

東日本大震災における災害情報提供について

—メディアの特徴的变化と今後の課題—

岡 村 光 章

- ① 災害を時間的経過で区分すると、平常期、警戒期、発災期、復旧・復興期の4期に分けられる。
- ② 本稿で対象とする災害情報の種類は、発災期及び復旧・復興期における被害情報、避難関連情報、安否情報、生活情報である。
- ③ 被害情報の入手で最も重視されているのはテレビである。また、東日本大震災では、放送事業者により、テレビ放送がインターネットの動画サイトで同時放送された。
- ④ 避難関連情報のうち、緊急地震速報は今回大震災以降3月29日13時までに観測した最大震度5弱以上の地震22回のうち約68%にあたる15回発信されている。津波警報・注意報については、マグニチュード9.0が確定したのは3月13日であり、地震の規模を示すマグニチュードと位置によって算出される津波の高さは実際の高さと異なる場合があった。
- ⑤ 安否情報については、固定電話の災害用伝言ダイヤル及び携帯電話の災害用伝言板の利用が1か月累計で600万件を超えた。またグーグルのパーソンファインダーが安否情報の集積地として、公共のプラットフォームの役割を果たした。
- ⑥ 生活情報では、被災地の地域の新聞及び臨時の災害FM放送が大いに活用された。また、インターネット同時配信サービスにより、ラジオを持っていなくてもパソコン、スマートフォンでラジオを聞くことができた。
- ⑦ ツイッターを通じて、膨大な安否情報が飛び交うなど、ソーシャルメディアの活躍が今回震災では目立った。
- ⑧ 今回の大震災におけるメディアの特徴的变化は、テレビのインターネットでの同時配信等同じ情報を様々なメディアで発信するメディアミックス化が促進されたこと、個別情報である安否情報が放送系からインターネット・通信系に切り替わる方向性を見せているなど災害情報の特性とメディアの特性のマッチングが効果を挙げたこと、行政機関・放送局・新聞社・携帯電話事業者の安否情報がグーグルのパーソンファインダーに集積される等、官民協働の体制が臨時ではあるが構築されたことである。
- ⑨ しかし、いずれも震災が進行中に実現したものであり、事前に用意されたわけではない。制度的な枠組を確立し、今後起こるであろう大震災に備える必要がある。

東日本大震災における災害情報提供について —メディアの特徴的変化と今後の課題—

国土交通調査室 岡村 光章

目 次

はじめに

- I 災害の時間的経過区分と必要な情報の種類
- II 災害情報とメディア
 - 1 災害情報別実態
 - 2 ウェブサイトによる情報発信
 - 3 ソーシャルメディアの活躍
- III 災害報道メディアの特徴的変化と今後の課題
 - 1 メディアミックス化の促進と新たな情報機器の可能性
 - 2 災害情報の特性とメディアの特性とのマッチング
 - 3 官民協働体制とメディア統一プロジェクト
 - 4 頑健性・耐震災性の確保と情報リテラシーの向上

おわりに

はじめに

大正12(1923)年9月1日午前11時58分に発生した関東大震災では、郵便、電話、新聞が長期間にわたって途絶してしまった。その中で政府は政府広報としての性格を持つ「震災彙報」なるものをいち早く発行している。一方、家族と離れ離れになった多くの罹災者は、張り紙やノボリなどの原始的な手段で安否を尋ねることになったが、新聞の発行が再開されると広告欄が安否情報の確認に大いに利用された。しかし、災害情報を伝えるメディアは限定された極めて貧しいものであり、しかも内外の新聞が流言などの不正確な情報を掲載して混乱を広げる役割を果たしてしまった。⁽¹⁾

平成23(2011)年3月11日午後2時46分に発生した東日本大震災においては、発生当初からテレビ、ラジオなどのマスメディア、ケーブルテレビ、災害告知FM、地域新聞などのコミュニティメディア、ポータルサイトとしてのグーグル、ヤフー、阪神淡路大震災の際にはなかったツイッター、フェイスブックなどのソーシャルメディア⁽²⁾がそれぞれ独立して各種の災害情報の発信に機能するとともに、相互に連携、補

完し合う、メディアミックス⁽³⁾による効果も上げている。

本稿では、東日本大震災における主に被災地の住民及び国民一般に必要な情報について、まず災害情報別に主なメディアがどのように機能したかを概観し、次にメディア側の視点から、ウェブサイトの情報発信、ソーシャルメディアの活躍等を紹介することにより、今回震災における災害情報とメディアとの関係全般の特徴的な変化及び今後の課題を整理する。

I 災害の時間的経過区分と必要な情報の種類

災害の時間的経過区分は、まだ何も起きていない「平常期」、災害の前兆が現れてくる「警戒期」、現に災害が発生している「発災期」、最初の危機が一段落した「復旧・復興期」の4期に分けられる。また情報を受信または発信する主体としては、住民と組織がある。表1は災害の時間的経過区分と必要な情報を住民、組織に分けて整理したものである。⁽⁴⁾

今回の大震災では、これに福島第一原子力発電所の事故に関する災害情報が別体系で加わっている。

表1 災害の時間的経過区分と必要な情報

災害の時間的経過区分	平常期	警戒期	発災期	復旧・復興期
対策・目的	予防対策	準備	応急対応	復旧・復興対策
必要な情報				
住民	啓発情報	予警報、災害因	災害因、避難勧告、行動指示、被害情報、安否、(原発事故関連情報)	生活情報、行政の災害対応、(原発事故関連情報)
組織	被害想定、防災計画、マニュアル	災害因、被害予測、要員招集	被害情報の収集・伝達、要員招集、職員の安否、他機関への応援要請、他機関との活動調整	ライフライン等の復旧情報、対応策の広報

(出典) 中村功「第4章第2節 災害情報とメディア」大矢根淳ほか編『災害社会学入門』弘文堂, 2007, p.109. を基に筆者作成。

(1) 田中淳・吉井博明編『災害情報論入門』弘文堂, 2008, pp.30, 39-40.

(2) ツイッター、ユーチューブ、ブログ、ソーシャルネットワーキングサービス(SNS)など、インターネット上で参加者が情報を提供・交換・共有して、参加者間のコミュニケーションを活性化させるサービス。

(3) 情報の受け手の視点では、新旧メディアを含めて、様々なメディアを高度に組み合わせて、使いこなしていく姿勢である。また、情報を発信する側からすると、様々な情報を目的や内容に応じて複数のメディアを高度に組み合わせて発信していく姿勢である。

(4) 田中・吉井編 前掲注(1), p.25.

