

総 説

世界エイズ・結核・マラリア対策基金について

The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria

関 英 一

Eiichi SEKI

厚生労働省医薬食品局血液対策課

Blood and Blood Products Division, Pharmaceutical and Food Safety Bureau,
Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan

キーワード：エイズ (HIV, AIDS), 世界基金 (The Global Fund)

日本エイズ学会誌 8 : 100-114, 2006

1. はじめに

世界のエイズ対策は、2001年の国連エイズ特別総会などを経て、世界の多くの国々において首脳自身がエイズを社会開発上の最重要問題の一つと認識し、国をあげてエイズ対策に力を傾注するようになってきている。これらの国々では予防対策からエイズ患者の治療、孤児のケアなどといった幅広い分野において効果的対策が展開されつつあり、さまざまなチャンネルを通してエイズ対策に注がれる資金も大きな額となってきた。

こうした全世界規模でのエイズとの戦い、とりわけ開発途上国における施策については、近年、いくつかの新たなイニシアティブが打ち出され、注目を集めている。世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria [GFATM 又は TGF])。以下、「世界基金」又は「基金」という。) はその一つである。

本稿では、世界基金について、どのような組織なのか、何を目指しているのか、誰が資金を供出し誰がその資金を受けて事業展開しているのか、これまでにどのような成果を挙げたのか、今後の展望はどうなのか、といったことを概説し、併せて、事務局職員として世界基金に勤務した際の個人的所感の一端を述べることにする。世界基金はエイズに加え、結核、マラリアも含めた3疾患対策を強力に推し進めていくための財政メカニズムとして創設されたものであり、本稿でもエイズに限らず3疾患全体を視野においた記述とした。世界基金に対し読者各位が理解を深めていただくための一助となれば幸いである。

なお、本稿中の解説は、必ずしも世界基金や、筆者が現

在所属する厚生労働省の公式の立場を反映したものではなく、あくまでも筆者の個人的な見解に基づくものであることをお断りしておく。また、英語による概念の和訳や説明は、できる限り簡潔で分かりやすいものとするよう努めた。しかし、慣例との不整合や冗長に流れている箇所があればお許しを乞いたい。

2. 世界基金の設立と理念 (Overview and key concepts of the Global Fund)^(注1)

世界基金は、公・民が協調した全く新しい仕組みを通じて、開発途上国におけるエイズ、結核及びマラリア (以下、単に「3疾患」と記した場合にはこれらの3疾患を指すこととする。) への対策に必要な大量の資金を集めて提供 (“attract, manage and disburse”) していくことを目的とする組織である。同時に、その資金によって、3疾患がもたらす負の社会的影響を阻止できることを実証していこうとする組織でもある。事務局はスイスのジュネーブにあり、スイス国の法律に基づく非営利法人として2002年1月に設立された。

基金の定款に当たる “By-Laws” では、基金の構成要素として、パートナーシップ・フォーラム、理事会、事務局、技術審査パネルを掲げている。これらの内容や概況については後述する。

基金の財源は、各国政府からの任意の拠出金と民間からの寄付金である。世界基金が設立以来2006年4月までに拠出を受けた [実際に集めた] 資金の合計額は約50億ドル

(注1) 世界基金についての概説は、(財)日本国際交流センター内に事務局を置く「世界基金支援日本委員会」(Friends of the Global Fund, Japan) が維持しているウェブサイト (<http://www.jcie.or.jp/fgfj/03.html>) を参照。この URL は、適宜、最新のデータに基づき更新されており、日本語で世界基金の近況を知ることのできる貴重な情報源である。

著者連絡先：関 英一 (〒100-8916 東京都千代田区霞が関1-2-2 厚生労働省医薬食品局血液対策課)

2006年5月8日受付

[誓約(プレッジ)ベースでは88億ドル]である。これを、本稿執筆時点の円・ドル換算レート1ドル=114円で換算すると、それぞれ、約5,700億円、1兆50億円となる。エイズ、結核、マラリアの3疾患対策に特化した基金として、設立後4年程度の期間で数千億円から1兆円規模に及ぶ資金を扱ったり論じたりしていることから、世界基金の存在感の大きさが分かる。

この資金を受け、世界基金では2006年4月までに理事会承認ベースで世界131か国における400近くに及ぶ案件に対して総額約50億ドル(約5,700億円)の資金援助を行っている。

世界基金の創設については、日本が果たしてきた中心的な役割が特筆に値する。2000年7月に開催されたG8九州・沖縄サミットの議長国として、日本は開発途上国における感染症の問題をサミットの主要テーマとし、国際社会が協力してこの問題に取り組むよう呼びかけた。翌2001年4月にナイジェリアのアブジャで開催されたアフリカ・エイズ・サミットでは、コフィ・アナン国連事務総長が感染症対策基金設立を呼びかけ、同年6月の国連エイズ特別総会では世界のエイズ問題に取り組む基金の設立構想が各国から支持され、同年7月のジェノバ・サミットで基金設立が合意されるとともに、G8各国から合計15億ドル以上の拠出の誓約がなされた。その後、拠出国政府、開発途上国政府、NGO、民間財団、国際機関などが参画した移行期ワーキング・グループにより設立準備作業が進められ、2002年1月のジュネーブでの第1回理事会開催とともに世界基金が設立された^(注2)。理事数23名、暫定事務局のスタッフ10数名(いずれも当時)の陣容であった。日本の森元誠二理事(当時)は、発足時の理事会副議長を務め、事務局側ではワーキング・グループの時代から日本人職員1名(齋藤慈子氏)が活躍した。

世界基金の運営には、いくつかの基本的な理念ないし目指す事柄が反映されているが、その主なものを以下に列記する [順不同]^(注3)。

● 公・民のパートナーシップ (public-private partnership) :

(注2) 世界基金の設立検討段階から設立後初期までの歴史については、次のURLを参照。

<http://www.theglobalfund.org/en/about/road/history/default.asp>

(注3) 世界基金の基本理念をまとめた文書として、理事会が基金の立ち上げの時期にBy-Lawsと並行して議論して承認した「基本枠組文書」(The Framework Document)がある。本章ではこれらの文書に反映されている世界基金の基本理念の要点を筆者の理解を踏まえて概説した。By-Lawsと基本枠組文書の原文は次のURLを参照(2006年5月1日現在。以下、本稿で紹介するすべてのURLについて同じ)。

http://www.theglobalfund.org/en/files/about/governance/Bylaws_governance.pdf

http://www.theglobalfund.org/en/files/about/governance/Framework_document.pdf

公と民の連携が実質的に機能する運営の仕組みを樹立する。

《このことは、世界基金の仕組み全体の運営とともに、資金を受ける個々の国におけるプロジェクト運営についても追求されている。》

● 国における主体性 (national ownership and country-led processes) :

資金を受ける国における主体性に立脚した事業運営を行う。

《資金を受ける国での健全な事業運営を担保するとともに、国の主体性を体現していくための核となる国レベルの組織として、「国別調整メカニズム」(Country Coordinating Mechanism : CCM) という仕組みを設けている [内容は後述]。》

● 均衡の取れた資金援助 (integrated and balanced approach) :

3疾患別、地域別のバランスに配慮するとともに、啓発、予防から治療、社会的ケアにいたる統合的な観点から援助を行う。

● 技術的合理性に基づく案件採択 (evaluation of proposals based on the most appropriate scientific and technical standards) :

技術的・専門的見地から成功する可能性が高い事業を厳選して支援する。

《世界基金はエイズ、結核、マラリア対策の分野で、実地の経験や検証を経て蓄積された効果的対策 (best practices) を踏まえ、また、現地の実情を踏まえ、成功する可能性が高い事業案件を厳選して支援する。このために世界の26人の専門家から構成される「技術審査パネル」(Technical Review Panel : TRP) が、中立公正な立場から案件採択の可否を審査する仕組みを採っている。》

● 提供する資金は追加的資金であること (“additionality”) :

世界基金の資金は対策のスケール・アップ、すなわち、従来からの取組の上に追加して効果的な事業を積み上げ、ひいては3疾患に取り組むためのシステム強化を図っていくために活用されるべきものであって、これまでの取組を維持するための財源を代替するものではない。

● 既存の仕組みの最大限の活用 (full use of existing mechanisms) :

国による主導を旨とする世界基金の原則に沿うとともに、資金援助を受けるために開発途上国の当事者が負うさまざまな負荷を最小限にする観点から、その国における既存の仕組みを最大限に活用する。

