コロナ危機における「移動の自由」と水際対策

新型コロナの感染拡大は、グローバル化と不可分な「人の移動」に試練を突きつけた。もはや「鎖国」は不可能な時代、適切なリスク評価に基づく機動的な国境管理が必要だ。

アジア・パシフィック・イニシアティブ主任研究員
相良祥之
さがら　よしゆき　国連・外務省・民間企業勤務を経て二〇一〇年から現職。研究分野は国際公共政策、健康危機管理、経済安全保障、国際紛争。東京大学公共政策大学院修了。著作に『新型コロナ対応・民間臨時調査会調査・検証報告書』（共著）など。

新型コロナ感染症は、無症状や発症前の感染者からもステルスで他の人に感染する。その拡大を防ぐため、各国は人の「移動の自由」を制限してきた。はじまりは武漢のロックダウンだった。東アジアや欧米諸国は、感染流行地域からの渡航制限に踏み切った。新型コロナのアウトブレイクから二年。世界各国で、国内ではロックダウン、国境では厳格な渡航制限という「移動の自由」を制限する施策が続いてきた。二〇二一年は世界中でワクチン接種が進展し、人の移動を緩和する動きが広がったが、オミクロン株という脅威の出現により各国は再び入国規制に踏み切った。二二年も「移動の自由」への制限は続くのだろうか。

岸田文雄首相は一一月二九日、外国人の入国について全世界を対象に禁止、日本人などについても、オミクロン株が検出された国からの入国者には、出発国のリスクに応じて検疫所が指定する施設での隔離措置を実施すると発表した。世論はこれを、機動的な対応として評価した。他方で、留学生をリモートで受け入れてきた大学など研究機関、ビジネス往来や技能実習生の受け入れに再び制約がかかった経済界、そして年末年始の帰国を心待ちにしていた海外滞在者からは、一斉に批判の声が上がった。日本政府の水際対策は、これまでも国内での評価が真っ二つに分かれており、分断は構造化している。

「水際対策」とは何か

もともと「水際対策」というのは感染症対策における正式な呼称ではなく、通称でしかなかった。コロナ対策では

五月雨式に措置を積み重ねてきたこともあり、「水際対策」の輪郭を正確にとらえることは極めて難しい。いわゆる水際対策は、感染症危機管理においては一般的に国境管理（border control）もしくは渡航措置（travel measures）として実施される施策である。その狙いは、海外で流行する新興・再興感染症の国内への流入をできるだけ防ぎ、国内流行を遅らせ、体制整備のため時間を稼ぐことにある。日本のコロナ対策においては、入国制限（上陸拒否）、渡航中止勧告、検疫の強化（検査や停留等）、入国後の行動管理（健康観察）、査証の制限などの措置を総称して水際対策と呼ばれている。

水際対策が有効なのは、国内と国外で感染症の流行状況に差がある場合である。感染症の流行の度合いを食塩水の濃度に例えれば、濃い食塩水が、薄い食塩水もしくは真水に入ってこないよう防ぐものである。それゆえ、感染拡大の状況が同程度の国々の間では、水際対策は意味を失う。感染拡大の状況が近い――すなわち感染がすでに広く流行してしまった――アメリカとヨーロッパの間で人の往来を再開しやすいのは、このためである。同じ理由により、欧米諸国は当初、オミクロン株が出現した南部アフリカ諸国からの入国を制限していたが、その後、制限を解除した。南アフリカが各国に対し渡航制限が不当だと指摘していたことに加え、欧米各国でオミクロン株の感染爆発が起きてしまい、水際対策を続ける合理性を失ったためである。しかし、新型コロナが市中で蔓延している欧米と、感染流行の程度が桁違いに低い東アジアとの間で、感染対策のために国境管理を続けることには一定の合理性がある。主要国の流行状況を比較するため、人口一〇〇万人当たりのコロナによる累積の死者数を見てみよう（二二年一月九日時点）。G7で多い方から順に米国二五一六人、イタリア二三〇三人、英国二二〇三人、フランス一八六一人、ドイツ一三五九人、カナダ八〇九人と続いて、日本は一四六人である。G7平均が一八二二人なので、日本はその一〇分の一未満の水準で踏みとどまっている。

日本はこれまで、苦戦しながらも綱渡りの水際対策を続けてきた。二〇二〇年三月には渡航制限や検疫強化の遅れにより、欧州からの感染流入を食い止められなかった（『コロナ民間臨調報告書』第九章「国境管理」）。当時、検疫の検査対象は発熱など症状がある人に限られ、無症候感染者は検疫をすり抜け国内に流入してしまった。その反省から、二〇年一二月にイギリス政府が変異株（アルファ株）を公表した際、日本政府はわずか一週間で原則として全ての国・