II 災害情報とメディア

災害時には様々な情報が必要となる。災害情報の種類については中村功⁽⁵⁾によれば、被害情報、職員招集・安否情報、ライフライン情報、避難関連情報、生活情報、安否情報、事前啓発情報に分類できる。

本章では災害情報の対象を防災組織にとって救援活動の基礎となる「被害情報」、被災地等の住民に必要な情報である「避難関連情報」、「安否情報」、「生活情報」、今回震災の特徴である「原発関連情報」とし、各情報と主なメディアの関係性を今般の東日本大震災を事例として分析する。

各種の災害情報を伝達するメディアは多々あるが、本稿においてふれたメディアについては表2において太字とした。

1 災害情報別実態

(1) 被害情報

(i) 発生直後のテレビ報道

野村総合研究所による「東北地方太平洋沖大地震に伴うメディア接触動向に関する調査」によれば、被害情報の入手で最も重視されたのはテレビである。⁽⁶⁾

NHKは、被災地の固定カメラ、ヘリコプターの空撮による被災地のリアルタイムの映像を中心に報道した。総合、教育、BS1、BS2、BSハイビジョンの全てのチャンネルで定時番組を災害報道に切り替えた。⁽⁷⁾

地震発生後約30分の段階で、固定カメラにより釜石、大船渡、気仙沼、小名浜の各沿岸に津波が来襲する様子がリアルタイムに伝えられ、約1時間後には仙台市・名取川の河口周辺で津波が押し寄せている状況をヘリコプターの中継映像で伝えている。⁽⁸⁾

発災後3日間は全てのチャンネルで震災の情

表2 災害時に伝達される主な情報とメディア

	情報	メディア
組織に必要な情報	被害情報	119番通報、携帯電話、固定電話、防災行政無線、消防救急無線、地域防災無線、MCA無線、衛星携帯電話、災害時優先電話、FAX、地域公共ネットワーク（都道府県情報ハイウェイ等）、ヘリテレ ^(注1) 、各種観測網、 テレビ 、テレビ電話、携帯メール、 ユーチューブ 、 ニコニコ動画 、 ヤフー 、 ユーチューブ
	職員招集・安否	携帯メール、携帯ウェブ
	ライフライン	固定電話、地域防災無線
住民に必要な情報	避難関連情報	防災行政無線 （同報系）、Jアラート ^(注2) 、 テレビ （ワンセグ・データ放送）、 ラジオ 、 CATV 、 コミュニティFM （緊急告知FMラジオ）、サイレン、半鐘、 口頭 、 緊急地震速報伝達装置 、携帯メール、 CBS ^(注3) 、 情報共有データベース ^(注4) 、 ツイッター
	生活情報	行政広報紙 、 ホームページ 、 新聞 、 ミニコミ紙 、 CATV 、 コミュニティFM 、 テレビ （ワンセグ・データ放送）、 ラジオ 、 ツイッター
	安否情報	固定電話 、 携帯電話 、（ 携帯 ） メール 、 災害用伝言ダイヤル 、 災害用伝言板 、 データベース （ 国・自治体 ）、 新聞 、 テレビ 、 ラジオ 、 ツイッター 、 パーソンファイnder （ グーグル ）
	事前啓発情報	ハザードマップ、ダイレクトメール、表示板、石碑、口頭、ホームページ、テレビ

(注1) ヘリコプターテレビ電送システム。ヘリコプターから被災地の状況を映し出す。

(注2) 全国瞬時警報システム（J-ALERT）。人工衛星を使って同報無線を自動起動させ、国から直接住民に情報を伝える。

(注3) Cell Broadcast Service。制御信号を使って、ある地域にいる携帯電話全体に、遅滞なく文字情報を送ることができるシステム。

(注4) 例えば総務省が取り組んでいる「安心・安全公共コモンズ」。総務省情報流通行政局地域通信振興課「地域の安心・安全情報基盤『安心・安全公共コモンズ』の実現に向けて」2009.3.13。<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gis-sangakukan/seibiwg/dai3/siryou3.pdf>>

(出典) 中村功「第3章第1節 災害情報メディアのマッピング」田中淳・吉井博明編『災害情報論入門』弘文堂、2008、p.86。を基に筆者作成。

(5) 中村功「第3章第1節 災害情報メディアのマッピング」同上、p.86。

(6) 同調査によればテレビ(NHK)を重視している比率は80.5%、テレビ(民放)は56.9%であり、上位1位2位を占めている。<<http://www.nri.co.jp/news/2011/110329.html>>

(7) 奥田平胤「東日本大震災の災害報道 発災後2週間のテレビとラジオ」『放送研究と調査』61(5)、2011.5、p.79。

(8) 「東日本大震災をいかに報じたか」『マスコミ倫理』620号、2011.6、p.2。

報を集中して放送した。3月31日までの総放送時間は約429時間である。⁽⁹⁾

民放各局も定時番組を即座に災害報道に切り替え、地方局からの映像、報道によって事態の進展を伝えたり、地震・津波の専門家への電話取材、スタジオでの客観的科学的説明などが行われた。

(ii) 放送事業者によるインターネット活用

停電などでテレビが見られなかったり、ラジオを持っていない人々のためにNHKや一部の民放が震災報道番組をインターネットで同時配信した。⁽¹⁰⁾

きっかけはユーストリーム⁽¹¹⁾上にNHKの映像を広島のある中学生が無断でアップしたことによるが、NHKはユーストリーム側から出された同時配信の許諾を正式に承認している。ニコニコ動画⁽¹²⁾については、NHKとフジテレビのサイマル（同時）放送が始まり、テレビ放送とインターネットとのコラボレーションが現実のものとなった。⁽¹³⁾

同時配信を許諾した放送局、同時配信を行ったインターネット事業者及び同時配信の開始・終了時期は、表3のとおりである。

インターネットでの放送の同時配信について、放送法（昭和25年法律第132号）では、NHKの業務として明確には規定されていない。ただ今回は、被害状況の規模を考慮して「災害・危機管理情報その他の緊急情報、選挙情報、外国人向け情報の提供（外国語によるものに限る）については（中略）必要に応じ、積極的に実施する」としたインターネット実施基準⁽¹⁴⁾を援用する形でNHKは同時配信に踏み切った。

従って、放送の同時配信は、事前に周到に準備されたものではなく、災害を受けての緊急的な措置として行われたものであるが、災害時の情報伝達において、通信や放送という伝送路の違いに拘ることが適当でないことが今回の活用から浮かび上がった。技術的には容易であり、今後は制度上の制約について解決を図っていく必要がある。⁽¹⁵⁾

表3 テレビ放送の同時配信を行った事業者と同時配信の開始日・終了日

放送局	放送エリア	ユーストリーム		ニコニコ動画		ヤフー	
		開始	終了	開始	終了	開始	終了
NHK 総合	全国（関東広域）	3/11（金）	3/25（金）	3/11（金）	3/25（金）	3/13（日）	3/25（金）
NHK 教育	全国					3/14（月）	3/18（金）
NHK ワールド	海外	3/13（日）	3/25（金）	3/14（月）	3/25（金）		
TBS ニュースバード	全国	3/11（金）	3/18（金）	3/16（水）	3/18（金）		
フジテレビ	関東広域	3/11（金）	3/14（月）				
テレビ朝日	関東広域	3/12（土）	3/14（月）				
IBC 岩手放送	岩手県	3/17（木）	4/11（月）				
岩手めんこいテレビ	岩手県	3/15（火）	3/11（火）				
テレビ神奈川	神奈川県	3/11（金）	3/23（水）				
とちぎテレビ	栃木県	3/12（土）	3/18（金）				

（出典）村上聖一「東日本大震災発生・放送事業者はインターネットをどう活用したか」『放送研究と調査』61(6), 2011.6, p.12. を基に筆者作成。

(9) 山崎登「東日本大震災の衝撃—正確で迅速な情報をわかりやすく」『放送文化』31号, 2011.夏, pp.4-7.

