



地方自治体における新型インフルエンザ(強毒性)対策 業務継続計画作成上のポイント

はじめに

2009年6月12日（日本時間）、WHOが今次新型インフルエンザ（豚由来のA/H1N1ウィルス）の警戒水準を「フェーズ6」へ引き上げて以来、国内での新型インフルエンザ感染による重傷者が徐々に増加し、2010年2月5日の時点で死亡者は188人（疑い例を含む）に上った。この間、国をあげて新型インフルエンザ対策を推進し、一般市民の感染予防意識も高まり、公共性の高い企業では、感染拡大時の業務継続体制の整備が図られている。一方、地方自治体においては、既に新型インフルエンザ行動計画等を策定し感染予防や感染者対策を実施しているが、業務継続体制の整備にまで至っている自治体は少ないのが現状である。

しかしながら、まだ毒性の弱い新型インフルエンザウイルスであることから、現状の予防体制で凌いでいるが、強毒性の鳥インフルエンザウイルス（A/H5N1）が蔓延した場合には、社会不安が起こる中、自治体の業務の一部が停止に追い込まれることも考えられる。そのため、最悪の事態を想定しての行政の業務継続体制確立は急務であると思われる。

このような問題認識で、以下、住民に最も近い行政団体である区市町村において強毒性の新型インフルエンザ対策における業務継続計画を作成する上でのポイントを紹介するものである。今後、区市町村が新型インフルエンザに関わる業務継続体制を見直す場合の参考になれば幸いである。

なお、本稿において紹介する業務継続計画作成上のポイントは、あくまでも筆者の考え方や例示であることにご留意頂きたい。

1. 新型インフルエンザ（強毒性）に関わる体制整備の現状

国の方針を受けて地方自治体の新型インフルエンザに関わる体制整備は以下のとおりであるが、概して感染予防・拡大防止に対応の重点が置かれており、感染拡大時、重要業務を如何にして継続するかについての業務継続体制の整備については、十分とはいえない状況である。

（1）国（厚生労働省）

「新型インフルエンザ対策行動計画」及び「新型インフルエンザ対策ガイドライン」が策定されており、概要は以下のとおりである。

名称	概要
新型インフルエンザ対策行動計画	新型インフルエンザに関わる国の対策の基本的な方針及び認識を示す。 国の出先機関、都道府県及び区市町村は、行動計画やガイドラインを踏まえて、地域の実情を考慮した詳細かつ具体的なマニュアルや役割分担を定めるべきことを示している。
新型インフルエンザ対策ガイドライン	新型インフルエンザに係る各種対策についての具体的な内容、関係機関の役割等を示している。

(2) 都道府県

都道府県別では、それぞれ、新型インフルエンザ対策行動計画や新型インフルエンザ対策ガイドライン（あるいは対応マニュアル）を策定しているが、その多くが、感染予防や感染者対策を主体に定められている。（下記は例）

名称	概要
新型インフルエンザ対策行動計画	主として感染予防・拡大防止のために、発生段階ごとの基本的対策や各部署の役割等を定めている。
新型インフルエンザ対策ガイドライン、対応マニュアル等	感染防止に関わる庁内体制及び保健医療体制等の具体的な手順等を定めている。 一部の自治体では、業務継続計画を作成し、非常時優先業務を明らかにしているものの、民間委託事業所を含めて、それら優先業務の職員等を参画させた運用体制までは示していないように思われる。

(3) 区市町村

区市町村を概観すると、都道府県の行動計画やマニュアルに準拠して対策マニュアル等を策定しているが、ほとんどの区市町村では業務継続計画策定にまで至っていないと推定される。（下記は例）

名称	概要
新型インフルエンザ対策行動計画、新型インフルエンザ対応マニュアル	都道府県の行動計画に準拠して、主として感染予防・拡大防止のために、発生段階ごとの基本的対策や各課の役割等を定めている。
新型インフルエンザ対策ガイドライン、対応マニュアル等	感染防止に関わる庁内体制及び保健医療体制等の具体的な手順等を定めている。
新型インフルエンザ業務対応マニュアル	ほとんどの区市町村は業務継続計画策定にまで至っていない。ただし、一部の市では、課ごとに個別の業務継続計画を策定し、民間事業所を含む非常時優先業務の継続体制を具体的に定めている。

