ジャパン・スポットライト 2021 年 7/8 月号掲載（2021 年 7 月 10 日発行）（通巻 238 号）
英文掲載号 https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/238/
ジリアン・ヨーク氏（翻訳者、作家、編集者、日本図書館プカプカ(Pukapuka)館長）
コラム名：Special Article 2

（和訳版）

予防可能な災害：Covid-19 パンデミックへの備えと対応に関する IPPPR の調査結果と推奨事項

By Jillian Yorke

パンデミックの時代

「21 世紀の夜明け、世界はパンデミックの時代に突入しました。Covid-19 は最初のパンデミックではありません-それは最後ではありません。世界が次の世界に直面するのにそう長くはかからないかもしれません。当面の課題は、Covid-19 のこの段階で教訓を学び、次の段階への世界の対応を強化し、将来のパンデミックへの準備を整えることです。」(Dr. Raj Panjabi 著 2020 年 9 月 IPPPR COVID-19: State of the Pandemic より）

序章

ニュージーランドの元首相であるヘレン・クラークとリベリアの元大統領であるエレン・ジョンソン・サーリーフが共同議長を務めるパンデミック準備と対応のための独立委員会（IPPPR）は、世界保健総会決議 73.1 に応えて、2020 年 7 月 10 日に、世界保健機関（WHO）のテドロス・アダノム・ゲブレイエス事務局長によって設立されました。

委員会の使命は、病気の発生がどのようにして世界的大流行になったのかを分析することであり、WHO の対応を含む現在のパンデミックに対する国内および世界的な対応を評価し、そこで学んだ教訓を確認すると共に、さらに現在のパンデミックへのより良い対応と、将来の世界的な健康への脅威へのより効果的な準備の両方を行う方法についての提言を行います。評価は事実と証拠に基づいており、委員会はその名の通り、公平で完全に独立しています。

委員会には他に 11 人のメンバーがおり、共同議長によって任命され、感染症、公衆衛生政策、発生と緊急事態、経済と資金調達、ジェンダー問題などの分野でかなりの専門知識と経験を持っています。彼らは彼らの政府も彼らの機関も代表していません。 IPPPR また、世界中の他の多くの専門家や関係者の研究、知識、スキルを活用しました。真実、正義、改革を追求する上で、委員会の任務は広大で広範囲にわたるものでした。 その最終報告書と推奨事項は明確で大胆であり、完全に実装されれば確実に変革をもたらすでしょう。

