

二〇〇九年新型インフルエンザに対する 仙台市の広報とその影響に関する研究

宮 脇 健

1. 問題意識

本稿は、二〇〇九年四月に発生した新型インフルエンザ（現在はA/H1N1インフルエンザ）における仙台市の広報対応について検討することで、仙台市の広報対応の特徴を明らかにし、その広報対応の影響について考察することを目的としている。

ちなみに、本稿で使用する広報対応は、行政が実施する対応（行政対応）の中の一つである。

二〇〇九年に発生した新型インフルエンザに対する仙台市の取り組みは、後にマスメディアによって「仙台方式」

と名づけられ、その独自ともいえる行政対応に注目が集まった。

新型インフルエンザに対する対応については、国が二〇〇五年に鳥由来のH5N1インフルエンザを想定とした「新型インフルエンザ対策行動計画」を作成し、それに基づき都道府県に対しても「新型インフルエンザ対策行動計画」の作成を求め、宮城県も二〇〇五年に「宮城県新型インフルエンザ対応行動計画」を作成した。このように、新型インフルエンザは事前に発生する想定のもと、国と都道府県を中心に計画が進んでおり、市町村に関しては直接的に事前計画の作成義務はない。しかしながら、仙台市は新型インフルエンザの流行が起こった場合、人々の健康や社会経済の機能に計り知れない影響をあたえる可能性を鑑みて、「市民の健康を守り、安全、安心を確保するため」に、新型インフルエンザ及び高原性鳥インフルエンザ対策に関する計画を作成し、国及び県の計画等と調和を図り対応する方針を決めた(仙台市 二〇〇六a、一頁)。そのため、二〇〇六年に「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」を作成し、以後、仙台市は国や県と連携をとりつつも独自の方針をうちだし、実際に新型インフルエンザの対応を行ったとされている(厚生労働省 二〇一〇a、一二頁)。

そこで本稿は、仙台市の新型インフルエンザ対応、とりわけ、広報対応について考察することにした。新型インフルエンザの予防策として、うがいや手洗い、十分な休養、感染したと思われる人のマスク着用など、個人レベルでの対応は有効であるとされている。また、個々の予防意識の高さが感染の拡大防止になる。ただし、ひとたび新型インフルエンザが発生すれば、人の移動が流動的な現代社会において、蔓延する可能性が高い。ゆえに、国や地方自治体が中心となって対応しなければならぬ課題である。特に、二〇〇九年の新型インフルエンザのように海外(メキシコ)で発生し、当初考えられていた毒性と異なる場合¹⁾、新型インフルエンザウイルスそのものに関する情報、国や

地方自治体の対応に関する情報、感染地域の情報、個人が出来る予防策の情報など、人々が身を守るためには国や地方自治体による情報の伝達手段としての広報は必要不可欠であるといえる。^② また、広報はその性質上、情報を扱うため、新型インフルエンザに関らず全ての行政対応に係る問題である。^③ それゆえ、情報が人々に行きわたる過程は行政対応について考える際には無視することが出来ないのである。

以上のことを踏まえ、本稿では、仙台市が行なった二〇〇九年の新型インフルエンザに関する広報対応、とりわけ、事前対応策（事前準備）と事後対応がいかなるものであったのか分析する。そして、仙台市の新型インフルエンザに関する広報対応にはいかなる特徴があったのか明らかにしたいと考えている。更に、仙台市の広報対応を踏まえ、二〇一二年八月に実施した仙台市医師会会員に対するアンケート調査から、仙台市の新型インフルエンザに関する広報対応は医師から見て、市民に対してどの程度影響があったのか考察する。

その結果として、「仙台方式」といわれる仙台市の独自の行政対応が上手くいった要因の一つとして広報対応があげられるのかどうか検討したい。

また、先にも述べたが、本研究で使用する「広報」とは国や地方自治体が国民、住民に対して行う情報伝達全般と定義した上で、仙台市の広報対応について、以下では分析、考察する。

2. 行政広報とリスク

二〇〇九年の新型インフルエンザに関する仙台市の広報対応の分析をするにあたり、インフルエンザのようなりす^④クに関する情報の伝達がいかに重要か、まずはその影響について考えなければならない。行政対応としての広報が新

型インフルエンザにかかわらず、市民にとって情報を知る有効な源であると考え、その影響を無視できないことは明らかである。どのような広報を行えばよいのか、そして、その情報伝達が市民に対してどのような影響を及ぼすのかということは、リスク・コミュニケーションと密接に関係している。

新型インフルエンザに限らず、人々はあるリスクが迫った際に、そのリスクに関する情報が不足している（不確実性）、またはリスクに対する科学的な知見が不足しているがゆえに、パニックに陥ることがあるといわれる（Cohen 二〇〇二）。このように、モラルパニックの研究は、専門性が高い情報を人々が理解して、知識として有していれば、しかるべき対応ができるということを前提としている。これは科学コミュニケーション論の文脈において、いわゆる「欠如モデル (deficit model)」といわれる。この「欠如モデル」は、あるリスクに対して科学的に正しい知識を有していない人は、そのリスクに対する理解が十分でないために、非合理的な行動を起こしてしまうという考えにたっている。そのため、科学的に正しい知識を人々に植え付けようと考え、一連の研究である（藤垣ら 二〇〇五：二〇〇八）。この「欠如モデル」に従えば、新型インフルエンザのリスクを人々が正しく理解すれば、つまり、新型インフルエンザに関する人々のリテラシー^⑤があがれば、少なくとも新型インフルエンザに対して、それほど不安を感じなくなるということを示している^⑤。新型インフルエンザに限らず行政の広報対応も、あるリスクに関する情報を市民に提供し、その知識がリスクを個人的に回避する手掛かりとなるために行われるものである。多くの人々は、インターネットで様々な情報へ容易にアクセスできるようになったが、突然迫りくるリスクに対して、マスメディアやその他の媒体から流れる行政からの情報や専門家からの情報に頼り、何らかの行動を起こすことは明らかである。そのため、行政から出される情報は人々にとって新型インフルエンザのようなリスクの回避やリスクに対処する際の一つの手段となる

のである。

では、仙台市は二〇〇九年の新型インフルエンザに関してどのような情報を提供していたのであろうか、またどのような事前準備をしていたのであろうか。次章では、事前対応として、仙台市の広報の事前対応にあたる「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」、「新型インフルエンザ広報計画」、二〇〇九年に作成された「メディア・アクションプログラム」について概観し、そして、それを踏まえて新型インフルエンザ発生後の広報対応について分析を行い、仙台市の広報対応の特徴を明らかにする。その後、仙台市の診療所の医師に対して行ったアンケート調査から仙台市の広報対応の影響について検討することにする。

