

④ 災害発生時の市民への広報

1 はじめに

① 広報（PR）とは何か

第二次世界大戦後の連合総司令部（GHQ）によって使われたPR（Public Relations：パブリック・リレーションズ）という言葉は、統治という視点で、情報発信者側が一方的に自ら正しいと思うことを発表し、正当化するように使われてきた。そのため、「PR」すなわち「広報」の概念は、後に広告業界などによって「宣伝」と同義語のように扱われるようになって、誤解されてきた。

「パブリック・リレーションズ」は、読んで字のごとく、「公衆との関係づくり」のことで、市役所に当てはめれば、「市民との関係づくり」を意味する。したがって、「広報」には、社会（ステークスホルダー）と組織の良好な関係をつくるための考え方や行動のすべてを意味する「広義の広報」と、媒体を使って情報を発信する活動に特化して考える「狭義の広報」が存在する。つまり、市役所の全区局が

日常的に行う市民対応そのものが広義の広報を意味し、現在の市民局広報課が行っている広報は、狭義の広報に近い。

② 平時と有事のコミュニケーション

市民との関係づくりには、コミュニケーションが欠かせない。つまり、広報とは、情報を発するとともに、相手からも情報を受け、信頼される関係をつくりながら、お互いの理解を深めていくことである。

理想は、顔の見える関係（フェイス・トゥー・フェイス）で意思疎通を図ることだが、369万人の横浜市民一人ひとりと、これを行うのは至難の業である。

平時は、広聴事業によって市民の声を把握し、公共の利益を考えた政策を講じ、様々な媒体（メディア）を通じてその情報を発信して市民に周知をする。つまり、広く多くの市民に同じ内容の情報を報じる「広報事業」を行っている。しかし、災害時には積極的に情報を収集し、求めている

ところへ必要な情報を、迅速かつ、正確に届けなければならぬ。そこで重要なのは、その場、その時に応じたきめ細やかな「指揮命令」と「情報受伝達」である。

本市において災害時に司令塔の役割を果たすのは、市長をトップにして設置される市災害対策本部であり、ここが区災害対策本部や関係機関などと、無線等の通信手段を使って、双方向のコミュニケーションを交わしながら、必要な情報・指示の受発信、意思疎通を図っていくことが重要な広報となる。

③ 広報媒体の活用

広報媒体には様々なものがある。

まず、外部媒体として報道機関（新聞、テレビ、ラジオ等）がある。いわゆるパブリシティといって、報道機関に情報提供することによって、報じてもらう手法で、災害時報道協定などを結んでいるところもある。次に、本市が自ら保有又は管理している媒体がある。イ

執筆

亀井 直樹
市民局広報課長

ンターネット（市のホームページやツイッターなどのソーシャルメディア）、テレビ・ラジオ（契約番組枠）、「広報よこはま」などの広報紙誌だ。また、緊急時の発信に使用する防災情報Eメールやエリアメールがある。さらに、広報媒体を市内各地域にて行われるものにまで広げて見た場合、掲示板、回覧板、連絡網などの紙情報やファクスなどを使って行っている自治会・町内会への情報提供をはじめ、公用車による呼びかけ、市民利用施設等での紙情報の掲示・配布などがある。

④ メディア・リテラシーの必要性

この度の東日本大震災では地震発生直後、多くの人が一斉に電話を使用したため、回線が混み合って通信が難しくなった。

最近の家電製品は、コンセント電源を必要とするものが多いことから、停電が発生した地域では、固定式電話やファクスが使えない、テレビが見

られないなどの状況になった。また、ひと昔前は、どこの家庭にもあった携帯ラジオも、持っていない人が多かった。

そんな中で、強力な情報収集機器となったのは、バッテリーを内蔵するパソコンや携帯端末であった。

インターネットによるソーシャル・ネットワークワーキング・サービス（SNS）が発達したことによって、瞬時に多くの知らない人々との通信ができる時代になった。だが、このネットの世界は、常に正確な情報や誤報、デマなどが飛び交っていることも忘れてはならない。良い行動に結びつくこともある一方で、パニックや暴動を誘発する恐れもある。

流れている情報が正しいものなのかどうか、真偽を見抜き、それを活用する能力（メディア・リテラシー）が利用者に求められる。

2 東日本大震災時の広報

① 市災害対策本部の広報体制

災害時における情報は、市民の皆様の安全・安心を支える命綱である。それだけに、必要な情報をいかに迅速、かつ正確に、細やかに、市民の

皆さんにお伝えできるかが重要だと考えている。

東日本大震災時の広報は、震災を受けて直ちに設置された市災害対策本部市民部広報班と同本部の本部運営班に配置された報道担当が、それぞれが日常管轄する媒体を通じて発信したほか、本部運営班が区災害対策本部や関係機関などとの情報受伝達を行った。

それぞれの班が、お互いに連携し、機転をきかせ、フォローし合いながら、不安な思いを抱かれています市民の皆さんに必要な情報を正確、迅速、かつ、きめ細かに伝える最大限の努力を行った。

