

【ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート 寄稿】

中米パナマの新型コロナウイルス対策について

ルベン・ロドリゲス・サムディオ*

北海道大学法学研究科研究員

1. はじめに

2019年12月から拡大している新型コロナウイルスは、アメリカのハブとして知られているパナマでは、4月29日時点で感染者数6200人、死亡者数176人、回復者数484人が確認されている(MINSA 2020a)。コルティソ政権は、1月下旬から世界の新型コロナウイルスに着目し、パナマまでの感染拡大を前提とし、入国制限、外出制限、経済支援等の対策を整えた。2020年3月9日にスペインから入国した40代女性から初めての陽性反応が確認され、同日の夜に記者会見で国民に対して報告が行われた。また、翌10日には、3月8日に死亡した公立高校の校長である60代男性の死因が新型コロナウイルスによるものだったと判明した。

国際貿易の中心地としてパナマ経済は新型コロナウイルスによる多大な影響を受けている。医療の場面では政府の対策が防疫と管理を中心とし、早い段階から出来るだけの検査が行われ、感染者の入院による医療崩壊を免れている。しかし、感染者数の増加という事実を受け、コルティソ政権がより強い権利制限を用い、政府は感染拡大防止として、3月14日「外出禁止命令」と「運航停止命令」を発行した。約30年の独裁政権を経験したパナマ国民は憲法上の権利の制限を認め、政府の支持に従っているといえる。

これらの命令により、2%の景気後退を引き起こすと思われ(Coriat 2020a)、失業率は7%から20%に上る恐れがあると予想されている(Coriat 2020c)。以上の厳しい状況は政界に及んでいる。特に、国民への支援計画は与党である民主革命党(PRD)の党内不一致原因となっている。銀行ローン等返済猶予を支持する国会議員に対して、自分の立場を示さない議員もいる。銀行ローン等返済猶予に関する法案が採択されたにもかかわらず、コルティソ大統領は署名せずにコメントを控えているため

* Ruben E. Rodriguez Samudio。専門分野は比較法（民事、憲法、商法）。2009年パナマ大学法学部卒、同年パナマ共和国弁護士資格取得。2010~16年法務事務所 Cochez, Martinez & Asociados に所属、2011年から北海道大学で勉学、17年同大学法学研究科博士号（法学）を取得、18年同大学研究科助教、19年から同研究科研究員。慶応義塾大学法学部非常勤講師兼務。

国民の不満が高まっている。本稿では、「緊急宣言」を中心として、政府の対策によるパナマ人の労働、医療、教育、および日常生活への影響を紹介する。

II 感染防止と発生

新型コロナウイルスの拡大は 2019 年 12 月から始まり、国際貿易のハブであるパナマでは、中国の感染事情に着目し、1 月下旬から国内への感染発生可能性を予想した。1 月 16 日に、世界保健機関（WHO）の提案した情報を受け、翌 22 日、保険局は、トクメン国際空港と組んで、アメリカ、中国からの入国者を健康診断の対象とした(Arcia 2020)。

中国やアメリカの状況悪化を認識し、コルティソ政権は 1 月 28 日の政令第 64 号により、新型コロナウイルス防止対策を発効した。国民、外国人、法人を問わずパナマにいる者が対象とされ、以下の対策が規定された。①感染拡大地域から入国した者の情報提出義務、②国際イベント開催一か月前に保険局への報告義務、③民間企業が保険局に従い、健康推進活動や国民への防止情報を提案する義務、④新型コロナウイルスにより隔離された者は有給休暇の対象とされ、労働法上の権利保護を受けること、⑤医療専門家へのサポート、および及び経済的支援の準備、⑥医療専門家のスタッフ雇用手続きの簡略化、⑦新型コロナウイルスに関する情報を保健省が発表し、決定すること、⑧メディアに対するソーシャル・ネットワーク（SNS）等の情報の報道自粛要請、⑨報道前、科学的根拠に基づくようにメディアが保健省と協力する義務、並びに—⑩警察や消防署の保健省への協力義務。

以上の対策の他、パナマでは 1947 年の衛生法で伝染病拡大防止として隔離命令が規定され、命令に違反する者は 500 ドルから 5,000 ドルまでの罰金に処すると規定されている。また、パナマ刑法第 308 条は、感染症を広める者、又は感染症拡大防止対策に違反する者は 10 年以上 15 年以下の禁錮に処すると定められている。つまり、政令第 64 号に基づく防止対策は、単なる要請ではなく、拘束力がある。

また、政令第 64 号と共に、新型コロナウイルスの予防と管理に関するガイドライン（Plan Operativo Nacional del Sistema de Salud para la Prevención y Control del Nuevo Coronavirus -(2019-nCoV、以下、「防止ガイドライン」) Enero – 2020) (MINSa 2020c) を作成した。このガイドラインは、公立私立を問わず、すべての医療機関を対象とし、早い段階で感染者の確認および国際基準に基づく医療手順を定めた。また、感染拡大は確認されている国から入国する者の受ける健康診断方法や疑似症患者又は感染者が確認された場合の入院基準等を決めている。更に、新型コロナウイルスの感染者発生に備え、全国の医療機関や検査センターが情報交換できるようにシステムが設備された。国民への情報提出の対策として、地方政府の他ほか、医療機関、薬局、教会、公立と私立小中学校、高等学校および大学、ホテル、メディア、並びに警察等に防止に関する資料の配布と、協力要請も記載されている。

当初、衛生法および防止ガイドラインに基づく隔離命令は、中国およびアメリカから入国した者に限られたが、新型コロナウイルスの世界拡大状況に合わせて、健康診断の対象も拡張された。更に、2月上旬からは中国発の便を始め、拡大地域からの入国禁止命令が発効された。その中で、中国に住んでいるパナマ人が注目された。バレーラ政権の下、パナマは中国と外交関係を樹立した結果、75人の大学生が中国政府の奨学金を貰い、中国の大学に留学していた。パナマ政府の外交努力により、パナマ人の留学生は帰国し、14日間隔離命令の対象とされた。しかし、検疫区域とされた学校の近辺に住んでいた住民は、帰国留学生の隔離を批判し、非公開の場所への移動となった(P.A. 2020c)。

