ISSN 1349-0389

DRI調査研究レポート 2024-01
DRI Technical Report Series 【vol.56】

令和5年度 研究論文・報告集

Annual Research Review 2023

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

はじめに

本報告書は、令和 5 年度に実施した人と防災未来センターの研究員らの日本自然災害学会、地域安全学会、日本災害情報学会などの災害関連学会の年次学術講演会などにおける講演発表要旨や論文集に採択されたものを取りまとめたものである。これらの学会誌や論文集に掲載された内容は、いわゆる文系と理系という色分けが年々、困難になるという特徴を有している。そして、前者の社会現象の代表的な解析法としてアクティブ・ラーニングがあり、後者のそれは自然現象を記述できる基礎式である運動方程式と連続式で構成されている。これまで、これら両者の解析法には類似性が存在しないと考えられてきた。結果として、たとえば土木工学を学習した者は、社会心理学がまったく理解できない状態が一般であった。しかし、アクティブ・ラーニングでは、歴史性と地域性を考慮しなければ、単なるケーススタディに終わり、それは災害下位文化を構成する。言い換えれば、歴史性と地域性を考慮して、初めて災害文化としての成果が得られるのである。一方、自然現象を記述できる基礎式の解を求めるには初期条件と境界条件が必須であり、これらがなければ解を求めることはできない。地震予知が現状では不可能であるのは、現象を記述できる基礎式すらないのであるから、当然なのである。自然現象を記述できる災害文明の特質がそこにあり、災害文化と一線を画していた。しかし、よく考えてみると、初期条件とは時間軸、すなわち歴史性の特定であり、境界条件とは空間軸、すなわち地域性の特定であることが理解できる。この事実は、自然現象と社会現象は区別するのではなく、もともと同じ部分を共有していることを示している。これに気づいたのは、1995 年阪神・淡路大震災、そしてその 16 年後の 2011 年東日本大震災を経験したからである。巨大災害であったがゆえに、極端現象としての『相転移』が起こり、被害が未曽有になった。だから、被害を未曽有にしないためには、相転移が起こらないようにすればよい。つまり、事前対策によってそれが可能なのである。被害が小さくなれば、当然そこに関係する情報量も少なくなるはずである。現代の災害対応が困難を極めるのは、情報量の多さであり、これが少なくなれば対処可能になるというのは、今後の災害対応によって被害を激減できる可能性を示唆するものといえよう。このような観点から、本報告書に掲載されている諸論文と報告をご一読していただき、そこに減災社会への展望を見出していただければ、書いた本人以上に実りある成果を得ていただいたことになると考えられる。

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
センター長　河田惠昭

もくじ
CONTENTS

巻頭の辞 / GREETING
もくじ / CONTENTS

高原 耕平

阪神地域における震災学習を通じた教員の発達と災害伝承：
神戸市立X小学校の事例 ＊ ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

どこまでの最悪の事態を想定すべきか：
児玉聡『予防の倫理学』（2023）を手がかりに ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11

災害の倫理学を構想する 生存・自然・技術の未来 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

正井 佐知

特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：
（その2）津波避難を中心とした防災計画と課題 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 19

特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：
（その3）医療的ケア児が在籍する学校の防災体制 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 21

特別支援学校と福祉施設の連携に関する現状と展望：
—災害時の福祉支援体制の構築に向けて— ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 23

林田 怜菜

大規模地震災害時に創出された避難所運営「引継ノート」の意義・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 25

山口 章子

兵庫県における防災気象情報と被害発生率の関係性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 41

塩津 達哉

災害対策本部運営における防災情報システムの活用実態・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 43

危機管理センターにおける災害時オペレーションシステム等の活用に関する研究
—大阪府吹田市の事例－・・ 45

福本 晋悟

東日本大震災以降の放送で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察
—南海トラフ地震の津波想定地域での定量的調査— ＊ ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 49

災害特別番組で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察
—和歌山県内における地域比較から—・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60

津波予報区名の認知度に関する調査
－兵庫県内における地域比較から－・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 62

令和6年能登半島地震発生時のテレビ災害特別番組における津波避難キャスターコメント分析・・・・・・ 66

もくじ
CONTENTS

岡本 正

令和 5 年個人情報保護法一元化と個人情報保護審議会を巡る条例対応
～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務～・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 69

災害復興法学が伝承するリーガル・レジリエンス
臨時法から恒久法への昇華と災害法制の新型コロナウイルス感染症への応用・・・・・・・・・・・・・・・ 75

「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」の実務対応
～災害と個人情報についての基礎研修の重要性～・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 83

新しい防災教育「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」のすすめ・・・・・・・・・・・・・・・・・ 89

災害を乗り越えるリーガル・レジリエンス・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 96

災害対策業務と法的思考力
～災害救助法施行令第 1 条第 1 項第 4 号に関わる内閣府事務連絡を例として～・・・・・・・・・・・・・・ 97

ONE PIECE「麦わらの一味」10 人を巡る熊本地震「記憶の回廊」
～熊本復興プロジェクト麦わらの一味ヒノ国復興編・2023 秋備忘録～ ・・・・・・・・・・・・・・・・・ 105

巻末資料
Data・・ 115

＊：全文査読付き論文 / Paper with full review
＃：概要査読付き論文 / Paper with abstract review

高原　耕平

Kohei TAKAHARA

阪神地域における震災学習を通じた教員の発達と災害伝承：
神戸市立 X 小学校の事例

どこまでの最悪の事態を想定すべきか：
児玉聡『予防の倫理学』（2023）を手がかりに

災害の倫理学を構想する 生存・自然・技術の未来

阪神地域における震災学習を通じた教員の発達と災害伝承：神戸市立X小学校の事例

Development and Disaster Transmission through Earthquake Learning of Elementary School Teachers in Kobe

高原 耕平[1]

Kohei TAKAHARA[1]

[1] 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

This paper focuses on schoolteachers, who educate earthquake disaster learning in Kobe. Through fieldworks at the elementary school and interviews with six teachers at an Elementary School in Kobe, we found that teachers conduct earthquake disaster learning with the goal of helping their students survive, but at the core of this learning is the education to reflect on their own and others' "lives" and the deaths from disasters. For teachers, learning about the disaster can be a developmental opportunity to reconsider their own experiences, to develop sensitivity to the suffering of others caused by disasters, and to become aware of their role in maintaining the reproducibility of disaster learning. And the earthquake learning itself is passed on among teachers through their own development.

Keywords: *Earthquake Learning, The Great Hanshin-Awaji Earthquake, development of teachers*

１．はじめに：「先生」にとっての震災学習

神戸市立X小学校の校長は阪神・淡路大震災発災当時，同じ区内のY小学校の教員だった．避難者の対応で息をつく暇もなかったと校長先生は筆者に語った．校内のトイレはすぐに使えなくなった．先生は花壇に穴を堀り，サッカーのゴール枠を置き，覆いを掛けて仮設トイレとした．そのトイレを使った避難児童の一人は，いまX小で教壇に立っている．NTTの仮設電話が校内に引かれたが日中は避難者が使うため，教員は深夜に児童の安否確認の電話をかけてゆく．

学校再開は校区内にビラを貼って知らせた．再開時に先生のクラスで登校できたのは10人ほど．再会を喜んでみんなで涙を流して抱き合った．クラスの児童1名が亡くなっていた．

先生が実家に戻ると，亡くなった児童の親からの電話が入った．奈良県に避難していた．火葬前に会いに行くことができた．児童の父親は軽トラックの荷台にこどもを載せて病院を回ったがどこも受け入れてもらえず，こどもは次第に息が弱まっていった．その後，ドライアイスを分けてもらったのが「ありがたかったな」と父親は先生に語ったという．

阪神・淡路大震災被災地域の小中学校では地域の被災（復興）体験を元にした防災教育が学校再開直後から展開されており，この学習実践は地域内で一般に「震災学習」と呼ばれている．震災学習の特徴は，狭義の防災教育，阪神・淡路大震災の伝承，地域死者の追悼が組み合わされた学習実践であり，学校・家庭・地域の3者がそれらを担っているという点にある [1]．上記の校長先生の述懐は，この震災学習の原点の一つである．被災地内の学校の多くがこうした出来事を体験していた．

震災学習は 30 年近く続けられている．学校を中心として，教員，両親・祖父母世代，地域住民が，こどもたちに震災体験と防災教育を語り続けてきた．震災学習そのものが震災と復興の過程だった．一世代にわたるこの営みは地域と世代に既に深い影響を与えていると考えられる．では，震災学習は地域の若者や震災体験世代に何を与えてきたのか．そして未来に何を創り出してゆくのだろうか．被災体験を出発点とする防災教育の本質はなにか．これが本研究の問題意識である．阪神地域の震災学習の実情や成果や課題を検討することで，災害伝承とそれに基づく防災教育の普遍的な核心を把握できると考えられる．

本稿では震災学習を教育する側である学校教員に着目する．そこには 3 つの問題が予期される．①教員は何をめざして震災学習を行っているのか．②教員にとって震災学習はいかなる意味を持つのか．③震災学習そのものの継承(1)は成立しているのか．これらの問題に答えることが本論文の目標であり，それを通じて震災学習の蓄積の本質を提示することが本研究の目的である．

とりわけ③の問題について，震災学習を教える側である教員の世代交代が進み，震災を直接体験していない世代の教員が震災学習を担い始めていることに留意したい．**表 1**

は, 2019 年度の学校教員統計を元に兵庫県の小学校教員の年代比率を阪神・淡路大震災の体験と震災学習経験に着目して表したものである. 実際には地域外からの転入・転職等があるため震災体験や震災学習経験の有無を年齢だけで判定することはできないが, 教員のおおまかな世代構成が推測できる. これによると, X 校長先生のように発災時に教員をしていた世代は 2019 年時点で 33%, 震災後生まれの教員は 4%である. 10 年後の 2033 年時点で, 発災時教員世代は 12%, 震災後生まれ世代は 37%と逆転する（新規採用数を年 500 人と仮定した場合の概算）. また, 中溝（2019）は神戸市の理科教員を対象とした調査において「兵庫県南部地震をどこで体験したか」と質問している. それによれば「体験していない」と回答した割合は 11.3%である [2].

これまで震災学習における災害伝承は, 震災を体験した教員が, 体験していないこどもたちに教えるという構図が前提となっていた. 教員の世代交代は, こうした前提を掘り崩し, 震災学習を困難にしてゆくのだろうか. 本論部で検討するように, この予期は調査を通じて覆されることとなる.

表1 兵庫県小学校教員の年代比率（2019年学校教員統計）

発災当時	年齢	割合	震災体験	震災学習
震災後生まれ	22-24 歳	4%	（ほぼ）無し	受けてきた
乳幼児	25-30 歳	18%		
小学生	31-36 歳	21%	あり	
中高生 大学生	37-46 歳	24%		ほぼ受けていない
教員	47 歳以上	33%		教えてきた

2．先行研究の検討と本研究の位置付け

本研究の位置付けを示すため, 関連する先行研究を検討する. なお本論文は高原（2020）のテーマを引き継ぐものであるため, 同論文の先行研究検討と記述が一部重複する.

高原（2020）は地域の被災体験を基盤として学校・仮定・地域が営む教育実践全般を「被災地型災害学習」と呼び, 本論文の震災学習はその阪神地域における事例であるとした. また, 阪神地域の震災学習を[1]一般的な「防災教育」, [2]阪神・淡路大震災の災害体験の「継承」, [3]震災で亡くなった当時在校の児童生徒や震災死者全体への「追悼」の3要素を備える授業・行事であり, それが[4]学校・家庭・地域の実践においてゆるやかに結びついているものと規定した[1].

矢守（2010）は「防災教育」を学校での子供を対象とした教室授業という狭いイメージで捉えるべきではなく, 本来その対象は子供だけでなく大人も含まれ, そのための場も「教室だけでなく, 地域社会や専門的な研究活動の場」あるいは被災地も含まれうると指摘する. すなわち広義の防災教育の理想形とは「この社会に暮らす人びとが一致協力して共に「減災文化」（災害文化）を構築していく運動」である[3]. 本研究における震災学習の捉え方は, 幅広いアクターを包摂／接続する文化構築運動としての「防災教育」というこの矢守の規定に近い. つまり震災学習は学校教育の個別分野の一つではなく, 地域内の多世代が参画する復興過程の一部であり, 震災という出来事を象徴化ないし表現する媒体である. あるいは山住（2012）の表現を借りれば, 震災という「根源的な矛盾」に挑戦する実践である[4].

震災学習の具体的事例研究として, 神戸市灘区成徳小学校区の防災教育・震災継承行事を綿密に調査した伊藤・舩木（2022）がある. 震災学習が校内授業に限定されるものではなく, 地域と学校の双方向的活動によって継続していること, それが地域人材育成につながっていることが示されている[5]. 他に, 学校外の研究者が参画した震災学習授業実践の事例研究として舩木ほか（2021）や近藤（2022）がある[6] [7]. これらの事例研究や後述する量的調査は上述の震災学習の4要素を支持している.

面的・量的な調査として, 神戸市における震災学習の実態を調査した井上・河本（2019）, 神戸市の震災学習を理科教育・理科教員に焦点を当てて調査した中溝（2019）がある. 井上・河本（2019）は, 阪神・淡路大震災以後の神戸市の防災教育を, 初期対応と緊急提言が中心となった「地震発生・対応期」, 各種刊行物が発行された発災おおむね5年目までの「復興期」, いわゆる「語り継ぎ」が重視された「伝承期①」, 東日本大震災以後の「伝承期②」の4期に区分している[8]. 矢守の言う「文化構築運動」としての防災教育が、復興過程や新たな大災害の発生を取り込みつつ歴史的に変化するものであることが理解される.

これらの量的調査や刊行物の整理検討は震災学習の経緯と現状をマクロレベルでわかりやすく伝えるが, 伝承や地域連携や追悼といった実体的要素の仕組みや課題を摘出するには至らない. 一方, 具体的事例研究は個別の授業実態を丁寧に描き出すものの, そうした実践がいかにして可能なのかという構造を示すことが難しい. つまり従来の研究では, マクロとミクロの中間に位置するメゾレベルのものが少ないため, 被災体験をベースとした防災教育・伝承実践が地域と世代にもたらす影響の核心を捉えることができていない.

山住（2012）と伊藤・舩木（2022）はこのメゾレベルを捉える優れた例であり, これらに倣うと個別授業や自治体全体だけでなく「学校」や「校区単位」で震災学習を調査する必要があることがわかる. さらに理想を言えば, 個別授業, 学級, 学年, 学校, 教員個人, 校区, 家庭, 世代, 自治体全域, 他被災地との比較といったさまざまなレベルで調査と分析を反復することが求められる.

そこで本研究はX小学校という単位でその震災学習実践を捉えることを試みる. その際に鍵となるのは教員にとっての震災学習の意味であるが, それを教員個々人の意図や背景や課題意識に分割還元するのではなく, 学校という単位において相互に影響しあいながら実践されるものとして捉えようとする.

3．調査対象と方法

（1）調査と分析の方法

2021 年より神戸市内の X 小学校教員 6 名に 1 回ずつ面接調査を実施し, また 2022 年 1 月および 2023 年 1 月に同小学校で実施された震災学習の様子を見学した. 面接調査は半構造化インタビューとして実施した. 6 名の調査対象者の選定は管理職教員に依頼した. その際, 対象者の職歴と担当学年が分散するよう求めた. 調査対象者の一覧を**表 2** に示す.

あらかじめ調査目的と質問項目を文書で伝えたうえで, 面接時は聞き手（報告者）が震災学習の実施状況や意図について質問し, また語り手（教員）が自身の体験を整理しつつ語る際はその流れに合わせた. 面接調査開始時に調査者の誓約事項および連絡先を文書と口頭で説明・同意

のうえ, トランスクリプトは分析前に調査対象者に個別に渡し, 研究利用不可とする箇所の確認を行った.

分析は循環的な解釈として行った. すなわち, あらかじめ設定した前章の 3 つのリサーチクエスチョンの答えを求めつつ, トランスクリプトから浮かび上がってくる着想を整理し, 当初のリサーチクエスチョンおよびそれに対する報告者の考えを微修正して再度トランスクリプトを検討した. この循環を, 解釈の大きな変化が生じなくなるまで 6 名全員のトランスクリプト全体にわたってくりかえした. 具体的には, 上記の解釈作業によって各教員のそれぞれのトランスクリプトにおける意見・主張・体験等を把握し, それぞれのトランスクリプトからキーワードを抽出してラベル付けを行った. そのうえで各トランスクリプトのラベルを比較して類縁する意味内容のものを検討し, より抽象度の高いラベルを設定した. 以上の作業により, X 小教員が震災学習実践において共通して目指している意図や方法を提示することを試みた.

校内の授業見学はあらかじめ管理職教員から各クラスの震災学習授業の時間割を案内いただいた上で, 基本的に教室内で授業を見学した. 授業の見学中は手元のノートに教員や児童の発言を要約筆記した. 録音・録画は行っていない. 教員の許可を得て, 板書内容を撮影することが稀にあった. また, 授業終了後に教員に調査協力の謝意を伝える際, 短時間の質問を行うことがあった. その他, 教室での授業以外に, 全校集会や休み時間の児童・教員の様子を観察していた. 以上の記録を元に, 後日改めて調査ノートを編集し, インタビューデータと合わせて分析した. 調査ノートの編集は, 要約筆記内容を改めて PC 上のファイルに記述し, 授業展開（教員の発言, 発問, 教材の利用）, 児童の発言や態度, そのときどきの調査者の気づきや感覚を時系列で整理した. その際, 授業見学時に記載していなかったことを調査者の記憶を元に補記することがあった.

この PC 上のファイルをフィールドノーツとして, 本論の分析の基礎データとした. これを元に, 読者が教室内の様子を追体験できるように改めて記述したものが 4 章(2)節である. この節では, 調査者がその場で感じた教室の「雰囲気」や気づきも記載した. こうしたいわゆる「主観的」要素を敢えて記述するのは, 授業と教室の様子の全体像を提示し, その場にいなかった読者がそれを追体験できるようにするためである. また, 調査者がその空間をどのような態度や視覚で観察していたのかという前提を示すことで, 記述全体にどんな調査であっても否応なく生じるバイアスを浮き上がらせるためである. いわば調査者を現場の「観測機器」とみなし、それが常に誤差や歪みを帯びたデータを出力することを前提としている. 分析と本文の記述にあたっては, これらのバイアスを調査者自身が検討し, かつ読者がそれを検討できるよう記述している. 現場に入り込み、そのつど手法を微修正しながら調査・分析を行う本研究において, 主観性は客観性の欠如を示すのではなく, 科学的・学術的記述に必須の要素である。

以上の方法によって記述した本論 4 章およびそれ以後の内容を, 4 章(2)の事例紹介に用いた C, J, F, I の各教員にメールで送付し, 授業展開の事実内容や各教員の意図と乖離していないか確認・意見を求めた. 授業風景の観察について調査者の誤認を指摘するコメントを 1 件いただいたので反映している.

基本的に非参与に近い観察だったが, 防災専門家として教員や児童からの質問を受けることがあった. また, 管理職教員の提案により, 短時間の出前授業を即席で行うことがあった. X 小学校児童は 5 年生が毎年, 筆者の職場である「人と防災未来センター」に見学に来ており, 2021 年と 2023 年は来館した 5 年生に筆者が「防災セミナー」を実施するという関係だった.

X 小学校は阪神・淡路大震災によって神戸市内で最も多くの児童が亡くなった学校である. したがって校区も甚大な被害を受けている. こうした背景を持つ学校で実施される震災学習は, 被害が相対的に小さかった学校の震災学習と何らかの差異があることが予想される. すなわち, 大規模な被害を受けた地域内の学校で行われる震災学習はよりインテンシブで, 被害の少ない地域の学校のそれはよりマイルドであるかもしれない. 井上・河本（2019）は, 神戸市の防災教育推進事業の参加校数や学校ウェブサイトにおける阪神・淡路大震災の記述を調べ, 市内の被害割合の高い地域で防災教育が積極的に実施されていることを指摘している [8]. 本報告が提示するのはあくまで X 小学校の事例であり, 阪神地域の震災学習全体に一般化することはできない.

本研究が X 小学校を選んだのは, 第 1 に校区被害が大きく, 震災学習が精力的に実施されていることを予期したためである. 第 2 に筆者の出身地に近く, 土地鑑があったからである. X 小学校は筆者の母校ではないが, 中学校は同じ校区内に位置する. 調査を始めて知ったことだが, 筆者の中学校の同級生になるはずだった児童も亡くなっている.

（2）調査者のバイアス

では調査者（本稿筆者）はどのようなバイアスを持っているのだろうか. 本節では調査対象・テーマと調査者の関係および調査者の立場を前もって記述し, それらが調査および分析に及ぼすバイアスを検討する.

調査者は阪神・淡路大震災発災時に X 小学校の隣の校区に居住していた. 当時小学 5 年生で, 6 年生時に初期の震災学習を受けていたことになる. 当時の授業内容として, 音楽の授業中に「しあわせはこべるように」を合唱させられた. 歌詞とメロディが平易過ぎるように感じて, やや反発を感じていたことを記憶している. また, 震災に関する新聞記事を切り抜いて画用紙に貼る授業があったが, これも抵抗を感じていた.「高原君、できた？」と教員に聞かれ, ほとんど貼り付けていない画用紙を「できてません」と掲げた記憶がある. 授業に集中せず遊んでいたフリをした.「しあわせはこべるように」への抵抗感が解除されたのは, 2014 年の東遊園地の追悼行事で, たまたま隣に立っていた 20 歳代くらいの女性が同歌の合唱に合わせて歌うのを聞いたときである.

当時の筆者の反発を現時点から強いて言語化しなおすと, 震災体験を学校教育の授業過程に組み込むことが, 体験を平板化し完結させてしまう行為であるように感じていたようである. こうした体験は, 調査・分析において教員の教育実践や教室の描写を過度に理想化あるいは過小評価することにつながっている可能性がある.

また, 筆者が当時小学 5 年生であったために「現在の」高学年児童に対して共感的であろうとしているようである. これは児童が授業をどのように体感しているのかという調査姿勢に反映される. 調査者はしばしば教室の角に腰を下ろし, 児童と同じ高さの視線で黒板を見ようとした. しかしそれは擬似的に合わせようとする試みの範囲を出ていない. 11 才のまなざしを反復しようと座り込む 40 才は腰痛を抱えることになった.

同時に, 調査者は震災の体験者として, 近い世代の教員に対して過度の親近感や共感を準備していたかもしれな

い. この属性は, 震災体験のある教員と無い教員の授業実践の差異を読み取ることに役立ちつつ, そうした差異を過度に抽出することにつながっているかもしれない.

このような高学年児童と体験世代教員への二重の身近さは, 授業実践における応答を質感を持って理解することに役立つ一方で, 記述や分析に微妙な潤色を呼び込む可能性がある. これらの限界については, たとえば別地域出身の研究者が阪神地域の震災学習を調査記述し, それと比較することでより有意義な知見が得られるかもしれない.

以下, 本論部では「X 小学校教員にとっての震災学習」を描き出すことを試みる. まず X 小学校の震災学習の状況を, 具体的事例を交えて描き出す（4 章）. 教員へのインタビュー調査から, 彼らが教育者として震災学習を行う際に目指しているもの, 留意していることを整理・検討する（5 章 1-2 節）. 次いで, 震災学習を行うことが教員自身にとって持つ意味を検討する. 結論を先に述べると, 震災学習は教員にとっても発達の機会となっていると考えられる（5 章 3 節）. これらの分析結果を踏まえて, 1 章で提示した 3 つの問いを検討する（6 章）.

表 2　インタビュー対象者

	出生年	備考
A 先生	1998 年	神戸市出身.
B 先生	1997 年	小 3 まで兵庫県西宮市居住.
C 先生	1997 年	神戸市出身. 市内で家族が被災.
D 先生	1980 年	神戸市出身. 市内で震災を経験.
E 先生	1976 年	兵庫県芦屋市出身. 市内で被災.
F 先生	1972 年	発災時, 大阪府内在住, 神戸市内の大学に在籍.

4. 震災学習の風景

本章では X 小学校における震災学習の事例を紹介する. まず（1）同校における震災学習の概況を示し, 次に（2）同校教員による授業事例を記述する. （3）授業事例を含む調査データから, 震災学習の形式・内実における特徴を記述・考察する.

(2)では, X 小学校の震災学習の具体的な状況を提示するため, C 先生（4 年生）, J 先生（4 年生）, F 先生（5 年生）, I 先生（6 年生）の 4 事例を紹介する. これらを選択した理由は, 授業全体を見学できた事例であること, 教材・授業スタイル・教員の世代がそれぞれ異なっていること, さらに高学年の授業事例であることによる. 5 章（2）で後述するように 6 年間の段階的学習が意図されているため, 高学年の授業事例では児童の応答がより深化し, 震災学習の特徴をより明確に伝えると考えた.

（1）X 小学校の 1 月 17 日

X 小学校の震災学習は, 1 月 17 日を中心として, その週内に集中して全学年で行われる. また, 1 月 17 日朝は全校集会が開催され, 校長等の講話や「しあわせ運べるように」の合唱が行われる. 校内の震災学習の概況を示すために, 筆者が 2022 年と 2023 年に見学した授業内容を**表 3** に示す. 表内では神戸市の震災学習副読本『しあわせはこぼう』を『し』と略記している.

表 3　X 小学校震災学習の例

日付	教員	学年	内容
2022 年			
1.13	G 先生	5	X 小近傍の写真, 新聞記事, 当時の X 小の状況, G 先生の体験, 『し』（「勇気のボール」をありがとう）
1.17	校長 K 先生	全校	Teams での全校集会, 黙祷, 校長先生の体験, 「しあわせ運べるように」合唱
1.17	H 先生	2	発災時の写真, 当時のニュース映像
1.17	F 先生	5	当時のニュース映像, 『し』（あの子は天使です）, F 先生の体験
1.20	C 先生	4	『し』（希望のかんづめ）
1.20	I 先生	6	X 小近傍の写真, の X 小での「お別れ式」の写真を用いた授業
2023 年			
1.17	校長 C 先生	全校	黙祷, 元 Y 小学校校長による講話, 「しあわせ運べるように」合唱
1.17	J 先生	4	亡くなった同級生への手紙
1.17	K 先生	3	被災状況の想像, 『し』（水が出ない どうしたらいいの）, 当時の映像教材
1.17	L 先生	3	地震の基礎知識の復習, 『し』（お父さんがたすけてくれた）, L 先生の体験, 被災状況の想像
1.17	M 先生	3	『し』（水がでない どうしたらいいの）, M 先生の体験
1.18	N 先生	4	『し』（心をつないだ「避難所新聞」）, 当時の映像教材, 避難所環境の想像
1.18	J 先生	4	J 先生の被災状況, ライフライン断絶の想像, 火災状況の想像

表 3 の内容はあくまで筆者が見学しえた事例のみで, X 小学校の震災学習授業の全容を示すものではない. また, L 先生と M 先生の授業は同時限に実施されているためそれぞれ前半後半のみの見学である. 同小は全校 25 クラス近くあり, 1 週間に集中して行われる授業事例をくまなく調査することは難しかった. とはいえ以下のようにおおまかな傾向は紹介できるものと考える.

まずほとんどの授業で副読本『しあわせはこぼう』が用いられている.『しあわせはこぼう』は神戸市教育委員会が製作している防災教育副読本であり, 小学 1-3 年生用, 4-6 年生用, 中学生用（『幸せ運ぼう』）の 3 種がある. 最初の版は 1995 年 11 月に発行され, 以後, 他の災害事例等を取り込んだ定期的な改訂が神戸市教育委員会自身によって続けられている. 内部のイラスト等も教員が作成したものである. 阪神・淡路大震災を題材とした内容が主体だが, 発災時の行動・事前の備えといった一般的な防災教育内容や, 東日本大震災や阪神大水害を題材とした教材も含まれている. 神戸市立小中学校では統一して用いられている教材である. ただし使用方法は学校・教員の裁量が大きい. たとえば後述する F 先生は 6 年生用の「あの子は天使です」を 5 年生の授業で用いている. また X 小学校の例ではないが, 舩木ほか（2021）は同教材を 4 年生の授業で用いている.

例外的に, I 先生と J 先生は筆者の見学時は『しあわせはこぼう』を用いていない. 特に 2022.1.20 の I 先生の授業は, X 小学校で当時開かれた卒業式を題材とするもので, 同校だからこそ展開できる授業である.

表 3 のうち, 網掛けした C 先生, H 先生, K 先生は震災後に生まれた世代である. 他の先生はしばしば自身の震災体

験を授業に織り交ぜている.

見学はしなかったが, 音楽室や教室からは「しあわせ運べるように」の合唱がしばしば聞こえてきた. 2023 年の全校集会では全校生徒が体育館で合唱している.

(2) 授業事例

a) C 先生「希望のかんづめ」(2022/1/20, 4 年生)

C 先生は 1997 年生まれ, 神戸市内で育った. 2022 年当時で教員生活 2 年目である. C 先生から促され, 児童に軽く自己紹介をして教室後ろに立った. 授業が始まると, C 先生の問いかけや発話に児童の応答がぽんぽんと飛び出す. この日の授業では『しあわせはこぼう』(4・5・6 年生用)の「9　希望のかんづめ　経済への影響と復興のあゆみ」が用いられた. この単元では, 東日本大震災で被災した石巻市の缶詰工場が, ボランティアの助けを借りて 40 万個の缶詰を泥の中から掘り出し, 全国で売り出したことが 2 ページで説明されている. ページの末尾には「どろだらけになったかんづめを売ろうと思ったのはなぜでしょう」「なぜ「希望のかんづめ」と言うのでしょう」という発問が記される.

C 先生はまずラベルの無い金色の缶詰の写真をプロジェクターで投影する. 東日本大震災や石巻市の工場といった文脈を説明せず, 「これ何でしょう」「これ美味しそう?」と問いかける. 児童からさまざまな感想が出てくる. 泥まみれで汚いという感想が出てくると, C 先生はそれを掴まえて「汚いって思うよな. でも, 後にこう言われる. 『希望のかんづめ』」と, この写真が持つ物語に児童を引き入れる.

日本地図を投影し, 東京と石巻の位置を児童に確認させる. 次いで「希望のかんづめ」の教材資料を投影し, C 先生が音読してゆく. 缶詰を洗う写真, 磨いた後の写真, ラーメンに使った写真などを投影する. そのたびに児童からは「美味しそう」「めっちゃきれい」といった感想が出る. C 先生は「(缶詰の)ラベルが無いから中身がわからない. ガチャガチャみたいやね」と, 缶詰が手元にあるかのように児童と想像をふくらませる. 児童の一人が「先生それ(缶詰)さ, お父さん石巻に行ってもらってきたんやけど」と突然言う. 東日本大震災が神戸でも切り離された出来事でないということが教室で共有される.

泥まみれの缶詰の写真と思われたものが, 東日本大震災と, その被災を生きてゆくひとびとという文脈を持ったものであることを C 先生は児童に考えさせようとする. 次いで, 缶詰を売ることが地域の「復興」につながるところまで話を進める.

児童全員に PC を起動させ, あらかじめ用意していた電子プリントに入力させる. プリントは「缶詰」の関係者の多さに注目させ, それぞれの立場についての想像を促す. 4 年生には少々難しいのではと筆者は最初思ったが, 児童は落ち着いて考えながら入力してゆく. 『しあわせはこぼう』を読み直す児童もいる. 児童が「せんせいお腹すいた」「(缶詰を)石巻で買ってきてよ」とやわらかな軽口を言う. 教室の日々の良い雰囲気が 1 月の震災学習の土台になっていると感じる.

b) J 先生　同級生への「手紙」, ライフライン途絶の想像 (2023/1/17-18, 4 年生)

全校集会が終わったあと, 筆者は校舎の廊下を目的地無く歩いていた. 4 年の J 先生の教室のそばを通りがかり, そこから聞こえてきた声に足を止めた. 声は J 先生から同級生への「手紙」を読み上げるものだった. 児童は手元のプリントにじっと目を落としている. J 先生は発災当時中学生で, 3 学年で 10 人が亡くなったという. 安否確認の情報収集を先生に頼まれていたが, 亡くなった友人の名前を名簿上でバツをつけてゆくことがどうしてもできなかった. J 先生は同級生と「明日あそぼうね」と約束して別れたが, 果たせていない. 手紙を読み上げながら, J 先生は声を詰まらせる. 教室内にいる教育実習生も目を赤くしている.

J 先生が「手紙」を読み終わったあと, 女子児童が 2 人, 椅子を立って感想を述べようとするがいずれも途中で泣き出してしまう. J 先生は「先生は生き残れたからみんなと会えたし, 残りの人生たのしんでかんと」「みんなも何年先に死ぬかわからないけど, こどものうちに死なないでね」と言う.

翌 18 日の授業では, 災害でライフラインが途絶することの意味を児童に考えさせる. J 先生はまず「ライフラインが使えなくなると」と言って教室の電灯を消す. 児童が「(陽光で)明るい」と言うと, 先生は「あの日も晴れてた」と即座に切り返す.

「ライフラインが使えなくなるとみなさんはどうなりますか」と J 先生が発問する. 児童が「不便」と即答すると, J 先生は「不便なんは当たり前や」と切り返し, 「不便」の内実を児童同士で議論させる. 議論内容を発表させると, 「お医者さんが治療できない. 僕が怪我したら死んでいると思う」「地震が起きたのはよりによって寒い日だからガスが使えないと暖房が使えないし」「汚い, 臭い, あったまることできない」「風邪とか移りまくりそうでこわい」「飲み水とか無かったら命を落とす可能性高くなると思います」と, 児童の説明の具体性が増している. 電気, 水, ガスが「使えない」だけでなく, それが連鎖的に起こす事態を想像できるようになっている. また, J 先生は火事の写真を見せ, 水道が使えないことと火災拡大の関係に気づかせる.

c) F 先生「あの子は天使です」(2022/1/17, 5 年生)

F 先生は 1972 年生まれ, 発災当時大阪在住だが神戸市内の大学に通っていた. 神戸に下宿していた大学の同級生が亡くなっている.

この日, F 先生が選んだのは『しあわせはこぼう』の「19　あの子は天使です　かけがえのない命」という 6 年生の単元である. 倒壊家屋から救助されたがクラッシュシンドロームで亡くなった当時小学 5 年生の「亜希子」さんの母親の語りという形式の文章である. 『しあわせはこぼう』のなかで, もっとも直截に震災死を扱う単元であり, 亜希子さんの身体の様子や, 娘の回復を信じる母親の心情が克明に描かれている. 成人が読んでも心理的負荷の高い文章である.

F 先生は『しあわせはこぼう』の文章に直接入るのではなく, まず児童の想像力を発災直後の状況に馴染ませようとする. 先生が「みんな 5:46 っていつもやったらどうしてる?」と聞く. 児童が「ちょっと薄暗い」と答える. 先生は「すごく暗くて寒かった. いま(この授業中)よりも」と引き取る. 次いで震災の死者数を児童に答えさせ, 「今日はみんなと同じ 5 年生の女の子の話」と主題を先に伝えた後, 震災の動画教材を閲覧する.

「あの子は天使です」の文章を F 先生が音読する. 途中で先生の声が涙で詰まる. 児童達は, 先生はどうしたんだろうといった表情で先生のほうを見る. だれも何も言わない. ふざけることもない. 教室のトーンは沈痛一色でもなく, 没入とそわそわの中間ぐらい.

F 先生はいったん感情を落ち着け, 「ぐぐぐっと来ちゃうね. 先生は大学生でした」と学生時代の友人が亡くなったことを話す. 児童は『しあわせはこぼう』の亜希子さん

と母親, F 先生と友人の物語を二重に受け止めようとしているようである.

「あの子は天使です」は, 亜希子さんの母親がソーラー時計を設置したことを伝える. F 先生は「お母さんは時計をどういう気持で設置したと思う？」と問いかける. 児童の挙手, 発言が続き, 先生は板書してゆく. 先生は「『忘れないでいてね』だけで立てたのかな」と再度発問する. 『しあわせはこぼう』に掲載された時計の説明プレートの写真に注意を促し, 喪われた多くの「命」の存在を考えさせようとする. 児童は最後に先生が用意したプリントに感想を書き込み, 挙手して記述内容を発表する. 児童の記述は「しあわせ運べるように」の歌詞から言い回しを借りたものが散見される.

d) Ｉ先生　Ｘ小学校の卒業式（2022/1/20, 6 年生）

X 小学校の 1995 年 3 月の卒業式では, 卒業生が, 亡くなった同級生の遺影を持って参列している. この日はその写真を元とした授業が行われた.

I 先生はまず当時の X 小学校内外の写真をスクリーンに投影する. 児童は倒壊した二宮金次郎像の写真を観て「ばり怖い！」「あれってめっちゃ怖いんちゃうん」と感想を口に出す. 次いで校庭での「お別れ会」の写真を投影し, 同校で児童 9 名・職員 1 名が震災で亡くなったことを話す. 児童は「こども？　まじで…？」とつぶやく. いま目の前にいる児童と同学年のこどもたちが亡くなったという事実を出発点とする授業だが, I 先生は強い感情を外見には出さない. 普段の授業どおりに大人が大人に接しているという印象を受ける. 児童の側も, 主題の「重さ」は理解しているが, そこに沈み込むのではなく落ち着いて受け止めようとしているようである.

I 先生が運動場のテントの下で開かれた卒業式の写真を投影する. 児童が「ああ, 亡くなったひと（の写真）……」と言うが, 先生は説明を加えない. 敢えてであろうか. 先生が写真を切り替えてゆくと, 一人の児童が「先生, これじゃない写真もっかい見たい」と言う. 先生は応じて写真を戻す. 落ち着いた雰囲気で良いなと感じる. 普段からこのようなやりとりがあるのだろう.

写真に映っているものについて, 先生が推測を誘導する. 卒業式がテントで開かれたのは体育館が使えないから, 体育館が使えないのは家が潰れた被災者が多くいたから, というように. 次いで, 卒業式で遺影を持っているひとは自分たちと同じ 6 年生であることを確認させ, 同校の 6 年生 4 名が亡くなったことを付け加える.

卒業式の様子を伝える当時の新聞記事コピー2 枚と, 記入式のワークシート 1 枚を配布する. ワークシートの設題は「友達を亡くした卒業生の思い」. それを見たとき, 筆者は「重たいな」という感想を持った. I 先生が, 配布した新聞記事の X 小学校の箇所を読みあげる. 児童はそのままだまって聞いている. 読み上げが終わってから再度よみかえす児童もいる. ワークシートに書き込む作業が始まる. 考え込む児童, 手がとまる児童. 適当にごまかして過ごそうという雰囲気は無い.

記入が一段落すると, I 先生は児童から発表を求める. さまざまな意見が出る. I 先生は意見を板書しながら, ひとつずつ共感的に確認してゆく. たとえば児童が当時の卒業生の気持ちを推測して「思い出したくない」という意見を述べると, その「『思い出したくない』って気持ちはわかるやんな」とクラス全体に確認を重ねる. その際, I 先生自身の体験などは織り交ぜられない. 他に, 「罪悪感」「くやしい」「後悔する気持ち」といった意見がある. 「自分が死ねばよかった」「だれのせいでもない. だれも打ち明けられないから息苦しかった」といった感情を推測する意見も出てくる.

I 先生は最後に, 「こんな思いをまだまだ小さい 6 年生が抱えて卒業していかなかんかった. 切り替えていける子もいれば, 悩み続ける子もいたはず」「亡くなった子の分まで背負ってくれ, なんて大きなこと言うつもりなくて」と話す.

(3) 分析

以上の事例や他の授業見学をもとに, X 小学校の震災学習に見出される特徴を検討する.

a) 想像と共感

ほぼ全ての授業に, 被災状況を具体的に想像させ, また被災者や教材の登場人物の心情を考えさせる共感の過程が見出された. 想像と共感は授業の前提であることも, 目的であることもある. J 先生の授業ではライフラインが途絶した状況での不便さや, それが生じる因果関係をできるだけ丁寧にイメージさせることが目指されていた. F 先生の授業では「亜希子さん」のお母さんへ, I 先生の授業では遺影を持つ卒業生への共感を探ることが目指され, その導入として被災地の寒さや X 小学校内外の状況を児童に想像させている.

これらのプロセスでは教員からの問いかけ, 教員自身の体験の語りに加えて, 写真や映像教材が多用されている. 阪神・淡路大震災の映像は近年もインターネット上に新たにアーカイブが公開されており [3], 震災学習と ICT 教育は意外にも相性が良い. また, 石巻市の位置を地図上で投影する C 先生のように, 想像の前提となる基礎知識を適宜補充する様子も見られた. これは普段から児童の学級担任と教科教育をしている学校教員だからこそ細やかにできることだろう.

授業ではさまざまな場面で想像と共感という普遍的な能力が重視されるのに対して, 「共助の大切さ」といった防災教育一般でしばしば聞かれる決まり文句はあまり登場しない. 防災に直結する道徳的価値を正面から説くというよりは, その理解の前提となる想像と共感を育むことが目指されていると推測される. また, そうした場面では「汚い」「ばり怖い！」といった児童の率直な感想がまず受け止められている.

震災体験を持つ教員と持たない教員では, 被災状況の想像のさせ方に微妙な違いがあるようだ. 体験を持たない教員は, 想像をその日の授業の主題に集中させる傾向がある. たとえば水や電気が使えないという主題について, その状況で困ることを具体的に想像させ, 解決策を考えさせようとする. 震災体験を持つ教員も授業の進め方としては基本的に同じなのだが, 特定の主題に想像力の志向を集中させるというより, まず被災地や避難所の感覚が先生のもとでイメージされており, そのなかで児童に想像力をふくらまさせるというニュアンスがある. 比喩的な記述になるが, 児童を被災地の風景に連れてゆくような授業である. また, そうした授業では先生の何気ない連想が印象的に語られることがある.

たとえば L 先生は水道が停止すると給水車が来ることを 3 年生の授業中に話した後, 「給水車来てくれても何時に来るかわからない. そのときは逃してしまった」「（周辺が）ぐっちゃぐっちゃやねんけど, （給水車が）来たってなったら周りがザワザワ」したと給水をめぐる当時の雰囲気に話を広げる. さらに友達の「ミヅちゃん」と被災後久しぶりに電話して 1 時間も話が止まらなかったのを覚えています, と想起をつなげる. 「1 時間も」というとこ

ろで児童が屈託なく笑い, そのときのL先生の安心感や嬉しさが見学していた筆者にもじんわりと伝わってくる.

b）先生自身の体験の語り

表 3 の「内容」欄に記したとおり， 調査したほとんどの授業で先生自身の震災体験が語られている． ただしその語り方にはいくつかの違いが見出される． 最も多いのは, 先生の体験の語りを授業進行の中に織り交ぜる「挿話型」である. G先生, L先生, M先生がこの挿話型であり, また被災地状況を想像させる場面で語られる「すごく暗くて寒かった」（F 先生）, 「あの日も晴れてた」（J 先生）といったひとことも挿話型に近い(4). これに対して, 先生が自身の体験を語ること自体がその授業展開の主要な部分となるような語り方を「語り部型」と呼びたいが, この類型は意外と少ない. 2022 年全校集会での校長先生の体験談, 2023 年全校集会での元 Y 校長先生の講話がそれに当たる. また, 2023 年 1 月 17 日の J 先生の「手紙」もやや近いかもしれない.

５．X 小学校の先生達にとっての震災学習

（1）教育としての震災学習

X 小学校の先生達は何を目指して震災学習を行っているのか. いいかえると, 先生達はこどもたちに何を学びとってほしいと考えているのか. この点について表 2 のインタビューデータを検討する. 3 章で示した方法により分類すると, 「生存能力と伝承」「災害死と命の教育」「地域性」というラベルを与えることができる. 本章では紙幅の制約上「地域性」については省略し, 前 2 項について先生達の語りを引用しつつ検討する.

a）生存能力と伝承

震災学習の目的として, こどもたちに自身の命を災害から守る能力を与えることがまず挙げられる.

> 「もう防災学習は絶対必要だなということと. それからいつ起こるか分からないからこそ必ず備えが必要. 〔…〕てなると, まあ学校で起きた時には自分たちがっていう. だから自分の命は自分で守る, その術というか」（F 先生）

> 「自分の考えで動けるようになってほしいっていうのが一番あるので. まあ誰でもそうだと思うんですけど, 地震に, なに地震だけじゃなくて津波とか火事とか」（E 先生）

> 「ある程度こう「こういうことが起きたらこうしたほうがいい」とかっていうその危機意識みたいなんも持ってほしいですし」（A 先生）

災害は保護者や教員がこどもの傍にいるときに生じるとは限らない. 児童が災害時に自分自身を守ることができるようになることが求められる. ただ, これは防災教育の一般的な目標であり, 阪神地域あるいはX小学校の「震災学習」に特異なものではない.

震災学習としての特徴は, こうした防災教育が災害伝承と連続的に捉えられることである.

> 「その当時の苦しさとか怖さみたいな, 「震災怖いんだ」っていうのを伝えることによって, なんていうか「ああこんなんあったんだな」っていうだけじゃなくて「今後来たら」っていうのも膨らませられるので, っていう形で」（C 先生）

> 「うーん. でもあのことって忘れたらあかんことやし, みんなが語り継いでいかなあかんことなんやろな. だからそういうのがなかったら, 私みたいにその防災の意識が薄い. こう「備える」っていう意識が薄くなってしまう. 何かあった時にやっぱ被害が大きくなるんじゃないんかなあって. だからあったこともちろん伝える」（D 先生）

> 「自分ごととして捉えてくれたら, こどもが. 自分の身に起こるかもしれないこと. で, やっとかなあかんなってちょっとでも思ってくれたら, それは震災学習としては何か残せたんじゃないかな. 避難訓練でもそうですけど. 「何かどっかの町の遠い町で起こってるものなんや」「やー, こわー」って言ってたらやった意味があるとは, それはむやみやたら怖がらせただけでやった意味がないので」（E 先生）

災害が起きたという事実そのものや, 「その当時の苦しさとか怖さ」（C 先生）についての学習が, 「今後来たら」（C先生）という想像力や「自分ごととして捉え」（E先生）る態度につながることが目指されている.

b）災害死と命の教育

以上のように, 震災学習では災害伝承を基盤として, 児童が災害から自らを守る力を涵養することが目指されている. では, 震災学習における伝承の核心は何なのか. 先生達の多くが語るのは災害死の受け止め方である.

> 「これだけの人が死んだんだよ, 亡くなったんだよっていう数字を見たりして. で, この学校〔の児童数との比較〕で考えたら, その何倍も人数が亡くなったんだみたいな話をしたりとか. で, その実際の数字を見せたりとか内容を見せることで, 「あ, 今すごい重たいものを僕たち私たちは学んでるんだな」みたいなところは, 最初の授業でちょっと顔色見て分かったかなみたいなところはありますね」（C 先生）

> 「こどもたちってぎょっとするんですよ. そういう苦しみっていうかその一人が亡くなったことで, ずうっとめぐみさん(2)も手が震えて. 何か考えたらぶわーっと手が震える. そういうことが, 〔震災死者ひとりずつについて〕そんだけの数あったんだ. じゃあその周りにどんだけ苦しんでる人がいるんだみたいな. 〔…〕やっぱ最初に思ってた「6000 人は多いな」っていう, その程度の思いからはまた一歩違うっていうことなんですよね. だからそういうことをやっぱり考える時間を取る. うん」（D 先生）

震災学習の副読本『しあわせはこぼう』には, 災害死を扱う単元が複数組み込まれている（**表 4**）. また, ときには F 先生や J 先生のように災害死に関連する教員の経験が語られ, I 先生の授業事例のように同級生の遺影を持って卒業式に参加した 6 年生の心情を考えるといった授業が行われている.

C 先生と D 先生が語るのは, 阪神・淡路大震災の総死者数 6434 名という数字そのものの暗記ではなく, その数字が持つ意味を児童に考えさせることである. D 先生の授業

表 4『しあわせはこぼう』内の災害死を扱う単元

単元名	想定学年	内容
とつぜんのおわかれ	2	火災後に祖母の骨を拾う
はるかのひまわり	3	震災遺族がひまわりの種を植える
命の防災無線	4-6	南三陸町防災庁舎からの呼びかけ
あの子は天使です	6	娘を喪った母親の語り
（備考）え顔につつまれた水族園	2	機器故障により水族園の魚が死滅

では, ある一人の震災死とその遺族のエピソードを起点に, そうした出来事が個々に 6434 名分存在していただろうことを児童は考え始める.

こうした個別の死の絶対性に接近してゆく学習は「命」についての学習につながってゆく.

「やっぱり最終自分で, 静かに考える. 命についてとか身近な人についてとか. 周りいる人らへの感謝とか. でやっぱり, こういう自然災害っていつ起こるか分からない, そういうものに対して自分自身が備えていかないといけない. それは自分を守るためでもあるし, 家族を守るためでもある. で自分の命は自分で守らないといけない」（D 先生）

D 先生のこの一節は, 震災学習の核心が災害死の受け止めにあり, それが児童や周囲の人間の「命」について「自分で, 静かに考える」理解につながり, その理解がさらに自分や家族の命を守るという防災教育の一般的目標の基盤となるという図式を簡潔に語っている.

この〈災害死の受け止め〉から〈自他の「命」の理解〉へという展開は, 教員と児童の微妙な情動の揺れと交流を伴った授業実践であると思われる.

「やっぱその先. その命の大切さとか, 体験した人がいる. そこに, 私がもうそうだったけど, ぐっとこないと留まっていかないから, 心に. 留まって, 何か自分たちもそれを次伝えていけるように」（D 先生）

「だから気持ちっていうかそういった思いが通じたときって, こどもってなんかちょっと考える表情というか. やっぱり震災は結構自分の心を見つめる学習かなって私は. ふだんはが一っとしてるんですけど. だからそういうことを思ってというか, そういう気持ちで授業をする. まあ私もちょっと涙が出たりとかよくする. 震災の話はもう, ほんとに涙が出るんです. 『しあわせ運べるように』をみんなで歌っても涙が出る. で, 何かそういう様子を見ているのか, 震災の話とか, 映像だとかって見ると涙を流す子もいれば. そこで命っていったものに関してはより深く学びとってくれるんじゃないかなあと思っているので」（F 先生）

ただし今回の調査の範囲では, こうした情動的な交流は D 先生, F 先生, J 先生のようなベテラン教員から聞かれるもので, 若手教員には容易ではないかもしれない.

(2) 6 年間の段階的学習

X 小学校の先生達の震災学習の核心は, 災害死の受け止めと「命」の教育である. 死と命を深く考えることが, 震災という出来事をアクチュアリティを伴って理解し, それが災害から命を守るための防災教育の基盤となる. では震災学習は災害死についての単元から始まるのだろうか.

「「亡くなった」言われてもね, その数がまず分からないんで. それが, どんな多いかっていうのが分からないんで. 〔…〕誰かが死ぬっていう経験自体がまだないんで. 「何人が死んだんや」とかいうよりも, たとえば自分の身近で起こったら何, どんなことが起こると思うとか, どんな影響があるよとか, 実際に自分の身を守る方法とか」（E 先生）

「やっぱ 1, 2 年生とかは, なん…震災はあったんだよっていうのはもちろん話するから分かる. で, そういう人たちのために歌を歌うんだよって 1 月なんかずっと歌ってる. でも中身としては, やっぱり防災グッズについて考えたり.「なにもっていく？」で, 2 年生とか 3 年生とかだったらスリッパとか作ったり, 新聞で. そんなんやったりとかしてるんですよね. で, 後は「生活が大変だったんだよ」って言って, 3 年生でももっと下の学年だったら「どんなふうに大変だった？」「水が止まってしまうんだよ」とか「ガスが出ないんだよ」, で「その時にどうやってしてたんだろう」って何かそういうことを下の学年ではやってるんだけど, 5, 6 年生になったら, やっぱその先. その命の大切さとか, 体験した人がいる」（D 先生）

実際のところ 1 年生では「6434」という数字の大きさ自体がわからない.「10000 までの数」を算数で学ぶのは 2 年生である. また, 低学年では近親者の葬送に参列するといった経験も少ない. 災害時の被害の様相についても, 説明文やデータから具体的なイメージを起こすことがまだ難しい. そのため先生達は児童の発達段階に応じて防災教育・災害伝承の方法を微細に調整している.

「いきなり 1 年生にそんなことやったらショックが大きすぎて, 多分, あかん子もおると思うんですよね. 受け入れられへんというか, なんというか怖すぎて「怖い」というだけで. だからやっぱりそれは段階, 段階」（D 先生）

災害死を受け止め, 自他の「命」について考える授業実践は高学年に入ってからである. それまでの段階で防災グッズや道具作りの単元や, 震災復興についての単元が重ねられるのは, 災害に対する無力感や恐怖を減ずる効果を持っているかもしれない. そうした 6 年間の震災学習のいわば集大成に近いものとして, 災害死と命についての授業実践がある.

(3) 震災学習を通じた教員の発達

ここまで, 先生から児童への震災学習という観点から検討を行った. 次に, 先生達自身にとっての, 震災学習に教育者として取り組むことの意味を考えてみたい.

本稿が提示したいことは, 震災学習に取り組むことが, 体験世代のベテラン教員にとっても, 震災後生まれの若手教員にとっても, 発達（成長）の場になりうるということである.

a)「とらえなおし」としての震災学習

個人的な背景によるところが大きいため一般化できな

いが, 被災体験を持つ教員にとって震災学習は自身の体験をふりかえり, とらえなおす機会でもある.

「自分自身は「わーすごい」とはなったけど, 何も失ってないから. 地震自体では. で学校がなくなって最初はラッキーやなあって感じぐらいで. 〔…〕でもいざ採用されて, そうやって震災の時には震災学習をしていくんだよって教えてもらって「ああそうなんや, そうやって振り返りをしていかないといけないんやな」って初めて教えてもらって. うん, で周りの先生たちが「実はこうやって亡くなったんだ」とかって聞いて, ああ近くの人でそうやって亡くなってる人がいるんやっていうのを初めてグサッと. ああそれを, 伝えていかなあかんねやって」（D 先生）

震災当時中学生だった D 先生は神戸市内に居住していたが, 自身や周辺に大きな被害は生じなかった. 学校休校を「ラッキー」と思う程度だったが, 就職して他の教員の話を聞いて「初めてグサッと」感じたという. 震災を「教える」側に立ったとき「「体験した, 体験した」って思ってたけど, 実際何も知らんかったんや」という認識が生じた.

「先生になってほんまにこどもを目の前にして, うん. 学びを深めていかなあかんっていう立場に立った時に, 初めて調べる, 聞く, で他の周りの人にも「震災の時どうやった？」って. 初めてそこで, 聞いたことで, 自分自身が何かショックを受けるじゃないですけど. ああ地震ってこんなに大変やったし, 大事な人を失った人ってほんまにこうやって身近にいるんやなあって. うん」（D 先生）

D 先生にとって, 震災学習は震災を学び直し, その捉え方が変わるきっかけだった. 震災に関する他者の体験・態度に感化されて, 自身の体験・態度を再検討している. それは他のひとびとの被災体験への感受性を発達させる契機でもあった.

b）震災学習と若手教員の役割

では, 直接の震災体験を持たない若い先生はどうだろうか. 1997 年生まれの C 先生は, 小学 5 年生のとき, 自身が受けた震災学習の一環で車椅子の震災障がい者が学校を訪れ, 「忘れられていくことがいちばん辛い」と話したのを聞いて「当時すごいズキッときた」という. 教員となった現在, 震災学習に関しては「やっぱり, こどもたちに伝えるってなると, 経験できてないってところはすごいデメリットじゃないですけど, 大きいところなんだなあ」と感じている.

しかし C 先生は, 直接の震災体験を持たないことをむしろポジティブに捉えているようである.

「経験してない僕が, やっぱりそれだけ今まで学んできたことで, すごいことがあったということと, やっぱつらい経験した方がいる, たくさんいるっていうところを重く受け止めて次につなげようとしてるので, この先もやっぱり知らない人に知らない子がそれを知ってつないでいくというのはすごい大事だなとは個人的には思っています」（C 先生）

C 先生が自身の役割として重視しているのは「すごいことがあったということ」「つらい経験した方」がたくさんいるということを, 「重く受け止めて次につなげようと」することである. C 先生は震災体験を持たないことを震災学習を行う上での「デメリット」と表現しているが, 災害がもたらした他者の困苦を「受け止め」るという態度に重心を置くことで, 体験者が非体験者へ語り継ぐという災害伝承の一般的な構図から抜け出そうとしている. すなわち, 自身に災害体験が無くても, 体験者の語りや教材や動画・写真を通じて震災を「深く受け止め」ることができれば, その学習体験を反復させるというかたちで「次につなげ」ることができる. この試みは, C 先生から学んだ「〔震災を〕知らない子」がさらに次の「知らない人」への伝承を可能とする. C 先生は D 先生と同様に他者の被災体験に対する感受性を, 学童期に受けた震災学習から現在に至るまでに発達させているが, その体験を災害伝承の再生産性に活かそうとしていると言える.

