

新型インフルエンザ対策時の事業者への協力要請に関する考察 － 2009年神戸市での事例調査から得られた課題 －

Study on Request for the Private Corporations
at the time of Swine-origin Influenza A/H1N1 in Kobe, 2009

多名部 重則¹, 林 春男²

Shigenori TANABE¹ and Haruo HAYASHI²

¹ 神戸市産業振興局

Industry Promotion Bureau, Government of Kobe City

² 京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

On May 16, 2009 Japan's first domestic case of infection of Swine-origin Influenza A/H1N1 was confirmed in Kobe. Kobe municipal government and Hyogo prefectural government made a request of people and enterprises to stay home and cancel meetings on a voluntary basis. But the governments didn't request to refrain from business. In this paper, the actual condition of the government request for the private corporations is made clear from investigation of relevant documents and the interviews to persons in charge. The aim of this thesis is to pigeonhole the lessons learnt based on the findings from Influenza A/H1N1 in Kobe.

Keywords: *pandemic influenza, swine-origin influenza, A/H1N1, Kobe, local government countermeasure, stay home, refraining from business*

1. はじめに

(1) 本研究の目的

新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号）（以下、「特措法」という）が 2013 年 4 月 13 日に施行された。特措法の施行によって、行政が住民や事業者に行う感染拡大防止対策としての協力要請について、法律上の規定が置かれた。しかしながら、あくまで任意の要請である点でこれまでと変わらない。

また、特措法及びそれに基づく行動計画等では、ウイルスの病原性や感染状況などの最新情報を踏まえながら、事業者への協力要請を変更する過程を想定している。

本研究では、新型インフルエンザの感染拡大防止のために、民間事業者への協力要請を実施する際に、どのような事項に留意する必要があるのか、さらに事業者が要請をどのように受け止める傾向があるのかを明らかにする。

(2) 2009 年神戸市事例の特徴

日本国内で新型インフルエンザへの大規模な対策が行われた事例として 2009 年の事例がある。2009 年 4 月からメキシコ及び北米で感染拡大が始まった新型インフルエンザ（A/H1N1）は、翌年の春ごろまでに全世界で流行した。国内では、2009 年 5 月に初めての感染者が神戸市内で確認された。神戸市では、市内全域での学校・保

育施設等の休業やイベントの中止など強力な感染防止対策が実施された。その後、1 週間後にはウイルスの性情に合わせた対策に変更されている。

2009 年 12 月に「神戸市新型インフルエンザに係る検証研究会」が公表した「神戸市新型インフルエンザ検証報告書」において、神戸市の対策は迅速かつ柔軟な対応であったと指摘されている¹⁾。

当該事例では、事業者への要請に関して、次の二つの特徴がある。第一に、事業者への要請が法的根拠に基づいたものではなく、自治体の新型インフルエンザ行動計画に基づいて任意の協力要請として呼びかけられたものである。第二に、休校措置など他の感染防止対策と同様に、国内発生前に想定していた対策から若干緩和する形で、国内発生後の対策が要請され、その一週間後に大きく緩和されたことである。

(3) 新型インフルエンザ等対策特別措置法の施行

特措法第 24 条第 9 項では、都道府県知事は、公私の団体又は個人に感染を防止するための協力要請等を行うと規定している。また、特措法第 45 条では、国による緊急事態宣言後の措置として、都道府県知事は、①住民に対し、期間と区域を定めて、生活の維持に必要な場合を除きみだりに外出しないことを含め、感染防止に必要な協力を要請する（第 1 項）、②多数の者が利用する施設を管理する者又は当該施設を使用して催物を開催する

者に対し、当該施設の使用の制限若しくは停止又は催物の開催の制限若しくは停止その他政令で定める措置を講ずるよう要請することができる（第2項）と規定している。また、特措法第45条第2項による要請は、それに応じないときは指示及び個別施設名の公表が行われるといった実効性を確保する規定が置かれている。

特措法の施行を踏まえ「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」（2013年4月18日）及び「新型インフルエンザ対策のための行動計画・ガイドライン」（2013年6月26日）が策定された。これらの中では、行政が民間事業者にどのような要請を行うのが具体的に記載されている。しかしながら、特措法第45条第2項の規定を除くと、各事業者がどのような対応を行うのかは事業運営上の判断に委ねられている。2009年神戸市事例において、自治体の新型インフルエンザ行動計画に基づいた任意の要請を行ったことと本質的には変わっていない。

また、「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」では、国内外の発生当初などの病原性・感染力等に関する情報が限られている場合には、過去の知見等を踏まえ、最も被害が大きい場合を想定し、強力な対策を実施するが、常に新しい情報を収集し、対策の必要性を評価し、更なる情報が得られ次第、適切な対策へと切り替えると記載している。2009年神戸市事例と同様に、新しい情報を収集することで、対策を変更していくプロセスを想定している。

(4) 事業者側の情報入手手段の多様性

民間事業者は、行政による協力要請をチラシやホームページによって直接確認できる。また、協力要請の内容が報道されることもある。しかし、報道機関による編集を経ることから、必ずしも要請した内容と一致した情報を入手するわけではない。

また実際には、民間事業者はさまざまな情報を入手した上で、実施する感染防止対策を決定する。入手する情報を入手方法で分類すると、①新聞・テレビ・ウェブニュースなど報道機関が発信するマスコミ情報、②国や地方公共団体（公的研究機関を含む）など公的機関が自らのホームページで公表する情報、③民間事業者が自らのホームページで公表する情報、④専門家から直接入手するなど①、②及び③以外の手法で入手する情報、になる。なお、①には、例えば、海外での感染状況や対策、有識者の強毒性・弱毒性に関する意見などの情報を含んだ幅広い内容が含まれる。

(5) 調査方法

本研究では、まず2009年5月の新型インフルエンザ発生時における国、兵庫県及び神戸市による民間事業者へ協力要請の実態を、関係資料及び行政担当者へのインタビュー調査などから明らかにする。次に、民間事業者が取った対策及び情報の入手方法についての実態を明らかにするために、神戸市などが行ったアンケート調査の結果を整理する。調査に使用した関係資料とインタビュー調査の内容、アンケート結果について以下にその詳細を示す。

a) 公開資料の整理

国、兵庫県及び神戸市による方針決定文書及び住民・事業者向けメッセージなどを整理する。調査対象とした資料を表1に示す。

表1 調査対象として整理した公開資料

日付	種類	資料名称
2009.4.28	政府発表資料	基本的対処方針
2009.5. 1	政府発表資料	基本的対処方針
2009.5.16	神戸市発表資料	新型インフルエンザ対策本部決定事項 市長メッセージ
2009.5.16	事業者配布チラシ	神戸市産業振興局配布チラシ
2009.5.16	兵庫県発表資料	知事メッセージ
2009.5.16	政府発表資料	新型インフルエンザ対策本部幹事会「確認事項」及び「確認事項」Q&A
2009.5.19	事業者配布チラシ	神戸市産業振興局配布チラシ
2009.5.22	政府発表資料	基本的対処方針
2009.5.22	神戸市発表資料	新型インフルエンザ対策本部決定事項 市長メッセージ
2009.5.22	事業者配布チラシ	神戸市産業振興局配布チラシ
2009.5.22	兵庫県発表資料	知事メッセージ
2009.5.28	神戸市発表資料	市長メッセージ「ひとまず安心宣言」
2009.6. 3	兵庫県発表資料	知事メッセージ「ひょうご安心宣言」
2009.6. 8	政府発表資料	基本的対処方針

b) 神戸市担当者へのインタビューの実施

神戸市の対策本部における市民・事業者への協力要請に関する意思決定過程を解明することを目的に、著者らは、危機管理室、保健福祉局、国際文化観光局及び産業振興局に当時在籍していた職員ら5名にインタビュー調査を実施した。調査実施日時及びインタビュー調査対象者が当時従事していた業務を表2に示す。さらに、インタビュー調査における質問事項を表3に示す。

