



Title	災害における放送メディアの役割 : 阪神大震災と台湾921大地震の比較
Author(s)	洪, 國財
Citation	年報人間科学. 2005, 26, p. 37-51
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/25892
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

災害における放送メディアの役割

—— 阪神大震災と台湾921大地震の比較 ——

〈要旨〉

この論文の目的は、災害〔1〕における放送メディア〔2〕の役割を考察することにある。

本稿では、放送メディアの役割を考えるため、放送メディアの義務と機能と特性の三つの側面から述べることにしたい。まず、法律に定められている日本と台湾の放送メディアの役割は何であるのかということに注目する。そして、災害時に、放送の機能がうまく果たされたのかを検証し、実際の阪神大震災と台湾921大地震の例を通して比較する。次に、放送メディアの特性を見直すとともに、放送メディアは何をすべきかを考えてみる。

災害の情報を伝える時に、特に注意すべき点は何であるのかについてこの論文では送り手と、送り手と受け手の関係の二点に注目する。まず、災害情報を送る時に、送り手としてのマス・メディアには何が求められるのか。非常時のための非常体制をつくることが重要である。そして、情報を伝える時に、わかりやすさと正しさ以外にも、情報源の信頼性、情報の一貫性、正確性、明瞭性、確実性、充分の情報量、指示性、繰り返し伝える

こと、被害の恐れのある地域の明示などに留意しなければならないのである。

次に、メディアと受け手の関係を考えてみよう。情報伝達に関していえば、平常時から誰にむけて、何のために情報を送るのか、と言うことを事前に考慮する必要があると思う。とりわけ、受け手との信頼関係を築くことと受け手の立場に立つてものごとを考えることが重要である。

キーワード

災害、放送メディアの役割、放送メディアの義務、阪神大震災、台湾921大地震災

洪 國財

1. はじめに

1999年9月21日台湾の中部で、震度7以上の地震が発生した。その地震が悲惨な災害を起こし、台湾に大きな打撃を与えた。1995年1月12日早朝、日本で阪神大震災がおきた。その大震災もまた大きな被害を日本に与え、そして数千人の命を奪い、数え切れない多くの負傷者を出した。地震でさまざまな問題が生じてきた。情報伝達はその中の一つであり、しかもわれわれが直面しなければならぬ大きな問題の一つであるといえよう。情報を伝えるためには、送り手が必要になる。本稿では、情報を伝える送り手の放送メディアを例に、災害が起こった時、マス・メディアはどのような働きをしたのかを考察する。

防災のため、日本では防災対策が制定されている。「災害予防対策」、「災害応急対策」と「災害復旧対策」のことである。特に、災害情報の伝達体制は、災害応急対策と関係が深く、人命に関わる情報をすみやかに伝えることが必要である（廣井、1991）。つまり、災害時に情報を迅速かつ正確に伝えることが肝心であり、人の生命を守り、人の財産を確保できる最も大事な手段であると言える。

日本は災害対策や災害対策基本法がある。それにたいし、台湾にはそれに相当するものがない。地震災害も含め、災害が日本でも台

湾でも頻繁に起こるという前提で、防災法のある日本と防災法のない台湾では、災害が発生した際、それぞれの情報はどのように伝えられるのか。

一方、情報を伝達するために、もっとも重要な手段の一つは言うまでもなく、マス・メディアである。マス・メディアは、災害が発生する前に、防災の知識を広汎に伝えることができ、災害の発生直前に早期には警告の信号を発することができる。さらに、災害が起こった場合には、迅速かつ的確な情報を伝えるのに、メディアは大きな役割をはたし、神聖な使命を課されていると言えるからである。臧と鐘（2000）は、メディアは社会組織のひとつとして、災害研究の大切な一環とし、災害事件で重要な役割になってきていると述べている。マス・メディアの中で特に、放送メディアの働きを考えると、放送メディアの平時における機能よりむしろ、緊急事態の発生のためのメディアが発する災害への警告、予防信号といった機能に注目した方がいい。なぜならば、放送メディアは広汎性、即時性、浸透性などの特性をもつからである。また、「多くのマス・メディアや情報伝達手段の中で、特にテレビ・ラジオが災害時に重視されるのは、情報を広い地域の人々に直接的に速報できるという電波特有の能力を持っているからに他ならない」（柳田1978、p. 136）。しかし、本当の災害の場合、例えば阪神大震災の時と台湾921大地震の時、マス・メディアが果たして、人々のさまざまなニーズに応じ、マス・メディアの課される役割に答えて、さまざまな必要とされる情報を的確かつ迅速に伝えたのか。

マス・メディアが果たす役割は大きいと思われるが、具体的にその役割にはどんな内容があるのか。本稿ではまず、日本と台湾において、災害における放送メディアの義務付けの側面から放送メディアの役割をとらえ、実際の阪神大震災と台湾2011大地震を通して、放送メディアがうまく果たせなかった点を指摘して比較する。最後に、放送メディアの特性を見直すとともに、災害情報を伝える時の特に注意すべき点は何であるのかについて考えていく。

