



东京都的新冠病毒对策 ——在老龄化加剧的大城市控制感染的挑战——

东京都知事 小池百合子

公共卫生为大城市东京的新冠病毒对策提供支持

今年，即2020年，本应是东京迎来奥运会和残奥会的赛事之年。但在全世界受到了新冠病毒的冲击之下，不得不将其推迟到明年举办。跟世界各城市的首脑们一样，我也正在与那看不见的敌人作战。作为日本的首都，东京是一个拥有约1400万人口的大城市。东京的老龄化比例极高，满65岁以上的人口数占比达到23.3%。但是，截至2020年12月10日目前，新冠病毒的累计感染确诊人数约为4万5千5百人，累计死亡人数约为530人，重症住院患者人数约为60人。近期，新冠病毒的感染确诊人数在持续增加，11月19日，东京都已经将警戒级别提升到最高，即便如此，在与其他大城市相比之下，东京都对疫情传染的控制仍然较为成功。作为一个大城市，东京都为何能将新冠病毒的感染控制在相对较低的水平呢？尽管人口老龄化日益加剧，为何新冠病毒导致的重症患者和死亡人数却如此之少？关于这个“谜”，我经常被海外的各位问及。



小池百合子
©东京都政府(TMG)

据我分析，其中主要的一个因素就是在日本，人们戴口罩的比例非常高。曾自100年前流行的“西班牙流感”以来，在日本戴口罩已成为人们的一种极其普遍的习惯。再加上从新冠病毒流行的早期开始，我本人也曾反复地要求东京都的居民佩戴口罩。根据一项调查，目前日本人戴口罩的比例为94%。与去年的28%相比，增长了近三倍。这源自于日本人的不仅保护自己，同时也不愿给别人添麻烦的善意精神。这种高度的道德也十分值得骄傲。

日本人的这种高度的道德精神也可以从以下事例中看到。在日本，根据宪法规定，政府很难限制私人的权利。在新冠病毒的对策中，基于法律，政府不能强行限制人们的行动，也不能对违反者处以罚款或处罚。日本政府虽然在今年4月份发布了“紧急事态宣言”，但也无法采取强制封锁城市等措施，东京都政府只能在自我约束的层面上“请求居民配合”，请大家尽量减少外出。东京都的政府职员主动在闹市区街头巡回呼吁，请大家尽量减少出门。尽管无法采取法律上的强制措施，有着道德良知的东京都居民们纷纷响应东京都政府的号召并给予了积极配合。在此期间，东京都城区的出行人数比平时减少了70%以上，从而有效地遏制了感染的急剧蔓延。

正如这样，东京虽然是一个大城市，但能相对成功控制传染的理由，我认为这不当然仅在于医务人员尽心尽力的贡献，更大受益于日本人对社会规范意识和公共卫生意识的高度认识。然而，回顾日本及东京的历史，我们可以发现，先辈们付出的努力以及积累的历史经验，为当前的传染病控制和公共卫生系统奠定了基础，发挥了极其重要的作用。

解析公共卫生的历史

很多人都听说过，在一个世纪前，那时担任第7届东京市长的后藤新平先生在1923年的关东大地震后，致力于在灾害中保护人们生命的城市建设，从而使作为首都的东京发展成为一座现代化城市。后藤先生也曾是一名医生，他也以为守护“人”的生命尽心倾力发展公共卫生事业而闻名。在他成为东京市长之前，曾经担任过日本内务省卫生局局长，在其积极推动下，由后来发现鼠疫细菌的北里柴三郎于1892年在东京创办了日本首家私立的传染病研究所（后来成为国立医疗机关，既是东京大学医科学研究所的前身。同时也是北里研究所的基础）。

1895年日清战争结束后，当时共有多达23万名士兵从霍乱蔓延的中国返回日本，后藤新平作为临时陆军检疫部事务官长官，短时间内迅速地在似岛（广岛县）等地创建了大规模的检疫所，实施了当时全世界未曾有过的大规模检疫。当时，虽然也受到较多批评的声音，但他凭着大胆的措施和执行力，有效阻止了霍乱在日本国内的流行，从传染病蔓延的威胁中拯救了日本。

此外，日本医疗保险制度最大的特点是全民医疗保险制度，从其至创建的历史中，也可以看到后藤先生的远见卓识和恪尽职守的身影。德国是世界上首个创建健康保险的国家。曾经留学德国的后藤先生，在其担任内务省卫生局长期间，1898年，他起草了《劳动者疾病保险法案》。因此，健康保险制度的概念也开始在日本广为人知。尽管该法案因被否决而未能正式成为法律，但后藤先生的提案还是成为了经（原）健康保险法（1922年）和（原）国民健康保险法（1938年）后，成为国民健康保险法（1958年）的立法和国民全民保险制度（1961年）的源泉之一。

