

今週の話題：

<国際保健規則（IHR）—国際公衆衛生安全保障の10年>

第三部：：国際保健規則の遵守

Pacta sunt servanda（“合意は拘束する”“合意は守られなければならない”）は、国際法の基本原理であり、条約の解釈に関するウィーン条約第26条では、“効力を有するすべての条約は当事者を拘束し、当事者によって誠意を持って履行されなければならない”と説明されている。国際法の遵守および履行、あるいはその欠如は、政府や一般大衆の懸念事項の一つである。このような状況の中では、Louis Henkin 教授の「ほとんどすべての国家は、国際法のほとんどすべての原則と義務を、ほとんどすべての時間、遵守する」という言葉を思い出すことが重要である。日常生活に影響を及ぼすたいていの国際法は、例えば税金や商業、民間航空や海運などを規定するような国際法は、自国で自力執行される。結果的に、IHRの施行に寄与するような世界公衆衛生の安全に関するこのように、国際的に協力し参加すべき領域において、係争問題が起こった時にだけ、国際法の遵守が重要となる。

数々の人権条約に観られるように、条約に係る当事者の遵守、会議合意、あるいは国際合意は、その合意内に監視機関と監視機能を確立することで達成されるか、あるいは、合意が遵守されていない時には、投票権の停止のような特定の結果をもたらすことを保証することで達成される。FCTC（たばこ制約に関する枠組み規約）に見られるようなさらなるメカニズムは、合意事項の実施と遵守を促すための基金システムを提供することを合意そのものが保証することである。FCTCの活動は、基金によって運営され、その一部は、ボランティアと評価された寄付によるものである。限られた例ではあるが、力の行使や制裁措置の適応は（国連憲章や第7条のもとでの国連安全保障理事会にもみられるように）国際法的的手段によって権威付けされるかもしれない。さらに、ほとんどの国際法的的手段は、公式の紛争解決条項を含んでいる。1995年から2005年の会議や交渉の間、それによってIHRの採用に至ったのだが、そこではいくらかのオプションが考慮された。しかし紛争解決条項だけは変わることなく保持された。紛争解決条項は滅多に使われることはない。というのは、紛争解決条項は、しばしば非常に重苦しいプロセスが必要であり、国家間やその他のステークホルダー間の意見の不一致を急速に解決することには、役立たないのかもしれない。この状況はIHRに限ったことではない。あまりに強力な履行メカニズムを含む国際的な法的手段はほとんどない。なぜなら、国家間で交渉し合意形成する国々は、しばしば国家主権の名において、この可能性を進んで排除するからである。

遵守のための履行機構が欠如していることに加えて、他の障壁も乗り越えなければならない。それは、IHRの法的性質と、法的拘束力があるかどうかについて懸念を抱くものがあることである。IHRが元々法的拘束力を持つためにそれを批准する必要がないのだが、その必要性のなさからこの誤解は生じている。WHO憲法の第21条と22条では、ある特定の期間内にWHO加盟国が拒否しない限り、「規則」が法的拘束力を持つと宣言している。加盟国はIHRを拒否しなかった。ただ、加盟国のうち2か国は狭義の意味での保留を行ったが、そのことでIHRの発効は妨げられなかった。

では、IHRの遵守はどのように行われるのだろうか？ IHRは、WHO事務局及び事務局長に権利と義務を持たせた。しかし、WHOはIHRに関係しているのだが、他の国際合意にも、例えば、国際原子力機関（IAEA）の原子力事故の早期通告と原子力事故や放射能の緊急時の支援に関する条約にも関係しているということは注目に値する。いくつかのアプローチは、遵守を励行し促進するために数年かけて採用され、そしてIHRの管理者でもあるWHOの事務局が、この規則（IHR）を知らしめ遵守させることを確かに保証していくことが期待される。加盟国は、技術協力と年次報告（いくつか定義された公衆衛生能力の実施レベルを自己評価するためにWHOが開発した監視と評価の枠組みを用いた）を通して、遵守を強化することを決めていた。さらに、IHRの特定条項によって、WHOの事務局は、公衆衛生情報を収集し、その情報を他の加盟国と共有することができ、このことによって、ひいては、遵守励行の手段としての「同調圧力」を及ぼす機会を各国に対して与えることになる。

さらに、WHOの事務局は、公衆衛生的な出来事や緊急事態の文脈のなかで、加盟国が採用した保健対策を監視する。WHO事務局は、IHRの第43条に定められたプロセスを介して、「国際的な往来に著しく干渉する」ところの保健対策が公衆衛生の観点から正当であることを示すように、加盟国に要請する。国家の公衆衛生能力を確立するための第2次延長審査委員会、IHRの実施に関する審査委員会、そして2005年のエボラ出血熱大流行時のIHRの役割に関する審査委員会、これらの審査委員会の勧告に続いて、保健対策の監視が実施された。しかし、こうした活動はIHRに定められている権利と義務の一部分のみを表しているに過ぎず、将来的には、遵守の確立にむけてより広範囲のアプローチが必要となるかもしれない。IHRには、監視、対応能力、ならびに国際的な往来に著しく干渉する可能性のある保健対策への取り組みだけでなく、人権条項や規則もIHRに含まれ、とりわけ、健康に関する文書や、旅行者の保健対策に対する課金、および手荷物、貨物、コンテナ、輸送、物品、小包についての保健対策に関する課金を規定する人権条項や規則も含まれる。

結論としては、集団的メカニズムの強化・促進によって、IHRは公衆衛生の安全性に大いに貢献して

いる。過去 10 年を振り返ると、国際協力を通して、WHO の事務局は公衆衛生上のリスクや緊急事態の国際的衝撃を減少させるために、この法的拘束の枠組みを用いてきた。しかしながら、なお多くの課題が解決されないままになっている。認識と政治的意志の向上によって、世界保健規則の遵守は、拡大し続け、WHO と WHO が奉仕する人々の公衆衛生目標を達成するために、重要な役割を担うことが期待されている。

(吾妻里紗、橋本健志、松尾博哉)