2. 災害報道の義務付け—日本と台湾の場合

過去の台風や、水害、地震などさまざまな災害経験を教訓にして、日本の災害基本法は1997年に制定されている。多くの災害経験から、メディア、特にラジオ、テレビなどの放送メディアが果たす機能は大きいことが明らかになった。そこで、災害時に、本来のメディアの報道機能以外に、防災機能というもう一つの役割が国の災害基本対策法によって定められている。つまり、法の中に、災害の場合、防災機関は災害を減らすために尽力しなければならないという条目が書かれている。N T Tや電力会社など、防災対策のために重要な役割を果たすべき機関を指定公共機関とし、そしてNHKも指定公共機関に含まれ、民間放送も指定公共機関に原則としては含まれる(廣井脩、1996)。

むしろ、NHK、民間放送はそもそも放送機関なので、報道機能

を果たさなければならない。したがって、災害が発生すると、NHKはむしろ、各地方の民間放送局も本来の報道機関の機能を果たしながら、防災としての防災機関の役割もしなければならないと日本の放送法は明確に定めている。廣井(1991)は、NHKなどの放送局は、災害対策基本法によって指定公共機関になっており、また気象業務法や放送法によって警報と災害情報の伝達が義務づけられている、と述べている。つまり、災害が起きた時に、NHKと各地方の民間放送は二つの機能を果たさなければならないのである。一つ目は、報道機関として、平常時と同じように情報源からニュース価値のある情報を収集して視聴者に送るということである。また、二つ目は災害を減らすために防災機関としての役割を履行するということである。

ここでは、以上に述べた二つの機能に基づいて、阪神大震災時のメディアにおいて、どのような問題が起こったかを考えてみる。一つ目に関してさらに、情報伝達と外部からの支援の二点にわけて考えておこう。まず、情報伝達の観点から考える。地震が予想もできないほど大きかったため、平常時と同じように情報を送るのは難しかった。というのは、人的資源と物的資源が足りなかったからだ。人的資源に関しては、阪神大震災は早朝の5時46分に発生した。殆どの人は仕事場にはいない時だった。人がいないので、情報を収集さえできず、情報を視聴者に送るのも当然無理だった。また、たとえ地震のことを知って、急いで出勤して情報を収集にでも、道路の状態が悪いために目的地まで行けないことが多かった。物的資源

に関して言えば、災害で、情報伝達の機器が損壊を受けることで、情報を伝えることができないのは想像できる。例えば情報伝達のために設置されている回線の障害が起きたという問題がある。それは、予想外の大きな事故が発生したことにより、平素は円滑に情報を伝えることのできるシステムが壊れてしまったことで、情報の伝達も遅れてしまったということを指している。

第二に、外部からの支援が遅れることと、緊張感がないという指摘があった（廣井、1996）。特に、支援が遅れるのは、各県ごとに放送するので、平常時からの連携が少ないか、全然なかったことが原因に考えられる。すると、いざというときに、どのようにすばやく人力を支援するかが問題になる。つまり、メディアの間に、お互いに助けあったりする関係や、普段からメディア組織を相互に結び関係がうすいという問題が指摘される。または、平常時にはメディアはそれぞれ自社のことだけに専念しているので、災害が起こった時の緊急体勢や、他社との協力関係を築いていないことが示されている。

二つ目に関しては、メディアは災害被害を減らすための役割を担わなければならない。だが、阪神大震災では、災害が起こる前に教育機能をすることで、災害直前に警告、予報、警報を発することもできなかった。そしてさらに、災害が起きた後、すばやくかつ正確に情報を伝え、災害を減らす役割を果たすことができたとも言いがたい。「被災直後の地元局は、防災関連機関として視聴者に情報を提供し、災害直後の人々の不安感や社会的な混乱の発生を抑制し

ようというよりも、むしろ、住民と同じように被害を受けたものとして、極端に言えば、自らの混乱状況や「SOS」をつたえたにすぎなかった（山本、1996）。」以下の例をみてみよう。

お聞きになってお分かりになるように、これは放送局の放送というより、放送局が発したSOSであったと思います。大変恥ずかしいことではありますが、この瞬間は、私たちはジャーナリズム、報道機関というよりまさに被災者として叫んでいたのだと思います。こういった状況での放送が30分ばかり続きました（放送文化基金、1995年、p105-106）。

この説明には、放送メディアの従業員がどんな立場に立たされたのか、またどんな役割葛藤を経験したのが示されている。一方では、彼らは被害者であるとともに、放送メディアの従業員でもある。被災者として、災害情報がほしいが、放送メディアの従業員として、報道機関の責任と防災機関の責任との両方の責任を負わざるを得ない。他方では、メディアの従業員も人間である。人間である以上、彼、彼女らにも家族や親しい人がいる。災害が起こった時に、一番駆けつけたのはいうまでもなく、自分の家族や最愛なる人のいる場所である。しかし、災害被害を減らすために、防災機関としての役割を果たさなければならぬため、会社に出るか、出ないかという役割葛藤が生じてくるのだ。³

