

# 災害情報の収集・伝達システム改善への展望

## ～ 地上デジタル放送と災害報道 ～

「デジタル放送研究会」新潟調査チーム

リーダー 小田 貞夫

放送事業者班 ○大西 勝也

### はじめに

地上デジタルテレビ放送は2003年12月に関東・中京・近畿の3大広域圏でスタートし、2006年末までには、NHKと民放テレビ127社によって県庁所在地など全国の主要都市で放送が開始される予定である。

デジタル放送は

1. 高画質・高音質な映像・音声サービス
2. データ放送
3. 双方向サービス
4. 高齢者・障害者にやさしいサービスの高度化
5. 安定した移動体向けサービス

などアナログ放送では出来なかった多様なサービスを実現することが出来る（総務省ホームページ）とされている。

こうしたデジタル放送のメリットは、多様な分野での情報サービスの充実と生活の利便化に役立つものと期待され、各省庁は地上デジタル放送の利活用に取り組んでいる。中でも防災の分野に関しては

- 災害時においても輻輳のない情報伝達が実現
- 起動制御によって緊急時・災害時においても確実な情報伝達が実現
- 地域や対象に応じた情報伝達が実現

がイメージされている（総務省：「地上デジタル放送公共アプリケーションパイロット事業」のイメージ図）。消防庁は2005年度に「国、地方公共団体、住民間での防災情報の共有化に向けたシステムの開発」を掲げ、「地上デジタル放送による携帯端末向け放送を防災分野に導入した場合の効果等について検討する」としている。

総務省の情報通信審議会が2005年7月に答申した「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割 ～2011年全面移行ミッションの確実な実現に向けて～」の中でも、携帯端末向けサービスの一つに防災の分野を挙げ、次のような効果が期待される、としている。

- ア 携帯端末で、電波遮蔽空間（地下街、地下鉄の電車内やホームなど）においても、伝送設備を適切に整備することによって、安定的かつ確実に防災情報が受信可能となり、受信者の所在する場所に関係なく、重要な防災情報を受信できるようになる
- イ 通信と異なり、災害時においても輻輳がなく、放送波による緊急起動信号により確実な情報伝達が可能になる
- ウ 特定の地域に必要な情報を、その情報が必要な地域に限定して送受信することが可能となる

このように地上デジタル放送により高度の防災機能を持たせようという機運が高まっているのは、デジタル放送の持つ可能性のほかに、災害情報の収集・蓄積・伝達・受容のデジタル化一口頭や紙に頼る“アナログ”連絡から、インターネットを介した収集と蓄積、整理編集、伝達など大量・高速・応用が可能になること一によって、放送との親和性が一段と高まることに着目しているからであろう。

## 新潟現地調査の目的

新潟県では2004年に、新潟水害<sup>\*1</sup>（7月）と中越地震<sup>\*2</sup>（10月）の2つの大きな災害が起き、地元メディアは災害情報の収集と伝達に努めた。

### \*1 新潟水害

2004年7月12日から13日にかけて日本海～東北南部に停滞する梅雨前線の活動が活発になり、新潟・福島両県を豪雨が襲った。とくに新潟県中部は13日早朝から昼過ぎにかけて記録的な集中豪雨となり、信濃川水系の5河川の11箇所ですべて堤防が決壊、15人が死亡、浸水家屋は8,200棟にのぼった。

新潟県中部の長岡、三条地域では13日明け方から時間40～60ミリの激しい雨が降り続き、新潟地方気象台は6時29分、三条地域や見附市・中之島町を含む長岡地域などに「大雨洪水警報」を出した。さらに8時20分から9時50分までの間に3回、「記録的短時間大雨情報」を出した。

この水害では、自治体の避難情報の出し方や周知方法に違いがあった。五十嵐川が破堤（13時10分頃）し9人が亡くなった三条市は、10時10分以降数回に分けて「避難勧告」を出したとしているが、対象地区の自治会長への連絡や広報車による呼び掛けは一切行われなかった。

刈谷田川が決壊（14時20分頃）した見附市では、破堤より3時間前の11時7分に「避難勧告」を出し、12時7分には「避難指示」に切り替えた。見附市では死者はいなかった。

同じ刈谷田川が決壊（13時頃）し3人が亡くなった中之島町の場合、「避難勧告」を出したのは12時41分であった。（時刻は内閣府への報告による）



写真.1 五十嵐川左岸の破堤現場（三条市諏訪新田、04.7.18 アジア航測撮影）

### \*2 新潟県中越地震

2004年10月23日17時56分、新潟県中越を震源地とするマグニチュード6.8の地震が発生。新潟県中越地方を中心に広い範囲で強い揺れを記録、建造物などに大きな被害をもたらした。（内閣府「新潟県中越地震について」第55報）

各地の主な震度は

震度7 ……川口町

震度6強 ……小千谷市、山古志村、小国町

震度6弱 ……十日町市、堀之内町、中里村、守門村、川西町、越路町、刈羽村、長岡市、

栃尾市、三島町、広神村、入広瀬村

震度5強 ……見附市、中之島町など13市町村

震度 5 弱……三条市、柏崎市、福島県只見町、群馬県高崎市、埼玉県久喜市、長野県三水村  
など 29 市町村

主な被害は

- 死者……48 人
- 負傷者……4,804 人
- 住家の損害……全壊 3,181  
半壊 13,531  
一部損壊 104,467
- 避難者数……34 市町村  
103,128 人 (10/26 のピーク時)
- 土砂災害……地すべり 131  
がけ崩れ 90
- ライフライン……停電 308,800  
ガスの停止 56,000  
断水 129,750



