

D-3. 広報対応に影響を及ぼした要因の分析

こうした神戸市及び仙台市の広報活動に影響を及ぼした要因は大きく国（政府）レベルと自治体レベルに分けて考えることができる。

まず国レベルで考えなければならないのが、両市の対策実施計画や基本方針に先だって厚生労働省が作成していた「新型インフルエンザ対策行動計画」（厚生労働省、2009a）を含む政府の基本的なインフルエンザ対応の指針である。そこでは、例えば、広報官の設置による情報提供の一元化¹⁶を図る一方で、国民の多様な情報収集の手段を考慮したリスク・コミュニケーションを確立すべきであるとしていた（p.22）¹⁷。上記のとおり、神戸市、仙台市はともに記者会見やウェブサイト、広報紙など複数の媒体を通じた広報活動を実施した。この方針は、厚生労働省が示した情報提供・共有に関する指針と一致するものであったが、自治体レベルでの対応策の作成においても踏襲されていたことがわかる。

¹⁶ しかしながら、日本政府の情報の集約・発信の混乱ぶりについてはマスコミおよび民間の広報関係者からの批判もあった（厚生労働省、2010b、pp.9、14）。

¹⁷ 市区町村と国および都道府県との関係について言えば、前者は「新型インフルエンザの発生時には、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」ことから、後者が発信する情報を積極的に入手することに努めるべきであるとされていた（厚生労働省、2009b、p.147-8）。ただし、両者の間には時間的に大きなギャップがあったことも指摘されている（厚生労働省、2010b、p.19）。

一方で、厚生労働大臣や政府といったアクターの動向は自治体が発信する広報内容にも含まれることが多かったものの、これ自体が広報体制の構築や活動の効果に影響を及ぼしたとは考えにくい。例えば、神戸市では、矢田市長と舛添厚労大臣（いずれも当時）との会見内容が記者発表に盛り込まれた。また、仙台市では厚労省からの「医療の確保、検疫、学校・保育施設等の臨時休業の要請等に関する運用方針（改定版）」の通知（2009年6月19日）を受けての市内の医療体制の変更を報告する記者会見が行われた。自治体の広報に関して言えば、こうした国や政府レベルでのアクターの影響は、活動体制や市民に対する情報提供の効率性に作用するものではなかった。

翻って、自治体レベルの影響要因を見てみると、アクターの存在が大きい側面もある。神戸・仙台両市ともに市長自らが節目ごとに行う記者発表は重要な意味をもっていた。また仙台市においては、岩崎副市長が感染症の専門家であったこともあり、そうした記者会見に同席するなど、際立った役割を果たした。

それと同時に、これらの広報活動は各市が事前に用意していた対策実施計画や基本方針に大きく規定されていたことが分かる。上記のような節目ごとの市長による記者会見は事前の計画に基づく対応であったといえるし、広報紙、チラシ、ポスターなど複数の媒体を用いてより幅広い層の市民に情報の伝達を正確かつ確実にすることも念頭に置かれていた。

2009年の新型インフルエンザの国内における感染拡大の過程ではメディアの過熱

した報道ぶりがしばしば指摘されている¹⁸。神戸市の担当職員によるメディア対応などでは用意する会場の選定に気を配るなど、一定の配慮を行ったことが伺える。しかしながら、自治体の広報活動がメディア側の圧力によって突き動かされていたとは言い難い。それよりも、(電話)相談窓口の設置を含めた一連の広報活動は国内感染の発生前における計画通りに進められたものであると考えるのが妥当であろう。

E. 結論

ここまで、2009年5月前後の神戸・仙台両市における新型インフルエンザ対策について、市の広報活動に焦点を当てて振り返ってきた。神戸市の「対策実施計画」は2012年2月に改定されたが、感染拡大に際しては、対策本部長である市長の役割が強調されている。そこでは、本部長(市長)は、新型インフルエンザの病原性・感染力の程度や、神戸市内・近郊での患者の発生状況と流行の予測から、緊急の必要があるときは「新型インフルエンザ非常事態宣言」を発し、全ての市民・事業者へ注意喚起し全面的な連携と協力を求め、また適宜市長メッセージを発信し、市民・事業者へ連携と協力を求め、新型インフルエンザ対策の円滑推進と実行性の確保に努めるとされている(神戸市、2012、p.5)。一方で、仙台市の広報対応においても市長による記者会見や発表が繰り返し行われることで基本方針の運用を行ったといえる。