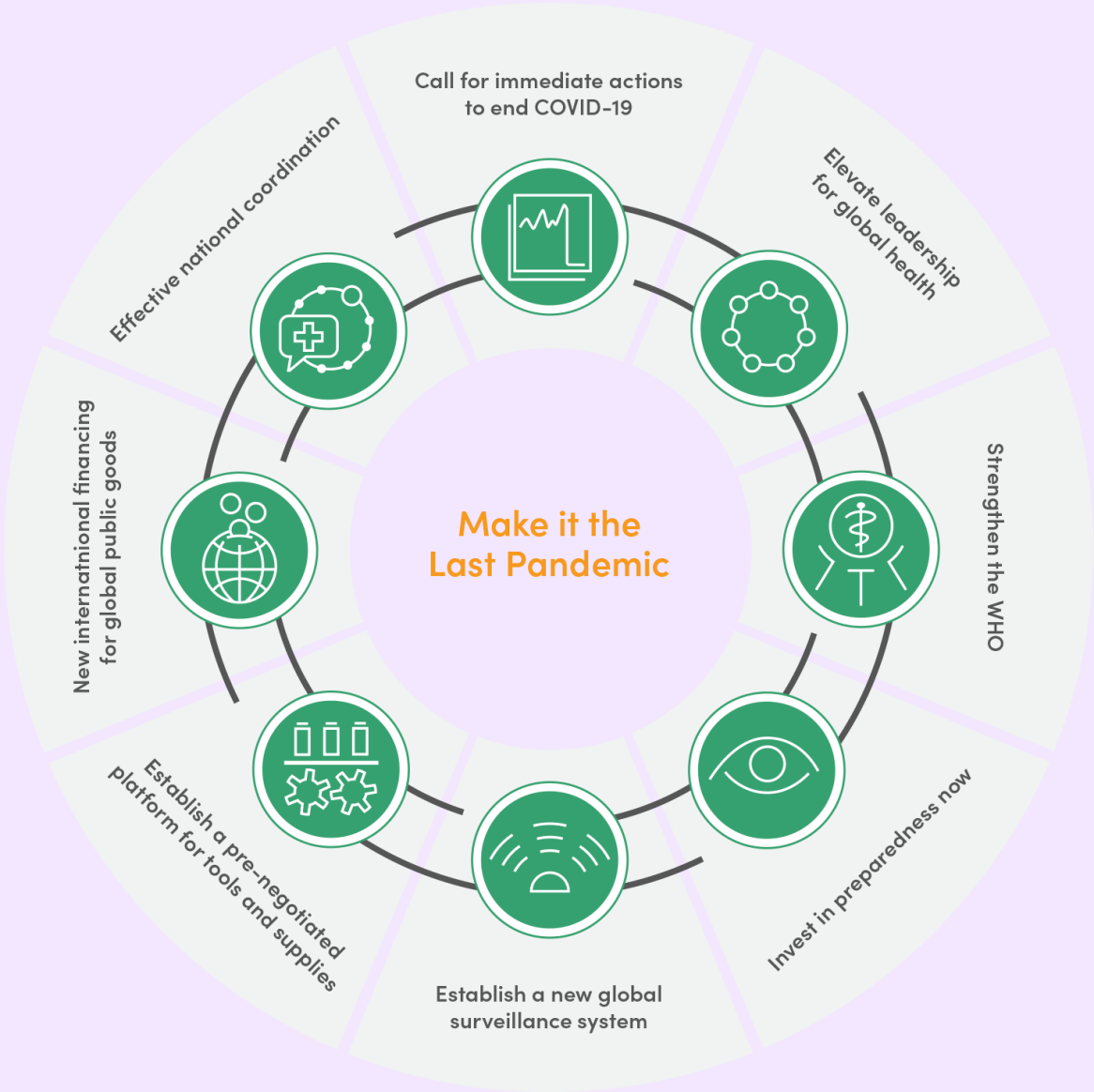
2020 年 10 月の第 2 回会合で、委員会は相互関連する 4 つの重点分野を提示しました。

i. **過去に基づいて構築する：**以前の流行とパンデミック、および Covid-19 以前のシステムとアクターのステータスから学びます。
ii. **現在のレビュー：**Covid-19 パンデミックに関連するイベントと活動の正確で検証された年表を決定します。WHO による勧告と各国政府による対応を分析します。
iii. **影響を理解する：**医療システムとコミュニティがどのように対応したかを確認し、パンデミック対策と対応対策の両方の直接的および間接的な影響を評価します。
iv. **将来への変化：**WHO と国際システム全体の両方を含む、パンデミックへの備えと対応に理想的な装備を備えた強化された国際システムのビジョンを策定します。

IPPPR は、8 か月にわたって、既存の文献のレビュー、すべての人が参加できるタウンホール形式の会議、円卓会議、独自の調査、提出物と寄稿の歓迎、最前線の労働者からの直接のヒアリングなど、複数の方法を利用して厳密な調査を実施してきました。その結果、「Covid-19 が発生してからの経緯について最も信頼できる、これまで成されたことのない分析が可能になりました」。私は委員会の作業を綿密に追跡しており、その包括的な範囲、多くの視点から耳を傾け、学ぶ意欲、透明性、惜しみない努力、証拠に基づいた、しかし思いやりのある姿勢に感銘を受けています

2021 年 5 月 12 日、共同議長は委員会のメインレポートである Covid 19：Make it the Last Pandemic を発表しました。 レポートの要約、いくつかのバックグラウンドペーパー、およびイベントの詳細な年表もリリースされました。 5 月末に、委員会はその調査結果を世界保健総会に提出しました。

