

- 現在、国においては、医療制度改革の一環として医療計画の見直し作業が行われており、医療だけでなく予防から介護に至るまでの連携を想定した計画策定に向けた検討が進められている。また、生活習慣病対策を進めて行く上で都道府県の役割が一層重要になることに照らした健康増進計画の見直しも、検討課題となっている。今回の中間報告に盛り込んだ内容は、こうした動向とも密接な関連を有するものであることから、今後、国には各方面の意見を聴きながら、総合的な視野から検討を進めることを期待したい。

II 基本的視点

- 「地域保健法」では、地域住民の健康の保持及び増進を目的とする国及び地方公共団体の施策は、保健医療を取り巻く環境の変化等に即応し、地域における公衆衛生の向上及び増進を図るとともに、多様化、高度化する保健、衛生、生活環境等に関する住民のニーズに適確に対応することができるように、地域の特性及び関連施策との有機的な連携に配慮しつつ、総合的に推進されるべきことが、基本理念として定められている。
- 国内外での地域保健に関する新たな潮流に即応して、食中毒・感染症に代表される健康危機管理対策に取り組むための体制や制度の整備充実を図るとともに、大きな健康課題としてクローズアップされてきている生活習慣病対策を堅固なものにすることが求められている。
- 地方自治の進展の中で、都道府県、市町村ともに、対応の変化が求められており、住民のニーズ及び地域の特性に基づく健康課題を科学的根拠に基づいて抽出し、これに対応する施策の優先度を判定した上で、資源配分を決定する必要がある。このようにして重点的に取り組むべき施策を決定し、資源配分のあり方を明示することにより、必要な施策の履行を確保していくことが重要である。

III 地域における健康危機管理対策

1 地域における健康危機管理対策の現状

- 「健康危機管理」とは、感染症、医薬品、食中毒、飲料水汚染その他何ら

かの原因により生じる国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる健康危機の発生予防、拡大防止、治療等に関する業務のことをいい、地域における健康危機には、関係各法及び「地域健康危機管理ガイドライン」に基づく対応が行われてきたところである。

- 健康危機管理対策の目的は、国民の健康危機の発生及び拡大の防止とともに、風評被害や精神的な不安による被害の拡大の防止にある。
- 都道府県知事等に権限のある健康危機管理に関する衛生業務は、「地域保健法」及び条例等に基づき、実際には首長から保健所長に職務が委任され、従来から保健所が行っているところである。
- 例えば、腸管出血性大腸菌 O-157 などによる食中毒、セラチア、ノロウイルス等が原因となる院内・施設内感染等、いわゆる通常見受けられる健康危機に関しても、初期対応を誤ると被害が拡大し、国民の不安を増大させるので、迅速な原因究明及び適切な対応が不可欠となっている。
- また、SARS や新型インフルエンザ等の海外から持ち込まれる感染症への対策、新興・再興感染症、自然災害、あるいは生物テロ等の健康危機を前にして、拡大しつつある国民の不安を解消し、鎮静化することは、現在の公衆衛生行政における健康危機管理業務の最も重要な課題である。更に、児童、高齢者等の虐待についても、公衆衛生領域として捉えて早期に対応できる体制を整備する必要がある。
- 特に原因不明の事例については、急性に発症する疾患だけではなく、環境汚染や薬害等の慢性的な経過をたどる疾患についても把握しておくことが、極めて重要である。
- 地方公共団体は、訓練された専門技術職員の配置や職員の対応能力の向上によって、未然にこうした健康危機の発生を防ぐことも、その拡大を早期に抑え込むことができることにも留意すべきであり、専門知識に基づいた確かな判断と決断という後ろ盾が必要となっている。
- しかし、一部の地方公共団体においては、公衆衛生医師等の専門技術職員の確保や職員の質の担保がおろそかになっており、また、必要な健康危機管理体制や制度の整備等が図られていないため、保健所業務として行うべ