《たとえば、CCMは可能な限り既存の組織を活用して構築するよう推奨されることや、3疾患に関する国家計画に基づきプログラムが進行しているような場合には世界

基金への事業進捗報告は国家計画と同じ指標を活用することが推奨されることなど。》

- 成果に基づく資金提供 (performance-based funding) : 世界基金では、資金提供した事業の進捗をモニターし、進展があつてはじめて次の資金を送金する。さらに、一定期間経過後に所定の総合評価を行い、進展が見られないと判断された場合には、以後の資金援助を打ち切る(「フェーズ2更新」として後述する)。これらのことは、プロジェクト開始当初に、資金を受ける主体(「資金受入責任機関」, Principal Recipient : PR)と基金との間で交わされる資金援助・受入契約文書(Grant Agreement。以下、単に「資金援助契約」という。)に明記されるなど、基金における仕事の進め方の仕組み(ビジネス・モデル)の中にしっかりと織り込まれている。
- 資金移転コスト最小化 (minimizing transaction costs) : 大量の資金を最小限の運営コストで開発途上国に移転する。
《徹底した運営コスト節減のため、事務局職員数は最小限とし、事務所はジュネーブのみとする。現地状況の的確な把握には、資金援助を受ける国ごとに競争入札を経て指名される「現地審査機関」(Local Fund Agent : LFA)が、いわば基金の「目」や「耳」の役割をこなす。LFAを最大限活用しつつスリムで説明責任を果たしていける事務局の職務体制を確立する。また、基金は資金提供のみに専念することとし、事業実施には直接関わらない。たとえば、世界基金の資金を受けた事業の効果的推進に技術支援が必要な場合、基金が行うのは、事業実施国と技術支援を行う開発援助機関(WHOなど)との協力・連携を促すことまでである。上述のような基金の基本原則に沿って資金取扱の適正を期するとともに、資金移転手続は無駄を省いた簡素で明確なものとし、対策のスケール・アップのために大量の資金を迅速に移転する。》
- 健全な財政政策 (fiscal prudence and the efficient use of funds) : 集められた資金を健全な財政原則に沿って効果的に活用する。
《たとえば、基金の財政政策基本文書では、理事会が資金援助申請案件を承認する際には案件の最初の2年間についてのみ資金供与を承認(financial commitment)し以後の3年を上限とする支援期間については諸条件が満たされた場合に限り資金供与するという原則や、基金とPRとの間の資金援助契約は現に基金がドナーから受領した資金による裏付けがあつて初めて締結できるとする原則などが定められている(注4)。》
- 情報公開 (commitment to transparency) : 世界基金の状況につき説明責任を果たしていくため、

ウェブサイトを最大限活用して、関係者に役立つ情報をできる限り系統的で迅速かつ詳細に提供していく(注5)。

3. 世界基金の資金と援助案件 (Fund raising and country operations)

前章で述べた、世界基金への2006年4月までの拠出済額 (paid contributions) 及び拠出誓約額 (pledges) の内訳は、表1のとおりである。どのドナー国政府も特に世界基金への資金拠出の義務を負うものではなく、政府からの拠出は、各国政府が任意にそれぞれの開発援助戦略に基づいて、随時、誓約や拠出を行っている。

世界基金では、拠出を受けた資金の累積額が一定程度以上になると、資金援助を受ける基準を満たす国々に対し、資金援助申請を受け付ける旨の呼びかけを行う。こうした呼びかけは、2002年4月の第2回理事会で行うことが認められた「ラウンド1」(5.65億ドルで55の案件につき最初の2年間までの取組を支援)以来、これまでに合計5回行われている(注6)。

これまでの5回にわたるラウンドでは、5.65億ドル～10.39億ドルの理事会承認(いずれも当初2年分の供与見込額)が得られ、これに不服審査パネル[後述]を通じて承認された案件、2年を経過したプログラムのフェーズ2[後述]の見込額を加えると、先に述べたように2006年4月までの基金理事会承認ベースで、世界131か国における400近い案件に対して総額約50億ドルの資金援助が行われている(注7)。

申請を行うことができる国の要件 (eligibility criteria) は、所得水準とその他の要件により定められ、これまでのラウンドでは、世界銀行の分類による「低所得国」(Low income countries)は無条件で、また、「下位中所得国」(Lower middle income countries)は貧困層又はハイリスク者を対象としたプログラムに限ってその国自身が一定割合の自己資金

(注4) 世界基金の財政政策基本文書は、次のURLを参照。

http://www.theglobalfund.org/pdf/comprehensive_funding_policy.pdf

(注5) 本稿では、本文中の記述を補うため随所に世界基金のウェブサイトから得られるURLを注記した。世界基金の全体としてのホームページ[英語]は、次のとおり。

<http://www.theglobalfund.org/en/>

(注6) これまでのラウンドの概況は、次のURLを参照(<http://www.theglobalfund.org/en/apply/current/>)。

「ラウンド5」の資金供与が最初に承認された2005年9月の第11回理事会時点では、資金不足によりTRPが推奨した全案件の承認ができなかったが、その後集まった資金により、今日までに全案件への資金供与が承認されている。さらに、本稿の提出直前の2006年4月28日、同日まで開催されていた第13回基金理事会により「ラウンド6」の呼びかけを行うことが決定された。

(注7) ここでの案件数は、後述する「フェーズ1」と「フェーズ2」をそれぞれ別個に計上したものの、援助案件の数や、理事会承認額の総計は、「フェーズ2」の承認が毎月行われることなどと連動して、毎月更新されていく。

表 1

拠出者	拠出済額 (累積)	誓約額 (累積)
政府など		
米国	1,496	2,540
EC (欧州委員会)	521	630
フランス	486	1,121
日本	477	846
イタリア	433	756
英国	268	616
ドイツ	241	396
カナダ	210	426
オランダ	162	271
スウェーデン	131	256
ノルウェー	77	118
デンマーク	68	113
スペイン	65	203
アイルランド	50	82
ベルギー	36	60
オーストラリア	29	54
ロシア	23	40
スイス	16	26
ルクセンブルグ	10	12
その他	46	98
政府など 合計	4,845	8,664
民間・個人	156	154
総合計	5,001	8,818

(単位: 百万ドル)

- (※1) 「政府など」の内訳では、この表では1,000万ドル以上の拠出済み国の国名のみをあげている。
- (※2) 上位の拠出国はいわゆるG7の各国であり、世界基金の設立とG8との密接な関係を反映したものとなっている。ロシアは世界基金に拠出を行うとともに基金から資金援助も受けている。欧州連合加盟国は、それぞれの国からの拠出に加え、欧州委員会(European Commission)を通じた拠出にも参画している。
- (※3) 民間・個人の1億5,600万ドルのうち、1億5,000万ドルは、ビル・アンド・メリング・ゲイツ財団の寄付である。また、コフィ・アナン国連事務総長は、個人として10万ドルを寄付している。日本のNGOからの寄付については、第8章を参照。

を確保することを条件に申請が可能。さらに、「上位中所得国」(Upper middle income countries)は、3疾患のいずれかの有病率が著しく高い場合に限りて申請が可能^(注8)。また、複数の国にまたがる案件では対象国の過半数が申請要件を満たした場合に申請が可能とされている^(注9)。

次のラウンドを呼びかける時期がいつになるかは、世界基金関係者にとって常に最大の関心事の一つである。基金理事会には後述するように、資金を提供する側と受ける側それぞれ10名ずつの投票権をもつ理事があり、それぞれの立場を反映して、次期ラウンドの呼びかけについて理事会決定を行う過程では、多大な調整努力が払われるのが常である。

世界基金が、必要な大量の資金を集めていくうえで、それぞれのドナーによる散発的な拠出や誓約を待つのみ(ad hoc system)では、今後の基金の展望を見通すことは難しく、基金の安定的運営の面でも一定の限界がある。このため、拠出の任意性は確認したうえで、開発銀行における増資交渉の仕組みなども念頭におきつつ、定期的にドナーが集まり目標額を設定して世界基金の増資を図っていくという仕組み(voluntary replenishment mechanism)を確立・定着させることに向けた取組も進められている。2006~2007年の資金需要充足を図るため2005年には3回の「リプレニッシュメント会合」が開催され、「ラウンド5」において不足していた資金の充足に結びついた((注6)参照)。リプレニッシュメント会合の議長はコフィ・アナン国連事務総長が、副議長はスウェーデンのスヴェン・サンドストロム氏が務めた。各ドナーにとっては基金への追加拠出の前提として、基金が支援する世界各地の事業が全体として効果をあげているかどうかを確認することが重要である。このため、各リプレニッシュメント会合は、「成果に基づく資金提供」を旨とする世界基金という仕組みないしモデル自体がうまく機能し、実際に成果を上げてきているかどうかの検証の場ともなってきた。世界基金の成し遂げてきた成果の測定については、章を改めて後述する。

さて、こうして確保された資金により援助を受ける事業(ないし「プログラム」又は「案件」^(注10))は、概ね次のような過程を経て選定され、理事会の承認を受ける。

世界基金による申請受付の公示(Call for a new round of grant proposals)→各国の「国別調整メカニズム」(CCM)か

(注8) アジアでは、たとえば「低所得国」の例として、ベトナム、インドなど。「下位中所得国」の例として、タイ、インドネシア、中国など。ロシアもこの分類に含まれる。第5ラウンドの場合、「上位中所得国」で申請可能な条件を満たしたのは、ボツワナ(3疾患すべて)とガボン(マラリア)のみ。