以下に、いくつかの調査結果と推奨事項を示します。



グローバルな準備を改善するための具体的な推奨事項が多数含まれています。
出典：IPPPR のメインレポート
(https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf)

学ばなかった過去からの教訓

委員会は、Covid-19 パンデミックを「回避できたはずの災害」と呼んでいます。過去 12 年間、2009 年の H1N1 インフルエンザの流行以来、避けられないパンデミックの脅威を警告し、世界的な準備の改善を促す多くの高レベルの報告がありました。提案には、WHO の役割の強化とそのより良い資金の確保、および国際保健規則（IHR）の実施の改革が含まれています。これはまさに現在の委員会が推奨していることです。しかし、これらの以前の警告と推奨事項はほとんど実施されておらず、人獣共通感染症の発生率が増加しているにもかかわらず、資金と準備テストが不十分でした。エレン・ジョンソン・サーリーフは、今回は違うはずだと強調しました。「国連と首都の保管室の棚には、以前の健康危機の報告とレビューがたくさんあります。彼らの警告に注意が払われていたら、私たちは今日の大惨事を避けていただろう。」

2020 年 2 月：無駄に費やされたひと月

IPPPR は、パンデミックが始まってからのイベントの包括的で詳細な年表で、2020 年 2 月を「無駄に費やされたひと月」と表現しています。 WHO は、2019 年 12 月に中国の武漢で新しいウイルスが出現したことを知っていましたが、国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC: Public Health Emergency of International Concern）を宣言したのは 2020 年 1 月 30 日でした。当時、中国国外では、100 例未満で死亡はありませんでした。委員会は、WHO が以前の会議で 8 日早く PHEIC を宣言できた可能性があることを発見しました。さらに WHO は、2020 年 3 月 11 日（114 カ国で 118,000 件の症例が報告されたとき）になって初めて、病気の蔓延と対策の未行使レベルの両方に対する警告を発し、世界的大流行 Covid-19 と命名するに至りました。それまで、ほとんどの国は脅威を真剣に受け止めていませんでした。

報告書は次のように明確にしています。「2 月中にほとんどの国が対応できなかったのは、2 つのことの組み合わせでした。 1 つは、脅威を十分に理解しておらず、対応方法を知らなかったということです。 2 つ目は、この新しい病原体の結果がどれほど深刻であるかについての確信がないままに、「待って見る」ことは、協調した公衆衛生活動よりも費用がかからず、結果としても重要ではないように思われたことです。」この遅れは壊滅的な結果をもたらしました。 2021 年 5 月下旬の時点で、Covid-19 の症例は 1 億 6400 万人、死亡者は 340 万人です。

PHEIC が宣言された後も、「自己満足のサイクル」において、統合された世界的な対応はありませんでした。政府が感染を防ぐために徹底的な行動をとったのは、Covid-19 が国際的に広がり、症例数が大幅に増加した後でした。さらに、WHO は、確認されるまでの期間における人から人への感染の可能性について助言し、医療従事者が感染を防ぐために取るべき措置を推奨したが、委員会の見解としては、各国に人から人への感染が起こっていると仮定する際の注意を喚起すべきであること告げることもできたと考えている。

何が機能し、何が機能しなかったか

委員会は次のように述べています。「Covid-19 への対応の成功についての共通の学びと失敗から苦労して得た教訓は、壊滅的なパンデミックの再発を防ぐための準備を整える一生に一度の機会を表しています。」28 か国の対応を詳細に分析し、積極的な封じ込め、抑制、緩和という 3 つの戦略的アプローチを特定しました。積極的な封じ込めを行っている国には、中国、ニュージーランド、韓国、シンガポール、タイ、ベトナムが含まれます。効果的な国の対応は、明確な意思決定権限、調整された分野横断的な取り組み、適応性、そしてその後に続くタイムリーな科学に基づくアドバイスを提供する能力を特徴としていました。リーダーシップと能力は、国の富よりも重要であることが証明されています。