本研究における分析では、事前に用意された行動計画や基本方針などが新型インフ

¹⁸ 押谷氏へのヒアリングでもこの点が指摘されている。

ルエンザへの広報対応を大きく規定していたことが分かった。確かに、記者会見や広報紙などによる実際の活動は市長や担当職員によって担われることになるため、自治体におけるアクターの存在を無視することはできない。しかしながら、刻々と変化する状況を的確に捉え、必要な情報を正確かつ確実に伝達するためには入念に練られた方針を事前に準備することが重要である。

2009年時点のインフルエンザ対応においては、強毒性の鳥インフルエンザを念頭に計画が定められていた。その後、H1N1型インフルエンザの経験を経て、上記のような計画の改訂の動きにつながった。

神戸・仙台両市ともに、新型インフルエンザ対策における広報活動に関しては、感染の未発生期、海外発生期、市内発生早期、市内感染期、小康期などのフェーズごとに細かな指針が定められている。こうした自治体が発信する情報は、感染の拡大を最小限にとどめ、風評被害やパニックを未然に防ぐうえで非常に重要な意味をもっている。ただし、そうした情報も肝心の受け取り手に届かなければ意味をもたない¹⁹。情報の発信側と受け取り側とのコミュニケーションを円滑に行うためにも、各自治体はいかなる広報活動をどのような層の市民あるいは事業者に向けて行うべきかを事前に明確にしておく必要がある。それに加えて、インフルエンザなどの社会的リスクの発生以前の段階から両者の緊密な関係性を構築し

¹⁹ 科学的な正確性の担保とメディアにおける情報の捨象との間のジレンマから生じる(感染症)専門家による情報発信の難しさについては、押谷仁氏(東北大学教授)や岩崎氏、岩田氏へのヒアリングでも指摘されている。

ておくことが、緊急時の円滑な情報伝達に寄与するものであると考える。

F. 健康危険情報

該当事項無し（詳細は総括研究報告書の当該項目を参照のこと）

G. 研究発表

G-1. 研究論文

該当事項無し

G-2. 研究報告

窪田悠一「2009年豚インフルエンザに対する行政対応の比較研究—エジプト政府の対応を中心に」日本政治学会 2012年度研究大会分科会 A4「リスクにおける政策過程の研究」討論者（2012年10月6日、九州大学伊都キャンパス）（審査あり）。

H. 知的財産権の出願・登録状況

H-1. 特許取得

該当事項無し

H-2. 実用新案登録

該当事項無し

(資料)

公式資料

- ・厚生労働省（2010a）「第四回新型インフルエンザ対策総括会議 議事録」。
- ・厚生労働省（2010b）「第二回新型インフルエンザ対策総括会議 議事録」。
- ・厚生労働省（2009a）「新型インフルエンザ対策行動計画」。
- ・厚生労働省（2009b）「新型インフルエンザ対策ガイドライン」。

- ・神戸市（2008）「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」。
- ・神戸市（2009）「新型インフルエンザ～秋冬に備えて、これだけは知ってください」『K O B E』。
- ・神戸市（2012）「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画（改定版）」。
- ・首相官邸（2009）「官房長官記者会見」（4月28日）。
- ・仙台市（2006a）「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」。
- ・仙台市（2006b）「仙台市新型インフルエンザ広報計画」。
- ・仙台市（2009a）「メディカル・アクションプログラム」。
- ・仙台市（2009b）「感染拡大に備えた新型インフルエンザ対応方針」。
- ・仙台市（2009c）「市政だより 2009年12月号」。
- ・仙台市（2010）「平成22年度第1回仙台市新型インフルエンザ危機対策本部員会議資料」。

二次資料

- ・経済広報センター『第11回企業の広報活動に関する意識実態調査報告書』2012年。
- ・原子力発電環境整備機構、2011年「現状の広報活動の評価と今後のあるべき姿についての提言等」。

ヒアリング

- ・押谷仁氏（東北大学教授）、2011年12月18日、日本大学法学部三崎町キャンパス。
- ・岩崎恵美子氏（前仙台副市長）、2011年12月6日、リージャス仙台。
- ・岩田健太郎氏（神戸大学大学院医学研究

科教授)、2011年11月24日、神戸大学
楠キャンパス。

- ・桜井 誠一氏(神戸市代表監査委員)、2011
年11月25日、神戸市役所。

【資料1】2009年新型インフルエンザに対応した医療機関へのアンケート（調査結果）

〔調査概要〕

	調査実施期間	調査方法	配票数	回収数 (回収率)	有効回答数 (有効回答率)
神戸市	2012年8月	郵送託送調査法	1464票	216票 (14.8%)	215票 (14.7%)
仙台市	2012年8月	郵送調査法	314票	89票 (28.3%)	89票 (28.3%)

