

東京大学未来ビジョン研究センター (IFI) SDGs 協創研究ユニット  
日本学術振興会 (JSPS) 科学研究費プロジェクト  
「気候変動と水資源をめぐる国際政治のネクサス—安全保障と SDGs の視点から」  
2020 年度ワーキングペーパー・シリーズ No.11

**2020 年代のグローバルな課題としての気候変動とパンデミック：  
国民国家と国際社会は人々の生命を救うことができるのか  
Global Challenges of Climate Change and Pandemic in the 2020s:  
Can Nation-States and International Society Save People's Lives?**

立教大学 竹中千春

新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の蔓延は、我々にグローバル化した世界には未曾有の脅威がある、という事実を認識させた。グローバル・サウスはさらなる苦境に耐えることになることを国連事務総長は警告したが、グローバル・ノースもまた、同様の困難から逃れた訳ではない。この間、世界の人々は、自国の状況を他国との比較において見直さざるを得なくなっている。自国の政府は適切な対策を講じているのだろうか。パンデミック政治の比較研究により、成功事例と失敗事例に注目が集まっている。成功事例の第一グループは、中国、韓国、台湾、シンガポール、ベトナムなどの東アジアの開発主義国家 (Developmental States) とカテゴリー化できる。もう一方の成功事例群としては、社会民主主義を採用している先進国、とりわけ女性リーダーが主導するニュージーランド、アイスランド、デンマーク、台湾があげられるが、残念ながら、社会民主主義的な先進国の代表であるアンゲラ・メルケルのドイツは、2021 年半ば時点で、事態への対処に苦戦を続けている。それに対し、トランプの米国をはじめ、ブラジル、インド、フィリピンなど、新自由主義的・国家主義的リーダーの国々は、あまりうまく対処できていないように思われる。Thomas R. Oliver は、「公衆衛生の政治学 (Politics of Public Health)」の重要性を次のように強調している。「市民や政策立案者が、既存の社会状況や政策の問題をどのように認識・定義するかの決定に、また、ある種の公衆衛生介入策を促進する上でも、政治が中心的な役割を果たす。」この記述は、アンソニー・ギデンズが提起した『気候変動の政治学 (The Politics of Climate Change)』を思い起こさせる。問題は、人間社会が、気候変動やパンデミックといった環境変化の影響を軽減し、それに適応できるのかという点である。私たち政治学者は、自然が突きつけるこれらのグローバルな難題に、国家や国際社会が、効率的、効果的かつ先見的に対処できるのかどうかを、問いかけなければならない。

## 1. 自然と人間社会

古典的政治理論において、国際社会は、主権国家による政治体制、すなわち、長く続いた三十年戦争を終わらせるために、ヨーロッパの交戦国の大半が 1648 年に合意したウェストファリア（ヴェストファーレン）条約に基づく国際体制と説明される。つまり、国際社会とは、370 年以上前に生み出された人為的な体制なのである。当然のことながら、こうした体制は、大国の要求や国々の集団的存続の必要性によって、その姿を変えてきた。また、時に国家の統治者は、特に国民国家の樹立後においては大衆のニーズに応じ、この国際体制を別な形に再編せざるを得ないときもあった。20 世紀になると、二度の世界大戦によって国際体制は劇的に変化したが、その後も私たちが目にしてきた通り、過去 40 年間にわたり、グローバル化とそれに伴う不可避の危機が国際体制を変化させてきた。

ウェストファリア体制は、一般に「相互に認めるそれぞれの領土内において権力を独占的に保有する主権国家主体によって構成される多国家体制または国際社会」<sup>1</sup>と定義される。17 世紀半ばに国際社会体制および国際法として始まったが、同体制では、国の大小を問わず、全ての国家の主権を尊重するものとし、他国の内政への不干渉という基本的ルールが定められた。また、戦争は本質的に非宗教的な行為であることが合意され、ローマカトリック教会の支援を受けた「正義の戦争」は否定された。封建領主やその大使たちは、果てしなく続く戦争、すなわち、中央ヨーロッパにおける人為的な大惨事を終わらせるため、ウェストファリア体制の基本原則に合意したのである。

しかしながら、国家・人々の間で戦闘が引き起こされた背後には、他の社会的理由があったことも指摘されている。「三十年戦争における戦闘は熾烈を極めたものであったが、戦闘による死者以外にも、紛争に伴う“飢饉”や“発疹チフスの蔓延”によっても、数十万人が命を落とした。発疹チフスは、とりわけ暴力によって疲弊した地域で急速に広がった。」<sup>2</sup>

「8,000,000 人のドイツ人が、ノミが媒介する腺ペストとシラミが媒介する発疹チフスの犠牲になった」と推定されている。当時のヨーロッパ農耕社会の人口は現在よりも遥かに少なかったことを踏まえると、この記述は疾病の影響がいかに深刻であったかを物語っている。「また、ヨーロッパにおける最初の魔女狩りは三十年戦争中に始まったと、歴史学者は考えている。疑心にかられた民衆が、当時のヨーロッパの苦難を“超自然的な”原因によるものだと考えたためである。さらに、戦争は“他者・異なる者”に対する恐怖をヨーロッパ大陸全域のコミュニティに植え付け、民族や宗教的信仰が異なる人々の間の不信を高めた。—そうした感情は、今日も、ある程度残存する。」 さらに、同記事の筆者は、1812 年「ナポレオンがモスクワ撤退した時、発疹チフス、赤痢、肺炎によって、大陸軍（グランダル

<sup>1</sup> “Westphalian state system,”

<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803121924198>

<sup>2</sup> “Thirty Years’ War,” <https://www.history.com/topics/reformation/thirty-years-war>

メ)の兵士50万人のうち、45万人が死亡した」<sup>3</sup>と付け加えている。疾病は、国家および社会の混乱と同時に流行した。病気が蔓延する中、社会的暴力および武力紛争が、人々にとって状況を致命的なものとした。その逆もまた然りである。

