

平成 25 年度厚生労働科学研究費補助金
(新型インフルエンザ等新興再興感染症研究事業)

II. 分担研究報告書

新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく市町村の行動計画作成に必要なツール開発
研究分担者 和田耕治 (独立行政法人国立国際医療研究センター国際医療協力局)

研究要旨：本研究では、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく市町村の行動計画作成に必要なツールの開発を目的とした。平成 24 年度より自治体において新型インフルエンザ対策に携わる都道府県・市町村の担当者ならびに有識者 11 名にて委員会を設置し、ご議論をいただいた。平成 25 年度は、有識者からの要望に基づき本テーマを取り上げることとなった。

法令や関連するに関するレビューを行い、長野県、大分県、岡山県において市町村の担当者を対象にワークショップを行った。それらの結果をもとに最終版の市町村（保健所を設置していない規模）のための新型インフルエンザ等行動計画作成の支援ツールを開発し、HP にて公開した。支援ツールでは、10 のステップとして次のように示した。1. 市町村行動計画作成のための担当者の決定と学習、2. 市町村行動計画のフォーマットを決める、3. 総論部分を検討する、4. 各論部分を検討する、5. 文章を読みやすくする、6. 行動計画のフォーマットに合わせる、7. 市町村内部での合意と市町村議会、都道府県知事への報告、8. 市町村民への公表、9. マニュアルと事業継続計画の作成、10. 訓練ならびに必要な市町村行動計画の改定。検討の際に必要なワークシートも別途開発した。これらにより規模の小さな市町村においても行動計画を効果的に検討することができると考えられる。

研究協力者

岩田 眞美 横浜市健康福祉局健康安全
部 医務担当部長

瀬戸 成子 川崎市役所健康安全室 室
長

小林 良清 長野県健康福祉部 健康長
寿課長

齋藤 實 元東京都総合防災部情報統括
担当課長

藤内 修二 大分県中部保健所 所長

廣川 秀徹 大阪市健康局大阪市保健所
管理課 医務主幹

前田 秀雄 東京都福祉保健局 保健政
策部長

三宅 邦明 石川県健康福祉部長

山崎 浩 大和市役所健康福祉部健康づ
くり推進課 係長

山崎 哲 新潟市保健所 保健管理課感
染症対策室 主幹

吉田 英樹 大阪市健康局医務監兼保健
所感染症対策課長

矢野 岬 山梨大学大学院医学工学

総合研究部臨床研究開発学講座特任助教

長瀬 仁 小牧市民病院

A. 研究目的

本研究では、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく市町村の行動計画作成に必要なツールの開発を目的とした。平成 24 年度より自治体において新型インフルエンザ対策に携わる都道

府県・市町村の担当者ならびに有識者 11 名にて委員会を設置し、ご議論をいただいた。平成 25 年度は、有識者からの要望に基づき本テーマを取り上げることとなった

B. 研究方法

平成 24 年 6 月より本研究期間である 2 年間で任期として新型インフルエンザ等対策特別措置法に関わりの深い自治体関係者をもとに委員会の設置（新型インフルエンザ等特別措置法に関連した都道府県担当者向けガイダンス検討委員会）を行った。平成 25 年度は個別に委員の先生に依頼をおこない検討を行った。

まず、新型インフルエンザ等対策特別措置法に関連する行動計画やガイドラインを参照し、市町村レベルでとりくむべき項目を取り上げた。その後、都道府県や市町村の担当者を対象に取材を行い、作成のための手順などを収集した。その後、支援ツールの作成とワークショップにて使用するワークシートを作成した。

C. 研究結果

行動計画の作成支援にあたっては、次の 10 のステップに基づく良いことが示された。1. 市町村行動計画作成のための担当者の決定と学習、2. 市町村行動計画のフォーマットを決める、3. 総論部分を検討する、4. 各論部分を検討する、5. 文章を読みやすくする、6. 行動計画のフォーマットに合わせる、7. 市町村内部での合意と市町村議会、都道府県知事への報告、8. 市町村民への公表、9. マニュアルと事業継続計画の作成、10. 訓練ならびに必要な市町村行動計画の改定。

なお、それぞれの詳細についてはリーフ

レットとしてまとめ、資料1として掲載した。

また資料2にはワークシートを掲載した。ワークシートの使用方法についてもリーフレットに詳細を記載した。概要としては市町村担当者の複数名で行動計画に記載すべきことと、マニュアルに記載すべきことを判断し、それぞれの差についてコンセンサスを得ていくことで行動計画のフレームを作成することができるものである。

本研究では、長野県、大分県、岡山県において市町村担当者を交えた半日から1日のワークショップを開催した。参加したものを対象にした評価では、担当者の間でも差があることを認識できたことがよかった、違う市町村との関係ができ、今後相談できるといったことが感想としてあげられた。

D. 研究発表

1. 市町村（保健所を設置していない）のための新型インフルエンザ等対策特別措置法に関連した行動計画作成ツール
<http://www.virology.med.tohoku.ac.jp/pandemicflu/tool02.html>

