

ワクチンパスポートの可能性と課題

—変異株感染拡大のなかで続く摸索

日本総合研究所 主任研究員

高坂晶子

こうさか あきこ 一九八九年慶應義塾

大学大学院法学研究科後期博士課程満

期取得退学、九〇年日本総合研究所入

社。専門は地方自治・分権、地域創生。

著書に「オーバートゥリズム 観光に消

費されないまちのつくり方」(論文に「観

光レジリエンスの向上に向けて」(観光

DXの可能性—持続可能な地域創生に

向けた外国人住民施策—について」など。

個人の感染リスク抑制を電子的に証明する
ワクチンパスポートが、社会・経済活動の
再開を促す手段として、脚光を浴びている。
だが個人の健康・医療情報のデータ化の国際標準は、
プライバシー保護をどうすべきか。課題は多い。

新型コロナウイルス感染症(COVID-19)のパンデミックが宣言されてから一年半が経過したが、収束のきざしは依然見えない。世界的に社会経済活動の停滞が続くなか、行動規制を緩和して人々の移動や消費を促そうという声は根強いものの、感染再拡大への懸念は拭い切れない。行動規制の緩和に寄与するとして期待を集めているのがワクチンである。二〇二〇年末からワクチンの接種を進めてきた欧米では、今年二月以降、新規感染者が顕著に減少したため、日常生活の制約が緩和られ、海外渡航や大型イベントの解禁も日程に上った。その後、変異ウイルスによって感染の再拡大が生じているが、都市全体をロックダウンするそれまでのような厳しい規制を課すことはせず、代わ

りにワクチン接種者に限定して規制を免除する手法が広がりつつある。これに伴い、ワクチン接種履歴やPCR検査結果等を記録・証明するワクチンパスポートへの関心も高まっている。

日本では、欧米に比してワクチンの導入が遅れたこともあり、接種履歴等の活用をめぐる論議はこれまで低調であった。しかし、今年夏から欧州連合(EU)独自のワクチンパスポートが本格運用され、日本人にもこの種の証明が求められる可能性が強まったため、七月下旬、政府は紙ベースの日本版ワクチンパスポートの発行に踏み切った。さらに、接種履歴等を国内の行動規制の緩和要件とするこ

とについても議論が始まっている。

期待されるワクチンパスポートの普及

ワクチンパスポートとは、個人の健康・医療情報 (personal health records : P H R)、すなわちコロナの罹患と治癒の経緯、P C R・抗原検査の結果、ワクチンの接種履歴等をデジタル化し、スマートフォン等に搭載されたアプリ上で記録・証明する仕組みである。これを用いることで、感染リスクが相対的に抑えられている人々の活動を促し、社会の安全安心を大きく損なうことなく経済活動を刺激する効果が期待できる。遠隔地間の移動や外出・外食、エンターテインメントなどの制限を緩和したり、海外渡航の解禁につながるため、交通・飲食・観光・娯楽産業をはじめとして多方面から期待が寄せられている。

これまでも、黄熱病の予防接種やインフルエンザの治療履歴など紙ベースの P H R は利用されていたが、ワクチンパスポートには従来とは異なるメリットがある。これは国内利用と国際利用を比較するとわかりやすい。例えば、国内イベントの参加要件として個人の健康・医療情報の提出を求める場合、検査結果の陰性証明やワクチン接種の有無を確認すればこと足りるため、書面でも大きな問題は生じない。これに対し国際往來の場合、頻繁に見直される出入

国ルールと渡航者のデータを照合し、基準をクリアしているかどうかのチェックが必要となる。ワクチンを例にとると、接種の時期や回数、実施医療機関のほか、渡航先の認証を得た医薬品であるか、有効期限を過ぎていないかなどを確認しなければならない。従来 of 紙の証明書では膨大な手間と時間を要するのに対し、ワクチンパスポートの場合は、出入国ルールの最新データベースと P H R データを照合することで、手続きの飛躍的な効率化と渡航者の負担軽減が可能となる。

ワクチンパスポートのもうひとつのメリットとして、セキュリティの高さもあげられる。紙ベースの証明書は旅券とは別途発行されるため、偽造の横行が懸念される。しかし、ワクチンパスポートの場合、旅券番号や顔写真と紐づけて発行されるため、偽造リスクを軽減する効果がある。

