

「DRIプロジェクト報告会」聴講報告

日時：平成18年3月17日（金）13：00～17：00

会場：人と防災未来センター防災未来館5階プレゼンテーションルーム（神戸市中央区）

主催：人と防災未来センター

目的：人と防災未来センター（DRI）では、平成17年度に実施した「阪神・淡路大震災レビュープロジェクト」及び「特定研究プロジェクト」（新潟県中越地震関連研究、平成16年集中豪雨・台風災害関連研究、人材育成プログラムの開発）の研究結果の公表を目的として、標記の報告会が開催され、同センターの専任研究員・研究調査員8名が発表を行った。

本稿では災害情報・災害報道に関連する2件の発表について報告する。

次第：【阪神・淡路大震災レビュー論文】

「阪神・淡路大震災以降における活断層情報の活用状況と今後の課題」

照本清峰（専任研究員）

「緊急時の災害情報の伝達と避難行動の課題」

原田賢治（専任研究員）

「阪神・淡路大震災などにみる災害報道の課題」 安富信（研究調査員（当時））

「政府・自治体における防災計画・マニュアルの動向」 近藤伸也（専任研究員）

【新潟県中越地震関連研究】

「大災害からの地域経済復興戦略とは：新潟県小千谷市を事例として」

永松伸吾（専任研究員）

【平成16年集中豪雨・台風災害関連研究】

「水害時の行政対応における災害廃棄物発生量に関する研究」

平山修久（専任研究員）

【人材育成プログラムの開発】

「危機管理研修の実施状況とその傾向について」 福留邦洋（専任研究員（当時））

「災害対応能力を高める人材育成のあり方」 越山健治（専任研究員）

概要

【緊急時の災害情報の伝達と避難行動の課題 原田賢治（専任研究員）】

災害による被害の軽減策として、ハード対策では建造物の耐震化等があげられるが、ソフト対策では情報対応が重要となる。災害情報に関しては、発信側の果たす役割は重要であるが、受け手側の果たす役割も重要である。公的機関からの災害情報の提供としては、事前には啓発を目的とした防災情報やハザードマップ等があり、緊急時には避難勧告や避難指示等があげられる。

阪神・淡路大震災 2 日目の平成 7 年 1 月 18 日早朝、神戸市東灘区臨海部にある L P G（液化石油ガス）保管施設からの L P G もれのため、東灘区長が区の南西部一帯の住民約 7 万 7 千人に避難勧告を発令した。住民はテレビ・ラジオから情報を入手したが、一方では避難勧告発令に関する事実確認による混乱も生じている。当時の東灘警察署の人的資源は 100 人弱であり、区役所も震災対応で多忙ななか、住民は警察や区役所に対して避難勧告の詳細についての事実確認を行っており、避難勧告発令の意図、すなわち行政が住民に対してどのように行動してほしいのかの意図が十分に伝わっていないことがわかる。

警報の発令プロセスとして、警報の発表（観測者 = 気象庁等） 警報の伝達（自治体防災担当部局・マスメディア） 警報の受容（住民）の流れがある。このプロセスのいずれかの段階で問題が生じた場合でも、警報は十分な効果を発揮できなくなる。一方、リスク回避行動のプロセスとしては、リスク認知 個人の態度（どう行動するか）・規範（危険発生時にどう行動するか） 行動意図の流れがある。すなわち、リスク発生時に事前に対応を知ること適切な行動をとるようになるためにも、平常時から住民に対して災害時の対応に関する十分な理解を促すことが重要である。

災害情報システムは、阪神・淡路大震災の教訓をふまえて大きく変化した。気象庁の震度情報ネットワークは観測情報の迅速な収集と関係機関との情報共有により、観測網が強化された。また、兵庫県のフェニックス防災情報システムや内閣府の地震防災情報システムのような早期情報収集システムの構築も進み、阪神・淡路のように発災直後に被害状況がまったく把握できない情報空白に関しては改善されたといえる。

また、災害情報の内容についても変化がみられる。「気象庁の震度階級の改定」により、震度情報からどの程度の被害の程度の推測が可能となった。「余震の確率評価」により、「今後 日以内にマグニチュード 程度の余震が起こる確率は %程度」との情報で被災者の不安解消や二次災害の予防に役立てることができるようになった。一方、「活断層・海溝型地震の長期評価」については、自治体が家屋の耐震化や地震保険への加入促進等の地震防災対策の推進に活用されているものの、確率を含む情報について、その数値の位置づけが地域住民にはわかりにくいという面もある。

住民に対する災害情報の提示として、危険度評価やハザードマップ、地域防災マップや避難マップに大きく分けることができる。については、地域の危険度に関する情報（外的条件）で、単なる数値情報にすぎない。一方、については、地域の危険度評価に基づいて、住民の参加を得て作成されたものであり、住民自らが関連情報を整理・作成し、自分のこととして情報を理解するため、自助の促進につながるメリットを有する。

公的機関が発表した災害情報を適切に活用し、災害発生時に住民が適切な行動をとるべく、自らの状況を判断するためにも、平常時からの啓発情報の提供が不可欠となる。また、災害情報をめぐる意識を向上させるため、情報の送り手と受け手双方によるリスクコミュニケーションをはかる必要がある。

