

「COVID-19：新型コロナを最後のパンデミックに 概要」（仮訳）¹

（説明）「COVID-19：新型コロナを最後のパンデミック（地球規模感染症）に」（原題：COVID-19: Make it the last pandemic）は、2020年5月に開催された「世界保健総会」（WHA）の決議に従って世界保健機関（WHO）の事務局長が設立した「パンデミック予防・対策・対応独立パネル」（Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response）が検討の末、2021年5月に発表した報告書です。同パネルは、各国と国際機関、特にWHOが、将来において、地球規模の健康上の脅威に効果的に対処するための方法を、過去と現在の教訓に基づき、証拠に基づいた形で示すことを目的に設置されたもので、ヘレン・クラーク・元ニュージーランド首相（元UNDP総裁）とエレン・ジョンソン＝サーリーフ・元リベリア大統領が共同議長を務めています。

原文：COVID-19: Make it the Last Pandemic A Summary

BY the Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response

https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Summary_COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf

新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）は、今もなお地球規模災害であり続けている。さらに悪いことに、これは「予防可能な災害」であった。だからこそ、今回の「パンデミック対策・対応独立パネル」の勧告は緊急かつ重大である。世界はパンデミックへの備えと対応のための新しい国際的なシステムを必要としており、かつそのシステムは、将来において感染症が発生したときに、それが壊滅的なパンデミックになることを食い止めるために、早急に作られる必要がある。

独立パネルは、これまでのパンデミック対策・対応システムのあらゆる箇所に弱点があることを確認した。それらの対策には一貫性がなく、資金も不足していた。警戒体制の発動は遅すぎ、また、弱体に過ぎた。世界保健機関（WHO）は力不足であった。その対応は、世界の様々な側面で不平等を悪化させ、世界の政治的リーダーシップは不在だった。

今、優先すべきことは、COVID-19による病気と死亡をなくすることだ。現在の各国の感染状況の波は、昨年同様、心身の被害を引き起こしている。これがなおさら悲劇的なのは、本来、これは公衆衛生政策によって防ぎ得るものであったことを、私たちは知っているからだ。ワクチンの配布はあからさまに不公平であり、戦略的でもなかった。COVID-19を引き起こす病原体であるSARS-CoV-2（急性重症呼吸器症候群コロナウイルス2型）が蔓延すればするほど、ワクチンの効果が薄い変異株が現れ、今後さらに新しい変異株が発生する可能性もある。ワクチンの恩恵から取り残されている人々や国家の負担は耐え難い。だからこそ、私たち独立パネルは抜本的な短期的対策を求めている。

しかし、世界はCOVID-19だけに集中している余裕はない。この危機から学び、次の危機に向けた対策を準備しなければならない。そうでなければ、私たちの貴重な時間と労力が失われてしまう。だからこそ、私たちは未来に焦点を当てて提言を行う。COVID-19は私たちに恐るべき警鐘を鳴らしている。今こそ世界は目を覚まし、将来に備えるための明確な目標や追加の資源、新たな措置、強力なリーダーシップの構築を約束する必要がある。私たちはすでにCOVID-19からの警告を受けているのだ。

