

新型インフルエンザ対策のこれまでの経過に関する検証

平成21年8月18日

島根県教育委員会

新型インフルエンザの海外発生から3ヶ月余が経過しました。

島根県教育委員会は、WHO（世界保健機関）の警戒レベルや政府の対処方針、ウィルスに関する科学的知見等を踏まえ、本年3月策定した「公立学校等における対応マニュアル」を弾力的に運用してきましたが、これまでの取り組みの経過について検証を行い、課題や改善すべき点の洗い出しを通じて、秋以降に予想される大規模な流行に備えることとしました。

以下は、検証作業の一環として行った市町村教育委員会・県立学校へのアンケート調査に基づき、現時点の考察を取りまとめたものです。

1. 海外発生期（4/28）から厚生労働省の運用指針改定（6/19）までの間の弾力的運用について

設問1. 対応マニュアルの弾力的運用を表明した時期について

■ 平成21年3月に策定した「公立学校等における対応マニュアル」は、高病原性の鳥インフルエンザ（H5N1）がヒト型に変異することを想定したものです。今回の新型インフルエンザ（ブタ由来・H1N1）に対して、この対応マニュアルを一律かつ硬直的に適用することは適切でないとの判断から、県教委本部は、5月1日、弾力的に運用することを表明しました。

（1）弾力的運用を表明した時期については、いかがお考えですか。

市町村教委	早すぎた	0%	適切だった	100%	遅すぎた	0%	その他	0%
県立学校	早すぎた	4%	適切だった	94%	遅すぎた	2%	その他	%

（2）弾力的運用の内容として、当面、県外への修学旅行や教職員の県外出張等の自粛を求めないこととしましたが、この方針について、いかがお考えですか。

市町村教委	適切だった	100%	適切でなかった	0%
県立学校	適切だった	100%	適切でなかった	%

【考察】

- 島根県教育委員会は、新型インフルエンザの海外発生からわずか4日後の5月1日（金）、全国で最も早く、「対応マニュアル」を一律かつ硬直的に適用するのではなく弾力的に運用していくことを表明した。
- 早いタイミングで判断した理由としては、①「対応マニュアル」が想定していた高病原性鳥インフルエンザ（H5N1型）に比べて病原性が低いという科学的知見が、既にCDC（アメリカ疾病予防管理センター）等から発表されていたこと、②翌日から大型連休が始まり学校関係者への情報伝達が困難になること、③県外への修学旅行・出張等を一斉自粛させる内容を直ちに適用することは現場の混乱を生むと考えられたことが挙げられる。
- 関係機関への通知文書に併せ、以上の判断理由については、県教育委員会ホームページによる情報提供を開始した。
- 今回のアンケート調査結果を見ると、時期及び内容のいずれについても、市町村教育委員会・県立学校ともに、おおむね適切だったと受け止めている。

設問2. 「県内発生期」における学校の臨時休業措置の在り方について

- 「公立学校等における対応マニュアル」では、県内で一人でも患者が発生した時点で、全ての公立学校を一斉に臨時休業することが定められていましたが、県教委本部では、全国に先駆けて、原則として学校単位の臨時休業にとどめるという対応(案)を5月12日に予告し、その対応方針を5月22日確定しました。

