

□地域防災力の向上

—災害情報の視点から考える—

日本大学文理学部社会学科 中 森 広 道

1. 地域と災害情報

災害時においても、また日常における防災や災害対策においても、情報は不可欠で重要なものであることは今さら言うまでもない。近年、災害に関する情報の改善や多種多様なメディアの展開がめまぐるしい。

このような動きは災害情報の環境が整備され、良い方向に向かっているようにも思われている。しかし、昨今の実際の災害を振り返ってみると、的確な情報の収集・発表やその対応が必ずしも十分ではなかったり、人々の情報ニーズが満たされていないといった問題がしばしば起こっている。

地域の防災力を高めていく上での大きな課題の一つとして、災害情報に関するこのような問題の背景や要因を明らかにすることや、これらの問題を解決するための指針や方策を検討していくことがあるだろう。

2. マス・メディアと地域情報—マス・メディアへの依存と期待—

まずは、災害情報の収集・伝達に用いるメディアの特性から考えていこうと思う。

災害情報の有効な手段として多くの人々が最初に頭に浮かべるものは、やはりマス・メディアであろう。その中でも特に速報性と不特定多数の人々へ同時に伝える面で長けているテレビ・ラジオといった放送メディアへの依存と期待は、現在も大きいものがある。

災害情報の有効な手段として放送メディアが重要視されるようになった一つの契機は、昭和39(1964)年の「新潟地震」と思われる。当時のラジオの普及率を見ると、従来固定型よりも持ち運びが容易なトランジスターラジオの占める割合ははるかに大きくなっていった。そして、携帯可能で停電でも使用できるというトランジスターラジオは災害時の情報収集に打って付けのものとなっていた。このような特性に加え、「新潟地震」では放送局側もそれまでの慣例にとらわれることなく、個人単位の安否情報をはじめとする被災者向けの生活情報を数多く伝え、被災者向けの情報伝達を重点的に実施したことが、災害時におけるラジオの有効性をさらに高めることとなった。このことを裏づけするように、当時新潟大学や警察などが実施した新潟市の住民を対象にし

たアンケート調査でも「情報入手の方法で最も有効だったもの」として、「トランジスタラジオ」を回答した人が最も多く7割以上を占めたのである。さらに、この地震では、新潟市などの被災地で人々の間に大きな混乱が生じていなかった。この理由について、「新潟地震」を大正12(1923)年の「関東大震災」と対照的に捉え、「新潟地震」はラジオの情報によって人々の不安を緩和し、混乱発生を防いだと評価する傾向が見られたのである。

これらの経験が、災害時において放送メディアは不可欠で重要なものという認識を浸透させ、やがて、「災害時にはテレビ・ラジオから正確な情報を」というようなフレーズが広まっていくことになった。しかし一方で、このような傾向が「テレビ・ラジオがあれば災害時の情報の問題は解決する」という見方を一般住民だけでなく行政や公共機関などに植えつけた。こういったイメージの浸透は、災害時における地域の情報対策にも影響を及ぼし、災害情報に関して「テレビ・ラジオは万能」というような正しくないイメージを根付かせる要因にもなったようだ。

3. メディアの得意・不得意

災害に関する情報の対策において念頭に置かなければならないことは、メディアにも「得意・不得意がある」ということである。

マス・メディアを考えてみると、マス・メディアの情報は、対象となる地域が全国・都道府県といった広いもので、情報の受け手

となる人の数も多い。一方、情報の送り手となる放送局や新聞社は、人員・機材などの状態や時間の制約などによって収集・伝達できる内容や情報の扱い方が変わってくる。災害時は日常に比べて多種多様な情報ニーズが生じるものの、情報の送り手の側は、その期待に応えようとしても全ての情報ニーズを充たすことが難しく、限界が生じてしまう。そして、情報の送り手の側は、限られた人員・機材を有効に活かすため、取材は、どうしても情報収集が容易な場所・事柄が対象になりやすく、取り上げる内容も関心や注目度の高いものになる。そのため、マス・メディアの報道は、一般的な内容や特定の対象・地域に偏るものが多い傾向にある。

