

# 事業広報の計画的実施とコミュニケーション手法に関する一考察 —業務計画と広報計画の一体的運用と 直接・間接広報の実践から—

開発監理部 開発調整課 ○渡部 成人  
富塚 剣介

施策の展開にあたり、プロセスの進捗段階に応じて適時に広報を行うことは、国民と行政機関との相互コミュニケーションの上で重要な役割を担っている。こうした意味で、業務プロセスと広報プロセスは、一体的に運用されることでその効果を発現する。

本稿では、事業と広報の一体的な運用にあたり、報道機関を媒体とする間接広報と直接広報の実践で行った工夫について、記者の視点を参考にして考察を行うものである。

キーワード：事業広報

## はじめに

北海道開発局では、平成 22 年度に広報広聴の機能強化を図り、広報広聴活動に関する基本方針を策定し、各種ツールを用いて計画的な広報活動に努めている。このような全体的な方針の下、個別の事務・事業において、その進捗状況に応じた広報を実践することによって、計画的な広報活動の推進が図られている。

平成24年度に実施した「雪氷期の津波沿岸防災対策の検討（以下「H24業務」という）」は、表-1に示すとおり、新聞42回、テレビ14回、ラジオ1回、合計57回にわたり報道され、非常に高い注目を得ることとなった。本

稿では、H24業務を進めるにあたり、業務プロセスに沿った計画的な広報、直接・間接広報それぞれで工夫した点などを振り返り、順を追って以下に考察を行うこととする。考察にあたっては、北海道開発局の職員向けに、平成24年2月及び平成25年2月に外部講師（H24:北海道内の現役新聞記者、H25:北海道内の現役テレビ報道記者）を招聘して開催された「広報広聴に関する講演会（以下「広報講演会」という）」の内容に照らして、現役の記者の視点を参考とした。

## 1. 業務プロセスに沿った広報計画の立案

### （1）プロセス全体を俯瞰した視点

#### a) 事業のプロセスの捉え方と広報計画

事業のプロセスは、公共工事の計画段階から、整備後の効果の検証に至るまでのように長い時間軸でとらえる場合もあれば、個々の業務、工事など、短い時間軸で個別の事務・事業をとらえる場合もある。そして、業務プロセスの時間軸に沿って広報が行われている。

#### b) H24 業務における広報計画の期間

H24 業務においては、その実施準備から業務成果の活用までの期間について広報計画の対象として考えた。まず初めに、上記対象期間における、業務工程上に記者発表（プレスリリース）の概ねの時期を重ねることにより、業務のプロセス全体を俯瞰した広報計画を立案し

表-1 H24 業務の報道結果

業務の節目と広報時期	新聞	テレビ	ラジオ	計
(プレスリリース H24.10.16) 第1回検討会 H24.10.18	11	3	—	14
(プレスリリース H24.12.18) 第2回検討会 H24.12.21	8	2	—	10
(記者説明会 H25.1.18) (プレスリリース H25.2.7) 堆積流水撤去実験 H25.2.13	12	7	—	19
(プレスリリース H25.2.25) 第3回検討会 H25.2.28	8	—	—	8
(プレスリリース H25.2.28) 報告会 H25.3.13	2	—	1	3
報告書の公表 H25.5	1	1	—	2
(プレスリリース H25.10.18) 報告会 H25.11.6	—	1	—	1
合計	42	14	1	57

検討項目	H24.9	10	11	12	H25.1	2	3	春	秋
雪水期の津波発生時に想定される物理現象の検討									
雪水期の津波災害シナリオ及びリスクの検討と課題抽出									
ハード面及びソフト面の防災対策の検討									
災害発生後のオペレーションの検証									
雪水期の津波防災対策を周知啓発するための資料作成									
検討会		★ ● ★		★ ● ★		★ ● ★			
模擬流水撤去実験						★ ●			
報告会							★ ●		
報告書公表								★ ●	
成果の活用									★ ●

