

災害と図書館

加藤 孔敬 (よしたか)

- 【本日の予定】** 15:30~18:00 (2時間30分)
- 1、はじめに (約20分)
 - 2、災害の認識 (約10分)
 - 3、予防・減災 (備え・把握しておきたい) (約20分)
——休憩&防災手遊び—— (約10分)
 - 4、災害の段階に応じた対応について (約40分)
——準備&休憩—— (10分)
 - 5、グループワーク:災害時の業務を考えてみよう (約40分)

1、はじめに

東日本大震災以降、災害は大規模化傾向と言われています。そして、2018年12月に行われた国の中央防災会議 防災対策実行会議(「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告)」)では、今後の水害・土砂災害からの避難対策への提言の目指す社会として、「行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援すると報告書に明記されました。災害への備え、発災での行動や対応、災害時の図書館の役割について、話題提供をさせていただきます。

(1)震災後～よく耳にした言葉&記憶に残る言葉

一例:頑張り!(震災直後、被災者はその言葉が重荷)

他人事→自分事(震災から数年後:当時、志津川高校生)

当時(2016年「東日本大震災を知る人がいない」図書館災害対策委員 川島宏氏)

協働→総働(2018年気仙沼市職員)

複合→融合(2019年夏南三陸町司書)

【コラム】

- ①自然は人間にとっていつも都合よくできているわけではなく、自然には、恩恵と災害の二面性があります¹⁾。
- ②災害とは単に社会全体が被害に遭うと考えるのではなく、「災害を契機として社会構造の脆弱性が顕在化する」つまり災害によって社会の構造上弱かった点が露呈してしまうという考えがあります²⁾。
- ③地震は自然現象、災害は社会現象³⁾。
- ④災害には、突発型災害と進行型災害があります⇒避難等の行動・対応が異なります⁴⁾。

1)『学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開』(文部科学省2013,p.11.)

2)『災害弱者と情報弱者 3.11後、何が見過ごされていたか』「第一章災害弱者」田中幹人・標葉隆馬・丸山紀一郎(筑摩書房2012,23.p.)

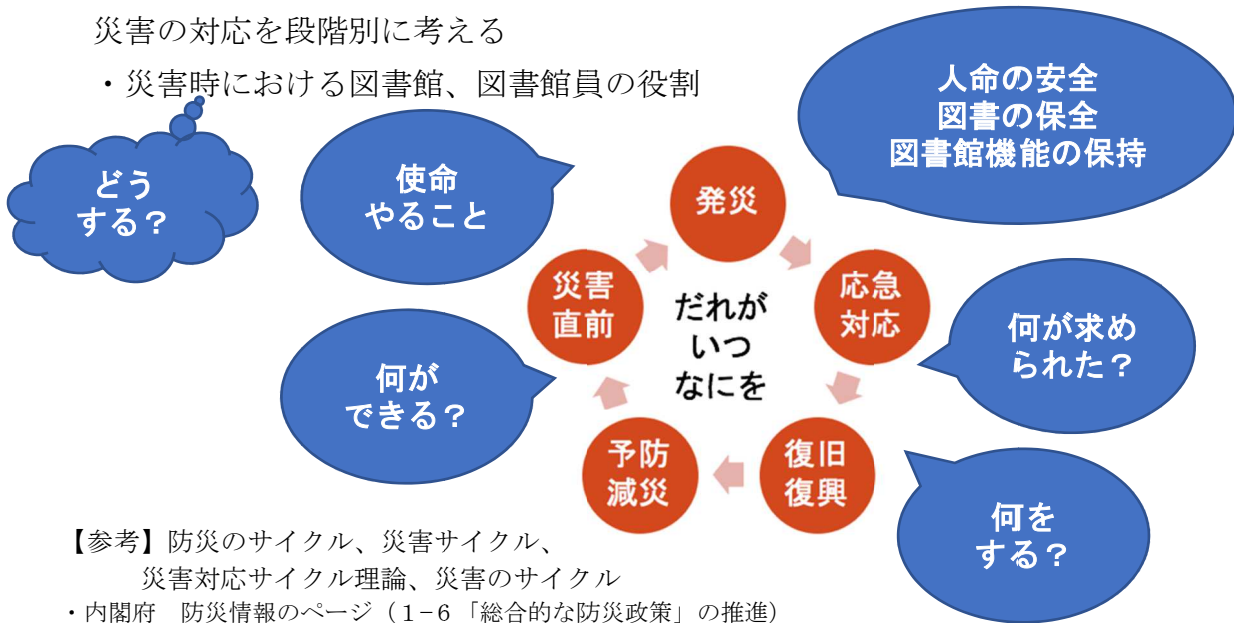
3)『災害復興とそのミッション 復興と憲法』片山善博・津久井進(クリエイツかもがわ2007,p.135.)