(10) 村上聖一「東日本大震災・放送事業者はインターネットをどう活用したか—放送の同時配信を中心に」『放送研究と調査』61(6), 2011.6, p.10.

(11) 平成19(2007)年3月に設立された動画共有サービスである。動画視聴者とのチャット機能や、視聴者からの投票機能などがある。<<http://www.ustream.tv/>>

(12) 平成18(2006)年10月に設立された動画共有サービスである。コメント機能やユーザーやアップロード者同士が交流できる機能を数多く備えている。<<http://www.nicovideo.jp/>>

(13) 「ネットとテレビの連携で見えたもの」『アウラ』204号, 2011.5.31, p.30.

(14) 放送法（昭和25年法律第132号）第9条第2項第2号の業務の基準（2008年11月12日総務大臣認可）

(15) 村上 前掲注(10), pp.16-17.

(2) 避難関連情報

(i) 緊急地震速報

気象庁による緊急地震速報は、地震の初期微動のP波（Primary wave）と主要動のS波（Secondary wave）の伝播速度の差を利用して地震波到着直前にその情報を知らせるものである⁽¹⁶⁾。放送局では平成19（2007）年10月からNHK及び民放がテレビ・ラジオで緊急地震速報を放送し、携帯電話各社では、平成19（2007）年12月よりNTTドコモ、平成20（2008）年3月よりau（KDDI）、平成22（2010）年8月よりソフトバンクが携帯電話の同報機能を使用して緊急地震速報の配信を開始している⁽¹⁷⁾。時間差は震源地と近い場合はわずか数秒であるが、距離がある場合は数十秒のケースもあり、この間を安全確保に役立てることが可能である⁽¹⁸⁾。

東日本大震災においては3月29日13時まで最大震度5弱以上を観測した地震22回のうち、約68%にあたる15回に対し緊急地震速報（警報）を発している。⁽¹⁹⁾

なお、この緊急地震速報と同じ仕組みを使い、自治体が避難勧告などを住民に独自配信できるサービスをNTTドコモは平成23（2011）年7月から無料で提供している。⁽²⁰⁾

(ii) 津波警報・注意報

気象庁は、津波の多くは地震による海底の地殻変動によって発生するため、津波を予測するには、最初に、地震の位置と規模を求め、次に地震の位置と規模から推定される津波の高さと

到達時刻を津波予報データベースの検索結果によって得て、津波警報・注意報を発表している。⁽²¹⁾

マグニチュードは地震によって発生するエネルギーの大きさを表す単位であり、従って地震の規模を示すものである。マグニチュードの算出方法は、地震計の針が揺れた最大値から求める気象庁マグニチュード（Mj）と、断層の面積とずれた量などから算出するモーメントマグニチュード（Mw）とあるが、Mjはマグニチュード8.5ぐらいで頭打ちになるため、より巨大な地震を測ることが可能なMwを併用することになる。ただし、Mwは計算に時間がかかるため、最初にMjが発表され、後に正確なMwによって訂正される。東日本大震災のマグニチュードについて気象庁の発表は、3月11日の時点では7.9であったが、その後8.4、8.8と改められ、最終的に3月13日に9.0で確定している。⁽²²⁾

岩手県陸前高田市では、Mjに基づく「津波は3メートル」と地震直後のテレビ、ラジオ、防災無線等で放送されたが、実際には15メートルの津波が押し寄せ、「3メートルではここまで来ない」と思っていた内陸の人が逃げ遅れて津波にのみ込まれたのではないかと、という可能性が指摘されている。⁽²³⁾

気象庁は、地震発生から15分後により正確なMwの速報値を出すことを今後の目標にしている。⁽²⁴⁾

地震発生から3分後に岩手県、宮城県、福島県に大津波警報が発表され、テレビ・ラジオで報道された。

(16) 田中・吉井編 前掲注(1), p.47.

(17) 中田一夫ほか「大災害における日米欧の危機管理体制及び情報通信システムの現状と課題」『ICT World Review』Vol.4 No.1, 2011.4・5, p.33.

(18) 田中・吉井編 前掲注(1), p.180.

(19) 気象庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震以降の緊急地震速報（警報）の発表状況について」（報道発表資料）2011.3.29. <http://www.jma.go.jp/jma/press/1103/29a/eew_hyouka.pdf>

(20) 「災害時の速報メール、ドコモ、自治体に無料提供」『日本経済新聞』2011.6.26, p.1.

(21) 気象庁「津波を予測する仕組み」<<http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/known/tsunami/ryoteki.html>>

(22) 鎌田浩毅「『M8級が30年以内に87%』東海地震の予測の根拠とは」『週刊東洋経済』6331号, 2011.6.18, p.64.

(23) 神保哲生「震災と原発事故が私たちに問いかけたもの」『創』4(5), 2011.5.6, pp.108-113.

(24) 鎌田 前掲注(22), p.64.

被災地 9,316 人⁽²⁵⁾を対象とした株式会社ウェザーニューズの調査結果⁽²⁶⁾によれば、「津波警報は最初に何で知りましたか？」という問いでは、テレビが 32%、ラジオが 27%、携帯電話が 20%（携帯サイト 11% 及び携帯メール 9%）、防災無線メールは 6% という回答となっている。青森県、岩手県、宮城県ではテレビよりもラジオで情報入手した人の方が多い。特に岩手県と宮城県では 35% を超えている。

(iii) 避難勧告・避難指示

津波が到達するまでに住民を避難させるために、自治体は防災無線によるサイレンの吹鳴や避難勧告放送を行った。宮城県南三陸町では職員が役場の拡声器で大津波への警戒と高台への避難を呼びかけ続け、自ら帰らぬ人となってしまった⁽²⁷⁾。

NHK では、地震発生直後から一貫して、津波に関する情報提供、避難の呼びかけに重点を置いた報道を行った。⁽²⁸⁾

茨城県大洗町では地震発生当初から 2 時間以上にわたって防災無線による避難勧告・指示を放送し続けた。また、各家庭には個別防災受信機が配布されていたため、家に籠りがちで避難

放送が聞き取れない高齢者にも情報が行き渡り、結果的に死者・行方不明者はゼロであった⁽²⁹⁾。今後の避難勧告・避難指示の一つの在り方を示唆するものであろう。

(3) 安否情報

安否情報とは、災害を受けている可能性が想定される個人または集団について、無事であるか否か（怪我あるいは死亡）に関する情報のことである。安否情報は、死亡・負傷情報、無事情報、連絡依頼に分けられるが、死亡・負傷情報は被害情報として比較的伝わりやすいが、無事情報はなかなか伝わりにくい面がある。また、安否関連情報としては、物的被害情報及び避難先情報がある。⁽³⁰⁾

ここでは個人の安否情報を対象に論じる。

被災者の生存の可能性が望める初動の 72 時間⁽³¹⁾に安否情報の利用が圧倒的に多かったのは「災害用伝言ダイヤル」⁽³²⁾と「災害用伝言板」⁽³³⁾である。両者の登録の合計は、震災発生の 3 月 11 日が 200 万件を超え、同 12 日約 120 万件、13 日約 80 万件で 1 か月の累計は 600 万件以上にもなる（表 4 参照）。もちろん、登録した内容が 48 時間で消えてしまうことで繰り返

