

放送文化基金研究報告会報告

2006年9月22日
日本災害情報学会
デジタル放送研究会
代表 藤吉洋一郎

1. はじめに

デジタル放送研究会

「デジタル放送研究会」は、日本災害情報学会が2004年11月に設置した学会としては初めての研究会です。

研究会ではデジタル放送の特性を活かしたら、災害情報を広く人々に伝えるのに、どのような利用法が考えられるか、来るべきデジタル放送時代の災害情報のあるべき姿について研究をしてきました。といっても放送の技術的な側面からではなく、あくまでも放送の利用というソフト面からのアプローチに特化したものです。

参加者と担当分野

参加するのも抜けるのも自由というルールでこの研究会に集まった20人あまりの会員には、実にさまざまなメンバーがいます。

大学でそうしたテーマを研究している人たちばかりではなく、たとえば気象庁の予報の現場で、日ごろから予報や警報を発信している人、あるいはテレビやラジオの放送で自らそれを視聴者に伝えている人がいます。これまでの放送では各地に警報が出るというような事態になると、対象範囲が広すぎて、キメの細かい情報を伝えることができませんでした。デジタルになれば、もっと狭い範囲の人を対象とした情報を伝えることができるのではないかと期待したのです。

また、地震研究所からも参加しました。緊急地震速報など、従来の放送が不得手としてきた地震情報を伝えるのに、デジタル放送だと、可能になるのではないかと期待しました。

民放やNHKからは、これからのデジタル放送に、どう取り組めばいいか、そんなヒントを期待した人たちが参加しました。

それから、いろいろな企業からは新たなビジネスチャンスはないかと期待して参加した人もあったかと思えます。

このように、参加したメンバーの立場によって、関心の持ち方や期待は微妙に異なりましたが、災害情報をデジタル放送が変えるのではないかと期待する思いではみな共通していたのだと思えます。

災害報道から防災報道へ

災害報道というのは、災害が起きてから、災害の発生や被害状況を広く全国に伝えるものです。いち早い救援や復旧の立ち上がりに役立てたり、被災者の生活再建に役立つ情報を提供するのが目的です。新聞にせよ放送にせよ、災害時のマスメディアの取り組みは従来はこの災害報道が中心でした。

これに対して、事前の警戒や避難を呼びかけ、被害を未然に防いだり、被害の拡大を防いだりする目的の災害報道は、特に防災報道と呼んで仕分けして考えるべきものではないかなと思います。「情報が人の命を救う」局面というのは、この防災報道の段階が主でして、残念ながら従来は、あまり機能していなかった部分ではないかと思います。デジタル放送はテレビの放送が災害報道のレベルにとどまっていたのを、防災報道のレベルにまでレベルアップする絶好の機会ではないかと私たちは期待したのです。

2. 中間報告から

ここで、先に放送文化基金に提出した中間報告の内容と大部分が重複しますが、当研究会がこれまでどのような研究を行ってきたかを報告します。

□研究目標

本研究では、防災情報を広く人々に伝えるために、デジタル放送の特性を活かしたどのような利用手法が考えられるかを調査研究し、来るべきデジタル放送時代の放送サービスのあるべき姿を研究するものです。とりわけ、災害時の避難を効果的にするには、避難勧告などの防災情報をもっと的確に、迅速に伝えるうえで、どのような可能性があるのか、またさらに、日ごろから、国民の自助に繋がる防災放送の役目を果たせるようにするには、どのような課題があるのかを明らかにすることが本研究の目的・意義です。

□研究実施の概要

日本災害情報学会が初めて設置した研究会 20 名のメンバーを中心に、下記の通りの日程で、勉強会を開いての専門家からのヒアリング、および新潟県の事例研究 (H. 16 水害、新潟県中越地震、H18 豪雪)、三重県の事例研究 (H. 16 津波、土砂災害)、九州の事例研究 (H. 17 台風 14 号災害) の 3 つの地域へのそれぞれ数次にわたる現地調査等を