通常の間際政治理論では、そうした社会的惨事の歴史的記述は逸話として扱われる場合もあるが、破滅的な社会状況のために、統治者が和平を結ぶことを余儀なくされた可能性もある。同じような状況は、現在も見られる。飢饉は自然事象と見なされることが多いが、実際には、地域的な戦闘や軍事占領、国家秩序の崩壊と密接に関係している。戦争によって輸送システムや取引ネットワークが破壊され、多数の難民・避難民が生まれ、家族やコミュニティが崩壊すると、飢饉につながる。Dan Maxwell と Nisar Majid は、2016年にソマリアで起こった飢饉について、次のように記している。「飢饉とは、“十分な食料の入手が極めて困難になる状況を指し、栄養不良の蔓延や飢餓・感染症による死亡という形で表出する”と広く理解されている。」 飢饉の原因としては、干ばつや戦争、疾病、急激な人口増加があげられることが多いが「飢饉は、通常、複数の要因が組み合わさっておこるものであり、人々の脆弱性を増すような、政策判断の失敗（意図的に誤った判断を行うことさえある）によって事態が悪化した場合に起こる [強調は筆者による]。そうした脆弱性に対処しないと、飢饉につながる。」<sup>4</sup> 従って、飢饉は、人為的な悲劇、政治制度の失敗と理解すべきである。

冷戦終結後、とりわけ新世紀に入ってから、世界市場経済の拡大が人間社会と自然との関係を変えたため、異例の出来事や災害に直面せざるを得なくなった。言い換えれば、私たちは、古代ギリシャのアリストテレスが提唱したこの世界の四元素である空気、火、水が引き起こす異常な現象を経験せざるを得なくなっているのである。「気候変動」という概念は、地球温暖化、自然災害、水危機など、こうした種類の自然現象を表すために考え出された。現在、私たちは、未曾有のパンデミック、すなわち、新型コロナウイルスが引き起こした自然災害に直面している。問題は、人間社会が、そうした出来事の影響を軽減できるのかどうか、将来的にこれまで経験したことの無い状況に適応できるのかという点である。また、我々政治学者は、国民国家や国民国家に基づく国際社会体制が、そうしたグローバルな課題に効率的、効果的かつ先見的に対処できるのかどうかを、問いかけていかなければならない。

<sup>3</sup> “Medicine: War and Pestilence,” *TIME*, April 29, 1940,  
<http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,794989,00.html>

<sup>4</sup> Hufstader, Chris, “What is famine, and how can we stop it?,” May 14, 2020、および、同記事における Maxwell, Daniel and Nisar Majid, *Famine in Somalia: Competing Imperatives, Collective Failures, 2011-12* (New York: Oxford University Press, 2016)からの引用、  
<https://www.oxfamamerica.org/explore/stories/what-is-famine-and-how-can-we-stop-it/>

## 2. グローバル社会の覚醒経験としてのパンデミック

2020～21年のCOVID-19の蔓延は、グローバル化した世界には未曾有の脅威があるという事実を、私たちに気付かせた。そのCOVID-19は、1年半の間に、300万人以上の人々の命を奪った。COVID-19は、おそらく2019年11月末に中国で発生し、2020年初頭の数か月間に、韓国、日本などの近隣諸国に広がったと考えられている。飛行機、船舶、自動車など様々な輸送手段による人々の移動が盛んであるため、このウイルスは、2月末から3月初めにかけて、東アジア以外の地域にも運ばれていった。その後、3月下旬から4月には、アフリカ、アメリカ、オセアニアなど、他の大陸にも広がっていった。COVID-19は、英国、南アフリカ、ブラジル、インドにおいて、より強靱な変異株を生み出した。

1980年代以降、HIV/エイズ、エボラ出血熱、狂牛病/BSE、SARS、MERS（後者ふたつは新型コロナウイルスによる感染症）、鳥インフルエンザ、その他のインフルエンザなど、新たな疾病が何度も流行している。ある意味で、私たちは、グローバル化の過程における公衆衛生上の危険を指摘する言説を聞き慣れてしまっている。それなのに、予防措置を講じるよう自国の政府に働きかけてきた国民は少ない。中国をはじめとするユーラシア大陸の諸地域は、コロナウイルスやインフルエンザウイルスに由来する疾病など、新たな疾病が生まれるホットスポットとしてよく知られている。一方、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの熱帯・亜熱帯地域は、HIV/エイズ、エボラ出血熱など、致死性の高い疾病の発生地だけでなく、流行地となってきた。これらの熱帯病（デング熱、コレラ、結核、ハンセン病、マラリアなど）は、下痢、赤痢、腸チフス、狂犬病/恐水病など、より一般的な医学的問題に加えて、各地で発生している。はしかや黄熱病の影響は今も残っているが、1980年に世界保健機関（WHO）より天然痘の根絶宣言が発表されたことは注目に値する。

新型のウイルスや細菌による疾病は、人獣共通感染症であることが多く、動物と人間の間で伝播して広がる。例えば、HIV/エイズウイルスは、20世紀初頭にアフリカのチンパンジーから伝染し、その後、より広い地域や他の大陸の人へと広がった。そして1980年代初めに米国およびヨーロッパでHIV/エイズウイルスはついに発見された。エボラ出血熱は、1976年にアフリカで出現した。最近まで何度かエボラ出血熱の流行が起こっているが、その致死率は平均50%である。エボラ出血熱が発生した国々は、WHOや他の国際機関の指針に従って、政府、医療機関、地域社会の連携した措置を講じ、流行を抑制する国際標準を採用してきた<sup>5</sup>。

WHOは、グローバル化時代における新たな疾病や流行の可能性を警告してきた。BSEは、異常な折り畳み構造のタンパク質（プリオン）への感染によって引き起こされる病気で、2000年代初頭の英国で発生したが、牛に飼料として肉骨粉（MBM）を与えたことがその原

<sup>5</sup> WHO, “Emergencies: Disease Outbreaks,” <https://www.who.int/emergencies/diseases/en/>