台湾の状況はどうだろうか。

台湾は日本のように災害への災害基本対策法はない。1994年、アメリカの地震の後、政府は調査団をアメリカに行かせた。もちろん、アメリカの緊急措置や災害後にとる行動などさまざまな経験から学ぼうとするのが目的である。そして、翌年の1995年早朝の5時46分に、日本の神戸、淡路で、規模3.0の大地震が起こった。再び、行政院長は調査団を日本にいかせた。目的は、アメリカに調査団をいかせたときと同じだった。二回の調査経験に基づいて、それ以来、日本のように災害が起こった時の対策基本法を作ろうという声もあがってきているのであるが、現実には、災害に対する法案がいまだに立法院で討議、審査中のままである。2000年やっと災害の法案、条例が作り上げられたが、それらの法をよくよく見てみれば、災害におけるメディアの規制については一つもない。

しかし、日本のようにメディアの役割を決定する災害基本対策法はないが、災害のときに、放送メディアがするべきことを規制する条例はある。それらは以下の法律の中にかかっている。それぞれ、廣播電視法、衛星廣播電視法、有線廣播電視法、有線廣播電視系統經營者天然災害及び緊急事故應變法である。その中の特に有線廣播電視系統經營者天然災害及び緊急事故應變法に基づいて、緊急事故や自然災害が起こった場合、メディアは警告の画面を出すべきだという規定があるのだ。しかし、法の条例があるにもかかわらず、条文はごく簡単な記述に過ぎない。災害に対応する方法や、メディアのすべきことは一切書かれていない。また、罰則についても、具体

的な罰則が明記されているとはいっても、ただ警告という軽い処罰にとどまる。そういう意味では、法律があったとしても、実際には効果は何もないと言っても過言ではない。それだけではない。実際、災害の場合に一つの大きな問題が生じてきた。それは台湾の放送形態と深くかわる。以下のケーブルテレビの例を通じてその問題とは何かを考えてみよう。まず、以下の説明から始める。

驚異的な経済成長によってもたらされた海外旅行ブームのなかで、世界の放送事情を目にする人々が増えるにつれ、政府・与党にのみ偏った従来の報道や質の低い番組に対して、国民の間で次第に批判が高まっていったのである（渡辺、1998、p194-195）。

また、台湾の山の多い島国である以上、地上波よっての電波が届かないところが多い。こうしたところの多くの人々は自ら、いわゆる第四台という違法なケーブル経営者と契約をし、自国のテレビ番組のみならず、外国、特に日本のプロレスなどの番組からの番組を視聴し始めた。

80年代後半になると、徐々にケーブルテレビが広がり始めた。当時、ケーブルテレビを規制する法律がなかったこともあって、アジア諸国では異例とも言える早さで、ケーブルテレビが全国各地に普及していった（渡辺、1998、p194-195）。

また、以下の説明もみて見よう。

台湾のラジオ、テレビ局は行政院と国民党が独占してきたが、87年の戒厳令解除とともに、ゆっくりとした速度ながら、メディアが開放されて自由化が始まった。メディアの開放により、ケーブルテレビが誕生して急速に広がり、90年代にはその普及率は、アジアでもトップとなった（NHK放送文化研究所、2001、p38-40）。

90年代にはいり、やっと有線廣播電視法が作られ、そしてケーブルテレビの成立によって、かつての無線電視（地上テレビ）が市場を寡占していた局面が変わってきている。それ以降、ケーブルテレビは雨後の竹の子のように設立された。そのケーブルテレビの隆盛につれて、テレビ市場の乱立現象は成立してきた。というのは、まず、かつての地上波寡占体制はケーブルテレビの成立によって、まったく違う新たな局面になってきたからである。2000年末、台湾のケーブルテレビ加入世帯数は約50万（加入率83%）である（NHK放送文化研究所、2001）。

災害の情報伝達に関しては、新しく発展してきたケーブルテレビは、昔の地上波とは違う方法で情報を伝えるところに重要な意味を持っている。どこかが違うのかは、以下の二つの図式を参考にしてみるとわかるだろう。