実施しました。

□研究成果

10回にわたる本研究会の勉強会では、デジタル放送や携帯電話の専門家らを講師に招いてレクチャーを受けた後、適宜話題提供を交えつつ、ディスカッションを行いました。また、NHK放送技術研究所等最前線を実際に訪問しての視察調査も行いました。（毎回のレクチャーと質疑の詳細については、別途、研究会活動記録の資料として記録をとっているため、最終報告書の中で参照できるようにしたい。）

さらに、多種多様な考えを持つ異なる専門分野メンバーで現地調査班をつくり、ケーススタディとして、新潟を中心とした平成16年7月豪雨水害や同じ年の10月に発生した新潟県中越地震、平成18年豪雪、九州地方を中心とした平成17年台風14号の記録的な被害の現地調査などにあたりました。これらの災害では、避難勧告が住民に伝わらなかったとか、そもそも避難勧告が遅すぎたとか、物理的にばかりではなく、情動的にも地域が孤立してしまったとか、災害時の情報伝達の面でもさまざまな問題が生じました。このため、本研究会では一連の災害が地上デジタル放送が普及した段階で発生した場合には、どのような新たな情報提供が可能になるであろうかという視点からの考察を行いました。

（それぞれの調査の詳細については、別途、参考資料を参照されたい。）

これまでの勉強会や現地調査を通じて、従来のアナログ放送画面の文字スーパーやL字型の文字スーパーなど実用化されている情報伝達方式が変わる、より豊富な情報伝達システムとしてデジタル放送のデータ放送が期待できるという実感を強めました。そのほかにもデジタル放送が災害情報の伝達に果たす可能性についてはいくつか考えられますが、なお詳細を詰める必要があります。このため、今の段階での取りまとめとしては、次のような事項を研究成果として掲げておきたいと思います。

1) 地上デジタル放送の普及段階

地上デジタル放送の普及途上にある現状では、NHK、民放ともに地上デジタル放送を始めたばかりであったり、これから始めるための準備を進めている段階であり、アナログ放送とデジタル放送の同時放送という過渡的な段階で、放送局側に負担が過剰になるような提言は避けたいところですが、せめて、各放送局ですすでに取り組んでいるホ

ホームページのニュース速報程度の内容はデータ放送にも流れるようにすることによる、データ放送の充実に期待をしたいと思います。その際に、情報提供側、受信側ともに新たな作業や負担を発生させないということが実行可能性を担保するうえでの重要な条件になりそうです。とくに地域を特定してのデータ情報の提供が技術的にはできると期待されている1セグ方式は、平成18年4月から始まった地域がありますが、NHK、民放ともにまだ、テレビ放送・データ放送ともに1セグのための特別な番組が通常作られているわけではないようです。災害情報の伝達の面で、1セグ方式ではどのようなサービスが期待できるか大変興味あることであり、今後、具体的な取り組み方を検討していくうえでも、EWS（緊急警報システム）などあらたな情報伝達システムの構築に期待をしたいと思います。

2) 2011年のデジタル放送への全面移行後

2011年のデジタル放送への全面移行後の取り組みとしては、大幅に内容の充実に期待したいところでもあります。上述の1セグによる地域を特定しての情報提供だけでなく、通常は12セグを使用してハイビジョン放送をしている各局が、大きな災害などの時には4セグによる3つのチャンネルでの放送に切り替えれば、災害情報のために特化したチャンネルをもうけることが技術的には可能であり、すでにNHKの教育テレビのデジタル放送で、随時、実行しているところでもあります。

しかし、通常は東京のキー局からの放送を流している時間帯が多い地方の放送局にとっては、災害情報のためのチャンネルを特設することは大変負担が大きく、躊躇することがいまから心配されます。（1県1放送なら一思いに12セグで災害報道をやればいいのだから。）

