



報道は、自然災害について何を伝えてきて
これから何を伝える役割を持つのか？

時事通信社解説委員 中川和之

静岡大学防災総合センター客員教授

1



私の出身は兵庫県芦屋市
そこは地震と隣り合わせの場所！



2



大学生時代はドロップアウト寸前
(高校は横浜と芦屋)



なぜか、科学記者に

日大芸術卒、なりたかったのはミュージシャンの私

3



私の取材担当歴

- ❖ 本社＝デスク補助(部長に理科年表渡され「日本と世界の地震一覧」)、5方面・池袋署(東大カバー、スペースVLBI, KAIKO計画)、4方面・新宿署
- ❖ 名古屋支社＝愛知県警2年(長野県西部地震→名大取材)、名古屋市政9カ月、名古屋経産省1年4カ月
- ❖ 本社＝科学班(気象庁1年)、警視庁2課担1年、宮内庁2カ月、司法(検察)7カ月、国税庁3年、遊軍3カ月、科学班(気象庁8カ月＝北海道南西沖後)、出版部門(8カ月)、遊軍(4カ月＝兵庫県南部地震)、厚生省1年(災害救助法)、遊軍(気象庁1年＝時事労組委員長時代)、労働省(2カ月)、科学班(気象庁11カ月)
- ❖ 神戸総局＝兵庫県警4年(復興のプロセスを共有)
- ❖ 本社＝Web編集内勤3年半、2005年9月から防災リスクマネジメントweb編集長、2010年夏に業績不振で同年度内の廃止が決定。
- ❖ 2011年5月から山形支局長(東北を体感)、13年7月から現職

4



私と科学・災害取材

- ❖ 82年に日仏共同KAIKO計画の記者発表が東大で。駿河湾に穴を開けたり、潜ったりする初めての研究。
- ❖ その時に「プレートテクトニクス論を裏付ける」という原稿。東大海洋研の助教授との出会い＝私の名古屋転勤後もわざわざ連絡をくれる。
- ❖ ジャン・シャルコーとノチール、グローマー・チャレンジャー号が、たくさんの貝が深海に生息していたことなどの成果を清水港で発表(84年)

5

山体崩壊取材で名大に、地震学会へ入るきっかけに

私と科学・災害取材

- ❖ 1984年9月 名古屋支社時代長野県西部地震(死者29人)を現地取材
- ❖ 「役場の裏山が崩れる」のデマでパニック
- ❖ 記者として「どう崩れるか書ける材料を見てから逃げるだろう」と予感。間に合わないかも・・・



26



阪神・淡路大震災記念
人と防災未来センター

1. 17シアター映像ダイジェスト

TOTAL MEDIA
TOTAL C-11



1995年1月17日深夜の芦屋で無力感

- ❖ 抜け道がなく芦屋川を越えて2号線へ
芦屋から東灘にかけての震度7ゾーン



これは、断片的な記事では報道できない
現場の空気を体で覚えておくしかない
記者になって初めての「書けない！」
これをきっかけに、自らが
伝え手としてできることを続けてきた

8



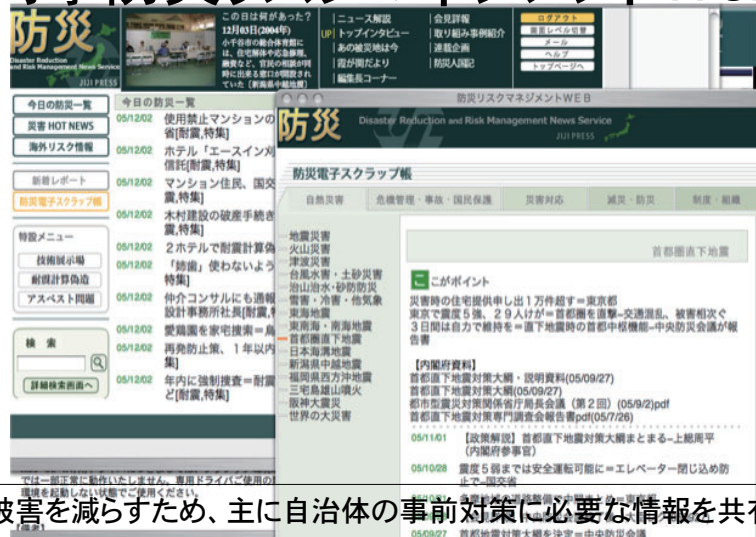
社内担当と関係なく、20年前から対外的なお手伝い

- ◆元神戸市「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会委員(1999)
 - ◆元厚労省大規模災害救助研究会専門分科会委員(2000)
 - ◆(特)海外災害援助市民センター(CODE)監事(2002)
 - ◆(公社)日本地震学会 普及行事委員会委員長(現理事)(2004)
 - ◆日本災害情報学会 広報委員会委員(現副委員長)(2003)
 - ◆(特非)東京いのちのポータルサイト理事(2003)
 - ◆元中央防災会議「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する専門調査会」専門委員(2005)
- 一この年までは、会社で防災に関連する仕事はしていない。おっちょこちょいで首を突っ込んできたー
- ◆元内閣府「大規模災害発生時における情報提供のあり方に関する懇談会」委員
 - ◆元横浜市 救急業務委員会委員
 - ◆元文部科学省「防災教育支援懇談会」委員
 - ◆元総務省消防庁「救急業務高度化推進検討会」委員
 - ◆元中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」専門委員
 - ◆元気象庁「地域における気象防災業務のあり方検討会」委員
 - ◆元文部科学省「災害共済給付事業の今後の在り方に関する検討会議」委員
 - ◆日本ジオパーク委員会 調査運営部会員
 - ◆気象庁 業務評価懇談会委員
 - ◆文部科学省「国立研究開発法人審議会」委員etc

9

私に出来ることをと構想6年。2005年9月社内起業。

時事防災リスクマネジメントWeb



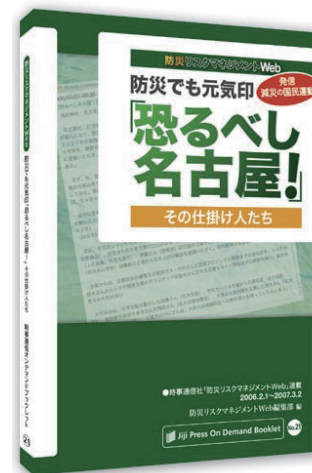
災害被害を減らすため、主に自治体の事前対策に必要な情報を共有するメディアとして、行政向けニュースを役割としてきた時事らしい仕事だったが

10



06年2月から07年3月2日まで 長期連載「恐るべし名古屋!」

黎明期を伝える著者71人の連載



06/02/01-09:30 【恐るべし名古屋! 秘訣を紐解く＝恐るべし名古屋の仕掛け人たち

2006/02/01-09:30

【恐るべし名古屋!】第1回 防災でも元気印・その秘訣を紐解く＝恐るべし名古屋の仕掛け人たち

福和伸夫 名古屋大学大学院環境学研究科都市環境学専攻教授

名古屋は、21世紀を迎えるまでは、防災面では劣等生だった。それが、最近では、地域ぐるみの防災活動が盛んになり、防災でも、「名古屋は元氣」だと言われているようだ。「名古屋が元氣」のきっかけは、2001年の東海地震の震源域の見直しだと思われている。だが、その裏で、着々と準備をして、機が熟すのを待ち、絶好のタイミングで、仕掛け人たちがいる。このシリーズでは、名古屋の防災の仕掛け人たちに登場いただき、最初の一步をどのように踏み出したのか、その秘訣を聞く。初回は、これからの予告編である。

まず、私、福和は、ゼネコン出身のにわか大学人であり、生粋の名古屋っ子である。大学発の仕掛け(協働の仕組み作り)作り、ヒト・コト・モノ作り(人の育成と啓発、基礎研究、システム・道具作り)を実践してきた。特に、人の協働に腐心している。時事通信の中川さんにコーディネーター役を命じられた。毎回、ちゃちゃを入れながらおつき合いする予定である。

最初に登場頂くのは、メディアの方々である。社会に対するメディアの力は大きい。どのようにメディアが動いたのか、そして、メディアと研究者の協働がどのように始まったのか、北大の隈本さん(元NHK)、中京TVの武居さんから紹介してもらおう!そして、



今日のお話

- ◆報道とは何か、何がニュースか(いつも語っていること)
- ◆災害と報道、何を伝えてきたか
 - ◆・事件・事故報道としての災害報道
 - ◆・科学報道としての災害報道
 - ◆・行政施策報道としての災害報道
- ◆さまざまなベストプラクティス 私たちの出来ること
 - ◆・各地の取り組み
 - ◆・私の取り組み
 - ◆・これからの期待される役割

12



記者を目指すときに考え、 駆け出し記者時代に学んだこと

- ❖ マスメディアの報道は、社会で起きるさまざまな事象とその意味を広く伝える
- ❖ 事象が広く社会に納得される形(時には納得できないこともあるが)、「腑に落ちる形」で伝えられることが求められる。
- ❖ 未整理で生の情報を伝えるだけでは、社会は受け止められず、不安の増長や社会の混乱を招く。そのために取材や分析、編集という作業が必要になる。
- ❖ エントロピーの増大を防ぐのが、報道=伝え手の仕事。¹³

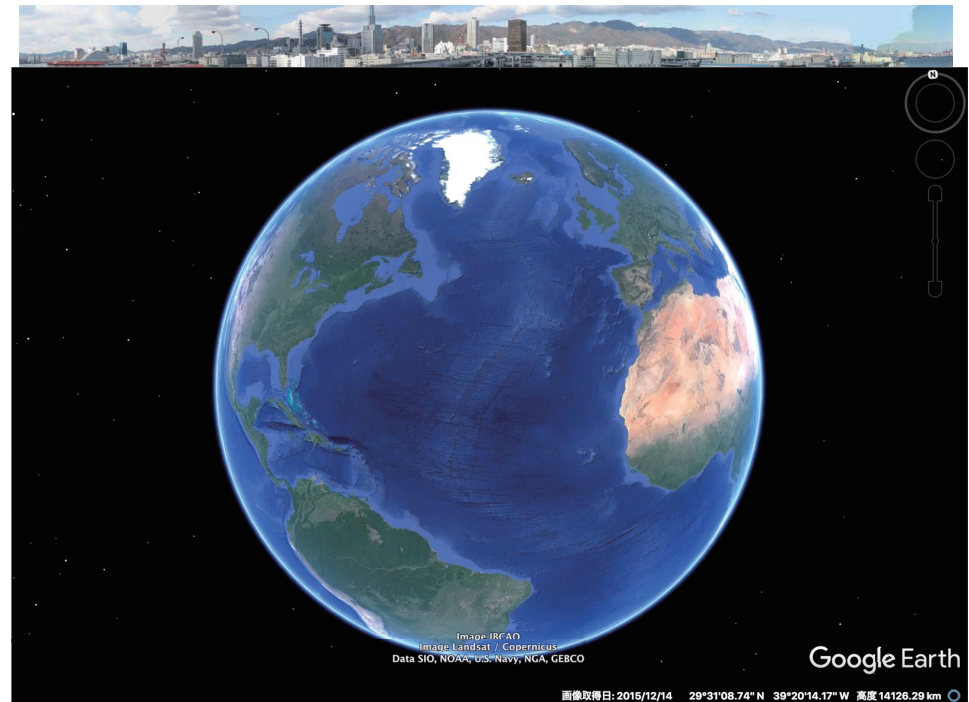


報道とは何だ？

- ❖ 「社会の出来事などを広くつげしらせること。ニュース」(広辞苑第3版)
- ❖ 「社会」「出来事など」「広く」「つげしらせる」
 - ❖ 「社会」って何？
 - ❖ 「出来事」って何？
 - ❖ 「広く」ってどこまで？
 - ❖ 「つげしらせる」ってどうやって？

「社会」の「出来事など」がミソ

14



「出来事」って？

- ❖ 刺激が重なれば、刺激ではなくなり、あたりまえに。これは、生命体の宿命？(日芸写真学科の「特殊写真研究」で学んだ視覚心理学の「ピンポン球の実験」が教えること)
- ❖ 「もう、見飽きた」「それは、知っている」「それで次は何?」。一度伝えられたことは、どれほど重要でも繰り返し伝える動機付けがないのが報道メディアの特性。
- ❖ 出来事がニュース。平時の情報はニュースと受け止められにくい。教育、啓蒙的な役割におけるメディアの限界。

16



中川説

ニュース性を決める3要件

「珍しさ」

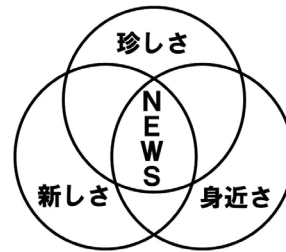
世界で初めてはニュースだけど

「新鮮さ」

1年前の「世界で初めて」はニュース?

「身近さ」

ブラジルの「世界で初めて」はみんなのニュース?



17



今日のお話

- ❖ 報道とは何か、何がニュースか(いつも語っていること)
- ❖ 災害と報道、何を伝えてきたか
 - ❖ ・事件・事故報道としての災害報道
 - ❖ ・科学報道としての災害報道
 - ❖ ・行政施策報道としての災害報道
- ❖ さまざまなベストプラクティス 私たちの出来ること
 - ❖ ・各地の取り組み
 - ❖ ・私の取り組み
 - ❖ ・これからの期待される役割

18



災害と報道＝何を伝えてきたか 安政江戸地震(1855)のナマズ絵ジャーナリズム



1888年磐梯山噴火 現代に通じる報道 災害と報道＝何を伝えてきたか



写真10 「磐梯山噴火真図」(『東京朝日新聞』明治21年8月1日号付録。東京大学明治新聞雑誌文庫所蔵)
東京朝日新聞は、記者のほかにパリで新技術を学んだ画家山本芳翠、版画家合田清を現地に派遣し、木口版面の噴火図を1888年8月1日号の付録として出版し、迫真性に満ちた噴火図が評判を呼んだ。

内閣府

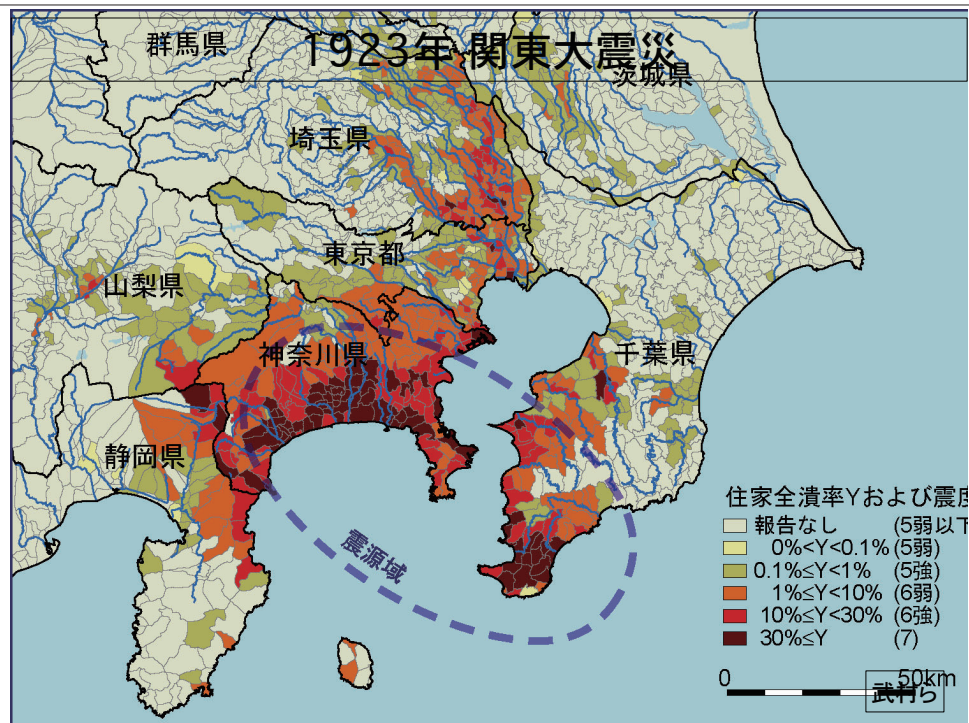
義援金集めが、新聞拡張の手段に

新聞社	人数	義援高	新聞社	人数	義援高
ジャパンメール		2148. 35. 0	新愛知	458	224. 84. 6
やまと新聞社	583	343. 45. 0	新潟新聞	1053	368. 73. 6
茨城日報	611	121. 80. 0	新沼新聞	560	292. 68. 2
越後新聞	186	40. 40. 0	静岡大勢	774	308. 56. 1
奥羽日々新聞	837	343. 44. 0	大阪朝日	2004	1101. 00. 0
下野新聞	1017	492. 55. 0	中外電報	823	379. 11. 0
絵入自由新聞社	138	70. 53. 5	朝日新聞	152	59. 45. 0
絵入新聞	242	130. 50. 0	朝野新聞	569	179. 46. 5
岩手新聞		66. 50. 2	東海新報	18	3. 50. 0
紀陽新報	217	70. 65. 0	東京電報	64	33. 00. 0
宮崎新報	3	0. 50. 0	東北日報	101	35. 10. 0
共同新聞		112. 48. 5	読売新聞	1006	887. 98. 1
晩鐘新聞	543	147. 43. 3	日報社	890	1258. 58. 0
金城新報	1322	289. 38. 9	肥後日報		40. 00. 0
芸備日々新聞社	5	2. 00. 0	福井新報	35	12. 65. 0
五州社	289	154. 70. 0	福岡日々新聞	548	197. 06. 1
公論新聞		99. 95. 0	福島新聞	7795	2065. 50. 1
高田新聞	256	78. 30. 8	福陵新報	1346	378. 69. 0
在米第19世紀新聞	108	61. 80. 0	報知新聞	544	287. 84. 8
三益社	2162	1372. 12. 0	房総新聞	5	2. 40. 0
山形新聞	659	135. 57. 5	北海道日々新聞社	502	773. 96. 0
山陽新聞	8	2. 33. 0	毎日新聞	995	714. 41. 9
山陽新報	229	31. 60. 0	明教新聞	1983	1633. 67. 2
紫雲新聞	14	1. 80. 0	養徳新聞	26	57. 94. 7
時事新報	3796	5405. 41. 8	陸奥新聞	88	9. 35. 0
鹿児島新聞	55	32. 70. 0	合計	35900	23296. 40. 4
出羽新聞		155. 02. 5	義援金総額	58965	38112. 43. 2
上毛新聞	249	65. 23. 5	新聞社義援率		61%
信陽日報	32	14. 35. 0			

