

中華人民共和国における感染症関連制度

その1：伝染病予防治療法の展開（コロナ禍に至るまで）

于松平、井上悠輔

ポイント

シリーズの1回目では、中国の感染症対策の基本的な法律「伝染病予防治療法」の成立とそこに至る経過、およびコロナ禍直前の状況に焦点を当てる。

- 感染症対策において中心的な役割を果たす法律が伝染病予防治療法（1989年）。80年代までの検討の集大成と言える。
- 加えて、「緊急事態」に対応した検討が強化されたのは2000年代以降であり、各種の新興感染症への対応に迫られてのこと。
- 今日の中国の新型コロナウイルス感染症への対応を理解する上で、こうした2000年代以降の議論の展開を理解することが重要（なお、コロナ禍以降に加えられた議論は次号）。

※なお、ここで検討した資料は、公開されている文献に依拠し、衛生法規や刑法等において明文化されている範囲で検討したものに限定している（一方、法に拠らない措置には言及できない）。

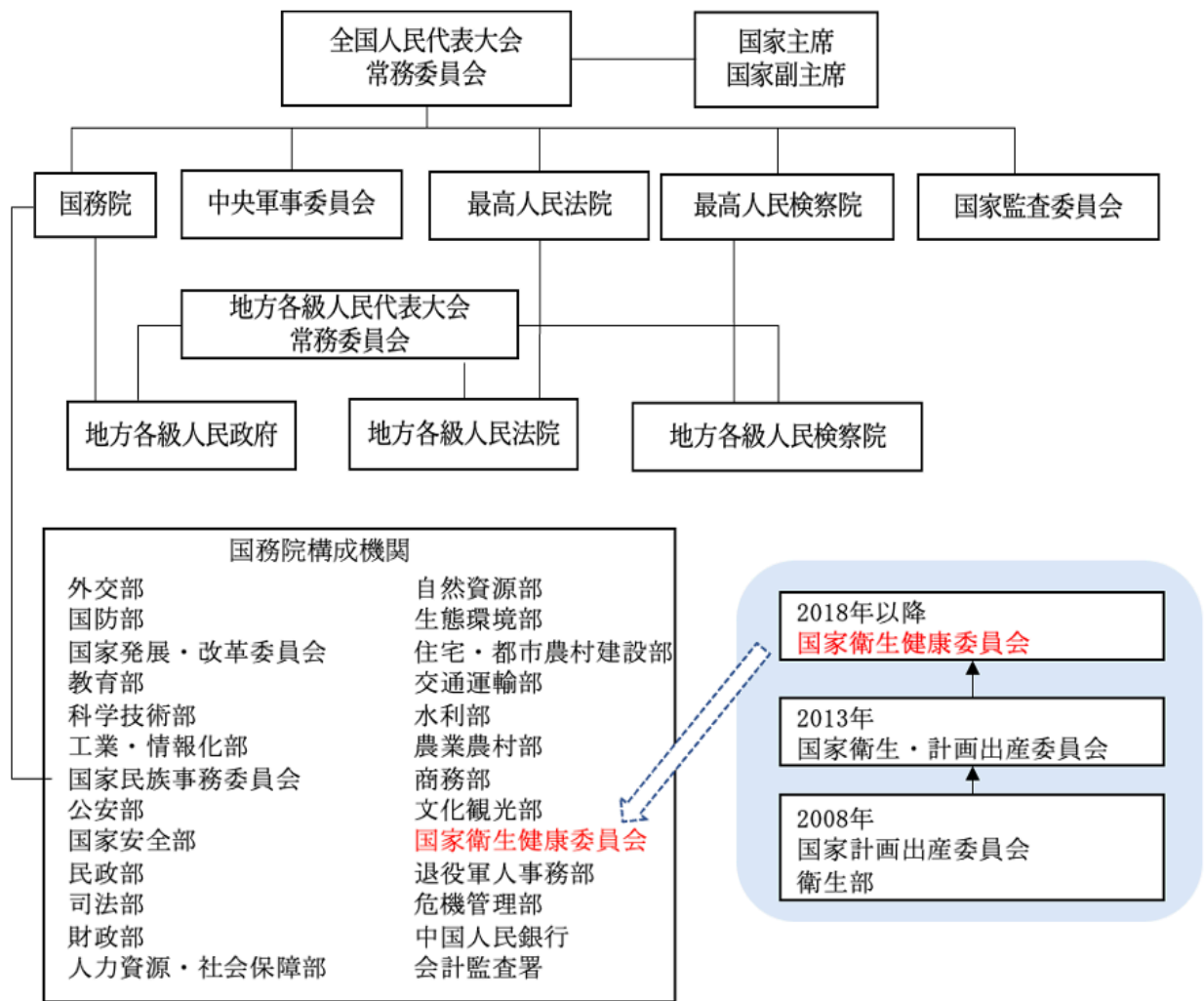
URL情報は2022年10月20日段階でアクセスできたもの。

（1）中華人民共和国の建国（1949年）から70年代まで

ここでは「伝染病予防治療法」以前の状況として1950年代初頭における感染症予防措置をまとめる。建国当初、戦争や災害、医療資源の不足、衛生習慣の悪化などの原因により、ペスト、コレラ、天然痘、住血吸虫症¹などの感染症が発生し、人の命と暮らしを脅かしていた。政府は感染症の発生・蔓延を予防し、人の健康や公衆衛生を守るため、感染症の予防機関と法制度を徐々に整備した。

1950年の衛生部（当時の保健医療当局）の統計によると、中国の年間感染症患者数は約1億4千万人、死亡率は0.3%で、ペスト、コレラ、麻疹、天然痘、チフス、赤痢、回帰熱などの感染症による死亡が半数以上であった²。特に、ペスト、コレラ、天然痘、住血吸虫症は、建国以前から広く流行していた重大な感染症として、優先的に予防方法を検討する必要があった。同じく1950年、天然痘を撲滅するため、国務院は「天然痘ワクチン接種の暫定措置³」と「秋の天然痘予防接種開始⁴」の指示を出し、全国規模でワクチン接種義務化を推進した。1949年から1952年にかけて、5億人以上が天然痘の予防接種を受けた。その結果、1961年以降、天然痘は基本的に根絶された⁵。