き健康危機に対しても、十分に対応できていないのが現状である。

2 地域における新たな課題

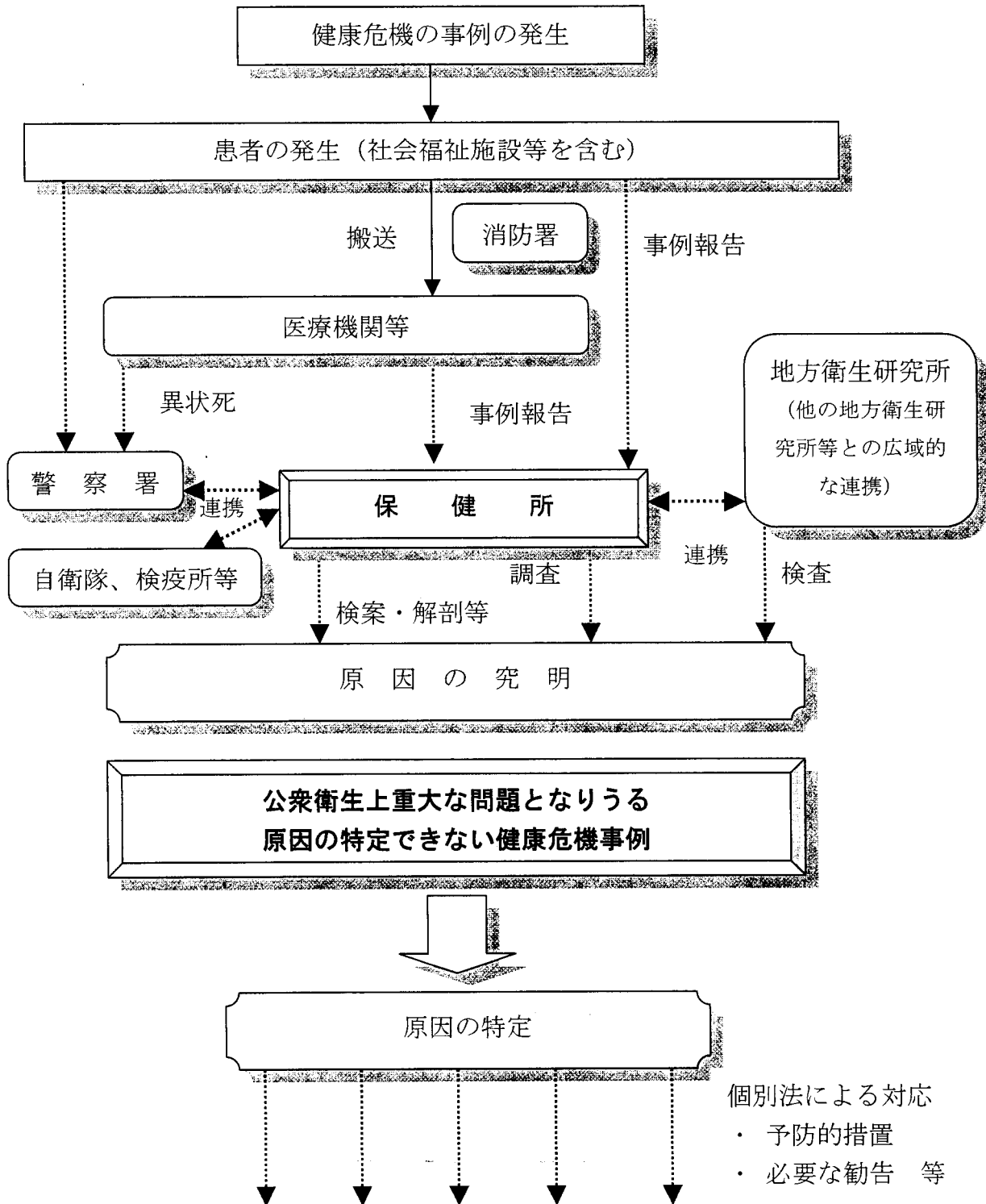
- 地域の健康危機管理については、現状の体制を強化するだけでは十分かつ適切な対応が困難であり、新たな仕組みの整備・確立や権限の付与、法的な位置付け等の検討が必要な課題として、以下に挙げる5つが、特に重要である。

