

災害は伝わったか

宇田川真之

平時の予防期や警戒期の報道 判断、行動につながる情報を



うだがわ・さねゆき

東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任助教
1973年、東京都生まれ。2000年、東京大学大学院理学系研究科地球惑星物理学専攻博士課程修了、博士（理学）。東京大学地震研究所、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」、民間企業などを経て現職。内閣府「防災スペシャリスト養成」企画検討会委員、総務省・今後のLアラートの在り方検討会委員など。

本年は、西日本での豪雨、関西と北海道での地震など各地で自然災害が相次いでいる。自然災害への対応のフェーズは、平常時に災害に備える予防期、台風接近時など災害発生の恐れのある警戒期、発災後の応急期、その後の復旧・復興期と大きく四つに分けられる。いずれのフェーズでも、多様な立場や観点から正確な情報を提示し、人々をつなぐ役割を担うジャーナリズムの役割は大きい。通信サービスとの連携が急速にすすむ中、本稿では被災を防ぐ観点から、予防期と警戒期に主に焦点をあて、その役割を改めて考えてみたい。

デジタルファースト前提

防災での報道機関の社会的役割としては、災害の予防や被害軽減に役立つ放送を課した放送法上の責務のほか、地方自治体によっては、報道機関が災害対策基本法における指定地方公共機関に指定され、また、応援協定を結んで役割を担うことがある。こうした社会からの要請、また自らの社会的責任の認識から、多くの報道機関は、台風の接近時などの警戒期には気象情報や避難情報、応急期には被害状況の周知や被災者の生活支援につながる情報の伝達に努めている。

一方、近年では、通信事業者などによる防災情報の速報も行われるようになってきた。受信端末としてスマートフォンが普及し、携帯キャリア各社の緊急速報メールやアプリのプッシュ通知によって、防災情報の速報性、伝達率は著しく向上している。そして、報道機関も、通信を通じた防災情報の提供を積極的に行うようになった。「公共放送」から「公共メディア」への進化を掲げるNHKはテレビ・ラジオでの放送とともに、スマートフォンアプリ「NHKニュース・防災アプリ」やウェブサイト「NHKオンライン」で避難情報や河川水位・雨量情報などを配信している。民放キー局も同様に、災害

時にはインターネットでの同時配信などの取り組みを進めている。

今では多くの新聞社もデジタルファーストを前提とした編集体制となり、紙面よりも先にネット上で記事が迅速に発信されるようになってきている。災害の被害状況などの取材記事も、自社のウェブサイトやアプリ、また、「Yahoo!ニュース」などのポータルサイトやSNS等のプラットフォームを経由して読者に届けられている。地方新聞でも、自社サイトに防災情報のページを設け、各紙の配布圏の市町村からの避難勧告や避難所開設状況を、ほぼリアルタイムに速報している社が多い。このように放送局、新聞社とも通信との融合がすすみ、防災関連のコンテンツも多様な媒体を用いて発信されるようになった。

防災分野での特徴的な動きとしては、市町村やライフライン事業者などが発信する情報を共有する、報道と通信にまたがるプラットフォーム「Lアラート」システムの運用が挙げられる。詳しくは後述するが、このプラットフォームによって、地方新聞などの地域メディアを含む多様な事業者が、それぞれのサービス利用者へ迅速に情報を発信できる環境と

なっている。

防災力を高める情報とは

防災力を高めるには「自助」「共助」「公助」の三つの取り組みが大切とされる(平成30年版『防災白書』など)。自助は自宅での家具の固定や非常用品の備蓄、警戒期の避難行動などをさす。共助は地域における消火活動、高齢者や障害者の避難支援などの助け合い、そして、公助は消防などによる救助活動や都市計画、自助・共助への行政支援などである。

公助の中でも、災害対策基本法など現行の枠組みでは、地域住民に最も密接している市町村の役割が大きい。情報コミュニケーションの観点で言えば、市町村には日頃から、広報・広聴活動(パブリック・リレーションズ)を通じて、地域住民と協働した災害に強い地域づくりが求められている。そして警戒期には、市町村が避難情報(「避難指示(緊急)」「避難勧告」「避難準備・高齢者等避難開始」)を発令する。避難情報としては、予想される自然災害の様態とともに、市民がどのように「自助」「共助」の行動をしたらよいか判断できるように情報を伝えるこ

とが重要だ。ただし、自宅の周囲の状況(裏山からの落石など)によって、行政からの情報を待つことなく、自らの判断で行動する自助も身の安全のために欠かせない。

そうした適切な判断・行動を市民が行うには、警戒期に切迫した状況下で提供される避難情報だけでは限界があり、予防期のリスクコミュニケーションを含めた取り組みが必要だ。平常時、各地域における土砂災害警戒区域などの自然環境の危険性は、主に国や都道府県などが調査する。市町村は、市民がその危険を避けるために必要な情報として、避難場所や、警戒期の避難情報の伝達方法などを追記したハザードマップを作成し周知する役割を担う。さらに市町村には、そうした情報提供にとどまらず、情報を受けた住民の意向をフィードバックしながら、より地域の安全を高める対策に継続的に協働して取り組んでいく広報・広聴活動が求められる。