2. 市町村のための「新型インフルエンザ等行動計画作成の手引き」. 日経メディカル.
<http://medical.nikkeibp.co.jp/leaf/all/special/pandemic/topics/201307/531876.html>

3. 本研究で作成された資料については内閣官房の作成した市町村行動計画作成の手引き

き
(http://www.cas.go.jp/jp/influenza/pdf/131108_tebiki.pdf) において「なお、作成にあたっては【厚生労働科学研究補助金 新型インフルエンザ等新興・再興感染症研究事業「新型インフルエンザ発生時の公衆衛生対策の再構築に関する研究」（主任研

究者 押谷仁 東北大学大学院医学系研究科)の一環として作成した「市町村(保健所を設置していない規模)のための新型インフルエンザ等行動計画作成の手引き」(研究分担者 和田耕治 国立国際医療研究

センター)の記載を参考にすると記載された。

市町村(保健所を設置していない規模)のための 新型インフルエンザ等行動計画作成の支援ツール ～必要な10のステップ～

平成25年12月10日版



厚生労働科学研究費補助金.新型インフルエンザ発生時の公衆衛生対策の再構築に関する研究
(H23新興-一般-003) 研究代表者: 東北大学大学院医学系研究科教授押谷仁の分担研究として
作成されました(研究分担者: 和田耕治 国立国際医療研究センター)

目 次

はじめに	1
市町村行動計画を作成するための10のステップ進捗管理表	2
Step 1. 市町村行動計画作成のための担当者の決定と学習	3
Step 2. 市町村行動計画のフォーマットを決める	12
Step 3. 総論部分を検討する	15
3-1. はじめに	15
3-2. 新型インフルエンザ等対策の基本方針	15
3-3. 国及び地域における発生段階と緊急事態宣言	16
3-4. 新型インフルエンザ等発生時の被害想定について	18
3-5. 対策推進のための役割分担	18
Step 4. 各論部分を検討する	19
4-1. 対策を実施するための体制	19
4-2. 情報収集と適切な方法による情報提供（事業者や住民）	19
4-3. まん延の防止に関する措置	19
4-4. 住民に対する予防接種の実施	22
4-5. 生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置	22
Step 5. 文章を読みやすくする	23
Step 6. 行動計画のフォーマットに合わせる	23
Step 7. 市町村内部での合意と市町村議会、都道府県知事への報告	23
Step 8. 市町村民への公表	23
Step 9. マニュアルと事業継続計画の作成	23
Step 10. 訓練ならびに必要な市町村行動計画の改定	23

本資料の問い合わせは、和田耕治<kojiwadamobile@gmail.com>まで

謝辞

本資料の作成に当たっては多くの方のご指導やご支援をいただきましたことに感謝致します。
押谷仁先生、小林良清先生、藤内修二先生、矢野岬様、長瀬仁様、高橋美貴子様

本資料の利用にあたって、特にStep 3以降においては2つのワークシートをご活用ください。ワークシートは、<http://www.virology.med.tohoku.ac.jp/pandemicflu/tool02.html>にてダウンロードできます。

はじめに

グローバル化の中で新型インフルエンザに限らず様々な感染症がある地域から急速に広がるといったことはこれまでに2002年の重症急性呼吸器症候群（SARS）や2009年の新型インフルエンザA/H1N1で経験しました。最近では鳥インフルエンザA(H7N9)やマーズ(MERS) コロナウイルスも話題になっています。こうした感染症に対しては様々な準備をしておくことで、社会の混乱を減らし、死亡者を減らすことが期待されます。このたび施行された新型インフルエンザ等対策特別措置法では第八条において市町村は行動計画を作成することが求められています。

この資料は、作成にあたってのリソースが少ないと考えられる保健所を設置していない規模の市町村が行動計画を作成する際に参考とするために作成されました。これらの規模の市町村ではこれまで感染症対策を行う機会が少なかったことや、特に危機管理の担当者においては健康に関する経験が少ないこともあります。この資料をもとに検討を進めることで少しでも効率良く作成することができれば幸いです。

本資料ではそれぞれのステップを10にまとめました。それぞれの重みは異なりますが、一つずつ進めて行くといいでしょう。

本資料の作成にあたっては、新型インフルエンザ等対策特別措置法、新型インフルエンザ等行動計画、新型インフルエンザ等対策ガイドラインをもとにしました。その後、ご協力を頂いた県でワークショップなどを行い、都道府県や市町村の担当者を交えてその有効性について議論し、最終版を作成しました。

本資料は最低限盛り込むべき内容を記したものであり、追加の項目を行うことを妨げるものではありません。なお、本資料は行動計画に伴って必要なマニュアルや事業継続計画の作成までは対象の範囲としていません。また、市町村職員を対象とした特定接種については事業継続計画に含まれるものとし、本行動計画には含めませんでした。

