

特集

新型コロナと闘う

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は全世界に広がり、感染者 462 万 6632 人、死者 31 万 1363 人を数える（5 月 18 日現在）。ウイルスは公衆衛生や医療の虚を突いただけでなく、都市問題や社会的格差、政治体制、経済活動の矛盾、ひいては集中とグローバル化で価値を生んできた近現代の人類の歴史に、容赦なく刃を突きつけた。ウイルスとの闘いはどうなるのか、いま、世界で何が起き、どんな影響をもたらしているか。

保護具を着用して、感染ゾーンに入る医師。いま、このような光景が世界中で展開されている（ロイター／アフロ）



新型コロナウイルスで岐路に立つ 国際保健協力

一世紀以上の歴史を持つ感染症への国際協力態勢。トランプ政権は公然とWHOに反旗を翻すが、果たして世界はそれで、感染症に立ち向かえるか。国際協力の歴史を振り返り、WHOのあり方も問い直すことで喫緊の危機を克服すべきだ。



記者会見するWHOのテドロス事務局長。感染防止の観点から会見も遠隔で行われている（提供：Christopher Black／WHO／ライター／アフロ）

東京都立大学教授 詫摩佳代

たくま かよ 二〇二〇年東京大学大学院総合文化研究科博士課程単位取得退学。博士（学術）。東京大学東洋文化研究所助教、関西外国語大学外国語学部専任講師などを経て現職。著書に『国際政治のなかの国際保健事業』『人類と病』など。

国境を越える感染症には国境を越える協力が不可欠だ。二〇〇三年SARSの時には米中の協力が見られたし、〇九年H1N1インフルエンザの時には世界保健機関（W

H〇）とアメリカの緊密な連携が見られた。一四年西アフリカでエボラ出血熱が流行した際には、アメリカのリーダーシップに刺激された各国の連携が際立った。アメリカ

やフランスなどが軍展開を含む支援を展開、国連ではハイレベル会合が開催された。エボラ出血熱はアフリカだけにとどまらない国際社会の平和と安全に関する問題だとし、国連エボラ緊急対応ミッションが設立された。

他方で新型コロナウイルスをめぐっては、アメリカのトランプ大統領がWHOへの拠出金を停止すると発表。テドロス事務局長の辞任を求めるインターネット上の署名運動が行われ、賛同者が五月一日までに一〇二万人を超えた。WHOを中心とする保健協力の枠組みは今、設立後最大ともいえる危機に直面しているのである。本稿では新型コロナウイルス感染症が国際保健協力に及ぼすインパクトを読み解き、今後のあるべき協力のあり方や課題について論じていきたい。

一世紀以上の歴史を持つ国際保健協力

感染症をめぐる国際協力の始まりは一九世紀に遡る。コレラが大流行するヨーロッパで、近隣諸国がそれぞれの国内情報を共有し、入国する人や船に対して共通の検疫制度を確立する必要性が認識された。こうして一九〇三年に成立した史上初の国際衛生協定では、コレラとペスト（一二年に黄熱病が付け加えられる）に関する通知義務や検疫法

などが定められた。第一次世界大戦時にスペイン風邪やペストなどが流行すると、既存の枠組みをより強固なものにしようという機運が高まり、国際連盟の下には感染症情報を集約・分配する組織が設立され、また感染症を予防するための取り組みも展開された。アメリカは国際連盟に加盟しなかったが、非公式な形で保健協力に関与し、第二次世界大戦中も国際連盟保健機関と協力しつつ、連合国陣営の感染症管理に尽力した。その経験からWHO設立を主導することになったのである。

妥協の産物でもあるWHO

ただしWHO設立に際しては、米ソを含む多くの国が、WHOが強い権限を有し、幅広い事業を手がける案に難色を示した。自国の裁量が制限されることを恐れたからだ。「保健協力を調整する国際組織は必要だが、主権国家としての裁量は狭められたくない」。このような思いの妥協の産物として生み出されたのがWHOである。結局WHOとは、保健協力に関する世界政府なるものではない。世界の専門的知見を結集し、保健協力の情報センターとして機能しつつ、各国に必要な指針を与え、連携を促し、必要な支援を調整する組織である。いずれの機能も強制力を持つも

