自治大学校における研修講義の紹介

災害時など危機管理事象に於ける住民への効果的な情報発信

神戸学院大学　現代社会学部社会防災学科　教授

安富　信

編集者注：本稿は、自治大学校で令和６年５月 21 日（火）に行われた第２部課程第 204 期における研修講義の内容を整理したものです。

はじめに

いきなりで申し訳ないが、自治体職員の多くは、情報発信が苦手だと思っている。筆者が災害情報研究を始めた 2005 年 7 月以降、ずっと抱いている思いだ。この年、神戸にある防災教育期間である「人と防災未来センター」にマスコミとして初めて研究調査員という形で、災害情報の勉強を始めた。同センターで開かれている全国の自治体職員対象の研修の場で、新聞記者出身の研究員だと知った公務員の多くがこう言った。「新聞記者の記者会見が苦手だ。出来れば記者会見などやりたくない」。「どうすれば、記者を上手くあしらえるのか」など。そう言われるたびに、筆者は心の中で毒づいた。「そんなことだから、住民に対して的確な情報発信出来ないのだ！」。少し怒りを含んでいるのは申し訳ない。これからお話しすることは、同センターでその後、何度も座学、図上訓練を実施して得た実績と、様々な自治体でワークショップなどの実地研修を重ねて来た筆者の 20 年にわたる知見、さらに大学のゼミの学生たちと一緒に各地の地震、水害の被災地を調査した成果によるものだ。

第一章　情報って伝えるのは難しい

日本人は情報を相手に伝えるのが下手だ。常々、こう思っている。筆者自身がそれを実感した。2024 年 1 月 1 日午後 4 時 10 分に発生した能登半島地震。筆者は遠く離れた兵庫県豊岡市の城崎温泉に妻といた。ここ数年、大晦日から元日にかけてこの温泉に宿泊するのが常だった。4 時半を過ぎた頃、能登半島に大津波警報、日本海側に津波警報が発令された。

能登半島地震①

能登半島地震の震度分布

城崎温泉の円山川の畔に建つ旅館。日本海から 3.5 ㌔。東日本大震災の教訓から当然、避難しなければならない地点だ。しかし、100 人以上はいた宿泊客は誰も避難しない。旅館の従業員に「大丈夫か？」と尋ねても「大丈夫です」と返答されて皆、納得したようだ。しかし、防災の研究者、まして、災害情報を研究している身とすれば、当然、他の宿泊客に避難を呼びかけなければいけない。しかし、その勇気はなかった。妻には「近くの高台に逃げよう！」と言ったが、かなり渋られた結果、ようやく旅館の前の高台（標高 50m）に 1 時間ほどだけ逃げた。要するに、日頃は「避難指示や警報が出たら、速やかに逃げなくてはならない」などと偉そうなことを言っていても、いざ、自分がその場に置かれたら、何も出来ない。周囲を納得させる

こともできないことを思い知ったのだ。

2024年1月1日午後4時10分、その時！

宿泊していた旅館(左)と逃げた高台

第二章　人はどうしたら逃げるのか

台風接近や大雨の被災が予想される際、現在では日本の気象台はかなり正確な予報を伝えるようになった。それに基づいて、基礎自治体から避難の情報が出される。それは、かなり切迫した「命を守る、命を救うための」情報だ。しかし、この国では多くの人が逃げない。例えば10万人を対象に避難指示が出されても、その1割1万人も逃げない。せいぜい数千人だ。なぜか？　様々な理由があるだろうが、筆者は一番の理由として、「危機感を持てない」からだと思っている。「このまま逃げなければ、自分は死んでしまう」という危機感だ。逆に、「多分、このままここにいても大丈夫だろう。これまでも何度かそんな情報は出たが大丈夫だった」という理由で逃げないのだろう。

アメリカでは、例えばハリケーンが接近して、300 万人の住民に避難命令が出たら、それ以上の人が逃げると聞く。どう違うのだろう。単に国民性の問題ではないだろう。やはり、危機感を持って「自分の命は自分で守る」という意識が高いからだろうか？

