

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 3 年 6 月 10 日現在

機関番号：22604  
研究種目：若手研究(B)  
研究期間：2016～2020  
課題番号：16K17072  
研究課題名（和文）グローバルヘルスガバナンスにおける先進国の保健外交 感染症対策支援からの比較分析

研究課題名（英文）Health Diplomacy in Global Health Governance in Developed Countries -A Comparative Analysis of Support for Infectious Diseases Control Measures

研究代表者  
詫摩 佳代（Takuma, Kayo）  
東京都立大学・法学政治学研究科・教授

研究者番号：70583730  
交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,300,000円

研究成果の概要（和文）：近年、アクターの増加により、保健ガバナンスの分散化が問題になってきた。そのような中、フランスは自国の優位性・独自性とWHOの弱点を有機的に結びつける取り組みを行ってきた。新型コロナ禍ではとりわけ、保健ガバナンスへの地政学的な影響も大きく、日本はじめ所謂ミドルパワーの役割は高まっている。フランスの保健外交は、歴史的に感染症対策をリードしてきたという自負や、世界にまたがるパスツール研究所のネットワーク等、特殊事情に支えられたものであるが、その国の優位性・独自性と、WHOの弱点を有機的に結合するという支援スタイル自体は他国の模範となりうるとして、日本はじめ先進国保健外交のあるべき姿について検討した。

## 研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、統一的なGHGに向けて先進国の保健外交にはどのような貢献が求められるのか、(A)と(B)の間のような制度設計が必要なのか、具体的な政策と制度設計を導き出すものであり、先進国保健外交ならびにGHGに実用的なインパクトを与える。また、グローバルガバナンス研究は1990年代以降、国内外で活発化しており、日本国際政治学会でも毎年のように、環境、移民、貿易など複数のガバナンス研究者が一つのパネルを結成している。国内外のグローバルガバナンス研究にインパクトを与えうるものだと考える。

研究成果の概要（英文）：In recent years, the diversification of health governance has become a problem owing to the increase in the number of actors. Against this backdrop, France has been working to organically link its advantages and uniqueness with the weaknesses of the WHO. The COVID-19 outbreak has a particularly significant geopolitical impact on health governance, as seen in the growth of the role of Japan and other so-called middle powers. French health diplomacy was supported by special circumstances, such as the pride they had in taking leadership historically in terms of infection disease control measures and the global network of Pasteur Laboratories. Given that they employed a support style that organically integrates a nation's advantages and uniqueness with the weaknesses of the WHO, this could be a role model for other nations. Thus, this paper examined the ideal state of health diplomacy in developed countries, including Japan.

研究分野：グローバルヘルス・ガバナンス

キーワード：保健外交

## 1. 研究開始当初の背景

グローバル・ヘルスガバナンスは感染症の制御など具体的な保健政策を担う(A)Governance of Health と各国政府、非政府組織 (NGOs)、財団など多様なアクターによって構成される政策対話・資金調整メカニズムとしての(B)Governance for Health の 2 つによって構成される。(B) Governance for Health としては、グローバルファンド (Global fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria) や International Health Partnership (IHP+) など多様なパートナーシップが確立されてきているが、(A)と(B)の効率的な連携が図られているとは言い難く、GHG は混乱と分散化を極めていっている。このような状態では、世界的なパンデミックに適切に対処することは難しく、2014 年西アフリカでのエボラ出血熱や 2020 年に始まる新型コロナウイルスの世界的大流行はこうしたグローバルヘルスガバナンスの限界を露呈した。

近年、グローバルガバナンスにおいて先進国の役割は確実に高まっており、グローバルヘルスガバナンスにおいても同様である。背景としては 1990 年代以降、保健問題が国内/国際安全保障の一環として認識されるようになり、サミット、国連安保理などハイレベルで保健問題が取り上げられるようになったことが挙げられる。日本も歴史的に保健外交には力をいれており、近年においてもたとえば安倍晋三総理大臣が The Lancet に日本の保健外交戦略に関する論文を寄稿したり、2021 年 6 月には GAVI ワクチンアライアンスと共に COVAX ファシリティへの増資会合を主催したり、保健外交の重要性は依然高いままである。他方、こうした先進国の取り組みが果たして(A)(B)と整合的であるのか否かについては学術的な検討なされてこなかった。こうした現状を踏まえ、グローバルヘルスガバナンスにおける先進国の役割を実証的に検討していく必要があると認識するに至った。