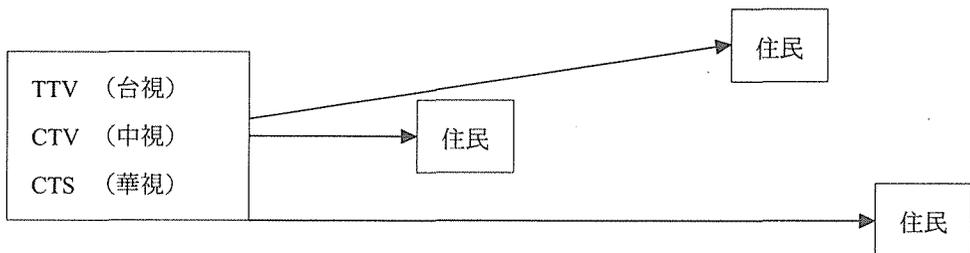


図1 有線廣播電視法以前、地上波によって放送された番組の流れ

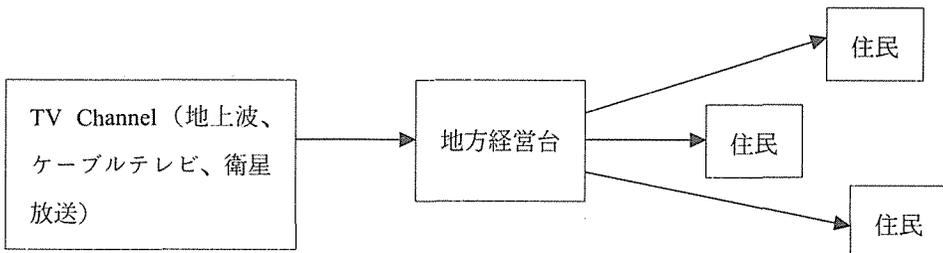


図2 有線廣播電視法以降、地方経営台を経由して番組放送の流れ

上の図が示しているように、ケーブルテレビが正式に始まる前に、TTV（台湾電視台）CTV（中國電視台）CTS（中華電視台）の三局は地上波で直接的に視聴者に番組を送り情報を伝えていた。現在では、83%の高い視聴率を占有しているケーブルテレビは上の流れとは違う形で番組を放送し情報を流していく。違いを見ていくと、まずチャンネルの数が多くなっていることが分かる。もう一つは、図から見て分かるように、住民とTV Channelの間に、地方経営台があることだ。¹⁾

法律に従うならば、自然災害および緊急事故が起こった場合、災害被害を軽減するための緊急措置を取らなければならない。どんな措置を取るかというと、放送中の番組を停止し、災害のためのメッセージを伝えるといったことを地方経営台がしなければならないのである。

ところが、ここで問題が起こってしまう。むろん、災害のために、地方経営台は普通の番組をカットすることや、災害の字幕などメッセージを伝えることができるが、災害現場からの最新情報を伝えることができない。何故できないかということ、取材のためには記者が必要であるからである。現状では、地方ケーブル経営台には、真っ先にカメラマンや記者を災害現場にいかせ災害に関する新しい情報を集めるという力がないからである。すると、地方経営台は情報源を持つ大手テレビチャンネルに頼らざるを得ない。言い換えれば、テレビチャンネルからの情報が流れてこないと、地方経営台は何もできない。従って、いくら地方経営台が法律に従い、頑張って災害情報

を住民に伝えようしても、それは、結局無駄な作業に終わってしまう。

日本も台湾も、予想もできない大地震が突然に起きた。それぞれマグニチュード7.0と7.3の規模で、影響範囲も大きかった。

日本は県ごとに放送局がおかれているのに対して、台湾は多くの放送局が台北におかれている。阪神大震災の場合、地元放送局はダメージを受けたので、情報をつたえることが困難を極めた。さらに、よそからの支援や手伝いが遅れてしまうか、ひどい場合は無関心だったことで、状況はいっそう深刻だった。それに対して、台湾の場合、発災直後にすばやく災害の様子をメディアが伝えたが、災害報道は被害報道に集中し、それに台北に集中しがちであった。ただし、被害が一番ひどかったのは台北ではなく、台湾の中部だった。つまり、災害情報がほしかったのは台北だけではなく、台湾の中部の台中と南投であった。日本の地震が早朝5時46分に起きたのに対して、台湾921大地震が起こったのは深夜1時47分である。その時に対応できたメディアの従業員が多かったとはいえないが、日本と比べればまだ多かったといえる。それでも、日本と同じく、人的資源と物的資源は足りなかったことが伺える。そのため、情報伝達に役割をうまく果たしたとは言いがたく、防災任務をよく働いたと言ったこともいいがたい。そして、メディアの従業員には役割葛藤の現象もあった。

3. 放送メディアの役割を再考する

以上、災害における日本と台湾の法律に規定されたメディアの役割を述べてきた。上述したことを踏まえて、ここで災害時におけるメディアの役割はなんであるのかを再び考えていこう。まず、以下の文章をみて見よう。

放送は、速報性や広汎性などの特性を生かすことで、災害時の強力なメディアとして機能することが期待されている。災害対策基本法でNHKが指定公共機関になっていることや放送法が放送事業者に防災に役立つ放送の実施を義務づけているのも、放送の公共性とともな災害時の機能に着目していることである。だから、災害放送は地震の規模や被害状況の中にいる人々を安心させる行動指示情報や安否情報、生活情報などを伝える「防災機能」をあわせもつことが必要だ（小田、1995b, p23: 次の図を参照）。

