



# パンデミック時代 における 多国間主義 の再考

既存のメカニズムを徐々に変えていく試みは失敗した—  
根本的な仕切り直しが求められる

ンゴジ・オコンジョ・イウェアラ、ターマン・シャンムガラトナム、ローレンス・H・サマーズ



# パ

ンデミックの終息にはまだほど遠い。デルタ株が感染力の強い最後の変異株となることはない

だろう。世界各地でワクチン接種を受けていない層が多く存在し、ウイルスの感染拡大に歯止めがかかっていないため、今日のワクチンをすり抜けるかもしれないさらなる変異が起きて、各地で新たな感染の波を発生させる見通しが高まっている。

しかし将来的には、よりひどいものになると考えられるパンデミックがこれまで以上に発生することになり、新型コロナウイルス感染症はその前触れでもある。積極的な戦略を大幅に強化しなければ、公衆衛生上の世界的な脅威がより頻繁に発生し、より急速に広がり、より多くの命を奪うことになる。科学者らは繰り返し警告してきた。密接に関連する世界の生物多様性損失と気候危機と合わせて、感染症の脅威は、現代の主要な国際的課題となっている。

パンデミック時代というこの新しい現実を認識することは、恐怖を煽るものではなく、むしろ慎重な公共政策と責任ある政治につながるものである。そうした現実が人々の生活や社会の結束、世界秩序に与える深刻な影響を緩和するために、各国内において社会全体として体制を整え、国際的に協力する方法を再考しなければならない。

新型コロナウイルスの唯一のメリットは、こうした主張が疑いの余地のないものになったことだ。われわれは、一体となって科学的な助言に耳を傾け、パンデミックに対する予防と備えに投資することができなかったために、壊滅的な犠牲を出すことになった。死者数は公式のデータでは500万人超となっているが、信頼できる非公式の推定ではその数倍となっている。それよりも多くの人々が深刻な症状に見舞われ、そうした人々の健康や各国の人的資本が被った長期的な影響はまだはっきりしていない。世界は、戦後最悪の経済収縮を経験したほか、教育や貧困撲滅、そして広範囲の住民の包摂的な発展の前進が大きく後戻りする事態に直面している。国際通貨基金 (IMF) は、2025年までに世界GDPが大幅な累積損失を計上し、発展途上国が特に大きな影響を受けると予測している。

## 支援から戦略的な投資へ

現下のパンデミックを克服することが、引き続き当面の課題である。富裕国は、見込まれる大量の余剰ワクチンを寄付するという約束を果たすとともに、ワクチン接種を行い検査キットやその他の医療用品を供給する上で不足している230億ドルを補填すべく無償資金を提供しなければならない。あらゆる場所でパンデミックの長期化を防ぐという目的に照らせば、その代償は小さい。

しかし、莫大な人的・経済的コストを伴うパンデミックに繰り返し陥るのを回避するためには、より根本的な仕切り直しが必要である。現行の世界的な健康安全保障システムは目的にかなっていない。細分化しすぎていて、裁量的な二国間援助に過度に依存しており、資金が危険なほどに不足している。われわれは、このシステムを早急に修復しなければならない。致死的なインフルエンザ株か動物から人に感染する別の病原体かほとんどもかく、次のパンデミックがいつ襲ってきてもおかしくない。世界が新型コロナウイルスと格闘している間にそれが襲ってくる可能性すらある。

感染症の集団発生 (アウトブレイク) を完全に回避することはできない。だが、それがパンデミックに発展するリスクを大幅に低減させることは可能である。世界には、そうするための科学的・技術的能力と資金力がある。しかし、そうした資源を動員するには、国際協力に関する新しい考え方が必要となる。

「他国に対する援助」という名目で世界の健康安全保障に資金を提供するのではなく、富裕国が貧困国を問わずすべての国にとって有益な国際公共財に対する戦略的な投資としてそれを位置づけなければならない。

主要20か国・地域 (G20) は、国際公共財の不足を全面的に検討するために、ハイレベル独立パネル (HLIP) を設置した。HLIPは、専門家や世界の各保健機関、そして世界保健機関 (WHO) と世界銀行が設置した独立グループである世界健康危機モニタリング委員会 (GPMB) との広範な協議を実施した。そのHLIPによって、大きな不足があることが確認されている。

