

危機管理広報演習について

藤井 隆一¹・藤代 眸²・青木 宏之³

¹財団法人河川情報センター 広報事業部 部長

²財団法人河川情報センター 広報事業部 部長代理

³財団法人河川情報センター 広報事業部 主事

台風が過去最高の10回上陸、短期集中豪雨により新潟県・福井県・兵庫県等で大きな被害が発生するなど、平成16年は近年まれにみる水災害多発の年となった。そうした中、防災・減災の手段として行政機関から発信される情報の重要性が増してきている。

ここでは、利根川上流河川事務所で実施している「危機管理広報演習」を例にとり、出水時に情報を受け取る側が「実感を伴い」「単純かつ迅速に理解できる」情報発信内容及び表現方法（広報手法）について検証する。

Keyword : 危機管理、演習、訓練、広報、メディア、防災

1. 背景と目的 ～今、なぜ広報演習か～

集中豪雨や台風等の水災害が頻発する一方で、社会的要因等から河川整備が追い付かない現状において、これら水災害から国民の生命・財産を守るために必要とされているものは、住民が避難等の行動を起こすのに役立つ「わかりやすい」河川情報の提供である。

情報公開、情報共有の時代において、国民のニーズは従来のような河川の水位や流量、雨量データ、ダム等の貯水率等といった数値情報にとどまらず、「それが何を意味するのか」という“コメント（専門家の判断・解釈）”を含めた情報提供の要望へと変わってきている。

その顕著な例が、平成13年の台風11号の時に、国土交通省関東地方整備局の広域水管理室からNHK総合テレビで生中継された「河川

解説」である。

専門用語が多く、わかりづらいと言われる河川情報を一般市民によりわかりやすく伝えるため、河川管理者（この時は河川管理課長、同課長補佐等）が番組に出演し、大型モニターに映し出されたライブ画像や雨量、水位のグラフを指し示しながら、河川の現況を直接解説した。

また、平成13年の台風15号の時には、河川情報センター東京センター所長がラジオの番組において河川の現況について解説するなど、マスメディアを通じてコメントを含めた河川情報の提供がすでに行われている。

こうしたコメントという付加価値のついた河川情報の発信例は、ホームページの分野でも存在する。

平成14年、多摩川に現れたアゴヒゲアザラ

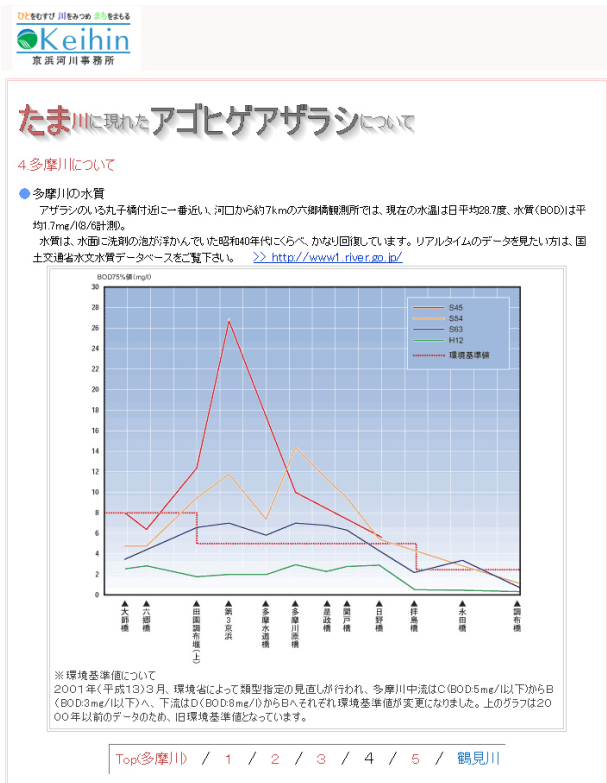


図-1.1 京浜河川事務所HP

シのタマちゃんが話題となった際、タマちゃんの様子をライブでネット配信した京浜河川事務所のホームページにアクセスが集中した。このとき京浜河川事務所では、タマちゃんのページにアクセスした人は必ず水質のデータを閲覧するように仕組みを作り、その結果「多摩川の水質はタマちゃんが生きていける程度＝そんなに汚れていない」という認識を国民の間に広げることができた。