表2 インタビュー調査の実施状況

対象者	実施日時	従事業務(所属)
A	2011年1月18日	神戸市新型インフルエンザ対策本部の事務局において、対策全般の総括及び関係部局との連絡調整を担当(危機管理室)
B	2011年1月27日	神戸市新型インフルエンザ対策本部の報道機関対応を担当するとともに、関係情報の集約支援を担当(保健福祉局総務部)
C	2011年1月27日	病院及び地域医療機関との連絡調整の取りまとめを担当(保健福祉局健康部)
E	2011年1月18日	神戸市内の観光施設及び宿泊施設への影響調査を担当するとともに集客対策の企画立案を担当(国際文化観光局)
F	2011年1月27日	神戸市内の商業施設など経済被害の調査及び市内事業者への情報提供業務の支援を担当(産業振興局)

表3 インタビュー調査での質問事項

- 担当していた対応業務
- 対応の中で印象に残っている出来事
- 判断や意思決定に苦慮した事柄
- 想定していなかった(思いもしていなかった)出来事

c) 民間事業者を対象としたアンケート調査の分析

民間事業者が実施した感染防止対策の把握を目的に、神戸市及び商工会議所が実施したアンケート調査の結果を整理した。アンケート調査の概要を表4に示す。

表4 民間事業者を対象としたアンケート調査

名称	実施時期	主体	対象	調査項目
神戸市内企業 景況・雇用 動向調査	2009年 7月	神戸市	551社	・経営への影響 ・対策の実施状況 ・情報の入手先
新型インフル エンザに関す る影響調査	2009年 11月	大阪・京 都・神戸商 工会議所	1,347社	・経営への影響 ・対策の実施状況

2. 行政による民間事業者への協力要請の実態

調査によって明らかとなった国、兵庫県及び神戸市による民間事業者の協力要請への実態について説明する。

事業者への要請の中で、学校・保育施設等への要請は、神戸市及び兵庫県から個別に直接要請し、補償措置を伴うなど、一般の民間事業者を対象とした要請と性質が異なる。よって、両者を比較するために学校・保育施設等への要請を併せて説明する。

(1) 国による要請内容

2009年4月27日に世界保健機構（WHO）がメキシコ、米国等で発生しているインフルエンザ（A/H1N1）の警戒レベルをフェーズ4（ヒト・ヒト感染が増加していることの証拠がある）に引き上げた。日本政府は4月28日、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年10月2日、法律第114号）第6条第7項に規定する「新型インフルエンザ等感染症」が発生したと宣言し、新型インフルエンザ対策本部が「基本的対処方針」を決定した。同方針では、①外国における罹患状況など情報収集の徹底と国民への情報提供、②国内進入を防止するための検疫・入国審査の強化など水際対策、③国内発生に備えた保健・医療分野など関係者への情報提供と発熱外来の整備等の実施が盛り込まれている。

4月29日には世界保健機構（WHO）が警戒レベルをフェーズ5（かなりの数のヒト・ヒト感染があることの証拠がある）に引き上げたことを受け、政府は5月1日に「基本的対処方針」を改定し、国内で患者が発生した場合には、ウイルスの特徴や感染拡大の恐れに応じて、弾力的、機動的に患者等活動地域において、外出時のマスク着用、うがい・手洗い・咳エチケット徹底等の呼びかけ、不要不急の外出自粛、学校・保育施設等の臨時休業、事業者に対する不要不急の事業の縮小などを感染拡大防止措置として要請することを追加した。追加された項目を図1に示す。

- 外出にあたってのマスク着用、うがい、手洗い、咳エチケットの徹底等の呼びかけ
- 不要不急の外出自粛の要請
- 時差出勤や自転車・徒歩等による通勤の要請
- 集会、スポーツ大会等の開催自粛の要請
- 必要に応じ、学校・保育施設等の臨時休業の要請
- 事業者に対し不要不急の事業の縮小の要請
- (三) 抗インフルエンザウイルス薬等の円滑な流通と適切な使用
- (四) 医療従事者や初動対応要員等の保護

図1 政府の基本的対処方針（5月1日）抜粋

政府では、5月16日に神戸市内において感染者が確認されたことを受け同日、新型インフルエンザ対策本部幹事会が「確認事項」を決定した。この確認事項は、5月1日に改定した基本的対処方針を踏まえ、当面講ずべき措置の具体的内容を定めたものであると説明されている。確認事項では、基本的対処方針で記載されていた「不要不急の外出自粛の要請」の記載がない。また、「事業者に対し不要不急の事業の縮小の要請」に代えて「事業者については、事業運営において感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する」と記載されている。さらに、新たに「時差通勤・自転車通勤」、「従業員の子ども等の保育施設等が休業になった際の勤務配慮」について、新規に要請事項として追加されている。確認事項の抜粋を図2に示す。

- 三. 地域や職場における感染拡大を防止するため、患者や濃厚接触者が活動した地域等において、次の措置を講ずる。
 - (一) 積極的疫学調査を徹底する。
 - (二) 外出に当たっては、人混みとなるべく避けるとともに、手洗い、混み合った場所でのマスク着用、咳エチケットの徹底、うがい等を呼びかける。
 - (三) 事業者や学校に対し、時差通勤・時差通学、自転車通勤・通学等を容認するなど従業員や児童・生徒等の感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する。
 - (四) 集会、スポーツ大会等については、一律の自粛要請は行わないが、主催者に対し、感染の広がりを考慮し、当該集会等の開催の必要性を改めて検討するとともに、感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する。
 - (五) 学校（大学を除く。以下同じ。）・保育施設等については、児童・生徒等を通じて感染源となりやすいことから、発生した患者が学校・保育施設等に通う児童・生徒等である場合、人口密度や生活圏域等を考慮しつつ、原則として、市区町村の一部又は全域、場合によっては都道府県全域の学校・保育施設等の臨時休業を要請する。また、発生した患者が児童・生徒等以外である場合であっても、二次感染が生じ、さらに感染拡大のおそれがあるときは、同様に、学校・保育施設等の臨時休業を要請する。なお、臨時休業は、基本的には、発生段階が回復期に至るまでは継続することになるが、疫学的情報を踏まえ、各都道府県において1週間ごとに検討を行う。大学に対しては、休業も含め、できる限り感染が拡大しないための運営方法を工夫するよう要請する。なお、従業員の子ども等が通う保育施設等が臨時休業になった場合における当該従業員の勤務について、事業者に対し、配慮を行うよう要請する。
 - (六) 事業者については、事業運営において感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する。