例えば、電気・ガス・水道といったライフラインや交通機関の復旧情報や、役場や公共機関の対応などの情報は、一般的な情報のためマス・メディアも扱いやすい。一方、食料や衣料などの物資の供給、給水車の手配といった地域の詳細な生活情報は、市区町村よりも小さい町・丁・避難所単位で求められる情報である上に、いつ頃にどの地域にどれだけのものが到着するのかが分からないといった不確定な要素が多いものである。そのため、特に被災地域が広範囲に及ぶ場合には、ここまで細かい生活情報をマス・メディアが担うことが難しくなる。また、仮にマス・メディアが数多くの町・丁・避難所単位の生活情報を伝えたとしても、情報の受け手である住民側は一日中テレビ・ラジオを見聞きすることは難しく、自分自身に関わる情報がいつ放送されるかがわからないために、必要な情報に接触することが思ったほど簡単ではないのである。

つまり、マス・メディアは、地域の詳細な情報を扱うことが、あまり得意ではないということである。なお、マス・メディアの中でも、それぞれの媒体によって、その評価がさらに分かれることがある。例えば、被災後の生活情報を得る有効な手段については、最近の地震でも、テレビ・ラジオよりも新聞を挙げる割合が大きいという傾向がある。特に被害規模の大きい地域では、かたづけなどの作業により、テレビ・ラジオを長時間にわたって集中して見聞きすることが難しくなる。また、見逃したり聞き逃した情報を確認することも容易ではない。そのため、一過性の強いテレビ・ラジオの情報よりも、それぞれの都合や各自のペースで読むことができ確認もしやすく、持ち運びや保存が容易な新聞などの文書メディアの情報に利便性があると評価する人が少なくないのである。原初的なメディアとしてとらえられる新聞も、災害時には有効なメディアとして注目されているのである。

このように、マス・メディアにはそれぞれに長所・短所があり、扱う情報に得意・不得意な分野がある。そして、これらのことを日常から理解しておくことが、災害時の情報の対応として求められている。

4. 地域メディアとインターネットの得意・不得意

次に、地域メディアを見ていく。地域の住民を対象とした代表的なメディアとして、同時通報用無線放送(同報無線=防災無線)などがある。同報無線等の長所は、市区町村

などの自治体や公共機関が地域の住民に直接、そして同時に情報を伝えることができる点である。ただし、戸別受信機ではなく屋外拡声器による情報は、屋内にいた場合などは聞こえにくいことが、エコーや残響などによる影響を考慮して、放送の際にアナウンスについてもある程度のゆっくりとした話し方が必要となっている。

また、地域メディアとして近年注目されているものとしてコミュニティFM放送がある。コミュニティFM放送は、都道府県やそれ以上の区域を対象として割り当てていた従来のFM放送に加えて、平成4(1992)年に制度化されて狭い地域を対象としたFM放送で、市区町村やそれよりも小さい区域を対象とした放送を可能としたものである。コミュニティFM放送は、従来のラジオに比べて、編成や対応の柔軟性や伝達内容の自由さが顕著であるといえるものの、一般の放送メディアに比べて人員や機材などの数が少なく、情報処理のシステムの規模も大きくないため、情報収集や放送内容にも制約があり、必ずしも地域の情報ニーズに応えられない点もある。

なお、コミュニティFM放送には、同報無線には不向きな情報を扱いやすいという点もある。同報無線は情報の送り手が自治体等であるため事務的な連絡をする上での問題は少ないが、店舗の開店状況やサービスなどの民間や個人の告知を伝えることは、その性格上から難しい点がある。一方、コミュニティFMは、店舗や民間の話も扱いやすい上に、アナウンスを担当するのはアナウンサーやパーソナリティといった話術に長けた人が多いので、受け手である一般の