4)『命を守る水害読本』命を守る水害読本編集委員会(毎日新聞出版2017,p.127-133.)

(2)災害のサイクル

災害の対応を段階別に考える

- ・災害時における図書館、図書館員の役割



【参考】防災のサイクル、災害サイクル、

災害対応サイクル理論、災害のサイクル

- ・内閣府 防災情報のページ（1-6「総合的な防災政策」の推進）

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h17/bousai2005/html/honmon/hm140106.htm>

- ・『大災害と法』津久井進（岩波新書 2012, 7）

- ・『災害に強くしなやかな社会 創造のイニシアティブ～俯瞰的で統括的な実践防災学～』

東北大学災害科学国際研究所 http://impact.bureau.tohoku.ac.jp/doc/C-1_gd170426.pdf

- ・『災害と資料保存』日本図書館協会資料保存委員会編（日本図書館協会 1997, 7）

(3)災害のタイプ

事前の防災行動（早めの防災行動）が可能な災害を知る

- ・突発型災害：震災など
- ・進行型災害：台風や前線性起因の災害（氾濫・土砂災害）

【参考】『タイムライン～日本の防災対策が変わる～』松尾一郎・CeMI タイムライン研究会

（日刊建設工業新聞社 2018, 12）

(4)図書館における災害対策

- ①人命の安全
- ②蔵書の保全
- ③図書館機能の維持

【参考】「防ぐ技術・治す技術—資料保存マニュアル」編集ワーキング・グループ//編

（日本図書館協会 2005. 3）

(5)災害対応の仕組み（手段）

- ①タイムライン（事前防災行動計画）
- ②ファーストミッションボックス
- ③BCP（事業継続計画）
- ④事前復興

2、災害の認識

(1)自然災害の状況

(2)図書館の被害状況過去 10 年、図書館が受けた被災状況について（表 1～表 4）

(3)ここ数年の図書館の被災

2018年

2月：大雪等による被害（2/3から、北陸地方）

4月：島根県西部を震源とする地震（4/9）、愛知県西部を震源とする地震（4/14）

6月：大阪北部地震（6/18）、平成30年7月豪雨（6/28から）

7月：台風12号（7/28から）

8月：台風13号（8/9から）、台風19号（8/21から）、台風20号（8/23から）

9月：台風21号（9/4から）、北海道胆振東部地震（9/6）、台風24号（9/28から）

10月：台風25号（10/4から）

2019年

9月：台風15号（9/9から、関東地方・千葉県）

※下線は、暖房燃料切れ、行事中止、臨時休館、開館時間の短縮、BM運休など、主にサービス面で影響を及ぼした災害。

3、予防・減災（備え・把握しておきたい）

(1)発災に備えて

(2)防災マニュアルの作成について

「地域防災計画」と「図書館の危機管理」

防災マニュアルを検討する時考慮したいポイント 5), 6)

理想：職場みんなで考え認識、防災訓練でチェック、
人事異動を乗り越えて継承

自治体：地域防災計画、学校：危険等発生時対処要領

↑↓ 整合性

図書館：危機管理（災害時）マニュアル

※自治体は災害対策基本法第40条（都道府県地域防災計画）、42条（市町村地域防災計画）により「地域防災計画」を作成し、検討を加え必要があるときは、これを修正しなければならない。