写真.2 新潟県中越地震による県道被害(小千谷市浦柄  
白岩、04.10.24 アジア航測撮影)

電話 NTT4,500 回線不通 (固定・携帯とも通信規制)

- 新幹線……浦佐—長岡で脱線
- 高速道路……関越道、北陸道が通行止め

この二つの災害でのメディア、とりわけテレビ報道について、被災者へのアンケート調査<sup>\*3,\*4</sup>  
などによれば、報道内容と人々の情報ニーズとの間に乖離のあることが明らかにされている。

### \*3 新潟水害

(NHK「新潟・福島豪雨」に関する被災者調査：2004.9 三条市・見附市・中之島町で面接方式  
で調査 N=703)

- 「避難勧告・指示」を知っていたという人の情報入手媒体は
  - ①自治会役員の連絡 32%
  - ②消防職員・団員・市町の職員の連絡 27%
  - ③市町・消防署の広報車 23%
  - ④隣近所の人のお話 13%
  - ⑤NHK テレビ 12%
  - ⑥家族・親戚からの連絡 12%
  - ⑦その他 11%
  - ⑧民放テレビ 5%

「大雨・洪水警報」「記録的短時間大雨情報」の入手媒体が

- ①NHK テレビ 67%
- ②民放テレビ 33%
- ③NHK ラジオ 8%

気象情報は放送メディアを通して入手したものが圧倒的であるのに対して、よりバイタルな  
情報である避難情報の入手では放送メディアの比重は小さい。

- 「知りたかった情報」は
  - ①どんな被害が起こっているか 51%
  - ②降雨量や今後の見通し 49%
  - ③災害予測や避難に関する情報 49%
  - ④市町の応急対策や指示・連絡 27%
  - ⑤道路・鉄道・通信などの情報 22%

であったが、「知りたかった情報は得られたか」に対しては

まったく得られなかった 40%+あまり得られなかった 35% → 75%

まあまあ得られた 20%+十分得られた 3% → 23%

で、4人に3人までが情報ニーズが満たされなかったと答えている。

#### \*4 中越地震

(東京大学廣井研究室「新潟県中越地震に関する緊急研究」：2005.2 小千谷市・川口町の仮設住宅入居者に面接 N=700)

○ 災害報道への評価を聞いたところ

- ① 自分の地域の情報不足 (小千谷 55% 川口 62%)
- ② 救援物資に影響 (小千谷 53% 川口 44%)
- ③ 被災者向けの情報不足 (小千谷 29% 川口 26%)
- ④ 見世物のよう (小千谷 22% 川口 20%)

で被災者の情報ニーズに、報道が対応し切れなかったことを示している。

テレビやラジオの災害放送が伝える情報が、その範囲、対象、内容などの面で、被災者・住民のニーズに合致しないことは、過去の災害時にあっても指摘されてきたことである。それは、放送とくにテレビが、広域を対象とするメディアであり時間や画面の制約から個別・局地的・詳細な情報を伝えることを必ずしも得意とせず、日常の情報収集＝取材のシステムもそのように設計・機能していない、いわばメディアの特性によるところが大きかった。

とはいえ、災害時の情報伝達において放送メディアが果たしている役割と機能は重要で、人々の期待も大きい。地上波デジタル放送は、たとえばデータ放送による情報の記録性や地域を特定しての詳細な情報の提供とそれを反復確認することが可能になること、また1セグ方式の移動体端末向け放送による耐災害性(停電時でも情報の受容が可能)や機動性の付加で、テレビ災害放送の充実強化につながるのではないか。

新潟県にはNHKと民放テレビ局4社(新潟放送BSN、新潟総合テレビNST、テレビ新潟放送網TeNY、新潟テレビ21NT21)があり、2006年4月にNHKとBSN、NSTの3局が、同10月にはTeNYとNT21の2局がそれぞれ地上デジタル放送を開始する予定である。

至近の時点で新潟水害と中越地震という大きな災害を経験した新潟県の放送局として、その際の取材と報道でどんな問題点が総括されているのか、デジタル放送の登場でクリアできる問題はあるのか、地上デジタル放送での災害放送の構想と計画の有無などについて調査することは、日本災害情報学会の「デジタル放送研究会」を立ち上げた目的と趣旨に適うものと考えた。

そこで研究会の下部機構として「新潟調査チーム・放送事業者班」を構成、新潟テレビ各局の編成・報道制作責任者からのヒアリングを行い、地上デジタル放送による災害放送の可能性や問題点を探ることにした。また、各局からのヒアリングで一次情報(災害の初期にあって、気象官署や自治体などの当事者から発信される気象や河川の水位、避難、被害の概要などの情報という意味で一次情報とした)の迅速、効果的な収集態勢の必要性を聞かされ、新潟県が災害情報を収集・蓄積する「危機管理防災センター」(仮称)をつくる計画を進めていることを知ったので、新潟県の担当者からのヒアリングもあわせて行った。

放送事業者への聞き取りは、下記の要領で行った。

#### ■聞き取り調査のテーマとポイント

- ① 新潟水害、中越地震の2つの災害での情報収集と伝達についての総括—総括と課題
- ② デジタル化に伴う災害放送のイメージ、構想、計画、組織、態勢など
- ③ デジタル放送での災害報道の充実を図るための課題、その解決の方途、必要な条件の整備など

