

2023 年度 博士論文

気象災害報道のメディア・フレームとジャーナリズム
—〈防災情報と避難〉を巡るニュース・テキストの内容分析—

兵庫県立大学大学院

減災復興政策研究科博士後期課程

DD21D001 川西 勝

(指導教員：阪本 真由美)

目次

第1章 序	1
第1節 研究の背景	1
第2節 研究の目的と意義	4
1. 研究の目的	4
2. 内容分析の理論的視座	5
3. なぜ「防災情報と避難」に着目するのか	6
4. 災害報道の機能と本論文の位置付け	9
5. 研究の意義	13
第3節 研究の方法	16
第4節 本論文の構成と用語の定義	17
1. 本論文の構成	17
2. 用語の定義	18
補注	19
第2章 関連する先行研究の整理	20
第1節 災害報道の研究史	20
第2節 学術誌に見る研究動向	21
1. マス・コミュニケーション研究における災害報道研究	21
2. 災害情報研究における災害報道研究	23
3. 注目すべき災害報道の研究群	24
第3節 災害報道の内容分析研究	28
第3章 「防災情報と避難」の歴史的経緯と今日的課題	33
第1節 本論文における防災情報	33
第2節 防災情報の整備史	33
1. 草創期から災害対策基本法制定まで	33
2. 膨張する防災情報	35
3. 避難情報を発出する判断基準の客観化	37
4. 行政主導から住民主体への転換	38
5. 防災情報の整理・統合	40
第3節 「防災情報と避難」の今日的課題	41
1. 防災情報のパラドックス	41
2. 防災情報のスマート化	44
3. 「行政／住民」の構図が抱える問題点	46

4. 地区防災計画に見る「住民主体の防災」	48
5. 「行政／住民」という二項対立の超克	50
第4章 メディア・フレーム論	52
第1節 メディア・フレームの概念	52
第2節 メディア・フレームの定義	53
第3節 メディア・フレームの研究・学説史	54
1. 理論的源泉	55
2. メディア・フレーム論の創始	55
3. メディア・フレーミングの効果研究	57
4. メディア・フレームと議題設定	59
第4節 メディア・フレーム探求の意義	60
第5節 メディア・フレームの分析手法	62
第6節 災害報道のメディア・フレーム	63
1. 日本における研究動向	63
2. 欧米における研究動向	66
第5章 内容分析その1 -新聞社説の通時的分析-	69
第1節 概要	69
第2節 方法	69
1. 対象	69
2. 手順	71
第3節 結果	74
1. 社説記事の収集	74
2. トピックの検出	74
(1) 出現頻度が高い語のグルーピング	74
(2) コーディング・ルールの作成	76
(3) トピックの計量	77
3. フレームの抽出	79
(1) 主張を行っているテキストの切り出し	79
(2) 受け手対象の分類	80
(3) 主張内容の分類	80
(4) コーディングの信頼性検証	84
(5) フレームの同定・計量	85
第4節 考察	86
1. 豪雨社説で取り上げられたトピックの変遷	88

2. 豪雨社説が防災情報を論じるフレームの変遷.....	91
第5節 結語	93
第6章 内容分析その2 -2021年静岡県熱海市土石流災害の新聞報道-	96
第1節 概要	96
第2節 方法	97
第3節 結果	98
1. 報道集中期の特定.....	98
2. トピックとフレームの分析.....	99
(1) トピックとフレームの同定.....	99
(2) トピックの計量結果	101
(3) フレームの計量結果	105
(4) トピックとフレームのクロス集計	107
第4節 考察	107
1. メディア・ルーティン.....	107
2. 熱海土石流災害を報じた新聞記事のメディア・フレームが有する特徴	110
3. <防災情報と避難>を巡る有責・非難 (blame) と連帯 (solidarity) フレーム	110
4. 「不明者情報」を巡る葛藤・対立 (conflict) フレーム	119
5. 被災地を眼差す3フレームの変遷.....	121
6. 新たに提起した2フレームの検討	123
7. バック・ジャーナリズム	124
第5節 結語	126
補注.....	127
第7章 内容分析その3 -防災気象情報システムの原点はどう報じられたか-	129
第1節 概要	129
第2節 昭和初期におけるマス・メディアの普及状況	130
第3節 室戸台風とマス・メディア	131
1. 室戸台風の概要.....	131
2. マス・メディアの対応.....	131
第4節 防災気象情報の改善.....	133
第5節 社会の防災情報観	134
第6節 方法	136
第7節 結果	138
1. 室戸台風報道全般のフレーム	138

2. 防災情報を論じた記事のフレーム	141
第8節 室戸台風報道の全般的特性に関する考察	142
第9節 防災情報を巡る報道に関する考察	143
1. 科学者への特権的正当性の付与	144
2. 気象当局者による警報精度への自負	145
3. 政府とマス・メディアによる気象知識普及の後押し	147
4. 警報休校論争	149
5. 南洋離島への測候所新設	152
6. 臨時気象協議会	153
第10節 室戸台風を再考する	154
1. リスク・コミュニケーションの画期	154
2. <危険>から<リスク>への転換	157
第11節 結語	159
補注	161
第8章 内容分析その4 -テレビ・ドキュメンタリー番組の通時的分析-	162
第1節 概要	162
第2節 研究の位置付けと意義	163
第3節 分析対象となる番組の収集	165
第4節 方法	168
第5節 結果	170
第6節 各期の視点に関する考察	171
1. 第I期：防災情報の送り手が抱える葛藤の焦点化	171
2. 第II期：行政指弾の前景化	175
(1) 九州各地の豪雨（1990年-1995年）	175
(2) 鹿児島県出水市土石流災害（1997年）	176
(3) 東海豪雨（2000年）	176
(4) 新潟、福井豪雨（2004年）	177
(5) 2009年-2014年の豪雨災害	178
(6) 第II期の小括	179
3. 第III期：葛藤への焦点回帰	179
第7節 考察	182
1. 視点変遷の背景要因	182
2. 過去の報道を再帰的に見つめ直す視点	184
3. 防災機関としてのマス・メディアの当事者性	187
第8節 FACPモデルによる分析	189

1. 概要.....	189
2. FACP モデル.....	190
3. 方法.....	191
4. 結果.....	191
5. 考察.....	191
第9節 結語.....	193
補注.....	194
謝辞.....	194
第9章 総合考察.....	195
第1節 内容分析研究のまとめ.....	195
第2節 メディア・フレームの整理.....	197
1. 汎用型フレーム・モデルの整理.....	198
2. 汎用型フレームと帰納的に抽出したフレームの関係性.....	199
第3節 有責・非難 (blame) フレームの検討.....	202
1. 有責・非難 (blame) と責任 (responsibility).....	202
2. 有責・非難 (blame) とスケープ・ゴートینگ.....	202
3. 災害報道の需給ギャップ.....	204
4. 有責・非難 (blame) を導く時間軸.....	206
第4節 葛藤・対立 (conflict) フレームの検討.....	208
第5節 連帯 (solidarity) の概念で捉え直すマス・メディア.....	211
第6節 基本フォーマットを逸脱した災害報道の意義.....	217
第7節 科学リテラシー (scientific literacy) フレームの検討.....	223
補注.....	226
第10章 終わりに.....	227
第1節 <防災情報と避難>を報じるフレーミングの総括.....	227
第2節 課題と展望.....	228
第3節 終わりに.....	229
引用文献.....	231
謝辞.....	246

図表一覧

表

Table-1	マス・メディアの一般的な機能と災害報道の機能の比較
Table-2	内容分析研究の比較整理
Table-3	防災情報の例
Table-4	防災情報の整備史と防災を巡る論調の動向
Table-5	メディア・フレーム関連論文における内容分析の対象テーマ件数
Table-6	収集した社説記事の件数
Table-7	出現回数が多かった上位 50 語
Table-8	各トピックを定義するコーディング・ルール
Table-9	各トピックに言及した社説の時期別件数
Table-10	トピックと掲載紙のクロス集計表
Table-11	テキストの切り出しに利用したモダリティ
Table-12	主張を表すテキストのカテゴリー分類結果
Table-13	「複数関係者」の受け手対象と主張の内容
Table-14	主張内容のカテゴリーとフレームの対応関係
Table-15	フレームの分類結果
Table-16	分析対象期間に発生した主な気象災害
Table-17	収集した記事の日別及び掲載新聞別の件数
Table-18	トピックを分類したカテゴリー
Table-19	フレームの定義と同定根拠となる記述
Table-20	各記事のトピックとフレーム
Table-21	トピックの分類結果
Table-22	フレームの分類結果
Table-23	トピック件数とフレーム件数のクロス集計表
Table-24	熱海市土石流災害発生前後の時期における行政の対応
Table-25	「72 時間の壁」に言及した記事の掲載状況
Table-26	フレームの定義と同定根拠とした記述
Table-27	記事全般のフレーム件数内訳
Table-28	防災情報に関する記事のフレーム件数内訳
Table-29	分析対象番組の一覧
Table-30	フレームの定義と同定根拠
Table-31	フレームの分類結果
Table-32	予報官の葛藤を伝えるシークエンスの構成
Table-33	FACP モデル

- Table-34 タイプ F・A・C・P の分類結果
Table-35 本論文で用いた汎用的フレーム・モデルの整理
Table-36 本論文における帰納的フレームと汎用型フレームの関係
Table-37 事象を眼差す時間軸的視点, 防災情報観, メディア・フレームの関係
Table-38 災害報道サミットにおける発言の抜粋

図

- Figure-1 内容分析の設計
Figure-2 風水害による死亡・行方不明者数の推移
Figure-3 メディア・フレームに関する論文件数の推移
Figure-4 内容分析の手順
Figure-5 出現回数が多い語の共起ネットワークとグループ化
Figure-6 トピックの時期ごとの出現比率
Figure-7 フレーム比率の経年的変遷
Figure-8 トピックの件数推移 (救助・捜索, 気象・土砂, 防災情報・避難)
Figure-9 トピックの件数推移 (盛り土, 避難生活・被災者支援, 不明者情報)
Figure-10 フレームの件数推移 (有責・非難, 葛藤・対立, 科学的専門性, 人間的関心)
Figure-11 フレームの件数推移 (連帯, 荒廃・壊滅, 無力)
Figure-12 各トピックを構成するフレーム
Figure-13 各フレームを構成するトピック
Figure-14 有責・非難 (blame) フレームを構成するトピックの推移
Figure-15 2020年7月豪雨による降水量と防災情報の発出状況
Figure-16 葛藤・対立 (conflict) フレームを構成するトピックの推移
Figure-17 新聞ごとのフレーム内訳
Figure-18 室戸台風の進路図
Figure-19 収集した記事の日別件数推移
Figure-20 記事全般のフレーム件数時系列推移
Figure-21 防災情報に関する記事のフレーム件数日別推移
Figure-22 「街の明暗」として並置された写真
Figure-23 警報休校論争を掲載したコーナー「新聞街一丁目」
Figure-24 災害報道の需給ギャップモデル

第1章 序

第1節 研究の背景

日本は世界でも希少な災害多発国であり、特に近年は甚大な被害を出す災害が相次いでいる。各種の世論調査によれば、大多数の国民は、災害の激甚化や頻発化を懸念し、自らが被災することへの不安を感じている（例えば、国土交通省，2021a；セコム，2022；パナソニック，2023）。ただし、災害が多発しているとはいっても、一人ひとりが大きな災害を直接に経験する機会は稀であり、災害について知り、考える機会は、直接の経験で与えられるというより、新聞やテレビ等のマス・メディアによる報道や SNS を通じた情報によって得られることが一般的である。人々にとっては災害とは間接的に知る出来事であり、社会的な出来事に関する情報の入手手段としてマス・メディアが長い間、独占的な地位を占めてきたことを考えれば、人々が災害や防災に関する認識を形成するうえで、マス・メディアによる災害報道は大きな作用を及ぼしてきたと考えられる。多くの人が感じている災害への不安は、マス・メディアの報道等によって構築される「頭の中で描く世界＝疑似環境 (pseudo environment)」(Lippmann, 1922) の中で形成されているとも言える。デジタル・メディアの普及に伴って災害の体験は被災者から SNS を通じて直接、発信されることが多くなり、新聞・テレビ等の既存マス・メディアが持つ存在感は相対的に小さくなりつつあるものの、長い年月をかけて築き上げられてきた配達網や放送システムを通じて、不特定多数の公衆に対して一斉に多くの情報を発信できるマス・メディアは、依然として注視すべき影響力を有している。

マス・メディアが持つ影響力の大きさを考えれば、マス・メディアによる災害報道に対しては、それを検証して課題を把握し、改善に繋げる努力を不断に続けることが求められていると言える。

マス・メディアによる災害報道の課題について、米国のジャーナリズム研究者である Thorson は、各種研究を総括したうえで、以下の4点に整理している。

- ①災害をセンセーショナルに伝える。
- ②しばしば不正確な情報を伝える。
- ③差し迫った災害への警告や、災害に関する出来事自体に注目するのが主眼であり、リスクやハザードの軽減という文脈での分析が乏しい。
- ④「災害時にはパニックが起きやすい」といった災害神話を生き長らえさせている。

(Thorson, 2012, p.73)

いずれも真摯に向き合うべき課題であるが、本論文が特に焦点を当てるのは「リスクや

ハザードの軽減という文脈での分析が乏しい」という③の問題点である。

マス・メディアによる災害報道が伝えるのは、発災前の警告や、災害が起きたという事実、被災地の現状といった出来事の実相だけに留まらない。災害時には防災対策や災害対応を巡って何が問題だったのかを究明し、改善を図ることが重要な課題となる。マス・メディアは、被災地におけるジャーナリズム活動を通じて、災害がもたらした教訓を掘り起こし、次なる災害では被害を抑止・軽減できるよう社会に問題提起して防災・減災力の向上に繋げるという重要な役割を担っている。

ここで、上記の「ジャーナリズム」という言葉について説明する。花田（2018）によれば、ジャーナリズムとは「同時代を恒常的に観察し、そこで何が起きているのかという事実を探求し、時代と世界がどこに向かおうとしているのかを点検し、それらの結果を公衆（パブリック）に伝え、公衆に判断材料を提供しようという社会意識」（p.8；下線筆者）のことであり、また、大石（2000a）は、ジャーナリズムは「出来事存在を人々に知らせるだけでなく、それに対する人びとの関心を高め、賛成、反対、無関心などの態度や意見の形成を促すことにより、世論を喚起し、形成している」（p.37）としている。これらの定義付けにおいて重要なのは、以下の2点である。1つは、ジャーナリズムが観察・探求・点検という機能を適切に遂行しているかどうか、そして、活動を担う人員（ジャーナリスト）がそれに見合う十分な力量を有しているかが問われるということである。もう1つは、ジャーナリズムが人々の認知や態度に一定の影響を与えるという社会的影響力と、それに伴う責任を有しているということである。

災害報道に関して言えば、マス・メディアは被災地及びその周辺でジャーナリズム活動による観察・探求・点検を行い、その成果に基づいて、防災対策や災害対応を巡って、何が問題だったのか、それらの諸問題はどのように改善すべきなのかという教訓を社会に報告し見解を提示する。マス・メディアの報道で強調された主張や見解は世論を喚起し、人々の災害に対する認識や関係機関等による防災対策見直しの動向に影響を与えるという社会的機能を有している。ただし、被害をもたらした要因は複雑で多岐に亘り、教訓を一意的に措定することは困難である。どのような問題意識で災害を見るかによって、引き出される教訓は変わり得る。従って、マス・メディアによる報道は、観察・探求・点検を適切に遂行できているのかどうかという観点から、その内容に対して不断に検証を積み重ねて、防災・減災力の強化に寄与できる報道に繋げることが求められる。災害報道でどのような問題が、どのような視点から報じられたのかを検証することの意義は大きい。

今日、災害による被害の抑止や軽減に向けて、マス・メディアが精力的に取材を行って問題点を整理し、改善に向けて社会に主張や提言を行うべき課題は山積している。その中で、本論文が焦点を当てる課題は、豪雨、土砂災害、台風等の気象災害に対して、被害の抑止や軽減のために出される防災情報を巡る諸問題である。

多岐に亘る災害情報のうち、本論文は、被害軽減や危険回避に繋がる避難等の対応行動を促すことを目的として発出される情報を対象として議論を行う。発災後に出される被害

情報や被災者向けの生活情報等は、本論文では考察の直接的な対象とはしない。被害情報や生活情報を考察の対象から外すのは、情報の有する価値や機能が低いからでない。これらの情報が重要な働きを担っているのは言うまでもない。考察の対象を、被害軽減や避難行動に繋がる情報とするのは、議論を絞り込み、論点を明確にするという研究上の目的によるものであって、情報の価値や機能に優劣を付けていることを意味しない。

本論文で議論の対象とする情報を、災害に関する情報全般から区別するために「防災情報」と呼ぶことにする。その定義は「災害による被害の軽減や危険の回避に繋がる避難行動等の適切な対応を誘導・促進することを目的として生成・発出される情報」とする。災害の切迫が懸念される警戒期に、気象官署が発出する予警報や台風情報等の防災気象情報、自治体が出す避難指示等の避難情報が代表的な防災情報である。その他に、平常期におけるハザードマップ等のリスク評価・予測情報、発災期において2次災害への警戒を呼びかける情報等もあり、これらの総称として防災情報という言葉を用いる。防災情報については、第3章で詳しく検討する。

気象災害の発生が懸念される際に、被害を防ぐための迅速な避難行動等に繋げることを目的として、防災機関から各種の防災情報が発出されることは今日、当然のこととして社会に定着している。防災情報がこれまでの日本社会において、被害の抑止や軽減に多大な貢献を果たしてきたことは間違いない。しかし、気象災害が甚大な人的・物的被害をもたらす事態が繰り返されている現在の日本社会を見れば、防災情報の効果は頭打ちの状態に至っているとも考えられる。この状況を打開しようと、予測精度の向上や細分化、新たな情報の創設等、防災情報を拡充・改善する試みが様々に展開されている。こうした取り組みを続けることは無論、重要なことである。しかし、本論文が着目したいのは、防災情報が豊富にあり過ぎるがゆえに、かえってその弊害や逆機能が無視できないステージに至っているという現状認識である(矢守, 2013)。それは、防災情報が増え過ぎたために分かりにくくなっているという直接的な問題に留まらず、防災情報が出るまで自主的な行動を起こさず、かえって避難が遅れるという住民の情報待ちや、住民が防災活動を公的機関や研究者らに任せがちとなる行政・専門家依存といった問題にまで発展している。

<防災情報と避難>を巡る難問に対処するには、防災情報それ自体を拡充・改善するという方向性の対策だけでは限界があり、防災情報はそのあり方を根本から見直すよう迫られている状況にあると言える。研究者の間からは、<防災情報と避難>を巡る従来の研究は、その多くが世間一般における常識の範疇を超えない思考に留まってきたとして、普遍的で体系だった理論に裏付けされた避難学を確立すべきだという指摘が出ている(片田, 2020; 矢守, 2020a)。こうした議論の根底にあるのは、<防災情報と避難>を巡る問題の本質は、防災情報それ自体に存するという考え方を再考し、防災情報を取り巻く様々な人々の関係性やコミュニケーションにこそ問題の根本があると捉える視座転換が必要だという問題意識である。防災情報とは、災害による危険を回避し被害を防ぐために、避難を含む適切な対応行動が実践されることを目的に行われるリスク・コミュニケーションにおける

ツールである。リスク・コミュニケーションとは、ある事態に関係する個人や機関、集団等、多様な関係者の間で情報や意見がやり取りされる相互作用的な過程であると考えられる点が重要であり、リスク情報の一方向的な伝達に限定して考えるのは適切ではない（吉川，2000）。問われているのは、リスクを巡る多様なステークホルダーの関係性であり、防災情報は、その関係性に着目したうえで適切に位置付けられてこそ、効果を発揮できると考えられる。

上記の議論を踏まえれば、＜防災情報と避難＞を巡るマス・メディアの報道も、視点を問い直されていると言える。防災情報の意味を解説したり、防災情報自体の問題点を指摘して拡充や改善を主張したりすることは、マス・メディアによる報道の働きとして必要ではあるものの、報道の視点がその地点に留まっているのであるとすれば、抜本的な解決に向けて社会に問題提起をするうえで十分に機能を発揮しているとはいいがたい。防災情報を取り巻く多様なステークホルダーの関係性やコミュニケーションにまで報道の視点が広げられているかどうかが問われており、そうした問題意識に立脚して、報道の内容を検証する必要があると言える。＜防災情報と避難＞に焦点を当てる理由については、続く第2節の3項でさらに詳しく述べる。

第2節 研究の目的と意義

1. 研究の目的

マス・メディアによる報道の視点を検証するには、印象論に頼った議論ではなく、実証的な内容分析が要請される。本論文では、第1節で述べた背景や問題意識を踏まえて、気象災害を巡るマス・メディア報道のうち、特に＜防災情報と避難＞というテーマを報じたニュース・テキストを対象としてクリティカルに内容分析を行い、その特性や課題を把握・抽出する。実証的な内容分析を通じて、＜防災情報と避難＞を巡る研究や議論の深化、及びジャーナリズム活動の改善・向上に繋がる知見を得るのが目的である。

ここで、上記の目的を記述した文において使用した「ニュース・テキスト」及び「クリティカル」という語について、補足説明をする。

ニュース・テキストにおけるニュースとは、マス・コミュニケーション研究においては一般に「公共の利益や公的な関心に関連する話題を巡って、一定割合の公衆間で共有された新たな情報」（Stephens, 2007, p.4）のように、多くの人々に関係する新規の情報という価値中立的な定義が与えられている。これに対して山腰（2022）は、ニュースとは「社会の中で生じた出来事の中から人々の利害や関心に関わると判断されたものを選択し、さらには選択した出来事の特定の側面を強調しつつ編集したもの」（p.15；下線筆者）とする定義を示し、ニュースを生成する側の選択・編集という能動的な働きを重視すると共に、編集の際には特定の側面が強調されることを指摘している。本論文では、災害を巡る多様

な出来事を題材としてマス・メディアが情報を発信する際に、どのような選択・編集を行っているのか、その際にどのような側面を強調しているのか、という点に着目して分析や考察を進める。そこで、本論文におけるニュースという用語は、上記の山腰による定義を採用する。

次に、テキストとは、メディア研究では一般に、何らかの媒体によって伝達される内容（コンテンツ）や、何らかの情報を含む表現全般という広い意味で捉えられており、文字や写真、画像等、様々な表現形式を包括した概念である。本論文では、活字である新聞・雑誌の記事と、視聴覚に訴えかける画像で構成されたテレビ番組を、共に分析の対象とする。1つの表現形式に限定されないコンテンツであることから、分析の対象をテキストと総称する。

続いて、クリティカルという語について述べる。critical という英単語は日本ではしばしば「批判的に」と訳され、「非難する」「マイナス点を探して突き付ける」といった否定的な意味に捉えられる傾向が強い。しかし、本論文におけるクリティカルという言葉には否定的な含意はなく、critical analysis や critical thinking という表現で用いられる場合のように「熟考して吟味する」という意味合いで用いる。こうした含意を適切に表現できる日本語がないことからクリティカルと片仮名で表記する。これは、マス・メディアが長年に亘って続けてきた災害報道の社会的な貢献を評価し、被災地で懸命に活動してきたジャーナリストらに敬意を表しつつ、災害報道のさらなる向上に寄与する知見を提供したいという研究動機に裏付けられた表現である。

2. 内容分析の理論的視座

本論文は、災害報道を対象とした内容分析研究である。コミュニケーション研究における内容分析とは、科学的手続きに基づいた一連の作業で構成される調査技法である。鈴木・島崎（2006）は Berelson（1952）を基に、内容分析とは「コミュニケーション・メッセージの諸特性を体系的・客観的にとらえるための、主として数量的な処理を伴う手続き」（p.116）と定義している。ここでは体系的かつ客観的であることが必須の条件とされ、数量的（定量的）処理については必須とはされていないが、「外交文書や精神分析の面接記録のような材料の分析ならばともかくも、一般的なマス・コミュニケーション・メッセージの分析の場合は数量的処理が妥当なことが多い」（p.117）としている。

これまでに災害報道を対象として行われてきた内容分析研究は一定の知見を蓄積してきたが、メディアやコミュニケーションの研究領域で積み上げられてきた成果に基づく理論や方法論を活用した研究は不十分であったと指摘されている（関谷，2011）。この問題点を踏まえて、本論文では、マス・メディアによる報道の仕方を探るためのマス・コミュニケーション研究における概念の1つである「メディア・フレーム論」を理論的視座に据えて分析を進める。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学理がメディア・フレーム論である（海後，1999）。メディア・フレームについて山腰（2022）は「特定の意味づけや解釈のパターンに基づいて，報道する出来事や争点の諸要素を選択，強調，排除しながらニュース・ストーリーを組織化する原理」（p.31）としている。メディア・フレームはニュースの受け手による認識や解釈に影響を及ぼすとされている点も重要である（竹下，2008）。ニュースに用いられているフレームを，内容分析によって抽出・類型化し，定量的に分析することは，ジャーナリストたちがどのような視点を選択・強調し，それと同時に何を軽視・排除しているのかを数量的処理によって体系的・客観的に捉えることに繋がり，ジャーナリズム活動をクリティカルに検証することが可能になる（Pincus & Ali, 2016）。また，メディア・フレーム分析は，ジャーナリストたちが知らず知らずのうち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す点にも有益性がある（Van Gorp, 2010）。メディア・フレーム論の詳細については，第4章で述べる。

3. なぜ＜防災情報と避難＞に着目するのか

本項では，防災・減災を巡る多様な課題のうち，本論文が＜防災情報と避難＞というテーマに着目する理由について整理する。

＜防災情報と避難＞に着目する理由の1点目は，このテーマの重要性や緊急性が高いことである。日本の気象災害対策は，かつてはダムや堤防等の治水・護岸設備で発生を抑止するハード防災が土台に据えられていたが，その限界が明らかとなるに連れて，防災情報を核として早期避難等の防災行動を促進するソフト防災に力点が置かれるようになってきた（牛山，2008）。ハード防災が今も重要性を維持していることは確かだが，防護施設の整備には多額の経費と長い時間を必要とする。公共事業費が漸減し，環境への悪影響に対する懸念からダム等の新設には反対の声も上がる中で，ハード防災へ過度の期待はできないのが現状であり，気象災害の防災・減災対策を向上させるには，防災情報を核としたソフト防災を有効に機能させることが欠かせない。今日の防災・減災を考えるうえで，＜防災情報と避難＞は最も重要な課題の1つであり，かつ，解決への道のりが険しい難問でもある。だからこそ，実証的な研究を積み重ねていく必要性や優先度が特に高いテーマであると言える。

理由の2点目は，＜防災情報と避難＞に関わる諸問題へのアプローチを巡って，根本的な視座転換を求める声が強まっていることである。ある社会的な問題への対処が，従来のアプローチを延長することで達成できると見込まれるなら，そのアプローチを巡ってマス・メディアでどのような内容が報道されているのかを検証する意義は，あまり大きくないと言える。しかし，＜防災情報と避難＞に関わる難問に関しては，情報自体の拡充・改善を主としたアプローチには限界があることが指摘されているだけでなく，むしろ弊害や逆機能が懸念される状況にある。そうした状況ゆえに，マス・メディアの報道が主張する言説が，従来からのアプローチに沿うことに留まっているのか，あるいは，視座転換を志向す

る内容が含まれているのかを問うことには、意義があると言える。〈防災情報と避難〉を巡る諸問題への対処に関して、従来のアプローチからの視座転換を求める主張がどのように展開されているのかについては、第3章第3節で詳しく検討する。

災害報道の内容分析に際して、〈防災情報と避難〉というテーマに着目する理由の3点目は、災害報道を行うマス・メディアは、ジャーナリズム活動を行う報道機関としての役割に加えて、防災情報を含む各種の情報を伝達し、被害の防止を図る防災機関としての役割も担っているという「機能の二重性」に関わる問題である。三上（1986）は「災害時にはマス・メディアは単にジャーナリズムとしての活動だけを遂行していればよいというものではない。むしろ、情報伝達を通じて、積極的に防災・減災のために貢献することが報道機関に対して期待され、要求されている」（p.157）という。放送事業者は放送法で、災害切迫時には予防や被害の軽減に役立つ放送をするよう義務付けられており、その中でも公共放送であるNHK（日本放送協会）は災害対策基本法で、電気やガスなどの公益事業者と共に指定公共機関に任せられ、「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」ことを使命に掲げている（日本放送協会, 2020）。また、全国の民間放送事業者は、各都道府県の地域防災計画で指定地方公共機関とされ、放送を通じて防災に寄与する責務を負っている。放送事業者のような情報発信の即時性・速報性を持たない新聞社は、法制度上の防災責務は放送事業者ほど明確ではないが、印刷メディアの中では最も発行周期が短いという特性を有することから、一部の県では新聞社が放送事業者と共に指定地方公共機関とされており、また、被害の抑止や軽減のため防災情報等の報道を要請するための協定を、新聞社と締結している自治体もある。情報発信の即時性・速報性が十分ではないといっても、台風のように災害の発生が予測されるまでの時間的余裕がある災害に対しては、放送同様に新聞も台風情報等の防災情報を掲載して警戒を呼びかけ、防災に寄与しようと努めていることは周知の通りである。

従って、マス・メディア（特に放送事業者）は防災情報の伝達という機能を通じて防災機関としての役割を担っており、他の防災機関や関係団体、地域住民らと連携して、被害の抑止や軽減に当たるという、防災・減災における当事者性を有していると言える。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、その二重性は際立った特徴と言える（関谷, 2021）。一般に、ジャーナリストは取材対象から独立し、一定の距離を保った立場から報道するのが原則とされる（Kovach & Rosenstiel, 2001）。しかし、こと防災情報というテーマに関しては、マス・メディア（及び、その場で働くジャーナリストたち）は、否応なしに当事者性という特質を帯びざるを得ないのである。ここに、報道の内容分析研究において、〈防災情報と避難〉というテーマを設定することの特殊性がある。〈防災情報と避難〉を巡る報道の内容を分析することは、自らが当事者性を有しているテーマについて、マス・メディアがどのように報じてきたのかという再帰性を探求することである。防災機関でもある自らの立場が、ジャーナリズム活動においてどのように捉えられ、評価されているのかを問うこと

であるとも言える。＜防災情報と避難＞に着目する理由の3点目は、他のテーマに対するのとは異なる分析の視点を設定できるという特異性にあると言える。災害報道におけるマス・メディアの当事者性という問題については、第8章におけるテレビ番組の内容分析を行う際に重点的に検討すると共に、第9章の総合考察でも議論する。

続いて、本論文の分析対象となる災害を豪雨、土砂災害、台風等の気象災害としたことについて、その理由を述べる。防災情報が発出される災害は気象災害だけでなく、地震・津波や火山活動等、多岐に亘ることは言うまでもない。各種災害のうちで気象災害に焦点を当てるのは、降雨や台風等の気象現象は予測の精度が比較的高く、警報や避難指示等の防災情報が被害軽減のために効果を発揮できる余地が大きいことによる。なお、気象災害には雪害や干害等も含まれるが、本論文では主に豪雨、暴風による災害を対象を絞る。

気象災害と並んで日本で大きな被害を出しているのは地震災害である。地震は現在の科学力では、発生を事前に高い確度で予知することはできない。大きく揺れる前に出される防災情報として実用化されているものに緊急地震速報がある。緊急地震速報は予知情報ではなく、地震が発生した直後に震源近くの地震計が捉えた初期微動の観測データを瞬時に解析し、強い揺れを与える主要動が到達する前に、予測震度と到達時間を伝える防災情報である。緊急地震速報は想定通りに機能したとしても、主要動が来るまでに確保できる猶予時間は長くても数10秒間程度しかなく、身を守るためにできることは、頑丈な机の下に隠れる等、わずかな危険回避行動に限定されてしまう。より抜本的な震災対策は建物の耐震化等による構造物の強化であり、その推進に向けては時間と経費をかけた事前対策が重要で、直前の防災情報が寄与できる余地は大きくない。この他、地震に関する防災情報としては、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合等に発表される南海トラフ地震臨時情報がある。この情報が出た場合に求められる防災対応は、日頃からの地震への備えの再確認や地震が発生したらすぐに避難できる準備等とされているが、この情報をどう受け止めて対応に活かすかについては、いまだ不明確な点が多い。これ自体が研究上の関心を引く問題ではあるが、南海トラフ地震臨時情報という特定の防災情報を巡る議論に限定されてしまうため、本論文では扱わない。

一方、津波災害は、津波を励起する地震の発生から沿岸部への到達までには、ある程度の時間的余裕があるため、警報や避難指示等の防災情報が効果を発揮できる余地は、地震に比べると大きい。従って、津波災害を巡る＜防災情報と避難＞も、重要な研究テーマの1つと言える。ただし、津波から身を守る行動は、大地の揺れという顕著な地変を起点として、比較的短時間のうちに海から離れた高い場所へ避難するという単線的な特性を持っているのに対し、気象災害の場合は、雨や風等の日常的な気象現象から漸次移行するため起点は不明確であり、意思決定や行動を迫られる時間が長く、災害の発生形態も河川からの浸水や内水氾濫、土砂災害と多様で、避難すべき場所が一意に決められない等、態様が複雑かつ多義的であり、津波災害とは多くの相違点がある。本論文では論点を明確にするため、対象を気象災害に絞ることにした。津波災害を巡る＜防災情報と避難＞という問題

がどのように報じられているのかを探求することは、今後の課題としたい。

また、災害報道に対する従来の内容分析で研究者の主たる関心を集めてきたのが、阪神・淡路大震災や東日本大震災等、時代の画期を成したと位置付けられるような震災が中心であった一方、気象災害を題材とする内容分析研究は質・量ともに十分とは言えない点も、本論文が気象災害に着目する動機の1つとなっている。未曾有の被害を出し、社会に大きな変革を迫るような震災がどのように報じられたのかを分析することが重要な研究テーマであることは言うまでもない。それに比べると、毎年のように繰り返される気象災害がどのように報じられているのかに対する研究上の関心が低くなりがちなのは、やむを得ないことと言えるかもしれない。しかし、近年における気象災害の頻発化や激甚化を考えれば、気象災害を対象とした内容分析研究を充実させることの意義は大きい。災害報道の内容分析に関する先行研究のレビューは、第2章で詳しく行う。

さらに、気象災害は単に気象現象のみによってもたらされるのではなく、人為的な行為が災害の発生・拡大、事態の混乱等の要因になったと考え得る事態が起きていることにも注意が必要である。過剰な宅地開発や、人為的な開発行為に伴って堆積した土砂の崩壊が、洪水や土砂災害を引き起こしているという土地利用上の問題に加えて、本論文が照準しているように、過剰なまでの防災情報がかえって混乱を巻き起こすといったコミュニケーションに関する問題までが現に進行しており、気象災害のリスクは近代社会の進展に伴って増大していると言える。ここに、気象災害を今日的な社会問題として捉え直すことの重要性があり、研究を進めるうえでの手駒を増やす必要性を高めていると考えられる。

4. 災害報道の機能と本論文の位置付け

災害情報研究の中で、災害報道に関する研究は、廣井（1997）によれば、「マス・メディアによる報道と住民らの避難行動との関連性を巡る実態や問題点を解析し、被害の軽減に役立つ災害情報のあり方を研究したものが非常に多い」（p.24）という。具体的には、主としてテレビやラジオ等の放送メディアが、警報や避難指示といった防災情報をどのように伝え、住民らは防災情報とどのように接触し、いかに受容したか、避難を含む危険回避行動に繋がったかどうかを、第三者である研究者が客観的な立場から調査を行い、問題点を整理・抽出して、改善に繋がる知見を提供するという研究活動である。これは、本章第1節で述べた災害報道の2つの機能のうち、情報伝達者として、防災情報を迅速に、分かりやすく、確実に伝えることを使命とする防災機関としての役割に注目し、その使命を達成するための手段やシステムの改善、機能の向上や強化に寄与することを目的としている。こうした諸研究は、放送メディアで防災情報を即時に流すシステムや、多様な防災情報をテレビの画面に、視認しやすい方式で効率的に表示する手法の開発、警戒を呼びかけるキャスターのアナウンス方法の改良等、災害報道の実務を向上させる成果をもたらしており、その意義は大きいと言える。

災害情報研究が、実利に結び付くことを強く志向した実学という性格を色濃く有してい

るという点から考えて、上記のような研究が主流となるのは当然のことと言えるし、これからも主流であり続けるであろう。ただ、これまでの災害報道研究の主眼が、マス・メディアの防災機関としての機能に着目するものであったということは、マス・メディアがジャーナリズム活動を担う報道機関であるという側面に照準する研究が、軽視されがちであったということも意味すると考えられる。〈防災情報と避難〉を巡って、何が問題だったのか、どのように改善すべきなのかを探求する調査は、研究者だけが専有的に担うわけではなく、マス・メディアも被災地での取材等に基づくジャーナリズム活動によって、〈防災情報と避難〉に関する実態や問題点、改善策を探っている。その成果は、記事や番組を通じて社会に問題提起され、人々の認識や対策の動向に影響を与えている。社会への影響力という点では、研究者による調査や提言より、マス・メディアの報道が提起するインパクトのほうが大きい場合もあるだろう。しかし、〈防災情報と避難〉を巡るこれまでの災害報道研究は、研究者による問題の探求や改善策の提言に力点が置かれ、マス・メディアが報道でどのような見解を提示してきたのかという側面に着目して、クリティカルに検証するという視点が十分に検討されてこなかったと考えられる。

上記の問題は、本章第1節で紹介した Thorson (2012) の指摘に含まれていたように、災害報道研究が主として、災害の発生が切迫している時期や災害が起きた直後を念頭に、被災する恐れがある人、あるいは実際に被災した人向けに行われる情報発信という観点からマス・メディアの働きを検討してきたこと、ゆえに、災害から教訓を発掘して問題提起し、被災していない地域を含む社会全体が、次なる災害に備える力を強化することに貢献するというマス・メディアの働きに対する研究上の関心が、十分ではなかったことと繋がっている。

その例証として、災害報道の機能に際してよく引用される宮田 (1986) による機能分類を見てみよう。宮田は、災害報道の機能を「環境監視」「ニーズ充足」「不安低減」「説得」の4機能に整理している。環境監視は、受け手の置かれた社会的・自然的環境を監視し、重大な変化を知らせる機能であり、具体的には災害の発生や被害の状況、捜索活動の進展、行政機関の対応等を伝える働きである。ニーズ充足は、災害の原因や安否、復旧に関する情報等、被災者が求める情報を提供する働きである。不安低減は、被災者の置かれた状況や今後の見通しを明示すること等により、災害で喚起された被災者の不安感、恐怖感を取り除く働きである。説得は、警報や避難指示等の防災情報を伝達することを通じて、危険を回避するための行動を住民に誘発する働きである。これら4つの機能が、被害の軽減や社会の混乱抑制に重要な働きをしているのは確かであろう。特に「説得」は、防災情報を発信する防災機関としての重要な使命である。ただ、これらはいずれも主として災害時の被災地向け情報に限定された機能であり、教訓を発掘して広く社会に発信する機能はあまり考慮されていない。

この問題点は、マス・メディア全般の一般的機能に関する整理と比較することで、より

Table-1 マス・メディアの一般的な機能と災害報道の機能の比較

マス・メディアの一般的な機能*	災害報道の機能**
環境監視	環境監視
	ニーズ充足
	不安低減
	説得
世論の喚起・形成	
教育と社会化	

注) *大石(2000a)による, **宮田(1986)による。

鮮明となる。社会の近代化に伴って急速に発達してきたマス・メディアの機能については、マス・コミュニケーション研究の中で、様々な理論やモデルが提唱されてきた。ここでは、それらを踏まえて概括的な整理をしている大石(2000a)を基に考える。

大石は、マス・メディアの機能を「環境監視」「世論の喚起・形成」「教育と社会化」の3点に分類している。環境監視は、ある社会の内外で生じた出来事を人々に知らせ、対応を促す機能である。大石は、この機能について、社会にとって差し迫った脅威や危険に関する警告と、日常生活にとって必要な情報の提供という2つの側面を有するとしている。世論の喚起・形成は、社会的な出来事に対する人々の関心を高め、賛成、反対、無関心などの態度や意見の形成を促す機能である。教育と社会化は、人々に様々な教訓を残し、今後の活動の方針を与える機能である。

宮田(1986)が挙げた災害報道の4機能は、大石によるマス・メディアの機能のうち、環境監視に包摂されると考えられる。一方、災害取材を通じて教訓を発掘し、社会に発信する働きは、教育と社会化、及び、世論の喚起・形成に関わる機能であると言える。教育と社会化の機能について、大石(2000a)は「社会において公認された、さらには社会を支配する価値(観)や規範が人々に伝えられる過程、すなわち社会化の過程としかえることもできる」、「そうした社会化の有力な担い手の1つがジャーナリズムであり、それが生産し、伝達するニュースは(中略)さまざまな価値観や規範に『適応』することの必要性を人々に確認させる」(p.39)と述べている。マス・メディアが教訓を掘り起こし、社会に伝えることは、災害とはいかなるものか、それに備え、対処するにはどうしたらいいのかという価値観や規範を人々へ伝えることに繋がり、さらには、世論の喚起・形成を通じて、災害対策の動向にも影響を及ぼす。こうした重要な働きをしているだけに、教訓の発掘や発信が適切に行われているかどうかをクリティカルに検証することは、大きな意味を有している。宮田(1986)、大石(2000a)の機能分類を比較して示した表をTable-1に示す。宮田(1986)が列挙した機能は、「世論の喚起・形成」及び「教育と社会化」に関する機能が抜け落ちていると言える。

このように、従来の災害報道研究では、災害から教訓を発掘して社会に発信するという働き、即ち、教育と社会化、及び、世論の喚起・形成という機能は、看過されがちであった。これに対して、災害報道の実務現場では、教訓の発掘と発信は、重要な責務・機能の1つとして認識されていると考えられる。

例えば、東日本大震災の被災地である宮城県を拠点とする地方紙、河北新報社が過酷な取材の軌跡を回顧した書籍の中で、編集局次長の武田は以下のように述べている。

すべての記録は次なる震災や災害の教訓として蓄積されていると確認するとき、震災報道の意義はさらに重く永続的なものになる。同じような犠牲を二度と繰り返さないために、復旧・復興と地域の再生、暮らしの再建を被災者目線に立ってスムーズに進めるためにこそ、震災の知見は生かさなければならない。犠牲者の無念も被災者の苦悩もそれで初めて報われる。私たちの日々の紙面もそのためにある。／被災地が経験した震災の実情と防災・減災の教訓を全国や世界に向けて発信することは、河北新報の責務と考えている。まだまだ試行錯誤の段階ではあるが、今後も新しい防災・減災報道のあり方を模索し、取り組みを継続していく。

(武田, 2014, pp.290-291)

また、テレビ番組の制作者として災害報道に長年携わってきた谷原(2019)は、テレビで災害報道を行う理由として「①速報メディアだから…被災地の『生命を守る』 ②多くの人が使うメディアだから…被災地の『生活を守る』 ③災害多発国ニッポンだから…次に備え『知識の共有化』」(p.67)という3点を挙げている。①, ②は、先述した宮田(1986)による4機能に対応している。③が、教訓の発掘と発信に関わる機能であり、谷原は以下のように述べている。

災害の被災地で日々起きていることを伝えることにとどまらず、記者やディレクターの「なぜ？」に端を発した深掘り的な報道となる。取材を通じ「災害の教訓」を導きだそうとするもので、災害の調査報道、検証報道がこれにあたる。日々のニュース以上に丹念な取材が必要となるため、災害発生直後にタイムリーとはいかない場合も多いが、特集企画だったりドキュメンタリー番組だったり、「あれから〇か月、〇年」といった“アニバーサリー報道”などの機会を使って、各放送局が様々な発信をしている。／取材者が被災地を訪ね、そこで見たことや聞いたことをもとにした「なぜ？」に端を発する企画が多い。「なぜこんなことが起きたのか？」という自分が感じた疑問に対し、取材で証言を集め、解を導きだすというスタイルもあれば、取材を通じ大切だと感じた問題が災害対応の中で置き去りにされていることを告発するものもある。制作者が被災地に足を運び、疑問に感じたこと、不条理だ・理不尽だと感じたことを「現場発」の形で次の災害への備えにつなげていく…報道の災害検証だからこそ果たせる役割だ。

(谷原, 2019, p.67)

このように、災害の教訓を発掘し、社会に発信するという災害報道の働きに関しては、報道実務の現場と学術研究の間で、重要性の認識や関心を巡ってギャップが存在していると考えられる。本論文は、このギャップを埋めることに貢献しなければならない。