単なる数値である水質データがタマちゃんという話題と関連付けられたことで「タマちゃんが生きていける水質」という実感の伴った「わかりやすい」情報となった好例と言える。

またホームページのメディアとしての特徴は、映像(テレビ)、音声(ラジオ)、文字(紙媒体)の融合であり、対話性も備えた、しかも送り手と受け手がインタラクティブ(双方向)な関係

を持つこともできる、新しいジャンルが生まれてきたのだと言える。

タマちゃんのライブカメラにアクセスが集中した現象は、国民が京浜河川事務所のサイトをまさに「テレビ放送局」的な意識で活用した例と言える。

このように国土交通省ではテレビ、ラジオ、ホームページ等のメディアを活用した河川情報の提供を積極的に行っているが、そのときにポイントとなる「わかりやすい」という概念を体系的にとりまめる動きも始まっている。

平成15年8月、国土交通省河川局では「わかりやすい洪水・渇水の実現検討会」を設置して有識者による検討を進め、その中で、災害情報の表現が備えるべき要件について、次ページのようにまとめており、これはホームページでも公開されている。

では、こうした表現方法を実際の出水時に的確に使いこなすために最も有効な準備は何か。それは、訓練に他ならない。

2. 演習概要 ～危機管理広報の演習事例～

(1) 準備

訓練を行うに当たってまず必要となるのは、事前に事務所の災害時広報体制を総点検することであり、その柱は以下の2点である。

1) 災害時対応に向けた体制整備

利根川上流河川事務所では、広報体制の一元化、系統化、共有化をハードとソフトの両面から図るため、事務所に新たに設置された防災対策課が中心となって、防災・危機管理体制の総合マネジメント、洪水・渇水・地震等の総合調整を行える体制を整えた。

災害情報の表現が備えるべき要件

災害情報は、住民に理解してもらって適切に行動してもらうことが必要である

- ・ 専門用語は使わず住民が理解できること
- ・ 住民の生活実感を伴う身近な内容であること
- ・ 住民が瞬時に行動ができる簡素な内容であること
- ・ どうしないといけないという行動の内容がわかること
- ・ 何故そのような行動をすべきかがわかるような内容であること
- ・ 的確に住民の行動を切り替えるためには、行動に即した階級（ランク分け）も必要
- ・ 情報を提供する際に、確からしさがわかるものであること
- ・ 現在の状況を説明してから、今後の状況の情報を提供する

出典：わかりやすい洪水・濁水の表現検討会 報告書（国土交通省 河川局 2003）

2) 危機管理広報マニュアルの作成

河川局で「わかりやすい洪水・濁水の表現検討会」の検討が進められている同時期に、河川情報センターでは、利根川上流河川事務所における「危機管理広報戦略マニュアル」のとりまとめを行っていた。

こうしてまとめられた利根川上流河川事務所版の「危機管理広報戦略マニュアル」を「訓練」という形式で実践しようと試みたのが「利根川上流河川事務所危機管理広報演習」である。

(2) 演習内容

訓練に際して、シナリオと同等に大切となるのが雰囲気＝臨場感である。災害時に、記者やテレビカメラが押し寄せてくるといふ非日常的な場面で冷静に的確な回答をすることは、経験が無ければ難しいものがある。

そこで利根川上流河川事務所危機管理広報演習では、実際のテレビカメラ、アナウンサーを配置し、本番さながらの雰囲気の中、訓練を進めている。

その主な内容は以下の通りである。

想定	カスリーン台風の再現
演出	TV中継と同一セットを設置 TVアナウンサーが質問
構成	インタビュー 1人3～5分程度
参加	TVコメント演習は管理職全員 (いざという時、誰もが対応可能に)
効果	1回でなく反復訓練(問題意識の共有)
評価	演習を視聴したメディア関係者による 事後講習会(問題点の抽出)