図-1 H24 業務の工程に沿った広報計画

赤色星印が告知、青色星印が要旨公表をそれぞれ示す。

た。結果として、業務自体の工程管理に多忙を極める状況にあっても、必要に応じた広報を行うことができた。H24 業務の工程に沿った広報計画を図-1 に示す。

## (2) 流れの節目毎の役割 (位置づけ) の視点

### a) H24 業務における節目の考え方

プロセス全体の中の個別の節目に着目した場合、検討会の開催案内、開催後の議事概要等の公表、報告会の開催案内、報告書の公表案内、成果活用の案内等、その内容に応じて広報の工夫を行った。また、北海道開発局全体の広報の中で、年間回数程度、記者説明会を行う機会もあるので、この機会も積極的に活用し、適時の情報提供に努めた。

このうち、検討会開催後の議事概要等の公表については、記者発表は行いが、公式 WEB サイト上に資料を掲載するなど、情報を得たい方が入手可能な状態にすること自体に比較的意義があるものである。他方、検討会や報告会等の開催案内は、取材を通じて、報道機関から広く一般の方に、取組の意義や内容をわかりやすく伝えてもらうことに意義があるというように、その意味合いに大きな違いがある。また、検討会は1回だけでなく、複数回開催するので、各回次の役割 (位置づけ) を明確にして発信することで、報道関係者の取材要否の判断材料になると考えた。

### b) H24 業務の節目に行った広報の工夫

H24 業務については、全3回の検討会のうち、第1回は「初の試み」となる検討会の立ち上げ、第3回 (最終) については、「最終取りまとめに向けた方向性の確認」ということを明示することで、報道機関からの注目度も高くなるが、これとは対照的に、議論の中間点となる第2回はニュースバリューが比較的低くなると想定し、第2回の検討内容に関連した項目の中から、情報としての付加価値向上の対策を行う必要があると考えた。その具体的な対策手法については、後述する。

検討会以外の大きな節目としては、堆積流水の撤去実験と報告会であるが、これらについては、業務全体における位置づけが明確であるため、その内容が十分に伝わるよう、広報の際に工夫を行った。

## 2. 間接広報では記者の視点を活用して効果アップ

### (1) 記者に伝わることで、わかりやすい報道に

報道機関を通じた間接広報においては、ゲートキーパー理論<sup>1)</sup>で指摘されているとおり、情報を収集し、記事原稿を書き上げる記者の役割が重要である。記者に十分に理解を得られていない情報は、記事になったとしても読者にその真意が十分には伝わるとは考えられない。

このため、報道投げ込み時には、簡潔に要点をまとめた資料を添付し、イメージの伝わる図表を用いるなど、記者に理解してもらえよう努めた。さらに、取材の申し込みがあった場合には、対応の流れの中で、資料だけでは十分に意図を伝えられていないと感じられた部分について補足するなど、記者との十分な意思疎通に重きを置いた対応に努めた。

この点については、平成24年の広報講演会において、講師が「皆さんの意図を世に伝えるためには、世の中の人の理解を得る前に、間に入る取材者に意図を理解してもらわないとダメなんです。」と指摘しているとおりである。

### (2) メディア特性に応じた画になる工夫

#### a) 図表・写真など視覚に訴求する情報の有効性

国民・道民向けの情報発信、その間に立つ記者向けに情報提供する際に、その意図を簡潔に伝えるための工夫として、図表や写真等を用いて視覚に訴える有効性が指摘されており、既に多くの場面で実施されているところである。映像が主要な情報であるテレビ報道は当然のことながら、文字による情報を主体とする新聞報道においても、写真は読者にとって重要な情報である。