一方、「Covid-19 への対処で最も結果が悪かった国は、科学を切り下げ、パンデミックの潜在的な影響を否定し、包括的な行動を遅らせ、不信感が努力を弱体化させるような調整されていないアプローチを行っていました。多くの人々は、断片化、医療従事者の過小評価、資金不足という長年の問題に悩まされていました。彼らは迅速に動員し、国と地方の対応を調整する能力を欠いていました。科学的証拠の否定は、リーダーシップが責任を負わないこと、またはコミュニティの感染を防ぐことを目的とした首尾一貫した戦略を講ずることの失敗によって悪化しました。新たな科学的証拠に懐疑的または否定的であるように見えた指導者は、公衆の信頼、協力、および公衆衛生介入の遵守を侵食しました。」

IPPPR による 80 か国以上の分析によると、外出禁止令は、世帯が生き残るのに十分な収入があり、人々が遠隔地で働くことができ（つまり、デジタルアクセスが可能）、政府にその命令に従うに足る十分な信頼がある場合にのみ、症例数を減らすことがわかりまし

た。WHO に関して、委員会は、「WHO のスタッフは、各国にアドバイスやガイダンス、サポートを提供するために非常に一生懸命働いていたが、彼らの使命を果たす力は加盟国側により弱めてしまっていた」と述べている。

WHO の改革

委員会は、「今日の WHO の資金調達方法は、組織のパフォーマンスの質に深刻な影響を及ぼします。グローバルヘルスは必然的に政治的に責任のある領域であり、WHO が最大限の独立性を発揮できるほど強力であることが不可欠です。」とりわけ委員会では、WHO の経済的自立の確立を推奨しています。局長の権限と独立性を強化し、パンデミックへの緊急対応において主導的な役割を果たすように WHO に権限を与えて、パンデミックへの備えと対応を支援するために各国政府からの技術的要請に対応するのに十分な WHO カントリーオフィスを装備し、その中で回復力のある公平でアクセス可能な医療システム、国民皆保険（UHC）、より健康な人口を構築するための支援をし、各 WHO レベルでスタッフの質とパフォーマンスを優先すると共に、その採用を非政治化されるべきであると説いています。

パンデミック警報システムに関して、委員会は次のように述べています。「現状のパンデミック警報を発する仕組みは不作為となる方向へ偏っており、証拠が積み重ねられたことにより発令せざるを得なくなった場合にのみ講じられています。この傾向は逆転させる必要があります – それが不要である証拠が示されない限りにおいて、予防措置は推定に基づいて高じられるべきです。この警報発令の仕組みを迅速な行動へとつなげるためには、動機を促すことのできる策を講じる必要があります。現在、地方レベルから国際レベルまでの公衆衛生関係者は、感染拡大の可能性を喚起することに対してのマイナス面しか見ていません。早期対応行動に報いるためのインセンティブを打ち出し、予防的および封じ込めの取り組みがすべての人類に利益をもたらす非常に貴重な保護であることを認識させる必要があります。」

明らかにされた不平等

Covid-19 は、私たちの社会と医療制度に存在する問題と深く埋め込まれた不平等を浮き彫りにし、さらに悪化させてきました。それは、女性や脆弱なグループや疎外されたグループに不釣り合いな影響を及ぼしてきました。最大 1 億 2500 万人が極度の貧困に追いやられていると推定されています。何百万人もの子供たち、特に最も不利な立場にある子供たちが教育の場を失いました。家庭内暴力、性的虐待、児童婚などの社会問題は、そのすべてがかなり悪化しています。さらに、世界は 2020 年に 7 兆米ドルの GDP を失っており、第二次世界大戦以来の世界経済への最も深刻なショックに見舞われています。

