



第82回マッセ・セミナー

**マスメディアから見た  
災害時における自治体の情報発信**

開催日 平成24年1月16日（月）

会場 マッセOSAKA 5階 映像研修広場

講師 時事通信社 山形支局長 中川 和之氏



## マスメディアから見た 災害時における自治体の情報発信

中川 和之 氏

(時事通信社山形支局長、中央防災会議専門委員、  
静岡大学防災総合センター客員教授、日本ジオパーク委員会委員)

マスコミの人間がなぜこんなところで話すのかと思われるかもしれませんが。ニュースというのは、人をおとしめたり、けなしたりというものが多く、私もどちらかというと普段からそんなことばかりをやってきて、一体私は誰に向けて何をしているのだろうと思っていました。記者人生31年の前半はそんなことばかりをしてきたので、少し贖罪になればと思って後半は防災のお手伝いをさせていただいています。

すべての記者が私のような考え方を持っているとは思わないのですが、災害情報にかかわる多くの人たちと議論をしてきて、私の話はそれほど特殊ではないとは思っています。実は記者はこんなことも思っているのだということを知っていただけると、実際の災害時や平時に災害を想定したさまざまな運用をするときにお役に立つのではないかと思います。

本日は、東日本大震災のお話を少しさせていただいた後、自治体は、日ごろから、あるいはいざというときに何をしなくてはいけないのか、そのために必要な受援力という考え方についてお話します。その上で、情報というものが意思決定に必要なものであるというお話をしたいと思います。

### 1. 東日本大震災は、何が想定外だったのか

#### 1-1. 決して「想定外」だらけではない

私の実家は兵庫県の芦屋で、六甲山はふるさとの山です。この山でハイキングをしたり、キャンプをしたり、ボーイスカウトの活動等をしていました。

中学から高校のときに3年間、親の仕事で横浜に住んだことがあり、高3になって関西に戻ってきました。浪人しているとき、予備校が梅田にあったので、梅田や難波、心齋橋を、うろうろしていました。後ろからトントンとおじさんに背中をたたかれて、「兄ちゃん、兄ちゃん、今、何してるんや」

「浪人です」「じゃあ、自衛隊に入らんか」というようなことを梅田の地下街で1回と阪神の西宮の商店街で1回言われたことがあり、ほとんどプーに近いような感じでした。

たまたま日大の芸術学部に入りまして、その後、ミュージシャンになりたいと思っていたのですが、なれるわけもなく、記者になりました。その後、どういうわけか科学取材をするように言われてやっていたら、いつの間にか詳しくなっていました。

少しだけ背景を説明しますと、事件と科学を取材してきたのですが、最初に地震を取材したときから、実は行政の災害という話も意識させられる場面がありました。1984年9月の長野県西部地震ですが、最近で言いますと、岩手・宮城内陸地震とよく似たタイプの地震でした。火山の直下であった内陸直下地震で、当時は計測震度計というものが導入されておらず、全国で150箇所あまりの气象台や測候所で人が観測していたので、長野県飯田で震度4という情報が入ってきました。

最初、大したことはないと思っていたのですが、実は御嶽山のふもとで土砂崩れが起き、多くの方が亡くなっているということが分かってきて、現地に取材に行きました。大ニュースなので一面トップだなと思いながら取材をして、タクシーで夜明かしまでしていたのですが、4日目に国土庁長官が現地視察にきました。視察コースについて知りたいと「地図のコピーをください」と言ったところ、コピー用紙がないと断れてしまったのです。「何ですか、それは。災害時の真っ最中にコピー用紙がなければ困るでしょう」という話をしたら、「ないものはないのです。お金もないし」と言われてしまいました。日本の防災政策はそんなものかと思って、その場から国土庁防災局に電話をしたら、「いやいや、言っただけであれば何でもできるのですよ。制度もありますよ」という話でした。その当時、「ああ、そうか。人口1,500人の村、王滝村だから知らないんだ。これもネタだな」と思って記事にした記憶があります。王滝村は、今は一時、財政再生団体になってしまったのですが、実は人口1,500人の小さな村だからそういうことを知らなかったわけではなくて、人口150万人の「都市経営のモデル」といわれた神戸市ですら何も知らなかったことは、皆さんご存じのとおりです。

御嶽山で起きた土砂災害では、上にあった家が土砂もろとも家ごと落ちてきて助かったのですが、下にあった工場が打ち上げられて、そこにいた方が

土砂に埋もれて亡くなっています。もう一つ、御嶽山の尾根筋が一つ抜けて、沢筋を時速100キロで駆け降りて、途中にあった温泉場が一つ跡形もなくなっていました。今でも跡が残って、御嶽山の傷になっています。

山というのは高くなり、高くなりつつ崩れていくことは、今の地形をみても分かっています。例えば六甲山を見ると、山と住宅が迫って、山が壁のようになっています。ですが、なぜそうなっているのかということ、ここに住んでいた私たち阪神間の人間は認識していなかったのです。当時、一番売られていた中学校の教科書に、六甲山は断層があり、それで山が高くなるということが書いてあります。新幹線のトンネルができるときに、破碎帯から水が出て大変だというニュースがあり、破碎帯というのは断層の境目であって、岩がガサガサに崩れているから、そこに水がたまるのですよということもニュースになっていました。それにもかかわらず、私たちはそのことを認識せずにのうのうと暮らしていて、ご存じのとおり、阪神・淡路大震災が襲ってきたわけです。

この映像は、ご覧になった方もいらっしゃると思うのですが、神戸の「人と防災未来センター」の「1.17シアター」で見せている映像です。映画「ゴジラ」の監督が6,000万～7,000万円かけて、地震の前の神戸の町並みを模型で作って特殊撮影で制作されています。いまは、神戸港のメリケン波止場の一部が壊れたのを残していたり、長田の町の真ん中の「復興のまちづくり」をやったところでこげ跡がある電柱を1本残していたり、阪神高速公団が倉庫のようなところに展示してある程度で、このときのことを思い起こすことが難しいぐらい、今は何も残っていません。その代わりに、こういう映像を今見せているわけです。

芦屋市にある私の実家は、家自体は壊れなかったのですが、家の中はめちゃくちゃでした。うちの隣には、子どもを遊びに来させたり、ベビーカーを押したお母さんが来たりする公園があるのですが、そこに向かう道路にうちのブロック塀が落ちているわけです。もし昼間、ここを通っている人がいたらうちが加害者になっていたところ。本当に昼間の時間でなくて幸いでした。また、瓦を乗せ替える話があったのですが、もし乗せ替えていたら瓦が落ちずにしっかり乗っていてトップヘビーになってつぶれていたかもしれません。南に向かって開放部が多い家なので、逆に瓦を乗せ替えていなかったからガサガサと落ちて軽くなってくれて助かったのかもしれません。

先ほど「記者人生31年の前半」と言いましたが、私は取材記者なので、取材をするのが仕事でした。私はもう30代後半になっていたので、普通の災害だったらもっと若い者が行くのですが、大規模災害だから現場に仕切る人間が必要だろうということで、その日の昼過ぎに第2陣として現地に入ることになりました。真夜中、本当はもっと北の方を通ろうと思ったのですが、道路に木が倒れていたりして通れないので、仕方なく一番混んでいた国道2号線を行きました。芦屋から東灘に向けて、ちょうど震度7ゾーンの真ただ中を通りました。芦屋までの途中では、新幹線の落橋現場等いろいろところで写真を撮ったりして取材をしていたのですが、芦屋から国道2号線沿いに入った途端、どう取材したらいいのか分からなくなりました。西宮とかでは、車を止めてその周りの写真を撮ったりして、それはそれで全部ニュースになるような素材だったのですが、芦屋から神戸にかけては進めば進むほどそういう場面ばかりで、360度被災地で、どのように取材して、伝えていけば分からなかったのです。

災害情報の勉強会がこの前々年ぐらいから東京で始まっていました。ちょうど前の年にあったノースリッジ地震の時に議論していたのは、引いた絵が大事だということです。われわれマスコミは、どうしても何か悪いところをばっと写すのです。例えばこの直前にあった三陸はるか沖地震で、八戸でパチンコ屋が崩れて中で自衛官が2人亡くなったのですが、それは本当にその建物だけが壊れただけでほかは何でもなかったのです。しかし、その建物だけ写すと、いかにも八戸市内がめちゃくちゃになったように思われます。

ノースリッジ地震では、高速道路が倒れてモービルハウスが燃えました。その絵だけを写すと、いかにもロサンゼルスもめちゃくちゃになったように見えますが、市内は無事でした。ですから引いた絵がいかに大事かという議論をしていて1995年1月17日を迎え、ど真ん中に入っていったら、引いた絵どころではない、360度全部めちゃくちゃに駄目で、どうやって伝えたいのか分からなくなりました。

そこでは、本当に街の中に音がしないのです。都市のバックグラウンドノイズがないので妙に静かで、ピーポーという音が遠くの方から聞こえてきました。芦屋から東灘あたりは大きな延焼火災はなかったのですが、毛布をかぶった人たちが暖を取るために自分の家の破片のようなものを一斗缶やドラム缶に突っ込んで燃やしているパチパチという音が聞こえました。もちろん

ビルは皆壊れているし、電柱も倒れている。皆さんもきっとあの時に間近で見られているので、頭の中でイメージを持たれると思うのですが、あの時、私はそれをどうやって伝えたらいいのか分からなかった。「これは記事に書けない」と、記者になって初めて思いました。