1) 想定

カスリーン台風の再現を基本軸に、変化していく水位等の現象に合わせて、各段階での対応内容を検討、インタビュー項目を作成する。

2) 演出

会場は事務所内の災害対策室を利用し、以下の演出を行う。

- ・ 災害対策室の大型画面を使用する
- ・ テレビ撮影用のカメラ、照明施設を使用する
- ・ 出演者はテレビカメラに向かって話す
- ・ 質問はアナウンサーが行う



写真-2.1 危機管理広報演習風景

3) 構成

a) 全体構成

利根川上流河川事務所危機管理広報演習では、全5回にわたって反復訓練し、それぞれ以下のような意味付けで実施している。

- 第1回 とにかくTVカメラの前に立ってみる
- 第2回 何を伝えたいのか
(発信者の視点から)
- 第3回 住民は何を求めているのか
(受信者の視点から)
- 第4回 話し方、わかりやすさを目指す
(表現のルール、テクニック)
- 第5回 課題総括

第1回 とにかくTVカメラの前に立ってみる

ほとんどの参加者が、テレビカメラの前で話した経験がないため、まずは経験してみることが第一の目的となる。上手に話す云々の前に、カメラの前で動揺しないように慣れることを目指す。

第2回 何を伝えたいのか

第1回の反省を踏まえ河川管理者として「伝

えたい、伝えるべき」と考えていることを、制限時間内（3分）で話し終えることを第一の目的とする。また、テレビインタビューであるメリットを最大限活かすため、写真や図版の有効的な活用を心掛ける。

第3回 住民は何を求めているのか

第2回で回答した内容を、情報を受け取る国民側の視点に立って再考することを第一の目的とする。説明に使用する図版等もできるだけ作り直し、専門性の高い内容を「わかりやすく」表現する方法を目指す。

また、第1回の回答者（内容）について、図版等を使用できないラジオインタビュー形式を実施し、言葉の種類や使い方についての問題点を抽出する。

第4回 話し方、わかりやすさを目指す

広報演習（インタビュー）を危機管理演習（ロールプレイング）と一体となって実施し、災害時広報対応の実施能力向上を図る。また、第3回同様にテレビとラジオのインタビューを実施する。その内容に関して、話し方研究の専門家が講評し、表現方法や話し方のテクニックについて勉強する。

第5回 課題総括

4回の演習を通して明らかとなった現状の問題点、改善点等について、演習参加者と講評にあたったメディア関係者でディスカッションを行い、今後に向けた課題点や目指すべき方向性について討論を行う。

b) 具体の実施内容

第1回演習で、参加者に対して「わかりやすい」河川情報という視点に沿って留意すべき点（目標）として掲げたポイントは以下の通りである。

① 「危ない」「逃げなさい」に備えて

住民が避難等の行動を起こす判断材料となるような的確な情報提供とする

② 河川情報の解説

「迅速」「正確」「わかりやすく」「誰にでも」「どこでも」「何時でも」提供できる情報とする

③ メディアの特性活用

映像、地図、グラフ、図解等を活用して、わかりやすい情報提供とする

④ 過去の事例活用

住民が経験している過去の災害と比較することで、実感の伴った情報提供とする

⑤ 流域の特性に配慮

大河川である利根川が持つ地理等の条件を考慮した情報提供内容とする



写真-2.1 インタビューを受ける
危機管理広報演習参加者

第2回演習では、事前にインタビュー内容を決めておくものの、誰がどの質問に答えるかを直前まで伏せて、より緊張感のあるインタビューとした。実際の災害時は、事前にインタビュー内容についてメディア側と打ち合わせをできるが、取り上げられるテーマの「全体」を事前に調べておくことを目指した訓練である。

4) 参加者

インタビュー回答者は、基本的に管理職全員とし、いざという時に誰もが対応可能になるよう訓練を行った。

また第2回演習では、流域自治体である栗橋町役場の職員が見学に訪れ、臨場感のある演習の様子を緊張した面持ちで見つめていた。

このように利根川上流河川事務所では、危機管理広報演習を通じて流域自治体との連携も深まっている。

5) 訓練の効果

こうした訓練は、1度きりでは身に付くものではない。何度も反復訓練することにより経験を深めるとともに、事務所全体で対応すべき事項として問題意識を共有することが大切となってくる。

