



自治体の災害時広報標準化促進の提案

1. 要旨

近年、地震や台風、集中豪雨などの自然災害が頻発し、多くの市民が被災している。そのため災害発生直後から速報として地域の被害状況や自治体の対応状況を報道することが求められてきている。一方、県や市町村などの自治体では危機管理部門を設置したり、危機管理監を任命したりするなど災害対応力の向上を図るところも増えてきているが、必ずしも万全とは言えない。

災害が発生すると、避難の指示などの災害対応業務に全力を挙げるべき防災担当者に報道対応業務が発生し、防災担当者が報道対応に忙殺されることにより、災害対応に影響を及ぼす場合も少なくない。

ここでは自治体の災害発生時の報道対応の標準化を図るとともに、その対応標準を取材側も共有することで、自治体の報道対応の効率化を提案する。

2. 災害発生時における自治体の報道対応に関する問題

(1) 自治体の対応体制の現状

災害発生時に県や市町村などの自治体では人命や市民の資産を保護するために災害対応を行う。多くの自治体では防災担当者は1名から数名であり、少人数で緊急対応を実施している。台風や集中豪雨などのようにあらかじめ大雨警報などが発令された場合は待機態勢を取るなどの準備をするが、災害のほとんどは地震や短時間の集中豪雨や突風など突発的なものが多く、災害時には少数の要員が極めて多くの災害業務への対応を余儀なくされ、業務は過負荷状態となる。

このような状況下で、自治体にさらに求められる業務が、自治体単位での被害状況とそれによる自治体の対応状況を市民に知らせる情報発信業務である。この情報発信は多くの場合報道機関による電話取材の形を取ることが多く、その対応に防災担当者が忙殺される。

(2) 自治体の報道対応業務の問題点

このような緊急対応実施時点での報道対応については、かねてから取材対応が自治体の緊急対応業務を阻害するという指摘がある。例えば東濃地震科学研究所の小山真紀氏は「覚え書き：市町村防災担当者の現状に関わる諸問題」¹⁾の中で、鳥取県西部地震の自治体の課題として次のように報道対応にあたった職員の声を紹介している。

マスコミ対応が一番の問題だった。時間を問わない取材攻勢によって業務に支障をきたした。マスコミ対応において、確定したこと以外の事項について公表可否の判断ができない。(決定権のない)防災担当が対応するのは難しい。(決定権のある)部署から情報が先に流れた場合、防災担当が非難の矢面に立たされる。

確定事項はとりまとめて県に報告するため、取材先を県にしてもらうように説明するが、結局我々のところに連絡してくる事になる。(その対応に追われることで業務に支障が出る)

上記の「報道対応の課題」は地域安全学会 2003 年大会における小山氏の発表後の質疑応答の中で、地震後対応の中でもっともうまくいかなかった項目として小山氏から指摘された項目のひとつである。¹⁾

また、「東北地方の地震と放送の対応」の中で日本大学文理学部社会学科の中森広道氏は 2003 年宮城県地震の災害直後の取材対応の総括として以下の点を述べている²⁾。

¹⁾ その他の指摘項目には 応急危険度判定と罹災証明における損害程度の混乱、 防災担当の要員不足、 地域防災計画が改定されていない、などがある。

放送各社の取材は電話によるものが重要な位置を占めている。

人口規模も比較的小さい町が被害を受けた。そのような規模の町のため、電話による取材が被災直後の役場に集中し、役場の業務にも影響を与えている。報道機関の職員が常駐していない小規模の町で被害が生じるような災害における取材方法の検討が求められて、さらには初動情報の意味も再考が求められていると考える。

このような自治体の取材対応の問題はこの日本災害情報学会 2003 年大会のセッション発表後の質疑応答³⁾でも議論され、有珠山噴火の際には壮瞥町でも同様の状況であったことが話題提供された。

今年 2004 年は新潟・福島梅雨前線豪雨、福井梅雨前線豪雨に加えて台風の被害も多く（上陸数が 11 月 30 日時点で 10 個と新記録に達する）、被害にあった自治体でも広報業務（問い合わせ対応）が他の業務を圧迫しており、災害対策本部における広報体制の見直しが必要と指摘されている。

