

厚生労働省における健康危機管理体制

千村浩

An Overview of the Health Crisis and Consequence Management System and Its Function within Ministry of Health, Labor and Welfare

Hiroshi CHIMURA

はじめに

重症急性呼吸器症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, 以下「SARS」という）が、香港や中国広州地方を始めとする東南アジア諸国を中心として猛威を奮っていることを、WHOを始めとする国際機関や各国が認識し、対策に乗り出し始めて、数か月が経過した。患者数の増加傾向にはようやく歯止めが掛かり始めたが、一部の地域ではいまだに拡大の傾向もみせている。WHOなどが渡航を自粛することを勧める地域もまだあることなど、世界の関心は「新たな感染症」に集中している。SARSは、いままでに認識されたことがない新種のコロナウイルスが原因とされ、このウイルスは「SARSウイルス」と命名された。飛沫感染が主たる伝播様式であるが、一部の症例は、感染様式が必ずしも明らかになっていない。

SARSに関しては、国外からの流入阻止、感染拡大の防止や患者ケアなど国内体制整備、原因ウイルスの検索法の開発やワクチン開発の可能性の探索、治療法の確立などの研究開発、国外の蔓延地域に対する国際協力などに関係者が総力を挙げて取り組んでいるところである。解決への道のりは未だ厳しいものの、流行地域での流行の終息と、わが国への流入阻止、そして予防法や治療法の開発などに必ず成果を挙げることができるであろう。

一方、去る3月20日に米軍等によるイラクに対する武力行使が始まった。これは、イラクが大量破壊兵器を密かに保有しているか否かについて、国連による調査が行われたが、この調査が不十分であると米国等が結論付け開始されたものである。これに伴い国内では、テロ対策関係省庁が相次いでテロへの備えを強化する対応を整えた。

厚生労働省においても、医療機関に対して通常見られない患者を診察した場合の報告を依頼、医薬品の業界に対して医薬品流通状況を定期的に確認するよう依頼、国立試験研究機関に対して検査態勢の強化を指示し、また、地方衛生研究所に対して検査態勢の強化を依頼するなど、テロと

いう不測の事態への対処の準備をお願いした。幸いなことに、米国等による武力行使は短期間で終了し、また、わが国に対する具体的なテロの脅威もなかった。

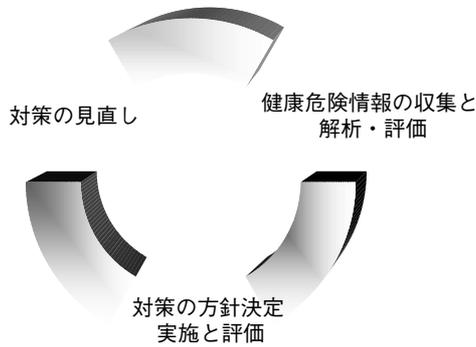
本稿では、このような健康危機に対して厚生労働省が国民の健康を守る立場から、組織としてどのような備えをし、どのような考え方で対応を構築しているのかについて、厚生労働省における健康危機管理の基本的な枠組みである「厚生労働省健康危機管理基本指針」（以下「基本指針」という。）のアウトラインを活用して簡潔に述べることにする。

「健康危機管理」総論

厚生労働省における健康危機管理について解説するに先立ち、次の3点を明確にしておくことが有益であろう。第一に、基本指針において「健康危機管理」とは、「医薬品、食中毒、感染症、飲料水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被害の発生予防、拡大防止、治療等に関する業務であって、厚生労働省の所管に属するものをいう。」と定義していることである。さまざまな「国民の生命、健康の安全を脅かす事態」に対する対処であることから、厚生労働省が主たる関係者として関与するのは当然である一方、行政組織としての責任の範囲から、関係府省との連携・協力が必要であることも念頭に置くべきであると考えられる。例えば、SARS対策において、国内での蔓延防止は厚生労働省、在外邦人の保護は外務省が担当するなど、また、テロ対策については、厚生労働省の他、防衛庁、警察庁、海上保安庁、消防庁など数多くの省庁が連携・協力している。

