

# リスクにおける自治体の マスメディア対応に関する調査分析

—— 2009年新型インフルエンザの行政広報を事例にして ——

福本博之・宮脇 健

## A Survey on the Local Government against Mass Media in Risk Case of Administrative Public Relation of 2009 H1N1 influenza

FUKUMOTO, Hiroyuki MIYAWAKI, Takeshi

### Abstract

This article has aimed to clarify the feature of the local governments that positively did the mass media measures under the 2009 H1N1 pandemic.

The citizens learn under the 2009 H1N1 pandemic through the mass media like information on the H1N1 influenza virus and information on the measures of the administration, etc. Therefore, the problem how according to what timing passes on effective information to the mass media becomes an important problem as measures of the country and the local government.

Therefore, it clarifies it by analyzing the survey to the local government that executed it in August, 2012 though what feature the local government that measures the mass media under the 2009 H1N1 pandemic as part of an administrative public relations.

### 要 約

本稿は、2009年に発生した新型インフルエンザ・パンデミック下で、マスメディア対応を積極的に行っていた地方自治体の特徴を明らかにすることを目的としている。

新型インフルエンザ・パンデミック下で、市民は、新型インフルエンザウイルスに関する情報、行政の対応に関する情報などマスメディアを媒介にして知る。そのため、国や地方自治体の対策として、有効な情報を、誰が、どのようなタイミングで、どのようにマスメディアに伝えるかという問題が、重要な課題となる。

そのため、2009年に発生した新型インフルエンザ・パンデミック下において、マスメディア対応を積極的に行っていた地方自治体にはどのような特徴があるのか、2012年8月に実施したアンケート調査を分析することで明らかにする。

### キーワード

リスク (Risk) 自治体 (Local Government)

新型インフルエンザ (H1N1 influenza.)

行政広報 (Administrative Public Relation)

## 1. はじめに

本稿は、2009年に発生した新型インフルエンザ・パンデミック下で、マスメディア対応を積極的に行っていた地方自治体には、どのような特徴があるのか明らかにすることを目的としている。

2009年4月24日、メキシコと米国で確認された新型インフルエンザH1N1は、瞬く間に全世界に広がり、5月16日には日本でも国内最初の感染者が確認された。WHOがフェーズ4を宣言した4月28日には、日本では政府や各地方自治体に新型インフルエンザ対策本部が設置され、それから1年以上にわたり、国、地方の両レベルで検疫、医療対応、学校・事業所等の休業措置、ワクチン接種などの一連の対策が実施された<sup>(1)</sup>。

季節性のインフルエンザの予防には、うがいや手洗い、感染したと思われる人のマスク着用、十分な休養など、個人レベルの対応が有効であるとされている。つまり、個々人の予防意識の高さや免疫の上昇が感染の拡大防止になる。だが、人の移動が流動的な現代社会において、新型インフルエンザの場合、ひとたび発生すれば、深刻な被害が生じる可能性もある。ゆえに、新型インフルエンザは、

国や地方自治体を中心に対応しなければならないリスクの一つとされている。本稿が焦点を当てるのは、そうした一連の対策のうち、地方自治体のマスメディア対応である。

2009年に発生した新型インフルエンザ・パンデミック下で、地方自治体のマスメディア対応は、次のような3つの意味で重要だった。第一に、新型インフルエンザに限らず感染症の原因となるウイルスや細菌は、感染し、症状が現れた時を除き、視覚や聴覚、嗅覚などにより知覚することができない。感染症のリスクを把握するには医学的<sup>(2)</sup>な知識や技術が必要とされるのである。したがって、第二に国や地方自治体、あるいは専門家と、一般の市民との間には感染症リスクに関する情報の非対称性が存在することになる。そのため、市民は国や地方自治体の情報に著しく依存する。第三にそれだけに重要だったのは、新型インフルエンザウイルスの特徴、国や地方自治体の対応、感染地域、個人が出来る予防策など、一般の市民が自ら予防に努める上で有効な情報を伝える国や地方自治体の行政広報だった<sup>(3)</sup>。一方で、こうした行政広報は往々にしてマスメディアを介して市民に伝わる。それ故、市民が新型インフルエンザの感染を予防する上で有効な情報を、誰が、どのようなタイミングで、どのようにマスメディアに伝えるか

(1) 政府の対策本部は、WHOによる新型インフルエンザ終息宣言を受け(2010年8月10日)、8月27日に閉鎖された。次を参照のこと。首相官邸P <http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/flu/swineflu/220827osirase.pdf>

地方自治体の対策本部の閉鎖時期にはばらつきがあるが、早い地方自治体では大分県が2010年3月15日、滋賀県が3月17日に対策本部を閉鎖していた。次を参照のこと。アサヒコムHP「インフルは終息したのか警戒態勢に悩む自治体」<http://www.asahi.com/special/O9015/TKY201003190550.html>

(2) ここでの医学とは、ウイルス学や細菌学等の基礎医学、臨床医学、公衆衛生学を想定している。

(3) ただし、行政広報を行うことによるゼロリスクはあり得ず、そうした前提には拙稿達は立っていない。あくまでも行政広報は、リスクを回避する可能性を高めるための有効な手段として考えている。なぜならば、現代社会において、リスクは個人に対して影響を及ぼし得ることが極めて多く、個人のリスクの回避の行動は別のリスクを生む可能性を常に秘めているからである(Beck 1986 = 1998)。また、本稿で使用する「行政広報」とはリスクコミュニケーションの中でも、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使用する。広報の定義に関しては飯塚(2000)を参照のこと。

という行政広報、とりわけマスメディア対応が、国、地方自治体の重要な課題となるのである。そこで、本稿では、2009年に発生した新型インフルエンザ・パンデミック下において、マスメディア対応を積極的に行っていた地方自治体にはどのような特徴があるのかを明らかにする。

次章ではリスクコミュニケーションに関する研究の整理を行い、リスクにおける地方自治体のマスメディア対応の位置付けを確認する。そして、それを踏まえた上で、執筆者らが2012年8月に実施した地方自治体（市・特別区）へのアンケート調査を分析する。

どのような地方自治体がマスメディア対応を積極的に行っていたのか分析をし、その特徴を明らかにすることで、新型インフルエンザに対する地方自治体のリスクマネジメントの課題が浮かび上がると考えられる。

## 2. リスク対応としての行政広報

本章では、リスクコミュニケーションに関する先行研究を踏まえ、本研究の位置付けを明らかにしていく。その上で、2009年の新型インフルエンザ・パンデミック下における地方自治体のマスメディア対応について、神戸市、仙台市、川崎市といった具体的な事例を概観する。その上で、本稿の分析視角を明らかにしたい。

### 2.1 リスクコミュニケーションとマスメディア

上述のとおり、本稿で明らかにするのは、新型インフルエンザ・パンデミック下において、積極的なマスメディア対応を行っていた地方自治体の特徴である。本稿では、こうしたマスメディア対応を、地方自治体によるリスクコミュニケーションとして捉えている。

一般的に、今後起こり得る損害や損失の可能性という意味でのリスクの評価、その対応に関する意思決定などの一連の過程は、リスクマネジメントと呼ばれている<sup>(4)</sup>。こうしたリスクマネジメントの過程で、「どのリスクを回避するのか」、また「どういう性質のリスクか」といった情報を利害関係者（ステークホルダー）間で共有する段階、手法がリスクコミュニケーションである<sup>(5)</sup>。本稿でリスクコミュニケーションという場合、この意味で使用している<sup>(6)</sup>。

