

# 日本と米国の公衆衛生緊急事態対応の比較分析

平川幸子

## 要旨

近年、途上国を中心に発生している新興・再興感染症が、人々の健康に重大な影響を与える公衆衛生危機として課題となっている。感染症パンデミックをはじめとする公衆衛生危機に備えて、日本でも事前の計画作成を行っているが、想定外の事象が発生することで柔軟な対応が求められる場合も多い。

本稿では、日本と米国の公衆衛生緊急事態への対応について、2009年に発生した新型インフルエンザH1N1への対応を中心に分析し、日米の対応の比較を行った。米国においては大統領や州知事が緊急事態宣言、保健福祉省長官の公衆衛生危機事態宣言の発出等により、緊急対応が行われた。

日本でも2012年に新型インフルエンザ等対策特別措置法が制定され、緊急事態宣言等を含めて整備されている。

## キーワード

感染症パンデミック、公衆衛生緊急事態、緊急事態宣言、新型インフルエンザ、米国

## 1. はじめに

### 1.1 背景と目的

途上国を中心に発生している新興・再興感染症が、人々の健康に重大な影響を与える危機事態になり得ることが、世界的な課題となっている。2009年に発生した新型インフルエンザH1N1は、メキシコに端を発し世界中に拡大したが、当初想定されていた致死率が高いものではなかったことから、各国とも対策の変更等を余儀なくされた。日本では、致死率が低いにも係らず発生国からの帰国者に対する検疫の強化（いわゆる水際対策）を続けたことで、自治体や医療機関等から批判を受けた。一方、米国では、病原性の判明後、早期に対策を切り替えるとともに、迅速に医薬品の緊急時使用許可（Emergency Use Authorization: 以下、「EUA」という。）の承認等が行われた。

本稿は、2009年新型インフルエンザH1N1発生時の日本と米国の初動対応を比較し、各々の体制の特徴と課題を分析することを目的とする。

### 1.2 対象範囲

本稿は、日本では「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（1998年制定）」（以下、「感染症法」という。）、及び「検疫法（1951年制定）」を中心とする法制度や行政対応を検討対象とする。比較検証のために「災害対策基本法（1961年制定）」及び「災害救助法（1947年制定）」の他、2012年に制定された「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（以下、「特措法」という。）についても分析対象とする。

米国では一般的な行政の中心は州政府にあるが、大規模災害や大規模感染症に対しては連邦が主導的に対応しているため、本稿では連邦政府及び州政府

府の体制や制度，運用をあわせて調査対象とする。また，米国においては，ロバート・T・スタフォード災害救助及び緊急支援法（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act；以下「スタフォード法」と記す。）において，自然災害等を含めた範囲が対象となっているため，災害を含めた行政対応を調査対象とする。

1.3 先行研究と本稿のねらい

米国連邦政府の危機管理体制については，青山（2009）や伊藤ら（2010）において連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency；以下「FEMA」と記す。）を中心として調査・分析されている。また，米国州政府の公衆衛生危機対応に関してはRutkow（2014）において，明示的な権限を含む州の公衆衛生緊急事態宣言等について研究され，各州の公衆衛生緊急事態宣言の法整備状況や発出状況が分析されている。しかし，日本と米国の公衆衛生緊急対応の比較についての研究は実施されていない。

本稿では，先行文献を踏まえ米国連邦政府の公衆衛生危機時の対応体制，及び州政府における公衆衛生危機事態時の権限等を調査し，日本の制度や運用との比較分析を行う。

2. 2009年新型インフルエンザ発生時の対応の日米比較

2009年4月メキシコに端を発し，新たな型の豚由来のインフルエンザが発生した。同年4月28日にWHOが新型インフルエンザの発生を宣言した後，世界各国は事前に策定した行動計画等に基づいて対応を開始した。しかし，当初想定した致死率が高いものではなく季節性インフルエンザ並みの病原性であることが判明し，対応が緩和された。

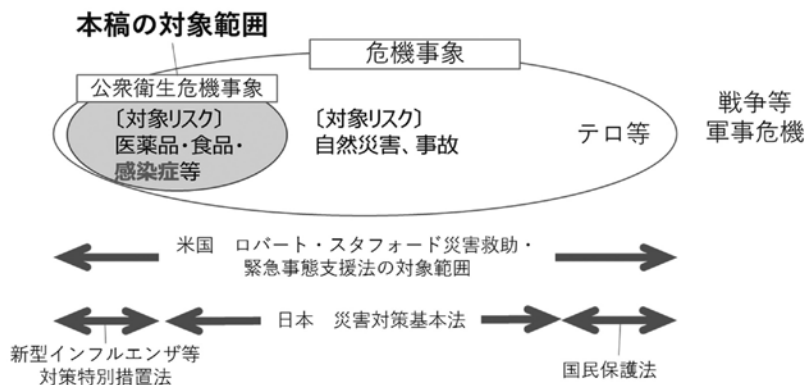
本章では想定外の事態への行政対応に着目し，日本と米国の初動対応を比較分析する。

2.1 日本政府の初動対応

2009年4月28日にWHOが新型インフルエンザの発生を宣言した直後，日本政府は内閣総理大臣をトップとし，関係する省庁の閣僚をメンバーとする政府対策本部を設置した。政府対策本部は即時に事前に策定した「新型インフルエンザ対策行動計画」に基づき，①発生国への渡航延期勧告，②水際対策（検疫の強化），③医療体制の強化の準備等呼びかけた。その後，5月1日にはWHOの感染拡大（フェーズ5）宣言を受けて，「不要不急の外出自粛」や「集会・スポーツ大会の自粛」，「事業者の不要不急の事業の縮小」などを追加し，対策が強化された。

一方で，「病原性が低く季節性インフルエンザ並みである」という情報も得られ始めていた<sup>1</sup>。この段階で厚生労働省では「対策を緩和することを検討

図1 本稿の対象範囲



出所：筆者作成

していた」が、5月9日に成田検疫で最初の患者が発見されたことで世論が盛り上がり、「やめられなくなってしまったのが実情」とされている<sup>2</sup>。

2009年5月16日に国内で一例目の感染者が確認された後、新型インフルエンザの病原性について「感染性は強いが多くの方が軽症のまま回復」という実態や、学校休業に関する基準などが示された<sup>3</sup>。国内発生から約1週間後の5月22日に政府対策本部から、「外出自粛を要請しない」、「事業者の事業自粛を要請しない」など、一部の対策を緩和する方針が示された。しかし約1ヵ月後の6月19日まで発生国からの検疫強化は続けられ、100万人以上の旅行者が対象となった。既に国内で発生している時期に、検疫を強化する政策は科学的・医学的な意義が少ないことが、約1年後の総括会議で言及され、自治体や医療関係者から批判を受けた。

新型インフルエンザは一旦発生すると、一定量の人が感染するまで、流行の波は収まらないと考えら

れている。そのため、国内で感染者が発生した後は、検疫の強化ではなく、国内の医療体制の整備が必要となる。

次の課題はワクチンの準備であるが、国内での製造量が限定されるため輸入が検討・決定された。当時未承認であった海外のワクチン使用に関しては、2010年1月20日に特例承認されたが、既に流行が沈静化しており大部分が使用されなかった<sup>4</sup>。

新型インフルエンザH1N1発生後の内閣官房と厚生労働省の主な動きを表1に示す。日本の初動対応は、厳格かつ長期的に行われたことから、結果的に世界的にも死亡率が低い水準に留まった<sup>5</sup>。ただし、想定外の事象に対する危機管理体制という点では、機動性に欠ける面もあると考えられる。

