

神戸市新型インフルエンザ対応検証報告書

平成 21 年 12 月

神戸市新型インフルエンザに係る検証研究会

はじめに

WHOにより新型インフルエンザの発生が発表されて以降、日本では国が水際作戦を実施していましたが、一方、各自治体では、折しも連休期間でもあり海外からの帰国者が多く、その健康観察に追われていました。そんな中、神戸市内で、渡航歴のない高校生から国内初の感染者が確認されました。

神戸市は、鳥インフルエンザを想定して作成していた対応計画にもとづいて、いち早く市民に対し情報開示を行うとともに、面的な学校園の休業や神戸まつりの延期など迅速な決断を下しました。神戸市の今回の対応は、その後の感染拡大防止に大きな効果があったと考えています。

一方で、その副作用ともいうべき、いわゆる「風評被害」が発生し、神戸の小売業や観光業などへの経済的影響が見られました。こうした予期せぬ事態に対して、その回復のための対策にも取り組みました。後にはウィルスの性状も弱毒と判明したため、強めの対策を国や関係機関と調整を図りながら緩和していく素早い対応を神戸市はとり、市長の「ひとまず安心宣言」へと至りました。こうしたことから、危機対応においてはバランスのとれた、状況に応じた柔軟な対応がきわめて重要であることが再認識されてきました。

これら新型インフルエンザの危機への迅速かつ柔軟な対応を体系的に記録に残しておくとともに、その検証を行い、課題を明らかにしておくことは、今後の危機への対応をより効果的にするための継続的改善の試みとして重要であると思います。

今回の検証は、主に危機管理の視点からどのように全庁的な体制を構築するかを主眼としましたが、それによって、予防、発症対応、回復を一体的に捉え、新型インフルエンザの影響を最小限にすることに寄与できるものと考えています。

この報告が今後のさまざまな危機対応の参考になるものと期待しています。

神戸市新型インフルエンザに係る検証研究会

京都大学防災研究所 林 春男

目 次

はじめに	
I 今回の検証の位置づけ	1
1. 検証の目的	1
2. 検証の視点	1
3. 検証の進め方	2
II 神戸市の対応の概要	4
1. 患者の発生状況	4
2. 神戸市の対応の概要	4
III 市民・企業・マスコミ関係者・行政からの意見を基にした検証結果	14
1. 各主体から出された意見	14
1. 1 市民から出された意見	14
1. 2 企業から出された意見	14
1. 3 マスコミ関係者から出された意見	15
1. 4 行政から出された意見	16
2. 総括	17
IV 検証結果を踏まえた今後の対応に向けた提言	20
1. 目的とその達成目標	20
2. 対応の枠組み―「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」―	20
3. 新型インフルエンザに係る今後とるべき対策	22
3. 1 各主体に期待される主な対策	22
3. 2 市が実施する主な対策	23
3. 3 風評被害対策など	25
V 今後想定されるシナリオ	27
1. 最近の流行状況	27
2. シナリオ別対策	29
3. インテリジェントシステムの構築	31
(資 料)	
資料1. 時系列による整理	33
資料2. 各主体から出された意見	48
2. 1 市民から出された意見	48
2. 2 企業から出された意見	59
2. 3 マスコミ関係者から出された意見	69
2. 4 行政から出された意見	70
資料3. 経済的影響(参考)	76
資料4. 新型インフルエンザの今後の流行シナリオ等に関する意見(要旨)	81
資料5. 主な活動の経緯	83
資料6. 新型インフルエンザに係る検証研究会名簿	83

I 今回の検証の位置づけ

1. 検証の目的

神戸市をはじめ市民・企業それぞれの今回の新型インフルエンザに関する対応を「各主体との協働と参画」によって検証することを通して、課題を指摘するにとどまらず、得られた教訓をもとに、より効果的な対策を提言し今後の「備え」とする。

2. 検証の視点

2.1 検証の期間

平成21年4月25日から6月12日までを中心として、神戸市における対応を検証の期間とする。これは、WHOが新型インフルエンザの発生を確認し、発生早期から世界的にパンデミック（「フェーズ6」）に至るまでの期間である。

2.2 今回の対応を都市の危機管理の一つの事例としてとらえ、健康危機への対応力を強化する視点から検証を行った。

ここでいう危機管理とは、

- ①事業継続の観点から、予防・発症対応・回復を一体的に捉え、新型インフルエンザの影響を最小化することを目的とする
- ②市民や関係機関との連携によって目的を達成する
- ③神戸市の総力として、全庁的に対応する

ことを含んだ概念である。なお、神戸市医師会や兵庫県は医療的・疫学的な観点からの検証を行っている。それを補完する意味で、神戸市では市民の側に立って、危機管理の観点からの検証を行った。

2.3 危機管理としての新型インフルエンザ対応の特徴

新型インフルエンザウイルスの撲滅は現実的には難しい。人間と新型インフルエンザウイルスは共生せざるをえない。問題は共生をいかに円滑に実現するかである。短期間に多数の人が感染すると、社会・経済活動が停止してしまう。そうした悪影響を最小限にとどめるために感染の広まりを時間的に分散させることが必要である。そのためには各主体において、一人ひとりが感染予防に努め、お互いに感染拡大を防ぎ、医療・保健体制を社会が確立することが求められる。

この考え方を一言でいえば、「守るべきはわたしたちの健康」である。

2.4 対策を検討する際の前提条件

- (1) 当面の対策として、今回の新型インフルエンザ（A/H1N1）に備える。

WHOのサーベイランスによれば、現在、世界で最も流行しているのはA/H1N1の新型インフルエンザである。今回の新型インフルエンザは、その症状やリスクは、多くの点で季節性インフルエンザと似ているが、多くの人が免疫を持っていないため、急激な感

染拡大が懸念されている。

従って、季節性インフルエンザ同様に、感染拡大防止対策によって、重症者の発生を抑制しながら、一方で市民や企業が通常の活動を維持できること、すなわち、社会・経済活動への影響をできるだけ小さくすることが必要である。

同時に、感染が拡大する場合を想定して、重症者の発生状況や流行状況の変化を迅速に把握し、新たな状況に柔軟に対応することが求められる。

(2) 対象別に対応を考える。

神戸市には約 150 万人の住民がおり、約 70 万人の勤労者が働いている。また、約 30 万人の学生が学んでおり、毎日約 10 万人もの観光客が訪れている。さらに、健康や生活支援において特別な様々なニーズを持っている人が約 20 万人いる。神戸市の対策は、このような様々な人々を対象として、的確に対応がなされるように配慮しなければならない。

(3) 新型インフルエンザの流行の主要な要因に着目して対策を考える。

流行の主要な要因としては、「感染源」「感染経路」「感染宿主(しゅくしゅ)」を挙げることができる。従って、これら 3 つの要因に対応させて新型インフルエンザに感染した人に対する早期発見、早期治療などの「感染源」への対策、手洗いやうがい、咳エチケット、学級閉鎖等による「感染経路」を断ち切る対策、予防接種や抵抗力の向上により「感染宿主」を強化する対策を検討する必要がある。

3. 検証の進め方

(1) 検証の実施主体として、(財)神戸都市問題研究所と京都大学防災研究所が主宰する「新型インフルエンザに係る検証研究会」を設置した。

(2) 「民・学・産と行政」との協働と参画によって検証を進めた。

対 象	内 容
①市民	<ul style="list-style-type: none">・ 6/10～30 消費生活課「消費行動調査」アンケート・ 9/1 市政アドバイザーを対象に、神戸市及び市民自身の「評価できるところ」「改善すべきところ」をテーマとしてワークショップを実施。・ 7/10～28 第9回産業振興局「市内景況・雇用動向調査」・ 8/7 神戸安全ネット会議検証ワークショップを実施・ 各局室区から 3,000 を超える資料を収集・ 研究会において、関係局・委員会の部長級をメンバーとする「ふりかえりワークショップ(課題の抽出と改善点の提案)」を3回実施(7/29、8/21、9/14)等・ 危機管理室、市民参画推進局、国際文化観光局、保健福祉局、産業振興局、灘区、教育委員会の13部課に対してヒアリングを実施・ 意見交換を実施(8/13、9/25)・ 11/11 今後の流行シナリオについてヒアリング
②企業	
③行政	
④マスコミ	
⑤公衆衛生の専門家	

以下、Ⅱでは、神戸市内での新型インフルエンザ患者の国内第1号確認後の患者の発生状況と神戸市の対応の概要を記述した。Ⅲでは、市民・事業者を対象としたアンケートやワークショップ、市職員を対象としたアンケート、ワークショップ、ヒアリングなどで得られた意見をもとにした検証結果をまとめている。Ⅳでは、検証結果を踏まえて今後の対応を提言している。Ⅴでは、今後の流行シナリオを複数想定し、シナリオ毎に対象者別対策を提案するとともに、感染状況の変化を迅速に把握して早急に対処方針を決定するための基本情報の収集・分析システム（インテリジェントシステム）の構築を提案している。

II 神戸市の対応の概要

1. 患者の発生状況

神戸市の診療所から市内の高校生の検体について、インフルエンザの遺伝子検査（PCR検査）を依頼されていた環境保健研究所が、5月15日（金）に検査したところ、新型インフルエンザ陽性の結果が出た。翌16日（土）に、国立感染症研究所で検査し、陽性を確認したことにより、新型インフルエンザ患者の国内第1号の発生が確定した。

検査と並行して、疫学調査や市民広報した結果、多くの要観察例（※）の患者がいることがわかり、発熱外来を紹介しPCR検査を実施した。その結果、16日12名、17日31名、18日14名、19日17名、20日14名と5日間で88名の陽性患者を確認した。しかし、全市一斉休校等が効果をあげたのか、その後は新たな患者発生は急速に減少し、5月末までに20名、6月は27名の新規患者を確認したにとどまった。

※「要観察例」10日以内にインフルエンザ患者（疑い例も含む）との接触歴を有し、かつ、38℃以上の発熱及び急性呼吸器症状がある者

2. 神戸市の対応の概要

2.1 時間の経過による流れ

新型インフルエンザ（A/H1N1）の影響により神戸市が行った対応の整理を行った。対応にあたった主な部局から関係する資料をもとに、時系列にまとめた。整理するにあたり注意した点は、対応した事実、特に本部員会議を中心に、そのきっかけとなった事象や、会議の中で議論された内容について整理を行い、対応を次のように大きく6つの期間に分けた。ここでは、その期間における主な出来事についてまとめる。

図 神戸市における新型インフルエンザ対応の全体図

期間	WHO・国	神戸市	関係機関へ ちらし配布	市民へ 市長メッセージ
I 4/25 5/1	(4/28) フェーズ4	(4/27)電話相談窓口の設置 ↓ (4/28)第1回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議		
	(4/30) フェーズ5	(4/29)発熱相談センターの設置 ↓ (4/30)第2回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議	4/30	4/30
	(5/1) 基本的対処方針	↓ (5/1)第3回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議		WHOがフェーズ5 に引き上げたこと を受け冷静な対応 を呼びかける
II 5/2 5/8		(5/2)要観察1例目 ↓ (5/7)第4回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議		
		(5/8)要観察2例目		
III 5/9 5/15		(5/11)全市校園長会開催 ↓ 否定できない患者発生		5/9
		(5/12)要観察3例目 (5/14)要観察4例目		空港での感染者 発見の報告と冷静 な対応の呼びかけ
	(5/16) 基本的対処方針 確認事項	(5/16)第5回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議 休校措置 神戸まつり中止 ↓ 一般相談窓口の設置	5/17	5/16
IV 5/16 5/22	(5/22) 基本的対処方針	↓ (5/22)第6回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議	5/19 5/22	神戸市での発生 の報告と、7日間 の休校措置等の 決定事項の報告
		5/22まで		5/22
V 5/23 5/28		(5/27)4市・共同要望	5/28	「ひとまず安心宣 言」 5/28
		6/5まで		
VI 5/29 6/12		(6/8)第7回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議		WHOがフェーズ6 に引き上げたこと を受けて市民へ呼 びかけ
	(6/11) フェーズ6			6/12

(1) I期（情報収集）

4月25日から5月1日

メキシコをはじめ海外で、新型の豚インフルエンザ（H1N1）の流行が始まり、メキシコ、アメリカで多数の死者が発生した。4月25日にWHOが「フェーズ3」を宣言し、神戸市では、26日（日）に「神戸市保健所健康危機管理連絡会議」を開いた。翌27日（月）、8時50分より「局長会議」を開催し、保健福祉局から状況の報告を受け、定例の「危機管理室兼務併任会議」（同日13時30分開催）の一議題としてWHOによる「フェーズ3」への格上げの報告がされた。その後、引き続き、「神戸市豚インフルエンザ連絡調整会議」（16時45分）を開催した。

その後も感染は拡大し、4月28日早朝（日本時間）にWHOは「フェーズ4」（限定されたヒト-ヒト感染）とした。このような状況を受けて、神戸市では、4月28日に第1回目の本部員会議を開催し「神戸市新型インフルエンザ対策本部」を設置した。また、翌29日から「発熱相談センター」を設置、市民からの発熱相談を受ける体制を整備した。海外での感染拡大、WHOによる「フェーズ5」への格上げ等の状況から、日本国内での発生に備えて情報収集するとともに体制を整備した時期である。また、4月末からのゴールデンウィークに備え、感染が広がっている国・地域への渡航の注意や、帰国者に対する検疫が本格化した時期である。

(2) II期（水際対策・事前準備）

5月2日から5月8日

当初、政府も国内へ感染源が持ち込まれないように水際対策として、空港などでの検疫を強化していた。神戸市においても、検疫所より、メキシコ等からの帰国者の要観察対象者リストが送られ、対象者に対して健康観察を実施した。5月2日以降III期にかけて、要観察者のうち感染の疑いが4例発生したが、いずれも検査の結果、陰性であった。

(3) III期（帰国者からの感染者発生）

5月9日から5月15日

5月9日、成田空港において海外から帰国した人の中から感染者が確認された。その後も、新たな感染者が確認され、ホテル等での隔離が行われた。

神戸市教育委員会では、5月11日に全市校園長会を開催し、新型インフルエンザ対応計画に関する説明会を行った。その他、危機管理室や保健福祉局、灘区などでも、実施マニュアルの作成や感染者が発生した場合の対応方法について検討を行い、国内発生を想定した具体的な計画を作成した時期である。

(4) IV期（初動対応・対応方針決定）

5月16日から5月22日

15日の深夜、「感染が否定できない可能性のある患者」が発生し、16日1時10分に記者会見を開いた。国によるPCR検査の結果、16日午後に正式に新型インフルエンザの感

染が確認された。感染者は、海外渡航歴がないだけでなく、渡航者との接触歴もない患者であった。16日早朝、第5回新型インフルエンザ本部員会議を開催し、事前に作成した計画を踏まえ、神戸まつりの中止、第一学区（東灘区・灘区・中央区・芦屋市）の学校園の休校措置の決定や要請をし、8時50分、市長による記者会見を行った。また、市民の不安からか、発熱相談センターへの問い合わせが増加し、ピーク時には1日約2,600件（5月19日）の問い合わせがあった。

その後も、感染が確認され、休校の対象学区の拡大や一般市民への不要不急の外出自粛、手洗い・マスクの着用などの呼びかけを行った。その結果、市内では多くの人がマスクを着用するようになり、マスクの供給不足が発生した。また、休校措置によって教職員が家庭訪問などで家庭学習用教材の配布や児童生徒等の健康状態の把握などを行うこととなった。

このような中で、小売店や飲食店をはじめとする商業施設の来客・売上が減少し、神戸への修学旅行や個人旅行のキャンセルが相次ぐなど、社会経済活動への影響は大きなものとなった。

（5）V期（社会経済活動低下への対応）

5月23日から5月28日

最初の感染者発生から1週間経過した22日に第6回新型インフルエンザ対策本部員会議を開催し、23日から休校措置が解除された。

発熱相談センターへの問い合わせ件数は、23日（日）の1,337件から28日（金）の576件へと減少し、発症者数についても、V期の6日間で27日の4名だけであった。

しかし、旅館・ホテルの利用客が大幅に落ち込んだままであった。このように、社会経済活動への影響が社会的な問題となる中で、神戸市長は5月28日に「ひとまず安心宣言」（28日開催の新型インフルエンザ対策本部関係局区長会議で決定）を発表した。

（6）VI期（回復に向けての対応）

5月29日から6月12日

「ひとまず安心宣言」の結果、市内は以前の状態に徐々に戻り始めた。しかし、観光面での風評被害等の影響は大きく、神戸市では「行こう！神戸」キャンペーンなどを実施し、施設の無料開放等を行った。また、一旦中止となった「神戸まつり」についても、7月に実施することなど、神戸の回復を全国へ発信していった。6月11日にはWHOが「フェーズ6」（蔓延期）としたことを受けて、翌日の12日に市長メッセージを発信した。

2.2 主要業務の流れ

神戸市新型インフルエンザ対応を、平成 20 年 2 月に作成した「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」に示されている業務を中心に分類し整理を行った。業務の実施状況は次のとおりである。

(1) 情報の収集（周知）

I 期（4 月 25 日から 5 月 1 日）においては、保健福祉局が中心となって海外での感染状況や WHO、CDC などの報告内容の確認、情報収集を行い、各種会議で共有を行った。

4 月 28 日の早朝（日本時間）に WHO において「フェーズ 4」（ヒト→ヒト感染）に変更された。このことを受けて「第 1 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」を開催した。本会議の中で、危機管理室からは、「警察・検疫所等との関係本部長間の連絡は危機管理室で対応する。」と確認され、市長より「政府関係機関の情報をベースにして、情報を共有し、市民へ情報を伝達する手段を作ること。」と指示があった。

また、4 月末からゴールデンウィークに入り、海外への出国者・帰国者の数が増加した。その結果、空港での検疫が強化されるとともに、国内でも感染の疑いがある患者の報告が行われるようになった。そのような状況の中、5 月 1 日（金）に開催された「第 3 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」において、「国内発生に関する事案については、常に注意深く情報収集に努めること。」や「厚生労働省をはじめとする国の機関、世界保健機関（WHO）、国立感染症研究所などの専門機関、報道機関などから提供される情報を収集し、正確に把握すること。」「迅速かつ的確に情報共有を行う体制を整備すること。」などが確認された。

その後も、定期的に本部員会議を開催することによって、各部局・国・WHO の対応状況などについて、情報共有を行った。

(2) 広報・啓発

日々変化する状況の中で神戸市では、メディアを通じ効果的に広報活動を実施した。その中でも、市長が直接市民にメッセージを提供する「市長メッセージ」は、今回初めての試みであった。まず、「第 2 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」（4 月 30 日）において、第 1 回目の「市長メッセージ」が発信された。その中で、神戸市は WHO が「フェーズ 5」に引き上げたことを受け、新型インフルエンザ対策について、現在の状況や対応方法などの情報を提供し、冷静な対応を呼びかけた。5 月 9 日の「市長メッセージ」では、空港での感染者発見の報告と冷静な対応の呼びかけを行った。そして、5 月 16 日の「市長メッセージ」では、神戸市での患者発生の報告と、7 日間の休校措置等の決定事項を発表した。その 1 週間後の 5 月 22 日の「市長メッセージ」では、国の「基本的対処方針」の発信と神戸市の状況報告を行った。そして、市内の発症者数が減少してきたことを受けて 5 月 28 日の「市長メッセージ」で「ひとまず安心宣言」を発表した。WHO が「フェーズ 6」に引き上げたことを受けて、6 月 12 日に「市長メッセージ」で神戸市の対応に影響を及ぼすものではないと発信した。

また、市民への広報として、4月30日に新型インフルエンザの予防対策（不要不急の外出自粛、マスクの着用、手洗い・うがいの徹底）と受診方法、発熱相談センターの案内を記載した啓発用のチラシを作成し、区役所等の市民窓口・イベント・集客施設・地域団体を活用することによって、全市で約60万部配布を行った。さらに、その後も、5月17日、19日、22日、28日の計5回、チラシの内容の改訂を行い、配布を行った。

また、記者会見による直接的な広報活動を行うとともに、インターネットを利用した情報提供も積極的に行った。ひょうご防災ネットによる「安全・安心情報」のメール配信も同様に行った。

（3）行政機能の確保

5月16日の市内での感染者の確認により、神戸まつりの中止や休校措置などが取られる中、市民への影響を最小限にするために、本市の業務については、市民健診やポリオ予防接種など一部を除き、通常通り、継続して実施することを決定した。

職員の健康を守るとともに、対策本部・各部の体制維持・継続を図るため、公的海外出張は、原則中止し、海外渡航についても報告を求めた。

また、市関係の公共施設についても、入口で衛生管理の注意を呼びかけながら、開館していくことを決定した。

（4）事業活動の制限

5月16日には市内での感染者発生をうけて第一学区内のデイサービス・デイケアなどの高齢者通所介護施設、障害者通所施設などの休所を決定した。また5月17日に、市内の事業者へ「咳エチケット・手洗い・うがい・マスクの着用」「不要不急の外出の自粛」「発熱相談センターへの電話相談」「休所した保育所の保護者への配慮」「雇用の維持」などの内容を記載した文書の配布を行った。

市内での感染拡大を踏まえ、さらに事業所向けの要請文を配布し、感染拡大防止のための措置を要請した。「会議や行事の自粛」、「時差出勤」、「休校園に伴う休暇の付与」などの対策を行った事業者もあった。

このような中、小売店や飲食店をはじめとする商業施設の来客・売上が減少し、神戸への修学旅行や個人旅行のキャンセルが相次ぐなど、神戸の経済に大きなダメージを与えることになった。

5月22日には「一斉休校の解除」などをうけて市内の事業者へ文書の配布を行った。5月28日には「ひとまず安心宣言」の発信をうけ、マスク着用の中止など対応の変更をした事業者が多かった。

（5）集客・集会施設の閉鎖

5月16日の東灘区、灘区、中央区の神戸まつり、5月17日のメインフェスティバルについては感染拡大防止のため中止を決定した。

市関係の公共施設については、入口で衛生管理の注意を呼びかけた上で、開館した。ま

た、民間施設に対しては、注意を呼びかけていき施設の閉鎖要請を行うことはなかった。

5月23日（土）以降、市が主催するイベントは、準備が整い次第、手洗い・マスクの着用などをあらかじめ呼びかけるなど、感染機会を減らすための工夫を行ったうえで、開催し、中止または延期するイベントについては、ホームページなどを通じて周知を行った。

市関係の公共施設については、引き続き開館し、消毒や換気など衛生面の管理を徹底し、入場の際にマスク着用などを呼びかけるなど、感染機会を減らすための工夫を行った。民間施設に対しても、同様の趣旨の注意を呼びかけていった。

（6）学級閉鎖・休校

・休校措置について

16日3時からのコアメンバー会議（関係局区長会議）において、休校措置等をとるにあたり「休校を実施するエリアはどうするのか」「休校期間はどうか」「対象（幼稚園、小学校、中学校、高校、特別支援学校）をどうするのか」「私立の学校園はどうするのか」などについて議論した。強毒性を前提にした計画では市内に一人でも感染が確認されれば、全市（全県）休校となっているが、ウイルスの毒性などについての正確な情報がなかったため、難しい判断となった。最初に感染が確認されたのが、第一学区の県立高校の生徒であったため、まず、第一学区（東灘区、灘区、中央区、芦屋市）のみを休校にすることとした。

期間については、国の計画では10日間となっていたが、5月上旬の成田空港での検疫においても隔離期間が10日から7日に変更された結果をふまえて7日間とした。

部活動や修学旅行などの学校行事については、基本的には中止もしくは延期とした。

以上の内容は、16日7時から開催された「第5回神戸市新型インフルエンザ対策本部長会議」において正式に決定された。その後も、17日15時に第二学区、18日9時55分に第三学区を含め、全市の学校園を22日まで休校することを決定した。

・学校再開について

5月21日に教育委員会は、代表校園長と協議を行い、22日18時30分に全市校園長会を開催し再開に向けての会議を開催した。再開にあたっては、「再開後の1週間は児童生徒等が学校生活に慣れさせる期間」「2週目は平常どおりになるような準備期間」「3週目は平常どおりの期間」といった段階的になるように考えた。また、再開後も児童生徒等への健康観察は継続するように指導した。

5月22日、新たな政府の基本的対処方針が示された。学校等の臨時休業の要請については、別途、厚生労働大臣から「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指針」が示され、これに基づいて休業解除の決定をした。

・学校休校措置についての疫学調査結果

5月に最初の患者が発見された後、休校措置がとられ、1週間程度で感染者数が減少したことについて、国立感染症研究所感染症情報センターとFETP（実地疫学専門家養成コース）の疫学調査から、休校措置が一定の効果をもたらしたことが報告されている。

神戸市では、神戸市医師会、神戸検疫所と連携した独自のシステムにより、7月24日まで全数遺伝子検査体制を維持しており、市内の感染者の大多数を捕捉していたと考えられる。その遺伝子を解析した結果、6月後半以降の神戸市における流行は、5月に複数の学校で集団発生を起こしたウイルスが市内で保持されて再流行したものではないことが推定された。すなわち、発見直後の休校措置が急激な感染拡大防止に大きな効果があったことが、ウイルス学的な面からも示唆された。

(7) 医療供給体制

・発熱外来の設置

神戸市の発熱外来は、市民病院関連の3病院と民間5病院、神戸大学医学部附属病院の合計9病院である。市立医療センター中央市民病院では、4月27日に発熱外来を設置し、5月の初めには病院敷地内のプレハブ診療所の準備も整えていた。5月16日の昼には、西神戸医療センターが、15時ごろには民間病院が1か所立ち上がっていた。17日に市立医療センター西市民病院と民間病院1か所、18日には残りの民間病院3か所、19日には神戸大学医学部附属病院の発熱外来がスタートした。

しかし、16日より想定を超える外来受診者が詰めかけ、現場での対応がすぐに限界となった。特に、擬似患者（発熱があり、外来受診した患者のうち、PCR検査の結果が出るまでの患者）の増加によって入院病床数が限界に近付いた。病床の確保は、感染症防止対策（陰圧病室）を持つ3つの病院で担うことになっており、合計で54床である。しかし、すでに17日の時点で限界になり、これ以上の入院対応が不可能な状態を迎えつつあった。このような状況をふまえて、神戸市では厚生労働省との調整を行い、18日付けで自宅療養への切り替えを行った。そして、19日には、神戸市医師会に対して、蔓延期に準じて通常の診療を依頼し、発熱患者の診療について、時間的・空間的に分けるなど感染防止対策をとりながら、一般医療機関での診療が開始された。

このように、国が方針を出す前に現場の状況を見ながら、現実的な対応を行っていった。

・海外渡航歴のある人の健康観察

検疫所からの指導により各区で実施していたが、5月連休あたりからの海外からの帰国者の増加により各区だけの対応は困難になったため、本庁で健康観察実施を行うための準備（必要なオリエンテーションの実施、および人材確保、人の割り当て）を行った。運営体制は4人体制であった。連休明け（5月7日）からは、各部内の課長職も、対策本部の土日出勤体制の中で健康観察業務を分担した。健康観察の内容は、10日間の発熱チェックの指導、および10日経過後の連絡厳守の指導、現在の症状有無のチェックである。対象者が急速に増えていき、その対応に追われることとなった。

