国際保健ガバナンスは向上するか

――WHO改革と途上国ワクチン接種

ワクチン接種で新型コロナ対策は新たな段階に。
国際保健ガバナンス体制をどう改善するか、
ワクチンの知的財産権放棄の議論の行方は、
パンデミック条約は策定・締結されるか。
科学と政治を整理してのWHO改革の可能性は。

東京大学特任研究員・世界保健機関コンサルタント
武見綾子
たけみ　あやこ　東京大学卒、同大学法学政治学研究科総合法政専修博士課程修了。博士（法学）。ハーバード大学公衆衛生大学院専門職修士課程修了後、世界銀行、マッキンゼー&カンパニーなどを経て世界保健機関に勤務。専門は国際行政学、保健政策、経済安全保障。共著に『グローバル保健ガバナンス』。

新型コロナウイルスは、身体安全、および経済社会に対する脅威をもたらす喫緊の課題であり、さまざまな即時の課題対応が急務となる。一方、これは同時に中長期的な視座をも含むガバナンスの課題であり、国際保健ガバナンス体制の改善が必要であることが改めて認識された。かつて高度に政治的な側面から距離を取ることで影響力を維持しようとしたきらいもある国際保健分野は、立ち位置を再定義する必要に迫られている。今後、制度の具体化に当たっては影響力確保のためのより厳しい政治的な駆け引きが予想され、日本として、新たな戦略的な立ち位置の設定が求められている。

現在、国際保健分野ではまさに、さまざまな会議体による改革提言が相次いでいる。代表的なものとして、世界保健総会において報告が行われた、独立パネル（ＩＰＰＰＲ）、国際保健規則（ＩＨＲ）検証委員会及び独立監視諮問委員会（ＩＯＡＣ）が挙げられる。これらの改革提案の内容は多岐にわたるが、二つの方向性に大きくまとめられる。

問われるＷＨＯの役割

一つは、世界保健機関（ＷＨＯ）の能力強化や役割の再定義である。例えば、ＩＰＰＰＲはＷＨＯの権限を強化し緊急対応での運用面で主導的・調整的役割を果たすべきとし、パンデミックの原因に関する独立調査権限の付与も論じた。また、興味深い点として、必要に応じてＷＨＯ予防

原則的なアプローチを取ることを提言している。

新型コロナウイルス対応において、ＷＨＯの初動対応にはさまざまな批判があった。その多くが現在慎重に検証され改善策が議論される一方、そもそもＷＨＯの性質や所掌範囲と期待とのミスマッチがあった可能性もある。公衆衛生水準の高い先進各国において感染症に対する危機意識は一般的に高くなく、ＩＨＲを中心とするＷＨＯの感染症対応もまた世界的パンデミックではなく局所的な感染症を前提としていた。

さらに歴史的に、ＷＨＯは冷戦下や南北間の対立など複雑な政治的背景と自発的支援資金への高い依存の中で、自然科学の中立性や定量的な分析の成果を戦略的に活用することで存在感を維持してきた経緯がある。強いエビデンスベース志向を含むこうした姿勢には合理性がある一方、未知のウイルスに対する積極的かつ早期の対応に必ずしもポジティブには働かなかった可能性がある。予防原則の取扱いはＷＨＯの「立ち位置」の見直しとともに、象徴的な論点となると考えられる。

もう一つは、新たな枠組みやレジームの模索である。代表的なものの一つがパンデミック条約と呼ばれる新たな条約制定への取り組みで、感染データ・検体などの共有メカニズムや医療用品・ワクチンの世界的な供給を確保するための国際協力の強化といった機能が検討される。ただし、これらの機能には既存枠組みとの重複も多く、少なくとも棲み分けや関係性の整理が必要となる。条約の設立背景の趣旨には感染症対応や情報共有に関する国際社会による介入権限強化への期待があったが、これを一般的に合意することは困難との見方は根強く、限定的な範囲設定またはより緩やかな調査権限の付与、経済的インセンティブ付与等を選択肢として議論が継続している。

義務履行確保の困難が認識される中、積極的に検討されているのが、国際金融モデルの応用と新たな会議体の設置である。ＩＰＰＰＲは国際通貨基金（ＩＭＦ）の第四条協議の一環としてのパンデミック対策の評価の定期的実施を提案している。また、Ｇ20のハイレベル独立パネルでは保健分野と金融分野を連携させるGlobal Health Treats Board、ＩＰＰＰＲでは各国のリーダーにより資金の配分についても話し合われるGlobal Health Threats Councilの設置などが提案された。これらの具体化については課題が多いが、国際金融・開発機関との連携強化は実効力担保の方策の主要選択肢の一つとして模索されることになると考えられる。

