

災害報道と防災—1.17の十年—

松 井 一 洋*

—震災から学んだ教訓は余りにも大きい
個人個人が持つ命あるものへの思い
わたしたちはかけがえの無いものを代償に
身を持って痛感することができた
この思いを、その貴さを
地球上の人々に伝えなければならない…

『1.17宣言』（2005年1月17日）より抜粋

はじめに

1974年6月26日付神戸新聞夕刊一面トップ記事の見出しは「神戸にも直下地震の恐れ／大阪市大表層地質研究会が指摘」であった。阪神・淡路大震災に関する警告はかくも早い時期に発せられており、それから発災までの約20年間は、阪神間の都市の耐震強化を推進するのに十分な時間であったはずである。しかし、その貴重な警告はすぐさま人々の心から忘れ去られ、神戸のみならずわが国全体が官民をあげてのバブル経済と驕慢文化の時代に突入していった。そして、過熱景気もあきらかに後退局面を呈し始めた1995年1月17日（火）5時46分、わたしたちは大自然の巨大なエネルギーによって近代的大都市が一瞬にして崩壊するという悲惨な現実を目の当たりすることになったのである。

阪神・淡路大震災がもたらした未曾有な被害は、国をはじめ地方行政、企業から市民一人ひとりに至るまで、耐震防災対策見直しの大きな契機となり、またマスメディアにとっても、平時から絶えず市民に対して自然災害に対する備えを喚起し続

* 広島経済大学経済学部教授

ける必要を認識した、新しい報道テーマの出現であった。

わたしは、全線復旧まで163日を要する甚大な被害を受けた私鉄（阪急電鉄）の復旧対策本部員として被災と復旧状況をマスメディアと市民に伝達する当事者であった経験に基づいて、翌1996年4月から“大規模災害発生時のライフライン情報のあり方”をテーマに、全国のマスメディア関係者やライフラインの広報担当者と共に共同研究を行ってきた。そして、2002年10月18日には NPO 日本災害情報ネットワーク（大阪府指令府活第2-172号、理事長：松井一洋）を設立した。

ところで、“災害情報のあり方”に関しては、関東大震災をはじめとする内外の大災害を検証した社会学や社会心理学の立場からの論文や著書（山本康正「災害と組織」、廣井脩『災害情報論』など：後掲参考文献参照）は多数あるが、近代的大都市における巨大災害発生時の報道（主として放送）についての先行研究は見当たらない。ましてや、ドッグイヤーと呼ばれるほど技術の進歩が早い高度情報化社会においては、前提である情報伝達環境（技術やインフラ）がわずか数年で劇的に変化する。事実、インターネットによる情報受信は、阪神・淡路大震災当時はまだ萌芽が見え始めた程度であったが、この十年間で世界的な双方向メディアに成長したし、携帯電話の普及も隔世の感がある。

ここでは、現時点（2005年1月）における情報伝達環境下でのマスメディアの災害報道の課題について、いくつかのポイントを整理する。あわせて“災害情報伝達ルート”に関する若干の考察に触れておきたい。