(8) 相談体制

・発熱相談センター

発熱相談センター開設のための準備を4月28日から開始し、本庁内での人の確保を

行った。対応マニュアルを予防衛生課と調整の上、地域保健課にて作成（以降、随時改正され最終的には11版まで改正された）した。29日から、健康部内3課（生活衛生課、予防衛生課、地域保健課）によって、ゴールデンウィーク中から高齢福祉部、子育て支援部からの応援もあり、交代での発熱相談センターの運営を行った。運営体制は、2班（9時～21時[5月16日までは3人体制、16日以降随時拡張された] / 21時～翌9時[携帯電話2台]）体制で行った。5月16日以降、電話回線数は3回線から15回線へ段階的に増していった。相談件数に見合う人員の確保が難しかったため、急に回線を増やすことができなかった（10回線で30人規模）。

・一般相談窓口

5月16日の9時に発熱相談センターとは別に一般相談窓口を開設した(当初8回線)。また、一般窓口の開設についての広報は、記者発表資料やホームページに掲載した。最初のころはマスコミからの確認の電話が多かった。24時間対応であったが市民参画推進局内の職員で対応した。問い合わせの中で、発熱相談にあたるものは発熱相談センターへ転送した。発熱相談センターが混み合っているときは、再度かけ直してもらった。しかし、つながらないと苦情を聞くことも多かった。26日には、受付時間を24時間から7時～23時に変更し、6月1日には、件数も減ったことから1回線とした。受付時間も短縮し9時～19時とした。6月8日(月)の本部員会議で一般相談窓口を閉じることを決定した。

(9) 要援護者対策

新型インフルエンザにおける要援護者対策は、通常の方法では情報を受け取ることが困難な人への支援が主な対策となる。具体的には、発熱相談センターに、聴覚障害者への情報提供のためFAXを設置したり、外国人への情報提供のため三者多言語電話通訳システムを導入した。また、新型インフルエンザの相談窓口を案内するチラシやインフルエンザの予防対策のチラシを6ヶ国語で作成し、ホームページから印刷できるようにもした。

(10) 経済的な影響への対応

市内で初めての感染例が確認され神戸まつりの中止や学校園の休校などを早急に決定し感染の拡大防止に努めた。一方でマスクを着用した市民や閑散としたまちの様子がマスメディアをとおして発信され「神戸は危ない」との誤ったイメージが広がり、市内の小売商業では売上が大幅に減少する店舗もあった。さらに、神戸への観光客も大幅に減少し、宿泊施設においても多数のキャンセルが発生するなど大きな損害を受けることになった。

そこで6月8日～30日まで「行こう！神戸」キャンペーンのプレイベントとして、観光施設や宿泊施設と連携し、観光施設では民間事業者を含む全53施設で無料開放や入場料半額サービス、宿泊施設では割引プランの提供を実施した。さらに夏休みにおける観光客を回復するため、市では「行こう！神戸」キャンペーンを7月17日～8月16日まで展開し、市立施設の入場無料化、神戸まつりの実施、みなとこうべ海上花火大会の規模拡大、新イベント「神戸スウィング・オブ・ライツ」の実施などを展開した。

(1 1) 個人、学校への誹謗、中傷

感染者が確認された場合の、個人名や学校名の公表については「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画（平成 20 年 2 月版）」には記載されていなかった。また、平成 20 年 11 月 2 日に行われた新型インフルエンザ対応訓練において、学校名の公表については議論があったが、訓練の中では個人名は公表せず、施設名、学校園名のみを公表した。しかし、訓練後の振り返りにおいても、個人名を含めて個人情報の扱いについて検討が必要であるとされていた。

そのような背景から、神戸市は、訓練同様、個人名の公表は行わなかったが、学校名の公表は行わないという兵庫県と意見が分かれる形となった。感染が確認された 16 日以降、学校への誹謗、中傷の事実が明らかになり、市民に対し誹謗、中傷を行わないよう呼びかけを行った。

5 月 27 日から学級閉鎖の新基準を設定後、学級閉鎖を実施した場合には学校園名を公表することとした。これは、季節性インフルエンザの場合、感染拡大防止のために学校園名を公表していることを考慮した。

(1 2) 行動計画

事前に準備されていた「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画（平成 20 年 2 月版）」は強毒性の鳥インフルエンザ（H5N1）を想定したものであった。

今回の新型インフルエンザは平成 21 年 4 月 28 日に感染症法の「新型インフルエンザ等感染症」に位置づけられ、同法に基づき患者発生時の届出義務や入院措置等がなされることになった。

しかし、国の「新型インフルエンザ対策行動計画」が念頭に置いていた健康被害の程度とはるかに異なっていた。そのため、神戸市の「実施計画」や国の「行動計画」をそのまま適用するのではなく、「基本的対処方針」により地域の実情に応じて柔軟に対応していた。

Ⅲ 市民・企業・マスコミ関係者・行政からの意見を基にした検証結果

1. 各主体から出された意見

1.1 市民から出された意見

新型インフルエンザ発生に関する市民全般の意見を知るため、「新型インフルエンザ発生時における消費行動調査」（以下、「市民アンケート」とする）を実施した。

また、そのアンケート結果をベースに、今後の対応にあたって改善すべき点について、さらに市民の考えを深く知る機会として、「新型インフルエンザについての市民ワークショップ」（以下、「市民ワークショップ」とする）を開催した。

主な意見は次のとおり。

- (1) 新型インフルエンザに対する市民の不安は、神戸で新型インフルエンザの患者が発生した後の一週間（5月16日～22日）がピークだった。
- (2) 不安の原因の一つに、知りたい情報・正確な情報の不足があった。具体的には、新型インフルエンザの病原性や対処方法、相談・受診できる医療機関等といった、インフルエンザそのものの対処に関わる情報の不足感が大きかった。
- (3) それらの情報源は、9割以上がテレビ、8割以上が新聞といった、マスコミからのものが重視されていた。行政機関への電話や窓口からの情報を重視していた人は2割ほどしかいなかった。
また、ホームページや携帯サイトからの情報を重視した割合は、年齢によって差が大きく、49歳以下では55%以上であった。
- (4) インフルエンザ発生時に、市民が困ったことは、マスクや消毒液が入手できなかったことであったが、18歳以下の子どもがいる家庭では、保育園や学校の休校園に一番困っていた。
- (5) 新型インフルエンザへの対応で市民が不満を感じた点は、騒ぎすぎる報道や、神戸が発生源であるかのようなマスコミ報道に関することであり、このような報道が風評被害を招いたと考えている人が多かった。
- (6) 一方、新型インフルエンザへの対応で市民が評価している点は、休校措置やイベントの中止を迅速に決定したこと、遅滞なく患者発生やイベントの中止について発表したことであった。
- (7) 今回の新型インフルエンザ発症を機に、6割以上の方が、意識や行動に変化が見られたと答えた。具体的には、「手洗いうがい」「正しい情報選択」「不要不急の外出を避ける」「咳をしている時のマスクの着用」であった。
- (8) 将来に新型インフルエンザの発症例が出た場合の備えをしている人が約6割、今回と同等か、より冷静に対処できる人が約9割であった。

1.2 企業から出された意見

産業振興局では、新型インフルエンザに関する市内企業における感染拡大防止のための対策、売上や生産、業務への影響、情報の入手先、行政の対応の評価を把握するために、市内

企業 1,000 社を対象に郵送によるアンケート調査を実施した。

また、市内事業者と研究機関が参加する危機管理の産学官協働のネットワーク組織「神戸安全ネット会議」において、新型インフルエンザの対応を検証するため、ワークショップを 8 月 7 日に開催した。

主な意見は次のとおり。

- (1) 神戸市が今回とった対策については、適切な措置であったと評価されている。
- (2) 「ひとまず安心宣言」が企業対応の見直しの節目となっており、アンケート調査でも、個々の企業の感染防止対策が、「ひとまず安心宣言」の直後に大きく緩和されている。
- (3) 新型インフルエンザの感染拡大を防止するために、各企業がとった対策は、5 月 28 日頃までは、「通勤時等従業員のマスク着用を要請」が最も多く、次いで「入口で消毒用アルコール製剤の設置」、「職場における清掃・消毒等」が続いている。
- (4) 「通勤時等従業員のマスク着用を要請」した企業は、5 月 22 日頃までは 7 割を超えていたが、「ひとまず安心宣言」の直後には約 3 割に減少し、6 月以降では 1 割未満となった。
- (5) アンケート調査によると、新型インフルエンザによる影響に伴い約 3 割の企業（5 月 16 日～5 月 22 日頃）で売上・生産が減少している。売上・生産の減少は、「ひとまず安心宣言」後から徐々に回復している。業種別に見てみると、卸売・小売、サービス・その他、さらに生活・その他の製造業（食料品・飲料等）における影響が大きい。
- (6) 情報の入手先は、テレビ・ラジオや新聞といったマスコミが中心であり、神戸市ホームページから情報を入手した企業の割合は少なかった。しかし、市ホームページによる情報提供が遅い、内容が不十分と指摘する意見もあった。一方で、マスコミのフィルターが掛かっている行政が直接発表した情報（記者会見の動画配信など）を求める声もあった。

1.3 マスコミ関係者から出された意見

今回の新型インフルエンザの発生後、市民にとって、マスコミは主要な情報源となっていた。そこで、行政の記者発表のあり方、また、過剰報道・風評被害等について、マスコミ関係者との意見交換会を開催した。

主な意見は次のとおり。

- (1) 最初の成田での検疫が過剰だった。その影響が大きいのではないかと。
- (2) 患者発生当初の神戸市の措置、情報提供、『ひとまず安心宣言』等の一連の際の対応については、概ね適切な措置であったとの評価がされている。
- (3) 風評被害の存在については認める意見があった。過剰報道については、今から思うと少し大げさだったかなとは思いますが、あの時点では過剰とは思わない。
- (4) 季節性インフルエンザでも年間約 1 万人がなくなっており、もう少し通常のインフルエンザと比較した発表も必要だったのではないかと。
- (5) できるだけ風評被害が発生しないための措置として、事実の整理と根拠データ整理や、可能な限りの具体的な情報提供を求められている。
- (6) 行政の出す安心情報については、危険情報に比べて小さく報道される傾向が見られるので、安心情報の提供の方法を工夫する必要がある。

1.4 行政から出された意見

新型インフルエンザへの神戸市の対応を検証するため、各局ごとに自己評価を行った（以下「安心のしくみ」とする）。その中で出された意見について、庁内で共通認識を持ち、課題を明らかにするため、検証研究会のメンバーによるワークショップを実施した。また、市の対応について、その詳細を知るために、関係職員に対するヒアリング調査を行った。

- (1) 危機管理において最も重要な要素である「情報」に関するものに注目すると、情報の流れに沿って、「情報収集→情報集約→情報共有→記者会見→取材対応→広報→啓発」という7つの段階に整理することができた。
- (2) 市の対応方針に関する情報の収集や共有には記者会見の場を活用することが有効であった。
- (3) 情報収集や共有に関しては、情報が流れてくるのを待つのではなく、各部署が対応に必要な情報を積極的に取りに行く姿勢が大切であることが指摘された。
- (4) 情報の集約については、各部署が必要な情報を個別に収集・集約することに対して、特定の個人への負担や、業務遂行の時間的なロスが生じた。今回の対応での経験を元に、必要な情報を総合的に洗い出し、特定の個人の負担軽減と調査の効率化を図るため、統一的な個別調査票を作成するとともに、様々な資料作成や分析が可能なデータベースの構築と分析マニュアルの作成を行うことが提案された。
- (5) 記者会見は、市の対応方針を市民に伝える最も重要な場と位置づけるべきであり、会見の内容を、ホームページに掲載し、それを踏まえて、広報紙、チラシ、広報番組等の形にしていくことなどが提案された。
- (6) 中でも市長メッセージは、市民からの注目度も高く、タイムリーで効果的な情報提供手段であるという共通認識に至った。ホームページでの動画掲載と同時に、マスコミ等を通じてより市民への迅速な周知が図れるよう取り組む必要があることが指摘された。
- (7) 記者会見や取材対応など、マスメディアを通じた広報は、市民への情報提供に最も有効であるが、対応のキーパーソンが記者会見者や取材対応者となっており、実務の迅速な対応と、丁寧な取材対応へのジレンマが生じたことがわかった。これに関しては、事情に精通した専任の報道担当を臨時的に設置するなどの改善策が挙げられた。
- (8) 広報内容については、個人情報の取り扱いに係る部分もあり、公開できる情報の範囲などの適切な適用についての共通認識がなされていなかった。今回の教訓を基に、市民やマスコミが必要としている情報と、個人情報の取扱いについて整理し、個人や関連施設の誹謗・中傷がないように配慮しつつ、改めて適切な運用について理解を深めていく必要があると提案された。
- (9) 広報の方法については、マスコミの他、地域団体、公共施設、学校園、企業など、様々な団体を通して情報提供したことが効果的であり、引き続き行っていくことが確認された。
- (10) 啓発に関しては、平常時から新型インフルエンザへの基礎的知識を、広報紙などを通じて広く市民に周知しておく必要があったことが課題として挙げられた。これに対しては、平成21年9月1日発行の「広報紙KOB E特別号」等に活かされている。

- (1 1) 学校園や保育所・高齢者等の福祉施設では、事前に行動計画の周知に努め、施設内の感染拡大防止は迅速に取られたとの意見がある。一方で、休日や夜間の情報伝達や、休業の地理的範囲等については課題も指摘されている。特に、職員が休業した際の事業継続措置については、早急な具体的対応策が求められるとの意見もあった。

2. 総括

以上の市民・企業・マスコミ関係者・行政から出された意見などを集約すると次のとおりである。

(1) 感染防止対策についての全般的評価

- ・市民・企業は、神戸市が、感染拡大防止のために「休校措置」「神戸まつりの中止」等を迅速に決断したことを高く評価している。
- ・市民の対応状況を見ると、神戸での感染者の発生を機に「意識・行動に変化があった(手洗いや消毒の励行、正しい情報の選択に注意するようになった等)」とする人が6割強と多い。
- ・企業の対応状況を見ると、5月22日頃「通勤時等従業員のマスク着用(72.4%)」、「入口で消毒用アルコール製剤の設置(44.6%)」などの対応をとった企業が多い。

(2) 市から市民・企業への情報提供

- ・新型インフルエンザの流行は、市民にとって新しい事態であり「どのように行動すべきか」判断できなかつた。そこで、市民は「判断の根拠となる具体的な情報」を行政や関係機関に求めたが、十分な情報提供がなされなかつた。
- ・市民、企業の意見として、市の情報提供が信頼されており、特に「ひとまず安心宣言」など市長からのメッセージが高く評価された。
- ・その中でも、市の広報媒体(ホームページ等)を活用して市民に直接情報提供して欲しいという希望が目立った。
- ・一方、今回の神戸市の取り組みをよく知らないという意見も出されており、市民への情報発信の難しさが改めて明らかになり、情報発信を継続的かつ効果的に行う必要がある。

(3) 社会・経済活動への影響

- ・新型インフルエンザに感染した個人やその在籍する学校への誹謗・中傷が見られた。
- ・宿泊施設や観光施設を中心に、観光客の減少が顕著に見られたほか、小売・卸売業等における売上の減少といった影響も見られた。
- ・学校園の休校措置、保育所や高齢者・障害者施設等の休所措置によって、勤め先を休まざるを得なくなったり、家庭でのケア負担が大きくなった。それに伴って、家庭でのストレスが増加したという市民の声もあった。
- ・「ひとまず安心宣言」については、市民から安心感が生まれたという声が多かつた。また、市内企業からも対応方針の変更の契機になったということで評価されている。

(4) 庁内体制

- ・震災経験を通して、組織としての危機対応に習熟していた。
- ・神戸市では、20年2月にH5N1を想定した「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」を策定し、また、発症直前に教育委員会でも「神戸市立学校園新型インフルエンザ対策行動計画」を策定した。
- ・昨年11月に「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」に基づく全市の初動対応訓練を実施した。
- ・神戸市での発症直前に4例の疑い事例による対応が、実質的な対応シミュレーションの役割を果たし、対応が改善された。
- ・記者発表時に各局の担当者が陪席することで、局間の情報共有が円滑にできた。
- ・市内発生後の発熱相談の急激な伸びに対し、一時的に電話回線数が不足した。このことが、市民の発熱外来への直接受診につながり、医療機関への負荷となったと思われる。その後、回線数を増やし、また、職員の応援体制をとったこと、相談マニュアルを整備したことなどによって、対応を改善することができた。
- ・初動段階では、本庁から各区への情報提供に遅れが見られた。また、各局・各区内での情報共有体制にも改善の余地が見られた。
- ・マスコミによる取材対応に追われ、本来業務に影響を及ぼしたところもあった。

(5) 関係機関との連携

(医療機関)

- ・当初「発熱相談センターに予め電話をした上で、発熱外来で受診する」という対応を行っていたが、数日で相談件数の激増、受入診療機関での外来受診者の超過、病床の満床という状況になった。そのため、神戸市医師会に対し、医療体制について蔓延期に準じた協力を依頼した。発熱患者の診療について、時間的・空間的に分けるなど感染防止対策をとりながら、通常の診療が行われるところとなった。
- ・特に医療機関との連携が重要であるので、適宜、情報交換等を行うよう努めたが、情報提供が遅れる等、連携不足となる場合があった。
- ・今回の一連の対策にあたって、神戸市医師会をはじめ関係医療機関が迅速かつ柔軟に対応したことは、市民の安心を守ることに大きく貢献しており高く評価される。

(国)

- ・5月16日に行った「休校措置」を始めとする市の基本的な決定は、5月1日に公表された国の「基本的対処方針」に従った。
- ・対応変更等の判断を行う上で、国と直接調整しながら、柔軟な対応を行うことができた。
- ・厚生労働省神戸検疫所には、PCR検査をはじめ様々な協力を得た。
- ・当初、インフルエンザの病原性などの情報について、国からの情報が不足していた。

(県)

- ・相互に連絡員を派遣しあうなど、情報の共有を図った。

- ・その一方で、共有された情報の量が不足していた。
- ・学校名の公表について、県と市の対応のずれが生じることもあった。

(マスコミ)

- ・市民にとって、マスコミは主要な情報源となっていた。
- ・マスコミの過剰報道が風評被害を招いたのではないかとの意見が市民・企業から多く出された。
- ・危険情報については大きく報道される一方で、安心情報については小さく報道される傾向が見られた。

IV 検証結果を踏まえた今後の対応に向けた提言

前述の検証結果を踏まえて、今後の新型インフルエンザ対応に向けて、まず、その対応目的を掲げ、ついで、その目的を達成するための対応の枠組みと具体策を提言する。

1. 目的とその達成目標

危機管理としての新型インフルエンザ対応の目的は、「守るべきはわたしたちの健康」の実現である。この目的を達成するための目標は、以下の5点である。

- ①市民一人ひとりの努力で個人の抵抗力・回復力を高める。
- ②みんなでインフルエンザ全般の予防に努める。
- ③医療機関を中心に発症対策を充実する。
- ④地域ぐるみ・組織ぐるみで、通常の社会生活を維持する。
- ⑤以上の4つの目標を実現するために神戸市は全市あげて対策に取り組む。

2. 対応の枠組み — 「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」 —

- (1) 検証を通じて、流行を最小限に留めることに効果があったのは、市民、学校園、施設（保育所、高齢者・障害者施設等。以下同じ）、医療機関、企業が、各主体において、一人ひとりの健康を守るための努力と工夫をしたことである。今後の流行を考えると、さらに各主体の自助力・共助力を向上させる必要がある。
- (2) 同時に、公助の大切さが2つの側面で明らかになった。第1は情報発信力、第2は組織間連携である。情報発信力において、とりわけ効果的であったのは、各主体に対して、重要な情報を市長自らが直接発した「市長メッセージ」であった。また、組織間連携の大切さから、区を活動の場とする「感染症早期探知地域連携システム（神戸モデル）」の取り組みが提案された。
- (3) 上記の検証結果を踏まえて、5つの達成目標を実現するための枠組みとして、「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」を提案する。
- (4) 「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」は、「神戸モデル」を基にして、予防・発症対策を継続的にレベルアップさせるしくみである。

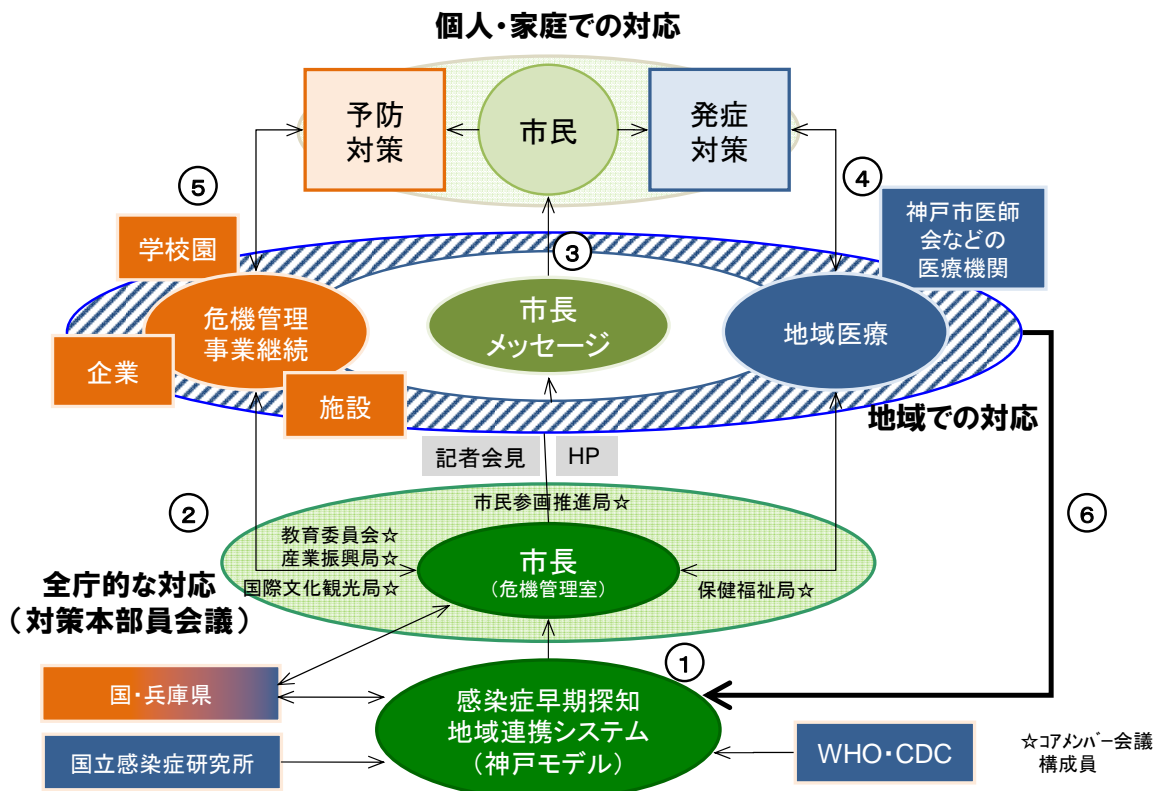
具体的に言えば、

- ①学校園、施設や神戸市医師会、国、県等の関係機関と連携しながら「神戸モデル」を活用して、地域の感染状況を把握し、全庁の対処方針を決定するための基本情報とする。

- ②「神戸モデル」で捉えた地域情報に加えて、国、県、専門機関などから広く情報を収集・分析して、神戸市の対策本部員会議において、対処方針を決定する。
- ③決定内容を、市長メッセージとして、記者会見やホームページなどの媒体を通じて、市民に直接、迅速、正確に伝える。また関係各局を通じて、学校園、施設、企業に必要な対策を働きかける。
- ④医療機関と連携して効果的な発症対策にあたる。
- ⑤区は、学校園・施設・企業・医療機関と連携して、市民に対して、適切な予防・発症対策を実施する。
- ⑥市民・学校園・施設・企業・医療機関等の各主体の状況変化を、「神戸モデル」によって継続的に把握することで、次の全庁的な対応に反映させていく。

図示すると次の通りである。

新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ



3. 新型インフルエンザに係る今後とるべき対策

3. 1 各主体に期待される主な対策

どの主体においても、以下の3つの視点で対策を考える。

- ①活動（事業）継続計画を持つ。
- ②自らの特性を考慮に入れた対応をする。
- ③インフルエンザの流行の現状を把握する。

このような視点をもとにして、各主体に期待される対策を、「仕組みづくり」「かからないための対策」「うつさないための対策」に分けて整理する。

(1) 市民

(仕組みづくり)

- ・自分の健康は自分で守るという意識を育成する。
- ・新型インフルエンザの原因や症状、予防法を知る。
- ・家族の誰かが感染した場合を考えて、前もって役割分担をする等、活動継続計画を作る。
- ・食料品、日用品、医療品を備蓄する。

(かからないための対策)

- ・インフルエンザへの抵抗力・回復力の維持・向上（十分な休息・睡眠、適切な栄養）を図る。
- ・手洗い、うがいの励行、自宅療養の準備をする。
- ・基礎疾患を持つなど重症化が考えられる人はかかりつけ医に相談するなど、「かからない」よう感染を防ぐための習慣をつける。

(うつさないための対策)

- ・「インフルエンザかな」という症状があるときには、まず、かかりつけ医か最寄りの医療機関に電話相談する。なお、受診に際しては、できるだけ、救急受診ではなく、通常受診に努める。
- ・かかったら広げない責任を果たす（咳エチケット、自宅内隔離、外出自粛など）。

(2) 施設（保育所、高齢者・障害者施設等）

(仕組みづくり)

- ・業務継続計画を策定する。
- ・万が一集団感染が起こった場合の取り扱いを定め、利用者の家族に通知する。
- ・消毒液等の感染予防資材を備蓄する。

(かからないための対策)

- ・集団感染を起こさないように手洗い・うがいなどの予防措置を徹底する。

(うつさないための対策)

- ・感染者に対して、登園（所）・通所の自粛を要請する。
- ・施設内で隔離療養する。

(3) 学校園

(仕組みづくり)

- ・学級閉鎖・行事の実施等の基準を作成し、全市校園長会で徹底する。
- ・事業継続計画（学校園運営継続計画）を策定する。
- ・消毒液等の感染予防資材を備蓄する。

(かからないための対策)

- ・平素より規則正しい生活リズムが出来るように指導するとともに、健康状態を十分把握する。
- ・学校園においてインフルエンザに関する正しい知識と手洗い・うがい等の衛生習慣を身につけさせる。
- ・重症化しやすい基礎疾患のある児童生徒等が在籍している場合など、各学校園の実情に合わせて、柔軟に対応する。
- ・保護者へ情報発信を行い、注意喚起を行うとともに、協力を要請する。

(うつさないための対策)

