

テレビ・ドキュメンタリーは「防災情報と避難」をどう報じてきたのか —NHK豪雨災害特集番組の通時的 content 分析—

How have TV documentaries reported "disaster prevention information and evacuation"?
- A Diachronic Content Analysis of NHK Programs on Torrential Rain Disasters-

川西 勝¹

Masaru KAWANISHI¹

¹兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科

Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo

This study aims to examine how NHK programs on torrential rain disasters have reported "disaster prevention information and evacuation" by a diachronic content analysis of 45 documentaries for about 40 years. Based on the media frame analysis, it was found that the perspectives of the programs can be divided into three periods. In the first period of the 1980s, the scientific limitations over disaster prevention information were recognized. In the second period from the 1990s, any mismanagement of disaster prevention information was harshly blamed. In the third period from the mid-2010s, the focus shifted to the actual situation of residents who do not evacuate even after receiving disaster prevention information, and various new solutions are now being sought.

Keywords: disaster prevention information, disaster reporting, content analysis, media frame, NHK

1. はじめに

本研究では「被害の軽減や危険の回避に繋がる効果を期待して生成・発出される情報」を防災情報と呼ぶ。警戒期に気象官署が出す警報や自治体が出す避難指示等のいわゆる災害警報 (disaster warning) が代表であり、平常期におけるハザードマップ等の潜在的な危険の予測情報も含む。これらの防災情報は迅速な避難行動を促進するうえで顕著な効果を発揮してきたと言えるが、近年は情報が複雑でわかりにくいという弊害や、住民が情報へ過度に依存して情報待ちの姿勢となり、かえって自主的に行動しなくなるといった逆機能が無視できない状況に至っている。気象災害の激甚化が懸念される現在、防災情報とは何か、避難はどうあるべきかという根本に立ち返って視座や理論を洗練させ、実効性のある実践に繋げる必要がある。

防災情報と避難を巡る議論や研究を深めるうえでは、マス・メディアがこのテーマについてどのように報じてきたのかを検証し、その視点や言説を再吟味することが重要な課題の一つとなる。マス・メディアは災害時のジャーナリズム活動を通じて、何が問題だったのか、どう改善すべきかについて主張を行なう。そこで強調された見解は人々の認識や対策見直しの動向に影響を与えるので、内容分析等の災害報道研究を積み重ねて検証し、社会の防災・減災力向上に寄与できる報道のあり方を追究

することが欠かせない。

本稿では、豪雨災害を巡ってNHK (日本放送協会) が約40年間に亘って放送してきたドキュメンタリー番組を対象に、社会的な出来事かどのような視点から報道に加工されているのかを探求するメディア・フレーム論を援用して、通時的な内容分析を行った結果を報告する。防災情報と避難を巡る議論の深化やジャーナリズム活動の向上に繋がる知見を得ることが、本研究の目的である。

本稿の構成は以下の通りである。2章では先行研究を踏まえた本研究の位置付けと、分析の理論的視座であるメディア・フレーム論について整理する。3章では分析対象となる番組の収集について説明する。収集した番組は「防災情報と避難」を報じる視点の変遷に着目して経年的な区分を試みる。そのために4章で、各番組が防災情報と避難を取り上げた場면을対象に、メディア・フレームを同定して計量し、量的分析により可能な限り客観性を担保して時期の区分を行う。5章では区分ごとに番組内容を整理し、それを踏まえて6章で考察を行う。

2. 本研究の位置付けと分析の理論的視座

災害報道研究において、警報や避難指示等の防災情報に着目して行なわれた内容分析としては、災害発生前後にマス・メディアが実施した緊急放送を対象とした既往

研究があり、アナウンサーが注意を喚起するコメントやテレビ画面における情報の表示方法を改善するのに寄与する知見を提供してきた^{2,3)}。ただ、こうした研究が焦点を当ててきたのは、防災情報をいかに効果的に伝えるかという情報伝達上の問題が主であった。これは、災害時におけるマス・メディアの防災機関としての役割に注目した研究であると言える。

一方で、災害時のマス・メディアは、ジャーナリズム活動を担う報道機関としての役割も当然担っており、被災地での取材を踏まえて、防災情報と避難を巡ってどんな課題が浮上したのか、どのような見直しが必要なのかといった論点について、問題提起や提言を行っている。こうしたマス・メディアの主張する内容に注目した内容分析研究は、これまで十分に行われてこなかった。マス・メディアが防災情報をく伝える機能に災害報道研究上の関心が集中し、マス・メディアが防災情報をく論じる機能は軽視されがちであったとも言えよう。

こうした研究上の課題を踏まえて筆者らは、豪雨災害に関するマス・メディアの報道において、防災情報と避難がどのような視点から報じられてきたのかを分析する研究を継続している。一連の内容分析において理論的視座に据えているのが、社会で起きる出来事をマス・メディアがニュースにする過程において何を選び取り、何を強調し、どのような文脈に位置付けるのかといった定義や解釈、意味付けに関わる枠組み（視点、切り口）に焦点を当てて探求するメディア・フレーム論⁴⁾である。メディア・フレームに着目した報道分析は、どのような視点を選択・強調すると同時に何を軽視・排除しているのかを明らかにすることでマス・メディアの活動を検証でき、ジャーナリストたちが無意識に依拠していた支配的なフレームを見直す契機をもたらし得る点に有益性があり^{5,6)}、防災情報と避難を報じる視点を検証する本研究の目的に合致すると考えられる。

筆者らによる先行研究のうち、30年間の新聞社説を対象に行った分析では、行政に防災情報の精度向上や緻密化を求める本体改善フレームと、公的情報に準拠した行動を住民に求める情報受容フレームが支配的であり、新聞社説が「行政＝能動的主体／住民＝受動的客体」という二項対立的で一方的な関係性を防災の規範として提示し続けてきたことを示した⁷⁾。

また、2021年静岡県熱海市土石流災害の新聞記事を題材に筆者が行った分析では、災害報道の汎用的メディア・フレームとしてThorsonが提示したモデル⁸⁾を援用した。その結果として、自治体の避難情報発出が遅れ、被害拡大の要因となったことが強調され、「人為的な行為や怠慢が状況を悪化させたと考えられる事態に対して、過失や有責性という印象を提示する」というBlame（有責・非難）のフレームが発災直後から支配的であったことを示した⁹⁾。

筆者らによるこれまでの内容分析は、新聞という活字メディアを対象に行ってきた。内容分析の対象を放送メディアに拡張して行ったのが本研究である。具体的には、NHKが豪雨災害の緊急報告や検証、解説の目的で制作・放送した特集番組を、長期的な時間軸を設定して通時的に分析した。映像で表現する放送メディアは迫真性（現場再現性）や速報性（同時性）に優れ、受け手に対する訴求力が高く、災害報道の内容分析を進めるうえで欠かすことのできない対象である。特に、公共放送であるNHKは災害時に多くの人から視聴され、多大な影響力を有しているから、災害後に制作されたドキュメンタリー番組にも一定の関心が寄せられてきたと考えられる。数

十年に亘るテレビ番組を通時的に内容分析した研究は、戦争特番¹⁰⁾や原子力問題¹¹⁾等のテーマで実施されているが、災害ドキュメンタリーを対象にした分析はほとんど行われていない。

さらに、NHKはマス・メディアとしては唯一、災害対策基本法で電気やガスなどの公益事業者と共に指定公共機関に任ぜられている防災機関であるという特徴を有する。ジャーナリズムを担う報道機関に対して、放送を通じて防災に寄与する法的責務も義務付ける制度は世界的にも珍しく、その二面性は際立った特徴と言える¹²⁾。防災機関が災害時にどのような活動を行ったのかということは、報道機関がジャーナリズム活動を行う際に取材の対象となる事象である。従って、報道機関としてのNHKがジャーナリズム活動を行う時、防災機関としての自らも、取材を通じて検証を行う対象となり得るはずである。ゆえに、NHKのドキュメンタリー番組を分析することは、NHKが、防災機関でもある自らの立場をジャーナリズム活動においてどのように捉えているのかを問うことにもなる。

3. 分析対象となる番組の収集

分析対象は以下の条件(a)-(d)を全て満たす番組とした。

(a)豪雨災害の発生を受けて、または、災害の発生が切迫している時点においてNHKが現地で取材を行い、その成果を踏まえて、緊急報告や解説、検証の目的で制作した特集番組

