

□ 阪神淡路大震災の教訓を踏まえての

広報活動と展望

神戸市危機管理室

1. 予期しない大規模災害

平成7年1月17日午前5時46分、阪神淡路地域に未曾有の被害をもたらした兵庫県南部地震が発生した。一体何が起こったのか、すぐには理解できなかった。しかし、ただ事ではないという予感がこみ上げてくる。とにかく市役所に行かなければ、そういう思いで住居をあとにした。市役所に向かう途中、そこには信じられない光景が広がっていた。あちこちで建物が倒壊し、あるいは火災が発生している。一体どうなっているのか。

2. 震災時の広報活動

やっとの思いで市役所にたどり着いた職員たちを困惑と焦りが襲う。何をしたらよいかわからない、しかし何かしなければ、そのとき、広報課長の声が頭上に響き渡った。「マスコミを呼び込め！市民に必要な情報をどんどん流せ！」「災害対策本部ができて活動を開始していることを市民に知らせて安心させなあかん」「すべての情報を広報に集める！」。そこで、急遽、庁舎内に設置

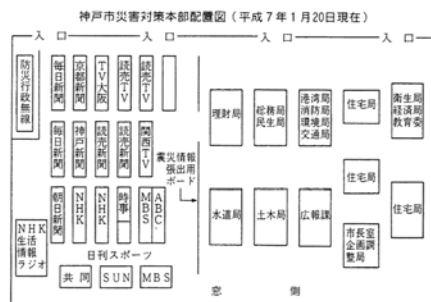


図1 震災時の災害対策本部配置図

された災害対策本部の中央をホワイトボードで仕切り、片方をプレスルームとして開放した(図1)。次に具体的な広報活動であるが、本部に情報が入ってこない。広報課員が消防局の管制室に向かう、しかしとても会話ができる状況でない。職員で情報を集めようにも、人がいない。消防署も区役所も被災者の対応でとても余裕がない。一方でマスコミ情報はどんどん流れている。市の動きが見えない状況が続く。しかも、市は情報を市民に独自に伝える手段がない。ここは、マスコミに頼るしかない。市の対策本部とプレスルームを一体としたことはこの面で大きな力を発揮した。マスコミを通じて本部の状況も流れて行った。市からのメッセ

ージも伝えてもらえた。ただ現実的には、被災地では、ラジオを持ち出した人は少なく、停電でテレビや電話も使えない状態で、避難所へは情報が伝わっていなかったのである。

### 3. 時間の経過とともに変化する広報ニーズ

災害発生から時間が経過すると、次第に混乱から脱し、被害情報なども伝わるようになる。この段階では各避難所での生活が始まっており、広報ニーズも生活に関連した情報や、復旧・復興に向けての情報へと変化していく。また、デマ情報も流れ出す。行政からの直接の正確かつ確実な情報提供が要求される。ここで、どのような広報活動を行うべきか、伝えるべき情報量も次第に多くなっており、生活情報や災証明、義援金、仮設住宅に関する情報など、テレビやラジオで流すだけではなく活字媒体での広報が必要となっていた。災害発生から4日目には広報紙発行の検討が始まった。しかし、問題は多く、印刷所、配布先、部数、配布方法、一から見直さなければならない。事実、印刷



写真1 バイクによる広報紙配布の状況

所の確保から始まり、配布先調査、バイクによる配布(写真1)、避難所や街中での掲示(写真2)、さらに市外避難者への郵送などいろいろと模索し改善しながら、震災から1週間後の1月25日に第1号(写真3)を発行。その後、約1年間で39号(写真4)の「こうべ地震災害対策広報」を発行した。

### 4. 必要な情報を検索する

これまでの広報はどちらかというと一方的な情報発信であるが、IT化が進んだ現在においては、必要な情報を自らインターネットで探すというのが一般的になっている。震災当時は、まだ今ほどインターネットが普及していなかったが、神戸市では、電話・FAX・キャブテン端末・パソコン通信などのメディアにより市政情報などを入手できる、地域サービス情報システム「あじさいネット」による情報提供サービスを行っていた。このFAXサービス機能を利用して1月29日から災害関連情報の提供を行なったところ、深夜も含めて7回線が1日中話中の状態となるほどのアクセス状況であった(2月2日