东京的公共卫生得到进一步发展的另一个原因，是因为“保健所”的设置。保健所支持日本各地的公共卫生，在这次的新冠病毒对策中发挥着核心的作用。在日本，以保健所为基础，找到并彻底消灭群体感染的运作手法在全世界也是非常独特的。同时，保健所的特点还在于能具体把握当地实际情况，并由曾对结核病传染进行追踪调查等活动中积累了丰富经验的保健师们等担任骨干，负责每天日常对传染的追踪调查等工作。

保健所的起源可追溯到1935年，当时在东京成立的日本首家保健馆，它也成为后来保健所的雏形。它是由美国洛克菲勒基金会捐赠而建立的，负责小儿卫生和结核病的预防等。

1937年，作为行政机关，在日本全国成立了49家保健所。二战结束后的1947年，在GHQ的指导下，日本制定了新的《保健所法》，扩充了保健所的功能。保健所在东京都内设立了41处，担负起了食品卫生、环境卫生、医疗事务、药事法相关许可和卫生警察权限等责任。

目前，全国大约有 500 处保健所，东京都内有 31 处。关于新冠病毒对策，除了上述追踪群体感染以外，保健所还提供东京居民的咨询服务以及对确诊患者的应对支援。自从新冠病毒传染病爆发以来，位居防治工作第一线的保健所工作量大幅增加。目前由东京都管辖的保健所仅限于多摩地区的一部分和岛屿地区，东京的市中心（特别区）的保健所以及多摩地区的部分保健所虽然不属于东京都的管辖，但东京都到目前为止，已经向这些保健所派出了大约 120 名东京都政府工作人员进行支援。今后，为了应对确诊人数急剧增加的可能，我们正在努力扩大追踪班，加强保健所的支援能力。从广意的视角看，针对分布在东京都内各处的保健所，东京都政府将提供必要的信息，并进行协调，整体统筹东京的新冠疫情对策。

先辈人的努力为日本和大城市东京的公共卫生奠定了基础。我作为现任东京都知事，也将像后藤新平先生那样，根据情况采取大胆而有力的政策措施，切实保护东京都居民的生命和东京的未来不会受到新冠病毒的威胁。



©东京都政府 (TMG)

彩虹贴纸 ——确立新日常，采取细致对策——

今天的东京，正是建立在前面所述的公共卫生基础之上，但是我对东京的新冠病毒传染对策，将聚焦在“与新冠病毒共存”的新阶段之上，以预防传染扩大的同时，兼顾社会经济活动为根本，除了扩充检查体系和确保医疗提供体系外，还采取了各种详尽周到的对策。

针对餐馆、酒吧、剧院、美术馆和健身房等各种设施，我们已经要求张贴“彩虹贴纸”，表明已经采取了预防传染的对策。正如我前面所述，在日本实施新冠病毒对策的过程中，基于法律，不能强行限制人们的行动。但是，在各家企业的协助下，目前，贴纸的张贴数量已经达到了约 29 万张。今年 4 月，东京都刚刚制定了《新型冠状病毒传染病对策条例》，8 月份针对张贴彩虹贴纸的努力义务化的条例进行了修改。10 月份为了预防疫情传染的再次扩大，进一步提高对策实施的有效性，以明确东京都、东京都居民和企业的具体责任及义务为目的对条例进行了修订。



“彩虹贴纸” (COVID-19 Safety Sticker)
©东京都政府 (TMG)

另外，在东京都，为了防止疫情传染的扩大，要求症状较轻或无症状的感染确诊患者在酒店进行疗养。但是，我们也收到一些反馈的声音，称患者饲养的宠物无法找到临时寄养的地方。从10月9日起，我们新设了可以携带四种宠物一起疗养的住宿疗养设施，包括可室内饲养的狗、猫、兔子和仓鼠。实现了隔离人士可以在疗养期间能同时照顾自己的宠物。

随着冬季的到来，人们担心流感和新冠病毒会同时流行。东京都政府正在加大力度保护容易转为重症的老年人，对于转为重症可能性高的老人，实质上免费提供了流感疫苗的定期预防接种。另外，近期，老年人设施发生了多起新冠病毒感染。东京都政府通过与在东京都内多家老年人设施加盟的团体签署协定，构建了广域支持体系，一旦在某个设施内部发生感染，可以从其他设施派遣职员以提供支援。通过这一举措，使发生了传染病的老年人设施可以为入住老人继续提供服务。