1) 初動時に原因が特定できない健康危機の事例への対応

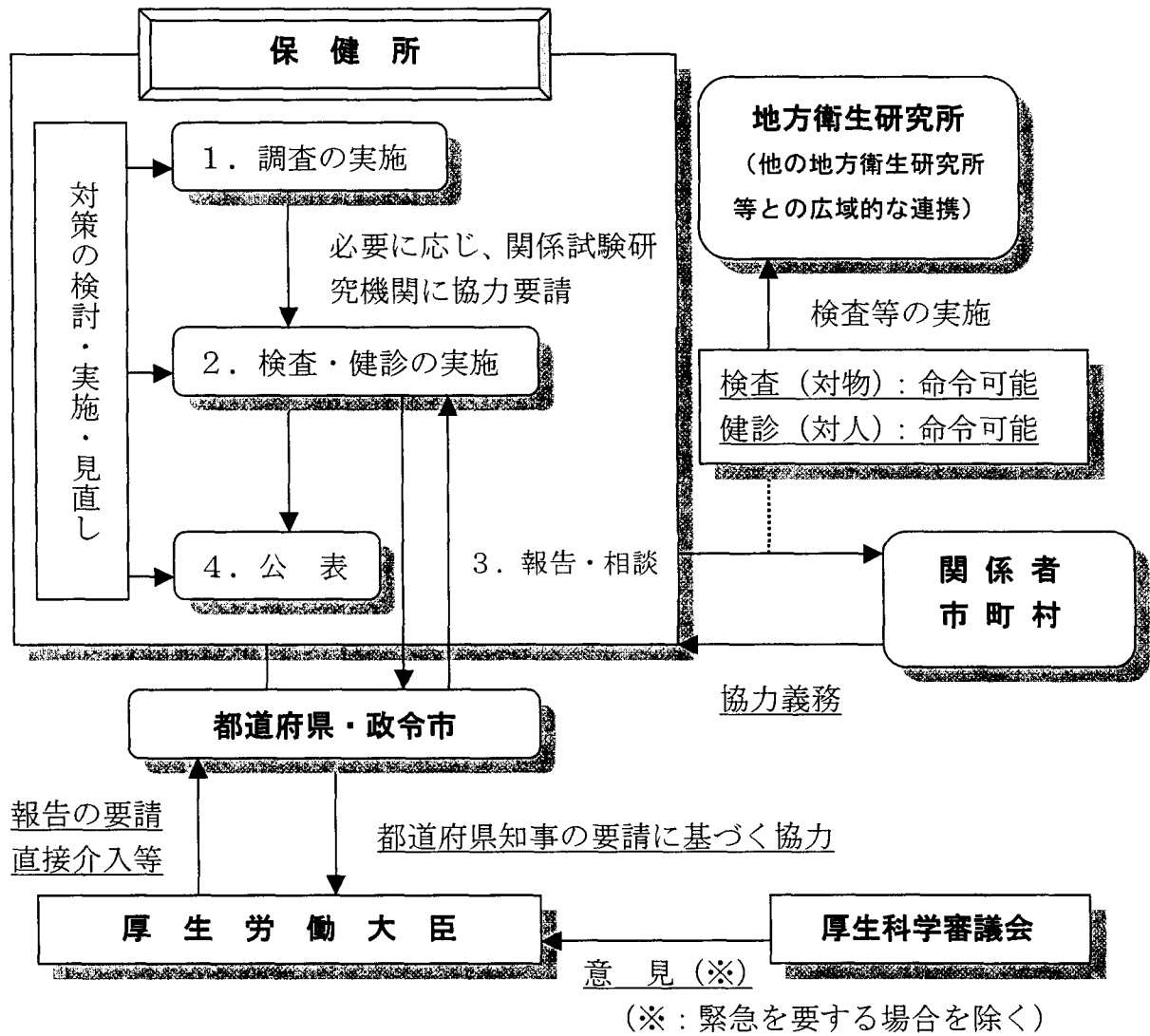
- 感染症法や食品衛生法など既存の制度に基づく対応は、健康危機を及ぼした原因が特定される、又は、相当の蓋然性を持つ場合に、可能である。
- スギヒラタケが原因である可能性が否定できない急性脳症が多発した事例では、その初動においては、感染症法において急性脳症が唯一の症候サーベイランスとして位置付けられていることに基づき、迅速な対応を行ったところであり、このような対応が、いつでもどこでも行うことができるようにしなければならない。
- 原因の特定が困難である健康危機の事例については、迅速な対応と早急な原因の解明が必須であり、医学的知見を有し、かつ、地域の状況についての確な判断ができる立場にある保健所が、積極的に健康危機の事例の調査（疫学調査、病理学的調査等）を行うべきである。
- その際、公衆衛生上重大な危害を及ぼす可能性がある認められる場合には、関係施設への立入、検査に必要な物品の収去、症状を有する者への健診、死亡者がある場合には検案・解剖など、必要な対応を迅速に行うことができるような制度を整備し、手続きの明確化等を図るべきである。
- また、広域に及ぶ可能性がある場合も含めて、関係機関が相互に情報を共有でき、速やかに連携のとれた対応が可能となるような健康危機管理支援情報システム等の充実・強化が必要である。
- 更に、原因が明らかでない健康危機の事例については、被害の拡大が懸念され、また、それぞれの都道府県域にとどまらない広域的で、かつ、統制のとれた連携による対応も必要となることから、その重大性を考慮し、国による積極的対応が必要となる。具体的には、政令市等を跨ぐ場合には都