(b)放送時間が概ね30分以上の番組

(c)発災から1年までの間に放送された番組

(d)番組内で「防災情報と避難」というテーマを何らかの形で取り上げている番組

NHKが過去に放送した番組を研究用に閲覧するには①NHKが組織的に構築しているアーカイブ②研究者が個人的に録画した番組③番組の有料配信サービスや、DVDなどにパッケージ化された商品一等を利用する方法が考えられる。①のアーカイブに保存されている番組は、公募で採択された研究者に視聴を許可する学術利用トライアルや一般公開用のライブラリーで閲覧できる。本研究では①の学術利用制度を中心としつつ他の手法も併用して、可能な限り多くの番組を収集するよう努めた。NHKが組織的に番組の保存を開始したのは1981年であり、本研究の分析対象も1980年代以降の番組に限定される。また、ニュースは当学術利用制度の対象外であるため、本研究でもニュースは分析対象から除外した。

分析番組の収集手順を述べる。当学術利用制度では、閲覧したい番組が特定されていない場合は、研究者側が指定したキーワードに関連する番組のリストが事務局側から提供され、その中から閲覧希望を申請する流れとなっている。本研究では「豪雨」「水害」「台風」「土砂災害」をキーワードに指定し、番組リストの提供を受けた。リストで与えられる情報は番組名（副題を含む）や放送時間、放送年月日に限られ、番組の詳細な内容はわからない。与えられた情報から(a)-(d)の条件を満たす可能性があるかと判断した番組の閲覧を希望し、実際に視聴したうえで条件を満たすかどうかを判断することとなる。放送時間が数分のミニ特集番組、被災者の人間ドラマや被災地の復興が主眼と思われる番組、海外の災害を主な題材とした国際共同制作番組、自然現象の説明に力点を置く科学番組、防災ノウハウの紹介を主眼とした教養・

表1 分析対象番組の一覧

No.	放送年月日	題名	放送枠		題材となった気象災害
1	1982/7/26	瞬間の大豪雨 長崎からの報告	NHK 特集	N	長崎水害(1982)
2	1982/8/30	分析・集中豪雨 何が生死を分けたのか	NHK 特集	N	長崎水害を含む 7 月豪雨(1982)
3	1983/8/29	徹底検証・集中豪雨急襲 何がわが身を守るのか	NHK 特集	N	島根西部豪雨(1983), 長崎水害(1982)
4	1986/10/17	島がゆれた 台風の道・沖縄南大東島	NHK 特集	N	台風 13 号(1986)
5	1990/7/7	検証・集中豪雨被害 何が被害を大きくしたか	九州レポート	L	熊本豪雨(1990)
6	1993/8/8	鹿児島豪雨災害	ニュース特集	L	鹿児島豪雨(1993)
7	1993/8/30	鹿児島豪雨 1900 人の大脱出 検証・空白の避難マニュアル	クローズアップ現代	N	鹿児島豪雨(1993)
8	1993/9/5	緊急報告・台風 13 号災害 繰り返された土石流被害	ズームアップ九州	L	台風 13 号(1993)
9	1995/9/8	堤防を切断せよ 集中豪雨に襲われた町の決断	クローズアップ現代	N	信越豪雨(1995)
10	1997/7/13	なぜ防げなかったのか 検証・鹿児島土石流災害	ズームアップ九州	L	鹿児島出水土石流(1997)
11	1997/7/14	山が崩れた 検証・鹿児島土石流災害	クローズアップ現代	N	鹿児島出水土石流(1997)
12	1997/8/10	鹿児島・出水 土石流災害から 1 か月	特別番組	L	鹿児島出水土石流(1997)
13	1998/6/27	最新報告・どう避難すべきか 土砂災害から命を守るために	九州沖縄一本勝負	L	鹿児島出水土石流(1997)
14	2000/9/15	緊急報告・突然の濁流 水害はなぜ広がったか	特別番組	L	東海豪雨(2000)
15	2000/10/11	街は濁流に沈んだ 破たんした都市の治水	クローズアップ現代	N	東海豪雨(2000)
16	2000/10/27	水害からどう身を守る 被災体験からの教訓・提言	名古屋発ナビゲーション	L	東海豪雨(2000)
17	2001/6/17	濁流が都市を襲う 中小河川の脅威	NHK スペシャル	N	東海豪雨(2000)
18	2004/7/16	濁流が町を襲った 検証・新潟豪雨	特報首都圏	L	新潟豪雨(2004)
19	2004/7/23	濁流が街を襲った 福井豪雨・被災地からの報告	ナビゲーション福井	L	福井豪雨(2004)
20	2004/8/6	“災害弱者”をどう守るか 新潟豪雨の教訓	金よう夜きらっと新潟	L	新潟豪雨(2004)
21	2004/10/22	避難勧告はなぜ遅れたか 福井豪雨 3 か月	ナビゲーション福井	L	福井豪雨(2004)
22	2004/12/17	災害から住民をどう守るか 新潟豪雨の教訓	金よう夜きらっと新潟	L	新潟豪雨(2004)
23	2005/7/15	水害から住民を守れ 福井豪雨の教訓	ナビゲーション福井	L	福井豪雨(2004)
24	2010/7/23	豪雨から住民を守れるか 兵庫県佐用町・水害から 1 年	かんさい熱視線	L	台風 9 号(2009)
25	2011/10/13	避難の情報が伝わらない 検証台風 12・15 号	クローズアップ現代	N	台風 12, 15 号(2011)
26	2011/12/16	土砂災害対策最前線	フェイス	L	台風 12 号(2011)
27	2012/9/12	崩れる大地 日本列島を襲う豪雨と地震	NHK スペシャル	N	九州北部豪雨(2012), 台風 12 号(2012)
28	2013/10/17	“記録的豪雨”が島を襲った 緊急報告・台風 26 号	クローズアップ現代	N	台風 26 号(2013)
29	2014/10/31	“夢の丘”は危険地帯だった 土砂災害・広島からの警告	NHK スペシャル	N	広島土砂災害(2014)
30	2015/9/14	堤防決壊 そのとき住民は	クローズアップ現代	N	関東・東北豪雨(2015)
31	2017/7/6	“異常な”豪雨が街を襲う 緊急報告・九州北部記録的豪雨	クローズアップ現代+	N	九州北部豪雨(2017)
32	2017/9/12	多発する“記録的大雨(キロクアメ)” 新たなリスク	クローズアップ現代+	N	九州北部豪雨(2017)
33	2018/7/12	緊急検証・西日本豪雨 “異常気象新時代” 命を守るために	NHK スペシャル	N	西日本豪雨(2018)
34	2018/7/31	検証・西日本豪雨 何が生死を分けたのか	クローズアップ現代+	N	西日本豪雨(2018)
35	2019/6/30	誰があなたの命を守るのか “温暖化型豪雨”の衝撃	NHK スペシャル	N	西日本豪雨(2018)
36	2019/7/4	記録的大雨 “全市避難”で何が起きたのか	クローズアップ現代+	N	九州南部豪雨(2019)
37	2019/10/15	同時多発 河川氾濫の衝撃 緊急報告・台風 19 号	クローズアップ現代+	N	東日本台風(2019)
38	2019/10/17	巨大台風 “流域型洪水”の衝撃	NHK スペシャル	N	東日本台風(2019)
39	2020/7/7	“梅雨末期豪雨” 命をどう守るか	クローズアップ現代+	N	7 月豪雨(2020)
40	2020/7/12	豪雨災害・いま何が必要か 命を守る“避難スイッチ”	NHK スペシャル	N	7 月豪雨(2020)
41	2020/8/22	豪雨から 1 か月 大災害にどう向き合うか	フカイロ!	L	大分豪雨(2020)
42	2020/9/5	“最強”台風接近 どう守る命と暮らし	NHK スペシャル	N	台風 10 号(2020), 東日本台風(2019)
43	2020/11/1	千曲川決壊 そのとき住民は	BS1 スペシャル	N	東日本台風(2019)
44	2021/6/20	“津波洪水”の脅威 豪雨激甚化にどう備える	BS1 スペシャル	N	7 月豪雨(2020)
45	2021/7/5	カメラが捉えた脅威 緊急報告・熱海土石流	クローズアップ現代+	N	静岡熱海土石流(2021)