1955年、衛生部は「伝染病管理弁法⁶」を公表し、初めて感染症を甲・乙の二分類に規定し、感染症患者の情報報告や隔離・治療体制および集団行動制限などの対策を定めた。そして、国籍を問わず、中国のすべての居住者に所定のワクチン接種を義務付けることを規定した。さらに、1950年の「コレラの予防に関する指示」や「住血吸虫症の予防に関する指示」に基づいて、中央と地方とをまたぐ感染症予防組織を設置した（これらの指示はその後改訂を重ねつつ、今日も機能している）⁷。1957年12月、第一回全国人民代表大会常務委員会は「国境衛生検疫条例⁸」を採択し、国境検疫の必要性、検疫場所、罰則を詳細に規定した。これによって、ペスト、天然痘、コレラなどの感染症の蔓延は効果的に防止されたと評価されている。



文化大革命を経て、70年代後半からは、感染症対策の再編がなされた時期である。1978年、衛生部は1995年の「伝染病管理弁法」から修正した「急性伝染病管理条例⁹」を公布し、衛生防疫所（「中国CDC」の旧称¹⁰）の運営指導と監督検査権限に関する規定を追加し、予防接種計画の作成と実施の組織化を提案した。そして、病原体・毒素の安全管理体制を確立し、法定感染症の報告期間を明確化した。この一連の政策は感染症の拡大を効果的に抑え、感染率や死亡率を低下させることに寄与した。

（２）80年代以降の感染症問題と1989年「伝染病予防治療法」の制定

1980年代にはペストやコレラなど重大な感染症の流行が収束したが、新たな感染症も登場し、感染症対策はひきつづきの懸案事項であった。例えば、1986年、新疆の汚染飲料水による「E型肝炎¹¹」、1988年初頭の上海では汚染された海鮮食品による「甲型肝炎（A型肝炎）¹²」などが挙げられる。特に、上海甲型肝炎の流行は5カ月間続き、感染数が20万人を超え、地域に重大な経済損失をもたらした。当時の上海は中国の他の都市に比べて経済水準が高いものの、公衆衛生管理の不備と市民の衛生習慣の乱れが重なり、甲型肝炎が大規模に蔓延する余地を与えた。