例えば、既存の指定緊急避難場所が遠すぎる地区では、新しい津波避難タワーを整備する公共事業や、民間施設を避難場所として利用する際のルールづくり、などの取り組みが行われる。また障害者

などの避難支援のための避難行動要支援者名簿を、個人情報保護に配慮しながら、より地域防災に効果的に活用できるように、独自の条例を制定し住民組織と協働で対策を進めている自治体もある。自助・共助・公助の連携した地域防災力の向上には、行政と市民の協働を進めるパブリック・リレーションズ活動が欠かせない。

ジャーナリストには、こうした地域防災の事業内容や合意形成プロセスがより良いものとなるように、市民へ情報を提供することが期待される。地域に暮らす多様な人々に対して、正確で多元的な情報を提供する役割である。地域メディアのジャーナリストによる継続的な報道は有効であろう。自然災害の発生要因や被害の形態、防災対策での解決課題などは、それぞれの地域の自然環境や社会構造と強く結びついているためである。

地域メディアでは、地域の市民が番組制作に参加する実践も、ケーブルテレビ局やコミュニティFM局で行われている。新聞社でも、一部の取材や紙面づくりをNPOや行政に委ねている上越タイムス社のような地方紙も現れている。各地域における防災や福祉、経済などの課題解

決にむけて、地域メディアには自らの取材にもとづく客観的・中立的な報道とともに、市民自ら情報発信できるプラットフォームとして地域に貢献する役割も期待される。

近年、防災・減災では、「しなやかな強さ(レジリエンス)」が重視されるようになってきている。ハード対策による自然災害リスク軽減に加えて、地域を社会経済の面など幅広く捉え、ハザードの吸収、被災後の地域の回復力までを含めた強靱性を指すものである。こうしたレジリエンスの向上には、地域の多様な主体が相互認識を深め、課題解決への情報アクセス、オープンな対話ができることが要件となる。阪神・淡路大震災の際に多言語で放送を行い、復興FMの先駆けであった神戸市長田区の「FMわいわい」は、その後コミュニティFM局となったが、現在はインターネットラジオとして活動している。多文化共生社会を目指し、外国人住民や障害のある人々など多様な市民が主体的に参画したNPO法人が運営している。日頃から開かれた言論の場が地域に存在していれば、被災後もしなやかに、より良い復興にむけた活発な意見交換を行えよう。健全な民主主義社会

における防災のため、ジャーナリズムが地域で果たす役割は大きい。

全国の視点、地域の視点

防災では、地域に根付いた取り組みとともに、全国的な視野で検討が必要な事項も多い。例えば、昨年から南海トラフにおける地震発生の可能性が高まったと評価された際には、「南海トラフ地震に関連する情報(臨時)」を気象庁が発表することとなった。臨時情報の発表時に、事前避難をどう行ったらよいか、病院や介護施設はどう活動を継続したら、利用者の安全・健康を維持できるのか、民間事業者は従業員や客の安全確保と、事業を通じた地域貢献をどう両立したらよいか……。個々の事業者による対策だけではなく、地域経済全体や全国規模のサプライチェーンを含めた検討が必要となる。また今年には、関西圏で先行した台風接近時の公共交通機関の計画運休が、他地域にも知られるようになり、関東圏などでも行われ始めた。こうした全国的な防災に関する論点設定や世論形成では、全国メディアによる役割が大きい。

その全国メディアもインターネット上

では、地域における市民の防災活動のコミュニケーションを支援する事業を行うようになっていく。NHKでは、ウェブサイトを「NHKぼうさいマップを作ろう」を設け、全国各地の住民組織が地域の防災活動の情報を発信する支援の場を提供している。自治会や学校などが防災訓練の様子をブログで発信したり、防災まち歩きの結果をWebGIS（ウェブ上の地理情報システム）で公開したりしている。

通信も含めた事業展開により、全国メディアは地域へ、地域メディアは全国へと、従来の空間領域を超えた人々への情報発信が容易にできるようになった。また、放送や紙面での報道とネット上での情報事業を組み合わせ、市民との双方向コミュニケーションの手法も増えた。防災分野でのコミュニケーションの促進にもますます資するであろう。

避難しない心理を探る

風水害や津波、噴火などが切迫した警戒期には、防災情報や前兆現象を覚知した市民による避難が行われる。その際は、予防期に地域で行われたリスクコミュニケーションが土台となる。ただし、今年

の西日本豪雨でも指摘されたように、行政から防災情報は発信されたものの、実際の避難に十分にはつながっていないと指摘されることも少なくない。ここでは、避難をしようと思う意識に影響する要因を見ながら、求められる防災情報やメディアの役割などを考えてみたい。

人々が避難をしようと思う、あるいは、どの避難経路や場所を選択するかに影響する要因として、これまでの災害事例などから、ハザード認知、リスク認知、効果評価、実行可能性、コスト、規範意識