それで、この空気や音を自分の体で覚えておくしかないだろうと思って黙っているしかなかったのですが、一緒にいた先輩や後輩たちも、やはり車の中で黙っていたことを覚えています。それから、どうやって伝えていけばいいかということはずっと思っていたこともあって、その後さまざまな機会が与えられ、その思いから活動を続けてきています。

阪神・淡路大震災のときは、大半の方は寝ていたもので、映像をリアルタイムで見た方はほとんどいらっしやらないと思います。しかし、去年の3月11日は、多くの方が目の前で人が亡くなっていく瞬間を本当にリアルに見てしまいました。多分、日本中の方がこの映像を見てすごくつらい思いをしたと思います。仙台の荒浜地区は特に海岸近い集落で、地図を見た途端に「うわ、これは駄目だ」と思いましたが、後から荒浜地区で何人もの遺体が発見されたという話が入ってきました。とにかく逃げていてくれと思うしかありませんでしたが、これをリアルタイムで見ることになってしまいました。

よく「想定外」と言われました。私は、想定外ではないと言っておかなければならないと思っています。私は、地震学会の普及行事委員会で、子どもと地震や火山をテーマにして楽しく学ぼうということを毎年やってきているので、地震に関しても少しお話しさせてください。確かに、マグニチュード9の地震が日本で起きるという共通認識はありませんでした。しかし、日本海溝の地震を中心に研究してこられた東北大学の先生が、この地震の2～3カ月後に研究会で一緒したとき、「あと10年、いや、あと5年あれば」とおっしゃっていました。

なぜかというと、研究者も政府も何もやっていなかったというわけではなく、有名になった千年前の貞観地震を含めて日本海溝沖の地震の予測の見直しをする計画になっていたからです。昨年2月、3月で統一見解をまとめて、それが基になって中央防災会議の被害想定の見直しもされる段取りでした。当然のことながら、自治体の計画も見直され、県、市区町村の地域防災計画というように段取りが組まれていく第一歩が本当にそこまで来ていたのです。ニュースにもなっているのでご存じだと思いますが、東北大と東北電

力がかなり確たるデータをつかみ始めて、10年ぐらいかかってそこまで来ていたわけです。

しかし、残念ながら、年度末にはほかの案件があったので、年度が開けたらやりましょうということで詰めてはいませんでした。2月の段階で文科省から宮城県には、こういうデータが集まってきて、このようになる予定ですよという説明が済んでいたのです。ですから、もしこれを予定どおりにしていたら、地震の前に何らかの格好で、日本海溝側の地震の被害想定の見直しにつながることも、もっと大きい地震があるということ、福島の方にも大きい津波が及ぶ恐れがあるという話が少なくとも皆さんの耳に入っていた可能性はあるというぐらい、本当に紙一重だったように思います。数百年に1回ぐらいの地震ということを考えて、本当にちょっと届かなかったという感じです。

この地震が起きた日、地震調査委員会を担当している文部科学省の課長の顔が本当にげっそりしていたのを覚えています。彼は、この案件の説明を先延ばしすることについて研究者と一緒に話をして決めていったわけですが、これを先延ばししなければ、「ひょっとしたら少しでもそれで助かった人がいるかもしれない」ということが頭をすぐよぎったのだと思います。

それまでの考え方では、日本海溝のばらばらのところで、ばらばらに地震が起きると思っていたのですが、それが一緒につながってしまったというのが今回だったわけです。見直しをしていれば、少なくとも福島や宮城にも大きな津波が来て、こちらにも被害があるということは言えていた可能性があります。

阪神・淡路大震災以前は、明治以降のような最近あった災害を前提にし、それと同程度のもに対して備えましょうということしか考えておらず、具体的な地震像やそれによってどのぐらいの揺れがあるかという科学的な観測や長期予測を前提にはしていませんでした。阪神・淡路大震災以降、初めてそういうことをやるようになったのです。東海地震だけが唯一、近代にはないけれども、あり得るかもしれないということで、政治家も研究者も含めたところでパタパタとできてしまった「大規模地震対策特別措置法」があります。あの当時は中国で地震予知に成功したこともあって、実際のサイエンスの力量とは別にして世の中がややハッピーに地震予知ができると思っていたこともあったので、余地も前提にした法律もできたわけですが、実際には、阪神・淡路大震災の前に当時の東海地震予知はサイエンスではないというこ



とを科学者が言うぐらいのレベルでした。

その後、阪神・淡路大震災をきっかけに、きちんとサイエンスしましょうということで、調査し、具体的なメカニズムなども考え、それに基づいて被害想定をするということをして積み上げてきました。最近でも、南海地震などについてもそういう考え方で整理されてきたわけです。

そういう意味では、貞観地震の調査研究も進んでいましたし、スマトラ地震があった後に、実はマグニチュード9の地震はチリ沖やアラスカでしか起きないと思っていたのがスマトラで起きたということで、それなら日本でもあるかもしれないということで、研究者がハルマゲドン地震やミレニウム地震という名前を付けて研究していました。しかし、ハルマゲドンやミレニウムと言う言葉は、切迫した感じや危ないというイメージを持ちにくい。正直言って、研究者もそのぐらいのニュアンスでやっていたところがあると思います。地震調査委員会の阿部委員長が、「今回の地震が起きる前にマグニチュード9の地震が起きると言っていたとしても、研究者は信用しなかっただろう」と地震の翌日に言っていたようですが、それが正直なところだと思います。

つまりM9は想定外だったのですが、実際の被害は実は想定に近かったのです。現地に行かれた方はご覧になったことがあると思いますが、三陸海岸沿いの被害範囲はほとんど明治三陸津波と同じでした。その証拠が実際に幾つもあって、私はぎょっとしました。国土交通省が数年前から国道45号線という三陸海岸沿いの道路を整備してきて、「津波浸水想定区域 ここから」とか「ここまで」という看板を幾つも設置しています。本当に、その看板を少し降りたところまでがみんなめちゃくちゃに壊れていました。

宮古市の田老地区は、有名になりましたけれども、高さ10mの大きな堤防が造ってありました。最初は、当時の田老町が、国の財源ではなく自分たちの財源で土を盛って堤防を造り始めたところからスタートした堤防です。その後、国がやったのですが、10mの堤防というのは、実は越えてくるのが前提なのです。漁港の倉庫の脇に明治と昭和の津波高さの標識があるのですが、倉庫が壊れた高さと同じなを見て、愕然としました。まちでも、10mの堤防で大丈夫というわけではなく、奥の方にきちんとした津波に対する避難路を作っていました。ゆるやかで幅があるので軽トラでも上がれるようになっています。逃げて助かる作戦だったわけで、実際に役場や学校はちゃんと奥の方に造ってあります。



3階建ての防災庁舎が骨組みだけ残された南三陸町でも、少し上がったところに「これより先、津波浸水想定区域」と書いた看板があります。ここから先は津波が来ますよということです。この防災庁舎の高さでは当然間に合わないわけです。それをちゃんと考えてやっていたら、あそこの場所に3階建てでいいかどうかというのははっきりしているだろうと思います。45号線というのは、毎日、たくさんの人が通っていたはずで、誰も知らなかった、想定外などということは言えない話であったはずで。

一方、仙台平野の方ですが、仙台空港では津波で車や飛行機が流されました。本当にやりきれない映像ですが、比較的まだ落ち着いて見ていられるのは、ここでは多くの人々が亡くなっているわけではなく、駐機してあった飛行機や周りにあった駐車場の車が流れてくるだけだったからでしょう。ある意味で、飛行場として使うには問題ない土地利用だったのでしょうか。

すぐ近くの名取市の閑上地区には、仙台名物の笹かまぼこの工場や水産加工工場や港があって、仙台の人からするとおいしい魚を買いに来るところでした。そういう土地利用としてはよかったと思うのですが、住宅を造ってたくさんの方が住んでいました。本当はいけなかったのですが、それがいけないことだということは分かっていたと言っていると思います。

どういうことかということ、伊達政宗が17世紀に仙台を開いて都市計画をしていく中で、1611年の慶長三陸地震津波の被害が及ばなかったところに旧奥州街道を敷いているのです。伊達政宗は、慶長三陸地震津波で被害があった海側の地域を新田開発して田んぼとして利用し、集落は全部それよりも奥にしています。実際に、亘理や山元といった地域でも、旧奥州街道や浜街道の国道4号線や6号線沿いの古い集落は全部津波浸水域よりも奥にあってやられていません。しかし、明治になって常磐線を海岸沿いに敷いてしまいました。線路ができてしまったので、その線路沿いにたくさん人が住むようになり、そこは全部めっちゃくちゃになっています。もし伊達政宗が生きていたら、今の人たちに向かって「おまえら、切腹じゃ。おれがせっかく苦勞して後世の人たちが困らないようにしたのに、おれのやったことを台無しにしたな」と言うでしょう。やはりこういうことを考えると、「想定外」とは言えないわけです。

## 1-2. 釜石の奇跡に学ぶ防災教育

ご存じのとおり、「釜石の奇跡」がニュースになりました。児童・生徒のほとんどが助かったと言われます。「津波てんでんこ」という言葉を聞かれたと思います。群馬大の片田先生が立役者として出てきて、いろいろな話をされています。でも、大学の先生が話をしたから子どもたちが納得して活動したのかというと、そうだけではありません。そこには自治体の決意があるのです。釜石市の防災部局が教育部局と連携し、当時の防災課長と教育長とが「絶対にうちの子どもたちを死なせてはいけない」ということで、普段地域に大人がいないなら中学生たちにしっかり勉強させて、中学生たちが担い手になって地域の安全につなげようとなりました。

