



大規模イベントの保健医療に関する 準備・対応の 基本的な考え方

2024 年 3 月

令和 4-5 年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
「大規模イベントの公衆衛生・医療に関するリスクアセスメント及び対応の標準化に向けた研究」



目次

はじめに	04
第1章 大規模イベントと公衆衛生リスク	06
第2章 大規模イベントのマネジメント	08
1. 指揮・統制・コミュニケーション (C3)	08
2. リスクアセスメント	09
3. オールハザードアプローチに基づいた準備と対応	10
4. 早期警戒、サーベイランスおよび情報マネジメントシステム	11
5. 入国地点、出入国対策、国境を越えた連携	12
6. リスクコミュニケーションとコミュニティエンゲージメント	13
7. レガシーの構築と経験の共有	15
第3章 大規模イベントにおける公衆衛生の備えに関する 世界保健機関 (WHO) の支援	16
第4章 大規模イベントにおける公衆衛生の備えの強化に向けた枠組：概要	18
1. 目的	18
2. 構成要素	19
3. 基本原則	20
4. 戦略目標	22
5. 今後の方向性	24
参考文献	25
付録：大規模イベントにおける公衆衛生の備えの強化に向けた枠組	27



はじめに

大規模イベントは、スポーツ、文化、宗教、エンターテインメント、ビジネス、政治など、さまざまな領域で開催される。このようなイベントは、地域住民や関係者にとって大きな価値や効用をもたらすことが期待される一方、一定期間にわたって特定の目的のために特定の場所に人々が集中する、いわゆるマスギャザリングの状態を呈することから、感染症や多数傷病者発生事故などの公衆衛生リスクが高まり、開催地の保健医療システムを圧迫する可能性も指摘されている。これは、開催国や自治体、関係者にとって大きなチャレンジとなる。

しかしその一方で、これらのイベントは、より強力な保健医療システムの開発や、住民や観客・来訪者等の疾病予防に対する意識の向上など、長期的な利益をもたらすチャンスとも捉えられる。大規模イベントを適切に計画するには、多部門の協力・連携とリスクアセスメントが求められる。これによって、潜在的な健康リスクを明らかにし、そのようなリスクを予防しマネジメントすることで、潜在的な影響を最小限に抑え、公衆衛生上の緊急事態が発生した場合にも適切に対応することが可能となる。

大規模イベントの開催にあたっては、感染症や非感染性疾患、心理社会的問題などの健康リスクだけでなく、異常気象、事故や交通事故、テロなど、その他の要因に関連するリスクも考慮する必要がある。また、新型コロナウイルス感染症のパンデミックを経験した今、1つのマスギャザリングが、公衆衛生上の緊急事態の契機となりうることに留意しなければならない。

令和4-5年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）「大規模イベントの公衆衛生・医療に関するリスクアセスメント及び対応の標準化に向けた研究」（研究代表者 国立保健医療科学院健康危機管理研究部 富尾淳）では、わが国で開催される大規模イベントについて、国や開催自治体における公衆衛生・医療の準備や対応の強化を目指して活動を行ってきた。その一環として、国際機関や諸外国のマスギャザリングに関する情報を収集し、わが国の体制強化に資する知見を還元する取り組みも行っている。本文書は、世界保健機関（WHO）東地中海地域事務局が発行したマスギャザリングに対する保健医療システムの強化についてまとめられた文書 *Strengthening public health readiness for mass gatherings in the Eastern Mediterranean Region* *の内容もとに作成したものである。東地中海地域では、ハッジ（メッカ（サウジアラビア）の巡礼）など、古くから世界各国から多数が集まるイベントが定期

* EM/RC70/4-Rev.1. Strengthening public health readiness for mass gatherings in the Eastern Mediterranean Region. October 2023.
（なお、本文書は、上記文書を翻訳した内容に基づいたものであるが、正式の翻訳版ではない。正式な内容については原本（英文）を参照のこと）

的に行われている。さらに近年では、FIFA ワールドカップ 2022（カタール）、EXPO2020（アラブ首長国連邦）、COP27（エジプト）など、新型コロナウイルス感染症のパンデミックの最中に複数の大規模イベントが開催され、世界をリードする形で経験や知見の集積が進められている。本文書には、わが国で大規模イベントを開催する際にも参考となる内容が多く含まれており、国や自治体の担当者やイベントの主催者・関係者が、安全で健康なイベントを実現し、さらにそこから将来の保健医療システムの強化に向けた教訓を得るためのガイダンスとなると考えられる。

ねらい

本文書は、マスギャザリングへの備えの強化の重要性という観点から、国や地域、そしてグローバルな連携を推進し、かつ国際社会の中でマスギャザリングを効果的にマネジメントするための集団的な取り組みを進めていく上で基盤となる考え方を示すものである。

本文書の主なねらいは、以下の取り組みを通じて、マスギャザリングに対する公衆衛生の備えの強化を実現することである。

- マスギャザリングを主催する際のリスクとキャパシティに関する状況分析を示す。
- マスギャザリングに対する公衆衛生の備えを強化するための明確な戦略目標とアクションの枠組を提示する。
- 提案した枠組を国レベルで実施するため、取り組みを強化し、リソースを動員する必要性を提唱する。

大規模イベントと公衆衛生リスク

スポーツイベントや宗教的な巡礼などのマスギャザリングは、一定期間にわたって特定の目的のために特定の場所に人々が集中するという特徴があり、開催するコミュニティや自治体、国の公衆衛生リソースや保健医療システムのキャパシティを上回る負荷が生じることもある（1、2）。一方、このようなイベントを契機として、長期にわたって健康や医療に良い影響をもたらされる可能性もある。例えば、公衆衛生システムが強化され、住民や観客・来訪者が特定の疾病から身を守り、健康的なライフスタイルについてより多くの情報を得るようになること、などが期待される。

マスギャザリングは計画的に開催される場合もあれば、自然発生する場合もある。計画されたマスギャザリングには、スポーツ、宗教、文化、エンターテインメント、ビジネス、政治などさまざまなイベントがある。一方、自然発生するマスギャザリングは、その性質上、計画や備えがより困難である。