## 2.2 米国の初動対応

米国ではカリフォルニア州の患者から新型インフルエンザウイルスを検出後、2009年4月26日に

表1 新型インフルエンザH<sub>1</sub>N<sub>1</sub>発生時の日本の対応（2002-2010年）

	官邸（内閣官房）の動き	厚生労働省の動き
2009年		
4月25日		海外からの情報収集及び都道府県等や医療関係者への情報提供。渡航者への注意喚起、電話相談窓口の設置。
4月28日	[WHO] フェーズ4（新型インフルエンザ発生）宣言	
4月28日	(8:00) 新型インフルエンザ対策本部設置 『基本的対処方針』の決定 メキシコへの渡航延期勧告／検疫強化 医療体制の強化準備、等の呼びかけ	厚生労働大臣が感染症法に基づき「新型インフルエンザ発生」を宣言。感染症法に基づく検疫感染症に指定し、 <u>検疫法に基づき検疫の強化を開始</u>
5月1日	[WHO] フェーズ5宣言	
5月1日	専門家諮問委員会の設置	
	新型インフルエンザ対策本部（第2回会合） 「基本的対処方針」の改定（感染拡大防止措置を追記：不要不急の外出自粛，集会・スポーツ大会等の自粛，事業者の不要不急の事業の縮小など） <u>強化</u>	新型インフルエンザに係る積極的疫学調査の実施等について（感染症法に基づく患者の報告義務） ※発信元：健康局結核感染症課長（通知）
5月2日	[国立感染症研究所] 海外事例では多くの症例が軽症との報告	
5月16日	兵庫県神戸市で国内最初の患者発生を確認	
5月22日	新型インフルエンザ対策本部（第4回会合） 「基本的対処方針」の改定（感染拡大防止措置の緩和：外出自粛，事業者の不要不急の事業の縮小などを要請しない） <u>緩和</u>	「運用指針」の策定 (全国を地域別に分けて柔軟に対応：学校休業の基準を季節性インフルエンザと同様とする，検疫強化基準見直しなど，対策の一部緩和) <u>緩和</u>
6月12日	[WHO] フェーズ6宣言	
6月19日		「運用指針」の改定（検疫強化の大幅緩和など） <u>緩和</u>
7月6日	新型インフルエンザ等対策室の設置	
8月15日	沖縄県において国内発患者死亡確認	
8月21日		新型インフルエンザ流行入り宣言
10月中旬		ワクチン接種開始
2010年		輸入ワクチンの特例承認
1月20日		

出所：首相官邸Webサイト「新型インフルエンザへの対応」および厚生労働省発出文書等をもとに筆者作成

保健福祉省長官が公衆衛生緊急事態を宣言し、翌4月27日に米国食品医薬品局（Food and Drug Administration：以下「FDA」と記す。）が未承認の医薬品の使用を認める緊急時使用を承認（EUA）した。これにより一歳未満の小児へのタミフルの処方や、通常は医療機関における処方薬であるタミフルやリレンザ等の抗インフルエンザ薬を大規模な集団に配布することが可能となった<sup>6</sup>。公衆衛生緊急事態宣言及びEUAはWHOが新型インフルエンザの発生を宣言する4月28日より前であり、米国独自の判断であったと考えられる。EUAにより、連邦疾病予防管理センター（Centers for Disease Control and Prevention：以下、「CDC」と記す。）はH1N1インフルエンザ検査キットを配布することが可能となり、それまではCDCに限定されていたH1N1型の同定が他の研究所においても可能となった。

また、オバマ大統領は国家緊急事態法の規定に基づき、緊急事態を宣言し、これにより医療機関は連邦政府が定めた通常の手続きの一部を省略してインフルエンザの患者に対応することが可能となっ

た<sup>7</sup>。米国の2009年H1N1対策の概要を以下に示す（表2）。

米国において危機事象が発生した場合、郡や市町村等の自治体が対策を行うのが基本である。州の支援が必要な場合はまず州知事による州の緊急事態宣言によって、州の緊急事態対応計画を発動させ、計画に基づいて、州警察・州兵など州の要員が出動し災害の対応にあたる。感染症の場合も個人の隔離を含む公衆衛生対策は、自治体及び州政府が一義的な決定権を有している。

米国州政府の公衆衛生危機対応に関してはRutkow（2014）において、明示的な権限を含む州の公衆衛生緊急事態宣言等について調査・分析がなされている。この中で、各州の公衆衛生緊急事態宣言の法整備状況や発出状況が分析されている。同調査によると、2005～2011年に発出された公衆衛生緊急事態宣言は11件中7件が2009年の新型インフルエンザH1N1に対するものである。2009年に公衆衛生緊急事態宣言された州の関連する法令及び概要を表3に示す。

各州においても、公衆衛生緊急事態宣言によっ

表2 新型インフルエンザH1N1発生時の米国の対応（2009年）

年月日	米国
2009年 4月18日以前	カリフォルニア州で2人の患者から新型インフルエンザウイルスが検出（4/15、4/17）。CDCは国際保健規則（IHR）に基づき、世界保健機関（WHO）に報告（4/18）。
4月21日	CDCは新たな型の豚インフルエンザの症例報告。ワクチン製造開発に着手。
4月22日	CDCは、緊急オペレーションセンター（EOC）を設置。 国家危機管理システム（NIMS）に基づいたチームに編成（サーベイランス、検査、広報、抗ウイルス薬、ワクチン等）。
4月23日	CDCは最初の公式会見を開き、事態の報告と公衆へのガイダンスを発表
4月24日	CDCは2009年H1N1の全遺伝子配列を研究材料として世界の研究者に情報提供
4月26日	米国保健福祉省長官が、公衆衛生緊急事態を宣言 <sup>8</sup> CDCの戦略的国家備蓄の25%を各州に供給開始（抗ウイルス薬1100万回分、3900万人分のマスク等個人防護具等）
4月27日	CDCの要請によりFDAは緊急時使用許可（EUA）を承認（タミフルの1歳未満児への適用等） メキシコへの渡航注意勧告
4月27日※1	WHO事務局長がパンデミック宣言
4月30日	保健福祉省は戦略的国家備蓄に追加するため、1,300万人分の抗ウイルス薬の購入を発表 CDCは学校閉鎖等の病気の拡大を抑制するコミュニティレベルの社会的距離政策開始
5月6日	新型ウイルスの認定検査キットがほぼ全州の当局に配布（各州で独自に検査可能）
5月15日	CDCトラベルヘルスワーニングを格下げした（メキシコへの渡航制限緩和）
6月11日	WHOがパンデミック宣言
7月9日	保健福祉省長官が州の対策を支援するため3.5億米ドルの拠出を発表。 Emergency Preparedness Fundにはさらに75億米ドルの資金があると発表 <sup>9</sup>
10月23日	FDAは抗インフルエンザ薬（ペラミビル）の緊急使用承認（EUA）を発行
10月24日	オバマ大統領は国家緊急事態法に基づく緊急事態を宣言 <sup>10</sup>

出所：米国CDCのホームページ<sup>29</sup>から筆者作成

て、従来は実施することができない公衆衛生対応が可能となったことが推察できる。

### 3. 日本の公衆衛生危機管理体制と法制度

以下に、日本の公衆衛生危機管理のうち、感染症危機管理に関連する体制や制度を中心に調査分析する。

#### 3.1 日本の公衆衛生危機管理体制（2009年時点）

日本では、感染症危機は感染症法及び検疫法等に基づき厚生労働省が所掌し、厚生労働省の組織である国立感染症研究所によって総合的調査や科学的根拠の解明等が行われる。このうち、新型インフルエンザ対策に関しては、厚生労働省の範囲を超えた広域的な対応が求められることから、内閣官房に「新型インフルエンザ等及び鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議」が設置され、政府行動計画が策定された。