困であった。BSE は、ヨーロッパや北米等の食料消費および食料生産・貿易に莫大な影響を及ぼした。これは、豊かな先進国、すなわち経済協力開発機構（OECD）加盟国であっても、新たな疾病の突然の脅威を気にかける必要があることを示している。しかし、OECD 諸国であれば、アフリカ、アジア、ラテンアメリカ、その他の地域の発展途上国／低開発国とは異なり、パンデミックを防止できるはずというのがこれまでの全体的な印象であった。したがって、公衆衛生関連の国際支援については、一般に次のように考えられていた。貧困国は、WHO をはじめ、公衆衛生ならびに医療支援の専門機関や NGO などの国際機関の支援が必要であるが、先進 7 カ国（G7）や OECD 加盟国などの富裕国は、グローバル・サウスの恵まれない国々を支援する側であると。ところが、COVID-19 危機は、このような固定観念をはっきりと覆してしまった。

ジョンズ・ホプキンス大学のコロナウイルス・リソース・センターが報告している国／地域別の感染者数／死亡者数リストを見ると、上記の世界観とは逆の傾向が見えてくる。2021 年 3 月 14 日のデータによると、COVID-19 感染者数の上位 10 位は、米国、ブラジル、インド、ロシア、英国、フランス、イタリア、スペイン、トルコ、ドイツで、死亡者数も同様の傾向を示していた。言い換えれば、高度先進国である西洋諸国がコロナウイルスの蔓延や死亡者数の増加を効果的に防止できなかったのに対し、貧困国の多くはパンデミックの最中でも一定のレジリエンスを示していた。ブラジル、インド、ロシア、トルコ、メキシコ、南アフリカなど、いくつかの大きな新興経済国も、あまり上手く対処できていない。BRICS 諸国は、中国を除いて、全てこのグループに属する<sup>6</sup>。それとは対照的に、東アジア地域は、まるで状況が異なっていた。中国、韓国、台湾、シンガポール、ベトナムは、COVID-19 危機に上手く対処した。残念ながら、フィリピンとインドネシアは対策に苦慮しており、今も膨大な数の感染者や死亡者が発生し続けている。日本は、この病気の蔓延抑止にも、全国的なワクチン接種プログラムの早期実施にも余り成功しなかった。マレーシアは感染者数／死亡者数が日本より少なく、タイでは報告されている COVID-19 感染者数も死亡者数も極めて少ないことは注目に値する。

パンデミックをグローバルな視点で正確に捉えるのは今も難しい。アントニオ・グテーレス国連事務総長は、2021 年 2 月 17 日、地球上のワクチンの分配には「大きな格差があり、公平ではなく」全てのワクチンのうちの 75%が、わずか 10 か国で接種されていると指摘した。また、まだ 130 か国以上が、1 回分のワクチンさえ受け取れていないと強調している。グローバル・サウスはさらなる苦しみに耐えなければならない可能性が高いが、パンデミックが長期化すれば、ウイルスはグローバル・ノースを再び苦しめることになるか

---

<sup>6</sup> Johns Hopkins University, Coronavirus Resource Center, COVID-19 Dashboard, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

もしれない<sup>7</sup>。ドイツと英国の製薬会社は、新たなワクチンの極めて迅速な生産に成功しており、富裕国はこれらのワクチンを大量かつ可能な限り迅速に輸入しようとしてきた。中国、ロシア、インドも、これを追うように、自国のワクチンの開発、生産、世界への分配を行ってきた。私たちは、ワクチン外交やワクチン国家主義による国際社会の急速な変化を目のあたりにしているのである。

### 3. 市民の視点から見たパンデミックの比較政治学

一般の人々は、今回のパンデミックという経験を通して、グローバル社会の現実を見つめ直すことが急務であると気付いた。これを機に、人々はデジタルメディアが提供する情報を用いて、いわば「日常的な比較研究」を行うようになったのである。問われていることは、例えば、「自国の政府は、他国と比べて、適切な対策を講じているのか」「水際対策は、十分に厳しく効果的か」「『ロックダウン』政策をとることによって、疾病の蔓延を効果的に阻止できているのか」「医療・社会サービスは保証されているか。政府は、人々を経済的苦境から救うことができるのか」などである。

他の問題とは異なり、COVID-19 が引き起こしたパンデミックを、人々は世界的危機として肌で直接感じとっている。この病気は、瞬く間に、全ての国や地域を分け隔てなく巻き込んでいき、その蔓延状況や被害の度合は、日々、感染者数／死亡者数として明らかになっている。グローバル情報ネットワークの発展のおかげで、そうしたデータは、画像や図表、グラフ、動画とともに、だれでも、一日中いつでも簡単に入手できた。比較的上手く対処している国もあれば、残念ながらそうでない国があることも、大衆の目に明らかであった。そうなれば、当然の結果として、人々はなぜそうなるのかについて考え始める。このような事態の透明性は、どの国の政治指導者および行政の専門家にとっても、重大な課題を突き付ける。

パンデミックに関する政策目標をうまく達成できていると広く認められている国々は、ふたつの特徴的なグループに分けられる。第一のグループは、中国、韓国、台湾、シンガポール、ベトナムなど、COVID-19 危機に上手く対処した東アジアの国々である。これらの国々は、今回のパンデミックに先立って、SARS、鳥インフルエンザ、様々なインフルエンザ株、その他の伝染病の流行を経験している。そのため、パンデミックに対する備えが

---

<sup>7</sup> “‘Wildly unfair’: UN says 130 countries have not received a single Covid vaccine dose,” *The Guardian*, February 18, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/18/wildly-unfair-un-says-130-countries-have-not-received-a-single-covid-vaccine-dose>; 原文は、Secretary-General Calls Vaccine Equity Biggest Moral Test for Global Community, as Security Council Considers Equitable Availability of Doses, United Nations Meetings Coverage and Press Releases, SC/14438, February 17, 2021, <https://www.un.org/press/en/2021/sc14438.doc.htm> を参照。

比較的整っており、WHO や専門家のコミュニティが提案したグローバル・ガイドラインに従っていたといえる。興味深いことに、チャルマーズ・ジョンソンが提示した概念に基づく、これらの国々は全て「開発主義国家」と呼んでよい。ジョンソンは、1960～70年代における日本の驚異的な発展を分析し、当時の日本の主要目標は強力な政治指導のもとでの急速な経済成長であったと指摘した<sup>8</sup>。

