

『我がパンデミック時代のための地球規模の取引：パンデミックへの備えと対応のための国際公共財への資金調達に関するG20ハイレベル独立パネル報告書』ハイレベルサマリー（P5～P10）（仮訳）¹

（説明）本仮訳は、「パンデミックへの備えと対応のための国際公共財への資金調達に関するG20ハイレベル独立パネル」（HLIP）が2021年6月に発表した報告書「我がパンデミック時代のための地球規模の取引」（A global Deal for Our Pandemic Age）のサマリー部分の日本語訳です。同パネルは、2021年1月、G20によって設立されたもので、パンデミック（地球規模感染症）の予防、サーベイランス、対策、対応に必要な国際公共財に対する資金・資源動員の課題を明らかにしたうえ、不足分を制度的・持続可能な形で埋め、官・民・フィナンソピエ・国際金融機関などがより多く資源を確保するための方法について提案することを目的としています。同パネルは、ターマン・シャンムガラットナム・元シンガポール財務相、ローレンス・サマーズ・米国元財務長官、ンゴズィ・オコンジョ＝イウェアラ・元ナイジェリア財務相が共同議長を務めています。

原文：A Global Deal for Our Pandemic Age -Report of the G20 High Level Independent Panel on Financing the Global Commons for Pandemic Preparedness and Response June 2021-

www.pandemic-financing.org

私たちは今、パンデミックの時代にいる。新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、重症急性呼吸器症候群（SARS）、エボラ・ウイルス病、中東呼吸器症候群（MERS）、H1N1インフルエンザが私たちに突き付けたこと、科学者たちが繰り返し警告してきたことを痛感させた。予防戦略を大幅に強化しなければ、世界的な健康への脅威はより頻繁に出現し、より急速に広がり、より多くの命を奪い、生活を破壊し、以前よりも大きな影響を世界に与えるということ。

気候変動と並んで、致命的で費用のかさむパンデミックの脅威に立ち向かうことは現代の人類における安全保障の課題なのだ。新型インフルエンザか、コロナウイルスか、あるいはその他の危険な病原体か、次のパンデミックが10年以内に起こる可能性は十分にある。人類の健康と世界経済に対するその影響は、COVID-19の時よりもさらに深刻なものになるだろう。

世界は、COVID-19のパンデミック終息からはほど遠い。世界的にワクチン接種を加速するための緊急かつ協調的な行動と多額の追加資金がなければ、さらなる変異ウイルスが出現し、今後もあらゆる国にリスクを与え続けることが予測される。世界の人口の大半がワクチンを接種すること、それを今後12カ月以内に実施することは可能である。これまで以上に断固とした政治的決断を遅滞なく遂行することが、この悲惨な世界的危機を解決へと導くだろう。

さらに、世界は次のパンデミックを防ぐ、あるいは食い止めるための備えが整っているとは言い難い状況にある。世界がいかにしてパンデミックを防げなかったか、これほど破滅的なコストをかけてパンデミックが長引いたのはなぜか、そして今よりも強力に対応することでいかにして危機を乗り越えられるか、こうした問いは今後の重要な教訓となるだろう。私たちはこの機会を利用して、次のパンデミックを回避するために必要な、大胆な措置を講じなければならず、現在の取り組みに疲弊して、目前に迫る現実のリスクから目をそらすようなことがあってはならない。

4つの大きなギャップを埋める

世界をより安全にするためには、国家、地域、そしてグローバルな行動と協調を強化し、民間部門をフルに活用して、感染症の発生を予防するだけでなく、パンデミック発生時にはより迅速に、より公平に、より効果的に対応する

¹ 本仮訳は、JSPS 科研費 JP21K18415 の助成を受けて、（特活）アフリカ日本協議会が実施したものである。

必要がある。私たちは、パンデミックの予防、備え、対応における次の4つの主要なギャップを埋めなければならない。

- ・ グローバルにネットワーク化された監視と研究：新興感染症の予防と発見をすること。
- ・ 強くしなやかな国家システム：世界的なパンデミックへの備えと対応のための重要な基盤を強化すること。
- ・ 医療対策と医薬品・医療機器などの供給：パンデミックへの対応時間を大幅に短縮し、世界的に公平なアクセスを提供すること。
- ・ グローバルガバナンス：綿密な調整が行われ、適切な資金が提供され、成果に対する明確な説明責任を持つガバナンスの体制が確保されること。