(注9) 「ラウンド1」~「ラウンド5」では7つの地域(複数国の連合体)が世界基金の資金を受けてプログラムを実施している(表2の注を参照)。

らの申請 (CCM submission of proposals)→基金事務局により申請要件を満たしているかどうかのチェック (Secretariat screening)→「技術審査パネル」(TRP) による個々の申請案件の採択可否の審査と理事会への推奨 (TRP review)→理事会による承認 (Board approval)。

CCM は、世界基金の資金を受けて各国で行われる活動について、国における主体性と、多様な関係者の参画による意思決定を体現していくための核となる仕組みである。世界基金の理事会が基金全体の運営における公・民パートナーシップの象徴であるように、CCM は国レベルでの公・民パートナーシップの象徴的存在とも言える。CCM のメンバー構成は、各国の実情や慣習を踏まえてそれぞれの国が決めるものだが、世界基金理事会が定めた CCM の運営ガイドライン^(注11)では、幅広い関係者の均衡ある参画を強く推奨しており、一般に、その国における政府、NGO、地域組織、3 疾患感染者コミュニティ、民間セクター、宗教組織、開発援助機関などの関係者が構成員となる。

機能面では、CCM は世界基金に対し資金援助の申請を行う主体であるとともに^(注12)、世界基金の資金を受けて事業を実施する「資金受入責任機関」(PR) を選定し、事業開始後には PR による事業実施状況を評価・監視する主体でもある。

CCM の運営ガイドラインは、理事会での熱のこもった議論を経て、2004 年 11 月にタンザニアのアルーシャで開催された第 9 回理事会で改定され、CCM に参加する非政府関係者を代表する者は (政府ではなく) 非政府関係者自らの手により選出されなければならないこと、CCM には 3 疾患のいずれかを有する者の代表が必ず含まなければならないこと、PR 選定などの重要事項決定に当たっては議事録を備えなくてはならないことなどが 2005 年 6 月以降、強制力をもって施行されている。CCM がこれらの要件を満たさない場合、「ラウンド 5」以降の新規申請ができないほか、フェーズ 2 更新もできないこととされた。

前述のように、申請案件に対する資金供与の理事会承認

(注 10) 世界基金の資金を受ける事業については、基金内部でも“grant”, “component”, “project”, “program” などと呼ばれ、厳密には意味やニュアンスの違いがある。概して、“program” という語には、その国の保健や社会開発全体と結び付いた視点をもってシステムティックに運営される事業という含意があり、本稿では、適宜、「事業」、「プログラム」又は「案件」という語を用いた。

(注 11) 次の URL を参照 (http://www.theglobalfund.org/pdf/5_pp_guidelines_ccm_4_en.pdf)。

(注 12) 世界基金は、例外的に、1) 政府が機能していない国、2) 紛争、災害、複雑な緊急事態に陥っている国、3) 政府が市民層や NGO を抑圧しているような国においては、条件付きで、CCM を通さず直接世界基金事務局に申請書を提出することを認めている [Non-CCM Proposals]。また、地域単位のプログラムでは、そのプログラムの全参加国の CCM の了承下に申請する場合と、小規模島嶼国の連合体が合同で地域 (regional) の調整メカニズムを結成して申請する場合とがある。

は、まずは各プログラムの当初の 2 年間の資金需要についてのみ与えられる。理事会には TRP の報告 (推奨) として、申請要件を満たしたすべての申請ごとに、ア)「承認」、イ)「条件付き承認」(申請内容を一部変更して承認)、ウ)「再申請勧奨」(今回申請は承認できないが内容を大幅に改善したうえで次回ラウンドに再申請するよう勧奨)、エ)「却下」に分類し、ア) 及びイ) については 2 年間の資金需要額 (TRP の精査を経たもの) が併せて承認のため理事会に提示される。イ) の場合には、事後に申請内容の一部につき TRP による確認がなされることを条件として理事会承認がなされることがあり、そのような案件では、確認が必要とされた事項について申請者 (CCM) がさらに説明や対応を行い TRP がこれを了承する必要がある (TRP clarification)。また、ウ) やエ) の推奨を受けて、理事会が 2 回のラウンドにわたって同一の申請を却下 (資金援助をしないと決定) した場合には、申請者は不服審査請求 (internal appeal) を起こすことができ、不服審査パネル (appeal panel) で、TRP が申請内容について重大かつ明白な過誤を侵していないかどうかを検証され、その報告 (推奨) が理事会に諮られる。

なお、多数の申請案件を集中的に取り扱うため、TRP による審査は、26 名の TRP 委員が 2 週間程度の期間、ジュネーブに作業室を借り切って行われる。理事会メンバーや事務局職員と同様、TRP のメンバーには厳正な利益相反の規定が適用される。

申請案件が理事会承認を受けると、上記の TRP clarification が課せられるか否かを問わず、直ちに、その案件に対する PR の選定及び世界基金と PR との間の資金援助契約の締結に向けた手続きが始まる。迅速さを旨とする世界基金のビジネス・モデルに鑑み、理事会承認から資金援助契約締結までの期間は 6 か月未満が目標とされ、12 か月を経過しても資金援助契約締結に至らなかった案件は、理事会承認がなかったものと見なされる^(注13)。

PR は、世界基金と資金援助契約を交わし、資金管理と事業遂行について、世界基金の目的を達成するための信託を受けて法的責任 (受託者責任 ; fiduciary duty) を負う主体である。保健省や国家エイズ委員会など政府機関が PR となることが多いものの、NGO や宗教組織が担う場合もある。また、一国に複数の PR が置かれ、政府機関と NGO がそれぞれ PR となっている場合も多い。

PR よりもいっそう現場に近い主体が日々の事業実施に当たるともあり、そうした場合には、PR を通じて世界

(注 13) この規定は 2004 年 6 月の第 8 回理事会で、「第 3 ラウンド」以降に適用されるものとして導入された。理事会の特別の承認があった場合には、例外的に 3 か月まで (すなわち合計 15 か月まで) の延長が可能。

基金の資金を受けて事業を実施するサブ・レシピエント (Sub-recipient : SR) が置かれる。たとえば、中国では世界基金の資金を受けてエイズ、結核、マラリアについて複数のプログラムが展開しており、いずれも PR は中国疾病管理予防センター (国家機関) であるが、1,000 を超える SR が事業の具体的実施を担っている。

PR の選定に当たっては、まず、CCM が PR を指名する (上記のように、プログラムごとに複数の PR が指名されることもある)。これに続き、世界基金との業務委託契約に基づいて LFA が、指名を受けた PR に世界基金との間の契約事項を履行できるだけの財務や事業運営管理の能力があるかどうかを評価する (PR Assessments by LFA)^(注14)。これらの実務能力があると判断された PR は、基金事務局との間で資金援助契約の締結交渉に入り、当初の2年間を中心とする予算案 (Budget) や事業計画 (Work Plan) を併せて提出して LFA と基金事務局による精査を受ける。

世界基金との PR との資金援助契約書には、附帯文書 (Annex) の一部として、プログラムの進捗を測るための指標と、それぞれの指標につき四半期 (3 か月) ごとに達成すべき成果目標値を掲載した表 (アタッチメント) が含まれている。資金援助契約締結後、世界基金から PR への資金の送金 (disbursement) は、これらの目標値と実際の事業の進捗状況とを照合させながら PR が提出する送金リクエスト (disbursement request) に基づいてなされるため、このアタッチメントの作成にも PR 側、基金側の双方で細心の注意が払われる。

事業進捗モニタリングの能力が不十分と見なされた場合には、モニタリング/評価 (Monitoring and Evaluation : M & E) の専門家を PR がコンサルタントして雇用することが求められることもある。こうした場合なども含め、資金援助契約締結までには間に合わないが、期限を決めて取り行うべき事項を附帯条件 (Conditions Precedent) として銘記した上で資金援助契約締結に至る場合もある。

事務局職員として、PR とのこうした協議・調整に責任を持つのが、各国援助事業部門 (Country Operations Team) の案件マネージャー (Fund Portfolio Manager : FPM) たちである。一人の FPM が数か国から、多い場合には10か国近くを受け持つ場合もある。基金の「目」となり「耳」となって各国で活躍する LFA の担当者と連携を取りながら、FPM たちは案件管理の適切さはもちろん、迅速さをも競い合うこととなる。基金事務局については後述する。

世界基金の資金援助を受ける国、プログラム、援助額に

ついては、世界基金のウェブサイトから直近の情報が入手できる^(注15)。

資金援助を受ける 131 か国は、表 2 のとおりである。

世界基金の資金の用途を 2005 年 12 月時点で分野別に見ると、エイズが 56%、結核が 13%、マラリアが 31% となっている。また、地域別では、サハラ以南アフリカが 61%、北アフリカ・中近東・南アジアが 5%、東南アジア・東アジア・オセアニアが 18%、東ヨーロッパ・中央アジアが 7%、中南米・カリブが 9% となっている。支出項目別では、薬剤及び物品が 49%、人材養成・人件費が 20%、施設・設備が 13%、モニタリング及び評価が 6%、管理費が 7%、その他の経費が 6% となっている。