中国は、習近平国家主席と中国共産党のリーダーシップのもと、思い切った対策を講じてパンデミックを迅速に克服したことを誇りにしているが、自由の抑圧と人権侵害に対しては国際的批判を浴びている<sup>9</sup>。中国の中央政府は、積極的な対策を講じ、COVID-19の起源地と推定される武漢市の周辺など、感染が発生した全ての地域を早々に封鎖した。また、国境を厳格に管理するとともに、外国人居住者を含め、国民に対してウイルス検査を徹底的に行った。中国の製薬会社が新たなワクチンを開発すると、中国は、2020年7月にワクチン接種プログラムを開始するとともに、貿易や対外援助を通じて、他国にワクチンを輸出し始めた。ブラジル、トルコ、ロシアで臨床試験を実施、中国のワクチンの有効率は、2021年初めに70～80%と報告されている<sup>10</sup>。アジア地域のもうひとつの共産国のベトナムも、パンデミック政策を上手く実施したと評価されている。全国的なロックダウンを強制する代わりに、同国政府は速やかに国境を封鎖し、COVID-19蔓延前から厳格なソーシャルディスタンスの確保を徹底した。ベトナムは2020年半ばにはウイルスの封じ込めに成功し「事実上、普段の生活に徐々に戻すことができた」<sup>11</sup>とされている。

ASEAN 諸国の中心に位置するグローバルハブのシンガポールは、パンデミックの脅威に即座に反応し、住民に向けて一連の厳格な政策を実行した。インターネット接続、スマートフォンとそのアプリケーションソフトウェア、サーモスタット、セキュリティネットワークなど、先進的な技術・設備を国家が最大限利用したという点で独特の政策であった。政府の行政組織や法的枠組みがパンデミック前から既に効率化されていたため、国全体で政府方針の順守を徹底することが可能であった。例えば、自宅外でマスクを着用しないのは犯罪行為とされ、外国人居住者の場合、シンガポールでの滞在資格や労働資格を直ちに失う可能性があった。同国は、現在もパンデミックに伴うその他のリスクに対する警戒を

<sup>8</sup> Johnson, Chalmers A., *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982); Haggard, Stephan, *Developmental States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018)

<sup>9</sup> “Wuhan lockdown: A year of China's fight against the Covid pandemic,” January 22, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55628488>; Yaqiu Wang, “China's Covid Success Story is Also a Human Rights Tragedy,” Human Rights Watch, January 26, 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/01/26/chinas-covid-success-story-also-human-rights-tragedy#>

<sup>10</sup> “Chinese vaccines sweep much of the world, despite concerns,” March 2, 2021, <https://apnews.com/article/china-vaccines-worldwide-0382aefa52c75b834fbaf6d869808f51>

<sup>11</sup> Pham, Phuong, “Can Vietnam's COVID-19 response be replicated?,” August 20, 2020, <https://www.policyforum.net/can-vietnams-covid-19-response-be-replicated/>

続けているが、2021年には、国際都市としての経済回復が十分に予想されている<sup>12</sup>。

韓国と台湾は、競合的政党制と自由選挙が実現されており、東アジアで最も民主主義が発達した国々のうちにランクされる。しかし、これら2か国もまた、政府が積極的な成長志向の政策を推進していることから「開発主義国家」に分類することができる。両国は、高度に発達したインターネットネットワーク、個人に広く普及している端末、新たに開発したソフトウェアアプリケーション、その他の機構など、国全体のインフラを公衆衛生のために効果的に活用した。韓国民主党の文在寅大統領は、先の朴槿恵大統領と彼女が率いる保守政党セヌリ党（旧ハンナラ党）の保守政権に代わり、2017年に都市部の若い有権者の支持を得て政権の座に就いていた<sup>13</sup>。台湾では、2016年1月の選挙で勝利を収め、政権を握っていた蔡英文総統が、COVID-19危機が始まった2020年1月の選挙で再び勝利し、再選を果たし、同様に若者や進歩的な有権者の支持を集めた。両政権ともに、世界金融危機と長引く景気低迷の後に誕生し、前政権が推し進めた未成熟な新自由主義とは一線を画す新たな発展モデルを模索することを約束していた。台湾は国連にもWHOにも加盟が認められていないが、蔡英文のリーダーシップや、熟議民主主義の実践を通じたCOVID-19危機への対応は、世界の多くの人々から高く評価された。その手法は「おおまかなコンセンサス」あるいは「多様な価値観間の対話[としての]民主主義で、...ふたつの相反する価値観の衝突や対立[ではない]」<sup>14</sup>と説明されている。

第二のグループは、パンデミック政策の高い実効性が評価を受けた国々で、ニュージーランド、アイスランド、デンマークなど、女性のトップリーダーが主導する、別のタイプの先進国に代表される。台湾もこのグループに含めてもよい。これらの国家に共通する特徴は、機能的民主主義であり、企業や投資家の利益を最大化する必要性よりも、公衆衛生や社会保障を政策の優先目的として設定していることである。これらの女性リーダーは、民主主義の枠組みの中で世論や政党を積極的に主導でき、大企業の既得権や、市場経済および新自由主義的アジェンダという政策的言説にあまり囚われていなかったといえるだろう。ドイツもこのグループに含まれるが、結局はCOVID-19が広がり、2021年に入ってから多くの死者が出ていることを示すデータを踏まえると、パンデミック政策が成功した国とは呼べない。しかしながら、アンゲラ・メルケル首相が、近年のギリシャおよびユーロ

<sup>12</sup> Abdullah, Walid Jumblatt and Soojin Kim, "Singapore's Responses to the COVID-19 Outbreak: A Critical Assessment," *The American Review of Public Administration*, July 15, 2020, <https://doi.org/10.1177%2F0275074020942454>

<sup>13</sup> Martin, Timothy W. and Dasl Yoon, "How South Korea Successfully Managed Coronavirus," Sept. 25, 2020, *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/lessons-from-south-korea-on-how-to-manage-covid-11601044329>