※ 1 福島県「磐梯山噴火義援金人名簿付録」(福島県歴史資料館蔵)、合計欄の人数は資料に掲げられた数値
 ※ 2 義援高は、円、銭、厘の順
 ※ 3 義援金総額は、新聞社以外の義援金も含めた額(1889年3月)

内閣府

(北原糸子、1988) 表7を引用)



特異・関東大震災と新聞社 ①
 第24号
 1993年8月17日発行

新聞かわら版

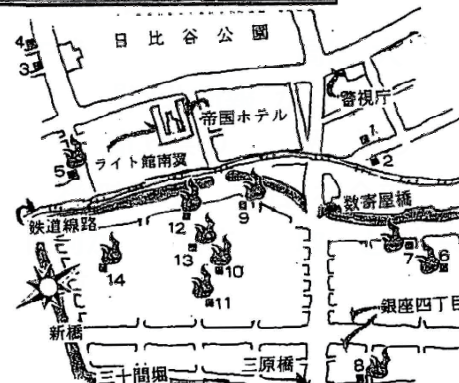
日本新聞協会 教育文化部
 〒100 東京都千代田区千代田2-2-1
 日本プレスセンタービル 7階

特異・関東大震災と新聞社 ②
 第25号
 1993年8月18日発行

新聞かわら版

日本新聞協会 教育文化部
 〒100 東京都千代田区千代田2-2-1
 日本プレスセンタービル 7階

関東大震災と新聞社 ドキュメント (Ⅱ) 新聞・通信社の所在地



- 1 東京日日新聞社(麹町区有楽町二丁目二番地)
 - 2 報知新聞社(麹町区有楽町二丁目一番地)
 - 3 都新聞社(麹町区内幸町一丁目五番地)
 - 4 ジャパン・タイムズ社(麹町区内幸町一丁目五番地)
 - 5 東京毎日新聞社(麹町区内幸町一丁目三番地)
 - 6 萬朝報社(京橋区京橋二丁目一番地)
 - 7 読売新聞社(京橋区京橋二丁目一番地)
 - 8 やまと新聞社(京橋区三軒巻一丁目一番地)
 - 9 ジャパン・アドヴァンタイザー社(京橋区山下町十八番地)
 - 10 東京朝日新聞社(京橋区山下町一番地)
 - 11 時事新報社(京橋区山下町二丁目十二番地)
 - 12 中央新聞社(京橋区山下町十番地)
 - 13 日本電報通信社(京橋区加賀町十八番地)
 - 14 国民新聞社(京橋区加賀町四番地)
- なお、日本橋区にあった中外商業新報社(日本橋区立町一丁目三六番地)、東京毎日新聞社(日本橋区立町一丁目三番地)、帝國新聞社(日本橋区立町三丁目十二番地)、大勢新聞社(日本橋区立町一丁目二番地)のほか、須田町にあった二六新聞社(須田区通新町十六番地)も全焼した。



- ❖ 犠牲者105,385人のうち9割近くが都市部の延焼火災で死亡。
- ❖ 新聞購読者は多かったが、地震で発行できない状態。頼りにしていた新聞からの情報が得られず、デマが飛び交う。ラジオ放送の開始を後押し(実現は2年後)。義援金集めで役割果たす。
- ❖ 虐殺事件をもたらした「朝鮮人暴動」のデマのもと、当日朝刊記事も原因との分析も(内閣府災害教訓)。(犠牲者は官庁記録で600弱、独自調査で2600-6600人とも)

http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1923_kanto_daishinsai_2/

内閣府



「情報の空白」が不安を生み、 「かもしれない」が流言に

- ◆警視庁編『大正大震災火災誌』より(警察署からの報告を整理)
- ◆1日16時頃「鮮人放火の流言管内に起り」(王子)、18時頃「鮮人襲来の流言初めて管内に伝わり」(芝・愛宕)、20時頃「鮮人暴行の流言管内に伝わりし」(小松川)
- ◆2日10時頃「士官学校前に「午後1時強震あり、不逞鮮人襲来すべし」との貼紙」(牛込・神楽坂/四谷)、「不逞鮮人等の放火・毒物撒布又は爆弾を所持せり」(牛込・早稲田)
- ◆「今回の火災は鮮人と主義者との放火に基因するものなり」(淀橋)、「鮮人等は市内各所に於て放火せるのみならず、今や郡部に来て其挙に出でたり」(中野)
- ◆9月1日朝日新聞朝刊の記事見出し
- ◆「怪鮮人」、「陰謀団」、「水平社員」、「騒ぐ」



図4 内閣府資料(佐藤健二)から



米国でも大きく報道
NYタイムスが連日1面
義援金など支援の手が



131 アメリカ赤十字のポスター 東京都復興記念館蔵



1991年6月3日、雲仙普賢岳の火砕流
「定点」と言われる場所で火砕流取材中のマスコミ関係者(16人)や取材用のタクシー運転手(4人)を含めて20人の取材関係者が、危険な場所との専門家の助言を無視して取材拠点とし続け、火砕流に巻き込まれて亡くなった。

雲仙普賢岳

1990(平成2)年11月17日 91年6月3日に大噴火が発生し、報道陣を中心に44人が死亡。取材の安全対策見直しをきっかけに、住民は最大1万1,000人が避難し長期避難・生活再建対策が行政の最優先課題になり、災害救援ボランティアが活躍した



なぜ、こんな事が起きたか

- ◆自治体にも秘密だった気象庁機動観測班。「よろしむべし、知らしむべからず」。自治体やマスコミ、市民をまったく信用していなかった気象庁。
- ◆当日の熊日朝刊に「噴火の兆候」。(島原大変肥後迷惑200年の企画取材で、太田九大教授に取材)
- ◆寝耳に水の自治体や住民。初報は山火事の119番。
- ◆噴火後も、情報を発表するだけで、自治体との情報共有の場がなかった。一編の紙切れだけで、対応を求められた島原市(信じられないことです)



- ❖ マスコミ取材、報道の問題点
- ❖ (1) 島原市や地元の火山専門家の撤退要請を無視して、避難勧告地域内の危険な場所で取材を続けたこと、
- ❖ (2) 無人の家屋から、電気や電話を無断で拝借するなど、避難中の住民の不安を招いていたこと、(1984年の王滝村でも)
- ❖ (3) 「定点」に近い場所に詰めていた12人の消防団員が亡くなったのは、現地取材陣の傍若無人ぶりに対する警戒目的が大きく、マスコミによって巻き込まれたと言えることーなど。
- ❖ 「マスコミの悪い面があまりにも目が付いた。12人の消防団員もある意味ではマスコミの犠牲者だと言える」(同僚を失い、自らも偶然死を免れたと言えるテレビ長崎の槌田禎子記者談、2007年COV5)

29

時事写真部は5月29日以降、太田教授の言うことを聞き定点から撤退。記者は2日に定点奥に



新聞労連や毎日新聞労組、長崎マスコミ文化共闘会議などが
10年にわたって「雲仙集会」

6月3日 時事



91/05/25 臨時火山情報

- ❖ なお、九州大学・地質調査所の調査によれば、24日08時08分頃の崩落現象は小規模な火砕流であつたとのことです。
- ❖ 小規模といってしまったことが心残り(by 荒巻さん)＝科学的正確さとリスクコミュニケーションの課題



当時の予知連での議論の背景

- ❖ 1977年有珠山噴火の当時、北大にいた荒牧重雄東大名誉教授「当時の防災担当者から『火砕流の力の字も使ってくれるな』と言われた」
- ❖ 「1991年の雲仙・普賢岳でも火砕流という言葉を使うことは非常に抵抗があり、私から科学的には適切な『小規模な火砕流』と言えればいいのではと言ってしまった。これが関係者に安心感を与えたのではないかと大変申し訳なく思っている」
- ❖ 有珠山の1万人避難の立役者である岡田弘北大名誉教授「雲仙・普賢岳の火砕流で44人が犠牲になったことでようやく危険性が伝わり、2000年有珠山噴火での住民避難につながった」

32



大規模な「火砕流」とは？

9万年前の阿蘇の破局噴火は、北海道にも15センチの火山灰



33



気象庁からも、大学からも特別な情報提供はなく、行政だけで悩むしかなかった。
気象庁は防災官庁ではなく、単なる火山観測・情報提供機関。
鐘ヶ江市長と共に悩んではくれなかった。



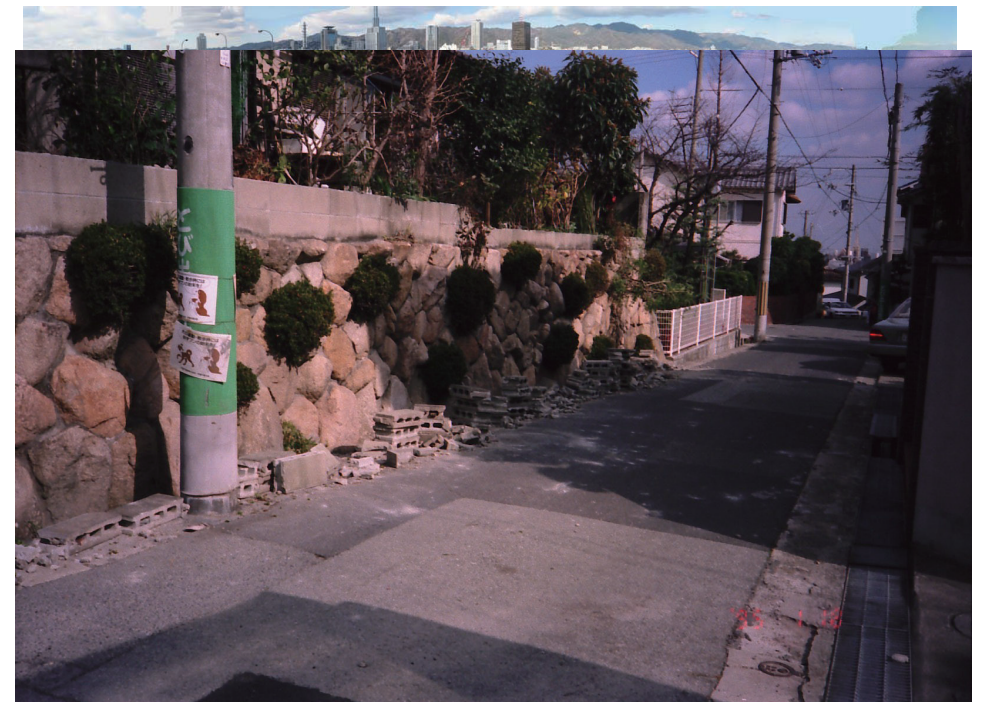
34

自衛隊は部隊安全のため九大を拠点に

マスコミより先に常駐を決定して、拠点化



いまま、残る自衛隊のアンテナケーブル





こんな訓練など、誰もしていなかった
言われなくても自助・共助は自然に機能



1995年1月17日 左は東灘、上は北淡町

37
時事通信



1995年1月17日 午前7時26分
AM神戸が伝えた震災死

- ❖ 三枝『10丁目ですか。で、家族の方は？』
- ❖ 住民『息子が一人、もう死んでと思うね。下敷きになって、出されなかったですわ』
- ❖ 三枝『息子さん？何歳？』
- ❖ 住民『38歳か……』
- ❖ 三枝『まだ安否がわからない？』
- ❖ 住民『もう焼けたから、もう死んだと思いますわ……』
- ❖ 三枝『はー……谷さん』
- ❖ 住民『もうちょっとね……足が出てるんやけど、あとがでなかった……それに……』
- ❖ 三枝『お父さんは足までつかんで息子さんを引っ張り出そうとしたけれど、なにかの下敷きになったんですか』
- ❖ 住民『そうそう、その内に火が来たもんやから、“おやじ、逃げてくれー、言うて……』

38

神戸市役所には情報がなく、出勤途上で撮影



災対本部に記者室を併設した神戸市

- ❖ 災対本部で究極の情報共有をした神戸市。
- ❖ 避難勧告も張り出しで、声だけはかけ、記者は、携帯電話を持って「勧進帳」で送稿。
- ❖ 聞きたいことは本部員協までいって聞く。場の混乱が分かるので、無理な質問も出来ない。
- ❖ 本音のやりとりで、一種の現場共闘関係が成立
- ❖ 対照的な兵庫県庁の記者会見。県議とゴルフ談義する記者、いつもの調子で広報をいじめる記者

40

1月28日、神戸市役所



41

社屋全壊の神戸新聞は被災者を自覚



全壊したJR三ノ宮駅前の神戸新聞会館。窓ガラスは割れ、二次被害の恐れがあると、立ち入りは禁止され、撤収を迫られた(1月17日＝神戸新聞社提供)

被災者になって分かったこと

あの震災、神戸市東灘区の家が倒壊し、階段下の老いた父親が生き埋めになった。三日目に、やっと自衛隊が遺体を搬出してくれた。だめだという予感があった。

だが、埋まったままだった二日間の無力感、やりきれなさは例えようがない。

被災者の恐怖や苦痛を、こんな形で体験しようとは、予想もしなかった。

あの未明、ようやく二階の窓から戸外へ出てみて、傾斜した二階の下に階下が、ほぼ押し潰されているのが分かり、恐ろしさでよめきそうになる。父親が寝ていた。いくら呼んでも返答がない。

怯えた人々の群が、薄明の中に影のように増える。軒並み、かしぎ、潰れている。ガスのにおいがする。家の裏へ回る。醜悪な崩壊があるだけだ。すき間に向かって叫ぶ。

何を、どうしたらよいのか分からない。電話が身近に無い。だれに救いを求めたらよいのか、途方に暮れる。公的な情報が何もない。

何キロも離れた知り合いの大工さんの家へ、走っていく。彼の家もぺしゃんこだ。それでも駆けつけてくれる。

裏から、のこぎりとボールを使って、掘り進んでくれる。彼の道具も失われ、限りがある。いつ上から崩れてくるか分からない。父の寝所とおぼしきところまで潜るが、姿がない。何度も呼ぶが返事はなかった。強烈なガスのにおいがした。大工さんでは、これ以上無理だった。

地区の消防分団の十名ほどのグループが救出活動を始めた。瓦礫(がれき)の下から応答のある人々を、次々、救出していた。時間と努力のいる作業である。頼りにしたい。父のことを頼む。だが、反応のある人が優先である。日が暮れる。余震を恐れる人々が、学校の校庭や公園に、毛布をかぶってたむろする。寒くて、食べ物も水も乏しい。廃材でたき火をする。救援物資は、なかなか来ない。



震災から1週間後、臨時編集局はハーバーランドの新しいビルに移った。机や椅子のないフロアで、記者らが車庫で取材の打ち合わせ(1月24日＝神戸新聞社提供)

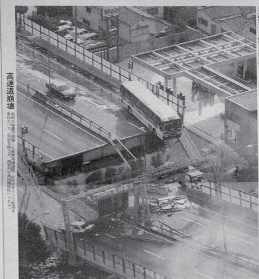


震災当日の朝、神戸新聞会館2階の編集局社部に集まった記者ら。3本の電話回線が断れたが、まもなく撤収命令が出た(1月17日＝神戸新聞社提供)



当時、編集委員長だった故・三木康弘氏の自宅は全壊、父親も亡くなった。父親の遺体を自衛隊が搬出したのは3日目の18日だった。三木氏はその体験を「被災者になって分かったこと」と題して、20日付の社説に書いた

近畿で大地震



死者203人 不明331人

神戸市東灘区南部一帯を直撃

淡路島震源 M7.2

家屋倒壊や火災

JR全線不通

16.06.30

早朝 神戸で震度6



京都5・大阪4、死傷多数

震源淡路島M7.2、各地で被害

100人生き埋め情報も

近畿の鉄道網マヒ

ホテルが倒壊
客カラン詰めに
神戸・中央区

号外

42



- ❖ いつまで辛抱すれば、生存の不安は薄らぐのか、情報が欲しい。
- ❖ 翌日が明ける。近所の一家五人の遺体が、分団の人たちによって搬出される。幼い三児に両親は覆いかぶさるようになって発見された。こみ上げてくる。父のことを頼む。検討してくれる。とても分団の手に負えないといわれる。市の消防局か自衛隊に頼んでくれといわれる。われわれは、消防局の命令系統で動いているわけではない、気の毒だけど、という。
- ❖ 東灘消防署にある救助本部へいく。生きている可能性の高い人からやっている、お宅は何時になるか分からない、分かってほしいといわれる。十分理解できる。理解できるが、やりきれない。そんな二日間だった。

神戸新聞関係者（現・神戸市埋蔵文化財センター）が、継続的に開いた「五輪の会」。
福元前にたかれた神戸に在りし者の、一種の不遜（しんそん）さ、甘さを思い知る。
市役所前に座り込み中の団体も、市役所当局も参加。記事などにはせず、
この街が被災者の不安やつらさに、どれだけこたえ、ねぎらう用意があったか、
地立紙としての場作りに徹底。自治体や地域の市民団体、ボランティアら
を、改めて思う。
が、「参加することに意義がある」と、腹藏なく話し合う場。
<https://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/01/rensai/>
でも、その神戸新聞も震災後に継続した組織作りができず、問題意識を持
つ記者らは退社し、大学やフリーランスに。

45



(地震3日目の朝 神戸市長田区大橋中学校の避難所)



