

ワクチン外交と グローバル・ヘルス・ガバナンス

— パンデミック宣言から 1 年 —

山 田 敦*

はじめに

- I ワクチン外交
- II グローバル・ヘルス・ガバナンス
- III ワクチン・ナショナリズム

おわりに

はじめに

2020 年末から、新型コロナウイルス（COVID-19）のワクチン接種が一部の国々で始まった。それとともに、「ワクチン外交」が注目される場面が増えている。ワクチン配布の遅れが懸念される中低所得諸国に対し、中国、ロシア、インドといった国々がいち早く提供を申し出る例が相次いでいるためである。

それが「外交」と呼ばれるのは、ワクチンを手段として、提供を受ける国に対し何らかの働きかけがあると解されていることによる。それゆえワクチン外交への注目は、ワクチンの背後にある政治的意図への注目と言い換えてよいだろう。「ワクチン外交の狙いは何か」という問いである。

また、外交である以上、その政策的効果も関心を集めている。ワクチン外交の狙いとして地域的・国際的な影響力の拡大や友好関係の強化といった意図を読み取るならば、狙い通りの成果を上げうるのか、実際に上げているのか、といった

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 20 巻第 2 号 2021 年 7 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

疑問が浮上する。「ワクチン外交の効果はいかに」という問いである。

さて本稿では、こうした外交政策論の問いに先立つ問題を取り上げたい。そもそも、なぜワクチン外交が盛んに展開されているのだろうか。

言うまでもなくワクチン外交は、ワクチンが開発・実用化されたことで始まった。そしてワクチンが稀少であるうちは、外交の手段としての価値はきわめて高い。供給国が受給国に働きかけを行うのは、他の稀少財を用いた外交でも同じことである。それゆえ、ワクチンを持つ国が持たざる国へアプローチすること自体は不思議ではない。

ではなぜ、中・ロ・印のワクチン外交だけが目立つのか。信頼できるワクチンを十分に持つはずの欧米諸国は、舞台裏にとどまっている。そして、さまざまな国際機関やNGO（非政府組織）の働きかけにもかかわらず、ワクチンをグローバルな公共財とする仕組みは弱いままである。

本稿では、これら一連の動きをグローバル・ヘルス・ガバナンス——すなわち、国境を越えた健康や生命に関わる問題へのグローバルな取り組み——の観点から考察する。注記しない限りワクチンとはCOVID-19の各種ワクチンとし、その実用化の見通しがたった2020年半ばから、本稿執筆時点の2021年3年半ば——WHO（世界保健機関）のパンデミック宣言（2020年3月11日）から約1年後——までの動きを追う¹⁾。

それにより明らかにしたいのは、ワクチン外交がグローバル・ヘルス・ガバナンスと表裏一体であることである。グローバル・ヘルス・ガバナンスの弱さがワクチン外交の土壌をつくり、ワクチン外交の興隆がグローバル・ヘルス・ガバナンスの弱点を浮き彫りにするという関係にある。ワクチン外交は一部の国々の政治的思惑だけが生み出したものではない。国際社会にとっての懸念は、中・ロ・印の積極的な動きよりもむしろ、グローバル・ヘルス・ガバナンスへの消極的な支持であろう。

以下では、まずⅠにおいて中国、ロシア、インドによるワクチン外交の展開を素描する。Ⅱでは、ワクチンを世界的に分配するための国際的な枠組みである

1) 脚注で示すURLはすべて本稿脱稿日の2021年3月19日に確認済みのものとし、個々に最終アクセス日を記すことは省略する。

COVAX を中心に、グローバル・ヘルス・ガバナンスの現況を見る。Ⅲでは米国、欧州、日本の対応が「ワクチン・ナショナリズム」と揶揄されてきた経緯を追う。最後に、本稿の議論を要約して結びとする。

I ワクチン外交

中国、ロシア、インドから世界に供給されているワクチンの流れを見ると、少なくとも3つの特徴が浮かび上がる。すなわち、それら3カ国からのワクチンは、①欧米諸国からのワクチンが届かないところへ、②国際貢献をアピールできるところへ、そして③ライバル国と影響力を競い合っているところへ——と向かう傾向にある。③については、おもに米国への対抗であると同時に、中・ロ・印の間での競合も見られる。

以下、こうした特徴に注目しながら、3カ国それぞれのワクチン外交がどのように展開されているかを見ていこう。

中国のワクチン外交

中国はパンデミック初期にも「マスク外交」で注目された経緯がある。医療用のマスクやガウンなどのPPE（個人用防護具）や人工呼吸器が世界的に不足した時期に、積極的にそれらを海外に供給し、パンデミックに立ち向かうグローバル・リーダーとして振る舞う姿勢を見せた²⁾。

ワクチンの供給で中国がはっきりと存在感を示したのは、2021年1月、王毅外相がアフリカ5カ国と東南アジア4カ国を歴訪した際であったろう。同外相は訪問先で中国政府からのワクチン提供を約束し、友好・信頼関係の演出に余念がなかった。

とりわけインドネシアでは、王毅外相の訪問に合わせて中国製ワクチンを歓迎するセレモニーが開かれた。1月13日、ジョコ大統領がみずから接種を受ける動画を公開し、国内での接種計画が始動した。当時インドネシアでは新規の感染

2) Brian Wong, "China's Mask Diplomacy," *The Diplomat*, March 25, 2020 (<https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>).

者数、死者数ともに過去最多を更新し続けており、累計感染者数は約86万人、累計死者数は約2万5000人と、東南アジアで最も深刻な規模だった。人口2億7000万人を抱える大国ゆえに、欧米製も含めてワクチンの調達を急いでいたが、最初に到着したのは中国製のワクチンだった³⁾。

この時期、中国が海外に供給したワクチンは、大手製薬会社シノバック・バイオテック (Sinovac Biotech: 科興控股生物技術) とシノファーム (Sinopharm: 中国医薬集団) がそれぞれ開発したものである。最終的な臨床試験を終えておらず、中国でも感染リスクが特に高い人々にしか接種が認められていなかった。治験を行った国々では発症を防ぐ有効性が50~90%と分かれ、データの信頼性への疑問ももたれていた。しかし通常の冷蔵庫(摂氏2~8度)で保存でき、米国のファイザー(摂氏マイナス70度)やモデルナ(摂氏マイナス20度)のワクチンのように特殊な冷凍設備が必要ないため、輸送が困難な国々でも利用しやすかった。大小1万7000の島々からなるインドネシアで接種が始まったのは、シノバック製である⁴⁾。英国のアストラゼネカとオックスフォード大学が共同開発したワクチンも冷蔵庫で保存できるタイプだが、中低所得国に届く見通しはまだ立っていなかった。

それゆえ2021年初頭、中国製ワクチンは東南アジア諸国や南アジア諸国で一気に広がった。1~3月に中国政府からシノバック製またはシノファーム製の無償供与を受けたと報じられたのは、アフガニスタン(40万回分)、カンボジア(100万回分)、ラオス(30万回分)、モルディブ(20万回)、ミャンマー(30万回分)、ネパール(80万回分)、パキスタン(150万回分)、フィリピン(60万回分)、スリランカ(30万回分)などである。この他に各国政府が中国製ワクチンの購入契約を結んだ例として、インドネシア(2億万回分)、マレーシア(1550万回)、パキスタン(2100万回分)、フィリピン(2500万回分)、タイ(20万回分)などが公にされている。マレーシアの契約のうち350万回分はカンシノ・バ

3) "Jokowi gets Sinovac shot to kick off Indonesia mass vaccinations," *Nikkei Asia*, Jan. 13, 2021 (<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Jokowi-gets-Sinovac-shot-to-kick-off-Indonesia-mass-vaccinations>).

4) "Covid: What do we know about China's coronavirus vaccines?" *BBC News*, Jan. 14, 2021 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55212787>).