国際公共財への投資：莫大なコストを削減するために

世界が自主的に支払ってきた額をはるかに超える金額を投資しない限り、将来のパンデミックを回避することはできない。実際、世界は今、COVID-19の被害に対処するためにその何倍もの額を支払っているのである。各国は、国際保健規則に基づき、将来のパンデミックを予防し封じ込めるために必要な中核的能力への国内投資を強化する必要がある。多くの場合、政府は追加の国内資源を動員し、それを維持するための改革に着手する必要がある。そうすれば、こうしたパンデミック関連に対応する能力を構築し、より広範な公衆衛生システムを強化すると同時に、最低限の成長へと経済を回復させることが可能になるだろう。低所得国と中所得国は、今後5年間で保健分野への公的支出をGDPの約1%増やす必要がある。

しかし、国内での行動だけでは次のパンデミックを防ぐことはできない。各国政府は、パンデミック予防と備えのための国際資金を今後5年間で少なくとも750億米ドル、すなわち毎年150億米ドルに増やし、その後も持続的に投資することに総力を挙げて貢献する必要がある。

本パネルは、この金額が、効果的なパンデミック予防と備えの中核をなす国際公共財に必要な新たな国際投資における譲れない最低額であると評価した。試算には、将来のパンデミックに対する回復力に貢献しつつ、平時にも利益をもたらす他の様々な投資は含まれていない。例えば抗菌剤耐性菌の抑制（これだけでも年間約90億米ドルの費用がかかる）、より強力で包括的な国民保健・医療システムの構築などの補完的な介入は、引き続き重要である。さらに、国際的な最低投資額の試算は、パンデミックの発生前に必要とされるワクチン製造能力の規模について控えめに見積もっている。製造能力の強化を可能にする、より大規模な公共投資は、実際にははるかに高いリターンをもたらすと考えられる。

それでも、パンデミック対策のための国際的な資金調達における年間最低150億米ドルの追加資金は、大幅な増加だ。これは、危機的なほど資金不足にあるシステムの抜本的な立て直しなのである。

これらの投資は、科学的・道徳的要請であることに加え、財政的責任の問題である。これらの投資は、政府予算にかかる費用だけでも、私たちが提案する年間の追加投資額の700倍、必要な国内支出も考慮すると追加投資総額の300倍にもなる事象のリスクを実質的に軽減することになる。大規模なパンデミックが再び発生した場合の被害は、人命や生活への打撃を含め、さらに甚大なものになると予測される。

重要なことは、この追加的な国際資金は、世界的な公衆衛生と開発目標を推進するための既存の支援に代わるものではなく、それに追加されるものでなければならないということだ。特に、現在のパンデミックが低所得国・中所得国の経済と人材開発にしばらくの間悪影響を及ぼす可能性が高いことを考えると、多国間または二国間の政府開発援助（ODA）の資源を他の開発優先事項から再配分して、パンデミックの予防と備えのための取り組みを拡大することは短絡的だ。私たちの集団安全保障に対するパンデミックの脅威は、従来の援助を超えた、より持続可能な新しい国際的な資金調達のアプローチを必要とし、すべての国が恩恵を受ける国際公共財に投資することを求めている。

医療と資金調達のグローバルガバナンスを強化する

しかし、ガバナンスの強化なくして、お金だけではより安全な世界を実現することはできない。現在のグローバルな保健医療体制は、大規模なパンデミックを予防するためにも、パンデミックの脅威が生じたときに迅速かつ強力に対応するためにも、十分ではない。世界感染症危機監視理事会（Global Preparedness Monitoring Board）が強調しているように、このシステムは一貫性がなく複雑であり、パンデミック対策への資金調達に関する説明責任と監視の仕組みを欠いている。私たちは、世界保健機関（WHO）を中心に、グローバルな保健医療の安全保障と資金調達の生態系の主要な担い手を統合するガバナンス機構を確立することで、この問題に対処しなければならない。

このギャップを埋めるために、私たちは新しい世界保健脅威理事会（Global Health Threats Board）の設立を提案する。この提案は、2008年の世界金融危機の直後にG20によって設立され、世界金融システムのリスクを共同で抑制することに成功した金融安定理事会を参考にしたものである。

この新しいガバナンスの仕組みは、医療と金融の世界を結びつける。理事会には、G20+諸国の保健・財務大臣および主要地域機関の長が参加すること、信頼性と包括性を確保するためのリーダーシップとメンバーシップを伴うことが必要である。理事会は、WHOやその他の多国籍機関のリソースを活用した、独立した常設の事務局を持つべきである。