などの要因が考えられる。

まずは、ハザードの認知、すなわち、大雨の警報などを聴取した際に、本当に河川氾濫などの災害因となる現象が発生すると思うかどうか重要な要因となる。そして次に、そのハザードが発生した際に、自分自身も浸水などの被害を受けると思うかどうか（個人的なリスク認知）が大きな要因として挙げられる。津波は海岸に襲来するが、自分の家までは浸水しないだろうと思うと避難には至りにくい。より正しいハザード認知につながる



西日本豪雨であふれた水が屋根の下まで迫った住宅＝2018年7月7日、岡山県倉敷市



近くに砂防ダムがある広島市安芸区矢野東7丁目では、住民らは崩れた道路の脇を通り、避難していた＝2018年7月11日、広島市安芸区

よう、洪水警報であれば、その発表内容のわかりやすい説明（過去の〇〇災害のような大雨」など）や、実際に河川が増水している実況映像などを伝えることが有効であろう。例えばダムの際急放流では、放流を行うことそのものに加え、確実に河川が増水し（ハザード認知）、町の〇〇まで浸水すること（個人的なりリスク認知）を明確に伝えつつ、避難を呼びかけることが求められよう。

ただし、自宅にリスクを感じたとしても、避難場所を安全と思っていなければ（効果評価）、そこには避難しようとは思いにくだらう。避難場所よりも津波の方が高いと思う場合などである。事前にハザードマップで、例えば、自宅はがけ崩れの危険の範囲にあることとともに、避難場所が危険な範囲から遠く外れていることを確認するなど、予防期のリスクコミュニケーションも大切となる。

自宅にリスクを感じ、避難場所は安全だと思っても、自宅からその避難場所まで安全にたどり着くことはできないと思うと（実行可能性）、そこへの避難は行われにくい。地域の避難場所が遠すぎる、既に道に水があふれて危ない、あるいは、地震の揺れで倒れた塀などで道が塞がっ

ていると思うと、その避難場所には行こうとは思いにくだらう。事前の予防期に、まち歩きなどによって安全性の高い避難経路を確認しておくことも効果がある。警戒期には、状況が悪化する前に、早めに避難を始めるよう呼びかけることが大切になる。

このほか、避難することによって被る負担（コスト）を大きく感じると、すぐ避難をしようとは思いにくだらう。洪水の際に家財や自家用車を高い所へ移動することが、避難よりも優先されることがある。また福祉施設では、指定避難場所の体育館に避難することによって入居者の体調が悪化する懸念が強いと、施設内にとどまるのが選択される場合がある。事前の準備や早めの行動が求められるが、コストの反対に避難場所に行く楽しみがあっても良いのではとの提案もある。避難場所に毛布などのほか囲碁などもあつたら良い、孫の顔を見に息子夫婦の家へ行く、などを避難の誘因とする考えである。



静岡県焼津市で地域住民が参加した津波避難訓練
= 2014年

一方で、避難を促す要因としては、規範意識が挙げられる。隣人などから声かけをされると、「浸水しないと思うけれど、お世話になつて〇〇さんと言われたし、周りもみんな避難しているから避難しようか」というような意識である。予防期から地域の防災訓練に多くの市民が参加していると、「うちの地域は災害時にはみんな避難するんだ」という意識が高まるのではないか。

以上のような要因が、避難の有無や場所、ルート選択などの行動に影響するものと考えられる。予防期の取り組みとともに、警戒期には、災害の種類や発生時間、そのときの状況などに応じて、何が避難行動の判断を妨げる要因となりそうかを想定しながら、メッセージの内容

や表現に工夫をすることが求められる。

Lアラートの運用と課題

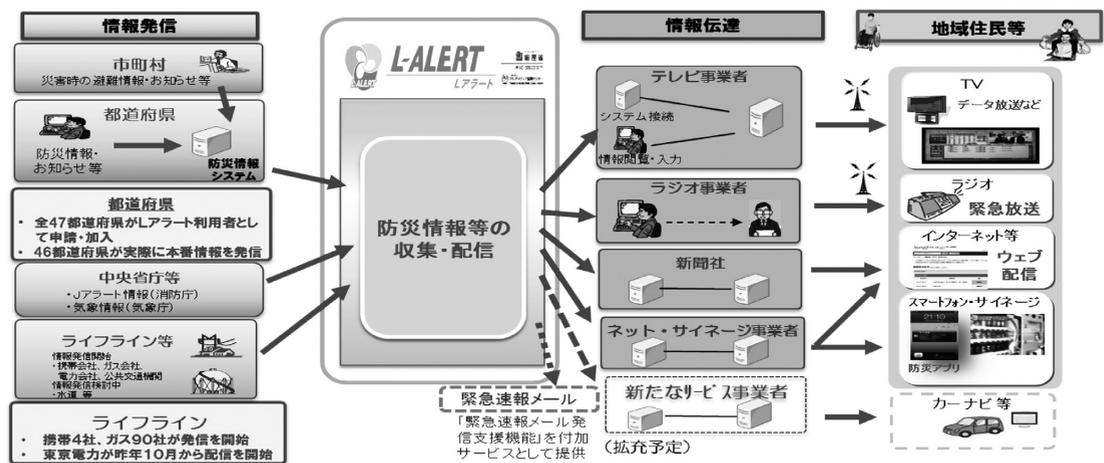
予防期には双方方向のコミュニケーションが大切であったが、警戒期には、市民が避難などの適切な行動を判断・実施できるよう、災害の危険に関する状況や見通しを早く、より多く伝えることの重要性が増す。気象庁からは国や都道府県とも共同で、気象警報、河川情報、土砂災害警戒情報などハザードの危険性が発表され、市町村からはより直接的な避難の呼びかけが行われる。気象庁の情報は、気象業務支援センターから全国一括して提供されているのに対して、各市町村が発令する避難情報は、かつては報道機関にはファクスなどそれぞれの方法で伝達されていた。そうした非効率性の改善のため、災害情報共有のプラットフォームシステムである「Lアラート」が構築され、運用機関が広がりつつある。