全国統一的な新しいシステムの構築を

そのためには行政等の防災関係機関からの情報伝達は、省庁や都道府県・企業等によってばらばらな方式をとるのではなく、統一的なデジタル情報の伝達方式を採用し、双方の労力を大幅に軽減することが前提となります。すでに愛知万博のときのテレビ局側と博覧会関係情報の提供者との間で運用した方式などを、行政情報の伝達にもひろげる研究など、各地でデジタル放送時代の情報伝達の新しいシステム作りが進められていますが、当研究会としても、今後関係機関相互の連携による全国統一的な新しいシステムの構築を急ぐことを提言したいと思います。

3. 日本災害情報学会公開フォーラム

まだ志半ばという感が否めませんが、日本災害情報学会では今年の7月29日に東京大学の山上会館でデジタル放送研究会の公開フォーラムを開催し、デジタル放送研究会のこれまでの成果を基に、デジタル放送によって災害情報の伝達がどう変わるのか、変わりうるのかについて、事例紹介の形で報告を行いました。

さらに、デジタル放送の導入以前ではありましたが、新潟県中越地震の時の行政対応について、新潟県の泉田知事に講演をお願いしたあと、マスメディア、防災行政、市民防災等の各分野からのパネリストによるディスカッションを行いました。

いま少しその内容をご紹介しますと、

まず、事例報告では次の4人の方をお願いしました。（大石さんと田島さんは研究会のメンバーではありませんが、とくにお願いして報告していただいたものです。）

<事例報告>

1) デジタル放送の現状と課題

TBS 天野教義

2) 静岡放送の実験「地上デジタル放送公共アプリケーションパイロット事業その実施内容に関して」 静岡放送 大石 剛

3) 新潟現地調査から「災害情報の収集・伝達システム改善への展望 地上デジタル放送の可能性と課題」 十文字女子大学 小田貞夫

4) 東海地方におけるデジタル放送地域情報XML共通化研究の取り組みについて」 東海テレビ 田島 誠

フォーラムでは最後に次のような提言をしました。これが当研究会が到達した現時点での結論とも言うべきものであります。

提言

2006年7月29日
日本災害情報学会デジタル放送研究会

デジタル放送時代に入り、情報伝達の新しいシステムを作る試みが、すでに各地で進められています。

放送は、災害時の情報をすぐ、あまねく伝えることができるメディアです。そして、データ放送や1セグなど、放送に新しい機能が付け加わり、これまでより一層きめ細かな「ひとりひとりのための災害(軽減)情報」提供ができるようになってきました。

しかし、伝えることができる情報の量がせっかく増えても、それを活かすためには、それに見合った情報の入力、効率的に行われなければ、宝の持ち腐れに終わってしまいます。つまり、放送局単独では、サービスに限界があるのも現実です。

この一番の大きな課題の解決に向け、日本災害情報学会のデジタル放送研究会は、デジタル放送時代の情報伝達のために、放送局ばかりではなく、行政やライフライン企業などが一緒になって、今後、

①「全国統一的な新しいシステム・情報共有プラットフォームの構築を急ぐこと」

を提言します。

そして、この情報共有プラットフォームは、デジタル時代に相応しく、防災に関わるさまざまな方面で有効に使われるべきです。

しかし、ここで肝心なことを見落としはなりません。つまり、情報共有プラットフォームは、誰かが情報をきちんと発信しない限り、単なる入れ物に過ぎません。このため、

②「関係機関が相互に連携し、みんなできちんと情報提供をすること」をあえて付け加えておきます。

また、情報共有プラットフォームを作っても、それが生かされるかどうかは、どれだけの人たちが利用出来るかにかかってくる。そのためには、

③「即時性を始めとして、可能な限りの情報の精度、および確かなセキュリティを確保すること」

が必要です。「即時性」と「精度」は一見両立しないように思われますが、こまめに情報を更新することによって、同時に目的を果たすことができます。こうすることによって初めて、たとえば、行政が持っている情報を、被害者を救助する、消防や医療関係者が共有できるなど、情報の共有化が可能になり、利用の裾野を広げることができます。