5. 研究の意義

本項では、本論文が有する意義を述べる。初めに、マス・メディアによる報道を今、研究することの意味合いを説明する。

インターネットが普及した現代はメディア環境が多様化し、人々は既存のマス・メディアだけでなく、多様なデジタル・メディアを通じて様々な情報を摂取している。ニュースに関しても、デジタル・メディアのプラットフォームを経由して接触する人が多くを占めるようになり、新聞やテレビといった伝統的なマス・メディアの存在感は、相対的には低下している。とは言っても、既存マス・メディアの影響力は依然として看過できない大きさを維持している。日本における新聞の発行部数は 1990 年代末をピークとして減少しているものの、2023 年 10 月時点で 2859 万部（1 世帯当たり 0.49 部）と、世界有数の部数を保っている（日本新聞協会経營業務部, 2024）。また、NHK が 2021 年に調査した結果によれば、テレビの視聴時間は、若年層ではスマートフォンを下回っているが、中高年層では依然としてよく見られ、全年齢層の平均では 1 日当たり 3 時間 23 分で、スマートフォンの 1 時間 18 分を上回り、最も長く利用されているメディアとなっている（平田・伊藤・舟越, 2022）。プラットフォームが配信するニュースも、その多くは既存のマス・メディア組織が生産している。現代はデジタル・メディアのプラットフォームによって、「ニュースを生産すること」と「ニュースを伝えること」という 2 つの実践が分離するようになった時代と言える（Ekstrom & Westlund, 2019）。ニュースを伝える媒体が多様化していると言っても、ニュースを生産するために必要なのは、マス・メディアが行うジャーナリズム活動であり、その重要性は現在でも失われていないと考えられる。

本論文がマス・メディアの報道に焦点を当てる 1 義的な理由は、この点に存する。紙に文字を印刷する、あるいは、電波を送信して家庭に設置された受像機に画像を映し出すといった既存のマス・メディアによる情報伝達の形態が、ニュース受容の主要な形式であった時代はいつか過去のものとなり、大きく変容していくことであろう。その将来像を予測することは筆者の手に余る難題である。しかし、人々がニュースを受容する形態がどのように変化しようとも、ニュースを生産する主体が、現実の出来事に取材し、観察・探求・点検を行うというジャーナリズム活動の本質は、大きく変わることはないと考えられる。ゆえに、ジャーナリズム活動を探求する研究の重要性も、失われるものではないと言える。現実の出来事に取材し、観察・探求・点検を行うという活動は、既存マス・メディアに所属する者だけが専属的に行い続けるわけではなく、将来は多様な人材や組織によって担わ

れることであろう。どのような形態であっても普遍性を有するような、ジャーナリズム活動の本質に関わる知見を提供することが、本論文の意義となる。本論文における内容分析の題材は、既存のマス・メディアがこれまでに生産してきたニュースのテキストに限られるが、それは近代以降のマス・メディアが果たしてきた役割の重要性と、積み上げてきた歴史の重みを考慮してのことである。社会的機能が麻痺した被災地に要員を派遣して、長期間に亘る取材・報道活動を継続するには組織的な体制が不可欠であり、現状では、既存マス・メディア組織以外には担うのが難しいという実情もある。今後、デジタル時代のニュースを対象とした研究へと拡張するうえでも、まずは既存マス・メディアの報道を振り返り、分析することが欠かせないとする。

また、デジタル・メディアの発達が人々に、より豊富な情報に接する機会を提供してきた半面、ネット空間においては、真偽が定かでないフェイクニュースやデマ、うわさも飛び交い、混乱を招いている点にも注意が必要である。自分の望む情報や、自分の考えに近い人の意見に偏って接するのが容易になったことで、社会の意見分布が、極端な考えに偏りがちになることも懸念されている。報道の内容に正確を期し、多様な意見を紹介するという機能を有するマス・メディアのジャーナリズム活動は、ネット社会特有の難題が膨らむ状況の中であって、重要な働きをしてきた。マス・メディアは一般公衆に対して、社会的な共通認識を与える存在であった。ネット空間の言論分布は極端化することが懸念される中で、社会的・文化的な統合を実現するマス・メディアの役割は重要性を増しているという面もある(田中, 2000)。知るべき情報が何であるのかをマス・メディアが決めるのは傲慢だという意見も当然あり得るが、全ての人々が自分の知りたい情報にしか関心を示さないようになれば民主主義は機能不全に陥り、結果として個人も不利益を被る。傲慢に思えても、誰かが情報を選択する役割を担わなければならないのである(稲増, 2022)。無秩序なネット上の言論空間に対して、適度な編集行為により情報の偏りを是正する可能性を持つジャーナリズム的な編集行為の重要性を再検討・再評価すべきだという指摘もある(田中・丸山・標葉, 2012)。だからこそ、マス・メディアの選択が適切であるかどうかは厳しく問われなければならないのである。デジタル・メディアが発達した現在においても、マス・メディアの働きを探求することの意義が失われていない理由はこの点にもある。

マス・メディア研究の意義を踏まえて、本論文の具体的な意義を2つの側面に分けて述べる。1つは、〈防災情報と避難〉を巡る研究を、普遍的で体系だった理論に裏付けされた避難学へと昇華させることに寄与することである。矢守(2020a)は、真に実践的な知識を産出するには個別の事例や表層に囚われない深い理論的洞察が必要であるにも関わらず、従来の避難研究は多くが世間一般における常識の域を出ない思考に終始している危機的状況にあると指摘し、克服すべき常識を見つめ直し、それに代わる方向性やアイデアを打ち出すことの重要性を強調している。

マス・メディアが生産するニュースは、不特定多数の人々に向かって発信されるので、できるだけ多くの公衆が理解できるように、社会の大多数が支持し、受容している支配的

価値観（≡常識）に依拠してニュースの内容が決定されることが主流となる。また、ニュースを受け取る社会の構成員も、支配的価値観に沿ってニュースを解読し、支配的価値観を確認する。このように、ニュースの生成と解読という過程は、社会の支配的価値観（≡常識）を再生産し、固定化するという側面を有する（大石，2005）。従って、＜防災情報と避難＞を巡る報道の内容をクリティカルに分析することは、報道の背後にあり、かつ、避難学の確立に向けて克服すべき対象でもある社会の支配的価値観（≡常識）を検証することに繋がる。

他方で、ジャーナリズム活動は現状を固定するだけでなく、変革の契機となる機能も有している。社会がある危機を経験した場合、その後で日常が再秩序化されるとしても、それは以前の日常に対する完全な回帰ではありえない。ニュースのテキストは、支配的な論理や価値観では説明し得ない、そこから零れ落ちるような矛盾を掬い取る余地を残す。こうして表象された矛盾は、支配的価値観に対抗する言説として、社会の変革に寄与する可能性を有する。マス・メディアは、こうした変革の契機に対しても、開かれた存在であると言える（山腰，2022）。

地道な取材に基づいて、ジャーナリストが鋭敏な問題意識を持ち、既存の支配的価値観に対する違和感や疑問を抱いて、対抗的言説となり得るような見解や主張を提示し世論を喚起することができれば、支配的価値観を揺るがす契機となり得る。＜防災情報と避難＞を巡る報道の内容分析は、対抗的言説、あるいはその萌芽となる見解や主張が提示されているかどうかを検証することでもある。以上をまとめれば、本論文は、＜防災情報と避難＞を巡って、マス・メディアが支配的な価値観や、それに対抗する言説をどのように提示しているか（あるいは、いないか）を検証する作業でもあると言える。この作業を通じて得られる知見は、＜防災情報と避難＞を巡る社会の意見分布と、それに影響を与えるマス・メディアの言説を明らかにすることに繋がり、避難学の確立に向けた議論の進化に、一定の貢献をなし得るものと考ええる。

本論文が有すべき意義のもう1つの側面は、災害報道研究への貢献である。本章第2節2項で述べたように、従来の災害報道研究は、メディアやコミュニケーション領域における先行研究の知見を反映した理論や方法論の適用が十分ではないと指摘されている。この点を踏まえて本論文では、メディア・フレーム論に依拠した内容分析を行う。メディア・フレーム論に依拠したニュース・テキストの内容分析は、欧米を中心に研究が積み重ねられ、日本でも一定の蓄積があるものの、災害報道に適用した事例は極めて限定されており、本論文は、災害報道研究をメディアやコミュニケーション研究の知見に接続するという点、及び、メディア・フレーム分析をこれまで適用事例の少ない災害報道という分野に拡張することでメディア・フレーム論に厚みを与えるという点で意義がある。また、内容分析を踏まえて、マス・メディアによる災害報道の質的向上や改善に向けた提言を試みることによって、災害報道の実務に対して学術面から貢献するという意義も有するものと考ええる。

第3節 研究の方法

19世紀末に近代的な気象業務が始まり、警報という防災情報を発出する制度が生まれて以降の防災情報に関連する全ての報道を分析対象とすることは不可能であり、何らかの観点を設定して分析対象を絞り込み、研究計画を設計する必要がある。その際には、可能な限り多角的な分析が行えるように、複数の観点を導入して分析対象を設定し、多様な側面から分析することによって、得られる知見を豊富にし、議論を深めることに繋げるのが望ましいと考える。

本論文では「時間軸」「媒体」「メディア・フレームの分析手法」という3つの観点による区分を設定し、それらを適宜組み合わせることによって、内容分析の研究計画を多角的に設計した。時間軸は、長期間の時間軸を設定して通時的な変遷・推移を探究する手法と、1つの災害事例に対象を限定し、その時点での特性を探る手法に分けられる。媒体は、活字メディアである新聞や雑誌の記事を対象とした分析と、放送メディアであるテレビの番組を対象とした分析に大別される。テレビ番組の場合、新聞記事と異なって、内容分析に利用できるデータベース（アーカイブ）が完備していないという研究実務上の支障があるものの、社会に対する影響力の大きさを考えればテレビ番組の分析は欠かせない課題であり、可能な範囲で分析を進めることが必要である。メディア・フレームの分析手法については、ニュース・テキストから探索的にフレームを抽出する帰納的アプローチと、あらかじめ準備した理論的なフレーム・モデルを分析軸として活用する演繹的アプローチに分けることができる。

上記の観点を踏まえて、4つの内容分析研究を設計した。本論文は、この4研究を中心として構成される。

内容分析の第1研究は、近年の30年間における大手全国紙の社説記事を対象とした分析である。新聞という媒体を対象に、長期の時間軸を設定した通時的な分析を行う。フレーム分析は、実際の社説記事から探索的に抽出する帰納的アプローチによって行う。第1研究の目的は、後に積み重ねる内容分析の起点として、マス・メディアが近年、＜防災情報と避難＞というテーマについて、どのような視点から報じてきたのかという点に着目して、その概観を素描することであり、発行部数の多い読売、朝日両新聞を対象に、新聞社の主張が明確に打ち出されていると考えられる社説を題材とした分析を行う。

内容分析の第2研究は、2021年7月に静岡県熱海市で発生した土石流災害を報じた全国紙5紙の記事を題材として行う。対象となる媒体は第1研究に引き続いて新聞である。第1研究において現在に至る長期間の新聞報道を分析した結果を踏まえながら、大きな被害を出した豪雨災害としては研究時点において最新の事例である熱海土石流の報道に限定して、最新時点における報道の視点を詳しく検討する。フレームに関しては、第2研究以降は、幅広い争点に適用できる汎用型のフレームを用いて演繹的に分析を行い、防災・減災の多様な課題を巨視的に見つめながら＜防災情報と避難＞の問題を検討する。分析に利

用するのは、欧米の災害報道研究をレビューした Thorson (2012) が提示したフレーム・モデルであり、日本の災害報道におけるニュース・テキストと照らし合わせて必要な修正や追加を行い、適用可能性を探ると共に洗練化を図る。

内容分析の第3研究は、時代を遡って、関西地方に甚大な被害をもたらした1934年9月の室戸台風を報じたニュース・テキストの分析を行う。先行する第1、第2研究を通して、〈防災情報と避難〉を報じるマス・メディアの視点は固定化しているのではないかという作業仮説を提示する。第3研究はこれを踏まえて、現代とは異なって、防災情報が社会に定着していなかった時代、即ち、マス・メディアに固定化した視点がまだなかったと見做される時代において、〈防災情報と避難〉がどのように報じられていたのかを振り返ることを通じて、現在の報道を見直し、報道の向上・改善に繋がる視座や知見を得るのが目的である。対象となる媒体は新聞記事が中心であるが、雑誌記事も一部、利用する。分析に利用するフレームは、Thorson (2012) を基にした汎用型のフレームである。

内容分析の第4研究は、豪雨災害に関するテレビのドキュメンタリー番組を対象とする。テレビが多大な社会的影響を有していることは言うまでもなく、テレビ番組の分析は、欠かせない研究課題である。放送メディアの内容分析は、新聞記事と異なって、研究に利用できるアーカイブが十分に整備されていないという問題を抱えているが、NHK（日本放送協会）が組織的に保存してきた番組を学術研究のために閲覧できる制度を利用し、一定の制約を受ける条件下で、可能な限りの分析を行う。分析は、1980年代以降、現在に至るまでのドキュメンタリー番組を対象として通時的に行い、メディア・フレームの分析には、Thorson (2012) に基づく汎用型フレームを利用する。

以上の4つの内容分析を時系列上に布置した設計図を Figure-1 に、時間軸、媒体、メディア・フレームの分析手法という3つの観点から整理した表を Table-2 に、それぞれ示す。

第4節 本論文の構成と用語の定義

1. 本論文の構成

本論文の構成を以下に示す。序となる本章では、研究の背景、目的、意義等を述べ、研究の全体像を提示した。続く第2章では、本論文に関連する先行研究をレビューし、本論文との関連性を示す。第3章では、本論文における内容分析のテーマである〈防災情報と避難〉について歴史的経緯を振り返ると共に、このテーマについて今、何が問題となっているのか、その今日的な課題を整理する。第4章では、内容分析の理論的視座とするメディア・フレーム論について詳しく述べ、本論文に適用する方略を示す。

第4章までの検討を踏まえて、以下の各章で、具体的な内容分析を行う。内容分析の第1-4研究を、第5-8章に、それぞれ担当する。以上の内容分析を踏まえて、第9章で総合的な考察を行い、第10章で結語を述べる。

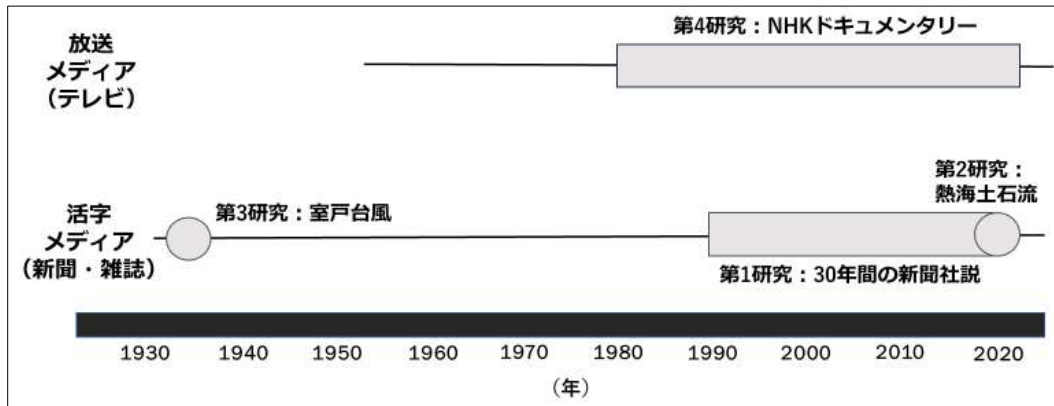


Figure-1 内容分析の設計

Table-2 内容分析研究の比較整理

	時間軸	媒体	メディア・フレームの分析手法
第1研究	30年間の通時的分析	新聞	帰納的
第2研究	最新の1事例に対する分析	新聞	演繹的
第3研究	起点となる1事例に対する分析	新聞・雑誌	演繹的
第4研究	40年間の通時的分析	テレビ	演繹的

2. 用語の定義

本章の最後に、本論文で頻出する「メディア」「マス・メディア」「マス・コミュニケーション」という用語について、大石（2016）、水越（2018）を基に、本論文における定義を示しておく。これらの言葉は一般にも使われることが多いが、用法は必ずしも一定しておらず、多義的に使われている。例えば、メディアという用語は、情報伝達を媒介するものという広い意味だけでなく、報道機関としてのマス・メディアという意味で用いられることもある。マス・コミュニケーションもコミュニケーションの1つの形態としてだけでなく、「マスコミ」と略されて報道機関を意味する場合もある。一般的な場における多義性を学術の場にそのまま持ち込むと混乱を生じさせる恐れがある。ここで各語の定義を示すのは、無用の混乱を避け、議論の明確化を図るためである。

これらの用語はいずれも、人間社会におけるコミュニケーションに関わる言葉である。人は社会の中で、その一員として他の成員と複雑な関係を持ちつつ、社会を成立させ維持し、時には変化をもたらす。こうした人々の相互作用を支えるのが情報の伝達・交換や感情・思想の共有という社会過程であり、その営みがコミュニケーションである。

メディアとは、人間社会のコミュニケーションを媒介するモノやコトを指す。具体的には、文字や音声、画像といった人工物だけでなく、表情や身振りといった人間の所作やたずまいもメディアとなり得る。文字や音声、画像等の人工物は組み合わされて機械的な

装置となり、さらには複雑なシステムや機構を形成して報道機関等として機能することもある。本論文では、こうした媒介物の総称である抽象的な概念としてメディアという語を用い、特定の形態や機能に限定した意味では使わない。

様々なコミュニケーションに関わる活動（現象）のうち、不特定多数の受け手（公衆）に対して、大量の情報を発信する活動（現象）がマス・コミュニケーションであり、マス・コミュニケーションを組織的に行っている組織・機構がマス・メディアである。マス・メディアの代表は、活字を印刷した媒体である新聞・雑誌と、画像・音声を媒体とする放送事業であるテレビ・ラジオであり、これらは高度な情報技術を駆使し、複雑に組織化された専門家集団である。マス・コミュニケーションはマスコミと略されることがあるが、この場合にはマス・メディアとほぼ同義に用いられるため紛らわしいので、本論文ではマスコミという略語は用いない。

マス・コミュニケーションが不特定多数に向けた情報発信であることは本質的な機能であるが、災害報道の研究や実務においては重要な意味を持つことになる。即ち、受け手が不特定多数であるという制約を受けながら、災害の危険性が高まっている地域、あるいは、実際に被災した地域に向けた情報を発信するには、どのような手法が考えられるのか、そこにはどのような意味があるのか、それを理論付ける概念とはどのようなものか、といった実務上、並びに研究上の問いが立てられることになるからである。この問いは、災害を巡る様々な当事者が織りなす関係性のうちで、マス・メディアの存在・立ち位置はどうあるべきか、その当事者性を問い直すものであるということもできる。

補注

1) 防災を巡る多種多様な問題の中で、本論文が議論の対象とするのは、防災情報を巡る諸問題である。それは、防災情報それ自体の問題というだけに留まらず、防災情報を、避難等の適切な対応行動へどう繋いでいくかという問題を含んでいる。第3章第3節1項で後述するように、矢守（2020b）は、豪雨災害対策が有する課題の多くは、防災情報そのものの問題ではなく、情報を避難等の行動に結び付けるための「ブリッジ（橋渡し・ひも付け）」がうまくいっていない点にあると指摘している。本論文では、防災情報それ自体に留まらず、情報と行動をいかに結び付けるかという論点も含んだ包括的な概念を、焦点を当てる問題として提示するため、＜防災情報と避難＞という表記を使用する。山括弧は、著者がある概念を強調したいときに用いられる記号である（日本社会学会編集委員会，2018）。ここで、避難とは、行政が指定した避難場所へ移ることだけではなく、浸水や土砂災害等の危険性がない所へ事前に行っておく、あるいは、自宅が頑丈な建物の高層階である等、安全が確保されている場合は自宅に留まるといったことを含む、難を逃れるための行動の総称という意味で用いる（日本災害情報学会，2020）。

第2章 関連する先行研究の整理

第1節 災害報道の研究史

本論文は、災害報道を対象とした内容分析研究である。本章では、関連する領野の既往研究をレビューし、本論文との関連を述べる。なお、本論文に関連する領野としては、理論的視座となるメディア・フレーム論があるが、メディア・フレーム論に関する先行研究については第4章で検討するので、本章では扱わない。

本節ではまず、災害報道を巡る日本の研究について、全般的な動向を確認する。

災害報道の研究史について、初めに、中森(2008)に基づいて、東日本大震災(2011年)発生までの状況を概観する。日本で災害報道の理論的、実証的な研究が本格的に行われるようになったのは、欧米における災害社会学等の知見が流入し始めた1970年代に入ってからのことである。1976年に駿河湾地震説が発表され東海地震の発生や予知に対する関心が高まったことや、1978年の伊豆大島近海地震に伴って余震情報パニックが発生したこと等、災害と情報を巡るトピックが社会的な注目を集めたことを背景として、災害に関する情報とマス・メディアの機能、人々の対応に焦点を当てた研究が行われるようになった。防災情報の拡充が進んだ1980年代以降は、長崎水害(1982年)、日本海中部地震津波(1983年)、北海道南西沖地震津波(1993年)等、甚大な人的被害をもたらす災害の発生を受けて実証的な研究に対する要請が高まり、防災情報の有効性、マス・メディアによる情報伝達の実態、防災情報と住民の避難行動との関係性等を巡る研究が意欲的に行われるようになった。特に、東京大学「災害と情報」研究班が1980年代に、大きな災害が起こるたびに被災地を訪れ、災害情報に関する調査・研究を体系的・網羅的に行ったのは、災害情報研究における実証的な研究の嚆矢と言え、この研究分野における基礎を構築する貴重な知見を提供してきた。

1995年に発生した阪神・淡路大震災を契機に災害研究全般が興隆すると、住民がどのような情報ニーズを持っていたのか、マス・メディアからどのような情報が発信されていたのかを検証する研究に加えて、取材の過集中や被災者のプライバシーに対する配慮の不足といった報道従事者の倫理面に関する課題、被災地周辺と遠隔地における報道の格差等、マス・メディアの取材・報道がもたらす問題の検証にも視座は拡大されていった。報道現場での活動に携わる当事者による研究成果の発表も増えていった。

続いて、2011年の東日本大震災以降の状況を概観する。東日本大震災が大津波と原子力発電所の爆発事故により未曾有の被害を出すと、マス・メディアによる報道が抱える課題が表面化し、報道を巡って社会的な関心が高まった。

米倉(2016)は、東日本大震災で浮き彫りになったマス・メディアの課題を次の4点にまとめている。

①避難行動の誘導・促進が不十分だった等、緊急報道を担う媒体としての限界性が露呈した。

②原発事故報道で、政府や東京電力等の当局者による公式発表に依存した「発表ジャーナリズム」が深刻な弊害を招いた。

③被害が大規模かつ広範に亘ったため「報道格差」「情報格差」が発生した。

④震災からの時間の経過に伴う社会的関心の低下や記憶の風化に深く関わっている。

(米倉, 2016, pp.40-41)

これらの諸課題に呼応しながら、東日本大震災の報道を巡る調査や研究は活発に行われ、知見の蓄積が進んでいる。

近年は、2018年の平成30年7月豪雨(西日本豪雨)や2019年の台風19号(東日本台風)で、犠牲者がそれぞれ100人を超す等、甚大な被害をもたらす気象災害が相次いでいる。気象災害の多発化や激甚化を背景として、人々の防災情報受容に関する実態調査や適切な危険回避行動に繋がる防災情報の探求等といった実証的な調査・研究が実施されている他、防災情報のあり方を巡って抜本的な視座転換を求める研究・論考も発表され、議論を喚起しているのが、災害報道の研究に関する現状である。

第2節 学術誌に見る研究動向

1. マス・コミュニケーション研究における災害報道研究

先の第1節で見たように、日本における災害報道研究は、全般的には、大規模な災害や災害を巡る社会的なトピックの発生と歩調を合わせながら拡充され、進展してきたと言える。しかし、そこには、積み残された課題もまだ多いと考えられる。災害報道研究の動向をより詳しく見るため、次に、マス・コミュニケーション研究や災害情報研究等、関連する領域全体の研究動向を視野に入れて見た時、災害報道の研究が、どのように位置付けられてきたのかを検討しよう。

本項ではまず、マス・コミュニケーション研究における災害報道研究の扱いについて見ることとする。1951年に設立された日本新聞学会を前身とし、マス・メディアに関連して日本で最も伝統のある学会とされている日本マス・コミュニケーション学会(2022年に日本メディア学会と改称)における災害報道研究のプレゼンスを検討する。近藤(2022)は、学会誌マス・コミュニケーション研究(年2回刊行)を対象として、阪神・淡路大震災が発生した1995年の1月(46号)から、東日本大震災が起こる直前の2011年1月(78号)までの期間に掲載された論文・報告等の記事を概観している。近藤によれば、毎号掲載される特集において、テーマとして災害報道が取り上げられたことは1度もなく、また、災

害報道を論じた論文・報告等の記事は 8 本で、期間中の全記事（883 本）に占める割合は 0.9%に留まっていた。災害報道に関する記事 8 本のうち 7 本は研究会やワークショップの報告文であり、学会内で災害報道のありようを探求する動きはあったものの散発的であった。残る 1 本は、災害情報に関する研究史を概観する論考で、最終節が「災害報道の研究」に充てられていた。査読付きの論文はなかった。こうした状況を踏まえて、近藤は、日本の災害報道研究は、マス・コミュニケーション研究というカテゴリーにおいて、阪神・淡路大震災を契機に進展したとは言えるが、その中身が充実・深化を見せたとは言い難いと総括している。

上記の近藤による検討は、東日本大震災が起こる直前までの期間で終了していた。そこで、東日本大震災以降に刊行されたマス・コミュニケーション研究（2022 年 8 月からメディア研究に改称）に掲載された記事を対象に、近藤と同じ手法で概観してみよう。

特集については、2012 年 7 月の 81 号で「日本マス・コミュニケーション学会 60 周年記念シンポジウム 震災・原発報道の検証—『3.11』と戦後日本社会」、2013 年 1 月の 82 号で「震災後のメディア研究、ジャーナリズム研究」を掲載し、2 号連続の構成によって発災時の報道を振り返ると共に、今後の研究動向を展望している。また、2014 年 1 月の 84 号は「メディアは原子力とどう向き合ってきたのか—原子力・原発報道の史相を探る—」と題した特集を掲載している。これは原子力利用・原子力発電が題材であるため、ジャンルとしては科学技術報道あるいは政治・経済報道という側面を有し、災害報道とは一線を画す部分もあるが、東日本大震災を契機とした特集であることは間違いない。このように、マス・コミュニケーション研究誌において、東日本大震災を踏まえて災害報道に関する特集が積極的に編まれた状況は、阪神・淡路大震災の後とは対照的であり、東日本大震災が日本のマス・コミュニケーション研究に与えた衝撃の大きさを示すと共に、阪神・淡路大震災時の冷遇ぶりを改めて想起させたとも言える。

特集に続いて、論文・報告等の記事についても見てみよう。東日本大震災を踏まえた記事については、地震・津波等の震災に関する記事のほかに、原発事故・原子力利用等の原子力に関する記事も掲載されているので、原子力関係の問題にテーマを限定した記事は、災害報道とは分けて抽出した。1 つの記事が震災と原子力の双方をテーマに含む場合は「災害報道」として扱った。

2011 年 7 月（79 号）から 2022 年 7 月（101 号）までの間に掲載された記事 497 本中、災害報道を論じた記事は 30 本（6.0%）、原子力を論じた記事は 13 本（2.6%）で、合わせると 43 本（8.7%）であり、こちらも阪神・淡路大震災後の状況と比べて顕著な増加を示している。こうした研究動向の背景となったのは、第 1 節で先述した米倉（2016）が列挙したようなマス・メディアの課題が社会的問題として浮上する中で、マス・メディアの報道に対するクリティカルな検証が必要であり、また、検証を行う際には新たな視点や方法論が要請されるというマス・コミュニケーション研究者たちの問題意識であった（大石、2012）。こうした問題意識を踏まえて、原発事故等を巡る新聞記事やテレビ番組のテクス

ト分析，マス・メディア関係者や取材を受けた被災者らへの聞き取り調査により，報道の実態と課題を抽出する研究等が積み重ねられてきている。

2. 災害情報研究における災害報道研究

次に，災害情報研究において災害報道に関する研究がどのように位置付けられ，どのような動向を見せてきたのかを，引き続き近藤（2022）の議論をベースとして検討する。近藤は，日本災害情報学会の学会誌「災害情報」に掲載された論文・報告等の記事を調べている。1999年に設立された日本災害情報学会は，防災研究者やマス・メディア，行政，ライフライン企業の関係者らが参画する実務的な性格を持った学会であり，災害情報誌の創刊号（2003年）において，初代学会長の廣井は「災害において災害情報がどのように収集・伝達されたか，その実態を調べ，そこから情報にかかわる失態や問題点を摘出し，二度と失敗を繰り返さないようにその克服策を提言する，という共通の問題意識をもっていった」（廣井，2003，p.1）と述べている。

近藤は，災害情報誌において，創刊号から東日本大震災が起こる前の2010年までの8年間に掲載された論文・報告等を調査した。近藤によれば，この間に掲載された投稿論文，及び各号の特集における論考・報告等の記事総数128件のうち，災害報道に関する記述を含む記事は32件（25.0%）であった。ここで，災害報道に関する記述を含むとは，災害報道を主題とした記事のほか，他の題材と並んで災害報道を扱っている記事も含まれ，具体的には，災害報道に関して1つの節以上の記述がある記事を対象としている。この結果から，災害情報研究においては，災害報道に対して一定の関心を寄せつつ探求を行ってきたと言えるだろう。災害情報研究が，マス・メディア関係者を含む実務者も参画してなされてきたという事情も影響していると考えられる。

具体的な研究の内容としては，テレビ・ラジオ等の放送事業者が防災情報をどのように伝達し，地域住民はどのように接触・受容したか，それらが避難等の危険回避行動に繋がったかどうか，被災地では新聞等の活字メディアも含めたマス・メディアが必要な情報を被災者に提供していたか等の諸問題について実態を調査し，課題を整理して改善に繋げることを目的とした研究が中心であった。これらの研究は，災害情報の迅速・的確・確実な伝達に寄与する知見を提供し，報道実務の向上・改善に結び付く成果を上げてきたと評価できる。

一方で，研究上の関心やアプローチが「災害報道と避難行動の実態や問題点を解析し，被害の軽減に役立つ災害情報のあり方を研究」（廣井，1997，p.24）するという点に集中・固定化しており，災害報道研究の理論フレームを根底から問い返すような視座を持ったものは，数多くは見当たらなかったと指摘されている（近藤，2022）。関谷（2011）が，社会的実践や結論の有用性を尊ぶあまり，方法論，理論的根拠，研究の過程が軽く見られる傾向があるという点に注意を喚起しているのは，先述した通りである。

また，近藤は，マス・メディアの利活用に関する調査は頻繁に行われているのに対し，

どのような事柄が報じられたのかに注目して、放送・報道の内容にまで踏み込んで分析する研究が不十分であるという課題も摘示している。災害報道の内容分析を行う本論文にとって、この問題は重要な指摘である。

続いて、東日本大震災以降の状況について、近藤の手法に倣って概観してみよう。マス・コミュニケーション研究誌での検討と同様に、テーマを原子力に限定した記事を区別して集計した。震災と原子力を共に論じた記事は「災害報道」として扱った。2011年から2022年までの12年間に、投稿論文、及び各号の特集における論考・報告等として掲載された記事（総数253件）のうち、災害報道を論じた記事は28本（11.1%）、原子力を論じた記事は4本（1.6%）であった。原子力関係の記事が少ないのは、災害情報の研究者にとっては、震災関連の報道に対して、関心がより高いことの表れであろうか。災害報道と原子力記事を合わせると32本（12.6%）であり、マス・コミュニケーション研究誌において、東日本大震災以降、災害報道に関する研究の占める割合が増加したのとは異なり、災害情報誌においては、災害報道研究は分量面では低下していた。これは研究上の関心が低下したと見るより、東日本大震災以前から災害報道の研究に対する関心が一定のレベルに達していたことの影響を考えるべきなのかもしれない。

3. 注目すべき災害報道の研究群

実際に、災害情報の研究領野からは、災害報道研究を巡る理論フレームの見直しや、放送・報道の内容に踏み込んだ分析、マス・メディアが有する教育と社会化の機能に着目した調査等、これまでの研究が積み残してきた諸課題に挑もうとする意欲的な研究・論考も登場している。ここでは、本論文との関連性も踏まえて、4つの研究群を見ておく。

1つ目は、リアリティの共同構築という概念から災害を捉えるモデルを提示した近藤らによる一連の研究群である（近藤・矢守・奥村，2011；近藤・矢守・奥村・李，2012；李・近藤・矢守，2013）。このモデルは、メディア・イベント論（Dayan & Katz，1992）に依拠して、災害という事象を、住民や行政、専門家、報道等、多様な関係当事者（リアリティ・ステイクホルダー）が相互に影響し合いながら、社会的なリアリティを共同構築する動的な過程と捉える。このモデルに即して、津波災害の緊急報道を内容分析し、東京中心の放送体制は情報のローカリティに欠け、個別・具体的な避難行動に関する呼びかけが不足していたことや、より多くの人々がリアリティ・ステイクホルダーとしての役割認識を持てるような関係性の構築を促す呼びかけがなされていなかったこと等を指摘した。こうした分析を踏まえて、マス・メディアが事態の外在者として情報伝達役に徹する役割分担には限界があり、事態の内在者として位置付け直すことを提唱した。こうした観点に立てば、放送局のアナウンサーが「テレビなど見ていないで早く避難してください」と呼びかけるような基本フォーマットを逸脱した緊急報道に積極的な意味を見出すことができる。マス・メディアが強い当事者性を帯びた構えを見せ、事態の内在者として振る舞うことは、いつもとは違う、ただならぬ事態であるというリアリティの形成に寄与できると考えられるか

らである。アナウンサーがテレビの視聴そのものを放棄するよう視聴者に求める逸脱報道は、テレビが純然たる情報の送り手という立場を超えて、当該事象の真の当事者に変容したことを視聴者に印象付け、その振る舞いを視聴者が見聞きすることこそが、情報内容の精緻化や迅速化といった基本フォーマット内でのアプローチとは異なる次元で、有効な避難行動を誘発する起爆剤となる可能性を秘めているとしている。

李・近藤・矢守（2013）も、上記の研究と共通した視座を持っている。李らは、台湾における災害で、被災に伴う集中的な報道によって全国的に有名になった被災地を意味する「明星灾区」という現象（概念）に着目して、報道の分析や考察を行っている。明星灾区は、報道の過集中、及びその逆機能としての報道空白という問題を生じさせる弊害を伴うことがあるのは間違いないが、李らは、被災地の住民や地元行政等が意図的にマス・メディアに働きかけ、マス・メディア側もこれに呼応して報道の質や量を手直しするという相互作用が、被災地の復興プロセスに影響を与える側面に着目して考察することによって、情報の送り手としてのマス・メディアと受け手としての住民を峻別して二項対立の図式で捉える思考や実践から脱却し、マス・メディアに当事者性を付与することの意義を検討している。

注目する2つ目の研究は、大牟田らが、ラジオの持つ新たな機能を見出した研究群である（大牟田・澤田・室崎，2021a；大牟田・澤田・室崎，2021b；大牟田・澤田・室崎，2021c）。大牟田らは、ラジオで長期間継続している災害番組の内容分析や全国ラジオ局へのアンケート、熊本地震（2016年）の発災時に聴取者からラジオ局に寄せられたメールの内容分析を踏まえて、ラジオは、被災者の状況に対して無条件に感情移入したり、被災者の苦しい思いを自分に置き換え感じ取ろうとしたりする共感を軸にした放送を行うことによって、被災者とラジオ、あるいは被災者同士、さらには被災地外の聴取者と被災者との間にコミュニケーションを生じさせ、力を与えていたと主張した。具体的には「ラジオへの投稿が、被災者同士がお互いに励まし協力し合うツール（伝言板）の役割を果たした」、「いつも聞いているパーソナリティの声流れることで、ホッと安心させる効果がある」等の機能があり、日常の放送でラジオと聴取者の間に培われた親近性を基盤として、災害時に、非日常の中の日常を提供することが可能になったとしている。従来の災害報道研究で、ラジオは防災や被害、安否、被災生活に関する有用な情報を提供することが重要な役割であると強調されてきたのに対し、共感を軸とする放送は、必ずしも何かの役に立つことを目指しているわけではなく、ラジオというメディアの存在自体がもたらす効能に注目した点に研究の新規性があり、マス・メディアの当事者性という視点からも注目すべき知見を提供している。

3つ目として挙げるのは、コミュニケーション研究の領域における理論や知見を援用した内容分析の研究群である。優れた事例として、福島原発事故に関する新聞、週刊誌等の活字メディアにおける言説（ディスコース）の構造や特徴を、言語に埋め込まれた権力関係等の社会的側面を炙り出すことを目的とする批判的ディスコース分析を中心とする語用

論の手法を適用して分析した矢内による一連の研究を挙げることができる（矢内，2017；矢内，2018；矢内，2019；矢内，2021）。ここで矢内は，記事の中でメディアがどのような呼称で表象されているか（「私たち」「本誌編集部」「東京のテレビ局」等）に着目して分析し，書き手と他の媒体の関係性がどのように形作られているのかを考察したり，記事中の受身文を分析することで，原発事故が人災・天災のどちらで表象されているのか，地域住民と政府や東京電力との関係性がどのように表象されているのかを検討したりしている。こうした分析を通じて，総合週刊誌は自らを，真実を明らかにする者として表象し，他のメディアには批判のまなざしを送ることで自身の優位性を主張している（矢内，2017）のに対して，女性週刊誌は他のメディアに対する視点よりも読者への視点が中心となっており，雑誌の作り手の姿を描くことによって書き手と読み手の仲間意識を作り出し，読者への生活上のアドバイスに結び付けていることを示した（矢内，2019）。また，地方紙においては，原発を天災と見做す表象と人災と見做す表象が併存しており，読者の解釈に幅を持たせることによって，より多くの読者が合意できる空間を紙面で作ろうとしていたという（矢内，2018）。本論文との関連性で言えば，矢内の一連の研究は，ニュース・テキストにおいて，単に，何が書かれているのかを整理するだけではなく，記事の中に作り手の視点（まなざし）がどのように埋め込まれているかに着目して探求し，それを明確にしようとしていること，及び，分析の手法として，コミュニケーション研究の領域における理論や知見を援用していること，この2点が重要である。

また，川西（2008）は，豪雨災害に関する新聞記事を，マス・メディアの議題設定機能（agenda-setting function）に着目して分析している。議題設定機能とは，マス・コミュニケーションの効果研究における分野で McCombs & Shaw（1972）が提唱した概念であり，「マス・メディアは数多くの争点やトピック等の社会的議題（agenda）の中から少数の議題を選択し，格付けして提示しており，マス・メディアが，ある議題を強調すればするほど，その議題に関する人々の重要性の認知も高まる」とする理論仮説である。政治報道等を題材として議題設定の機能や効果を裏付ける実証的な研究が積み重ねられている。川西は，2004年の新潟・福島豪雨と福井豪雨に関する新聞記事を分析し，発災直後の段階で，避難勧告の遅れと高齢者の逃げ遅れという2点が主要な議題に設定され，これらはその後政府レベルで打ち出された対策強化の柱と一致していたことから，報道の議題設定効果があったのではないかと推測した。ここで問題になるのは，報道の議題設定が発災後のごく初期の段階で行われたことから，深く粘り強い取材に基づくものとは考えられず，「死者に占める高齢者の割合が多かった」，「被害の大きかった地域で避難勧告が事前に出されていなかった」という表層的・外形的な事実に基づいたと考えられる点である。ごく初期に得られる情報に頼ったステレオタイプな議題設定は，他の重要な問題を見逃し，教訓を適切に導き出すことに繋がらない恐れがある。実際に，新潟・福島豪雨による犠牲者の死亡原因を丹念に追った林・田村（2005）は「破堤箇所近傍で水流により家屋が破壊された」，「屋外を移動中に，水に吞まれた」，「歩行に障害のある後期高齢者が室内で死亡した」の

3 パターンに区分されることを見出し、各要因に適応した対策の強化が必要であることを提言している。マス・メディアが災害から教訓を導き出すには、取材を十分に進めたうえで、その成果を吟味することが必要であることを示した研究と言える。

関谷（2008）は、災害報道における議題設定が持つ負の効果について、マス・メディアが取り上げやすい課題が報道され、災害対策上の重要課題だと認識されること、また、本来重要であるはずの課題が報道されずに看過されることという2点に整理している。その具体的な事例として挙げられているのが、2004年の新潟県中越地震で社会的な注目を集めたエコノミークラス症候群である。これは、同じ体勢を長時間続けることで血流が滞って足の静脈に血栓が生じ、肺に流入して動脈の血管を詰まらせることで肺塞栓を起こす症状である。関谷によれば、エコノミークラス症候群によって重篤な状態になった人は極めて少なかったが、報道では過度に取り扱われ、結果として、長時間の車内避難は危険であるという社会的な認識を形成させた。実際には、車内避難はプライバシー確保や身体の休息等の有益な面もあったが、報道では取り上げられなかった。エコノミークラス症候群が過度に報道された原因としては、都市部在住の報道・防災関係者が、車しか交通手段がないという人口過疎地帯の交通事情を知らないこと等に起因する偏見、避難所に多くの車が止まっている様子が異常さを示す映像に適していると判断されたこと、エコノミークラス症候群というワンフレーズに飛びついたこと等が挙げられ、過度な報道の結果として、高齢者の疲労死やショック死、ストレスフルな避難所のプライバシー問題等、災害対策上の優先順位が高い課題が見過ごされたと論じている。

4 つ目は、第1章第2節4項で検討したマス・メディアによる教育と社会化の機能に着目して、金井・片田らが、災害報道が防災意識や対策に与える影響について考察した研究群（金井・片田，2007；金井・片田，2009；金井，2011）である。金井・片田（2007，p.402）は「他地域で発生した災害であっても、発災直後から被災地の状況に関する事実情報を視聴することにより、自らの住む地域で災害が発生した際の状況をイメージすることを促し、それによって、災害に対する意識を啓発する効果があるものと考えられる」として、災害報道の防災教育的な効果に着目している。

そのうえで、2004年のインド洋大津波に関するマス・メディアの報道を題材として、津波危険地域である和歌山県の沿岸住民に質問紙調査を行い、インド洋大津波の報道を視聴したことによって、自らの住む地域における津波の危険性への関心が高まったとの分析結果を提示している。一方で、関心の高まりが具体的な防災対策の実施には結び付いていない実態も窺えると指摘し、マス・メディアの災害報道に、地域住民が実際に何らかの対策を実施するのを促すような具体性に欠けていることが、その一因として考えられるとしている。

また、金井（2011）は、地域住民には一般に、防災対応に関しては行政への依存心が高く、住民が主体的に防災行動をとる意識が乏しいという現状認識を示したうえで、行政に対する批判的な記事が、住民の意識に与える影響を検討している。そして、行政対応の不

備を指摘した記事と、住民側の対応の不備を指摘した記事を用意し、それぞれの記事を読んだ前後で災害対応への意識を比較する実験を行った結果、行政対応の不備を指摘した記事は防災対応に関する行政依存心を高める一方、住民側の対応不備を指摘する記事は行政依存心を低下させる傾向が見出されるとしている。災害報道が、住民の防災意識や行動に与える教育的な効果に着目したことの意義は高く、本論文にも示唆を与える。

これまで検討してきた研究群は、災害という社会的な事象に対して、マス・メディアがどのような存在（立ち位置）を有しているのか、いるべきなのかを探求するという点で、共通した視座を持っていると言える。従来の災害報道研究が、有用な情報をいかに早く、確実に伝えるかという防災機関としての側面に主眼を置いていたのに対し、これらの研究群は、災害を巡る多様な関係者とマス・メディアとの関係性やコミュニケーション、マス・メディアの当事者性を問い直す点に新規性がある。こうした意欲的な研究は、まだ緒に付いたばかりであると言え、同様の問題意識を基底においた研究を、さらに積み重ねていくことが必要である。

第3節 災害報道の内容分析研究

本論文は、マス・メディアによる災害報道を対象とした内容分析研究である。内容分析とは「コミュニケーション・メッセージの諸特性を体系的・客観的にとらえるための、主として数量的な処理を伴う手続き」（鈴木・島崎，2006，p.116）である。本章の第1，2節でも内容分析研究について一部触れているが、本節では、災害報道の内容分析に関する既往研究に絞り、既述部分と重複しないよう整理し直したうえで、本論文との関連を示す。

本章第1節で災害情報研究史を回顧した際に、東京大学「災害と情報」研究班が1980年代に実施した一連の取り組みを、災害情報研究の嚆矢として紹介した。研究班は、大きな災害の発生を受けて、気象官署や自治体の情報発信、マス・メディアによる報道、住民の情報接触・受容等に関する調査研究を多角的に展開しており、その一環として、報道内容の分析も行われている。

