

第一編

新型コロナウイルスエンザ等対策
特別措置法の制定とその背景

第一章 新型インフルエンザ等対策特別措置法の制定経緯

一 新型インフルエンザ等対策特別措置法の制定背景

新型インフルエンザ等対策特別措置法の制定

新型インフルエンザは、毎年流行を繰り返してきたインフルエンザウイルスとウイルスの抗原性が大きく異なる新型のウイルスが出現することにより、およそ一〇年から四〇年の周期で発生している。ほとんどの人が新型のウイルスに対する免疫を獲得していないため、世界的な大流行（パンデミック）となり、大きな健康被害とこれに伴う社会的影響をもたらすことが懸念されている。

二十世紀では、一九一八年（大正七年）に発生したスペインインフルエンザの大流行が最大で、世界中で約四〇〇〇万人が死亡したと推定されており、我が国でも約三九万人が死亡したとされている。また、一九五七年（昭和三十二年）にはアジアインフルエンザ、一九六八年（昭和四十三年）には香港インフルエンザがそれぞれ発生し、大流行しており、医療提供機能の低下をはじめ、国民生活や経済活動における様々な混乱が記録されている。

また、未知の感染症である新感染症の中でその感染力の強さから新型インフルエンザと同様に社会的影響が大

きいものが発生する可能性がある。

これらが発生した場合には、国家の危機管理として対応する必要がある。

新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成二十四年法律第三十一号。以下「法」という。）は、病原性が高い新型インフルエンザや同様に危険性のある新感染症が発生した場合に、国民の生命及び健康を保護し、国民生活及び経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的に、国、地方公共団体、指定（地方）公共機関、事業者等の責務、新型インフルエンザ等の発生時における措置及び新型インフルエンザ等緊急事態措置等の特別の措置を定めたものであり、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（平成十年法律第一百四号。以下「感染症法」という。）等と相まって、国全体としての万全の態勢を整備し、新型インフルエンザ等対策の強化を図るものである。

取組の経緯

我が国では、法の制定以前から、新型インフルエンザに係る対策について、平成十七年（二〇〇五年）に、「世界保健機関世界インフルエンザ事前対策計画（WHO Global Influenza Preparedness Plan）」に準じ、「新型インフルエンザ対策行動計画」を策定して以来、数次の部分的な改定を行い、平成二十年（二〇〇八年）の「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及び検疫法の一部を改正する法律（平成二十年法律第三十号）」により新型インフルエンザ対策の強化が図られたことを受け、平成二十一年（二〇〇九年）二月に新型インフルエンザ対策行動計画を改定した。

同年四月に新型インフルエンザ（A/H1N1）がメキシコで確認され、世界的な大流行となった。我が国でも発生後一年余で約二〇〇万人が罹患したと推計されたが、入院患者数は約一・八万人、死亡者数は平成二十

二年（二〇一〇年）九月末時点で二〇三人、死亡率は〇・一六（人口一〇万対）と、諸外国と比較して低い水準にとどまった。しかし、この対策実施を通じて、実際の現場での運用や病原性が低い場合の対応等について、多くの知見や教訓等が得られた。病原性が季節性並みであったこの新型インフルエンザ（A/H1N1）においても一時的・地域的に医療資源・物資のひっ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、平成二十三年（二〇一一年）九月に新型インフルエンザ対策行動計画を改定するとともに、この新型インフルエンザの教訓を踏まえつつ、対策の実効性をより高めるための法制の検討が重ねられた。

二 法の制定経緯

平成二十三年（二〇一一年）九月の「新型インフルエンザ対策行動計画」の改定の過程等において、法的整備を求める声が寄せられてきており、政府部内においても法的枠組みも必要ではないかとの議論が行われた。

このような状況の中で、同年十一月に、関係省庁対策会議において「新型インフルエンザ対策のために必要な法制度の論点整理」が取りまとめられ、公表された。この論点整理をもとに、法制度の必要性や法的枠組みについて地方公共団体、日本医師会や病院団体等の医療関係団体、経済団体、労働団体、厚生労働省新型インフルエンザ専門家会議メンバーなど医療・公衆衛生の専門家等幅広い関係団体との精力的な意見交換が行われた。

その後、平成二十四年（二〇一二年）一月に、関係省庁対策会議において「新型インフルエンザ対策のための法制のたたき台」が取りまとめられ、公表された。このたたき台についても、地方公共団体関係者との実務者検

討協議会や学識経験者の意見を聴く場の開催などを通じて、議論がなされ、法案の内容が固まり、同年三月九日、「新型インフルエンザ等対策特別措置法案」が閣議決定され、第一八〇回国会に提出された。

