

第3章

まとめと提言

第3章 まとめと提言

これまで図書館における危機管理に関しては、全国的な調査・研究は実施されていなかった。現在、利用者とのトラブルが問題となり、自然災害によっても業務に大きな支障が発生している。危機管理は人命にも関わる内容を含むことから、図書館においては重要であると認識されつつある。しかし、未だに組織的な取組みや職員、利用者など図書館の関係者の理解は十分とは言い難い。

今回、地震に特化して調査報告が行われたことは、2011（平成23）年に発生した東日本大震災における図書館の様々な対応や、今後発生するとされる巨大地震（東南海トラフ、首都直下型等）への備えなど、「図書館の地震対策」を考える上で非常に重要な意味合いを持つ。そのため回答自治体数、アンケート回収率も非常に多く、関心の高さをうかがわせる。調査の結果や分析を漫然と眺めるだけでなく、調査の結果や第1章での分析を踏まえ自館の防災対策を再度、振り返ってもらいたい。

1 震災を経験して

(1) 313自治体の貴重な声～震災後の状況

図書館活動に大きなダメージを与えるような地震を経験した館、313自治体（『2012年度報告書』p3）は全体の割合としては大きくないが、大地震で図書館が蒙った被害を伝える重要な情報源となっている。今回の調査では東日本大震災で被災した割合が高く、次いで阪神・淡路大震災が続く。東日本大震災での被害は未だ我々の脳裏から焼き付いて離れない強烈な印象を残しており、被害状況の回答を見るだけでもその状況が思い出される（『2012年度報告書』p5-7）。

また、この313自治体の被害状況を震度の大きさから被災直後の状況及び対応を見ると、震度3～4で休館している回答もある。具体的な状況はここでは不明だが、立地や書架の固定などに左右されている可能性がある。休館が多発するのは、震度5以上となっているのが分かるが、休館をしないような工夫を考えて行くことも必要だと思われる。

建物の甚大な被害とライフラインの停止によって休館したケースと、内部での資料の落下、散乱を復元するための休館、そして様々な要因が重なりあった複合的な被害というケースも多い（『2012年度報告書』p7）。

建物の耐震化については、建築物の耐震改修の促進に関する法律が一部改正され（平成25年11月25日施行）、病院、店舗、旅館等の不特定多数の者が利用する建築物及び学校、老人ホーム等の避難弱者が利用する建築物のうち大規模なもの等に関しては、平成27年末までに耐震診断や診断結果の公表を行うことが義務化された。建物の耐震化は喫緊の課題であるが、この法律の中には図書館に関しては具体的な記述はない。しかし、こうした基準に準じて図書館の耐震化を図ることは重要である。耐震診断や耐震化工事には多額の費用が必要となるが、自治体が行う耐震化の取組みに図書館が取り残されるのは避けなければならない。

書架についても、図書の落下を防ぐ方策やしっかりとした固定を行うことも大切だろう。事務室内の棚や閲覧スペースや書庫内に臨時に設置した書架等があれば、転倒防止措置を施さなくてはならない。

また、地震の揺れだけに目を向けるのではなく、それに伴う複合的な災害—火災、津波、原子力発電所の事故、噴火といった事態の発生も忘れてはならない。地域の実情や地勢を把握し、被害想定幅を拡げることで、対応に関しても多様な視点から行われなければならない。

(2) 資料の被災

今回、イメージされていたのは、地震後に書架から落下、散乱した資料を復旧する—ということだろう。復旧のための期間やそれに係わる人の数によって、図書館が早期に開館できるかが左右される。調査結果では、ほとんどが自力で復元を行っている（『2012年度報告書』p12表1.14を参照）ことが興味深い。ただ、早期の開館を目指す上でこの方式が本当に望ましいかを検証する必要もあるだろう。必要に応じてボランティアの呼びかけや他の図書館、自治体への応援要請も考慮したい。

