

世界貿易機関（WTO）と貿易問題に関する第3世界ネットワーク（TWN）情報サービス 2021年10月3日
**パンデミック条約：誰の利益になるのか？＝拘束力のある条項とない条項を含む「枠組み条約」を
構想する欧州委員会（EC）＝（仮訳）¹**

（説明） 本仮訳は、第3世界（The Third World：いわゆる「開発途上国」）の開発と貿易・投資・援助の課題に取り組んできた「第3世界ネットワーク」（Third World Network：在クアラルンプール）が2021年10月に発表した、世界保健機関（WHO）を軸に進む「パンデミック条約」に関する交渉についての分析記事「パンデミック条約：誰の利益になるのか？」（Pandemic Treaty: In whose interest?）の日本語訳です。同分析からは、もともと欧州連合が主導して出てきたこの「パンデミック条約」策定に関連して、欧州連合が、今後のパンデミック対策・対応の枠組み設定において、欧州をはじめとする先進国に有利な枠組みを設定するために、様々な国際法学的戦略・戦術を駆使しようとしていることが読み取れます。

原文： A Pandemic Treaty: In Whose Interest? EC envisages a framework convention with binding and non-binding provisions

URL: <https://www.twn.my/title2/wto.info/2021/ti211003.htm>

欧州委員会のパンデミック条約に関する提案は、拘束力のある法律を選択的に用いて欧州連合の保健安全保障上の利益を確保しつつ、公衆衛生に関する調整と協力の要件は拘束力のない法のメカニズムに委ねることを目指しているという指摘を裏付けるものである。つまり、既存の国際保健規則の下で協力の法的義務を強化したり、法的拘束力をもってタイムリーかつ公平な医薬品へのアクセスを強化したりするという政治的機運は、欧州連合内にはほとんど存在しないのである。

【クアラルンプール 10月3日】欧州委員会（EC）は、パンデミック条約案について、拘束力のある条項とない条項を備えた「枠組み条約」の形式を想定している。2021年8月26日付けの「リフレクション・ペーパー（考察文書）」（以下、ペーパー）で、ECはこの条約に関するビジョンを綴っている。同ペーパーでは、パンデミック対策と対応に関する国際協定を提案してこれを「パンデミック条約」（PA）と呼び、条約法に関するウィーン条約第2条1項（a）の範囲に含まれると主張している。

ウィーン条約第2条1項（a）は、「条約」を次のように定義している。「単一の文書に表わされているか、二つ以上の関連文書に表わされているか、またその名称の如何を問わず、国家間で締結された文書形式の国際協定であって、国際法によって規律されるもの」。これまでの言説では、このような条約は、必要性が合意されれば、世界保健機関（WHO）憲章第19条に基づく文書となる。

しかし、ECの上記ペーパーによれば、WHOは、自らの権限外の事項であるパンデミックと闘うための規則や規制を作ることが可能な場合にのみ、WHO憲章19条に基づいて、条約を採択することができる、と指摘する。そして、同ペーパーでは、野生動物の取引規制を例に挙げて、これは「ワン・ヘルス・アプローチ」の範囲に含まれるが、「WHOの権限を越えている」と見なされる可能性がある、として、上記のようなやり方の難しさを示唆するのである。

同ペーパーはさらに、パンデミック対応に関連する様々な問題に対する効果的な解決策を設計することを目的に、パンデミック条約には拘束力のある「ハード・ロー」（Hard Law）と、拘束力のない「ソフト・ロー」（Soft Law）の両方が含まれるようにすべきであると述べている。また、交渉国に対し、必要な場合には「遵守が奨励される制度や措置を伴う『ソフト・ロー』基準、一般的な誠実義務に裏付けられた『最善の努力』、信用を考慮した『政治的』約束を設定する」

¹ 本仮訳は、JSPS科研費JP21K18415の助成を受けて、（特活）アフリカ日本協議会が実施したものである。

ことを求めている。

それに加え、地域経済機関がパンデミック条約 やその下で交渉される専門議定書の当事者になることを認め、柔軟でオープンな参加モデルを提案している。それは、言い換えれば、WHO 加盟国に加え、EC もパンデミック条約の当事者になりうるということである。「柔軟な」参加の一環として、すべての国連加盟国は、パンデミック条約の締約国でなくても、その下で行われる議定書の交渉に参加することができるようになることも考えられる。

また、パンデミック条約では、非政府の利害関係者の参加と発言を認めることになる。しかし、非政府の利害関係者という言葉が、民間セクターの参加を含むかどうかは明らかではない。さらに、低所得国および下位中所得国に対し、条約実施のための移行期間を約束する。