独立パネルの主な調査結果

COVID-19の初期の感染拡大は、事前の対策や、流行への対応のあらゆる重要な局面における欠陥や失敗の結果、地球規模の感染症へと発展してしまった。

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。。

- 近年、人獣共通感染症が世界への影響を与える機会が増していたにもかかわらず、こうしたパンデミックの脅威が避けられないという長年の警告が機能せず、**対策**のための資金や対応力を高めるための訓練は不十分にしかなされなかった。
- 中国・武漢の臨床医たちは、2019 年 12 月下旬、原因不明の肺炎の異常な集団発生をいち早く察知していた。しかし、**国際保健規則に基づく世界への正式な通知と緊急宣言の手続き**は、動きの速い新しい呼吸器感染症ウイルスに対抗するために必要な、迅速かつ予防的な対応を生み出すには、あまりにも遅すぎた。貴重な時間が失われた。
- その後、2020 年 1 月 30 日に「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」(PHEIC) が宣言された後の 1 カ月間、あまりに多くの国が、世界的な大流行を回避できる**積極的な封じ込め戦略を実施することなく、「様子見」のアプローチに徹していた**。COVID-19 がより多くの国に広がるにつれ、国内および国際システムは、初期の緊急物資の需要に対応することができなかった。とりわけ対応が遅れた国々には、協調性の欠如、一貫性のなさ、あるいは戦略の不在、意思決定における科学の軽視といった特徴がみられた。
- **協調的でグローバルなリーダーシップが不在**のままだった。世界の緊張関係により、国際機関や多国間での協力的な行動は不十分なものとなった。
- **対策のための資金は不足しており、対応のための資金調達も遅すぎた**。医療機器の供給や診断・治療薬の開発に向けた迅速な研究の開始、あるいはすべての人にワクチン供給するために必要な規模の金融支援策は利用できなかった。国際的な資金調達は、あまりにも少なく、なおかつ遅すぎたのである。
- **WHO のスタッフは、助言と指導、そして各国への支援に懸命に取り組んでいましたが**、加盟国は WHO から求められている仕事をこなすための十分な力を持ち合わせていなかった。
- 対策計画の欠如や社会保障制度の空白により、女性や社会的に疎外されて弱い立場に置かれている人々（移民や、制度未登録で恩恵を受けられないインフォーマルな労働者などを含む）は、パンデミックによる社会的・経済的影響をより強く受け、それが**不平等をますます拡大**させる結果となった。健康への影響は、基礎疾患を持つ人々にとっていっそう深刻なものとなった。また、最も不利な立場にある子どもたちへの教育は、パンデミックによって早期に打ち切られてしまった。

独立パネルが強調する「構築すべき力」について

- **保健医療従事者は、惜しみなく努力を傾注している**。医師、看護師、助産師、介護士、保健師、その他、最前線で働く人々は、今も人々を守り、命を救うためにたゆまぬ努力を続けている。パンデミックの最初の年に、少なくとも 1 万 7000 人の医療従事者が COVID-19 で亡くなったという事実は、各国が彼らを支援し保護するために、より多くの支援が必要であることを強く示している。
- **コロナ対応に成功した国**は、過去の大流行の教訓に基づいて対応し、またあるいは適応可能な対応計画を持っていた。科学的知見を基盤に、必要に応じてコミュニティを巻き込み、透明性のある一貫した情報交換を行いながら、軌道修正していた。
- **国の豊かさは対策の成功を予測する因子ではなかった**。多くの低所得国・中所得国が、病気や死亡を最小限に抑える公衆衛生対策を実施し、成功を収めた。これに対して、多くの高所得国は、そのような成功を収めることはなかった。
- **ワクチンは前例のないスピードで開発された**。新型コロナウイルスが集団感染を引き起こしたことが確認されてから数日以内にワクチン開発が進められ、記録的な速さで多くのワクチンが承認された。今こそ COVID-19 の感染を全世界的に抑制するために、ワクチンがより公平で戦略的に配布されなければならない。
- **オープンデータとオープンサイエンスのコラボレーション**は、パンデミックの警戒と対応において中心的な役割を果たした。例えば、新型コロナウイルスのゲノム配列がオープンプラットフォームで共有されたことにより、史上最も早く、ウイルス感染の診断検査が開発されることとなった。

要約：パネルによる提言

パネルの提言は 2 つの枠に分かれている。まず緊急提言があり、これは、COVID-19 パンデミックを抑制すること

を目的としたものである。その次の提言は、採用された場合、国際的なパンデミックへの備えと対応のためのシステムを構築することができ、将来、別の感染症が発生した場合でもパンデミックになることを回避することが可能になるものである。