注) 番組枠の「N」は全国放送, 「L」は地方放送を示す。

娯楽番組は対象から除外した。通時的分析には長期に亘って継続されている放送枠の番組が適していると考え、1976 年放送開始の NHK 特集 (1989 年度から NHK スペシャル)、1993 年開始のクローズアップ現代 (2016-2021 年度はクローズアップ現代+)、2012 年開始の BS1 スペシャル (以下、上記の 3 番組枠を「全国放送 3 枠」と呼ぶ) で放送された番組を優先して分析対象の候補に選定した。学術利用制度で閲覧できる番組は 1 つの研究に対して 30 本が上限である。本研究では、できるだけ多くの

番組を分析対象とするため、候補とした番組のうち、一般公開用ライブラリーや有料配信サービス、筆者の個人的な録画のいずれかに含まれている番組は、それらの手法で視聴した。閲覧を希望しても権利者からの要請や人権上の配慮から許可されない番組があり、これらについては、筆者の個人的な録画に含まれていない場合は分析対象に含めることができなかった。

NHK のアーカイブには地方局制作の番組も保存されており、学術研究に利用できる。主要な豪雨災害のうち全

国放送 3 枠で番組が制作されなかった災害について地方局で番組が制作されている場合には、それらの番組を分析対象の候補に選定した。また、特定の災害に対して、全国放送 3 枠と地方局制作の番組がともに存在している場合には、これらを比較して検討することができるため、候補に選定した。

以上の手続きで入手した番組を視聴し、条件を満たすか検討した。堤防等の防護設備や治水対策といったハード防災だけが取り扱われていた番組等を除外した結果、分析対象番組は 45 本となった。複数テーマの 1 つとして「防災情報と避難」を取り上げている番組もあれば、番組全体のテーマが「防災情報と避難」に絞り込まれている場合もある。放送年は 1982-2021 年の 39 年間である。分析対象番組の一覧を表 1 に示す。以下、各番組に言及する際には表 1 の番組 No. を用いる。

創刊以来の全記事がデータベース化され、研究利用に公開されている新聞の分析と比較すると、本研究における分析対象の収集は、選定基準に恣意性が排除できず、近年の番組に偏りがちである点も含めて十分な妥当性を確保しているとは言えない。これは、放送分野では番組の保存や公開が十分に進んでいないというアーカイブ環境に伴う限界であると考えられ、現状では限定された状況の中で可能な限りの分析研究を進めていくほかはない。本研究においても、研究の限界を踏まえつつ分析を進めることで、一定の知見を提供し得ると考える。

4. メディア・フレームの分析

(1) フレーム・モデルの設定

収集した番組を視聴して、音声は全てテキストに書き起こし、映し出されている映像の内容も記録したトランスクリプト（書き起こしデータ）を作成した。このトランスクリプトを基に、各番組で防災情報と避難がどのような視点から報じられているかという観点からメディア・フレームの同定と計量を行い、経年的な特徴を把握して、視点の変遷に沿った時期の区分を試みる。

具体的な手順を述べる。まず、各番組をシークエンスに分割した。シークエンスはいくつかのショットやシーンの組み合わせで構成され、映像作品におけるストーリー展開の中で 1 つのまとまった単位となる¹³⁾。次に、各番組におけるシークエンスの中から、テーマとして「防災情報と避難」を取り上げたシークエンスを抽出し、そのテーマについて番組制作者側がどのような問題意識や視点で報じているかという点に着目して、メディア・フレームの同定を行った。

まず、本研究の分析に用いるフレーム・モデルを設定した。これは、Thorson が提示したフレーム・モデルを基に、防災情報と避難を取り上げたシークエンスの分析に適用可能かどうかを検討して、修正や追加を行うという手順で設定した。

欧米の災害報道研究をレビューした Thorson は、共通して見出されたフレームとして、Economics（経済）、Blame（有責・非難）、Conflict（葛藤・対立）、Prediction（予測）、Devastation（荒廃・壊滅）、Helplessness（無力）、Solidarity（連帯・結束）の 7 つを挙げ、汎用的フレーム・モデルとして提示した¹⁴⁾。

このうち、過失や有責性という印象を提示する Blame（有責・非難）、複数の個人・組織間、あるいは個人・組織内で強い葛藤や対立が起きていることを強調する Conflict（葛藤・対立）、人々がともに力を合わせて働き、

無力ではないことを強調する Solidarity（連帯・結束）の 3 フレームは防災情報と避難を取り上げたシークエンスで多様に使われており、本研究の分析にも援用する。

他方、Economics（経済）、Devastation（荒廃・壊滅）、Helplessness（無力）の 3 フレームは、被災地の現況を紹介するシークエンス等では使われていたが、防災情報と避難に関しては用いられていなかったため、本研究のフレーム・モデルからは除外した。

次に、Prediction（予測）フレームについて検討する。これは「災害の発生に関する予測（予測困難性を含む）に焦点を当てる」と定義される¹⁵⁾。警報等の防災情報は、自然現象がどう変化するかを科学的に予測した結果に基づいて生成される情報であり、本研究の分析では重要な視点となる。ただし、防災情報と避難を取り上げたシークエンスの内容を詳細に検討すると、単に「予測に焦点を当てる」に留まらず、自然現象の予測可能性・困難性を含めた科学的知識を身に付け、防災・減災に活かすことの重要性を強調した視点が多く見出され、より包括的なフレームを設定すべきであると考えられた。科学的知識を使いこなし、意思決定や行動に活かす力を表す概念は、科学コミュニケーション論で「科学リテラシー」と呼ばれる¹⁶⁾ことを踏まえ、本研究では、Prediction（予測）を拡張した Scientific Literacy（科学リテラシー）フレームを設定した。定義は「災害をもたらす自然現象の予測可能性・困難性を含めた科学的知識を使いこなし、防災・減災に生かす重要性を強調する」とした。

また、Thorson のモデルに含まれていないフレームとして、次の 2 つを追加した。1 つは、過去の災害を教訓としてどのような改善策が施されたのかという点に注目する視点である。これは、本研究が分析対象として発災直後に放送された番組だけではなく発災から 1 年後の番組までを含んだことにより、防災対策を見直す動向までが分析対象となったことによる。これを Improvement（改善）フレームと設定し、「過去の災害を教訓とした改善策に焦点を当て、実効性の検証や意義の強調、普及の後押しをする」と定義した。

もう 1 つの追加は、防災情報を活かしきれず逃げ遅れて犠牲になった人の人物像を描き、悲しみや追悼を喚起するフレームである。これは、Semetko & Volkenburg がニュース報道全般に見られる汎用的なフレームの 1 つとして「人物像を強調し、共感や同情といった感情を喚起する」と定義付けて提示した Human Interest（人間的興味）に該当する¹⁷⁾。

以上の検討を踏まえて、本研究の分析に用いるフレーム・モデルとして、Blame（有責・非難）、Conflict（葛藤・対立）、Solidarity（連帯・結束）、Scientific Literacy（科学リテラシー）、Improvement（改善）、Human Interest（人間的興味）の 6 フレームを設定した。

フレームをコーディングする手続きは、朝山¹⁸⁾や川西¹⁹⁾に倣って、同定根拠となる内容を定義したうえで、シークエンスごとにフレームを同定した。同定根拠となるシークエンスの内容を表 2 に示す。フレームは相互排他的ではないので、1 つのシークエンスに対して 2 つまでのフレームを同定した。

(2) 分析手順の例示

シークエンスの抽出とフレームの同定に関する具体的な手順について、1982 年夏に各地を襲った豪雨を検証した番組 No. 2 を題材に例示する。抽出するのは、防災情報と避難に関する問題に焦点を当てており、番組を作る側の問題意識や視点が、記者やキャスターらのコメントや