3. 仙台市の広報対応の分析

事前対応（新型インフルエンザ発生時以前の広報体制について）

以下では、仙台市の新型インフルエンザ対応の事前対応策である「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」、「仙台市新型インフルエンザ広報計画」、二〇〇九年に作成された「メディア・アクションプログラム」に書かれている広報体制について概観し、分析をする。

まず、「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」の全体的な特徴として、新型インフルエンザの対応とH5N1の高病原性鳥インフルエンザの対応を分けて事前対応策を練っていることがあげられる。国が二〇〇九年二月に改訂版として策定した「新型インフルエンザ対策行動計画」は、H5N1の高病原性鳥インフルエンザをステッブとしたインフルエンザを想定して作成しているが、仙台市の新型インフルエンザの事前対応に関する基本方針は、

高病原性鳥インフルエンザと新型インフルエンザに対応するような、フェーズ分類をしている（仙台市 二〇〇八、五―六頁）。また、後述するが、仙台市の新型インフルエンザの発生段階（フェーズ）の基準は宮城県の行動計画と連動している。

以上、仙台市の新型インフルエンザ対策の全体的な特徴を踏まえた上で、この基本方針における広報に関する事前対応策を見ていくと、フェーズごとに広報対応が異なるが、大きく三つの対応に分けることが出来る。（図表1参照）

まず、国外で新型インフルエンザ及び高病原性インフルエンザの発生が認められた段階の広報対応として、「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」の下位に位置づけられる、1. 「仙台市新型インフルエンザ広報計画」を作成し、「この計画に基づき、発生段階ごとに応じた広報活動を行う」（仙台市 二〇〇六a、一四頁）ことになっている。今後、国内もしくは県内（市内）に新型インフルエンザが入ってくることを想定とした広報体制を確立する事前策がとられていることが分かる。

その際には、2. 新型インフルエンザ広報担当者を配置し、特定のスポークスマンが定期的に記者会見を行い、正確な情報を市民に提供するとともに、デマによる混乱や市民の不安解消に努めることになっている。

図表1 フェーズB以降の基本的な対応

フェーズB以降の対応
1. 「仙台市新型インフルエンザ広報計画」の作成 担当局：消防局（危機管理室） 関係局：総務局、健康福祉局
2. 新型インフルエンザ広報担当者の配置 担当局：消防局（危機管理室） 関係局：総務局、健康福祉局
3. 市長による発生時の緊急事態宣言 終息宣言等の記者会見の実施

そして、3. 市長が、新型インフルエンザ発生の緊急事態宣言と終息宣言を行うことが明記されている。市長は節度ごとに記者会見を行うことになっており、市民に対して仙台市の状況や対策について説明することになっている（仙台市 二〇〇六 a、一四頁）。それに関連して、報道機関と連携して新型インフルエンザの流行状況等の最新情報をリアルタイムで市民に伝える体制を整えている（仙台市 二〇〇九 a、二頁）。また、1〜3の対応には担当局が明記されており、誰が何を行うのか役割分担を明確化していることも特徴といえる。

政府の新型インフルエンザ対策総括会議において、厚生労働大臣と広報官の情報発信における役割分担が不明確であったという指摘や国のスポークスマン不在に関して総括がされていること（厚生労働省 二〇一〇 b）を考慮すると、仙台市の広報に関する事前対応策は、情報を誰が管理し、新型インフルエンザの専門的な情報の発信を誰がするのか、役割が明確に分けられているといえる。しかしながら、国の「新型インフルエンザ対策行動計画」では、厚生労働省内に広報担当官を置き、情報の一元化を図るとともに、広報担当から定期的に情報の発信を国内、国外に向けて行うこと（厚生労働省 二〇〇九 a、一八頁）が明記され、広報官担当官と厚生労働大臣間の役割について明確化されている。にもかかわらず、前述の指摘がされている。そのため、仙台市においても新型インフルエンザに関する情報が一元化出来ていたのかどうか、記者会見等を確認し、分析する必要がある。また、事後対応の分析の際にこの点について詳しく見ていくことにする。

具体的な事前対応

仙台市の広報対応については以上の三つを中心に行われることになるが、その具体的な内容について見ていくと図

表2の対応になる。

仙台市が定めるフェーズC段階まで、同じ広報対応をとることになっていく。ちなみに、仙台市の具体的な広報対応について見ていく。ちなみに、仙台市のフェーズ設定は県の定めるフェーズ設定と同じであり、広報を行うにあたり県と連携をとって実施するための計画になっている点は重要である。

フェーズC段階以前（国内において高病原性鳥インフルエンザウイルスのヒトへの感染被害が発生している段階）において、仙台市の広報は、あくまでも国や県の広報を補完するために行うこ

図表2 仙台市の新型インフルエンザ発生段階の基準と広報対応

市におけるフェーズ	広報体制と対応について
フェーズA（流行期前期）	フェーズC以前
国内外ともに、高病原性鳥インフルエンザウイルスや新型インフルエンザウイルスによるヒトへの感染被害が発生していない状態	対象者：医療関係者、事業者、一般市民 媒体：市のホームページ、市政だより、記者クラブへの投げ込み、講演会 方法：市のホームページ、新聞、テレビ、ラジオを通じた広報活動 感染症対策に関する事業の普及啓発事業等の際の広報（発生当初段階）
フェーズB	
国外において、高病原性鳥インフルエンザウイルスのヒトへの感染被害が発生している状態	あらゆる広報媒体を通じた広報活動 新型インフルエンザ単独での普及啓発（知識の蓄積段階） 具体的な内容： 一般市民 ・一般的な知識、予防方法等の普及啓発 ・食糧、日用品等生活必需品の備蓄の啓発（知識の蓄積段階）
フェーズC	
国内（県内を含む）において高病原性鳥インフルエンザウイルスのヒトへの感染被害が発生している状態	医療関係者 ・BCPへの新型インフルエンザ対策の反映 ・医師会を通じ説明会、パンフレットの配布 ・従業員の感染時のバックアップ体制の啓発 事業者 ・BCPへの新型インフルエンザ対策の反映 ・従業員の感染時のバックアップ体制の啓発 ・業界団体を通じて説明会、パンフレット配布 ※大学、高校、専門学校等 集団発生を防ぐとともに、学生の帰郷など対策を図る取り組みの啓発

（「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」表3、「仙台市新型インフルエンザ広報計画」を参照し宮脇が修正して作成）