ここに1枚の写真がある。何の変哲もない車が渋滞している写真だが、象徴的な出来事で渋滞しているのだ。2022 年 1 月 15 日午後 5 時ごろに、南海上のフンガ・トンガ＝フンガ・ハアパイ海底火山の大規模噴火により、日本まで津波が来た事例である。気象庁は 15 日夜に「若干の海面変動がある可能性はあるが、被害の恐れはない」と当初発表した。しかし、午後 11 時以降には予想をはるかに超えた 1.2m の潮位変化があったため、日付が変わった 16 日午前0時過ぎに津波警報、津波注意報を出した。津波警報は、この写真の地、鹿児島県奄美大島地方と東北の一部に出された。

そこに、NHK が深夜の緊急速報として、大きな声で津波警報を取り上げた。その際、アナウンサーはこう言ったという。「あの東日本大震災の時の津波を思い出してください。海岸近くにいる人はすぐに高いところに逃げてください」。何度もそう叫んだらしい。

地元のコミュニティ FM も連動して避難を呼びかけたことあり、奄美の人たちは大勢が逃げた。奄美市役所は鉄筋コンクリート造9階建ての新庁舎だったので、大勢の人が押し掛けたと、

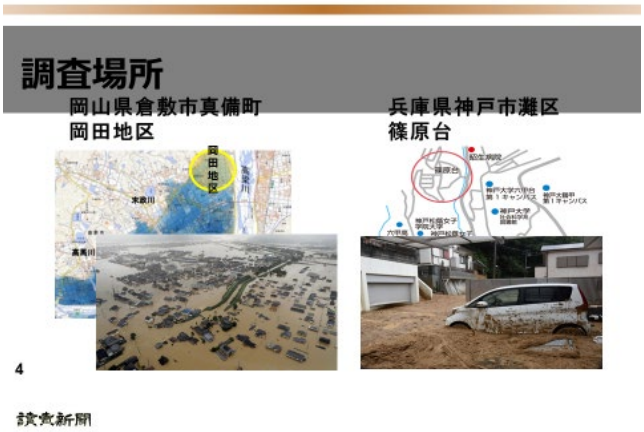
市職員は振り返る。島民のうちどれくらいの人が避難したか、実数は明らかではないが、市職員の中には「半分くらい逃げたのでは？という感じだった」と言う人も。まあ、半分は大袈裟だろうが、この呼びかけで多くの人が避難行動に移ったようである。冒頭の車の渋滞は「避難渋滞」だったのだ。要するに、人は切実に危機を感じた時に、行動に移し、逃げるのだ、ということがこの事例から伺える。