本文中の（行p）は政府の行動計画の、（ガp）は政府のガイドラインのページを表します。

平成25年12月1日現在、内閣官房により作成された「市町村行動計画作成の手引き」が入手可能です。市町村において行動計画作成をされる際は主にこちらを参照ください。

http://www.cas.go.jp/jp/influenza/pdf/131108_tebiki.pdf

<作成における注意点>

行動計画の作成においては様々な議論があるでしょう。特に「どのように行うか」というマニュアルに記載すべきところが議題としてあがるでしょう。行動計画はあくまで新型インフルエンザ等の対策の入り口であり、まずはここを固めてから、できるだけ早くマニュアルなどを整備する必要があります。実際には行動計画はそれほどの市町村における自由度はなく、最低限盛り込むことは法令で示されています。そのため、行動計画作成に新型インフルエンザ等の対策の多くの時間と労力を使いすぎないようにしてマニュアルなどの具体的なことを継続して検討することが望まれます。

また、緊急事態宣言における対応のイメージが十分に定まらないこともあって、ややここの議論に時間をかけすぎていることがあるが、まずは緊急事態宣言以外の対応を十分に検討し、緊急事態宣言がでた場合には柔軟に対応することを方針として記載する程度がこの資料が対象とする市町村に求められることと筆者は考えます。

市町村行動計画を作成するための10のステップ進捗管理表

担当者	締め切り日	完了日	項目
			1. 市町村行動計画作成のための担当者の決定と学習
			2. 市町村行動計画のフォーマットを決める
			3. 総論部分を検討する
			3-1. はじめに
			3-2. 新型インフルエンザ等対策の基本方針
			3-3. 国及び地域における発生段階と緊急事態宣言
			3-4. 新型インフルエンザ等発生時の被害想定について
			3-5. 対策推進のための役割分担
			4. 各論部分を検討する
			4-1. 対策を実施するための体制
			4-2. 情報収集と適切な方法による情報提供(事業者や住民)
			4-3. まん延の防止に関する措置
			4-4. 住民に対する予防接種の実施
			4-5. 生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置
			5. 文章を読みやすくする
			6. 行動計画のフォーマットに合わせる
			7. 市町村内部での合意と市町村議会、都道府県知事への報告
			8. 市町村民への公表
			9. マニュアルと事業継続計画の作成
			10. 訓練ならびに必要な市町村行動計画の改定

(1) 担当者の決定

市町村においてはこれまでに新型インフルエンザに関する行動計画を策定しているところは少なくない。健康に関係する部署が主に作成していたが、新型インフルエンザ等対策特別措置法を内閣官房が所管するように、これまで以上に危機管理としての対応が求められるようになってきている。

そのため、行動計画作成にあたっては、市町村長の指示のもと危機管理担当部署または災害（防災）対策担当部署が主導し、公衆衛生（保健衛生）担当部署は保健・医療に係わる部分の計画を策定し、さらに様々な部署を交えて作成することが考えられる。また市町村によっては従来通り公衆衛生（保健衛生）担当部署が主導することも考えられるが、いずれにしても全庁的な取り組みになるような体制を構築する。

作成のための体制が最初からできていないと、後々うまくいかないことが多くなる。そのため市町村長の指示のもとできちんとした体制ではじまることが強く期待される。

管轄の保健所にも市町村行動計画作成にあたっての役割が大きい。保健所においては域内の市町村を対象にしたワークショップや課題を共有化できる場を作るだけでなく、予防接種の検討や専門家の確保等に大いに参画することが期待される。市町村からもそうした場を持つように保健所並びに都道府県とも相談すると良いであろう。

参考：医療体制に関するガイドライン（p128-129）

都道府県等は、二次医療圏等の圏域を単位とし、保健所を中心として、地域医師会、地域薬剤師会、指定（地方）公共機関である医療機関を含む地域の中核的医療機関（独立行政法人国立病院機構の病院、大学附属病院、公立病院等）や医療機関、薬局、市町村、消防等の関係者からなる対策会議を設置し、地域の関係者と密接に連携を図りながら地域の実情に応じた医療体制の整備を推進する

(2) 策定にあたって理解すべきこと

担当者が決まった次に行うべき事は担当者への学習機会の提供である

1) 市町村行動計画の法的根拠

なによりも最初に担当者が理解しなければならないのは、市町村行動計画の作成が求められる根拠となっている新型インフルエンザ等対策特別措置法の第八条である。

(市町村行動計画)

第八条

市町村長は、都道府県行動計画に基づき、当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等対策の実施に関する計画（以下「市町村行動計画」という。）を作成するものとする。

- 2 市町村行動計画においては、おおむね次に掲げる事項を定めるものとする。
 - 一 当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等対策の総合的な推進に関する事項
 - 二 市町村が実施する次に掲げる措置に関する事項
 - イ 新型インフルエンザ等に関する情報の事業者及び住民への適切な方法による提供
 - ロ 住民に対する予防接種の実施その他の新型インフルエンザ等のまん延の防止に関する措置
 - ハ 生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置
 - 三 新型インフルエンザ等対策を実施するための体制に関する事項
 - 四 新型インフルエンザ等対策の実施に関する他の地方公共団体その他の関係機関との連携に関する事項
 - 五 前各号に掲げるもののほか、当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等対策に関し市町村長が必要と認める事項
- 3 市町村長は、市町村行動計画を作成する場合において、他の地方公共団体と関係がある事項を定めるときは、当該他の地方公共団体の長の意見を聴かなければならない。
- 4 市町村長は、市町村行動計画を作成したときは、都道府県知事に報告しなければならない。
- 5 都道府県知事は、前項の規定により報告を受けた市町村行動計画について、必要があると認めるときは、当該市町村長に対し、必要な助言又は勧告をすることができる。
- 6 市町村長は、市町村行動計画を作成したときは、速やかに、これを議会に報告するとともに、公表しなければならない。
- 7 第六条第五項及び前条第七項の規定は、市町村行動計画の作成について準用する。
- 8 第三項から前項までの規定は、市町村行動計画の変更について準用する。