とになっており、また新型コロナウイルスエンザのみの単独広報は行わないことになっている（仙台市 二〇〇六b、562頁）⁽⁶⁾。その際、広報の段階を「発生当初段階」と「知識の蓄積段階」の二つに分けて行う点も特徴的であるといえる。「発生当初段階」において、仙台市民は新型コロナウイルスエンザも含め感染症に関する知識があまりないことが想定されることから、感染症の基本となる知識の普及啓発活動を広報の中心として行い、その後、仙台市民に知識がある程度蓄積した段階（「知識の蓄積段階」）で、初めて、新型コロナウイルスエンザ単独の普及啓発活動を行う計画になっている。「発生当初段階」から「知識の蓄積段階」に移行した際に、仙台市民に対して、食料・日用品等生活必需品の備蓄、事業者にはBCPへの新型コロナウイルス対策の反映、従業員の感染症時のバックアップといった具体的な啓発活動をテレビ、新聞等のマスメディアを利用しながら行うことになっている。それに伴い、医療関係者には医師会を通じ新型コロナウイルスエンザの説明会、パンフレットを配り意識を高めるための広報活動を行うことになっている（仙台市 二〇〇六b、56-2-56-3頁）⁽⁷⁾。

このように、仙台市民の知識の蓄積を考慮して、広報対応の内容を細かく分けている点は情報の伝達を考えた計画であるといえる。

具体的な事前対応（新型コロナウイルス国内に発生以後）

次に、フェーズD（国外において新型コロナウイルスエンザが発生している状態）、またフェーズE（国内（県外・市外を除く）において新型コロナウイルスエンザの限定的な感染被害が発生している状態）における仙台市の広報対応を見ていくことにする。

（図表3参照）

図表3 仙台市の新型インフルエンザ発生段階の基準と広報対応

フェーズD	フェーズD及びE
国外において新型インフルエンザウイルスの感染被害が発生している状態（ウイルス亜型の検査で新型インフルエンザウイルスであることが確認できない段階において、種々の疫学的条件から新型インフルエンザウイルスであることが疑われる場合を含む。）	<p>対象者：医療関係者、事業者、一般市民</p> <p>媒体：市のホームページ、市政だより、記者クラブへの投げ込み、特別コーナー（新聞、テレビ、ラジオ）、パンフレット、講演会、広報車等</p> <p>方法：あらゆる広報媒体を通じ、最優先で強力な普及啓発市の他の啓発事業においても可能な範囲で、啓発文を挿入、パンフレットの配布</p> <p>具体的な内容： 一般市民 ・一般的な知識、ウイルスに応じた症状や危険性の普及啓発 ・流行地域に関する情報（市ホームページ、市施設への掲示） ・感染流行地域への渡航禁止（要請）・咳エチケットの励行（要請）</p> <p>医療関係者 ・医師会を通じ説明会を積極的に行う（フェーズGにいたる医療体制など）</p> <p>事業者 ・一般的な知識、ウイルスに応じた症状や危険性の普及啓発</p>
国内（県外に限る）において新型インフルエンザウイルスの限定的な感染被害が発生している状態	<p>対象者：事業者、一般市民</p> <p>媒体：市のホームページ、市政だより、定期発行情報チラシ、記者クラブへの投げ込み、特別コーナー（新聞、テレビ、ラジオ）、パンフレット、講演会、広報車等</p> <p>方法：市民の需要の高いと思われる情報を中心に広報市ホームページ、新聞、テレビ、ラジオ等、更新が早い媒体を中心</p> <p>具体的な内容： 一般市民、事業者</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> 不要不急の外出の自粛 別居家族、親族、親しい友人とのこまめな連絡 会社等における社員の健康管理と感染者への支援 不要不急の会合の自粛 咳エチケットの励行 廃棄物の排泄の抑制 資源の使用の抑制 教育機関等に対する長期休暇の振り替え実施 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> 市民利用施設の稼働状況 学校の運営 行政サービスの運営状況 公共交通機関やライフラインの稼働状況 総合相談窓口の設置等各種相談の対応状況 医療機関情報（臨時解説の病院や入院施設に関する情報） <hr/> <p>※フェーズGで想定される状況についての情報の周知</p>
フェーズF	フェーズF
県外において新型インフルエンザウイルスの感染被害が拡大している状態又は県内（市内）において、新型インフルエンザウイルスの限定的な感染被害が発生している状態	<p>対象者：事業者、一般市民</p> <p>媒体：市のホームページ、市政だより、定期発行情報チラシ、記者クラブへの投げ込み、特別コーナー（新聞、テレビ、ラジオ）、パンフレット、講演会、広報車等</p> <p>方法：市民の需要の高いと思われる情報を中心に広報市ホームページ、新聞、テレビ、ラジオ等、更新が早い媒体を中心</p> <p>具体的な内容： 一般市民、事業者</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> 不要不急の外出の自粛 別居家族、親族、親しい友人とのこまめな連絡 会社等における社員の健康管理と感染者への支援 不要不急の会合の自粛 咳エチケットの励行 廃棄物の排泄の抑制 資源の使用の抑制 教育機関等に対する長期休暇の振り替え実施 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> 市民利用施設の稼働状況 学校の運営 行政サービスの運営状況 公共交通機関やライフラインの稼働状況 総合相談窓口の設置等各種相談の対応状況 医療機関情報（臨時解説の病院や入院施設に関する情報） <hr/> <p>※フェーズGで想定される状況についての情報の周知</p>
フェーズG	フェーズG
県内（市内）において新型インフルエンザウイルスの感染被害が拡大している状態	<p>基本的にはフェーズF段階での広報</p>

〔「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」表3、「仙台市新型インフルエンザ広報計画」を参照し宮脇が修正して作成〕

フェーズD、Eにおいては、広報車の使用とテレビ、新聞、ラジオ等メディアを活用し、「最優先で、強力に積極的に普及啓発活動」(仙台市 二〇〇六b、S6-3頁)を行うことになっている。加えて、随時、市長記者会見を行い、広く新型コロナウイルスエンザに関する情報を周知することになっている。こうした点はフェーズC以前の段階とは異なっているといえる。⁽⁸⁾

また、広報する内容については、フェーズC段階に引き続き、一般的な知識の普及啓発を行うが、それに加えて、新型コロナウイルスエンザの症状、予防方法など、より個別具体的な内容を仙台市民に提供していくことが新たに盛り込まれている。

それに関連して、仙台市において新型コロナウイルスエンザは発生していないが、国内(県外・市外を除く)において、新型コロナウイルスエンザが発生している場合、流行状況に関する情報については、封じ込めが成功している場合を除き、市政だよりを使用しないことになっており、この点に特徴があるといえる。市政だよりは市民に情報が行き渡るまで時間を要するため、市ホームページ等、すぐに情報を提供できる媒体を中心に広報を行っていくことになっている。この点も仙台市の広報の重要な特徴であると考えられる。つまり、情報を早く、多くの人に届けなければならぬ場合は、ホームページのような媒体を使用し、そうでない場合は、確実に市民の家に行き渡る市政だよりを活用する、状況や性質に応じた媒体の使い分けを考慮した計画となっている。

