

厚生労働科学研究費補助金（地球規模課題解決推進のための行政施策に関する研究事業）

保健分野における、新型コロナウイルス感染症や、三大感染症等に関する  
国際機関への我が国からの戦略的・効果的な資金拠出と関与に資する研究（21BA1001）

## 分担研究報告書

分担研究課題： グローバルファンドや世界保健機関に関する研究

研究分担者： 駒田謙一 国立国際医療研究センター国際医療協力局  
運営企画部 保健医療協力課医師

### 研究要旨

グローバルファンド（GF）理事会に関して、三大感染症（エイズ、結核、マラリア）対策やその他の感染症対策の現状や課題を把握しつつ、日本から提言・発信すべき内容について、外務省・厚労省に提言した。GF に対しては、三大感染症対策に特異的な支援だけでなく、その他の感染症の世界的な流行に対する備えや対応や、コミュニティ・人権・ジェンダー問題への対応など、保健システム強化を含め横断的な取り組みに対する期待が年々大きくなっている。健康安全保障に資するグローバルヘルス・アーキテクチャーを構築するうえで GF がその強みを活かして貢献できるように、我が国からも理事会等で引き続き積極的に提言していくべきである。

### A. 研究目的

2015 年の国連総会で採択された SDGs の保健関連目標 (SDG3) には、「2030 年までに、エイズ、結核、マラリアおよび顧みられない熱帯病といった伝染病を根絶するとともに肝炎、水系感染症およびその他の感染症に対処する。」というターゲット (SDG3.3) が含まれている。2000 年の G8 九州沖縄サミットで、日本は感染症対策を初めて主要議題として取り上げ、これを契機として 2002 年に GF が設立され、効果的な投資により三大感染症対策において大きな成果を挙げてきた。一方で、中所得国となりつつある途上国は、近い将来に GF を含む多くの国際機関等からの支援の対象外となることが予想されるうえに、今回の新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、これらの国の感染症対策は大きく後退することが懸念される。

世界的な感染症の流行を終焉させるためには、

疾病負担の大きな途上国における対策を確実に進めなくてはならず、それらを支援している国際機関・団体に対して、理事会等の場を通じて適切に介入を行う必要がある。GF や WHO 等の国際機関に多額の拠出を行っている我が国は、それが実施可能なポジションにいる。適切な介入を実施するためには、関連する国際機関・団体のガバナンス上の課題や各種感染症関連の世界戦略の分析が不可欠である。

本分担研究班では、グローバルファンド（GF）や世界保健機関（WHO）等の感染症関連の国際機関の戦略が抱える問題点や改善案を明らかにし、それらが国際機関のガバナンス会合における我が国からの効果的な提言に反映されることが期待される。

### B. 研究方法

我が国が GF 理事会で提言すべき内容について、事務局文書の内容を分析し、これまでの知見も活用して、厚生労働省や外務省にフィードバックする。なお、2022 年度における WHO ガバナンス会合では、三大感染症対策について直接的に議論される機会はなかった。

## C. 研究結果

### 第 47 回グローバルファンド理事会（2022 年 5 月 10～12 日、ジュネーブ開催）

会合に先立ち、理事会事務局文書の内容を確認し、本研究班より下記の議題について、外務省・厚生労働省に以下のように提言した。

#### Annual Update on Community, Rights and Gender

COVID-19 により世界的な成長は大きく鈍ることになり、これからリカバリーが必要なところであるが、経済的な復興を優先するあまり、COVID-19 の影響を強く受けた人々が、さらに取り残されてしまうような悪循環は避けるべきである。GF は、誰一人取り残さないという SDGs の達成に向けて重要な役割を果たすことができ、次期戦略においても Community, Rights and Gender (CRG) を引き続き重要なテーマとして取り組むべきである。

CRG や保健システム強化は、GF の触媒投資スキームとの相性がよいと考える。(分野横断的なテーマであること、患者数などの近視眼的な数値のみにとらわれない取り組みが時として必要なことなど) まずは、今回の増資が成功し、次期資金サイクルにおいて、触媒投資に十分な額を投資できるようになることが期待される。そのうえで、触媒投資スキームによる CRG への効果的な介入内容の検討を進め、それらが明確なガイダンスとともに各国への allocation letter に反映されるべきである。

