

戦略なきコミュニケーション

—政府コロナ広報の課題—

太田 民夫

(国際 CCO 交流研究所)

要旨：2020年初頭から感染拡大が始まった新型コロナウイルス感染症に対する政府広報の実態を明らかにする。急ごしらえの政府のコロナ広報は3年経っても「バラバラ感」は否定できない。未知の感染症への医療・ワクチン対応に追われ「リスクコミュニケーション」も欠落した。霞が関の「分掌主義」が横断的な対応を阻み「広報の危機」が続く。「国民への納得感ある広報」を構築できるかの岐路である。コロナ事態に対する政府のコロナ広報を検証し、危機に対する政府広報のあり方を考える。感染症のパンデミックに加え、巨大災害や国際情勢の激変に伴って危機はやってくる。

キーワード：政府のコロナ広報、政府の広報組織、リスクコミュニケーション、パターナリズム、倍速社会

1. はじめに

筆者は2021年に「コロナ報道とジャーナリズム」研究を発表した(太田, 2021)。同研究では「コロナ報道の約6割が発表記事」という調査・分析を明らかにした。今回のテーマ「政府のコロナ広報」は「それら発表記事の発信源はどうなっているか」という問題意識に基づいている。霞が関、永田町の政府のコロナ広報担当者などを取材・調査した。文字通り捜して探った「政府のコロナ広報」の実態が明らかになった。それは組織のバラバラ感であり、コロナ広報の最高責任者の不在である。

広報組織のバラバラ感はそのままそれぞれの組織の立場で国民に発信している実態がある。コロナ広報の最高責任者不在は新型コロナ対策全体について「総合的に国民に早く分かりやすく伝える」姿勢の欠如がある。底流には国民との対話なしに「よかれと思う政策・広報を行う」パターナリズムに陥っている。まさに「政府広報の危機」というのが現実だ。危機事態の広報には「霞が関は分掌主義」(四方敬之内閣広報官)の脱却が必要である。

内外の激動する情勢変化に伴う日本の危機に、「国民への納得感ある広報」を構築できるかの岐路にある。この研究ノートは霞が関の担当官僚、元大臣など約30人に直接インタビューしたほか、公開された政府資料で構成した。明記せずに発言および発言者を記述しているものは、筆者が行ったインタビュー調査によるものである。

2. コロナ広報の専任組織だが

2-1. 4つの広報組織に分散

図1に政府のコロナ広報組織の関係を示す。企業の広報関係者ならずとも「政府のコロナ広報はどうなっているの？」が正直な感想だろう。筆者もこの図をまとめ上げるのに長期間を要し、いくつも組織図を書き直した。そのたびに関係する官僚や元大臣たちに取材する際に確認してもらった。全員、つくった組織図を見るのは初めてのようで「うーん」とうなずきながらいろいろ指摘をもらった。政府のコロナ広報には主に4つの組織がある。内閣官房新型コロナウイルス等感染症対策推進室(以下、コロナ室)、厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部(以下、厚生省推進本部)、

内閣府大臣官房政府広報室、首相官邸である。厳密に言うとワクチンについては厚労省推進本部ではなく、同省健康局の所管となっている。したがって、コロナに関する政府広報組織は5つともいえる。コロナ室、厚労省推進本部は2020年に急きよできた新組織である。従来からある内閣広報室や厚労省の広報室は、政府のコロナ広報には直接携わっていない。