図2 確認事項（5月16日）抜粋

また、確認事項と同時公表された「確認事項 Q&A」の応答要領（図3）の中で、「業務の絞込み（不要不急の業務の一時停止）、患者の入場防止のための検温、訪問者の氏名、住所の把握といった措置までは、検討する必要はないと考えている」と記載されていた。

政府は、新型インフルエンザの発生は、国家の危機管理上重大な課題であるとの認識の下、新型インフルエンザへの対策に総力を挙げて取り組むこととし、次の措置を講ずることを決定した。

（中略）

五. 国内で患者が発生した場合には、ウイルスの特徴や感染拡大の恐れに応じて、四に加え、弾力的、機動的に以下の措置を講ずる。

（一）積極的疫学調査の徹底

（二）患者や濃厚接触者が活動した地域等における感染拡大防止措置の徹底

（問２１）事業主については、事業運営において感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する等とされているが、従業員向けの対策として、具体的にはどのようなことが考えられるか。

（答）

1. 各事業主においては、従業員の健康管理を徹底するとともに、例えば、発熱症状のある者については、発熱相談センターへの相談、自宅待機等を実施するなどの対応を検討していただくことが必要と考えられる。
2. また、ラッシュ時の公共交通機関の利用を避けるための時差通勤、自転車通勤等を検討していただくことが必要と考えられる。
3. それぞれの事業主において、地域の感染状況を注視するとともに、「事業者・職場における新型コロナウイルス対策ガイドライン」の「基本的な新型コロナウイルス対策」を参考に、例えば、手洗い、咳エチケット、職場の清掃・消毒の措置について、検討していただく必要がある。

（注）「事業者・職場における新型コロナウイルスガイドライン」

P.114に記載する感染防止策の例において、
・業務の絞込み（不要不急の業務の一時停止）

・患者の入場防止のための検温

・訪問者の氏名、住所の把握

といった措置までは、検討する必要はないと考えている。

図３ 確認事項Ｑ＆Ａ（５月１６日）抜粋

政府は、５月２２日に基本的対処方針を改定した。今回の新型コロナウイルスが、①感染力は強いが、多くの感染者は軽症のまま回復しており、②抗インフルエンザウイルス薬の治療で有効であるなど、季節性インフルエンザと類似する点が多いことを改定理由としている。改定された基本的対処方針では、「外出については、自粛要請を行わない」及び「事業者に対しては、事業自粛の要請を行わない」と明記されている。該当箇所を図４に示す。

二、患者や濃厚接触者が活動した地域等において、地域や職場における感染拡大を防止するため、次の措置を講ずる。

（一）積極的疫学調査を徹底する。

（二）外出については、自粛要請を行わない。ただし、外出に当たっては、人混みをなるべく避けるとともに、手洗い、混み合った場所でのマスク着用、咳エチケットの徹底、うがい等呼びかける。

（三）事業者や学校に対し、時差通勤・時差通学、自転車通勤・通学等を容認するなど従業員や児童・生徒等の感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する。

（四）集会、スポーツ大会等については、一律に自粛要請は行わない。ただし、主催者に対し、感染の広がりを考慮し、当該集会等の開催の必要性を改めて検討するとともに、感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する。

（五）学校・保育施設等の臨時休業の要請についての運用指針は、厚生労働大臣が別途定める。（「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」参照。）

（六）事業者に対しては、事業自粛の要請を行わない。ただし、事業運営において感染機会を減らすための工夫を検討するよう要請する。

図４ 政府の基本的対処方針（５月２２日）抜粋

（２）兵庫県による要請内容^{２）}

兵庫県は、神戸市内での感染者確認を受け５月１６日の１５時４０分に知事が記者会見を行い、知事メッセージを発表した。

県民向けに、「外出に当たっては、不要不急の外出は自粛し、人混みをなるべく避けること」を求めている。また、事業者には「事業所での従業員の子育てや介護についての休暇取得等の配慮」及び「施設管理者に対する

利用者の健康状態調査」を要請している。さらに、「映画館やスポーツ施設などの民間集客施設に対しては、県に準じて休業、又は営業する場合でも、入館時に咳の症状を呈している者にマスク着用を徹底させるなどの注意喚起」を要請している。該当部分を図５に示す。

１ 患者が通学する学校が所在する学区である神戸市東灘区、灘区、中央区、兵庫区、北区、長田区及び芦屋市において次の対策を実施します（原則として５月１６日～２２日）。

（中略）

（５）同学区に所在する保育所、高齢者通所施設等に対して休業を要請します。事業所におかれましては、従業員の子育てや介護について、休暇取得等の配慮をお願いします。また、施設管理者に対して、利用者の健康状態を調査するよう要請します。

（６）同学区に所在する県立施設を休業するとともに、市立施設についても休業するよう要請します。また、映画館やスポーツ施設などの民間集客施設に対しては、県に準じて休業、又は営業する場合でも、入館時に咳の症状を呈している者にマスク着用を徹底させるなどの注意喚起を要請します。なお、同学区以外のすべての県立施設についても、同様の注意喚起を行います。

（７）同学区における県主催のイベント・行事等を中止するとともに、市主催のイベント・行事等についても、中止を要請します。また、民間によるイベント・行事等についても、県に準じて中止、又は開催する場合でも、咳などの症状を有する方は参加を控えるなどの注意喚起を実施するよう要請します。なお、同学区以外におけるすべての県主催のイベント・行事等についても、同様の注意喚起を行います。

（中略）

３ 県民の皆様へ

（１）今回の新型コロナウイルスは、季節性インフルエンザに近い症状ですので、冷静に対応してください。

（２）日頃からインフルエンザ感染予防対策のため、うがい、手洗い、咳エチケット、マスクの着用などを十分に行ってください。

（３）外出に当たっては、不要不急の外出は自粛し、人混みをなるべく避けてください。電車など、公共交通機関を利用する場合は、マスクを着用するなど、十分な予防対策をとってください。

（４）県では、本庁に総合相談窓口を、また、健康福祉事務所（保健所）に発熱電話相談窓口（発熱相談センター）を開設していますので、発熱や咳など、新型コロナウイルス感染を疑わせる症状がある方は、すぐに電話でご相談ください。なお、専用外来医療機関への斡旋は健康福祉事務所（保健所）から行いますので、直接医療機関を訪ねないようにしてください。

（５）健康福祉事務所（保健所）が実施する聞き取り調査などの新型コロナウイルス対策について、ご理解、ご協力をお願いします。

図５ 兵庫県の知事メッセージ（５月１６日）抜粋

また、神戸第１・芦屋学区における学校・保育施設・高齢者通所施設等には休業を要請している。翌１７日には、感染者がより広い地域で確認されたことを踏まえ、知事メッセージを改定した。なお、事業者への協力要請については、１６日のメッセージから変更はない。

