

新型コロナをめぐるWHOを中心とした世界の動きと日本外交

寺林 裕介

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 世界の新型コロナウイルス感染症の拡大
 - (1) 世界各地域の感染状況
 - (2) 初動対応と日本の動き
 - (3) WHOをめぐる動き
3. 日本の国際協力とコロナ禍における外交実施
 - (1) 日本の国際協力
 - (2) コロナ禍における外交実施
 - (3) 国際会議の延期と二国間外交
4. おわりに

1. はじめに

2020年に入り、世界中で猛威を振るった新型コロナウイルス感染症は、国連のグテレス事務総長が「国連創設以来、私たちが直面した最大の試練」と述べたように¹、国境を越えて国際社会全体で協力して取り組むべき重要課題となった。もちろん各国は、それぞれ自国の対応に傾注することになるだろうが、それと同時に医療体制が脆弱な途上国への包括的な支援が実現しなければ、多くの命が危険にさらされるだけでなく、たとえ先進諸国が自国内でウイルスの封じ込めに成功したとしても、パンデミックの状況が続く限り、再び感染拡大の可能性が残ることになる。感染症への対応には、まさにグローバル・ガバナンスが求められている。

世界保健機関（WHO）から最初の感染症発生の発表があつてから半年が経った6月29日に、新型コロナウイルスの感染者数は1,000万人を超えた。WHOのテドロス事務局長は、7月27日、感染者数が約1,600万人となり、「パンデミックは、加速し続けている」

¹ 国連ウェブサイト「国連ニュース」（2020.3.31）〈<https://news.un.org/en/story/2020/03/1060702>〉（本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2020年8月26日。）

と述べたが²、8月12日³には感染者数が2,000万人を突破した。現在ではさらに、北米、中南米、南アジア、アフリカ諸国で感染が拡大している。

このような状況下において本来であれば、WHOを中心に多国間協調を実現し、国際協力を推進していく必要がある。しかし、今回の新型コロナウイルス感染症について、その初動対応やWHOの判断、そして大国間の協力が十分なものであったか否かについては、疑問を呈する識者も少なくない⁴。

他方、日本の対応としては、政府は早い段階から医療提供体制が脆弱な途上国に対する国際的な支援の必要性を認識しており、令和元年度予備費及び令和2年度第1次補正予算において緊急支援を実施した。また、国内対策に関心が集中する中、外務省が中心となり、中国・武漢市へのチャーター便の手配を始め出国又は帰国が困難になった邦人の保護など、コロナ禍においてその役割を果たしてきた。

本稿では、主として新型コロナウイルス感染症の初動対応からその対策に取り組んだ第201回国会（常会、2020年1月20日～6月17日）の期間において、第一にWHOを中心とした世界の動きを簡略にまとめ、第二に日本が行った国際協力や、特に邦人保護や注意喚起など日本政府の外交面での役割について、国会の議論、外務大臣記者会見、新聞報道等の公開情報からわかる範囲で記載した。なお、新型コロナウイルス感染症をめぐる政府答弁については、本誌No.426（2020.7.31発行）掲載の「新型コロナウイルス感染拡大中の日本外交—第201回国会（常会）における外交論議の焦点—」も参照されたい。

2. 世界の新型コロナウイルス感染症の拡大

（1）世界各地の感染状況

2019年12月に中国湖北省武漢市で原因不明肺炎の初の患者が確認されたと報道されて以来、新型コロナウイルス感染症は世界的に拡大した。2020年3月7日には世界の感染者数が10万人を突破し、このとき、中国では8万人を超える感染者が出ていた。中国以外の国については、2月24日の時点でWHOが、韓国、イタリア、イランの3か国を懸念国として挙げており⁵、感染は次第にアジアやヨーロッパ諸国に拡大していった。

新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、ヨーロッパ諸国では3月に入ってから外出禁止措置をとる国が相次いだ。主な例としては、イタリアが3月10日から、スペインが3月14日から、フランスが3月17日から、ドイツが3月22日から、イギリスが3月23日から外出禁止とされた。また、国境措置についても、EUでは3月17日に緊急のテレビ首脳会議が開催され、EU域外からの外国人の入域を禁止する措置が決定された。

² WHOウェブサイト「テドロス事務局長の記者会見冒頭発言」（2020.7.27）

³ WHO公表資料。米ジョンズ・ホプキンス大学の集計では8月11日。

⁴ 例えば、訖摩佳代「国際保健 米中対立超え連帯」『日本経済新聞』（2020.6.22）、ジェームズ・スタインバーグ「国際秩序の岐路 米中、特別な責任」『日本経済新聞』（2020.5.23）、スチュワート・パトリック「グローバルパンデミックとWHO—パンデミックと国際システムとナショナリズム」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』（2020.8）90～100頁等。なお、WHOの動きやその課題については、秋山信将「新型コロナウイルス対応から見る世界保健機関（WHO）の危機対応体制の課題」（日本国際問題研究所コラム/レポート、2020.5.17）を参照。