1988年12月、感染症予防から得た経験をもとに「**伝染病予防治療法**¹³」が起草され、1989年2月に採択された。この法律は7章41条からなり、初めて感染症流行状況通知・公表制度が導入され

た。感染症の分類は再調整され、35の感染症が、甲類で2つ（ペスト、コレラ）、乙類22、丙類11に分類された。さらに、政府の衛生行政部門の監督機能が明確化され、都市封鎖や患者の隔離など、感染症への管理対策が規定された。さらに、「法律責任」の章が設けられ（この時点では、個人の責任や罰則に関する規定は明確ではなく）医療機関や行政担当者について、感染症予防管理に関する義務に違反があった場合の罰則を含む規定が設けられた（第35から39条）。（これまでもさまざまな政府文書はあったが、この法律が最初の基本的な法であるとされる）。

（3）2003年重症急性呼吸器症候群（SARS）と対応

伝染病予防治療法改正

2002年12月、広東省で「非典型性」の肺炎（SARS）の症例が確認された。SARS発生当初、「伝染病予防治療法」では、この種の新興の病気に対応する定義も規定もなかった。その一方で、この疾患は広東省から全国に徐々に流行が広がり、人々の暮らし、経済に大きな損害を与えた。衛生部のデータによると、2003年8月16日、中国の感染者は五千人を超え、うち349人が死亡した¹⁴。SARSの流行によって、中国の公衆衛生ガバナンス（特に大規模感染症の対応）の欠陥が露呈し、調整と改善が進められるきっかけとなった。

2004年4月上旬、第10期全国人民代表大会常務委員会第8回会議で「伝染病予防治療法」の改正案が審議され、同年8月に採択された。この改正により、感染症対策の総合的な推進を図るために、医療機関に対して感染症対応のための指針を示す「医療」「保護措置」の2章が追加され、「伝染病予防治療法」は9章80条となった。具体的な改正内容は次のようなものである。まず、SARSと鳥インフルエンザが乙類感染症に追加され、甲類感染症に準じた管理を行うこととなった。そして、感染症流行時の「早期警戒」（初期対応）を重視し、感染症の監視システムの構築に注力することとした。さらに、感染症が発生・流行した場合に国民が負うべき義務も明記された（具体的な例としては、「感染症または疑似患者を発見した個人は、速やかに近くの疾病予防管理機関または医療機関に報告すること」（31条）などがある）。

2006年前後の「預案」（対応計画）の策定、2007年の緊急事態法

上記の他、SARSによって、政府による緊急事態に関する情報管理や対応の根拠となる法制度の不備なども露呈したことから、対応する制度の整備も進められた。2003年のSARS予防対策全国会議で、当時の胡錦濤国家主席は公衆衛生ガバナンスを再検討し、緊急事態管理の強化を推進することを表明した¹⁵。

その結果、2003年に「公衆衛生緊急事態対応条例¹⁶」が公布された。公衆衛生上の緊急事態は「突発的に大規模な感染症の流行、原因不明の集団感染、大規模な食中毒や職業病など公衆衛生に重大な影響を与える事象で、公衆衛生に重大な損害を与える、または与えるリスクのある事態」と明確に規定されている。これによって、初めて公衆衛生緊急事態の報告が法制化された。具体的には、省、直轄市、自治区政府に対し、情報把握から1時間以内に國務院（中央政府）への情報開示・報告を求めている。そして、上記の行政機関に情報の秘匿、報告の遅れがあった場合の処分を明記した。2003年5月、國務院は「緊急事態対応法¹⁷」を起草し、2007年8月に同法は成立した（ここでの「緊急事態」は公衆衛生の緊急事態に限られない）。

さらに、緊急事態の対応能力と事前対策を向上させることを目的とし、2005から2006年に向け

て「国家公共緊急事態対応計画¹⁸」「国家公共衛生緊急事態対応計画¹⁹」「動物の大規模感染症緊急対応計画²⁰」「公共緊急事態の衛生・医療救護対応計画²¹」が示された。公衆衛生上の緊急事態は4つのレベル²²に分類され、緊急時の責任機関も明確にされた。これらの措置を通じて、中央政府の緊急事態対応に明確な法的根拠が与えられた（その他、刑法の改正も行われたが詳細は次号にて述べる）。