イオロジクス (CanSino Biologics: 康希諾生物) のワクチンで、中国では当初、共同開発した人民解放軍の兵士への接種のみ認められたものである⁵⁾。

中東でも存在感を示した。トルコでは1月14日、エルドアン大統領がシノバック製を接種する様子を公開し、同国での接種計画がスタートした。当時トルコではCOVID-19による累計死者数が2万3000人を越えたところだった。政府はシノバックのワクチン5000万回分の契約を結び、国民に安心して接種を受けるよう呼びかけた⁶⁾。また、核開発問題で米国と対立し続けるイランに対しては、中国政府が2月末にシノファームのワクチン25万回分を無償供与した。イランでも累計死者数が6万人を上回っていたが、この時点で届いたワクチンはロシア製と中国製だけだった⁷⁾。アラブ首長国連邦 (UAE) は最も早く中国製ワクチンを受け取った国の一つで、シノファーム製300万回分を1月初めに購入するとともに、同ワクチンを国内生産する計画も明らかにした⁸⁾。エジプトにも20年12月に中国製ワクチンが届けられ、エジプト政府は「中国との良好な関係」がそれを可能にしたとコメントしている⁹⁾。

中南米では、2021年1~3月に中国製ワクチンの無償供与を受けた国として、ボリビア (10万回分)、ドミニカ共和国 (5万回分)、ガイアナ (2万回分)、ベネズエラ (50万回分) がある。購入契約を結んだ国としては、アルゼンチン (100万回分)、ボリビア (50万回分)、ブラジル (1億回分)、チリ (6000万回

5) UNICEF が購入契約や無償供与を国別・メーカー別に集計した“COVID-19 Vaccine Market Dashboard” (<https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>) より。

6) “Erdogan Gets Jab as Turkey Unrolls Chinese Vaccine,” *Asharq Al-Awsat*, Jan. 15, 2021 (<https://english.aawsat.com/home/article/2742576/erdogan-gets-jab-turkey-unrolls-chinese-vaccine>).

7) “Iran receives China’s Sinopharm jabs as COVID deaths reach 60,000,” *Aljazeera*, Feb. 28, 2021 (<https://www.aljazeera.com/news/2021/2/28/iran-receives-chinas-sinopharm-jabs-as-covid-deaths-reach-60000>).

8) “UAE to Start Manufacturing Sinopharm Vaccine This Year,” *Bloomberg*, Jan. 6, 2021 (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-06/uae-to-start-manufacturing-sinopharm-vaccine-this-year-national>).

9) “Egypt 1st African country to obtain Sinopharm vaccine,” *Egypt Today*, Dec. 11, 2020 (<https://www.egypttoday.com/Article/1/95220/Egypt-1st-African-country-to-obtain-Sinopharm-vaccine-Information-min>).

分)、コロンビア(500万回分)、ドミニカ共和国(1000万回分)、エクアドル(200万回分)、メキシコ(1億7500万回)、ペルー(3800万回分)、ウルグアイ(175万回分)が公にされている¹⁰⁾。メキシコはシノバック、シノファーム、カンシノすべてと契約した。アルゼンチンには2月末、シノファーム製ワクチンの第一便が空輸された。この時点で累計感染者数200万人、累計死者数5万人を越えていたが、中国製、ロシア製、インド製だけが届いていた¹¹⁾。

アフリカにCOVAXからワクチンが届けられたのは2021年2月24日、ガーナへの60万回分が最初である。それ以前あるいは同時期に、中国政府はいくつものアフリカ諸国にワクチンを無償供与した。アルジェリア(20万回分)、ベナン(20万回分)、コンゴ(10万回分)、赤道ギニア(10万回分)、ギニア(20万回分)、モーリタニア(5万回分)、モザンビーク(20万回分)、ナミビア(10万回分)、ニジェール(40万回分)、シエラレオネ(20万回分)、チュニジア(10万回分)、ジンバブエ(40万回分)などである¹²⁾。

多国間においても中国の動きは活発である。習近平国家主席は2020年9月、国連総会の一般討論演説で、中国がワクチンの開発と実用化に成功した場合、「世界の公共財とし、発展途上国に優先的に提供する」と述べた¹³⁾。21年1月の世界経済フォーラム(ダボス・アジェンダ)のオンライン会議でも、「ワクチンを真に各国人民が入手でき、使える公共財にしなければならない」と繰り返し、中国は「発展途上国がワクチンを入手でき、費用負担できるよう図り、世界が感染症に早期に完全に勝利するよう後押しする」と述べた¹⁴⁾。

2月初めには、COVAXに対し1000万回分の中国製ワクチンを提供する計画を発表した。当時COVAXのワクチン調達は大幅に遅れていた。中国外務省は

10) 前掲 UNICEF, “COVID-19 Vaccine Market Dashboard.”

11) “Shipment of 900,000 Sinopharm vaccine doses arrives in Argentina,” *Buenos Aires Times*, Feb. 26, 2021 (<https://www.batimes.com.ar/news/argentina/shipment-of-900000-sinopharm-vaccine-doses-arrives-in-argentina.phtml>).

12) 前掲 UNICEF, “COVID-19 Vaccine Market Dashboard.”

13) 「習近平主席の国連総会一般討論演説全文 2020/09/22」中華人民共和国駐日本国大使館ホームページ (<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cejp/jpn/zgyw/t1818353.htm>).

14) 「習近平主席のダボス・アジェンダでのあいさつ全文 2021/01/25」同上 (<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cejp/jpn/zgyw/t1848464.htm>).

「能力ある国々が立ち上がり、実際の行動で COVAX と WHO の活動を支援すること、途上国がタイムリーにワクチンを入手できるよう助けること、パンデミックの早期終息のために貢献することを望む」とコメントした¹⁵⁾。

米国がトランプ政権下で「アメリカ・ファースト」に傾斜してから、中国は環境や貿易などさまざまなグローバル・イシューでリーダーシップをとる姿勢を打ち出してきた。パンデミックへの対応についても同様である。ワクチンの提供を通じて、ウイルスが中国から広がったという汚名——トランプは「中国ウイルス」と呼び続けた——を返上しようとする狙いや、中国の科学技術力をアピールする狙いを指摘する向きも多い¹⁶⁾。周辺諸国へのワクチン供与は、一帯一路構想と併せて影響力を拡大する手段であるとか、領有権問題などでの譲歩を引き出す手段であるとも指摘されている¹⁷⁾。

中国当局はそうした地政学的・経済的な打算の疑いをすべて否定する。目的がいずれにせよ、中国はまさしく地球規模でワクチン外交を展開していると言えるだろう。

ロシアのワクチン外交

ロシアが早くから海外に提供してきたワクチンは「スプートニク V (Sputnik V)」である。ロシアはそれを「世界で最初に認可登録されたコロナウイルスのワクチン (the world's first registered coronavirus vaccine)」と喧伝している。認可登録は 2020 年 8 月 11 日、ロシア保健省による。WHO はその時点で 6 種類のワクチンが第三段階の臨床試験まで進んだことを認めていたが、そこにスプートニク V は入っていなかった。しかしプーチン大統領は、同ワクチンは認可に

15) “China to send 10 million coronavirus vaccine doses abroad,” *Associated Press*, Feb. 3, 2021 (<https://apnews.com/article/world-news-china-coronavirus-pandemic-42eef1911402f4ff13744fc87891c2aa>).

16) “From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends,” *The New York Times*, Sep. 11, 2020 (<https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.html>).

17) “Vaccine diplomacy: west falling behind in race for influence,” *The Guardian*, Feb. 11, 2021 (<https://www.theguardian.com/world/2021/feb/19/coronavirus-vaccine-diplomacy-west-falling-behind-russia-china-race-influence>).