表2 フレームの定義と同定根拠

フレーム	フレームの定義	フレームの同定根拠としたシークエンスの内容
Blame (有責・非難)	人為的な行為や怠慢が状況を悪化させたと考えられる事態に対して、過失(fault)や有責性(culpability)という印象を提示する	●防災情報の発出が遅れたり、伝達が不十分だったりした場合に、情報の送り手側を指弾する ●地域の危険予測に関する情報が公表されていなかったり、周知が不十分だったりにした場合に、情報の送り手側を指弾する
Conflict (葛藤・対立)	複数の個人・組織間、あるいは組織内で強い不一致や対立が起きていることを強調する	●送り手側は危機感を持って防災情報を出したが、受け手側に緊迫感が伝わらなかったことを指摘し、事態の深刻さと意識や対応との差異を強調する ●情報収集体制の不備等で判断材料が乏しく、防災情報の送り手側に逡巡や苦慮がある ●計画が想定していない事態になったため、避難の行動や支援を巡って現場で戸惑いがある ●危険性が高まる中で、避難の誘導や支援を続けるべきか、自らも避難すべきか、決断が困難である ●地域の危険予測に関する情報公表の是非や、要支援者の個人情報取り扱いを巡って、住民や関係者間に意見の対立がある ●防災情報の発出基準を客観化すると、情報が頻繁に出ることになり、かえって住民が深刻に受け取らなくなる弊害が生じる ●避難所環境に対する不安、家財道具や資産への懸念、避難を呼びかけても応じない隣人の存在等から、住民の間に避難を巡って葛藤が生じる ●家族と離れている状況の中で災害の危険度が上がってきた場合に、どう行動するべきか、戸惑いが生じる ●自治体が居住を誘導してきた地域に、災害リスクが高い地域があることが事後に判明し、対応に苦慮している
Solidarity (連帯・結束)	人々がともに力を合わせて働き、無力ではないことを強調する	●地域住民同士や住民と公的機関等による連帯した活動によって、避難行動が行われたり、促進されたりしたことを指摘し、連携の重要性を強調する
Scientific Literacy (科学リテラシー)	災害をもたらす自然現象の予測可能性・困難性を含めた科学的知識を使いこなして、防災・減災に生かす重要性を強調する	●科学に基づく防災情報には予測の困難性が伴うことを指摘する ●科学を生かした防災情報に関する知識を身に付けて、適切な避難に繋げることを推奨する
Improvement (改善)	過去の災害を教訓とした改善策に焦点を当て、実効性の検証や意義の強調、普及の後押しをする	●防災情報を迅速・的確に発出することを目的として、発出基準の客観化、情報収集体制の強化、より激しい自然現象の想定等の対策を講じたことを好意的に紹介する
Human Interest (人間的興味)	人物像を強調し、共感、同情といった感情を喚起する	●防災情報を活かしきれず逃げ遅れて犠牲になった人の人物像を、感情を込めて描写する

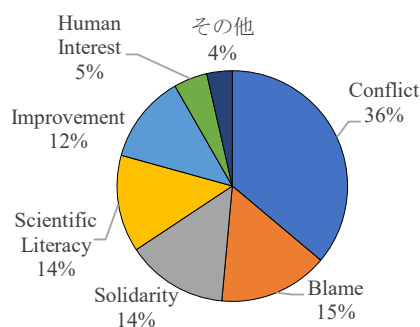


図1 フレームの分類結果 (N=169)

表3 各期の番組、シークエンス、フレームの数

番組数	シークエ ンス数	フレームの分類 (件数)						その他	
		Conflict	Blame	Solidarity	Scientific Literacy	Improve-ment	Human Interest		
I 期	4	13	6	1	4	2	1	0	3
II 期	25	54	17	25	10	8	12	3	0
III 期	16	64	38	0	10	13	8	5	3

ナレーション、字幕等によって示されているシークエンスである。従って、ダムや堤防等による治水システムに着目する等、「防災情報と避難」以外のテーマを取り上げたシークエンスや、被害の概要や被災地の現況を伝えるだけのシークエンスは、分析の対象外となる。

No. 2は放送時間50分の番組であり、前半は鉄橋流出被害に焦点を当てていた。防災情報と避難に関する話題を取り上げたのは後半で、以下の3シークエンスが抽出された。①住民が斜面のひび割れ等の異変を察知したのがきっかけで地域全体が自主的に避難し、被害を防いだ(22分59秒-35分53秒)。②気象台は緊迫感を持って警報を出したが、自治体や市民の側は警報慣れしていたこともあり深刻に受け取らなかった(35分54秒-45分35秒)。③豪雨被害の反省を踏まえて、関係機関は見回りや避難呼び

かけの強化等の改善策を講じた(45分36秒-48分28秒)。

各シークエンスに対して、表2に基づいてフレームを同定した。①は、地域住民の連帯した活動を紹介し、連携の重要性を強調したSolidarity(連帯・結束)のフレームに該当する。さらに、このシークエンスでは、住民の自主的対応の重要性を指摘するのに際して、気象台の警報は広い区域に警戒を呼びかけるものであり、狭い区域ごとに災害の発生を予測することはできないことも強調している。これは、科学に基づく防災情報には予測の困難性が伴うことを強調したScientific Literacy(科学リテラシー)のフレームに該当する。以上の手順により①からは2つのフレームを同定した。

次に、②からは、防災情報の送り手側が有する緊迫感が、受け手側に伝わらなかったという差異を強調する

Conflict (葛藤・対立) のフレーム, ③からは, 過去の災害を教訓とした改善策に焦点を当てたImprovement (改善) のフレームを, それぞれ同定した。

(3) フレームの計量結果

45本の番組中, 防災情報と避難を取り上げたシークエンスは計131件あった。各シークエンスから最大2つのフレームを同定した結果, 計169件のフレームが抽出された。内訳はConflict (葛藤・対立) が61件 (36%) で最も多く, 以下はBlame (有責・非難) が26件 (15%), Solidarity (連帯・結束) 24件 (14%), Scientific Literacy (科学リテラシー) 23件 (14%), Improvement (改善) 21件 (12%), Human Interest (人間的興味) 8件 (5%), その他6件 (4%) であった (図1)。

フレームを同定した結果に基づき, フレーム構成の比率における経年的な変化を検討するとともに, 防災情報と避難というテーマを報じる視点や言説に変遷があるかどうかについて質的な分析を行ったうえで, 時期の区分を試みた。

その結果, 以下のI-IIIの3期に区分して整理するのが妥当であると判断した。I期は番組No.1-4 (放送年1982-1986年), II期は番組No.5-29 (放送年1990-2014年), III期は番組No.30-45 (放送年2015-2021年) である。各期間における番組, シークエンス, フレームの数を表3に示す。I期はConflict (葛藤・対立) とSolidarity (連帯・結束) が多かったのに対し, Blame (有責・非難) は少なかった。これに対してII期は, Blame (有責・非難) が最も多かったのが特徴である。III期になるとBlame (有責・非難) がなくなり, Conflict (葛藤・対立) の比率が高くなっていった。次章では, 防災情報と避難というテーマがどのように報じられてきたのかを, 期間ごとに詳しく検討する。

5. 「防災情報と避難」を報じる視点の経年的変遷

(1) I期：防災情報の送り手が抱える葛藤の焦点化

I期に分類したのは, 長崎水害 (1982年) や島根西部豪雨 (1983年) 等を題材として, 1980年代に放送されたNHK特集4本である。ここでの中心的なフレームはConflict (葛藤・対立) であり, 具体的には「気象台は危機感を持って警報を出したが, 住民には軽視され緊迫感が伝わらなかった」「自治体は避難情報を出すべきか検討したが, 情報収集体制の不備等で判断材料が乏しかったため苦慮した」等, 主に防災情報の送り手側が抱いた葛藤に焦点が当てられている。

長崎水害では, 長崎市が避難勧告を出したのは河川の氾濫や土砂崩れが起きた後の深夜になった等, 防災情報を巡る問題や混乱はいくつも起きていた²⁰⁾。しかし, 長崎水害を取り上げた番組No.1からNo.3ではいずれも, 防災情報の送り手側を指弾するBlame (有責・非難) のフレームは抑制され, 送り手側の葛藤に着目しているのが特徴的である。

No.3では, 発災前の異常な雨量に危機感を募らせた予報官が当初, 「『近來まれにみる大災害』を引き起こす恐れ」という強い表現を使って情報を出そうとしたが, 「表現がオーバーすぎてもまずい」と迷った結果, 『大きな災害』に変えて発表したという逸話が紹介されている。番組制作者は, 迷いを吐露する予報官のインタビューを淡々と伝えてその葛藤を丁寧に描いており, 「過小

な表現をしたことが被害の拡大に繋がった」として過失や有責性を強調する姿勢は見られない。

防災情報を巡って責任を問う指弾が抑制された背景には「自然現象の予測には科学的な限界がある」というScientific Literacy (科学リテラシー) の視点があると考えられる。「北部九州のどこかに降るということはわかるんですが, それはどこかということになると, 今の予報技術をもってしても非常に困難です」(No.1), 「狭い区域ごとに災害の発生を予測することはもともと無理です」(No.2) と, 防災情報を支える科学の限界がキャスターや記者らによって指摘され, この認識が防災情報に対する過度の期待や依存を抑制したと考えられる。