マスギャザリングは、緊急を要する複雑な健康課題を引き起こすことがある。このような状態は、原因もさまざまで、マスギャザリングの目的や種類、参加者の人口構成、その他の外部要因とも関連する。マスギャザリングの期間中に、混雑した会場や宿泊施設で人々が濃厚接触することにより、感染症に関する公衆衛生リスクが高まる可能性がある。これらには、呼吸器系感染症（インフルエンザ、新型コロナウイルス感染症、肺炎、髄膜炎など）のほか、食品・水媒介感染症（コレラ、細菌性赤痢、腸チフスなど）がある。さらに、薬剤耐性を有する感染症が伝播する可能性もあり、対象を絞った介入が必要である。

研究によると、ハッジの期間中に最も一般的にみられる疾患は呼吸器感染症であり、外来患者の41～61%を占め、診断のほとんどが上気道感染症（82.5%）であった。肺炎、結核、インフルエンザ、髄膜炎菌性疾患といったその他の呼吸器感染症も報告されており、巡礼者の9.3%が旅行者下痢症を発症した。MERS、ウイルス性出血熱、新型コロナウイルス感染症、インフルエンザA型（H1N1）などの新興感染症は、ハッジの期間中の公衆衛生上の主要な脅威であると考えられている（3）。

感染症に加えて、高血圧、糖尿病、慢性閉塞性肺疾患、心疾患による症状の悪化などの非感染性疾患が発生する可能性もある。研究によると、ハッジの期間中の最も一般的な死因は心血管疾患であり、全死亡の66%を占めていた（4）。その他、環境および開催国特有の危険因子に起因する疾患にも留意が必要である。短時間かつ狭いエリアで、ある場所から別の場所へ多くの人々が移動すると、転倒、滑落、スタンピード（雑踏事故）、交通事故などの事故

や外傷のリスクが大幅に増加する。気候変動や異常気象（暑さ、寒さの両方を含む）は、熱中症、脱水症、低体温症、凍傷などの関連疾患を引き起こす可能性がある。

その他の公衆衛生リスクには、心理社会的問題、レクリエーションイベントでのアルコールや薬物乱用、テロなど的人為的災害がある。マスギャザリングの国際化がますます進む中で、公衆衛生に対する自然のリスク、偶発的または意図的なリスク、国境を越えた感染症の蔓延の可能性について、イベントを計画する際に対処することがますます重要になっている。

マスギャザリングに伴う潜在的な公衆衛生上のハザードに備えて公衆衛生のシステムやサービスを最適化するには、綿密な計画を立て、包括的かつ協力的なアプローチを採用する必要がある。潜在的な公衆衛生リスクを正確に特定するには、体系的なリスクアセスメントとシステムの強化が求められる。

新型コロナウイルス感染症のパンデミック下では、マスギャザリングへの備えを強化する必要性が強調された。その中であって、各国は、地域での感染拡大を抑制するため、イベントの中止、延期、変更を行った。例えば、2020年のハッジのシーズンには、通常、年間350万人の巡礼者が推定されていたところ、巡礼を許可された地元住民は1000人のみとなった。イベントの中止や変更は各国に社会的、経済的影響を与えたが、リスク情報やエビデンスに基づかない形で中止または変更を決定したイベントでは、はるかに大きな影響があった(5,6)。

マスギャザリングの主催国が備えの能力を高めれば、国際保健規則（IHR）2005に沿ったコア・キャパシティの開発や、保健医療システムのレジリエンスの強化など、短期的および長期的な利益が期待できる。さらに、得られた教訓を将来のイベントの企画者に継承することは、将来のイベントの確実な成功にもつながる。

マスギャザリングは、国境を越えた人の移動を伴うことが多く、その際に生じる特有の課題やリスクに対処するために、包括的かつ調整のとれたアプローチが必要である。

第2章

大規模イベントのマネジメント

大規模イベントを開催する国や自治体は、これをマネジメントするためのキャパシティを有しておく必要がある。主要なキャパシティについて概説する。

1 指揮・統制・コミュニケーション (C3)

マスギャザリングを安全に実施するには、強力で確立されたリーダーシップとさまざまな部門との連携が不可欠である。多くの国において、マスギャザリングは通常、イベント主催者によって主導されるが、保健部門との連携が不十分である場合も少なくない。定期的にマスギャザリングを主催している東地中海地域の一部の国では、さまざまな部門の役割と責任を明確にした指揮 (Command)・統制 (Control)・コミュニケーション (Communication) (C3) 体制を確立している。例えば、ハッジでも、C3 体制が用いられた。また、アラブ首長国連邦では、さまざまな当局間の調整を監督するハイレベルの統治機関を設置し、2020 年のドバイ万博開催期間中のスムーズな運営が可能となった。地方自治体の参加によって、イベントとそのレガシーの計画段階での意思決定と統合が促進された (7)。同様に、カタールは、地元と国際 FIFA 事務所とが連携したハイレベルの統治機関を設置し、2022 年 FIFA ワールドカップに向けたさまざまな当局間の調整を監督したほか、役割と責任を明確にした戦術グループを設立した。エジプトは、COP27 に向けて C3 調整機関と指揮統制センターを設立し、保健部門は、各イベントに適した調整体制に統合された。

2 リスクアセスメント

体系的かつ継続的なリスクアセスメントは、マスギャザリングの戦略的計画と実施への情報提供に不可欠である。ほとんどの場合、マスギャザリングの備えには、ある一定範囲の特定されたリスクに対する多大な投資とキャパシティビルディングが必要である。リスクアセスメントを行うことで、公衆衛生当局やイベント主催者は、マスギャザリングが公衆衛生に与える潜在的な影響と、イベントを安全に実施するために必要な対策を特定し評価することが可能となる(1)。したがって、リスクアセスメントのキャパシティの強化は不可欠であるといえる。

新型コロナウイルス感染症のパンデミック下では、リスクアセスメントを実施せずにイベントが中止または規模が制限され、開催国の経済に重大な影響を与えた事例もあった(8)。例えば、ホテルやレストランなどの接客業は収益を失い、イベント企画や接客業の従業員はイベントの延期や中止によって職を失った。これらの出来事は、リスクに基づいた段階的なアプローチの必要性を示唆している。