資金契約の締結後は、世界基金のビジネス・モデルに組み込まれた「成果に基づく資金提供」の仕組みを通じて、プログラムの進捗と連動させつつ資金が送金 (disburse) される。世界基金の資金は、基金の管財人 (Trustee) である世界銀行に預託されており、実際のキャッシュの移転は、一件の送金ごとに基金事務局からの要請を受けて世界銀行が行う。

4. 世界基金のガバナンス (Governance mechanisms of the Global Fund)

世界基金はスイス国の法律に基づく非営利法人であると同時に、スイス国との協定 (Headquarters Agreement) に基づき国際機関としての法人格を与えられ、政府間協定による国際機関と同様の外交上の特権及び免除がスイス国内で適用されている。

世界基金のガバナンスの仕組みは、前述の By-Laws に規定され、組織運営は「基本枠組文書」に示された考え方に沿ってなされている [(注3) 参照]。世界基金の最高意思決定機関である理事会 (Board) は、基金運営の基本方針 (policies and strategies) の設定、財政に係わる意思決定 (funding decisions)、事務局長 (Executive Director) と TRP メンバーの任命、事務局と TRP の活動方針や予算の承認などを行う。理事会運営は、理事会運営規則 (Board Operating Procedures) に則して行われる。

理事会の構成は、現在、20名の投票権を有する理事と4名の投票権を持たない理事から構成されている。投票権を有する理事は、現在、ドナー側の代表10名と、レシピエント側の代表10名となっている (表3)。現在、第3代の理事会議長をバルバドスのキャロル・ジェイコブス国家 HIV/AIDS 委員会委員長 (中南米・カリブ諸国代表理事) が務

(注15) 「(注5)」に記したウェブサイトの最初の画面で、左端のバーの下方にある「Progress Reports」の欄から必要な情報をダウンロードできる。また、国ごとの情報は、その上にある「or Choose a Country」のチェック・ボックスで国の名前を選ぶと、その国におけるプログラムの情報が入手できる。

(注14) LFAとして選定されている機関は、Price Waterhouse Coopers, KPMGなど。国ごとのLFAの選定状況は、次のURLを参照 (http://www.theglobalfund.org/en/files/lfa_selections_12.xls)。

表 2

東南アジア, 東アジア, オセアニア諸国 (22 か国) (※1)

カンボジア, 中華人民共和国, 東チモール, インドネシア, ラオス, モンゴル, ミャンマー, パプアニューギニア, フィリピン, タイ, ベトナム, クック諸島, ミクロネシア, フィジー, キリバツ, ニウエ, パラオ, サモア, ソロモン諸島, トンガ, ツバル, バヌアツ

南アジア (8 か国)

アフガニスタン, バングラデシュ, ブータン, インド, イラン, ネパール, パキスタン, スリランカ

北アフリカ, 中近東諸国 (12 か国)

アルジェリア, チャド, ジブチ, エジプト, ヨルダン, マリ, モーリタニア, モロッコ, ニジェール, ソマリア, スーダン, イエメン

サハラ以南アフリカ (38 か国) (※2)

ブルンジ, コモロ, エリトリア, エチオピア, ケニア, マダガスカル, ルワンダ, タンザニア, ウガンダ, アンゴラ, ボツワナ, レソト, マラウイ, モザンビーク, ナミビア, 南アフリカ, スワジランド, ザンビア, ジンバブエ, ベナン, ブルキナファソ, カメルーン, 中央アフリカ共和国, コンゴ民主共和国, コンゴ共和国, コートジボワール, 赤道ギニア, ガボン, ガンビア, ガーナ, ギニア, ギニアビサウ, リベリア, ナイジェリア, サントメ・プリンシペ, セネガル, シエラレオネ, トーゴ

東ヨーロッパ, 中央アジア諸国 (20 か国)

アルバニア, アルメニア, アゼルバイジャン, ベラルーシ, ボスニア・ヘルツェゴビナ, ブルガリア, クロアチア, エストニア, グルジア, カザフスタン, キルギス, マケドニア, モルドバ, ルーマニア, ロシア, セルビア・モンテネグロ, タジキスタン, トルコ, ウクライナ, ウズベキスタン

中南米, カリブ諸国 (31 か国) (※3)

アルゼンチン, ベリーズ, ボリビア, ブラジル, チリ, コロンビア, コスタリカ, キューバ, ドミニカ共和国, エクアドル, エルサルバドル, グアテマラ, ガイアナ, ハイチ, ホンジュラス, ジャマイカ, ニカラグア, パナマ, パラグアイ, ペルー, スリナム, ベネズエラ, アンチグア・バービューダ, バハマ, バルバドス, ドミニカ国, グレナダ, セントキッツ・ネービス, セントルシア, セントビンセント・グレナディーン, トリニダード・トバゴ

なお, これらの国々のうち一部は, 地域プログラムとしてのみ援助を受けている。現在, 以下の地域プログラムが世界基金の資金を受けている。

(※1) 西太平洋諸国 11 か国による地域プログラム《エイズ, 結核, マラリア》。

(※2) 南部アフリカ 3 か国による地域プログラム《マラリア》。

(※3) 中南米, カリブ諸国における以下の 5 つの地域プログラム [アンデス共同体《マラリア》, カリブ共同体《エイズ》, カリブ地域の HIV/AIDS と共に生きる人のネットワーク (CRN+)《エイズ》, メソ・アメリカ《エイズ》, 東カリブ海諸国機構 (OECS)《エイズ》]

めている。初代議長はウガンダのクリスパス・キヨンガ無任所大臣(当時), 第 2 代議長は米国のトミー・トンプソン厚生長官(当時)が務めた。

理事会運営規則上, 各理事は 1 名の理事代理 (Alternate Member) と 1 名の連絡担当者 (communication focal point) を指名するとともに総勢 10 名までの代表団を編成して理事会に出席することができる。この代表団規定により, 複数国にまたがる議席において各国の代表権が確保されるとともに, 先進国・途上国の NGO 及び 3 疾患感染者コミュニティーズを代表する理事は, 地域, ジェンダー, 3 感染症のバランスに配慮した代表団編成が可能となっている。理

事会が案件について決定を下すには, ドナー側, レシピエント側のいずれにおいても過半数の賛成を得る必要がある。3 疾患感染者コミュニティーズの代表は, 世界基金発足時には投票権を持たない理事だったが, 2004 年 6 月の第 8 回理事会でレシピエント側の投票権を賦与された。

日本は単独でドナー側の理事席を有しており, 初代理事会副議長を務めた初代理事の森元誠二氏, 第 2 代の角茂樹氏に続き, 現在, 辻優氏(外務省国際社会協力部参事官)が務めている。一国でドナー席を有しているのは, 米国, イタリア, 日本のみである。

最近の何回かの理事会会合には先進国 NGO の代表団の

表 3

投票権を持つ理事会メンバー		投票権を持たない 理事会メンバー
ドナー側	レシピエント側	
Canada/Germany/Switzerland	Communities (Living with the Diseases)	UNAIDS
European Commission/Austria/Belgium	Developed Country NGO	WHO
France/Luxemburg/Spain	Developing Country NGO	World Bank
Italy	Eastern Europe	Board Designated non voting Swiss Member
Japan	Eastern Mediterranean Region	
Point Seven (Sweden/Denmark/Ireland/Netherlands/Norway)	Eastern and Southern Africa	
Private Foundations	Latin America and Caribbean	
Private Sector	South East Asia	
United Kingdom/Australia	West and Central Africa	
USA	Western Pacific Region	

一員として日本のNPO法人アフリカ日本協議会の稲場雅紀氏が参加しており、日本からの参画の幅が広がってきている。

世界基金理事会はこのように公・民のパートナーシップを体現したような、立場を異にする多彩なメンバーから構成される他に類を見ない合議体で、その運営が容易でないことは想像に難くない。筆者自身、2004年から2005年にかけてのいくつかの理事会に実際に参画したが、議長、副議長を始めとする理事会メンバー、事務局、TRP、その他理事会に列席した関係者の熱意と行動力は、真に感動を誘うものであった。本稿執筆時点では、2006年4月27～28日開催の第13回理事会がちょうど終了したところで、「ラウンド6」の呼びかけを行うことが決定されたのは前述のとおりである^(注16)。

年2～3回の理事会(本会議)に加え、理事会の4つの委員会[倫理委員会(Ethics Committee: EC)、財務・監査委員会(Finance and Audit Committee: FAC)、政策・戦略委員会(Policy and Strategy Committee: PSC)、事業委員会(Portfolio Committee: PC)]も、電話会議も含め、相当な頻度で開催されている。さらに、電子メールによる通信を通じて理事会の意思決定を行うこともある(たとえば、後述のフェーズ2の承認について、理事会メンバーは、文字

通り毎月、電子メールを通じて意思決定を求められる。このように、どのメンバーにとっても、多忙な本業のうえに世界基金理事としての務めを果たしていくことは相当な激務である)。