## ■日程

|            |               |  |        |
|------------|---------------|--|--------|
| 2005年8月1日  | (10:30~12:00) | 新潟総合テレビ 報道制作部部長                        | 酒井 昌彦氏 |
|            |               | デジタル推進部長                               | 小林 淳氏  |
|            | (15:00~16:30) | 新潟放送 人事部長 (前報道部長)                      | 野島 常雄氏 |
|            |               | 報道担当部長                                 | 梅津 雅之氏 |
|            | (17:30~19:00) | 新潟テレビ 21 報道部長                          | 大内 斎之氏 |
| 8月2日       | (10:30~11:50) | NHK 新潟放送局 放送部長                         | 羽原 順司氏 |
|            |               | 以上の聞き手は小田貞夫 (十文字学園女子大学) と大西勝也 (大妻女子大学) |        |
| 2005年8月30日 | (13:00~14:30) | 新潟県防災局 危機管理防災課長                        | 飯沼 克英氏 |
|            |               | 聞き手は小田貞夫 (十文字学園女子大学)                   |        |

今回の放送事業者からのヒアリングでは、テレビ新潟放送網 (TeNY) から夏期の繁忙を理由にヒアリングの時期を9月にしてもらいたいとの要請を受けた。このため9月初旬に調査を予定していたが、衆院選の日程が入ってきてこの時期の実施が不可能となり、今回のヒアリングを断念した。

なお、新潟調査チーム・放送事業者班のメンバーは、小田貞夫 (十文字学園女子大学)、大西勝也 (大妻女子大学)、笹田佳宏 (日本民間放送連盟)、谷原和憲 (日本テレビ放送網)、羽太宣博 (国際メディアコーポレーション) の5名である。本稿は、聞き取り調査を行った小田と大西が共同で取りまとめた。

## 新潟水害の報道

2004年7月の新潟水害の取材と報道を振り返って地元各局が共通して認めるのは、河川の水位の急激な上昇と破堤の危険についての的確な情報が入手できず、視聴者・地域住民に危険が切迫していることを伝え切れなかったことである。

新潟県ではこの時期、断続的な大雨や特異な事件、選挙の投開票などが続いて、7月13日は各局とも出勤者が平常の半分から3分の2程度と手薄であった。早朝からの強い降雨に气象台は6時29分、三条地域、長岡地域などに「大雨洪水警報」を出し、8時20分から9時50分にかけて3回にわたって「記録的短時間大雨情報」を発表した。しかし、新潟県内では1967年の羽越水害<sup>\*5</sup>の後、河川の決壊による大規模浸水の被害例がなく局の報道責任者も

「むしろゼロメートル地帯である新潟市内のゲリラ豪雨による被害を注目していた。県内の主要河川での破堤といった事態を考えていなかった。地元からもそういう情報は出てこなかった」(BSN 野島氏)

「当初雨がひどいのは三条市ではなく、長岡市や北のほう (阿賀野川中流域の五泉付近一筆者注) だった。三条・見附地区では山間部の雨で下流が増水し被害が出たが、その辺の情報を集められなかった」(NST 酒井氏)

と語るように、破堤で大きな被害を出した五十嵐川、刈谷田川の水位の上昇、それをもたらした流域の大雨、上流のダムの放水などの情報が入らず、民放各局の昼前のローカルニュースは長岡市内の地下道の冠水の映像が主であった。

### \*5 羽越水害

1967年 (昭和42年) 8月26日、停滞していた前線が豪雨をもたらした加治川、荒川、胎内川な

ど新潟県下越地方の河川約 100 箇所破堤。新発田市内では 1 メートル近くも浸水。新潟県内の死者は 130 人にのぼった。

新潟水害のもう一つの問題点は、自治体による避難情報の出し遅れと住民への伝達不全である。\*1 で述べたように三条、見附、中之島の各市町は水位の上昇と溢水や堤防決壊の危険の切迫に合わせて「避難勧告」「避難指示」を出している。新潟県内の死者 15 人中 9 人を出した三条市では、13 時 07 分に五十嵐川の左岸が破堤し濁流が市内に流れ込んだ。市では、これより前 10 時 10 分に五十嵐川右岸地域に「避難勧告」を出し、これは NHK テレビで放送されているが、11 時 00 分と 11 時 40 分に五十嵐川左岸地域を対象に出した「避難勧告」は住民に伝達されず、報道機関にも連絡はなかった。

避難情報など特定地域の住民を対象にした情報の伝達をめぐっては、過去の災害で多くの問題点が指摘されてきた。戸別の受信設備がある防災行政無線を使った直接的、具体的、明示的な伝達をもっとも効果的で、鹿児島水害（1993 年）で同県郡山町が住民の避難に成果を挙げている。消防車や広報車が巡回しての情報伝達は、大雨のときや寒い時期には窓を閉め切っているために、走りながらの伝達ではメッセージが届かなかつたり、的確に伝わらなかつたりすることが指摘されてきた。

三条、見附、中之島の各市町には防災行政無線はなく、市から地区の自治会・町内会を経て各戸に電話連絡するシステムも整備されていなかった。\*3 に紹介した NHK の被災者アンケートによれば、多数の人がテレビやラジオを通して気象情報を得ていた。大雨の中で放送は、人々の最も重要な情報受容手段であった。避難情報がテレビ・ラジオで放送されていたならば相当数の住民に伝わり、早めの避難などの行動に誘導できたのではないかと思われるのだが、2004 年 7 月 13 日段階では、自治体の側に放送を通しての避難情報の伝達という発想がなければ、そのための手順のマニュアルもなく、放送局側にも各自治体の避難情報を収集して放送する態勢はできていなかった。

避難勧告や指示は市町村長が発令する。住民への周知と避難などの誘導も一義的には市町村の責務である。しかし、前述のように自治体による情報伝達は必ずしも万全ではない。迅速・確実な伝達手段として放送が補完的な役割を果たすことには十分な意義がある。