以下に、内閣官房、内閣府、厚生労働省、国立感染症研究所の組織及び災害対策基本法、感染症法、検疫法等の法令を中心に公衆衛生危機事態に対する

体制を分析する（表4）。

#### 3.2 日本における公衆衛生危機対応

日本における公衆衛生危機対応は、災害とそれ以外で対応法令が異なる。災害による健康危機については、災害対策基本法及び災害救助法に基づいて実施される。災害対策基本法は国土及び国民の生命等を災害から保護するため、国、自治体、その他の公共機関の体制を確立し、災害の予防、応急対策、普及等の対策を定めるものである。災害対策基本法の「災害」の定義に感染症は含まれていないため、感染症による健康被害は災害対策基本法の対象外となる<sup>11</sup>。（表5）

##### 3.2.1 災害対策基本法

災害対策基本法では、基礎自治体である市町村に、当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護する責務を課している。市町村は、同法に基づいて防災計画を作成しこれを実施する責務を有する。

また、同法において指定公共機関及び指定地方公共機関（以下、「指定（地方）公共機関」という。）が定められている。指定（地方）公共機関とは、電

表3 米国の州で行われた公衆衛生緊急事態宣言の例

年月日	発行州	関連する法令	発行者	概要	期間 (日数)
2009年 4月29日	テキサス州 (TX)	テキサス州健康安全法第81条 003(7), 082 (Tex. Health & Safety Code Ann. § 81.003(7); Sec. 81.082. 公衆衛生危機宣言 (A declaration of a public health disaster) )	知事	・保健当局は、公衆衛生災害の宣言された地域内での検査、観察、隔離、治療、または管理措置のためのサービスを提供できる。	30日 (30日延長可能)
2009年 4月30日	ウィスコンシン州	ウィスコンシン州法323 Wis. Stat. Chapter 323 Emergency management, II Powers and Duties related to emergency management (323.10 Declaration by governor. )	知事	・資材や施設の優先的利用 ・緊急事態管理の目的での私有財産の取得、使用、破壊 ・緊急事態は60日以内。立法府は執行命令を取り消すことができる。	60日
2009年 5月1日	フロリダ州	フロリダ州法 Fla. Stat. § 381.00315	州保健担当官 (事前に知事と相談)	・指定された処方薬・市販薬の優先出荷 ・医療関係者の従事要請(医師、看護師、看護師、救急医療救命士等。資格保持者の休眠資格の有効化。 ・感染症の検査、予防接種、治療、隔離	60日
2009年 5月1日	メリーランド州	Md. Code Ann., Pub. Safety § 14-3A-02	知事	・医療従事者の従事要請 ・避難指示、施設閉鎖及び除染 ・隔離指示	30日 (30日延長可能)

出所：Rutkow (2014) 及び各州の緊急事態法及び公衆衛生法に基づき筆者作成。

表4 日本の公衆衛生危機管理に係る組織（2009年時点）

組織	役割分担
内閣官房	<ul style="list-style-type: none"> <li>「新型インフルエンザ等及び鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議」を設置し、関係省庁（厚生労働省、農林水産省、文部科学省、国土交通省、外務省等）を総合調整を行う</li> <li>2009年2月に関係省庁対策会議として「新型インフルエンザ対策行動計画」を策定した。（参考）2009年7月新型インフルエンザ等対策室を設置、2014年に制定された新型インフルエンザ等対策特別措置法を所掌する。</li> </ul>
厚生労働省	<ul style="list-style-type: none"> <li>感染症法、検疫法を所掌。大臣官房に健康危機管理室を設置し、横断的な健康危機管理体制を構築している。</li> </ul>
国立感染症研究所	<ul style="list-style-type: none"> <li>感染症に関する研究を先導的、総合的に行い、国の保健医療行政の科学的根拠を明らかにすることを目的とする。研究のほか感染症のサーベイランス（情報収集）、ワクチン等の国家検定・検査、国際協力、研修等を実施する。</li> </ul>
内閣府	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害対策基本法、災害救助法を所掌する。</li> </ul>

出所：各機関のホームページ等より筆者作成

表5 健康危機管理に関連する法令の位置づけ（2009年時点）

	災害による健康危機	災害以外の健康危機
保健医療に関する事項	感染症法、検疫法、予防接種法、食品衛生法、地域保健法等	
保健医療以外の事項	災害対策基本法、災害救助法	

出所：第5回地域保健対策検討会（2011年10月28日）参考資料2を参考に筆者作成<sup>12</sup>

気、ガス、水道、公共交通機関等の公共的機関や公益的事業を行う事業者が指定され、災害時に事業の継続や物資等の運搬等を行う責務を有するものである。指定（地方）公共機関は、国や自治体の防災計画が円滑に実施されるように、事前に業務計画を作成し、災害時には業務計画に則って国や自治体等に協力する責務を有する。この制度により、災害時の国や自治体の行政機関のみでなく、民間企業等の役割や責務が明確化されている。

### 3.2.2 感染症法及び検疫法

感染症法や検疫法によって対応される感染症対策で実施できる措置は、患者の隔離や停留、入院勧告、外出自粛要請等である。これらの対応は、「感染症にかかっていると疑うに足る正当な理由」がある場合にのみ執行可能である。例えば、特定の感染症の流行地域からの航空機内で、感染症患者と同一飛行機内で至近距離で行動していた、などが確認された場合は「感染症の疑いがある者」とされ、停留（感染症の疑いがある者を入院又は宿泊施設等に留め置く措置）の要請が可能となる。（表6）

我が国の感染症対策は、歴史的に患者に対する差

別的な隔離政策等が行われた歴史もあり、感染症法では「患者等の人権を尊重」することが法律の序文に記されている。つまり、科学的な根拠なしに、隔離や入院措置など、移動の自由を侵害するような人権侵害につながる措置を行わない、という考え方に基づいている。

このため感染症法は、感染が確認された者もしくは感染している蓋然性が高い者のみ対象としており、患者でない住民に対する幅広い要請はできない仕組みとなっている。

### 3.2.3 新型インフルエンザ等対策特別措置法

2009年に新型インフルエンザが発生した際の対応への反省を踏まえ、2012年特措法が制定された。同法では、全国的かつ急速にまん延し、病状が重篤であり、国民生活及び国民経済に重大な影響を及ぼすおそれがある感染症が発生した場合に発動されることが想定されている。

特措法では、災害対策基本法等を参考に、指定（地方）公共機関の制度を設け、緊急物資の輸送や医療関係者への医療従事命令等が盛り込まれた（表7）。



#### 4. 米国の公衆衛生危機管理体制と法制度

本項では、米国の公衆衛生危機管理体制のうち、特に感染症危機管理に関連する体制を中心に調査分析する。米国では、スタフォード法において、感染症を含む危機管理が包括されているため、危機管理体制と公衆衛生危機管理体制の両面から分析を行った。

連邦国家である米国では、一般的な行政の中心は州政府にあり、自然災害、テロ等の危機管理や公衆衛生に係る対応は州の権限で、各州法等に基づいて行われる。しかし、大規模災害・事件対応につい

ては、連邦政府レベルで国土安全保障省（Dept. of Homeland Security : DHS）やFEMAを中心に対応されている。公衆衛生上の隔離政策や学校閉鎖政策等の対策の実施基準等についても、CDCが各州とモデル事業として検討した背景があるなど、連邦が主導的に実施している。

##### 4.1 連邦政府の危機管理体制

連邦政府においては、自然災害・感染症を含む危機管理全般を国土安全保障省が所掌する。また、公衆衛生は保健福祉省（Dept. of Health and Human Services : HHS）が担い、特に感染症に関しては保

表6 感染症法および検疫法で定められている主な措置

措置	根拠法	概要
隔離	検疫法第15条	感染症患者を感染症指定医療機関等に入院させ、隔離する。
停留	検疫法第16条	感染症の疑いがある者を入院又は船舶等に留め置き隔離する。
医師の届出	感染症法第12条	感染症患者を診察した場合、医師は都道府県等への報告しなければならない。
入院の勧告・措置	感染症法第19条～23条 (26条準用)	感染症患者又は感染症の疑いがある者に対して入院措置を講ずることができる。
外出自粛要請	感染症法第44条の3 (感染を予防するための協力)	当該感染症にかかっていると疑うに足りる正当な理由のある者に対して、自宅等からの外出自粛を要請する。