⁵ WHOウェブサイト「テドロス事務局長の記者会見冒頭発言」（2020.2.24）

表1 新型コロナウイルスの各国の感染者数と死者数

		感染者数	死者数	人口1万人 当たりの死者数	人口(概数)
ア フリ カ	南アフリカ	56万6,109人	1万 751人	1.861	5,778万人
	ナイジェリア	4万7,290人	956人	0.049	1億9,587万人
	ガーナ	4万1,404人	215人	0.072	2,977万人
北 米	米国	503万9,709人	16万2,104人	4.946	3億2,775万人
	カナダ	12万 132人	8,987人	2.372	3,789万人
中 南 米	ブラジル	305万7,470人	10万1,752人	4.858	2億 947万人
	メキシコ	48万5,836人	5万3,003人	4.200	1億2,619万人
	ペルー	48万3,133人	2万1,276人	6.651	3,199万人
中 東	イラン	33万1,189人	1万8,800人	2.271	8,280万人
	サウジアラビア	29万1,468人	3,233人	0.959	3,370万人
	イラク	15万6,995人	5,531人	1.423	3,887万人
欧 州	ロシア	90万2,701人	1万5,260人	1.040	1億4,680万人
	スペイン	32万6,612人	2万8,581人	6.090	4,693万人
	イギリス	31万2,793人	4万6,526人	7.003	6,644万人
	イタリア	25万1,237人	3万5,215人	5.825	6,046万人
	ドイツ	21万8,519人	9,207人	1.107	8,315万人
	フランス	19万1,265人	3万 227人	4.512	6,699万人
大洋州	オーストラリア	2万1,713人	331人	0.132	2,499万人
ア ジ ア	インド	232万9,638人	4万6,091人	0.381	12億1,057万人
	パキスタン	28万5,921人	6,129人	0.295	2億 777万人
	バングラデシュ	26万3,503人	3,471人	0.212	1億6,365万人
	フィリピン	13万9,538人	2,312人	0.229	1億 98万人
	インドネシア	12万8,776人	5,824人	0.228	2億5,500万人
	中国	8万9,444人	4,699人	0.034	14億 5万人
	シンガポール	5万5,353人	27人	0.048	564万人
	日本	5万 210人	1,059人	0.085	1億2,427万人

(注) 世界全体の感染者数が2,000万人を超えた8月12日時点のもの。

人口1万人当たりの死者数は、小数点第4位を四捨五入した値。

中国は感染者数に無症状感染者を含めていない(8月11日時点の無症状感染者は288人)。

(出所) WHO『シチュエーション・レポート205』(2020.8.12)、外務省資料、外務省ウェブサイト、『世界年鑑2020』を基に筆者作成

米国では、1月21日に新型コロナウイルスの感染者が報告され、これはアジア以外で報告された初めての感染例であった。3月13日に国家非常事態宣言が発出され、その後、世界の感染者数が50万人を突破した3月26日には、米国の感染者数が中国を上回り、国別で世界最多となった⁶。

欧米の先進国以外にも、中南米ではブラジル、メキシコ、ペルーなどで感染者が急増し、WHOは6月9日、中南米が新型コロナウイルスとの闘いの最前線であるとの認識を示した⁷。また、アフリカでは、2月14日、エジプトでアフリカ初の感染者が確認され、5月13日にはアフリカの全54か国で感染が確認された。6月11日に感染者数が20万人を超えた頃から感染拡大のペースが加速し⁸、その2か月後には100万人を超えた。ただし、ア

⁶ BBCニュースジャパン・ウェブサイト「米国の感染者数、中国を抜いて世界最多に 新型コロナウイルス」(2020.3.27) <<https://www.bbc.com/japanese/52059015>>

⁷ WHO (アメリカ) ウェブサイト: Weekly Press Briefing on COVID-19 (2020.6.9)

⁸ WHO (アフリカ) ウェブサイト: Africa records over 200 000 COVID-19 cases (2020.6.11)

フリカにおける感染者数については、検査キットの供給不足により、実際には上記の数より大幅に多い可能性が指摘されている⁹。

世界全体としては、先進国で4月に感染者が急増した後、新興・途上国でも次第に感染者が増え始め、6月9日に先進国を上回った¹⁰。現在の傾向としては、多くの人口を抱える米国、ブラジル、インドの感染者が拡大しており、特にインドの増加ペースが加速している¹¹。加えて、感染者の拡大だけでなく、逆に太平洋島嶼国のような人口が少ない国々の感染者が、国際的に無視されかねない状況にある懸念も指摘されている¹²。

前頁の表1では、世界全体の感染者数が2,000万人を超えた8月12日時点で、各地域別に感染者数の多い国の状況を示した。

(2) 初動対応と日本の動き

2019年12月31日、中国国内のWHO事務所は、武漢市衛生健康委員会が「ウイルス性肺炎」発生について発表したことをWHO西太平洋地域事務局(WPRO)に通報した¹³。2020年1月9日には中国当局からWHOに対し、この肺炎が新型コロナウイルスに起因するものであると判断したとの報告があり、WHOはこれを公表した。中国ではこの後、1月20日になって初めて習近平国家主席が、「感染状況を速やかに公表し、国際協力を深める必要がある」との重要指示を出した。日本の外務省は1月21日、感染症危険情報のレベル1(注意喚起)を中国全土に対して発出した。