以上の説明は災害に関する放送メディアの特性、災害放送の機能、災害報道の義務付けをよくまとめたものである。しかし、残念ながら、放送メディアの欠点についての説明は上の図では論じていない。それゆえ、ここではもう一步踏み込んで考える必要がある。また、印刷メディアについては明記されていないため、災害時に印刷メディア

アがはたす役割はなんであるのかが不明になっている。ここでは、放送メディアと印刷メディアの情報伝達の機能、特性を見比べることによって、印刷メディアの特性・機能をあきらかにし、さらに放送メディアができないことは何なのかについても明らかにする。

まず、災害時に情報伝達の特性に関しては、放送は電波媒体であり、その伝達スピードは極めて迅速だという特性がある（廣井脩、1991、p88）。つまり、放送メディアは速報（同時）性、広汎性、明瞭性、訴求性、耐災性などの特性をもっている。それに対し、印刷メディアは放送メディアのような特性を持っていないのだが、独自の特性を持ち災害の時に機能を果たすのである。つまり、すでに述べたように、新聞は「詳報性」、「一覧性」、「論評性」などの特性があるため、より詳しい情報を被災者に送ることができる。さらに説明すれば、狭域を対象とした詳細な情報を伝えることの難しい放送メディアの広汎性にたいして、狭い地域に詳細な情報を届けることは、印刷メディアが持つ利点といえるのではないか。廣井（1991）は、日本の放送政策が、都道府県単位で放送局をおくという基本方針をとっているため、放送局から流れる情報は、一般的、広域的な性格を持たざるを得ないことや、警戒宣言などの伝達には適しているが、比較的狭い地域にだけ関連する情報、とりわけ市町村単位の狭い地域を対象とした避難の勧告・指示などの伝達には適していないということを示唆している。

阪神大震災と台湾921大地震の場合、地震が非常に大きいため、放送メディア、特にテレビを視聴できない人が多かった。つまり、

テレビやラジオが地震で壊れたか、倒壊した家の中に下敷きになったのだ。それに、放送側にも大地震で問題が起こったため、災害情報を伝える人力が足りない状況に陥り、情報伝達機能が壊れた状況に陥ってしまった。つまり、受け手は、テレビ、ラジオを持っていたても、テレビチャンネルや、ラジオ局から情報がないたため、災害情報を得ることができなかった。

もうひとつ重要なことがある。新聞は、保存して置けばいつでも読めるし、検索機能を持たせることができるのに対して、放送は基本的に一過性のものであり、また検索性も乏しい（廣井、1996、31）。テレビ、ラジオを聞いている人はいつもテレビの画面ないしラジオの傍にいるわけではない。従って、伝えられる情報を手に入れるかどうかが偶然性に左右されるわけである。これに接する住民の数が偶然性に依存しているということ、つまり、その聴取度が、その時々々のテレビ・ラジオの聴取率に影響されると言うことである（廣井、1991）。この偶然性の問題も二回の震災から考えてよくわかる。とりわけ、家が倒壊して避難生活を余儀なくされた人々にとっては、この問題はより深刻なのである。何故か。避難した人の数が多かったからだ。一人ずつにラジオか、テレビを配ることはまず困難である。避難所にはテレビが置かれてあっても、何十人か、何百人で一台のテレビを一緒に見ることになるのも仕方がない。眠たいときに情報がくるかもしれないし、みたいときにほかの人に占拠されていてみるができないかもしれないといった理由で、情報を得ることは難しい。

放送は時間的制約があるのに対して、新聞は臨機応変に情報を伝えることができる（廣井、1996、31）。台湾921大地震は早朝1時47分起こった。その時はすでに新聞の編集作業が終わりに近いところであるが、地震のすぐ後、台湾の聯合報（新聞）では、地震の被害情報や写真を第一版に入れ替えることにすまされた。また、次の日以降、ヘリコプターで新聞を山奥に置かれていた人のために送っていく措置をとった。山が多い台湾の場合、その状況はいっそう深刻だった。地震が山奥の台湾中部に起こったことはすでに述べた。テレビなどの電波が届きにくいところだった。ケーブルテレビがあったとしても、地震で壊れたのが多かった。すると、ヘリコプターで山奥にいる人のために運んでいく新聞が大事な情報になった。そのため、新聞などのメディアの有効性が再認識されたのは、ことテレビ、ラジオによる情報伝達の短所が補えるということにあつた（中森、1997）。

機能をめぐって考えれば、印刷メディアは災害、被害情報の報道機能を果たす以外に、防災機能の面にも役割を果たすといえよう。災害発生直後、人々は災害に関する情報や、行動指示などの情報を求めていることはすでに説明した。時間にたつにつれて、ライフラインや、水、食べ物、生活用品に関する物資などといった生活情報を求める人が次第に多くなっていく。例えば、中森（1997）以下のことを言っている。