人々にもわかりやすい情報伝達が可能となる。

では、インターネットはどのようなのであろうか。近年の災害でも WEB によって情報を発信・収集する例が多く、インターネットは災害時の情報メディアとしても大きな役割を果たすようになった。また、インターネットによる情報は、個人単位で容易に世界に発信できることから、広報紙やチラシのように人的な面だけでなく費用的な面でも利活用しやすいものである。さらに、新聞等と同じく各自のペースで情報を確認できたり、テレビなどと同じく動画や写真・図などを掲載できるため明確性にも優れている。しかしながら、インターネットは、災害時における被災地域の人々の接触率がそれほど高くはないという傾向があり、さらに、災害が発生すると様々で多種多様な WEB サイトから情報が発信されるようになるために、情報量が多すぎて消化しきれなくなることや、対応するソフトウェアがないために処理が不十分になるなどの問題も生じている。そして、大量の情報から必要な情報を探すことが見出しなどから術歟的に判断できる新聞などに比べて難しいことや、未確認情報や責任の所在が明らかでない情報なども少なくないという問題もある。

このように、地域メディアやインターネットなどの新しいメディアにも得意・不得意があり、まだまだ扱う上での課題も残されている。

5. 防災情報と地域防災力の課題

地域において、情報に関する防災力を高めていく上で考えなければならない点は、次のようなことになるだろう。

まず、利活用できるメディアを把握しておくことである。利活用できるメディアは、地域によって、人員、設備、予算等により差がある。利活用できるメディアと方法を把握した上で、それぞれの地域で可能な災害時の有効な情報の処理手段を検討する必要がある。

次に、利活用できるメディアを把握した上で、それぞれの得意・不得意を理解することである。これまで述べてきたように、メディアには長所・短所、得意・不得意がある。情報の内容やその特性を念頭において、使用するメディアの短所や不得意な点を補い、長所や得意な点が活かせる形での情報への対応を考えなければならないだろう。

そして、マス・メディアとの連携である。災害時には被災地域の自治体や公共機関にマス・メディアの取材が相次いで混乱するなどのマイナス面の評価もあるが、住民の接触率や被災地外に向けての情報発信等を考えた場合、地域とマス・メディアとの連携・協力は欠かせない。自治体や地域の公共機関は、その地域から災害情報を発信することが円滑に進むように、報道各社との交流や連携を積極的に進めるなどの姿勢をとることも必要ではないだろう。

加えて、地域住民やボランティアとの連携が挙げられる。災害時には自治体や公共施設も被害が生じ、自治体等の職員も被災者となる。災害時の情報収集・処理を念頭に

において地域の住民・ボランティアに協力を求めることやそのための体制を作ることも忘れてはならない。

さらに、災害情報の取捨選択・再整理の方法を具体化していくことも必要である。

災害から時間が経つにつれて、マス・メディアからインターネットに至るまで、公式・非公式また確認済み・未確認の情報が様々な形で多数入ってくるにより情報の処理が難しくなるため、それぞれの地域や住民ニーズに応じた情報の整理が求められる。これらの情報を有効に活用するためには、情報ボランティアとでもいうべき災害情報の処理に特化したボランティアを募ったり住民に協力を求めることも重要な課題ではないだろうか。

防災力の強化というと、新しいものを取り入れることや新しいシステムを構築する

ようなイメージが、まず頭に浮かぶかもしれない。しかし、新しいもの、最先端のものを全て備えることは、昨今の諸事情から見ても難しい面が多い。

地域の防災力を高める上で一番重要なことは、その地域の力を正しく把握した上で、「できること・できないことは何か」を認識し、その地域の身の丈にあう、効果的な防災・災害対策を実現させることである。

本稿で述べてきた災害情報についての問題はその一端であったり、または断片的なものかもしれない。しかし、ここで挙げた課題について地域ごとに確認し、検証を進めていくことが、まずは情報に関する地域の防災力を高めていくための一歩になるのではないだろうか。