完全デジタル化の2011年までには5年あります。きょうの公開フォーラムでは、今の段階ではまだ心もとない1セグの受信機のバッテリーの寿命も、それまでには改善されるであろうという期待のもと

に、あれこれ可能性を議論してきました。同じように、1セグの電波の使い方などについても、今後5年の可能性に期待したいと思います。現状に束縛されることなく、時代の先導的な役割を果たす期待を込めて、

④「よりいっそうの技術的な改善とその応用を期待したい」と思います。以上のとおり提言します。

※ 以下は、(財)放送文化基金のご協力をいただきました

2006年9月22日研究報告会

「災害情報伝達とデジタル放送の可能性」意見交換

司会： はじめに報告者の方々に、ここまでの感想を、お願いいたします。

藤吉： 冒頭の音先生の話聞き、デジタル化が、放送局の経営にとって大きなマイナスのインパクトを与えている側面があるのだということを改めて知らされました。私の場合は、放送のニュースの現場という視点で、今までできなかったことが可能になる、という一点に絞って、それをどう実現できるかと考えてきました。ですが、一方で、経営という足元がグラグラしているのでは、可能性を追求することもそう簡単ではない。デジタルへの移行ということがたいへん大きな革命なのだということを感じています。ただ、出てくるものが変わらないのでは困ります。そういう意味で、データ放送も生かして行ってほしいと感じました。また、最後にお話いただいた田島さんの研究会へ私どもの研究をバトンタッチするわけですが、そのためには、みんながそれを取り入れていく、わけでも東京が足並みをそろえて参加するということが不可欠ですが、音先生の分析の中では、東京はそういう必要を感じていないということになると、なかなか難しくなります。その壁をどうやって越えるかという大きな宿題があるのだなと思いました。

他メディアとの連携

司会： 例えば、コミュニティエフエム放送が、先の新潟中越地震の時には被災地に対するきめこまかな情報を提供し、ずいぶん活躍しました。他のメディアとどういう形で連携が可能なのかという点について、どう考えていらっしゃいますか。

藤吉： データ放送については、他のメディアとの連携は考えていませんでしたが、災害情報については、他のメディアと放送がそれぞれ持ち場を持ち合っており、補完し合うメディアなのだということを、これまでの経験の中で痛感しています。ですから各々が得意な分野で自分たちが扱う情報を仕分けしていけばいい。

ただ、テレビのデジタル化によってデータ放送などが可能になると、今まで放送が不得手だった分野に可能性が広がってきました。そういう意味では他のメディアと競合することになるのかもしれませんが、例えば、放送で死者千人分の名簿を読み上げる場合、長時間を要しますが、聞いている側が、千人の名前全てを聞きたいのではない。その中で自分の知り合いや親族がいないかということを知りたいわけです。ですから名簿がアイウエオ順に並んでいれば、必要な箇所だけを見ればいい。このことに関しては、放送は新聞というメディアには及ばなかった。それが、データ放送という形で名簿を提供し、それが目次から検索できる形になっていれば、知りたい情報をすぐに得ることができる。同じ情報を違ったツールで見ることが可能になるわけです。これはどちらかがやればいいのかという問題ではなく、共存する形が望ましい。そういうツールとしてデータ放送に期待をしています。

司会： 災害情報についてのご質問を読ませていただきます。「危険にさらされる避難対象地域と、その他の安全地域の人々への効果的な伝達方法は、少々異なるのではないのでしょうか。ワンセグ活用の可能性はどのようなのでしょうか。」藤吉さん、コメントをお願いします。

