

「特殊法人」としての JIHS の法的設計の分析 — 公衆衛生機関ガバナンス比較の国際共同研究 —

【発表（または研究成果）のポイント】

- 本研究は、世界保健機関（WHO）に事務局を置く Alliance for Health Policy and Systems Research と WHO 健康危機プログラムの技術的支援を受け、各国の公衆衛生機関のガバナンスを比較する国際共同研究の一環として実施されました。日本の事例を国際的な比較の枠組みのなかで検証したものであり、その結果は査読を経て国際学術誌に公表されています。
- 厚生労働省の設置する国立試験研究機関であった前身の国立感染症研究所に対し、JIHS は個別の法律に基づく「特殊法人」として設置され、固有の法的地位を得ました。
- 制度設計に関わった当事者への聞き取りからは、法律をつくる段階から運用する段階までを通じて、実務を担う人々を早い段階から関与させられるかどうか、法律を機能する制度に変える鍵であるという知見が得られました。
- 法律が規定したのは権限配分の大枠にとどまり、その実効性は、今後の運用と、統合された組織間の信頼形成に委ねられています。

【概要】

国立健康危機管理研究機構（JIHS）の研究チームは、2025 年 4 月に発足した同機構について、その設置根拠となった法的枠組みを分析しました。関係法令と政府の公表資料を精査し、制度設計に関与した当事者への聞き取りを行った結果、国が個別の法律を制定して設置する「特殊法人」（注 1）という法人格を選択したことにより、科学的知見を国の感染症危機管理の意思決定過程に組み込みながら、同時に科学的活動の自立性を確保する仕組みが構築されたことが明らかになりました。

本研究は、世界保健機関（WHO）に事務局を置く Alliance for Health Policy and Systems Research と、WHO の健康危機プログラムの技術的支援を受けて実施されました。各国の公衆衛生機関のガバナンスを比較する国際共同研究の一環であり、日本を対象とする事例研究として位置づけられます。

Alliance for Health Policy and Systems Research 事務局長のクマナン・ラサナタン博士は、次のように述べています。

「国の公衆衛生機関のガバナンスをめぐる私たちの国際的な学びのネットワークの一環として、日本からのこの重要な貢献が公表されたことを、大変うれしく思います。JIHS の設立は、新型コロナウイルス感染症の流行から教訓をくみ取り、既存の強固な機関を土台とすることによって、健康危機への備えと対応を支える公衆衛生の能力を一国がどのように強化しうるかを示す、明確な一例です。本論文で共有された根拠と成果は、グローバルヘルスセキュリティにとっても、自国の公衆衛生機関のガバナンス改革に取り組む各国にとっても、重要な貢献となります。これこそ、本プログラムが支援し、広く共有するために設けられた、各国が自ら主導する学びのかたちです。」

WHO 健康危機プログラム（WHE）戦略的パートナーシップ・計画統括のサラ・ハーシー氏は、次の

ように述べています。

「120を超える国が、国の公衆衛生機関（NPHA）を設立し、あるいは設立を進めています。多くの国が、健康危機への備えと対応の力を左右するガバナンス・政策・規制・財政の仕組みを記録し、整理することを WHO に求めてきました。JIHS による本研究は、この取組への重要な貢献です。本研究は、二つの有力な国立機関を個別の法律によって統合することで、その機関の任務とガバナンスの構造を定め、危機に際して科学的助言を行う役割を明確にし、政府機関との関係を制度として位置づけることができることを示しています。WHO は今後も各国と協力し、NPHA と、実効性のある備えと対応に必要な能力の強化に取り組んでいきます。

【発表内容】

新型コロナウイルス感染症の流行は、日本の感染症対応が抱える構造的な課題を顕在化させました。第一に、感染症対応に関わる組織と権限が分散し、意思決定の所在と責任の帰属が不明確であったことです。第二に、科学的知見が政府の意思決定過程に迅速に反映される経路が確立されていなかったことです。こうした経験を踏まえ、2023 年 5 月 31 日に JIHS の設置を定める法律が成立し、2025 年 4 月に国立感染症研究所と国立国際医療研究センターが統合して JIHS が発足しました。しかしながら、この機構改革を支えた法的設計そのものを検証した研究は、これまで行われていませんでした。