この新しい理事会は、国連総会によって設置される予定のパンデミック対策・対応独立パネル（Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response／IPPPR）が提案している首脳・政府代表レベルの世界保健脅威評議会を補完するものである。同パネルは、グローバルな保健安全保障に求められる一致団結した強力な取り組みを進めるため、このトップレベルの政治指導者会議の設立を支持している。一方、理事会は、緊密にネットワーク化されたグローバル・ヘルス・ガバナンスと資金調達のマッチングをより具体的に目指すことになり、どちらもパンデミックの脅威を軽減するために不可欠なものとなるだろう。また、世界保健脅威評議会の構想や活動を参考に、互いの機能を確実に補完する必要がある。

この理事会は、新たなパンデミックを検知し、予防し、迅速に対応するための能力に適切かつ適時に資金提供し、同時に最も効果的に活用できるようにすることを目的として、体系的な財政監視を行うことになる。それぞれの力に見合った明確な責任を負い、各国際機関の努力を結集し、民間部門や非国家機関を十分に巻き込み、その能力を活用するシステムを確保する必要がある。また、グローバルなリスクと影響を追跡し、すべての国がグローバルな保健安全保障を強化するためにその役割を果たすようにしなければならない。

戦略上の重要な動き

より強力なグローバル金融ガバナンスを備えた変革されたシステムは、必要に応じて抛出義務を強化するなど既存の機関へのより多くの資金と、パンデミックのリスクを軽減するために必要な国際公共財の主要なギャップを埋める新しい多国間資金調達メカニズムの両方を必要とする。

私たちは、4つの戦略的な動きをしなければならない。

第一に、先進国と途上国の間で事前に合意された衡平な抛出割合に基づき、国際的な保健安全保障のための**新たな多国間資金の基盤を構築することを約束すること**。これによって、より確実で継続的な資金を確保することができるようになり、世界は将来のパンデミックを回避するために積極的に行動し、新たなパンデミックが発生するたびに多大なコストをかけて対応する必要がなくなるだろう。

これには、**改革・強化されたWHOが、より多くの資金を計画的に受け取ることができる、根本的に新しい資金調達方法が含まなければならない**。パネルとしては、分担金の負担割合をWHOの基本プログラム予算の4

分の 1 から 3 分の 2 に増やすという パンデミックの備えと対応に関する独立パネル（Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response/IPPPR）の呼びかけに賛同する。

第二に、国際公共財は、国際金融機関（International Financial Institutions/IFI）、すなわち世界銀行、その他の多国間開発銀行（Multilateral development banks/MDBs）、および国際通貨基金（International Monetary Fund/IMF）の中核的な任務の一部とされなければならない。まず既存の財源を活用すべきではあるが、株主は、国際公共財への重点的な取り組みで貧困削減と繁栄が犠牲とならないよう、譲許的融資枠の適時かつ適切な規模の増資と長期的な資金補填を支援しなければならない。

国際金融機関は、パンデミックと気候変動に対する世界の戦いにおいて、強力な手段であるにもかかわらず、ほとんど活用されていない。多国間開発銀行（International Financial Institutions/MDBs）は、**パンデミック対策への投資を奨励・拡大し、重要な保健安全保障のギャップの解消を加速させるために、各国と連携する必要がある。**そのためには、パンデミック対策専用の譲許的手段を通じて、資金の贈与割合を高める必要がある。この際、Gaviワクチンアライアンスやグローバルファンド（世界エイズ・結核・マラリア対策基金）を含む贈与ベースの国際保健仲介機関と連携し、保健システムの強靱性を強化するための投資に互いの資金を活用できるようにすべきである。

また、国際金融機関はパンデミックに対応するため、国の借入に関する規則を緩和し、事前資格のある国には自動的にアクセスできるようにし、迅速かつ規模を拡大した資金アクセスを提供すべきである。これは、国際通貨基金と多国間開発銀行にパンデミック枠を新設または強化し、パンデミックの発生時にMDBが追加の市場資金にアクセスし、規模を拡大した対応に資金を供給する権限を与えることを意味する。これらの公的資金が確実にパンデミックの影響への対処に使用されるようにするため、IMFは、関連する利害関係者と協力して、将来のパンデミックにおいて実施される再建にすべての債権者の参加を伴う債務返済に関する救済のための規則の枠組みを策定しておくことを提案する必要がある。

