

# 地方自治体の新型インフルエンザ対策

公益財団法人全国市町村研修財団 参与 小西 敦

## はじめに

我が国では、2009年4月28日に、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（平成10年法律114号、以下「感染症法」という。）に規定する新型インフルエンザ等感染症の発生が宣言された（厚生労働省2009：135）。

この2009年に発生した新型インフルエンザ（以下「2009年新型インフルエンザ」という。）は、結果的には、当初警戒されていた鳥インフルエンザ（H5N1）が変化したものではなく、豚インフルエンザ（A/H1N1）で、病原性（病気を引き起こす能力）も季節性インフルエンザ並みと判断された。

しかし、2009年新型インフルエンザにおいても「一時的・地域的に医療資源・物資の逼迫なども見られたことから、病原性の高い新型インフルエンザが発生し、まん延する場合に備えるため」（新型インフルエンザ等対策研究会2013：5）、国は、2011年9月に「新型インフルエンザ対策行動計画」を改定した。さらに、この計画改定過程等において、「法的整備を求める声が寄せられ」（新型インフルエンザ等対策研究会2013：5、新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議2010c：3も、「各種対策の法的根拠の明確化」を提言していた。）、政府内の検討や地方自治体・関係団体等との意見交換等をへて、2012年4月27日に、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。）が制定され、5月11日に、平成24年法律31号として公布された。

本稿執筆時点（2017年8月）では、特措法が想定しているような事態が発生したり、その発生が具体的に予測されたりしているわけではない。

しかしながら、次の新型インフルエンザが何時発生するかは不明であり、その備えは常に必要である。真淵勝立命館大学教授は、「リスク管理のプラットフォーム」を提唱し、その効用の一つに国民の関心の継続をあげている（真淵2014）。

本稿では、これから、季節性インフルエンザの時期を迎えるに当たり、特措法等に基づき地方自治体を実施すべき事項を確認した上で、それらの事項を行うに際しての留意点を検討する。検討に当たっては、2009年新型インフルエンザにおいて指摘された課題等を参考にし、社会科学的な視点から情報管理の面を中心に行う。その理由は、後述（「おわりに」）する研究会等の中でリスク管理における情報管理の重要性を再認識したからである。なお、本稿中、分析や意見にわたる部分は、医学的な教育を受けていない筆者の個人的な見解である。

## 1 特措法の目的と地方自治体の責務

表1は、季節性インフルエンザ・鳥インフルエンザ・新型インフルエンザの比較を示す。新型インフルエンザの特徴は、国民が免疫を獲得していないため急速に流行し、これにかかった場合の病状の程度が重篤となる危険性があるので、国民生活及び国民経済に重大な影響を与えるおそれがあるという点である。現在のところ、鳥インフルエンザは、感染が鳥から人への段階にとどまっていたり感染力は強くないものの、致命率は高い。新型インフルエンザとして現在警戒されているのは、主として、鳥インフルエンザが人から人へ感染する力を得たものに変異したものである。

特措法の目的は、前述の新型インフルエン

ザの特徴を踏まえて、「新型インフルエンザ等の発生時において国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすること」となっている（特措法1条）。

地方自治体の責務は、新型インフルエンザ等が発生したときに、国が策定する基本的対処方針に基づき、自らその区域に係る新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施し、及びその区域において関係機関が実施する新型インフルエンザ等対策を総合的に推進することとなっている（特措法3条4項）。

表2は、新型インフルエンザ対策として、特措法及びそれを根拠として策定される行動

計画に基づいて国、都道府県及び市町村が具体的に実施すべき措置を時系列で概観している。新型インフルエンザが発生した場合には、特措法以外の感染症法や検疫法（昭和26年法律201号）などの他法に基づく措置も実施することになる。政府行動計画では他法との関係について余り明確な記述はなく、本稿でも特措法中心に記述している。しかし、行動計画が実効性を持つためには、これらの他法による措置も取り込むべきである。行動計画は、国、都道府県及び市町村が、事前に策定することとなっている（特措法6～8条）。最新版の国の行動計画は、2013年6月7日付けのもの（以下「政府行動計画」という。）である。本稿で