#### COVID-19 and Business Continuity

パンデミック禍の困難な状況の中で、GF スタッフの安全面にも配慮した柔軟な勤務体制をとりつつも、TRP による funding request のレビューや案件承認等のコアビジネスを維持できていることや、COVID-19 対応において GF が ACT-A で主要な貢献を継続できていることは高く評価できる。また、人道危機の状況下にあるウクライナでの HIV や結核治療維持のための迅速で柔軟な追加資金供与も評価できる。

一方で、各国における COVID-19 対応は継続中であり、支援ニーズや求められる対応体制は今後も変化していく可能性がある。GF は単なる資金供給機構ではなく、調達のプラットホームを持ち、サプライチェーンに大きな影響力を行使できる点は大きな強みであり、その強みを生かしてパンデミック対策に貢献するべきである。

#### Update on Preparations for Strategy Implementation

従来のやり方では十分な成果が挙げられているとは言えなかった保健システム強化について、今回新しく承認された次期戦略を実施するにあたって、これまでの反省も踏まえつつ、どこをどう変えていくのか、明確にメッセージを打ち出すべきである。次期資金サイクルにおける案件形成のタイミングに反映させることを鑑みれば、今後の作業はかなり厳しいものと予想され、事務局、技術パートナー含め全ての関係者による相当な努力が必要になると想定される。一方で、各案件への配分に対して一定の割合を保健システム強化に充てるべき、という意見もあるが、単純な金額だけの問題ではなく、中身にもこだわる必要がある。特に、現状の案件形成体制は、個別の疾患対策に偏っており、効果的な保健システム強化案件を形成しにくい土壌があることにも配慮が必要である。

Pandemic Preparedness and Response (PPR) については、新戦略で加えられた従来にはなかつ

た活動分野であり、ゆえに案件形成に向けて明確なガイダンスが必要である。また、PPRはGFだけで取り組む課題ではなく、他のパートナーとの連携やデマケーションが必要であり、それぞれの強みを活かすといった配慮も不可欠である。世界レベル、地域レベル、国レベル、それぞれのレベルで他機関とのコミュニケーションをどう確保していくか、上層部と現場が統一感をもって取り組めるか、という点も注意が必要である。

### Revision of the Eligibility Policy

無理な移行（GFからの卒業）によって、サービス中断・停滞が生じることは、患者への影響を考慮して避けるべきである。COVID-19の世界的な流行のために、多くの国における移行計画に大幅な遅れが生じる可能性が考えられる。COVID-19による影響は続いており、現状で今後の見通しを完全に描くことは困難であろうが、近い将来において、移行のためのポリシーやスケジュールについて、確認・検討が必要と考えられる。

### 2023-25 Allocation Methodology

急激な資金増加は、プログラム実施のキャパシティが追い付かず現場に過度の負担をかけてしまう恐れや、効果的ではない無理な抛出につながる恐れがある。一方、急激な資金減少は、プログラムの中断を招くリスクがあり、その影響を受ける患者は生命の危機にさらされる可能性もある。これらに対応するための緩和策は非常に重要であり、今回の増資目標額の大幅な増加に対応して、上限値の設定基準を変更しようという戦略委員会からの提案を歓迎できる。あわせて、今後も世界の状況に応じて適切に調整していくことが必要であり、各国の執行状況を注意深くモニタリングする必要があり、事務局の働きが期待される。

### Catalytic Investments for the 2023-2025 Allocation Period

保健システム強化においては、直接的なサービス提供につながらずとも、データの質、CRG、など、HIV、結核、マラリア対策を含め幅広い保健政策に貢献できる活動が必要となり、そういった活動は触媒投資（Catalytic Investments）との相性がよいと考えられ、次期資金サイクルにおいても本投資の意義はとても大きい。ただし、現状のシナリオでは、18 billion 米ドルという増資目標を達成できなかった場合に、保健システム強化に配分される触媒投資の額が大きく減少してしまう懸念があり、一定の最低金額を確保するのも一案と考えられる。