同法案の国会提出を受け、同年三月十六日に、衆議院内閣委員会で提案理由説明が行われ、同月二十三日、二十八日に内閣委員会で質疑が行われ、同月二十八日に採決を行い、同月三十日に衆議院本会議において可決された。さらに、同年四月十日に参議院内閣委員会で提案理由説明が行われ、同月十二日に内閣委員会で参考人質疑、同月十七日に質疑が行われ、同月二十四日に採決が行われ、同月二十七日に参議院本会議において可決、成立し、五月十一日に「新型インフルエンザ等対策特別措置法」が公布された。

第二章 法の概要

一 法の概要

この法律は、新型コロナウイルス等が全国的大きく急速にまん延し、かつ、これにかかった場合の程度が重篤となるおそれがあり、また、国民生活及び国民経済に重大な影響を及ぼすおそれがあることに鑑み、新型コロナウイルスエンザ等対策の実施に関する計画、新型コロナウイルスエンザ等緊急事態措置その他新型コロナウイルス等に関する特別の措置を定めることにより、新型コロナウイルス等に対する対策の強化を図り、もって新型コロナウイルス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を目的としている。

この法律の対象となる「新型コロナウイルス等」とは、感染症法で定義されている新型コロナウイルス等感染症（新型コロナウイルスエンザ及び再興型インフルエンザの総称）とともに、新感染症、すなわち未知の感染症のうち、全国的に迅速なまん延のおそれのあるものも含まれる。

新型コロナウイルス等のパンデミックの影響を少しでも抑えるためには、平時から緊急事態への対応のための時間を確保するために患者発生のパークを遅らせること、そしてそのパークを医療提供のキャパシティの限界

内に押し止めることが重要である。新型インフルエンザ等が発生した場合には、感染症法や検疫法（昭和二十六年法律第二百一号。以下「検疫法」という。）などの既存の法律とともに、この法律に基づく措置を実施することになるが、この法律には、この戦略を実行するために必要な措置が盛り込まれている。

新型インフルエンザ等が国内又は海外で発生したときには、国及び都道府県に対策本部が設置される。次第に症例や遺伝子分析による知見が世界で蓄積されていき、発生した新型インフルエンザ等による症状が非常に重篤なものであり、国内でも発生しており、社会的な混乱が懸念されると判断される場合には、専門家の意見を聴いて、政府対策本部から新型インフルエンザ等緊急事態宣言がなされる。政府の体制は、このように病原性等についての科学的な判断を踏まえた慎重な二段階構造となっている。もちろん、新型インフルエンザ等緊急事態宣言を行った場合であっても、さらに症例が増加して病原性がそれほど強いものではないとわかれば速やかに新型インフルエンザ等緊急事態解除宣言をすることとしている。

なお、この二段階構造は、法で定める一つひとつの措置についても同様となっており、はじめは要請を行い、その要請に対し正当な理由なく従わない場合であって、特に必要が高いときに限り、一定の行動を指示する、施設を一時的に管理者の同意なく使用するという慎重な仕組みをとっている。

この法律の全体的な概要は以下のとおりである。

- (1) 総則的事項として、国、地方公共団体、指定（地方）公共機関、事業者及び国民の責務を定めること、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は必要最小限のものでなければならないことを定めている。また、政府及び地方公共団体は、新型インフルエンザ等の発生に備えて行動計画を作成すること等を定めている。

- (2) 新型インフルエンザ等の発生時における措置について、国及び都道府県は対策本部を設置すること、政府対

策本部長は医療提供体制並びに国民生活及び国民経済の安定を確保するため特定接種を実施すること、検査に関しては停留施設の確保や、発生国からの航空機等の運航制限を要請できること、都道府県知事は医療関係者に対し医療等を行うよう要請及び指示できること等を定めている。

(3) 府府対策本部長は、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のある等の要件に該当する新型インフルエンザ等が国内で発生したと認めるときは、新型インフルエンザ等緊急事態宣言を行うこと、市町村は市町村対策本部を設置すること等を定めている。

(4) 新型インフルエンザ等緊急事態におけるまん延の防止に関する措置について、都道府県知事は、住民に対し不要不急の外出の自粛を要請できることや、学校や興行場等の管理者等に施設の使用の制限等を要請及び指示できること、府府対策本部は市町村の実施する住民に対する予防接種について、その実施指示を行うこと等を定めている。

(5) 新型インフルエンザ等緊急事態における医療等の提供体制の確保に関する措置について、医療機関が不足する場合に、都道府県知事が臨時の医療施設を開設すること及びその場合の医療法等の特例や、土地等を一時的に使用することができること等を定めている。

(6) 新型インフルエンザ等緊急事態における国民生活の安定に関する措置等について、電気事業者、ガス事業者等である指定公共機関等は、その事業の実施について必要な措置を講じなければならないこと、都道府県知事は医薬品、食品等について、売渡しを要請及び収用できること、新型インフルエンザ等の患者等の権利利益の保全等のため、行政上の申請期限等を延長すること等を定めている。