このように, C 先生は体験を持たないことを災害伝承の阻害要因とみなすのではなく, それを逆手に取っている. 震災学習を続ける X 小学校という実践共同体の中で自身の役割を見出しつつあると考えられる.

６．おわりに：共振としての災害伝承

本稿は, X 小学校における震災学習の授業事例と, 震災学習をめぐる同校教員の語りを分析した. 最後に 1 章の問いに答えたうえで, 震災学習における災害伝承について考察する.

①教員は何をめざして震災学習を行っているのか. 教員は児童の生存を目標として震災学習を行っているが, その核心には災害死を受け止め, 自他の「命」を熟考させる教育がある. X 小学校では, この核心への接近は 6 年間の震災学習全体をかけて行われる. その過程では, とりわけ児童の想像と共感を重視した授業が実践されている.

②教員にとって震災学習はいかなる意味を持つのか. 教員にとって震災学習は, 自身の体験の捉え直し, 災害がもたらす他者の困苦に対する感受性, 震災学習の再生産性を維持するための役割の意識化といった発達の契機でありうる. とりわけ「役割の意識化」は, 直接の震災体験を持たない世代の教員にとって重要である. X 小学校の 2022 年 1 月 17 日の全校集会では, 司会の K 先生が「みなさんと先生には共通点があります. それは阪神大震災を知らないこと」と延べ, 翌年の全校集会でも同じく震災後世代の C 先生が「実は先生も阪神・淡路大震災を経験していません. だから先生もみんなといっしょに震災のこと勉強していきたいと思っています. 今週で終わりではなく, ずっとずっと」と全校生徒に向けて話している. これらの語りでは, 震災体験を持たないことが震災学習・伝承を妨げるものとしてではなく, むしろ児童との共通点であり, 震災を学んでゆく理由付け（「だから」）の基盤であることが強調されている. これは体験世代が担うことのできない役割である.

③震災学習そのものの継承は成立しているのか. 震災学習そのものは, 校内での教員間の実務・交流・感化や, 教員自身の発達を通じて教員間で継承されている. ただし実務・交流による教員間継承は本稿では十分に紹介できなかった.

これらの調査結果は従来の研究で十分に把握されてこなかったものであり, 2 章で示したように学校単位といったメゾレベルで震災学習／防災教育を捉えることの重要

性を示している. 伊藤・舩木（2022）はこのレベルにおいて校区と学校の相互関係を明らかにしたが, 本研究はこれに対して, 授業事例の調査と教員へのインタビューにより, 学校という単位が震災学習において目指すものを示した. これにより, 教育という具体的実践において、一般に扱うことが難しい災害死の受け止めが長期間の震災学習／防災教育の駆動力となりうることを明らかにした.

ここには, 被災地型防災教育の地域的制約を超える可能性の一つがあるように思われる. 教員の震災体験が色濃く反映されるのは被災地型防災教育の特徴であるが, 災害死の誠実な受容・理解という核心については「被災地」以外でも取り組むことが可能であると考えられる. 災害で人が命を落とすことの衝撃と悼みは, 地理的な制約を受けない. ここに先行研究に対する本稿の学術的寄与がある.

震災学習は教員から児童への災害伝承という側面を持つ. しかし本稿の検討を踏まえると, この伝承は記憶や教訓の「複写」のような仕組みによるものではないと考えられる. 教員-児童間の伝承および児童の発達と並行して, 教員間の伝承や発達が生じている. とすれば, 児童に生じる伝承・発達は, 教員に生じるそれを反復あるいは反映したものであるかもしれない. 隣り合う音叉の振動が自然と伝わってゆくように, 教員自身の震災学習体験が児童に共振してゆくというモデルである. 震災体験を伝えるのではなく, 震災学習体験が伝わってゆくのである. その核心は災害死と他者の災害体験への感受性の発達にある. 防災教育と災害伝承の根幹は追悼と共感にある, ということが 30 年近くにわたる震災学習の本質であり, それはまた阪神地域のみで可能な文化ということではないはずである.

補 注

(1) 本稿では, 災害のような出来事を他者に伝える営為・活動およびそれらを可能とする環境全般を「伝承」と呼び, その伝承において何らかの具体的な表象や営為（体験, 記憶, 教訓, 理念, 行事など）が受け渡される・伝わる・教育／学習される・継続される事態を「継承」と使い分ける. たとえば, 語り部活動という「伝承」活動において, 災害の教訓が語り手から聞き手に「継承」される, というように.

(2) 道徳教材『きみがいちばんひかるとき』（光村図書）内「おばあちゃんからもらった命」の登場人物.

(3) F 先生が「あの子は天使です」の授業中にご自身の友人の死について語ったことは, 形式上は挿話型に近いものの, 他の事例とやや異なった質感を帯びていたように思う. 単に話の流れのなかで付け加えたり思い起こしたりしたというより,「亜希子さん」の死とご自身の友人の死が悼みの思いのなかで連続していたと想像される. この事例を仮に「外傷型」と呼ぶことを考えたが, 事例が他に無いため補注に付記するにとどめる.

謝辞

調査にご協力いただいた神戸市立 X 小学校のみなさまに改めて御礼申し上げます. 本文中にはほぼ登場しませんが, 谷水教頭先生にはたいへんお世話になりました. また, 執筆時間の確保に尽力してくれたパートナー・翔子と, （執筆時間と引き換えに）抱っこ時間の確保に尽力してくれた息子・晴史に感謝します. いつもありがとう. 本研究は JSPS 科研費 19K23332 および 22K13703 の助成を受けたものです.

参考文献

1) 高原耕平, 2020, 0 歳児が語る阪神・淡路大震災：震災学習世代の中間記憶と世代責任, 地域安全学会論文集, 37, 89-96.
2) 中溝茂雄, 2019, 神戸市における防災教育と理科教育の現状と課題, 神戸親和女子大学児童教育学研究, 38, 185-198.
3) 矢守克也, 2010, 年間特集 防災教育の現状と展望--阪神・淡路大震災から 15 年を経て, 自然災害科学, 29(3), 291-302.
4) 山住勝広, 2012, 語り得ぬ記憶と復興への学習 ―ふたつの大震災の間で―, 教育学研究, 79(4), 367-369.
5) 伊藤亜都子, 舩木伸江, 2022, 地域と学校の共育―神戸市灘区成徳小学校区を事例として―, 現代社会研究, 8, 54-66.
6) 舩木伸江, 山崎悦子, 矢守克也, 2021, 災害の実体験を基にしたお話教材の授業分析 ―学びの深まりと学習の主体性の観点から―, 防災教育学研究, 2(1), 113-122.
7) 近藤誠司, 2022, 防災教育学の新機軸―まなび合いのアクションリサーチ, 関西大学出版部.
8) 井上惠太, 河本大地, 2019, 阪神・淡路大震災の被災地における防災教育の変遷と課題 : 神戸市立小学校の事例を中心に, 兵庫地理, 64, 1-14.
9) 木戸崇之 , 朝日放送テレビ, 2020, スマホで見る阪神淡路大震災　災害映像がつむぐ未来への教訓, 西日本出版社.

(原稿受付　2023.8.26)
(登載決定　2024.1.20)

どこまでの最悪の事態を想定すべきか：児玉聡『予防の倫理学』（2023）を手がかりに

高原耕平[1]

[1]人と防災未来センター

１．はじめに

本発表の目的は、児玉聡『予防の倫理学』(2023) における災害対策の倫理的検討を参照し、特にその「最悪の想定」に関する議論を紹介・拡大することである。

災害分野（防災、復興）に関する倫理的な議論は多くない。先行研究として、防災分野への「ナッジ」導入について検討した永松（2020)、「責任」をめぐる及川らによる一連の論考（及川 2021, 及川・片田 2021)、防災の諸実践における「諸価値の葛藤と調停」を論じた高原（2021)、また後述する N. ザック『災害の倫理』(2020) が挙げられる。復興研究分野では、『災害復興学事典』における「復興の倫理」の項（内尾 2023）や、日本災害復興学会誌『復興』における「復興と倫理」特集がある（高原 2022 など)。

ここでの「倫理的議論」とは、ある点では善いと感じられる（あるいは善い結果をもたらす）行為や判断や施策が、別の点では善さを損なうことになるような事態についての検討を言うものとする。たとえば「共助」を勧めることは平均的には災害で助かる人を増やすので「善い」ことだが、場合によっては共助の担い手を生命の危険に曝しうる。この事態について、共助的行為を推奨／抑制するおおまかな指針を提示することは可能だが、あらゆる場面に適用しうる指針を作成することは困難である。共助をめぐる倫理的ジレンマに関して、技術的検討には限界があり、何をどこまで認容しうるのか、線引の基礎となる考えは何であるかといった議論が必要となる。

こうした倫理的議論は防災や復興の実践・研究を深めるための土台の一つとして必要である。それが無ければ、施策や技術実装が社会的合意を得ることが次第に難しくなると考えられる。災害分野は倫理的議論の具体的事例が多数見出されるにもかかわらず、前述のように研究は進んでいない。そこで本発表では、倫理学を専門とする研究者による児玉（2023）の内容を咀嚼し、検討を深めたい。

２．『予防の倫理学』

まず児玉（2023）の全体構成と、同書 4 章「災害の予防」の内容を紹介する。本書の対象は文字通り「予防」にある。現代社会では病気・犯罪・災害等に対する「予防」の重要性が強調される。しかし「予防という発想が持つ問題」(2 頁) は十分に認識されていない。特に病気・犯罪・災害の予防は基本的に社会や政府による介入というかたちを取るため、個人の自由との衝突といった倫理的問題が生じやすい。これらの具体的事例の検討を重ねることで「予防の倫理学」を確立することが本書全体の目的である。

本書は「交通事故の予防」「公衆衛生と医療」「犯罪の予防」「災害の予防」の 4 章に分かれている。各章の内容はそれぞれ類縁性があるため災害以外の章も本発表の問題意識に関して重要であるが、ここでは第 4 章「災害の予防」に絞って紹介・検討する。

第 4 章では、災害サイクル、災害の予測・予報、ハザードマップ、大川小学校事故裁判、平時の倫理と有事の倫理、記憶の風化と教訓の問題、自助・共助・公助、そして予防原則 precautionary principle が取り上げられる（ただし予防原則は災害に限定されない)。以下、内容を簡単に紹介する。大川小学校事故裁判に関しては、現代の事前対策はハード対策とソフト対策が重なり合うため責任主体についてより詳細な検討が必要になると論じられる。記憶の風化に関しては、記憶を新たにすることが災害予防には役立つ一方で被災者の悲苦が和らぐことがないという二面性があることが指摘される。自助・共助・公助に関しては、それらのバランスを検討しなければ「負担や責任に不公平さ」(299 頁）が生じうること、そもそも防災分野では自助・共助・公助の定義について論争が存在しないことが指摘されている [1]。

３．平時の倫理と有事の倫理

以上のように、第 4 章では本学会員の関心を引くと思われる事例・テーマが多数扱われているが、ここでは特に第 5 節「平時の倫理と有事の倫理」の内容を検討したい。この節は災害分野の倫理的検討の中でも特に重要な議論を含んでいると考えられるからだ。

本節ではまず「最悪の事態を想定すべきか」と題して、内閣府 (2020) による新たな津波想定が取り上げられる。この想定では「千年に一度の津波災害」が前提され [2]、宮古市では防潮堤が全て壊れるという最悪の事態が想定された。これに対して「宮古市側は住民が混乱するとして、防潮堤がすべて壊れるという想定の変更を求めた」

（280 頁）。この事例は、「どのくらいの最悪の事態を前提に備えをすべきかについては、いまだ十分な社会的合意がない」（281 頁）ことを示すひとつの例である。

次に、「最悪の事態を想定した備え」自体の倫理的問題を指摘する学説が紹介される。米国の哲学者 N. ザックは、平時と有事とで異なる道徳指針が適用されてはならないと主張する。有事には救出や医療資源の不足のため、トリアージのような緊急時にだけ認容される道徳指針が持ち出される。だが、そのように道徳指針を使い分けることで事前準備がおろそかになるおそれがある。そこでザックは「災害時と平時の道徳の同一性」（282 頁）を説く。だがそれを実現するには事前に膨大な資源を集積しておかなければならないし、それでも想定外の事態は生じるだろう。

英国の哲学者リチャード・ホルトンは、「最悪の事態」を予め考えることそのものが倫理的でないと言う。たとえば、強制収容所の映画を観た夫婦が、収容所に自分達が送り込まれることを想定して、自分の子供達の生存の優先順位を議論するような状況である。本当にこのような夫婦がいたら多くの人が非難するだろう。最悪の事態を想定して議論することで、親から子供への態度が変化し、子供がその議論に参加すれば悪影響は免れない。

ザックとホルトンの主張の共通点は、予防のために悪い事態を「予め考える」ことには危害が伴いうるということである。だが最悪の事態を想定せず、有事の道徳指針を否定したままでは現実の緊急時に有効な行動を取れない。「ザックのように平時と有事の倫理に関して同一性を説くなら、共倒れを生み出すことになる可能性が高い。逆に、平時と有事の倫理は非同一でありうると考えうるなら、平時から見れば冷酷な行為が正当化される」（285 頁）。

4．考察：防災の倫理学の重要課題

ここまで、児玉（2023）の特に 4 章 5 節を紹介した。最悪の事態の想定には倫理的ジレンマがつきまとう。想定の「副作用」はときに無視できないし、かといって想定をしないことで被害が増えることも善くないことである。ここから、この問題を改めて検討してみたい。

同書では「最悪の事態の想定」として①発生確率が極めて低いと考えられるが生じれば甚大な被害をもたらしうる災害想定、②トリアージや③強制収容所での「命の選別」といった、現実に遭遇する確率は極めて低いものの想定自体が心理的な危害等をもたらしうるもの、が挙げられている。

②③は、防災の現場でも類似の事例が存在するかもしれない。たとえば運動能力が極めて衰えた高齢者や重度身体障がい者の個別避難計画を策定する際、一般にはタイムラインを作成し、支援者と当該対象者の安全が確保されるシナリオが練り込まれる。しかし、それと並行して、シナリオどおりに進まない「最悪の事態」（たとえば当該対象者を見捨てざるをえないといった）を想像しないでいることは実際には不可能である。そのようなとき、「そこまでシビアな状況を想像しても意味はないだろうよ」等と心理的にブレーキをかけて想像を打ち止めにすることが多いのではないか。この心理的負荷・倫理的ジレンマを誰がどのように引き受けるのかという負担の社会的分配の問題も社会的合意がほぼ無い。

現実的には、最悪の事態を何も想定せずにハザードを待つことはできない。したがって検討すべきは「最悪の事態を想定すべきか」という問いよりも「どのあたりまでの最悪の事態を想定すべきか」という微妙な線引きの問いであると考えられる。その際①の事例は、確度の低い長期予測のトランスサイエンス的課題でもある。

また、この問いを考え、社会的合意に至るためには、「防災」そのものの評価基準についても再考が求められる。すなわち生命か幸福か、という問いである。

補注

1) しかし例えば「共助」概念を中心に検討した小林（2023）は参照されていない。本書第 4 章では災害分野専門学会の論文は参照されておらず、今後の学際的交流の余地は大きい。
2) 「千年に一度の」という表現は必ずしも正確なものではないが、ここでは同書の記述に従う。

参照文献

児玉聡（2023），予防の倫理学：事故・病気・犯罪・災害の対策を哲学する，ミネルヴァ書房.

永松伸吾（2020），災害時緊急避難に関する 4 つの政策パラダイム，災害情報，18-2，159-164.

及川康（2021），避難情報廃止論とは何か，災害情報，19-1，35-46.

及川康・片田敏孝（2021），防災の責任の所在に関する一考察，災害情報，19-1，47-60.

高原耕平（2021），情報アプローチと生活アプローチ：減災システム社会はどこへ行くのか，災害情報，19-1，23-33.

N. ザック（高橋隆雄・阪本真由美・北川夏樹訳）（2020），災害の倫理：災害時の自助・共助・公助を考える，勁草書房.

内尾太一（2023），1-2 復興の倫理／被災者の尊厳，災害復興学事典，朝倉書店，4-5.

高原耕平（2022），「復興の倫理」を聴き取る：4 名の書き手への応答，復興，11(1)，33-38.

内閣府（2020），日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会，概要報告（令和 2 年 4 月 21 日公表），https://www.bousai.go.jp/jishin/nihonkaiko_chishima/model，2023 年 9 月 14 日アクセス.

小林秀行（2023），不可視化される「助」行為の被傷性：「絆」と「共助」を手掛かりとして，災害情報，21-1，23-34.

特別講義（11）

災害の倫理学を構想する
生存・自然・技術の未来

人と防災未来センター　主任研究員
高原 耕平

key words：気候変動、人口推移、自然、偶然、幸福
身体、情報、生存

１．概要

これからの日本の「防災」の核心は何であろうか。防災に関する、近い将来の基本的問題の構造を検討することが本発表の目的である。まず高い確度で予測されている将来状況を概観し、その状況が引き起こす基本的問題と根幹的な問いを提示する（1 節）。次に防災に関する社会的状況を検討し、根幹的な問いを掴みだすことが難しいことを述べる（2 節）。最後に、より着手しやすい序論的なテーマを提案する（3 節）。これからの防災の核心は災害の倫理学的思考であるというのが発表者の意見である。

２．近い将来の防災

防災の将来像に大きく影響を与える要因として、1)気候変動、2)人口推移、3)国難災害が考えられる。

1）気候変動

気候変動が水害を増加させることはよく知られているとおりである。気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）の第 6 次報告書は、この 10 年間、人間活動の影響により過去 2000 年間に前例の無い速度で温暖化が進行したことを明記している。同報告によると、2021-2040 年の平均気温は 1850-1900 年の平均と比べて 1.5℃上昇し、温暖化ガスの排出量が非常に多いシナリオでは 2081-2100 年の平均気温は 1995-2014 年と比べて 2.4℃から 4.8℃上昇する可能性が高い。これに伴って 21 世紀に渡って世界全体の陸域の降水量が増加する（IPCC2022）。日本では大雨や短時間強雨の頻度・強度が強まり、台風が強まり、より大きな高潮が引き起こされる可能性がある（文部科学省・気象庁 2020）。洪水・土砂災害・高潮災害が拡大し、復旧・復興の暇無く同じ地域が繰り返し被災する事例が増加すると想像される。

2）人口推移

総人口は 2004 年の 1 億 2777 万人をピークとして、2045 年には約 1900 万人減少して 1 億 880 万人となる。生産年齢人口は 8442 万人（66%）から 5830 万人（54%）に減り、高齢人口は 2576 万人（20%）から 3945 万人（36%）に増える（国立社会保障・人口問題研究所 2023）。この変化は、いわゆる災害弱者の増加、災害対応人員の不足、生活再建資力の低下、地域コミュニティの対応能力の低下、そして税収低下をもたらす。特に地方自治体では人口減少ペースよりも「自治体職員のなり手の減少ペースの方が速い」ことが予測されている（鉢屋 2019）。これらにより、救助・復旧・復興の能力が低下し、防災に直結するハード・ソフトへの投資が減少し、さらには平時のライフライン維持も困難になると想像される。

3) 国難災害

国難災害がもたらすものを正確に予測することは難しいが、その直接的な損害に加えて、人口推移による悪影響を増進させることが考えられる。

以上の記述は経済学の精査を受けておらず、それぞれの影響やそれらの相乗効果を量的に示すことは発表者の手に余ることである。ただ、定性的にではあれ上述の要因を深刻に受け取るなら、財政・マンパワー・地域社会構造の諸点において、現在の防災の態勢を持続させることは困難であるように思われる。現在の防災の態勢とは、防災科学技術の発展・環境形成・人間行動の変容の投資と工夫を積み重ねることで、物理的・人的被害を年々減少させることができるという直線的・発展的な態度である。防災研究者の片田敏孝は、災害が起きるたびに検証と改善を重ねる近年の防災施策が「対策を強化すれば災害は防ぎ得るとの災害制御可能感」に基づいており、自然に対する謙虚さを欠いた態度だと批判する（片田 2020)。災害制御可能感に集約されるこの現代の態勢は明治期に始まり現在まで維持されてきたものである（高原 2023)。

だが、壊れたものはより強靭なものへ修復し、啓発と教育を重ねて住民の行動を改良し、それらを支える基礎的な科学技術の開発を続けるという現在の態度が今後困難になる。代わりに到来するのは、救助・復旧・復興の余力そのものが災害により繰り返し奪われ、防災・復興の能力は総体としては発展せず現状維持に苦心するという事態である。進歩や工夫はなお進むけれども、物理的・人的な被害の総計が減らず、被災地の回復力が低下して過疎と過密が悪化してゆく。

災害の制御や克服は不可能で、被害を出しつつも現状維持につとめるほかないということが認識されるとき、その時代の人々は、防災を全力で推進すれば良いという姿勢とは別の社会的理念を獲得することを迫られる。その理念へ至るために、防災とは何なのか、何のために、何を目指すのかという基本的問題を探ることが必要となる。この基本的問題は問い方によって答えの幅が大きく広がり、直截に答えを獲得することが難しい。そのため問題の構造を検討することが必要である。基本的問題は、災害という出来事における人間と自然の関係を再考することである。したがって、この問題は「自然と関わりつつ生きるとはいかなることか」「幸福とは何か」「技術とは何か」という問いを内包する。この３つを災害の倫理学の根幹的な問いと呼ぶことにする。防災は何のために何を目指すのかという基本的問題は、これらの問いを検討する過程で具体化してゆくものと考えられる。

３．問いの困難

根幹的な問いは気候変動や人口推移や国難災害が「達成」されてからようやく問い始めることが許されるというものではない。むしろ思考の余力がある今から問い始めて、未来にそれを受け渡すのが現在世代の責任であると考える。では、この問いをどのように進めることができるだろうか。

1) 災害の経済学

前節の将来状況が具体化し始め、防災への投資の限界が認識されたとき、とりあえず着手されるのはコスト分析だろう。それは本当に投資すべき対象と量（金額・時間・知力）と達成ラインを定め、投資に見合わない対象を提示する。災害の経済学が災害の倫理学に先行する。だがコスト分析は 2 つの点で困難に陥る。

第 1 に、達成ラインや投資対象の選別基準を誰がどう決めるのか、切り捨てられる側も含

めて共同体構成員全員が納得するような原理がどう獲得されるのかという問題である。

第 2 に、コスト分析は社会を対象としており、自然現象と科学技術は前提条件として外部化される。防災への投資の検討は、投資額を横軸に、効果を縦軸にした 2 変数の関係で完結する。しかし前節の将来状況では、自然-社会-科学技術の相互関係がいっそう強くなる。災害・復旧復興・防災はこの 3 項のうち 2 項間で生じるが、2 項間の関係が残りの 1 項に影響を与える。ちょうど天体の 3 体運動のように、自然-社会-科学技術の有り様の変化は予測がつかない。コスト分析は必要だが、それに災害の政治学と倫理学が続かなければならない。

2) 減災システム社会

では、コスト分析を手がかりとして根幹的な問いが始まるだろうか。防災はすでにわたしたちの身体と生活に浸透しており、不断の改良が恒常化している。そのため根幹的な問いを掴みだすことが容易でない。

高原（2021）は、減災・防災に関する様々な技術や制度が有機的につながり、そこに生きる人々の生活や姿勢に影響を与えながら、みずから発展してゆく社会を「減災システム社会」と規定した。減災システム社会では、発生した災害は常に次の災害の被害を減らすための出発点であり、防災技術と実践はわたしたちの環境と身体を目指して注がれる。環境と身体の災害時の挙動は検証され、新たな技術と実践が始まる。この不断の PDCA サイクルは災害に対する生存を唯一の目標として、死生や宗教や自然についての価値観を従属させて続く。

このような社会では災害の倫理学の根幹的な問いが塞がれてしまう。自然は制御や克服の対象である。幸福より生存が優先される。技術の進歩は止めるべきではなく、止められない。防災が生活と身体に浸透し、「できることから」「自分事化」「教訓の伝承」が当然のものとされる社会では、倫理学の問いよりも防災の仕事が常に現在と未来にのしかかっており、仕事から半身を剥がして問いを問うことが難しい。たとえば、災害はこのうえなく不幸な出来事だが、災害を防ぐ・被害を減らすための努力が意識と身体に充満し続けることは幸福なことであるのか。こうした問いかけが、まさにこの充満によって押し出されてしまう。

本来、倫理学の問いと技術・実践は排他的なものではない。一方で防災の取り組みに専心し最新技術を取り入れて実際に効果を挙げつつ、他方で自然・幸福・技術についての熟考と反省をそこに重ね直すということは可能なはずである。一般に、一定の目的を実現するための技術や努力と、それを捉え返し普遍的なものへと向かう思考は両立する。それらはときに苦しい矛盾として感じられるが、ときに互いを深め合う。しかし災害制御可能感に規定された減災システム社会では、これらの問いは PDCA サイクルのノイズとして縮減されてしまう。考えることは禁じられていないが、社会に食い込んでゆくことが難しい。

4．序論的なテーマ

災害の倫理学の根幹的な問いを問うことで、将来の防災の基本的問題を示すことが現在世代の責任である。しかし減災システム社会において根幹的な問いを考えることは難しい。そこで、より近づきやすいテーマを考えてみたい。

根幹的な問いは抽象性が高いため、社会の現実の有り様と結びつけて議論することが簡単でない。また、長い目で見れば重要であるものの、防災や復興の取り組みを即座に変えるものではない。そこで、災害や防災の現場に関係し、抽象的ではなく身近に体験され、なおかつ根幹的な問いに接続するようなテーマを立てるという方策が考えられる。それは減災システム社会で枢要な位置を持ちつつ、あまりに当たり前すぎてかえって見過ごされているものである。この序論的なテーマとして本発表では 1)身体、2)情報、3)生存を挙げる。

1) 身体

わたしたちは身体を持っている。それは五感に自らを与え合い、労働し、器用に力強く作動し、病やトラブルを抱え込み、空腹と疲労を訴え、回復し、身振りや接触によって他者と関わる身体である。それはまた生老病死の主役であり舞台である。

災害に巻き込まれ、そこから安全を取り戻そうとするとき、また平時に防災に取り組むとき、身体はさまざまな現れ方をする。もっとも直截には、災害で命を落とすとき、身体は平時の社会的な尊厳と環境との関わりを剥ぎ取られ、モノとして自然現象に飲み込まれる。落下する梁、土石流、津波の水が身体にじかに衝突し、身体はそれに対してわずかな位置の偶然と強度しか持たない。人間が平時にまとっているさまざまな属性や、周囲の他者に対して放っている存在感をこれらの自然現象は全て突き抜けてくる。ただそこにあるもの、挟まれ、へしゃげるものにされてしまう。

災害とは、身体のこうした脆さや壊れやすさを再認識する出来事である。たとえば救助活動とは、この壊れやすいものへ壊れやすいものが近づき、その手によって助け出す行為である。このように死や救助の場面で身体はもっとも鮮明にあらわれてくるが、それ以外の場面でもさまざまな振る舞い方や現れ方を帯びる。それを描き出しなおすことは、防災の現実の取り組みに新しい理解をもたらすだろうし、同時に防災とはこの身体をどうすることなのかという基本的問題に接近する問いを開くだろう。

従来、防災でしばしば焦点を当てられるのは身体ではなく主体だった。主体は判断と行動の担い手であり、その責任を引き受ける。身体は主体の行動の見えない土台として格下げされ、あるいは老いや障害の基体として主体を制約するものと位置づけられてきた。自家用車で避難生活を送る被災者がエコノミー症候群になるとか、高齢者が仮設住宅の風呂桶をまたぐのに苦労するといったように「身体」が描き出されることもあるが、それらはすぐに即座の対策によって背景に戻される。

2) 情報

防災において「情報」はきわめて重要な役割を与えられている。避難に関する災害情報をはじめ、政府・自治体の災害対応情報処理システムや、ドローン・GIS・携帯端末・センサー・AI・データベース等の情報技術・機器や、気象・浸水予測・地震被害等のシミュレーションなど、情報に関わる技術と実践が無ければ現代の防災は成り立たない。

では情報とはなにかと問われると、よくわからない。それはときにデータであり、半導体であり、ソフトウェアであり、ネットワークであり、それらの混合体である。だがそれらによって成立している情報が、なぜ・どのように多くのものをつなぎあわせ、くみとり、働きかけることができるのか。また、人間は防災においてもっぱら情報の受益者のようであるが、他方でネットワークに情報を提供するセンサーであり、諸々の機器や計算機の操作者であり、人間の存在自体がときにデータとなる。こうした人間と情報の関係は、工作者と道具と工作物という古典的な捉え方ではうまく描けない。人間が情報や機器を道具として用いて何らかの成果を得ているというより、上記の情報に関わるさまざまな要素がお互いを手段化しており、人間もその例外ではない。この情報という何かは、災害に対してどう振る舞うのだろうか。

3) 生存

防災の目的はさしあたり生存である。これは 1 節で示した近い将来においてもとりあえず確認されることだろう。わたしたちは全ての災害を生き延びている。しかし、生き延びるとは何なのだろうか。それはもちろん、人間が災害の危険から免れ、死なずに済むことである。しかし観察結果としての生存ではなく、わたしが、あるいはあなたが／かれらが、いまこのよう

に生き延びていることそのものを捉え、説明することは難しい。しかし生存という事実は、わたしたちが防災を再考する際に発見するもっとも身近なものごとの一つである。

ところで、生き残る／生き延びるということのうちには、すでに偶然性の問題が色濃く取り込まれている。頑丈な建物で寝ていたから地震でケガをせずに済んだということは必然の結果だが、その日そのときその建物で寝ていたことは偶然の出来事である。すると、防災とは何なのか、何のために、何を目指すのかという基本的問題は、この生存と偶然性の問題を内包することになる。

5. 結語

気候変動・人口推移・国難災害は、防災に対する現在の態度に変更を迫る。そのため防災とは何のために何を目指すのかという基本的問題の再考が求められる。基本的問題は、自然・幸福・技術という災害の倫理学の根幹的な問いによって具体化する。これらを今のうちから考えておくべきだが、減災システム社会では困難である。そこでより身近で防災の取り組みにも関連する序論的テーマとして、身体・情報・生存を糸口に考えることができる。

これらの議論は現行の防災の取り組みと排他的なものではなく、むしろ緊張をはらみつつも相互に深め合うものである。この倫理学的思考を積み重ねておくことは後続世代への責任である。

参照文献

- 「IPCC 第 6 次評価報告書第 1 作業部会報告書 政策決定者向け要約 暫定訳（文部科学省及び気象庁)」2022 年 12 月、気象庁ウェブサイト（https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/ar6/IPCC_AR6_WGI_SPM_JP.pdf）
- 文部科学省・気象庁「日本の気候変動 2020」2020 年 12 月、気象庁ウェブサイト（https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ccj/2020/pdf/cc2020_honpen.pdf）
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和 5 年推計）結果の概要」2023 年 4 月（https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_gaiyou.pdf）
- 蜂屋勝弘「人口動態から探る地方財政の将来像」『JRI レビュー』66(5)、129-154 頁、2019 年。
- 片田敏孝「避難学確立に向けた議論のリフレーミング」『災害情報』18(2), 141-144 頁、2020 年。
- 高原耕平「伝承と反復：100 年前の災害を語りなおすために」『現代思想（総特集＝関東大震災 100 年)』151-162 頁、2023 年。
- 高原耕平「情報アプローチと生活アプローチ －減災システム社会はどこへ行くのか－」『災害情報』19(1)、23-34 頁、2021 年。

正井　佐知

Sachi MASAI

特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：
（その 2）津波避難を中心とした防災計画と課題

特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：
（その 3）医療的ケア児が在籍する学校の防災体制

特別支援学校と福祉施設の連携に関する現状と展望：
災害時の福祉支援体制の構築に向けて

特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：

（その 2）津波避難を中心とした防災計画と課題

○河田慈人[1)]・正井佐知[2)]・木作尚子[3)]・滝田幸一郎[4)]

1）学術会員　兵庫県立大学減災復興研究科、ykawata@drg.u-hyogo.ac.jp
2）学術会員　（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構　人と防災未来センター、 masais@dri.ne.jp
3）学術会員　名古屋大学減災連携研究センター、kisaku.naoko.e3@f.mail.nagoya-u.ac.jp
4）学術会員　鳥取県庁、takitak@pref.tottori.lg.jp

1. はじめに

東日本大震災以降、津波をはじめとした自然災害に対しての学校防災の重要性が社会に広く認知されるようになった。また、南海トラフ巨大地震の想定見直しにより、襲来する津波の想定高も大きくなり、各校の防災体制や津波避難体制の拡充が求められるようになった。他方、津波への危機感の醸成という意味においては、東日本大震災の発災から10年以上が経過するとともに社会全体が津波に対する危機感が低くなっているのではないかと指摘する専門家も少なくない。また、この間、豪雨災害やCOVID-19という津波以外の自然災害や新たな感染症の流行などもあり、それらの対策が喫緊の課題となり、先進的な津波対策を進めていた地域においても津波対策が遅滞・停滞するなどの状況も報告されている。

筆者は、文部科学省の学校安全総合支援事業によって兵庫県教育委員会及び神戸市教育委員会のアドバイザーを委嘱されており、令和4年度2つの特別支援学校に関わる機会を得た。本稿においては、教職員や子ども達と議論や訓練を通じて特別支援学校が抱える「リアル」な課題と向き合い、よりよい防災教育・計画・体制の構築を目指した取り組みを紹介するとともに、学校が抱える課題に対して、有効と考えられるアプローチを議論する。

2. 特別支援学校 2 校での取り組み

2.1 兵庫県立芦屋特別支援学校での取り組み

兵庫県立芦屋特別支援学校は、芦屋市の臨海部にある人工島「潮芦屋（南芦屋浜）」の陽光町に立地している。令和4年度で開校13年目を迎えた。通学区域は、芦屋市、西宮市（西部地域）、神戸市東灘区（東部地域）で、令和4年度に県立むこがわ特別支援学校が開校して西宮市の通学区域が変更され、令和6年度まで順次適用となる。令和4年4月の児童生徒数は268名であった。

校舎は3階建てであり、兵庫県が公開している南海トラフ巨大地震による津波ハザードマップにおいては浸水想定域外である。（図１）

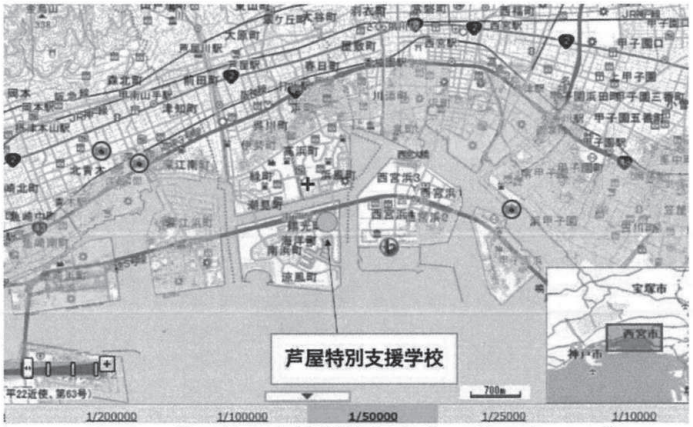


図１：芦屋特別支援学校と津波ハザードマップ

津波避難計画においては、教職員の意識も高く、生徒児童の命を守るために出来ることは何かが議論されてきた。その中で、学校近くの津波一時避難施設に指定されている県営南芦屋浜高層住宅5号棟の3階以上共用廊下部分等への避難か、それとも学校の2階や3階への避難が望ましいのかという議論がなされてきた。また、地震発生時の引き渡しに関してもコロナ禍を踏まえ、新たな方式での引き渡し方法が検討され、令和4年度に訓練が実施された。

図２：引き渡し訓練の様子

津波避難計画に関しては、教職員を含めて約500名というのは、これは県営住宅の避難者計画収容人数を超過している。また、廊下等共用部分

への避難であることから、夏季であれば脱水症や熱中症などのリスクがあることや、液状化が考えられる中での移動や、エレベーターが使えないことが考えられる中での高層階への移送の難しさを踏まえ、校舎3階への垂直避難が適切ではないかと考えられる。

引き渡しの方法については、1Fの体育館に児童生徒を集合させたのち、迎えに来た保護者へ順次引き渡しを計画していたが、コロナ禍を踏まえ、密を避けることや、地域住民が学校に避難してきた場合を想定し、体育館に全員集合するのではなく、児童生徒は各教室に待機し、正面玄関で保護者が受付をした後、係の職員が個別に各教室へ迎えに行く方式へと変更し、教職員による訓練を令和4年8月30日に実施した。（図２）

2.2 神戸市立盲学校での取り組み

神戸市立盲学校は神戸ハーバーランドに立地し、幼稚部・小学部・中学部・高等部普通科・高等部理療科という幅広い年齢の盲・弱視の児童生徒が通う学校である。

神戸市の公開するハザードマップにおいては、2m 未満の浸水想定域に立地している。建物は 4 階建てであり、4 階に体育館があることから垂直避難が現状の想定高であれば適切ではないかと考えられる一方で、1km ほど北上すると、津波浸水想定域外である大倉山公園に到達可能であり、水平避難の検討の余地もある。

図３：津波避難訓練の様子

そこで、令和 4 年度に神戸市教育委員会より「新たな神戸の防災教育」推進校として指定されたことを契機に、津波避難計画の検討と、危機管理マニュアルの全面改訂を目指した。具体的には、月に 1 回程度、アドバイザーとして筆者らが学校を訪問し、危機管理マニュアルや訓練の進捗を確認するとともに助言を行った。また、主に高等部普通科の生徒と対話を通じて、生徒の津波を中心とした自然災害への危機感の醸成と対策の実施を目指した。危機管理マニュアルに関しては、分科会方式で全教職員が関わることで、教職員全体の自然災害への危機意識を醸成することに繋がったと考えられる。また、全校一斉津波避難訓練ではなく、例えば、小学部低学年・中学年・高学年といった分け方で少人数による大倉山公園への津波避難訓練を行うことで、全員が「単に集団に追従するだけ」ではなく、津波避難について主体的に考える契機となるよう計画された。（図３）

3. まとめと展望

3.1 現在の想定と想定超過・想定外という難しさと、決断の必要性

兵庫県立芦屋特別支援学校及び神戸市立盲学校の津波防災・津波避難に関する事例を通じて、その中で現在の想定と想定超過（想定外）という難しさに直面することとなった。まず、現在の想定であれば、芦屋特別支援学校に関しては、避難の必要性はそれほど高くない（勿論、津波襲来後の孤立や、円滑な保護者への引き渡し等を考えると、津波避難計画は重要なものである）。しかし、東日本大震災の際に「想定外」という言葉が社会で広く使われたように、想定超過の津波に対しての漠然とした不安感が存在する。そこで、津波一時避難施設への避難を検討するが、熱中症や脱水といった新たな「想定外」の発生リスクが生まれる。そこで、校舎内での3階避難が現実的な成立解であるように考えられる。教職員の中には、3階でも命が助からない想定外の津波が襲来したら…という声も勿論あるが、実際に校舎3階まで飲み込むような津波であれば、より大規模な液状化や市中心部まで壊滅することを踏まえて、一旦はどこかで決断を下し、避難計画を策定した後、油断せずに継続した議論やより良い避難計画を模索することが重要であることを、教職員をはじめ保護者と共通認識とすることが重要である。

3.2 悩みや葛藤、議論が見える危機管理マニュアルや津波避難計画の策定

危機管理マニュアルや津波避難計画については、毎年の大規模な改訂は現実的ではなく、一旦策定されると数年間は微細な修正にとどまるケースが多い。そのため、次回の大規模改訂の際に、以前の知見や考え、その結論に至る議論がわからず、そのことが改訂作業の難しさの一端となっている。そこで、神戸市立盲学校の危機管理マニュアル改訂にあたっては、議論や葛藤のあった部分については、結論のみではなく、なぜそのように記述されているのかをマニュアル内に併記することで、次回改訂時に以前の議論を継承できるようにすることを求めた。

些細なことではあるが、今後、他の学校で同様の取組が実施されるときにも同様の配慮がなされることで、少しでも防災の取組への負担（感）の軽減につながることが期待される。

特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：(その3)医療的ケア児が在籍する学校の防災体制

○正井佐知[1)]・緒方菜里実[2)]・原田綾女[3)]・河田慈人[4)]・滝田幸一郎[5)]
1) 学術会員（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構　人と防災未来センター、 masais@dri.ne.jp
2) 一般会員　西宮市立西宮支援学校、教諭、na_ogata@edu.nishi.or.jp
3) 一般会員　西宮市立西宮支援学校、校長、ayame@edu.nishi.or.jp
4) 学術会員　兵庫県立大学減災復興研究科、ykawata@drg.u-hyogo.ac.jp
5) 学術会員　鳥取県庁、takitak@pref.tottori.lg.jp

1. はじめに

西宮支援学校は肢体不自由を主とする特別支援学校である。全児童生徒は58名であり、その内、医療的ケアを必要とする児童生徒が63%在籍している。教職員56名のうち、特別支援学校における勤務が初めての教職員が約半数おり、経験があっても医療的ケアを要する児童生徒と災害時を過ごしたことのある職員はかなり少ないという実態がある。昨年、新校舎への移転も終え再度、学校防災体制を見直し、研修や避難訓練を通して本校の児童生徒や教職員自身の命を守る意識を高めていくような防災教育の推進を目指していくこととした。

2. 令和4年度学校防災にまつわる取組

2.1 火災避難訓練

令和4年度は火災、地震、津波を想定し3回避難訓練を実施した。防災マニュアルを元に事前に避難経路を確認し、安全な経路を確認して速やかに避難することを目的とした。令和4年6月29日、校舎内で発生した火災に対する避難訓練を実施した。実施後の学校防災アドバイザーからの助言は以下の通りである。

(1) 避難訓練について
・校外へ出ると、児童生徒の体力への負担が懸念される。天気が良い時は、熱中症など配慮が必要である。どのような状況で災害が起こるかは分からないので、様々な天候で体力等配慮しながら実施していくとよい。
・万が一スロープが使用できなくなった場合は、バルコニーへ避難し、救助を待つことができる。
・負傷者などがいた場合に備え、連絡できる近隣の病院を確認しておく必要がある。

(2) 防災マニュアル
・引き渡し訓練について
参観日や行事に合わせて保護者と連携し、引き渡し方法について確認を行う。

(3) 校内防災体制について
・人工呼吸器に関しては電気の供給量が一定で安定されている電源を確保しなければならない。車のバッテリー等も使用できる。
・コミュニティ・スクールを通して、近隣住民との助け合いで命拾いした人がいた。防災教育を通して、保護者・学校・地域で子どもを育てるような関わり合いをしていくべきである。

2.2 地震避難訓練

令和4年9月24日に地震避難訓練を2部制で実施した。昇降口付近に物を散乱させたり、スロープにガラスの破片に見立てた物を置いたりして、地震の状況を実感できるような工夫を行った。また事前に児童生徒の重度重複化に伴い、教職員のみで空の車椅子を使い、階段移動の模擬訓練も行ってきた。今年度は実際に階段を使った避難についてオンラインを活用しながら児童生徒と一緒に行った。

図1　昇降口付近に物が散乱している様子

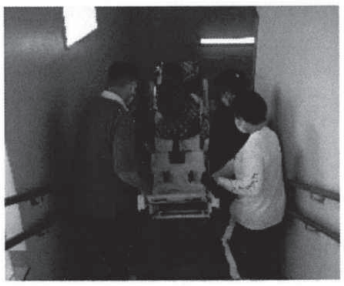


図2　階段移動の模擬訓練

⑴教職員アンケート回答
・スロープと１階に物が散乱していたので、避けて避難しなければいけないという点で実際と同様に感じられて良かった。
・避難後、クラス内で車椅子に座っている生徒を移動する実演ができて良かった。
・第２部で、テレビを見るだけだと児童には分かりにくいと感じた。
⑵学校防災アドバイザーのアドバイス
・火災訓練より動きがスムーズだった。
・ガラスや椅子など場面を設定していたことで、自然と声かけが生まれていた。
・２部を子どもに見せたことがよかった。確認と安心感が生まれたのではないだろうか。
・日々の取り組みとして、家具や備品の固定を再度確認することが大切である。

2.3　教職員向け防災研修　～クロスロード～

令和４年12月９日、教員向けの防災研修を行った。まずは職員が当事者意識をもって訓練に取り組めるようクロスロードを用いて、実際に自分ならどうするかを考える場面を設定した。一般的な質問から、より本校の職員の立場として考える質問をすることで防災意識を高めることをねらった。この活動を通して自分の考えを持った上で、学校防災アドバイザーより防災について、教員として身に付けておくべき力等をテーマとする講演を聞いた。研修後には、クロスロードの発問を考えるアンケートを実施した。

⑴教職員が作成した発問
・もうすぐ学校に着くところで、大地震が発生した。家にいる家族に連絡をするが、全く繋がらず不安な気持ちになった。そのまま学校に向かいますか?

3. 成果と課題

3.1　成果

避難訓練では、学校防災アドバイザーの助言を参考に、想定されるケースを考え実施する事で、より現実味のある訓練ができた。引き渡し訓練については、本校の校区が西宮全市にわたるため実施が難しいと考えていたが、今年度の取り組みの中で必要性を感じ、次年度から実施する方向で検討している。また、本校の特徴や実態に応じた、防災マニュアルの見直しも行っている。

3.2　課題

⑴今後の避難訓練が形式的にならないよう、災害での様々な場面を想定した訓練を実施する。
⑵マニュアルも大切だが、臨機応変に各教師が動けるような訓練となるように工夫する。
⑶今後も教職員一人一人が防災について考え、意識を高めるような研修を設定していく。

4. 今後に向けて

学校防災アドバイザーからのご助言をもとに、令和５年度の防災マニュアルを改訂し、「大規模災害発生時等の保護者引き渡し緊急下校マニュアル」を追加で掲載することになった。防災マニュアルを積極的に活用し、教職員として、日頃から肢体不自由の児童生徒の命を守ることが使命であるということを認識し続けるようにしていきたい。

また今年度から学校滞在時に被災した場合を想定した宿泊訓練や、防災学習に特化した１泊２日の「防災キャンプ」という取り組みがスタートした。これからも校内の防災教育を充実・発展させていきたい。

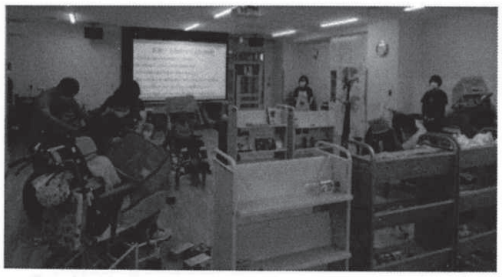


図３　防災キャンプ　学習「コンビニエンスストア店内で地震災害が起こったら」

特別支援学校と福祉施設の連携に関する現状と展望

ー災害時の福祉支援体制の構築に向けてー

○（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構　人と防災未来センター　正井　佐知（009384）

キーワード 3 つ：特別支援学校、福祉との連携、災害時体制構築

１．研 究 目 的

特別支援学校は、災害時の避難所に指定されている学校も多く、在校生、卒業生、地域の要配慮者等から災害後の避難空間として期待されている。しかし、その実態は十分には明らかになってこなかった。そこで本研究では、本研究では、特別支援学校の防災に関する実態を明らかにする。本発表では、特別支援学校の地域との連携の実態を明らかにしたうえで、福祉施設との連携についての展望を述べる。

２．研究の視点および方法

2022 年 2 月から 8 月に近畿圏と熊本県の全ての特別支援学校 206 校を対象としてアンケート調査を実施した（回収率 43.20%）。また、2021 年から 2022 年にかけて聞き取り調査を実施した。対象は、元 PTA 役員 A 氏、阪神・淡路大震災時に養護学校教員であった B 氏、阪神・淡路大震災時に視覚支援学校教員であった C 氏、視覚支援学校の現役教員 D 氏、特別支援学校（肢体不自由・知的障害）の現役教員 E 氏、特別支援学校（知的障害）の現役教員 F 氏、特別支援学校（肢体不自由）の現役教員 G 氏である。本発表では、学校と地域、福祉施設との連携に焦点を当てる。

３．倫理的配慮

調査対象者に対して個人情報の保護や調査データの保管等について説明を行い、日本社会福祉学会の研究倫理規程を遵守している。なお、本発表に関連して、開示すべき利益相反はない。

表1　地域との関わり（複数回答可）

	回答数	比率
通学・通勤時に挨拶をする	47	52.8
学校の行事に地域住民が参加する	42	47.2
近所でよく買い物をする	37	41.6
学校と自治会のやりとりがある	36	40.4
教職員が地域の行事に参加する	23	25.8
学校の実習に地域住民が参加する	16	18.0
学校と民生・児童委員のやりとりがある	13	14.6
関わることはない	7	7.9
地域住民が通学路の見守りをする	7	7.9
学校とこども食堂のやりとりがある	2	2.2
その他	11	12.4

表2 安心安全に関する地域との関わり（複数回答可）

	回答数	比率
自治会	26	29.2
放課後デイ	25	28.1
連携はない	22	24.7
福祉施設・福祉事業所	17	19.1
社会福祉協議会	13	14.6
自主防災組織	8	9.0
民生・児童委員	6	6.7
その他の地縁組織	1	1.1
こども食堂	1	1.1
その他	24	27.0

表3　訓練の参加者（複数回答可）

	回答数	比率
教職員のみ	25	28.09
教職員と児童・生徒	85	95.51
保護者	16	17.98
近隣の小中学校	4	4.49
近隣の自治会、自主防	5	5.62
消防署	31	34.83
福祉事業所（放課後デイ等）	1	1.12
その他	4	4.49
欠損地	1	1.12

4．研 究 結 果

4.1　アンケート調査：地域との関わり、訓練の参加者

地域との普段のかかわりは、「通学・通勤時に挨拶」が一番多く 47 校（52.8%）である（表 1)。「関わることがない」という回答は 7 校（7.9%）あった。また、安心安全に関する地域との関わりは、「自治会」が 26 校（29.2%）で最多であり、「放課後デイ」25 校（28.1%)、「福祉施設・福祉事業所」17 校（19.1%）と続く（表 2)。訓練の参加者は、「教職員と児童・生徒」が 85 校（95.51%）と最多であり、「福祉事業所（放課後デイ等)」が 1 校（1.12%）となっている（表 3)。訓練の内容では、「安全な待機場所まで一時避難」が 82 校（92.13%）で最多であり、「福祉事業所との連絡」が 4 校（4.49%）となっている（表 4)。

表4　訓練の内容（複数回答可）

	回答数	比率
一時的に身を守る	77	86.52
搬送器具を用いて避難	36	40.45
安全な待機場所まで一時避難	82	92.13
安否確認	62	69.66
備蓄食を試食	36	40.45
避難生活体験	5	5.62
建物被害箇所の点検	21	23.6
保護者への連絡・引き渡し	34	38.2
福祉事業所との連絡	4	4.5
行政との連絡	3	3.4
地域の避難訓練への参加	4	4.5
その他	2	2.2

表5　避難所指定の有無（複数回答可）

	回答数	比率
一時避難所	8	9.0
指定避難所	15	16.9
指定福祉避難所	17	19.1
福祉避難所の協定締結	13	14.6
調整中	4	4.5
指定されていない	34	38.2
その他	5	5.6

6 割の学校は地域の避難場所・避難所・福祉避難所としての役割を担っている（表 5)。避難所等の指定を受けていない学校のうち「行政からの依頼があれば解説可能」と回答した学校は 4 割弱であった。指定を受けていない学校のうち、2 割は「府県内の要配慮者の受け入れ可能」と回答している。

4.2　聞き取り調査

課題をカテゴリに分類した。地域連携に関して「地域住民との関係の薄さ」と「地域の医療・福祉との関係性の薄さ」という 2 課題が抽出された（表 6)。

表 6　地域連携に関する課題

課題カテゴリ	課題の内容
地域住民との関係性の薄さ	• 近隣の学校と異なり地域住民との関わりがほとんどない • 小中高と進学するにつれて疎遠になる • 県立なので他地域からの通学者が大半であり、踏み込んで交流がし辛い • 地域との関係が全く無いわけではないが、訓練を一緒にするほどの関係性ではない • 隣接小学校が避難所となった際の住み分けが不明、避難者が特別支援学校に立ち入ると困る
	• 震災時、避難所ではないはずなのに、近隣の人が学校の敷地に入っていた
地域の医療・福祉との関係性の薄さ	• 下校時に放課後デイの送迎車が学校前に 50 台以上並ぶ • 放課後デイとの取り決めが無い
	• 最寄りの病院との連携を希望するが、病院から承諾が得られない

5．考 察

特別支援学校が福祉施設と平時から連携しておくことにより、災害時に要配慮者がより適した避難所でケアを受けることができると考えられる。避難所指定のない学校も「行政から依頼があれば開設可能」という回答が 4 割弱あり、多くの学校に避難所等指定の可能性が見いだせる。しかし、特別支援学校は地域との関係性が薄いことが課題となっていた。児童・生徒が広域から通学しているため、学校が地域と関わるインセンティブが弱いためと考えられる。地域や福祉事業者を巻き込んだ訓練も十分に実施されているとはいえない。今後、特別支援学校は地域の防災拠点として、地域や福祉機関・施設と連携を行いながら、災害時の体制を構築していく必要があると考えられる。

林田　怜菜

Reina HAYASHIDA

大規模地震災害時に創出された避難所運営「引継ノート」の意義

大規模地震災害時に創出された避難所運営「引継ノート」の意義

はじめに

過去の大規模地震災害時、自治体職員による災害対応は長期化し、応援受援が活発化する。阪神・淡路大震災、東日本大震災において、被災地自治体職員や全国からの応援職員は、現場で対応した内容を文書やノートなど様々な媒体を通して記録する。

避難所運営に派遣された被災地自治体職員や全国からの応援職員は、避難所に入ってから役目を終えるまで継続的に記録を残していた。本稿では中平 (1) の概念を援用し、このような記録を「引継ノート」と呼称し、以下のように定義する。

①タイトルが「引継ノート」ではなくても、記載内容に①日付、②時間、③記録者、④活動内容の４つの要素を含んでいるもの

②メモ書きや１枚ものの資料ではなく、ノートやファイルに綴じられた形態で、継続的に避難所の様子が綴られているもの

③避難所の運営者によって記載されたもので、記録誌のような刊行物（二次資料）の形態になっていないもの

本稿では、過去の大規模地震災害時、避難所運営に派遣された被災地自治体職員は、なぜ「引継ノート」が必要だったのか、過去の事例をもとに、その機能と役割について分析することを目的とする。

研究手法について、災害対応上で実際使用したあるいは作成された一次資料と実際に災害対応を実施した職員の記憶に基づき、分析する。研究素材は、次の２点である。

a)阪神・淡路大震災時の都市型地震災害時の避難所運営時に作成された「引継ノート」

b)東日本大震災時の地震・津波災害時の避難所運営時に作成された「引継ノート」

a)阪神・淡路大震災時の避難所運営は、大都市に被害が集中し避難所が人で溢れる事態となり、都市部における避難所運営の困難さが認識されるきっかけとなった。神戸市長田区役所内「人・街・ながた震災資料室」に、被災地自治体職員や応援職員が作成した避難所運営「引継ノート」が保管されていることより、神戸市長田区を対象とする。

ｂ）東日本大震災時の避難所運営は、大規模な津波が発生し、多くの死者が出た。津波災害及び家屋被害から辛くも逃れた被災者が一時的に避難所に避難した。被災した地域の自治体が作成した資料は、個人情報満載の記録ばかりであり、ほとんど非公開である。災害対応のために記録された資料は蒐集されることもなく、ほとんどが散逸・破棄される場合が多い。そのなかで、筆者が調査し得た岩手県宮古市と宮城県石巻市の一次資料をもとに分析を行う。

災害対応上で実際使用したあるいは作成された一次資料の具体的な分析方法や活用方策は十分な検討がされていない。また、阪神・淡路大震災当時のものでも四半世紀しか経過しておらず、当時の関係者も存命している状態である。現代資料として扱われるため、分析方法も確立されておらず、一般市民への公開も難しい状況にある。

本稿では、個人情報の取り扱いに充分な留意を図りつつ、当時の避難所の様相を歴史学で行われる方法を駆使し、現場で作成された一次資料と実際の災害対応を実施した職員の記憶に基づき分析を行う。

第１章　阪神･淡路大震災時に作成された「引継ノート」

阪神・淡路大震災時、被災地自治体職員が作成した「引継ノート」は、神戸市長田区役所内「人・街・ながた震災資料室」（以後、「震災資料室」と称す）に保管されている[(2)]。この震災資料室には、①長田区災害対策本部から長田区避難所に派遣された長田区職員が作成した「引継ノート」と、②神戸市災害対策本部から長田区避難所に派遣された神戸市職員が作成した「引継ノート」が保管されている。ここでは両者の「引継ノート」の比較分析を行う。

第1節　長田区災害対策本部から派遣された長田区職員が作成した「引継ノート」

神戸市長田区役所記録誌編集員会が 1996 年に発行した『人・街・ながた　1995.1.17』という職員記録誌と震災資料室に保管されている資料をもとに、避難所に職員が派遣された経緯などについてみていく。