同ペーパーは、パンデミック条約の目的について、既存の「国際保健規則」(IHR) を改正するのではなく、その遵守を促すことであるとしている。「必要な場合には、遵守を奨励する制度や措置、PA 締約国間でのみ強制可能な強化された義務を含む、互換性、補完性、明確性を備えた規程を定める」と述べている。

同ペーパーは、その一方で「やがてそのような強化された規定の有用性が広く受け入れられるようになり、場合によっては国際保健規則の改正や合意された解釈につながる可能性がある」と認めている。このような方策をとる理由は明々白々だ。「国際保健規則」の改正がパンデミック対応を強化するための望ましい方法だとなれば、欧州連合が提唱する新しい条約の必要性が損なわれるからである。加えて、同規則の改正に向けた動きは、発展途上国の特別な要求にもっとうまく対応する必要性を浮き彫りにするからである。

提案されている「パンデミック条約」は以下の 7 つのセクションから構成されているが、実質的な義務は最初の 3 つの項目を対象としている。

1. 予防と抑制

2. 検出と報告

3. パンデミックの脅威への備えと対応

4. 制度的枠組み

5. 将来のルール作りに関するルール

6. モニタリングとアカウンタビリティの仕組み

7. 財政支援、技術支援、能力開発

(各項目の詳細は下記参照)

注目すべきは、EC のペーパーが、試料や病原体（デジタル配列情報を含む）の共有という文脈で、生物多様性条約および、その名古屋議定書の、アクセスと利益配分の規制について言及していないことである。

また、医薬品へのアクセスにおける現在の不公平に対処できなかった WHO の ACT アクセラレーター (Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator : COVID-19 関連製品アクセス促進枠組み) のようなメカニズムを、医薬品の調達と提供のための仕組みとして転換することが提案されている。必要な医薬品を生産するための技術の共有は示されていない。さらに、医薬品の研究開発・生産に関する規定が、拘束力を持つハードローになるのか、それとも自主的に実施されるソフトローになるのかも明らかでない。現在、同ペーパーに反映されている考えは、健康上の緊急事態への備えと対応策を装って、貿易自由化を拡大しようとするものである。

また、パンデミック条約を管理するための制度的枠組みとして、締約国会議の設立を想定している。将来のルール作りの項目によると、提案されている条約は、議定書を伴う枠組み条約として設計され、WHO が事務局を担当することになる。「枠組み条約」は多くの場合、広範な法的原則を列挙し、その実施の詳細は議定書を通じて行われる。「枠組み条約」のすべての締約国が、その後交渉される議定書に必ずしも参加する必要はない。したがって、「枠組み条約」は、健康上の緊急事態やパンデミックの分野で不均一な法的義務をもたらし、その結果、現場での法的規範の有効性が損なわれる可能性がある。さらに、各議定書の最終決定には何年もかかり、枠組み条約の効果的な実施を遅

らせる可能性がある。

EC のペーパーは、国際保健規則の改正を「長期の交渉努力を要するだろう」という理由で退けているが、「枠組み条約」の策定においても、数年にわたる交渉が必要だった過去の例もある。

最後に、同ペーパーでは、提案されている枠組み条約の事務局を支援するための分担金を想定している。この文書は、パンデミック条約の実施を支援するために巨額の投資が必要であることを認識しているが、必要な資金獲得のための具体的な提案はしていない。条約実施の一部として、次の 2 つの分野の支援が挙げられている。

- ・パンデミックの予防、準備、検出、対応のための国や地域の中核的な保健システム能力を支援する WHO の任務と能力の強化。
- ・低所得国と下位中所得国に対する財政支援、技術支援、能力構築を約束すること。

要するにこのペーパーは、EC がパンデミック条約を、国際保健ガバナンスにおける EU の戦略的自立性と地位を促進するための道具として利用している、という議論を裏付けている。選択的にハード法を用いて EU の健康安全保障の利益を確保し、公衆衛生対応の調整と協力の要件をソフト法のメカニズムに委ねようとするものである。つまり、既存の国際保健規則の下で協力する法的義務を強化したり、拘束力のある法的効力によって医薬品へのタイムリーで公平なアクセスを強化する政治的機運が、EU 内にはほとんどないのである。