#### b) H24 業務における視覚に訴求する事前の工夫

H24 業務では、当初、堆積流水の撤去実験の場面で写真・動画による報道を想定した。その前提として、記者の理解を得るために、コンピューターグラフィックスを用いたイメージ画像を作成し、実験の概要を視覚的に伝える工夫を行った。作成した資料は、北海道開発局全体の広報計画の中で実施している記者説明会の場で説明を行い、実験告知のための報道提供資料にも活用した。文字情報としては、「世界初」の実験である旨を明示したことにより、報道に際してもテレビ3件、新聞8件で、同趣旨の報道が行われた。この点については、平成25年の広報講演会の際に、講師が「昔から言われているが、メディアは『初もの』に弱い」と指摘しており、平成24年の広報講演会の講師も同趣旨の指摘をしている



図-2 流氷撤去実験の記者説明会用資料

とおりである。H24 業務の記者説明会用資料を図-2 に示す。

### c) H24 業務における実験の際の画になる工夫

実験の実施段階では、流氷を伴った津波による堆積物の状況を 1952 年の十勝沖地震津波の際の画像を参考にしながら、想像力を働かせて設定した。先例のない実験であり、実物の流氷を多量に陸に揚げる訳にもいかないため、網走市の協力の下、「オホーツクあばしり流氷まつり」で展示された氷雪像を流氷に見立てて、模擬瓦礫として木片を混ぜ込んで、高さ 2.5m 程度の堆積物を作成した。

実験の実施に当たり、地元の網走市、網走地方建設業協会、網走開発建設部の協力を得られたことで、災害時に先頭に立って応急対応にあたる地元自治体、警察、消防、自衛隊、建設業から多くの来場者があった。この際に、地元の自治体の防災担当職員から「がれき撤去のスピードが遅いと、人命救助が遅れてしまう可能性があります。今後、対策を考えなければならないと思いました」<sup>2)</sup>との発言も聞かれるなど、実験の実施自体によって啓発効果が得られている。また、実験の実施を周知する際の網走市との同時プレスリリース、実験会場における網走開発建設部による災害対策用の機械展示等、実験に関係した各機関が連携することで画になる工夫を行うことができた。

上記一連の事前及び実験の際の工夫を行った結果として、新聞、テレビの報道件数は、事前報道も含め 19 件



図-3 流氷撤去実験に集まった報道、防災機関等の関係者



図-4 流氷撤去実験の際の検討会座長囲み取材の様子

に上った。堆積流氷撤去実験の際に集まった防災機関と報道関係者の様子及び H24 業務の検討会で座長を務め、実験当日現地で実験を確認された検討会座長の囲み取材の様子をそれぞれ、図-3 及び図-4 に示す。

### d) H24 業務における検討会の際の画になる工夫

堆積流氷撤去実験より前にも、画になる工夫を行っている。第 1 回検討会の開催にあたっては、一般的な会議室ではなく、災害対応に関連する検討会という内容から、北海道開発局の災害対策本部室を使用した。また、本稿 1. (2) において、第 2 回検討会の付加価値向上の対策について記述したが、検討会の議論は、中間的な位置づけになるため、検討内容そのものに付加価値を持たせることは難しいと考えた。そこで、検討の参考となる最先端の研究の一部を公開することで、イメージを委員に共有してもらい、あわせて報道関係者にも公開することとした。このため、土木研究所寒地土木研究所の実験用水槽を活用し、同研究所寒冷沿岸域チームと北海道大学による共同研究である、「海水を伴った津波氾濫に関する水理模型実験」の協力を得ることができた。

公開実験を行うにあたり、事前に寒地土木研究所の担当者に見せてもらい、打ち合わせを行った。この結果を踏まえ、公開実験の際には、報道関係者がどのよ



図-5 第2回検討会公開実験時に放映した事前撮影映像  
(寒地土木研究所提供)

うに画像を撮影するかを考える上で参考になるように、同研究所で事前に撮影した実験映像を会場で放映して説明を行うとともに、予行実験と撮影用実験の2回の実験を実施することとした。説明の際に使用した事前撮影映像を図-5に示す。事前撮影した映像だけでは、報道関係者が撮影ポイントを十分に絞り込めていない部分もあったようだが、目の前で予行実験を行ったことにより、どの角度でどのような映像を撮影すべきかという参考になり、各社のカメラの設置位置の修正が行われた。短時間かつ動きのある実験なので、動画撮影と比較して、読者に臨場感を伝える静止画像を撮影するのは難しい様子であったが、静止画像の写真記者も予行実験を見たことで、どのような静止画像を撮影したら良いかの判断材料になったと考えられる。