長田区本部防災組織計画によれば、防災指令 3 号（区災害対策本部設置）が発令された時は、区役所職員 218 名全員が配備につかなければならなかった。しかし、地震発生当日の 1 月 17 日は、交通機関の途絶、家屋の損傷、職員や家族の負傷等で、区職員は 69 名しか出勤できなかった。

出勤職員が少なかったので、長田区本部防災組織計画どおりの体制がとれず、各課の職員が、ばらばらでとりあえず情報連絡班、物資判、避難所班に分かれて業務についた。

しかしこの体制は、震災直後の混乱期を少人数でのりきるための臨時的なもので、班の責任者に該当する課長や係長も担当職員と同様、一職員として休みなく動き回り疲れ果て、結果として班の責任主体があやふやとなり、指揮命令系統にも一部混乱が生じたため、10 日目以降に組織再編を行った。

避難所の開設にあたっては、まず少しでも早く区内の被害の実態を早く把握するため、地域防災計画で指定されている区内 29 か所の避難所に手分けして実態を把握するために巡回することとし、登庁していた 10 数人の男性職員が 2 人ずつの班で現地に赴いた。

1 月 17 日夕方までに学校を中心とした、避難者数が 500 人を超える避難所に区職員約 30 人を派遣し、避難所開設がスタートした。8 月 20 日に至る 7 か月に亘る避難所運営が始まった。

避難所の管理・運営の方針は、まず現場から上がってくる多種多様な要求をできるだけ迅速に捉え、放置することなく、その場で的確に処理していくことであった。

次に避難所の施設管理者である学校長や施設長と常に連携を密にして、避難所運営にかかる意思の疎通を図ることを心掛けた。避難所班が現場との連携を図る上で、かなめとなる派遣職員をできるだけ多く各避難所に送ることが最大の課題であった。長田区における家

屋の全壊・全焼等震災による被害状況は、神戸市で最も甚大であったことから、人事当局は避難所に対して重点的な職員配置の応援体制の配慮をしてくれた。

避難所への職員の派遣状況については、1月17日から3月末までと、4月1日以降に大きくわけることができる。

3月末までの段階では、区職員、神戸市他部局職員、自治労派遣職員[(3)]が一体となって約80か所ある避難所のうち、避難者数の多い所、小中学校を中心に派遣された。

4月1日より、自治労の撤退、神戸市他部局からの応援の大幅な編成替え、他都市からの職員がローテーションで入ることとなり、避難所への派遣職員の配置計画が大きく作り変えられた。

長田区災害対策本部より長田区職員が派遣された避難所の「引継ノート」について、震災資料室には、以下の7冊の資料が保管されている（表1参照)。分析にあたり、3月末までに作成された「引継ノート」(No1～2)、4月以降に作成された「引継ノート」(No3～7)の、大きく2つに分けてみていきたい。

表1　震災資料室所蔵、長田区職員が派遣された避難所の「引継ノート」

NO	避難所名	資料名称	作成日	資料形態
1	蓮池小学校	表紙：「'95.1.17～ 蓮池小　S.S」	1995/1/20~2/12	ノート
2	蓮池小学校	表紙：「蓮池小　2/13～　　I.A」	1995/2/13~3/11	ノート
3	兵庫高校	表紙：「避難所日誌 H7.4.2~H7.4.30 NO1」 背表紙：「日誌　1」	1995/4/2~4/30	ファイル
4	兵庫高校	表紙：「避難所日誌 H7.5.1~　NO2」 背表紙：「避難所日誌　2」	1995/5/1~5/31	ファイル
5	兵庫高校	表紙：「避難所日誌 H7.6.1~　NO3」 背表紙：「避難所日誌　3」	1995/6/1~6/30	ファイル
6	兵庫高校	表紙：「避難所日誌H7.7.1~　NO4」 背表紙：「避難所日誌　4」	1995/7/1~7/31	ファイル
7	兵庫高校	表紙：「兵庫高校避難所日誌　NO5」 背表紙：「平成7年度　兵庫高校避難所日誌　NO5」	1995/8/1~8/31	ファイル

注1）震災資料室の資料調査・閲覧については、震災資料室スタッフから許諾を得ている。

注2）個人名など個人情報に係る部分は、イニシャルで示している。

まず、1月17日より蓮池小学校に派遣された区職員が作成したNo1～2の2冊の「引継ノート」からみてみたい[(4)]。2冊の「引継ノート」の表紙には、それぞれ避難所運営に入った日付、避難所名、勤務者氏名が記されている（図1参照)。「引継ノート」など、特にタイトルはつけられていないことが分かる。

1月17日より、課税課固定資産税課のS.S（49歳）とK.T（20歳）の男性職員2名が派遣され連続勤務体制であった。日が経つにつれ、長田区災害対策本部や神戸市災害対策本部から応援職員が入り、1月30日には、区職員6名での交替勤務体制に移行した。A班3名、B班3名に編成し、17時～17時の24時間交替勤務となり、16時～17時の1時間を業務引継にあてられていた。

No1の「引継ノート」は、1月20日から2月12日まで記録されている。1月20日から1月30日までの2名での連続勤務体制の時は、S.Sが記録を担当していた。1月20日から1月30日までの記載内容について、職員S.Sへの聞き取り調査をもとに分析したい[(5)]。

当初、避難所運営は学校の先生と区職員2名で対応していた。1月18日、S.S達は、乾パン3,000個の救援物資を2,000人の避難者に配布することになった。校庭に長机を並べ、避難者に順番に並んでもらい渡していたが、1時間が経過しても列が終わらなかった。おかしいと思い、列をよく見ると、一度乾パンを貰った人がもう一度列に並び乾パンを貰っていた。まだ貰っていない避難者もいるなか、乾パンがなくなってしまった。

図1　蓮池小学校に派遣された長田区職員が作成した2冊の「引継ノート」の表紙

注）個人名など個人情報に係る部分は□と白塗り処理を行った。以下、掲載資料では同様の配慮と処理を行った。

この乾パン配布の失敗があり、2,000人の避難者に数人の職員だけで対応することは不可能であることを強烈に提示することになる。教室ごとに世話をしてくれる人を選定し、避難者の意見をもとに「リーダー」という名前をつけた。リーダーも1人では断る人も出てくる

ので、2 人制にした。蓮池小学校避難所で何か決定が必要な事項が発生すると、1 人の職員が 2,000 人の避難者に指示をするのはやめて、リーダー会で話し合って物事を決めることに切り替えた。これには、S. S の市営住宅の管理員の経験も役立っていた。自治会の役員を選ぶにあたり、各階で役員を決めるという方法をとっていたのである。

No1 の「引継ノート」は、1 月 19 日に決まった場所ごとのリーダーの名前と、1 月 20 日に開催された第 1 回リーダー会議の内容の記載から始まっている（図 2 参照）。その後、リーダー会議内容や市職員ミーティング内容、医療団との打ち合わせ内容や、緊急を要する避難者の情報、来訪者の名刺の貼付などが記録されている。長田区災害対策本部からの連絡も満足になく、連続勤務体制で現場での対応に迫られる中、その日その日で特に重要だと思われる内容を記録していたのではないかと思われる。

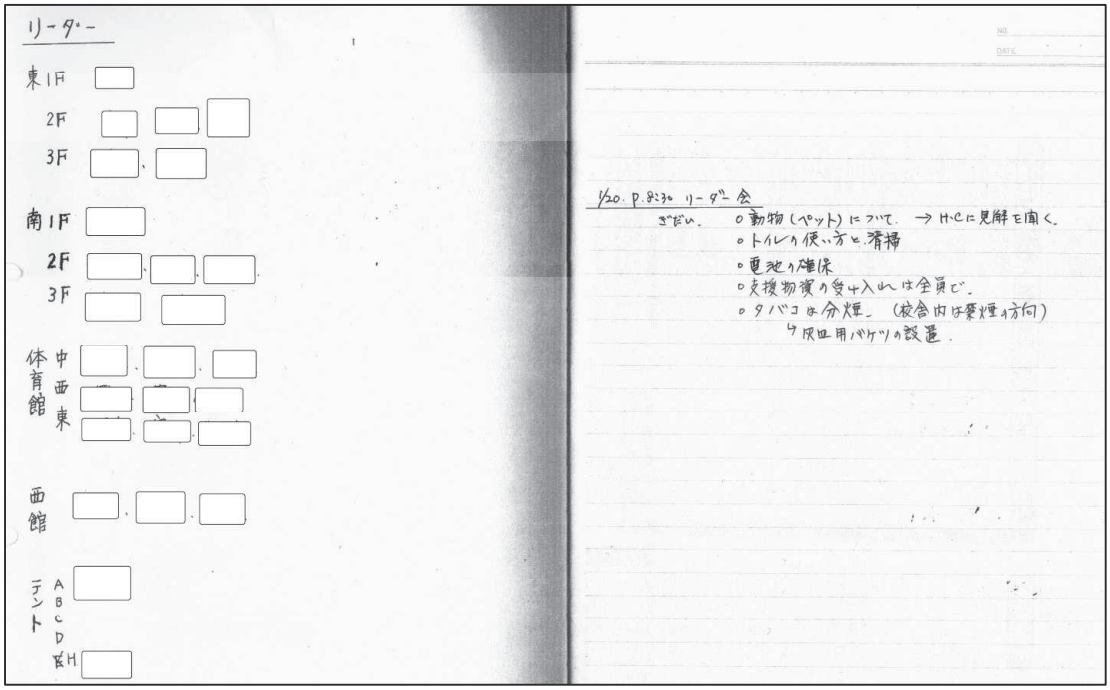


図 2　蓮池小学校に派遣された長田区職員が作成した「引継ノート」の記載内容

1 月 30 日に区職員 6 名の交替勤務体制に移行すると、A 班、B 班で交代して記録を作成している。記載内容は、日付、勤務者氏名、避難所での業務内容、リーダー会議の内容、次の班への引継事項などである。少しづつ記載項目が整理されているように思われる。NO2 の「引継ノート」も同じように記載されている（図 3 参照）。当初は 1 人による記録作成であったものが、交替勤務する A 班、B 班それぞれが、1 冊のノートに記録を書き入れる形で共有していることがわかる。

蓮池小学校で作成された 2 冊の「引継ノート」から次のように分析できる。

①1 月 17 日より避難所運営に派遣された長田区職員は、長田区災害対策本部の指示のもと記録を作成したのではなく、現場で必要性を感じて「引継ノート」の記録を始めた

②交替勤務体制での避難所運営業務に移行していくにあたり、交替する職員と業務内容を共有し、円滑に引継を行うために「引継ノート」は作成された

①について、長田区災害対策本部からの指示があれば、「引継ノート」などのタイトルの記載があるはずだか、そのようなタイトルは書かれていない。蓮池小学校に派遣された区職員が残した記録は、「出務者が交替」しながら運営にあたり、「業務の一貫性」を保つために避難所現場において当事者が考案したアイディアであったと結論づけることができる。

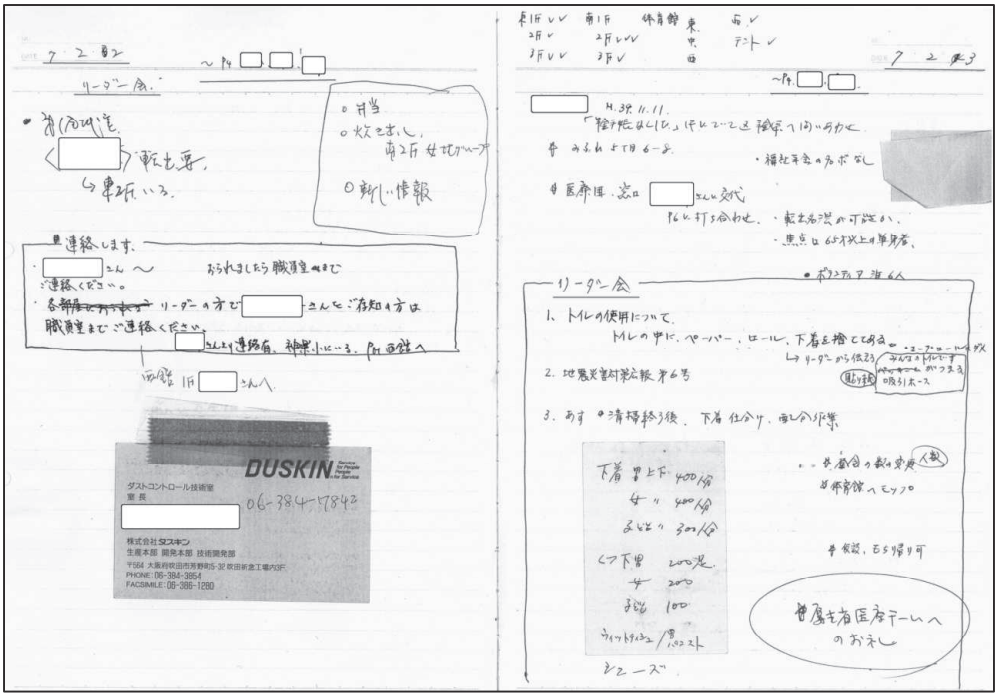


図３　交替勤務体制に移行した後に作成された蓮池小学校の「引継ノート」の記載内容

長田区災害対策本部は、1995 年 4 月に「避難所執務マニュアル」を作成している[6]。

このマニュアルのなかで、避難所運営における考え方や業務の引継について、以下のように示されている。

3. 避難所における執務にあたっての基本的な考え方

避難所における執務にあたっては、被災者の「自立自治」体制づくりが最大の目的であるととらえ、被災者のリーダーを協力し、「自立的運営」を促すよう心がけてください。

避難所運営の中心は、神戸市職員、学校（教職員）、自治会、各種ボランティアグループ等により異なり、自治会などの成熟度も異なっています。従って、引き継ぎの際は、施設管理者（学校長など）、自治会代表、ボランティアリーダー、市職員などに顔合わせしておいてください。

4. 避難所における具体的業務

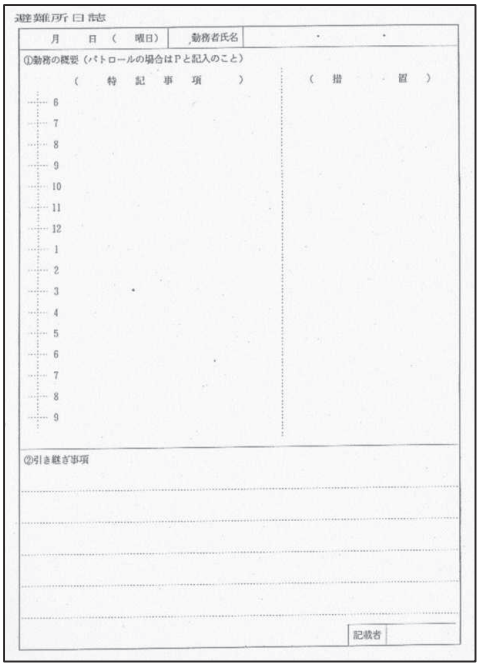
（5）着任・引き継ぎ時の報告

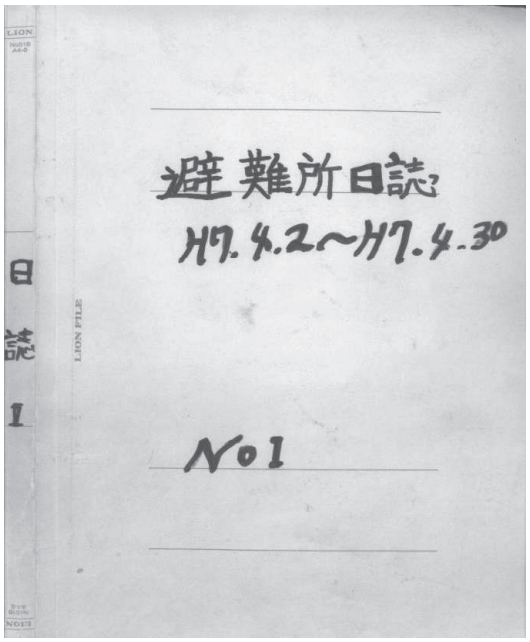
・出務報告　執務中の活動内容・特記事項、後任者への引き継ぎ事項等をまとめておいて、スムーズな業務が行えるようにしておいてください。

着目すべき点は、長田区役所における避難所運営の基本方針を示している点である。決して区職員による避難所管理のための執務マニュアルではなかった。避難所に入所している避難者は管理されるのではなく、「自立自治」の体制を構築し「自立的運営」に向けて区職員が働きかけていく方針であったことがわかる。他の区役所でも同様な文書を作成していたのかは、各区に震災関連資料が全く残されていないため不明である。

また、交替勤務体制で業務を円滑に行うために、「活動内容・特記事項、後任者への引き継ぎ事項」の作成を示し、「避難所日誌」という引継のための記録用紙を示している（図 4 参照)。長田区災害対策本部は、「引継ノート」の重要性を認識し、マニュアル作成の際に明記していたことがわかる。

4 月以降、兵庫高校に派遣された長田区職員が作成した記録（No3~7）を確認すると、表紙のタイトルも統一され、図 4 の「避難所日誌」を使用し、引継を行っていたことがわかる（図 5 参照)。





左図 4　1995 年 4 月、長田区災害対策本部作成した「避難所日誌」のひな型

注）人・街・ながた震災資料室所蔵「本部資料　避難者数、職員派遣、物資、主食、会議資料」ファイルより転載

右図 5　1995 年 4 月以降、兵庫高校に派遣された長田区職員が作成した「引継ノート」の

表紙

第2節　神戸市災害対策本部から派遣された神戸市職員が作成した「引継ノート」

1月25日より、神戸市災害対策本部から神戸市都市計画局の職員（以後、「都計職員」と称す）が派遣された。都計職員は、本庁に都計本部を設置し、長田区役所内に長田区都計詰所を設置していた。

長田区避難所に派遣された都計職員が作成した「引継ノート」は、震災資料室に8冊保管されている（表2参照）。3月末までに作成された「引継ノート」(No1~4)、4月以降に作成された「引継ノート」(No5~6）の大きく2つに分けてみていきたい。

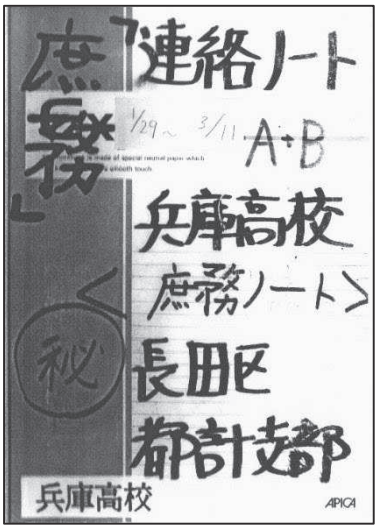
表2　震災資料室所蔵、神戸市都市計画局職員が派遣された避難所の「引継ノート」

NO	避難所名	資料名称	作成日	資料形態
1	兵庫高校	「庶務」連絡ノート　A＋B 兵庫高校＜庶務ノート＞ ㊙長田区都計支部	1995/1/29~3/11	ノート
2	兵庫高校	「庶務」連絡ノート 兵庫高校　3月11日～ 長田区都計支部	1995/3/11~4/1	ノート
3	名倉小学校	①連絡ノート　A＋B 名倉小学校（正午まで） 1/29~3/17　長田区都計支部	1995/1/29~3/17	ノート
4	西代中学校	連絡ノート　A＋B 西代中学校 長田区都市計支部	1995/1/29~2/24	ノート
5	長楽小学校	連絡ノート　引継メモ兼用 都市整備公社 ‘95.4.1~4.20　長楽小	1995/4/1~4/20	ノート
6	長楽小学校	連絡ノート 都市整備公社 4/21~5/9　長楽小	1995/4/21~5/9	ノート
7	長楽小学校	連絡ノート 7.5.10~6.6 都市整備公社　長楽小	1995/5/10~6/6	ノート
8	長楽小学校	連絡ノート H7.6.7~7.7.26 神戸市都市整備公社　長楽小	1995/6/7~7/26	ノート

No1~4 を確認すると、都計職員が作成した記録には、「連絡ノート」というタイトルが統一してつけられていることがわかる（図 6 参照）。長田区役所内に長田区都計詰所を設置していたため、組織的な行動をしていたと思われる。

都計職員の勤務体制は、A 班、B 班の 2 班での 24 時間交替勤務体制をとり、9 時～10 時に引継の時間が設けられていた。A 班、B 班で交代して記録を作成し、都計職員同士で情報を共有していたことがわかる。

記載内容は、ノートによって異なる。日付、いくつかの連絡事項のみを記載した内容もあれば、日付、勤務者、時系列での業務内容、会議内容を記載した内容など、さまざまである（図 7 参照）。



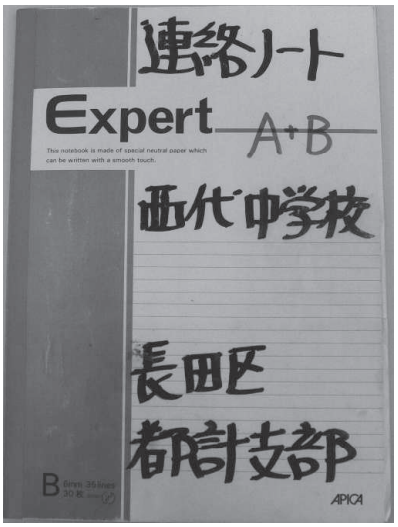


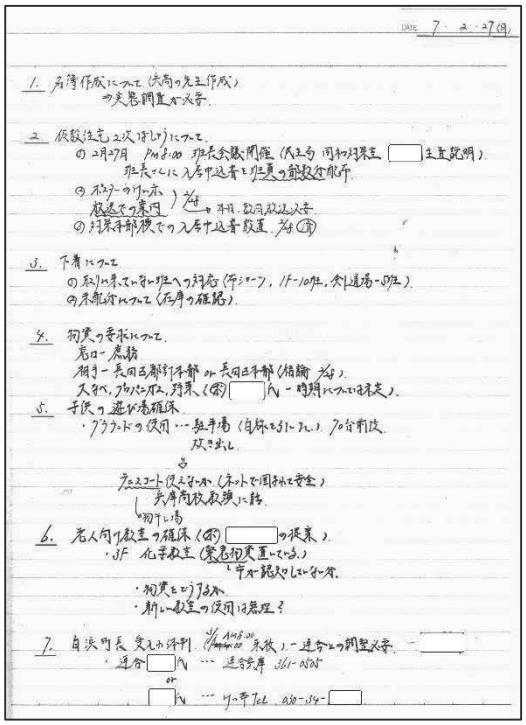
図 6　1995 年 1 月から 3 月末まで、長田区避難所に派遣された都計職員が作成した「引継ノート」の表紙

3 月末まで避難所に派遣された都計職員が作成した記録からは、現場で必要性を感じて、「引継ノート」の形態のノート作成を行い、職員同士で情報を共有していたことがわかる。

4 月以降、避難所への職員配置計画を再編するにあたり、神戸市災害対策本部として、「引継ノート」の重要性を認識し、マニュアル作成などされていなかったと思われる。

なぜなら、4 月以降、避難所に派遣された都計職員が作成した記録は、何も変わっていないからである。表紙に記載されているタイトルは、「連絡ノート」のままである（図 8 参照）。

長田区災害対策本部が避難所運営の実務から創出した「引継ノート」の作成の重要性は、神戸市全体の重要事項としては認識されないままになったといえる。



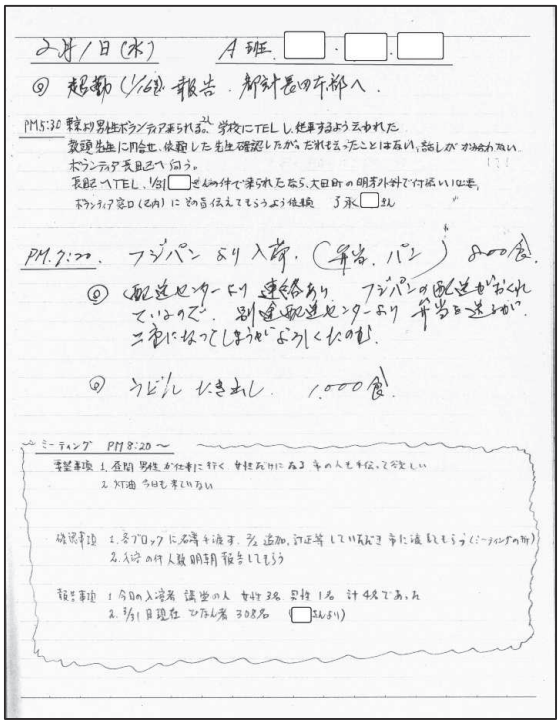
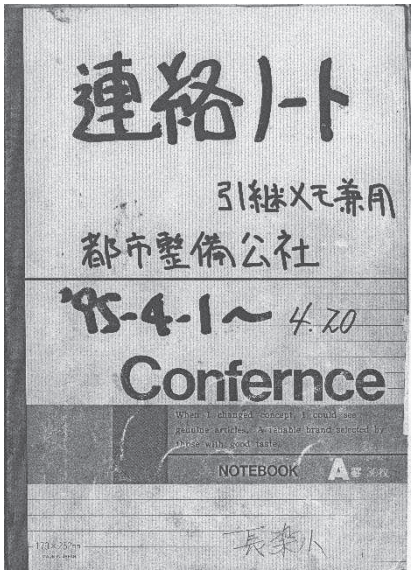


図 7　都計職員が記録していた「引継ノート」の記載内容



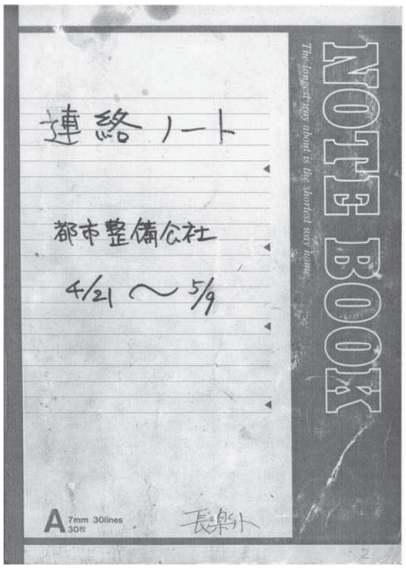


図 8　1995 年 4 月以降、長田区避難所に派遣された都計職員が作成した「引継ノート」の表紙

第２章　東日本大震災時に作成された「引継ノート」

ここでは、筆者が調査し得た岩手県宮古市、宮城県石巻市での事例をもとに述べる。

第1節　岩手県宮古市職員が作成した「引継ノート」

ここでは、宮古市東日本大震災記録編集委員会が 2017 年に編集した『東日本大震災　宮

古市の記録　第２巻（下）《記憶伝承編》』と、筆者が調査し得た宮古市の関係者への聞き取り調査をもとに述べる(7)。特に田老地区の田老総合事務所の引継についてみていきたい(8)。

田老総合事務所は小高い場所にあるが、津波が防潮堤を越えて迫り、玄関前の駐車場の 10 ㎝くらいまで水が上がった。職員は 60〜70 人いるのだが、被災当日はそれぞれの管轄の場所にいて、事務所内には 30 人くらいしかいなかった。

津波が引いた後、所長は、課長たちに集まってもらい、避難者はどこに何人避難したか、地域振興課、農業、林業、商業観光課の職員に確認の指示をした。被災前の人口は約２,000 人、6 か所の避難所に避難した人は約 1,400 人、不明者約 1,000 人であった。被災当日より、職員に無線機を持たせて、6 か所の指定避難所の避難所運営に入った。

本庁舎の指示を待って動くのではなく、田老地区として独自に動いていた。「本来であれば、役所全体として組織だってやらなきゃなんでしょうけども、そんなこと言ってられない、もう現場で決めて、現場で判断して、現場で動く」（H.M）(9) という状態がしばらく続いた。

当初は職員の数が少なく、1 つの避難所に 1 人か 2 人しか出向させられなかった。「避難している人たちの気持ちからすれば、人が変わっちゃ困る。昨日した話が今日は通じない」（Y.M）(10) 状態にならないように、3 人での交替勤務体制をとるようになった(図 9 参照)。

	1 日目			2 日目		
職員 A	8：30	24 時間勤務	8：30	休み		
職員 B	8：30	日中勤務	17：30	8：30	日中勤務	17：30
職員 C	休み			8：30	24 時間勤務	8：30

図 9　田老総合事務所から避難所に派遣された職員の交替勤務体制

職員 A は、8：30 から翌日の 8：30 の 24 時間勤務、職員 B は、8：30 から 17：30 の日中勤務、その間に職員 C に休みを取らせる 3 人での交替勤務体制をとった。避難所には、日中 2 人夜間 1 人が配置され、職員が交替しても避難者が「昨日した話が今日は通じない」状態にならないように配慮されていたことがわかる。

3 月 25 日頃になると、避難者の不安がピークになった。被災後 1 週間くらいは、各々が大変なことだらけで余裕がなかったが、2 週間くらい経つとさらに不安が増して、また、別の感情が出てきて自殺者も出た。緊張がポンと切れたころが問題だった。みんなが一緒にいると、自分だけじゃない、誰もが家族を亡くしたり家をなくしたりだから頑張れる力になる。

3 月 25 日に田老に居る避難者すべてを 1000 人収容できるグリーンピア三陸みやこに集めようと決心した。そして、所長は農業課長と 2 人で各避難所に説明に歩いた。各避難所では、自治組織ができつつあり、また、動くことに反対の声もあった。だが、みんなが同じ場所にいて共通の情報を得ることができると説得した。長期になると学校も始まるので、皆さんいっしょにやりましょうと承諾をしてもらった。3 月 28 日、29 日の 2 日間で、自衛隊の車を使って移動を終えた。

4 月より、宮古市役所全体で各部を割り振り、避難所の交替勤務体制が組織的に行われた。この際、田老地区で実施されていた 3 人での交替勤務体制が参考にされた。

被災当日より、避難所運営に従事していた田老総合事務所職員は、「言われたことに対して、職員同士でとか、上司と相談したりとかいう暇がないので、その場で一番最善と思われる方法で、即決で、これでいいですかって理解を得て、日常をまわしていた」（O.K）[11]。

また、当時、引継に関する記録の指示もなく、「本来であれば、申し送りみたいな日誌を作って、引継をやればいいんでしょうけど、発災当時からやることがだっと流れてきてるので、もうそういう感覚や習慣がない。口頭でどんどん物事を進めていく」（H.M）状態であった。

当時を振り返り、H.M と O.K は、避難所運営に課題が多いと実感しており、記録として残しておくべきだったと語っている。「本来、後のことを考えれば、ちゃんと書き物として残しておけば、後で検証できたのになっては思う。記憶でしかないので、どんどん忘れていく。何も覚えていない。後で、当時のことをまとめろって市で言われた時に、さて？っていうふうに覚えとらん、何も残していない、そういうのがちょっと大変でしたね」（H.M）と語っている。

宮古市職員として、避難所運営に従事した M.S [12] は、引継に関する記録を残したと語っている。「当時はもちろん、毎日そういう記録というか、引継事項だとかというのは取ってて、朝 8 時半に職員で朝礼という形になるんで、職員で共有してという形で。避難所終わったときに、多分本部のほうに渡したんで、記録は自分の中にはない」（M.S）。

田老総合事務所では、あまりに緊急対応に忙殺されて「記録」を作成することなど忘れていたことがわかる。宮古市では引継記録を残したと語っている。阪神・淡路大震災時、避難所運営の現場で創出された「引継ノート」を共有するやり方は、宮古市全体として継承されていなかった。

第2節　宮城県石巻市職員が作成した引継ノート

ここでは、石巻市が 2017 年に発行した『東日本大震災　石巻市のあゆみ』、林田（2021）[13]、筆者が調査し得た石巻市の関係者への聞き取り調査をもとに述べる。

石巻市では、沿岸部が津波で大きく被害を受け、石巻市中心部が浸水した。数日間排水ができず、市外からは侵入不可の状態であった。

津波により多くの市民がいろいろな場所に避難した結果、指定避難所以外にも多数の建物が一時避難所となった。2011 年 3 月 13 日午後 11 時の避難所および避難者数は、市で把握できた限り、石巻地区 94 か所 36,761 人、河北地区 4 か所 396 人、雄勝地区 7 か所 2,896 人、河南地区 17 か所 1,146 人、桃生地区 1 か所 300 人、北上地区 4 か所 946 人、牡鹿地区 8 か所 1,116 人の合計 131 か所、43,559 人であった。

この中には、公共施設のほか宗教施設、福祉施設、パチンコ店、スーパーマーケット、マンション、銀行、医院など多くの指定避難所以外の施設も含まれていた。また、市役所、消防署、警察など、本来は救助や捜索などの業務を行うべき施設にも避難者がいた。

石巻市役所周辺は、当日の夜に 1.5m以上浸水し、庁舎 1 階部分は使えない状態となった。避難所開設準備で外に出された職員は戻れない状態となった。当日亡くなった職員は 48 名であった。避難誘導に出て亡くなった職員、職場に向かう途中に被災した職員、避難していた庁舎ごと津波にのまれた職員。指揮命令系統が成立せず、現場にいる職員の判断で対応していた。

避難所の数があまりにも多すぎて、それに対応する職員の数があまりにも少な過ぎて、女性職員が避難所に泊まり込み勤務をせざるを得ない状態であった。また避難所に派遣された職員は、連続 32 時間勤務体制であった。

発災直後より、避難所への物資配送、避難所での交替勤務、赤十字病院への緊急患者の輸送、燃料の確保、避難所の定期巡回、避難所の閉鎖、救援物資の整理、集団移転促進事業に従事してきた職員 H. Y [14] は、避難所での交替勤務の引継について以下のように語っている。

> 基本的に日報みたいなのは出したりはしていました。毎日おんなじ業務をこなしてとかって形でやってたんで、避難所で交代する場合には、避難所の日誌をつけてる避難所とつけていない避難所があったんですけど、それは避難所によって違ってた。避難所によってやり方がいろいろ違ってたと思います。

石巻市では、記録をつけている避難所とつけていない避難所があったことより、石巻市災害対策本部より避難所運営に派遣した職員に対する「引継ノート」作成の指示はなかったと思われる。

記録を作成していた避難所について、石巻市蛇田公民館に派遣された石巻市職員が作成した記録をみてみたい（図 10 参照）。図 10 の「避難所本部用」というファイルのなかに、図 11 の記録が綴じられている。

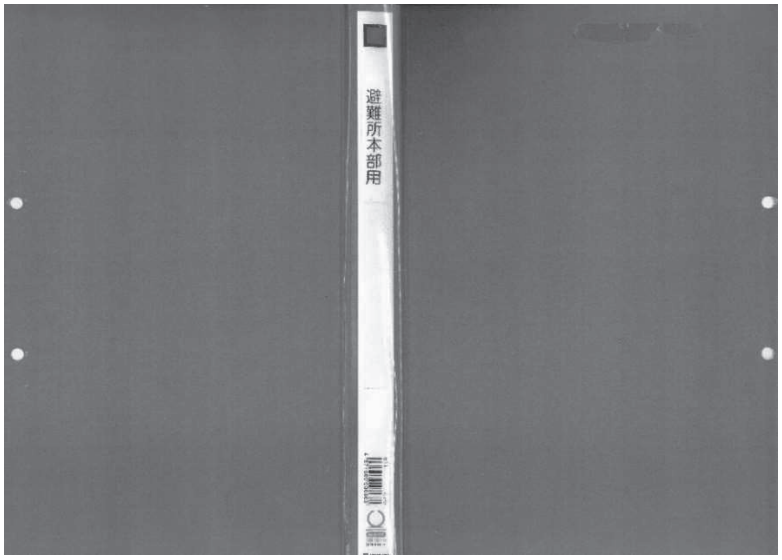


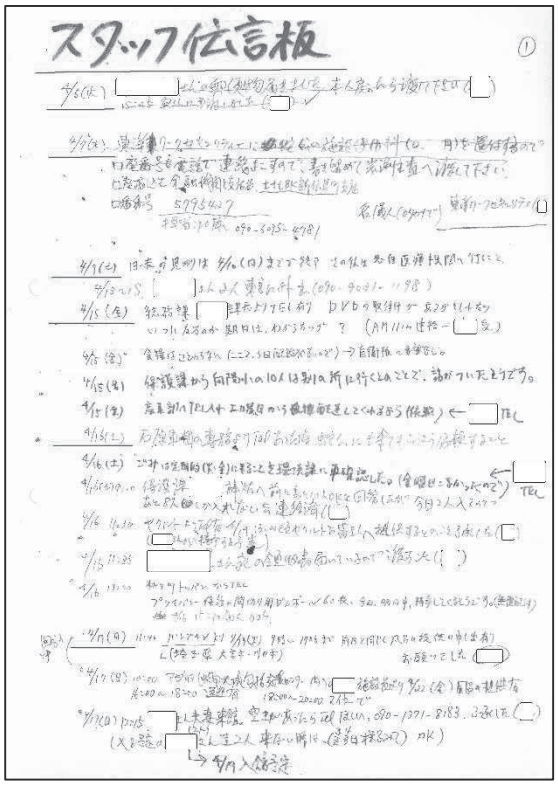
図 10　石巻市蛇田公民館に派遣された石巻市職員が作成した「避難所本部用」ファイルの表紙

4 月 5 日～4 月 24 日まで「スタッフ伝言板」という記録が残されている。白紙に、日付、時間、連絡事項、記入者の氏名が記載されている。記載内容は、避難者からの問い合わせ、石巻市災害対策本部とのやりとり、炊き出しの受付などである。

4 月 23 日～10 月 5 日まで「避難所用引継メモ」という記録が残されている。フォームが作成され、「月日」「内容」「記入者」の項目が設定されている。

蛇田公民館で作成された記録から、石巻市災害対策本部より「引継ノート」作成の指示はなかったが、現場で対応していた石巻市職員が必要に迫られて「引継ノート」を作成していたと分析できる。

阪神・淡路大震災、避難所運営の現場で創出された「引継ノート」を共有するやり方が、石巻市に継承されなかったため、阪神・淡路大震災時と同じことが繰り返されていた。



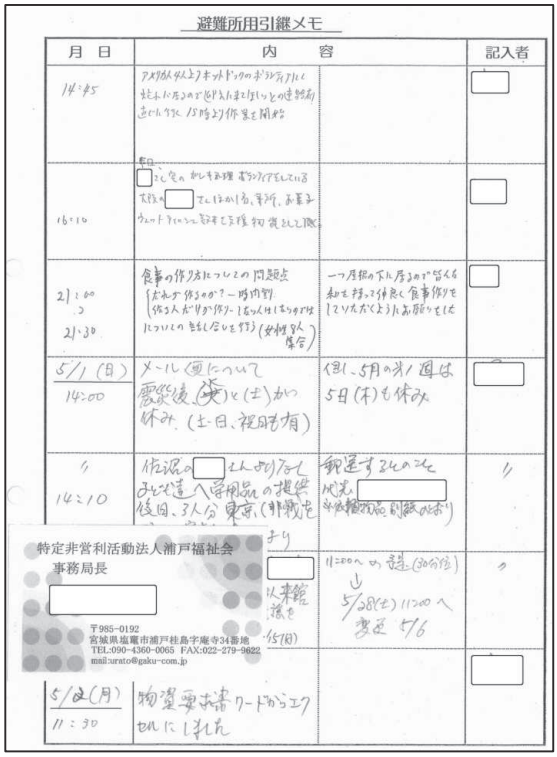


図 11「避難所本部用」ファイルに綴じられていた「スタッフ伝言板」と「避難所用引継メモ」

おわりに

大規模地震災害時の避難所運営支援の方法とその特色として、以下の 2 点が分析できる。

①「交替勤務」形態

長期間にわたり、1 人の公務員が継続的に災害対応を続けることは不可能であり、必然的に「交替勤務」という形態を採らざるを得なかった

②「引継」の徹底

「交替勤務」という形態でも、業務の内容や検討事項等十分に引継を行い、業務の一貫性を保つために、「引継」の徹底が行われていた

大規模地震災害時に創出された避難所運営「引継ノート」の意義として、次の 2 点が分析できる。

①避難所運営における交替勤務という形態でも、支援の質を落とさないための方策が「引継ノート」の創出であった

②阪神・淡路大震災時、避難所運営の実務から創出した「引継ノート」作成の重要性は、東日本大震災時には継承されなかった

「引継ノート」は現場で対応した職員により創出され、タイトルや記載内容は統一されておらず、阪神・淡路大震災、東日本大震災の避難所の現場で、同じことが繰り返されていた。

大規模地震災害時、被災自治体職員が長期間避難所運営を行うための必須アイテムが「引継ノート」であった。交替勤務形態のなかで、避難所運営の質を保障するために、何を記載すべきかを検討し、「引継ノート」のモデルを作成し、全国の自治体で備えることが重要である。

今後、①被災地自治体職員が作成した「引継ノート」、②全国からの応援職員が作成した「引継ノート」を分析し、災害対応支援のための「引継ノート」の様式や在り方を検証していきたい。

注）

(1) 中平遥香著『阪神・淡路大震災における学校避難所の研究〜「記憶」と「記録」を継承するために〜』神戸新聞総合出版センター，2019 年，p33 参照

(2)「人・街・ながた震災資料室」は、被災地の中の長田区役所に、震災の状況を永く記憶するため 1997 年 1 月 17 日に開設された。長田区の震災関係資料を収集・保存するとともに一般公開することにより、後世の人々に継承していく活動をしている。

(3) 全日本自治団体労働組合（略称：自治労）は、自治体に働く労働者の全国ネットワークとして、救援活動を展開した。阪神・淡路大震災時、1995 年 2 月当初より 3 月末までの約 2 か月間、のべ 2 万人の組合員が被災地に動員された。長田区と東灘区を中心に、避難所運営支援、行政事務支援、物資配送支援などの業務を支援した。

(4) 蓮池小学校は、山陽西代駅のすぐ北側に学校があり、北は丘陵地帯で南は平坦地で市場・商店・小規模ケミカル工場・一般住宅が混在し、建物も鉄骨、鉄筋、木造、そして戦前の建物もあった。蓮池小学校は区内で世帯数・人口とも一番多かった。被害は全壊 2,272 件、半壊 542 件で死者は水笠通 61 名など区内でも被害の大きい地域であった。また、子供も 5 人が亡くなっている。蓮池小学校の避難者は 1,800 人、隣の県立文化体育館は 1,000 人、近隣の新長田図書館には 500 人であった。

(5) 1995 年 1 月 17 日〜2 月 12 日まで蓮池小学校に派遣された長田区職員 S. S への聞き取り調査を実施。当時の所属・年齢・性別は、課税課固定資産税係・49 歳・男性。2018

年 1 月 26 日、1 月 29 日、2 月 13 日に聞き取り調査を実施。

(6)「避難所執務マニュアル　長田区災害対策本部」はマニュアルの文中に 3 月末時点での避難者数を示していることから、4 月以降に作成されたマニュアルであると推測される。

(7) ここでは、特に『東日本大震災　宮古市の記録　第 2 巻（下）《記憶伝承編》』の p53 ～ p 67 の「第 1 部　各地域における東日本大震災　A　田老地域　第 3 章　田老地域における支援体制」を参考にする。

(8) 2005 年の宮古市への合併に伴い、旧田老町役場は宮古市田老総合事務所となった。

(9) 東日本大震災時、田老総合事務所職員であった H.M への聞き取り調査を実施。当時の所属・年齢・性別は、林業課・47 歳・男性。2022 年 7 月 26 日に調査を実施。

(10) 東日本大震災時、田老総合事務所職員であった Y.M への聞き取り調査を実施。当時の所属・年齢・性別は、農業課・46 歳・男性。2022 年 7 月 26 日に調査を実施。

(11) 東日本大震災時、田老総合事務所職員であった O.K への聞き取り調査を実施。当時の所属・年齢・性別は、地域振興課・40 歳・男性。2022 年 7 月 26 日に調査を実施。

(12) 東日本大震災時、宮古市職員であった M.S への聞き取り調査を実施。当時の所属・年齢・性別は、産業支援センター・37 歳・男性。2022 年 7 月 26 日に調査を実施。

(13) 林田怜菜「東日本大震災で、被災地自治体は何を求めたのか―東日本大震災自治労復興支援活動を通じて―」,『自治体学 vol.34-2　2021.3』所収, 自治体学会,2021 年,p58、59

(14) 東日本大震災時、石巻市職員であった H.Y への聞き取り調査を実施。当時の所属・年齢・性別は、総合政策課・37 歳・男性。2023 年 1 月 18 日に調査を実施。

山口　章子
Akiko YAMAGUCHI

兵庫県における防災気象情報と被害発生率の関係性

兵庫県における防災気象情報と被害発生率の関係性

山口章子[1]

[1]人と防災未来センター　　研究部

１．はじめに

気象に係る警報等の防災気象情報（以下「防災気象情報」）の発表基準は、基本的に過去に発生した災害と気象との関係を基に設定されている。しかし、住民にとっては、防災気象情報が発表されたときにどのような被害に遭う可能性があるのか、イメージできている人が多いとはいえない現状である。大雨警報が発表されると小中学校を休校にしている地域もあるが、大雨の中で傘もささずに走って移動する人をテレビで見かけることも多い。

防災気象情報と災害との関係についての先行研究としては、本田・牛山（2017）が静岡県での大雨警報（浸水害）事例の浸水害発生率を、桑原・牛山（2023）は熊本県における防災気象情報と災害との関係性を、向井・牛山（2018）は記録的短時間大雨情報と災害の関係性を調査している。しかし、複数の警報が発表された場合の被害発生率や、住民生活において影響の大きいインフラ関係の被害についての調査はない。

そこで、今回は、防災気象情報が発表されたときに、実際にどのような被害がどの程度発生しているのかを、交通被害も含めて調査することにした。

２．調査方法と定義について

（１）対象地域

兵庫県内の全 41 市町を対象とした。兵庫県はほぼ中央を東西に横切る中国山地を境に、北側は日本海側の気候、南側は乾燥した晴天が続き、雨も少なく温暖な瀬戸内海気候に分けられる。地域は阪神、淡路島、播磨南西部、播磨南東部、播磨北西部、北播丹波、但馬北部、但馬南部に分かれており、うち但馬北部、但馬南部が兵庫県北部、残りが兵庫県南部として気象庁の天気予報では区別されている。なお、尼崎市と播磨町は大雨警報（土砂災害）、土砂災害警戒情報の発表基準がないので、土砂被害においては対象市町から除外した。

（２）対象期間

警報が市町ごとに発表されるようになった 2010 年 5 月 27 日から 2021 年 12 月 31 日までの 11 年 7 カ月の期間とした。

（３）調査資料

災害データについては水害統計、兵庫県報道発表資料、神戸新聞記事を活用した。市町ごとの大雨警報、洪水警報、暴風警報、土砂災害警戒情報の発表履歴は神戸地方気象台よりデータを提供いただいた。

（４）対象被害

死者、重軽傷者、床上浸水・床下浸水・道路冠水を合わせた浸水被害、土砂崩れによる人的被害・住家被害又は、土砂の道路流入を合わせた土砂被害、鉄道の運休・遅延又は、道路の通行止めを合わせた交通被害を対象とした。鉄道の運休・遅延については、運休区間の線路が通っている市町村で被害があったとした。人的被害の人数や住家被害の棟数などの規模によらず、被害が確認できた場合を「被害あり」とした。

（４）対象事例について

被害が発生した事例の期間については、水害統計、兵庫県報道発表資料、神戸新聞のうち一番長い期間とした。また、大雪、高潮に要因する被害事例は除外した。

（５）防災気象情報について

本研究では、大雨警報、洪水警報、暴風警報が発表された場合の 3 ケースと、大雨警報と洪水警報、大雨警報と暴風警報、土砂災害警戒情報が発表された場合の 3 ケースの計 6 ケースを分析した。これは単独の警報に着目した場合の被害発生率が、複数の警報に着目した場合や、警戒レベル相当がワンランク上の土砂災害警戒情報が加わった場合でどのように変化するのかを考察するためである。各ケースの情報が発表され、全て解除、もしくは注意報に切り替わるまでを、1 回の発表とした。なお、大雨警報の浸水害と土砂災害については今回区別せずに大雨警報として取り扱っている。

（６）被害発生率について

被害発生率は、各ケースにおける対象期間中の全発表回数のうち、当該市町において実際に被害が発生したときの発表回数の割合を求めた。

３．結果

結果を**表-1** に示す。大雨警報と洪水警報が同時に発表されたケースと大雨警報、洪水警報、暴風警報のみに着目したケースの被害発生率はほとんど変化がなかったが、大雨警報と暴風警報が同時に発表されたケースは、重軽傷者で 3 から 4%、交通被害で 20%近い変化があった。重軽傷者の発生率は大雨警報と暴風警報が同時に発表されたケースが、他に比べて発生率が高くなった。

表-1　防災気象情報が発表されたときの 1 市町村平均の各被害発生率

	被害発生率（%）				
	死者	重軽傷者	浸水被害	土砂被害	交通被害
大雨警報	0.65	3.7	14.8	5.1	34.1
洪水警報	0.75	4.2	15.9	4.9	31.3
暴風警報	0.70	5.0	0.1	3.6	36.3
大雨+洪水警報	0.74	5.0	16.5	4.2	32.9
大雨+暴風警報	1.16	8.1	18.7	1.4	54.3
土砂災害警戒情報	1.28	3.4	38.0	9.9	46.3

交通被害は他の被害に比べて被害発生率が高く、大雨警報と暴風警報が同時に発表されたケースは 50%以上で被害が発生し、大雨警報、洪水警報、暴風警報のみに着目したよりも 20%近く発生率が高くなった。

また土砂災害警戒情報は、大雨警報より相当する警戒レベルが 1 段階高いことから、重軽傷者以外の被害発生率は大雨警報のみに着目するよりも高かった。

なお、今回の調査結果を読み取るのに、3 点注意が必要である。1 つ目は土砂被害、交通被害事例は、ほとんど神戸新聞の記事から抜粋をしており、他にも被害が発生した可能性があること、2 つ目は警報等の発表基準は毎年見直されているため、年によって発表基準が異なること、3 つ目は、警報は基準を超えると予測した段階で発表されるため、実際には基準を超えない事例もあることである。

4．考察

大雨警報と洪水警報が同時に発表されたケースで、大雨警報、洪水警報、暴風警報のみに着目した場合の被害発生率にほとんど差がなかったことについては、大雨警報と洪水警報が同時に発表されるような状況が比較的多いためであると考えられる。

本研究で特に注目したいのは大雨警報と暴風警報が同時に発表されたときの結果である。死者の発生率では土砂災害警戒情報が最も高いが、重軽傷者は風で転倒する等の軽傷者が多くなるため大雨と暴風警報が同時に発表されたときの被害発生率が高くなったと考える。また交通被害の発生率については、最近台風が接近する際に計画運休をするケースが増えたことから、広い地域で影響が出ているものと思われる。さらに地域性を考慮すると 2005 年の JR 福知山線の脱線事故を背景として、特に JR 西日本ではより安全性を重視した基準が設けられており、他の都道府県に比べて運転取り止めなどで交通被害の影響が発生しやすいことが考えられる。大雨警報と暴風警報が同時に発表され、かつ被害が発生したケースは 18 事例あり、全て台風接近によるものだった。

今回、調査分析した防災気象情報と被害の関係を住民と情報共有することによって、防災気象情報が発表された状況に応じて、帰宅困難者や不要不急の外出での重軽傷者を減らすことができる可能性が示唆されたと考えている。

5．今後の調査について

令和 5 年台風第 7 号は 2023 年 8 月 15 日に兵庫県明石市付近に上陸した。兵庫県（2023）によると、兵庫県内で重傷者 1 名、軽傷者 25 名の被害が発生している。8 月 15 日朝（6 時～9 時）は兵庫県全域で大雨警報と暴風警報が同時に発表されていた。その状況下で、市町のごみ収集は通常通り実施していたところがあった。過去には台風が接近するなか、ゴミ捨てのため屋外に出た住民が風にあおられけがをしたという報道があった。そうした被害をなくすために、今後市町村のごみ収集の中止・変更基準についての調査をして、防災気象情報を住民目線で更に役立てる方策を研究したいと考えている。

謝辞：本調査をまとめるあたり、国士館大学防災・救急救助総合研究所の山﨑登教授、新潟地方気象台の向井利明氏から貴重な助言をいただいた。また神戸地方気象台から資料提供の御協力をいただいた。ここに記し感謝の意を表する。

参照文献

本田彰・牛山素行（2017），静岡県における大雨警報事例の警報基準超過率・猶予時間及び浸水害発生率に関する調査，日本災害情報学会第 19 回研究発表大会予稿集, pp.158-159.

桑原暢子・牛山素行（2023），熊本県における大雨警報等と被害の関係，日本災害情報学会第 27 回研究発表大会予稿集, pp.92-93.

向井利明・牛山素行（2018），記録的短時間大雨情報の変遷及び災害，災害情報, No16-2, pp.163-178.

兵庫県（2023），記者発表資料「台風第 14 号による被害等について（第 3 報）」, 2023 年 8 月 25 日.

塩津　達哉

Tatsuya SHIOZU

災害対策本部運営における防災情報システムの活用実態

危機管理センターにおける災害時オペレーションシステム等の活用に関する研究
―大阪府吹田市の事例―

災害対策本部運営における防災情報システムの活用実態

塩津達哉[1]・越山健治[2]

[1]人と防災未来センター
[2]関西大学社会安全学部

1．はじめに

災害初動期における自治体の災害対策本部運営の重要な要点のひとつに，迅速かつ正確な「情報収集」と「情報共有」による対応体制の構築が挙げられる。このような中で、地方公共団体が災害対応のために行う情報の収集・分析及び災害対策本部内での情報共有を迅速かつ効果的なものにすることで、対応方針・対応措置の意思決定の支援を行うこと等を目的とする防災情報システムを導入している自治体がある。

デジタル技術を活用した災害対応として、田口ら（2015）などによりGISを活用した情報提供の有効性について明らかにされている。一方で、平成28年の熊本地震や平成 30 年の北海道胆振東部地震では被災自治体に防災情報システムが導入されていたものの、情報収集に遅れや有効に活用できなかったとの報告が挙げられている。

本研究では、防災情報システムの導入後に災害救助法が適用された自治体を対象として、災害対応業務への効果及び活用実態を明らかにすることを目的とする。

2．調査方法

（1）ヒアリング調査

本研究では、次の要件、①過去10年間（平成25年以降）で災害救助法が適用、②①の災害までに防災情報システムが導入済、③政令指定都市または中核市、④住家被害が 1,000 件以上を満たす自治体のうち協力が得られた5市を対象にヒアリング調査を実施した。なお、ヒアリング調査の概要については表-1 の通りである。

（2）分析方法

防災情報システムの活用に関する課題を抽出するために、本研究では防災情報システムの導入前、導入後、災害時の活用状況の3つの区分について整理を行った。

3．活用状況の整理

（1）導入目的

導入目的においては対象全自治体で「情報共有」が挙げられたほか、情報発信の一元化や災害対応の予測、意思決定の支援ツールと考えている自治体もあった。

表－1　ヒアリング調査の概要

防災情報システムの定義	市町村の災害対策本部機能の強化に向けて～防災情報システム活用事例集～（消防庁国民保護・防災部防災課（平成29年7月））　の13ページ記載の機能等があるシステム	
ヒアリング実施日	令和5年9月5日～9月6日	
災害の種類・住家被害状況	A市	台風・約4,000棟
	B市	地震・約7,000棟
	C市	台風・約4,000棟
	D市	地震・約3,000棟
	E市	地震・約6,000棟
調査項目	導入前	①導入目的
		②構築時の職員の関わり方
	導入後	③平時業務での活用
		④訓練・研修
	災害時の活用状況	⑤活用した内容
		⑥活用が困難であった内容
		⑦被害情報の入力状況
		⑧活用に支障をきたした要因

（2）構築時の職員の関わり方

大きく分けて2つの方法があった。1つ目は、パッケージを基本として当該市の状況に応じてカスタマイズする方法である。2 つ目は、パッケージではなく、防災に長らく携わり、研修などを通じて災害対応の知識がある職員が必要なポイントや災害対応の流れなどをイメージして構築する方法である。

（3）平時業務での活用

平時業務では、警報発令時に使用できる仕様にしているなどシステム上の都合で平時業務では、使用していないところが3市あった。一方で、土木部局などが道路河川補修業務や公園の調査パトロールで平時業務に使用しているところが2市あった。なお、平時業務で活用している自治体は、いずれもシステム構築時に職員が災害対応をイメージしており、ベンダーのパッケージを使用していない自治体であった。

（4）訓練

防災情報システム導入後に訓練は、年間3〜5回程度行っており、その内容は、庁内での訓練や外部機関との合同訓練などがあった。なお、導入後6〜9か月以内に発災した自治体については、訓練等が1回程度しか行われていなかった。

（5）活用した内容

a）情報発信

LINE、X、キャリアごとのエリアメールなどが一括で配信できるようになり、迅速に情報提供が行われた。

b）情報共有

庁内間で情報共有ができたことで、担当部局ごとに災害対応が行われた。また、職員の連絡ツールとして活用した。

c）避難所の管理

避難所の開設状況、避難者数について、現場職員が入力したものが自動集計されて避難者数の把握が迅速に行われた。

（6）活用が困難であった内容

a）情報収集

発災直後に大量の電話対応で入力ができなかった。また、不正確な情報があったことや情報整理ができず、情報収集しても活用できない部分が生じた。

b）災害対応管理

対応状況についてシステム上で入力するということが徹底されていない部分があったため、進捗状況の把握に支障が生じた。

c）罹災証明の発行

窓あき封筒に対応していないなど、実際にしないとわからない部分で支障が生じた。

（7）被害情報の入力状況

防災情報システムへの入力については、受付けた情報を全て入力、受付担当の職員等の判断に委ねて入力、事案対応後に記録として入力を行っていた。なお、システムの課題で全く入力をしない自治体もあった。

（8）活用に支障をきたした要因

a）情報収集のルールが未整備

情報の欠如があるなど入力内容の不統一や欠如により、活用されない情報があった。

b）システムを活用した運営の整備不足

システムの活用の流れが不明確であったことでシステムへの入力時に支障が生じた。

c）職員体制の不備

大規模な災害を想定していなかったことによる職員の不足により、情報収集に支障が生じた。

d）被害情報の重複入力

複数の担当班が同一の現場に行くなどで災害対応の進捗管理に支障が生じた。

e）システムへの負荷

被害情報の件数が膨大になることで、システムに負荷がかかり遅延が生じた。

f）災害対応の経験不足によるシステム構築の不具合

経験が少ない中で、システムの構築を行ったため罹災証明の発行で不具合が生じた。

e）その他

複数の災害が発生した場合に、各災害に応じた被害情報の紐づけが困難であったため使用できなかった。

4．考察

防災情報システムの導入目的として、全ての自治体が情報共有を挙げていた。しかし、その中で災害対応中に情報共有が行われた自治体は1市であった。情報共有できた自治体とできなかった自治体を比較すると、被害状況の入力状況に差があることがわかった。前者の自治体は、受付けた情報を全て入力しているのに対し、後者の自治体は、そうではなかった。その要因として、職員体制が大規模な災害を想定していないことやシステムを活用した運営体制になっていないことが考えられる。また、前者の自治体は、防災情報システムを平時業務で使用していることから操作に慣れ、習熟度が高かった可能性があると考えられる。次に、情報発信を目的に導入した自治体では、全ての自治体が活用することができた。要因としては、元々あった別のシステム等を防災情報システムに統合したことで、作業手順は大きく変わらず一つのシステムでできるようになったため効率的に行われたと考えられる。

5．今後の課題

本調査では、発災時に情報共有や情報発信を実施できた自治体はあったものの防災情報システムで収集された情報を基に対応方針・対応措置の意思決定や外部機関との情報共有に活用した自治体はなかった。

今後は、防災情報システムの活用に影響を与える要因を詳細に分析するため、災害の規模別、災害対応における組織体制、防災情報システムの設計方法等について整理し、課題を明らかにすることで、防災情報システム活用における改善案の提言を行っていきたいと考えている。

参照文献

田口 仁（2015），効果的な災害対応を支援する地理情報システムの一提案：東北地方太平洋沖地震の被災地情報支援を事例として，日本地震工学会論文集15（1），pp.101-115.

