

「防災・減災のための放送・ネット利用行動計画（第二次）」とは何か

—行動計画のポイント—

平成25年4月1日

はじめに：

平成 25 年 3 月 11 日、東日本大震災から 2 年目のこの日、「防災・減災のための放送・ネット利用行動計画（第二次）」（以下、「行動計画」という。）が公表されました。

URL: <http://www.soumu.go.jp/soutsu/shinetsu/sbt/hodo/h24/130311.html>

この計画は、信越管内（長野県及び新潟県）で大規模災害が発生したときに、住民等の命を守るために放送にできることは何か、という問題意識から出発しています。そして、自治体や事業者がすぐに取り組むことができる行動を書き下ろしています。一人でも多くの住民等に避難情報を届けることや、被災者の生活復旧を支援する情報を提供し続けていくことに地域全体で備えようとするビジョンであり、実践のための計画です。

自治体や事業者が単独で行えることには限りがあります。災害関連情報を提供していくシステムが地域の中に生まれて、連携しながらも主体的に行動するネットワークが育てば、行動計画に参加する輪は、大きくなっていきます。両県内のほとんどの市町村等は、既にこの行動計画に参加しているので、今後は、行動計画の一つ一つを具体化していくことが大事です。

災害時の情報提供は、住民の安全・安心に欠かせないものですが、同時に、観光・リゾート地の品質の一つでもあります。ですから、以下では、行動計画が目指すところを、防災担当者だけでなく広く自治体の方々に共有いただけるよう、“行動計画とは要するに何だ!?”との質問になるべくコンパクトに答えま

## 1. 東日本大震災が投げかけた課題

東日本の太平洋岸が大地震と津波に襲われたのは平成 23 年 3 月 11 日のことです。阪神淡路大震災が発生した平成 7 年 1 月 17 日から数えて 16 年後です。この間に、通信と放送は、私たちの日常の暮らしを大きく変えました。衛星放送が当たり前のメディアになり、地上放送もデジタル化が進み、ケイタイ端末が爆発的に普及し、いたるところでインターネットが利用される社会へと、急速に変化しました。しかし、東日本が大規模広域災害にみまわれたときに、その通信と放送が、住民等の命を守り、被災地の暮らしを支えることができていたか——この問いかけには、通信と放送に携わる者は、これから先々も向き合っていかなければなりません。

災害発生に限って、臨時かつ一時に放送する臨時災害放送局は、阪神淡路大震災のときに誕生し、東日本大震災の被災地でも、被災者の命をつなぐ役割を果たしました。大規模災害がひとたび発生すると、情報の伝達が困難になり、情報の内容も混乱します。風評も流布するでしょう。被災地の情報を、被災者のために、細やかに、丁寧に伝えるという課題にこたえていくことを、臨時災害放送局は、期待されています。

しかし、東日本大震災の際の臨時災害放送局が開設できたのは、その多くが被災後 1 週間以上経過してからです。災害直後に住民等に危険を知らせて避難を呼びかける、住民等の救護や救援に役立つといったことは、ほとんどありませんでした。防災行政無線が機能しなかった地域で、もし、屋内や車中のラジオ端末が代わって警報を発していたならば、救われていた命がもっとあったことでしょう。

被災者が徒歩や自転車でいける地理的範囲の情報を詳細に伝えてくれるラジオ放送、夜間にも放送を続けられるラジオ放送は、何の準備もなく突然に出現するわけではありません。開局する市町村等には放送免許が必要ですし、そもそも送信設備の準備がなければ放送は始まりません。混乱の最中であっても放送を運用する体制も欠かせないものです。こうしたことに計画的に備えることが、東日本大震災の教訓の一つです。

## 2. 行動計画の狙い

行動計画は、市町村だけでは難しい臨時災害放送局の開局や運営や放送継続を、事業者の支援や、共助や連携のネットワークによって確かなものにしようとしています。広域で災害関連情報を共有することにも取り組もうとしています。アナログラジオ放送では難しいところは、インターネットを積極的に利用しようとしています。メディアを問わず、端末を問わず、災害時に一人でも多くの人に危険を知らせ、避難を呼びかけるようにし、被災者の生活復旧に役立つ支援情報を提供し続けるための取り組みです。