表 4 東日本大震災で活用された主な安否情報システム（初動期スタート）

ツール	システム名称	提供者	対応開始時間	利用登録数			
				3月11日	12日	13日	1か月累計
固定電話	災害用伝言ダイヤル	NTT 東日本・西日本	11日 17時 47分	367,500	674,700	525,800	2,726,300
携帯電話	災害用伝言板	(注)	11日 14時 57分～ 11日 15時 21分	1,720,000	512,400	240,600	3,462,000
インターネット	災害用ブロードバンド(web171)	NTT 東日本・西日本	11日 15時 46分	24,900	14,500	14,600	83,800
	ファミリーリンク	赤十字国際委員会	12日 1時 49分	145	711	920	5,914
	パーソンファインダー	グーグル	発災約 2 時間後	3,000	(16日) 約 20 万	(29日) 約 59 万	60 万超
放送	NHK 安否情報放送	NHK	受付：11日 18時～ 放送：11日 18時 45分～	約 1,900	約 11,000	約 6,500	約 31,000

(注) 5 社一括検索。NTT ドコモ、KDDI (au)、ウィルコム、イーモバイル
(出典) 村上圭子「東日本大震災・安否情報システムの展開とその課題—今後の議論に向けて」『放送研究と調査』61(6), 2011.6, p.21. を基に筆者作成。

(25) 青森・岩手・宮城・福島・茨城県の海岸近くにいた人を対象としている。

(26) 『全国 8 万 8 千人の津波・地震発生時の行動・意識を分析「東日本大震災」調査結果』ウェザーニューズ, 2011.4.28. <http://weathernews.com/ja/nc/press/2011/pdf/20110428_2.pdf>

(27) 「頑張り公務員」『水道公論』47(6), 2011.6, p.5.

(28) NHK 放送文化研究所メディア研究部番組研究グループ「東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか」『放送研究と調査』61(5), 2011.5, p.3.

返し登録する人がいたこと等から登録者にはかなり重複があると思われる。⁽³⁴⁾

グーグルのパーソンファインダー⁽³⁵⁾（以下「PF」）は、1か月で登録者数が60万人を超え、今回震災では安否情報の集積地となり、公共的プラットフォームの役割を果たしている。発災当初、役所を訪ねてもなかなか安否情報が手に入らず、避難所巡りをして避難所の壁に張り出しである名簿を食い入るように見ている多くの人達がいた。この光景を眼にしたグーグルの社員の呼びかけにより、ボランティアによる避難所の名簿のデータ化の作業が行われた。一時は5,000人以上のボランティアが参加したという。⁽³⁶⁾

その後、被災した3県、岩手県、宮城県、福島県の各県庁がとりまとめた避難所名簿情報、警察庁の死亡者リストの提供を受けグーグルとの連携が進んだ。

放送局とは、大きく2つの連携があった。グーグルは、ユーチューブ（グーグルのサービスの一つ）のパートナー、TBSテレビ・テレビ朝日と連携し、2局及びその系列局が制作した被災者メッセージの映像クリップをユーチューブ上で「消息情報チャンネル」⁽³⁷⁾として集約し、PFと連携させている。更に、PFはNHKの安否情

報システムとも連携している。NHKは、コールセンターで受けた安否情報を情報の出所がNHKであることを明記することを前提にグーグルに提供している。

携帯電話事業者とも交渉により、「災害用伝言板」の情報をあくまでも緊急的措置⁽³⁸⁾として提供を受けている。

以上はグーグル側からの働きかけによるが、逆にグーグルに対し新聞社2社がアプローチしてきた。毎日新聞デジタルは、取材で得た避難所の所在や人数などの情報をグーグルの地図情報サービスに提供しているが、その流れで毎日新聞朝刊本紙の特別紙面である「希望新聞」に掲載した安否情報などをPFに提供することになった。また朝日新聞は、システム内に蓄積された情報の提供をグーグルに申し出ている。⁽³⁹⁾

行政、放送局、携帯電話事業者、新聞社と連携することにより、「世界中の情報を整理し、世界の人々がアクセスできて使えるようにする。」という自社の社是に基づいてグーグルは忠実に行動したといえよう。⁽⁴⁰⁾

阪神・淡路大震災では、NHKはFMラジオや教育テレビで計320時間におよぶ安否情報を流した⁽⁴¹⁾。しかし、東日本大震災では、NHKは検索サービス中心のシステムにしていく方針

(29) 「『大至急高台へ避難せよ！』死者・行方不明者ゼロ、「初めての津波」で1人の犠牲者も出さなかった茨城県大洗町の教訓」『DIAMOND online』2011.6.22. <<http://web.diamond.jp/rd/m1588200>>

(30) 田中・吉井編 前掲注(1), pp.108-109.

(31) 一般に災害発生後、被災者の72時間以内の生存率は20～30%といわれ、それを超えると急激に下がるとされている。

(32) 被災地にいる人達が30秒以内にメッセージを吹き込み、サーバーに保管されたこれらのメッセージを、安否を確認したい人達が被災した相手の固定電話の番号を入力することで、全国で再生できるシステム。

(33) 災害用伝言ダイヤルのテキスト版。携帯電話番号からメッセージを確認できる。

(34) 村上圭子「東日本大震災・安否情報システムの展開とその課題—今後の議論に向けて」『放送研究と調査』61(6), 2011.6, pp.18-21.

(35) 安否情報を探すだけでなく、消息情報の入力もできる。『Google Person Finder (消息情報): 2011 東日本大震災』 <<http://japan.person-finder.appspot.com/>>

(36) 村上 前掲注(34), pp.24-25.

(37) 『YouTube 消息情報チャンネル』 <<http://www.youtube.com/user/shousoku>>

(38) 通信各社は災害用ブロードバンド伝言板である「web171」をシステム全体のプラットフォームとして考えられないか、検討を開始したところであった。

(39) 村上 前掲注(34), pp.26-28.

(40) 同上, p.28.

(41) 田中・吉井編 前掲注(1), p.110.