糖尿病や癌などの非感染性疾患（NCD: Non-Communicable Diseases）を持つ人々にとっては困難な時期でした。 NCD アライアンスによれば、5 人に 1 人を超える人々が、Covid-19 に感染した際に重篤な症状を経験するリスクが高まる根本的な状態にあります。ケニアの NCD アライアンスのチャリティームトゥリは、「人々は、この NCD が正にパンデミックそのものであることに気づいていません」と述べています。さらに、このパンデミックにより、継続的な重要な治療のための医薬品や病院へのアクセスが大幅に制限されてしまうことがよく起こります。多くの国の医療制度は、現在のパンデミックの前でさえ、すでに NCD を適切に管理するのに苦労していました。私が 3 月 25 日に参加した委員会が主催した NCD に関する Zoom タウンホール形式による会議では、世界中の地域コミュニティや組織が懸念を共有し、それに応じて設定された公衆衛生に向けての多くの新しい動機付けを共有しました。これらには、肥満への対処、緩和ケアの改善、回復力の

構築、安全な水の供給の確保、接続の拡大、患者の家への薬の持ち込み、電話による医療アドバイスの提供などが含まれていました。

この Zoom 会議の中で提起されたもう一つの深く憂慮すべき問題は、「不健康な商品産業（タバコ、銃、アルコール産業など）」と Covid-19 との関係でした。パンデミックの間にそのような産業によって採用された戦術と戦略を分析したレポート「Signalling Virtue、Promoting Harm」は、NCD Alliance の Web サイト（https://ncdalliance.org）で見ることができます。

私たちの食べ方を変える

改革のもう一つの緊急の分野は、私たちが食糧を生産する方法です。特に、多くの専門家によると、産業農場は災害の発生源となり得るものであり、ウイルス（コロナウイルスなど）と細菌タイプ（腺ペストなど）の両新パンデミックを発生し得る主要な危険因子です。私たちが食用動物を狭いスペースに詰め込む方法や一般的に悪い環境が彼らのストレスを増加させる一方で、そのような動物に与える抗生物質の乱用は抗微生物薬耐性(微生物に対して薬が効かなくなる事)につながります。さらに、それらは特定の形質として遺伝的に継承されるように作られているため、これらの動物たちが均一にウイルスの容易な拡散をもたらす傾向を持ち得ることになります。

実際、2009 年に養豚場で始まった H1N1 豚インフルエンザなど、食用に飼育された動物に由来する人獣共通感染症の感染例は過去に数多くあり、数十万人が死亡しました。Pandemic（2017）の著者である Sonia Shah は、混雑した畜産工場を「カチカチ音をたてる時限爆弾」と呼んでいます。現在、世界の食肉供給の約 90％はそのような畜産工場から来ており、気候変動、そこで処理される動物への残酷さ、そして人間の健康への害の点でも問題があります。このトピックの詳細については、Michael Pollan 著 The Omnivore’s Dilemma（Bloomsbury、2006）を参照して下さい。これは、非常に有益であり、非常に不安を掻き立てる本です。

チェルノブイリ契機

委員会はこれを「公衆衛生におけるチェルノブイリ契機」と呼んでいます。チェルノブイリ原発事故が最終的に原子力問題に関するより多くの情報交換と開放性をもたらし、原子力規制当局に与えられる権力の増加につながったのと同じように、現在のパンデミックは、WHO の強化することと共に、大きなグローバルな協力とデータ共有を生み出さなければならない根本的な危機です。

「私たちの変化へのメッセージは明確です。パンデミックは二度と繰り返したくない！私たちがこの目標を真剣に受け止めなければ、世界が次々と起こる大惨事に見舞われる事態を引き起こすことになるでしょう。同時に、証拠を注意深く精査した結果、修正が必要な国際的および国内的な対応の失敗とギャップが明らかになりました。現在の機関は、公的および私的を問わず、壊滅的なパンデミックから人々を保護することができませんでした。これを改善しない限り、このような事態の再来を妨ぐことはできません。そのため、委員会は、調整され、接続され、動きが速く、説明責任があり、公正で公平な新しいシステム、つまり完全なパンデミックへの備えと対応システムへの最高レベルのコミットメントを確保するように設計された根本的な変革を推奨しています。市民が自分たちを安全で健康に保つために信頼できるものです。」