2月中旬までに、政令第64号の対策は、ほとんど当局や民間企業のレベルで実施され、一般国民への影響は低かった。しかし、ブラジルやイタリアと同じようにパナマでは年一回開催されるカーニバルという大規模イベントがある。パナマ・カーニバルは地方を中心とし、3億ドルを超える経済効果があると言われ、政府および民間企業が中止を避ける方針だった(P.A. 2020a)。しかし、世界中の観光客が集まるカーニバルに伴う危機を無視できず、保健省の命令により、カーニバル直前時点では800人以上が隔離命令対象とされ、カーニバル中には、トクメン国際空港において健康診断等の実施を強化した。

2月27日時点までに、パナマ政府は新型コロナウイルスの拡大防止の対策として、医療機器および薬品の購入、医療スタッフ研修に、約250万ドルを充当した(Guerrel 2020b)。2月下旬に、保健省は新型コロナウイルスの国内発生に対するガイドライン(Plan de Acción ante un Brote o Epidemia de COVID-19 en el Territorio Nacional, 以下発生ガイドライン)(MINSa 2020b)を作成した。発生ガイドラインは防止ガイドラインの対策を更に強化し、新型コロナウイルスの感染が確認された際、以下の対策を決めた。すなわち、①感染者のトリアージ基準、②自宅療養と入院医療の判断基準、③患者およびその親戚への拡大防止教育基準、④自宅療養と医療サービスの設備、並びに、⑤医療品管理手順である。

以上の②と④は高齢者向けの対策として規定された。新型コロナウイルス感染の疑いがある場合に、政府のコールセンターに連絡し、医者一人、看護師一人(場合によっては警察官一人も参加する)の医療チームは患者の住宅まで移動し、検査を行う。必要に応じて、入院の判断もできるが、軽症の場合、出来るだけ自宅療養という形で対応する。自宅療養となった場合、医療チームは、親戚に感染防止方法、患者の扱い、および状況悪化に備えて近所の医療センターの連絡先等を教える義務がある。

管理ガイドラインを実施するためにパナマ政府は、3月3日に、①新型コロナウイルスの学際的委員会の設立、②保健省に防止用300万ドルおよび管理用500万ドルの支出、並びに、③新型コロナウイルス防止と関わる省へ135万ドルの支出を決めた。同日の記者会見および説明会では、保健省の専門家が管理ガイドラインを

説明し、国民の協力を求めた。記者の質問に対して、専門家は感染者が 700 人、その内 130~140 人の重症者が予測されていると答えた。

3 月 9 日、SNS などでは初感染者確認の情報がまず流れた。同日の夜、コルティソ大統領と保健大臣のロサリオ・ターナー(Rosario Turner)は記者会見で、初感染者確認の公式発表をした。感染者は、3 月 8 日、スペインから入国した 40 代の女性で、8 日に症状が発生し、9 日に医療センターで検査を受けた。軽症と診断されたため自宅療養となり、濃厚接触者二人も検査された(Pinilla 2020)。初感染者確認と共に、管理ガイドラインが実施された。3 月 10 日に、新型コロナウイルスによる肺炎での初となる死亡者が確認された。公立高校の校長として務めた 60 代男性で、感染経路はイタリアで観光した同学の教諭だった。管理ガイドラインの実施に伴い、国民（主としてパナマ州の国民）からコールセンターへの連絡が増加し、検査実施も始まった。3 月 13 日時点で、確認された件数は 36 件を超え、コルティソ政権は「緊急宣言」(Declaratoria de Emergencia)を発令した。

III 緊急宣言の発令と効果

A. パナマ法における緊急事態宣言制度

パナマ憲法の 55 条には「緊急事態宣言」(Estado de Urgencia)が規定されている。55 条の「緊急事態宣言」は、「戦争およびその他国内の平和または社会秩序を脅かす」事情が生じた場合のみ認められ、内閣の決定により発効することと定めている。しかし、「緊急事態宣言」の期間が 10 日を超える場合は、議会の承認が必要とされている。議会は、内閣の決定した宣言に対して、「修正なしの承認」、「一部修正の承認」、または「却下」をすることができる。更に、第 200 条には「緊急事態宣言」が発令された際、内閣メンバーの連帯責任を規定している。

「緊急事態宣言」の発令により憲法上保護されている「恣意的な逮捕の禁止」、「推定無罪」、「ヘイビアス・コーパス」(人身保護令状)、「住宅および郵便物の違法捜索の禁止」、「移転の自由」、「表現の自由」、「集会の自由」、および「所有権」は制限される。制限対象となる権利は「緊急事態宣言」に明確に記載されているもののみとなっている。こうした個人の自由を制限する制度は、19 世紀の「保守派とリベラル派」の合意によって定められ、他のラテンアメリカ憲法にもある(Gargarella 2014)。

しかし、世界的に蔓延が始まった感染症とは言え、感染者 30 人の確認のみで、30 年以上の独裁政権を経験したパナマの国民は、以上の様な制限は認容できず、政府も簡単に第 55 条による緊急事態宣言を発令できない。特に、かつて独裁政権と協力した PRD 党のコルティソ政権にとって、国民の権利への厳しい制限を避ける必要がある。その結果、コルティソ政権は憲法第 55 条の「緊急事態宣言」ではな

く、公共工事入札契約適正化法 (Ley de Contrataciones Públicas)の「緊急宣言」(Declaratoria de Emergencia)を3月13日に発令した。ただし、公共工事入札契約適正化法の緊急宣言の目的はあくまでも公共工事等に必要な商品やサービスの確保プロセス簡略化に過ぎず、憲法上の権利を制限するものではない。緊急宣言により、政府は新型コロナウイルスの拡大防止と管理に総額で5,000万ドルを充当した。