3. 演習の成果 ～参加者と講師の評価～

(1) 参加者の自己評価

危機管理広報演習に参加した事務所職員や流域自治体職員の感想の中から、主なものを抜粋してみると以下の通りとなる。

問題意識の変化について

- ・危機時に何が求められているかがわかり、各持ち場の役割が明確になった
- ・自分で作った資料で説明してみると、自分たちのどこに問題点があるかがわかった
- ・反復訓練で解説のポイントをつかめるようになった
- ・自信がついた
- ・次回、同じ内容ならもっとうまく答えられる

説明する内容について

- ・「あれもこれも」ではなく、いま伝えなくてはならないことがつかめてきた

- ・数字の説明は具体的でわかりやすいと思っていたが、国民にとっては、かえってわかりにくいことがわかった
- ・わかりやすく説明しようとして説明が長くなり、逆にわかりにくくなってしまった
- ・同じ質問をされた時に「先ほども言いましたように」と答えてしまうと、途中から聞いている人が何のことだかわからない、ということがわかった

演習の臨場感について

- ・マイクの前に立つと頭が真っ白になった
- ・マニュアルを熟読するより、実際の訓練を体験する方が実感があって役立つと思う
- ・リアルな演習を見た結果、本当の災害時に地域防災計画をマニュアル通りに実行できるか不安になってきた

(2) 講師の評価

利根川上流河川事務所危機管理広報演習では、メディア関係者による講評を受けている。その中から主なものを抜粋してみると以下の通りとなる。

話す時の心構え

- ・災害時は被災者住民も頭が真っ白になっているので、あわてず、ゆっくり、ていねいに話す（目安は1分間320文字）
- ・ラジオやテレビを聞いている人たちの命や財産を守るんだ、被害が出ないようにしたい、もし被害が出ても被害が広がらないようにしたい、という気持ちで語りかければ、必ずそういう気持ちは伝わる。コミュニケーションで情報や意志を伝える時に「この人は本気で自分たちを助けようとしている」という風に信頼してもらうことは非常に重要なこと
- ・住民が一番知りたがっている「現状が危険な

のか、安全なのか」という視点で回答を考えてほしい

- ・専門的なコメントを求められている訳だが、専門的な用語での説明は求めている。自分の家族に説明する気持ちで話してほしい（上手でなくていい）

体制の整備（事前準備）

- ・非常時に専門的な説明をしても国民はまず理解することが出来ないで、日頃からの広報をもっと積極的にすべき
- ・堤防の天端まで水位に余裕があるのに「危険だ」と訴えても国民は理解できない。堤防は土でできているため、漏水から破堤する場合もあるというメカニズムを普段から説明しておく
- ・被害が無かった時に「こういう対応をしたから助かった」という事後広報も必要

話し方のテクニック

- ・結論は短く最初に言う
- ・漢語（書き言葉）を使わず和語（話し言葉）を使う（漏水→水が漏れる）
- ・カタカナ語、外来語については言い添えをする、説明をする
- ・頭の中に地図を描けるような説明がいい（河口から何キロ地点）
- ・過去の水害と比較すると、国民は実感を持って聞くことができる
- ・不要な副詞は使わない（「慎重」に行動してください等）。「慎重」という抽象的な表現を避けて、どこに気を付けるべきか等の具体的説明が必要（地震で急に外に飛び出さない等）

メディアとの連携

- ・漏水など些細な被害でも、その後の影響が大きいと理解できればマスメディアは取材対象

として判断するので、非常時には積極的にマスメディアと連携を図ってほしい

- ・常に一歩先、一つ先の事態をわかりやすく語ってほしい（被害が及ぶ前にその危険をできるだけ早く伝える）。マスメディアも、最近はそのような視点で報道するよう心掛けている（災害報道から防災報道へ）

発想の転換

- ・正しい数字は大事だが、正確・精密に数字を並べることが必ずしも視聴者にとって親切とは限らない（数字に気を取られて一番大切な情報を聞き逃してしまう）
- ・想定を超える事態となった時は「河川管理者でさえ過去に経験したことのない状況です」と素直に伝えてほしい（プロとして恥じることではなく、この方が説得力が増す）