<sup>14</sup> Nachman, Lev, "Taiwan's COVID-19 Triumph," *The Diplomat*, February 1, 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/taiwans-covid-19-triumph/>; Marmino, Marc and Layne Vandenberg, "The Role of Political Culture in Taiwan's COVID-19 Success," *The Diplomat*, January 25, 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/the-role-of-political-culture-in-taiwans-covid-19-success/>



の金融危機、難民・移民危機、国際テロリズムの危機などの国際的に深刻な危機に直面した時に、社会民主主義、人権、そして国際協力の価値を強調して世界的危機の最中にドイツと EU を率いてきたことには大きな意義がある。COVID-19 パンデミックに伴う危機もその例外ではない<sup>15</sup>。

#### 4. 気候変動の政治学とパンデミックの政治学の相互関係

一般の人々が「日常的な比較研究」を行っているという考えを十分に示せたとは思わな  
いが、思慮深い国民であれば、COVID-19 の脅威と闘うためには、国家の統治能力および  
国家と市民社会との協力が重要であることに確実に気付いているはずである。中央政府で  
あれ自治体であれ、自分が住んでいる場所の政府が、必要な措置を講じなければ、多くの  
人々が感染のリスクにさらされるだけでなく、医療サービスの崩壊によって、命を脅かさ  
れる。Thomas R. Oliver は、次のように主張している。「政治は、良くも悪くも、健康問題  
において極めて重要な役割を果たす。市民や政策立案者が、既存の社会状況や政策の問題  
をどのように認識・定義するかの決定においても、ある種の公衆衛生介入策を促進したり、  
別な介入策を促進しなかったりする上でも、さらには、政策を実施するにあたって様々な  
問題を生じさせる上でも、政治が中心的な役割を果たすのである。」<sup>16</sup>

「公衆衛生の政治」の要件は、(1)危機の性質を迅速かつ的確に把握し、(2)効果的かつ実  
行可能な計画を人々に示し、(3)関連する政策目標の優先度を決定し、(4)政党、企業、市民  
社会の間のコンセンサスを形成し、(5)全国、地域、草の根レベルで緊急に施策を実施する  
ための制度的取り決めを準備し、(6)国際協力を強化し、(7)長期にわたる危機の期間中、継  
続して責任を負う、政治的リーダーシップと言い換えることができる。有能な政治的リー  
ダーシップが無ければ、人々が被害という莫大な対価を支払うことになる。要するに、政  
府および政治指導者は、効果的な政策の方向性を打ち出すとともに、十分な統治能力を確  
保し、「破綻国家（失敗国家）」や「脆弱国家」とならないようにしなければならない。こ  
れらは、COVID-19 危機の中で問題となっている重要なポイントである。

ブリタニカによる「破綻国家」の定義は、次の通りである。「現代の世界システムにおい

<sup>15</sup> Freizer, Sabine, Ginette Azcona, Ionica Berevoescu and Tara Patricia Cookson, “COVID-19 and women’s leadership: From an effective response to building back better,” Policy Brief No. 18, 2020, <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-covid-19-and-womens-leadership-en.pdf?la=en&vs=409>;

Zenger, Jack and Joseph Folkman, “Research: Women Are Better Leaders During a Crisis,” *Harvard Business Review*, December 30, 2021, <https://hbr.org/2020/12/research-women-are-better-leaders-during-a-crisis>

<sup>16</sup> Oliver, Thomas R, “The Politics of Public Health Policy,” *Annual Review of Public Health*, Vol. 27 (2006), pp. 195-196.

て、主権国民国家のふたつの基本的機能を実行できない国家。すなわち、自国の領土・国民に対して支配権を行使できず、自国の国境を守ることができない国家。破綻国家の統治能力は、人々やリソースを管理するために必要な行政的・組織的責務を実行できず、最低限の公共サービスしか提供できないところまで弱まっている。国民は、自国の政府が合法的であるとは考えておらず、国際社会の目にもその国家は非合法的なものと映る。」<sup>17</sup> 「脆弱国家」は、まだ「破綻国家」には至っていないが、それに近い国家を指す。2014年のOECDレポートによると「脆弱な地域または国家は、基本的な統治機能を実行する能力が低く、社会と相互に建設的な関係を築く能力を欠いている。また、脆弱な地域または国家は、経済危機や自然災害など、国内外からのショックに対して、より脆弱である。」<sup>18</sup> 1999年に国連、OECD、国際通貨基金、世界銀行が設立した21世紀における開発のための統計パートナーシップ（Partnership in Statistics for Development in the 21st Century ; PARIS21）が提唱する『統計開発のための国家戦略ガイドライン（Guidelines of National Strategies for the Development of Statistics (NSDS)）』には、次のように記されている。「脆弱とは、幅広い状況を指す：危機的状況にある国々、戦争中の国々、再建中の状況、人道的危機および自然の危機、極度の貧困状況」<sup>19</sup>

アントニオ・グテーレス国連事務総長は、2020年3月25日のメッセージにおいて、世界の最貧国でCOVID-19と闘うための20億ドルの基金、COVID-19グローバル人道支援計画（Global Humanitarian Response Plan for COVID-19）の創設を発表した。メッセージの中で、事務総長は「そうでなくても、紛争、自然災害、気候変動によって人道的危機の最中にある国々にも、ウイルスは到達している」と語っている。「私たちは、極度に脆弱な人々、最も自衛力が低い何百万という人々に援助の手を差し伸べなければならない。これは、基本的な人間の連帯の問題であり、また、ウイルスと闘う上でも不可欠なことなのである。」<sup>20</sup> いわゆる脆弱国家は、ほぼ全てが、グローバル・サウスに位置している。ウイルスにより大きな被害が予想される地域であり、したがってグローバル・ノースは、これらの国々やグローバル・サウスを直ちに支援すべきであると、事務総長は締めくくっている。しかしながら、今回のパンデミックは、国際社会がこれまで経験したことがない、逆説的な現実を呈している。世界でも最も裕福な国々である米国や英国は、深刻な困難に陥っており、自力でパンデミックを克服するのに今なお苦闘している。両国は、国家および市民社会の脆弱性の兆候を示しつつある。その結果、数世代にわたりこのふたつの自由主義大国に主

<sup>17</sup> Barma, Naazneen H., “Failed State,” <https://www.britannica.com/topic/failed-state>

<sup>18</sup> OECD 2014: Domestic Revenue Mobilization in Fragile States (Paris: OECD, 2014), <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/FSR-2014.pdf>.