カタールやイラクなどの一部の国は、WHOのリスクアセスメント・ツールを利用して政策決定への情報提供を行っている。ハッジのリスクアセスメントは、サウジアラビアで開発されたジェッダ(Jeddah)のツールを使用している。WHOは、マスギャザリングの計画に対するリスクベースのアプローチについて、各国向けにオリエンテーションを実施した。このリスクベースのアプローチでは、イベントの特性、背景、リスクの特定、リスクの低減、イベント開催中のリスクコミュニケーションが検討されることになる。

3 オールハザードアプローチに基づいた準備と対応

マスギャザリングは世界的な注目を集め、相当数の参加者が集まるため、難しい課題も発生する。これらに関連した潜在的な公衆衛生リスクが存在するため、多部門にわたる計画を組み込むことが重要である（9）。このような計画を策定するには、公衆衛生部門、医療部門、セキュリティ部門、イベント主催者、その他の関連当局を含むさまざまな団体間の実質的かつリソース集約的な調整と連携が必要であり、その上で、参加者の安全を優先し、リソースを割り当て、効果的な情報共有を促進し（7）、役割と責任を明らかにすることが求められる。

マスギャザリングを、あらゆるハザードと多部門の備えと対応を網羅した計画にまとめ上げることは、特に定期的にマスギャザリングを主催している国で実施される標準的なプロセスである。このプロセスは、リスクアセスメントに基づいて、感染症、自然災害、セキュリティ事象などのさまざまなシナリオを考慮して行われる。これらの計画は、COP27 および FIFA ワールドカップ 2022 に向けて、エジプトやカタールで実施されたように、シミュレーション演習によってテストすることが可能である。

しかし、マスギャザリングを主催するほとんどの国では、マスギャザリングに備え、イベント開催中に発生しうる緊急事態に対応するための明確な運営計画、指針、標準的な運営手順が不足している。たとえ計画が存在するとしても、計画に基づいた訓練等が行われておらず、計画自体が認識されていない場合も多い。安全なマスギャザリングを実施するための重要な要素として、オールハザードの備えと対応計画の強化が求められている。

4 早期警戒、サーベイランスおよび情報マネジメントシステム

ほとんどの国では、指標ベース（indicator-based）のサーベイランスシステムについてのキャパシティは開発されているが、イベントベース（event-based）のサーベイランスシステムは依然として不十分で断片的である。一部の国は、マスギャザリングのサーベイランス強化に向けて協調的な取り組みを行っている。例えば、これまでの大規模イベントでは、早期警戒機能や定点サーベイランスなどが利用されてきた。

なお、サーベイランスシステムと保健医療情報システムの連携という課題も依然として存在する。これらが連携していれば、データを利用してタイムリーな検出が実現し、マスギャザリングの際の対応と意思決定が円滑に行われるようになる。しかし、現状ではサーベイランスシステムも国際的な接触者の追跡もどちらも明確には定義されておらず、マスギャザリングとの関連付けは行われていない。

5 入国地点、出入国対策、国境を越えた連携

入国地点における IHR のキャパシティは、その国への旅行者の流入に対応し、健康リスクをタイムリーに予防およびマネジメントするのに不可欠である。新型コロナウイルス感染症のパンデミック下では、入国地点での備えのキャパシティには限界も指摘されている。具体的には、さまざまなサービスプロバイダー間の調整と連絡の欠如、IHR（2005）とその実施における管轄当局の役割に対する認識の欠如、国のサーベイランスシステムへの入国サーベイランスデータの統合の欠如、公衆衛生緊急時対応計画が利用できないこと、などが挙げられる。

旅行関連の対策、オールハザードの緊急時計画の準備、迅速な対応のための運用上および機能上の標準的な手順にリスクアセスメントに基づくアプローチを適用するためには、多額の投資が必要である。例えば、サウジアラビアの新型コロナウイルス感染症に対する計画では、サウジアラビアは、2021 年のハッジ期間中に渡航勧告を発出し、巡礼者に対し診断、ワクチン接種、その他の要件について通知した（10）。

国境を越えた感染症の流行拡大の可能性は、マスギャザリングに伴う重大なリスクであるため、マスギャザリングの期間中（前後の期間を含む）は、国境を越えた連携が重要となる。

6 リスクコミュニケーションと コミュニティエンゲージメント

公衆衛生リスクは「コミュニティに始まりコミュニティに終わる」といっても過言ではない。したがって、マスギャザリング・イベント中の公衆衛生リスクに対する備えを確実なものとするには、意思決定者、主催者、保健医療ネットワーク、関係機関、コミュニティ（住民、旅行者、その他のさまざまなグループを含む）の意識を高め、包括的かつ適切にリソースを利用できるようにしておくことが不可欠である。あらゆる公衆衛生上の緊急事態は、コミュニティにさまざまな影響を与える可能性がある。また、それぞれの状況に特有の課題と制約があり、国としての備えにも影響を与える。リスクコミュニケーションとコミュニティエンゲージメント（RCCE）は、マスギャザリングにおけるリスクアセスメントおよび公衆衛生対応計画に不可欠な要素である。RCCEによって得られる情報は、コミュニティレベルでリスクを十分にアセスメントし、コミュニティの認識と備えを評価する上で重要なものであり、また、リスクにばく露される人々と調整メカニズムを明らかにするためにも必要である。RCCEは、既存のキャパシティを活用し、連携と調整を最大化し、人々の信頼と備えを確実なものとし、マスギャザリングの前後および開催中の公衆衛生上の緊急事態対応に関するマネジメントを強化するための効果的なコミュニティ主導のソリューションを提案する上で極めて重要である。

例えば、FIFA ワールドカップ 2022 は、東地中海地域でのマスギャザリングのマネジメントのベストプラクティスの1つである。具体的には、医療コミュニケーション最高委員会のリーダーシップと指導のもとで、コミュニケーションについて一元的なアプローチがとられた。ワールドカップのリスクアセスメントで明らかにされたさまざまな健康リスクに基づいて、コミュニケーション関連のすべての領域で、統一された意思決定が行われた。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックは、マスギャザリングに向けての RCCE 計画を改善する機会となった。この改善は、調整機構の確立とこの分野でのキャパシティビルディングによるものである。計画された、あるいは計画されていない（自然発生の）マスギャザリングに対して、より適切な対応を実現するには、既存のキャパシティを強化し、RCCE を計画に組み込むことが重要である。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックに伴うインフォデミックは、リスクコミュニケーション戦略の欠如を浮き彫りにした。この課題は、不安定な状況、信頼の欠如、利用可能な情報が十分に活用されていないこと、一方向のメッセージ発信に依存すること、などによって増幅される。効果的かつタイムリーな方法で一般市民に情報を提供し、一般市民の関与を保障し、マスギャザリング期間中にインフォデミックをマネジメントするためには、効果的なソーシャルリスニングと流言の検知に基づいた国家的な RCCE 戦略の策定、リスクに合わせたメッセージと計画が必要である。