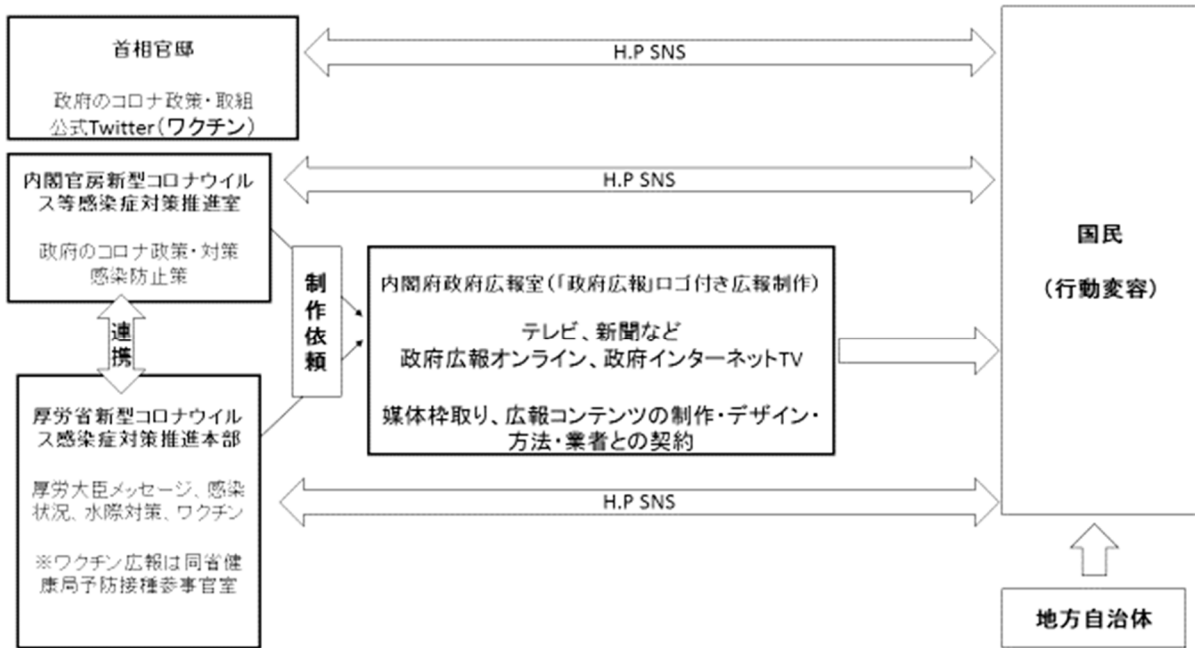


図1 分散する政府のコロナ関連組織 (2023年1月1日現在)

(出所) 筆者作成

2-2. 「広報」の名刺を持たない広報担当者

4つの広報組織のうち、中核となるのがコロナ室と厚労省推進本部で、それぞれ政府のコロナ政策を推進する重要な役割を担う。2つの組織とも広報担当、広報チームが存在するがその責任者の名刺には「広報」という表記はない。厚労省推進本部は同省各局との兼任人事で構成され、同本部内部では広報班と呼ばれているが、広報責任者は同本部の企画班などにも加わっている。この広報班は外部の人材も含め約10人で構成されている。責任者である今川正紀は「厚労大臣の会見発言を最も重要視している」と述べている。同省の「コロナ」関連ホームページでは冒頭に厚労大臣の会見概要が提示される。最大の悩みは「国民に分かりやすい広報のやり方に苦労している」ことだという。2022年8月時点では「マスクの付け方」の動画がよく見られ関心が高かった。また、担当記者向けには積極的にブリーフィングを行っている。

コロナ室の広報担当者は各省からの出向組（一部民間からも）で構成され、その広報スタッフは入れ替わりが激しい。同室の広報に携わる人数は明らかにしていない。同室の一人は「広報の専門家ではないし、官僚は広報が苦手」と本音を率直に語っている。

2-3. 役割分担の落とし穴

厚労省推進本部は「科学的根拠に基づくコロナ広報は当本部が担う」としている。コロナ室は主に「感染防止対策」と「行動制限」広報だ。この2つの組織が考えた広報コンテンツの制作は内閣府

の政府広報室が担う。同広報室は「全省庁の広報コンテンツを制作・発信し、政府全体の広報制作を一元的に行い効率化を図っている」（坂本眞一総括参事官）。メディアの枠取りなども仕切る。通常、政府広報予算は年間80億円。2020年度は補正予算でコロナ関連広報も増やした。ただ、同広報室は2つのコロナ広報組織の広報コンテンツをすべて制作できるとは限らない。コロナ室も独自で「換気」についての動画をつくり自らのホームページで紹介している。政府広報室では発信された広報コンテンツに対する効果測定は行っていない。「最近では政府広報の経路は新聞からソーシャル・メディアに重点を置いている」（同）。この3つの組織はそれぞれの役割分担を粛々とこなすが、政府全体のコロナ広報戦略が見えないのが事実である。