われわれは、各国と各地域、そして世界の能力を結集することで、ゲノム・サーベイランスのネットワークを大幅に強化する必要がある。そうしたネットワークは、感染症の集団発生の原因となりうる病原体を検知し、即座に情報を共有することや、ゲノム

配列解析を特定すること、医学的対抗手段の開発を加速することができるだろう。

また、新興感染症と風土感染症の両方を防ぎ、併存疾患を抑制するために、各国内の長年にわたる中核的な医療能力の不足も解消する必要がある。そうした能力は、平常時には個々の国の役に立つが、世界全体のパンデミックに対する予防と備えにとっても重要である。したがって、それには国内資金と国際資金の両方が必要となる。このことにより、公衆衛生システムをより広範囲に強化することと合わせて、多くの発展途上国では少なくとも今後5年にわたってGDPの1%に相当する追加支出が求められる。こうした追加支出は低所得国において、国際公共財の性質を帯びた投資に対する国外からの無償支援の拡大によって補完される必要がある。

## 世界の供給能力

パンデミックの長期化を回避し、コロナ禍において露呈した凄まじいアクセス格差が繰り返されるのを防ぐべく、ワクチンやその他の必需品の供給を大幅に加速させるために世界的な能力を構築することも重要である。平常時に機能し続け、パンデミックごとに固有の医学的対抗手段を供給すべく、迅速に対応しうる世界各地に分散された開発・製造・供給のエコシステムが必要だ。

パンデミック初期に稼働可能なより大規模な世界的供給能力がなければ、生産国が今後も世界全体のニーズよりも自国民のニーズを優先する傾向が続くだろう。現状では、パンデミックを見据えて必要となる規模で常時稼働状態の供給能力に投資するインセンティブは民間部門にほとんどない。平常時の継続的なニーズに対応するためのデュアルユースの余地があるとしてもだ。

したがって、大規模な官民投資イニシアティブを通じてしか、必要となる供給エコシステムを構築することはできない。そのためには、世界的な保健機関のほかに米国の生物医学先端研究開発局 (BARDA) や欧州の保健緊急事態準備・対応機構 (HERA)、アフリカ・ワクチンアライアンスといった各国・地域の機関から成る緊密に連携したネットワークが、民間部門と密接に協力することが必要となる。同様に、パンデミック下でもサプライチェーンの開放を維持し、輸出制限や貿易のボトルネックへの迅速な対処を可能にするための、明確な世界的規則も必要である。

こうした国際公共財の重要な不足を埋めるために、過去に意思表明したよりもはるかに大きな規模の投資を共同で行わなければならない。G20のHLIPは、WHOやマツキンゼー・アンド・カンパニー、その他の情報源から得た最も優れたコスト試算を基に、将来のパンデミックを回避するためには世界でこうした国際公共財に毎年最低でも150億ドルの追加的な国際投資を行う必要があると試算している。これは、現在の倍の水準だが、パンデミックのコストはそれよりも数百倍大きくなるのがコロナ禍で明らかになった。こうした共同投資から期待される社会的収益は非常に大きい。

## 国際公共財の重要な不足を埋めるために、過去に意思表明したよりもはるかに大きな規模の投資を共同で行わなければならない。

ただ、次のパンデミックを防ぐためには、多国間主義を強化しなければならない。それは、現下のパンデミックを防止し、それに果敢に対応することには失敗した既存のメカニズムを徐々に変更するのでは実現不可能である。個々の機関と世界全体の保健アーキテクチャの双方について、大規模な改修と資金の補充が必要である。G20パネルは、世界の健康安全保障のために適切かつ活発な資金調達を可能にすべく、3点における戦略的転換を提唱した。

**第一に、WHOの財政をよりしっかりとした多国間の基盤の上に据え、WHOが中核的な役割をより効果的に果たせるようにしなければならない。**パンデミック安全保障の解決策は、その中心に位置するWHOの改革と強化なしにはありえない。WHOは、世界的な保健緊急事態を監視し、国際保健規則に定められた各国の中核的能力の不足を特定する上で、主導的な役割を果たしている。また、