2. 業務継続体制整備上の課題

国の対策を受けて各都道府県は新型インフルエンザ対策を推進しているものの、前述のとおり業務継続体制は十分とは言えない状況である。中でも、以下の項目については自治体共通の課題であると考えられる。

(1) 実効性のある感染予防対策

特に、市民サービスの最前線となる市民課においては、各種の申請書受付・交付や証明書発行等の業務を来訪者と身近に接しながら対応することから、感染機会が多くなると考えられる。このため、手段を尽くして感染予防・感染者対策について、物理的な対策及び運用面の対策を講じておくことが重要である。

また、非常時優先業務の継続体制に移行（BCP 発動）した場合、優先業務に従事しない職員は、感染予防対策の一環として感染防護措置を施した部屋、あるいは自宅で待機させることも必要である。

（２）優先業務継続のボトルネックの把握と対策

新型インフルエンザにおけるボトルネックは人そのものである。優先業務継続のための所要人数に対し、最大感染時の出勤者数が大幅に不足することが想定される部署、あるいは、重要業務を民間事業所に委託している場合で、当該事業所の従業員の体制に余力がない場合、そのような状態をボトルネックとして認識すべきである。当然ながらそれぞれのボトルネックに対する対策を確実に講じておく必要があるが、現状は不十分といわざるを得ない。

（３）民間事業所の業務継続体制

高齢者支援事業や障害福祉事業等は、民間事業所に事業を委託しているが、これらの事業はいずれも中断が許されない。このため、これらの民間事業所は自治体と緊密に連携して業務継続体制を維持していくことが重要である。介護・福祉の従業員数は概して不足傾向にあることを考えれば、民間事業所のネットワーク化を推進し、感染拡大時の相互協力体制を構築しておくことは必要であり、その監督指導は自治体の役割である。

3. 新型インフルエンザ（強毒性）対策における業務継続計画作成上のポイント

実効性のある感染予防体制及び継続体制を確立するために、前２項「業務継続体制整備上の課題」で列挙した課題への対策を確実に講じておくことが重要である。

以下、地方自治体における新型インフルエンザ対策に関わる業務継続計画作成上のアイデアとして、そのポイントを述べるが、新型インフルエンザ対策における感染予防・感染者対策については、既にある程度の対応をとっていることから、業務継続体制に重点をおくこととする。

（１）新型インフルエンザ業務継続計画の構成

計画の標準的な構成は以下のとおりである。

- | | |
|-----------------|-----------------|
| 1 目的、位置付け、用語の定義 | 6 業務継続体制 |
| 2 想定 | （１）優先業務の整理 |
| 3 業務継続方針 | （２）所要人員の見積り |
| 4 感染予防・感染者対策 | （３）ボトルネックの把握と対策 |
| 5 危機管理体制 | （４）業務継続体制の整理 |
| （１）危機対策本部等 | 7 BCP 発動・解除 |
| （２）指揮命令系統 | 8 広報 |
| （３）緊急連絡体制 | 9 教育訓練 |
| （４）勤務体制 | 10 計画の管理 |
| （５）感染対応行動基準 | |

（２）新型インフルエンザ業務継続計画作成上のポイント

業務継続計画作成上のポイントは以下のとおりである。

1. 目的、位置付け、用語の定義

(1) 目的

感染拡大時に、職員の感染予防対策及び優先業務継続の拠り所を示すことを趣旨として記述する。

(2) 位置付け

新型インフルエンザ対策行動計画の下位規程として業務継続の具体的要領を定めることを趣旨として記述する。

(3) 用語の定義

この計画において特に定義づけしておく必要のある用語について定義づけする。

2. 想定

- ◆ 新型インフルエンザ対策行動計画に準拠して感染予測を記述する。基本的には、国の見積もりに準拠して、同時最大感染者を 40%程度と見積もるのが適当である。
- ◆ 職場において、どのような状況で感染が拡大していくのか（シナリオ）について想定する。
また、感染が拡大した場合、業務継続上どのような制約・問題点が生じるのかについても検討しておく。
- ◆ 民間事業所についても感染シナリオと事業への影響を検討しておく。