### 「避難準備情報」の扱い

新潟水害とこれに続く福井水害で、避難情報の出し方にばらつきがあり、高齢者などへの情報提供に問題があったことから、中央防災会議は避難勧告の指針を策定するための検討を進め、2005 年 3 月、方針を打ち出した。それによると、移動に時間のかかる高齢者や障害者ら要援護者を主な対象とする「準備情報」を新設、避難行動を開始すべき段階の「避難勧告」、生命への危険が迫っている「避難指示」との違いを明確にして住民に伝えていく、というものである。

2005 年 6 月 28 日、三条市が新設の「避難準備情報」を全国で初めて発表した。前日來の大雨で五十嵐川の水位が上昇したため同市は 3 時 53 分、マニュアルに基づいて約 2 万 6000 世帯に準備情報を発令。市の職員が自治会長 110 人と民生委員 135 人に電話で連絡、市民 173 人が自主避難した（読売新聞新潟版 05.7.14）。同市は 4 時 28 分、この情報をファックスで新潟市の報道機関に連絡し、テレビ各局は 4 時 43 分（NHK）から 5 時 54 分（NT21）までの間に、「三条市に避難準備情報発令」を放送した。

だが、このときの市からの連絡方法が問題を残した。各局に届いたファクシミリは、＜重要避難準備情報が発令されました。住民への周知よろしく申し上げます＞が表題。

「重要だとか、住民への周知よろしく…で、これはすごいことだと思った。だが、そんな重要な情報をファックス1枚で送ってくる。この情報の意味をきちんと視聴者に伝えないといけないのではないか、とも考えた。受信から放送まで1時間以上も経っているのは、三条市からの紙が他の紙に紛れ込んでいたためらしい」(NT21 大内氏)

新潟水害の4日後の2004年7月17日、新潟県危機管理防災課長名で各局にファックスが届く。表題は＜放送申込書＞。本文には＜中之島町中之島地区、五百刈地区に避難指示が出されました＞とある。「災害時における放送要請に関する協定」(1982=昭和57年3月31日)に基づくものであった。時間はまちまちではあったが各局は速報した。

「たまたま前に県の防災基本計画を読んでいて、放送要請協定があることを知っていたので比較的スムーズに対応できた。だが、市町村との間にはこの種の放送協定がない。そこにファックスが送られてきても混乱するだけではないのか。真偽の確認が必要だし、常時ファックスに注意している訳ではなく、時間帯によっては長時間放置されていることだってあり得る」(BSN 野島氏)

「市町村としては報道機関だから当然ファックスはチェックしているはずとの思い込みがあるかもしれない。2004年の水害の検証と災害情報をどう取り扱うかをテーマに報道機関を交えた研究会をやっている。その最中に6月の豪雨があり、ゲリラ的な大雨が続いた。そこで各市町村がばらばらなやり方でファックスを送るのを止め、様式を統一しようということになり、県が指導してフォーマットを決めた<sup>\*6</sup>。8月のお盆のときの大雨では、この紙が使われなかったり、町村合併で支所になったところ(上越市では合併前の町村役場を支所とし、その区長が避難勧告や指示を出すことになっている)にまで周知徹底していなかったりで混乱があった。ただ、デジタルの世の中でファックスで情報をやり取りしているのはいかにも時代遅れの感は否めない」(新潟県危機管理防災課長 飯沼克英氏)

### \*6 新潟県が作った『避難勧告等 発令情報』のフォーマット

A4の紙の左肩に＜至急＞と明示

1. 避難情報(勧告、指示、準備情報のそれぞれにチェックを入れる)
2. 発令日時
3. 解除日時
4. 対象地域等(合計対象世帯数 地域名と世帯数)
5. 発令・発表の理由

を記入することになっている。

| 至急            |   |               |         |
|---------------|---|---------------|---------|
| 避難勧告等 発令情報    |   |               |         |
|               |   |               | 市(町・村)  |
| 送付日時:         |   |               | 月 日 時 分 |
| 1 避難情報        | <input type="checkbox"/> 避難勧告                           |               |         |
|               | <input type="checkbox"/> 避難指示                           |               |         |
|               | <input type="checkbox"/> 避難準備情報(お年寄りや体の不自由な方等が避難を開始する。) |               |         |
| 2 発令          | 月 日 時 分   |               |         |
| 3 解除          | 月 日 時 分   |               |         |
| 4 対象地域等       | 市(町・村) 区(大字)  |               |         |
| 合計対象世帯数内訳     |   | 合計対象世帯数: 世帯   |         |
| (ふりがな)<br>地域名 | 世帯数   | (ふりがな)<br>地域名 | 世帯数     |
|               |   |               |         |
|               |   |               |         |
|               |   |               |         |
|               |   |               |         |
| 5 発令・発表の理由    |   |               |         |
| 発信者 所属部署・氏名   |   |               |         |
| 電話 FAX        |   |               |         |

※詳細が不明な箇所については、後に報告する旨記入し、速やかに連絡願います。

的確・迅速な伝達が求められる避難情報の扱いについて、行政と報道との間で、情報の収集と整理、伝達の制度や組織、態勢が整備されていないことが、新潟水害や翌年の初の避難準備情報の発令で明らかになった。そこからこうした意見が出てくる。

「この種の情報はやはりデータベース化してもらわないと困る。情報の中身についても自治体でばらばらというのでは困る。三条市はマニュアルがあり、それに基づいて避難準備情報を出した。しかし、長岡市長は『この種の情報はどんどん出せばよい。転ばぬ先の杖だ』のようなことを言う。それを放送していたら、自治体の“アリバイ工作”のお先棒を担がされることになりかねない」(BSN 梅津氏)