消防庁国民保護・防災部防災課（2017），市町村の災害対策本部機能の強化に向けて〜防災情報システム活用事例集〜，pp.13.

危機管理センターにおける災害時オペレーションシステム等の活用に関する研究―大阪府吹田市の事例－

Research on Use of Disaster Response Operation System in Emergency Operation Center－A Case Study of SUITA city OSAKA－

○塩津 達哉[1,2]，有吉 恭子[2]，柴野 将行[2]
Tatsuya SHIOZU[1]， Kyoko ARIYOSHI[2] and Masayuki SHIBANO[2]

[1] ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution, Hyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute
[2] 吹田市役所総務部危機管理室
Department of Crisis Management SUITA city OSAKA

This study attempted to organize current issue Use of Disaster Response Operation System introduced in Emergency Operation Center. This issue organaized based on disaster Information collection and analysis of disaster information, disaster information sharing, decision making . Evaluations were conducted on each item based on the training results in Suita City. As a result of the analysis, the initial response was more quickly . In addition,using multiple monitors, Information was shared smoothly with staff of Headquarters for Disaster Control management and related organizations. It was confirmed that these factors improved the functionality of Headquarters for Disaster Control management.

Keywords *: Emergency Operation Center, disaster Information, Information System*

１．はじめに

我が国では, これまでに様々な災害を経験し, その対策を講じてきた. 阪神・淡路大震災（1995）では，内閣府[1)]によると被害情報の収集が非常に困難で，甚大な被害が発生していることが判明するために時間を要したことから情報収集や情報共有の重要性が再認識され, 新潟中越沖地震では澤田ら[2)]によって GIS を活用した情報収集や関係機関との連携について有効性が示された. 一方で，浦川ら[3)]は，防災情報システムで被害状況を可視化するため GIS が利用されているが，被害把握の可視化にとどまり, 災害対応を支援する情報システムには至っていないと指摘している.

また, 東日本大震災（2011）においては越山[4)]によると，自治体は 「情報収集機材の強化」を行っていたが，自治体間の被害情報収集の課題はそれらが使えなくなったスーパー広域災害に耐えうる組織体制の欠如に集約されると指摘されている．また，熊本地震（2016）においては，消防庁[5)]によると，救助活動において活動方針の策定，関係機関との調整等をより円滑・的確にするため, 被災状況の映像等をリアルタイムで国・地方で共有するなど，被害状況等の情報を一元的に行う必要があったことを認識している．情報共有などに課題は依然として解決されているとは言えない. 上記などの過去の災害事例を踏まえて, 消防庁[6)]では, 自治体の災害対策本部運営の重要な要点として,「情報収集・分析」,「情報共有」,「対応方針・対応措置の意思決定」を行う環境整備を挙げており, 災害対策本部機能の強化が必要と指摘している. また, 災害対策本部機能の強化にあたっては, 災害対策本部員・本部職員間で情報共有を行うためにモニター等を活用した災害時オペレーションシステムの導入, 災害情報の収集, 集約, 共有を行うために防災情報システムを導入する必要があるとしている.

しかしながら伊勢ら[7)]によると，基礎自治体における防災情報システム導入率は 17%であり，日本の基礎自治体の災害対策本部におけるシステム導入率は高くはなく, 災害時の情報収集・情報共有の実施について，万全なレベルではない．また，その活用の実態は明らかになっていないことから，各自治体に同システムの必要性もしくは有益性が十分に理解されていないことが想定される.

本研究では, 初動体制を迅速にし, 災害対応を行えるように災害対策本部機能の強化を目的にして災害時オペレーションシステム等を導入した大阪府吹田市（以下,「吹田市」）の事例について検証をし, 災害対策本部機能の状況を評価することを目的とする.

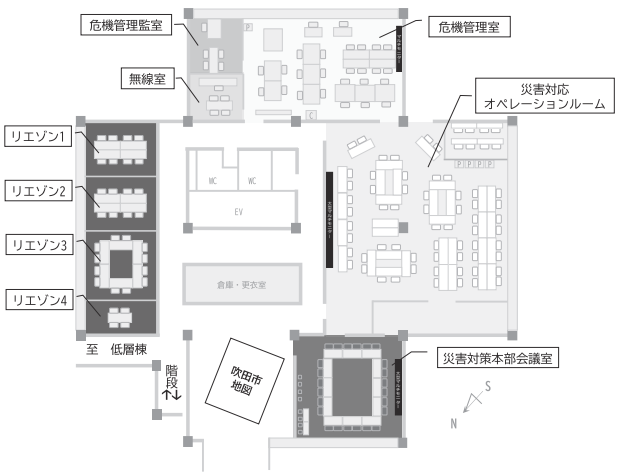


図１　危機管理センター平面図

2．災害時オペレーションシステム等の概要

吹田市は，危機管理センター設置に向けて令和 4 年 8 月に工事を着工し，令和 5 年 4 月から危機管理センターの稼働（図 1）を開始した．また，危機管理センターの設置に併せて，災害対応オペレーションシステムの導入を行った．なお，本論では消防庁が示すシステムの名称を用いる．災害時オペレーションシステムの導入内容は，表 1 のとおりである．なお，MAXHUB 以外の操作は専用タブレットで全て行うことができる．その他，平成 29 年から防災情報システムの導入を行っている．

3．システム運用の評価

(1) 評価項目

これまでの藤原ら [8] や近藤ら [9] をはじめとする研究や熊本地震に関する検証報告等 [10] [11] を参考にし，基礎自治体の災害対応として必要な評価項目を表 2 のとおり設定する．

(2) 機能及び各項目におけるシステムの活用実態

各項目に関してのシステム機能の有無については，表 2 のとおりである．また，活用実態については，吹田市で実施された訓練を基に調査を行った．

1）迅速性

立ち上げに携わった職員は，28 人おり，危機管理室の職員以外は，全ての職員が危機管理センターでの本部設置，システムの起動が初めての職員であった．また，システムの立ち上げまでは，職員が 1 人で行った．吹田市では，初動対応セットとして「タイガーボックス」を作成しており，それを基に災害対策本部の立ち上げが行われた．災害時オペレーションシステムの起動は，専用タブレットの操作が必要であり，システムの起動までの操作は，①タブレットを起動，②有事使用または平時仕様の選択，③災害種別の選択，④映像パターンの選択の 4 段階で，数十秒程度でタブレットの操作が完了した（図 2）．また，災害時オペレーションシステムの起動までにかかった時間は，職員到着後 3 分であった．その後，随時職員が到着し，PC 等の接続が行われ，情報収集が開始された．災害対策本部の設置は，最初の職員が到着後 25 分で完了した．

2）被害状況の収集

防災情報システムを活用し，避難所，人的被害，物的被害，ライフライン，道路情報，対応状況について入力が行われた．被害情報に関する内容は，3 時間の訓練で約 260 件であった．入力を行ったうちの 4 割は，各小学校に配置される職員であり，参集途中での被害状況をスマートフォンで入力をしていた．防災情報システムは，クラウド型であり，被災現場から通報が可能であった．しかし，重複した内容の入力や，位置情報の誤りなど，一部の情報については内容に課題があるものもあった．

また，災害対応オペレーションルームのマルチモニタでは，テレビ局 2 局，高所カメラ，ヘリ・テレ映像，おおさか防災ネット，近隣市のホームページなどを映し出されていたほか，災害対策本部運営の職員が防災情報システムなどを活用し，各担当部局から被害や対応状況に関する情報収集が行われていた．

3）職員の参集状況

訓練開始直後に職員用のメール配信システムを活用し，各部局から全職員に対して安否状況及び参集見込時間に関するメールが発信された．メール発信 1 時間後の職員状況の把握割合は，62%，2 時間後は 76%であった．また，一部職員については，回答がなく把握できていなかった．

表 1　災害時オペレーションシステムの設備概要

諸室名	設備
災害対応オペレーションルーム	マルチモニタ：43 インチ×12 面 天吊りモニタ：4 台 天吊りプロジェクタ・スクリーン：1 式 ノート PC：26 台 室内カメラ：2 台
災害対策本部会議室	マルチモニタ：43 インチ×8 面 天吊りモニタ：1 台 床置モニタ：3 台 MAXHUB：1 台 ノート PC：2 台 映像カメラ：2 台
危機管理室	マルチモニタ：43 インチ×4 面 天吊りモニタ：5 台 室内カメラ：1 台
リエゾンルーム 1	天吊りプロジェクタ・スクリーン：1 式
リエゾンルーム 2	天吊りプロジェクタ・スクリーン：1 式
リエゾンルーム 3	天吊りプロジェクタ・スクリーン：1 式
リエゾンルーム 4	天吊りプロジェクタ：1 台 ※壁面に投影可
共通	インターネット回線（有線及び無線） スピーカー

表 2　評価項目及びシステム機能の有無

評価項目		機能の有無
情報収集	迅速性	
	被害状況（人的・物的・ライフライン等）	有
	職員の参集状況	有
	住民避難の状況	有
	物資管理	有
情報分析	情報の可視化（全容の把握）	有
	情報の分類・整理	一部有
	庁内への情報共有	有
	関係機関への情報共有	有
対策立案	被害規模予測	無
意思決定	情報分析，対策立案を踏まえての意思決定への支援	

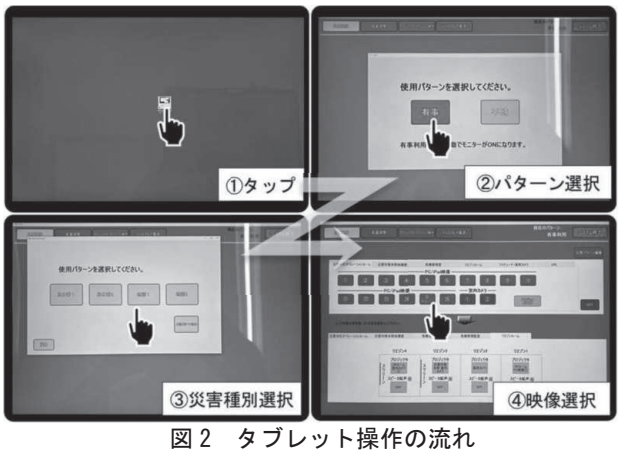


図 2　タブレット操作の流れ

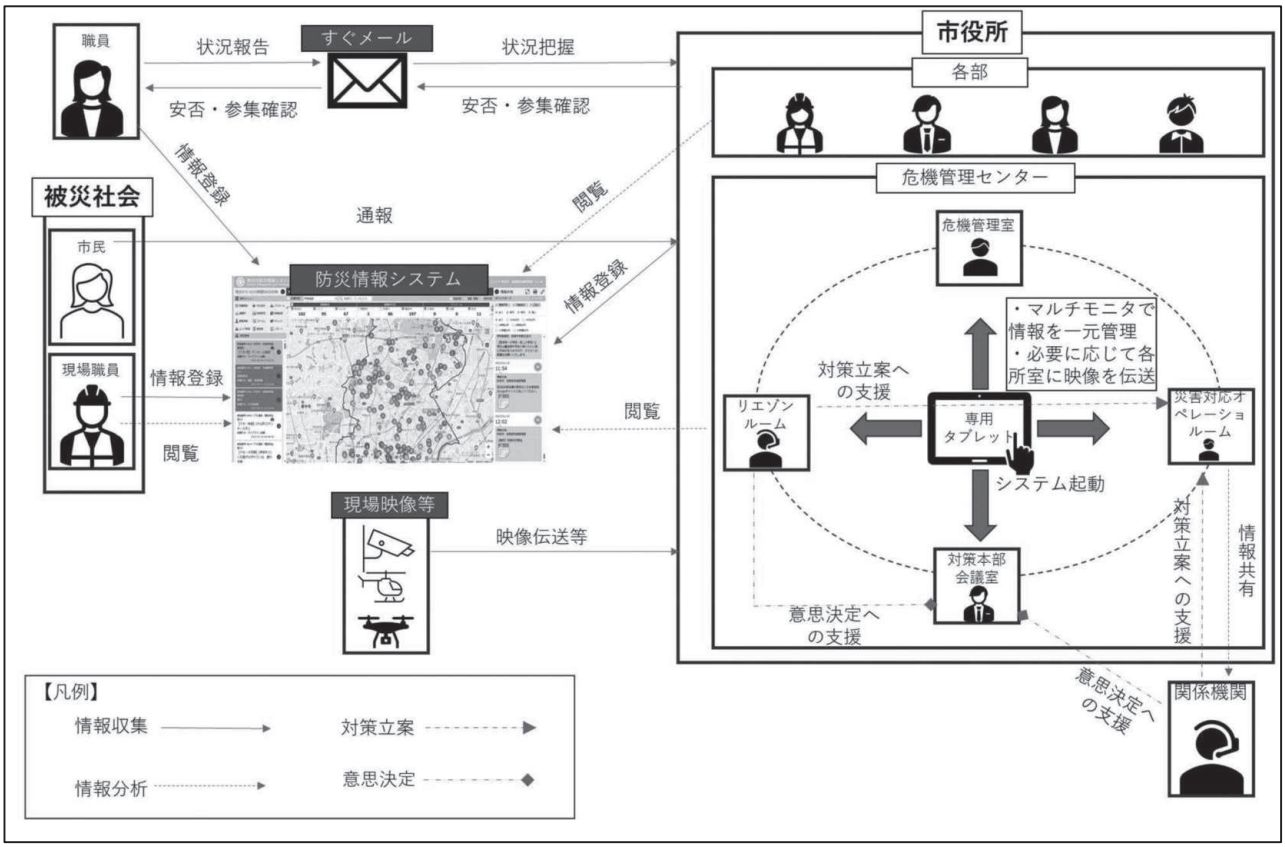


図 3　情報処理の流れ

4）住民の避難状況

各避難所の職員が現場から避難所状況（開設, 避難者数, 性別, 要配慮者数等）を防災情報システムに入力を行い, 災害対策本部運営の職員が集計を行った.

5）物資の管理

防災情報システムの機能の一つに物資管理の機能は, あったが物資の要望に使用はされたものの, 物資の受け入れや供給で使用されることはなかった.

6）情報の可視化（全容の把握）

防災情報システムの GIS 機能で地図上に現場写真を含む被害状況がプロットされており, 市職員であれば誰でも閲覧できる状態であった. また, 防災情報システムの映像は, 災害対応オペレーションルームに常時映し出され, 以前のような属人的な情報収集とならず, 全体で状況認識の統一が図られていた. その他, 災害対策本部会議室やリエゾンルームなどにおいても状況に応じて映し出されていた.

7）情報の分類・整理

地震情報, 職員状況, 避難所, 人的被害, 物的被害, ライフライン, 道路情報, 公共交通機関情報, 市対応状況, 応援状況, その他について分類されていた. 各分類の整理は, 災害対策本部運営の職員が防災情報システムの情報や各担当部から報告を受けて総括的な内容をエクセルの表形式で作成をしていた. 情報の分類・整理の多くが被害情報になっており, 人的資源, 物的資源に関する整理はほとんどされていなかった.

8）庁内への情報共有

被害情報については, 防災情報システムを閲覧することで最新の情報が把握可能であり, 土木部局の職員等は当該システムを活用して災害対応に当たっていた. また, 災害対策本部会議の内容については, 本部員を通じて共有が行われたほか, 危機管理センター内の災害対応オペレーションルーム, 危機管理室では, 災害対策本部会議の映像と音声が流れていた.

9）関係機関への情報共有

危機管理センターに来た関係機関については, 災害対応オペレーションルームのマルチモニタに防災情報システムの内容や被害状況などを分類ごとに整理した情報が映し出されていた. また, リエゾンルームでは, 状況に応じてプロジェクターから防災情報システムの内容や災害対策本部会議の様子が映されていた. また, 大阪府へは, 大阪府の防災情報システムで報告が行われていた.

10）被害規模予測

9）で共有した情報を基に応援機関として訓練に参加した防災科学技術研究所から被害棟数, 駅滞留人数の推計, 人と防災未来センターからは SNS の情報を解析した情報が提供された. なお, 人と防災未来センターは, 現場外からの参加であったため Zoom で共有を行っていた.

11）意思決定

マルチモニタなどには, 防災情報システム, Zoom, テレビ局などが映し出され, 本部員に災害状況が共有された. 防災情報システムでは, 現地画像を交えながら現状の説明がされた. また, Zoom を通じて関係機関から今後の予測に関する情報提供が行われた.

（3）評価結果

情報収集については, 物資の管理以外は, 活用はされており, 特に災害時オペレーションシステムは, 職員到着後 3 分で起動し, 情報収集が開始された. また, 25 分以内に災害対策本部が設置されていることから迅速性はあったと考えられる.

被害情報の収集については, 防災情報システムを通じて, 一部精査を欠くなどの課題はあったものの各種情報を収集し登録することができた. 一方で, 職員参集については, システムを使用した情報収集は行えたものの 24%の職員

図 4　マルチモニタを活用した情報共有

については,状況が把握することができなかった.また,システムでの情報収集は主に被害情報について行われており,人的資源,物的資源については電話等での情報収集であった.

情報分析では,機能を有している項目については,活用されていた.また,GIS の機能を使い,被害の全体像の情報の可視化は行われていたものの,「情報の分類・整理」では,各分類を総括的にまとめた表の作成が行われたのみであった.表の色付けやグラフ等の作成が行われていなかったことから視認性について一部課題があると考えれる.

対策立案では,災害対応オペレーションルームのマルチモニタに,防災情報システムや災害状況が整理された情報が映し出し,その内容を踏まえて職員同士で作戦を立てていた.また,関係機関からの被害予測に関する情報提供を受けることができた.

この要因としては,従来の属人的な情報収集から専用タブレット操作のみで情報活動体制が整えられたことやマルチモニタで一元的に情報が把握できるようになったことにより,庁内及び関係機関との状況認識の統一が図られたためと考えられる（図 4）.

意思決定では,災害対策本部会議室のマルチモニタに防災情報システムの情報や災害状況を整理した報告内容など複数の情報を同時に共有できたことや Zoom で関係機関から情報提供が行われたことから意思決定が迅速に行われたと考えられる.

以上のことから,改善点はあるものの災害時オペレーションシステム等の導入により,災害対策本部運営の機能は高まったと考えられる.

4．今後の課題

本研究では,訓練に基づき評価を行い,災害時オペレーションシステム等の導入による効果はあったと考えられる.しかし,実災害では,訓練とは異なるところもある.例えば,今回の訓練は,市民からの問合せは電話回線がパンクするほどの量で行わなかったが,災害が発生した場合は,多くの問合せが来ることが想定される.過去の災害では,電話対応が多く全ての情報を防災情報システムに入力できなかったという事例や登録情報が多くなったことでシステムに負荷がかかり,遅滞またはダウンするといった事例もある.訓練においては,情報収集に効果はあったが,どれほどの規模の災害に対応できるのかという点で,組織体制としての収集能力とシステム負荷の状況などを検証していく必要がある.また,機能があっても十分に活用されていない部分について検討が必要であり,今後,システムを最大限に活用していくためにシステム面と運用面から検証を行っていく必要があると考える.

参考文献

1) 内閣府ホームページ参照 https://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/kyoyu/1/pdf/01-03shiryo02-04.pdf1
2) 澤田雅浩,八木英夫,林春男：震災発生時における関連情報集約とその提供手法に関する研究一新潟県中越地震復旧・復興 GIS プロジェクトの取り組みを通じて一，地域安全学会論文集,7 巻：pp97-102.2005，地域安全学会論文集,11 巻：pp299-308.2009
3) 浦川豪,林春男：位置情報に基づく災害対応業務を効果的に遂行するための標準的な情報処理手法の確立
4) 越山健治：東日本大震災の被害情報収集，災害情報 NO.10,pp14-18，2012
5) 消防庁：消防庁白書，p12，平成 28 年，https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/h28/items/special1.pdf
6) 消防庁：市町村の災害対策本部機能の強化に向けて～防災情報システム活用事例集～,2017 年 7 月
7) 伊勢正，臼田裕一郎，矢守克也：基礎自治体の求める機能に着目した災害情報システムの課題―都道府県と基礎自治体のシステム・ギャップに関する考察―,災害情報　NO.16,pp305-313，2018
8) 藤原 宏之，佐藤 史弥，松川 杏寧，寅屋敷 哲也，高原 耕平，竹之内 健介：災害マネジメント総括支援員等が執る災害対応プロセスの分析,地域安全学会論文集,37 巻：pp327-337.2020
9) 近藤民代，越山健治，紅谷昇平，近藤伸也，水中進一：災害対策本部の組織横断型体制と指揮調整機能に関する研究－新潟県中越沖地震（2007）における新潟県を事例にー，地域安全学会論文集,10 巻：pp177-182.2008
10) 益城町：平成 28 年熊本地震　益城町による対応の検証報告書，https://www.town.mashiki.lg.jp/bousai/kiji0032410/index.html
11) 内閣府　災害対策標準化検討会議：災害対策標準化検討会議報告書，https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/kentokaigi/index.html

福本　晋悟

Shingo FUKUMOTO

東日本大震災以降の放送で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察
―南海トラフ地震の津波想定地域での定量的調査―

災害特別番組で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察
―和歌山県内における地域比較から―

津波予報区名の認知度に関する調査
－兵庫県内における地域比較から－

令和６年能登半島地震発生時のテレビ災害特別番組における津波避難キャスターコメント分析

東日本大震災以降の放送で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察
—南海トラフ地震の津波想定地域での定量的調査—

福本晋悟[1]

[1]株式会社毎日放送　総合編成局マーケティング・PR 部（s.fukumoto@mbs.co.jp）

和文要約

東日本大震災では、放送を通じた津波の危機を知らせるはずの情報が、住民の避難を“後押し”するものになり得なかった可能性がある。この課題を克服するため、各放送局では「避難呼びかけ手法」（キャスターコメントやアナウンスメントなど）に着目した改善策を施し、そのいくつかは、既に津波警報発表時の放送で使用されている。また、改善策への住民の受け止めについての調査や研究が、近年積み重ねられつつある。

本研究では、震災後に登場した新たな津波避難キャスターコメントに対して住民がどのように評価するのかを確かめるため、南海トラフ地震で津波襲来が想定されている和歌山市・神戸市・大阪市の住民を対象としたインターネットアンケート調査を行った。

結果として、高評価／低評価となる一定の傾向がみられた。たとえば、「今すぐ避難してください」や「今すぐ逃げてください」という簡明なフレーズが高評価となった。東日本大震災以降に導入されたものでは、「急いで逃げること！ただちに避難！」は低評価となる一方、「ためらわずに」や「命を守るために」を住民は高く評価した。

したがって、津波災害特番では高評価となったキャスターコメントを中心に据えての使用を検討すべきといえよう。一方で、低評価となった「大津波警報」などは、津波避難において必要不可欠な情報であるため、放送局は平時の番組などでその意味などを住民へ周知する活動も求められる。

キーワード：災害報道、津波避難、大津波警報、東日本大震災、南海トラフ地震

1．本研究の背景

東日本大震災における住民の津波避難の課題は多くの場合、大津波警報をはじめとする災害情報や避難するためのリードタイムが足りなかった訳ではないと考えられている。たとえば、東日本大震災発生時の放送局の対応を概観すると、NHK や民放在京テレビキー局は、地震発生の数分後には既に災害初動特別番組（以下、災害特番と表記）を開始し、大津波警報が発表されたことを伝えていた（NHK 放送文化研究所メディア研究部番組研究グループ 2011）。確かに、岩手県では全域で停電が起きるなど、被災地では電源接続を必要とするテレビ受像機の視聴ができない地域もあった。しかし、携帯電話のワンセグやカーナビのテレビを見ていた住民も多数いたうえに、ラジオでも緊急地震速報発表の数分後には災害特番に切り替え、大津波警報の発表を伝えていた（荒蝦夷 2012，片瀬京子とラジオ福島 2012，総務省 2013）。

このように、放送メディアは、気象庁の大津波警報発表後、速やかに大津波警報を視聴者・聴取者（以下、住民と表記）に伝えていたといえる。この点について、NHK 放送文化研究所メディア研究部番組研究グループ（2011）は、アナウンサーが津波からの避難を繰り返し呼びかけたことなどを踏まえて、NHK の放送は「初動の報道は手順どおり手早く対応した」との評価をしている。

しかし、内閣府（2011）の調査では、岩手県・宮城県・福島県で大津波警報や津波警報（以下、（大）津波警報と表記）を見聞きした人のうち 17%は「避難は必要ないと

思った」と回答している。つまり、「情報の発信・受信」と「適切な避難行動」が結びつかず、住民に情報は伝わっていたが、危機感が伝わっていなかったことが、津波避難における災害情報の最大の課題として積み残された。

2．東日本大震災を踏まえた放送局の取り組み

（1）津波避難呼びかけ手法の再検討

東日本大震災を踏まえ、各放送局は、（大）津波警報発表時の放送手法の再検討を進め、津波避難キャスターコメントも見直しが行われた。「津波避難キャスターコメント」とは、ニュースキャスターが避難などの適切な行動を呼びかけることを目的とした例文であり、放送局内で検討を重ね、場合によっては学識関係者の監修のもとに作成されたものである。放送局内では、通常、キャスターコメントをまとめた冊子（キャスターコメント集）を作成して、緊急時にすぐに読めるようにスタジオなどに常置している。なぜなら、それを使うことで、キャスターの経験値やスキルによって災害特番で伝えられる内容にばらつきが生じることを防ぐ効果が望めるからである。

東日本大震災以降は、震災時に防災行政無線で使用された文言やアナウンスメントも参考にされた。具体的には、茨城県大洗町が防災行政無線で「避難せよ」という命令調の表現を使って呼びかけたこと（井上 2011）や、宮城県石巻市と女川町では「逃げろ！」などの命令調の表現を使用したことなどが注視された（井上 2012）。

NHK は早くも 2011 年 11 月には、（大）津波警報発表時に津波の切迫性をより強く伝えるため、避難を呼びかける表現を強い口調や命令調（いわゆる体言止めの表現）、断定調に改めた（福長 2013a）。この点を NHK のキャスターは「命の危険を直観的に伝えるために大きな声で叫ぶようにアナウンスすることにした」と説明している（武田 2016）。また、TBS テレビでは、「東日本大震災を思い出してください」というセンテンスをキャスターコメント集に追加し（柴田 2012）、IBC 岩手放送は 2013 年に「東日本大震災クラスの巨大な津波の恐れがあります」などの呼びかけを採用している（福長 2013a）。

（2）津波警報発表時に実際にアナウンスされた事例

東日本大震災後に採用された新たなキャスターコメントは、既に津波警報発表時の放送で使用されている。

2012 年 12 月 7 日の宮城県における津波警報発表時は、改訂されたフォーマットによって避難が呼びかけられた最初の事例となった。NHK のキャスターは、「東日本大震災を思い出して下さい」、「命を守るために一刻も早く逃げて下さい」、「決して立ち止まったり、引き返したりしないで下さい」、「まわりの人にも避難を呼びかけながら、どうぞ逃げて下さい」などのセンテンスを切迫感のある強い口調で繰り返した（福長 2013b）。また、この時 TBS テレビでは、「東日本大震災を思い出して下さい」や「沿岸部や海岸にいる人はただちに高台または避難ビルに指定された建物など安全な場所に避難して下さい」などと呼びかけ続けた（福長 2013b）。

同様に、2016 年 11 月 22 日の福島県と宮城県での津波警報発表時に、NHK のキャスターは「命を守るため今すぐ逃げてください」、「決して立ち止まったり戻ったりしないでください」などのキャスターコメントを用いて、ここでも強い口調で避難を呼びかけた（山口 2017）。

さらに、2022 年 1 月 15 日のフンガトンガ・フンガハアパイ火山の噴火の影響で、翌 16 日未明には津波警報が奄美群島・トカラ列島と岩手県に発表された。その際の災害特番で、フジテレビのキャスターは「率先して逃げてください」や「周りの人たちにも津波避難を告げながら逃げてください」などと呼びかけ、TBS テレビでは「家族や周りの人々にも避難を呼びかけながら、ぜひあなたが率先して避難するようにしてください」と呼びかけた（入江 2022）。これらは、放送で情報を入手した人には、周りの人にも津波の危難があることを伝えて欲しいという意図や率先避難者になることを期待したキャスターコメントである。同様に、朝日新聞社（2022）によると、岩手朝日テレビでは東日本大震災発生時に出演したキャスターがこの時も担当し、震災当時の特番では使わなかった「命を守る行動をとってください」とのキャスターコメントを使用した [1]。

このように、東日本大震災以降、各放送局の「津波避難キャスターコメント」は改訂され、津波警報発表時の災害特番で実際に使用されている。

3．本研究の目的

このような避難の呼びかけ手法を東日本大震災以降に変更したことによる住民の評価に関する実証的な調査や研究はあまり行われていなかったが、近年は状況が変わりつつある。まず、避難を促すアナウンスメント手法に関する実験的研究では、話し方によって避難行動が変化することや緊迫感が高い話し方は避難行動を促すとしている（小林・赤木 2018）。三谷（2018）は、民放アナウンサーが吹き込んだ音声を使用し、高次脳機能障がい者を対象とした聴覚実験を行った。その結果、女性アナウンサーの声では、軽度障がい者、中・重度障がい者、非障がい者のいずれにおいても「リズムを強調した読み」が「棒読み」よりも理解されやすいと指摘した。

また、アンケート調査では、吉澤ら（2020）の全国調査（n=2437）で、アナウンサーからの呼びかけで「避難しようと思うか」をたずねたところ（MA）、「詳細かつ身近な地名を言われたとき」が 67.1%、「『直ちに、避難してください』と言われたとき」が 61.4%、「『全員、避難してください』と言われたとき」が 45.1%となった。一方で、東日本大震災以降に各放送局で導入してきた「『東日本大震災を思い出してください』などと過去の災害について言われたとき」は 13.4%、「命令口調で言われたとき」は 11.4%と、東日本大震災以降に NHK が進めてきた改善策の受け止めは低い結果となった [2]。

また、福本・近藤（2020）は、東日本大震災以降に登場した新たなキャスターコメントに対する評価の傾向を確認するため、津波避難アナウンスメント音源を用いた予備的な質問紙調査をおこなった。対象者は防災を学ぶ大阪の大学生で、2018 年度（n=284）と 2019 年度（n=228）に実施した。共に約 88%が 2 年次生である。10 種類のセンテンス／キーワードに対して主観的な評価を求めたところ、「今すぐ逃げてください」が最も高い評価を得た。また、「東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます」などの表現も高評価だった。一方で、「大津波警報」という単語は低い評価となった。

また、福本・近藤（2022）の東日本大震災での津波避難経験者（n=10）を対象とした定性的調査では、「今すぐ逃げてください」と「東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます」を、全員がポジティブに評価したとしている。

しかしながら、南海トラフ地震で津波被害が想定される地域の住民を対象とした津波避難キャスターコメントやアナウンスメントに関する調査はほとんど見当たらない。そこで、本研究では南海トラフ地震で津波被害が想定される地域の住民を対象に、東日本大震災以降に登場した新たなキャスターコメントに対しての評価傾向を確かめる定量的調査を実施した。

4．本研究のアプローチ

（1）情報と避難行動の関係性

緊急時における「避難意思決定モデル」や「避難意思要件」は、これまでに多種多様な検討がなされてきたが、その議論のほとんどで「情報」という要素が深く関わっている。

一例を挙げると、中村（2008; 2016）は、避難の要因や過程が多様であることを踏まえ、シンプルな足し算モデルである「避難のオーバーフローモデル」によって避難の諸要因を整理しようとしている。足し算の関係で、合計があるレベル（閾値）を超えれば、避難を決定・実施するとしている点が特徴である。このモデルでは、地震を感じて津波の危険を感じるなどの「前兆」情報の入手、警報などを見聞きする「災害情報」の取得、実際に津波を目撃するなどの「直接的襲来」の察知が、「危険認知」のきっかけとなるとしている。

また、福田（2012）は、津波避難において重要な要素として、①時間的切迫性の認知、②発生可能性の認知、③情報量、④知識・経験の 4 つを挙げている。そして、津波避難における阻害要因を、①心理的（正常化の偏見、未経験・無知、経験の逆機能）、②社会的（安全な場所から家族を助けに向かうことなど）、③物理的（避難所への距離や経路に問題発生）の 3 つあるとし、こうした阻害要因を克服することが避難行動の完遂には欠かせないと指摘している。このとき福田は、特に心理的阻害要因はメディアを通じた警報メッセージの内容や住民への社会教育によって克服することが可能だと主張している[3]。

また、警報メッセージの研究では、 Mileti & Sorensen（1987）は、効果的な警報メッセージの特徴として、①内容とトーンが一致していること、②簡単な言葉で明確に表現されること、③とるべき対動が明示されていること、など 10 項目を指摘した。

このような研究を踏まえると、住民 1 人ひとりの状況や知識、思考が異なるため、そもそも放送上でのある特定の避難キャスターコメントの使用だけで住民の避難を促せるわけではないことは明らかである。しかし、各放送局が 1 人でも多くの人を避難行動へと“後押し”することを目的に検討・改善、使用されてきた津波避難キャスターコメントの一部を本研究で用い、それらのポテンシャルを探索することにした。

（2）津波避難サンプル音源の作成

実際の（大）津波警報発表時の災害特番に登場する呼びかけは多種多様で分量が多く、留意点の全てを網羅して調査することは難しい。たとえば「津波は川を逆流し、内陸深くまで押し寄せます」や「津波は 1 度だけでなく、2 度 3 度押し寄せる恐れがあります」、「津波警報が解除されるまでは避難を止めないでください」などはいずれも重要な要素である。また、現在時刻や津波到達予想時刻、予想最大津波高などのリアルタイム情報も同様である。ただし、本研究では、特に東日本大震災以降に登場したキャスターコメントに絞って議論を進めることにした。具体的には、2012 年、2016 年、2022 年の津波警報発表時に実際に放送で使用されたキャスターコメントである。それらを主軸に据えた本研究で使用する独自の「津波避難キャスターコメント」を作成した（下載）[4]。

> *大津波警報が、和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸などに発表されました。東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます。 非常事態です。今すぐ逃げてください。 今避難すべき場所は、高台や津波避難ビル、津波避難タワーなど高いところです。急いで逃げること！ただちに避難！ 命を守るために、ためらわずに、今すぐ避難してください。 この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください。*

分量は 198 文字（句読点含む）である。留意すべき要素を 13 種類に分類して、種類の異なるアンダーラインで示してある。なお、これらは 4.（4）で後述するように、アンケートの各設問の要素となる。

次に、この「津波避難キャスターコメント」を NHK などが採用している「切迫感のある強い口調」で筆者が読み上げて録音をした。読み尺は 37 秒となった。災害特番時は、住民の聞き逃しを避けるためキャスターが同じ内容を複数回繰り返してアナウンスすることが多い。そのため、録音した音源を複製し、全く同じ津波避難キャスターコメントが 2 回繰り返し流れるように編集し、これ

を調査に使用することにした。なお、筆者は民間放送局で 13 年間のアナウンサーの経験があるため文章を読み上げるアナウンスメント技術は一定以上の質は担保できているものと考えている。しかしながら、作成した音源は、アナウンス手法や技術も含めてあくまで本研究で用いる一例と位置づけ、これを「津波避難サンプル音源」と呼ぶことにする。また、調査で音源を使用する意図は、記述された文字としての評価ではなく、放送におけるアナウンスメント形式での評価を求めるためである。

（3）対象

対象は、南海トラフ地震で津波被害が想定される地域の代表地として、近畿地方の府県庁所在地である和歌山市、神戸市、大阪市の住民とした**（表-1）**。

表-1 調査実施概要

調査期間	2022 年 8 月 5 日～8 日
調査方法	インターネットアンケート調査 調査委託先：（株）H.M.マーケティングリサーチ
調査対象	有効回答者 958 人（15 歳～85 歳） マクロミルモニター会員 和歌山市：311 人 神戸市（垂水・須磨・長田・兵庫・中央区）：322 人 大阪市（住之江・此花・港・西淀川・大正区）：325 人

調査対象者の選定は、まず各市の津波ハザードマップで津波浸水想定区域に該当する町域を郵便番号単位で限定した。次に、その町域に住むインターネット調査登録モニターを、令和 2 年国勢調査人口等基本集計の年齢構成を大枠として募り、本研究の調査対象者とした。この条件設定下で、和歌山市で 311 人、神戸市で 322 人、大阪市で 325 人が調査期間内に回答した。ハザードマップ上の津波浸水想定区域外の住民も津波避難の必要はあるが、本研究では避難の必要性がより高い津波浸水想定区域内の住民を対象とした**（表-2）**。

表-2 回答者の属性

		和歌山市 (n=311)	神戸市 (n=322)	大阪市 (n=325)
回答者の性別	男性	44.1%	45.3%	46.5%
	女性	55.9%	54.7%	53.5%
	合計	100%	100%	100%
回答者の年代	10～20 代	10.6%	11.5%	17.5%
	30 代	12.5%	15.5%	15.7%
	40 代	17.0%	19.6%	16.9%
	50 代	29.3%	21.7%	15.4%
	60 代	22.8%	20.8%	26.2%
	70 代以上	7.7%	10.9%	8.3%
	合計	100%	100%	100%

なお、南海トラフ地震で想定される各市の「1m 津波最短到達時間」と「最大津波高」は、和歌山市（46 分／8m）、神戸市（垂水区 83 分／中央区 4m）、大阪市（住之江区 110 分／住之江区 5m）である（内閣府 2012）。また、調査期間中に日本国内で津波注警報は発表されていない。

（4）方法

調査方法は、「津波避難サンプル音源」の聴取後に設問に答えるインターネットアンケートである。津波避難という稀にしか起きない状況を主題とした本研究においては、津波が襲来する事態を再現することは叶わない。そのような限界を踏まえ、調査の冒頭には「大地震発生直後で津波の襲来が予想される場面を想定し、テレビやラジオの災害特番の中でキャスターがアナウンスする音源を流します。あなたの率直な印象で設問にご回答ください」とのイントロダクションの文面を示した。

調査対象者がイントロダクションを確認後、4．（2）で示した「津波避難サンプル音源」を再生する手順である[5]。なお、音源の再生が終了しない限り、回答ページに進めないよう設計したが、対象者が音源を確実に聴取したか確認できない点は、この手法の限界である。

サンプル音源再生後、「先ほどお聞きいただいた音源の印象について、『大津波警報』はどう感じましたか？」のように、先述のキャスターコメントの留意すべき 13 の要素を各設問として順にたずねた。つまり、設問 1 はキャスターコメントとしての「大津波警報」へ評価を、設問 2 では「和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸」（津波予報区）への評価をたずねる手順である。

各設問への回答は 5 件法で、評価の高い順から「とてもよい」、「よい」、「どちらでもない」、「あまりよくない」、「よくない」とした。このように、あえて抽象的な質問文と回答選択肢にした意図は、4．（1）で示したように、そもそも放送で使用するキャスターコメント 1 つのポテンシャルだけで人を避難行動に至らせるとはおよそ不可能であるため、それぞれのキャスターコメントに対して「避難しようと思いましたか？」や「避難の必要性を感じましたか？」のような質問にはせず、回答者には、各キャスターコメントに対するファーストインプレッションで、ポジティブ／ネガティブのどちらの印象を持つのかを確かめることをねらいとした。

また、「あまりよくない」や「よくない」といったネガティブな評価の理由としても、明確な理由がある場合から文言の意味を知らないことが理由の場合など回答に至る背景は想像以上に様々あるだろう。さらには、津波災害特番を発災直後から開始する放送メディアの多くは、都道府県単位を放送エリアに持つ基幹放送事業者（放送局）であることを踏まえると、個別具体的な地名や避難先の名称を網羅する災害特番を放送することは現実的に叶わない。そのため、本研究では「津波避難キャスターコメント」をめぐる調査地域の全体的な傾向や最大公約数的な最適解の探索を目的に、放送現場の実践や実情に近い形で調査をおこなうことにした。

表-3 性別・年代別の回答結果

キャスターコメント	男性 (n=434)		女性 (n=524)		10～20代 (n=127)		30代 (n=140)		40代 (n=171)		50代 (n=211)		60代 (n=223)		70代以上 (n=86)	
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
大津波警報	3.696	0.878	3.905	0.822	3.717	0.890	3.761	0.868	3.690	0.972	3.867	0.835	3.888	0.766	3.930	0.764
和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸	3.629	0.898	3.735	0.896	3.724	0.914	3.587	0.949	3.526	0.990	3.749	0.850	3.722	0.872	3.872	0.732
東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます	3.767	1.041	3.994	0.977	3.819	1.080	3.899	0.946	3.754	1.167	3.972	0.910	3.915	1.008	4.035	0.874
非常事態です	3.760	0.948	4.027	0.906	3.724	1.081	3.899	0.890	3.865	1.034	3.943	0.860	3.928	0.932	4.140	0.654
今すぐ逃げてください	3.954	0.900	4.195	0.868	3.961	1.042	4.022	0.924	4.029	0.954	4.175	0.800	4.099	0.875	4.244	0.667
高台	3.721	0.911	3.895	0.842	3.669	0.943	3.638	0.959	3.696	0.934	3.891	0.835	3.928	0.791	4.081	0.739
津波避難ビル	3.548	0.909	3.611	0.905	3.598	0.945	3.500	0.961	3.421	0.945	3.592	0.918	3.673	0.820	3.756	0.839
津波避難タワー	3.382	0.920	3.422	0.902	3.504	0.991	3.399	0.932	3.287	0.864	3.417	0.949	3.390	0.841	3.500	0.917
急いで逃げること！ただちに避難！	3.892	0.883	4.135	0.856	3.945	0.954	3.964	0.923	3.918	0.954	4.090	0.797	4.072	0.862	4.174	0.723
命を守るために	3.988	0.850	4.179	0.845	3.992	1.004	3.986	0.936	3.936	0.965	4.171	0.755	4.229	0.721	4.198	0.683
ためらわずに	4.000	0.896	4.210	0.856	3.945	1.079	4.043	0.903	3.982	0.911	4.232	0.810	4.197	0.803	4.267	0.710
今すぐ避難してください	4.012	0.872	4.258	0.799	4.126	0.917	4.138	0.873	3.988	0.946	4.175	0.782	4.197	0.798	4.326	0.622
この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください	3.912	0.879	4.015	0.892	3.937	0.957	3.920	0.888	3.942	0.918	3.962	0.883	3.991	0.849	4.093	0.835

5．調査結果 —性別・年代別での分析—

性別・年代別の結果は、**表-3** のとおりである。平均値と標準偏差の集計にあたり「とてもよい」とする回答を「5」とし、順に「よい」を「4」、「どちらでもない」を「3」、「あまりよくない」を「2」、「よくない」を「1」に置き換えて算出した。

まず、男女別での 13 キャスターコメントの平均値は、全てで女性が男性を上回った。そのため、男性より女性の方が本研究の津波避難サンプル音源を高く評価した可能性があるといえる。また、男女とも、「今すぐ避難してください」が最も高い平均値となり、男女とも「津波避難タワー」が最も低い平均値となった。

次に、年代別でみると、70 代以上で 11 のキャスターコメントで平均値が最も高く、残る「津波避難タワー」と「命を守るために」では 2 番目に高くなった。70 代以上に次いで 50 代、60 代の順に平均値が高いことから、キャスターコメントの多くは特に 50 代以上で評価が高い傾向にあるといえる。なお、年代別で最も平均値が高いキャスターコメントは、10～20 代、30 代、70 代以上が「今すぐ避難してください」、40 代は「今すぐ逃げてください」、50 代は「ためらわずに」、60 代は「命を守るために」となった。一方、最も平均値が低いのは、全ての年代で「津波避難タワー」となった。

6．調査結果 —地域別での分析—

（1）全体の傾向

次に、「マス mass」に向けての情報伝達を担う放送メディアの役割を適用し、各地域の住民全体を 1 つの対象と捉え、和歌山市、神戸市、大阪市の傾向を確かめた。

市ごとの各キャスターコメントへの評価は**図-1** のとおりである。あるキャスターコメントにおいて他の市では傾向が正反対になるようなことはなく、数値の多寡はありつつも 3 市とも概ね似た傾向となっている。全ての項目において「あまりよくない」や「よくない」を合わせた、いわゆるネガティブな受け止めが過半数となることはなく、本調査で使用した津波避難キャスターコメントと津波避難サンプル音源には概ねポジティブに受け止められているといえる。

また、「とてもよい」と「よい」を合わせたポジティブな受け止めの割合は、ほとんど項目で過半数となっている。最も高い割合となったキャスターコメントは「今すぐ避難してください」で、和歌山市で 83.3%、神戸市で 78.9%、大阪市で 79.7%となった。次いで「命を守るために」は、和歌山市で 81.6%、神戸市で 78.5%、大阪市で 76.7%である。「今すぐ逃げてください」は、和歌山市で 81.3%、神戸市で 78.0%、大阪市で 77.8%となり、大阪市では「命を守るために」と「今すぐ逃げてください」は 1.1 ポイント差で順位が逆になるが、いずれも 80%前後の住民がこれらのキャスターコメントをポジティブな受け止めをした。そして、これらのキャスターコメントを含めたポジティブな受け止めが 70%を超えたのは、27 項目となった。

しかし、「津波避難ビル」に対しての神戸市（47.8%）や「津波避難タワー」に対しての和歌山市（46.9%）、神戸市（36.4%）、大阪市（45.5%）の 4 項目はポジティブな受け止めが過半数とならなかった。

ここで、「津波避難ビル」と「津波避難タワー」への評価を分析する。「どちらでもない」の回答割合は、他のキャスターコメントでは 20%台までに留まるが、「津波避難ビル」では和歌山市で 37.0%、神戸市で 37.3%、大阪市で 34.5%と高い。同様に「津波避難タワー」では、和歌山市で 44.1%、神戸市で 45.3%、大阪市で 43.1%と、この調査で最も高くなった。

その背景を探ると、そもそも和歌山市、神戸市、大阪

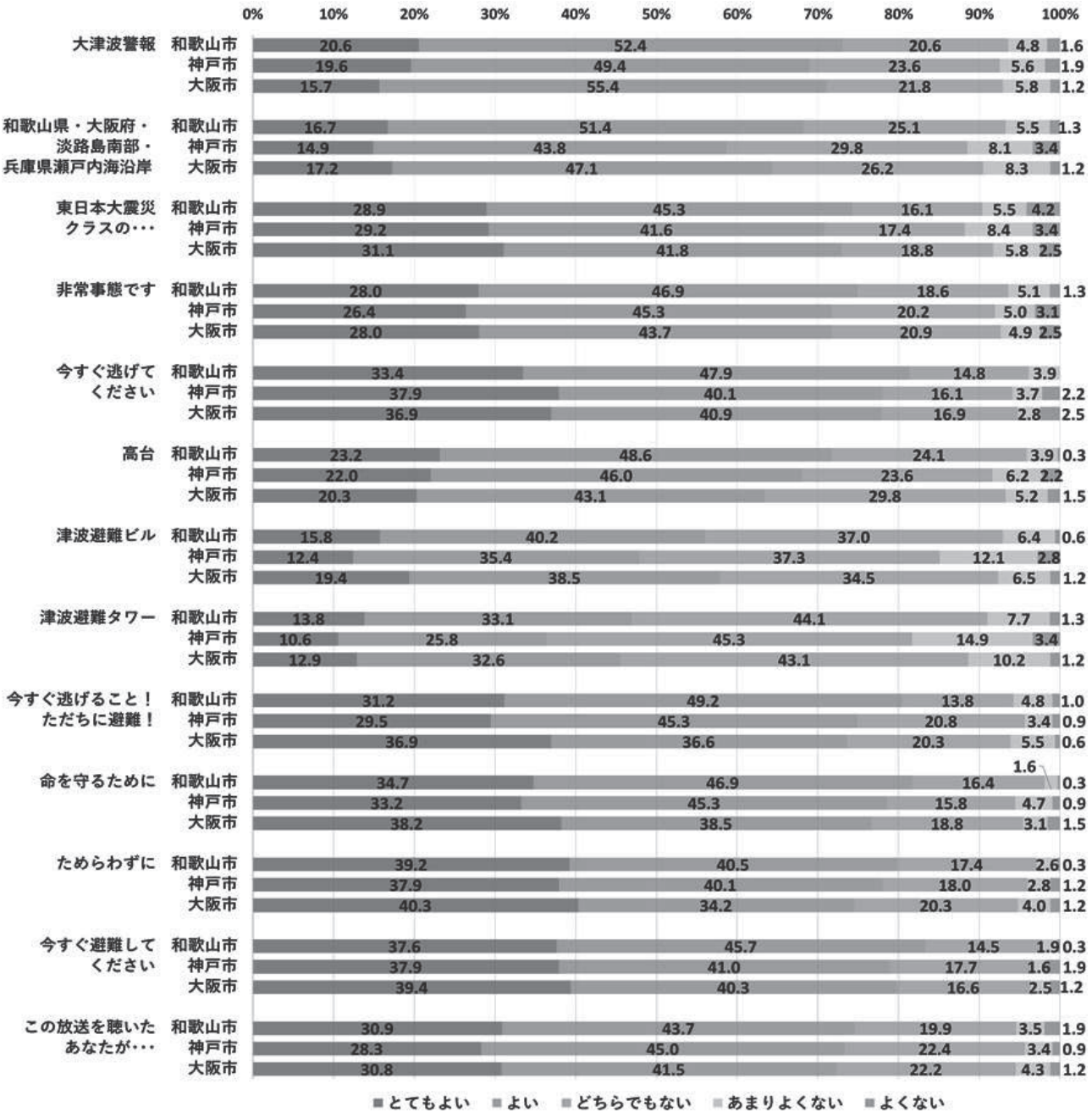


図-1 地域別のキャスターコメントへの評価

市内には2021年4月現在、津波避難タワーが設置されていない（内閣府 2021）。この事実は、調査対象者の回答に影響を与える重要な要素だと考えられる。

続いて、「あまりよくない」の回答率では、ほとんどの項目で10%未満となっている。しかし、神戸市の住民では「津波避難ビル」で12.1%、「津波避難タワー」に対しては 14.9%が「あまりよくない」と評価した。大阪市の住民も「津波避難タワー」に対して 10.2%が「あまりよくない」と回答している。

（2）標準偏差

13 キャスターコメントへの評価の標準偏差をみると、「東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます」は、和歌山市で1.018、神戸市で1.044、大阪市で0.976と、いずれの地域でも最大となった（**表-4**）。そのため、決して大きな幅でないとしても 13 キャスターコメントのなかでは住民の受け止めに幅があるといえる。次いで、神戸市（0.964）と大阪市（0.949）では「非常事態です」となり、和歌山市では3番目（0.888）となった。和歌山市の2番目は「この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください」（0.909）となった。

平均値では、「東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます」は、大阪市で7位、神戸市で8位、和歌山市で9位であり、「非常事態です」は、和歌山市と神戸市で7位、大阪市で 8 位となった（いずれも高評価順）。これらは「東日本大震災」や「非常事態」というキーフレーズを用いる呼びかけであるが、平均値は中位の評価に留まり、さらには住民の受け止めが分かれる傾向のキャスターコメントである可能性がある。

表-4 地域別の平均値・標準偏差

キャスターコメント	和歌山市 (n=311)		神戸市 (n=322)		大阪市 (n=325)	
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
大津波警報	3.855	0.855	3.792	0.884	3.785	0.822
和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸	3.768	0.837	3.587	0.954	3.708	0.891
東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます	3.894	1.018	3.848	1.044	3.932	0.976
非常事態です	3.952	0.888	3.870	0.964	3.898	0.949
今すぐ逃げてください	4.109	0.792	4.078	0.939	4.071	0.932
高台	3.904	0.805	3.795	0.928	3.754	0.889
津波避難ビル	3.640	0.846	3.425	0.952	3.683	0.900
津波避難タワー	3.505	0.872	3.252	0.952	3.458	0.887
急いで逃げること！ただちに避難！	4.048	0.854	3.991	0.852	4.037	0.922
命を守るために	4.141	0.766	4.053	0.872	4.086	0.909
ためらわずに	4.158	0.822	4.106	0.880	4.083	0.934
今すぐ避難してください	4.183	0.772	4.115	0.880	4.142	0.867
この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください	3.981	0.909	3.963	0.853	3.963	0.902

（3）「とてもよい」の割合での分析

続いて、各キャスターコメントに対して最も高い評価をしたことを意味する「とてもよい」の割合に着目して分析をする。以下、13 のキャスターコメントごとに特徴的な結果を記す。

「大津波警報」は、気象庁が発表する津波注警報で最も危険度の高い情報である。極めて危険な状況を端的に示し、災害特番で頻出するキャスターコメントであるため、冒頭に配置した。しかし、「とてもよい」の割合が 10%台後半から 20%台となり、各市で 13 コメント中 10 位以下である。福本・近藤（2020）でも評価が低く、類似傾向となった。これらの結果を見る限り、情報発信者である気象庁や情報伝達者である放送局などが期待するほど、住民の受け止めが高いキャスターコメントではないかもしれない。

「和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸」の「とてもよい」割合は、10%台中盤に留まった。しかし、これらの地名は大津波警報の発表地域を示す津波予報区であり、災害特番では省くことはできない情報である。

「東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます」は、甚大な津波被害をもたらした「東日本大震災」をキーワードとすることで津波の危難を直感的に伝えるために導入されたキャスターコメントであるが、「とてもよい」が 30%前後となり、各市の評価の高い順で 6〜7 位となった。先述のとおり、いずれの地域でも標準偏差が最大となり、13 キャスターコメントのなかでは、住民の受け止めが分かれるキャスターコメントといえる。

「非常事態です」の意図は、予警報などの事実を元にして端的な言葉遣いにすることへの評価であるが、「とてもよい」は 20%台後半で、3 市とも 8 位となった。また、標準偏差の傾向も含め、「東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます」と似ている。