3. 業務継続方針

人命最優先、感染拡大防止、優先業務の継続を果たすために、どのような方針・考え方で対応するのか、あるいは何を優先して対応するのかを示しておく。

4. 感染予防・感染者対策

(1) 感染予防対策

庁内職場と民間事業所双方について記載する。いずれも職場の特徴を踏まえて実効性のある予防体制を確立しておく。庁内においては、市民課のように多くの市民が来館するような場所では、入口及びフロアの防疫体制を確実に行うことが重要である。来館者に対しては確実に感染予防措置を講じてもらうことを強く要請することも必要である。

(2) 感染者対策

庁内及び民間事業所の双方について記述する。また、民間事業所に対する監督指導が行われるようにしておく。

(3) 着意事項

- ◆ 防疫資材の使用方法及び注意点についても記載しておくことが望ましい。
- ◆ 各課から主管課に対し、毎朝、職員及び同居家族の健康状況を報告されるようにしておく。

5. 庁内の体制

(1) 危機対策本部等

新型インフルエンザ（危機）対策本部及び各部局の活動や対応事項をなるべく詳細に示しておく。

(2) 指揮命令系統

通常の指揮系統よりも危機対策本部による指示が優先することを明確にするほか、各部課の決裁者が業務に従事できないことを考えて、複数の代行者を定め、責任と権限を明確にしておく。

(3) 緊急連絡体制

a. 庁内連絡体制

就業時間外においては、既存の緊急連絡網や安否確認システム等を活用する。

b. 民間事業所との連絡体制

24 時間、連絡体制を維持できるようにし、責任者（代行者を含む）及び連絡先電話番号を整理しておく。パンデミック期においては、毎日定時に、民間事業所から従業員の健康状態と業務継続体制について、地域を統括する組合や統括事業所（センター）等を介して、あるいは直接、報告させるようにしておく。この場合、報告フォーマットも事前に定めておく。

(4) 勤務体制

感染拡大を阻止するために、人との接触機会を局限することが最も重要である。このため、以下のように、職員の出勤を必要最小限にすることを徹底することが重要である。

- ◆ BCP 発動以降の出勤は優先業務に従事する職員に限定し、残余の職員は、自宅待機させる方針で対応することが望ましい。自宅待機者は外出を控え、家庭内の感染予防を厳格に実行することが必要である。
- ◆ 人員に余力ある場合は、チーム編成をとり、時間割勤務を、あるいは隔日の交代勤務体制をとることが有益である。
- ◆ 2 ヶ月程度の流行期間を予期し、感染者等の拡大に対応して柔軟に勤務体制を定めていく。

(5) 感染対応行動基準

感染が疑われる場合及び発症した場合の職員の対応基準を示しておくことが必要である。対応基準の示し方としては、以下のような例で示しておくことが適当である。

区分	判明場所	職員等の感染	職員等の家族の感染
感染者との濃厚な接触があった場合	全て	《職員》 - 上司に報告後、保健所の指示に従い 10 日程度自宅待機し健康状態をモニタリング（流行地域から帰国した者等） 《所属部署》 - 感染が疑われる者の行動の特定及びモニタリング	
38 度以上の発熱（発症が疑われる場合）	自宅	《職員自身》 上司に報告後、出勤せずに直ちに受診医師の許可があるまで自宅等で療養	《職員の家族》 - 直ちに受診 《職員》 - 家族が入院隔離となった場合、職員は上司に報告後、保健所の指示に従い 10 日程度自宅待機し、医師の許可を得て出勤 - 家族が自宅療養となった場合、職員は家族の治癒後、保健所の指示に従い 10 日程度自宅待機し、医師の許可を得て出勤
	職場	《職員》 - 職員は上司に報告し、直ちに受診。医師の許可があるまで自宅で療養 《職場》 - 発症した職員の特定とモニタリング - 保健所の指示に従い、発症者と濃密な接触をした者の健康状態を 10 日程度モニタリング - 発症者が接触した箇所の消毒	