WHOでは1月22日から23日の間、緊急委員会が開催された。この緊急委員会では、「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態(PHEIC)」の宣言は時期尚早として見送られたが、日本政府は、武漢市の状況等を踏まえ、1月23日の段階で武漢市の感染症危険情報をレベル2(不要不急の渡航自粛勧告)に引き上げた。また、翌24日には、武漢市を含む湖北省に感染症危険情報レベル3(渡航中止勧告)を発出した。

安倍総理は、1月26日の記者会見において、「中国政府との調整が整い次第、チャーター機などあらゆる手段を追求して希望者全員を帰国させる」と発言し¹⁴、都市封鎖された武漢市在住邦人の保護について明らかにした。同日、茂木外務大臣は王毅國務委員兼外交部長との間で電話会談を行い、邦人の安全確保及び早期帰国に向けた協力を中国側に要請した。こうした動きを受け、1月28日夜には邦人退避のためのチャーター機第1便が武漢空港に到着している(邦人保護については、3.(2)アを参照)。

その他にも、米国企業が運航しているイギリス船籍のクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」が2月3日から横浜沖に停泊し、約3,700人の乗員・乗客が新型コロナウイルス

⁹ “COVID-19 Cases in Africa Surpass 1 Million – But the True Toll is Likely Higher,” TIME, August 7, 2020.

¹⁰ 「世界の死者50万人 感染者1000万人 コロナ新興・途上国で猛威」『朝日新聞』(2020.6.30)

¹¹ BBCニュースジャパン・ウェブサイト「インド、新型ウイルス感染者が200万人を超える 3カ国目」(2020.8.7) <<https://www.bbc.com/japanese/53675407>>

¹² 「葛西健WHO西太平洋地域事務局長インタビュー」『外交』Vol.62(2020.7/8) 11頁

¹³ WHOの時系列の動きについては、WHOウェブサイト: Timeline of WHO's response to COVID-19 <<https://www.who.int/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>>を参照。

¹⁴ 首相官邸ウェブサイト「新型コロナウイルスに関連した武漢市在住邦人対応についての会見」(2020.1.26)

に集団感染したことから、日本政府はこれに対応することとなった。2月1日に香港で下船した乗客のウイルス感染が確認されていたが、その後クルーズ船で起きた感染症への対応については、旗国、運航者の所在国、寄港国、乗員乗客の国籍国等の国際法上の管轄権の整理などの課題が指摘され、国際的なルール作りの必要性にまで議論が及んだ¹⁵。

(3) WHOをめぐる動き

1月22日から23日のWHO緊急委員会では、緊急事態宣言の発出が見送られたが、委員の意見が割れた理由として、この時点において中国国内では人から人への感染があるが感染者は家族や医療従事者に限られること、中国国外で人から人へ感染した証拠がないことなどが挙げられた¹⁶。その後、WHOのテドロス事務局長が訪中し、1月28日に習近平国家主席と会談した。テドロス事務局長はジュネーブに戻った後の記者会見（1月29日）において、中国国外では15か国68例が確認されただけで死者が出ていないことは中国政府の特別な措置によると述べ、感謝と尊敬に値するとの評価を示した¹⁷。

しかし、中国国内における感染者数の急増と各国への感染拡大から、WHOは1月30日に再び緊急委員会を開催し、緊急事態宣言を発出した¹⁸。この宣言の発出に際してWHOは、脆弱な公衆衛生下にある国々への支援や各国の連帯と協力など7つの分野で勧告を提示したが、その一方でテドロス事務局長は、宣言の発出が中国への不信感を示したものであることを強調していた¹⁹。

WHOは、2月16日から24日までの間、中国に対して合同調査団を派遣した。調査団は、中国人12名と外国人13名（日本人1名を含む）の計25名からなり、北京市、四川省、広東省及び湖北省（武漢（限定メンバーのみ））を視察した。2月28日、調査団は報告書をWHOに提出し²⁰、ウイルスについてコウモリが宿主の可能性があることや中間宿主は不明であること、感染経路について中国では人から人への感染の大半は家庭内で発生したことなどの調査結果を明らかにした。加えて、中国、発生国・流行国、非発生国、一般国民、そして国際社会の5つの方面に向けて計22の勧告を行い、このうち国際社会に対しては、共通の脅威に対応するために国家間の連帯と協力が不可欠であるとした。

この間、新型コロナウイルスの拡大が感染症の世界的流行を表すパンデミックに当たるのではないかと指摘されていたが、テドロス事務局長は、3月2日、中国以外の国で感染

¹⁵ 第201回国会参議院予算委員会会議録第12号26頁（令2.3.17）。なお、国際法上の管轄権については、「クルーズ船に対する国際法上の管轄権と『日本関係船舶』の該当性に関する質問に対する答弁書」（内閣参質201第61号、令2.3.10）を参照。