1982年の長崎水害に関する調査では、放送局が、市民から殺到した電話で寄せられた安否問い合わせ等の情報を、そのまま大量に放送で流し続けたことや、地元紙が、生活情報専門のコーナーを1か月間掲載し、好評を博したこと等を報告している（東京大学「災害と情報」研究班，1983）。1983年の日本海中部地震を巡っては、NHKのラジオが被害を拡大させないための防災放送に力点を置いたのに対し、地元民放ラジオは、市民の不安軽減や帰宅に必要な情報を伝える安否・生活情報放送を重視したこと、逆に地元紙は、全国紙と同様に被害状況の報道に多くの紙面を割いており、全国紙との役割分担が明確でなかったことを報告した（東京大学「災害と情報」研究班，1985a）。1984年の長野県西部地震の調査では、地元紙の報道において、悲劇的な出来事や読者が興味を持ちそうなことを集中

的に報道し、事実以上に情緒的かつ主観的な調子で記事を書く傾向が認められたという(東京大学「災害と情報」研究班, 1985b)。

阪神・淡路大震災(1995年)では、災害情報研究の興隆を受けて、報道の内容分析に関わる研究も、様々に行われた。荏本・望月(1996)は、震災の課題を整理し、問題解決の糸口を検討するための時系列分析に資する目的で、新聞記事情報の整理を行った。新聞記事を、建築構造物被害、人的被害、火災、行政の対応、被災者救援活動、ライフライン、医療、教育、被災者の声等、17のトピックに分類し、データベースを作成した。この整理によれば、行政の対応に関する記事の分量が顕著に多かったという。荏本・望月のデータベースを活用して、村上・中林(1999)は、新聞報道が、どのような震災イメージ(震災像)を提示したかを探求した。その結果、住居や都市インフラ等ハード面の復旧だけでは震災以前の日常に戻りにくい点が強調され、長引く震災というイメージ(像)を提示していると結論付けた。この研究は、関東大震災が「大地震=火災」というイメージ(像)を固定化した結果、阪神・淡路大震災における災害対応の不足や不備に繋がったのではないかという問題意識に基づいており、マス・メディアが災害をどのような視座で捉えているかに着目するとともに、視点の固定化が招き得る弊害に継承を鳴らしている点で、本論文とも関連する重要な問題を提起している。ただ、分析は、キーワード頻度の時系列推移を検討するという簡便な手法で行われており、記事の内容にまで踏み込んだ分析はなされていない。

阪神・淡路大震災に関連する新聞報道の分析では、熊谷・三好(1996)が、被災者の情報ニーズと地元紙の記事内容を比較し、情報需給のバランスという観点から分析している。その結果、民間企業やボランティアに関連する記事本数が最も多い反面、地区ごとのきめ細かい情報が要求されるライフライン復旧関連の情報発信が低調であったことを報告している。この研究も、キーワードの頻度分布を分析する手法で行われている。また、松本・鶴田(1999)は、全国4紙の東京都内版と神戸版の記事を比較して、震災報道に温度差があると指摘した。三上(2002)は、民放ラジオ局が3日間に亘って放送した安否情報の内容を分析し、無事であるという情報は発災当日に偏っていた一方で、安否を問い合わせる情報は2日目以降も増え続けたことを明らかにしている。

2011年の東日本大震災では、本章第1, 2節で述べたように、マス・メディアの報道に対してクリティカルな検証を求める機運が高まり、報道の内容分析も多様に展開された。報道の視点を問う目的で行われた内容分析研究の事例には、Valaskivi, Rantasila, Tanaka & Kunelius (2019)がある。彼らは、2011年から2016年までの各年における3月の新聞記事を収集し、「怒り」「悲しみ」「不安」といった強い感情を表す言葉や、「寄り添う」といった被災者への共感を示す言葉、結び付きを示す「絆」という言葉の使用頻度を調べた。その結果、「怒り」「悲しみ」「不安」「寄り添う」といった言葉は、全国紙(朝日, 毎日, 読売)に比べて、宮城県を拠点とする地方紙の河北新報では使用頻度が低く、さらに、福島県を拠点とする地方紙の福島民報では、ほとんど使われていなかった。これに対して、

「絆」は全国紙、地方紙ともほぼ同程度に使われていた。この結果について、Valaskiviらは、被災地の人々の間に、差異や分断を含む複雑な緊張関係が存在していることが影響していると見ている。被災者が置かれた状況は多様であり、原発事故に対する受け止め方も様々である。被災者に対する公的支援や原発事故に対する補償等を巡っては、大きな格差も生じている。ある人の怒りは、別の人には自己中心的と捉えられるかもしれず、ある人の悲しみは、別の人には弱さと映るかもしれない。こうした複雑な状況下にあっては、被災地を拠点とする地方紙は、強い感情を表す言葉や、特定の側に対する加担を意味する「寄り添う」を使用することには慎重にならざるを得ず、感情的な反応を引き起こす危険性が少ない「絆」が多用されることに繋がったのではないかと考察している。

東日本大震災の報道を巡る内容分析で特徴の1つとして指摘できるのは、テレビ報道の分析が質・量ともに拡充したことである。2003年に開始された地上デジタル放送への移行がほぼ終わった時期に震災が発生し、研究機関や研究者個人、あるいは商用サービスが、テレビ番組をデジタル・データとして蓄積することができるようになった。番組内容を文字化して提供する商用サービスも登場し、テレビ番組の分析がそれまでに比べて容易になった。こうした動向を踏まえて、東日本大震災に関するテレビ番組の内容分析研究が蓄積された(例えば、伊藤, 2012; 丹羽・藤田編, 2013; 坂田・三村編, 2016; 小林編著, 2018)。

こうした諸研究は様々な知見を提供してきた。ここでその全てを取り上げることはできないが、本論文との関連性という点で、報道で取り上げられる地域が被災地内の特定箇所限定されているという地域偏在の問題を、複数の研究が指摘していることを見ておきたい(松山, 2013; 稲増・柴内, 2015; 原, 2015; 米倉, 2017)。地域偏在が生じた要因として、松山(2013)は、東京方面からのアクセスが比較的容易だった地域に取材が集中したことや、「大津波と言えばリアス式海岸地域」というマス・メディア側の先入観が働いた可能性を指摘している。地域偏在という問題は、特定地域に対する報道の過集中と共に、その逆機能としての報道空白を生む。報道空白となった地域では、深刻な被害が生じているにも関わらず、社会的な関心を喚起できないため、支援の手が届きにくくなるという災害対応上の重要な弊害を引き起こすことになる。震災から5年間の報道を分析した米倉(2017)は、地域偏在の問題は震災直後だけでなく5年を経過しても継続していることを明らかにし、社会的関心の低下や記憶の風化といった問題を巡る地域間の差異や濃淡が、時間の経過と共に深刻さの度合いを増している可能性がある」と懸念を表明している。

マス・メディアの報道における地域偏在という課題は、長崎水害(1982年)の新聞報道から三上(1983)が見出した研究等を先例として、災害報道研究では従来から指摘されてきた。ただ、東日本大震災では被災地が極めて広域であったことから、地域偏在の問題がより深刻であったこと、また、研究の実務面からは、テレビ番組の詳細な解析が可能となったため精緻で体系的な分析結果が得られるようになったことにより、地域偏在という課題が大きくクローズアップされることに繋がったと考えられる。

本論文の問題意識と照らし合わせて、報道の地域偏在という問題が重要なのは、この問

題が、報道の選択と編集という機能に関わっている点である。限られた人員・機材・予算・時間で取材とニュース制作を行い、限られた紙幅・放送時間内でニュースを伝えなければならないマス・メディアにとって、被災地内で起きた全ての出来事を扱うことは原理的に不可能であり、素材の選択と編集は不可欠なプロセスとなる。これは、マス・メディアのゲート・キーピング機能（gate keeping function）と関わっている。ゲート・キーピングとは、現実社会で発生した出来事に対して、報道すべき事柄を取捨選択し、加工や削除を行うことであり（White, 1950）、マス・コミュニケーション研究の領域では、マス・メディアがゲート・キーピングを行う際の基準や手法を探求する研究が積み重ねられてきた（佐々木, 2013）。本論文は、ゲート・キーピングを理論的視座として明示的に据えるものではないが、マス・メディアは現実社会をありのままに映し出す鏡のようなものではなく、現実を再構成したうえでニュースとして提示していること、だからこそ、マス・メディアがどのような視点で現実を再構成しているかが重要な問題として措定されること、以上の点において、ゲート・キーピング研究は本論文と通底する問題意識を有していると言える。

また、災害報道を対象とした近年の内容分析研究における異色の成果として、関東大震災（1923年）の翌年から現代に至る90年間という極めて長期の時間軸を設定して、「防災の日」の新聞各紙における災害関連社説を通時的に分析した水出（2016）を挙げておきたい。水出は、関東大震災の記憶がどのように語られたのかというメディア言説の変容を辿った結果、関東大震災は社会的なレベルで一度は忘れかけられていたが、1960年に、関東大震災の発生日である9月1日が「防災の日」に制定されたことで、ナショナルな集合的記憶として再構築されたこと、その一方で、「防災の日」が制定される契機となった伊勢湾台風（1959年9月26日上陸）は集合的に忘却されたことを見出した。マス・コミュニケーション研究誌において、投稿論文として災害情報論以外のテーマを主題とした災害関連論文が掲載されたのは当該論文が初めてであるという（水出, 2019）。この研究は、長期の時間軸を設定して報道の内容を分析することの有用性を示した点で評価できる。日本人の災害に関する集合的な記憶のうえで揺るぎない地位を占めていると思われる関東大震災が、時間を遡ってみれば忘却されかけていた期間が長くあったこと、即ち、今日の視点からは自明と思われる認識が、歴史的経緯の中では必ずしも確固たるものではなかったという事態があり得ることを指摘し、自明視されている前提を疑うことの意義を示した点で示唆に富んでいる。

ここまで通覧してきた内容分析は、報道自体の特性や傾向を明らかにして、問題点を指摘し、報道の改善に繋げることを目的とする研究が主流であった。これに対して、災害報道の内容分析には、マス・メディアによる報道が世論や社会意識を反映している点に着目し、報道を指標として、世論や社会意識自体の探求を目的とする研究群も存在する。矢守（1996）は、災害の記憶が長期的に風化していく過程を探求するために、長崎水害（1982年）から10年間の地元紙における報道量を測定し、指数関数的に減少することを見出した。矢守（2001）においては、「活断層」という学術専門用語が、安定した社会的現実とし

て人々の日常世界に定着する社会的表象の過程を解明するため、長期に亘る新聞・雑誌の記事が分析されている。これらの研究は、マス・メディアの報道を「世論の鏡」と見做し、社会意識を近似する測定対象と措定して分析する点において、報道自体の特性や傾向を探索しようとする内容分析とは一線を画していると言える。

以上の検討を踏まえて、災害報道の内容分析研究に関する特徴と、残された課題を整理してみよう。

研究の手法としては、記事・番組の件数・放送時間等の報道量、あるいは記事・番組が取り扱っているトピック（題材）、報道の対象となっている地域、記事中のキーワード等の頻度分布を計測し、時系列に沿って整理すること等を通じて報道の特性を把握しようとするアプローチが中心であった。これらの研究によって、受け手の情報ニーズに適合した報道がなされているかを検証したり、報道の地域偏在という問題を炙り出したりする成果を挙げた点は、評価すべきである。他方で、報道量やキーワード等、記事や番組に表れた外形的要素の計量だけでは、マス・メディアの視点に関して踏み込んだ考察を行ってジャーナリズム活動の検証に繋げるのには限界がある。新聞記事の分析で、記事を1つの文章として遇し、その内容に踏み込んで分析することは、記事内容に対する解釈の問題がつきまとうため、定量的把握に比べてはるかに困難である。報道量やキーワードの頻度分布を計測する手法は、主観的解釈の余地のない方法として有効であることは確かであろう（矢守，1996）。ただし、災害報道に関する研究が提供する知見は一定の蓄積があるものの、理論フレームの見直しや、放送・報道の内容に踏み込んだ分析がより求められている現状を踏まえれば、困難な課題に取り組むためのアプローチを模索することも必要であると言える。

従来の災害報道研究では、メディアやコミュニケーションの研究領域で積み上げられてきた視座や知見を、理論的根拠や方法論に援用する研究が乏しいという課題が指摘されていることは既に述べた。本章第2節で、批判的ディスコース分析を中心とする語用論を援用した分析や、マス・メディアの議題設定機能に着目した分析を紹介した。これらは上記の課題を乗り越えようとする先駆的な取り組みと言えるが、こうした研究は散発的に行われているだけで、蓄積が十分とは言えない。本論文は、マス・メディアの報道内容を、客観性を担保しつつ解釈するにはどうすべきかという難題に対し、メディア・フレーム論を視座に据えることで、一定の貢献をすることを目指したい。

防災情報に関しては、迅速・確実・的確に伝える防災機関としてのマス・メディアの機能を強化させるための実学的探求を中心として研究が展開されてきた。これに対して、防災情報を巡る諸問題や教訓を、マス・メディア自身がどのように捉えて報道し、社会に問題提起してきたのかというジャーナリズム活動に焦点を当てて、クリティカルに内容分析を行った研究は乏しかった。本論文では、これらの課題を踏まえて、分析と考察を進めていく。

第3章 <防災情報と避難>の歴史的経緯と今日的課題

<防災情報と避難>を論じた報道の内容分析を行う準備作業として、本章では、防災情報の整備が進んできた歴史的経緯を振り返るとともに、<防災情報と避難>を巡って、現在では何が問題とされているのか、それを巡ってどのような議論が起きているのか、その今日的な課題を整理する。

第1節 本論文における防災情報

本論文が焦点を当てる防災情報とは、第1章第1節で述べたように「災害による被害の軽減や危険の回避に繋がる避難行動等の適切な対応を誘導・促進することを目的として生成・発出される情報」と定義付けられる。

代表的な防災情報は、気象官署等が発出する予警報や台風情報、土砂災害警戒情報等の防災気象情報と、自治体が出す避難勧告・指示等の避難情報である。上記は主に災害の発生が切迫している警戒期に出される情報であるが、その他、平常期や発災期に発出される防災情報もある。

中村（2007）の整理に基づいて、各期における防災情報の具体例を Table-3 に示す。

第2節 防災情報の整備史

本節では、気象庁（1975）、村中（2008）、須見（2008）、廣井（2008）、辻本（2006）、市澤（2014）、弟子丸（2014）、若林（2019）、牛山（2020）を基に、気象官署が発出する防災気象情報と自治体が出す避難情報を軸に、日本で防災情報が整備されてきた歴史的経緯を振り返る。なお、本節では明治期からの歴史的経緯を振り返るため、年の表記は西暦の後に丸括弧で和暦を示す。括弧内の「年」は省略する。

1. 草創期から災害対策基本法制定まで

明治政府によって近代的な気象業務が開始された日本において、防災気象情報の始まりとなったのは、1883年（明治16）5月26日に東京気象台（現在の気象庁）が、ドイツから招かれていたクニッピングによる気象解析を基に発表した「暴風警報：沿岸各地域警戒を要す」であるとされている。警報は電報で関係機関に伝えられた他、高い柱の上に赤い球を掲げる等の方法で周知した。

Table-3 防災情報の例

段階	防災情報の例
平常期	ハザードマップ(危険評価・予測地図)、土砂災害警戒区域に関する情報、被害想定、防災計画とマニュアル、要援護者の避難支援計画
警戒期	気象官署等が発出する予報・警報・台風情報・記録的短時間大雨情報・土砂災害警戒情報・降水短時間予報・竜巻注意情報等の防災気象情報、緊急地震速報、自治体が発出する避難の準備情報、避難の指示・勧告*
発災期	災害の発生情報、余震情報、2次災害への警戒を呼びかける情報

注) 中村(2007, p.109)を基に整理した。

*2021年施行の改正災害対策基本法により、避難指示と避難勧告は避難指示に一本化され、避難勧告は廃止された。

明治の気象台創立以来、防災気象情報が初めて本格的に見直しを迫られたのは、1934年(昭和9)に襲来した室戸台風が契機であった。記録的な暴風による学校倒壊と高潮による低地の浸水が関西地方に未曾有の被害を出し、気象当局者に衝撃を与えた。当時の暴風警報は「風強かるべし」「風雨強かるべし」「暴風雨の虞あり」の3種のみであり、連日のように「風強かるべし」が出た地域もあったことから、室戸台風の接近に際して「暴風雨の虞あり」の警報が出されても、大半の人は軽視していた。この反省を踏まえて、警報の前段階として注意を喚起する気象特報(現在の注意報に該当)の新設、気象予報区の細分化といった改善策が講じられた。こうした改革は、今日の防災気象情報に至る原型の芽生えとされ、室戸台風は気象行政史上の画期として位置付けられている。

気象予報の発表が禁じられた戦中期を経て、戦後の時代になると、1945年(昭和20)の枕崎台風、1947年(昭和22)のカスリーン台風、1948年(昭和23)のアイオン台風等、日本に襲来する台風が甚大な被害を出す事態が続発し、防災情報の役割は重要性を増した。1952年(昭和27)に気象業務法が制定され、それまでの暴風警報と気象特報による体系が、現在に続く気象警報と気象注意報による体系に改正された。

国の防災体制全般が抜本的な再考を余儀なくされたのが、1959年(昭和34)の伊勢湾台風による高潮が、名古屋地方に壊滅的な打撃を与えた事態であった。気象台が時間的な余裕を持って各種の警報を出し、最大級の警戒を呼びかけていたにも関わらず、被害の抑止・軽減に十分な効果を発揮することができなかった。台風が非常に強い勢力を保持して直撃したという気象的な要因に加えて、警報の周知徹底が不十分だったことや、被災経験の乏しかった地域では危機感が薄く、自治体が避難命令を出さなかったこと等、災害対応上の問題点も指摘された。

伊勢湾台風の教訓を踏まえて、災害対策全体を体系化し、総合的・計画的な防災行政の整備・推進を図ることを目的として1961年(昭和36)、災害対策基本法が制定された。防災情報に関しては、人の生命・身体の保護や災害の拡大防止のために、市町村長が必要と

認める地域の居住者等に対し、避難のための立ち退きを勧告し、急を要する場合には避難の立ち退きを指示できるという避難勧告、避難指示の制度が定められた。また、NHK（日本放送協会）は指定公共機関に位置付けられ、放送を通じて防災に貢献することが法的な責務と定められた。

2. 膨張する防災情報

気象業務法、災害対策基本法が規定した体制を基盤として、その後は新たな災害の発生や気象観測体制の整備、予報技術の進展等の状況変化を踏まえて、防災情報は質・量両面での拡充や精緻化を進めていくことになる。

1970年代には、気象庁において、気象データを自動で観測し、収集する地域気象観測システム（アメダス）や、宇宙から観測する気象衛星の運用が始まり、防災情報の生成に必要な観測体制の整備が進んだ。コンピューターを使って大気や海洋の状態変化を予測する数値予報の技術も次第に進展し、予報精度は着実に向上していった。

1982年（昭和57）の長崎豪雨は、短時間で上流部に降った雨が、都市部で氾濫して甚大な被害を出し、都市型水害と称された。事前に大雨警報が5度出されたことで、かえって危機感が薄れたという問題点が指摘されたことから、警報を補完する情報として、数年に1度しか降らないような猛烈な雨が実際に降ったことを知らせる記録的短時間大雨情報（通称「キロクアメ」）を発表する制度が新設された。防災気象情報発表の対象となる区域については、1987年（昭和62）に府県を細分した予報区単位での発表が始まった。予報区の細分化は順次進められ、2010年（平成22）からは、原則として市町村単位で発表されるようになった。

1990年代になると、気象予報業務の民間開放（天気予報の自由化）という動きと呼応して、気象庁は業務の軸足を防災にシフトし、「防災官庁」としての役割を自認して防災情報の改革をより強く推し進める方向性を明確にした（永澤，2018；若林，2019）。永澤（2018）は「気象台の責任範囲は警報などの防災気象情報を発表するところまでで、それを防災に生かすのは利用者である防災機関や一般国民の責任であるとの認識」（p.222）から転換し、「防災気象情報の利用者と積極的にかかわりをもつようになった」（p.225）としている。

近代的な大都市の構造物が多数破壊された1995年（平成7）の阪神・淡路大震災は、ハード防災の限界を強く印象付けた。大きな揺れが到達する前に情報を出す緊急地震速報が開発され、活断層に対する長期評価の導入や地震動予測地図の作成等、地域のリスクを評価し、住民に周知する情報の整備にも力が入られるようになった。整備されたのは地震分野における情報が中心であるが、ソフト防災全般に対する期待や関心を高めたとも言える。気象災害に関しては、2000年（平成12）の東海豪雨が大都市部で破堤等による大規模な浸水を発生させ、ハード防災の限界とソフト防災の重要性を再認識させることに繋がった。

2004年（平成16）には、7月に梅雨前線が新潟・福島豪雨、福井豪雨を発生させた他、

台風の上陸が年間で観測史上最多となる 10 個に達し、台風 23 号を中心に全国の広い範囲で甚大な被害をもたらした。風水害による死亡・行方不明者数は、それまで 1 年に数 10 人程度で推移していたのに対し、この年は 240 人が犠牲になった。10 月には新潟県中越地震が発生し、「災害の年」として記憶に残ることになった。この年の水害では大規模な破堤が発生する等、ハード防災の課題が露呈されたが、社会的な関心をより集めたのは、自治体が出す避難情報という、防災情報を巡るソフト防災の課題であった。

新潟・福島、福井の両豪雨を受けて、内閣府が対策強化のために発足させた有識者組織は「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」であり、政府レベルでは、防災情報の伝達と災害弱者の避難支援という 2 点が豪雨対策の重要課題として認識されたことを物語っている。この検討会は、主な課題として「避難勧告の適切な発令や確実な伝達ができない」、「避難勧告が伝わっても住民が避難しない」等を挙げ、その要因として「避難勧告を出す基準が不明確」、「確実に先を見通せない状況での判断に限界がある」、「住民が自らの危険性を認識できない」といった点を指摘した。以上の問題認識を踏まえて、判断基準を整備して自治体を支援するため「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（以下、「避難勧告ガイドライン」と略す）が 2005 年（平成 17）にまとめられた。このガイドラインでは、住民に早期の注意喚起を促す目的で、避難準備情報という新たな防災情報が設けられた（集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会、2005）。なお、避難準備情報はこの時点では法的には明記されず、ガイドラインによる運用が長く続いたが、東日本大震災を踏まえて 2013 年（平成 25）に災害対策基本法が改正された際に、法的な位置付けを与えられた。

また、2005 年（平成 17）には、土砂災害の恐れがある時に、自治体が避難情報を出す際の判断や住民による自主避難の参考となるように、都道府県と気象庁が共同で土砂災害警戒情報を発表する取り組みが始まった。2006 年（平成 18）に降水短時間予報、2008 年（平成 20）には竜巻注意情報の発表がそれぞれ始まる等、防災情報は拡充の道を辿っていくこととなった。

また、風水害が多発した 2004 年以降、大きな気象災害が発生すると、政府レベルで有識者組織が作られ、そこでの議論や提言を踏まえて、ガイドラインの改定等により、改善・修正を積み重ねていくという流れが常態化していくことにもなった。

2009 年（平成 21）の台風 9 号による豪雨では、兵庫県佐用町で夜間に冠水した道路を辿って指定の避難場所へ向かおうとしていた住民多数が流され、犠牲になるという惨事が起きた。その後に内閣府が設置した「大雨災害における避難のあり方等検討会」は、指定避難場所への移動が最善であるとの固定化した避難イメージに従って、悪条件にもかかわらず自宅から立ち退き避難した結果、被災する事例があるという問題を指摘し、状況によっては建物上階への垂直避難を選択肢の 1 つとして考えるべきだと提言した（大雨災害における避難のあり方等検討会、2010）。

2011 年（平成 23）3 月に発生した東日本大震災は、津波警報の第 1 報で地震の規模を過

小評価し、津波の高さ予測が、実際に到来した津波を大きく下回る数値となったこと等から、想定を越す超巨大災害に対する防災情報のあり方が問い直された。また、同年9月に上陸した台風12号は、紀伊半島を中心に記録的な雨量をもたらし、河川の氾濫や土砂災害によって激甚な被害を生んだ。各種の防災情報が次々と発表され、大雨に対して最大級の警戒が呼びかけられたが、気象台が意識した切迫した状況、即ち、予報官が募らせた危機感には住民や自治体等に十分伝えられなかったと指摘された。こうした課題を受けて気象業務法が改正され、2013年（平成25）に、数10年に1度というレベルの重大な災害の恐れが著しく高まっていることに警戒を呼びかける特別警報の運用が始まった。従来の警報を超えるスーパー警報の導入を求める声は以前からあったが、実際に導入されたことで、1952年（昭和27）の気象業務法制定以来となる警報の体系変更が実現された。

3. 避難情報を発出する判断基準の客観化

この間、自治体が出す避難指示・勧告等の避難情報を巡って、適切なタイミングで適切な地域に発出することができないという問題への対処策として、発出を判断する際の基準を客観化（数値化）することが強く押し進められてきたことも、特徴的な動向の1つとして指摘できる。

避難情報が適切に出されないという問題が社会的な関心を高めたのは、2004年（平成16）に多発した豪雨災害が1つの契機となった。翌年にまとめられた避難勧告ガイドラインは、避難情報の発出がうまくできない要因として、「自然現象や堤防等の施設の状況が十分に把握できていない」、「確実性のない段階での判断に限界がある」等と並置して、「具体的な基準がないために判断できない」という点を指摘した。これを踏まえて、「どのような状態になれば住民が避難行動を開始する必要があるかをあらかじめ確認し、関係機関から提供される情報、自ら収集する情報等を基に避難勧告等の発令の判断基準（具体的な考え方を整理する）」（集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会、2005、p.14）ことを自治体側に求めた。そのうえで、避難勧告等を出す際の参考となる情報を例示し、「一定時間後に、危険水位に到達すると予測される場合に、避難勧告を出す」といった具体例を示した。

ただし、判断基準については、できるだけ具体化を図ることを原則としつつも、対象が自然現象であり、「想定を越える規模の災害が発生することや、想定外の事象が発生することもあることから、堤防の異常や土砂災害の前兆現象等、巡視等により自ら収集する現地情報、レーダ観測でとらえた強い雨の地域、避難行動の難易度（夜間や暴風の中での避難）等、必ずしも数値等で明確にできないものも含めて、総合的な判断を行うこと」（集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会、2005、p.15）と注意を喚起し、機械的な運用に徹するのではなく、多様な情報やその都度の状況を踏まえたうえで総合的に判断することの重要性が強調された。

2009年の中国・九州北部豪雨や台風9号（兵庫県佐用町豪雨）等を踏まえて設けられた

「大雨災害における避難のあり方等検討会」は2010年にまとめた報告書で、「避難勧告等の具体的な発令基準の策定状況は十分であるとは言えない」、「基準を定めていない市町村にあっては、地域特性に即した具体的な基準をできるだけ速やかに策定すべきである」として、基準作りの加速を求めた（大雨災害における避難のあり方等検討会，2010）。報告書に引用された消防庁の調査結果によれば，2009年11月時点で，水害発生時における避難勧告等の具体的な発令基準を策定している市町村は46%であった（消防庁，2010）。

2014年（平成26）に初めて改定された避難勧告ガイドラインは，避難情報を発出する判断基準の客観化（数値化）をさらに強く前面に押し出した。ガイドラインの改定は，2011年（平成23）の台風12号（紀伊水害），2012年（平成24）の九州北部豪雨，2013年（平成25）に伊豆大島を襲った台風26号等による風水害が多発したことや，この間に防災情報の拡充・改善が積み重ねられてきたことを踏まえて行われた。改定に際しての基本方針には「避難勧告等は空振りを恐れず，早めに出すことを基本とする」，「自治体が避難情報の発出を判断する材料となる防災情報を具体的に示す」ことが盛り込まれた。この方針に基づいて，参考にすべき情報，情報分析のやり方，判断基準を設定する手順等が具体的かつ詳細に解説された。例えば，避難勧告の基準例としては，A川のB水位観測所において，「水位が氾濫危険水位である〇〇mに到達した」，「氾濫注意水位を超えた状態で，氾濫注意情報の水位予測により，水位が堤防高を越えることが予想される」，「氾濫注意水位を超えた状態で，B地点上流域の気象情報・降水短時間予報で，さらに〇〇mm以上の降雨が予想される」等のいずれかに該当する場合に発表するといったように，丁寧に例示された。2005年の初代ガイドラインでは総合的な判断の重要性が強調されていたが，その考え方は姿を消して，行政防災担当者の経験や力量に左右されずに策定することが容易となるような工夫が凝らされた（内閣府，2014a）。

その後も，「土砂災害に対する避難情報発表のタイミングや対象地域を判断する情報として，土砂災害に関するメッシュ情報を活用する」，「洪水については規模・破堤地点別に，情報発表の対象地域を予め検討しておく」等，ガイドラインが改正される度に，基準の客観化を推進する指針が追加・拡充され，自治体の客観的な基準作りを加速させていった。

4. 行政主導から住民主体への転換

自然災害による被害が十分に抑止できない状況を踏まえて，防災情報をさらに拡充・改善するという方向性に加えて，主として政府レベルの有識者組織等による検討・議論で近年，強調されてきたのが，行政主導の防災から住民主体の防災へ転換を図るべきであるという考え方である。避難等の危険回避行動についても，防災情報を発信する行政機関側の問題と捉える見方だけでなく，情報を受け取る住民側の問題と見做す考え方に重心を移すことが主張されている。

こうした考え方の背景となっているのは，警報や避難情報等の防災情報を受け取っても，避難等の危険回避行動を取らない住民が多くいる実態への問題意識である。

防災情報が伝わっても住民が避難しないという問題は、2004年（平成16）に風水害が多発したのを受けて、2005年（平成17）にまとめられた避難勧告ガイドラインにおいても、様々な課題の1つとして挙げられてはいた。しかし、この時の主眼は「自治体が防災情報を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できない」、「防災情報を住民へ迅速・確実に伝達するのが難しい」という、情報の作り手・送り手側の問題に集中しており、情報を知っていても避難しない住民という問題が掘り下げられることはなかった。

これに対して、2009年（平成21）の中国・九州北部豪雨や台風9号（兵庫県佐用町豪雨）等を踏まえて作られた「大雨災害における避難のあり方等検討会」が2010年（平成22）に出した報告書は、前記の2005年（平成17）ガイドラインが「住民の適切な避難を実現するためには、行政による公助のみではなく、自助、共助、公助の適切な役割分担が必要であることへの言及が乏しく、適切な避難を実現するための全体像を十分に示すものとはなっていないかった」（大雨災害における避難のあり方等検討会、2010、p.1）という反省を表明した。そのうえで「避難勧告等が適切に発令されたとしても、避難を実施する住民が自らの状況を適切に判断し、適切な避難行動を取らなければ自らのいのちを守ることはできない」（p.2）という見解を明確に示し、「住民の自発的な自助・共助意識の醸成を促すことの重要性、そのために国、都道府県、市町村に求められる公助のあり方」（p.3）を提示している。

2012年（平成24）の九州北部豪雨、2013年（平成25）に伊豆大島を襲った台風26号等を踏まえて、2014年（平成26）に改定された「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」も、こうした考え方を踏襲している。そこでは「一人ひとりの命を守る責任は行政にあるのではなく、最終的には個人にあるという考え方」（内閣府、2014a、p.2）に立って、避難を巡る構図を「住民の生命、身体を保護するために行うべき市町村長の責務は、住民一人ひとりが避難行動をとる判断ができる知識と情報を提供することであり、住民は、これらの情報を参考に自らの判断で避難行動をとる」（p.2）と規定された。

また、2015年（平成27）の関東・東北豪雨、2016年（平成28）に岩手県の高齢者施設で甚大な被害が出た台風10号等を踏まえて、2017年（平成29）に作られた避難勧告ガイドラインも「行政に依存し過ぎることなく、『自らの命は自らが守る』という意識を持ち、自分は災害に遭わないという思い込み（正常性バイアス）に陥ることなく、居住者等が自らの判断で避難行動をとることが原則」（内閣府、2017、p.7）と明記され、住民主体を打ち出したうえで、支援者としての行政がどのように判断・行動すべきであることを示すという論調が定着してきている。

こうした考え方がより前面に出て強調され、先鋭化したのが、2018年（平成30）7月豪雨（西日本豪雨）を踏まえて設置された「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」における議論と、その報告を受けて2019年（平成31）に改定された避難勧告ガイドラインである。ここにおいて提示されたのは「これまでの『行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する』という方向性を根本的に見直し、

住民が『自らの命は自らが守る』意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという住民主体の取組強化による防災意識の高い社会を構築する必要がある」(平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ, 2019, p.13) という問題認識である。この認識が強調された背景には、西日本豪雨による犠牲者が、1983年(昭和58)7月豪雨以来となる100人を超す規模に達し、近年稀に見る大惨事となったことがある。豪雨の発生に先立って、気象庁が「大雨特別警報を発表する可能性がある」と伝える緊急記者会見を行い、関係機関や自治体からは各種の防災情報が出されていたにもかかわらず、避難等の危険回避行動が遅れて被災する住民が多数に上った。同ワーキンググループ報告書は「堤防・ダム、砂防堰堤等の施設の整備を着実に進める必要があるが、その能力には限界がある」(p.13), 「行政が出す避難勧告等の情報は、一定のまとまりをもった範囲に対して出されるものであり(略)住民一人ひとりに即した情報を示すことは困難である」(p.13), 「『逃げ遅れたり、孤立しても最終的には救助してもらえる』という甘い認識は捨てるべきである」(p.15)等、行政による備えや対応に限界があることを繰り返し指摘し、住民は「既存の防災施設、行政主導のソフト対策には限界があることをしっかりと認識すべきである」(p.13)と求めている。ハード防災だけでなく、ソフト防災においても行政主導ではなく住民の主体的な取り組みの重要性を強調しているのが特徴と言える。

2019年(令和元)の台風19号(東日本台風)等を受けて設けられた「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」の議論でも「避難をしなかった、避難が遅れたことによる被災や、豪雨・浸水時の屋外移動中の被災、また高齢者等の被災が多く、いまだ住民の『自らの命は自らが守る』意識が十分であるとは言えない」(令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ, 2020, p.19)という認識が示され、自らの命は自らが守る意識を一人ひとりが持った「防災意識の高い社会」(p.1)を構築すべきであるという主張が維持されている。

5. 防災情報の整理・統合

これまで見てきたように、防災情報は、大きな災害の発生と観測網や予報技術の整備・進展を踏まえて、多様化・詳細化・リアルタイム化という3つの方向性を有しながら高度化が進んできた(中村, 2008)。その一方で、情報が豊富になり過ぎたがゆえに、複雑化して、かえって分かりにくくなったという問題も指摘されるようになってきた。2018年(平成30)7月豪雨(西日本豪雨)を受けて、中央防災会議が設けた「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」は、防災情報を5段階の警戒レベルに整理して、受け手側が情報の意味を直感的に理解できるようにするべきだと提言した。これを受けて、2019年(平成31)の避難勧告ガイドライン改定で、防災情報の5段階警戒レベル化が導入された。また、2021年(令和3)には、避難情報の分かりにくさを解消する対策の1つとして、避難勧告と避難指示が避難指示に一本化され、避難勧告は

廃止された。

このように、複雑化した防災情報の統合・整理が行われる一方で、情報の追加や精緻化も続けられている。例えば、列状に組織化された積乱雲群が長時間、同じ場所に留まって強い降水をもたらす線状降水帯が2020年（令和2）7月豪雨等で大きな被害を相次いで出したことを受けて、実際に線状降水帯が形成されて顕著な災害をもたらす恐れが高まってきた時に危機感を伝える新たな情報の運用が2021年（令和3）に開始されている。防災情報は膨張と、その反動としての整理とのせめぎ合いの中にあるのが現状であるとも言える。

本節で概観した動向を整理した表を Table-4 に示す。

第3節 <防災情報と避難>の今日的課題

第2節で見てきたように、近代に開始された気象業務の進展に伴って、防災情報は拡充され続けてきた。その結果、防災情報が複雑・多様化し、受け手にとって必ずしも使い勝手がいいものとは言えなくなってきた。これは、防災情報が抱える今日的な課題の1つとすることができ、これに対して、近年は統合・整理という動きが出てきたことも既に述べた。本節では、<防災情報と避難>を巡る今日的な課題について、さらに詳しく検討し、何が問題となっているのか、解決に向けてどのようなアプローチが議論されているのかを整理し、内容分析に入る準備作業としてまとめておきたい。

1. 防災情報のパラドックス

防災情報が社会に定着していなかった時代に起きた室戸台風（1934年）の犠牲者が3000人超、防災情報の整備や体系化が不十分だった時代の伊勢湾台風（1959年）では5000人超が犠牲となったのに対し、この半世紀では、数千人規模の犠牲者を出す気象災害は発生していない。堤防、ダム等によるハード防災が一定のレベルで構築されたのに加え、整備が進んだ防災情報というソフト防災が大きな成果を上げてきたのは間違いないところであろう。

では、近年の状況はどうだろうか。過去30年間における風水害による死亡・行方不明者数の推移を Figure-2 に示す。年ごとの変動はあるが、防災情報に細々と修正・追加が積み重ねられ、改善・拡充が続いてきたことに呼応するような、明らかな減少傾向は認められない。あくまで人的被害の推移から推量しただけではあるが、防災情報の効果が頭打ちにあるのではないかと評されるのもやむを得ない状況にあると言えるだろう。

こうした現況を踏まえて、社会の防災・減災力を底上げするためには、どのような対策が求められるのか。この難問に対して、防災情報自体を精緻化・拡充するという改善をより強力に推し進めるべきであるという考え方が提唱され、実際にそうした方向性に沿った

Table-4 防災情報の整備史と防災を巡る論調の動向

年	出来事
1875 (明治 8)	東京気象台 (現在の気象庁) が気象業務を開始
1883 (明治 16)	初の暴風警報発表
1884 (明治 17)	東京気象台が天気予報を開始
1887 (明治 20)	東京気象台を中央気象台と改称
1934 (昭和 9)	室戸台風
1935 (昭和 10)	暴風警報の前段階となる気象特報を新設
1945 (昭和 20)	ラジオによる天気予報番組が再開, 枕崎台風
1947 (昭和 22)	カスリーン台風
1948 (昭和 23)	アイオン台風
1952 (昭和 27)	気象業務法制定, 気象警報と気象注意報を規定
1956 (昭和 31)	中央気象台が気象庁に昇格
1960 (昭和 35)	伊勢湾台風
1961 (昭和 36)	災害対策基本法制定
1974 (昭和 49)	地域気象観測システム (アメダス) の運用開始
1978 (昭和 53)	初の静止気象衛星「ひまわり」による観測開始
1980 (昭和 55)	降水確率予報の開始
1982 (昭和 57)	長崎水害
1983 (昭和 58)	記録的短時間大雨情報の発表開始
1987 (昭和 62)	府県を細分した予報区単位での防災気象情報の発表開始
1993 (平成 5)	天気予報の自由化 (民間開放)
1995 (平成 7)	阪神・淡路大震災
2000 (平成 12)	東海豪雨 土砂災害のソフト対策強化のため, 警戒区域の指定制度等を盛り込んだ土砂災害防止法制定
2004 (平成 16)	新潟・福島豪雨, 福井豪雨, 計 10 個の台風が上陸, 新潟県中越地震
2005 (平成 17)	避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインを制定 土砂災害警戒情報の発表開始
2006 (平成 18)	降水短時間予報の発表開始
2008 (平成 20)	竜巻注意情報の発表開始
2009 (平成 22)	中国・九州北部豪雨, 兵庫県佐用町豪雨 (台風 9 号)
2010 (平成 22)	大雨災害における避難のあり方等検討会が, 住民の自発的な自助・共助意識の醸成を促すことの重要性を強調 市町村単位での防災気象情報の発表開始
2011 (平成 23)	東日本大震災, 台風 12 号 (紀伊水害)
2012 (平成 24)	九州北部豪雨
2013 (平成 25)	特別警報の運用開始, 台風 26 号 (伊豆大島豪雨)
2014 (平成 26)	避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの初改定: 避難情報を発出する判断基準の客観化 (数値化) を推進, 命を守る責任は最終的には個人にあるとの考え方を強調
2015 (平成 27)	関東・東北豪雨
2016 (平成 28)	台風 10 号 (岩手県の高齢者施設で甚大な被害)
2017 (平成 29)	避難勧告等に関するガイドライン制定: 正常性バイアスに陥らず, 住民が自らの判断で避難行動をとることが原則と明記
2018 (平成 30)	7 月豪雨 (西日本豪雨)
2019 (平成 31)	避難勧告等に関するガイドライン改定: 防災を「行政主導」から「住民主体」へ根本的に転換することを強調 防災情報を 5 段階に整理した警戒レベルを導入 台風 19 号 (東日本台風)
2020 (令和 2)	7 月豪雨 (熊本豪雨)
2021 (令和 3)	線状降水帯の発生に関する情報の発表開始 避難勧告と避難指示を一本化 (避難勧告の廃止)

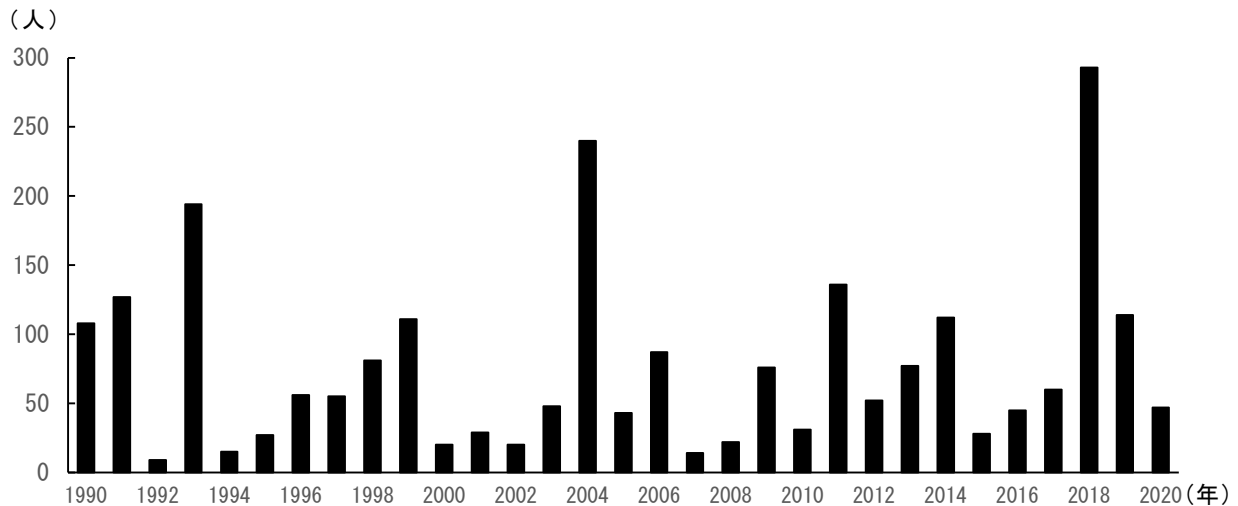


Figure-2 風水害による死亡・行方不明者数の推移

注) 総務省消防庁が毎年発表している「地方防災行政の現況」を基に作成した。

対策が、統合・整理という反動を一部伴いつつも、基本的には今も着実に進められていることは第2節でも見たところである。

これに対して矢守(2013)は、現在の日本社会は、防災情報が豊富に存在するがゆえにかえって、住民が自主的に行動しないという情報待ちの姿勢や、行政への過度の依存がもたらされるというパラドックスが生じており、防災情報の効用が逡減したことに留まらず、防災情報のマイナス面が無視できないウェイトを占めるステージに突入しているという問題認識を提示したうえで、防災情報の改善・拡充という方向性のみでは、問題の根本的な解決には至らないと主張している。

このパラドックスが生じるメカニズムについて、矢守は、コミュニケーション論において Bateson(1972)が提示したダブル・バインドという概念に基づいて説明している。ダブル・バインドとは、あるメッセージと、そのメッセージが持つ本来の意味を超えた別の意味を与えるメタ・メッセージとの間に葛藤や矛盾が生じ、二重拘束されて身動きが取れなくなる状態である。「大雨で河川が氾濫する恐れがあるので、早急に指定場所へ避難してください」というメッセージは、「避難とは、こうしたメッセージを受け取ってからするものだ」、「世の中には、私たち行政機関に属する人間のようにこうしたメッセージを作る人と、住民のみなさんのように受け取る人がいる」、「防災情報とは、自然・社会の状況を客観的かつ一意的に記述するものだ」といったメタ・メッセージを伴っており、これが、自主的な行動を妨げる情報待ちの姿勢や、専門家/非専門家という二項対立的な関係性の固定化、行政・専門家への過度の依存、防災情報が持つ曖昧性や矛盾性の隠蔽といった弊害をもたらすことに繋がっているという。