表1 季節性インフルエンザ・鳥インフルエンザ・新型インフルエンザの比較

(注)「厚労省Q&A」及び「政府広報」に基づき筆者作成

	季節性インフルエンザ	鳥インフルエンザ	新型インフルエンザ
感染症法上の分類	5類	特定鳥インフルエンザ：2類 鳥インフルエンザ：4類	新型インフルエンザ等感染症
定義	インフルエンザ・ウイルスの抗原性が小さく変化しながら毎年世界中の人の間で流行するもの	鳥に対して感染性を示すA型インフルエンザ・ウイルスの人への感染症。特定鳥インフルエンザは、その病原体が新型インフルエンザ等感染症の病原体に変異するおそれが高いもの。ウイルスにH7N9とH5N1とがある。	新たに人から人に伝染する能力を有することとなったウイルスを病原体とするインフルエンザであって、一般に国民がその感染症に対する免疫を獲得していないことから、その感染症の全国的かつ急速なまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められるもの
感染経路	人から人	鳥から人	人から人
致命率	0.1%以下	高い。1,554名患者中595名以上が死亡（H7N9の場合）。	季節性インフルエンザよりも高い可能性がある。

表2 国・都道府県・市町村が実施すべき措置

(注)内閣官房新型コロナウイルス等対策室2012aに基づき筆者作成

措置事項	実施主体		
	国	都道府県	市町村
行動計画の策定	○	○	○
新型インフルエンザ等に関する情報の収集	○	○	○
新型インフルエンザ等に関する情報の提供	○	○	○
新型インフルエンザ等の発生の公表	○		
対策本部の設置	○	○	
基本的対処方針の作成	○		
特定接種（登録事業者（医療関係者、社会機能維持事業者）の従業員等に対する先行的予防接種）の実施	○	○ （協力）	○ （協力）
水際対策の的確な実施	○		
現地対策本部の設置（必要に応じて）	○		
医師等への医療従事の要請・指示等		○	
新型インフルエンザ等緊急事態宣言	○		
対策本部の設置			○
まん延の防止に関する措置	○	○	
住民への予防接種の実施		○ （協力）	○
国民生活及び国民経済の安定に関する措置	○	○	○
緊急時の埋葬・火葬		○	

は、表2に掲げた措置のうち主なものについて、若干の説明を加え、それらの措置についての私見による留意点を述べる。

## 2 情報の収集と提供、発生の公表と報告

### 2.1 情報の収集と提供

新型インフルエンザに関する情報の収集については、国は、「新型インフルエンザ等感染症に変異するおそれが高い動物のインフルエンザの外国及び国内における発生の状況、動向及び原因」(特措法6条2項2号イ)の情報収集を、都道府県は、「新型インフルエンザ等の都道府県内における発生の状況、動向及び原因」(特措法7条2項2号イ)の情報収集を、それぞれ行うこととなっている。

情報の提供については、国は、地方自治体、指定公共機関、事業者及び国民へ(特措法6条2項2号ロ)、都道府県は、市町村、指定地方公共機関、医療機関、事業者及び住民へ(特措法7条2項2号ロ)、市町村は、事業者及び住民へ(特措法8条2項2号イ)、それぞれ行うこととなっている。

### 2.2 発生の公表と報告

厚生労働大臣は、感染症法の規定により新型インフルエンザ等が発生したと認めた場合は、その旨を公表するとともに、内閣総理大臣に報告する(特措法14条)。この「発生」には、海外で発生した場合も含む。

### 2.3 留意点

特措法は、新型インフルエンザに関して、国及び都道府県による情報収集、国→都道府県→市町村の流れによる情報提供を原則としている。また、厚生労働大臣が、新型インフルエンザの発生を認める場合としては、世界保健機関(World Health Organization、以下「WHO」という。)がインフルエンザのパンデミック警戒水準のフェーズ4を宣言した場合が想定されている(内閣官房新型インフルエンザ等対策室2012a参照)。2009年新型インフルエンザの際も、同年4月28日に、WHOにより、フェーズ4への引上げが宣言され、同日に、厚生労働大臣により、感染症法に規定する新型インフルエンザ等感染症の発生が宣言された。

留意すべき点は、こうした情報の起点とな

るWHOなどへの情報アクセスが容易になっていることである。2009年新型インフルエンザの場合、神戸市保健福祉局長は、5月12日の時点で米国において今回の病原性が「季節性インフルエンザと同程度」と表現されていることを認識していた(桜井2009:27)。一方、国は、そうした情報を知りながらも、強毒性を前提としたその時点の行動計画等にとった措置を採用し、それを地方自治体に連絡した。このため、「対策全般についてやり過ぎだったのではないか」という指摘があった(新型インフルエンザ(A/H1N1)対策総括会議2010a:59)。

特措法では、この経験を踏まえ、発生期と緊急事態の2段階に分けて措置を準備しているので、2009年新型インフルエンザ時と同様の指摘を受けるような事態はある程度回避できると思われる。