<sup>19</sup> NSDS Guidelines of Paris21, “Fragile States,” <https://nsdsguidelines.paris21.org/node/291>

<sup>20</sup> “Secretary-General’s remarks at launch of Global Humanitarian Response Plan for COVID-19,” March 25, 2020, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-03-25/secretary-generals-remarks-launch-of-global-humanitarian-response-plan-for-covid-19>

導されてきた国際社会は、これまで両国が果たしてきた大きな責任と他国への十分なリソースの供給を失う可能性がある。このことは、国連や国際機関にとって、途方もない課題であると言える。

英国の著名な社会学者であるアンソニー・ギデنزは、2009年に出版した著書において「気候変動の政治学」という新たな政策モデルを提唱した。ギデنزは「国家はあらゆる意味で極めて重要な行為者となる。国内政策に関しても、国際政策に関しても、今でも非常に多くの権力が国家の手に握られたままであるからだ」、また「工業国は気候変動への取り組みを主導しなければならないが、その成否は、政府および国家にかかっている」[強調は筆者による]と論じている<sup>21</sup>。国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）京都議定書のような温室効果ガス排出量の削減に関する国際合意が急務であるにもかかわらず、ある国家が他の国家や国際機関、企業、NGOなど、他の主体との連携を強制することはできない。しかしながら、国家は、思慮深い国民による効果的な支援があれば、長期的な視点から企業や市民社会、国際社会を導くことができる。そうした国家は、ビジネスセクターに介入し、市民社会と協力し、代替エネルギー政策によって地球温暖化を抑止するバランスの取れた政策を打ち出し、地域的、全国的、国際的な連携を築くであろう。

ギデنزは、そうした政治を行うための第一の条件は、「公共的な目標をモニタリングし、その目標を目に見える形・許容可能な方法で確実に実現しようとすることに責任を負う」保証国家 (ensuring state) を実現することであると主張した[強調は筆者による]。次に、政治的収斂が必要となる。つまり、気候変動関連政策が、エネルギーや社会福祉など、他の公共政策分野と重なる必要がある。経済的収斂は、低炭素化技術、ビジネス慣行、人々のライフスタイルと経済競争力との結びつきである。要するに、経済的収斂には、技術開発や市場経済の成長も含まれるため、気候変動政策へのウィンウィンのアプローチであると言える。政治的超越には、気候変動問題に関する政党を超えた全般的合意が必要になる。予見的適応は、リスク評価に関する科学的情報に基づき、気候変動への適応策と緩和策をうまく組み合わせることを意味する<sup>22</sup>。

ギデنزの刺激的なアイデアと政治指導者に対する楽観的な態度は、気候変動問題に対してより急進的で根本的な見方をする者から批判されてきた。そうした批判者は、グローバル化した世界においては、実権を有する者とビジネス上の利益が、地球上で起こっていることの責任を負うべきであるとする<sup>23</sup>。しかし、ギデنزの主張は、最近のグローバル危機、特にパンデミック危機を考える上で極めて示唆的である。世界金融危機と景気低迷、

<sup>21</sup> Giddens, Anthony, *The Politics of Climate Change* (Second Edition, Oxford: Polity Press, 2011), pp. 4, 94.

<sup>22</sup> Ibid., pp. 71-75.

<sup>23</sup> 例えば、Scott, Michael, “Review: Anthony Giddens, *Politics of Climate Change* (2009),” <https://www.socresonline.org.uk/15/4/reviews/2.html>

難民・移民危機、一連のテロリズムおよびテロとの戦い、移民やマイノリティを敵視する排外的国家主義の台頭などの政治的危機、その他一連の緊迫した問題は、2010年代を通して米国や英国をはじめとする自由民主主義国に、大きなストレスをかけてきた。その結果、政治は、多くの民主主義国において、左翼対右翼、あるいは、多数派支配主義的な排他的国家主義者と人権活動家／グローバリスト、保守反動と革新など、両極に二分され、深く分断されてきた。このような敵対的な環境の中で、気候変動に関する客観的な科学的議論でさえも、政治的敵対者から声高に異議が申し立てられてきた。

2016年6月、英国において、EUとの関係を選択する、すなわちEUを離脱するか否かを問う国民投票が行われた。その結果、EU残留支持者の票48.1%に対し、EU離脱支持者は51.9%で驚くべき勝利を収めた。この転換を誘発した政治的要因は、2015～16年にヨーロッパで起きた移民危機であった。EU離脱推進派は、英国の主権をEUから取り戻すとして、激しいキャンペーンを展開、シェンゲン協定や多くの地域規制から解放された暁には、英国の人々に明るい未来が約束されると主張した<sup>24</sup>。米国は、また別の事例である。2016年11月の米国大統領選で、得票率では46.4%と、ヒラリー・クリントンの48.5%を大きく下回ったにも関わらず、ドナルド・トランプが勝利した。トランプは、不法移民問題を煽るとともに、中国の不公正な貿易を非難した。また、エスニック・マイノリティや女性に対する差別的態度を隠そうともしなかった。「アメリカ・ファースト」というスローガンを声高に繰り返し、「真のアメリカ人」の富と安全保障を損ねている「他者」を非難し続けた<sup>25</sup>。トランプは、メキシコとの国境沿いに長い壁を建設すると約束したほか、地球温暖化の抑制を目指した国際的枠組みで、バラク・オバマ大統領の前政権による外交的成果である、COP21(国連気候変動枠組条約第21回締約国会議)パリ協定からの離脱を宣言した<sup>26</sup>。米国による気候変動政策の突然の変化は国際的なイニシアティブに大打撃を与えたが、多くの国々で数百万人に上る人々が、路上に繰り出して、地球温暖化の課題に可能な限り早期に対応するよう自国政府に要求した。