注記：

提案されているパンデミック条約（PA）は以下の 7 つのセクションから構成されているが、実質的な義務は最初の 3 つの項目を対象としている。

1. 予防と抑制
2. 検出と報告
3. パンデミックの脅威への準備と対応
4. 制度的枠組み
5. 将来のルール作りに関するルール
6. モニタリングとアカウンタビリティの仕組み
7. 財政支援、技術支援、能力開発

最初の 3 つの項目は、それぞれ複数のサブ要素を含む項目にさらに分割され、以下のように述べられている。

1. パンデミックの脅威の予防と抑制

a) 人獣共通感染症の波及を、以下の方法で予防し、抑制する。

- ・野生動物・家畜・人間の接点における監視、モニタリング、通知システムの強化と、人間の健康、動物の健康、環境を扱う当局間のタイムリーな情報伝達、野生動物と家畜の市場の規制、野生動物の不正取引とウェットマーケット（生きた動物の市場）の監視と規制の厳格化。
- ・家畜、ペット、リスクの高い野生動物集団における人獣共通感染症の可能性の高い病原体の調査と識別。
- ・動物と人間の接点における病原体、突然変異、遺伝子配列に関する体系的な情報およびデータ交換。
- ・普遍的にアクセス可能な病原体サンプル収集レポジトリ及びサンプルの公平な共有
- ・人獣共通感染症や、人と動物・生態系の接点におけるそれ以外の公衆衛生の脅威から生じるリスクを予防し、対処するための知識と能力の向上。

b) 実験室での不用意な病原体の放出を、以下の方法で防止する。

- ・バイオセキュリティとバイオセーフティを確保するため、実験室の条件と安全対策の規制、独立した監視の強化。

c) 薬剤耐性（AMR）のある病原体による感染症を、以下の方法で予防する。

- ・ サーベイランス（調査監視）と報告に関する規定。
- ・ 人と家畜の両方におけるサーベイランスと研究。
- ・ 人と動物、植物の健康を守るための抗菌剤の使用に関するグローバルな基準、および抗菌剤の環境中への放出の指標に関連した基準。
- ・ One-Health National Action Plans(人と動物の一つの健康・衛生の国家行動計画)の策定と効果的な実施の義務付け。
- ・ 抗生物質の適正使用の実践により、世界的に抗菌薬の不適切な使用を削減する努力。
- ・ 人および動物用の新しい抗菌薬、迅速診断検査、抗菌薬代替品の開発を促進するための奨励策。

2. パンデミックの脅威の検知と報告

- ・ 健康上の脅威を特定し報告する義務を強化し、発生に関するデータと情報を共有し、医学的および非医学的対策の迅速な開発を可能にする。
- ・ WHOと世界動物保健機関（OIE）が独自に事象やアウトブレイク（集団発生）を調査する義務を強化する。

3. パンデミックの脅威への備えと対応

a) 準備態勢の強化ツール

- ・ WHOと世界動物保健機関（OIE）に対して、保健衛生上の緊急事態に対応するための国や地域に配備される現地保健衛生緊急チームの設立支援。
- ・ ゲノム解読能力を含む、地域レベルを含む研究、開発、技術革新の調整と支援。
- ・ 科学的知見、サーベイランス及び診断データ、研究結果やサンプルの自発的共有のためのプロトコル（約束事）及び勧告の作成。
- ・ 非薬品、非医療的介入のためのプロトコル及び勧告の作成。
- ・ ワクチン、診断薬、治療薬、その他の必須物資の調達と提供のための恒久的なマルチステークホルダー・プラットフォーム（多主体連携の基盤体制）としての「ACT アクセラレーター」（Access to COVID-19 Tools Accelerator: COVID-19 関連製品アクセス促進枠組み）の組織化。
- ・ ワクチン、診断薬、治療薬、その他の必須医薬品の緊急使用・輸送のための相互承認・等価性プロトコルの策定。
- ・ 医療措置の入手可能性、アクセス性及び価格の適性化を向上させ、ワクチン、治療薬、診断薬及びその他の必須医療品並びに個人防護具について、各地域における製造能力を向上させるための優遇措置の提供。
- ・ ワクチン、治療薬、診断薬、医療機器などの重要製品やその原材料の製造、流通、承認について、貿易障壁の削減、輸出制限の抑制、貿易円滑化措置の導入を促進。

b) 緊急対応措置の調整

- ・ 渡航・輸送制限、検疫、国境管理、輸送従事者に対する特別規定など、封じ込め措置の調整力を強化する。
- ・ WHOによる緊急対応調整の責務を強化し、パンデミック条約の締約国の領域内でこの役割を果たすためにWHOの体制を強化し、他の国際組織との協力も強化する。