必要な全項目に合格しており、ロシアの科学技術力の高さを示すものだと強弁した。世界初のCOVID-19のワクチンには、世界初の人工衛星にちなんだ名前が付けられた¹⁸⁾。

スプートニクVはロシアの国立研究機関、ガマレヤ疫学・微生物学研究所(Gamaleya Research Institute of Epidemiology and Microbiology)が開発した。海外への供給はロシア政府が出資する投資ファンド、ロシア直接投資基金(Russian Direct Investment Fund: RDIF)が担っている。

臨床試験を完了しないままロシアで認可されたことが疑問視されたものの、最も早く実用化されたスプートニクVへの関心は高かった。超冷凍は必要なく、価格もファイザーなど欧米製ワクチンの半額程度と見込まれていた。RDIFは2020年8月時点ですでに20ヶ国から打診があったとしている¹⁹⁾。RDIFは年内に40ヶ国に認可申請を行い、やがて実際に認可する国や、購入契約を結ぶ国が次々に現れた²⁰⁾。

とりわけ、一般に米国の勢力圏とされる中南米においてロシア製ワクチンの進出が目立った。公にされている限り、ブラジル政府が最初に購入契約を結んだのは欧米製でも中国製でもなく、ロシア製のワクチンである。2020年9月に5000万回分のスプートニクVを発注し、21年1月に1000万回分、3月にも2000万回分の追加契約に乗り出した²¹⁾。親米のボルソナロ政権は欧米製ワクチンの輸入にも取り組んだが、十分な量を確保できずにいた。ブラジルは21年3月11日時点で、累計感染者数が1130万人と米・印に次ぐ世界3番目、累計死者数は27万人を超えて米国に次ぐ世界2番目だった。「ブラジル型」変異ウイルスの広が

18) "Putin hails new Sputnik moment as Russia is first to approve a COVID-19 vaccine," *Reuters*, Aug. 11, 2020 (<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-russia-vaccine-put-idUSKCN25712U>).

19) "Russia Defends First Covid-19 Vaccine as Safe Amid Skepticism," *Bloomberg*, Aug. 12, 2020 (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-12/russia-defends-first-covid-19-vaccine-as-safe-amid-skepticism>).

20) "RDIF applies for Sputnik V vaccine approval in 40 countries," *News (Russia)*, Dec. 3, 2020 (<https://news.ru/en/world/rdif-applies-for-sputnik-v-vaccine-approval-in-40-countries/>).

21) 前掲 UNICEF, "COVID-19 Vaccine Market Dashboard."

りも危惧されていた²²⁾。

メキシコも2020年9月から3200万回分を契約し、有効性が確認されれば12億回分の購入を目指すとして発表した。21年1月にはロペスオブラドル大統領の感染が明らかになった。同月末にメキシコは累計感染者数約186万人、累計死者数は約15万人8000人とインドを抜いて世界で3番目に多かった²³⁾。

アルゼンチンでは2021年1月、フェルナンデス大統領がスプートニクVを接種する様子を公開した。同大統領は20年12月、1000万回分の購入契約を発表した折に、「ロシア製ワクチンがアルゼンチンに届いたら、最初に接種するのは私だ。品質には何の疑いもない」と述べている。大統領の接種を皮切りに、同国の接種計画がロシア製ワクチンでスタートした。当時アルゼンチンでは累計感染者数が180万人、累計死者数は4万5000人を越え、死者の人口比ではブラジルを上回っていた²⁴⁾。

中南米では他に、ボリビア(520万回分)、ホンデュラス(7万回分)、パナマ(300万回分)、ペルー(2000万回分)、ベネズエラ(1000万回分)などが2021年3月までにスプートニクVの購入契約を締結または交渉中とされている²⁵⁾。

中東では、イランに最初に届いたのがスプートニクVだった。2021年2月9日、契約した200万回分の第一便として1万回分が届き、同国での接種が始まった。イランは中東で最も感染が深刻だったが、ハメネイ最高指導者は、敵対する米国と英国でつくられたワクチンは信頼できないとして輸入を禁じていた²⁶⁾。

22) オックスフォード大学が提供する COVID-19 関連のデータベース “Our World in Data” (<https://ourworldindata.org>) より。2021年3月11日時点。

23) “Mexican President López Obrador tests positive,” *BBC News*, Jan. 25, 2021 (<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-55791743>). 感染者数・死者数は前掲 “Our World in Data” より。2021年1月31日時点。

24) “Argentine president receives Russian-made COVID-19 vaccine,” *Reuters*, Jan. 22, 2021 (<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-argentina-vaccine/argentine-president-receives-russian-made-covid-19-vaccine-idUSKBN29Q2EL>). 感染者数・死者数は前掲 “Our World in Data” より。2021年1月21日時点。

25) 前掲 UNICEF, “COVID-19 Vaccine Market Dashboard.”

26) “Iran starts COVID vaccination, awaits more vaccine deliveries,” *Reuters*, Feb. 9, 2021 (<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-iran-vaccination-int/iran-starts-covid-vaccination-awaits-more-vaccine-deliveries-idUSKBN2A9120>).

隣国のイラクへは3月初め、中国シノファーム製が届いた直後にスプートニクVも到着した。イラクはスプートニクVの100万回分を契約している²⁷⁾。

アジアでは、中国製やインド製のワクチンのほうが急速に広がったものの、スプートニクVもマレーシア(640万回分)、ネパール(2500万回分)、フィリピン(1000万回分)、スリランカ(700万回分)、ベトナム(5000万回分)などへの供給が合意されている²⁸⁾。

アフリカでも、中国製やインド製が無償供与によってより早く浸透していった。それでも2021年3月初め、COVAXからの分配が遅れていたチュニジアに3万回分のスプートニクVが届けられ、医療従事者への接種が開始された。同国は50万回分の購入契約を結んでいる。また、アフリカ連合が3億回分を契約している²⁹⁾。

一方で欧州への進出は、ロシア製が中国製に先行した感がある。2021年1月末、ハンガリーがEU加盟国でありながら独自にスプートニクVの緊急使用を承認し、200万回分を発注した。EUからの欧米製ワクチン供給の遅れに苛立ちを募らせたためである。直後の2月初め、英国の医学誌LancetがスプートニクVについて、臨床試験の最終段階で特段の副反応もなく91.6%の効果が確認されたとする査読付き論文を発表した。権威ある医学誌が安全性と効果を発表したことは、スプートニクVにとって追い風となった³⁰⁾。ハンガリー以外のEU加盟国からもワクチン不足への対応を求める声が強くなり、3月初め、ついにEUの欧州医薬品庁(EMA)がスプートニクVの審査を開始すると発表した。承認されれば、欧米以外で開発されたワクチンとしては初めてとなる。

世界各地に生産拠点を広げている点も、ロシアによるワクチン供給の特徴であ

27) "Iraq signs deal to receive Russia's Sputnik V vaccine," *Reuters*, March 4, 2021 (<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-iraq-vaccine-int/iraq-signs-deal-to-receive-russias-sputnik-v-vaccine-idUSKBN2AW1VZ>).

28) 前掲 UNICEF, "COVID-19 Vaccine Market Dashboard."

29) "Tunisia Prepares to Begin First COVID-19 Vaccination Campaign," *Asharq Al-awsat*, March 11, 2021 (<https://english.aawsat.com/home/article/2854021/tunisia-prepares-begin-first-covid-19-vaccination-campaign>).

30) "Russia's Sputnik V vaccine has 92% efficacy in trial," *BBC News*, Feb. 2, 2021 (<https://www.bbc.com/news/health-55900622>).

る。2021年3月までに、ブラジル、エジプト、インド、イタリア、カザフスタン、韓国、トルコ、ウクライナ、UAE、ウズベキスタンなどで、各国の製薬企業がスプートニク V のライセンス生産について契約または協議中と発表されている。RDIF は政府系ファンドとして各国に働きかけ、こうした世界的なパートナーシップによる生産拡大に力を注いでいる³¹⁾。

インドのワクチン外交

インドは巨大な生産能力をワクチン外交の基盤としている。また、中国への対抗意識が垣間見えることも、インドのワクチン外交の特徴である。

インドは今回のパンデミック以前から、世界のワクチン生産大国だった。麻疹や結核などすべての感染症ワクチンを合計すると、世界生産の約6割はインドにある生産施設でつくられている³²⁾。

新型コロナのワクチンとして、インドが早くから供給を始めたのは2種類である。1つはアストラゼネカとオックスフォード大学が開発したワクチンを、世界最大のワクチン工場を持つセラム・インスティテュート (Serum Institute of India) がライセンス契約によって生産したもので、インドでは Covishield という名前がつけられた。もう1つはインドの製薬会社バーラト・バイオテック (Bharat Biotech) が開発した Covaxin である。ともに2021年1月初め、インドで緊急使用が承認された³³⁾。

承認後すぐ、インド政府は「世界最大のワクチン接種計画」と銘打ったキャンペーンを開始した。1月から半年余りで、人口13億人のうち医療従事者や高齢者などを優先して3億人にワクチンを接種する計画である。インドは1月末時点で、累計感染者数が1100万人に迫って米国に次ぐ世界2位、累計死者数でも15万5000人で米国、ブラジル、メキシコに次ぐ世界4位と、深刻な状況にあった³⁴⁾。モディ首相は、インド製のワクチンが価格面でも保管面でも海外製より

31) スプートニク V の公式ホームページ (<https://sputnikvaccine.com>) より。

32) "Covaxin and Covishield: What we know about India's Covid vaccines," *BBC News*, Jan. 22, 2021 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-55748124>).