「阪神・淡路大震災」における兵庫県内の避難場所は、ピーク時

で1100ヶ所を越えていたと言われています。つまり、避難場所単位で考えると、端的に言えば、1100ヶ所のそれぞれに応じた水の情報が必要となってくるのです。しかし、テレビ・ラジオの放送局側してみれば、どんなに詳細な情報を伝えようとしても、職員・機材の数に限界があり、とても全ての詳細な情報を収集することは難しいわけです。まして、給水車や物資を運搬する自動車は、道路事情等で、各避難場所に予定の時間どおり到着できるかはわからないのです。したがって、そこまですべての情報を入手する事は、十分にはできないのが現状です(中森、1997)。

以上の説明から、印刷メディアは災害後に大きな役割を果たすことが分かるし、とりわけ被災者にたいして必要不可欠な生活情報を提供するというところで、大いに評価されていることがわかる。しかし、ここで強調したいのは、それぞれのメディアには強みもあれば、欠点もあるというである。いかにして、それぞれのメディアの強みを最大限に発揮するのがこれからの課題になっている。

4. 考察

「情報とは、発表者(行政機関など)・伝達者(メディア)・受け手(一般の住民)の三者の共有財産なのである、三者が相好理解を深め合っではじめて本来の有効性を発揮するものなのである(柳

田、1978、p158 () 内引用者)。」ここでは、発表者については論じないことにするが、再びメディア自身のこと、と送り手と受け手の関係を考えることにする。

まず、災害情報を送るときに、マス・メディアには何が必要なのか。

なりよりも、非常時のための非常体制をつくり、平時から練習することが重要である。そうしないと、阪神大震災の時の問題、メディアの従業員がジレンマに立たされたのと同じことが再び起こるかもしれない。今回の阪神の経験からわかるように、メディア同士の間で普段からの連携がないか、不十分だ。そのため、災害が発生しても、素早く支援することができなかった。従って、平時時から、どのようにして、他のメディア関係者と協力してメディアをうまく使い分け、より多くの人々に情報を伝えることに努力することができるといえることが今後の課題になっている。それとともに、メディアの自身のことに関して言えば、情報を伝える時に、以下のことに常に注意を払いチェックしてもよいだろう。つまり、メディアは情報を伝えるに際して、それぞれ自らの特性をよく把握し、そしてわかりやすさ以外にも、情報源の信憑性、情報の一貫性、正確性、明瞭性、確実性、充分の情報量、指示性、繰り返し頻発性、被害の恐れのある地域の明示などに留意しておかなければならないのである(Fitzpatrick & Miletu, 1994, p75)。

次に、メディアと受け手の関係を考えてみよう。

情報伝達に関していえば、誰に向けて、何のために情報を送るの

かということを事前に考慮する必要があると思う。印刷メディアにしろ放送メディアにしろ、いずれにしても、人々の防災意識を高めるのがメディアの目的である。その目的を達成するために、メディアの普段からの工夫が格段に要求される。たとえ些細なことであっても、「ちりも積もれば山となる」というようにどんな小さい工夫でも大事にしなければならぬ。では、どんな工夫が必要であるのか、あるいは具体的に何をすればよいのか。

まず、受け手との信頼関係を築くことが大事である。受け手との信頼関係に関していえば、平時からの努力がより大事だとわかる。信頼関係というものは短時間に形成するものではなく、一方的に努力するだけでできるものでもない。つまり、メディアに対して、受け手が信頼するということは、長い時間を経て築き上げられるもので、メディアの努力と受け手の理解が必要とされるものである。どちら一方でも欠けるとだめになってしまうのだ。メディアがもし、平時から不正確な情報や、誇張された実態を伝えることがあれば、受け手は減る一方である。そうなると、災害になった時に、たとえ正しい情報を送っても、受け手側が受け入れるかどうか、という疑問も浮上してくる。そういう意味では、普段の時に、メディアが果たす役割、すなわち正しい情報を伝えることがどれくらい重要であるかがわかるだろう。

次に、受け手の立場に立ってものごとを考えることが重要である。そして、受け手の立場とは何かを考えると、具体的に言えば、少なくとも以下にあげる三つのステップが必要であると思う。つまり、

それは気づき、学習と理解、行動するという三つのステップである。まず、人々の災害知識や防災意識を高揚するために、受け手の注意を引くことは初歩ではあるが、なりよりも大切なことだといえる。なぜなら、受け手が送られる情報に注意を払わなければ、いくら多くの情報があっても、それは所詮無用の長物となってしまふ。情報のなから重要なものを受けとって、そしてその情報を学ぶというのが三つのステップの二番目である。しかし、ただ学ぶだけではまだ不十分である。理解がないと伝えられる情報を自分の知識、自分の力になれないからである。そしてさらに、情報の意味がわかるかどうか、情報を間違えて理解したといったようなこともおこりうるからである。