行動計画は、昨年夏から取り組みが始まり、昨年12月20日には第一次の行動計画が、そして、本年3月11日には第二次の行動計画が公表されました。第二次では、長野県内から始まった取り組みを新潟県に広げ、インターネット利用を強化し、具体化しています。放送かネットかではなく、双方の長所を組み合わせ、互いの足りないところを補うようにし、新しい可能性を切り開きながら、被災者が必要とする情報を迅速、正確、確実に伝えていこうとしています。インターネットはもちろんですが、放送もデジタルメディアに変わり、情報は、多様な表現力を持つようになっています。誰が何をどう伝えるかは、災害関連情報のいわば本分であって、メディアや情報端末の進化とともに変わっていくものです。

行動計画には、信越総合通信局のほか、自治体、放送事業者、ネット事業者、ソフトウェア事業者、機器ベンダー、大学等が参加しています。行動計画は、参加者が主体的に行動するものです。その共助や連携から生まれる“化学反応”によって対策の効果が高まり、取り組みの総和が住民等の命を守る地域社会の意思であると言えるように、共助と連携の輪を広げていきます。

### 3. 自治体に求められるのは、“この山を一緒に登る”意思表示

行動計画は、参加者がその名を連ねる様式です。一緒に“山を登る”ことを表明することで、共助し、支援するネットワークに参加することを自ら確認し、周りにも知ってもらうためです。“この山を登る”のが“五合目”まででもかまわないし、登り始めたものの“途中で下山”してもかまいません。自治体にせよ、事業者にせよ、この行動計画をもって、具体的に何かを契約するわけではありません。自治体にはそれぞれの事情があり、事業者も一律ではありません。行動計画にある施策の中には参加しない部分もあるでしょうし、始めてはみたけれど、別の方法を始めるので抜きたい、ということも、将来、あるかも知れません。それもまた自由です。その上で、この行動計画に関して自治体や事業者が自身や相手の権利や義務を定めようということであれば、協定や契約を個別に結ぶようにします。

共助や連携によって成立している行動計画だから、一緒に“山を登る”相手が誰なのかをお互いに知り合うことが大事です。支援し、支援される相手が誰なのかを知らずに、一緒に行動することは難しいので、それを“可視化”することが行動計画の一つの狙いです。

例えば：

- ・ 臨時災害放送局を開局したいが、どれだけの費用がかかり、どういう準備を必要か、分からない
- ・ 放送波を発射すると、市町村内のどこ辺りまで放送が届くのか、知りたい
- ・ 隣の市町村の臨時災害放送局の放送波で情報を放送して欲しいが、どうしていいか分からない
- ・ 臨時災害放送局の放送業務を放送事業者に委託したいが、誰に委託できるのか分からない
- ・ いざというときには支援して欲しいが、その意思を誰にどう伝えればいいのか分からない
- ・ 災害時には支援の意思も能力もあるが、市町村等に呼びかける方法を知らない
- ・ 住民ニーズに応えられるアプリケーションを開発中だが、開発するからには広く利用して欲しい

といったことに単独で取り組むよりは、他の参加者と一緒に課題を解決していった方が効率的、効果的です。

言い換えれば、行動計画に名を連ねるだけでは、何も生まれてきません。災害情報提供という課題を共有し、共助によって全体の利益が大きくなることを理解して、それぞれが主体的に行動していくことが参加者には期待されています。

#### 4. 行動計画が目指すこと

第二次の行動計画が目指しているのは、次の6つです。

- 4－①：臨時災害放送局の放送をもって防災行政無線を「補完」する
- 4－②：庁舎からだけでなく放送スタジオからも避難情報を発信する
- 4－③：同一生活圏内で情報の共有を進めて、遠方にもネットを利用して伝える
- 4－④：多様なメディアや端末への一元的な情報配信に、一度のデータ入力をもって対処する
- 4－⑤：災害発生時にたまたま居合わせた国内外からの旅行者等にも情報が届くようにする
- 4－⑥：被災者の生活復旧を支えるための情報を提供し続ける