出所：感染症法、検疫法等より筆者作成

表7 危機管理に係る法令の比較

	災害対策基本法・災害救助法 (主に2009年時点)	感染症法	(参考) 2012年制定 新型インフルエンザ等対策特別措置法
緊急物資の輸送、供給対策	災対法第6条（指定公共機関及び指定地方公共機関の責務） 指定（地方）公共機関の一般的責務として規定される ※東日本大震災後の改訂で、指定公共機関（運送業者）に対し、物資等の運送を要請する仕組みを創設	—	(物資の売渡しの要請等) 法55条 知事は、必要があると認めるときは、必要な物資（医薬品、食品その他の政令で定める物資に限る。）であって生産・流通・販売業者等に対し、当該特定物資の売渡しを要請することができる。
医療実施要請、従事命令	災害救助法第7条（従事命令） 知事は、特に必要があると認めるときは、医療、土木建設工事又は輸送の関係者を救助に関する業務に従事させることができる。(実費弁償、死亡の場合の損害補償、罰則)	—	(医療等実施の要請等) 第31条 知事は、医師、看護師その他の政令で定める医療関係者に対し、場所及び期間等を示して、当該患者等に対する医療を行うよう要請することができる。
ライフライン事業者の安定供給のための措置 電気通信設備の優先利用権	57条・79条 ・知事・市町村長が通知・要請・警告、応急措置実施に電気通信設備を優先利用できる権限 *あらかじめ事業者と協定締結	—	(電気及びガスの安定的な供給) 第52条 電気事業者及びガス事業者（ガス事業法である指定公共機関及び指定地方公共機関は、新型インフルエンザ等緊急事態において、それぞれその業務計画で定めるところにより、電気及びガスを安定的かつ適切に供給するため必要な措置を講じなければならない。

出所：災害対策基本法、災害救助法、新型インフルエンザ等対策特別措置法から筆者作成

健福祉省の下部組織であるCDCが平時及び緊急時の感染症対策全般の業務を所掌している。

連邦政府の災害時の危機管理の体系を定めたものが1988年に制定されたスタフォード法である。さらにあらゆる公衆衛生上の危機への事前準備・対応・復旧を保健福祉省が包括的に統括する体制を整備するためにパンデミック・オールハザード事前準備法 (Pandemic and All Hazards Preparedness Act; PAHPA) が成立した。

本項では、国土安全保障省 (DHS)、FEMA、保健福祉省 (HHS)、CDC、及びスタフォード法等を中心に公衆衛生危機事態に対する体制を分析する。

#### 4.1.1 国土安全保障省 (DHS)

国土安全保障省は2001年9月11日の同時多発テロ後、テロの脅威・攻撃の防衛の他、自然災害等を含む危機事態への対処全般を目的として、2003年1月に設置された。同省は、国土安全保障局、沿岸警備隊、シークレット・サービス、税関、帰化移民局、FEMAをはじめとするの既存の22の政府機関を統合した職員数17万人規模の大組織として発足した。

国土安全保障省の所掌事務は安全保障問題全般に及び、①テロ関連情報等の収集・分析 (FBI及びCIAとの情報共有)、②大量破壊兵器への対策、③国境及び運輸機関の安全対策、④テロ攻撃、自然災害等を含む緊急事態への対処等の活動、等、多岐に

わたる。

#### 4.1.2 連邦緊急事態管理庁 (FEMA)<sup>13</sup>

FEMAは複数の連邦の機関が担っていた災害対応を統合することを目的として、1979年に大統領令 (Executive Order) 12127号「連邦緊急事態管理庁」及び12148号「連邦緊急事態管理」に基づいて設置された<sup>14</sup>。FEMAは連邦保険局 (Federal Insurance Administration)、全米消防庁 (National Fire Prevention and Control Administration)、住宅・都市開発省・連邦災害支援庁 (Federal Disaster Assistance Administration activities, HUD)、国防省・移民国防準備庁 (Defense Department's Defence Civil Preparedness Agency) 等を統合することで、緊急事態に対する連邦の対応が一元化されたものである。

従来、連邦の複数省庁が省庁ごとに災害対策プログラムを策定していたため、州や自治体において、多くの類似した政策に対応する必要があり、全米知事会が連邦の緊急事態対応機能を集中化するよう、当時のカーター大統領に要請したとされている<sup>15</sup>。

設立当初のFEMAは大統領の直属機関 (Agency) であったが、2003年の国土安全保障省の設置と同時に、同省の一部局として位置づけられた。米国内では、FEMAが国土安全保障省の傘下に入ることによって、自然災害への対応が軽視される懸念を指摘される意

表8 米国連邦政府の危機管理法令・危機管理体制の変遷の概要

年	法令	危機管理体制
1972年		国内事前防衛庁 (Defence Civil Preparedness Agency) 設立
1974年	連邦災害救助法 (Federal Disaster Relief Act 1974 ; FDRA)	
1978年	大統領令12127号「連邦緊急事態管理庁」の発令	
1979年		連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 設立
1988年	スタフォード法制定	
2001年	(9.11同時多発テロ発生)	
2002年	国土安全保障法制定	FEMAが国土安全保障省 (DHS) に統合
2003年	国土安全保障大統領令5号 (HSPD-5)	国家危機管理システム (NIMS) 策定 国家対応計画 (NRP) 策定
2005年	(ハリケーンカトリーナ)	
2006年	ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法制定 (Post-Katrina Emergency Reform Act)	
	パンデミック・オールハザード事前準備法制定	
2009年		国家対応フレームワーク (NRF) 策定

出所：伊藤ら (2010) に筆者加筆



表9 米国の公衆衛生危機管理に係る組織

組織	役割分担
国土安全保障省 (The Dept. of Homeland Security : DHS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦政府機関の調整および保健福祉省 (HHS) による公衆衛生・医療緊急対応の取組みを包括的に支援する</li> <li>パンデミック対応の全般的な調整, 全連邦政府機関共通の展望を提示する。インフラ整備, 国内の安全性確保及び国境における出入国時のインフルエンザ検査を行う</li> </ul>
連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency of the US : FEMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>危機管理に関する総合的一元的行政組織であり, 1979年設立。主要な任務は, ①連邦の諸資源の動員, ②連邦の活動と州・地方政府の活動との調整, ③災害対応における公私部門活動の管理・マネジメント, の3点である</li> <li>管轄内のアウトブレイク調査の統括</li> <li>スタフォード法規定の手続きによる州への連邦援助を統括する</li> </ul>
保健福祉省 (Dept. of Health and Human Services : HHS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健・医療に関する主担当機関である。パンデミック発生時における公衆衛生および緊急医療に関する調整全般に責任を負う</li> <li>(i)連邦政府によるコミュニティへの医療サポートに関する調整全般</li> <li>(ii)州・自治体・部族および市民への感染対策, 治療法に関するガイダンスの提供</li> <li>(iii)戦略的国家備蓄資材の維持, 優先順位付け, 分配</li> <li>(iv)疫学的分析, インフルエンザ発生モデリング, ウイルス・新治療法・迅速診断法に関する研究</li> </ul>
米国疾病管理予防センター (Centers for Disease Control and Prevention : CDC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>HHSの下部組織であり, インフルエンザ対策の中心的な役割を担う</li> <li>水際対策は米国CDCの国際移住検疫局 (Division of Global Migration and Quarantine) が中心となって対応している</li> </ul>

出所：各機関のホームページ等より筆者作成

見もあげられた<sup>16</sup>。

FEMAは、緊急事態宣言の発令に関する州の要請を承認するか否か、大統領に勧告することができる。国民の生命・健康・財産に甚大な被害を及ぼす危機事象が発生し、大統領が緊急事態宣言 (Emergency Declaration) を発令した場合、連邦から州への支援が開始される。