代わって強調されているのが, 地域住民らがコミュニティの繋がりを活かして連携し, 主体的な避難行動をとることの重要性を指摘するSolidarity (連帯・結束) フレームの視点である。No.2では, 消防団員である地域住民が斜面のひび割れや山の異音に気づき, 消防団独自の判断で地域住民に避難命令⁽¹⁾を出したことで, その後の山崩れによって15棟が崩壊したが死傷者はなかった事例を紹介した。No.3では, 川のほとりに住む住民が危険を察知して, より高い土地に住む住民らと助け合いながら避難し, 最終的には5家族22人が集団避難で安全な高台へ逃げ切った事例を詳報している。この場面では, 当該の住民自身が出演して当時の避難行動をドラマ風に再現しており, 強い迫真力を感じさせる。こうした事例を踏まえて, 「警報は(略)参考にしつつも, 結局は自分たちの土地勘を生かした自衛への努力が大事であることを教えている」(No.2), 「古くからの付き合いが集団行動を促し, その集団行動が的確な判断に結びついていった」

(No.3) とキャスターがコメントし, 地域住民の主体性や連携が肝要であることが強調されている。

(2) II期：行政指弾の前景化

II期は1990年から2014年にかけて放送された番組25本 (No.5-29) である。ここでは, 防災情報に関する不手際を巡って自治体等の行政機関を指弾するBlame (有責・非難) フレームが前景化しているのが特徴である。長期に及ぶ期間であり, この間, 各地を様々な豪雨災害が襲っているが, Blame (有責・非難) フレームが支配的となる傾向は継続して見られる。以下, 時期を細分化して整理するが, 上記の視点は基調として一貫している。

a) 九州各地の豪雨

No.5-9は1990年-1995年に九州等を襲った豪雨を題材とした地方局制作番組及び全国放送のクローズアップ現代である。I期とは一転して, 「行政機関は地域を特定してタイムリーに防災情報を出すべきである」という視点が明確であり, 適切に行なわれなかったと判断した際には指弾する論調が強く打ち出されている。

1990年の熊本豪雨を題材としたNo.5では, 自治体が避難命令を出したのが河川氾濫の20分前であり十分なリードタイムを確保できず, さらに情報を伝える音声聞き取れなかった地域も多かったことに対して, 「聞いておりません」「言語道断ですよ」と不満を漏らす住民の声と, 「早く出したほうがよかったです, 結果的にはね」と釈明する首長の姿が紹介された。行政の防災対応は, ナレーションや記者のコメントで「これまでの経験やノウハウに大きく頼っています」「経験から積み重ねてきた防災体制の盲点をつかれてしまった」と指摘された。これはI期のNo.2で強調された「地元の団員の土地勘, そういう判断を私たちは一番重要に思っていてそれが(避難)

命令に繋がっていた」（消防団員、丸括弧内弧筆者）、「結局は自分たちの土地勘を生かした自衛への努力が大事であることを教えている」（キャスター）という視点とは対照的である。

鹿児島県で土石流災害が大きな被害を出した1993年台風13号を題材としたNo.8では、住民を避難させる体制を構築していなかった自治体を指弾し、「結果的には住民の判断に最後、任せなければいけなかったと、そういう事態まで追い込まれてしまったと、行政の対応の遅れがあったと言えると思います」「最後ですね、ギリギリのところ住民の判断に任せなければならなかったと、それが今回の事態ですね、引き起こしてしまったと、残念な結果を招いてしまったと言えると思います」と記者がコメントした。ここには、行政には住民を守る100%の義務があり、住民の判断には一切任せてはならないとする、極端なまでの〈行政主体/住民庇護〉という認識が明示されている。

b) 鹿児島県出水市土石流

No.10-13は、死者21人という甚大な人的被害が出た鹿児島県出水市の針原川土石流災害（1997年）を題材とした4番組である。自治体からの避難勧告がない状態で災害が発生しており、「なぜ避難勧告が出なかったのか」という問いが最大の議題として設定されている。出水市は地域防災計画で避難勧告を出す基準を「総雨量150^{mm}を超えまたは1時間雨量50^{mm}を超え」としていたが、実際の雨量が基準を超えても勧告は出さなかった。4番組全てに市幹部のインタビューがあり、その要点は「勧告を機械的に出すと対象人口が多くなりすぎるので、危険な地域を特定しようとしたができなかった」ということであった。これに対して、発災3日後に放送された地方局制作のNo.10、及び4日後のクローズアップ現代（No.11）では異なる記者が出演してコメントしたが、その内容は「具体的な、どのような条件のときに勧告を出すのかといった明確な指針は定めておらず、実際、基準は形骸化していた」「行政は住民を避難させる時の基準を明確に整備することがまず求められる」（以上No.10）、「基準の150^{mm}を超えているわけですから、それでももう少し危機意識があってもよかったのではないか」「避難勧告の具体的な基準を設けて、避難が必要と判断したらためらわずに決断して避難勧告を出す、そういう決断が求められる」（以上No.11）と同趣旨であった。

No.13は発災1年後の番組であり、災害を教訓とした対策に焦点を当てたImprovement（改善）フレームが中心的な視点となっている。被災した自治体が雨量計を多数増設し、基準雨量を超えたら直ちに避難勧告を出すという〈基準の客観化〉を図ったことが紹介されている。その一方で、新しい仕組みに変えた後に地域を特定して勧告を出した事例があったが、実際には誰も避難しなかったことも伝えている。しかし、番組では情報が出て避難しない住民の問題には焦点が当てられず、出演した専門家は「雨量計の増設、避難勧告地域の細分化、大変進歩したと思います」「空振りでもいいから避難勧告を出すという姿勢は高く評価してもいい」とコメントし、行政側の対応だけに着目している。

c) 東海豪雨

No.14-17は、大都市部で河川が氾濫して大きな被害をもたらした東海豪雨（2000年）を題材とした番組4本である。治水システムの課題に焦点を絞った番組も制作されているが、本研究で分析対象とした番組では、避難勧告の遅れや情報伝達の不備を巡る行政の責任が問われ、

改善策として情報発出基準の客観化が全国的に進む風潮が好意的に取り上げられている。

被災者の意見を多数集めて制作されたNo.16では「遅かった、聞こえなかった、出なかったなど避難勧告に対するものが多かった」とまとめられ、具体的には「避難勧告が出たというが、わが家には連絡がなく、広報車の声も聞こえなかった。家のものを何一つ助け出せなかった」「避難勧告すら出ていない。泥水に沈んで行けということなのか」と自治体を糾弾する声が紹介された。

「水につかった住宅の1階部分から77歳のお年寄りが遺体で見つかりました。避難勧告が素早く的確に出されていれば救うことができた命なのかもしれません」という記者のコメントは、避難情報の不備と人的被害の発生を因果関係で結びつけて見る視点をジャーナリストが持っていることを示している。問題の所在について、記者は「明確な基準がないまま、これまでの経験や勘にもとづいて避難勧告を出さざるを得ない」という点にあるとして、川の水位という客観的基準で避難勧告・指示を出すことを全国で初めて決めた福島県郡山市の取り組みを推奨事例として取り上げている。発災1年後のNo.17では、被災を教訓として名古屋市が、河川の水位が一定の基準に達した時点で避難勧告に先立つ準備情報を出す仕組みを導入したことも紹介されている。

d) 新潟、福井豪雨

No.18-23は、2004年の新潟豪雨と福井豪雨に関して地方局が制作した番組である。避難勧告の遅れを人的被害の発生と直接に結びつけ、行政を指弾するBlame（有責・非難）フレームの論調が最も先鋭化した時期の一つであると言える。

No.18は〈自治体A：避難勧告が遅れた/多数の犠牲者が出た〉と〈自治体B：避難勧告が早かった/犠牲者が出なかった〉とを比較して報じ、「（勧告を出す）決断のタイミングが明暗を分けた」（丸括弧内筆者）とキャスターが総括していることから、被害の発生を、防災情報が遅滞したことの帰結と見る視点が明確である。

「避難勧告が出たら、もつとなにか（亡くなった）姉のために対応できたとは思いますが、手を差し伸べることができなかったことで残念というか悔いが残りますね」（No.20、丸括弧内筆者）という遺族の声や「市の避難勧告が遅れたために住民が水の中を避難する事態となりました」（No.21）というキャスターのコメントも、その視点を反映している。改善策は「災害の危険が差し迫った状況で、そのたびに担当者がギリギリの判断を迫られるということは非常に行政にとっても負担ですし、勧告の遅れにも繋がりがかねないので、明確な基準が事前にできておれば、そういうことは防げます」（No.21の専門家コメント）として、基準の客観化を求めた。