¹⁶ WHOウェブサイト「テドロス事務局長のステートメント」（2020.1.23）

¹⁷ 同上（2020.1.29）

¹⁸ WHOの緊急事態宣言は、感染症の拡大が他国に公衆衛生上の危険をもたらす、緊急に国際的な対策が必要な事態に発出される。これまで宣言が発出されたのは、新型インフルエンザ（2009.4）、野生型ポリオウイルス（2014.5）、西アフリカのエボラ出血熱（2014.8）、ジカ熱（2016.2）、コンゴ民主共和国のエボラ出血熱（2019.7）で、今回の新型コロナウイルスが6回目。テドロス事務局長は「今回の緊急事態宣言が最も深刻な事態となった」と述べた（WHOウェブサイト「テドロス事務局長の記者会見冒頭発言」（2020.7.27））。

¹⁹ WHOウェブサイト「テドロス事務局長のステートメント」（2020.1.30）

²⁰ 厚生労働省・外務省「COVID-19に関するWHO・中国合同調査団による報告書（概要：仮訳）」（2020.3）。全文はWHOウェブサイト〈https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf?sfvrsn=fce87f4e_2〉、全訳はWHO神戸センターウェブサイト参照。

が報告された例のうち81%は4か国（韓国、イタリア、イラン、日本）からのものであり、多くの国ではすでにウイルスは封じ込められているとの見解を示した²¹。その後、世界の感染者数が114の国・地域で計11万8,000人以上、死者数が4,291人まで拡大した3月11日に、WHOは新型コロナウイルス感染症の拡大がパンデミックと形容されるとの評価を公表した。

上記のとおり、最初に感染が急拡大した中国の対応、WHOの中国に対する姿勢、新型コロナウイルス感染症へのWHOの危機意識等については、各国政府やメディアから批判の声が上がった²²。特に米国では、中国がウイルスの危険性について世界に警告を発する責務があったとして、3月25日にテレビ会議形式で開催されたG7外相会合においてポンペオ国務長官が「武漢ウイルス」という表現を共同声明に盛り込むことを主張した²³。また、米国は4月16日、WHO全体の約15%に当たる8億9,000万ドル（約957億円）を負担している拠出金の支払いを停止することをトランプ大統領が明らかにし、その後5月18日に拠出を停止、5月29日にはWHO脱退を表明するに至った²⁴。逆に中国は、4月23日、WHOに対する寄付を3,000万ドル（約32億円）追加すると発表している。また、WHOに対しては、これまで以上に各国を主導し、調整する多国間組織としての役割が求められるとして²⁵、6月25日、ドイツが拠出金を過去最高の5億ユーロ（約618億円）まで引き上げること、フランスが計1億4,000万ユーロ（約173億円）を拠出することをそれぞれ表明した。

5月18日から19日までWHOは年次総会を開催し、この総会では、ウイルスの発生源と人への感染経路を特定すること²⁶（OP9.6）、WHOを中心とした対応に関して最も適切な早期に公平かつ独立した包括的な検証プロセスを開始すること²⁷（OP9.10）などを事務局長に求める決議が採択された²⁸。WHO総会には、この時までにはウイルスの封じ込めに成功し

²¹ WHOウェブサイト「テドロス事務局長の記者会見冒頭発言」（2020.3.2）。WHOは懸念国として韓国、イタリア、イランの3か国を挙げていたが、このとき初めて懸念国に日本を含めた。これを受けて茂木外務大臣は、日本としてWHOにきちんと事実関係を話したとし、「正しい判断がなされるように注視していきたい」と国会で説明した（第201回国会衆議院外務委員会議録第2号11～12頁（令2.3.6））。

²² 日本においても、中国の対外的な情報発信については茂木外務大臣が「確かに、初期段階において、中国の全体的な情報の発信は少なかった」との所感を国会で述べていた（第201回国会参議院予算委員会議録第5号18頁（令2.3.3））。同様に、WHOの初動対応についても、「適切なタイミングで十分検証が行われるべき」とする日本の立場を明らかにした（第201回国会衆議院外務委員会議録第6号15頁（令2.5.13））。

²³ “G-7 failed to agree on statement after U.S. insisted on calling coronavirus outbreak ‘Wuhan virus,’” The Washington Post, March 25, 2020.

²⁴ 米国は7月6日付けでWHO脱退を国連事務総長に通知した。米国は脱退のため1年前に通知を行うこと等の条件を付してWHOに参加していたため、1年後の2021年7月6日に脱退することとなる（国連事務総長報道官室ウェブサイト：Note to Correspondents in answer to questions regarding the World Health Organization（2020.7.7））。

²⁵ “Germany, France shore up political, financial aid to beleaguered WHO,” Reuters, June 25, 2020.