② 災害時広報マニュアル

市民局広報課では、かねてより「災害時広報マニュアル」を作成している。この度の東日本大震災時も、基本的にこのマニュアルに沿って、市民部広報班として行動した。

ただ、マニュアルでは災害（地震）発生後二十四時間以内に「災害対策広報よこはま」（臨時広報紙）を発行する想定だったが、震災直後は停電情報、帰宅困難者に対する情報、交通情報など、刻々と変化するタイムリーな情報が求められたため、当面の情報発信ツールとしてICT（インフォメー

ション・アンド・コミュニケーション・テクノロジー）を優先活用することとし、紙媒体である「広報よこはま臨時号」の発行を見送る決定がされた。

当該マニュアルには、広報紙を発行する場合の印刷協定業者の指定（市内及び市外業者）や地域防災拠点までの搬送方法、さらに、この方法が不可能な場合、手書きした広報紙を災害用ファクスまたはEメールにより各区の災害対策本部に送付し、区本部は、これに独自の情報を付加するなどして地域防災拠点まで搬送することなどが詳細に書かれている。

また、広報紙だけでなく、インターネット等による広報、テレビ・ラジオ番組による広報などについても手順が記載されている。

災害時に必要な情報が迅速・正確に多くの市民に対して提供できるようにするためには、災害時広報マニュアル（防災計画）を充実させておくことはもちろんであるが、平時からシミュレーションを行うなど、常に作動がスムーズに行きように絶えず点検、見直しが必要である。

③ 発災当日の取組

3月11日の発災当日は、即時性の高い媒体を中心に初期の情報発信を行った。

発災が平日の午後で、日勤の職員が勤務している時間内に起きたことや、横浜市内の中枢には大きな被害が無かったこと、電力が失われなかったことなどが、迅速な情報発信ができたことに大きく関係している。

広報課職員は、直ちに災害マニュアルに従った配置に着いて広報活動を開始することができた。

インターネットを中心に市長メッセージ、記者発表資料（報道対応は報道班）、帰宅困難者向け情報、交通運行情報、市民利用施設休館情報等を市ホームページに掲載するとともに、報道班と連携して、テレビ・ラジオ事業者に必要な情報を提供した。（写真1）

④ 翌日以降の取組

発災翌日以降は、刻々と変化する状況に応じた情報提供手段を選択し、迅速かつ的確な広報活動を行った。

◆ インターネット

市長メッセージ、記者発表資料、帰宅困難者向け情報、交通運行情報、計画停電・節電啓発情報、断水・減水情報、

写真1 発災当日の市ホームページ画像（一部）（平成23年3月11日20時現在）



相談窓口、募金、放射線測定結果及び健康・食品相談窓口等の災害関連情報を市ホームページに掲載し随時更新した。

外国語ページ（英語、ハンゲル、中国語、スペイン語、ポルトガル語）にも震災関連情報を掲載した。

YouTube（ユーチューブ）による動画配信やTwitter（ツイッター）による広報など、新たな情報発信ツールも利用した。

◆テレビ・ラジオ

広報テレビ・ラジオ番組において、平時の放送内容を変更し、市長メッセージや東北の被災地支援の取組、日頃の備え、募金及び節電協力をお願いなどを放送した。（写真2・3）

tvk（テレビ神奈川）のデータ放送で計画停電、募金ご協力をお願い等について文字放送を実施。インターFM（外国語放送）において、「災害時における放送要請に関する協定」に基づき、市の最新情報を多言語で放送した。

◆広報紙

「広報よこはま 震災対策特別号」を4月8日に発行。市長メッセージをはじめ、放射線に関する情報や市民の皆様から多く寄せられている質問、募金受付、市の被災者受け入

れ、職員派遣等の取組などについてお知らせした。

これ以降も毎月上旬に配布している「広報よこはま」において、市長メッセージや募金の受付、節電・水の汲み置き啓発、節電チャレンジの取組などの震災関係情報のコーナーを設けて情報を掲載した。

◆フリーペーパー

「リビング新聞」「ぼど」などにも市長メッセージ、耐震診断、防災メール、募金、震災後の子ども心のケアなどの記事掲載を依頼した。

⑤区災害対策本部の広報

区においては、全区域に関する情報のみならず、区内の被害情報、当初の停電や計画停電情報、帰宅困難者受け入れ施設情報、鉄道・道路交通情報、津波警戒情報（沿岸部）、被災地復旧支援情報、断水情報などが報じられた。

活用した広報手段は、区の状態によって多少異なるが、インターネットの区ホームページ、チラシ等の紙情報の配布・掲示、公用車による呼びかけ、自治会・町内会の連絡網、学校、CATVローカル放送、地元情報誌、コミュニティFM、区民向け防犯情報Eメールの活用、区内各種