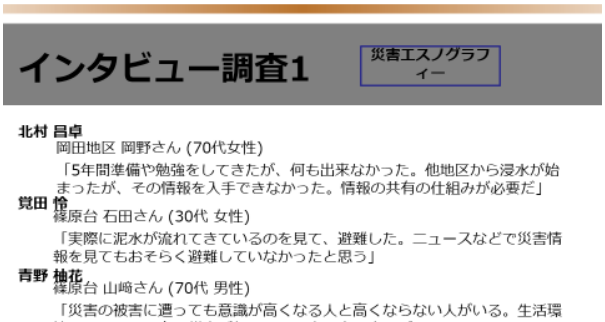
市役所から見た奄美の街

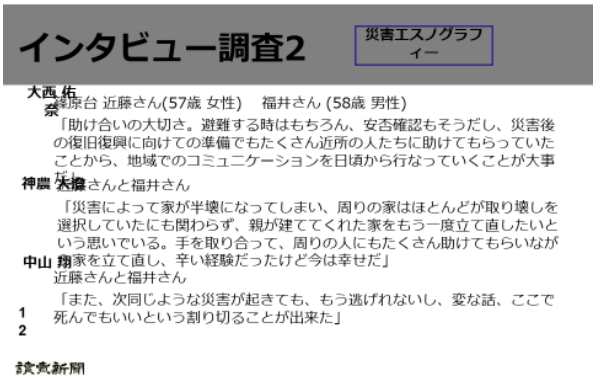
第三章　具体的にどんな時に逃げた？

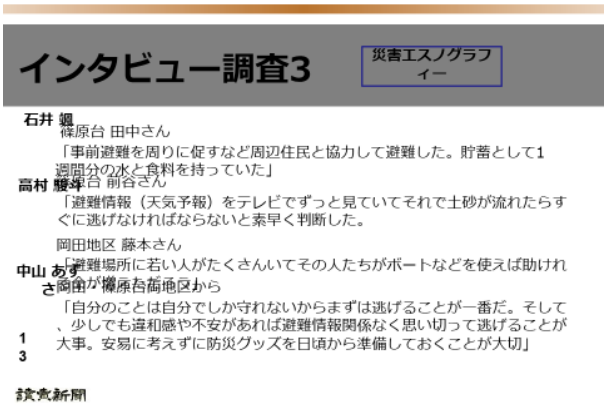
2018 年 7 月初め、西日本の広い範囲で豪雨に見舞われ広島、岡山、愛媛県を中心に 250 人以上の方々が犠牲になった。岡山県倉敷市真備町でも多くの命が奪われた。神戸市灘区篠原台でも死者こそなかったが、多くの住家が土砂災害に見舞われた。安富ゼミ 6 期生 10 人は、2020 年夏から秋にかけて、この 2 つの被災地に赴き、被災者へのインタビューやアンケート調査で、避難意識を調査した。以下が結果である。

インタビューは、災害情報の中で「エスノグラフィー調査」という手法で、出来るだけ、インタビュー側が口を挟まずに、被災者の言うことをそのまま伝える手法を用いた。これはインタビュアーの主観や段取りが入らなくて、正確な事実が聞けるからである。

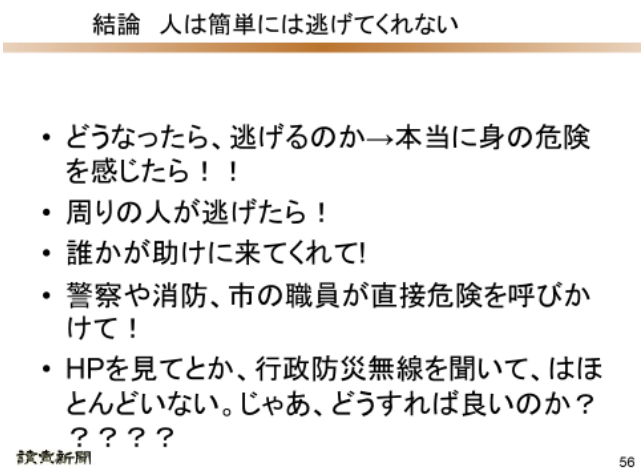








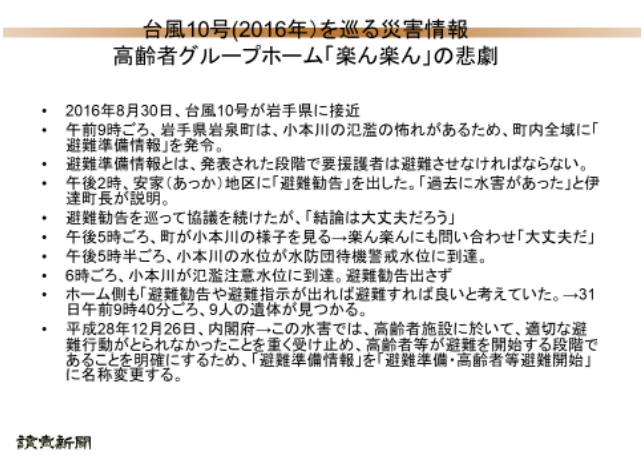
主な内容である。被災者の素直な気持ちが聞き取れているようだ。



講義では、上記のような PPT を見せた。「どうしたら、人は逃げてくれるの？」の 2 つ目の答えは「周りの人が逃げたら」「誰かが助けに来てくれたから」「警察や消防、市の職員が直接、危険を呼びかけてくれたか」だった。極めてアナログで SNS や HP などではなかったのは暗示的ではあるが。