2005年1月「阪神大震災・記憶の分骨のためのミュージアム構想展」



阪神大震災は地下鉄サリン事件に負けた？

- ❖ 地震2カ月後の地下鉄サリン事件発生後のマスメディア報道はオウム一色。震災報道が一気に減ったのは、オウム事件のせいと言われる。
- ❖ 昨日も、今日も、明日も「避難所に5万人」。「困っているのは分かるけど、何かニュースはあるのか?」。その中で、得意な「けしからん話」探しに。
- ❖ 地震発生後からの長い生活再建、復興のプロセスをニュースとしてどう切り取るか、ニュースの仕立て方が分からなかった。
- ❖ 周年報道などで学んだ取材の切り口が、中越や東日本にも生きている。



なぜ、震災政局報道になっていったか



時事通信



地震対策の初動は手順通り

1時間半後の総理会見は○だったが

- ❖ 国民の皆さま、もうテレビ、ラジオでご承知のように、三陸沖を震源とするマグニチュード8.8の非常に強い地震が発生をしました。これにより、東北地方を中心として広い範囲で大きな被害が発生しています。被災された方には心からお見舞いを申し上げます。なお、原子力施設につきましては、一部の発電所が自動停止しておりますが、これまでのところ外部への放射性物質の影響は確認されておられません。
- ❖ 政府では、私を本部長とする緊急災害対策本部を直ちに設置をしました。国民の皆さまの安全を確保し、被害を最小限にするために政府として総力を挙げて取り組んでいきます。
- ❖ 国民の皆さんにおかれても、引き続き注意深く、テレビやラジオの報道を受け止めていただき、落ち着いて行動されるよう、心からお願い申し上げます。
(私のメモ)



国難と言うべき地震を、国民の皆さん一人一人の力で、それに支えられた政府や関係機関の全力を上げた努力によって、しっかりと乗り越え、未来の日本の、あの時の苦難を乗り越え、こうした日本が生まれたんだといえるような、そういう取り組みをそれぞれの立場でがんばっていただきたい。私も全身全霊、まさに命がけで取り組むことをお約束をして、私からの国民の皆さんへのお願いとさせていただきます。(3/11 時事通信)



政治記者に主導権を取らせた失敗！

司司の動きを伝える場が不十分だった

- ❖ 時間が限られている官房長官会見。常に「一寸先は闇」意識が働く政治記者の最大のネタは「政治」「政局」。ニュースの中身を深めないで、変化を何でもそのメガネで解釈し、次々に政治問題化していった。
- ❖ 非常災対の場合は、官邸災対で集約後、各省庁の仕事に割り振り。司司で、各省ごとがレク。担当記者が徹底的に質問して記事にする。全体の話は、内閣府の関係省庁連絡会議で調整し、内閣府防災担当記者が書く。官邸発、「政治センス」に長けた菅直人とのキャッチボールで震災政局に。
- ❖ 本記原稿は現場発が優先された。被災が県をまたいだとたん、情報集約は東京に委ねられ、官邸発がリードしてしまった。

誰に何を伝えるために発表するか！

必要だったのはプレスセンター

- ❖ 内閣府「大規模災害発生時における情報提供のあり方に関する懇談会」(2006-07)で、緊急災害対策本部からの情報発信について、私も多くの災害記者や研究者、首長らと参画して行政、メディアの役割を議論した。
- ❖ だが、その時点では、官邸発で情報発信を続ける問題点に気づけなかった。懇談会に参加していた長岡の森市長に、後日、その問題点を共有、森氏も思わず「グー」とうなった。
- ❖ 想定は首都直下だったが、少なくとも官邸から有明に発信拠点を移すタイミングを考えることができたはず。(2009年の新型インフル騒動でも、官邸発の問題点に気付いていたのだが)
- ❖ 必要だったのは、広く情報発信する場である現地プレスセンター。

分からないことをうまく伝えるのが下手なマスコミ

まったくもってダメだった

リスク・コミュニケーション

- ❖ 「残念ながら、リスク・コミュニケーションを研究してきた立場から見ると、ある種の既視感。専門家だけではなく、市民も意思決定に参加することがリスク・コミュニケーションでは求められている」

→ リスクの情報は双方向でないとならない！

- ❖ 「『人々は、知識がないから』という欠如モデル的な考えは、受け手に不信感を残す。政府とマスコミによって、中途半端な情報しか出されず、国民の不信感だけ募った。」

(吉川肇子=慶大教授(組織心理学)、岩波「科学」Vol.82「特集 リスクの語られ方」⁵⁸)



釜石新聞は3カ月後に復刊



今日のお話

- ❖ 報道とは何か、何がニュースか(いつも語っていること)
- ❖ 災害と報道、何を伝えてきたか
 - ❖ ・事件・事故報道としての災害報道
 - ❖ ・科学報道としての災害報道
 - ❖ ・行政施策報道としての災害報道
- ❖ さまざまなベストプラクティス 私たちの出来ること
 - ❖ ・各地の取り組み
 - ❖ ・私の取り組み
 - ❖ ・これからの期待される役割



科学ジャーナリズムの歩み

- ❖ 1950年代に水爆実験で被爆した第5福竜丸がきっかけ。
- ❖ 朝日、毎日、共同などが相次いで科学部を発足。
- ❖ スプートニクショックから始まる宇宙開発競争。
- ❖ 「原子力の平和利用」という被爆地ならではの伝えたいこと。原子力が産みの親、宇宙開発が育ての親とも。
- ❖ ビッグサイエンスには甘い「広告塔」的存在に。
- ❖ その後の変遷、バブル期の広告入稿と紙面拡大し、大半の新聞社に科学部。
- ❖ 時事通信は社会部科学班として86年11月発足。翌年4月に私も配属。

61



理学に向かった日本の地震対策

- ❖ 1880年、日本の地震に驚いた外国人研究者と日本人により、世界で初めての日本地震学会。1891年の濃尾地震をきっかけに、震災予防調査会が発足。1923年の関東大震災で、東大地震研究所

「〇〇が分かった」が大好きな報道。

- ❖ 1970年代、大震法と地震予知も「〇〇が分かった」という報道から
- ❖ 地震調査委員会もなくネットのない時代は、学会に行かないと、どうい地震だったか分からなかった。記者が必ず取材する例外的な学会の一つ。
- ❖ 見出しに「学会」が含まれる記事(435万7531記事中) 1523件
(記事中に〇〇学会が含まれる記事数＝「学会」8603件、地震学会55件、火山学会20件、気象学会37件、土木学会91件、建築学会67件、地すべり学会10件、砂防学会8件、災害情報学会4件、復興学会4件、地域安全学会2件、自然災害学会1件、参考 移植学会350件、がん学会94件、救急医学会85件、産婦人科学会45件、医学会654件、日本学術会議634件)

62

130-1

1 of 5pp

東海地方に予想される大地震の再検討——駿河湾大地震について——

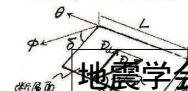
日 橋 克 彦 (東京大学理学部)

要旨 ●「観測強化地域」の東海地方にプレート境界の大地震が起るとすれば、震源は、従来言われている「遠州灘」よりも「御前崎沖・駿河湾奥」の方が可能性が高い。主な根拠は、①駿河湾奥に古四紀地震性地殻変動が発達しており、②トラフは湾奥までプレート境界断層として地震エネルギーを保持していると考えられる③1854年安政東海地震は熊野灘～駿河湾奥でreboundが生じた④さらに1944年東南海地震でreboundしたのは熊野灘～浜名湖まで、御前崎沖～駿河湾奥が残っている⑤駿河湾奥一帯の明治以来の地殻変動は駿河湾大地震の準備(駿河-トラフスラストを介した重畳性)と考えるのが最も理解し易い。根拠は、予想震源域の幅が100kmから、M7.5～8.0と予測される。発生時期は現状では予測困難。もし発生すると230年後かもしれないが、数年以内に起こることも思惑ではない。主な理由は、①安政地震以来既に122年経過した②地震歪が限界に近いと推定される。③他に指摘すべき事柄として、④駿河湾～御前崎沖は現在地震活動が

極めて低い⑤この付近の最近の地震活動に安政地震の直前と類似のパターンが見られる⑥駿河湾奥一帯で V_p が異常に低いことが独立した幾つかの研究で確かめられている。●予想される地震震源：駿河トラフから北面に傾いた中角なずれ逆断層運動。それにより、駿河湾奥一帯は1m以上隆起、浜名湖～三河湾・沼津～伊豆半島などが沈降、沼津～天竜川河口で震度6～7、東京・大阪などで震度4程度、津波が紀伊～房総を襲い伊豆半島など大津波。●最悪の「直下型巨大地震」であるから直ちに直前監視警戒態勢づくりに着手すべきである。現在の態勢では迎撃不可能であり、発生の兆候が明かからなくなってからは手遅れである。東海地区地震予知防災センター」といった画期的新機関を設け、駿河湾大地震の予知と防災に関するあらゆる自然・社会・人文科学的調査とその成果を速やかに取り入れた地震予報業務を一元的に遂行すべきである。●断層モデルの計算は東大・松浦寛宏氏のプログラム(SATO and MATSUURA, 1974)を使わせて戴いた。



本論文中の notation



地震学会予稿集



今日のお話

- ❖ 報道とは何か、何がニュースか(いつも語っていること)
- ❖ 災害と報道、何を伝えてきたか
 - ❖ 事件・事故報道としての災害報道
 - ❖ 科学報道としての災害報道
 - ❖ 行政施策報道としての災害報道
- ❖ さまざまなベストプラクティス 私たちの出来ること
 - ❖ 各地の取り組み
 - ❖ 私の取り組み
 - ❖ これからの期待される役割

64



行政はいいことをやるのが当たり前^{だが}

- ❖ そもそも行政の仕事に、なかなか報道のインセンティブがない。
- ❖ 阪神以前は、科学的想定もないままの防災計画。東海地震も半ば絵空事。(阪神前の時点で、起きると思っていた地震学者は少数派)。「水と安全はタダ」という誤解。ハード防災で防げるという誤解。予算がある時代は、権限の拡大につながったお任せください行政。
- ❖ 地域も一体で取り組まざるを得なかった阪神大震災をきっかけに、行政仕事だけでないとの理解も広がる。対策の限界も共有される。
- ❖ 内閣府防災の発足で、ネタが転がる仕組みを構築。地震の想定→被害の想定→応急対策→数値目標までの減災戦略で、毎回発表し、記事化。書く事で記者も理解。事前対策情報が、書かれる機会が増加し、社会理解も拡がりつつある。住民／ボランティアが行政と協働、特に子どもたちの地域防災の取り組みはネタ。
- ❖ 時事だからこそ行政メディア。防災施策情報の可能性。各地の防災行政担当者の孤立。



今日のお話

- ❖ 報道とは何か、何がニュースか(いつも語っていること)
- ❖ 災害と報道、何を伝えてきたか
 - ❖ ・事件・事故報道としての災害報道
 - ❖ ・科学報道としての災害報道
 - ❖ ・行政施策報道としての災害報道
- ❖ さまざまなベストプラクティス 私たちの出来ること
 - ❖ ・各地の取り組み
 - ❖ ・私の取り組み
 - ❖ ・これからの期待される役割



災害時の情報伝達ルートとしてのマスメディア

- ❖ 関東地震(1923年9月)で機能を果たせなかった新聞、なかったラジオ
- ❖ 伊勢湾台風(1959年9月)では、停電で届かなかった台風情報。電池式トランジスタラジオの備えの推奨。
- ❖ 災害時の安否情報=尋ね人コーナー。阪神大震災で限界が露呈。
- ❖ 「災害と言えばラジオ」。阪神大震災後、会社を超えたネットワークで、ライフライン情報伝達の棲み分け。「ラジオ・ライフラインネットワーク」。
- ❖ 伝達ルートが限られた過去の時代。現代はスマホ、padで即座に気象庁や自治体の警戒情報をキャッチ。現場情報もSNSがリードし、マスメディアの役割が減少。



放送局は災害対策基本法で位置づけ

- ❖ 日本放送協会(NHK)は、日本銀行や日本赤十字と同様に、「指定公共機関」に。NHKは、担当セクションも起き、重要業務に位置づけ。
- ❖ 民間放送局、一部の地方新聞・一部全国紙もは、各都道府県の地域防災計画における「地方指定公共機関」に。
- ❖ 防災業務計画の策定と、業務を通じて自治体に「協力する責務」や、「業務を通じて防災に寄与しなければならない」ことに。
- ❖ 実態としては、警報などの情報伝達ルートで期待。



「NHK放送ガイドライン2015」

- ❖ 地震・津波・台風などの災害、人命や国民生活に重大な影響を及ぼす非常事態が起きたとき、NHKの放送を視聴する人々は正確で迅速な情報を求めている。公共放送として期待に応え、正確でわかりやすい情報をより早く伝えるため、取材と報道に全力をあげる。
- ❖ 被害や影響を軽減するために必要に応じて視聴者にさまざまな注意喚起を行う。
- ❖ 災害・非常事態の報道にあたっては、放送の自主・自律を貫く。

<http://www.nhk.or.jp/info/about/public/life.html>

放送局には、日々の気象情報担当部署 予算もあり、人も割り付け



<http://www3.nhk.or.jp/weather/>



災害大国日本、マスメディアも勉強する



- ❖ 災害情報研究会(1992年発足)
→災害情報学会(1999年発足)へ
- ❖ 1992年の東京震度5で、マスコミ報道の問題に気づいた東大新聞研究所広井脩教授(災害心理学)が呼びかけ、放送局とライフライン事業者、行政、研究者らで、相互学習を開始。運営はコンサルが取り回しし、年3,4回の開催。
- ❖ 本音を語れるために、オフレコ原則。当時は、守れそうもない新聞系は排除。(通信社はリアルタイムメディアとして途中から私は参加)

71

第1回	H4.6.22	九段会館	「災害情報研究会」発足会	—
第2回	H4.9.8	NTT	■ NTTネットワークコン トロールセンター見学 ■ 「NTTの災害対策システム及び雲仙噴火対策について」	—
第3回	H4.11.30	NHK	■ NHK報道センター見学	—
第4回	H5.2.2	東京電力	■ 東京電力 中央給電指令室見学 ■ 講演「地震警報と対策について」	・気象庁広報室武田室長 ・静岡県防災局井野局長
第5回	H5.4.21	日本テレビ	■ NTV報道センター見学 ■ 「釧路沖地震における災害報道の問題点と対策」	—
第6回	H5.6.23	気象庁	■ 気象庁 予報課・通報課・EPOS判定会室等見学 ■ 「今、再び東海地震」	—
第7回	H5.9.13	東京ガス	■ 東京ガス 防災供給センター見学 ■ 「台風11号災害における災害情報」	—
第8回	H5.11.24	ニッポン放送	■ ニッポン放送報道センター見学 ■ 講演「'93鹿児島水害！災害放送は何を伝えたのか」	・MBC南日本放送中村報道部長 ・日本弁護士会藤井弁護士
第9回	H6.1.28	九段会館	■ 講演「現行災害法制度の矛盾と問題点」 — 雲仙普賢岳災害に関して —	—
第10回	H6.4.19	JR東日本	■ JR東日本 新幹線総合指令所見学 ■ 1. 「ノースリッジ地震での災害報道について」 2. 「地震津波早期検知システムについて」	—
第11回	H6.10.11	東京都庁	■ 東京都庁 防災センター等見学 ■ 「東京都の防災対策について」	—
第12回	H6.12.9	TBS	■ TBS新社屋 放送センター見学 ■ 1. 「北海道東方沖地震での災害報道について」 2. 「EBSは、今後どうあるべきか」	—

←私はここから参加

72

第13回	中止	?	* 阪神大震災発生のため	?
第14回	H7.3.1	KKRホテル東京	■《阪神大震災シリーズ》第1回 「災害報道は何を伝えたか」	—
第15回	H7.6.28	ホテル国際観光	■《阪神大震災シリーズ》第2回 「被災地真つただ中のTV局は、何を伝えたか」	・サンテレビ報道 制作局 林氏
第16回	H7.10.20	九段会館	■《阪神大震災シリーズ》第3回 「ライフライン各社の阪神大震災の教訓と改善方策」 —災害報道へ何を望むのか—	・(東京電力/東京 ガス/NTT)
第17回	H7.12.15	霞山会館	■《阪神大震災シリーズ》第4回 「行政情報と災害情報 —阪神大震災時における神戸市広報の教訓と課題—」	・神戸市広報課 板井課長
第18回	H8.5.22	九段会館	■《阪神大震災シリーズ》 第5回 「地震環境は、今」	・東京大学 地震 研 溝上教授 (地震防災対策 強化判定会会長)
第19回	H8.7.9	陸上自衛隊 (練馬駐屯 地)	■《阪神大震災シリーズ》第6回 1. 第1師団 大規模震災対処演習の視察 2. 東部方面 総監部訪問	—
第20回	H8.10.9	東海大学校 友会館	■《阪神大震災シリーズ》第7回 「阪神大震災以降のNTTの新たな災害対策」 ■ 故 山本康正先生を偲ぶ会	—
第21回	H8.12.17	テレビ朝日 放送センター見学	■ テレビ朝日 放送センター見学 ■ 1. 「新・農産物情報」伝達方法について 2. 「最近の東海地震関連の動き」について	— (TVメディア各社 /気象庁) (東京大学 地震 研阿部教授)
第22回	H9.4.22	フジテレビ ニッポン放 送	■ フジテレビ・ニッポン放送新局社見学	—
第23回	H9.7.10	NTTDoCoMoオ ペレーション センター	■ NTTDoCoMoオペレーションセンター見学	—
第24回	H10.1.20	九段 会館	■ 講演「東海地震への シナリオと情報」	・地震防災対策強 化地域判定会会長 東京大学名誉教 授 溝上先生
第25回	H10.4.24	九段 会館	■ 講演「最近の地震環境—東海地震はいま！」 —地震調査研究推進本部の動き—	・東京大学地震研 究所教授 地震調査研究推 進本部 田中