道府県に、都道府県を跨ぐ場合には国に、調整及び直接介入を行うことができるように仕組みを整備する必要がある。

初動時に原因が特定できない健康危機の事例への対応
 (全体の流れのイメージ)



※ 手順が完了するまでの間、暫定措置を講じることが必要



下線部は、新たな対応が必要なもの

2) 生物テロ等への対応

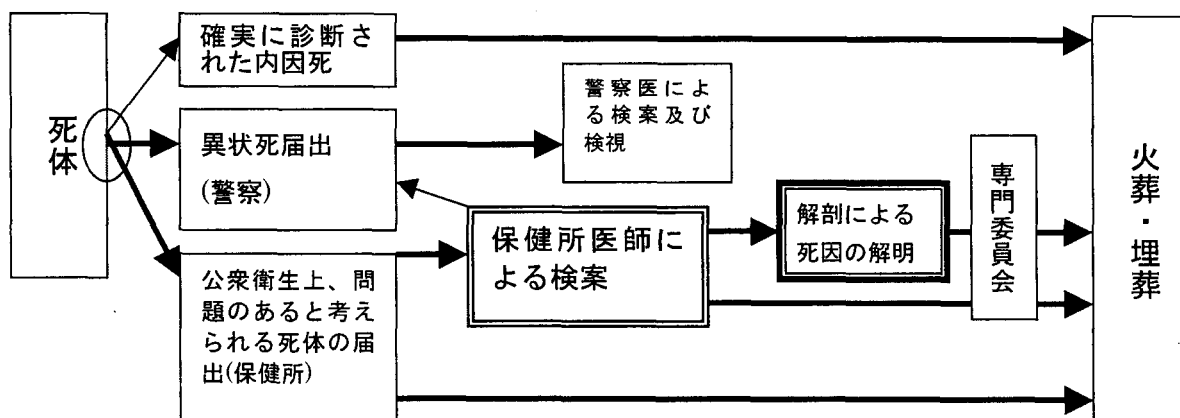
- 生物テロ等に対しては、これまで「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」や「国内でのテロ事件発生に係る対応について」に関する通知等に基づく対応が図られてきたところである。
- 平成13年に内閣官房に設置された「NBCテロ対策会議」によって示された「NBCテロ対処現地関係連携モデル」には、警察、消防、海上保安庁、自衛隊、保健所、医療機関、都道府県、市町村などの連携について記載されており、地域においては、保健所を中心とした関係機関との連携関係を構築する等の取組が行われている。
- テロへの対策強化の一環として、特に生物テロに病原性微生物及び毒素が使用されるのを阻止する観点から、政府は「テロの未然防止に関する行動計画（平成16年12月 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部）」において、テロに使用されるおそれのある病原性微生物及び毒素に対する管理を強化し、今後、病原性微生物及び毒素に対して適切な対策をとっていくため、平成18年に「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」の改正を行う方針を公表している。
- 更に、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」において、緊急対処事態に関する規定が設けられ、同法に基づく国民の保護に関する基本指針においては、保健所、地方衛生研究所などには、特に生物テロ等への対応が求められている。
- これらの観点から、生物テロ等への迅速かつ適切な対応を行うため、生物テロ対策等に必要な知見を有する者の育成・確保、高度な検査に対応できる施設の整備、防護が十分に施された設備・備品の確保、生物テロ等を迅速に察知するためのサーベイランス、生物テロ等が発生した場合における迅速な調査対応を可能とする制度の整備、未然に生物テロ等を予防するため生物テロ等に使用されるおそれのある病原性微生物等の管理体制の確立など、体制や制度の整備を行う必要がある。