実は、この防災課長というのは、今はボーイスカウトの岩手県コミッショナーをやっている人で、ボーイスカウトの活動を通じて小学生や中学生というのは任せて役割を与えればすごく頼もしいということが分かっていたのです。ですから、中学生たちに力量を発揮させようということで教育部局の人たちと話をし、文部科学省の支援事業で全市の枠組みで防災教育をしました。また、それが防災甲子園や防災教育チャレンジプランに応募して高い評価を受け、彼らのモチベーションをさらに上げて、ずっといろいろなことをやってきています。

有名になった釜石東中学校のことをもう少し詳しく話すと、小学校も中学校も津波の想定浸水地域の区域外で、一応大丈夫だということになっていたのですが、実際に今回は小学校や中学校まで水が来たのです。

中学生たちは、浸水想定がどのように作られているのかということ片田先生から聞くわけです。こういう想定というのはあくまで想定だから、これを超える可能性があるということを説明すると、中学生たちが「やばい。おれたちのところも逃げないといけない」と自分たちで気が付いて、自分たちで「これはこうなっているけれども、逃げよう」ということで逃げ場所を決めて、訓練をしていたわけです。

当日は、最初に校庭にいたサッカー部の子どもたちがてんでに逃げていきました。副校長先生が呼びかけようと思って校内放送のスイッチを入れたら、もう電気が止まっていたので、ハンドマイクで呼びかけようと思ったら、既に中学生の一部は逃げ出していました。

隣の小学校は、この浸水想定は知っていましたし、耐震補強もされている



ので、いったん3階に逃げたのです。しかし、中学生が次々に逃げていきました。実はこの小学生と中学生はいつも訓練をしていて、中学生が逃げていくので、「じゃあ、私たちも逃げましょう」ということで3階から降りて一緒に逃げ出して、最初の避難場所でみんなで点呼を取ったのです。そこで、裏山が崩れてきているということを近所のおばさんから教わり、「じゃあ、もっと上まで行きましょう」ということになりました。ここは小学生と中学生で手をつないで逃げましたが、次の避難場所に並んだときに、水と土煙が上がって、どーンという音が聞こえてくると、「やばい、ここに来るかもしれない」ということになって、ここからは本当にてんでんこで必死にみんなが逃げ始めたようです。その時の写真をみると、子どもたちの顔が引きつっている様子が分かります。実際に、最初に逃げたところの裏は崖が崩れていました。しかし、がけ崩れだけでなく、津波がやってきたので、ここにいたら飲み込まれていたのです。

結局、多くの子どもたちの家は津波で破壊されて、親が亡くなった子もいましたが、学校にいた子どもたちは全員助かりました。私は車でそこを走ってみて、「これを逃げたのか」とぞっとしました。脇を川が流れています。川には津波が来るだろうということも知っていたらと思うます。

地元では、その中学生が一番津波に詳しいと、近所でも評判でした。ですから、彼らが逃げた途端、「あ、中学生が逃げている」と言って近所の人も逃げました。救急救命や炊き出しなどは、最近中学校でよくやっていますし、着衣泳は小学校でもやっていますが、ここでは地域にある津波記念碑を自分たちできれいにするとかしていました。

逃げるときに「逃げました」という証拠を玄関に立ててくださいということで、手作りの「安否札」を自分たちで考えて作りました。ちょうど、地震があった2010年度に私も実行委員で参画している防災教育チャレンジプランに応募され、ほんの20万円程度の支援をしたのですが、そのお金も使って安否札を自分たちで作って近所に配っていたのです。実際にこれで助かった人がいました。家族が心配で家に帰ってきたけれども、玄関先に安否札が張ってあるのを見て、「あ、逃げたんだな」と思ってすぐに逃げて助かったのです。もしこの安否札がなくて家の中で家族を探していたらアウトだったと言われています。

もっと面白いのは、「てんでんこレンジャー」です。自分たちで衣装を用

意して、DVDまで作ったり、てんでんこレンジャーの格好で隣の小学校に行って、「おまえら、逃げろよ。逃げるときはこうだぞ」というパフォーマンスまでやっていたのです。実際に訓練もやってきたのですが、ここまでやっているから、小学生も周りの大人たちも納得して彼らと一緒に逃げたのです。これは単に「逃げろ」と教えられたからだけかという、そうではなく、自分で考える仕組みがあるわけです。

他には、ゲームソフトのような簡単なシミュレーションソフトを片田さんたちが作ってくれていました。「自分の家族は？」「どこに家がある？」ということを図上でクリックして、「逃げる場所はどこ？」「地震があつてからすぐ逃げる？」「助けが要る人がいるか？」と選択していきます。例えば、「学校まで逃げます」とやると、「途中で津波に追い付かれますよ」というシミュレーション結果が出るわけです。そうすると、「これでは駄目なのか」ということで、もっと近くの高台に逃げようとか、地震があつたらすぐに逃げるようにしようとか、自分で試行錯誤しながら学んでいくことができます。このようなちょっとしたシミュレーションソフトはそれほどお金をかけなくてもできるわけです。

しかも、重要なことは、メニュー画面に「こういう想定はあくまで想定だから、これを上回ることがありますよ」とちゃんと書いてあるのです。子どもたちはそれを聞いて分かっているから、今回のようなことがあっても逃げおおせたのです。

もう一つは、学校の教科学習の中に地震津波についての防災知識が含まれています。日本中でここまで徹底した教育プログラムをやっているところはないと思います。

例えば、小学校2年生の算数では、長さと単位で「1mは何cmでしょう」というようなことをやるわけですが、そのときに津波の高さを用いて「津波の高さは釜石湾で3mになるらしいです。では3mは何cmですか」という問題を作るとか、小学校3年生の社会で「わたしたちの市はどんな所」の単元で、「海と山に囲まれた釜石市。おいしい魚がたくさん捕れるけれども、津波が来る」というように教えます。小学校4年生の国語の「伝えたいことをはっきりさせて書こう。新聞記者になろう」という単元の中で、津波に関する記事を例として用いるとか、小学校3年生の算数の「時ごとと時間 時間のしくみを調べよう」の単元では、「津波は何度でも来るので、避難したら

3時間そのままじっとしていることが必要です。では何分でしょう」というように津波の到達時間を用いて時間の変換に関する問題を作ります。

このように、すべての教科で津波や地震について例示して、気付いてもらうのです。別にこれは、りんごでも机の高さでも何でもいいのですが、それを全部、津波に置き換えることによって身近な問題にするわけです。そこで、大事なことは、私たちの地元は危ないだけではなくて、いいところもあるのだということもよく教えることです。このようなことを何年かやってきた上で、子どもたちは、自分たちのところはいいところだけれどもこんなこともあって備えないといけないし、こうやればいいのだということも納得して備えていたので、全員が逃げられたのです。

残念だったのは、保護者が迎えに来て保護者と共に亡くなられたことと、片田先生がすごく悔しがっているのは、「助けられる人から助ける人になる」と言っておばあちゃんを助けに行き、倒れてきた家具で顔面を強打して無残な形で亡くなった女の子がいたことです。「あの子に『助ける人になれ』と言ってきた自分としては、どう言ったらいいのか」と片田さんはおっしゃっていましたが、それをせずにおばあちゃんがもし同じような状況で亡くなっていたら、その子はどうなったか分かりません。

同じように文部科学省の支援事業でやっていた気仙沼市でも、かなりの子が助かりました。ただ、気仙沼の場合はモデル校でやっていて、釜石のように全市的な防災教育にまでは至っていませんでした。

NHKでは、亡くなった子がいるところの卒業式を避難所でやるということで取材に行ったのだと思うのですが、そこで「天はうらまず・・・」というすごいメッセージを聞いてしまうわけです。彼らがこれだけ言えるというのは、実際に津波が何なのか、どういうことがあるのかということを知って訓練をやり、その中で実際に津波に遭ってしんどい思いをしたから前を向けるのだと思います。実際にこれだけのことを中学生に言われたら、気仙沼の大人たちは頑張るしかなかったという話を、当時の気仙沼の危機管理の担当係長が言っていました。ですから、そこにはちゃんと自治体の思いや意識があって、それを分かっているから彼らはこういうことを言えるのです。子どもたちにはそれは分からないのかもしれないけれども、なぜ防災教育をやるようになってきたのかとか、防災に対して取り組んできたことが一歩になったわけです。実際、この中学校も、避難所になった後はすぐにOBたちが駆けつ



けてくれて、いろいろなボランティアを当然のようにやっていたわけです。

### 1-3. そのとき政府は？

さて、そのとき、本当に政府や被災自治体は何かをきちんとできたでしょうか。地震の1時間半後に、菅首相が最初の記者会見をしました。今日の朝日新聞に、このとき既にメルトダウンの可能性が彼の頭の中にちらっと浮かんでいたと書いてありましたが、「国民の皆さま、もうラジオ・テレビでご存じのようにマグニチュード8.8の強い地震が発生しました。広い範囲で大きな被害が発生しています。被災された方に心からお見舞いを申し上げます。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、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りません」と言っています。この辺の言い方からすると、実はこの段階でまずいと思っていたのではないかとされていますが、分かりません。