33) *Ibid.*

34) 前掲 "Our World in Data" (<https://ourworldindata.org>) より。2021年1月31日時点。

優れていることを強調し、国民に接種を呼びかけた³⁵⁾。また、首相自身が接種する様子を公開し、国産ワクチンの安全性をアピールした³⁶⁾。

国内への供給と並行して、あるいはそれ以上のペースで、海外への供給も進められた。同時に出荷する生産能力があったおかげである。モディ首相は1月末、世界経済フォーラムのオンライン・サミットで、インドが新型コロナ対策に必要な物資を「国内需要を満たすだけでなく、他の国々にも送り出している」と言明した³⁷⁾。

実際、インドでつくられたワクチンは世界各地へ続々と送り出された。インド政府による対外供与は「Vaccine Maitri (Vaccine Friendship)」という外交イニシアティブとして2021年1月から進められている。

インド外務省の公表によれば、2021年1月～3月における無償・有償供与の合計として、近隣のアジア諸国ではアフガニスタン(50万回分)、バングラデシュ(1020万回分)、ブータン(55万回分)、モルディブ(30万回分)、モンゴル(15万回分)、ミャンマー(370万回分)、ネパール(210万回分)、スリランカ(100万回分)、アフリカではアルジェリア(5万回分)、コンゴ民主共和国(5万回分)、ガーナ(5万回分)、コートジボワール(5万回分)、ケニア(10万回分)、モロッコ(700万回分)、モーリシャス(40万回分)、ルワンダ(5万回分)、セネガル(2.5万回分)、セーシェル(5万回分)、南アフリカ(100万回分)、ウガンダ(10万回分)、中東ではバーレーン(10万回分)、エジプト(5万回分)、クウェート(20万回分)、オマーン(10万回分)、サウジアラビア(450万回)、UAE(20万回分)、中南米ではアルゼンチン(58万回分)、バルバドス(10万回分)、

35) “India’s Modi kicks off world’s largest COVID vaccination drive,” *Nikkei Asia*, Jan. 16, 2021 (<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/India-s-Modi-kicks-off-world-s-largest-COVID-vaccination-drive>).

36) “Modi gets jab as India expands COVID vaccination drive,” *Nikkei Asia*, March 1, 2021 (<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Modi-gets-jab-as-India-expands-COVID-vaccination-drive>).

37) Special Address by Narendra Modi, Prime Minister of India, at the World Economic Forum’s Davos Agenda meetings on Jan. 28, 2021 (<https://www.weforum.org/events/the-davos-agenda-2021/sessions/special-address-by-g20-head-of-state-government-5d9a917215>).

ドミニカ (7万回分)、ドミニカ共和国 (3万回分)、エルサルバドル (2万回分)、グアテマラ (20万回分)、メキシコ (87万回分)、ニカラグア (20万回分)、スリナム (5万回分)、ブラジル (400万回分)、そして欧州ではセルビア (15万回分)、ウクライナ (50万回分) などが、インドでつくられたワクチンを受け取った。これらに加えて COVAX を通じてインド製ワクチンを受け取った国が約 40 カ国あり、すべて合計すると 1~3 月に約 80 カ国がインド製ワクチンを入手した³⁸⁾。

インドの主たる供給先は、その時点で欧米製薬会社からワクチンが届く見通しの立たなかった国々である。インド政府から無償供与されたものもあれば、それらの国々がインド企業から購入したものもある。インド外務省によれば、2021 年 3 月末時点で約 6450 万回分のワクチンがインドから海外に提供され、うち 1050 万回分は無償供与、3580 万回分は購入、1820 万回分が COVAX 経由であった³⁹⁾。

中国と競うように供給された例もある。スリランカには、2021 年 1 月にインドのジャイシャンカル外相が訪問して間もなく、50 万回分のワクチンが無償供与された。ラージャパクサ大統領が空港まで出向き、インドからのワクチンを受け取る様子が公開された。その直後に中国が 30 万回分の提供を申し出ると、インドは 2 月、さらに 50 万回分をスリランカに送り届けた⁴⁰⁾。

中・印と国境を接するミャンマーには、中国が約束した 30 万回分の納入が遅れているうちに、インドから 170 万回分が届けられた。ネパールとバングラデシュにもインド製がいちはやく到着し、中国製を待たずに接種の開始を可能にした。中国の隣国モンゴルにも、最初に届いたワクチンはインドからの無償供与 15 万回分だった。ワクチンが到着した空港ではセレモニーが開かれ、インドの駐モンゴル大使は「精神的な隣人」であり「戦略的パートナー」でもあるモンゴルへの

38) インド外務省が公表しているワクチン対外供与状況 (<https://mea.gov.in/vaccine-supply.htm>)、2021 年 3 月 31 日最終アクセス。

39) 同上。

40) 同上および“The Newest Diplomatic Currency: Covid-19 Vaccines,” *The New York Times*, Feb. 11, 2021 (<https://www.nytimes.com/2021/02/11/world/asia/vaccine-diplomacy-india-china.html?searchResultPosition=1>).

寄贈の意義を強調した⁴¹⁾。

こうした動きは、中・印の「ワクチン外交競争」として注目されている。中国の経済規模はインドの約5倍である上に、近年はとくに一帯一路構想の下で対外投資を加速し、周辺国への影響力を強めている。一方のインドにとってワクチンの生産と供給は、外交における巻き返しのチャンスに他ならない。かねてより低所得国にとって必須医薬品の主要供給源であったインドが、新型コロナウイルスのワクチンでは一層の存在感を示すことができるようになってきているのである⁴²⁾。

インドのワクチンは、国際貢献の面でもプレゼンスを高めている。2月24日、待ち望まれたCOVAXから低所得国への無償配布ワクチンが初めてガーナに到着した。アストラゼネカのワクチン60万回分と報じられたが、すべてインドのセラム社が製造したものである。続いてCOVAXからの配布を受けたコートジボワール、コンゴ民主共和国、ナイジェリア、カンボジア、ケニア、レソト、ルワンダ、セネガル、スーダンといった国々に届いたのも、インドでつくられたワクチンだった⁴³⁾。

ここでも中国との競争が見られる。2月初めに中国がCOVAXへワクチン1000万回分の提供を約束すると、インドはセラム社から2億回分の提供を申し出た⁴⁴⁾。

インドの生産能力も無限ではない。2月末、セラム社のCEOはインド政府から国内供給を優先するよう「指示」されたため、海外向け出荷に遅れが出るおそれがあると明らかにした⁴⁵⁾。それでも同時期、インド政府は国連平和維持軍に約20万回分のワクチンを寄贈すると表明している。世界各地に展開する約9万

41) “Mongolia receives first COVID vaccine from India,” *Montsame* (Mongolian News Agency), Feb. 22, 2021 (<https://www.montsame.mn/jp/read/254437>).

42) “India beats China at its own game in vaccine diplomacy fight,” *The Japan Times*, Feb. 26, 2021 (<https://www.japantimes.co.jp/news/2021/02/26/world/india-china-vaccine-diplomacy/>).

43) インド外務省の公表（前掲）。

44) “The Newest Diplomatic Currency,” *The New York Times*, op.cit.

45) “The Indian vaccine giant expected to supply much of the world warns that it has been directed to put its country’s needs ahead of exports,” *The New York Times*, Feb. 21, 2021 (<https://www.nytimes.com/2021/02/21/world/serum-institute-india-covid-vaccine.html>).