理事会に加え、世界基金のガバナンスの仕組みには、パートナーシップ・フォーラムという他の組織には見られないユニークな制度が設けられている。同フォーラムは、公・民を問わず、また、先進国・途上国を問わず、3疾患の予防、治療、制圧などに携わる幅広い関係者が世界基金の施策・戦略について意見を述べる場として、2年ごとに開催されるものである。

By-Lawsでは、同フォーラムの機能として、次の4事項が列挙されている。ア)理事会の報告に基づき基金の取組の進捗を点検し基金の基本方針に係わる意見を述べること、イ)基金に対する理解を深めたり、さらに幅広い参画を求めたり、資金を集めたり、議論を深めたりするための確かな場の提供、ウ)基金の目的を達成するために高いレベルでコミットメント、連携、熱意を獲得すること、エ)世界基金に関心を持ちながら他の場では正式に声をあげることができない多様な人々とのコミュニケーションを確保すること。

第1回のパートナーシップ・フォーラムは、2004年7月、バンコクで世界エイズ会議に先立ち開催された。2日間の会合には世界基金に関心を持つ約400人が幅広いバックグラウンドから参加し、参加者たちが創意を凝らしながらいわば手作りで分科会を運営し、最終的には全体会議で基

(注16) これまでの理事会の記録や配布文書は膨大な数にのぼるが、主なものは次のURLからダウンロードできる(<http://www.theglobalfund.org/en/about/board/>)。このURLからは、現在の理事会メンバーのプロフィールなどの情報にもアクセスできる。

金理事会への推奨事項を文書にまとめ上げた。筆者自身も参加したが、特に市民団体・NGOのリーダーたちの熱気が感じられる会合であった。また、フォーラム会合に先立ち、「パートナーシップ・E-フォーラム」というインターネット上のスレッドが設けられ、物理的に会合に参加できなかった者を含め約750名がこの仕組みを通じて意見を寄せるなど、インターネットを経由して議論に参画した。

第1回パートナーシップ・フォーラムから基金理事会への推奨は、「ラウンド5」の呼びかけの早期実施と、CCMの運営指針の改定（CCM運営の透明性を確保しつつ幅広い関係者の実質的な参画を担保する趣旨の改定[前述]）をその主旨としており、以後の理事会での審議にも実質的に大きな影響を与え、これらの決定に至る過程で重要な役割を果たした。

第2回パートナーシップ・フォーラムは、2006年7月に南アフリカのダーバンで開催することが決定されており、現在、この会合に向けた「パートナーシップ・E-フォーラム」もすでに設けられている^(注17)。

5. 成果の測定と評価 (Performance-Based Funding)

前述のように世界基金は、成果と資金提供とが連動する仕組み (Performance-Based Funding) の樹立という大きな目標に挑んでいる^(注18)。

世界基金の資金援助を受ける開発途上国ではモニタリング/評価を行うための基盤が脆弱なことも多いため、プログラムの進捗を指標により的確にとらえ、また、報告された数値の正確さを確認していくことは実務上の大きな課題となる。

事業の始動段階では、「推進組織を結成した」、「モニタリング/評価のための専門家をコンサルタントとして確保した」といった事業進行上のできごと (activity milestones) に着目することも大切だが、年単位などのタイムスパンで世界中のプログラムに幅広く適用できる進捗状況の測定尺度としては、提供されるサービスの広がりに着目することが効果的と考えられる。現在、世界基金の資金を受けたプログラムでは、サービスの広がり (“coverage”) の3つの側面 [1] サービス提供を受けた人の数 (Number of people reached), 2) サービス提供拠点の数 (Number of service points supported), 3) サービス提供のための訓練を受けたスタッフの数 (Number of people trained)] に着目して、こ

れらをどれだけ増やすことができたかを測定するよう推奨されている。

たとえばエイズ対策のプログラムでは、啓発活動 (Information, Education and Communication : IEC), コンドーム配布, 検査とカウンセリング (Voluntary Counseling and Testing : VCT), 母子感染防止対策 (Prevention of Mother-to-Child Transmission : PMTCT), 抗エイズウイルス薬による治療 (Antiretroviral Treatment : ARV), 日和見感染の治療, エイズによる孤児のケアとサポート (Orphans and Vulnerable Children : OVC), エイズ対策推進のための保健システム強化などのさまざまな活動領域 (Service Delivery Areas : SDAs) があり、それぞれに呼応して上記のサービス提供の3側面が指標化できる。

資金契約の締結に向けた交渉過程では、世界基金事務局とPRとがこのような思考的枠組みを共有し、それぞれの国における実情を反映させながら、プログラムの進捗を測るための指標と成果目標の具体的設定について協議していく。合意された内容は、資金援助契約書の一部である「アタッチメント」に明記される。

資金援助契約締結後の第1回目の送金は、通常、受入銀行口座の確認など主として資金受入の態勢を確認したうえで迅速に行われるが、第2回目以降の送金は、PRが送金要請と事業進捗報告を一体的に作成し (Disbursement Request and Progress Report), これがLFAによるチェックを経て基金事務局に提出され、予め定めた目標に沿った進捗が見られているかどうかを勘案しながら追加送金の可否や送金額が決められていく。このような送金サイクルは、初期には4半期 (3か月) ごとを標準としていたが、現在では6か月ごとが標準とされ、必要に応じて基金事務局の案件マネージャーはPRに中間的な進捗状況の報告をも求めていく。

すでに何度か述べたように、各案件は5年間までの期間にわたるものとして申請されるが、基金理事会による資金供与の承認は、まずはプログラムの最初の2年間に限定される。各プログラムは、この2年間の終わりに近づくと、それまでの進捗を総合評価され、その結果、資金供与の継続が妥当と判断された場合に限って、さらに引き続いて3年までの期間にわたる援助を受けることとなる。各プログラムの最初の2年間は「フェーズ1」、引き続く3年までの期間を「フェーズ2」、この中間的な総合評価の仕組みを「フェーズ2更新」 (Phase 2 renewal) と呼んでいる。

フェーズ2更新のプロセスは、プログラムの開始 (第1回目の送金を受けた時点を中心とする) から16か月が経過した時点で、基金事務局がCCMに資金供与の更新申請を提出するよう通告することから始まる。CCMは、この時点までのPRによる事業実施の進捗を総合評価し、2か

(注17) パートナーシップ・フォーラムに関する情報及び「E-フォーラム」へのエントリーは、次のURLから得ることができる (<http://www.theglobalfund.org/en/about/forum/2006/>)。

(注18) Performance-Based Fundingの基本的考え方に関するガイドラインは次のURLを参照。

http://www.theglobalfund.org/pdf/7_pp_guidelines_performancebasedfunding_4_en.pdf

月以内（起点から18か月目まで）に更新申請を提出する。続く2か月間では、この更新申請の内容が、LFAによる評価を経て基金事務局に回付され、事務局内での複数の担当者による重層的な評価に付される。

事務局内では、案件担当マネージャー（FPM）の評価・判断をその直接の上司であるチーム・リーダーがチェックするほか、並行して、事務局内のモニタリング/評価を横断的に担当する戦略情報・評価部門（Strategic Information and Evaluation Team：SIE）が独自に進捗状況を評価する。さらにこれと並行して、財務評価部署（Finance Advisory Team）が更新申請の内容を財務面から検討・評価する。これらの事務局スタッフの見解は、フェーズ2更新検討作業のために特別に考案されたテンプレート（Grant Score Card：GSC）に詳細に記載されていく。フェーズ2更新の案件ごとに作成されたGSCは、毎月開催される事務局内幹部会議（Phase 2 Decision Panel）での検討に付され、基金事務局による統合的な判断として、「継続」（“Go”）、「条件付き継続」（“Conditional Go”）、「継続せず」（“No Go”）の判定が継続支援の資金額とともに理事会に諮られる^{(注19)(注20)}。ここまでの事務局における作業が20か月目までの2か月間で行われるため、事務局の担当職員は多忙を極め、常に時間との戦いにさらされることとなる。

これらのフェーズ2案件についての事務局判定結果は、毎暦月の1日に、投票権を持つ全理事に対し案件ごとのGSCを付して電子メール送付される。各理事は、事務局の判定に異議のあるときはその月の10日までにその旨を返信することとなり、事務局判定への異議がドナー側又はレシピエント側のいずれかで過半数となった場合には、案件は、再判定のため事務局に差し戻される^(注21)。

こうして資金供与継続の理事会承認が20か月前半までに得られると、基金事務局では直ちにPRとの間でフェーズ2期間についての資金援助契約（an amendment to the [original] Grant Agreement）の交渉に入る。当初のフェーズ1資金援助契約は24か月経過後には無効となるので、プログラム実施に必要な資金が中断しないよう22か月を目途にフェーズ2の期間にも適用される資金援助契約とし

（注19）基金事務局が更新申請案件ごとに理事会に提出するGSCの現物を見るとイメージがつかみやすい。

http://www.theglobalfund.org/en/funds_raised/gsc/ から案件ごとのアイコンをクリックすると、GSCの現物を見ることができる。