「政府では緊対本部を作りました。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総力を挙げます。国民の皆さんは引き続き注意深く、テレビやラジオの報道を受けてとめて、落ち着いて行動してください」ということです。

私としては正しいメッセージだろうと思いました。手順どおりでしたし、その後のさまざまな初動も手順どおりでうまくいっていたと思います。30分以内の局長級の緊急参集で各省庁が集まって状況を報告しましたし、緊対本部が設置されて、これは災害対策基本法上初めてだったのですが、総理からのメッセージを出し、官房長官から細かく説明しました。現地対策本部要員を政府からすぐに出して、何十人かずつ宮城・岩手・福島に配置しています。

ここまではスムーズでした。しかし、災害対策本部や自治体や政府のこういうことに詳しい京大の牧さんは私と認識が一緒だったのですが、「緊対本部ができたならどんないいことがあるかと思ったら、何もなかった」と言っていました。逆に、悪いことばかりだったという認識です。これは、制度運用のようなことをもっと考えておかなければいけなかったということです。

もう一つ、問題がありました。、巨大地震、大きくなっていく地震に対してどういう情報を提供していくのかということについての備えがなかったということです。実は、緊急地震速報や津波警報では早く情報を出そうとするがゆえに、どうしても小さい段階での情報になるのです。今回の地震は3分

間続きましたが、津波警報は3分以内に出そうとしていますし、緊急地震速報は、まだ地震が地面の中でバリバリバリバリと割れている途中で情報を出すわけです。ですので、情報1、情報2、情報3というようにしたら、だんだん大きくなっているということが分かるわけです。

実際に、緊急地震速報の仕組みがスタートする前に作られた新編「日本沈没」という映画の中では、現在想定されている東海・東南海地震が起きることが事前予知されて、緊急地震速報のようなものが出される場面があります。「マグニチュード7、7.3、なおも増大中」、その後「来ます」と言った途端に官邸がガタガタと揺れる場面があるのですが、大事なのは、「なおも増大中」と言っていることです。

それが一番伝えなければならない情報だったはずなのに、取りあえず緊急地震速報をスタートするとか、津波警報を早く出すという中で、「本当にでかいぞ」というメッセージが伝えられることがなかったのが残念です。もしそれが伝わっていればと思います。津波警報・津波情報は何のために出すかという、逃げるためだけではありません。そういう情報が出ている間は帰ってはいけないというための情報なのですが、その当時は分かっていたのです。

阪神・淡路大震災から10時間後に当時の村山首相が記者会見をしたときの写真が、時事通信のライブラリーに残っています。象徴的な写真をライブラリーに残しておくのだと思うのですが、すごく不安そうで、何を言ったらいいのか、おれはこれからどうするのかという感じです。メッセージを発信しようとする顔つきには、とても見えません。

それはそうです。仕方ありません。彼のところには何の情報も来なかったのです。周りの政治記者も何も分かりません。いつものように足を組んで「何か、ちょっとした地震が神戸の方であつたらしいね」「これから総理は何を言うのかな」「社会党の話はどうなった？」というようなことを思っているわけです。

実際に彼が言ったことは、「人命救助・救援にあらゆる手段を尽くし、万全を期す。被災者の救援措置に万全を講じる。初期消火にあらゆる手段を尽くす」で、どこにも具体的な話はありません。それは彼の手元に根拠が何もなかったからです。当時の日本はそんなものでした。

今回、菅総理のもとにはかなりの情報が少なくとも30分、1時間の段階で



集まってきていますし、それに基づいてできるだけ詳しいレクチャーをしようとしています。すぐ防災担当大臣が飛びましたし、翌日、菅総理がヘリで見に行くわけですが、原発の話は別にしても、このぐらいの地震であれば1日目に大臣が行き、2日目に総理が行くというのは正しいと思います。それを見て帰ってきた総理が、記者会見で頭を下げながら話したことは、この当時であればものすごく正しいと私は思います。

2日目に菅総理は、「国難と言うべき地震を、国民の皆さん一人ひとりの力で、それに支えられた政府や関係機関の全力を挙げた努力によって、しっかりと乗り越え、未来の日本の、『あのときの苦難を乗り越え、こうした日本が生まれたんだ』と言えるような、そういう取組みをそれぞれの立場で頑張っていただきたい。私も全身全霊、まさに命懸け取り組むことをお約束して、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」と言いました。2日目、地震対策をやっている真っ最中のときに、総理がお願いをしているのです。普通はお願いではなく、私たちはこんなことをやっていますと言うところでしょうが、私はメッセージとして正しいと思いますし、このようなことが言えるような備えがあったことは、ここまでは良かったと思います。その後、結局なぜまずかったかという、政治主導が始まったからです。

危機対応時に、政治決断は時に必要です。しかし、政治主導は不要です。この「政治」というのは、国においてはもちろん総理大臣や各大臣といった政治家ですが、皆さんの自治体においては首長です。そういうところに政治主導させてしまうとどうなるか。政治家が全部動こう、自分で全部判断しようとするのです。特に菅首相という政治家は、全部自分で判断したい人です。仕組みがあっても自分で判断するわけで、その仕組みが動いていないと思ったら、ますます全部自分で判断しようとしています。

そして、いろいろな本部を乱立します。本来災害時に必要なのは情報の共有です。情報共有して全員で意思決定すべきなのに、それをやっていません。勝手にばらばらでやっています。私の知り合いも何人も官邸に呼び出されました。「中川さん、官邸に呼ばれたのだけれども、何を言ったらいいと思う」「こんなことを言おうと思うのだけれど、どうだろうか」と3人ぐらいから聞かれましたが、3日目に「やめとけ。そんなところで何かを言ったところで、どれだけ生かされるのか分からない」と言いました。

呼ばれる人も、専門家でない人間がつてで呼ばれて、大臣や顧問を菅首相



の近くに座らせて、分からないと「誰か詳しい人はいないか」と呼んでくるので、だんだん似たような人が集まってくるわけです。けれども、その人が本当にそのことを理解しているのか、過去の災害対応を理解しているのかというと、分かっていない人たちが呼び出されて、そこにいるわけです。それで船頭がたくさん現れて、ああだ、こうだとやるわけです。

皆さんも当然、災害対策会議を毎日のように開かれたと思いますが、政府では開かれていません。これが大きな問題です。各省庁を超えて、しかも大臣クラスが入っている中で、即座に問題を把握して意思決定をするということが、あの段階で、例えば1カ月の間に毎日必要だったはずなのに、それをやられていないのです。

だからと言って、各省庁が自分たちで動こうとすると、災害対策本部からゴツンゴツンとやられるので、指示待ちになってしまうのです。国土交通省の筆頭課長は、たまたま防災に熱い人で、ゴツンゴツンとやられても「おれができることはやる。全部おれのところに持ってこい」と言って、復興政策の調整をかけてくれたりしたのですが、それでも大臣を超えられないと言っていました。

現地対策本部も、一定の機能はしました。でも、現地対策本部は県庁の近くにあっただけなので、市町村とうまくつながりませんでした。南海・東南海のことを考えたら、現地対策本部とその先のことを考えておかなければいけなかったのですが、まだ考えていませんでした。ですので、県と市町村のくびきを逃れることができず、県にぶらさがっただけで、結局何も動きませんでした。

実際に緊対本部会議に残っている議事録や日程を見たときにびっくりしたのは、3月11日は1日数回、1週間目までは毎日やっていましたが、3月21日以降は10日に1回ずつです。そんなことがあの規模の災害であり得ますか。

実際に、各省庁は連携が取れませんでした。情報共有ができませんでした。目立ったのは政治家のパフォーマンスです。国交省が市町村に連絡役を一人ずつ置いており、そこから、国交省向けの要望だけではなく、環境省や厚労省などいろいろなものが入ってくるので、国交省の人を主体に連絡会議のようなものにしていって、11月の終わりの時点で10省庁が連絡会議をやっているそうですが、今でもこんな状況です。なぜでしょうか。

これは私にも責任があると思っていますが、実は政治記者に主導権を取ら

せてしまったのです。ずっと首相官邸で記者会見をしており、それが一番重要な情報の発信先になってしまいました。これまでの災害で言うと、官邸の災害対策本部で集約後、各省庁の仕事に振ったら、あとは各省ごとに仕事をしていきます。その中に記者が入って徹底的に質問をし、それで記事を書きました。

例えば、災害廃棄物の問題や仮設住宅の問題は、政治がどうこうする話ではなく、実務の政策の中で問題をどう解決するかという話なのです。政府が政策を何か打ち出したところで、それを「環境省がこう言っていますが」「厚労省がこう言っていますが」「自民党さんどうですか、公明党さんどうですか」とは聞きにいきません。それは政策であって、政治問題ではないからです。でも、官邸で発表した途端に、「これについて自民党はどうですか」という取材になってしまいます。それは政治部が取材してるからです。

しかも、官房長官会見は時間が限られています。そんなに長くただらだらやりません。政治記者のネタは「政治」「政局」ですので、何でもそういう眼鏡で解釈していきます。それで、次々に政治問題化していきます。

ましてや、政治問題化することが大好きなのは、菅首相です。政治問題でもないような話をいかにも政治ふうな決断に見せかけ、バーンとやるのです。もちろん問題のキャッチアップの仕方や解決への切り口は正しいのですが、災害時にいちいち政治問題に上げてやると混乱します。ましてや政局がねじれている中でやるということは、問題が逆に多かったです。実はそのことに私たちが気付いていなければなりませんでした。