をまとめている⁽⁴²⁾。

今回大震災で明らかになったことは、安否情報システムの中心は放送ではなく、通信・ネット系となったことである。また、行政ではなく、民間会社であるグーグルのPFが公共プラットフォームの役割を果たした。この体験を受けとめて、どう次につなげるかが今後の課題となるろう。⁽⁴³⁾

なお、グーグルのPFは海外においてハイチ地震、ニュージーランドのクライストチャーチ地震で展開した実績がある。

(4) 生活情報

一覧性があり、一度受け取れば何度でも見返せる紙媒体のメディア（新聞、行政広報誌、ミニコミ紙など）は、災害直後の生活情報伝達手段の主力である⁽⁴⁴⁾。

東日本大震災に際し、例えば東北地方における地方紙の一つである『河北新報』はライフラインや医療、学校の情報、炊出し日程や店舗の開店予定などを1か月間、見開き全15段を使って伝えている。避難所には一時期記者たちが同紙を運んでいるが、奪い合うように同紙を手に取り読みふける人達の姿が目に見える。⁽⁴⁵⁾

県内の一部の地域をカバーする地域紙または郷土紙と呼ばれる新聞があるが、今回の大震災に際しては、『いわき日報』（福島県いわき市）、『石巻日日新聞』（宮城県石巻市）、『三陸新報』（宮城県気仙沼市）等が地震や津波で被災しながらも避難所に連日貼り出すなどして、避難所情報、給水車情報、魚市場再開などのニュースを流し続けた。特に『石巻日日新聞』は全市停電のなか、

手書きの新聞⁽⁴⁶⁾を作成した。

しかし、こうした紙媒体のメディアは情報量が限られ（内容の硬直性）、手にできなかった人には内容が伝わらない（同報性の欠如）ほか、視覚障害者や高齢者に対して伝達力に限界がある。⁽⁴⁷⁾

これに対し、放送メディアは同時的に広汎な地域をカバーできる特性を持ち（同報性・広域性の確保）、しかも取材において被災者の生の声を流すなど臨場感のある情報を提供することが可能であるが（内容の柔軟性）、テレビ・携帯電話・インターネットは発災当初は停電・輻輳の影響を受け復旧を待たなければならなかった。唯一、耐災害性が高いのはラジオである。⁽⁴⁸⁾

前述した株式会社ウェザーニューズの調査結果⁽⁴⁹⁾によれば、被災地での情報入手先は、ラジオが5,842人（62.7%）と最も多く、続いてテレビが4,658人（50.0%）、携帯サイト4,139人（44.4%）であり、青森、岩手、宮城、茨城の各県ではラジオが最も多くなっている。震災による停電、通信状況の悪化でラジオの利用率が高まったと推定される。

特に臨時に立ちあがった災害FM放送は、“被災者による被災者のため”の放送として、該当地域の被災状況、避難所・行方不明情報などのコアな情報から各種イベント情報、中央から慰問に来た著名人を迎えてのトーク企画など放送内容は様々である。⁽⁵⁰⁾

臨時災害FM局の県別市町村別、免許人名、開設期間の状況は表5のとおりである。

しかし、多くの被災者は家だけでなく家財道具も流され、ラジオを持っていなかった。また

(42) 村上 前掲注(34), p.23.

(43) 同上, pp.29-32.

(44) 田中・吉井編 前掲注(1), p.116.

(45) 武田真一（河北新報社報道部長）「被災地とともに歩む報道」『総合ジャーナリズム研究』No.217, 2011. 夏, p.20.

(46) この壁新聞は米国ワシントンのニュース博物館「ニュージアム」に展示されている。

(47) 田中・吉井編 前掲注(1), pp.117-118.

(48) 同上, p.118.

(49) 本稿「II 1(2)(ii)津波警報・注意報」参照

(50) 脇屋雄介「ラジオの力 コミュニティFM奮戦す」『アウラ』204号, 2011.5, p.35.

表5 東日本大震災で立ちあがった臨時災害 FM 放送局

都道府県	市町村	免許人名	開設期間
岩手県	花巻市	花巻災害 FM	2011/ 3/11 ~ 4/3
	奥州市	奥州災害 FM	2011 /3/12 ~ 3/29
	山田町	IBC 山田災害臨時 FM	2011 /3/17 ~ 5/16
	宮古市	宮古災害 FM	2011/ 3/19 ~ 5/18
	大船渡市	大船渡災害 FM	2011/ 3/28 ~ 5/27
	釜石市	釜石災害 FM	2011 /4/7 ~ 2か月
宮城県	大崎市	大崎災害 FM	2011/ 3/15 ~ 5/14
	登米市	登米災害 FM	2011/ 3/16 ~ 5/15
	石巻市	石巻災害 FM	2011/ 3/16 ~ 5/15
	塩釜市	塩釜災害 FM	2011 /3/16 ~ 5/17
	岩沼市	岩沼災害 FM (ほほえみ)	2011/ 3/20 ~ 5/19
	山元町	山元災害 FM (りんごラジオ)	2011/ 3/21 ~ 5/21
	気仙沼市	気仙沼災害 FM	2011/ 3/22 ~ 4/3
	亘理町	亘理災害 FM (FM あおぞら)	2011/ 3/24 ~ 5/23
	名取市	名取災害 FM	2011/ 4/7 ~ 2か月
	女川市	女川災害 FM	2011 /4/21 ~ 2か月
	本吉町	気仙沼本吉災害 FM	2011/ 4/22 ~ 2か月
福島県	福島市	福島災害 FM	2011 /3/16 ~ 3/25
	いわき市	いわき災害 FM	2011/ 3/28 ~ 5/27
	相馬市	相馬災害 FM	2011 /3/30 ~ 5/29
	須賀川市	須賀川災害 FM	2011/ 4/7 ~ 2か月
	南相馬市	南相馬災害 FM	2011 /4/15 ~ 2か月
茨城県	鹿嶋市	鹿嶋災害 FM	2011 /3/12 ~ 5/11
	つくば市	つくば災害 FM	2011 /3/14 ~ 5/13

(出典) 脇屋雄介「ラジオの力 コミュニティ FM 奮戦す」『アウラ』204号, 2011.5, p.35. を基に筆者作成。

車も流されたため、カーラジオもなかった。そのため、電機メーカー等がラジオを提供したり、放送局がキャンペーンを行い聴取者に不要なラジオの提供を求めた。⁽⁵¹⁾

インターネット同時配信サービス『radiko.jp (ラジコ)』により、ラジオを持っていなくともインターネットにつながったパソコンやスマートフォンを通じて、ラジオ放送を聞くことができる。通常、ラジオ各局はエリア制限を行っているが、これを一定期間解除し、全国どこからでもサービスを受けられるようにした。また、全国の避難所に散らばった被災者を情報面で孤立させないために、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県のラジオ7局⁽⁵²⁾は全国配信を行っており、県外にいても地元のラジオ放送を聞くこ

とが可能となった。⁽⁵³⁾

また、ケーブルテレビも、地域の生活者が必要とする生活情報を提供するメディアとして重要な役割を果たしている。

今回震災エリアには20のケーブルテレビ局があるが、中でも大きな被害を被ったのは、気仙沼ケーブルテレビ(気仙沼市)、三陸ブロードネット(釜石市)、宮城ケーブルテレビ(塩釜市)である。被害に遭ったこれらの地域は、地上波放送の受信が難しいエリアであったことからケーブルテレビへの加入率が高く、市役所等からの行政情報や地域情報はケーブルテレビを通じて入手することが多かった。停電と局舎の損壊等により、放送を停止せざるを得なかったこれら3局は、被災直後フェイスブックとツイッ

(51) 石井彰「災害とラジオ 被災者の声を伝える継続的な放送を」『放送文化』31号, 2011.夏, pp.48-51. ソニーが3万台、パナソニックが1万台、エフエム東京がJFN38局とで1,500台、朝日放送が1,300台、ラジオを提供している。またTBSラジオがキャンペーンを行い、聴取者に不要なラジオの提供を呼びかけ、6,765台が局に届けられた。

(52) 4月28日から東北FM4社(エフエム岩手、エフエム仙台、ラジオ福島、エフエム福島)、5月26日からIBC岩手放送、東北放送、茨城放送の3社、計7社がインターネットによる同時再送信を行っている。「ラジコ被災地3社の全国配信開始」『民間放送』2011.5.23, p.3.