【阪神・淡路大震災などにみる災害報道の課題 安富信（研究調査員（当時））】

阪神・淡路大震災をはじめとする大規模災害における報道の課題として、避難所をはじめとする多くの被災現場で繰り広げられた、遺族や負傷者、被災者に対する集団的加熱取材（メディアスクラム）、発災直後の被災地で上空から行われるヘリコプター取材の騒音、行政をはじめ、電気・水道・ガス等のライフライン企業に対する集中取材があげられる。

メディアスクラムについて、阪神・淡路大震災ではピーク時に 32 万人が避難し、生活の場となった避難所での取材について、神戸市東灘区のある避難所では、マスコミの取材をめぐってさまざまなトラブルが発生し、住民によるマスコミ不信が強まったため、「マスコミお断り」の張り紙が出され、避難所内の取材が完全に拒否されるにいたった事例がみられた。阪神・淡路大震災以前には、長野県西部地震（1984 年）における東京大学・廣井脩教授の調査ではじめてメディアスクラムの実態が紹介された。雲仙普賢岳火山災害でも深江町長が報道の行き過ぎを指摘している。

ヘリコプター取材による騒音について、廣井教授が兵庫県芦屋市・宝塚市で実施したアンケート調査のうち、「ヘリコプターの騒音が生き埋めになった人の救助を妨げたのではないか」との感想を持つ人が芦屋市で 39%、宝塚市で 34%いた。一方で、NHK のヘリ取材の映像によって阪神・淡路大震災の被害の甚大さがはじめて実感できたという面もある。廣井教授は、ヘリコプター取材の自粛については、報道協定を含めて、あくまで報道機関自身が判断すべきであると提言している。

行政等に対する集中取材について、阪神・淡路大震災当時の兵庫県知事公室次長（秘書課長）として報道対応にあたった齋藤富雄・兵庫県副知事は、当時のマスコミ対応をふりかえり、「入れ替わり立ち代わり全国各地から来て、来る人来る人が一から聞く。限られた人員の中でマスコミ対応の時間が割かれてしまう」と述べている。伊豆半島群発地震（2000 年）や宮城県北部地震（2003 年）においても、行政へのマスコミの電話取材が大変で、住民や外部からの電話がふさがれたとの報告がなされている。

東洋大学・三上俊治教授は災害情報を災害起因情報・被害情報・復旧情報・援助情報・安否情報・安心情報の 6 つに分類している。日本の場合、災害報道は被害情報が中心となり、災害の規模が大きいほどその傾向が高くなる。しかし、企業から従業員向けに「無理に来社しなくてもよい」とのメッセージの放送をはじめ、ラジオを中心として個人情報や安否情報を提供することを通じて、被災により非常に強いストレスと不安な状態に陥った被災者に対して、安心感を与え、不安を軽減するような「安心情報」を提供する重要性が報告されている。

行政・ライフライン機関に対する集中取材への対応として、廣井教授は 1999 年に阪神・淡路大震災にかかわった行政担当者、ライフライン、マスメディア関係者からの聞き取り調査を行い、検証を行った（兵庫県による震災対策国際総合検証事業）が、そのなかで、

「市町村の災害対策本部の中に行政・ライフライン情報センターを設置し、最新の情報、ライフライン情報を集約する」情報プラットフォームについて提言を行っている。これは市町、県、各ライフライン機関が各自のホームページに最新情報を入力し、県の災害対策本部のホームページにリンクするものをイメージしたものである。このような「情報の共有化」については、2004年中には国の機関の情報についての共通サーバーができ、2005年度には首都圏8都県市共通のプラットフォーム化が期待されており、関西広域連権協議会でも検討が行われている。

（参考）安富氏は読売新聞大阪本社次長で平成17年7月から平成18年6月までの1年間、研究調査員として人と防災未来センターに派遣され、災害報道に関する調査研究を行った。平成18年7月より読売新聞大阪本社編集委員。なお、阪神・淡路大震災発生時は読売新聞阪神支局（兵庫県尼崎市）のデスクであった。

感想など

原田氏の発表では、災害情報システムの進展とともに、災害情報の送り手と受け手によるリスクコミュニケーションの重要性が述べられた。なかでも、阪神・淡路大震災におけるLPGもれの避難勧告をめぐる課題は、行政側の正確な発表と住民側の正確な理解の必要性を認識することができた。

安富氏の発表は、新聞記者の視点から災害報道の課題をとらえたものであり、いずれも巨大災害発生時の災害報道の問題点として重要なテーマである。なかでも、行政等への集中取材については、阪神・淡路以降でもたびたび指摘されており、特に小規模自治体では災害対応で外部との連絡に支障をきたすことが少なくない。その点においても、廣井教授が提言を行った「情報プラットフォーム」は、関係機関の情報集約と災害対応業務への負担軽減という点で有益であると考えられる。

質疑応答のなかで、受け手側の理解が必要である点は同感であるが、防災用語をわかりやすく表現するなど、送り手側の改善も必要ではないかとの意見がみられた。また、日本では被害報道中心で、例えば「病院ではこんな治療が可能だ」という被災者ニーズに即した情報が少ないことや、災害の備えにみられる事前の対応についてもメディアが取り組む必要がある等の意見があった。

いずれも直接デジタル放送への言及はないものの、よりきめ細かい情報提供を可能とするデジタル放送にとって、具体的な災害情報を集積し、被災者に提供するためにも、「情報プラットフォーム」の設置は重要な役割を果たすといえよう。さらに、東南海・南海地震の発生に備えて、地域住民やコミュニティによる自助・共助を確実にを行うためにも、メディアの事前からの情報提供による的確なリスク回避行動の実行は不可欠である。

以上