数年前に内閣府で「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」というのをやって、私もその委員の一人でした。まさに緊対本部ができたときに、政府がどういう情報の発信の仕方をしていくのかということ、行政の人、メディアの記者、学者たちで考えていったのです。そこで本当はもう一步議論していればよかったです。

最初にわれわれは、首相が何を言わなければいけないか。自分たちがこうやっているということを言うな、ちゃんとお見舞いの言葉を入れるように、情報が上がってこなくてもメッセージをちゃんと出せというような話をしていました。その意味では最初の発信は正しかったのです。その後、何人かのマスコミの人間と、「そうだな。あのとき気が付いて、官邸でしゃべらせたらどうということになるかを分かっておかなくてはいけなかったな」という話

をしていました。

#### 1-4. 被災自治体はどうか

では、実際に被災自治体がどうだったかという、こんな状況の中で仕事ができるわけではありません。津波浸水区域内に役場があった自治体は12あります。

もう一つ、県と市の温度差も問題になりました。現地に支援に行かれた方は感じられたと思います。かつて阪神・淡路大震災のときには、兵庫県庁と神戸市役所は同じ神戸市内で同じように揺れました。それでも少し温度差がありました。

2004年の新潟県中越沖地震のときには、新潟県庁は震度4で、震度6～7強だった川口町、小千谷市、山古志村、長岡市とは違います。ですから、現地のことが分からず、県庁が空回りした指示を出してしまったということもありました。この中越地震までは政府の現地本部を県庁の脇に作ったのですが、それでは駄目だということになって委員会を作って反省をし、2007年能登半島沖地震のときから県庁ではなく現地に政府の連絡本部を置くことになり、輪島市役所の中に現地本部を置き、それでうまくいったのです。

2007年の新潟県中越沖地震の際には、2004年の反省もあり、県庁は黙って早い時点で自治体に職員を送り込んで自治体のサポートをやらせました。残念ながら、どのようにサポートしたらいいとか、仕事の役割分担はこれから検討しようという段階だったので、例えば避難所の受付に県庁職員が座っているので話を聞くと、「手伝いに来ただけですから」、地元の役場の人に話を聞くと、「いや、県の人に聞いてください」という状況でしたが、姿勢としてはそういうことが始まりました。

さて、今回ですが、岩手県の場合、盛岡は地震にも揺すられていませんし、津波の被災地ではありませんので、温度差が激しいです。ただ、聞いた話だと、岩手県知事が現場でやれということを書いてくれたということもありますし、これまでの防災対策も、沿岸の自治体は自分たちの考えで全部進めてきていて、それを結果的に県がサポートしたところもあったとは思いますが。

宮城県は、例えば仙台市は震度6で揺すられているわけですし、津波の被害も受けています。しかし、仙台市で地震の直後、3月の終わりぐらいに支援に行った人に聞いた話だと、岩手県庁もそうでしたが、被害に遭った二つ

の区以外の区役所が定時で帰られていたということでした。これにはびっくりしました。阪神・淡路大震災のときは、神戸市の北区や西区は被災していませんが、当然のことながら被災していないからこそできるバックヤードの仕事をたくさんやっていました。バックヤードの人間を表に持って行って、被災地のど真ん中の区役所の支援に回らせていたわけですが、仙台市ではそういうことはやっていなかったようです。これはとても大きい問題だと思います。

国などが来て現地で会議をやっているのですが、この会議が本当にどこまで地に足が着いていたのかというのはよく分かりません。

実際にその後、松本大臣が辞めることになりましたけれども、本当に被災地自治体が全力を挙げていたのかというのが私には分からないところがあります。特に私が詳しい災害救助法に関して言うと、災害救助法というのは、普通の法と違って避難所や仮設住宅を作るための財政法なのです。小さい災害だと、国と県が半分ずつ出しますという法律なのですが、大きい災害だと9対1で国が出すようなこともあります。今回は10対0にしようかという話も出ていますが、そういう法律です。

一方で、一般基準と特別基準があって、普通の災害ではすべて特別基準なのです。すべてのことに最低線が一般基準で、例えば長期化するとか、1週間で避難所が解消できないといったら特別基準です。仮設住宅には北海道以外であれば必ずエアコンを付けることになるのですが、これも特別基準です。そういうふうにして、状況によって、ちゃんと情報収集しながら必要な手を打てるような形の仕組みにしてあって、がちがちの仕組みではないのですが、それを知らない自治体は使えません。

今回、2カ月後に厚労省から、「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」という通知が出ているのです。例えば、避難所で炊き出しをするのに、一般基準では3食1,050円になっているので、これ以上出せません。特別基準を知っている人が支援に行っていて、「何を言っているのだ」と言うのですが、それを知らない自治体は、現場を反映したことをやらない。自分たちが持っている、切れるカードが切れないのです。

松本大臣が辞めたことについて、躁状態だったのが原因ではないかと医師が言っていますし、このときの彼の発言に対して兵庫県知事や地元の代議士

がフォローしていました。あの場にいた多くの記者が、宮城県がろくに仕事をしていないとか、知事がわあわあ言うだけで何もちゃんとやっていないとか、なぜわざわざこの緊急時に漁協にけんかを売らなければならないのかということが分かっていたのであまり取り上げなかったのですが、一部のテレビメディアが、「知恵を出したところは助ける。知恵を出さないところは助けけない。それぐらいの気持ちを持ってやれ」という発言を取り上げました。それから、「県の中でコンセンサスを得ろ」というのは、まさに知事に対して言いたかったのでしょうか。

阪神・淡路大震災のときには、1月の終わりか2月の初めぐらいに兵庫県の知事が県庁の中で職員に言ったことがその後の復旧復興政策を大きく左右したと私は思っているのですが、「被災者を信じよう」ということです。制度政策を作っていくときに、悪用する人が出てきたらどうしようということでした。ブレーキかけるのが普通の行政政策ですが、そうではなくて全部前広に、県民を信じるといところからスタートすることによって制度政策がすごくやりやすかったのです。

ところが、「漁協がけしからん」というのは、まさにその裏を見たような発言です。そんなことをやっていたので、結果的に松本大臣からああいう発言が出てきてしまったのでしょうか。あんな言い方をするのはどうかと思いますが、あの言い方の裏にはこういうことがあって、多くの記者はそれが分かかっていて「松本の言うことはもともとだ。でも、ああやって言われるとフォローのしようがないな。別に本質ではないから」ということでみんなニュースにしなかったのですが、多分まともに取材をしていない一部の民放のテレビがニュースにしたのだという感じがいたします。かわいそうだと思います。

トップというのは躁状態になりがちですし、こういうときにテンションが上がるので思わず言葉が走ってしまうのでしょうか。それをどうやって防ぐかというのも、実は皆さんの大事な仕事なのかもしれません。トップに間違った判断をさせない、間違った判断をしたときにちゃんと直す仕組みを作るといのは、結構難しいと思うのですが、絶対的に自治体の取り組みが足りないと思うしかないと私は思います。

もちろん頑張っていていらっしゃる場所もあります。この週末、山口県の宇部市に行ってきたのですが、そこでは4日間の市民向けの講座を日本



中の防災関係者が集まってやりました。しかも、役所は人を出して、場所も提供はしているのですが、役所の予算はかけていません。どうしているかという、受講者からお金を取っているのです。

ただし、市民からは取っていません。市民以外の人から少し高く取って、そのお金でわれわれの交通費や御飯代を出しているのです。それで十分間に合うぐらいの人が来て、勉強しているのです。中心的に頑張っている、気象予報士会の理事までやっているような職員がいるのですが、その職員をうまく生かして頑張っています。やれることをやっています。実際に山口県全体の状況をリードしており、今回の支援もオール山口、オール宇部で支援をしていますが、そのようなことができる自治体もあります。それは誰のために働くのかということが本質的に分かっているとできるのです。別に、国民や役所のために働くのではなく、住民のためにやるわけです。例えば情報の発信を考えたら、取材に来るので対応するのではなくて、住民を守るために情報を伝えるわけです。これは当たり前の話です。そこさえ分かれば、メディアは何も怖くありませんし、普段やらなければならぬいろいろなことも見えてくると思います。誰のために働くのかと、就職されるときに考えたと思います。

自助、共助、公助は私が大嫌いな言葉です。特に行政は絶対に言うてはいけません。自助、共助、公助を言ってくれる市民が出てくるまで徹底的に頑張らなければいけません。憲法、災対法の中にもありますが、今、市町村だけでなく、大規模災害のときには国や県の関与をどうするかという話になっていますが、それでも住民と直接向き合っている自治体がやらなければいけないのは当たり前の話です。

## 2. 情報は意思決定に必要

### 2-1. 過去の災害対応から考える情報発信のあり方

雲仙市の鐘ヶ江市長は「火山防災対策は十分ではなかった」とおっしゃっています。実はこのとき、前の年から火山噴火の可能性がありました。気象庁が機動観測班を出しています。九州大学も調べています。九州大学の先生が文部科学省に予算をくれと言ったら、文部科学省は「地元の自治体に言いましたか」と言いました。言っていなかったから、地元の自治体に言いました。言ったのは山頂側の自治体のみで、反対側の島原市はその可能性を知り