そして、事業者と医療関係者に対しては、国内で新型コロナウイルスエンザが発生していることから、今後フェーズGに至る全般的な医療体制に関する見通しについて周知する広報対応になっている。

さらに、仙台市からの要請として、感染流行地域への渡航の自粛や咳エチケットの励行を仙台市民に対して行うこ

とになっている。このフェーズDの段階から、仙台市からの要請が広報対応として計画に含まれることになる。

次に、フェーズF(県外において新型インフルエンザの感染被害が拡大している状態又は県内(市内)において、新型インフルエンザの限定的な感染被害が発生している状態)においては、「市民にとって特に需要の高い情報について可能な限り広報する」(仙台市 二〇〇六b、Sg-5頁)などを前提として対応が行われることになっている。特に、広報担当者の記者会見を定期的開催し、充実を図ることになっている。それに呼応して、報道機関にも新型インフルエンザ対策に関する特別欄の依頼をお願いすることで、仙台市民への周知を徹底させる広報体制を構築する計画を立てている。さらに、前段階のフェーズD、Eでは使用していなかった、市政だよりなど仙台市民へ情報がすぐに伝わりづらい、タイムラグがある媒体も活用することになっている。

ここから、蔓延期に備え、あらゆるメディアを駆使して仙台市民へ新型インフルエンザに関する情報の周知徹底を図る広報体制を組んでいることがわかる。

また、行政のサービスや社会機能に関する情報に関しては、市のホームページや、新聞、テレビ、ラジオなど更新に比較的時間のかからないメディアを活用することになっており、新型インフルエンザの周知と社会機能に関する情報の周知⁹⁾に関して、区別をし対応策を計画している点は特徴的であるといえる。このフェーズ段階になると仙台市に患者が発生している可能性があるため、患者の発生状況を各区単位で広報し、不要不急の外出の要請、会社等における社員の健康管理と感染者への支援などの要請も市民に伝えることになっている。

最後に、フェーズG(市内において新型インフルエンザウイルスの被害が拡大している状態)の広報対応について見ると、フェーズFの段階と同じ広報対応を行うことになっている(図表3参照)。しかしながら、異なる点は、初回に

限り市長が記者会見を行うことになっていることである。

以上が、仙台市の新型インフルエンザに対する事前の広報対応である。この事前対応策からわかることは、テレビ、新聞、ラジオ等マスメディアを通じた広報が、広報対応の中心となっている点である。市長会見についても広報担当者の記者会見も節目ごとで行われることになっているが、それを伝える媒体としてマスメディアを意識していることがわかる。

そのため、以下では新型インフルエンザに対する広報の事後対応について、マスメディアが関係する市長会見を中心に見ていくことにする。

事後対応

仙台市の新型インフルエンザ発生後の広報対応について時系列的に見ていくと（図表4参照）、二〇〇九年四月二十八日に「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針に基づき」、仙台市の新型インフルエンザの発生基準をフェーズBからフェーズDに切り上げた。その対応に伴い、当時の梅原市長は「新型インフルエンザの対策について」と題した市民に向けての記者会見を行っている¹⁰。この事後対応は、事前対応の「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針に基づき」の広報活動の中にある、節目において市長が記者会見を行うことに該当する。市長が記者会見を行った、二〇〇九年四月二十八日（日本時間）はWHOが新型インフルエンザの警戒レベルをフェーズ3から4に引き上げたことを受け、政府も「新型インフルエンザ対策本部」を設置している（首相官邸 二〇〇九）。この政府の対応に連動して、仙台市も「危機管理対策本部」を設置して、危機管理対策本部会議を開催したことから、

図表 4 主な広報活動

日時	広報活動の内容
4月28日	市長会見「新型インフルエンザ対策について」フェーズBからDへの切り上げ
5月2日	河北新報社朝刊に相談窓口及び予防啓発（手洗いうがい方法）を掲載
5月12日	市長会見「新型インフルエンザについて」今後の仙台市の対応と啓発
5月20日	市長会見「新型インフルエンザについて」仙台市の医療体制の整備状況について
6月1日	6月の市政だよりと共に手洗いうがいの励行を盛込んだチラシを配布
6月30日	市長会見「新型インフルエンザ対応策について」 医療体制の切り替え、仙台市の発熱外来の廃止
8月31日	記者発表「市内の保育所におけるインフルエンザ患者の集団発生について」 記者発表「市内の児童館におけるインフルエンザ患者の集団発生について」
9月3日	記者発表「小学生児童欠席率の地理的分布状況の公表について」
9月7日	記者発表「市内の保育所におけるインフルエンザ患者の集団発生について」
9月8日	記者発表「仙台市内の認可保育施設における患者発生について」
9月10日	記者発表「インフルエンザ注意報の発令について（注意喚起）」
9月16日	記者発表「新型インフルエンザ相談窓口の設置について」
9月19日	新型インフルエンザ関連の市民講演会 事業者向けの講演会の開催（9月9日に記者発表）
9月25日	記者発表「市内の保育所におけるインフルエンザ患者の集団発生について」
10月27日	記者発表「インフルエンザ症状が見られた場合は早めに受診しましょう」
10月29日	記者発表「新型インフルエンザの患者急増への対応について」 在宅当番医の増加と感染者報告者の推移
11月4日	市長会見「新型インフルエンザの患者急増への対応について」 非常事態のため医療体制の強化を図る 普及啓発活動
11月5日	記者発表「新型インフルエンザ患者急増に伴う医療体制の強化について」 在宅当番医の増設について
11月17日	記者発表「新型インフルエンザに感染したと疑われる患者の死亡について」
11月19日	記者発表「新型インフルエンザ患者急増に伴う医療体制の強化について」 在宅当番医の増設について
11月25日	市長会見「新型インフルエンザの患者急増への対応について」 緊急事態ととらえて医療体制の強化を図る

（「感染拡大に備えた新型インフルエンザ対応方針」資料と仙台市記者会見、市長会見を参照し宮脇が修正して作成）

仙台市の対応が「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」に基づいていることがわかる。つまり、初動対応に関しては、事前対応通りに広報対応がスタートしたといえる。

その後、県内では六月一日まで、仙台市においては七月二五日まで市内に患者は確認されないが、五月一二日に梅原市長は会見を行い、その際、岩崎副市長も記者会見に同席している。市長会見に副市長が同席して、記者の質問を答えることは異例であるといえる。岩崎副市長は感染症の専門家であるため、新型インフルエンザ対応について説明することは理にかなっているが、市長と副市長で発言に齟齬があった場合には、情報を錯綜させる要因になる可能性がある。この五月一二日の記者会見では、岩崎副市長が中心となり、予防対策のDVDの作成、学校等に対する説明会、予防策の徹底を呼びかける普及啓発活動を行うとともに、仙台市内での医療体制の確立を目指していることを伝えている（岩崎 二〇〇九）。その翌週の五月二〇日の定例記者会見では、仙台市の新型インフルエンザの流行に向け、医療体制の状況について、またマスク着用などの普及啓発について説明を行っている。