政府の基本的対処方針が改定された５月２２日に知事メッセージを変更し（図６）、民間集客施設への休業要請を解除している。一方で、県民向けに、「外出に当たっては、不要不急の外出は自粛し、人混みをなるべく避けること」を求める措置は継続している。また、この段階で神戸市内の学校・保育施設・高齢者通所施設等への休業要請については解除している。

３ 県民利用施設・イベント等について

ア 県立の県民利用施設は、十分な注意体制をとることを前提に、５月２３日から開館します。市町及び民間の施設への要請についても同様とします。

イ 集会、スポーツ、行事、イベント等について、５月２３日以降、個別の事情（実施場所、参加者層、実施内容等）を踏まえて、主催者が判断することとし、一律の自粛・自粛要請は解除します。な

お、イベント等の実施にあたっては、消毒薬を用いた手洗い、マスク着用などの注意喚起を行います。

(4) 感染の予防及び拡大防止にかかる県民の皆様へのお願い
県民の皆様におかれましては、引き続き次の取り組みの徹底にご理解・ご協力をお願いします。

- 1 うがい、手洗い、咳エチケット、マスク着用を励行してください。
- 2 不要不急の外出は自粛し、人混みをなるべく避けてください。
- 3 発熱や咳など、新型コロナウイルス感染を疑わせる症状がある方は、すぐに最寄りの健康福祉事務所（保健所）に電話でご相談ください。健康福祉事務所（保健所）が専用外来医療機関を紹介しますので、直接医療機関を訪ねないようにしてください。
- 4 家庭や事業所においても、感染防止に努めてください。
- 5 健康福祉事務所（保健所）が実施する聞き取り調査などの新型コロナウイルス対策について、ご理解、ご協力をお願いします。

図 6 兵庫県の知事メッセージ（5 月 22 日）抜粋

兵庫県は 6 月 3 日に「新型コロナウイルスひょうご安心宣言」を発表し、発熱相談窓口、発熱外来など特別な医療体制は堅持するが、安心して生活し、通常に活動できる状況にあると説明している。

(3) 神戸市による要請内容¹⁾

神戸市は、5 月 16 日 7 時から新型コロナウイルス対策本部員会議を開催し、対策本部決定事項を決めた。事業者向けには、民間施設について「衛生管理の注意呼びかけ」を要請している。市民・事業者には、「外出に当たっては、不要不急の外出は自粛し、人混みをなるべく避けること」を兵庫県と同様の表現で求めている。決定事項に基づいた市長メッセージの該当部分を図 7 に示す。また、神戸第 1・芦屋学区の学校・保育施設・高齢者通所施設等には休業措置を求めている。

本日、第 5 回新型コロナウイルス対策本部員会議を開催し、16 日から 22 日までの当面 7 日間、つぎのことを実施していくことを決めました。

(中略)

5. 市関連の公共施設は、入り口で衛生管理の注意を呼びかけた上で、開館します。民間施設に対しては、注意を呼びかけていきます。

(中略)

市民・事業者の皆様におかれましては、引き続き、国や県、市が発信する情報に注視していただくとともに、次のことに留意し、落ち着いて対応して下さるよう、ご理解とご協力をお願いします。

1. 今回の新型コロナウイルスは、季節性インフルエンザに近い症状であり、タミフルなどの治療薬も有効ですので、冷静に対応してください。
2. 咳エチケット・手洗い・うがい・洗顔やマスク着用など、日ごろからのインフルエンザ感染予防対策を行ってください。
3. 外出に当たっては、不要不急の外出は自粛し、なるべく人混みを避けてください。電車など、公共交通機関を利用する場合にはマスクを着用するなど、十分な対策を行ってください。

図 7 神戸市の市長メッセージ（5 月 16 日）抜粋

これらの決定に関して、インタビュー調査における発言内容を以下に示す。

- 15 日の 23 時 50 分ごろにテレビ局がテロップで報じたことから、16 日未明に記者会見を行い、「新型コロナウイルス感染が否定できない患者」の存在を発表した。市民が不安にならないために速やかに感染防止対策を打ち出す必要があった。
- 政府の新型コロナウイルス対策本部幹事会の「確認事項」は、国立感染症研究所による確定診断が出た 16 日の午後に決定された。神戸市での不要不急の外出自粛を求める方針は、16 日 3 時から行われたコア

メンバー会議で決定したため、「確認事項」の内容は後から知ることになった。

神戸市では、産業振興局が市内事業者へ配布するためのチラシを作成した。チラシ記載項目は、図 8 に示すとおり、同日の市長メッセージと同一の内容であった。

1. 今回の新型コロナウイルスは、季節性インフルエンザに近い症状であり、タミフルなどの治療薬も有効ですので、冷静に対応してください。
2. 咳エチケット・手洗い・うがい・洗顔やマスク着用など、日ごろからのインフルエンザ感染予防対策を行ってください。
3. 外出に当たっては、不要不急の外出は自粛し、なるべく人混みを避けてください。電車など、公共交通機関を利用する場合にはマスクを着用するなど、十分な対策を行ってください。

図 8 神戸市産業振興局チラシ（5 月 16 日）抜粋

神戸市は、感染者がより広い地域で確認されたことを踏まえ、16 日及び 18 日に対策本部決定事項を改定し、学校・保育施設・高齢者通所施設等の休業措置を市域全体に拡大した。この段階で市長メッセージの改定は行われていない。

産業振興局作成チラシは 5 月 19 日、図 9 に示すとおり内容が変更された。「不要不急の外出自粛」に関する記載が削除され、「職場に清掃・消毒等」、「保育施設等が臨時休業になった場合の特別休暇」、「時差通勤、自転車通勤等の検討」がこの段階で追加されている。これらの決定に関して、インタビュー調査における発言内容を以下に示す。

- 感染確認の後の最初のウィークデーである 18 日に、市内の事業活動に大きな影響が出ていることが判った。経済活動への影響を考えると、事業者への要請内容を変更する必要があるのではないかと考えはじめた。
- 事業者への要請の中で、「不要不急の外出自粛」に関する記載を削除するとともに、保育施設等が臨時休業になった場合の特別休暇、「時差通勤、自転車通勤等の検討」を追加したのは、政府が 16 日に発表した新型コロナウイルス対策本部幹事会「確認事項」を根拠とした。

1. 外出に当たっては、なるべく人混みを避けるとともに、手洗い、混み合った場所でのマスク着用、咳エチケットの徹底、うがいの励行等を呼びかけること。
2. 職場における咳エチケットを徹底すること。
3. 従業員の健康状態を常に把握し、健康管理を徹底すること。
4. 職場に清掃・消毒等に努めること。
5. 従業員の子ども等が通う保育施設等が臨時休業になった場合、当該従業員の特別休暇を与えるなど勤務の在り方に配慮すること。
6. 通勤途上の感染機会を減らすため、時差通勤、自転車通勤等の方策を検討すること。