この点については、平成25年の広報講演会の際に、講師のテレビ報道記者が「(2月15日の放送に向けて再度、)寒地土木研究所に行き、(模擬流水を浮かべた津波)実験の様子をいろいろな角度から撮るため、カメラ4台持ち込んだ。カメラはどこに付けてもいい訳ではなく、水位の変化や高さを見るには、どういうカメラポジションがいいのか、流水が詰まるといのが一番わかるにはどうしたらいいのかなどが、伝わるようになってはいけない。担当者から聞いた膨大な話の中から、撮影すべき点を上記2点に絞りこんだ上で、カメラの位置を事前に決めた。ただ撮っても伝わらない。」と述べていることから、明らかである。

また、第2回検討会の開催案内の報道投げ込みで工夫した点としては、寒地土木研究所内の実験用水槽の大きさを明示したことである。報道の結果を見ると、新聞報道8件のうち、6件の記事で水槽の大きさに関する記述があった。テレビ報道では、映像として大きさの感覚が伝えられるが、新聞報道では文字情報として伝える必要があるため、具体的な数字が重要な情報だからである。

この点に関しては、平成24年の広報講演会において講師の新聞記者が、「具体的な数字は重要」と指摘していることから明らかである。図-6に第2回検討会の記者発表資料を示す。

## お知らせ

件名	「雪氷期の津波沿岸防災対策検討会」第2回検討会の開催について ～流水津波のイメージをつかみやすい、公開津波実験も併せて行います～
----	---

### お知らせ内容

北海道開発局では、海岸工学や寒冷地工学などについての最先端の研究知見を有する専門家の参画の下、積雪寒冷地特有の津波対策に関する総合的見地からの検討を行っています。

このたび、第2回検討会を下記のとおり開催することとなりましたので、お知らせいたします。

今回の検討会では、実験施設(長さ28m×幅0.8m×深さ1m)において、模擬水を用いた津波公開実験を行った後、実験結果や数値計算から、主に雪氷期の津波リスクを検討していく予定です。

### 記

開催日時 平成24年12月21日(金) 15:15～17:30  
開催場所 独立行政法人土木研究所 寒地土木研究所(札幌市豊平区平岸1条3丁目)  
実験 第4実験棟(港湾実験棟)  
検討会・管理棟1階講堂

※本検討会は、報道関係者に公開で行います。傍聴希望の報道関係者の方は、当日、15:10までに第4実験棟(港湾実験棟)にお越しください。撮影機材運搬用の車でご来場の場合、機材の搬入後は、来客用駐車場へ駐車願います。

なお、津波実験につきましては、15:15から検討会の一部として実施する他、報道関係者のみを対象として、14:45から別途撮影の時間を設けますので、撮影希望の報道関係者は、12月21日正午までに、下記問い合わせ先までご連絡願います。

### 【お問い合わせ先】

所属	役職名	氏名	電話番号
開発管理部 開発調整課	開発企画官	通藤 仁彦	709-2311 内線5472
開発管理部 開発調整課	事業調整専門官	渡部 成人	709-2311 内線5476

図-6 第2回検討会開催の記者発表資料

### (3) 報道関係者にも仕込みの時間が必要

上記(2)のような工夫は、H24業務に限らず、北海道開発局が実施する事務・事業の中で、これまでも行われているところであるが、報道関係者に情報を提供する時期も重要な要素である。

#### a) 報道機関の内部プロセス

ゲートキーパーである記者との関係性では、情報を直接提供する相手として重要であることは確かであるが、報道機関内部においても、一般の組織同様、記者が取材した情報が記事やテレビ報道になるまでには、組織内部の意思決定があって初めて世に出ることになる。よって、記者からその上司に上げて、意思決定を行う時間が必要である。この点については、平成25年の広報講演会の際に「取材者が早く情報を知っていないと、売り込むことも出来ないし、仕込むことも出来ない。」と、講師が指摘しているとおりである。