ワクチンアクセスと知的財産放棄の議論

さて、これらの改革案でも注目され、主要国・主要国際機関の対応が分かれている論点として新型コロナウイルス関連の医薬品（ワクチン）に関する知的財産権放棄に関わる議論がある。特許放棄はインドと南アフリカからの提唱から途上国を中心に支持を集め、米国は支持を表明したが、特に欧州製薬業界は反発しており、ドイツは慎重姿勢を崩していない。さらに、ＩＭＦと世界銀行の態度も分かれている。途上国を含むワクチンアクセスの確保に何らかの手立てが取られるべきであることは言うまでもないが、いくつかの視点から慎重な検討が必要である。

まず、継続的な感染症分野への投資誘因の確保の観点がある。新型コロナウイルスワクチン開発の比較的早期の「成功」によってやや忘れられているきらいがあるが、経済的誘因の観点から見た場合、感染症分野の医薬品開発は成功確率の低い博打の側面があり、慢性的な資金不足に悩まされてきた。感染症対策の医薬品が大きな利益を確保しうるという認識は、他のあらゆる公的支援よりも今後の企業による長期的な投資の誘因となる可能性がある。

また、複数の国のインタビューやデータによれば、現在のワクチンアクセスにおける最大のボトルネックは、製造フェーズにあるとされる。ワクチン、特にｍＲＮＡワクチンの製造工程は複雑かつ厳密な管理を必要とし、大規模な新規製造施設の稼働には少なくとも五年程度が見込まれる。特許権の放棄はこの問題をただちに解決しない。

一方で、多額の公的資金が投入されている医薬品の利益を私企業が「総取り」してよいのか、という批判も根強い。一般的にこの問題については、感染症分野での高い必要性にもかかわらず利益を見込みにくいことで議論が留保されてきた。しかし、新型コロナウイルスワクチンの効果の持続期間は一年以下程度という説もある中、変異株対応の必要性と相まって継続的なワクチン接種が求められる可能性があり、これまでの「常識」が問い直されることも十分に考えられる。新たな脅威と前提の変化を踏まえ、特許権放棄という論点にとどまらない広義の医薬品アクセスの問題として、公的資金投入時の柔軟な契約方法の導入なども含めた一体的な議論が求められる。

ワクチン外交と多国間主義

さて、ワクチンアクセスに関わる重要な出来事として、六月二日に実施された発展途上国などに新型コロナワクチ

ンを公平に分配するための国際的な枠組みであるＣＯＶＡＸワクチン・サミットが挙げられる。同サミットは日本政府とＧａｖｉワクチンアライアンスの共催のもと実施され、菅義偉首相がバローゾＧａｖｉ理事会議長とともに共同議長を務めた。日本は八億ドルの追加拠出を表明し、同分野への積極的な関与姿勢を示した。

主要なワクチン供給国ではない日本が会議を共催した背景には、長期にわたる国際保健分野への関与や調整能力・資金的貢献への期待に加え、米国との緊密な連携もあったとされる。また、中国がいわゆるワクチン外交を展開し影響力を強める中、日米をはじめとするＧ７構成各国が多国間主義的姿勢を示す必要性に迫られたことも背景にある。

マルチナショナルガバナンスは、ナショナリズムに基づく二国間外交と理念や定義、構造の観点からはしばしば対置される。一方、多国間枠組みへのコミットメントは公益に資するものであって国益に関わらないとの見方は、国際保健分野においてももちろん妥当しない。世界的な枠組みへの貢献やリーダーシップは多くの国にとって格好の自国喧伝の場であり、さらに枠組みの「稼働時」に自国の影響力を担保することができる。また、多国間枠組みの活用は、二国間枠組みや外交と必ずしも排他的関係にはない。実際、日本からの太平洋島嶼国などへのワクチン供与はＣＯＶＡＸを通じて行われるが、これが日本による支援策であることは明らかに示されている。

マルチナショナルガバナンスの大きな利点の一つが、全体最適を担保しやすい点である。新型コロナウイルスのワクチンは開発・生産・供給、さらには変異株を含めた効果などの点から不確定要素が大きく、ＣＯＶＡＸの調整能力への期待は大きい。しかし、ジョンズホプキンス大学のボリー教授らも指摘するように、現在ＣＯＶＡＸファシリティの分配は、基本的に人口規模を基準とするなど過剰に単純化されており、複数主体による運営によってプロセスに遅延可能性があるなど課題含みでもある。

日本は前述のようにＣＯＶＡＸにおいて重要な役割を演じている。政治的なリーダーシップや資金的貢献もさることながら、これを背景に現在課題とされている具体的なガバナンスや制度上の改善に深く関与し主導権を握ることで、より実質的な国益への貢献が可能になると考えられる。

大国を含む各国の厳しい政治的駆け引きの中、二〇〇八年洞爺湖サミットや一六年の伊勢志摩サミットを含む継続的な同分野での日本のリーダーシップやアセットを活用した国益と公益双方への具体的貢献が期待される。●