

地方衛生研究所のあり方および 機能強化に関する研究

平成 16 年度～ 18 年度 総合研究報告書

目 次

I. 総合研究報告

地方衛生研究所のあり方および機能強化に関する研究	田中喜代史	1
(資料) 1. 健康危機管理のための地方衛生研究所のあり方 (提言)		11
2. 地方衛生研究所の法的経済的評価に関する研究		19
分担研究者	青木 節子	
(参考) 平成 16 年度 総括研究報告書		29
平成 17 年度 総括研究報告書		237
平成 18 年度 総括研究報告書		325

I 総合研究報告

地方衛生研究所のあり方および機能強化に関する研究

主任研究者 田中 喜代史 財団法人 日本健康・栄養食品協会 専務理事

研究要旨

本研究は、近年、わが国において牛海綿状脳症（BSE）やSARSの擬似発生等により、国民の公衆衛生への関心が従来になく高まっている。このような健康危機事例に対する行政側の対応として保健所がまず対応するものとされている。しかしながら、大規模あるいは広域的に発生した場合に、各保健所が所轄の地域に限定した対応をするだけでは効果的な対策をとることは極めて困難である。また、検査に際して高水準の検査技術又は検査機器等を要求される場合には、保健所単独での対応が困難であるケースが多く、このような場合、地方衛生研究所が地域の科学的・技術的中核機関としての役割を担うこととされてきた。一方、国立感染症研究所や国立医薬品食品研究所等の国立研究機関は、いわゆる「レファレンスセンター」に位置づけられ、より高度な研究機関ではあるが、各地域にまたがる大規模または広域の事例が多数発生した場合に、直ちに迅速かつ的確な対応をとることには限界がある。このようなことから地域保健の科学的かつ技術的中核として保健所および国立研究機関の両方に密接な連携を持ちつつ活動している地方衛生研究所は、健康危機管理に際し保健所と国立研究機関と連携しつつ、迅速かつ適切に対応できる存在として、また、地域における公衆衛生に係る拠点として、地方衛生研究所への期待は増大してくる。そのため現段階における地方衛生研究所の人員体制、機器設備、健康危機対応能力等の調査分析、保健所及び国立研究機関等との連携体制などについての調査検討を行うと共に、欧米諸国における同様の機関の現状や求められている役割などの調査などを通じ、公衆衛生学的な視点のみならず、法学的、社会学的、経済学的等の総合的な観点から研究を行い、今後、わが国において求められる地方衛生研究所のあり方について、明確な位置づけならびにその役割について積極的な提言を行うこととし、平成16年度を初年として3年計画で進めてきた。

平成16年度には地方衛生研究所の組織・人員・機器整備などについての実態把握と最も密

接な連携先である保健所から期待される役割等についてのアンケート調査を行った。また、諸外国の感染症等の健康危機に関係する法整備などについての文献調査も行った。

平成17年度は、16年度に実施した地方衛生研究所の実態調査の詳細な解析を行い、調査で得られた意見などに基づき今後の地方衛生研究所のありかたについて、1. 法的整備についてなどの6項目について検討し健康危機管理のための地方衛生研究所のあり方に関する提言(案)として取りまとめた。

同じく16年度に行った保健所に対するアンケート結果を基に、今後、地方衛生研究所が推し進める事項として、研修関連機能などについて検討した。また、重篤な感染症等についての国際連携などに関する国際法についての研究と共に、米国、英国における健康危機に対応する機関などについて実地調査を行った。

平成18年度には17年度に作成した提言(案)を全国の地方衛生研究所、国立試験研究機関および保健所の全国代表に送付し寄せられた多くの意見や前年までの各分担研究などを基に検討修正し9項目にわたる提言として取りまとめた。

分担研究者

田中喜代史 財団法人 日本健康・栄養食品協会専務理事
増田 和茂 財団法人 健康・体力づくり事業財団 常務理事
織田 肇 大阪府立公衆衛生研究所 所長
金田麻里子 東京都健康安全研究センター 所長(平成16～17年度)

前田 秀雄 東京都健康安全研究センター 所長(18年度)
岡部 信彦 国立感染症研究所 感染症情報センター長
青木 節子 慶応義塾大学 総合政策学部 教授

A. 研究目的

本研究は、昨今の健康危機は、多様で高度な対応を要するものになってきており、これらの要請に地方衛生研究所が的確に対応していくために、現段階における地方衛生研究所の人員・体制、機器設備、健康危機管理対応能力等の実

態を調査分析し、保健所および国立試験研究機関との連携等についての調査・検討と共に、欧米諸国における同様の機関の現状および求められている役割などの調査も行い、今後期待される、地域の科学的、技術的中核機関としての地方衛生研究所のあるべき姿を示し、わが国の公衆衛生の更なる向上に資することを目的とした

ものである。

B. 研究方法

16年度はまず地方衛生研究所のおかれている実態把握に重点をおいた。まず織田分担研究者において地方衛生研究所の組織、人員、施設・設備、業務（調査研究、試験検査、研修、情報収集・解析・提供）、保健所・本庁・国立試験研究機関との連携などの実態調査を調査票により、地方衛生研究所全国協議会に属する75カ所の地方衛生研究所に送付し回答をもとめその実態について把握することとした。

