

JCIE グローバルヘルスに関する議員ブリーフィング・シリーズ
「グローバルヘルスで日本が果たすべき役割と課題」

第1回ブリーフィング

米国のグローバルヘルス外交における連邦議員の役割

日時： 2018年9月6日（木）8時～9時

講師： マーク・ダイブル ジョージタウン大学医学センター教授、同グローバルヘルスとクオリティ・センター共同ディレクター、世界エイズ・結核・マラリア対策基金（グローバルファンド）前事務局長

米国では、ブッシュ政権下でグローバルヘルスが優先課題に位置付けられるようになり、現トランプ大統領がグローバルヘルス並びに対外援助予算の削減を提案する度に、議会の反対によって覆されている。本ブリーフィングでは、なぜ米国でグローバルヘルスに対する超党派の支持が根付いているか、お話いただいた。

【目次】

- 開発援助の思考に生じた変化
- 米国議会における党派を超えた支持
- 米国議員を支える“軸”となる考え方
- 保健や教育への投資と経済成長、ヘルスセキュリティの関連
- なぜ今、対外支援か——“ローカル”から“グローバル”へ
- グローバルヘルスにおける日米協力の可能性
- 調和のとれた国際社会のために

開発援助の思考に生じた変化

2001～02年頃まで、米国はグローバルヘルス分野の強力なプレイヤーではなかった。開発援助は重視していたものの、保健は必ずしも重要課題ではなかった。しかし、その後状況が変化し、今日では、グローバルヘルスは米国の開発援助資金の4割強という大きな比率を占めている。この変化が起きた背景には、思考における4つの変化がある。

(1) 最初の変化は、開発援助の哲学を根本的に変えた2002年の「**モンレー・コンセンサス**」によってもたらされた。これにより、開発に対する考え方が、冷戦時代の家父長的なものから、途上国の主体性や関与を重視する考え方へと変化した。

(2) 第2の変化は、**成果につながる説明責任**が重視されるようになったことである。かつては資金がいくら費やされたかということだけが問われ、それによる成果は着目されなかった。拠出による成果を有権者に説明できるようになったことは、大統領や議員にとっては非常に重要であった。



(3) 第3の変化は、**良いガバナンス**という考え方が普及し始めたことである。これは汚職を撤廃し、投入した資金による最大の利益を得るためにも重要である。

(4) 第4の変化は、政府のみならず、**全てのステークホルダーを巻き込むことの重要性**が強調されるようになったことだ。企業セクターや宗教団体など全ての関係者と共に取り組むことで経済成長に繋がり、ひいては人々のより良い健康に繋がっていくという考え方である。思考が変わり、動き方を変えてきたことによって、グローバルヘルスが重要視されるようになった。

米国議会における党派を超えた支持

米国でこれらの変化が起きたのは、上院・下院ともに共和党が過半数を占めていたブッシュ政権の時であった。本来、開発援助とグローバルヘルスは民主党が得意とするところであり、共和党にあまり馴染みがないテーマであったが、ブッシュ大統領は個人的な信念からこれを導いた。共和党が強い議会でこのテーマの予算審議は決して容易なことではなかったが、大統領のリーダーシップがあつてこそ成し遂げられたことであった。

その後、ブッシュ政権下で民主党が議席の過半数を勝ち取った時にも、また、民主党のオバマ政権下でも、この考えは生き残った。最近のこととしては、トランプ大統領が開発援助とグローバルヘルスの予算を減らそうと試みた時に、共和党が支配する議会がこれを拒んだ。上院のリーダーであるミッチ・マコーネル議員でさえ、グローバルヘルス及び開発援助予算を33%削減する大統領案が出たその日、彼はテレビ出演してこの案を否定した。トランプ政権が予算削減を試みるたびに、議会は覆してきたのだ。

つまり、米国の議員は党派を超えて、異なる大統領の下でも一貫して、グローバルヘルスは自分たちのものであり、それこそが世界における米国の役割の基礎となるものだと認識している。2年毎の上院選挙で交代を繰り返しているのに、2002年と現時点を比べると議会には同じ議員が2割しか残っていない。つまり、ただ単に政党の中で支持が残ったということではなく、新たに選出された8割の議員にも根付いたということなのだ。これは非常に特殊なことである。

米国議員を支える“軸”となる考え方

グローバルヘルスや開発への拠出を支持する議員であっても、選挙区でそのことについて理解を得るのは非常に難しい。それでも支持するのは、議員自身がグローバルヘルスへの投資の価値を認め、このために闘う意味があると信じているからである。また、グローバルヘルスや開発援助は幅広く、全ての人々に何らかの関わりがあると信じている。そこには、4つの軸となる考えがある。

(1) まずは、**人道主義**である。今日の国際社会では、世界で起こっている様々な課題に人道的手段で関与することが求められる。非常に保守的なことで知られるマイク・ペンス副大統領でさえ、大統領緊急エイズ救済計画(PEPFAR)を再度承認するための投票の際、