災害のライフサイクルと災害情報ニーズ

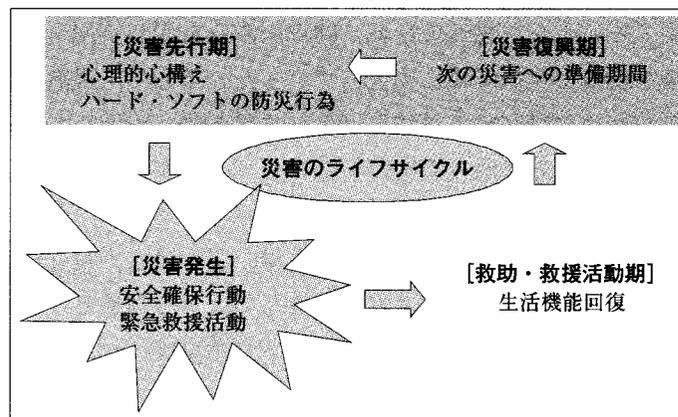


図-1

「災害のライフサイクル・マネジメント (Lifecycle management of disasters)」という考え方がある。アメリカ国土安全保障省連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency) の地震被害に対する軽減対策 (Mitigation), 事前準備対策 (Preparedness), 緊急時対応対策 (Response) および復旧対策 (Recovery) について災害過程を総合的に把握してマネジメントする極めて合理的かつ有益な発想である。それをベースにして、図-1のように理解すると災害に関する情報のあり方に関しても、より全体が把握しやすいだろう。

[災害先行期] (preparedness & mitigation)

阪神・淡路大震災によって、環太平洋地震帯に属し「火山列島」とか「地震列島」と称される国土に住むわたしたちにとって“今を生きる”ことは、次の大地震の先行 (準備) 期間だという覚悟が求められていることがあらためて明らかとなった。

しかし、ここで忘れてならない重要な視点は「明日への防災」(訓練・備蓄・応急的対策) だけではなく、「未来への防災」(より本質的な防災まちづくり) の複眼思考である。この時期のマスメディアは「明日への防災」への弛まざる啓発報道の実施とともに、次の諸点について認識して欲しい。

① 災害情報収集ルートおよび伝達機能障害の改善

災害発生時の第一次情報源である関係官署やライフライン企業との円滑な情報伝達体制の確立 (特に、ハードの見直しだけではなく、当事者間の「顔の見える人間関係づくり」) は、平時からの備えのひとつとして非常に重要である。この観点は、わたしたちの阪神・淡路大震災の報道に関する検証の中でも再認識された。

② 記者や編集者等への自然災害に関する基礎的な知識教育

自然災害の発生メカニズムの基礎知識、ライフラインに関する基本的技術や専門用語などについては、災害が発生してから専門家等に取材するのではなく、報道担当者は平時から学習しておきたい事項である。

③ 災害報道姿勢の見直し・修正

災害や事件報道は、センセーショナルなほどニュース・バリューがあると考えがちである。大災害時には、この『災害神話 (disaster myth)』の信念を超越した冷静で客観的な報道姿勢が強く求められる。

④ 情報の受け手 (市民) の災害情報リテラシー促進

異常がすぐ身近で発生しているにもかかわらず、日常的に慣れ親しんでいる正常な状態を前提にして楽観視しようとする『正常化の偏見 (normalcy bias)』

(自分だけは大丈夫だ!という思考傾向)の克服について、常に市民を啓発し続ける必要がある。③と④は密接に関連している。

[災害発生直後] (emergency)

災害対策基本法に基づく防災機関として、マスメディア(放送局)は市民の安全確保行動や緊急救援行動に関する指示や情報を伝達すべき責務がある。しかし、災害に関する気象官署からの一斉通報の伝達以外の、自ら主体的に発信すべき情報を「いつ」、「どこで」、「誰から」取材するののかについては、災害先行期における各放送局の備えや対策に依るところが大きい。

なお、発災直後には、当該地域全体の壊滅的被災から情報機器の取り扱いミスまでさまざまな理由により被災地の情報が全く発信されない場合がある。そのことに関して、わたしは過去のシンポジウムなどで「情報がないということは(最悪の場合を想定するべき)重要な情報であると理解すべき」と主張してきた。人命救助に一刻を争う大災害発生直後、救助関係機関が具体的な情報を求めてその行動を逡巡する余裕はない。

このとき放送局が直ちに発信すべき情報は、次の四点に集約される。

- ① 冷静かつ速やかな行動指示情報
- ② 災害因(震度・震源地等災害の原因)に関する(伝達)情報
- ③ 二次災害(火災・余震・津波等)の防止情報
- ④ 被災地向け相互救助の呼びかけと希望情報