7 レガシーの構築と経験の共有

実現可能な公衆衛生レガシーを構築することは、マスギャザリングの備えに携わる人々の主な目標の1つである。レガシーの具体例としては、開催国の保健医療インフラ、健康行動、保健医療システム、IHR（2005）のコア・キャパシティの持続可能な改善などが挙げられるが、将来の安全なマスギャザリング開催に向けた能力の改善、エビデンスの構築と得られた知見の国際的な共有なども含まれる。これには、好事例と課題の両方を明らかにし、そこから学ぶためのオープンなアプローチが重要である。いくつかの国は、マスギャザリングを記録し、国際学会や学術論文での発表を通じて、マスギャザリングの主催者と経験を共有している。サウジアラビアのマスギャザリング医療グローバルセンター（Global Center for Mass Gatherings Medicine）は、マスギャザリング・イベントを主催または計画している国々との協力を促進し、経験を共有することを主な目的の1つとしている（11）。

第3章

大規模イベントにおける公衆衛生の備えに関する世界保健機関（WHO）の支援

IHR（2005）は、WHO が加盟国と協力して、マスギャザリングによってもたらされるハザードや国境を越えた疾病の蔓延の防止など、公衆衛生上の潜在的な脅威をコントロールするためのコア・キャパシティ、必要な政策、措置、指針、手段を開発することを義務付けている（12）。マスギャザリングに対する WHO の取り組みは、2011 年の第 130 回 WHO 理事会の決定 EB130(3) によって強化された（13）。この決定は、「WHO 事務局長は、必要に応じて、マスギャザリングを計画および実施している加盟国と緊密に連携し、各国の関係保健当局間の協力とコミュニケーションを支援し、IHR をより効果的に活用するためのキャパシティを強化すべきである」と述べている（2005）。

WHO は、マスギャザリングの計画、変更、延期、中止に関して、リスクベースのアプローチを提唱しており、地域の加盟国の要請に応じてリスクアセスメントの実施を支援している。さらに、緩和戦略とコミュニケーション・メッセージの開発、訓練プログラムの実施、キャパシティをテストするためのシミュレーション演習の実施を支援している。公衆衛生上の脅威は、マスギャザリング開催中のリスクとなりうることから、このアプローチに対する加盟国の関心は高まっている。

WHO は、国際的なマスギャザリングの主催者と協力して、2020 年 2 月に新型コロナウイルス感染症に関する重要な包括的推奨項目を策定した（14）。以降、新型コロナウイルス感染症のパンデミックの進展に伴い、リスクアセスメント・ツールが更新されてきた。これは、一般的なイベント、スポーツイベント、宗教的なマスギャザリングの計画に対するリスクベースのアプローチの方向性を示すものである。新型コロナウイルス感染症のリスクアセスメント・ツールに続いて、マスギャザリング・イベント向けのオールハザード・リスクアセスメント・ツールが開発され、マスギャザリングの包括的計画への情報提供が世界規模で行われた。

マスギャザリング医療グローバルセンターは、WHO コラボレーティングセンターであり、ハッジなどのマスギャザリングの諸課題に対処するための活動を行っている。同センターは、マスギャザリングの領域をリードする組織としての機能を有している。具体的には、C3 ガバナンスと調整の統合、マスギャザリングの主催と計画に関する広範な専門知識、リスクアセスメント、リスクマネジメント戦略の開発、キャパシティビルディング演習の実施などである。同センターは、マスギャザリング医療の分野に多大な貢献をしており、科学的根拠に基づいたマスギャザリング向けの公衆衛生政策の開発において主導的な役割を果たしている（15）。

FA アラブカップ 2021 と FIFA ワールドカップ 2022 は、新型コロナウイルス感染症のパンデミック、エムポックスおよびその他の公衆衛生上の脅威の中で開催された。WHO は、これらの大会の安全を保证するための備え・準備・対応計画の策定・実施を支援するとともに、FIFA ワールドカップ 2022 に備えて、マスギャザリングにおける化学、生物、放射線および核に関する e ラーニングコースを開発した（16）。

第4章

大規模イベントにおける公衆衛生の備えの強化に向けた枠組：概要

1 目的

マスギャザリングに対する公衆衛生の備えを強化するために付録に示す枠組が提案されている。この枠組は、必要な制度上の取り決めを確立し、多くの専門分野のコア・キャパシティを強化するほか、マスギャザリングの開催の準備および主な公衆衛生上の脅威の予防、検知、対応のための実践的な介入に資するものである。

この枠組は、マスギャザリングに対する公衆衛生の備えを強化するための指針を提供することを目的とする。これは、過去の経験と加盟国との広範な協議から学んだベストプラクティスと教訓に基づくものである。マスギャザリング医療グローバルセンターとの協議のもと、各国の視察やアフターアクションレビューの所見も反映し、現地のニーズや状況に速やかに適応できるように設計されている。

2 構成要素

この枠組に不可欠な構成要素には下記が含まれる。

- リスクアセスメント
- オールハザードに対応したリスク低減計画
- サーベイランスシステムの強化
- 公衆衛生・保健医療システムのキャパシティの強化（保健医療サービスへのアクセスを含む）
- 参加者の安全と健康（ウェルビーイング）の確保およびレガシーの記録を目的としたイベント主催者、利害関係者、国家間の調整と連携