図 9 神戸市産業振興局チラシ（5 月 19 日）抜粋

5 月 22 日に国の基本的対処方針が改定されたことを踏まえて、神戸市でも本部決定事項及び市長メッセージを改定した（図 10）。これに関してインタビュー調査における発言内容を以下に示す。

- 政府の基本的対処方針及び県のメッセージとの間で事前調整を行った。政府からは「外出については、自粛要請を行わない」と明記する方向が示されてい

た。しかし、「感染防止」と「経済活動の正常化」のそれぞれを重視する部局間の考え方の調整の結果、カッコ書きで記載することになった。

- 同日に変更された兵庫県のメッセージにおいて、「不要不急の外出自粛」を継続していることは、事前調整の段階で明らかになっていたが、市内における感染者の減少傾向から、少なくとも市内では「自粛要請を行わない」ということを明記することとした。市内の事業者から、県と市のメッセージの違いを指摘する問い合わせが実際にあったが、「少なくとも市内では外出自粛は必要ない」とする回答要領を基に答えている。

また、市域全体にわたる学校・保育施設・高齢者通所施設等の休業要請は、解除することとした。

具体的には、以下のとおり、決定しました。 (中略) 5. 市関連の公共施設は、引き続き閉館し、消毒や換気など衛生面の管理を徹底します。また、利用する方に対して入場の際に、マスク着用を呼びかけるなど、感染機会を減らすための工夫を行います。民間施設に対しては、その旨注意を呼びかけていきます。 6. 市民への広報は、次のとおりです。 ①新型インフルエンザにかかった方々やその家族に対して、根拠のない誹謗や中傷などをすることがないようお願いします。また、これらの方々の雇用の維持・継続について、事業者のみなさんにも十分ご配慮いただきますようお願いいたします。 ②外出にあたっては、手洗い、混み合った場所でのマスク着用、咳エチケットの徹底、うがいなど、十分な予防対策を行ってください。(外出の自粛要請は行いません)
--

図 10 神戸市の市長メッセージ（5月22日）抜粋

3. 民間事業者の対応状況の実態

本章では、新型インフルエンザへの対策として、民間事業者がどのような対応を行ったのを明らかにするために、神戸市及び商工会議所により実施されたアンケート調査並びにインタビュー調査で明らかになった大規模事業所へのヒアリング調査の結果を整理する。

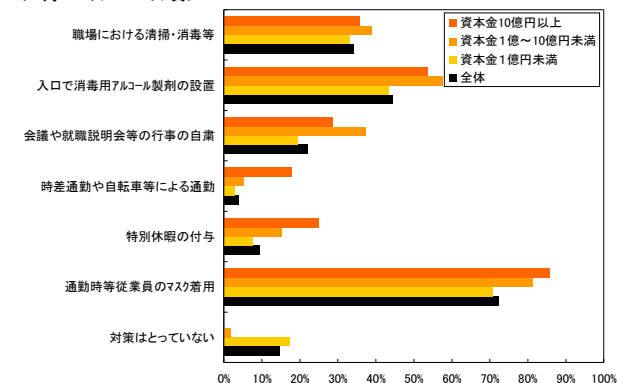
(1) 感染防止対策に関する調査結果

神戸市産業振興局では、新型インフルエンザに関する市内企業の感染防止対策、売上や生産、業務への影響などを把握するアンケート調査を実施した³⁾。実施時期は2009年7月10日～7月28日とし、郵送によるアンケート方式をとった。調査対象は神戸市内に本社を置く企業1,000社（製造業500社、非製造業500社）とし、そのうち588社から回答があった（回収率：58.8%）。

アンケート調査では、5月16日から22日頃まで、22日頃から28日頃までに実施した対策を聞いている。当該調査結果を図11に示す。

対策の中で「会議や就職説明会等の行事の自粛」を実施した企業は21.9%となっている。行政から具体的に要請した「特別休暇の付与」及び「時差通勤や自転車等による通勤」により高い割合となっている。また、感染防止対策が切り替えられた5月22日頃から28日頃においても16.2%となっている。企業規模別（資本金別）にみると、資本金1億円未満の企業に比べると、資本金が1億円以上の企業でその割合が高くなっている。

<5月16日～22日頃>



<5月22日頃～28日頃>

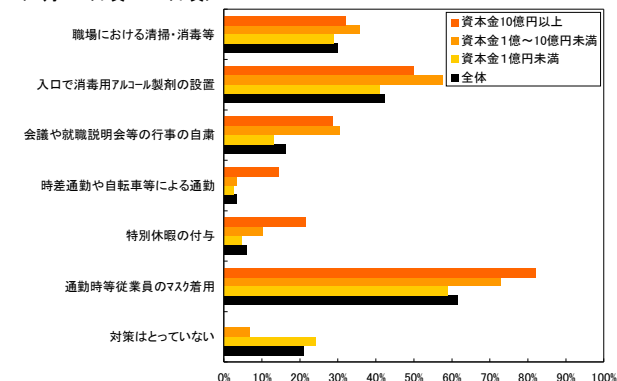


図 11 神戸市内企業による対策実施の状況

神戸市産業振興局は工業統計（経済産業省）における製造品出荷額等の上位4事業所に対して、事業活動等への影響を聞くヒアリング調査を2009年6月8日に実施している。その結果を表5に示す。

調査対象の各事業所は、いずれも東京に本社を置くか、東京と神戸の両方に本社を置く大企業の主要生産拠点であり、研究開発拠点としての機能も有していることから、東京・神戸間の出張者も多い。また、いずれも機械金属関連の製造事業所である。これらの事業所では、集会、スポーツ大会といった不特定多数の人々が集まる催事だけでなく、社内行事の一部及び国内出張について中止・抑制していたことが判る。これらは行政から明示的に事業者への要請していない対策である。

表 5 新型インフルエンザによる事業活動への影響

	業務活動の制限	出張の制限
A事業所	全社で社内行事を中止（5月18日～6月1日）	海外出張のみを中止
B事業所	社内行事は感染防止対策を実施した上で開催	5月18日～6月1日は国内出張を含めて中止
C事業所	一部の社内行事を中止（5月18日～6月1日）	5月18日～6月1日は国内出張を含めて中止
D事業所	一部の社内行事を中止（5月18日～6月1日）	5月18日～6月1日は国内出張を含めて中止

また、大阪など近畿2府4県の商工会議所が共同で、新型インフルエンザに関する市内企業の感染防止対策、売上や生産、業務への影響などを把握するためにアンケート調査を実施している⁴⁾。実施時期は2009年11月16

日～27日とし、郵送によるアンケート方式をとった。調査対象は商工会議所の会員企業 6,259 社とし、そのうち 1,347 社から回答があった（回収率：21.5%）。企業が実施している対策状況に関する調査結果を図 12 に示す。

この調査では「国内出張の中止・制限」について聞いており、実施した事業者は 10.5%となっている。また、企業規模別（従業員規模別）に見てみると、企業規模が大きいほど、その割合は高くなっており、従業員が 300 人以上の企業では 29.3%となっている。

