

大規模災害発生時における災害情報について ～ローカルメディアとしての検討～

中京テレビ放送 報道局報道部
武居信介

第一回懇談会の席で紹介しました名古屋での情報伝達の取り組みの現状と課題について、ご参考にしていただきたく概要を資料としてまとめました。名古屋地区は東海地震の強化地域・東南海地震の推進地域に指定されるなどしたため、ここ数年で地震防災の取り組みが大きく進んでいます。地元放送各社も行政と膝を突き合わせてXデーに向けた対策を検討してきました。こうした背景の下、ローカル局の抱える課題の現状と、どこまで災害情報についての対策が進み、課題が明らかになってきているかを示します。*参考資料1

(1) テレビの災害報道におけるローカル放送の現状と課題

▼外に向けた情報と内に向けた情報・・・

災害発生時のローカル放送の基本は被災地向けの情報である。ローカル局はこのうち向け情報の収集・放送の全力を挙げることになる。

一方でエリアの外に向けて災害の全体像を掴むための放送(ネット局向けの素材送り)が行われる。特に想定東海地震や東南海地震といった広域災害の発生時は、全国放送では全容を掴むため各地の情報をリレーするなどして放送することが想定されるが、それでは地元住民の必要としている情報は十分に伝えられない。名古屋局の場合、エリア内だけでも大きな被害と混乱が想定されており、全国情報についてはローカル局がかいつまんだ情報に再アレンジする必要も考えられる。全国情報や国が東京で出すローカル関連情報について、ローカルでいかに収集・まとめるかも課題だ。

▼取材はいかに行われる？点の取材と線の取材・・・

災害発生時の取材に関しては、被災現場の甚大な被害の発生している現場の数箇所が取材拠点となり、そのほかには県庁や甚大な被害の発生している市町村役場が拠点となる。したがって、広域災害の場合は甚大なポイント以外はヘリコプターを使った上空からの情報収集が中心的役割を果たす。

こうしたことから、広域にわたる情報は県庁に集約される市町村情報が重要となり、いかに県庁に詳細な情報を集約するかも大きな課題だ。一方、三重県南部地域など、遠隔地でかつ地理的に制約の多い地域は、特に広域災害の際に取材記者が現地に入り込むことは至難のわざとなり、情報発信が出来なくなる地域も想定される。こうしたエリアについては、自治体が自らいかに情報を発信するかも大きなテーマだ。(2004年の台風豪雨では、実際にJRの鉄橋が流出した現場

を紀伊長島町の役場職員が写真撮影してメールでマスコミに発信することで、初めて報道が可能となったケースもある。)

場合によっては、各社の中から 1 チームだけが行政と連携して現地に入る代表取材や、自治体による映像撮影、情報発信も積極的に検討すべきだ。

▼地方メディアの人手不足・・・

ローカル局の報道体制は大規模災害の前にはいかにも脆弱だ。名古屋の広域局では地元名古屋にはそれなりのスタッフもいるが、エリア内の岐阜県・三重県については支局・通信部扱いであり、記者の配置が通常は数人程度しかない。

災害情報についても広域で被害が発生した場合、情報収集が名古屋に偏ってしまう。岐阜県・三重県については遠隔地からの情報収集になってしまうため、大量の情報をいかに簡便に収集するかが大きな課題となる。

▼系列応援の限界・・・

災害時には民放も系列からの応援が想定されるが、急性期にはそれなりのスタッフの増員が見込まれるが、膨大な生活関連情報を収集・伝達しないといけない復興期に移るとスタッフ不足が深刻な物となるのは必至だ。

また、広域災害時には応援スタッフも分散され、十分な増員そのものが不可能となる。ここでも、いかに簡便に情報を収集処理するシステムを持つかが重要となる。

▼デジタル化などの情報伝達手段の高機能化でより充実した放送が可能に・・・

技術の革新に伴い、地上デジタル放送の L 字放送やデータ放送、ワンセグ放送でのデータ放送、インターネットサイトを使った情報伝達機能がいたって向上している。現状ではデータ放送などでの情報発信は放送されたニュース内容などに準じるケースがほとんどだが、災害時には文字情報を使った放送が本放送と同時に大きく展開され、被災者に対してより細かな情報伝達が想定される。

名古屋各局でもこうした放送に向けたシステム開発が進められている。

(2) 情報伝達の手段の確保の重要性と現状

▼名古屋広域テレビ局の試み・・・

3 県をカバーする名古屋各局にとって、広域災害の際に膨大な量の情報をいかに早く正確に処理するかは大きなテーマとなっている。想定される情報は、急性期には被害状況に加え避難勧告などの避難関連情報(どの地域に出されているかの詳細情報)、避難所の開設情報(避難所の一覧など)、救護所の開設情報や医療施設の受け入れ態勢状況(一覧が必要)などが必要となる。また、復興期にはライフラインの復旧情報や交通情報、さらには医療関連情報や風呂や商店の情報など様々な生活情報(いわゆる「零細情報」)も必要となる。こうした情報は本放送とは別に、文字情報としてデータ放送などでの展開が想定されて

いる。こうした状況から、大量な情報を少ないスタッフで的確に早く処理していくことが重要で、一次情報を効率的に入手し、処理を簡単に行うことが出来るシステムが求められていることから、各県が独自に開発し市町村からの災害情報を収集するシステムを報道にも活用することが検討されている。01年度から放送各社と各県庁の間で協議を行い、システムの構築などを進めてきた。