報道機関が視聴者にコンテンツを配信するプラットフォームとして、ポータルサイトやSNSなどが広く用いられるようになった。放送局でもラジオのradio（ラジオ）、各テレビ局共同で放送済み番

組などを配信するTVer（ティーバー）といった視聴者向けのプラットフォームが多く運用されている。これに対してLアラートは、報道機関へ自治体などから防災情報が提供される。そして、Lアラートからは、報道機関のみならず、ヤフーなどのポータルサイトやSNS、アプリ事業者などにも情報が提供されており、通信と放送・新聞の総合的なプラットフォームとなっている。

Lアラートは、一般財団法人マルチメディア振興センターが運営しているシステムである。地方公共団体、ライフレイン関連事業者など情報を発信する「情報発信者」と、放送事業者、新聞社、通信事業者など住民に情報を伝える「情報伝達者」の双方が利用する。「情報発信者」としては現在46都道府県が加入しており、2018年度末までに全都道府県が運用を開始する予定である。市町村は、都道府県の防災情報システムを経由して避難情報、避難所情報、お知らせ情報などを提供する経路が基本となっている。一方、情報伝達者として、18年6月末現在で745団体が参画をしている。内訳は、地上波テレビ局（127）、ラジオ局

<Lアラートの仕組み>



総務省ホームページから

(235)、ケーブルテレビ局(268)、新聞・通信社(60)、ポータル・アプリ等(23)、サイネージ(電子看板など)、(6)、地方公共団体(26)と報道と通信の両分野に幅広い。

ただ、Lアラートを導入する行政機関、報道機関は増えたものの、まだデータ入力に誤りや漏れなどの課題も多い。システム仕様では、市町村による避難情報の入力項目として、状況に関する項目(危険に関する現状、見通し)と、行動指針(安全向上のため市民がすべき、すべきでないと思われること)に関する項目がそれぞれ設けられているが、十分に入力されていない場合もある。そのため、情報伝達を行う事業者によって運用方法には違いがみられる。アプリ事業者などは速報性を重視し、システムから受信したデータをそのまま配信する場合もある。一方、地上波テレビ局などでは、放送前に自治体に詳しく確認作業を行う事業者も多い。

日本では現在でも、情報の正確性の面で新聞やテレビなど従来のジャーナリズム機関が評価される傾向があり、そうした信頼に応える情報発信を行うことは重要と言えよう。しかし、多くの報道機関

がそれぞれに自治体への確認取材を行うと、災害対応で多忙な自治体職員への負荷が高くなり、結果的に地域の安全への懸念が生じかねない。事件や事故の場合における集团的過熱取材(メディア・スクラム)に対しては、日本新聞協会は自主的な解決にむけた見解の中で共同取材や代表取材などの方法を提示し、新聞以外のメディアとも問題解決にあたる姿勢を示している。防災情報の取材は、取材対象が一般市民ではなく行政機関ではあるものの、公益性の観点からどのような取材ルールが望ましいのか、ジャーナリストが率先して関係メディアとともに検討することを期待したい。

なおLアラートは、警戒期の避難情報のほか、応急期に自治体やライフライン企業が発信する情報を共有するプラットフォームとしても利用できる。16年の熊本地震、17年の九州北部豪雨の被災自治体からは、給水車などの生活支援情報、罹災証明の発行などの行政情報が発信・共有され、ケーブルテレビや臨時災害放送局、NHKのデータ放送やスマホアプリなどで活用された。また被災自治体から外部へむけ、救出活動の妨げとならないよう車流入の抑制を呼びかける発信も

行われた。ジャーナリストによる被災地での自主的な取材活動がもちろん基本であるが、南海トラフ地震などの広域災害では被災自治体数が膨大となり、マスメディアによる取材にも限界がある。被災地が外部に伝えたいと発信した情報が共有され、各メディアが適宜判断して伝えるためのプラットフォームも有用となる。

災害のイメージ高める

警戒期には、市民が地震の揺れや裏山の崩れなどの覚知とともに、市民がより安全な行動の判断につながる情報を入手できることが望まれる。現在、速報性や周知率だけであれば、放送・新聞よりも、防災無線でのモーターサイレンや緊急速報メールなどの通信サービスが優位かもしれない。しかし、緊急速報メールではテキストしか伝えられず、文字数にも制限がある。市民が、どう行動すべきかを判断するための情報を得る上で、報道機関による貢献は今なお大きい。