3) 虐待への対応

- 児童虐待への対応については、児童相談所が中心となって取り組んできたところであるが、市町村保健センターを中心とした母子保健活動においても、その早期発見・早期予防に取り組んでいる。

- 今般の「児童福祉法」の改正により、都道府県と市町村の適切な役割分担、要保護児童対策地域協議会の法定化、保健所と児童相談所の連携の強化等が図られたところであり、特に市町村には、母子保健サービスや一般の子育て支援サービス等を通じて、児童虐待の未然防止や早期発見を中心に、積極的な取組を行うことが期待されている。
 - 一方、高齢者虐待等については、これまでその対応の必要性が十分に認識されてきていないため法的な位置付けがなく、これに対応する体制が十分に担保されていない現状にあり、国においては、平成17年度より高齢者虐待防止ネットワーク事業が予算化されるなど、具体的な取組が開始されたところである。虐待が重篤化した後ではなく、平時における保健活動において、発生の予防及び早期発見を行うことが重要であり、今後、更なる検討が必要である。
- 4) 公衆衛生上、問題のあると考えられる死体の死因調査
- 死因を公正かつ中立的・科学的に解明することは、公衆衛生上の危害の拡大防止のために極めて重要であり、同様の要因に基づく死亡の再発を防止することができる。現在は、「死体解剖保存法」により監察医を置く地域以外では、「食品衛生法」及び「検疫法」の定めを除き、行政が解剖を行う権限は規定されていないが、今後、行政によって、死因の不確定な要素を調査することが望ましい。
 - 公衆衛生上、問題のあると考えられる死体として、既存の行政解剖に該当するもの以外には、死亡原因が明らかではない死体が該当する。
 - 死亡という重篤な事象を正確に分析することは、公衆衛生的対応の「端緒」として重要である。この対応は、必要な行政的対応を行うことができる保健所において行うことが適当と考えられるが、届出の方式、専門的判断の仕組みなど、今後、関連制度の整備や人材の養成に関する具体的な検討が必要である。
 - なお、公衆衛生上、問題の可能性のある死体として、診療行為に関連した死亡（医療関連死）があるが、これについては、平成17年度から国において、「診療行為に関連した死亡の調査分析に係るモデル事業」が、関連学会等の協力を得て実施されることとなっており、当該モデル事業の実施