※学校は「学校保健安全法」第29条（危険等発生時対処要領の作成等）で「危険等発生時対処要領」を作成するものとする。

【おすすめ】

5) 『みんなで考える こんなときどうするの？ 図書館における危機安全管理マニュアル作成の手引き』日本図書館協会図書館政策企画委員会「こんなときどうするの？」改訂版編集チーム/編（日本図書館協会 2014.10.）

6) 『みんなで考える図書館の地震対策—減災へつなぐ マニュアル作成の手引き』「みんなで考える図書館の地震対策」編集チーム（日本図書館協会 2012.5.）

(3)「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」危機管理

（平成24年12月19日 文部科学省告示第172号）【抜粋】

六 危機管理

1 図書館は、事故、災害その他非常の事態による被害を防止するため、当該図書館の特性を考慮しつつ、想定される事態に係る危機管理に関する手引書の作成、関係機関と連携した危機管理に関する訓練の定期的な実施その他の十分な措置を講じるものとする。

2 図書館は、利用者の安全の確保のため、防災上及び衛生上必要な設備を備えるものとする。

(4)被害想定 of 把握 (ハザードマップ)

検索 大地震の発生率 ウェザーニュース

https://weathernews.jp/s/gensai/map_megaquake.html

検索 浸水想定区域マップ ウェザーニュース

<https://weathernews.jp/s/gensai/rain201807/enq.html>

検索 国土交通省ハザードマップ <https://disaportal.gsi.go.jp>

→重ねるハザードマップ (水災・土砂災害・津波・道路防災情報)

→わがまちハザード (各市町村が作成したハザードマップへリンク)

検索 J-SHS 地震ハザードステーション

防災科学技術研究所 (地震) <http://www.j-shis.bosai.go.jp/map/>

(5)確実に災害時では、できるようにしたいこと

①連絡手段の確保＝緊急連絡網

・職員・家族：複数の通信手段の確保

【例】災害用伝言ダイヤル「171」

ファイブゼロジャパン「00000 JAPAN」

SNS「LINE」、「Twitter」、「メッセージ」

・業務中の連絡手段：携帯電話等の携帯、コミュニケーション

→逃げ遅れ・閉じ込められた時 (閉架書庫出納時、移動図書館車の車庫内等)

・契約先：施設メンテ (警備・空調・エレベータ等)、図書館システムほか

②複数の連絡手段の確保

(6)災害時の出勤 (影響について)

(7)やってみよう！チャレンジ【備え】

4、災害の段階に応じた対応について

災害時における図書館の業務継続を文献事例からみる

(1)発災：スタッフの心理

・職員の心境 (特に地震)

→災害情報のジレンマ

「見逃し」を避けようとする「空振り」が生ずる可能性があり、「空振り」を恐れると「見逃し」が発生する。

→オオカミ少年効果

「空振り」を繰り返していると情報発信主体に対する信頼性が低下し、真に切迫した状況で避難を呼びかけても、住民が応じない可能性がある。

【参考】『大規模災害発生時の住民への情報伝達のあり方に関する調査検討報告書』

日本防火・危機管理促進協会 2012.2, p.24. http://www.boukakiki.or.jp/common_new/pdf/20130619000000002.pdf

(2)災害直前～発災

①地震（突発型災害）

発災まで非常に時間がない！**緊急地震速報**：アラート十秒前に何ができるか！

・避難誘導・アナウンス⁷⁾

「緊急地震速報」（震度5弱以上：アラート数秒～数十秒）2017年10月1日で10年経過
→緊急地震速報発表188回（7割中：134回）

空振り：54回、見逃し：76回 ※熊本地震では半数が行動しない。

7)『増補版「やさしい日本語」作成のためのガイドライン』弘前大学人文学部社会言語学研究（2013.3.）
<<http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/ejgl-zouho.pdf>>

