

厚生労働行政推進調査事業費補助金（地球規模保健課題解決のための行政施策に関する研究事業）
分担研究報告書

WHOの現状とガバナンスに関する研究

研究分担者 山本 尚子 国際医療福祉大学大学院教授

研究要旨

本分担研究は、WHO における近年のガバナンス改革を、制度設計や公式文書の分析にとどまらず、実際の事業運営に携わった内部の視点から再解釈することを目的とした。公表資料の検討に加え、WHO ガバナンス会議に出席した研究班員の知見を基に、パンデミック以降に進められてきた WGSF、Agile Member States Task Group、加盟国主導ガバナンス改革（MS-led）、UN80・GHA との接続といった一連の改革プロセスを、財政・政治・地域間力学の観点から整理・分析した。

その結果、これらの改革は理念主導で一貫的に設計されたものではなく、財政の不安定性、主要拠出国からの効率化・透明性要求、加盟国間の政治的対立といった現実的制約の中で形成されてきたことが明らかとなった。WGSF は任意拠出金依存がもたらす事業継続リスクへの対応として位置づけられ、Agile は財政拡大と引き換えに求められた実務的効率化要求の制度化として理解された。一方、加盟国主導改革は政治化の進行により制度的前進が制約され、UN80・GHA といった外部構想との間には内部制度との乖離が生じていることが示された。

以上の知見を踏まえ、次年度（最終年度）においては、政治化された環境下において WHO の制度がどのように運用され、いかなる限界に直面しているのかを理論的に整理し、GHA 時代における現実的かつ実装可能な統治原理の再構築を試みる。本分担研究は、その為の実証的基盤を提供できたものとする。

A. 研究目的

本研究は WHO 等の意思決定メカニズムの分析することである。

に WHO ガバナンスを取り巻く内部的・外部的変化を解析する。

B. 研究方法

公表された資料並びに WHO ガバナンス会議に出席した研究班員（中谷比呂樹総括研究者、坂元春香分担研究者）の報告をもと

C. 研究結果

WHO 内部の事業運営から見た制度改革の実態— 財政・政治・地域間力学が交錯する現場の視点 —
はじめに：制度の外側ではなく、事業の内側から見えるもの

本稿は、制度改革の設計者としてではなく、WHO 内部で事業を担当していた立場から、近年の WHO 改革を捉え直す試みである。制度の条文や公式文書だけでは見えにくい、財政・政治・地域間の力学が事業運営にどのような影響を与えていたかを中心に論じる。

パンデミックは、WHO を含むあらゆる組織の制度的脆弱性を露呈させた。WGSF (Working Group on Sustainable Financing)、Agile (Agile Member States Task Group)、加盟国主導ガバナンス改革 (MS-led)、UN80 との接続といった一連の改革議論は、表向きには理念的な制度改革として提示された。その一覧を表として示す。しかし、事務局の一翼を担っていた者の実感としては、これらは理念から自然に生まれた改革ではなく、事業運営の中で蓄積していた摩擦や歪みが、政治的・財政的圧力を通じて制度に反映された結果として理解する方が実態に近い。制度の理念ではなく、制度が現場でどう“効いていたか”。その視点から、WHO 内部改革の実態を整理する。

1. 出発点：制度よりも事業が先に動き、制度が後から追いつく構図

パンデミック発生後、WHO は本部・地域事務所・国事務所のいずれのレベルでも、ワクチン接種、サーベイランス、緊急対応を同時並行で進めざるを得なかった。制度改革の議論が始まる前に、現場は変化を余儀なくされたのである。

その中で、制度の遅さや不整合が日常的に露呈した。任意拠出金の遅延により計画していた活動が停止する一方で、執行能力を超える資金が特定部門に集中し、使い切れない資金が積み上がる状況もあった。EB での議論が長引き、必要な承認が得られず事業が動けないこともあった。透明性要件が事務部門の負担を増やす一方で、加盟国間で理解が揃わず、説明責任の基準が曖昧なまま適用される場面もあった。制度が正しい方向を向いていても、現場のスピードと噛み合わない。この“噛み合わなさ”こそが、制度改革の背景にあったのではなかろうか。

