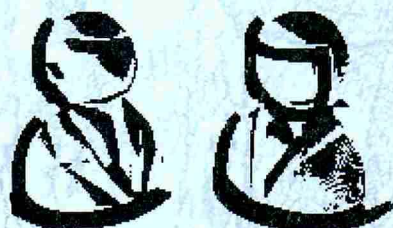


研究会報告

**東日本大震災からの地域復興に向けた  
行政広報、地域広報の多面的評価**

Multimodal assessment of the local government public relations for the reconstruction  
from the Great East Japan Earthquake



日本広報学会行政コミュニケーション研究会

— 東日本大震災緊急研究（公共） —

2013年10月

東日本大震災からの地域復興に向けた行政広報、地域広報の多面的評価◎目次

東日本大震災緊急研究（公共）のあゆみ

—行政コミュニケーション研究会の活動として—	1
第Ⅰ部 研究論文	
第1章 東日本大震災における域外避難者への情報保障	7
第2章 行政広報による科学技術情報の提供に関する一考察 —科学コミュニケーションと連携した行政広報—	22
第3章 過去の教訓を活かした災害広報の確立を	35
第4章 ハイブリッド・バリュー・チェーン構築によって行政広報の継続性を 確保することは可能かの理論的検証	50
第5章 震災復興に向けた行政広報の取組 ～イメージアップのためのプロモーションの目的と意義～	61
第Ⅱ部 資料	
第6章 リスク選択を支援する広報ケース分析『八戸市の県外災害廃棄物 等の受け入れに際する「広報」について』	81
第7章 ふうあいねっとインタビュー記録	85
第8章 大熊町避難者インタビュー記録	92
第9章 東日本大震災における復興支援相談の状況 —司法書士会が実施した被災者向け相談窓口に寄せられた件数を分析—	97
第10章 福島県避難者支援課の取材記録 ～避難者への継続的情報提供についての現状と課題～	102
第11章 大船渡市ヒアリング記録	107
研究報告書執筆メンバー	115

# 東日本大震災緊急研究(公共)のあゆみ —行政コミュニケーション研究会の活動として—

河井孝仁

東海大学文学部広報メディア学科

## 1 はじめに

東日本大震災緊急研究(公共)は、日本広報学会指定研究として、2011年度・2012年度の2年度にわたって研究会を行い、調査及び考察を深めた。

当該研究は、日本広報学会会員有志をメンバーとする行政コミュニケーション研究会の活動として位置づけている。

行政コミュニケーション研究会は2007年に発足し、地方自治体行政が行う以下の4種のコミュニケーションを研究対象としている。①行政サービス施策の広報である「行政サービス広報」、②地域の課題や政策形成過程を提示し、市民など地域経営のステークホルダーの参画を促す「政策広報」、③地域のもつ多様な資源や魅力を地域内外に広報するシティプロモーションの一環としての「地域広報」、④地域のサステナビリティを確保するための「地域リスクコミュニケーション」の4種である。

これらの研究にあたっては、行政が地域経営の主人公(プリンシパル)ではなく、プリンシパルを市民と位置づけたうえで、地域に関わる企業及び広義のNPO、そして議会・行政を、プリンシパルである市民の代理人(エージェント)として把握することを前提とする。

この前提から、行政と他のアクターである企業及びNPO、市民と、どのようなコミュニケーション構築、連携、あるいは結果的な役割分担が行われることにより、的確な行政サービス広報、政策広報、地域広報及びリスクコミュニケーションが行われるかを明らかにすることを研究会の活動目的としている。

研究会の活動によって、上記の4分野にわたる「自治体広報戦略」への提案、地域における情報共有及び活動支援等を目的として形成される「地域プラットフォーム」構築・運営への指針提示、地域ブランドの形成・発展のための的確な広報手法の提示等を行うことを意図している。

## 2 東日本大震災緊急研究(公共)の研究対象

行政コミュニケーション研究会は、地方自治体行政が行うコミュニケーション活動を中心的な研究分野とするが、先に述べたように、2011年度・2012年度においては、学会からの指定を受け、公共領域における東日本大震災における広報活動を研究対

象とした。

なかでも、本研究会では、従来は十分に研究対象とされていなかった「復旧・復興期における広報」に注目した。その際に現れてきた二つの課題を中心として議論を行った。

ひとつは、居住する地方自治体の外に避難した人々への情報保障に関わる問題であり、もうひとつは、広報におけるリスク認識、さらにリスク選択を支援する広報に関わる問題である。