(53) 村上 前掲注(10), pp.12-13.

ターを通じて、被災状況を映した写真やショート映像、被災現場で何が不足しているかといった救援物資に関する情報を発信し、多くの他局のコミチャン⁽⁵⁴⁾で放送された。また地元の災害FMと連携するなど、新たなコミュニティネットワークが形成されている。⁽⁵⁵⁾

(5) 原発事故関連情報

NHK放送文化研究所メディア研究部番組研究グループは、「発災当初、NHKや共同通信は取材の自主規制⁽⁵⁶⁾を行っており、避難区域等への取材ができなかったため、東京電力や原子力安全・保安院（経済産業省の外局）からの情報に依存せざるを得ない、いわゆる発表報道になっていたが、地震や津波の報道においてテレビが「公的発表」よりはるかに先行し、凌駕したと際立った対照をなしている」と主張している。⁽⁵⁷⁾

NHKは政府や電力会社の報告を原子力関係の専門研究者に解説させていたが、対照的に民放は原発事故に関して多彩なコメンテーターをスタジオに招き、キャスターとのやりとりで番組を作る傾向が強かった。必ずしも政府、東京電力の報告に立脚しない民放のスタンスは、NHKのそれを相補う効果があったと思われる。⁽⁵⁸⁾

東京電力の記者会見の様子は、テレビでは一部しか報道されなかったが、ユーストリーム

が長時間にわたって流し続けたため、一部始終を視聴することが可能な状態になっていた⁽⁵⁹⁾。またフリーのジャーナリストや海外メディアの取材陣の多くは自主規制することなく、避難区域の取材活動を行っていた。

内閣広報室審議官下村健一は、「政府の原発事故報道についての基本姿勢は「とにかく、わかったことは不都合でも隠さない」であったが、「わかったこと」が当初、あまりに少な過ぎたため、後からわかったことが当初の時系列のなかに混入し、「実は政府は隠していた」という誤解を招いてしまった。もう一つの基本姿勢である「不確かなことは流さない」も、専門家たちの見解⁽⁶⁰⁾も諸説入り乱れるなかで「不確かなこと」が多過ぎ、隠蔽体質と指弾されることにつながった。」と主張している。⁽⁶¹⁾

野村総合研究所が平成23（2011）年3月19日から20日までに実施した調査によれば、震災関連の情報に接して、「信頼度が低下した」というメディアや情報主体別の回答比率（複数回答可）では、政府・自治体の情報が第一位の28.9%であった。⁽⁶²⁾

海外では、アメリカ政府は日本政府の情報を信用せず、独自の放射能汚染調査を始め、ドイツ気象局は、独自に日本周辺の放射能汚染と世界への拡散状況を作成し連日公表するなど、一時期、当の日本のメディアより海外のメディアの方が実情をよく伝えるなど「情報の逆転現象」

(54) コミュニティチャンネルの略であり、ケーブルテレビの自主製作チャンネルのことである。

(55) 柳澤幸雄「『東日本大震災』とケーブルテレビの対応」『放送文化』31号, 2011. 夏, pp.78-79.

(56) NHKの取材の自主規制については以下の資料参照。金平茂紀「報道の現場において今、何を考えるべきなのか」『創』41(6), 2011.7, pp.45-46. 共同通信の取材の自主規制については以下の資料参照。河原仁志「原発事故長期戦見据えルールづくり」『マスコミ倫理』619号, 2011.5, p.12.

(57) NHK放送文化研究所メディア研究部番組研究グループ「東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか(2)」『放送研究と調査』61(6), 2011.6, p.8.

(58) 武田徹「特集 大震災に向き合う一私のみた大震災報道 広く英知の集約を」『月刊民放』41(6), 2011.6, p.30.

(59) 日隅一雄・木野龍逸「東電会見の混沌でわかった「記者会見とは何か」」『創』41(6), 2011.7, p.68.

(60) テレビ、新聞等マスメディアだけでなく、特にツイッターにおいて多くの専門家の見解が示された。

(61) 下村健一「菅内閣の情報発信一元・報道マンの中間報告」『調査情報』501号, 2011.7・8, p.25.

(62) ちなみに2位は「民放の情報」13.7%、3位は「ソーシャルメディアで個人が発信する情報」9.0%であった。「震災に伴うメディア接触動向に関する調査」を実施」野村総合研究所, 2011.3.29. <<http://www.nri.co.jp/news/2011/110329.html>>

が生じていた。⁽⁶³⁾

原発事故関連情報を伝達するメディアはマスメディアだけではなく、ツイッターなどのソーシャルメディア⁽⁶⁴⁾、ユーストリームなどの動画サイト、海外メディア等多岐にわたっている。

2 ウェブサイトによる情報発信

情報インフラ面で①一般の東日本大震災と②平成7(1995)年の阪神・淡路大震災発生時の状況とを比べると、パソコンの普及率は①が76%(平成23(2011)年3月末)であるのに対し②が10%台(1990年代前半)であり、インターネットの普及率は①が93.8%(平成23(2011)年1月)であるのに対し②がわずかに3.3%(平成9(1997)年)であった。阪神・淡路大震災発生時の平成7(1995)年から16年の間にインターネットの利用は桁違いに急速に進んでいるといえる。⁽⁶⁵⁾

民間の調査によれば、企業・公的機関サイトの85%が東日本大震災で「特別な情報発信」を実施している。⁽⁶⁶⁾

例えば、「首相官邸災害対策ページ」⁽⁶⁷⁾を開くと各省庁発の情報が並んでいる。これは内閣広報室の緊急な呼びかけにより3月13日(日)に省庁横断緊急会議が開催され、多少の紆余曲折はあったが、早期に実現したものである。同ページへのアクセスは3月16日には通算1000万件を超えている。省庁横断緊急会議が開催された3月13日から、総理と官房長官の記者会見には手話通訳をつけている。聴覚障害者への配慮である。また同ページから官邸発のツイッターを開始し、6月20日時点でフォロワーは

33万人に達している。その他、インターネットを使わない人達のためにラジオで枝野幸男官房長官がレギュラー出演する4分枠の「震災・官邸発」を3月28日から放送し、また壁新聞「政府からのお知らせ」を避難所、被災地の郵便局、農協等数千か所に貼り出している。⁽⁶⁸⁾

また、独立行政法人防災科学技術研究所は、被災地の災害対応や復旧・復興に役立つ信頼できる情報を全国のさまざまな機関や個人と協働して集約・作成・発信する「ALL131:東日本大震災協働情報プラットフォーム」⁽⁶⁹⁾を開設している。

3 ソーシャルメディアの活躍

(1) ツイッター

3月11日、震災発生から1時間以内に東京からだけで毎分1,200件以上のツイートが投稿されている。またアメリカ時間(サンフランシスコ)の11日の終わりまでには「地震」という単語を含んだツイートが約24万投稿されている。⁽⁷⁰⁾

3月15日からは安否情報を含むツイートを見やすくリスト化したサービス「anpi.レポート」の提供を個人のツイッター登録者が開始している。

国、地方公共団体等のツイッターによる情報発信が急激に増加したため、4月5日経済産業省、内閣官房情報セキュリティセンター情報通信技術担当室、総務省が共同で「国、地方公共団体等公共機関における民間ソーシャルメディアを活用した情報発信についての指針」を報道発表している。主な内容は、成りすまし等の防

(63) 大貫康雄「東日本大震災報道」『放送研究と調査』61(5), 2011.5, pp.68-69.