²⁶ テドロスWHO事務局長は、8月4日、初期の感染の発生源を特定するため、中国と世界の専門家からなる国際調査団が、武漢において疫学的な研究を始めることを明らかにした（WHOウェブサイト（2020.8.4））。

²⁷ テドロスWHO事務局長は、7月9日、独立した評価委員会（IPPR）の共同議長をヘレン・クラーク元ニュージーランド首相とエレン・サーリーフ元リベリア大統領が務めることを発表し、来年5月に予定されるWHO年次総会に報告書の提出を目指すこととした（WHOウェブサイト（2020.7.9））。

²⁸ A73/CONF./1 Rev.1, 73rd World Health Assembly, May 18, 2020. <https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_CONF1Rev1-en.pdf>

ていた台湾のオブザーバー参加が求められたが、これは認められなかった²⁹。

3. 日本の国際協力とコロナ禍における外交実施

(1) 日本の国際協力

日本国内において新型コロナウイルス感染症に対応している間にも、世界各国で感染が拡大しており、貧困層の多さや脆弱な医療体制からアフリカや中南米への感染拡大に対応することが求められた。日本外交の役割として茂木外務大臣からも、各国が自国での感染拡大の防止を図りつつ、特に医療提供体制が脆弱な途上国に対する国際的な支援の必要性について言及があった³⁰。日本政府は、緊急対応策第2弾の一環として、国際機関に対し、総額約150億円に上るODAを拠出し（令和元年度予備費使用）、感染症拡大防止・予防のための医療従事者等への技術支援や医療施設への物資支援等の緊急支援を実施した（表2を参照）。

このうち例えば、WHOの新型コロナ戦略計画への拠出50.6億円については、3月30日の安倍総理とテドロスWHO事務局長との電話会談において、急速に感染者数が増加しつつある途上国における医療従事者等への技術支援などに有効に活用してほしいとの日本側からの申入れに対し、WHO側は拠出への謝意とともに、各国からの拠出と合わせて有効に活用することを確認した。

また、4月30日に成立した令和2年度第1次補正予算においては、アジア、大洋州、中東、アフリカ、中南米等の途上国での感染拡大防止のための保健・医療分野での能力強化・物資提供等の支援や、東南アジアを中心にヘルスケアシステムの整備支援、抗ウイルス薬・個人防護具備蓄を実施するため、840億円を計上した（表2を参照）。

表2 新型コロナウイルス感染症の拡大防止のための緊急支援

令和元年度予備費 150億円	令和2年度第1次補正予算 840億円
<p>【国際機関毎の内訳】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・世界保健機関（WHO）50.6億円 ・国連児童基金（UNICEF）31.8億円 ・国際移住機関（IOM）6.6億円 ・国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）26.3億円 ・国連世界食糧計画（WFP）7.7億円 ・国際赤十字赤新月社連盟（IFRC）27.1億円 	<p>【国際機関毎の主な内訳】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国連児童基金（UNICEF）74.9億円 ・国連開発計画（UNDP）69.9億円 ・アジア欧州財団（ASEF）56.9億円 ・Gaviワクチンアライアンス 55億円 ・日・ASEAN統合基金（JAIF）54.8億円 ・国連プロジェクト・サービス機関（UNOPS）31.9億円 等 <p>【二国間支援】無償資金協力 460億円、技術協力 15億円</p>

（出所）外務省資料を基に筆者作成

新型コロナウイルス感染症への対応に、国際社会の一致した取組が求められる中で、3月16日には、G7首脳間において初めてとなるテレビ会議形式での会議が開催された。こ

²⁹ 日本はWHO総会に台湾のオブザーバー参加が認められるよう努力してきた（第201回国会衆議院外務委員会会議録第6号15頁（令2.5.13））。安倍総理は、「WHOは政治性を一切排除していくべき」として「台湾のオブザーバー参加が認められなかったことは非常に残念」と述べた（第201回国会参議院予算委員会会議録第21号53頁（令2.6.11））。

³⁰ 第201回国会衆議院外務委員会会議録第5号7頁（令2.4.10）

の会議では、新型コロナウイルスのパンデミックが、人道的な悲劇かつ世界的な衛生上の危機であり、世界経済にも大きなリスクを与えることを確認し、強いグローバルな対応を確保するために必要なことは全て行うことをコミットするとした首脳宣言が発出された³¹。G7では、3月25日、上述した外相会合が開催され、連携が確認された。また、G7首脳テレビ会議は4月16日にも開催され、アフリカや東南アジア、島嶼国への支援の重要性等について意見が一致した。G20首脳間においても、3月26日にテレビ会議が開催され、ウイルスは国境にとらわれず、パンデミックと闘うためにはグローバルな対応が必要になるとして、共通の脅威に対して共同戦線を張ることに強くコミットした首脳宣言が発出された³²。また、G20全体で世界経済に対して5兆ドル（約550兆円）超を投入することとされた。

日本の国際協力を実施する独立行政法人国際協力機構（JICA）の事業については、新型コロナウイルス感染症の影響を受けざるを得ず、109か国に派遣されていた海外協力隊や専門家のうち、約5,600人が一時帰国を余儀なくされた。令和2年度第2次補正予算においては、一時帰国した隊員等の生活保障や活躍推進のため6.1億円が計上された。JICAでは、約450人のスタッフが現地に残り事業を維持し、また、早期再開の準備が進められている³³。