3. コロナ政策の決定と広報

3-1. 「基本的対処」広報は首相が先行

図2に政府のコロナ政策決定機構と広報との関係を示した。内閣総理大臣を本部長とする新型コロナウイルス感染症対策本部が政府の新型コロナウイルス政策に対する政府の決定機関である（2020年1月30日設置）。同本部の傘下に基本的対処方針分科会と新型コロナウイルス感染症対策分科会の2つの分科会がある。

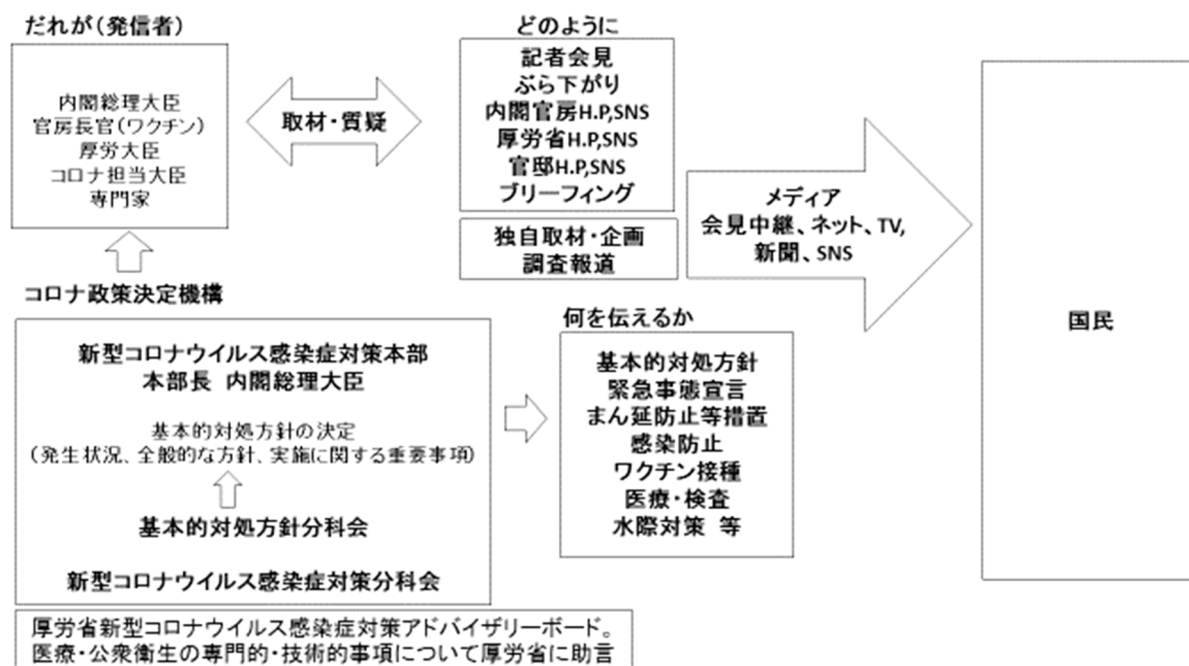


図2 コロナ政策決定過程と広報（2023年1月1日現在）

（出所）筆者作成

「(ウィズコロナへの対応など)じっくり考える実質的な審議は新型コロナウイルス感染症対策分科会(コロナ分科会)、目の前の対処方針を決めるのが基本的対処方針分科会」(菊池善信内閣審議官)との位置付けだ。コロナ分科会独自でメッセージを発することもある。

まん延防止措置終了を例に政策決定と広報に至るプロセスを見る。2022年3月にまん延防止措置が2カ月半ぶりに終了した。その政策決定プロセスは政府が3月17日に基本的対処方針分科会に

『同措置終了』を諮問し、同日新型コロナウイルス感染症対策本部（持ち回り開催）で最終決定された。その前日である16日、岸田文雄首相は首相官邸で後藤茂之厚生労働相（当時）ら関係閣僚と話し合い、協議後の記者会見で自治体側の要請を踏まえ全面解除する方針を表明した。決定会議体の決定を待たず、前日に、内閣総理大臣として発表（広報）した。

3-2. 「社会経済活動と感染防止」広報の混乱と苦悩

同措置が終了し、オミクロン株の感染が拡大するなか、政策と広報に混乱が起きた。社会経済活動と感染防止の両立政策をいかに国民へどのようなメッセージを伝えるか、という政府の苦悩が始まる。内閣官房のホームページに公開・掲載されているコロナ分科会「開催状況」データから検証する。同分科会に当初提出された資料にある国民に向けたメッセージ（資料は分科会開催後公開）と最終的に決定されたメッセージ（議事概要は分科会開催後、議事概要作成作業を経て公開）を比較した。