団体との連携などによって行われた。

3 今後の災害時広報について

①現状と課題

5月17日に横浜市が発表した「総合的な震災対策の考え方」では、「被災者・地支援対策」を考えるにあたっての広報の現状と課題を、次のように記載している。

・「今回の震災で、本市においても人的・物的被害が発生しました。また、併せて公共交通機関の停止による帰宅困難者対策や計画停電対応等、市民生活に大きな影響がある事態が発生したことなどから、市民の皆様への的確な情報提供が必要となりました。」

・「災害時の広報は、災害発生後の被害状況や、被災地への支援も含めた本市の対応状況に関する情報をより多くの方々に迅速・的確に提供することが求められます。しかし、現在の防災計画では、臨時広報紙を発行し、地域防災拠点や全戸に配布することにとどまり、具体的な配布方法についても示されていません。また、特に計画停電などの情報については、インターネットによる情報提供が主となり、ホームページを閲覧できない

方に対して、迅速に情報提供することが十分にできませんでした。そのため、本市の対応について、あらゆる手段を活用し、できる限り迅速に情報提供する必要があります。」

②ICT弱者への広報

速報性のあるインターネット等のICT（情報通信技術）ツールは、パソコンやスマートフォン、タブレット型の多機能携帯端末などに馴染んでいる人にとっては、災害時に強力なコミュニケーションツールであることが、今回の震災で確認された。だが、高齢者などのICT弱者や、インターネット環境を持たない人は大勢いる。こうした市民への双方向の情報受伝達手段についても考えていかなければならない。

一方向な情報伝達手段であれば、スピーカーを搭載した車両での放送や、公共施設等の紙情報の掲示・配布、地域へ一斉放送する固定スピーカー（同報無線）、ラジオでの定時放送、テレビのデータ放送などが考えられる。しかし、市民すべての方がこうした情報を自主的に取りに行つて、状況を把握することができるとどうか懸念される。そうになると、安否確認を

写真3 広報テレビ番組でのお知らせ映像

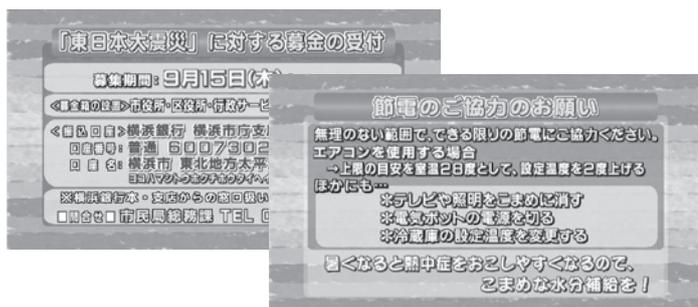


写真2 tvk及び市内ケーブルテレビ各社での市長メッセージ映像



含めた双方向のコミュニケーションによる情報受伝達が必要となってくる。地域防災拠点に設置された無線電話による直接交信のほか、自治会・町内会や各種団体を通じての情報受伝達など、人と人とのつながりによるものが必要になってくる。現に千葉県浦安市は、ホームページ上で災害情報を見た人に、インターネットが使えない環境の人にも情報を伝えて欲しいと呼びかけている。こうした例を参考にしながら、日頃から行政と地域住民の方々との信頼関係や情報受伝達の仕組みも作っておく必要があるだろう。

③ 災害時広報の采配

災害時広報を行うためには、当然のことであるが発信する情報（コンテンツ）が重要である。あらゆる現場情報が迅速・正確に市災害対策本部に集まらなければならない。そして、本部は集まった多くの情報を整理し、優先順位をつけ、「何を」、「いつ」、「どこに」、「どうやって」知らせるのかを、迅速に決定し采配する必要がある。すなわち、有事には決断が伴ったクライシス・マネジメント（災害発生時の危機管理）が求められている。したがって、迅速、的確な

広報を行うためには、広報部門は、市災害対策本部長である市長に直轄して位置づけられ、情報管理が一元化されるべきであろう。

4 おわりに

広報に限らず災害時の対応は、平常時から出来ていてこそ出来るものだと思う。いざという時には、気が動転してしまうのが人間の常だろう。平時に出来ていないことは、有事にも出来ない。基本動作を記した災害時マニュアルを備えておく必要があると思うが、詳細を記した分厚いマニュアルを作っただけで、日頃から身体で覚えていなければ、機敏な対応が求められている最中に読んでも間に合うものではない。

また、災害時対応の役割分担を詳細に決めておいても、発災直後すぐに担当者が参集できるといふ保証はない。日頃から複数の職員が基本的な行動を熟知しておく必要があるだろう。そのためには、職員間の意思疎通、横断的な連携姿勢が大切になってくる。

広報にはコミュニケーションが欠かせないことから、職員がお互いに関心を持ち合い、ミスや危険に気づき、カ

バーし合うようなセーフティネットが働く組織風土を築く必要がある。

そして、市民同士も互いにつながり、見守り、助け合いができている都市こそが、災害時に必要な情報を必要な所へ届ける力を発揮するのだと思う。