▼三重県のケース・・・

三重県では「防災みえ」のインターネットサイトを常時開設し、緊急時には災害情報を広く提供している。このシステムは、市町村が三重県庁に災害情報を報告する際に、独自に開発したオンラインシステムを使い県庁に報告が入ると同時に情報公開する形となっている。詳細情報がかなり早く公開されている。また、災害時にはアクセスが集中することから、三重県では報道機関と関係機関専用にミラーサーバーを設置しており、ID・PWで限られた関係者だけがアクセスできるようになっており、災害時にも緊急情報が確実に防災機関に伝達される。

さらに避難関連情報は、マスコミ側からサーバーを常時監視する形で、情報変更があった場合には各マスコミの端末でアラームになる仕組みとなっている。そして、データはXML形式をとっており、データをそのままマスコミ側が取りに行き、自動処理も可能となっている。(中京テレビでは07年度から自動処理と簡単な手作業で避難情報などをニュース速報やL字放送などのさまざまな文字情報に展開できる形となるシステムが稼動する)

課題は市町村と県庁の間のラインの細さと、市町村側のマンパワーが十分でないことなどがあげられる。

▼愛知県のケース・・・

愛知県も三重県同様に独自の防災情報システムを構築している。

愛知県の場合、県庁と県内市町村、防災関係機関との間で、高度情報通信ネットワークという大容量のデータ通信が可能な地上系と衛星系の行政防災無線のネットワークを有している。

独自の情報通信網を活用した防災情報システムであることから、輻輳の心配をすることなく市町村から無停電で確実な情報伝達が可能システムとなっている。すべての災害関連情報はこのシステムで県庁に報告されることになっている。

ただし、このシステムは、三重県と異なりインターネットを利用しないクローズドシステムのため、愛知県では、メインサーバーから分岐した報道機関向け情報提供サーバーを設置している。在名テレビ局の6局は専用回線で、この情報提供サーバーに接続するとともに各社に端末を設置することにより、各社屋において内部情報の閲覧が可能となっている。また、新聞社、通信社を含む県

政記者クラブに加盟各社は、記者クラブ室の各社の専用パソコンで同様の内容を閲覧可能な状態になっている。

課題としては、提供される情報のデータ形式が、HTMLであることから、現在のところ放送画面作成の自動処理に適していないが、07年度には、新たにデータ変換サーバーが設置され、XML系の言語フォーマットであるTVCM L ver.2.0で提供される予定となっている。

また、画像情報もオンラインで提供可能で、協定を締結してヘリコプター映像を配信している。(愛知県防災ヘリと名古屋市消防ヘリ。07年度からは河川情報カメラの映像も常時配信予定。)

また、情報内容については、避難関連情報は公式発表扱いとし、それ以外は記者クラブで配布される紙ベースの発表や、県のホームページ、携帯サイトで発表される情報を公式発表として扱い、オンライン情報はあくまで未確認情報扱いとして報道している。 * 別紙資料

▼ 岐阜県のケース・・・

岐阜県も独自のシステムを構築し、市町村が情報を入力する形で、さらに岐阜県はTVCM L形式でマスコミに情報をそのまま提供している。現在、岐阜放送はこのTVCM Lをつかってデータ放送で常時災害情報を提供している。ただし、避難情報以外は公式発表レベルと同じ情報をTVCM Lを使って自動的にマスコミに提供する形となっている。(現状では岐阜放送以外は試験運用。中京テレビでは07年度から避難情報など重要情報を三重県同様にオンライン処理する。)

▼ 国の出先機関との連携・・・

国土交通省・中部地方整備局と各マスコミの間には河川情報カメラを自由に使える協定を結び、常時映像が提供されている。また、この回線を使って、災害時には国土交通省のヘリコプター映像が提供されるほか、災害現場に臨時に設置されたカメラ映像も提供されている。

ただし、文字情報についての情報のシステム化は未実施。

(3) 各県システムの統一や協力・連携体制の構築

▼ 共通システムの重要性・・・

広域災害の際に各局の独自取材による情報収集には限界がある。こうしたことから、特に名古屋地区ではヘリコプターを使った画像や河川情報カメラによる画像情報の共有化が進んでいる。

一方、放送のデジタル化に伴い、文字情報の重要性が増してきていることから、各自治体の災害情報収集システムを効率よく放送に結びつけることも肝要だ。特に、各県が開発した災害情報システムは独自の開発が行われたことから、各

放送局はそれぞれのシステムに対応することが求められた。これは各県ごとに放送局側もシステムを構築する必要があり、効率的ではない。

06年度からは、愛知県を中心に愛知・岐阜・三重の3県と名古屋の各放送局が一緒になって、「防災情報のあり方勉強会」を立ち上げた。この勉強会では情報システムに係る技術的な検討の他、行政とマスメディアを取り巻く様々な運用面の課題等を議論している。

その一つの課題として3県の情報システムからのマスメディアへの提供情報をTVCM方式で統一する方向性が検討されており、現在のところ、3県共通のデータ定義書を作成する準備が進められている。 *別紙資料

こうしたシステムが稼動すると、避難勧告を自動的にニュース速報にしたり、L字画面に加工が簡単に出来るようになる。特に地名などを打ち直す際に間違いが生じたり、長い時間を要したりしてきたが、こうした課題も克服され、正確に、かつ短時間に重要情報を速報処理できるようになる。

また、避難所の一覧や、救護所の一覧など、被災地にとって重要な多くの情報が即時に文字情報として処理され、データ放送やL字情報などに加工されることで、被災者にとっては有効な情報伝達が可能になる。

また、地上デジタル放送、ワンセグ放送の持つこれまでにない様々な可能性については、災害情報への活用面でも、その普及の度合いとあいまって期待される場所であるが、放送画面の編集に優れた共通の情報フォーマットは、こうした新たな取り組みへの基礎となるものと考えている。

