

感染症と国際法

村瀬 信也

Murase Shinya

2020年3月のある朝、私は天から啓示を受けたような感覚（単なる錯覚だったかも！）で、感染症に関する早急な「国際立法」が必要ではないか、と思い立った。今やらなければ、時機を逸してしまう、という強い切迫感に追い立てられていた⁽¹⁾。その日のうちに7ページほどの短い提案書を書き上げ、国際法委員会（ILC）に送った。しかし、ILCの反応は鈍かった。そこで、万国国際法学会（IDI）に同様の提案をしたところ、こちらは直ちに動いて、「感染症と国際法」に関する第12委員会が設置され、私はその報告者に指名された。

IDIは、多分に19世紀的な学会で「老人ホーム」のような存在でしかない。それにもかかわらず、この古びた学会が、人類の直面する新たな国際立法について、一定の役割を果たすことができるならば、愉快と言うほかない。IDIで作った条文草案を基礎に、将来、国際連合総会に条約化が提案されるということが、ひょっとしたら起こるかもしれない。その後の半年間、私は報告書の執筆に没頭し、毎月、15人の委員会メンバーに部分的な報告書を送った。9月までにそれを統一して100ページほどの報告書がまとまった。委員の間で、改訂に改訂を重ね、完成した報告書を12月末に提出した。2021年8月に北京で開かれるIDI総会で、17カ条の条文草案が採択されることを願っている⁽²⁾。

時期を同じくして、ハーグ国際法アカデミーは「感染症と国際法」に関するオンライン研究センターを設置し、私ともう1人の若い国際保健法の専門家がディレクターに指名された。センターに参加する若手研究者を募集したところ、数週間のうちに世界中から170名以上の応募があり、期日を前倒して締め切った（残念ながら、日本からの応募はゼロ）。そのなかから、35名の優秀な研究者を選考し、オンラインの論文指導を行ってきた。IDIが静かな「老人ホーム」なら、ハーグ・アカデミーはさしずめ、騒がしい「青年サマーキャンプ」の様相である。現在センターでは、それぞれ担当のテーマについて、各自、論文執筆中で、2021年8月には大部の共同研究書が出版される予定である⁽³⁾。

*

国際法学は、戦争の規制については、当初からこれを中心課題としてきたが、感染

症に対しては、これまでほとんど関心を払ってこなかった。犠牲者の数から言えば、感染症で亡くなった人の数は、戦争での死者数をはるかに凌駕する。戦争の場合は、死者の多くが若者で、しかも残忍な方法で殺戮されるのだから注目度も高いが、感染症の場合には、主に私のような後期高齢者が順次静かに息を引き取り、少し早めの死期を迎えたくらいにしか受け取られないから、あまり注目されなかったのかもしれない。戦争と異なり「敵」の姿が見えないことも、感染症の犠牲が国際法で可視化されてこなかった理由であろう。

こうして、感染症は国際法のメインストリーム（主流）からは、永く看過されてきた。感染症の問題を扱った国際法の教科書は皆無で、条約集にもそれに関連する条約は掲載されていない。もっとも、感染症が猛威をふるった直後は、国際法学者の間でも、感染症の研究を行なうべきだという声上がることはあった⁽⁴⁾。しかし、騒ぎが過ぎ去ってしまうと、それは簡単に忘れ去られてしまう。その繰り返しだった。

私たちは、この1年、感染症が既存の国際法の世界観や枠組みに対し、根底的な挑戦を投げかけていることを、強く認識させられてきた。新型コロナウイルス感染症（COVID-19）対応の過程で、さまざまな「逆説的」状況を目の当たりにすることになった。人権の尊重が人命の喪失を拡大し、経済活動の拡大が経済の破綻をもたらし、主権が強化されるほど国家は弱体化し、国際的連帯と協力が声高に叫ばれるに反比例して各国間の分断が一挙に進む、など国際生活の多くの局面で、突然、人類は、想定とは真逆の現象に直面することになったのである⁽⁵⁾。

*

感染症は、国際法学における課題設定に、一定の変容を迫るものと思われる。近代国際法学は、17世紀グロチウスの『戦争と平和の法』以来、主権の究極的な発現としての「戦争」（武力の行使）とその規制を中心的課題として設定してきた。現代国際法の中核をなす国連憲章も、その前文劈頭で「言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救う」ことがその目的と謳われている。しかし、今般のCOVID-19は、感染症が真正面から位置づけられることを国際法学に要請していると言えよう。

人類の歴史は感染症との戦いの歴史でもあった。記録に残る最初の感染症は「アテネの疫病」（Plague of Athens, BC 429—426年）で、10万人の犠牲者が出たとされるが、これは当時のアテネ市民総数の3分の1に当たる。英雄ペリクレスも犠牲となった。シシリーへ派遣した数万のアテネ遠征軍がスパルタ軍に全滅させられたが、それでもその損害は疫病による死者の4分の1程度である。進撃してきたスパルタ軍も、アテネ国内の疫病の蔓延を知って、自軍を疫病から守る手立てがないため、攻撃を諦めたようだ、ツキディデスはその著『歴史』（ペロポネソス戦争史）⁽⁶⁾のなかで示唆している。「ツキディデスの罫」の最初の事例が、実は感染症で始まり感染症で終結して