状況やそこから得られる問題点の整理などを踏まえ、別途、検討が行われるべきである。



5) 災害時の対策

○ 災害時には、多数の地域住民にさまざまな健康への影響が出ることから、保健所、市町村保健センター、地方公共団体、地元医師会等を中心として、救急医療、避難所を含む住民の健康管理等の保健医療上の対応や、食品衛生・環境衛生等の生活衛生対策などが必要となる。

○ 近年では、特に、災害時の心のケア対策の重要性が指摘されており、平成15年1月に、地方自治体、保健所、精神保健福祉センター等の地域精神保健医療に従事する医師、保健師、精神保健福祉士、行政職員等に対する災害時地域精神保健医療活動についてのガイドラインが作成され、具体的な対応が示されている。

3 健康危機管理への対応

1) 国、都道府県、市町村の役割分担

○ 国は、都道府県における健康危機に対するシステム構築を促すとともに、その支援等を行うことが望まれる。また、有事の場合には、都道府県から提供のあった健康危機に関する地域情報の集約及び分析を行い、その分析した情報を都道府県等へ還元し、健康危機の早期解決を促すとともに、必要に応じて直接介入を行い、事態の沈静化を積極的に図るべきであり、そのための体制や制度の整備を行うことが必要である。

○ 都道府県は、専門技術職員の配置や職員の資質向上によって、多様化、高

度化している健康危機の発生を未然に防ぐとともに、その拡大を早期に抑えることについて、適切に対応することが重要となってきた。そのため、都道府県は、保健所を地域における健康危機管理の拠点として、健康危機管理体制の構築を図る必要がある。また、市町村から情報を収集・分析し、有事の場合には、地域の限られた保健医療資源を有効に活用し、所要の対応を行うための基盤整備が必要となる。

- 市町村は、対人保健活動を通じて、地域の健康危機に関する情報を入手しやすいことから、健康危害につながる恐れのある重要な情報やサインを見逃すことなく、健康危機に関する情報を収集することが重要となる。また、平時から、保健所や都道府県庁等の関係機関との連携体制を確立し、収集した健康危機に関する情報をこれらに提供することが求められている。

2) 保健所を中心とした健康危機管理体制の構築

① 保健所

- 保健所には、医師、歯科医師、薬剤師、獣医師、保健師、管理栄養士等の専門技術職員が配置されており、また、健康危機管理業務は相互に関係が深く、健康危機が発生した場合には、地域保健の第一線機関である保健所が初動を担うことから、地域の現場において迅速な対応及び早急な原因の解明を行うには、最も適切な機関である。
- 保健所においては、あらかじめ設定された条件に当てはまる特異な症例情報等を医療機関等から得て、地域における健康危機管理情報の集約及び分析を行い、地域の疾病の発生状況を常時把握することにより、必要な行政対応を迅速に行うとともに、感染症のアウトブレイクや生物テロ等の発生等、重要情報の早期検知及び適切な広報を行うことが必要である。
- そのため、保健所は地域における健康危機管理の拠点であることを法律上も明確にし、健康危機管理機能のうち現場における対応を適切に行う上で必要な体制や制度の整備等を図るべきである。

② 地方衛生研究所

- 地方衛生研究所は、地域における健康危機管理に対応する機関として、保健所等の職員に対する専門研修の実施という重要な役割を再確認するとともに、従来の機能（試験検査、調査研究、研修指導等）に加え、新たに、