市町村の行動計画においては、第八条に含まれたことを記載することが求められる。分類すると以下のように分けることができる。これらをStep 4の各論で作成することとなる。

- ①対策を実施するための体制
- ②情報収集と適切な方法による情報提供（事業者や住民）
- ③まん延の防止に関する措置
- ④住民に対する予防接種の実施
- ⑤生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置

2) 新型インフルエンザ等に関する学習

市町村において行動計画の作成にあたる担当者が新型インフルエンザ等の感染症対策についてある程度の理解がないと議論がまとまらない可能性がある。そうした際には基本的なことを学ぶためのビデオが作成され、YouTubeまたはYouTubeが見られない市町村においてはビデオが以下のサイトでダウンロードできる（平成22年度厚生労働科学研究費により作成）。

初級編など4つのパートに分かれており、全体56分で基本的なことを学ぶことができる。また、ビデオで使われている資料も無料でダウンロードできる（パスワードが必要：kitasato（すべて小文字））。

都道府県・市町村担当者を対象とした新型インフルエンザ等対策特別措置法に対応するための医学的・公衆衛生学的知識

<http://www.virology.med.tohoku.ac.jp/pandemicflu/movie01.html>

なお、政府のガイドラインの最後に添付されている参考資料も新型インフルエンザ等に関連する基本的な用語解説などがされておりぜひ参照したい。

3) 市町村として作成が必要な2つの計画とマニュアル

市町村としては、表1のように2つの計画とマニュアルが必要となる。

本資料が対象としている行動計画は、「住民に対して」の行動計画である。これらは先の法令にもあったように市町村の議会に報告をし、さらには都道府県知事に報告をすることが求められている。最終的な行動計画の読者は、市町村職員や新型インフルエンザ等の対策に係わる者であることも考慮して作成することが求められる。

行動計画を作成する際には、その運用について具体的な実施事項を示したマニュアルをどのようにするかについても考慮する必要がある。マニュアルは議会などには報告は不要ではあるが、それぞれの担当部署において時間をかけて作成することが求められる（Step 9）。なお、新型インフルエンザ等流行時には出勤可能な職員が減少し、かつ新たな業務が増加する可能性もあることから事業継続計画も同時に作成しながら実効性のある両者を作成することが期待される。

行動計画に記載するかマニュアルに記載するかについてはおそらく議論になるところであろう。そのためにもワークシートを使用し、市町村内でコンセンサスを得ながら決定する。

表1. 市町村の作成すべき文章

	行動計画	マニュアル	事業継続計画
対 象	〇〇市町村、市民、医療機関等の関係機関	〇〇市町村の内部資料	行政機関としての〇〇市町村
目 的	発生段階毎に市町村民に対する対応を定めたもの	行動計画の運用に不可欠な実施事項に係る具体的な手順、方法等を明確化する。新型インフルエンザ等流行時には出勤可能な職員が減る可能性があることから事業継続計画とともに作成する。	新型インフルエンザ等流行時に最優先に行うべき業務を事前に定め、限られた資源を効率的に活用し、市民サービスの継続を図る
業 務	新型インフルエンザ等対策業務	新型インフルエンザ等対策業務	〇〇市町村におけるすべての業務（新型インフルエンザ等対策業務、一般継続業務、縮小業務、休止業務）

4) 作成に参考とすべき文書

作成にあたっては以下の文書を理解する必要がある。多くの文章が内閣官房 (<http://www.cas.go.jp/jp/influenza/>) のサイトにて入手できる。

①新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、「特措法」）、並びに同法施行令

行動計画とガイドラインのもとになっており、適宜用語や背景を確認する際に用いる必要がある。

特に市町村行動計画検討の際には以下の条文（抜粋）を確認しておく必要がある。

(物資及び資材の備蓄等)

第十条

指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長等並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、政府行動計画、都道府県行動計画、市町村行動計画又は業務計画で定めるところにより、その所掌事務又は業務に係る新型インフルエンザ等対策の実施に必要な医薬品その他の物資及び資材を備蓄し、整備し、若しくは点検し、又は新型インフルエンザ等対策の実施に必要なその管理に属する施設及び設備を整備し、若しくは点検しなければならない。

(訓練)

第十二条

指定行政機関の長等は、政府行動計画、都道府県行動計画、市町村行動計画又は業務計画で定めるところにより、それぞれ又は他の指定行政機関の長等と共同して、新型インフルエンザ等対策についての訓練を行うよう努めなければならない・・・