大きな台風の接近時には、早い段階から、新聞やテレビなどの全国メディアが直接、あるいはヤフーやSNSなどのプ

ラットフォームを通じて、幅広い人々の警戒感を醸成し、台風の襲来によってもたらされるイメージを社会的現実として形成している。また、津波が広域に襲来する場合、全国放送で先に津波の到達した地域の様子を伝えることは、未到達の地域住民のハザード認知を高めるであろう。

そして個人的なリスク認知には、自宅近傍の現状や予測が重要である。ある河川の増水にともなう指定河川洪水警報や避難勧告などを伝える際、同時に、その河川の増水した映像や水位の上昇予測をテレビのデータ放送画面で視覚的に伝えることは有効であろう。また、コミュニティFMなどが、その町の避難場所に既に避難しているリスナーの肉声の中継することは、避難の実行可能性や規範意識などを向上させる効果があるかもしれない。

上記のような各メディアの特性を生かした報道に加え、今日では、ネットと連携することによって、放送時間や紙面の制限なく、詳細な説明を伝えられるようになった。例えばNHKでは放送で気象警報などとともに、土砂災害の前兆現象や避難時の留意点などを伝えているが、

ウェブサイト「NHK そなえる防災」でもわかりやすい説明を掲載している。ニュースプラットフォームの最大手である「Yahoo!ニュース」では、多くの新聞社や放送局から配信された記事や動画を掲載するとともに、その背景などのわかりやすい解説を関連会社「THE PAGE」から配信しているほか、専門家が寄稿できるコーナーも設けている。

こうした全国メディアによる汎用性のある専門的な解説とともに、市民それぞれの居住地に即した解説も有効であろう。洪水が懸念される際に、その河川や地域で起きた過去の災害の記事を再配信できれば、その地域の人々のリスク認知や規範意識などは高まるかもしれない。災害時、ジャーナリストの取材にこたえてくれた人の中には、今後、同様の被害のないようにと、つらい気持ちの中で言葉を発してくれた方も多いのではないか。報道機関の行き届いた取り組みによって、取材にこたえてくれた方々のそうした願いに応えることができたらと思う。

担当分野、防災の視点で

SNSを通じたニュースへの接触は、

個人がそれぞれ関心のあるテーマに集中しがちだ。その中で防災というテーマは、地域に住む人々に、年齢、性別、障害の有無、国籍などによらず共通するテーマである。そして、人々の生命・生活を守るという目標は、誰もが共感できるはずであり、防災は地域に暮らす多様な市民を架橋し得る分野の一つではないか。人々をつなぐジャーナリズムの機能が発揮が期待される。

個々のジャーナリストは誰でも、日頃高い関心を持って取り組んでいる取材テーマがあると思う。在留外国人、社会福祉、教育など重要なテーマは多い。それぞれのテーマについて「明日、もし地域で災害が起きたら」という視点で取材すると、これは災害時に問題になると感じる点が出るだろう。それらの中には、記者が平常時における問題と認識していた課題が、災害時により拡大し浮き彫りになる問題もあると思う（在留外国人に対する情報提供など）。防災を切り口とした記事によって、それまで記者の取材テーマに馴染みの薄かった読者・視聴者の関心を引き、平常時の問題解決への参画を促すこともできれば、それは防災力向上にもつながるだろう。

「今後のLアラートの在り方検討会」 報告書(概要)

平成30年12月

今後のLアラートの在り方検討会

Lアラートは、全国的な普及が進み、災害情報インフラとして一定の役割を担うようになってきたことから、その現状を概括し、今後の在り方に関し、発信情報の多様化、情報伝達手段の高度化・多様化、持続的運用等の課題を検討するため、総務省では平成30年7月から検討会を開催し、同年12月に報告書を取りまとめ。(座長:山下 徹(株)NTTデータシニアアドバイザー)

報告書の骨子

第1章 Lアラートの経緯と現状

- 平成20年の総務省研究会報告を踏まえ、実証実験後、平成23年からFMMCが本運用を開始。平成31年度当初に福岡県が運用開始すると全国の市町村からの発信体制が整備。Lアラートの情報は放送を中心に多様なメディアで利用が進展。
- 平成28年熊本地震や本年度の大規模災害でも、避難勧告・指示、避難所開設情報等の多くの情報を配信。

第2章 今後のLアラートの普及・発展のための課題

【主な課題】

(1) Lアラートへ発信する情報の多様化

- **地方公共団体からの災害関連情報の発信** (発信情報の多様化など発信体制の向上、市町村における認知の向上等)
- **ライフライン情報等の発信の推進** (電力・水道等の情報発信、河川情報の発信、道路情報・交通情報等の取扱い等)

(2) Lアラート情報の利用の多様化・高度化

- **スマートフォン等での利用の促進** (スマートフォンアプリ、デジタルサイネージ、カーナビ等での利用の促進等)
- **情報伝達者以外への利用の拡大** (住民等に情報を伝達するメディアのみならず、企業・公的機関等にも利用を拡大)
- **Lアラート情報の地図化の推進** (災害関連情報の視覚的把握が可能になるものであり、標準仕様の策定等が必要)