2022年4月8日に開催された第15回コロナ分科会では当初の「提言」案のタイトルと、その後に決定された提言タイトルを見ると全く違う内容になった。当初案は「現在の感染者数増加を契機とした急激な感染拡大・深刻な医療逼迫を防ぐためのメッセージ」、最終的に決定された提言タイトルは「現在の感染者数増加を契機とした急激な感染拡大を防止し 社会経済活動を継続するための緊急メッセージ」（下線は筆者）となっている。両方の本文とも現状認識は「第5波より多い感染者数で（中略）3回目のワクチン未接種者である高齢者の重症化や死亡が懸念されます」と同じである。

そのうえで、「国民の皆様へ」と「医療機関・自治体の皆様へ」と続けている。「国民の皆様へ」は「社会経済活動は継続しつつも」（当初案）が決定文では「社会経済活動を継続できるよう」と表現を変えている。現状認識は同じだが「伝える」上で最も大事な「目的」が根本的に変わった。

分科会開催後に公開された議事概要で当日の議論を振り返る。この日のコロナ分科会では国民へのメッセージの文案を巡って①ワクチン接種の意義（感染予防、重症化予防の説明の仕方）②オミクロン株の出現の状況の中で2020年の呼びかけと変わらないのはおかしい（2年間の経験を踏まえたエビデンスなど）③基本的な感染防止と社会経済活動との両立のなかで社会経済活動の制限の有無に対する判断—など分科会メンバーの間で活発な議論があったと思われる。メッセージの決定文は「社会経済活動の継続」に対する政権の「強い意識と空気」が表れた。

3-3. 「メッセージの目的」に揺れる広報

この緊急メッセージを踏まえ、コロナ室は次のようなメッセージを同室ホームページに掲載。同室ツイッターにも投稿した。「足元で、新規感染者数は全国的に下げ止まっており、若い世代を中心に増加傾向にあります。感染再拡大の兆候が見られる地域もあり、オミクロン株のBA.2への置き換わりについても注意が必要です。最大限の警戒をしつつ、安全・安心を確保しながら、可能な限り日常生活を取り戻すという方針の下、第6波への対応として準備した『次の感染拡大に向けた安心確保のための取組の全体像』における医療体制を堅持しながら、オミクロン株の特徴に合わせて強化してまいります。感染再拡大の兆候が見られる中、医療のひっ迫が生じるような急激な感染拡大を防ぎ、日本の社会全体が日常生活へ移行していくことができるよう、以下の取組へのご協力をお願いいたします」というように、なんとも分かりづらい。

続けて(1)基本的な感染対策の徹底(2)積極的な検査の活用(3)ワクチン接種の更なる促進の3点をそれぞれ200字前後で説明している。

2022年7月末にインタビューしたコロナ室の参事官（広報担当）は「アクセル（社会経済活動）

とブレーキ（感染防止）を同時に広報するのはむずかしい」と語った。2021年までの「感染防止」を主軸とした“コロナ広報”の局面がガラリと変わった。

こうした政策の混乱と迷走は結果的に2022年7月からの「第7波」では死者数が最多になった（日本経済新聞2022年10月24日付）。この間の政策・広報と死者数最多の関係は検証する必要があるだろう。

3-4. 「政府は行動制限はない、と言っていない」

社会経済活動については2022年10月になってもコロナ政策当局は敏感に反応する。10月20日付朝刊各紙のテレビ欄は同日のNHK午後9時のニュース項目で「行動制限のないハロウィーン感染対策は？」と紹介した。当日午前のインタビュー中に内閣審議官、菊池善信が同記事について「政府は行動制限はないと言っていない」、「政府の呼び掛けが国民に理解されることが重要」と述べており、菊池も国民やメディアに伝えるむずかしさを感じている。