▼国の構築すべきネットワークとは・・・

広域災害の際には、各県の出す情報を集約することが課題となる。名古屋広域圏ではシステムの言語の統一化が達成されれば、よりスピーディーに処理が可能となる。しかし、東海地震の際には静岡などの情報も連携が重要となるが、今のところ名古屋ローカルでの対応となっており、連携が今後の課題だ。災害情報システムの統一的な収集と配信などは国が先導して広域情報としてまとめていくことが重要だ。名古屋地区で先行するシステムの統一化を全国レベルで導入することも検討していただきたい。

特に医療関連情報などは、県域をまたいでその活用可能な資源を最大限に利用することで死傷者の軽減に役立つと考えられるが、現状の集約システムでは臨時の救護所の情報などは十分反映されていない。住民にとっては軽微な傷病の治療できる救護所の情報なども重要である。

また、風水害の際には県のエリアを越えた情報が重要である。しかし、現状では国の出す情報と県の出す情報、市町村の出す情報はそれぞれ独立して発信されている。河川は自治体の境界にあるケースが多く、複数自治体にまたがって情報伝達が必要であるが、国と県・市町村の各情報を集約するシステムは現状

ではない。ひとつの画面に危険な河川の情報が一目で見られるようにまとめて住民に（報道機関に）提供することも重要だ。こうした情報は、国の出先機関が集約するのがリーズナブルである。

また、国の各機関ごとの情報も、ローカルの現場で集約していくことも重要だ。自衛隊や消防、警察、海上保安庁などの情報は、それぞれ独自に発信されるケースが多い。同じ自治体の中の情報であっても、集約されることは少ない。国（東京）レベルで情報が集約されるだけでなく、災害現場では、市町村ごとに各機関の情報を集約するシステムが重要だ。国（東京）から現地への総合情報の打ち返しシステムも検討されるべきである。

（４）自治体の情報発信能力の課題

▼システム運用の重要性・・・

愛知・岐阜・三重の各県は災害情報システムを構築し、従来の電話やファックスによる報告に代えてオンラインでの情報伝達に特化してきているが、災害情報の発信は一義的には市町村の課題である。市町村の担当者が多忙で情報入力が遅れたり、システムを十分に使いこなせないと、せっかくのシステムもないに等しくなってしまう。新潟県中越地震での防災無線を使えなかった町役場と同じ様なケースになってしまう。

災害時に確実にこのシステムを稼働させることが最も重要な課題だ。そのためには市町村の担当者レベルが情報発信によっていかに救援などの早さかわるかなどの重要性をしっかりと認識し、入力の担当者を配置するかだ。まだまだ市町村の認識とマンパワーは十分とは言えない。

▼上部機関や周辺自治体の応援の必要性・・・

災害時に小さな市町村は担当者がさまざまな仕事を兼務することになり、スタッフが充足しているとはいいがたい。こうした中、市町村レベルでの対応には限界があることを認識して、各県庁がスタッフを派遣することや、周辺市町村の防災担当者（システムになれた専門家など）が応援に入ることの肝要だ。

手馴れたスタッフが災害発生直後から応援に入り、情報発信システムへの入力・発信をケアすれば、情報発信能力は飛躍的に改善される。

日ごろから連携訓練を重ねたり、相互扶助体制を構築するなどソフト面でのシステムの構築も重要だ。

▼広報システムの欠如・・・

災害発生時にはマスコミと被災自治体の担当者との間でトラブルが発生しがちだ。通常はマスコミの担当者も少ない市町村にとって、災害発生時には経験したことの少ないような多くのマスコミ記者への対応が迫られ、相互不信を生む土壌となっている。

災害時には自治体が積極的に情報発信することで、地域住民の命を守り、多くの救援の手を呼ぶことにつながることを市町村の担当者も十分認識することが重要だ。

災害時の広報システムについて、しっかりとした体制を考慮して災害対策本部の編成などを行っている市町村はほとんどないのが現状だが、当初から広報システムを想定しておけば、トラブルも相当解消されるものと思われる。

全国の警察では統一的に広報窓口は警察署のナンバー 2 である次長が担うシステムとなっており、マスコミ側もその仕組みを熟知している。災害対策本部でも同じ様なシステムを構築すれば、混乱はかなり解消されと考えられる。

自治体が災害時には住民の命を守るために情報を自ら積極的に発信するという意識を持つこととともに、責任ある立場の担当者が広報窓口になって対応するというシステムづくりにより、災害情報の効率的な発信が可能になる。

▼意思疎通の重要性・・・

こうした市町村担当者とマスコミ担当者との間に、日ごろから意思疎通があれば、緊急時の混乱はかなり解消される。市町村とマスコミ・都道府県との協議会を設置するなどして、マスコミ側が緊急時に何をしようとしているのか、どのような情報を求めているのか、住民にとってどのような情報が必要なのかなど、日ごろから意思疎通をしていくことが重要だ。県庁を中心に市町村の防災担当者とマスコミ担当者が同席する会議などの開催が求められている。

(5) 情報の質のアンバランスについて

▼住民が知りたい情報と自治体が出せる情報(出したい情報)の違い・・・

各県庁レベルで情報発信したいとする情報に河川情報の水位情報が示されている。こうした情報の有用性は認識するものの、住民レベルで専門性の高い数値情報をいかに活用できるものか、検討の予知があると考えられる。住民にとって重要なのは、危険性の情報であって、水位の詳細情報ではない。