痛かった山本康
正駒大教授の
「過労死」
1コンサルの手に
負えない広がり
学会化の動きの
加速
研究会は26回で終
了

1999年4月に
災害情報学会が
発足。理事や事
務局に多数の災
情研のメディア
関係者が参画

名古屋大学の福和教授、山岡教授らと、NHKで大島噴火災害の取材経験がある記者(現江戸川大教授)、当時中京テレビで雲仙普賢岳で全日まで火砕流現場にいた記者らが、東海地震騒動の前からスタートした勉強会



災害情報学会

災害情報研究
会のメディアメ
ンバーらが、発
足に寄与。初
代、2代目事務
局長はマスコミ
人。
副会長と理事に
放送人。
各委員会にもマ
スコミ人が延べ
10人という異色
の学会



NSLの兄弟分「関西なまずの会」



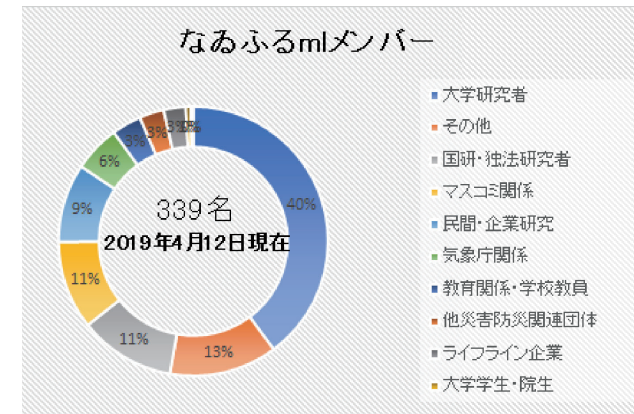
他にも全国各地で同種の学習会

- ❖ 岩手、仙台、山形、高知、奈良、京都、三重などで、大学や気象台、マスメディアなどが呼びかけて、継続開催。
- ❖ 互いにメリットになる連携の実現
 - ❖ ふだんからいざという時のために、知りたいことを分かり合っておく。行政や大学、企業などの防災対策をうまく書いてもらう。ネタが転がる仕組みに。専門家とメディアなどのお見合いの場にも。オフ会原則の徹底はハードルではない。
- ❖ 専門家、当事者、担当者の参画
 - ❖ 同じ組織からも複数の立場の参加を。ライフラインなら防災現場と広報。行政も防災と広報。メディアも現場記者とデスクなど。立場参加は必須だが、個人参加につなげて顔の見える関係、ノミニケーション・シンポジウムを。
- ❖ 私心のない事務局の存在

77



地震学会でも専門家とのメーリングリスト



- ❖ 取材をきっかけに、研究者とマスコミ、行政マンらとの本音のやり取りをするメーリングリストを開設（私が世話人）。
- ❖ 研究者に次いで多いのは、マスコミ人。

79



地方気象台はマスコミも参加した勉強会実施を推奨

- ❖ 地域における気象防災業務のあり方報告書(2017年8月10日)(気象庁地域における気象防災業務のあり方検討会(私も委員で参画))
- ❖ 「平時から気象台や地域の関係機関、報道機関等が集う勉強会などを定期的・継続的に開催し、地域における気象・災害リスクについて共通認識を図ることを推進していくことが重要」

78



マスメディアの平時の啓発の役割？



80

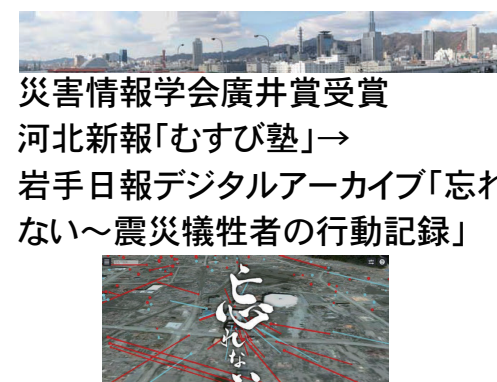


<http://www9.nhk.or.jp/311shogen/voice/>



静岡新聞・静岡放送

2006年大分合同新聞



静岡新聞「長年の地震報道」



河北＝どこの地方紙にもある「教育に新聞を」(NIE)の部局を改組し、防災教育の担当部署に。

<http://www.kahoku.co.jp/special/bousai/>



マスコミ倫理懇談会

- ◆ 第62回(2018年 札幌市)「その伝え方、信頼されていますか」
- ◆ B班 極端化する災害と取材・報道
- ◆ 第61回(2017年 長野市)「いま、メディアの信頼と役割は」
- ◆ B班 <未災>の取り組み ―― 報道がすべきこと／できること
- ◆ 第60回(2016年 福岡市)「メディアはどう進化すべきか」
- ◆ C班 メディアは被災者にどう向き合うか～熊本地震の現場から～
- ◆ 第59回(2015年 金沢市)「戦後70年―変革の時代に求められるメディアの役割」
- ◆ B班 災害をどう伝えるか～『風評』と『風化』を乗り越えるために
- ◆ 第58回(2014年 松江市)「岐路に立つ社会でメディアに求められるもの」
- ◆ B班 震災報道をいかに継続していくか―震災報道の歴史的視点から未来を探る
- ◆ 第57回(2013年 仙台市)「震災被災地で問う 日本のあすとメディアの責任」
- ◆ A班 震災報道をどう継続し、次なる被害に備えるか～復興と風化の視点から、B班 命と地域を守る～防災・減災で報道に何ができるか、C班 福島をどう伝えていくか～原発事故報道の現状と課題、D班 原発問題をどう論じるか～エネルギー需給・地域経済の視点から
- ◆ 第56回(2012年 那覇市)「沖縄で問う 日本の今とメディアの責務」
- ◆ C班 東日本大震災 メディアが伝えたこと、伝えられなかったこと、D班 原発報道 ジャーナリズムがめざすべきもの
- ◆ 第55回(2011年 名古屋市)「震災・原発 検証メディアの責務」
- ◆ A班 福島原発事故 取材の壁・報道の揺れ、B班 減災・防災報道、C班 被災者から見た報道、D班 原発災害をいかに伝えるか
- ◆ 災害報道研修会
- ◆ 災害報道研修会「災害時に何をどう発信するのか」をジャパン・プラットフォームとの共催で2017年2月15、16の両日熊本

85

検証的役割 マス倫懇や労組も



ラジオ、テレビ、新聞でも防災コラム

- ◆ 報道だけでなく、啓発・啓蒙的な番組作りが可能な放送局。防災一口メモのような短い番組作りは定番。
- ◆ 「ビジュアル版幸せ運ぼう制作委員会」・読売新聞、読売放送や、「ネットワーク117」(毎日放送)、「むすび塾」(河北新聞社)など、阪神大震災や東日本大震災後、地元メディアが防災啓発に関与。
- ◆ 想定被災地の新聞は各地で熱心に取り組み。高知新聞は、読者に写真パネルの貸し出しも。

86



ローカルメディアの役割

- ◆ 元々、災害事象は、あるローカルで発生する。ハザードはローカル。
- ◆ 全国メディア、世界的メディアからの発信と、ローカルメディアでは役割・対象は異なる。
- ◆ そのローカルエリアで役割を担ってきたのが地元メディア。これまでもつきあいがあり、これからも長く付き合う記者がいる。
- ◆ 防災は、ローカルだが、全国に通じるネタ。時に全国レベルの取り組み事例も多く、地域の自慢にもなる。
- ◆ 地方紙、地方局に増える災害担当記者。

岩手日報社「岩手山焼走り溶岩流」＝写真・文 高橋喜平

正毛新聞社「利根川東遷」＝澤口宏著

地方紙の連載や出版は地元災害ネタが多い

中野新聞社「被災地の地質」＝中野一也著

かなしん出版「箱根火山探訪」＝梅田和夫著

新潟日報事業社「大地のロマンを求めて」＝地学団体研究会新潟支部編、「新潟は安全か―地震」＝茅原一也監修

北日本新聞社「目で見える黒部川扇状地物語」＝黒部川扇状地研究所編

東京新聞出版局「東海地震がわかる本」＝名古屋大学災害対策室

静岡新聞社「富士は生きている」＝静岡新聞社編、「今だから知りたい東海地震」＝土隆一編、「東海地震の予知と防災」

＝土隆一編、「実録・安政大地震」＝門村浩ほか、「富士山自然大図鑑」＝静岡新聞社編山梨日日新聞社「山梨の奇岩と

奇石」＝石田高著・石田啓写真

信濃毎日新聞社「信州の活断層を歩く」＝信濃毎日新聞社編集局編、「信州の里山を歩く 中南信編」「信州の里山を歩く

東北信編」＝里山を歩く編集委員会編、「長野県地学図鑑 補訂版」＝監修田中邦雄、「長野県の自然とくらし」＝信州地理

研究会編、「フォッサ・マグナ」＝平林照雄著

岐阜新聞社「岐阜県災害史」＝岐阜新聞社編

神戸新聞総合出版センター「山崎断層」・兵庫県南部大地震と山崎断層」＝寺脇弘光著、「ひょうごの地形・地質・自然

景観」＝兵庫県監修/田中真吾・中島和一編、「兵庫県地震災害史」＝寺脇弘光著、「丹波の自然」＝丹波自然友の会編、

「播磨の地理(自然編)」＝田中真吾編著、「六甲山の地理―その自然と暮らし」＝田中慎吾編著

山陽新聞社「蒜山-自然と人」＝山陽新聞社編、「大山―その自然と歴史」＝山陽新聞社編、「岡山のカルスト」光岡て

つま・写真

中国新聞社「大山探訪 自然へ愛をこめて」＝中国新聞社編

四国新聞、愛媛新聞、徳島新聞、高知新聞、「四国まるごと自慢」＝四国4新聞社合同企画

高知新聞社「南海地震にそなえる」＝高知新聞社編

西日本新聞社「九州の山を歩く」＝西日本新聞社編

熊本日日新聞情報文化センター「阿蘇火山の生い立ち」＝渡辺一徳著

南日本新聞開発センター「神々の降りた杜」＝徳森繁著、「備えあれば憂い少なし」NHK鹿児島放送局編

沖縄タイムス「琉球弧の成立と生物の渡来」＝木村政昭編著、「黒潮の国で」＝木崎甲子郎著

88



全国紙の発想はどうしてもネタ探し 被災地も、未災地も、全国の情報消費者向けのネタ



ローカル報道のこれから

朝日新聞 あすへの報道審議会「ローカル報道のこれから」

■地方は課題の先進地。ゼネラルエディター（GE）兼東京本社編集局長・佐古浩敏
ローカル報道には二つの役割がある。地域のニュースを地域の読者に届けることと、地域の外、全国や世界に伝えることだ。地域のニュースを紙の新聞で地域外に伝えるには、地域面ではなく国内外のニュースが集中する全国版に載せる必要がある。

私たちは、あるニュースを地域の外に発信する際に他地域の人も我がこととして関心を持ってもらえるかという普遍性と、より多くの読者に読んでもらえるかという共有性の観点を大切に考えている。

地方が「課題先進地」と言われて久しく、高齢化や外国人技能実習生問題など社会や政治の課題は、都市部に先がけて現れる。地域で取材する記者たちが各地の情報を集め、解決に向けた取り組みや成功体験を報じることも全国紙の果たすべき役割の一つと考える。「束ねる力」を存分に発揮したい。

89

阪神大震災10年、内閣府が「国民運動」を提唱

災害被害を軽減する国民運動
福和さんとともに私も専門調査会委員に

災害被害を軽減する国民運動とは？

地震、津波、台風など自然災害は思わぬときにやってきます。災害をなくすことはできませんが、被害を少しでも減らすことは今からでも取り組むことができます。

この国民運動は、皆さん一人ひとりが日頃から具体的な行動（事前の備え）に着手することによって、安全で安心して暮らしてゆける社会をつくってゆこうという運動です。

まず、普段からできることから取り組んでみましょう。この小さな取組が災害からあなたを守ります。



このページに収録されている物語やイラスト、写真、取組事例などは、非営利の目的であれば自由に使用することができます。

学級通信、広報紙、社内報、ホームページ制作などさまざまな用途にご活用ください。

子どものページ



- ① 津波だ！ いわたらの火をけすな
- ② ぼうさいダック
- ③ ぶるるくん

先生のページ



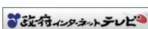
- ① 「ぼうさい探検隊」授業実践の手引き
- ② ぶるるくん
- ③ 中学生向け「危機管理・防災に関する教材」

- ① ホーム
- ② 基本方針
- ③ 災害被害を軽減する国民運動に関する懇談会
- ④ 災害被害を軽減する国民運動サポーター
- ⑤ 減災啓発ツール
- ⑥ 歴史災害
- ⑦ 災害のエピソード集（一日前プロジェクト）
- ⑧ 減災への取組
- ⑨ 災害の記録
- ⑩ 学ぶ
- ⑪ 災害の基礎知識
- ⑫ 情報リンク集
- ⑬ イベントの紹介

あなたの無事を伝えましょう



政府インターネットテレビ



記者の餅屋を生かした「一日前プロジェクト」

「君はどんな役割を果たせる？」

- ❖ 2005年 中央防災会議 災害被害を軽減する国民運動に関する専門調査会で、言いたい放題の中川専門委員。「君は、マスコミとして何ができる？」と厳しく問いかける西川参事官（現明大教授）
- ❖ 地域に縁がないサラリーマンでも、身近に感じてもらえるために「一日前に戻ったら」という経験談を集める「一日前プロジェクト」はどうだ！
- ❖ 身近で「あるある」と身につまされる話で、災害をイメージしてもらう。取材をして見出しを付けてまとめる。記者のセンスが活かせる場（餅は餅屋）

91



◆最初は「殿様かお姫様」ばかりの避難所

- ❖ 福岡市 60代 男性（福岡県西方沖地震）
- ❖ 避難所に来た皆さんは、最初は殿様かお姫様みたいに、じっと座っているだけなんです。私たち校区の役員が対応に追われているときも。同じ被災者なのにね。
- ❖ そこで、「元気な方はどうぞ、一緒におにぎりを握ってください」、「お米を研ぐのを手伝ってください」とお願いしたら、若い人もお年寄りも我に返ったように、「それなら」と気持ちよく炊き出しの手伝いをしてくれました。
- ❖ あれから、避難所にいる人たちの気持ちがひとつになったような気がします。だから、避難されてきた方々をお客様然とさせない方策、例えば必要な役割ごとにあらかじめチームを作っておいて、どこに何人配置するかを決めておく。避難者にも作業をお願いするという前提で事前に考えておくことが必要じゃないかと思います。（2007年聞き取り）



92



◆助けてあげたかったおとなりの奥さん

岡崎市 70代 男性(平成20年8月末豪雨)

おとなりに老夫婦が住んでいたのですが、ご主人は体が弱く、市に要援護者の登録をされていました。だから、うちの床上まで水がきた時に、すぐおとなりさんのことが頭をよぎりました。でも、水はどんどん上がってくるし、おとなりの雨戸は閉まったままだし、あたりは真っ暗で、助けにいける状況じゃなかったの



で、携帯電話で119番通報をしたんです。119番が全然通じなかったの、今度は110番をして、警察の人に、「おとなりの人が逃げおけているようだから、助けてください」とお願いしました。たしか、避難勧告が出たのはその後だったと思います。約1時間後にゴムボートで消防の人が救助にきてくれた時には、平屋建ての屋根の近くまで水が来ていました。ご主人は家の台所の窓から自力で出て、隣のマンションの人に助けられたのですが、残念なことに、奥さんは逃げおけて亡くなられたそうです。

こんなことになる1時間でも前に分かっていたら、自主避難もできたはずなんです。おとなりさんを助けられなかったことが一番の心残りです。(2009年聞き取り)

93



◆再現映像で震災の光景一気に思い出す

神戸市 20代 女性 学生(1995年阪神・淡路大震災)

地震から数日後、小学1年生だった私は、おじの家を見に行くという父についていきました。電車は止まったままでしたから、「線路が一番広くて安全」ということで、途中まで線路の上を歩いて行きました。普段は入れない線路の上を父と手をつないで歩いたので、安心なのと楽しい気持ちだったことを覚えています。被災後は、いつもは仕事や大学で帰ってこない父親や兄と、毎晩のようにトランプをしたりして、私にとってはある意味で望んでいた日常でした。その私が、神戸の「人と防災未来センター」で震災直後の再現映像を見たときに、2駅分の線路を父と歩きながら見た一番生々しい光景を一気に思い出し、気を失って倒れてしまったんです。



行く手の向こうには火の手が見えていて、おじの家にたどりつくと、周りの家はほとんど焼け落ちてガレキ。人々が道路で固まって暖をとったり、公園のテントの横でたき火をしていたりで、いつもならないはずのおとなたちが、そんな所に集まっているというのがすごく衝撃的でした。6千人以上の人が亡くなったという現実がわかる高校生になって、いきなり思い出してしまったので、「自分は何ていうものを見たんだろう」と。

それだけの人が亡くなった中で、自分が生きのびて、これから何をしたらいいのかと考え、大学のサークルなどで震災の経験を伝える活動に関わるようになりました。(2009年聞き取り)

94



◆6年の僕たちが1年生を誘導 ～義足の友達はおんぶして～

東日本大震災(平成23年3月)

釜石市(震災当時小学6年 男子)

友達の家でゲームをして遊んでいる時に地震が起きました。ぼくらがいたのは3階の部屋でしたが、2階に下りてから、2階で遊んでいた友達の弟(小学校1年生)たちに「こっちへ来い!」と言って、本棚とか倒れてくるものがないところに集まって、揺れがおさまるのを待ちました。みんなで15人ぐらいいましたと思います。

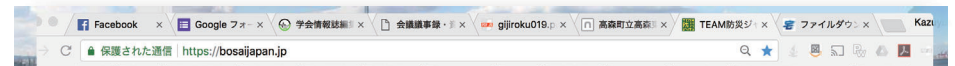


避難をしようとする時に、1年生の子たちは避難場所とかが分かっていなかったの、6年生のぼくたちが1年生たちを誘導するみたいな感じで、避難場所の小学校まで連れて行きました。