こうしたリスクコミュニケーションの過程では、次の2つの点が重要となる。第一に、リスクに関する情報を一方的に市民に伝えるだけでは、市民がそのリスク情報を正確に理解するとは限らないという点である。例えば、冷静に行動していた人に対し「冷静に行動して下さい」というメッセージを繰り返し伝え、かえって不安に陥り冷静に行動できなくなるとされる<sup>(7)</sup>。したが

(4) 大貫（2003）Renn（2008）を参照のこと。大貫（2003,4）は、リスクマネジメントを「備えの出来ない事態への対応」と本稿よりも狭義に定義している。

(5) 菊間（2003）を参照のこと。

(6) ただし、リスクマネジメントとリスクコミュニケーションの両概念は、明確な区切りがあるというよりも重複すると考えられる。なぜならば、リスクマネジメントの過程には自治体組織内のステークホルダー間の情報共有が存在し、また市民との情報共有の過程も存在するため、重層的な関係であるからである（NRC 1983、1989 = 1997、石原 2004など）。また、危機発生時の伝達など限定的な情報の流れについてはクライシスコミュニケーションといわれるが、本稿では新型インフルエンザ発生前の段階でのリスクマネジメントも視野に入れていることから、行政広報をリスクコミュニケーションの一部として捉えて分析を行うことにする。福田（2010）平川・土田・土屋（2011）を参照のこと。

って、情報の送り手である国、地方自治体などの行政機関は、こうした市民の一見すると非合理に見えるリスク認知も含め、市民からの反応を政策にフィードバックすることが必要になるのである<sup>(8)</sup>。

第二に、こうしたリスクコミュニケーションの過程で重要なのは、行政の出した情報を媒介するマスメディアの存在である。後述する神戸市や仙台市、川崎市のケースのように、マスメディアは、行政機関の情報をただ一般市民に伝えるというだけの存在ではない。例えば、会見場での質疑のやり取りで、記者が平静を保てなくなることや、担当者の説明に記者が不信感を抱くこともある。そのため会見で伝えられた情報が、記事やテレビでは些末な内容に偏ってしまうことで、結果として批判的な報道になってしまうことも少なくない。また、取材に訪れた記者が、必ずしも医学的な知識を持っているわけではなく、取材時に伝えた情報が正確に伝わらない可能性もある。

このようにリスクコミュニケーションの過程では、マスメディアから提供される情報は、一般市民に対して必ずしも正確に伝わるわけではない。したがって、一般市民に対して正確に情報を伝えるには、取材される側である国や地方自治体の工夫や配慮が必要となってくる。では、実際に情報の送り手となる行政機関に対して、マスメディアがどのように取

材し、それに対して、行政機関はどのように対応しているのだろうか。

## 2.2 地方自治体の新型インフルエンザ対応

以下では、2009年新型インフルエンザ・パンデミック下の神戸市、仙台市、川崎市という3つの政令指定都市を事例に、行政機関のマスメディア対応を確認する。その上で、積極的にマスメディア対応を行っていた地方自治体の特徴を分析するための視角を明らかにする。

### 神戸市の事例

2009年5月16日に国内初の感染患者が確認された神戸市では、新型インフルエンザ患者の確認後、記者会見を利用する形で住民への広報を行っていた。国内発生初期段階での感染患者ということもあり、新型インフルエンザに対する情報が不足した中での記者会見となった。その結果、マスメディアの報道により、国と県と市の信頼関係に疑義が生じたこともあったとされている<sup>(9)</sup>。他方、地元の新聞である神戸新聞など、マスメディアからの取材は断らず、むしろ市民に対する情報提供に関して、マスメディアに協力を依頼していた。そうした協力を得るために、市の広報担当者は日常的にマスメディアの記者とコミュニケーションをはかっていた。

また、当時、神戸市保険福祉局長として新

(7) 吉川他(2009)を参照のこと。これは、「冷静に行動して下さい」というメッセージが繰り返し発せられることにより、自分は冷静でも他の人は冷静ではないと判断してしまうためであると考えられる。

(8) Slovic(1993)を参照のこと。

(9) 白井(2011, 44)を参照のこと。実際に「新型インフルンザ対策ガイドライン」において、地方自治体(市町村)の広報活動として、「市区町村は、最も住民に近い行政主体であることを踏まえ、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。したがって、この段階から、情報収集・提供体制を整備し、国及び都道府県等が発信する情報を入手することに努めるものとする。また、関係部局間での情報共有体制を整備する。」(厚生労働省、2009、147・148)と明記されている。厚生労働省HPを参照<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/guide/090217keikaku.pdf>

型インフルエンザの対応にあたっていた桜井誠一によると、マスメディア対応として、具体的に次のような工夫をしたという。国内初の感染者が出た際の記者会見では、緊急だったため狭い会見場を使用せざるをえなかった。しかし、その後の記者会見では広い会議室を使用するように変更し、マスメディアの記者たちが平静を保つように配慮したという。また、記者会見の際には、広報官の隣に必ず医師が座り、インフルエンザに対する説明にあたった。そして、記者会見が終わると、記者から逆にインフルエンザに関する情報を収集していたという<sup>(10)</sup>。

このように、神戸市が記者会見などマスメディア対応を工夫し、情報収集の手段としてマスメディアを活用できた理由として、次のような点が重要だったと考えられる。神戸市では、新型インフルエンザ対策行動計画において、予めマスメディア対応を行う事前の準備を行っていたということである<sup>(11)</sup>。次に、マスメディア対応を行える人材がいたという点である。桜井は阪神淡路大震災の際に広報課長としてマスメディア対応を行った経験をもっている。そのため、情報を提供する素地があったといえる。すなわち、平時、危機に限らず、新型インフルエンザのリスクマネジメントが出来ていた例であるといえる。

#### 仙台市の事例

また、新型インフルエンザ対応で注目された仙台市の行政広報においては、副市長がかつて医師であったということもあり、市長の定例記者会見に副市長が同席し、今後の新型インフルエンザ対策について説明をするなどして、マスメディア対応を行っていた<sup>(12)</sup>。同時に、新型インフルエンザに関する情報は広報担当官を設置して、特定のスポークスマンが定例記者会見実施し、情報を市民に提供する対応を行っていた。更にそうした記者会見の対応と同時に、新型インフルエンザの流行状況や最新情報を報道機関と連携して、市民に伝えるための体制を整えていた<sup>(13)</sup>。

このように、仙台市も神戸市と同様にマスメディア対応を積極的に行っていた地方自治体であるといえる。仙台市も2006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」、「新型インフルエンザ広報計画」、2009年に「メディカルアクションプログラム」を作成し、マスメディア対応も含めた事前の行政広報対策を練り、その計画に従い、マスメディア対応を行っていた<sup>(14)</sup>。そうした意味で、神戸市と同じく、平時、危機に限らず新型インフルエンザのリスクマネジメントが出来ていた例であるといえる。

#### 川崎市の事例

関東圏で初めての感染例が出た川崎市は横

(10) 宮脇編(2012)「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」の参考資料1の桜井誠一氏ヒアリングデータ(2011年11月25日)を参照のこと。このデータは厚生労働科学研究費の補助金による成果の一部である。

(11) 新型インフルエンザに関する神戸市のマスメディア対応も含めた広報対応については窪田(2012)を参照のこと。

(12) 仙台市HP「市長会見(2009年5月12日)」を参照のこと。 <http://www.city.sendai.jp/soumu/kouhou/press/09-05-12/newinf9.html>

