

行政機関の相互連絡および 広報の手段とその運用のあり方

東京大学新聞研究所 助教授

広 井 脩

(I)

都道府県および市町村は、災害時に、人的・物的な被害情報、消防・救急・医療機関への出動要請、あるいは地域住民に対する避難の勧告・指示など、応急防災対策に必要な情報を迅速に収集し、かつ伝達しなければならない。行政機関は、「災害対策基本法」などの規定により、「放送」とならんで災害情報の「公的な」伝達ルートを構成しており、またほとんどすべての機関が「地域防災計画」において、「情報収集計測」や「広報計画」を策定し、緊急時の対応方策をあらかじめ定めている。

けれども、実際の災害時には行政機関による情報伝達が必ずしも円滑にいかず、結果として被害を防止できなかったというケースが決して少なくない。もちろん、昭和58年4月27日に発生した「久慈火災」や、同年10月3日に起こった「三宅島噴火」のように、避難指示等の伝達がかきわめて的確かつ迅速に行なわれ、物的被害が大きかったにもかかわらず人的被害はゼロだった災害もある。しかし他方、57年7月23日の「長崎水害」や58年5月26日の「日本海中部地震」では、決定的な場面で情報伝達に支障が生じ、被害の拡大を防げなかったし、また59年9月14日に起こった「長野県西部地

震」でも、情報伝達は決して完璧とはいえないかったのである。

(II)

たとえば長崎水害では、長崎市災害対策本部が住民への「避難指示」を出し遅れたことが、災害後各方面から指摘された。これに加えて、当時長崎市には「市町村防災行政用無線固定系」（同報無線）がなく、この出し遅れた避難指示も、広報車でごく一部地域に放送したにとどまっており、住民への周知も不徹底であった。

また日本海中部地震では、仙台管区気象台が東北地方の日本海沿岸に向けて「津波警報」を発令したが、秋田地方気象台を經由してこの警報を受けとった秋田県は、これを県下の市長村に伝えなかった。秋田県庁には「都道府県防災行政用無線」が設置されていたが、県ではこれを使って火災防止などの情報を伝えたものの、肝心の津波警報を伝達することを忘れてしまったのである。それゆえ、多くの市町村では、テレビ・ラジオなどから津波警報を知ることになった。しかし、これらの沿岸市町村のうち、同報無線を設置していたのはわずか一町だけであり。他の市町村では広報車を使用して警報を伝えざるを得なかったため、結局、行政ルートから津波警報を知った人はきわめ

て少数であった。

住民への広報における問題点は、長野県西部地震でも露呈した。たとえば、地震による被害が最も大きかった木曾郡王滝村では、地震直後、全住民に対して避難指示を発令した。同村は、日常広報用に「有線放送」を使用しており、地震後もこれを使って避難指示を伝えようとしたが、ケーブルの断線と非常用バッテリーの故障により使用不能になったため、広報車と口頭によってしかこれを伝えることができず、後日わたしたちが行なったアンケート調査によれば、避難指示を聞かなかった人が住民の3割もいたのである。

またこの地震では、行政機関相互の情報連絡にも、さまざまな支障が生じている。たとえば、王滝村から長野県への被害報告は、発災直後から「都道府県防災行政用無線」を通じて行なわれたが、同村は、単一回線を上松町、開田村、三岳村と共同で使用しており、被災当日はこれら三町村も県庁と頻繁に連絡したため、そのあいだは使用不能になった。また、「重要加入電話」も輻輳のため使用困難になっている。王滝村役場には電電公社の重要加入電話が2台設置されていたが、被災当日この重要加入電話に関係者や報道機関から問合せや取材が続き、ほとんどこれを発信用に使えず、重要加入電話としての機能を果たさなかったという。さらに同村では、移動系無線の混信もいちじるしかった。つまり、発災直後から被災現場に村役場職員、消防、警察、および報道関係者が集中し、かれらのほとんどが無線を使って外部との連絡をとったため、互いに近い周波数の無線が混信する「感度抑圧現象」が

生じた。最も多い時期には200台近くの無線機が持ち込まれたともいわれ、こうした無線の混信のため、行政機関本来の防災活動がほとんどできなかったということである。

(Ⅲ)