一方、金田分担研究者において地方衛生研究所にとって最も重要な連携先である保健所からみた、地方衛生研究所における試験検査、共同研究、研修、情報の発信、人事交流、地方衛生研究所に対する認識などについての実情を把握するため保健所を設設置する各自治体の代表保健所、都道府県48保健所、政令指定都市12保健所、中核市35保健所、特例市5保健所、市保健所4カ所、東京都特別区保健所23カ所合計127の保健所にアンケート調査票を送付し、回答を求めた。また、増田分担研究者は青森県及び京都市の衛生研究所の現地調査を、岡部分担研究者は国立研究機関と地方衛生研究所との感染症情報に関する連携などについて、青木分担研究者は欧米の感染症に関する法制度などについて国際法関係資料の収集などによる文献調査研究を行った。

平成17年度には、16年度に実施した組織・人員などの実態調査の詳細な解析を行ったほ

か、新たに、地方衛生研究所の主要備品の保有状況調査も行い、これらの調査で得られた意見に基づき今後の地方衛生研究所のあり方に関して法的整備、健康危機管理体制の整備、調査研究機能の充実、試験検査機能の充実、ブロック内での研究所連携、国の機関との連携についての視点からの検討を行い地方衛生研究所のあり方に関する提言を（案）として取りまとめた。

同じく、16年度に行った保健所に対するアンケート結果を基に今後地方衛生研究所が推し進める事業として研修関連機能、情報の収集・解析、地方感染症情報センターの役割、保健所の視点から他機関（保健所等）との関連についてなどの検討を進めた。その他重篤な感染症についての国際連携について国際法からの文献による研究も行うと共にアメリカ、英国の健康危機に対応する同様な機関についての現地調査を行った。

平成18年度は、16年度に調査した地方衛生研究所の業務の実態データを解析したほか、17年度に検討した地方衛生研究所のあり方に関する提言（案）に対する意見を国の機関、全国の地方衛生研究所、一部の保健所から求め、さらに、研修機能、情報機能など、これまでの本研究班で研究したものにも検討を加え、1. 地方衛生研究所の法的整備、2. 健康危機管理体制の整備、3. 調査研究の充実、4. 試験検査の充実、5. 修指導の充実、6. 情報機能の充実、7. 保健所等自治体内機関との連携、8. 地域ブロック内での研究所の連携、9. 国の機関との連携についての9項目にまとめた健康危機管理のため

の地方衛生研究所のあり方（提言）としてとりまとめた。

また、地方衛生研究所の法的位置づけを検討するため、国内の行政法文献に加え2005年に大改正された国際保健規則（IHR）の逐条解釈のための国際法組織関係資料の整理も行った。

本研究は地方衛生研究所のあり方とその機能強化に関する研究であり、研究方法に倫理面の問題に触れる研究方法はない。

C. 研究結果

本研究は、平成16年を初年度とするものであって、16年度は地方衛生研究所に関する実態把握を中心に進めた、地方衛生研究所の実態調査では、組織としては衛生関係単独の研究施設は21ヶ所、衛生・環境の統合型は54ヶ所。施設設備の内P3の施設は都道府県の研究所では91%、指定都市では92%、中核市等で50%であった。全衛生研究所の主要4業務の割合は調査研究19.7%、試験検査64.7%、研修指導7.1%、情報収集等8.5%となっていた

保健所との検査の分担については、保健所で可能な検査は保健所で実施し、それ以外のウイルス検査、遺伝子解析及び確認検査等は地方衛生研究所で実施するというような役割分担をしているのは全衛生研究所で59%であった。国立試験研究機関との連携の相手先は国立感染症研究所と国立医薬品研究所が殆どである。

一方、保健所からみた地方衛生研究所の有り方の調査研究では衛生研究所の行うべき試験検査としてはPCR法を用いた検査、GC・MS、

LC・MS等の高度分析機器を用いた理化学検査、保健所ではできない特殊な病原体の検査を行うべきという意見が多かった。保健所との共同調査研究の実施状況は実施しなかった保健所が実施した保健所のほぼ2倍あった。現地調査、国立研究機関と地方衛生研究所との連携、欧米の感染症関連法などについては、次年度以降の研究の基礎資料としての整理を進めた。

17年度の研究の成果である健康危機管理のための地方衛生研究所のあり方に関する提言（案）のなかで、必要な法的整備については、地方公共団体が地方衛生研究所に備えるべき業務能力等の基準を明確に規定し、これまで地方公共団体がそれぞれの判断で整備・運営してきたものを基礎として強化するのが現実的であり妥当な方向であるとまとめられた。健康危機管理体制については緊急連絡網の整備や危機管理対策会議等の設置の他、健康危機管理要領を策定し平常時及び発生時に行うべきことを明確にしておくことの必要性などとともに、多様な健康危機に対応するため保健所をはじめ警察、消防、検疫所等との連携体制の構築などについて提言された。調査研究機能の充実や試験研究機能の充実、ブロック内や国の機関との連携などについての検討も行いそれぞれについての強化充実についての提言が取りまとめられた。今後地方衛生研究所が進める事項としての研修機能について、従来研修関連事業は地方衛生研究所の付加的な業務と見なされていたが、専門的な研修が望まれており地方衛生研究所自身が研修機能の充実が自治体の健康危機管理機能の向上