敵対的なポピュリズムと自然科学に対するある種不合理な態度とを結び付けるのは何なのか。どうして、このようなことが起こったのか。Elaine Kamarckは、米国の矛盾する世論を分析し「気候変動の原因に関する科学的証拠が積み重なり、科学界におけるコンセンサスが形成されても、国民(の意見)は分かれたままであり、政治家階級の重要な部分を占める多くの者たちは無関心であった」と書いている。悲惨な自然災害が増加しているにも関わらず「気候変動に関して「非常に懸念している」と答える投票者の割合は、40%台に留まったままで、その値は過去2年間、かたくななまでに変化していない」さらに「約

<sup>24</sup> “EU Referendum: Results,” [https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results)

<sup>25</sup> Pew Research Center, “Top voting issues in 2016 election,” July 7, 2016, <https://www.pewresearch.org/politics/2016/07/07/4-top-voting-issues-in-2016-election/>

<sup>26</sup> “Trump wall: How much has he actually built?,” BBC News, October 31, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46824649>

3分の1から約半数の国民は、地球温暖化の深刻さは概して誇張されていると考えている」<sup>27</sup>。

劇的かつ前例の無い自然災害が起こっても、人々にほとんど影響を与えていない。2015年にはブリザードや例年になく厳しい冬を経験したが、その後の調査で、自分が生きているうちに気候変動が深刻な脅威になると回答した米国人は、わずか37%に過ぎなかった。2017年のハリケーン・ハービーやハリケーン・イルマの後、気候変動に関する懸念は、共和党員で7ポイント、民主党員で2ポイント増加した。しかし、翌年のカリフォルニア州での山火事の直後の2018年8月に行われた世論調査では、懸念するとした回答者は、共和党員で44%まで減少する一方、民主党員は79%へと増加した。米国およびヨーロッパが記録的な熱波に見舞われた2019年夏に行われたYouGovの調査では、非常に懸念すると回答した国民は42%、「気候変動について非常に懸念している」と回答した共和党員はわずか22%であった<sup>28</sup>。

対立する両政党を支持する人々の間にあるこのギャップは、1990年代後半から見られるようになってきた。「1997年時点では、地球温暖化の影響が既に生じ始めていると回答した民主党員と共和党員は、ほぼ同じ割合であった。しかし、10年後、その差は34%にまで広がった。影響が既に生じ始めていると回答した民主党員は76%で、それに同意する共和党員はわずか42%であった。共和党の反対は、この実存的問題に対して、積み上がる証拠を前にしても、世論があいまいなままである理由のひとつではあるが、それだけが理由ではない。切迫した警告も、科学的コンセンサスも、未曾有の気候事象による死亡者数の増加でさえも、人々を大きく動かすには至らなかった [強調は筆者による]。Quinnipiacの調査結果では、過去2年間、気候変動について「非常に懸念している」と回答する米国人の割合は50%に達していない<sup>29</sup>。

2020年のパンデミック時の米国の世論についても、類似した傾向が見て取れる。ドナルド・トランプ前大統領は、地球温暖化に関する科学的分析結果や予測を正面から拒否して

<sup>27</sup> Kamarck, Elaine, “The Challenging Politics of Climate Change,” September 23, 2019, <https://www.brookings.edu/research/the-challenging-politics-of-climate-change/>

<sup>28</sup> Ibid. 著者は次の記事を参照している。Saad, Lydia, “U.S. Views on Climate Change Stable After Extreme Winter,” *Gallup*, March 25, 2015, <https://news.gallup.com/poll/182150/views-climate-change-stable-extreme-winter.aspx>;

Toth, Jacqueline, “As Wildfires Rage, Divide Widens Between Democratic, GOP Voters on Climate Change,” *Morning Consult*, August 22, 2018, <https://morningconsult.com/2018/08/22/as-wildfires-rage-divide-widens-between-democratic-gop-voters-climate-change/>; *The Economist/YouGov Poll*, July 27-30, 2019, <https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus/uploads/document/hash0nbry8/econTabReport.pdf>.

<sup>29</sup> Ibid. 著者は次の記事を参照している。Kennedy, Brian and Meg Hefferon, “U.S. concern about climate change is rising, but mainly among Democrats,” *Pew Research Center*, August 28, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/08/28/u-s-concern-about-climate-change-is-rising-but-mainly-among-democrats/>

受け入れようとしなかったのと同じように、COVID-19 の脅威への対応に関する医療関係者や公衆衛生専門家の助言も無視した。それどころか、トランプは、中国が米国を攻撃するためにウイルスを意図的に開発・拡散したとして、非難を始めた。トランプは、自分はマスクを着用しないと公言し、ソーシャルディスタンス政策の必要性をも否定した。2020年の大統領選挙戦中には、数百人、場合によっては数千人規模の共和党支持者が集まる政治集会を催し続けたが、それがこの病気の全国的拡大を後押ししたのは明らかである。気候変動や地球温暖化の問題、さらには COVID-19 問題に対するトランプ前大統領の言動や彼の支持者の情熱的な態度を見れば、気候変動およびパンデミックの政治プロセスへの反応に、類似したパターンがあることに気付かずにはいられない。