### Update on M&E and 2023+ KPI Framework Development

GFが、単純に三大感染症の克服だけでなく、SDG達成やPPRに貢献していくうえでは、他機関、国、市民社会との様々な連携・協力が必要であり、測定トピックにパートナーシップを追加することは歓迎すべきところである。一方で、パートナーシップをモニタリングするにあたっては様々な視点があり、一律的で定量的なスケールを用いることは難しい。課題を明らかにし、その課題を一つずつクリアしていくステップをモニタリング・評価することも一案である。

### **第48回グローバルファンド理事会(2022年11月15～17日、ジュネーブ開催)**

会合に先立ち、理事会事務局文書の内容を確認し、本研究班より下記の議題について、外務省・厚労省に以下のように提言した。

### Pandemic Preparedness and Response: Global Fund engagement with the PPR Financial Intermediary Fund (FIF) at the World Bank

PPRを保健システム強化の中で取り組むべき内容として規定した点は評価できる一方、国レベル

では、保健システムの担当部署が必ずしも明らかでなく、責任の所在も不明確となる場合がある。モニタリングに際しては、活動毎の責任部署を明確にするべき点に留意するべきである。

GFは、国のオーナーシップを尊重し、ニーズに対応したきめ細かい支援の実績があり、実効性のある資金の活用という点で、FIFに貢献できる可能性がある。また、GFが目指す保健システム強化のための新たな資金源として活用できる可能性もあり、両資金枠組みのシナジーを最大限に活用すべきである。一方で、報告の重複や手続きに複雑化は、現場や運営への負担を増やすことになるため注意も必要である。また、現在WHOで議論されている新たな法的枠組みの内容によっては、FIFが取り組むべきPPRの範囲が広がる可能性があり、GFの戦略における範囲とのすり合わせは、今後の新たな法的枠組みに関する議論を踏まえながら行っていく必要がある。

#### Extension of COVID-19 Response Mechanism Timeline and COVID-19 Operational Flexibility

C19RMのポートフォリオを現地のニーズに合わせて緊急支援から保健システム強化への支援に焦点をシフトすることは賛同できる。一部の国では、ワクチンの廃棄が問題になっているが、その一因はニーズのアンマッチであり、住民の啓発や供給網の整備の課題が指摘されている。コミュニティシステムや保健システム強化はこのような課題への対応に貢献するものである。また、保健システム強化は将来のパンデミック対応の基盤としても重要である。貴重な資金を効果的かつ効率的に活用するために、プロポーザルのデザインやレビュープロセスに十分な時間をかけるべきであり、資金の執行期間を延長することも賛同できる。

#### Drive equitable access to quality assured health product through Next Gen Market Shaping

パイロット結果は良好であり、Wambo.org(GFによるオンラインマーケットのプラットフォーム)を現行の範囲のまま実施継続することは賛同できる。ただし、運用や法的リスクがあり、それらを緩和するために、各国の医薬品供給システムの強化や規制調和、さらに調達や会計システムの透明性の促進に取り組む必要がある。また、現時点では範囲を非感染性疾患(NCD)まで拡大しないことにも賛同できる。NCDまで広げた場合、取り扱う可能性のある医薬品が飛躍的に増加する可能性があるのに加えて、医薬品規制やバイヤーや製品の要件の調整など、運用にかかる負担やリスクが大きい。まずは、NCDへ対象を拡大した際に必要な業務負担・コスト・リスクなどを慎重に評価する必要がある。

次世代マーケットシェイピングに関しては、新製品が現地の環境において適切かつ持続的に活用されるように、現地ニーズを踏まえた製品の開発・選択・流通・利用を検討することが重要である。現状分析からメンテナンスやポストマーケット調査まで新製品導入のValue Chain全体を俯瞰した新製品導入戦略が必要と考えられる。また、現地生産に関して、生産地が多様になることで製品の質の担保や供給ルート確保が複雑になる可能性がある。WHO等と連携しながら、医薬品の質の確保を含めた現地生産供給網の整備の必要性にも留意するべきである。

#### Thematic Discussion Session 1 – Communities

コミュニティヘルスケアワーカー(以下CHW)が果たす役割は、現場において必要不可欠であり、各種サービスのパフォーマンスに大きく影響する。そのため質、量の両面からCHWの活動を支えることは重要であるが、一時的な資金支援だけでは、資金が途切れれば元の木阿弥になってしまうリスクもある。国の保健システムの一部として機能させるまで持っていくことが肝要であり、そのためには、各国のコミットメントを引き出す必