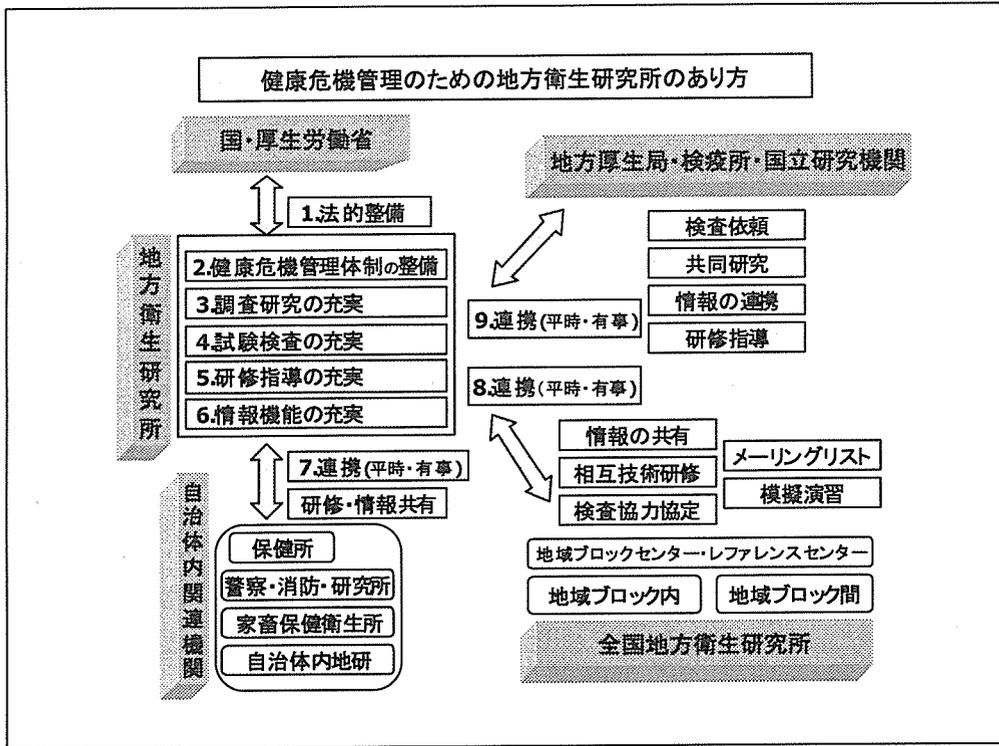
につながることを認識する必要性もあるとしている。感染症情報センターについては保健所のアンケート調査からも地方衛生研究所に設置されるのが望ましいことが解った。他機関（保健所等）との連携についてはお互いに「顔の見える関係」を作ることの重要性と人事異動、研修等による人的交流の促進が指摘されたが、一方で人事異動が地方衛生研究所の高度な専門性の阻害という問題もありそのあり方について他の分担研究と併せ検討する必要があることを指摘している。

国際保健規則に則した国際的健康危機などに対する国際連携に関する研究及び米国、英国の実態調査についての分担研究者らの研究は次年度のとりまとめの基礎的研究となるものである。

18年年度は本研究の最終年度であり、これまでの研究成果を取りまとめ、地方衛生研究所が責務とする基本的な機能を危機管理の側面から、危機管理のために特に必要な機能および今後必要になってくる機能を9項目にまとめ**健康危機管理のための地方衛生研究所のあり方**（提言）とした。1. 地方衛生研究所の法的整備の必要性に関して、試験検査等の面、地方衛生研究所と保健所との役割分担の面、および地方分権との関わりの面から。2. 健康危機管理体制の整備に関して、緊急連絡網や危機管理対策会議、健康危機管理要領、検査マニュアル、施設・設備、レファレンス機能や情報センター機能、他機関との連携体制、模擬訓練、人材育成、人事交流、積極的疫学調査の導入、および危機

管理体制の評価の必要性。3. 調査研究の充実に関して、調査研究の業務の必要性、実施すべき調査研究の分野、調査研究の方向および今後強化すべき機能・要件等について。4. 試験検査の充実に関して、充実すべき機能として検査体制、精度管理、施設設備の整備、情報収集力、人材の育成および病原微生物と毒物の管理体制の強化、充実すべき機関間連携として地方衛生研究所間での検査分担と検査協力のための協定、レファレンスセンター設置、および国立研究機関との連携、さらに今後強化すべき検査については微生物分野と理化学分野に分けて検査の現状を踏まえた今後の方向、およびテロ対策について。5. 研修機能の充実に関して、研修機能の位置づけと現状、充実に必要な視点として時期・状況、分野、対象、形式、講師、実施主体および評価システム、課題と展望などについて。6. 情報機能の充実に関して、感染症情報センター関連機能、各種のデータベース機能、シンクタンク機能、ホームページ、メール、プレス機能等の広報機能、危機発生時の情報活動、および情報提供体制の強化について。7. 保健所等自治体内機関との連携に関して、保健所、家畜保健衛生所、動物愛護センター、警察、消防、および試験研究機関との連携について。8. ブロック内での地方衛生研究所の連携に関して、地域ブロックセンターの設置やメーリングリストの整備、相互技術研修、試験検査の分担、レファレンスセンターの設置および連携のための協定などの必要性と連携の推進のための要件等について。9. 国の機関との連携に関して、検疫所、

図－1 平成 18 年度 提言関係図



地方厚生局との連携、国立試験研究機関との今後の連携のあり方などについて。

また、国際的な危機管理に際し地方衛生研究所の役割を検討する際に有用な資料にするため国際保健規則（IHR）の仮訳をおこなった。

D. 考 察

本研究は、今後の地方衛生研究所のあり方を検討し期待される地方衛生研究所像についての提言を行い今後の公衆衛生の向上に寄与することである。地方衛生研究所のあり方は保健所や精神保健福祉センターと同様に地域における公衆衛生活動において重要な拠点にも拘わらずその設置に関する根拠は昭和 23 年 4 月に都道府県知事宛の 3 局長通達にはじまり、昭和 39 年 5 月 18 日付け次官通達でその強化に関する