3-5. 「若者に聞く」の活かし方

コロナ室にとってオミクロン株の感染以降、若者向け広報をどうするか、が課題だった（コロナ室広報担当）。同室は「若者に聞く」しかないとして2022年6月から8月まで「若者による感染対策の広報ワークショップ」を開く。大阪大学など17校・18チームによるグループワークを行い、各チームが広報企画や広報のあり方について提案・発表を行った。忽那賢志大阪大学教授の講演やコロナ室職員による事前勉強会も実施、審査には尾身茂コロナ分科会長も加わった。

このワークショップの結果、若者が考える「政府のコロナ広報」については「若者への感謝の気持ち」「周囲からの賞賛」「共感」「拡散したくなる」などのキーワードが目立った。コロナ室参事官補佐の服部哲也は「若者が広報コンテンツに接触できる時間は15秒」だと痛感した。

若者が要望する短い時間で分かる政府広報のあり方は政府広報のワクチン接種促進のための動画に変化が見られた。忽那大阪大学教授が新型コロナワクチンを解説した動画は2022年6月に最初にアップされた時間は16分7秒。これでは長すぎると判断したのか、8月に公開されたのはわずか39秒の短縮版だった。倍速社会に政府広報も対応する。

4. 岸田内閣のコロナ政策の変遷と「広報」

岸田政権のコロナ政策過程で出てきた「広報」に関する言及例を明らかにする。

2021年10月4日の内閣発足と同時に行われた岸田首相会見ではコロナ対策の全体像を近く明らかにする（2021年11月12日公表）とし、危機管理庁の設置構想を打ち出した。

4-1. 「信頼できる広報の不在」

2022年6月15日に有識者会議（座長：永井良三自治医科大学学長）が報告書「新型コロナウイルス感染症へのこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に向けた中長期的な課題について」を取りまとめた。同会議のメンバーである社会学者、古市憲寿は「信頼できる広報は不在だった」と自らの報告に記した。同報告書の全体のまとめでは「専門家の個々の発言が政府方針と齟齬があるかのように国民に受け止められる場面や、専門家と行政のどちらの立場としての説明なのか分かりづらい場面が生じるなど、リスクコミュニケーションのあり方に問題があった」と断じた。

同報告書を受け、首相の岸田は同日の記者会見の質疑で質問した記者に「危機管理庁には（中略）

広報に関わる各省庁職員を一元化して指揮下に置く」と答えた。

4-2. 「縦割りで分断される情報で戦略性なし」－「リスクコミュニケーション・啓発」議論

9月に入って開かれたコロナ分科会（9月16日）では同分科会が始まって以来、初めての議題として「リスクコミュニケーション・啓発」を取り上げる。2年半以上たったコロナ禍でようやく「コミュニケーション」が話題になる。この分科会ではコロナ株の変化に対応した政策の明確化とコミュニケーションとの関連などを中心に議論された。同分科会議事要旨からどのような議論が行われたか、主な発言を抜粋する。

「コミュニケーションのあり方として、政策を変更するに当たって、どのような情報が必要なのか、政府側から明らかにしてもらい、それを政府でも作っていくことが必要」（大竹文雄大阪大学感染症総合教育研究拠点特任教授）。大竹は「自宅療養期間の変更についても、医学的な感染性の情報だけではなく、『重症化リスクが低下したため、感染拡大のリスクは高まっても、社会経済活動への悪影響を緩和するために自宅療養期間を短縮することとした』というような説明が必要であるし、そのための情報も必要だと思う」と述べた。

ヘルスケアコミュニケーションプランナーの石川晴己は「行動制限がないと言いながら、感染予防策は自主的に行ってほしい、しかも徹底してほしいと言い、この徹底という言葉がくり返されていた。自主性に任せると言い方をしながら徹底をもう一方で強調する。これは非常に受けとめ方が難しい」とし、「縦割りで分断されていて、国民向けのメッセージの統合性とか、ターゲットに合わせてこのタイミングでは何を言うべきかという戦略性がないのだろうと思う」と発言している。

鳥取県知事の平井伸治は「コロナ株の変異ごとに、その特性に応じた情報を早い段階から専門家から発信してほしい。また2020年ごろと比べ（政府の）情報発信に物足りなさを感じる」とした。

5. 歴代コロナ政策担当と広報責任者の証言

ここまで政府のコロナ広報の実態と課題を分析した。コロナ政策と広報に携わってきたリーダーたちの証言を紹介する。2020年から2022年のコロナ史における政策・広報責任者の反省と失敗の記録でもある。