通常、大統領の権限の行使については連邦議会の議決が必要となるが、緊急事態宣言発令時は、私有財産の制限、海外への軍事派遣、マーシャルローの発令、全交通機関・通信の制限、民間企業の事業の制限、移動の制限等、憲法上の制約にとらわれない広い権限行使が大統領に認められると解釈されている<sup>17</sup>。また、大統領による緊急措置権行使は行政権の大統領への帰属 (憲法第2条1節1項)、大統領による法律の忠実執行義務 (第2条3節) 等、法律にその根拠を求めることができる、と解釈されている。ただし緊急事態宣言は、ただちに連邦議会に報告・連邦官報に公示する必要がある。また連邦議会が議決によって終了させることが可能である<sup>18</sup>。

#### 4.1.3 スタフォード法及び国家危機管理システム (NIMS)<sup>19</sup>

米国の危機管理の基本法であるスタフォード法では、大災害や緊急事態の際には連邦政府が州政府や自治体に対して人命救助、一般市民の健康・安全・財産保護、及び地域社会の復旧に関する支援を行うことが定められている。

2003年1月の国土安全保障省設立後、同年2月に大統領令5号に基づいて、国家危機管理システム (NIMS) が構築された。また2004年12月には国家対応計画 (NRP) が策定された。

NIMSは、米国内で発生するあらゆる危機事態に対して、連邦政府や州政府、自治体、民間企業、NGOなどが効率的かつ効果的に対応できるように構築された枠組みである。NIMSは①司令・管理、②準備、③資源管理、④コミュニケーション・情報管理、⑤支援技術、⑥システムのメンテナンスの6つの項目から構成されている。特にインシデントコマンドシステム (Incident Command System: ICS) と呼ばれる標準化されたマネジメントシステムに特徴がある。ICSの特徴は1人の責任者が管理

できる人数を5人（状況によっては7人まで可能）とするルールを定め、現場に意思決定を委譲することにある。

#### 4.1.4 国家対応計画（NRP）<sup>20</sup>

NRPは大統領令州や地方の緊急事態に対し、連邦政府の支援を与えるためのフレームワークである。NRPでは、15の緊急支援機能について、対応する省庁等の役割分担を定めている。FEMAは関連する省庁の総合調整をする役割を担った。NRPに定められた15の緊急支援機能は①交通、②通信、③公共工事・土木、④消防、⑤緊急事態管理、⑥被災者対応、住宅及び人的サービス、⑦資材・資源支援、⑧公衆衛生、医療サービス、⑨捜索及び救助、⑩石油及び有害危険物質対応、⑪農業及び自然資源、⑫エネルギー、⑬公共の安全と治安、⑭コミュニティの長期的復興と被害軽減、⑮対外関係、である。

公衆衛生危機管理に関連する「⑧公衆衛生、医療サービス」については、主担当機関を保健福祉省として、支援省庁として農務省、国防総省、エネルギー省、国土安全保障省、内務省等の役割が示されている。

#### 4.1.5 国家対応フレームワーク（NRF）<sup>21</sup>

2005年のハリケーン・カトリーナへの対応の不備等もあり、NRPがさらに単純化された国家対応フレームワーク（NRF）に改変された。当初、州知事から連邦政府に対し要請があり、援助の必要性が認められると大統領が判断した場合、連邦による援助が行われる仕組みとされていた。しかしハリケーン・カトリーナの経験から、州の要請がない場合でも、「甚大な被害が予見できる場合」には連邦の支援ができる仕組みとなった<sup>22</sup>。2009年の新型インフルエンザH1N1発生時にも大統領の緊急事態宣言が発令され、NRFの枠組みで対応された。

#### 4.1.6 緊急時使用許可（EUA）

緊急時使用許可（EUA）はある特定の緊急事態のために、承認されていない医療製品の緊急使用または承認された医療製品の承認外の使用を、一定の条件下で医療関係者に許可するものである。EUAは2004年7月に法制化されたバイオシールド計画であり、食品医薬局（FDA）においてガイドライ

ンが示されている。EUAは、引き起こされる事態が重篤で生命を脅かす場合であって、当該医療製品の緊急使用等以外に適切で承認された利用可能な選択肢がない場合に発行することができる。また、治療または予防を可能にするためにEUAを発行することができる。<sup>23</sup>

## 4.2 連邦政府の公衆衛生危機管理体制

### 4.2.1 保健福祉省

保健福祉省は、米国民の保健福祉の向上を図ることを目的とする連邦政府機関であり、保健・教育・福祉省（1953年創設）が分離し、1979年に創設された。歴史的には船員の疾患等の救済を目的として1798年に病院ネットワークが構築され、検疫法の制定（1878年）、食品医薬品法の制定（1906年）、社会保障法の制定（1935年）、メディケア・メディケイドのプログラム創設（1965年）等を経て、組織の再編・強化が行われ、現在の保健福祉省となった<sup>24</sup>。

保健福祉に係る法的枠組みの基本となる連邦規則第42編公衆衛生と社会福祉（U.S. Code: Title 42 - The Public Health and Welfare）は1944年に制定された<sup>25</sup>。国民の健康に重大な危害を与えるおそれが生じた場合、保健福祉省長官が公衆衛生緊急事態（Public Health Emergency）を宣言することができる（42 U.S. Code § 247d）。保健福祉省長官は、助成金支給・契約締結・疾病や障害の原因調査・治療または予防等の緊急措置<sup>26</sup>を講ずる権限が付与される他、無認可医薬品の使用等の例外措置が可能となる（FDA法564条）<sup>27</sup>。さらに医療機関に対して通常の手続きの一部を省略する特例措置を認める権限が付与される（社会保障法第1135条）<sup>28</sup>。医療機関に対する特例措置を実施するのは、①保健福祉長官による公衆衛生緊急事態宣言および②大統領による緊急事態宣言の二つが条件とされる<sup>29</sup>。

2009年H1N1発生の際、保健福祉省長官による公衆衛生緊急事態宣言及び大統領による緊急事態宣言がなされ、戦略的国家備蓄の供給や、医薬品の緊急時使用許可等が可能となった。

公衆衛生緊急事態宣言の決定後、保健福祉省長官48時間以内に書面による通知を議会に提出しな

ればならない。公衆衛生緊急事態は、緊急事態が存在しないと宣言された時、または宣言後90日が経過したときのいずれかの早い時期に終了する。

#### 4.2.2 疾病予防管理センター (CDC)<sup>30</sup>

感染症に対応する連邦機関としては、保健福祉省に属するCDCが中心的な役割を担っている。CDCは戦争地域におけるマラリア対策を行う戦時中の機関 Malaria Control in War Areas (MCWA) が前身となり1946年アトランタに感染症センター (Communicable Disease Center) として設立された。当初はマラリア対策に焦点をあてていたが、1947年にサンフランシスコの公衆衛生感染症研究所 (Public Health Service Plague Laboratory) を引き継ぐ形で疫学部門が統合され、その後ポリオ、狂犬病、インフルエンザ、HIV、SARS等広く感染症の研究が行われるようになった。また、1951年には生物兵器等への対策を支援するために疫学情報局が設立され、生物兵器への対応も可能となった。保健福祉省が策定したHHSパンデミック・インフルエンザプランにおいてはCDCの役割として以下の項目が列挙されている。

#### 4.2.3 緊急事態対策センター (EOC)<sup>31</sup>

CDCの緊急事態対策センター (Emergency Operation Center: EOC) は、2001年の同時多発テロや炭疽菌による生物テロ事案に対する準備不足の経験から、同年9月に設置された。有事の場合はEOCが連邦レベルの緊急対策本部として、24時間体制で地域、州、連邦政府の支援要請に対応にあたるのが可能となる。緊急事態対策センターの活動開始は、同センターを管轄する公衆衛生対策局の長が米国CDCの専門家による分析チームからの報告に基づき、米国CDC所長に要請することにより宣言される。