- ・集団感染が、最も起こりやすい場所（感染経路）の一つであるので、出席停止・学級閉鎖・学年閉鎖・休校を迅速かつ効果的に行い、感染拡大を防止する。
- ・学級閉鎖等時には、外出自粛を徹底させ、適切な指導を行う。
- ・発熱等があり、受診が必要な場合は、まず、かかりつけ医に電話で相談するように保護者に注意喚起する。

(4) 企業

(仕組みづくり)

- ・情報収集を徹底する。
- ・利用者、顧客への対応にも配慮した事業継続計画を策定する。
- ・企業が所在する地域への情報発信について協力する。

(かからないための対策)

- ・新型インフルエンザの予防法等について従業員への周知を行う。
- ・従業員の健康管理に十分配慮する（事業所内での消毒や消毒液の設置を含む）。

(うつさないための対策)

- ・咳エチケットを徹底する。
- ・感染者の出勤停止等の措置をとる。

3. 2 市が実施する主な対策

(1) 市民・企業等への情報提供を中心とした予防対策

- ① 新型インフルエンザについての基礎的知識を、事前に市民に分かりやすく伝える（広報紙 K O B E 特別号等）。
- ② 対処方針を市民に迅速に伝えるために、ホームページを効果的に活用する。
 - ・必要に応じて市長メッセージを動画化する。
 - ・市のホームページのトップページに「新型インフルエンザ」の目立つバナーをおいて、

アクセスしやすくする。

- ③ホームページを利用しない市民に対しては、マスコミを通じた市長メッセージ等の情報提供も工夫する。
- ④市民への情報提供の徹底を図るため、地域での各種機会等を活用する。
 - ・メーリングリストを充実させ、関係機関・団体に情報提供の協力を依頼する。
 - ・自治会・婦人会・ふれあいのまちづくり協議会等の複数ルートにより区民向けに広報する。
 - ・出前トークを実施する。
 - ・市営住宅や地域の拠点（地域福祉センター等）でチラシの配布や、ポスターの掲示を行う。
 - ・一般のチラシ、パンフレット等に、市民啓発情報を挿入する。
 - ・イベント・講習会等実施時に感染防止対策の呼びかけを行う。
 - ・来庁者向けに、庁内放送で情報を提供する。
 - ・公共交通機関で、ステッカーの貼付やポスターの掲示を行う。
- ⑤学校園・施設を通じて情報提供する。
 - ・保護者に対する学校園のメッセージ力の強さを活用し、必要に応じて、「学校園だより」「保健だより」等で保護者に情報提供を行う。
 - ・学校園、社会福祉施設等の実務者を対象に、新型インフルエンザなど感染症発生の兆候をすばやく、的確に把握できるようスキルアップを図るため、研修の充実を図る（「感染症対策特別講座」等）。
 - ・公私保育園(所)・幼稚園・児童館・学校への感染予防の周知を徹底するため、巡回訪問による注意喚起や情報共有を行う。
- ⑥企業を通じて情報提供する。
 - ・企業・事業者等に協力依頼して、市民が、日常生活上よく立ち寄る店舗等で、必要情報が自然に目にふれるようにする。
- ⑦特別なニーズを持っている市民に配慮する。
 - ・妊婦あるいは持病を持っている人など、重症化しやすい市民に対して、注意を喚起する。
 - ・在住外国人への効果的な支援体制を構築するために、ニーズの把握に努め、それに応じた効果的な支援体制について検討する。
- ⑧患者発生状況を探知（サーベイランス）する。
 - ・感染拡大を防止するため、「神戸モデル」にもとづくサーベイランスを実施する。
- ⑨A/H1N1ワクチンの優先的接種にあたっては、国の基準によって実施する。

(2) 発症対策

- ①関係機関と協議・連携して医療体制を整える。
- ②新型インフルエンザ健康相談窓口を継続して開設する。
- ③抗インフルエンザウイルス薬の円滑供給に向け、関係機関との連携を密にする。

(3) 市の体制の充実

市民サービスの提供を維持・継続するために体制を充実する。

- ・ 職員の欠勤を想定して、業務継続に向けた計画を策定する。
- ・ 健康相談は、事案発生早期に最大となるため、相談体制を可及的速やかに立ち上げる必要がある。
- ・ 新型インフルエンザへの対処方針を決定するための基本情報の収集・分析体制を整備し、情報収集・分析マニュアルを作成する。
- ・ 保健所において、地域情報の収集・分析機能を充実させる。
- ・ 区の体制を充実させる（保健師の各区1名配置等）。
- ・ 全庁的な応援体制を、より効率化する。
- ・ 情報に精通した専任の広報専門担当を臨時的に配置することを検討する。
- ・ 応援に備えて、事前に、新型インフルエンザに関する基本的知識の研修を実施する。
- ・ 職員の緊急連絡体制を強化するとともに、職員間で情報の共有を図る。
- ・ 職員への予防対策の再度の周知と実行の徹底を図る。
- ・ 職員の健康管理を実施し、感染時の自宅待機を徹底する。
- ・ 市内の感染拡大を防ぐため、感染予防資材を備蓄する。

(4) 関係機関との連携の強化

- ・ 国に対しては、タイムリーな情報提供を要請していく。また、流行状況やウイルスの変異など変化する状況に応じて、柔軟な対応について協議していく。
- ・ 医師会・歯科医師会・薬剤師会・民間病院協会・第二次救急病院協議会・市民病院群等医療機関との連携を密にする。
- ・ 医療従事者向けの専用ホームページを開設する。
- ・ 県とは、適宜、情報交換を行い、情報共有を行う。

3. 3 風評被害対策など

風評被害対策には、個人・学校への誹謗・中傷と経済的損失の両側面が考えられる。

(1) 個人・学校の誹謗・中傷に対応する。

- ・ この問題は、感染者情報の公表の問題と深く関係している。
- ・ 感染症法では「感染防止のためには、情報の公開が必要」とされているが、一方で、個人情報保護の観点からその取り扱いには注意を要する。
- ・ 感染拡大防止の公益性と個人情報の保護とのバランスをとる必要がある。神戸市（市立学校園）では、原則として学級閉鎖などの学校名は公表する。なお、兵庫県も同様の方針をとることとなった。
- ・ 残念なことに、今回の流行では、個人・学校への誹謗・中傷ともとれる行為が見られた。個人・学校への誹謗・中傷があった場合には、社会に訴え、抗議する。

- ・市民や企業等に安心情報を提供する。

(2) 経済的損失を回復する。

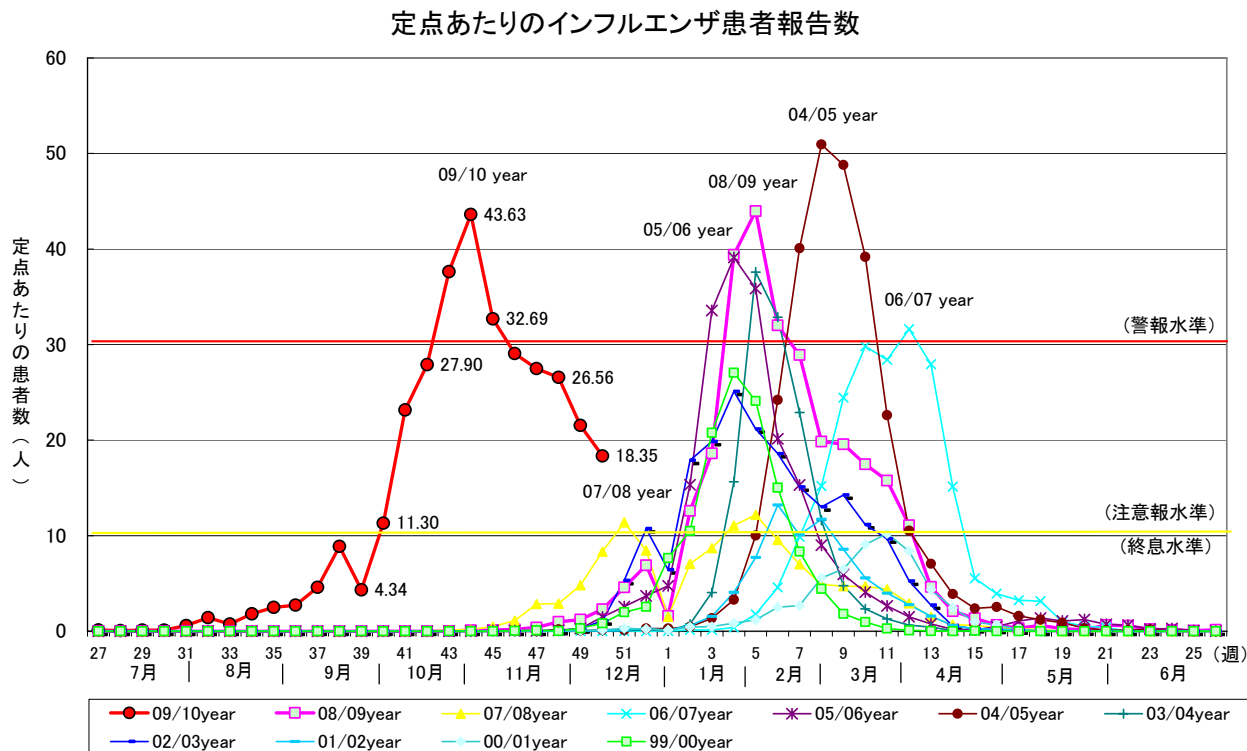
- ・利用者数や観光客数の減少を回復させるため、キャンペーンなど様々な取り組みを行う。
- ・報道機関への情報提供を迅速に行うとともに、安心情報の発信やイベント等の広報にあたっては、報道機関が取り上げるように、インパクトのある方法を工夫する。
- ・神戸では国内初の発生ということで、手探りの対応となった。その一環として、一部の施設等に休業を要請した。それに伴い収入減など負担が生じた。今回は「特別の犠牲」という側面もあり、その補填に配慮することも合理性があると思われ、特段の配慮を国に要望するべきである。

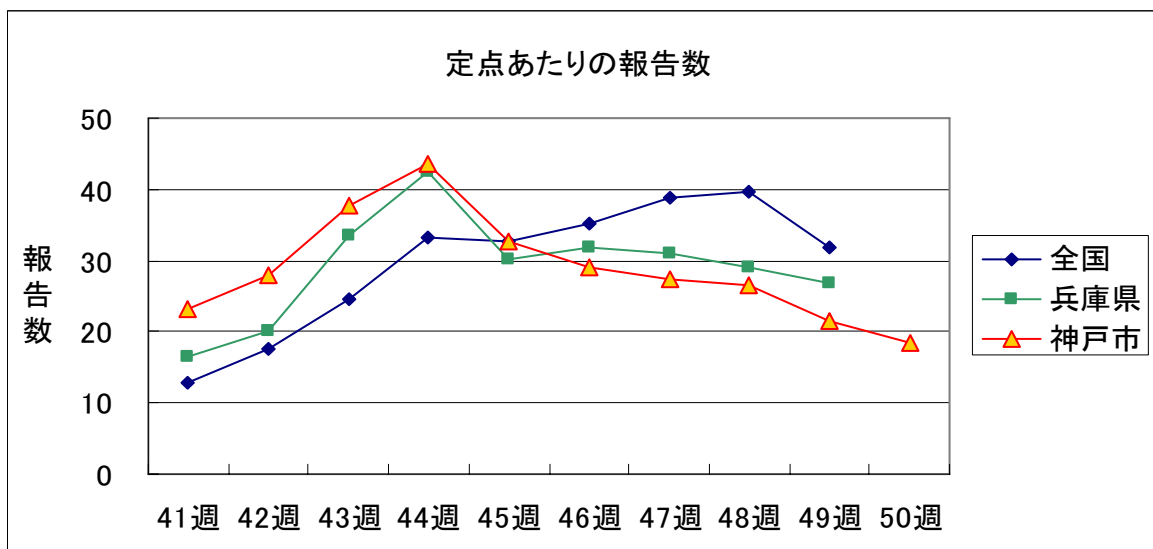
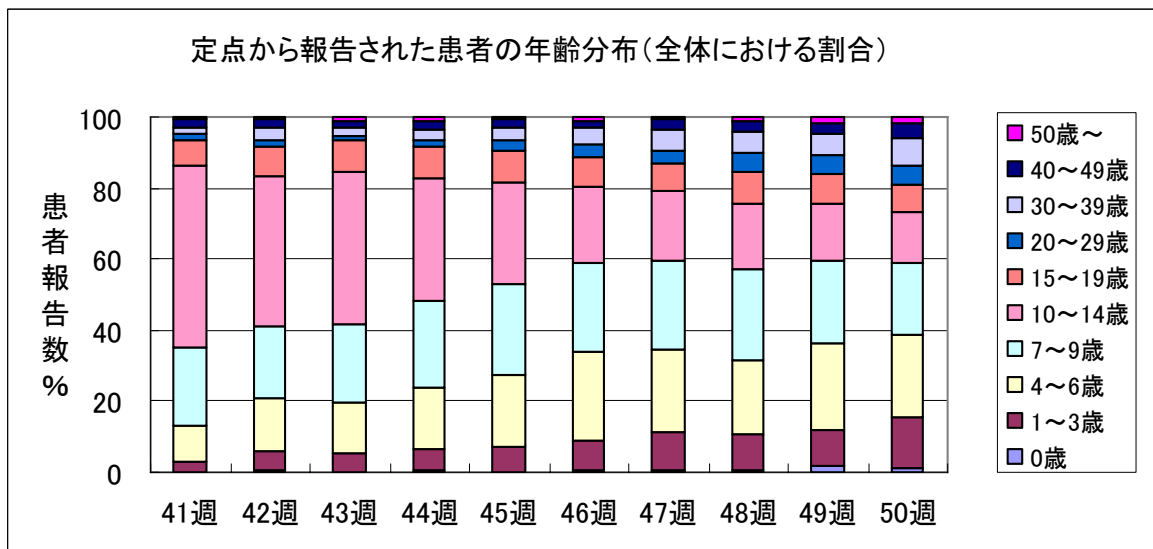
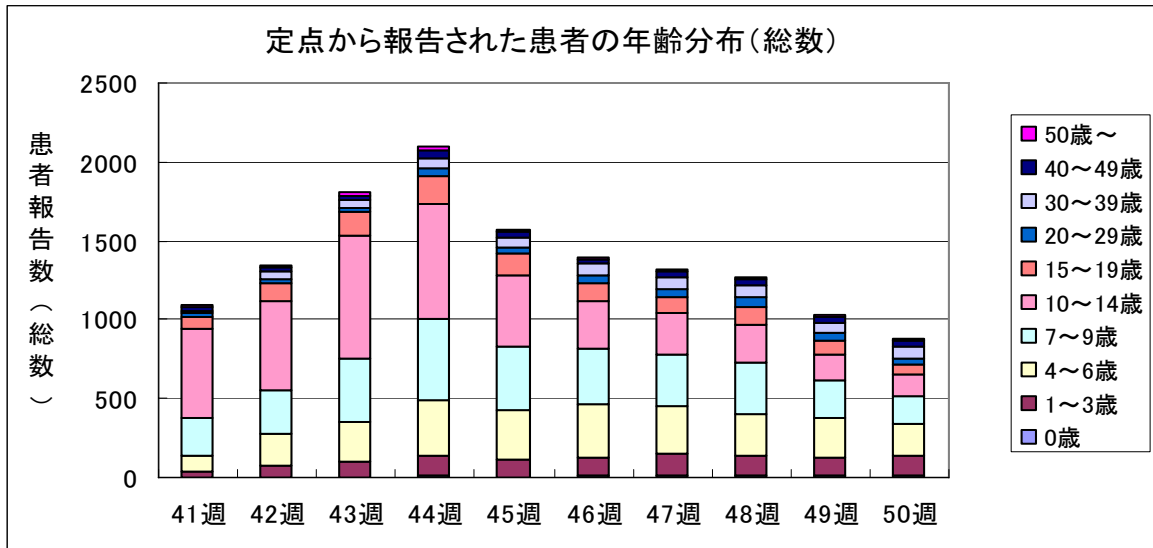
V 今後想定されるシナリオ

前述の「検証結果を踏まえた今後の対応に向けた提言」を受け、事態を先取りして対応していくために、最近の流行状況をもとに、今後起こりうる可能性のある複数の流行シナリオを想定して、シナリオごとに対象者別対策を提案する。また、流行状況の変化を迅速に把握して、早期に対処方針を打ち出すために、基本情報の収集・分析機能を持つ「インテリジェントシステム」の構築を提案する。

1. 最近の流行状況

神戸市における第50週（12月13日まで）の定点あたりの患者報告数は18.35であり、第44週（11月1日まで）の43.63をピークに減少が続いている。小中高校の学級閉鎖数は31校園46学級（12月15日現在）である。累積数では272校園3,091学級で、すでに昨年度の学級閉鎖累積数の3.7倍を超えている。医療機関への外来患者は小中学生等を中心として若年層が多い状況にある。一方、中高年齢層の外来受診は若年層と比較して少ない。12月15日現在入院患者数は6人であり、累計でも179人で外来患者数に占める割合は小さい。入院患者のうち基礎疾患を有する者は85人である。死亡者数は4人である。優先接種対象者へのワクチンの接種も開始されている。主としてタミフルやリレンザなどの抗インフルエンザウイルス薬投与による治療が有効であり、ほとんどの患者が軽症である。





2. シナリオ別対策

2.1 目的

市民の安全・安心の確保、特に重症化の防止を図るとともに、社会経済活動への影響を最小限にするため、現状をベースに想定される複数のシナリオを立て、神戸モデルを用いて早期に変化要因を探知し、迅速に対策を講ずることを目的とする。

2.2 シナリオ

今後の新型インフルエンザの流行について、どのような経路をたどるのかを完全に予測することは不可能である。そこで、シナリオプランニングの手法を用いて、前述の最近の感染状況をベースに、下記の3種類のシナリオを想定する。なお、シナリオの作成にあたっては、新潟大学大学院医歯学総合研究科の鈴木宏教授にアドバイスを受けた。

*シナリオプランニングとは

起こりうる可能性のある複数の未来（シナリオ）を想定し、その対策を事前に考えることにより、適切な意思決定を行うことを可能にする戦略策定手法

(1) 若年者中心シナリオ

現行のように、若年者を中心として感染の流行が継続するというシナリオである。

(内容)

- ・今後も、若年層を中心に、入院患者数が横這い・微増状況で推移する。
- ・ワクチン接種も始まり、市民にも一定の安心感が広がる。ただ、冬場に入り季節性インフルエンザも出てくる。基礎疾患をもたない乳幼児を中心として重症者が増加する。

(2) 高齢者移行シナリオ

若年者への感染拡大は一段落し、他の年齢、とりわけ高齢者へと感染者が移行するシナリオである。

(内容)

- ・定点の報告者数は、冬場に入り年明けから増加する。
- ・入院患者数、死亡者数はそれに比例して増えてくるが、タミフル投与者の重症例はほとんど生じていない。ワクチン接種は始まったが感染拡大が止まらない状況である。
- ・徐々に全年齢層、特に高齢層に拡大し、特別養護老人ホーム等での集団感染も発生する。

(3) 変異型シナリオ

A/H1N1が変異し、それへの対応を迫られるシナリオである。

(内容)

- ・基礎疾患を持たない人を含め入院患者、重症者が急増し、それに伴い死亡者数も増加する。
- ・既感染者が再度罹患する例も現れ始め、また、タミフル投与者の重症例、死亡例が顕著となる。医療機関は患者であふれ、基礎疾患を持っている人が受診抑制を行い、適切な医療を受けられなくなり、医療機関内での感染と思われる事例も発生し、社会的に大きく混乱する。その後、感染研等での調査・分析の結果、強毒型への変異ウイルスおよびタミフル耐性ウイルスがヒトーヒト感染を起こしており、その疫学的リンクも追えないこと、また、今後これが流行することが、WHOによって宣言される。

2.3 対象者別対策

前述の各シナリオにおいて、感染者の属性を考慮しながら重点的な対策を考えることが必要である。そこで、シナリオ毎に、以下のような対策と注目すべき指標を提案する。

(1) 若年者中心シナリオ

(対策)

- ・体調不良のサインを見逃さず適切に医療機関を受診（特に乳幼児）
- ・若年者に対する新型インフルエンザワクチン接種の推進
- ・学校行事の中止や、修学旅行等の宿泊を伴う学校行事への体調の悪い生徒の出席・参加自粛要請
- ・保護者への説明の徹底
- ・ひとりぐらしの大学生への感染時の対応等の啓発・大学との連携

(注目すべき指標)

- ・定点（年齢別発症者構成比）
- ・学校園の状況（学級閉鎖、欠席者数等）
- ・保育所情報
- ・入院サーベイランス

(2) 高齢者移行シナリオ

(対策)

- ・高齢者に対するワクチン接種の勧奨
- ・高齢施設での季節性・新型インフルエンザワクチン接種率調査
- ・高齢施設等での蔓延防止策
- ・民生委員の基礎研修の実施等ひとりぐらし高齢者見まもり活動の充実
- ・衛生習慣の徹底

(注目すべき指標)

- ・定点（年齢別発症者構成比）
- ・社会福祉施設の状況

- ・入院サーベイランス

(3) 変異型シナリオ

(対策)

- ・新型インフルエンザ外来の設置等診療医療機関の確保
- ・学校園の一斉休業等の検討
- ・事業継続計画に基づき社会経済活動の低下に対する対応
- ・集会の延期・中止・集会方法の改善

(注目すべき指標)

- ・WHO・CDC・国立感染症研究所・環境保健研究所情報
- ・定点（年齢別発症者構成比）
- ・既感染者の再罹患
- ・タミフル投与者の重症例、死亡例
- ・ウイルスサーベイランス
- ・入院サーベイランス

3. インテリジェントシステムの構築

3.1 システムの概要

市民の生命と健康を守る観点から、行政は、新型インフルエンザの発症状況を的確に把握し、その動向について、適切な情報提供を迅速かつ定期的に行うことが求められる。

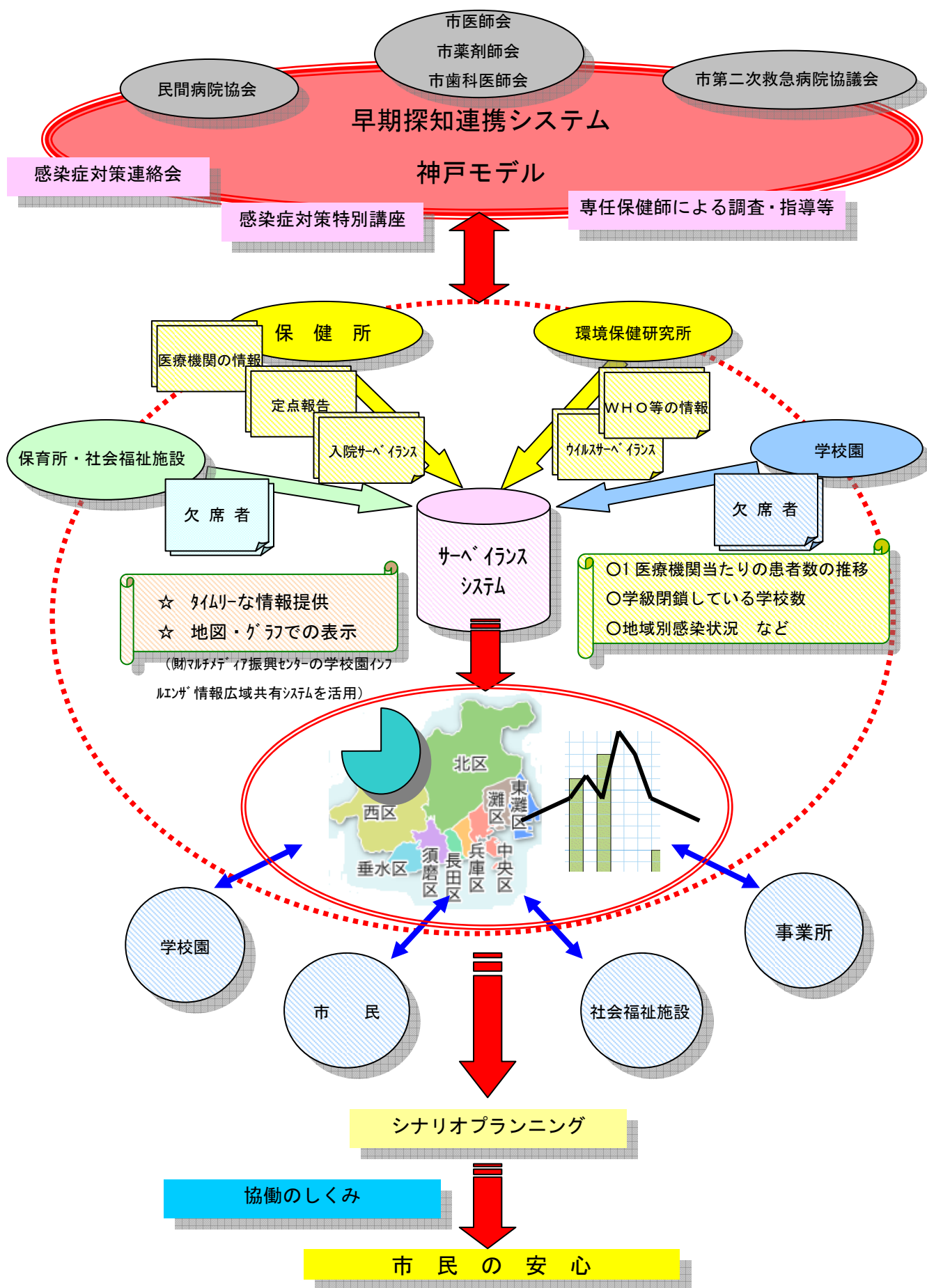
そのため、定点当たりの患者数等に加え、学校園、保育所での欠席情報（*）など有用な複数の情報を連携して体系的かつタイムリーに、流行状況の情報を提供（サーベイランスシステム）し、それをシナリオプランニングへの活用につなげながら、市が取り組むべき対応策の判断材料や、市民の行動指針の目安として戦略的に活用するインテリジェントシステムを構築する。

具体的には、

- (1) 保健所が収集する定点当たりの患者数について、国への報告に合わせて（週1回）入力し、保育所及び学校園の欠席者数については、市の所管部局などを通じて毎日、システムに入力し、情報を蓄積する。
- (2) 入力されたデータは、時系列にグラフ化するとともに、地図情報とも関連付けて全市における新型インフルエンザの動向を一見して視覚的に把握できるようにする。これをウェブ上で公開し、一般市民や事業者、学校園、保育所など社会福祉施設などがインターネットを通じて、タイムリーな情報を入手できるような仕組みとして整備する。
- (3) また、ウイルスの性状変化等の徴候の有無や各区の専任保健師が入手したアナログ的な情報について、素早く把握し対策に結びつける。
- (4) これらをシナリオプランニングの先行指標として活用することにより、早期に対策を講ずるとともに、市民の行動指針の目安とする。これらにより市民の安心を守っていく。