(市町村対策本部の設置及び所掌事務)

第三十四条

新型インフルエンザ等緊急事態宣言がされたときは、市町村長は、市町村行動計画で定めるところにより、直ちに、市町村対策本部を設置しなければならない。

2 市町村対策本部は、当該市町村が実施する当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等対策の総合的な推進に関する事務をつかさどる。

(市町村対策本部の組織)

第三十五条

市町村対策本部の長は、市町村対策本部長とし、市町村長をもって充てる。

2 市町村対策本部に本部員を置き、次に掲げる者をもって充てる。

一 副市町村長

二 市町村教育委員会の教育長

三 当該市町村の区域を管轄する消防長又はその指名する消防吏員（消防本部を置かない市町村にあつては、消防団長）

四 前三号に掲げる者のほか、市町村長が当該市町村の職員のうちから任命する者

- 3 市町村対策本部に副本部長を置き、前項の本部員のうちから、市町村長が指名する。
- 4 市町村対策本部長は、必要があると認めるときは、国の職員その他当該市町村の職員以外の者を市町村対策本部の会議に出席させることができる。

(市町村対策本部長の権限)

第三十六条

市町村対策本部長は、当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等緊急事態措置を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、当該市町村が実施する当該市町村の区域に係る新型インフルエンザ等緊急事態措置に関する総合調整を行うことができる。

- 2 市町村対策本部長は、特に必要があると認めるときは、都道府県対策本部長に対し、都道府県並びに指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する新型インフルエンザ等緊急事態措置に関する総合調整を行うよう要請することができる。この場合において、都道府県対策本部長は、必要があると認めるときは、所要の総合調整を行わなければならない。……

(生活関連物資等の価格の安定等)

第五十九条

指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長並びに地方公共団体の長は、新型インフルエンザ等緊急事態において、国民生活との関連性が高い物資若しくは役務又は国民経済上重要な物資若しくは役務の価格の高騰又は供給不足が生じ、又は生ずるおそれがあるときは、政府行動計画、都道府県行動計画又は市町村行動計画で定めるところにより、生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律、国民生活安定緊急措置法、物価統制令その他法令の規定に基づく措置その他適切な措置を講じなければならない。

②新型インフルエンザ等対策政府行動計画

政府の行動計画では、新型インフルエンザ等対策の実施に関する基本的な方針と各段階における対策が示されている。主にStep 3で作成する市町村行動計画の総論部分は共通するところが多い。

③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対策政府行動計画を踏まえ、各分野における対策の具体的な内容・実施により国のみならず、地方公共団体、医療機関、事業者、家庭、個人等における具体的な取組をより促進することを目指すものである。

以下の10のガイドラインが示されている。ここでは、それぞれのガイドラインについて特に市町村が把握しておきたいことを記述した。市町村と関係ないことも含まれているため選択して読み進む。

- ①サーベイランスに関するガイドライン
- ②情報提供・共有（リスクコミュニケーション）に関するガイドライン
- ③水際対策に関するガイドライン
- ④まん延防止に関するガイドライン
- ⑤予防接種に関するガイドライン
- ⑥医療体制に関するガイドライン
- ⑦抗インフルエンザウイルス薬に関するガイドライン
- ⑧事業者・職場における新型インフルエンザ等対策ガイドライン
- ⑨個人、家庭及び地域における新型インフルエンザ等対策ガイドライン
- ⑩埋火葬の円滑な実施に関するガイドライン

資料：新型インフルエンザ等の基礎知識

①サーベイランスに関するガイドライン

市町村行動計画作成においてはほとんど使用するところはないであろう。

感染症サーベイランスとは患者の発生状況を統一的な手法で持続的に収集・分析し、得られた情報を疾病の予防と対策に迅速に還元することである。罹患者数などを都道府県並びに保健所を設置する市及び特別区を通じて厚生労働省が収集する。本資料が対象とする市町村においては、新型インフルエンザ発生時に強化する際においてのみサーベイランスとして行われる学校サーベイランス等インフルエンザ様疾患発生報告において市町村が運営する学校等での対応があるかもしれない（ガp13）。これは市町村行動計画に記載しても良いが、マニュアルへの記載だけにとどめても良いとも考えられる。

しかしながら、市町村における状況を把握することは市町村にしかできないことである。これまでもある感染症の流行が地域で起こった際に市町村が地元の情報として持っていたりすることもしばしば見られることである。また有事には市町村の状況について市町村民からの問い合わせもあるであろう。将来的には市町村の健康の部局においてサーベイランスの知識や対応能力はさらに求められるであろう。そのためにも、このガイドラインを学びのきっかけにしていきたい。