本研究は、公的文書と当事者の証言から制度形成の過程を再構成する質的研究（注 2）の手法を用いました。分析対象は、関係法令 5 件、白書・報告書など学術誌に収載されない公表資料（灰色文献）2 件、政府公表資料 8 件です。さらに、2025 年 8 月から 9 月にかけて、国会議員 1 名、厚生労働省の幹部職員 4 名、JIHS の幹部 3 名の計 8 名に聞き取りを行いました。聞き取りは、質問項目をあらかじめ設定したうえで文脈に応じて掘り下げる半構造化面接法によるものとし、得られた語録はテーマ分析（注 3）により類型化しました。

分析の結果、第一に、JIHS の法的位置づけが前身組織から大きく変化したことが確認されました（表 1）。厚生労働省直轄の国立試験研究機関として設置され、JIHS のような固有の設置法を持たなかった前身の国立感染症研究所に対し、JIHS は特殊法人として設置され、自らの設置を定める法律と、明文化された組織運営の枠組みを備える法人となりました。

表 1 JIHS 法の制定前後における法的地位の比較

法の次元	統合前 国立感染症研究所（NIID）	統合後 国立健康危機管理研究機構（JIHS）
法的地位	厚生労働省所管の国立試験研究機関。危機管理に関する所掌範囲と権限は限定的であった。	固有の設置法を有する特殊法人。より広範な法的権限と、危機管理に関する権限が付与された。
監督とガバナンス	厚生労働省による監督。法的な所掌、予算、戦略的方向性は同省が統制していた。	理事会により運営される。厚生労働省は、中期目標の設定を含む監督権限を引き続き有する。
所掌業務の範囲	疫学的サーベイランス、リファレンス検査、リスク評価。法律上、明示的な位置づけはなかった。臨床サービスおよび治験への直接の関与はなかった。	所掌が拡大し、サーベイランスとインテリジェンス、医療対策、研究開発の加速（研究から実装までの一貫した流れの統合を含む）、高度に専門的な臨床機能、全国的な治験ネットワーク、研修と人材育成、国際保健協力を含む。

感染症法	同法に NIID の明示的な記載はなく、厚生労働省の責務のみが定められていた。	JIHS が感染症の予防・対応の中核的機関として明示的に位置づけられた。厚生労働省は、検体の採取や調査を含む公衆衛生上の業務を JIHS に委託することができる。
新型インフルエンザ等対策特別措置法	同法に NIID の明示的な記載はなく、厚生労働省の責務のみが定められていた。	JIHS が科学的知見を発信する中核的機関として位置づけられた。改正により、厚生労働省および内閣感染症危機管理統括庁（注 4）に対して科学的助言を提供する JIHS の役割が明確化された。
地域保健法	NIID および地方衛生研究所について特段の規定はなかった。都道府県・市町村の保健所は、主に検査や技術的助言を求めて NIID に相談していた。連携は行政通知に基づくものであり、法的な義務や報告要件はなかった。	改正により、JIHS と都道府県・市町村の地方衛生研究所との相互協力が制度化された。地方衛生研究所は JIHS に情報と病原体を提供し、JIHS は技術的指導と、特に危機時における能力構築の支援を行う。

注：統合後の「監督とガバナンス」および「所掌業務の範囲」は、いずれも JIHS 法の規定による。

出典：Otsuka M, Kato M, Wakita T, Saito T. Legal design for establishing a novel parastatal public health institute - Japan Institute for Health Security: A case study. PLOS Global Public Health. Table 5 および Table 6 を統合・改変。

第二に、聞き取りからは、制度の形成から運用に至る過程を貫く六つのテーマが浮かび上がりました（表 2）。改革を駆動したのは、情報伝達経路が一元化されていないガバナンス構造と、科学的助言を担う体制の不在に対する政治の側の危機認識であり、官僚機構がこれを法案として具体化しました。成立した統治構造は、内閣官房と厚生労働省が統制権限を保持する一方、科学的活動については JIHS の自律性を確保する二層構造でした。しかし、法文を日常の業務に転換し、研究、インテリジェンス、緊急対応を単一の組織のもとで機能させる作業は、なお途上にあります。政府、科学、現場を結ぶ連携の経路も、法制度上は整備されたものの、その実質化はこれからの課題です。繰り返し語られたのは、法的な統合が組織文化の統合を保証するものではないという認識でした。聞き取りでは、JIHS の設立は到達点ではなく出発点であり、継続的な学習と適応が求められるとの認識が繰り返し示されました。