*財団法人マルチメディア振興センター（FMMC）の学校園インフルエンザ情報広域共有システム（IISS）を活用

◆インテリジェントシステム イメージ図



資 料

資料1 時系列による整理

神戸市が行った本部員会議、主な関係課長会議等の内容を時系列に整理した。整理のまとまりは6つの期間を用いた。

I期（4月25日から5月1日）

（1）危機管理室兼務・併任職員会議

■ 日時	: 平成21年4月27日(月) 13:30から14:00
■ 場所	: 神戸市役所1号館8階 防災情報センター
■ 参加機関	: 危機管理室兼務・併任職員

■ 主な内容

メキシコ及び米国における豚インフルエンザの感染事案に対する対応について検討を行った

（2）神戸市豚インフルエンザ連絡調整会議

保健福祉局から現状を報告し情報共有を図るとともに、今後の対応について検討・調整を行った。

■ 日時	: 平成21年4月27日(月) 16:50から17:20
■ 場所	: 神戸市役所1号館14階 AV会議室
■ 参加機関	: 庶務担当課長 危機管理監、危機管理室長、危機管理室主幹、予防衛生課長ほか

■ 主な内容

<報告事項>

1. メキシコ及び米国における豚インフルエンザの感染事項に対する対応について
 - ・患者発生状況
 - ・今回の豚インフルエンザの概要
 - ・国、県の対応状況
 - ・保健福祉局の対応

<検討事項>

1. 情報収集方法について
 - (1) 厚生労働省のホームページなどで情報収集を実施する。
 - (2) 情報共有の必要があれば、会議を持つ。
2. 連絡体制について（ゴールデンウィーク期間も含む）
 - (1) WHOのフェーズの見直しがあれば保健福祉局の本部、市健康危機管理対策本部会議を開催する。
 - (2) ゴールデンウィーク期間の連絡体制の強化・確認を行う。
3. 実施計画の確認
 - (1) 国の行動計画の見直しに伴い修正したフェーズ4の対応を確認した。

(3) 第1回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議

フェーズ4(国外発生)を受け、事前に策定した計画(神戸市新型インフルエンザ対策実施計画(平成20年2月版))に基づき、「神戸市健康危機管理対策連絡会議」を開催した。その会議中の冒頭の市長から、「新型インフルエンザ対策本部設置」が宣言された。本部設置に伴い、本会議を「第1回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」とした。保健福祉局長が神戸市の対応状況を報告し情報共有をするとともに、今後について検討を行った。

■ 日時	: 平成21年4月28日(火) 11:00 から 11:30
■ 場所	: 神戸市役所1号館 14階 AV会議室
■ 参加機関	: 市長・各局室区長、庶務担当課長 約70名

■ 主な内容

<報告事項>

1. 患者発生状況及び新型インフルエンザの概要
2. 国、県の対応
3. 保健福祉局の対応状況

<決定事項>

1. 広報

- (1) 発熱外来の対応病院名は公表しない。発熱外来が混乱しないように市民から病院に直接の連絡は控えてもらう。
- (2) メディア対応は、保健福祉局健康危機管理対策本部が行う。全市民対応になった場合は、広報課が行う。

2. 発熱外来

- (1) 発熱外来は、当面は中央市民病院6Fの感染症棟で対応。搬送時は非常用エレベータで移動。発熱相談センターで受けて案内された人に限る。

3. 関係機関との連携

- (1) 警察・検疫所等の関係本部長間の連絡は、危機管理室で対応する。

4. 体制

(1) 対策本部の体制

- ①連休の連絡体制を確立する。
- ②国内で発生したことを想定して初期対応を考えておく。
- ③昨年度の訓練(11月2日)時の指摘事項に準拠し、対応する。

(2) 業務の整理

政府関係機関の情報をベースに、情報共有し、市民へ情報伝達手段を作る。

(3) 応援体制

要援護者の対応は、民生委員にお願いする。

(4) 第2回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議

新型インフルエンザに関する現状および各局室区の対策実施状況を報告し、情報共有を図るとともに、当面の対応について決定した。

■ 日時	: 平成 21 年 4 月 30 日(木) 10:00 から 11:00
■ 場所	: 神戸市役所 1 号館 14 階 AV 会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、各局室区長、庶務担当課長 約 70 名

■ 主な内容

市長が、市長メッセージを発信すること等、基本的な対応方針を示した。

<報告事項>

1. 「第 1 回新型インフルエンザ対策本部員会議」の市長指示事項の周知
 - ・国内外の情報の共有、市民への情報発信
 - ・市民への情報発信手段の確保
2. 保健福祉局健康危機管理対策本部の報告
 - ・ウイルスの国内侵入防止・国内蔓延防止（封じ込め対応）
 - ・医療の確保（拡大防止）
 - ・国民各層の取組、社会・経済機能の維持等（市民生活の維持・継続）
3. 各局室区の対策実施状況
 - ・みなと総局、東灘区、危機管理室、市民参画推進局

<決定事項>

1. 市民への情報提供

新型インフルエンザに関する正確な情報を提供し、市民の不安を軽減するために、積極的に市民への情報提供を行う。

2. イベント開催や集客施設の営業

不特定多数の市民が集まるイベントや集客施設の担当部局は、変化する最新の状況を正確に把握するとともに、中止・延期に備えた具体的対応を検討する。

3. 学校園・保育所の対応

兵庫県は、県内発生の場合、すべての休校措置を行うこととしているが、今回のインフルエンザの感染性や毒性などの情報を正確に把握し、対応について再度検討を行う。

4. 職員の海外渡航

職員の健康を守るとともに、対策本部・各部の体制維持・継続を図るため、公的海外出張は、原則中止するとともに、海外渡航についても報告を求める。

5. 連絡体制等の整備

休日・夜間の連絡体制、各部責任者の選定などを行うとともに、新型インフルエンザ対策に係る指揮・命令系統を明確化すること。

(5) 市長メッセージ

WHOが警戒レベルをフェーズ 5 への引き上げたのを受け、市民・事業者に対し、市の対応を伝えるとともに、冷静かつ落ち着いた行動をとるよう神戸市長からのメッセージを出した。

■ 日時	: 平成 21 年 4 月 30 日(木) 11:00
------	-----------------------------

■ 主な内容

<メッセージ内容>

1. WHOは、警戒レベルをフェーズ4から5に引き上げました。
2. 感染予防として、咳エチケット・手洗い・うがいやマスクの着用等の衛生習慣が大切です。
3. 新型インフルエンザA/H1N1型は、低病原性ウイルスといわれており、早期診断・早期治療を受ければ重症化・死亡は防げると予測されています。
4. 海外渡航時には健康管理するとともに、患者が発生している地域では特に注意深く行動してください。
5. 発生国から帰国された場合、発熱などのインフルエンザを疑わせる症状がある方は、必ず発熱相談センターに電話で相談してください。

今、わたしたちにとって最も大切なことは、新型インフルエンザについての正確な情報を把握し対処することであり、市としても『市民への適切な広報』と『医療・相談体制の整備』など、感染拡大防止とともに社会経済機能を維持するため、必要な手立てを行い、全力を挙げて取り組みます。市民・事業者の皆様のご理解とご協力および冷静な対応をお願いします。

(6) 第3回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議

WHO警戒レベルフェーズ5を受け、新型インフルエンザの国内発生を視野に、保健福祉局新型インフルエンザ対策本部からの現状報告、各局室区の対策実施状況を報告し情報共有を図るとともに、連休中を含めた今後の対応について検討を行った。

■ 日時	: 平成21年5月1日(金) 16:30から17:00
■ 場所	: 神戸市役所1号館14階AV会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、各局室区長、庶務担当課長 約80名

■ 主な内容

市長が、新型インフルエンザ対策を実施する上での基本的な方針を示した。

<報告事項>

1. 保健福祉局新型インフルエンザ対策本部会議
 - ・健康観察の状況
 - ・環境保健研究所における検査体制の状況
 - ・発熱相談センターの状況
2. 各局室区の対策実施状況
 - ・市民参画推進局、交通局、企画調整局、みなと総局より報告

<決定事項>

1. 市民への情報提供
 - 啓発チラシを配布するなど、新型インフルエンザに関する正確な情報を提供し、市民の不安を軽減するため、積極的に市民への情報提供を行う。
2. イベント開催や集客施設の営業
 - 国内未発生段階では、原則、イベント・集客施設は開催・営業する。不特定多数の市民が集まるイベントや集客施設の担当部局は、変化する最新の状況を正確に把

握するとともに、中止・延期に備えた具体的対応を検討する。

3. 学校園・保育所の対応

今回のインフルエンザの感染性や毒性などの情報を正確に把握し、対応について確認等を行う。

4. 職員の海外渡航

職員の健康を守るとともに、対策本部・各部の体制維持・継続を図るため、公的海外出張は、原則中止するとともに、海外渡航についても報告を求める。

5. 連絡体制等の整備

迅速かつ的確に情報共有を行う体制を整備するとともに、新型インフルエンザ対策に係る指揮・命令系統を明確化する。

II期（5月2日から8日）

（1）第4回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議

新型インフルエンザ国内発生に備えて、関係機関も集めた対策本部員会議を開催し、市の対応状況説明、関係機関との意見交換・調整を行った。また、今回のウイルスに関する国際的な動向と今後の対応の考え方について神戸検疫所長から説明を受け、質疑応答を行った。

■ 日時	: 平成21年5月7日(木) 13:15から14:45
■ 場所	: 神戸市役所1号館 14階 大会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、各局室区長、庶務担当課長、市医師会、 市第二次救急病院協議会、民間病院協会、関係機関、市民団体 約150名

■ 主な内容

市長が、新型インフルエンザ対策を実施する上での今後の基本的な方針を示した。

<市報告事項>

1. 神戸市新型インフルエンザ対策の経緯
2. 保健福祉局の現状報告
3. 神戸市新型インフルエンザ対策実施計画の見直し
4. 第2回・第3回対策本部員会議決定事項とチラシの配布状況
5. 感染者数・死傷者および発症国数の経緯
6. 世界の感染（死者）状況

<関係機関の対応・意見交換>

1. 大阪ガス株式会社
2. 関西電力株式会社
3. 西日本電信電話株式会社
4. JR西日本株式会社
5. 阪神電気鉄道株式会社
6. 日本銀行（神戸支店）
7. 生活協同組合コープこうべ

8. 神戸市医師会
9. 神戸市第二次救急病院協議会
10. 兵庫県民間病院協会
11. 神戸市自治会連絡協議会
12. 神戸市婦人団体協議会
13. 神戸検疫所
14. 日本放送協会神戸放送局
15. 陸上自衛隊第3特科隊
16. 第5管区海上保安本部

＜今回のウイルスに関する国際的な動向と今後の対策の考え方＞

1. 新型インフルエンザ情報 参考サイト一覧の説明
2. 国内医療機関における新型インフルエンザ（A/H1N1）診断の流れの説明
3. まとめおよび質疑応答
 - ・ 今後の拡大期・蔓延期の医療体制について、早急に体制を検討する必要がある。
 - ・ タミフルの供給体制について、スムーズな流通を確保する必要がある。
 - ・ 今回のウイルス対策に関して実施しながら総括し、次（第2波）に備える必要がある。
 - ・ 神戸検疫所では、幹部職員へ「職員が寝込む状態にしないように」と指示し、体力温存を図っている。
 - ・ 「いかに情報収集する中で判断するか」が重要である。
 - ・ マスメディアの情報は8～9割は正確であるが、一部偏った意見もあり、惑わされないことが重要である。
 - ・ 自分の足場を見ていくことが重要である。

（2）コアメンバー連絡会議

新型インフルエンザ国内発生に備えて、発生時の対応の流れを確認した後、懸念される市の対応について検討した。

■ 日時	: 平成21年5月8日(金) 18:00 から 19:00
■ 場所	: 神戸市役所1号館8階 防災情報センター
■ 参加機関	: 市民参画推進局広聴課・広報課、保健福祉局庶務課、産業振興局庶務課、みなと総局経営企画部（防災担当）、消防局救急救助課、教育委員会事務局、危機管理室の課長級職員

■ 主な内容

＜検討結果＞

1. 休日の対応について
 - ・ 第1号の発生が神戸市内のときはすぐに、対策本部を招集する。
 - ・ 京阪神・県内・国内については21時までに発表した場合は当日対策本部を召集、21時以降は翌朝8時には対策本部を召集する。
(発生とは、感染研で確定診断されたときをいう。)

2. 相談窓口の設置について

- ・ 相談窓口は設置済み。
- ・ 当初、市民参画推進局内で対応、件数が増えれば応援を要請する。
- ・ 相談時間は 9:00～21:00。
- ・ 発熱相談センターと一般相談電話は転送ができるようにする。
- ・ 相談窓口の設置について、メディアとホームページにより周知する。

3. イベント・学校園の休業等について

- ・ 県内発生の場合、原則休業、中止、延期を検討する。

Ⅲ期（5月9日から15日）

（1）市長メッセージ

5月8日、デトロイトから成田国際空港に到着した日本人男性3名が新型インフルエンザに感染していることが確認されたことを受け、市民・事業者に対し、市の対応を伝えるとともに、冷静かつ落ち着いた行動をとるよう神戸市長からのメッセージを出した。

■ 日時	: 平成21年5月9日(土) 15:30 ホームページ掲載
------	-------------------------------

■ 主な内容	:
--------	---

<メッセージ内容>

1. 政府は、空港における検疫の段階で対処したものであり、「国内で患者が発生した場合には当てはまらない」という考えを示しています。本市では、今後とも、国内での患者発生に備え、『市民への適切な広報』と『医療・相談体制の整備』など、感染拡大防止とともに社会経済機能を維持するための対策に、関係機関と連携して、全力で取り組んでいきます。
2. 市民・事業者の皆さんは、引き続き、国・県・市が発信する情報に注意していただくとともに、次のことに留意し、冷静に対応してください。
 - ・ 日頃からのインフルエンザ感染予防対策を実施
 - ・ 海外渡航時の健康管理
 - ・ 海外から帰国された方の発熱などのインフルエンザを疑わせる症状がある場合の対応（まず、発熱相談センターに電話で相談し、指示に従う）
 - ・ まん延国（メキシコ・米国本土・カナダ）からの帰国者を対象とした保健所の健康調査への理解と協力

（2）コアメンバー連絡会議

5月8日、デトロイトから成田国際空港に到着した日本人男性3名が新型インフルエンザに感染していることが確認されたことを受け、新型インフルエンザ国内発生初期段階（第二段階）の対処方針(案)や対応の流れをシミュレーションにより確認した。

■ 日時	: 平成21年5月11日(月) 18:00 から
------	--------------------------

■ 場所	: 神戸市役所1号館8階 防災情報センター
------	-----------------------

■ 参加機関	: 市民参画推進局広聴課・広報課、保健福祉局庶務課、産業振興局庶務課、みなと総局経営企画部（防災担当）、消防局救急救助課、教育委員会事務局、危機管理室の課長級職員
--------	---

■ 主な内容

<シミュレーションによる確認事項>

1. 本部員会議の召集基準（休日の場合）
2. 神戸市新型インフルエンザ対策プレ本部員会議
3. 広聴体制（相談窓口）
4. 市長会見（市内で発生した場合）
5. 広報媒体・手段

(3) コアメンバー連絡会議

■ 日時	: 平成 21 年 5 月 12 日(火) 18:00 から
■ 場所	: 神戸市役所 1 号館 8 階 防災情報センター
■ 参加機関	: 市民参画推進局広聴課・広報課、保健福祉局庶務課、 産業振興局庶務課、みなと総局経営企画部（防災担当）、 消防局救急救助課、教育委員会事務局、危機管理室の課長級職員

■ 主な内容

新型インフルエンザ国内発生初期段階シミュレーション

(4) コアメンバー連絡会議

これまでの各局室区における取組状況を確認し、国内発生初期段階（第二段階）の対策方針について確認を行った。

■ 日時	: 平成 21 年 5 月 13 日(水) 18:00 から
■ 場所	: 神戸市役所 1 号館 8 階 防災情報センター
■ 参加機関	: 市民参画推進局広聴課・広報課、保健福祉局庶務課、 産業振興局庶務課、みなと総局経営企画部（防災担当）、 消防局救急救助課、教育委員会事務局、危機管理室の課長級職員

■ 主な内容

- ・各局室区の実行状況
- ・新型インフルエンザ国内発生初期段階シミュレーション

IV期（5月16日から22日）

(1) 第1回神戸市新型インフルエンザ対策本部員コアメンバー会議

5月15日夜からの“感染が否定できない患者の発生”を受けて、コアメンバー会議を深夜に開催し、新型インフルエンザ感染の疑い例の市民に関する状況を報告し情報共有を図るとともに、今後の対応について検討を行った。

■ 日時	: 平成 21 年 5 月 16 日(土) 3:00 から
■ 場所	: 神戸市役所 1 号館 14 階 第 4 会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、関係局室区長

■ 主な内容

＜報告事項＞

1. 感染が否定できない患者の発生状況
 - ・ 疑い例の患者に関するこれまでの経緯・現況

＜決定事項＞

1. 学校園・保育所の対応
 - ・ 第一学区の幼小中高特別支援を土曜から7日間休業にする。
 - ・ 第一学区の学校は、修学旅行を延期する。(確定後)
 - ・ 第一学区の保育所、高齢者施設は、休所・引き取りをお願いする。(確定後)
2. イベント・集会施設・会議(市関係)
 - ・ 土曜日のイベントは、第一学区は延期(中止)する。
 - ・ 日曜日は、感染確定の結果を見て中止する。
 - ・ 市関係施設は入口で注意を呼びかける。
3. 市民への情報提供
 - ・ 不要不急の外出を自粛・手洗い・マスクの着用を呼びかける。
 - ・ 医療機関への受診について(発熱相談センターへ連絡後受診する)周知する。

(2) 第5回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議

コアメンバー会議を深夜に開催した後、各局室区に対して今後の対応策(案)の共有と検討を行った。

■ 日時	: 平成21年5月16日(土) 7:00 から 7:55
■ 場所	: 神戸市役所1号館14階AV1会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、各局室区長、庶務担当課長、神戸検疫所、市医師会、市第二次救急病院協議会、民間病院協会など約120名

■ 主な内容

市長から新型インフルエンザの感染が否定できない可能性のある患者の発生を受けて、市の対応の基本方針が示された。

＜報告事項＞

1. 事案の概要
 - ・ 新型インフルエンザの感染が否定できない可能性のある患者の発生状況

＜決定事項＞

1. 第一学区(東灘区・灘区・中央区・芦屋市)の幼稚園・小学校・中学校・高校・特別支援学校は休校とする。修学旅行を延期する。
2. 神戸まつりの中止
3. 市関係の公共施設は、開館する。
4. 市民への広報を実施する。
5. 発熱相談センターの電話回線を増やす。(3回線から7回線へ)
6. 一般相談窓口の新設
7. 市役所業務は継続する。

(3) 市長記者会見（市長メッセージ）

「第5回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」の決定事項に加えて、今回の豚インフルエンザ（H1N1）は鳥インフルエンザ（H5N1）と異なり季節性のインフルエンザに近い症状であることなど、市民に対して、神戸市長からメッセージを出した。

■ 日時	: 平成21年5月16日(土) 8:50から
■ 場所	: 神戸市役所1号館14階
■ 参加機関	: 市長、危機管理監、保健福祉局長

■ 主な内容

<メッセージ内容>

1. 神戸市内において、新型インフルエンザ感染が否定できない患者が複数確認されたことの報告（患者には渡航歴がないこと、これまでの症状、現在の状況）
2. 「第5回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」における16日から22日までの当面7日間の決定事項の報告
3. 市民・事業者に対する協力依頼
 - ・感染予防対策の実施（咳エチケット、手洗い、うがい、マスクの着用）
 - ・不要不急の外出自粛
 - ・感染の疑いがある時は、発熱相談センターへ電話
 - ・健康調査への協力依頼
 - ・冷静な対応

(4) 第2回神戸市新型インフルエンザ対策本部員コアメンバー会議

第一学区（東灘区・灘区・中央区・芦屋市）、第二学区（兵庫区・北区・長田区）および第三学区（長田区のみ）における新型インフルエンザ患者の発生確認を受け、新型インフルエンザ患者の現況および神戸市新型インフルエンザ対策本部での決定事項を報告し情報共有を図った。今後の対応について質疑応答・意見交換し、注意事項を確認し、今後の市の対応を協議した。

■ 日時	: 平成21年5月17日(日) 15:00から15:55
■ 場所	: 神戸市役所1号館8階 防災情報センター
■ 参加機関	: 市長、副市長、関係局室区長、庶務担当課長 約80名

■ 主な内容

<確認事項>

1. 発熱外来への直接来院もあり、発熱外来がパンク状態である。
2. 神戸市オリジナルで、蔓延期並の対応をせざるを得ない状況である。厚生労働省と調整中。
3. 発熱外来のため西神戸医療センターは救急を止めており、市民生活への影響が発生している。

4. 現在の発熱外来は9医療機関で、一般には公表していない。
5. 地域福祉センターは原則閉めない。
6. 収束時期が見えていない。
7. 第一線で働く職員の防護措置の検討
8. 昨日、総理大臣・厚生労働大臣・県知事に対し、必要なことを至急実施するよう要請した。
9. 市施設は開業。イベント等は主催者の判断とする。
10. 医療機関については、9機関では対応出来なくなるので、早急に次の対応を検討すること。
11. 要員の確保のため、応援体制について人事課で検討中。
12. 各職員へ情報を周知すること。また、現在は蔓延期の直前の状況であり、対応は迅速に行うこと。

(5) 第6回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議

政府の新しい基本的対処方針が示されたのを受け、新型インフルエンザの現況について報告し情報共有を図った。新型インフルエンザの特徴、市内における感染状況、治療経緯を踏まえ、市民の社会・経済活動への影響を考慮し、市内全域について、今後の対応を検討した。

■ 日時	: 平成21年5月22日(金) 9:30 から 10:30
■ 場所	: 神戸市役所1号館14階 AV1会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、各局室区長、神戸検疫所、市医師会、 市第二次救急病院協議会、民間病院協会など (各局庶務担当課長) 約120名

■ 主な内容

市長が、新型インフルエンザ対策を実施する上での今後の基本的な対応方針を示した。

<現況報告>

1. 新型インフルエンザの現況
2. 患者振り分けシステムについて
3. 新型インフルエンザ対策に関する要望等の経緯
4. 市内の社会・経済活動への影響について
 - ・観光関係における新型インフルエンザの影響
 - ・新型インフルエンザの影響に関する市内事業者ヒアリング結果

<決定事項>

1. 市立幼稚園・小・中・高・特別支援学校の一斉休校は、5月22日(金)まで。以降は、感染防止策の徹底を前提に開校する。ただし、神戸工業高等専門学校については、原則1週間(29日(金)まで)休校を継続する。新たな患者が確認された場合、その学校園については臨時休業。私立大学・大学に対しては同様の要請を行う。県立学校については、その旨を県に要請する。

2. 市立学校は、5月末までに予定されている修学旅行を延期。私立学校には県に準じた対応を要請する。
3. 保育所・デイサービス・デイケアなどの高齢者通所介護施設・障害者通所施設などの一斉休所は5月22日(金)まで。それ以降は、感染防止策の徹底を前提に、開所する。新たな患者が確認された場合、その施設は臨時休業とする。民間施設には、その旨を要請する。
4. 市が主催するイベントは、5月23日(土)以降、感染機会を減らすための工夫を行なったうえで開催する。中止または延期するイベントについては、ホームページなどを通じて広報する。
5. 市関係施設は、引き続き開館し、感染機会を減らすための工夫を行う。民間施設に対しては、その旨を呼びかける。
6. 市民に対しては、以下のことを広報する。
 - ・ 新型インフルエンザに罹患した方およびその家族に対する根拠のない誹謗中傷などを行うことがないように、またこれらの方々の雇用の維持・継続について事業者へ十分配慮をお願いする。
 - ・ 外出にあたっては、十分な予防対策を行う。
 - ・ 新型インフルエンザ感染が疑われる症状がある方は、発熱相談センターに電話で相談した上で、その指示に従い医療機関を受診する。
 - ・ 妊婦、糖尿病、ぜんそくなどの慢性疾患を持つ方への注意喚起。
 - ・ 保健所からの健康調査への協力をお願い、および外出の自粛要請を行う場合がある。
7. 一般相談窓口を継続して開設する。
8. 発熱相談センターは、引き続き24時間対応する。
9. 市役所業務は継続する。

(6) 市長記者会見（市長メッセージ）

政府の「基本的対処方針」の改訂を受け、市民・事業者に対し、「第6回新型インフルエンザ対策本部員会議」の決定事項、市の対策方針等、神戸市長からのメッセージとして出した。

<p>■ 日時 : 平成21年5月22日(金) 11:00</p>

■ 主な内容

<メッセージ内容>

1. 国内初の感染例が神戸市で確認された5月16日以降の市の対応状況、および政府が改訂した「基本的対処方針」についての説明。
2. 「第6回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」における決定事項の報告。

V期（5月23日から28日）

(1) 神戸市新型インフルエンザ対策本部関係局区長連絡会議

23日以降の休業や中止等の解除、休校を継続していた市立神戸工業高等専門学校の4・5年生および専攻科の休校措置解除、28日9時の段階で1つの高等学校での発生にとどまっ

ていること等、収束方向にある現状等について報告し情報共有を図るとともに、今後の対応等について確認を行った。

■ 日時	: 平成 21 年 5 月 28 日(木) 9:50 から 10:40
■ 場所	: 神戸市役所 1 号館 14 階 AV 1 会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、関係局室区長、各局室区庶務担当課長 約 80 名

■ 主な内容

<現況報告>

1. 新型インフルエンザの現況と取り組みについて
2. 学校園等の再開後の状況について
3. 一般相談窓口の状況について

<今後の対応等>

1. 新型インフルエンザ対策神戸モデルについて
2. 各関係機関からの報告等
 - ・ 神戸商工会議所
 - ・ 救急対応について
 - ・ 海外出張について
 - ・ マスクの取扱いについて
3. 市長メッセージについて

<今度の留意点>

1. 「ひとまず安心宣言」を区切りとし、各局各区連携して今後の対応を考える
2. 市民への速やかな情報発信の実施
3. 臨機応変な会議のあり方の検討

(2) 市長記者会見（市長メッセージ）

23日以降の休業や中止等の解除、休校を継続していた市立神戸工業高等専門学校の4・5年生および専攻科の休校措置解除、28日9時の段階で1つの高等学校での発生にとどまっていること等の状況から、神戸市において、新型インフルエンザの感染はひとまず収まったものと考え、「神戸モデル」を示すとともに、「ひとまず安心宣言」を神戸市長からのメッセージとして出した。

■ 日時	: 平成 21 年 5 月 28 日(木) 11:00
------	-----------------------------

■ 主な内容

<メッセージ内容>

1. 今回の新型インフルエンザは、季節性インフルエンザに近いものですから、過剰に反応することなく、日常の暮らしと同様に対応していただきたいと考えます。このようなことから、『ひとまず安心』の宣言を全国に発信します。どうか、みなさんも神戸にお越しくください。
2. 引き続き油断することなく、患者の早期発見と迅速な対応により、感染拡大の防止を図っていきます。