災害発生直後の救助・救援は地域住民の「共助」しかない。阪神・淡路大震災においても要救助者の約四分の三は近隣住民によって救出されている。なお、「被災地外部から救援に向かっている」という希望情報は、大災害に打ちのめされた被災者を勇気づける。

[救助・救援活動期] (response/rescue)

いつから災害発生直後(emergency)を脱して、救助・救援期に入るのかは明確に区別できないし、災害の規模や範囲によっても異なる。ただし、3日(72H)という時間は、通常、人間が全くの飢餓状態で生命を維持できる限界と考えられ、災害救助活動においてひとつのメルクマールになっている。

- ① 災害規模の全体把握情報

被災地(者)向け情報と外部(全国や世界)に向けた被害情報の二種類の情報発信が求められる。これはマスメディアが果たすべき社会的役割である。

- ② 国家・行政・ボランティア等の救援に関する情報および避難所情報
 ①にも関連するが、被災地（者）向け情報と外部（全国や世界）向けのコンテンツの混同に注意が必要である。
- ③ 安否情報・生活情報
 安否情報は、阪神・淡路大震災以降に開発された NTT 災害伝言ダイヤル「171」が大きな威力を発揮している。なお、現在、一波しか発信できない地方放送局では、地域の放送局同士の話し合いによって取材や発信する情報の住み分けができないか議論されている。現実的には、被災する放送局も発生するので実現は難しい。
- ④ 風評の否定，治安維持のために必要な情報
 発災直後の被災地には、いわゆる“災害ユートピア”と呼ばれる相互扶助の暖かな共生社会が発現する。しかし、時間の経過とともに人間のさまざまな我欲が発露し、流言蜚語や人間関係トラブルも多発する。適切なメディアの情報発信がそんな被災者を冷静にする役割を果たす。

〔災害復興期〕（recovery）

「災害のライフサイクル・マネジメント」という考え方は、災害の全過程を統合的に把握するとともに、災害復興期が次の災害への準備期間（災害先行期）であるという継続した時間認識に立つことである。この時期は、先の災害先行期の備えの検証から出発して、次の災害へのより高度な備えを確実現していく重要なプロセスである。

従来からのわが国の災害対策の基本理念である「直前に発生した大災害規模に耐えうる備えの実現」という発想を超えて「未来にわたってどんな街をつくっていくことが、想定を越えるかもしれない巨大災害にも耐え得る街づくりなのか」という根源的な生存哲学や社会構造そのもののあり方についての議論が必要である。そのような課題を社会に広く提示するマスメディアの『議題設定機能（Agenda setting）』に強く期待したい。この時期に議論すべき本質的な課題のいくつかを挙げる。

- ① 将来にわたって都市の不燃化・耐震化を図ることのひとつは、わが国における木造住宅の建築基準の抜本的変更を検討すべきことではないのだろうか。また、大都市集中型の国土利用に関する将来計画はどうあるべきか。
- ③ 供給・交通の多重化（Redundancy 発想）は、効率性最重視の現代資本主義経済とどう折り合っていくのか。

中規模程度のイベント開催時にも携帯電話は輻輳により繋りにくくなる。こ

これは NTT の交換設備が非常時対応能力まで装備していないからである。直近の大地震時（中越地震）にも災害伝言ダイヤル「171」まで輻輳したという報告がある。

- ④ 大都市における地域コミュニティをいかに活性化するか。
身体的近接性に乏しい現代の大都市において、一朝事あるときの「共助」推進のための地域コミュニティのあり方はどのように考えるべきであろうか。既存の行政区分や町内会単位による地域防災組織や啓蒙活動にも、抜本的見直しが必要ではないかと考えている。
- ⑤ 災害弱者の大幅増加を伴う高齢化社会の到来にどう備えるべきか。
阪神・淡路大震災における死者の半数以上は65歳以上であった。2015年には、65歳以上が全人口の四分の一を占める。近未来への大きな警告である。
- ⑥ 国際化社会における災害情報伝達使用言語をどうするか。
災害弱者には外国人も含まれる。阪神・淡路大震災時には多言語で情報を伝達する地域 FM が設立された実例がある。わが国の国際化の本質的な課題である。
- ⑦ 地域 FM・CATV など地域の情報インフラは、地域防災との関係でどのような役割を担うべきか。
これらの地域メディアが果たすべき役割は大きい。マスメディアがフォローできないキメの細かい地域情報の発信を期待したい。