3. 自治体の災害時広報対応体制の現状

(1) 地方公共団体の地域防災力・危機管理対応力評価指針の調査より

災害時の報道対応の課題には自治体の防災対応が万全でないことも関係する。従来から指摘されているように防災担当者が専門家ではなく 2 年程度のローテーションで異動が繰り返される、あるいは防災担当者が 1 名程度と要員がそもそも不足している、などの問題もある。ここでは前消防庁防災課長務台氏の著書「高めよ防災力」⁴⁾から、自治体の災害対応の現状と広報対応の位置付けについてみることにする。

総務省消防庁では「地方公共団体の地域防災力・危機管理対応力評価指針作成検討会」を立ち上げ 2002 年(平成 14 年 10 月)に報告書を取りまとめた。この評価指針は災害対策の約 800 の項目につき地方自治体が自己診断し、9 つの評価軸と全体評価をレーダーチャートに示すことにより、各自治体の災害対策の弱点強点を認識することを目的としている。9 つの評価軸は リスク把握・評価、被害想定、被害軽減、体制の整備、情報連絡体制、資機材・備蓄の確保・管理、活動計画の策定、住民との情報共有、教育・訓練等、評価・見直し、である。また各項目はそれぞれ基礎、標準、応用の 3 つの段階を設定し、各対応がどこの段階までできているかも評価できるところに特徴がある。

図書では近い将来において巨大地震の発生が予測されている 3 つの県を例示している。共通して評価が高いのは 体制の整備、情報連絡体制、活動計画策定で、共通して評価が低いのが、住民との情報共有、教育・訓練等、評価・見直し、であった。ここで最近大規模な地震被害が発生し、近い将来 M7 クラスの地震発生の確率が非常に高い A 県の詳細事例が紹介されているので、報道対応の状況を見ることにする。

「情報連絡体制」の 13 項目の中に報道関係の評価項目がある。「未確認情報、あいまいな被害情報の確認方法が決まっている」、「被害情報をとりまとめ、分析する専門の職員がいる」、「災害時に報道センターを設置することになっている」の 3 項目には実施の がついていない。ただし、「災害時にインターネットによる被害情報の提供を行うことになっている」、「災害時にインターネットによる被害情報の収集を行うことになっている」は としており、インターネットの活用はされている。この「情報連絡体制」は、比較的評価の高い項目であるがその中では報道対応がやや遅れている。また、「活動計画策定」では、対象の 29 項目のうち「広報広聴」は最低点であり、標準レベル「災害時の広報・広聴に関する業務マニュアルがある」、標準レベル「災害時の放送文案が決まっている（一部でも可）」、応用レベル「災害時の首長の声明・呼び掛け文が決まっている」のいずれもが実施していない×となっている。

これはひとつの県の事例であるが、市町村も含めて一般に広報対応体制は災害時対応の中でも対応が遅れている分野と想定される。

4. 災害時の報道対応好事例

(1) 壮瞥町の災害時の報道対応実施例

一方、災害を経験した自治体の中で、報道対応についての工夫も発表されている。有珠山の噴火災害で報道対応を行った壮瞥町では、日本災害情報学会 2003 年大会の質疑応答³⁾の中で、報道対応について下記の回答を行っている。(文責筆者)

報道対応専門部門を設置した。

報道対応専門部門を設置することにより、報道の問い合わせを 1 箇所集中した。これによ

り各部署がそれぞれ回答することがなくなった。

要員は防災担当部門以外から充てる。

報道対応はあらかじめ自治体内部で合意がとれた内容を説明することで良いため、防災対応の専門家でなくても対応が可能である。このため防災担当部門が報道対応に時間を割かれずに済む。なお、要員は今回は5名を充てた。

定例記者会見を行う。

10時と17時の1日2回の定例記者会見とすることで、時間を問わず問い合わせを受けることがなくなった。

これらは2-(2)で挙げた報道対応の問題点を解消する取り組みとなっている。

(2) 国、県のインターネットによる情報発信の現状

最近インターネットの普及により、被害状況や対応状況をホームページにて情報発信することも一般的になってきた。このホームページによる発信は回線の混雑が無い限り有効な手段である。(災害時にアクセスが集中すると一般市民や報道関係者が見ることが出来ないという欠点は残るが、いつどのように状況を把握し、どのような対応を行ったかを後で記録で確認できる点でも優れている)これらのホームページによる情報開示項目は過去の報道対応での質問項目に対応していると考えられるため、今後標準を検討する時に参考になる。ここでは今年度に発生した2つの台風対応について国と静岡県の公表項目を紹介する。