以下、その目指すところを、少し詳しくそれぞれ説明します。

#### 4-①：臨時災害放送局の放送をもって防災行政無線を「補完」する

##### [ ポイント ]

直接広報の手段として、防災行政無線が聞こえにくい“屋内”や“車中”にも情報を届けます。

- 1) 臨時災害放送局の放送は、通常のラジオ放送等と違い、市町村主体の直接広報手段です。
- 2) 既存の放送設備等を活用することで、費用を抑えながら、ただちに対策できます。
- 3) 風雪が厳しく、寒冷地仕様の住宅が多い信越で、屋外の防災行政無線の限界を補います。
- 4) 全てのカーラジオが受信端末になり、車中の人にも呼びかけられます。
- 5) ラジオ端末は、屋外に持ち出せるので、避難所等でも使え、夜間にも聴くことができます。

##### (説明)

- ・ 臨時災害放送局は、防災行政無線に代わるものではありません。アナログのラジオ放送に眠る可能性を災害関連情報の提供のために掘り起こすものです。
- ・ ラジオ端末は、電池の消耗が少なく、屋外に持ち出すことができます。どこの家にもあり、車のカーラジオでも聴くことができます。
- ・ しかし、臨時かつ一時的、アナログのラジオ放送です。そこには様々な限界があります。ですから、足りないところはインターネットやデジタル放送で補うこととして、いまできることはただちに行動に移します。
- ・ 放送局の開局には様々な準備が必要です。伝える情報の準備もその一つで、行動計画を通じて、災害関連情報の何を、誰が、どう伝えるのかを、見直します。
- ・ 臨時災害放送局の放送は、放送主体が市町村等なので直接広報に当たりますが、放送事業者等の力を借りるという点で間接広報の性格も併せ持ちます。防災行政無線に代わることはできないけれど、その足りないところを補完していく検討作業の中で、災害関連情報の提供全体を見直し、一人でも多くの住民等に、必要とされる情報が届くように工夫していきます。
- ・ 中でも、寒冷地や豪雪地では、特に冬季、防災行政無線の声が聞こえにくい事情があります。また、車で移動する人が多いので、ドライバーに情報が届かないと刻一刻と変化するリスクに対応できない恐れがあります。こういった状況の改善を進めます。
- ・ 大きなサイレン音は危険発生を知らせることができても、どう行動するかを知らせることはできません。加えて、被災地で必要とされる情報は、時間の経過に伴って、多様になり、詳細になり、大量になっていくので、防災行政無線の屋外拡声機で伝えられる情報量では足りません。夜間に利用することも難しいです。こうした課題は、パーソナルなラジオ放送の端末なら解決できます。

#### 4-②：庁舎からだけでなく放送スタジオからも避難情報を発信する

##### [ ポイント ]

庁舎の被災で防災行政無線が使えないときにも、放送局のスタジオからは放送されているようにします。

- 1) 地域の放送メディアが持つ「地域力」（地理、取材ネットワーク、経験等）を活かします。
- 2) 避難情報等を伝える防災行政無線との同時速報性を確保します。
- 3) 被災で庁舎に立ち入れないときには、避難所や仮庁舎からでも情報発信できるようにします。
- 4) “輻輳（ふくそう）”が生じないパケット通信網を庁舎とスタジオ間の情報伝達に使います。
- 5) 「公共情報コモンズ」を利用することで速やかに体制を整え、災害発生に備えます。