通達が発出され、その後、数回に渡り次官通知の改正も行われ、時代に合った強化は図られてきたが、明確な法的位置づけはされずに今日に至っている。

平成 16 年度の研究の地方衛生研究所の実態調査に見られるように昭和 40 年代の公害問題の発生から公害問題に対処する調査研究の組織として公害研究所等が設置され、その後、衛生研究所と統合する自治体も多くなって、衛生研究所単独の組織は今日では半数以下となっている。また、人員配置、施設・設備についても各自治体の判断により運営されているため衛生研究所間に大きな差が見られるようになっており、予算不足、先端的機器類の不足、人員不足、施設の狭隘・老朽化などの問題を半数以上の衛生研究所がかかえている。

一方、保健所からみた地方衛生研究所についてのアンケートからは、近年の保健所の再編成が全国で行われたに於いては地方衛生研究所と保健所との連携は考えている以上に緊密な連携が少ないように思われた。しかしながら、保健所の設置自治体が都道府県、指定都市、中核市等にわたっているため地方研究所との連携についてより詳細に検討する必要もあった。

平成17年度は実態調査に基づき地方衛生研究所に係る法的位置づけや役割などの検討、保健所から求められていることなどの検討をおこなったが、16年度の研究において施設設備、人員配置などは設置自治体間にばらつきがあることが明らかになったが、この問題は今後の地域における健康危機管理のあり方を考える際に健康被害の蔓延を防ぎ、迅速な終息を図るには、発生した地域での解決が重要であり、原因究明を短時間で実行し被害の拡大防止につなげることが必須であることから憂慮されるべき点の1つである。

17年度の研究のうち法的位置づけについての検討過程において、地方衛生研究所の備えるべき業務能力等の基準を法レベルで明確にすることで、まったく新たに規定し整備するのではなくこれまでの設置主体である地方公共団体のそれぞれの判断で整備・運営されてきたものを基礎とし強化するのが現実的であるとの検討結果が案として報告されたが、今後のあり方を示すに当たっての一定の方向性を示す提言といえる。また、主に保健所から見て地方衛生研究所のあり方として、蓄えられた専門的知見や情報

を通した専門的研修が望まれていることが明らかにされたが、これは平成17年5月の厚生労働省の地域保健対策検討会中間報告にも専門家研修が地方衛生研究所の進める事項としても述べられている。

健康危機管理体制の整備に当たって、地方衛生研究側の検討、保健所側からの役割検討のいずれにおいても、保健所を初めてとする警察、消防、検疫所、家畜保健所など他機関との「顔の見える関係」を平時から構築しておくことの重要性なども指摘され、これらは、次年度の取りまとめに当たっての重要な示唆であった。

18年度は17年度の提言（案）に対する意見聴取や、（案）に含まれていなかった研修機能や情報機能の充実などを加え本研究の目的であった地方衛生研究所のあり方と機能強化の考え方をまとめ提言として示すことが出来た。研究班のスタートの後からも、新型インフルエンザ、ノロウイルス、狂犬病、鳥インフルエンザ、ウエストナイルウイルスなどの感染症の新たな発生や食品中の残留農薬などの化学物質への対応が迫られており、その対応に地方衛生研究所の役割はますます重要となっており、各地方公共団体のさまざまな方針にのみに任すことでは期待される役割を充分には果たせなくなっている。また、米国が1999年に立ち上げたLRN（Laboratory Response Network）は、国と州と地方自治体の関係機関が危機に際し連携して対応するように構築したネットワークで、国はこれを機能させるために、州や地方自治体の関係機関に多くの予算を措置している。

日本において危機管理に取り組むうえでこのシステム（LRN）は大きな参考となる。

E. 結論

地方衛生研究所が国民の保健衛生上の安全・安心を保障していく上でこれからのあるべき姿を本研究では健康危機管理のための地方衛生研究所のあり方（提言）としてまとめた。

今日の健康危機管理の中で地方衛生研究所の役割を考えると、健康危機が単に、ある地方のみの保健衛生の問題のみでとどまることはまれであり、日本全国、また、国際的広がりを持つものも少なくない、これらの問題の解決を図るためにも地方衛生研究所の早急な法的整備が必要である。本研究で法的整備の必要性や地方衛生研究所の機能を十分生かせるための機能充実について提言として取りまとめたので、国におかれても、衛生研究所を設置する地方公共団体におかれても今回の提言を参考にされ地方衛生研究所の機能強化が図られ、国民の公衆衛生の向上が図られることを期待するものである。

F. 研究発表

1. 論文発表

- 1) 織田 肇、薬師寺積；地方衛生研究所の健康危機管理体制、公衆衛生，Vol. 70, No.3 (2006)
- 2) 織田肇；平成 16 年度厚生労働科学研究費補助金（健康科学総合研究事業）分担研究報告書、地方衛生研究所における業務体制実態調査、平成 17 年 3 月、大阪府立公