さまざまな主体が発行

次頁の図に、海外における主な取り組み事例を示す。開発・導入の担い手は N P O や業界団体、広域行政体、国や自治体など多岐にわたっている。

開発に先鞭をつけたのは民間組織であった。コモンズ・プロジェクトは、スイスの N P O 世界経済フォーラムが

図 海外のワクチンパスポートの例

| 名称 | 推進主体 | 機能 | 利用状況 |
|--------------------|----------------|--|---------------|
| コモンパス | コモンズプロジェクト(注1) | PCR検査の陰性・ワクチン接種証明の真正性確認 検査結果が各国入国要件に適合しているかの検証 個人情報1日で消去予定 | 実証実験 |
| トラベルパス | IATA(注2) | パスポートによる本人確認と医療機関の検査結果の連携 渡航先入国基準の確認 | 実証実験 |
| デジタル covid-19証明 | EU | ワクチン接種、検査結果陰性、罹患後回復を証明 域内移動時の自由な出入国と隔離免除 | 実装 細部は各国判断 |
| グリーンパス | イスラエル | ワクチン2回接種後1週間で政府サイトから証明書交付 施設利用・イベント参加が可能に、接種率向上に寄与 | 実装 国内利用中心 |
| エクセル シオールパス | ニューヨーク州 | ワクチン接種歴等をアプリに保存、QRコード表示 施設利用・イベント参加に必要、IBMが協力 | 実装 州内利用中心 |

(出典)各種報道資料等を基に日本総合研究所が作成

(注1)世界経済フォーラムを母体に、米ロックフェラー財団の支援を受けて設立されたスイスのNPO

(注2)IATA:国際航空運送協会、世界の民間航空会社260余が加盟する業界団体

主導し、デジタル証明アプリ・コモンパス(CommonPass)の開発にはマイクロソフトやセールズフォースなど世界的企業も多数参画している。トラベルパスを主導する国際航空運送協会(IATA)は世界一二〇カ国、二五〇以上の航空会社が加盟する業界団体である。いずれもデジタルデータを駆使した迅速かつ安全な国

境往来を目指して二〇二〇年半ばから開発に着手し、秋以降は複数の国際航空路線で、陰性証明を用いた実証実験を行っている。

社会全体への実装を主導したのはEUである。ギリシャやイタリアなど南欧の加盟国は観光を経済の柱としており、二〇年秋頃から域内の自由往来再開を強く求めている。これを受け、今年三月にEU委員会が関連法案を公表し、閣僚理事会とEU議会の討議を経てワクチンパスポートの制度化が決まった。「EUデジタルコロナ証明(Digital Covid-19 certificate)」と名付けられたこの制度は、七月からEU全域で始動した。詳細設計は各国に委ねられるが、シengen協定加盟国の共通プラットフォーム上で認証されることにより、EU内の自由往来が可能となる。具体的には、渡航先の空港や駅などのセンサーで各人のQRコードを読み取って各国保有のPHRデータベースと照合・確認し、入国時のPCR検査や自主隔離、陰性証明の提出を免除する仕組みである。

アメリカの場合、連邦政府は統一的なワクチンパスポートの構築・運用は行わず、民間や自治体に接種履歴等の活用を委ねている。背景にはワクチンの効果や接種の自己決定権をめぐる政治路線の対立があり、ワクチンパスポート

の取り扱いは州により差異が大きい。フロリダやテキサス、アラバマなど共和党が優勢な州では、行政機関が接種履歴等の証明書を発行すること、公的支援を得ている組織や事業者がその提示を求めることを禁じている。他方、民主党優位のニューヨーク州では、飲食店やジムの利用、舞台公演やスポーツイベントの鑑賞に際して州独自のエクセルシオールパスの提示が求められる。

こうした国内利用は中東地域でも一般化している。早くから接種履歴等の活用を進めてきたイスラエルのグリーンパスは、二度目のワクチン接種から一週間過ぎた人は、誰でも政府のウェブサイトにアクセスするだけで取得でき、飲食店・バーや映画館、ジムなどへの自由な出入りに利用できる。こうしたメリットがワクチンに懐疑的な若年層にアピールし、接種率の向上に寄与したといわれている。

仕様共通化と国際連携がカギ

ワクチンパスポートの問題点のうち、まず技術的分野を中心に考えてみよう。

第一の問題は、ワクチンパスポートの仕様や利用環境が多様なことである。今年四月の時点で、世界には約四〇種のワクチンパスポートが存在するといわれ、証明の表示形

式やデータの保存方法はさまざまである。また、各国の出入国基準や関連ルールも未統一であるうえ、頻繁に変更されるため最新版の把握は容易でない。例えば、EUが自由往来を認めるのは、欧州医薬品庁公認の四種の欧米製ワクチンの接種者であるが、中口からワクチンの供給を受ける東欧諸国に配慮し、各国の裁量で公認ワクチン以外の追加も認めているようなことがある。

今後、ワクチンパスポートの普及に向けて仕様の共通化と相互連携が望まれる。また、共通フォーマットに準拠した各国ルールの公表と最新情報を集約したサイトの構築も期待される。現状は乱立状態であり、将来像は容易に見通せないが、ひとつの可能性として、複数のクレジットカードが電子商取引サイトで利用可能なように、複数の証明形式に対応した環境を構築することが考えられる。具体的には、航空会社やイベント主催者、エンターテインメント施設等が、主要なワクチンパスポート数種類に対応可能なアプリを開発し、搭乗や入場手続きに際して選択可能とすることは一案といえよう。