第三に、年間100億米ドルを動員する世界保健脅威基金（Global Health Threats Fund）を設立し、事前に合意された金額を各国が提供すること。この新しい基金は、最低でも150億米ドルの3分の2が追加的に必要であるが世界的な保健安全保障の資金調達に3つの必要な機能をもたらす。第一に、WHOへの多国間資金拠出の強化とともに、**より強力で予測可能な資金基盤**となる。第二に、国際的・地域的な機関やネットワークを通じて、**効果的かつ機動的な資金展開**が可能となり、不足分を迅速に埋めるとともに、パンデミックの予防と備えにおける優先順位の変化に対応できるようになる。第三に、マッチング・グラントや共同投資などを通じて、各国政府や民間企業・民間慈善団体セクターによる広範な国際保健システムへの**投資を促進する**役割を果たす。基金の機能は、国際開発銀行の譲許的融資枠や既存の国際保健機関への資金提供を代替するのではなく、補完するように定義されるべきである。

新基金は、以下の主要な世界的行動を支援すること：

- **感染症の脅威を監視するための変革された地球規模のネットワークを構築すること。**そのためには、WHOを中心として、世界、地域、国レベルで、既存の専門家と新しい節点を組み合わせて、ネットワークの大規模なスケールアップを行う必要がある。
- 国際公共財への国・地域レベルの投資に対する MDBs とグローバルヘルス仲介機関の支援を補完するために、**より強力な贈与資金を提供すること。**
- **医療措置の世界規模の供給に必要な官民パートナーシップを可能にする、**強化された信頼できる資金を確保することで、どこかで深刻な不足が起こることを防ぎ、パンデミックを長引かせないですむ。この追加資金は、ACTアクセラレーター（COVID-19関連製品アクセス促進枠組み）の連合から学んだ教訓に基づき、徹底した世界的供給を推進する恒久的なネットワークを支援する。
- 将来のパンデミックを予防し封じ込めるための努力において、抜本的な変化をもたらすことができる**研究と画期**

的な革新を支援し、感染症流行対策イノベーション連合（Coalition for Epidemic Preparedness Innovations／CEPI）などの既存の研究開発資金提供メカニズムを補完する。

基金は世界銀行の金融仲介基金（Financial Intermediary Fund／FIF）の1つとして設置される。地球環境ファシリティーなどのように、世界銀行が財務管理を行う。基金のガバナンスは、世界銀行から独立した投資委員会の下で行われる。投資委員会は、世界保健機関理事会の下で小委員会として構成され、理事会は基金が対処すべき優先順位と資金ギャップを決定する。

第四に、多国間の努力は、二国間ODAや民間および慈善セクターとの連携を活用し、強化する必要がある。国や地域のプラットフォームにおける連携がうまくいけば、パンデミックのリスク軽減に大きな効果をもたらす、影響が特定の地域に限定される感染症（endemic）の対策を統合することが可能になり、その他の重要な保健医療の対応力を強化することができる。パンデミック対策に動員されるODAが、他の優先的な開発ニーズの資源を流用しないようにすることが重要である。

特に、検査キットやワクチンから酸素ボンベや濃縮装置まで、極めて必要性の高い物資の世界規模の生産能力の開発や、国内で必要とされる配送インフラ全体の開発において、**政府とMDBsがパンデミックの備えと対応に民間部門の資金を動員する余地は大いにある。**公共部門はまた、慈善活動を行う民間財団などとのパートナーシップを拡大し、感染症の脅威と画期的な対策に関する研究を大幅に拡大する必要がある。これには、民間機関投資家を惹きつけるために、初期段階の研究開発などリスクの高い投資のリスクを軽減する努力も必要である。

今後5年間で、大きな進展が期待できる。それには強力かつ持続的な政治的コミットメント、保健安全保障における各国の相互利益の認識、そして長期的な資金調達が不可欠である。

私たちが提案する、**すべての国が公平に貢献する集団的投資は、手の届く金額である。**また、COVID-19の危機で各国政府がすでに負担した10兆米ドルに比べれば、微々たるものだ。

私たちは遅滞なく投資しなければならない。近視眼的な支出削減で、またもや手遅れになり、パンデミックが私たちを圧倒するのを許すなど大きな誤りである。次のパンデミックはもっとひどいものになるかもしれないのだ。