緊急宣言は憲法上の権利に対する効果がないため、政府が国民に対して外出自粛を要請したが、3月17日の時点で感染者数は109人を超えた。以上の事情を踏まえ、コルティソ政権は、同日の政令第490号により「外出禁止命令」(Toque de Queda)を発令した。

B. 外出禁止命令の範囲と効果

パナマの外出禁止命令は、かねてから市のレベルでは未成年者の夜間外出禁止令として利用されているが、国連からの批判もある(Cardiel 2018)。3月17日に発令された命令は国の国民健康保護義務を定める憲法第109条、および衛生法を根拠とし、午後9時から午前5時までの外出を禁止した。病院、警察、消防団、薬局、スーパーマーケット、ホテル、銀行、およびガススタンド等の企業は、命令対象外とされ、外出禁止命令に違反する者は500ドルから10万ドルまでの罰金に処される。以前、パナマの外出禁止命令を批判した国連も、パナマの新型コロナウイルス対策が他の国に参考とされているとして、高く評価した(ONU 2020)。

しかし、新型コロナウイルスの拡大は収まらず、パナマ運河の管理局でも確認され、3月23日に感染者数は345人、死亡者が6人となったため、政府は政令第490号を改正し、外出禁止命令を午後5時から午前5時までの12時間にした。わずか24時間の間で、感染者数は25%増加し、443人までになり、3月24日に政府が改めて第490政令を改正し、外出禁止命令は24時間になった。

ただ、突然の完全外出禁止命令の国民への影響は大きく、政府が国民番号に基づき外出可能な時間帯を定めた。パナマ人の国民番号(Número de Cédula)は、誕生時に発行され、18歳で成人になった時、国民番号を記載している身分証明書(Cédula de Identidad Personal, Cédula)が発行される。パナマでの日常生活には、身分証明書の提出が必要とされている手続きが多い。政府の外出システムによれば身分証明書の最後の桁、外国人の場合、パスポートの最後の桁を基準にして、外出可能時間が午前6時から午後7時半までの間で1日2時間の間隔で以下のように割り当てられた。

最後の桁	外出可能な時間帯
7	6時半から8時半まで
8	7時半から9時半まで
9	8時半から10時半まで
0	9時半から11時半まで
1	12時半から14時半まで

2	13時半から15時半まで
3	14時半から16時半まで
4	15時半から17時半まで
5	16時半から18時半まで
6	17時半から19時半まで

また、60歳以上の者は、11時から13時までの間に外出可能となった。更に、クラスターを避けるため、一か所に50人以上集まることは禁止された。以上の制限を受け、スーパーなどの企業は、50人までの入店制限を設けた。以上の方法によってパナマの国民は日常生活に必要な商品を確保でき、ある程度感染拡大防止の効果があると思われた。しかし、3月31日の時点で1,181人の感染者が確認され、外出禁止命令に違反した者が3,000人以上に上った。こういった状況を認識し、政府は外出禁止命令を更に改正した。4月1日から実施された命令には外出基準として身分証明書最後の桁に性別が追加され、女性は、「月、水、金曜日」、男性は「火、木、土曜日」とされた。しかし、以上の基準にもかかわらず、外出禁止命令に違反する者の逮捕が続き、4月9日から週末の外出禁止が定められ、男性が外出可能なのは「火曜日および木曜日」のみとなった。

以上の基準に対してパナマのLGBT（性的少数者）コミュニティから不満の声が上がり、また、性別による外出の基準は人権侵害に該当する恐れがあるため、人権を守る国際的NGO（非政府組織）のヒューマン・ライツ・ウォッチからの批判もあった(Cabrera 2020)。国際メディアでは、性別による外出許可は「差別的な対策」と呼ばれているが、パナマ政府は外出禁止の対象となる者を簡単に識別できる明確な基準だと主張している。更に、3月24日の政令第502号は、外出禁止命令対象例外のほか、立退きの実施、およびアルコール飲料の販売を禁止している。パナマでは、選挙の様な重要なイベントが行われる場合にアルコール飲料の販売禁止が発布されることがあるが、このような状況で発布されることは滅多にない。

既に説明した通り、政府が発令した外出禁止命令は憲法の「緊急事態宣言」に基づくものではないためにその有効性について疑問がある。多くの専門家は、拡大防止に専念し、政令の根拠についての意見を示していないが、政令の違法性を訴える声もある。4月14日に最高裁判所で外出禁止命令についての違憲審査が始まった(Carlos H 2020)。

C. 刑罰

外出禁止命令が発令されたにもかかわらず、4月11日の時点で、外出禁止命令に違反し、逮捕された者は11万人を超えていると報道された(López 2020)。以上の状

況に配慮し、政府が外出禁止命令違反に対する罰を厳格化させ、4月10日に、交通規則は改正され、違反する者に対して三か月の運転免許停止が追加された。更に、衛生法には個人の違反に対する50ドルから5,000ドルの罰金のほか、法人の違反に対しては1万ドルまでの罰金も規定され、3月末に開催されたある結婚式の担当企業は上限の1万ドルの支払命令を受けた(Chacon 2020a)。また、治安判事の裁量により罰金の代わりに公園掃除のような社会奉仕が科されることもある(Ávila 2020)。

既に説明した通り、刑法では「感染症を拡大する者、又は拡大防止対策」に違反する者に対する罰が定められているが、感染者ではない者に対して隔離命令を発行できず、単なる外出禁止命令に違反する者に対する罰は規定されていないため、政府は刑法の改正により「外出禁止命令違反」を罪として規定する法案を議会に提出したが、議会は否決している(Guerrel 2020a)。これに対して、コルティソ大統領は、憲法上の権限を利用し、軽犯罪で禁錮されている149人の恩赦を命令した(E.S. 2020)。