(13) 仙台市HP「メディカルアクションプログラム」のプログラム12を参照のこと。  
[http://www.city.sendai.jp/report/2008/\\_icsFiles/afieldfile/2010/03/13/0218newflu.pdf](http://www.city.sendai.jp/report/2008/_icsFiles/afieldfile/2010/03/13/0218newflu.pdf)

(14) 新型インフルエンザに関する仙台市のマスメディアも含めた広報対応については宮脇(2012)を参照のこと。

浜市で疑似症例に関する記者会見を巡る教訓を生かし、記者会見の際には、マスメディア対応の責任者と厚生労働省の連絡責任者の医務官に情報を一本化し、会見以外でも必要に応じて常に対応を行った。また、相談状況に関する報告をマスメディアに対して毎日行い、積極的に情報提供を行っていた。

しかしながら、川崎という立地条件と感染者が通学する高校の記者会見と市長の記者会見が重なり、騒ぎがさらに大きくなっていった。そのため、マスメディアの取材が殺到し、その対応に追われていたために、市民や医療機関からの連絡に十分にこたえられず、混乱状態であったという<sup>(15)</sup>。

この川崎市のケースは事前準備をしていたが、関東最初の感染例ということ、また感染者の高校との連携、医療機関と連携に時間をさけなかったことによるものである。そうした意味では、事前のマスメディア対応としては不十分であったといえる。

つまり、行政広報の一環として、マスメディア対策を行う際には、事前の準備として対応策を練ることは重要であるが、ステークホルダー間（医療機関や市民）の連携が計られていないと上手くいかないことがあることを示しているといえる<sup>(16)</sup>。

これら3市のマスメディア対応に関する例は、対応の一断片に過ぎず、その優劣を評価するものではない。だが、以上のことから、地方自治体のマスメディア対応として、計画

の作成、ステークホルダー間の連携などの事前準備、あるいは人的資源などが重要であったことがわかる。この点を踏まえて、次章では地方自治体のアンケート調査の分析を行っていくことにする。

### 3. 自治体のマスメディア対応に関する分析

本章では2章を踏まえ、2012年8月に市・特別区に行ったアンケート調査結果を分析する。その上で、新型インフルエンザのパンデミック下で、マスメディア対応を積極的に行っていた地方自治体はどのような特徴を有していたのかを明らかにする<sup>(17)</sup>。

#### 3.1 自治体とマスメディア

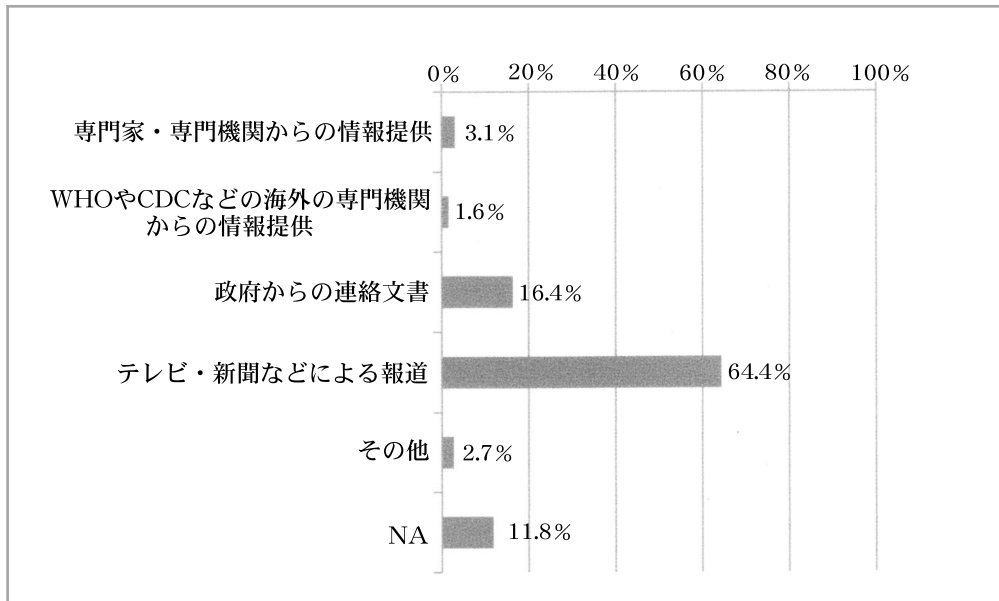
まず、新型インフルエンザのパンデミック下で、地方自治体がマスメディアをどのように位置づけていたのか簡単に確認したい。前述したように、マスメディアは医療対応や休業措置、ワクチン接種など、地方自治体の対応に関する情報を収集し、一般の市民に対して提供する。地方自治体の立場からすると、自らの対応の内容や実施状況を住民に伝える情報伝達の媒体となりうるのである。一方で、新型インフルエンザのような不確実性が高いリスクが生じた際に、マスメディアから提供される新型インフルエンザの発生や感染状況など、いわば新型インフルエンザの

(15) 坂元(2011)を参照のこと。坂元はマスコミ対策については事前に検討をしていたが、あまりの報道関係者の多さ、質問の多さ、細かさは想定外な部分もあったと述べている。

(16) 佐賀県のように、県レベルでも新型インフルエンザに関する情報をマスメディアに提供していた事例がある。(古川 2009)を参照のこと。

(17) 2012年8月に全市・全特別区に対して、「2009年新型インフルエンザに対応した行政機関へのアンケート調査」というタイトルで行った。調査概要は以下の通りである。

調査方法：郵送調査法、調査対象：市（政令市、中核市を含む）・特別区、郵送数：810票、返信数：451票、有効回答数：450票（無効回答数：1票）、有効回答率：55.6%、調査実施期間：2012年8月。



図表 1 新型インフルエンザ発生に関する第一報について (N = 450)

リスクに関する情報は、一般の市民だけではなく地方自治体にとっても貴重な判断材料となる<sup>(18)</sup>。このように、マスメディアには、地方自治体にとって情報伝達の媒体としての側面と情報収集の手段としての側面がある。では、実際のところ各地方自治体は、新型インフルエンザ対応の中で、マスメディアをどのように位置づけていたのだろうか。以下では、それを確認する。

#### 情報収集手段としてのマスメディア

アンケート調査で、新型インフルエンザに関する第一報を、何から得たのか市・特別区に対して聞いてみたところ (Q3)<sup>(19)</sup>、図表 1 のような結果になった。