防災情報のダブル・バインドによるパラドックスが実際に生じているとすれば、その間

題は、防災情報を改善・拡充する方略だけで克服できないのは当然である。そこで、矢守（2020b）は、豪雨災害対策が抱える課題の多くは、防災情報そのものの不足・不備が原因なのではなく、情報を避難という行動に結び付けるためのブリッジ（橋渡し・ひも付け）がうまくいっていないために生じているのだと論じている。そのうえで、情報と行動をひも付ける活動として「避難スイッチ（防災スイッチ）」を提唱し、各地の実践的な活動を支援している。避難スイッチとは、注目する場所として抽出した河川や排水路等の特定箇所です。濁った水が流れ始めるといった異変や、設定しておいた水位への到達等の状況が確認されたら逃げ始めるというように、地域住民が危険回避行動に移る独自のスイッチを予め決めておく活動である。その際には「大量にあふれる情報をむしろそぎ落とし、実際に逃げる（逃がす）というアクションをとる当事者が自らの行動に活用する少数の情報に絞り込むことの方が、はるかに重要だ」（矢守、2013、p.14）と主張している。

2. 防災情報のスマート化

防災情報の拡充・改善をひたすらに追い求めることの問題点を、本項では「スマート化社会の弊害」という別の観点から検討してみよう。防災情報の精緻化や適時化を強く求めるということは、防災情報が「必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供される（それ以外には提供されない）」という状態を理想としている。このように、必要なものが、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供される社会を、テクノロジーの発展によって実現しようという考え方は、「社会の超スマート化」と呼ばれ、未来社会が目指すべき1つの姿として提示されることがある。これに対して、哲学者の戸谷洋志は、クリティカルな考察を行っている（戸谷、2022）。本節では、戸谷の議論を防災情報に援用して検討し、防災情報のあり方を巡る議論に広がりを持たせておきたい。

超スマート社会とは、政府の総合科学技術・イノベーション会議が2016年に策定した第5期科学技術基本計画に盛り込まれた考え方であり、「必要なもの・サービスを、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供し、社会の様々なニーズにきめ細かく対応でき、あらゆる人が質の高いサービスを受けられ、年齢、性別、地域、言語といった様々な違いを乗り越え、生き活きと快適に暮らすことのできる社会」（内閣府、2016、p.11）と定義付けられている。同計画では、この超スマート社会を、人々に豊かさをもたらす未来社会の姿として共有し、その実現に向けた一連の取り組みを更に深化させ、世界に先駆けて実現することが、目標の1つとして設定された。

超スマート社会を実現させるテクノロジーを活用した方略は、以下のように示されている。フィジカル空間（現実空間）から取得されたデータを基に、サイバー空間で処理・調整が施されて最適化が図られ、それによって、必要なものが、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供され、その結果として、社会の自動化・自律化が進んでいくという。

戸谷によれば、スマートさの本質とは、余計なことからの解放であり、不必要なもの・無駄なものに関わる機会の徹底した排除である。最適化を考案するのはシステムであり、

ここにおいては、人間はものやサービスを受け取る存在（システムの歯車）としてしか位置付けられていない。人間は自ら思考して行為するのではなく、システムの要求に従って行為するのであり、その行為の責任はすべてシステムの側に帰属する。結果として、スマートなシステムは人間から責任の主体としての能力を奪う。

スマート社会が志向するのは、現実の混乱や個別性、雑多性を無視して、効率的で無駄のない課題解決を図ることである。現実世界には多様な選択肢が存在しているがゆえに、かえって選ぶのが困難となる。その中で、スマートな道筋が1つだけ提示されれば、可能性を失うのとは引き換えに、混乱は解消される。そこで人間は、混乱した多様性に開かれているよりも、整然とした画一性に閉ざされていることを好ましいと感じ、自ら好んでスマート化しようと望むようになる。

戸谷はさらに、現代技術は、人間を含むあらゆるものを駆り立てるという Heidegger の技術論や、機械の原理に人間が従属し支配されるという Anders の順応主義社会等の議論に依拠して、超スマート社会は、人間が無抵抗に、暴力のような悪に加担してしまう危険性を有しているとして警鐘を鳴らすところまで論を進めている。防災をテーマとする本論文では、悪という倫理の問題にまで議論を拡張することは企図しないが、戸谷の議論は、防災情報が「必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供される（それ以外には提供されるべきでない）」とする考えに、疑う余地のない絶対的な価値観を置き、その方向性だけに沿って拡充・改善を積み重ねることには大きな問題が潜んでいることを見出すうえで意義があると考えられる。

防災情報を生成・発出する行政機関を、人々から切り離されたサイバー空間と見做せば、そこから必要な防災情報が提供されるのを人々が待つだけになれば、現実の混乱や個別性、雑多性を直視して主体的に考えることは放棄されてしまう。災害の危険を回避する行動とは本来、複雑で多様な現実立脚した文脈依存的な判断や意思決定に基づくものであり、サイバー空間からスマートな道筋を1つだけ与えられ、それに従うだけでなされるものではないはずである。

超スマート社会に絡め取られないあり方として、戸谷が提唱しているのは、ある特定のシステムにのみ自らを帰属させるのではなく、複数の異なったシステムへ開かれたものとして自らを位置させることである。全てのシステムから脱却した存在として生きることは、現実の社会では不可能であり、いずれかのシステムに帰属せざるを得ない。そこで、あるシステムから、状況依存的に別のシステムに移り、あるシステムをその外側から考察できる視点を確保することの重要性が説かれている。

防災という営みに関しても、公的機関から防災情報が発出され、住民はそれを受容するという単線的なシステムは、それ自体が有用性を持つことは確かであるとしても、そのシステム内でのみ考えるのではなく、家庭や地域コミュニティにおける繋がり、防災的な営みが組み込まれた日常生活のあり方等、多様なシステムに開かれたものとして自らを理解することが重要であると考えられる。

上記の視点に立てば、防災情報のレベル化という発想にも、再考の余地があると考えられる。増え過ぎた防災情報を整理することの意義は明らかであるとしても、様々なグラデーションをなして、複雑で多義的に存在している現実世界に、人為的なレベルという境界線を引き、「危険な場所から全員避難」といった一律の規範的対応を求める発想からは、現実の個別性や雑多性が排除される恐れがある。レベル化というシステムに有用性を認めつつも、そのシステムだけを唯一の最適解と見做すのではなく、それ以外のシステムに開かれたあり方を追究することが求められていると考える。

3. 「行政／住民」の構図が抱える問題点

日本の防災体制は、伊勢湾台風（1959年）を契機として1961年に制定された災害対策基本法によって、基盤となる枠組みが確立された。災害対策基本法は制定時の条文において、その目的を「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にする」（第1条）と規定した。この基本的な考え方に基づいて進められてきた防災対策は、必然的に行政主導という側面を濃厚に有していた。その結果、諸外国等と比べて、災害に対峙するのは行政であり、住民はその庇護の下にあるという認識が強くなったという弊害は、かねてから指摘されてきた（例えば、片田，2007）。近年、大きな被害を出す災害が相次ぐ現状と連動して、行政主導から住民主体へと防災を転換すべきだという論調が強まってきたのは当然であったとも言えよう。

しかし、＜行政＝能動的主体／住民＝受動的客体＞という構図を変えて、住民を能動的主体に据えるにはどうしたらいいのか、さらには、住民を能動的主体に転換するという方向性（だけ）を疑いもなく無批判に追究することが、社会の目指すべき正しい防災のあり方であると言い切れるのかどうか、目指すべき理想像は他にもあり得るのではないか等の観点から疑問を投げかけて問い直す論考や研究が近年、意欲的に提起されている。

本論文では、このような自明視されている前提に再考を促す動向に注視することが、マス・メディアの報道内容を検証するに際して重要であると考えられる。マス・メディアは、社会の支配的価値観を固定化し再生産することによって現実を正当化する働きを不可避的に有しているが、その一方で、支配的価値観を再吟味して疑問を提示し、変革の契機とする機能もまた有しているからである。以上の問題意識に立って、本節では以降、住民主体の防災や避難の必要性が声高に唱えられる風潮をクリティカルに見つめる諸議論を整理する。

まず、住民主体の防災や避難の必要性が強調されるようになって以降の社会的状況について、片田（2020）の現状認識を見てみよう。行政は、住民の要望に応えることが使命であるかのような固定観念に縛られ、住民に依存されることが常態化してきたため、住民に主体性を求めざるを得ないことは認識しつつも、そのことを住民に訴えることに戸惑っている。一方、国民は、長年に亘る行政主導の防災によって災害過保護の状態にあり、防災における行政対応の限界を認めながらも、住民主体の防災とは何か、その実像が見えない

中で不安を募らせている。従って、住民主体の防災・避難という考え方は、行政・住民の双方から必要性は合意されているものの、その実像が不明で混乱の最中にあり、住民主体の防災を行政が主体となって進めている感が否めない。片田は以上のように現状を捉えている。こうした混乱状況は、多くの人が肌感覚で実感できる実情に近いと言えるのではないだろうか。片田の現状認識が妥当であると見做すなら、住民主体の防災・避難を闇雲に唱え、押し進めるという方向性は、立ち止まって考え直す必要に迫られていると言えよう。

行政主導を住民主体へ転換させるという方向性が過度に強調されることに疑義を呈している論考・研究群（例えば、片田，2020；及川，2021；及川・片田，2021；渥美，2021；矢守，2019a；矢守，2021）に共通しているのは、行政と住民の関係性を「能動／受動」の関係性に切り分ける二項対立の枠組みは維持したまま、その枠組み内における関係性の反転を主張しているに過ぎず、枠組みそのものの見直しには至っていないことに対する疑問であると言える。「能動／受動」という構造は「特定の誰かが～する／特定の誰かが～される」という関係性を生むので、必然的に「する人の責任／される人の権利」が別個のものとして焦点化される。この構図を維持したまま、両者間の位置付けのみを反転させたところで、帰責先が変わるだけで、根本的な見直しには結びつかない。防災の営みとは本来、複雑性や多義性、曖昧性を多分に有しているにも関わらず、責任の所在を明確化しようとするのは、互いに責任の追及と回避を応報的に繰り返すような分断化した社会を維持・強化することに繋がりがかねない（矢守，2019a；及川，2021）。

さらに矢守（2021）は、自助・共助・公助という概念を強調する風潮にも、同根の問題が潜んでいると指摘する。矢守によれば、本来はファジーな曖昧性や重複性を伴いつつ担われることも十分にあり得る防災という営みに対して、自助・共助・公助を強調するのは、責任や役割をこの3領域のいずれかに、排他的かつ専属的に帰属させ、そのありようを社会的に明示しようとする実践であるという。こうした実践が、真に責任を明確化することに繋がるのであれば、それは1つの効用と言えるであろう。しかし、大澤（2018）によれば、責任の宛先を一義的に明確化しようとする志向のもとで一般に出来るのは「帰責ゲーム」であるという。帰責ゲームとは、責任の押し付け合いのことであり、自己責任の透明性を確保しようとするほど、逆に、責任を他者へと転嫁し、自身が被る否定的な結果への不平を言い募る志向がますます高まっていく。責任を厳格に追及しようとする視線が強化されればされるほど、逆に、責任はこうした視線から逃れ、宛先を失って人々の間をいつまでも巡回し続けたり、あるいはどこにも到着することなく消え去ったりしてしまう。防災の営みにおける帰責ゲームを矢守（2019a）は「防災帰責実践」と呼び、これが社会全体に蔓延することは、かえって責任の消散に繋がる恐れがあり、実際にそうした方向性に沿って社会が動いていることに懸念を表明している。

防災帰責実践の弊害を示す事例として、矢守は、本章第2節3項で触れた「避難情報の発出に関する判断基準の客観化（数値化）」という動向を挙げている。矢守によれば、基準を客観化する理由は、表向きは「行政による判断にブレをなくし、躊躇なく情報を出せる

ようにする」とされている場合が多いが、別言すれば、行政の判断が不要になるということであり、基準が完全に客観化（数値化）されれば行政が独自に意思決定（選択）する余地はなくなる。選択の自由のないところに責任は生じない。防災帰責実践が社会に横行する中で、行政は選択の自由の放棄を通して、責任を帰属される恐れを巧みに回避（少なくとも緩和）しているという。また、避難情報を巡る課題や行政への非難を強調する分析・報道が繰り返されることで、「避難に関わる意思決定（選択）は行政の意思決定（選択）、つまり避難情報に（のみ）帰せられるべきで、住民側から見れば他者に『お任せ』していればよい」というメタ・メッセージが社会に発信し続けられ、その結果として、住民側には、自らの生命に直結する重要事を、他者（＝自治体）の避難情報に委ね、それ（のみ）に依拠して避難したりしなかったりする他律的な姿勢がもたらさせる。ゆえに、行政・住民の双方に、当事者自身の選択がなく、よって責任も生じないという状態が生じ、責任の消失を招いているという。

この問題について、関谷（2021）が、防災情報の出し方が自動化され、乱発されることによって、防災情報のインフレ化が生じており、強い危機感を伝えるという情報が本来持つべき重みが薄れ、情報価値の低下を招いていると指摘しているのも、矢守と同様の問題意識を踏まえていると言えるだろう。

以上の議論をまとめると、住民主体の防災を強調することは、必要性は合意されているとしても、実像が不明なため、住民主体の防災を行政が主体となって進めている感が否めず混乱していること、さらには、「行政か／住民か」、「自助・共助か／公助か」という二項対立的な問いを立てること自体が防災帰責実践を加速させ、かえって責任を消散させる恐れがあること、これらが問題点として提起されていると言える。

4. 地区防災計画に見る「住民主体の防災」

住民主体の防災という問題設定を巡って、具体的な事象に即して議論するため、本項では地区防災計画を事例として取り上げ、さらに検討する。

地区防災計画は、2013年の災害対策基本法改正で創設された制度で、地域住民自身が率先して自発的に取り組む防災活動に関する計画である。地域住民が計画の素案を作成して市町村防災会議に提案する制度も採用されており、地域コミュニティが主体となったボトムアップ型の制度とされる。地域の特性をよく知る住民自身が取り組むことで実情に即した地域密着型の計画を作成することが可能になり、地域防災力の底上げを効果的に図ることに繋がると期待されている。制度が創設された背景は、2011年の東日本大震災で一部自治体の機能が麻痺し、自助・共助・公助が噛み合わない災害対策がうまく働かないことが強く認識され、自助・共助による自発的な防災活動を推進することの必要性が強く求められたことである（内閣府、2014b）。

以上のような制度の目的や創設の経緯を踏まえると、地区防災計画は、行政主導の防災に限界が露呈したのを受けて、住民主体の防災が強調される動向の中で、住民主体の防災

を推進するための具体策として制度化されたこと、自助・共助・公助という三助の役割分担を明確にしつつ、その中で自助・共助の重要性が強調されていること、また、住民主体がボトムアップと措定されていることから、防災は「行政が上位、住民が下位」という上下の階層構造で捉えられていること、以上の3点を確認することができる。

2022年4月時点で、38都道府県177市町村における2091地区の地区防災計画が地域防災計画に定められ、他に5162地区で地区防災計画作成に向けた活動が行われており、制度は一定の浸透・普及を見せていると言える（内閣府、2023）。計画の作成を支援した専門家や、実態を調査した研究者からは、地域の実情を的確に反映した計画が作られたことや、計画作りのプロセスを通して住民の自発性が高まり行政との連携が進んだこと、実際の災害に直面した際の的確な判断・行動に寄与したこと等が多数報告されており、制度を有効に活用することが、住民主体の防災を実現することに繋がる可能性を示していると言える。

他方、課題として提示されているのが、浸透・普及を急ぐ余り、画一的な計画が量産される恐れがあることである。地区防災計画作成を支援する自治体向けに内閣府が作成した解説書（内閣府、2020）では、議論のきっかけを起こしたり、計画のイメージを把握したりするうえで、行政側が素案作成の「ひな形」を提示することは有効ではあるが、一方で「ひな形を機械的に地区に適用するだけの『金太郎飴』的な計画が量産される恐れもあります。そのような計画は、残念ながら、災害時にはあまり役に立たない可能性が高いです」（内閣府、2020、p.71）と注意喚起されている。実際に、金太郎飴化が進んでいることを指摘する声があり（日本防災士会、2018）、筆者が取材や調査を通じて見聞きしている範囲でも、自治体が作成したひな形の空欄に、地域名や個人名等の固有名詞を記入しただけで完成したとされる地区防災計画が存在していることから、画一化や形骸化が一部では進行していると言える。また、2020年度に地区防災計画を作った316地区を対象に内閣府が行った調査によれば、作成のきっかけは86%が「行政の働きかけ」であり、「地区住民が自発的に取り組みを開始した」のは10%であった（内閣府、2023）。こうした実態は、住民主体の防災を行政が主体となって進めている（片田、2020）という現状を物語っているとも言える。

以上述べてきたことをまとめると、住民主体の防災は、既存の制度をうまく使いこなすことによって実現できる可能性は示されていると言える。そのためには、事情に通じた専門家による地域への支援を強化することや、事例の調査・検証を積み重ねることが大事になってくる。

その一方で、行政主導の防災が長く根付いてきた日本の社会において、その主体の座に、行政に代わって住民を置き直そうという方略は、住民主体の防災を行政が主体となって進めることに繋がりがねず、その結果として、地域の防災が画一化・形骸化する危険性を孕んでいるとも言える。その根本的な要因は、「行政主導か／住民主体か」という二者択一の構図で問題を捉える点にあると言え、こうした構図とは異なる視点から検討することも要

請されていると考えられる。

5. 「行政／住民」という二項対立の超克

それでは、行政と住民が「能動／受動」の関係性で分断されるのとは異なる防災の姿として、どのようなありようが追究されるべきなのであろうか。

及川・片田（2021）は、防災の責任がどこに所在するのかを問うのではなく、結果として防災がそこに現前する状態を志向する社会のあり方を提起している。こうしたありようを考えるうえで、及川・片田が参照している事例の1つが、災害や事故に対するニュージーランドの補償・検証システムである。このシステムでは、災害・事故の様態にかかわらず全ての被害者に治療費支給や生活補償等が行われ、その代わりに補償を受ける者は加害者側への追加的な不法行為訴訟を提起することが原則として禁止される。原因や責任の追及よりも被災者・被害者の早期回復と社会復帰の支援が重視されていると言える。その一方で、災害や事故の原因を究明し、再発を防止するための検証システムは、補償とは独立して機能するよう位置付けられているという。

こうした事例に基づき、及川・片田は、行為に対する責任はどこかにあるとする認識自体は否定せずに、その所在を問うこと自体をしない（できない）状態を目指すことを提言している。帰責ゲームとは、責任を押し付ける相手が自分とは別に独立して存在していることを条件とする。防災に関して言えば、行政と住民が分離独立して存在しているからこそ、帰責ゲームが生まれるのである。そこで、この両者が分離独立した状態ではなく一体化した状態となれば、帰責ゲームは成立しない。ここに、住民と自治体とが互いを、大切な他者として認識し、両者の間に信頼関係や一体感が存在する関係性が、目指されるべき1つの姿として提示される。

片田（2020）による「そもそも防災は、『自然対社会』の問題であり、社会の中での『行政対住民』のフレームの問題ではない」、「主体も客体もなく、行政と住民からなる社会が粛々と自然災害に向かい合う主客未分の防災思想」(pp.142-143)という主張や、渥美(2021)による「助ける側と助けられる側を区別して、それぞれに技術を向上させたり、計画を精緻化したりするのではなく、はたまた助ける側の責任や意志が執拗に問われるような事態を導くのではなく、助ける一助けられるという関係を越えた新たな関係を見だし、それを偶然性が担保された文脈におく」(pp.2-3)という考え方も、同様の問題意識を踏まえていると言えるだろう。

「能動／受動」、即ち、「～する／～される」という関係性を見直すための議論としては、國分（2017）が注目した中動態という概念を、防災に適用する試みも、意欲的に行われている（例えば、渥美，2018；渥美，2019；及川・片田，2021；矢守，2019b；松原，2020）。國分（2017）によれば、歴史を振り返れば「能動／受動」という枠組みが常に存在していたわけではなく、古典ギリシア語等では、能動態と中動態が対立していた。「能動／中動」の枠組みにおいては、能動は、主語から出発して主語の外で完遂する過程を表すのに対し

て、中動は、主語が過程の内部にあることを表す。「能動／中動」の枠組みで、災害避難の問題を検討した松原（2020）は、避難という行為の中動性に注目している。避難を「能動／受動」の枠組みで考えると、能動側の責任が問われることになる。しかし、避難とは、結果として、自らの身体を安全な場所に移動させたかどうかが問われる行為であり、中動態的であると松原は言う。こうした視座に立てば、例えば「行政が避難指示を出したのに、住民はなぜ避難しなかったのか？」という問題は、そもそも問いとして成立しなくなる。住民の避難という行為は、住民自身が行為のプロセスの中にある中動態的営みであり、住民はいくつかある可能性の中で行為し得る主体である。避難指示に沿って避難するという行為は、あくまでいくつかある可能性の中から選び取られてなされる行為であり、そのように考えれば、責任という観点に囚われずに発想することが可能となる（松原，2020）。

こうした視座の基底にあるのは、防災情報のあり方を見直すには、精度の向上や精緻化、改善・拡充等、防災情報そのもの（情報本体）を見直すだけでは不十分であり、防災情報に関わる多様なステークホルダーの関係性を問い直すことこそが本質的な問題だという認識である。行政や専門家が高度な情報を生成し、一方向的に住民へ伝達するという手法は一定の効果上げてきたし、今後も必要なことではある。しかし、一般の人々は知識が欠けているので専門家が一方的に補ってやらなくてはならないという考え方は、リスク・コミュニケーション論や科学技術論では「欠如モデル」と呼ばれ、再考を要する考察の対象となっている（藤垣，2008）。欠如モデルでは、住民は常に受け身で、専門家から知識を注入されるだけの存在に留め置かれ、主体的、自発的にリスクの解決や回避に取り組もうとする姿勢は育ちにくい（吉川，2010）。無論、防災情報等に関わる知識の普及が必要であることは確かである。しかし、それだけに頼るのではなく、多様なステークホルダーが連携して防災情報を生成・伝達・受容できるコミュニケーションの環境をデザインすることも必要であるという指摘は、防災情報のあり方を見直すうえで重要な視座を与えると考える。

ここまで「行政主導でもなく、住民主体でもない防災のあり方」を追究する考え方を見てきたが、筆者は、この方向性のみが防災の正しいあり方であると主張したいわけではない。あくまで住民主体の確立を求め続ける考えもあり得るだろうし、逆に、さらなる行政主導の強化を求めることも、あり方としては考え得るであろう。あるいは、本論文では検討できていない、別のあり方も存在し得るのに、まだ見出していないだけかもしれない。ここで強調したいのは、＜防災情報と避難＞の問題を含む防災のあり方全般が見直される中で、多様な視座の意見に耳を傾け、熟議することの重要性である。防災という複雑で多義的な営みの中で、1つの考え方を排他的に採用するのは、適切ではなく、賢明でもない。従って、防災を眼差すマス・メディアもまた単眼的ではなく、複眼的な視点を持つことが求められていると考える。

第4章 メディア・フレーム論

本章では、本論文における内容分析の理論的視座や分析ツールとして依拠するメディア・フレーム論について整理する。メディア・フレームの概念、定義や機能、研究の系譜や手法、探求する意義等について述べ、本論文に適用する方略を示す。

第1節 メディア・フレームの概念

本節ではまず、メディア・フレームとはどのようなものか、その概念を提示すると共に、その概念は、マス・メディアが現実を再構成する機能を有しているという認識から成り立っていることを示す。

社会で起きる出来事は、それ自体は無定形な情報の断片であり、マス・メディアはそれらに意味的構成を与えてニュースに加工し、社会に向けて発信している。ニュースを作成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、出来事の定義や解釈、意味付けに関わる枠組み（視点、切り口）がメディア・フレームであり、そのような枠付けを行うことは「フレーミング」と呼ばれる（海後，1999；Thorson，2012）。

メディア・フレームの概念が形成される基盤となっているのは、マス・メディアが現実を再構成する機能を有しているという考え方である。マス・メディアによる現実の再構成機能については、新聞が大衆社会に普及し、ラジオの放送も始まった直後の100年前に、Lippmannが早くも喝破していた（Lippmann，1922）。Lippmannによれば、人間が認識する環境とは現実の環境そのものではなく、頭の中に作り上げられた環境のイメージであり、彼はそれを「疑似環境（pseudo environment）」と呼んだ。社会の近代化が進むに連れて、現実の環境は個人が直接に経験できる範囲を遥かに超えるようになった。疑似環境を構成する要素の多くは様々な媒体を経由して得られた情報であり、その中心はマス・メディアによる報道であった。マス・メディアによる報道は、現実の環境を鏡のようにそのまま映し出した世界ではなく、森羅万象の中からジャーナリストたちが取捨選択し、再構成した疑似環境である。マス・メディアによるニュースの伝達が普及するのに伴って、人々に代わって現実を定義（構成）するというマス・メディアの役割はより大きくなり、人々が現実認識を形成するのに関与する度合いも増していった。Lippmannが提起した上記の考え方は、現在のマス・コミュニケーション研究においては、探求の基盤となる認識として、大方の研究者が共有していると言える。

マス・メディアが現実を再構成する機能を有しているということは、マス・メディアが何でも自由に報道できるフリーハンドを握っているということを意味しない。事態はむしろ逆である。神ならぬジャーナリストにとって、一切の主観を排して、現実をありのまま

に表現することなど、本質的に不可能である。ジャーナリストたちにとって大切なのは、「一切の主観を排した、完全なる客観的な世界」といったものを表現するのは不可能であることをよく認識したうえで、だからこそ、独善的な主張に陥らないよう、十分な妥当性や信頼性、正当性を確保することを目指して取材を尽くし、その成果を吟味したうえでニュースに加工することであると考える。Kovach & Rosenstiel (2001) は、ジャーナリズムの核心は「検証の規律 (discipline of verification)」であるという。報道における客観性とは、一切の主観を排した、完全なる客観的な世界という幻想を追究することではなく、ジャーナリズム活動を遂行するうえでの方法や技術、工夫に関わる指針であると Kovach & Rosenstiel は述べている。検証を十全に行い、信頼できる報道に繋げる手法に客観性を担保することが求められているのである。この点で、ジャーナリズム活動は学術研究と類似性を有する。学術研究においても、研究の動機や問題意識は研究者の主観から形成されるが、その方法論には客観性が要請されるからである。

マス・メディアが現実を鏡のように映し出しているなら、問われるのは現実社会のほうであって、マス・メディアの報道を問い直す意義はあまりない。そうではないからこそ、報道する際の枠組み（視点・切り口）が問われることになるのである。実際にどのような枠組みで報道が行われているのかを分析し、その背景要因や社会的影響を考察することによって、ジャーナリズム活動をクリティカルに検証したり、報道の題材となっている社会的出来事に対する議論を深めたりすることが可能になる。ここに、メディア・フレームを探究することの根本的な意味があると言える。

第2節 メディア・フレームの定義

メディア・フレームの探求は、様々な問題意識や方法論によって多角的に行われており、その定義や研究手法は必ずしも一致しているわけではない。こうした現状は、方法論や理論的結論が蓄積されにくいという問題点として指摘されることもある一方で、多様な可能性に開かれていると前向きに評価されることもある（萩原，2007）。

メディア・フレームの定義は Entman (1993) によるものが代表的な存在で、多くの研究に引用されており、本論文もこれに倣う。Entman は、フレーム（フレーミング）という言葉の様々な使われ方の間にみられる共通の傾向を明らかにし、より正確で普遍的な理解を示すという目的に立って既往研究のレビューを行ったうえで、フレームの定義や作用について、以下のように述べた。

フレーミングは本質的に選択と顕著性を含む。フレームを施すことは、知覚された現実からいくつかの側面を選択し、コミュニケーションのテキストにおいて、それらをより目立つようにすることである。具体的には、描写された事柄に対して、特定の問題定義、原

因の解釈、道徳的な評価、及び／または、推奨される解決策を促進するようなやり方で、フレーミングは行われる。

(Entman, 1993, p.52; 下線筆者)

Entman によれば、フレームを行うことの本質的な意味の 1 点目は、知覚された現実世界から、限られた数の側面を選択することである。Entman は「フレームは、何を含むかと共に、何を除外するかによって定義付けられる」、「フレームは、選択されなかった側面に対する注意を逸らす」(p.52) と補足説明をしており、選択とは不可避的に除外を伴うことに注意を促している。

フレームが有する本質的な意味の 2 点目は顕著性である。原著では salience であり、何かを目立たせる特性やその度合を指す。心理学では、ある種の刺激が特に際立って認知される特性をいい、顕現性と訳されることもある。Entman によれば、顕著性 (salience) とは「ある情報を、受け手にとって、より注意が向くようにし、より意味があるようにし、または記憶しやすくすること」であり、「顕著性が増加することは、受け手が情報を知覚したり、意味を識別したり、そうした過程を促進したり、記憶に蓄積したりする可能性を高める」(p.53)。具体的には、テキスト内における配置の工夫や繰り返し、文化的に馴染み深い象徴と結び付けること等によって、顕著性を高めることができる。

フレームがもたらす「問題の定義」「原因の解釈」「道徳的な評価」「解決策の推奨」という 4 つの作用については、Entman は米国の報道における「冷戦」フレームを例に挙げ、冷戦フレームを用いた報道が多用されることは、何らかの外交的な出来事を「東西対立による問題」と定義付け、原因を「共産主義者による反乱」と解釈し、「無神論者が攻め込んでくること」という道徳的な評価を下し、解決策としては「反共陣営への支援」が推奨されるという働きをすると述べた。

本論文に即して言えば、メディア・フレームは、＜防災情報と避難＞を巡って、何が問題なのか（問題の定義）、その原因は何か（原因の解釈）、何らかの規範に反するようなことがあったのか・誰かに責を負わせるべきか（道徳的な評価）、どのように改善すべきなのか（解決策の推奨）といった論点に関して、特定の側面を強調し、目立たせるような働きをしていると考えることができる。本論文では、これらの論点に関して、マス・メディアが報道する際の特徴的な言説をメディア・フレームと捉えて内容分析を行う。

第 3 節 メディア・フレームの研究・学説史

本節では、フレーム研究の系譜を辿って代表的な見解や知見、方法論等を振り返る。併せて、本論文との関連性を述べる。

1. 理論的源泉

メディア・フレーム概念の理論的源泉となったのは、1970年代前半に、コミュニケーション研究において、Bateson や Goffman が提示したフレームの概念であるとされる。Bateson については、第3章第3節1項で、矢守（2013）に基づいて、防災情報のパラドックスを論じた際に、メッセージとメタ・メッセージとの矛盾状態に置かれるダブル・バインドという概念を紹介した。同様に、Bateson が人間の複雑なコミュニケーションを探究する中で提唱したのがフレームの概念である。Bateson (1972) は、真面目な話題の合間に冗談を適宜、織り込みながら会話が滑らかに進行していくような、人の高度なコミュニケーションに注目し、冗談の部分だけが切り取られて相互理解されるプロセスを「絵画の額縁 (picture frame)」というアナロジーを用いて説明した。Bateson によれば、冗談という特別なルールが適用される「図」が、額縁というフレームによって、絵画が飾られている壁のような「地」の部分と区別して提示され、フレーム内部への注意と外部への無視を促す機能を果たしているという。こうしたフレーミングが滑らかに行われなかった場合に、ダブル・バインドのような機能不全が生じると考えられる。このように、Bateson のフレームは、メッセージが主体によってどのように意味付けられているかという認知的な側面に焦点を当てる概念であると言える。

これに対して Goffman (1974) は、Bateson の概念を踏まえつつも、主体によるメッセージの意味付けという観点から拡張して、社会的な相互行為の場において成員が能動的な関与によって社会的な現実を再構成する組織化の諸原理としてフレームを捉え直した。Goffman によれば、フレームとは、意味のない出来事の連続を、意味のあるものにするのに役立つ枠組みである。人々は無意識のうちに現実を再構成する第1次フレームを共有しており、その基盤に立ったうえで、状況によって転調が起きて、遊びのフレームや喧嘩のフレームといった多様な現実経験が可能となる。このようなフレームの重層化が、複雑なコミュニケーションを可能にしているという（岡本，2016）。

2. メディア・フレーム論の創始

Bateson や Goffman の議論を基に、フレームの概念を、マス・メディアによる報道の探求に適用してメディア・フレーム論へと発展させた創始的な業績として、1970年代後半から1980年代にかけて、Tuckman や Gitlin, Gamson らが手掛けた研究を挙げることができる。以下で、彼らの業績を整理し、本論文への示唆となる諸点をまとめておく。

Tuckman (1978) は、テレビ局と新聞社に長期間、駐在して参与観察を行い、記者の動きや編集担当上司とのやり取り等を注視して、ニュースがどのような過程で社会的に構成されるのかを探究した。ここで Tuckman は、ニュースは世界に向けられた窓であり、その枠組み（フレーム）を通して、人々は世界を知ると措定した。そして、窓を通した眺めは、窓の大きさや形、位置、格子の数やガラスの曇り具合等によって変わってくるというアナロジーによって、「ニュース組織は、知識を伝えると同時に知識を形作る」、「ニュース・メ

ディアには、受け手が知らなかったトピックについて、受け手の意見を作り上げてしまう力がある」(p.4)と論じた。そのうえで Tuckman は、限られた人員・機材・予算・時間等のリソースによって日々、ニュースを制作しなければならないという日常的な制約の中で、効率的に目的を達成するため、マス・メディアの組織内で培われている慣習的手続きが、フレームを規定する要因の 1 つとなっていることを見出した。「ジャーナリストらが業務に用いる、定式化され、反復される慣行や形式、規則」(Shoemaker & Reese, 2014, p.165)は、ジャーナリズム研究においては、メディア・ルーティン (media routine) と称されている。定型化されたルーティンに基づいてニュースが作られることで、そのフレームも定型化・固定化され、結果としてニュースは現状を正当化する方向で作られやすくなる。窓枠は、その大きさや形、位置によって、窓を通して見える世界を制限するのである。フェミニズム社会学者であった Tuckman は、定型化されたフレームによって、当時勃興した女性解放運動が当初、ネガティブに報じられる結果を招き、社会から反発を受けることに繋がったとクリティカルに考察している。

Tuckman の研究は、ニュース組織に対する社会学的研究の先駆であり、ジャーナリズム研究を進めるうえで様々な示唆に富んでいる。本論文との関連では、メディア・ルーティンがメディア・フレームを規定する要因になり得ると指摘した点が重要であり、第 5 章以降で内容分析を進めるに際して参照したい知見である。

次に、Gitlin (1980) を検討する。Gitlin はメディア・フレームという概念の定義を逸早く明示的に述べたことで知られる。Gitlin の説明は以下の通りである。

ジャーナリストはメディア・フレームを通じて社会の出来事を報道し、我々はそうした報道に大きく依存している。メディア・フレームは、何を認知、解釈、表象するか、つまりは何を選択、強調、排除するかということに関する一貫したパターンである。シンボルを操作する人々は、こうしたパターンに基づいて、言語的あるいは視覚的に、言説を日常的に構成している。

(Gitlin, 1980, p.7)

選択・強調に並んで排除が挙げられている点は、前節で触れた Entman (1993) と共通する問題意識である。Gitlin は、1960 年代後半の米国で、ニューレフト (新左翼政治勢力) の学生組織が行ったベトナム反戦運動を伝える報道を題材に、メディア・フレーム論を視座として質的な内容分析を行った。分析を踏まえて、Gitlin は「デモの暴力性や運動の内紛を強調する」、「運動参加者の用いる言葉、衣服、年齢といった瑣末な事柄に注目して話題を矮小化する」等の記号的意味作用が「フレーミング装置 (framing devices)」として働き、その結果として運動の価値が低められ、運動の弱体化に繋がったと結論付けている。Gitlin の仕事は、テキスト中の表現における記号的意味作用を、メディア・フレームを規定する装置と見做して抽出するという方法論を提示した点でも注目される。

一方、Gamson & Modigliani (1989) は、40 年間に亘る米国の原子力に関する言説を、新聞、雑誌、テレビの報道から広範囲に渉猟して通時的なフレーム分析を行い、フレーム研究における理論や方法論の洗練において、大きな影響を与えた。Gamson らによるフレームの定義は「連続的に生じる出来事に意味を与え、それらの関係を組み立てる、中心的な構成概念ないしは筋立てであり、論争の焦点は何か、争点の本質は何かを示すもの」(Gamson & Modigliani, 1987, p.143) である。烏谷 (2016) によれば、Gamson らの議論で何より興味深いのは、個々の記事から読み取れる考え方を、より大きな広がりを持った文化的なテーマとの構造連関の分析へ接続させている点であるという。Gamson らの分析によれば、当初は原子力発電の利用を推進する「進歩 (Progress)」や「エネルギー自立 (Energy Independence)」のフレームが多用されていたが、1979 年にスリーマイル島原子力発電所事故が起きた後は「暴走 (Runaway)」フレームが中心となった。暴走フレームは「人間は原子力技術を安全に制御できるのか？」という問題を投げ掛ける考え方であり、原子力を「暴走の可能性を秘めた危険な技術」と見做すフレームである。Gamson は、これを人間と技術の関わりを考える際の普遍性が高い問題と繋げている。人間は高度な科学技術を用いて豊かな文明を築き上げてきたが、同時にその成功が驕りを生み、自らの作り上げてきたものによって復讐されてきた歴史を併せ持つ。これは、西欧の文明論において繰り返し登場してきた主題である。Gamson らの分析は、原発という個別のテーマを、科学技術を通じた進歩か、あるいは、自らが生み出したもので滅ぼされるのかという文明論と接続させて論じている点に独自性がある。Frame という英単語には「窓の枠」という意味の他に「建物の骨格・骨組み」という意味もある。Gamson のフレーム概念は、外から見てもわからない構造 (骨格)、つまり、ある特定の問題や争点に関するマス・メディア言説の意味を規定している潜在的な論理構造を可視化させるという視座を提供している (烏谷, 2016)。本論文においても、＜防災情報と避難＞という特定の問題に関するフレームを、より広い問題や概念に接続させるという視座を有しながら、考察を進めていきたい。

3. メディア・フレーミングの効果研究

1990 年代に入ると、フレーム研究は、情報の作り手・送り手側だけでなく、受け手側の認識枠組みも考察の対象に加えることで、拡張・拡充されていった。Kinder (1998) は、フレームとは「意見の調理法 (レシピ)」(p.64) であると称している。「ある問題や争点をどのように理解すべきか、つまり、その問題や争点に関する意見を形成するには、どのような考慮を、どの程度考慮すべきなのか」(p.64) を示すのがフレームであり、人々が考え方を形成するうえで無視できない影響を与えていると考えられる。

フレームの概念を心理学の手法で探求した先駆的な取り組みには、1980 年代に Tversky & Kahneman が行った研究がある。彼らは、全く同じ意思決定問題であっても、問題を記述する表現の仕方を変えて、どの側面を強調するかに差異を付けると、人々の選択結果が異なることを、独創的な手法の実験によって鮮明に示した (Tversky & Kahneman, 1981)。

こうした研究を基盤として、マス・メディアが枠付けして発信・伝達した情報を受け取った人々の現実認識は、メディア・フレームの影響を受けているのかどうかを問う心理学的なアプローチによる研究が勃興したのである。人々の現実認識も、一定の枠組みを有していると考えられ、これは「オーディエンス・フレーム (audience frame)」と呼ばれる (Scheufele, 1999)。メディア・フレームとオーディエンス・フレームの関連性を、室内実験等の手法で探求し、フレーミングされた情報が受け手の認知理解や感情態度へ及ぼす効果を測定するメディア・フレーミング効果研究は、現在のフレーム研究領野において、主要な潮流となっている。

代表的な研究として2つの事例を挙げる。1つは、Iyengar & Kinder (1987) である。彼らは、社会問題の報道について、特定の個人に焦点を当てるエピソード型フレームと、一般的・抽象的な観点から捉え、文脈の中に位置付けるテーマ型フレームを設定したうえで、貧困問題をテーマとしたテレビ・ニュースを題材とする実験的研究によって、エピソード型フレームでは受け手の責任帰属が当事者個人に向けられやすいのに対し、テーマ型フレームでは社会への責任帰属が起こりやすいと報告した。

もう1つの事例は Cappella & Jamison (1997) であり、政治報道のフレームを、政治家の駆け引きや自己利益の追求に焦点を当てた戦略型フレームと、政治的争点の問題点や対処策を提示することに焦点を当てた争点型フレームに分類し、受け手の認知に与える影響を調べた。その結果、戦略型フレームの報道に接した受け手は、政治家を「自己利益のみを追求する存在」と見做す傾向を助長し、争点型フレームの報道に接した人に比べて、政治的な認知がシニカル (冷笑的) になりやすいことを示した。

そのうえで、シニカルな反応を阻止する可能性があるニュース・フォーマットとして物語叙述型ニュースを提案している。具体的な例として、米国の健康保険制度改革を扱った1996年のテレビ特別番組を挙げている。この番組は、ある個人に焦点を当てたストーリー、政治家や専門家らへのインタビューや討論、解説者によるコメント、聴衆との質疑、客観的な事実に関する情報をミックスして構成されており、状況に巻き込まれている現実の人々に関する個人的な物語の叙述を強調しているのが特徴である。調査によって、この番組を視聴したことは、この問題に関して一般視聴者が学習する機会の増大と、蔓延しつつあったシニシズムの緩和に効果があったことが確認された。そのポイントは①専門技術的な議論を避けた②普通の生活を営む人々が、この問題を巡る自分自身の関心事を語った③専門家・政治家・一般市民が同じ視線で話し合った④専門家や政治家が特定の立場だけを主張しなかった⑤報道側が政治家の隠れた本音等について皮肉的な言い方をしなかった⑥すべての陣営が共通項を探し、存在すれば認め、互いを尊重し合った—の6点にまとめられた。この要件は直ちに一般化できるものではないとしても、固定化されたニュース・フォーマットを見直すことの有益性を示しており、災害報道を巡るフレームを考えるうえでも示唆に富む指摘である。

フレーミング効果に関する研究は、効果が起こる認知的なメカニズムを解明する研究に

も拡張されている。ある社会的な出来事や争点を評価するに際して、人々は通常、記憶へ長期的に蓄積してきた情報を全て考慮するわけではなく、脳裏に浮かんだ、アクセスしやすい記憶や知識の断片を基に考えると推測される。マス・メディアによって特定の枠付けを施された情報が与えられると、受け手の記憶・知識のネットワーク内においても、それに対応する情報が認知的に活性化され、その出来事や争点に対する認知に一定の方向性を与えるという仮説は「プライミング効果 (priming effect)」と呼ばれ、この考えに依拠して、実験的手法により効果が認められるかどうかを検証する研究が、盛んに行われている (Kinder, 1998)。むろん、情報の受け手は、マス・メディアによる枠付けをそのまま採用するわけではなく、様々な情報から総合的に判断している。その中で、フレーミング効果が顕在化・促進されるための随伴条件 (争点の特性、受け手の属性等) を明らかにする研究も、多様に展開されている (池田, 2000)。

本論文は、メディア・フレームの探求を目的とする内容分析であり、受け手に与える効果の検証までは取り扱わない。ただ、オーディエンス・フレームとの関連性を探求する場合でも、まずはメディア・フレームを明らかにすることが出発点となる。本論文は、＜防災情報と避難＞を論じた報道が受け手にいかなる影響を与えているのかを探求する研究へと今後、拡張していく際に、その基盤を提供する研究としても位置付けることができる。

4. メディア・フレームと議題設定

メディア・フレームと類似した概念に、第2章第2節2項で言及した「議題設定」がある。ここで、両者の違いについて、簡単に述べておく。

議題設定は「マス・メディアがあるトピックを強調して報じれば報じる程、受け手がそのトピックを重要だと認知する傾向も強まる」とする仮説であった。議題設定効果の仮説を提唱した McCombs & Shaw (1972) の研究手法は、マス・メディアによる報道の量的分析と世論調査を組み合わせで設計された。具体的には、米大統領選挙のキャンペーン期間中に、マス・メディアの情報を受け入れやすいと考えられる投票先未確定の有権者を対象として、政府が取り組むべき主要な問題と考えられるテーマを自由回答で挙げるよう求め、結果をカテゴリー別に分類した。一方で、この世論調査の実施に先立つ期間に、新聞やテレビ等のマス・メディアで報じられた政治情報をカテゴリー別に集計し、マス・メディアが強調した争点をランク付けした。その結果、両カテゴリーの順位に高い相関が見られたことから、マス・メディアが強調するトピックは人々の重要性の知覚を高めると論じた。

このように、議題設定は、あまた存在するトピックの中から、どのトピックを重要と考えるか (what to think) という点に注目する。これに対して、メディア・フレームは、あるトピックが有する様々な側面にまで踏み込んで焦点を当てる。メディア・フレームの分析は、報道がどのトピックを扱っているかというレベルに留まらず、報道内容のレベルまで掘り下げて、そのトピックに関する側面のうち、どれを強調しているのかを問う。あるトピックに対して、どのように考えるか (how to think about it) という点を問題にしてい