委員会の勧告は、現在のパンデミックを食い止めるための緊急措置と、将来のパンデミックを防ぐための緊急の世界的行動と抜本的な体系的変化の 2 つのカテゴリーに分類されます。委員会は、「パンデミックを抑制するために必要な規模で」実証済みの公衆衛生対

策を適用しているすべての国と同様に、国家元首および政府首脳からの強力なリーダーシップにより、次のことを推奨しています。

- 適切なワクチン接種パイプラインを備えた高所得国は、自身のスケールアップを図るとともに、COVAX Gavi Advance Market Commitment の 92 の低中所得国に 2021 年 9 月までに少なくとも 10 億回のワクチン投与を提供することを約束する必要があります。（図１）

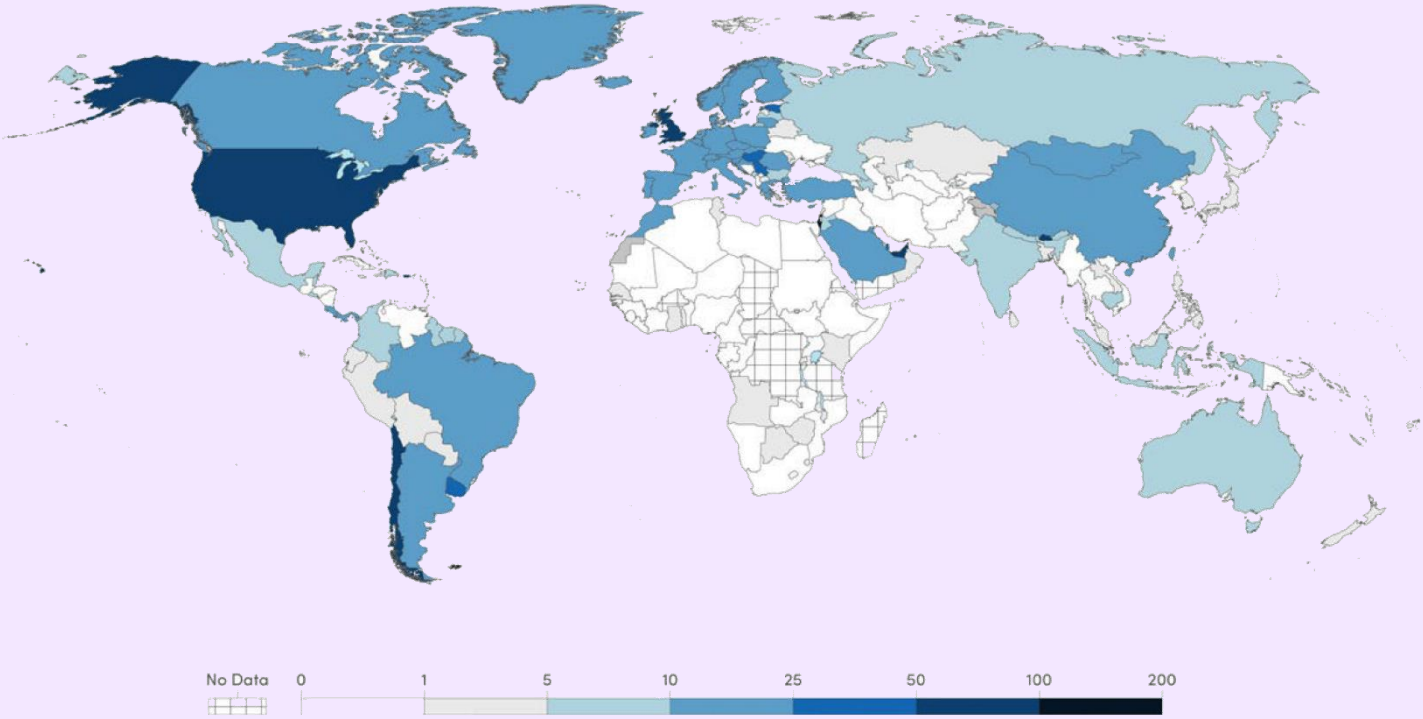


図 1：2021 年 4 月 21 日現在の 100 人あたりの Covid-19 ワクチンの総投与量

注．進行中の世界的な不平等は各国のワクチン投与率の大きな格差に反映されています。

出典：IPPPR のメインレポート, WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard（2021 年 4 月 21 日現在のデータ）