衆衛生研究所

- 3) 金田麻里子；平成 16 年度厚生労働科学研究費補助金（健康科学総合研究事業）分担研究報告書、保健所から見た地方衛生研究所との連携と今後の地方衛生研究所のあり方に関する調査研究、平成 17 年 3 月、東京都健康安全研究センター
- 4) 丹野瑛喜子；平成 16 年度地域保健総合推進事業、分担研究報告書、健康危機管理における地方衛生研究所の広域連携システムの構築、平成 17 年 3 月、埼玉県衛生研究所
- 5) 織田肇；平成 17 年度厚生労働科学研究費補助金（健康科学総合研究事業）分担研究報告書、健康危機管理のための地方衛生研究所のあり方に関する提言（案）、平成 18 年 3 月、大阪府立公衆衛生研究所
- 6) 金田麻里子；平成 17 年度厚生労働科学研究費補助金（健康科学総合研究事業）分担研究報告書、保健所と地方衛生研究所の連携および今後のあり方に関する研究、平成 18 年 3 月、東京都健康安全研究センター

2. 学会発表

- 1) 青木節子；2006 年 5 月岡山大学で開催された 2006 年度世界法学会研究大会で「非国家主体に対する軍備管理・軍縮－国際法の可能性」の表題で口頭発表を行った。
- 2) 青木節子；2005 年 8 月大韓民国ソウルで開催された“2005 International Congress on Medical Law and the 1st

World Conference on Public Health Law & Ethics” (August 15-19, 2005) において 8 月 17 日に “Legal Measures against Transnational Communicable Diseases: Measures for Effective International Legal Cooperation” の論文発表を行った。

3) 青木節子;2005 年 11 月 28 日台湾 (台北) において開催された “2005 Global Forum for Health Leaders” において 11 月 29 日に “International Legal Cooperation to Combat Communicable Diseases: Hope for Global Governance” と題する論文の発表を行った

G. 知的財産権の出願登録状況

特記事項なし

(参考)

健康危機管理のための地方衛生研究所の あり方(提言)

1. 地方衛生研究所に係る法的整備について

地方衛生研究所(地研)が保健衛生上の「安全・安心」を全国民に均しく保障するためには、地研の法的な整備が必要であるが、その必要性について、イ)今、何故地研の法的整備が必要となるのか、ロ)地研と保健所との役割分担、ハ)地研に係る法的整備と地方分権との関係、の3点について検討し、その必要性と今後の方向をまとめた。

今後必要な「地研の法的整備」は、地方公共団体が備えるべき保健衛生に係る試験検査・調査研究等の業務能力の基準を、地域の実情に応じ、国と地方公共団体が連携・分担して、健康危機管理の中核たる保健所の機能と、その科学的・技術的中核として地研に必要とされる機能を明確にし、充実を図ることである。

その際、全く新たにそれらを規定し、整備するのではなく、「地方衛生研究所設置要綱」を拠り所としながら各地方公共団体がそれぞれの判断で地研を整備・運営してきたものを基礎としつつ、現状ではまちまちな地研の位置づけ、役割、整備状況を、地域の実情をふまえ、現実的に強化する方向が妥当であると考えられる。

保健所を中心とした、地方公共団体の保健衛生行政の拡充強化を図るといふ国の基本方針のもとで、地研の役割は保健所の業務、ひいては自治体の業務を科学的・技術的な側面から支援することであることを法的に明確に規定し、その役割にふさわしい業務能力が付与されるようにすることが、「地研の法的整備」の目指すべき方向であり、真の意義があるものと考えられる。

また、このような方向で法的整備を実現するためには、国と地方自治体が連携と役割分担をより明確化の中で、各地方自治体保健衛生行政担当部

局、保健所と一体となった連携の推進と議論が不可欠である。

2. 健康危機管理体制の整備

所内組織及び運営体制の整備として、24時間体制の対応のための緊急連絡網の整備や危機管理対策会議等の設置のほか、健康危機管理要領を策定して平常時及び発生時に行うべきことを明確にしておく必要がある。

また、危機発生に対応できる検査マニュアル及び施設・設備の整備により、高度の水準をめざすことが必要である。さらに、危機対応に必要な各種標準品の整備や各種情報の集積に努め、地研間や国研と分担しながら地域の健康危機に関する情報センターやレファレンスセンターとして機能すべきである。

さらに、多様な健康危機やテロに迅速に対応するためには、保健所を始め警察、消防、家畜保健所、検疫所等との連携体制をつくっておく必要があり、関連機関との連携による模擬訓練の実施と検証も重要である。自治体内で解決できない事例に対しては、検査依頼を行えるような地域ブロック内での自治体間協定等の連携体制が必要である。

地研の職員が保健所等の職員に対し専門研修を行うとともに、危機発生に際して的確な原因究明を行うためには各種訓練と研修を受け職員自身の資質向上を図る必要がある。また、地域の健康危機対応を保健所、地研、行政の3者で連携して行うには、専門知識と技術を取得した人材を適所に配置することが重要であり、そのためには自治体内の関連機関での人事交流、さらには地研間あるいは国研など行政区画を越える相互人的交流が有効であり、職員全体の資質向上にもつながる。

また、健康被害の原因究明と汚染経路の解明には、現地での積極的な実地疫学調査が重要であり、保健所との協力体制のもと地研もその一翼を担うこ

とが望まれる。そのためには、地研間研修あるいは感染研が行う実地疫学調査専門家養成コースなどにより専門家を養成する必要がある。

健康危機管理体制を万全なものにするには、対応後の評価が重要であり、チェックリスト等を活用し問題点を洗い出して改善を図っていくべきである。

3. 調査研究の充実

調査研究業務は、保健衛生行政の科学的・技術的中核機関として位置付けられている地研にとって、健康危機の予防・予見および健康被害発生時における迅速な原因究明と蔓延防止のために不可欠な業務である。