3 基本原則

枠組の基本原則を以下に示す。

- ❑ **多部門の調整：**マスギャザリングのリスクを効果的にマネジメントするには、政府機関の複数部門および部門横断的な調整が必要である。マスギャザリングの主な利害関係者は、イベントの種類や目的によって異なるが、通常は、イベント主催者、公衆衛生当局、地方自治体当局、救急医療サービス、治安当局、企画当局、財務当局、外交当局、ベンダー、サプライヤー、出席者・参加者、コミュニティの団体・組織、公共交通機関のほか、WHO などの国際機関などである。ヘルスセキュリティに対する国内外の影響を考慮すると、イベントを安全に開催し、確かなレガシーを構築するための戦略や計画を考える上で、調整は極めて重要な意義を持つと考えられる。
- ❑ **パートナーシップ：**支援と指導を受けるには、影響力のある国際機関、学術機関、関連する市民社会グループ、およびマスギャザリング医療グローバルセンターなどの WHO コラボレーティングセンターとの間で戦略的パートナーシップを構築することが必要である。これにより、他国から学んだ貴重な経験や教訓の共有が促進されるとともに、マスギャザリングの運営の継続的な成功に向けた基盤が構築される。
- ❑ **計画と準備：**マスギャザリングをマネジメントするための包括的なアプローチを確保するには、慎重な計画と準備が必要である。これには、国のマスギャザリング計画を、関連する既存の計画に統合し、潜在的な脅威への一貫した対応を促進することが含まれる。既存の計画には、オールハザード型の国家緊急事態準備対応計画、ヘルスセキュリティのための国家行動計画、および個別のハザードに対する計画などが含まれる（わが国においては、防災計画、国民保護計画、医療計画などが該当する）。

- **保健医療システムの強化：**マスギャザリングで培われたキャパシティが長期的な恩恵をもたらし、レガシーが構築されるためには、保健医療システム全体の強化と結びつけることが不可欠である。それには、キャパシティ、組織構造、インフラ、資源配分を、より広い意味での保健医療システムの優先事項に合わせて強化していくことが求められる。このような取り組みにより、マスギャザリングへの対応が、当面のニーズを超えて、保健医療システムの持続的な改善に寄与することとなる。
- **ジェンダー、権利、平等：**ジェンダー平等を促進し、女性やその他の脆弱な立場にある集団のエンパワーメントを実現するためには、ジェンダー、権利、平等のアプローチを採用することが重要である。持続可能な開発目標のターゲットに合わせて、マスギャザリングの計画と実行において、すべての個人、特に脆弱な立場にある集団の参加を実現するために、具体的なアクションをとることも検討する。

4 戦略目標

枠組の戦略目標を以下に示す。

- ❑ **公衆衛生当局、イベント主催者、主な利害関係者との間の多部門連携体制を構築し、合同でリスクアセスメントと計画を実施し、タイムリーかつ効果的なアクションを実現する。**これには、インシデントマネジメントシステムに基づいた明確な指揮・統制・コミュニケーション体制の確立や、マスギャザリングをマネジメントするための全機能型の公衆衛生緊急オペレーションセンター（PHEOC）の活用も含まれる。
- ❑ **マスギャザリングのリスクアセスメントを実践するための標準化されたアプローチを確立し、リスク低減計画の策定と開発を促進する。**これには、次の活動が含まれる。開催国と予定されているマスギャザリングに参加する人々の出発国の公衆衛生上のリスクを明らかにし予測すること、IHR（2005）に従って公衆衛生のキャパシティを評価すること、保健医療システムのキャパシティを評価すること、積極的な RCCE のためのシステムを開発して知見の収集および分析を行い、メッセージ発信やその他の公衆衛生上の介入への情報提供、リソースと後方支援が利用可能であることを保証すること。
- ❑ **公衆衛生と保健医療システムのキャパシティを強化し、マスギャザリングによってもたらされる公衆衛生上のリスクを予防し、これに備え、検出し、対応する。**リスクアセスメントに基づいてオールハザードのリスク低減計画を策定する。この計画には以下の内容が記載される。サーベイランスおよび診断のキャパシティを強化し、健康リスクの早期発見を確実にすること、水、食料、媒介動物、空気、廃棄物管理の監視システムを強化すること、病院前の段階および病院で医療サービスを提供し、多数の死傷者をマネジメントするキャパシティを強化し、偶発的および意図的な事象（化学的、生物学的、放射線学的、原子力的な事象を含む）への効果的な対応を確実にすること、さまざまな公衆衛生上の介入においてイノベーション、デジタル技術およびアプリケーションの利用を促進し、上記の実施を促進すること、さまざまな計画を実行するための複数の専門分野（迅速対応チームや緊急医療チームを含む）の人材能力を開発すること。

- ❑ **マスギャザリング開催中に参加者が国境を越えて安全に移動できるよう、国境を越えた近隣諸国との連携体制を確立する。**これには、連携に関する取り決めを各国で作成することや、入国地点における IHR（2005）キャパシティを構築し、公衆衛生リスクを効果的に監視、マネジメントすること（渡航要件や勧告の発出を含む）が含まれる。
- ❑ **マスギャザリングのための公衆衛生上の研究計画を作成し、公衆衛生上の介入への情報提供のエビデンスを作成する。**これには、レガシーを生み出すためのさまざまなプラクティスを文書化すること、さまざまなプラットフォーム（学会等を含む）に参加することが含まれる。参加の目的は、知識の交換のほか、公衆衛生の備えや、将来他国で開催されるマスギャザリングへの備えに関する情報提供である。

5 今後の方向性

マスギャザリングに備えて、各国では以下に示すアクションが推奨される（イベント開催に向けたフェーズに応じてアクションを示す）。

❖ イベント開催前（*pre-event phase*）

- C3 体制の構築を促進し、主な利害関係者にマスギャザリング開催中の明確な役割と責務を割り当てる。
- マスギャザリングに関連した公衆衛生上の潜在的なリスクについて包括的なリスクアセスメントを実施し、特定されたすべてのリスクに対処する。そのためのリソースと後方支援が確実に得られるように緊急時計画を作成する。
- 参加者の流入の増加に対処するため、公衆衛生機能と保健医療サービスの提供体制を強化する。
- 保健医療従事者とボランティアに対して、重要な公衆衛生上のリスクと対応手順に関するキャパシティビルディングを行う。
- RCCE 戦略およびインフォデミック・マネジメント戦略を開発し実行する。

❖ イベント開催中（*during the event*）

- リスクアセスメントを定期的に更新して、公衆衛生上の潜在的なリスクの状況と影響を監視し、必要に応じて緊急時計画を発動する。
- あらゆる緊急事態に対応できるように、十分な人員、物資、医療資機材を確保する。
- 定期的な報告書を作成して、意思決定プロセスに関する情報提供を行うほか、イベント参加者に対して、自分自身や他人を守る方法を伝え、それに関する公衆衛生教育を行う。