(1) 臨時休業措置に関する本県独自の対応(案)を表明した時期について、いかがお考えですか。

市町村教委	早すぎた	0%	適切だった	100%	遅すぎた	0%	その他	0%
県立学校	早すぎた	2%	適切だった	94%	遅すぎた	4%	その他	%

(2) 本県独自の方針として、原則として学校単位の臨時休業にとどめることとしましたが、この方針については、いかがお考えですか。

市町村教委	適切だった	100%	適切でなかった	0%
県立学校	適切だった	100%	適切でなかった	%

【考察】

- 5月上旬、海外での感染拡大が続く一方、国内発生には至っておらず、厳格な空港検疫の様子が連日マスコミを賑わしていたが、海外の症例がほとんど軽症で回復している実態が判明し、過剰反応は必要ないという専門家意見も報道されるようになった。「対応マニュアル」では、県内で一人でも患者が発生した時点で全ての公立学校を一斉に臨時休業すると定めていたため、県内の学校関係者等から、臨時休業の在り方についての問い合わせ等が増えていた。
- 県教育委員会は、新型インフルエンザの感染力・病原性等がかなり判明してきたことから、これらの科学的知見を踏まえ、学校の臨時休業の在り方について感染拡大を防止する上で有効であり、かつ過剰反応とならない方策を独自に模索した。そして、健康福祉部及び危機管理監との調整を経て、原則として学校単位の臨時休業にとどめるという本県独自の対応(案)を全国に先駆けて5月12日取りまとめ、対応(案)の予告という形で関係機関へ通知した。
- 政府は、5月22日、ウィルスの特徴(感染力・病原性は通常の季節性インフルエンザと同程度)を前提とした「基本的対処方針」を発表したため、県教育委員会は、予告していた本県独自の対応(案)との整合性をあらためて検証し、同日、これを確定した。
- この間の県教育委員会における検討状況、政府方針の変遷、判明した科学的知見等については、県教育委員会ホームページを通じて県民・学校関係者へ情報提供を行った。
- 今回のアンケート調査結果を見ると、時期及び内容のいずれについても、市町村教育委員会・県立学校ともに、おおむね適切だったと受け止めている。

設問3. 関西方面への修学旅行、部活動遠征等の延期又は中止の要請について

- 5月16日、国内初の感染例となった神戸市・大阪府においては、学校での大規模な集団発生が見られ、感染源や感染経路等を特定できない「蔓延状態」に至った可能性も想定されたため、県教委本部は、5月18日、関西方面への修学旅行、部活動遠征等の延期・中止を要請しました。また、国立感染症研究所の疫学調査報告で示された科学的知見を踏まえ、この延期・中止要請を6月9日解除しました。

(1) 修学旅行等の延期・中止を要請した時期については、いかがお考えですか。

市町村教委	早すぎた	0%	適切だった	95%	遅すぎた	5%	その他	0%
県立学校	早すぎた	4%	適切だった	90%	遅すぎた	6%	その他	%

(2) 延期・中止要請を解除した時期については、いかがお考えですか。

市町村教委	早すぎた	5%	適切だった	85%	遅すぎた	10%	その他	0%
県立学校	早すぎた	%	適切だった	94%	遅すぎた	6%	その他	%

(3) 修学旅行等の延期・中止を要請した県教委本部の判断について、いかがお考えですか。

市町村教委	適切だった	100%	適切でなかった	0%
県立学校	適切だった	98%	適切でなかった	2%

【考察】

- 5月16日(土)、国内初の感染例となった神戸市・大阪府の事例は、学校での大規模な集団感染が唐突に確認されたものであり、しかも感染源・感染経路が不明という、想定を超えた深刻な事態だった。
- この時点で、島根県教育委員会は、仮に国内発生があっても、初期段階では感染源・感染経路が特定され、感染拡大防止対策(いわゆる「封じ込め」)が相当程度有効に機能することを想定していた。その前提のもとで、国内の修学旅行・部活動遠征等についても自粛を求めない旨の運用を行っていた。
- しかしながら、5月16日(土)から17日(日)にかけて情報収集した結果、既に感染経路等を特定できない「蔓延状態」に入った可能性が推察されたことから、いわゆる緊急避難措置として、関西方面への修学旅行・部活動遠征等を延期又は中止するよう、18日(月)早朝、関係機関へ通知するとともに、県教育委員会ホームページで情報提供した。
- 今回のアンケート調査結果を見ると、この判断の内容自体については、市町村教育委員会・県立学校ともに、おおむね適切だったと受け止めているが、通知の時期については、多くが適切としている一方、「遅すぎた」(すなわち16日(土)時点で延期・中止を要請すべきだった)という意見も一部に見られる。逆に「早すぎた」という意見も一部見られる。
- 一方、この延期・中止要請を解除する時期については、県教育委員会としても、決定的な判断材料が乏しい中で時間が経過していく状況にあった。その中で、文部科学省が、国内の修学旅行等の自粛を求めない旨の通知を再々発出したことから、県内の学校関係者に動揺や混乱が生じることも懸念されたが、結果的には、全ての公立学校で足並みが乱れることなく整然とした対応がなされた。
- 県教育委員会は、国立感染症研究所の疫学調査報告(6月5日発表)及び厚生労働省の通知文書(6月8日)により、神戸市及び大阪府における集団発生が終息傾向にあるとの科学的知見を確認し、これを根拠に6月9日、延期・中止要請を解除した。
- アンケート調査結果を見ると、解除の時期については、多くが適切としている一方、「遅すぎた」(すなわち、もっと早く解除すべきだった)という意見も一部に見られる。逆に「早すぎた」という意見も一部見られる。
- この修学旅行等の延期・中止という事態は、想定外の深刻な形で始まった国内発生を受け、しかも、文部科学省通知の趣旨とは異なる運用を県内の学校関係者に求めるものであったため、県教育委員会にとっては、まさに危機管理の力量を問われる局面となった。
- アンケート調査結果にも表れたように、県教育委員会の判断が現場で支持され、全ての公立学校で足並みが乱れることなく整然とした対応がなされたことは、その後の新型インフルエンザ対策を自信と責任感を深めつつ推進していく上で、一つの契機となった。