第二の問題は、個人情報保護に関する懸念である。健康・医療という最も核心的な個人情報に当たるデータを、さまざまな国の航空事業者や出入国機関に委ねることへの抵抗

感は小さくない。ワクチンパスポートの国内利用が進み、商業施設や飲食店等でも開示が求められる状況下ではなおさらである。さらに、PHRや移動・購買履歴が、行動規制の免除という本来の目的以外に流用されることへの懸念も根強い。こうした問題を解消するため、ワクチンパスポートの開発主体はさまざまな取り組みを行っている。具体的には個人の生体認証によってアプリを起動させる、情報を分散保存するブロックチェーンを採用する、データ自体は出入国機関や事業者に開示せずに医療情報データベースや個人のデバイスに保存し、照合の結果と認証のみを提示するなどの手法が検討されている。

格差や人権との折り合いは

ワクチンパスポートの問題点は、社会的な側面にもある。第一の問題は、接種履歴等を要件に行動規制を緩和することに伴う不公平である。現状、ワクチンの主な供給先は先進国に偏り、途上国における接種実績は極めて低調である。先進国においても、高齢者や有病者が政策的に優先され、若年層の接種は遅れがちである。また、低所得者や在留外国人の場合、接種会場・スケジュール等の情報の入手が困難であったり、アクセス手段が確保できない等の問題

があり、持病や妊娠、宗教的信条などを理由に接種を希望しない人々も一定数存在する。こうした事情への配慮は極めて重要であり、EUではワクチン接種の代わりにPCR・抗原検査の陰性証明やコロナ罹患後に生じる抗体の保有証明でも行動規制の免除が受けられる。しかし、体内の抗体は時間の経過とともに減少するため、数週間ごとに検査を受ける必要があるなどの問題が残る。

第二の問題は、本人の意向にかかわらずワクチンの接種を強要したり、義務化するような動きである。当初は、患者に密接に接する医療従事者へ義務付ける国が見られたが、間もなくこうした動きは小売りなどの対人サービス業にも波及した。その後、変異ウイルスの蔓延に伴い、グルやフォードなどの世界的企業もワクチン接種を雇用要件とする方針を打ち出し、公務員や教員に接種を義務付ける自治体も増えている。この結果、医療従事者や教職員、従業員が雇用主を提訴するケースも少なくない。

これはコロナの感染抑制という公益のため、どの程度個人の自由や自己決定権の侵害が許容されるかという重大な問題であり、各国で議論が続いている。フランスのマクロン政権は、当初は若年層が反発するとの理由でワクチンパスポートの導入自体に消極的であったが、八月九日、レス

トランや商業施設を利用する一般市民にも接種履歴等を証明する衛生パスの提示を義務付ける方針に転じた。これに対し、各地で数週間にわたり大規模な反対デモが発生するなど、社会の分断が懸念されている。

日本の対応と今後の方向性

わが国は差別を避ける観点から、従来、ワクチン接種履歴等の活用に消極的であり、政府は二月の国会でこの見解を踏襲した。しかし、接種証明を導入する国が増えたため、七月下旬、旅券番号とワクチン接種日時、製造番号等を記載した紙ベースの日本版ワクチンパスポートの発行に踏み切った。もともと、八月二七日現在、本証明が利用可能なのは二五の国と地域にとどまる。わが国からの渡航時ののみワクチンパスポートが適用され、相手国から日本への入国時には検疫免除等のメリットがないため、今後は日本側の検疫態勢の見直しも必要となろう。また、紙ベースであるため、出入国手続きを迅速化するメリットも乏しく、デジタル化が急務である。

日本版ワクチンパスポートは海外渡航目的に限定され、国内利用については、接種時に自治体が交付する、身分証明を伴わない接種済証を利用することとなっている。背景

には、ワクチンが普及すれば行動規制自体が不要になるため接種履歴等を活用する場面は生じない、との見方が政府内で根強く、国内利用を深く検討してこなかった経緯があるという。これに対し、経済界を中心に国内利用の積極化を求める声が聞かれる。経団連は六月に公表した要望書において、優待・割引、国内移動、イベント等の優先入場、介護・医療施設での面会解禁、の四つの場面で接種証明を活用するよう求めている。

海外でワクチンパスポートの国内利用が急拡大したこともあり、八月二五日の記者会見の席上、菅首相は接種履歴等を国内経済の再開に向けて活用したい意向を表明した。しかし、希望者へのワクチン接種が遅々として進まない現状、政府が国内利用を強く主導するのは時期尚早と思われる。今後は、非接種者への差別的取り扱いを避けつつ消費や移動の活発化を促すとともに、消極層の接種意欲の喚起にも寄与するよう、適切なワクチンパスポートの制度設計に向け、国民各層の意見を取り入れつつ検討していくことが望ましい。また、人の移動の再開が相対的に遅れているアジアの現状を踏まえ、近隣国と連携してワクチンパスポートの仕様やデザインの共通化に取り組むことも、極めて重要な課題と思われる。●