番組のタイトル自体が「災害から住民をどう守るか」（No.22）、「水害から住民を守れ」（No.23）であることから、問題の焦点は「行政がいかにして住民を保護すべきか」という範囲に限定され、住民は初めから庇護されるべき受動的な立場に措定されていることがうかがえる。被害が甚大だった地域の住民は「連絡何もない、サイレンも鳴らないし」（No.18）、「広報があっても、避難してくれなかったときは玄関まで水が来とった」「市の対応は遅い、後手後手」（以上No.21）と一方的に不満を述べる存在として描かれている。

No.19には興味深い場面がある。茶色く濁った濁流が堤防の天端近くまで上昇している川のそばに多くの市民が佇んでいるのに対し、行政機関の職員が大声で「避難

勧告出てますよー、一般の方は離れてくださいー」と叫んでいるが、多くの市民は危機感の感じられない様子で所在なく立ったまま動こうとしない。避難勧告が出たからといって住民が直ちに避難行動に移るわけではないという実態をはっきりと物語るシーンである。しかし、この場面は、河川の水位上昇が非常に速かったという話題を提起する映像として使われているだけであり、情報が出て避難しない住民という問題には何ら言及されていない。

e) 2009年-2014年の豪雨災害

No.24-29は、2011年の台風12号や2012年の九州北部豪雨、2013年の台風26号等、2009年から2014年にかけて発生した災害を扱った6番組である。

兵庫県佐用町で浸水の中を避難していた住民が犠牲になった2009年台風9号を題材とするNo.24は、専門家による検証で最も厳しく指摘されたのが避難勧告の遅れたことを強調し、記者会見で頭を下げて謝罪する町幹部3人の映像が行政問責の表象となっている。河川の水位基準に加えて、職員の巡視による現場からの報告を参考にして勧告を出す仕組みになっていたことが問題だったとして、「現場の判断というのはそれなりに必要かもしれないけど、あまりにも優先しすぎると結果として遅れてしまう」という専門家の発言も踏まえて、水位基準を超えたら自動的に避難勧告を出す仕組みに見直されていることを報じた。

紀伊半島に甚大な被害をもたらした2011年台風12号を扱ったNo.25も「住民に避難を呼びかけるはずの市町村が混乱に陥り、多くの地域で避難の勧告や指示が被害の発生に間に合いませんでした」（キャスター）という問題に焦点を当てた。紀伊半島の地図上に犠牲者の数（計63人）が表示され、うち「避難勧告や指示が適切なタイミングで出されていなかった自治体」で亡くなった57人は赤で示された。視覚を刺激する赤い数字は、防災情報を巡る不備と人的被害を直結させるショッキングな表象であり、その背景要因として、河川水位を観測する体制の不備や自治体職員の人手不足が挙げられた。

ほかに、自主的な判断で難を逃れた住民が「行政はあてにならんもん」と吐き捨てるように言う場面（No.25）や、土砂災害警戒区域の指定に向けた調査が終わっているながら住民に結果が公表されていなかった問題を巡り、指定予定地で亡くなった人の遺族が「調査がここまでできていたら、周知して初めて事前の対応ができたはず。人災ですよ、生きられるはずの命を失った」と嘆く姿（No.29）等も、行政問責の視点を強く印象付ける。

f) II期の小括

II期において、防災情報の不手際を巡って行政機関を指弾するBlame（有責・非難）フレームが支配的になったのは、番組制作側には、防災は行政の仕事であり、住民はその庇護下にあるという防災観が強く存在していたことが要因と思われる。これは、新聞社説が「行政＝能動的主体／住民＝受動的客体」という二項対立的で一方的な関係性を規範として提示し続けてきたという活字メディアの視点²¹⁾とも同調している。そのうえで、災害の教訓を踏まえた見直しに焦点を当てたImprovement（改善）フレームで繰り返し強調されていたのは、避難勧告・指示等の防災情報を発出する基準の客観化を徹底し、自治体担当者らによる裁量の余地をできるだけ狭め、機械的かつ迅速に情報を出すことの重要性であった。

(3) III期：葛藤への焦点回帰

III期は、2015年から2021年までの16番組（No.30-45）である。ここでは、防災情報に関する不手際に対して自治体等の行政機関を指弾するBlame（有責・非難）フレームが見られなくなり、代って、防災情報と避難を巡る様々な場面でのConflict（葛藤・対立）を見つめる視点が支配的となっている。

2015年の関東・東北豪雨で鬼怒川が決壊した茨城県常総市を取材したNo.30で焦点が当てられているのは、自治体の防災情報発出を巡る問題ではなく、「避難が呼びかけられた地区でも多くの住民が残り、濁流の中で命の危険にさらされていました」（キャスター）という実態であり、2018年の西日本豪雨を検証したNo.33でも「避難指示や避難勧告が出て、行動に繋がらないケースが多く、事態の深刻さと人々の意識に隔りがある実態が見えてきました」（キャスター）という点に注意が喚起された。これらの番組中で住民たちは、避難情報を知りつつも、堤防やダムがあるから大丈夫と自らに言い聞かせて不安をやり過ごしたり、いったんは避難所へ行ったものの自宅が心配になって戻ったりと、様々な逡巡や葛藤の中で適切な危険回避行動を取ることができなかった姿が描写されている。

住民の多様な反応に正面から焦点を当てたのが、2019年の東日本台風で、千曲川が決壊し大きな被害を出した長野県の被災地で、地域住民がどのように行動したのかを再現した番組No.43である。ここで描かれているのは、住民たちの葛藤に次ぐ葛藤である。避難情報を受けて、自治体は高齢者らに電話等で避難を呼びかけたが、要支援者名簿には具体的にどんな支援が必要なのかが書かれておらず、「とにかく逃げて」と言うしかなかった。一軒一軒確認に行ったほうがよいのかどうかという迷いもあった。車で避難する準備を始めたものの、もう少し荷物を詰め込もうと焦るうちに、水嵩が上がってしまった住民がいた。メールや防災無線で避難の呼びかけが頻繁に相次いだため「ひたすらテープの録音を流している感じ」と受け止め、かえって危機感が薄れたという住民もいた。リンゴ農家らは、高価な農機具を安全な場所へ移さなければという焦りの中で、避難行動が遅れた。

これらの番組は、防災情報が出たからと言って、住民は情報の送り手が期待するような規範的行動を一律に起こすわけではなく、人々の意思決定や行動とは、それぞれが置かれた複雑な状況に依存し、様々な原因と結果が複雑に絡み合い、そこに偶然の要素も加わってなされるものであることを雄弁に物語っている。

西日本豪雨で大きな被害を受けた広島県を取材したNo.34では、広島市が土壌の水分量と今後の雨量予測に基づいて避難情報を機械的に出すシステムを3年前に導入したことで避難情報が頻繁に出されるようになり、かえって情報が人々に軽視されるようになったことが、避難しない要因として指摘されている。これは、II期におけるImprovement（改善）フレームで、繰り返し主張されてきた「防災情報発出の基準化」が実際に進められた結果、かえって逆機能をもたらしてしまったというConflict（葛藤・対立）を示している。

公的な防災情報だけでは住民は動かないというConflict（葛藤・対立）の課題に対処する方策として、III期の番組で頻出するようになったのが「避難スイッチ」という概念であり、適切なタイミングで避難行動に移ることを可能にするきっかけといった意味で使われている。ただ、避難スイッチの要諦については、番組間で理解に揺らぎが見られる。西日本豪雨から1年の検証番組であるNo.35

では、避難情報、環境の異変、他者の行動・働きかけという3つのきっかけを自覚し、できるだけ多くの情報を得ることが避難スイッチを入れることに繋がると紹介されている。これは情報だけでは避難しないという難題に対して、情報をできるだけ増やすことで対処しようという方略を提示しているとも言える。2020年の大分豪雨を取材したNo.41でも、防災ラジオで避難情報を伝達するといった情報の一方的な伝達が避難スイッチとされている。

避難スイッチをキーワードに、地域の実践的な防災活動を支援している矢守は、豪雨災害からの避難を巡る課題の多くは、情報そのものの不足や不備ではなく、情報を避難行動に結びつけるためのブリッジ（橋渡し・紐付け）がうまく行っていないために生じており、ここにブリッジを架ける活動こそが避難スイッチであると指摘している²²⁾。上記の番組で紹介された避難スイッチには、こうした視点は十分に反映されていない。