❖ イベント開催後（*post-event phase*）

- すべての関係者とともに事後報告会またはアフターアクションレビューを実施し、ベストプラクティス、課題、今後の方向性を明らかにする。
- マスギャザリングに対する公衆衛生対応全般に関する最終報告書を作成し、将来のイベントに対する推奨事項を提示する。
- イベントのレガシーを文書化し、教訓とベストプラクティスを諸外国や組織と共有し、マスギャザリングに対する備えをグローバルなレベルで改善する。

 参考文献

1. Public health for mass gatherings: key considerations. Geneva: World Health Organization; 2015 (<https://www.who.int/publications/i/item/public-health-for-mass-gatherings-key-considerations>, accessed 3 May 2023).
2. Mass gathering preparedness and response: cross-border collaboration and coordination between Iraq and neighbouring countries. *East Mediterr Health J.* 2019 Oct 4;25(7):521–522. doi:10.26719/2019.25.7.521.
3. Aldossari M, Aljoudi A, Celentano D. Health issues in the Hajj pilgrimage: a literature review. *East Mediterr Health J.* 2019 Nov 4;25(10):744–753. doi:10.26719/2019.25.10.744.
4. Pane M, Imari S, Alwi Q, Nyoman Kandun I, Cook AR, Samaan G. Causes of mortality for Indonesian Hajj pilgrims: comparison between routine death certificate and verbal autopsy findings. *PLoS One.* 2013 Aug 21;8(8):e73243.
5. Ebrahim SH, Ahmed Y, Alqahtani SA, Memish ZA. The Hajj pilgrimage during the COVID-19 pandemic in 2020: event hosting without the mass gathering. *J Travel Med.* 2021 Feb 23;28(2):taaa194. doi:10.1093/jtm/taaa194.
6. Zumla A, Azhar EI, Alqahtani S, Shafi S, Memish ZA. COVID-19 and the scaled-down 2020 Hajj pilgrimage: decisive, logical and prudent decision making by Saudi authorities overcomes pre-Hajj public health concerns. *Int J Infect Dis.* 2020 Oct;99:34–36. doi:10.1016/j.ijid.2020.08.006.
7. Taha B, Allan A. Planning for legacy—a cost effective and sustainable approach. Case study: Dubai Expo 2020. *ISPRS Annals of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences.* 2022;10:237–244. doi:10.5194/isprs-annals-X-4-W3-2022-237-2022.
8. Deb P, Furceri D, Ostry JD, Tawk N. The economic effects of COVID-19 containment measures. Washington DC: International Monetary Fund; 2020.
9. Koski A, Kouvonen A, Sumanen H. Preparedness for mass gatherings: factors to consider according to the rescue authorities. *Int J Environ Res Public Health.* 2020 Feb 20;17(4):1361. doi:10.3390/ijerph17041361.

10. Alahmari AA, Khan AA, Alamri FA, Almuzaini YS, Alradini FA, Almohamadi E, et al. Hajj 2021: role of mitigation measures for health security. *J Infect Public Health*. 2022 Sep 22:S1876- 0341(22)00242–8. doi:10.1016/j.jiph.2022.09.006.
11. Khan A, Yezli S, Ciottone G, Borodina M, Ranse J, Gautret P, et al. Recommendations from the 4th International Conference on Mass Gatherings Medicine, Saudi Arabia. *East Mediterr Health J*. 2020 May 21;26(5):503–505. doi:10.26719/emhj.20.016.
12. International Health Regulations (2005). Third edition. Geneva: World Health Organization; 2016 (<https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>, accessed 3 May 2023).
13. Executive Board decision 130(3). Global mass gatherings: implications and opportunities for global health security. In: Executive Board 130th session, Geneva, 16–23 January 2012. Resolutions and decisions, annexes. Geneva: World Health Organization; 2011 (https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB130-REC1/B130_REC1-en.pdf#page=50, accessed 3 May 2023).
14. Key planning recommendations for mass gatherings in the context of the current COVID-19 outbreak: interim guidance, 14 February 2020. Geneva: World Health Organization; 2020 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/331004>, accessed 3 May 2023).
15. Memish ZA, Zumla A, McCloskey B, Heymann D, Al Rabeeah AA, Barbeschi M, et al. Mass gatherings medicine: international cooperation and progress. *Lancet*. 2014 Jun 14;383(9934):2030–2032. doi: 10.1016/S0140-6736(14)60225-7.
16. Mass gatherings. Chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) considerations in mass gatherings. Health security learning platform in the context of the IHR [website]. Geneva: World Health Organization; 2023 (<https://extranet.who.int/hslp/training/course/index.php?categoryid=49&lang=en>, accessed 3 May 2023).

付録：大規模イベントにおける公衆衛生の備えの強化に向けた枠組

出典：EM/RC70/4-Rev.1. Strengthening public health readiness for mass gatherings in the Eastern Mediterranean Region. October 2023.

*なお、本文書は、上記文書を翻訳した内容に基づいたものであるが、正式の翻訳版ではない。正式な内容については原本（英文）を参照のこと。

戦略目標 1

公衆衛生当局、イベント主催者、主要な利害関係者などとともに多部門連携を構築し、合同でリスクアセスメントと計画立案を行い、タイムリーで効果的なアクションを実現する。

アクション	期待される成果
1.1 マスギャザリング開催中の明確な役割と責任（会場のセキュリティや緊急対応に関連する責任を含む）を主要な利害関係者に割り当て、関与してもらう。	● 利害関係者のマッピングにより、マスギャザリングの開催に関与する利害関係者が明らかになる。
1.2 マスギャザリングのインシデントマネジメントシステムに基づいて指揮・統制・コミュニケーション（C3）体制を確立し、すべての利害関係者間の効果的なコミュニケーション、調整、報告を実現する。	● マスギャザリングに対する C3 の枠組が構築・実施される。 ● マスギャザリングに対する指揮・統制体制が確立し、すべての関連部門の役割と責任が明確になる。
1.3 部門間の調整と情報共有のための標準業務手順書（SOPs）と計画を作成する。	● 利害関係者間の調整と情報共有のための SOPs と計画が作成される。
1.4 多部門間の調整のための、報告と情報共有に関する計画および SOPs をレビュー、テストし更新する。	● SOPs と計画が定期的にテスト・更新される。
1.5 チームを訓練し、利害関係者も関与した計画をテスト・更新することで、公衆衛生緊急オペレーションセンター（PHEOC）を強化する。	● マスギャザリングに対して PHEOC が設置・活用され、サーベイランスやその他の情報システムとも連携し、効果的なオペレーションが可能になる。
1.6 PHEOC チームの役割と責任に関する訓練を行う。	● PHEOC チームに対して訓練が行われ、あらゆる緊急事態対応への備えが可能となる。
1.7 PHEOC と国内の他の EOC が確実に連携し、マスギャザリングに積極的に関与する。	● PHEOC に関する計画が定期的にテストされ更新される。 ● PHEOC が、すべての利害関係者および他の EOC との連携が可能になる。