「伝染病予防治療法」の42条には、人が集まる場所での活動制限や停止、業務・営業の停止や休校、水・食料・関連物品の密閉・保管、感染動物の管理・処分、感染症拡大の原因となる場所の封鎖など、政府が取り得る緊急措置が明示されていた。一方、「緊急事態対応法」の中心となる49条によると、緊急事態の規制措置については、「その他の抑制措置」「その他の防護措置」「必要な措置」の表現が多用され、柔軟性がより高くなる。実際に、緊急事態対応法を運用する場合、政府は高度の自主権（※一定の裁量を有するという意味に近い模様）を持つため、物議を醸した感染症対策はこの法律の適用に起因していると考えられる²³。「実際には、多くの地方政府はコロナに対応した際に、「緊急事態対応法」の適用を優先する傾向があり、「伝染病予防治療法」の権限（範囲）を超える管理措置を実施した（例えば、湖北省の黄冈（黄岡）市では、各家庭で2日に1回、1人が外出して生活必需品を購入することだけが許された。武漢市の張家湾では、医療関係者または生活保障を提供するスタッフ以外の住民は、建物の出入りが禁止された）」²⁴。

（4）まとめ

感染症の流行に応じて法制度を検討してきた。80年代以降の国を上げた取り組みを素地としつつ、2000年代以降、新興感染症への取り組み・緊急事態対応の諸制度が整備された（新型コロナウイルス感染症流行に対応した改革、特に刑法改正の議論は次号）。

年表：法規その他の主な措置

	全人代級	国務院・行政部門による措置	メモ
50年代		- 天然痘ワクチン接種の暫定措置(1950) - 秋の天然痘予防接種開始の指示(1950) - コレラ予防の予防に関する指示(1950) - 住血吸虫症の予防に関する指示(1950) - ハンセン病管理の注意事項について(1950) - 伝染病管理弁法（旧、1955） - 国家国境衛生検疫条例（旧、1957）	
60年代			
70年代		急性感染症管理条例（旧、1978-1989）	
80年代	- 刑法（1980、初の刑法典「1979年刑法典」、以降改正） - 出入国管理法（旧、1986） - 国境衛生検疫法（1986） <u>伝染病予防治療法（1989）</u>	- 全国ハンセン病予防管理条例(1982) - 公衆衛生管理条例(1987) - 全国ハンセン病予防管理条例(1988) - エイズ管理に関する規定（1988）	エイズ
90年代		- 伝染病予防治療法実施弁法（1991） - 性病予防管理弁法（旧、1991） - 結核病予防管理弁法（旧、1991） - 国内交通衛生検疫条例(1999)	
00年代	- 伝染病予防治療法 改正(2004) - 治安管理处罰法(2005) - 国境衛生検疫法 改正(2007) <u>緊急事態対応法(2007)</u> - 国境衛生検疫法 改正(2009)	- 公衆衛生緊急事態および感染症監視情報管理弁法(2003) - 公衆衛生緊急事態対応条例(2003) - SARS予防管理弁法(2003) - ワクチン流通および予防接種管理条例(2005) - 国家公共緊急事態対応計画(2005) - 住血吸虫症予防管理条例(2006) - エイズ予防管理条例(2006) - 国家公共衛生緊急事態対応計画(2006) - 動物の大規模感染症緊急対応計画(2006) - 公共緊急事態の衛生・医療救護対応計画(2006)	SARS 鳥インフルエンザ A(H1N1) A(H7N9)

10年代以降	• 出入国管理法(2012) • 伝染病予防治療法 改正(2013) • 国境衛生検疫法 改正(2018) • ワクチン管理法(2019)	• 税関におけるエイズ予防管理弁法(2011) • 公衆衛生緊急事態対応条例 改正(2011) • 公衆衛生緊急事態のリスク評価管理弁法(2012) • 性病予防管理弁法(2013) • 結核病予防管理弁法(2013) • ワクチンの流通と予防接種管理条例 改正(2016) • 住血吸虫症予防管理条例 改正(2019) • エイズ予防管理条例 改正(2019)	長生生物科技株式会社のワクチン製造問題
2019末以降	コロナ禍への対応をめぐる議論（以下、次号）		