静岡県の台風22号の事例

台風が上陸する直前の15時から各時現在の県内の状況を取りまとめ、県のホームページで掲載した。掲載事項の項目は以下のとおり。⁷⁾

大雨洪水警報の発令

被害状況

-) 人的被害(死者、行方不明、重傷者、軽症者);各市町村ごと
-) 避難指示;市町村地区ごとに世帯数、指示時間、解除時間
-) 避難勧告;市町村地区ごとに世帯数、勧告時間、解除時間
-) 道路の状況;全面通行止め(路線数、個所数)、片側通行止め、高速道路
-) 鉄道、バス;運転見合わせ区間
-) 河川の状況;警戒水位;河川数
-) 停電の状況;県内戸数合計および市町村ごと

県の対応;水防第1次非常配備体制時間、防災局など第2次事前配備体制時間、第3次事前配備時間(直ちに災害対策本部設置できる体制)配備時間

災害対策本部設置状況;各市町村ごとに設置時間および廃止時間

その他;自衛隊待機および解除撤収時間

資料 表1-1 台風22号の被害状況(20時現在)

伊豆、熱海、東部、富士、中部、志太棒原、中遠、西部、北遠の各地区ごとに、人的被害、住宅被害(床上、床下浸水、全壊、一部損壊)、避難状況、をまとめている。

資料 表1-2では各地区ごとに入手した様々な情報(停電、川あふれ、タンクの転倒、倒木など)をまとめている。

内閣府の台風18号の事例

内閣府では災害が発生した場合、それぞれの被害状況と政府の対応などを整理しホームページで発表している。掲示項目は以下のとおり。⁸⁾

台風の状況

-) 気象概況;台風の発生や進路などと高潮などの被害概況、()主な地点の気象実況(速報値);記録的な強風が吹いた地点と観測値、総降水量の地点と記録

主な河川の状況(国土交通省調べ)

-) 計画水位を超えた河川、()危険水位を超えた河川、()警戒水位を超えた河川;水系名、河川名と現在の状況

避難の状況(消防庁調べ)

-) 避難指示、()避難勧告、()自主避難;県名、市町村名、世帯数、人数、指示日

時、解除日時

被害の状況

）人的住家被害（消防庁調べ）；県名、死者、行方不明者、重傷者、軽傷者、全壊、半壊、一部損壊、床上、床下浸水；および各日時別死亡事故の詳細。　）ライフライン（経済産業省調べ、厚生労働省調べ）；電力、水道の供給停止戸数、通信関係の状況（総務省調べ）放送関係の状況（総務省調べ）郵政事業関係の状況（総務省）。　）土砂災害（国土交通省調べ）；がけ崩れ、土石流。　）船舶乗り上げなど（海上保安庁調べ）。

）道路（国土交通省調べ）通行規制箇所。　）交通機関（国土交通省調べ）；鉄道の運転中止区間、航空路、海上交通、高速バスの運休状況。　）文教施設など（文部科学省調べ）；被災箇所数。　）農林水産関連（農林水産省調べ）；農作物、水稲、果実の落果、野菜の倒伏。　）社会福祉施設など（厚生労働省調べ）；施設被災数。　）医療施設関係（厚生労働省調べ）；被災施設数。　）その他（国土交通省調べ）；港湾施設、下水道、公園施設

政府の主な対応

）災害応急体制の整備など；内閣府他各省庁の対応につき対策室の設置日時、巡視船などの派遣、調査官の派遣、電波利用料債権督促状の停止措置実施など。　）

災害対策関係省庁連絡会議の開催。　）自衛隊の災害派遣；日時別に実施事項を列記。

）災害救助法関連；市町村名と災害救助法の適用の実施、および食品給付など。　）被災者生活再建支援法関連；市町村名

その他

）日本赤十字社の対応；情報収集、救援物資。　）農林漁業金融公庫の対応；相談窓口の設置。　）ボランティア関係；市町村のボランティアセンター設置の連絡

内閣府の情報開示は前回発表から変更になった個所が下線で示されており、概要の把握と変更の経緯がわかりやすくなっている。この他三条市、福井県⁹⁾10)11)などでも水害発生時の情報開示がホームページにて実施されている。