5000人の部隊員すべてが2回接種できる量である。これに対しグテレス国連事務総長が深い謝意を示したと、インド国内で大きく報じられた⁴⁶⁾。インド政府は、国内需要を見極めながら、ワクチン外交を続ける姿勢であると見られる。

II グローバル・ヘルス・ガバナンス

グローバル・ヘルス・ガバナンスとは、定義の一例として、「国家のみならず、非国家アクターも含み、人間の健康に関するグローバルな課題に、公式・非公式様々な方法を用いて取り組む協力体系のこと」とされる。それは「多様なアクターによって構成される複雑なアリーナ」である⁴⁷⁾。

COVID-19のワクチンについて言えば、前節で見た中・ロ・印や、次節で見える米・欧・日を含めた世界の国々のみならず、様々な国際機関、国際NGO、製薬企業、研究機関のグローバルなネットワークなど、まさに多様なアクターが関与している。とはいえ本節では、ワクチンを世界的に分配するための国際的な枠組みであるCOVAXと、それを支えるアクターに焦点を当てることとする。

パンデミックは言うまでもなくグローバルな危機であり、一部の国々だけで抑え込んでも終息することはない。医療体制が未整備な国々で感染が続けば、一時的に抑え込んだ国々にもいずれ再侵入してくる。また、一部地域の感染を放置すれば、感染力の強い変異種が生まれる恐れが高まり、既存ワクチンの効果が減じることも考えられる。したがってパンデミックの長期化を避けるためには、世界全体でワクチン接種を進める必要がある。とくに、独自では調達が難しい途上国への配布が急務であるという声が国際的に高まった。

そこで設立されたのがCOVAX (COVID-19 Vaccines Global Access) である。

46) “UN chief ‘extremely grateful’ for India’s 200,000 COVID vaccines for peacekeepers,” *The Economic Times* (India), Feb. 25, 2021 (<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/un-chief-extremely-grateful-for-indias-200000-covid-vaccines-for-peacekeepers/articleshow/81084703.cms>).

47) 引用はともに、詫摩佳代「保健医療——保健ガバナンスの構造と課題」西谷真規子・山田高敬編著『新時代のグローバル・ガバナンス論——制度・過程・行為主体』ミネルヴァ書房、2021年、第15章、208頁。

WHO、GAVI アライアンス（世界で予防接種を進める官民アライアンス）、CEPI（感染症流行対策イノベーション連合）などの主導で2020年4月にスタートした。高所得国が資金提供し、ワクチンを共同購入して中低所得国に分配することで、「公平な分配」を実現するための仕組みである。2021年3月時点で約190カ国が参加する。

COVAX は中低所得国に暮らす約40億人に向けて、まずは2021年中に少なくとも20億回分のワクチンを確保することを目標とした。しかし「公平な分配」には程遠い現実と直面する。WHOがパンデミックを宣言してから1年後の2021年3月11日、それまでになされた接種の累計回数は、世界全体で約3億5516万回だった。地域別に見ると、北アメリカが1億924万回（うち米国が1億570万回）、ヨーロッパが8518万回（うちEUが4858万回、英国が2522万回）、アジアが1億2432万回（うち中国が5252万回、インドが2974万回）である。それに対し、アフリカは637万回と、世界の2%に満たなかった。南アメリカも2142万回（うちブラジルが1136万回）にとどまる⁴⁸⁾。

このような不均衡は予想されたことだった。すでに2020年中に、高所得国はワクチンの実用化を見越して競うようにメーカーと事前購入契約を結んだ。デューク大学 Global Health Innovation Center の集計によれば、2020年12月までに結ばれた購入契約は、カナダが2億3800万回分（2回接種するとして人口の約3.3倍分、以下同じ）、英国が3億5700万回分（約2.9倍分）、オーストラリアが1億380万回分（約2.0倍分）、EUが14億8500万回分（約1.9倍分）、米国が10億1000万回分（約1.7倍分）、日本が2億9000万回分（約1.2倍分）など、高所得国は早々と人口を上回る量を確保した。同センターは、低所得国における接種がごく一部にとどまる間に、高所得国ではすべての国民への接種を完了するだろうとの見通しを示した⁴⁹⁾。

高所得国によるワクチンの争奪戦ともいえる動きは「ワクチン・ナショナリズム」と揶揄された。高所得国は2021年に入ってから、接種を急ぎながらワク

48) 前掲“Our World in Data” (<https://ourworldindata.org>) より。

49) “Mapping Covid-19 Vaccine Pre-Purchases Across the Globe,” Global Health Innovation Center, Duke University (<https://launchandscalefaster.org/covid-19>).

チンの購入契約を積み増した。一方、中低所得国はほとんどがメーカーと直接交渉することができなかった。COVAX から届くワクチンを待つか、中・ロ・印から提供を受けるしかなかった。

ワクチンのグローバルな分配に携わる機関からは、こうした世界の格差について、次々に懸念——しばしば危機感——が表明された。おそらく最も頻繁に強いメッセージを發してきたのは、WHO のテドロス事務局長である。2021 年 1 月 18 日、WHO 執行理事会の冒頭スピーチで、テドロスは「世界は壊滅的な道徳的失敗の危機に瀕している (The world is on the brink of a catastrophic moral failure)。この失敗の代償は、世界で最も貧しい国々の生命と暮らしによって支払われることになる」と言明した。さらに、「一部の国々と企業は、口先では公平なアクセスを確保するとしながら、実際には [製薬企業との] 直接取引を優先し、COVAX を差し置いて、価格を釣り上げ、最前列に割り込もうとしている」と現状を強く批判した。そして豊かな国々が若く健康な成人へと接種対象を広げる前に、途上国の医療従事者や高齢者が接種を受けられるようにすることを求めた⁵⁰⁾。

国際赤十字・赤新月社連盟 (IFRC) のチャパガン事務局長は 2 月 4 日、未接種の地域が広く残れば世界全体が安全ではありえないと指摘し、豊かな国々に連帯を求めた。ワクチンをめぐる政治や私欲を戒め、これは人命のかかった問題だとして「政治はやめよう (Let's not do politics)」と呼びかけた⁵¹⁾。

国連のグテレス事務総長は 2 月 17 日、COVID-19 について話し合う安保理のオンライン会議で、世界のワクチン接種が「甚だしく不均等で不公平 (wildly uneven and unfair)」であると述べた。ワクチンの 75% がわずか 10 カ国で接種されている一方、130 カ国以上で 1 度も実施されていない状況に強い懸念を表明

50) “WHO chief warns of ‘catastrophic moral failure’ as rich countries dominate vaccine supplies,” *The Washington Post*, Jan.18, 2021 (https://www.washingtonpost.com/world/who-chief-warns-of-catastrophic-moral-failure-as-rich-countries-dominate-vaccine-supplies/2021/01/18/033644a0-5978-11eb-a849-6f9423a75ffd_story.html).

51) “Red Cross warns of ‘devastating’ consequences as poorer countries struggle to secure vaccines,” *The New York Times*, Feb. 4, 2021 (<https://www.nytimes.com/live/2021/02/04/world/covid-19-coronavirus>).

した⁵²⁾。

2月19日、G7諸国はオンライン首脳会談を開き、ワクチンの公平な配分のために新たに40億ドル以上を拠出することを発表した。直後の2月22日、記者会見でWHOのテドロス事務局長は、それを歓迎しながらも、必要なのはカネだけではないと釘を刺した。「買うワクチンがなければ、カネは役に立たない」からである。すでに十分な量のワクチンを得ている一部の高所得国がメーカーとの契約を積み増しており、「COVAXが買えるワクチンの数が減っている」と、テドロスは訴えた⁵³⁾。

WHOとともにCOVAXを支援するUNICEF（国際連合児童基金）のフォア事務局長は、ワクチンの「輸出を規制したり、不必要に備蓄したりすることに対し、すべての国々が強く反対するべきだ」と、2020年12月の国連特別総会で呼びかけた⁵⁴⁾。

では、こうした呼びかけに豊かな国々はどう応えたのであろうか。次節で検討する。

Ⅲ ワクチン・ナショナリズム

国民の健康と生命を守るために、国内でのワクチン接種を進めることは、いずれの国においても政府の最も重要な責務である。そのこと自体は批判の対象とはなるまい。しかし、他国への供給が減ることを見越した上でワクチンの確保を急ぐ国があれば、世界のワクチン分配はゼロサムゲームの様相を呈する。「ワクチ

52) “COVID-19 vaccination ‘wildly uneven and unfair’: UN Secretary-General,” *UN News*, Feb. 17, 2021 (<https://news.un.org/en/story/2021/02/1084962>).