ませんでした。気象庁の機動観測班が出ていることも知りませんでした。煙が最初10月に上がったのを山火事だと思っていました。そんなところからスタートしました。気象庁や九州大学は、地震・噴火が始まった後も、行政と情報共有する仕組みを作っていませんでした。そのような中で、悔しい思いをした市長は、その市民の悔しい思いを象徴するようにずっとひげを伸ばしていくわけです。

その反省に基づいて、2000年の有珠山噴火の場合は、ただちに市民に納得してもらうために中央の政治家や道知事、市長、専門家、気象庁が一堂に会して、今どのような状況にあるのかを会議をして、マスコミにもオープンして記者会見で専門家と自治体の政治家が一緒になって発表しました。ですから、裏庭のようなところで噴火しても、みんなが逃げられたわけです。

三宅島の噴火が同じ年にありました。専門家もびっくりするぐらい2,500年ぶりの事態になってしまったので、予知連の会長、気象庁、首長さんが一緒になって首をひねってはいるのですが、首長さんがずっと首をひねって情けない顔をしていると島全体として元気がなくなってきます。一時帰島をしたとき、もう少し決意を決めた顔をしていてくれれば元気が出てくるのでしょうか、困ったなという顔をしています。

一方で、2004年の台風13号のときに、豊岡市の中貝市長は、本当に決意を持って住民に対して情報発信をしました。3日後に中越地震が起きたのであつという間に記者がいなくなったのですが、2カ月間、毎日記者会見をしたそうです。何のためにやるかという、記者が来るから発表するのではありません。やっていることを次々に発表していくのです。例えば、工場を再建するためにボランティアを手伝ってもらいましたということがあれば発表したり、コウノトリに向けての話などをどんどん発信していく中で住民に対してすごくメッセージが出せました。

山古志村も全村避難をするわけですが、山古志村村長がメディアになって目立ちながら進めていました。住民がこの姿を見れば頑張ろうという気にもなるわけです。この地震の象徴のようになった人です。

能登半島地震では、初めて政府も入って県と市の合同会議をし、現場でどうしようかという話をしました。支援に来た新潟県もいますし、学者、ボランティア、自衛隊、その後ろでマスコミもオープンで聞いている場で、市長が自分で集めた情報に基づいて県や国にいろいろなことを支援してほしいと



言い、その場ですぐ解決できない問題は個別に解決するようなことがずっとやられていました。これが今後の災害モデルだと思っていますし、その後の幾つかの災害でも似たようなことがやられています。その後の霧島でも多分このようなことをやっていました。

ところが、その年の東日本大震災では、当時の安倍総理大臣がすぐに現場に飛んできて、原発は大丈夫だと言ったのですが、実際には大丈夫ではなくて、彼が行くと言った後に微量の放射性物質が漏れていたことが分かりました。しかし、彼が現場に来てしまったものだから、柏崎市が当日ホームページに上げていた「これをください、あれをください」ということ、柏崎市の災害本部が他市にこれを伝えてくれと言ったことを総理大臣がキャッチアップしてしまったがゆえに、首相官邸から各省庁にこの物資を各市から集めろ、みんな備蓄を持っているだろうからそれを出せということになったのです。災害救助法でお金を出せば終わりなのに、なぜ柏崎市や新潟県は馬鹿なことを言っているのだという話になったのですが、これは新潟県や柏崎市が悪いのではなくて、総理の行動により話が動いてしまったのです。

本当はこのときに原子力災害も想定外ではなかったわけです。このとき、炉本体は何もなくて周りが少しこげただけですが、周辺施設がどれだけ大丈夫かということを徹底的に考えておけば福島原発一号機の電源系が脆弱だということが分かって、例えば、電源車のような対策ができたかもしれせん。電源車を配備しておいてすぐにつなげることができていれば、冷温停止はできたはずですが。このときも、彼が行った後、翌日になって冷温停止して「『全機冷却』わいた拍手」と新聞に出ていましたが、まさにここが一番の勝負どころでした。この勝負どころより前に総理大臣が行って「大丈夫」と言ってしまったために勝負どころが見えなかったのですが、それをやる仕組みをこのときにもっと学んでおけばよかったと思っています。

宮城内陸地震のときは、実は合併自治体の問題がありました。情報共有ができていません。合併した八つの町のうち、被災自治体は二つの町だけで、残りのところは被災していませんでした。でも、そこでの情報共有の仕組みもなく、とにかく人を中心に集めて、被災自治体の人がないところをどうしたらいいかということで大混乱していました。その中で総務省に要望書を出さなければならないのですが、現場からの誤った情報が中途半端に届き、マスコミがまた誤った取材の仕方をして、NHKがデマを飛ばすみたいなこ

とがありました。

2010年の新型インフルエンザのときも、政治家が誤った記者会見をしようとして、マスコミにそれが伝わったがゆえに、当時、横浜と厚労省にマスコミがわっと取材をしました。そのせいで、厚労省から横浜市に連絡を取ろうとするけれども一向に連絡が取れない、横浜市の危機管理はどのようなのだという文句を言ったそうですが、大臣がまいた種だという話です。

自治体は誰のために働くのか、誰に向かってどういう姿勢で対応すべきなのかということを見極めなければなりません。その意思決定に情報が重要な役割を果します。情報というのは、マスコミを通じて世の中に出す情報だけではありません。皆さんの中で使われる情報です。避難や安否確認、被害の把握など災害時の初期の情報もありますが、皆さんが仕事をするためのさまざまな連絡で得るものも情報ですし、被災後の生活再建、まちづくり、産業再建にも必要なのは情報です。

なぜかという、いろいろな意味で壊れたりしているわけなので、それに向けて、平時に比べて多様な場面で膨大な意思決定が必要になります。その膨大な意思決定に必要な情報を、実は自治体がかかり持っています。その情報を出していかなければ、もちろん自治体としても意思決定できませんし、市民も企業もいろいろな人が意思決定できません。それをどうやって届けばいいのか。通常時だけの情報ルートで機能するのか。こういう事象があったときに、誰がどういう意思決定を必要としているのか。それに具体的に対応することが基本になるわけです。

昔の災害情報、例えば避難勧告や気象警報などは、とにかく届けば何とかしてくれるだろうと思っていましたが、それはうそだということが分かっています。届いたのだからいいということではありません。最初はマスコミなども含めて、届いていなかったら届いていなかったという話で言うのですが、では届いていれば判断してちゃんと動いてくれるのかということ、そうでもありません。

釜石のように、情報を出さなくても揺れというものに基づいてちゃんと自己判断できる市民を育てていくことができるのは、行政です。市民だけではできません。情報をたくさん持っているのはやはり行政であり、それを責任を持って集められるのは行政です。

情報を出す側が、届ける相手を意識しているのかどうか。例えば今、防災

行政無線が外で放送していても、機密性のある家の中では聞こえません。それでは駄目なわけです。あれが必要なのは、海岸など外にいる人たちに情報を伝えなければならないときです。

一方で、エリアメールにNTTがトライしました。少なくともドコモを持っている人は助かります。ソフトバンクが100億円寄付いたしました。100億円寄付するお金があったら、ちゃんと防災に投資しろと思います。

それから、受け手の側が情報の意味を理解しているか、アクションできるのかということも大切です。伝えることで、伝えないメッセージが出てくるということにも気を付けなければなりません。例えば津波情報は、3分以内に出しますと言ったがゆえに、待ちます。また、情報が出たときに、例えば3mと言った途端に3m以上はないと思ってしまうますが、違います。その段階では3mということで、実はすぐに5mという話に変わってきました。そこは今度、情報の出し方を変えますが、ここをもっと本当は考えなければいけないわけです。

もう一つ大事なのは、危機時だからショートメッセージで「逃げなさい」と言った方がいいのかということ、それだけでは人は逃げません。「火事だ」と言えば、まずいなと思うのですが、ほかのことだと、どうして逃げなければいけないのか分かりません。なぜなのかということ丁寧に説明しないと、いけません。釜石の小学生や中学生たちには、あれだけのことを納得させるだけの背景的な知識・理解があったのです。そうやって納得しておけば、最後のトリガーはショートメッセージでもいいです。その辺も大事なことです。

それから情報というのは、行動指針だけではありません。安心感や将来への手掛かりも与えることができます。災害時や危機には、その状況に対して、「難しいことだけれども頑張ろう」という、難局に立ち向かうという意欲を持ってもらわなければならないのです。被災者が全員、避難所で寝転がって「何もしたくないわ」では困るのです。実際に被災者も、そうしたいくはないはずなのです。意欲を持ってもらうためには、情報を伝えていかなければいけません。

まず何が起きたのかを知り、その後の対応の流れを知ってもらうということです。別に、仮設住宅がいつ何戸できますと決まるまで、募集要項ができるまで「仮設住宅を造ります」と言うてはいけないわけではないのです。当然のことながら、そういう手を打つことは決まっています。そんな情報は平



時から伝えておけばいいのです。災害時にこんなことをやっていきますという手順を、普通は出せるはずで。それと、実は最初は緊張感でもってありますが、何かがあったら、どうなっているのかが伝わってこないと不安が膨らみます。それも考えなければなりません。

## 2-2. マスコミの役割

マスコミは何をするのか。事件報道をするだけです。何が起きたかを伝えるのです。行政が何かやっているということは、多少伝えてくれますが、行政がいいことをやるのは当たり前です。悪いことをやったらニュースになります。だから行政の不祥事がニュースになるのです。