## 2. 研究の目的

アクターが多様化する中で国家、中でも資金力と技術力で優っている先進国への期待は自ずとたくなる。それでは具体的にどのような役割は求められるのか。また WHO はじめ、ガバナンスに関与するその他のアクターといかなる関係を結ぶことが望ましいのか?このような問題意識を、感染症対策支援から分析することを目的とする。さらに、グローバルヘルスガバナンスの分散化を防ぐために、先進国保健外交のあり方ならびに(A)(B)のコーディネーションを図るために必要な制度設計を導き出していくことを目的とした。

## 3. 研究の方法

WHO ならびにグローバルファンドへの大口財政支援国である日・米・英・フランスといった先進国に焦点を当て、これらの国々が (A)Governance of Health と(B)Governance for Health に財政・学術・技術の各観点から、国内の企業・学術機関との官民連携を生かしつつ、どのような貢献を行ってきたのか、(A)と(B)の効率的なコーディネーションのために先進国にはどのような貢献が求められ、(A)(B)間にどのような制度設計が必要なのかを公開・未公開の資料、関係者へのインタビュー、4 カ国の比較分析によって明らかにしていくことを目指した。その際、以下 3 点に留意した。第一に、各国保健外交の歴史的な経緯と特徴、国内における保健外交政策の形成過程にも留意する。第二に、各国の(A)への貢献に関しては、新型コロナ以降、活性化した WHO 改革への関与に焦点を当てて分析した。

## 4. 研究成果

以下の 3 点を明らかにし、論文や書籍を著した。

### (1) 近年の先進国保健外交の特徴

先進国に保健ガバナンスへの関与はさまざまな問題を引き起こしている。第一に、数ある保健課題の中で格差が生じていることだ。例えば G7 諸国が取り上げる保健課題は、エイズなどの感染症対策やユニバーサル・ヘルス・カバレッジ等特定の課題であり、タバコやアルコールの規制、顧みられない熱帯病など、その他の保健課題にはほとんど言及していない(McBride, Hawkes & Buse 2019)。アメリカの 2019 年度保健関連投資の内訳を見てもエイズに 50%が投じられているのに対して、顧みられない熱帯病には 1%しか投じられていない(Kaiser Family Foundation 2020)。世界全体で見ても、G7 諸国による 3 大疾患(エイズ、マラリア、結核)への寄付額は数十億ドルにのぼるが、顧みられない熱帯病対策に充てられる額は数千万ドルにとどまっている。数多く存在する保健課題の中で、注目を集め、資金を動員できる課題と、そうでないものの格差が拡大している。

さらに、関与する国の間にも関心度や資金額に関して格差が存在し、特定の国の影響力が強くなるという問題点もある。2017 年以降、トランプ政権は WHO への大幅な分担金の削減を表明し、代わりに PEPFAR やグローバルヘルスセキュリティアジェンダ(Global Health Security Agenda; GHSA)など独自のイニシアティブを通じた関与に重点を移している。このような動きは、WHO を中心とする既存の保健ガバナンスを弱体化しうるし、アメリカ特有の宗教観・モラル観がグローバルな保健政策に影響を与えてしまうという問題点も懸念されている。例えばエイズのコント

ロールには予防と治療の大きく分けて 2 つの方法があるが、アメリカは宗教上の理由から予防にあまり積極的でなく、治療に重点を置く傾向にある。このようなアメリカ独自の方針がグローバルなレベルでの対策に影響を与える懸念もある。

このほか、多くのアクターの関与はガバナンスを分散化させるという問題点もはらんでいる。WHO を中心として既存の保健協力の枠組みが存在するにも関わらず、多様なアクターが多様なイニシアティブを確立すれば、既存の枠組みとの協調関係の樹立や役割分担が必要となる。しかし、そのような調整が適切になされているとは言い難いのが現状である。実際、先進国の保健外交はその独自性を重視するあまり、既存の保健協力の枠組みと距離を置く、あるいはその関係性が曖昧なものも少なくない。

## (2) 先進国保健外交の模範としてのフランス保健外交

こうした中で、WHO を中心とする既存の枠組みを重視しつつ、自国の優位性・独自性と WHO の弱点を有機的に結びつける取り組みを行っているのがフランスである。フランスの保健外交の第一の特徴は、歴史的に国際保健協力をリードしてきたという自負とそれに基づく継続的な関与である。保健協力のための国際枠組みの先駆けとして、1851 年から定期的に国際衛生会議が開催されてきたが、フランスはそれを主導してきた。1907 年には史上初の国際保健機関 OIHP が設立されるが、フランスはその後盾として感染症対策をリードしてきた。戦後は一貫して国際保健協力への関心が高く、時には主導的な役割を果たしてきた。例えば 1960 年代には、フランスはアメリカの国際開発庁 (United States Agency for International Development, USAID) と WHO と連携しつつ、アフリカで糸状虫症撲滅キャンペーンを主導した。