危険性の情報については本来最大限の情報ツールの確保などが求められるが、現状は危険性を簡易に認識できる情報発信にはあまり労力が費やされているとは認識できない。行政の「出せる情報」と「住民に必要な情報」の間でもっと精査が必要ではないだろうか。こうしたことは、多くの場面で散見できる。

▼情報の翻訳者としての役割・・・

雨量情報や水位情報、余震確立など、住民にとって重要ではあるが、わかりにくい情報については、確実に平易な言葉で瞬時に認識できるような表現による情報発信が重要だ。

行政の専門家は自分たちの専門用語を使って表現するのではなく、小学生でもわかるような住民への情報発信が求められている。マスコミもこうした情報を

選別し翻訳する責務を負うものだが、1次情報を発信する段階でも平易な言葉や内容に翻訳する努力が求められている。

▼「零細情報」の収集と発信・・・

大規模災害の際には、医療救護所などだけでなく、風呂屋の情報や商店の営業情報など、生活に密着した情報も被災住民にとってはいたって重要な情報となる。現状のマスコミの取材体制では、こうした情報を収集・発信する能力を十分に有するとは考えられない。行政やボランティア、ライフライン各社などとの連携の中で、こうした「零細情報」についても、いかに情報を集約するかも大きな課題である。

特に、愛知・岐阜・三重の各県が設置している災害情報システムと各放送局が開発を進める文字情報システムを活用すれば、こうした零細情報が簡易にデータ放送などに展開が可能になる。今後、こうした零細情報の収集などをサポートしていくことが求められる。

(6) 名古屋での取り組みの先導役とは・・・

▼NSLの果たした役割・・・

名古屋地区では災害情報の伝達などで、マスコミと行政の連携がかなり進んできている。こうした背景には、2001年4月から続けられている名古屋大学とマスコミを中心とした地震災害の勉強会・NSL（ネットワークフォアセービングライフ）の活動が大きく貢献している。NSLは毎月、名古屋大学を中心とした学者とマスコミ各社の担当記者・デスク・アナウンサーや行政の担当者らが集い、毎回ゲストスピーカーを招いてさまざまな角度から勉強会を開催している。

ここでは、すべてがオフレコを条件に忌憚のない議論が交わされている。NSLで紹介された内容は地震防災を扱った番組や新聞記事に紹介され、さらには、人的ネットワークづくりにも貢献している。防災は単独の社や機関で進めることは不可能で、多くの機関が切磋琢磨しながら、その壁を越えて議論して共通認識を作っていくことが重要だ。防災は人を作ることであり、こうした取り組みが各地で広がることが期待される。

参考資料

<http://www.eri.u-tokyo.ac.jp/yamaoka/nnsi/nnsi.html>

* 参考資料 1 : 名古屋地区のテレビ局の現状

名古屋地区には本社名古屋にある広域局と、単県エリア局が混在している。

広域局（対象エリア・愛知県、岐阜県、三重県の3県内）

中部日本放送（TBS系列）、東海テレビ（フジテレビ系列）、メーテレ
（テレビ朝日系列）、中京テレビ（日本テレビ系列）

単県局（対象エリア・各県内）

テレビ愛知（愛知県・テレビ東京系列）

岐阜放送（岐阜県）、三重テレビ（三重県）

NHK（名古屋放送局・岐阜放送局・三重放送局）

マスメディアと連携した緊急情報の伝達のあり方について
- 災害情報の伝達に係る愛知県の取組みと考え方 -

愛知県防災局災害対策課

愛知県では、平成 12 年 9 月 11 日から 12 日にかけて、台風 14 号と秋雨前線の影響による未曾有の集中豪雨に見舞われ、県内のほぼ全域に渡り、浸水被害にみまわれた。いわゆる「東海豪雨」といわれる災害である。

この後、愛知県水害対策検討委員会などにより、この災害の対応状況等について検証され、様々な課題が指摘されたが、その中で、災害危険性の周知の重要性の認識、避難勧告・指示のあり方、災害情報の収集・伝達のあり方といった災害情報のあり方に係る課題が浮き彫りになった。

こうして浮き彫りになった課題に対する愛知県の取組みと、県民への災害情報の提供のあり方に関する考え方、特に報道機関との関係について述べたい。

1 東海豪雨前の情報収集・伝達体制

- ・ 市町村から県への被害報告は、県事務所経由で、一定時間毎の状況を電話、FAX で伝達され、その集計を手計算で行っていた。
- ・ 集計結果については、被害状況速報として、国など関係機関に FAX で伝達されていた。
- ・ ライフライン機関等との防災関係機関情報も、電話、FAX で伝達されていた。
- ・ 関係機関相互の情報は、必要に応じて紙ベースで情報交換していたが、常時情報を共有化しているシステムにはなっていない。
- ・ 避難勧告・指示等の県民の生命に関わる情報について、電話、FAX の他、記者クラブへの紙ベースの情報提供しか報道機関への伝達手段がない。
- ・ 報道機関に対する情報提供は、被害状況速報をもとに、報道発表資料を紙で作成し記者クラブを通じて提供していた。

2 東海豪雨の反省から指摘された課題

- (1) 情報収集、集約に時間がかかり、集計に手間と人手がかかるとともに、被害の全体の把握に多くの時間を要した。
- (2) 防災関係機関相互の情報の共有化が不十分であった。
- (3) 住民の避難行動に繋がる避難勧告・指示の的確な情報発信が適切になさ