5-1. 「政府の発言者を絞るべき」西村康稔元コロナ担当大臣

安倍首相から（コロナ担当の広報として）特別なアサインはなかったが、自分自身が「スポークスマン」と自覚して会見などを行った。安倍首相などとの間で「スポークスマンは西村」という暗黙の了解があったように思う。従って、（コロナ対策に対する）いろいろな批判の憎まれ役として（覚悟していた）役割だ。政府のコロナ広報はコロナ対策大臣、厚労大臣、ワクチン大臣の3人は多すぎる。経済支援担当と病床・ワクチン担当の2人でよい。

コロナ対策の問題点は都道府県の権限の強化だ。2020年末にやらないまま2021年の年明けを迎えてしまった（2021年2月の新型インフルエンザ特措法改正につながる）。また、各自治体からバラバラに宣言やまん延防止措置の要請がきて、その対応、手続きに時間がかかる（国会への説明、与野党協議など）。さらにコロナ室のあり方や宣言の再定義など課題は多い。2021年は9月までに23回の宣言、解除を繰り返した。先手を打つのが今後のコロナ対策、感染症対策に最も必要なことだ。

（2021年12月インタビュー。在任期間2020年2月から2021年10月）

5-2. 「もっと積極的に情報を提供すべきだった」長谷川榮一元内閣広報官

(コロナ室、厚労省推進本部に広報を置くという考えは内閣広報官として決めたものなのか) 内閣広報官として決めたものではありません。(著書「首相官邸の2800日」にある「広報面でもっと多くのことができたはずだと忸怩たる思いがある」の「もっと多くのこと」とは何か) 新型コロナウイルスと感染した場合の人体への影響に関する医療的な観点からの情報です。従来のウイルスと異なるので、評価が固まらないことが多かったのですが、「それも〇割の確度だが」付きではあっても、もっと多くの医療の専門家に出て頂いて、時にはインタビュアーや一般市民の方から質問に答える形で、医療知識や情報を発信できればよかったと思っています。これにより、一般国民が自らの行動を自らの判断に基づいて自粛したり、他の方にウイルスを移さない工夫を考えたり、マスクを常用して相手と会話することの効用が、より一層浸透しただろうと思うからです。

(同書に「この間(コロナ禍)、最大の広報はやはり安倍総理の記者会見だった」とある。「最大の広報」の意味、位置付けは何か) 総理大臣は政府の最高機関です。報道機関による採り上げられ方(NHKや民放による生中継を筆頭に)も最大になるからです。(2022年11月メールによる質問と書面回答、同2013年7月から2020年9月)

5-3. 「ワクチン広報は世代別を意識した」小野日子前内閣広報官

(ワクチン接種の広報展開について) 新聞広告、You Tube 画像、テレビを活用して、中高年向け、若者世代、全世代向けのそれぞれを意識したCMなどを制作した。河野大臣(当時ワクチン担当)からは(従来あった)ワクチン関連サイトを「もっと分かりやすくワンストップ型にしる」と強い指示があった。また、シナリオを作らずワクチンに対する疑問点などをやりとりする動画をつくった。これは効果的だった。首相会見は重要な会見と位置づけている。首相会見に尾身分科会長を同席させたのは前任者(山田真貴子元内閣広報官)時代を踏襲している。(危機管理庁構想について)個人的な考えだが、(現状のバラバラの)広報を一元化するのは重要だ。(2022年9月電話インタビュー。同2021年3月から2021年10月)

5-4. 「政府のコロナ広報のあり方は反省すべき」山際大志郎前コロナ担当大臣

(2022年の夏にはマスクの扱い、従来のワクチン、複数のオミクロン対応ワクチンなど情報が錯綜した、との質問に対し) その通り。政府のコロナ広報のあり方は反省しなければならない。(大臣としての政策をさまざまな政府のコロナ広報が個別に落とし込むことに失敗したのでは、との質問には) 感染拡大になりそうなどときには、日曜日の夕方、首相公邸で岸田内閣のコロナ政策をワンボイスにしよう関連大臣と関係省庁のコロナ担当がすり合わせた。コロナは絶えず変化する。政策も広報も臨機応変な対策が必要だ(2022年11月インタビュー。同2021年10月から2022年10月)。