のではなく、加盟国の自発的な協力があつて初めて円滑に機能しうる。このような限界は国際政治の特質を反映したものであり、設立当初から埋め込まれたものである。

米ソのリーダーシップに支えられた天然痘の根絶

しかし、加盟国の協力があつて初めて有効に機能するという特質は皮肉にも、米ソという二大覇権国が存在していた冷戦期に活かされることとなった。一九五〇年代マリリア根絶事業を主導していたアメリカに対抗して、ソ連が天然痘根絶事業を提案したが、六〇年代に入るとアメリカはベトナム戦争で失墜した国際的信頼を回復すべく、天然痘根絶事業に意欲を見せ、結果的に米ソを中心とする各国からワクチンと資金が提供され、WHOのもとで根絶キャンペーンが展開された。ポリオに関しても米ソの協力のもと、安価で手軽な経口生ポリオワクチンが開発され、その抑制に大きく貢献した。米ソは政治的に対立しつつも、各陣営内で感染症を抑制し、影響力を拡大するという、いわば共通の目的を有していたために、結果的に感染症をめぐって協力することとなったのだ。天然痘根絶とポリオの抑制は幸運にも、米ソのリーダーシップに支えられて成し遂げられたものであった。

グローバル化時代の感染症の特徴

冷戦終結後、グローバル化がますます進展する中で、国際社会における感染症の位置づけも変化してきた。グローバル化時代の感染症の特徴とは、一地域で発生する感染症が世界各地にまたたく間に広がり、経済、産業、安全保障などに多面的にインパクトを与えるということである。そのため各国の保健大臣ではなく、首脳が直接対応に当たり、結果的に感染症対応がきわめて政治的なものになるという特徴がある。

フランスのマクロン大統領は三月一六日「これは戦争だ」と連呼しながら国民に一致団結を求めたし、アメリカのトランプ大統領も戦時大統領をアピールしている。中国の習近平国家主席も、指揮に当たる様子を内外にアピールしている。これら指導者の動きに国際政治が反映されるのである。アメリカはあらゆる国際的な場面を利用して、もともと仲が悪かった中国の責任を追及、非難している。コロナとは直接に関係のない、紛争の停戦を求める安保理決議についても米中対立が反映され、採択されずにいる。このことは感染症がもはや公衆衛生という閉じられた領域における課題ではなく、政治、経済、平和の維持など幅広い

分野に影響を及ぼすグローバルな課題であることを示している。

コロナで表面化した保健協力の問題点

感染症の特徴が変化すれば、協力の枠組みもその変化に即して変わることが求められる。新型コロナウイルスをめぐっては、既存の保健協力枠組みの問題点が次々と明らかとなっている。

その第一の問題点とは、加盟国と国際機関のコミュニケーションに関するものである。上述の通り、国際機関の活動とは、加盟国の積極的な協力があって初めて円滑に機能しうる。感染症対応をより強靱なものにしていくには、国際保健規則で定められたサーベイランスや水際対策、WHOへの報告の義務などの、各国の義務を適切に果たせる能力を高めることが求められる。二〇〇九年のH1N1インフルエンザに際しては、国際保健規則に則ったアメリカの素早い行動が封じ込めに貢献した。アメリカで人から人への感染が確認された〇九年四月一日、アメリカは状況を即座にWHOに報告、その一〇日後の二五日にWHOは「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」を宣言した。前日の二四日、アメリカはウイルスの遺伝子配列を

国際的なインフルエンザ・データベースに公開、それに基づきワクチンの研究開発が進められた。

結果的に〇九年春からの一年間、アメリカでは約六〇〇〇万人が感染、約一万二〇〇〇人の死者を出したが、これは季節性インフルエンザとあまり変わらないとしてWHOの「過剰反応」が批判される一幕もあった。しかし保健協力の目的が感染の広がりを抑え、治療やワクチンの開発を進めて死者を最小限に抑えることだとすれば、WHOとアメリカの緊密な連携のもと、うまく対処された事例であったといえる。

しかし、すべての国がアメリカのように対応できるわけではない。そもそも自国内で感染症の発生を正確に探知できない国もあれば、探知していても適切に報告しない国もある。実際、中国を含め世界の約七割の国がそのような能力を欠いているとされる。中国では昨年十一月頃から感染が確認されていたという情報もあるが、中国がWHOに報告したのは二月三日であった。次なる感染症に適切に備えるには、各国の対応能力の強化が急務なのである。

現状では、国際保健規則に記された義務を果たせずとも罰則はなく、各国から自発的に出される情報に依拠している状況である。このような現状にオーストラリアが疑問を

呈し、WHOに発生国の同意なく当該国に立ち入り、感染症の流行状況について調査できる権限を与えようという改革案を提示している。この提案に中国は猛反発しているが、アメリカは支持しており、今後何らかの強制的な措置が設けられる可能性が高いだろう。