人类的纽带



新冠肺炎 东京都知事致辞 ©东京都政府
请访问网站：<https://tokyodoug.jp/zjwlqsooj8.html>

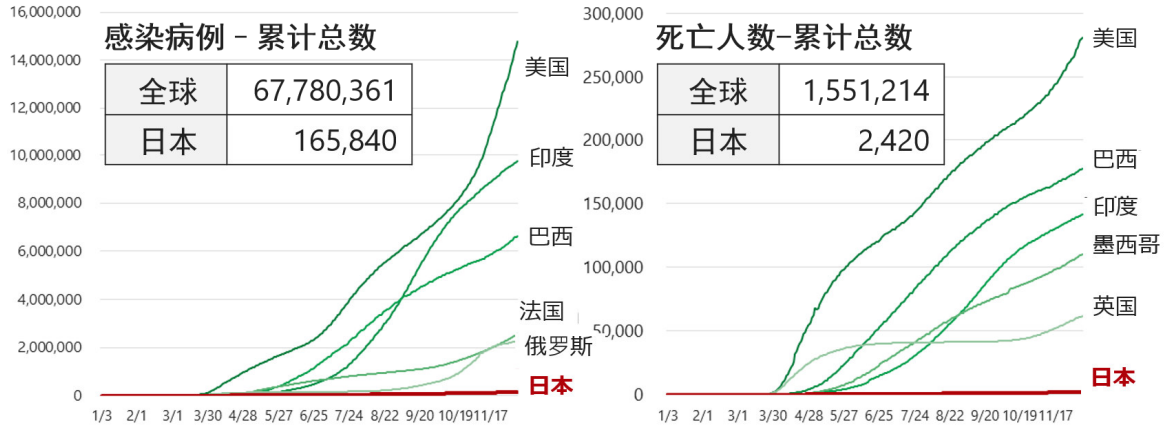
以欧美为中心，全球范围的许多大城市爆发了第二波和第三波的传染，并不得不再次采取封锁城市的行动。百老汇等剧院及餐厅等各种设施被迫关闭，新冠病毒造成了世界各地众多人的死亡，同时也让更多的人饱受着失业之苦，我感到十分痛心。

回顾历史，人类至今为止克服了许多困难。我毫不怀疑，人类这次也将克服这场前所未有的危机。东京将采取如刚才所说的“彩虹贴纸”等各种细致周到的传染病预防对策，逐渐开始步入“新日常”。

第一次世界大战及西班牙流感爆发后不久，于1920年举办的安特卫普奥运会成为“危机之后的团结与复兴”的象征。像安特卫普奥运会那样，明年的东京2020大会也将是极具意义的大会，因为它象征着全人类团结起来、战胜新冠病毒这个“看不见的敌人”、并进一步加强彼此间的纽带。我们将与东京都的广大居民携手合作，为欢迎全世界的嘉宾们做好万无一失的准备。

新冠病毒（COVID-19）全球感染状况

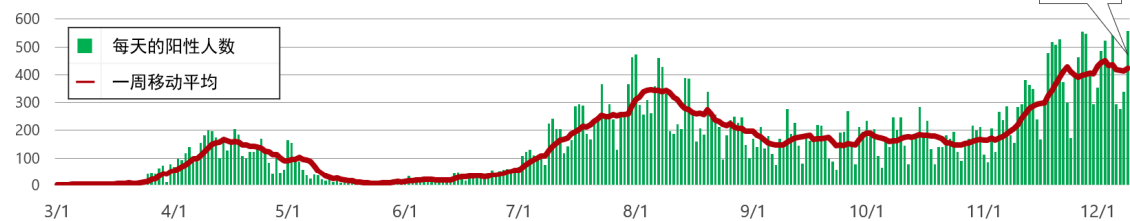
各国累计感染病例和死亡人数趋势
(5个感染病例/死亡人数最多的国家, 加上日本)



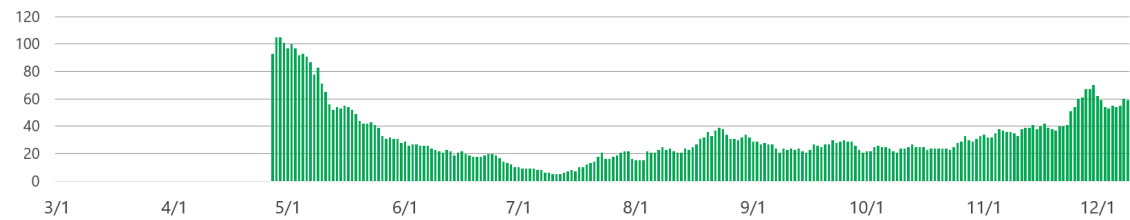
资料来源: 世界卫生组织 (WHO) 新冠病毒统计表。日内瓦 (世界卫生组织), 2020年。在线提供: <https://covid19.who.int/> (最新引用: 12月9日)

东京按照报告日阳性人数趋势 (截至12月9日)

新增确诊人数



重症患者数



(注) 自4月27日起, 按照上述的重症患者数计算方法计算

摘自 12月10日公布的东京都新冠肺炎跟踪报告
<https://tokyodouga.jp/usraq6lipx8.html>

[为日本外交政策论坛特别撰稿。]

小池百合子

东京都知事