2. WGSF：財政の不安定さが制度改革を押し出した

WGSF (Working Group on Sustainable Financing) は、財政問題として語られることが多い。しかし、現場にいた者にとって WGSF は、財政の不安定さが事業運営を直撃していた状況への制度的対応として映っていた。任意拠出は追加的資金をもたらす一方で、拠出のタイミングが読めず、ドナーの優先順位が突然変わり、プログラムが資金の都合で中断・縮小するという構造的リスクを抱えていた。資金の問題というより、事業の継続性を脅かす制度的不安定さが日常的に存在していたのである。

WGSF の議論を支えたのは、欧州を中心とする中規模拠出国と事務局であった。これらの国々は財政の安定化を制度改革の中心課題として位置づけ、分担金比率の引き上げを強く主張した。一方で、財政規模の大きい一部の加盟国は、政治的配慮から明確

な反対を避けつつも、積極的な支持には慎重であった。財政負担の増加が国内における財務当局との予算折衝に与える影響を考慮し、制度改革への関与を限定的にとどめる姿勢が見られた。この構図は、制度改革が理念ではなく、財政負担と（国際）政治的コストのバランスの中で形成されていたことを示している。現場にいた者にとって WGSF の意義は、制度論としての意義よりも、「ようやく事業が安定して動けるかもしれない」という実務的な安心感のほうが大きかった。

3. Agile：効率化と透明性を求める圧力の制度化

Agile Member States Task Group（以下 Agile と記す）は、WGSF の終結後に形成され、制度改革というより、拠出国側の要請に応じた信頼性醸成プロセスとして形成された。財政拡大に対して拠出国側は、透明性の向上、コスト構造の明確化、意思決定の迅速化、文書作成・報告の効率化を求めたのである。Agile は、この要請に応じて制度の“詰まり”をほぐす作業として始まった。

- ① Agile によって、文書提出のタイミングが改善され、コスト試算の透明性が向上し、EB での議論が実務に寄り添う形に調整されるなど、日々の摩擦が減るという期待があった。しかし、透明性強化や説明責任の拡大に対して、一部の加盟国は慎重な姿勢を示した。制度改革が自国の裁量縮小につながる懸念が背景にあり、地域グループ

間で期待値の非対称性が生じ、制度改革の進度に温度差が見られた。

- ② Agile は制度の大枠を変えるものではなかったが、財政拡大と引き換えに求められた効率化要求を制度に組み込む試みであり、事務局の業務運営に直接的な影響を与えうるものであった。制度改革の理念よりも、政治的・財政的圧力が制度の形を決めていく過程が、現場からは明確に見えていた。

4. 加盟国主導ガバナンス改革：政治化の進行と制度改革の停滞

Agile の後に始まった加盟国主導ガバナンス改革（MS-led）は、WHO 総会や執行理事会の効率化を目指す試みが入っており、制度改革の新たな段階として期待された。しかし、実際の進展は制度的な前進というより、加盟国間の政治的立場の対立が制度議論の前面に出てきた結果、改革の速度が著しく鈍化したプロセスとなってしまった状況がある。

事務局と加盟国の関係性は確かに変化した。それは制度設計に向けた建設的な協働というより、政治的な主張の場としての色彩が強まったという意味である。説明責任の強化は事務局の透明性向上に寄与する一方で、加盟国によっては自国の裁量縮小につながる懸念が強く、制度改革の議論はしばしば政治的な駆け引きに吸収された。結果として、制度の条文や意思決定手続きの本質的な改善は限定的であり、改革の方向性も加盟国間の妥協の産物として曖昧化した。現場から見れば、制度改革が事業運営の改善につながるという期待は満た

されず、むしろ政治化によって制度の柔軟性が損なわれる場面もあった。

5. UN80・GHA との接続：外部構想と内部現実の乖離

UN80 や GHA は、国連システム全体の再編を視野に入れた大規模な試みであり WHO に対しても新たな役割と統治原理の再定義を求めるものである。しかし、内部の制度改革が政治化によって停滞する中で、外部構想と内部現実の間には明確な乖離が生じていた。外部の議論では、WHO がより強力で一貫した統治機能を担うことが前提とされるが、内部では財政・透明性・説明責任をめぐる加盟国間の対立が続き、制度改革は期待された速度で進んでいないと言えるのではなかろうか。結果として、UN80 や GHA が求める「統治の再設計」を受け止めるための内部基盤は十分に整わず、外部構想が前に進むほど、内部の制度的制約がより鮮明に浮かび上がるといふ逆説的な状況が生まれている。