3. 今後とも、どこよりも安全・安心で、明るく元気なまち「こうべ」を築いていくため、市民のみなさまとともに、力強く歩みを進めていく決意であります。

VI期（5月29日から6月12日）

(1) 新型インフルエンザ対策本部コアメンバー連絡会

本部決定事項の確認および「第7回新型インフルエンザ本部員会議」の議題の検討を行った。

■ 日時	: 平成21年5月29日(金) 16:00 から 17:00
■ 場所	: 神戸市役所1号館8階 防災センター
■ 参加機関	: コアメンバー課長

■ 主な内容

- ・本部決定事項の確認について
- ・第7回本部員会議の議題について

(2) 第7回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議

「ひとまず安心宣言」の発出を受け、新型インフルエンザの現況や感染症早期探知地域連携システム（案）の説明、関係機関との意見交換を行い、確認した。さらに、今回の事案の検証および第2波に向けた体制の再構築等について意見交換を行った。

■ 日時	: 平成21年6月8日(月) 7:30 から 8:20
■ 場所	: 神戸市役所1号館14階 AV1会議室
■ 参加機関	: 市長、副市長、各局室区長、市医師会、市第二次救急病院協議会、民間病院協会、関係機関、市民団体など（各局庶務担当課長） 約150名

■ 主な内容

<報告事項>

1. 新型インフルエンザの現況報告
2. 感染症早期探知地域連携システム（新型インフルエンザ神戸モデル）（案）

<確認事項>

1. 神戸市新型インフルエンザ対策本部決定事項について
 - ・一般相談窓口は、相談件数の減少に伴い、6月9日から終了する。
 - ・発熱相談センターや発熱外来については継続する。
2. 新型インフルエンザに係る市の対応状況の検証について
 - ・今回の検証は、新型インフルエンザA/H1N1を前提に検証する。（H1N1とH5N1を混同しないように検証する。）
 - ・第2波に備え、国対し的確・迅速な情報提供を申し入れることが重要。
3. 全体について
 - ・住民への迅速・広範囲な情報提供をお願いします。（自治会）
 - ・新型インフルエンザの予防や対策の正しい知識の普及が重要。（婦人会）

- ・ 強毒性となった場合の業務継続、情報提供等を考えている。(日銀)
- ・ 第二波に備え、毒性・感染範囲・対応指針なども情報提供していただきたい。
(大阪ガス)
- ・ 秋冬の第2波や鳥インフルエンザ由来の新型インフルエンザにも応用できるように検証を行って欲しい。(医師会)
- ・ 発熱相談センターにおいても対応者によって対応が異なるなど不徹底を感じた(医師会)
- ・ 発熱相談センターの夜間体制をしっかりと考えていただきたい。(二次救)

(3) 市長メッセージ

WHOが新型インフルエンザの警戒水準を「6」に引き上げたことを受け、市民に対し、市の対応およびご理解とご協力をお願いを、神戸市長からのコメントとして出した。

<p>■ 日時 : 平成21年6月12日(金)</p>

■ 主な内容

<コメント内容>

1. 現在も警戒の手をゆるめることなく、発熱相談センターや発熱外来などの医療体制を継続している。
2. 神戸市における新型インフルエンザ患者が確実に減少傾向にあり、みなさん軽症で回復している。
3. 今回のWHOの宣言は、神戸市にとって影響を与えるものではない。

資料2. 各主体から出された意見

2.1 市民から出された意見

(1) 調査方法

新型インフルエンザ発生に関する市民全般の意見を知るため、「新型インフルエンザ発生時における消費行動調査」（以下、「市民アンケート」とする）を実施した。

また、そのアンケート結果をベースに、今後の対応にあたって改善すべき点について、さらに市民の考えを深く知る機会として、「新型インフルエンザについての市民ワークショップ」（以下、「市民ワークショップ」とする）を開催した。

1) 新型インフルエンザ発生時における消費行動調査

①調査目的

神戸で新型インフルエンザが発生した時期(平成21年5月前後)の、消費購買行動をはじめとする、市民の新型インフルエンザに関する意識や行動について知るため、神戸市市民参画推進局市民生活部消費生活課が流通科学大学の協力のもと、市民アンケートを実施した。

②調査概要

- ・ 調査対象 神戸市第10期 市政アドバイザー 1,103名
(20歳以上の中から無作為に抽出)
- ・ 調査時期 平成21年6月10日～30日
- ・ 調査方法 郵送調査
- ・ 回収状況
 - ・ 回収数 864票/1,103票(回収率78.3%) ・ 有効回答数808票(「年齢」「性別」「結婚状態」の問いのいずれかに無回答の票を除外)
- ・ 調査内容
 - 調査対象の属性(年齢・性別・同居家族の年齢、勤務形態等)
 - 発症時期別の新型インフルエンザに対する不安感と家庭での対策
 - 発症時期別の購入商品とその購入場所
 - 発症時期別の商品購入量・支出の増減・預金の変化
 - 神戸での新型インフルエンザ発症時(5月16日～22日)の、インフルエンザ関連の情報源と、情報が入らなくて困ったこと
 - 神戸での新型インフルエンザ発症時(5月16日～22日)に、普段の生活と比べて困ったこと
 - 神戸での新型インフルエンザ発症時(5月16日～22日)に家庭や地域で遭遇したこと新型インフルエンザ発症を機に変わった意識や行動
 - 新型インフルエンザ発症時、行政・学校・職場・マスコミ・小売店などの対応の中で、一番不満に思ったことと、一番満足できた点
 - 今後再び新型インフルエンザが発症したときの備えや、対応について

2) 新型インフルエンザについての「市民ワークショップ」

①実施目的

「市民アンケート」の結果を踏まえ、新型インフルエンザ発症に伴い市民がど

んなことを不安に感じたり、困ったりしたのか、そしてその原因は何だったのかを探るため、市民の生の声を直接聞く機会として、ワークショップ（※）を開催した。

※ワークショップとは？

講義などの一方的な知識伝達のスタイルではなく、参加者が自ら参加・体験し、グループの相互作用の中で何かを学びあったり創り出したりする、「双方向的な学びと創造のスタイル」のこと

②実施概要

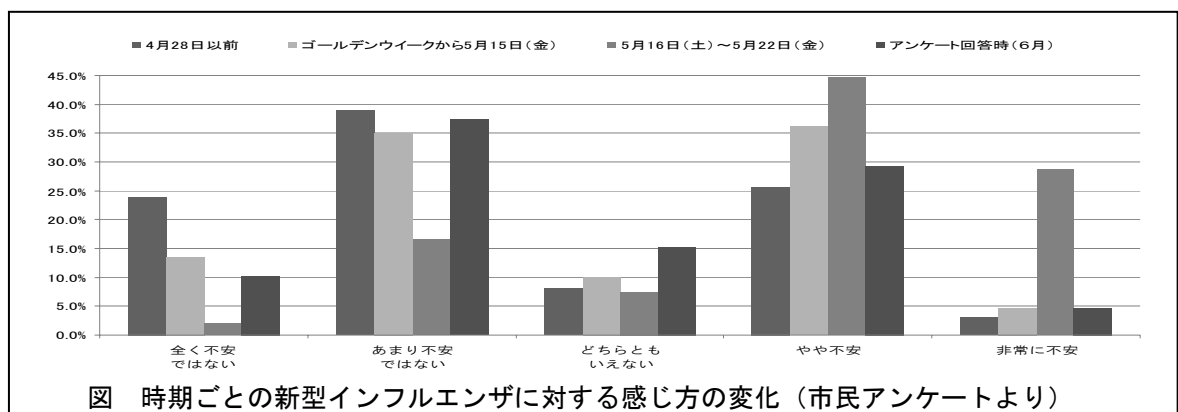
- ・開催日時 平成 21 年 9 月 1 日（火）午後 1 時 30 分～4 時 30 分
- ・開催場所 神戸市勤労会館 4 階 403 会議室
- ・コメンテーター 林春男 京都大学防災研究所教授
- ・ファシリテーター 田村圭子 新潟大学危機管理室教授
- ・参加者 神戸市第 10 期 市政アドバイザー 83 名
- ・実施内容 参加者は 10 班に分かれ、神戸市や自分自身への対応について「評価できるところ（良かったこと）」「改善すべきところ（悪かったこと）」について意見を出し、項目ごとに集約した。

(2) 調査結果

市民の意見を今後の対応に活かすため、「市民アンケート」の結果（平成 21 年 8 月発行、新型インフルエンザ発生時における消費行動調査報告書）をベースに、「市民ワークショップ」で出された意見も参考にしながら、①市民が新型インフルエンザ発症時に何を不安に感じたり、困ったりしたのか、また、その原因は何にあったのか②市民が行政の対応に対してどのように感じたのか（改善すべき点と評価できる点）③市民自身の考えや行動がどのように変わったのかについて紹介する。

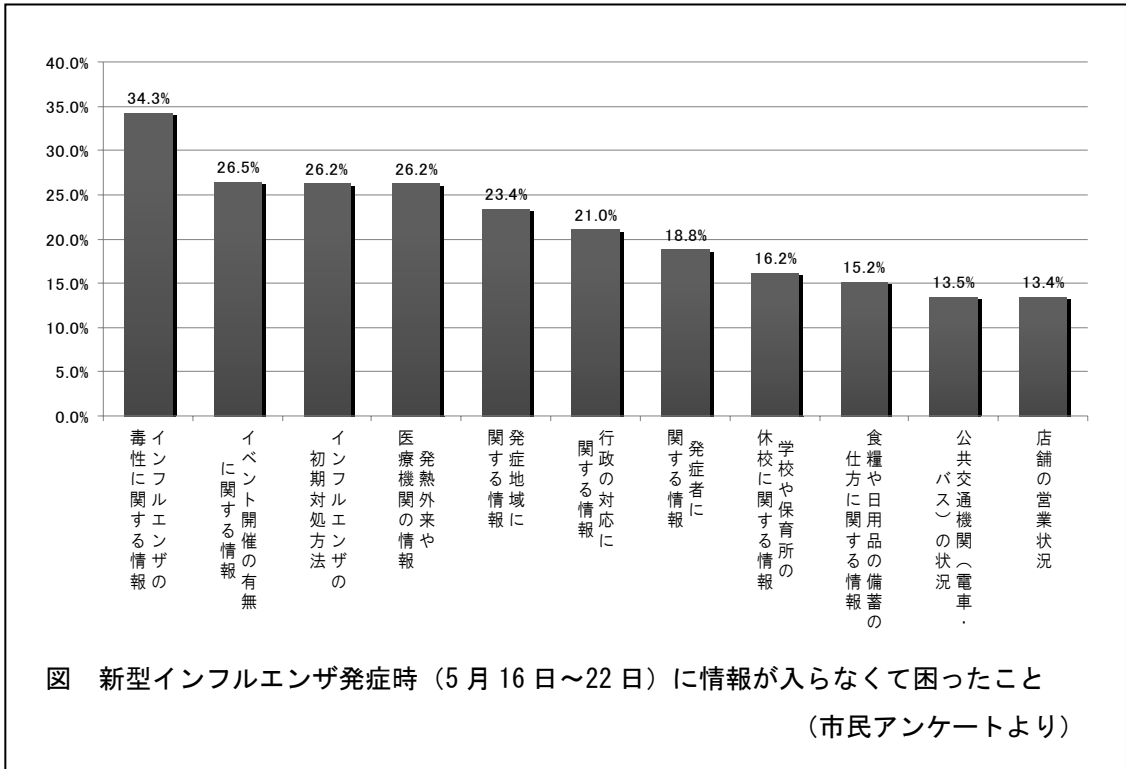
1) 新型インフルエンザへの不安感

新型インフルエンザへの不安感を時期別にみると、海外で発症したゴールデン・ウィークごろから徐々に不安が高まり、神戸で新型インフルエンザ患者が発生した 5 月 16 日～22 日（「2. 対応の概要 時系列による整理」ではIV期に該当）には、「不安（やや不安・非常に不安）」に感じている人が急激に増加していた（41.1→73.4%）が、ひとまず安心宣言が出された後の調査時 6 月（同VI期）には、不安の度合いは軽減していた。



2) 新型インフルエンザ発症時に入手できず困った情報

1) で市民の不安がピークに達していた時期（5月16日～22日・IV期）、どんな情報に不足感を感じていたのか見てみると、「インフルエンザについての毒性に関する情報」が一番多く、約35%あった。同じく、「インフルエンザの初期対処方法」「発熱情報や医療機関の情報」が25%以上、「発症地域」「行政の対応」「発症者」に関する情報も20%前後あり、インフルエンザそのものの対処に関わる情報の不足感が大きかったと考えられる。また、イベント開催に関する情報も26.5%が不足していたと答えていた。



以上のことから、神戸で新型インフルエンザが発生した時期に市民の不安もピークになり、その不安を解消するために、新型インフルエンザの病原性や対処方法・医療機関等についての情報を主にテレビから求めたが、市民が必要としていた十分な情報が提供されていなかったことが考えられる。

3) 新型インフルエンザ関連の報道で重視した情報源

1) で市民の不安がピークに達していた時期（5月16日～22日・IV期）に、どこからの情報を重視していたか、また、どんな情報が不足していたのかを見てみた。

新型インフルエンザ関連の情報源としては、9割以上が「テレビ」を重視していた。次いで新聞の報道が8割以上、「職場や学校の情報」も5割以上、「友人や家族の口コミ」と「インターネットや携帯サイト」は約4割が重視していたが、49歳以下では「インターネットや携帯サイト」が55%以上となっている。一方、「行政機関の窓口」は2割弱であった。

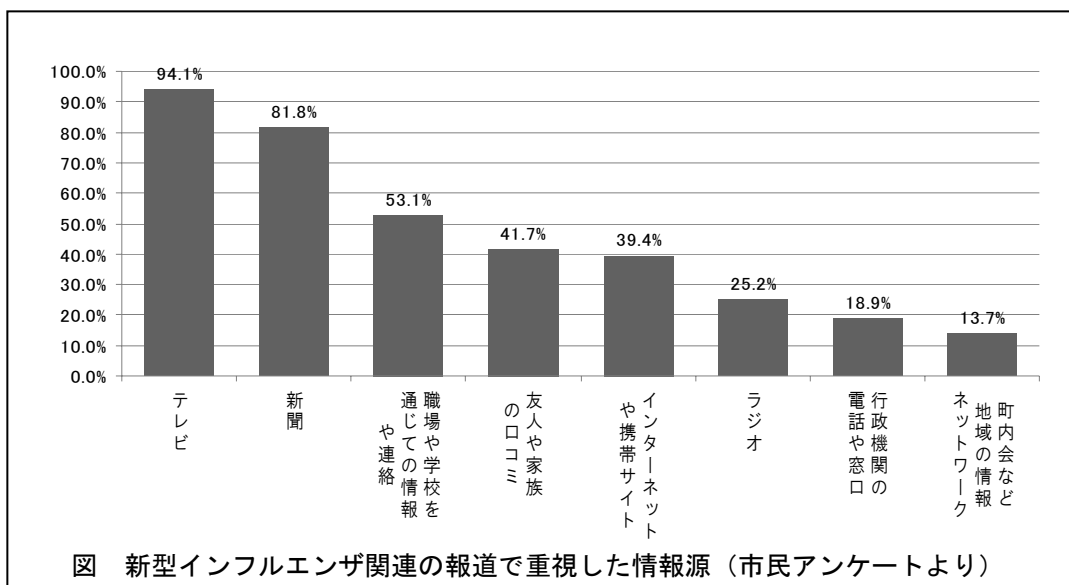


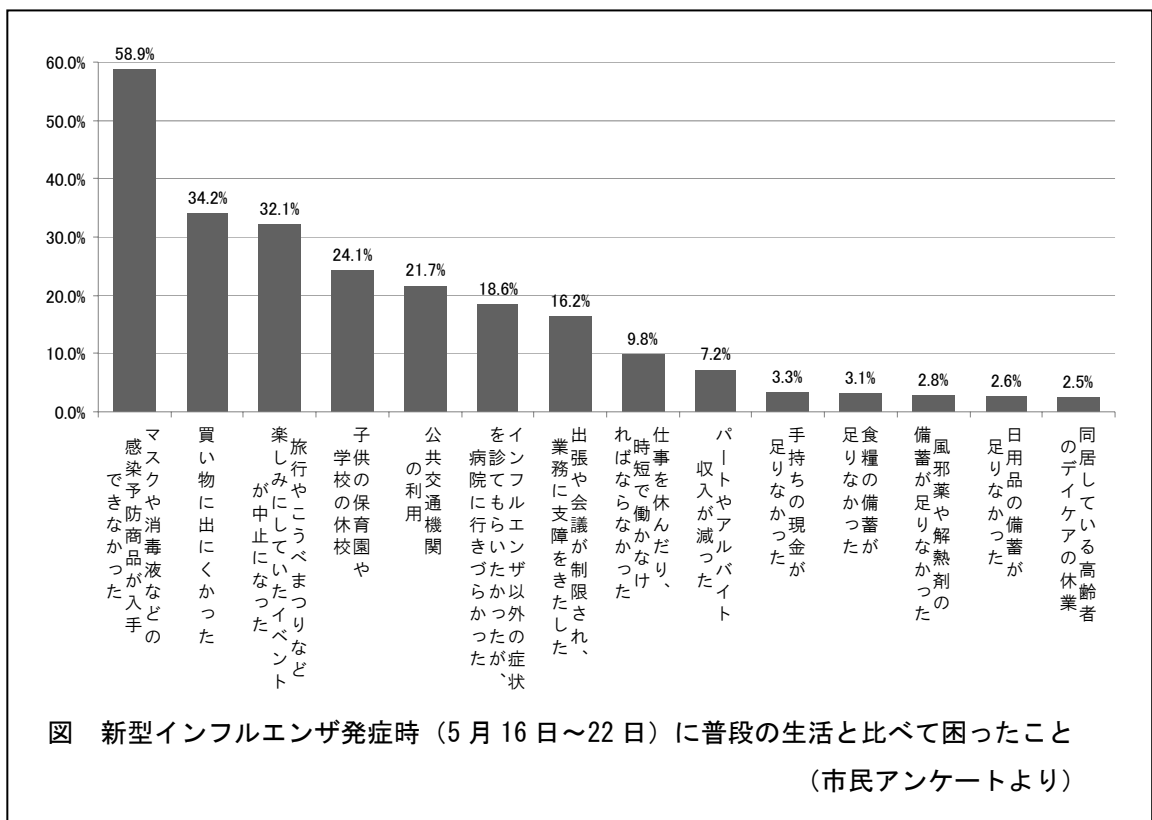
表 年齢別情報源（市民アンケートデータより作成）

	テレビ	新聞	職場や学校を通じての情報や連絡	友人や家族のロコミ	インターネットや携帯サイト	ラジオ	行政機関の電話や窓口	町内会など地域の情報ネットワーク
29歳以下	95.8%	77.9%	71.6%	54.7%	56.8%	22.1%	20.0%	12.6%
30～39歳以下	92.4%	70.8%	62.7%	44.9%	56.8%	18.9%	19.5%	12.4%
40～49歳以下	95.3%	88.5%	64.2%	45.3%	55.4%	23.0%	20.9%	11.5%
50～59歳以下	96.2%	89.3%	59.7%	43.4%	28.9%	27.0%	25.2%	14.5%
60～69歳以下	93.7%	83.2%	33.6%	37.1%	18.2%	37.8%	12.6%	16.1%
70歳以上	89.7%	82.1%	9.0%	16.7%	6.4%	21.8%	11.5%	16.7%

4) 新型コロナウイルス発症時に普段の生活と比べて困ったこと

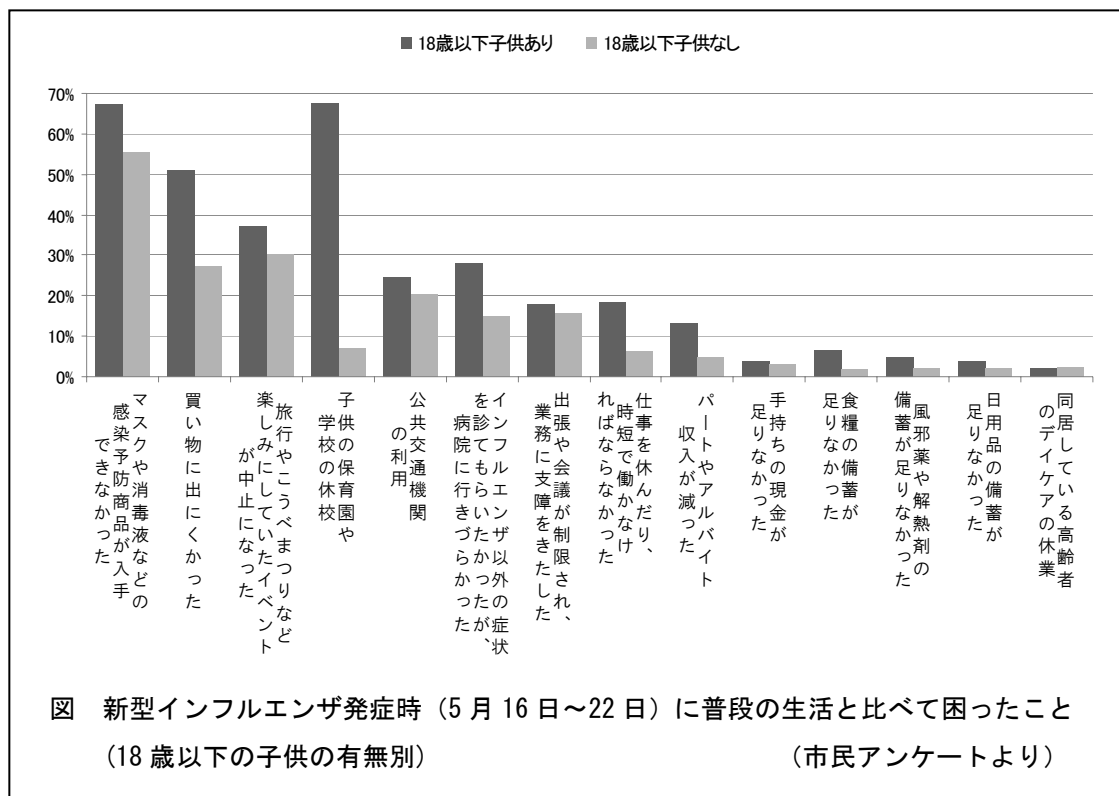
新型コロナウイルス発症時に普段の生活と比べて困ったことを見ると、「マスクや消毒液などの感染予防商品が入手できなかった」が58.9%と一番多かった。市民ワークショップでも、「誰もかれもマスクをしていたので店からマスクがなくなり、本当に欲しい人用のマスク入手が困難だった」「マスクの種類が分からずに困った」「マスクをしないと外に出られないような感じだった」といった、マスクに関する意見が約20件あった。そのほか、「買い物に出にくかった」が34.2%、「楽しみにしていたイベントが中止になった」が32.1%であった。

また、アンケートの調査項目にはなかったが、「市民ワークショップ」では、「他県の親戚から贈り物を断られた」「(神戸に住んでいることで) 差別されて腹が立った」「他の府県に対してあまりにも神戸の印象が悪くなってしまった」といった、いわゆる「風評被害」に関して困惑したという意見も多く出されていた。



新型インフルエンザ発症時に普段の生活と比べて困ったことについて、18歳以下の子供の有無別に見ると、18歳以下の子供がいる人では、「保育所や学校の休校」で困惑した割合が最も高かった。また、「買い物に出にくかった」「食料の備蓄が足りなかった」「休業・時短勤務」「パート収入の減少」などの困惑度の割合も大きいことから、就学している子供を持つ世帯では、学校の休校から派生して日常生活に困惑をきたしていたと考えられる。

休校園措置への困惑の具体的内容として、「市民ワークショップ」では「急に保育園が休園になったので、誰が面倒をみるかといった対応に余裕がなかった。前もっての対策が少し足りなかった。」「休校すると家庭での対応が大変だった。」といった意見が出された。これは、新型インフルエンザが発生した場合には、感染防止措置として休校園があるということが保護者の認識がなく、事前にそのような措置に対する心構えができていなかったことに一因があると考えられる。



5) 新型インフルエンザ発症時の対応で不満を感じた点

今回の新型インフルエンザ発症時、行政、学校、職場、マスコミ、小売店などの対応の中で、一番不満に思ったことを自由記載してもらった結果は、下記の通りであった。

- | |
|---|
| 1位 騒ぎすぎに思える報道 (124件)
2位 マスクや消毒液の不足 (66件)
3位 神戸市が発生源のような報道 (65件)
4位 行政(国政レベル：厚生労働省その他) (52件)
5位 知りたい情報・正確な情報の不足 (50件)
回答者 573名(市民アンケートより) |
|---|

1位と3位はマスコミ報道に対する不満であり、4位と5位は「弱毒性」という判断の遅さや行政側からの情報不足への不満である。

以下、実際の回答内容を抜粋する。

1位：騒ぎすぎに思える報道

- ・マスコミの必要以上にオーバーな扱い。他都市による神戸に対する必要以上の不安をあおる表現。(西区 60代 男性)
- ・神戸の学生さんが日本で初めての発病になってマスコミの報道の仕方が気になりました。結果神戸全体がインフルエンザになっているような印象になってしまった。(兵庫区 40代 女性)

2位：マスクや消毒薬の不足

- ・マスクの品切れ等が一層不安を感じさせることが不満。
(須磨区 40代 女性)

3位：神戸が発生源のような報道

- ・神戸が汚染地帯であるかの報道があった。(灘区 30代 男性)

4位：行政(国政レベル：厚生労働省その他)の対応

- ・弱毒性であることの判断(対応)が遅く、それにより行動が制限された。
(灘区 30代 女性)

5位：知りたい情報・正確な情報の不足

- ・どれだけ危険性があるのか？日常生活、仕事などどうすれば良いのか？
(北区 50代 男性)
- ・インフルエンザの毒性に関する情報が一番知りたかったが、最初のうちは何を信じてどう対処すればよいのかわからなかった。
(北区 50代 女性)
- ・具体的にどう注意すればよいのかわからなかった。政府のコミーシャルも具体例に欠けていた。冷静と言われても。(灘区 30代 女性)

マスコミ報道については、当該アンケートの他、「市民ワークショップ」でも、「後に報道が大げさすぎると感じた」「騒ぎすぎ」といった意見もいくつか見られ、市民がこの時期、自分の身の回りで起こっている実態と、マスコミでの報道にギャップを感じていたことがわかる。