第二に、基本指針において「健康危機管理担当部局」を明示していることである。医政局、健康局、健康局国立病院部、医薬局、医薬局食品保健部及び労働基準局安全衛生部であり、健康危機に対して、これらの部局のいずれかが（所掌の範囲により）対応することを明確にしている。当然のことながら、担当部局間の連携も重要である。

第三に、行政組織としての国と都道府県、市町村などの



健康危険情報及びその対応に関する情報提供

図1 健康危機管理のイメージ

役割分担が重要である。例えば、SARS対策において、国内での蔓延防止や患者への対応に関する基本的な方針を国が示し、具体的な指針の策定と実施については都道府県が責任を持つこととされている。関係法令の枠組みの作り方により責任の範囲はさまざまであるが、住民に対する各種対策の策定と実施については、都道府県あるいは市町村が責任を持つとの考えが一般的である。ただし、都道府県単独では技術的に困難と考えられる事案、あるいは都道府県域を超えて広がる可能性を持つ事案などについては国の関与をより強くすべきとの議論もある。

さて、健康危機管理に限らず、また、保健医療分野に限らず、あるいは行政分野に限らず、私たちの行動は、①情報の収集と解析・評価、②対策の方針決定、実施と評価、③対策の見直しという3つの過程を繰り返すことによることが多い。また、健康危機管理を担当する者として、私たちが常に念頭に置かなければならないのが、国民への適切な情報提供である。図1は、これらの4つの要素を視覚的に表現したものである。このような視点から、厚生労働省における健康危機管理について解説する。

情報の把握と解析・評価

健康危機管理業務は健康危険情報の把握に始まる。これは、行政施策の評価などのために通常実施されている調査や研究など、明確な目的を持つ情報収集により把握できることもあるが、これらに付随する情報、海外の専門機関などの情報、研究者からの個別情報提供などを通じて把握されることの方が多くと考えるべきであろう。このため、健康危機管理担当部局では、情報収集のためのチャンネルを複数確保し、広範な収集及び分析に努めている。例えば、検疫所や地方厚生局、国立試験研究機関、世界保健機関、米国食品医薬品庁、米国防疫センター、都道府県や保健所など、あるいは研究者などからの情報収集にも努めている。SARSなどの感染症が海外から流入するのを「水際で防止」するために、各地の空港や海港の検疫所との情報交換はたいへん重要であると考えている。また、テロ対策に関しては、各国政府や国際機関などとの情報交換もたいへん重要

である。

また、原因が不明などの理由で入手し難い健康危険情報については、都道府県、医師会等の協力の下に「厚生労働行政総合システム（WISH）」の活用等により、健康局が保健所を通じた情報収集に努めている他、国立病院部では、国立病院・療養所からの情報収集にも努めている。先の米国等によるイラクに対する武力攻撃事態に際しては、テロの見えざる脅威に備えるため、都道府県や医療機関などの協力を得て、医療機関などにおいて通常と異なる患者を診察した場合に即座に情報提供してもらうこととし、テロのわずかな兆候も見逃さないよう情報収集網を拡充した。

収集した情報を活かすためには、関係者間で情報の共有が必要である。特に緊急な対応が必要な健康危険情報入手した部局は、重要度に応じ、速やかに厚生労働大臣や健康危機管理調整会議（後述）の主宰に伝達することとしている。また、他省庁の所掌事務に関わる健康危険情報については、当該関係省庁に迅速に情報を提供するとともに、密接に情報交換をすることとしている。本稿の執筆時点では、未だ海外からわが国へSARS患者等が入国した例はないが、船舶や航空機により海外から入国してくる可能性は否定できない。このような事態に備えるため、また、発熱などの症状のある者が入国前に発見された場合に適切に対応するため、国土交通省や海上保安庁などとの情報交換を密にしている。また、これらへの空港や海港での対応について、法務省、財務省や国土交通省、さらに、海外へ渡航する人への情報提供や海外に住む日本人の保護を担当する外務省との情報交換にも努めている。