53) “WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19—22 February 2021,” WHO Director-General Speeches (<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-22-february-2021>).

54) “Statement by UNICEF Executive Director Henrietta Fore on occasion of UN General Assembly Special Session on COVID-19 (04 December 2020),” UNICEF (<https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-pandemic-begins-enter-new-phase-unicef-reminds-world-light-end-tunnel-needs>).

ン・ナショナリズム」と呼ばれているのは、高所得国のそうした動きである。以下で米国、欧州、日本の順に見よう。

米国のワクチン・ナショナリズム

トランプ政権は2020年7月、かねてより中国寄りだと批判してきたWHOからの脱退を表明した。WHOが支援するCOVAXにも参加しなかった。国内ではワープスピード作戦(Operation Warp Speed)によりワクチンの早期開発を支援したが、公的資金(すなわち税金)を投じた成果は米国民のためにあるとの考えであり、米国でつくられたワクチンは米国民に優先配布する方針だった。「アメリカ・ファースト」の姿勢はワクチンに関してもはっきりしていた。

2021年1月20日に就任したバイデン大統領は、国際協調へと大きく舵を切ることを明言した。就任直後にWTO脱退を撤回し、COVAXに参加する意向も表明した。パリ議定書への復帰なども矢継ぎ早に打ち出し、国際社会でリーダーシップをとる姿勢を示して「アメリカは帰ってきた(America is back)」と宣言した。

しかし、ことワクチンに関する限り、バイデン政権でも「アメリカ・ファースト」は続いていると、米Atlantic誌は論評している。前政権の政策を次々に覆したものの、自国を最優先するワクチン調達のパースを緩める兆しは見られないからである⁵⁵⁾。

その背景には、バイデン就任当時の米国の感染状況がある。2021年1月、米国は累計の感染者数、死者数ともに世界一で、感染の勢いはさらに増していた。前年12月14日に英国に続いてワクチン接種を開始したが、物流の滞りや医療現場の混乱などにより、見込み通りに進まないことがすぐに明らかとなった。トランプ政権末期のもたつきを見て、バイデン政権は「発足から100日間に1億回」の接種を米国民に約束した⁵⁶⁾。

バイデン政権発足後に、状況はさらに悪化する。2021年2月22日には、

55) Yasmeeen Serhan, "Joe Biden's 'America First' Vaccine Strategy," *The Atlantic*, Feb. 4, 2021 (<https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/joe-biden-vaccines-america-first/617903/>).

COVID-19による死者数が全米で50万人を突破した。パンデミックから1年足らずで、2度の世界大戦とベトナム戦争における米国人の死者数を上回ったことになる。人口では世界の約4%にすぎない米国が、この時点でCOVID-19の死者数では世界の20%を占めていた⁵⁷⁾。同じころ米疾病対策センター(CDC)は、米国人の平均寿命が2020年1~6月に、前年同期の78.8歳から77.8歳へ、1歳ほど短くなったと発表した。COVID-19による死者の急増が主たる要因と見られる⁵⁸⁾。

さらに、変異種の感染拡大が危機感を増幅した。2021年初めから英国型、南アフリカ型、ブラジル型といった変異種が世界各地で確認され、米国への広がりも見られはじめた。ニューヨーク州とカリフォルニア州でそれぞれ別の「米国型」が流行している可能性も指摘された⁵⁹⁾。

バイデン政権はワクチン接種を公約どおりに進めることを最優先課題とした。接種会場を全米で大幅に増やしたほか、ワクチンの供給が滞ることがないようにメーカーからの購入を積み増した。米国では2020年12月、米ファイザーと独ビオンテックが共同開発したワクチンと、米モデルナのワクチンが緊急使用を認められている。どちらもトランプ政権と事前購入契約を結んでいたが、バイデン政権は21年2月、それぞれ1億回分、合わせて2億回分の追加契約を結んだ。それにより米国は、12億1000万回分(人口の約2.0倍分)の契約を確保した⁶⁰⁾。

2月末には、1回接種タイプの米ジョンソン・エンド・ジョンソン(J&J)の

56) “Biden Promises 100 Million Vaccine Shots in 100 Days, but Shortage Worries Rise,” *The New York Times*, Dec. 8, 2020 (<https://www.nytimes.com/2020/12/08/us/politics/biden-coronavirus-vaccine.html?searchResultPosition=2>).

57) “Entering uncharted territory, the U.S. counts 500,000 Covid-related deaths,” *The New York Times*, Feb. 22, 2021 (<https://www.nytimes.com/2021/02/22/us/us-covid-deaths-half-a-million.html>).

58) Elizabeth Arias, et al., “Provisional Life Expectancy Estimates for January through June 2020,” Vital Statistics Rapid Release, Report No. 010, February 2020 (<https://www.cdc.gov/nchs/data/vsrr/VSRR10-508.pdf>).

59) 「新たな変異型、米で拡大」『日本経済新聞(電子版)』2021年2月26日(<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO69447400W1A220C2EAF000/>).

60) “Mapping Covid-19 Vaccine Pre-Purchases Across the Globe,” Global Health Innovation Center, Duke University (<https://launchandscalefaster.org/covid-19>), accessed March 13, 2021. 本稿執筆時点ではこれが同センターの最新データである。

ワクチンも緊急使用が承認された。バイデン政権は3月、このワクチンも1億回分を追加契約し、合計2億回(2億人)分の調達計画を明らかにした。さらに、現状を戦時下にたとえ、朝鮮戦争下で成立した国防生産法により、米メルクの工場でJ&Jのワクチンを増産する手筈を整えたと発表した⁶¹⁾。

バイデン政権下でのワクチン接種は、当初は遅れが目立ったものの、次第にペースが向上する。3月19日には政権発足から約60日で公約の1億回を達成した。この時点で、前政権からの分も累計すると米国民への接種回数は1億1800万回となり、世界全体(4億2300万回)の3割近くを占めた。世界一の接種回数である⁶²⁾。バイデン大統領は新たな目標として、5月1日までに18歳以上の希望者全員にワクチンを接種できる体制を整え、7月4日の独立記念日までには通常の暮らしを取り戻すことを宣言した⁶³⁾。

バイデン政権が国際協調を忘れたわけではない。発足直後にCOVAX支援の姿勢を表明し、2月19日のG7オンライン首脳会談では最大40億ドルの追加支援を発表した。しかし金銭面では支援しても、ワクチンそのものは米国民すべてに行き渡ることが確実になるまで、米国から海外に提供することはなかった。

米国でもワクチンの「格差」は盛んに論じられている。ただしそれはほとんどの場合、米国内での格差を意味する。人種、地域、所得などの違いによって感染や重症化の度合いが異なることが早くから認められ、ワクチンへのアクセスについても同様の格差が問題視されてきた。それゆえ米国内での公平なワクチンの分配が最重要課題の一つとされ、すべての米国民への接種計画をさらに急がせることになった。国内格差が残る限り、国内接種のペースを緩めることは許されず、結果としてワクチンの確保を急がせることになったのである。

61) "Remarks by President Biden on the Administration's COVID-19 Vaccination Efforts," The Whitehouse, March 2, 2021 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/02/remarks-by-president-biden-on-the-administrations-covid-19-vaccination-efforts/>).

62) Our World in Data, op.cit.

63) "Remarks by President Biden on the Anniversary of the COVID-19 Shutdown," The Whitehouse, March 11, 2021 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/11/remarks-by-president-biden-on-the-anniversary-of-the-covid-19-shutdown/>).