いたこと、そしてすでにこのとき、感染症への対応が軍事よりも優先していたことを、まずもって押さえておく必要がある。

中世にはペストが流行し、近世にはコレラが蔓延、時には、何百万人、何千万人の命を奪ってきた。20世紀に入り、第1次世界大戦中の1918年から1920年には「スペイン風邪」が世界中に広がり、実に5000万人ないし1億人が犠牲となった。第1次世界大戦における戦争犠牲者の数は軍人・民間人合わせて3700万人と言われるが、スペイン風邪の犠牲者はその数倍に上る。

もともと、現代の感染症対応には戦争と似た側面がある。世界保健機関（WHO）がその基本文書である「国際保健規則」（IHR 2005）を根拠にその対応に当たるが、感染国からの通報を受けるとWHOは「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」（PHEIC: Public Health Emergency of International Concern）を宣言する。いわば「宣戦布告」である。COVID-19の場合のように、これが遅れると、被害が一挙に世界中に拡大することになる⁽⁷⁾。あたかも「戦争犯罪」のごとく、感染発生国の国家責任や、WHOの国際組織としての責任が追及されることも考えられよう。人類がその撲滅に成功した感染症は、唯一、天然痘だけ（1980年）であり、いわば恒久的な「平和条約」が結ばれた例である。その他のいくつかの感染症については、収束が宣言され「休戦」が成立しているが、エイズウイルス／後天性免疫不全症候群（HIV/AIDS）のように、いまだ収束せず、「低水準戦闘状態」が続いている感染症もある。

国際法の役割が、人類の脅威を排除するというのであれば、今後は、戦争に代わって、感染症とその関連法分野が、かなり中枢的な位置を占めることになるのではないだろうか。

仮にそうだとすると、国際法の従来体系も、その修正を余儀なくされよう。これまでの国際法学は、戦争・武力の規制を中心とした「共存の国際法」が第1次的に重要な分野であるとされ、人権、環境、経済、文化といった分野は「協力の国際法」として、いわば第2次的な位置しか認められてこなかった。しかし新たな国際法の体系のもとでは、感染症への対応を考慮して、重要項目の「入れ替え」が不可欠となるだけでなく、国際法各分野の相互連関（interrelationship）が、極めて重要となろう⁽⁸⁾。

- (1) そのとき想起したのは、国連憲章を起草するために1944年のダンバートン・オークス、1945年のサンフランシスコの会議に参加した人々のことであった。彼らの間には、その仕事を、戦争が終結するまでに何とか終わらせなければならない、という共通の切迫感があった。戦争が終わり平和な世の中になれば、新たな平和機構を作ろうという気分も萎んでしまう。ルイス・ソーン（1914—2006年）教授もそうした起草者の1人だった。私は1970年代中頃、ハーバード・ロー・スクールに滞在中、同教授の国連法セミナーを聴講したが、「51条の自衛権？ あ、それも私が起草した条項だよ」と学生たちを笑わせながら、憲章起草会議の切迫した雰囲気をよく伝えていた。

- (2) <https://www.idi-iil.org/en/commissions/>.
- (3) https://www.hagueacademy.nl/publications/?p_type=centre.
- (4) たとえば、世界的に流行した2009年のインフルエンザの後、筆者が理事を務めていたハーグ国際法アカデミーの理事会で、感染症の研究を行なうべきだとの意見が出され、特に反対もなかったが、これを強く支持する意見もないまま、立ち消えとなったという例がある。
- (5) Peter Danchin, et al., “The Pandemic Paradox in International Law,” *American Journal of International Law*, Vol. 114, Issue 4, 2020, pp. 598f.
- (6) Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, Vol. 2, Harvard University Press, 1920, pp. 47–54. トゥーキュディデース (久保正彰訳) 『戦史』(全3巻)、岩波書店、1966年。ツキディデース自身も感染したが、彼は生還し、この名著を世に遺すことができた。覇権国(スパルタ)と新興国(アテネ)との対立と抗争が、現代の米国と中国の関係などに置き換えられて「ツキディデースの罨」と言われる。
- (7) 2019年12月31日の段階で台湾当局は中国・武漢の病院における「不自然な」動向についてWHOに通報しているが、WHOはこれを無視した。WHOは非政府組織(NGO)からも情報を受けることができるのであるから、台湾政府のWHOにおける代表権の問題とは切り離して、この情報を精査すべきであった。また、2019年12月に武漢で発生が確認された未知の肺炎について12月30日にソーシャル・ネットワーキング・サービス(SNS)を通じて同僚医師に警告を発した李文亮(Li Wenliang)医師に対し、武漢警察当局が2020年1月3日に彼を訓戒処分にしたことが問題となった。中国政府がWHOに新型コロナウイルスについて通報したのは1月23日であり、李医師らの警告から3週間以上も経過した後のことであった。同日、中国政府は武漢の封鎖を断行したが、WHOは、翌日の声明でも、国際交通の遮断を勧告せず、WHOがCOVID-19を「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」を宣言するのは、さらに遅れて1月30日である。1月25日の春節を挟んで中国内外で人口の大移動があり、これが大規模な拡大につながったものとみられる。
- (8) 村瀬信也「感染症が国際法学に与える影響」『国際法外交雑誌』121巻1–2号(2021年、近刊)参照。