#### b) H24業務における情報提供時期

H24業務の場合、第1回検討会資料で、3月までの概ねのスケジュールを示しており、報道関係者にとっては、仕込みのための準備期間が確保できたと考えられる。その効果の一例としては、2月中旬に実施した堆積流水撤去実験に関連する報道が、1月12日に既に行われたことから読み取れる。記者説明会で同実験について説明を行ったのが、1月18日なので、記者説明会の情

報よりも先に、同実験に関する報道の仕込みを行っていたことがわかる。

### 3. 直接広報の場は影響度を把握する機会として活用

#### (1) 広報で難しいのは、その効果測定

行政機関による広報の課題としてよく指摘されるのは、お知らせ型広報に終始しているという点である。<sup>3)</sup> 行政機関が推進する施策に関して、広く国民や住民に知ってもらうために情報提供を行う周知手法である。

最近では、事業の PDCA サイクルの重要性が指摘されていることから、チェックを行う意識が高まってきているため、お知らせ型広報にとどまらず、その後のフォローアップの取組も始まっている。しかしながら、広報の領域では、専門家による研究でも、その評価の難しさが指摘<sup>4)</sup> されており、十分な効果測定に至ってはいないのが現状である。

#### (2) 掲載数・率で、影響度の正確な測定はできない

広報の内容如何によって、知ってもらうこと自体が重要なものもあれば、知ることを通じて、意識に変化を及ぼし、行動に変化が現れることを目指すものもある。後者の場合、広報の効果を正確に把握しようとする、意識の変化または行動の変化を捉える必要がある。

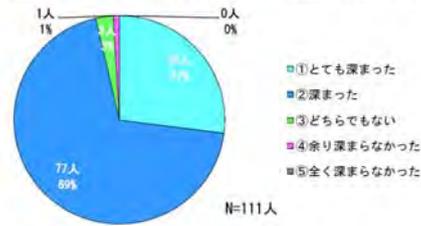
H24 業務の場合、冬期の津波は、避難行動の遅れや低い海水温による危険性など、それ以外の時期の津波と比較して危険性が高まるという点について知ってもらうことに意味があるという点では、到達度評価が機能する。到達度評価の手法としては、新聞やテレビ報道の読者・視聴者を発行部数等から計算し、記事の見出しの大きさや記事全体の面積、論調などを加味して、到達度を推計するというものである。しかしながら、この手法では、情報が到達する機会があったということはわかるが、その情報が実際に到達した（読まれた）か、情報を得たことによって、意識に変化があったか、さらには、行動に変化があったかという影響度の測定はできないという限界がある。

#### (3) 国民と直接接する機会は、影響度測定チャンス

##### a) 影響度の測定手法

影響度測定に関する最新の手法としては、インターネットを通じた評価手法などが、広報の実務の世界では、提案されている。北海道開発局においても、「北の地域づくりインターネットモニター」という取組を通じて、モニターとして登録された方を対象としたアンケートによって、部分的ではあるが影響度評価が行われている。しかしながら、全ての事務・事業について影響度の効果測定をすることは、広報関連予算に限られている状況の

報告会を通じて冬の津波特有のリスクについて理解が深まりましたか？



冬の津波特有のリスクに備えようと思えますか？

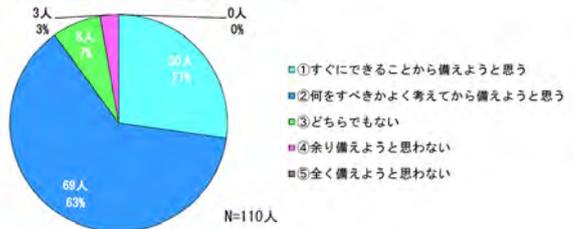


図-7 報告会の際のアンケート結果（一部抜粋）

下では、なかなか難しいところである。

このような課題を少しでも解消していく手法としては、上記インターネットモニターなどを通じて、現状よりも一層、影響度評価を意識した設問の工夫を行うことなどが有効と考えられる。また、直接広報の場を有効活用することが挙げられる。