れなかった。

3 東海豪雨を契機に行った愛知県の災害情報に係るこれまでの取り組み

東海豪雨の反省から指摘された課題のうち、(1)及び(2)の情報収集・集約の迅速化、防災関係機関相互の情報の共有化、さらには、収集・集約された情報を災害対策の第一次機関である市町村へ迅速に伝達する手段として、コンピューターネットワークを利用した災害情報の収集伝達システムである「愛知県防災情報システム」を開発した。

【愛知県高度情報通信ネットワークシステムの整備】

- ・ 県内市町村と一体で、災害に強い独自の通信回線網を構築することを目的として、地上系無線と衛星系無線の 2 ルートにより、映像、データ通信にも対応できる高速・大容量のデジタル多重マイクロ無線回線を整備した。

平成 13 年度 地上系無線 一部運用開始

平成 14 年度 地上系無線 本格運用開始

平成 16 年度 衛星系無線 運用開始

【愛知県防災情報システムの整備】

- ・ 愛知県高度情報通信ネットワークを利用した防災情報システムを導入し、市町村、防災関係機関をオンラインで結んだ災害情報収集、伝達体制を整備した。

平成 13 年度 基本設計、実施設計

平成 14 年度 システム整備、一部運用開始、
災害対策本部室の機能強化整備(OA 化)

平成 15 年度 GIS(地理情報システム)整備

平成 16 年度 本格運用開始

- ・ 防災情報システムで収集した情報について、ネットワークで接続された県の各機関、市町村、防災関係機関で情報の共有化を図ることが可能となった。
- ・ 災害情報を、県ホームページ及び携帯サイトに防災情報システムからアップロードできるようにした。

(3)の課題への対応としては、災害時における住民への情報提供のあり方を検討する必要がある、愛知県水害対策検討委員会報告書では、次のような提言がなされている。

複数のチャンネルによる住民への情報提供とマスメディアとの連携
 災害時の住民への情報提供は、一つでなく複数のチャンネルを用意しておくことが大事であるが、テレビ、ラジオ、新聞などマスメディアが特に有効であり、マスメディアとの連携を図るべきである。
 (愛知県水害対策検討委員会報告書から抜粋)

災害時に住民へ情報を提供するには、防災行政無線、広報車、消防職・団員の巡回、自主防災組織による声かけ、CATV、ミニ FM、メーリングサービス、インターネット等いくつかの手段が考えられるが、どれか一つでなく複数のチャンネルを用意し、地域の実情にあった形で充実させていくことが重要であろうと考えている。これらの手段は、地域特性に密着した伝達手段であることから、主として市町村が行っており、県としては、市町村の行うこれらの事業に対して、防災マップ作成や資機材整備の補助金の交付、消防団、自主防災組織の活性化事業、地域の防災リーダーの育成などで支援している。

その一方、マスメディアとの連携に関しては、多くの住民が発災直後は、テレビ、ラジオを通じ、ある程度時間を経過すると、新聞から情報を入手している実態があり、意識調査でも、県民の 7 割以上が避難勧告の伝達手段としてテレビ、ラジオを望んでいる。

また、マスメディアと連携して効率的に住民に情報提供できれば、応急対策に忙殺されている現場の負担軽減にも繋がると思われる。

マスメディアとの連携は、県単位或いは県域をこえた広域広報媒体であることから、県で集約して情報提供することが合理的である。

そこで、県と報道機関との意見交換の場を設定することとした。

【参考】

愛知県水害対策検討委員会委員名簿

平成 14 年 3 月現在

学識者(6 名)

氏 名	所属・職	専門分野
小栗宏次	愛知県立大学情報科学部教授	情報科学
河田恵昭	京都大学防災研究所巨大災害研究センター長、教授	河川工学
高田弘子	都市調査室代表	まちづくり
西沢信正	金城学院大学現代文化学部 特任教授	報道
林 上	名古屋大学情報文化学部教授	都市経済地理学
林 春男	京都大学防災研究所巨大災害研究センター教授	災害心理学

市町村代表(6 名)

氏 名	所属・職
勝田徳男	名古屋市消防局防災部防災室長
浮海正夫	春日井市総務部長
小林榮瑣征	刈谷市総務部長
菅井竜彦	西枇杷島町総務部長
富永 眞	東浦町総務部長
原田 均	稲武町総務課長

県職員

氏 名	所属・職
門脇克己	県民生活部消防防災課長
石田敏文	県民生活部消防防災課主幹
大内忠臣	建設部河川課長
野澤重明	建設部砂防課長
伊藤元二	尾張事務所次長兼総務課長

【報道機関との意見交換の場の設定】

- ・ 東海豪雨に際して指摘されていた避難勧告・指示等の緊急情報の迅速かつ的確な県民への伝達のあり方について、愛知県防災情報システム整備と並行しながら、平成 14 年 7 月頃から在名の放送局と意見交換を進め、平成 14 年 11 月 20 日に「愛知県政記者クラブ」加盟のテレビ、ラジオ局、新聞社、通信社と指定地方公共機関に指定しているラジオ局の参加を得て「災害情報提供に係る報道機関との連絡会議」を開催した。
- ・ この連絡会議以降、逐次、防災情報システムのオンラインによる報道機関への情報提供について、提供内容と技術的な調整を図るための協議を重ね、報道機関への災害情報の提供に係る協定の締結と県防災情報システムの報道各社へのオンライン接続を実現した。
- ・ 平成 18 年 5 月 23 日、在名テレビ局と、岐阜県、三重県の参加を得て、地上デジタル放送、ワンセグ放送など新しい技術の進展を踏まえ、幅広く防災情報のあり方について率直に意見交換及び情報交換する場として、「防災情報のあり方勉強会」を立ち上げた。