前者は、災害の巨大さや地震に伴って起きた福島第一原子力発電所事故によって、従来の震災とは異なる規模の域外避難者が生じ、後者は、原子力発電所事故によって拡散した放射性物質の持つリスクや、被災物（ガレキ）の広域処理に関わって大きな軋轢が生じたことに注目した研究課題設定である。

本報告書においては、前者について主に河井孝仁が担当し、後者については金井茂樹が考察を行った。後者については、石川慶子がリスクコミュニケーションとクライシスコミュニケーションの関係について深掘りした論文を記述するとともに、中田健吾が資料編において八戸市を事例に付加的な議論を行っている。

その他、中田健吾はハイブリッド・バリュー・チェーン概念を活用した復興に向けた行政広報の可能性について議論し、高橋輝子は行政職員である背景も踏まえ、千葉県を中心とした災害後の復興に資する地域プロモーションに係る広報について考察を加えている。

なお、本報告書資料編には論文には十分に反映されていない部分があるものの、重要な意義を持つと思われるインタビュー記録などを、対象者の了解を得て採録している。あわせて参考にされたい。

### 3 研究の経緯

こうした研究課題の設定に基づき、被災当事者及び被災自治体をはじめとして、被災者を受け入れた自治体、被災者を支援する NPO について、積極的に現場調査を行うとともに積極的な議論を行い、研究を深めた。

以下に、時期をおっての研究内容を記述する。

#### 第1回研究会（2011年11月3日）

主な意見交換の内容として、福島県から静岡県に避難してきた女性（母子避難）へのヒアリングについて議論した。被災地である避難元の情報の入手は、避難者自らが積極的に探索しない限り入手できない状況であること。避難の態様（原発から30キロ以内か、自主避難か、住民票を移したか等）によって、情報格差の程度にも違いがあるとの意見が得られている。

双葉町が、埼玉県内に町全体として避難している状況を踏まえた、広報広聴の現況と課題の明確化を行っていくこと、原発事故を契機とした、科学技術的に確定してい

ない情報をどのように市民やステークホルダーに伝えていくかという行政広報の課題について研究を進めることとした。この際に「リミテーション（限界）を明確化する」という発想が重要であるとの意見が提示された。当面は「べき論」「提言」を考えず、どのような伝え方をしているのかを web ベースや入手可能な紙媒体を利用して、事実・基礎資料としての確認を行っていくこととした。

#### 第2回研究会（2011年12月11日）

主な内容としては、原子力発電所事故に伴う放射性物質、被曝に関する行政広報について、リスク選択という発想の重要性に関して意見交換を行った

#### 第3回研究会（2012年2月19日）

埼玉県加須市へ避難している福島県双葉町の町長及び広報担当者、また宮城県女川町への広報担当へのヒアリング内容について説明を受けた。双葉町では広報誌を希望者に送っているが、町への意見を受ける体制にまでは至っていない状況であること、女川町では転出者向けに集約した広報媒体は用意されていないことなどが紹介された。

これらを基礎に、今後は国・県・市町村・民間の区分や行政内の縦割りを廃した被災者向けポータルサイトなどの検討が求められるのではないかとの議論が行われた。

#### 第4回研究会（2012年4月14日）

主な意見交換の内容として「科学技術コミュニケーション」としての行政広報のあり方と限界を、行政広報における専門情報という視点で考察する必要があるとの意見が示された。このためには、広報による論点の明確化や、価値判断を可能とする広報、リスク選択を支援する広報、そのための数値データの透明化の現状などが議論の対象になり得ると考えられた。ここからは、市民が広報を使いこなすためのリテラシーをどのように養うのかという問題も生まれてくる。

また、従来の原子力発電に係る広報は「広報」として成立していたのかという考え方を基礎に、あらためて「広報とは何か」という問いを社会利益につなげて検討することや「広報の倫理綱領」という点について思考することが必要になるとの議論が行われた。

#### 第5回研究会（2012年5月13日）

主な意見交換の内容として、リスク選択を支援する広報という発想について、さらに議論を行った。

例えば北九州市では、公式 web サイトのトップページ「重要なお知らせ」に「東日本大震災に伴う災害廃棄物（がれき）の広域処理について／災害廃棄物の受入検討に関する Q&A について」がリンク表示された。災害廃棄物の受入検討に関する Q&A では、市とは異なる発想を紹介し、それぞれについて1問1答方式で丁寧に対応している。しかし、その異なる発想・意見の根拠の説明がほとんどないことには、リスク選択を支援する広報という発想からは一定の限界があるのではないかとの意見も示