藤吉： 後者からコメントします。現在のワンセグは東京から全国へ向けてのデータ放送しかできないという運用になっていますが、そのメリットを生かすためにはせめて郵便番号程度の地域を対象にした情報を仕分けして、地方の放送局から出せるような仕組みが必要です。そういうものを作っても、実際に使ってくれるところがなければ実現は難しいとも思いますが、携帯電話はほとんどの人が持ち歩いていることを考えると、そういうやり方がいいのかなと思います。ただ、果たしてワンセグを全員がもってくれるかということ、私も何か月か持ち歩いています。ほとんどテレビを見るという道具としては使えないなというのが正直な実感です。ドラマなんかを鑑賞するには小さすぎてしんどい。何かをやっているということを確認する上では重宝なんです。過剰な期待を持たない方がいい。テレビでこんな情報が流れているということがリアルタイムでわかるというものだと認識しておけばいい。テレビが見たければテレビのあるところに行けばいい。そういう意味でワンセグにどこまで期待するかという意味では、“何かあった”ということをもっと通信の方に知らせる役目をもってもらって、そしてテレビで確認するという2クッションになってもいいのかなと思います。その方がはるかに普及が簡単だし、待ち受けの電力の消費が少なくてすむというのであればその方がいいのかなと個人的には思います。

災害情報伝達に不可欠な“信頼性”

司会： 東京メトロポリタンテレビが、三宅島に対して三宅島情報というのをずっと放送していました。それは編成局長のある種のご判断だったと思うんですが、一千万人いる東京のローカル放送局が、一千万オーダーではなく、数千オーダーの三宅島住民のための情報を電波を使って提供することの持っている意味、それをどう理論化し判断するかということがこの話に問われるところなのかなと思います。そのあたりはどんな風にお考えでしょうか。

藤吉： 信頼されるためには、まちがいとミスリードを避けなければいけないわけですが、現実はどうかという、今朝の NHK のデータ放送を写真に撮ったものをご覧に入りたいんですが（写真映像）、首都圏のローカルとしてみますと、ニュース、首都圏の気象、道路交通情報、くらしガイド、地震被害を防ぐ、台風情報、功名が辻、ためしてガッテン・・・と書いてあるんですが、<http://www.nhk.or.jp/data/svc/index.html>（NHK データ放送） 今、災害情報としてお話しているのはおそらくこの中のニュースの中の枝の情報になると思うんです。この中でも常時書き換えられていて、しかも外部から入力されて、NHK がまったく何もしないで書き換えられているのが、気象とか道路交通情報、台風情報などですね、何も NHK はチェックしていない。スルーで流れているものなんです。そういう中に、自治体が提供してくれる情報が同じような並びでスルーで流れていくだろうかという部分がありまして、それぞれの放送局の報道の現場で議論になっている部分があると思います。つまりニュースの現場がそれが事実だということを確認してはじめてデータ放送としても放送する。ニュースとして確認をするというのは、実際にニュースで放送するということだと言う。とすると、せっかくオンラインで早々とテレビ画面ができていのに、ニュースで放送するまではこれがオンエアできない、今のところそういった運用ルールを作っているようですが、だんだんその信頼性が、条件が重なって担保できるようになれば、そのまま流れるということもあっていいのではないかと。道路交通情報なんていうのは全く何もしていない、本当にそうなっているのかというのは見てもないわけですが、ほとんど問題がおきていませんね。まちがっているというようなクレームを受けたこともありません。天気予報については NHK の天気予報が外れるというよりは、気象庁がまちがったと言われるだけで、誰が出しているかということがわかっていけば問題がおきないということでしょう。このように毎日コンスタントに定時的にくる情報に関しては、洗練された情報にしていくということが可能ですが、災害情報のようにどこでなにが起こるかわからないものを一定のレベルで担保するというのもう少し議論、訓練、運用を積んでいかないと難しいと思います。ですからそれぞれの放送局の運用マニュアルの中で信頼性を担保していくということが必要だと思っております。

司会： 最後に一言ずつコメントをお願いします。

藤吉： 先ほどの提言の中でも申し上げましたが、共通プラットホームというものを早く立ち上げていくことが急務だと思います。それから、「TVCML」という名前をきいたときに、やはり「TV」と書いてあるからテレビ局のためのシステムか、と私どもも思いましたし、はじめて聞く人は誰もがそう推測すると思いますが、そうではないということをお今日は田島さんが時間をかけて講演されたわけですね。それでも 9 月の発表でのネーミングは「TV」でいくんでしょうかね。