2. 厚生労働省の運用指針改定（6/19）以降の対応について

設問4. 国の方針改定を受けた島根県の方針変更について

■ 6月19日、国は、秋以降に新型インフルエンザ患者の大幅な増加が起こりうることを想定し、社会的・経済的影響を最小限にとどめられる体制を整備するため、対処方針を改定しました。

専用の「発熱外来」を廃止して一般の医療機関で受診できるようにしたほか、新型患者を確定するためのPCR検査も、「全数把握方式」から「クラスターサーベイランス（集団探知）方式」へ変更されました。

これを受け、県教委本部は、6月22日、全国に先駆けて「県内発生期」の対応方針を改定するとともに、今後の新型インフルエンザ対策を的確に実施する上で学校と保健所との連携が極めて重要であることを周知するため、7月6日～7日、学校関係者を対象とする説明会を開催しました。

(1) 「県内発生期」の対応方針を改定した時期については、いかがお考えですか。

市町村教委	早すぎた	0%	適切だった	95%	遅すぎた	0%	その他	5%
県立学校	早すぎた	%	適切だった	98%	遅すぎた	2%	その他	%

(2) 学校関係者向けの説明会を開催した時期については、いかがお考えですか。

市町村教委	早すぎた	0%	適切だった	62%	遅すぎた	28%	その他	10%
県立学校	早すぎた	%	適切だった	82%	遅すぎた	18%	その他	%

(3) 説明会は、学校と保健所との連携を図っていくうえで、有意義なものでしたか。

市町村教委	有意義だった	81%	有意義でなかった	19%
県立学校	有意義だった	82%	有意義でなかった	18%

(4) 今後、学校と保健所との連携を図っていくうえで、また、保健所の「クラスターサーベイランス」に協力していくうえで、よくわからない点や、ご心配な点などがありましたら、自由にご記入ください。

【主な意見】

- ・保健所への具体的な連絡方法等（連絡様式など）が示されていない。
- ・保健所に対してどの程度の情報を報告すべきなのかよくわからない。保健所から学校に対して詳細に説明してもらい機会が必要。
- ・大規模校においては、発症者の把握が難しいかもしれない。
- ・学校と保健所との連携方法について、実際の流れが確認できるように具体的な例がほしい。
- ・地域ごとに学校（小・中・高）と保健所の連携・情報交換を行う場を早急に設定してほしい。

【考察】

- 改定前の対応方針では、感染者が確認された際には、個別具体的な事例に応じて県教育委員会から市町村教育委員会・県立学校に対して詳細な助言・指導を行うという「集中管理方式」を採っていたものが、改定後は、学校医の助言・指導を得ながら学校現場の判断で臨時休業措置の内容を決定することとし、必要に応じて保健所のバックアップを受けるという「現場対応方式」へと変更することとなった。
- この変更は、インフルエンザ様症状のある患者に対する医療が、専用の「発熱外来」から一般の医療機関へと変更され、また新型インフルエンザ感染者であるか否かを確定する

