

【ドイツ】コロナパンデミック対策—病院未来法、連邦選挙法等改正、 第3次住民保護法、農業市場法規第3次改正法—

専門調査員 海外立法情報調査室主任 泉 眞樹子

* コロナ禍長期化を見据え、病院施設投資助成・介護者支援のための病院未来法、連邦選挙候補者定立手続に関する連邦選挙法等改正法、基本権制限・病院支援等のための第3次住民保護法、EU法に対応した農業市場法規第3次改正法が、2020年10月～11月に公布された。

1 病院未来法

ドイツでは、病院の投資費用の資金調達には州の責務の下に行われるが、近年、その総額は低下傾向にあり、現代医療の質を維持するために、病院施設・設備の近代化とデジタル化のための資金調達は喫緊の課題となっていた。さらにコロナ禍の下、病院の重要性が増す一方で、財務状況悪化が危惧されており、介護に関しても、サービス提供者や要介護者の負担が続くことが予想される。これら現下のコロナ禍への対応と長期的な視野に立つ病院投資に対する支援¹を目的として、連立与党（CDU/CSU 及び SPD）会派議員の法案提出により、2020年10月28日に病院未来法²が公布された。同法は、全13か条から成る条項法³で、病院財政法、社会法典第5編（法定医療保険）、社会法典第11編（社会介護保険）、病院報酬法、家族介護時間法、介護時間法、連邦児童手当法等を改正し、一部を除き、公布翌日から施行される。

同法の主な内容は、次のとおりである⁴。①**病院施設・設備近代化のための40億ユーロ⁵超の資金**：連邦政府は、連邦社会保障庁に病院未来基金（Krankenhauszukunftsfonds: KHZF）を創設し、2021年1月1日から、健康基金⁶の流動性準備金を介してKHZFに30億ユーロを拠出する。KHZFに助成を申請する州及び/又は病院経営者は、投資額の30%を負担することとされる。つまり全額が申請されれば、総額43億ユーロの資金が投じられることとなる。プロジェクト着手は2020年9月2日から可能で、申請は、同法施行後、2021年12月31日まで受け付ける（残額の連邦への返還は、2023年末まで）。州間プロジェクトも、KHZFを介して資金調達ができ、大学病院の事業プロジェクトについては、その州の資金総額の10%を上限として、助成を受けることができる。②**救急対応能力及びデジタルインフラへの助成**：救急医療の能力向上とデジタルインフラの改善（患者ポータル、看護介護及び治療サービスの電子文書化、デジタル投薬管理、ITセキュリティ対策、部門横断的な遠隔医療ネットワーク構築等）が助成され、必要な人員措置についてもKHZFによって資金調達可能である。病院のデジタル化の状況については、

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年12月3日である。

¹ 2020年6月3日の連立政権決定「病院未来プログラム（Zukunftsprogramm Krankenhäuser）」を実現するもの。

² Gesetz für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Krankenhauszukunftsgesetz) vom 23. October 2020 (BGBl. I S. 2208)

³ 条項法 (Artikelgesetz) とは、複数の条 (Artikel) から成り、同時に複数の法律を改正又は制定する法律である。

⁴ „Krankenhauszukunftsgesetz für die Digitalisierung von Krankenhäusern.“ 19. November 2020. BGM website <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenhauszukunftsgesetz.html>>

⁵ 1ユーロは約123.9円（令和2年12月分報告省令レート）。

⁶ 健康基金 (Gesundheitsfonds) は、公的医療保険競争強化法 (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) に基づき、被用者、他の社会保障機関及び疾病金庫 (医療保険) 被保険者からの拠出金並びに連邦政府の補助金によって形成される。各疾病金庫は、被保険者への給付を賄うために必要な資金を健康基金から受ける。„Gesundheitsfonds.“ BMG website <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/gesundheitsfonds.html>>

2021年6月30日及び2023年6月30日に評価が行われる。③病院への財政支援：病院構造基金⁷が、2024年まで更に2年間延長される。今年、コロナパンデミックにより病院が被った減収分（対2019年比）について、個々の病院ごとに判断され、補填される。コロナパンデミックによる追加費用（例えば個人用保護具等）については、2020年10月から2021年12月末までの間、病院独自で金額を取り決めることができる。④看護職員への特別賞与：コロナパンデミックの初期数か月間に多くの患者の治療を行った病院には、看護介護職員等への特別賞与と支給に対して、総額1億ユーロの財政的支援が行われる。その際、病院自身が賞与対象となる職員について決定することができ、個々の特別賞与額（上限1,000ユーロ）も決められる。⑤その他：児童疾病手当⁸の給付日数増（子1人当たり15日、ひとり親の場合30日）が、2020年末まで延長される。同年9月30日までの期間限定の看護介護関連の措置⁹も、同年末まで延長される。