情報の不足に関しては、「市民ワークショップ」でも、「神戸市がどのような対策をとっていたのか、今日はじめて知った。もっとみんなに知ってもらいたい」といった、行政の対応・対策に関する情報が不足していたとする意見や、「全てにおいてはっきりした情報が伝わらず、どう対応したらよいかかわからなかった」「一般市民は何をすればよいか具体的な説明がなかった」といった意見から、「適切な行動」「冷静な行動」と言われても、具体的にどんな行動をとったら「適切」で「冷静」なのか、判断の根拠になるような情報が不足していたとする意見が出されている。また、「市民ワークショップ」の中では、「安心をあたえる情報が速やかでなかった」、「良い報道(こうしたら治まりました実例)をしてほしい」といった意見も出ており、市民が安心できるような情報も積極的に提供する必要があると考えられる。

6) 新型インフルエンザ発症時の対応で満足できた点

逆に、今回の新型インフルエンザ発症時、行政、学校、職場、マスコミ、小売店などの対応の中で、一番満足できた点を自由記載してもらおうと以下ようになった。

- | | |
|--------------------|-------------------------------|
| 1位 | 休校措置（50件） |
| 2位 | 行政（神戸市の広報）／マスコミ報道のスピードと量（32件） |
| 3位 | 学校・幼稚園等の対応（休校時）（29件） |
| 4位 | 小売店の通常営業（27件） |
| 5位 | 行政（市政レベル）の早期対応（25件） |
| 回答者263名（市民アンケートより） | |

自由回答抜粋

1位：休校措置

- ・休校について、無駄だったような気もするが、高校生が発症の中心だったので、早めの決断が（感染拡大防止に）良かったのかもしれない。

（長田区 40代 女性）

2位：行政（神戸市の広報）／マスコミ報道のスピードと量

- ・発症の確認がとれた地域や学校名の早い発表は安心につながった。

（灘区 30代 女性）

3位：学校・幼稚園等での対応（休校時）

- ・学校・保育園の対応がとても早かったので満足しています。

（東灘区 30代 女性）

4位：小売店の通常営業

- ・スーパーは全く混乱も無く、品薄もなく、全く買い物にも困らなかった。

（東灘区 30代 女性）

5位：行政（市政レベル：神戸市）の早期対応

- ・神戸市の対応は素早く的確だったので、市民も冷静に行動できていたと思う。

（須磨区 30代 女性）

1位と3位は休校措置判断についてであるが、「即断したことで感染予防に役立った」と高い評価が集まった。「市民ワークショップ」でも、休校園の措置については、「休校・休園措置が速やかに行われた点」「学校を休校にした事は、（インフルエンザの毒性がわからない時点で）良かった」「学校を休校にした事により、感染拡大を小さくしたこと」といった意見が出された。また、休校時にも学校からの連絡が密にあったり、担任の先生が家庭訪問するなどの対処が評価された。

2位の「情報公開」は感染者に関する地域情報で、こうした情報が（警戒や予防行動を取るうえで）大変役に立ったといった意見が多かった。

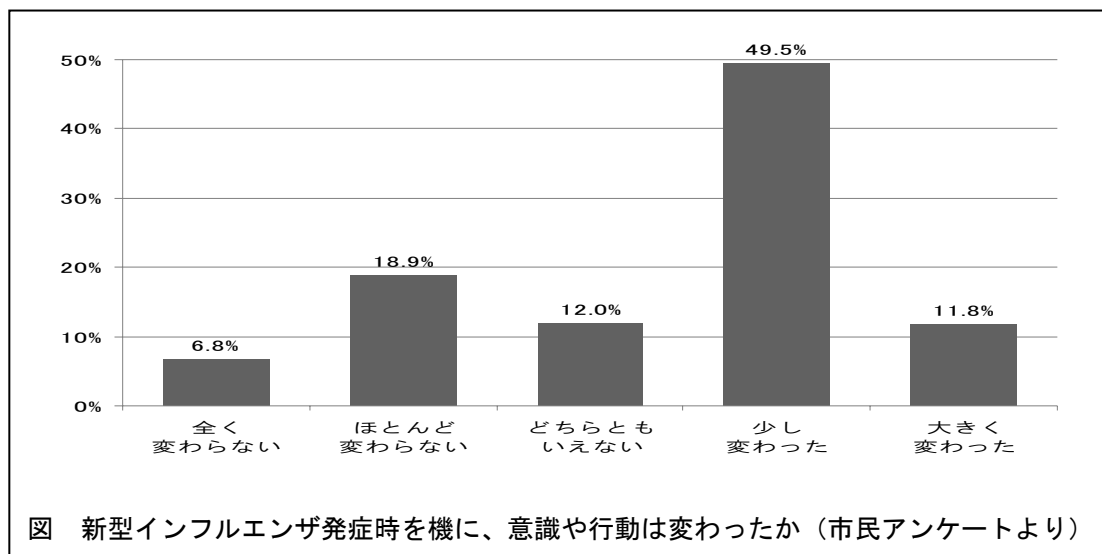
5位の行政の早期対応については、上記で紹介したアンケートの抜粋のほかにも、「市民ワークショップ」の中で、「行事（神戸まつり）の中止の決定が早かった」「イベントの中止の対応は素早く良かったし、やむを得ない妥当な措置だったと思う」といった意見が出ており、評価が高かった。また、市民ワークショップの中で出された「早く一般市民に情報を知らせたこと」「発生を隠さなかったこと」「状況の情報がとてもわかりやすく伝達も十分な内容、タイミングだったと思う」「発熱相談センターに比較的すぐつながってアドバイスをもらえた点（パニック状態に

なっていなかった点)」といった意見から、市からの情報伝達についても的確に行われていたと評価された。

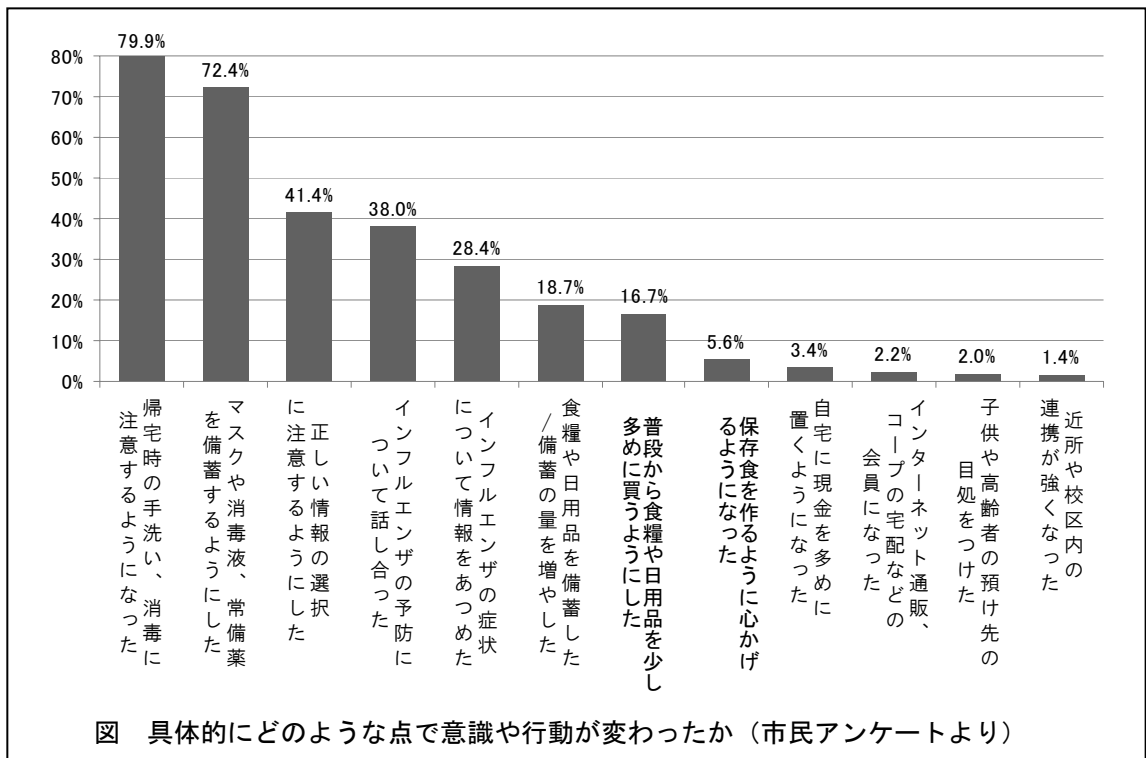
なお、市長から直接市民に情報提供や対応について呼びかけた「市長メッセージ」については、市民アンケートでは11位(7件)の評価であったが、「市民ワークショップ」では「市長のインフル・終息宣言のタイミングが非常に良かった」「市長の安全宣言が出て安心感が生まれた(不安の解消)」など、安心材料としての評価が高かった。

7) 意識や行動の変化

今回の神戸での新型インフルエンザ発症を機に意識や行動を全体的に見て変わったかについてたずねたところ、60%以上の人々が「少し変わった」「大きく変わった」と答えた。



具体的な行動の変化としては、約80%が「手洗い・消毒の励行」、70%以上が「マスクや消毒液の備蓄」を挙げている。また、「正しい情報の選択に注意する」(約40%)、「インフルエンザの症状についての情報を集めた」(約30%)といった、正しい情報を取捨選択していこうという傾向もみられた。

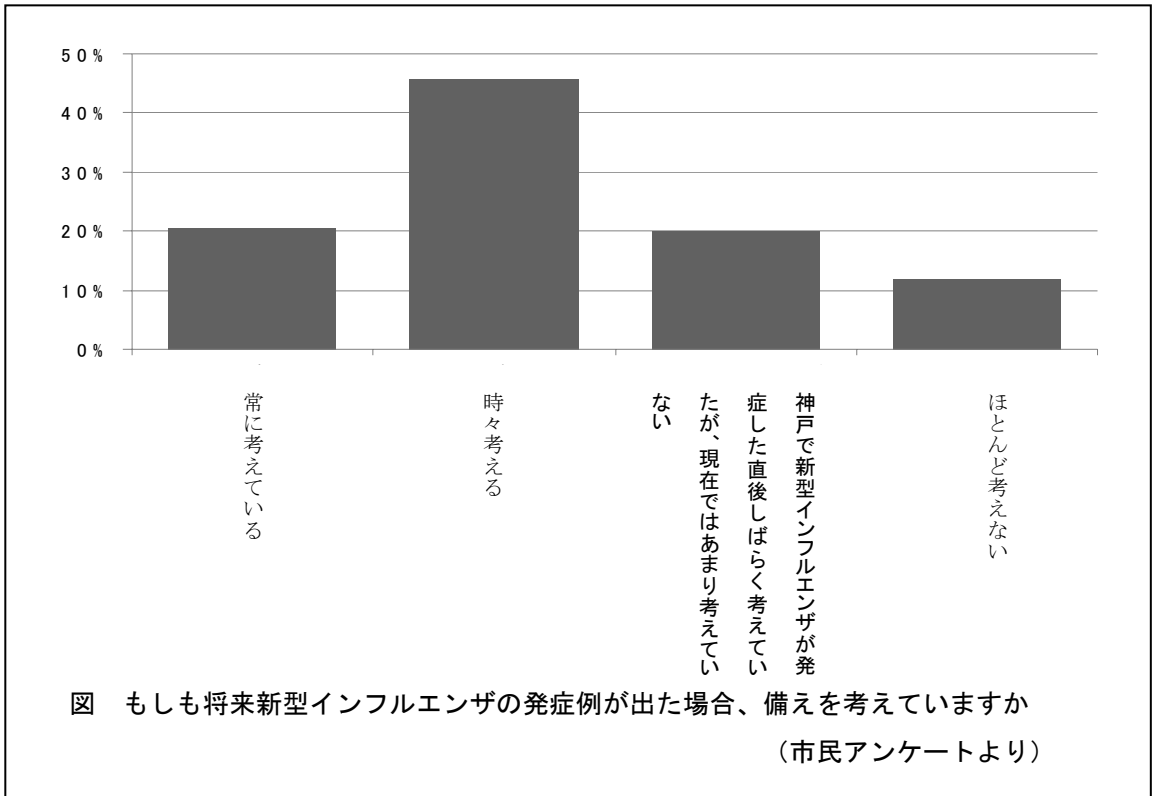


「市民ワークショップ」でも、「今まで手洗い・うがいをする事はなかったけれど、しっかりするようになった」「毎日の習慣で手洗い・うがいの励行ができるようになった」、「外出を控えるようになった」「必要以外、外出を避けた」、「咳をする時はハンカチなどで（口を）おさえる」「咳が出るときは周りの人に気を使う」などの意見があり、予防行動が身に付いたことがわかる。

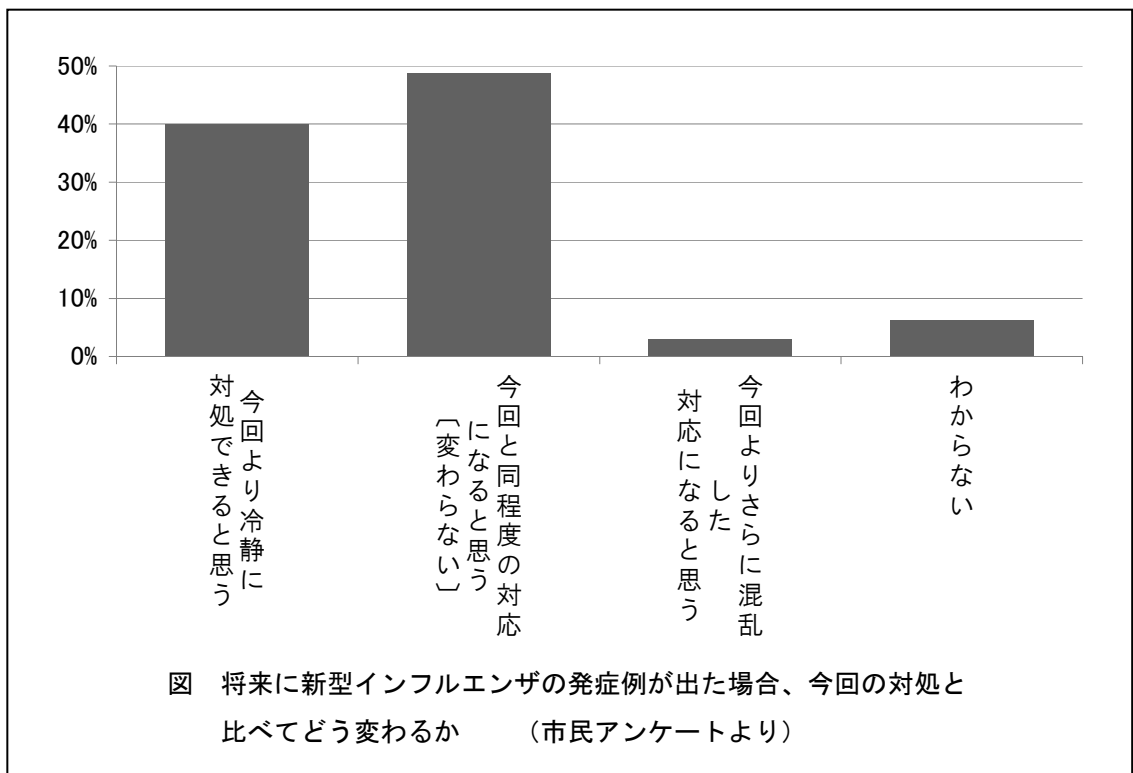
8) 再発への備え

もしも将来に発症例が出た場合、備えを考えているか、そして、今回の対処と比べて行動が変わるかどうかをたずねてみた。

再発症に対して備えを考えているかについては、「常に考えている」「時々考える」を合わせると約 66%の人が再発生への備えを考えているが、一方で「現在はあまり考えていない」「ほとんど考えていない」も 30%以上存在する。



また、再発症例が出た場合、今回の対処に比べてどう変わるかについては、「今回と同程度の対応になると思う」と回答した人が一番多く 5 割近くにのぼる。しかし、「今回よりさらに混乱した対応になる」という割合は 3%しかなく、「今回より冷静に対応できると思う」と回答した割合が 40%あった。



2.2 企業から出された意見

(1) 市内企業へのアンケート調査

産業振興局では、新型インフルエンザに関する市内企業における感染拡大防止のための対策、売上や生産、業務への影響、情報の入手先、行政の対応の評価を把握するために、市内企業1,000社を対象に郵送によるアンケート調査を実施した。

これは、市内企業の短期的な景況と雇用に関する動向を把握するために、半年に一度（1月1日現在、7月1日現在）実施している「景況・雇用動向調査」の特別項目として実施したものである。

1) 調査概要

- ・調査時期 平成21年7月10日～7月28日
- ・調査方法 郵送によるアンケート方式
- ・調査対象 市内に本社をおく企業 1,000社（製造業500社、非製造業500社）
※本調査は日銀短観と同様に、製造業と非製造業がそれぞれ半数となるよう対象企業を抽出している。非製造業の業種割合は、総務省の実施する事業所企業統計調査による市内企業の割合をもとに決定している。
- ・回収状況 回答588社（回収率：58.8%）

規模別	・中小企業（資本金1億円未満）	483社（82.1%）
	・中堅企業（資本金1億～10億円未満）	59社（10.0%）
	・大企業（資本金10億円以上）	28社（4.8%）
業種別	製造業	287社（48.8%）
	・基礎素材	64社（10.9%）
	・加工組立	58社（9.9%）
	・生活・その他（食料品・飲料・たばこ・飼料等）	165社（28.1%）
	非製造業	283社（48.1%）
	・建設	34社（5.8%）
	・運輸	24社（4.1%）
	・サービス・その他（サービス業・飲食店・宿泊業等）	87社（14.8%）
	・卸売・小売	138社（48.1%）

2) 調査結果

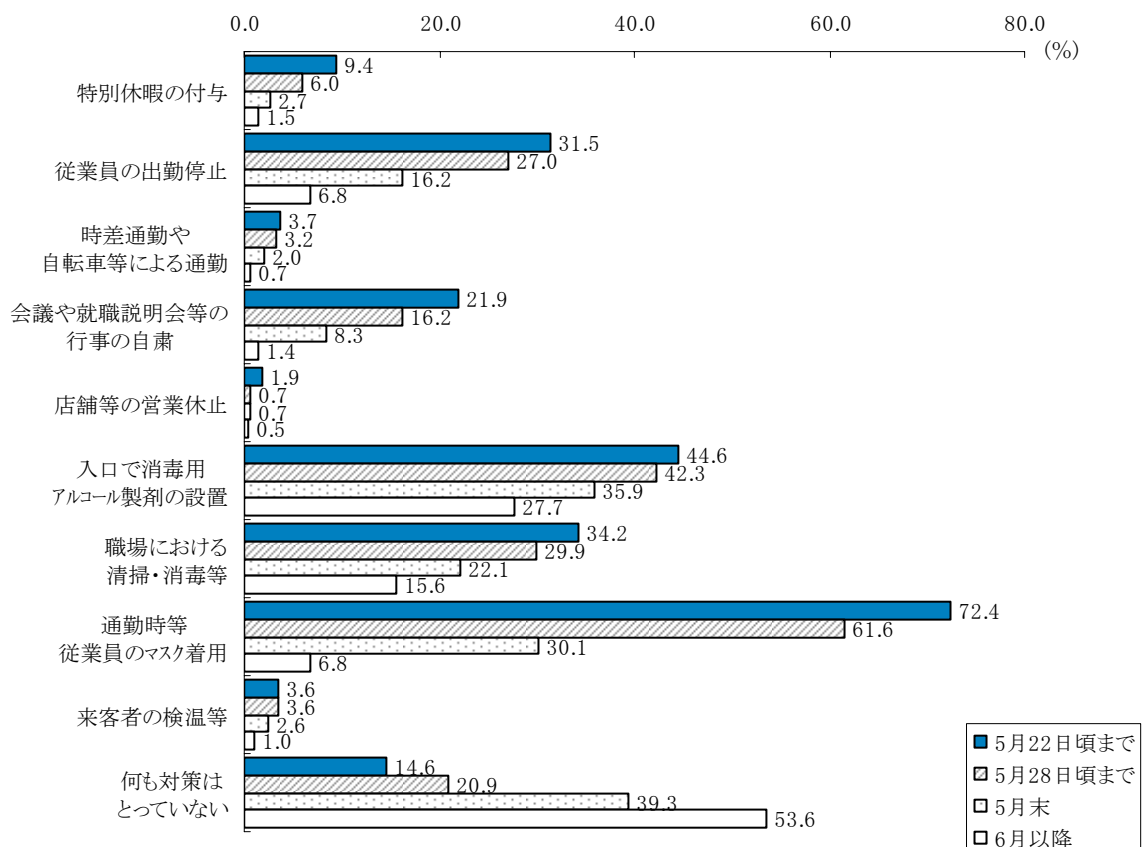
①感染拡大防止のための対策について

新型インフルエンザの感染拡大を防止するためにとった対策をそれぞれの時期ごとに聞いたところ、5月22日頃までと5月28日頃までは、「通勤時等従業員のマスク着用を要請」（5月22日頃：72.4%、5月28日頃：61.6%）が最も多く、次いで「入口で消毒用アルコール製剤の設置」（5月22日頃：44.6%、5月28日頃：42.3%）、「職場における清掃・消毒等」（5月22日頃：34.2%、5月28日頃：29.9%）が続いている。一方、5月末と6月以降では「何も対策はとっていない」（5月末：39.3%、6月以降：53.6%）が最も多くなっている。

「通勤時等従業員のマスク着用を要請」した企業は、5月22日頃までは72.4%であり、5月28日頃までは61.6%と多かったが、「ひとまず安心宣言」の直後となる5月末までは30.1%と激減し、6月以降では6.8%まで大きく減少しており、他の対策に比べて最も下げ幅が大きくなっている。一方、「入口で消毒用アルコール製剤の設置」では6月以降で27.7%となっており、とっている対策の中では最も多くなっている。

「通勤時等従業員のマスク着用を要請」した企業は、規模別に見てみると、5月22日頃までは、中小企業で70.8%、中堅企業で81.4%、大企業で85.7%であり、規模が大きいほど対策がとっている割合が高い。業種別に見てみると、サービス・その他で81.9%、運輸で79.2%と高いが、建設で61.8%と低くなっている。

一方で、「職場における清掃・消毒等を実施」した企業は、規模別に見てみると、5月22日頃までは、中小企業で33.1%、大企業で35.7%、中堅企業で39.0%であり、規模による対策の変化はみられない。業種別に見てみると、運輸が41.7%と最も高く、サービス・その他が37.0%、卸売・小売が34.5%と続いている。なお、「入口での消毒用アルコール製剤の設置」もほぼ同じ傾向である。



<規模別・業種別>

(複数回答)(上段・件数 下段・%)

	通勤時等従業員のマスク着用										職場における清掃・消毒等									
	規模別			業種別							規模別			業種別						
	中小企業	中堅企業	大企業	基礎素材	加工組立	生活・その他	建設	運輸	卸売・小売	サービス・その他	中小企業	中堅企業	大企業	基礎素材	加工組立	生活・その他	建設	運輸	卸売・小売	サービス・その他
5月22日頃まで	342 70.8	48 81.4	24 85.7	50 78.1	40 69.0	111 67.3	21 61.8	19 79.2	62 71.3	113 81.9	160 33.1	23 39.0	10 35.7	21 32.8	19 32.8	52 31.5	8 23.5	10 41.7	30 34.5	51 37.0
5月28日頃まで	285 59.0	43 72.9	23 82.1	44 68.8	31 53.4	93 56.4	21 61.8	17 70.8	50 57.5	99 71.7	139 28.8	21 35.6	9 32.1	18 28.1	15 25.9	49 29.7	6 17.6	9 37.5	23 26.4	48 34.8
5月末	139 28.8	18 30.5	14 50.0	16 25.0	16 27.6	48 29.1	8 23.5	7 29.2	30 34.5	49 35.5	106 21.9	14 23.7	7 25.0	13 20.3	12 20.7	38 23.0	3 8.8	2 8.3	21 24.1	37 26.8
6月以降	32 6.6	3 5.1	3 10.7	5 7.8	2 3.4	13 7.9	0 0.0	1 4.2	8 9.2	11 8.0	76 15.7	10 16.9	4 14.3	9 14.1	8 13.8	28 17.0	1 2.9	1 4.2	12 13.8	30 21.7

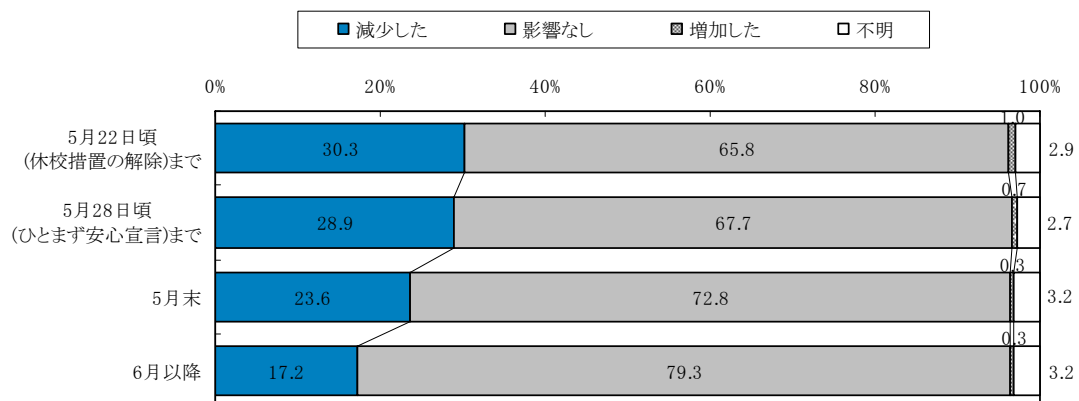
②インフルエンザの影響について

ア) 売上・生産面への影響

新型インフルエンザによる売上・生産面への影響をそれぞれの時期で聞いたところ、5月22日頃で「減少した」が30.3%となっており、5月28日頃では28.9%、5月末は23.6%、6月以降は17.2%と時期が経過するとともに、その割合は減少している。一方、「影響なし」は時期が経過するとともに割合が増加しており、6月以降では79.3%となっており、5月以降(65.8%)に比べて13.5ポイント増加している。「増加した」割合は時期による差はほとんどなく1.0%以下となっている。

売上・生産面での減少程度では、いずれの時期でも「5%未満の減少」と「～10%未満の減少」が多くなっているが、5月22日頃までは「50%以上の減少」(4.3%)も比較的多くなっている。

規模別に見てみると、「減少した」とした企業は、中小企業で29.8%、中堅企業で32.2%、大企業で32.1%と、規模による影響の差は見られない。業種別に見てみると、非製造業の卸売・小売で43.7%、サービス・その他で42.8%と割合が多く、製造業でも生活・その他で34.5%となっている。これに対して、製造業の加工組立5.2%、基礎素材6.3%では、影響を受けた企業が少ない。