現場の視点から見れば、外部構想は理念としては理解できるものの、内部の制度が政治化によって硬直化しているため、構想と実装の間に大きなギャップが存在する。このギャップこそが、今後の WHO ガバナンス改革の最大の課題であると見ることができる。

D. 考察・結論

制度改革の政治化がもたらした“期待外れの現実”

WGSF、Agile、MS-led、UN80・GHA という一連の改革プロセスは、表面的には制度改革の連続として語られる。しかし、現場にいた立場から見ると、これらは理念的な改革の積み上げではなく、政治化が制度改革の速度と内容を大きく制約した過程として理解される。財政改革は政治的配慮の中で妥協的に進み、効率化改革は提出国の要請に応じた部分的改善にとどまり、加盟国主導改革は政治的主張の場としての性格を強め、外部構想との整合性は十分に確保されなかった。制度改革が期待されたような形で事業運営の改善につながることは限定的であり、むしろ政治化によって制度の柔軟性が損なわれる場面もあった。

E. 結論

上述のような、“期待外れの現実”を踏まえると、本研究の二年目（最終年）で論じるべき統治原理は、理念的な制度設計ではなく、政治化された環境の中で制度がどのように機能するかという現実的な視点を基礎に据える必要がある。制度の外側ではなく、制度が政治的力学の中でどのように運用され、どこで限界に直面するのか。その理解こそが、GHA 時代の WHO ガバナンスを再設計するための出発点となると考える。

F. 健康機器情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表 該当なし
2. 学会発表 該当なし

H. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む。）

1. 特許取得 特になし
2. 実用新案登 特になし
3. その他 特になし

表 WHO内部改革イニシアチブ一覧				
改革プロセス名	主体	改革の焦点	政治・財政・地域間力学	基本文献
WGSF (持続可能な財政)	中規模抛出国、事務局	分担金比率の引き上げ、財政安定化	大口抛出国は政治的配慮から慎重姿勢を維持しつつ、明確な反対を避ける形で議論を支えた。地域間で期待値の非対称性が存在し、改革速度に温度差。	WGSF報告書 ¹
Agile Member States Task Group	抛出国グループ	効率化、透明性、意思決定の迅速化	財政拡大と引き換えに抛出国が効率化を強く要請。一部加盟国は説明責任強化が裁量縮小につながることを懸念し、透明性改革に慎重姿勢を示した。	Agile報告書 ²
加盟国主導ガバナンス改革（MS-led）	加盟国（MS-led）	説明責任、意思決定プロセスの調整	事務局と加盟国の関係性が変化。地域グループ間で制度改革への期待が異なり、運用面での調整は容易ではない。	MS-led文書 ³
UN80・GHAとの接続	国連システム、WHO	外部構造との整合、内部基盤の強化	大規模構想を受け止めるため、財政・運用・関係性の基盤整備が不可欠となり、内部改革がその前提条件を形成。	UN80文書 ⁴ 、EB158/44 ⁵

文献

1. WHO: 75th World Health Assembly Document (A75/9) Sustainable financing: report of the Working Group, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/wha75/a75_9-en.pdf
2. WHO: 152th Executive Board Document (EB152/33) Report of the Agile Member States Task Group on Strengthening WHO's Budgetary, Programmatic and Financing Governance, 6 January 2023, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB152/B152_33-en.pdf
3. WHO: 158th Executive Board Document (EB158/36) Governance reform Member State-led governance reform, 22 December 2025, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB158/B158_36-en.pdf
4. United Nations: UN80 Initiative Actions, 19 March 2026, <https://un80actions.un.org/>
5. WHO : 158th Executive Board Document (EB158/44)Reform of the global health architecture and the UN80 Initiative, 22 December 2025 https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB158/B158_44-en.pdf

（本表で参照したWebページは、すべて2026年4月15日時点でアクセス可能であることを確認した。）