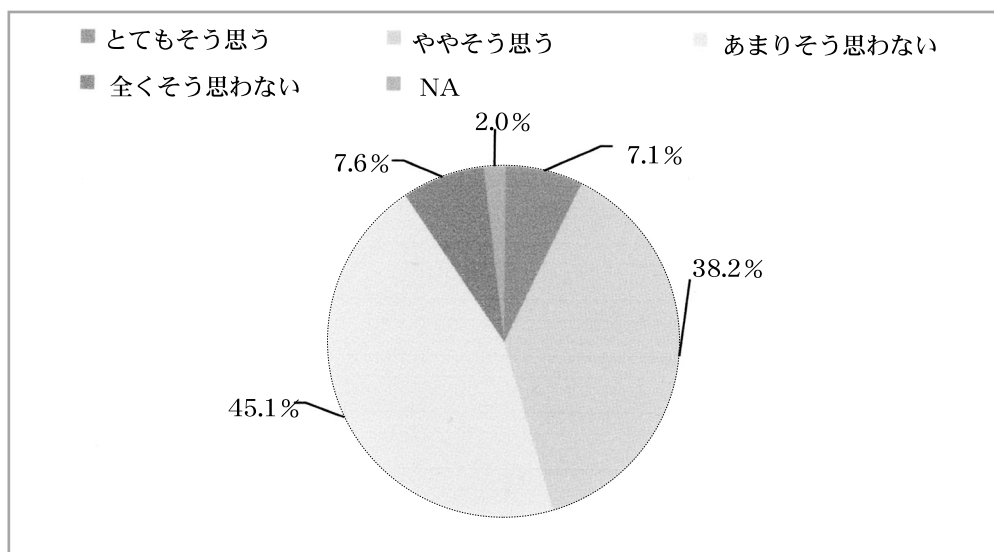
「テレビ・新聞などによる報道」と回答した地方自治体が 64.4% で、次に多い「政府からの連絡文書」(16.4%) の約 4 倍と、際立って多いことがわかる。残りを見ていくと、「専門家・専門機関からの情報提供」との回答が 3.1%、「WHO や CDC などの海外の専門機関からの情報提供」との回答が 1.6%、「その他」が 2.7% という結果になった。

この結果から明らかなように、多くの地方自治体が、新型インフルエンザ発生の第一報を「テレビ・新聞などによる報道」から入手している。新型インフルエンザに関する情報を得る上で、マスメディアが重要な媒介として作用していたことがわかる<sup>(20)</sup>。

(18) 中内谷 (2010, 38) によると、一般的に人々がリスク情報を知る際に接触する媒体は、その多くがマスメディアであるという。そのため、「テレビでは～」「新聞では～」と言っていた、というような枕つきの言葉とともに、発ガン性物質の話などリスクに関する話を知人からされることが多いと指摘している。リスクに対するマスメディア報道と市民との関係については宮脇 (2011) を参照のこと。

(19) 単純集計の結果に関しては共同研究者である、石突・小松・小森 (2013) らの論文を参照のこと。また、質問内容に関しても石突らの論文の巻末に掲載している。

(20) 石突・小松・小森 (2013) は、新型インフルエンザに関する第一報を、多くの地方自治体がマスメディア



図表2 マスコミに対する情報提供について (N=450)

#### 情報提供の媒介としてのマスメディア

一方で、情報提供手段としてはどうかだろうか。アンケートではマスメディアに情報を積極的に提供していたかどうかを質問し、「とてもそう思う」、「ややそう思う」、「あまりそう思わない」、「全くそう思わない」の4段階の尺度で回答してもらっている。図表2がその結果である。

結果を見てみると、「とてもそう思う」と回答した地方自治体は7.1%とあまり多くない。また、「ややそう思う」と回答した地方自治体は38.2%で、合計45.3%と半数に満たなかったことがわかる。マスメディアに対して積極的に情報提供していた自治体は、それほど多くなかったといえよう。

#### 3.2 マスメディアへの情報提供と事前準備

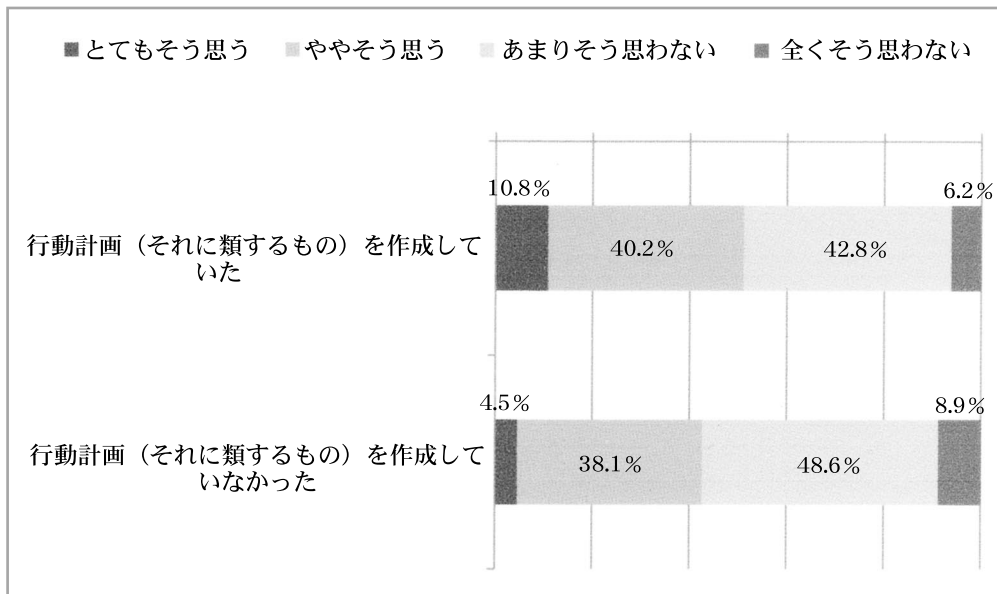
上で確認したとおり、マスメディアに対して積極的に新型インフルエンザに関する情報提供を行っている地方自治体（市と特別区に限って）は、それほど多くはなかった。では、そうした中でも、積極的に情報提供を行っていたのはどのような地方自治体であろうか。この問題を明らかにするため、新型インフルエンザに対する各地方自治体の事前準備状況及び人的資源を示す変数とのクロス分析を行ってみた。以下では、その分析結果を見ていくことにする。

##### 行動計画の作成状況とマスメディアへの情報提供

まず確認するのは、地方自治体の事前準備

から得ていることから、情報の在り方として、中央 - 地方という情報経路を確立すべきだと指摘している。また、行政機関が市民と同じようにマスコミからの情報に頼っていて良いのかという問題があるとも指摘している。この点については拙稿も同意する。マスメディアの活用については有効となる側面とかえって害となる側面があることは指摘しておく。ただし、本稿では自治体が行政広報を行う際に、市民に伝えるツールとしてマスメディアが有効な手段であるため、そして、どのような自治体がマスメディアを活用しているのか明らかにすることが目的のため、有効な側面に焦点を当てることにする。





図表3 行動計画の有無とマスメディアに対する情報提供のクロス分析（N=441）

とマスメディアへの情報提供との関係である。日本では、新型インフルエンザH1N1の発生以前から、鳥由来の新型インフルエンザH5N1の発生と対応に備え、さまざまな事前準備が進められていた。以下では、そうした中でも、前章で確認した行動計画の作成状況と医師会や医療機関との連携に着目する。

行動計画は、新型インフルエンザが発生した際に地方自治体取るべき対応、各部署の職掌、関係機関との役割分担を予め定めたものである。政府の『新型インフルエンザガイドライン』は、各市区町村に対して新型インフルエンザ発生時に情報提供体制を構築するよう求めている<sup>(21)</sup>。そのため、地方自治体の行動計画には、情報提供の担当部署や役割

が定められている場合も少なくない<sup>(22)</sup>。実際にマスメディアからの電話や直接取材、記者会見について、どの部署・職員が対応するのかが、予め検討され計画に定められていれば、新型インフルエンザの発生以降に担当部署や担当者を検討・調整・決定する手間を回避することができる<sup>(23)</sup>。このような意味で、事前に行動計画（それに類するもの）を作成していた地方自治体は、作成していなかった地方自治体よりも、マスメディアに対し、積極的に情報を提供しやすかったと仮定することができる。