要がある。Allocation letter での言及、Funding request に作成時における条件事項など、取り組めることはないか検討するべきである。ボランティアへの曖昧な一時的な謝金に終始するよりは、地域に根差した Community Service Organization (CSO) の活動を支える方が効果的である可能性もある。将来的に受益自国身がこういった CSO と契約のうえで資金融通をできるような仕組みを作ること優先的に取り組むべき分野と考えられる。

### Thematic Discussion Session 2 – Gender

ポートフォリオ全体にジェンダー平等の観点を取り入れつつ、重要な分野におけるジェンダーに特化した介入に投資という、dual approach を歓迎する。男女別のデータは、目に見える形で取り組めるものであり、また評価や decision making においても有用であることから特に優先度が高い分野と考えられる。各国におけるジェンダー関連の活動は、UN Women、UNICEF 等を含め様々な機関・イニシアチブが実施しており、マッピング、デマケーション、連携、協調は不可欠であり、他パートナーとの積極的な対話を行うべきである。

### M&E Framework including KPIs and Multi-year evaluation calendar

保健システムは評価が難しい部分もあるが、Targeted health facility assessment (HFA) といった新しい試みについて、まずは経過を見守りたい。KPI の指標が 48 個という膨大な量になってしまったことについては、これらが機能的であったかの評価が後々必要である。PPR 関係の指標については、各国の preparedness 自体を評価するうえでは現実的で妥当な指標と考えるが、GF が各国にどのような活動を funding request に含めて欲しいのかという方向性と（そもそもこれが不明瞭という印象）、各指標がリンクしているのか、引き続き疑問が残る。

## D. 考察

従来は三大感染症対策への貢献が主目的であった GF においても、策定中の新しい戦略では三大感染症以外の感染症の世界的な流行への備えや対応が視野に入れられるなど、COVID-19 の世界的流行は、国際機関の戦略・活動に大きな影響を与えている。新たな世界的な健康課題が発生するたびに新しい機関を設立して対応することは非現実的であり、まずは既存の機関が連携してこれらの課題に対応することになるだろうが、各機関がそれぞれの強みを活かした支援を行うことが重要である。GF では保健システム強化にどのように貢献するかが、これまでも大きな課題と考えられてきたが、検査室機能の強化、データ管理の強化、サプライチェーンの強化といった分野で、三大感染症以外にも貢献できるシステムの強化に成果を上げてきた。今後検討される三大感染症以外の感染症の世界的流行への備えや対応においても、これらの得意分野を活かして貢献していくべきと考えられる。

一方、戦略や対象分野、優先事項の変化は、現場のオペレーションに大きな影響を与える可能性がある。急激な資金減少により現場の活動が制限されれば、その影響を受けやすいのは key population と呼ばれる脆弱な人々である。SDGs 達成に向けて戦略を改訂するにも関わらず、これらの人々をより劣悪な環境に追い込んでしまうことは本末転倒であり、戦略の改訂や新しい戦略を実施に移す際には、十分に留意する必要がある。

## E. 結論

GF に対しては、三大感染症対策に特異的な支援だけでなく、その他の感染症の世界的な流行に対する備えや対応や、コミュニティ・人権・ジェンダー問題への対応など、保健システム強化を含め横断的な取り組みに対する期待が年々大きくなっている。これらの課題に関しては、様々なステークホルダーが存在し、GF がその強みを活かしながら連携していくことが必要である。健康安全保障に資

するグローバルヘルス・アーキテクチャーの構築に貢献することは、我が国のグローバルヘルス戦略の政策目標の1つである。GFはグローバルヘルス・アーキテクチャーにおいて核となる組織の1つであり、その活動がより効果的なものとなるよう、我が国からも理事会等で引き続き積極的に提言していくべきである。

#### **F. 研究発表**

該当なし

#### **G. 知的財産権の出願・登録状況**

##### **1. 特許取得**

該当なし

##### **2. 実用新案登録**

該当なし