また、『2012年度報告書』p13の記述「資料の復旧で困ったこと」では、地震の中で多様な被害が発生していることがよくわかる。特に「停電、水道が使えない、暖房が停止、ガソリンが無く職員が出勤できない」といった場合、図書館自体は大きな被災がなくても、ライフラインの麻痺・停止という状況下で復旧が遅れたというケースも報告されている。次いで、資料が落下してその上から天井のホコリや割れた蛍光管、ガラスの破片等が降ったものを除去したケース、スプリンクラーや水道管が破断し水損したケースや津波によって資料の行方が分からなくなったケース等も報告されている。

資料の復元・復旧に関しては、専門的な知識やノウハウを持っている館や人材は少ないと推測され、きめ細かい資料の復元・復旧作業は難しい。平常時から専門家や文書館等の担当者を招き、災害時に連携を図る体制づくりを進め、資料復元・復旧の応急処置法や基礎的な事項を学ぶことも大切だろう。東京都立図書館のホームページの中には「資料保存のページ」があり、汚破損やカビの発生等の際に対処できる情報が掲載されており、参考にされたい。

http://www.library.metro.tokyo.jp/about_us/syusyu_hozon/siryoku_hozon/tabid/2104/Default.aspx

発災後の図書館運営を正常化させるためには人的な問題も考えていく必要がある。記述の中にもあるが「自治体職員として避難所の開設・運営等の業務もあり、図書館復旧作業が思うように進まないこと」、地震の規模が大きくなればなるほど、自治体職員ならば住民の生命を第一にし、行方不明者の捜索や避難所の運営、各種証明書の発行等の業務を行う緊急事態となり、図書館の復旧は二の次、三の次ということになっていくのは当然である。しかし、図書館は緊急時にこそ、情報提供機関として役割を発揮しなければならず、この二つの事態をどのように整理するかが早期開館のもう一つのポイントとなるだろう。このことは直営以外の委託や指定管理の館、臨時職員のみで運営している館にも言えることであり、平常時から非常時の人的体制を整えておく必要があるのではないだろうか。

(3) 電算システム

調査の結果、資料の被災は大きいですが、電算システムの被災は大きくないという結果が出た。地震の揺れによって、モニタが飛んだり、サーバに何らかの衝撃がかかってシステム全体にトラブルが生じたりすることも予想し、設問を考えたのだが被害は意外と少ないことが注目される。

システムを復旧させるのは自館の職員というのが最も多いが、契約している会社のシステムエンジニアが復旧するという回答も多かった。交通網の寸断やシステム会社が被災し、システムエンジニアが来館できない。対応する案件が多すぎて、図書館にまで回らないという事態も考えられる。職員がシステムを仮復旧できるような体制やシステムを稼働しなくてもサービスを行うような対策を策定する必要もあるだろう。

『2012年度報告書』p19の記述では「空調が入らないとサーバの熱対策が取れないため稼働ができなかったこと」とあり、例えサーバの非常用電源があったとしても空調の非常用電源が確保できなければ、サーバの稼働は難しいことがわかるし、空調が停電によって停止したことを知らなければサーバに大きなダメージがかかることを理解しなくてはならない。停電は地震だけでなく、どのような場

面においても発生する。自館周辺では平穏であっても、送電線や変電所、発電所のトラブル、火事、水害、落雷、大雪等々の要因で急な停電が発生する恐れもある。日頃から「停電によって館内はどうなるのか」そして、「どう対処するのか」を館内で話し合い、各々の対処法を早急に策定することが重要だろう。特に現代の図書館は電気がないと機能しない面も多いため、開館時間や勤務人員のこともよく加味して、対処法を考える必要があるだろう。

2 マニュアルの作成と活用

「地震を想定した（危機管理）マニュアルはありますか」という設問（『2012年度報告書』p24）に「図書館独自のマニュアルがある」「自治体としてのマニュアルがある」「複合施設としてのマニュアルがある」と回答した都道府県や市区町村がかなり多い結果となった。これは、予想外の良い傾向と言え、危機管理マニュアルについて理解し、後述のマニュアルを使用した避難訓練にも活用できるものと思われる。