¹ 日本では旧寄生虫予防法での対応が想定されていたもの。

² 「中央衛生部李徳全部長關於全国衛生會議的報告（中央衛生部李徳全部長关于全国卫生会议的报告）」『中医杂志』、1951(1): 6

³ 「中央衛生部種痘暫行弁法（中央衛生部种痘暂行办法）」『福建政報』、1950(11、頁記載なし)

⁴ 「中央人民政府政務院關於發動秋季種痘運動的指示中央人民政府政务院关于发动秋季种痘运动的指示」『山东政報』、1950(10、頁記載なし)

⁵ 杨维中, 贾萌萌. 「中国消除伝染病歴史進程与展望（中国消除传染病的历史进程与展望）」『中华流行病学杂志』、2021,42(11): 1907-1911

⁶ 新中国成立以来防疫相關檔案選登（新中国成立以来防疫相关档案选登）

http://www.zgdazxw.com.cn/news/2020-03/20/content_303515.htm

⁷ 新中国国家衛生防疫機制的建立（新中国国家卫生防疫机制的建立）

<http://www.nopss.gov.cn/n1/2020/0311/c373410-31627095.html>

⁸ 国境衛生検疫条例（中华人民共和国国境卫生检疫条例）

<https://law.pkulaw.com/chinalaw/cd5485a1a4bb38a0bdfb.html>

⁹ 急性伝染病管理条例（中华人民共和国急性传染病管理条例）

<http://fgcx.bjcourt.gov.cn:4601/law?fn=chl003s016.txt&dbt=chl>

¹⁰ 「衛生防疫所」（中国語：卫生防疫站）は中国CDC（中国語：疾病预防控制中心）の旧称（2004年から変更）。2021年末時点で、国、省、市、県（县）の4つのレベルのCDCは合計3376である。

http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/12/content_5700670.htm

¹¹ 曹学义, 姜新民, 何天焄, 艾海提, 也尔肯, 侯占美, 张浩, 苏茂义, 阿不来特「一起流行性非甲非乙型肝炎暴発流行的調査報告（一起流行性非甲非乙型肝炎暴発流行的调查报告）」『中国公共卫生』、1986 (05) : 27-29.

¹² 康来仪, 周廷魁, 傅廷源, 黄玉生, 胡孟冬, 郑美云, 邬嘉生, 陈云娣, 李申生, 史济弘, 潘启超, 戴红勤, 方德顺, 仇伟, 薛宁一, 马爱珍, 方育, 潘仲芳, 钱婉华, 胡善联「上海地区1988年春甲型肝炎暴発流行的流行病学調査（上海地区1988年春甲型肝炎暴発流行的流行病学调查）」『中华传染病杂志』、1989 (01): 26-31.

¹³ 伝染病予防治療法（中华人民共和国传染病防治法）http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62975.htm

¹⁴ 2003年8月16日非典型肺炎疫情通報（2003年8月16日非典型肺炎疫情通报）

<http://www.nhc.gov.cn/wjw/zcjd/201304/a0d4975881e44d389195779773afaabc.shtml>

- 15 全国防治非典工作会议（全国防治非典工作会议）
http://www.gov.cn/test/2005-06/28/content_10715.htm
- 16 突发公共卫生事件应急条例（突发公共卫生事件应急条例）
http://www.gov.cn/zwggk/2005-05/20/content_145.htm
- 17 突发事件应对法（中华人民共和国突发事件应对法）
http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732593.htm
- 18 国家突发公共事件总体应急预案（国家突发公共事件总体应急预案）
http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content_21048.htm
- 19 国家突发公共卫生事件应急预案（国家突发公共卫生事件应急预案）
http://www.gov.cn/gzdt/2006-02/28/content_213129.htm
- 20 国家突发重大动物疫情应急预案（国家突发重大动物疫情应急预案）
http://www.gov.cn/yjgl/2006-02/27/content_21273.htm
- 21 国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案（国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案）
http://www.gov.cn/yjgl/2006-02/26/content_211628.htm
- 22 突发公共卫生事件分级标准（突发公共卫生事件分级标准）（宜昌市疾病预防控制中心 & 宜昌市健康管理中心）
<http://www.yccdc.com.cn/zxyw/wsyj/8096.html>
- 23 赵鹏「疫情控中的权力与法律—传染病防治法活用与检讨的角度（疫情防控中的权力与法律—传染病防治法适用与检讨的角度）」『法学』、2020(3)：94-108.
- 24 赵鹏、同上。