前節で見たように、WHOのテドロス事務局長は一部の高所得国が購入契約を積み増していくことに強い懸念を表明したが、それはまさに米国の動きであった。そして、欧州と日本も同じだったのである。

欧州のワクチン・ナショナリズム

欧州では、Brexitを決めた英国とEUがそれぞれにワクチン政策を進めている。先行したのは英国である。EUは遅れが長引いた。そうした欧州の内部格差を背景に、互いのワクチン・ナショナリズムを非難し合う場面が次第に目立っていった。

英国は2020年12月8日、先進国の中で最初に接種を開始した。米ファイザーと独ビオンテックが開発したワクチンから始め、21年1月初めには英アストラゼネカとオックスフォード大学が開発したワクチンの接種も開始した。当時の英国はCOVID-19による死者数が欧州で最大であった上に、感染力の強い「英国型」ウイルスが急速に広がり、1年半ばには1日の死者数が1500人を越えるという深刻な状況にあった。

自身が重症化した経験をもつジョンソン首相の主導下で、英国政府はワクチンの調達と接種を欧州で最も迅速に進めていった。オックスフォード大学を通じてアストラゼネカのワクチン開発を資金援助し、早くも2020年5月に1億回分の事前購入契約を結んだ。他メーカーとも直接交渉して契約を積み増した。合計すると、接種を開始した20年12月までに3億5700万回分（人口の約3倍分）の購入契約を結んでいる。その後は接種が進み、21年3年半ばまでに2250万人（人口の3分の1）が少なくとも1回の接種を受けた⁶⁴。

それに比べてEUでは遅れが指摘されている。EUではワクチンの承認、購入、分配まですべて統一的行おうとしている。共同で大量購入することでコストを引き下げ、人口に応じて分配することで加盟27カ国に公平に行き渡るよう企図したのである。2021年の夏までに域内人口の70%に接種を施すことを目標に掲げている。英国よりも遅れたが20年12月末に接種を開始し、21年3年半ばに

64) 前掲 Duke University Global Health Innovation Center および Our World in Data のデータベースより。

は接種回数の人口比がEU平均で10%を超えた。しかし英国(36%)や米国(30%)に見劣りし、EU平均よりも低い加盟国では不平等感が強まった。もちろん世界平均の4%を上回るレベルだが、域内では計画の「遅れ」やワクチンの「不足」を懸念する声がEU当局や各国政府からも出ている。

そうした懸念は接種を始めた直後から顕在化した。2021年1月半ば、アストラゼネカが、1~3月期のEU向け納入量が想定よりも50%以上減る見通しを示したことが始まりだった。EU域内の製造拠点でトラブルが生じ、初回納入量が減少を余儀なくされたという説明だった。欧州委員会は納得せず、同社が「契約上の責任」と「社会的・道徳的な責任」を果たすよう強く迫った。そして、契約どおり納入できないならば、英国の工場生産した分を回して穴埋めするよう要求した⁶⁵⁾。

英国政府は前年、EUよりも3ヶ月早くアストラゼネカと契約を結んでいた。納入もその順番でなされるべきだと主張し、EUが問題を政治化しないよう求めた。しかしEU側は、英国政府がワクチンの輸出を制限していると受け止め、EUからの輸出も規制する方向へ動き出す。欧州委員会は1月25日、EU域内で生産されたワクチンを域外に出荷する際に、工場がある国の政府による事前許可を必要とする輸出管理措置を発表した。これに対しては広く国際社会から、ワクチンを囲い込もうとしているとして強い非難が向けられた⁶⁶⁾。

実際にはすぐに輸出制限が行われることはなく、たとえば日本向けにはベルギーの工場で作られたファイザーのワクチンが2月から出荷を許可されている。しかし3月初めにイタリアが、同国で作られたアストラゼネカ製ワクチンのオーストラリア向け輸出を承認せず、欧州委員会もそれを支持した。イタリア政府は「EUとイタリアで続くワクチン不足と、アストラゼネカからの供給の遅れ」が輸出阻止に踏み切った理由だと説明した⁶⁷⁾。

EU域内にはアストラゼネカだけでなく、ファイザー、モデルナなど主要メー

65) "EU demands UK Covid vaccines from AstraZeneca to make up shortfall," *The Financial Times*, Jan.28, 2021 (<https://www.ft.com/content/d814b2dc-a803-4680-b8c4-ffa2a4c370ad>).

66) "Brussels moves to tighten rules on Covid vaccine exports," *The Financial Times*, Jan.26, 2021 (<https://www.ft.com/content/dab81697-ec25-4c14-9ac6-8bdafb474cc0>).

カーの製造拠点がある。EUが輸出規制を強めれば、世界へのワクチン供給が混乱しかねない。欧州委員会は2021年2月から3月半ばまでに約7000万回分を域内調達して加盟27カ国に配分した。同時期、域外への輸出は33カ国向けに約4000万回分が承認されている。EUよりも接種が進む国々（イスラエルや英国など）や、感染状況が深刻でない国々（オーストラリアなど）に対し、なぜ足元で不足するワクチンを送り出すのか——そうした域内の不満を背景に、EUのワクチン・ナショナリズムは高まり続けた⁶⁸⁾。

EU内部で足並みの乱れも目立つようになった。欧州各地で厳しいロックダウンが長期化するにしたがい、各国政府は国民の反発を抑えるためにワクチン不足への対応をいっそう急ぐ必要に迫られた。ドイツのような一部の高所得国はメーカーと直接交渉し、EUの配分枠を上回るワクチンを独自に確保した⁶⁹⁾。

他方、欧米製ワクチンを入手できないハンガリーは、ロシア製と中国製に目を向けた。2021年1月末、独自にスプートニクVの承認に踏み切ったのである。EUで薬事審査を担う欧州医薬品庁（EMA）は当時、スプートニクVについて安全性に疑問があると警告していたが、ハンガリー政府は「EUからの配分が現在のペースにとどまるなら、他の供給源からワクチンを調達するしかない」と撥ねつけた⁷⁰⁾。ハンガリーはスプートニクVを200万回分、中国のシノファーム製を500万回分、独自に注文したと報じられている⁷¹⁾。

スロバキアやチェコなどにも同様の動きが広がった。安全性への疑念が残り続

67) “Italy blocks export of AstraZeneca coronavirus vaccine to Australia, amid E.U. anger over delivery shortfalls,” *The Washington Post*, March 5, 2021 (https://www.washingtonpost.com/world/europe/eu-blocks-vaccine-australia/2021/03/04/c89b07c6-7cff-11eb-8c5e-32e47b42b51b_story.html).

68) “E.U. Set to Curb Covid Vaccine Exports for 6 Weeks,” *The New York Times*, March 23, 2021 (https://www.nytimes.com/2021/03/23/world/europe/eu-curbs-vaccine-exports.html?campaign_id=60&emc=edit_na_20210323&instance_id=0&nl=breaking-news&ref=headline®i_id=78964971&segment_id=54054&user_id=ed0c02d444680de691de8296c3fc37c4).

69) “Amid Slow Vaccine Deliveries, Desperate E. U. Nations Hunt for More,” *The New York Times*, Feb. 26, 2021 (<https://www.nytimes.com/2021/02/26/world/europe/EU-vaccine-hunt.html>).

70) “Hungary approves Russia’s Sputnik V vaccine,” *The Financial Times*, Jan. 21, 2021 (<https://www.ft.com/content/20bfa7ba-4df9-4422-9dbf-06811da1294c>).