(3) Lアラートの持続的運用等

- **災害関連情報の正確性・迅速性の向上** (情報を発信する防災情報システムの機能向上、事前の体制の整備・強化)
- **安定的・持続的な運用基盤の確保** (Lアラートの運営に要する費用を、利用者により負担していく考え方に転換)

第3章 今後のLアラートの普及・発展に向けて

- 今後のLアラートの発展の方向性としては、「**簡素・便利で持続的なプラットフォーム**」を目指すべき。
- 総務省と運用主体(FMMC)は、関係府省庁・関係団体等との連携や地域における連携を図り、必要な取組を推進すべき。

Lアラートの経緯と現状

報告書第1章では、「Lアラートの経緯と現状」として、以下の内容を整理。

1 Lアラートとは

現在のLアラートの仕組み等を説明

2 Lアラート普及・発展の経緯

2-1 平成20年研究会報告書

平成20年総務省「地域の安心・安全情報基盤に関する研究会」報告書(現在のLアラートのコンセプトを提唱)の概要とFMMCによるサービス開始(平成23年)

2-2 平成26年研究会報告書

平成26年総務省「災害時等の情報伝達の共通基盤の在り方に関する研究会」(普及加速化パッケージを提唱)の概要と「Lアラート」への名称変更、その後の進捗等

3 Lアラート普及の現状

3-1 情報発信者の利用状況 Lアラートへ情報発信を行う地方公共団体やライフライン事業者等の利用状況等

3-2 情報伝達者の利用状況 Lアラートの情報を受信し住民等に伝達する放送事業者等のメディアの利用状況等

4 近年の大規模災害時におけるLアラートの利用状況

4-1 平成28年熊本地震 平成28年熊本地震における各種メディアでの災害関連情報の伝達状況やLアラートの利用状況等

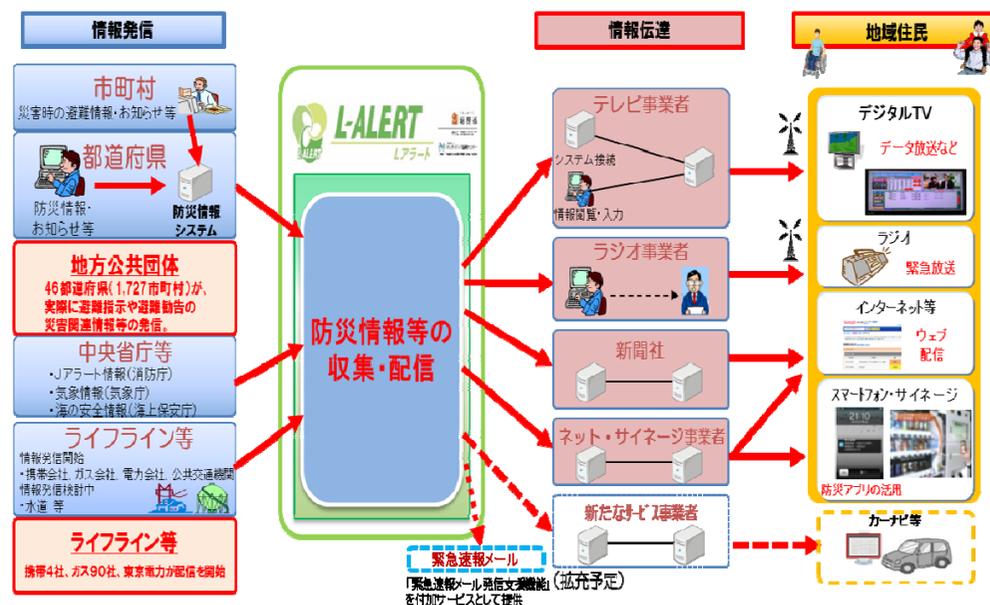
4-2 平成30年に発生した各種災害 大阪府北部の地震、平成30年7月豪雨、台風第21号、北海道胆振東部地震におけるLアラートの利用状況等

5 各種計画等におけるLアラートの位置づけと各府省庁の関連する取組

5-1 各種計画等におけるLアラートの位置づけ 国土強靱化基本計画等各種政府計画におけるLアラートの位置づけ

5-2 各府省庁の関連する取組 内閣府、消防庁、国土交通省、気象庁、海上保安庁におけるLアラートに関連した取組等

< 現在のLアラートの仕組み >



報告書第2章では、「今後のLアラートの普及・発展のための課題」として、以下の課題を提示。

1 Lアラートへ発信する情報の多様化

- 1-1 地方公共団体からの災害関連情報の発信 災害関連情報の発信体制の向上、市町村の認知向上等
- 1-2 ライフライン情報等の発信の推進 通信・ガス・電力・水道、道路・交通、気象・河川等の情報発信の推進
- 1-3 「お知らせ」情報の発信の推進 災害時・平時における「お知らせ」情報発信の意義と発信の推進への課題等
- 1-4 SNSとの連携 LアラートとSNSの連携の考え方等について整理
- 1-5 その他 Lアラートによる直接広報支援、住民等が必要とする情報の発信、発信者に負担とならない情報の発信