ただし、情報を提供する国や地方自治体は、情報の受け手の中には、WHOなどからの海外情報を入手できる人がいることを前提に、提供する情報の内容を検討すべきである。政府行動計画が、国民への情報提供の内容として、「対策の決定プロセスや対策の理由」もあげていること(30頁)も、この点が考慮されていると思われる。一方で、国民間で知見の差が大きいことも予想される。例えば、内閣官房2014(新型インフルエンザ等対策に関する意識調査)によれば、「新型インフルエンザ」という用語を「十分理解していた」と回答した国民の割合は6.5%である。したがって、国や地方自治体が情報提供する場合には、海外情報など知見が豊富な人向けの「対策の決定プロセスや対策の理由」も含めた専門的な説明と、新型インフルエンザのことを十分理解していない人向けのわかりやすい説明、の両方が求められる。

## 3 対策本部

### 3.1 対策本部の設置

前述の厚生労働大臣の報告があると、内閣総理大臣は、新型インフルエンザの病状の程度が季節性インフルエンザと同程度以下と認める場合以外は、対策本部(以下「政府対策本部」という。)を設置する(特措法15条1項)。

政府対策本部は、政府行動計画に基づき、新型インフルエンザ等への基本的な対処の方針（以下「基本的対処方針」という。）を定める（特措法18条1項）。

政府対策本部が設置されたときは、都道府県知事は、対策本部（以下「都道府県対策本部」という。）を設置しなければならない（特措法22条）。市町村長が対策本部（以下「市町村対策本部」という。）を設置しなければならないのは、後述の緊急事態宣言がされたときである。

この段階で、都道府県と市町村が特措法に基づいて行うべき措置は、厚生労働大臣が行う特定接種に協力することである（特措法28条4項）。この特定接種とは、医療提供業務の従事者や新型インフルエンザ等対策の実施に携わる公務員等に対し、臨時に行う予防接種である。

### 3.2 留意点

特措法は、新型インフルエンザの発生後、緊急事態宣言前までの間は、対策本部の設置を国と都道府県のみ義務付けていて、市町村の対策本部設置は、任意である。

この段階で、情報収集・提供や特定接種以外で、都道府県及び保健所を設置する市（特別区を含む。以下「保健所設置市」という。）へ求められる可能性がある措置として、入国者の健康監視がある。これは、水際対策の一環として、入国者へ、入国後の健康状態について聴取調査等を保健所が行うものである。

2009年新型インフルエンザの際には、当初、北米便の全入国者について、保健所が一人ひとりへの聴取調査等の健康監視を行うことが要請されたため、保健所に過重な負担がかかった。現在の「新型インフルエンザ等対策ガイドライン」（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作成、2017年3月30日一部改定）は、健康監視の対象を、原則として「患者と同一旅程の同行者」（50頁）に限定し、保健所の負担について一定の配慮をしている。

しかしながら、保健所設置市については、地域医療体制の確保やまん延防止に関し、都道府県に準じた役割を果たすことが求められている（感染症法64条1項）ことなども考慮

すると、保健所設置市には、緊急事態宣言前であっても、情報の収集・提供等で相当の役割がある。緊急事態宣言前でも対策本部の任意設置は可能であるので、保健所設置市は、状況を判断した上で、国や都道府県と同時期に、対策本部を設置すべきではないだろうか。

## 4 緊急事態宣言以降の措置

### 4.1 新型インフルエンザ等緊急事態宣言

政府対策本部長（内閣総理大臣）は、国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがある新型インフルエンザ等が国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがある事態（以下「緊急事態」という。）が発生したと認めるときは、緊急事態が発生した旨などの公示（本稿で「緊急事態宣言」という。）をする（特措法32条1項）。

政府対策本部長（内閣総理大臣）は、緊急事態宣言において、緊急事態措置を実施すべき区域を指定する（特措法32条1項）。その区域の全部又は一部がこの指定区域内にある市町村（長）を特定市町村（長）といい、特定市町村の属する都道府県（知事）を特定都道府県（知事）という（特措法38条1項）。

### 4.2 まん延の防止に関する措置

特定都道府県知事は、緊急事態において、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、住民や学校等に対し、新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる（特措法45条）。

### 4.3 住民への予防接種の実施

政府対策本部は、緊急事態において、新型インフルエンザ等が国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与え、国民生活及び国民経済の安定が損なわれることのないようにするため緊急の必要があると認めるときは、基本的対処方針を変更し、予防接種の対象者及び期間を定める（特措法46条1項）。

基本的対処方針において予防接種の対象者及び期間が定められた場合には、市町村長が、その対象者に対し予防接種を行う（特措法46条3項）。

#### 4.4 国民生活及び国民経済の安定に関する措置

特定都道府県知事又は特定市町村長は、緊急事態において、必要な物資又は資材の供給について必要な措置を講ずるよう要請することなどの国民生活及び国民経済の安定に関する措置ができる（特措法50条等）。