これに対して、2020年7月豪雨を題材にしたNo.40では、出演した矢守が「切羽詰まってからギリギリということではやはり危ない」と指摘し、地域の住民たちが「何がスイッチになり得るのか」と自主的・主体的に考え、特定地点の水位や最初に冠水する道路等、地域固有の避難スイッチを事前に作って準備しておくことの重要性が説かれている。この豪雨から1年の検証番組であるNo.44では、地区で最も低い窪地に浸水センサーを設置して、基準水位に達すると避難スイッチを入れるという地区独自の取り組みを、自治体の支援を受けながら進めている地域が紹介されている。これは、避難という問題を、行政機関へのBlame（有責・非難）として捉えるのではなく、地域住民の結束、及び、地域と行政の連携によって解決しようというSolidarity（連帯・結束）の視点で捉えるフレーミングであると言える。このシークエンスは自治会長と行政担当者が地区内を並んで歩く後ろ姿で締めくくられており、Solidarity（連帯・結束）の鮮やかな表象となっている。

以上見てきたようにⅢ期においては、公的な防災情報だけでは住民は動かないという問題意識が番組制作者側の中で強まり、行政指弾のBlame（有責・非難）から脱却して、様々な場におけるConflict（葛藤・対立）を虚心坦懐に見つめながら、地域住民らのSolidarity（連帯・結束）を生かした避難のあり方が真摯に考えられていると言える。ただし、その方略については方向性に揺らぎも見られ、防災情報と避難のあり方を巡って、テレビ・ドキュメンタリー番組は模索の渦中にあるのが現状であると言えそうである。

6. 考察

(1) 視点変遷の背景要因

前章の分析で、対象期間における番組の視点は3期に区分されるという見解を提示した。このうち、Ⅰ期からⅡ期への変遷、即ち1980年代と1990年代との間に視点の変化があったかどうかについては、Ⅰ期の分析対象番組が少数であったことから確定的に言うことはできず、現状では作業仮説であり、さらなる分析の積み重ねが必要であると考えられる。

ここでは、仮に1980年代から1990年代にかけて視点の変化が実際にあったとした場合、その背景としてどの

ような要因が考え得るかを指摘するに留めておきたい。1980年代の番組においては、自然現象の予測には科学的な限界があるという認識を基底として、防災情報に対する過度の期待や依存が抑制されていたのに対し、1990年代になると、防災情報は適時に適切な内容で発表されるべきであるという認識に立ち、不手際があった場合には送り手側を指弾するBlame（有責・非難）の視点が顕著となったというのが、前章の見立てであった。

その背景として考え得るのは、1990年代になると、気象予報技術の精度向上、気象災害の頻発、気象業務の民営化といった社会情勢を踏まえて、気象庁が自らの役割を、天気予報の提供から、警報に代表される防災情報の発出へと軸足を移し、気象災害への備えを主導する防災官庁としての存在感を高めたことがある^{23,24)}。この時期は、阪神・淡路大震災（1995年）や東海豪雨（2000年）等、構造物で被害の抑止を図るハード防災の限界を露呈させる災害が相次ぎ、代わって、防災情報を核とするソフト防災への期待が高まった時期でもある。防災情報への期待値が大きく上がったことによって、防災情報を巡る不手際が生じた場合には、かえって強い非難を招きやすくなった可能性が考えられる。

一方、Ⅱ期からⅢ期への変遷、即ち、2010年代半ば以降になると、防災情報の送り手を指弾するBlame（有責・非難）の視点が消え、代って、防災情報と避難を巡る様々な場でのConflict（葛藤・対立）を見据え、解決策として地域コミュニティのSolidarity（連帯・結束）を重視する視点が強調されるようになったという変化は、まとまった本数の番組を分析した結果であり、確からしさがあると言える。

変化が生じた要因については、様々な考察が可能である。その1つとしては、NHK自身が、過去のドキュメンタリー番組の視点を内省したうえで、防災情報の作り手・送り手を指弾するBlame（有責・非難）フレームからの見直し（リフレーミング）を意図的に行ったとする解釈である。防災報道を重視するNHKが、自らの報道姿勢を振り返りつつ、次の番組作りに反映させることは十分にあり得ることであり、その際には、防災情報や避難のあり方を巡る学術上の動向を注視し、根本的な視座転換を求める議論が出ていることを踏まえて番組を制作していたとも考えられる。

もう1つの考察としては、Ⅱ期における諸番組を通じて、防災情報の発出基準を客観化するべきであることが繰り返し主張され、その内容に沿う改善が実際に進められた結果として、防災情報自体は機械的に、迅速に出されるようになり、防災情報の生成・発出を巡る不手際と見做せる事態そのものがあまり生じなくなったため、Blame（有責・非難）フレームはもはや使う必要がなくなったという見方を提示することができる。

防災情報を発出する基準を客観化することは、人の手を介する手順を可能な限り排除して機械化を徹底するということでもある。こうした方向性で自治体が見直しを進めることを国も支援しており、行政機関における基準の客観化は実際に進展し、防災情報は迅速に、そして頻繁に出されるようになった。2018年の西日本豪雨を題材とした番組では、行政の担当者は「定めたルールに従って、本当にシステマティックに情報発信していった」（番組No.34）、「機械的に判断して出す、10分おきが変わっていくのを見守っている中で、基準通りにはしっかり出せた」（番組No.35）と語っており、行政機関においては、機械化が標準的手順として組み込まれて

おり、それに従って情報を発出することの正当性が、担当者の中では確立していた実情を示している。

だが、その結果として被災各地を訪れる取材班の前に現れたのは、期待されたような、防災情報に従って一律に整然と避難行動を取る住民の姿ではなく、情報が出て動かない多くの住民の姿であった。基準の客観化が必ずしも、住民の適切な避難行動の誘発・促進に繋がらなかった要因の1つとして、番組 No.34 では、防災情報があまりにも頻繁に出されるようになって、かえって住民が軽視するようになった点が指摘されていた。ここに至って、防災情報の送り手を指弾し、基準の客観化を求めただけでは被害の抜本的な抑制に繋がらないことが番組制作者たちにとっても明らかになり、これまでの主張とは異なる方策を訴えることが必要になった。そこで（再）発見されたのが、防災情報を巡る様々な Conflict（葛藤・対立）や地域コミュニティの Solidarity（連帯・結束）を見つめ直す視点であったという解釈が可能と考えられる。

こうした変遷の背後には、2010年代頃から、防災を行政主導から住民主体へ移行することの重要性が、豪雨災害が起きる度に政府レベルで設置された有識者検討会等において繰り返し強調されるようになったことがあったとも考えられる。行政主導の視点が希薄化すれば、行政に対する Blame（有責・非難）フレームもまた、弱められることになる。さらには、こうした番組が制作・放送されることによって、行政主導から住民主体へという流れがより後押しされるという相互作用が起きたことも、考えられるだろう。

(2) 過去の報道を再帰的に見つめ直す視点

ここで問われるのは、II期の長期間を通じて主張してきた改善策が実際に、社会に実装されてきたにも関わらず、期待されたような機能を十分に発揮できなかったことを、報道機関としてどう受け止めるべきかという問題である。

基準の客観化を徹底して、防災情報を迅速かつ一律に出すことが必要だというのは、悲惨な被災地を歩いた各番組の取材班に共通した真摯な思いであったことは確かであろう。しかし、繰り返し強調された結果として起きたのは、防災情報が乱発されて情報の価値が低下するという＜防災情報のインフレ化²⁵⁾＞であり、その背景に、マス・メディアからの批判を躲かすため、情報をきちんと出していた証拠を作りたいという行政機関側の思惑があったとも考えられる。

基準の客観化が防災情報のインフレ化に至ったという帰結は、一人NHKだけの責によるものではなく、他のマス・メディアも同様の主張をしていたと考えられるし、国の後押しもあった。ここで問いたいのは、報道した責任を取れという帰責の視点ではない。そうではなく、報道機関であり、かつまた防災機関でもあるNHKの番組が持つ影響力は当然、多大であると考えられるから、社会の防災・減災力をより向上させるためには、これまで番組を通じて主張してきたことを謙虚に自省的に検証し、検証結果を新たな番組の中で公表して、何が欠けていたのかを問い直し、報道内容の改善に繋げる姿勢が必要ではないだろうかという問いかけである。「人命を守るためのシステム変更。しかし、情報の受け手である住民の避難に必ずしも結びつかない現状が明らかになりました」