第二の特徴はパスツール研究所が世界中に有するネットワークを活用し、官民連携のもと保健外交を展開していることである。フランスがアフリカやアジアに有していた植民地での感染症対策のイニシアティブをとってきたという伝統と経験を生かし、パスツール研究所は現在でも、アジアをアフリカを中心とする 25 カ国・32 の研究所によって構成されるパスツール研究所国際ネットワーク (Institut Pasteur International Network) を維持している。このネットワークは、主に新興ウイルス感染症の予防と対策に力点を置きつつ、国際保健協力における重要な役割を担っている。例えば 2009 年新型インフルエンザ (H1N1) の流行を契機として、フランスはリアクティング・イニシアティブ (REsearch and ACTION targeting emerging infectious diseases; REACTing initiative) を打ち出していた。リアクティング・イニシアティブはパスツール研究所や Inserm (French National Institute of Health and Medical Research) ら、フランスの主要な研究機関によって構成され、新興ウイルス感染症への対策と対応に関する研究ネットワークである。2014 年西アフリカでのエボラ出血熱の流行に際しては、リアクティング・イニシアティブは専門家チームを動員し、優先すべき研究課題の設定と研究に従事、研究成果は、エボラ出血熱の診断と治療において重要な役割を果たした。

フランスは WHO を「グローバル・ヘルスの主要組織」と位置付け、緊密な連携関係を保ってきた。フランスは旧フランス領の多いアフリカの保健問題に関しても、WHO と連携、WHO ヨーロッパ地域局のメンバーであることに加え、アフリカ地域局、西太平洋地域局、アメリカ地域局の委員会にも出席している。WHO との連携に関しても、外務・国際開発省が関与するケースも増えている。例えば 2014-9 年の WHO-フランスの関係強化に関する協定では、連帯・保健省と外務・国際開発省の両省が関与した。WHO との関係も単純に保健協力というより、フランス外交の一部としての位置付けを高めつつあるのだ。

フランス保健外交の核をなすのが WHO リヨンオフィスである。リヨンオフィスは WHO の地理的に分散している専門オフィス (Geographically dispersed specialized offices managed by WHO headquarters and other WHO regions) の一つであり、IHRs に定められた各国のコアキャパシティの強化を目指して必要な国に支援を行っている。2001 年に設立されて以来、約 20 年の歴史の中でリヨンオフィスは確かな実績を積み、WHO の不可欠な一部として、その存在感を高めてきた。その存在感の背景には、フランス政府からの政治的なサポートである。リヨンオフィスはシラク大統領のもとで設立に至り、その後サルコジ、オランド、マクロン 3 人の大統領のもとでも一貫して、フランス=WHO 連携のハブとして重視されてきた。2019 年 1 月、WHO のテドロス事務局長とマクロン大統領は、リヨンを世界保健の拠点 (un pôle de santé mondiale) にすることで合意し、リヨンオフィスの活動を IHRs 対応能力の支援に向けて、さらに強化するとコミニケをフランス大統領府は発表した。同年 6 月にはテドロス事務局長とマクロン大統領は、リヨンに健康に関する生涯学習施設 (The WHO Academy Lyon hub) を設置することに合意した。この学習施設は、AI やバーチャルリアリティなどの最新の学習テクノロジーを駆使し、緊急時のシミュレーションや研究・開発のためのスペースと、広く健康について学ぶスペースを提供するものである。このようなフランス首脳らによる政治的サポートにリヨンオフィスは支えられてきた。研究都市リヨンを拠点として、WHO を支援していくことで、自国並びに自国と関係の深い国の健康・安全保障を確保していきたい、またそれをフランスのソフトパワーにつなげていきたいという政治的意図が、リヨンオフィスを支えてきたと言える。

リヨンオフィスの強みは、オフィスがフランスの保健医療分野における優位性・独自性と、WHO の弱点を有機的に結合させている点にある。すでにみた通り、先進国はいずれも、自国の優位性をその保健外交においてアピールする傾向にあるが、必ずしもそのアピールが既存のガバナンスと有機的につながっているわけではなかった。そのような中でひときわ際立っているのが、フランスの保健外交である。旧植民地への影響力を確保したいという国益本位な意向が見え隠れ