上述したことは個人々人を対象に、災害情報を伝えて、人に情報を理解してもらおうための理想的な状況だといえる。しかし、現実の社会ではそう簡単にいかない。多くの災害研究からもわかるように、メディアより、オピニオンリーダーのパーソナル・インフルエンスのほうが個人々人に与える影響が大きいということもあるからである。情報を、一人一人にターゲットにして送るより、家族か、地域を一個の単位として災害情報を伝え防災訓練の活動を行うほうがより効果が出る。

コミュニティにオピニオンリーダーがいるのは当然で、普通に考えられることである。その力をメディアがうまく利用すれば、あるいはそのオピニオンリーダーの協力をもらえば、情報が隅々まで浸透し広まっていく可能性がある。しかし、具体的にどうすればよい

のか、ということがメディアの今後の課題になっている。

4. 終わりに

災害におけるメディアの役割がますます重要になっている。

1990年代は自然災害軽減への国際年代 (IDNDR: International Decade for Natural Disaster Reduction) であると国連は宣伝した。

その理念の中には、災害が発生した後から災害発生する前への防災意識を高めることが掲載されている。では、どうすればいいのか。以下に述べるように、災害の専門家との協力を得て、マスコミュニケーションテクノロジーとマスメディアは災害前のリスク軽減に重要な役割を果たすことができる (Rattien, 1990; Penelope, 1995)。その役割はリスク評価や、予防対策、早期警告、大衆の防災意識の高揚、大衆の教育、自己助け、リスクに対する有効な反応などを含む。

それに加えて、近年では、大衆リスクコミュニケーション (public risk communication) という言葉をしばしば耳にする。それは危険の情報 (risk information) を大衆に (public) 届け、伝えることを意味していると解釈されている。たとえば、災害の危険性を住民、特に危険地帯に住んでいる住民に伝えることはその一例である。ここでいう危険 (risk) とは、具体的には、自然災害である地震、洪水、台風、火山爆発、津波などと人為災害である火事、交通事故、船の衝突などをさしている。もちろん、それぞれの災害の性格は異

なるが、自然災害にしろ、人為災害にしろ、それらの災害には共通性がある。その共通性とは、災害の起きる蓋然性 (low-probability) は低い、いったん災害が起こったら、相当に大きな範囲まで影響 (high-consequence) を及ぼすことである (Colleen & Milien, 1994)。

災害におけるメディアの役割を考えるにあたって、今後は、放送メディアと印刷メディアのほか、広域を対象に情報を伝えるパソコン通信や衛星テレビ、狭い地域を対称にするケーブルテレビ、コミュニティ放送などのメディアの機能も考える必要があると思う。情報を伝える時に、一方通行ではなく、双方向に情報を伝えるのがメディアの重要な役割である。そして、住民の信頼を得るために、受け手の立場に立つてものごとを考えるのが何よりも大事である。と同時に、メディアはそれぞれの特性を知り、現実社会においての人々の多様さ、メディアそれぞれの限界を知るとともに、使い分けを通じて他のメディアとうまく連携し、受け手のための災害情報を伝えることが望まれる。

注

(1) 災害の定義はさまざまである。例えば、"A disaster is an event concentrated in time and space, in which a society or one of its subdivisions undergoes physical harm and social disruption" (Fritz, 1961, p.655)。災害位相は準備 (Preparedness)、反応 (Response)、回復 (Recovery)、軽減 (Mitigation) の四つである (Drabek, 1986)。ウォレス (Wallace) の災害の時間的局面では、彼は、災害の段階を災害前の状態、警告、脅威、衝撃、活動開始、救援、復興、復

旧にわけている(秋元と大田, 1980, p15)。また、ハートンの災害の時期と社会的単位による区分では、災害の期間は災害以前、脅威期、直後の反応、組織化された反応、長期災害以後などによって分類されている(Barton, 1969、安倍北夫他訳, 1974)。ちなみに緊急事態の典型である災害を、時系列的に分類する試みは非常に多く、緊急期、復旧期、復興期Ⅰ、復興期Ⅱという、ケーソントビジョーカによる概括的な分類から、警報期、脅威期、衝撃期、被害査定期、救助期、救援期、復興期というチャップマンの細かい分類まで、さまざまなものがある(廣井, 1991)。

(2) 放送メディアを考える時に、一般的にテレビとラジオの両方を論じる必要がある。ここでは、テレビをメインとしてのべる。またテレビとラジオの使い分けについて論じながら、詳しくは小田(1996)「災害情報の伝達と放送メディアの役割」を参照。

(3) 役割葛藤の問題について Killian (1952) の論文を参照。

(4) 台湾は日本の九州より小さい。しかし、小さい台湾には驚異になるほど数多くの地方経営台がある。

参考文献

- Fitzpatrick, Colleen and Mileti, D.S. (1994). "Public Risk Communication." in R. R. Dynes and K. J. Tierney (eds), *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*. London: Associated University Presses.
- Killian, L. M. (1952). The significance of Multiple Group Membership in Disaster. in *American Journal of Sociology* Vol.57, No.4 (January)
- Marchi, B. D. (1991). "Effective Communication between the Scientific Community and the Media." in *Disasters* 15:237-243.
- Quarantelli, E. L. (1998). "A Special Issue: The Great Hanshin Earthquake and Broadcasting: Studies of Broadcasting: An International Annual of Broadcasting Science." Tokyo Japan: NHK Broadcasting Culture Research