戦略目標 2

マスギャザリングのリスクアセスメントを実践するための標準化されたアプローチを確立し、リスク低減計画の策定を主導する。

アクション	期待される成果
2.1 一般に認められた方法（例：WHO ツール）を用いて、マスギャザリングに関連する潜在的な公衆衛生リスクの包括的なアセスメントを実施または更新する。	● さまざまな種類のマスギャザリングについて、リスクアセスメント・ツールと手法に関する訓練が実施される。
2.2 既存の IHR 関連のアセスメントとレビューを活用して、公衆衛生機能と保健医療システムのキャパシティのアセスメントを実施または更新する。	● 既存の IHR 関連のアセスメントとレビューが、キャパシティのアセスメントに活用される。
2.3 マスギャザリングのためのリスクコミュニケーションとコミュニティエンゲージメント（RCCE）およびインフォデミック・マネジメント計画を策定する。	● イベントの開催前および開催中に定期的にリスクアセスメントが実施・更新されることで、マスギャザリングに関連する潜在的な公衆衛生上の脅威が明らかにされ、定期的に更新される。
2.4 リスクコミュニケーション、インフォデミック・マネジメント、メッセージの開発・テスト、ソーシャルリスニングおよびコミュニティリスニングの分野における国レベルの RCCE のキャパシティを強化するほか、行動に関する知見、ツール、知識を活用する。	● リスクアセスメントの結果を受けて、マスギャザリングのための RCCE 計画が作成・実施される。 ● 行動に関する知見を収集するシステムが構築され、介入やメッセージ発信に資する情報提供が行われる。
2.5 すべての効果的なコミュニケーション・チャネル（対面とオンラインの両方）を特定し、効果的なコミュニティの認知向上とエンゲージメントを実現する。	● 一般市民、参加者、意思決定者を対象として、マスギャザリング開催中の双方向のコミュニケーション・チャネルが特定される。
2.6 優先順位の高いリスクについて、参加者および一般市民向けの RCCE メッセージを作成する。	● スタッフに対して、対象を絞ったメッセージの作成や一般向けのコミュニケーションなど、RCCE に関する訓練が行われる。
2.7 効果的かつ即応性のある RCCE のメカニズムを導入し、効果的なコミュニティリスニングを通じて明らかになったニーズに基づいて対応を調整する。	● マスギャザリング開催中の優先順位の高いリスクについて、RCCE メッセージが作成され、定期的に更新される。

戦略目標 3

公衆衛生と保健医療システムのキャパシティを強化し、マスギャザリングによってもたらされる公衆衛生リスクを予防し、これに備え、検知し、対応する。

アクション	期待される成果
3.1 リスクアセスメントに基づいてリスク低減計画を策定する。	● リスク低減計画の実施に必要なリソースと後方支援が確保される。
3.2 国のサーベイランスシステムを拡充するためのガイドラインと SOPs を開発し、公衆衛生上の潜在的な脅威を監視し、マスギャザリング開催中の早期警戒につながる兆候を検知する。	● マスギャザリング開催中に公衆衛生上の潜在的な脅威を監視し、早期警戒につながる兆候を検知するための国のガイドラインと SOPs が更新される。 ● マスギャザリング開催中のサーベイランスシステムについて、早期警戒およびイベントベース・サーベイランスに関連した SOPs や計画が更新される。
3.3 早期警戒やイベントベース・サーベイランスのための SOPs および計画（マスギャザリング開催中の視覚的トリアージを含む）を作成・更新する。	● マスギャザリング開催中の症例定義と届出について、サーベイランスや迅速対応を担うチームの訓練が行われる。
3.4 マスギャザリング開催中の公衆衛生イベントのサーベイランスと情報共有について、主な報告ツール、症例定義、メカニズムを見直し・改訂する。	● サーベイランス報告書および状況報告書が作成され、マスギャザリング開催中の意思決定に用いられる。
3.5 マスギャザリング開催中の意思決定に用いられるさまざまなソース（環境関連のものを含む）からの情報に基づいて、オールハザードの状況報告書を作成・周知する。	● 検査データがサーベイランスシステムと連結される。 ● 優先条件に合わせて検査システムが強化される。 ● サーベイランス、検査、調査、対応について複数の専門分野のスタッフが訓練を受ける。
3.6 検査データと国のサーベイランスシステムとの間の連結および情報共有システムを強化する。	● 確定例の接触者がリスト化、特定され、追跡される。 ● 国際的な接触者追跡の SOPs と取り決めが作成される。
3.7 品質管理システムを確実に維持しながら、（リスクアセスメントに基づいた）優先される条件についての診断キャパシティを拡大・強化する。	● 食品および水関連のリスクが防止され、関連する疾病のアウトブレイクに対応するための計画が策定される。