（2）コロナ禍における外交実施

ア 邦人保護

国際社会において、WHOが緊急委員会を開いて「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」の宣言を時期尚早として見送る判断を決めた1月23日、中国政府は突如として武漢の都市封鎖を発表した。この発表の直後、日本政府は現地にチャーター機を派遣して在留邦人を帰国させることを決定し、1月28日の第1便から2月17日の第5便までチャーター機による邦人輸送を5回行った。これにより在留邦人720人と関連する者を合わせて828人の帰国が実現した³⁴。現地には拠点となる総領事館がなかったため、外務省は北京の大使館員を武漢に陸路で急行させた。

世界的な新型コロナウイルスの感染拡大が起これば、各国の国境閉鎖や外出禁止措置などにより邦人旅行者等が行動の制約を受ける事例や、航空便の突然の減便又は運航停止により影響を受ける事例が発生した。日本政府は、外務省本省と各国の在外公館から、また、領事メールなどを通じた適時適切な情報提供、現地当局への働きかけを通じて対応することとした³⁵。領事メールについては、その中に、感染症が確認された場所や人数、

³¹ 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100021632.pdf>>

³² 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100032139.pdf>>

³³ JICAウェブサイト「北岡伸一 JICA 理事長メッセージ」（2020.5.29）<<https://www.jica.go.jp/COVID-19/ja/adtkbc00000000c1-att/message.pdf>>

³⁴ 茂木外務大臣は邦人保護を外務大臣としての最も重要な仕事とし、武漢の帰国希望者は全員帰国でき、それがどの国よりも早かったと評価した（外務省ウェブサイト「茂木外務大臣会見記録」（2020.4.28））。現地のオペレーションについては、植野篤志「緊迫の武漢 邦人帰国に取り組む」『外交』Vol.62（2020.7/8）82～88頁を参照。

³⁵ 第201回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号4頁（令2.3.26）。外務省の取組については、森和也「世

非常事態宣言や自宅待機命令などの行政命令の内容、欠航・遅延に関する最新のフライト情報等について情報提供が行われた³⁶。

日本人の出国が困難となったケースについては、例えば、3月15日に国家非常事態宣言を発出したペルーで日本人旅行者約260人が帰国できなくなったとの報道があり、国会の議論でもこうした帰国希望者への支援に尽力するよう外務省に要請があった³⁷。また、アフリカの15か国に滞在していた約300人の邦人が、4月18日、10のルートでエチオピアに集合し、エチオピア航空を利用して帰国した。同月21日の日・エチオピア首脳電話会談で安倍総理から、エチオピア航空がアフリカ各国から邦人が帰国するための不可欠な航空便となっているとして謝意を表し、引き続き協力を要請した³⁸。

結果として、国際線の運航停止等により出国又は帰国が困難になった邦人について、5月末までに約1万人の出国又は帰国が実現した³⁹。

上記の経験を踏まえ、令和2年度第1次補正予算外務省所管分においては、邦人保護等の拡充として35億円を計上し、近隣の在外公館や本省の職員らが駆けつけるオペレーション・ユニット（モバイル領事館）を設置する体制を整備するほか、在外邦人の安全状況確認のためのシステム整備に取り組むこととした。

イ 感染症危険情報の発出

外務省では、在外邦人及び海外渡航者の安全を確保するため、これまでも感染症危険情報の発出、レベルの引上げを行っていたが、新型コロナウイルス感染症に関しても危険情報を発出した。3月18日、全世界を対象に感染症危険情報レベル1（注意喚起）を発出し、これは全世界に一律で発出する初めてのケースとなった。3月31日には、49か国・地域の感染症危険情報レベルを、新たにレベル3（渡航中止勧告）に引き上げるとともに、レベル3の国・地域を除く全世界の感染症危険情報レベルをレベル1からレベル2（不要不急の渡航自粛勧告）に引き上げた。この時点で計73か国・地域がレベル3となり、世界人口の48%、GDP8割をカバーするものとなった。茂木外務大臣は、新型コロナウイルスの感染の世界的な広がり、感染拡大のスピード、死者や重傷者の増加に伴う医療体制の整備といった状況を総合的に勘案して先手を打っていくとの観点から、1万人当たりの感染者数、また、海外からの移入例等を考慮することをレベル引上げの理由として説明している⁴⁰。その後、8月26日までに計159か国・地域がレベル3に指定された。

ウ 水際対策

日本における新型コロナウイルスに関する水際対策については、①出入国管理及び難

界各地における邦人出国支援」『外交』Vol.62（2020.7/8）89～91頁を参照。

³⁶ 第201回国会衆議院外務委員会議録第4号13頁（令2.4.3）

³⁷ 第201回国会参議院外交防衛委員会議録第6号4頁（令2.3.26）、衆議院外務委員会議録第4号3頁（令2.4.3）等

³⁸ 外務省ウェブサイト「茂木外務大臣会見記録」（2020.4.21）、同「日・エチオピア首脳電話会談」（2020.4.21）

³⁹ 外務省ウェブサイト「茂木外務大臣会見記録」（2020.5.29）。7月22日までに、外務省が邦人の出国支援を行った国は100か国（約1万1,380人の出国又は帰国）に達した（『朝日新聞』（2020.7.22））。