記者会見とは別に、六月一日には市政だよりに新型インフルエンザの予防として手洗いやうがいを励行するチラシを入れ配布し、仙台市民への普及啓発活動を行っている。チラシを配布する広報対応は、フェーズDのあらゆる広報媒体を通じて強力的に普及啓発活動を行うという、広報対応通りであるといえる。

そして、厚生労働省が六月一九日に「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（改訂版）」を地方自治体に通知したことから、仙台市でも七月一日から医療体制が変更されるため、梅原市長は六月三〇日に仙台市の発熱外来の廃止と医療体制の切り替えに関する記者会見を行った。

このように、節目ごとに市長が記者会見を行うことは、仙台市の基本方針の広報の運用に基づく対応であるといえ

る。

その後、七月二五日に市内で初の感染患者が出たものの、八月一七日～二三日（第三四週）の本格的流行期に入るまでは、市長や広報官による新型インフルエンザに関する記者会見は行われていない（質疑応答で聞かれた場合のみ回答をしている）。

九月以降の広報として、普及啓発活動について見ていくと、予防啓発として、九月一九日に市民講演会、事業向け講演会、保育関係者向け研修会等を実施し、その告知のために記者発表を開いている。ここからもフェーズDの強力な広報対応を行っていることがわかる。

その後、新型インフルエンザの本格的な流行が始まる、九月以降、仙台市は予防啓発ポスターを保育所、幼稚園、学校、町内会、自治会、福祉施設、公共交通機関に配布し、積極的に広報対応行っている（仙台市 二〇一〇、四頁）。上記の対応もフェーズDの仙台市の広報計画の対応に即しているといえる。また、九月一〇日には「インフルエンザの注意喚起の発令について」と題した記者発表を行うことで、仙台市民に各区別の感染者数の報告を行い、感染予防のための咳エチケットを再度周知し、普及啓発活動を行っている。

そして、仙台市内での本格的な流行期における頻繁な記者会見と情報提供が一月末まで積極的に行われていたことが五月から七月までの広報対応と比べるとわかる（図表4参照）。

記者会見の他にも、予防啓発活動として、一〇月に仙台市は正しい手洗いの方法を周知するチラシを、保育所、幼稚園、学校、町内会、自治会、福祉施設、公共施設に配布していた。この対応も基本方針と広報計画に則り対応していたことは明らかである。

マスメディアを使った広報活動の他にも、一〇月以降は市政だよりによる啓発も毎月実施していた。一二月にはインフルエンザ特集を組み、感染した場合、感染と診断された場合にはどのように対処すべきか情報を掲載して啓発を図っていた(仙台市 二〇〇九c)。

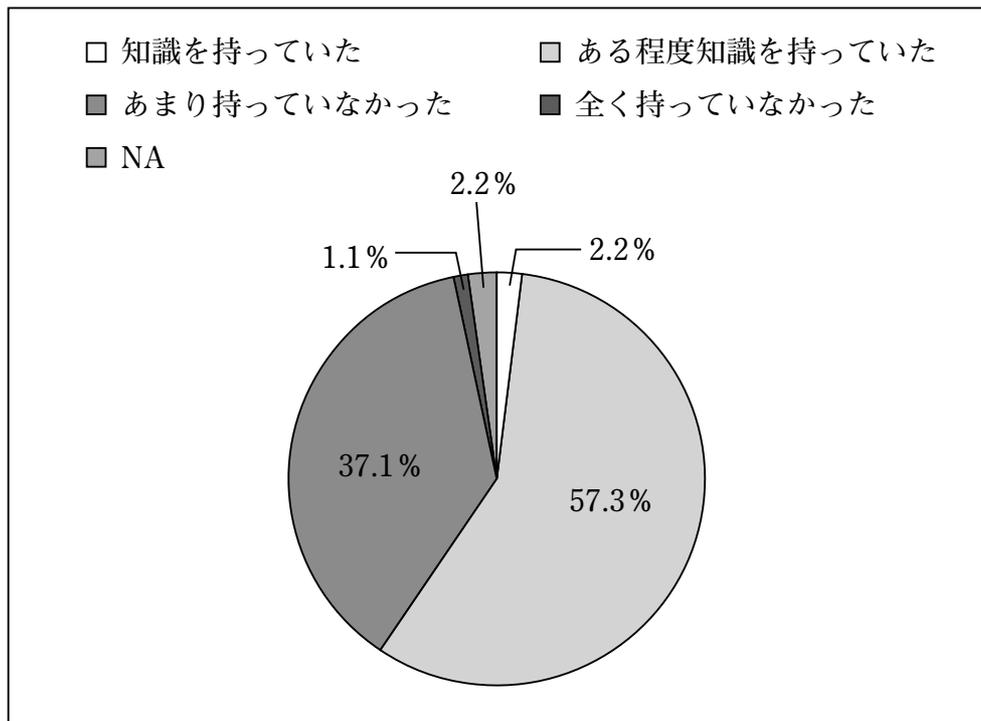
以上が、新型インフルエンザが発生してから仙台市の広報対応であるが、チラシによる広報活動は仙台市の資料、ホームページからの情報を参照したため実際に確認ができていない。その点は留意すべきである。