##### (説明)

- ・ 東日本大震災の教訓の一つは、防災行政無線が使えない事態に備えることです。市庁舎や役場などの建物に立ち入れないときにも、放送局のスタジオが無事ならラジオ放送が住民等に情報を伝えることができます。放送事業者の建物は堅牢で、非常電源の備えなどもあります。その職員は土地の地理に明るく、地域に取材ネットワークがあり、地元での放送経験が豊富です。
- ・ 防災行政無線がカバーする地域を臨時災害放送局の放送が同じようにカバーしようとする、多数の中継局を要することがあります。防災行政無線を臨時災害局の放送で代替することは現実的ではありません。そもそも、臨時災害放送局は、臨時かつ一時の放送なので、日常的には使えません。補完する手段です。
- ・ それでも、臨時災害放送局の開局のために、日頃からデータを放送する準備を進めておくことで、情報等をインターネットやCATVを経由してテレビやケイタイ、スマートフォン等の端末にも配信できる準備にもなります。
- ・ 避難指示を伝える臨時災害放送局の放送が防災行政無線より10分遅れるといったことがあると、避難指示が発令されていないとの誤解を住民等に与えかねません。行動計画では、放送局のスタジオに情報がタイムリーに伝わる仕組みと、その情報が速やかに放送される運用を確保するため、「公共情報コモンズ」を使用します。
- ・ パケット通信網を利用するのは、災害発生直後に輻輳が起きやすい電話網等よりも耐災害性が高く、また、インターネットが利用できる環境があれば避難所や仮庁舎のPC等からでもデータ入力できるからです。一般財団法人マルチメディア振興センター（FMCC）が構築、運用しているシステムなので、市町村等は、資金と時間をかけずにすぐに利用を開始できます。

#### 4-③：同一生活圏内で情報の共有を進めて、遠方にもネットを利用して伝える

##### [ ポイント ]

同一生活圏内の災害関連情報を、市町村等が連携して共有し、遠方にもネットで伝えます。

- 1) 通勤、通学、買い物等で周辺市町村と行き交う住民は多数なので、広域での情報共有を進めます。
- 2) 広域での情報共有と提供は、被災地のドライバーが安全に行動するためにも必要です。
- 3) 上流域の雨量や水位の情報は、下流域のニーズが高いので、情報共有を進めます。
- 4) 高齢化が進む地域社会を“外”—例えば、東京の息子—につなぐ情報提供を進めます。
- 5) 「データがない＝避難情報が出ていない」と誤解されないよう、“抜け”のない情報提供を進めます。

##### (説明)

- ・ 多数の住民が通勤や通学、買い物等のために市町村間を往来しています。被災時に家族は外出中、ということが起こるので、外出先の災害関連情報にもニーズがあります。市町村の間で災害関連情報を共有し、伝えるようにします。
- ・ 車を使う暮らしが当たり前の地域では、ドライバーが安全に行動するためにも広域の情報が欠かせません。移動先の情報を車中で入手できれば、安全な行動につながります。
- ・ 河川上流域の雨量や水位の情報は、下流域において、一層価値があります。下流域の市町村の情報を下流域でも共有できるようにします。
- ・ 遠方の災害関連情報を知る、例えば、東京に住む息子夫婦の両親が住む地域の被災状況を入手するためには、実家のある市町村が情報を発信すること、その情報を遠方でも入手できるようにすることの両方が必要です。高齢化が進む地域社会を“外”とつないで、家族や支援者たちが支えていくためには、市町村等がデータを入力し、ネット側がその情報を伝える仕組みを作るようにします。
- ・ ところで、行動計画は、「公共情報コモンズ」に接続するための Web サービスを、当面（平成 25 年度中）無償で提供することを、支援事業者の行動として定めていて、複数の支援事業者が、その無償提供に向けた準備を開始しています。
- ・ 行動計画が市町村等の「公共情報コモンズ」への参加を促すのは、災害関連情報の性格上、一部の地域の情報が落ちている状態が好ましくないからです。「公共情報コモンズ」への参加は市町村等の自由ですが、周辺市町村も、県内を広域で移動する人たちも、情報を必要としています。
- ・ 避難指示のデータの未入力を、避難指示が出ていないと住民等に誤解されてしまうリスクもあります。
- ・ 「公共情報コモンズ」は、信越地域ではテレビ、ラジオ、ケーブルテレビのほとんどの事業者が参加していて、報道等にも利用します。情報の網羅性は大事で、一部に情報の“抜け”があると、そこに確認等の作業が発生して、それに応答する市町村の職員の負荷増にもなります。
- ・ 少なくとも、危険を知らせ、避難を呼びかける類の情報は、全ての市町村が入力することを、行動計画は、目指します。