②情報提供・共有（リスクコミュニケーション）に関するガイドライン

市町村行動計画作成においては必要である。情報提供・共有は、市町村に期待されることとして次の役割が示されている（ガp30）。

- 市町村は、最も住民に近い行政主体であることを踏まえ、新型インフルエンザ等の発生時には、住民に対する詳細かつ具体的な情報提供及び住民からの相談受付等について、中心的な役割を担うこととなる。したがって、発生前から、情報収集・提供体制を整備し、国及び都道府県が発信する情報を入手することに努める。また、関係部局間での情報共有体制を整備する。
- 市町村は、新型インフルエンザ等が発生した場合は、国及び都道府県等が発信する情報を入手し、住民への情報提供に努める。また、地域内の新型インフルエンザ等の発生状況や地域内で今後実施される対策に係る情報、地域内の公共交通機関の運行状況等について情報提供する。
- 新型インフルエンザ等に関する相談窓口を設け、疾患に関する相談のみならず、生活相談等広範な内容にも対応できる体制について検討する。

その他に、国における対応の具体的なことが書かれているが障害を持つ方や外国人への情報提供に関する対応は、市町村においても行動計画や、マニュアル等にも書き込むこともあるであろう。

③水際対策に関するガイドライン

水際対策についてはこの資料が対象とする市町村が行動計画に記載することはない。

④まん延防止に関するガイドライン

市町村行動計画作成においては国や都道府県の行動を理解して、市町村行動計画に都道府県などの措置への協力を記載するか検討する。

国内での患者の発生増加が大きな課題となるため新型インフルエンザ等対策政府行動計画中の地域発生早期及び地域感染期におけるまん延防止対策を示している。

本資料が対象とする市町村は、個人対策としてマスク着用・咳エチケット・手洗い・うがい、人混みを避ける等の基本的な感染対策を実践するよう促すことが求められている。また事業者にも情報提供・共有を行う。さらに学校の臨時休業には市町村としても関わりがあるであろう。

緊急事態宣言がだされている場合には、濃厚接触者対策や外出自粛要請・施設の使用制限等の要請等、世界初発の場合の重点的まん延防止策、事業者への時差出勤の要請など公共交通機関の混雑抑制策の実施が必要に応じて行われる。これらは、都道府県知事や国が特措法に基づいてまん延防止のために効果があると考えられる区域を定めることとなる。対象となった市町村は、都道府県の指示のもとで対策に協力することを行動計画に記載する必要があるであろう。

⑤予防接種に関するガイドライン

予防接種に関しては市町村が主体となって実施することになっており、全体を十分に確認する必要がある。しかしながら、このガイドライン全体において市町村職員に対する特定接種やプレパネミックワクチンなどの記載など市町村行動計画に関係しないところも多い。住民に対する接種に関する記載を中心に確認を進めて行くと良い。

⑥医療体制に関するガイドライン

医療体制については、本資料が対象とする市町村においては市町村立の医療機関がある場合には記載が必要になるであろう。医療機関と連携し、医療機関のマニュアルや事業継続計画に記載するか、市町村行動計画に記載するかを検討する。

また、二次医療圏等の圏域を単位とし、保健所を中心として行われる対策会議への参画などにより、市民らに新型インフルエンザ等発生時に医療機関の受診体制について説明できるようにする必要がある。例えば、人口10万人に1カ所程度帰国者・接触者外来を確保することが目安として定められており、都道府県による要請などにより当該市町村に設置される可能性がある。そうした場の確保や、当該市町村に設置されない場合の受診方法についても継続して検討が必要である。

医療体制全体については都道府県の要請によるので市町村行動計画には記載しないという考え方もある。

なお、その他に以下のようなことでこのガイドラインに市町村という言葉がでてくる。

- 都道府県等は、市町村の協力を得て、地域医師会等と連携して、あらかじめ帰国者・接触者外来を設置する医療機関や公共施設等のリストを作成し、設置の準備をする。(ガp129)
- 新型インフルエンザ等患者の入院に備え、医療機関は、病床利用率や診療継続計画に基づき入院可能病床数(定員超過入院等を含む。)を試算しておく。都道府県等は、市町村の協力を得て、これらの試算を基に、あらかじめ地域感染期以降に重症者の入院のために使用可能な病床数を決定し、対策立案の基礎資料とする。また、患者数が大幅に増加した場合にも対応できるよう、重症者は入院、軽症者は在宅療養に振り分け、医療体制の確保を図る。(ガp131)
- (地域感染期において)都道府県及び市町村は、地域における新型インフルエンザ等患者の診療体制を、地域医師会と連携しながら調整して確保するとともに、診療時間を取りまとめるなどして住民への周知を図る。(ガp147)

⑦抗インフルエンザウイルス薬に関するガイドライン

本資料が対象とする市町村においては抗インフルエンザウイルス薬の備蓄をする予定はないと考えられるため参照不要。

⑧事業者・職場における新型インフルエンザ等対策ガイドライン

市町村行動計画では参照することは少ない。事業者・職場における新型インフルエンザ等対策の計画と実行を促進するため、感染防止対策と重要業務の継続を検討するにあたり必要と考えられる内容を示したものである。本資料が対象とする市町村においては、事業者に対してこれらのガイドラインに基づいた対応を促すとともに、市町村自体の事業継続計画作成のために活用する。