実施すべき調査研究の分野としては、微生物分野では、ウイルス感染症、細菌感染症、食品微生物、感染症動向調査など、理化学分野では、食品添加物、食品残留農薬、遺伝子組換え食品、アレルギー食品、自然毒、医薬品等、健康食品、上水・下水、住居衛生、家庭用品、温泉、放射線などがある。

実施すべき調査研究の方向としては、試験検査技術の向上のために、試験検査の精度向上と迅速化、同時多成分分析法の開発、精度管理や安全確保がある。また、試験検査結果から生じる調査研究課題として、食中毒や感染症の原因解明や公衆衛生上の地域特性課題への取り組みも重要である。さらに、予防的・予見的な視点からは、病原微生物野生株の分離と保存、病原微生物抗体価の調査、環境汚染の影響評価、未規制化学物質の汚染実態の把握が重要である。

これらの調査研究を進めるにあたっては、保健所を始め地研、国立試験研究機関(国研)および大学等の関連機関との共同調査・共同研究が有効であり、積極的な参加が望まれる。

また今後、機器・設備の整備、人材の育成、調査研究費の確保、調査研究を評価する機能、関連機関との共同調査・共同研究などの環境づくりのほか、

調査研究業績の公表と広報活動を強化していく必要がある。

4. 試験検査の充実

健康危機の迅速かつ正確な原因解明のためには、検査マニュアルの整備、定期的な訓練、精度管理の強化、資材・設備・機器等の整備のほか、試験検査に関する情報収集の強化とそのための関連機関とのネットワーク構築、検査に係る人材の育成・研修が必要である。また今後、病原微生物・毒物の保持等の禁止・許可、譲渡および譲渡の禁止や施設の構造、設備・保管基準などを明確にし、管理体制を厳重にする必要がある。

また一つの地研では不可能な検査を分担するための地研間のブロック内連携、レファレンスセンターの設置、そのための協定の締結が今後すすめられるべきである。さらに国研との連携や検査分担を明確にすることも必要である。各種部会、協議会、研究会を通じてブロック内の連携を強化し、職員同士が「顔の見える関係」を構築することが連携の基礎となり、さらに、この関係をブロック間、国研等についても拡大していくことが、検査機能強化につながる。

また、健康被害の拡大防止には、発生地域での迅速な解決が重要であり、そのためには全国地研特に都道府県と政令指定都市の地研で一律の検査水準を確保することが必要である。本提言では、全国地研の現在の検査実施状況に基づき、今後の検査体制の強化についてまとめた。

微生物分野では、機器の整備、高度安全実験室の整備および人員の確保や研修による検査技術の取得という基本的な事柄の推進が必要であり、また、国研への検査依頼が必要な検査項目を抱える地域ブロックでは、ブロック内で最低2機関が検査できるように、機器、設備の整備を推進し、ブロック内又はブロック間研修或いは国研での研修を受け、検査対応を強化すべきである。また、広域あるいは大規

模健康危機の発生に際しては、地域ブロック間や国研も含めた検査協力体制を具体化しておく必要がある。痘そう、ペスト、ボツリヌス症、炭疽、野兔病などによるバイオテロへの対応には、研修等による検査技術取得、地域ブロック内、ブロック間及び国研との連携、設備や機器の整備、検査用試薬の備蓄、およびバイオテロに使用される可能性のある微生物などの管理体制の徹底が必要である。

理化学分野については、健康危機対応検査マニュアルの整備の必要性を、食品、水、空気等を対象として、物質名を上げて説明した。また、検査マニュアルに関する情報交換と共有化が必要であり、定期的な模擬訓練、化学安全実驗室整備および研修等による人材育成も必要である。ケミカルテロへの対応については、日頃から警察、科捜研、消防等との情報交換等の場を持ち、密接な連携が行える関係構築を図っておく必要がある。また、日本中毒情報センターや国研のホームページなどを活用した原因物質の絞り込みも対応手段として有用である。

5. 研修指導の充実

地研の研修指導機能は、厚生労働省の通知や地域保健法の基本指針等にその位置付けが示されている重要な機能であり、平成 17 年 5 月の地域保健対策検討会中間報告でも「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」こととなっている。

今回、地研の研修指導の現状を踏まえ、この機能をより充実するためのポイントを検討し整理するとともに、今後に向けての課題と展望を明らかにした。

平成 16 年度調査によれば、研修が地研の全業務に占める割合は 7.1%で、年間平均 15.5 件を感染症、食品衛生の微生物、理化学の 3 分野で行っており、対象は保健所等が最も多く、全体の約 40%を占めている。

研修指導を充実させるにあたり整理すべきことは、

第一に、「状況・時期」すなわち平常時の計画的な研修指導と危機発生時の即応的な研修指導を分けて対応することである。

第二に、「分野」について、共通分野の基本的な計画に基づいて行う研修指導のほかに、その地域特有の保健課題や機関機能によって変わる地域独自の研修指導を検討すべきである。

第三に、対象として、研修指導の位置づけや波及効果等の視点から、直接的な研修対象と間接的な対象に分けて実施することが好ましい。

直接的な対象としては、地域健康危機管理の中心とされる保健所職員、危機発生時に連携が必要な市町村職員、および民間等の試験検査機関の職員があり、これが主軸となるが、直接的に準ずる対象としては、医療機関の職員、社会福祉関係職員および学校保健関係職員があり、また、間接的な対象としてその他一般住民があるが、これらに対しても、保健所や市町村保健センターと連携して研修指導に協力すべきである。