災害情報伝達ルート

災害のライフサイクル全体を通じて、さまざまな情報伝達ルートが複合的に機能するが、発災期にすべてが十分に役割を果たし得るという保障はない。したがって、どんな相互補完システムを構築しておくかも、災害先行期の大きな課題である。なお、台風や大雨のように災害発生までにある程度の時間的余裕がある“進行的災害”では、災害先行期にすでに緊急社会システムの発令（要員召集や避難勧告等）が可能であり、地震のような“突発的災害”発生時や津波接近における緊急警報伝達とは大きな質的違いがある。地震に関してはプレート型であっても完全な事前予知は困難とされており、ましてや直下型の場合は事前に警報を発令することは、現時点ではほとんど不可能だろう。ここでは、主として阪神・淡路大震災のような突発性災害の発生に関して述べる。

(1) 行政ルート

市町村レベルの行政が維持管理し、使用する住民への災害警報伝達手段として、有線放送、地域防災無線、広報車やサイレン等がある。

この地方行政ルートが伝達する情報は、狭域の災害情報および具体的な地域住民の行動指示情報である。わたしは、コミュニティ意識が希薄であり、かつ災害発生の時間帯によっては歴大な帰宅難民の発生が想定される大都市にも、有線放送や地域防災無線などの広報装置が主要な交差点や公園内には、是非とも設置されるべきであると主張し続けている。

(2) 放送ルート

現在、最も有効かつ迅速な市民への情報伝達手段は地上波放送である。ただし、原則的に県域レベルの広域情報であるため、具体的な地名まで含めたキメの細かい行動指示情報の伝達は困難である。また、停電になった時点でテレビはほとんど視聴できなくなり、電池式ラジオが有力な情報伝達手段となる。なお、BS、CS や地域 FM や CATV などのメディアに関しては、あらためて詳細の検討を行うこととしたい。

① 放送の役割分担や協力体制の確立

NHK と民放、民放キー局とローカル局の役割分担については、今後とも引き続き十分議論を尽くす必要があるが、それを調整するような機関は存在しない。いつまで、大規模災害発生時においてまで報道競争が続くのだろうか。

② 局内体制整備による情報のフィードバックループの確立

多数の記者を有するメディアほど非効率な取材の重複が発生する。阪神・淡路大震災時の検証においても被取材者側から大いに指摘（批判）された。組織内部の取材情報データベースの早急な整備が求められる。

(3) インターパーソナルルート

自衛隊、警察、消防、JR をはじめ各鉄道や NTT、電力会社等ライフライン企業の多くは独自の無線網や電話回線を保有している。阪神・淡路大震災時、一般の通信手段が途絶した後もその多くが使用可能であった。それらの全面開放は難しいだろうが、広域大災害時（東海・東南海・南海地震の連続発生など）には必要限度の情報について、市民への直接伝達手段である行政や放送ルートとの連携を考慮しておく必要がある。

(4) パーソナルルート (市民ルート)

口頭・電話・無線・インターネット (e-mail) など。飛躍的に利用が拡大しているインターネットは、接続回線とプロバイダーが健在であればパソコンの電池により数時間は使用可能である。ただし、この情報はプライベートであり、国や行政のオフィシャル情報と厳しく一線を画さなければならない。非常時には、情報の安定性・確実性には特に留意されなければならないからである。