⑨個人、家庭及び地域における新型インフルエンザ等対策ガイドライン

市町村行動計画ではある程度盛り込む必要がある。このガイドラインは、個人、家庭における取組及び地域における取組の参考とするために作成された。市町村は、最も住

民に近い行政主体であり、地域住民を支援する責務を有することから、住民に対する情報提供を行い、新型インフルエンザ等対策に関する意識啓発を図るとともに、新型インフルエンザ等の流行により孤立化し、生活に支障をきたすおそれがある世帯(高齢者世帯、障害者世帯等)への具体的な支援体制の整備を進める必要がある。市町村民への感染対策、生活物資の備蓄、要援護者の対応など必要な事項を市町村行動計画に記載する。

⑩埋火葬の円滑な実施に関するガイドライン

市町村行動計画では参照する必要がある。

このガイドラインでは、都道府県、市町村の役割について以下のように示されている。

「都道府県は、市町村の意見を聞いた上で、域内における火葬体制の整備等必要な体制の整備や調整を図るほか、市町村が行う個別の埋火葬に係る対応及び遺体の保存対策等を広域的な視点から支援・調整する役割を担うものとする。

市町村は、墓埋法において、埋火葬の許可権限等、地域における埋火葬の適切な実施を確保するための権限が与えられていることから域内における火葬の適切な実施を図るとともに、個別の埋火葬に係る対応及び遺体の保存対策等を講ずる主体的な役割を担うものとする。」

資料：新型インフルエンザ等の基礎知識

ガイドライン全体に共通する新型インフルエンザ等の基礎知識が示されている。正しい知識なくして行動計画を作成することもできない。また作成された行動計画を現場で正しく実行されるためにも資料として付属するなどして用いることができる。

4) 都道府県行動計画ならびにこれまでに作成した市町村の行動計画

都道府県の行動計画は必須である。市町村についての記載があった場合には、市町村行動計画についても言及することが望ましい。また、すでに多くの市町村が新型インフルエンザに対応した行動計画を作成しているため、過去に作成したものをベースにすると良い。また、近隣の市町村の行動計画も参考になるであろう。それぞれホームページなどに掲載されていることが多いため入手する。ただし、作成年月日などに注意して新しいものを参照するようにする。また平成20年度に全国保健所長会協力事業として作成された「市町村新型インフルエンザ対策行動計画策定の手びき (http://www.phcd.jp/shiryo/shin_influ/0903_shingata_influ_shichouson_manu.pdf)」も参考になる。本資料が対象としていない業務継続計画について参考となる記述がある。

Step 2 市町村行動計画のフォーマットを決める

市町村行動計画は、新型インフルエンザ等対策特別措置法の第八条に求められた項目を満たすために以下のような2つのフレームが例として考えられる。

フレーム1は国の行動計画と同様である。総論が前半にあり、各段階における対策をまとめることとなる。都道府県もこのような形式で作成しているところが多い。

フレーム2は市町村の行うべき対策毎に示したものである。内閣官房の「手引き」はこの形式である。

いずれにするかをこの段階で決めると良い。

しかし、実際に市町村行動計画を作成する段階においては新型インフルエンザ等の発生段階毎に検討するのではなく、検討すべき項目それぞれをまず段階毎に検討し、あらためてフレーム1のようにまとめ直すという方法が簡便であると考えられる。そのため総論と各論を議論した後のStep 6でフォーマットに合わせた改定を行う。

なお、それぞれの項目の名称については法令に準拠して記載しているが、わかりやすさを優先して変更をStep 5の段階で行う。

また、行動計画の作成にあたっては、先にも紹介したように「読者」を想定する必要がある。最初の読者は、市町村内の担当部署の方々であり、まずはここでコンセンサスを作る必要がある。さらには議会に報告することとなる。議会への報告は各市町村においてその方法に違いがあるため議会の事務局と相談すると良い。例としては、常任委員会、全員協議会があげられ、議案にはなじまないであろうという意見があった。そして最終的には、市町村職員ならびに、新型インフルエンザ等が発生した際に係わる人である。行動計画を作成した人以外も理解できるような工夫をしなければならないが、一方で簡便なものにする方が望ましいという意見もある。

さらに、法令や国や都道府県の行動計画、ガイドラインにすでに記載されていることはあまり市町村行動計画には不要という意見もあれば、有事においても市町村行動計画さえ読めば行動ができるようにするべきとする意見もある。記載すべきこととしては、予算を必要とすることは市町村行動計画においても記載することが望ましいという意見もあげられた。

これらを市町村内において早めにコンセンサスを作りながら進める方がよいであろう。

作成において、都道府県と連携することなどで、市町村の立場の記載に悩むことがあるが「○市町村が」という主語を念頭に検討する。また、対象の読者は、この作成に関わっていない未来の担当者である。そうした方々にどのような議論によってこの形となったのか、ということなどもなんらかの記録によって伝える必要もあるであろう。実際の対応としては、ある程度の柔軟性も必要となることも考慮した書き方が望ましい。