ると言える（竹下，2008）。

本論文は、災害を巡る様々なトピックのうち、＜防災情報と避難＞というトピックを取り上げ、このトピックに関して、マス・メディアの報道がどのような側面を強調して報じているのかを検証するのが主たる目的である。この目的に照らせば、分析の視座としてメディア・フレーム論を採用するのが妥当であると考え。なお、第5章以降の内容分析は、＜防災情報と避難＞というトピックに関するメディア・フレームの抽出を中心に行うが、災害報道全般の中で、様々なトピックがどのように議題設定されているのか、その中で＜防災情報と避難＞というトピックがどのように位置付けられているかを検討する等、必要に応じて議題設定についても検討を行う。

ただし、議題設定研究は、どのトピックに注目するかという視座から拡張して、トピックが有する諸属性のうち、どの属性に注目するかという属性型議題設定という研究分野も生み出している。この点で、議題設定研究はメディア・フレーム論と接近してくるため、フレーム研究を議題設定研究に包括すべきだとする見解や、逆に違いを強調する論争も起きている。しかし、本論文は理論的な議論を主眼とするものではないので、こうした論争には深入りせず、先述したような議題設定とメディア・フレームの違いを基本的な認識としておく。

第4節 メディア・フレーム探求の意義

本節では、メディア・フレームを探求することの意義について、整理する。これまで見てきたように、マス・メディア組織やジャーナリストたちは、現実の出来事に対する取材を通じて知覚された現実の諸側面に対して、選択・強調・排除を行ったうえでニュースを制作している。こうした選択・強調・排除に関わる枠付け（視点・切り口）がメディア・フレームであった。従って、報道内容の分析を基に、どのようなメディア・フレームが用いられているのかを探求することは、ジャーナリストたちがどのような視点を選択・強調し、それと同時に何を軽視・排除しているのかを明らかにすることと同義であり、その探求を通じてジャーナリズム活動をクリティカルに検証する道が開かれる（Pincus & Ali, 2016）。

フレーム分析の有効性は、文芸批評のように分析者が斬新で巧みな読み解きを披露して人々を驚嘆させることにあるのではなく、テキストを特徴付ける要素を特定するための体系的な手続きを確保することにある（Pan & Kosicki, 1993）。ゆえに、メディア・フレームの分析は、体系的な手法によって報道の現状と課題を客観的に示し、報道の改善に向けた知見を提供することに貢献し得る。この点を、本論文においてメディア・フレームを探求することの第1義的な意義として、まず押さえておく。

さらに、既存の支配的なフレームの見直し（リフレーミング）という観点から、メディ

ア・フレーム探求の意義を検討する。マス・メディアは、限られた人員・機材等のリソースによって日々、決められた時間内に、記事や番組を制作し続けなければならない。多くの制約を負いながら業務に追われるマス・メディアにとって、既存のフレームを用いることは、大量の情報を日常的に、迅速かつ手際よく処理してニュースをパッケージ化し、効率的にオーディエンスに伝達するために有効な手段である(Gitlin, 1980; 岡田, 1981)。マス・メディアは、効率的にニュースを制作するためのメディア・ルーティンを様々な蓄積しているが、既存のフレームを活用することは、メディア・ルーティンの1つであるとも言える(Reese, 2007)。

マス・メディアが作るニュースは、社会の不特定多数に向けて発信され、できるだけ多くの受け手がそのメッセージ内容を理解することが求められるから、その要求を満たす可能性が高く、また社会の構成員が受容しやすい、支配的なフレームに依存してメッセージが伝達される傾向が強くなる。支配的なフレームは、その時点の社会における支配的な価値観と結び付いていることが多い。一方、受け手の側も、支配的な価値観と結び付いたフレームに依存しながら、ニュースの内容を認識し、解釈する傾向が強まる。そして、マス・メディアの側は、このような受け手側の認識や解釈を参照しつつ、さらにニュースを制作する。こうしたマス・メディアと受け手との相互作用が繰り返されることによって、社会の多数派が支持し受容している支配的価値観が再生産され、強化・固定化される傾向が強まることになる(大石, 2005)。Tuckman や Gitlin ら, 1970 年代末から 80 年代にかけて、メディア・フレーム研究の草分けとなる業績を残した社会学者らが最も強く問題視したのは、このように現状を正当化するフレーミングの機能であり、これを「ジャーナリズムの不可視の権力」として告発してきた。その問題意識は現在のフレーム研究者にも引き継がれている。

社会の支配的価値観と強く結び付いた既存のフレームに当て嵌めるようにニュースを制作することが常態化すると、ジャーナリストたちは無意識のうちに、固定化されたフレームに依拠しがちになり、そのこと自体を意識に上らせることがなくなってしまう。そうなれば、ジャーナリストが出来事を知覚し、認識する力は限定され、弱められてしまうので、現状を変革する契機とするのは困難となる。フレームは、現実世界の特徴を単純化・凝縮することによって、事象に意味付けし、経験を体系化している(Benford & Snow, 2000)。フレーミングの過程において、複雑で多義的な現実世界から零れ落ちてしまうものも、多数あるはずである。フレームを分析することの意義は、既存のフレームに依拠したニュース制作の危うさを可視化させ、それによって、ジャーナリストたちにフレームを問い直すことを迫り、既存のフレームをどの程度ずらせるのか、さらには直すのかと自問させる契機となり得るという点にあり、その有益性は高いと言える(大石, 2005; Van Gorp, 2010)。Entman (1973) は「ジャーナリストが支配的なフレームに対抗する意識を持ち、複数の解釈を含み込んだニュースを構築できれば、型通りの基準がもたらすもの以上にバランスの良い報道につながる」(p.57) という。本論文は、フレームの問い直し(リフレー

ミング) という視座から災害報道を再考するための試みであるとも言える。

第5節 メディア・フレームの分析手法

本節では、メディア・フレームを分析する手法について整理し、本論文への適用方略を述べる。

メディア・フレームを分析する手法は、帰納的アプローチと演繹的アプローチに大別される。以下、Semetko & Valkenburg (2000) に基づいて、両アプローチについて概観する。

帰納的アプローチは、ニュース・テキストから探索的にフレームを導き出して分析する手法である。多様なフレームを抽出できる利点がある一方で、汎用性や再現性が十分ではない点が課題とされる。フレームの抽出に労力を要するため、少ない報道サンプルに基づいて分析が行われる傾向があるという研究実務上の問題も指摘されている。ある社会的な問題に関心を持つ研究者が、その問題がどのように報じられているのかを明らかにする争点特定型のフレーム研究で用いられることが多い。本章第3節2項で紹介した Gitlin(1980) は「ニューレフト (新左翼政治勢力) の学生組織によるベトナム反戦運動」という特定の問題を対象を絞って、帰納的にフレームを探求した事例の1つである。

これに対して、いくつかの理論的フレームを事前に定義したうえで、そのフレーム・モデルを内容分析のツールとしてニュース・テキストに適用し、各フレームの使用頻度を検証する等の手順を通じて分析する手法が、演繹的アプローチである。演繹的アプローチは、多くの事例に適用可能な汎用性を有するフレーム・モデルを準備してから行われることが多い。汎用性を持つフレーム・モデルは、多くの事例を対象とした通時的分析や、新聞とテレビ等の異なるメディア間の対比、また、同じ新聞メディアでも全国紙と地方紙の違いを探る研究等の比較研究に適用しやすい点や、多くの報道サンプルを対象とした分析に向いている点が利点である。他方、事前に定義されていないフレームは看過されることや、多様な報道を過度に単純化する可能性があることが問題点とされる。

演繹的アプローチの研究事例としては、Semetko & Valkenburg (2000) がある。彼らは、欧州のニュース・テキストは「葛藤・対立 (conflict)」「人間的興味 (human interest)」「経済 (economic)」「道徳性 (morality)」「責任帰属 (attribution of responsibility)」という5つのフレームで大半が網羅できるとして、このモデルを汎用的なメディア・フレームに設定し、オランダの新聞、テレビ報道を分析した。データ収集期間中 (1997年5-6月) の主なニュース・トピックであった「欧州統合」「犯罪」「麻薬」「移民と人権」の4トピックに関する記事・番組を分析した結果、最も頻繁に用いられたのは責任帰属のフレームであり、シリアス (真面目・硬派) な論調で知られる新聞・テレビほど、この傾向が強かったという。強力な社会福祉国家では、政府が社会問題に対する答えを提供することが期待されており、こうした政治文化や社会的文脈がニュース制作の方針に影響を与えたのではないかと論じて

いる。

本章第3節3項で挙げたエピソード型フレームとテーマ型フレーム(Iyengar & Kinder, 1987), 戦略型フレームと争点型フレーム(Cappella & Jamison, 1997)も, 汎用的なフレームの代表的なモデルである。ただし, こうした二項対立型のフレーム・モデルは, 本来は多義的であるニュースの描写法を過度に単純化しやすいという問題点も指摘されている(竹下, 2008)。

実際の研究においては, 先行研究で帰納的に抽出されたフレーム・モデルに依拠して, 演繹的に探求するといった手法も多く用いられており, 帰納的アプローチと演繹的アプローチは相互排他的な関係にあるわけではなく, 両手法を相補的に用いるのが有益であると考えられる。例えば, 大山(1999)は, 本章第3節2項で紹介したGamson & Modigliani(1989)の研究成果を踏まえ, Gamsonらが米国の原子力に関する報道を通時的に分析して析出したフレームを基に必要な修正を加えたうえで, 日本の原子力報道の分析に援用している。

本論文では, 帰納的及び演繹的手法がともに利点と問題点を指摘されていることを踏まえて, 第1章第3節で示しておいたように, 両手法を併用して研究を進める。特定の問題に焦点を当てて帰納的に抽出したフレームと, 汎用的な広い概念を包括するフレームとの関係性を探ることは, フレーム研究の発展に繋がる知見を見出す可能性を持っている(Borah, 2011)。

第6節 災害報道のメディア・フレーム

1. 日本における研究動向

メディア・フレームの研究は, 様々なテーマの報道を対象として実施されている。その中で, 災害報道はどう扱われてきたかを検討してみよう。

日本におけるメディア・フレーム研究を簡便な手法で概観するため, 国立情報学研究所による学術情報データベース「CiNii」で検索を行った。「メディア・フレーム(メディアフレーム)」または「メディア・フレーミング(メディアフレーミング)」のキーワードで論文を検索し, ヒットした論文から重複を整理するとともに, 「マルチメディアフレームワーク」等, コンピューターの情報処理に関するキーワードによって抽出された論文で, マス・メディアの報道に関するフレームとは関係のないものを除外すると, 1993年から2023年までに43件が発表されていた(検索実施日2023年10月25日)。発表年ごとの件数をFigure-3に示す。最も多かったのは2019年の5件であり, 研究の情勢は活発とまでは言えないもの, 一定の蓄積がなされているとは言えよう。

これらの研究において, どのようなテーマの報道が分析の対象となってきたのであろうか。カテゴリーを設定して分類した結果をTable-5に示す。幅広いテーマが扱われている

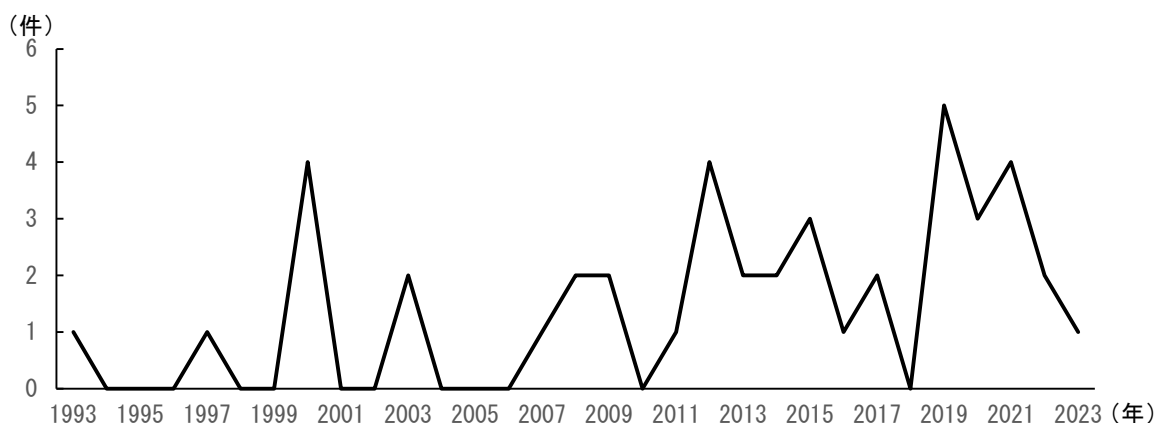


Figure-3 メディア・フレームに関する論文件数の推移

Table-5 メディア・フレーム関連論文における内容分析の対象テーマ件数

テーマ	件数	テーマ	件数	テーマ	件数
国際	7	環境	2	安全保障	1
理論	7	法律	2	広告	1
社会保障	5	スポーツ	2	経済	1
原子力	5	医療	1	地域	1
自然災害	3	人権	1	全般	1
犯罪	2	教育	1	計	43

中で、「国際」「理論」各7件、「社会保障」「原子力」各5件等が多かった。なお、「理論」とは、特定のテーマに関する報道の内容分析を含まない理論研究や学説の動向を扱った論文である。

具体的なトピック（題材）を見ると、「国際」では日中・日韓関係、難民対策、「社会保障」では生活保護や孤独死、「原子力」では福島原発事故、原子力利用等であった。この他、「環境」における気候変動問題、「安全保障」における沖縄基地問題、「スポーツ」における五輪等のトピックも含めて考えると、メディア・フレームの分析対象は、その問題に関する見解や対策の是非等を巡って、意見の鋭い対立や論争が起きているトピックがよく選ばれていると言えそうである。逆に、論争があることが知られている（可視化されている）問題や出来事であるからこそ、それがマス・メディアにおいてどのように報じられているのかが、研究上の関心を集めるのだと言わなければならない。

これに対して「自然災害」は3件であり、うち2件は、本論文を構成する基礎となる筆者らの論文である。残る1件は、震災による遺児・孤児が新聞報道でどのようにフレーミングされたかを分析した研究であった（鈴木，2015）。分析結果によれば、マス・メディアが震災遺児・孤児を語る時には、心のケアが関連性の高いフレームとして用いられていた。

その背景には、社会の中で心理療法的技術が多用され、文化の中で心理療法的言説の比重が大きくなるという「社会の心理学化」があり、また、震災後にマス・メディアが心のケアを強くフレーミングしたことで、社会の心理学化が強化されたという見解が提示された。こうしたフレーミングは、震災遺児・孤児らの社会的養護に関して、より包括的な視点から検討する議論に結び付かなかったという弊害をもたらした可能性がある。この研究は、マス・メディアによるフレーミングと社会状況が相互作用的な関係にあり、支配的な言説を強化させる働きを有することを指摘した点で、本論文にとっても参考となる。

このように、自然災害に関するメディア・フレームの研究事例は、ごく少数であった。第3章で見たように、防災に関しては「行政主導か住民主体か」、「避難はどうあるべきか」等の問題を巡って、研究者・専門家の間では論争も起きているが、広く社会一般では、その論争は認識されていない可能性がある。こうした現状が、災害報道に対するメディア・フレーム研究が低調であることの要因になっているとも考えられる。だからこそ、災害報道のメディア・フレームを探求することは、防災を巡る論争を可視化させ、社会に問題提起するという意味でも有用性があると言える。

ここで、メディア・フレームに関する既往研究のうち、本論文への示唆に富む成果として、福島原発事故で飛散した放射性物質により汚染された食品に関する新聞記事を分析した柳瀬（2015）を見ておく。この研究は自然災害を直接の対象としたものではなく、上記の分類では「原子力」のカテゴリーに含めたが、リスク事象に関するニュースが、どのような視点に焦点を当てて枠付けしているのか、それが受け手にどのような影響を与えているのかに注目しており、自然災害の報道を考えるうえでも有益な知見を提供している。

考察の対象となっているのは、暫定規制値を超える放射性セシウムが検出された牛肉が、当局の検査をすり抜けて市場に流通・販売された事例であり、放射性物質で汚染された麦わらが飼料として使われていたことが背景にあった。柳瀬はこの事例を、近代化による社会構造の変容と共に現代社会に出現した「新しいリスク」が顕在化したものと捉え、新しいリスクを可視化させるマス・メディアの報道が、このリスクに対する人々の認識を深め、対策を考えることに貢献する社会的機能を果たしたかどうかを検証するという視点から分析を行った。コンピューターを利用した計量テキスト分析を利用して、以下に示す8つのメディア・フレームが帰納的に抽出された。

- ①対策フレーム：行政による具体的な対策を報じた記事。
- ②現状フレーム：牛肉の汚染や流通の現状に関する記事。
- ③原因フレーム：原因として麦わら飼料に言及した記事。
- ④要求フレーム：行政、電力会社、農家が相互に行った要請や要求を報じた記事。
- ⑤被害フレーム：被害の範囲を強調した記事。
- ⑥人体への影響フレーム：健康に及ぼす影響を報じた記事。
- ⑦食品フレーム：牛肉以外の水、野菜、魚介類の汚染状況に関する記事。

⑧原発事故フレーム：原発事故後における家畜の出荷問題に焦点を当てた記事。

(柳瀬, 2015, pp.124-128)

割合としては「現状」が56.9%で最も多く、以下は「対策」44.6%、「要求」19.3%、「被害」17.6%、「原因」13.3%等と続いていた。

この内容分析を踏まえて、一般の人々を対象としたインターネット・パネル調査により、メディア・フレーミング効果が測定されている。各フレームの内容に即した模擬の新聞記事を人為的に作成し、これを読んだ実験群と、読まない統制群との間に、食品の放射能汚染等に関する調査への回答に差が現れるかどうかを測定し、結果を考察している。

結果の考察で興味深い点の1つは、「原因」「要求」「被害」のように、状況や原因を明確化し、責任の所在を明らかにするフレームの報道は、報道で取り上げられた特定の人や機関に対する責任追及意識を高める一方で、原発を容認し利用してきた市民の自己責任に対する追及意識を低減させたと報告していることである。本論文は、第3章第3節3項で検討したように、防災を巡る過度の責任追及は帰責ゲームを生じさせ、かえって責任の拡散・消失を招くという問題意識を有している。柳瀬が、報道のフレーミングによって、特定他者への責任追及が強まり、自らの責任を問う構えは弱まると指摘したのは重要なポイントである。

また、「現状」「対策」という行政情報をそのまま伝えるフレームが支配的だったことが、情報に対する受け手の不満を高める結果になったことが示され、マス・メディア自身が問題を掘り下げて取材や報道を行うことの必要性が指摘された。さらに、「人体への影響」「食品」フレームは本来、人々の不安を軽減することに寄与しなければならないが、実際には不安を喚起したという結果も示され、その要因としては、国が発出する情報の信憑性に受け手が疑念を抱いているという実態が関係していると推察された。これらの知見は、マス・メディアによる報道や、国の情報発信を改善するうえで貴重なものであると評価できる。

また、第2章第2節3項で見た金井(2011)は、行政に対する批判的な記事が、防災対応に関して、住民が行政に依存する傾向を高める等の影響を報告している。この研究においては、メディア・フレームの概念は明示的には用いられていないが、問題意識としては、メディア・フレーム研究と通底していると言える。「行政批判」というメディア・フレームが強調されると、受け手の行政依存が強まるというメディア・フレーミング効果を測定した研究であると捉えることができるからである。

2. 欧米における研究動向

それでは、フレーム研究が盛んな欧米の状況はどうであろうか。Borah(2011)によれば、1997年から2007年に英文の学術誌に発表されたフレーミング研究の査読付き論文は379本に上り、うち内容分析が61.5%、実験が19.8%、理論的論文が7.4%であった。Borahは、内容分析の対象となるテーマやトピックについては調査していないが、Thorson(2012)

によれば、大半は政治ニュースが対象であり、自然災害の報道を対象とした研究はごく少数に留まるといふ。Thorson は、以下に示す3点の理由により、自然災害はフレーム研究の対象に適しており、研究の興隆が望まれるとしている。

①自然災害は、時宜性や衝撃度、人間的関心、対立・葛藤等の伝統的なニュース・バリューを満たす出来事であり、そうした観点からの分析に適している。

②自然災害は、本来的に様々な角度から取材・報道され得る劇的な出来事であり、多様な視点を析出できる可能性を有している。

③多くの人々は自然災害の直接的な体験は有しておらず、報道を通じて関心を惹きつけられることによって、自然災害について知ることになるので、報道による影響を大きく受けやすいと考えられる。

(Thorson, 2012, p.70)

自然災害の報道を対象に、欧米で行われたメディア・フレーム分析の事例を3つ挙げる。

1966年にイタリア・フィレンツェで発生した大洪水に関する新聞、雑誌記事を分析した Alexander (1980) によれば、雑誌記事では「人間の悲惨 (human misery)」と「荒廃 (devastation)」が顕著なフレームであったのに対し、新聞記事では、政治家や専門家に関しては「対立・葛藤 (conflict)」と「有責・非難 (blame)」のフレームで描き、一般の人々は「道徳性 (morality)」のフレームで描写することが多かった。

米国中西部で1993年に起きた大洪水に関する新聞、雑誌記事を分析した Garner (1996) は、主要なフレームは「母なる自然との闘争における無力な個人 (helpless individual in a battle of Mother Nature)」であり、サブテーマとして「国及び個人の経費・損失 (national and personal cost)」であった。また、地元紙は読者に「共同体意識 (a sense of community)」をもたらすような視点を提供していたという。

Houston, Pfefferbaum & Rosenholtz (2012) は、2000年から2010年にかけて、米国で発生した11の気象災害(ハリケーン、洪水、竜巻等)に関するテレビ、新聞報道を分析した。フレームは、1999年9月11日の米国同時多発テロのテレビ報道から Li (2007) が帰納的に抽出したモデルを援用している。Houstonらによれば、最も多く使われていたフレームは「環境 (Environment)」(39.7%)であり、以下は「人間的関心 (human interest)」(27.0%)、「政治的 (political)」(14.6%)、「経済 (economic)」(13.8%)であった。時間の経過に伴って「環境」が減少し、「人間的関心」や「政治的」が増加することも報告している。

Thorson (2012) は、上述したような災害報道の分析研究事例に加えて、リスク・コミュニケーション研究に関する知見のレビューも踏まえたうえで、自然災害をマス・メディアが報道するに際してよく使われるフレームとして以下の7つを挙げ、汎用的なフレーム・モデルとして提示した。

①経済 (economics) : 災害が地域や国家の経済に与えた影響, または, 損害や政府予算, 生鮮食品の価格等, 財政に関連する事柄に焦点を当てる。

②有責・非難 (blame) : 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。

③葛藤・対立 (conflict) : 複数の個人・組織間, あるいは組織内で強い不一致や対立・葛藤が生じていることを強調する。

④予測 (prediction) : 災害の発生や規模に関する予測 (予測の困難性・不可能性を含む) に焦点を当てる。

⑤荒廃・壊滅 (devastation) : 災害の容赦ない破壊力や被害が及ぶ領域の広さを強く印象付ける。

⑥無力 (helplessness) : 被災者が「自分には何もできない」と無力を感じ, 制御不能な力に翻弄されていることを強調する。

⑦連帯 (solidarity) : 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。
(Thorson, 2012, pp.72-73)

Thorson (2012) が提示したフレーム・モデルは, 災害報道を演繹的に分析するツールとして有効と考えられるが, 実際にこのモデルを使用して分析した事例は, 筆者が調べた範囲ではなく, 作業仮説に留まっている。本論文では, Thorson のフレーム・モデルに依拠した演繹的分析を取り入れ, 有効性や妥当性を検証することにしたい。

第5章 内容分析その1 -新聞社説の通時的分析-

第1節 概要

第4章までの検討を踏まえて、本章以降では、4つの内容分析研究を行っていく。

本章で扱うのは内容分析の第1研究であり、近年の30年間に大手全国紙で豪雨災害を題材として書かれた社説記事を対象に、フレーム分析を行う。長期の時間軸を設定した通時的な分析であり、フレーム分析は実際の社説記事から探索的に抽出する帰納的アプローチによって行う。本章における内容分析研究の目的は、本章以降に続く内容分析の起点として、マス・メディアが近年、＜防災情報と避難＞というテーマについて、どのような視点から報じてきたのか、それがどのように変遷してきたのかという点に着目して、その概観を素描すると共に、その結果をクリティカルに考察し、報道の改善に繋がる知見を得ることである。社説を分析の対象とするのは、新聞社の主張が明確に打ち出されている記事であり、フレームを抽出しやすいと考えられるからである。

第2節 方法

1. 対象

本章において分析対象となるのは、活字メディアの代表的存在である新聞である。新聞は詳報性や記録性を特長としており、災害に関しても、比較的長い時間をかけて、関連する様々なトピックについて、受け手にじっくり考えてもらうよう問題提起を行う機能があるとされ(三上, 1986; 宮田, 1986)、＜防災情報と避難＞を巡っても、様々な視点から、課題の指摘や改善策の提言等を行っていると考えられる。

新聞記事のうちで社説に注目する理由を改めて述べる。社説は、数多くのニュースの中から特定の問題を取り上げて、自由に意見を展開し、論評することを通じて、新聞社がそれぞれの主張を掲げる場である(新聞報道研究会, 1995)。社説は、様々な問題認識に基づいて、政府を含めた世論一般に対して政策提言を行うことが一般的である(田中・中野・藤井, 2013)。本章の研究に即して言えば、＜防災情報と避難＞を巡って、何が問題なのか(問題の定義)、その原因は何か(原因の解釈)、何らかの規範に反するようなことがあったのか・誰かに責を負わせるべきか(道徳的な評価)、どのように改善すべきなのか(解決策の推奨)等の諸点について主張がなされていることが推測され、フレームを抽出しやすいと考えられる。新聞記事全体の中で社説が占める分量は大きくはないが、あるトピックに対して社説で表明された主張は、そのトピックを一般記事が報じる際の論調の基底をなすと考えられ、社説の分析によって一般記事の視点も類推することができる。雑多な構成

要素や記述方法が混在する一般記事に比べて、社説に盛り込まれている要素は、事実関係に関する要約とそれに対する論評が中心であり、必要最小限に絞り込まれている。また、文章構成も定型的であり、フレームを抽出しやすいという研究実務上の利点も有している。

新聞社説の内容分析は、政治・社会・国際問題等のテーマで様々に行われているが、災害に適用した事例は非常に限られている。関東大震災（1923年）以降の長期間に亘って「防災の日」の新聞社説を通時的に分析した水出（2016）については、第2章第3節で紹介した。渡辺（2011）は、東日本大震災（2011年）の発生から1か月間の全国紙2紙、地方紙3紙について、社説と第1面の記事を対象に内容分析を実施している。社説については、各紙が共通して取り上げていた題材は「大震災発生」「原発爆発」「食の安全と風評被害」「復興再生プラン」「大震災1か月」の5つであり、「大震災発生」では、応急対応について政府や自治体へ一方的に要望する内容が大半だったが、地方紙の岩手日報（岩手県）は、県民に対する呼びかけも盛り込んでいたこと、「食の安全と風評被害」では、各紙とも抽象的な主張が目立つ中で、地方紙の福島民報（福島県）は具体的な対策を提示していたこと等、社説では概ね似通った主張がされる傾向があるものの、地方紙においては独自の主張も散見されたことを報告している。

本章での分析の対象紙は朝日新聞及び読売新聞とした。本章の分析は新聞報道の全般的な傾向を検討するのが目的であり、地域ごとの違いは今後の課題とするため、対象としては、発行部数の多い全国紙2紙を選定した。日本ABC協会（2023）によると、2023年上半期（1-6月の平均）の朝刊部数は、読売新聞642万部、朝日新聞374万部である。

分析の対象期間は1990年1月1日から2019年12月31日までの30年間と設定した。起点を1990年としたのは、記事データベースを利用して検索する際の制約を考慮したためである。両紙の記事データベースには創刊以来の記事が収録されているが、「特定のキーワードを含む社説記事」といった条件で検索できるのは、1980年代後半以降の記事に限定される。それ以前の記事については、例えば、特定の災害に関する記事を調べたい場合であれば発災日直後の記事を閲覧することで可能となるが、本章のように、長期の時間軸を設定して記事を探す場合には、キーワードによる検索に依拠せざるを得ない。よって、区切りのよい1990年を起点に設定することとした。

対象期間に設定したこの30年間は、第3章第2、3節の整理に基づけば、気象庁が防災官庁と自認して防災情報の改革を推進したこと、ハード防災の限界を見せ付ける災害の頻発によりソフト防災が重視されるようになったこと等を背景として、防災情報の拡充・改善が積み重ねられた時期（近年における、反動としての整理・統合期を含む）とすることができる。また、2010年頃以降は、行政主導から住民主体へと防災の重心を移すことが強く主張されるようになった時期でもある。こうした動向を視野に入れて、分析や考察を進める。

2. 手順

分析対象とする社説記事は、朝日新聞の「聞蔵Ⅱ」、読売新聞の「ヨミダス歴史館」という両紙の記事データベースを利用して、1990年1月1日から2019年12月31日までの30年間で社説に分類されている記事のうち、「豪雨」または「大雨」のいずれかの言葉を含む記事を検索して収集した。計量的分析に際しては、30年間で5年ごとに区切って取り扱った。

以降の分析手順は2段階に分けられる。第1段階は「トピックの検出」である。豪雨災害に関する新聞社説において、どのようなトピックが、どのような分量で報じられてきたのかを計量して、経年的な変化や動向を探った。そのうえで、着目するトピックである「防災情報」がどのように位置付けられているのかを検討した。続く第2段階が「フレームの抽出」であり、第1段階で防災情報を取り扱っていると判定した社説を対象に分析を進めてフレームを抽出した。第4章第3節4項における、メディア・フレームと議題設定の整理に基づけば、第1段階は議題設定の分析、第2段階がメディア・フレームの分析に該当することになる。

第1章第2節2項で述べたように、内容分析とは「コミュニケーション・メッセージの諸特性を体系的・客観的にとらえるための、主として数量的な処理を伴う手続き」（鈴木・島崎、2006、p.116）であり、数量的な処理として一般的に用いられるのが、分析対象となるメッセージをいくつかのカテゴリーに分類するコーディングという作業である。コーディングには、コンピューターを用いる手法と、コンピューターを使わずに手作業で行うヒューマン・コーディングがある。コンピューターの利用は、信頼性を確保するうえでは優れている一方で、メッセージ中に現れる語の出現頻度や出現パターンに着目して分類するのが一般的であり、意味の判断や文脈の理解を行ううえでは一定の限界がある。意味の判断や文脈の理解を要する分類には、手作業によるヒューマン・コーディングが適用されることが多い。ヒューマン・コーディングでは信頼性の確保が問題となるため、複数のコーダー（評定者）間における判定結果の一致度を見る等の手法により信頼性を検証することが推奨される（鈴木・島崎、2006）。

本章における研究の第1段階である「トピックの検出」は、社説記事中に現れるトピックを分類する手続きであり、言葉の出現頻度や出現パターンに着目してトピックを検出できると判断して、コンピューターを利用する手法を採用した。分析用のソフトウェアとしてはKH Coder（樋口、2014）を選んだ。KH Coderでは、言葉の出現数や言葉同士の結び付きを多変量解析で要約・提示したうえで、その結果を踏まえて分析者が分類基準を作成し、それに従って分析を行うのが推奨される利用法である。これらの手続きを一貫して行えるソフトウェアが乏しいという問題点を踏まえて開発されたのがKH Coderであり、分析者の問題意識や理論仮説を反映した内容分析を、高い客観性と信頼性を維持して行えるソフトウェアとして評価を得ている。こうしたKH Coderの優位性を考慮して、本章での研究に活用した。学術分野において利用しやすいように、処理内容をすべて明らかにし

たフリー・ソフトウェアとして公開されており、使い勝手がよい点も採用した理由の1つである。

第1段階の分析手順を詳しく述べる。まず、収集した社説記事の全テキストを KH Coder に入力し、出現数の多い語を抽出した。次に、出現数の多い語同士の結び付きに着目して、社説で多く取り上げられているトピックを検出するため、同時に出現する程度の強い語を線で結んだ共起ネットワークを描画し、グルーピングを行って、トピックを設定した。続いて、設定された各トピックに言及している社説を取り出すための分類基準（コーディング・ルール）を作成した。作成したコーディング・ルールに基づいて、各トピックに適合する社説を取り出し、計量した。

分析の第2段階である「フレームの抽出」は、第1段階の分析で防災情報を取り扱っていると判定した社説に対象を絞って分析を進めた。対象となるのは、第1段階での KH Coder による分析によって、防災情報という同一のカテゴリーに属すると判定された社説記事であり、多く出現する語やその出現パターンは類似しているはずであるから、KH Coder を使ってさらに探索を続けてフレームを抽出するのは困難と判断される。このため、第2段階では、テキストを精読し、その意味内容から判定して分類するヒューマン・コーディングの手法で分析を行った。信頼性の検証は、無作為に抽出したテキストに対して複数のコーダーで判定を行い、その一致度を算出することで行った。

第2段階における「フレームの抽出」の具体的な手順を以下に述べる。

フレームは、社説記事が、防災情報に関してどのような主張を行っているかという点に着目して抽出されるが、社説の文章中には、主張以外に事実関係を述べた記述部分等が混在している。そこでまず、社説の文章中から、主張を述べた部分のテキストのみを切り出した。その際には、言語学における「モダリティ」の概念を利用した。言語学では、文とは、客観的な事柄事項である命題と、話し手の発話時における心的態度（命題に対する捉え方や伝達態度）であるモダリティから構成され、モダリティが命題を包み込むような形で階層構造化されていると考えるのが一般的である（宮崎，2002）。モダリティは書き手の心的態度を分析する道具としても利用される。モダリティに注目して新聞記事の内容分析を行った事例には、客観報道の問題を考察した藤田（1997）、時の政権に対する新聞社の評価を分析した細貝（2010）等がある。

新聞の社説は主張を掲げることが目的としているので、一般的な記事に比べて、「～するべきだ」「～しなければならない」「～してほしい」といった要望や推奨、依頼などを表すモダリティが多用されている。そこで、こうしたモダリティを含む記述部分を、主張を明示したテキストとみなして、社説の文章全体から切り出して分節化し、新たにデータセットを作成した。モダリティについては、上記の細貝（2010）を参照した。細貝は、「～たい」を希望・願望、「～べきだ」を忠告・推奨、「～なければならない」を義務・必要等といったように分類し、分析に活用している。

次に、主張を明示したテキストのデータセットを対象として、それぞれの主張が「誰に

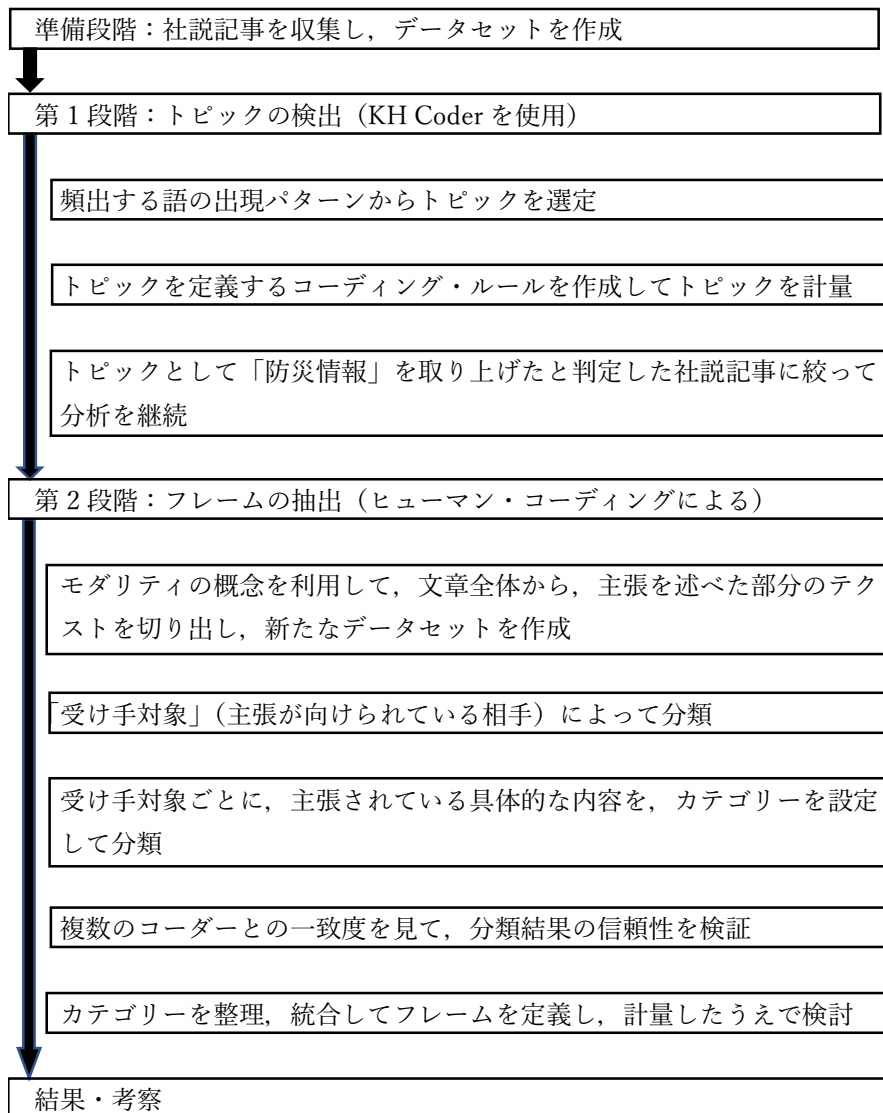


Figure-4 内容分析の手順

向けられているのか」(誰を受け手と想定しているのか)という観点から分類した。これは、原子力報道に関する社説のメディア・フレームを分析した大山(1999)(第4章第5節参照)を援用した手法である。受け手対象は、国(政府)・地方自治体・国土交通省・気象庁(気象台)・自衛隊・警察・消防等の行政機関を指す「行政」、一般市民である「住民」、行政か住民のいずれか1つに限定せず、複数の関係者や関係機関を列挙している「複数関係者」の3カテゴリを設定した。

そのうえで、受け手対象ごとに、具体的にどのようなことが主張されているのか、その内容を検討したうえで主張内容を分類するカテゴリを探索的に設定し、各テキストをいずれかのカテゴリに振り分けた。このカテゴリ分類を基に、フレームを同定した。Van Gorp(2010)を参照して、各カテゴリのテーマや視点を比較検討し、共通する要素を持つカテゴリを整理・統合して得られた上位カテゴリをフレームとして位置付ける手法を採用した。上記の手順を整理してFigure-4に示す。

Table-6 収集した社説記事の件数

新聞	時期						計
	第Ⅰ期 1990年- 1994年	第Ⅱ期 1995年- 1999年	第Ⅲ期 2000年- 2004年	第Ⅳ期 2005年- 2009年	第Ⅴ期 2010年- 2014年	第Ⅵ期 2015年- 2019年	
朝日	12	11	21	22	19	55	140
読売	26	13	8	15	19	45	126
計	38	24	29	37	38	100	266

第3節 結果

1. 社説記事の収集

朝日新聞は聞蔵Ⅱ、読売新聞はヨミダス歴史館という記事データベースを利用して、1990年1月1日から2019年12月31日までの30年間で社説に分類されている記事のうち、「豪雨」または「大雨」のいずれかの言葉を含む記事を検索した。該当する記事は327件で、すべて朝刊に掲載されていた。

このうち、「集中豪雨的な輸出攻勢」のように、豪雨が単に比喻として用いられている記事、及び、「折からの豪雨にもかかわらず、投票率は五〇%を超えた」のように、災害や防災が主題ではなく天候としての雨に触れているだけの記事（計61件）は除外し、残る266件を分析対象とした。

30年の分析期間は5年ごとに第Ⅰ期から第Ⅵ期までの6期に区分した。

収集した社説記事の件数を時期区分、及び、掲載紙別に整理してTable-6に示す。

2. トピックの検出

(1) 出現頻度が高い語のグルーピング

収集した社説記事266件の全テキストをKH Coderに入力した。入力された文章はすべて単語に分割されて計量される。活用を持つ語は基本形に直して取り出される。助詞、助動詞等の一般的な語は分析対象から省かれる。

入力した結果、8176種類の語が分析対象として抽出された。分析対象として抽出された語の出現回数は平均9.21、標準偏差59.02であった。

出現回数が多かった上位50語をTable-7に示す。

次に、出現数の多い語同士の結び付きに着目して、社説で多く取り上げられているトピックを検出するため、同時に出現する程度の強い語を線で結んだ共起ネットワークを描画した。出現回数が50以上の171語を対象として、共起の強さが上位60に入る関係を結ぶように設定した。共起の強さはjaccard係数で測定された。描画された共起ネットワーク

Table-7 出現回数が多かった上位 50 語

順位	抽出語	出現回数	順位	抽出語	出現回数
1	避難	609	26	出す	173
2	対策	393	27	気象	172
3	台風	379	28	川	170
4	住民	377	29	計画	169
5	防災	366	30	全国	167
6	自治体	341	31	前	165
6	必要	341	32	対応	163
8	水	330	33	地球	161
9	地震	327	34	自然	157
10	情報	309	35	洪水	155
11	危険	299	36	死者	150
12	地域	298	37	水害	149
13	人	297	37	生活	149
14	政府	231	39	国	148
15	支援	223	40	多く	145
16	出る	221	41	勧告	144
17	温暖化	218	42	世界	140
18	発生	208	43	環境	139
19	大雨	202	43	求める	139
20	多い	197	45	超える	134
21	河川	187	46	各地	133
21	土砂	187	47	警戒	130
23	起きる	180	48	影響	129
24	ダム	177	49	規模	128
25	今回	176	50	安全	125

上で、災害対応や防災に関するトピックとしてグループにまとめられるとみなした語群を線で囲んだ。結果を Figure-5 に示す。グルーピングの解釈が困難な語は、線で囲んでいない。

共起ネットワークから、5つのグループが検出された。

グループ①は「地球」を中心に、「温暖化」や「気候」「変動」,「異常」「気象」等の語が結ばれている群である。これは豪雨災害に関連して、地球温暖化に伴う気候変動や異常気象に触れた社説を示すと考えられ、このグループが表すトピックを「地球温暖化」とした。

グループ②は「避難」を中心に、「防災」「情報」や「住民」,「勧告」「指示」「出す」,「警戒」「区域」「指定」等の語が結ばれている。避難の指示や勧告、警戒区域の指定といった防災情報を取り上げた社説を示しており、このトピックを「防災情報」とした。

グループ③は「堤防」「決壊」や「治水」「事業」,「ダム」「建設」,「河川」「氾濫」等が結ばれた群である。堤防、ダム等の構造物で水害を防ぐ対策を取り上げた社説を示すグループと考え、トピックを「治水」とした。

グループ④は「支援」を中心に「被災者」「被災地」「生活」等が結ばれており、このト

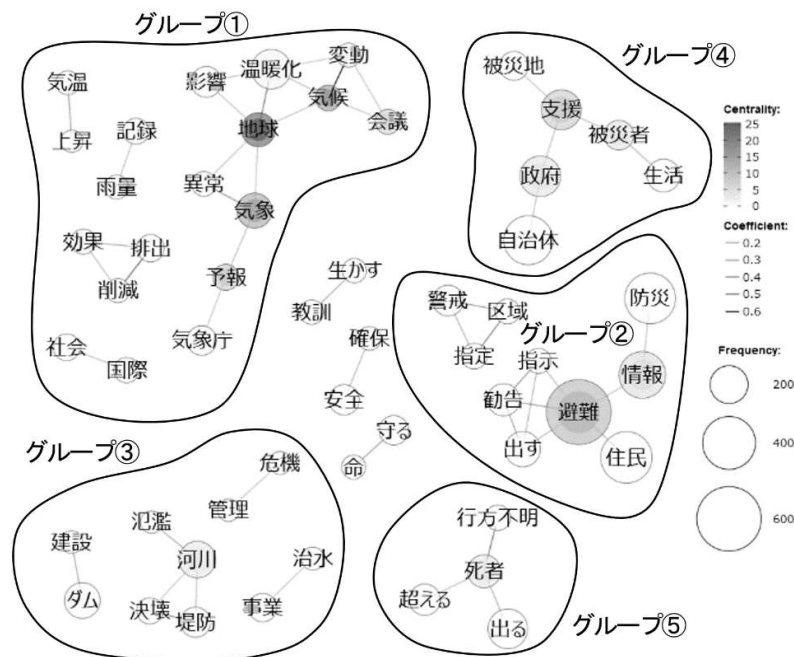


Figure-5 出現回数が多い語の共起ネットワークとグループ化

ピックを「被災者支援」とした。

グループ⑤は「死者」「行方不明」「出る」「超える」を結んだ群で、被害者の発生状況をまとめたと考えられることから、トピックを「人的被害」とした。

(2) コーディング・ルールの作成

続いて、上記5つの各トピックに言及している社説を計量するための分類基準（コーディング・ルール）を作成した。コーディング・ルールは、各トピックに含まれる語と、その語に関連してよく出現している語を検索し、それらの語を含む社説記事に立ち返って文脈を参照しながら、探索的に作成した。