2 連邦選挙法等の改正法

2021年には連邦議会の4年の選挙期が終了し、選挙が予定されている。しかし、コロナ禍が続き、政党の候補者定立のための集会在定められた期間内に開催できない可能性や必要な法令や党則の改正が間に合わないことが考えられる。このような事態に備え、集会を開催せずに候補者定立を可能にするための連邦選挙法等改正法（全3か条）¹⁰が、2020年11月5日に公布された（翌6日施行）。同法は、同年6月に連立与党会派議員が法案を提出したものである¹¹。

主な内容は、連邦選挙法¹²第52条「連邦選挙規則¹³」に関するもので、見出しを「法規命令の発出」に改正し、同条に第4項を追加して、自然災害その他不可抗力の場合であって、基本法（憲法に相当）に定める選挙実施期間¹⁴の開始時まで9か月以内の時点で、連邦議会が、集会の全部又は一部の開催が不可能であると決定したときには、連邦内務建設国土省が、連邦議会の同意を得て、必要な場合に限り、集会なしで候補者定立を可能とする法規命令を発出できることを規定するものである。当該法規命令により、法令や党則から逸脱して（党則については、改正が適時に行えない場合に限る。）、特に、次のことをできるようにすることが可能となる。①党則に規定する代議員集会の代議員数の削減や党員集会に代わる代議員集会の開催による、候補者や代議員の選出、②異なる場所で同時開催する複数の部会の電子通信相互接続による党

⁷ 病院構造基金（Krankenhausstrukturfonds）は、2015年の病院構造改革法（Krankenhausstrukturgesetz（BGBl. I S. 2229））により創設され、介護職員強化法（Pflegepersonal-Stärkungsgesetz（BGBl. I 2018 S. 2394））で大きく調整された。

⁸ 児童疾病手当（Kinderkrankengeld）は、子供の病気のために働けなかった親に対する現金給付。社会法典第5編第45条に規定する。通常は、子1人当たり暦年10労働日（ひとり親については20労働日）である。

⁹ 2020年3月制定のCOVID-19病院救済法（泉眞樹子「【ドイツ】新型コロナウイルス感染症対策関連法」『外国の立法』No.283-2, 2020.5, p.6. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11488104_po_02830202.pdf?contentNo=1>）及び5月制定の第2次住民保護法（同「【ドイツ】新型コロナウイルス感染症対策関連法（その2）」『外国の立法』No.284-1, 2020.7, pp.12-13. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11512840_po_02840104.pdf?contentNo=1>）により導入・修正された社会法典第11編第150条「介護の確保、介護施設及び要介護者の費用の償還」の規定の多くである。

¹⁰ Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 28. Oktober 2020（BGBl. I S. 2264）

¹¹ 仮想的な総会開催や書面による手続等を認める「会社法等におけるコロナパンデミック対策措置法（Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 27. März 2020（BGBl. I S. 569, 570））」（泉「【ドイツ】新型コロナウイルス感染症対策関連法」前掲注(9), p.7 参照。）に、政党に関する規定を加える改正も行われた。

¹² Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993（BGBl. I S. 1288, 1594）

¹³ Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002（BGBl. I S. 1376）が制定されている。

¹⁴ 連邦議会の選挙は、被選期間の開始後46か月目から48か月目までに行われる（基本法第39条第1項第3文）。

員集会又は代議員集会の開催、③党員の提案権等の電子通信手段での行使、④郵便投票による候補者や代議員の選出。この改正条文は、2021年末に廃止される。

3 第3次住民保護法

2020年9月29日に、連邦首相と各州首相は、連邦及び州における公衆衛生サービスの強化に関する「公衆衛生サービスのための協定」¹⁵を締結し、全国の保健所の職員増、組織のネットワーク化、デジタル化を推進し、2022年末までに統一的な感染症予防情報システム (DEMIS¹⁶)を全ての保健所が利用できるようにすることで合意した。その後、急激な感染再拡大を受け、2020年10月28日に連邦首相と各州首相による協議が行われ、同年11月2日からの追加的制限措置¹⁷が決定されるに至った。この決定は、特に移動や集会の自由等の基本権を制限するため、これまでも問題視されてきた法的根拠の明確化が急ぎ求められた¹⁸。