第四章　人命を助けるために

もう一つの事例を紹介しよう。下の PPT は少し字が小さくて読みづらいが、2016 年 8 月、東北地方の岩手県岩泉町を襲来した台風 10 号の豪雨災害で高齢者施設のお年寄り 9 人が亡くなった「楽ん楽んの悲劇」と呼ばれる事例である。



この事例は、当初、単に災害情報の読み違えによるものだと考えられていたが、詳しく調査すると、それだけではなかった。当時、避難の情報には「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の 3 段階があった。避難準備情報は、健常者よりも早く出す情報で、お年寄りや障がいのある人、妊産婦ら、すぐに逃げる体制を取れない人たちのためのものだ。この事例でも、岩泉町当局は、川が氾濫するかなり前に、この施設に対して準備情報を出した。町当局はこれで施設のお年寄りたちは避難したと思っていた。しかし、実態は違った。施設側では、あくまで準備段階で、次に避難勧告や指示が出たら、逃げようと考えていた。準備をしておけば良いのだと。これが情報の齟齬による悲劇だと言われた所以だが、実際はもう少し複雑だった。

施設側も、一刻も早く逃げなければとは考えていたが、実際に寝たきりのお年寄りが 10 人以上もいるのに対し、搬送する職員の数が圧倒的に少ない。どうしようか？と施設長が町と相談して施設に帰って来たその時、川が溢れ、濁流が押し寄せてきたという。施設長は車から降りた際に、濁流に流され、必死に隣の施設の樋にしがみついて九死に一生を得たという。要するに、たとえ、情報が届いていても、お年寄りたちの命を救えたか？は不明となった。

そこで、岩泉町当局は考えた。今度、同じような災害に見舞われた際、どうやってお年寄りたちの命を救えるのだろうか？　施設や住民たちと話し合った。その結果、若い人たちの力を借りよう！となった。幸い、この老人施設の隣には、岩泉ヨーグルトの工場があり、多くの職員が働いている。

避難準備情報は、この災害を教訓に「高齢者等避難情報」に変わり、避難勧告も避難指示に一本化され、情報的には分かりやすくなった。しかし、それでも、実際に高齢者の命を救えるのだろうか？と疑問視されていた。そこで、この２つの避難情報のタイムラグ（時間差）を利用して、早い時間に近隣の健常者が高齢者を助ける協定を結び、何度も訓練を重ねた。その結果､2024 年８月にも同じよう台風が接近したが、素早い避難行動に繋がったという。

この岩泉町の経験から言えることが、３つ目の答えになる。それは、実際に避難の情報が届き、理解してくれても、すぐに体が動かない高齢者や障害を持つ人たちを助けるには、健常者の手助けが必要だということだ。内閣府では、この事例を好例だとして、全国の自治体にこうした、取り組みを進めるよう指導しているが、「痛い目に遭った」自治体でなければ、危機感を持って取り組んでいない､というのが実情だ。まず、情報を理解してもらうための啓蒙活動、そして住民が危機感を持てるような情報発信、そして実体を伴う避難行動をする訓練が必要だということだ。

第五章　記者対応と記者会見

これまでは、情報を伝えることの難しさと、どうすれば情報が伝わるか、さらに、伝わったとしても、身体が動かない人の命を救う話をしてきた。ここからは、具体的に記者対応や記者会見をする際に大切なことを説明しよう。

まず、公務員のみなさんは、基本的に情報発信が苦手で危機管理能力は高くない、と自覚してください。それは、みなさんが普段の職務で危機管理を求められることがほとんどないからです。日頃の職務では、法律や条例を守り、これまでの経験や過去の事例を基に粛々と業務を進めることを求められ、評価される。畢竟、こうした職務を淡々と進める職員が幹部になって行く。