各トピックを定義したコーディング・ルールを Table-8 に示す。

「地球温暖化」は「温暖化」を含むことや、「異常」と「気象」が近接して使われていること等で定義した。

「防災情報」は「予報」「警報」「ハザードマップ」等、1つの語で具体的な情報種別を表す語で定義した他、「情報」「勧告」「指示」等、単独の語だけでは防災情報を示していると判断できないものは「避難」または「逃げる」という語が近接して現れている場合に「防災情報」とみなすように定義した。

「治水」では「治水」「ダム」「ため池」「遊水地」等の語は単独で「治水」を表すと判断した。「河川」「川」は、その語だけでは「治水」を表すとは言えないため、「整備」「点検」「改修」等、治水事業を指す語が近接して出現していることを条件とした。

「被災者支援」は「被災」「被災地」「被災者」「生活」「再建」のいずれかと「支援」が近接して現れている条件で定義した。

Table-8 各トピックを定義するコーディング・ルール

トピック	コーディング・ルール
地球温暖化	温暖化 near(異常-気象) near(気候-変動) near(気温-上昇) near(記録-雨量) 温室
防災情報	予報 警報 土砂災害警戒区域 ハザードマップ near(避難-情報) near(避難-勧告) near(避難-指示) near(避難-名簿) near(避難-支援-計画) near(避難-計画) near(逃げる-情報) near(逃げる-勧告) near(逃げる-指示) near(逃げる-名簿) near(逃げる-支援-計画) near(逃げる-計画) near(警戒-情報)
治水	治水 ダム 砂防 治山 ため池 遊水地 調整池 ハード 護岸 near(堤防-整備) near(堤防-補修) near(堤防-点検) near(堤防-改修) near(堤防-工事) near(堤防-建設) near(堤防-復旧) near(堤防-管理) near(堤防-補強) near(堤防-監視) near(河川-整備) near(河川-補修) near(河川-点検) near(河川-改修) near(河川-工事) near(河川-建設) near(河川-復旧) near(河川-管理) near(河川-補強) near(河川-監視) near(川-整備) near(川-補修) near(川-点検) near(川-改修) near(川-工事) near(川-建設) near(川-復旧) near(川-管理) near(川-補強) near(川-監視)
被災者支援	near(被災-支援) near(被災地-支援) near(被災者-支援) near(再建-支援) near(生活-再建-支援)
人的被害	(死者 行方不明) & 出る

注)「|」は or,「&」は and を指す。「near」は続く丸括弧内の「-」で結ばれた語が、前後 10 語以内の近接した場所に出現しているという条件を与える。

「人的被害」は「死者」または「行方不明」と「出る」をともに含む条件で定義した。

(3) トピックの計量

作成したコーディング・ルールに基づいて、各トピックに該当する社説の件数を計量した。1 つの社説が複数のトピックを含んでいる場合がある。いずれのトピックにも該当しない社説が 34 件(12.8%)あった。各トピックに言及した社説の時期別件数を Table-9 に、各トピックが全社説の件数に占める割合を時期ごとに算出し、その経年変化を示したグラフを Figure-6 に、それぞれ示す。

トピック別で最も多かったのは「防災情報」の 134 件で、全社説の 50.4%を占めた。以下は「地球温暖化」(103 件, 38.7%),「治水」(93 件, 35.0%),「人的被害」(79 件, 29.7%),「被災者支援」(34 件, 12.8%)の順であった。

時期別で見ると、第 I, II 期では「治水」が最も多かった。第 III 期以降はすべて「防災情報」が最多で、「地球温暖化」が続いていた。「被災者支援」は第 IV 期で初めて出現していた。各トピックの出現数と時期区分との間で、統計的な有意差が確認されたのは「治水」と「被災者支援」であった。

Table-9 各トピックに言及した社説の時期別件数

時期	トピック					全社説件数
	防災情報	地球温暖化	治水	人的被害	被災者支援	
第Ⅰ期	13 (34.2)	13 (34.2)	16 (42.1)	12 (31.6)	0 (0.0)	38
第Ⅱ期	12 (50.0)	9 (37.5)	15 (62.5)	10 (41.7)	0 (0.0)	24
第Ⅲ期	13 (44.8)	11 (37.9)	10 (34.5)	10 (34.5)	0 (0.0)	29
第Ⅳ期	19 (51.4)	17 (46.0)	14 (37.8)	9 (24.3)	4 (10.8)	37
第Ⅴ期	25 (65.8)	17 (44.7)	11 (29.0)	10 (26.3)	4 (10.5)	38
第Ⅵ期	52 (52.0)	36 (36.0)	27 (27.0)	28 (28.0)	26 (26.0)	100
計	134 (50.4)	103 (38.7)	93 (35.0)	79 (29.7)	34 (12.8)	266
χ^2 値	8.06	2.05	12.38*	2.88	29.31**	

注) 各項の下段は、各行右端の全社説件数に対する比率 (%) を示す。 χ^2 値は、各トピックについて、Ⅰ-Ⅵの各期で、該当する記事数と該当しない記事数を数えたクロス集計表を作成し、計算した結果を示した。* $p < .05$, ** $p < .01$ である。

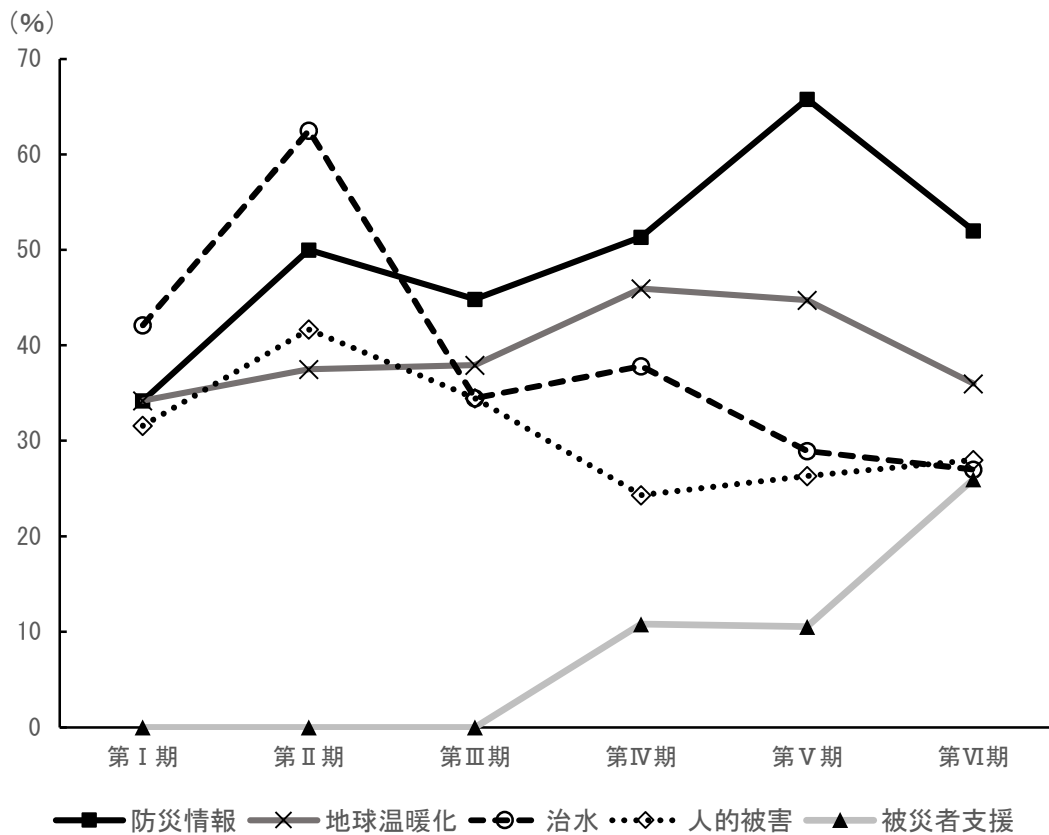


Figure-6 トピックの時期ごとの出現比率

Table-10 トピックと掲載紙のクロス集計表

トピック	新聞		計	χ^2 値
	朝日新聞	読売新聞		
防災情報	71 (50.71)	63 (50.00)	134 (50.38)	0.00
地球温暖化	52 (37.14)	51 (40.48)	103 (38.72)	0.19
治水	52 (37.14)	41 (32.54)	93 (34.96)	0.43
人的被害	40 (28.57)	39 (30.95)	79 (29.70)	0.09
被災者支援	18 (12.86)	16 (12.70)	34 (12.78)	0.00

注) 下段は割合(%)で、各期の全社説における比率を示した。 χ^2 値は、各トピックについて、朝日新聞と読売新聞の各紙で、該当する記事数と該当しない記事数を数えたクロス集計表を作成し、計算した結果を示した。 $p < .05$ となるものはなかった。

各トピックと掲載紙との間に関連があるかどうかを探るため、クロス集計表を作成した。結果を Table-10 に示す。

トピックの比率は両紙の間で類似性が高く、新聞による固有の特徴は見出せなかった。よって、本章の分析では、新聞による違いは考慮せず、両紙の記事を一体として扱う。

3. フレームの抽出

内容分析の第2段階として、第1段階のトピック検出で「防災情報」を取り上げていると判定された社説134件を対象に、フレームの抽出を行う。

(1) 主張を行っているテキストの切り出し

まず、社説の文章から、主張を行っている部分のテキストを切り出す。取り出すのは、希望・願望を示す「～たい」、忠告・推奨を示す「～べきだ」、義務・必要を示す「～なければならない」等、主張を表すと見做したモダリティを含むテキストである。

切り出したテキストは「各自治体は災害発生時の情報提供体制を再確認すべきだ」のように1つの文だけで構成されているものと、意味の繋がりから、「集中豪雨をもたらすのは急激に発達する積乱雲だ。局所的な積乱雲の動きは気象レーダーでもとらえにくい。観測網の整備も急がねばならない」のように、複数の文のまとまりで構成されているものがある。

切り出されたテキストは計271件であり、これらのテキストで新たなデータセットを作成した。

切り出しに利用したモダリティのうち、3回以上出現したものを Table-11 に示す。

Table-11 テクストの切り出しに利用したモダリティ

モダリティ	カテゴリー	出現数
たい	希望・願望	59
必要だ	必要・重要	35
大切だ	必要・重要	30
べきだ	忠告・推奨	24
なければならない	義務・必要	23
ほしい	期待・依頼	21
欠かせない	不可欠	13
重要だ	必要・重要	13
求められる	要求・必要	12
言うまでもない	自明	4
有効だ	有効	4
いい	適切・適当	3
肝要だ	必要・重要	3
不可欠だ	不可欠	3
計		271

注) 出現数が3以上のモダリティを記載した。

(2) 受け手対象の分類

次に、新たに作成されたデータセットを、各テキストにおける主張が「誰に向けられているのか」(誰を受け手と想定しているのか)という観点から分類した。受け手対象は、国(政府)・地方自治体・国土交通省・気象庁(气象台)・自衛隊・警察・消防等の「行政」、一般市民である「住民」、行政か住民のいずれかに限定せず、複数の関係者・関係機関が列挙されている「複数関係者」の3者を設定した。結果は、「行政」が182件(67.2%)、住民が73件(26.9%)、「複数関係者」が16件(5.9%)であった。

(3) 主張内容の分類

続いて、受け手対象別に、防災情報が抱える問題点や求められる改善策等が、具体的にどのように主張されているのか、その内容を分類した。カテゴリーは、記事を精読して探索的に設定した。

受け手対象が「行政」のテキストは「危険地域指定・公表の促進」「避難情報の積極的、迅速な発出」等9カテゴリー、受け手対象が「住民」のテキストは「避難の準備・早期実行」「地域の危険性認知」等の5カテゴリーを設定した。「複数関係者」のテキストは件数が少なく、主張されている内容も多様であったため、カテゴリー分けするのは困難と判断

Table-12 主張を表すテキストのカテゴリー分類結果

受け手対象	カテゴリー	件数(割合)
行政	危険地域指定・公表の促進	35(19.2)
	避難情報の積極的、迅速な発出	30(16.5)
	情報の活用や効果の検証	30(16.5)
	情報の精度向上・拡充	29(15.9)
	情報伝達手段の整備	21(11.5)
	情報の意味周知・平易化	16(8.8)
	観測の強化・向上	11(6.0)
	情報発出者の体制強化・能力向上	8(4.4)
	その他	2(1.1)
	計	182(100.0)
住民	避難の準備・早期実行	27(37.0)
	地域の危険性認知	22(30.1)
	情報注意	14(19.2)
	自主判断	7(9.6)
	その他	3(4.1)
	計	73(100.0)
複数関係者	(カテゴリーは設定せず)	16(100.0)

注) 括弧内は、各受け手対象の総計に対する割合(%)である。

し、「複数関係者」全体で1つのカテゴリーとして扱うこととした。

分析対象となる271件のテキストを、設定したカテゴリーに沿って分類した。結果をTable-12に示す。

主張されている内容を具体的に見ていく。受け手対象が「行政」のテキストでは「危険地域指定・公表の促進」が35件(19.2%)で最も多かった。災害による危険の高い地域を調査・把握・指定する作業を進めて、その結果をハザードマップの作成等によって公表し、住民への周知を徹底することで、自分の住む地域のリスク認識を高めさせる方略を促進させるべきだと主張する内容である。テキストの事例としては「土砂災害の危険箇所のうち警戒区域に指定された割合を見ると、千葉県は30%台にとどまり、全国平均を大幅に下回る。土砂災害への備えが十分だったか疑問が残る。指定作業を急ぎ、危険箇所の周知を徹底せねばならない」(読売新聞2019年10月29日)、「安全にのがれるためには経路や危険な個所を書き込んだ洪水ハザードマップ(災害予想図)が役に立つ。水防法で対象となっている約1200の自治体のうち、マップを備えているのは300に満たない。作成を急いでほしい」(朝日新聞2004年8月2日;丸括弧内原文)等があった。

次に多かったのが「避難情報の積極的、迅速な発出」と「情報の活用や効果の検証」で、いずれも30件(16.5%)であった。

「避難情報の積極的、迅速な発出」は、警戒や避難を呼びかける情報を、空振りを恐れず積極的に、なるべく早く出すことを求めている。情報の発出、解除に関する基準を見直すことや、多様な避難のあり方を提示することも含まれる。テキストの事例としては「(土

砂災害防止法) 改正案では、土砂災害警戒情報を発表した時点で、都道府県は関係市町村に通知し、住民に周知するよう義務付ける。市町村は『空振りを恐れない』という原則を踏まえ、間髪を入れずに避難勧告に踏み切るべきだ(読売新聞 2014 年 10 月 15 日; 丸括弧筆者)、「災害時の避難勧告・指示の遅れは、取り返しのつかない事態を招く。市町村は、早めの発令をためらうべきではない」(読売新聞 2014 年 5 月 14 日) 等があった。

「情報の活用や効果の検証」は、防災情報の効果や浸透度、伝達度、情報を受け取った住民の行動等に関して実態調査を行って検証し、課題を洗い出すことが必要だと主張している。テキストの事例では「避難勧告や指示が適切に出されたのか、それがうまく伝わっていたのかなど、事後の検証もしっかりする必要がある」(朝日新聞 2017 年 7 月 8 日)、「気象台は早くから注意報、警報を出し、警戒を呼び掛けていた。それにもかかわらず、がけ崩れや鉄砲水による犠牲者が多かった。その原因を見きわめることが、今後の防災のために大切である」(朝日新聞 1990 年 7 月 4 日) 等があった。

続く「情報の精度向上・拡充」(29 件, 15.9%) は、防災情報の精度を上げること、警報や避難情報の対象範囲を絞り込む等によって防災情報をよりきめ細かく精緻にすること、防災情報を新たに開発する等によって拡充することを要求している。テキストの事例は「局地的な豪雨を予測するのは簡単ではないが、より精密で細やかな予測方法を開発していくしかない」(朝日新聞 2008 年 8 月 9 日)、「どこが冠水しやすいか。そんな道路情報も住民に提供してもらいたい」(読売新聞 2008 年 8 月 28 日) 等があった。

次の「情報伝達手段の整備」(21 件, 11.5%) は、防災情報の伝達を徹底すること、そのために必要な伝達手段を整備することの重要性を主張している。テキスト事例は「とりわけお年寄りや体の不自由な人への伝達は難しい。耳が遠かったり、携帯電話を持っていない人もいる。サイレンや行政無線、ラジオ速報など多様な手段を用意し、連絡を尽くす工夫が必要だ」(朝日新聞 2018 年 7 月 13 日) 等があった。

続く「情報の意味周知・平易化」(16 件, 8.8%) は、防災情報の意味や限界を丁寧に説明し、住民への周知を進めること、防災情報をより分かりやすくすることを求めている。テキスト事例は「災害時に発信される情報の意味について、住民に日頃から周知しておくことが大切となる」(読売新聞 2019 年 1 月 17 日) 等があった。

「観測の強化・向上」(11 件, 6.0%) は、防災情報を発出するのに必要な気象観測、監視体制を強化したり、観測技術を向上させたりすることを主張している。テキストの事例は「大気と大地の異変を感知する観測技術の向上も求められる」(読売新聞 2018 年 9 月 1 日)、「自治体の水位監視の態勢は十分ではない。早期の手当てが求められる」(朝日新聞 2011 年 9 月 6 日) 等があった。

「情報発出者の体制強化・能力向上」(8 件, 4.4%) は、防災情報を出す自治体や専門機関の体制を強化したり、能力を向上させたりすること、市町村に対する国・政府や都道府県の支援を強化することが必要だと主張している。テキスト事例では「自治体の判断能力の向上を急ぎたい。(中略) 市町村による自前での職員育成には限界があり、国や都道府県

がもっと支援すべきだ」(朝日新聞 2013 年 4 月 26 日)等があった。

続いて、受け手対象が「住民」のテキストについて、見てみよう。最も多かったのは「避難の準備・早期実行」で、27 件 (37.0%) であった。これは、迅速な避難を心掛け、非常時には早期の避難を実行すること、指定避難場所への集中を防ぐため多様な避難場所を想定しておくこと、避難場所や避難の経路、手順を確認する等避難の準備をすることを求めているものである。テキスト事例は「避難勧告・指示が出た場合の避難場所を確認しておく必要がある」(読売新聞 2014 年 5 月 14 日)、「テレビやラジオなどでもたらされる防災気象情報や、自分たちの住む付近の状況などをもとに判断し、何をおいても早めの避難を心がけなくてはならない」(朝日新聞 1999 年 7 月 1 日)等があった。

次に多かったのが「地域の危険性認知」で、22 件 (30.1%) であった。ハザードマップ等の防災情報を活用して、自宅周辺や自分の暮らす地域の危険性をよく知っておくべきだと主張するテキストであり、事例には「これから台風シーズンを迎える。最低限、自治体のホームページなどでハザードマップを見て、住んでいるところがどんな場所か、確認しておきたい」(朝日新聞 2018 年 7 月 13 日)等があった。

続く「情報注意」(14 件, 19.2%) は、防災情報を積極的に入手してよく注意し、防災行動に活かすこと、防災情報を活用できるように、その意味を理解しておくことを求めている。テキスト事例は「豪雨は、局地的、断続的にくることが多い。常時、テレビ・ラジオなどの気象情報を聞き、十分に備えよう」(読売新聞 1998 年 8 月 31 日)、「豪雨から身を守るには、情報の入手が欠かせない。国土交通省は昨年、1 ㎞四方ごとの雨量を、10 分刻みで提供する携帯電話サービスを始めた。こうしたサービスを利用するのも一つの手だ」(読売新聞 2008 年 8 月 28 日)等があった。

「自主判断」(7 件, 9.6%) は、自治体や気象台などの行政機関が防災情報を出すのを待たずに、自主的に早めの対応や行動をすることを要求している。これは、先の「避難の準備・早期実行」に包摂されるとも考えられるが、公的機関からの情報を待たずに行動することを明示している点で、主張の力点が異なると判断し、別のカテゴリーとして設定した。テキスト事例は「注意すべきは、自治体から避難指示などが必ず出されるとは限らないことだ。指示を待たずに、状況をよく見極めながら、早めに避難する『自助』を心がけたい」(読売新聞 2019 年 6 月 6 日)等があった。

次に、「複数関係者」について検討する。該当例は 16 件と少なく、内容は多岐に亘るため、カテゴリーは設定しなかった。該当する全テキストについて、具体的な受け手対象者と主張の内容を Table-13 に示す。これらのテキストでは、複数の関係者(ステークホルダー)が協力・連携して情報を共有・交換したり、情報を共同で生成したりすることが必要だと主張されている。テキストには「各地でさまざまな災害リスクを正しく評価し、当事者に示すことが、議論の出発点となる。どんな対応が望ましいのか、行政と住民が丁寧に対話し、知恵を出し合いたい」(朝日新聞 2018 年 12 月 17 日)、「市町村が自治会などと連携し、きめ細かい避難誘導策を用意したい」(読売新聞 2004 年 10 月 22 日)等があった。

Table-13 「複数関係者」の受け手対象と主張の内容

No	受け手対象	主張の内容
1	国土地理院,学校,地域	専門機関が災害伝承碑の情報を集め,学校教育や地域の防災活動に活用する
2	住民,自治会	地域の繋がりを重視し,ソフト対策を組み合わせる
3	福祉専門職,自治体,近隣住民	福祉専門職が要支援者と近隣住民を繋いで,災害時ケアプランを作成する
4	行政,住民	両者が向き合って災害リスクを共有する
5	行政,住民	リスクへの対処策を巡り,対寧な対話を通じて知恵を出し合う
6	気象予報士,行政,住民	専門技能者が自治体の対応と住民の避難行動を繋ぐ
7	気象台,自治体	専門機関と自治体の担当者が顔の見える関係を築き,緊密に連携する
8	福祉施設,地域	福祉施設が地域と連携して避難計画を作成する
9	自治体,住民	地域のハザードマップを自治体と住民が共同で作成する
10	高齢者,住民,自治会,自治体	関係者間で日ごろから緊密な関係を作り,避難支援策を考える
11	自治体,住民,地域ボランティア	3者が連携して,高齢者の避難を支援する計画作りを進める
12	自治体,自治会	両者が連携し,決め細かな避難誘導策を用意する
13	自治体,住民,地域ボランティア	ボランティア団体を中心とした弱者救援システムを整備する
14	自治体,住民	避難情報発出の条件と手順を議論して周知する
15	自治体,住民	地域の危険性に関する情報を共有する
16	自治体,地域社会,住民	地域の危険性について情報交換する

(4) コーディングの信頼性検証

上記のカテゴリーに各テキストを振り分ける作業に関して,筆者が行ったコーディングの信頼性を検証するため,複数の協力者によるコーディング結果との一致度を測定した。

まず,統計ソフト Excel のサンプリング機能を使って,受け手対象が「行政」と「住民」であるテキスト(計 255 件)の 20%に相当する 51 件のテキストを無作為抽出した。コーダー役として協力を依頼した 3 人に対して説明を行ったうえで,無作為抽出した 51 件を対象に,各自で分類を行ってもらった。

一致度を検証するため,筆者と各コーダーの分類結果の間における κ 係数を算出した。 κ 係数は,名義尺度データに対する 2 者間の評価について一致度を検証する指標であり,

算出結果は 0.86, 0.74, 0.68 で、標準偏差は 0.07, 平均は 0.76 であった。

判定基準としてよく参照される Landis & Koch (1977) では、 $0.60 < \kappa \leq 0.80$ で「かなりの一致(substantial agreement)」, $0.80 < \kappa$ で「ほぼ完全(almost perfect)」とされている。平均の κ 係数が 0.8 に近く、標準偏差は小さかったことから、筆者の分類結果は一定の信頼性を満たしていると判断して、分析を進めた。

(5) フレームの同定・計量

受け手対象ごとに設定されたカテゴリーの分類を基に、フレームの同定を行った。Van Gorp (2010) を参照し、各カテゴリーのテーマや視点を比較検討し、共通する要素を持つカテゴリーを整理・統合して得られた上位カテゴリーをフレームとした。

「行政」を対象としたテキストでは、主張の内容は「その他」(2件)を除くと8のカテゴリーに分類された。このうち、「情報の活用や効果の検証」は、行政に対して、防災情報に関する自己検証を行ったうえで改善策を検討するよう求めている。具体的な改善策そのものを提示するのではなく、改善策を打ち出すための検証を求めているという点で他のカテゴリーとは性質を異にしている。そこで「情報の活用や効果の検証」に分類されたテキスト群の視点を「検証要請フレーム」と定義した。

それ以外の7カテゴリーは「危険地域指定・公表の促進」「避難情報の積極的、迅速な発出」「情報の精度向上・拡充」「情報伝達手段の整備」「情報の意味周知・平易化」「観測の強化・向上」「情報発出者の体制強化・能力向上」である。これらは、防災情報自体の質を上げたり、種類を増やしたり、しっかり伝えたりすることが必要だと主張している内容である。これは、矢守(2020b)が、防災情報を巡って過去10数年来、被害を踏まえて繰り返される対策のほとんどは「情報本体の改善」であり、その具体例として「上位警報の新設」「表現の改訂」「情報の空間的・時間的精度の向上」「情報伝達メディアの最新化」等を列記したのと類似している。この指摘も参照して、この7カテゴリーに分類されるテキスト群をまとめて「本体改善フレーム」と定義した。

次に、「住民」を対象としたテキストを検討する。「その他」(3件)を除くと、主張されている内容は「避難の準備・早期実行」「地域の危険性認知」「情報注意」「自主判断」の4カテゴリーに分類された。

「避難の準備・早期実行」は、行政を対象としたテキストにおける「避難情報の積極的、迅速な発出」「情報の精度向上・拡充」「情報伝達手段の整備」「情報の意味周知・平易化」と対応する内容と言える。行政が精緻かつ豊富に提供する情報をなるべく早く確実に取得し、その意味を理解して避難行動に繋げることを求めている。

「地域の危険性認知」は、行政を対象としたテキストにおける「危険地域指定・公表の促進」と対応する内容であり、行政がリスクを評価・同定して公表し、住民はそれを受容してリスクを認知することの重要性が主張されている。

「情報注意」は、行政が発出する情報に注意を払い、防災行動に活かす心構えの重要性

を説いている。

上記の 3 カテゴリー（「避難の準備・早期実行」「地域の危険性認知」「情報注意」）は、住民に対して、行政が発出する情報を受け取って防災に活かす態度や行動を求めていると総括できる。そこで、これら 3 カテゴリーに分類されるテキストをまとめて「情報受容フレーム」と定義した。

残る「自主判断」は、行政からの情報や指示を待たないことが必要であることを明示的に主張しており、「情報受容フレーム」とは主張の観点が異なる。そこで、「自主判断」のカテゴリーに属するテキスト群はそのまま「自主判断フレーム」と定義した。

最後に「複数関係者」を対象としたテキストを検討する。これらは、行政・住民・地域団体・専門家・ボランティア関係者・福祉専門職等、多様な関係者（ステークホルダー）が協力・連携して、情報を共有・交換したり、情報を独自に生成したりする等、共同して実践活動を行うことの重要性を指摘していると総括できる。そこで「複数関係者」を対象としたテキスト群をまとめて「共同実践フレーム」と定義した。

主張内容のカテゴリー分類とフレームの定義との対応関係をまとめた表を Table-14 に示す。

設定したフレームに基づいて、各フレームに該当するテキスト件数を計量し、時期区分で整理した表を Table-15 に示す。

フレームを時期区分ごとの比率で示したグラフを Figure-7 に示す。

全期間の総計では、フレーム総数 266 件に対して、内訳では「本体改善フレーム」が最も多く、150 件 (56.4%) と過半数を占めた。次いで「情報受容フレーム」が 63 件 (23.7%) であり、以下「検証要請フレーム」(30 件, 11.3%)、「共同実践フレーム」(16 件, 6.0%)、「自主判断フレーム」(7 件, 2.6%) の順であった。

「本体改善フレーム」は時期別で見ても、全ての時期で最も多い割合を占め、第 I, III, IV, V 期では 7 割を超えた。「情報受容フレーム」は、「本体改善フレーム」の比率が比較的低かった第 II, VI 期で比率が高くなる傾向を示していた。「検証要請フレーム」は、第 I 期から第 IV 期は 1 割以下だったが、第 V, VI 期は 1 割を超えた。「共同実践」「自主判断」の両フレームは各期とも概ね 1 割以下だった。

各フレーム数と時期区分との間で、統計的な有意差が確認されたのは「本体改善」「情報受容」の 2 フレームであった。

第 4 節 考察

以上の分析結果を踏まえて考察を行う。考察の参照として、分析対象とした各時期に発生した主な気象災害を Table-16 に示しておく。

Table-14 主張内容のカテゴリーとフレームの対応関係

受け手対象	主張内容のカテゴリー	フレーム	フレームの定義
行政	危険地域指定・公表の促進 避難情報の積極的、迅速な発出 情報の精度向上・拡充 情報伝達手段の整備 情報の意味周知・平易化 観測の強化・向上 情報発出者の体制強化・能力向上	本体改善	行政に対して、情報自体の精度向上や精緻化、拡充、確実な伝達等の改善を求める
	情報の活用や効果の検証	検証要請	行政に対して、防災情報に関する自己検証を求める
住民	避難の準備・早期実行 地域の危険性認知 情報注意	情報受容	住民に対して、行政が発出する情報を受け取って防災に活かす態度や行動を求める
	自主判断	自主判断	住民に対して、行政の情報や指示を待たずに自主的に判断することを求める
複数関係者		共同実践	行政、住民、地域団体等が連携して、情報を共同で生成、発信、活用することを求める

Table-15 フレームの分類結果

時期	フレーム					各期計
	本体改善	情報受容	検証要請	共同実践	自主判断	
第Ⅰ期	14 (73.7)	4 (21.1)	1 (5.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	19 (100.0)
第Ⅱ期	10 (45.5)	9 (40.9)	1 (4.5)	1 (4.5)	1 (4.5)	22 (100.0)
第Ⅲ期	22 (75.9)	2 (6.9)	1 (3.4)	4 (13.8)	0 (0.0)	29 (100.0)
第Ⅳ期	21 (72.4)	5 (17.2)	1 (3.4)	2 (6.9)	0 (0.0)	29 (100.0)
第Ⅴ期	43 (72.9)	8 (13.6)	8 (13.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	59 (100.0)
第Ⅵ期	40 (37.0)	35 (32.4)	18 (16.7)	9 (8.3)	6 (5.6)	108 (100.0)
全期間計	150 (56.4)	63 (23.7)	30 (11.3)	16 (6.0)	7 (2.6)	266 (100.0)
χ^2 値	33.9**	16.8**	8.7	9.2	7.6	

注) 分析対象のテキスト 271 件のうち、カテゴリーで「その他」に分類された 5 件はフレームの抽出から除外している。上段は件数、下段は各期計（各行右端）に対する割合（%）である。 χ^2 値は、各フレームについて、Ⅰ-Ⅵの各期で「該当するテキスト数」と「該当しないテキスト数」を数えたクロス集計表を作成し、計算した結果を示した。* $p < .05$, ** $p < .01$ である。

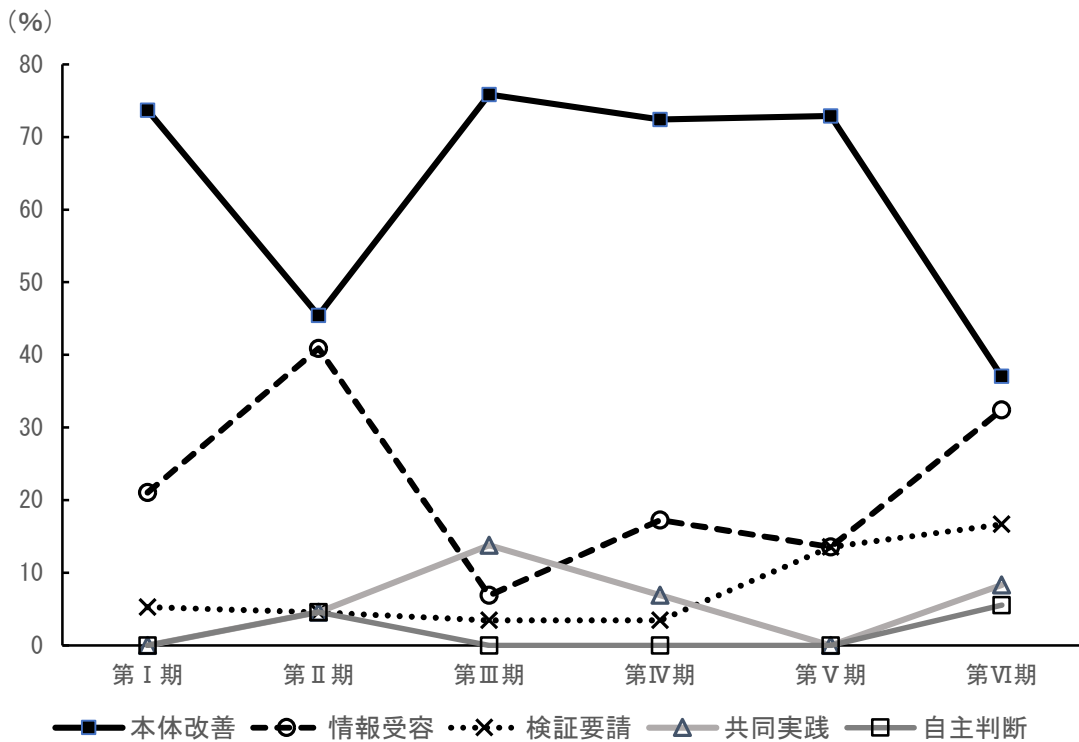


Figure-7 フレーム比率の経年的変遷

1. 豪雨社説で取り上げられたトピックの変遷

分析の第1段階として、豪雨災害に関する新聞社説で取り扱われてきたトピックを検出し、計量を行った (Table-9, Figure-6)。これは、豪雨災害を巡って新聞社説がどのような議題設定を行ってきたのかを検討することであるとも言える。

検出されたのは「防災情報」「地球温暖化」「治水」「人的被害」「被災者支援」という5つのトピックであり、このうちで最も多く出現していたのは「防災情報」であった。豪雨災害を巡る様々なトピックの中で、マス・メディアは「防災情報」に強い関心を持って議題設定してきたことが示された。

「防災情報」の出現比率が通時的にどのように変化したかを見ると、概ね増加傾向を示していると言える (Figure-6)。特に、2000年を起点とする第III期以降は、最も多く取り扱われたトピックとなっていた。「防災情報」が近年の報道において出現比率を高めているということは、「マス・メディアが、ある争点やトピックを強調すればするほど、その争点やトピックに関する人々の重要性の認知も高まる」とする議題設定効果の仮説 (McCombs & Shaw, 1972) に基づけば、「防災情報」は近年の豪雨防災における最重要の課題として社会的に認識されている可能性があると言える。

「防災情報」と対照的な経年変化を見せていたのが「治水」である。「治水」は第I, II期では最も高い比率で出現していたが、第III期以降は概ね減少傾向を示していた。

「治水」は堤防やダム等の頑強な構造物で被害を抑止・軽減することを目指すハード防災の代表的手法である。一方、「防災情報」は構造物によらないソフト防災の核である。第

Table-16 分析対象期間に発生した主な気象災害

区分	期間	主な豪雨災害 (下段は、犠牲者が20人を超えた災害の事例数)	犠牲者総数 (人)
第Ⅰ期	1990年-1994年	台風19号(1991年9月) 鹿児島水害(1993年8月) 6	453
第Ⅱ期	1995年-1999年	阪神・淡路大震災(1995年1月)* 鹿児島出水市土石流(1997年7月) 福岡豪雨(1999年6月) 4	330
第Ⅲ期	2000年-2004年	東海豪雨(2000年9月) 新潟・福島豪雨(2004年7月) 福井豪雨(2004年7月) 台風23号(2004年10月) 4	357
第Ⅳ期	2005年-2009年	平成18年7月豪雨(2006年7月) 平成20年8月末豪雨(2008年8月) 中国・九州北部豪雨(2009年7月) 4	242
第Ⅴ期	2010年-2014年	東日本大震災(2011年3月)* 新潟・福島豪雨(2011年7月) 紀伊半島水害(2011年9月) 九州北部豪雨(2012年7月) 広島土砂災害(2014年8月) 6	408
第Ⅵ期	2015年-2019年	関東・東北豪雨(2015年9月) 九州北部豪雨(2017年7月) 西日本豪雨(2018年7月) 房総半島台風(2019年9月) 東日本台風(2019年10月) 4	540

注) 主な気象災害は、気象庁ウェブサイトの「災害をもたらした気象事例」を基に「犠牲者(死者・行方不明者)が50人以上の災害」「顕著な現象として気象庁が名称を定めた災害」「社会的に注目を集めた災害」を記載した。「犠牲者総数」は、総務省消防庁が毎年発表している「地方防災行政の現況」を基に、期間中の豪雨災害による死者・行方不明者の総数を示した。

*参考として、日本の防災対策全般に大きな影響を与えた2つの大震災も記載した。これらによる犠牲者数は「犠牲者総数」には含まれない。

3章第2節2項の整理によれば、1995年の阪神・淡路大震災や2000年の東海豪雨等でハード防災の限界が強く印象付けられ、代わってソフト防災への期待が高まった。政府の公共事業関係予算は1997年度をピークに減少へ転じ、以降は予算の削減が急速に進んだ。ハード防災に充てられる経費も縮小し、整備のペースは低下した。他方で、2004年に梅雨の集中豪雨や台風による災害が多発して甚大な被害をもたらすと、ソフト防災を重視する傾向に拍車がかかり、防災情報の拡充・改善が加速していった。本章におけるトピック分

析において、「治水」が減少する一方で「防災情報」が増加したこと、その比率の逆転が、2000年を起点とする第Ⅲ期に起きていたことは、日本の防災対策がハード防災中心からソフト防災重視へ転換してきた変遷と整合的な変化である。

こうした変化は、マス・メディアの報道内容は社会の実態と特徴を表す指標となる（鈴木・島崎，2006）という観点から見れば、日本の防災対策で「ハードからソフトへ」という移行が起きたという社会的動向を反映した結果と見ることができる。他方で、議題設定効果の仮説等に基づけば、マス・メディアによる論調の変化が、こうした社会的動向を加速させた可能性もある。本章の分析結果だけでは、どちらが優勢なのかを断じることはできないが、報道は社会情勢を一方向的に反映すると限定的に考えるよりも、報道と社会情勢は相互作用的な関係性を有していると捉えるほうが、マス・メディアの機能を考察し、報道の改善に繋がる知見を導出するためには有効ではないだろうか。

「防災情報」と「治水」以外のトピックについても、簡単に見ておく。「地球温暖化」と「人的被害」は、いずれの時期においても一定の割合を占めており、経年的な変化は顕著には見られなかった。

豪雨激化の背景とされる「地球温暖化」は、1990年の「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change）による第1次評価報告書公表や1992年の「環境と開発に関する国際連合会議」（地球サミット）以来、世界の共通課題として広く認識されるようになったとされる。マス・メディアの報道はそれ以降の30年間、一貫して豪雨災害と地球温暖化の関連に注目してきたと考えられる。

「人的被害」は、被害の規模を示す指標の1つである。被害の指標としては他に建物やインフラ施設の被害数、経済被害額の推定値等が用いられる。その中で「人的被害」が社説で多く取り上げられているということは、マス・メディアが災害被害の規模を把握し社会に伝えるうえで、人的被害を重視していることを示していると考えられる。実際に、災害を伝える新聞報道では、死傷者数が大きな見出しで報じられることが多い。これは、人命の尊重というマス・メディアの理念を反映していると考えられる一方で、人的被害が大きくなかった災害は軽視されがちであるという問題を孕んでいる。これは、第2章第3節で触れた「報道の地域偏在」という課題と通底している。安富（2015）は、経済的被害は大きかったが人的被害は軽微だった被災地は、同時期に発生して大きな人的被害を出した地域に比べて、報道で取り上げられることが少なく社会的な関心が喚起されなかったため、ボランティア活動への参加者がなかなか集まらなかった等、支援に支障が出た事例を報告している。

「被災者支援」は、第Ⅰ-Ⅲ期には見られず、第Ⅳ期以降に一定の割合を占めるようになり、最も現在に近い第Ⅵ期では3割近くに達していた。社説という限られた欄の分析はあるが、被災者支援に対する報道の関心が最近まであまり高くなかったことが示唆されたのは重要であり、今後クリティカルな検証が必要な課題の1つであると言えよう。

2. 豪雨社説が防災情報を論じるフレームの変遷

分析の第2段階として、「防災情報」を取り上げた社説記事を対象に、フレームの検出・同定を行い、計量した（Table-15, Figure-7）。

抽出されたフレームのうち、過半数を「本体改善フレーム」が占めていた。本体改善フレームは、防災情報の精度向上や精緻化、新たな防災情報の追加、情報伝達を徹底させるシステムの整備等、行政や専門機関に対して、防災情報の拡充・改善を求めるフレームである。第3章第2節で見たように、防災情報は近年、拡充・改善の一途を辿ってきたが、その防災情報を巡って新聞社説が最も強調してきたのは、さらなる拡充・改善を求めることであったと言える。

本体改善フレームに次いで多かったのが「情報受容フレーム」である。これは、住民に対して、行政が発出する情報を受け取って、防災に活かす態度や行動を求めるフレームであり、件数は本体改善フレームの半分以下ではあったが、全体の4分の1程度を占めていた。

本体改善フレームは行政に防災情報の拡充・改善を求め、情報受容フレームは住民に対し、情報に準拠した行動を求める枠組みであるから、この両フレームは＜発信側の行政＝能動的主体／受信側の住民＝受動的客体＞という一方向的で二項対立的な関係性で結ばれた総合的な概念を提示していると言える。行政は、できうる限り精緻な情報を生成して、それを確実に伝達する。住民はそれをできうる限り積極的に取得して、防災行動に繋げるという関係性である。この両フレームを合わせると全フレームの8割に達しており、支配的な位置を占めていたと言える。

フレーム比率の経年的な変遷を示したFigure-7によれば、時期別で見ると第II期（1995-1999）及び最新期である第VI期（2015-2019）において、本体改善フレームの比率が相対的に低下し、逆に、情報受容フレームは増加する動きが見られる。第II期は阪神・淡路大震災の発生した年を起点とする時期であり、公助の限界と自助・共助の重要性が強調される中で、報道の視点において、住民への要求が相対的に強まった可能性がある。第VI期は、第3章第3節で見たように、防災の取り組みを、行政主導から住民主体へ転換させる必要性が強く叫ばれるようになった時期であり、こうした情勢が反映されている可能性がある。こうした論調の報道が、行政主導から住民主体へという動向を後押ししたという相互作用も考えられるところである。第VI期では、第I-V期を通じて1件しかなかった「自主判断フレーム」が6件現れていることも、行政主導から住民主体への転換を求める動きの反映とみることができる。

ただ、「本体改善」と「情報受容」という両フレームの合計が大半を占める状況に大きな変化はなかった。本体改善フレームが減少し、情報受容フレームが増加した時期はあっても、＜本体改善+情報受容＞が支配的という枠組み自体は維持される中で、両フレームの相対的な比率に変化があったことを示しているに過ぎないとも言える。全期間を通じて両フレームが支配的であったことは、防災情報を巡る新聞社説が「行政はできうる限り精緻

な情報を生成して確実に伝達し、住民はそれをできうる限り積極的に取得して防災行動に繋げる」という一方向的で二項対立的な構図を規範的な防災像として描き、社会に提示し続けてきたことを示していると考えられる。

一方で、近年において、本体改善、情報受容以外のフレームが、数は少ないながらも現れてきていることは、変化の兆しを示しているとも捉えられる。

「検証要請フレーム」は、特定の方向性を持った対策を求めるのではなく、災害対応や住民行動の実態を調査し、防災情報を巡って何が問題だったのかを把握したうえで、必要な対策を打ち出すよう求めるフレームである。検証要請フレームが近年出てきつつあることは、防災情報の効用が逡減し弊害や逆機能も懸念される中で、本体改善フレームに沿った対策だけを拙速に講じるのではなく、防災情報のあり方を見つめ直すことから始めるべきだという認識がマス・メディアに芽生えてきたことを示唆しているとも考えられる。

「共同実践フレーム」は、数が少なく、現状では、散発的な事例紹介のレベルに留まっている。しかし、本論文では、このフレームを<本体改善+情報受容>という支配的フレームに見直しを迫り得る対抗的フレームと位置付けて重視する。共同実践フレームは、第2章第2節3項で見た「リアリティの共同構築」という概念や、第3章第3節1項で触れた「避難スイッチ」という実践活動に通じる視点を有し、防災情報のあり方を巡って、変革の契機となり得る視座を持っていると考えられるからである。