(No.34のナレーション)と他人事のように語るだけでは不十分である。自らが繰り返し主張してきたことが反映して作り上げられた現実に対して、「現実はこうなっ

ています」と＜事態の外在者＞として語るだけでいいのか、と自らに問うことが求められる。

前節でII期からIII期へと視点が変化した要因を考察した際に、NHK自身が過去の報道を振り返ったうえでリフレーミングを行った可能性を、一つの解釈として提示した。そうした自省が実際に行われていたとすれば、謙虚に放送内容の改善に取り組む姿勢として高く評価できる。しかし、仮にそうであったとしても、何が問題だったのか、それをどのように見直したのかといった具体的な自省の内容は、視聴者には知らされていない。その知見は視聴者と共有すべき、貴重な公的財産である。視聴者の知らぬ間に変わっていたというだけでは、報道の責務を十分に果たしたとは言えない。社会に多大な影響力を持つ存在として、自らが主張してきたことが社会にどのような影響を与えてきたのかについて再帰的に見つめ直す視点が必要であると考えられる。

(3) 事態の外在者か内在者か

前節で述べたことは、NHKが自らの存在や立ち位置をどのように捉えているのかという自己認識の問題と関わってくる。冒頭で述べたように、NHKは報道機関であると同時に防災機関でもある。「災害時には、人々の命と暮らしを守るための情報発信に全力を尽くす²⁶⁾」のが使命であり、防災機関としていかに活動したのかを自ら検証する必要がある。しかし、本研究の分析対象とした番組中では、様々な防災機関の対応が検証されているが、NHKが防災機関としていかに活動したのかを検証した内容は含まれていなかった。自らの活動を番組中で検証するのは、客観報道という普遍的指針に抵触すると考えられたのかもしれない。だが、防災活動とは様々な機関や人々が一体となって災害に立ち向かう活動であり、その中で自らの存在だけを切り離し、＜事態の外在者＞として蚊帳の外に置く姿勢は見直しを求められるのではないだろうか。＜報道機関としてのNHK＞が＜防災機関としてのNHK＞を取材対象として描くことは十分に可能ではなくである。

NHKが＜事態の外在者＞に徹するという意味で、2012年の九州北部豪雨を題材としたNo.27に象徴的なシークエンスがある。発災翌日に被災地入りした取材班は、住民にインタビューしている途中で豪雨に見舞われ、道路には濁流が流れ込んでくる。外在者としてやってきたジャーナリストたちが、内在者の立場に置かれてしまうことになったわけである。しかし、ここでカメラが映し出すのは、不安な表情で立ち尽くす住民のみであり、同様に不安を感じていたと思われる取材班にカメラが向くことはない。ナレーションは「このまま雨が降り続けると、土砂災害が再び起きる危険があります。もはや遠くに避難することもできません。突然の豪雨はこのように人々を追い詰めていくのです」と外在者の立ち位置から語るだけであり、自らが内在者となったことには何ら触れられることなくシークエンスは終わっている。

7. おわりに

本研究では、NHKの災害ドキュメンタリー番組をcriticalに検証することを心がけた。Criticalは「批判的」と訳されることがあるが、ここでは、マイナス点を探して批判するというネガティブな意味合いではなく、「熟

考して吟味する」という意味で用いている。取材班や番組制作者が過酷な災害環境の中で懸命に番組作りを続けてきたことに敬意を表しつつ、番組の質向上に向けて不断の見直しを重ねることを期待したい。

既述したように、本研究では、分析対象となる番組を収集するうえでの課題を残している。放送番組アーカイブの環境整備を希望するとともに、視聴が叶わなかった番組については、視聴できる手法を模索していきたい。新聞等の活字メディアとの比較分析も、本研究では十分に取り組むことができなかった。今後の課題としたい。

補注

(1) 災害対策基本法は、自治体首長が住民らに避難の勧告や指示（現在は、勧告は廃止され指示のみ）を与えることができるとしているが、これらは法的拘束力を有しない行政指導と解され、法的拘束力を有する「避難命令」を発する権限は、法的には存在していない。ただし、マス・メディアでは「避難命令」という法的根拠を有しない言葉は戦前の新聞から使われ、1961年に災害対策基本法が制定された後でも、「避難命令」という言葉は、1990年代までは「避難指示」よりも多く使用されていたという²⁷⁾。

謝辞

本研究はNHK番組アーカイブス学術利用トライアル（2022年度前期採択）の成果である。

参考文献

- 1) 矢守克也：巨大災害のリスク・コミュニケーション—災害情報の新しいかたち—、ミネルヴァ書房、2013。
- 2) 近藤誠司・矢守克也・奥村与志弘・李勇昕：東日本大震災の津波来襲時における社会的なリアリティの構築過程に関する一考察—NHKの緊急報道を題材とした内容分析—、災害情報、10, pp77-90, 2012。
- 3) 横尾泰輔・矢守克也：東日本大震災の初動報道に関する当事者分析—キャスター自身による分析・調査と実践的考察—、災害情報、15(2), pp.149-159, 2017。
- 4) 海後宗男：テレビ報道の機能分析、風間書房、1999。
- 5) Van Gorp, B.: Strategies to take subjectivity out of framing analysis. In D'Angelo, P., & Kuypers, J. (Eds.), *Doing news framing analysis: Empirical and theoretical perspectives*(pp.84-109). New York: Routledge, 2010.
- 6) Pincus, R., & Ali, S. H.: Have you been to 'The Arctic'? Frame theory

- and the role of media coverage in shaping Arctic discourse. *Polar Geography*, 39(2), pp.83-97, 2016.
- 7) 川西勝・阪本真由美・森津太子：豪雨災害に関連する防災情報を論じた新聞社説のメディア・フレーム分析、災害情報、20(1), pp.111-121, 2022.
- 8) Thorson, E.: The Quality of Disaster News: Frames, Disaster Stages, and a Public Health Focus. In Steffens, M., et al. (Eds.), *Reporting disasters on deadline*(pp.69-80). New York: Routledge, 2012.
- 9) 川西勝：災害報道のメディア・フレーム分析によるジャーナリズム活動の検証—2021年7月静岡県熱海市土石流災害の新聞記事を題材に—、自然災害科学、41 特別号, pp.151-171, 2022.
- 10) 米倉律：「八月ジャーナリズム」と戦後日本—戦争の記憶はどう作られてきたのか—、花伝社、2021。
- 11) 七沢潔：テレビと原発報道の60年、彩流社、2016。
- 12) 関谷直也：災害情報—東日本大震災からの教訓—、東京大学出版会、2021。
- 13) 水口薫：芸術的素材についての映像分析手法の基礎、アート・リサーチ、3, pp.199-210, 2003。
- 14) Thorson, E.: *ibid.*
- 15) Thorson, E.: *ibid.*
- 16) 廣野喜幸：科学コミュニケーション、藤垣裕子・廣野喜幸(編)、科学コミュニケーション論—新装版—(pp.65-91)、東京大学出版会、2020。
- 17) Semetko, H. A., & Volkenburg, P. M.: Framing European politics: A concept analysis of press and television news. *Journal of Communication*, 50, pp.93-109, 2000.
- 18) 朝山慎一郎：排出取引をめぐる“意味”の政治学—日本の新聞報道におけるフレーミングと言説の経時変化—、環境経済・政策研究、7(2), pp.1-13, 2014。
- 19) 川西勝：前掲論文。
- 20) 東京大学新聞研究所「災害と情報」研究班：1982年7月長崎水害における組織の対応—情報伝達を中心として—、東京大学新聞研究所、1983。
- 21) 川西勝・阪本真由美・森津太子：前掲論文。
- 22) 矢守克也：豪雨災害対策を進めるための3つのブリッジ、消防防災の科学、139, pp.13-17, 2020。
- 23) 若林悠：日本気象行政史の研究—天気予報における官僚制と社会—、東京大学出版会、2019。
- 24) 永澤義嗣：気象予報と防災—予報官の道—、中央公論新社、2018。
- 25) 関谷直也：前掲書。
- 26) 日本放送協会：放送ガイドライン2020、日本放送協会、2020。
- 27) 井上裕之：防災無線で「命令調」の津波避難の呼びかけは可能か—聞き手に伝わる表現の視点から—、放送研究と調査、62(11), pp.2-15, 2012。

(原稿受付 2023.8.26)

(登載決定 2024.1.20)