地域からの新規入国を一時停止し、検疫を強化した。その後、東京オリンピック・パラリンピック競技大会（東京大会）では、選手および大会関係者に対しワクチン接種を奨励するとともに出発前の検査陰性証明を求め、入国後も原則として毎日、検査を実施した。開催前は随分と心配されたが、結果的に無観客開催となったこともあり「バブル方式」は有効に機能した。少なくとも選手村や五輪会場の「バブル」の中でクラスターは発生しなかった。また東京など開催都市でオリパラを起点にした二次感染、三次感染が広がった事実も認められていない。こうした東京大会の成果と教訓に基づき、中国は北京冬季五輪に向け準備を進めている。

オミクロン株対応の評価

岸田政権のオミクロン株対応では、初動から厳しい水際対策が実施された。一年前のアルファ株対応と異なるのは、変異株が検出された国・地域からの入国者を自主隔離ではなく検疫所が指定する宿泊施設に待機（停留）させたこと、そして、オミクロン株感染者と同じ機内の乗客、全員を濃厚接触者とみなし停留対象にしたことである。飛行機の機内は換気がよく、また座席が壁になるため、フライト中に感染する可能性は低いと考えられてきた。国際線であれば原則として、感染者の前後二列以内の搭乗者が濃厚接触者とみなされていた。しかしオミクロン株感染者については、それがエコノミークラスの乗客であっても、ビジネスクラスの乗客も濃厚接触者とみなし、停留させた。

その結果、検疫のオペレーションは想像を絶するものになった。検疫官は待機をためらう入国者の説得に追われ、ホテルとバスの確保に奔走した。以前から国会でも停留対象者を拡大する議論はあったが、成田空港や羽田空港などの周辺に宿泊施設を確保することがボトルネックであり、現実的な施策ではなかった。オミクロン株対応のため十分な部屋数を確保することが難しいのは、最初から明らかであった。結局、検疫だけでは手が回らず、保健所も動員し、東京から離れた都市の宿泊施設や、東京都が軽症者向けに確保していた宿泊療養施設もかき集めて対応した。

結果的に、検疫や保健所など現場の努力もあり、オミクロン株の市中感染まで一ヵ月の時間を稼ぐことができた。他のG7諸国をはじめ世界各国でオミクロン株による感染爆発が生じたことを考えれば、水際対策としての成果は一定程度はあったと考えられる。年明けからオミクロン株が国内でも猛威を振るい始めた。これまで自治体で整備を進めてきた医療提供体制や飲める治療薬などの備えを、実際

に稼働させられるか、これから正念場を迎える。

リスク評価に応じた機動的な強化と緩和

振り返れば二〇二〇年六月、安倍首相（当時）は記者会見において「グローバル化がこれほどまでに深化した世界にあって、現在の鎖国状態を続けることは、経済社会に甚大な影響をもたらす。……とりわけ、島国の貿易立国、日本にとっては、致命的であります」と述べ、国際的な人の往来を再開することの重要性を強調した。その後、感染状況が落ち着いていたベトナム、台湾、豪州、シンガポールなどと双方向の往来を可能にするビジネストラックおよびレジデンストラックが実施された。しかし第三波により二一年一月以降に一時停止され、その状況が続いている。

オミクロン株対応では、二一年一一月三〇日から連日、官邸で松野博一官房長官の下、オミクロン株への対応に関するタスクフォースが開催された。これにより水際の状況が官邸に集約されるとともに、待機期間の短縮など、機動的な方針転換が可能になった。

今後もオミクロン株の適切なリスク評価に応じて、どこまで「移動の自由」を制限すべきか、その強化と緩和の両面において、機動的に対応すべきである。感染制御は重要だが、留学生や技能実習生の受け入れ、ビジネス往来の再開は日本の成長のために不可欠である。デジタル庁の目玉案件として国際規格に準拠したワクチン接種証明アプリも社会実装された。オミクロン株の状況次第だが、レジデンストラックとビジネストラックの再起動は一案であろう。「移動の自由」の制限は、諸刃の剣であることを忘れてはならない。コロナ対応でゲームチェンジャーとなったｍＲＮＡワクチンは、民主主義国が「移動の自由」を尊重してきたからこそ社会実装できたといっても過言ではない。ｍＲＮＡワクチンを米ファイザーとともに上市した独ビオンテックの共同創業者であるウール・シャヒンとオズレム・テュレジは、いずれもトルコからの移民二世である。ｍＲＮＡワクチンの基盤技術を開発したビオンテック上級副社長のカタリン・カリコはハンガリー出身で、冷戦期に米国そしてドイツに移住した。ファイザー社ＣＥＯのアルバート・ブーラはギリシャ出身である。先端研究のイノベーションに国境はない。

今年中にコロナが収束するか見通すことは難しい。それでも、「自由で開かれたインド太平洋」を主導すべき日本が、国境管理という難問に向き合い続けなければいけないことだけは、間違いなさそうである。●