- ために不可欠なPCR検査が、「全数把握方式」から「クラスターサーベイランス（集団探知）方式」へ移行されることに連動したものであり、国の方針改定に沿ったものである。
- 国の方針改定を踏まえた県教育委員会の対応方針の改定については、時期及び内容のいづれについても、市町村教育委員会・県立学校ともに、おおむね適切だったと受け止めている。
 - 一方、「集中管理方式」から「現場対応方式」への変更に当たり、学校現場にとって保健所との連携が極めて重要になる。学校関係者向けの説明会については、開催時期や説明内容について適切・有意義だったという多数意見のほかに、「遅すぎた」という意見も見られ、また自由記入欄にも、保健所との具体的な連携方法についての不明点や、保健所から詳細な説明を直接聞きたいという趣旨の意見も見られる。
 - 学校現場が保健所のバックアップに大きな期待を寄せている反面、連携の在り方に不安を覚えている現状が察せられる。
 - この学校関係者向け説明会（7月6日～7日）は、当初、県教育委員会と健康福祉部との共同開催方式を模索したが、学校現場が早期の説明会を求めているのに対し、健康福祉部の事情として、①「発熱外来」から一般医療機関への移行に向けた医療関係者との調整の途上にあつたため、説明会の開催時期を決定しづらかったこと、②クラスターサーベイランス及び積極的疫学調査の具体的実施方法を定めた厚生労働省通知が7月下旬にずれ込んだことから、やむを得ず共同開催を断念し、県教育委員会主催の説明会とした。
 - ただし、学校現場と保健所との連携を強化し、学校の不安を払拭するためには、保健所の所管区域ごとに両者の情報共有方法を改善する余地があると考えられる。

3. 情報共有・情報伝達の在り方について

設問5. 教育委員会ホームページによる情報提供について

■ 県教委本部では、新型インフルエンザ対策の実施に当たって、500校を超える公立学校が迅速に情報共有を行うための手段として、ホームページによる情報発信に力を入れてきました。通知文書のFAX送信と同時にホームページに文書データを掲載したり、国内外の感染動向やウィルスの科学的知見等についても最新情報の提供に取り組んできました。

(1) 教育委員会ホームページは、新型インフルエンザ対策を進めるうえで、役に立ちましたか。

市町村教委	役に立った	100%	役に立たなかった	0%
県立学校	役に立った	94%	役に立たなかった	6%

(2) 今後、教育委員会ホームページに掲載してほしい情報や、情報提供の方法などについてご希望があれば、自由にご記入ください。

【主な意見】

- ・ 県教育委員会ホームページは、知りたい情報がすぐに入手できるため大変助かっているの、今後も継続してほしい。
- ・ 教育委員会の情報と消防防災課の情報とで必要なものはそろっている。今後も、引き続き最新情報の掲載をお願いしたい。
- ・ メール配信の充実を図ってほしい。
- ・ 隣接県での感染者確認に際して、県内への情報提供に時間差が生じないようにしてほしい。

- ・発生している学校・部活・クラスや、学級閉鎖・休校等の情報がほしい。
- ・新型インフルエンザ対策について、各学校の取り組みの様子を知らせてほしい。
- ・海外修学旅行中に感染した場合の個別事象についての対応マニュアルを知りたい。

【考察】

- 県教育委員会ホームページに「新型インフルエンザ対策」の専用サイトを開設した4月28日から8月18日までの3ヶ月余の間に約3万件のアクセスがあり、重要な対応方針を発表した際や公立学校で感染者が確認された日など多数のアクセスが集中した。今回のアンケート調査結果を見ても、市町村教育委員会・県立学校ともに役立ったと受け止めている。
- 危機管理対応に必要な情報を多数の関係者が迅速に共有するための手段として、通常の文書通知に加え、Webを活用した情報共有が有効に機能することが確認されたところであり、今後も一層の充実を図る必要がある。

設問6-1. 小中学校等への情報伝達方法について

- (1) 貴市町村教育委員会では、県教委本部からの情報提供を受け、管内の小中学校等に対して、どのような方法で情報伝達を行ってこられましたか。具体的な情報伝達方法をご記入ください。

【主な情報伝達方法】

- ・FAX、Eメール、電話、緊急の校長会議開催による周知など
(いずれの市町村教委も、複数の方法を用いて情報伝達を実施している。)

設問6-2. 県立学校内での情報共有の方法について

- (1) 貴県立学校では、県教委本部からの情報提供を受け、学校内の教職員や、生徒・保護者等に対し、どのような方法で情報共有を行ってこられましたか。具体的な情報共有の方法をご記入ください。

