

2009年神戸市における新型インフルエンザ対応の分析

A Study on Crisis Management for Swine Influenza (A/H1N1) in Kobe, 2009

東田 光裕¹, 林 春男²

Mitsuhiro HIGASHIDA¹, Haruo HAYASHI²

¹ NTTサービスインテグレーション基盤研究所
NTT Service Integration Laboratories

² 京都大学 防災研究所
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

An infected patient with new swine influenza (A/H1N1) at the first case in Japan was confirmed in Kobe City in May, 2009. We arranged and analyzed the responses that government of Kobe City had done. As a result, they were divided into six phases. In this paper, it explains a social situation in each phase and the feature of response. Government of Kobe City corresponded flexibly according to the situation of the site while referring to the response plan made beforehand. The purpose of this paper is to clarify the reason why the responses of government of Kobe City to the first domestic case were good.

Key Words: *influenza, disaster response, crisis management*

1. はじめに

近年、高病原性鳥インフルエンザ(A/H5N1)の流行などから、世界各国は新型インフルエンザへの準備を開始している。日本でも、平成17年11月に厚生労働省から「新型インフルエンザ対策行動計画」が発表され、自治体をはじめ関係機関等にそれぞれ具体的な準備を進めるよう勧告を行ってきた。その結果、多くの自治体では保健福祉部局を中心に、計画やマニュアルの策定を行い、流行を想定した訓練等を実施している。神戸市においても、2008年11月2日に「神戸市新型インフルエンザ発生初期対策訓練」を実施し、事前にマニュアルを整備するだけでなく、その実効性を検証するための訓練を実施し、その内容の見直しを行った。訓練では、関係する部局が参加し、市長を中心に対策の議論が行われた。さらに、国・県をはじめ報道機関や医療機関などの専門家も評価者として参加し、それぞれの立場から評価を行い、課題の抽出を実施した。あくまでもこの訓練は強毒性の新型インフルエンザを対象としており、2009年5月に国内で流行した、弱毒性の新型インフルエンザを対象としてもものではなかった。

本稿では、2009年4月末から、神戸市長より「ひとまず安心宣言」が出される5月末までの間、神戸市が行った新型インフルエンザへの一連の対応を整理・分析し、その全体像を明らかにするとともに、抽出された課題について整理を行った結果について報告を行う。

2. 研究の目的

神戸市では、2009年世界的に広がった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

と検証を目的に、検証事業を立ち上げ「神戸市新型インフルエンザ対応検証報告書」¹⁾の作成を行った。検証事業は、新型インフルエンザによる流行が終息してから行ったのではなく、まさにその後の感染拡大が危惧される中で行ったものである。これらの分析結果をもとに、新型インフルエンザ発生による対応の全体像を理解するとともに、今後の対応に必要な情報を確実に処理することによって、将来を予想し、先手を打つ危機対応の実現に役立てるために行ったものである。

これは、2年前に行った神戸市東灘区青木(おうぎ)不発弾処理対応で実施した検証の経験に基づいている^{2),3),4)}。通常、対応を行っているときは目の前の課題解決が中心になり、対応において重要となった意思決定事項や、外部組織との連携、調整などその後の対応に重要となる要素を多く含んでいるにもかかわらず、ほとんどの場合は、その時の経験は共有されず、重要な資料も保存されることなく消えていくことが多い。このような課題を解決するために最近では、危機対応を行った内容を「災害対応記録」⁵⁾として整理するようになった。このような取り組みを継続することによって、これまで個人に閉じていた経験を、単なる個人の経験で終わらすのではなく、目に見えない知識(暗黙知)から他の人が認識し、理解できる形(形式知)にすることによって、次の危機事象に備えることが可能になる。

3. 神戸市における対応の概要

新型インフルエンザ(A/H1N1)は、神戸市がこれまで経験したことのないハザードであった。つまり、ハザード自体に対する基本的な情報がない、全体像がイメージでき

ない状態での対応であった。「神戸市新型インフルエンザ対応検証報告書」の作成にあたり、このようにこれまで経験をしたことがなかったハザードに対する神戸市の対応を分析するために、対応にあたった主な部局から関係する資料、約3,000種類の収集を行った。さらに、実際に対応した担当者が整理していた資料をもとに、時系列にまとめた。整理するにあたり、対応した事実、特に本部員会議など意思決定過程が確認できる資料を中心に整理を行った。その結果、対応が次のように大きく6つの期間に分かれることが分かった。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。全体像をまとめたものを図1に示す。