（注20）このほか、プログラムの中核部分に変更を加えるような更新申請については、事務局からTRPに更新案件が回付され、TRPの判断が理事会の承認に付される（“Revised Go”）。

（注21）このようにフェーズ2更新は基金理事にとっても時間との戦いである。当初、このような短期間に理事会の判断まで求めることは非現実的と考えられたこともあり、フェーズ2更新の最終決定を事務局に委ねる方式が提案されたが、理事会での大激論を経て、やはり最終決定は理事会が行うべきとされ、今日の方式に至っている。

て取りまとめる。なお、天災に見舞われるなど特別な事情が存在する案件については、フェーズ2更新時期の6か月までの延期があり得ること[ただし当初の理事会承認額を超える資金の供与は不可]も理事会で決められた。

“No Go”の事務局判定がなされたものはこれまでにいくつかあるが、これらの案件は一件ごとに、理事会、基金事務局と当該国の間で、案件によってはさらにTRPも含め、複雑な経緯をたどり、最終決定に至る手続に部分的改善を図りつつ今日に至っている。最終的に“No Go”の理事会決定がなされたものもこれまでに4件ある^(注22)。

実際に案件が「継続せず」となった場合には、世界基金の資金によって現に治療を受けている患者の治療が中断されることのないよう、治療薬の提供に限定した一定範囲の資金は継続供与されるという取り決め（Continuity of Services Policy）がなされている。

以上、やや詳細に記述したが、このようにフェーズ2更新は、「成果に基づく資金援助」の実践における重要な節目であり、試金石ともなっている。

送金の都度行われるプログラムの進捗確認やフェーズ2更新の実践を通じて、世界各地で基金の資金を受けて展開されるプログラムの成果を測定する共通の基盤が確立されてくるに伴い、基金による資金援助が世界全体でどれだけの成果（results）をもたらしたかを論じることができるようになってきた。たとえば、世界基金の資金を通じて、2005年12月までに、実際に38.4万人の人々に新たに抗エイズウイルス薬による治療を提供することができ、100万人に結核の標準的治療法であるDOTSを提供することができ、770万帳のマラリア予防用の蚊帳（防虫剤加工キットを含む）を提供することができた。こうした成果は、前述のリプレニッシュメント会合でも報告され、世界基金のさらなる資金調達に結びついている。

ここまでのところは、基金のもたらした成果をサービス提供に係る指標で測定する取組であるが、今後、これらのサービスによる影響が蓄積されて、「3疾患による死亡を減少させた」、「3疾患の拡大を抑止した」、「貧困を緩和することに貢献した」といった「インパクト」のレベルでも効果を実証できるようになって初めて、世界基金設立の本来の目的の達成を語るができるようになる。これは、次なる段階の大きな挑戦である。

プログラムの成果のモニタリング/評価については、被援助国側に不合理な負担を課することなく、また何よりも国自身の計画の中で用いられるモニタリング/評価の仕組み

（注22）2005年4月末までに、セネガルのラウンド1・マラリア案件、南アフリカのNGOによるラウンド1・エイズ案件、ナイジェリアのラウンド1・エイズ案件（2件）の合計4件が“No Go”と最終決定された。

みと共通の基盤に立って成果を語れるようにしていくことが必要である。また、疾病へのインパクトは、様々なドナーの支援と被援助国の政府・市民社会による対策の総合作用の成果であり、世界基金のみの成果として区分して測定することは容易ではない。

モニタリング/評価に関し、ドナーと被援助国との共通基盤を築いていくための第一歩として、成果測定について開発援助機関が相互に整合・調和を図る取組が進められてきた。その成果の一つが、世界基金のほか WHO, UNAIDS, 米国連邦政府の諸機関、世界銀行、UNICEF など 10 機関の共同開発による「ツールキット」(Monitoring and Evaluation Toolkit)^(注23)の刊行である。

援助機関相互のモニタリング/評価に関する調整努力は、各機関によるプログラム評価の共同実施や、国の担当者の能力涵養を図るワークショップの共催などを通じてさらに追求されている。

世界基金のモニタリング/評価活動は、プログラムの進捗や CCM の機能から複数のプログラムの統合効果や社会的インパクトにいたるまで広汎かつ多様な分野に及ぶ。その適正な実施を期するため、独立した専門的観点から世界基金の活動に対し助言・監督を行うとともに必要に応じて基金理事会の要請を受けて特定の側面から基金の活動を評価する組織として、技術評価専門家グループ (Technical Evaluation Reference Group : TERG) が 2004 年に設立された^(注24)。基金理事会により指名される 9 名の正委員の 1 人は日本の喜多悦子氏 (日本赤十字九州国際看護大学学長) である。TERG は、2006 年 3 月までに 4 回の会合を重ね、フェーズ 2 更新の仕組みやこれまでのプログラムの成果の検証を始め、基金事務局のモニタリング/評価活動や機能をチェックし助言を行うとともに、基金理事会に適宜報告を行っている。

6. 世界基金の事務局 (The Secretariat of the Global Fund)

世界基金の発足時には、事務局は「暫定事務局」として設置され、設立に向けた移行期ワーキング・グループのスヴェン・サンドストローム議長がそのまま暫定事務局長を務めた。2002 年 7 月には、世界の数百人の候補者の中から、英国のリチャード・フィーチャム初代事務局長が選任され、今日まで世界基金の事務局を率いている。

事務局はジュネーブにあり、設立以来 2 回の事務所移転

(注 23) 2004 年 6 月に初版、2006 年 1 月に第 2 版が刊行された。次の URL からダウンロード可能。

http://www.theglobalfund.org/en/about/policies_guidelines/default.asp

(注 24) TERG の概要は、次の URL を参照 (<http://www.theglobalfund.org/en/about/terg/>)。

を経て、現在は、ジュネーブ市内北部に位置する空港に隣接した Vernier 地区の Blandonnet という一画に事務所を構えている。

事務局職員数は 2005 年の理事会承認予算ベースで約 200 名^(注25)、現任スタッフの出身国は 40 以上国以上に及ぶ。事務局の構成は、概略、事務局長オフィス (Executive Director's Office)、各国援助事業部門 (Country Operations Team)、戦略情報・評価部門 (Strategic Information and Evaluation Team : SIE)、渉外部門 (External Relations Team)、総務部門 (Business Services and Finance Team) からなっている^(注26)。2005 年に新設された基金事務局のナンバー 2 である事務局次長職には、同年 6 月に豪州のヘレン・エヴァンス氏が就任し、事務局次長と組織戦略・政策部長を兼任している。

事務局職員の過半数を擁する各国援助事業部門 (Country Operations Team) は、援助案件担当部署 (Country Portfolio Clusters)、援助案件に係るパートナーシップ部署 (Operational Partnership and Country Support Team : OPCS)、援助案件に係る基盤支援部署 (Portfolio Services and Projects Team : PSP) の 3 つの部署からなり、援助案件担当部署はさらに 8 つの地域別クラスターに分かれている^(注27)。2004 年 4 月に組織改編されてほぼ今日の形となった。筆者は、この組織再編直後から 2005 年 6 月まで基盤支援部署 (PSP) の責任者として在職し、既に述べたフェーズ 2 更新の仕組みの事務局内手続の企画・導入などを担当し、苦労も多かったが貴重な体験をさせていただいた。各国援助事業部門の統括責任者 (Chief of Operations) は、筆者の直接の上司でもあった米国のブラッド・ハバート氏が 2005 年末に退職して以来、2006 年 4 月現在まで不在となっており、事務局次長のエヴァンス氏がこの職をも併任している。

日本人職員としては、現在、澤西三貴子氏 (東南アジア・

(注 25) 2 年契約の fixed-term staff 150 名、11 か月未満の契約の short-term staff 49 名。実際には、常時、かなり大きな規模でスタッフの退職と新規採用が繰り返されているため、スタッフ数は予算ベースまでなかなか到達しない。

(注 26) 世界基金事務局幹部のプロフィールは、次の URL を参照。
http://www.theglobalfund.org/en/contact/secretariat_contacts/default.asp#operations

(注 27) 8 つの Country Portfolio Clusters はそれぞれ Team Leader に率いられ、数名ずつの案件担当マネージャー (Fund Portfolio Managers : FPMs) を擁している。各 FPM は、世界基金が資金援助を行う個々のプログラムに対する日々の管理・調整の主担当者で、いわば「世界基金の成果 (プロダクト) の生産責任者」である。

OPCS は、他の開発援助機関との連携・調整や後述する「早期警戒・対応システム」(EARS) の運用を担当、PSP は、財務、資材買付、フェーズ 2 更新、LFA との調整などプログラム案件を管理していくうえでの特定の側面について横断的・専門的な立場から FPM の支援に当たっている。

東アジア・オセアニア諸国担当 FPM), 小松隆一氏 (SIE チーム・戦略情報官: Strategic Information Officer) の両人が活躍している。