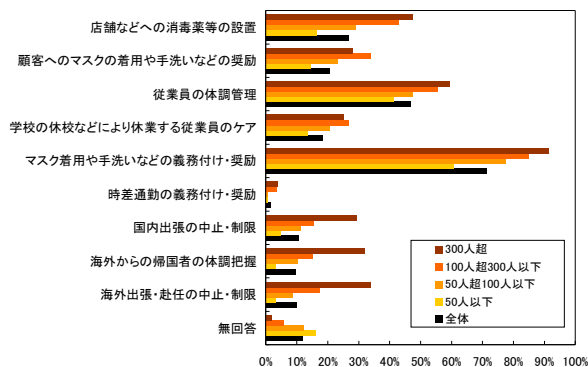
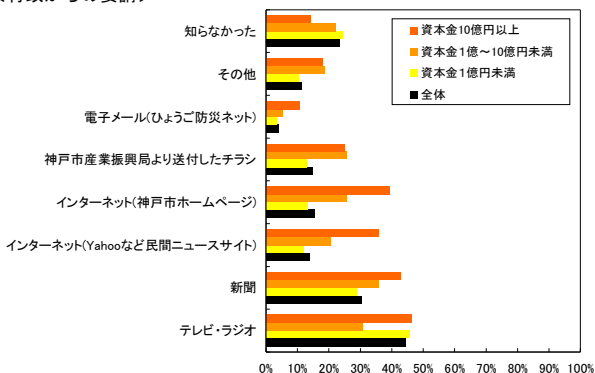


図 12 近畿 2 府 4 県の企業による対策実施の状況

(2) 情報の入手方法と対策の評価に関する調査結果

神戸市産業振興局が実施したアンケート調査³⁾では、新型コロナウイルスに関する情報をどこから入手していたのかについて聞いている（複数回答）。当該調査結果を図 13 に示す。

<行政からの要請>



<休校措置>

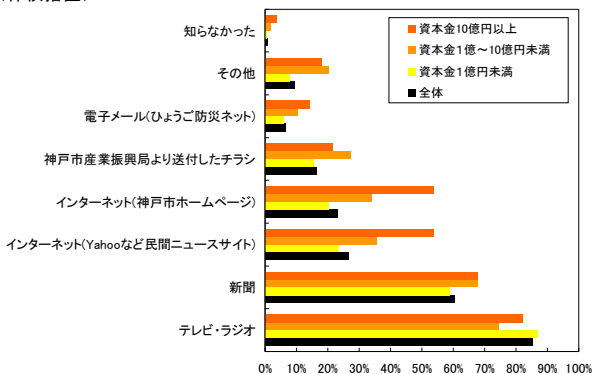


図 13 神戸市内企業の情報の入手方法

図 13 の下から 3 項目「インターネット（Yahoo など民間ニュースサイト）」、「新聞」、「テレビ・ラジオ」がマスコミ情報に該当する。一方で、「電子メール（ひょうご防災ネット）」、「産業振興局より送付したチラシ」、「インターネット（神戸市ホームページ）」が行政から直接入手した情報に該当する。「行政からの要請」については、「インターネット（神戸市ホームページ）」が 15.5%、「産業振興局より送付したチラシ」が 14.8%にとどまっている。しかしながら、資本金が 10 億円以上の規模の大きな事業者は、「インターネット（神戸市ホームページ）」から入手した割合が 39.3%となっているように、事業規模が大きくなるほど、行政から直接入手していたことが判る。他方で、「行政からの要請」について、「知らなかった」とした事業者の割合は 23.5%であり、特に資本金 1 億円未満の事業者が 24.4%となっている。

また、同調査では、行政が行った今回の新型コロナウイルスの対策の中で、「不要・不急の外出自粛の呼びかけ」が適当であったのかについて聞いている。当該調査結果を図 14 に示す。

事業規模が大きくなるほど「今回は適当であった」と回答する割合が大きくなっていることが判る。

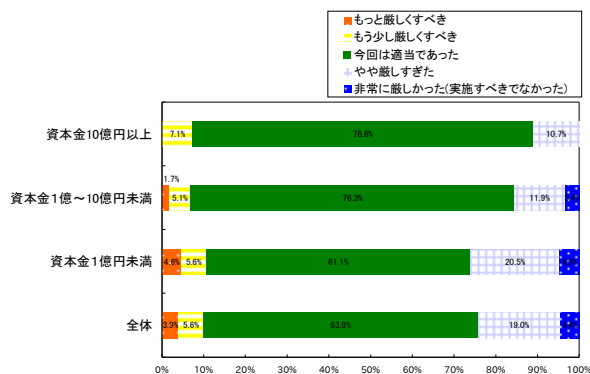


図 14 神戸市内企業による行政の対策の評価状況

4. 調査結果から顕在化した課題

民間事業者への要請に関する調査の結果から、国、兵庫県及び神戸市の別に「不要不急の外出自粛」及び「不要不急の事業の縮小」の要請状況について、時系列でその推移を整理する。協力要請していることを明示している状況を「RED」、協力要請していないことを明示している状況を「GREEN」、協力要請の有無を示していない状況を「GREY」とすると、図15のとおり示すことができる。また、5月1日の政府の基本的対処方針は「ウイルスの特徴や感染拡大の恐れに応じて、弾力的、機動的に」という条件が付されていることから「(RED)」と区別している。

なお、5月22日に改定された兵庫県の知事メッセージ（図6）では、「不要不急の外出自粛」を求めているのに対して、同じ日の神戸市の市長メッセージ（図10）では「外出の自粛要請は行いません」と変更している。この神戸市の表現は、仮に「不要不急の外出自粛を求めません」としたときと比べると、情報の受け手によっては、意味合いが変わる可能性が指摘できる。しかしながら、少なくとも要請をしていないことを明示していること、

その後これに代わるメッセージが出されなかったことを踏まえ、図15では「GREEN」としている。

また、感染防止対策として神戸市及び兵庫県から学校や保育施設等などに対して、休業等を要請している。5月16日に神戸第1・芦屋学区で、その後市内全域に拡大し、5月23日から解除している。神戸市及び兵庫県による要請内容は完全に一致している。その推移について、図15の下段に参考として示す。

本章では、これまでの調査結果から顕在化した課題について説明する。

<不要不急の外出自粛>

	5月1日	5月16日	5月19日	5月22日	5月28日	6月3日
国	(RED)	GRAY	-	GREEN	-	-
兵庫県	-	RED	-	RED	-	GREEN
神戸市	-	RED	GRAY	GREEN	GREEN	-

<不要不急の事業の縮小>

	5月1日	5月16日	5月19日	5月22日	5月28日	6月3日
国	(RED)	GREEN	-	GREEN	-	-
兵庫県	-	GRAY	-	GRAY	-	GRAY
神戸市	-	GRAY	GRAY	GRAY	GRAY	-

<参考：学校・保育施設等の休業>

	5月1日	5月16日	5月19日	5月22日	5月28日	6月3日
国	(RED)	RED	-	GREEN	-	-
兵庫県	-	RED	-	GREEN	-	-
神戸市	-	RED	-	GREEN	-	-