Institute, 1996. 204 pp. in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 16:99-100°

Quarantelli, E. L. (1998). *What is a disaster? Perspectives on the question.* London and New York: Routledge°

Penelope, Ploughman. (1995). "The American Print News Media 'Construction' of Five Natural Disasters." in *Disasters* 19:308-326°

Ratten, S. (1990). "The Role of the Media in Hazard Mitigation and Disasters Management." In *Disasters* 14:36-45°

Sweet, S. (1998). "The Effect of a Natural Disaster on Social Cohesion: A Longitudinal Study." in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 16:321-331°

Turner, R. H. and Paz, D. H. (1986). "The Mass Media in Earthquake Warning." in S. J. Bail-Rokcach and M. G. Cantor (eds), *Media' Audience' And Social Structure*. Beverly Hills CA: Sage°

日本語文献

- 小田貞夫 a, 1995, 「あまの道標を求めて」, NHK放送文化研究所『放送研究と調査』45 巻第 3号:2-5.
- b, 1995, 「阪神大震災と放送」, NHK放送文化研究所『放送研究と調査』45 巻第 5号:2-3°
- c, 1995, 「災害放送の評価と課題—被災地アンケート調査の分析カラー」, NHK放送文化研究所『放送研究と調査』45 巻第 5号:10—21.
- , 1996, 「災害情報の伝達と放送メディアの役割」, 日本放送協会・放送文化研究所『放送学研究』46:33-56.
- 中森広道と廣井脩, 1996, 「阪神・淡路大震災」と初動情報, 東京大学社会学部研究所調査研究紀要 No7:69-82.
- 中森広道, 1997, 「災害時にテレビ・ラジオからどうまで情報がえられるのか」, http://www.chs.nihon-u.ac.jp/soc_dpr/nakamori1.htm, 「災害情報とホ

ランティア』『学叢』第60号、日本大学文理学部、平成6年、pp. 20-27
の一部を加筆修正。

平塚千尋、1996、『マルチメディア時代災害情報』、日本放送協会・放送文化
研究所『放送学研究』46:75-106。

廣井脩、1987、『災害報道と社会心理』、東京：中央経済社。

——、1991、『災害情報論』、東京：恒星社厚生閣。

——、1996、『災害放送の歴史的展開』、日本放送協会・放送文化研究所『放
送学研究』46:7-32。

広瀬弘忠、1986、『巨大地震の予知とその影響』、東京：東京大学出版社。

放送文化基金、1995、『あの日、あの時 何ができて何ができなかったか』、

シンポジウム「阪神大震災の検証—ライフラインと放送の役割—」か
ら、東京：放送文化基金 105-106。

NHK放送文化研究所、2000、『NHK データブック世界の放送 2000』、日本
放送出版協会、56—58。

NHK放送文化研究所、2001、『NHK データブック世界の放送 2001』、日本
放送出版協会、38—40。

山本康正、1996、『災害時の取材・放送活動』、日本放送協会・放送文化研究
所『放送学研究』46:57-74。

渡辺光一、1998、『変貌するアジアのテレビ・メディア—成長から停滞への
1990年代—』、『NHK放送文化調査研究』43: 185-195。

中国語文献

臧國仁と鐘蔚文、2000、『災難事件與媒体報道：相關研究簡述』、『新聞学研究
(Mass Communication Research)』、台北：政大書城、62: 143-151。

The Role of the Broadcasting Media in disasters

—The Comparison of the Great Hanshin Earthquake and Taiwan 921 Earthquake—

HUNG, GuoTsai

The purpose of this paper is to analyze the roles of the broadcasting media during disasters in three aspects: (1) to address the difference of the obligation of the broadcasting media regulated by law in Japan and Taiwan; and based on the (1), to look into how the roles of the media in these two countries were functioning in the case of Great Hanshin Earthquake in Japan and the 921 Earthquake in Taiwan; and (2) to understand and examine the characteristics of the broadcasting media and think about what broadcasting media should do in the future.

Two suggestions were made in this study regarding the problem of media itself and the relationship between media and the affected citizens. First, it is crucial for the media to establish an emergent system for the emergent period; meanwhile, in disseminating information when a disaster happened, attention especially needs be paid to the following factors. They are fastness, reliability, accuracy, clarity, consistency, certainty, sufficiency, guidance, frequency, location of effected area, the use of other media. Second, it is also essential to build the relationship between media and affected people during the ordinary time and when disseminating disastrous information, it is important that the media take the stance of ordinary people's and see things from their viewpoints.

Key Words

Disasters, the role of the broadcasting media, the obligation of the broadcasting media, the Great Hanshin Earthquake, Taiwan 921 Earthquake.