こうしたケースから、災害情報を伝えるうえでの次のような教訓が浮びあがってくる。

①長崎水害において市の避難指示が遅れた原因の一端は、「被害情報の収集」がうまくいかなかったことにある。当然ながら、避難指示を発令するためには、いまだんな被害が生じているか、今後どんな被害が予想されるかなど、状況の的確な把握と予想が必要である。しかし、市の「地域防災計画」で決められている職員動員計画は、「電話あるいは電報により職員を招集する」となっていた。そして、災害当日は電話も電報も使えなかったため、情報収集要員が集まらず、また消防や警察との情報連絡網もあらかじめ確立していなかったため、そこからも被害情報が入手できなかった。こうした理由で被害状況の把握に手間どり、その結果、避難指示の発令が遅れたのである。前の浦河町の報告によれば、「浦河沖地震」の被害を受けた同町では、地震時に職員が自主参集することになっている。このような市町村は現在決して少なくないが、これが職員動員計画としては最も合理的かつ現実的であり、また浦河町の批当者が述べているように、この自主参集時に職員が周囲を見聞することが、災害に関する一次情報の収集としてきわめて有効だということも、あらためて指摘しておきたい。

②上記の3つの災害では、いずれも市町村から住民への有効な情報伝達手段がなく、避難指示などの住民広報が不徹底であった。住民広報のための情報伝達手段の整備は、災害の被害、特に人的被害の軽減のために必要不可欠のものであり、現在のところ、筆者はこうした伝達手段として同報無線が最も有効だと考えている。前述の鯉ヶ沢町は、この同報無線を設置しており、しかも、いわゆるパンザマストの「屋外拡声方式」ばかりか、全戸に「戸別受信方式」のスピーカーを導入している「先進市町村」である。同報無線を通じていかなる情報を伝達したかは、鯉ヶ沢町の担当者の手記に述べられているが、ある調査によると、鯉ヶ沢町民の6割が同報無線から避難指示を聞いたとのことである。他方、秋田県能代市は同報無線がなく、津波警報を広報車によって伝達したが、同市でわれわれが行なったアンケート調査によると、広報車から津波を聞いた人はわずか2%にすぎなかった。住民へのり広報手段としての相違は、このように明白なのである。

③長野県西部地震では、行政機関の情報連絡にもきわめて支障が多かった。都道府県防災行政用無線の輻輳対策としては、ハード的には複数の周波数を複数の市町村が利用する「マルチ・チャンネル・アクセス方式」があり、これだと通話ごとに使用チャンネルが指定されるため、輻輳が生じない。都道府県防災行政用無線の設備更改時に、こうした方式を導入することが望ましいといえよう。また、重要加入電話については、これを発信専用にするような工夫、たとえば、重要加入電話にレッテル等を貼り職員に分か

りやすくするとともに、原則的に電話番号を外部に公開しないといった工夫が必要であろう。さらに、こうした情報連絡手段が使用不能になった場合に備えて、「応急復旧用無線電話機」や、「孤立防止用無線電話機」の設置と使用方法の職員への周知といった、補完手段の整備も行なうことが望ましい。最後に無線の混信対策であるが、限られた電波をおびたしい機関が使用している現状では、混信を完全に防止することはおそらく困難であろう。したがって当面、行政機関としては、重要通信にはなるべく出力の大きい無線機を使用すること、そして災害現場と災害対策本部との連絡にさいしては無線のほか、たとえば自転車ないしオートバイによる「伝令」など、補完的な連絡手段をあらかじめ考えておくことが必要であろう。

④長野県西部地震時の王滝村では、有線放送が非常用バッテリーの転倒により使用不能になった。災害時には、情報伝達設備や機器に異常がなくても、停電・非常用電源の故障・電池切れなどにより、これを使用できなかったという例が非常に多い。特に、地震災害では、情報伝達設備に耐震化が施してあっても、これを収容している局舎自身が倒壊ないしは破損し、使用不能になることもある。かりに情報伝達手段が整備されていても、非常用電源の確保や局舎の耐震化などの配慮が欠けていたら、緊急時にこれを使用できないことは明白である。したがって、災害情報伝達手段の整備にあたっては、こうした配慮が必要不可欠な前提でなければならないのである。