「今すぐ逃げてください」は、東日本大震災以前から多用されていた言葉遣いであり、津波避難において最も重要で基本的なセンテンスである。「とてもよい」の割合が 35%前後と、評価の高いキャスターコメントである。

「高台」は、具体的な避難場所を示す定番の文言である。「とてもよい」は 20%台前半となり、3 市とも 9 位となった。

同じく、避難場所を示す「津波避難ビル」の「とてもよい」の割合は 10%台であり、各市で 10 位以下となった。大阪市と神戸市では 7.0 ポイント差となり、この調査で 2 番目に大きな開きである。

「津波避難タワー」はいずれの地域でも 10%台前半となり、これは 13 キャスターコメントで最下位である。先述のとおり、津波避難タワーが市内に存在しないことを理由として「とてもよい」と答えた人が少ないのではないだろうか。

「急いで逃げること！ただちに避難！」は、体言止めの表現で避難を促すものであるが、13 キャスターコメント中、いずれの市でも 5 位となった。また、「とてもよい」の割合で最も地域差が表れたキャスターコメントであり、大阪市と神戸市で 7.4 ポイントの最大差となった。

「命を守るために」は、東日本大震災以降に災害特番で多用されるようになったキャスターコメントである。和歌山市と大阪市で 3 位、神戸市で 4 位と上位となった。

「ためらわずに」は、避難への迷いを断ち切ることや避難への後押しを目的とした文言である。和歌山市、神戸市、大阪市で「とてもよい」の割合が最多となった。大阪市ではこの調査で唯一 40%を超えた。

「今すぐ避難してください」は、「今すぐ逃げてください」と同様、津波避難において最も重要かつ基本的なセンテンスである。結果は両者とも類似の傾向といえよう。「とてもよい」がいずれの地域でも 30%台後半を占め、和歌山市、大阪市で 2 位、神戸市で 1 位となった。

「この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください」は、災害特番を視聴した住民に対して、率先避難者となってまわりの人を巻き込んだ避難の促進を願うキャスターコメントである。「とてもよい」の割合は 30%前後であり、和歌山市で 6 位、神戸市と大阪市で 7 位と中位となった。

ところで、「とてもよい」の回答割合を示した**図-2** からは、評価の低いキャスターコメントが音源の中盤にあることが分かる。必要不可欠な「大津波警報」と「津波予報区」を冒頭に配置し、避難を勧めるキャスターコメントの「今すぐ逃げてください」や「急いで逃げること！ただちに避難！」、「今すぐ逃げてください」を連続しないように配置したが、キャスターコメントの並び順が結果に偏りを与えてしまっている可能性は排除できない。避難先を例示した中盤の「高台」、「津波避難ビル」、「津波避難タワー」への評価が低くなっているため、用語への評価のみならず、音源の中盤は受け止めが低い可能性

を否定できない点は充分留意する必要がある。

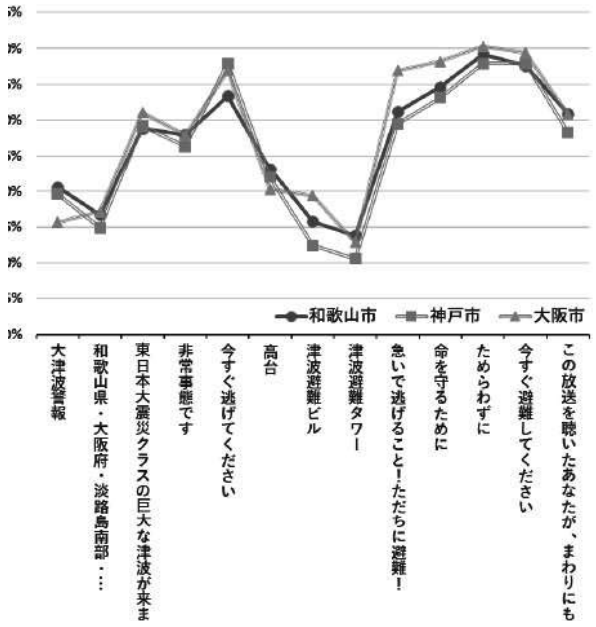


図-2 「とてもよい」の回答割合

7．考察

まず、「今すぐ避難してください」や「今すぐ逃げてください」という何のひねりも新規性もなく、東日本大震災以前から使用されていた簡明なフレーズが、性別、年代、地域を問わず高評価となった点が示唆的である。しかし、津波避難の原点に立ち帰って考えると、これらは住民に最も伝えるべき愚直なメッセージに他ならない。一方で、これらと同じ意図を持ち、避難を強く呼びかけるために東日本大震災以降に登場した「急いで逃げること！ただちに避難！」よりも評価が高いことは、むやみに言葉遣いを変えることだけが改善に資するとは限らないことを示唆しているだろう。先に示した吉澤ら（2020）の調査における「避難しようと思うか」の設問で「命令口調で言われたとき」が11.4%（MA）と低評価となった点も、本研究と同じ傾向といえる。

次に、「東日本大震災」というキーワードを活用した「東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます」も、性別、年代、地域のいずれにおいても高評価とはならなかった。同様に吉澤ら（2020）の調査では、「東日本大震災を思い出してください」を例示した設問で13.4%（MA）と、過去の災害を例示する手法への評価は低かった。このように、全国を対象とした無作為抽出での吉澤らの調査結果と類似傾向にある点を鑑みると、本研究の対象である津波の危険度が高い地域の住民であっても震災以降に登場したこのキャスターコメントを高く評価する傾向は確認されないといえるだろう。

また、このキャスターコメントは福本・近藤（2020）や福本・近藤（2022）では高評価だったが、調査対象者が前者は防災を学んでいる大学生、後者は津波避難経験者という属性が影響している可能性もある。横尾ら（2017）の静岡県沿岸部の住民へのヒアリングでは、「東日本大震災を思い出して」というキャスターコメントに対して「静岡では被害が出なかったことを思い出す」という意見があったとしている。つまり、「東日本大震災」というキーワードが、放送局が期待する意図とは異なる受け止めになる可能性を示唆する指摘である。また、住民が当該地域を東日本大震災の被災地であると認識しているかどうかも、このキャスターコメントへの評価に影響を及ぼす可能性も否定できない。さらには、東日本大震災発生から11年（本稿執筆時）が経過するなどの時間経過も要因である可能性もある。このキャスターコメントは、東日本大震災以降の避難呼びかけの検討・改善、さらには災害記憶や伝承をまさに象徴するものである。今後も引き続き動向を注視していきたい。

一方で、東日本大震災以降に登場した新たなキャスターコメントの中でも、「ためらわずに」や「命を守るために」は、震災後の特に近年の災害多発を踏まえて放送局が使用するようになったパワーフレーズであり、住民も高く評価した。したがって、災害特番ではこれらをはじめとした住民にとって受け止めやすいキャスターコメントを中心に据えての使用を検討すべきといえよう。

ただし、評価の高いキャスターコメントのみの使用を推奨しているのではない。本研究では、たとえば「大津波警報」が低評価となったが、大津波警報は気象庁が発表する津波注警報で最も危険度の高い情報であり、津波避難や災害特番において必要不可欠である。そのため、放送局はキャスターコメントが低評価となった理由や背景を取材活動などで探索し、各キャスターコメントの意味や放送局が込めている本意や真意を、平時の番組などを通して住民へ周知する活動も求められるだろう。

ところで、本研究ではとりわけ「津波避難タワー」への評価が低い結果となった。なぜならば、調査対象地域の市内には津波避難タワーが存在しないため、住民にとって馴染みがない言葉だと想像でき、地域の実情に即していないからである。災害特番でキャスターが、津波避難タワーが存在するエリアの住民向けの避難呼びかけとして「津波避難タワー」を挙げること自体は誤りではないが、津波避難タワーが存在しない地域にもそのように呼びかけることは、当該地域の住民にとっては“ありがた迷惑”で不要な情報であり、かえって災いを招く危険性さえあるだろう。

しかしながら、津波襲来という多くの沿岸市区町村が同時に対象となるハザードにおいて、たとえば津波避難タワーがある市／ない市などのように区別し、放送局が災害特番内で市区町村別の情報発信や詳細な地名等を踏まえた情報発信をするには明らかに限界がある。太平洋側の広い範囲に大津波警報の発表が想定される南海トラフ地震発生時の災害特番では、住民に伝えるべき情報の優先順位の選択が、極めて難しいことは容易に想像でき

る。しかし、だからこそ放送局は、自らが担う県域や複数都府県にまたがるエリア全体の傾向を認識したうえでのキャスターコメントの議論・検討が重要となる。当該放送エリアにとって優先されるべき呼びかけ内容を平時に充分に検討・準備を進め、災害特番では限られたリードタイム内において、実践していくことが求められる。

8．課題と展望

本研究は、和歌山市、神戸市、大阪市の津波想定地域の住民を対象として、13 の津波避難キャスターコメントの受け止めに関するアンケート調査をおこなった。調査対象者を各市のハザードマップ上の津波浸水想定地域に在住かつ年齢構成を加味したうえでの各市 300 人以上のサンプル数とし、調査対象地の全体的な傾向を探索することを目的とした。しかし、調査対象者 1 人ひとりの防災への知識や関心度の有無、家族構成、津波避難の経験などの点において、比較・検討すべき要素が多分にある。これらは、今後の調査によって知見を補っていきたい。

次に、データの採取方法に関しても改善の余地があるだろう。本研究では直感的かつきわめて主観的な回答データを得ることにした。そのため、集計した回答への解釈や分析の厳密性には疑義が残る。したがって、避難行動への誘因に主眼を置いた質問項目の設定や、工学や心理学などの知見を踏まえた厳密な条件設定も求められる。たとえば心拍数や脳波を捉える実験装置などによって、どのキャスターコメントがどれほどのインパクトを与えるのかをより客観的な手法で確かめるアプローチなども検討されてもよいだろう。

調査対象者に付与した津波避難サンプル音源においても、センテンスの並び順、再生ボリューム、発話者の声質、さらには男声にするか女声にするかなども含めて、バリエーションを変えて比較・検討する余地が多くある。津波避難サンプル音源は、男性である筆者の声を用いたことが結果に影響した可能性―全てのキャスターコメントで女性の平均値が男性を上回った―もあるだろう。また、**図-2** で示したように、音源の中盤に配置したキャスターコメントの受け止めが低い結果となったが、キャスターコメントの順番を変えた場合、結果が異なるのか否か、中盤は聞き逃しなどデメリットがあるのかどうか、アナウンスメントの前半に配置されるキャスターコメントは印象に残りやすいのかなど、このあたりの課題をクリアにするための言語学の各観点を丁寧に参照する研究も重要である。つまり、対象者が各キャスターコメントの意味を知っているか否か（意味論）や、文の構成やキャスターコメントの並び順（統語論）、同様に「音韻論」や「語用論」の各論点に主眼を置く研究である。

そしてそもそも、調査対象者が大地震発生直後で津波襲来が予想される切迫した状況を充分にイメージしたうえでアンケートに回答したかどうかや、調査時と本番（災害時）の反応が同じ帰結となるかという点には本質的な問題も孕んでいる。インターネットアンケートで採取した回答データは、まさにその「文脈」に依存しているものとして慎重に取り扱う必要があるだろう。

本研究では近畿地方の府県庁所在地における津波浸水想定地域の住民を対象としたが、四国地方など他の地域での調査や、同一府県内でも津波がより早く／高く到達する他の市町村での調査や比較も必要となる。引き続き横断的・縦断的な研究を展開し、より実践的な知見を蓄積し、比較・検討していく必要があるだろう。

こうした課題を充分に自覚しながらも、本稿では住民に求められる行動を愚直に促す簡明なフレーズである「今すぐ避難してください」や「今すぐ逃げてください」が住民にとって高評価であると明らかにした。同時に、東日本大震災以降に登場した津波避難キャスターコメントの中で、概ね高評価もしくは低評価となるキャスターコメントの傾向を明らかにすることができた。しかし、年月が経過しても同様の傾向となるのか否かも含めて、今後も継続的な調査も求められるだろう。そして、放送局は、1 人でも多くの住民がキャスターコメントの中の何か 1 つからでも避難の必要性を感じられるよう、放送エリアの傾向を踏まえた避難を後押しする放送が求められる。

謝辞：本研究は、2021 年度「放送文化基金」の助成を受けて実施しました。改めて感謝申し上げます。

補注

1) この時の放送では、「近くでまだお休みになっている人がいたら、声をかけて避難してください」など、深夜から未明の時間帯を意識したキャスターコメントも放送された。
2) 横尾・矢守（2017）では、インパクトのある表現（強い口調・キーフレーズの使用）や教訓（リアルな事例）などを盛り込んだ呼びかけの検討を提言していたが、吉澤らの調査ではそれらの呼びかけへの評価は低い結果となった。
3) 土肥・奥村（2018）は、津波避難訓練で得られた避難行動データから「避難開始行動プロセス」を示した。そのうえで、阻害要因を、仕事や役割、身内の安否確認、地域のルールなどとし、阻害要因を取り除けば今すぐにでも高台への移動を開始できる段階に推移した状況を「行動開始」、高台への移動を開始することを「避難開始」とステップを分けて位置付けた。
4) 小笠原・大藤（2017）の研究で、余分な語彙や冗長な表現を減らし複文や重文は単文に変えるなど、聞き手の理解が容易で簡潔な文を提案したことなども参考にした。
5) 調査に使用した同様の音源を YouTube に「限定公開」でアップロードをした。下記のリンクからアクセスすると聴取できる。なお、音声のみのコンテンツのため、調査時も画面は静止画にしたうえで、「このコンテンツは、音声のみです」と表示した。https://youtu.be/yRXukWz81ME

参照文献

朝日新聞社（2022），てんでんこ 命を守ることば : 1，朝日新聞朝刊（2022 年 2 月 22 日付）

荒蝦夷（2012），CD ブック その時、ラジオだけが聴こえていた 3.11 IBC ラジオが伝えた東日本大震災，竹書房.

井上裕之（2011），大洗町はなぜ「避難せよ」と呼びかけたのか～東日本大震災で防災行政無線放送に使われた呼びかけ表現の事例報告～，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2011_09/20110903.pdf

井上裕之（2012），命令調を使った津波避難の呼びかけ～大震災で防災無線に使われた事例と，その後の導入検討の試み～，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2012_03/20120302.pdf

入江さやか（2022），トンガ諸島大規模噴火に伴う「津波警報」を放送はどう伝えたか，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/pdf/20220401_8.pdf

NHK 放送文化研究所メディア研究部番組研究グループ（2011），東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2011_05/20110501.pdf

小笠原奈保美・大藤建太（2017），水害・土砂災害避難伝達文の言語学的分析，災害情報，15-1，17-27.

片瀬京子とラジオ福島（2012），ラジオ福島の 300 日，毎日新聞社.

小林まおり・赤木正人（2018），避難呼びかけ音声の心理的評価，日本音響学会誌，74-12，633-640.

柴田秀一（2012），【シンポジウム】2011 年 3 月 11 日 そのとき、私たちは何を伝えたか、今後は何をしなければならないか，法政論叢，49 -1，47-58.

総務省（2013），総務省「放送ネットワークの強靭化に関する検討会」ご説明資料，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000207132.pdf

武田真一（2016），「命を救う放送」を目指して，NHK アナウンサーとともに ことば力アップ 2016 年 4 月～2017 年 3 月，NHK 出版，200-203.

土肥裕史・奥村与志弘（2018），訓練時の行動データを用いた避難開始行動の分析，土木学会論文集 B2-74-2，I_415-420.

内閣府（2011），東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会第 7 回会合 平成 23 年東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）分析結果，（参照年月日：2022.12.8）
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/7/pdf/1.pdf

内閣府（2012），南海トラフの巨大地震に関する津波高、浸水域、被害想定の公表について（参照年月日：2022.12.8）
https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/nankaitrough_info.html

内閣府（2021），津波避難ビル及び津波避難タワー等の整備数（令和 3 年 4 月時点）（参照年月日：202212.8）
https://www.bousai.go.jp/jishin/tsunami/hinan/pdf/r304sankou2.pdf

中村功（2008），避難の理論，災害危機管理論入門，154-163， 弘文堂.

中村功（2016），避難意思決定モデル，災害情報学事典，262-263，朝倉書店.

福田充（2012），大震災とメディア―東日本大震災の教訓，北樹出版.

福長秀彦（2013a），巨大津波災害の切迫性と警報改訂～どう変わる市町村・メディアの情報伝達～，放送研究と調査 2013 年 6 月号，2-17.

福長秀彦（2013b），津波警報・NHK が強い口調で避難呼びかけ，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/focus/545.html

福本晋悟・近藤誠司（2020），津波避難キャスターコメントに関する考察―非報道従事者対象の定量的調査から―，日本災害情報学会第 22 回学会大会予稿集，112-113.

福本晋悟・近藤誠司（2022），東日本大震災以降の津波避難アナウンスメントに関する考察―津波避難経験者のデプスインタビュー調査から―，災害情報，20-1，197-207.

三谷雅純（2018），言語音の認識が難しい高次脳機能障がい者が理解しやすい災害放送とは？―肉声への非言語情報の付加に注目して―，福祉のまちづくり研究 20-1,13-23.

山口勝（2017），4 年ぶりの津波警報，NHK が強い口調で避難"呼びかけ"，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.nhk.or.jp/bunken/research/focus/f20170101_2.html

横尾泰輔・大窪愛・佐竹祐人・早坂隆信・吉田一貴・里匠・岩田孝仁・田中淳（2017），ロボカメを活用した津波避難呼びかけ表現の検討 : NHK 静岡放送局の研究活動報告，日本災害情報学会第 19 回学会大会予稿集，14-15.

横尾泰輔・矢守克也（2017），東日本大震災の初動報道に関する当事者分析：キャスター自身による分析・調査と実践的考察，災害情報，15-2，149-159.

吉澤千和子・中山準之助・河野啓（2020），災害への意識や備えと避難行動～「災害に関する意識調査」から～，（参照年月日：2022.12.8）
https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20200401_9.pdf

Dennnis S. Mileti & John H.Sorensen , 1987, *Natural hazards and precautionary behavior, Taking care Understanding and encouraging self-protective behavior,* New York: Cambridge University Press, 189-207.

（原稿受付 2022.12.15）
（登載決定 2023.8.22）

A Study on Tsunami Evacuation Newscaster Comments in Broadcasts after the Great East Japan Earthquake -Quantitative Survey in the tsunami inundation hazardous areas of the Nankai Trough Earthquake-

Shingo FUKUMOTO [1]

[1] General Programming Division, Marketing & PR Department, Mainichi Broadcasting System, Inc.
(s.fukumoto@mbs.co.jp)

ABSTRACT

In the Great East Japan Earthquake, broadcasters disseminated information warning of an impending tsunami, but may not have been able to promote the evacuation of residents.

In order to overcome this problem, broadcasters have taken steps to improve their "evacuation call methods" (newscaster comments, announcements, etc.), some of which are already being used in actual broadcasts when tsunami warnings are announced. In addition, surveys and studies are being conducted to determine how residents perceive these improvements.

In this study, I conducted an Internet questionnaire survey of residents in Wakayama, Kobe, and Osaka cities, where tsunamis are expected to strike in the event of a Nankai Trough earthquake, to ascertain how residents evaluate the new tsunami evacuation newscaster comments made after the Great East Japan Earthquake.

The results showed a certain trend of high/low evaluation. For example, simple phrases such as "Please evacuate now" and "Please run away now" were rated high. Newscaster comments that emerged after the Great East Japan Earthquake included "Run away now! Evacuate immediately!" were rated low, while "Don't hesitate" and "To protect your life" were highly rated by residents.

Therefore, newscasters should consider using mainly the highly rated newscaster comments in tsunami disaster special programs. On the other hand, "Major Tsunami Warnings," which are not highly rated, are indispensable information for tsunami evacuation. Broadcasters are required to inform residents of the meaning of such information in their daily programs.

Keywords *: Disaster Reporting, Tsunami Evacuation, Major Tsunami Warning, The Great East Japan Earthquake, Nankai Trough Earthquake*

災害特別番組で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察 ―和歌山県内における地域比較から―

福本晋悟[1]

[1]株式会社毎日放送　報道情報局報道センター（人と防災未来センター 特別研究調査員）

１．本研究の目的

東日本大震災では、情報が住民の津波避難行動に結びつかず、「情報あれど避難せず」という状況が生まれたことが、災害情報の最大の課題として積み残された。住民に危機感が伝わらなかったこの課題を克服するため、震災後、各放送局では、津波避難キャスターコメントなどの検討、改善を行った。それらは、その後 2012、16、22 年の津波警報発表時の放送で実践された。一例を挙げると「東日本大震災を思い出してください」や「命を守るために」などのキャスターコメントである（福長 2013）。

一方で、「避難しようと思うか」とたずねた吉澤ら（2020）の全国調査（n=2437）では、「『東日本大震災を思い出してください』などと過去の災害について言われたとき」は 13.4%（MA）、「命令口調で言われたとき」は 11.4%（MA）と、震災後に NHK などの放送局が進めてきた改善策への評価は低い結果となった。また、南海トラフ地震で津波襲来が想定される和歌山市・神戸市・大阪市の住民を対象とした福本（2023）の調査でも同様の傾向がみられたとし、「今すぐ避難して（逃げて）ください」という簡明で愚直なフレーズが高評価となったほか、キャスターコメントの高評価／低評価の傾向を示した。

先行研究をふまえ、本研究では県庁所在地とより津波が早く到達する地域との比較を目的とする。和歌山県内の市町の住民を対象に、東日本大震災以降に登場した津波キャスターコメントに関するアンケートを実施した。

２．調査の概要

（１）本研究のアプローチ

本研究のアプローチは福本（2023）と同一である。2012、16、22 年の津波警報発表時に使用されたキャスターコメントを主軸に据えた独自の「津波避難キャスターコメント」を作成（198 文字）。留意すべき 13 要素は、種類の異なるアンダーラインで示した（後述）。次に、キャスターコメントを NHK などが採用している「切迫感のある強い口調」で著者が読み上げて録音した。読み尺は 37 秒である。これを複製し 2 度繰り返される「津波避難サンプル音源」を調査に使用した。

> *大津波警報が、和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸などに発表されました。東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます。非常事態です。今すぐ逃げてください。今避難すべき場所は、高台や津波避難ビル、津波避難タワーなど高いところです。急いで逃げること！ただちに避難！命を守るために、ためらわずに、今すぐ避難してください。この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください。*

（２）対象と方法

まず、内閣府（2012）で公表している南海トラフ地震「1m 津波最短到達時間」で、和歌山県 13 市町を 3 グループに分けた。具体的には、①串本町などの地震発生後 5 分以内の津波到達が想定される地域、②印南町などの 10 分～20 分想定の地域、③46 分想定の和歌山市である。

対象の選定は、まず各市町の津波ハザードマップで津波浸水想定区域に該当する町域を郵便番号単位で限定した。次に、その町域に住むインターネット調査登録モニターを、令和 2 年国勢調査人口等基本集計の年齢構成を大枠として募り、本研究の調査対象者とした（**表-1**）。

表-1 調査実施概要

調査期間	2023 年 8 月 16 日～22 日
調査方法	インターネットアンケート調査 調査委託先：（株）H.M.マーケティングリサーチ
調査対象	有効回答者 356 人（16 歳～82 歳） マクロミルモニター会員 1）串本町・太地町・那智勝浦町・白浜町・すさみ町・新宮市：59 人（5 分以内の地域） 2）印南町・みなべ町・田辺市・御坊市・美浜町・日高町：115 人（10～20 分の地域） 3）和歌山市：182 人（46 分の地域）

調査は冒頭で「大地震発生直後で津波の襲来が予想される場面を想定し、テレビやラジオの災害特番の中でキャスターがアナウンスする音源を流します。あなたの率直な印象で設問にご回答ください」とのイントロダクシ

ョンを調査対象者が確認した後、音源を再生する手順である。先述の留意すべき 13 要素をそれぞれ設問として「○○○は、どう感じましたか？」と順にたずねた。回答は 5 件法で、評価の高い順から「とてもよい (5)」、「よい (4)」、「どちらでもない (3)」、「あまりよくない (2)」、「よくない (1)」とした。

3．結果

3 地域全体での高評価順は「今すぐ避難してください」、「ためらわずに」、「今すぐ逃げてください」となった。

続いて、地域別の平均値と標準偏差は、**表-2** のとおりである。3 地域の比較では、5 分以内の地域が「津波予報区」を除く 12 キャスターコメントに対して最も高い評価をした。また、10～20 分の地域と和歌山市の比較では、7 キャスターコメントで和歌山市が高くなった。

地域別で最も高評価となったのは「5 分以内の地域」では、「今すぐ避難してください」、和歌山市では「ためらわずに」となり、「10～20 分の地域」では、両者が同数で並んだ。次いで、5 分以内の地域と 10～20 分の地域では「今すぐ逃げてください」が、和歌山市では「今すぐ避難してください」が高評価となった。なお、この結果は福本（2023）と同じ傾向である。

表-2 地域別の平均値・標準偏差

	【5分以内】串本町など (n=59)		【10～20分】印南町など (n=115)		【46分】和歌山市 (n=182)	
キャスターコメント	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
大津波警報	3.831	0.950	3.687	0.902	3.775	0.860
和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸 （＝津波予報区）	3.678	0.797	3.687	0.831	3.698	0.905
東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます	4.102	1.029	3.800	1.002	3.824	1.047
非常事態です	4.085	0.857	3.739	1.035	3.846	0.921
今すぐ逃げてください	4.322	0.797	4.017	0.955	4.022	0.834
高台	4.169	0.791	3.896	0.872	3.813	0.909
津波避難ビル	3.627	0.849	3.417	1.000	3.423	0.941
津波避難タワー	3.661	0.883	3.539	0.939	3.291	0.927
急いで逃げること！ただちに避難！	4.153	0.887	3.991	0.987	3.890	0.957
命を守るために	4.271	0.762	4.009	0.932	3.995	0.889
ためらわずに	4.237	0.817	4.087	0.942	4.060	0.917
今すぐ避難してください	4.407	0.768	4.087	0.942	4.055	0.865
この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください	3.983	0.974	3.826	0.976	3.835	0.907

一方、地域別で最も低評価となったのは、5 分以内の地域と 10～20 分の地域では「津波避難ビル」、和歌山市で「津波避難タワー」となった。

また、「津波避難タワー」は、5 分以内の地域と和歌山市の平均値の差が 0.37 となり、これはキャスターコメント別の最大差である。なお、地域別の津波避難タワー設置数は、5 分以内の地域では計 20 棟、10～20 分の地域では計 12 棟、和歌山市には設置されていない（内閣府 2021）。そもそも津波避難タワーの設置数が調査対象者の認識や調査結果に与える影響は多分にあるだろう。

4．考察

串本町をはじめとした地震発生直後に津波が襲来する地域でも「今すぐ避難して（逃げて）ください」という住民への愚直なメッセージが、先行研究と同じく特に高評価となった。ところで、この地域では災害特番開始直後の津波到達や、場合によっては特番の開始が津波到達に間に合わないおそれもある。しかし、だからこそ限られた時間内で住民に伝えるべきキャスターコメントを事前に厳選しておく必要があるといえる。

次に、先行研究と同じく低評価となった「津波避難タワー」は、存在する地域としない地域で地域差が見られた。そのため、津波避難タワーの有無でフェーズを切り替え、当該キャスターコメントを使用しない判断も検討に値するだろう。例えば、津波襲来を報道ヘリコプターなどの映像で確認できたならば、津波が今にも和歌山市に迫っている段階で、津波避難タワーというキャスターコメントを用いる必要性はないといえる。

5．課題と展望

まず、地域比較では、5 分以内の地域の住民が 12 キャスターコメントに対して最も高い評価をしたが、当該地域は特にサンプル数に限りがあるなど、結果を注意深く見る必要がある。また、各個人の防災への知識や関心度、被災経験など回答に至る変数に注目する必要がある。

また、サンプル音源の中盤に配置したキャスターコメントへの評価が低くなった。そのため、音源の長さやセンテンスの並び順など、工学や心理学などの知見を用いて多様なバリエーションでの比較する余地は多分にある。今後、複眼的な研究を展開していきたい。

謝辞：本研究は、2022 年度「放送文化基金」の助成を受けて実施しました。改めて感謝申し上げます。

参照文献

内閣府 (2012)，南海トラフの巨大地震に関する津波高、浸水域、被害想定の公表について（参照年月日：2023.9.13）
https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/nankaitrough_info.html

内閣府（2021），津波避難ビル及び津波避難タワー等の整備数（令和 3 年 4 月時点）（参照年月日：2023.9.13）
https://www.bousai.go.jp/jishin/tsunami/hinan/pdf/r304sankou2.pdf

福長秀彦 (2013)，津波警報・NHK が強い口調で避難呼びかけ，（参照年月日：2023.9.13）
https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/focus/545.html

福本晋悟 (2023)，東日本大震災以降の放送で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察―南海トラフ地震の津波想定地域での定量的調査―，災害情報，21-2，85-95.

吉澤千和子・中山準之助・河野啓（2020），災害への意識や備えと避難行動～「災害に関する意識調査」から～，（参照年月日：2023.9.13）
https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20200401_9.pdf

津波予報区名の認知度に関する調査
—兵庫県内における地域比較から—

Survey on the Awareness of Tsunami Forecast Region Names
-Regional comparison within Hyogo Prefecture-

○福本晋悟[1]
Shingo FUKUMOTO[1]

[1]（株）毎日放送 報道情報局 報道センター（人と防災未来センター特別研究調査員）
News Center,News & Information Division, Mainichi Broadcasting System,Inc.

The Japan Meteorological Agency (JMA) announces tsunami warnings and other tsunami information for each of the 66 Tsunami Forecast Region. In this study, I investigated the recognition of the names of Tsunami Forecast Regions in Hyogo Prefecture.

As a result, only 21% of the residents of "Seto Inland Sea Coast of Hyogo Prefecture" (e.g., Kobe City and Himeji City) answered correctly. About 50% of Kobe City residents answered "Southern Hyogo," while the largest number of residents in the Harima region, including Himeji City, answered "Harima-sea ".

In light of the results, it is necessary to promote awareness of the tsunami forecast region names 24 years after naming.

Keywords *: Tsunami Forecast Region, Tsunami Information, Tsunami Forecast, Major Tsunami Warning, Tsunami Evacuation, Nankai Trough Earthquake*

１．津波予報区の概要

気象庁は，大津波警報や津波警報などの津波情報を津波予報区ごとに発表する [1)]．津波予報区は気象警報発表時などの地域区分とは異なり，全国の沿岸を 66 に区域に分けた府県単位を原則とした地域区分である．東北地方を例に示すと，岩手県の津波予報区は「岩手県」で，同様に宮城県，福島県も県名と同じである．一方で，青森県は「青森県太平洋沿岸」，「青森県日本海沿岸」，「陸奥湾」の 3 予報区に分かれている．

津波予報区は 1952 年に創設され，全国 15 予報区で始まった．北から「1 区」（北海道オホーツク海沿岸を示す）から「15 区」と，具体的な地名ではない名称で設定されていた．先述の東北地方各県を例に挙げると，東北地方太平洋沿岸地域は「4 区」とされ，東北地方日本海沿岸地域は「5 区」と設定された．このように当時の津波予報区は複数県にまたがる地域区分であった．その後，1957 年に瀬戸内海沿岸の予報区を分割し全 17 予報区に，1972 年の沖縄返還で沖縄県が 18 区となり，全 18 予報区となった [2)3)]．

しかし，複数県にまたがる広い範囲を 1 つの予報区としていたため，津波の影響が及ぶ範囲が狭い場合でも予報区全体の広い範囲に同じ津波予報が発表されるなどの問題があり [4)]，詳細で地域特性に合った津波予報が求められた [5)]．

1999 年からの量的津波予報技術導入により，20km から 30km 間隔程度の海岸ごとに具体的な数値で津波の高さを迅速に予測することが可能となった．そのため同程度の範囲を津波予報区とし，現在の 66 予報区に細分化し [4)]，この時，都道府県名を基本とした名称に変更されている．また，この 1999 年の変更について気象庁（1999）[6)]は，「住民が理解しやすく防災機関が対応をとりやすいように」と意図を説明している．

２．本研究の目的

1999 年に命名された現在の津波予報区は，東日本大震災発生時などの津波注警報発表時に使用されてきた．しかし，既に命名から 24 年が経過するが，津波予報区名に関しての住民の認知度や理解度に関する直接的な調査は見当たらないのが実情である．例えば，CiNii，J-STAGE で「津波予報区名」で文献を検索したところ，ともに 0 件だった(2023 年 9 月 30 日現在)．

また，津波予報システムの今後として，全国を 66 に分けた津波予報区は，津波の局所性や地域での対応を考えると十分ではないとの指摘もある [7)]．

そこで本研究では，命名から 24 年が経過した津波予報区名の住民の認知度を調べることを目的とする．まず，府県名と津波予報区名が同じであるならば認知度に問題はないため，都道府県内で複数の津波予報区に分かれる地域を調査対象とした．その一例として，県内が 3 予報区に分かれる兵庫県を対象とした調査を実施した．

３．調査概要

(1) 兵庫県内の津波予報区

兵庫県内の津波予報区は 3 つに分かれている．日本海側の市町（豊岡市，香美町，新温泉町）が該当する「兵庫県北部」．続いて，淡路島北中部の淡路市・洲本市五色地域だけでなく，神戸市をはじめ瀬戸内海に面する本州の尼崎市（東端）から赤穂市（西端）までの計 14 市町が範囲となる「兵庫県瀬戸内海沿岸」．そして淡路島の南あわじ市と洲本市洲本地域を対象とした「淡路島南部」である（**図-1**）．

洲本市内は 2 つの予報区に分かれているが，2006 年の洲本市と旧五色町との合併が理由である [8)]．

図-1 津波予報区の例

(2) 対象と方法

調査対象地の選定は，兵庫県瀬戸内海沿岸の代表地として神戸市（垂水・須磨・長田・兵庫・中央区），播磨地域（赤穂市・相生市・たつの市・姫路市・高砂市），淡路市・洲本市五色地域の 3 地区に分類した．また，淡路島南部の対象地は，予報区全域にあたる南あわじ市と洲本市洲本地域である。

続いて調査対象者の選定は，まず各市の津波ハザードマップで津波浸水想定区域に該当する町域を郵便番号単位で限定した．次に，その町域に住むインターネット調査登録モニターを，令和 2 年国勢調査人口等基本集計の年齢構成を大枠として募り，本研究の調査対象者とした（**表-1**）．なお「兵庫県北部」は、天気予報の発表区域と同一名称のため住民の認知度に齟齬はないとみなし，調査対象外とした．

表-1 調査実施概要

調査期間	2023 年 9 月 6 日～10 日
調査方法	インターネットアンケート調査 調査委託先：H.M.マーケティングリサーチ
調査対象	有効回答者 431 人（16 歳～88 歳） マクロミルモニター会員 【兵庫県瀬戸内海沿岸（n=376）】 1）神戸市（n=161） 2）播磨地域（n=160） 3）淡路市・洲本市五色地域（n=55） 【淡路島南部（n=55）】 1）洲本市洲本地域・南あわじ市

表-2 回答者の属性

		神戸市	播磨地域	淡路市・洲本市五色地域	淡路島南部
		(n=161)	(n=160)	(n=55)	(n=55)
回答者の性別	男性	42.9%	46.3%	54.5%	52.7%
	女性	57.1%	53.8%	45.5%	47.3%
	合計	100%	100%	100%	100%
回答者の年代	10～20代	9.9%	13.8%	10.9%	18.2%
	30代	14.9%	13.8%	10.9%	14.5%
	40代	15.5%	18.8%	25.5%	20.0%
	50代	14.9%	17.5%	23.6%	16.4%
	60代	26.1%	23.1%	20.0%	21.8%
	70代以上	18.6%	13.1%	9.1%	9.1%
	合計	100%	100%	100%	100%

回答者の属性は**表-2** のとおりである．神戸市と播磨地域では女性が多く，淡路市・洲本市五色地域と淡路島南部では男性の回答が多い．年代別では，神戸市と播磨地域，淡路島南部は 60 代が最多で，淡路市・洲本市五色地域では 40 代が最多である．

(3) 方法

調査方法は，インターネットアンケートである．調査の冒頭には「気象庁は，津波襲来のおそれがある場合，津波の高さに応じて大津波警報や津波警報，津波注意報という情報を『津波予報区』という地域区分で発表します．このアンケートは，その津波予報区に関する内容です」とのイントロダクションを示した．

設問 1 は，「あなたがお住まいの地域が該当する津波予報区名は何ですか？」とたずね， 10 選択肢をランダマイズで示した（SA）．選択肢には正解の他に，県名そのものである「兵庫県」や天気予報の発表区域である「兵庫県南部」，地名である「淡路島」，正解の「淡路島南部」の対になる「淡路島北部」，海上警報の細分である「瀬戸内海」，そのほか大阪湾，明石海峡，播磨灘を並べた．

設問 2 は，「設問 1 で回答した理由または根拠は何ですか？」との質問に「正解を知っていたから」，「おそらく正解だと思うから」，「 正解を知らないが検討してみての回答」，「まったく見当がつかない」の 4 件法でたずねた．

設問 2 の回答後には，調査対象者が居住する地域の津波予報区名の正解（つまり，「兵庫県瀬戸内海沿岸」もしくは「淡路島南部」）を表示したうえで，津波予報区の解説として以下の文章を示した．

> 津波は性質上，たとえば大雨警報のように主に市町村単位とした地域での警報の発表はできません．そのため全国を 66 区域に分けた津波予報区で警報を発表します．兵庫県内では，「淡路島南部」，「兵庫県瀬戸内海沿岸」，「兵庫県北部」の 3 予報区に分かれています．
>
> 【各津波予報区の対象市町】
> ・「淡路島南部」：南あわじ市，洲本市洲本地域
> ・「兵庫県瀬戸内海沿岸」：神戸市，尼崎市，西宮市，芦屋市，明石市，播磨町，加古川市，高砂市，姫路市，たつの市，相生市，赤穂市，淡路市，洲本市五色地域
> ・「兵庫県北部」：豊岡市，香美町，新温泉町

この文章を確認したうえで，続く設問 3 では「あなたのお住まいの地域は，どんな津波予報区名だとよいと思いますか？具体的な名称案とその理由などをお書きください」（FA）とたずねた．

設問 4 では，防災知識の一例として「大津波警報と津波警報は，それぞれ何 m 以上の高さの津波が予想される場合に気象庁が発表すると思いますか？」とたずね，「1m 以上」 から「10m 以上」の 10 件法で回答を求めた．

4．調査結果

(1)「兵庫県瀬戸内海沿岸」対象者

a) 設問 1

「兵庫県瀬戸内海沿岸」の正答率はエリア全体で 21.01%にとどまり，神戸市は 20.5%，播磨地域では 25%，淡路市・洲本市五色地域では 10.91%と低調だった．最多回答は，エリア全体と神戸市は「兵庫県南部」，播磨地

域では「播磨灘」，淡路市・洲本市五色地域では「淡路島北部」となった（**表-3**）．

表-3 設問 1 の回答（兵庫県瀬戸内海沿岸）

	兵庫県瀬戸内海沿岸全体 (n=376)	神戸市 (n=161)	播磨地域 (n=160)	淡路市・洲本市五色地域(n=55)
兵庫県瀬戸内海沿岸	21.01%	20.50%	25.00%	10.91%
兵庫県	10.11%	16.77%	6.25%	1.82%
兵庫県南部	34.04%	49.69%	30.00%	0%
瀬戸内海	2.66%	0.62%	5.63%	0%
大阪湾	1.60%	3.11%	0%	1.82%
明石海峡	2.93%	6.83%	0%	0%
播磨灘	13.83%	0%	32.50%	0%
淡路島	5.32%	0.62%	0%	34.55%
淡路島南部	1.86%	1.24%	0.63%	7.27%
淡路島北部	6.65%	0.62%	0%	43.64%

b) 設問 2

設問 1 の正解者のうち「正解を知っていたから」と回答したのは，神戸市で 33 人中 1 人，播磨地区で 40 人中 2 人，淡路市・洲本市五色地域では 6 人中 0 人だった．正解者のうち自信を持って回答した人は非常に少ない．

c) 設問 3

表-4 のとおり，神戸市では，設問 1 の正解者 33 人のうち 16 人が「現在の予報区名」と答え最多回答となった．不正解者 128 人のうち 43 人が「現在の予報区名」と答え，「分からない」（20 人）が続いた．

播磨地域では，正解者 40 人のうち 21 人が「現在の予報区名」と答え，不正解者では 120 人のうち 46 人が「現在の予報区名」，23 人が「分からない」と答えた．

淡路市・洲本市五色地域では，正解者の 6 人中 5 人が「現在の予報区名」と答え，不正解者では 49 人中 16 人が「分からない」，12 人の「現在の予報区名」と続いた．

d) 設問 4

結果は**表-5** のとおりであり，どの地域でも大津波警報の正答率が津波警報を下回った．

表-5 設問 4 の正答率

	両方の正答率	大津波警報正答率	津波警報正答率
兵庫県瀬戸内海沿岸	16.22%	23.94%	41.76%
神戸市	13.66%	19.88%	37.89%
播磨地域	18.75%	28.75%	43.13%
淡路市・洲本市五色地域	16.36%	21.82%	49.09%
淡路島南部	9.09%	12.73%	45.45%
洲本市洲本地域	4.17%	8.33%	58.33%
南あわじ市	12.90%	16.13%	35.48%

神戸市の住民で大津波警報と津波警報ともに正解したのは 161 人中 22 人（13.66%）だった．また，設問 1 と設問 4 を正解したのは 8 人（4.96%）だった．設問 1 の不正解者（128 人）のうち 14 人が設問 4 を正答した．

播磨地域では，両方の正解者は 160 人中 30 人（18.75%）だった．また，設問 1 と設問 4 の両方を正解したのは 12 人（7.5%）だった．設問 1 の不正解者（120 人）のうち 18 人（15%）が正答した．

淡路市・洲本市五色地域では，両方正解したのは 55 人中 9 人（16.36%）だった．設問 1 と設問 4 の両方を正解したのは 1 人（1.81%）で，設問 1 の不正解者（49 人）のうち 8 人が設問 4 に正答した（16.32%）．

(2)「淡路島南部」対象者

a) 設問 1

「淡路島南部」の正答率はエリア全体で 41.82%で，洲本市洲本地域では 30%を下回るものの，南あわじ市では 50%を上回った．最多回答はエリア全体と洲本市洲本地域では「淡路島」，南あわじ市では正解である「淡路島南部」となった（**表-6**）．

b) 設問 2

設問 1 の正解者のうち，「正解を知っていたから」と回答したのは，洲本市洲本地域で 7 人中 1 人，南あわじ市で 3 人中 3 人だった．

c) 設問 3

表-4 のとおり，洲本市洲本地域では，設問 1 の正解者 7 人のうち 5 人が「現在の予報区名」と答えた．不正解者 17 人のうち 4 人が「淡路島中部」を提案し，「現在の名称」と「洲本市」が 3 人ずつだった．

表-6 設問 1 の回答（淡路島南部）

	淡路島南部全体 (n=55)	洲本市洲本地域 (n=24)	南あわじ市 (n=31)
淡路島南部	41.82%	29.17%	51.61%
兵庫県	3.64%	0.00%	6.45%
兵庫県南部	7.27%	4.17%	9.68%
兵庫県瀬戸内海沿岸	0%	0%	0%
瀬戸内海	0%	0%	0%
大阪湾	1.82%	4.17%	0%
明石海峡	0%	0%	0%
播磨灘	0%	0%	0%
淡路島	45.45%	62.50%	32.26%
淡路島北部	0%	0%	0%

南あわじ市では，正解者 16 人のうち 8 人が「現在の予報区名」と答え，不正解者では 15 人のうち 6 人が「現在の予報区名」，4 人が「分からない」と答えた．

d) 設問 4

洲本市洲本地域の住民で大津波警報と津波警報ともに正解したのは**表-5** のとおり 24 人中 1 人だった（4.17%）．また，設問 1 と設問 4 の両方を正解した人はいない．設問 1 の不正解者（17 人）のうち 1 人が設問 4 を正答した．

南あわじ市では，両方の正解者は 31 人中 4 人（12.9%）だった．また，設問 1 と設問 4 の両方を正解したのは 3 人（9.67%）で，設問 1 の不正解者（15 人）のうち 1 人が設問 4 に正答した．

5．考察

(1) 兵庫県瀬戸内海沿岸

津波予報区名を 10 選択肢で示す形式でたずねた設問 1 の正答率は，エリア全体で約 2 割に留まった．特に淡路市・洲本市五色地域では正解率が約 1 割と低くなる一方，「淡路島北部」と「淡路島」で回答の 78.19%を占めた．そのため，淡路市・洲本市五色地域の住民にとっては“淡路島”という地名が警報の対象地域として想起しやすい可能性を示唆している．同様に，播磨地域の住民にとっては「“播磨”灘」を想起しやすいとみられる．

本研究では津波予報区への印象を調べるために予報区名の提案を募った．結果として，予報区名の不正解者の多くが自らの設問 1 での回答を提案するわけではなく，正解・不正解を問わず，また多くの地域で現在の津波予報区名が最多回答となった．このように他の予報区名の提案数が現在の予報区名を上回らなかったため，現在の

表-4 設問 3 の回答　（　）内は人数

	神戸市		播磨地域		淡路市・洲本市五色地域	
	正解者（33）	不正解者（128）	正解者（40）	不正解者（120）	正解者（6）	不正解者（49）
1位	現在の予報区名（16）	現在の予報区名（43）	現在の予報区名（21）	現在の予報区名（46）	現在の予報区名（5）	分からない（16）
2位	分からない（4）	分からない（20）	分からない（3）	分からない（23）	淡路島北部（1）	現在の予報区名（12）
3位	兵庫県南部（1）	特になし（11）	播磨灘（2）	特になし（8）	—	淡路島北部（5）
4位	大阪湾沿岸部（1）	兵庫県南部（7）	兵庫県瀬戸内沿岸（2）	播磨灘（5）	—	淡路島（2）
5位	神戸阪神地域（1）など	神戸市（6）	西部と東部で分ける（2）	兵庫県南部（3）	—	淡路島大阪湾側（1）など

	洲本市洲本地域		南あわじ市	
	正解者（7）	不正解者（17）	正解者（16）	不正解者（15）
1位	現在の予報区名（5）	淡路島中部（4）	現在の予報区名（8）	現在の予報区名（6）
2位	淡路島中部（1）	現在の予報区名（3）	分からない（4）	分からない（4）
3位	分からない（1）	洲本市（3）	特になし（2）	特になし（3）
4位	—	大阪湾沿い一帯（1）	南あわじ市（1）	淡路島南西部瀬戸内海側（1）
5位	—	分からない（1）など	無効回答（1）	無効回答（1）

津波予報区名は肯定的に受け止められたと考えることができる．ただし，先述のとおり正答率は低い．津波予報区は 1999 年の命名から今日までに 24 年が経過したにもかかわらず住民に認知があまり進んでいない．今後は啓発活動をさらに進めるなどして住民の認知を進めていくことが望ましい．

(2) 淡路島南部

津波予報区名の正答率は地域全体で約 4 割と，兵庫県戸内海沿岸より高くなった．市内で予報区が分かれる洲本市洲本地域では「淡路島」が 6 割を超えたが，南あわじ市では正答が過半数となった．その背景として予報区名と市名が似ている点も容易に想像できる．同時に，そうであっても正解率が約半数に留まることは､兵庫県瀬戸内海沿岸と同様，津波予報区そのものの認知が進んでいないといえるだろう．

(3) 津波予報区名の正誤と大津波警報の正解率の関係

「兵庫県瀬戸内海沿岸」と「淡路島南部」のいずれでも，津波予報区の正解者の方が不正解者より大津波警報発表基準の正解率が高い(**表-7**)．ただし，地域別で見ると，洲本市洲本地域のみ大津波警報の正解者がいないため，予報区の不正解者の方が正解率が高い．津波予報区名の知識と大津波警報の知識の関係（津波予報区名を知っていれば大津波警報の知識もある）があるわけではないといえそうである．

表-7 津波予報区の正誤と大津波警報の正解率の関係

津波予報区への回答	大津波警報正解率	津波予報区正解／大津波警報正解
兵庫県瀬戸内海沿岸		
正解（79人）	29.11%	23人／90人　25.56%
不正解（297人）	22.56%	59人／286人　20.63%
神戸市		
正解（33人）	30.30%	10人／32人　31.25%
不正解（128人）	17.19%	23人／129人　17.83%
播磨地域		
正解（40人）	30.00%	12人／46人　26.09%
不正解（120人）	28.33%	28人／114人　24.56%
淡路市・洲本市五色地域		
正解（6人）	33.33%	1人／12人　8.33%
不正解（49人）	20.41%	8人／43人　18.60%
淡路島南部		
正解（23人）	17.39%	4人／7人　57.14%
不正解（32人）	9.38%	19人／48人　39.58%
洲本市洲本地域		
正解（7人）	0.00%	0人／2人　0.00%
不正解（17人）	11.76%	7人／22人　31.82%
南あわじ市		
正解（16人）	25.00%	4人／5人　80.00%
不正解（15人）	6.67%	12人／26人　46.15%

そもそも津波避難において，どこに（津波予報区），どれくらいの高さ（大津波警報・津波警報）を気象庁は予想しているのかを理解するための知識を身につけておくことが重要である．

6．課題と展望

本研究は，津波予報区の認知度を調べるため，複数予報区のある兵庫県南部の住民を対象としたインターネットアンケートを実施した．対象者を各市のハザードマップ上の津波浸水想定地域に在住かつ年齢構成を加味したが，調査対象者の人数に課題がある点を指摘しておかねばならない．対象とする地域によってはインターネットアンケートモニター数に限りがあるため，今後は現地でのアンケート調査などを行うことも検討したい．また，調査対象者が津波予報区名を知った経緯や防災への知識や関心度の有無など，より詳細に調査すべき項目が多分にある．これらは，今後の調査によって知見を補いたい．

今回は県内に 3 つの津波予報区のある兵庫県を事例としたが，他の津波予報区―先述の青森県など複数の予報区がある都道県―で住民の認知度を調べることも重要である．同時に，津波情報は大雨情報などと比べて目にする機会が少ないからこそ，南海トラフ地震などの津波の危難に備えた意識的かつ積極的な理解促進が求められる．

参考文献

1) 気象庁：津波予報区について
https://www.data.jma.go.jp/eqev/data/joho/t-yohokuinfo.html
（参照年月日：2023.9.28）

2) 浜田信生：津波予報の半世紀（1）わが国の津波予報業務，地震ジャーナル 47，pp.1-12，地震予知総合研究振興会，2009.

3) 草野富二雄・横田崇：津波予報業務の変遷，験震時報，74，pp.35-91，気象庁，2011.

4) 阿南恒明：新しい津波予報について，2000 年版 気象年鑑，pp.190-192，気象庁，2000.

5) 首藤伸夫：3.東海地震による津波への備え―新しくなった津波対策強化手法と新津波予報―，東海地震防災セミナー2000，pp.15-25，東海地震防災研究会・静岡商工会議所，2000.

6) 気象庁：平成 11 年版 今日の気象業務， pp.41-43，気象庁，1999.

7) 一般財団法人沿岸技術研究センター「TSUNAMI」改訂編集委員会編：TSUNAMI改訂版―津波から生き延びるために，丸善出版，2016.

8) 洲本市：洲本市津波避難計画，2017.
https://www.city.sumoto.lg.jp/uploaded/attachment/2211.pdf
（参照年月日：2023.9.28）

令和 6 年能登半島地震発生時のテレビ災害特別番組における津波避難キャスターコメント分析

福本晋悟[1]

[1]株式会社毎日放送　報道情報局報道センター（人と防災未来センター 特別研究調査員）

1．本研究の目的

2024 年 1 月 1 日に発生した能登半島地震では、16 時 12 分に津波警報が、同 22 分には大津波警報が発表されるなか、各放送局は災害特番を放送した。そもそも放送局は（大）津波警報発表の際、津波避難の呼びかけを最優先にした放送を行う（たとえば日本放送協会 2020）。また、東日本大震災以降、各放送局は津波避難キャスターコメントなどの検討・改善を行い、2012、16、22 年の津波警報発表時には「東日本大震災を思い出してください」や「命を守るために」などを使用した（福長 2013）。

本研究では、東日本大震災以来の大津波警報発表となった能登半島地震の災害特番を対象とし、津波警報発表時から津波観測情報を入手する局面までの約 30 分間の全国ネットテレビ災害特番を分析した。出演したキャスターは、津波避難を促すために何を伝えていたのか／伝えていなかったのかを比較し示すことが目的である。

2．対象と方法

16 時 12 分に津波警報対象地域となった石川県・富山県・新潟県のいずれかを放送エリアに持つ NHK と民放ニュースネットワークの災害特番を対象とした。つまり民放では JNN（キー局：TBS テレビ）、ANN（テレビ朝日）、FNN（フジテレビ）、NNN（日本テレビ）である。

本研究では大阪府で受信・録画した番組を用いる。特番開始時間は各局で数秒〜数分異なるが、16 時 41 分までのアナウンスメントを全て書き起こした。NHK で 9,417 文字、JNN で 9,701 文字、ANN が 10,917 文字、FNN は 9,191 文字、NNN は 9,701 文字となった（句読点含む）。これらを 5 分ごとに分類したうえで分析を行う。

3．結果

（1）各局の分析

a）NHK

「津波警報」が最多で、大津波警報発表後もそれより登場が多い点が特徴的である（**表-1**）。また、津波予報区ごとに「津波到達とみられます」をアナウンスしていた。

「避難の呼びかけ」には命令調である「今すぐ逃げること！」と「今すぐ避難！」の計 7 回を含む。同様に、「高所避難の呼びかけ」には、「高いところへ逃げること！」を 11 回含む。当該コメントの 1 回を除いて、命令調はすべて大津波警報発表後に登場している。

表-1 NHK 特番に登場したキャスターコメント

	キャスターコメント	～16分	～21分	～26分	～31分	～36分	～41分	計
1	津波警報	11	6	11	6	5	4	43
2	津波到達とみられます	14	1	10	9	3	3	40
3	避難の呼びかけ	10	10	4	4	5	4	37
4	高所避難の呼びかけ	4	3	4	10	7	4	32
5	石川県能登（津波予報区）	6	3	8	8	4	2	31
6	予想の高さ３ｍ	18	3	3	1	2	1	28
7	大津波警報			10	5	3	2	20
8	石川県加賀（津波予報区）	6	4	3	2	1	2	18
8	富山県（津波予報区）	6	4	3	3		2	18
8	第一波到達予想時間	4	1	3	3	3	4	18

b）JNN（TBS テレビ系）

NHK と同じく津波警報が最多だが、大津波警報発表を境に回数は減少する（**表-2**）。最大震度情報（震度 7 を観測）を繰り返しアナウンスしている点も特徴である。

表-2 JNN 特番に登場したキャスターコメント

	キャスターコメント	～16分	～21分	～26分	～31分	～36分	～41分	計
1	津波警報	14	13	9	7	4	3	50
2	大津波警報			12	12	8	5	37
3	高所避難の呼びかけ	4	7	6	9	6	4	36
4	石川県能登（津波予報区）	5	1	7	4	3	2	22
5	避難の呼びかけ	2	6	3	4	1	5	21
6	津波は繰り返し襲来	3	3	3	3	1	2	15
7	最大震度情報	1	3	1	4	3	2	14
8	津波到達とみられます	5	1	5	2			13
8	命を守る	3	3	3	3		1	13
10	率先避難者となり避難を		2	3	1	2	3	11
10	津波観測情報					7	4	11

c）ANN（テレビ朝日系）

「今すぐ逃げてください」などの避難呼びかけや「高台へ逃げてください」などの高所避難の呼びかけの回数が圧倒的に多い（**表-3**）。

表-3 ANN 特番に登場したキャスターコメント

	キャスターコメント	～16分	～21分	～26分	～31分	～36分	～41分	計
1	避難の呼びかけ	16	22	16	18	12	13	97
2	高所避難の呼びかけ	10	7	7	10	11	12	57
3	大津波警報			16	7	5	12	40
4	津波警報	13	4	2	2	5	6	32
5	東日本大震災	2	6	5	4	5	2	24
6	命を守る	2	2	3	6	4	4	21
6	津波は繰り返し襲来	1	2	4	4	6	4	21
8	率先避難者となり避難を	1	4	3	3	5	3	19
9	迷わずに避難	3	1	4	4	5	1	18
10	海岸から遠いところへ避難	2	3	1	2	1	3	12

d）FNN（フジテレビ系）

ANN と同じく「今すぐ逃げてください」などの避難呼びかけが最多だが、高所避難の呼びかけは 17 分に初登場だった（**表-4**）。津波注意報にも定期的に言及した。

表-4 FNN 特番に登場したキャスターコメント

	キャスターコメント	～16分	～21分	～26分	～31分	～36分	～41分	計
1	避難の呼びかけ	7	10	15	11	11	11	65
2	大津波警報			13	11	14	10	48
3	高所避難の呼びかけ		7	8	7	5	3	30
4	津波警報	10	6	4	4	1	2	27
5	海や川の近くからは離れて	3	5	5	1	5	2	21
6	津波が到達中です	5	5	1	2	2	5	20
7	津波観測情報				4	5	8	17
8	石川（県）（警報地域として）	3	2	1	3	4	3	16
9	石川県能登（津波予報区）	1	2	2	1	5	2	13
10	津波注意報	2	1	3	3	1	2	12

e）NNN（日本テレビ系）

高所避難の呼びかけが最多で、情報カメラの描写も多い（**表-5**）。津波予報区の「石川県能登」より、むしろ珠洲市（長橋）や輪島港という観測点の地名を多く用いた。

表-5 NNN 特番に登場したキャスターコメント

	キャスターコメント	～16分	～21分	～26分	～31分	～36分	～41分	計
1	高所避難の呼びかけ	3	8	13	12	11	9	56
2	津波警報	19	6	1	3	1	1	31
3	大津波警報			14	5	1	4	24
4	避難の呼びかけ		5	3	6	5	4	23
5	津波到達とみられます	7	8	3	2		2	22
6	津波観測情報				8	3	6	17
7	情報カメラの描写	1	1	3	1	7	3	16
8	富山県（津波予報区）	7	4		1	2	1	15
9	第2波第3波が高くなるおそれ		2	1	7	2	2	14
10	石川県珠洲市（長橋）		6	4	2		1	13
10	石川県輪島港		5	5	2		1	13
10	予想の高さは５m			3	6	2	2	13

（２）キャスターコメントの分析

a）津波予報区の登場回数

当初からの津波警報対象かつ大津波警報の対象となった「石川県能登」の登場回数は NHK、JNN の順に多く、大津波警報発表を機に登場回数が増えた（**表-6**）。ANN は津波予報区の登場が少なく、地名としては「日本海側」が 9 回、「日本海側の広い範囲」が 8 回だった。

表-6 津波予報区としての「石川県能登」登場回数

	～16分	～21分	～26分	～31分	～36分	～41分	計
NHK	6	3	8	8	4	2	31
JNN	5	1	7	4	3	2	22
ANN	1		2			1	4
FNN	1	2	2	1	5	2	13
NNN	6		2		1	1	10

また、当初から津波警報対象の「富山県」の登場回数は、NHK で 18 回、JNN で 10 回、富山県内に系列局がない ANN は 1 回 、FNN は 8 回、NNN は 15 回だった。

さらには、津波注意報から津波警報に繰り上げられた予報区のアナウンスは極めて少なく、「兵庫県北部」は NHK が 9 回、JNN が 5 回で、ANN、FNN、NNN では 1 度も登場していなかった。そのため、番組を視聴する兵庫県北部の住民にとっては、自らを“避難すべき当事者”だと認識できる言葉が不足していた恐れが危惧される。

b）「東日本大震災」をキーワードとした呼びかけ

これは東日本大震災を踏まえた放送局の象徴的な“改善策”であるが、登場回数は ANN を除いて上位 10 位とはならなかった。ANN では「（大きな被害をもたらした）東日本大震災を思い出してください」と「東日本大震災では 3m という予想に対して、実際に襲ったのは 10m 以上の巨大な津波でした」で計 24 回登場した（**表-7**）。

一方、最少は FNN の 2 回、他は 6～8 回と、回数にばらつきがみられた。ANN は 14 分に初めて使用したが、他は津波警報発表直後には使用しなかった。

表-7 「東日本大震災」を用いた呼びかけの登場回数

	～16分	～21分	～26分	～31分	～36分	～41分	計
NHK		2	1	1	2		6
JNN		2	3	2		1	8
ANN	2	6	5	4	5	2	24
FNN			1	1			2
NNN			4	2		1	7

４．考察

東日本大震災発生時の NHK 特番では、地震発生時～30 分後までの高所避難の呼びかけは 18 回（平均 2 分に 1 回以上）とされている（近藤ら 2012）。能登半島地震では（こちらは警報発表時からの計数）NHK は 32 回とその数を上回った（最少は FNN の 30 回）。また、高所を示していない「避難呼びかけ」などの回数を合わせると、いずれの特番でも非常に多くの避難呼びかけをした。

一方で、避難すべき住民の地域（津波予報区）があまり明示されない特番もあった。津波警報対象地域も避難の必要がある。「どこにいる誰に向けて避難を呼びかけているのか」、個別・具体的な意味を示せる地名という情報のローカリティやリアリティを忘れてはならない。

５．課題と展望

今回分析した全国ネット特番だけでなく、県域ローカル特番やラジオ放送の分析も重要である。また、能登半島地震をふまえ、各放送局は南海トラフ地震などを想定したさらなる改善や対策を加速化すると考えられる。今後の動向にも注視していきたい。

参照文献

近藤誠司・矢守克也・奥村与志弘・李勇昕（2012），東日本大震災の津波来襲時における社会的なリアリティの構築過程に関する一考察～NHK の緊急報道を題材とした内容分析～，災害情報，10，77-90.