IV 新型コロナウイルスの社会的影響

A. 労働関係への影響

以上の様な外出禁止命令がパナマの経済に大きな影響を与えた事は明確である。政令第490号の下で、レストランの様な企業の営業は制限されたが、完全外出禁止命令に改正されたことによってすべての民間企業が休業となった。他の国と異なり、パナマには雇用保険制度がない。また、パナマ労働法は労働者保護主義という立場を取り、正当な理由のない正社員の解雇は損害賠償の対象となる。勤続手当の算定は、解雇の日から5年間遡った給与の平均を基準とし、一年間ごとに一週間分が支給される。また、労働法の定める損害賠償は、不法行為や契約不履行に対する損害賠償と異なり、労働者の給与および勤務期間により算定される。

しかし、労働法の199条8項は、労働局に認容された不可抗力による労働契約停止を定め、3月20日に発令された政令第80号により、新型コロナウイルスは不可抗力として認められた。労働契約停止が認められると、労働者の労働義務と使用者の賃金支払い義務は停止される。労働契約は継続しているため、雇用期間の経過は猶予されない。賃金支払い義務が停止されているとはいえ、雇用期間の継続は勤続手当および損害賠償の算定に影響を与える。また、不可抗力は解雇の正当な理由に該当するため、政令第80号の発行によって民間企業は損害賠償なしで解雇できると思われる。

しかし、「労働契約停止の原因となる不可抗力」と「解雇原因となる不可抗力」は同一か否かが明確ではない。全国に及ぶ不可抗力事情は史上初の出来事であるため、労働法上の対応も困難であろう。メディアの取材に対して労働局は「経済が再

開した後、収入不足で労働契約の再開が不可能な場合、ケースバイケースで判断する必要がある」と回答している(Coriat 2020b)。こうした状況の中、パナマの経済は停止している。4月22日の時点で、停止された労働契約数は68万件を上回り、ホテル、レストラン、物流およびエンターテインメントのような業界で働く90万人も影響を受けている(Armuelles 2020c)。更に、新型コロナウイルスによりパナマの失業率は7%から20%に上ると予想されている。

B. 医療機関への影響

防止ガイドラインの発行から4月29日の時点までは、パナマでのPCRを含む検査数は28,795件で、人口1,000人につき5件となっている。これに対して、日本では4月23日までの検査数は1,000人につき1.07件となっている(OWD 2020)。パナマ政府は医療崩壊防止対策として、R.O.S.A (Respuesta Operativa de Salud Automática) というオンライン診断システムを導入した。R.O.S.A システムは、WHOのガイドラインに基づいて電話、またはWhatsAppというメッセージアプリで診断へのフィルターとして利用される。名前、国籍、性別および国民番号の提出が必要とされ、6回まで利用できる。また、システムへのアクセスとプライバシー保護を確保するため、政府が通信会社の協力を得て、R.O.S.Aへの問い合わせは優先的に処理されることとなっている(OPS 2020)。R.O.S.Aの診断を受けた者は、症状に合わせて、医師に連絡される(MINSA 2020d)。また、検査分析によって各検査所崩壊の恐れを配慮し、中国のファーウェイが寄付した「A.I.システム」による検査分析が行われている(Chacon 2020b)。

パナマ技術大学の教員、学生および卒業生は、保健省と協力し、加湿器および人工呼吸器の生産をしている(TVN 2020)。更に、R.O.S.Aは人間の判断によるものであるために限界があると考え、パナマ大学工学部の学生はR.A.M.Sという「A.I.診断システム」を開発した(La Crítica 2020)。現時点では、政府はR.A.M.Sについてコメントしておらず、今後の採用可能性は不明である。

感染者数は、保健所の予測した700人の7倍であるが、入院中の感染者は予測された140人の2倍で収まっている。拡大防止として、初感染者が確認された翌日、パナマの社会保険庁は、パナマ県の大手病院3か所で行われる外来手術を停止した(Serracin 2020)。また、3月下旬からパナマ政府がホテル業界の協力を得て、軽症の感染者は、自宅の代わりにホテルへ隔離され観察されている(Hernández 2020)。以上の対策にも関わらず、クラスターとなっているパナマ県での病床数の不足は問題となっていた。これに対して、政府は3月下旬から4月中旬の間に重症患者専用モジュール方式で急遽組み立てた病院を650万ドルで建設した。新たなパナマ連帯病院(Hospital Panamá Solidario)はソーラーパネルを利用し、検査や診断に100病床が用意されている(SERTV 2020)。

しかし、パナマ連帯病院に利用される人工呼吸器の購入プロセスはスキャンダルとなっている。緊急宣言の発令によって可能となった公共工事等に必要な商品やサ

ービスの確保プロセスを利用し、通常 1 台当たり 5,000 ドルの人工呼吸器は、約 5 万ドルという高値で 100 台の購入契約が提案された。購入手続きは簡略化されたが、法律上では関連の資料公開義務があるため、SNS で炎上し、供給者は、人工呼吸器を確保できないという理由で、オファーを撤回した。これに対して、検察庁は、国家に対する詐欺として調査を始めると公開している(Jaramillo 2020b)。その後、スキャンダルの責任を取り、大統領府 (Ministerio de la Presidencia)の副大臣は辞任した。その他の医療品購入の契約についての調査も厳しくなっている。大統領府は、500ml のアルコール消毒液 250 万ボトルを約 1330 万ドルで購入する交渉を進めたが、会計検査院 (Contraloría General) は通常価格の約 5 倍であるため許可を拒否するに至った(Testa 2020)。

政府の対策と共に、民間企業も新型コロナウイルス拡大防止に協力している。パナマ地下鉄は、体温測定カメラを設置し、発熱している客の乗車を禁止とした (P.A. 2020d)。高熱原因で乗車拒否された者は、保健省の診断を受け、結果次第で直ちに隔離命令を受ける可能性がある。また、パナマ県の電力会社は、大病院 3 か所の 4 月と 5 月分の電気代、約 50 万ドルを免除し、消防署へのマスク消毒液等の寄付、パナマ技術 大学への 3 万ドルの寄付もした(R.I.N. 2020)。