(1) I期 (4月25日から5月1日)

I期の特徴は、おもに海外で感染者が発生し、WHOを中心として世界の保健機関が発信する情報を収集していた「情報収集期間」である。

4月25日、メキシコをはじめ海外で新型インフルエンザ(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。日が経つにつれて、感染は拡大し、とうとう、4月30日にWHOはフェーズ4(限定されたヒトーヒト感染)とした。このような状況を受けて、神戸市では、4月29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30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。このように、海外での感染拡大、WHOによるフェーズ4への格上げ等の状況から、日本への感染拡大に備えて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への渡航の規制や、帰国者に対する検疫が本格化した時期でもある。

(2) II期 (5月2日から5月8日)

II期の特徴は、ゴールデンウィーク(GW)に入り、海外からの帰国者が増えた。特に、感染国から到着した便の検疫を強化した「水際対策・事前準備期間」である。

当初、政府も水際対策として、空港などでの検疫を強化し、国内へ感染源が持ち込まれないように対策を行っていた。神戸市においても、毎日のように検疫所より、メキシコ等からの帰国者の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。さらに、感染の疑いがある市民に対して5月2日以降、一人ひとり連絡を取り、帰国後の健康状態の確認を行った。特に、この時期の要観察事例(4事例)が、その後の対応に活かされた。いずれも検査の結果、陰性であったが、このとき行った対応の中で、連絡体制など何点か課題が発見され、次の対応時には改善を行った。このような、事前の対応経験が、本格的な感染対応が発生した15日から16日にかけての処理に活かされ、その後のスムーズな対応の一因であるように思われる。

また、このような状況の中で神戸市では、市内での感染者発生を想定した具体的な対応マニュアルの作成を行っている。このマニュアルの存在は、その後の対応にとって非常に重要であった。

(3) III期 (5月9日から5月15日)

III期の特徴は、徐々に帰国者の中から感染者が発見された「帰国者からの感染者発生期間」である。

5月9日に、海外から帰国した人の中から感染者が発生した。その後も、新たな感染者が現れ、ホテル等での隔離が行われた。そのような状況の中、神戸市教育委員会では、5月9日に各学校園長に対して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、保健福祉局や灘区でも、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、計画を作成した時期である。新型インフルエンザというこれまでに経験したことがなかったハザードにおいて、この約2週間の対応経験が、15日深夜に国内初の感染者発見後の迅速な対応につながったのである。これまで経験をしたことがなかった新型インフルエンザ対応であったが、本格的な感染拡大の前に、このように現場で、対応の検証を行い、課題を抽出し、見直し、マニュアルを作成していった過程は、今後の危機対応に適用できる内容である。

(4) IV期 (5月16日から5月22日)

IV期の特徴は、初の感染が確認され、計画に従って対応を始めた「初動対応・対応方針決定期間」である。

15日の深夜、神戸市で国内初の感染の疑いがもたれ、16日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。それまで国が行っていた渡航歴の有無による検査の対象者ではない患者が第1号であった。神戸市では、国によるPCR検査の結果が出る前、16日1:10に記者会見を開き、「感染が否定できない患者の発生」について報告を行った。その後、神戸市では、主要な関係者が集まるコア会議と第5回新型インフルエンザ本部員会議を開催し、8:50に市長による記者会見を行った。その中で市長は、事前に作成した計画に従って、市が主催したイベント(神戸まつり)の中止、東灘区・灘区・中央区の学校園の休校措置を発表した。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、次々に感染者が発生し、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などの呼び掛けを行った。その結果、市内ではほとんどの人がマスクをするようになり、マスクの供給不足や、休校措置による生徒、児童への対応といった問題が発生した。特に、経済面では飲食店をはじめとする商業施設の利用減少や、神戸を対象とした修学旅行や観光旅行のキャンセルが相次ぎ、社会問題へと発展していった。