世界各地に分散された医学的対抗手段のエンドツーエンド供給エコシステムを構築しなければならない保健パートナーの国際連携にとってもWHOは不可欠である。

**第二に、新時代に合わせて国際金融機関 (IFI) の目的を再定義しなければならない。** IMFと世界銀行は第二次世界大戦末期に、各国の経済復興支援や、各国が独自の資金難に陥った際に支援を行うことを目的として設立された。世界銀行の成功は、各地域を拠点とする他の多国間開発銀行の設立につながった。国際金融機関は集合体として、金融のインパクトを増幅させる力を持つ他に見えない国際機関であり、それはこれからの数十年間に非常に重要となる。国際金融機関は、出資者の資金を資本市場において活用し、各国政府による国内資金と政策改革を誘導し、民間投資の誘発に貢献している。

しかしながら、貧困削減や包摂的な成長が引き続き重要な優先課題となっはいるものの、国際公共財に対する脅威が各国の直面する最大の課題となっている時代に合わせて、ブレトンウッズ機関のマンデートを更新する必要がある。IMFと世界銀行は、低所得国・地域に対してそうした脅威への対処に必要な公共財に投資するようインセンティブを与えるために、各地域の開発銀行や世界的な保健機関を含む他の国際的主体と緊密に協力しなければならない。

世界銀行と他の多国間開発銀行のビジネスモデルは、民間資本を動員し世界の貯蓄を開発金融に変換するために、直接融資よりもリスク軽減へと軸足を移す必要もある。各開発銀行がトリプルAの格付けを有し、リスク保証や他の信用補完ツールを活用する余地があることを受けて、また、今日では大半の発展途上国がインフラ資金調達のために資本市場にアクセスできるようになっていることに鑑みて、それを行う可能性は以前から認識されてきた。しかしながら、融資ベースのモデルからの脱却はなかなか進んでこなかった。国際公共財への投資を支援すべく資金をより最適な形で活用するために、今こそより大胆な行動が求められている。

国際金融機関は、パンデミック対応の国際的な資金調達においても主導的な役割を果たさなければならない。IMFと世界銀行は、より柔軟に資金を拠出できるように、コロナ禍においてプログラムを設計しプロセスを合理化した。先般行われた加盟

国に対する6,500億ドルの特別引出権 (SDR) 一般配分を受けて、IMFは、ひとつの方法として貧困削減・成長トラスト (PRGT) を通じて余剰SDRをより脆弱な国に振り向けられるようにすべく、富裕国と積極的に取り組んでいる。しかし、SDR配分が承認され、最も支援を必要としている国に実際に配分されるまでのプロセス全体には時間がかかる。パンデミック下では、ほかにもいくつかのメカニズムが整備・強化された。国際金融機関は、今度はそうしたメカニズムを自らの危機対応ツールキットの一部として改善して正式なものにし、必要に応じてより大規模かつ迅速に資金を活用できるようにしなければならない。

こうした主要機関の出資者自身も、新時代の課題に適応する必要がある。出資者は、国際金融機関が必要とする無償資金や資金の補充を機動的に行うとともに、国際公共財の比重が増すことによって教育や社会的保護、その他の開発優先課題への支出が犠牲にならないよう保証しなければならない。また、自国内で国庫や中央銀行が主要な貸し手や第一の投資家になったのと同様に、出資者は国際金融機関がパンデミック下においてもっと多くの資金をもっと早く、そして複雑な条件を少なくして拠出できるようにする必要もある。

出資者はさらに、多国間開発銀行の優先的債権者としての地位と非常に低いデフォルト実績を認め、トリプルA格付けを危険にさらさずにレバレッジを高めることを可能にするような、自己資本の十分性に関する新しい枠組みも支援すべきである。それを行うための勧告は、過去にG20の賢人グループによって示されている。G20イタリア議長国の下で最近開始されたレビューは、正しい方向に向けた重要な一歩となるものだ。

### 細分化を乗り越える

**第三に、WHOを強化し国際金融機関の目的を再定義することに加えて、世界の健康安全保障のための新たな多国間資金調達メカニズムを確立しなければならない。** 現在、この目的での資金調達は細分化されており、種々の世界的な保健機関のさまざまなマンデートに基づいていて、裁量的な二国間援助や慈善的支援に大きく依存している。その結果、国際公共財のための資金調達は複雑で予測がつかず、大幅に不足していて、不完全な制度となっている。

そのため、G20のHLIPは、国際社会による年間100億ドル以上の拠出を目指す多国間資金調達メカニズムを提案した。それは、世界銀行が受託者となって同銀行内に設置される金融仲介基金の形をとるのが最も現実的と思われる。この新しいメカニズムは、世界の健康安全保障のために必要とされる追加的な国際資金全体の3分の2を占めることに