初感染が確認された日から政府は民間病院による検査を認めているが、いくつかの民間病院では新型コロナウイルスの検査は「健康診断」として行われ、その料金は 1 件当たり 600 ドルを超えるという情報もある(Berrocal 2020)。民間健康保険による新型コロナウイルスの保険補償は問題となった。一般保険証券には、パンデミックとして認められた病気が対象外とされている。つまり、3 月 12 日の WHO のパンデミック宣言によって民間保険会社が検査および医療を補償する義務はなくなった。これを受けて、与党の PRD 議員は、新型コロナウイルスを保険補償の対象とするための保険法改正を議会に提出した(Armuelles 2020a)。これに対して、改正に反対するパナマ保険連盟 (Asociación Panameña de Aseguradores=Apadea)は、法案の議論を待たず、3 月 14 日に政府のガイドラインに従い新型コロナウイルスによる医療費を保険補償の対象とした。

しかし、経済停止による納税の影響は医療業界にも及んでいる。労働契約停止と共に、有期労働者の解雇が増加し、所得税、社会保険料の納付は減少している。4 月 1 日から 8 日まで、先月同期と比較し、社会保険庁の主な収入原である社会保険料は約 30%の減少となった(Samaniego 2020)。社会保険料は医療のみならず、年金制度の柱である。新型コロナウイルス拡大前、パナマの年金制度はすでに危機を迎えており、年金支払いに充てられる元本は 2023 年に尽きると予想されていた(Jaramillo 2020a)。2020 年度の国家予算では「健康」への充当金は 20 億ドルとされたが、政府は 1 月下旬から 4 月 22 日までに、新型コロナウイルス拡大防止と管理に 4 億ドルを充当した(Armuelles 2020b)。こうした状況で、新型コロナウイルスが終息した後、パナマの国民保険や年金保険制度は更なる危機を迎えるだろう。

C. 教育への影響

前出の新型コロナウイルスによる初死亡者は、公立高校の校長を務めている 60 代の男性であったため、パナマの教育省は、パナマ県で 3 月 20 日までの休校を決定したが、現時点では授業の再開は 7 月または 8 月まで延期することが検討されている(P.A. 2020b)。パナマの義務教育は幼稚園から中学までの 10 年間である。国連の人間開発指数によると 2018 年のパナマ教育指数は 0.69 であり、ラテンアメリカ諸国の中では 8 位である(ONU 2018)。パナマにおける新学年の開始日は毎年異なるが、多くの場合 3 月下旬以降から始まる。教育システム上では公立だけではなく、私立教育機関による教育も認められている。2019 年度の学齢児童数（高校も含む）は 742,529 人で、その内、公立教育システムに 608,113 人、私立教育システムに 134,116 人が就学している(MEDUCA 2020a)。

外出禁止期間中に、小中高校、および大学の授業はオンラインで行われることとなった。10 年に 1 度の頻度で実施される人口調査によると 2010 年時点で、パナマでは一戸建てやマンションの世帯数は 93 万を超えている(INEC n.d.)。これに対して、政府の調査によると、2019 年には 54 万の世帯はブロードバンド契約を締結している(ASEP 2019)。そして、パナマでの平均インターネットスピードは 12.5Mbps である(BBC 2019)。

政府は、2018 年から公立学校の教員はオンライン授業の研修プログラムを行っている。更に、パナマ教育省は、公式教育プログラムに基づいている公立小中校向けオンデマンド授業ができるウェブサイト (<http://moodle.educapanama.edu.pa/>) を作成した。Educa Panamá サイトには各学年度の教科に必要な基本資料が置かれている。しかし、これらの資料はあくまで基本知識の紹介に過ぎず、場合によっては教科書ほど詳しい説明は記載されていない。以上の状況を受け、国に頼らず、約 150 校の校長は、教員および保護者と協力し、オンライン会議のような形でライブ授業を実施している(MEDUCA 2020b)。大学のレベルでは、公立大学のパナマ大学、パナマ技術大学およびパナマ海事大学が、オンライン会議ソフトを利用し、ライブ授業を行っている。更に、以上の大学は授業料全額および一部免除制を実施している。

これに対して、私立教育の対応は問題となっている。当初は、全国休業が決定されたにもかかわらず、オンライン授業を実施せずに、授業料支払いの猶予、免除、延期を認めず、普段通り授業料の支払いを求める学校もあった(Castillo 2020)。保護者からの不満に応じ、政府は 4 月 16 日に私立学校のオンライン授業停止を命令し、新たな制度を設けた。今後、オンラインで授業を実施したい私立学校は、政府の定めた要件を満たし、ガイドラインに応じる教育プログラムを作成した上で、パナマ教育省の許可を得なければならない。全国に私立学校は約 320 校あり、4 月 24 日時点で、79 校が申請書を提出している(MEDUCA 2020c)。

V 国民、企業への支援策

外出禁止命令の発令から政府は国民に対する経済的な支援策を整えた。納税に関して、3月24日の政令第251号により、各申告の提出期間は5月30日まで延期された。また、脱税の疑いで税務調査の対象となっている者を除き、所得税、消費税および固定資産税の納税義務は120日間に猶予された。更に、2000年の零細中小企業促進法では、零細企業が設立した年度から2年間所得税が免除されている。政令第251号は、2019年度から所得税納付義務がある零細企業は、2019年度も免除対象とした。

国民への直接の支援手段として専用サイト「Plan Panamá Solidario」(PPS)が設けられた(<http://www.panamasolidario.gob.pa/>)。PPSは、4月3日の政令第400号によって成立し、新型コロナウイルスによって影響を受けた国民に、一世帯に月80ドルの経済的支援と食品の配布を目的としている。パナマの身分証明書にはバーコードおよびQRコードが記載されている。政府は、これらのコードを用い、デビットカードとしての利用を可能とした(Valdes 2020)。パナマの最低賃金は、企業、地域によって異なり、月間約268ドルから約972ドルまで700ドル以上の差がある。更に、経済的に余裕のある国民および企業がPPSに寄付できるように銀行口座も開設されている。そして、政府は4月20日の内閣決定により、警察、教員、医者、看護師のような公共サービスを行う公務員を除き、月収1,000ドル以上の公務員にPPSへ、給与2割までの寄付を要請している。寄付された金額は来年の所得税から免除されることとされている。