地域及び広域における健康危機管理の科学的・技術的中核としての機能を保持することが求められる。

- 設置機器による検査対応可能性だけでなく、職員の実践能力も含んだ能力に関しても、格差が生じないようにしなくてはならない。住民の安心・安全をどの地域でも均等に確保するためには、健康危機に対して地方衛生研究所が発揮すべき機能について明らかにし、検査・精度管理能力や疫学調査能力等の水準を確保する必要がある。
- また、広域の感染症や重大な健康危機の事例に対応するためには、都道府県及び指定都市において必要とされる機能を明確化し、近隣の都道府県を中心に地区ブロック内において、平時から連携体制の構築を図るとともに、調整の中核となる地方衛生研究所を定めておくことについても検討が必要である。
- 広域又は原因不明の感染症や新興再興感染症に起因する重大な健康危機の事例に対応するためには、地方感染症情報センターの機能強化・拡大を図る必要がある。
- これらに対応するため、生物テロ等を含めた健康危機管理対策として、都道府県及び指定都市が持つべき調査研究機能、試験検査機能、研修指導機能、情報収集・解析機能について、疫学調査の実施や分析等、必要な機能のレベルについて明確化する必要がある。

③ 市町村保健センター等

- 市町村保健センター等の健康危機管理体制には、地域格差、市町村間の格差が大きく、人的資源等十分な体制が整備されていないところも見られるが、自然災害発生時などでは、市町村保健師等の対応が不可欠となる。地域の保健医療資源を効果的・効率的に活用し、また、平時から保健所や都道府県庁等の関係機関との連携体制を確立しておくことが重要である。
- 市町村保健センター等では、慢性疾患や虐待など、地域の健康危機に関する情報が入手しやすく、特に家庭訪問等の保健活動の中で、健康危機につながる恐れのある重要な情報や兆候を見過ごすことなく、迅速に収集、分析し、提供することが重要である。そのためには、平時から、情報を正確に判断し分析する能力を、研鑽・向上させておく必要がある。

- 市町村保健センター等は、平時から保健所等と連携を図り、自然災害等の健康危機の発生時には迅速に必要な対応ができるように、災害時要援護者（障害者、難病患者等を含む。）のリストを整備するとともに、情報伝達手段を確立しておくことが必要である。

3) 地域における健康危機管理への対応

① 健康危機管理体制の整備と連携

- 夜間・休日の電話窓口の設定や、全国統一の電話番号を用いる方法（又は3桁の緊急電話）等により、健康危機に関する情報に対して365日24時間の受け入れ体制を整備するとともに、情報を1か所に集約するシステムの構築を検討することが必要である。その下で、およその原因を想定し、保健所、警察、消防など関係機関に初動情報を伝達することが重要である。
- 平時及び有事のそれぞれにおいて、(1) 都道府県等の本庁（以下「本庁」という）内、(2) 現場内、(3) 本庁と現場間の指揮命令系統を確立しておくことが不可欠であり、有事に情報の集約及び指導権限を持つ組織体制の整備を図るため、健康危機管理に関する全ての情報を平時から集約・分析できる健康危機管理監（医師）等の本庁への設置や地方衛生研究所による専門的支援体制の構築などが必要である。
- 保健所の健康危機管理担当職員と本庁の健康危機管理担当部門との指揮命令系統を確立する際には、健康危機管理に対するレベルを分けて、あらかじめレベルごとに対応の体制や調整役を示しておくことが重要である。例えば、レベル1では保健所対応、レベル2では他の保健所からの応援を含め、本庁で保健所対応にするか本庁対応にするかを判断するなど、対応の目安を示すことや、それに応じて、医療機関等の関係機関と連携する際の指揮命令系統を示すことにより、迅速かつ適切な対応が可能になる。
- 保健所の専門技術職員により、専門分野の異なるメンバーから成るチーム（機動班）を編成し、健康危機が発生した場合に現場へ迅速に急行できる体制の整備を図ることは、有用である。

② 保健所職員等の人材確保及び資質の向上

- 地域における健康危機管理体制の充実等の観点から、都道府県等においては、保健所等における専門技術職員の計画的な確保に努めることが必要で

ある。現状では、保健所等地方公共団体の職員に、平時から情報を評価及び分析する能力が十分に備わっていないため、適切な判断ができない可能性がある。日常的に遭遇する健康危機にも対応できるよう、職員の対応能力を一定レベルに上げておく必要がある。