それから、友達の中に義足の子がいて、あまり早く走れなくて遅れてしまうので、仲間ですの子をおんぶして逃げました。

1年生たちは、おびえていたというか、しゃべれないというか、意外に静かだったのを覚えています。

95



すべてをさがす

防災の現場で活躍する担い手、支え手の方に登場いただき、共通の質問に答える形で想いを語っていただきます。

1. 防災に取り組みはじめたきっかけは？
2. ご自身の活動の中で、一番のエピソード（うまくいったことや、いかなかったこと）という事例をひとつあげてください。
3. 防災活動は「つながり」が課題ですが、ご自身で感じる現状の課題についておしえてください。
4. ご自身の活動の中で、繋がれるといいなあ（繋がってよかった）と思われる（地域、企業、団体、個人など）についてご紹介ください。
5. TEAM防災ジャパンサイトについて、期待されることについてメッセージをお願いします。

現場で活動している方の現状や「何か防災で相談したい！」というときの参考に、今年10月13日のぼうさいくわいでポスターにコミュニティ形成にぜひお役立てください。また、「この人の活動を知りたい」「こんな活動をしている人を知っている」という情報はこちらへ。



2015年3月18日

福和伸夫（ふくわ・のぶお）

名古屋大学減災連携研究センター センター長・教授

◎ 寄稿記事を読む



2015年3月17日

中川和之（なかがわ・かずゆき）

時事通信社解説委員、静岡大学防災総合センター客員教授

◎ 寄稿記事を読む

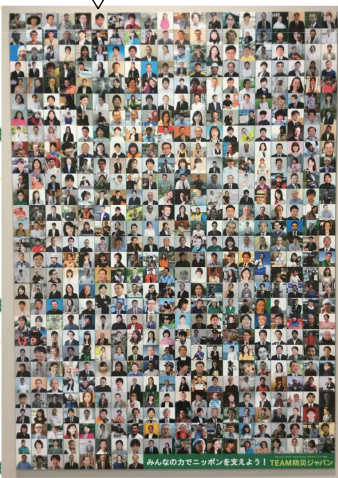


2015年3月16日

鍵屋 一（かぎや・はじめ）

跡見学園女子大学 教授、一般社団法人 福祉防災コミュニティ協会代表理事

◎ 寄稿記事を読む



記者の餅屋を生かした首長研修素材 災害経験の首長メッセージの取材

国として初めて作成した首長向け研修冊子

一初動対応を中心として一

平成26年4月

消防庁

伊豆大島土砂災害を受け、急遽作成を決定。「最低限の初動時の知識を」と、国民保護室が担当し、有識者らにヒヤリングして23項目を作成。

項目だけ書かれても、ぴんとこない……

- ❖ 市町村長による危機管理の要諦—初動対応を中心として
- ❖ 自然災害、国民保護事案等の危機事態における初動対応に関し、市町村長自身が頭に刻み込んでおくべき重要事項は次のとおりである。
- ❖ 1 市町村長の責任・心構え
 - ❖ (1) 危機管理においては、トップである市町村長が全責任を負う覚悟をもって陣頭指揮を執る。
 - ❖ (2) 最も重要なことは、①駆けつける、②体制をつくる、③状況を把握する、④目標・対策について判断(意思決定)する、⑤住民に呼びかける、の5点である。
 - ❖ (3) 市町村長がまず最初に自ら判断すべき事項は、避難勧告等の発令と緊急消防援助隊や自衛隊の応援に係る都道府県への要求である。
 - ❖ (4) 災害状況が正確に把握できない場合でも、最悪の事態を想定して判断し、行動する。
 - ❖ (5) 緊急時に市町村長を補佐する危機管理担当幹部を確保・育成する。
 - ❖ (6) 訓練でできないことは本番ではできない。訓練を侮らず、市町村長自ら訓練に参加し、危機管理の経験者としてのメッセージを提案。

最初は旧知の4人のトップに聞いた 台風23号(2004)の経験から

「トップは覚悟を持て！ そして、市民にも覚悟を求めよ」

豊岡市長 中貝 宗治

トップの責任は、考えれば、考えるほど、凄まじい世界。マニュアル通りであるわけではない。それだけ厳しい。自分の判断が人の命にかかわる。その恐ろしさを引き受ける覚悟で、選挙に出るといいたい。政治家の平時の思考パターンからしても、防災を本気で考えている人はそう多くないだろう。でも、当選したら市町村長だ。先輩としては「覚悟を持て。その覚悟が形に表れるように、身に付けろ」と言いたい。

「任せて下さい」と言いたくなる。でも「最後は、市民自身の判断になる」ことを、私は正直に市民に伝えていなかった。そのツケが、いざというときに出てきた。厳しい現実から目をそむけたいだろうが、市民にも、いざというときの覚悟を求めていかねばならない。

トップは、辛くても最悪のことをイメージする思考を止めない。自分の町で、こんな地震が起きたら、どうなるか、具体的にイメージする。大水害でどうなるか、イメージする。リアリズムを持って、想像力を働かせて、真剣に思い浮かべてみる。現場は市町村だという覚悟を持つ。

そうすれば、やるべきことは見えてくる。自分しかない。逃げられない。後ろを向いても誰もいない。決断するのはあなたです。覚悟を決めて、腕を磨きましょう。

「市町村長の危機管理の要諦」(2014,総務省消防庁)

学会仲間のベテラン記者で手分けし、継続して取材

(案)

平成26年度の災害を中心とした事例集

平成27年度の災害を中心とした事例集 平成28年度の災害を中心とした事例集 平成29年度の災害を中心とした事例集

平成27年4月

消防庁

首長たちの教育ツール。

平成30年4月

消防庁

昨年度末に消防庁のEカレッジにコンテンツが登場

<http://open.fdma.go.jp/e-college/syutyou.html>

伊豆大島土砂災害(2013)の経験から

「甘い考えは絶対に持てはいけない＝最悪を想定しておく」

大島町長 川島 理人

昭和61年に全島避難に至った噴火を消防団役員として体験し、灯台が根元から折れるような台風にも消防団員として対応して、怖さは知っていたはずだった。「防災はライフワーク」と言って町長に当選。火山や地震、津波、土砂災害にも関心を持ち、ジオパークの活動も進めていた。火山噴火に加え、地震・津波のハザードマップも広報周知する準備がほぼ整い、次年度には台風や土砂災害の対策を行うと議会で明言していた。

しかし、自然災害は待ってくれなかった。火山噴火は全島避難のようなケースまで考えていたが、土砂災害には最悪ケースの思いはまだなかった。あの時に、島を離れるのを止める決断が、なぜ出来なかったのか。足りなかった、悔しかった、悔やみに悔やみきれない。ライフワークという言葉を使ってきてしまった自分が、あまりにも軽すぎた。弁解の余地はない。災害に関しては、自分のところは大丈夫だと思ふことはやめたほうがいい。甘い考えは絶対に持てはいけない。最悪は想定しておく。精神的なダメージが違う。トップはすぐに対応が求められるのだから。

「市町村長の危機管理の要諦」(2014,総務省消防庁)

改めて報道のプロとして

「社会の出来事などを広くつげしらせること」(広辞苑)

現代「社会」はどうなっているのか、これから社会はどうなるかを見極める力を持っておく。「出来事」とは何かを見極める力を持っておく。

「珍しさ」何が珍しいのかを見極める力

「新鮮さ」何が新しいのかを切り取る力

「身近さ」何が伝える相手に身近なのかを把握する力





災害の法制度の変遷 救助・救援を中心に

和之
防大 防災総合センター客員教授
博事通信社 解説委員
元中央防災会議 専門委員



いまさらながら 憲法

- ❖ 第25条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
- ❖ 2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。
- ❖ 第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。



地方自治法

- ❖ 第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。
- ❖ (1999年改正前の地方自治法第2条3項(事務の例示)の8 防犯、防災、罹災者の救護、交通安全の保持等を行うこと)



災害対策基本法

- ❖ 第五十条 災害発生時の災害応急対策
- ❖ 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分に配慮して、災害応急対策を実施しなければならない。



災害とは何か？

- ❖ 災害対策基本法 第二条(定義)
- ❖ この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。
- ❖ 一 災害 暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。
- ❖ 災害対策基本法施行令
- ❖ 災害対策基本法第二条第一号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

5



ちなみに消防法は、1件の火災でも災害

- ❖ 第一条
- ❖ この法律は、火災を予防し、警戒し及び鎮圧し、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、火災又は地震等の災害による被害を軽減するほか、災害等による傷病者の搬送を適切に行い、もつて安寧秩序を保持し、社会公共の福祉の増進に資することを目的とする。
- ❖ 第二条
- ❖ この法律の用語は左の例による。(災害についての用語 規程、規模規定はない)

7



災害とは何か？

「異常な自然現象」とは？

「大規模な火事もしくは爆発」とは？

「大規模な事故」とは？

6



災害救助法のこの規定が 国が考える「異常な自然現象」「大規模事故」

- ❖ 第二条
- ❖ この法律による救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村の区域内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行なう。

8



災害救助法は市町村の罹災証明

災害に遭ったことを確定する

- ❖ 市町村単位でどこが被災地かをすぐに定める法律はない。
- ❖ でも、5割～1割の都道府県負担を嫌がる向きも。政令市への権限委譲につながった。
- ❖ 災救法の指定で付いてくる制度は？
 - ❖ 災害救助法の適用を受けて支援される措置はこんなにたくさん。都道府県負担がゼロの支援制度も多いが。
 - ❖ 激甚災害の指定は、TECFORCEなどの活躍でかなり迅速化し、自治体業務の負担軽減に。政治的圧力も。

9



政令でどう定める？＝災害救助法施行令

❖ 第一条

- ❖ 災害救助法第二条に規定する政令で定める程度の災害は、次の各号のいずれかに該当する災害とする。
- ❖ 一 当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第一に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。
(人口5,000人未満で30世帯の住戸滅失など)
- ❖ 四 多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であつて、内閣府令で定める基準に該当すること。

11

要するに、使うお金を出してくれる法律

救助法って何なの？

- ❖ (1)救助の種類
- ❖ ① 避難所、応急仮設住宅の設置、② 食品、飲料水の給与、③ 被服、寝具等の給与、④ 医療、助産、⑤ 被災者の救出、⑥ 住宅の応急修理、⑦ 学用品の給与、⑧ 埋葬、⑨ 死体の搜索及び処理、⑩ 住居又はその周辺の土石等の障害物の除去
- ❖ 財源の5割～9割が国、残りが県か政令市、一般市町村負担なし。都道府県・政令市は平時に基金を設置(基金の額は最低年税収の0.5%相当)

10



平成二十五年十月内閣府令第六十八号

- ❖ 令第一条第一項第四号 の内閣府令で定める基準
- ❖ 1 災害が発生し、または発生する恐れのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること
- ❖ 2 災害にかかった者に対する食品もしくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、または災害にかかった者の救出について特殊の技術を必要とすること

「特殊な補給方法」＝普段通り電気ガスや水が出ないのは災害



うだうだ言わずに「おそれ」での4号適用

- ❖ 2004年新潟県中越地震(夕方発災)、新潟県は震度6弱以上の市町村に深夜に4号で適用。その後震度5弱以上の市町村に順次4号適用。05年福岡県西方沖地震も4号適用。07年能登半島地震で、石川県は直ちに震度5強以上の市町に適用。07年新潟県中越沖地震では、震度5強の自治体に追加適用。
- ❖ 2006年北海道佐呂間町の竜巻災害も4号適用。08年台風11号、秋田県は合併後で基準に達しない場合も「おそれ」と判断し4号適用。08年2月の「寄り回り波」による高波災害で、避難が継続する事態だったが富山県は4号適用したのは6日後。09年の中国・九州北部豪雨で、山口県が山口市、防府市に4号適用。台風9号で兵庫県が宍粟市を4号で追加適用。
- ❖ 2011年の東日本大震災は、10都県241市区町村が4号適用。
- ❖ 2018年胆振東部地震は、179市町村に4号適用。西日本豪雨の8府県58市36町4村のうち、1町以外が4号。大阪北部地震は、12市1町に4号適用。



災害救助法のミソは「特別基準」

- ❖ なお、本指針は、主として大規模な地震災害を念頭にとりまとめたものであるが、災害の規模や態様は千差万別であることから、災害発生時には、本指針に基づきつつも、臨機応変な対応が必要であることを、念のため申し添える。(厚生省大規模災害救助指針・1997/06)
- ❖ 「何でもあり」という通達なんてありか？ 阪神前から、同じ！
- ❖ 震災時に、知らなかった兵庫県。「法の基準通りやれ」が招いた混乱。兵庫県公館に政府の現地災対ができて初めて分かった認識のズレ。
- ❖ 能登半島地震で石川県担当者「救助法を適用するメリットは？」で慌てた厚労省。



避難所や炊き出しが「7日以内」で終了？

「ありえな〜い」ではなく、「特別基準で出してもらおう!」

- ❖ 避難所設置費 1人1日当たり320円(阪神大震災当時の規定は130円→310円)。「開設できる期間は、災害発生の日から7日以内」(以前から)
- ❖ 炊き出し等 1人1日当たり1140円(同860円→1200円)。「実施できる期間は、災害発生の日から7日以内」(以前から)
- ❖ 仮設住宅設置費 561万円(同144万7千円→286万円)。「災害発生の日から二十日以内に着工し、速やかに設置」(以前から)。「供与できる期間は、完成の日から建築基準法に規定する期限=2年」(以前から)



(1)特別基準の意味

- ❖ (ア)いわゆる通常の定型的な事業等で国の補助基準が定められ、これを超える場合に内閣総理大臣に協議して特別基準を設定する事業とは、いささか、その性格が異なる。
- ❖ (イ)すなわち、災害は、その規模、態様、発生地域等により、その対応も大きく異なるので、実際の運用に当たっては、内閣府と連絡調整を図り、必要に応じて内閣総理大臣に協議し、特別基準を設定するなど、救助の万全を期する観点から、柔軟に対応する必要がある。
- ❖ (ウ)いわゆる基準告示に定める一般基準は、過去の経験から概ね妥当な水準は確保されているものと考えられるが、その範囲内で硬直的な運用に陥らないように特に留意することが重要である。つまり、個々の災害について一般基準で対応が困難な事情がある場合には、特別基準を設定して実施することが可能であるため、その必要がある場合には、速やかに内閣府と協議し、災害現場の状況を踏まえた適切な応急救助が実施されるよう留意すること。

1984年長野県西部地震

村だから知らないと思っていた災害の諸制度

報道に配るコピー用紙もないへへ



基礎自治体の手本と言われた神戸市も 災害救助の制度は知らなかった



1995年1月28日、神戸市役所。奥が災対、手前がメディア

1995年の直後の厚生省。担当記者が局長レク

事務次官からは「救助法改正」の指示

現課は不要＝私も不要論に

- ❖ 「全額公費という内在制約はあるが、応急救助を臨機応変に実施」(厚生労働省災害救助対策室長の資料から)できる法律
- ❖ 担当者が電話で相談して、了解を得られるような「特別基準」の運用(阪神大震災前から同じ)
- ❖ 阪神大震災時でも、次々に特別基準で対応した。
- ❖ 厚生省担当記者だったが、新任局長へ法改正をするとしたら「政令市の扱いと日赤の特別扱いぐらいしかない」との要点メモで私がレク。(当時の災対法改正が枝葉末節だけだったこともあった)

現場で行われた多くの創意工夫

- ❖ 阪神大震災の多くの事例を大規模通知で特別基準のメニューだし。災害救助研究会で整理(毛布とオニギリから、間仕切り風呂付きへ)
- ❖ 宝塚市で避難所に食材券を配布し、共同炊事の材料をスーパーで購入(VIにヒヤリング)したことは、盛り込まれず(せめて事前協定を)
- ❖ 2000年有珠山噴火では、壮瞥町の指定避難所の最初の避難食は、避難エリアのホテルから持ち出した食材を使ってシェフが料理。
- ❖ 2004年新潟県中越地震時の統括官(元兵庫県部長)は「何でも出来る」と省庁横断のプロジェクトチームで次々に新手。救助法で住宅の本格修理も(今は制度上お荷物)
- ❖ 2005年台風14号では、宮崎県で自宅敷地仮設が実現。



2004年新潟県中越地震 山古志村の仮設住宅には集落名



支援者対象に地元の事業者らが弁当 救助法の対象にまではならず

地震に負けるな地域経済

小千谷・柏崎発

「弁当プロジェクト」 のススメ

永松 伸吾



独立行政法人 防災科学技術研究所
災害リスクガバナンス研究プロジェクト

ISBN978-4-9903958-0-3
C0036

地震に負けるな地域経済
「弁当プロジェクト」のススメ

独立行政法人 防災科学技術研究所
災害リスクガバナンス研究プロジェクト



仮設デイケア施設も(内部は救助法外)



2008年岩手宮城内陸地震・一宮市厳美公民館
(廃校)の避難所は世帯単位で



なぜ、必要？ 2011年5月の厚労省通知

- ❖ 「県及び市町村において、一般基準の範囲内で運用されている実情も見られることから、特別基準の設定については、当職あて前広にご相談されたい」(5月6日付)
- ❖ FAQも添付
 - ❖ 旅館ホテルの借り上げOK。相当の経費は国庫負担。(中越の時は5千円)
 - ❖ たき出しは2カ月(以上)OK
 - ❖ ご遺体の搬送も費用負担OK

25

宮城県では迅速に使えなかった

社援総発0319第1号
平成23年3月19日

各 都道府県 災害救助担当主管部(局)長 殿

厚生労働省社会・援護局総務課長



平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る
災害救助法の弾力運用について

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震により被災した各都道府県及び被災者を受け入れている各都道府県においては、既に災害救助法に基づき応急救助を実施していただいているところであるが、今般の震災による被害の甚大さにかんがみ、災害救助法の運用に当たって下記に留意し、被災地はもちろん被災地でない都道府県においても積極的に被災者の救助に当たられたい。