#### 4-④：多様なメディアや端末への一元的な情報発信に、一度のデータ入力をもって対処する

##### [ ポイント ]

市町村等による一度のデータ入力によって、多様なメディアや端末に一元的に情報が届くようにします。

- 1) 危険を知らせ、避難を呼びかける情報ルートを増やして、多様なメディアや端末に届くようにします。
- 2) 災害発生直後に急増するメディア等からの問合せ等が不要になることを目指します。
- 3) データ放送の活用や、インターネットの活用などに、事業者と協力して取り組みます。
- 4) 放送と通信の違いがあっても、できるだけ一度入力ですりよう、システム側で工夫します。

##### (説明)

- ・ メディアや端末が多様化していて、テレビやラジオの数社に情報を伝えれば足りていた時代ではなくなっています。災害発生直後は、市町村等の職員は様々な業務に忙しいので、災害関連情報の照会等に十分対応できない懸念があります。情報が錯綜すれば、伝達のミスや遅れにもつながります。
- ・ 一元的な情報発信によって情報を迅速、正確に伝えられるようにすれば、災害発生直後に急増するメディア等からの問合せ等にも効率良く対応できるようになります。職員は、救護や救援などの業務に専念しやすくします。
- ・ メディアや端末が何であろうと、放送であろうと通信であろうと、住民等の命にかかわる情報は、ミスや遅れなく一人でも多くの住民等に伝えることが大事です。これまでは放送に頼るところが多かった災害関連情報の提供に、今後は、放送としての編集責任のない事業者もかかわるようになるので、行動計画では、事業者と協力して様々な課題を解決していきます。
- ・ データ放送やインターネットの活用を進めるため、行動計画は、活動の妨げとなる共通課題の解決に取り組みます。データ放送は高齢者にも親しみあるテレビ端末に、インターネットは携帯電話やスマートフォン、PCなどのパーソナル端末に、情報を配信するが、その実現は、市町村等の単独の努力では難しく、行動計画に参加する事業者と協力して推進していきます。
- ・ ネット利用を含めて様々なメディアや情報端末に向けての一元的な情報発信を目指して、市町村等による一度入力を推進します。このため、複数のシステムがデータ入力を要求しているときに、システムを連携することで、一つのシステムのために入力されたデータを他のシステムが活用するようにします。
- ・ 例えば、「公共情報コモンズ」と新潟県の防災システムは、入力する情報項目の多くが一致しているので、行動計画では、市町村等が県の防災システムに入力したそのデータは、「公共情報コモンズ」経由でテレビの放送やスマートフォンの配信に利用されます。
- ・ 今後、メディアや情報端末の多様化が進んで画像や映像といった情報も災害関連情報として利用されるようになると、放送事業者以外にも様々な事業者がその情報配信にかかわるようになります。情報配信をコントロールすることができるプラットフォームの構築が課題になりますが、そうしたシステムとの連携においても、データの一時入力をできるだけ確保します。

#### 4－⑤：災害発生時にたまたま居合わせた国内外からの旅行者等にも情報が届くようにする

##### [ ポイント ]

災害発生時にたまたま被災地にいた国内外からの旅行者や滞在者にも災害関連情報を伝えます。

- 1) 観光・リゾート地である以上、住民だけでなく旅行者等の安全も確保していきます。
- 2) 県外から来るドライバーを安全なところに誘導することも大きな課題です。
- 3) ラジオ放送だけで足りないところはネットを活用して対策とします。
- 4) 普段から使われているアプリケーションに“相乗り”して、非常時に備えます。
- 5) GPS 連動によるプッシュ配信によって、旅行者等の端末に情報が届くようにします。
- 6) 外国人には母国語で危険回避行動を促すことを目指します。