所属する下院で、「議会として、数百万人の命を救うために投票できる機会はそうあるものではない。この予算だけは絶対に削減できない」と力説した。ブッシュ大統領は、これを「思いやりのある保守主義 (compassionate conservatism)」と称賛した。この人道主義は、政党にかかわらず多くの選挙区で理解された。

(2) 第2は、**国際社会におけるリーダーシップ**である。日本や米国のような大きな国は世界や地域のリーダーであり、役割と責任を持っている。こうした国を代表する議員は、世界の中での自分たちの役割は何かを考えることが重要である。

(3) 第3は、**意識**である。メディアや技術が発展し人々のコミュニケーション能力が向上したことにより、他国からどのように見られているかも重要になってきた。私がアフリカで知ったことは、村のレベルでも、誰が自分たちの教育、保健、経済成長を支援してくれているかを理解しているということである。このことが、村の人々の支援者に対する見方を変えている。彼らが支援国を敵として捉えることは決してない。つまり、グローバルヘルスや開発援助は、人間の安全保障だけでなく、世界の安全保障にも繋がる。

(4) 第4は、**経済成長と開発**が安全保障を達成するための手段であるということである。この考え方は過去15年の間に特に注目されるようになってきた。これまでG7や先進諸国は、経済成長のみに集中していれば十分であった。しかし、全ては変わってきた。かつての日本や、次いで韓国やインドネシアが示したように、保健や開発、教育に投資することが経済成長に繋がる。

PEPFAR がスーパーマーケットチェーンのウォルマートと提携したときに、私は最高経営責任者になぜエイズに時間を費やすのかと聞いたことがある。彼は「今は直接見えないかもしれないが、取引先の、またその取引先の、さらにその取引先はアフリカの会社である」と言った。そのずっと先にある取引先の社会に健康な人がいなければ、労働力は確保できない。さらに、15年後には、成長するアフリカなくして米国内に仕事を生み出すことはできない。人口が増加するアフリカに、人々は市場としての価値を見出すようになる。企業にとっては健康で教育を受けた労働者が必要で、その会社が生産した製品を購入する健康な人々が必要だ。だからこそ、多くのトップ経営者は保健と教育に投資する必要性を議員に訴えている。

保健や教育への投資と経済成長、ヘルスセキュリティの関連

ジム・キム世界銀行総裁の人的資本に関する報告によれば、経済成長と開発のためのもっとも賢い投資は、インフラや従来行ってきた投資ではなく、保健や教育への投資である。この投資は人的資本を作り出し、経済に関わる全てのものを動かすことができる。

これは、安全保障や社会の安定そのものと深い関係がある。米国では多くの軍人が政治の世界に転出しているが、その代表格であるジェームズ・マティス国防長官やロバート・ゲーツ国防長官は、グローバルヘルスや開発への投資において非常に強力な擁護者となってきた。彼らは、「我々が村に軍を進めていたときに ISIS は教育と健康に資金を投じ

ていた」と言った。テロリストは、貧しい地域で人々を募るときの手段として保健や教育を使う。このため、米軍の現場の司令官は、教育と保健に使うための資金を求めている。銃弾のためのお金は要らない。保健や教育への投資が、現地の人々にとっては安定のための基礎となるのだ。

経済や人口の観点から考えると、現在の日本や米国では出生率が減少しているが、アフリカでは 2050 年までに人口が倍以上となることが見込まれている。この地域の国々では、貧困や不平等のため国家が不安定となり移民が生じている。保健や教育、経済成長や雇用機会がない貧しい国々の人口が倍増し、今日のような移民・難民問題が続いていけば、この世界はどうなっていくだろうか。

我々が予期していなかった国々で、これは明確になってきている。例えば北朝鮮では、不健康や飢餓が国家の不安定要因の一つとして報告されている。結核もまた重大な問題であり、薬が効かない多剤耐性結核の流行は国家を不安定にし、他の保健問題も国を混乱させている。経済危機下のベネズエラでも類似のことが起きており、マラリアが発生していなかった周辺国で、現在マラリアの発生が確認されている。結核の終息したはずの国で、現在は結核の症例を認めている。麻疹が終息してワクチンがあったはずの場所で、麻疹が確認されている。今や、我々は相互に繋がっている。全ての国が健康でなければ、根本的な健康は手に入れることができない。特に、日本が高齢化の影響を受けて、介護人材確保のために外国人を必要とするならばなおさらである。だからこそ、ヘルスセキュリティの考え方が重要となるのだ。

これら全てのことを統合して考えると、**人的資本、教育および保健への投資は、国家の成長や経済の安定、ヘルスセキュリティのための手段であり、すなわち人間の安全保障である。**これこそ、日本がこの数十年説いてきたことであり、現在では全ての人の課題となっている。こうした理念が明確であれば、グローバルヘルスに対する超党派の支援は広がる。