しかし、このうち、独自のマニュアルがあると回答したのは市区町村立図書館でわずか 226 自治体に過ぎない。そして、「自治体としてのマニュアルがある」という回答と合わせれば、50%を超えるが、この数字に決して満足すべきではない。本来は「図書館独自のマニュアルがある」がもっとも高い割合を占め、多くの市区町村で整備されて行かなければならない。そうでなければ後述するように「自治体のマニュアルを用いることに甘んじ」マニュアルがまったく活用されていない事態になりかねない。

つまり、「マニュアルとは何か」が理解されていないのだ。

危機管理マニュアルは与えられるもの、誰かが作成してくれるものでは決してなく、図書館で働く人たちすべて、時には図書館を利用する人たちを交え作成し運用していかなければならない。図書館で働く人たちは「危機に向かい合う」という意識を常に持ち、「多くの人を守る」ことを前提に行動していかなければならない。「作ったら終了」、「できていたらそれでいい」、「マニュアルがとりあえずあれば危機は発生しない」そう考えていないだろうか。その代表例と思われる事例をいくつか紹介する（『2012年度報告書』p30-39 参照）。一つは、図書館独自のマニュアルがあり、「館に1部ある」「事務所内に1部備付け」と回答した例。次いでマニュアルの見直し、改訂手順の例。さらに、図書館以外のマニュアルを運用している図書館の例。の3つの事例について考えて行きたい。

① マニュアルはあるが館に1部ある。

多くの市区町村と都道府県もわずかだが、「館に1部ある」「事務所内に1部備付けている」と回答している。マニュアルがあることは評価するが、マニュアルの周知が足りないと言える。やはり、すべてのスタッフに配布して周知を図り、マニュアルの意味や内容を十分理解してもらう必要があるだろう。

② マニュアルの見直し、改訂

マニュアルは「年に1回見直す」が回答のほとんどを占めていた。「改善点があれば随時見直す」もあったが、やはり日々の業務の中で職員間の話し合いや利用者の意見聴取などを通して、幅広く頻繁に改善点を模索し、マニュアルの改訂に努めてもらいたい。その中でマニュアルを見直し改訂を進めるのが一部の職員に限られてしまっていることは、マニュアルの存在を小さく、全職員にアピールして行く力に乏しいものとしているといえるだろう。先述したようにマニュアルは、すべての人が関わってこそ生き、良いものができ、日頃からの職員の意識の向上にも役立つ。勤務形態や働いている人の立場や経験が様々な図書館現場では、全員が揃ってマニュアルの改訂や意見交換をして行くことは

非常に困難だと思うが、それを越えて行かなければ危機発生時に減災を目指すこと、人命を救助することは不可能である。マニュアルは、作ったからと言って図書館をトラブルから守ってくれる万能の護符ではない。活かさなければ何の役にも立たない。

また、指定管理者のマニュアル作成への関わり方についても（『2012 年度報告書』p31）、極力現場に任せ、会社はアドバイスやサポートを行うようにすることが大切だろう。会社がまず、図書館の危機管理を重視することが必要であるし、地域事情やそこで勤務するスタッフの顔ぶれなどが画一ではないことを念頭に、自治体とも良く協議し館独自のマニュアル作成を主導してってもらいたい。

③ 図書館以外のマニュアルを運用している図書館のマニュアル

図書館独自の危機管理マニュアルを持たず、自治体や複合施設のマニュアルを活用している例がかなりあることにも驚いた（『2012 年度報告書』p35）。確かに地震は図書館だけが揺れることはなく、自治体すべてに甚大な被害を及ぼすため、自治体職員としてマニュアルを読み込み、非常時の対応を把握しておくことは必要である（それでも、防災訓練時にのみ使用しているという回答が多かった）。しかし、それが図書館の安全対策に転用され活かされていることは残念ながら少ないと言えるだろう。

さらに驚いたのは「活用されていない」「使用していない」「保存しているだけ」という回答が 30 件近くあったという点である。これでは、「マニュアルを持っていない」と同じになってしまう。