※神戸市と仙台市の2009年新型インフルエンザに対応した医師会会員への全数調査である。

※結果の単位はすべて%を用いた。

※神戸市と仙台市の結果を併記するにあたって、質問の表現や順番を適宜変更した。

●**新型インフルエンザが発見されてから国内で発生するまで（4月25日～5月16日）の行政機関の対応について伺います。**

問1 政府の新型インフルエンザ対策全般に対してどのような印象を持ちましたか。

あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. とても評価できる	3.7	1.1
2. やや評価できる	34.9	46.1
3. あまり評価できない	53.5	42.7
4. 全く評価できない	7.0	7.9
無回答	0.9	2.2

問2 貴院の所在する県の新型インフルエンザ対策全般に対してどのような印象を持ちましたか。

あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. とても評価できる	10.2	16.9
2. やや評価できる	58.1	60.7
3. あまり評価できない	27.4	20.2
4. 全く評価できない	3.3	2.2
無回答	0.9	0.0

問3 貴院の所在する市の新型インフルエンザ対策全般に対してどのような印象を持ちましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. とても評価できる	27.9	41.6
2. やや評価できる	54.9	43.8
3. あまり評価できない	13.5	12.4
4. 全く評価できない	2.3	2.2
無回答	1.4	0.0

●**新型インフルエンザの国内発生（5月16日）以降の政府による対応について伺います。**

問4 政府の新型インフルエンザ対応について専門家、マスメディアなどから様々な問題点が指摘されましたが、以下のa)～i)について問題についてどのようにお考えですか。あてはまるもの1つずつに○をつけてください。

【神戸市】

	1 とても 思う	2 やや 思う	3 あまり 思わ ない	4 全く 思わ ない	無 回 答
a) 政府の新型インフルエンザ対策ガイドライン・行動計画といった事前対応策に不備があった	30.2	50.7	14.4	0.9	3.7
b) 政府の空港内での検疫の対応が過剰であった	34.9	40.9	17.7	4.7	1.9
c) 政府の発信した情報が二転三転した	38.6	49.3	10.7	0.0	1.4
d) ワクチンの輸入、接種に関する政策が後手に回った	47.0	44.2	7.4	0.9	0.5
e) 政府のワクチン接種の優先順位を決定する手続きに問題があった	34.0	41.9	21.9	1.9	0.5
f) 政府の新型インフルエンザ対応が自治体の医療現場にマイナスの影響を及ぼした	29.3	47.4	21.4	0.9	0.9
g) 政府のサーベイランスにより、医療機関に過剰な負担がかかった	27.4	47.0	23.3	0.9	1.4
h) 発熱外来は有効に活用できなかった	19.1	46.0	30.7	3.7	0.5
i) 政府が出した学校の休校措置の基準があいまいだった	16.7	57.7	22.8	1.9	0.9

〔仙台市〕

	1 とても そう 思う	2 やや そう 思う	3 あまり そう 思わ ない	4 全く そう 思わ ない	無 回 答
a) 政府の新型インフルエンザ対策ガイドライン・行動計画といった事前対応策に不備があった	28.1	49.4	18.0	2.2	2.2
b) 政府の空港内での検疫の対応が過剰であった	32.6	33.7	27.0	6.7	0.0
c) 政府の発信した情報が二転三転した	33.7	40.4	22.5	1.1	2.2
d) ワクチンの輸入、接種に関する政策が後手に回った	46.1	39.3	13.5	1.1	0.0
e) 政府のワクチン接種の優先順位を決定する手続きに問題があった	24.7	44.9	28.1	2.2	0.0
f) 政府の新型インフルエンザ対応が自治体の医療現場にマイナスの影響を及ぼした	19.1	36.0	43.8	1.1	0.0
g) 政府のサーベイランスにより、医療機関に過剰な負担がかかった	19.1	36.0	39.3	3.4	2.2
h) 発熱外来は有効に活用できなかった	25.8	43.8	28.1	2.2	0.0
i) 政府が出した学校の休校措置の基準があいまいだった	16.9	50.6	29.2	3.4	0.0

問5 県のワクチンの配布に関して問題を感じましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. とても問題を感じた	24.7	23.6
2. やや問題を感じた	45.6	39.3
3. あまり問題を感じなかった	25.6	32.6
4. 全く問題を感じなかった	2.3	2.2
無回答	1.9	2.2