・好事例：発災時＝地震の対応

図書館員はその時！＝事例：東北大学⁸⁾、東北学院大学⁹⁾

8)『東海地区大学図書館協議会誌』「そのとき私たちができたこと 東北大学附属図書館が遭遇した東日本大震災」小陳左和子（57, 2012, p.14-24.）

9)『びぶろす Biblos』「この3年で防災への意識はどう変わったか 東北学院大学図書館の事例」佐藤恵（国立国会図書館 64, 2014.4, p.3.）<<http://dl.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8690306>>

②台風や前線等の災害（進行型災害）

・タイムライン（防災行動計画・事前防災行動計画）¹⁰⁾＝場当たり派？・事前準備派？

ポイント：「誰が（主な機関）」、「いつ（対応時間）」、「何を（防災行動）」

【図書館の場合】 何を退避させ備えるか＝事前行動

→臨時休館 or 開館時間短縮 or 開館＝周知

→退避行動：本を書棚上段

→車・BMを一時退避、雨漏り対策

10)「タイムライン」国土交通省 <<http://www.mlit.go.jp/river/bousai/timeline/>>

「★みんなでタイムラインプロジェクト」国土交通省関東地方整備局下館河川事務所
<<http://www.ktr.mlit.go.jp/shimodate/shimodate00285.html>>

(3)発災～初動の応急対応 2018年の出来事

①2018年の出来事（勤務時間外）

→夜中の非常配備への対応（水害）

→2018年の傾向＝SNS、HPで休館情報

②休館・夜間（不在）の対応→地震（突発型災害）

【ファースト ミッションボックス】

→開発：危機管理教育研究所および長野県飯田市危機管理室

・「発災時、誰もが合理的に防災行動ができる！ファーストミッションボックス®とは？」

マンション・ラボ <https://www.mlab.ne.jp/columns/columns_20180319/>

・「開発：危機管理教育研究所および長野県飯田市危機管理室」

<http://www.ssknet.co.jp/jishin/column/month2018_7.html#top>

・「気になる色々～生活を楽しく&豊かに～【あさいチ】防災講座で地震対策！簡単シミュレーション法！備えるべき事項など！ファーストミッションボックス」

<<https://yukhd.com/2018/01/17/asaichi-disaster-prevention/#i-13>>

(4)人命第一・安全第一の視点から（施設の安全について）

・「東日本大震災の教訓 震災における公共施設の安全確認、被災建築物応急危険度判定および被災住宅地危険度判定に関する考察」 仙台市都市整備局

<https://www.city.sendai.jp/kozokanri/oa_kikendohantei/documents/higashinihondaishinsainokyoun.pdf>

・「大規模地震発生後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」

<http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/kinkyuutenken_shishin/index.html>

(5)応急対応～復旧～一部再開

- ①自治体職員として災害業務の従事状況（2009 年後半～2018 年前半）
- ②自治体職員として災害時の任務（東日本大震災）
- ③業務再開状況
- ④図書館が避難所となる可能性、今後災害が起きた場合
- ⑤休館情報：積極的に発信

SNS＝東北大学（協力：千人）⁸⁾、筑波大学（フォロー：18 日間＝664 件）¹¹⁾
公共図書館の場合＝幅広い年代層

情報発信の工夫・玄関貼出・HP・SNS・広報・避難所チラシ・新聞等

8) 『東海地区大学図書館協議会誌』「そのとき私たちができたこと 東北大学附属図書館が遭遇した東日本大震災」小陳左和子（57, 2012, p. 14-24.）

11) 『大学図書館研究』「東北地方太平洋沖地震に置ける筑波大学附属図書館の被害と復旧活動」渡邊朋子・船山桂子・大和田康子（94, 2012. 3, p. 18-27.）

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jcul/94/0/94_57/_article/-char/ja/

(6)災害時における図書館の役割

①役所・役場、県庁

- ・東日本大震災

②市民等

- ・西日本豪雨（2018. 6. 28 から）
- ・北海道胆振東部地震（2018. 9. 6）
日常から移動図書館が行われサービスポイントを変更し避難所等へ
※コンビニ（セイコーマート）
- ・台風第 15 号（2019. 9. 9 から）
- ・鳥取県中部を震源とする地震（2016. 10. 21）
- ・東日本大震災（復旧～）