#### 4.5 緊急時の埋葬又は火葬

平時においては、埋葬又は火葬に関する行政主体は、市町村である。埋葬、火葬又は改葬を行おうとする者は、市町村長の許可を受けなければならない（墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律48号、以下「墓理法」という。）5条1項）、この許可は死亡届等を受理した市町村長が行う（墓理法5条2項）。なお、墓地の提供義務は、我が国の地方自治体にはない（大石2017：29）。ただし、引取者のいない死体については、市町村長に埋葬又は火葬の義務がある（墓理法9条1項）。その費用の負担は、死亡者等の遺留金銭等だけでは足りない場合は、最後は埋葬又は火葬を行った地の都道府県が負うこととなる（生活衛生法規研究会2017：42）。

緊急事態においては、特定都道府県知事が、本来の主体による埋葬又は火葬を行うことが困難な場合において、公衆衛生上の危害の発生を防止するため緊急の必要があると認めるときは、埋葬又は火葬を行わなければならない（特措法56条2項）。都道府県による埋葬又は火葬が必要となる状況として想定されているのは、「火葬場の火葬能力が…追いつかないこと等から…公衆衛生上の危害発生防止の緊急の必要がある」場合であり、「平時の埋葬とは異なり、多量の死者に対応する大規模な埋葬であり、都道府県が危機管理として実施すべきものである」（新型インフルエンザ等対策研究会2013：209）。

#### 4.6 留意点

前述したように、緊急事態宣言後の新型インフルエンザ対策では、地方自治体の中では、都道府県の役割が大きい。しかし、保健所設置市をはじめとして市町村の役割も重要であり、都道府県と市町村との間、特定都道府県と特定市町村の間において、連携の仕方や役割分担を具体的な動きが見えるように明確に

しておくことが必要である。例えば、住民への予防接種の方法や実施時期等について、情報交換し、調整が必要となる。行動計画の段階において、調整事項をリストアップし、各事項の調整案の作成責任者を、都道府県と市町村双方の担当者の職名を明らかにする程度まで、具体的に示すべきではないだろうか。

また、担当者間のホットラインの形成も重要である。2009年新型インフルエンザにおいて、国内の最初の疑い例が横浜市で発生した際には、厚生労働省と横浜市との間で電話連絡が取れなくなり、その原因をめぐって、両者が対立したようである（桜井2009：27）。こうした経験を踏まえて、政府行動計画は、「地域における対策の現場となる地方公共団体や関係機関等とメールや電話を活用して、さらに可能な限り担当者間のホットラインを設け、緊急に情報を提供できる体制を構築する。さらにインターネット等を活用した、リアルタイムかつ双方向の情報共有の在り方を検討する」（31頁）としている。関係者がSocial Networking Service（以下「SNS」という。）上のグループを形成することなども考えられるのではないだろうか。グループ外への情報拡散など課題もあるものの、「リアルタイムかつ双方向の情報共有」や簡便さなどの特色を持つSNSは、緊急事態における行政の情報管理の助けになってくれるのではないだろうか。

#### おわりに

本稿では、特措法に基づく措置を中心に検討した。特措法を感染症法と比較してみると、保健所設置市の位置付けが異なっている。特措法は、保健所設置市を含め市町村を都道府県と区分しているのに対し、感染症法は、保健所設置市を都道府県と同格に扱っている。指定都市（当然、保健所設置市でもある。）等は、特措法制定時、感染症法と同様に指定都市等に「都道府県と同等の権限を付与することが必要である点を主張したが対応されなかった、とされる」（平川2017：139-140）。中核市要件の変更に伴い、今後、保健所設置市が増えると思われる。都道府県と市の役割分担に関するこうした類似する実定法間の異同の考察は、別稿で行いたい。

新型コロナウイルス対策の実施においては、都道府県と市町村の連携が重要であるし、都道府県と保健所設置市との間には特に緊密な連携が必要である。2018年は、政府行動計画の策定から5年目となる。政府行動計画は、「適時適切に政府行動計画の変更を行う」（2頁）としている。地方自治体においては、今後、行動計画の改定時などに関係地方自治体間でその内容のすり合わせをしたり、合同で訓練をしたりすることが期待される。その際に、本稿が多少のご参考になれば幸いである。

本稿は、日本行政学会「災害と科学技術」部会（森田朗部会長、2013～2015年度）及び挑戦的萌芽研究「リスク管理のプラットフォーム」（JSPS科研費15K12989、研究代表者：真淵勝教授、2015～2016年度）に参加させていただいた成果の一部である。