5. 自治体の災害時報道の標準化と推進策

(1) 自治体の災害時報道の標準化

災害発生時の報道対応に時間が取られるという自治体の防災担当者の声はあるが、災害時の情報公開は自治体の責務でもある。従って、どうすれば負担感が無く災害時広報が出来るのか、その解決策を検討する事が必要である。特に自治体の防災担当者や報道関係の社会部記者も人事異動があることを想定すると、災害時報道について自治体と報道が一体となって標準的な災害時報道のガイドラインを作成し、それを普及させることが不可欠であると考える。

自治体の取り組み

自治体の災害対応は現状では要員や事前準備がまだ不十分な状況であるが、まず報道対応業務が災害対応の中でも優先度の高い業務であることを認識することが必要である。その上で報道対応を行うために下記の取り組みを行う。

災害発生時の報道対応は本来業務であると認識し、その業務マニュアルを整備する。

市町村は県に情報を集約し、報道対応は県に一元化する。実際鳥取県や静岡県では各市町村の状況把握を行っているので、これを全国標準とする。このためには県と市町村の連携が普段からできていなければならない。

窓口を一元化し、他の部局は取材対応に回答しない。

定例記者会見を行い、電話による取材は緊急でなければ記者会見時に時間を合わせてもらう。

防災担当部門以外から報道担当者を任命する。

報道担当者はあらかじめ定められた項目を定時毎に状況報告を行う。報告書の作成は内閣府の発表要領を参考に、概要と変更点を明確にするなど書式を統一する。

報道の取り組み

国、県、市町村のどこに情報が集約されるかにつきあらかじめ整理する。特に県と市町村の役割分担ができれば、基本的には県の情報を用いる。

ヒアリング項目を事前に県市町村と合意しておく（内閣府、県の発表内容をみるとほぼ

項目がそろっているので、標準化ができる)
取材対応先は報道担当とし、防災担当者呼び出さない。

(2) 報道対応標準の作成と推進における学会としての取り組み

報道関係者と自治体関係者から参加者を募り、学会で災害時報道対応標準を作成し、自治体と報道機関に普及させることを提案したい。報道機関には報道の自由があり、すべての取材を自主規制することは出来ないと思われるが、災害発生の緊急時には自治体の災害対応業務を阻害させない配慮が必要である。また自治体も緊急時には報道の力を借りて被害軽減をしていることを認識する必要がある。

次に普及策としては、学会ホームページでの災害時報道対応標準の公表に加えて、各報道機関および自治体に配布を行う。また、実際の災害発生時の取り組みを振り返り、自治体と報道機関および学会で標準の改善を行っていく。被害軽減のための情報共有はまだ研究の緒にすぎないが、少しでも被害軽減ができる方策を考えていきたい。

- 1) 小山真紀(2003);覚え書き:市町村防災担当の現状に関わる諸問題 2000年鳥取県西部地震の聴き取り調査から一;2003年地域安全学会梗概集、2003年11月
- 2) 中森広道(2003);東北地方の地震と放送の対応;2003年日本災害情報学会第5回研究発表大会;2003年10月
- 3) 2003年日本災害情報学会第5回研究発表大会、地震・津波、災害報道のセッション後の質疑応答;2003年10月18日
- 4) 務台俊介、レオ・ボスナー(2004);高めよ!防災力「いざ」に備えて「いま」やるべきこと:ぎょうせい
- 5) 園村伸、弘中秀治(2004);2003年夏の土石流災害 報道機関の対応~熊本放送の場合;日本気象学会2004年度秋季講演予稿集;2004年10月
- 6) 草野徹也、弘中秀治(2004);水俣豪雨災害について-防災のまちづくりに向けて-;日本気象学会2004年度秋季講演予稿集;2004年10月
- 7) 静岡県総務部防災局災害対策室(2004);台風22号に関する情報(10月9日20:00現在*本日最終版より):初回は15時現在の内容を15時50分に掲示、当日の最終は20時現在の内容を22時30分に掲示している;(ホームページ)
- 8) 内閣府(2004);平成16年度台風18号による被害状況について(第11報)平成16年9月16日19時00分現在;(ホームページ)
- 9) 新潟県三条市(2004);災害復興ニュース<第1号>新潟三条市地域振興課広報担当2004年7月22日;(ホームページ)
- 10) 新潟県三条市(2004)三条市7.13水害関連情報(ホームページ)
- 11) 福井県(2004);7月18日の大雨洪水警報に関する連絡会議の開催;(ホームページ)

本稿は2004年11月19日に開催された災害情報学会にて発表いたしました。