パネルは COVID-19 パンデミックを終わらせるために、以下の緊急の行動を要請する

- 十分な接種率を確保できるワクチン・パイプラインを持つ高所得国は、自国での規模拡大を実施するとともに、途上国のワクチン供給に資金を拠出する国際機関である「Gavi ワクチンアライアンス」が先導する、途上国に COVID-19 ワクチンを供給する多国間協力の仕組み「COVAX 事前買取誓約」(Advance Market Commitment) の枠組みを活用して、92 の低・中所得国に対し、**2021 年 9 月 1 日までに少なくとも 10 億回分のワクチンを、2022 年半ばまでに 20 億回分以上のワクチンを提供すると約束すべきである。**
- 世界貿易機関 (WTO) と WHO は、主要なワクチン生産国および製造業者を**招集し、COVID-19 ワクチンの自発的ライセンス供与と技術移転に同意させるべきである。**3 ヶ月以内に同意が得られない場合は、ただちに、「知的財産権の貿易関連の側面に関する協定」(TRIPS) に定める知的財産権の免除がなされる必要がある。
- **G7 諸国は、COVID-19 関連製品の開発と供給を一体で手掛ける国際機関・民間財団の連合体である「ACT アクセラレーター」(COVID-19 関連製品アクセス促進枠組み) が 2021 年に必要とする 190 億米ドルの 60%に当たる金額を、ワクチン、診断薬、治療薬さらには保健システムの強化のために拠出し、残りの 40%については、その他の高所得国および G20 諸国によって補完されることを直ちに約束するとともに、各国の支払い能力に基づいた方式で、国際公共財に継続的に資金を供給するべきである。**
- すべての国は、COVID-19 パンデミックを抑制するために政府の最高レベルで合意された、明確な、証拠に基づく戦略をもって、**公衆衛生対策を体系的かつ厳格に実施するべきである**
- WHO は、**明確に目標、対象および中間目標 (milestone) を掲げたうえで、国、さらには世界の対策実施状況を把握するためのロードマップを直ちに作成するべきである。**

我々は COVID-19 パンデミックでの対応を振り返り、対応方法の振り返りを実施した。その結果をもとに**今後起こりうるパンデミックのために以下の 7 つを提言したい。**

1. パンデミック対策と対応を政治的リーダーシップの最高レベルに引き上げる
 - 各国首脳と政府が主導する「国際保健脅威評議会」(Global Health Threats Council) を設置する。
 - **各国首脳は 2021 年 9 月に国連特別総会を開催し、パンデミック対策・対応の変革を行うことを約束する政治宣言を採択する。**
 - **パンデミック枠組み条約を、今後 6 ヶ月以内に採択する。**
2. WHO の**独立性、権限、資金力を強化する**
 - WHO の財政的独立性を確立する。また、加盟国の分担拠出金の総額を WHO の基本プログラム予算の 3 分の 2 にまで引き上げる。
 - 事務局長の**任期を 7 年とし、再選を不可**とすることで、事務局長の権限と独立性を強化する。また、地域事務局長についても同様のルールを採用するべきである。
 - **WHO の果たすべき役割を、規範的、政策的、技術的なガイダンスを行うことに集中させる。**WHO が、物資の調達や供給の責任を負うことなく、パンデミックに対する緊急対応を主導し、招集し、調整する役割を果たすことができるようにする。
 - WHO 各国事務所が、各国政府からの**パンデミック対策・対応に関する技術支援の要請**に十分に応えることができるよう、十分な資金と資源を確保する。その中には、強しなやかで公平かつアクセス可能な保健システム、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ (UHC) 、そして、より健康な人口の確保などに関する支援も含まれる。
 - WHO の各レベルの**職員の質と生産性を優先**するとともに、特に上級レベルの職員の採用について、メリットと

競争原理に基づいた基準を設定することによって、非政治化する。

3. 今パンデミック対策に投資することで、次の危機を防ぐ

- **すべての国家政府は、WHO が設定する目標と基準に照らし合わせて国家準備計画を 6 ヶ月以内に更新し、将来の健康危機に対処するための適切かつ関連性の高い技術的能力、ロジスティクス、資金を確保する。**
- WHO は、説明責任と国家間での相互学習の場を確保するために、**普遍的な定期的ピアレビュー**を正式なプロセスとして組み込む。
- IMF は、経済政策対応計画の評価も含め、パンデミック対策に関する評価を、各国との「**4 条協議**」（IMF 協定第 4 条の規定に基づいて、IMF と各国政府が行う当該国の経済状況および政策に関する協議）の通常の項目として組み込む。

4. 機敏かつ迅速な新しい監視情報・警報システムの構築

- WHO は、最新のデジタルツールを駆使し、すべての関係者の完全な透明性に基づいた、**地球規模の監視システムを構築**することが必要である。
- 世界保健総会は、パンデミックの可能性のあるアウトブレイクに関する情報を、各国政府の事前承認を必要とせずに**直ちに公表する権限**と、パンデミックの可能性のある**病原体を調査する権限**を WHO に与える必要がある。これには、通知後短時間での関連施設へのアクセス、十分なサンプルの提供、さらには国際疫病専門家を感染発生地へ派遣するための複数回使用可能なビザの提供も必要である。
- 今後、「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」（PHEIC）の宣言は、呼吸器系の病原体等、医学的に保証される場合には、「予防原則」に基づき、明確かつ客観的な形で行われるべきである。