2009年の新型インフルエンザ発生時には、米国における最初の患者が4月半ばに新型インフルエンザと確認された後、4月22日にEOCの緊急対応活動が開始された<sup>32</sup>。2014年のエボラ出血熱の世界的流行の際には、EOCが、4000人の職員を現地に派遣する拠点となった。

さらに、2004年「バイオシールド計画 (医薬品の

緊急時使用許可等含む)」、2006年「パンデミック・オールハザード事前準備法」、2009年「国民健康安全保障戦略 (NHSS)」などが定められている。これらの対策は、2001年の同時多発テロや2005年のハリケーン・カトリーナへの対応の不備等を踏まえて、改変・更新されている。

#### 4.2.4 パンデミック・オールハザード事前準備法<sup>33,34</sup>

2006年12月、パンデミック・オールハザード事前準備法 (Pandemic and All Hazards Preparedness Act; PAHPA) が成立し、あらゆる公衆衛生上の危機への事前準備、対応、復旧までを保健福祉省が包括的に統括する体制が整備されることとなった。このように保健福祉省を中心とする実質的なオールハザード対応体制が整備されはじめた。

2005年に発生したハリケーン・カトリーナへの連邦政府の対応が遅れた最大の原因の1つとして、州や地域での実動的な支援を行う医療チームで構成される国家災害医療システム (National Disaster Medical System) が国土安全保障省のもとで十分に機能しなかったことが挙げられていた。PAHPAにより、保健福祉省が疾病の発見と調査を含む、重要な公衆衛生安全保障能力 (public health security capabilities) を維持、発展させることとなり、「国家対応計画で言及されている公衆衛生の緊急事態や出来事について、保健福祉省長官が全ての連邦政府の公衆衛生及び医療対応を統制する」と規定された。

パンデミック・オールハザード事前準備法は2012年末で期限切れとなったが、2013年3月、オバマ政権は5年間の延長を決定した。

#### 4.3 州における公衆衛生危機管理に関する法整備

前述の通り、米国において、自然災害、テロ、人災等による危機発生時の対策は基本的には各州の憲法 (州法) に基づいて行われる。隔離は基本的に州の権限であり、各州の緊急事態法や公衆衛生法等に基づいて実施される。

しかし、移動制限は基本的人権に関わる問題であり、各州において効果的な立法が行われている

表10 パンデミックインフルエンザ対策計画におけるCDCの役割

- ・インフルエンザの臨床的、ウイルス学的調査の実施・支援する
- ・パンデミック（感染症の世界的流行）に伴う健康への影響をモニタリングする
- ・パンデミックの米国へのまたは州から州への伝来、伝染、まん延を予防するために必要な渡航関連対策および封じ込め措置を実施する
- ・州・地方等の公衆衛生当局のパンデミック対策を連携する
- ・パンデミックに関する疫学的および臨床的性質を調査する
- ・ワクチンプログラムの実施およびワクチン副作用のモニタリング・調査を支援する
- ・人口ベースの研究でワクチン効果に関する分析を実施する
- ・戦略的国家備蓄制度に基づく備蓄からの抗ウイルス薬およびその他の薬品の送達の調整する
- ・抗ウイルス薬の使用、効果、安全性および抵抗力のモニタリング
- ・公衆衛生保護対策の実施／効果のモニタリング
- ・疾病の予防・抑制に関するコミュニティへの対策の評価および勧告
- ・インフルエンザの診断および管理に関する勧告
- ・適切な感染対策勧告に関する助言、州、地方、その他の公共の保健施設との連絡
- ・Assistant Secretary for Public Affairsの指示に従い、世界的流行病に関する情報を伝達する
- ・医薬品およびワクチン製造業者との緊密な連携を維持する

出所：HHS「Pandemic Influenza Plan」から抜粋，筆者仮訳

か、裁判所を含めて検討する必要がある。そのため、CDCが中心となって社会的距離の法整備評価プロジェクト（Social Distancing Law Assessment Project）（以下、「社会的距離プロジェクト」という。）において、州における法整備について検討がなされた。

#### 4.3.1 社会的距離プロジェクト

CDCは2007年から州・準州保健担当職員連盟（The Association of State and Territorial Health Officials）と共同で、公衆衛生対策に関する立法範囲を検討するプロジェクトを実施した。

2007年以降、CDCが複数の州と連携し、各州の法整備について助言を行いながら、州政府のパンデミック・プランの策定が進められた。具体的には2007年に17件、2010年9件、計26州が参画し、人の移動制限（Restrictions on the Movement of Persons）や公衆衛生緊急宣言の際の法的権限の十分性（Sufficiency of legal authorities during a declared public health emergency）等が検討された。このうち、ミシガン州の事例がCDCにおいてモデルプランとして紹介されているため、本節ではミシガン州の法令について分析した。

#### 4.3.2 モデル州（ミシガン州）の例

ミシガン州では、2002年にパンデミック・インフ

ルエンザ計画（Pandemic Influenza Plan）が作成されたが、2005年の改訂でオールハザード対応計画（All Hazards Response Plan）として、すべての公衆衛生危機に対応する方針が執られている。

また、ミシガン州公衆衛生法（Public Health Code）では、地域の保健衛生官（local health officer）に緊急命令を発令する権限を付与している。知事が州の緊急事態を宣言した場合、保健衛生局は公衆衛生法に基づき、集会の禁止や個人に対する隔離を強制することができる（MCL333.2453）。

ミシガン州緊急事態法（Michigan Emergency Management Act）では、州知事が州の緊急事態を宣言した場合に、事態に対応するための包括的な権限を州知事に付与している。緊急事態下において州知事は、州内のあらゆる資源や連邦政府から供与された資源を利用して事態に対応することができる、とされている。ミシガン州における公衆衛生緊急事態下の役割分担や権限について、表11に示す。

緊急事態宣言発令下において発せられた州知事の命令に対する違反は軽犯罪となり、90日以下の禁錮及び／又は500ドル以下の罰金が科される（MCL30.405(2), 750.504）。

## 5. 考察

日本と米国の2009年の対応及びその前提となる公衆衛生危機管理体制や制度、運用について考察する。

### 5.1 日本と米国の2009年新型インフルエンザ発生時の対応

2009年4月28日未明（米国時間4月27日）に

WHOが新型インフルエンザの発生を宣言した後、日米とも政府による国民への発生地域（メキシコ等）への渡航の自粛や不要不急の外出の自粛等を呼びかけるとともに、検疫の強化が行われた。しかし、当初想定した致死率が高いものではなく季節性インフルエンザ並みの病原性であることが判明し、米国では5月15日に海外渡航自粛が格下げされた。日本でも、同年5月22日、6月19日に段階的に対策が緩