⁴⁰ 第201回国会衆議院外務委員会議録第4号2頁（令2.4.3）、同第7号16頁（令2.5.15）

民認定法第5条第1項第14号⁴¹に該当する外国人の上陸拒否、②14日間の自宅待機の検疫強化措置、③外国との間の航空旅客便減便等による到着旅客数の抑制要請のほか、外務省においても④すでに発給された査証の効力停止、⑤査証免除措置の停止が実施された。

逆に、日本で5月25日に緊急事態宣言が解除されてから、出入国規制をいかなる形で緩和し、国際的な人の往来を再開させるのかが議論となった。茂木外務大臣は、日ベトナム間（6月1日）、日ニュージーランド間（6月4日）、日豪間（6月5日）、日タイ間（6月18日）で外相電話会談を行い、人の往来を可能とする仕組みを構築するための議論を始めた。6月18日、新型コロナウイルス感染症対策本部で「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」について決定し、感染状況が落ち着いている地域（ベトナム、タイ、豪州、ニュージーランド）から、ビジネス上必要な人材等を対象者として、出入国の例外的な枠を設置することとした⁴²。さらに、7月22日の同対策本部では、段階的措置についての上記の対象国・地域を拡大（中国、韓国、台湾を含む12か国・地域）することとした。茂木外務大臣は、8月13日の日・シンガポール外相会談において、9月以降のビジネス上必要な人の往来について合意した⁴³。

エ 情報発信

日本政府としては、新型コロナウイルス感染症について日本の状況や取組に関する正しい情報を国内外に適時適切に発信していくことが極めて重要との認識⁴⁴の下、各国に説明を行った。例えば、4月7日に日本で緊急事態宣言が発令された際には、その内容を各国の在日大使館に英語のメールで通知し、翌8日には海外メディア向けの記者会見を開催した。また、4月17日から、外務大臣記者会見について、英語の同時通訳音声によるライブ配信を開始した。令和2年度第1次補正予算では、SNS等インターネットを通じ、日本の状況や取組に係る情報発信を拡充するために24億円が計上された。

（3）国際会議の延期と二国間外交

新型コロナウイルス感染症の拡大は、世界的にもパンデミックと形容される事態となり、各国が入国禁止などの措置をとったことから、国際会議の延期・中止が相次ぎ、外遊を通じた首脳会談など日本の外交日程も変更を余儀なくされた。日本で開催予定だった第6回国際女性会議WAW!、第14回国連犯罪防止刑事司法会議（京都コングレス）⁴⁵は延期と

⁴¹ 法務大臣において日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者に該当する外国人は、本邦に上陸することができないと規定されており、特段の事情がない限り上陸を拒否される。

⁴² タイとベトナムの間では、7月29日から、入国後14日間の自宅待機は維持しつつ、双方向の往来を再開する「レジデンストラック」の受付が開始された。

⁴³ 入国後14日間の自宅待機期間中も行動範囲を限定した形でのビジネス活動を可能とする「レジデンストラック」の9月上旬までの合意と、「レジデンストラック」（脚注42参照）の9月までの立上げを目指すことについて外相間で一致した（外務省ウェブサイト「日シンガポール外相共同プレス・ステートメント」（2020.8.13）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100083367.pdf>〉）。

⁴⁴ 外務省ウェブサイト「茂木外務大臣会見記録」（2020.5.19）

⁴⁵ 新たな開催日程は、2021年3月7日～12日。

なった。茂木外務大臣が「(外交)面での支障が出たのは確か」との認識を示したように⁴⁶、新型コロナウイルス感染症の拡大は重要な外交・経済政策に深刻な影響を与えた。延期となった主要な国際会議としては、G7サミットを始め、核兵器不拡散条約(NPT)運用検討会議や第26回国連気候変動枠組条約締約国会議(COP26)、世界貿易機関(WTO)閣僚会議などがある⁴⁷。また、アジア太平洋経済協力(APEC)の首脳会議については、2020年の議長国マレーシアが延期を関係国に打診していると報じられており、2021年の議長国ニュージーランドはすでにオンライン形式による開催を発表している⁴⁸。

日本との二国間関係では、中国の習近平国家主席の国賓訪日について、安倍政権は3月5日に延期を発表した。日露間においては、首脳会談を目指して第二次大戦終結75周年記念式典への出席を検討していたが、安倍総理の出席は見送られた⁴⁹。また、令和2年度の四島交流等事業も当面の実施を見合わせる事となった。対面での二国間会談が実施できないことについて茂木外務大臣は、電話会議やテレビ会議で各国外相と意思疎通を図っていたが、機微に触れる問題や2～3日間にわたる交渉など重要な局面においては対面の会議が必要になってくるとの考えを示した⁵⁰。新型コロナウイルス感染症の拡大以降、初めての閣僚の外国訪問は、日英経済パートナーシップ交渉のため、8月5日から7日までイギリスを訪問した茂木外務大臣による海外出張となった。