写真2 掲示した広報紙を見る市民



写真3 こうべ地震災害対策広報第1号

から15回線に増設)。

さらに、神戸市立外国語大学のホームページの中で実験的に進めていた神戸市のホームページに、災害関連情報を掲載したところ、1月18日から月末までのアクセス件数が世界約60か国から45万件に上った。さらに、Eメールによりボランティアの申し出や励ましなど世界中からさまざまな声が寄せられた。残念ながら、当時は十分な受け答えができなかったが、Eメールの活用により、多くの地域と人との双方向の情報交換が可能となり、いろいろな情報を入手できるとともに、被災地とその他の地域が直接つながることによるさまざまな支援を期待することができる。



写真4 こうべ地震災害対策広報第39号

### 5. 震災の教訓

ここで、少し震災の教訓といえるものを整理してみたい。まずは、当時の地域防災計画に災害広報に関する項目がなかったということがあげられる。これは、これほどの大きな災害の発生を想定していなかったことが大きな理由と考えられる。次に、被災地への独自の情報発信手段を持っていなかったことである。マスコミへのパブリシティを通じての広域的な情報発信は不可欠であるが、一方で被災地への地域的な情報発信も重要である。当時、NHK ラジオがプレスルームに生活情報放送センターを設け、ここから直接生の情報発信を行ない、被災生活の大きな支えとなった。独自の情報発信手段を確保することと併せて、マスコミ特に地元放送局との連携により多重でのきめ細かい情報発信を行うことが必要である。

広報において常に心がけるべきは、広報ニーズに沿った広報計画を立てることと、情報の品質管理を行なうことである。いつ、誰に、どのような内容で、どの媒体を用いるべきかは、まさに広報活動の基本であり、そのためには、いかにして被災地の広報ニーズを探るかが課題となる。被災地では、今、何が求められているのか、刻々と変化していくニーズを避難所などから吸収し、常に先を見越した広報計画を立てなければならない。また、情報の発信と並行して、デマが流れていないか、マスコミが誤った情報を発信していないかを監視し、さらにデマが流れやすい事項ほど被災地のニーズを表しているものであるととらえ、行政が先取りして直接に正確な情報発信をし、情報の品質管理に努めることが重要である。

また、窓口等での情報レベルの均一化も重要である。本部で集約した情報を、区役所など出先機関を含めフィードバックし、迅速に全庁での情報共有を行うということである。しかし、電話や FAX での情報伝達では、受信した内容をさらに各部署で伝達していかなければならないため、限られた人数で多くの対応を求められている状況で、果たしてスムーズにできるかが課題となる。

## 6. 現在の災害広報計画

神戸市では、震災の教訓を踏まえて、地域防災計画を大幅に改定し、応急対応計画の中に、「情報収集・伝達・広報計画」として災害時広報に関して 1 章を設けた。具体的には、①情報のネットワーク化、②情報収集伝達システムの整備、③災害通信システム

の整備、④災害時広報システム、⑤マスコミ機関との連携、⑥災害時広聴・相談システムの 6 つの柱からなっている。①から③は情報収集体制に関することで、震災後に、防災行政無線同報系を、各避難所を含め約 2 千ヶ所に設置し、独自の情報発信手段を確保した。さらに、庁内 LAN を活用した総合防災通信ネットワークシステム(こうべ防災ネット)を避難所や出先機関を含めた各所属に配置し、各端末から被害状況や避難所の状況あるいは物資やボランティアなどの支援要請を入力することにより、避難所と全庁を結んだ迅速かつ正確な情報共有が可能となっている。

次に災害広報システムであるが、刻々と変化していく広報ニーズを、震災の体験を踏まえて時系列的に整理し、災害時広報計画を作成した(図 2)。広報時期を災害発生直後から 2・3 日目までと生活再開時期以降の 2 つに分け、それぞれの時期における広報目的を明確にし、その内容、対象、手段を詳細に定めている。具体的には、災害発生直後は、マスコミへのパブリシティーを通じて広範囲に迅速に広報すべきと定めており、また、できるだけ早い段階で記者会見を行い、市長から直接、市民へのメッセージを発信することも想定している。生活再開時期からは、広報紙を主体とし、避難所、避難所以外、市外避難者それぞれに複数の手段による伝達を計画している。また、全般を通じてインターネットによる情報配信や広報資料の掲示も併せて行うこととしている。