なり、今日のサイロ化した資金調達方法に、切実に必要な多国間支援の層を加えることになるだろう。

しかしながら、この新しい資金調達メカニズムのために動員された資金が、世界の公衆衛生やその他の優先課題を対象とする既存の政府開発援助に置き換わるのではなく、それに追加されることが重要である。また、民間資金や慈善資金、二国間資金を呼び込むように設計される必要もある。もう一点重要なこととして、この新しいメカニズムは現場での実施機関になるべきではない。そうではなく、既存の機関やネットワークに資金を提供し、その時々のも最緊急のニーズに応じてシステム全体における資金配分の優先順位付けやその見直しを行うものとなるべきだ。それによって、この新しいメカニズムは、さらなる細分化につながるだけの新たなサイロになるのではなく、インテグレーター (まとめ役) としての役割を果たせるようになる。

この多国間メカニズムに対する資金拠出は、国際開発協会 (IDA) に対して各国が定期的に新規資金を提供するのと同様の方法で、すべての国によって予め合意された拠出額に基づいて行われるべきである。多くの国の間で公正かつ衡平な配分がなされた場合、拠出額は大半の国にとってGDPのわずか0.02%、年間政府予算の0.1%未満となる。これは、完全に負担可能な額である。

より大規模で持続的な資金調達には、ガバナンスの向上も必要となる。国際保健自体のガバナンスは、WHOとその意思決定機関である世界保健総会に委ねられている。欠如しているのは、世界の健康安全保障のための資金を管理・動員するために資金調達と保健に関する意思決定者をひとつにまとめるメカニズムである。われわれは、包摂的なG20プラスのグループ内に保健大臣と財務大臣が参加する理事会を置くことによって、そのニーズを最も効果的に満たすことができると考えている。この理事会は発展途上国を十分に代表するものでなければならず、特にアフリカ連合 (AU) が含まれる必要がある。WHOと世界銀行、IMF、世界貿易機関 (WTO) は、任務上当然の資格で、その一員とならなければならない。理事会は、WHOがホストし主要国際機関の専門家人材に依拠する常設の独立事務局によって支援される必要がある。

### 限られた時間

多国間主義の見直しは、かつてないほど急務となっている。行動を起こすための時間は限られている。過去の危機の経験が示すように、ひとつたび最富裕国がパンデミックの最悪期を脱してしまえば、大胆な変革に向けた勢いは弱まることになる。

発展途上地域は、救命用品にほとんどアクセス

することができなかつたために国際制度に対する深い不信感を募らせており、そうした不信感を払拭するためにも至急行動を起こさなければならない。この信頼不足を解消することができなければ、永続的な影響がもたらされることになる。そうなれば、気候変動や将来のパンデミック、そして危険な世界におけるその他の問題に対処することは非常に難しくなる。

2021年10月31日にG20の首脳らによって立ち上げられた「財務・保健合同タスクフォース」が、新しい多国間資金調達メカニズムと、世界の健康安全保障のための資金調達に関する実効的な調整・ステewardシップに必要な理事会の設立に向けた第一歩となるべきだ。このタスクフォースは、現実的に見解の相違を解消し、2022年初頭までにコンセンサスを達成することを目指さなければならない。

われわれが提案する共同の行動は、あらゆる場所における人間の安全保障の将来にとって非常に重要である。それは、将来の世界的な保健危機において各国が被ることになるはるかに大きなコス

**多国間主義の見直しは、かつてないほど急務となっている。行動を起こすための時間は限られている。**

トを回避することにも役立つ。次のパンデミックによって打ちのめされるのを座して待つというのは、経済的にも政治的にも近視眼的であり、道徳的にも擁護できないだろう。 [ID](#)

ンゴジ・オコンジョ・イウェアラは世界貿易機関 (WTO) 事務局長。ターマン・シャンムガラトナムはシンガポール上級相兼グループ・オブ・サートー (G30) 議長。ローレンス・H・サマーズ はハーバード大学チャールズ・W・エリオット記念教授。元米国財務長官。3名は「国際公共財としてのパンデミックへの備えと対応のための資金調達に関するG20ハイレベル独立パネル」の共同議長を務めた。