情報の意味が正しく理解されてこそ、有効な行動につながる。計画高水位と警戒水位、避難勧告と指示、果ては震度とマグニチュードなど専門用語の理解が万全でないことは、各種調査が示している。情報の真意が理解されないことが流言の発生につながったり、避難の遅れを招いたりしたことがあった。東京電力の原子力発電所がある柏崎市には、戸別受信機を備えた防災行政無線がある。2005年6月の豪雨の際に同市も「避難準備情報」を出し防災無線で伝えたが、情報の意味が理解されなかったために誰も避難しなかった(県危機管理防災課長 飯沼克英氏)という例もある。

全国初の避難準備情報の発令と放送による伝達をめぐって露呈した問題は、避難準備情報の意味をきちんと理解できるなど“防災リテラシー”を向上させることが必要であり、行政だけでなく報道も、日頃から啓発報道を実施することが望まれる。

## 中越地震の取材と報道

中越地震でも、テレビ報道は初動段階での詳しい情報の収集や被災状況の映像の取材に難渋した。またテレビが伝えた情報と被災者が求めた情報との乖離が見られた。

中越地震が発生した2004年10月23日は土曜日である。前の週の日曜日に新潟県知事選挙があったばかり。この週央には台風23号が県内にも被害をもたらすなどした後の週末の夕刻(地震発生は17時56分)である。新局舎の市民への公開イベントで全職員が出勤していたNSTを除けば、各局はもっとも手薄な状態にあった。このため初動段階での情報収集に苦労することになる。震源地や各地の震度などはオンラインの気象庁ルートで入手できるが、各地の被害情報は市町村役場など行政や防災機関に電話したり、直接記者が出向いたりして取材にあたるしかない。ところが、土曜日の夕刻のため行政側で被害情報の収集に当たる職員も最小で、報道機関の取材に対応できる態勢になかった。加えて通信の輻輳が初期情報の収集をさらに困難にした。

「被災地での取材なら、日頃の信頼関係が生きていい話を聞き出すことも出来る。しかし、電話もなかなかつながらぬような初動段階では信頼関係を生かした取材なんて期待できない。あれだけ被災地が広範囲だと、細かい情報を集めるのは容易ではない。ヘリで上空から全体を把握するやり方が一番効果的だ」(BSN 梅津氏)

「最初、新潟市内のコンビニの映像を撮ったが目に見える被害はない。後で分かったのだが、新潟市内の高層ビル＝ネクスト21ではかなりの揺れで机が倒れ飲食物が散乱していた。それを撮っていたら早い時点で地震のすごさを伝えられたと思う。長岡報道室でも記者が小千谷に向かおうとしたがクルマがパンクしてたどり着けない。だが、地元の悠久山で大きな



被害が出ていたことが後で分かっていたりした」(NHK 羽原氏)

「県庁に人を出して情報を取らせたのだが、停電ということもあって役場と連絡が取れない。県庁へはまるっきり連絡が入らない。比較的早い時点で新幹線の脱線が分かっていたので、取り敢えず脱線現場に行けということで長岡方面にクルーを出した」(NST 酒井氏)

「一番足りなかったのは情報収集力と人間と機械の三つ。新潟では100時間契約のヘリを持っているが生中継が出来ない。テレビ朝日のヘリが来てやっとナマの情報を出せた。被災地から直接電波を出す中継車も非常に少ない。あの規模の災害を取材できる力はローカルにはない。阪神大震災のときの教訓だが、48時間何とか持ちこたえれば応援が来る。今回もそうだった」(NT21 大内氏)

初動段階での情報収集の難しさは今に始まったことではない。一次情報を集めるために市町村役場などに直接電話をかけて担当の職員に取材するやり方は正当だ。北海道南西沖地震

(1993)では、NHKが奥尻町役場に電話して町長とのやり取りをテレビで中継して大きな反響を呼んだ。だが、中越地震でNHKテレビが中継した役場への電話取材が、週刊誌上で女性作家から厳しく批判された。テレビの取材が情報収集や救護・救援の手配などを阻害したのではないか、という批判である。そこで出てくるのが「一次情報の一元化」の考え方だ。

初動段階で各自治体が集めた被害の有無などの情報を県のサーバーなどに取り込み、報道各社はそこに情報を取りに行くやり方は出来ないか、というものだ。だれが取材しても同じような答えが得られる状況で、各社が次々と電話をかけて自治体職員の情報収集の仕事を妨げることはないではないか、という考え方である。もっとも一次情報を電話取材する過程で、被災地現地の取材対象や問題点を聞き出すことが出来るのであり、自治体から情報が集まってくるのを待っているようでは災害報道の責務を果たせない、との反論がある。

大勢の取材陣が事件や事故の関係者を取り囲んで執拗な取材を行う集団的過熱取材(メディアスクラム)については、新聞協会と民放連がそれぞれ対応の指針を示し、節度ある取材や各社間での調整などを呼び掛けている。災害取材は、事件・事故のそれとは様相が異なる。取材協定とか各社間調整にはなじみ難いものがある。

「民放は系列間の競争がある。地元局はまず現地取材に当たる。電話のピックアップはキー局の仕事になることが多い。そうすると各社間で調整したりすることは難しいだろう。ヘリのフライトの調整もそうだが、山古志村がひどいということになれば各社がそろって取材陣を送り込む。それは仕様が無いのではないか」(BSN 梅津氏)