しかしながら、以上から、仙台市は新型インフルエンザに対する広報計画に則って積極的に広報対応を行っていたことがわかる。

医療従事者のアンケート調査結果

では、実際に仙台市の新型インフルエンザに対するこうした広報対応は功を奏していたのであろうか。二〇一二年八月に、〇九年の新型インフルエンザの際に実際に患者に対して

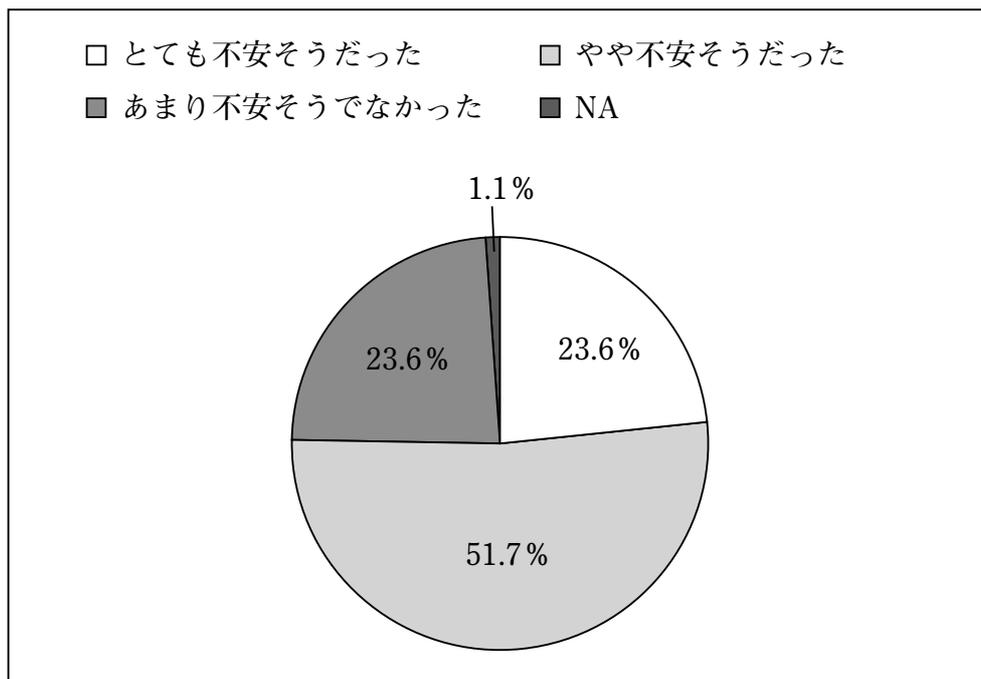
図表5 新型インフルエンザに対する患者の知識 (N=89)



診療行為を行った医師に行ったアンケート調査の結果を分析し、考察してきたと思う⁽¹⁾。新型インフルエンザの場合、通常発熱外来を受診することになるが、仙台市では、新型インフルエンザに罹ったと思われるものは、まず仙台市医師会に所属する三二八(当時)の診療所で、診察を受けることになる。そのため、この三二八の診療所の医師にアンケート調査を行うことで、当時の新型インフルエンザに関する仙台市の対応や市民の状況を把握できると考えた。もちろん、医師の主観が入ることは承知しているが、それ以上に、仙台市の対応も患者の状況にも関わっている重要なアクターであるといえる。

まず、新型インフルエンザに関して、患者がどの程度知識を持っていたのか質問をしたものが、図表5である。この図表の結果からわかることは、新型インフルエンザに対して、「知識を持っていた」(二・二%)と「ある程度知識を持っていた」(五七・三%)と回答した人を足し合わせると、五九・五%となり、約六割の患者が知識を有していたことになる。つまり、二〇〇九年に発生した新型インフルエンザに関する知識はマス

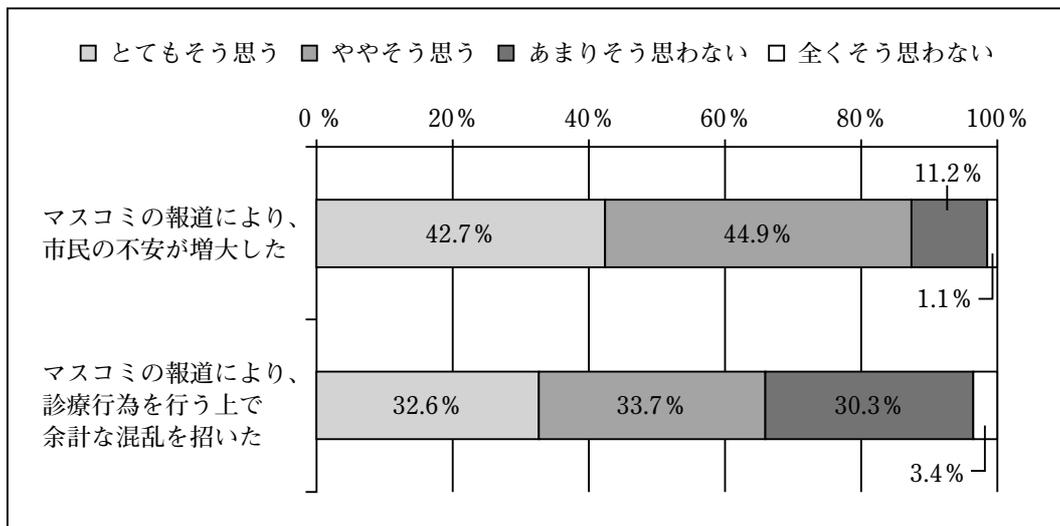
図表6 新型インフルエンザに対する患者の不安 (N=89)



メディアを介して、もしくは、仙台市の広報紙やチラシを通じた広報活動により、人々に伝わっていたと考えることができる。

しかしながら、一方で、診療所において診察した患者は、新型インフルエンザに対して不安そうだったか尋ねた質問の結果、「とても不安そうだった」と回答した医師が二三・六%おり、「やや不安そうだった」と回答した医師が五一・七%で、合計すると七五・三%になる(図表6を参照)。医師から見ると、患者は新型インフルエンザに対して不安を感じていたことが明らかになった。つまり、患者の多くは、新型インフルエンザに対する知識は持ちながらも、不安を感じていたことになる。もちろん、病気にかかり安心していている患者はいないが、仙台市で新型インフルエンザが流行した時期(九月)には致死率が低く、季節性のインフルエンザと同等であったという情報がすでに流れていたと考えると、高い数字であるといえる。すなわち、ここから仙台市が行った広報が情報として、市民に伝わっていたと考えられるが、その一方で、その効果は医師からするとそれほどなかったと考えることができる。少なくとも、仙台市が広報対策を行い、新型インフルエンザに対する情報を積極的に市民に対して送っていたことを考えると、その対応が功を奏したとはいえない。

図表7 テレビや新聞の報道の影響 (N=89)