	全体	減少							影響なし	増加				
		50%以上	40%以上50%未満	30%以上40%未満	20%以上30%未満	10%以上20%未満	5%以上10%未満	5%未満		5%未満	5%以上10%未満	10%以上20%未満	20%以上	不明
5月22日頃 まで	588 100.0	25 4.3	8 1.4	9 1.5	22 3.7	29 4.9	52 8.8	33 5.6	387 65.8	4 0.7	1 0.2	0 0.0	1 0.2	17 2.9
5月28日頃 まで	588 100.0	15 2.6	6 1.0	8 1.4	23 3.9	29 4.9	47 8.0	42 7.1	398 67.7	4 0.7	0 0.0	0 0.0	0 0.0	16 2.7
5月末	588 100.0	11 1.9	4 0.7	5 0.9	17 2.9	27 4.6	40 6.8	35 6.0	428 72.8	0 0.0	2 0.3	0 0.0	0 0.0	19 3.2
6月以降	588 100.0	5 0.9	3 0.5	3 0.5	10 1.7	26 4.4	28 4.8	26 4.4	466 79.3	1 0.2	1 0.2	0 0.0	0 0.0	19 3.2

<規模別・業種別>

(複数回答)(上段・件数 下段・%)

	減少した										影響なし									
	規模別			業種別							規模別			業種別						
	中小企業	中堅企業	大企業	基礎素材	加工組立	生活・その他	建設	運輸	卸売・小売	サービス・その他	中小企業	中堅企業	大企業	基礎素材	加工組立	生活・その他	建設	運輸	卸売・小売	サービス・その他
5月22日頃まで	144	19	9	4	3	57	3	7	38	59	323	39	16	58	54	105	31	14	40	76
	29.8	32.2	32.1	6.3	5.2	34.5	8.8	29.2	43.7	42.8	66.9	66.1	57.1	90.6	93.1	63.6	91.2	58.3	46.0	55.1
5月28日頃まで	137	18	10	4	4	53	3	8	39	53	333	40	15	58	53	108	31	13	43	82
	28.4	30.5	35.7	6.3	6.9	32.1	8.8	33.3	44.8	38.4	68.9	67.8	53.6	90.6	91.4	65.5	91.2	54.2	49.4	59.4
5月末	112	15	8	3	2	47	1	6	31	44	357	43	17	59	54	114	33	16	51	90
	23.2	25.4	28.6	4.7	3.4	28.5	2.9	25.0	35.6	31.9	73.9	72.9	60.7	92.2	93.1	69.1	97.1	66.7	58.6	65.2
6月以降	81	12	4	2	1	34	0	4	21	34	385	47	22	61	55	127	34	18	59	100
	16.8	20.3	14.3	3.1	1.7	20.6	0.0	16.7	24.1	24.6	79.7	79.7	78.6	95.3	94.8	77.0	100	75.0	67.8	72.5

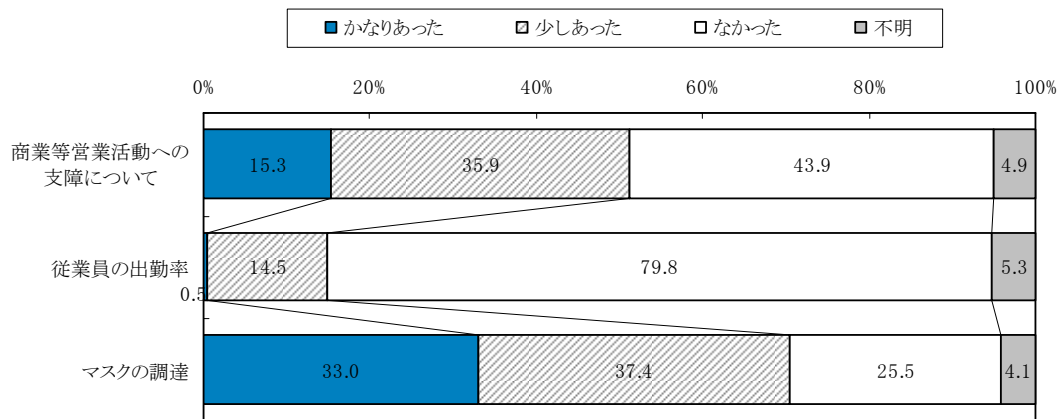
イ) その他の業務への影響

新型インフルエンザによるその他の業務への影響について聞いたところ、商業等営業活動への支障については「かなりあった」が15.3%、「少しあった」が35.9%となっており、あわせて51.2%の企業が「影響があった」と回答している。

一方、従業員の出勤率については「なかった」が約8割(79.8%)となっており、「かなりあった」+「少しあった」企業は15.0%にとどまっている。

マスクの調達については「かなりあった」が33.0%、「少しあった」が37.4%、あわせて70.4%の企業が「影響があった」と回答しており、他の業務と比べてもその割合は高くなっている。

規模別に見てみると、マスクの調達に「影響があった」(「かなりあった」+「少しあった」)企業は、中小企業で69.6%、大企業で78.6%、中堅企業で74.6%と、大企業ほど割合が大きくなっている。



<規模別・業種別>

〈複数回答〉(上段・件数 下段・%)

	マスクの調達									
	規模別			業種別						
	中小企業	中堅企業	大企業	基礎素材	加工組立	生活・その他	建設	運輸	卸売・小売	サービスその他
かなりあった	150	27	10	22	11	46	12	10	34	53
	31.1	45.8	35.7	34.4	19.0	27.9	35.3	41.7	39.1	38.4
少しあった	186	17	12	20	30	60	11	7	32	56
	38.5	28.8	42.9	31.3	51.7	36.4	32.4	29.2	36.8	40.6
なかった	125	14	5	19	16	47	10	4	21	26
	25.9	23.7	17.9	29.7	27.6	28.5	29.4	16.7	24.1	18.8

③新型インフルエンザに関する情報の入手先

学校園などの休校措置についての情報の入手先を聞いてみると、「テレビ・ラジオ」が85.2%と最も多く、次いで「新聞」(60.5%)、「インターネット(Yahoo など民間ニュースサイト)」(26.5%)、「インターネット(神戸市ホームページ)」(23.1%)が続いている。

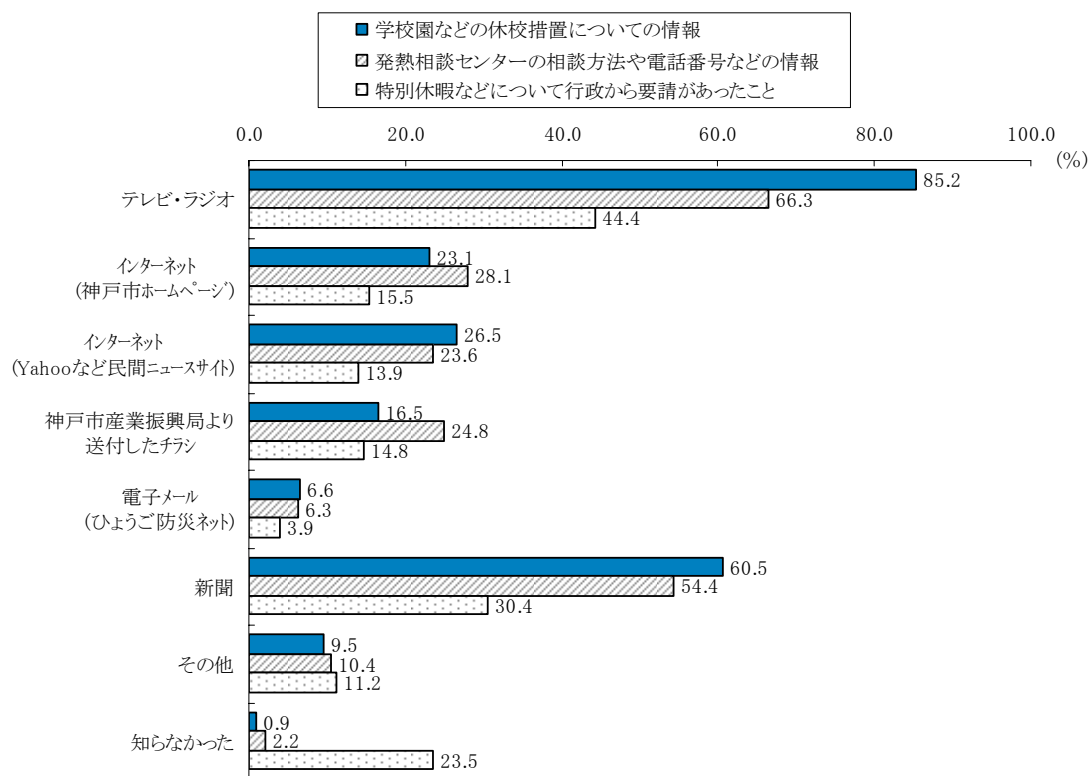
発熱相談センターの相談方法や電話番号などの情報については、「テレビ・ラジオ」が66.3%と最も多くなっており、以下、「新聞」(54.4%)、「インターネット(神戸市ホームページ)」(28.1%)、「神戸市産業振興局より送付したチラシ」(24.8%)などが挙げられている。

規模別に見てみると、「テレビ・ラジオ」とした企業は、中小企業で67.9%、中堅企業で54.2%、大企業で64.3%と規模による差はあまり見られない。これに対して、「インターネット(Yahoo など民間ニュースサイト)」とした企業は、中小企業で20.5%、中堅企業で33.9%、大企業で50.0%であり、「インターネット(神戸市ホームページ)」とした企業も、中小企業で24.2%、中堅企業で45.8%、大企業で64.3%であり、企業規模が大きいほど割合が大きくなった。業種別に見てみると、「インターネット(神戸市ホームページ)」とした企業は、サービスその他で36.2%が最も高く、建設で35.3%、加工組立で31.0%と続いており、運輸の16.7%が最も低くなっている。「産業振興局より送付したチラシ」とした企業は、加工組立で34.5%、基礎素材で26.6%となっているが、建設では14.7%と低くなっている。

特別休暇などについて行政から要請があったことについても、「テレビ・ラジオ」が最も多く、44.4%となっており、次いで「新聞」が30.4%、「インターネット(神戸市ホームページ)」が15.5%などとなっている。一方、「知らなかった」が23.5%となっている。

規模別に見てみると、「インターネット(Yahoo など民間ニュースサイト)」とし

た企業は、中小企業で 11.8%、中堅企業で 20.3%、大企業で 35.7%であり、「インターネット(神戸市ホームページ)」とした企業も、中小企業で 13.3%、中堅企業で 25.4%、大企業で 39.3%であり、企業規模が大きいほど割合が大きくなった。



<規模別・業種別>

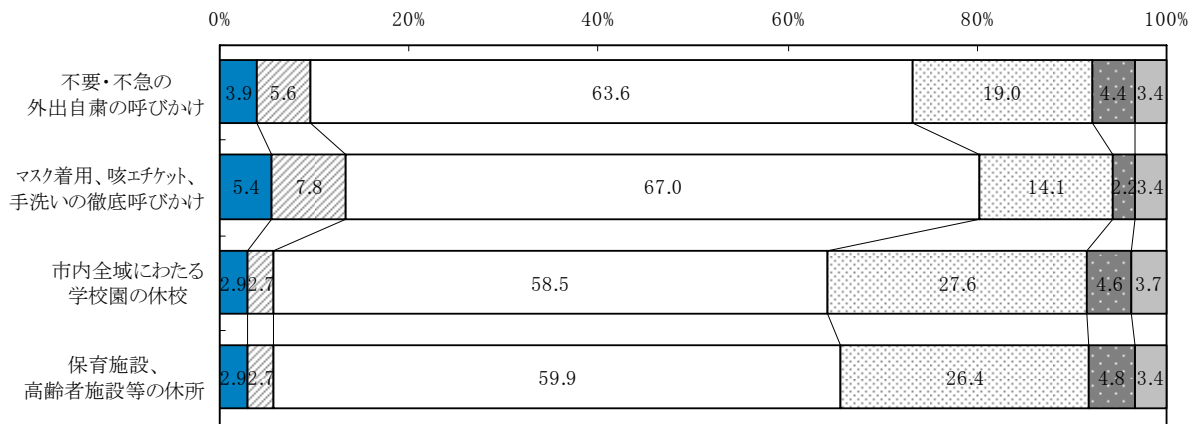
(複数回答)(上段・件数 下段・%)

	発熱相談センターの相談方法や電話番号などの情報										特別休暇などについて行政から要請があったこと									
	規模別			業種別							規模別			業種別						
	中小企業	中堅企業	大企業	基礎素材	加工組立	生活・その他	建設	運輸	卸売・小売	サービス・その他	中小企業	中堅企業	大企業	基礎素材	加工組立	生活・その他	建設	運輸	卸売・小売	サービス・その他
テレビ・ラジオ	328	32	18	47	35	114	20	14	57	91	221	18	13	25	26	91	10	7	29	65
	67.9	54.2	64.3	73.4	60.3	69.1	58.8	58.3	65.5	65.9	45.8	30.5	46.4	39.1	44.8	55.2	29.4	29.2	33.3	47.1
神戸市ホームページ	117	27	18	15	18	37	12	4	26	50	64	15	11	8	10	23	7	1	15	26
	24.2	45.8	64.3	23.4	31.0	22.4	35.3	16.7	29.9	36.2	13.3	25.4	39.3	12.5	17.2	13.9	20.6	4.2	17.2	18.8
Yahoo!等民間ニュースサイト	99	20	14	10	9	33	9	7	22	43	57	12	10	7	4	24	6	3	10	25
	20.5	33.9	50.0	15.6	15.5	20.0	26.5	29.2	25.3	31.2	11.8	20.3	35.7	10.9	6.9	14.5	17.6	12.5	11.5	18.1
神戸市産業振興局チラシ	115	23	7	17	20	40	5	6	22	33	63	15	7	9	17	21	4	3	13	18
	23.8	39.0	25.0	26.6	34.5	24.2	14.7	25.0	25.3	23.9	13.0	25.4	25.0	14.1	29.3	12.7	11.8	12.5	14.9	13.0
電子メール・ひょうご防災ネット	27	6	4	6	6	2	2	1	8	12	17	3	3	4	3	3	0	1	4	8
	5.6	10.2	14.3	9.4	10.3	1.2	5.9	4.2	9.2	8.7	3.5	5.1	10.7	6.3	5.2	1.8	0.0	4.2	4.6	5.8
新聞	259	36	17	34	29	85	22	16	54	73	139	21	12	14	21	54	9	9	18	48
	53.6	61.0	60.7	53.1	50.0	51.5	64.7	66.7	62.1	52.9	28.8	35.6	42.9	21.9	36.2	32.7	26.5	37.5	20.7	34.8
その他	47	8	4	4	8	21	0	3	11	14	49	11	5	5	9	19	1	4	8	20
	9.7	13.6	14.3	6.3	13.8	12.7	0.0	12.5	12.6	10.1	10.1	18.6	17.9	7.8	15.5	11.5	2.9	16.7	9.2	14.5
知らなかった	12	0	1	1	1	5	3	0	2	0	118	13	4	16	9	37	12	6	26	27
	2.5	0.0	3.6	1.6	1.7	3.0	8.8	0.0	2.3	0.0	24.4	22.0	14.3	25.0	15.5	22.4	35.3	25.0	29.9	19.6

④行政の新型インフルエンザ対策について

行政の新型インフルエンザ対策について、どの項目においても「今回は適当であった」が6割前後を占めており、最も多くなっている。“厳しかった”(「やや厳しすぎた」+「非常に厳しかった」)が比較的多かったのは、『市内全域にわたる学校園の休校』と『保育施設、高齢者施設等の休所』で、約3割を占めている。一方、“厳しくすべき”(「もっと厳しくすべき」+「もう少し厳しくすべき」)が比較的多かったのは、『マスク着用、咳エチケット、手洗いの徹底呼びかけ』で13.2%となっており、他の項目よりも多くなっている。

■もっと厳しくすべき □もう少し厳しくすべき □今回は適当であった □やや厳しすぎた ■非常に厳しかった □不明



(2) 神戸安全ネット会議におけるワークショップ

市内事業者と研究機関が参加する危機管理の産学官協働のネットワーク組織「神戸安全ネット会議」(80 会員)において、新型インフルエンザの対応を検証するためにワークショップ(40 名が参加)を8月7日に行った。ここで出された意見をまとめると次のとおり。

項目	内容
神戸市の対応の評価	<ul style="list-style-type: none">・ 相談窓口が明確であった。・ 「ひとまず安心宣言」の発表が、企業対応の見直しの節目となった。
情報収集	<ul style="list-style-type: none">・ 神戸市ホームページでの情報提供が遅い。・ 神戸市ホームページでの情報提供が不十分だった。・ 神戸市ホームページの情報を社内イントラ、ホームページ、掲示板、メーリングリストで共有した。・ 厚生労働省、製薬会社、WHO、CDCのホームページを活用した。・ マスコミのフィルターの掛かっている、行政発表情報を直接伝えてほしい。・ 動画システムを使って、神戸市の記者会見を公開してほしい。・ 神戸市ホームページで症例を公開していたことは評価できる。・ 累積でない現在の患者数を伝えてほしい。
企業における感染防止対策	<ul style="list-style-type: none">・ 感染予防対策の啓発が不十分であった。・ 社内での新型インフルエンザへの意識が低かった。・ 従業員一人ひとりの危機意識を高める必要がある。・ 啓発パンフレットを作成・配布するなど啓発活動を実施した。・ 役員を含めた状況判断会議を実施した。・ 感染予防のために空気環境を整える(フィルターの活用、湿度のコントロール)のは難しかった。・ 他地域の事業所と温度差があり、全国一律の対応方針をうまく適用できなかった。・ 本社の対応を待つのではなく、支店でできることを考えるべきであった。・ 海外支店での対応について、イメージできていなかった。・ 子供の学校の休校に伴い、子供の預け先への送迎のため従業員の自家用車通勤を認めた。・ 従業員の子供の学校での感染情報を把握した。
事業活動との関係	<ul style="list-style-type: none">・ 会社のコアとなる業務はいかなる状況でも止められない。

2.3 マスコミ関係者から出された意見

(1) 目的

今回の新型インフルエンザの発生後、市民にとって、マスコミは主要な情報源となっていた。

そこで、行政の記者発表のあり方、また、過剰報道・風評被害等について、マスコミ関係者の意見を、次のような意見交換会を開催して聴取した。

(2) 意見交換会の概要

1) 市政記者との意見交換会

- ・日時 平成21年8月13日(木)午後2時30分～3時30分
- ・場所 市役所1号館16F市政記者室

2) 兵庫県編集部会との意見交換会

- ・日時 平成21年9月25日(金)午後2時～4時
- ・場所 市役所1号館14F会議室

(3) 主な意見(要旨)

- ・毒性等がよくわからない初期の段階では、大きめに構えて対応する必要があった。
- ・危機管理に関する専門家は、重症度等がよくわからない状況において、神戸市が最初に行った、強めの対応を肯定的に評価している。
- ・今回の問題は、報道陣にとっても未知の問題であり、あおったつもりはないし、事実を報道した。
- ・過剰報道というが、何をもって過剰というのかよくわからない。今から思うと少し大げさだったかなとは思いますが、あの時点では過剰とは思わない。
- ・最初の成田での検疫が過剰だった。その影響が大きいのではないかと。
- ・記事を書くにあたっては、情緒的な原稿や過激な見出しは極力やめた。
- ・神戸ブランドの商品について、神戸で製造していないのに東京で売れなかったり、なぜ持ってきたのかと言う批判を受けたりなどといったことがあり、こういうものは、風評被害と報道した。
- ・季節性インフルエンザでも年間約1万人がなくなっており、もう少し通常のインフルエンザと比較した発表も必要だったのではないかと。
- ・不必要な憶測を抑えるためには、情報は可能な限り出した方がいい。それが風評被害を抑制することにもつながる。その点、今回神戸市は色々な情報を出して、不安の解消に努めたといえる。
- ・高校名の公表は、感染の予防や早期発見の観点から、市民に伝えるべき情報だった。不安払拭のために言えるところは言うというスタンスをとった神戸市の対応は、評価できる。
- ・もう国民はある程度冷静に判断できている。今もって経済的に悪いとしたら新型インフルエンザの風評のせいではないのではないかと。
- ・事実をきちんと整理し、その裏づけとなる数値的なデータ整理をきっちりすることが大切である
- ・市の患者発生状況の発表において、累積値を出したのは一考の余地がある。

- ・企業は周囲の目を気にする。厳しい対応をとらざるを得ないし、また、一度決めた厳しい対応を独自の判断で緩和することは難しい。そこで、行政が発表する安心宣言の役割が大きいといえる。今回、神戸市が出した「ひとまず安心宣言」が、出張の全部禁止をはじめとした当初の対応を緩めるきっかけになった。
- ・行政の出す安心情報については、危険情報に比べて小さく報道される傾向が見られるので、安心情報の提供の方法を工夫する必要がある。

2.4 行政から出された意見

(1) 調査方法

新型インフルエンザへの神戸市の対応を検証するため、「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」に沿って取り組んだ対応業務の実施状況について、各局ごとに自己評価を行った（以下「安心のしくみ」とする）。その中で出された意見について、庁内で共通認識を持ち、課題を明らかにするため、検証研究会のメンバーによるワークショップを実施した。また、市の対応について、その詳細を知るために、関係職員に対するヒアリング調査を行った。

1) 対応についての各局の自己評価（安心のしくみ）

①実施目的

「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」に沿って取り組んだ対応業務の実施状況について、局室区ごとに自己評価を行い、課題があった取り組みに関しては、改善に向けての取り組み状況や改善案を提示することにより、今後の対応の教訓とする。

②実施概要

- ・実施期間 平成 21 年 5 月
- ・実施内容 「(行動計画に沿って) 取り組んだこと」「評価」「安心のしくみ(今後に備えた改善策)」「(経験を踏まえた) 実施計画の充実」について担当局等で記載

2) ワークショップの実施

①実施目的

「安心のしくみ」で各局から出された意見について、庁内で共通認識を持ち、課題を明らかにするために、検証研究会のメンバーによるワークショップを行った。

②実施概要

- ・実施日時：平成 21 年 7 月 29 日（水）14:30～18:30
- ・実施場所：神戸商工貿易センタービル 26F 第 5 会議室
- ・コメンテーター：林春男 京都大学防災研究所教授
- ・ファシリテーター：田村圭子 新潟大学危機管理室教授
- ・実施内容

「安心のしくみ」で出された意見を項目毎にカード化し、ストーリー性があるように並べることによって、各グループの問題構造を読み解くこととした。

3) 検証ヒアリング

①実施目的

取り組みの実態を把握するため、担当責任者からその詳細と所感等を聴取する。

②実施概要

- ・実施期間：平成 21 年 7 月～8 月
- ・実施対象：危機管理室、市民参画推進局、国際文化観光局、保健福祉局、産業振興局、灘区役所、教育委員会事務局
- ・実施内容：「実施計画上の役割」「今回の対応内容」「対応全体を通じての所感」などの項目についてヒアリングした。

(2) 調査結果

新型インフルエンザの感染拡大防止のためには、市民・事業者の理解と協力が不可欠である。そのためには、「情報」発信が重要な要素となる。そこで、「安心のしくみ」で出された意見の中でも、最も重要な要素である「情報」に関連するものに着目し構造化を行った。また、その他の意見の中で、市民が社会生活を継続していくために重要となる学校や福祉施設等での対応について整理した。

1) 情報に関する意見

市民への情報発信に関する意見は、検証ワークショップの中で「情報収集」「情報集約」「情報共有」「記者会見」「取材対応」「広報」「啓発」の7つの項目に集約することができた。以下、この7つの項目に沿って情報の流れの概要を説明する。

市民への情報発信の第1歩は、まず「情報収集」からはじまる。庁内外から収集した情報は、対応決定のための資料や記者発表資料、国をはじめとする関係機関への報告用資料など、利用目的に応じて「集約」される。集約された情報は、市民に向けて、いつ、どんなタイミングで、どんな手段を使って、どんな内容で流すのかについて、まずは庁内で「情報共有」される。そして、市民への情報発信となるが、その中でも迅速かつ注目度が高い広報手段が「記者会見」である。なお、記者会見の前後には、取材が集中しその対応に多くの時間が必要になる（「取材対応」）。このほか、記者発表の内容をベースに、広報紙やチラシ・広報番組・ホームページなど様々な媒体を用いた「広報」を行う必要もある。広報の中でも、特に、新型インフルエンザ感染拡大防止のための基礎的な情報については、「啓発」として市民に情報発信していく。

次に、この7つの各段階ごとに、「安心のしくみ」で出された意見を紹介する。

①庁内における情報収集

庁内の情報収集に関する意見は、収集する情報の内容により「市の対応方針等に関する情報の収集」と「庁外情報の収集」の2つに分けることができた。以下、それぞれの内容について詳しく説明する。

ア) 市の対応方針等に関する情報の収集

- ・市の基本的な対処方針については、積極的に会議へ参加したり、記者会見場に行くことで、迅速に必要な情報収集ができたという意見があった。
- ・「情報源は危機管理室と記者会見であった」というような意見もあった。

イ) 庁外からの情報の収集

- ・何の情報についてどこまで収集したら良いのか明確でなかった、といった情報収集の範囲や内容に対する課題や、国や県・他都市の情報について、一層迅速な入手が必要といった課題があげられた。
- ・対応の中心となる部署では、実務に追われて外からの医療や病院の情報が入らないというジレンマがあった。感染が拡大していくにつれて当初指定した協力病院以外にも（発熱）専門外来を設置する医療機関があったが、それらの受診者数が把握できないなど、流動化する対策に対応した情報の収集が難しかったという問題が指摘された。

②情報集約

- ・情報集約の共通課題として、疫学調査、対応の決定、記者発表、国への報告など、様々な場面でデータが必要であったが、それぞれ個別に重複して作成しており、相互に活用できなかつた点が挙げられた。
- ・その問題が集約的に表れているのが、疫学調査の結果である。多くの担当者があらゆる角度（切り口）の情報を求めて調査結果を確認したり、必要な情報の聞き取りをもとめていたが、それが、何に必要なデータなのか（疫学調査のためなのか、プレス対応のためなのか）が当初は明確でなかつたという意見がある。
- ・国に直接報告する情報については市として活用できなかつたという指摘もあった。
- ・これらの課題に関しては、「ただ単にデータを集積するだけではなく、誰がどのデータをどのように集め、分析するのかを分担する必要がある」「調査結果は1か所にまとめて一元化・データベース化する」という改善策が提案された。

③庁内における情報共有

- ・庁内で情報共有を行うためには、電話、ファックス、メール、イントラネット、庁内放送など、さまざまな手段が使われていたことがわかつた。しかし、電話やファックスは送信件数が多いと送信までに時間がかかるため、Eメールアドレスの整備が望ましいという意見があった。
- ・本部員会議や連絡会議後の情報発信については、「直ちに実施できた」という評価が多かつた。
- ・部局内の情報の共有については評価が割れており、どちらかというとな否定的なものが多くなっている。局内、部内、課内でうまくできていないという評価であった。
- ・区役所への情報提供は、当初は難しかったということで一致していた。この原因として、タイミングが難しいことや、全部の人になかなか一斉に伝えられないことが考えられた。そのために、データの流れが庁内で共有されていないと言う課題が挙げられた。
- ・各区局との連携・情報交換については、「細かなところまでできなかつた。ただし、その時点でできる限りのことはしたつもりである。しかしながら、情報提供がないという苦情は山のようにあつた。情報はみずから取りにい