5. 医薬関連製品の供給のための、事前交渉に基づいたプラットフォームの設立

- ワクチン、治療薬、診断薬という世界的な公共財および必要物資を提供するために、現在の ACT アクセラレーター（COVID-19 関連製品の開発と供給を一体で担う国際機関・民間財団の連合体）を**真にグローバルで包括的（End to end）なプラットフォーム**に転換する。
- 公的資金が投入されたすべての研究開発に関する協定において、**技術移転と自主的なライセンス**への誓約を確保する必要がある。
- ワクチン、治療薬、診断薬、臨床試験といった医療への公平で効果的なアクセスを提供するために各地域における**製造、規制、調達**の能力の強化を実現することが必要である

6. パンデミック対策・対応のための**新たな国際的資金の調達**

- パンデミック対策・対応を実施するために迅速に資金を調達する「**国際パンデミック資金ファシリティ**」（International Pandemic Financing Facility）を創設する。この機関は、パンデミック対策のための資金として年間約 50～100 億米ドルを長期（10～15 年）にわたって拠出する能力を持ち、危機の際には最大 500～1000 億米ドルまで拠出する能力を備えたものとする。
- この機関への拠出については、可能な限り ODA 以外の予算枠から、確立された ODA 予算水準に加えて、より経済規模が大きく富裕な国が最も多く支払うような**支払い能力方式**が採用されるべきである。
- 世界保健脅威評議会は、この機関から、パンデミックへの準備と対応能力の開発を支援できる既存の地域的・世界的機関に資金を割り当て、監視する任務を負うことになる。

7. 国の感染症担当責任者と各国首脳との直接連絡を可能にする

- 各国首脳は、パンデミックへの準備と対応について**政府全体の調整を推進する権限**を持つ国の感染症担当責任者を任命する必要がある
- パンデミックへの国家レベルでの対策および対応は、公衆衛生機関における学際的な能力の向上、毎年のシミュレーション演習、コミュニティ・ヘルスワーカーを含む**医療従事者への支援と保護の強化**、リスクコミュニケーションへの投資および、コミュニティ、特に周縁化されたコミュニティと連携した計画立案などによって強化すべきである。

パネルの紹介

COVID-19 パンデミックの重大局面に直面した 2020 年 5 月、世界保健総会は、WHO の調整によって実施された COVID-19 に対する国際保健対応からの教訓をレビューするよう、WHO 事務局長に要請した。この要請を受け、事務局長は、エレン・ジョンソン・サーリーフ氏（リベリア元大統領）とヘレン・クラーク氏（ニュージーランド元首相）に、独立パネルを組織するよう依頼を出した。

この独立委員会は、元政府首脳、上級大臣、医療専門家や市民社会のメンバといった様々な経験を有する 11 名の方によって構成されている。パンデミック対策・対応独立パネルは、この 8 か月間、COVID-19 の広がり、パンデミックに対する対応による効果を検証してきた。独立パネルは、パンデミックがなぜ起こったのか、どうすれば再発を防止することができるのか分析している。

パネルの構成員は以下の通り

共同議長 エレン・ジョンソン＝サーリーフ氏 Ellen Johnson Sirleaf（リベリア元大統領）、副議長 ヘレン・クラーク氏 Helen Clerk（ニュージーランド元大統領） 委員 マウリシオ・カルデナス氏 Mauricio Cardenas（コロンビア元財務相）、アヤ・チェビ氏 Aya Chebbi（チュニジアの外交官・市民活動家）、マーク・ダイブル氏 Mark Dybul（グローバルファンド元事務局長）、ミシェル・カザチュキン氏 Michel Kazatchkine（元国連事務総長エイズ特使）、ジョアン・リユー氏 Joanne Liu（「国境なき医師団」元国際代表）、プレシャス・マツォーソ氏 Precious Matsoso（南ア保健省元長官）、デービッド・ミリバンド氏 David Miliband（英国元外相）、ソラヤ・オバイド氏 Thoraya Obaid（元UNFPA事務局長）、プリーティ・スーダン氏 Preeti Sudan（元インド家庭福祉省長官）、チョン・ナンシャン氏 Ziang Nanshan（中国国家衛生健康委員会専門家グループ長）、エルネスト・セディージョ氏 Ernest Zedillo（メキシコ元大統領）