森田先生、真淵先生をはじめとすご教示をいただいた先生方にお礼を申し上げる。

#### 【主な参考文献】

- ・ 岩田健太郎（2014）『「感染症パニック」を防げ！～リスク・コミュニケーション入門』、光文社
- ・ 大石真（2017）「講演 地方自治体をめぐる憲法問題（要約）」『国際文化研修』95号
- ・ 嘉糠洋陸・忽那賢二（2015）『感染症 いま何が起きているのか 基礎研究、臨床から国際支援まで』、羊土社
- ・ 厚生労働省（2009）『平成21年版厚生労働白書』
- ・ 厚生労働省健康局結核感染症課（2016）『4訂版 詳細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』、中央法規出版
- ・ 国立国際医療研究センター（2015）『グローバル感染症マニュアル』、南江堂
- ・ 桜井誠一（2009）『新型インフルエンザ国内初！ 神戸市担当局長の体験的危機管理』、時事通信社
- ・ 笹岡伸夫（2013）「2009年新型インフルエンザに関する地方自治体アンケートの分析」『修道法学』35巻2号
- ・ 笹岡伸夫（2013）「2009年新型インフルエンザに関する神戸市・仙台市の医療機関へのアンケート調査の分析：各自治体の医療体制への評価を決める要因を探る」『修道法学』36巻1号
- ・ 新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議（2010a）第1回会議（2010年3月31日）「資料1 新型インフルエンザ（A/H1N1）対策について～対策の総括のために～」
- ・ 新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議（2010b）第7回会議（2010年6月8日）「参考資料 今般の新型インフルエンザ（A/H1N1）対策について～対策の総括のために～（資料集）」
- ・ 新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議（2010c）「報告書 平成22年6月10日」
- ・ 新型インフルエンザ等対策研究会（2013）『逐条解説

- 新型インフルエンザ等対策特別措置法』、中央法規出版
- ・ 生活衛生法規研究会（2017）『新訂 逐条解説 墓地、埋葬等に関する法律 第3版』、第一法規
- ・ 外岡立人（2012）『マスメディアが報じない新型インフルエンザの真実』、中央公論新社
- ・ 内閣官房（2014）「新型インフルエンザ等対策に関する意識調査（平成26年度）」
- ・ 内閣官房新型インフルエンザ等対策室（2012a）「新型インフルエンザ等対策特別措置法について」
- ・ 内閣官房新型インフルエンザ等対策室（2012b）「法令解説 新型インフルエンザ等の発生に対する危機管理 新型インフルエンザ等対策特別措置法」『時の法令』1920号
- ・ 内務省衛生局編（2008）『流行性感冒 「スペイン風邪」大流行の記録』、平凡社
- ・ 中野章・市川宏雄（2014）『危機管理学 社会運営とガバナンスのこれから』、第一法規
- ・ 二塚信・上野真也・小野友道（2012）『検証 新型インフルエンザ2009—そのとき学校は、地域社会は、行政はどう対応したか』、成文堂
- ・ 野口貴公美・幸田雅治（2009）『安全・安心の行政法学』、ぎょうせい
- ・ 平川幸子（2014）「健康危機発生時における中央政府と地方自治体の行政体制の実態と課題：2009年新型インフルエンザ（A/H1N1）の事例からみた健康危機管理の課題と方向」『法政大学大学院紀要』72号
- ・ 平川幸子（2017）「新型インフルエンザワクチン接種事業の政策形成に関する事例分析」『公共政策志林』5号
- ・ 真淵勝（2014）「公共政策を考える第10回 リスク管理のプラットフォーム」『書齋の窓』636号
- ・ 森田朗（2013）「東日本大震災の教訓と市民社会の安全確保」『年報行政研究』48号
- ・ リチャード・コリヤー（2005）『インフルエンザ・ウイルス スペインの貴婦人』、清流出版
- ・ リチャード・E・ニュースタット、ハーヴェイ・V・ファインバーグ（2009）『豚インフルエンザ事件と政策決断—1976起きなかった大流行』、時事通信出版社

#### 【参照ホームページ（いずれも2017年7月31日確認）】

- ・ 内閣官房「新型インフルエンザ等対策」：<http://www.cas.go.jp/jp/influenza/index.html>
- ・ 厚生労働省「平成28年度インフルエンザQ&A」：本稿で、「厚労省Q&A」という。：<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou01/qa.html>
- ・ 政府広報オンライン「正しい知識を持って！『新型インフルエンザ』に備える。」：本稿で、「政府広報」という。：<http://www.gov-online.go.jp/useful/article/201512/1.html>