(7)助けてもらう、支援を受ける

課題：受援力

(8)将来・先を見据えた支援の受け方を考える

- ・受援のあり方＝支援の受け方→自立（東日本大震災では）

(9)県立図書館の市町村対応

①災害情報の発信

→市町村の影響・被害状況の情報収集・発信（HP）

②直接支援（ここ数年の事例）

→北海道胆振東部地震（北海道）、平成 30 年 7 月豪雨（岡山県）など

※市町村の相談に応じて、人的支援（本の搬出・再配架・除籍）

③中間支援（間接・後方）支援

→東日本大震災（岩手県 12）・宮城県 13）・福島県 14）など

→日本図書館協会

「災害等により被災した図書館等への復旧・復興への助成情報発信

12)「シンポジウム Help-Toshokan から、ともに目指す復興へ『平成 23 年度第 97 回全国図書館大会多摩大会記録』酒井久美子（岩手県立図書館）、熊谷慎一郎（宮城県図書館）、吉田和紀（福島県立図書館）（2012. 3, p. 29-43.）

13)『ライブラリーリソース・ガイド』「東日本大震災と図書館」熊谷慎一郎（LRG 6. 2014, p. 8-54.）

14)「今、福島県の図書館では一震災からの復旧とこれからの課題」『図書館雑誌』（109(3), 2015. 3, p. 146-147.）

(10)資料の保全（被災資料を救う）

【被災資料の救出方法下記団体 HP 参照】

国立国会図書館 15) 歴史資料ネットワーク 16)
東京都立図書館 17) 日本図書館協会 18)

資料が被災したら、
県立と日本図書館協会
にご相談ください！

【利用のために資料保存】 19)

5つの方策＝防ぐ、点検する、取り替える、治す、捨てる

15)「資料防災」国立国会図書館

http://www.ndl.go.jp/jp/preservation/collectioncare/disaster_p.html

16)歴史資料ネットワーク <http://siryo-net.jp>

17)「災害対策」東京都立図書館（2018. 8.）

https://www.library.metro.tokyo.jp/guide/about_us/collection_conservation/conservation/disaster/

18)「被災資料救済・資料防災情報源」日本図書館協会

<http://www.jla.or.jp/committees/hozon/tabid/597/Default.aspx>

19)『防ぐ技術・治す技術—資料保存マニュアル—』編集ワーキング・グループ（日本図書館協会. 2005. 3, p. 1-5.）

(11)資料の保全、災害を伝えていく

【被災した資料を修復すること、事例：陸前高田市】

①震災を後世に伝える（未来にメッセージ）：「声なき語り部」

②鎮魂：職員が全員亡くなる（手書きの目録カード：図書館員として、その人が居た証、形見）

③復興のシンボル（被災地に暮らす人達、賛同する人達）

(12) 災害資料を収集

例：広報＝古写真、電話帳、住宅地図・新聞、新聞折り込みチラシ、貼紙ほか

・災害対策基本法改正（2012. 6）

（第 7 条（住民等の責務）及び第 46 条（災害予防及び実施責任）等関係）

教訓伝承の新設・防災教育強化等による防災意識の向上

国民の防災意識の向上を図るため、住民の責務として、災害教訓を伝承することを明記するとともに、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関において防災教育を行うことを努力義務化する旨を規定。