加盟国の対応能力に加え、WHOの情報収集能力の改善も急務である。国際保健規則のもとでWHOは、国家以外の非公式の情報源からも感染症情報を得ることができるとしているが、今回、台湾がWHOに送ったとされる情報がいま活用されなかったという反省があるからだ。

保健協力の第二の課題は、世界規模の感染症に対応するための枠組みの構築である。グローバル化時代の感染症ではその影響が世界経済や政治に大規模に影響を及ぼすため、WHOの手に負えない事態が目立つ。エイズについては国連合同エイズ計画(UNAIDS)という新たな組織が作られ、エボラ出血熱の時には国連エボラ緊急対応ミッションという暫定組織が設立された。大規模な感染症に対しては、恒常的に財政不足に悩まされるWHOが単独で対処するには荷が重すぎる感もある。WHOという機軸を残しつつも、世界規模の危機に立ち向かうための、多様なアクターとの連携体制の確立も急務となろう。

国際協調を蘇生させる二つの要素

以上のような改革と並行して、国際協力のもと、目下の流行を終息させるといふ大きな課題が立ちはだかつている。今年五月一〇日現在、ピークを越えた欧米諸国が経済再開へ動き始めている一方、アフリカを中心とする途上国では感染者が急増している。第二波、第三波も懸念される中、それぞれが自国の状況を改善することと並んで、国際協力のもと世界全体の状況改善に努めなければならない。米中の対立が今後も継続していると予想される中、国際協調は可能なのだろうか？ その鍵を握る要素について最後に考えてみたい。

協調の可能性を握る第一の要素は、国際機関の側にある。WHOには信頼回復と、米中両国をうまく手なずける努力が求められるだろう。トランプ政権のWHO批判は、政治的に対立する中国への批判と、世論による政権批判をかわす二つの狙いが含まれている。対する中国はWHOとの蜜月をアピールすることで、アメリカに対抗する狙いがある。現在のWHOは完全に米中の対立の場と化してしまっているのである。

WHOの運営が国家間対立に振り回されるという事態は

今に始まった問題ではない。設立時からすでに米ソの対立は見られていたし、冷戦期にも世界保健総会で米ソが火花を散らすことはあった。それでも、WHOが米ソそれぞれに細やかな配慮を行うことで、双方の協力を引き出しつつ、天然痘やポリオ撲滅に向けた事業が成就した。しかし、現在のテドロス事務局長がこれだけ国際的な信頼を失えば、続投は難しいだろう。組織としての信頼を回復するためにも新しい事務局長の登場が待たれるところである。後任の事務局長選挙では、米中がそれぞれ候補者を出すであろうが、両国から距離をとった人物が事務局長に就任することが望ましい。事務局長の権限は強くないだけに、その人望と信頼に支えられたリーダーシップが、保健協力を支える上で要となるからだ。

協調の可能性を握る第二の要素は、国際社会の努力である。上述の通り、今後さまざまな保健協力の改革が行われるであろうが、改革は次のパンデミックに備えるという普遍的目標のために行われるべきであって、アメリカの利己的な目的が前面に出ないようにバランスをとることが求められる。また、保健協力をめぐる米中対立が続く中でも、必要な事業を肅々と遂行するためには、加盟国によるWHOへの持続的なサポートが不可欠である。その際、鍵となる

のがフランスや日本などの役割である。フランスのマクロン大統領は四月半ばに国際機関やパートナーシップ、財団の関係者らを招いてビデオ会議を開催、新型コロナウイルスの治療法やワクチンの開発、世界各地への迅速な供給について官民の連携を確認した。五月初旬にはEU主催の首脳会議で、米ロなど一部を除く国々の首脳がワクチンと治療法の開発のためのファンドの設立に合意、またWHOを中心とする多国間枠組みの重要性も確認した。同時期に、WHOと欧州投資銀行は感染が広がっているアフリカへの支援について新たなパートナーシップを発表し、アメリカがWHOへの資金拠出を凍結する中、ヨーロッパ諸国が多国間保健協力枠組みの重要な担い手となっていることを世界に印象づけた。

長い時間をかけて築かれてきた保健協力の枠組みは、危機の最中でも、まだ機能しうることを示している。これらの国々が一丸となり、感染の終息やワクチン・治療法の開発に当たり、望ましくは米ロなどもこの枠組みに引き入れることができれば、十分未来は明るい。多様なアクターの利害関係を一つの目標——感染症から人類を守る——に向けすり合わせるための連携の強化とそのための知恵が今、求められている。●