2020年11月18日、コロナ対策の法的基盤を明確にし、併せて集中的な病院支援、高リスク集団へのより多くの保護、働く親への支援の向上等を行うことを目的として、第3次住民保護法¹⁹が、3月の住民保護法²⁰、5月の第2次住民保護法²¹に続き、制定された。同法は、2020年11月3日に連立与党会派議員により連邦議会に法案が提出され、同月18日に可決され、連邦参議院に送付されて成立し、直ちに連邦大統領の認証を受け、公布されたものである(翌19日に、一部を除き施行された)。全13か条から成る条項法で、感染症予防法、病院財政法、医薬品法、社会法典第5編、住民保護法、第2次住民保護法等を改正し、基本権の制限を規定する。

その主な内容は、次のとおりである²²。①全国規模の流行状況(エピデミック)の決定:連邦議会が全国規模の流行状況(エピデミック)を決定する根拠として、⑦世界保健機関(WHO)

¹⁵ 「公衆衛生サービスのための協定 (Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst)」の目的は、ドイツ全国の保健当局の職員を増やし(2021年末までに1,500人以上の医師、専門家、行政職員の新規雇用、2022年末までにさらに3,500人以上のフルタイム雇用)、組織を近代化し、ネットワーク化すること。連邦政府は40億ユーロを人員、デジタル化、設備近代化に利用できるようにする(早ければ2021年にも資金調達開始。資金調達期間は6年間)。さらに、8億ユーロの連邦政府の資金援助プログラムが、公衆衛生サービスのデジタル化助成、特に感染症管理部門での統一システムやツール開発等に向けられる。„Öffentlicher Gesundheitsdienst (Pakt)“ BMG website <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/o/oeffentlicher-gesundheitsdienst-pakt.html>>

¹⁶ ドイツ感染症予防電子報告・情報システム (Deutsche Elektronische Melde- und Informationssystem für den Infektionsschutz: DEMIS) RKI website <https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/IfSG/DEMIS/DEMIS_inhalt.html>

¹⁷ ①接触制限、②旅行制限、③レジャー・余暇施設の閉鎖、④娯楽提供行事の禁止(プロスポーツのイベントは無観客であれば実施可能)、⑤飲食店閉鎖、⑥ボディケア分野サービス業の閉鎖、⑦店舗の営業継続(衛生措置、入店制限、行列防止策等の条件の下)、⑧学校及び幼稚園は開校継続、⑨特別経済支援(閉鎖により影響を受ける企業、自営業者、団体及び施設に対する収入減補填のための特別な経済支援)。「新型コロナウイルスに関する最新情報(ドイツ)3. ドイツの国内措置(行動制限等)(2)追加的制限措置(2020年10月28日)」2020.12.2. 在ドイツ日本大使館ウェブサイト <https://www.de.emb-japan.go.jp/itpr_ja/konsular_coronavirus200313-1.html#01kansen>

¹⁸ 主に感染症予防法(BGBI. I 2000 S. 1045)第28条から第32条までの規定により実施されてきた対策は、基本法第2条第2項第1文「何人も、生命への権利及び身体を害されない権利を有する。」に基づき新型コロナウイルス感染から住民を保護するためのものである一方、基本権としての自由等を制限していた。パンデミックが長期化する中、同第80条第1項第1文及び第2文「(1)法律によって、連邦政府、連邦大臣又は州政府に対し、法規命令を発する権限を与えることができる。その場合には、与えられる権限の内容、目的及び射程は、法律において規定されなければならない。」を遵守するため、対策の期間、範囲、強度を法的に明確化することが求められた。

¹⁹ 全国規模の流行状況(エピデミック)において住民を保護する第3次法 (Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (3. COVIfSGAnpG k.a.Abk.) vom 18. November 2020 (BGBI. I S. 2397))

²⁰ 第1次住民保護法ともいう。保健制度の機能維持と経済的影響緩和等を目的とする。泉 前掲注(9), 2020.5, pp.6-7.

²¹ 第2次住民保護法は、予防的検査拡大等の施策を行う。泉 前掲注(9), 2020.7, pp.12-13.