・図書館における、災害資料の取り組み状況

図書館巡りをする際に参考にしたい 1 冊：『ライブラリー・リソース・ガイド』
「図書館で学ぶ防災・災害」LRG 第 6 号, 2014 嶋田綾子

- ・図書館が記録誌にする→浦安市、岩泉町、東松島市など
 - ・市長直轄の震災記録室を作る→名取市（司書で構成）
 - ・世界に発信（事例：福島県）
 - 2013年、世界図書館情報会議（WLIC）・国際図書館連（IFLA）年次大会
 “The Librarians of Fukushima（福島の図書館員たち）”²⁰⁾
 - ・図書館の震災記録誌発行→岩手県²¹⁾、茨城県（いずれも協議会発行）²²⁾
 - ・学校図書館（高等学校）の震災記録誌発行→宮城県、福島県、熊本県
- 20) 『明治大学図書館情報学研究紀要』「東日本大震災後の司書による資料・情報提供活動」鈴木史穂
 (6, 2015, p. 36-41.) <https://m-repo.lib.meiji.ac.jp/dspace/bitstream/10291/17284/1/tosho_jouhou_6_36.pdf>
- 21) 『いわての図書館 2014 東日本大震災津波記録誌』岩手県図書館協会（2014. 12.）
- 22) 『東日本大震災茨城県内図書館被災記録集』茨城県図書館協会（2012. 6.）

(13)BCP（事業継続計画）～これまでの災害対応事例を踏まえて～

①業務継続計画 ※自治体の場合は、業務継続計画と明記している。

→市町村における業務継続計画（BCP）とは？

※「市町村のための業務継続計画作成ガイド～業務継続必須6要素を核とした計画～」内閣府（防災担当）2015. 5. <<http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/H27bcpguide.pdf>> 【抜粋掲載】

業務継続計画とは、災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定める計画である。

地方公共団体の防災対策を定めた計画としては地域防災計画があり、これを補完して具体的な体制や手順等を定めたものとしては各種の災害対応マニュアルがあるが、業務継続計画は、これらの計画等を補完し、又は相まって、地方公共団体自身が被災し、資源制約が伴う条件下においても非常時優先業務の実施を確保するものである。なお、業務継続計画をどのような文書体系にするかは各市町村の実情に合わせればよく、必ずしも独立した計画書でなくてもよい。

→「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続計画の手引き」内閣府（防災担当）2016. 2 <<http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/H28tebiki.pdf>> における図書館業務について（抜書き）

業務開始目標時間：文化・教育を抜粋

【3時間以内】→児童・生徒等の安全確保

【1日以内】記載なし

【3日以内】→各種文化施設等及び文化財の対策（施設確認、文化財保護等）

【2週間以内】→教育再開（準備含む）、学校保健安全対策

【1ヶ月以内】記載なし

②BCP（事業継続計画） 注意点

・余震が続く中で開館は危険！

【参考】『東日本大震災の経験から「熊本地震」で「安全な快感のために東北の図書館員からのメッセージ』』saveMLAK, <<https://savemlak.jp/wiki/安全な開館のために～東北の図書館員からのメッセージ～>>

・業務の増大→災害業務の従事（避難所・罹災被災証明発行等）、職員が被災（勤務困難）

・対応の仕組み（手段）→災害時は固執せず、時には臨機応変に対応することも視野

・作ったらチェック→防災訓練等で、BCPが使えるか確認

【参考】

- 「図書館のための事業継続計画（BCP）とは何か？」『LISN（リスン）』（No. 151, 2012. 3.）
- 「BCP 策定のためのポイントと課題」『現代の図書館』 昆正和（2013. 9.）
- 「資料を守り、救い、そして残すために—東京都立図書館・資料保存の取組—」『カレントアウェアネス』 眞野節雄（2018. 6.） <<http://current.ndl.go.jp/ca1926>>
- 「BCP 策定のためのポイントと課題」『現代の図書館』 昆正和（2013. 9.）
- 「資料を守り、救い、そして残すために—東京都立図書館・資料保存の取組—」『カレントアウェアネス』 眞野節雄（2018. 6.） <<http://current.ndl.go.jp/ca1926>>
- 『みんなで考える 図書館の地震対策 減災へつなぐ マニュアル作成の手引き』
編集チーム（日本図書館協会, 2012. 5.）

- (14) 遠くの災害が、自分達にも影響・被害
→その時、どうするか

5、グループワーク：災害時の業務を考えてみよう