市・特別区に対し、新型インフルエンザの発生（2009年4月25日）以前、あなたの自治体では「行動計画（またはそれに類するもの）」

(21) 厚生労働省（2009、147-148）を参照のこと。特に「保健所を設置する市及び特別区」に対しては、「新型インフルエンザの発生時には、記者発表により随時住民に対して情報提供を実施すること」、「実務担当の責任者とは別に、新型インフルエンザに関する広報担当官とその代理を置き、広報体制を整備する」とこととしている（厚生労働省2009、147）。

(22) 実際、前章で挙げた神戸市の『新型インフルエンザ対策実施計画』では、市民参画推進局がマスコミ対応を担うことが定められている。

(23) 新型インフルエンザとは状況が異なるが、自然災害発生時のマスメディアの取材の問題と地方自治体の対応を検証したものとして、中森（2008、194-206）を参照のこと。

を作成して」いたかどうかを尋ねたところ (Q1)、44.0%の地方自治体が「はい」、56.0%の地方自治体が「いいえ」と回答している (N=450)。このように2009年の新型インフルエンザ発生時、半数以上の地方自治体では、まだ行動計画が作成されていなかった<sup>(24)</sup>。

図表3は、この質問項目とマスメディアに対して積極的に情報提供を行っていたかどうかについての質問項目とのクロス分析の結果を示したものである。

結果を見ると、事前に「行動計画(それに類するもの)を作成していた」地方自治体 (N=194) は、「マスメディアに対する情報提供を積極的に行っていた」という質問に10.8%が「とてもそう思う」と答え、「ややそう思う」(40.2%)を合わせると51%に昇る。一方で、事前に「行動計画(それに類するもの)を作成していなかった」地方自治体 (N=247) では、「とてもそう思う」(4.5%)、「ややそう思う」(38.1%)を合わせ42.6%となり、マスメディアに対する情報提供に関して積極性に欠けていたことがわかる。

このクロス分析に関して、カイ二乗検定を行ったところ5%水準の統計的有意差があった(有意確率0.045)。つまり、事前に行動計画を作成していた地方自治体ほどマスメディアへの情報提供も活発に行っていたといえることができる。

医療機関との連携とマスメディアへの情報提供

次に、医療機関との連携である。マスメデ

ィアへの情報提供に関し、医療機関との提携が重要なのは、新型インフルエンザに対応する自治体にとって医療機関が、次の2つの意味での情報源となるからである。

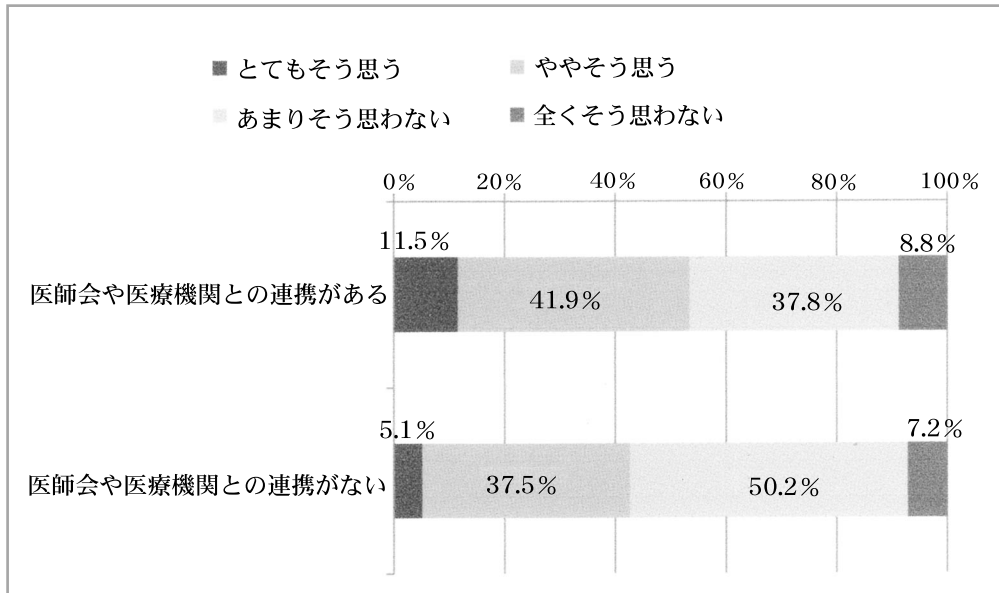
第一に、医療機関は、新型インフルエンザの発生や感染状況を知るための情報源となりうる。地震や風水害などと異なり、新型インフルエンザの発生や拡大を知覚することは不可能である。したがって、2009年に発生した新型インフルエンザは、次のようにして発生や感染の確認作業が行われた。まず医療機関を診療に訪れた患者が疑似症例と診断された場合、その患者の検体が地方衛生研究所に送られPCR検査にかけられる。検査の結果、陽性だったとき初めて感染が確認されたことになる。このように医療機関は、診療に訪れる疑似症患者や、実際に感染が確認された患者に関する情報を最も早く入手する場所だった<sup>(25)</sup>。

第二に、医療従事者は、医療現場で直接的に患者や疑似症患者の対応に当たらなければならない。いわば医療機関は、地方自治体の新型インフルエンザ対応の最前線にいる実施者であり、新型インフルエンザ対応の実施状況に関する情報源となりうるのである。

こうして、新型インフルエンザの感染状況や医療機関での対応状況をいち早く把握する上で、地方自治体は医療機関との連携を欠くことはできない。したがって、こうした連携が新型インフルエンザの発生以前から構築されていれば、マスメディアや市民の求める情報をいち早く収集し、提供することが可能で

(24) この当時、新型インフルエンザに対する行動計画の作成は各地方自治体の任意とされていたが、2012年に制定された新型インフルエンザ対策特措法により、各地方自治体は行動計画を作成しておくことが義務付けられた。

(25) 政府の『新型インフルエンザ対策ガイドライン』も、新型インフルエンザの「発生状況に係る情報収集の際」、「特に医療機関等からの報告を活用することが望ましい」とし、「地域医師会等を通じて医療機関との連携・協力体制の強化を図る」よう求めている(厚生労働省2009、147)。



図表4 医師会や医療機関との連携の有無とマスメディアに対する情報提供のクロス分析 (N=441)

あると仮定することができる。

市・特別区に対し、「新型インフルエンザ発生以前にどのような準備を」していたか尋ねたところ、33.6%の地方自治体が「医師会、医療機関と連携できる体制を作っていた」と回答している (N=450) (Q2.5)。この質問項目と、マスメディアに対する情報提供についての質問項目とのクロス分析を行った (図表4を参照)。

結果を見ていくと、「事前に医師会や医療機関との連携がある」地方自治体 (N=148) は「マスメディアに対する情報提供を積極的に行っていた」という質問に53.4% (「とてもそう思う」: 11.5%、「ややそう思う」: 41.9%) がそう思うと回答しており、半数以上が積極的に情報提供していることがわかる。逆に、「事前に医師会や医療機関との連携がない」地方自治体 (N=293) は、マスメディアへの情報提供を積極的に行った割合は42.6%で (「とてもそう思う」: 5.1%、「ややそう思う」: 37.5%) 連携があったと

回答した地方自治体と比較するとやや低調であることがわかる。このクロス分析に関して、カイ二乗検定を行ったところ、5%水準の統計的有意差があった (有意確率0.023)。つまり、事前に「医師会、医療機関と連携できる体制を作っていた」地方自治体ほど、マスメディアに対して積極的に情報提供を行っていたといえることができる。