PPSの定める経済支援と食品の配布は、緊急宣言によって日常生活に影響を受けた者のために作られた制度であり、公務員および労働契約停止、又は解雇されていない者は対象外とされている。以上の制限にも関わらず、経済支援を受けた公務員約600ケースが確認されている。これに対して、コルティソ大統領は、支援を受けた公務員に対して、4月23日までに給与2割寄付申請を要請し、応じない者は処分されると発表している(Telemetro 2020)。

A. 水道光熱通信費猶予法とローン猶予法

労働契約停止の結果として多くの国民が減収となっているが、家賃、ローン、授業料等の支払いは猶予されていない。国民はSNSで不満の声を上げ、国からの支援を求めている中、議会は、3月31日に水道光熱費猶予に関する法律(Ley Medidas Económicas y Financieras para Contrarrestar los Efectos del Coronavirus 以下、水道光熱通信費猶予法)および、4月7日に銀行ローン等返済猶予に関する法律(Ley de Moratoria、以下、ローン猶予法)を承認した。

水道光熱通信費猶予法は、3月1日に遡って、4か月分の水道光熱通信費猶予を規定した。猶予期間後の4か月分の支払は、利息なし、3年間にわたって分割払いとしている。また、猶予対象を、解雇または労働契約停止の対象となった者、およ

び通勤しているが減収している者としている。更に、フリーランサー、零細中小企業、レストラン、居酒屋、カジノ、および交通機関を運営している会社も対象となっている。

ローン猶予法は、既に猶予となった納税義務を更に延期すると共に、経済的に余裕がない者に関して「個人および住宅ローンの返済、クレジットカード返済、授業を行っていない私立学校の授業支払い、水道光熱通信費の支払い、並びに個人および企業の家賃の支払い」についての 90 日間（延期可能）の猶予を定める。更に、薬品、衛生製品および家庭・オフィス用の洗浄剤についての物価統制を規定する。また、労働契約停止を利用した企業の労働者は、国からの支援を受け、猶予期間中の利率引上げは禁止され、猶予期間後における返済の再開も利息の対象とされないと定めている。

ローン猶予法についての議論によって「二つのパナマ」を観察することができる。銀行を始めはじめとして大手の企業会社は、法律に反対している。特に銀行業界は、国からの規制に抵抗感があり、各銀行は利用者の状況を確認した上で、ローン返済の猶予の妥当性を決めるべきと主張している。パナマに本部又は支店のある銀行は 60 行を超えている。その中、3 月 31 日、20 行の銀行は、4、5、6 月分のローン返済について自動的猶予、および未払いによる抵当権行使の猶予を発表した。このような自動的な猶予を利用しない銀行は、ケースバイケースで判断している。

しかし、猶予に対する利用者のクレームが増加している。特に、二人以上世帯の場合、通勤している者が一人でもいれば、猶予対象外とされているケースが多い。こうした中、メディアでもローン猶予法についての議論が続いている。特に、銀行業界と強固な関係を持つ新聞やテレビ局では、パナマの破綻を招くと主張している。これに対して、国民は水道光熱通信費猶予法とローン猶予法に署名しないコルティソ大統領を批判し、不満が高まっている

B 正常化への道

大統領制の国として、パナマにおいては、法律を發布するために、大統領の署名が必要とされる。しかし、4 月 26 日時点で、コルティソ大統領は法案についてのコメントをせず、署名もしていない。しかし、憲法第 169 条には、議会に承認された法案に対して意見・反論がある場合、大統領は 30 日間以内に議会に提出しなければならないと規定されている。30 日間が過ぎると、法案に署名し、發布する義務が生じる。また、大統領が署名と發布を懈怠する場合、議長が大統領の代わりに署名し發布することが認められている。

こうした議論が行われている中、4 月 21 日に保健省はコルティソ大統領に「正常化案」を提出した。「正常化案」の内容はまだ公開されていないが、本稿執筆の時点では、外出禁止命令の緩和について、正常化案は感染者が少ない地域から正常化を始め、段階的な経済再開を検討する、とされている。最初に、生産性の高い企

業および小売やレストランのような労働者の多い企業が中心となる可能性が高い。しかし、入国禁止命令を踏まえ、観光業界の再開は見送りとなっている(Lara 2020)。

VI おわりに

1月中旬から立案された新型コロナウイルスに対する対策の実施によって6200人の感染者の中、5182人は自宅療養、358人は入院、484人は回復している(MINSA 2020a)。医療体制の維持に専念し、外出禁止命令と検査を中心とした保健省の対策によって陽性率は約20%で安定し、日々、回復者が増えている。これについて、経済的な対策、特に国民の減収を目的とする対策の効果が明確ではない。正常化案は未公開のまま、様々な支払の猶予を受けられないパナマ国民の不安と不満が高まっている。感染が終息した後、景気回復に導き、パナマの国章に記載されているモットー「世界の福利のために」(PRO MUNDI BENEFICIO)に沿って、世界の商業中心地としての役割を果たせる態勢を維持できるよう政府に期待したい。