第一に、上記どちらの政治課題も、人間社会と自然との関わりが関係している。第二に、これらの課題に対する政策立案のプロセスには、科学界の専門家の意見を合理的に取り入れる必要がある。地球温暖化や COVID-19 といった問題に関しては、科学者や専門家の間では、多かれ少なかれ、ある程度の合意が形成されていると言って差し支えない。しかしながら、様々な民主主義政治体制において、科学的提案に基づいて政策上の幅広いコンセンサスを得るのは容易ではない。第三に、こうした問題にかかわる政府の政策は、世界市場経済における現状のビジネス慣行や既得権に確実に影響を与える。したがって、そうした権益を代表する当事者からの強い抵抗が予想される。投資家や企業の経営陣だけでなく、事業の閉鎖や失業への恐れから、労働組合も、環境政策イニシアティブに反対の立場をとる可能性がある。第四に、一部の知識人やメディアの司会者、政治家は、気候変動やパンデミックと闘うためのアジェンダを政治化することによって、国民の支持を得ることができる好機と捉える可能性がある。こうしたことは、対立的政治の文脈において、特に競争的選挙の際によく見られる。不安を抱える国民は、歯に衣を着せぬカリスマ的な指導者に誘導されて、不安や怒りの感情を「他者」や他国に向ける場合もある。攻撃の対象とされやすいのは、不法移民やエスニック・マイノリティ、宗教的少数者、女性、LGBT コミュニティ、その他様々な周縁化された集団などである。科学者や生態学者、人権活動家、リベラルな政治家、グローバリストが、裏切り者、売国奴、国家の敵としてレッテル貼りされる場合もあるだろう。第五に、この種の問題をめぐる政治においては、敵対する陣営同士が、それぞれ単純化された政策パッケージを提示して戦うということが起きてくる。一方は分かりやすく進歩的で、他方は保守反動一色の内容となる。つまり、何もかもが、分かり易く「白と黒」のイメージに色分けされてしまうのである。だから、同じ政策パッケージの中には、キリスト教原理主義者の人工妊娠中絶反対、反 TPP（環太平洋パートナーシップ協定）政策、気候変動対策反対、パンデミック対策反対といった政策が並ぶことになる。科学的見解も、反対意見を持つ者によって、少数の支配者層や外国によるでっち上げだとレッテル貼りされかねない。ご存じの通り、トランプ前大統領は、様々な指摘や情

報を「嘘」として退け続けた<sup>30</sup>。

前述の通り、ホワイトハウスがパンデミック政策において反科学的判断を続けたために、大きな悲劇がもたらされた。「2021年1月21日...、米国におけるCOVIDによる死亡者数は、第二次世界大戦での米国人の死亡者数である405,399人に達し、上回った。」<sup>31</sup> 東アジアの開発主義国家や社会民主主義的志向を有する自由民主主義国とは対照的に、米国のみならず、多くの主要国が、2020年COVID-19の蔓延を封じ込め、国民の命を救うことに失敗した。米国と英国がその典型例だが、ブラジル、インド、ロシア、トルコ、南アフリカ共和国、フィリピン、インドネシアといった（やはりパンデミック対策に失敗した）国々は、新自由主義的志向を特徴とする新興経済大国であった<sup>32</sup>。このカテゴリーに分類される国家の中には、2010年代以降、強力な権威主義的リーダーが主導する国も含まれるが、これらの政府は、公衆衛生事態を効果的に制御できなかった。

以上のような観察に基づくと、今回のパンデミック危機は、新自由主義や世界市場経済に代表されるような、現在支配的な政治経済学が抱えるジレンマについて考える貴重な機会を、私たちに与えてくれたと言えるかもしれない。米国および英国が主導したグローバル化のプロセスは、ビジネスに対する政府の統制の縮小、法人税やキャピタルゲイン税の軽減、社会福祉・医療サービス・教育・環境保全に関わる政府サービスの予算削減、企業のリストラやレイオフに関する規制の緩和、発展途上国への投資促進によるコスト削減など、自由競争主義の原則に基づく一連の政策や制度的プログラムを必要とした。社会福祉国家は着実に解体されていき、新自由主義的な自由民主主義国家は、企業や社会に介入する自らの能力を劇的に弱体化させてしまったために、パンデミックの危機にあっても、十分な介入ができなかった<sup>33</sup>。

カール・マルクスは『資本論』で次のように書いている。「未開人は、自らの欲求を満足させ、生命を維持し繁殖するために、自然と格闘しなければならないが、同じように文明人もそうしなければならないのであり、しかもどんな社会形態のなかでも、考えられるか

<sup>30</sup> Bor, Jacob, David U. Himmelstein and Steffie Woolhandler, “Trump’s Policy Failures Have Exacted a Heavy Toll on Public Health,” *The Scientific American*, March 5, 2021, <https://www.scientificamerican.com/article/trumps-policy-failures-have-exacted-a-heavy-toll-on-public-health1/>; Tollefson, Jeff, “How Trump damaged science — and why it could take decades to recover,” *Nature*, October 5, 2020, <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02800-9>

<sup>31</sup> Stone, Will and Carrie Feibel, “The U.S.' Battles' Coronavirus, But Is It Fair To Compare Pandemic To A War?,” *NPR*, February 3, 2021, <https://www.npr.org/sections/health-shots/2021/02/03/962811921/the-u-s-battles-coronavirus-but-is-it-fair-to-compare-pandemic-to-a-war>

<sup>32</sup> インドに関しては、次を参照。“25% think Modi govt failed to curb Covid-19 pandemic: Mood of the Nation,” *India Today*, August 7, 2020, <https://www.indiatoday.in/mood-of-the-nation/story/25-think-modi-govt-failed-to-curb-covid-19-pandemic-mood-of-the-nation-1708962-2020-08-07>

<sup>33</sup> Sachs, Jeffrey, *The Price of Civilization: Reawakening American Virtue and Prosperity* (New York: Penguin Random House, 2011); Stiglitz, Joseph E., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York: W. W. Norton & Company, 2012)

ぎりのどんな生産様式のもとでも、そうしなければならないのである。人間の発達につれて、自らの欲求も拡大し、その結果として物質的必要性の範囲も拡大するが、そうした欲求を満足させる生産の力もまた増大する。」<sup>34</sup> しかしながら、生産様式が無制限に拡大する一方で、自然は無限ではないことに私たちは既に気づいている。既存の国家と国際社会に代わる新たな展望として、ギデンズが説明するような、保証国家とそうした国家で構成される国際社会のビジョンを生み出し、人間社会が生き残るための適切な方向性を模索すべき時期が来ているのかもしれない。さもないと、ウイルスによるパンデミックや気候変動など自然が突きつける脅威が、人為的な大惨事へと発展し、堪え難い悲惨な状況をもたらしかねない。

---

<sup>34</sup> Swindal, James, “Marx on Nature,” *Frontiers of Philosophy in China*, Vo.9, 2014, p. 366.