【報道機関への災害情報の提供に係る協定の締結と運用】

- ・ 平成 17 年 5 月 23 日に、愛知県政記者クラブ加盟各社と県との間で、避難勧告・指示の状況、避難所開設状況、救護所の開設状況について、オンラインによる情報配信にかかる協定を締結し、同日から運用を開始した。

- 協定の主な内容 -

県防災情報システムから直接オンラインで提供する情報については、即時性を重んじるために未精査であることに十分留意し、報道機関の責任において利活用することが前提であること。

- ・ また、在名テレビ各局と、県防災ヘリコプターによるヘリコプターテレビ画像電送システムの災害映像情報のオンライン提供について協定を締結し、運用している。
- ・ 平成 18 年 3 月 31 日、オンラインによる情報提供の範囲を拡大するよう協定内容を見直し、従来の避難関係情報に追加する形で、人的被害、住家被害、公共施設被害、災害対策本部設置状況など 17 項目を提供することとした。

【愛知県が報道機関にオンラインで提供する情報の現状】

- ・ 提供情報の性格から、報道機関においてノーチェックで配信されることはないと考えられること及びシステムのセキュリティー管理の必要から、他のネットワークへの無条件の接続を想定していないことから、提供に際しての言語形式を、まず人間による判断が先行するというところで、編集に適する言語特性より視認性の高さを重視し、広く一般的なブラウザで見ることのできる HTML を採用した。
- ・ ただし、防災情報システムの設計段階では、地上デジタル放送のデータ放送やワンセグ放送の特性等について広く知られてはおらず、まったく未知数のものであったことから、データ放送を念頭においた言語特性については考慮されていない。

4 愛知県の報道機関に対する災害情報提供の考え方

【基本方針】

災害情報は、個人情報を除き、原則、公開情報である。特に、住民の生命と財産に直接影響する緊急情報については、積極的に情報提供していきたい。

【なぜ、災害情報を収集、伝達するのか】

県、市町村は、災害応急対策の 1 項目として、災害対策基本法第 51 条に定めるとおり、情報の収集、伝達に努めなければならないこととされている。また、同法第 53 条では、市町村は、都道府県への報告義務を負い、都道府県は、内閣総理大臣への報告義務を負うこととされている。

災害情報の伝達は、法律上定められた義務に違いないものの、県及び市町村は、災害対策基本法第 4 条及び第 5 条で定める防災上の責務を負い、災害対策の実施機関として、被災状況と対策状況を把握し、災害応急対策

の実施に必要な対策の立案、判断の基礎とするために行うことが最大の目的である。

都道府県から国への報告や市町村から県への報告は、迅速かつ的確に行われなければならないが、報告する目的は、国、防災関係機関が行うべき災害対策活動に資するために行うものであり、国の支援、他府県の応援の判断の基礎となるべきものである。

報道機関への情報提供は、災害応急対策の推進の上から不可欠な、住民へ情報伝達手段と捉えており、報道機関との連携で実施する災害応急対策の一つとして考えている。

【愛知県の報道機関への情報提供に関する考え方】

- ・ 各報道機関から、住民に発信される情報は、原則、報道機関の責任の下で取り扱われるべきであり、報道機関は自らの報道内容について承知しないまま放送することは考えられない。
- ・ 行政としては、できるだけの情報提供はするが、それをどう利用し、活用するかは、報道機関の判断に委ねられる部分であり、報道の自主性、主体性を考えた場合、各報道機関が、災害対策基本法で定める指定公共機関、指定地方公共機関という防災関係機関の責務として県民に的確に災害情報を伝えるべきである。行政としては情報提供から先は支援、協力の範囲しか関われないものと認識している。
- ・ 行政として、どうしても伝達したいことがあれば、協力要請ということはありうると考えているが、要請の範囲を超えることは考えにくい。
- ・ 情報発信の状況においても、情報の正確性を主眼とした平時の情報発信ではなく、非常時の混乱状態において、場合によっては、拙速が正確性に優先する判断基準となる状況であることから、情報の二元化による混乱を招くことは極力避け、限界状況にある市町村職員の負担軽減を最大限考える必要がある。
- ・ 緊急の災害情報と、時間的余裕のある情報とは対応に差があることを認識すべきであり、命に関わる緊急情報は、誰もが注意を喚起できるわかり易い単純かつ明確なものである必要が高く、詳細性よりも迅速性を主眼とすべきものであり、インフラ施設の復旧や各種サービスの提供などの生活維持情報や、安否情報などの安心情報については、災害関連情報としても正確性の確保が重要視されるべきであろうと考えている。
- ・ 災害対策は、「やるべきこと」をまず考え、実際に運用する組織や人を十分に考慮して、「やれること」としてどんな技術が活用できるか手段を考えることが基本であるが、災害情報の伝達に関しても例外ではない。

【市町村の災害情報の伝達に関する認識】

- ・市町村レベルでは、防災行政無線、メーリングサービス、広報車、職員、消防職・団員による巡回等、行政の持つ広報手段を使い独自の広報も展開しつつ、CATV、ミニ FM 局など、コミュニティーメディアへの情報提供による伝達など、マスメディア以外の広報手段を展開している。マスメディアへの情報提供は、住民に対する情報発信の手段のワンオブゼムにすぎず、マスメディアに対しての情報提供手段がそのまま他の手段に適した情報提供方法であるかのような一律の議論はできない。
- ・ワンソースマルチユースの検討は、個々の市町村の実情に合わせ、個別に最適を検討すべきであり、市町村独自の災害情報収集システム等と県防災情報システムとの整合の検討に当たっては、個別に協力する考えである。
- ・市町村は、災害対策の最前線に対応し、住民に対して行った情報提供により生じた結果に対して責任が生じる。それだけに住民の生活に直接影響を及ぼす情報については、慎重にならざるをえない場合がある。
- ・市町村災害対策本部においては、混乱状況の中、当面の対応に忙殺され、災害の規模が大きくなればなるほど、情報伝達は遅れがちになるものである。ニュースソースとなる市町村に的確な支援体制をとり、情報収集・伝達機能を確保する方策を検討しておくべきである。

