

博士論文(要約)

論文題目: 国際保健と安全保障の交錯
—政策実施機能強化を目的とした対象の重複と情報共有の観点から—

氏名: 松浦綾子

国際的な行政行動の実施にあたっては、しばしば国際的な課題への対処を志向する中で生まれた機能的な協調関係がその基盤となっている。この機能的なアプローチを基底とする、またはこれと関連付けられる国際的なレジームは、必ずしもいずれを上位とするか明確ではない場合が多く、政策の実施にあたってはこれらのレジーム間の関係が問題となる。

本論文は、国際保健領域と安全保障領域の領域間交錯についての事例研究を通じ、レジーム間重複の段階、動機、重複後の調整行動についてレジーム間の情報共有の観点から分析することを目的とする。つまり、レジームがその対象や政策の実施の面において「重複」を起こすとすれば、それはどのような段階を経て、なぜ起こるのかそして「重複」によって何らかの問題が生じる場合、これをどのように「調整」するのか、が本論文の主要関心である。

これまで、このようなレジーム間重複の段階、動機、調整行動については一定の分析が行われてきたが、その視角は限定されてきた。それに対して、本論文では、以下のような観点からの検討を試みる。

(1) 安全保障レジームと、非安全保障レジームは、実際の政策の実施のレベルにおいて重複するか。

安全保障上の脅威の多様化によって、伝統的な安全保障の射程にとどまらない非伝統的安全保障論が注目を集めた。そこでは、安全保障概念の多義性や安全保障に対する理解の多様性など論じられてきた。

しかし、「アジェンダ設定としての『安全保障』」、および「脅威の在り方や攻撃方法の多様化」、等の議論と比較して、政策の実施においてその多様性がどのような帰結を生むか、とりわけ非安全保障領域における政策の実施との関係でどのように具体的な影響を持つかについては研究が十分ではない。

本論文においては、非安全保障領域と安全保障領域の間で具体的に重複が起こることを示すとともに、それがどのような経緯で起こったか、その過程に注目してこれを描写する。

(2) 異なったレジームは、なぜその対象や政策の実施過程において重複するか。

先行研究は、異なったレジーム間の重複の理由を、例えば①各国の権力が分散しており、それに応じたレジームの形成がなされるため②複数の問題の関連付けによって参加国が何らかの交渉を有利にするため③対象の地理的範囲が重複するため、等と説明する。

しかし、本論文は、先行研究において重複の原因として重要な点が見落とされていると主張する。

つまり、重複を構成する個々のレジームにおける政策実施機能強化を目的とした政策実施方法の変化が、レジームの重複を誘発するケースがあるのではないかと仮説を立て、これを検討する。

(3) 異なった、しかし重複するレジーム間では、その機能はどのように調整されるか。

先行研究は、レジーム間の関係について、機能主義的な組織論理に基づく自生的秩序を重視し、分業や調整も、その結果として成立するケースが多いことを指摘している。

しかし、本論文では、たとえ国際レジーム間関係において自生的・自律的秩序が主であるとしても、制度的介入が必要となる場面があると仮定し、特に情報共有問題への対処の観点から、制度の形態について検討する。

検討手法としては、事例研究を採用する。

まず、本事例選択の理由を述べる。本論文は国際保健領域と安全保障領域の交錯関係、特に感染症の国際的な情報の収集に関する両領域の関係性について分析する。

この事例を扱う理由は、①分野の相互独立性②保健分野の中立性への要請③保健分野の高い専門技術性④セキュリティ論の峻別の必要性である。また、⑤事例自体としての重要性、特殊性、新規性もある。

第3章から第6章において、事例に基づく検討を行う。その概要は以下の通りである。

第3章では、まず、歴史的な検証として国際保健分野と安全保障分野が異なったレジームを構成し発展してきたことを示す。特に国際保健レジームの形成及び維持に当たっては、多くの場合、保健を旧来的な意味での安全保障と区別・対置してきたとも主張する。

18世紀後半まで国境防衛と検疫は深く結びついてきたが、非関税障壁の排除要請や公衆衛生上の知識の確立を通じ、伝統的な安全保障とは対置される形で国際的な協力枠組みが形成された。政治的対立が激しい期間には公衆衛生の科学的中立性や普遍性を強調し、国際協力を獲得する場面も見られた。

第4章・第5章では、このように個別性の高かった異領域である国際保健分野と安全保障分野が、情報収集対象や、政策の実施の面において一定の重複に至っていることを指摘する。

2005年、WHOによって、感染症情報収集のための国際規則である国際保健規則(International Health Regulation)が大幅に改正された。3つの伝染病に限られていた報告対象が拡大され、「公衆衛生上の危機事態」を構成すれば、その起源が自然発生と故意の別を問わず報告義務を課す、オールハザード・アプローチが採用された。