アクション	期待される成果
3.8 マスギャザリング開催中に派遣されるサーベイランス、検査、迅速対応に関わるチームを訓練する。 3.9 確認された公衆衛生上の脅威について、国内外の接触者追跡を促進する。 3.10 リスクアセスメントの所見に基づいてベクターマネジメント・プログラムを強化する。 3.11 マスギャザリングの会場、主要な宿泊施設等における食品（レストラン、ケータリングサービス、ベンダーなど）、水質および廃棄物の管理を監視するシステムを強化し、水および食品由来の疾病のマネジメントのための計画を策定する。 3.12 マスギャザリングの会場の屋内・屋外の空気質を監視するシステムを構築・強化する。 3.13 保健医療サービスのキャパシティを強化する（人員増員、医薬品、ワクチン、物資、医療資機材の補充など）。 3.14 マスギャザリングの地元および海外からの参加者向けに、さまざまな種類のサービスの利用可能性（ケアモデル）と保険適用等に関するガイダンスを作成・周知する。 3.15 潜在的な緊急事態（意図的なイベントを含む）に対する医療対応のための緊急時計画を策定する。 3.16 サービスを提供し、マスギャザリング開催中の多数傷病者をマネジメントするための緊急医療チームを強化、構築、訓練する。 3.17 イベント開催中の多数傷病者をマネジメントするための計画とキャパシティを開発、テストし、更新する。	● ベクターのサーベイランス・サイトが強化され、必要に応じて防疫措置を展開するためのリソースが確保される。 ● 屋内の空気質に関する基準が維持される。 ● 保健医療サービス計画を実施するための必要なリソースと後方支援が得られる。 ● 保健医療サービスにアクセスする方法と場所に関するガイダンスが用意される。 ● マスギャザリングでのあらゆる緊急事態に対応するための保健医療サービスが確保される。 ● スタッフは、リスクアセスメントで明らかになった潜在的な緊急事態に備え、対応するように訓練される。 ● 救急医療チームが多数傷病者をマネジメントするために訓練される。 ● マスギャザリング開催中の緊急事態に対応する保健医療サービスと医療機関が指定されており、分かりやすい紹介システムがある。 ● 多数傷病者対応計画が策定され、テストされ、定期的に更新される。 ● 安全な医療および必須サービスの提供と、保健医療関連感染の予防と管理のために、感染予防管理プログラムが用意される。 ● 訓練とシミュレーション演習が設計され、実施される。 ● マスギャザリングの主催者と保健医療従事者は、マスギャザリングのマネジメントに関する訓練を受ける。

アクション	期待される成果
3.18 医療施設における感染管理プログラムを強化し、安全環境に必要な基準とリソースを確実に利用できるようにする。 3.19 訓練とシミュレーション演習を実施して、計画のさまざまな要素の機能をテストする。 3.20 イベント開催者、保健医療従事者、救急医療チームについて、特にマスギャザリングのマネジメントに関するキャパシティ・ビルディングを行う。 3.21 マスギャザリング開催中の介入のためのデジタル・アプリケーションをサポートする技術インフラを構築・更新する。	● マスギャザリング開催中にデジタル・アプリケーションの活用が可能になる。

戦略目標 4

マスギャザリング開催中に参加者が国境を越えて安全に移動できるよう、国境を越えた近隣諸国との連携を確立する。

アクション	期待される成果
4.1 国境を越えたリスクアセスメントおよびマネジメント計画を策定し、実施する。	● 国境を越えたリスクアセスメントとマネジメントのための計画が策定される。
4.2 公衆衛生上の緊急事態に対し、リスクを迅速にアセスメントしこれに対応する合同チームを設置する。	● リスクを迅速にアセスメントしこれに対応する合同チームが設置され、公衆衛生上の緊急事態に合同で対応できる。
4.3 入国地点における連絡窓口のネットワークを構築し、維持する。	● マスギャザリングのために国境を越えた連携枠組が構築される。
4.4 マスギャザリング開催中に情報（公衆衛生サーベイランスデータを含む）の共有を促進するために、各国間の連携メカニズム（覚書など）を構築する。	● マスギャザリング開催中の国境を越えた連携に向けて運営上の繋がりが構築される。 ● 国境を越えた連携メカニズム（覚書など）の計画が策定され、合意が得られる。
4.5 入国地点の越境チーム向けの合同シミュレーション演習、訓練、キャパシティビルディング計画を推進し、国境を越えた公衆衛生上の脅威の早期発見と対応を実現する。	● 入国地点に、公衆衛生リスクを検知し対応する機能が整備される。 ● 国境を越えた公衆衛生チーム向けに、訓練/シミュレーション演習とキャパシティビルディング・プログラムが実施される。
4.6 公衆衛生リスクの効果的なサーベイランスとマネジメントのための入国地点での IHR (2005) キャパシティを構築する。	● 入国地点のスタッフに対して、コア・キャパシティ要件についての訓練が行われる。
4.7 IHR のコア・キャパシティ要件と手順について、入国地点のスタッフを訓練する。	● 旅行対策を開発、普及、伝達、実施、監視するためのシステムが構築される。
4.8 渡航勧告を作成し、マスギャザリングの参加国に対して周知する。	
4.9 渡航要件と勧告の実施状況を追跡する監視システムを構築する。	

戦略目標 5

マスギャザリングのための公衆衛生に関する研究計画を作成し、公衆衛生上の介入に資するエビデンスを創出する。

アクション	期待される成果
5.1 マスギャザリングにおける研究のギャップおよび優先順位を明らかにする。	● マスギャザリングについて、研究のギャップと優先事項が明確になる。
5.2 ギャップを解消するために研究プロジェクトに資金配分する。	● マスギャザリングについて研究プロジェクトが実施される。
5.3 マスギャザリング開催中の公衆衛生介入の効果を明らかにするための研究を実施する。	● マスギャザリング開催中に効果的な公衆衛生介入が特定され実施される。
5.4 学術機関と連携し、公衆衛生とマスギャザリングに関する研究を推進する。	● 公衆衛生に関する研究能力とマスギャザリングに関する知識が強化される。
5.5 すべての主要な利害関係者とともに事後報告会またはアフターアクションレビューを実施し、成功した点と要改善点を明らかにして文書化する。	● マスギャザリングについてアフターアクションレビューが実施され、イベントのレガシーが文書化・周知される。
5.6 将来の大規模なスポーツイベントに向けて知識や専門性について情報交換するため、オブザバー参加を可能にするツイニングプログラム（異なる地域や組織間で、知識や経験を共有し、相互に学び合うプログラム）を開催する。	● マスギャザリング開催中の経験を交換するために、オブザバー・プログラムが確立されている。 ● 教訓とベストプラクティスが他の国や組織と共有される。
5.7 さまざまな地域レベル・世界規模のフォーラムやプラットフォームを通じて、教訓やベストプラクティスの活用を促進し、マスギャザリングへの備えを強化する。	● マスギャザリングに対する国際的な備えが強化される。