区分	判明場所	職員等の感染	職員等の家族の感染
	外出先 (出張先)	《職員》 - 上司に報告後、帰庁することなく直ちに受診し、医師の許可があるまで自宅等で療養 《所属部署》 - 発症した職員の特定とモニタリング - 保健所の指示に従い、発症者と濃密な接触をした者の健康状態を10日程度モニタリング - 発症者が接触した箇所の消毒	《職員の家族》 - 家族は直ちに受診 《職員》 - 家族が入院隔離となった場合、職員は上司に報告後、保健所の指示に従い10日程度自宅待機し、医師の許可を得て出勤 - 家族が自宅療養となった場合、職員は家族の治癒後、保健所の指示に従い10日程度自宅待機し、医師の許可を得て出勤
治癒した場合	全て	《職員》 感染後、治癒した職員は、医師の許可を得て職場に復帰	

出典：東京海上日動火災保険（株）「新型インフルエンザ対策ハンドブック」

6. 業務継続体制

(1) 優先業務の整理

a. 庁内業務

本来、優先業務はどれくらいの期間中断すると市民生活に影響するかを分析評価するものであるが、区市町村民個々の影響が一律でないため、中断期間による影響度は分析しにくいものがある。したがって、概括的に短期間の中断があっても市民生活に影響する業務（事業）であるか否かを仕分け整理するのが適当と考えられる。この場合の整理区分としては、以下の3区分（A～C）で整理するほか、中断・中止する業務（事業）（D区分）についても示しておく。

区分	概要
A 平常時同様の業務レベルで、継続しなければならない業務（事業）	ゴミ収集、福祉・介護等、市民生活等を支えるため中止できない業務（事務）については、感染予防対策を行いながら優先業務に絞り込んで継続する。
B 平常時よりも業務レベルを下げて継続する業務（事業）	窓口で対応する業務は、原則として電話、郵送等の代替方法で、取り扱いや処置方法を変更して継続する。
C 流行期に増大する業務（事業）	感染拡大防止策、市民広報等、平常時以上に必要とされる業務を想定する。
D 中断・中止する業務（事業）	保育園、児童館、学校等は、休園、休館、休校等の対応を行い、多くの人を集めて行う市主催のイベント等は中止する。

b. 民間事業所

自治体には多くの民間委託事業があるが、委託事業についても庁内優先業務の3区分（A～C）に準拠して、優先順位付けしておく必要がある。福祉・介護、ゴミ収集等のように市民生活に直結する事業は当然A区分となるため、これらの事業所と認識を共有しておく必要がある。

(2) 所要人員の見積り

優先業務継続のための所要職員数を見積もるとともに、最大感染時の出勤可能者数を算定しておく。この場合、業務を効率的に行うために最低所要人数として以下の例のように見積もる。

部名	▲▲部	課名	●●課			
NO	業務名	区分				所要職員数
		A	B	C	D	
	高齢者に対する各種在宅サービスに関すること	○				2
	地域包括支援センターに関すること	○				1
	介護保険連絡協議会に関すること		○			0.3
	指定居宅介護支援事業者との連絡調整に関すること		○			0.3
	安否確認・情報提供			○		1.5
	要援護者に対するサービスの継続提供支援			○		0.5
	訪問介護員の要請に関すること				○	—
	一般高齢者の介護予防事業に関すること				○	—
	計					6名

(3) ボトルネックの把握と対策

a. ボトルネックの把握

- ◆ 第1項「新型インフルエンザ（強毒性）に関わる体制整備の現状」で代表的な自治体の業務継続体制の現状を紹介したが、優先業務に対する所要職員数や感染拡大時の代行要員を含めた体制を整備している自治体は少ないことから、早急に把握する必要がある。把握のポイントは、職員ごとに各優先業務への対応の可否を確認・整理すること及び要員養成に要する時間（日数）を把握することである。
- ◆ 同様に優先事業を委託する民間事業所についても、ボトルネックを把握しておく。従業員が感染した場合のバックアップ体制が脆弱である場合、あるいは事業所同士の協力体制がないような場合はボトルネックとして捉えるべきである。

b. 対策

- ◆ 基本的な対策としては、職員に余力のある複数の課からバックアップ要員を差し出せるようにしておくこと及び代行要員を養成しバックアップの裾野を広げておくことである。この場合、代行要員ごとに対応可能業務を整理しておくこと、業務の割り振りを円滑に行うことができる。また、代行要員が確実に業務対応できるように業務手順書等を準備しておくことも必要である。
- ◆ 民間事業所の対策については、例えば、ごみ収集事業であれば清掃組合が、社会福祉事業であれば福祉地域包括支援センターがサービス提供先をコントロールし、それが機能しない場合は、自治体が直接コントロールできるような仕組みを構築しておくことが対策となる。