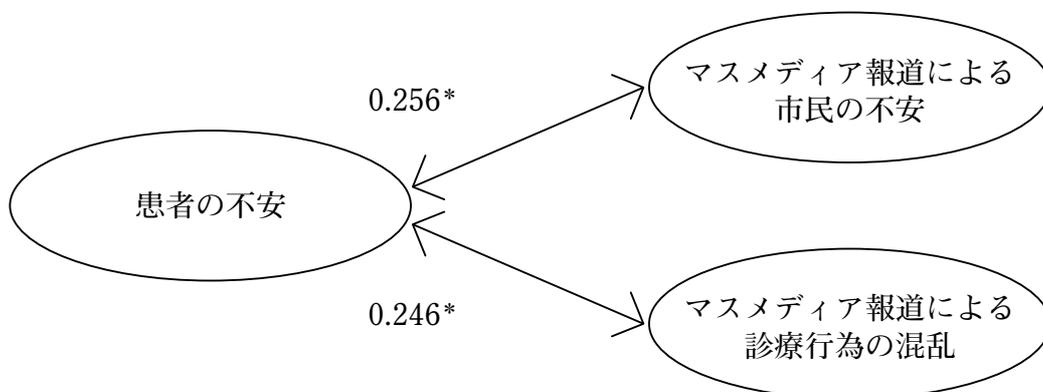
ないだろう。

では、市民の不安の要因はどこから来るのであろうか。それを聞いた質問が図表7である。

「マスコミの報道により、市民の不安が増大した」に「とてもそう思う」と回答した医師は四二・七%おり、「ややそう思う」と回答した四四・九%を合わせると、八七・六%に昇ることがわかる。すなわち、医師の多くが仙台市民の不安に対してマスメディアが何らかの影響をおよぼしていると認識しているようである。また、「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」に「とてもそう思う」と回答した医師が三二・六%おり、「ややそう思う」と答えた、三三・七%と合わせると、六六・三%がそう思うと感じていることがわかる。つまり、マスコミの報道が医療行為に対して何らかの影響を及ぼしていたと認識していたことがわかる。仙台市の広報対応として、積極的にマスメディアを活用していたことを考えると、むしろ不安が増加していると感じている点において、広報対応の影響がそれほど功を奏さなかったと考えることができる。

更に、患者の不安とマスメディア報道に相関関係があるかどうか分析してみたところ、以下のような相関関係が見られた。

図表8 患者の不安とマスメディア報道の相関



※数値は相関係数 *** : $p < 0.001$, ** : $p < 0.01$, * : $p < 0.05$

まず、患者の不安とマスメディア報道による市民の不安にやや弱い正の相関があることがわかる。つまり、患者が新型インフルエンザに対して不安だと感じている医師ほど、マスメディア報道によつて市民は不安を感じていると考えているのである（相関係数 〇・二五六）。また、患者の不安とマスメディア報道による診療行為の混乱にもやや弱い正の相関関係があることがわかる。すなわち、患者が新型インフルエンザに対して不安だと感じている医師ほど、マスメディアの報道が診療行為に混乱を招いたと感じていることがわかる（相関係数 〇・二四六）。つまり、実際に診療した医師のアンケート調査から、新型インフルエンザに罹った患者の多くが不安を感じており、患者の不安と医師から見た市民の不安や医者診療行為の混乱にはマスメディアの報道が少なからず関わっていることが、この相関分析から明らかになったのである。先にも述べたように、仙台市の広報対応において、マスメディアを積極的に活用していることから、結果として、その効果はあまりなかったと考えられる。

4. 結論

仙台市の新型インフルエンザに対する事前対応と事後対応について、広報対応を中心に考察をしてきた。その結果、新型インフルエンザに対する仙台市の広報対応の特徴が明らかになった。

まず、事前対応である「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」とその具体的な実施計画となる「仙台市新型インフルエンザ広報計画」が国の「新型インフルエンザ行動計画」とは異なり仙台市独自のフェーズ分類になっていた。それに伴い、広報対応が高病原性鳥インフルエンザと新型インフルエンザの両方に対応可能に作成されていたことは特徴的である。また、フェーズDの国内発生段階において、市政だよりが流行情報を知らせる媒体

としてそぐわないため使用しないといった具体的な対策を加味して作成している点は広報対応を円滑に進めやすくしていたと考えられる。しかしながら、一方で、具体的な事前事後の対応を見てきた限り、概ね国が推奨している広報対応と変わらなかつたといえる。

また、二つ目の特徴として、新型インフルエンザに関する情報について、国や県から出される情報を中心に据え、あくまでも仙台市は情報を補足するスタンスをとった点があげられる。国や県から出される新型インフルエンザに関する情報と仙台市が提供する情報が異なることで、仙台市民が混乱することは十分考えられることである。その点を考慮すると、情報の序列について、事前の広報計画で決めていた点は特徴的であると言える。

ただし、仙台市の記者会見が市長を中心として行われ、広報担当者が新型インフルエンザの状況について周知する分業体制が、市民や事業者に対して情報を円滑に提供していたのかどうか、本稿の事前、事後対応の比較だけでは明らかに出来なかつた。その点に関しては、記者会見がどのように報道されたのか詳しく分析しなければならぬといえる。ただし、医師に対して行なつたアンケート調査から仙台市の患者は概ね新型インフルエンザに対する知識を有しており、仙台市からの広報は伝わつていたと考えることができる。

しかしながら、医師に対するアンケート調査の結果から、マスメディアの報道が市民や患者の不安に関わつていくことが明らかになつた。この結果を踏まえると、必ずしも仙台市の広報対応が「仙台方式」の中で機能していたとは言いつれないといえる。たしかに、新型インフルエンザに対する知識を多くの患者が有していることが明らかになつたが、仙台市の広報が市民や患者に対して、影響を十分に発揮したとは言えない。むしろ、医師はネガティブに作用したと考へているようだ。

では、「仙台方式」が上手くいったといわれる要因として広報対応があたるとはいえないとすると、かかりつけ医に診てもらった医療体制が功を奏したのか、それとも他の要因があるのか、その点については今後の課題としたい。

最後に、新型インフルエンザ対策として広報を考えた時に、まず考えなければならないことは、国と地方自治体の役割分担である。国と地方自治体が同じ情報をニュアンスをかえて広報すれば、市民の情報の受け取り方は異なるだろうし、情報の重複は市民にとって、不安を与える要因になりかねない。そうした意味で、国レベルでアナウンスすべき情報と地方自治体レベルでアナウンスすべき情報は分けて考えなければならない。その情報をどのように線引きするのか、また、そうした情報の分割を国と地方自治体でどうやって連携して決めていくことが望ましいのか考える必要があると言える。そう考えた時に、情報を市民が誤解せずに受け取るにはどういうタイミングで流せばよいのか、国と地方自治体を含めた分析をリスク・コミュニケーションの視点からさらに試みる必要性があるといえる。

(1) 河岡ら(二〇〇九)は二〇〇九年の新型インフルエンザがブタによるインフルエンザであったことは想定外であったと指摘している。

(2) 例えば、岡田ら(二〇〇九、一七六頁)は感染症のように迫りくる危機には、情報の正確性もさることながら、いかに早く情報を把握し、市民に伝達することが重要であるかといった点も危機管理として求められると述べている。

(3) 新型インフルエンザという事例で考えると、広報は市民に医療体制(どこで、どのような診療が受けられるのか)を周知することにも関わりをもち、またワクチンの接種に関する情報も行政の広報が必要となる。そして、今、どこで新型インフルエンザが流行しているのかといった情報も広義の広報として捉えることができる。すなわち、行政対応全般に関わるといえる。