##### b) H24 業務における影響度の測定

H24 業務の場合、報告会の機会に参加者へのアンケート調査を実施した。この際に、報告会への参加を通じた意識の変化、行動の変化に関係する質問を設けることにより、影響度評価を行った。図-7 に示すとおり、「冬の津波リスクに関する理解が深まった」と回答した方が、有効回答数 111 のうち 107 (96.4%) となっている。また、「冬の津波特有のリスクに備えようと思う」と回答した人は、同 110 のうち 99 (90.0%) に上り、意識の向上があったことがわかる。報告会に参加する前と後で意識の変化があった人数やどのような意識変化があったか、実際にどのような行動の変化があったかを含めた定点観測ができれば、影響度評価としては、更に充実する。しかしながら、回答者の負担感をできるだけ抑制するため、限られた時間で設問数も絞り込んでアンケートを実施していることから、回答者の負担を極力小さくして如何に有効な影響度評価を行うかについては、今後の課題として工夫が必要な点である。

#### まとめ

本稿では、平成 24 年度に実施した「雪氷期の津波沿岸防災対策の検討」を題材として、事業広報の計画的実施とコミュニケーション手法に関する考察を行った。

報道機関との関係では、直接対応する記者に内容が十分理解されることによって、その先にいる国民に理解されうること、可能な限り早く情報提供を行うことにより、報道機関内部における準備期間が確保される点などに関する考察を行った。平成 24 年の広報講演会で講師の新聞記者が「(自分が記事を書く際には) ユーザーである道民が必要だと思って書いてる」と指摘しているように、記者の視点を通じて、国民はどのような情報を必要としているのか、どうすればより効果的な広報を行うことができるのかなど、報道関係者との良好なコミュニケーションが有効である。

また、広報評価の観点では、広報の結果として、意識変化や行動の変化に結び付いているという影響度評価が重要であり、直接国民・道民と接する直接広報の機会を活用し、影響度を測定することが有効である点を指摘した。直接広報の際に国民の声を直接聞き、PDCA サイクルの中で、施策に反映するという観点でも重要である。

北海道開発局全体としては、広報広聴委員会が中心となって、戦略的広報が進められており、H24 業務に限らず、これまでも個別の事務・事業を進める中で、記者との十分な意思疎通、国民・道民との対話を通じて、より良い事業実施、施策への反映などが行われている。

今後とも、国民・道民、そしてそのつなぎ手としての報道機関等との双方向によるコミュニケーションを通じ

て、より良い行政運営のために、計画的な広報と適切な広報評価が必要であることを指摘して本稿のまとめにかえる。

#### 参考文献等

- 1) 山田吉二郎「マスメディア研究序説：研究対象としての新聞」国際広報メディアジャーナル No.2, 85 頁(2004)によると、次のように説明されている。「さまざまな出来事のうち、何がニュースとなり何がならないかを説明する理論としてゲートキーパー理論がある。社会の出来事がマスメディア組織を通してニュースとして発信されるまでにさまざまな関門(ゲート)があり、そこには門番(ゲートキーパー)がいて、ニュースとして発信していいものとそうでないものをふるい分け、すべてのゲートを通じたものだけがニュースになるという図である。」
- 2) 「がれき撤去手順など確認」NHK ネットワークニュース 北海道 (平成 25 年 2 月 13 日)
- 3) 株式会社電通プロジェクト・プロデュース局ソーシャルプロジェクト室編『広報力が地域を変える!』株式会社日本地域社会研究所, 25-26 頁 (2005)
- 4) T. ワトソン他『広報・PR 効果は本当に測れないのか?—PR 先進国の評価モデルに学ぶ広報の効果測定』ダイヤモンド社 (2007)