マスコミとの連携については、災害時のプレスセンターの設置のほか、広報資料のファイリングや外国プレスへの対応も想定

	災害時に広報する内容と情報整理部	災害時に伝達する情報と情報整理部	
災害発生直後～2、3日月くらいまで	<b>【1. 混乱縮小防災情報】</b> (1) 状況判明用の情報 ①災害の規模・範囲・内容 ②概括的な被害状況 ・ライフライン情報 ・道路情報（通行止め・交通規制等） ・交通機関情報（運休・運行情報） (2) 救援活動状況の情報 ①救援活動情報 ②人命救助の協力呼びかけ ③全国からの救援の状況 (3) 2次災害防止情報 ①出火防止情報（ガス・電気等） (4) 一般的な避難情報 ①避難場所の情報（全市の情報） ②避難時の注意 （一般的避難経路・携帯品・危険区域情報） ③避難時の車の使用制限 (5) 行政の対応状況 ①応急対策実施状況 ②市長からのメッセージ (6) 余震・津波情報 ①余震情報、今後の地震予測情報 ②津波に対する情報 (7) その他の情報 ①遺体安置情報	(1) ①災害対策本部 ②各関係機関 ・ライフライン各社 ・警察・建設部 ・交通機関各社 (2) ①警察・消防部（要請） ③産業振興部等 (3) ①消防部 (4) ①保健福祉部・消防部 ②消防部 (要請) (5) ①災害対策本部等 ②災害対策本部 (6) ①危機管理部・消防部 ②危機管理部・消防部 (7) ①保健福祉部・区本部	①危機管理部 ①危機管理部 ②消防部 ①消防部等 ②消防部 ①都市計画総部
	<b>【2. 生存関連情報】</b> (1) 医療情報 ①医療機関の受入れ情報 ②臨時開設された医療施設情報 ③専門治療（透析等）医療機関情報 (2) 水・食料の物資情報 ①水の拠点配給場所 ②物資等の配給状況 ③救護物資の受入れ情報	(1) ①保健福祉部 ②保健福祉部 ③保健福祉部 (2) ①水道部 ②産業振興部 ③産業振興部	①水道部・産業振興部 ②環境部 ③産業振興部
生活再開時期以後	<b>【3. 生活関連情報】</b> (1) ライフライン情報 ①ライフライン復旧情報 (2) 交通・道路情報 ①公共交通機関の復旧情報 ②道路情報（交通規制・交通止め） ③代替交通機関の情報 (3) 生活の基礎情報 ①店・風呂情報 ②避難所・地域での生活情報 ③通常の行政サービス情報 (4) 教育関連情報 ①学校の休校・再開情報 (5) 医療情報 ①各種相談窓口情報 (7) その他情報 <b>【4. 行政施策情報】</b> (1) 住宅関連情報 (2) 被災証明・義援金関連情報 (3) 倒壊家屋・ガレキ処理関連情報 (4) 各種貸付・融資制度関連情報 (5) 都市計画関連情報 (6) 各種式典関連情報 (7) 経済活動支援関連情報 (8) 見舞金・弔慰金等の支給関連情報 (9) 各種減免・軽減・延期措置情報 (00) その他災害対策関連情報 (1) 復興関連情報 (2) 2次災害防止啓発関連情報 (3) その他行政情報	(1) ①ライフライン各社 (2) ①交通機関各社 ②警察・建設部 ③交通機関各社 (3) ①災害対策本部 ②災害対策本部 ③各部 (4) ①学校部 (5) ①保健福祉部 (6) ①各部 (7) ①危機管理部 (1) ①保健福祉部・都市計画総部 (2) ①保健福祉部・行財政部 (3) ①環境部 (4) ①各関連部 (5) ①都市計画総部等 (6) ①災害対策本部 (7) ①産業振興部等 (8) ①保健福祉部 (9) ①行財政部・区本部 (00) ①各関連部 (1) ①調整部 (2) ①消防・建設部等 (3) ①各関連部	(1) ①ライフライン各社 (2) ①交通機関各社 ②警察・建設部 ③交通機関各社 (3) ①災害対策本部 ②災害対策本部 ③各部 (4) ①学校部 (5) ①保健福祉部 (6) ①各部 (7) ①各部 (1) ①保健福祉部・都市計画総部 (2) ①保健福祉部・行財政部 (3) ①環境部 (4) ①各関連部 (5) ①都市計画総部等 (6) ①災害対策本部 (7) ①産業振興部等 (8) ①保健福祉部 (9) ①行財政部・区本部 (00) ①各関連部 (1) ①調整部 (2) ①消防・建設部等 (3) ①各関連部
	<b>【被災地からの情報発信】</b> （不特定多数へ発信） ①被災地の現状を広く発信（ボランティア・救援物資・義援金等の募集に反映） <b>【安否情報等】</b> （特定情報であるが、市からの情報提供は難しい） ①関係者の安否情報・死亡者リスト		