くという基本的なことをしない事例があった」といった問題提起もなされた。

- ・「庁内の情報共有の場として、記者会見が有効であった。」という意見がある。本庁の部署の意見からは、必要な情報を入手しようと会見場に足を運んで情報をとって帰り、会見が終わった後は情報が共有できていたとなっている。区役所など出先機関は若干のタイムラグが生じるため、記者会見場で全庁の情報共有をするのは難しかったが、記者会見の様子がリアルタイムでわかるしくみを構築する必要がある、ITを活用した動画配信の改善案も提案された。さらに、そのような部署に対しては、最終的には文書での情報提供が必要であるという意見もあった。

④記者会見

ア) 記者会見の意義

- ・記者会見は、市の対処方針を市民に伝える最も重要な場と位置づけるべきであり、会見の内容を、ホームページに掲載し、それを踏まえて、広報紙、チラシ、広報番組等の形にしていくことが重要であると提案された。

イ) 評価できた点

- ・広報のタイミングについては、迅速なマスコミ対応に心がけ、第1回目の記者発表から実践できたという評価があった。

ウ) 改善すべき点

- ・記者会見前の庁内の情報共有のあり方について検討が必要であったとの指摘がある。
- ・記者発表のタイミングについては、関係省庁や自治体、関係機関との調整にかなり時間がかかるため、その時間も組み込んだ上で、会見時間の設定をしなければならないという意見があった。
- ・当初は市から出す資料と記者のニーズの間にずれがあったことが指摘された。しかし、記者会見を重ねている間に、ずれが少なくなった。全てを最初からルール化することはできないので、お互いにやり取りしながら調整していく場面も必要であるとの意見もあった。
- ・記者会見中は、対応のキーパーソンが記者会見に取られる時間が長く、課題であるという意見があった。さらに、記者会見の本来の担当部署が庁内外の調整等の業務に追われ、結果的に記者会見の資料作成や議事録の作成は別の部署が行っていたなど、状況に応じて業務分担を変化させる必要性も指摘された。

⑤取材対応

- ・迅速な取材対応を心がけており、おおむね実践できたという意見があった。
- ・たくさんの取材申し込みにどのように対応していくか、記者クラブに加盟していないメディアへの対応をどのように行っていくか、という悩みもあった。
- ・特定のマスコミからの取材が相次いだり、何度も同じことを聞いてくるマスコミもあった。

⑥広報

ア) 広報内容

- ・データの公表方法の基準については、個人情報の取り扱いにかかる部分もあり、判断が難しかったという意見があった。
- ・本庁など対応の中心となる部署はルールが共有できているが、関係部署になると、どこまで情報を出しているのかわからないというところがあり、対応方針の一本化が全庁的にはできていなかったという意見もあった。

イ) 広報手段

【広報紙・チラシ】

- ・広報紙は全戸に配布されており、認知度の高い媒体であるが、即時性がないため、即時的に周知せねばならない内容を市民に伝えるには、適当な媒体でないという意見もあった。
- ・広報紙でカバーできない部分をチラシで対応するという事で、速やかに大量のチラシを作成していた。チラシの配布は、広報紙の配布手段を活用できないので、各種団体を活用しながら、関係機関にお願いして配布したり、人の集まりやすいところ（駅など）で配布した。しかし、更新の日時が記載されていないなど、どれが最新情報のチラシかわからなくなってしまふなどの問題点が指摘された。

【広報番組】

- ・テレビ・ラジオを活用し、市長をはじめ担当部署の職員が出演し、情報発信することができた。
- ・テレビは、神戸市の場合、編集にも時間がかかるので、迅速な対応ができなかった。

【ホームページ】

- ・チラシや広報紙、記者会見データなどを、全てホームページに最終的にアップできる点で、利用価値があるという意見があった。
- ・今回は状況に応じた迅速な対応が十分できなかったという反省も見られる。
- ・更新の日付をその都度入れておらず、市民にとっては、更新されているのか、されていないのかわかりづらいという意見もあった。
- ・サーバーの容量が足りず、一時的にアクセスが集中したため、ホームページのアクセス制限といった対応も改善策として提案された。

ウ) 広報ルート

市立学校園の在籍者数は約 12 万 8 千人であるため、学校園を通じての広報が有効であったとの意見が出された。

⑦啓発

- ・こういった内容を、どのような手段で、どういうタイミングで啓発していくのかという視点が重要であることが指摘された。
- ・衛生管理や、マスク等の家庭内備蓄、感染拡大防止のために市が取りうる措置（保育所や学校園等施設の閉鎖やイベントの中止等）等については、平常時から啓発を実践しなければならないが、感染拡大直前の広報紙等による啓発はタイミングを逸してしまい、今回は十分に実施されていなかったという意見があった。
- ・感染拡大時は、紙媒体（チラシなど）を通じた啓発を、地域団体・集客施設

(駅や行政窓口)を通じてしたが、地域団体では複数の部署から重複した連絡があったり、内容によってはタイミングを逸したりしたところもあった。

- ・市の施設や公共交通機関では、放送による啓発を行った。
- ・啓発の内容としては、市民の安心材料となるような情報が少なかったという意見もあった。
- ・市長のメッセージは、市民からの注目が非常に高く、かつタイムリーな啓発方法として今後活用すべきであると意見があった。
- ・啓発内容に応じた啓発手段(マスコミ・ホームページ・広報紙・広報番組・チラシ)を選択していく必要があるという指摘もなされた。

2) その他の意見

①施設(保育所、高齢者・障害者施設等)

ア) 保育所

- ・保育所等では、園内での感染拡大防止措置は行動計画の段階ごとに、適切に取られていたとの意見があった。
- ・各保育所への休日・夜間等緊急時の連絡体制が不十分であったとの指摘もなされた。
- ・ひとり親家庭や医療関係者に対する保育への配慮の必要性もあげられた。
- ・保育所の事業継続は社会的な影響が大きいことから、事業継続にあたっての人員の確保など、具体的な措置について考えておく必要があることも指摘された。

イ) 高齢者・障害者福祉施設等

- ・休業要請の内容や地域的範囲については、国との調整のもと、想定よりも広い範囲で実施したため、利用者への影響が大きかったとの意見があった。
- ・従業員の家族が学校園休業のため、従業員が業務に従事できなくなる場合の取り扱いなど、事業継続に関する課題も挙げられた。

②学校園

- ・行動計画の周知や本部員会議の設置・開催は発生前に実施されており、事務局内・学校園への情報収集や情報共有も迅速になされていた。
- ・マスク・消毒液の確保については、十分には確保されていなかった。発生後は備蓄の確保を行った。
- ・出勤する教職員減の場合の業務継続措置について計画を詰めておく必要性が指摘された。
- ・休校時にカラオケ等で遊んでいた子どもがいるといわれている。臨時休校時の外出自粛措置の意義などを、子どもや保護者に事前に啓発しておくことが大切であるとの意見もある。
- ・患者情報の医療機関とのすり合わせが必要との意見があった。

資料3. 経済的影響〈参考〉

- ・神戸における新型インフルエンザの発生による経済的影響は、製造や流通など民間の事業活動だけでなく、営業活動や労務などの企業経営や市民消費にまで及んでいる。
- ・また、その内容も売上減などのマイナス面だけでなく、衛生関連用品などの増産・売上増などプラス面の影響もある。
- ・さらには、神戸市外において「神戸ブランド」製品の売上が低下するなど、市外における影響も存在する。
- ・ここでとりあげる経済的影響は、影響の規模等から、観光（コンベンションを含む）、小売業、製造業について検討する。また、プラス面の影響はごく一部の部門に限定されていること、および保存食の買いだめなど需要の先取りの側面もあることなどから割愛する。また、影響の範囲を市内に限定する。

第Ⅰ期	09年0425～0501	海外での発症
第Ⅱ期	0502～0508	全国で渡航者の健康調査
第Ⅲ期	0509～0515	日本人帰国者の感染確認
第Ⅳ期	0516～0522	市内感染確認、休校措置
第Ⅴ期	0523～0528	休校解除後
第Ⅵ期	0529～0612	市「ひとまず安心宣言」後

(1) 観光への影響

- ・市内主要観光施設の来場者等は、Ⅳ期（5月16日～22日）には、対前年同期比72.9%と大幅に減少していたが、Ⅴ期（5月23日～28日）には、対前年同期比59.1%減少に回復し、Ⅵ期（5月29日～6月7日）には対前年同期比26.2%減少に大きく回復している。
- ・神戸市観光・ホテル旅館協会に加盟する66の宿泊施設における宿泊予約は、16日（土）から20日（火）正午までに、約23,000件、約57,000人のキャンセルがあり、宴会予約についても、約470件、約27,000人分のキャンセルがあった。27日（水）には、宿泊予約のキャンセルはそれぞれ約33,000件、約96,000人に増加している。ひとまず安心宣言後、キャンセル数については落ち着いてきている。しかし、新規予約はあまり入らず、非常に厳しい状況が継続した。
- ・日本銀行神戸支店が6月4日に公表した「新型インフルエンザの国内感染に伴う県内経済への影響と事態の沈静化に向けた動きについて」によると、宿泊施設について、大型コンベンションや修学旅行、インバウンドツアーなどのキャンセル・延期が相次ぎ、客室稼働率は5～6割低下した。しかしながら、6月入り後は、コンベンションが予定通り開催されていることに加え、各施設や観光協会等による積極的な集客キャンペーンも奏功している。この結果、県内客を中心に新たな予約は徐々に増えており、最悪期は脱しつつある、としている。
- ・同支店が公表している月別の神戸市内大手6ホテルの客室稼働率は、次のとおり推移している。

	H21.3	H21.4	H21.5	H21.6	H21.7	H21.8
客室稼働率	67.4%	64.3%	52.5%	49.8%	65.6%	84.0%
〈前年比〉	〈-6.1%〉	〈-11.7%〉	〈-24.5%〉	〈-22.8%〉	〈-6.9%〉	〈-2.5%〉

<各段階での影響まとめ>

	Ⅳ期：初の国内感染確認 5月16日～22日	Ⅴ期：休校措置解除 5月23日～28日	Ⅵ期：「ひとまず安心宣言」の発信 5月29日～6月7日
観光施設 (神戸市調べ)	対前年同期比 72.9%減少	対前年同期比 59.1%減少	対前年同期比 26.2%減少
宿泊施設 (神戸市調べ)	宿泊キャンセル 約23,000件 約57,000人	宿泊キャンセル 約10,000件 約39,000人	宿泊キャンセルは落ち着く。
宿泊施設 (日銀調べ)	客室稼働率 5～6割低下		県内客を中心に新たな予約は徐々に増加

(2) 小売商業への影響

(商店街・小売市場)

- ・ 神戸市が実施したヒアリングによると、Ⅳ期（5月16日～22日）には、三宮や元町周辺の商店街では、人通り・売上ともに通常時の半分程度に減った。県立神戸高校の最寄りとなる灘区の商店街などでは、人通りが通常時の半分かそれ以下となったり、週末に開催を予定していたイベントは中止されたりするなど大きな影響が出ている。一方で、須磨区の板宿商店街では、学生や子供連れを見かけなくなるなど活気が失われているが、通行人の数は通常時から20～30%程度の減少に留まっている。
- ・ Ⅴ期（5月23日～28日）には、三宮や元町周辺の商店街では、22日（金）までに比べると人出が戻ってきた。24日（日）には、通常時の7割くらいに戻ってきた商店街もある。それ以外の商店街では、23日（土）から人通りが戻ってきたと答える商店街が多くあった。
- ・ Ⅵ期（5月29日～6月7日）になると、中央区の三宮や元町周辺の商店街では、29日（金）あたりからいつものおりの人出に戻っている（不況の影響で対前年比マイナスである傾向は変わらない）。休校措置が解除されてからは、土日に若者の姿も多くなった。それ以外の商店街では、6月にはいるとほぼ普段どおりの商店街に戻った。しかし、飲食店やホテルと取引している事業者の納品減の影響は継続した。

(百貨店など大規模商業施設)

- ・ 三宮・元町地区の百貨店や大型テナントビル、さらに地下街では、17日から19日までの売上・客数がともに通常時から約40%の減少（一部では50%を超える減少）となっている。23日（土）以降、売上・客数が回復する傾向にあり、通常時に比べ23日（土）～24日（日）には約20～40%の減少となり、24日（月）～28日（木）には約10～30%の減少に回復した。29日（金）以降、土日も含めて、ほぼ通常通りに回復している（不況の影響で対前年比マイナスである傾向は変わらない）。
- ・ 兵庫県百貨店協会が公表している月別の神戸地区百貨店（大丸、そごう、神戸阪急、宝塚阪急、西神そごう）の売上高は、次のとおり推移している。

	H21.3	H21.4	H21.5	H21.6	H21.7	H21.8
売上高	159億円	149億円	135億円	161億円	173億円	137億円
<前年比>	<-15.6%>	<-7.5%>	<-20.3%>	<-7.0%>	<-11.9%>	<-9.9%>

(スーパー)

- ・ 経済産業省が公表している商業販売統計によると、神戸市内スーパーの売上高は、次のとおり推移している。

	H21.3	H21.4	H21.5	H21.6	H21.7	H21.8
売上高	146 億円	145 億円	149 億円	142 億円	149 億円	152 億円
<前年比>	<-4.6%>	<-1.2%>	<-0.6%>	<-4.8%>	<-4.2%>	<-1.7%>

(生活文化関連産業)

- ・ 神戸市が実施したヒアリングによると、ケミカルシューズ、アパレル、真珠、洋菓子、パン、清酒の業界では、売上への大きな影響は見られなかった。
- ・ 洋菓子業界では、Ⅳ期に、神戸地区の店舗売上が前年比 50%の減少、大阪地区で同 30%の減少となった事業者が多かった。名古屋や福岡の店舗において、神戸の商品、とりわけ神戸と銘打っているギフト品を敬遠する動き（風評被害）があるという声もあった。Ⅴ期には神戸地区の売上では約 10%は回復してきたが、観光施設の近隣にある路面店では、まだ厳しい状況が続いている。Ⅵ期には、三宮地区では売上が回復しつつある。売上回復の兆しが鮮明になったのは、マスク着用が解除されたとき。洋菓子関連で関西以外の地域において神戸ブランドの商品が避けられる風評被害の動きはなくなり、売上も前年並みあるいはそれ以上になっている。

<各段階での影響まとめ>

	Ⅳ期：初の国内感染確認 5月16日～22日		Ⅴ期：休校措置解除 5月23日～28日		Ⅵ期：「ひとまず安心宣言」の発信 5月29日～	
三宮や元町周辺の商店街 (神戸市調べ)	三宮や元町周辺の商店街では、人通り・売上ともに通常時の半分程度		三宮や元町周辺の商店街では、23-24日くらいから、通常時の7割くらい。		三宮や元町周辺の商店街では、29日くらいからいつもどおりの人出。	
それ以外の商店街等 (神戸市調べ)	須磨区板宿商店街では、通行人は通常時から20～30%程度減少。		23日から人通りが戻ってきたとする商店街が多い。		6月入り後、ほぼ普段どおりに戻った。飲食店・ホテルの取引の影響は継続。	
大規模商業施設 (神戸市調べ)	17-19日までの売上・客数がともに通常時から約40%の減少。		23-24日には約20～40%の減少。24-28日には約10～30%の減少。		29日以降、土日も含めて、ほぼ通常通りに回復。	
小売・卸売 (神戸市調べ)	影響なし	46.0%	影響なし	49.4%	影響なし	67.8%
	0-5%の減少	8.0%	0-5%の減少	13.8%	0-5%の減少	4.6%
	5-10%の減少	11.5%	5-10%の減少	12.6%	5-10%の減少	8.0%
	10-20%の減少	5.7%	10-20%の減少	6.9%	10-20%の減少	8.0%
	20-30%の減少	8.0%	20-30%の減少	6.9%	20-30%の減少	2.3%
	30-40%の減少	2.3%	30-40%の減少	1.1%	30-40%の減少	0.0%
	40-50%の減少	0.0%	40-50%の減少	1.1%	40-50%の減少	0.0%
	50%以上の減少	8.0%	50%以上の減少	2.3%	50%以上の減少	1.1%
	0-10%の増加	5.7%	0-10%の増加	0.0%	0-10%の増加	0.0%

(3) 製造業への影響

- ・市内企業へのアンケート調査によると、製造業の中で基礎素材、加工組立及び建設業については、生産・売上への影響がなかったと回答した企業が9割を超えており、消費者に直接、商品やサービスを提供しない産業分野では経済的な影響は軽微なものであった。
- ・一方で、食料品・飲料などの製造業（アンケート上の分類では「生活・その他」）については、34.5%の企業が生産・売上にマイナスの影響があったと回答しており、観光や小売だけでない事業分野でも大きな経済的な影響が出ているケースがある。

(4) 社会経済活動の回復の状況

① 市内における社会経済活動の回復

- ・都心部の人通りの減少、観光・商業施設への来客の減少は、第Ⅳ期で最も大きかったが、次第に平常に向けて回復していった。

② 観光キャンペーンなどによる回復促進（風評被害からの回復）

- ・休校措置の解けた23日以降、ホテル・旅館では特典宿泊プランの売り出し、商業施設ではイベントや値引きによる販売促進・旅行プレゼントなどのキャンペーン、民間レジャー施設では入場料割引などを打ち出し、利用者の回復・増大に努めた。
- ・神戸市では、6月8日～30日まで「行こう！神戸」キャンペーンのプレイベントとして、観光施設や宿泊施設と連携し、観光施設では民間事業者を含む全53施設で無料開放や入場料半額サービス、宿泊施設では割引プランの提供を実施した。市内の主要観光施設22施設の様子は、プレキャンペーン前までの来場者数は46.5%減少している状況であったが、プレキャンペーンを実施した6月8～30日では、14.0%増加した。7月17日からの本キャンペーン期間中は64.1%増加となり、5月17日からの累計でも17.4%増加した。
- ・夏休みにおける観光客を回復するため、市では「行こう！神戸」キャンペーンを展開し、市立施設の入場無料化、神戸まつりの実施、みなとこうべ海上花火大会の規模拡大、新イベント「神戸スウィング・オブ・ライツ」の実施などを展開して、回復の促進に努めた。この結果、施設・イベントとも昨年を上回る利用者・来場者があった。また、神戸まつりは市外（関西）からの来訪割合が25.3%から36.7%に11.4%増加した。

日程	イベント名	昨年人数	今年人数
7月19日	神戸まつりメインフェスティバル	93.0万人	113.3万人
7月25日	サンバフェスタ KOBE	0.9万人	1.0万人
8月1日	みなと神戸海上花火大会	21.5万人	25.2万人
8月3～23日	神戸スウィング・オブ・ライツ	—	24.6万人

- ・9月11日に公表された「地域ブランド調査2009」では、神戸の観光意欲度（「ぜひ行ってみたい」「機会があれば行ってみたい」「どちらともいえない」「あまり行きたいとは思わない」の中から選択してもらい、それぞれの回答結果を加重平均して算出）について、「2009年春の新型インフルエンザ流行により、神戸市では修学旅行者や海外からツアー客のキャンセルが相次ぐなど、大きな影響を受けた。こうした風評被害が観光意欲にどれだけの影響があるかを分析してみた結果（調査は影響のあった直後の7月に実施）、なんと神戸市の観光意欲は昨年11位（51.8点）から今年7位（55.7点）と上昇した。」と分析している。

③ 政府への要望

- ・ 5月22日に、市は内閣官房、総務省など政府機関に対して、新型インフルエンザの感染拡大防止策にかかる医療機関・教育機関・行政機関等が要する経費、並びに施設の閉園に伴う財政的な支援などを要望した。
- ・ 5月27日に、神戸・京都・大阪・堺の関西4政令指定都市は、厚生労働省、国土交通省（観光庁）など政府機関に対して、風評影響の大きい宿泊、飲食など観光関連産業への損失補償、経営に支障のある観光産業・小売商業等へのセーフティ資金融資の拡充などを要望した。
- ・ 7月10日に、関西4政令指定都市は、厚生労働省に対して、新型インフルエンザ対策の経費について、活用可能とされている「地域活性化・経済危機対策臨時交付金（内閣府所管）」による財政措置ではなく、別途、政府として安定的かつ必要十分な財源措置を講じるよう要望した。

資料 4. 新型インフルエンザの今後の流行シナリオ等に関する意見（要旨）

(1) 日 時 平成 21 年 11 月 11 日（水）午前 10 時～12 時

(2) 場 所 新潟大学大学院医歯学総合研究科

(3) 出席者

新潟大学大学院 医歯学総合研究科国際感染医学講座公衆衛生学分野 鈴木 宏 教授
（聞き手）神戸市保健福祉局保健部予防衛生課長 白井 千香
神戸都市問題研究所 主任研究員 井谷 誠司

(4) 鈴木教授の主なコメント

①シナリオを考えるにあたっての基本的な前提

- ・対策を考えるにあたって、H1N1 ウイルスによる致死率の程度は押さえておかなければならない。WHO のフェーズ分類ではなく、インフルエンザの severity（重症度＝致死率）と transmissibility（伝播性＝感染力）を指標として、CDC で設定しているようなカテゴリー分類によって、3 段階のレベルのシナリオを考えるとよいのでは。致死率の母数は推計される患者総数（不顕性を除く）にしたらよい。現在は、致死率はかなり低い。
- ・インフルエンザは、回避できない。全員がかかるまで、通例 2～3 年続いていく。罹患する状況を集中させずに分散させることである。

②今後の予想される感染シナリオについて

- ・一度罹患した人は、ウイルスの変異がない限りかからない。また、不顕性の感染者はもつという。（明確にはわからないが不顕性は 3 割～5 割か？）
- ・小・中学校で一定程度、発症者が出たのであれば、小・中学生はかなりの割合の児童・生徒が感染したといえる。（通常は倍以上感染していると考えられる。）
- ・今後は、他の年代に感染が移行していく可能性が高い。定点等のサーベイランス情報も年齢階級別のもので判断していく必要がある。ウイルスのターゲットを見ていくつもりで、的確かつリアルタイムの情報収集と分析が必要。
- ・若年者に拡大するとすれば、スポーツ大会やイベントでの集会などが契機となる。
- ・従って、高齢者層への感染拡大も視野に入れる必要があるが、その際、高齢者施設（特別養護老人ホームなど）では、3 人発生すれば、集団感染のきざしと考えればよい。
- ・過去の例からすると、今回のピークだけでは今年が終わらない。また、年明けにピークが来るのではないか。
- ・次の流行には、季節性の流行も重なる可能性がある。

③変異について

- ・H1N1 は変異しにくいと考えられるが、変異についても視野に入れる必要がある。ただ、変異については、WHO ないし CDC の宣言があるのでそこから対応すればいい。日本で一部の変異や耐性株が確認されたとしても、それが流行するものか、ヒトーヒト感染が起こっていくのか、国立感染症研究所の判断があるはずで、限定した地方で

先行するものではない。

④対策について

- ・対策の要点は、手遅れにならない（重症化を避ける）ことである。
- ・「体調が悪い」との定義について
季節性インフルエンザの場合は主に上気道（鼻・咽頭）感染だが、今回の新型は下気道（肺）感染である。
従って、発熱だけでなく、呼吸数やパルスオキシメーター（血中酸素濃度測定器）を使用して、重症度を診断する必要がある。また、ぜんそくを持っている人は特に注意が必要である。
- ・家庭内での自己診断も重要である。（呼吸数をどのように測るか、胸に手を当てて回数を数えるなども指導）
- ・対策面では、薬の準備が重要である。現在のタミフルはよく効くが、タミフルはリレンザに比べて耐性になりやすいので、タミフルとリレンザの備蓄割合は同等が望ましい。
- ・ワクチン接種について。
- ・ワクチンを接種した人が罹患した場合は流行が起きないが、ワクチンを接種していない人が罹患した場合は流行が起きる傾向にある（過去の麻疹の流行でそのようなことが起こっている）。
- ・高齢者のワクチン接種率（季節性インフルエンザ）は6割以上必要である。
- ・学級閉鎖が地域への拡大防止に有効に働くためには、一クラスの10%が欠席すれば閉鎖するのが一応の目安である。（ただし、今の時期では効果的な学級閉鎖ではなくなっている）
- ・また、学級閉鎖した場合の、児童・生徒の自宅での過ごし方（外出自粛、自宅学習、保護者の関わり方など）を啓発する必要がある。
- ・大学生の場合は、携帯電話が有効に使える。
- ・GIS（Geographic information system：地図情報システム）を活用した解析は、インフルエンザ対策にも有効で、人の動きに伴ったウイルスの動きがよく見える。（「ウイルスは西からやって来る」等）

（文責は、神戸都市問題研究所）

資料5. 主な活動の経緯

平成21年6月23日	第1回新型インフルエンザに係る検証研究会
平成21年7月16日	関係局ヒアリング
平成21年7月29日	第2回新型インフルエンザに係る検証研究会
平成21年7月31日	関係局ヒアリング
平成21年8月3日	関係局ヒアリング
平成21年8月4日	関係局ヒアリング
平成21年8月7日	関係局ヒアリング
平成21年8月13日	市政記者との意見交換会
平成21年8月21日	第3回新型インフルエンザに係る検証研究会
平成21年9月1日	新型インフルエンザへの対応についての市民ワークショップ
平成21年9月14日	第4回新型インフルエンザに係る検証研究会
平成21年9月25日	兵庫県編集部会との意見交換会
平成21年9月28日	第5回新型インフルエンザに係る検証研究会
平成21年9月30日	新型インフルエンザに係る今後の備えに関する中間提言
平成21年10月21日	第6回新型インフルエンザに係る検証研究会
平成21年11月11日	新潟大学大学院 鈴木宏教授への新型インフルエンザの今後の流行シナリオ等に関するヒアリング

資料6. 新型インフルエンザに係る検証研究会名簿

(順不同・敬称略)

林 春 男	京都大学防災研究所教授
田 村 圭 子	新潟大学危機管理室教授
嶋 秀 穂	神戸市危機管理室室長
長谷川 達 也	神戸市市民参画推進局参画推進部長
広 瀬 朋 義	神戸市保健福祉局総務部長
谷 口 真 澄	神戸市保健福祉局健康部長
井 川 博	神戸市教育委員会事務局総務部長
森 本 純 夫	神戸市教育委員会事務局指導部長
本 荘 雄 一	神戸都市問題研究所研究部長

(平成21年9月現在)

神戸市新型インフルエンザ対応検証報告書

発行：平成 21 年 12 月

編集：神戸市危機管理室

〒650-8570 神戸市中央区加納町 6 丁目 5 番 1 号

TEL：078-322-6238/FAX:078-322-6031

財団法人 神戸都市問題研究所

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通 5 丁目 1 番 14 号

神戸商工貿易センタービル 18 階

TEL：078-252-0984/FAX:078-252-0877