(4) 業務継続体制の整理

課ごとに、重要業務、所要職員数、使用する基幹システム、業務マニュアルの有無、予定する協力課等を整理しておく。また、人的体制の課題と対策についても整理しておく。同様に、A業務に関わる民間委託事業所についても整理しておき、必要に応じて指導できるようにしておくことが望ましい。

7 BCP発動・解除

- ◆ 重要業務に限定した「特別の業務継続体制*」に移行するには、「発動」という命令行為により組織を動かす必要がある。同様に、感染状況が収束し通常の体制に復帰させる場合でも「解除」という命令行為が必要である。このため、BCPの発動・解除に関わる責任者を定めておく。

注：* 特別の業務継続体制とは、限られた陣容で確実に組織的活動を行えるように、対策本部の体制、優先業務継続体制、感染予防・感染者等対策の体制、連絡体制等が有効に機能し合ったいわゆる有事体制である。

- ◆ 発動・解除の判断は難しい部分があるので、どのような状態になれば発動、あるいは解除するのかについて判断基準を定めておくことが必要である。例えば、社会全般の感染者数の状況、市内の感染者数の状況、あるいは国の方針等は、判断要素となり得る。

- ◆ 「解除」により通常業務の体制に復帰した場合でも、次の流行に備えて、引き続き感染防止策を継続するとともに、使用した備蓄品を補充しておく。

8. 広報

BCP 発動前から BCP 発動時の閉鎖・縮小業務等を HP 等で事前に市民に広報することが非常に重要である。BCP 発動に伴い、速やかに業務の継続・中止状況を市民に周知するよう定めておく。また、通常の業務体制に復帰する場合も、同様に市民に周知するよう定めておく。

9. 教育訓練

- ◆ 感染予防、感染拡大防止に関する庁内教育、感染者等発生時の対応要領及び業務継続体制の確認について実行されるように定めておく。
- ◆ 民間事業所においても、同様に従業員に対する教育指導が確実に行われるように協力を要請する。

10. 計画の管理

- ◆ 業務継続計画の管理主管部署を定めるとともに、改廃手続の要領（手続き、審議機関、決裁権者）及び見直し時期を定めておく。

おわりに

国内外の新型インフルエンザ（A/H1N1 ウィルス）による死亡者が引き続き出ているものの、インフルエンザウイルスが弱毒性であり、死亡者は幼児や高齢者、あるいは疾患を持っている人が大半を占めていることから、社会の緊張感は概して高くないように思われる。

WHO は、今次新型インフルエンザ（A/H1N1 ウィルス）の毒性を強・中・弱の3段階における「中」と判定しているが、各国ではタミフル耐性のウイルスが検出されており、耐性ウイルスのヒトからヒトへの感染も確認されている。そのため、毒性の強い鳥インフルエンザウイルス（A/H5N1）の発生について警戒を怠ってはならないと思われる。

危機管理の要諦は、最悪のシナリオを考えて対応手段を講じることである。この場合の最悪とは、強毒性のウイルスが発現し、広域的に多数の感染者が発生した場合で、かつ社会機能維持に影響が生じる場合である。このような場合でも、市民生活に直結する優先業務を継続することが行政の使命といえる。本稿が、自治体における新型インフルエンザ（強毒性）対策の業務継続計画作成の一助となれば幸いである。

以 上

（第 263 号 2010 年 2 月発行）

参考資料

- ◆ 内閣府「事業継続ガイドライン 第二版 ーわが国企業の減災と災害対応の向上のためにー」（平成 21 年 11 月）<http://www.bousai.go.jp/MinkanToShijyou/guideline02.pdf>
- ◆ 東京海上日動火災保険株式会社「新型インフルエンザ対策ハンドブック」（2008 年 10 月）
<http://www.tokiorisk.co.jp/cgi-bin/topics/page.cgi?no=424>
- ◆ TRC EYE
 - 渡部 正人「新型インフルエンザ流行時の状況の分析」Vol. 241（2009 年 5 月）
http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200905181.pdf
 - 渡部 正人「新型インフルエンザの今後」Vol. 253（2009 年 8 月）
http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200909241.PDF