日本放送協会（2020），放送ガイドライン 2020 改訂版（参照年月日：2024.2.11）https://www.nhk.or.jp/info/pr/bc-guideline/

福長秀彦（2013），津波警報・NHK が強い口調で避難呼びかけ，（参照年月日：2024.2.11）https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/focus/545.html

岡本　正

Tadashi OKAMOTO

令和５年個人情報保護法一元化と個人情報保護審議会を巡る条例対応
～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務

災害復興法学が伝承するリーガル・レジリエンス
臨時法から恒久法への昇華と災害法制の新型コロナウイルス感染症への応用

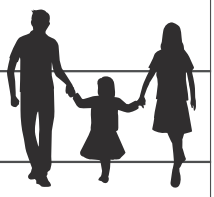
「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」の実務対応
～災害と個人情報についての基礎研修の重要性～

新しい防災教育「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」のすすめ

災害を乗り越えるリーガル・レジリエンス

災害対策業務と法的思考力
～災害救助法施行令第１条第１項第４号に関わる内閣府事務連絡を例として～

ONE PIECE「麦わらの一味」10 人を巡る熊本地震「記憶の回廊」
～熊本復興プロジェクト麦わらの一味ヒノ国復興編・2023 秋備忘録～



緊急解説

令和５年個人情報保護法一元化と個人情報保護審議会をめぐる条例対応

～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務～

岡本 正　銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学）／岩手大学地域防災研究センター客員教授／北海道大学公共政策学研究センター上席研究員／人と防災未来センター特別研究調査員

1 はじめに～確実な条例対応を

令和５年４月１日の改正個人情報保護法施行により、多くの個人情報保護条例で定めがあった、「個人情報保護審議会」の答申・諮問を経て自治体が保有する個人情報の目的外利用・外部提供を認めるという取扱いが許されなくなる。このことは、当該審議会条項を根拠にして「避難行動要支援者名簿」の名簿情報（個人情報）を平時から避難支援等関係者らと共有する手法で災害対策を実践してきた市区町村が、名簿情報を共有する正当性の根拠を失う事態になったことも意味する。現場の創意工夫で実践されてきた有益な災害対策が、個人情報保護法一元化により、いわば既存不適格の宣告を受ける形になったのである。

筆者は長らく個人情報保護法一元化の必要性を提唱し、同時に災害分野における従来の自治体施策も適法に維持されるよう立法上の手当てを行う必要がある旨、個人情報保護委員会や内閣府（防災担当）へ要請してきたが、避難行動要支援者名簿の平時共有に関する部分は手当て未了のまま、令和５年４月１日の個人情報保護法全面施行を迎えることになった。そこで、個人情報保護審議会を利用していた自治体が、避難行動要支援者名簿の平時共有という施策レベルを維持するためには、本稿で解説する「条例」による対応に直ちに着手しなければならない。令和４年９月２日、「改正個人情報保護法の施行後の避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供に関する『条例に特別の定めがある場合』の取扱いについて」（府政防1284号・消防災194号。以下「内閣府通知」という）が政府から地方公共団体に発出された（内閣府ウェブサイト等で公表済み）のも、このような背景からである。遺漏なきよう確実に政策法務と議会対応が実行されることを切に願う。

【直ちに行うべき条例対応】

①　個別条例（独自条例）を制定する

個人情報保護条例とは別に独自に新規個別条例を制定するか、既存の災害関連条例に追加的に新規条項を設けることで、本人の同意なくしても平時から避難行動要支援者名簿に関する個人情報を支援者等と共有できる旨の条項を整備する。

②　個人情報保護法施行条例で手当てする

改正個人情報保護法の施行とともに既存の個人情報保護条例が改廃されるが、その際に整備されるはずの「個人情報の保護に関する法律施行条例」（法施行条例）の中に、速やかに追加で「避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供について個人情報保護審議会（個人情報保護法運営審議会）の意見を聴いて必要があると認めるときは名簿情報を提供することができる」などの災害対応の審議会条項を特別に整備する。

2 避難行動要支援者名簿の平時共有施策とは何か

避難行動要支援者名簿とは、いわゆる災害弱者の支援を目的として地域防災計画に基づき条件を設定して基礎自治体が作成しておく名簿である。東日本大震災を教訓として平成25年改正災害対策基本法により市区町村に法的作成義務が課されている。名簿を作成しただけで門外不出にしては本末転倒であることから、災害対策基本法は、名簿情報については、避難支援等関係機関と災害対策のために「平時から」共有しておくべきであるという考え方をとっている。

○災害対策基本法
第49条の10　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。
2～4　略

ところが、災害対策基本法は、名簿情報については、「提供できる」であるとか、「提供しなければならない」という個人情報の外部提供の法令上の根拠となるに足る文言を採用していない。法は「提供するものとする」としているにすぎない。国の意思が平時共有を推奨していることまでは読み取れるが、最終的に平時に本人同意なくして名簿情報（個人情報）を共有しようとしたら、自治体がもう一工程「条例による特別の定め」による共有根拠をつくらなければならないという不思議な建付けになっているのである。災害対策基本法の平成25年改正当時は、全国の自治体が個人情報保護条例に基づくバラバラの個人情報保護法制を採用していたことで、国もその点を統一する条項をつくらないで、最終的な名簿情報の提供の是非は、その根拠を含めて自治体の対応に任せたというのが国の説明である（ただし、消費者安全法や生活困窮者自立支援法のように、自治体保有の個人情報を自治体以外の関係機関に「提供できる」旨定めている法律はすでに存在するので、災害対策基本法だけそれとは異なる対応をすることには大いに疑問が残り、可及的速やかに「提供できる」という法的根拠として十分な文言への改正が求められるのではないだろうか）。

○災害対策基本法
第49条の11　略
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、第四十九条の十四第三項第一号及び第四十九条の十五において「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。
3　略

個人情報保護法一元化前までは、自治体が避難行動要支援者名簿の名簿情報を災害対応のために有効活用すべく、本人の同意の有無にかかわらず平時から共有するためには、①本人同意がなくても平時から名簿情報を支援者らと共有できるとする独自条例を整備するか、②それぞれの自治体にある個人情報保護条例が本人同意がなく

ても外部提供ができる場合として掲げる「個人情報保護審議会の答申・諮問」、「明らかに本人の利益になる場合」、「施策実行のため必要かつ相当性がある場合」などの各条文のいずれかを利用する、という政策手法を採用しなければならず、すでにそのような対応を積極的に行っていた自治体も多数存在しているはずである。なお、そもそも「本人同意」だけを名簿情報の平時共有の根拠にしている自治体も存在し、現状ではその方が多数派ではあるが、それでは「未同意者」の存在が常に解消できない状態になってしまうので、災害対策を考えるとそもそも本人同意だけを名簿情報の提供根拠にするような施策はおよそ推奨できない。

3 審議会条項廃止の影響と対応策

(1) 審議会条項を根拠に平時共有していた自治体

令和５年４月１日以降、令和３年に改正された個人情報保護法が全面施行され、地方公共団体における個人情報の取扱いについては、改正個人情報保護法の規律に服することになる（個人情報保護法一元化）。改正法は個人情報の取扱いの全国一律化を旨とすることから、従来の個人情報保護条例で多くの自治体が採用している目的外利用・外部提供の根拠条項である「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めたとき」などの定めは、新しい個人情報保護法の下では原則許容されない。

そこで、内閣府通知でも明記されているように、従来の施策レベルを維持するためには、①個別条例対応を行うか【対応例①】、②個人情報保護法施行条例において追加の条文整備の対応を行うか【対応例②】、のいずれかが必須となる。なお、名簿情報について個別に避難行動要支援者の同意を取得するというだけの方法（内閣府通知における【対応例③】だけによる対応）は、前述の理由からおよそ推奨できない。

(2) 審議会条項ではない条項を根拠にしていた自治体

自治体の中には個人情報保護条例では個人情報保護審議会による外部提供の定めを設けていない場合もある。そのような場合でも「事務に必要な限度で利用し相当な理由があると認められるとき」などの条文を解釈して、平時から避難行動要支援者の名簿情報を支援者へ提供することの根拠にしている場合もあるだろう。しかしながら、いずれにせよ個人情報保護法一元化により、個人情報保護条例が定めていた従来の第三者提供を認める条項は廃止されることになるので、これまでの施策レベルを維持しようとする場合、(1)同様に【対応例①】又は【対応例②】の対応が必須となる。また、繰り返しになるが【対応例③】は災害対策として推奨できない。

(3) すでに独自条例を整備済みの自治体

個人情報保護法一元化による影響はない。ただし、令和３年５月の災害対策基本法改正によって「個別避難計画」が新たに整備されることになったため、既存条例の文言を整理しておく必要はあるだろう。

(4) 名簿情報の提供は本人の同意を得た場合だけにしている自治体

個人情報保護法一元化による影響はない。しかし、すでに述べたとおり、目まぐるしく入れ替わる避難行動要支援者名簿登載者リストの全員について、リアルタイムで支援団体への提供の同意を逐次とり続けることは至難の業であり、必ず未同意者が出てしまう。また、積極的に名簿情報の提供を拒否することはしなくても、何らかの理由で積極的な同意の回答ができていない者も多数現れることになるだろうが、それらの者も同意がない以上は、平時から支援者らでは把握ができないのである（実はこのような者こそ平時から見守り対象にしなければならないのではないだろうか）。大規模な自治体であればあるほど、このような未同意者が不可避的に多数存在することになることも容易に想像できるところである。したがって、名簿情報の提供について本人同意だけを条件として避難行動要支援者名簿の施策を実行している自治体は、速やかに【対応例①】の個別条例策定の政策立案を行うべきである。

(2) 個人情報保護条例上の一般的な外部提供に関する規定を根拠としている場合

改正個人情報保護法施行後は、目的外利用・提供を行う場合に類型的に審議会等の諮問を要する旨の

規定について条例に置くことが許容されないこととなる。このため、「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めたとき」のように、個人情報保護条例上の一般的な外部提供に関する規定を根拠としている場合（別紙１(2)参照）については、改正個人情報保護法施行後は、外部提供を行うことができなくなるので、以下の例を参考とした対応が必要となる。

【対応例①】

個別条例を制定し、災害対策基本法に基づき外部提供に際して本人同意を不要とする旨などを規定すること。（別紙２(1)参照）

【対応例②】

改正個人情報保護法施行を受けた個人情報保護条例の改廃に併せて、個人情報保護法に関する条例と一体となる形で、避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供について審議会等の意見を聴いて実施する旨などを規定すること。（別紙２(2)参照）

【対応例③】

条例による特別な定めを制定せず、避難行動要支援者等に対して外部提供に関する本人同意を得ること。

〈補足〉

○別紙１、別紙２及び参考資料は、便宜的に避難行動要支援者名簿に関して示しているが、個別避難計画に関しても同様である。

（内閣府通知より抜粋）

4 名簿情報の共有を実現する具体的条例案

(1) 個別条例（独自条例）を制定する場合

すでに先行事例が存在するため、条文の内容そのものについては、先行自治体を参考にするのが最も効率がよく適切である。災害弱者の名簿情報について本人同意の有無を問わずに支援者等に提供できるとする条例を最初に設けた「渋谷区震災対策総合条例」の改正や、平成25年災害対策基本法改正後のタイミングでの第１号事例の「横浜市震災対策条例」の改正、及び「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」の制定などが先行事例として著名である。建物の区分所有等に関する法律によるマンション管理組合を避難支援等関係者として明記している「千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例」も都市では非常に参考になると思われる。その他、すでに個別条例を定めている自治体の当時の議会対応資料や住民説明資料などは、新たに条例を策定しようとする自治体にとって大いに参考になるはずである。ちなみにこれまで独自条例をつくってきた自治体は必ずしも大規模・中規模な自治体に限られない。ここでは、参考までに内閣府通知で記述されている個別条例の案を示す。ポイントは、「避難支援者」の範囲を条例施行規則で容易に拡張できるような柔軟な条項にしておくことである。

【イメージ例１】 個別条例（例：避難行動要支援者名簿に関する条例）を定める場合

（名簿情報の提供）

第●条　市長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、災害対策基本法（昭和36年法律第233号）第49条の11第２項に規定する避難支援等関係者に対し、同項に規定する避難行動要支援者名簿に記載した情報（以下「名簿情報」という。）を提供するものとする。この場合において、●●地区消防組合、●●市消防団条例（平成●年条例第●号）に規定する消防団、●●県警察、●●市の区域に置かれた民生委員法（昭和23年法律第198号）に定める民生委員、社会福祉法人●●市社会福祉協議会、●●市の区域に設立された災害対策基本法第５条第２項に規定する自主防災組織その他避難支援等の実施に携わる関係者として規則で定める者へ提供する場合に限り、名簿情報を提供することについて避難行動要支援者の同意を得ることを必要としないものとする。

※審議会等の答申に基づき運用を行っている場合、当該運用を個別条例の条文に落とし込むことを想定。

（内閣府通知より抜粋）

このほか、本人同意がなくても平常時から名簿情報を提供できるとする条例（個別条例・独自条例）の先例としては、令和３年３月30日の「『避難行動要支援者名簿』の作成及び平常時からの名簿情報の提供の推進等について」（府政防405号・消防災34号）が参考になる。当該通知には、「平常時からの名簿情報の提供の推進等」の項目で「避難行動要支援者本人の同意の有無によらず名簿情報を提供できる根拠となる条例の制定について、市町村の実情に応じ、積極的に検討すること」との記述があり、山形県遊佐町、八幡浜市、宮城県七ヶ浜町、明石市、津市の先行事例を紹介している。また、内閣府による「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集」（平成29年３月）の39～64頁にも個別条例・独自条例の先行事例として、石狩市、千葉市、我孫子市、渋谷区、茅野市、津市、箕面市、明石市、宮崎市、都城市、宮崎県日之影町の紹介がある。条文だけではなく書式等も掲載されており、個別条例制定に大いに参考になる。

(2) 個人情報保護法施行条例で整備する場合

前述**4 (1)** の方法が理想的対応であり、災害対策基本法の改正経緯やその趣旨からすれば、将来全ての自治体で個別条例策定の対応がなされるべきであろう。一方、令和５年の個人情報保護法の施行に伴い現在全ての自治体が従来の個人情報保護条例を改廃して「個人情報保護法施行条例」として整備することが求められているので、このタイミングを利用して対応をクリアするという手法も考えられる。内閣府及び個人情報保護委員会では、以下のような条文の整備をすることを対応策として示している。**4 (1)** の新たな個別条例の対応が間に合わないとしても、最低限、個人情報保護法施行条例の制定にこの条項を付加しておくことが、災害対応を後退させないために求められるはずである。

【イメージ例２】　個人情報保護法に関する条例と一体となる形で規定を置く場合（審議会への諮問・答申を要件とする場合）

（審議会への諮問）

第●条　市の機関（議会を除く。以下同じ。）は、次のいずれかに該当する場合において、個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが特に必要であると認めるときは、○○市個人情報保護審議会条例（令和○○年○○市条例第○○号）第○○条に規定する○○市個人情報保護審議会に諮問することができる。

一　この条例の規定を改正し、又は廃止しようとする場合

二　個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）第66条第１項の規定に基づき講ずる措置の基準を定めようとする場合

三　前二号の場合のほか、市の機関における個人情報の取扱いに関する運用上の細則を定めようとする場合

２　市長は、災害対策基本法（昭和36年法律第233号）第49条の11第２項に規定する避難支援等関係者に対し、避難行動要支援者名簿に記載した情報（以下「名簿情報」という。）を提供することについて審議会の意見を聴いた上で、特に必要があると認めるときは、名簿情報を提供することができる。

※個人情報保護法を根拠とする規定と災害対策基本法を根拠とする規定がひとつの条例に併存することとなるため、条例の目的規定等の記載には留意されたい。

（内閣府通知より抜粋）

5 改正個人情報保護法と災害対策基本法の関係

災害対策基本法の名簿情報の共有に関する規定（災害対策基本法49条の11第２項及び第３項）は、個人情報保護法の特別法であり、名簿情報（個人情報）の取扱いについては、災害対策基本法の条文が優先するとするのが、本稿執筆時点での個人情報保護委員会や内閣府（防災担当）の見解である（内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（令和３年５月改定）」でも同様の見解が明記されている）。したがって、改正個人情報保護法69条２項が「利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」場合として

列挙している各種事由（例えば「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」や「その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき」等）を根拠条文にして避難行動要支援者名簿の名簿情報を自治体から支援者へ提供することができるという解釈を採用することができない。あくまで、名簿情報の提供が許容されるのは、災害対策基本法49条の11第２項と第３項から導かれる、①本人の同意、②当該市町村の条例に特別の定めがある場合、③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、というパターンに限られてしまう。したがって、やはり本稿で解説した二つの対応のいずれかを行わない限りは、これまで「個人情報保護審議会」を通して平時から支援者との名簿情報共有を実現していた自治体では、この災害対策を維持することができなくなる事態に陥る。

６ おわりに～今後の展望と提言

最後に、今後の展望と提言を述べておきたい。兎にも角にも、災害弱者の保護のために設けられた避難行動要支援者名簿制度の趣旨を全うするには、名簿情報を自治体内部にとどめておくべきではなく、平時の段階から、漏れなく、避難等支援者に提供できる状態にしておく必要がある。そして、これを「本人の同意」だけで実現することは、随時名簿が更新されることや、何らかの理由で回答を得られない避難行動要支援者がいることなども考慮すれば、事実上不可能と考えなければならない（常に未同意者がいる前提で考えるべきである）。したがって、全ての基礎自治体が、平時の段階から、法令上の根拠（条例での対応）をもって未同意者についても名簿情報を支援者に提供できる状態にしておくことが必要である。なお、実際に支援者となる担い手が地域におらず、名簿情報の提供に至らないケースも想定されるが、個別条例整備済みの自治体であっても、全員の名簿情報を支援者に提供しているわけではないことを付言しておく。将来に備えて、いつかやろうと思ったときには、それがすぐにできるように前提条件の整備を今のうちに行っておくことが重要なのではないだろうか。東日本大震災から12年が経過しようとしている。大規模な災害を身近に経験し記憶している我々の世代で対応しておきたい。過去の大規模災害では、避難行動要支援者など「災害時要配慮者」は、そうでない者に比べて圧倒的に死亡率が高い。その際には、救助・捜索をしようとする者の命もまた危険な状態にさらされてきたことも考えておきたい。支援や救援に当たる者の命を守る意味でも、適切な情報が共有されるべきであるという視点も忘れてはならないだろう。

最後に一つ立法提言をするならば、現行の災害対策基本法49条の11第２項で「……『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」となっている条文を、端的に「……名簿情報を提供することができる」と改め、明確な法令上の外部提供根拠規定へと昇華させることが必要である。今後の国の立法政策の展開にも期待したい。❖

■参考文献・資料
◇岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会、2018年）
◇中村健人=岡本正『改訂版 自治体職員のための災害救援法務ハンドブック』（第一法規、2021年）
◇内閣府ほか「改正個人情報保護法の施行後の避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供に関する『条例に特別の定めがある場合』の取扱いについて」（令和４年９月２日）
◇内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（令和３年５月改定）
◇内閣府ほか「『避難行動要支援者名簿』の作成及び平常時からの名簿情報の提供の推進等について」（令和３年３月30日）

災害復興法学が伝承するリーガル・レジリエンス

臨時法から恒久法への昇華と災害法制の新型コロナウイルス感染症への応用

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・岩手大学地域防災研究センター客員教授・
北海道大学公共政策学研究センター上席研究員・博士（法学）　岡本　正

１．災害復興法学とリーガル・レジリエンス

災害復興法学とは、「災害時に弁護士が実施する無料法律相談事例を集約し被災者のリーガル・ニーズを分析することで、災害対策や復興支援に関する制度的・法的課題を類型化し、類型ごとの課題を克服する政策上の提言及び政策形成活動を経た法改正や新規立法等の軌跡を記録・検証し、同時に残された立法政策上の課題を浮き彫りにするとともに、その解決に資する政策形成活動や立法事実集約活動を伝承し、社会における法制度の改善と向上に直接還元することを目的とした新たな「法学」及び「公共政策」の学術領域と研究分野」である。教育活動としては、2012 年に慶應義塾大学に講座を開設したことに始まり、文理の垣根を越えて複数大学での講座創設と教材・教育ノウハウの拡大を展開しているところである。

災害においては、被害にあった記録は数値とともに明確に記録され確実な伝承がなされるが、災害からの復興過程を支えた公共政策の記録については、視覚化・類型化が難しかったのか、これまでまとまった記述が見受けられなかった。そこで災害時の被災者の生活再建や被災地の復興に絞って、法改正の経緯とその背景を記録することで、災害から復興過程への大きな流れを伝承しようとしたのが災害復興法学である。

本稿では、近年ようやく成立に至った「自然災害義援金差押禁止法」の成立経緯と意義を解説し、あわせて新型コロナウイルス関連給付金の保護法案についても本稿執筆時までの状況を記述する。現場からのボトムアップの提言をきっかけに法律が変化し、危機に強い「しなやかさ」を持ったよりよいものに作り替えられていく様は、社会が「法的強靭性」（リーガル・レジリエンス）を獲得しようと挑戦してきた公共政策の歴史でもある。

２．臨時法から恒久法へ

当該自然災害に起因して作られた臨時法が、そのほかの自然災害等でも使えるよう恒久法へ昇華したもののなかには、私的自治に介入し、私権を制限するような法改正もある。本稿でごく一部を紹介する。なお、『災害復興法学』、『災害復興法学Ⅱ』及び『災害復興法学の体系』（いずれも岡本正）に詳しい。

（１）義援金差押禁止法

次項「３」にて詳述する。

（２）相続放棄期間特例法

「東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律」（2011 年 6 月 17 日成立）により、相続人が相続開始を知ってから 3 か月間である相続放棄等の熟慮期間を延長した。その後、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」の一部改正（2013 年 6 月 17 日成立）により、特定非常災害特別措置法の適用時に、政令によって被災地においては相続放棄の熟慮期間を 1 年以内で伸長できるとする恒久法化が実現（同法 6 条）した。この恒久法は、熊本地震、西日本豪雨、令和元年東日本台風、令和２年７月豪雨でも発動された。

（３）被災ローン減免制度

東日本大震災後に、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（2011 年 7 月 15 日制定）という破産手続等の法的債務整理によらずして、債務者の手元に一定の財産を残したまま債務減免ができるルールを定めた準則が制定された。これにより、破産手続よりも多くの財産を手元に残せる、連帯保証人への請求

がされない、信用情報登録されない、弁護士である登録支援専門家の手続支援が無償で受けられる、などのメリットを享受できる。その後、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン（2015 年 12 月 25 日制定、同年 9 月 2 日に遡及適用）」が制定され、災害救助法適用の自然災害一般へと債務整理対象を拡大し、簡易裁判所の特定調停手続を利用する恒久的な準則へと昇華した。

（４）所有者不明土地の土地収用法の要件緩和

「東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律」（2014 年 4 月 23 日成立）により、復興事業促進のために土地収用法の収用手続を簡素化した。事業認定までの処理期限の短縮と努力義務の明記、決裁申請手続の簡素化、緊急使用の使用期限を 6 か月から 1 年へ延長、収用委員会による決裁期限の努力義務の明記、小規模団地住宅施設整備事業の対象を 50 戸以上から 5 戸以上に緩和、などの規制緩和が行われた。同時に、「大規模災害からの復興に関する法律の一部を改正する法律」（2014 年 4 月 23 日成立）によって同様の制度が恒久法として整備されるに至った。この時の議論は、法務省や国土交通省が中心となって進めている所有者不明土地や相続登記未了土地対策の法改正にも大いに貢献している。

３．義援金差押禁止法案成立の軌跡

（１）義援金差押禁止法の成立と内容

2021 年 6 月 4 日、「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」が参議院本会議にて全会一致で成立した。自然災害の義援金を、災害規模の大小を問わず差押え禁止にする恒久法である。東日本大震災から合計 5 回の臨時法を経て成立した。以下に全条文を記述する。

（趣旨）

第一条　この法律は、自然災害義援金に係る拠出の趣旨に鑑み、自然災害の被災者等が自ら自然災害義援金を使用することができるよう、自然災害義援金に係る差押禁止等について定めるものとする。

（定義）

第二条　この法律において「自然災害義援金」とは、自然災害（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により生じた被害をいう。附則第二項において同じ。）の被災者又はその遺族（以下この条において「被災者等」という。）の生活を支援し、被災者等を慰藉(しゃ)する等のため自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭をいう。

（差押禁止等）

第三条　自然災害義援金の交付を受けることとなった者の当該交付を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。

２　自然災害義援金として交付を受けた金銭は、差し押さえることができない。

附　則

１　この法律は、公布の日から施行する。

２　この法律は、令和三年一月一日以後に発生した自然災害に関し、この法律の施行前に交付を受け、又は交付を受けることとなった自然災害義援金についても適用する。ただし、この法律の施行前に生じた効力を妨げない。

恒久法となった義援金差押禁止法は、保護の対象になる「自然災害義援金」を「自然災害の被災者等の生活を支援し、被災者等を慰藉する等のために自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村が一定の配分の基準に従って被災者等に交付する金銭」と定義している（同法 1 条）。すなわち、災害の種類を「自然災害」に限定してはいるものの、災害の規模については限定せず、すべての自然災害における義援金が保護の対象になる。長年の自治体の現場や弁護士の提言を最大限反映したものと評価できる。ただし、効力が及ぶのは、2021 年 1 月 1 日以後に発生した災害に限られる。それ以前の災害は、あくまで臨時法が成立した範囲での保護となる（附則参照）。

（２）臨時法制定の経緯①（東日本大震災）

「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」（2011 年 8 月 23 日成立）により、はじめての義援金保護法が誕生した。効力は東日本大震災限りの臨時法となった。

なお、被災者らへの給付金支援である「被災者生活再建支援金」（被災者生活再建支援法）及び「災害弔慰金・災害障害見舞金」（災害弔慰金法）は、当時差押禁止財産でなかった。そこで、上記法改正と同時に、弁護士らの政策提言と与野党議員の連携により、それぞれの根拠法の改正によって行われた。こうして、被災者生活再建支援金等は、もともと恒久法である根拠法があるため、一度の法改正で差押禁止財産とする恒久的手当てが実現した。

（３）臨時法制定の経緯②（熊本地震）

熊本地震（2016 年 4 月）の発生直後から、これまで被災者支援に関わってきた法律家や東日本大震災当時の立法ノウハウを持った国会議員らから、義援金を保護すべきであるとの法政策提言が相次ぎ、「平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」（2016 年 5 月 27 日成立）によって、義援金を保護する手当てが比較的速やかに実現した。効力は熊本地震に限られた。東日本大震災から熊本地震までに 5 年以上の空白があったことを考えると、これまでのほかの災害では、債務者が義援金を返済原資にしてしまうなどしたことで義援金を手元に保護できなかった事例が埋もれていた可能性は拭えない。

（４）臨時法制定の経緯③（西日本豪雨等）

西日本豪雨（2018 年 7 月）の発生を受けて超党派の連携による議員立法で速やかに「平成三十年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」（2018 年 7 月 20 日成立）が手当された。西日本豪雨だけではなく、その直前にあった大阪府北部地震（2018 年 6 月）の義援金も保護対象となった。

しかし、西日本豪雨の前年 2017 年 9 月に福岡県や大分県を中心に被害をもたらした九州北部豪雨では約 26 億円の義援金が集まるほどであったが義援金差押禁止法案は作られなかった。

西日本豪雨の直後には、猛烈な風雨で関西国際空港を含む近畿広域に甚大な被害を引き起こした平成 30 年台風 21 号（2018 年 9 月）や、震度 7 を記録し、土砂崩れや建物倒壊などで多数の犠牲をもたらした北海道胆振東部地震（2018 年 9 月）がおきた。当時、大阪市会、北海道議会をはじめとする各地方議会や、被災地の大阪弁護士会などからも、義援金保護の臨時法及び恒久法の成立を求める提言が相次いだ。また、北海道胆振東部地震では 57 億円以上の義援金が寄せられていた。しかし、これらの義援金については差押禁止法が作られることはなかった。

（５）臨時法制定の経緯④（令和元年東日本台風）

2019 年（令和元年）8 月の佐賀豪雨、9 月の台風第 15 号（房総半島台風）、10 月の台風第 19 号（東日本台風）、10 月 24 から 26 日の大雨（台風第 21 号）の大規模な豪雨災害については、「令和元年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」（2020 年 12 月 6 日成立）により義援金差押禁止の臨時措置がとられるに至った。ただし、2019 年 6 月に発生した M6.7 の山形県沖地震では建物被害が多い反面、被災者生活再建支援法の適用エリアは狭く、むしろ義援金による支援が重要であったにもかかわらず、義援金差押禁止法の範囲からは除外されてしまっている。

いっぽう、上記の法律の附則第 3 条には、「差押えの禁止等の対象となる義援金（災害の被災者等の生活を支援し、被災者等を慰藉する等のため自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭をいう。以下この項において同じ。）の範囲その他の義援金の差押えの禁止等の在り方については、速やかに検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」と記述された。度重なる後手後手の義援金差押禁止臨時法や対象漏れの繰り返しを教訓にすべきことを、国会全体としてもようやく明記するに至ったものであり、義援金差押禁止の恒久法実現への機運が高まっているかのように思えた。

（６）臨時法制定の経緯⑤（令和２年７月豪雨）

2020 年の通常国会が始まっても、残念ながら議員立法としても政府提出法案としても、義援金差押禁止法の恒久法の法案提出の動きは起きなかった。その間数多くの機会をとらえて筆者をはじめ弁護士らの政策提言活動がなされ、与野党の検討会や勉強会も相当回数開かれたものの、結局大きなうねりに至る前に議論が自然消滅することが繰り返されてしまっていた。なお、政府側としては、義援金を担当する省庁の不存在を理由として、どの部署からも義援金差押禁止法の提出はできないという説明であった。

通常国会も閉会してしまった 2020 年 7 月、「令和 2 年 7 月豪雨」が発生した。東日本大震災を入れて実に 5 度目の「特定非常災害」級の巨大災害である。当然、義援金を保護する動きは起きたが、結局のところ「令和二年七月豪雨災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」（2022 年 12 月 11 日）が超党派の議員立法で手当てされたにすぎず、対象となる自然災害を限定した臨時法の成立にとどまった。

（７）臨時法から恒久法へ（令和３年の動き）

2021 年（令和 3 年）の通常国会が始まり、「6 度目の正直」を目指して与野党でついに義援金差押禁止法案がまとまる機運が高まった。与党の最終調整段階において、あるいは衆議院法制局や参議院法制局からも言われていた最後の論点は、「どの規模や被害程度の自然災害の義援金を保護対象にするか」であり、パターンとしては 3 点ほど示されていた。すなわち、①自然災害の種類を限定せずすべての自然災害の義援金を保護対象とする、②特定非常災害級の災害における義援金のみを保護対象とする、③災害救助法適用災害における義援金のみを保護対象とする、という案である。一見するともっともらしい論点のように思えるが、本来これは①以外はあり得ない選択肢である。どのような災害であれ、被害を受けたものを救済する国民的慰藉の感情に軽重などありえない。また、「自然災害義援金」の定義は、あくまで自治体を通じて配分される金銭やその請求権であるから、法文としても極めて明確になっている。大きな災害であれば多くの義援金が集まる傾向にあり、局地的災害であれば、比較的少ない金銭が集まる傾向になる、というだけのことなのである。しかも、特定非常災害のみに限定（②）することは、あまりに機会が少なすぎることは明白である。衆議院法制局や参議院法制局は、これまで東日本大震災以降は偶然特定非常災害のときに臨時法が作られてきたことを踏まえ、特定非常災害に絞った法案を提示していた。しかし、これまでの経緯を考慮すると、あまりに形式的な案だったといわざるを得ず最終的には無限定の案に改定されていくことになる。災害救助法適用災害に限定する案（③）は、いかにもバランスがとれたように見えがちであるが、被害を受けた個人の生活再建や死亡した者の遺族への慰藉の気持ちが災害の規模で変わることの方こそ説明がつかないのは先述の通りである。日本弁護士連合会の執行部弁護士らのなかには、災害救助法に限定する案でよいとする意見を表明した者もあったようだが、筆者や日本弁護士連合会災害復興支援委員会に所属する弁護士らの説得によって、災害救助法に限定する案（③）も採用できないものと最終的には調整に至った。

自然災害の範囲をどうすべきかについては、立法府から何度となく意見や資料提出を求められていた論点であった。弁護士らは、寄付者の意思の反映や被災者の生活再建という立法趣旨からすれば、災害規模を限定する必要はない（すべきではない）旨を、与野党国会議員、衆議院法制局、参議院法制局らに対して幾度となく説明してきたところである。

以上の紆余曲折を経て、超党派の議員立法によって「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」が 2021 年 6 月 4 日に全会一致で成立した（３（１））。

自然災害の義援金に限らず、現行法制に不備が発見されたときには、他の分野でもこのような粘り強い立法政策活動が必要になることがあるだろう。政策提言の動きや立法活動の経緯の記録は、大きな教訓とノウハウになるはずである。「災害復興法学」を興した意義の一つである。

４．コロナ給付金と差押禁止法

（１）令和２年度特別定額給付金等

2020 年 2 月頃から、日本でも新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のまん延が起き経済活動や家計に大打撃を与え続けている。政府は国民に直接給付金を配布する支援を（少額で不十分であるという指摘は根強いものの）実践してきた。その第 1 弾が、全国民一律に 10 万円を支給する「特別定額給付金」と、子育て世帯への加算である「子育て世帯生活支援特別給付金」である。これらは、もともとの個別の手続などを定めた根拠法を持たないコロナ関連予算による特別給付支援措置のため、法律上は差押禁止財産としては認識されないものであった。

当時 2020 年 4 月ころに至るまで、政府や国会議員からも差押え禁止を目指す話題は怒らず、筆者も相当心配して各所に掛け合っていたところであるが、最終的には、提言が聞き入れられ、超党派の議員立法による「令和二年度特別定額給付金等に係る差押禁止等に関する法律」（2020 年 4 月 30 日成立）による手当てがなされた。令和元年までの自然災害義援金差押禁止法の臨時法制定のノウハウが、新型コロナウイルス感染症の給付金に応用されたのである。条文構造も自然災害の義援金と全く同じスタイルとなった。

（２）令和２年度ひとり親世帯臨時特別給付金等

ひとり親世帯臨時特別給付金と、医療従事者等慰労金の保護のために「令和二年度ひとり親世帯臨時特別給付金等に係る差押禁止等に関する法律」（2020 年 6 月 12 日成立）が超党派の議員立法で手当てされた。

（３）令和２年度子育て世帯生活支援特別給付金等

ひとり親世帯と低所得者世帯を支援する給付金保護のために「令和二年度子育て世帯生活支援特別給付金に係る差押禁止等に関する法律」（2021 年 4 月 21 日）が超党派の議員立法で手当てされた。

（４）令和３年度子育て世帯等臨時特別給付金

子育て世帯と低所得者世帯を支援する給付金保護のために、「令和三年度子育て世帯等臨時特別給付金に係る差押禁止等に関する法律」（2021 年 12 月 20 日成立）が超党派の議員立法で手当てされた。

（５）令和４年度子育て世帯等臨時特別給付金

低所得のひとり親世帯と低所得の子育て世帯を支援する給付金を保護するため「令和四年度子育て世帯生活支援特別給付金に係る差押禁止等に関する法律案」（2021 年 6 月 13 日成立）が超党派の議員立法で手当てされた。

（６）令和４年度価格高騰緊急支援給付金

コロナ禍を含む経済影響や原油・物価高騰の影響を受ける低所得者を支援する給付金を保護するため「令和四年度電力・ガス・食料品等価格高騰緊急支援給付金に係る差押禁止等に関する法律」（2022 年 11 月 9 日成立）が超党派の議員立法で手当てされた。

（７）令和４年出産・子育て応援給付金

厳密にはコロナ関係給付金とは言えないが、令和 4 年度の補正予算により実行される 10 万円相当の「出産準備金」や「出産・子育てクーポン」などの給付を保護するために「令和四年度出産・子育て応援給付金に係る差押禁止等に関する法律」（2022 年 12 月 8 日成立）が超党派の議員立法で手当てされた。

５．コロナ給付金と差押禁止法案

新型コロナウイルス感染症の本格的な蔓延は 2020 年 2 月頃からであり、自然災害でいえば令和元年東日本台風と令和 2 年 7 月豪雨の間の時期になる。また、新たに政府が予算措置した新型コロナウイルス感染症関連給付金には、根拠となる恒久法は存在していないので、これらを差押禁止財産にするためには特別に差押禁止法を臨時法で成立させるしかない。この構造は、東日本大震災以降幾度となく成立させてきた自然災害義援金差押禁止法と全く同じである。新型コロナウイルス感染症関連給付金について、比較的速やかに差押禁止法（臨時法）が成立したのは、提言する弁護士、経験のある国会議員、衆議院法制局、参議院法制局等にノウハウが蓄積されていたことが寄与していることは間違いないだろう。

新型コロナウイルス感染症関係給付金で 4 本もの

超党派議員立法を成立させた 2 つの国会を経て、2021 年の通常国会が開会する。先述した全ての自然災害における義援金の差押えを禁止する法律が、ついにその国会に提出されて成立に至った（３（１））。コロナ給付金で繰り返し実施された立法措置の経験もあいまって、定義が既に明確な義援金だけでも恒久化しておかねばらないという機運が高まったともいえる。

以上のように、義援金差押禁止法の制定と、新型コロナウイルス感染症関連給付金差押禁止法の制定は、相互に影響しあい、その結果として、義援金臨時法は恒久法に昇華し、立法措置の繰り返しや義援金保護漏れの事態に終止符が打たれた。政策実現に至る 10 年もの歳月とその特徴的な道筋を記録しておく価値は十分にあるだろう。

６．コロナ版ローン減免制度の誕生

新型コロナウイルス感染症の蔓延による個人の生活再建支援策には、自然災害における被災者の生活再建支援政策のノウハウが応用されている。たとえば「新型インフルエンザ等対策特別措置法」やその改正（いわゆる「新型コロナウイルス対策特措法」）による各種対応も、災害対策基本法や特定非常災害特別措置法が定めている支援策をベースにしているものが多い。

法律ではないものの、印象的な政策のなかに「自然災害債務整理ガイドライン」の新型コロナウイルス感染症への拡大適用措置である『「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則』(2020 年 12 月 1 日策定)がある。

同特則は、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（２（３））を、新型コロナウイルス感染症の影響による場合に拡大するものであり、感染症の影響で個人（個人事業者を含む）のローンが支払困難になった場合に、手元に差押禁止財産のほか一定財産を残したうえで、債務を免除して整理できるとする制度である。対象となる債務は、本稿時点では 2020 年 2 月 1 日以前の既往債務と、それ以降に発生した限定的な債務に限られる。自然災害債務整理ガイドラインと同様に、一定の要件を満たして簡易裁判所による特定調停手続を経ることで債務を減免できる画期的な制度である。

東日本大震災直後に「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（２（３））の策定に至るまでに財務省をはじめ関係省庁、立法府、司法府、金融機関等あらゆるステークホルダー、などとの苛烈を極めた交渉と政策形成活動の経緯を思い起こせば、新型コロナウイルス感染症対策としての被災ローン減免制度（コロナ版被災ローン減免制度）の策定それ自体については、特段大きな障壁が立ちふさがることもなく成立するに至ったことに隔世の感がある。過去の変革の実績が、新たな「リーガル・レジリエンス」を呼び起こしたものと考えたい。

ただし、コロナ版被災ローン減免制度には大きな課題が残されている。対象債権が限定的にすぎること、債権者である金融機関が非協力的でガイドラインを遵守しているとは言い難い場面が多数あること、公的債権を免除する法律や条例が整備されておらずガイドラインを適用しても免除できない債務があること、本来無料で登録支援専門（弁護士）の支援を受けて手続を進められるにもかかわらず、アドバイスと称して報酬を要求する業者が現れるなど課題は山積している。このような課題を記録することも災害復興法学の役目となっている。

７．「生活再建基本法」の提言

「災害復興法学」という学問を標榜し、また公共政策の実務者として数多くの法制度の改正に関わり、新規の臨時法の制定、さらにその先の恒久法の確立というダイナミックな法改正の動きを追いかけ記録してきた。そのなかで全く新しい枠組みを構築し、現行法制を抜本的にスクラップアンドビルドしなければならないと思わせる類型が出てきた。それが「個人の生活再建の達成」に関わる分野である。

災害対策基本法の成立は「1961 年」と古い。また、災害救助法の成立は「1947 年」とさらに古い。特定非常災害特別措置法の成立も「1996 年」である。災害弔慰金法（1973 年成立）や被災者生活再建支援法（1998 年成立）は、議員立法による現場ニーズ対応型・一点突破型の法律である。大規模災害時に登場するこれらの法律は、成立経緯も目的も大きく異なる。実は、これらの法案の中に「個人の生活再建の達成」に必要なメニューが、バラバラに存在しているのである。

様々な支援の起点になる「罹災証明書」制度については「災害対策基本法」、遺族の支援となる「災害弔慰金」の申請受給に関しては「災害弔慰金の支給等に関する法律」、住宅の応急修理制度は「災害救助法」、相続放棄の熟慮期間の延長や、行政手続の期限延長は「特定非常災害特別措置法」、住まいの損壊と再建支援の給付金は「被災者生活再建支援法」、公共インフラ事業者、金融業者、保険会社等による料金減免制度や照会制度などはあくまで法律に基づかない事実上の民間支援、という具合にバラバラなのである。

これらを、個人の生活再建への道筋が時系列でイメージできるようなメニュー構成にしながら、「生活再建基本法」に統合することで、同一法案のメニューの組み合わせによる支援がより実現しやすくなり、予算執行効率も上昇するのではないだろうか。また、「支援漏れ」の回避にも貢献することで、「災害ケースマネジメント」をより実効的なものへと引き上げる土壌整備にもなるのではないだろうか。

以下は、『被災したあなたを助けるお金とくらしの話増補版』（岡本正）の目次である。もし自然災害で被害に遭ってしまっても、途方にくれることなく希望を以って歩き出せるよう、その前提となる知識を被災者のニーズの高いものから順次解説することを目的としたイラスト入りの書籍（ハンドブック）である。事前の防災学習ツールとして利用し、かつ防災グッズとして備蓄品とすることを念頭に置いている。

【目次】

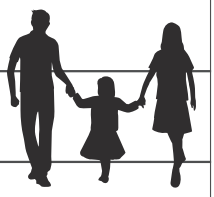
Part 1 はじめの一歩
1 大災害で被災するとはどういうことか
2 生活再建への第一歩「罹災証明書」を必ず知っておこう
3 罹災証明書の被害認定では写真撮影も忘れずに
コラム 1 新型コロナと生活支援情報
Part 2 貴重品がなくなった
4 通帳やカードなしでも預貯金は引き出せる
5 家の権利証がなくなっても権利はなくならない
6 保険会社や契約内容が不明なら保険協会の窓口へ
7 保険証をなくしても保険診療を受けられる
コラム 2 新型コロナと休業支援
Part 3 支払いができない
8 携帯電話料金は支払い期限延長や減額も
9 保険会社による保険料の支払い猶予も
10 電気・ガス・水道等公共料金も支払い猶予措置がある
11 被災ローン減免制度は破産にあらず―自然災害債務整理ガイドライン 1―
12 被災ローン減免制度には多くのメリット―自然災害債務整理ガイドライン 2―
13 返済条件変更前に減免制度の確認を―自然災害債務整理ガイドライン 3―
コラム 3 コロナ版ローン減免制度の誕生
Part 4 お金の支援
14 住まいの全壊等には被災者生活再建支援金を―基礎支援金―
15 被災者生活再建支援金には最大 200 万円の追加金も―加算支援金―
16 遺族等に最大 500 万円のお見舞い金―災害弔慰金 1―
17 「関連死」でも受け取り可能な弔慰金―災害弔慰金 2―
18 3 年間は返済の必要なし 災害援護資金の貸し付け
19 自治体が配分する義援金の申請を忘れずに
コラム 4 コロナ給付金を保護せよ
Part 5 トラブルの解決
20 賃貸借契約の紛争は災害 ADR による解決を―災害 ADR1―
21 自宅損壊で隣家に被害が出たら ADR 活用も―災害

ADR2―
22 便乗・悪質商法に注意! 契約は慎重に
23 避難所環境と女性や子どもの権利に配慮を
コラム 5 新型コロナの紛争にも ADR
Part 6 生活を取り戻す
24 相続放棄ができる期限に注意を
25 特別法の発動で行政手続き等の期限が延長に
26 仮設住宅に入れない!? 自宅の応急修理制度利用には注意を
27 新しい借り入れのしくみ「リバース・モーゲージ」を検討しよう
28 仮設住宅の入居要件は緩和されることもある
コラム 6 コロナと避難所 TKB
Part 7 被災地の声を見る
29 無料法律相談 4 万件の声が導く復興政策の軌跡―東日本大震災―
30 無料法律相談 1 万 2000 件の声を防災・減災へ活かす―熊本地震―
コラム 7 新型コロナと国民の声

当該書籍（ハンドブック）は、東日本大震災から約1年に亘る合計で4万件以上の弁護士による被災者法律相談情報の分析結果(リーガル・ニーズ)をはじめ、その後の大規模災害時の弁護士相談事例の分析結果によるリーガル・ニーズも加味しながら、ブラッシュアップして作り上げたものである。被災した者が知識ゼロからでも絶望せずに、前を向いて歩き出せるように、徹底的に「被災者個人の目線」でニーズの高いものを並べた。同時に、それに見合う短い「お話」を創ることで、被災後にとりあえず冒頭から読み進めることで、自らの状況を把握する手助けができ、次第に、少しでも希望となる情報（法律）を得られるようにすることを目指した構成を心掛けている。いわば制度名などが列挙されたパンフレットや冊子類では果たせない機能を盛り込ませている。必然的に、国、自治体、民間企業、その他事実上の支援などが混在することになった。図らずも既存の法体系を飛び越え横断している目次構成になったのである。筆者はこれを「生活再建基本法」の骨子(素案)として提案するものである。

（参考文献）

1) 岡本正（2014）『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会）
2) 岡本正（2021）『被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版』（弘文堂）
3) 岡本正（2020）「令和 2 年 7 月豪雨義援金の差押禁止法成立―全ての義援金差し押さえ禁止恒久法を目指せ」(Yahoo!ニュース)
4) 岡本正（2020）「10 万円の特別定額給付金などの差押禁止法成立―持続化給付金なども追加すべき」（Yahoo!ニュース）
5) 岡本正（2019）「義援金を保護する（差押禁止）臨時法成立～急がれる全ての災害義援金を対象にした恒久法～」（Yahoo!ニュース）
6) 岡本正（2018）「7 月豪雨と大阪府北部地震で義援金の差押禁止～被災ローン減免にも効果・恒久化をめざせ」（Yahoo!ニュース）
7) 日本弁護士連合会「災害を対象とした義援金の差押えを禁止する一般法の制定を求める意見書」（2020 年 1 月 17 日）
8) 日本弁護士連合会「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律の成立に当たっての会長談話」（2021 年 6 月 4 日
9) 岡本正（2021）「すべての自然災害の義援金を保護する法律が成立～自然災害義援金差押禁止法「恒久化」までの 10 年の軌跡」（Yahoo!ニュース）
10) ウィキペディア「義援金に係る差押禁止等に関する法律」https://ja.wikipedia.org/wiki/義援金に係る差押禁止等に関する法律（2022-12-15）：ウィキペディアの「義援金に係る差押え禁止等に関する法律」の項目は、東日本大震災以降の自然災害義援金やコロナ関連給付金の差押禁止法の成立経緯を、網羅的かつほぼ正確に列挙・整理しており、他に類を見ない異色の項目になっている。本稿では同ウィキペディアの記述を直接利用することはせず国会における法案情報のウェブサイト等を参照して執筆したものであるが、かといって同ページの存在は無視できないものであるので、参考文献として掲げる。
11) 日本弁護士連合会「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインの利用のために災害弔慰金の支給等に関する法律の改正を求める意見書」（2022 年 8 月 19 日）
12) 日本弁護士連合会「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン及び同ガイドラインを新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則の利用のために、直ちに母子及び父子並びに寡婦福祉法の改正を求める会長声明」（2022 年 9 月 4 日）
13) 金融庁・一般社団法人 東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関「【ご注意ください】登録支援専門家への報酬を自然災害ガイドライン（コロナ特則含む）の利用者が支払うことは一切ありません！」（2022 年 8 月 3 日）



「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」の実務対応

～災害と個人情報についての基礎研修の重要性～

岡本 正　銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学）・気象予報士／岩手大学地域防災研究センター客員教授／北海道大学公共政策学研究センター上席研究員／人と防災未来センター特別研究調査員

1 防災分野における個人情報の取扱いに関する指針の策定

2023年３月24日、内閣府（防災担当）は、「防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会」（2022年３月～2023年１月）による議論とパブリックコメントを経て「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」を公表した（以下「指針」という）。災害時における個人情報の取扱いについての基本的な考え方や、個別の14事例を取り上げて対応ノウハウを示すなどした、同分野で国が示す初の指針となる。

なお、筆者は上記検討会の委員を務めていたが、記事中意見にわたる部分は筆者個人の見解である。本稿では、指針の全体像を紹介し、近年、災害対応で注目が集まっている「安否不明者の氏名公表」や「名簿情報の利活用」の実務対応を解説する。

【指針の主な項目】

第１章　本指針の趣旨等
第２章　個人情報の基本的な考え方
第３章　防災分野における事例ごとの対応方針
- 事例１：河川カメラを活用した避難誘導
- 事例２：災害対策本部室の大型モニターでの映像共有
- 事例３：ドローンの映像を災害情報共有システムで共有
- 事例４：一時滞在施設における受入者名簿の提供（施設管理者が民間事業者の場合）
- 事例５：一時滞在施設における受入者名簿の提供（施設の管理者が地方公共団体の場合）
- 事例６：応急仮設住宅の入居者への生活支援・見守り・心のケア支援等
- 事例７：外国人支援のための避難者名簿提供
- 事例８：安否不明者の氏名等の公表
- 事例９：被災した可能性のある方の名簿提供
- 事例10：車のナンバープレートから特定した安否不明者の名簿提供
- 事例11：ハザードマップと避難行動要支援者名簿に記録等された情報の重ね合わせ
- 事例12：災害時における避難行動要支援者の名簿情報及び個別避難計画情報の提供
- 事例13：平常時における避難行動要支援者の名簿情報及び個別避難計画情報の事前提供
- 事例14：都道府県と市町村間における被災者台帳の共有

指針は、全体的な考え方に加えて、ケーススタディ的な事例を多く掲載している。「事例８：安否不明者の氏名等の公表」、「事例13：平常時における避難行動要支援者の名簿情報及び個別避難計画情報の事前提供」、「事例14：都道府県と市町村間における被災者台帳の共有」など、これまでにも国が自治体に対して、災害時における個人情報の積極的な利活用を推進していた事例も掲載している。最近策定された、本指針と関係が深い重要な指

針等には次のものがあり、先進事例も豊富で参考になるため改めてフォローいただきたい。

○内閣府「災害ケースマネジメント実施の手引き（令和５年３月）」
○内閣府通知「改正個人情報保護法の施行後の避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供に関する『条例に特別の定めがある場合』の取扱いについて」（令和４年９月２日、府政防1284号・消防災194号）
○内閣府「災害ケースマネジメントに関する取組事例集（令和４年３月）」
○内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（令和３年５月改定）」
○内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集（平成29年３月）」
○内閣府「被災者台帳の作成等に関する実務指針（平成29年３月）」

２ 個人情報保護法制一元化による2000個問題の解消

これまで、自治体の個人情報の取扱いは、都道府県、市町村、一部事務組合、広域連合ごとの個人情報保護条例が規律していた。そのため、災害対応における個人情報の取扱いは、各自治体の条例解釈の問題であって、最終的には自治体独自の判断に任せるというスタンスを国は貫いてきた。これにより生まれた個人情報の取扱いに関する自治体の対応の差異は、災害時のみならずあらゆる場面で「個人情報保護法制2000個問題」を引き起こしていた。