- 集約された健康危機に関する情報の確認、迅速かつ的確な分析等の専門性を高めるため、実地疫学について専門知識を持つ職員（実地疫学専門家養成コース修了者等）を地方公共団体に複数名、数か月間の疫学調査の訓練を受けた者を各保健所に1名以上、それぞれ配置する必要がある。
- 特に、原因不明の事例については、急性に発症する疾患はもちろんのこと、環境汚染や薬害等の慢性的な疾患状態を検知する能力とともに、誤った情報を精査する能力、更に、原因究明のために疫学調査を行う能力が不可欠である。そのため、国においては国立保健医療科学院及び国立感染症研究所等における研修及び講習の充実・強化を図るべきである。
- 有事に備えた平時からの訓練や演習の実施等を、予防活動として保健所の業務に明確に位置付け、組織面を含めた健康危機管理体制を整備することが必要である。効果的な訓練方法としては、図上演習（シミュレーション）や実地訓練（所内演習、他機関との合同演習）がある。国においては、具体的な教材等の開発を行うべきである。

③ 広域に及ぶ健康危機の事例に対する連携・応援体制の整備

- 地方公共団体内においては、平時から地域における連携体制を作っておくことが非常に重要であり、保健所を中心とした連携会議（健康危機管理協議会等）の開催により、本庁、地方機関、市町村、医師会、警察、消防、自衛隊、検疫所、ライフライン事業者等、健康危機に関する地域の関係者や専門家が瞬時に対応できる体制づくりを、平時から行っておくことが必要である。
- 同一の原因が疑われる健康危機の事例を有する地方公共団体間はもちろんのこと、国立保健医療科学院、国立感染症研究所、国立医薬品食品衛生研究所、日本中毒情報センター等の関連機関との連携体制の確立が重要であり、有事には電話会議等を活用することについても検討が必要である。

④ 情報の収集、整理及び活用

- 健康危機管理に関する情報は、まだ確認あるいは確定されていない段階での情報など、医療機関等の関係機関や専門家等からのインフォーマルな情報についてもインターネット（メーリングリスト）等により広範に収集することが重要であり、保健所は、地域における健康情報等の集約化を行う窓口としての役割を担うべきである。
 - 収集した情報には間違っただ情報が多く含まれるため、事実かどうかを確定する必要がある。その際には、対人・対物措置がとれるような権限が必要である。情報の確定は、現場対策本部で行うとともに、専門的な判断による検証が必要であり、誤った情報を精査する能力を育成して、情報を確定することが重要である。
 - 健康危機に際し、被害者や周辺住民等に対して曖昧な情報を提供したり、そうした態度を示したりすることは、行政組織への信頼性を損なうばかりでなく、健康危機管理対策への住民の協力が得られず、被害の拡大を招く可能性もある。更に、新型インフルエンザなど、近い将来に発生が予想される感染症等では、事前に正しい知識や適切な対応等を啓発することにより、パニックの軽減が期待できるため、平時から、マスメディア等を通じて、適切なタイミングで正しい情報を発信することが重要である。
 - 情報公開の責任は、事件処理権限の最小単位で持つことを原則とすべきである。また、人権が守られるべき基準の詳細（公表される情報の基準等）については、地域健康危機管理指針等に明記すべきである。
 - 平成17年4月から「個人情報の保護に関する法律」が施行されたことに伴い、誤解や個人情報保護条例等により公衆衛生の確保に必要な情報のやりとり（公・民及び公・公）に支障を来す恐れがあることから、国において、公衆衛生の確保を目的とした利用に関する除外規定の周知徹底を図るとともに、必要に応じ制度面での対応を含めた検討を行うべきである。
- 4) 地域健康危機管理計画
- 地域住民の健康と安全を確保するため、国においては地域健康危機管理指針を策定し、都道府県においては地域保健計画の一部として地域健康危機管理計画を策定することについて、法制上も明確化すべきである。
 - 地域健康危機管理計画では、基本的対処方針、想定される事案、保健所な