研修機能充実のための第四点は、「形式」であり、一般的な講演形式に加えて、より実践対応能力の向上が期待できる演習実技形式の研修指導も今後積極的に取り入れることが望ましい。

第五に、「講師等」については、所職員を講師とする場合と外部講師を招聘して行う場合の適切性を状況に応じて判断し実施すべきである。

第六に、実施主体が主催の場合と共催の場合があり、それぞれ負担度が異なってくるが、いずれの場合でも企画段階から積極的に関与し実施すべきである。

第七として、研修指導実施ごとに評価を得るシステムが必要であり、数的評価と質的評価を得て、以後の事業に反映させることが望ましい。

以上の点をもって今後の研修指導を充実していくには、研修指導を改めて業務として重要な位置付けを行い、所を挙げて感染症分野と食品衛生分野

ほかのカリキュラムを確立すべきである。同時に、必要経費や設備の確保についても、努力する必要がある。なお、全地研が自治体内機関の研修指導を単独で行うことが非効率あるいは困難な場合は、後章で述べられているように、地研のブロック内連携による研修指導が有効である。

さらに、地研の研修指導機能を充実させることが、自治体全体の健康危機管理機能の向上につながることを、地研自信はもとより行政を含む関連機関が強く認識する必要がある。

6. 情報機能の充実

健康危機が発生した際は、まず各自治体で迅速に対処していく必要がある。過去の健康危機への対応において、地研が主要な役割を果たした例、および貴重な経験をした例は数多い。健康危機事例に効果的に対処していくためには、地研における公衆衛生情報の収集解析提供業務をより一層強化拡充することが必要である。

第一に、感染症の予防と蔓延防止に貢献する感染症情報センター機能を地研に設置し、各自治体における感染症予防の拠点とする必要がある。感染症の情報を日々収集・解析し、本庁の担当部局や感染症対策の地域における第一線機関である保健所に情報提供し、感染症対策の要にしていく必要がある。住民及び関係者にも感染症に関する情報提供を実施し、住民及び関係者と協力して、地域における感染症対策を行っていくことが重要である。

第二に、科学的根拠に基づく情報を随時蓄積しておき、必要に応じて関係部局に提供するデータバンク機能も地研に設置する必要がある。健康危機管理や科学的行政を支えるための基礎的情報が統計である。感染症発生動向調査、人口動態調査、国勢調査のみならず、健康に係わる情報、食品や環境に係わる情報、生活習慣に係わる情報、医療・

福祉に係わる情報、医療費に係わる情報、など広範囲な情報を経年的に長期にわたって蓄積していく体制を整える必要がある。

第三に、地研は、行政を支援するため、シンクタンク機能を持つ必要がある。感染症情報センター機能やデータバンク機能を通して収集された地域の情報を素材として提供するのみならず総合的に分析・解析し、本庁に提供し、健康危機管理に関する計画策定支援や対策支援などを行っていくことが必要である。また、保健所の企画調整機能に対する支援、情報機能強化に対する支援、市町村支援業務への後方支援なども充実させていく必要がある。健康教育のモデル教材や素材集の作成・蓄積などを通じ、保健所の研修機能を支援していく必要もある。

第四に、地研の広報機能を充実させる必要がある。地域の情報は、地域の共有財産である。健康危機発生時は、正確な情報を迅速に地域に還元していかねばならない。ホームページのさらなる充実を図り、地研での成果を積極的に還元していく必要がある。健康危機事例発生の際には、地域住民への迅速な情報提供が欠かせない。関係諸機関との調整を図り、テレビ・新聞などの報道機関の協力を得て、必要な情報を定期的に地域住民に提供していく必要がある。

7. 保健所等自治体内機関との連携

近年の健康危機管理は複雑で高度な技術を必要とするものとなっている。したがって、地研は保健所のみならず、警察、消防、家畜保健衛生所、動物愛護センター、産業技術センター等、自治体内機関と総合的な連携を取りこれに対処する必要がある。

保健所との連携では、「定期的な連絡会」により、健康危機を見据えた連携体制を構築する必要がある。そして実際に即した「健康危機管理マニュアル」を作成する必要がある。情報提供では、学術雑誌、専門図書な

どの蔵書を充実することが必要である。また、国際的な健康危機情報を要約した「感染症(健康危機)速報」を提供するシステムを構築することも必要である。共同調査研究は、健康危機を見据えたものが主となること、人的連携の場ともなることから積極的に推進していく必要がある。技術研修は技術レベルの向上、地研と保健所間で試験検査を共有することのできる貴重な機会であることから、健康危機には不可欠で積極的に推進していく必要がある。

さらに、同一都道府県内にある地研(都道府県の地研と市・区の地研)相互の連携も重要で、健康危機管理における連携協定を締結しておく必要がある。

自治体内他機関との連携では、家畜保健衛生所、動物愛護センター、警察、消防等との連携を推進する必要がある。また、試験研究設備及び技術を持つ試験研究機関とは、「試験研究機関の合同会議(技術会議)」の開催、「健康危機時における機器・施設の相互利用の取り決め」を締結するなどの連携体制を作ると共に、平常時から共同研究あるいは技術交流を行う必要がある。そして、地研は健康危機発生時における試験検査業務のセンター機関として、自治体内機関の連携の中核的役割を果たす必要がある。