- 主要なワクチン生産国と製造業者は、WHO と世界貿易機関（WTO）の共同後援の下で、自主的なライセンス供与と技術移転に同意するために召集する必要があります。これに対する措置が 3 か月以内に発生しない場合は、知的所有権の貿易関連側面に関する協定に基づく知的財産権の放棄が直ちに発効される必要があります。
- G7 は、2021 年に Covid-19 Tools Accelerator（ACT-A）へのアクセスに必要な 190 億ドルの 60％を、ワクチン、診断、治療、医療システムの強化に提供することを直ちに約束するべきであり、さらにそのような世界的な公共財に継続的に資金を提供するための負担分担方式が直ちに採用されるべきであります。

公正さが中心のグローバル公衆衛生の視点

将来のパンデミックを防ぐために、委員会は、以下を含む大胆な改革のパッケージを通じて、世界的なパンデミックへの備えと対応システムの根本的な変革を求めています。

- パンデミックへの備えと対応への政治的コミットメントを維持し、仲間の認識と精査などを通じて関係者に説明責任を負わせるグローバルヘルス脅威評議会を設立する。各国はまた、今後 6 か月以内にパンデミックフレームワーク条約を採択する必要があります。

- 完全な透明性に基づく監視のための新しいグローバルシステムを確立します。このシステムは、WHO に対して、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、承認を求めることなく即座に公開し、専門家を派遣して可能な限り最短の通知で調査する権限を提供します。
- 次の危機が発生してからでは手遅れになるので、今すぐ国家の準備に投資してください。すべての政府は準備計画を見直し、別の健康危機に備えるために必要な資金と人々を割り当てる必要があります。
- 現在の ACT-A を、ワクチン、診断、治療薬、消耗品など、世界中に迅速かつ公平に配布できるグローバルな公共財の提供を目的とした真のグローバルプラットフォームへと変革し、市場モデルからグローバルな公共財の提供を目的としたモデルに移行します。
- 無目的積立金を止め、加盟国の出資額を増やすことによる新しい資金調達モデルを開発することを含め、WHO の権限と資金調達に焦点絞って強化します。
- 継続的な準備に資金を提供するために、年間約 50 億ドルから 100 億ドルの長期（10～15 年）の拠出金を動員する能力を持つ国際パンデミック融資ファシリティを構築します。また、パンデミックが宣言された場合に将来のコミットメントを前倒しすることにより、すぐに 500 億ドルから 1,000 億ドルを支払う準備ができます。グローバルヘルス脅威評議会は、準備能力と対応能力への開発支援能力を有する機関に資金を割り当て、監視します。
- 国家元首と政府首脳は、これらの変革的改革に取り組むために、グローバルサミットにおいて国連総会の後援の下で政治宣言を採択する必要があります。

委員会は、これらの勧告が国々で実施されることで、最良の利益が各国へもたらされると信じています。ヘレン・クラークは、次のように述べています。「Covid-19 によって引き起こされた深刻な病気、死亡、社会経済的被害に終止符を打つためのツールが利用可能です。指導者たちは行動を起こし、これが再び起こるのを止めるしかないのです。」他の専門家たちは、民間企業を改革に関与させることの重要性、より公平なデータ共有の必要性、グローバルな共通商品の重要性、慈善主導モデルから社会正義に基づくモデルへの変更の必要性について言及しました（図 2）。