2 Lアラート情報の利用の多様化・高度化

- 2-1 スマートフォンでの利用の促進 アプリ等での利用促進、外国人への情報伝達での活用、Wi-Fi環境整備
- 2-2 デジタルサイネージ・カーナビ等での利用の促進 Lアラート情報の地図化の取組との親和性等
- 2-3 情報伝達者以外への利用の拡大 従来からの利用メディアのみならず、企業・公的機関等にも利用拡大
- 2-4 Lアラート情報の地図化の推進 Lアラート情報の地図化の推進(次頁参照)の意義・課題等
- 2-5 Lアラートの新たな活用 蓄積情報の提供、特定利用者への情報の提供等

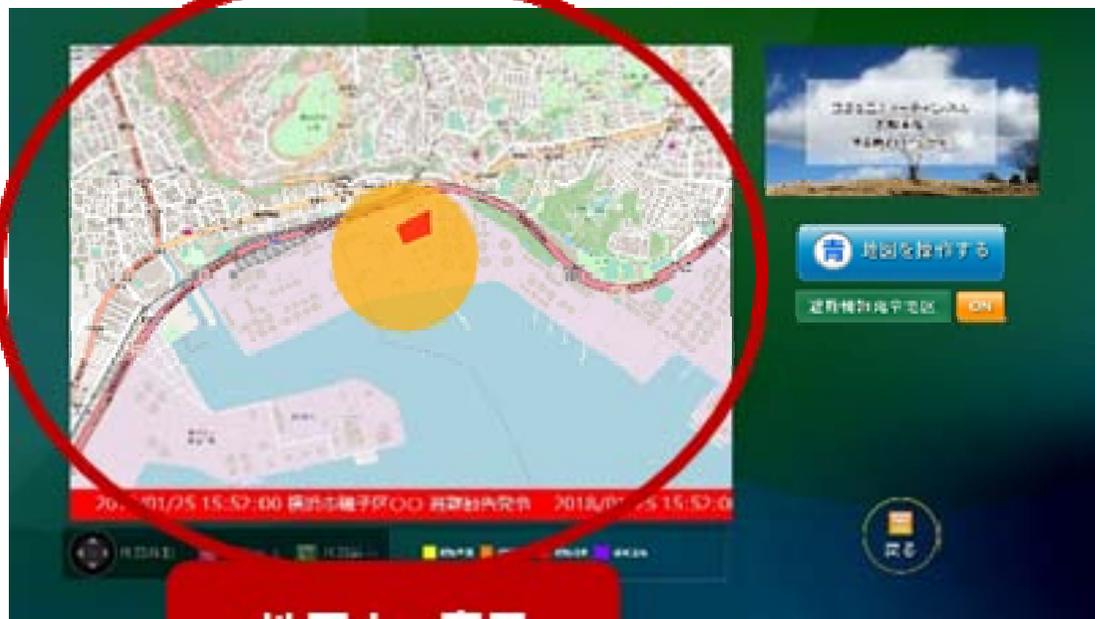
3 Lアラートの持続的運用等

- 3-1 災害関連情報の正確性・迅速性の向上 自治体防災情報システムの機能向上、事前体制の整備・強化
- 3-2 平時利用の推進 平時利用の意義を指摘
- 3-3 関係者間での連携強化 地域における連携強化、関係団体間・関係府省庁間における連携強化
- 3-4 安定的・持続的な運用基盤の確保 運営に要する費用をLアラート利用者により負担していく考え方に転換
- 3-5 その他 持続的な普及啓発、Lアラートに求められる役割等の明確化、新サービス等への寄与等

- 災害関連情報を地図化し、その情報をLアラートを介して提供することで、来訪者といったその地域に詳しくない者であっても、避難勧告の発令地区等を容易に理解することが可能に。
- 総務省では地図化に向けて、平成28年度から調査研究を実施し、平成30年度においては実証実験を計画している。

<試行版(平成29年度構築)における配信イメージ>

① ケーブルテレビ



地図上で表示

ジャパンケーブルキャスト(株)

② スマートフォン



地図上で表示

ファーストメディア(株)

地図上で表示

NTTレゾナント(株)

報告書第3章では、「今後のLアラートの普及・発展に向けて」として、以下の視点や期待等を提示。

1 Lアラートの強みを生かす

今後のLアラートの更なる普及・発展に向けては、前に挙げた各課題を踏まえた取組を行い、利用者等からの期待に応えていく必要があるが、その際には、現在のLアラートの強みを生かしていくことが重要。

【Lアラートの強み】

- ① 当初より、簡素で効率的なシステムとして構築・運用されており、運用に係るコストの増加を抑制
- ② 避難勧告・指示等の発令状況などの災害関連情報を広域的に取得・閲覧が可能(他の手段では代替が困難)
- ③ 一次情報の発信者(地方公共団体等)から情報の発信が行われるため、情報の信憑性・正確性が高い
- ④ プッシュ型で情報配信を行うシステムであり、迅速・確実に情報提供(アクセスが集中して閲覧不能といったことはない)
- ⑤ 実用サービスの開始(平成23年6月)以降、7年間以上、災害時にも大規模な障害等はなく、安定的に運用
- ⑥ 配信する情報の種別を追加する場合等においても、情報フォーマットの追加等のみによって対応が可能
- ⑦ 関係メディア、地方公共団体、総務省等が一堂に会する地域連絡会等が、運用において、貴重な場として機能