表 2 鍵となる 6 つのテーマと理論的含意

テーマ	要約	理論的含意
1. 立法と制度の成立	COVID-19 下では、科学的助言を担う体制が整っていなかった。これを克服するため政治的リーダーシップが構造改革に着手し、官僚が法案の技術的な起草と調整を仲介した。	政治によるアジェンダ設定（政策の窓）と行政上の実現可能性。両者の協働によって生み出された改革。
2. ガバナンスの設計	JIHS のガバナンスは、省庁による統制（内閣官房・厚生労働省）と、二層構造を通じた組織の自律性との均衡を図るものであった。	制度上の権限と、動機づけに基づく正統性との均衡。ハイブリッド型の公的組織が抱える「ガバナンスのパラドックス」。
3. 機能の統合	研究、インテリジェンス、緊急対応の各機能を統合するには、抽象的な法律を実際の運用に置き換	設計から実践への翻訳の過程。能力構築の基盤としての組織学習。

	える作業が必要であった。	
4. 公衆衛生ガバナンスの再編	JIHS は、政府、科学的専門性、現場レベルの実施主体を公式に結びつけることにより、より構造化された科学－政策インターフェースを導入した。三者間の調整を改善することを意図した設計である。	科学－政策インターフェースにおける境界作業。認識的正統性と説明責任の再編。
5. 組織文化と人材	法的な統合は完了したが、文化的な統合は途上にある。組織の結束には、リーダーシップと使命の共有が鍵となる。	リーダーシップと文化的学習を通じた埋め込まれた主体性。制度の形態と組織の気風との相互形成。
6. 今後の展望と課題	JIHS の設立は出発点と位置づけられ、継続的な学習と適応が求められる。	適応的ガバナンスと制度的学習。埋め込まれた専門性をめぐる日本固有のモデルの展開。

出典：Otsuka M, Kato M, Wakita T, Saito T. Legal design for establishing a novel parastatal public health institute - Japan Institute for Health Security: A case study. PLOS Global Public Health. Table 7 を改変。

「特殊法人」という法人格の選択は、組織の独立性と所管省庁の関与とを両立させてきた日本の行政組織の伝統に沿うものです。研究、政策、臨床の各機能を単一の組織に統合するという考え方は、他国の制度設計においても参考になる可能性があります。ただし、制度をそのまま移植できるわけではなく、各国の法体系と行政のあり方に即した設計が必要であると本研究は指摘しています。残された課題は、この枠組みが実際の健康危機において想定どおり機能するかどうかであり、その検証は今後に委ねられます。

本研究は 8 月 26 日（米国東部時間）、米国科学誌「PLOS Global Public Health」（オンライン版）に公表されました。

【発表者・研究者等情報】

国立健康危機管理研究機構

脇田 隆字 副理事長

国立感染症研究所 感染症危機管理研究センター

齋藤 智也 センター長

国立感染症研究所 感染症危機管理研究センター 危機管理総括部

大塚 美耶子 主任研究員

加藤 美生 主任研究員

【論文情報】

雑誌名：PLOS Global Public Health

特集：Governance of National Public Health Agencies

題名：Legal design for establishing a novel parastatal public health institute – Japan Institute for Health Security: A case study

著者名：Miyako Otsuka*, Mio Kato*, Takaji Wakita, Tomoya Saito ¶

¶:責任著者 *共同筆頭著者

〈URL〉 <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0007088>

【研究助成】

本研究は、特定の外部資金又は競争的資金の提供を受けていません。国立健康危機管理研究機構の運営費交付金のもと、著者らの通常の業務の一環として実施されました。

【用語解説】

注1 特殊法人：

個別の法律に基づいて設置される法人。国の関与を受けつつ、国の行政機関とは別の法人格を有する。政府関係機関の組織形態の一類型であり、JIHSはこの形態を採る。

注2 質的研究：

数量的なデータではなく、文書の記述や当事者の語りを解釈することにより、事象の成り立ちと意味を明らかにする研究手法。制度がいかなる意図のもとで設計されたのかを問う本研究のような主題に適する。

注3 テーマ分析：

聞き取りで得た証言を反復して読み込み、共通して現れる論点を「テーマ」として抽出する分析手法。Braun と Clarke が定式化した手順が国際的に広く用いられている。

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.

注4 内閣感染症危機管理統括庁：

2023年9月に内閣官房に設置された組織。感染症危機の発生時に、政府全体の対応を統括する司令塔機能を担う。

【問い合わせ先】

《研究に関すること》

国立健康危機管理研究機構 感染症危機管理研究センター

齋藤 智也

Tel：03-5285-1111（代表）

《取材に関すること》

国立健康危機管理研究機構 危機管理・運営局 広報管理部

Tel：03-3202-7181（代表）

E-mail: press@jihs.go.jp