図 15 行政からの要請の推移

(1) 国・兵庫県・神戸市の役割分担

神戸市内において海外渡航歴のない複数の感染確認者の存在が判った5月16日の段階及び感染防止対策の切り替えを行った5月22日の段階において、国、兵庫県及び神戸市が要請した内容は、図15に示すように完全に整合した結果とならなかった。

国は、2009年2月17日に「新型インフルエンザ対策行動計画」を策定した。この行動計画と同時に公表された資料「新型インフルエンザ対策における国、都道府県、市町村の役割分担について」⁵⁾では、役割分担を表5のとおり示すとともに、「各都道府県及び市町村においては、地域の実情等を踏まえ、必要に応じて、業務分担を調整し、各都道府県等における新型インフルエンザ対策行動計画等に明記されることが望まれる」と記載している。

また、国の行動計画及びガイドラインの改定を踏まえ、兵庫県が2009年4月27日に策定した「兵庫県新型インフルエンザ対策計画」には、第二段階（国内発生早期）における「情報提供・周知」に関して、「全庁を挙げて、

市町、関係機関等と連携して、あらゆる媒体を活用して次の内容を周知するとともに、感染防止対策への協力等を求める」と記載している。一方で神戸市は、2008年2月に、「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」を策定した。この計画では、国及び兵庫県の要請に応じて協力するといった記載はなく、産業振興局の実施事務として、①最新情報の提供と予防方法の指導・助言、②防護対策の指導・助言、③ライフライン機能の確保要請・指導、④企業・事業主の予防・防護・事業運営＝事業継続対策の啓発を記載している。

表5 国・都道府県・市町村の役割分担

国	都道府県等又は業界団体等に対する感染防止対策に関する要請（外出自粛、活動自粛、学校の臨時休業等）
都道府県	地域における感染防止対策に関する要請（学校等の臨時休校、集会や催し物等不特定多数の人が集まる活動の自粛、外出の自粛や公共交通機関の利用自粛等）
市町村	国及び都道府県の要請に応じ、適宜協力

実際に感染者が確認された5月16日の状況を見ると、7時に神戸市が対策を発表したのに対して、兵庫県が発表したのは15時40分である。国の行動計画における役割分担とは逆に、神戸市が先に感染防止対策を決定・発表している。この理由は、神戸市内の高校生の検体の遺伝子検査（PCR検査）が、地方衛生研究所として神戸市が設置している「神戸市環境保健研究所」で行われたことから、神戸市が感染確認者に関する一次情報を入手することになった。また、既に16日の未明に「感染を否定できない患者」の存在を発表していたため、市民の不安を考慮すると、可及的速やかに対策を発表しなければならないと判断したためである。また、16日は土曜日であったが、部活動などで生徒が登校することから、登校前に発表する必要があったことも指摘できる。また、5月22日の対策変更にあたっては、国の基本的対処方針の変更案を踏まえて兵庫県との事前調整は行われたが、兵庫県及び神戸市が既にそれぞれ主体的に対策を発表していたことから、この段階でも完全に調整されることなく発表され、事業者向け協力要請の内容において違いがみられた。

特措法の施行によって同法第45条において、都道府県知事が感染防止に必要な要請を行うと規定している。しかしながら、国内初の感染者の確認は、国立感染症研究所が確定診断を行う。現実には市町村あるいは都道府県レベルでPCR検査によって確認されている検体を国立感染症研究所に送付するので、市町村あるいは都道府県レベルでの患者確認と国による「正式な確認」及び「緊急宣言」との間に、事実上のタイムラグが生じる。この間に対策を発表するのであれば、2009年事例と同様の問題があると考えられる。この問題を回避するために、地方で実施したPCR検査の結果を国が発表するまで公表しないという選択肢が想定される。あるいは、地方で実施した検査結果を公表するが、対策を発表しないという選択肢も想定できる。しかしながら、都道府県及び市町村が独立した自治体であり、市民に対して国とは別に説明責任を持っている以上、選択しがたい手法といえる。

以上を踏まえると、神戸市が感染者情報を最初に入手できる立場にあり、自らの判断で迅速に対応したことは、

感染防止対策として評価できる。したがって、本事例から「国内初」の患者確認に際しては、表5に示す役割分担によって対応するには限界があったことが指摘できる。

(2) 対処方針における「記載なし」の意味

図15で「GREY」とした箇所は、行政の方針決定文書やメッセージに当該対策を要請するの可否かについての記載がなかった項目である。もちろん民間事業者は、マスコミの報道状況などを踏まえ、事業運営上の判断として感染防止対策を決定するが、アンケートやヒアリングによると、社内行事の一部及び国内出張について中止・抑制といった行政の意図していなかった感染防止対策を実施した事業者が一部に存在した。また、企業規模が大きくなるほどその傾向があった。

国の「新型インフルエンザ対策行動計画」（2009年2月17日）では、国内発生の早期段階で、インフルエンザ（A/H5N1）を想定した上で、都道府県等又は業界団体等に対し、発生地域の住民や関係者に対して図16の要請を行うよう依頼し、又は直接要請を行うとしていた。

- ・住民に対し、可能な限り外出を控えるよう要請する。
- ・集会主催者、興行施設等の運営者に対し、活動を自粛するよう要請する。
- ・学校、通所施設等の設置者に対し、臨時休業及び入学試験の延期等を行うよう要請する。
- ・住民、事業所、福祉施設に対し、マスクの着用、うがい・手洗いを強く勧奨する。また、事業所に対し、新型インフルエンザ様症状の認められた従業員の出勤停止・受診の勧奨を要請する。
- ・事業者に対し、不要不急の業務を縮小するよう要請する。
- ・公共交通機関等に対し、利用者へのマスクの着用の励行の呼びかけなど適切な感染防止対策を講ずるよう要請する。

図 16 新型インフルエンザ対策行動計画（抜粋）

さらに、国内感染が確認される前に発表された政府の基本的対処方針（図1）において、国内で患者が発生した場合には、ウイルスの特徴や感染拡大の恐れに応じて、弾力的、機動的に患者等活動地域において要請する感染拡大防止措置として、「不要不急の外出自粛」、「事業者に対する不要不急の事業の縮小」が含まれていた。

しかしながら、実際に国内で感染患者が確認された5月16日には、国は「不要不急の外出自粛」について、兵庫県及び神戸市は「不要不急の事業の縮小」についての対応方針が方針決定文書及びメッセージに記載されていなかった。22日には、国は「不要不急の事業の縮小」が不要であることを基本的対処方針に記載したが、兵庫県及び神戸市のメッセージには「記載なし」が継続している。情報の受け手から見たときに、当該協力要請の有無が分かりにくい発信内容となっている。新型インフルエンザ対策では、感染患者の臨床情報など現場情報は国、都道府県、市町村の対策本部で集約され、マスコミなどを通じて住民及び事業者などに伝達される。また、行政組織内及び付属研究機関並びに関係医療機関では、医師や感染症専門家など専門家が配置されている。民間事業者に比べると、行政組織は的確な判断を行うための情報を入手可能な立場にある。また、事業者へのアンケート調査では、神戸市ホームページ及び産業振興局によるチラシから行政からの要請に関する情報を直接入手していた事業者がその割合は決して高くはないが確認されている。