世界基金の資金のうち、事務局経費を含む管理運営経費については、毎年の最終理事会で翌年の予算案が承認されることになっている。会計年度は暦年である。その予算規模は、2005年の決算見込ベースで約6,300万ドルだが、資金援助の案件数や援助額の量的拡大に伴って一定程度の増加は避け難く、2006年予算は理事会承認予算ベースで約8,300万ドルとなっている。この内訳として、LFAへの委託費が約2,200万ドル(27%)、事務局人件費が約3,300万ドル(39%)などとなっている。管理運営費全体として、世界基金が毎年扱う資金総額に比して3%程度の水準であり、予算面にも「資金移転コスト最小化」、「スリムな事務局」という原則が反映されている。

なお、現在までのところ、世界基金の設立に際して基金とWHOとの間で交わされた委託契約(Administrative Services Agreement)に基づき、基金事務局の日常管理業務の多くはWHOにアウトソーシングされている。たとえば世界基金の職員の身分自体がWHOの職員としての身分を借り受ける形になっており、給与の支払、出張旅費の支払などもWHOから行われている。この措置により、基金の職員は海外出張時の入国に際するビザ免除や国連職務用旅券(レセパセ)の支給などを受けているが、WHOに依存することに伴う不具合も指摘されている。このため、ビザなどに関する協定を基金が独自に各国と結ぶなどしてWHOとのこの面での委託関係を解消し、管理業務のアウトソーシング先を他に求めることなどを含め、代替方策の可能性についても検討が行われている。

事務局長は、2005年以降、理事会により毎年その職務遂行状況の評価を受けることとされ、その評価法は指標による評価(Key Performance Indicators: KPIs)と能力モデル評価(Competency Model)を併用して行われている^(注28)。2005年には14のKPIが定められており、たとえば、「案件の理事会承認から初回送金までの平均期間」という、事務局における仕事の迅速さを反映するKPIでは、「6か月未満」という目標値が定められていた。事務局長がこうしたKPIの目標を達成していくには、各国援助事業部門の統括責任者、ひいては個々のFPMが日常の職務遂行に当たり迅速な実務遂行を常に心がけている必要がある。事務局内各部門の責任者による管下職員の職務遂行状況評価(performance appraisal)は、これまでも相当の労力を払っ

て全職員に対し毎年行われてきているが、こうした個々の職員の職務評価と、理事会による事務局長の職務評価とを関連させるための調整も事務局内で進められている。

このように、基金事務局職員には、幹部職員から若いスタッフにいたるまで、少ないスタッフ数、膨張していく業務量、時間との戦い、職務遂行状況評価のプレッシャーと、すべからず相当な重圧がかかっている。FPMなどは毎月のように1~2週間の出張をしつつ、並行して自分の所管する全案件の進捗に常に配慮していなくてはならない。職場のIT環境はよく整っており、自宅や出張先から職場のメールにアクセスできることや、24時間のITサポート体制が敷かれていることとも相まって、昼間の会議や電話でのやり取りに加え、夜間・週末も含めた電子メールのやり取りが絶え間なく交わされている。

職員が採用されてから退職するまでの期間(turnover)はかなり短く、こうした重圧の多い職務環境とも無関係ではないと考えられ、基金理事会でもしばしば職員のバーン・アウトが懸念を込めて論じられたりもしている。

同時に、どの職員も、「自分の働きが世界の人々の命を救っている」、「新しい開発援助のモデルを切り拓いている」という使命感・充足感に満ちていることも確かである。世界基金を退職していくスタッフも、その多くは「栄転」と呼べるような転職であり、一方、基金事務局内で能力が認められてより高位のポストに昇進する者も何人か出始めている。スタッフ間で職務にかかわりなく相互に支援し合う組織的取組も進められるなど、事務局内の職務環境を自ら改善していこうという動きも活性化してきた。筆者自身、本稿の執筆を含め、世界基金事務局に在職した日々を振り返ると、いつもさわやかな感覚がよみがえってくる。いかに多忙であっても、例外なく熱意・見識・能力にあふれた同僚たちと力を合わせて課題に取り組んでいく喜びを折に触れて感じられることは、基金事務局職員の誇りでもあり、基金の運営を支える原動力となっているものと思われる。

なお、2006年3月、フィーチャム事務局長は、4年間の現在の任期が7月で終わりを迎えるに当たり、次期の任期をフルに務めることは考えないというメッセージを理事会メンバーや事務局職員など関係者に送付した。これを受け、2006年4月の理事会でも、次期事務局長の選任に関する議論に相当の時間が費やされた。フィーチャム現事務局長の任期は2007年3月末まで延長され、並行して新たな事務局長の選任が進められる。新たな事務局長の就任準備が整った時点で現事務局長は退任を許される。こうして、世界基金は、近く、次なる事務局長の時代を迎えることになる。

(注28) 2004年11月の第9回理事会で議論された。評価の仕組みの解説は、次のURLを参照。

http://www.theglobalfund.org/en/files/boardmeeting9/gfb915_annex1.pdf

7. 世界基金における新たな課題 (Challenges of the Global Fund)

これまで世界基金のさまざまな側面を概説してきたが、どの側面をとっても、基金設立に向けた検討の中で考案された概念をいかに実践に移していくかについて挑戦と模索が行われ、基金が今日の姿にいたっている。

2005年は、フェーズ2更新が開始された年で、フィッチャム事務局長の比喻を借りれば基金が小児期から思春期へと移行した年であった。2006年以降は、基金がさらに成熟を迎える時期へと移り、新たな諸課題に一層果敢に取り組んでいくことが求められている。本章では、いくつかの実務的課題について概観してみたい。

(1) 早期警戒・対応システム (EARS) の確立

フェーズ2更新では、開始後おおむね20か月までのプログラムの進捗状況に系統的評価が加えられ一定程度以上の成果が見られない場合、3年目以降の資金援助が実際になされなくなる。このこと自体は、世界基金の「成果に基づく資金援助」の概念を実地に運用した結果にすぎず、そのプログラムの関係者を罰するような意味合いはないので、その国は事業内容の改善を図り次期以降のラウンドに改めて申請を行うこともできる。しかし、進捗が思わしくないプログラムでも“**No Go**”とされるなどフェーズ2更新に際して問題が顕在化するまで待つことなく、より早い段階で実施上の問題点を明らかにし、必要な改善措置をとっていく方がはるかに望ましく、各国の受益者のためにもなる。世界基金は事業の実施には直接関与しないこととされているが、プログラムの進捗状況についての情報は随時把握できる立場にあり、基金の日常業務に織り込まれた仕組みとして、進展が遅かったり問題に直面しているプログラムに対し早期に警戒信号を発し、その国の事業実施当事者や技術援助機関などに改善措置を取るよう促していくシステムが求められている。

こうした要請に応じていくための事務局体制の確保は、早い時期から概念的には考察されていたが、フェーズ2更新の実運用上のルールも未整備でこれに専任できるスタッフも不在だった時期には、このニーズを先取りして基金の体制を整えるまでは至らなかった。2005年になりフェーズ2更新が稼働し始めると、この面における体制整備の前提条件(専従する組織、業務を支援するツール、事業実施国や協力機関の側での理解)が徐々に整えられ、「早期警戒・対応システム」(Early Alert and Response System : EARS)が立ち上げられた。

2006年においては事務局長の職務評価 KPI の一つとして、EARSにより警戒信号が出されたプログラムがフェー

ズ2更新までの間に適切な運営を回復していく度合いを評価していくこととされた。今後、このシステムが所期の効果をあげていくことが期待される。

(2) 開発援助機関相互の円滑な連携と調整 (Harmonization Efforts)

世界基金についても他の開発援助機関についても、それぞれの機関の組織的使命や原則に沿った運営がなされるべきであることは言うまでもないが、一方で、援助機関相互の連携・調整を強化することにより、相乗効果をあげることができるよう努めていくことが望まれる。

また、援助機関ごとに異なる援助の前提条件や報告・監査等の要請にプログラムを合致させていくことに膨大な手間が費やされ、ただでさえ豊富ではない被援助国の人材の時間と労力が消費されていることに対し、近年、被援助国からの問題提起のみならず、ドナー間でも問題意識が高まり、改善策が真剣に検討されてきている。

世界基金としても、これまでに、前述のモニタリング/評価の面での共通基盤確立に向けた取組を始めとして、たとえば、米国による PEPFAR、世界銀行による MAP など^(注29)との調整や連携を図ってきた。また、幅広い事業を調整しつつ一体的なプログラムとして運営する取組、たとえば Poverty Reduction Strategies (PRS)、Sector Wide Approaches (SWAps) などの取組においても世界基金の資金が柔軟に活用できるよう、世界基金側での仕組みを整えることに努力が払われてきた。

このような、いわゆるハーモナイゼーションの努力の一環として、2005年には Global Task Team on Improving AIDS Coordination (GTT) が設けられ、このチームにより、エイズ対策分野について世界基金や他の多国間援助機関が採るべき行動についての推奨事項がまとめられた。これを受けた展開の一つとして、世界基金、世界銀行、エイズに関するすべての国連機関が定期的に集う Global Implementation Support Team (GIST) が設立され、具体的成果を上げつつある。同様の取組は、結核対策分野、マラリア対策分野についても模索されている。