2021年５月の「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」により個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という）が改正され、これまで民間事業者、国、独立行政法人等、都道府県、市町村等でバラバラに運用されたきた個人情報の取扱いのルールが、個人情報保護法へ一本化され、所管省庁も個人情報保護委員会にまとめられた。2023年４月１日からは、自治体もすべて個人情報保護法の規律に服することになった（これまでの個人情報保護条例は原則廃止となる）。2000個問題と呼ばれていた個人情報保護法制の課題が表面上は解消され、個人情報保護法にかかわる政策は大きな転換期を迎えた。

前後して、2021年５月までには、内閣府（防災担当）の「デジタル・防災技術ワーキンググループ」からも「各地方公共団体の条例の規定や運用の相違がデータ利活用の支障になっているという、いわゆる『2000個問題』を解決するため、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律……により、全ての地方公共団体等に適用される全国的な共通ルールが定められたこと、並びにその解釈を個人情報保護委員会が一元的に担うものとされたことなど、個人情報を取り巻く環境が改善される中、災害時の初動対応や被災者等へのきめ細かな支援等のために、災害対応に係る個人情報の活用のあり方についても再検討が必要である」との提言が出され、筆者を含む災害分野や情報分野の研究者らも同趣旨の提言を繰り返していた。

このような個人情報保護法制一元化と、災害時のナショナルミニマム整備の要請という流れを受け、内閣府（防災担当）では、2022年３月に「防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会」を設置し、自治体から特に要望の多かった事例を中心に個人情報の取扱いに関する国の考え方をまとめることとなった。

３ 指針の基本的な考え方

指針は、災害時の人命救助という目的を達成する上で、個人情報をいかに利活用すべきかという視点を重視している。そもそも個人情報保護法１条は「この法律は、デジタル社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、……個人情報保護委員会を設置することにより、行政機関等の事務及び事業の適正かつ円滑な運営を図り、並びに個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること

を目的とする」と定めており、あくまで法の目的は「個人の権利利益を保護」することであり、その手段として個人情報の保護・管理をすべき場面と、個人情報の利用や提供をすべき場面とを規律している法律である。災害時においても、両者の場面を見極めて適切に「取り扱う」ことが重要になる。

内閣府による指針の説明資料では「個人情報保護法及び災害対策基本法等の適切な運用等により、個人情報の適正な取扱いを図り、人の生命、身体又は財産の保護を最大限図るという前提に基づき作成」した指針であると、人命等の保護という目的を強調している。指針の本文「１－３　本指針の基本的な考え方」でも「発災当初の72時間が人命救助において極めて重要な時間帯であるため、積極的な個人情報の活用を検討すべきであること」と明記している。なお、ここでいう人命救助には、災害初期のレスキューや応急医療にかかわるものだけではなく、避難所生活や在宅避難における中長期の健康や福祉支援による、災害関連死防止についても含むものと解すべきであろう。

4 安否不明者の氏名公表に家族の同意は不要

行方不明者（当該災害が原因で所在不明となり、かつ、死亡の疑いのある者）となる疑いのある者を「安否不明者」という。災害が起きたときに安否不明者の命を守るためには、救援リソースを集中するため、安否確認情報を最大限の速度で更新し続け、現場のあらゆる救援実施主体（消防、自衛隊、警察、消防団、家族、所属団体等）と共有していくことが不可欠である。しかし、大規模災害であるほど現場情報の統合には時間もかかる。そのため、安否情報を各機関が円滑に把握できるようにするためには、マスメディアを通じた氏名公表に踏み切ることが不可欠になる。

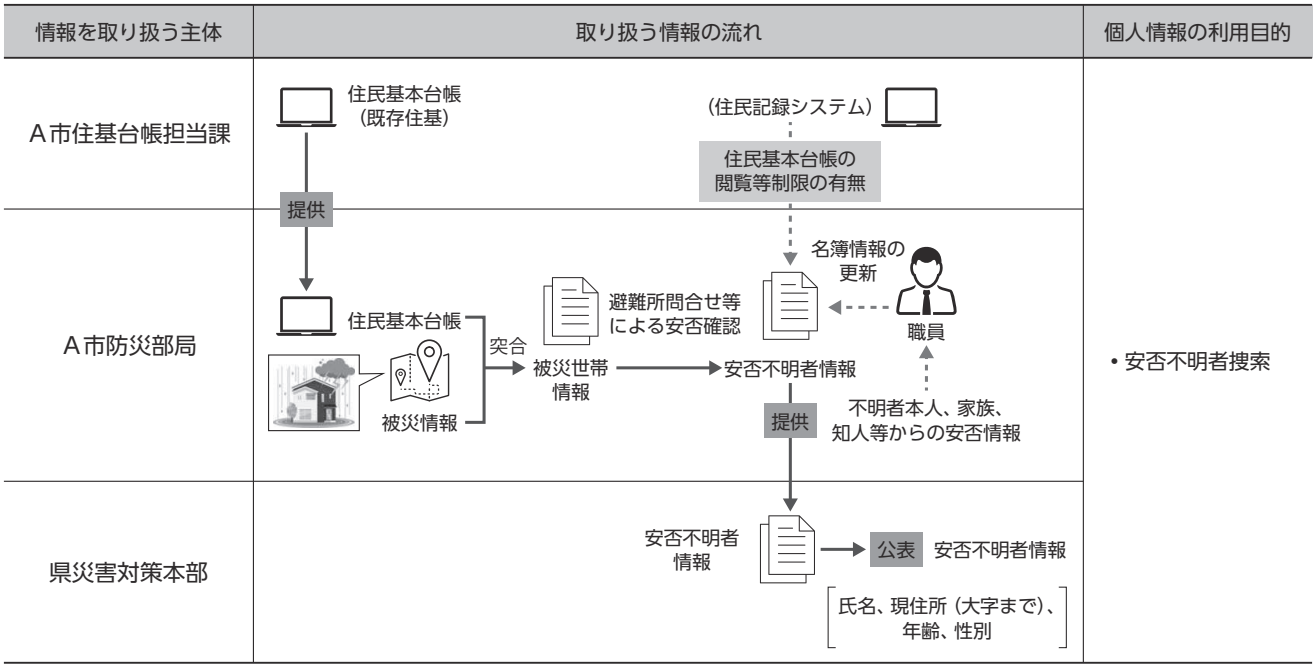
安否不明者の氏名公表をめぐっては、これまで何度も課題が取り上げられてきた。例えば、2014年８月の広島市土砂災害では、広島市は行方不明者28人の氏名情報を災害発生６日目まで公表できなかった。個人情報保護条例の解釈検討に時間を要したと報じられている（日本経済新聞2014年８月26日参照）。2015年９月の関東・東北豪雨では、茨城県と常総市との間で安否情報が共有されておらず、発表情報に齟齬を来すなどの混乱も生じた（読売新聞2015年９月16日参照）。西日本豪雨でも、各県や市町村ごとに氏名公表の手続や方針が異なり、公表に至らない自治体も多くあった（岩手日報2018年７月15日参照）。平時から個人情報に関する運用や手続を定めていないと、安否不明者の氏名公表の決断に至るまで時間がかかるか、公表にすら至らないケースも出てくる。

本指針でも「事例８：安否不明者の氏名等の公表」を典型事例として取り上げ、「個人情報保護法第69条第２項の規定のとおり、同項第４号『保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき』は、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められる限り（同項ただし書き）、利用目的外の利用及び提供をすることができることから、安否不明者の氏名等の公表が可能となる」と個人情報保護法の解釈を明記した。さらに、氏名公表に先立つ「家族の同意」については条件とする必要がないことも明記されている。

> **指針「事例８：安否不明者の氏名等の公表」の【解説】第１(4)③「家族の同意の取扱い」について**
>
> 安否不明者の氏名等の公表にあたり、これまで地方公共団体によっては家族の同意を条件としていたが、個人情報保護法上においては、家族は第三者であって、家族の同意の取得は不要である。したがって、救助活動に必要な場合には、家族の同意の有無を確認することなく、速やかに安否不明者の氏名等の公表を行うべきである。
>
> なお、家族が未成年者等の法定代理人である場合には、第三者ではなく、その同意は法第69条第２項第１号の「本人の同意」として扱われるが、そもそも同項第４号に該当する場合においては、本人の同意及びこれに代わる法定代理人である家族の同意は不要である。

指針は、都道府県と市町村が連携し、平時から準備しておくことの重要性が再認識されたことを受けて「都道

図１　安否不明者の氏名等の公表の全体像



出典：内閣府指針「事例８：安否不明者の氏名等の公表」図15「情報の流れ」

府県は、市町村や関係機関と連携の上、災害発生時の具体的なタイムラインを想定し、安否不明者の氏名等の公表や安否情報の収集・精査に係る一連の手続等について、平時から整理しておくことが重要である」としている。これは、筆者も提言し続けている「氏名公表タイムライン」を準備すべきという視点が一部反映されたものである。氏名公表すべきタイムリミットとして時間を明記しておくことで、手遅れになる事態をできるだけ回避することが狙いである。

都道府県と市町村の役割分担として、両者が連携の上、都道府県が安否不明者の氏名等の公表を行い、市町村が安否情報の収集・精査を担うことが基本となる。なお、局所的な災害であるなどの事情により、市町村から公表することが安否情報の収集等に資すると考えられる場合においては、都道府県と当該市町村が調整の上、市町村から公表することも可能である。

都道府県は、市町村や関係機関と連携の上、災害発生時の具体的なタイムラインを想定し、安否不明者の氏名等の公表や安否情報の収集・精査に係る一連の手続等について、平時から整理しておくことが重要である。

今後、自治体では、この指針に従った氏名公表方針の改定が急務となると思われる。なお、これと同趣旨の指針は、2021年７月の熱海市伊豆山土石流災害での対応を参考にして同年９月に策定された内閣府の指針「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」でも既に示されていたことである。

静岡県は、2021年７月の熱海市伊豆山土石流災害の際の対応を踏まえ、「災害時における安否不明者の氏名等の公表について（方針）」（2021年11月12日）を作成し、公表時期の目標に関して「被災後72時間が人命救助に極めて重要な期間であることを踏まえ、公表は発災後概ね48時間以内を目標（目安）とする。なお、安否情報を円滑に収集するため、公表予定時刻の一定時間前（約６～12時間前）までに、報道機関等に対し、公表の時期を予告するとともに、安否情報の伝達の必要性について、報道を通じて呼びかけてもらえるよう要請する。（公表時期の早期化は、無事が確認されている者も誤って公表してしまい、後に苦情が出るおそれがあるが、公表の効果を理解し、早期の公表に努める。）」と具体的なタイムリミットを数字で記述しており参考になる。

5 死者の氏名公表の意義

災害で犠牲となった方の氏名公表(自治体による発表)の考え方については、指針の対象外になっている。この点について一般社団法人日本新聞協会は、2023年３月１日に「内閣府『防災分野における個人情報の取扱いに関する指針（案)』に対する意見」を公表し、次のように意見を述べている。

> 今回の指針案は死者の情報については、個人情報の定義の範囲外であることから取り扱わないこととした。また、安否情報が明らかな場合や救助の可能性がない場合については、個人情報を提供する特別な理由が認められない可能性があることを留意点に挙げた。しかし、これらの情報も公共的な関心事であり、公表の有無が引き続き各自治体の判断に委ねられれば、国民に資する情報流通が阻害されかねない結果となることを危惧する。……公共的な情報流通の価値を踏まえ、人的被害についても報道機関に対して迅速・詳細な情報提供が行われるよう、貴府においてはさらに取り組みを進めるよう求める。

指針との関係性はいったん置くとしても、死者の氏名公表は、災害の詳細な経緯や被害の実態を記録検証するという、歴史的意義や検証的意義を考慮して議論すべきである。いつ、誰が、どのような場所で、どのような原因で亡くなってしまったのかは、将来の防災活動に生かすべく記録を残しておかなければならない情報であり（そのための研究調査活動も必須である)、氏名は唯一にして最大の端緒である。防災という公共的な意義を踏まえ、ブラックボックス化しないルールの策定が不可欠であろう。本指針とは別の議論になるが、災害対応の検証と今後の対策への反映を旨とする「アフター・アクション・レビュー」（AAR）の実践や災害に起因した事故検証制度の創設などと関連させて、更なる議論の深化が求められる。

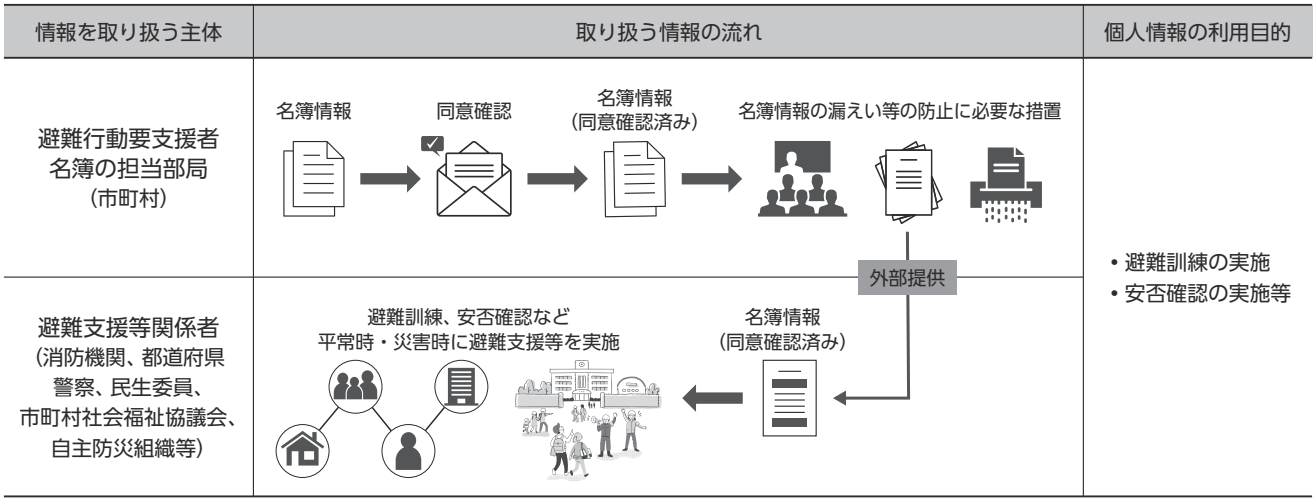
6 名簿情報と個別避難計画情報の共有に向けて

指針の「事例13：平常時における避難行動要支援者の名簿情報及び個別避難計画情報の事前提供」には、避難行動要支援者について避難の支援や安否の確認等を実施するための基礎とするために作成した名簿（避難行動要支援者名簿、災害対策基本法49条の10以下）に記述された情報（名簿情報）について、平時から共有するための考え方が示されている。

高齢者、障害者、難病者ほかいわゆる災害時の要配慮者は、健常者よりも災害時の死亡率が高い。そこで避難行動要支援者という概念を用いて、平時から名簿を作成し、それらの名簿を活用した地域住民同士で声をかけたり、救援行動をとることで助かる命を増やしたりするのが災害対策基本法の考え方である。

指針は「災害対策基本法第49条の11第２項において、平常時（災害発生に備えた場合）においての名簿情報の提供について規定されている。避難支援等関係者に対する名簿情報の平常時からの提供は、より積極的に避難支援を実効性のあるものとする等の観点から、市町村の条例において、平常時から名簿情報を外部に提供できる旨の定めがある場合は、本人の同意を要しないこととしているため、市町村の実情に応じ、必要な条例上の対応を検討することが望ましい」、「災害対策基本法第49条の11第２項において平常時（災害発生に備えた場合）においての名簿情報の提供について規定されている（個別避難計画については災害対策基本法第49条の15第２項に基づくこととなる。)。避難支援等関係者に対する避難行動要支援者名簿の平常時からの提供は、より積極的に避難支援を実効性のあるものとする等の観点から、平常時から名簿情報を外部に提供できる旨を市町村が条例による特別の定めがある場合は、平常時からの提供に当たって、本人の同意を要しないこととしているので、市町村の実情に応じ、必要な対応を検討することが望ましい」と記載し、平時から市町村が独自条例を制定すべきことを求めている。冒頭に掲げた「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（令和３年５月改定)」でも同様の

図２　避難行動要支援者名簿情報等の平時からの共有の全体像



※（筆者注）上図に「名簿情報（同意確認済み）」との記述が２か所あるが、提供の根拠は本文中に解説している「同意がない場合でも平時から名簿情報を提供できる」とする独自条例の策定の場合もあることに留意すべきである。

出典：内閣府指針「事例13：平常時における避難行動要支援者の名簿情報及び個別避難計画情報の事前提供」

見解が示されている。

市町村では、要配慮者の同意がない場合でも平時から外部の避難支援等関係者（消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織、自治会町会、マンション管理組合、そのほか支援団体や医療福祉施設等）へ名簿情報を「提供できる」とする条例を直ちに制定すべきである。

7 災害と個人情報をめぐる政策法務向上と研修が急務

災害対応は、個人情報保護法が目的としている「個人の権利利益の保護」をいかにして達成するかという問題を正面から突きつけられる場面である。災害時にその最前線で執務を行う自治体や地域支援組織の間に個人情報保護法の理解が浸透してこそ、個人情報を適切に利活用し、命を守り、健康をつなぐことができる。

ところが、個人情報保護法は思いのほか難解である。個人情報保護法の趣旨や、個人情報の定義という入り口段階でも、正確かつ平易に解説する教材や研修講義に巡り合うことは容易ではない。政策法務を推進する自治体職員への研修の場をより多くつくり出し、個人情報の正しい取扱いができる人材を数多く育成することが急務ではないだろうか。内閣府「防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会」でも、複数の委員から、自治体職員に対する個人情報保護法研修の機会を拡充することが不可欠であるとの提言があった。自治体における人材育成の過程において災害と個人情報に関する研修体制を整備することは喫緊の課題だといえる。❖

■参考文献・資料
◇内閣府「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」（2023年３月）
◇岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会、2014年）
◇岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会、2018年）
◇山崎栄一＝岡本正＝板倉陽一郎『個別避難計画作成とチェックの８Step～災害対策で押さえておきたい個人情報の活用と保護のポイント～』（ぎょうせい、2023年）
◇岡本正「令和５年個人情報保護法一元化と個人情報保護審議会をめぐる条例対応～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務～」本誌2022年12月号34～39頁

特集●防災・減災に向けて 今からできること，すべきことを考える

JULY

新しい防災教育「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」のすすめ

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学）・AFP・気象予報士
岩手大学地域防災研究センター客員教授 岡本 正

1．防災袋に「知識を備蓄する本」

地震，津波，台風，洪水，土砂災害――。日本は毎年各地で大規模な災害が発生し，人命や住まいが脅かされる災害大国である。いっぽうで災害の教訓を踏まえ，各種防災用品，救急キット，食料品，生活必需品の備蓄等についても，日々ノウハウが更新されている。しかし，災害時の困難は人的・物的被害に止まらない。住まいを失い，仕事を失い，財産を失い，約束や契約を果たせなくなり，サービスも受けられなくなる。災害から命が助かっても，その瞬間から，被災者は絶望ともいえる困難を抱えて，避難所や自宅で将来の見通しができずに怯(おび)えているかもしれないのである。

そのとき防災袋や備蓄品の中に，私達を助けてくれる道具があったら――。試行錯誤の末に生み出したのが防災バッグに備蓄する本，『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』である（現在「増補版」が最新版）。短い文章，大きな文字，ユニバーサルフォント，多数のイラスト，わりと丈夫でコンパクトなハンディサイズの本である。支援制度を並べてその存在を順番に解説している冊子ではない。もちろん専門家向けの解説書でもない。「被災して住まいを失って，ローンの支払も迫っているが収入もなくこのままで生活ができない」というような絶望的ともいえる被災後の状況。そこから希望をもって一歩を踏み出せるよう，自身や家族の助けになるお金やくらしの支援情報を，ニーズの高いものに絞って厳選し，かつ目的別・悩み別に時系列を意識して書き綴った「お話」である。予備知識が全くなくても，読むだけで生活再建へと歩み出せる知識が身につくよう構成した。日々の暮らしを前提に，そこに発生する悩みを丁寧に取り上げて書いた「お話」だからこそ，平時からの延長線上にある被災後の姿を想像することができ，自分事として情報を得ることが出来るようになる。本なのに防災バッグに備蓄しておきたい，いざという時の情報源。「知識の薬箱」ともいえる「備蓄する本」を手に取れるところに置いてほしい。

2．大規模災害で被災するとはどういうことか

［20XX年のある日］

M8.5の南海トラフ地震がおきました。住んでいる地域一帯は最大20m級の大津波の被害にあいました。所有していた自宅と仕事場は基礎を残して流出しました。夫婦共同で個人事業を営

んでいましたが，今は仕事が全くできません。夫は津波で行方不明となり今も捜索が続いています。同居の子供２名は無事でしたが，来年は私立大学進学と私立高校進学が見込まれています。夫婦の個人事業資金のローンは3000万円あり，夫婦の住宅ローンは2000万円，合計で5000万円以上の残額があります。夫婦の土地や預貯金ほかあらゆる財産の価値を合計しても1000万円ほどにしかなりません。助かった家族３人は，小学校の体育館に開設された避難所で暮らしています。半月ほどが経ちました。いったいどうしたらよいのでしょうか...。

このような被災後の困難を抱える家族のために，私たちはどのような情報を提供し，声掛けをしていくことができるだろうか。生活必需品など物資の支援だけでは，最早この悩みを解決することはできない。必要なのは生活再建に真に役立つ支援制度とその窓口の情報なのである。公的支援の根拠は基本的に法律に基づいている。災害時に困難に陥った私たちを助けてくれる相棒は，実は法律に基づく知識だったのである。

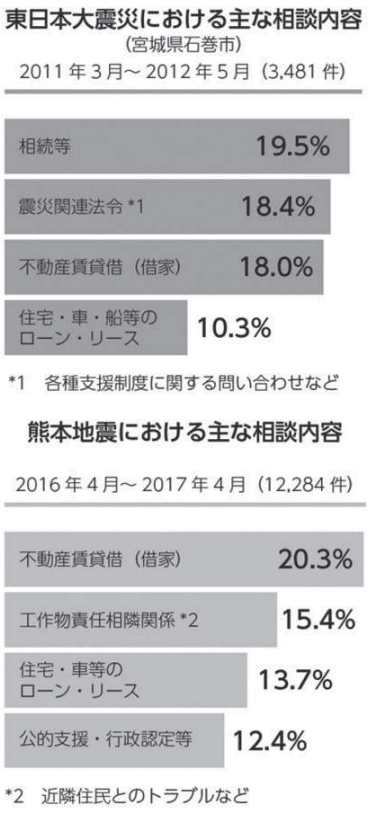


図１　大規模災害時における被災者のリーガル・ニーズの傾向
（『被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版』より抜粋再構成）

図１は，東日本大震災における宮城県石巻市と，熊本地震における熊本県全体の被災者の主な悩み事（リーガル・ニーズ）を分類して視覚化したものである。いずれの災害でも，①公的支援を求めるニーズ，②損害賠償や賃貸借契約の紛争解決を求めるニーズ，③住宅ローン支払困難への対処のニーズが多い。この傾向は，西日本豪雨，令和元年東日本台風等，令和２年７月豪雨，そのほか各地の土砂災害や風水害事例でも共通している。災害時にはお金とくらしの悩みが押し寄せることがはっきりとわかるだろう。

３．生活再建を助ける支援制度の存在

被災後の絶望的な状況を少しでも緩和し，希望を持って被災者が歩き始めるためには希望となる情報が必要である。その情報源は実は法制度であり，それを語り掛けるように解説するのが『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』である。**図２**は最新版（増補版）の全目次である。「はじめの一歩」「貴重品がなくなった」「支払いができない」「お金の支援」「トラブルの解決」「生活を取り戻す」「被災地の声を見る」という章を立てて，被災後の悩み事と，そこから立ち上がる知恵を紹介している。災害後は多くの情報が氾濫する。その

なかから，自らのニーズに合致した情報だけを取捨選択することは極めて難しい。情報検索の拠り所となるガイドブックが不可欠である。事前の防災教育を通じて支援制度に関する「知識の備蓄」をしておけば，もし被災して，最初は絶望がそこにあったとしても，備えた知識の中から一筋の光を見つけられるのではないだろうか。

東日本大震災等で４万件以上の被災者の声を分析し『災害復興法学』という新しい学術分野を興して防災教育にかかわってきた経験から，特に重要と考えられる被災時の公的支援制度を紹介する。もし，制度の存在を全く知らずに被災したなら，仮にニュースやチラシが巡ってきても，当該情報の存在を自分事として認知できるだろうか。自力で情報に辿りつき正しい手続きを進められるだろうか。2016年４月の熊本地震では，被災者生活再建支援金の「基礎支援金」について，支給対象となるはずの世帯のうち67世帯が支援金未申請のまま給付期限を徒過してしまったという（熊本日日新聞2022年４月14日）。制度周知が行き渡らなかったことによる申請漏れが現実に起きてしまっているのである。

罹災証明書：災害対策基本法90条の２
災害時に被災者の申請によって市町村が住家被害を調査したうえで,全壊（損害割合50％以上），大規模半壊（同40％以上），中規模半壊（同30％以上），半壊（同20％以上），準半壊（同10％以上），一部損壊（同10％未満）を認定して証明する書面。現場保全のため写真撮影をしておくことが推奨されている。

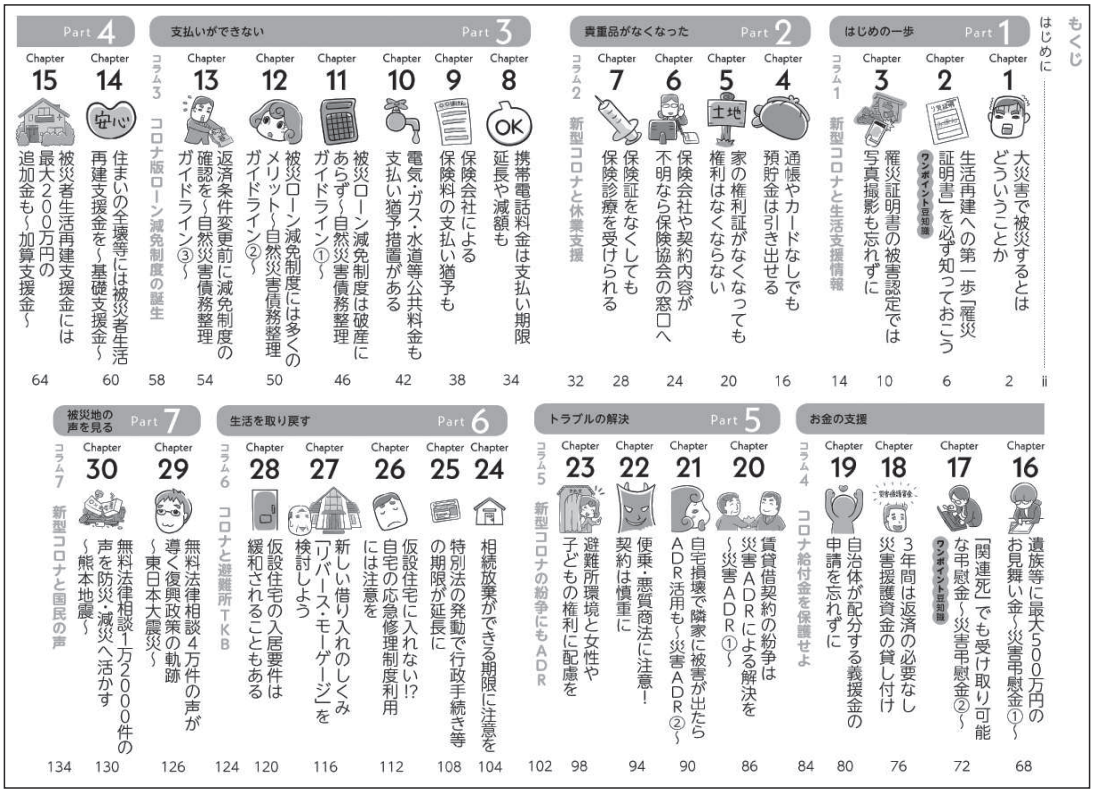


図２　被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版 全目次

被災者生活再建支援金：被災者生活再建支援法
一定規模以上の被害が発生した市町村や県の単位で適用が決定される。被災世帯の被害に応じて支給される基礎支援金（最大100万円）と，住家の再建手法に応じて支給される加算支援金（最大200万円）がある。

災害弔慰金・災害障害見舞金：災害弔慰金の支給等に関する法律
一定規模以上の被害の発生した災害があると適用される。災害によって亡くなった方の遺族のひとりに対して支払われる災害弔慰金（500万円または250万円）と，災害によって重度の障害が残った方に対して支払われる災害障害見舞金（250万円または125万円）の給付支援制度。

自然災害債務整理ガイドライン（被災ローン減免制度）
災害救助法が適用される自然災害で発動される債務整理の準則。災害前からの既往債務（被災ローン）が支払困難になる等した個人（個人事業主を含む）が，所得制限や収入制限などはあるものの，ガイドラインに従い，裁判所の特定調停手続を経て金融機関と合意をすることで，既往債務を減免する制度。信用情報登録（ブラックリスト掲載）されず，連帯保証人にも原則請求されない。破産手続以上に財産を手元に残すこともできる。手続には登録支援専門家弁護士の無償サポートを受けることができる。

応急修理制度：災害救助法
全壊しなかった住宅の応急修理制度。現物給付支援のため，通常は自治体を通じて制度利用を申請することで工事業者などが紹介派遣される仕組み。公的な補修の範囲は，半壊以上の場合は70万6000円,準半壊の場合は34万3000円（2023年４月１日現在）。

４．お金とくらしの防災教育が健康とくらしを守る

被災後の生活再建に関する知識を得ることは，被災者やその家族の「健康」に寄与するという効果がある。災害直接死（がれき等での圧迫死，津波や水害での溺死，地震等による火災での焼死等）以外で，災害と相当因果関係のある死亡のことを災害関連死と呼ぶ。劣悪な避難所環境によって既往疾患が悪化したり，新たな疾病に罹患したりすることが災害関連死の主な原因としてあげられる。加えて，生活困窮を理由とした精神的負担の増加，将来の支援不足や経済的見通しの無さからくる絶望等も，災害関連死の原因になっていると分析されたケースも多い。被災後の生活再建に関わる法律上の支援制度を知ることは，将来への不安や絶望を緩和し，実際に経済困窮から救われる手段ともなる。お金とくらしの防災教育で得た知識は被災者の健康維持にも影響を与えるのである。

世界保健機関（WHO）は,「健康とは，病気ではないとか，弱っていないということではなく，肉体的にも，精神的にも，そして社会的にも，すべてが満たされた状態にあることをいいます—Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.」と憲章前文で記述している。健康とは社会的健康（ソーシャル・ウェルビーイング）をも満たすことをいう。お金とくらしの防災教育は，被災者を困窮状態から救い上げる契機にもなり，健康の維持に繋がる知識ということもできる。

５．社会教育に取り入れ地域活性を目指す

災害がおきてから被災後の生活再建に関わる各種情報を収集することは難しい。防災教育の段階で『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』等を参照しながら「知識の備蓄」を実践しておく必要がある。社会教育，生涯学習教育，子ども達への各種教育プログラム（法教育，マネー教育，消費者教育，主権者教育等）の中で，「被災後に生きる力」「被災しても自発的・主体的に行動できる力」「法律や制度情報を自ら探索して利用できる力」「災害時におけるお金とくらしに関する手続を実施できる力」等を養うという文脈で，被災後の生活再建に関わる法制度知識を学ぶ機会を作れたらと願う。以下は，様々な社会教育等の一覧であり，いずれもお金とくらしの防災教育との親和性は高いと考えられる。

主権者教育：主権者として社会の中で自立し，他者と連携・協働しながら，社会を生き抜く力や地域の課題解決を社会の構成員の一員として主体的に担う力を育む教育や現代社会の諸課題を捉え，その解決に向けて，社会に参画する主体として自立することや他者と協働してよりよい社会を形成することについて，考察し，選択・判断する力を育む教育（令和３年度文部科学白書）

法教育：法律専門家ではない一般の人々が，法や司法制度，これらの基礎になっている価値を理解し，法的なものの考え方を身に付けるための教育（法務省ウェブサイト「法教育」）

金融教育：お金や金融の様々なはたらきを理解し，それを通じて自分の暮らしや社会について深く考え，自分の生き方や価値観を磨きながら，より豊かな生活やよりよい社会づくりに向けて，主体的に行動できる態度を養う教育であり生きる力を育む教育である（金融広報中央委員会『金融教育プログラム―社会の中で生きる力を育む授業とは―』2016年）

パーソナルファイナンス教育：個人の生き方が多様化するなか，一人ひとりの生き方にあったお金の知識や活用方法を身につけ，家計の適切な管理や合理的なライフプランを立てるための教育（日本ファイナンシャルプランナーズ協会）

消費者教育：消費者の自立を支援するために行われる消費生活に関する教育（消費者が主体的に消費者市民社会の形成に参画することの重要性について理解及び関心を深めるための教育を含む。）及びこれに準ずる啓発活動をいう。なお，消費者市民社会とは，消費者が，個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ，自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して，公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会を指す（消費者教育の推進に関する法律２条）

６．組織のBCPの強化と人づくり

民間企業も，病院も，行政機関も，職員が災害時にも健全であってこそ事業継続計画（BCP＝Business Continuity Plan）を発動させて活動を継続できる。BCPの担い手は職員であり，職員へのケアは全ての組織の最重要任務のひとつである。では，いかなるケアを行うべきか。大規模な災害が起きた場合は，当該企業等が被災するだけではなく，職員の住まいや家族も被災している可能性が高い。職員が個人として抱える生活再建（お金とくらし）の悩みへのケア

なくして事業継続は成り立たないはずである。企業や医療機関等では災害時の見舞金制度やヒーローボーナスを支給することも増えているが，それだけにとどまらず，被災後には被災者の生活再建に役立つ公的支援制度があることを知らせておき，少しでも不安要素を除去することが効果的である。そのためには，職員個人らへの「知識の備え」のための研修を，組織側が防災訓練や福利厚生の一つとして行っておくべきである。これは同時に，企業などが職員個人のケアを大切にしているという姿勢を職員へアピールすることに繋がり，いざというときに組織の事業継続に自発的に協力するフォロワー職員を増やすことにもつながる。

金融機関における経営層向けのBCP・BCMトップセミナーの様子

経済産業省では「健康経営」を推奨し，多くの企業が「健康経営優良法人認定制度」等を活用するようになった。健康経営とは，従業員等の健康管理を経営的な視点で考え戦略的に実践することをいう。その実践例のひとつとして，職員研修で災害時における個人へのお金の支援や住まいの再建に関わる公的支援制度を学ぶ機会をつくることを進めて欲しい。このことは職員の「社会的健康」の増強に繋がり，健康経営戦略のアウトプットの一つを提示することになるはずである。

防災講座「災害復興法学と生活再建の知識の備え」の様子

「持続可能な開発目標」（SDGs：Sustainable Development Goals）が叫ばれて久しいが，まちづくり（目標11）や災害対策（目標13）には「レジリエンス」の視点が強調されている。レジリエンスは，一旦ダメージを受けたとしてもそこからばねのようにしなやかさを持って立ち直る様を言う。これはBCPを効果的に実行して組織が活動を継続していく様に重なる。その組織の職員個人の生活再建，すなわち個人のレジリエンスを組織が考慮することはSDGsに寄与することにも繋がると期待される。

全国労働者共済生活協同組合連合会は，「これからの防災・減災プロジェクト」の一環として「大規模災害被災時には，さまざまな公的サービス（国・自治体等）を受けることができますが，その内容や適用条件・手続き等は複雑で，情報理解が十分でない場合，必要な支援を受けられないこともあります。当会では，被災組合員に対し，公的サービスの概要や手続きのポイントなどが分かりやすく掲載されている「被災後の生活再建のてびき」（注：筆者監修の冊子）を提供することで，生活再建時の行動をサポートします」（こくみん共済coop 2021年６月30日プレスリリース「公的サー

ビスに関する情報提供により，組合員の生活再建をサポート」）と発表した。組織としてその関係者個人の自然災害後の生活再建をケアする取組みの先進事例として参考になる。

7．関東大震災100年と人間の復興

1923年（大正12年）９月１日におきた関東大震災を受け，日本の近代経済学の第一人者である福田徳三先生は次のような言葉を残している。

―私は，復興事業の第一は，人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは，大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。

―今日の人間は，生存するために，生活し営業し労働せねばならぬ。すなわち生存機会の復興は，生活，営業及び労働機会―これを総称して営生の機会という―の復興を意味する。

この「人間の復興」というキーワードを，現行憲法のような基本的人権や生存権等が明記されていない大日本帝国憲法時代に，復興の最も重要な視点として提唱したことはすこぶる慧眼（けいがん）である。人間の生活の再建，個人の尊厳の回復があってはじめて復興は成し遂げられるのだということを100年経過した私たちも改めて反芻（はんすう）し，さらに100年後の未来へ遺したい。

【主な参考文献】

岡本正『被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版』弘文堂　2021年

岡本正『図書館のための災害復興法学入門　新しい防災教育と生活再建への知識』樹村房　2019年

岡本正『災害復興法学』慶應義塾大学出版会 2014年

岡本正『災害復興法学Ⅱ』慶應義塾大学出版会 2018年

岡本正『災害復興法学の体系―リーガル・ニーズと復興政策の軌跡』勁草書房　2018年

公益社団法人日本WHO協会ウェブサイト「世界保健機関憲章前文（日本WHO協会仮訳）」2023年６月閲覧

経済産業省ウェブサイト「健康経営」2023年６月閲覧

福田徳三研究会編『復興経済の原理及若干問題（福田徳三著作集第17巻）』信山社　2016年

（おかもと・ただし）

HOT/COOL
Player

災害を乗り越えるリーガル・レジリエンス

銀座パートナーズ法律事務所　弁護士・博士（法学）・気象予報士

岡本　正

OKAMOTO Tadashi

しなやかさや強靱さを意味するレジリエンス（Resilience）という言葉を随所で目にするようになって久しい。国連が決議した2030年までに達成すべき具体的な目標「持続可能な開発目標」（Sustainable Development Goals：SDGs）においても、「包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する」（目標11）、「気候関連災害や自然災害に対する強靱性（レジリエンス）及び適応力を強化する」（目標13.1）など複数箇所に登場している。日本では内閣官房を中心に国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）推進を掲げ、当初は堤防建設、流域治水、DXの推進など物質的・技術的な災害対策に焦点が当たったが、近時は災害で被害に遭った国民ひとり一人の生活再建や事業の維持再生の側面も重視され始めている。

言うまでもなく生活再建の助けになる公的支援の根拠は法律にある。今存在する法律は、先人が過ちから得た教訓や、困難を克服した証を未来へ残すために社会の仕組みを整備し、レジリエンスを獲得・向上させてきた成果物である。自然災害の脅威に晒され続ける日本では、特に災害法制の変遷の中にそれが顕著に現れている。戦後間もなく、大規模な災害時には都道府県が住民を救助すべき法的義務があることを明記した災害救助法が成立し、伊勢湾台風（1959）をきっかけに災害対策基本法や激甚災害法が誕生し、阪神・淡路大震災（1995）をきっかけに被災者生活再建支援法、特定非常災害特別措置法、被災マンション法等が新たに作られ、東日本大震災（2011）を踏まえて罹災証明書制度の法制化、被災地借地借家法、大規模災害復興法、自然災害債務整理ガイドライン等の新しい仕組みが生まれた。令和時代の台風・豪雨や、さらに新型コロナウイルス感染症のまん延を経て、義援金差押禁止法の恒久化や債務整理ガイドラインの新型コロナウイルス感染症特則等の成立という画期的な成果も生まれた。いっぽうで将来の危機をすべて予測し万事に備える法律を用意することは不可能である。故に災害や脅威の度に発見される法制度の綻びを改善し、強靱さを積み上げていく努力が必要になる。東日本大震災を契機に誕生した「災害復興法学」では、これを「リーガル・レジリエンス」と呼び、法律が不変ではなく社会や環境に応じて進化し続けている軌跡を記録し伝承することを目指している。

レジリエンスがしなやかさであるとするならば、忘れてはいけないのが人間のレジリエンスである。自然災害からの死者をゼロにすることは実現すべき具体的な目標であるが、住まいや生活環境の破壊をゼロにはできない。――津波で自宅や仕事場が流されてしまった。家族は無事だったがこの先どうしたらよいのか。ローンの支払も儘ならず、生活費用も足りない、いったいどうやって生きていけばよいのか――絶望的ともいうべき被災者の声が災害によって齎されたのち、そこから人々の生活再建を助けるのは法律を根拠とした数々の支援制度である。このような復興への歩みもまたレジリエンスの一場面である。私たちはそのために必要な知識を防災教育で習得しておくべきではないだろうか。百年前の９月１日におきた関東大震災の直後に、経済学者の福田徳三博士は、復興の本質は「人間の復興」にあり、道路や建物の復旧はそれを支える道具にすぎないと説いた。この教えは現代社会の企業や行政機関、そして私達ひとり一人にも当てはまる。災害後に組織の事業継続計画（BCP）が機能するためには、その担い手となる構成員が自らと家族の生活の安寧を確保し、人間らしい生活を送れる見通しができていることが前提条件となる。絶望から一歩を踏み出す生活再建のための法知識を備えた人材の育成が、組織としてのレジリエンス向上のためにも求められている。

災害対策業務と法的思考力

～災害救助法施行令第１条第１項第４号に関わる内閣府事務連絡を例として～

銀座パートナーズ法律事務所代表弁護士／岩手大学地域防災研究センター客員教授
／人と防災未来センター特別研究調査員／気象予報士／博士（法学）　岡本　正

１．はじめに

2023 年 12 月 2 日、日本災害復興学会 2023 年度学会大会で、災害復興法理論研究会（座長：山崎栄一関西大学教授）主催の「分科会１：災害復興及び大規模災害時特有の法原理・原則」が開催され、筆者はパネリストの一人として「災害対策実務で問われる法的思考力について考える―創設 12 年災害復興法学のすすめ―」と題する報告を実施した。本稿では、まず同報告のベースとなる先行研究について簡潔にまとめる。そのうえで、特に基礎自治体や都道府県の実施する災害対策業務においては、「法的思考力」を備えた人材の存在が不可欠であり、またその育成が急務であることを論じる。

２．災害対策業務と法的思考力の具体例

（１）法的思考力とは

法的思考力とは、かつて東京大学教授の末弘厳太郎先生が「法律的に物事を考える力」のことを「物事を処理するに当って、外観上の複雑な差別相に眩惑されることなしに、一定の基準を立てて規則的に事を考えること」(1)と説明されたように、正しい規範を定立してそこに様々な事実関係（物事）を「あてはめ」るという法解釈を行い、法律上発生する「効果」を導き出す力のことである。そして、このような三段論法的な論理的思考能力は、いくつかのケーススタディを通じることで訓練によって養うことができる類のものである(2)。

事実を証拠によって確定し、さらにその事実を法令の条文の特定の文言にあてはめ、効果を導き出すというという「法的思考力」のなかで、最もハードルが高く、その熟練度によって差が生じるのは、やはり条文の特定の文言に「あてはめ」をする能力の部分であろう。筆者は、公益財団法人日本都市センター「都市自治体における法務人材に関する研究会」における成果論文、自著『災害復興法学Ⅲ』（いずれも参考文献を参照）、前述の日本災害復興学会 2023 年研究大会の報告等において、数量的・定量的に明確な基準がなく、法律の条文の文言の表現からだけでは、一義的に事実関係が明らかになるとは限らない条文の文言―このような抽象的な文言の評価が必要な法律要件を「規範的要件」という―に対するあてはめを必要とする場面に直面したときにこそ、「法的思考力」の熟練度が問われる旨を指摘してきた。例としては、以下の（２）から（５）などが挙げられる。

（２）民法が定める「瑕疵」

民法第 717 条第 1 項本文は、「土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う」と工作物責任による損害賠償責任を定める。これは不法行為のうち特殊不法行為の類型の 1 つである。災害関連の事例としては「台風によって自宅屋根の一部が損壊し風に煽られて隣家の屋根や車なども損壊させてしまったが、賠償責任を負うべきか？」などの相談事例が典型例であり、これまでの災害でも多数の事例が確認されている(3)。この事例では、工作物である自宅の屋根部分の設置や保存に「瑕疵」があるかどうかが争点となる。瑕疵とは「物が通常有すべき品質、性能、性状を有しないこと」であるとされる。要するに欠陥の有無である。瑕疵はいわゆる「規範的要件」であり、その有無について事実を「あてはめ」て結論を得るには、一つの事情だけではなく、あらゆる関連する事情・事実を列挙し

たうえでそれらを総合的に考慮し、適切にそれぞれの重みを評価したうで、それらが「瑕疵」に該当するのかどうかをあてはめていくという総合考慮、すなわち法的思考力をフル回転させることが必要になる。チェックリストで直ちに答えが導き出されたり、（結果的に何らかの数値が決め手になるケースはあったとしても）定量的に一目瞭然な基準が設けられたりしているというわけではないのが特徴である。それどころか、前提となる事実関係それ自体も、専門家による鑑定や検証によってはじめて明らかになるような場合もあるため、当事者が主張する事実だけを頼りに直ちに結論を導くことは難しいと言わざるを得ない。すなわち、「瑕疵」について被災地で当事者同士の紛争が起きている場合には、法律上の紛争解決に関する専門的知見やアドバイスが不可欠であることを意味する。この場合、自治体職員としては、瑕疵の判断には高度な法的思考力が必要で、かつそのような能力を駆使しても必ずしも明確な結論がでるわけではないことを理解し、紛争解決への橋渡しをすることが求められるといえる。例えば弁護士会がこれまで実施してきた弁護士会の「災害 ADR」（裁判外紛争解決手続）(4)や弁護士による無料法律相談窓口への誘導を速やかに実行することが最善策ということになる。

（３）「よって」「より」等の相当因果関係

相当因果関係とは、「当該原因から結果が発生することが社会通念上相当であること」をいう。災害関連の法令では、災害弔慰金法第 3 条第 1 項が、「市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、条例の定めるところにより、政令で定める災害（以下この章及び次章において単に「災害」という。）により死亡した住民の遺族に対し、災害弔慰金の支給を行うことができる」と定め、一定の要件を満たした災害時における災害弔慰金の支給について規定している。この「災害…により死亡」との文言の部分が、災害と「相当因果関係」が認められる死亡のことを意味している。災害直接死はもちろん相当因果関係が肯定されるし、避難所の環境悪化による持病悪化による死亡等の「災害関連死」も、事案によって災害弔慰金の支給の範疇になる。「社会通念上相当かどうか」についても、特定の事象を定量的に把握するだけで一律に「あてはめ」ができるわけではない。様々な事象を考慮し、結果への寄与度などを考慮していくことになるため、単なる項目チェックリストや数値の多寡だけで結論が出るというものではない。このため、自治体が災害弔慰金の支給の是非、すなわち災害関連死として自然災害と死亡に相当因果関係があるかどうかを判断するために、弁護士などを中心とした外部有識者らによる災害弔慰金支給審査委員会を組織する運用が行われている。自治体職員としては、これらの外部審査委員会の判断を尊重し、「すでに災害発生から 1 年以上経過しているので災害弔慰金を支給すべき災害関連死ではないので申請は受け付けない」とか「自死の事案であるので災害弔慰金の請求対象の災害関連死ではない」などといった勝手な判断を決して行ってはならず、申請は原則としてすべて受け入れて外部審査委員会の判断にすべてを委ねる必要がある。法的思考力に対する一定の理解があれば、窓口申請受付業務と、その後の実質的な行政処分としての判断業務については明確に区別しておかなければならないことがわかるのである(5)。

（４）個人情報保護法が定める「特別の理由」等

個人情報保護法第 69 条第 1 項は、「行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」と行政機関の保有個人情報の保護に関する規律を定めている。いっぽう同条第 2 項本文では、「前項の規定にかかわらず、行政機関の長等は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」ともしており、保有個人情報の利活用の場面も列挙している。例えば、同条第 2 項第 4 号は「前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供すること

について特別の理由があるとき」の目的外利用等を認めている。災害対応業務では、自治体が保有している安否不明者の住所や実名を迅速に公表することや、避難所における避難者名簿のうち必要な範囲について本人同意を得ないでの支援団体等への提供すること等などの場面において、「特別の理由があるとき」や「明らかに本人の利益になるとき」に該当するものと判断する必要が出てくる。先述のようにこれらは規範的要件であり、様々な事実について法的思考力に基づき法律に「あてはめ」をする作業が不可欠になる。

これまで自治体が保有する個人情報の取り扱いについては、自治体が個別に定める個人情報保護条例の解釈に委ねられ、個人の生命・身体・財産に関わるはずの事象についても、国はナショナルミニマムとしての統一見解を明確には示してこなかった。2021 年の個人情報保護法改正により、自治体の個人情報保護条例が廃止され、個人情報保護法の行政部門のルールへと統合されたことで、国は「特別の理由があるとき」や「明らかの本人の利益」と解釈すべき場面について、最低限の指針の策定を迫られることになったのである。1 年余りの議論を経て、2023 年 3 月、内閣府（防災担当）により「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」が策定・公表されるに至った。同指針では「個人情報の適正な取扱いを図り、人の生命、身体または財産の保護を最大限図るという前提に基づき作成した」という理念が示され、14 の具体的事例を掲げて、本人の同意がなくても個人情報（保有個人情報）の提供や公開ができる場面についての解釈方針を示している(6)。このように国が具体例を示した指針を策定したことは、法的思考力を補完して「思考訓練」をするための学習素材が提供されたと捉えることもでき、法的思考力を養う訓練の練習問題としても活用できそうである。

（５）災害救助法適用の４号基準

災害救助法を適用することで、救助実施市となっている一部の政令市を除いて、救助の実施主体は市町村から都道府県になり、国費による支援も相当手厚くなる。大規模な災害は勿論のこと、災害救助法を適用すべき災害においては、都道府県は速やかにこれを見極め、災害救助法を適用する必要がある。適用に際しては内閣府（防災担当）や基礎自治体との調整が不可欠であるため、法的思考力に基づく冷静かつ地に足の着いた説得力をもった提言を自治体から国にする必要がある。適用対象となる災害については、災害救助法施行令第 1 条第 1 号から第 4 号までに列挙されており、市町村等の人口規模に応じて一定数以上の住家滅失が生じた災害（第 1 号から第 3 号）という定量的基準（住家滅失基準）と、②多数の者が生命又は身体への危害を受け、または受けるおそれが生じた場合であって、多数の者が避難して、継続的に救助を必要とする災害（第 4 号）という定性的基準（4 号基準）が定められている。災害対策業務においては、兎にも角にも迅速な災害救助法の適用をふまえた時宜にかなった適切な救助が不可欠であり、4 号基準による災害救助法適用を積極的に行う必要がある。国はこれまで再三にわたって 4 号基準の積極適用を行うよう自治体へ助言を行ってきた経緯がある。ところが、「多数」「危害」「おそれ」「継続的」といった文言への「あてはめ」には、やはり様々な事実を総合的に考慮する法的思考力が不可欠になることから、必ずしも時宜にかなった災害救助法の適用が実現しないケースが相次いでいた(7)。

これを受け、2023 年 8 月 31 日、内閣府（防災担当）から都道府県と救助実施市に対して、「災害救助法施行令第 1 条第 4 号に基づく災害救助法の迅速な適用について」と題する事務連絡（内閣府災害救助法迅速適用事務連絡）が発出された。これらは国から自治体に対する技術的助言（地方自治法第 245 条の 4 第 1 項）だと考えられるが、何をもって「危害」なのか、何をもって「継続的」なのか、という点を、自治体が少しでも判断しやすくすることを念頭においたものである。すなわち、法的思考力を最大限発揮することを補完するガイドラインとしての役割も果たすものと期待される。

ところが、本稿執筆時（2023 年 12 月）において、この内閣府災害救助法迅速適用の事務連絡は、内閣府のウェブサイトに公表されていない。これは、せっかくの法的思考力を補完する素材が周知されないまま埋もれてしまうことを意味する。災害救助法の適用の有無は、被災自治体のみならず、それらを支援する民間事業者や市民団体にとっても極めて重要な問題であるため、広く国民に向けて公開され常に関係者が参照できるようにしておかなければならない。災害救助法関係の通知や事務連絡の漏れのない情報公開とアーカイブ化は急務である。なお、2015 年 3 月 27 日の各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定「Ｗｅｂサイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」では、政府各省庁は「所管する法令（法律、政令、勅令、府令、省令、規則）、告示・通達（法令等の解釈、運用の指針等に関するもの）その他国民生活や企業活動に関連する通知等（行政機関相互に取り交わす文書を含む。）の一覧及び全文（法令の全文については、法令データ提供システムの活用を図ることとする。）」などの情報について、「国民、企業等第三者に不利益が生じ又は行政活動に重大な支障が生じるおそれがある場合等を除き、積極的に提供する」とされていることを付言する。

３．災害救助法の適用を巡る法令構造

（１）災害救助法が定める法適用要件

災害救助法は、簡単に言えば、法律により行政機関が実施すべき「救助」の内容とその財源の根拠を定めた法律である。災害救助法が適用されるのは**「政令で定める程度の災害が発生した市町村」**（災害発生市町村）の区域である（災害救助法第 2 条第 1 項）。災害対策基本法では、災害対策の主体は市町村となっているが（災害対策基本法第 5 条）、大規模災害の場合は、都道府県知事又は救助実施市が災害救助主体となるのである。災害救助法を適用するには、都道府県が市町村の意見などを踏まえつつ、自らその適用を判断し、内閣府と調整のうえで告示するというプロセスを踏む。

（２）災害救助法施行令

災害救助法第 2 条第 1 項の「政令」である災害救助法施行令第 1 条第 1 項第 1 号から第 4 号は、前述のとおり、第 1 号から第 3 号の「住家滅失基準」と第 4 号の「4 号基準」から成る。第 4 号は具体的には**「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って、内閣府令で定める基準に該当すること」**と定められている。住家滅失基準と 4 号基準の適用順序や検討順序に優劣は定められていないので、第 1 号から順番に検討しなければならないということは全くない。住家滅失基準は、定量的基準が明確であり都道府県等が災害救助法の適用の是非を検討する際に疑義が生じることがない。しかし、災害時に直ちに被害状況を確認し、人口規模によっては膨大な住家被害調査を経なければ、住家滅失基準への該当性が判明しないという致命的欠陥がある。そこで、内閣府は「4 号基準」による法適用を積極的に行うよう自治体へ促しているところである。

（３）内閣府令

「害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令」の第 2 条第 1 号は、「令第一条第一項第四号の内閣府令で定める基準」として**「災害が発生し、又は発生するおそ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」**と定めている。結局のところ「4 号基準」による災害救助法の発動を判断する場合には、災害によって生じている様々な事情を考慮し、**「多数の者が、避難して継続的に救助を必要とする」**かどうかという規範的要件への該当性を判断することになる。

（４）災害救助事務取扱要領（令和５年６月）

災害救助事務取扱要領とは、実際の災害救助事務について運用方針を記載した内閣府作成の参考資料である。都度更新されていく政府機関による災害救助法コンメンタールのような位置づけである（本稿執筆時は令和 5 年 6 月版）。しかし、同要領の記述には注意

が必要である。というのも、内閣府令が定める「多数の者が、避難して継続的に救助を必要とする場合」の大規模自然災害の例として「ⅲ　M8.0 以上の南海トラフ地震発生後（半割れ後）の津波及びその後の大規模地震等発生に備え、避難生活を余儀なくされる場合」という事例を挙げているからである。これはあまりに極端で限定的な事例であるため、この要領本文に記載された事例だけを読んでも「4 号基準」の積極的解釈に至ることは不可能になっている。そこで、さらにページを進めて「参考」欄にある 11 の事例を読まなければならない。ここには**「平成 25 年 2 月の連日の降雪により、これを放置すれば住宅の倒壊により多数の者の生命又は身体に危害を受けるおそれが生じたため、新潟県は 4 号に基づく適用を行った」「令和元年 9 月 9 日の大夫第 15 号の影響により…9 月 27 日まで電力復旧の見通しが立たない旨の見解を踏まえ、停電によって多数の者の生命又は身体に危害を受けるおそれが生じ、避難して継続的に救助を必要とする 41 市町村に対し、千葉県は 4 号に基づく適用を判断した」**(7)など、4 号基準を積極的に活用した事例が一応は記述されているのである。しかし結局のところ、事例があまりに抽象化されすぎているため、災害救助事務取扱要領の記述からだけでは、今後の災害に備える 4 号基準の積極活用の具体的イメージをつかむことは難しい。