4. おわりに

本稿では、世界的に拡大した新型コロナウイルス感染症の初動対応について、特にWHOを中心として国際社会の動きを振り返った。本文で言及した一つひとつの事例は、この間に起こった多くの出来事のほんの一部であるが、その一部の例から見ても、今後の同種の感染症への対応に際して、最初に感染者が発生した国の役割、WHOの役割、また、リーダーシップを発揮すべき大国間の協調姿勢について、再確認すべきことが多くあることがわかる。

2003年の重症急性呼吸器症候群(SARS)の流行時には、発生国である中国が国内の状況を正確にWHOに伝えておらず、こうした問題への対処としてWHOは2005年に国際保健規則(IHR)を改正してWHOの体制を強化した⁵¹。IHRの第6条では、各国は

⁴⁶ 第201回国会衆議院外務委員会議録第3号17頁(令2.3.18)

⁴⁷ 例えば、5年に1度の頻度で開催されてきたNPT運用検討会議は、NPT発効から50年、被爆75年の節目の年に当たっていたが、最長で1年の延期が決定された。延期の決定に際しては、テレビ会議での開催も検討されたが技術的な問題があり、また、核軍縮への取組に関する立場の違いによって会議再開の時期についての考え方も各締約国間で異なること、ニューヨークの国連会議施設が他の会議と競合することなど様々な要因が発生した。“NPT Review Conference Postponed,” Arms Control Today, Vol. 50 No. 3, April 2020, pp. 21-23.

⁴⁸ ニュージーランド政府は、首脳会議の開催のために2020年後半から各国の政府高官が自国を訪問することは現実的ではないとして、早々に仮想プラットフォームを提供することとした(ニュージーランド政府ウェブサイト: New Zealand to host virtual APEC in 2021 (2020.6.30) <<https://www.beehive.govt.nz/release/new-zealand-host-virtual-apec-2021>>).

⁴⁹ 5月7日に日露首脳電話会談が行われ、両首脳間では平和条約交渉を始めとする日露間の協議や協力について進めていくことで一致した。

⁵⁰ 外務省ウェブサイト「茂木外務大臣会見記録」(2020.7.17)

⁵¹ SARSの発生からIHRの改正に至る経緯について、詫摩佳代『人類と病 国際政治から見る感染症と健

自国領域内で発生した事象を評価後 24 時間以内にWHOに通報し、その後も可能な限り正確かつ十分詳細な情報をWHOに伝えることが求められている。しかし、IHRには法的拘束力がなく、その実施にあたっては各国の自発的な協力が不可欠となる。今回の新型コロナウイルス感染症への対応について、最初に感染が急拡大した中国が必要十分な情報共有を行っていたとする評価はあまり見受けられない。さらにWHOについて本稿では、中国からの協力を得る必要があったWHOが中国の対応を積極的に評価していたこと、WHOが緊急事態宣言やパンデミックとしての評価を下すプロセスが後手に回ってきたことに言及した。

今回の新型コロナウイルス感染症は、まさに全世界的に拡大して各国が当事国となったが、各地域への感染拡大時期やピークが異なること、また、各国の感染者・死者数に濃淡があることなどから、それぞれが異なる事情を抱えていた。米国では、2月の時点でトランプ大統領が「アンダーコントロール」との見方を示していたが⁵²、3月に入り感染が猛威を振ると、大統領選挙を控えたトランプ政権は国内対策の不備を中国・WHOの責任に転嫁した。結果としてWHOからの脱退という米国がとった行動は、WHOを機能させるために必要な各国に期待される協調姿勢に逆行するものであった。

この間に日本政府も自国の国内対策に傾注してきた。外交政策の観点からは特に、突然に始まった武漢からの退避オペレーションを始め、各国の国境閉鎖を受けた邦人への情報提供や帰国支援など邦人保護が実施された。

やがて先進諸国において新型コロナウイルスの封じ込めが進んでも、脆弱な新興・途上国では危機が続き、さらに、こうした国々では経済・社会への打撃が大きく、感染被害からの再建に時間がかかることが予想される。国会では、安倍総理から、「自国のみが終息しても本当の終息にならないわけであって、世界中が、もちろんアフリカ、アジア、全部を含めて終息しなければならない」との答弁もあった⁵³。日本を含め世界各国は、それぞれ国内対策に加えて、引き続き、多国間協調を重視し、二国間又は国際機関を通じた積極的な支援を継続して行っていく必要がある。

(てらばやし ゆうすけ)

康格差』(中公新書、2020.4) 128～133頁。

⁵² トランプ大統領の新型コロナウイルス感染症に関する発言の変遷については、“A detailed timeline of all the ways Trump failed to respond to the coronavirus,” Vox.com, June 8, 2020.

⁵³ 第201回国会参議院予算委員会会議録第17号13頁(令2.4.29)