共同実践フレームの社説記事には、防災を担うステークホルダーとして、専門機関—学校—地域、行政—住民、福祉専門職—自治体—近隣住民等、多様な関係性が示されている。テキストの事例を以下に掲げる。

5年前に土砂災害に見舞われた岐阜県では、自然災害による被害予測や避難経路を示すハザードマップを、全市町村で住民とともに作っている。地元の人だけが知る過去の土砂崩れの場所から、冠水の恐れがある道路、消火栓の場所やアマチュア無線を持っている家まで載せている自治体もある。情報のきめ細かさだけではない。マップを作るために住民が何度も集まる。そのたびに災害に関する伝承や知見の共有が進み、地域の防災意識を高めることにもつながるだろう。

(朝日新聞 2015年8月20日)

ここでは、住民と自治体が共同でハザードマップを作成する取り組みを紹介すると共に、多様なステークホルダーが連携して取り組むプロセス自体に、地域の防災力を高める効果があることも指摘されている。この他に「気象予報士が、自治体と地域住民を結ぶ防災の仲介役となる」(朝日新聞 2018年10月23日)、「要援護者の避難支援計画を、福祉専門職と地域住民、自治体が協力して作成する」(朝日新聞 2019年1月9日)といった事例を紹介し、有用性を強調する社説記事がある。矢守(2013)は、防災情報の「送り手・作り手／受け手」という固定的な構造を見直して、多くの人々が、防災情報を共に作り、共に伝

え、共に使うという、新しい関係性を構築すべきだと主張している。これらの記事は、こうした考え方に沿うフレームを有していると言える。

なお、共同実践フレームによる社説記事では、防災情報を巡る様々なステークホルダーが言及されていたが、その中でマス・メディアやジャーナリスト自身をステークホルダーに含めて言及していた記事はなかった。第1章第2節3項で、防災という営みにおいては、マス・メディアやジャーナリストは必然的に当事者性を有することを見ておいたが、本章における新聞社説を対象とした分析の範囲に限って言えば、新聞社が自らを、共同実践をなす一員として位置付け、論じるという視点は見られなかった。

また、行政からの情報や指示を待たずに判断することを求める自主判断フレームが近年、数は少ないながら出てきていることも、変化と言える。行政主導から住民主体へという防災の転換を求める声が高まるのを受けて、住民の自主性をより強く求める論調が、新聞報道においても次第に強まりつつあることを示唆している。ただ、「情報を待たずに逃げてください」、「情報に頼らずご自身で判断してください」といった呼びかけは、「情報に頼るな」という行政からの情報を受け入れることでもあるから、防災情報を巡るパラドックスの脱却には繋がらないという指摘もある（矢守，2013）。また、第3章第3節3項で検討したように、住民の主体性（のみ）を強調する考えは、自助・公助・共助という3助の役割分担を明確にしたうえで自助に重み付けするという発想が根底にあり、防災帰責実践を強化して、結果的に責任の拡散・消失に繋がる懸念があることにも注意を払うべきであろう。

第5節 結語

豪雨災害を論じた新聞社説のフレーミングは、行政に防災情報の拡充・改善を求める本体改善フレームと、行政が発出する防災情報に従って行動することを住民に求める情報受容フレームという〈能動（主体）／受動（客体）〉の一方向的で二項対立的な関係性で結び付いた両フレームが支配的であることが、内容分析によって明らかになった。新聞報道は「行政が懸命に防災情報を作って伝え、住民はそれを受け取ってから行動する」という構図を規範像として提示し続けていることを示しており、その傾向は概ね、現在にまで続いていると考えられる。

〈本体改善＋情報受容〉の両フレームで規定される防災情報のあり方が、これまで一定の成果を上げてきたのは確かであろう。しかし、防災情報の効用が逡減し、弊害や逆機能も懸念されるようになってきた中で、従来の構図を維持したままの防災には、限界があると考えられる。

近年は、行政主導から住民主体へ防災を転換する必要性が強く主張され、目指すべき方向性として社会のコンセンサスは形成されつつあると言える。しかし、防災情報のあり方を巡る構図が「行政は作り手・送り手／住民は受け手」という旧来の構図を維持したまま

であれば、住民の自助努力への期待がより強く表明されたとしても、住民側が取れる方略は、行政の発する防災情報に、より一層の関心や注意を払い、防災行動に繋げるという方向性に限定されることになる。

この方向性が強調されれば、それは必然的に、「行政の発する防災情報は、住民の防災行動に直結するように、さらに精度を上げ、そして、その高度な情報が、住民がそれを必要としている、まさにその瞬間に発せられ、届けられるようにしなければならない」という要請を導く。こうして行政は、情報の本体改善にさらに励むことを求められ、住民はさらにまた、そこへの依存度を深めていくというループが維持・固定され、強化されることになってしまう。

第3章第3節2項で検討した「防災情報のスマート化」に関する議論に基づけば、＜本体改善＋情報受容＞の両フレームが支配的であり続けることは、必要な情報が、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供されるという動向を加速させることに繋がる。そうした動向の中では、住民は情報を受け取るだけの存在として位置付けられ、現実の個別性や雑多性を考慮して主体的に判断し行動することは難しくなる。

こうした状況から脱却することにマス・メディアが貢献できる取り組みとして、共同実践フレームに沿った報道を増やしていくことを提言したい。このフレームは、防災情報の「送り手・作り手／受け手」という分断された固定的な構造を見直し、多くの人々が災害情報を共に作り、共に伝え、共に使うという新しい関係性を構築することを志向するフレームであると言える。このフレームによる報道を強化することは、防災情報に関係する諸問題の原因は情報そのものにあるのではなく、情報を巡るコミュニケーションにあるという問題意識をニュースの受け手側に広め、社会全体を巻き込んだ議論へと発展させることに繋がる力を持っていると考える。

第3章第3節4項で見たように、地区防災計画の策定等を通じて、地域の自主性や独自性を活かした共同実践に取り組む防災コミュニティは増えつつある。そうした人々の活動事例を丹念に紹介し、実際に災害が起きた時、有効に機能した事例を伝え、その要因を解説し、普及を後押しするような報道が増えて多くの人の目に触れるようになれば、一般の人々が防災を他人事ではなく身近な自分事として捉え、「自分たちも動かなければ」と一歩を踏み出すためのインセンティブになるものと期待される。その際には、マス・メディアやジャーナリストも、自らを共同実践に関与する一員と位置付ける視点も求められている。

絶え間なくニュースを発信し続けなければならないマス・メディアにとって、従来からの支配的なフレームに準拠した報道を続けていくことは、効率的に業務を遂行するうえではメリットが大きい。しかし、無意識のうちに、固定化されたフレームに依拠して報道を続けることは、ジャーナリストが出来事を知覚し、認識する力を弱め、変革の契機とするのを阻む恐れがあることは第4章第4節で見た通りである。大切なことは、ジャーナリスト自身が常にメディア・フレームを問い直し（リフレーミング）、それをどの程度ずらせるのか、さらには直すのかを問い続けることである（大石、2005）。防災のあり方を巡る

パラダイム・シフトが要請される今、マス・メディアは防災情報を報じる視点を自ら問い直すことが求められている。

最後に、本章における研究の課題を述べておく。本章の分析対象は、主張が明確である新聞社説に限定した。これはフレームを抽出しやすい利点を有していると言えるが、多くの一般記事は、題材の取り上げ方や表現の仕方が社説に比べて遥かに多様であり、社説に限定した分析では、重要な視点を取り零している可能性がある。記事全体の分量から見ても、社説の占める割合は少なく、受け手の認知に与える影響力は一般記事のほうが相当に大きいことが類推され、対象をより広げた分析が求められると言える。この点を踏まえて、次章では、社説を含む幅広い記事を対象とした内容分析を行う。

分析の対象が全国紙2紙に限られた点も本章における研究の限界である。防災情報を巡る2紙の報道内容に大きな差異は見られなかったものの、例えば対象を地方紙にまで広げれば、違った結果が得られる可能性はある。地域に密着し、地元で災害が発生すれば被災者に近い立場に立ち、自らも被災者の一員となり得る地方紙は、全国紙とは異なる視点を提示しているとも考えられるからである。

災害の猛威が収まる気配を見せない中で、防災情報を核とする防災のあり方を根本から見直し、被害の軽減に繋げるためには、行政や専門家、防災に関心の高い市民だけに任せるのではなく、社会全体で防災のあり方に関する議論を深めていく必要がある。そのために、社会的な問題や争点に対して一般公衆の関心を喚起し、多様な論点を提供するマス・メディアが果たすべき役割は重要であり、報道の内容を検証する研究の意義もまた大きいと考えられる。

第6章 内容分析その2 -2021年静岡県熱海市土石流災害の新聞報道-

第1節 概要

第5章では、最近30年間の大手全国紙2紙が豪雨災害を論じた社説記事を対象とした内容分析を行い、防災情報というトピックについて述べたテキストは、行政に防災情報の拡充・改善を求める「本体改善フレーム」と、行政が発出する防災情報に従って行動することを住民に求める「情報受容フレーム」という視点によって語られたものが大半であることを示した。両フレームは、＜能動（主体）／受動（客体）＞という一方向的で二項対立的な関係性で結び付いており、これらが支配的であったことは、新聞報道が「行政は懸命に防災情報を作って伝え、住民はそれを受け取ってから行動する」という構図を、防災の規範像として提示し続けていることを表していると考えられる。

上記の分析は、長期の時間軸を設定した通時的分析によって、マス・メディアによる報道が有する視点の変遷（あるいは固定化）を明らかにした点で意義があると考えられるが、分析対象が社説という特定形態の記事に限定されていた点が課題であった。新聞社が主張を掲げる社説は、報道の視点を抽出しやすい利点はあるものの、記事は主張を中心として定型的に構成されている。一般の記事は、ある出来事や争点を主題として、取材現場を訪れた記者のルポルタージュ（現場報告）、事実関係や関係者・関係機関の対応、情景描写や人物に関する物語、専門的な視点からの解説、専門家や関係者らのコメント等、多彩な要素で構成されることが普通である。これに対して、社説の構成はかなり特殊であり、社説による分析のみでは掬い切れない視点もあると推測される。この点を踏まえて、本章では、特定の災害を対象を絞り、その災害に関する新聞報道を、社説だけに限らず、様々な面に掲載された記事を幅広く収集して分析を行う。災害がどのような視点から報じられたのかを分析することを通じてジャーナリズム活動を検証するのが目的である。

メディア・フレームの検討に関しては、第5章の社説分析は、防災情報という特定のトピックを対象として、どのような視点で報じられているかを検証する争点特定型のフレーム分析を行っており、手法としては、社説記事から帰納的に抽出するアプローチを採用した。こうした分析は、特定の問題に関する報道の視点を詳細に把握するという点で意義を有している。分析の結果として抽出された「本体改善」「情報受容」「検証要請」等の5フレームを、防災情報に関する報道を分析するフレーム・モデルに設定して、他の記事や番組の分析に利用する演繹的アプローチへ援用するという方向性で研究を拡張することも可能であると考えられる。

ただ、これらの5フレームは、社説という特殊形態の記事から、防災情報という特定の問題に限定して抽出されたものであり、具体性に富むと言える反面で、抽象性や汎用性が高いとは言えない。第4章第3節2項で紹介した Gamson & Modigliani (1987) のフレー

ム分析は、原子力に関する報道に対して、「暴走 (runaway)」といった抽象性のある概念や表象をフレームに設定することで、個々の記事から読み取れる考え方を、より大きな広がりを持ったテーマの分析へと接続させていた。本章では、このような方向性に沿って研究を拡張させることを目的として、より抽象性や汎用性の高いフレーム・モデルを用いた分析を行うこととする。幅広い争点に適用可能な汎用型のフレームを用いて、演繹的アプローチによって分析を行い、防災・減災の多様な課題を巨視的に見つめながら「防災情報と避難」の問題を検討していきたい。

依拠するのは、第4章第6節2項で紹介した、Thorson (2012) による災害報道の汎用型フレーム・モデルである。汎用性を有するフレーム・モデルは、様々な事例や異なるメディア間の報道等を統一的な手法で分析するのに有用であり、その適用可能性を検証することは災害報道研究に貢献できると考える。

メディア・フレームの分析結果に基づいて、フレームの形成に関わった要因の考察を行う。考察に際しては、ニュースの生産に関わる過程や要因の探求に焦点を当てたマス・コミュニケーション研究の知見、特にマス・メディア組織内で定式化された慣行（メディア・ルーティン、第4章第4節参照）に関する議論を補助線とする。考察を踏まえて災害報道の課題を指摘し、改善に向けて、固定化された既存フレームの問い直しが求められることを示す。

第2節 方法

本章における内容分析の題材は、2021年7月3日に静岡県熱海市伊豆山地区で発生した土石流災害（以下、「熱海土石流災害」と呼ぶ）を報じた新聞の初期報道における記事である。停滞した梅雨前線による記録的豪雨によって、2級河川・逢初川上流の山地で土石流が発生し、下流域の斜面に立地している住宅街へ大量の土砂が流れ込んだ。消防庁応急対策室（2023）によれば、死者28人（うち災害関連死1人）、全壊家屋53棟、半壊・一部破損家屋45棟と甚大な人的・物的被害をもたらした。

本災害を題材に選定したのは、甚大な被害を出した気象災害としては、研究時点において最新の事例であり、現時点におけるマス・メディアの視点を探求するのに適していると判断したからである。また、この災害を巡っては、防災情報を含めて、災害予防や災害対応等の面で様々な論点が浮上しており、メディア・フレームを多角的に検証できる面もあると考えた。

新聞報道の全体像を把握することを目的として、対象は読売新聞、朝日新聞、毎日新聞、産経新聞、日本経済新聞の全国紙5紙に設定した。分析は各紙の東京本社発行最終版の原紙を用いて行った¹⁾。記事データベースでなく原紙を利用したのは、記事がどのようなレイアウトで掲載されているのかを確認できること、及び、該当する記事の見落としを防ぎ

やすいことが理由である。

分析の手続きとしては、まず、熱海土石流災害に関する記事が、各紙のどの面に、どのような扱い（大きさ・位置）で掲載されているかを調べ、集中的に報道された時期を特定し、分析の対象期間を設定した。

集中期に掲載された各記事について、トピックとフレームを同定・分類し、計量した。

トピックについては、各記事の内容から探索的にカテゴリーを設定した。熱海土石流災害について1ページのほぼ全面を割いて報じられることもあり、その場合には同一面内で複数のトピックを取り上げていることが多かった。こうしたケースでは、最も大きなスペースが割かれた「第1トピック」と、それに次ぐスペースを割り当てられている「第2トピック」を選定した。

フレームについては、Thorson (2012) による災害報道の汎用型フレーム・モデルを基に、熱海土石流災害を報じた新聞記事の内容と照らし合わせて修正を施したうえで、分析に用いた。フレームを同定する手法は、気候変動に関する新聞記事のメディア・フレームを分析した朝山 (2014) を参照し、各フレームの定義に即した内容を記述したテキストを「同定根拠となる記述」として一覧表に整理したうえで、各記事が、同定根拠となる記述に合致するかどうかを判定した。フレームは相互排他的というわけではなく、1つの記事が複数のフレームを含む場合がある。本章の分析では同一の記事から最大で2つのフレームを同定した。3つ以上のフレームを含むと判断された場合は、記事中において、フレームの同定根拠となる記述に該当するテキストの文字数が多いほうから2つを選択した。

トピックとフレームの分析結果に基づいて考察を行う。考察は、本論文のテーマである〈防災情報と避難〉の問題を中心に検討した後に、他の論点についても述べて、新聞報道全般に関わる諸問題を議論する。

第3節 結果

1. 報道集中期の特定

まず、熱海土石流災害に関して、各紙が記事をどのように掲載したのかを調べた。対象は、朝刊が、1面・総合面・社説・第1社会面・第2社会面、夕刊は、1面・第1社会面・第2社会面とした²⁾。各面における記事の位置付けは、トップ記事として掲載しているかどうかで分類した³⁾。

土石流は2021年7月3日午前10時30分頃に発生したとみられ(国土交通省, 2021b)、各紙とも当日の夕刊は、発生の一報を伝えるに留まっていた。翌日の4日朝刊で本格的な報道が始まり、各紙とも多くの紙面を使って関連する記事を掲載していた。発災2日後の5日朝刊は、朝日を除く4紙は1面のトップ記事にはしていなかったが、これは「東京都議会議員選挙の投開票」という大きなニュースを報じる必要があったため、続く5日夕

刊から、4日後の7日夕刊までは、2-3紙が1面トップで扱っていた。この間は総合面、社会面でも大きく扱われ、社説にも取り上げられていた。

5日後の8日朝刊からは、1面のトップ記事で掲載されることはほぼなくなったが、社会面では依然としてトップ記事などで大きく報じていた。6日後の9日朝刊は「東京五輪の無観客開催決定」という大きなニュースが入って紙幅が制限され、災害の記事は一旦減ったが、9日夕刊には盛り返し、災害発生から1週間の節目である10日の紙面に向けて報道が再活性化した。多くの面を使った新聞制作は9日後の12日夕刊まで続いた。12日朝刊は休刊日で、各紙とも発行されていない。10日後の13日朝刊以降は報道量が減り、掲載されるのはほぼ社会面に限られていた。発生から2週間の節目である17日を過ぎると、関連する記事はほぼ掲載されなくなっていた。

ジャーナリストがまとまった報道を行うきっかけとなる重大な出来事が発生し、メディアで議論が特に活性化する期間は「報道集中期 (critical discourse moment)」とされ、この期間にジャーナリストたちの基本的な考え方や手持ちの情報が詳細に提示される (Gamson & Modigliani, 1989; 烏谷, 2003)。マス・メディアが、ある争点やトピックを強調すればするほど、その争点やトピックに関する人々の重要性の認知も高まるとする議題設定効果の仮説 (McCombs & Shaw, 1972) に基づけば、集中期の報道は、災害に関する受け手の認識に大きな影響を与えられと考えられる。

上記の検討を踏まえ、3紙以上が第1社会面のトップ記事で扱うのが最後となった12日夕刊(発災9日後)までを本災害の報道集中期と特定し、この期間の記事を対象に分析を進めた。収集された記事は計216件であった。収集した記事の日別及び掲載新聞別の件数をTable-17に示す。

2. トピックとフレームの分析

(1) トピックとフレームの同定

記事で扱われているトピックについては、「災害概要」「気象・土砂」「救助・捜索」「防災情報・避難」「盛り土」「不明者情報」「人物」「避難生活・被災者支援」「インフラ・経済」という9つのカテゴリーを設定して分類した。これらに含まれない場合は「その他」とした。設定したカテゴリーをTable-18に示す。

記事のフレームは、欧米の災害報道研究をレビューしたThorson (2012)が、多くの研究に共通して見出されたメディア・フレームとして提示したモデルを適用して分類した。Thorsonが挙げたのは、「経済 (economics)」「有責・非難 (blame)」「葛藤・対立 (conflict)」「予測 (prediction)」「荒廃・壊滅 (devastation)」「無力 (helplessness)」「連帯 (solidarity)」の7フレームである。収集した記事に照らし合わせて検討したところ、Thorsonが提示したフレームに該当しない記事群が2種類あると考えられた。

1つは、豪雨や土石流を自然現象として捉え、科学的専門性の視点から説明した記事で

Table-17 収集した記事の日別及び掲載新聞別の件数

掲載日	新聞					総計
	読売新聞	産経新聞	毎日新聞	日本経済新聞	朝日新聞	
3日（発災当日）	1	1	0	1	1	4
4日（1日後）	6	5	5	5	5	26
5日（2日後）	7	8	7	7	5	34
6日（3日後）	8	7	6	6	7	34
7日（4日後）	7	7	5	6	5	30
8日（5日後）	5	6	6	4	6	27
9日（6日後）	4	3	3	4	2	16
10日（7日後）	6	6	6	4	4	26
11日（8日後）	4	3	1	2	2	12
12日（9日後）	2	1	1	1	2	7
総計	50	47	40	40	39	216

Table-18 トピックを分類したカテゴリー

トピック	記事の内容
災害概要	被害状況や災害対応の概略など特定のテーマを設定せず、災害の全体像を総括的にまとめた記事
気象・土砂	梅雨前線の活動や降雨量のデータなどの気象状況、土石流の発生機構や流出状況などを解説した記事
救助・捜索	土石流に巻き込まれたとみられる被災者に対する救助・捜索活動の現状や見通しに関する記事
防災情報・避難	気象台・行政が発出した警報・避難情報等の防災情報や被災地内の人々の避難行動に関する記事
盛り土	土石流の最上流部に存在していた人為的な盛り土に関する記事
不明者情報	所在不明者に関する情報の取り扱いを巡る自治体の対応状況を取り上げた記事
人物	死者・行方不明者らの人物像を紹介するなど、特定の人物に焦点を当てた記事
避難生活・被災者支援	避難を続ける人々の生活ぶりや被災者を支援する行政の対策、ボランティアの活動に関する記事
インフラ・経済	水道、通信、交通などライフラインの被災や観光業、漁業など地元経済への影響を取り上げた記事
その他	上記のカテゴリーに該当しない記事（災害廃棄物、首相の被災地視察など）

あり、これらは新規に「科学的専門性 (scientific expertise)」というフレームを設定して分類することとした。豪雨や土石流等、自然現象の発生予測に関する科学的記事については「予測 (prediction)」と「科学的専門性 (scientific expertise)」の両フレームに分類した。

もう1つは、先述のトピックに関する分類で「人物」に振り分けた記事のうち、対象者の人柄や来歴を強調し、私的な生活に立ち入ったストーリーで構成され、悲しみや同情といった感情を喚起する表現で記述された記事である。これらは、Semetko & Volkenburg (2000) が提示した、ニュース報道全般に見られる汎用的なフレームのうち「人間的関心 (human interest)」に該当するので、本章でもこれを踏襲して「人間的関心 (human interest)」フレームを設定した。

以上の検討により、本章では Thorson (2012) の拡張版モデルとして9つのフレームを設定した。フレームの定義と同定根拠となる記述を Table-19 に示す。

上記の準備作業に基づき、各記事について、トピックとフレームを同定した。被害のデータや災害対応の概況等を簡潔に要約した事実関係の記述だけで構成された記事は特定の強調を伴わないため、フレームを同定できなかった。また、発災当日の3日夕刊は第1報を伝えているだけであり、フレームは同定できなかった。これらについては以下のフレーム分析から除外した。結果を Table-20 に示す。

(2) トピックの計量結果

トピックは、各記事に1つのカテゴリーを対応させた。トピック別に分類した結果を Table-21 に示す。最も多かったのは災害概要で52件 (24.0%) であった。救助・捜索38件 (17.6%)、盛り土28件 (13.0%)、避難生活・被災者支援24件 (11.1%)、気象・土砂23件 (10.6%)、防災情報・避難15件 (6.9%) 等が続いていた。

コーディングの信頼性検証は、記事の約2割に相当する43件を無作為抽出し、3人の協力者に依頼してコーディングした結果と筆者の分類結果を照合した。その結果、3人のコーディング結果は、筆者のコーディング結果と全て一致していた。

掲載されたトピックを時系列で整理した。発災3日後の6日までによく取り上げられていたのは、救助・捜索、気象・土砂、防災情報・避難の3トピックであった。これらの件数推移を Figure-8 に示す。気象・土砂は発災翌日の4日から3日後の6日までよく登場していた。防災情報・避難は発災翌日に取り上げられた後は急速に減少した。捜索・救助は2日後 (5日) と3日後 (6日) では最も多く登場したトピックであり、その後も継続してよく取り上げられていた。

4日後の7日以降によく取り上げられたのは、盛り土、避難生活・被災者支援、不明者情報の3トピックであった。これらの件数推移を Figure-9 に示す。不明者情報は4日後 (7日) に、集中的に登場したが、その後は姿を消した。盛り土は5日後 (8日) をピークに、期間を通じてよく取り上げられていた。避難生活・被災者支援は期間中、継続して登

Table-19 フレームの定義と同定根拠となる記述

フレーム	フレームの定義	フレームの同定根拠とした記述
経済 (economics)	災害が地域や国家の経済に与えた影響, または, 損害や経費など財政に関連する事柄に焦点を当てる*	●被災地の主要産業である観光業や漁業等が大きな打撃を受け, 地域経済に深刻な影響が出ていることを報じた記述
有責・非難 (blame)	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*	●警戒レベルを3に留め, 「避難指示」を発出しなかった地元自治体の判断を疑問視・指弾する記述 ●人為的な開発行為が土石流の発生や被害の拡大に関係性があることに言及した記述 ●開発行為を規制する自治体の監督責任を問う記述 ●不明者情報を迅速に公開しなかったことが, 実態把握の遅れに繋がったと非難する記述 ●行政による土砂災害のリスク認識やハード対策(防護設備)が不十分で被害を防げなかったことの責を問う記述
葛藤・対立 (conflict)	複数の個人・組織間, あるいは組織内で強い葛藤や対立が起きていることを強調する*	●不明者情報の取り扱いに関して, 関係機関の間, あるいは自治体の内部で, 見解や対処方針を巡って対立や混乱があったことに言及した記述 ●開発行為に関与した業者と, 規制権限を有する自治体との間で, 対立や見解の相違があることに言及した記述 ●ボランティア活動の申し出に対して, 自治体が受け入れを拒否し, 対立が起きている状況に言及した記述
予測 (prediction)	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*	●豪雨や土石流の発生を予測するのは困難であることを指摘した記述
荒廃・壊滅 (devastation)	災害の容赦ない破壊力や被害が及ぶ領域の広さを強く印象付ける*	●土石流が壊滅的な被害を与え, 建物が跡形もなくなるなど, 辺りの光景が一変したことを強調する記述
無力 (helplessness)	被災者が「自分には何もできない」と無力を感じ, 制御不能な力に翻弄されていることを強調する*	●孤立無援の状態に置かれている被災者の状況や, 祈る以外にできないことがないという被災者の嘆きを示した記述
連帯 (solidarity)	人々が共に力を合わせて働き, 無力ではないことを強調する*	●捜索・救助活動が広がりを見せて, 一定の成果を上げ, 被災者から感謝や安堵感が表明されたことを示す記述 ●被災者への支援策が十分な配慮のもとに実施されていることを紹介した記述
科学的専門性 (scientific expertise)	豪雨や土石流を自然現象として捉え, 科学的専門性の視点から解説を提示する**	●豪雨をもたらした気象状況や土石流の性状, 周辺環境の地質が有する特性等を, 専門家の見解を交えて解説した記述
人間的関心 (human interest)	人物像を強調し, 共感, 同情といった感情を喚起する***	●犠牲者等の人物に関する人柄や来歴を, 私的な生活に立ち入ったストーリーで構成し, 情感を込めて描写する記述

注) *Thorson(2012)による, **筆者による, *** Semetko & Volkenburg(2000)による

Table-20 各記事のトピックとフレーム

日付	掲載面	新聞				
		読売	朝日	毎日	産経	日経
3日	1面	-	-	-	-	-
	1社	-	-	-	-	-
4日 (日)	1面	-	-	-	-	-
	総合①	B	SE/P	B	SE	SE
	総合②	SE	P/B	SE/P	SE	B
	社説	-	B	-	-	-
	1社①	D/H	D/H	D/H	D/H	D/H
	1社②	-	-	-	B	SE
5日 (月)	1面	-	-	-	-	B
	総合①	SE/P	-	B	SE	SE/B
	総合②	-	-	B	SE	-
	社説	-	-	B	-	-
	1社①	D/H	S/D	H	H	B
	1社②	B	B	HI	C	H
夕刊	1面	-	S	-	-	-
	1社①	S	S	-	H	H/S
	1社②	SE	-	-	-	H
	2社	-	-	-	-	-
	1面	-	S	-	-	-
	1社①	SE	B/C	C	SE	-
6日 (火)	1面	-	S	-	-	-
	総合①	SE	B/C	C	SE	-
	総合②	-	-	-	-	B
	社説	-	-	-	-	B
	1社①	D/H	D/S	D/H	HI	B/SE
	1社②	HI	S	-	HI	H
夕刊	1面	-	D	C	-	-
	1社①	H/S	-	E	S	D/HI
	1社②	B	-	SE	HI	-
	2社	-	SE	-	-	-
	1面	-	B	-	C	-
	1社①	B	-	C	-	B/C
7日 (水)	1面	-	B	-	C	-
	総合①	-	B	-	B	B/C
	総合②	-	-	-	-	-
	社説	B	-	C	-	-
	1社①	D	HI	HI	S	B
	1社②	C	C	B/C	S	B
夕刊	1面	-	E	C/S	-	-
	1社①	S	-	-	C	B
	1社②	HI	-	-	S	SE
	2社	-	-	-	-	-

日付	掲載面	新聞				
		読売	朝日	毎日	産経	日経
8日 (木)	1面	-	B	B/C	-	-
	総合①	-	-	-	-	C
	総合②	-	-	-	-	-
	社説	-	-	B	B	-
	1社①	-	D/S	S	H	B
	1社②	-	SE	SE	C	-
夕刊	1面	-	-	-	-	-
	1社①	HI	S	E	-	E
	1社②	C	-	-	-	-
	2社	-	-	-	S	-
	1面	-	-	-	-	-
	1社①	HI	S	-	-	B
9日 (金)	1面	-	-	-	-	-
	総合①	-	-	-	-	-
	総合②	-	-	-	-	-
	社説	-	-	-	-	-
	1社①	S	-	-	-	B
	1社②	-	-	-	-	C
夕刊	1面	-	B	HI	-	-
	1社①	-	-	-	-	-
	1社②	-	-	E	E	C
	2社	-	-	-	C	E
	1面	-	-	-	-	-
	1社①	-	B	B/C	-	B
10日 (土)	1面	-	-	-	-	-
	総合①	-	B	B/C	-	B
	総合②	-	-	D	-	-
	社説	-	-	-	-	-
	1社①	HI	D	HI	HI	-
	1社②	B	-	D	B	-
夕刊	1面	-	D	S	-	-
	1社①	HI	-	-	C	S
	1社②	HI	-	-	C	-
	2社	-	-	-	-	-
	1面	-	-	-	-	-
	1社①	D	-	-	-	-
11日 (日)	1面	-	-	-	-	-
	総合①	D	-	-	-	-
	総合②	SE/P	-	-	-	-
	社説	-	-	-	-	-
	1社①	-	S	-	C	B
	1社②	-	-	-	D	-
12日 (月)	1面	-	-	-	-	-
	1社①	C	S	S	-	-
	1社②	-	-	-	-	-
	夕刊	-	-	-	-	-
	1社①	-	-	-	-	-
	1社②	-	-	-	-	-

注) トピックは色別で以下のように示した。

災害概要	気象・土砂	救助・捜索	防災情報・避難	盛り土	不明者情報	人物	避難生活・被災者支援	インフラ・経済	その他

フレームは略語で示した。「E」は経済 (economics), 「B」は有責・非難 (blame), 「C」は葛藤・対立 (conflict), 「P」は予測 (prediction), 「D」は荒廃・壊滅 (devastation), 「H」は無力 (helplessness), 「S」は連帯 (solidarity), 「SE」は科学的専門性 (scientific expertise), 「HI」は人間的関心 (human interest) である。掲載面の「1社」は第1社会面, 「2社」は第2社会面, ①は第1トピック, ②は第2トピックである。太枠で囲んだ記事は, 各面でトップ記事として掲載されたことを示す。

Table-21 トピックの分類結果

トピック	災害概要	救助・捜索	盛り土	避難生活・被災者支援	気象・土砂	防災情報・避難	不明者情報	人物	インフラ・経済	その他	計
件数	52	38	28	24	23	15	12	10	7	7	216
	(24.0)	(17.6)	(12.7)	(11.1)	(11.0)	(6.9)	(5.6)	(4.6)	(3.2)	(3.2)	(100.0)

注) 件数の下段は割合 (%) である。

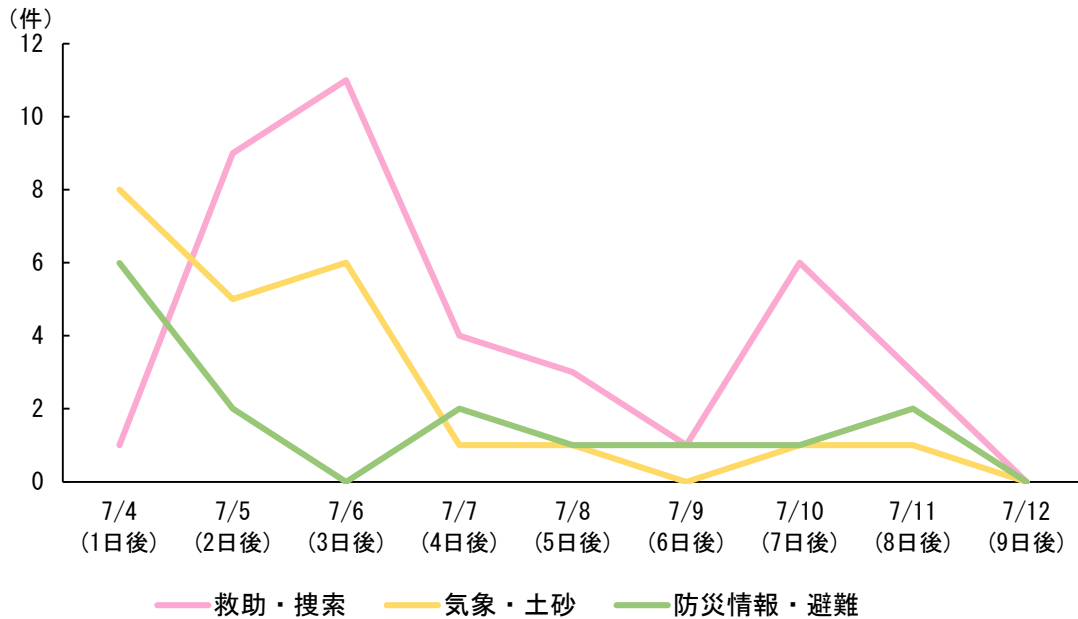


Figure-8 トピックの件数推移 (救助・捜索, 気象・土砂, 防災情報・避難)

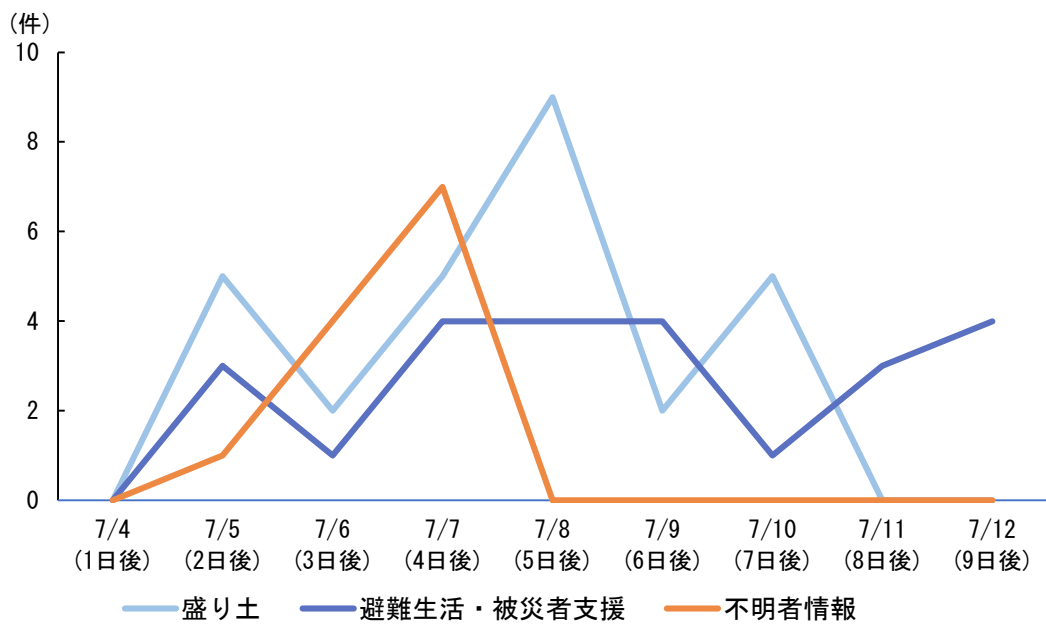


Figure-9 トピックの件数推移 (盛り土, 避難生活・被災者支援, 不明者情報)

場していた。

最も多く取り上げられたトピックは、発災翌日の4日が気象・土砂、2日後(5日)及び3日後(6日)が救助・捜索、4日後(7日)が不明者情報、5日後(8日)が盛り土、6日後(9日)が避難生活・被災者支援であり、様々なトピックが日替わりのように登場していた。

(3) フレームの計量結果

抽出されたフレームは計185件であった。フレーム別の分類結果をTable-22に示す。最も多かったのは有責・非難(blame)の43件(23.2%)であり、以下、葛藤・対立(conflict)、連帯(solidarity)がともに27件(14.6%)、科学的専門性(scientific expertise)が22件(11.9%)、荒廃・壊滅(devastation)が20件(10.8%)、無力(helplessness)、人間的関心(human interest)がともに17件(9.2%)、経済(economics)が7件(3.8%)、予測(prediction)が5件(2.7%)であった。

コーディングの信頼性検証はトピック分類の際と同様の手法で行った。筆者の分類結果との一致度を示す κ 係数は、0.86, 0.86, 0.74であり、平均0.82、標準偏差0.00であった。分析を進めるのが可能と判断したが、トピック分類の結果が全て一致していたのに比べると多少のばらつきがあったことは、トピック分類に比べて、フレーム分類は、ヒューマン・コーディングにおける信頼性確保がより難しいことを示唆しているとも言えるかもしれない。

Thorson (2012) のフレーム・モデルのうち、経済(economics)と予測(prediction)は少なかった一方で、本章の研究において独自に追加した科学的専門性(scientific expertise)と人間的関心(human interest)はそれぞれ1割程度を占め、一定数存在していた。予測(prediction)が少なかったのは、土石流発生後の記事を分析対象としたことの影響が考えられる。発災前には、降り続く雨で洪水や土砂災害の発生が予測されることへの警戒を促す記事が掲載されていたと考えられる。

有責・非難(blame)、葛藤・対立(conflict)、科学的専門性(scientific expertise)、人間的関心(human interest)の4フレームについて、日別の件数推移をFigure-10に示す。発災翌日の4日は科学的専門性(scientific expertise)が最も多かったが、4日後(7日)以降は減少した。2日後(5日)は有責・非難(blame)が最も多かった。有責・非難(blame)は期間を通じてよく現れており、支配的なフレームであったと言える。葛藤・対立(conflict)は次第に増加し、発災4日後の7日にピークとなって、その後は漸減した。

Figure-11には連帯(solidarity)、荒廃・壊滅(devastation)、無力(helplessness)の3フレームについて、日別の件数推移を示す。荒廃・壊滅(devastation)と無力(helplessness)は発災直後に多く現れていたが、その後に連帯(solidarity)が登場し、3日目(6日)頃に代わって優位となっていた。

Table-22 フレームの分類結果

フレーム	有責・非難	葛藤・対立	連帯	科学的専門性	荒廃・壊滅	無力	人間的関心	経済	予測	計
件数	43	27	27	22	20	17	17	7	5	185
	(23.2)	(14.6)	(14.6)	(11.9)	(10.8)	(9.2)	(9.2)	(3.8)	(2.7)	(100.0)

注) 件数の下段は割合 (%) である。

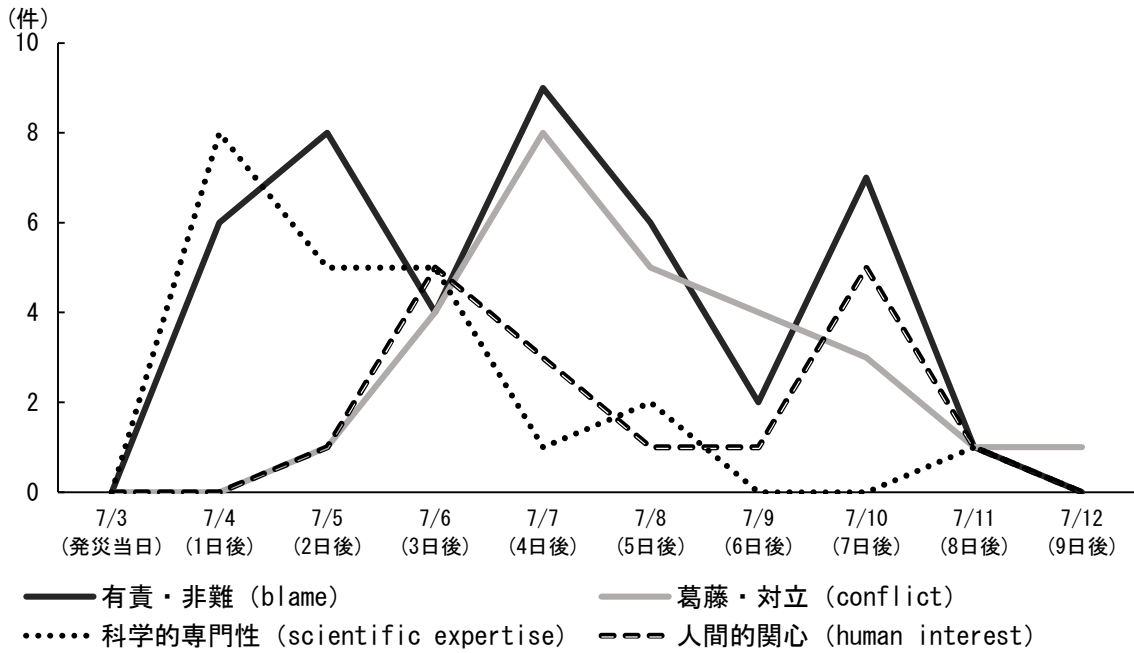


Figure-10 フレームの件数推移 (有責・非難, 葛藤・対立, 科学的専門性, 人間的関心)

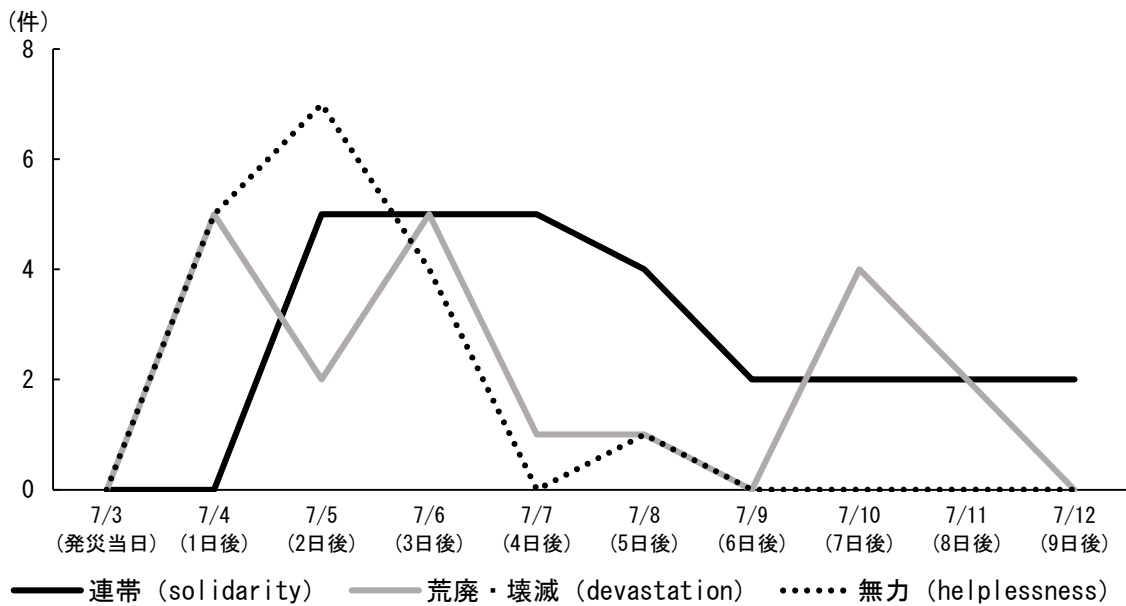


Figure-11 フレームの件数推移 (連帯, 荒廃・壊滅, 無力)

(4) トピックとフレームのクロス集計

トピック件数とフレーム件数のクロス集計表を Table-23 に示す。

これを基に、各トピックがどのようなフレームで報じられていたかを分類した結果を Figure-12 に示す。「救助・捜索」は荒廃・壊滅 (devastation) フレームが最も多く、無力 (helplessness) と連帯 (solidarity) のフレームが同数で続いていた。「盛り土」は有責・非難 (blame) フレームが 75% を占め、残りはほぼ葛藤・対立 (conflict) フレームであった。「気象・土砂」は科学的専門性 (scientific expertise) フレームが中心であった。「避難生活・被災者支援」は 58% が連帯 (solidarity) フレームで、残りはほぼ葛藤・対立 (conflict) フレームであった。「防災情報・避難」は、ほぼ有責・非難 (blame) のフレームで占められていた。「不明者情報」は葛藤・対立 (conflict) フレームが中心であり、「災害概要」は荒廃・壊滅 (devastation) と無力 (helplessness) のフレームが半数ずつであった。「人物」は人間的関心 (human interest) フレームで、「インフラ・経済」は経済 (economics) フレームで、それぞれ占められていた。