実は災害対策というのはとても難しく、そのとても難しいことをやろうとしている自治体が幾つもあるのに、それはあまり褒めてくれません。そこが私は悔しいのですが、そこをうまくニュース的に見せて、「このようなことをやったのは初めてです」というようにすると、伝えてくれることはあります。ましてや住民に「こうした方がいいですよ」ということは誰が伝えたらいいかという、それは行政の仕事だろうと思っているわけです。

マスコミのニュースは、「珍しいこと」「新しいこと」「身近なこと」の三つのキーワードを重ね合わせながら決めているのだらうと思います。これは誰かが言ったのではなく、私の説で、もう十何年も前からこのようなことを言っているのですが、私がニュースを判断するときに、デスクに座っていて「こんな原稿、要りますか」と言われたときに頭の中で回っているのはこのキーワードですし、これを記者に話すと「そうですね」と言われます。

もう一つ、人の命は地球より重いと言いますが、私がかもし病気で死んでもニュースにはなりません。事故や異常死であれば、よりニュース性が高いでしょう。自殺だったらニュースにはならなくて、交通事故、火災のように事象の珍しさによってだんだんニュース性が上がってきます。

変わったこと・絵になること・事実を伝えるだけがニュースです。災害や危機時は、何があるか分からないから面白いというネタです。役立たせようという意識は、普通はありません。そういう意味で期待はしないでください。誰に伝えるかをしっかり見極めてください。

昔の私はここまでで終わっていましたが、最近、間違っていることによく気が付きました。マスコミはトリガー情報です。取りあえず最初に少

しでも伝えておいてもらったら、「詳しくはうちのホームページを見てください」「詳しくは広報誌を見てください」「詳しくは町内会で連絡が行きます」というところまで言っておけばよいのです。最初だけ少しトリガーとして使えば、「こんなことがあったらいいよ」とみんなで聞きにいきます。その力は確かにマスなのであります。

大規模災害時には、よそから記者がいっぱい来ます。最初はニュースですが、あっという間にまた同じ話になります。特に阪神のときは、今日も避難所に5万人、明日も5万人、あさっても5万人、5万人が避難所にいることは分かったから何かほかの話はないかということになりました。

ところが、この17年の積み重ねで、生活再建や復旧・復興のプロセスでいろいろな側面があることが分かってきました。ですから、例えば避難所に5万人が今日・明日・あさっていたら、3日分だけ問題が進化して、いろいろな問題が出てくるのが分かりました。ですから、そういう取材の仕方をして、違う話としてニュースにしていけるようになることができました。

阪神・淡路大震災のときには、オウム事件があってニュースが減ったと言いますが、もう一つは私たちマスコミが伝え方を知らなかったこともありました。今回の震災で言うと、長期的に伝えていくことの重要さというのは、私は少し進められているのかなと思います。

でも、下手をすると、何もネタがないと「けしからん話」を探しています。どちらかという、関西のマスコミはこれが大好きです。役所いじめが大好きです。ですから、こういうことをやったけれども、何をしたらいいか。先ほどの中貝さんではありませんが、毎日記者発表して、ネタを出していくことが重要です。

大規模災害のときは、どっと記者を投入します。予算をかけている分だけ、「何か原稿を書け」となります。こうさせないためには、ぜひ情報を出してください。しかも、災害には特ダネはないと言います。災害に特オチもあってはいけません。災害本部をなぜオープンにするかというのはそれです。その記録を残して、全部見てもらいます。見てもらうことによって、記者の中での温度差を減らせます。そういうことがすごく大事です。

大阪はまだましです。ローカルニュースがかなり充実していると思っています。普段付き合いのある記者も結構多いですし、新聞社は関西人事で動いています。実は、東京はローカルはありません。全国ニュースしかありませ



ん。本当に最悪でぞっとします。しかし、新聞やテレビ以外のもっとローカルなメディアがきつとあると思います。皆さんのような市町村の場合だと、タウン誌やコミュニティFMなどがあるので、そういう人たちにもっとたくさん取材してもらってください。例えば大規模災害があったときに、地元のローカルメディアも大規模な大阪やNHKの人たちと一緒に取材をしてもらってください。そういう人たちが一番市民に伝えてくれます。

中越地震のときに、長岡のCATVが、最初は災害対策本部が公開されていたものを編集して映像で発信していました。そのうちに、これはネタだなと気付いて生中継を始めたそうです。たくさんの方がそれを見たそうです。そうすると、役所が今何をして、どこで悩んでいるのかが分かったそうです。市長がその後、市長の顔色がいいとか悪いとか言われて困ったと言っていましたけれども、そういうローカルメディアがすごく大事だと私は思います。

一方で、大規模になればなるほど、皆さんのところがどれだけマスコミに注目してもらえるのかという相場感を持つておくことも大事です。誰か知り合いの記者がいれば、うまくそういうことを聞くのも大事だと思います。

マスコミの仕組みは、普段は、支局の記者がいて、その上にキャップがいて、府内版デスクなどがあるという格好で情報が流れていきますが、何か大きなことがあったら、本社などよその人間が来て、いきなり別のルートで行きます。

もちろん記者室というのも大事です。災对本部の公開も大事です。先ほど申し上げたように、特ダネ意識を持たせないことも、特オチをさせない仕組みも大事です。記者会見をやったら、その記録を残しておいて、後から来た人に対してもその記録を見せてあげれば落ち着いてできます。宮城内陸地震のときの栗原市の記者会見は最悪でした。ちゃんとしたやり方をすれば、落ち着いて記者は対応できます。隣の一関市では、すごく落ち着いた記者会見をしていました。

阪神・淡路大震災のとき、神戸市では、災害対策本部の隣に記者室を置いて情報を共有していました。どんなことがあったかという、マスコミとの現場共闘関係が成立したのではないかと私は思っています。混乱している状況の現場を目の前で見ると、いくら本社からめっちゃくちゃ言われても、「いやいや、そんなことを言っても、この状況ではあかんよ」と本気で言えます。

ところが、兵庫県庁の記者クラブでは、いつものように記者会見をしまし



た。いきなりぶらっと入って、県議とゴルフ談義をしていました。「先週のゴルフがさ」という話が聞こえてきてびっくりしました。2日目の夕方です。本当に殴ってやろうかと思ったぐらいです。

そして、いつもの調子で広報を読みます。「こんな資料では記事が書けない。何とかちゃんとしてよ」。ちょっと外を見たら、こんな中で情報が集まるわけがないことは分かるのに、普通の記者会見をやってしまったから、こんなことになってしまったのです。

トップには、住民の命・財産のために頑張ること、悲しみの共有、不屈の意思の表明をうまく言ってもらう必要があります。そのためには、その場で言えるかどうかです。中貝さんが「何を言ったらいいのか分からない」と言っていました。少し考えておいてもらうのです。

一方で、悪い情報が上がって間違った判断をさせない仕組みや、間違った判断を正す仕組みが必要です。災害対策本部というのは、みんなで意思決定をして決めるところです。それはトップが決めるわけです。とにかくどちらかに決めるしか仕方がないので決めますが、間違ったら辞めるしかないかという、そんなものではありません。災対本部というのはそういうものです。そういうことを普段からうまく枠組みの中に入れておかないといけません。政治判断をさせないことも大事です。

### 3. 自治体は何をすべきなのか

#### 3-1. 行政対応次第で変わるマスコミの役割、自らも情報発信を！

自治体からできることは、積極的な情報発信です。今やメディアはマスコミではありません。ホームページのリアルタイム配信も、広報紙の即日発行も当たり前です。津波地域はもちろん、防災行政無線が必要です。海の近くに人がいるからです。携帯もありますが、やはりそういうものもいるでしょう。ただ、家の中にいる人のためのものではないことをよく分かっておいてください。

地域FMのCATVも大事です。初めてコールセンターを作った札幌市は、災害時にはコールセンターを1時間運用すると決めました。1時間ごとにFAQを見直すということです。市民からの問い合わせを災対本部に伝える、災対本部から1時間ごとに情報をもろう、それを市民に伝える手段としてコールセンターを使おうとしています。最大のメディアはトップですが、や



り過ぎに注意してくださいというのは、先ほどから言っているとおりです。

練馬区では、平成14年に、防災訓練のときに広報紙を出す訓練をしていたので、中越地震のときに川口町に行って広報紙を出すサポートをすると言いました。練馬区がリエゾン役を出していろいろなところを見てきて、川口町が一番ひどい、何をやっているのかよく分からないことになっている、一番いいのは広報紙のサポートではないかということで、情報を集めて、川口町が何をやっているかということを広報紙にまとめてあげたのです。

それで一番助かったのは、川口町の役場の災対本部です。自分たちはこんなことをやっているということを伝えられるからです。最初は練馬区の職員が全部取材していたのですが、そのうち皆さんが取材をして、皆さんがどんどん情報提供をしてくれるようになって、ほかの自治体にバトンタッチをしながら進めました。印刷道具などは全部練馬区が持っていたのですが、こういう支援をしました。

地元のメディアの新聞が届くだけで、地元は元気になります。阪神・淡路大震災のときも、神戸新聞が即日の夕方8時に届いて、みんなが元気になりました。

子どもたちが避難所で「ファイト新聞」ということがニュースになりましたが、こういうのもメディアです。こういうところで、子どもたちに伝えてもらうこともできるわけです。