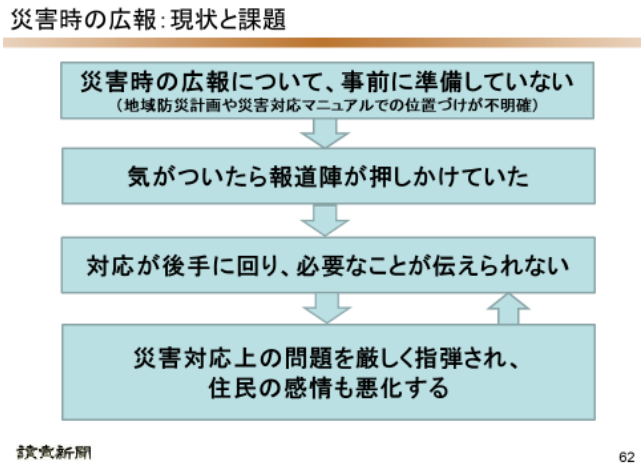
しかし、大地震が発生したり、豪雨災害になったりした時は、平常業務では対処出来ない、いわゆる危機管理能力が必要とされる。こんな話がある。「阪神・淡路大震災発生時にどんな人材が役に立ち、頼りになったか」という研究をした専門家がいる。兵庫県職員数十人で覆面座談会をして探ったという。その結果は様々あるが、一言で言えば、「5 時から男」だったという。つまり、普段の職場では、あまり仕事が出来ないが、勤務時間が終わると張り切って後輩たちを飲みに誘う人材だ。思いもかけない事態になった時、危機管理事態に陥った際、こういう人材が力を発揮するという。やや眉唾ものだが、面白い研究だ。

何が言いたいのか？と言えば、大方の公務員は、危機管理に弱いと筆者は感じている。一部の公務員、自衛隊や消防、警察の職員は別だが。一方でマスコミ、新聞記者やテレビの記者たちは、危機管理を「エサ」にしている生き物だ。だから、記者対応や記者会見で、自治体職員がやり込められて、苦手にするのは、仕方ないことである。

といっても、大災害が起きれば、全国から夥しい記者たちがみなさんの庁舎に押しかけ、取材を仕掛け、記者会見を開かざるを得なくなるから、放置する訳にはいかない。大災害だと記者会見を行うのは首長。みなさんは、首長に的確に助言しなければならない。そういった役割を果たすための注意点を教えよう。

その前に、マスコミの記者たちが書く記事とみなさんが行政職で作る文章とは、根本的に違いがあることを理解してほしい。なんとなれば、マスコミの記事は結論から書き出すが、行政文書は結論が最後になることが多い。取材対応や記者会見で、時に両者の間で齟齬や食い違いが生じるのは、このためだ。

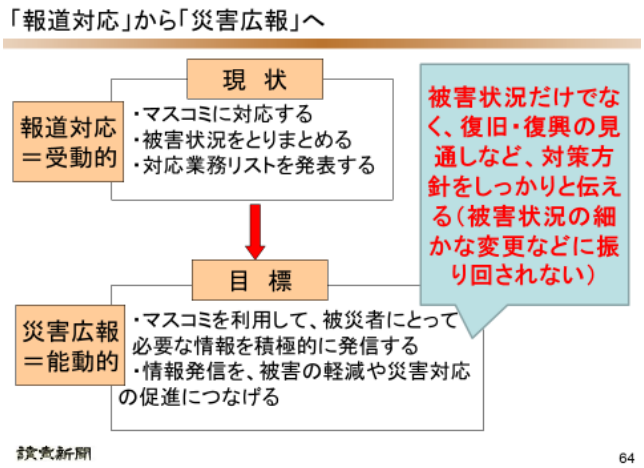
記者会見で発表側がダラダラと長ったらしくすれば、記者たちは苛立ち、会見が荒れることがよくある。発表側は、記者たちが何を知りたくて何を書きたいか、わからない、という声もよく聞く。それは、記者たちが前もって結論ありきではなく、会見の内容から記事を導き出すからだ。曰く、アメーバ的なのである。