以上のクロス分析の結果から、行動計画の作成、医療機関との連携という意味で、新型インフルエンザに対する事前準備を行っていた地方自治体ほど、マスメディアに対し積極的に情報を提供する傾向があったといえることができる。この点は、先の神戸市・仙台市の事例のように、新型インフルエンザの発生以前の段階で、行政の情報をどのように市民に伝えるかという広報体制を含む行動計画を策定していた地方自治体が、少なからずあったためであると考えられる。

### 3.3 マスメディアへの情報提供と人的資源

それでは次に、マスメディアに対する情報提供を積極的に行っていた地方自治体とそうでない地方自治体との人的資源の差を見ていく。地方自治体の人的資源の違いは、マスメディアに対する情報提供の積極性に影響を与えているのであろうか。以下では、職員の数と専門部局の有無という二つの観点から、マスメディアへの情報提供について分析していく。

#### 職員の数

前章で述べたとおり、神戸市では、2009年5月16日に国内で最初の新型インフルエンザの感染者が確認された。5月15日深夜に疑似症例の報告を受けた後、神戸市では翌早朝までに3度の記者会見が行われている。1回目の記者会見は疑似症患者の確認後、16日午前1時10分に行われた。その後、陽性の検査結果が伝えられると、中核メンバーの会議が開かれ、午前4時に2回目の記者会見が行われた。3回目が午前8時50分に市長が行った会見である。この間、患者に関する情報収集が行われると同時に、中核メンバーの会議、市対策本部会議が開かれ、神戸市の対応が検討されている。記者会見では、こうした情報収集と会議の結果が報告された<sup>(26)</sup>。

このように記者会見を開くために必要な人手は、決して小さなものではない。神戸市のケースに限らず、情報収集および会議の結果

を資料としてまとめ、会場の手配、準備もしなければならない。神戸市の場合は、情報収集と対策本部会議等の会議と並行でこれらの作業を進める必要があった。しかも、患者の確認が突発的で深夜の時間だったため、庁内の職員は、少なくとも日中時よりも少なかったものと考えられる。とはいえ、このように、人手が急激に必要なケースは、国内最初の新型インフルエンザ感染者が確認された神戸市だけには限られるものではない。むしろ、自然災害を含めた危機の発生した地方自治体で、一般的に見られる状況でもある<sup>(27)</sup>。危機発生時のマスメディア対応には、マンパワーが必要となるのである。逆にいえば、職員の数が多い自治体ほど、マスメディアへの情報提供を積極的に行えたと仮定することができる。以下では、この点を分析していく。まず各地方自治体の人口規模と職員の数との相関関係を明らかにし、その上で、人口とマスメディアへの情報提供とのクロス分析を行う。何故なら、人口の多い地方自治体ほど、職員数が多いと仮定できるからである。

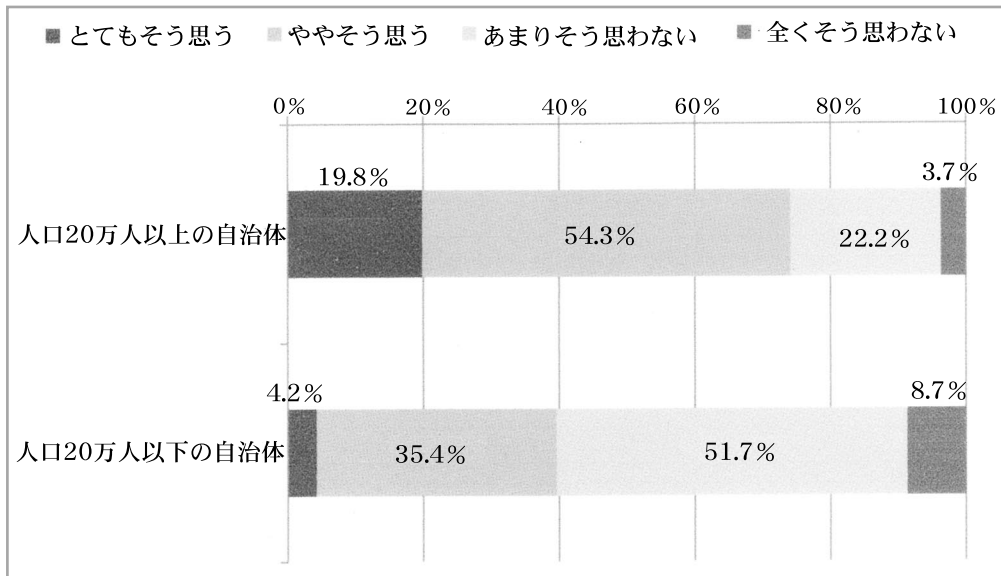
まず、地方自治体の人口と職員数の相関分析を行ったところ、人口と職員数には強い相関関係があることが明らかになった（相関係数0.984）<sup>(28)</sup>。つまり、人口と職員数はほぼイコールの関係に近く、人口の多い地方自治体ほど職員の数が多くなるということを意味している。

では、地方自治体の人口規模が大きいほど、マスメディアに対して積極的に情報提供を行

(26) 桜井(2009,51-65)を参照のこと。

(27) 中森(2008,194-206)を参照のこと。

(28) 相関分析に際して、2010年の国勢調査の人口データと専門職員数のデータを用いて、地方自治体の人口と専門職員の数に相関があるのか分析を行った。この両者に極めて強い相関があるということは、人口が多い地方自治体ほど職員が多い傾向にあるので、人口が多い地方自治体がマスメディア対応を積極的に行っていたとすると、職員数の多さが関わっていたと考えることができる。総務省統計局(2012)、厚生労働省(2012)を参照のこと。



図表5 自治体の人口とマスメディアに対する情報提供のクロス分析 (N = 437)

っているのであろうか。次に人口規模とマスメディアへの情報提供とのクロス分析を行った。なお、ここでは、質問紙のフェイスシート (F1) に記載された各地方自治体の人口をもとに、特例市の指定要件 (地方自治体決第252条26-3第1項) である20万人以上の地方自治体とそうでない地方自治体に区分けをして、クロス分析を行っている<sup>(29)</sup>。図表5はその結果である。

人口が20万人以上の地方自治体 (N = 81) では、「マスメディアに対する情報提供を積極的に行っていた」かとの質問に対し、「とてもそう思う」という回答は19.8%に昇った。「ややそう思う」と回答した54.3%と合わせると74.1%になり、7割以上の地方自治体でマスメディアに対して積極的な情報提供が行われていたことがわかる。その一方で、人口20万人以下の地方自治体 (N = 356) では、同様の質問に対して「とてもそう思う」が4.2%と著しく低く、「ややそう思う」と回答