表11 ミシガン州における公衆衛生緊急事態時の対応と権限

権限	関連する法令	発行者	概要
監査または調査の権限	§ 2221(2)(d) § 2241(1) § 2433(2)(c) § 2446 Rule 173(9)	・州または地方の保健省	・アウトブレイクまたは曝露の疑いがあった場合 ・公衆衛生上、重要性を有する疾病の患者または罹患のおそれがある者に対する検査・調査権限
差し迫った危機に関する命令	§ 2251 § 2451	州の保健局長、又は地域保健担当官	(健康や生命に差し迫った危機がある際の通知・命令) ・人の健康や生命に差し迫った危機が存在すると判断された場合、ただちに被災者に緊急の危機を知らせ、危機を除去または回避するための要求を行う ・危機を除去するために必要な個人を除いて撤去を命じることができる ・知事が公衆衛生上の脅威であると判断した場合、州及び地方の法・規則・条例の管理を担うことができる
地域内の感染拡大を制御するための緊急措置	§ 2253 (Epidemic)	知事、州の保健局長、又は地域保健担当官	(鳥インフルエンザ流行時の緊急命令と手続き) ・集会の禁止等保健上の緊急措置 ・その他、必要な公衆衛生サービスの施行
	§ 2453 (Epidemic)	地方の保健局長	・リスクの高い感染症患者の拘禁および治療（第5201～5238条に規定） ・健康上、他人に脅威である個人を、観察・検査・診断・治療のために救急医療施設に移送し、一時的に勾留することができる（5207）
	§ 2453(2) (Epidemic) § § 5201 - 5205	州保健省長官または地元保健担当者が発行。 ・書面通知（緊急時は口頭で、3日以内に書面通知）	・特定の感染性病原体または重大な感染性疾患の罹患に対し、感染拡大を抑制するために、保健省と協力する必要があることを伝える ・警告に従わなかった場合、裁判所命令を求めることを個人に知らせなければならない
	§ 9203	地方の保健局長	・集団予防接種の実施・知事から指示された予防接種を公衆に無料で提供する
迷惑の除去の権限	§ 2455	州の保健局長、又は地域保健担当官	・保健衛生法に違反する建物について、所有者の費用負担で、違反を除去するための施策をとることができる
監査または捜査令状	§ § 2241-2247 § 2446	州の保健局長、又は地域保健担当官	・押収すべき財産を確認することができる
刑事訴追	§ 2261		・法務省の規則または命令に違反した者は6ヶ月以下の懲役または200ドル以下の罰金、または併科 ・警察官が、個人が規則や秩序に違反していると合理的に判断する場合、逮捕されることがある。(MCL 764.15(1))

出典：ミシガン州緊急事態法（Michigan Emergency Management Act）及びミシガン州公衆衛生法（Public Health Code）等を参考に筆者仮訳・作成<sup>32</sup>

和されたが、医学的に効果が低いとされた検疫の強化が6月19日まで継続されたことで、自治体や医療関係者からの批判を受けた。

また、感染が拡大後は、米国では2009年10月23日に、当時未承認であった医薬品（抗ウイルス薬）の緊急使用承認（EUA）が発行された。また州レベルでも公衆衛生緊急事態宣言が発出され、対応にあっていた。

日本でも未承認であった海外産のインフルエンザワクチンの特例承認が行われたが、時期的に感染のピークが収束していたこともあり、活用されなかった（翌2010年1月20日）。

行政体制としては、日本では内閣総理大臣をトップとする政府対策本部が設置され、米国でも保健福祉省のほか、大統領による国家緊急事態が宣言されるなど、横断的な体制が執られた。日本では政府対策本部の設置はWHOの新型インフルエンザ発生宣言の直後であり、事前に計画された体制は機動的に実施されていると考えられる。また世界的にも死亡率が低い水準に留まり、公衆衛生的には評価されている。一方、致死率の低さや、ワクチン不足への対応等、想定外の事象に対する危機管理体制という点では、機動性に欠ける面もあったといえる。

## 5.2 日本と米国の公衆衛生緊急事態体制

### 5.2.1 国、自治体、民間企業等のフレーム

日本では、危機事態において、国、自治体のほか、電気やガス、医療機関など公益的な企業が連携する仕組みとして、「指定（地方）公共機関」という仕組みがあり、同機関が策定する業務計画上で、緊急時の対応を担保している。指定公共機関の制度は、災害対策基本法で採用されており、2012年に制定された特措法でも同様の制度を有している。

米国でも国、自治体、民間企業、NGOの役割分担を定める制度として国家危機管理システム（NIMS）がある。官民の役割分担という面では、日米ともに公益的な企業を含めた体制が整備されているといえる。

### 5.2.2 緊急事態対応

2009年の対応では、米国においては、処方薬であった抗インフルエンザ薬を処方なしで配布できるようにするなど迅速な対応がとられたが、その背景には保健福祉長官の緊急時の権限であったことが確認された。

日本においても、薬事承認の特例措置で海外産のワクチンの緊急輸入の措置が行われた。これらは審議会での審議等を前提としており、機動性よりも安全性の担保が重視される仕組みであるといえる。2012年に制定された特措法でも、処方薬を医師の処方なしで配布できる仕組み等はない。

表12 米国と日本の対応とその背景となる法制度

	米国連邦	州（モデル州等）	日本 2012年特措法
無認可医薬品の使用	実施可能	—	なし
民間企業の事業の制限	実施可能	実施可能	一部の業態（興行場等）の施設使用制限を実施することができる。施設使用制限の対象施設は政令で定められている。
予防接種	(州の役割)	集団予防接種（無料）の実施	集団予防接種（無料）の実施
外出自粛等	実施可能	実施可能（命令）	実施可能（要請）
罰則	罰則規定がある	(ミシガン州) 罰則規定あり	罰則規定なし
議会への報告	ただちに連邦議会に報告しなければならない。 連邦議会が議決によって緊急事態を終了することができる。	48時間以内に議会に報告しなければならない。	ただちに国会に報告し、公示する必要がある
緊急事態の期間	90日	30日～60日（延長可能な場合もある）	2年未満（1年延長可能）



罰則規定の有無という相違もある。日本の場合は基本的に「要請」が行われ、従わない場合には「指示」される。施設使用制限等に従わない施設については、名前が公表されるなどの措置はあるが、罰則規定はない。また個人が外出自粛等に従わない場合でも罰則規定はない。一方、米国では、当局による指示に従わない場合は、禁錮や罰金などの刑事罰の対象となる。

また、その対象期間の長さにも違いがある。米国では短期間（30～90日）、日本では2年未満と比較的長期に渡る。日本の新型インフル特措法で想定される感染症は、流行の波が1～2年程度と長期に渡ることから、長期間の対応を可能とする仕組みとされている。

本調査の範囲では、米国は短期間ではあるが厳格な対応を国民に求め、日本では比較的長期間の罰則規定なしの対応を求める、といえる。

2009年の事例では、日本は10万人あたりの致死率が0.15と主要国の中でも最も低く、世界的にも評価されている。2009年時点では、感染症に関しては緊急事態宣言等を含め法整備が充分でなかったにも係らず、外出自粛等を遵守する国民性であることも推察される。また、災害対策基本法等の既存法令との整合性等を踏まえると、日本においては厳格な運用は馴染みにくいことも考えられる。

### 5.3 今後の課題

主に米国の公衆衛生危機管理体制について、連邦及び州の2009年の対応を中心に分析したが、連邦と州の権限の関係については十分な分析ができておらず、今後の検討課題としたい。

また、本稿では主に「緊急事態宣言」等の制度面に着目したが、2009年の米国の対応は、WHOの新型インフルエンザ発生宣言等を待たずに緊急事態を宣言するなど、独自の判断が行われていると考えられる。その背景には、CDCを中心とした科学的・医学的な研究体制が整備されていることが推察される。想定外の事象への対応も独自の研究を背景とした判断力があるために可能となっている点も否めない。日米の研究体制の評価も今後の検討課題となる。

さらに、日本においては2011年の東日本大震災後、災害対策基本法の大幅改定が行われ、また2014年に新型インフルエンザ等対策特別措置法が制定されるなど、大幅に公衆衛生危機管理の体制が強化されている。体制変更後の大規模な公衆衛生危機における対応を今後注視する必要がある。