大規模災害におけるテレビとラジオのメディア特性に応じた機能・役割の分担ということも言われてきた。停電時でも受信可能で携帯性に富むラジオは被災地向けのメディアとして生活情報など被災者が必要とする個別具体的、局地的な情報を伝えることに特化する。テレビは被災地外に向けて、被災地の状況を伝えて救援・救護を呼び掛ける、という考えである。被災地は停電していたり、人々が自宅外に避難したりしてテレビを見ることが難しいという実態もあっての棲み分け論であった。

しかし、中越地震では被災者の情報受容に関して、これまでになかったパターンが見られた。大勢の人々がクルマを避難場所にしたことが特徴的であった。テレビも受信できるカーナビを装着したクルマが増え、被災地でも人々がテレビから情報を得る可能性が高まった。被災地周辺では早い段階で停電が復旧しテレビ受信が可能になった。各局はローカルの時間で被災地の生活情報を流そうと努めた。

「阪神のときには、被害のひどいところしか流さない、どこに行ったら水が飲めるのか、風呂に入れるのかといった被災者が必要とする情報を流さなかったことに対して相当クレームが来た。そこで中越地震では、ローカルニュースでは映像のニュースとともに最後のほうで水道やガスの情報をずいぶん入れた。画面を見ているだけでも少しも面白くない、文字ニュースみたいなものだったが。そうした情報は全社的な態勢で集めた。毎日被災地の市町村に電話をして『何か新しいことはありますか。風呂はどうなんですか。食べ物がありますか』と聞く。だんだんやっているうちに先方から連絡が来るようになる。ファックスで来た情報を使って放送する」(NT21 大内氏)

それでも\*4で紹介したように東大廣井研究室による被災者アンケートでは、災害報道について「自分の地域の情報不足」「救援物資に影響」「被災者向けの情報不足」などの項目で不満が多かった。災害情報は多様なメディアがそれぞれの特性を生かして収集・伝達をし、トータルとして被災地の人々が必要とする情報が伝えられればよい。新聞の記録性や一覧性、中波ラジオの機動性と親近性、コミュニティ FM 放送の局地性、テレビの速報性や訴求性などが相互補完的に機能することで被災者の情報ニーズに応え、混乱の抑止や救援・救護・復旧に寄与するのである。

基幹メディアであるテレビがデジタル化すれば、テレビの不得手とする分野がカバーされ、災害時メディアとしてより大きな機能・役割を果たせるのではないか。次項以降で関係者の見方を紹介する。

### 地上デジタル放送と災害報道

新潟県では 2006 年 4 月に NHK、BSN、NST の 3 局が、続いて 10 月にはテレビ新潟放送網 (TeNY) と NT21 がそれぞれ地上波テレビのデジタル放送を開始する。

各局からの聞き取りで共通していたのは、デジタル化が持つさまざまな可能性は認識しているものの、それを具体化して行く上で必要な人員や経費をどう捻出するのか。デジタル化に伴う支出増はあっても収入増は期待できない。ローカル民放としてビジネスモデルが見えてこない、ということであった。とはいえ、デジタル化が高画質・高音質のハイビジョン放送だけを売り物にする訳にはいかないとの認識もある。

「デジタル化では視聴者に利益を還元しなければいけない。災害とか弱者へのサービスが一義的だと思う。ただそれをローカル民放がどこまでやれるか。自助努力でどこまで出来るかが問題だろう」(BSN 梅津氏)

地上デジタルテレビを視聴者にアピールしていく上で、ローカルレベルでは差し当たり災害と福祉が考えられるという。人々の地上デジタル放送への期待\*7でも、地域情報や災害情報など暮らしに役立つ身近な情報の充実を求める声が多い。

\*7 総務省「地上デジタルテレビジョン放送に関する浸透度調査」(2005.3 全国の 15～80 歳 N=3965)

地上デジタル放送に期待すること？

- ① 画質や音質のよい番組の視聴……………65.8%
- ② 地域情報や災害情報など暮らしに役立つ身近な情報の充実……………50.6%

### ③ データ放送画面でニュースや天気予報など最新情報の取得……………44.5%

アナログでは不可能だった機能なりサービスなりをデジタルで実現するために考えられるのは、データ放送と1セグ放送によるモバイルサービスである。ハイビジョンをSDTVで3画面化することについては、懐疑的な意見が多かった。

データ放送に関して各局は、「パススルー方式」でキー局から送られてくるデータをそのまま流す方針のようだ。ただ、ローカルサービスとしてニュースと天気予報は随時差し替えていくという。さらに入力などの問題はあるが、将来的には郵便番号別に地域を絞った情報をデータ放送で流して行くことも考えられるという。

「データ放送は自動更新が出来るものと二次利用が可能なもの。報道の原稿を打ち込んでそれが自動的にデータ放送の画面に出て、時間が経てば更新される仕組みが考えられる。データ放送ではネットニュースとローカルニュース、天気予報、とくに地域を細分した天気予報を出していくことになるだろう」(BSN 梅津氏)

「今でもニュースはスーパーで出すなど緊急性のあるものは定時ニュース以外でもインフォメーションされているが、その際同時に文字をデータ放送に出していく。定時ニュースを先出しして行くような形。災害系は即時性があるので積極的に出して行くということになるのだろう。郵便番号別に情報をセグメントして出すことが技術的には可能。入力作業が大変だが、将来的にはブロードキャストとは別の部分でポイントを選んだサービスが出来るのかなと思う」(NST 小林氏)

モバイル化の進展は目覚ましい。2004年度末現在の携帯電話の契約数は8700万、携帯でのインターネット契約は7515万、第3世代携帯電話<sup>\*8</sup>の契約数3035万で、携帯電話はどこでも、いつでも情報を受発信できる情報端末の機能を強めている。