以上を踏まえると、今回の事例では行政側からの情報

発信が適切になされていたのかという点での課題を残したと指摘できる。

(3) 行政機関における「不要不急の外出自粛」の解釈

感染防止対策の一つとされている「不要不急の外出自粛」は、明確に定義されたものではなく、要請を行う側と受け取る側で解釈を一致させるのは難しい。

今回の事例では、神戸市は5月16日の段階で「外出に当たっては、不要不急の外出は自粛し、人混みになるべく避けること」を求めている（図7）。しかし、5月19日の産業振興局作成チラシ（図9）において「不要不急の外出自粛」に関する記載が削除され、5月22日の市長メッセージ（図10）において「外出にあたっては、手洗い、混み合った場所でのマスク着用、咳エチケットの徹底、うがいなど、十分な予防対策を行ってください。（外出の自粛要請は行いません）」と要請内容を変更した。これに対して兵庫県は、5月16日には神戸市と同様の表現で求めているが（図5）、5月22日に改定された知事メッセージ（図6）においても内容は変更されず、不要不急の外出自粛を求め続けた。一方で同メッセージの「基本方針」の中で「ウ 事業活動等、社会経済活動などは、通常のとおりとします」と記載している。これらから、兵庫県は「不要不急の外出自粛」を「通常社会経済活動」と両立する意味合いで認識しており、神戸市に比べるとより狭い範囲で考えていることが分かる。また、6月3日までこの方針は変更されていない。このようになった理由として、次のとおり考察が可能である。当時は、神戸市内での感染確認者数は減少傾向あるいはほとんど見られない状況にあったが、兵庫県下でも西播・東播地域ではそのような状況になかった。このような中で、特に兵庫県下における経済活動の中心地である神戸市では、社会経済活動の回復が重要であると考えたとともに、西播・東播地域の状況と踏まえたメッセージも必要であると考えたために、このようなメッセージになったと考えられる。

以上を踏まえると、「不要不急の外出自粛」のように明確に定義されていない対策については、行政側においても、解釈が異なる可能性が存在することが指摘できる。

(4) 規模が小さな事業者への情報提供

新型インフルエンザの感染防止対策としての行政からの要請は、規模が小さな事業者直接向わりにくいことが明らかとなった。

図13に示す「神戸市内企業の情報の入手方法」をみると、「行政からの要請」については、資本金が10億円以上の規模の大きな事業者は、「インターネット（神戸市ホームページ）」から入手した割合が39.3%となっている。事業規模が大きくなるほど、行政からの情報を直接入手する傾向が判る。一方で、「行政からの要請」について、「知らなかった」とした事業者の割合は、特に資本金1億円未満の事業者では24.4%であり、事業規模の大きい事業者に比べるとその割合は高い。

新型インフルエンザなど感染症発生時のマスコミ報道の特徴として、自然災害や事故災害と比べると、個人情報保護に関する法令に加えて、患者やその家族への誹謗中傷を避ける配慮が必要となることから、感染確認患者が入院した医療機関、患者やその家族など現場への取材に制約がある。逆に、都道府県や市町村の対策本部は、保健所設置・地方衛生研究所設置・PCR検査体制の有無、医師や感染症専門家など専門職の配置の有無によって、

都道府県であるのか、市町村であるのかは異なるが、対策本部に情報が集約される。政令指定都市のように、市レベルで上記の検査体制や専門体制を完備していれば、市の対策本部が現場情報と科学的知見の両者にアクセス可能であることから、最も確かな判断を行える環境下にあると考えられる。

事業者が行政からの直接発信された情報だけでなく、マスコミ報道及び独自に入手した情報を対策に役立てることを否定するわけではない。しかしながら、新型インフルエンザ対策では、都道府県や市町村の対策本部がどのような判断を下しているのかを直接確認する重要性は高いと考えられる。この点でも課題を残したと考えられる。

5. 結（考えられる解決策の提案）

特措法の施行によって、今後、都道府県及び市町村において、行動計画の策定が進められていく。本研究において顕かとなった課題の解決手法について述べる。

- ① 特措法第 45 条では、都道府県知事が感染防止に必要な要請を行うと規定している。しかしながら、国内初の患者確認時には、地方衛生研究所などで PCR 検査による感染確認が判明してから、国立感染症研究所による確定診断及び国による緊急宣言までのタイムラグが存在する。その間は、市で地方衛生研究所や保健所を設置していれば、当該市が中心となって感染防止対策を実施する可能性がある。その後、緊急宣言後に特措法に基づく対策へ移行する仕組みを想定しておくべきである。
- ② 特措法に基づいた行動計画の規定は、鳥由来のインフルエンザ（A/H5N1）を想定し、初めは強力な対策をとり、臨床情報や感染者の拡大の状況を踏まえ、対策を変更して対応していく過程を想定している。その際には、不要不急の外出自粛や業務縮小のような社会経済活動に影響を及ぼす対策については、行政が不要であると判断した段階で、積極的に情報提供を行うことで、経済活動への影響を小さくできることを認識しておくべきである。
- ③ 不要不急の外出自粛や業務縮小については、特措法

や行動計画において何らかの定義がされているものではない。協力要請する自治体側でさえその解釈が分かれるのであれば、要請を受ける住民及び事業者にとってさらに分かりにくい結果となる。2009 年の神戸市での事例を分析した上で、国が一定の方針や基準を示すことが必要であると考えられる。それが示されると、各事業者が業務継続計画（BCP）を検討する際の基準になる。

- ④ 新型インフルエンザに関する大量の報道がある中で、事業者が行政の情報を届けるのは確かに難しい。しかしながら、都道府県や市町村が事業者向けの要請を行っていること、最新情報を踏まえながら要請内容を切り替えていることを、事業者へ周知する必要がある。特に事業規模の小さな事業者は、行政情報を直接伝わりにくいことに配慮する必要がある。マスコミ報道だけに頼るのではなく、インターネットやチラシといった手法をさまざま組み合わせながら事業者の目に留まるよう工夫していく必要があると考えられる。

参考文献

- 1) 神戸市新型インフルエンザにかかる検証研究会：新型インフルエンザ対応検証報告書（平成 21 年 12 月）、2009.
- 2) 兵庫県新型インフルエンザ対策検証報告書：兵庫県新型インフルエンザ対策検証委員会（平成 21 年 9 月）、2009.
- 3) 神戸市産業振興局：新型インフルエンザの対策と影響に関する市内企業調査報告、都市政策 第 137 号、財団法人神戸都市問題研究所、pp.69-75、2009.
- 4) 企業等の危機管理研究会：「新型インフルエンザの影響に関する調査」、京都府商工会議所連合会ホームページ：<http://www.kyo.or.jp/kyoto/pdf/091221kekka.pdf>
- 5) 新型インフルエンザ対策における国、都道府県、市町村の役割分担について：厚生労働省、厚生労働省ホームページ：<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kanse-nshou04/pdf/090217keikaku-13.pdf>

(原稿受付 2013.5.24)

(登載決定 2013.9.7)