しつつも、WHO を中心とする既存のガバナンスの弱点を、自国の資金力や研究ネットワークといった優位性と有機的に結合させ、結果として WHO を中心とするガバナンスの補強に貢献してきたのである。約 20 年にわたり活動を続けてきた実績があり、フランス首脳の発言にも度々登場するなど、ハイレベルでは知名度を上げてきている。現在の活動対象はアフリカ、中東、アジアの一部の国に限られ、同様のオフィスを設置しようという提案も出ており、WHO と加盟国の連携に関してある種のモデルを提示している。

他方、フランスの保健外交は当国の特異な事情 歴史的に感染症対策をリードしてきたという自負や WHO 本部と地理的に近いということ、ジュネーブと同じくフランス語圏であるということや世界にまたがるパスツール研究所のネットワーク に支えられたものであり、他国が簡単に真似できるものではない。また、その活動は独立した主体によって、評価されるべきであるし、機能を高めていくための努力も必要であろう。ただし、細部は異なったとしても、その国の優位性・独自性と、WHO の弱点を有機的に結合するという支援スタイル自体は他国の模範となろう。リヨンオフィスに似た組織として WHO 神戸センター (The WHO Kobe Centre) を擁する日本は、フランスから学べる点が少なくない。神戸センターは日本人初の WHO 事務局長に就任した中嶋宏のイニシアティブで 1995 年に設立され、WHO 本部のヘルスシステム部門 (Health Systems and Innovation Cluster) の一部をなし、社会的・経済的・人口的、疫学的、環境的、技術的变化が健康にもたらす影響を研究している。先進国のイニシアティブで、WHO の補助組織が設立されたという経緯、また神戸大学など学術都市神戸の知的リソースと動員している点もリヨンオフィスとよく似ている。2016-26 年の研究戦略においては、近年日本が力を入れている UHC の達成に向けて、尽力することが示された。世界でも稀に見る健康長寿社会を達成したという日本の優位性と技術力・資金力を、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成に向けた WHO の取り組みといかに有機的に結合させることができるか、具体的な戦略が求められるのかもしれない。

### (3) 米中対立と先進国の保健外交

新型コロナ以降、保健ガバナンスへの地政学的な影響も大きくなってきた。エイズやエボラ出血熱などのグローバルな危機において、従来リーダーシップを発揮してきたアメリカは国際協力に背を向け、対応に必要な国際協調が米中対立によって妨げられている。また、国際保健規則の運営上の問題点や WHO の組織的問題点、アクター間のコミュニケーションの不備も明らかとなった。このような状況下で、我々は新型コロナを収束に導き、次なるパンデミックに備えるという重い課題が浮上している。

その課題への現実的なアプローチとしても、先進国保健外交の重要性は高い。新型コロナへの対応を巡ってはヨーロッパ、オセアニア、中南米等の国々が医薬品の開発・供給等に関するパートナーシップや基金の設立を主導してきた。

これらの国はその連帯に加え、個々の国がその特性を生かして行う支援も注目を浴びてきた。日本をはじめとする各国もフランスと見習い、個々の特性を生かし、ガバナンスの求心力を高めるような支援が求められている。フランスの保健外交は当国の特異な事情 歴史的に感染症対策をリードしてきたという自負や WHO 本部と地理的に近いということ、ジュネーブと同じくフランス語圏であるということや世界にまたがるパスツール研究所のネットワーク に支えられたものであり、他国が簡単に真似できるものではない。また、その活動は独立した主体によって、評価されるべきであるし、機能を高めていくための努力も必要であろう。ただし、細部は異なったとしても、その国の優位性・独自性と、WHO の弱点を有機的に結合するという支援スタイル自体は他国の模範となろう。リヨンオフィスに似た組織として WHO 神戸センター (The WHO Kobe Centre) を擁する日本は、フランスから学べる点が少なくない。神戸センターは日本人初の WHO 事務局長に就任した中嶋宏のイニシアティブで 1995 年に設立され、WHO 本部のヘルスシステム部門 (Health Systems and Innovation Cluster) の一部をなし、社会的・経済的・人口的、疫学的、環境的、技術的变化が健康にもたらす影響を研究している。先進国のイニシアティブで、WHO の補助組織が設立されたという経緯、また神戸大学など学術都市神戸の知的リソースと動員している点もリヨンオフィスとよく似ている。2016-26 年の研究戦略においては、近年日本が力を入れている UHC の達成に向けて、尽力することが示された。世界でも稀に見る健康長寿社会を達成したという日本の優位性と技術力・資金力を、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成に向けた WHO の取り組みといかに有機的に結合させることができるか、具体的な戦略が求められるのかもしれない。