(5) V期 (5月23日から5月28日)

V期の特徴は、強毒性の新型インフルエンザを対処とした計画をもとに対処を行ったために発生した「社会活動への対応期間」である。

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、休校の解除が決定された。その背景には、神戸を中心に起こった風評被害がある。当初、休校や外出の自粛が徐々に解除されることによって、通常为社会活動にもどると思われた。事実、発熱相談センターへの問い合わせ件数も、23日(日)の1,337件から28日(金)の576件へと減少した。発症者数についても同様に、6日間で27日の4名だけであった。しかし、そのような現実とは裏腹に、神戸では、依然として、旅行者が戻らず、有馬温泉をはじめとする旅館・ホテルの利用者が通常の2、3割程度に落ち込んだままであった。このように、風評被害が拡大する中で、神戸市は5月28日に市長メッセージとして、直近の1週間の神戸市における新型インフルエンザの患者の発生がほとんどないこと、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あり、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などの内容を含ん

だ「ひとまず安心宣言」（28日開催の対策本部関係局区長会議で決定）を発表した。

（6）Ⅵ期（5月29日から6月12日）

Ⅵ期の特徴は、一旦落ち込んだ経済活動をどのようにして通常の状態に戻すのかを課題とした「蔓延期の対応期間」である。

「ひとまず安心宣言」の結果、企業をはじめ感染者が発見される前の状態に徐々に戻り始めた。しかし、依然として、産業界への影響は大きく、「行こう！神戸キャンペーン」など施設の無料開放を行った。また、一旦中止となった「神戸まつり」についても、7月に実施するなど、神戸の回復を全国へ発信していった時期である。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。現実には神戸市における感染者数はほとんどなかったにもかかわらず、以前として神戸だけに人が戻らない状況がしばらく続いた時期である。

期間	WHO・国	神戸市	関係機関 (ちらし配布)	市民 (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	4/30 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
	(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		
Ⅱ 5/2 5/8	(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 ↓ (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)全市学校園長会開催 ↓ (5/12)要観察3例目 ↓ (5/14)要観察4例目 ↓ 否定できない患者発生		5/9 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)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 5/19 5/22	5/16 神戸市での発生報告と、7日間の休校措置等の決定事項の報告
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 ↓ 5/22まで		5/22 国の「対処方針」の報告と神戸市の状況報告
		(5/27)4市・共同要望 ↓ 6/5まで	5/28	「ひとまず安心宣言」 5/28
Ⅴ 5/23 5/28		(6/8)第7回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議		
	(6/11) フェーズ6			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 6/12

図1 神戸市における新型インフルエンザ対応の全体像

5. まとめ

今回の対応を整理・分析したことによって得られた知見を以下にまとめる。

(1) 事前の計画策定と現場の柔軟な対応

今回の対応に備えて、神戸市では計画を作成し、事前に検証のための訓練を実施していた。さらに、国内での感染が迫っているときに現場では、計画に沿ったより具体的で実効性の高いマニュアルの作成をおこなった。さらに、健康観察を実施するにあたり、現場対応の課題を抽出し、その場でマニュアルの見直しを行った。このように事前に計画の整備ができていたことで、ある程度のインフルエンザ対策の全体像の把握ができたことが今回の対応に反映されている。さらに、最も評価される点は、計画に基づき対応を行いながら、現場の状況に応じて柔軟な対応を実施したことである。計画は重要であるが、全てが正しいわけではない。現場の状況に応じて、計画とは異なる対応も求められる。神戸市ではまさにそのような対応を実践したのである。その証拠に、災害後によくみられるマスコミからの自治体の対応への批判報道がほとんど見られない点がある。その理由の一つとして、次の課題を予想し、先手の対応を行ったため、マスコミが問題を取り上げようとしたときには神戸市は、新たな対策を発表していた。このように、事前の計画策定と、現場での状況に応じた柔軟な対応の結果、感染症という目に見えない危機事象に対して高いレベルの対応が実施できたといえる。