(64) 例えば、東京大学理学系研究科の早野龍五教授は、ツイッターで政府や東京電力などが公開した情報について、コメントを書き続けている(平成23年8月10日現在)。

(65) 吉次由美「東日本大震災に見る大災害時のソーシャルメディアの役割—ツイッターを中心に」『放送研究と調査』61(7), 2011.7, pp.16-17.

(66) 「東日本大震災における企業サイト運営調査報告」セラクWEBソリューション事業部, 2011.4.17.

(67) 『東日本大震災への対応—首相官邸災害対策ページ』<<http://www.kantei.go.jp/saigai/>>

(68) 下村 前掲注(61), pp.22-23.

(69) 防災科学技術研究所『ALL311 東日本大震災 協働情報プラットフォーム』<<http://all311.ecom-plat.jp/>>

(70) 吉次 前掲注(65), pp.18-19.

止である。

また、その翌日、4月6日に総務省は電気通信事業者関係団体に対し、「東日本大震災に係るインターネット上の流言飛語への適切な対応」⁽⁷¹⁾を要請し、表現の自由に配慮しつつ適切に対応するよう、周知及び必要な措置を講じるよう要請した。

ツイッターのメリットは、情報の拡散速度の速さと多数のユーザーによって作られる集合知である。それらはウェブやメールとは明らかに違うペースであり、今回の震災においても被災者支援等のためのアクション⁽⁷²⁾があちこちで見られた。

NHKは科学文化部や広報のための「NHK_PR」等、複数のツイッターアカウントを使い分けて、それぞれで独自の情報を発信している⁽⁷³⁾。民放、新聞社等のマスメディア、ケーブルテレビ各局等のコミュニティメディアも独自にツイッターアカウントを取得し、小回りの利く情報発信を行っている。

(2) その他のソーシャルメディア

フェイスブックは、サービスの特徴として、様々なコミュニティの存在など人との交流・つながりという性格が強いことから、友人・知人の安否確認に用いられたケースが多かった。⁽⁷⁴⁾

会員約2000万人という国内最大級のソーシャル・ネットワーキング・サービス（以下「SNS」）であるミクシィは、地震発生の翌日には「義援金用ミクコレ」をアップし、約2億円

を日本赤十字社に寄付している。また、コミュニティ機能を利用し、会員である被災者の要望に応じて他の会員が物資を送るなど、公共情報インフラとして機能した。ミクシィは匿名制を基本としているが、実名登録率約70%であったことが実名主義であるフェイスブックとはまた違ったSNSの可能性を感じさせる。⁽⁷⁵⁾

Ⅲ 災害報道メディアの特徴的变化と今後の課題

今回震災における災害情報とメディアとの関係全般の特徴的な変化及び今後の課題を以下に整理した。

1 メディアミックス化の促進と新たな情報機器の可能性

阪神・淡路大震災に際しては、地元のラジオ局、テレビ局及び地元紙が連携し、新聞が入手した情報を視覚障害者向けにラジオで流す、あるいは文字量の多い情報はテレビやラジオには向かないので新聞で一括して流すなどのメディアごとの棲み分けが行われた。⁽⁷⁶⁾

今回震災に際しては、これにインターネットやソーシャルメディアが加わり、前述したようにテレビやラジオのユーストリーム、ニコニコ動画、YouTubeによる同時放送⁽⁷⁷⁾やエリア限定のラジオ放送のラジコによる広域放送、全国放送⁽⁷⁸⁾が行われている。これらは事前に用意されていたものではなく、発災後、臨時に

(71) 総務省「インターネット上の流言飛語への適切な対応について関係団体に要請しました」2011.4.6. <http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu02_000075.html>

(72) 例えば前述の首相官邸災害対策ページに「30人以上が飢死寸前です。食糧、医薬品、燃料至急お願いします。物資が全く来ません。孤立状態です。メディアに無視されている地域です。助けてください。〇〇病院長」というツイートが届き、直ちに自衛隊の現地活動部隊などに通報された。下村 前掲注(61), p.24.

(73) 津田大介「震災・原発報道とネットメディア」『創』41(6), 2011.7, p.79.

(74) 吉次 前掲注(65), p.21.

(75) 石島照代「ツイッターだけじゃない！実名至上主義ではない国産SNS「ミクシィ」が震災時に示した公共情報インフラとしての可能性」『DIAMOND online』2011.5.24. <<http://web.diamond.jp/rd/m1484526>>

(76) 田中淳「災害情報を有効な形で伝えるために」『放送文化』31号, 2011.夏, p.42.

(77) 本稿「Ⅱ 1(1)(ii)放送事業者によるインターネット活用」参照

(78) 本稿「Ⅱ 1(4)生活情報」参照

取られた措置である。今後は制度的枠組みを確立し、東海から近畿・四国地方にかけての海域での東海地震、東南海地震、南海地震等に備える必要がある。

ツイッターは、政府、自治体、地域新聞等多くのメディアがアカウントを取得して情報提供している。140文字という字数制限内で小回りの利く情報発信を行うことも、情報提供側からのメディアミックス行為といえる。

情報の受け手からすれば、情報リテラシー⁽⁷⁹⁾が高ければ高いほど、多くのメディアから情報を入手することが可能になった。また、新聞しか読まなかった人がインターネットの情報を確認したり、インターネットしか見なかった人が新聞や週刊誌を読むようになるなど、情報リテラシーが急速に成熟し始めている⁽⁸⁰⁾。メディアミックス化が促進し、メディアを支えるインフラ施設等が破壊されていない地域においては、数多くの選択肢をメディアは提供しているといえる。

テレビとインターネットが機器として融合したネット接続テレビは、総務省の通信利用動向調査（平成21（2009）年度末時点）によれば、世帯普及率は23.2%であるが、平成23（2011）年1月にNHK放送文化研究所で実施した「日本人とメディアに関する世論調査」の結果では、ネット接続テレビがある家庭は全体の14%であり、そのうち接続している人はわずかに5%であった⁽⁸¹⁾。機種によっては高い情報リテラシーが不要なものもあり、通信と放送とが同一機器内で融合しているスマートフォンやタブレット型コンピュータ（iPadなど）同様、今後の災害情報とメディアの在り方に変化をもたらす可能性を秘めている。

2 災害情報の特性とメディアの特性とのマッチング

被害情報は包括的であり、広域性、速報性、同時性が要求される。その点、テレビというメディアの特性とマッチングしている。しかし、安否情報は個別的な情報であり、その点、テレビというメディアの特性とはマッチングしているとはいえない。