参考文献

- Arcia, José. 2020. “Minsa Activa Vigilancia En Aeropuerto Por Coronavirus y Pide Calma a La Población.” *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200122/minsa-activa-vigilancia-aeropuerto-coronavirus-pide-calma-poblacion>.
- Armuelles, Lourdes García. 2020a. “Aseguradoras Rechazan Regulación Estatal En Sus Coberturas Médicas.” *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200311/200312-pugna-modificacion-ley-seguros-privados>.
- . 2020b. “Gobierno Ha Desembolsado \$427 Millones Para La Crisis Del COVID-19.” *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200423/gobierno-desembolsado-427-millones-crisis-covid-19>.
- . 2020c. “Mitradel Registró 68,400 Contratos de Trabajo Suspendidos.” *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200420/tres-mil-empresas-encuentran-suspendidas>.
- ASEP. 2019. *Indicadores de Internet*. https://www.asep.gob.pa/wp-content/uploads/telecomunicaciones/estadisticas/2019/211_2019.pdf.
- Ávila, Luis. 2020. “[Coronavirus En Panamá] Lo Que Debe Saber Del Toque de Queda: A Dónde Lo Llevan, Monto de Multas y Cómo Paga.” *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/judicial/coronavirus-en-panama-lo-que-debe-saber-del-toque-de-queda-donde-lo-llevan-monto-de-multas>.
- BBC. 2019. “Los Países de América Latina Con La Velocidad de Internet Más Rápida (y La Más Lenta).” *BBC NEWS MUNDO*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50604735>.
- Berrocal, Rafael. 2020. “Hospitales Privados Aprovechan La Emergencia Del Coronavirus.” *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/hospitales-privados-aprovechan-la-emergencia-del-coronavirus-1160182>.
- Cabrera, Cristian González. 2020. “Panama’s Gender-Based Quarantine Ensnarers Trans Woman.” *HRW*.

- <https://www.hrw.org/news/2020/04/02/panamas-gender-based-quarantine-ensnares-trans-woman>.
- Cardiel, Victoria Isabel. 2018. "La ONU Cuestiona El Toque de Queda: ¿Es Panamá Un Estado de Derecho?" *La Prensa*. https://www.prensa.com/judiciales/ONU-cuestiona-toque-Panamá-Derecho_0_4943505608.html.
- Carlos H, González. 2020. "Magistrado Fábrega Deberá Atender Amparo de Garantía Presentado Contra Cuarentena Absoluta." *TVN NOTICIAS*. https://www.tvn-2.com/nacionales/judicial/Magistrado-Fabrega-garantia-presentado-cuarentena_0_5556194385.html.
- Castillo, Clarissa. 2020. "Coronavirus En Panamá: Colegios Privados No Dan Tregua, Exigen Pago Al Día." *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/coronavirus-en-panama-colegios-privados-no-dan-tregua-exigen-pago-al-dia-1159907>.
- Chacon, José. 2020a. "Aplican Multa de 100 Mil Dólares a Organizadores de Boda Celebrada En Paitilla." *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/aplican-multa-de-100-mil-dolares-organizadores-de-boda-celebrada-en-paitilla-1161390>.
- . 2020b. "Coronavirus En Panamá: El País Tiene Un Equipo de Inteligencia Artificial Para Detectar Casos de COVID-19." *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/coronavirus-en-panama-el-pais-tiene-un-equipo-de-inteligencia-artificial-para-detectar>.
- Coriat, Adelita. 2020a. "Calificadoras de Riesgo, Al Tanto de Las Decisiones Económicas de Panamá." *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200424/calificadoras-riesgo-decisiones-economicas>.
- . 2020b. "Más de 18 Mil Contratos de Trabajo Están Suspendidos." *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200408/18-mil-contratos-suspendidos>.
- . 2020c. "Tasa de Desempleo Alcanzará El 20% Cuando Culmine La Crisis Epidemiológica." *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/poligrafo/200329/200330-tasa-desempleo-alcanzara-20-culmine>.
- La Crítica. 2020. "R.O.S.A. Tiene Un Pretendiente Que Quiere Conocerla y Complementar Su Trabajo." *La Crítica*. <https://www.critica.com.pa/tech507/rosa-tiene-un-pretendiente-que-quiere-conocerla-y-complementar-su-trabajo-577365>.
- E.S. 2020. "Presidente Cortizo Concede Tercera Rebaja de Penas Ante Pandemia de Covid-19." *En Segundos*. <https://ensegundos.com.pa/2020/04/21/presidente-cortizo-concede-tercera-rebaja-de-penas-ante-pandemia-de-covid-19/>.
- Gargarella, Roberto. 2014. "Latin American Constitutionalism: Social Rights and the 'Engine Room' of the Constitution." *Dame Journal of International & Comparative Law* 4(1): 10-18.
- Guerrel, Ismael Gordón. 2020a. "Asamblea Rechaza Proyecto de Ley Que Tipificaba La Desobediencia de Aislamiento Con Prisión." *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/200428/asamblea-rechaza-proyecto-tipificaba-desobediencia-aislamiento-prision>.
- . 2020b. "Panamá Ha Invertido \$2.5 Millones En Tema de Coronavirus." *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200227/panama-invertido-2-5-millones-tema-coronavirus>.
- Hernández, Katuska. 2020. "Pacientes En 'Hoteles Hospitales' Deben Permanecer Al Menos Un Mes En Cuarentena." *La Prensa*. <https://www.prensa.com/salud-ciencia/pacientes-en-hoteles-hospitales-deben-permanecer-al-menos-un-mes-en-cuarentena/>.
- INEC. "XI Censo de Población y VII de Vivienda de Panamá: Año 2010." *INEC*. <https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=LP2010>.
- Jaramillo, Ohigginis Arcia. 2020a. "CSS Admite Que Reservas de Pensiones Se Utilizan Desde Hace Dos Años." *La Prensa*. <https://www.prensa.com/economia/css-admite-que-reservas-de-pensiones-se-utilizan>.