対策の方針決定、実施と評価、見直し

厚生労働省における健康危機管理に係る対策の決定は、健康危機管理担当部局において行うことになる。この際、関係部局間の調整が必要な場合には、従来は主として担当する部局が他部局と個別に調整することが通常であったが（図2）、非効率であることなどの指摘から、現在では、常設の組織として厚生労働省健康危機管理調整会議を設置し、健康危機管理担当部局における健康危機管理に関する取組みについての情報交換と、健康危機管理を迅速かつ適

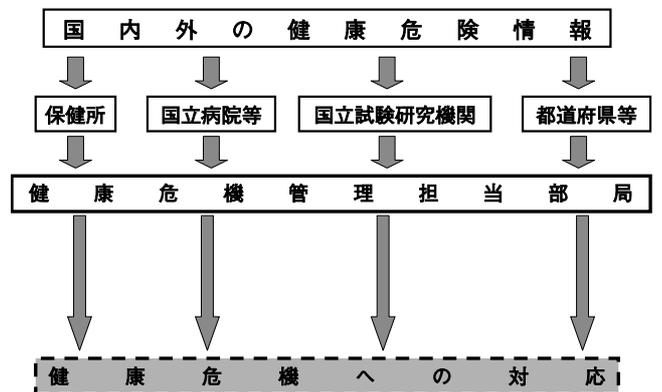


図2 従来の健康危機管理体制のイメージ

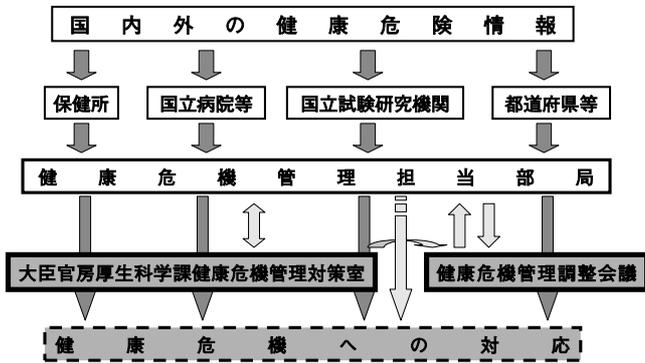


図3 現在の健康危機管理体制のイメージ

切に行うための円滑な調整の確保に当たっている(図3)。健康危機管理調整会議は、大臣官房厚生科学課長を主査とし、関係部局の省内課長等を委員、省内課長補佐を幹事とする組織であって、厚生科学課が事務局を務めている(図4)。

健康被害が発生し、または発生するおそれがある場合であって、対応する部局が定まらない場合若しくは複数の部局による総合的な対応が必要であると主査が判断した場合又は健康危機管理担当部局から要請があった場合には、健康危機管理調整会議の主査は次の対応を行う。

- ①その健康危機事例に関係する部局の幹事等を招集し、関係部局における対応等について情報交換するとともに、関係部局での役割分担を含め、健康危機管理担当部局の長等に対し必要な要請を行う。
- ②特に重大な健康被害が発生し、又は発生のおそれがある場合には、直ちに会議を招集し、被害状況や知見等の整理、関係課の範囲や応援体制の構築など対応にあたる体制の整備などについて検討し取りまとめる。(これらについては、大臣官房長に判断を仰ぐとともに、その結果を副大臣、大臣等に報告する。)

SARSが国内で蔓延するのを阻止するために、厚生労働

省内では、健康局の結核感染症課、総務課、国立病院部の政策医療課、医政局の総務課、経済課、医薬局の安全対策課、食品保健部の検疫所業務管理室などを始めとする省内の多数の部局が連携して対策に当たっているが、この中で、健康危機管理調整会議及び幹事会は情報交換と調整の場として機能している。