また、管下政令指定都市及び中核市並びにその他の市町村に対して、下記内容に関する情報提供を併せてお願いする。

26

地震から2カ月後でも、特別基準を使わず

社援総発0506第1号
平成23年5月6日

各 都道府県災害救助担当主管部(局)長 殿

厚生労働省社会・援護局総務課長



東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について(その7)

標記については、累次にわたり、その取扱いについて周知してきたところであり、

さらに、下記の内容について取扱いを整理しましたので、貴職におかれて、この内容を御了知いただくとともに、管下市町村に周知し、円滑な災害救助に資するよう、特段の御配慮御尽力をお願いします。

27

るよう、特段の御配慮御尽力をお願いします。

記

1. 災害救助法による救助の程度及び期間について

(1) 適切な救助の実施について

「平成23年(2011年)東北地方太平洋地震に係る災害救助法の弾力運用について」(社援総発0319第1号当職通知。以下「当職通知」)により弾力運用について、災害救助法による救助については、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成12年3月31日厚生省告示第144号。以下「一般基準」という。)で対応できない場合には、特別基準を設定することが可能である旨通知したところである。

しかしながら、県及び市町村において、一般基準の範囲内で運用されている実情も見られることから、特別基準の設定については、当職あて前広にご相談されたい。

これらの問題点を、災害ボランティアたちにも研修講義で伝達



災害救助事務取扱要領

(2) 期間

法による住宅の応急修理は、災害発生の日から1月以内に完了するよう努めることとなっているが、災害の規模や被災地の実態等によっては、1月以上実施に要する事例もあることから、あらかじめ事態等に即した必要な期間を内閣総理大臣と協議の上、実施期間の延長を行うこと。

【参考】平成19年（2007年）能登半島地震においては、被災地は、産業基盤が他の地域に比較して低位にある半島振興対策実施地域として指定されており（半島振興法）、実際に修理業者が不足しており、また、他都市からの修理業者の応援等についても、半島地域であることからそれほど多くは見込めないため、同年3月25日から7月25日迄の期間の延長をあらかじめ特別基準として対応した。



災害救助の現代化の壁

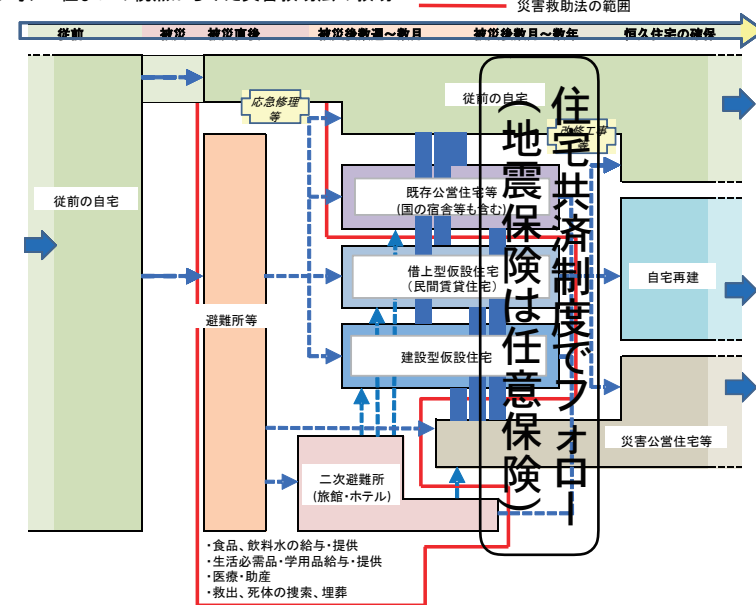
なぜ、活用できないのか

❖ 法制度設計上の壁

- ❖ 人間社会の変化で災害も変化し、被害も変わる＝災害も進化するため、固定的なメニューでは対応が難しく、行政マンには慣れない臨機応変な事業実施が求められる。
- ❖ 実質的な救助の実施主体は住民に対応をする基礎自治体だが、資金は国や県で事後精算。帳尻さえあえばよい。現場での知恵や工夫が共有されにくい。
- ❖ 実施主体である基礎自治体職員にある、県や国の言うことを聞けぱいいという意識の払拭が難しい。
- ❖ 住まい＝住宅の再建ルートが未確立（2000年に住宅共済制度の導入検討するも失敗）



<参考> 住まいの視点からみた災害救助法の救助





❖ 予算の壁

- ❖ 発災後は(官邸の意向も踏まえて)アクセルベタ踏みするが、平時は渋ちんの財務省。都道府県の財政部局はもっと渋ちんで、災害時でも査定意識。
- ❖ その場の決定事項が多く、事前の合意形成が難しい。例えば、住民らと避難所運営の経費をどこまで出せるかなども調整しにくく、平時の避難所運営訓練などの標準化もできていない。(大規模災害救助研究会報告書の「価値対立とコンセンサス」での指摘、活かされず。)
- ❖ 担当は、厚生部局か防災部局。平時の自治体の予算枠が厳しく、予算削減で救助費への支出をためらう職員も少なくない。
- ❖ 応急救助(救助法)の後の生活再建支援のメニューを、状況に応じて実施するための「基金」の実現が仕組み化されていない。³³



❖ 経験の壁

- ❖ 同じ自治体ではめったにない災害。経験した職員が少なく、「救助法を適用するメリットは」(2007年能登半島地震時の石川県職員)という発想も。
- ❖ 「救助法は何でも出来る」意識や、「電話でOKもらえる特別基準」の感覚がつかめない。災害対応のスイッチを切り替えるのが未経験者には難しい。
- ❖ 座したまま救援物資を待ち、被災者役割を演じさせることになる住民を増やす災害救助ではなく、「難局に立ち向かう意欲」を持って自発的に生活の再建を図ろうとする意識を持った住民に持っていく救助の実施には、平時からの福祉やまちづくりなどでの住民との協働経験が必要だが、現状はこなすのに精一杯。経験のあるボランティアとの協働も下手くそ。



❖ 情報の壁

- ❖ 刻々と変わる被災地・被災者のニーズに合わせて、どう対応していくのがよいかの情報収集が困難。言葉で表現される「ニーズ」と、本質的なニーズと違い(阪神大震災での復興支援会議・移動いどばた会議は現場で膝詰め)
- ❖ 制度上、過去の経験が情報化されていない。災対法前の「災害救助白書」には多様な事例で今でも学べる」(災害救助対策室長談)。事例収集手段がない。
- ❖ 報道は良い事例＝うまく行ったことはなかなか伝えない(当たり前だと思うから)。県単位での取材枠組みで市町村に寄り添えない。
- ❖ ガバナンス・信頼の壁
- ❖ 阪神大震災「県民を信じよう」というアクセルを踏んだ知事。「ボランティアを信じよう」と物資を任せた西宮市長。新潟県中越地震「救助法は何でも出来る」と動いた統括官。「財源はどうにかなる」とできることをと動いた相馬市長。誰でも出来ることではない。



防災大臣に要求した

いま、できること、やるべきこと

- ❖ 東日本大震災で、救助法をどう運用したかの悉皆調査(お金ではなく、メニュー)。検証目的ではなく、知恵や工夫のネタ集め。(検証は「仮設がなくなっただけ」と過去の統括官)
- ❖ 継続的に、救助法の実施後、基礎自治体での知恵や工夫を集めていく仕組み作りと、シチュエーション別の災害救助事例集の作成と更新。
- ❖ (上記に基づいて)災害時の救助法の支援メニュー作りと改善の継続の仕組み作り。福祉、雇用、商工業振興、企業の事業継続なども含めた被災後の暮らし・地域再建計画の入口としての救助法の役割の再認識(災害ユートピア、難局に立ち向かう意欲の活用)の上で、基金の設置や復興支援会議のような第三者機関の活用も含めた生活再建支援のメニュー作り。
- ❖ 平時から、基礎自治体でやっておくことが望まれるメニュー作りと、その予算措置。(行政任せの避難所運営にならないための自主運営訓練は、総務省からも、文科省からも推奨されているが、やるもやらぬも自治体任せの状況の改善)。地域防災計画、地区防災計画への反映。
- ❖ 支援に必要な事柄のドキュメント化＝協定とその実効を確保する訓練、検証³⁶

少し細かいことですが

- ❖ 救助法の住宅応急修理メニューを改善。ブルーシート貼りなど、2次災害(災害被害の進行)を現象させ、在宅被災生活を可能にする仕組みの強化。本格修理については、生活支援法に吸収し、救助法メニューから除去を。

今後できたら

- ❖ 住宅共済制度の再検討。地震保険との役割分担の整理。
- ❖ 災害救助法の権限を市区町村にも付与。同時に最低限の基金の準備を求める。基金使途として、平時からの防災/減災/救助法に向けた地域活動(避難所運営訓練など)に充当も可能とする。予備費頼みの災害対策ではなく、当事者としての備えを求める。

37

日本の災害法制度

- ❖ 飢餓や災害に備えて、穀物を貯蔵して救済する手法は、中国の漢の時代に始まったとされる。
- ❖ 日本では大宝律令(700年)以前から災害に備えた備蓄が日本書紀にも残されている。
- ❖ 奈良時代には、位階や貧富に応じて穀物を集めて備蓄し被災者に施す「義倉」や、中国の唐の制度をまねた公設の救護施設「悲田院」が開設。
- ❖ 平安時代から室町、戦国時代にかけて、備蓄が武家の兵糧に変わっていくなど、被災者の救済制度は廃れていった。

38



江戸時代に再び救済制度が発展。

- ❖ 享保の飢饉(1732)=幕府の困り米を代官を通じて一日男二合、女一合を配付。大阪、江戸では幕府が工事を起こして労賃を支払い。
- ❖ 天明の飢饉(1782-87)=白河城主が工事を起こして石や土を運ぶ労働に従事させてコメや銭を支給。
- ❖ 天保の飢饉(1833-89)=一日男白米五合などとし、半分は銭を支給。救小屋を神田や品川、板橋、千住、大阪などに21棟立て1年余りの間五千人以上を収容。江戸・京橋や大阪でも、工事を起こして賃金を支払い。
- ❖ 安政の江戸地震(1855)=食料配給、恩救小屋設置
- ❖ 丙寅の大火(1806)=御救小屋で1カ月間の食事サービス、未収容被災者に白米5升と200文(独身者)。

39



江戸の七分金積立

- ❖ 老中松平定信が1791年に打ち出した災害救援制度。
- ❖ 江戸の地主が負担する町方の経費を節約、余った金の七割を積み立てた災害の準備金。
- ❖ 年間約2万5千両と幕府からも1万両を補助。
- ❖ 幕末まで継続し明治初年に170万両。
- ❖ 維新後に、江戸から東京への行政財源となり、東京府庁や市役所の建設費などに充当。

40



明治から戦前

- ❖ 1869年、諸府県施政順序。人口に応じて備蓄し災害時などに備える令。同年の凶荒に自治体職員の給与を一部返上。
- ❖ 1871年、太政官達県治条例中窮民一時救助規則。1875年に仮小屋や炊き出しを追加。
- ❖ 1880年、備荒儲蓄法発布。20年間の時限立法、政府が10年間毎年120万円を支出、4分の3を府県に分けた。
- ❖ 1891年濃尾地震で、今の建築基準法の元になる市街地建築物法が制定
- ❖ 1899年、罹災救助基金法が施行。各府県ごとに基金を独立で設置。主なメニューは、現行救助法と同様。

41



戦後

- ❖ 1946年、南海地震。
 - ❖ 罹災救助基金法に基づく炊き出し単価が、三重県(1人1日45銭以内)～香川県(同5円以内)など、戦時中公定価格を基準の県、戦後のインフレを加味した県とがバラバラ。
 - ❖ 府県基金ではまかえず、自治体一般会計や国庫補助によって実施。
- ❖ 1948年、福井震災
 - ❖ 建築基準法を制定(1891年の濃尾地震後「市街地建築物法」、関東大震災後に同法に耐震基準、全ての建物の基準法へ)

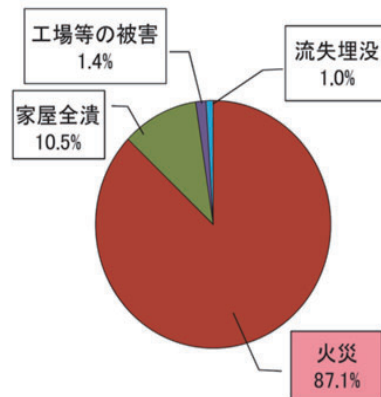
43

過去の大災害を踏まえた対応～関東大震災～



関東大震災では、約9割が火災により死亡

建築物の不燃化等を推進



(東京23区の不燃化率*の推移)
 大正12年 : 1%程度
 平成3年 : 53%
 平成8年 : 59%
 平成18年 : 61%

※全建物に対する耐火・準耐火建築物の占める割合
 平成3年～18年の値は東京都「東京の土地利用」
 大正12年の値は関西学院大学室崎益輝教授調



死者・行方不明者 105,385名

(出典)日本地震工学会「『日本地震工学会論文集vol.1.4

Sept., 2013. 関東大震災(1923年9月1日)による被害関係図

死者数(推定) 105,385名(うち火災による死者が約9割)

建築基準法 垂直加重から設計震度導入

写真:時事通信

42



災害救助法

- ❖ 1947年10月、現在の災害救助法が成立。
- ❖ 当初は都道府県ごとに最低500万円の災害救助基金。災害救援の実施主体は都道府県だが、その規模(救助の支出額)に応じて最高9割まで国が補助する財政の裏付け。
- ❖ 関係行政機関などの協議の場として首相を会長とする中央災害救助対策協議会＝中央防災会議の原形。
- ❖ 戦時業務のなくなった日本赤十字の主要業務に災害救援を位置づけ。

44



- ❖ 救助の種類=(1)収容施設の供与、(2)炊き出しその他の食品の供与、(3)被服、寝具その他生活必需品の供与または貸与、(4)医療及び助産、(5)生業に必要な資金、機具または資料の給与または貸与、(6)学用品の給与、(7)埋葬、(8)前各号に規定するもののほか、命令で定めるものとし、現物支給が原則で、特に必要と認められる場合に限り金銭の支給とした。
- ❖ 1953年改正=救助の種類に(1)飲料水の供給、(2)災害にかかったものの救出、(3)災害にかかった住宅の応急修理—が追加。収容施設に応急仮設住宅を明確化。災害救助基金の額を普通税収入の0.5%(3年間の決算平均)に。

45



伊勢湾台風で災害対策基本法

- ❖ 災害予防や復旧を含めた総合的な立法の必要性の指摘。
- ❖ 災害対策に関する基本的事項を定めた「一般法」として災害対策基本法が成立(1961)。
- ❖ 災害救助法から、中央(地方)災害救助対策協議会に関連する三条から二十一条までが削除され、災対法で中央(都道府県)防災会議に姿を変えた。また、災害救助法の国庫負担の割合を引き上げ。

46



後追いの法整備

図表3 戦後の防災法制度・体制の歩み

契機となった災害	災害対策に係る主な法制度	防災計画・体制等
1940年 1946 (昭和21年) ・南海地震 1948 (昭和23年) ・福井地震	47 ・災害救助法 49 ・水防法	
1950年 1959 (昭和34年) ・伊勢湾台風	50 ・建築基準法	
1960年 1961 (昭和36年) ・豪雪 1964 (昭和39年) ・新潟地震	60 ・治山治水緊急措置法 61 ・災害対策基本法 62 ・激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法案 66 ・豪雪地帯対策特別措置法 66 ・地震保険に関する法律	61 防災の日創設 62 中央防災会議設置 63 防災基本計画
1970年 1973 (昭和48年) ・桜島噴火 1976 (昭和51年) ・東海地震発生可能性の研究発表(地震学会) 1978 (昭和53年) ・宮城県沖地震	73 ・活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律(→昭和53年、活動火山対策特別措置法) 78 ・大規模地震対策特別措置法	79 (東海地震) 地震防災基本計画
1980年	80 ・地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 81 ・建築基準法一部改正	

47



1995年1月17日





自治体では

- ❖ 地域防災計画の見直し。被害想定の高度化
- ❖ 耐震補強促進などの取り組み←政府計画から
- ❖ 防災担当セクションの設置、強化。固定人事や外部人材の導入、人材育成
- ❖ 逃げる、火を消すだけの消防的自主防災から、住民主体の避難所の設置運営などに展開。ボランティアとの連携の試み
- ❖ やらなくても済むため、意欲の違いで、凸凹は激しく拡大。(反省した神戸市、学んだ練馬区)