国だけではない。アメリカに次ぐ資金額を WHO に拠出するビル・アンド・メリンダ・ゲイツ財団と GAVI アライアンスは、課題の設定等において圧倒的な影響力を誇る。国境なき医師団をはじめとする市民社会組織は、国際政治や経済権益優先の動きで歪められがちなグローバル・ヘルスを、より公正なものへ是正する上で重要な役割を担ってきた。こうした官民パートナーシップや市民社会組織の力も、新型コロナの収束と次なるパンデミックへの備えにおいて活用すべきである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 詫摩佳代	4. 巻 193
2. 論文標題 国連システムの構築におけるトランスナショナルネットワークの役割ー戦時食糧協力からのー考察ー	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 日本国際政治学会編『国際政治』	6. 最初と最後の頁 108-122.
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 詫摩佳代	4. 巻 印刷中
2. 論文標題 「保健医療分野のグローバル・ガバナンス」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 西谷真規子・山田高敬編『グローバル・ガバナンス論の新展開 制度・過程・行為主体』（ミネルヴァ書房）	6. 最初と最後の頁 印刷中
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 詫摩佳代	4. 巻 印刷中
2. 論文標題 「国際保健協力という可能性 グローバル・ガバナンスと地政学」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 北岡伸一・細谷雄一編『新しい地政学の時代』（東洋経済新報社）	6. 最初と最後の頁 印刷中
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 詫摩佳代	4. 巻 33
2. 論文標題 研究ノート「機能的アプローチの実践と国際組織化 国際連盟、戦時食糧協力、FAOへ」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 国際関係論研究	6. 最初と最後の頁 27-47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 安田佳代	4. 巻 2016年秋号
2. 論文標題 国際感染症レジームの変容と課題	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 国連ジャーナル	6. 最初と最後の頁 42-46
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 詫摩佳代	4. 巻 57-2
2. 論文標題 The Diplomatic Origin of the World Health Organization: Mixing Hope for a Better World with the Reality of Power Politics	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 首都大学東京都市教養学部法学系 『法学会雑誌』	6. 最初と最後の頁 282-312
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計5件 (うち招待講演 4件 / うち国際学会 4件)

1. 発表者名 Kayo TAKUMA
2. 発表標題 The activity and legacy of the Far Eastern Bureau of the League of Nations: As a key knot in connecting regional and international orders
3. 学会等名 The League of Nations and East Asia: Globalism, Empires, and Inter-civilization (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 詫摩佳代
2. 発表標題 国際連盟シンガポール伝染病情報局とアジアの地域秩序
3. 学会等名 日本国際政治学会 2018年度研究大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Kayo Takuma
2. 発表標題 Global Health Governance in a globalised world: historical evolution and the present problems
3. 学会等名 Japanese-Canadian Frontiers of Science: JC FoS (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Kayo Yasuda
2. 発表標題 The role of the G7 in Global Health Governance: France as an example of developed countries' health diplomacy
3. 学会等名 International Health Workshop at Institut National de la Sante et de la Recherche Medicale (IRIS, INSERM) (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 Kayo Yasuda
2. 発表標題 The Establishment of the Post-war International Health Organisation: The Role and Ideas of its Founders
3. 学会等名 International Scholarly Conference: International Organizations (IHOs): People, Politics and Practices in Historical Perspective, (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 詫摩佳代	4. 発行年 2020年
2. 出版社 中央公論新社	5. 総ページ数 238
3. 書名 人類と病－国際政治から見る感染症と健康格差	

1. 著者名 北岡伸一・細谷雄一編	4. 発行年 2020年
2. 出版社 東洋経済新報社	5. 総ページ数 421
3. 書名 新しい地政学	

1. 著者名 城山英明編	4. 発行年 2020年
2. 出版社 東信堂	5. 総ページ数 印刷中
3. 書名 グローバル・ヘルス・ガバナンス	

〔産業財産権〕

〔その他〕

教員紹介 詫摩佳代 <a href="https://www.tmu.ac.jp/stafflist/data/ta/10290.html">https://www.tmu.ac.jp/stafflist/data/ta/10290.html</a> 首都大学東京 教員紹介 詫摩佳代 <a href="https://www.tmu.ac.jp/stafflist/data/ta/10290.html">https://www.tmu.ac.jp/stafflist/data/ta/10290.html</a> 教員紹介 詫摩佳代 <a href="http://www.tmu.ac.jp/stafflist/data/ta/10290.html">http://www.tmu.ac.jp/stafflist/data/ta/10290.html</a>
---

6. 研究組織		
氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------