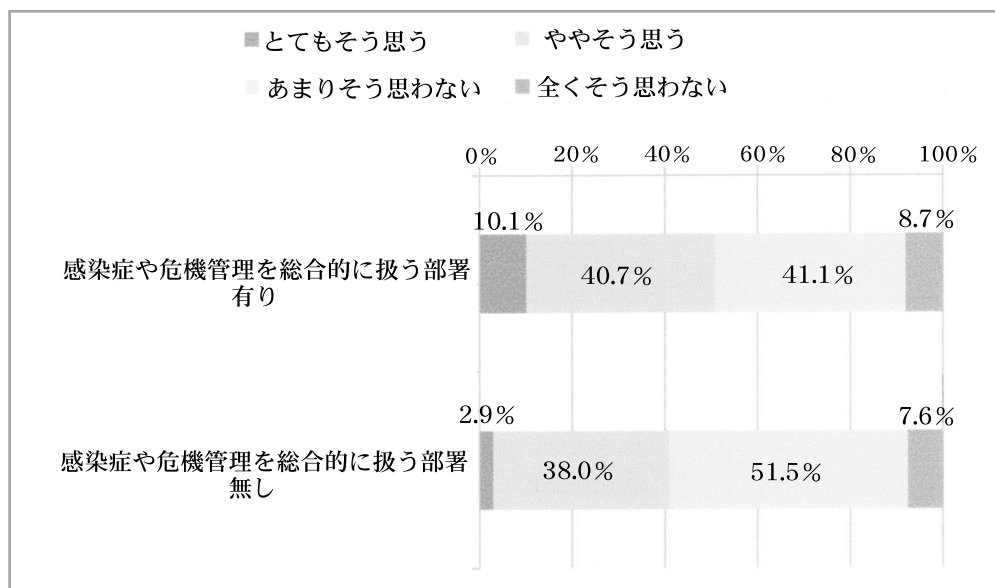
した35.4%の地方自治体と合計しても39.6%と約4割程度に留まっていることがわかる。

このクロス分析に関しても、カイ二乗検定を行ったところ、0.1%水準の統計的有意差があった (有意確率0.000)。つまり、20万人以上の地方自治体とそうでない地方自治体とではマスメディアに対する情報提供の積極性について、一定の差があることが明らかになった。先に行った人口と職員数との相関分析により、人口と職員数にはきわめて強い相関関係があることから、職員が多い地方自治体ほど、より積極的にマスメディア対応を行っていたということもできよう。

#### 専門部局の有無

次に人的資源のもう一つの側面である専門性の観点から分析する。ここでは、新型インフルエンザなどのリスクに対応する専門部局である危機管理部局の有無を尋ねた質問 (F3) と、マスメディアに対する情報提供についての質問項目とのクロス分析の結果を見ていく

(29) 地方自治体の人口に関しては記述式であるため、記載してある数値をもとに20万人以上の自治体を1、そうでない自治体を2というように、変数を新たに用いてコーディングを行った。



図表6 感染症や危機管理を扱う部局の有無と  
マスメディアに対する情報提供のクロス分析 (N = 429)

(図表6を参照)。

新型インフルエンザの発生以前から、地方自治体が危機管理に関する総合的な指針や計画などを作成しているケースは、政令市に限って見ると、比較的多い<sup>(30)</sup>。そして、そうした指針や計画にもとづき危機管理部局を備えている地方自治体は、マスメディア対応にも備えがあると仮定することができる。では、実際に、地方自治体の危機管理部局の有無がマスメディアに対する情報対応の積極性に関わっているのだろうか。

クロス分析の結果を見てみると、感染症や危機管理を総合的に扱う部署が有る地方自治体 (N = 258) では、「マスメディアに対する情報提供を積極的に行っていた」とかの質問に対して、50.8%がそう思うと回答している(「とてもそう思う」：10.1%、「ややそう思う」：40.7%)。これに対して、感染症や危機管理部局を総合的に扱う部局が無い地方自

治体では、そう思うが40.9%と低いことがわかる(「とてもそう思う」：2.9%、「ややそう思う」：38.0%)。つまり、危機管理部局を持つ地方自治体の方が、マスメディアに対する情報提供をより積極的に行っていたといえることができる。

以上のことから、マスメディアへの情報提供を積極的に行っていた地方自治体は事前の準備がなされ、人的資源を有している傾向にあると考えることができる。

### 3.4 マスメディア対応を積極的に行う自治体を特徴付ける要因

では、このようにマスメディアに対し、積極的に情報提供を行っている地方自治体の特徴づけるのは、一体どの要因であろうか。この点を明らかにする。具体的には、「マスメディアに対して情報提供を積極的に行っていた」という質問項目を従属変数とし、先のク

(30) 名取・北村(2010a, 2)を参照のこと。

ロス分析で用いた変数やリスクにおける地方自治体の対応として、有効であると考えられる変数を独立変数にして、重回帰分析を行うことにした。結果は以下の図表7である。

クロス分析は行っていないが、新型インフルエンザ発生後に医療機関と連携（Q11）を行っている地方自治体は、医師会・医療機関と事前に連携をしている地方自治体がマスメディア対応を積極的に行っていたということからも変数として影響を及ぼしていた想定できるため、独立変数として加えた。また、連携に関していえば、新型インフルエンザ対応に関する都道府県との情報共有や連携がはかれていた地方自治体は、自らの新型インフルエンザ対応に対する自己評価が高いという結果が出ている<sup>(31)</sup>。つまり、他の機関と連携がうまくいった地方自治体は、新型インフルエンザ対応もスムーズに進んでいたものと考えられる。こうした地方自治体は、

マスメディアとも連携を図り、市民に対して情報を提供していた可能性もあるため、都道府県との連携が出来ていたかどうか（Q9）を独立変数として加えた。また、自らの新型インフルエンザ対応を高く評価（Q14）している地方自治体ほど、マスメディア対応も積極的だった可能性があるため、従属変数に影響を及ぼす要因の一つとして入れた<sup>(32)</sup>。

分析結果を見ていくと、3つの独立変数がマスメディアに対する情報提供の要因として作用していることがわかる。1つは、人口規模である。この変数が説明変数として最も効いている（図表7の有意確率を参照）。つまり、人口規模の大きな地方自治体ほど、行政広報の一環として積極的にマスメディアを活用して、情報提供をしていたといえよう。先に見たとおり、地方自治体の人口規模は、地方自治体職員の数と強い相関関係にあり、職員の数が多い地方自治体ほどマスメディアへの情報提供が積極的だったといえること

図表7 マスメディアへの情報提供に関する重回帰分析

	標準化係数B	t 値	有意確率
独立変数			
行動計画の作成（事前）	0.057	1.170	0.243
医師会・医療機関との連携	-0.021	-0.423	0.672
医療機関との連携（事後）	0.105	2.010 *	0.045
都道府県との連携	-0.058	-1.182	0.238
自治体の評価	0.113	2.180 *	0.030
人口	-0.177	-3.650 ***	0.000
危機管理部局の有無	0.073	1.502	0.134

従属変数：マスメディアへの情報提供 調整済みR2乗＝0.067

F値（有意確率）＝5.279（0.000）\*\*\*：p<0.001、\*\*：p<0.01、\*：p<0.05

（31） 笹岡（2013）の順序ロジット分析を参照のこと。

（32） 今回行った重回帰分析では、先の専門職員数は独立変数として入れていない。人口と専門職員数の相関分析の結果、両者の相関係数は極めて高いため、重回帰分析の際に多重共線性が発生すると考えられるからである。

ができよう。

2番目に、自己評価の高い地方自治体ほど、マスメディアに対して積極的に情報提供をしていることも明らかになった。そして、最後に、事後の医療機関との連携が上手くいっている自治体ほど、マスメディアに対して積極的に情報提供を行っていたことも分析結果からわかる。

このように、人口規模の大きさが自治体のマスメディアへの情報提供の積極性を決める要因として最も強く作用していることが重回帰分析から明らかになった。

## 4. 結論

本稿は、2009年の新型インフルエンザ・パンデミック下において、マスメディアに対する情報提供を積極的に行ってきた地方自治体の特徴を明らかにすることを目的に分析を行ってきた。その結果、まず、マスメディアに対して積極的に情報提供を行っている地方自治体の多くは、事前の準備として行動計画を作成している傾向が強く、また事前に医療機関と連携していることが分かった。つまり、平時からリスクに備えている傾向が強いことが明らかになった。こうした地方自治体の多くが感染症や危機管理部局を有していることから、この傾向はあてはまっているといえる。