(4) リスクについてはBeck(一九八六―一九九八)を参照のこと。

(5) 「欠如モデル」に対して、近年藤垣をはじめとする科学技術社会論の研究者らからは否定的な見解が示されている。その理由として、専門家だけが正しい知識を有しているわけではなく、今は素人でも専門性の高い知識を有していること。また、正しい知識が有るからといって必ずしも、ある事象に対して、正しい判断をするとは限らないことをあげている。例えば、原発事故が起こったとしても、それが大惨事になるかならないのかということとは科学者の間でも見解が分かれる問題であり、専門家のように正しい知識を有していても、答えに窮することが起こり得るからである。そのように考えると、正しい知識を有していても正しい判断を下すことができないことが理解できる。ただし、一方で、東日本大震災の時に、岩手県の一部の小学生たちが日頃から地震がおきた場合にすぐに高台に逃げなさいと教えられてきた事例もある。その結果、小学生たちは無事に避難することができたのである。この事例は、まさしく、日頃の教育がもたらした効果である。現在、気象庁では地震が起きた際に、津波に関する情報をいかに出すべきか検討をしている。このことから情報をもどるように市民に伝えることが効果的かという考え方、すなわち市民への啓蒙と正しい情報の伝達が重視されていると考えることができる。

(6) 仙台市の広報対応が国や県の補完的な情報を出すというスタンスは以後も変わらない。

(7) 二〇〇九年に五月に作成された「メディアカル・アクションプログラム」のプログラム八において、平時からの感染予防の啓発のため「正しい知識の普及啓発」を掲げていることから理解できる（仙台市 二〇〇九年 a、二頁）。

(8) 「新型インフルエンザ対策ガイドライン」において、市町村が行う広報活動として、街宣車、ビラの配布、ポスターの掲示、CATVを推奨している（厚生労働省 二〇〇九年 b、五五頁）。また、その他の広報活動と要請は学校等の臨時休業、集会・興行の自粛、公共施設の閉鎖、公共交通機関の運行自粛等であり、事業者においては、住民の最低限の生活維持のために不可欠な公共サービス等を除き、可能な限り休業することである。

また、公共交通機関の運行自粛要請に当たっては、混乱が生じないように、地域内外の住民や利用者に周知徹底し、理解を求めるということを市町村にもお願いをしている。

(9) 行政サービス情報と社会機能に関する情報は、市民利用施設の稼働状況、学校の運用状況、行政サービスの運用状況、公共交通機関・ライフラインの稼働状況、各種相談窓口の対応状況、医療機関情報などである（図表3を参照）。また「新型イ

ンフルエンザ対策ガイドライン」では、都道府県及び市区町村は、ポスター掲示、ホームページ、相談窓口等を通して、地域の感染状況、新型インフルエンザに係る発熱相談センターや発熱外来に関する情報をその地域に提供すること（厚生労働書二〇〇九b、一三〇頁）と定めていることから、仙台市の対応も「新型インフルエンザガイドライン」の対応と概ね一致していると考えられる。

(10) 市長会見は仙台市ホームページから閲覧できるので、それを参照した。また、その他の記者会見についても、ホームページから閲覧をした。

市長定例記者会見 <http://www.city.sendai.jp/kaiken/2009.html>

記者発表資料 <http://www.city.sendai.jp/report/2009/index.html>

(11) 二〇〇九年新型インフルエンザに対応した仙台市の診療所に対して二〇一二年八月にアンケート調査を行った。仙台市医師会の協力により、現在も開業している〇九年の新型インフルエンザに対応した三十四件すべてにアンケート調査を配票することができた。そのため、本アンケート調査は診療所に対して行った調査であるが、患者への質問などを通して仙台市民の意識を抽出出来ていると考える。調査概要は以下の通りである。調査実施期間：二〇一二年八月、調査方法：郵送調査法、配票数：三一四票、回収数：八九票（回収率二八・三％）、有効回答数：八九票（有効回答率二八・三％）である。

引用・参考文献、URL（URLの閲覧日は全て五月七日）

岩崎恵美子（二〇〇九）『間違いだらけのインフルエンザ対応 新興感染症は本当に怖いのか？』日文新書

岡田晴恵編（二〇〇九）『増補版 強毒性新型インフルエンザの脅威』藤原書店

河岡義裕、堀本研子（二〇〇九）『インフルエンザ・パンデミック』講談社

木村盛世（二〇〇九）『厚生労働省と新型インフルエンザ』講談社

外岡立人（二〇〇九a）『豚インフルエンザの真実』幻冬舎新書

- 外岡立人 (二〇〇九b) 『新型インフルエンザ・クライシス』岩波ブックレット
- 中谷内一也 (二〇〇六) 『リスクのモノサシ―安全・安心生活はありうるのか』日本放送出版協会
- 藤垣裕子編 (二〇〇五) 『科学技術社会論の技法』東京大学出版会
- 藤垣裕子・廣野喜幸編 (二〇〇八) 『科学コミュニケーション論』東京大学出版会
- Beck, U. (1986=1998) *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne* Frankfurt am Main: Suhrkamp. (＝東廉、伊藤美登里訳『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局)
- Cohen, S. (2002) *Folk Devils and Moral Panics*, 3rd, Routledge.
- 厚生労働省 (二〇一〇a) 「第四回新型インフルエンザ対策総括会議 議事録」
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou04/dl/infu100512-29.pdf>
- 厚生労働省 (二〇一〇b) 「第二回新型インフルエンザ対策総括会議 議事録」
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou04/dl/infu100412-13.pdf>
- 厚生労働省 (二〇〇九a) 「新型インフルエンザ行動計画」
<http://www.cas.go.jp/seisaku/ful/kettei/090217keikaku.pdf>
- 厚生労働省 (二〇〇九b) 「新型インフルエンザ対策ガイドライン」
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/guide/090217keikaku.pdf>
- 首相官邸 (二〇〇九) 「官房長官記者会見」(四月二八日)
http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/04/28_p1.html
- 仙台市 (二〇〇六a) 「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」
http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/sisin_hon.pdf
- 仙台市 (二〇〇六b) 「仙台市新型インフルエンザ広報計画」
http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/sisin_siryou.pdf

仙台市 (二〇〇九 a) 「メデイカル・アクションプログラム」

http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/0218newflu.pdf

仙台市 (二〇〇九 b) 「感染拡大に備えた新型インフルエンザ対応方針」

http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/220921_2.pdf

仙台市 (二〇〇九 c) 「市政だより 二〇〇九年十二月号」

<http://www.city.sendai.jp/soumu/kouhou/shisei/sis0912/index.html>

仙台市 (二〇一〇) 「平成二二年度第一回仙台市新型インフルエンザ危機対策本部員会議資料」

http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/220921.pdf

追記 本稿は平成二四年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）研究課題名「リスクにおける政策過程の理論モデルの構築―新型インフルエンザを事例として―」、課題番号 H二二―政策―若手一〇一三の研究成果の一部である。