〈付記：地上波デジタル化への期待〉

2005年1月4日付読売新聞朝刊によると「政府は4日、弾道ミサイル発射などの武力攻撃事態や、地震や津波などの警戒警報について、国民が保有しているテレビやテレビ付き携帯電話を自動的に起動させて避難命令などを速報するシステムを整備する方針を固めた」とある。地上波デジタルテレビ放送は2003年12月から東京・名古屋および大阪地域で試験的に実施され、2011年7月には全国のテレビ放送が完全移行する予定である。この場合、テレビ受像機つき携帯電話が災害情報伝達に画期的な新時代をもたらす。災害情報伝達がパーソナルに可能になる日が目前である。

おわりに～「災害の二十一世紀」を生きる

このところ、2000年10月6日鳥取県西部地震 (最大震度6弱)、2001年3月24日芸予地震 (最大震度6弱)、2003年5月26日東北地震 (最大震度6弱)、2004年10月23日新潟県中越地震 (最大震度6強) と立て続けに大地震が発生している。研究者の指摘を待つまでもなく、日本列島は地震活動期に入ったと認識すべきであろう。二十一世紀は『災害の世紀』となる可能性がある。

“災害報道”としてマスメディアが市民に伝えるべきは、事実としての災害発生情報だけではなく、『防災思想 (災害文化)』だという思いを強くしている。冒頭に掲げた『1. 17宣言』において、今年 (8回目) も「人々に伝えるべきもの」が具体的に示されていないことが残念でならない。

先日、ある友人が言った。

「神戸は、あれ (阪神・淡路大震災) 以来、人も街も大きく変わってしまった」。大震災からの復興は、被災者も行政もともに筆舌に尽くしがたい痛みや苦悩を共有しながら進められてきた。しかし、その復興のプロセスで、神戸という大都市がこれからも「残していくべきもの」と「変えるべきもの」についての本質的な議論は、いまだ十分に尽くされていない。これもひとつの大切な教訓である。(了)

主な参考文献

- 早川和夫 (2001), 『災害と居住福祉—神戸失策行政を未来に生かすために』, 三五館
- 速水 晃, 天野武俊 (1935), 「災害時の心理」『防災科学講座』, 岩波書店
- 廣井 脩 (1986), 『災害と日本人—巨大地震の社会心理』, 時事通信社
- 廣井 脩 (1991), 『災害情報論』, 恒星社厚生閣
- 石橋克彦 (1994), 『大地動乱の時代—地震学者は警告する』, 岩波新書350
- 伊藤和明 (2002), 『地震と噴火の日本史』, 岩波新書798
- 小松左京 (1995), 『大震災 '95』, 毎日新聞社
- 松井一洋 (1995), 「災害時における情報交換の臨時プレスセンター設置を」, (財)放送文化基金『あの日、あの時…何ができて、何ができなかったか』
- 松井一洋 (1996), 「お客様の顔が見える鉄道に」, 河内厚郎編『神戸からの伝言』, 東方出版
- 松井一洋 (2000), 「その時、広報は企業論理を超えて」, (財)放送文化基金, 『災害—放送・ライフライン・医療の現場から』
- 松井一洋 (2002), 『災害情報とマスコミそして市民。』, 里山出版
- 松井一洋 (2005), 『断層を越えて』, 論座二月号 (朝日新聞社)
- 野田 隆 (1997), 『災害と社会システム』, 恒星社厚生閣
- 小田 実 (1998), 『これは「人間の国」か—西方ニ異説アリ』, 筑摩書房
- 渡辺 実, 小田切誠 (2000), 『崩壊からの出発—阪神大震災5年・「生活再建」への挑戦』, 社会思想社
- 山本康正 (1981), 「災害と組織」広瀬弘忠編『災害への社会科学的アプローチ』, 新曜社
- 山本康正 (1982), 「災害後の組織調整」東京大学新聞研究所編『災害と人間行動』, 東大出版会
- 山中茂樹 (2005), 『震災とメディア』, 世界思想社