けながらも、スプートニク V の調達を求める声は EU 内で次第に強くなっていく。そして 3 月初め、EMA はスプートニク V の審査を開始することを発表した。ワクチン確保のために手を尽くす構えである⁷²⁾。

日本のワクチン・ナショナリズム

日本もまた、グローバル・ヘルス・ガバナンスについて斟酌する余裕はなかった。それは以下のような事情による。それらは互いに結びつき、日本の姿勢を形作った。

第一に、日本は当面の接種に必要なワクチンをすべて輸入しなければならず、接種の進捗は海外からの供給に左右されていた。日本の自主開発が遅れをとったことは早くから明らかとなり、政府は 2020 年後半から、早期の実用化が期待される海外メーカーとの契約を急いだ。国民に安心感を与える製品が最優先され、中・ロ・印のワクチンは購入の対象とされなかった。その分、欧米製ワクチンの確保に走り、世界の品薄を増長する一因になったと言えるだろう。

接種の開始までに日本政府が公表した事前購入契約は、ファイザーから 1 億 4400 万回分、モデルナから 5000 万回分、アストラゼネカから 1 億 2000 万回分、合計して 3 億 1400 万回分である。総人口を上回る 1 億 5700 万人分に相当する⁷³⁾。

ファイザーとモデルナからは全量輸入の計画だった。アストラゼネカのワクチンは 9000 万回分を日本国内で日本企業 (JCR ファーマと第一三共など) がライセンス生産することになっていたが、日本で承認されて出荷準備が整うのは 5 月頃と見られていた⁷⁴⁾。2 月半ばに接種を始めたときは、国内で唯一承認されていたファイザーのワクチンに頼っていた。欧州の工場から出荷されることになって

71) “Hungary Approves Russia’s Sputnik V Vaccine,” *The Moscow Times*, Feb. 9, 2021 (<https://www.themoscowtimes.com/2021/02/07/hungary-approves-russias-sputnik-v-vaccine-a72853>)

72) 「ロシア製ワクチン、欧州に動揺」『朝日新聞 DIGITAL』2021 年 3 月 19 日 (<https://www.asahi.com/articles/DA3S14838258.html>)。

73) 新型コロナウイルス感染症対策本部 (第 53 回)、2021 年 1 月 22 日、配布資料 2 (https://corona.go.jp/expert-meeting/pdf/sidai_r030122.pdf) より。

いたため、直前にEUが域外への輸出規制を決定(前述)した際には、日本向けが滞ることがないように日本政府が欧州委員会に慌てて要請する一幕もあった⁷⁵⁾。

第二に、日本では接種の開始が先進国の中で最も遅いほうだった。それゆえ、さらなる遅れを避けるためにワクチンの供給を常に注視しなければならなかった。日本の接種開始は2021年2月17日で、英国や米国より約2ヶ月遅かった。すでに世界的な「ワクチン争奪戦」は始まっていた。

接種開始の遅れは、承認の遅れに起因する。日本ではファイザーのワクチンについて、2021年2月12日に厚生労働省の審議会が製造販売の特例承認を決め、2月14日に厚労省が正式に承認した。海外で承認済みの医薬品であっても、日本の承認手続きでは日本国内での臨床試験が求められる。日本人への安全性や効果を検証するための制度であるが、COVID-19のワクチンでは、海外に比べて感染者数が少ないため国内治験に時間がかかるという弱点が明らかになった⁷⁶⁾。

ファイザーの接種が始まったとき、アストラゼネカ(2021年2月申請)とモデルナ(同3月申請)は承認前の段階だった。政府が「確保」したとするワクチンを実際に接種できるのは、数ヶ月先になると予想されていた。

第三に、接種が開始された後もいくつか混乱が生じた。一つは注射器の問題である。ようやく接種が始まろうとする矢先、ファイザー製ワクチンの1瓶あたりの接種回数を6回から5回に見直すことを厚労省が発表した。日本で普及している注射器では1瓶から5回しかとれず、6回とるためには特殊な注射器が必要であることが判明したという説明だった。それにより、見込んでいた接種人数も減ることになる⁷⁷⁾。政府は調達を急ぐ考えを示したが、同じ特殊な注射器は欧米でも需要が急増しており、ワクチンに続いて注射器の争奪戦が生じるおそれも

74) 「アストラゼネカのワクチン、9000万回分を日本で量産へ」『日本経済新聞(電子版)』2021年1月27日(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODZ253AU0V20C21A100000/>)。

75) 「EUのワクチン輸出制限『支障ないように要請』」『日本経済新聞(電子版)』2021年2月1日(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODE012GF0R00C21A2000000/>)。

76) 「ワクチン接種 急所は」『日本経済新聞(電子版)』2021年2月7日(<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO68905590W1A200C2EA3000/>)。

77) 「ファイザー製ワクチン1瓶5回に」『日本経済新聞(電子版)』2021年2月9日(<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO68955690Z00C21A2MM0000/>)。

指摘された⁷⁸⁾。

接種スケジュールの遅れも危惧されはじめた。当初は、まず効果を見極めるために4万人の医療従事者に先行接種、続いて広く医療従事者370万人に優先接種、それから高齢者や基礎疾患のある人々、そして一般の成人へと接種を拡大していく計画だった。ところが先行接種を始めた途端、370万人と見積もっていた医療従事者数が、都道府県に照会したところ100万人ほど増えることが明らかになる。政府は、その後の段階に影響しないようワクチンの確保をさらに急ぐ考えを強調した⁷⁹⁾。

そして第四に、東京オリンピック・パラリンピックも日本にワクチンの確保を急がせる一因であった。日本は「人類が新型コロナウイルスに打ち克った証」として同オリンピック・パラリンピックを1年遅れの予定通り開催する考えで、本稿執筆時点でもその姿勢を崩していない。そして安全な開催を保証する決め手として、ワクチンの普及に期待した。2021年7月23日のオリンピック開会式までに、参加選手、大会関係者、ボランティア、観客らにワクチンが行き渡る可能性は小さかったが、それでも政府は少しでも早く多くワクチンを確保することを最優先課題の1つとした。

日本へのワクチンはEUの禁輸を受けることなく、2021年2月12日にベルギーから第1便として約40万回分が到着した。第2便は2月21日に約45万回分、第3便は3月1日に約52万回分、第4便は3月8日に約99万回分と増えていった。ワクチン接種推進を担当する河野太郎大臣は3月5日の記者会見で、ファイザーと交渉して4月には3月の4倍近くのワクチンが届く見通しだと明らかにした⁸⁰⁾。

一方で、世界的に見て感染者が少ない日本がワクチンを買占めていると見ら

78) “Japan to discard millions of Pfizer vaccine doses because it has wrong syringes,” *The Guardian*, Feb. 10, 2021 (<https://www.theguardian.com/world/2021/feb/10/japan-pfizer-vaccine-doses-wrong-syringes>).

79) 「優先接種対象者さらに100万人増」NHK News Web, 2021年2月19日 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210219/k10012875931000.html>).

80) 河野内閣府特命担当大臣記者会見要旨 2021年3月5日(夕方)、内閣府ウェブサイト (https://www.cao.go.jp/minister/2009_t_kono/kaiken/20210305kaiken2.html).

れないのか。河野大臣は記者にそう聞かれ、「日本に必要でないものについては第三国への協力に回すというようなことをいずれやる」と答えた⁸¹⁾。しかし、それがいつになるかは明言しなかった。

おわりに

中国、ロシア、インドのワクチン外交は、欧米でつくられたワクチンやCOVAXからの分配が届かない国・地域において展開されてきた。それが世界的に展開されてきたということは、それだけ広い地域においてワクチンの公平な分配が危ぶまれていることを意味する。ワクチン外交の興隆は、グローバル・ヘルス・ガバナンスの停滞を浮き彫りにした。米国、欧州、日本は自国のために少しでも多くのワクチンを確保することを優先し、グローバル・ヘルス・ガバナンスを十分に顧みる余裕がなかった。

繰り返しになるが、以上は本稿執筆時点の2021年3月半ばまでの動き——WHOのパンデミック宣言から1年間の動き——である。この先、ワクチンの種類と供給量が増え、先進国でワクチンが行き渡れば、いよいよ途上国での接種も本格化するだろう。中・ロ・印からだけでなく、米・欧・日からも提供されていくに違いない。ワクチンが希少でなくなれば、ワクチン外交もワクチン・ナショナリズムも影を潜めるかもしれない。パンデミックの2年目からは、グローバル・ヘルス・ガバナンスがより良く機能していく可能性はある。

しかし、たとえそうであっても、パンデミックの1年目に世界が目にした現実はそのまま残る。本稿はその記録の一片である。

(2021年3月19日脱稿)

[付記] 本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究(A)「先端技術と国際秩序:革新技術がもたらす国家のパワー、権威、倫理性の変容」)による研究成果の一部である。

81) 同上、2021年2月2日 (https://www.cao.go.jp/minister/2009_t_kono/kaiken/20210202kaiken.html)。