- desde-hace-dos-anos/.
- . 2020b. “Ministerio Público Abre Caso Por Ventiladores; El Proveedor Retira Su Oferta.” *La Prensa*. <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/mp-abre-caso-por-ventiladores-el-proveedor-retira-su-oferta/>.
- Lara, Karol Elizabeth. 2020. “¿Qué Actividades Se Reanudarán Primero Según El Borrador de Flexibilización de La Cuarentena?” *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/que-actividades-se-reanudarán-primer-según-el-borrador-de-flexibilización-de-la-cuarentena>.
- López, Eliana Morales Gil Miguel. 2020. “Más de 11 Mil Arrestos Por Violar La Cuarentena.” *La Prensa*. <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/mas-de-11-mil-arrestos-por-violar-la-cuarentena/>.
- MEDUCA. 2020a. *Estadística Educativa*. <http://www.meduca.gob.pa/direccion-plane/estadisticas>.
- . 2020b. “Más de 150 Escuelas Oficiales Imparten Clases Virtuales a Sus Estudiantes.” *MEDUCA*. <http://www.meduca.gob.pa/node/3474>.
- . 2020c. “Meduca Sigue Recibiendo Solicitudes de Escuelas Particulares Para Ofrecer Clases Virtuales.” *MEDUCA*. <http://www.meduca.gob.pa/node/3472>.
- MINSA. 2020a. “Casos de Coronavirus COVID-19 En Panamá.” *Casos de Coronavirus COVID-19 en Panamá*. <http://minsa.gob.pa/coronavirus-covid19>.
- . 2020b. *Plan de Acción Ante Un Brote o Epidemia de COVID-19 En El Territorio Nacional*. http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/plan_operativo_para_la_contencion_del_covid-19_v12.pdf.
- . 2020c. *Plan Operativo Nacional Del Sistema de Salud Para La Prevención y Control Del Nuevo Coronavirus -(2019-NCoV) Enero - 2020*. http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/plan_coronavirus_0.pdf.
- . 2020d. “R.O.S.A Funciona de Manera Exitosa.” <http://www.minsa.gob.pa/noticia/rosa-funciona-de-manera-exitosa>.
- ONU. 2018. “Education Index.” *Human Development Reports*. <http://hdr.undp.org/en/indicators/103706>.
- . 2020. “Panamá va Un Paso Por Delante En La Respuesta Al Coronavirus.” <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471462>.
- OPS. 2020. “Inteligencia Artificial, La Herramienta de Panamá Para Contener El COVID-19.” *OPS*. https://www.paho.org/pan/index.php?option=com_content&view=article&id=1355:inteligencia-artificial-la-herramienta-de-panama-para-contener-el-covid-19&Itemid=442.
- OWD. 2020. “To Understand the Global Pandemic, We Need Global Testing - the Our World in Data COVID-19 Testing Dataset.” *OWD*. <https://ourworldindata.org/covid-testing>.
- P.A. 2020a. “Carnavales Podrían Dejar Una Derrama Económica de \$300 Millones.” *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/carnavales-podrian-dejar-una-derrama-economica-de-300-millones-1157100>.
- . 2020b. “Coronavirus En Panamá: Clases Podrían Reiniciarse Entre Julio y Agosto, y Se Extenderán Hasta Después de Navidad.” *El Panamá América*.
- . 2020c. “Estudiantes Becados Provenientes de China Son Trasladados de Pacora, Tras Temor de La Población Al Coronavirus.” *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/estudiantes-becados-provenientes-de-china-son-trasladados-de-pacora-tras-temor-de-la>.
- . 2020d. “Metro de Panamá Instala Cámaras Térmicas Que Miden Temperatura a Usuarios.” *El Panamá*

- América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/metro-de-panama-instala-camaras-termicas-que-miden-temperatura-usuarios-1161790>.
- Pinilla, José González. 2020. “Presidente Confirma El Primer Caso de Coronavirus En Panamá.” *La Prensa*. <https://www.prensa.com/sociedad/ministra-de-salud-confirman-el-primer-caso-de-coronavirus-en-panama/>.
- R. I. N. 2020. “AES Panamá Condonación de Cuenta Eléctrica Del Complejo Hospitalario de La CSS.” *Revista Inversiones & Negocios*. <https://www.revistainversionesynegocios.com/2020/04/23/aes-panama-condonacion-cuenta-electrica-del-complejo-hospitalario-de-la-css/>.
- Samaniego, Aleida. 2020. “Ingresos de La CSS, Afectados Por Pandemia: Lau Cortés.” *La Prensa*. <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/ingresos-de-la-css-afectados-por-pandemia-lau-cortes/>.
- Serracin, Yuliza. 2020. “CSS Suspende Cirugías Electivas Para Evitar Propagación Del Coronavirus.” *En Segundos*. <https://ensegundos.com.pa/2020/03/10/css-suspende-cirugias-electivas-para-evitar-propagacion-del-coronavirus/>.
- SERTV. 2020. “Gobierno Culmina La Construcción Del Hospital Integrado Panamá Solidario.” *SERTV*. <https://sertv.gob.pa/gobierno-culmina-la-construccion-del-hospital-integrado-panama-solidario/>.
- Telemetro. 2020. “Cortizo Da Hasta El Viernes a Funcionarios Que Aceptaron Bonos Para Que Donen 20% de Sus Salarios.” <https://www.telemetro.com/nacionales/2020/04/23/cortizo-da-hasta-el-viernes-a-funcionarios-que-aceptaron-bonos-para-que-donen-20-de-sus-salarios/2796654.html>.
- Testa, Marlene. 2020. “Contraloría Recalca Que Compra Millonaria de Gel Alcoholado Viola Parámetros.” *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200428/contraloria-recalca-compra-millonaria-gel-alcoholado-viola-parametros>.
- TVN. 2020. “La UTP Prevé Fabricar 100 Prototipos de Humificadores Para Pacientes de COVID-19.” *TVN NOTICIAS*. https://www.tvn-2.com/nacionales/Coronavirus-en-Panamá-Ministra-Turner-UTP-Gobierno-COVID-19_0_5550194956.html.
- Valdes, Yessika. 2020. “Gobierno Hará Los Primeros Pagos Del Bono Solidario Esta Semana Utilizando La Cédula.” *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/gobierno-hara-los-primeros-pagos-del-bono-solidario-esta-semana-utilizando-la-cedula>.