²² „Drittes Bevoelkerungsschutzgesetz.“ BGM website <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/drittes-bevoelkerungsschutzgesetz.html>>

が国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態を宣言し、かつ、脅威的な感染症がドイツに侵入するおそれがある場合、又は①複数の州に脅威的な感染症の急激な感染拡大のおそれがある若しくは生じている場合が規定された。全国規模の流行状況と決定された際、連邦保健省又は連邦政府は、定められた基準に基づき法規命令を発出することができる。②**基本権の制限**：身体的完全性（基本法第2条第2項第1文）、個人の自由（同第2条第2項第2文）、集会の自由（同第8条）、移動の自由（同第11条第1項）及び住居の不可侵（同第13条第1項）の制限を、明確に規定する。③**病院、リハビリ施設、ケア施設への財政支援**：集中治療に備えて病床確保や体制整備を行った病院、病院支援のため休診した診療所等に対し、補償を行う。集中治療室の負担軽減のため、症状の落ち着いた患者をリハビリ施設で受け入れることを認める。リハビリ施設・ケア施設への期間限定の費用補償の救援策も講じられる。④**リスク地域の定義、感染発生状況の追跡性向上、公衆衛生サービスのデジタル化**：リスク地域を法的に定義する（連邦保健省が外務省及び連邦内務建設国土省と合意の上で、特定の脅威的な感染症の感染リスクが高いと決定したドイツ国外の地域）。所管官庁によるトレーサビリティを向上させるため、当該地域からの入国等、要件を統一して、デジタル入国通知を活用する。空港や港湾の保健サービスのデジタル化や全国への DEMIS 導入に対し、連邦資金援助が行われる。⑤**サーベイランスの強化**：ウイルス拡散とパンデミックの経過について科学的な知見を得るために、ロベルト・コッホ研究所²³で新たなサーベイランスを実施する。⑥**働く親への支援の延長**：育児のため就業できない親への減収分の補償²⁴が、2021年3月まで継続される。⑦**コロナ検査のための検査能力の引上げ**：検査能力の効率的な活用のため、コロナウイルスの迅速検査を患者の近くで実施し、必要に応じて獣医学検査室も利用できるよう、医師要件を緩和する。⑧**その他**：高リスクグループに対し、防護マスク請求権を付与し、防護マスクの種類、流通・販売等の詳細については、連邦保健省が法規命令で定める。ワクチン接種プログラムについて、連邦保健省の法規命令により、被保険者と同様に被保険者以外も予防接種や検査を請求できることを定める。

4 農業市場法規第3次改正法

EUは、外食産業の閉鎖等によって大きな打撃を受ける農産物食料部門を支援するため、2020年4月に、農業生産者支援のための特別措置を定めていた。ジャガイモ、花卉（かき）等観賞用植物部門の市場安定化、乳・乳製品の生産計画、ブドウ栽培許可に関する例外措置に関するEU実施規則²⁵を受けて、ドイツでは、同年11月23日に、農業市場法規第3次改正法²⁶が公布された。同法は、全3か条から成る条項法で、農業市場構造法、ワイン法を改正する。その内容は、①農業市場構造法第5a条「深刻な市場不均衡の期間中の合意と決定」の延長、②連邦農業食料庁を農業部門における市場規制機関として規定、③連邦カルテル庁の参画可能性、④EU法の特別免除措置とドイツ法で同様の免除措置を規定する競争制限対策法とのバランスの必要性、⑤EU規則によるブドウ栽培許可の有効期間の延長を実施するためのワイン法改正である。

²³ ロベルト・コッホ研究所（Robert Koch Institute: RKI）は、連邦保健省の所管分野において、疫学調査・予防及び生物医学研究を任務とする連邦機関である。„Das Robert Koch-Institut.“ RKI website <https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut_node.html>

²⁴ 第1次住民保護法によるもの。前掲注(21)参照。

²⁵ Verordnung (EU) 2020/593 vom 30. April 2020 (ABl. L 140, 4.5.2020, S. 13); Verordnung (EU) 2020/594 vom 30. April 2020 (ABl. L 140, 4.5.2020, S. 17); Verordnung (EU) 2020/599 vom 30. April 2020 (ABl. L 140, 4.5.2020, S. 37); Verordnung (EU) 2020/601 vom 30. April 2020 (ABl. L 140, 4.5.2020, S. 46)

²⁶ Drittes Gesetz zur Änderung agrarmarktrechtlicher Bestimmungen vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2425)