2 今後のLアラートの発展の方向性

⇒ **簡素・便利で持続的なプラットフォームへ**

- ・ Lアラートの強みを活かしていく観点からは、今後も「簡素」なシステムとして発展させていくことが重要。
- ・ その上で、Lアラートが利用者にとって、一層効用が高く「便利」なものとなることを期待。
- ・ Lアラートが災害関連情報の配信・伝達に関する全国的なプラットフォームとなってきたことを踏まえると、「持続的」で安定的なものとしていくことが重要。

3 関係者に期待される役割

Lアラートの各利用者、Lアラート利用システムの開発・提供者に期待される役割を示すとともに、今後のLアラートの普及・発展に向けた総務省と運用主体(FMMC)の具体的役割を提示(次頁参照)。

総務省

- ・マクロな方向性の展望・総合的な調整
- ・**今後も必要に応じ、検討会等を開催**
- ・新たな機能拡充等に向けた調査・実証
- ・普及推進活動 等

関係府省庁・関係団体等との連携

Lアラート関係府省庁等連絡会等

Lアラートを利用する関係府省庁、その他Lアラートの利用に関わる関係府省庁との間での意見交換、情報交換等の場の設置を検討。関係団体等の間でも連携を推進。

地域における連携

地域連絡会等

以下の参加主体間で地域における課題の共有・連携強化

- ・地方公共団体
- ・ライフライン事業者
- ・地域のメディア
- ・その他関係機関 等

支援・連携

運用主体(FMMC)

- ・持続的・安定的なサービスの提供
- ・具体的なサービス提供のためのルール等の策定
- ・必要な技術フォーマット等の策定 等

Lアラート運営諮問委員会等

※ なお、安定的・持続的な運用基盤の確保のためのLアラートの運用に関する費用負担の内容や方法については、Lアラート運営諮問委員会等で関係者からも十分に意見を聞いていくとともに、地域連絡会等の場も活用し、総務省とFMMCにおいて、方針をまとめていくことが必要。

参 考

1. 概要

- Lアラートは、平成23年6月の運用開始以降、着実にその情報発信者・情報伝達者や扱う情報を増やしている。特に、地方公共団体による利用に関しては、平成30年11月現在、46都道府県が既に運用を開始しており、平成31年度当初に、福岡県が運用を開始することで全都道府県による運用が実現する見込みとなっている。このため、Lアラートは普及の段階を経て、近時の災害においては、速やかに避難勧告・指示、避難所情報等を配信する等、災害情報インフラとして一定の役割を担うに至っている。
- 総務省では、Lアラートの更なる利活用のため、地図による災害情報の提供及びカーナビ・サイネージ等への配信のための実証実験を行い、より高度な災害情報の提供システムの普及展開等を目指すこととしている。また、メッセージアプリからの災害関連情報の配信等により情報の入手手段が多様化している中、Lアラートに対しても、伝達手段や発信情報の更なる拡充等多様な期待が寄せられている。
- 以上を踏まえ、本検討会では、Lアラートの現状を概括した上で、Lアラートが目指すべき情報インフラとしての姿を改めて検討する。（本検討会は、総務省大臣官房総括審議官（情報通信担当）が主宰する。）

2. 検討項目

- (1) Lアラートの情報伝達手段の多様化・高度化
- (2) Lアラートが扱う発信情報の多様化
- (3) Lアラートの持続的運用等

3. 検討スケジュール

- 平成30年の秋を目処に論点整理を行い、平成30年内を目処に検討の取りまとめを行う。

【審議経過】

第1回：7月5日、第2回：7月24日、第3回：9月3日、第4回：10月4日、第5回：10月31日（論点整理）、第6回：11月27日（報告書構成案、各論点の審議）、第7回：12月10日（報告書案の審議）

- 座長 山下 徹 (株)NTTデータシニアアドバイザー
- 石戸奈々子 NPO法人CANVAS理事長
- 宇田川真之 東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任助教
- 音 好宏 上智大学文学部教授
- 加藤 孝明 東京大学生産技術研究所都市基盤安全工学国際研究センター准教授
- 川村 一郎 一般財団法人マルチメディア振興センタープロジェクト企画部長(第1回)
- 沢田登志子 一般社団法人ECネットワーク理事
- 芝 勝徳 神戸市外国語大学教授
- 橋爪 尚泰 日本放送協会報道局災害・気象センターセンター長
- 深澤 琢磨 一般財団法人マルチメディア振興センタープロジェクト企画部担当部長(第2回～)
- 堀 宗朗 東京大学地震研究所巨大地震津波災害予測研究センター教授

(オブザーバー)

内閣官房(IT総合戦略室)、内閣官房(国土強靱化推進室)、内閣府(防災担当)、消防庁、厚生労働省(第3回～)、経済産業省、資源エネルギー庁、国土交通省、気象庁

※情報発信者・伝達者等Lアラートの利用者は、ヒアリング対象者として都度出席を要請。