なぜ今、対外支援か——“ローカル”から“グローバル”へ

国内の社会保障が不安定になりつつある中で、政治家は、なぜ我々が国外に投資する必要があるのかを選挙区の有権者たちに説明する必要がある。その際、ローカルとグローバルを結びつけて自分ごととして捉えることができるとより理解されやすい。それこそ、環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) をサポートする理由と同様である。雇用や経済的な機会のためには、より強固なパートナーと市場が必要になる。しかし、私たちの国の人口は減少しており、国内だけで経済活動をするのではなく、海外に取引相手を持つ必要がある。

ほとんどのアメリカ人や日本人が、諸外国との関係に長い歴史があることを理解しているものの、政府予算のうちどの予算を削減できると世論調査で聞かれれば、大抵の人が対外援助と答える。では、米国で、どのくらいの資金が対外援助に費やされていると思うかと聞くと、彼らは予算の 30~40%と答える。それではどれくらいまで削減すべき

かと尋ねると、8割の人は10%までと答える。しかし実際の予算は全体の1%を下回っており、さらに9%を対外援助に支出しても問題ないということになる。私は、グローバルヘルスに取り組む日本の大学や、JCIEやゲイツ財団のような組織は、有権者の理解を得られるようなメッセージ作りを支援することができると考えている。

インディアナ州という非常に保守的な地区で選出されているマイク・ペンス議員は、地元に戻った際に、PEPFARへの支持票を投じる意味について筋道を立てて説明したら理解を得られたと話してくれた。人道主義、リーダーシップなど、多くの人々は、日本には世界に示すべき重要な価値があると信じている。これこそが、議員に求められているグローバルヘルスへの関わり方と言えるだろう。そして、ビジョンの大きさの割に、それほど多くのお金はいらぬ。数字を示した上で、経済成長と安全保障に繋げて説明することが重要である。人々はニュースを見ている。グローバルヘルスに取り組まないことは政治的な不安定に繋がり、世界の不平等を容認することで、開発援助に費やすよりもはるかに多くの資金を要する可能性があることを知っている。政治家には取り組むべき課題が沢山ある。有権者に説明する際に使えるメッセージを作るお手伝いをするのが、私たちの役割だと思っている。有権者たちは、ただ説明を求めているだけだ。

グローバルヘルスにおける日米協力の可能性

最後に、日米が協働して取り組めることについて話したい。米国では、UHCやヘルスシステムについて語ることはあまり好まれない。医療に関しては国内課題が山積しているからだ。米国内の医療システムは分断され、管轄する委員会や個人の考え方がばらばらであるため、他国のように全体像を捉えることがあまりない。それゆえに米国の議員とこの事柄について話すのは非常に難しいが、それでも話すことで大きな進展を得られるだろう。米国で議員の支持を得ているグローバルヘルスは、日米両国の議員が協力する分野として関心が高い。

米国の人々は、日本を知的リーダー(thought leader)かつ最も重要な同盟国であると認識している。これまでのG7やアフリカ開発会議(TICAD)と同様、来年のG20やTICAD7において日本がリーダーシップを発揮する時こそ、日米が連携していく良い機会となる。資金のあり方や企業セクターの参画促進、ヘルスセキュリティの構築など、日本の人々と協働し、議会同士で協力することは可能だと思う。なぜなら米国議会で、グローバルヘルスの課題への支持が非常に厚いためである。世界を見渡せば対外支援の方法も様々で、時として自国の利益ばかりが優先されるようなこともある。今こそ日米という同盟国が力を合わせるのがとても重要である。

調和のとれた国際社会のために

日本はいつも、アイデアの最先端にいる。数年前まで世界に知られていなかったが、日本は1961年という早い段階で国民皆保険を達成して長寿社会を築き、今や世界中の

人々のモデルとなっている。人間の安全保障においても、日本は世界に先行している。日本は、自分たちのグローバルヘルスの財産を誇りに思うべきである。今後も日本のリーダーシップが不可欠である。

アダム・スミスの言葉だが、グローバルヘルスと開発に投資することはまさに「啓発された自己利益 (enlightened self-interest)」と言える。それこそが、より良い世界を創造することである。米国のマーシャル・プランは、効果的な、啓発された自己利益だった。それは人道的な観点から重要であったのと同時に、多くの投資効果をもたらした。日本は、西洋以上に何千年にも及ぶ強い文化や文明を持っており、グローバルヘルスや開発に対してより深い洞察力と、より哲学的な考えに根差した取り組みを進めている。

日本が重視してきた調和のとれた世界はどのようにしたら創造できるか。誰しもが人間として成長する可能性を発揮できる場所を、どのように見出していけるか。この相互に繋がった世界で、**グローバルヘルスと開発への投資は、調和のとれた世界を実現する鍵を握っている**と考える。