そして、上記の地方自治体は人口規模が大きい傾向にあることが明らかになった。すなわち、マスメディア対応を積極的に行えるような地方自治体は、危機管理に割けるだけの権限や資金などの資源を持つ地方自治体であるものと考えられる。このようにマスメディア対応が人口規模に左右される点については、規模の小さな地方自治体がリスクに際してどのようにマスメディア対応、すなわち行

政広報を行っていたのか明らかにしなくてはいけない。

ただし、本稿では2009年新型インフルエンザ発生時の各地方自治体（市・特別区）の財政状況や医療財源、医療機関数、医療従事者や感染専門職の数などの資源に関わる直接的なデータを分析したわけではない。これらの点については、今後の課題としたい。

## 追記

本稿は平成23年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金（挑戦的萌芽研究））研究課題名「リスクに対する政策過程の研究 - 新型インフルエンザを事例として - 」、課題番号23653039（研究代表者：宮脇健）の研究成果の一部である。

本稿を書くにあたり、広島修道大学の笹岡伸矢准教授をはじめとする共同研究のメンバーからアドバイスをいただいたのでお礼を申し上げる。

## 引用・参考文献・URL

- 飯塚浩一（2000）「＜参加と交流＞の場としての行政広報：目的達成のための対内広報体制の充実に向けて」『東海大学紀要・文学部』73巻、129-136頁
- 石川晃司・石突美香・小松志朗・笹岡伸矢（2011）「パンデミックと政治」島方洸一編『危機管理 新たな疾病との戦い』文真堂
- 石突美香・小松志朗・小森雄太「2009年新型インフルエンザに対する行政機関の対応自治体へのアンケート調査の結果分析」『日本大学工学部紀要』第54巻第2号、日本大学工学部工学研究所（2013年3月刊行予定）
- 石原孝二（2004）「リスク分析と社会 - リスク評価・マネジメント・コミュニケーションの倫理学」『思想』963号、82-101頁



- 小川晴也 (2007) 「リスクコミュニケーションにおける『教育・参加・信頼』の意義 - リスク・マネジメント論的視座からのリスク社会論考 - 」『北海道大学大学院国際広報メディア研究科院生論集』3号、5 17頁
- 大貫啓行 (2003) 「自治体とリスクマネジメント」『都市問題』、第94巻第5号、3 13
- 菊間一郎 (2003) 「自治体とリスクコミュニケーション」『都市問題』、第94巻第5号、39 49頁
- 北村倫夫・名取雅彦 (2010a) 「政策・組織リスクを含めた総合的リスクマネジメントに自治体リスクマネジメントの実態と課題」『地方行政』第10118号、2 7頁
- 北村倫夫・名取雅彦 (2010b) 「トップのリーダーシップが第一歩 『統合・持続・革新』の原理によるリスクマネジメントへ向けて」『地方行政』第10120号、2 7頁
- 吉川肇子・釘原直樹・岡本真一郎 (2009) 「新型インフルエンザ発生時におけるクライシスコミュニケーションの問題」『日本医事新報』No.4447、96 102頁
- 窪田悠一 (2012) 「2009年新型インフルエンザに対する神戸市の対応 (広報)」『厚生労働科学研究費補助金 (政策科学総合研究事業 (政策科学推進事業)) 総括研究報告書 リスクにおける政策過程の理論モデルの構築 神戸市、仙台市の新型インフルエンザ対応を事例として』厚生労働省、57 62頁
- 厚生労働省 (2012) 『地域保健・健康増進事業報告 平成22年度 地域保健編』厚生労働統計協会
- 坂元昇 (2011) 「川崎市におけるマスコミ対策と情報公開のあり方 - 初期の混乱を体験して」宮村達男監修・和田耕治編集 『新型インフルエンザ (A/H1N1) わが国における対応と今後の課題』中央法規出版、277 283頁
- 桜井誠一 (2009) 『新型インフルエンザ国内初！神戸市担当局長の体験的危機管理』株式会社時事通信社
- 笹岡伸矢 (2013) 「2009年新型インフルエンザに関する地方自治体アンケートの分析」『修道法学』35(2)、(2013年3月刊行予定)
- 笹岡伸矢・福本博之 (2012) 「リスクと政治的選択 ゲーム理論を用いた 2009年新型インフルエンザへの対応の分析」『修道法学』34(2)、466 444頁
- 白井千香 (2011) 「地方行政におけるリスク」神戸大学都市安全研究センター監修 『リスクミ WORKSHOP 新型インフルエンザ・パンデミックを振り返る』メディアカルサイエンス社、42 49頁
- 新型インフルエンザ及び鳥インフルエンザに関する関係省庁対策会議 (2009) 『新型インフルエンザ対策ガイドライン』厚生労働省HP <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/13.html>
- 総務省統計局 (2012) 『統計でみる市区町村のすがた2012』統計センター
- 中内谷一也 (2006) 『リスクのモノサシ』日本放送出版会
- 中森広道 (2008) 「被災地におけるマス・メディアへの対応」吉井博明・田中淳編 『シリーズ災害と社会3 災害危機管理論入門 防災危機管理担当者のための基礎講座』弘文堂、194 206頁
- 日本リスク研究学会編 (2006) 『増補改訂版 リスク学辞典』阪急コミュニケーションズ
- 平川秀幸・土田昭二・土屋智子 (2011) 『リスクコミュニケーション論』大阪大学出版会
- 福田充 (2010) 『リスクコミュニケーションとメディア 社会調査論的アプローチ』北樹出版

- 古川康 (2009) 「佐賀県の新型インフルエンザ対策 - 県民に『大丈夫』と言えるように」『都市問題』第100巻第7号、19-25頁
- 宮脇健 (2011) 「リスクにおけるマスメディア報道 - H1N1インフルエンザのマスクに関する報道の分析 - 」『尚美学園総合政策論集』第13号、55-71頁
- 宮脇健 (2012) 「仙台市：広報について - 2009年新型インフルエンザを巡る対応」『厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進事業））総括研究報告書 リスクにおける政策過程の理論モデルの構築 神戸市、仙台市の新型インフルエンザ対応を事例として』厚生労働省、101-112頁
- 宮脇健編 (2012) 『厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進事業））総括研究報告書 リスクにおける政策過程の理論モデルの構築 神戸市、仙台市の新型インフルエンザ対応を事例として』厚生労働省
- Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne* Frankfurt am Main: Suhrkamp. 東廉・伊藤美登里訳 (1998) 『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版社
- National Research Council (1983) *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, National Academy Press.
- National Research Council (1989) *Improving Risk Communication*, National Academy Press. 林祐三・関沢純監訳 (1997) 『リスクコミュニケーション - 前進への提言』化学工業日報社
- Ortwin Renn (2008) *Risk Governance Coping with Uncertainty in a Complex World*, Routledge.
- Slovic, P. (1993) Perceived risk, trust, and democracy, *Risk Analysis*, Vol.13, pp675-682.
- 厚生労働省 HP <http://www.mhlw.go.jp/>
- 神戸市 HP <http://www.city.kobe.lg.jp/>
- 仙台市 HP <http://www.city.sendai.jp/>