改正前のIHRは加盟各国からの感染症発生に関する自主的報告を義務付けていたが、経済的影響への懸念やキャパシティ上の問題から報告の遅れが問題視されており、アクターの多様化によって情報伝達上の困難も生じていた。そこで、WHOはサーベイランス・ネットワークの強化およびネットワーク同士の関連付けを行い、感染症の発生報告も国からのものに限定しないこととした。この中で、広く、また迅速に情報を収集するという観点から原則として発生の理由を問わず報告を求めることが適切と判断された。

運用面において、WHOが構築したサーベイランス・ネットワーク同士のネットワークの中にはDoD-GEISと呼ばれる米軍のネットワークも含まれている。これは、他の軍事機関による情報収集と

も併せ、感染症の早期探知や対策に貢献している。

一方、生物兵器禁止条約(BWC)レジームにおいても、WHOの監視能力について期待が高まっていた。1990年代半ばより、履行確保手段に乏しいBWCレジームは改革が志向されるようになったが、その中でWHOを中心とする国際的な「公衆衛生上の」感染症サーベイランス・ネットワークの強化及びその能力への期待が明示的に示されるようになった。背景にあったのは、安全保障上の脅威の複雑化による政策実施方法の変化である。例えば米国では機関間連携や分野をまたいだ情報共有を積極的に行う姿勢を示し、国防の構造的な転換が行われた。さらに、他のテロ対策に関する国際的な取り組みにおいても、WHOへの期待が寄せられていることが観察できる。

第6章においては、これらの「重複」に付随する懸念や情報共有上の問題に直面しながらどのように協力行動を確保するかについての検討を行う。

安全保障レジームと国際保健レジームは、確かにそれぞれの目的遂行において情報共有上の動機を有し、また実際に対象の重複や政策の実施における相互利用関係という一定の「重複」が見られる。しかし、とりわけWHOを始めとする援助機関側にとっては、安全保障との関連付けや援助機関としての中立性・独立性を阻害する可能性があるものとして懸念されてきた。

この懸念に直面しながら生産的な協力関係を志向するにあたり、2013年シリアにおける国連調査団に関する検討が参考になる。WHOと安全保障レジームはそれぞれの目的達成の意図のもと、独立に情報を収集したが、同調査行動においてはミッションにWHOも含めた複数機関の出身者を当て、合同で活動を行った。そこでは、厳密な情報管理および所属機関からの完全な離脱・峻別が行われた。その結果、複数領域間のシナジー効果と、WHOの人道援助機関としての中立性の保持が、限定的な範囲においては両立した。

以上のような検討を通して、本論文は以下のような貢献を目指す。

(1) まず、事例研究として安全保障領域と他領域の関係について具体的な政策実施上の重複関係があることを示すことである。安全保障領域と他領域における重複関係は一種のアジェンダ設定としてのセキュライゼーション論との峻別がしばしばあいまいであったが、本研究ではこれを区別したうえで両者の政策実施における関係の詳細な経緯や段階を分析する。より具体的な「新しい安全保障論」への貢献を目指すものである。

(2) 次に、レジーム・コンプレックスの動機として、個々の要素レジームの目的達成手段の変化による政策履行過程の変化が考えられることを示すことである。本研究の扱う両領域におけるレジームの重複の理由は単純に生物兵器の脅威の増大という事象に解消されがちである。しかし、実際のレジーム間関係の変化の過程を追うと、独立した両領域内の目的達成・政策実施機能強化のための情報収集方法の変化がその原因として観察される。保健レジームにおいては情報網のネットワーク化や多様化が、安全保障レジームにおいてはテロを含む脅威の態様や内容の変化への対応のための組織連携が、この背景となった。先行研究はしばしば加盟国間の権力関係や国際機関の所掌範囲拡大への希望を「重複」の原因として分析してきたが、これ以外の重要な動機付けを示すことで、当該分野への貢献を目指す。「政策の実施機能を強化する」という目的に基づき、情

報の収集活動を進展させた結果として異なる領域が重複していく点は、宇宙分野でも類似の経緯が確認でき、他分野への応用を期待するものである。

(3) 最後に、このような領域間の「重複」が政策実施における機能強化上有益であるとしても、機関としての中立性の要請との整合性はどのように図られるかについて検討することである。ここでは、形式上上位に当たる他機関からの介入と性質上の分離、それに伴う情報の限定的秘匿が一定程度有効だと主張した。非伝統的安全保障領域の拡大に伴い、効率性と秘匿性のジレンマは実務上も重要な問題であり、本研究が一つのモデルケースとなることが期待される。