付問 上記の理由をお書きください。

--

問6 新型インフルエンザの感染拡大に際して、政府による医療機関への診療に関する情報提供は適切に行われたと思いますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. 十分適切に行われた	3.7	5.6
2. ある程度適切に行われた	43.7	42.7
3. あまり適切に行われなかった	43.3	43.8
4. 全く適切に行われなかった	8.4	7.9
無回答	0.9	0.0

●**新型インフルエンザの国内発生（5月16日）以降の貴院の対応について伺います。**

問7 新型インフルエンザの患者に対する診療を行う際に参考になった情報源は何ですか。
以下1～7のうちあてはまるものすべてに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. 政府から出されるマニュアル	18.1	22.5
2. 自治体から出されるマニュアル	34.9	40.4
3. WHO や CDC など諸外国からの情報	14.9	22.5
4. 医師会からの情報（インフルエンザニュースなど）	87.4	89.9
5. 国立感染症研究所の情報	27.9	32.6
6. 自治体の医療従事者向けの講習会	12.1	14.6
7. その他（ ）	5.1	3.4

問8-1 新型インフルエンザの感染拡大に際して、県による医療機関への情報提供は適切に（正確かつ迅速に）行われたと思いますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。 ※回答は神戸市のみ

	神戸市	仙台市
1. 十分適切に行われた	7.9	-
2. ある程度適切に行われた	63.7	-
3. あまり適切に行われなかった	24.7	-
4. 全く適切に行われなかった	3.3	-
無回答	0.5	-

問8-2 新型インフルエンザの感染拡大に際して、市による医療機関への情報提供は適切に（正確かつ迅速に）行われたと思いますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. 十分適切に行われた	17.7	23.6
2. ある程度適切に行われた	70.2	59.6
3. あまり適切に行われなかった	9.8	13.5
4. 全く適切に行われなかった	2.3	3.4
無回答	0.0	0.0

問9-1 兵庫県が行う新型インフルエンザに対する政策は経時的に変更されましたが、医療現場の意見は反映されましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。※回答は神戸市のみ

	神戸市	仙台市
1. 十分反映された	2.8	-
2. ある程度反映された	54.0	-
3. あまり反映されなかった	36.7	-
4. 全く反映されなかった	4.2	-
無回答	2.3	-

問9-2 神戸市が行う新型インフルエンザに対する政策は経時的に変更されましたが、医療現場の意見は反映されましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。※回答は神戸市のみ

	神戸市	仙台市
1. 十分反映された	9.8	-
2. ある程度反映された	60.9	-
3. あまり反映されなかった	24.7	-
4. 全く反映されなかった	2.3	-
無回答	2.3	-

問9—3 自治体が行う新型インフルエンザに対する政策は経時的に変更されましたが、医療現場の意見は反映されましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。 ※回答は仙台市のみ

	神戸市	仙台市
1. 十分反映された	-	4.5
2. ある程度反映された	-	44.9
3. あまり反映されなかった	-	40.4
4. 全く反映されなかった	-	2.2
無回答	-	7.9

付問 上記の理由をお書きください。

--

問10 新型インフルエンザが流行した際にその対応によって、貴院は本来の医療業務に支障をきたしましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. とても支障をきたした	8.8	15.7
2. やや支障をきたした	41.4	31.5
3. あまり支障をきたさなかった	40.5	41.6
4. 全く支障をきたさなかった	8.8	10.1
無回答	0.5	1.1

問11—1 新型インフルエンザ対策について県と医療機関の連携はできていましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。 ※回答は神戸市のみ

	神戸市	仙台市
1. 十分連携ができていた	3.3	-
2. ある程度連携ができていた	44.7	-
3. あまり連携ができていなかった	43.7	-
4. 全く連携ができていなかった	6.0	-
無回答	2.3	-

問 11—2 新型インフルエンザ対策について市と医療機関の連携はできていましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. 十分連携ができていた	14.0	28.1
2. ある程度連携ができていた	62.3	46.1
3. あまり連携ができていなかった	19.1	21.3
4. 全く連携ができていなかった	3.3	2.2
無回答	1.4	2.2

付問 上記の理由をお書きください。

--

問 12 診察した患者は新型インフルエンザに関する知識を持っていましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. 知識を持っていた	1.9	2.2
2. ある程度知識を持っていた	55.8	57.3
3. あまり持っていなかった	37.2	37.1
4. 全く持っていなかった	3.3	1.1
無回答	1.9	2.2