された。

また、「原発の廃炉を求める北九州市民の会・北九州コドモのミライ」からの公開質問状（2012年4月9日付 放射能に汚染された「がれき受け入れ」に関する公開質問状）について、公式 web サイトに北九州市長からの回答が公開されている。このことは市民の納得を得るためには高く評価されると考える。ただし、質問が必ずしも一定の根拠を示したものではないこともあり、リスク選択を支援する意義は小さいとの指摘があった。

その他、環境省のがれき広域処理情報サイトには「よくあるご質問」が備えられているが、一定のデータ及びロジックに基づく異なる意見の紹介はごく僅かにとどまっていると考えられる。

一方で、リスク選択を支援するのではなく、行政としての「正解」を説明することが行政の責任であり、リスク選択を市民に委ねることは無責任ではないかと意見が別にあるとの紹介も行われた。

第6回研究会（2012年8月20日）

リスク選択を支援する広報という発想について、さらに議論を行った。

第7回研究会（2012年12月2日）

主な意見交換の内容として、東日本大震災により居住自治体外、特に県外に避難している「域外避難者」の情報保障について検討した。より具体的な調査を行うため、被災地及び避難地の行政、NPOなどにヒアリングを行うこととした。その際、自治会などの現地情報が十分に域外避難者に届いているのか、域外避難者の意見が取り入れられる仕組みがあるのかなどのヒアリングを行うことを概ね確定した。

第8回研究会（2012年1月14日）

主な意見交換の内容として、東日本大震災により県外等に避難している「域外避難者」の情報保障にかかるヒアリングについて検討し、岩手県内・福島県内の自治体、及び大阪市に所在する避難者の当事者団体へのヒアリングを行うこととした。

ヒアリング内容については、域外避難者向け情報保障／情報発信の状況について、目的、実績、現状、課題、展望、利用メディア、具体的な発信内容、さらに域外避難者からのニーズ把握の手法・内容、情報保障に係る国の動きへの意見に加え、支援NPOの情報保障に関わる役割など、行政以外の対応状況などを聞き取ることとした。

このうち、域外避難者への情報発信の目的として、帰宅促進や子供たちへの「ふるさと」意識の醸成があるかなどを十分に確認することとした。これらヒアリングを受けての分析軸としては、地域ごとの違いや域外避難者それぞれで異なる情報ニーズへの行政対応の可能性や行政の限界を補完する民間（NPO等）による対応の現状と課題を検討することとした。

第9回研究会（2012年3月10日）

主な意見交換の内容として、ヒアリングした被災者支援・当事者団体 NPO まるっ

と西日本の取り組みに加え、茨城県で避難者支援に取り組む NPO ふうあいねっとについて、情報保障を中心に紹介された。

こうした取り組みは、自治体を含め重要性は意識されている一方で「どうなったら成功なのか」がないまま活動されている様子が見られる。その意識を明確に持つことで、目的に応じたメディア活用戦略が立てられるのではとの議論があった。

あわせて、震災がれき域外処理に係る自治体コミュニケーションを研究テーマとしているメンバーからも報告があった。自治体コミュニケーションの態様とがれき受け入れに伴う地域コンフリクトの関係を明らかにすることが説明された。

この回をもって、日本広報学会指定研究としての研究期間は終了したが、これ以降においても、行政コミュニケーション研究会として、引き続き、東日本大震災に伴う公共領域における広報課題についての議論を行い、本報告書として結実させた。

#### 4 おわりに

東日本大震災緊急研究（公共）は2年間の研究期間を終えた。

行政コミュニケーション研究会としては、東日本大震災における広報課題を、復興期を中心として検討し、域外避難者への情報保障と、広報におけるリスク認識及びリスク選択を支援する広報等を中心として研究を行ったことに大きな意義があったと考える。

また、以降の論文及び記録に明らかのように、研究会メンバーが、研究会での議論や調査などを基礎に、それぞれに研究の発展を行ったことは重要な意味を持つと考える。

#### 5 謝辞

本文中にあげた事例調査にあたって、ご協力いただいた行政、NPO 等のご担当者の皆様に心より感謝を申し上げます。このような現場のご意見・ご協力なくしては、地域の実情に応じた研究を行い、成果を上げることは、到底できなかつたに違いないと考える。その他、ここに挙げることのできなかつた多くの関係者の皆様に深く感謝する。