##### (説明)

- ・ 長野県にも、新潟県にも、多数の旅行者が四季を通じて来訪しており、中には外国人客も大勢います。スキーなどの長期滞在者も少なくありません。
- ・ 国内外からの旅行者や滞在者に如何にして危険を知らせ、安全な場所への避難を呼びかけ誘導するかは、観光・リゾート地の品質の一つです。長野も新潟も、国際的に開かれた地域社会を目指す必要があり、防災だけでなく地域振興のためにも、国内外からの旅行者や滞在者への災害関連情報の提供に取り組みます。
- ・ 災害発生時には県域ラジオなども関係する情報を放送するでしょうから、ドライバーが所在する周辺地域の情報を伝える臨時災害放送局からの情報も、カーラジオから入手できるようにして、県外から車で来るドライバーを安全な場所に誘導します。
- ・ ラジオ放送だけでは難しくても、ネット利用等を組み合わせれば解決できる課題もあります。例えば、ラジオは聞き逃すと繰り返されるまで確認できないメディアなので、ネット経由のテキストや画像の情報でラジオからの情報を補うことができます。様々な情報下にいる多様な人たちに情報を伝えるためには、あらゆる伝達手段を使うのが合理的です。
- ・ 天気予報など、既に普及しているアプリケーションに“相乗り”すれば、平時からの連続で非常時の情報配信を実現できます。加入者限定であろうと有料であろうと、一人でも多くの人に情報を伝えることが大事なので、情報を適切に伝えてくれる限り、基本的にはアプリケーションを選ばずに連携を進めます。その上で、どのアプリケーションにデータを引き渡すのかは、市町村自身が決められるようにします。
- ・ 旅行者等の多数は、GPS機能を搭載している端末を保有しているので、所在する地域の災害関連情報がその端末にプッシュ配信されるようになることを目指します。
- ・ 外国人には、その母国語で危険を知らせ、回避行動を促すことを目指します。避難を呼びかける外国語の音源を利用すればラジオ放送でもある程度は対応が可能ですが、ラジオでは日本語と外国語を同時に伝えられないので、ネット利用などにより、言語の壁を低くしていきます。

#### 4－⑥：被災者の生活復旧を支援するための情報を安定して提供し続ける

##### [ ポイント ]

時間の経過につれて多様化し、大量化する被災者の情報ニーズに安定して応えられるようにします。

- 1) 大規模災害からの復旧には時間がかかるので、被災者への情報が安定して続けられるよう備えます。
- 2) 臨時災害放送局はコミュニティ単位に情報を伝えることができ、ネット利用とも組み合わせます。
- 3) 地域の放送メディアが地域情報拠点となり、継続して情報の収集や提供に当たれるようにします。
- 4) 放送の能力と経験をもって「伝える」、「伝えない」を判断する体制にして、風評等に対処します。
- 5) 災害発生に備えて、市町村と事業者の間で、放送継続の方法等をあらかじめ話し合うようにします。

##### (説明)

- ・ 大規模災害がひとたび発生すれば、避難所で生活する被災者が多数になります。被災地の情報や、避難所周辺の情報を、コミュニティを単位に臨時災害放送局を活用して、被災者に安定的に伝えられるようにします。
- ・ 臨時災害放送局の放送も、ネット利用も、伝える情報こそが大事なので、被災者のニーズに合った情報を収集し、提供していく運営体制を整備していきます。
- ・ 被災直後には信頼性の高い行政発の情報を繰り返し伝えることが優先します。しかし、情報へのニーズは、災害発生直後からの時間の経過につれて変化していくものです。その変化に対応して被災者の生活復旧を支援していくためには、安定継続的に情報を提供し続けることが必要です。臨時災害放送局の放送は臨時かつ一時のものです。ネット利用と組み合わせ、被災者への情報提供を安定して続けていきます。
- ・ 被災者間の共助や支援、被災地外からの応援等が情報として交錯するので、そうした情報を“交通整理”する地域情報拠点を地域の放送メディアを中軸に形成します。地域に根付いて活動している放送事業者は、地理に明るく、地元での人的ネットワークも豊富です。被災時には地域情報拠点として活躍する能力があります。
- ・ 社会的パニックを起こさないよう、風評を排して正しい情報だけを伝えるノウハウに、放送メディアは長けています。伝えるべき情報を、一様ではない視聴者に分かりやすく伝えるところに、放送メディアとしての能力と経験を活かします。
- ・ いつあってもおかしくない大規模災害後の被災者の生活復旧に臨時災害放送局をどのように役立てるのかを、市町村等と事業者は、あらかじめ話し合うようにします。被災者のためにどのような情報を放送するのかといったことや、放送はどのような状況のときには続け、どうなればやめるのかといったことも決めておくべきでしょう。その上で、放送を続けていくための体制や費用負担等についても、話し合うようにします。