6. 今後の展望—3つの観点「危機管理庁の点検」、「危機広報のあり方」、「官僚の広報マインド」

コロナ史における政府の政策・広報の責任者の反省や専門家の意見を今後どう活かすか、を考える。3つの観点がある。①政府が考える危機管理庁における広報体制の点検②巨大災害、紛争時における政府の危機広報のあり方③政策を策定・実施する官僚の広報マインド醸成である。

2022年9月2日の新型コロナウイルス感染症対策本部で「内閣感染症危機管理統括庁(仮称)」設置法案を次期通常国会(2023年1月から)に提出することを決定した。同対策本部の資料から同庁の組織と業務の概要を見る限り、「広報」という機能は見当たらない。2009年に厚労省が公表した新

型インフルエンザ対策の反省から「国民広報組織」の重要性を訴えていたこと（日本経済新聞 2020年6月9日付）に比べると「広報」が後退している。同庁の広報組織・体制の点検と広報活動に対する評価作業が欠かせない。

2つ目は巨大災害、ミサイル飛来を含む紛争状態における政府広報のあり方と危機に対応した広報シミュレーションの実施の必要性である。東日本大震災では2011年3月11日の発災時、政府広報は大混乱だった。その後は復興庁が政府広報の役割を担った。しかし、「反撃能力を持つ」を明記した2022年12月の「国家安全保障戦略」は日本のこれまでの安全保障政策を根本から変えた。宇宙、サイバー空間における安全保障を含め危機の広報体制を早急に詰めるべきだ。政府のコロナ広報のようなバラバラな対応で困るのは国民である。

最後は官僚の広報マインドの醸成である。「官僚に広報マインドがない」と強い危機感を抱くのは経済産業省の水口怜斉ヘルスケア産業課課長補佐である。水口は「いい政策をつくっても国民や関連業界にうまく伝わらなければ意味がない」、「現状、官僚は上司、上層部への説得材料にギッシリ詰まったプリントを作成するが、それがそのまま国民に対する説明材料になっている」という。同氏は2019年から全省庁を対象とした広報の勉強会「霞が関広報の会」（毎月開催、約270人）を官僚有志と立ち上げた。「2023年には『コミュニケーション・ガイドライン』をつくる」考えである。

一方、農林水産省ではこれまでの常識を破って同省や他省庁の若手官僚が出演する You Tube チャンネル「BUZZ MAFF（農水省）」が始動している。こうした官僚の現場からの“広報革命”に期待したい。

参考文献

- 内閣官房新型コロナウイルス等感染症対策推進室（2022）.新型コロナウイルス感染症対策分科会
<https://corona.go.jp/news/>（2022年11月28日アクセス）
- 厚生労働省（2022）.新型コロナウイルス感染症について
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html（2022年11月28日アクセス）
- 首相官邸（2022）.新型コロナウイルスへの対応
https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/res_corona.html（2022年11月28日アクセス）
- 内閣府政府広報室（2022）.政府広報
<https://www8.cao.go.jp/intro/kouhou/>（2022年11月28日アクセス）
- 長谷川 榮一（2020）.首相官邸の2800日 新潮社
- 太田 民夫（2021）.コロナ報道とジャーナリズム 日本広報学会 第27回研究発表全国大会口頭発表予稿集, 50-53.
日本経済新聞「検証コロナ 危うい統治」（2020年6月9日）
日本経済新聞「日本の医療 緊急時もろく」（2022年10月24日）

【著者連絡先】 太田民夫：tamy.rouen@gmail.com

Communication without Strategy: Challenges of Government's COVID-19 PR

Tamio OHTA

(Global Chief Communication Officer Association)

Abstract

This report reveals the actual state of government public relations for the new coronavirus infection that began spreading in early 2020. Even after three years, it is undeniable that the government's quick-fix public relations about the coronavirus still feels disjointed. The government has been busy with medical and vaccine responses to the unknown infectious disease, and "risk communication" has also been lacking. The "division of duties" policy of the Kasumigaseki organization hinders cross-sectional responses, and the "public relations crisis" continues. This is the crossroads of whether a "convincing public relations to the public" can be built.

Key words: Government's COVID-19 public relations, government public relations organization, risk communication, paternalism, double speed society