(7) 財政上の措置等について、国及び都道府県は、特別の処分が行われたときは損失を補償しなければならないこと、都道府県は、要請等に従って医療の提供を行う医療関係者がそのために死亡等したときは、損害を補償

しなければならないこと、国は、地方公共団体の実施する措置に要する費用に対して、他の災害法制の例に倣って、標準税収入にに応じて負担割合をかさ上げすること等を定めている。

二 新型インフルエンザ等対策の一体的な実施について

新型インフルエンザ等については、インフルエンザ特有の感染力の強さとあわせ、病原性の高いものが発生する懸念が存在する。特にそうしたものが発生、まん延したときにあつては、

(1) 感染症法や検疫法に基づく個々の感染者等を特定することを前提とした措置、予防接種法（昭和二十三年法律第六十八号）に基づく国民の保健衛生的観点から行うことを前提とした予防接種の実施、自衛隊法（昭和二十九年法律第六十五号）等に基づく在外邦人等の輸送など、既存の法制度に基づく措置を講じつつ、

(2) 新型インフルエンザ等の大流行に伴う社会全体の混乱への対応のためには、既存の法制度では限界があることから、特定接種、検疫の強化（特定検疫港等の指定、停留施設の確保）、催物の制限等の措置を講じようとするものである。

また、前記の社会全体にわたる対策を、一体的に、また迅速かつ的確に講じるため、この法律に基づき、以下の仕組みにより実施することとするものである。

・ 行動計画は、国、都道府県及び市町村があらかじめ、既存法に基づく措置も含めて新型インフルエンザ等対策を網羅的に盛り込み、都道府県行動計画は国の政府行動計画に、市町村行動計画は都道府県行動計画に基づき作成することで全国的な対策の整合性を図る。

・ 新型インフルエンザ等が発生したとき、国、地方公共団体において数多くの関係する行政機関による措置が総合的に調整されながら、推進されるよう、国においてすべての国務大臣で組織する政府対策本部を設置する（都道府県対策本部は国と同時に、市町村対策本部は新型インフルエンザ等緊急事態に設置）。

・ 新型インフルエンザ等対策の実施に当たって、専門的知見と国内外の情報集約が可能な国において、新型インフルエンザ等対策を実施するに当たっての準拠となるべき統一的指針として基本的対処方針を状況の変遷に応じて機動的に定め、これに基づき各主体が主体的に実施する。

三 法の適用対象となる感染症の範囲について

感染症法においては、患者等に対する入院措置など各種措置の対象となる感染症として、一類感染症から五類感染症の類型を定めている（感染症法第六条第二項（第六項））。

これらは、既知の感染症であって、その感染力及び罹患した場合の重篤性等に基づく総合的な観点からみた医学的危険性の程度に応じて区分されており、一類感染症は総合的にみて医学的危険性が「極めて高いもの」、二類感染症は総合的にみて医学的危険性が「高いもの」、三類感染症は、危険性が高くはないが、特定の職業への就業によって感染症の集団発生を起こし得るものが列挙されている。

一類・二類感染症のうち、痘そう、結核、SARS以外は、接触感染のため感染力が低く、まん延の可能性も低いため、患者に対する措置によりまん延防止を図ることが可能で、さらなる社会的見地から法に基づく対策を講じる必要はないと考えられる。

また、痘そのウイルスは現在、自然界に存在しないが、結核、SARSについても、飛沫（核）感染であるものの、これまでの対応の経験や感染確率の低さ等から、その急速なまん延の可能性は低く、社会的見地から法に基づく対策を講じる必要はないと考えられる。

これに対し、新型インフルエンザ等感染症（感染症法第六条第七項）は、新たに人から人へ感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、一般に国民が当該感染症に対する免疫を獲得していないことから、当該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である。インフルエンザウイルスの特性である極めて強い感染力により、社会全体にまん延し、又はそのおそれが高く、国民の生命及び健康に重大な影響を及ぼし、その結果、国民生活及び国民経済の安定を著しく阻害する可能性が高い。

このため、このような事態に備えて、国民生活及び国民経済の安定確保等を図るための法律が必要となるものである。

また、新感染症（感染症法第六条第九項）については、その症状が重篤であり、かつ、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とされている。このため、感染力の強い新感染症の発生が認められた場合において、新型インフルエンザ等感染症と同様の特性を持ち、同様の影響を及ぼすものについては、新型インフルエンザ等感染症と同様に、法律の対象とすることが必要である。

このため、この法律においては、前記の新型インフルエンザ等感染症及び新感染症（感染力の強いものに限る。）を「新型インフルエンザ等」と定義し、法の対象とした。