### 注

- 1 国立感染症研究所感染症情報センター [2009b], 「新型インフルエンザA/H1N1に対する個人における対応 (2009.5.2)」 ([http://idsc.nih.go.jp/disease/swine\\_influenza/2009who/09who17.html](http://idsc.nih.go.jp/disease/swine_influenza/2009who/09who17.html) (2018年1月20日最終アクセス))
- 2 第3回新型インフルエンザ対策総括会議 (2010年4月28日) 「現場からは人練りが見つからないという悲鳴が上がっており、実は何とか検疫を緩める理由探しをしていたのですが、幸か不幸か5月9日に成田検疫で最初の患者発見になって、世論が一気に盛り上がり、ますますやめられなくなってしまったのが実情です。(厚労省健康局長)」
- 3 「政府対策本部幹事会」は政府対策本部の下部組織にあたる各省の局長級の会議であるため、「確認事項」は「基本的対処方針」の下位の文書に位置づけられるものである。
- 4 第5回新型インフルエンザ対策総括会議 (2010年5月19日) 参考資料1より
- 5 第1回新型インフルエンザ対策総括会議 (2010年3月31日) 資料1 (P23) によると、人口10万人あたりの死亡率は日本 (0.15) に対し、米国 (3.96) は20倍以上に上るとされている。ただし、国ごとの死亡数の定義が異なるため、一義的に比較できない点が留保されている。
- 6 FDA, “FDA Authorizes Emergency Use of Influenza Medicines, Diagnostic Test in Response to Swine Flu Outbreak in Humans” April 30, 2009,
- 7 HHS, Public Health Emergency, April 24, 2013, Legal Authority of the Secretary <http://www.phe.gov/preparedness/support/secauthority/Pages/default.aspx>
- 8 CDC, “CDC Health Update”, April 26, 2009, <https://www.cdc.gov/h1n1flu/han/>
- 9 NBC News, “Swine flu shots could begin this fall” July 9, 2009, [http://www.nbcnews.com/id/31828836/ns/health-swine\\_flu/#.UtY4I9J\\_vy0](http://www.nbcnews.com/id/31828836/ns/health-swine_flu/#.UtY4I9J_vy0)
- 10 The White House, “President Obama Signs Emergency Declaration for H1N1 Flu”, October 25, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/10/25/president-obama-signs-emergency-declaration-h1n1-flu>
- 11 災害は「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、その他の異常な自然現象又は大規模な火事

- 若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。(災害対策基本法第二条)」と定義されている。なお、東日本大震災後、2013年の改定で「崖崩れ、土石流、地滑りが加えられた。
- 12 第5回地域保健対策検討会(2011年10月28日)参考資料2「健康危機管理に関する法令の位置づけ」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001tk4r-att/2r9852000001tkai.pdf>)
  - 13 About the Agency (FEMAのホームページ)(<https://www.fema.gov/about-agency>)及び青山(2009)P48
  - 14 伊藤ら(2010)P9
  - 15 青山(2009)P48
  - 16 会計監査院(GAO報告書)
  - 17 1973年上院レポート(Senate Report 93-549)
  - 18 「非常事態と憲法」に関する基礎的資料,安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会(2003年2月6日及び3月6日の参考資料),憲法調査会,2003年2月
  - 19 NIMS:国家危機管理システム(National Incident Management System:NIMS)
  - 20 NRP:国家対応計画(National Response plan:NRP)
  - 21 NRF:国家対応フレームワーク(National Response Framework)
  - 22 伊藤ら(2010)
  - 23 FDAホームページ“Emergency Use Authorization of Medical Products and Related Authorities”(http://www.fda.gov/regulatoryinformation/guidances/ucm125127.htm)
  - 24 About HHS(米国保健福祉省ホームページ)(<https://www.hhs.gov/about/>)
  - 25 The Code of Federal Regulations (CFR) 連邦規則(公衆衛生)<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42>
  - 26 U.S. Dept. of Health and Human Services, HHS Pandemic Influenza Plan, November 2005,
  - 27 FDA法301条, 319F-1条, 402条および405条
  - 28 医療機関の特例措置については,①保健福祉長官による公衆衛生緊急事態宣言および②大統領による緊急事態宣言の二つが条件とされる。
  - 29 Dept. of Health and Human Service, Public Health Emergency, April 24, 2013, <http://www.phe.gov/preparedness/support/secauthority/Pages/default.aspx>
  - 30 CDC, About CDC – Our History, March, 2014 <http://www.cdc.gov/about/history/ourstory.htm>
  - 31 CDC, Office of Public Health Preparedness and Response – Emergency Operations Centers (<https://www.cdc.gov/phpr/eoc/index.htm>)
  - 32 CDC, “The H1N1 Pandemic: Summary Highlights, April 2009-April 2010” June 16, 2010, <http://www.cdc.gov/h1n1flu/cdcreponse.htm>, <http://www.cdc.gov/>

[h1n1flu/cdcreponse.htm](http://www.cdc.gov/h1n1flu/cdcreponse.htm)

- 33 National Biosurveillance Integration Center Strategic Plan
- 34 天野(2011)
- 35 ミシガン州の緊急事態宣言については,緊急事態法,公衆衛生法(Public Health Code)及び“Public Health Law Bench Book for Michigan Courts (2007)”等

#### 【参考文献・資料リスト】

- ・青山公三(2009)「米国における災害対応・復興の法システム」,『法律時報』81巻9号,日本評論社
- ・天野 修司(2011)「米国の医療及び公衆衛生政策の変遷」,『防衛学研究』第45号(2011年9月),日本防衛学会
- ・安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会,(2003)「非常事態と憲法に関する基礎的資料」(平成15年2月6日及び3月6日の参考資料),憲法調査会
- ・伊藤弘之,他〔2010〕「ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」,『国土技術制作総合研究所資料』,No598,国土交通省国土技術制作総合研究所
- ・土屋恵司〔2007〕「アメリカ合衆国の連邦緊急事態管理庁FEMAの機構再編」,『外国の立法』232
- ・井樋三枝子「アメリカの連邦における災害対策法制」『外国の立法』232,2007.6
- ・土屋恵司訳「全米緊急事態管理(2006年ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法による改正後の2002年国土安全保障法第V編)」『外国の立法』232,2007.6,
- ・CDC, “Interim Pre-pandemic Planning Guidance:Community Strategy for Pandemic Influenza Mitigation in the United States”, Feb2007, [https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/community\\_mitigation-sm.pdf](https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/community_mitigation-sm.pdf) (2017年8月20日最終アクセス)
- ・CDC, Law and Public Health at CDC, MMWR, December 22, 2006 / 55 (SUP02); 29-33 <https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/su5502a11.htm#tab1> (2017年8月20日最終アクセス)
- ・CDC, Social Distancing Law Assessment Project ([https://www.cdc.gov/phlp/publications/social\\_distancing.html](https://www.cdc.gov/phlp/publications/social_distancing.html)) (2017年8月20日最終アクセス)
- ・CDC, Summary of Authority and Actions Under Public Health Code Regarding Public Health Emergencies [https://www.cdc.gov/phlp/docs/summary-cd-actions-under-phcfinal-120604\\_1.pdf](https://www.cdc.gov/phlp/docs/summary-cd-actions-under-phcfinal-120604_1.pdf) (2017年8月20日最終アクセス)
- ・Lainie Rutkow〔2014〕,An Analysis of State Public Health Emergency Declarations, Am J Public Health. 2014 September; 104(9): 1601-1605.
- ・State of Michigan, Michigan Emergency Management Act

- State of Michigan, Public Health Code
- Michigan Office of the attorney general, Public Health Law Bench Book for Michigan Courts(2007) [http://www.michigan.gov/documents/ag/Michigan\\_Public\\_Health\\_Bench\\_Book\\_221936\\_7.pdf](http://www.michigan.gov/documents/ag/Michigan_Public_Health_Bench_Book_221936_7.pdf) (2017年8月20日最終アクセス)
- Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities as of August 2016 ( [https://www.fema.gov/media-library-data/1490360363533-a531e65a3e1e63b8b2cfb7d3da7a785c/Stafford\\_ActselectHSA2016.pdf](https://www.fema.gov/media-library-data/1490360363533-a531e65a3e1e63b8b2cfb7d3da7a785c/Stafford_ActselectHSA2016.pdf) (2017年8月20日最終アクセス) )
- U.S. Dept. of Health and Human Services, HHS Pandemic Influenza Plan, November 2005, <http://www.cdc.gov/flu/pdf/professionals/hhspandemicinfluenzaplan.pdf> (2017年8月20日最終アクセス)