そのうえで結論から申せば、記者会見で発表側が大いに自覚してほしいことは、記者会見は目の前にいる記者たちのために開くのではなく、記者たちの後ろにいる読者や視聴者に聞かせるための記者会見である、ということだ。拙い記者会見をいくつも体験し、見てきたが、その主な原因が、このことである。

どういうことか言えば、目の前にいる記者たちを説得しようとすればするほど、記者会見で伝えたい本質から遠ざかってしまう。大事なことは、目の前の記者を説得するより、後ろにいる読者、視聴者、みなさんにとっては、住民に、今の市町村が置かれている現状をしっかりと説明し、今後の災害対応を簡明に示し、今後の市町の災害対応方針をしっかりと示さなければならない。眼前の記者たちと揉めている場合ではないのだ。マスコミを利用して、被災者にとって必要な情報を積極的に発信する。この情報発信を被害の軽減や災害対応の促進に繋げることが、記者会見の要諦なのだ。これを「戦略的な広報」と呼ぶ。

その上で、記者会見の心構えを説く。戦略的広報を支えるノウハウだ。



事前の準備

1. 記者発表資料のフォーマットを作る。
2. 報道対応の責任部署、責任者を決めておく。窓口を一元化し、各課から能動的に情報収集し把握する。
3. 記者会見は定時に行うルールを作る。
4. 記者室を用意する。
5. 記者の立ち入りを認めるスペースを確定しておく。職員の執務室に無制限に入室させない。

発災直後

1. 報道機関から電話の問い合わせが必ず入る。その時点で判明していることだけを簡潔に答える。テレビのインタビューには総務課長や広報

課長などの意思決定や広報担当責任者を電話口に出さない
2. 発災後 30 分くらいを目処に 1 回目の被害状況を事前に作ったフォーマットに〇時〇分現在として、記入する
3. ホワイトボードを活用する。直接書き込むと、すぐに一杯になり使い物にならない。古い資料の上に新しい資料を重ねて貼り出す方式にする。
4. 災害対策本部の入口に最低、2、3 人の広報担当者を置き、記者からの質問事項を整理する。ホワイトボードは入口近くに置き、説明する。後から来た記者には、まずこれまでの発表資料に目を通してもらい、一から説明しないで済むよう工夫する。
5. 記者は刷物を配布されると、ひとまず落ち着く。簡単なものでいいから基礎的な資料を配る
6. 徹底した情報公開が大前提で、トップがその姿勢を示す。公開しても困らない情報まで公開しないと、「何か隠しているのでは」と勘ぐられ、記者と対立しかねない。
7. わからないことは「わからない。調べてから回答する」という姿勢を貫く。思いつきで回答するのは厳禁。

さらに、**災害時にトップがなすべき**ことを記す。

1. トップはマスコミ等を通じて出来る限り住民の前に姿を見せ、「市役所も全力を挙げている」ことを伝え、被災者を励ます。自衛隊や消防の応援隊がやって来たことをいち早く伝えることで、住民が平静さを取り戻すこともある。
2. 住民の苦しみや悲しみをトップはよく理解していることを伝える。苦しみや悲しみの共有は被災者の心を慰めるとともに、連帯感を強め、復旧のバネになる。
3. 記者会見を毎日定時に行い、情報を出し続ける。情報を隠さない。マスコミは時として厄介であるし、仕事の邪魔になることもあるが、情報発信は支援の獲得につながる。明るいニュースは、住民を勇気づける。

第六章　災害広報は危機管理

初代内閣安全保障室長で「あさま山荘事件」で現場指揮をした佐々淳行氏は「危機管理・記者会見のノウハウ－東日本大震災・政変・スキャンダルをいかに乗り越えるか」という著書を残した。非常に興味深いし、賛同することが多いので少し、紹介しよう。

いきなり、「猛獣マスコミを手なずけるには、『情報の一元化』よりも『発表の一元化』が大事。新聞・テレビの影響力は低下していない。責任と犬と新聞記者は逃げると追ってくる。社会部の記者は猛獣である」とし、過去の記者会見で失脚した多くの政治家や企業家の事例を紹介している。