図2 災害時の広報計画

している。また、災害対策基本法に基づき県知事と地元放送局が災害時の緊急放送について協定を締結しているが、やむを得ない場合には市長からも要請できることとした。

さらに、これらの計画について、より詳細かつ具体的なマニュアルを策定し、日ごろの訓練に活用するとともに同時に検証と見直しを行なっている。

## 7. 今後の広報戦略について

今後の広報戦略では、震災時の経験や現在の情報化社会の進展を考えると、インターネットによる情報発信は不可欠であると言える。インターネットは、独自の情報発信手段として活用できるだけでなく、全世界に映像や音声も交えてリアルタイムに情報を発信できる。現在のインターネット利用人口を考えると、これを活用しない手はない。そのため、日常の広報活動を通じて、クイックレスポンスを心がけた、災害時における効果的な情報発信の方法を研究していかなければならない。その一つの取り組みとして、携帯電話での情報提供を進めている。13年7月から、生活情報や観光情報など市政情報の提供を開始したところ、順調にアクセス件数を伸ばしている。

災害時には、これを被害状況や避難所情報など災害関連情報に書き換えて発信する。

さらに、16年度に立ち上げる専用ページは、あらかじめ登録した職員の携帯電話から即時更新が可能となっており、災害現場などからの情報をまとめ、リアルタイムに発信できるようになる。また、サーバーは1時間に約7万件のアクセスに対応可能であ

り、パケット通信による情報提供であるため災害時も接続できる可能性が高い。現在の携帯電話普及率を考えると、災害時における有効な情報メディアの一つであると考えられる。

災害時の広報手段としては、現実にどの手段が機能しているかわからないところに難しさがある。これを克服するために、多重での情報発信手段を確保することが重要である。神戸市でも、震災後に、同報系無線をはじめとしてあらゆる手段を模索してきた。そのひとつが8年10月から放送を始めたケーブルテレビ「こうべチャンネル」である。これは、ケーブルテレビの地域密着型のネットワークを活用し、市の施策や各種情報などを文字情報として映像にのせて放送するもので、現在、市内6局で1日に数回放送を行なっており、災害時の緊急放送についても各局に対応を依頼している。また、11年4月からは、関西の外国人居住者や観光客などへの多言語放送をしている関西インターメディア「FM-CO・CO・LO」で、中国語、韓国朝鮮語、英語、日本語の4ヶ国語で市政情報や観光情報などの提供を行なっており、災害時における外国人への情報発信機能として期待できる。このほか、11年5月から、電光表示板付き自動販売機へ、所属のパソコン端末から一斉同報のポケットベル電波を利用して、観光・イベント情報を流しており、災害時には緊急情報を配信することが可能である。

このように、神戸市では震災の経験を活かして、当時の状況を思い起こしながら次の災害への備えを行なっている。しかし、災害は我々の予想を超えて襲ってくる可能性

も否定できない。来るべき災害に備えて、あらゆる手段を検討し講じていかなければならない。さらに、災害時広報体制のマンパワーを確保するため、広報経験者を非常招集することを計画しており、「普段使っていないものは災害時には使用できない」との教訓から、14年に実施されたワールドカップサッカー大会をはじめとして、日常的に大規模イベント時等において広報支援活動を

実践し、いざというときの人材育成にも努めている。

最後に、震災の教訓を発信していくことが神戸市の使命であるという思いで、この原稿を作成したが、まだまだ語りつくせないところが多い。詳細は㈱ぎょうせい発行の「神戸の情報整備網―神戸市広報課の苦悩と決断―」をご一読いただければ幸いである。