#### \*8 第3世代携帯電話

- ①2GHz帯の電波を用いて世界中のどこでも使用できるグローバル通信サービス
- ②最大2Mbpsの高速データ通信が可能な高速・高品質な通信を特徴とする。

携帯電話など携帯端末に向けた放送サービス=13分の1セグメント放送が始まろうとしている。前述の情報通信審議会の答申(2005年7月)も触れているように、防災分野の携帯端末向けサービスには、緊急起動信号によっていつでも、どこでも、輻輳なしに地域限定的な情報も含めた重要情報を受信できるメリットがある。今回聞き取りをした在新潟各局の担当者も、1セグ放送による災害情報の送付の意義を認める意見が多かった。

問題は、データ放送にせよ、1セグ放送にせよ新しいサービスを始めるには人手とコストが掛かる。ローカル民放はデジタル化に向けた設備投資が大きな負担になっている。生き残りをかけて合理化、効率化が進められている。デジタル化したからといって収入が増える見通しはない。データ放送や1セグ放送など技術的・制度的に提示されている地上デジタル放送の可能性を現実化するための障壁が高いということだ。

「われわれにとっては画面を売ることがメインで周辺を売ることではない。デジタルのメリットは誰に聞いてみても『画面がきれい』ということだ。お金と人手がかかるデータ放送

は二義的なもの」(NT21 大内氏)

「デジタルをやったからといって営業的にもっとお金をくださいと言えるようなコンテンツはなかなか生まれない。現行体制の中でデジタル化をして行こうというのが基本的な考え。データ放送の入力にしても、現在CGを作っている人に頼むとかバイトでまかなうとか」

(NST 小林氏)

「デジタル化が始まった静岡県では、静岡放送が県と話し合っただけでデータ放送で当番医の告知をしようとか東海地震を想定して積極的に取り組もうとしているのだが、サーバーや光ファイバーは県が設置するにしても、そこに情報を取りに行く、それをアップデートする費用は放送局が負担しなければならない。一度始めたら途中で止める訳には行かないという問題もある。ローカル民放としてデジタル化に伴うビジネスモデルがまだ見えてこない。データ放送をするにしたら人手とコストを誰が負担するのか、悩ましい」(BSN 梅津氏)

こうした中で各局が考えるのは“ワンソース・マルチユース”だ。各局はインターネットのホームページを持ち、民放は『BSN新潟日報ニュース』『NST新潟県内ニュース』『NT21ニュース』などのコーナーでローカルニュースを文字情報で日常的に発信している。NHK新潟放送局は普段はローカルニュースをアップしていないが、災害時には緊急ニュースを立ち上げ、報道の原稿を企画総務関係の職員が入力することになっている。

とりわけ災害時には人手が不足する。そのときにテレビとラジオの放送を出し、逆L字で細かい情報を流し、ホームページを立ち上げ、データ放送もやる——。ローカル局の手には負えない、というのが共通した意見である。そこでネットニュースの情報をデータ放送のページや1セグ放送に“転載”してはどうか、という考えが出てくる。

ただ、災害時に人々が置かれた状況や、とりわけデジタルデバイスが危惧される高齢者が増えている状況を考えると、災害時に役立つメディアは

「データ放送よりはL字だと思う。データ放送は視聴者が(リモコンスイッチを操作して)取りに行かなければならない“プル媒体”だが、L字は“プッシュ”だから」(BSN 梅津氏)という意見がある。

また、入力要員の確保など費用対効果の観点も含めて

「災害時にデータ放送がうまくいくかどうか疑問がある。文字情報を出すのならリモコンで画面を呼び出すデータ放送ではなく、ホームページで良いのではないか」(NHK 羽原氏)との見方もある。

地上デジタルでは、ハイビジョン放送をスタンダード放送に切り替えれば3つの画面を送出することが技術的には可能だ。このマルチ編成によって災害時に、被害情報を伝えるメインの画面のほか、地域に特化した生活情報やライフライン情報を出す画面、安否情報に特化した画面など送出情報量を大幅に増やせる上、視聴者の利便に寄与するとの見方がある。しかし、民放関係者からは一致して否定的な意見が聞かれた。

「マルチ編成は出来ることならやって欲しくないというのがキー局の意向。ローカルでも議論されていない」(NST 小林氏)

「実現性があるのは、マルチ編成よりマルチアングルだろう。スポーツ中継で3カメの画面を同時に出して行くというのなら分かる。オモテで通常のネット番組を流しウラで災害情報を流すというのは、理論的にあるかもしれないが実際にはムリ。CMを入れて番組を出すのが民放のビジネスモデルで、それに反するやり方だ。大規模災害になったら全力を挙げて

『JNN 特番』と取り組むことになる。そんな中でウラをつくる余力はない」(BSN 梅津氏)  
**情報のデジタル化・『防災センター』の構想**

“ワンソース・マルチユース”は、デジタル多チャンネル時代のビジネスモデルを支える放送事業者サイドの論理である。情報送出過程の論理でもある。デジタル放送のメリットを生かすためには、情報収集過程の新しい論理が必要になってくる。自治体や防災機関が集めた一次情報を情報センター的なところに集約し、報道各社はそこから随時必要な情報を取り込んで活用してはどうか、という考え方だ。通信の輻輳も加わって市町村の一次情報がなかなか入手できなかったことや、初動段階で市町村が十分な取材対応が出来なかったことなど新潟水害と中越地震での経験から、災害情報センター的なものの必要性を説く意見が聞かれた。