5 今後の愛知県の取組みについて

(1) 災害情報のあり方についての検討

現段階における愛知県防災情報システムでは、先にも述べたように、地上デジタル放送のデータ放送やワンセグ放送の特性、特にデータ放送を念頭においた言語特性については考慮されていない。

しかし、2011 年の地上デジタル放送への完全移行を前に、急速に地上デジタルテレビやワンセグ対応携帯電話やカーナビゲーションの普及が見込まれ、地上デジタル放送やワンセグ放送の特性を、災害情報の伝達にも十分活用できるような基礎的な対応を検討する必要性が高いと認識している。

そこで、次の事業展開ができないか検討を開始し、その検討母体として、平成 18 年 5 月 23 日に立ち上げた「防災情報のあり方勉強会」を位置づけたいと考えている。

なお、この勉強会には、学識者や市町村、通信事業者等にも参加を呼びかけて、議論を重ねていければと考えている。

【事業構想案の概要】

防災情報システムによるデータ提供方式の見直し

県防災情報システムによる情報提供が、報道機関のデータ編集に一般的に

使用されている言語であれば、放送局側における物理的な情報処理時間が大幅に短縮できることが期待できる。

○ できるだけ速やかに取組みたい事業の構想

「防災情報のあり方勉強会」において、データ提供にかかる課題の抽出を行うとともに、編集性に優れた XML 言語化と、自動送信するデータに係る信頼性確保策の検討をおこなう。

また、XML 言語への変換システムを県防災情報システムに機能付加し、できるだけ早い時期の実用化に向けて検討したい。このことにより、地上デジタル放送のデータ放送に対応できる情報提供の迅速化が可能となる。

また、県域を超えた広域対応については、岐阜、愛知、三重の3県が共通の考え方で連携を図り、各県の情報について共有化が図られたうえで、今後の各県の取組みは、各県の将来のあるべき姿について議論が重ね、可能な限り協調した対応が望ましいと考えている。

さらには、河川情報等についても、避難関係情報とリンクさせて XML 言語で提供し、一体として報道機関に提供できれば、更に情報として有益なものとなると考えられ、河川管理部局と連携を図っていききたいと考えている。

○ XML 言語化後に「防災情報のあり方勉強会」で将来的に協議していききたい項目

自動起動システムの検討

緊急情報は、平時、意識して情報を収集しようとしていない者に対しても、強制的な警告(アラーム)情報として、注意を喚起できることが望ましく、地上デジタル放送による自動起動システム活用の可能性を検討していききたい。GPS の位置情報に対応した具体的な避難行動規範となるような情報提供システム(個人向け特定地域情報提供)

地上デジタル放送のデータ放送では、郵便番号単位のローカル情報の提供が可能となることから、ワンセグ携帯電話の GPS 機能で、位置情報を特定し、所在地の避難に係る情報を提供することが可能となれば、地図により、安全な移動手段等に係る個人の行動範囲に係る必要な情報提供及び迅速かつ適切な避難誘導が期待できる。

市町村と連携したシステムの開発が可能となれば、旅行者等の住民以外の地理に明るくない人に対しても避難に係る具体的な情報提供が可能となる。

特定受信者向け情報の提供システムの実用化

放送波によって、事前に登録した特定のワンセグ携帯電話のみを呼び出すシステムが確立すれば、災害時の要援護者向け早期避難や、災害対策要員の緊急

呼出などに活用でき、通信の輻輳の恐れがなく、同時一斉の連絡が、時間のロスがなく可能となる。その制度上の条件整備を含め検討していきたい。

災害時における市町村支援体制の強化

どんなすばらしい情報システムを構築しても、最初に情報を入力する市町村において、混乱して対応できなければ何の役にも立たない。例えば、東海豪雨の際、町域のほとんどが浸水し、役場自体も浸水によって通信インフラをはじめとした防災機能が麻痺した西枇杷島町(現在の清須市)のような場合には、町職員に多くの対応を求めることは困難であり、県への報告もできない状況にあっては、県において、市町村災害対策本部の機能を維持し、情報収集、伝達体制を確保するよう、職員の派遣や、県における代行措置により、積極的な支援策を講じていく必要がある。

平成 17 年 2 月に発表された「あいち行革大綱 2 0 0 5」では、防災体制強化の柱の一つとして、現場即応体制の徹底と市町村に対する防災支援体制の強化を掲げており、「市町村支援チーム」という形で、市町村の災害応急対策活動を支援する体制整備に取り組んでいる。