自治体のマニュアルと合わせ、図書館独自のマニュアルを策定していくことが大切であり、自治体のマニュアルを持っていることに安心をしてはいけない。

「マニュアルは作成していない」という回答も市区町村では多く、館それぞれの事情があるとは思いますが、早急に危機管理マニュアルの作成をしてもらいたい。

作成については、自館の職員体制や開館時間、立地、周辺環境、避難場所等を踏まえながら、どのように行動し、何が必要なかを考え、図書館に勤務するすべての人が作成に参加できるよう配慮してほしい。『みんなで考える図書館の地震対策-減災へつなぐ』（日本図書館協会、2012）は、マニュアル作成の手引きとして活用できる。また、内閣府では首都直下型地震の被害想定（『首都直下地震の被害想定と対策について』中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ 2013, 12）や『南海トラフ巨大地震の被害想定』（中央防災会議防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ 2013, 3）、『大規模火山災害対策への提言』（広域的な火山防災対策に係る検討会 2013, 5）等を策定、東日本大震災後に発生が懸念される災害について、最悪のケースを想定しながら、対応を呼びかけている（内閣府防災情報のページで確認可能 <http://www.bousai.go.jp/>）。これらを受けて都道府県でも独自の防災計画や災害時の被害想定を策定しており、自館の状況を考慮して危機管理マニュアルの作成や避難訓練等の防災対策に役立てることも可能である。

危機管理マニュアルは訓練時に使用し、地震発生時に役立てることが基本だが、日常業務の中で職員間の話し合いを持ち、改善点を見いだす必要があるだろう。つまり、マニュアルの活用は常に PDCA サイクルを意識することに他ならない。P（Plan=計画）マニュアルを作る（全職員+利用者等）⇒D（Do=実行）、職員間で地震対応シミュレーションや防災訓練の実施をする⇒C（Check=評価）訓練した結果、できた点、できなかった点、抜けていた点の洗い出しを行う⇒A（Act=改善）マニュアルの改訂を不断に行うことが不可欠である。

危機管理マニュアルの活用例が今回の調査によって明らかになったが（『2012 年度報告書』p37）、災害時に使用するよりは訓練時に使用することが中心であり、これが地震発生時に活かされることを

望みたい。

地震発生時の利用者への情報提供について（『2012 年度報告書』 p27）は、館内放送が多く、次いでテレビやラジオ、SNS 等と続く。震源地に遠く、揺れが少なければそれでも良いだろう。だが一方で東日本大震災のような揺れが襲い、図書館機能に大きなダメージを与えれば、それらの手段はまったく使うことができない。設問の方法や回答する側のイメージも大きいとは思いますが、電気や通信網、水道等のライフラインの寸断を考え、放送やテレビも“使えない”と考えてもらいたい。そして、使えなければどうするかを考えていかなければならない。また、特に土・日・祝日、夜間の開館時、職員体制が手薄な時間、利用者の顔ぶれ（子ども、高齢者、障がい者、外国人）も考える必要があり、画一的な想定や対処はしてはならない。同時に回答の低いものを重要視して対策を講じなければ多くの人命を守ることはできないだろう（『2012 年度報告書』 p28）。これは地震に限らず、すべての図書館の危機管理に共通することでもあることを申し添えておきたい。

3 事業継続計画

株式会社日本政策投資銀行が平成 25 年 12 月に都道府県と人口 5 万人以上の市区町村 608 自治体に行った「自治体の防災対策に関する調査（アンケート調査）」の概要によると、東日本大震災後に「業務継続計画(BCP)策定・改訂」を実施した自治体が約 2 割となっている一方で、未策定となっている自治体が全体では約 7 割に達しているという調査結果が出た（http://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1312_02.pdf）。同様に図書館での策定状況も極めて少ないという結果が示された（『2012 年度報告書』 p40）。図書館界では業務継続計画という言葉自体の認知も少なく、危機管理マニュアルの策定も不十分なままで、BCP に取組む余裕がないと推測されるが、危機管理マニュアルをもって発災時に危機を小さく抑え、BCP で業務を停滞させることなく継続させる。この二つがうまくかみ合い円滑に機能することによって、図書館サービスが維持されると考える（これは、地震だけに限らず、インフルエンザ等の感染症や大雪、ゲリラ豪雨と言った自然災害にも当てはまる。）そのための重要な計画であることを考えれば、早急な策定が求められる。BCP に関しては自治体の担当者との連携や都道府県内の図書館との学習会・協議等行い理解を深めてゆくことが大切だろう。