フレーム1

(保健所を設置しない) 市町村新型インフルエンザ等対策行動計画の例

タイトル：〇〇市町村新型インフルエンザ等対策行動計画

〇年〇月

目 次

1. はじめに (市町村長名などによる目的など)
 2. 新型インフルエンザ等対策の基本方針
 3. 国及び地域における発生段階と緊急事態宣言
 4. 新型インフルエンザ等発生時の被害想定等
 5. 対策推進のための役割分担と体制
 6. 市町村行動計画の主要な5項目
 - (1) 情報収集と適切な方法による情報提供 (事業者や住民)
 - (2) まん延の防止に関する措置
 - (3) 住民に対する予防接種の実施
 - (4) 生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置
 - ①社会・経済機能の維持
 - ②要援護者への生活支援
 - ③埋火葬の円滑な実施
 7. 各段階における対策
 - 1) 未発生期
 - (1) 情報収集と適切な方法による情報提供 (事業者や住民)
 - (2) まん延の防止に関する措置
 - (3) 住民に対する予防接種の実施
 - (4) 生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置
 - ①社会・経済機能の維持
 - ②要援護者への生活支援
 - ③埋火葬の円滑な実施
 - 2) 海外発生期
 - (1) 情報収集と適切な方法による情報提供 (事業者や住民)
 - (2) まん延の防止に関する措置
 - (3) 住民に対する予防接種の実施
 - (4) 生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置
 - ①社会・経済機能の維持
 - ②要援護者への生活支援
 - ③埋火葬の円滑な実施
 - 3) 地域未発生期
 - 4) 地域発生早期
 - 5) 地域感染期
 - 6) 小康期
- それぞれ同様に項目毎に記載する。

フレーム2

(保健所を設置しない) 市町村新型インフルエンザ等対策行動計画の例

タイトル：〇〇市町村新型インフルエンザ等対策行動計画

〇年〇月

目 次

1. はじめに
2. 新型インフルエンザ等対策の実施に関する基本的な方針
3. 国及び地域における発生段階と緊急事態宣言
4. 新型インフルエンザ等発生時の被害想定について
5. 対策推進のための役割分担
6. 対策を実施するための体制
 - 1) 未発生期
 - 2) 海外発生期
 - 3) 国内発生早期（地域未発生期）
 - 4) 地域発生早期
 - 5) 地域感染期
 - 6) 小康期
7. 情報収集と適切な方法による情報提供（事業者や住民）
 - 1) 未発生期
 - 2) 海外発生期
 - 3) 国内発生早期（地域未発生期）
 - 4) 地域発生早期
 - 5) 地域感染期
 - 6) 小康期
8. まん延の防止に関する措置
（以下同様に発生段階毎の記載）
9. 住民に対する予防接種の実施
10. 生活環境の保全その他の住民の生活及び地域経済の安定に関する措置
 - ①社会・経済機能の維持
 - ②要援護者への生活支援
 - ③埋火葬の円滑な実施

Step 3 総論部分を検討する

Step 3-1. はじめに

これまでの市町村新型インフルエンザ行動計画にもあるように市町村長名で目的と、行動計画の意味づけなどを示すことができる。また、考慮すべき点などあれば記載することが求められる。さらに策定の背景を記載するのもよい。

Step 3-2. 新型インフルエンザ等対策の基本方針

行動計画の総論にあたるが、政府の新型インフルエンザ等行動計画の総論に詳しく示されており、これらを踏まえて作成するとよいであろう。

ここからの議論においては2つのワークシートを用いる。ワークシートは、<http://www.virology.med.tohoku.ac.jp/pandemicflu/tool02.html>にてダウンロードできる。ワークシートにおいては、「行動計画に必要なものを選ぶ」よりも「行動計画にはなじまない、必要ない」ものを削除する方が方法としてはやりやすいであろう。ワークシートにはできるだけ多くの項目が残してある。ボリュームが多いが、全体的な方針などが含まれており行動計画に入れるべき事が多い。

行動計画やガイドラインでは主語がより明確となっている。都道府県、保健所を設置する市、「市町村」、そしてこれら全部を意味する「地方公共団体」という言葉が使われている。そのため、まずはこれらの言葉から拾い上げることも考慮する。

都道府県が主体となって行うことにも市町村として協力することも求められていることもあるため、行動計画に必要なに応じて記載する。

特に、新型インフルエンザ等対策の目的については明記することが望ましい。(行p3-4)

新型インフルエンザ等対策を国家の危機管理に関わる重要な課題と位置付け、次の2点を主たる目的として対策を講じていく必要がある。

- 1) 感染拡大を可能な限り抑制し、国民の生命及び健康を保護する。
 - ・ 感染拡大を抑えて、流行のピークを遅らせ、医療体制の整備やワクチン製造のための時間を確保する。
 - ・ 流行のピーク時の患者数等をなるべく少なくして医療体制への負荷を軽減するとともに、医療体制の強化を図ることで、患者数等が医療提供のキャパシティを超えないようにすることにより、必要な患者が適切な医療を受けられるようにする。
 - ・ 適切な医療の提供により、重症者数や死亡者数を減らす。
- 2) 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。
 - ・ 地域での感染対策等により、欠勤者の数を減らす。
 - ・ 事業継続計画の作成・実施等により、医療の提供の業務又は国民生活及び国民経済の安定に寄与する業務の維持に努める。