災害情報の収集、伝達は、市町村災害対策本部の主要な機能であり、その機能確保のための体制作りにも、県内市町村とともに取り組んでいきたい。

防災情報あり方勉強会の今後の検討課題と検討方法について

愛知県防災局災害対策課

主任主査 原 田 信 一

【課題 1】 愛知県、岐阜県、三重県の共通のデータ提供形式のルール化

- 共通言語化の可能性の検討
 - ・ 各放送局の放送編成システムで共通に対応できる言語形式の定義付け
 - ・ 各放送局の放送画面のプラットフォームに対応できる最大公約数の決定
 - ・ 提供する情報の項目、条件、制限の明確化
 - ・ 配信データの定義、配信コードの定義の統一的な設定
- 各県防災情報システムの共通化の必要性の検討
 - ・ 3 県共通のデータベース化の可能性の可否
 - ・ プッシュ情報、プル情報双方に対応する情報の発信サーバーの各放送事業者、3 県及び各県市町村の共同運用体制の必要性の検討
- 地上デジタル放送、ワンセグ放送の持つ可能性の有用性の検討
 - ・ 放送波による自動起動によるアラーム機能の活用
 - ・ 特定受信者向け情報発信の可能性
 - ・ 視聴者からの返信情報を始めとする双方向情報の運用体制の検討
 - ・ 郵便番号単位の超ローカル情報の配信の仕組みの検討
 - ・ 防災情報システムと他のシステムの有機的な融合の可能性の検討
 - ・ 自動配信データのチェック体制・システムの構築

【課題 2】 県と市町村と一体となった情報提供体制のあり方の検討

- 県と市町村が一体となったシステム運営のあり方
- 市町村が報道機関を経由して住民に伝えたい情報の精査
 - ・ 緊急情報と被災者生活支援情報
 - ・ 広域情報とローカル情報
 - ・ プッシュ情報とプル情報
 - ・ 他の広報媒体との連携、情報フォーマットの共通化
- 平常時活用の可能性の検討・・・常日頃から活用できるシステム
- 情報の迅速性、確実性、信頼性確保の検討

- ・ 市町村において、適宜適確に情報発信ができる条件整備の検討
- ・ 市町村の行政機能の低下或いは麻痺した場合のバックアップ体制の検討
- 災害対策本部設置時の県、市町村の報道機関への情報提供マニュアルの検討
- ・ 防災担当者以外によるスポークスマン制度の導入

【課題 3】住民の行動に繋がる緊急情報のあり方について

- 情報発信者として、取りうる方策の洗い出し

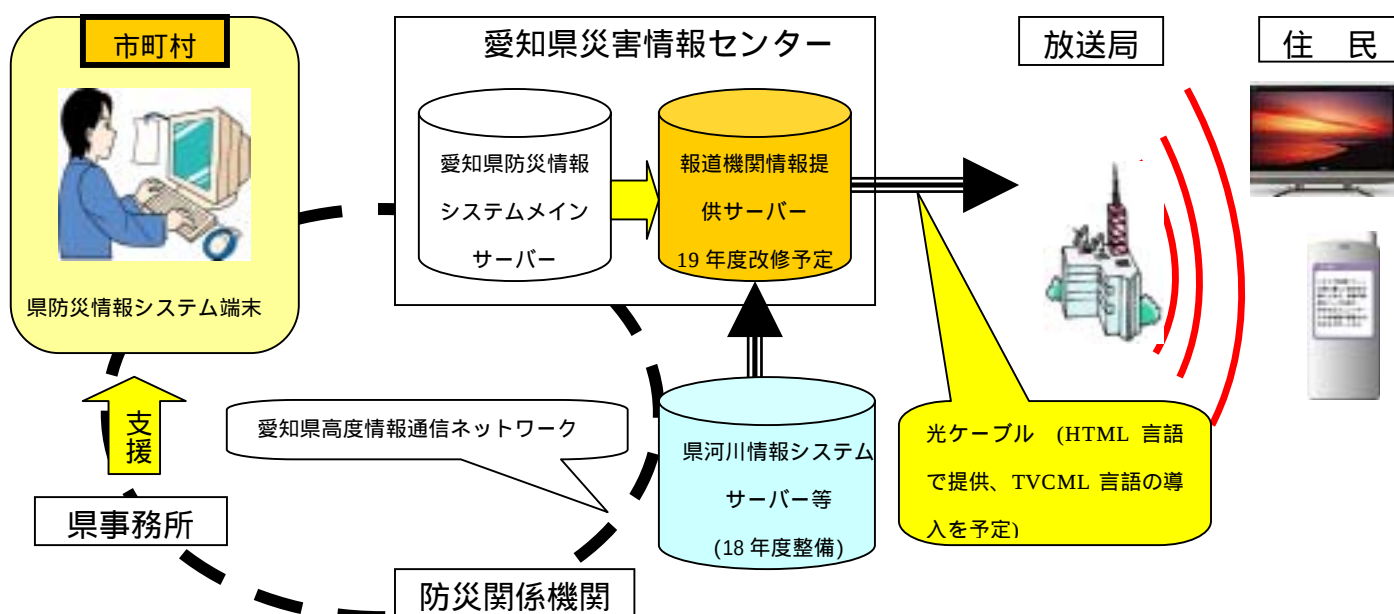
検討の目標設定

- 検討期間 2011 年 3 月末までに、検討結果を集約
検討結果を検証の後、次の目標設定、検討期間の設定を行う。
- 中間目標 毎年度末までに、翌年度の重点検討テーマを設定していく。

【19 年度検討テーマ（案）】

- 1 東海 3 県の TV C M L ver.2.0 による情報提供配信コード、配信データ定義書の検討
- 2 県と市町村と連携し、一体となった情報提供体制の検討

● 平成 19 年度愛知県防災情報システム整備予定



19 年度事業の概要(予定・未確定情報)

- 現行の報道機関情報提供サーバー(H T M L)に加え、T V C N L ver.2.0 による情報提供サーバーの設置
- 県河川情報システムを防災情報システムの報道機関情報提供サーバーに受け入れ、現行の光ケーブルを利用した一体化した情報提供システムの整備
- 県事務所を中心とした県地方組織による、市町村支援体制の整備
- 災害情報センターの機能強化に伴う、広報体制の見直し