なお、今後の策定の参考に昆正和「BCP 策定のためのポイントと課題」現代の図書館（図書館マネジメントのキーワード）. 日本図書館協会, Vol. 51, 2013. 9 を挙げておく。

4 防災訓練の実施

「地震を想定した防災訓練」を実施している館が極めて少ないことは非常に残念であった（『2012 年度報告書』 p41-44）。今回の調査では、あれだけの震災を経験しながらその備えの一つである訓練が震災後もなされていないことが明らかになった。消防・火災訓練が主として行われているようだが、やはり、地震に主眼を置いた訓練の実施を年に数回行うようにしたい。

具体的には大きな揺れが発生したときに職員がどう動くか、利用者に声をかけていくか。大きな揺れや目の前で棚から本が落下していく様子を見て動揺してしまい、利用者を守るということを一瞬忘れてしまうことも想定できる。また、揺れが収まり利用者を落ち着かせ安全な場所への誘導ができるか、図書館は様々な人がいるという点では非常に特殊な施設であり、ケガ人、高齢者、児童生徒の誘導は特に気をつけなければならない。さらに津波、火災の発生に対しては迅速に判断を下し、多くの人の命を救えるかなどの判断が迫られ、「火災だ！火を消せ」だけでは済まない様々な事柄が図書館に襲いかかる。

訓練ではそういった箇所を重点にし、図書館内外の状況も加味してプログラムを組んで行かなければならない。さらに、季節ごとに異なる環境（気温、雨、雪、強風）や夜間、早朝と言った時間帯も組み合わせ、さまざまな状況を多様に設定し訓練プログラムを実施することも大切であり、年に数回訓練を行う意味がそこにあるといえよう。

どのような訓練を行っているかという問いに対し、AEDの使用を挙げた館もあったが、地震発生時からの避難誘導行動を重点的に見直し、次いで救急救命法を行うと良いだろう。非常用品の備えに関しても（『2012年度報告書』p53）AEDの備えは評価するが、その他の携行品、用具の備えは非常に薄いことは今後の課題であり、早急な充実が必要である。地震発生時とその後に本当に必要なものは何なのかを館内で話し合い、購入する必要があるだろう。地震に限らず、図書館から出られないケース（大雨、大雪）や避難者を受け入れること（近隣が火災で避難者を受け入れるようなケース）も想定すれば、備蓄する物はおのずと決まってくる。

同様に防災関連の措置に関しても（『2012年度報告書』p55）館内を確認し落下、転倒、倒壊の恐れのあるものに関しては防止の措置を図る必要がある。特に書架転倒に関しては各館が十分な対応をしているのだが、書庫や事務室の書架（スチール製）への対策や引き出し（地震発生時に飛び出す恐れがある）は十分といえるだろうか。また、極めて少ない回答数だったが、パソコンのディスプレイやその他の機器の転倒防止、窓等のガラス飛散防止フィルムの貼付を挙げた館もあり、これらは多くの館でも早急に取組んでもらいたい。また、蛍光管や防煙タレ壁、天井パネルの落下も発災時には懸念される、適切な安全防止策を検討することが大切だろう。

放送・通信設備の状況に関しては、アナウンスできる態勢が整っているという回答が多かった。しかし、大きな地震の際に停電や通信機器の破損、職員が機器のある場所までたどり着くことができないケースも考えられるため、機器に頼ることなく、その場にいる全職員が利用者に対して直接声をかけ、的確に誘導できることが望ましいだろう。そのためにも日頃からの発声練習や誘導訓練が重要になってくる。

東日本大震災で被災した館の事例や『みんなで考える図書館の地震対策-減災へつなぐ』（日本図書館協会、2012）も参考としてほしい。

5 相互協力・支援

都道府県立図書館が市区町村立図書館に対して、地震発生時（あるいは地震後）の連絡体制や協力体制がまったく整っていないという調査結果が出た（『2012年度報告書』p65）。もう少し様々な取組みをして市区町村立図書館をサポートしているのではと予想していたのだが、正直残念な結果が出たと言わざるを得ない。