53

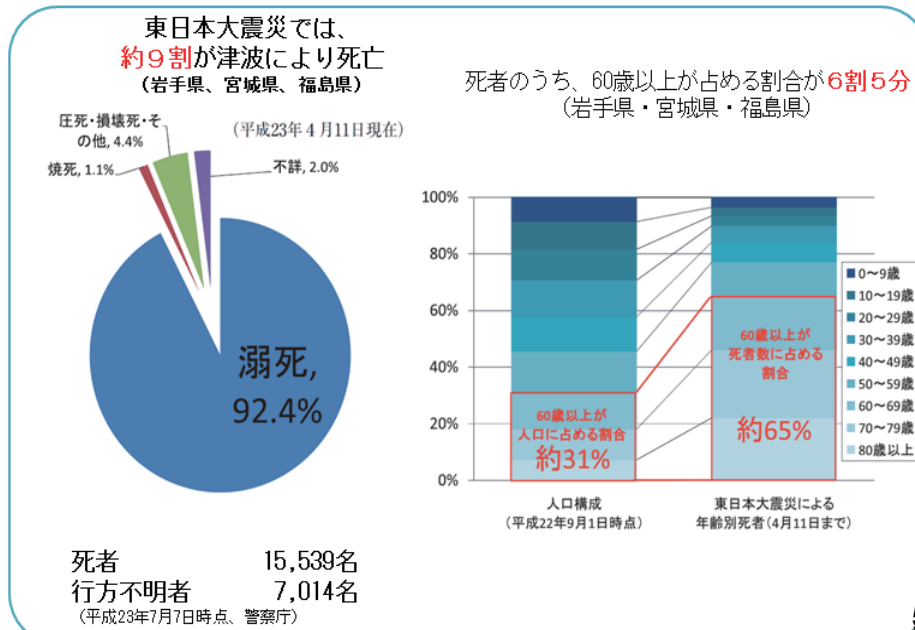


阪神以降進めてきた科学的被害想定と対応策が、少し間に合わなかった

- ❖ 阪神以前は、想定東海地震だけが唯一、近代の歴史にない地震を前提に対策した(ほぼ予知頼みだったが、静岡のハード対策は進んだ)。
- ❖ 内閣府(防災)が進めてきた地震の特定と被害想定。実態の分からない首都直下でも(やや無理矢理)に想定した。
- ❖ 徐々に進んでいた「貞観地震」などの調査研究。スマトラ地震後「ハルマゲドン地震」や「ミレニアム地震」と称して迫りつつあったが、「今回の地震が起こる前に、M9の地震が起こると言っても、研究者は信用しなかった」「成果がごく最近上がってきて、もう少しじっくり考える時間が欲しかった」(阿部地震調査委員長、3/13)

55

東日本大震災における死者数と死因



54

「想定外」を言わしめたのは 311前に足りなかった関係者の「覚悟」

- ❖ 「この地震は、解明を目指していた貞観地震の再来でした。地震前から、その成果は学会等で公表していましたが、国の地震想定とも言える地震調査研究推進本部の評価への反映は、あと一歩のところまで間に合いませんでした。いまからおもうと、このような社会に不都合な研究結果を受け入れ、具体的な防災対策に反映していくだけの覚悟が、研究者にも、行政にも、社会にも足りなかったのではないかと思います」。(産業技術総合研究所活断層・地震研究センター長 岡村行信、AFERC NEWS 2013.3)

56



政府や被災自治体は？



57



生かされなかった

これは地震4日後の官邸への提言

- ❖ 「昨日、非公式ということで、管総理のプレーンと言われる内閣府参与に別添でレクチャーしてきました。その結果、色々、政府がどのような状況か見えてきました。
- ❖ 問題は、今の民主党が、政治主導という名目の下、細かいことまで官僚から報告をあげさせて、意思決定できない状況が続いているということです。また、このような政治主導を導入してきた結果、官僚の意識や知識も劣化していると思われる。
- ❖ 初動は良かったのですが、ボランティア連携室など、政府では無理なことに力をそそいだり、無策状態です。また、色々、この機会に民主党の理念を実現しようとする動きなどから、あらたな「復興法」などをつくるという動きがありますが、こんなことをしている間に被災地の復旧や復興は止まったままになるでしょう。
- ❖ 今は、現行制度の中で、工夫や知恵を絞ってどんどん被災者対策を進めるべきと強く思っています。私達は、まさに、現場、現実をしらない理想者集団にこの国を任せてしまったようですね。自民党が良いとは言いませんが・・・」(桜井氏の個人メールから)

58

「緊急災害対策本部」の準備不足！

政府の緊急対策本部会議は、第1回～第8回3月13日までは1日複数回、第12回(3月17日)までは連日だったが、第13回(3月21日)以降は10日に1回(第14回・3月31日、第15回・4月11日)。省庁が連携を取る場がなかった。使えなかった司司。目立ったのは政治家のパフォーマンス。国交省が市町村にリエゾンを派遣。震災後、省庁連絡会議(11月で10省庁)が同省主体で実現。

国民運動→文科省支援事業→「釜石の奇跡」

【参考】防災教育支援モデル地域事業の公募・実施内容

1. 公募枠組(選択)

各地域の取組の状況を踏まえ、以下の2つの枠組により提案を公募する。

A: 防災教育支援の高度化と普及

B: 防災教育支援の体制作りと実践

(Aは既に積極的かつ先進的な取組が行われている地域、Bは必ずしもそうした取組が行われていない地域)

2. 実施内容(選択)

いずれの公募

※地域の実情に応
援に関する懇談会

①: 防災科学技術

過去の災害の資
術の研究成果等を

②: 学校の教職員

学校の教職員(特
理解を深めるため

③: 実践的な防災

年齢や地域等に
とが可能な実践的

④: その他、地

地域の実情を踏まえ、個別テーマ①から③の取組が既にある程度実施されている場合等において、情報
提供や相談窓口の設置等、個別テーマ①から③にない地域独自の取組を実施する。



する。
目について、「防災教育支

のある防災科学技
教材等を作成する。

防災教育に対する

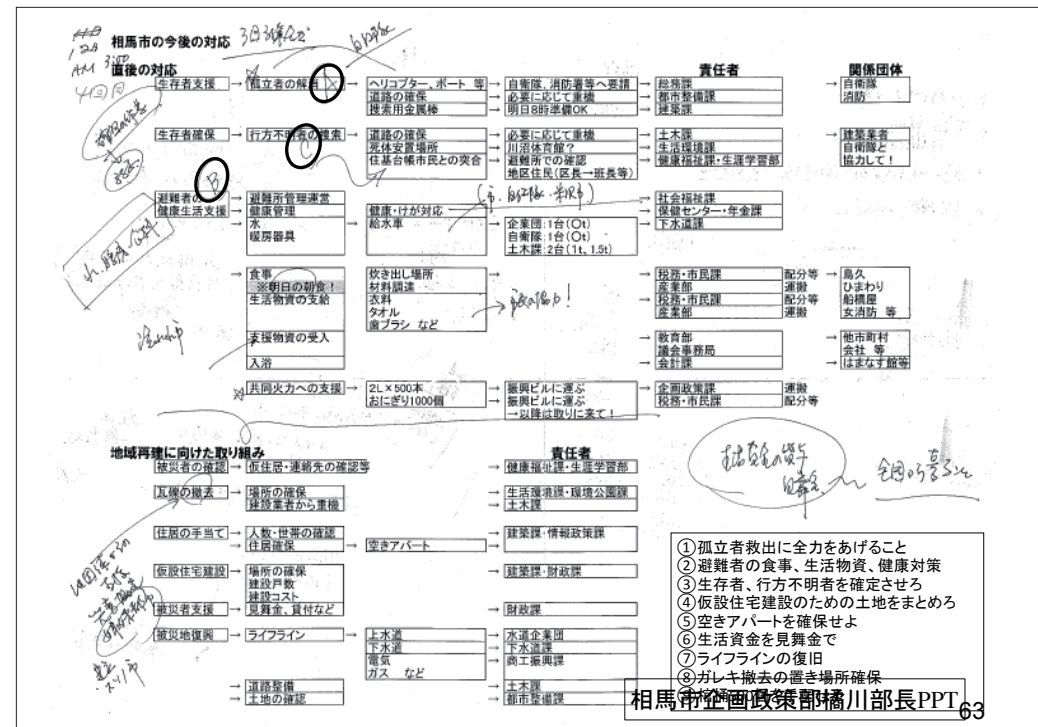
の中で対応するこ

文部科学省・防災教育支援事業(2008-2010)



釜石の奇跡はどうやって

- 釜石が繋いだ未来への希望。子ども犠牲者ゼロまでの軌跡。下校していた児童も、保護者と一緒の子ども数人を除いて、全員逃げる事ができた。
- 釜石市の防災課、教育委員会、研究者らの強い思いと連携。文科省、内閣府などのモデル事業も持ってきた担当職員の強い意志！

[illegible]

知恵を絞って考えた事例も

東日本大震災

—相馬市の対応—

相馬市企画政策部

相馬市企画政策部橘川部長PPT 62

行管からの勧告これだけが教訓？

勸告(概要)

勸告日:平成26年6月27日
勸告先:内閣府、総務省、厚生労働省、経済産業省

背景

- ・ 東日本大震災では、未曾有の大災害として広域・甚大な被害が発生
- ・ 災害応急対策は、直接、国民の人命にも関わるものであるが、多数の教訓あり
- ・ 首都直下地震、南海トラフ巨大地震の発生が懸念
- ・ 我が国のどこでも地震が発生し得るものとして、備えを万全にする必要

東日本大震災の教訓を踏まえた
災害応急対策の充実・強化は、
全国的な喫緊の課題

東日本大震災の教訓等

- ①被災地地方公共団体への多数の職員の出遣や広域的な避難などが発生
- ②被災地地方公共団体の自助努力では、物資の調達が困難
燃料の供給途絶が発生
- ③福祉避難所を開設できなかった市町村あり
応急仮設住宅の建設用地の確保が難航

主な調査結果

- ① 広域計画・受援計画や広域避難の手順等についての検討が進んでいない。
- ② 国が物資や燃料の調達・供給を行う場合の地方公共団体が果たすべき役割が不明確で、受入体制の検討が進んでいない。
- ③ 福祉避難所の人材や、応急仮設住宅の建設用地の確保について、広域的な支援体制が不十分

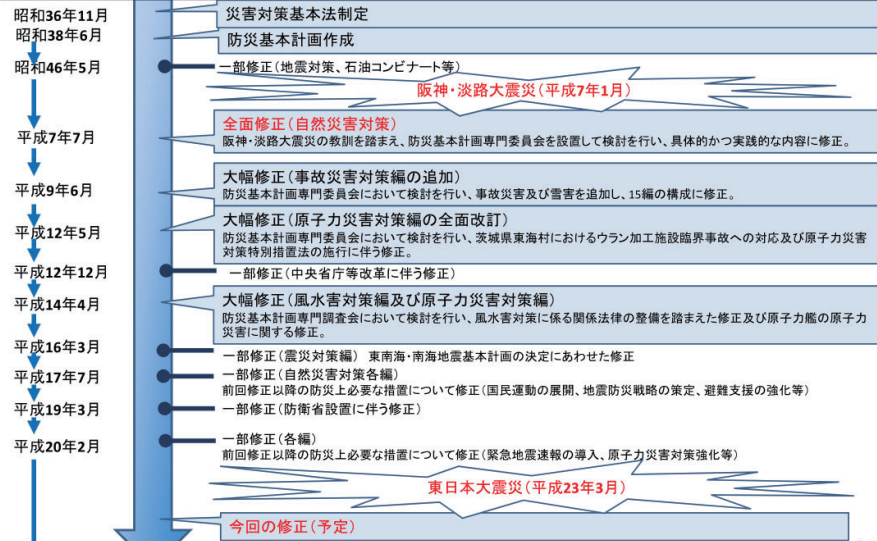
主な勧告事項

- ① 地方公共団体の広域的な協力体制の構築への支援
- ② 地方公共団体が行う事項の明確化
- ③ 都道府県による市町村への支援

震災対策の一層の推進

総務省行管局資料⁶⁴

3. 防災基本計画作成・修正の経緯



2013年、ようやく災対法を抜本改正



- ❖ 三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせ、一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。
- ❖ 四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであっても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。
- ❖ 五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。
- ❖ 六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。

67

改正災害対策基本法

- ❖ (基本理念)＝新設(基本法なのになかった)
- ❖ 第二条の二災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。
- ❖ 一 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。
- ❖ 二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織(住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。)その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

66



- ❖ (国及び地方公共団体とボランティアとの連携)＝新設
- ❖ 第五条の三 国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

68



❖ (住民等の責務)＝以下新設

- ❖ 第七条2 災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念にのっとり、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施するとともに、当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するように努めなければならない。
- ❖ 3 前二項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、基本理念につとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

69



❖ (防災教育の実施)＝項目を新設

- ❖ 第四十七条の二 災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、それぞれ又は他の災害予防責任者と共同して、その所掌事務又は業務について、防災教育の実施に努めなければならない。
- ❖ 2 災害予防責任者は、前項の防災教育を行おうとするときは、教育機関その他の関係のある公私の団体に協力を求めることができる。

(注:災害予防責任者＝政府、自治体、公共団体、防災上重要な施設管理者)

71



❖ (施策における防災上の配慮等)

❖ 第八条

- ❖ 2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない
- ❖ ＝以下新設
- ❖ 十四 被災者の心身の健康の確保、居住の場所の確保その他被災者の保護に関する事項
- ❖ 十五 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(以下「要配慮者」という。)に対する防災上必要な措置に関する事項

70



❖ (市町村長の避難の指示等)＝新設

- ❖ 第六十条3 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置(以下「屋内での待避等の安全確保措置」という。)を指示することができる。

72



- ❖ (指定行政機関の長等による応急措置の代行)＝新設
- ❖ 第七十八条の二 指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、災害の発生により市町村及び当該市町村を包括する都道府県がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたときは、法令又は防災計画の定めるところにより、当該市町村の市町村長が第六十四条第一項及び第二項並びに第六十五条第一項の規定により実施すべき応急措置の全部又は一部を当該市町村長に代わつて実施しなければならない。

73



- ❖ (避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮)
- ❖ 第八十六条の七 災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

75



- ❖ 第五節 被災者の保護
- ❖ 第一款 生活環境の整備
- ❖ (避難所における生活環境の整備等)＝新設
- ❖ 第八十六条の六 災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

74



- ❖ 第七章被災者の援護を図るための措置
- ❖ (罹災証明書の交付)＝新設
- ❖ 第九十条の二 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面(次項において「罹災証明書」という。)を交付しなければならない。
- ❖ 2 市町村長は、災害の発生に備え、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保を図るため、前項の規定による調査について専門的な知識及び経験を有する職員の育成、当該市町村と他の地方公共団体又は民間の団体との連携の確保その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

76



- ❖ (市町村地域防災計画)＝以下新設
- ❖ 第四十二条の二 市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者(以下この項及び次条において「地区居住者等」という。)は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に、地区居住者等が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画(同条において「地区防災計画」という。)を定めることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る地区防災計画の素案を添えなければならない。

77



- ❖ 第三節 避難行動要支援者名簿の作成等＝新設
- ❖ (避難行動要支援者名簿の作成)
- ❖ 第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの(以下「避難行動要支援者」という。)の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置(以下「避難支援等」という。)を実施するための基礎とする名簿(以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。)を作成しておかなければならない

79



- ❖ 第四章 災害予防
- ❖ 第二節 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定等＝新設
- ❖ (指定緊急避難場所の指定)
- ❖ 第四十九条の四 市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。

78



- ❖ 3 市町村長は、第一項の規定による避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、その保有する要配慮者の氏名その他の要配慮者に関する情報を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。
- ❖ 4 市町村長は、第一項の規定による避難行動要支援者名簿の作成のため必要があると認めるときは、関係都道府県知事その他の者に対して、要配慮者に関する情報の提供を求めることができる。

80



- ❖ 2 市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法(昭和二十三年法律第百九十八号)に定める民生委員、社会福祉法(昭和二十六年法律第四十五号)第百九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者(次項において「避難支援等関係者」という。)に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人(当該名簿情報によつて識別される特定の個人をいう。次項において同じ。)の同意が得られない場合は、この限りでない。

81



- ❖ 3 市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

82



❖ 改正災害救助法

- ❖ 厚生労働大臣という部分はすべて内閣総理大臣と書き換え
- ❖ (都道府県が応援のため支弁した費用)
- ❖ =新設
- ❖ 2 著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、前項の規定により求償の請求を受けた救助の行われた地の都道府県は、内閣府令で定めるところにより、国に対して、国が当該都道府県に代わって同項に規定する費用について同項の規定により求償の請求を行った都道府県に対して弁済するよう要請することができる。
23年前の宿題=政令市への権限委譲の法改正



みんなで作ろう、地区防災計画！
サボってる自治体を、住民・事業者からあおる！



内閣府

地区防災計画ガイドライン (概要)

～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～
Community Disaster Management Plan Guidelines

平成26年3月
内閣府防災担当

84
内閣府資料



「地区防災計画ガイドライン」の革新性

◆ 今回新たに始動する「地区防災計画」の革新性は、その計画に従って防災・減災活動を実際に進める当事者であり、かつ災害が発生したとき、計画の出来不出来が自分たちの生命や財産に大きく影響する地区の居住者や事業者が自ら関与して、計画を練り上げていく点にある。これはあたりまえのことのように思われるかもしれないが、従来の防災・減制度には確固たる位置づけをもたなかった仕組みだけに、重要な革新である。(矢守克也・京大防災研教授)

85

ようやくできた復興の法律

大規模災害からの復興に関する法律の概要

平成25年6月21日公布

背景

東日本大震災の教訓と課題を踏まえた復興の枠組みの創設

東日本大震災を踏まえた法制上の課題のうち、緊急を要するものについて措置した昨年6月の災害対策基本法の改正法の附則及び附帯決議で、引き続き検討すべきとされた復興の枠組みについて、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の最終報告（同年7月）も踏まえ、あらかじめ法的に用意するもの。

法律の概要

1 復興に関する組織等

- 復興対策本部の設置
内閣総理大臣は、大規模災害が発生した場合において、復興を推進するために特別の必要があると認めるときは、内閣府に復興対策本部を設置することができるものとする。
- 復興基本方針の策定
政府は、当該災害からの復興のための施策に関する基本的な方針を定めるものとする。

2 復興計画の作成等

- 大規模災害を受けた市町村が、土地利用の再編などによる円滑かつ迅速な復興を図るため、政府の復興基本方針等に照して、復興計画を作成できるものとする。
- 大規模災害を受けた都道府県が、復興基本方針に照して、都道府県復興方針を定めることができるものとする。

3 復興計画等における特別の措置

- 復興計画に関する協議会を設けて、そこで協議等を経た復興計画を公表することで、土地利用基本計画の変更等をワンストップで処理できるものとする。
- 復興計画に記載された復興整備事業について、許認可等を緩和する特例を設けること。
- 復興の拠点となる市街地を整備するため一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画を設けること。
- 大規模災害を受けた市町村等からの要請により都道府県等が都市計画の決定等を代行できるものとする。