今までは、安否情報は放送が中心であり、延々とラジオ、テレビで読み上げたりしていたが、情報の受け手からすれば該当する情報まで辿り着くのに長時間待たなければならないことから効率性が悪い。前述したようにNHKは安否情報については検索サービス中心のシステムにしていく方針をまとめているが⁽⁸²⁾、今回震災を機に安否情報発信の重点は、放送系ではなく、グーグルのPFに象徴されるように通信・ネット系に切り替わっていくことが予想される。

安否情報が最も必要とされる期間は、自然災害における生存率の分岐点とされる72時間以内、長くても発災後10日間程度であり、平時において体制を整え、発災後は直ちに機能するよう、制度上技術上の整備が必要である。

今回震災時が初めてではないが、地域限定の被災情報、復旧情報、生活情報の提供と、地域限定のメディアである災害FMとは、災害情報の特性とメディアの特性とがマッチングしている事例の一つといえる。

3 官民協働体制とメディア統一プロジェクト

グーグルのPFは、行政（岩手県庁・宮城県庁・福島県庁・警察庁）、放送局（NHK・TBSテレビ・テレビ朝日）、携帯電話事業者、新聞社（毎日新聞・朝日新聞）と連携することにより、安否情報を集積し公共的プラットフォームといえる役割を果たした。

(79) 情報機器を活用して、膨大な情報のなかから必要な情報を抜き出し、活用する能力のことをいう。

(80) 「震災とメディアで研究者らが討議 情報通信学会シンポ」『民間放送』2011.7.13, p.3.

(81) 小川浩司「ネット接続時代のテレビーCE2011と利用者調査から」『放送研究と調査』61(6), 2011.6, pp.35, 43.

(82) 本稿「Ⅱ 1(3) 安否情報」参照

一民間企業が核となり、官民協働体制により長年の課題であった安否情報の集積が可能になったわけであるが、こうした体制の構築は今回の震災時が初めてである。

重要なことは、多様な情報が個々にバラバラに発信されるのではなく、一元的にまとめる仕組みを作ることである。

我が国においては、共有化のための具体的なシステムとして総務省において「安心・安全公共コモンズ」⁽⁸³⁾の実現に向けて提案や実証実験が行われているが、まだ具体化はされていない。一方、海外では、こうした仕組みを既に導入している国がある。その一例としてニュージーランドの事例を紹介する。

ニュージーランドでは、2001年に電子政府戦略が開始され、インターネットを活用した政府ポータルサイトによる各種行政サービスの提供が進められてきた。中央政府、自治体、非営利団体、民間企業など「官」「民」の様々な組織が一体となってプロジェクトを実施するガバナンスについて、個々の役割分担、優先順位など、制度的な仕組みを具体的に整理している。クライストチャーチ地震発生後のICT⁽⁸⁴⁾利活用状況をみると、中央政府や自治体、非営利団体が個別にインターネット上で情報発信するのではなく、市民防衛危機管理省（New Zealand Ministry of Civil Defence & Emergency Management）⁽⁸⁵⁾が国家全体のゲートウェイ的な役割を果たし、その下で地域の災害ポータル“Canterbury Earthquake”⁽⁸⁶⁾が展開されてい

る。さらにソーシャルメディアなどを通じて、地域住民や企業が発信する情報を補完するといった自律的な官民連携の動きをしている。⁽⁸⁷⁾

4 頑健性・耐震災性の確保と情報リテラシーの向上

ラジオを被災地の人々が最もよく利用する理由は、ラジオの頑健性・耐災害性が強いこと、スイッチを入れダイヤルなどで選局するだけという操作、取扱いの簡便さ、特に災害FM等は日常的に慣れ親しんでいるアナウンサーが仕切るなど親しみやすさがあることの3点があげられる。

今回震災ではテレビがなくとも、充電が維持される限りワンセグでテレビを視聴していた被災者がいた。また、「ネットで調べます」という看板を持ち歩くボランティアに被災者が相談する姿があった⁽⁸⁸⁾。どちらも阪神・淡路大震災の際には無かった風景である。

固定電話、携帯電話はインフラ施設が震災で破壊されたり輻輳でつながりにくかったが、衛星電話は常時つながっていた。ツイッターがよく使われた理由の一つは、オリジナルサーバーがアメリカにあり高速・大容量のインターネット回線が海底ケーブルを使用しているため、被災しなかった海底ケーブルへの切り替えにより海外との回線が維持できたからである。

社会の進展とともにメディアは進歩している。メディアの性能の点では、ソーシャルメディア等のデジタルメディアが遠隔伝達、大量配信、

(83) 総務省情報流通行政局地域通信振興課「地域の安心・安全情報基盤『安心・安全公共コモンズ』の実現に向けて」2009.3.13. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gis-sangakukan/seibi_wg/dai3/siryous3.pdf> 多様なメディアを活用して誰もがいつでもどこでも、分かりやすい形式で地域の安心・安全に係るきめの細かい情報を迅速に入手できるための具体的な仕組みの構築を目指している。

(84) Information and Communication Technology：情報通信技術

(85) New Zealand Ministry of Civil Defence & Emergency Management ホームページ <<http://www.civildefence.govt.nz/>>

(86) “Canterbury Earthquake” <<http://canterburyearthquake.org.nz/>>

(87) 笹原英司「コンパクトシティのICT－起点は社会インフラの維持/管理 鍵はセンサーネットとソーシャル」『NIKKEI COMMUNICATIONS』568号, 2011.5, pp.68-69.

(88) 星浩「真価問われる報道機関、政治報道は本質論を」『週刊東洋経済』6321号, 2011.4.23, p.99.

記録性、同時性等あらゆる点で他のメディアを凌駕している⁽⁸⁹⁾。また、災害時においては全てのメディアが動員されるが、しかし情報インフラが被災しているために選択性が働かず、情報リテラシーが充分でないため、結局は頑健性・耐災害性の強いメディアを選択することになってしまう。

新しい情報機器の頑健性が向上し、かつ被災者の情報リテラシーが高い水準に達した環境にある場合、例えばデジタルネイティブ⁽⁹⁰⁾が社会の大多数を占めるようになるなら、災害情報とメディアの関係は大きく変わってくるはずである。スマートフォンやタブレット型コンピュータ（iPad など）の進化系の新しい情報機器が最もよく使われるメディア、という時代が来るかもしれない。

代わりに

政府の地震調査委員会では、今世紀半ばまでに、東海から近畿・四国地方にかけての海域で、東海地震、東南海地震、南海地震という3つの巨大地震が発生すると予測する。30年以内に発生する確率は、M8.0の東海地震が87%、M8.1の東南海地震が70%、M8.4以上の南海地震が60%と高い数値だが、それらは毎年更新され、少しずつ上昇している。⁽⁹¹⁾

今回の大震災において、災害情報とメディアとの関係は大きく変化したが、多くの課題を残している。必ず起こるのであろうこれらの巨大地震や他の災害に備えるためにも、課題解決に向けて組織的・精力的に取り組む必要がある。

（おかむら みつあき）

(89) 坪田知己『2030年メディアのかたち』講談社、2009、p.78。

(90) 生まれた時からインターネットやパソコンのある生活環境の中で育ってきた世代。

(91) 「全国地震動予測地図 2010年版」地震調査研究推進本部地震調査委員会、2010.5.20。<http://www.jishin.go.jp/main/chousa/10_yosokuchizu/index.htm>