問 12 付問 診察した患者は新型インフルエンザについて不安そうでしたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. とても不安そうだった	25.1	23.6
2. やや不安そうだった	52.6	51.7
3. あまり不安そうでなかった	18.1	23.6
4. 全く不安そうでなかった	0.5	0.0
無回答	3.7	1.1

問 13 テレビや新聞などのマスコミ報道に関する以下の a)～c) の意見についてどのように
に思いますか。1～4の中であてはまるもの1つずつに○をつけてください。

a) マスコミの報道により、市民の不安が増した

	神戸市	仙台市
1. とてもそう思う	45.1	42.7
2. ややそう思う	47.4	44.9
3. あまりそう思わない	6.5	11.2
4. 全くそう思わない	0.9	1.1

b) マスコミの報道により、診療行為を行う上で余計な混乱を招いた

	神戸市	仙台市
1. とてもそう思う	34.0	32.6
2. ややそう思う	47.9	33.7
3. あまりそう思わない	16.7	30.3
4. 全くそう思わない	1.4	3.4

c) マスコミの報道と政府の情報が錯綜して正確な情報を把握することが難しかった

	神戸市	仙台市
1. とてもそう思う	33.0	25.8
2. ややそう思う	51.6	40.4
3. あまりそう思わない	14.0	32.6
4. 全くそう思わない	1.4	1.1

問 14 「神戸方式」／仙台市が作成したメディカル・アクションプログラムは有効だ
ったと思いますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. 非常に有効だった	20.5	21.3
2. ある程度有効だった	71.2	67.4
3. あまり有効でなかった	5.1	6.7
4. 全く有効でなかった	1.9	3.4
無回答	1.4	1.1

問 15 政府の定めるインフルエンザ対策を円滑に実施する為に、貴院では医療設備（医師や病床の数）が足りていましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。※回答は神戸市のみ

	神戸市	仙台市
1. 十分足りていた	9.8	-
2. ある程度足りていた	42.3	-
3. あまり足りなかった	33.0	-
4. 全く足りなかった	12.1	-
無回答	2.8	-

問 16 神戸市に十分な医療体制が整っていたと思いますか。※回答は神戸市のみ

	神戸市	仙台市
1. 十分整っていた	4.7	-
2. ある程度整っていた	55.8	-
3. あまり整っていなかった	34.4	-
4. 全く整っていなかった	4.2	-
無回答	0.9	-

問 17 政府の定めるインフルエンザ対策を円滑に実施する為に、貴院ではスタッフ用の个人防护用具（PPE）は足りていましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

	神戸市	仙台市
1. 十分足りていた	19.5	41.6
2. ある程度足りていた	44.2	43.8
3. あまり足りなかった	24.7	9.0
4. 全く足りなかった	8.8	5.6
無回答	2.8	0.0

●**仙台市医師会（東北大学・仙台市とのネットワーク構築も含め）が果たした役割・貢献**
について伺います。

問 18 今回の仙台市医師会が果たした役割・貢献について、どのように評価されますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。※回答は仙台市のみ

	神戸市	仙台市
1. とても評価できる	-	53.9
2. やや評価できる	-	34.8
3. あまり評価できない	-	5.6
4. 全く評価できない	-	3.4
無回答	-	2.2

問 19 今回の仙台市医師会の対応を含め、感染症危機管理を実践するにあたって重要なものは何ですか。以下のあてはまるものすべてに○をつけてください。また、項目中もっとも重要と思われるものに◎をつけてください。※回答は仙台市のみ

	神戸市	仙台市
1. 普段（平常時）からの人間関係（ヒューマンネットワーク）の構築	-	47.2
2. 情報の共有化と迅速な伝達	-	91.0
3. 情報の解析・評価	-	47.2
4. 情報の解析結果に基づく意志決定（判断）と指示	-	60.7
5. 会員による連携協力	-	39.3
6. 感染予防に関する専門的な情報提供	-	71.9
7. 必要資材（マスク・抗ウイルス薬・消毒薬）の確実な供給	-	78.7
8. 感染症専門家による実際的な支援	-	44.9

問 20 新型インフルエンザ対策について政府や自治体に要望やご意見などがあれば、ご自由にお書きください。

--

●最後に貴院について伺います。

F 1 貴院の診療科について教えてください。(小児科、内科等々)

()

F 2 貴院に新型インフルエンザだと思って来院した患者の総数はどのくらいですか。
(2009年5月～2010年3月対象)

約 () 人

F 3 貴院の医療従事者の数を教えてください。

()

以上

【資料2】2009年新型インフルエンザに対応した医療機関へのアンケート（グラフ）