(2) 広報とマスコミ報道

組織としての対応は評価できる半面、市民への情報提供の面では課題を残した。特に、専門用語や医療用語が多く、一般の市民にとって、それが何を意味するのか、結局どのような対策を行えばいいのかなど、情報を発信する側と受信する側のコミュニケーションがうまくいっていなかった面がある。この問題は、これまでも議論されていた、学校名の公表といった単なる個人情報の問題ではない。目に見えないインフルエンザウイルスを排除することは不可能な中で、過剰な反応をさけ、社会活動を継続していく必要がある。今回は過剰なマスコミ報道の結果、あたかも神戸だけが被災地であるかのような誤解を招いた。このような状況を見て、神戸市は5月28日「ひとまず安心宣言」を行った。日々状況が変化する中で、どのようにして現在の状況を伝えるか、マスコミが果たす役割は非常に大きい。今回の事例に、広報やマスコミ報道の在り方に対して、考える必要性を感じた。

(3) 検証と災害対応記録の作成

最後に、今回の検証事業で行った対応記録の収集とデータベースの構築について紹介する。不発弾処理の経験から、新型インフルエンザ対応におけるほぼ全記録の収集・整理を行った。本部会議資料やその議事に始まり、個人レベルのメモや本来ならほとんど残らない国との事前協議資料など、約3000種類もの資料を収集し、全て電子化した。

収集した資料の部局別の件数を表1に示す。現在このデータベースは非公開であるが、関係する部局では閲覧が可能となっている。また、実際に担当した職員が集まり今回のような検証を実施することで、多くのノウハウが抽出されるだけでなく、同様の事象が発生した場合はもちろんであるが、他の異なるハザードに対しても活用できると考える。今後は、このような災害対応記録（記録誌）の作成を継続するとともに、整理方法の統一や、分析手法の開発を期待する。

表1 部局別件数一覧

部局		件数	部局		件数
部局	小計	2,926	区役所	小計	401
1 保健福祉局	1,694	18 東灘区	271		
2 市民参画推進局	361	19 長田区	35		
3 産業振興局	221	20 垂水区	23		
4 危機管理室	211	21 兵庫区	23		
5 国際文化観光局	124	22 西区	15		
6 消防局	103	23 中央区	15		
7 市会事務局	50	24 須磨区	14		
8 教育委員会事務局	47	25 灘区	5		
9 建設局	44				
10 都市計画総局	21	部局	件数		
11 交通局	15	県	小計	21	
12 水道局	12	26 兵庫県	21		
13 環境局	8				
14 行財政局	8				
15 みなと総局	4				
16 秘書室	2				
17 会計室	1				
				合計	3,348

謝辞

本報告は、神戸市の協力を得て新型インフルエンザ対応の検証を行ったものである。本報告の推進及びとりまとめにおいては、神戸市健康福祉局・危機管理室をはじめとする関係各局の職員の皆様および、新潟大学危機管理室の田村圭子教授・都市問題研究所の本荘雄一郎長に多大なるご協力をいただいた。ここに記して心より感謝するとともに深く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 神戸市ホームページ「神戸市新型インフルエンザ対応検証報告書」：
<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/health/infection/kensyouthokokusyo.pdf>
- 2) 神戸市ホームページ「東灘区青木 不発弾の処理作業について」：
<http://kikikanri.city.kobe.jp/ougi/index.html>
- 3) 神戸市ホームページ「東灘区青木（おうぎ）不発弾処理対応の全記録～総括と検証～」：
<http://kikikanri.city.kobe.jp/h18/hogo/kikaku1901/siryou2.pdf>
- 4) 東田光裕，多名部重則，林春男：神戸市の東灘区青木（おうぎ）不発弾処理における対応の分析，地域安全学会梗概集，No.22，pp.67-70，2008.
- 5) 効果的な活用を可能とする災害対応記録のあり方及びその作成手法の提案—内閣府（防災担当）災害応急対策担当により作成されたアフターアクションレポートの作成過程とその活用に関する検討を踏まえて—，地域安全学会論文集，No22，pp.573-582，2008.

(原稿受付 2010.4.30)