4 災害復旧事業に係る工事の国等による代行

- 大規模災害による被害を受けた地方公共団体を補完するため要請に基づいて、漁港、道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業について国等が代行できるものとする。

5 その他

- 国は、大規模災害が発生した場合、特別の必要があると認めるときは、別に法律で定めるところにより、復興のための財政上の措置等を速やかに講ずるものとする。

「本部を作ってワンストップ窓口」から先はこれから

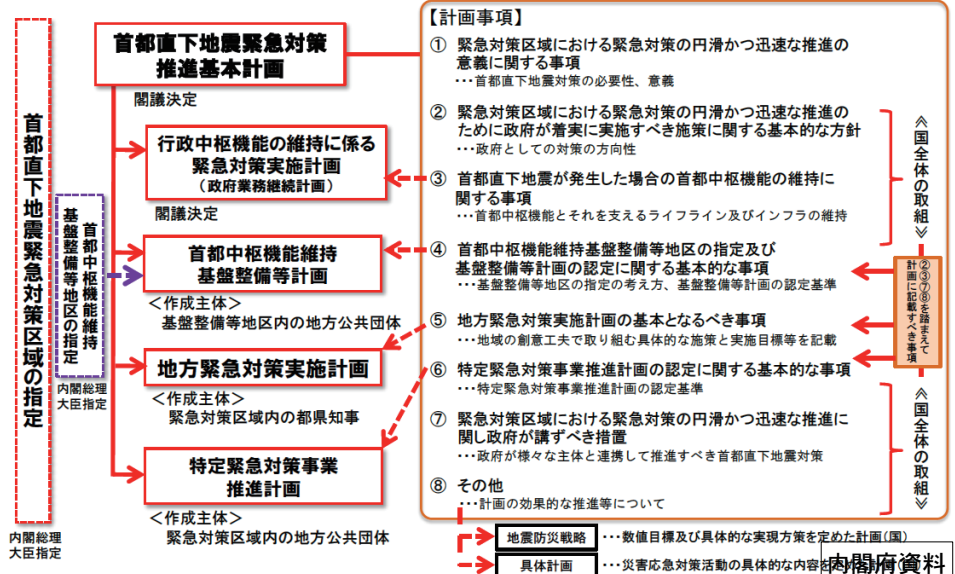
やるべきことが整理されてきたとして統合



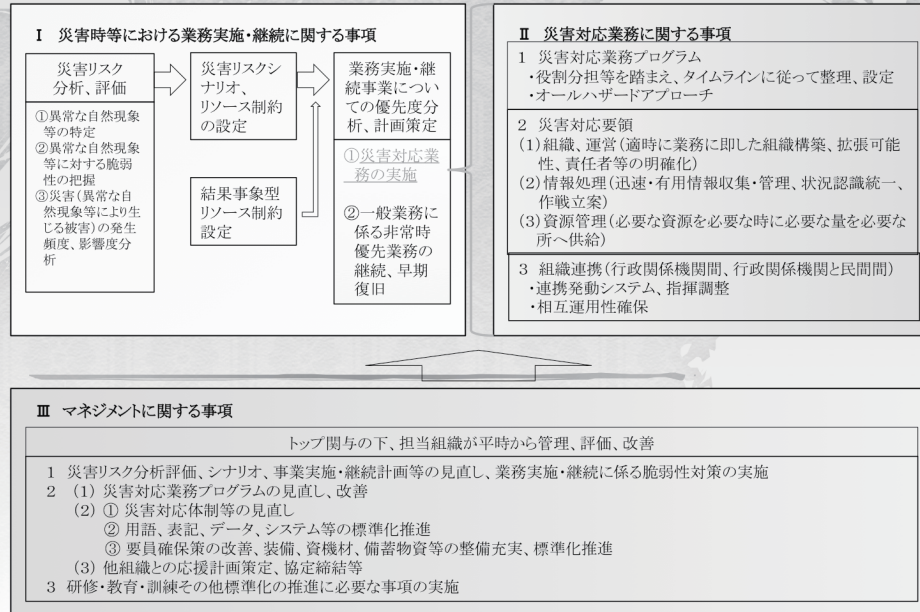
内閣府資料

首都直下地震緊急対策区域における地震防災の体系をさせない

○ 首都直下地震緊急対策区域の指定があった場合、政府は首都直下地震緊急対策推進基本計画等を作成するとともに、地方公共団体は、首都直下地震防災に係る各種計画を作成



災害対策標準化ガイドラインの構成イメージ



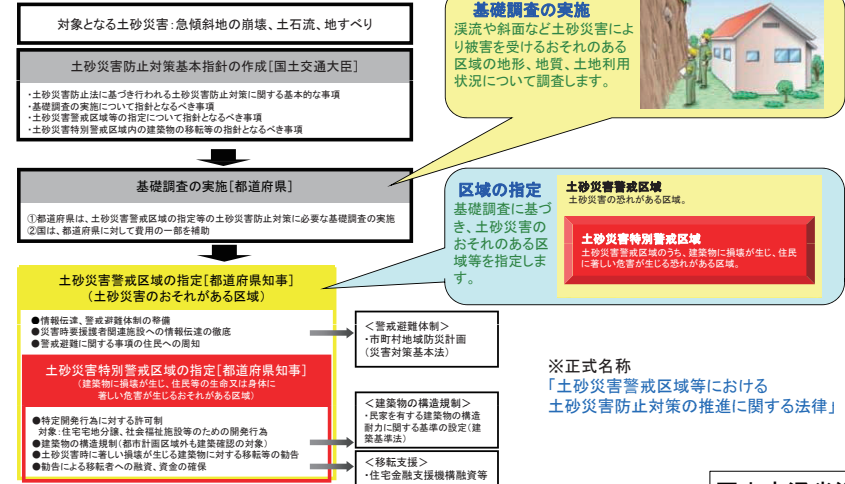
※標準化推進のため、防災に関する研修・訓練・教育、資格制度、規格普及等の制度、あり方等についても別途検討推進

内閣府資料

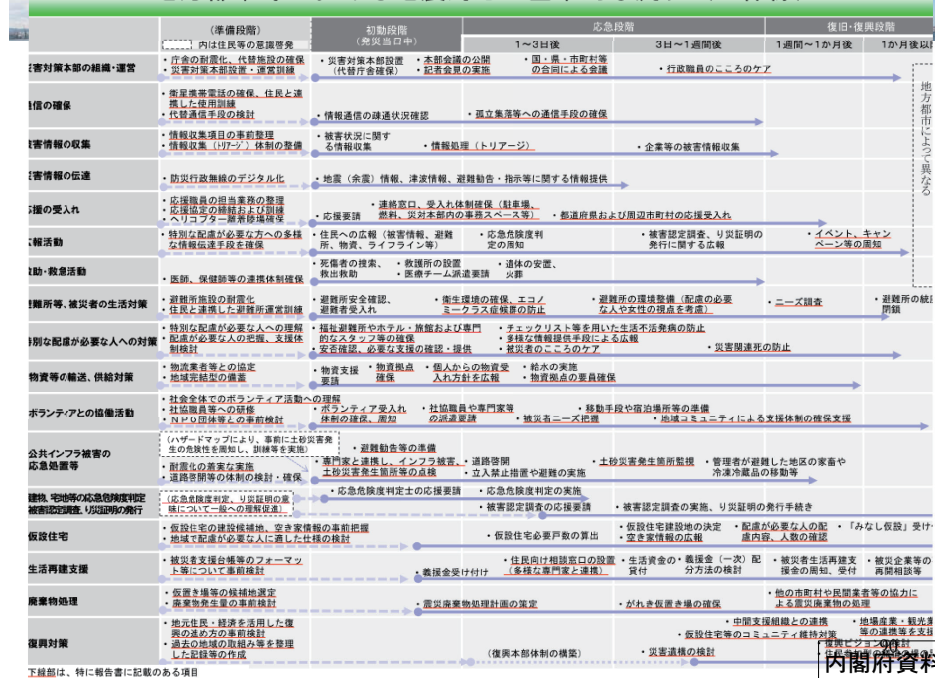
土砂災害防止法の概要

土砂災害防止法*とは、土砂災害から国民の生命を守るため、土砂災害のおそれのある区域について危険の周知、警戒避難態勢の整備、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策を推進しようとするものです。

■土砂災害防止法の概要



地方都市等における地震対応の基本的な流れ(全体像)

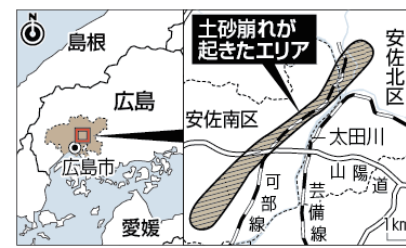


内閣府資料

当時、実地調査実施完了はたった15県(広島も未だ)

1999年の広島豪雨をきっかけに
私権制限の「土砂災害防止法」

広島市の土砂崩れ現場



災害に強いまちづくり

レッドゾーン（土砂災害特別警戒区域）に指定

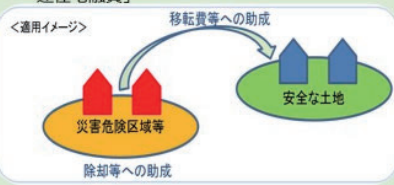
- 一定の開発行為の制限
- 建築物の構造規制

既に開発済みの地区

- 説明会の実施、掲示・回覧板、個別郵送等、様々な手段により**リスク情報を共有し、危険性を注意喚起**
- 建築物の移転・改修等を行わなければ、**生命に関わる危険がある**ことを居住者は理解することが必要
- 移転・改修への**補助・融資制度について周知**

住宅移転への支援

- 「住宅・建築物安全ストック形成事業（かけ地近接等危険住宅移転事業）」
- 住宅金融支援機構による「地すべり等関連住宅融資」

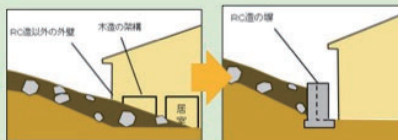


今後開発予定の地区

- 開発動向を捉えて、土砂災害警戒区域を事前に指定することで、開発業者と**リスク情報を共有**
- 特に特別警戒区域に相当する地区については、**指定を開発前に終える**ことにより、住宅・学校・病院等の開発許可、不動産取引における重要事項説明の義務付け
- 建築基準法に基づく「**災害危険区域**」を定めることで住宅建築を禁止することも有効

住宅改修への支援

- 「住宅・建築物安全ストック形成事業」による、土砂災害に対して構造耐力上安全でない既存建築物の改修への支援（H26補正予算で創設）



移転・改修への補助・融資については、上記の他、地方自治体が独自に財政支援措置を設けていることがある

内閣府

ナショナル・レジリエンス(国土強靱化)

大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針の概要

1. 脆弱性評価の指針の趣旨

- 脆弱性評価とは、我が国の大規模自然災害等に対する脆弱性を調査し、評価するいわば**国土の健康診断**であり、効率的・効果的な国土強靱化を進める上で必要不可欠なプロセス
- この指針は、国土強靱化基本計画の案の作成に当たって行うべき脆弱性評価を適切に実施する上で必要な事項を定めるもの

2. 指針で記載している事項

A. 基本的事項

(1) 評価の方法と時期

① 評価の方法

- 国土強靱化に関する「施策分野」ごとに評価
- 「起きてはならない最悪の事態」を設定し、これに対する施策について横断的な評価
- 投入される人材その他の国土強靱化の推進に必要な資源についても評価
- 施策の進捗を把握するため、出来る限り定量的に評価を実施

② 評価を行う時期：平成26年3月末を目途に実施

(2) 評価の前提となる事項

① 想定するリスク：大規模自然災害

② 施策分野：12の個別施策分野と3の横断的分野

個別施策分野：行政機能/警察・消防等、住宅・都市、保健医療・福祉、エネルギー、金融・情報通信、産業構造、交通・物流、農林水産、国土保全、環境、土地利用(国土利用)

横断的分野：リスク・コミュニケーション、老朽化対策、研究開発

③ 目標と起きてはならない最悪の事態

- 事前に備えるべき目標：1)最大限の人命保護、2)迅速な救助・救急、医療活動等、3)行政機能の確保、4)情報通信機能の確保、5)経済活動の機能不全の防止 等

起きてはならない最悪の事態：別紙の45の事態

B. 評価の実施手順

- 起きてはならない最悪の事態を回避するための施策及び進捗を把握するための指標の設定
- 脆弱性の分析
- 脆弱性の総合的な評価及び公表

※ 国土強靱化推進本部が各府省庁の協力を得て実施

C. 脆弱性評価の今後の課題

- 地方公共団体や民間事業者等が独自に行っている取り組み等の取り込み
- 精緻なリスクシナリオに基づく脆弱性評価へと進化させる必要

内閣官房資料

プログラムにより回避すべき起きてはならない最悪の事態一覧

(別紙)

基本目標

- 人命の保護が最大限図られる
- 国家及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持される
- 国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化
- 迅速な復旧復興

事前に備えるべき目標	プログラムにより回避すべき起きてはならない最悪の事態	事前に備えるべき目標	プログラムにより回避すべき起きてはならない最悪の事態
1 大規模自然災害発生後であっても人命の保護が最大限図られる	1-1) 大都市での建物・交通施設等の機能の「大規模倒壊や住宅密集地における火災による死者の発生」 1-2) 不特定多数が集まる施設の倒壊・火災 1-3) 広域にわたる大規模津波等による多数の死者の発生 1-4) 異常気象等による広域かつ長期的な市街地等の浸水 1-5) 大規模な火山噴火・土砂災害(深層崩壊)等による多数の死者の発生のみならず、後年度にわたり国土の脆弱性が高まる事態 1-6) 情報伝達の不備等による避難行動の遅れ等で多数の死者の発生	5 大規模自然災害発生後であっても、経済活動(サプライチェーンを含む)を機能不全に陥らせない	5-1) サプライチェーンの「断絶」による企業の生産力低下による国際競争力の低下 5-2) 社会経済活動、サプライチェーンの維持に必要なエネルギー供給の停止 5-3) コンビナート・重要な産業施設の損壊・火災、爆発等 5-4) 海上輸送の機能の停止による海外貿易への甚大な影響 5-5) 太平洋ベルト地帯の幹線が分断する等、基幹的陸上交通ネットワークの機能停止 5-6) 複数空港の同時被災 5-7) 金融サービス等の機能停止により商取引に甚大な影響が発生する事態 5-8) 食料等の安定供給の停滞
2 大規模自然災害発生直後から救助・救急、医療活動等が迅速に行われる(それがなされない場合の必要な対応を含む)	2-1) 被災地での食料・飲料水等、生命に關する物資供給の長期停止 2-2) 多数かつ長期にわたる孤立集落等の同時発生 2-3) 自衛隊、警察、消防、海保等の被災等による救助・救急活動等の絶対的不足 2-4) 救助・救急、医療活動のためのエネルギー供給の長期途絶 2-5) 想定を超える大量かつ長期の罹災困難者への水・食糧等の供給不足 2-6) 医療施設及び関係者の絶対的不足・被災、支援ルートの途絶による医療機能の麻痺 2-7) 被災地における疫病・感染症等の大規模発生	6 大規模自然災害発生後であっても、生活・経済活動に必要な最低限の電気、ガス、上下水道、燃料、交通ネットワーク等を確保するとともに、これらの早期復旧を図る	6-1) 電力供給ネットワーク(発電所、送配電設備)や石油・LPガスサプライチェーンの機能の停止 6-2) 上下水道等の長期にわたる供給停止 6-3) 汚水処理施設等の長期にわたる機能停止 6-4) 地域交通ネットワークが分断する事態 6-5) 異常気象等により用水の供給の途絶
3 大規模自然災害発生直後から必要不可欠な行政機能は確保する	3-1) 矯正施設からの被収容者の逃走、被災による現地の警察機能の大幅な低下による治安の悪化 3-2) 信号機の全面停止等による重大交通事故の多発 3-3) 首都圏での中央官庁機能の機能不全	7 制御不能な二次災害を生じさせない	7-1) 市街地での大規模火災の発生 7-2) 海上・臨海部の広域複合災害の発生 7-3) 沿線・沿道の建物倒壊による直接的な被害及び交通麻痺 7-4) たため池、ダム、防災施設、天然ダム等の損壊・機能不全による二次災害の発生 7-5) 有害物質の大規模拡散・流出 7-6) 農地・森林等の荒廃による被害の拡大 7-7) 風評被害等による国家経済等への甚大な影響
4 大規模自然災害発生後、必要不可欠な復旧復興機能は確保する	4-1) 国土強靱化推進本部の設置による被災地の大規模な低下 4-2) 郵便事業の長期停止による種々の重要な郵便物が送達できない事態 4-3) テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要なときに伝達できない事態	8 大規模自然災害発生後、被災地の復興・再建・再開発に必要不可欠な条件を整備する	8-1) 大規模に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復興・復興が大幅に遅れる事態 8-2) 被災地の復興・再建・再開発に必要な資金・人材の不足により復興・復興が大幅に遅れる事態 8-3) 被災地の復興・再建・再開発に必要な資金・人材の不足により復興・復興が大幅に遅れる事態 8-4) 新幹線等の基幹インフラの損壊により復興・復興が大幅に遅れる事態 8-5) 広域地盤沈下等による広域・長期にわたる大規模に遅れる事態

取り組み不十分が多い各府省庁106項目

内閣官房資料

ハード整備とソフト対策を組み合わせ

- 防災・減災等に資する国土強靱化施策については、いまだ道半ばの段階にあるものが多い。これまでの想定を超える災害を経験し、実施主体の能力や財源に限りがあることを踏まえると、国土強靱化施策をその目標(人命を守る、被害を最小限にする、重要施設が致命傷を負わない、早期に復旧復興を行う)に照らして、できるだけ早期に高水準なものとするためには、施策の重点化を図りつつ、ハード整備とソフト対策を適切に組み合わせる必要がある。

自治体同士の応援・受援でマネジメント支援員

図-2 被災した自治体への応援・受援