少しだけメディアをヨイショしておくと、NHKが「東日本大震災 支援の絆」プロジェクトを立ち上げて、被災者の人たちに1～2分間しゃべってもらって、メッセージとして出しています。こちらの方では今はなくなってしまったのですが、東北ではまだずっとやっています。毎日一人ずつしゃべっています。いろいろな感じるどころがあります。

これはもともと「リエゾン被災人」という、NHK大阪とNHK神戸が一緒になって、阪神・淡路大震災の時にいろいろなことをメッセージとして伝えていたものです。自分たちが撮影したニュースの映像の重要なポイントを出すようにしてきました。こんなことはこれまででできなかったのですが、阪神から15年になってようやく作ったサイトです。それが生きました。

### 3-2. 自治体に必要な受援力、支援力

もう一つ、自治体は助けることはできると思うのですが、実は助けを受け



ることが難しいのです。これを受援力と言っています。今回支援に行かれた方はよく分かると思いますが、被災自治体は何が起きているのか分かりません。何を手伝わたらよいのか分かりません。「何がお困りですか」と聞いても、「いや、よく分かりません。取りあえず何かやっていますが」という話で、何が困っているのか分からないのです。

先ほどの川口町も、何に困っているのか分かりませんでした。練馬区が行って、いろいろなものを自分たちで見て、自分たちから「これをやらせてください」と提案したのです。「この災害時に広報紙ですか。別に困らないからやってください」という話だったのですが、それが最大の支援になったわけです。

経験豊富な自治体は、このように、任されてしまう支援の仕方を提案します。広報紙はすごいレベルだと思うのですが、簡単なところでいくと、「この避難所の運営を全部やらせてください」ということです。「連絡役だけ置いてくださいね」で終わるわけです。

絶対に行政職員の手が足りないに決まっています。今回、特に関西広域連合でいろいろなところに支援に行きましたが、本当は長期出向が必要だと私は思っています。そういった意味では、普段から支援を受け入れる「受援計画」を策定しておく必要があります。災害を想定して、どんなことを手伝わってもらうか。逆に、よそが被災したときの「支援計画」の策定も必要です。宇部の場合は、民間も市役所も含めたオール宇部の復興支援のネットワークを作って被災地に入っているそうですが、そういうものも計画を作っておく必要があります。

受援計画は、例えば全県的に言うと静岡県が作っています。練馬区は支援計画を作っていますが、そういうものをできれば普段から企業や市民やNPOと一緒に作っておくといいと思います。

### 3-3. いつかくるM9 西日本大震災

実際に、西日本大震災が想定されています。M9になると、少なくともこれまでよりも大きな災害が訪れますし、場合によっては首都圏も揺れの被害があります。大阪にはどこから支援が来るのか。津波も予想されます。支援がどこまで受けられるか分かりません。東西のいろいろなところが寸断されます。日本海側を使うしかないかもしれませんが、時間差があるとさらにひ

どくなる遅れの被害や、連動の仕方によっては被害が大きくなって、大阪がよりひどくなるという想定もされています。

大阪府の咲洲庁舎は最重要施策だったのに、橋下さんは「やめ」という判断されました。それで、さすがだ、決断力あるという話を名古屋大学の福和先生とも話していました。今日か昨日あたり、新しい知事がもう一回考え直すようなことを言っているそうです。中央防災会議の結論次第ではとっていますが、福和さんは中央防災会議の専門調査会にも入っていますし、長中期地震動の内閣府の委託事業を建築学会でまとめたのも福和さんです。小泉内閣の時代に耐震補強の重要性を政策的に訴えて、日本の政策の中に入れ込ませたのも福和さんです。こんな人なので、中央防災会議の結論もそういうことになってくるでしょう。

大阪の周りには幾つか断層帯があって、これがそれぞれ動いたらどうしようという話は少し皆さんもご存じだと思います。阪神・淡路大震災を起こしたところはすぐは大丈夫にしろ、生駒断層帯がありますし、和歌山との境には中央構造線断層帯があります。こういうところにぐぐっと力がかかってバキバキと割れるかもしれません。全部が全部そうなるわけではありませんが、広域としてはこういうことを考えなければいけないといわれているわけです。最悪なのは、上町断層帯です。ここで地震が起きると、最悪な地震の被害想定が出されています。

このために何を備えておかなければいけないかという、情報発信が一つ考えられると思っています。すべてのセクションが当事者になります。災対本部はそこで意思決定をするわけですが、そのためにどういう情報が必要か。特に情報というのは、例えばよそのセクションにこの情報を出しますよということになっていたとしても、自分の意思決定をするための情報がおのとおりに届くのか、そうではないことが結構たくさんあります。それがどうやって上がってくるか。それは待っていても来ません。情報は取りにいくしかありません。最悪なのは、府や県から「これを出せ」と言われても、「そんなのは出せません」という話になったらいきなりそこで止まって、全部意思決定が止まって思考がフリーズします。

もう一つは、出すときは受け手の立場に立つという話です。そのためには平時から情報発信をしておくことです。それがリスクコミュニケーションになります。

例えば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で、首都直下地震でこういう情報をこれだけ出しますよということを各省庁に整理して出してもらいました。参考になりますので見てください。

### 3-4. 住民が伝え手になる 一人ひとりが災害をイメージする

できれば住民たちに伝え手になってもらいます。皆さんだけが伝え手ではなくて、例えば自主防災組織などが訓練を受けるだけではなくて、自分たちの地域に近い話を自分たちなりに理解して、それを住民に伝えることをやってもらうのです。そのための情報はすべてホームページに出して、学習会をするのです。情報を自分たちが作ると理解は進みます。難しい話が分かります。「簡単にはいかないな」と理解してくれます。

一方で、先ほど断層帯の話をしました。生駒山、六甲山なども含めて、自然なのだけれども、その向こうに実は災害があるのだということも見えてきます。例えば先ほどの福和先生が作った「筋飴家のものがたり」というのは自分のストーリーを考えるのです。「あるとき、朝6時半過ぎのこと。光さんは1階の台所でみんなの朝ごはんの準備をしていました」というところで地震がやってくるという話なのですが、そういうストーリーを作ることもできます。

今や発信者はマスコミではありません。もちろん皆さんも発信者ですが、市民も発信者の時代になっています。適切に情報発信してもらうためには、そういう人たちと普段からいろいろなことを一緒にしておくことです。

私は六甲山の断層で起こった地震に遭ってしまったのですが、一方で六甲山というのはおいしい水があり、灘のお酒があり、ハイキングやドライブもできます。景色の中の緑が安らぎもくれます。素晴らしい夜景が見られるのも、六甲山の断層のおかげです。

なかなか正常化の偏見は強いですが、目の前の風景やいつも見えていることが災害と関係あるということです。例えば災害があった雲仙や有珠山も、ジオパークとして、時に恐ろしい自然の力と普段から付き合ってもらおうという試みをしています。近畿ですと、山陰海岸がジオパークでやっています。

三陸海岸でも、ジオパーク構想をやっています。船長が「津波で自然が大きく破壊された島はない。自然に作られた島々がいかに強いかな」というよう

なことを語ってくれました。このような景色も観光になっていますし、壊れたところをガイドするような仕組みも始まっています。

例えば大阪の市内でも、津波に遭ったという絵図が残っています。実際に大阪市内にも津波の碑などが残っていますが、こういうものも自分たちのストーリーとして分かっていくことによって、地域に納得するような物語になると思います。

### 3-5. 基礎自治体職員の役割

NPOは大事ですが、最大のNPOは基礎自治体の役割でしょう。災害の被害を減らす、いざというときの応急対策だけではありません。できるだけ事前に備えておきましょう。最悪を避け、命を失うことをできるだけ避けましょう。できるだけマイナスを減らすことです。

住民は日常に追われています。企業は、もちろんBCPをやらなければいけないと言われていました。町内会でもやらなければいけないと言われていました。でも、日常があります。皆さんも日常に追われてどうするのですか。すべての業務が当事者なのです。課題を先取りして考えるのは普通の業務と同じです。

自助・共助・公助という逃げの言葉を使わないでください。先ほどの兵庫県知事の話ではないですが、住民を信じてください。災害時というのは割とそれがうまく機能します。誰もがボランティア的に動きます。災害ユートピアという概念もあります。災いは転じて福となります。ピンチをチャンスにできます。

コミュニティを閉ざすと、強者の論理・排除の論理になります。これは怖いのです。自治会に任せるとこうなってしまう。避難所に間仕切りができません。なぜかという、町内会長が見張らせるからです。でも、そのときに若いお母さんの発想はありません。

善意の押し付けでなくて、気持ちの支えになる。どうやって頑張ってもらうか。今ですと、被災地を忘れないというメッセージを一緒に出していくようなこともできます。地域にはいろいろな得意技を持った人がいます。『餅は餅屋』で、得意技をうまく使ってもらうのです。平時からどうやって地域とうまく付き合うか。これも簡単ではありません。受援力、自らだけでは担えないという自覚を持って、なにわの底力を見せていただければと思います。

うちのメディアもうまく使っていただければと思います。全国でやっているところは、そう多くないですが、少しはあります。そのようなものを見ていただくだけではなくて、ここに発信をしていただければありがたいと思います。

あわてずに、誰を対象に何をしなければならないかということを見極めていただいて、日ごろからできるだけ情報発信をしてください。報道対応をしないで、できればクレーム情報は改善情報ぐらいの意味で対応していただければと思いますが、そのために使える道具として使ってもらえればと思います。