佐々氏は広報には、「守りの広報」と「攻めの広報」があるとし、広告はアドバタイズメントで「攻めの広報」だが、不祥事などでは、一転してプレスリリースとなり、記者会見は発表する側と追及する側の真剣勝負になる。事件や災害は守りの広報なのである。広報宣伝とは違い、テレビや新聞の記者からめちゃめちゃ叩かれる。小手先の策では大失敗し、結局トップまで引っ張り出されることになる。「守りの広報」では徹底的に守りに徹しろ、と説いている。その通りである。

そのうえで、佐々氏は守りの記者会見の必須事項として以下の点を喚起している。

ネガティブ・リポートを作成し、記者会見は 1 人に限る。つまり、これとこれだけを発表するのではなく、これとこれは決して話すな、というリポートを事前に作成し、記者会見に臨めという。ただ、一切しゃべるなでは、乗り越えられない。

記者会見の心得 10 カ条

１．嘘は禁物
２．言えないことは「言えない」と言う。

３．知ったかぶりは禁物
４．ミスリード的な相槌を慎む。
５．逃げない、待たせない。
６．締め切り時間への配慮
７．オフレコの活用
８．資料は先手を打って配布する。
９．素直な陳謝。放言や失言、明らかに当方に非のあるミスなどについては、申し訳ないとあっさり謝った方がいい。
10. 記者会見をなめていては、えらい目に遭う。

最後に、兵庫県宝塚市の消防報道対応マニュアルを紹介してこの講義を終えよう。

このマニュアルでは、総則の第一に「災害に強い安全で安心なまちづくりと住民の信頼を得るためにも、報道広報は無くてはならない重要な消防の責務である」と謳う。第二に「危機管理広報が必要な事例」として①災害や事故②職員の不祥事を挙げ、起きてしまったこと、起こしてしまったことは事実であり、隠しようもなし隠しても意味がない。少しでも正確な事実関係をマスコミの理解を得て、いかに報道させるかに尽きる。まさにその通りだ。記者会見についても、細かく規定している。

１．質問を予測し、回答者の役割を割り振りするなど、筋書きを作成し、記者が主導の記者会見ではなく、一見、記者主導の会見に見せかけ、消防主導を意識する。
２．知っていながら知らないと言えば嘘になる。このような事情があるので、言えませんという対応が最良。
３．結論は先に話す。
４．わかりませんで、突っぱねるのではなく、今はここまで調査中で、いつ頃には結果が出る予定です、現状を正確に誠実に述べてほしい。
５．マスコミは住民の代弁者であることを認識する。

筆者が言いたいことを見事に簡潔に言ってくれている。素晴らしい。しかし、ここまで徹底しなくても良いが、皆さんも、ご自分の市町村で、いつ、どこかで大きな地震が起きたり、水害が発生したりすることは、昨今、当たり前のことだと認識してほしい。「危機管理部門ではないから」とか「広報担当じゃないから」、「防災担当ではないから」と言い訳が出来る時代ではない。いつ何時、大災害が起きても、住民の方々に的確な情報を発信することにより、大切な命を救うことに努力してほしいと思います。頑張ってください。

ご清聴ありがとうございました。

著者略歴

■安富　信（やすとみ　まこと）　神戸学院大現代社会学部社会防災学科教授

1979 年、読売新聞大阪本社入社。松江支局、京都総局、社会部府警捜査一課担当、遊軍などを経て、社会部阪神支局（兵庫県尼崎市）次席在籍中の 1995 年 1 月、阪神・淡路大震災が発生。2005 年から 1 年間、人と防災未来センター研究調査員として出向し、災害情報論を学ぶ。2006 年から 4 年間、読売新聞防災・減災担当編集委員。2014 年 4 月に新設された神戸学院大現代社会学部社会防災学科教授に就任。社会貢献学会事務局長（理事）、さんだ防災リーダーの会相談役、日本避難所機構代表理事、立命館大学政策科学部非常勤講師。専門は、災害情報、災害報道、危機管理情報、ボランティア論。