新潟市にある国土交通省北陸地方整備局が庁舎の建て替えにあたって情報センター的な施設を整備する構想を持っていること、愛知県で県が市町村からの情報を集約し報道機関がそれを活用するシステムが先行していることなどがヒントになっているようだ。国土交通省の構想とは、直轄河川の水位の変化をビジュアルに表示、各河川に設置してある監視カメラの映像も織り込んで整備局の専門家が状況を解説するというものだという。

「市町村は職員の数、専門能力を持ったスタッフの有無などバラつきがある。それが避難情報や被害情報の出し遅れにつながったら影響は深刻だ。一番よい姿は、地震や津波の速報と同じように自動化してオンラインでスーパーするのが早い。県のレベルで防災担当官がいて防災センターで雨量や水位を見ていて、マニュアルを超えたらパッと警報が出て放送に出る、というのが理想的だが、いまの法律（災害対策基本法では避難勧告・指示を出すのは市町村長の権限）では出来ない」(NHK 羽原氏)

新潟県では中越地震の後、「危機管理防災センター」(仮称)をつくる構想が動き出した。

「愛知県が東海豪雨の経験を踏まえて、県がサーバーを用意して市町村からの情報を蓄積する。報道機関は自由にアクセスして欲しい情報を引き出し、そのままデジタルで伝える仕組みをつくっているが、われわれもそういう機関を作っていかなければならないのかなと思っている。市町村からはデジタル化した情報を作成し入力してもらおうが、大災害時には手書きで来た情報を県庁で入力しなおすバックアップ体制をとることになる」(新潟県 飯沼氏)  
計画では2006年度に建物の設計を行って3年後に完成、運用を始める予定という。この防災センターでは、上記のような市町村からの情報の集約と報道機関などへの提供のほか、市町村長が的確な判断が出来るよう、河川の水位情報や気象情報について専門家が解説して、ビジュアル情報を含め分かりやすく速報する仕組みも取り入れたいとしている。

国土交通省や県、市町村など公共団体が設置運用している監視カメラなど映像情報媒体は相当数にのぼる。平常時には被撮影者のプライバシーの問題が生じてくるが、災害時にこれを活用できないか、との意見が放送事業者、行政の双方から聞かれた。

このように県段階での、災害情報の効率的な集約と活用を目指す防災センター計画が進んでいる。ただ、放送事業者の側には警戒もある。

「防災センターの活用は、災害情報の速報や防災への協力など放送の責任から言えば利便な面はある。しかし、メディアがマスト（提供された情報をすぐに放送しなければいけないという義務）を負うのはいかながなものか。放送の責任を全うするために編成権、編集権を堅持しなければならない。提供を受けた情報を検証した上でオンエアするというスタンスをはっきりさせておく。愛知県ではメディアの編集権を認めるということで一筆入れてもらっ

たと聞いている」(BSN 梅津氏)

市町村などでの情報入力がデジタル化すれば、県の防災センターに送ると同時に、報道各社に直接送信することも可能である。わざわざ防災センターに情報を取りに行く必要はなくなる。センターに集約された情報を閲覧することで全体状況を知る手掛かりにするということになるのか。

中越地震の直後、新潟県は被災市町村から送られてきた情報を時系列でスクリーニングをせずに次々とホームページにアップロードした。初動段階で県は各地の被害をなかなか把握できなかった。クレームが来る(通信塔が倒れたとあるが無事だなど)ことは覚悟の上で三日間実施した。断片的な情報だったり、正確さを欠いた情報があったりはしたが、初動の情報不足を補う上で効果があったという。

中越地震で震度7を記録した川口町は、震度計の不具合で震度7の情報が1週間も通報されなかったり、庁舎が危険で役場機能が外に出たために通信連絡が取りにくくなったりして県や報道機関の被害状況の把握が遅れた。

「最初の夜、川口町でひどいことになっているというメールが来たと思う。それで早く情報を受信するアドレスを立ち上げたいと考えた。手続きなどで手間取り専用のアドレスを立ち上げたのは1週間後になってしまったが、局のホームページのアドレスに情報を送るように呼び掛けていたら、もっと早く被災地の状況が分かったのではないか」(NHK 羽原氏)

情報の信憑性や信頼性の確認などで直接オンエアできないまでも、インターネットを介した情報の収集は、取材と報道のための判断材料を手に出れるという点でその効果は大きい。「地上デジタル放送と災害報道」のテーマでは、データ放送や1セグ放送、さらにはマルチ編成など送出の過程に目が向きがちだが、インターネットを利用した文字や映像情報の収集など、デジタルの利点を取材過程に生かすことも考えて行くべきであろう。

## 結び

地上デジタル放送は大きな利点を持つ。放送が高い公共性と使命とを果たす場である災害時に、デジタル放送はこれまでにない情報サービスを展開する可能性を持つ。しかし、技術的、制度的に可能だからといって、多様・多彩な災害報道が直ちに実現するのか。キー局レベルはいざ知らず、地域のレベルでは要員、経費、施設機材のどの面でも制約が大きく、直ちに十分なサービスを展開できる状況にはない。

今回のヒアリングの中でBSNの梅津氏が最後に語った「デジタル化に伴うサービスの必要性は分かっているし、とくに災害時の可能性は大きい。だが、ローカル局がそれをやろうとしたら『ルビコンを渡る』覚悟が必要だ」という困惑が印象的だ。

とはいえ人々のデジタル放送への期待で、災害時の情報伝達をあげるものは多い。ルビコンを渡らなければ、放送の公共性と使命が問われる場面が出てくる。さまざまな制約条件の下でなお何が出来るのか、を模索するしかないようだ。最小限の態勢で対応できる“ワンソース・マルチユース”、一次情報の防災センターへの集約とその利活用やネットを用いた情報収集体制の構築など、地域でやれることは少なくないように思える。