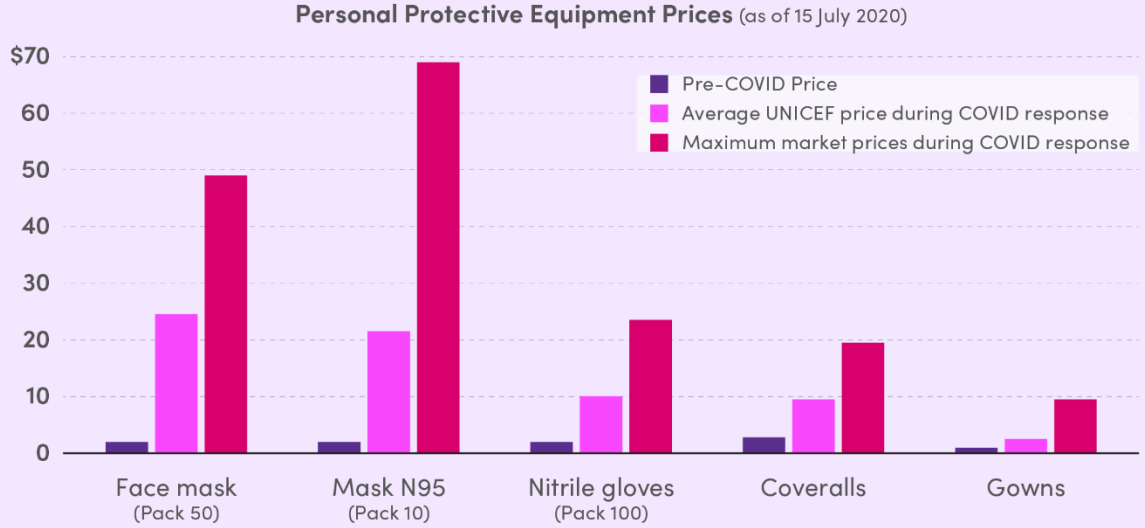


図２：個人用保護具の価格（2020 年 7 月 15 日現在）

注．パンデミックの間、PPE の価格は劇的に上昇しました。

出典：IPPPR のメインレポート，UNICEF Global Covid-19 Special Interim Report, August 2020

結論

最後に、報告書は次のように結論付けています。「IPPPR が推薦するパンデミックへの備えと対応のための国際システムの変革は、部分的だけに、バラバラに実行すれば、おそらく失敗に終わるでしょう。初期のパンデミックを追いかけながら発せられてきた過去の改善のための推奨事項から得られた教訓は、改善は相互にリンクされ相互依存する手段の採用と実装からのみ生じるということです。パンデミックへの備え自体がチェーンの最も弱いリンクの失敗によって取り消されるのと同じように、最も困難な問題が脇に置かれている場合、改善の推奨も失敗します。委員会は、提案した一連の推奨事項を 1 つの基準に対してのみ評価しました。それらが実施されていた場合、Covid-19 のパンデミックを阻止したでしょうか。私たちは答えがイエスであると信じており、したがって、全体として、そしてタイムリーにそれらの実施を促します。委員会の勧告は、発生がパンデミックになるのを防ぎ、パンデミックが発生した場合、それが世界的な健康と社会経済の危機になるのを防ぐために、国と国際システムを装備することを目的としています。」

終わりに

本レポートは一般財団法人国際経済交流財団(JEF: Japan Economic Foundation) Japan SPOTLIGHT 2021 年 7/8 月号 (No. 238)へ Special Article 2 「A Preventable Disaster: The Findings & Recommendations of the Independent Panel for Pandemic Preparedness & Response on Covid-19」として掲載していただいたものを、日本の方々に広く共有していただきたい思いを込めて和訳いたしました。翻訳作業につきましては、日本ニュージーランド協会片山愛一理事にご協力をいただきました。

本レポート中の画像とチャートは IPPPR のメインレポート「COVID-19: Make it the Last Pandemic by IPPPR」(https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf)より引用させていただきました。本レポートの執筆にあたり、IPPPR 委員会の方々に親切なご支援をいただきましたことに深く感謝申し上げます。

著者のプロフィール

Jillian Yorke は、日本に長年住み、現在はニュージーランドを拠点に翻訳者、作家、編集者として活動中であり、日本図書館プカプカ(Pukapuka)の館長を務めています。