8. 地域ブロック内での研究所連携

現在の健康危機は重大・複雑化と共に広域化している。一方、健康危機に対して科学的・技術的中核としての役割を担う地研は、食品衛生法などの改正で業務が過大になっており、対応が難しくなっている。このため連携体制を構築することによって機能を充実し、健康危機に対応する必要がある。

平常時に連携して、検査のための資材の備蓄、微生物標準株の保存、新たな感染症や毒物の検査方法を確立することが必要である。このため、地域ブロックの調整を図る地域ブロックセンターを設置し、分野別のメーリングリストの整備、地研間の相互技術研修、試験検査の分担、レファレンスセンターの

設置、および自治体間協定などを整備することが必要である。

健康危機発生時の連携としては、初動時に原因が特定できない場合、発生地域の地研が被害者の特定や曝露程度の推定などの検査ができない場合、あるいは処理能力を超える数量の試験検査が必要な場合には、自治体間協定に基づく地域ブロック内で検査の分担のほか、機器貸与や検査人員の派遣による支援を行う。さらに被害が拡大する可能性がある場合には、地域ブロック間での協議や国全体での体制づくりが必要となる。

これらの連携の推進のためには、平常時から運用し「顔の見える関係」を構築しておくことが重要である。また迅速な情報の共有のために、情報ネットワークの強化、すなわちインターネット環境の整備と未公開情報を共有化するための方策も必要である。このためには、所属自治体の行政的支援とともに国の予算面での支援が必要である。

9. 国の機関との連携

検疫所と地研の業務は、対応が国内に入る前と国内に入ってからという点で異なるが、健康危機の発生と蔓延を防止するという目的においては基本的に共通しており、これまで学会や研究会での交流のほか、技術的な問い合わせや相談および講演会などでも交流を図ってきた。今後、一層の連携を図るには、各地区の地研間で検討されているメーリングリストに検疫所も参加し、より密な情報交換を行うとともに、健康危機管理に必要な検査技術に関して、各ブロックの地研と検疫所間で、研究会や講演会等を開催し、情報交換を図るなど交流を深めることが必要である。

地方厚生局は健康危機管理を業務の一つとしており、健康危機発生時に連携を行うためには、平常時からの人的なネットワークの構築が不可欠である。今後、全国各地地方厚生局の健康危機管理への取

組み状況に応じた形態で、両機関の連携を危機管理協議会や研修会等を通じて深めて行くことが考えられる。

国研とは、検査や確定診断および検査法開発や標準品の備蓄などに関し、地研で対応困難なものについては連携を図る必要がある。また地研が先端的技術や迅速で精度の高い分析方法や診断方法を取得出来るよう、充実した専門研修の実施と共同研究の実施、及び3つの協議会での情報交換を一層活発にするとともに、国研は国内外からの情報が真っ先に集積される機関であり、平常時より能動的に情報を提供されることを期待する。

II 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金（健康科学総合研究事業）

分担研究報告書（16年～18年度）

地方衛生研究所の法的経済的評価に関する研究

分担研究者 青木 節子 慶應義塾大学総合政策学部教授

研究要旨 初年度は、バイオテロを含む感染症の予防・封じ込めに関する国際法制度と欧米主要先進国の国内法制度を調査した。次年度は、自然的に発生する重篤な感染症に対する即応体制構築をめざす国際法の現状と国内履行における問題点を、特に2005年5月に大改正された国際保健機関（WHO）の国際保健規則（IHR）に焦点を当てて実証的に調査・考察した。また、研究協力者の渡井理佳子氏（日本大学大学院法務研究科助教授）とともに、地方衛生研究所の法的位置づけの欠缺がもたらす問題点について検討した。最終年度である平成18年度は、バイオセキュリティおよびバイオセイフティ制度の確立も要求として含む国連安保理決議1540（非国家主体に対する大量破壊兵器およびその関連物質等の拡散を防止するための決議）が、日本のような拡散防止安全保障構想（PSI）に参加する国にとって、どのような国際法上の義務を課すものであるかを検討した。決議1540が要求する国内履行の確保（特に第3項の確保）のためには、健康危機管理における即応連携体制の要としての地方衛生研究所の地位の明確化が必要と考えられる。また、2005年に大改正された国際保健規則（IHR）の仮訳を作成した

A. 研究目的

地方衛生研究所の機能強化のための取り組みを研究するにあたり、公衆衛生学、社会学、法律学、経済学等総合的・学際的な観点からの検討が不可欠である。地方衛生研究所の機能強化の1つに即応連携体制の構築がある。初年度は、バイオテロが行われたときの連携方式の法制度について比較法の手法を用いて研究した。次年度は、重篤な感染症が航空機・船舶等を通じて国内に持ち込まれた場合の国際連携、国内連携について研究し、国と外国または国際機関との間の連携ならびに都道府県レベルおよび市町村レベルと国の連携における現状と問題点を考察した。特に国内の連携におい

ては、地方衛生研究所が果たすべき役割と現状の法的位置づけの欠如がもたらす問題点について検討した。最終年度は、国連安保理決議1540が各国にいかなる法的義務を課すかという点を日本が同決議を国内履行確保するに際して参考とし得るよう実証的に調査した。また、厚生労働省の参考資料とすべく、IHRの仮訳を行った。

B. 研究方法

文献調査を中心に研究を行った。国際公法関係雑誌、世界保健機関（WHO）資料を含む感染症法制資料集、地方衛生研究所の法的位置づけを検討するための国内の行政法文献、新しい国際保健規則（IHR）逐条