（５）令和５年１２月時点の政府説明資料（ポンチ絵）

2020 年以降、内閣府（防災担当）は、災害救助事務取扱要領をさらに簡易にまとめた説明スライド集を作成しウェブサイトに公表している。本稿執筆時の 2023 年 12 月現在の説明スライド「災害救助法の適用基準」によれば、「災害が発生し、住家等への被害が生じた場合のほか、生命・身体への危害が生じた場合（おそれ含む）には、災害救助法の適用が可能となるので、各都道府県及び救助実施市においては、**災害の状況について細心の注意を払い、発生時間が深夜など、被害の程度が不明確な状況でも、災害が発生している可能性がある場合には適用に関して躊躇なく、前広に内閣府に相談すること。**併せて、避難所の開設についても早期に行ってもらうとともに、都道府県と各市町村における被害の状況等の情報共有に万全を期すこと」であるとか、「法の目的である「被災者の保護」と「社会の秩序の保全」のためには、何よりも迅速な 4 号基準による適用を積極的に進めるべき」「法適用判断に当たっては、客観的な基準がないことから、判断の元となる災害情報の収集、分析、伝達、共有を通じて迅速な判断をできる組織（環境）づくりが重要」との記述が盛り込まれた（図 1）。

ここまで丁寧な説明スライドをもとにすれば、**「多数の者が、避難して継続的に救助を必要とする」**との内閣府令をどのように解釈すべきかの方向性やイメージがだいぶ明らかになってきているといえ、法的思考力による「あてはめ」をするに当っての参考資料として十分に機能しうる。ただし、説明スライドには、具体的な過去の災害事例が記述されているわけではなく、抽象的な解釈指針の記述にとどまるので、ケーススタディなどの素材として利用することができないのが難点である。

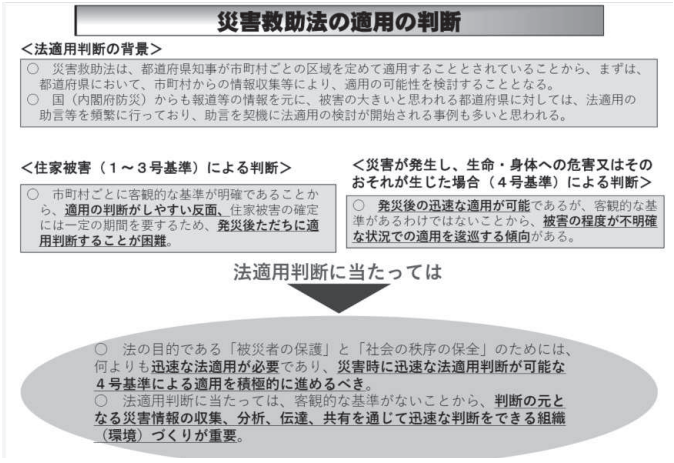


図１　災害救助法の適用判断（内閣府資料より抜粋）

４．令和５年８月の内閣府事務連絡の背景

（１）令和５年８月３１日付内閣府事務連絡とは

内閣府（防災担当）は、2023 年 8 月 31 日付で「災害救助法施行令第 1 条第 1 項第 4 号に基づく災害救助法の迅速な適用について」と題する事務連絡を都道

府県及び救助実施市へ発出した。これまでの災害救助法、同施行令、内閣府令、災害救助事務取扱要領、説明スライド資料では不足していた部分を補完すべく、「都道府県知等において 4 号基準の適用を積極的に検討すべきと考えられる場合を一例として示した」ものである。これでやっと、法的思考力をもとに「あてはめ」を行う際に参照できる「事実」が何かについて一定のヒントを得ることができるようになったといえる。事務連絡の具体的内容については後述**５．**で記述する。

（２）令和５年の台風及び豪雨で生じた格差

2023 年 5 月 31 日から 6 月 2 日頃までにかけ梅雨前線と台風第 2 号が日本列島に接近し、各地で豪雨災害が起きた。特に茨城県、埼玉県、静岡県、愛知県、和歌山県の被害が顕著で、全国的には合計 8000 棟以上の住家が被害を受けた。静岡県内では合計 700 棟以上の住家被害があったが、災害救助法の適用については市によって格差が生じた。この点については静岡新聞が次のように詳細な調査報道している。「台風 2 号による豪雨時、浜松や磐田など県内 5 市が災害救助法の適用を県に求めたものの、適用されたのは磐田のみで、他の 4 市は見送られていた」(8)という事情が判明した。また、「6 月 2 日の台風 2 号で、警戒レベルが最も高い「緊急安全確保」を一部地域に発令していた沼津市が、災害救助法の適用を見送っていた」「市西部の高橋川は 2 日夜から 3 日未明まで、氾濫危険水位を超えていた。実際、同川や沼川は越水し西添町を中心に浸水被害が発生した。地元で災害対応をしていた同町の…は床上浸水した自宅に急きょ戻り、真夜中に妻と愛犬をゴムボートに乗せて避難させた。市内の床上浸水は計 129 棟で、大半は西部地域だった。市がそうした状況を把握できたのは「夜が明けてから」（危機管理課）だった」(9)。静岡県内で最も深刻なレベルの被害が発生していたにもかかわらず、沼津市では災害救助法の適用に至らなかった実態が明らかになったのである。

静岡新聞にコメントをした静岡県弁護士会所属の永野海弁護士も、災害救助法の適用要件が抽象的でわかりにくいことが災害救助法の適用に至らなかった原因であること及び自治体が災害救助法適用要件に関して平時から敏感になって情報交換を行うことが重要である旨を指摘しているところである(8)。令和 5 年 8 月の内閣府事務連絡もこのような基礎自治体、都道府県、国（内閣府）との間のコミュニケーション不足が深刻な事態を招くことを懸念して発出された背景がある。

５．令和５年８月内閣府事務連絡の内容

（１）4 号基準を積極的に検討すべき場面

事務連絡は、「下記の 1 から 3 をすべて満たす場合、または、1 を満たし、かつ、2 又は 3 のいずれかを満たす場合には、法による応急的な救助が必要であると考えられるため、4 号基準に基づく法の積極的な適用についてご検討いただきたい」としたうえで、次の 3 項目を示した。

１．「都道府県災害対策本部」及び「市町村災害対策本部」が設置されていること。

２．災害により、現に住家被害が発生している、又は、発生する（発生している）蓋然性が高いこと

３．原則として避難所（＊）が開設され、避難生活が継続すると見込まれること。

（＊）避難所が開設されていない場合でも、大規模な停電・断水、集落の孤立等が発生した事実を都道府県知事等が覚知し、かつ、それらの復旧・解消に一定期間を要することが見込まれること

なお、事務連絡では、留意事項として「下記以外の場合に 4 号基準の適用を排除する趣旨ではないことにご留意いただきたい」との記述もみられる。事実を法令に「あてはめ」ることで結果を導き出す作業は一度として同じ場面がないのであるから、このようなマインドセットを持っておくことも正しく「法的思考力」を養う上で重要な視点である。

（２）具体的なチェック項目の例

事務連絡は、「２．災害により、現に住家被害が発生している、又は、発生する（発生している）蓋然性が高いこと」についての「具体的なチェック項目の例」として、

・現に住家被害が発生している　⇒　都道府県知事等において、直接又は間接を問わず、住家被害（倒壊・流出・浸水等）が発生した事実を覚知していること

・住家被害が発生する蓋然性が高い　⇒　気象の状況から災害の切迫性が高まっていること（少なくとも、気象庁から「特別警報」が発令され、又は、市町村長から「緊急安全確保」が指示されている場合には適用を検討）

・住家被害が発生している蓋然性が高い　⇒　震度６以上の地震が発生したこと

との事実が記載されている。その「考え方」として**「面的な広がりを持つ災害（地震、浸水等）の場合には、１棟でも住家被害が発生した事実があれば、その周辺の住家にも同様の被害が生じている蓋然性が高いことから、都道府県都知事等において、直接又は間接を問わず、そうした事実を覚知している場合は、４号基準の適用を検討すべきと考えられる」**など、かなり踏み込んだ「あてはめ」の一例を示している。

「３．原則として避難所が開設され、避難生活が継続すると見込まれること」についての「具体的なチェック項目の例」としては、

・一定規模の住家被害が発生していること

との事実が記載されている。その「考え方」として**「電力会社等からの情報、今後の気象予報、人的・物的資源の状況等から、大規模な停電・断水、集落の孤立等が発生しており、かつ、それらの復旧・解消に一定期間を要すると見込まれる場合は、多数の者が継続的に救助を必要とする蓋然性が高いことから、４号基準の適用を検討すべきと考えられる」**との記載もみられる。これは、令和元年房総半島台風の際に、千葉県による災害救助法の適用の判断までに約３日間もの遅れが生じてしまったことの反省から記述されているものと推察される。

６．技術的助言の活用で法的思考力を養う

災害救助法の適用要件に限らず、「規範的要件」に様々な事実を総合的に考慮して「あてはめ」たうえで法律条文への該当性を検討する作業にこそ、「法的思考力」が最も試される。単に法令の条文と定量的な条件だけを覚えておくのとは全く異なる準備と訓練が必要となる。災害救助法の適用場面では、国が「4 号基準」の積極的活用を促す見解を示すことに永い年月がかかってしまったが、事務連絡においてかなり踏み込んだ見解を開示したことで、現場における法的思考による判断の在り方が相当程度補完できたものと考えられる。このような国の技術的助言を生かすこともまた、法的思考力を鍛えるのに有用だといえる。

私人間の争い（例えば民法第 717 条第 1 項の「瑕疵」に関する判断の争い）については、裁判所による「判例」が相当件数蓄積されており、関連する文献も多い。これらを参照することは法的思考力を養う上で極めて有益な資料を提供してくれる。

しかし、直接住民の権利義務に関連する処分を実施する場合はともかくも、行政機関による日々の業務上の政策判断の是非に関しては、裁判例が十分に蓄積されているとは言い難い。災害対策業務であれば尚更である。法令の趣旨に立ち返って判断の方向性を確認すること、そして政府が示した政令、省令、告示、指針、ガイドライン、通知、事務連絡等をもれなく参照し、そこに現れている具体的な事例に着目することで、自らの法的思考力を鍛え、正しく事実を法令にあてはめることを目指す必要があるのではないだろうか。

補注

(1) 末広厳太郎著・佐高信編（2012）『役人学三則』岩波書店の 149-162 頁に収載された「新たに法学部に入学された諸君へ」による。

(2) 中村健人（2022）『自治体職員のための問題解決力があがる法的思考の身につけ方』第一法規。著者は弁護士かつ自治体職員であり同書で、法的思考とはセンスや精神論

ではないと明記している。

(3) 岡本正（2014）第 1 部第 1 章で東日本大震災、同（2018）第 3 部第 3 章で熊本地震、同（2023）第 2 部第 1 章で西日本豪雨、同第 2 章で令和元年房総半島台風及び令和元年東日本台風等の事例を詳細に分析。

(4) 災害 ADR（震災 ADR）については、岡本正（2014）第 2 部第 1 章、同（2018）第 3 部第 3 章、同（2023）第 2 部第 1 章等で詳述。

(5) 災害関連死と災害弔慰金の支給をめぐる公共政策上の論点について、岡本正（2018）第 2 部第 4 章、同（2023）第 2 部第 7 章で詳述。

(6) 個人情報保護法制 2000 個問題や個人情報保護法改正による法制度一元化に至る経緯、及び内閣府「防災分野の個人情報の取扱いに関する指針」策定に至る経緯等については岡本正（2023）第 2 部第 6 章にて詳述。

(7) 災害救助法の適用に関する課題について、令和元年台風第 15 号（令和元年房総半島台風）における千葉県の災害救助法適用に至る経緯や政策上の課題も含め、岡本正（2023）第 2 部第 5 章で詳述。

(8) 静岡新聞（2023 年 8 月 10 日）「6 月の台風 2 号　県に適用求めたものの…浜松など 4 市「救助法」見送りに」

(9) 静岡新聞（2023 年 8 月 19 日）「6 月台風 2 号　沼津市が休場法適用見送り判断　住民は疑問視「被害　真剣に考えて」」

参考文献

1) 岡本正（2022a）「法曹有資格者等の採用」『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』日本都市センター pp.45-63

2) 岡本正（2022b）「災害対応分野における法律的思考と法務人材」『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』日本都市センター pp.147-174

3) 岡本正（2023a）「『防災分野における個人情報の取扱いに関する指針』の実務対応～災害と個人情報についての基礎研修の重要性～」自治実務セミナー2023 年 6 月号 pp.46-51

4) 岡本正（2023b）『災害復興法学Ⅲ』慶應義塾大学出版会

5) 岡本正（2018）『災害復興法学Ⅱ』慶應義塾大学出版会

6) 岡本正（2014）『災害復興法学』慶應義塾大学出版会

ONE PIECE「麦わらの一味」10 人を巡る熊本地震「記憶の回廊」

～熊本復興プロジェクト麦わらの一味ヒノ国復興編・2023 秋備忘録～

銀座パートナーズ法律事務所代表／岩手大学地域防災研究センター客員教授
／人と防災未来センター特別研究調査員／弁護士／気象予報士　岡本　正

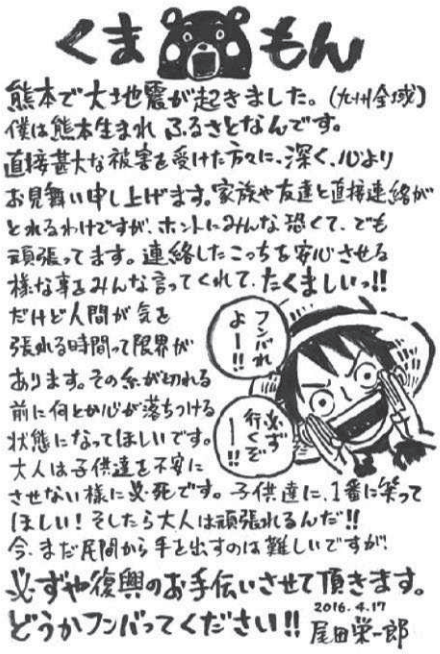
１．はじめに

2023 年 11 月 29 日、良く晴れた水曜日のことである。『ONE PIECE』（ワンピース）(1)の「麦わらの一味」像 10 体をドライブで巡った。阿蘇くまもと空港を出発し「麦わらの一味」全員や熊本地震(2)の震災遺構等を複数巡り、熊本県庁前「ルフィ像」に至る走行距離は 190km で、所要時間は 8 時間（レンタカー返却まで 9 時間）の旅路となった。本稿は筆者個人の旅行記の域を出ないが、研究視察、復興ツーリズム、防災教育、災害伝承、アニメや漫画の聖地巡礼に関する研究等の参考になれば幸いである。

熊本県庁プロムナードのモンキー・D・ルフィ像

２．麦わらの一味ヒノ国復興編

「麦わらの一味ヒノ国復興編」は、熊本地震を受けて熊本県が尾田栄一郎氏原作の漫画『ONE PIECE』と連携して開始した「ONE PIECE 熊本復興プロジェクト」(3)の企画の一つでる。熊本地震 3 日後の 2016 年 4 月 17 日に、尾田氏より直筆で「必ずや復興のお手伝いさせて頂きます」という応援メッセージが届けられたことに端を発する。



尾田栄一郎氏によるメッセージ

（熊本復興プロジェクト麦わらの一味ヒノ国復興編冊子より）

2018 年 4 月 15 日に熊本県熊本市出身の尾田氏が県民栄誉賞を受賞。同年 11 月 30 日に記念と復興の象徴として「ルフィ像」が熊本県庁前に設置された。2019 年から「麦わらの一味ヒノ国復興編」がスタートし、2023 年までの 4 年間で、熊本県内 9 市町村に麦わらの一味の仲間の像が設置された。各像の設置情報や公式情報については、本稿末尾の**表 1** を参照されたい(3)。

３．ルフィたちと巡る「記憶の回廊」

（１）連載 26 年・1000 話以上の未完の物語

『ONE PIECE』は、主人公である海賊モンキー・D・ルフィが仲間たちと海を越え島を巡り〝ひとつなぎの大秘宝（ワンピース）〟を目指す冒険漫画…などと一言で表すことは不可能なほどの壮大な物語であり、

同時に単行本売上をはじめ様々な記録を更新し続ける巨大コンテンツである。超長期連載にもかかわらず物語が一本道で続いている未完作品で、結末は未だ謎に満ちている。主人公ルフィは海賊船の船長として冒険を重ねて 9 人の仲間と巡り合い、麦わらの一味は 10 人になっている。そのひとり一人をめぐるエピソードはあまりに濃密であり、個性はどのメンバーも語りつくせぬほどに際立っている。

（2）聖地巡礼とフィールドミュージアム

表 1 のように、麦わらの一味は、各人の役割や特技に因んだ場所に設置され、かつ熊本地震の被害や復興支援のストーリーとともに紹介されている。しかも、「水木しげるロード」や「いしのまきマンガロード」等のように、一つの自治体やエリアに像が集中しているのではなく、熊本県内 9 市町村という広域にまたがって設置されているという大きな特徴がある。これは、「熊本地震 震災ミュージアム 記憶の回廊」の理念による。記憶の回廊とは、中核拠点（旧東海大学阿蘇キャンパス及び熊本県防災センター）や地域拠点（県内市町村の震災遺構・交流施設・観光施設・復興活動拠点等）をつないで巡り、熊本地震の記憶を未来へ遺して学ぶ「回廊形式」のフィールドミュージアムの考え方である(4)。麦わらの一味はこの中核拠点や地域拠点に設置された。復興プロジェクト公式ウェブサイトやりーふれとでも「熊本こと「ヒノ国」に上陸した麦わらの一味は、熊本地震の被害が広範囲に及び、今なお、住民が苦しんでいることを知ります。そこで、船長ルフィが、一味の仲間たちに被災地の復興の手助けを指示！仲間たちは、それぞれの特技で被災地の困り事を解決し、復興へのエールを送るルフィのもとでの再会を誓います」と説明されている。

いわゆる「聖地巡礼」(5)としての観光振興効果と、記憶を伝承し学習の場ともする「復興ツーリズム」が見事に嚙み合っており、旅行者らへ一層の付加価値を提供する効果が期待できる。筆者は見事にその戦略にはまったわけある。熊本市の尚絅大学研究チームは「ルフィ像」だけで 2019 年に 5 万 5000 人が来訪し、経済効果は 26 億 7000 万円以上だと試算した(6)。「ONE PIECE」という世界的超人気作品の公式キャラクター像の設置それ自体が新たな「聖地」を作り出したようである。

（3）スタンプラリーもできるアプリが旅を支援

2022 年 11 月には、熊本地震震災遺構周遊アプリ「IKOU」がリリースされた(7)。麦わらの一味像 10 か所に加え、熊本市、益城町、阿蘇市、御船町、高森町、西原村、大津町、南阿蘇村、宇土市及び宇城市の震災遺構や観光施設 11 か所のデジタルスタンプラリーができ、「ONE PIECE」とコラボしたオリジナル待ち受け画面が入手できる。それぞれの場所に関する簡単な説明パンフレットも参照でき、旅のお供としての優れた機能を有している。筆者もアプリをダウンロードしてスタンプラリーを楽しみつつ訪問できた。

4．「もにゅキャラ」の新たな境地

（1）超広域巡回型「もにゅキャラ」

麦わらの一味の像を広域で巡る旅路は、「もにゅキャラ巡礼」でもある。著名で大衆的なマンガ・アニメ・映像作品を飛び出して像となった「もにゅキャラ=モニュメントになったキャラクター」（楠見清・南信長 2017）は、パブリックスペースに置かれ、親しみやすく、政治的に中立で、先鋭的な芸術作品への反動としても捉えられ瞬く間に各地に広がり、観光や地域活性化の起爆剤となった。一方で「集客力や経済効果という評価軸しか与えられなければそれは店先の招き猫や立体看板に等しく、世代が代われば別のものに置換されてしまいかねない。文化的に求められるのは、原作の魅力をいかに私たちが理解し、地域との関わりや生活のなかでいかに共有していくか、その仕掛けや取り組みといえる」という課題も提示されている(8)。この観点からすれば、熊本地震の震災遺構や災害の記憶を永く後世へ伝え遺す目的を達成するうえで、像の設置自体が聖地化をもたらした「ONE PIECE 熊本復興プロジェクト」は、かつてないほどに「もにゅキャラ」の役割を果たし続けるのだろうと期待が高まる。

「麦わらの一味」設置場所（熊本復興プロジェクトウェブサイト）

神戸市長田区の鉄人 28 号像（2016 年 2 月筆者撮影）

（２）巨大モニュメント鉄人２８号

大規模災害からの復興支援を目的としたモニュメントとして印象深いのは、阪神・淡路大震災で甚大な被害を受けた神戸市の新長田に 2009 年 9 月に設置された、全高 15.6m の「鉄人 28 号」の巨大立像である[(9)]。新長田の駅前に再建された新たな商業エリアには、『鉄人 28 号』の原作者で神戸市出身の漫画家横山光輝氏の他の代表作『三国志』関連の像も点在している。新長田の復興は、従来の商店街とは大きく異なる都市開発となり、その経緯や合意形成にも多くの課題を残したとされ、商店街の一角が「シャッター街」になってしまった場所も見受けられる[(10)]。これを「復興災害」と捉える研究もある[(11)]。これに対し、鉄人 28 号の建設開始から完成までの経済効果は、神戸市内で 68 億 5800 万円にもなった[(12)]。建設と完成は震災から 10 年以上経過しており、個々の被災者への復興支援に対する直接効果については更なる検証が必要であろうが、モニュメント設置のメリットは十分にあったと言えそうである。神戸市内は、アクセスが極めて容易であるという強みがある。今後は、地域の観光資源やストーリーの外部への再発進による地元商店街への効果還元に期待が集まる[(10)]。

５．麦わらの一味の 10 人を訪ねて

9:15 に熊本県益城町の阿蘇くまもと空港をレンタカーで出発。空港には「麦わらの一味ヒノ国復興編」の巨大パネルが設置され、観光案内コーナーには複数言語による公式案内リーフレットも置かれていた。

（１）ゾロ

9:30 に訪問。大津町（おおづまち）大津中央公園内に設置。麦わらの一味 1 人目の仲間。三刀流の大剣豪の姿が立体的な像となって高い台座の上から遠方へ睨みを利かせる立ち姿は圧巻で、思わずうなり声をあげてしまった。このユニークな三刀流の構え、ゾロという超人気キャラクターが作り上げた人物像とも相まってとにかく「カッコいい」のだ。午前中の比較的早い時間にもかかわらず、海外観光客も多く来訪しており、筆者もお互いに写真を取り合う。文化の違いを超え一つの芸術作品を通して交流できる素晴らしさを最初から実感することができた。像の左下には小さく尾田栄一郎氏のサインが刻印されていた（尾田氏の手形のあるルフィ像を除き他の 9 人の像について同様）。公園内にはゾロ像設置の約 1 年前に大津町ゆるキャラ「からいもくん」[(13)] が設置されており非常に目立つ。大津町の名産品周知に大いに貢献しているように感じられた。

ロロノア・ゾロ像

ウソップ像

からいもくん像

阿蘇山・草千里

（2）ウソップ

10:25 に訪問。阿蘇市阿蘇駅前の広場に設置。麦わらの一味の 2 人目の仲間。巨大パチンコを操る狙撃手。天へ向けて意気揚々と人差し指を掲げる姿からは、「希望」の文字が自然と連想される。「道の駅阿蘇」が隣接しており、軽食を楽しむ国内外の観光客が多数。「阿蘇くじゅう国立公園」や「阿蘇ジオパーク」の大きな案内板もあり、阿蘇山の絶景ドライブのスタート地点としてその機運を盛り上げてくれる。

ウソップ像を発ち、阿蘇山「草千里」に立ち寄り、新しく開店したスペシャルティコーヒー店（草千里焙煎所）でコーヒーとカヌレを楽しんで休息をとったのち、ロビン像を目指す。

（3）ロビン

11:50 に訪問。南阿蘇村旧東海大学阿蘇キャンパスに設置。麦わらの一味の 6 人目の仲間。どこにでも手足を咲かせられる悪魔の実「ハナハナの実」の力が見事に表現されている。背後には雄大な阿蘇山の絶景が広がり、目線の先には、震災遺構の東海大学阿蘇校舎 1 号館や地表地震断層がある。「考古学者」のロビンがここに居る理由だ。これらは熊本地震震災ミュージアム「KIOKU」と一体的に整備された(4)。施設は展示スペースを細長い回廊でつなぎ、前半→震災遺構（ロビン像）→後半へと一本道で回廊を歩くだけで自然と展示物を見分できる工夫が凝らされている。まさに「記憶の回廊」を体現するものだった。近隣には、

熊本地震により崩落した阿蘇大橋の震災遺構があり、復興の新阿蘇大橋を渡った対岸から見学できる。

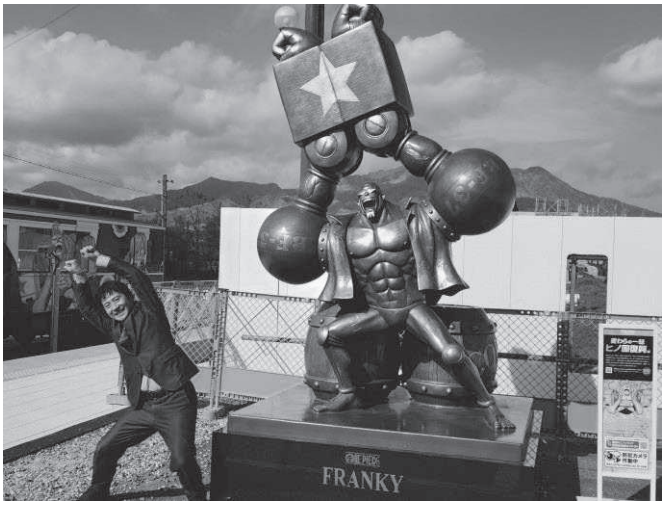
ニコ・ロビン像

旧東海大学阿蘇キャンパス

（4）フランキー

13:10 に訪問。高森町（たかもりまち）南阿蘇鉄道高森駅に設置。麦わらの一味の 7 人目の仲間。フランキーのキメポーズ「スーパー!!!」がばっちりと決まっている。「鉄人」の二つ名を持つサイボーグでエネルギー源はコーラ。背後にコーラ樽もある原作由来の丁寧な演出だ。フランキーは一味の海賊船「サウザンド・サニー号」を造った船大工で師匠は「海列車」発明者。南阿蘇鉄道の終点駅（始発駅）に設置されたことで、鉄道利用者や鉄道ファン以外の層を呼び込む効果が期待できる。装飾がなされた南阿蘇鉄道「サニー号トレイン」も線路に展示されていた。南阿蘇鉄道は、熊本地震により一部区間で運休が継続していたが、2023 年 7 月 15 日に 7 年 3 か月ぶりの全線再開を遂げた。ワンピースとコラボしての営業改善に期待が高まる(14)。復興の象徴としてフランキー像の意義を強く感じたところである。

阿蘇大橋（残った橋桁等）・新阿蘇大橋



フランキー像

南阿蘇鉄道サニー号トレイン

（5）ナミ

13:55 に訪問。西原村俵山交流館萌の里の丘陵に設置。麦わらの一味の 4 人目の仲間。財宝やお金が好きというキャラクターから、財宝があふれ出す宝箱に腰かけてポーズを決める。ナミの物語を象徴するものとして風車のタトゥーがある。宝箱の脇にも風車が添えられているのは、ファンならずとも注目せざるを得ない。トルネードなどを操る天候棒（クリマ・タクト）を操る。西原村は俵山を中心に吹きおろしの風が吹き、九州最大級の風力発電施設「阿蘇にしはらウインドファーム」を擁し 10 基の風車が設置されている。いずれも「風」に因む。また、ナミといえば「ベルメールさんのミカンの木」。麦わらの一味の海賊船のデッキには園庭がありミカンの木が複数植えられている。西原村でもナミ像を囲むようにミカンの木が植樹され、訪問時はちょうどシーズンで実が鈴なりだったのはラッキーだ。

（6）サンジ

14:45 に訪問。益城町（ましきまち）交流情報センター「ミナテラス」の広場に設置。麦わらの一味の 3 人目の仲間。益城町総合運動公園内でもあり背には陸上競技場が広がる。目線の先の奥は建替えで 2020 年に竣工した益城町総合体育館。体術を得意とするサンジ像の設置場所としてはうってつけだ。益城町は熊本地震の震源地でもあり、観測史上初、震度 7 が短時間のうちに 2 回連続した。体育館及び周辺の家屋も多数全壊し崩れ去るほどの壊滅的な被害を受けた地域が多かった。体育館の天井も崩落したが、幸い最初の地震のダメージを考慮して避難者らは屋外退避していたので無事だったというエピソードが残る（岡本 2018 等参照）。「給食センター」も地震被害が深刻で復旧に 2 年も要した。サンジは「コック」で海上レストラン「バラティエ」で修業した。像は料理をサーブする姿。皿の上には魚介類を素材にした料理が乗る。子供たちの支援へ向けられた満面の笑顔だ。

ナミ像

サンジ像

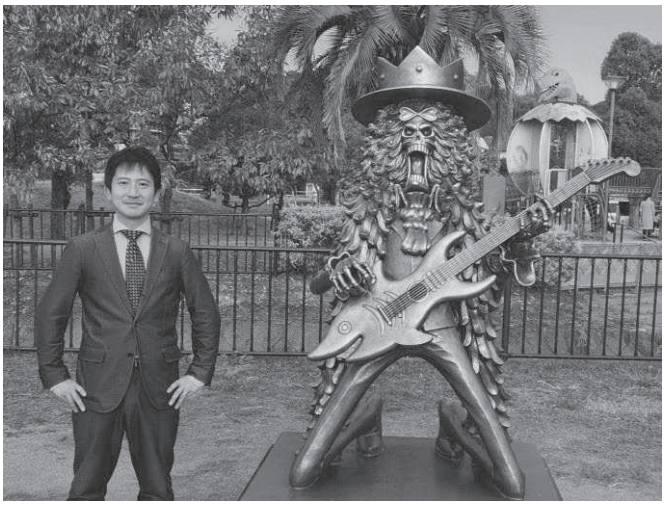
益城町市街地（2016 年 6 月筆者撮影）

（7）ブルック

15:15 に訪問。御船町ふれあい広場（恐竜公園）に設置。麦わらの一味の 8 人目の仲間。入口や園内に恐竜のモニュメントが設置された広場の奥にある。ブルックは一味の音楽家でミュージシャン「ソウルキング」の名も持つ。見た目がガイコツなのは悪魔の実「ヨミヨミの実」の能力で亡くなった後に白骨になってから蘇ったことによる。ギターを豪快に奏でるロックな姿に加え、トレードマークのアフロヘアの丁寧な細工表現も見事である。御船町には九州唯一の音楽単科大学・平成音楽大学がある。熊本地震により 1 か月休校を余儀なくされた。「ヨホホホ♪」と愉快に歌うブルック像の設置にもってこいである。ここでも他の訪問グループの方々とお互いに写真を取り合う。次はジンベエ像を目指して最も長いドライブに出発する。

（8）ジンベエ

15:55 に訪問。有明海を臨む宇土市住吉海岸公園に設置。麦わらの一味の 9 人目の仲間。巨躯であり座り姿でも 9 人のなかでは最大級の迫力を誇る。ジンベエザメの魚人という種族であったり、一味の操舵手であったりと、「海」を連想させるのでぴったりである。熊本地震では、宇土市役所の建物がひしゃげるように大損壊した。その映像は何度も全国ニュースに取り上げられるほどだった。宇土市役所の新庁舎は 2023 年 1 月に完成したところである。ジンベエがいるのは住吉海岸の「長部田海床道」（ながべたかいしょうろ）の入口。干潮時数時間に限り道が出現して干潟の奥のほうまで進むことができる。訪問時はちょうど干潮で海床路を歩く幸運に恵まれた。再び潮が満ちてくると海上に電柱の連なる幻想的な景色がつくられる。干満差日本一の有明海の自然を体感できる場所でもあるのだ。ジンベエの設置は 2023 年 7 月と麦わらの一味のなかで最も新しい。



ブルック像

ジンベエ像

宇土市住吉海岸長部田海床路

（９）チョッパー

16:55 に訪問。熊本市動植物園の入口前に設置。麦わらの一味の 5 人目の仲間。悪魔の実「ヒトヒトの実」を食べたトナカイで、見てのとおり可愛らしく初期からマスコットキャラクター的な人気を誇る。像の大きさも抱っこできそうなくらいのちょうどよいサイズなのも愛くるしい。熊本市動植物園は熊本地震により 2 年 8 か月の休園を余儀なくされた。チョッパーは一味の「船医」ということで、動物たちの支援のために動植物園に駆け付けたのだ。

トニートニー・チョッパー像

（１０）ルフィ

17:20 に訪問。熊本県庁プロムナード前に設置。麦わらの一味の船長にして主人公。今にも「海賊王に!!! 俺はなる!!!!」と叫びだしそうな躍動感だ。熊本県庁正面の奥行きのある幅広いプロムナードの中央にドン！と据え置かれている。熊本の中心で復興支援の声を上げる姿は見るものを魅了する。先述のとおり、2018 年に尾田栄一郎氏が県民栄誉賞を贈呈され、その栄誉を称えるとともに、熊本地震からの復興の象徴として、2019 年 11 月 30 日に仲間に先立ち設置された。台座には尾田氏の手形とサインが記されている。太陽が完全に沈む少し前の夕方で、銀杏並木の紅葉や落葉とともにルフィ像が夕日に照らされて黄金に輝く神々しい情景をみることができた。感無量である。レンタカーを返却したのは 18:00。約 9 時間のドライブ旅を無事終えた。

モンキー・D・ルフィ像

６．熊本県防災センターが伝える教訓

翌日 2023 年 11 月 30 日には、同年 5 月より本格運用を開始した熊本県「防災センター」新庁舎の「展示・学習室」を見学した。熊本県の災害史が詳しく展示されており、特定非常災害にもなった令和 2 年 7 月豪雨に関してはプロジェクションマッピング等を用いて気象災害について解説するコーナーもあった。担当者に確認したところ既に 8000 名以上の来館者があったという。災害関連の記録集も多数所蔵があり、コンパクトながらも、災害の教訓を伝承しようという気合いをひしひしと感じる展示であった。避難所の様子や備蓄品の展示コーナーには、段ボールベッド及び簡易

ベッドが展示されていた。直接死者 50 名に対して、災害関連死 273 名という膨大な犠牲者を生んでしまったことへの教訓が見て取れる。災害関連死の主な原因は、劣悪な避難所環境（特に避難所が雑魚寝状態で簡易別途を利用しなかったことでエコノミークラス症候群や感染症を多数生んだこと）が主要因だったからである(15)。

熊本県防災センター展示・学習室

補注

(1) 尾田栄一郎原作の『ONE PIECE』（ワンピース）は、本稿での訪問時において週刊少年ジャンプで連載 1099 話、単行本既刊 107 巻、アニメ放送第 1085 話。単行本発行部数は 5 億 1000 万部以上。筆者は 1997 年の少年ジャンプ（集英社）連載開始当時から週刊誌連載読者である。

(2) 2016 年 4 月 14 日と同月 16 日に震度 7 を記録した熊本地方を震源とする大地震。死者 272 名（内直接死 50 名）、全半壊住宅 43,386 棟（内閣府 2019 年 4 月 12 日時点）。史上 4 番目の特定非常災害に指定。

(3) 企画詳細について ONE PIECE 熊本復興プロジェクト専用公式ウェブサイトおよび熊本県作成公式パンフレット「ONE PIECE 熊本復興プロジェクト麦わらの一味ヒノ国復興編」等を参照。
https://op-kumamoto.com/(2024-01-01)

(4) コンセプトの概要について熊本地震震災ミュージアム記憶の回廊公式ウェブサイト参照。
https://kumamotojishin-museum.com/(2023-12-01)

(5) 「聖地巡礼」は、岡本健（2019）の定義では「アニメ作品のロケ地、またはその作品・作者に関連する土地で、且つファンによってその価値が認められている場所を訪ねること」とされている。

(6) 読売新聞 2022 年 8 月 23 日朝刊「麦わらの一味　ドンと復興応援　ワンピース像１０体完成　全国からファン」の記載による。

(7) 朝日新聞 2022 年 12 月 3 日夕刊「熊本の震災遺構×ワンピース　大学生がアプリ開発「風化防ぎたい」」等参照。熊本県観光戦略部観光交流政策課が企画し、熊本県立大学総合管理学部飯村研究室が開発。
https://op-kumamoto.com/ikou/（2023-12-01）

(8) 楠見清（2014）「キャラクターの銅像にみる出版文化と地域振興―マンガのパブリック・アート化と大衆コンフォーミズム」日本出版学会 2014 年 11 月秋季研究発表会による定義。

(9) 鉄人 28 号像の経緯等については KOBE 鉄人 PROJECT 公式ウェブサイトに詳しい。
https://www.kobe-tetsujin.com/（2023-12-01）

(10) 岡本正（2016）「【コラム】阪神・淡路大震災から２１年神戸新長田の病院に見出した希望」において 2016 年 2 月に新長田を視察した様子を記録。
https://www.law-okamoto.jp/column/2762.html
（2023-12-01）

(11) 塩崎賢明神戸大学名教授（塩崎 2014）など。

(12) 日本経済新聞 2010 年 12 月 2 日「「鉄人２８号」像で１４２億円経済効果、大阪市大が試算」。経済効果は、事業、消費、交通の３つから計測。消費と交通効果は 09 年 10 月～10 年３月の６カ月間、事業効果は完成までの３年。

(13) 全国町村会ウェブサイト「ご当地キャラじまん／大津町マスコットキャラクター　からいもくん」。
https://www.zck.or.jp/site/local-mascot/24763.html
（2023-12-01）

(14) 日本経済新聞 2023 年 8 月 16 日「全線運転再開 1 ヵ月南阿蘇鉄道、収支均衡急ぐ 30 年ぶり新型車両 ワンピースとコラボ」

(15) 岡本正（2018）、同（2023）等で災害関連死をめぐる各種課題を詳細に検討している。

参考文献

1) 尾田栄一郎（1997-）『ONE PIECE』集英社
2) 岡本健（2009）「アニメ聖地巡礼の誕生と展開」観光学高等研究センター叢書 1 pp. 31-62
3) 楠見清・南信長（2017）『もにゅキャラ巡礼 銅像になったマンガ＆アニメキャラたち』扶桑社
4) 永田郁（2019）「銅像を歩く。小田原のどこか「この国の彫刻のために」『彫刻の問題』を歩く（つづき）」崇城大学芸術学部紀要 第 13 号 pp.85-103
5) 塩崎賢明（2014）『復興〈災害〉阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店
6) 井出明（2018）『ダークツーリズム 悲しみの記憶を巡る旅』幻冬舎
7) 岡本正（2018）『災害復興法学Ⅱ』慶應義塾大学出版会
8) 岡本正（2023）『災害復興法学Ⅲ』慶應義塾大学出版会

麦わらの一味	設置日	場所	住所	熊本復興プロジェクトによる説明（麦わらの一味について）	熊本復興プロジェクトによる説明（市町村の状況や復興の説明）
ルフィ	2019年11月30日	熊本市県庁プロムナード	熊本市中央区水前寺6丁目18-1	熊本こと「ヒノ国」に上陸した麦わらの一味は、熊本地震の被害が広範囲に及び、住民が苦しんでいることを知ります。そこで船長ルフィが、一味の仲間たちに被災地の復興の手助けを指示！　仲間たちはそれぞれの特技で被災地の困り事を解決し、復興へのエールを送るルフィのもとでの再会を誓います。	熊本県は、本県出身の漫画家・尾田栄一郎氏が描く人気漫画「ONE PIECE」と連携して「ONE PIECE 熊本復興プロジェクト」に取り組んでいます。2018年には、尾田氏の県民栄誉賞受賞の記念として、漫画家としての業績と復興支援への多大なご支援の功績を末永く称えるとともに、復興の象徴として、ルフィ像を熊本県庁プロムナードに設置しました。2019年度からは、〈麦わらの一味「ヒノ国」復興編〉として、県内9市町村に麦わらの一味の仲間の像を4年かけて設置しました。熊本地震からの復興の原動力となるよう、県をあげてさまざまなプロジェクトを実施しています。
サンジ	2019年12月7日	益城町ミナテラス	上益城郡益城町木山236	2度の震度7の地震で給食センターが被災した益城町には、「コック」のサンジが駆け付けました。地元農産物を使い、おいしく温かい給食を作ることで町の未来を担う子どもたちの健康と笑顔を創り出します。	県内で最も大きな震度7の地震を2度経験した益城町。町内7つの小中学校の給食をつくっていた「給食センター」は、再建に2年の歳月がかかりました。自宅や学校の被災に加え、長い間温かい給食が食べられず、辛い思いをした子どもたちですが、地震を乗り越え徐々に笑顔を取り戻しています。
ウソップ	2019年12月8日	阿蘇市阿蘇駅前	阿蘇市黒川1444-2	住民の誇りである阿蘇の大草原が大きく傷んだ阿蘇市には、「狙撃手」のウソップが駆け付けました。緑（自然）の力を操る道具で、草原の再生を手助けし、住民の誇りと笑顔を取り戻します。	熊本地震は、阿蘇の外輪山や五岳の崩落を引き起こしました。中には、広大な草原を維持するための「野焼き」ができなくなった場所もあります。これらは人の手による復旧が難しいところもありますが、自ら蘇ろうとする自然の力で、元の姿を取り戻しつつあります。
チョッパー	2020年11月7日	熊本市動植物園	熊本市東区健軍5丁目14-2	地震で獣舎が被災した熊本市動植物園には、「船医」のチョッパーが駆け付けました。県外の動物園への避難を余儀なくされた動物たちのケアを行い、来園する子どもたちの笑顔を創り出します。	熊本市の中心街からほど近い江津湖のほとりに広がる熊本市動植物園は、住民の憩いの場として愛されてきました。熊本地震の影響で2年8ヵ月におよぶ長い休園を余儀なくされましたが、2018年12月に全面開園しました。
ブルック	2020年11月8日	御船町ふれあい広場	上益城郡御船町大字辺田見100	音楽大学に加え、多くの住宅が被害を受けた御船町には、「音楽家」のブルックが駆け付けました。音大生と奏でる復興への応援歌と軽快なジョークで住民の心の復興を後押しし、町の明るい復興を目指します。	九州唯一の音楽単科大学「平成音楽大学」が被災し約1ヵ月休校。その間、一時学内から音楽が消えました。音楽の力で復興を後押しするよう、学生たちは町民に音楽を届けてくれます。
フランキー	2020年11月21日	高森町高森駅前	阿蘇郡高森町高森1537-2	通院・通学の足である南阿蘇鉄道が寸断された高森町には、「船大工」のフランキーが駆け付けました。海列車を作った師匠トムのように、被災地域の希望となるべく、鉄道の発着駅で全線再開への金槌を鳴らします。	南阿蘇鉄道は地震によって一時廃線の危機にまで追い込まれましたが、地元の人が立ち上がり、その取り組みが大きなうねりとなって全国から支援が寄せられました。部分運行の期間を経て、2023年7月15日に全線復旧しました。
ナミ	2021年7月31日	西原村俵山交流館萌の里	阿蘇郡西原村小森2115-3	集落単位で被害を受け、コミュニティの再建が課題である西原村には、「航海士」のナミが駆け付けました。ココヤシ村での経験に重ねながら、被災した村のシンボルの風車と全集落の復興に応援の風を送り続けます。	西原村は、俵山を中心に広大な原野が広がり、山から吹き下ろす“風”が特徴的な村です。震度7の地震を受け、8割以上の家屋が全半壊となった集落が多く、集落単位で被災。集落再生まちづくりに、村をあげて取り組んでいます。
ロビン	2021年10月9日	南阿蘇村旧東海大学阿蘇キャンパス	阿蘇郡南阿蘇村河陽5435（東海大学阿蘇実習フィールド横）	地震の被害や教訓を後世に伝承する、震災ミュージアムの中核拠点となっている旧東海大学阿蘇キャンパスには、「考古学者」のロビンが駆け付けました。南阿蘇村の「復興」が花開くよう、歴史の語り部として研究を重ね、記憶と教訓を語り継ぐ手助けを行います。	「熊本地震震災ミュージアム」の中核拠点として生まれ変わった旧東海大学阿蘇キャンパスは、地震の大きな痕跡が土地・建物ともに当時のままで残っていて、被害の実情や自然の驚異を教えてくれます。2023年7月には地震について学べる展示施設「KIOKU（きおく）」がオープンしました。
ゾロ	2022年1月22日	大津町大津中央公園	菊池郡大津町大字大津1156-3	子どもたちが稽古に励んだ武道場の被災をはじめ生活が一変した大津町には、「戦闘員」のゾロが駆け付けました。剣道が盛んな土地柄を活かして、子どもたちと広場で剣の修行を重ね、地震に負けない町づくりを目指します。（2022年1月22日設置）	大津町は県道が盛んで、全国レベルの強豪道場もあります。地震ではそのような道場をはじめ、江戸時代に宿場町として栄えた頃から残る歴史ある建物や史跡、熊本県の地下水を守る水路なども被害を受けました。
ジンベエ	2023年7月23日	宇土市住吉海岸公園	宇土市住吉町3162-1	地震で損壊した市役所の新庁舎建設が進む宇土市には、「操舵手」のジンベエが駆け付けました。太陽に照らされる雄大な海を背に、市民を温かく見守りながら、更なる復興への舵取りを行います。	宇土市は、熊本地震で市役所庁舎が損壊し、防災拠点を失いましたが、令和5年に新庁舎が完成しました。像の設置場所からは、干満差日本一の有明海を臨むことができ、干潮時のみ現れる「長部田海床路」の不思議な光景もお楽しみいただけます。

表 1　ONE PIECE「麦わらの一味」の 10 人の像及び設置場所に関する情報の概要

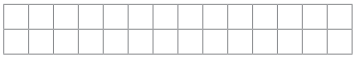
※熊本県「ONE PIECE 熊本復興プロジェクト麦わらの一味ヒノ国復興編」のリーフレット情報を抜粋して作成

巻末資料

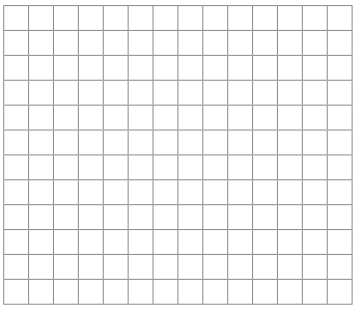
DATA

初出一覧

研究員プロフィール



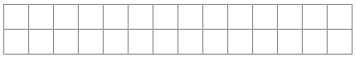
高原 耕平



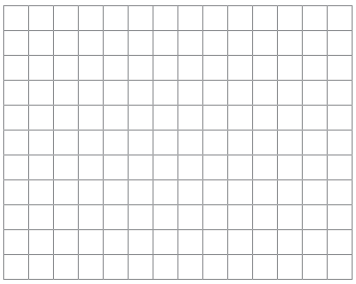
■ 高原耕平
阪神地域における震災学習を通じた教員の発達と災害伝承：
神戸市立 X 小学校の事例
地域安全学会論文集 44 号、地域安全学会、2024 年 3 月

■ 高原耕平
どこまでの最悪の事態を想定すべきか：
児玉聡『予防の倫理学』（2023）を手がかりに
日本災害情報学会大会第 26 回大会予稿集、日本災害情報学会、2023 年 10 月

■ 高原耕平
災害の倫理学を構想する 生存・自然・技術の未来
日本安全学教育研究会誌 15 号、日本安全学教育研究会、2023 年 9 月、49-53



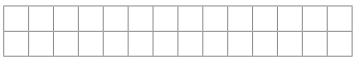
正井 佐知



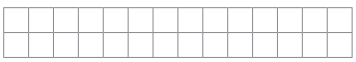
■ 河田慈人・正井佐知・木作尚子・滝田幸一郎
特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：
（その 2）津波避難を中心とした防災計画と課題
防災教育学会第 4 回大会予稿集上巻、2023 年 6 月、30-31

■ 正井佐知・緒方菜里実・原田綾女・河田慈人・滝田幸一郎
特別支援学校と学校防災に関する実践的研究：
（その 3）医療的ケア児が在籍する学校の防災体制
防災教育学会第 4 回大会予稿集上巻、2023 年 6 月、32-33

■ 正井佐知
特別支援学校と福祉施設の連携に関する現状と展望：
災害時の福祉支援体制の構築に向けて
日本社会福祉学会第 71 回秋期大会、2023 年 10 月、117-118

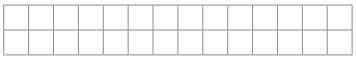


林田 怜菜

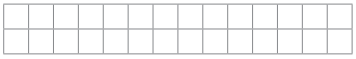


■ 林田怜菜
大規模地震災害時に創出された避難所運営「引継ノート」の意義

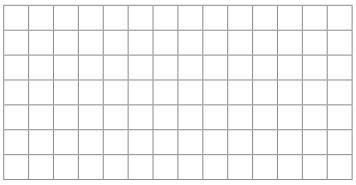
山口 章子



■ 山口章子
兵庫県における防災気象情報と被害発生率の関係性
日本災害情報学会第 28 回学会大会予稿集、日本災害情報学会、2024 年 3 月、100 ～ 101 ページ

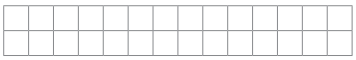


塩津 達哉

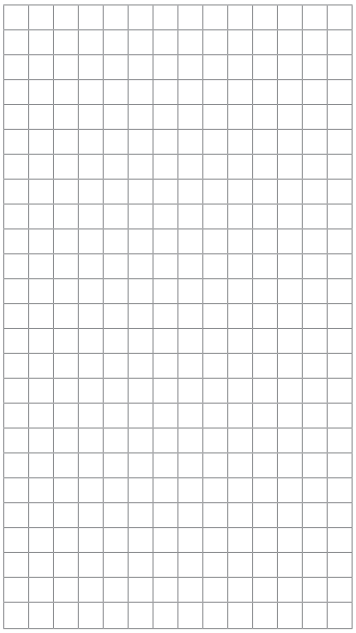


■ 塩津達哉・越山健治
災害対策本部運営における防災情報システムの活用実態
日本災害情報学会第 27 回学会大会　予稿集、日本災害情報学会、2023 年 10 月、67-68 ページ

■ 塩津達哉・有吉恭子・柴野将行
危機管理センターにおける災害時オペレーションシステム等の活用に関する研究
―大阪府吹田市の事例―
地域安全学会梗概集 No.53、地域安全学会、2023 年 11 月、49-52 ページ



福本 晋悟



■ 福本晋悟
東日本大震災以降の放送で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察
―南海トラフ地震の津波想定地域での定量的調査―
災害情報 No.21-2 日本災害情報学会　2023 年 7 月 pp.181-192

■ 福本晋悟
災害特別番組で使用される津波避難キャスターコメントに関する考察
―和歌山県内における地域比較から―
日本災害情報学会第 27 回学会大会予稿集　日本災害情報学会　2023 年 10 月　pp.137-138

■ 福本晋悟
津波予報区名の認知度に関する調査
－兵庫県内における地域比較から－
地域安全学会梗概集 No.53　地域安全学会　2023 年 11 月 pp.25-28

■ 福本晋悟
令和 6 年能登半島地震発生時のテレビ災害特別番組における津波避難キャスターコメント分析
日本災害情報学会第 28 回学会大会予稿集　日本災害情報学会　2024 年 3 月　pp.157-158

岡本　正

■岡本 正
令和 5 年個人情報保護法一元化と個人情報保護審議会を巡る条例対応
～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務
自治実務セミナー、第一法規、2022 年 12 月号、34-39

■ 岡本 正
災害復興法学が伝承するリーガル・レジリエンス
臨時法から恒久法への昇華と災害法制の新型コロナウイルス感染症への応用
復興、日本災害復興学会、第 29 号　Vol.11　No.2　pp.15-22
2023 年 3 月 11 日（2023 年 4 月 9 日公開）

■ 岡本 正
「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」の実務対応
～災害と個人情報についての基礎研修の重要性～
自治実務セミナー、第一法規、 2023 年 6 月号 46-51 頁

■ 岡本 正
新しい防災教育「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」のすすめ
生活協同組合研究、生協総合研究所、2023 年 570 巻　pp.64-56

■ 岡本 正
災害を乗り越えるリーガル・レジリエンス
エヌ・ビー・エル、商事法務　No.1249　2023 年 9 月 1 日号
1 頁

■ 岡本 正
災害対策業務と法的思考力
～災害救助法施行令第 1 条第 1 項第 4 号に関わる内閣府事務連絡を例として～
復興、日本災害復興学会 第 31 号（Vol.12, No.2） 2024 年 3 月 11 日　pp.8-15

■ 岡本 正
ONE PIECE「麦わらの一味」10 人を巡る熊本地震「記憶の回廊」
～熊本復興プロジェクト麦わらの一味ヒノ国復興編・2023 秋備忘録～
復興、日本災害復興学会 第 31 号（Vol.12, No.2） 2024 年 3 月 11 日　pp.73-82

高原 耕平　*Kohei TAKAHARA*

専門分野
臨床哲学

最終学歴
大阪大学大学院文学研究科博士後期課程

学位
博士（文学）

現職
国土技術政策総合研究所
河川研究部　任期付研究官

Areas of Expertise
Clinical Philopsophy

Education
Osaka Univ. Graduate School of Letters

Degree
Ph.D.

Current Post
DRI
National Institute for Land and Infrastructure Management

正井 佐知　*Sachi MASAI*

専門分野
災害時要配慮者、社会福祉、社会的包摂、コミュニケーション社会学

最終学歴
大阪大学大学院人間科学研究科博士後期課程　修了

学位
博士（人間科学）

現職
神戸医療未来大学　講師

Areas of Expertise
People with Special Need at the Time of Disaster, Social Welfare, Social Inclusion, Sociology of Communication.

Education
Graduate School of Human Sciences, Osaka University

Degree
Doctor of Human Science

Current Post
Lecturer, Kobe University of Future Health Sciencesobe University of Future Health Sciences

林田 怜菜　*Reina HAYASHIDA*

専門分野
災害時自治体復旧活動の研究
震災資料の保存と分析

最終学歴
神戸学院大学大学院人間文化学研究科地域文化論専攻
博士後期課程

学位
博士（人間文化学）

現職
主任研究員（2021 年 4 月から現職）

Areas of Expertise
Research on support for disaster-affected areas by local government officials,
Preservation and analysis of earthquake disaster-related materials

Education
Major in Local Cultures, Graduate School of Humanities and Sciences, Kobe Gakuin University

Degree
Ph.D.

Current Post
Full-Time Researcher(April 1.2021 Current)

山口 章子　*Akiko YMAGUCHI*

専門分野
気象災害

最終学歴
岡山大学理学部地球科学科　卒業

学位
学士（理学）

現職
大阪管区気象台予報課現業班

Areas of Expertise
Weather Disasters, Information on Weather Disaster Risk Reduction

Education
Bachelor of Science in Earth Sciences Okayama University, Okayama, Japan

Degree
Bachelor of Science in Science

Current Post
Staff,
Department Forecast Division of Disaster Risk Reduction, Osaka Regional Headquarters, JMA

塩津 達哉　*Tatsuya SHIOZU*

専門分野
防災行政

最終学歴
岩手大学大学院農学研究科

学位
修士（農学）

現職
吹田市総務部危機管理室主査

Education
The United Graduate School of Agricultural Sciences-Iwate University

Degree
Master of Agriculture

Current Post
Assistant section chief of Department of Crisis Management SUITA city OSAKA

福本 晋悟　*Shingo FUKUMOTO*

専門分野
災害報道　災害情報

最終学歴
関西大学大学院社会安全研究科防災・減災専攻博士前期課程

学位
修士（学術）

現職
株式会社毎日放送報道情報局報道センター
特別研究調査員（2017 年 4 月～）

Areas of Expertise
Disaster Reporting, Disaster Information

Education
Graduate School of Societal Safety Sciences, Kansai University

Degree
Master of Arts

Current Post
News Center,News & Information Division, Mainichi Broadcasting System,Inc.
Special Research Investigator

岡本　正　*Tadashi OKAMOTO*

専門分野
災害復興法学、危機管理、個人情報、災害情報、事業継続

最終学歴
慶應義塾大学法学部法律学科卒業

学位
博士（法学）

現職
銀座パートナーズ法律事務所代表弁護士、岩手大学地域防災研究センター客員教授、人と防災未来センター特別研究調査員

Areas of Expertise
Disaster Recovery and Revitalization Law, Risk Management, Personal data, Disaster Information

Education
Graduated from Faculty of Law, Department of Law, Keio University

Degree
Doctor of Laws

Current Post
Ginza Partners Law Office, Visiting Professor of Research Center for Regional Disaster Management, Special Research Investigator

DRI調査研究レポート　2024−01
DRI Technical Report Series【vol.56】

令和５年度 研究論文・報告集

Annual Research Review, 2023

発　行

2024年12月

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
tel（078）262-5060　fax（078）262-5082
https://www.dri.ne.jp

印　刷

服部プロセス株式会社
〒653-0022 神戸市長田区東尻池町2-9-17
tel（078）682-8855　fax（078）682-1500

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター

https://www.dri.ne.jp

ホームページ　　調査研究レポート