【主な情報伝達方法】

- ・校内へポスターの掲示、校内危機管理委員会、職員会議、職員朝礼、保健便り、学校ホームページ、ショートホームルーム、PTA総会、校長名文書を保護者に送付、地区PTA、生徒・保護者に対応マニュアルを配付、部活動遠征時に具体的指導事項を文書にして配付、各教室に注意事項（手洗い、うがい、咳エチケット）の掲示。
(いずれの県立学校も、複数の方法を用いて情報伝達を実施している。)

4. 秋以降の流行に備えて改善すべき点について

設問7. 課題や改善すべき点について

- (1) 秋以降に予想される大規模な流行に備えるため、教育委員会における具体的対策の面で、課題や改善すべき点はありませんか。自由にご記入ください。

【主な意見】

- ・行動計画、マニュアルの作成。
- ・現行マニュアルの弾力的な運用について、切替時期の見極め。
- ・予防方法等について会議等を開催するなど、再度、徹底することが必要。

- ・教職員の感染症に対する理解と危機管理意識を醸成するため、研修が必要。
- ・事前研修を開催して新型インフルエンザで休校した時の具体的な対応例を示してほしい。
- ・予防対策のため、分かりやすい啓発パンフレット等を作成してほしい。
- ・流行の兆しが出たとき、保健所と学校との合同研修会、情報交換の場が必要。
- ・県境にあるので、感染予防・感染拡大防止について判断が難しい。
- ・臨時休業措置について、学校長が判断する際、医師会等から情報がほしい。(保健所から具体的な指示が出ればよいが)
- ・臨時休業した後、再発などで休業の繰り返しが生じるような事態になったときの対応が難しい。
- ・センター試験、高校入試等が今後予定されており、1校の判断では対応の仕方が難しい。
- ・今後、全国大会や大学入試などの集団活動の場での感染が分かったとき、個人の進路保障について具体的な対策がほしい。
- ・高校教育課や保健体育課への報告書などダブル場合があり、横の連絡を取ってほしい。
- ・県教委の窓口の一本化と迅速な情報提供。
- ・県外、国外への遠征、出張等についての可否を早期に判断してほしい。
- ・学校所在地の市町村教委との情報共有のあり方を検討してほしい。
- ・新型インフルエンザ・ワクチンの予防接種の徹底とそれに係る予算措置が必要。
- ・保健資材の備蓄についての具体的な指導と必要な予算措置。
- ・生徒への対応、保健薬剤の備蓄など各学校で対応しているが、学校間で差があるといけないうので具体的な指示がほしい。
- ・予防用の備品(マスク、消毒液等)について、国・県からの援助があるとありがたい。
- ・生徒が手洗いやうがいができる十分な施設がないので改善が必要。

【考察】

- 県内でも7月下旬から急速に感染者数が拡大しており、8月中旬には学校での集団発生事例が連日確認されている。また、感染確認後の初動対応が遅れたケースでは予想を超える勢いで感染者数が急増しており、あらためて学校現場における危機管理対応の重要性が問われている。
- また、集団発生事例が急増する中で、クラスターサーベイランス及び積極的疫学調査を遂行するための保健所における組織態勢上のキャパシティ(対応余力)が残り少ないように見受けられる地域も出てきており、二学期が始まった後の感染拡大の動向によっては、クラスターサーベイランス(厚生労働省通知によって、新型を含むインフルエンザの感染が相当程度拡大した段階で終了することになっている)を終了する時期が想定よりかなり早く到来する可能性も予見される。
- このため、クラスターサーベイランスを前提とした学校と保健所との連携強化に併せて、クラスターサーベイランス終了後の新型インフルエンザ対策の在り方についても、具体的検討を開始する必要があると考えられる。
- クラスターサーベイランス終了後には、学校現場は、インフルエンザ様症状のある児童生徒や教職員が出た際、新型インフルエンザなのか通常の季節性インフルエンザなのかを判別する手段を失った状態の中で、出席停止又は臨時休業措置(学級閉鎖・学年閉鎖・臨時休校)を運用していかなければならないが、今回のアンケート調査結果を見ても、秋以降の感染拡大に向けて具体的な指針を示してほしいという切実なニーズが見受けられる。
- 「集中管理方式」から「現場対応方式」へ移行した中で、基本的には、学校現場の危機管理意識と判断力が求められているが、具体的な指針に対する現場のニーズが強いことから、県教育委員会としても何らかの指針を作成し、その周知に併せて、学校の管理職等を対象とする研修機会を検討する必要があるのではないかと考えられる。