訓練してみてもわかること

- ・図を使うと、どうしても説明が長くなる（意図していた倍はかかる）ので、使う図は絞る
- ・訓練を重ねることで、非常時に本当に必要な情報が見えてくる（本当の非常時には、なかなか情報は入ってこない→本当に必要な情報を訓練で認識しておく）

4. 演習で明らかになった課題

～災害時を機軸とした広報展開への課題～

平成16年は台風や豪雨、地震といった自然災害が多発し、多くの人命が失われる結果となっている。IT技術の進歩や情報基盤整備が進み、過去に比べてはるかに多くの情報が国民に発信されるようになって、それが「実感を伴った情報」として届いていなければ、被害軽減に寄与することはできない。

今後、災害時を機軸とした広報活動を展開し

ていく上で、まず取り組むべきことが演習を通して明らかになってきた。

(1) 意識改革

日常の中において「緊急時にどう活かしていくか」という視点で常に考え続けることが第一歩となる。平常時から情報に関わる体制をチェックし続けること、要は「準備」に尽きるということである。

(2) 広報活動の日常業務化

現在も行っている日常的な広報、情報提供活動について「緊急時にどう活かしていくか」という視点で、すべてを見直す必要がある。新たに構築するのではなく、今あるものを活かしつつ足りないものを加えていく発想である。

ホームページに掲載しているコンテンツを、危機管理広報演習を通して気付いた「わかりやすい」という視点に基づいて作り直し、即座にホームページを修正することなどである。

このように、訓練で得た成果を現実にフィードバックしていくことが、広報活動の日常業務化につながっていくと考えられる。

(3) データベースの活用

わかりやすく解説するためには、国民が経験している過去の災害事例と比較して説明すると効果的である。特にグラフや地図などで視覚的に訴える場合には、過去と現在のものを一緒に見せることで訴求力は飛躍的に拡大する。

そのためにも、比較材料となる過去データを体系的に整理しデータベース化しておくことが、いざという時に大きく役立つこととなる。

(4) 他機関との連携

河川情報は、関係機関だけでなく、マスメディアや一般国民が揃って「共有」する時代となっている。

平成10年の阿武隈水害の際、福島工事事務所は、ラジオでの解説や取材を進めているメディアに対して工事事務所のホームページを紹介した。これによりメディアは、水位などの数値情報を事前に入手した上でラジオのインタビューを行った。情報を共有し合うことで、放送直前に共通の理解が進むとともに、数値の伝え方が容易になったという評価を受けている。

このような広報活動の新たな展開は、行政機関の幅広い層で実践が始まっている。

気候変動などにより自然災害が多発している現在、河川情報の専門家が使い易い「危機管理情報伝達ツール」を一刻も早く作り上げていく

ことが、早急に求められている。

そのためにも、新たな試みの成果を共有化する努力をより一層図っていかなければならない。

謝辞：本報文をまとめるのあたり、利根川上流河川事務所佐藤宏明所長以下、多数の職員から協力、指導を受けた。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1) 「わかりやすい洪水・濁水の表現検討会 報告書」, 国土交通省 河川局, 2003.
- 2) 京浜河川事務所ホームページ
<http://www.keihin.ktr.mlit.go.jp/>

EXERCISE OF INFORMATION PROVISION FOR CRISIS MANAGEMENT

Ryuuichi FUJII, Hitomi FUJISHIRO, Hiroyuki AOKI

Providing right and proper information to the public through mass media is quite vital for prevention and mitigation of casualties and damage caused by floods and other disasters. However, without experiences it is not easy to provide information in an effective way. FRICS has proposed to have exercises in as realistic as possible manner, for example encountering video camera used for actual broadcast and having interviews with professional reporters/announcers. The exercise composed of five phases was held in 2004 at the Tonegawa-Joryuu River Office of the Ministry of Land, Infrastructure and Transport. The exercise proved its effectiveness and evaluations made by participants and trainers were quite positive. The Office and FRICS have learned valuable lessons to improve the capacity and system of the organizations responsible for disaster management.