地震によって図書館に被害が出たとき、被害状況の共有や資料の提供、復旧・復興の大きな力になるのは都道府県立図書館の協力やリーダーシップにほかならない。

仮に大きな地震に見舞われたB県で、B県立図書館は管内の市区町村立図書館に対して、被害状況や支援の有無を聴取せず、被害状況を提供しなかった場合、B県内の市区町村立図書館職員は各館職員の安否や被災状況をまったく知らないままとなる。同時に県内利用者や県外の図書館、自治体への情報提供（開館情報、被災情報）も行われぬ。図書館の被災の記録をとどめることも難しくなるだろう。発災時は現場も混乱し、都道府県からの連絡にも応えることができない。しかし、都道府県内で災害が発生した場合には被害状況聴取や支援の有無を聴取する体制を確立することが、やはり大切だろう。その

ためには、平常時から都道府県立図書館と市区町村立図書館の顔の見える人的な交流を図ると同時に非常時の体制を確立することが求められる。その一つが連絡体制の見直しである。回答では、電話・FAX・メールを主に活用している。これは都道府県も市区町村も同じである。再三述べているように、地震の規模にもよるが停電や施設の破損も考えられる。よって、電気を使うものや施設に依らなければならないものは機能しないことを念頭に考えなくてはならない。しかし、他の通信方法で安全性や確実性を持ったものは思い浮かばないならば、複数の連絡方法を組み合わせるほか、図書館のみに電話連絡するのではなく、自治体等に連絡する等も考えることも必要である。ただ、発災時は通信回線や現場の混乱を考慮し日が経ってから連絡をする配慮もしなければならない。そのようにして、連絡体制を整えていくことが望ましい。

支援に関しても同様であり、発災時と復旧・復興時に何が必要になるかを都道府県単位で検討することも重要だろう。都道府県と市区町村が協力し、物資の備蓄や物流の確保などの災害時支援を確立させることに加え、資料の避難協定や情報提供の流れを策定することも急務であろう。

6 おわりに

図書館は情報提供機関であり、災害に見舞われたときもできる限り開館をして、利用者に情報提供して行かなければならない。例えば、東日本大震災後の電力不足から実施された「計画停電」。東京電力管内で行われ、適応外の地域もあったものの連日時間帯や場所を変えて計画的に実施された。

図書館も計画停電の対象地域に入っていれば、電源はすべて使えず、照明、冷暖房、システム、エレベータ、自動ドア、トイレ、電話等々、すべての機器が使用できなかったはずである。調査では（『2012年度報告書』p23）、開館時に計画停電が行われた際の対応として、休館や開館時間を短縮した館が252あった。電気が使えないと言うことで、休館や開館時間の短縮はやむを得ない措置だったのかもしれない、東日本大震災直後で余震も続いており、不安な要素が多かったことも休館や時間短縮に結びついたに違いない。しかし、やはり情報提供機関としての機能を果たすことは重要ではないだろうか。新聞や雑誌の流通は平常時と変わらなかった。自治体はさまざまな情報を出していた。それらをまとめ、提供して行くことは災害時の図書館の役目として十分理解されるだろう。不安な気持ちをもった住民が図書館を頼ってくるかもしれない。もし、停電している館内が暗く、防犯や管理の面で心配なら明るい場所だけの開放やランタン等の非常灯の用意も考えることができる。

地震の発生に備えるとともに、地震が発生することによって起こる様々な問題を発生時に考えるのではなく、事前に対策を考えることが大切である。今回の『2012年度報告書』及び本報告書は、そんな地震に対する備えを多岐にわたって考える機会を提供したと考えている。

図書館の地震対策は未だ十分とはいえない、多くの人命を守る上でも防災に関して意識を強く持ち、同時に災害時に求められる図書館の役割を認識して行くことが地震対策を充実させて行く原動力となる。本報告書を単なる調査書と位置付けず、図書館の防災対策に大いに活用していただきたい。