一方で、ハーモナイゼーションの取組への要請が高まるにつれ、基金事務局職員にはこれまでの職務に加えてさらにデータ調整や会合への参加などの業務負荷が加わることとなり、その量が無視できないものとなってきている。実務面でハーモナイゼーションの確保をいかに進め、定着させていくかは、今後の重要な課題である。

(注 29) PEPFAR : The President's Emergency Plan for AIDS Relief
MAP : Multi-Country HIV/AIDS Program for Africa

(3) 薬剤の買付・供給・管理をめぐる諸課題 (Procurement, Supply and Management of Drugs)

薬剤の買付は、これまで各国で世界基金の資金を受けたプログラムが開始されるに際し、最大の課題の一つとなってきた。抗ウイルス薬などの供給を要素とする事業に関しては、世界基金と PR との間で資金援助契約を締結するための条件の一つとして、PR が世界基金のガイドラインに合った薬剤買付/管理計画 (Procurement Plan) を策定しなければならないこととされている。

薬剤は言うまでもなく、効果と副作用を併せ持つ物資であり、その品質管理には、国を問わず規制当局による監視などを含め、細心の注意が払われなければならない。買い付ける薬剤の選定や保管・管理には高水準の専門知識や技術が必要とされるとともに、高額な抗エイズウイルス薬などを安全に管理し患者の手許にまで届けるには相応のインフラが必要である。業務を実地に進めていく際には横流しなど汚職の危険にさらされやすい分野でもある。こうしたことから、世界基金にとって、その資金の有効活用を担保するためには、適切な薬剤が確実に受益者である患者に届けられるような仕組みが機能していることを確認したうえで資金提供することが重要であり、そのことを確認する方途として PR に薬剤買付/管理計画の策定を求めることは必須の手続である。

しかし、世界基金のガイドラインに沿った薬剤買付/管理計画を作成することは多くの国の PR にとって困難を伴い、初期の案件ではその策定がなかなか進まず、「理事会承認が得られても基金と PR 間の資金援助契約が締結されない」、「薬剤買付の資金を基金から受けることができない」ということが多くのプログラムで問題となっていた。

こうした隘路を克服するため、WHO と世界基金との連携により 2004 年 12 月以降、世界基金のガイドラインに則した薬剤買付/管理計画の作成能力涵養を図るワークショップが開催され、以後、こうしたトレーニング・ワークショップが地域ごとに開催され、2006 年 4 月までに 120 か国の関係者が計画策定の基本的トレーニングを受けるにいたっている^(注30)。

さらに、世界基金では、各国における薬剤買付価格の情報をデータベース化した「薬剤買付価格レポート」(Price Reporting Mechanism : PRM) をウェブ上に設立し、薬剤買付を行うプログラム関係者を情報面から支援するとともに、世界基金の支援を受けて薬剤の買付を行った場合にはこの

(注 30) 世界基金の「物資買付/管理計画のガイドライン」及び計画策定の手引きは、次の URL を参照。

[http : //www.theglobalfund.org/pdf/guidelines/pp_guidelines_procurement_supplymanagement_en.pdf](http://www.theglobalfund.org/pdf/guidelines/pp_guidelines_procurement_supplymanagement_en.pdf)

[http : //www.theglobalfund.org/pdf/guidelines/psm_template_en.pdf](http://www.theglobalfund.org/pdf/guidelines/psm_template_en.pdf)

データベースに情報を入力することを求めている^(注31)。

こうした薬剤の買付・供給・管理面での取組は、なお、改善の余地があり、引き続き力を注いで行かなくてはならない分野である。

(4) 長期にわたる展望・戦略の策定 (Developing the Global Fund's Strategy)

世界基金はこれまで比較的短期間の間に大きな額の資金を集めることに成功し、毎年 1~2 回の資金援助申請の「ラウンド」を重ねてきたが、今後の展望はまだ必ずしも明らかになっていないわけではない。近い将来に初期の援助案件が 5 年の終期を迎えることになるが、その後も各国での取組がサービスの質を保ちつつ円滑に継続していくためには基金としてどのような仕組みを備える必要があるのか、他の開発援助機関がエイズ・結核・マラリア対策に注ぐ努力を増加させている中で、世界基金の戦略的位置づけや資金規模をどのように展望し、ドナーにどのように働きかけていくのか、開発援助界でさまざまな議論が戦わされている International Finance Facility (IFF) などの新たな資金調達メカニズムの今後の動向とどうかわっていくのか、といった組織戦略の本質にかかわる問題に今後答えて行かなくてはならない。当面、2006 年 11 月の第 14 回基金理事会では、2007~2010 年の 4 年間にわたる包括戦略の草案が議論されることになっており、こうした具体的なスケジュールに沿って、世界基金の長期的な展望や戦略について、さらに検討を深めていくことが求められている。

8. 日本の関与 (Japan-GFATM relationship)

前述のように世界基金の設立は、日本が議長国を務めた 2000 年の G8 九州・沖縄サミットを一つの大きな契機としており、基金設立後も日本は今日まで一貫してトップクラスのドナーであり、単独で理事国を務めていることに加え、民間からの世界基金への支援においても存在感を示している。

特に、(財)日本国際交流センター(山本正理事長)に事務局を置く「世界基金支援日本委員会」(Friends of the Global Fund, Japan : FGFJ) は、森喜朗前内閣総理大臣を会長とし、16 名の委員から構成され、多様な分野で指導的立場にある各委員がその見識と経験を持ち寄って日本における世界基金の活動に対する理解を広めるとともに、世界の感染症対策への幅広い関心と参画を促す活動を精力的に展開している^(注32)。現在までに、活動形態はそれぞれ異なるものの、同趣旨の支援委員会が米国及び欧州にも設立されてい

(注 31) 次の URL からアクセスできる。

[http : //www.theglobalfund.org/en/funds_raised/price_reporting/default.asp](http://www.theglobalfund.org/en/funds_raised/price_reporting/default.asp)

るが、日本の支援委員会はこれらの中でも最も早く 2004 年 3 月に設立されている。

さらに、この支援委員会のもとに、2004 年 11 月には、超党派の国会議員による議員タスクフォース（幹事：自由民主党逢沢一郎衆議院議員）が設けられ^(注33)、世界基金に関心をもつ米国議員との情報交換などの活動を展開している。

日本の NGO が連帯して展開している「ほっとけない世界のまずしさ」キャンペーンは、その集めた資金の最初の使途として、2005 年 11 月、25 万ドル（約 2,850 万円）を世界基金に寄付し、世界基金フィーチラム事務局長から感謝のビデオメッセージが届けられた。

日本企業による支援としては、住友化学株式会社が 2005 年に 10 万ドル（約 1,140 万円）を世界基金に寄付している。同社の製品である、防虫剤を練り込んだ蚊帳（オリセット蚊帳）は、世界基金の資金を受けた世界各地の多くのマラリア対策プログラムで活用されている。また、全日本空輸株式会社では、世界基金日本支援委員会とも連携しながら、機内誌などを活用し世界基金のプロモーションに

ついて協力をしている。

世界基金の資金を受けた各国でのプログラムの展開に関しても、日本の関係者が CCM のメンバーとして参画するとともに^(注34)、日本による二国間援助との連携を図るなど活躍している。また、世界基金の初期の「ラウンド」におけるアジア太平洋諸国から基金への資金援助申請に当たっては、日本から WHO 西太平洋地域事務局への拠出金を活用して各国が質の高い申請書を作成・提出することができるよう、技術支援が行われた。

世界基金は、3 疾患対策の世界的展開におけるさまざまな側面で新たな挑戦の尖兵となっている象徴的存在でもある。さらに幅広い日本の関係者が世界基金に関心を持ち、世界基金（ないし世界基金と関連して世界的に展開されている各般の取組）との間に重層的な関係を築き、我が国自身のためにも世界基金を上手に活用していくという視点が、今後、より一層重要になってくるように思われる。

9. おわりに

以上、世界基金の理事会での議論や基金事務局における実務に即しながら、今日までの進捗を踏まえつつ、世界基金の概説を試みた。さらに詳細を知りたい読者の方々には、本稿の脚注などで紹介した URL をたどっていくことにより、いっそう理解を深めていただけるものと思う。世界基金のウェブサイトからは多様な最新情報が豊富に入手できる。本稿を読まれたことを契機に、読者各位が世界基金に対する継続的な関心を持っていただければ幸甚である。

(注 32) 世界基金支援日本委員会の趣旨、委員構成、活動状況などは、次の URL を参照。

http://www.jcie.or.jp/fgfj/01.html#01_01

(注 33) 議員タスクフォースの趣旨、委員構成、活動状況などは、次の URL を参照。

<http://www.jcie.or.jp/fgfj/02taskmember.html>

(注 34) たとえば、CCM メンバーとして、中国等では現地の日本大使館から、カンボジア、ザンビア等では現地の JICA 駐在事務所から担当者が参画している。