対策についての情報公開に努めることにも留意しているが、特に不確実な情報の下で決定を行った場合には、その前提となった情報及び知見の内容、決定に際し考慮した要因、制約となる条件等についても併せて公表することを基本としている。この点でたいへん重要なのが、健康被害の原因と考えられるものの公表であり、これについては特に慎重に対応している。例えば、市中に出回っているものが健康被害の原因であると推定された場合、その「原因」の公表は、健康被害の更なる広がりを食い止める重要な手掛りとなり得る一方、消費者から無用な敬遠を受ける可能性もある。このような場合には、国民の健康を守る立場を明確に保ちつつ、公表する場合と公表しない場合のメリットとデメリットを比較考量し、方針を決定することが重要であると考えられる。

また、対策の策定に当たっては不確実な情報に基づかざるを得ない場合も多いことから、対策の成果や状況の変化について常にモニターすることが重要であり、また、方針を変更することも考慮している。

情報提供

健康危険情報及びその対応に関する情報を、国民一般や都道府県や医療機関などで対策に従事する関係者へ提供することは、健康危機管理業務の重要な要素である。国民に対する情報提供は、正しい情報と知識を広く普及することにより、国民がその健康危機事象のリスクを正しく理解することを助長する意味を持つ。そのため的手段として、新聞やテレビ・ラジオなどの報道機関、厚生労働省や関係機関・団体などのホームページなどの媒体を利用している。

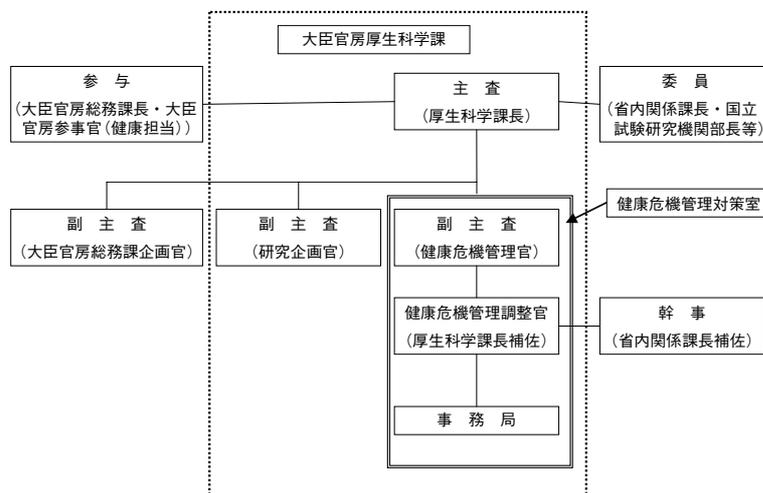


図4 健康危機管理調整会議組織図

また、都道府県や医療機関などの関係者への情報提供は、健康危機管理に携わる関係者が情報及び問題の分析と対応について共通の認識を持ち、連携した対応を行うことが可能となる。これには、ファクシミリや電子メール、電話などによる情報の提供が考えられる（対策の関係者については、関係者へ情報を提供するだけでなく、関係者から情報を収集し把握することも重要であることは上に述べたとおり.）。

かつては、テレビやラジオでの放映、新聞等への記事掲載には、プレスリリースのあと数時間から半日程度必要であったが、現在では、プレスリリースの最中からテレビにオンエアされ、直後には各紙のホームページに記事掲載されるという事態が生じている。SARSに感染したと思われる台湾人医師が、数日間にわたり近畿地方などを旅行して回った件への対処の経験から、このような点で関係府県との情報のやり取りに改善の余地があるとの議論があり、この点についての具体的な対処方法について、現在検討中である。

結び

基本指針においては、健康危機管理業務に従事するに当たっての心得として、第一に、国民の生命及び健康に関わるものであるとの危機意識を常に持ち、予断を持って判断することなく、健康被害が生じている等の真実を真摯に受け止め、科学的客観的な評価に努めるものとする。第二に、安易に統計数値のみに頼ることなく、健康被害が生じている現状の状況把握に極力努めるものとするを明示している。本稿で述べたのは、厚生労働省における健康危機管理体制であるが、厚生労働省の職員のみならず、健康危機管理に携わる全ての関係者がこの心得を常に意識し、国民の生命及び健康の安全に関わる責任の自覚の下に、厚生労働省における体制なども参考にし、常に緊張感をもって健康危機管理に従事することが必要であると考えている。