次に、各フレームがどのようなトピックで構成されていたかを Figure-13 に示す。有責・非難 (blame) フレームは「盛り土」と「防災情報・避難」が中心であった。葛藤・対立 (conflict) フレームは「不明者情報」「避難生活・被災者支援」「盛り土」が多かった。連帯 (solidarity) フレームは「避難生活・被災者支援」と「救助・捜索」が多かった。科学的専門性 (scientific expertise) フレームは「気象・土砂」が、壊滅 (devastation) と無力 (helplessness) のフレームは「救助・捜索」がそれぞれ中心であった。

以上の結果から考えると、Thorson (2012) の拡張版フレーム・モデルは、本災害を報じた新聞記事に用いられたフレームを概ね網羅していると言える。

第4節 考察

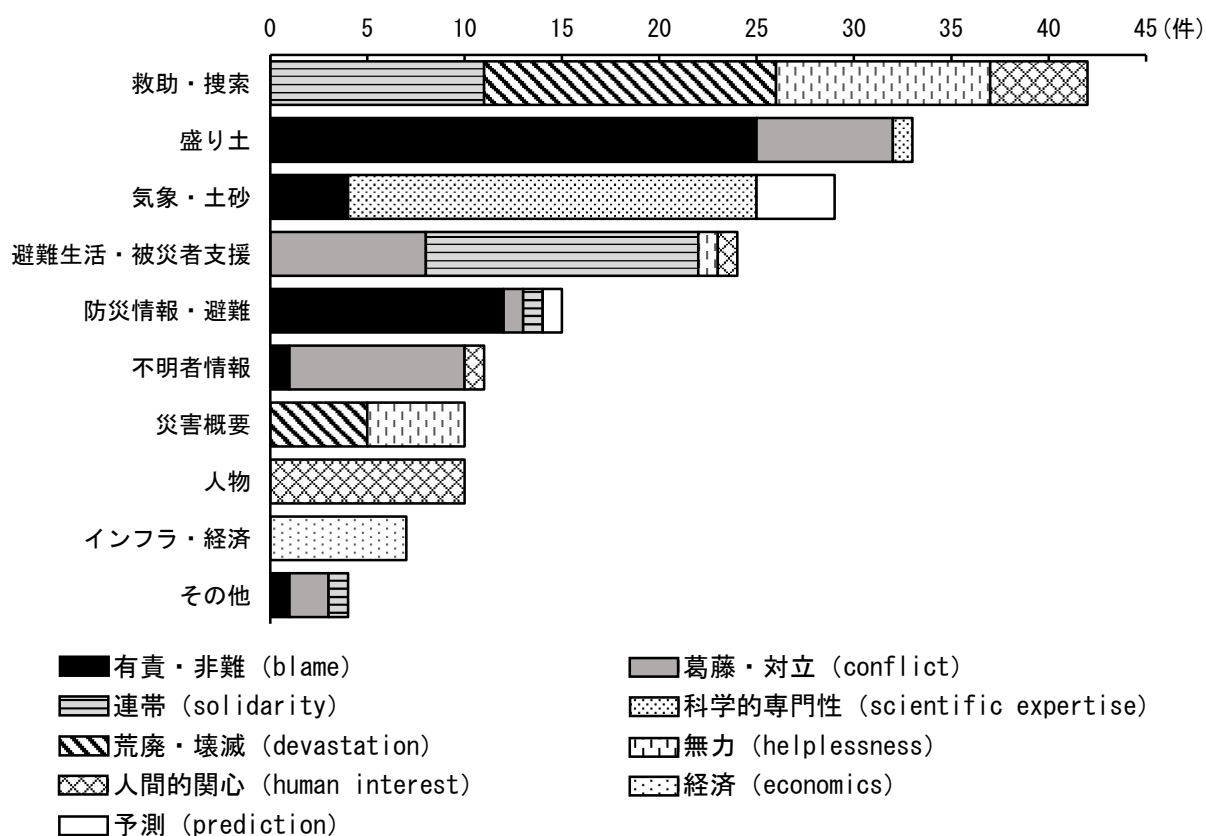
1. メディア・ルーティン

以上のトピック及びフレームの分析結果を基に、災害報道におけるジャーナリズム活動の検証という観点から考察を行う。考察に際して参照するのは、ニュースの生産に関わるマス・コミュニケーション研究の知見である。この分野は「送り手研究」と呼ばれ、ニュース生産に際して働く様々な制約条件やジャーナリストの価値基準等についての知見が、マス・メディア組織での参与観察やジャーナリストらへのインタビュー調査等から明らかにされてきた (大石, 1996)。

その中でも特に着目するのは「ジャーナリストらが業務に用いる、定式化され、反復される慣行や形式、規則」(Shoemaker & Reese, 2014, p.165) と定義される「メディア・ルーティン」である。Tuckman (1978), 岡田 (1981), McCombs, Einsiedel & Weaver (1991), Shoemaker & Reese (2014) 等を基に、メディア・ルーティンの特徴と課題を概観する。

Table-23 トピック件数とフレーム件数のクロス集計表

トピック	フレーム									
	有責・ 非難	葛藤・ 対立	連帯	科学的 専門性	荒廃・ 壊滅	無力	人間的 関心	経済	予測	総計
救助・捜索	0	0	11	0	15	11	5	0	0	42
盛り土	25	7	0	1	0	0	0	0	0	33
気象・土砂	4	0	0	21	0	0	0	0	4	29
避難生活・被災者支援	0	8	14	0	0	1	1	0	0	24
防災情報・避難	12	1	1	0	0	0	0	0	1	15
不明者情報	1	9	0	0	0	0	1	0	0	11
災害概要	0	0	0	0	5	5	0	0	0	10
人物	0	0	0	0	0	0	10	0	0	10
インフラ・経済	0	0	0	0	0	0	0	7	0	7
その他	1	2	1	0	0	0	0	0	0	4
総計	43	27	27	22	20	17	17	7	5	185



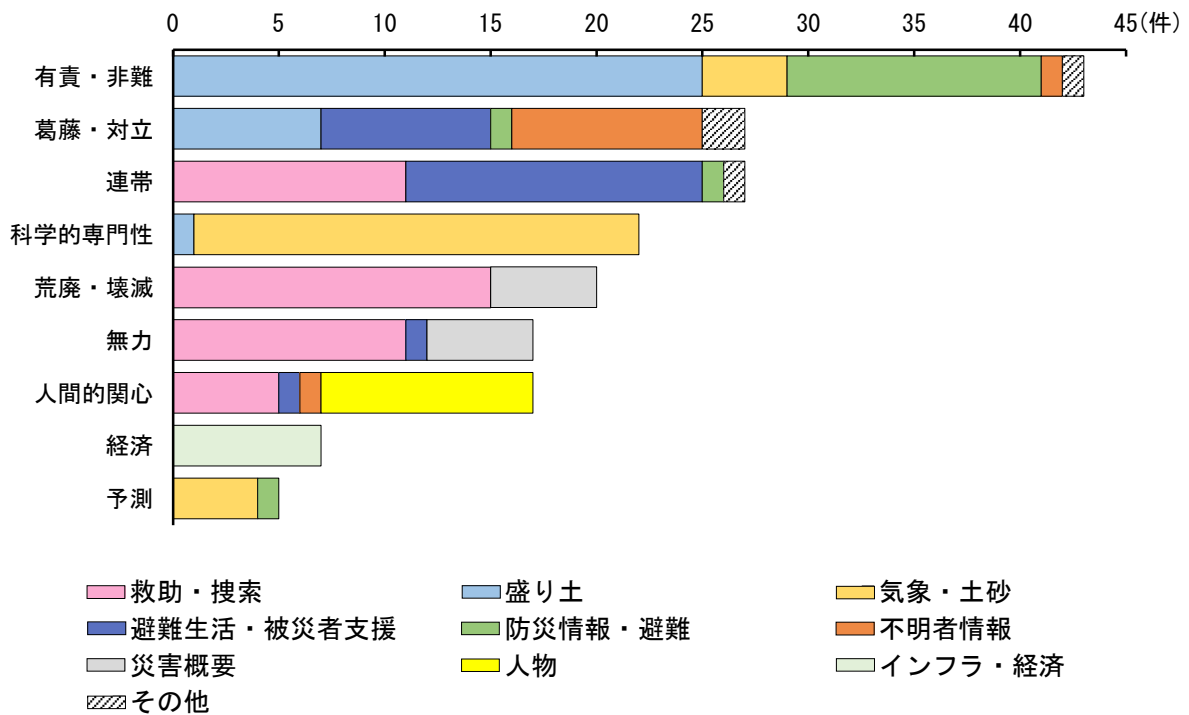


Figure-13 各フレームを構成するトピック

日々発生する特異な出来事に対し、マス・メディア組織は、限られた予算と人員・機材で、毎日の締め切りに合わせてニュースを生産しなければならない。そのためには、どのような出来事に対しても、予測可能な方法を用いて効率的に対処するための工夫が必要であり、それがメディア・ルーティンである。岡田（1981）は「ジャーナリストのニュース価値判断はフォーマルな客観的基準に基づくよりも、むしろインフォーマルにルーティン化された行動様式に基づいて作動する」(p.25)という。メディア・ルーティンは取材方法、報じる題材の選択、文章や番組の構成等、マス・メディア組織が行う業務の広い範囲において、長い年月をかけて標準化され、組織に組み込まれている。メディア・ルーティンは迅速に取材・報道を行うための知恵であり、一概に否定されるべきものではないが、ジャーナリストに対しては一種の制約として働き、報道の柔軟性や多様性を損なう恐れがある。あらかじめ設定され、ステレオタイプ化されたストーリーを準備することがルーティン化すると、記者はストーリーの隙間を埋めるような取材姿勢になりがちである。Reese (2007) は、固定化され、使い回されるメディア・フレームも、メディア・ルーティンの1つと見做している。

災害に関して言えば、莫大な情報需要が発生する一方で、情報通信網の途絶や行政機関の機能低下により入手できる情報は極端に減少する。マス・メディア組織はカオス的状况の中で、時宜に適ったニュースを提供する圧力に晒されるため、ルーティンに従って業務を遂行する傾向が助長される。ルーティンに従うだけの報道は、災害の複雑で多義的な現

実を描くうえでは阻害要因となり得る (Liu, 2009)。

2. 熱海土石流災害を報じた新聞記事のメディア・フレームが有する特徴

災害報道におけるメディア・フレームについて Thorson (2012) は、発災段階では荒廃・壊滅 (devastation)、無力 (helplessness)、連帯 (solidarity) が現れ、その次の段階で経済 (economics)、有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict) が登場するのが一般的な傾向であるとしている。一方、Figure-10 及び Figure-11 によれば、熱海土石流災害の新聞報道では、初めに登場したのが有責・非難 (blame)、荒廃・壊滅 (devastation)、無力 (helplessness) 及び本章で独自に追加した科学的専門性 (scientific expertise) のフレームであり、その次の段階で連帯 (solidarity)、葛藤・対立 (conflict) と、独自に追加した人間的関心 (human interest) のフレームが出現していた。

これを踏まえて、以下の4点を、熱海土石流災害を報じた新聞記事のメディア・フレームが有する特徴として整理する。

①「防災情報・避難」「盛り土」等のトピックに関して、有責・非難 (blame) フレームが発災当初から出現し、報道集中期を通じての支配的フレームにもなっていた。

②「不明者情報」等の問題に関して、葛藤・対立 (conflict) フレームが継続してよく使われていた。

③災害の否定的な側面を強調する荒廃・壊滅 (devastation) と無力 (helplessness) のフレームが、肯定的な面を強調する連帯 (solidarity) フレームに先行していた。

④独自に追加した科学的専門性 (scientific expertise) と人間的関心 (human interest) のフレームが一定数現れていた。

上記の整理に沿って、各項目について順次、検討する。

3. <防災情報と避難>を巡る有責・非難 (blame) と連帯 (solidarity) フレーム

有責・非難 (blame) のフレームは、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フレームである。このフレームを構成するトピックを日別に整理した結果を Figure-14 に示す。有責・非難 (blame) のフレームは、発災直後は主に「防災情報・避難」のトピックを報じる記事で使われ、その後は「盛り土」の記事で多用されていた。ここでは、本論文の中心テーマである「防災情報・避難」を重点的に検討し、その後で「盛り土」の問題についても述べる。

議論の参考とするため、熱海市土石流災害が発生した前後の防災情報発出等、行政の対応を時系列で整理した表を Table-24 に示す。

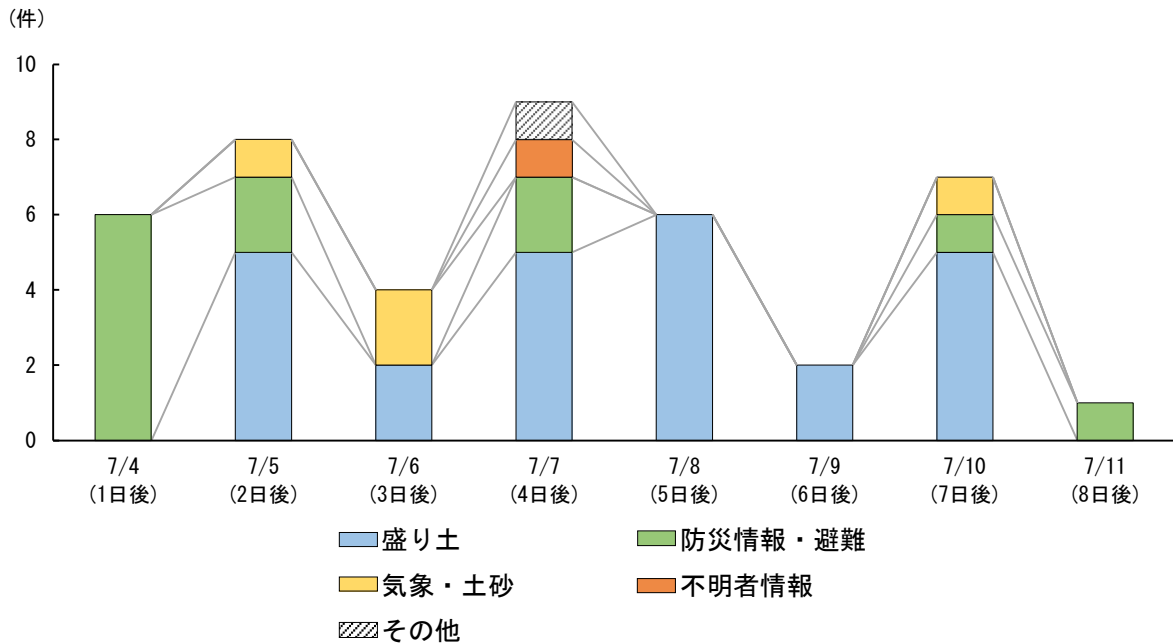


Figure-14 有責・非難 (blame) フレームを構成するトピックの推移

Table-24 熱海市土石流災害発生前後の時期における行政の対応

日付	出来事
7月1日	●午前3時55分、気象庁が大雨注意報発表
7月2日	●午前6時29分、気象庁が大雨警報発表 ●午前10時、熱海市が「高齢者等避難」(レベル3)を発出し、避難所を開設したことを同報無線やメール等で発信 ●午後0時30分、気象庁と静岡県が土砂災害警戒情報発表
7月3日	●午前6時30分、熱海市の市長報告会議で「引き続き警戒を続けながら、必要な場合は速やかに避難指示を発令する形で状況を見定めていく」との方針決定 ●午前9時4分、気象庁から熱海市へホットラインで「引き続き嚴重な警戒をしてください」との連絡が入る ●午前10時28分、市民から「民家が流された」と119番通報が入る ●午前11時5分、熱海市が「緊急安全確保」(レベル5)を発出 ●午後0時、静岡県が災害対策本部を設置 ●午後0時35分、熱海市が第1回災害対策本部会議を開催

注) 熱海市(2022)を基に作成した。

Table-24によれば、発災前日の7月2日に気象庁から大雨警報が発表されたこと等を受けて、熱海市は同日午前10時、レベル3の「高齢者等避難」の情報を出して、高齢者や障害者ら避難に時間を要する人に、早めの避難を呼びかけた。3日午前に発災した段階では、

この情報が継続されており、土石流の発生が確認された後の午前 11 時 5 分に、レベル 5 の「緊急安全確保」の情報が出された。

Figure-14 によれば、「防災情報・避難」のトピックを有責・避難 (blame) のフレームで報じる記事は、発災翌日の 4 日に各紙が一斉に掲載しており、その後は散発的に報じられていた。各紙が揃って問題視したのは、地元自治体が出した防災情報は、高齢者ら避難に時間がかかる人に対応を求めるレベル 3 であり、危険な場所から全員避難することが求められるレベル 4 の「避難指示」は出なかったことである。

具体的なテキストを以下に抜粋する。

熱海市は土石流の発生当時、危険度が最も高い警戒レベル 5 の「緊急安全確保」や、これに続く「避難指示」ではなく、警戒レベル 3 の「高齢者等避難」という避難情報の発令にとどめていた。／突然発生する土砂災害は、予測が難しい。とはいえ、雨量や特有の地形を踏まえた場合、市の避難情報は適切だったのか。しっかりと検証することが重要だ。

(読売新聞 7 月 4 日朝刊)

熱海市は 2 日午前、レベル 3 に当たる「高齢者等避難」を出して住民に注意を喚起したが、より強い「避難指示」は見送り、土石流の発生後に「緊急安全確保」を発令した。結果的に対応が後手に回ったことになる。

(産経新聞 7 月 4 日朝刊)

市が「避難指示」を出さなかったことが住民の避難の遅れを招き、被害拡大を招いたとの指摘が出ている。

(読売新聞 7 月 10 日朝刊)

3 日昼ごろには雨のピークは過ぎる予想で、熱海市の担当者に差し迫った危機感はなかった可能性がある。

(日本経済新聞 7 月 6 日朝刊)

被害に遭った地区は土石流の危険がある沢に囲まれており、土砂災害警戒区域に指定されている。現場を含めた熱海市一帯が溶岩の上に火山噴出物が堆積している土地で、崩れやすい地質でもある。／そうしたリスクの高い場所があることを踏まえれば、避難を強く促す情報を出すべきではなかったのか。

(毎日新聞 7 月 5 日朝刊)

2 日午後 0 時半には、危険な場所にいるすべての住民に避難を求める「避難指示」(レベル 4) に相当する土砂災害警戒情報が気象台と県から発表されたが、避難指示は出さなか

った。市が「緊急安全確保」(レベル5)を出したのは、最初の土石流発生後の3日午前11時5分だった。／住民の避難行動を支えるのは、行政が発する情報である。熱海市の土砂災害でも、避難情報に遅れはなかったか、住民にしっかりと伝わっていたか、いずれ検証が必要だろう。

(朝日新聞7月4日朝刊)

「避難を強く促す情報を出すべきではなかったのか」という強い表現に加え、防災情報を巡る事実関係を説明する記述でも、「レベル3にとどめていた」「レベル4への移行を見送った／引き上げないままだった／踏み切れなかった」等と表現されることは、「本来はレベル4の情報を出すべきだった」という含意を強く滲ませており、過失(fault)や有責性(culpability)という印象を提示している。

こうした報道側の問題意識は、現地へ取材に出た記者たちの間に発災直後から存在していたものと思われる。発災当日に行われた記者会見で、記者からは「あらかじめ高いレベルの避難情報を出しておけば良かったという考えはないか」という質問が出ていることに、それが表れている。市長は「これに対し『災害が起こったことを考えれば、全くないとは言えない』と述べた」(毎日新聞7月4日朝刊)と報じられており、自責や後悔の念が首長にあることを示唆している。なお、この際の市長答弁について、「結果として災害が起きており、落ち度が全くないとは言えない」(産経新聞7月4日朝刊；丸括弧内原文，下線筆者)、「結果として落ち度が全くないとは言えない」(日本経済新聞7月4日朝刊；丸括弧内原文，下線筆者)等、「落ち度」という言葉を新聞社側が補って報じている例もあり、こうした用語の使用は、過失(fault)や有責性(culpability)という印象をより強く提示する効果を持つと言える。同一の発言であっても、新聞社やジャーナリストによって受け止め方に差異が生じることを示す事例であるとも言えよう。

ここで重要な問題となるのは、<防災情報と避難>の問題を有責・避難(blame)フレームで報じる記事が、発災直後のごく初期に、集中的に行われている点である。

被害を拡大させた要因を特定し、責任を明確にするのが、災害報道におけるマス・メディアの重要な機能の1つであることは確かである(Lang & Lang, 1980)。ただし、それには、一定の時間をかけて、真相解明に向けた取材を多角的に進める必要がある。Thorson (2012)は「個人あるいは組織の誰に責任があったのかについて明確な証拠が得られていない段階では、直ちに有責・非難(blame)のフレームを使用するのは避けるべきである。実際、特定の個人あるいは組織を唯一の責任者として重視するのは、発災直後の短期間であったとしても、不正確なものとなろう。個人の責任や非難に重点を置くより、様々なシステム(体制や構造)が災害にもたらした影響に焦点を当てるほうが、事実や文脈に即して正確であることが多い」(p.77)と述べている。

災害の発生直後に有責・非難(blame)のフレームが前景化する背景としては、次のような説明が可能であろう。マス・メディア組織には一般的に、受け手が知りたいと思うこと

を予測・仮定し、それに沿ったニュースを迅速に提供しようとする慣行（メディア・ルーティン）がある（Shoemaker & Reese, 2014）。災害に際しては、マス・メディア組織は、誰に責任があるのかという有責性の問題や非難に関わるストーリーが受け手の関心を特に引くと考えて、その要求にできる限り早く応え、責任の所在を明らかにしようとする誘惑に駆られるというものである（Liu, 2009）。

<防災情報と避難>の問題に即して言えば、ジャーナリズム活動によって責任の所在を明らかにすることが求められる事例も無論、存在する。東日本大震災（2011年）では、学校や幼稚園等の管理下にあった児童や幼児が犠牲となる痛ましい惨事が起きた。こうした事例では、高度の安全管理義務を負う学校園の責任が追及されるのは当然のことである。河北新報社（宮城県）は、こうした使命感に基づき、石巻市の大川小学校で起きた惨事を検証する連載「止まった刻（とき） 検証・大川小事故」を掲載している。この連載は2018年度の新聞協会賞（編集部門）を受賞し、「生存者が限られる中、関係者の証言を丹念に拾い地震発生から津波襲来までの50分間を分刻みで克明に再現し、避難先決定プロセスの核心に迫るとともに、巨大地震に備え全国の学校が共有すべき課題も多角的に報じた。／真相究明を求める遺族の思いに応えるため、地元紙の使命として取り組んだ一連の企画は、震災の貴重な記録となり、今後の学校防災の指針になる」（日本新聞協会, 2018, p.18）と高く評価された。この連載の掲載が開始されたのは、発災から約7年後の2018年1月であった。責任の所在を明らかにする報道には、相応の時間と手間が要求されることの証左と言えよう。

他方で、特定の高度な安全管理義務が問われる事例を除けば、<防災情報と避難>の問題は、有責・非難（blame）のフレームを前景化させて報道すべき取材対象とは言えないと考える。誰の責任かであるかを詰問し合う防災帰責実践のもたらし得る弊害については、第3章第3節で見たところである。土石流災害を巡る対応について検証した熱海市は、発災の翌年に公表した報告書で、「一連の経緯を振り返ると、最も重要な判断のタイミングは、降雨量が増加した7月3日朝のタイミングであったと考えられる」としたうえで、避難指示を出す要件は充足されていたものの、既に高齢者等避難を出していたこと、気象庁の当時の予報は3日午前中に雨雲の塊が抜け午後には雲がなくなり雨がやむというものであったこと、隣接する自治体のうち避難指示を出した市があった一方で高齢者等避難に留まっていた市もあったこと等を総合考慮し、避難指示を出さなかったとしている（熱海市, 2022）。上記の整理は自治体自身によるものであり、自己正当化の方向にベクトルが向きがちになることも考えられ、外部の目による検証が必要である。マス・メディアにとって重要なのは、発災の翌日といったごく初期に有責・非難（blame）のフレームで拙速に報道することではなく、自治体がどのような情報を得て、どのように判断したのか、あるいはどのような情報は見過ごされていたのかと言った事実関係を丁寧に取材したうえで、問題点を整理し、改善策を提言することであると考えられる。

なお、熱海市（2022）は自己検証の結論として「総合判断による、本市の避難指示発令

の見送りが裁量権を逸脱した行政権限の不行使にあたるまでとは言えないのではないか」(p.43)という見解を提示している。これは、2009年の兵庫県佐用町豪雨災害を巡って、避難行動中に増水した河川に流されて亡くなった住民の遺族が町長を相手取って提起した損害賠償請求訴訟で、判決が、避難勧告発令の判断は市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねられており、権限不行使の判断は著しく不合理と認められる時でない限り、違法と評価されることはないという違法性判断基準を示した(村中, 2015)ことを意識したものであろう。行政が自己検証を行った報告書の結語に、「やむを得ない判断であった」といった一般的な表現ではなく、法的責任の問題が明確に述べられていることには違和感を覚えるが、その背景には、有責・非難(blame)フレームを強調した報道の影響があることも、考えられるのではないだろうか。

<防災情報と避難>の問題を巡っては、本事例に限らず、マス・メディアでは「避難情報を出さなかった」という外形的事実のみを捉えて批判がなされやすいことが指摘されている(関谷, 2021)。2004年7月に発生した新潟・福島豪雨と福井豪雨の初期新聞報道を内容分析した川西(2008)(第2章第2節3項参照)は、報道の論点が、自治体による避難勧告発出の遅れを指弾する点に集中したことを報告しており、災害発生直後から有責・避難(blame)のフレームが多用されるのは、日本の災害報道に広く見られる特性である可能性が示唆される。

この点については、さらに事例検証を積み重ねて検討する必要がある。ここでは、1つだけ他の事例を見ておくことにする。

2020年7月豪雨は、熊本県で球磨川が氾濫し、浸水した特別養護老人ホームで入所者多数が亡くなる等、甚大な被害をもたらした。気象庁は7月4日未明、熊本・鹿児島両県に大雨特別警報を出し、それを受けて地元自治体も避難指示の情報を出したが、直後に大川が氾濫して大きな被害を出した(Figure-15)。こうした経緯を踏まえて、マス・メディアによる報道では、防災情報発出のタイミングが適切だったかどうか、主な議題の一つに設定された。

実際には、どのような視点で報じられたのだろうか。新聞記事におけるテキストの事例を以下に掲げる。

雨は4日夜明け前に急速に強まった。そうした中でも、より早く大雨を予測し、強く警告を出すことはできなかったか。

(朝日新聞 2020年7月5日朝刊)

気象庁は近年、特別警報級の豪雨が見込まれる場合には事前に記者会見をして予告することが多い。だが、今回は予測ができず、早めの避難を促せなかった。

(毎日新聞 2020年7月7日朝刊)

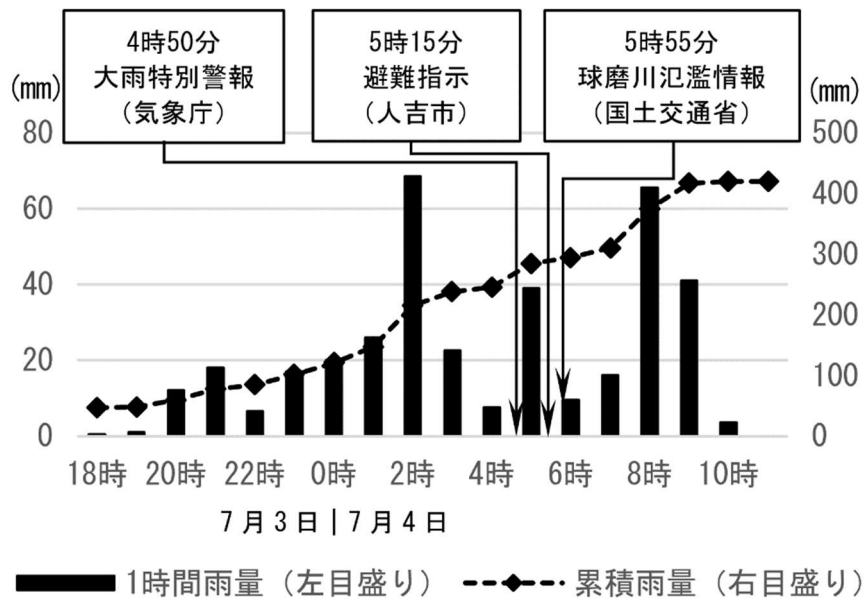


Figure-15 2020年7月豪雨による降水量と防災情報の発出状況

注) 降水量は熊本県人吉市で観測されたデータである。気象庁、国土交通省の資料を基に作成した。

(特別警報は) 重大な危険が差し迫った状況にあることを人々に知らせ、命を守る行動を促すのがねらいだ。残念ながら今回はその目的を果たせたとはいえない。前日の明るうちに予告があれば、自治体による早めの避難指示などにつながった可能性はある。／迅速で正確な発信がいかに重要か、関係者は改めて肝に銘じてほしい。

(朝日新聞 2020年7月10日朝刊；丸括弧内筆者)

新聞報道は、発災直後の段階から、もっと早く警戒を呼びかけるべきであり、そうすれば被害を減らせたのではないかと、という見解を提示していた。7月15日に開催された気象庁長官記者会見では、記者から「前日夕方など、もう少し早い段階で強い警戒を呼びかける対応ができたのかできなかったのか、長官としてはどのように受け止めておられますでしょうか」との問いが出され、これに対して長官は「通常の大雨警報を超えるような非常に大きな災害発生の可能性が極めて高い状況は想定されていませんでした。ここは我々の実力不足でございまして」として、過失を認めるかのような回答を引き出している(気象庁, 2020)。

上記のような論じ方や質疑から窺えるのは、マス・メディア側に、防災情報は十分なりード・タイムを確保して出されるのが当然であるという規範意識や、防災情報発出の遅れと被害発生との間に、直接的な因果関係を推認する問題意識が存在していることである。

こうした報道が定例化しているとすれば、災害発生時に避難情報の発出を巡って自治体を指弾すること自体が、メディア・ルーティンになっているとも言える。災害の発生初期

は情報が乏しく、マス・メディアは簡単に入手できる情報でニュースを生産する必要に迫られる。被災自治体が避難情報を出していたかどうかという外形的事実はすぐに入手できる情報であり、ニュースに加工しやすい題材である。こうした事情が、避難情報を巡る自治体指弾というメディア・ルーティンの形成に繋がっているとも考えられる。関谷(2021)は、近年は自治体が批判をかわすために避難情報を乱発するようになって情報の価値が低下し、強い危機感を伝えるという本来の目的が失われているとしており、メディア・ルーティンの弊害や逆機能は無視できない状態に達しているとも言える。この点については第9章の総合考察で、さらに詳しく検討する。

<防災情報と避難>を巡っては、より掘り下げて報じるべき論点もあった。災害対策基本法の改正に伴って、警戒レベル4の避難情報は、避難勧告が廃止されて避難指示に一本化され、その運用が2021年5月20日に始まったばかりであった。この制度改正が自治体の判断に影響を与えたかどうかは防災上、重要な問題であった。しかし、初期の新聞報道では、4日後の7日朝日新聞朝刊が、意思決定に際して一本化の影響があったかどうかを報道陣から問われた市長が「まったくなかったとは言えない」と説明したことを伝えた程度で、検証や議論を深める記事は乏しかった。制度改正を巡る問題意識がジャーナリストに備わっていなかったことであろうが、避難情報を巡る指弾という慣れ親しんだルーティンに沿ったニュースの生産が優先され、新たな論点への目配りを欠いたとも考えられる。

また、公的な機関や人物に対して、非難を帯びた否定的なトーンを強調して報道することは、受け手の当該機関・人物に対するシニシズムを助長する効果が確認されている(Erbring, Goldberg & Miller, 1980)。数分後すら予測しがたい状況の中で困難な意思決定を迫られた自治体に対して、後付けの非難や指弾を繰り返す報道が、行政に対する市民のシニシズムを増してしまえば、防災上は負の効果をもたらすことになりかねない。有責・非難(blame)のフレームは他者に向けた責任追及に重点を置く視点であり、物事を他者化する働きを持つと考えられるから、災害を「自分事(わがこと)」と捉えるのを阻害する働きを有するとも考えられる。

以上の検討を踏まえると、災害の発生当初から有責・非難(blame)フレームを強調する報道は、見直しが求められると言えよう。第5章における新聞社説の内容分析で、「行政が一方的に情報を出して避難をお願いし、住民はそれに応じて受動的に行動する」という<能動(主体)／受動(客体)>の二項対立的な構図が規範像として提示され続けてきたことを指摘した。防災を「行政対住民」という構図で捉えていれば、大きな被害が出た時に、行政への指弾が前景化するのとは当然であるとも言える。こうした構図を変えるには、地域における様々なステークホルダーが、防災情報を、共に作り、共に伝え、共に使うという共同実践を目指すべきであると提言した。

第5章で抽出した共同実践フレームとは、Thorson(2012)のフレーム・モデルに即して言えば、連帯(solidarity)のフレームに相当する。この点を踏まえて言えば、<防災情報と避難>を巡るフレームは、有責・非難(blame)から連帯(solidarity)へと変えていく

リフレーミングが求められていると考えられる。

トピックとして「防災情報・避難」を扱った記事 15 件のうち 12 件は有責・非難 (blame) フレームだったが、連帯 (solidarity) フレームで語られていた記事が 1 件あった (Figure-12)。発災 8 日後の 11 日に朝日新聞朝刊が掲載した「介護タクシー、高齢者救った」の記事である。

記事では、被災地で介護タクシー会社を経営する Y さん、M さん夫婦が、消防団員や民生委員らと協力して、高齢者らの避難活動を支援したエピソードが紹介された。地区には、災害時に自力で避難するのが難しい要支援者は 242 人いたが、民生委員は 12 人しかいなかった。

民生委員たちだけでは手が回らないかもしれない。Y さんと M さんは二手に分かれ、認知症があったり、足が不自由だったりする住民たちの自宅に走った。いつも送迎している地域だけに、すぐに各戸を回れた。／Y さんが向かったのは、80 代の夫妻宅。夫は足が悪い。妻は「主人が 1 人じゃ避難できないの」とパニックに。落ち着くよう呼びかけ、夫を車いすで自分の介護タクシーまで運んだ。／結局、2 人で 10 人ほど避難させた。その日の夕、土砂が流れる動画をスマホで見て驚いた。濁流が家をのみ込んでいった現場は、会社から 3 軒隣だった。／日ごろの送迎の情報が避難に役立った。Y さんは「災害はどこで起きてもおかしくない。逃げにくい人たちの情報を地域で知っておくことが大切だ」と話した。

(朝日新聞 2021 年 7 月 11 日朝刊：個人名はイニシャル表記の仮名とした)

この記事で紹介されているのは、地域の要支援者に関する情報が、公的制度を通じてではなく日頃の送迎という日常の営みを通じて蓄積され、それが非常時の共同実践に活用されて迅速な避難に繋がったという事例である。要配慮者の避難支援をどう進めればよいか社会的な問題となる中で、地域の連携が奏功した事例はよい参考となる。記事で紹介されているのは非常時の偶発的な対応であるが、こうした事例を参考に、地域の実情に通じた民間事業者らを、平時から防災を共同構築する一員として組み込み、災害に備える取り組みへと活かすことも可能であろう。

こうしたよい事例を、読み手を惹きつける物語で報じることができるのは、優れた記事の特性であると言える。こうした記事は、発災のごく初期において簡単に入手できる情報から作ることはできず、被災地を丹念に取材した結果として生まれるものであろう。この記事が、発災から 1 週間以上が経過した後に掲載されていることも、そうした取材の努力を物語っていると言えるだろう。ルーティン化された有責・非難 (blame) のフレームに、安易に依拠することから脱却して、じっくりと取材した成果として生まれる連帯 (solidarity) フレームのニュースを、できるだけ多く生産することが求められているのではないだろうか。

以上、有責・非難 (blame) フレームの報道を<防災情報と避難>というテーマに即して検討してきたが、このフレームは「盛り土」に関する記事でも多用されていた。時系列で見れば、発災直後に防災情報・避難のトピックがこのフレームで語られたが、人為的開発行為である盛り土の存在が浮上すると、発災2日目以降は、有責・非難 (blame) フレームの記事は盛り土の問題が主体となる。有責性の問題や非難に関わるストーリーを欲するであろう受け手の要求に応えたいというマス・メディア側の思惑が継続する中で (Liu, 2009), その主体となるトピックが、防災情報・避難から盛り土へ移行したとも言える。

盛り土のトピックで焦点とされたのは、盛り土の崩壊と土石流の発生や被害の拡大との関連性や、開発行為に対する行政の監視機能・監督責任の問題である。これらは、熱海土石流災害が持つ人災としての側面に注目するものであり、責任を問う取材は粘り強く続ける必要がある。ただ、この問題にしても、証拠が乏しい段階で有責・非難 (blame) のフレームが支配的となる報道は見直されるべきであろう。有責・非難 (blame) のフレームを過度に強調することで、特定の自治体や開発業者への責任追及に焦点が絞られてしまうと、特定地域の問題として矮小化されてしまう。過度なスケープゴート化は原因や責任のある対象に押しつけ、問題の本質から人々の眼をそらせて、解決や対策を先延ばしにしてしまう可能性がある (柳瀬, 2015)。危険な盛り土は全国各地に存在していると考えられるから、マス・メディアに求められるのは、ある地域で顕在化した問題を、全国に遍在する問題へと広げて問題提起すること、すなわち「拡張 (expansion)」とでも呼ぶべきフレームも用いながら報じることではないだろうか。

4. 「不明者情報」を巡る葛藤・対立 (conflict) フレーム

葛藤・対立 (conflict) のフレームは、複数の個人・組織間、あるいは組織内で強い葛藤や対立が起きていることを強調するフレームである。このフレームが用いられた主題を日別に整理した結果を Figure -16 に示す。発災4日後 (7日) までの主なトピックは「不明者情報」であった。不明者情報に関する記事は、発災当初、所在が確認できない人が多数に上る中で、そうした不明者に関する個人情報公表すべきかどうかという問題を巡って、自治体と警察など関係機関の間、及び自治体の内部でも、見解や対処方針に葛藤や相違、対立があったことを記述した記事が該当する。具体的なテキストを以下に掲げる。

災害時の不明者の氏名公表を巡っては、公表するか否か判断する権限の所在を明記した法律がない。多くの自治体は個人情報保護条例で、生命、身体などの保護が必要な場合、本人の同意なしに個人情報を第三者に提供できると規定するが、公表するかどうかは、自治体によってばらばらだ。／氏名公表を巡り、自治体の対応は二転三転した。5日夕、県の危機管理監が同日中の公表を見送る方針を報道陣に説明している最中、副知事がストップをかけ、その後、公表された。

(読売新聞7月6日朝刊)

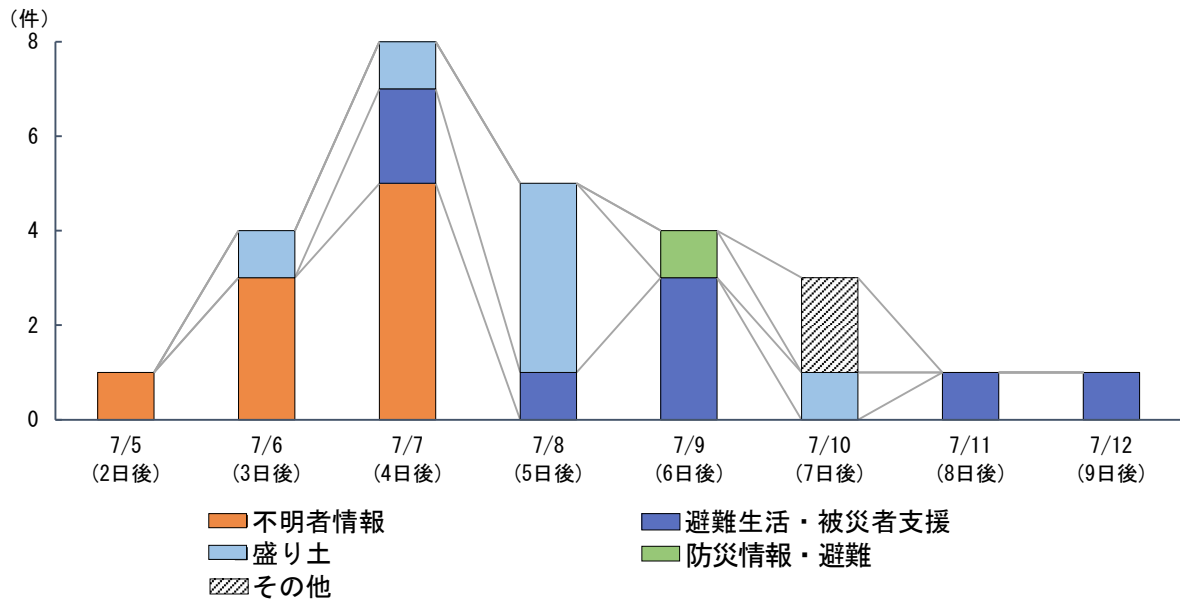


Figure-16 葛藤・対立 (conflict) フレームを構成するトピックの推移

市は発生当日の3日夕、問い合わせがあった人数をもとに、「安否不明者は約20人」と発表していた。／だが、正確な実態を把握するため、4日に方針を転換した。住宅地図をもとに被災地域にある建物を130棟として、そこに住民票を置いている人数について、住民基本台帳から215人と判断。避難所に身を寄せる住民らを差し引くなどし、5日午後8時すぎ時点には64人に絞った。／ただ、市内に別荘が多く、居住実態の把握が難しいこともあり、作業は難航。市は県と協議のうえ、情報を募って不明者数をさらに絞り込むため5日夜に64人の氏名と性別などの発表に踏み切った。

(朝日新聞7月7日朝刊)

このように、対応の揺れや行き詰まりという葛藤・対立 (conflict) が報じられた。この問題は、組織間や組織内部の葛藤・対立であるだけでなく、「安否確認の迅速化や効率的な搜索活動への寄与等、情報開示が持つ公益的な意義」と「個人情報保護や関係者の心情への配慮」という価値観の間における葛藤・対立と見ることもできる。葛藤・対立 (conflict) のフレームについて Thorson (2012) は、どちらが良いか悪いかを断じるのではなく、問題の所在を説明し、受け手が自らの結論を導き出せるように報道することを推奨している。受け手が自分なりの考え方を導き出せるように、論点を整理したり、多様な視点からの見解を紹介等したりすることで、報道の視野を広げる工夫を凝らす必要がある。

しかし、このトピックは発災3、4日後の6、7日において集中的に報じられたが、その後、自治体が不明者情報の公開に踏み切って安否確認が急速に進み、不明者の数が一気に減少すると、5日後の8日以降は関連する記事が掲載されなくなってしまった。こうした一過性の報道で終わった背景には、ニュース制作は社会的な問題 (争点) より出来事 (イ

メント)を中心に展開されるというメディア・ルーティンの存在が考えられる。

この点について、Tuckman (1978) は、以下のように述べている。出来事(イベント)は初めや終わりが明確であり、毎日違ったニュースを報道しなければならないという制作上のテンポを持つマス・メディア組織にとって、ニュースにしやすい素材と言える。「5W1H(誰が・何を・いつ・どこで・なぜ・どのようにして)」というニュースの伝統的な構成要素に表される事実性・具体性を有している点も、ニュースへの変換を容易にする。これに対して、社会的な問題(争点)は初めや終わりの時間的な設定が難しいことが多く、また、一定の抽象性を有することから、ニュースとして取り上げにくい。

こうした整理を本事例に適用して考えると、不明者情報というトピックを、当該被災自治体が直面した「出来事(イベント)」と捉えた場合には、情報の開示によって不明者が激減した時点で出来事(イベント)は終了し、ニュース価値も消失して報道されなくなってしまふ。しかし、不明者情報という問題の本質を価値観の葛藤・対立(conflict)と捉え、特定地域の問題に矮小化せず、全国が等しく直面し得る難問であると考えれば、単に出来事(イベント)としてのみ捉えるのではなく、社会的な問題(争点)と捉え直したうえで、一過性の報道で終わらせず、さらに掘り下げた報道へと繋げることが求められると言える。出来事(イベント)のみを重視し過ぎるニュース制作には、本質的に限界がある(Tuckman,1978)。本節3項の盛り土に関する議論で指摘したのと同様に、特定の問題から遍在する問題へと拡張する expansion フレームによる報道が必要であると考えられる。

さらに、不明者情報は、マス・メディアにとって当事者性の高い問題であると言える。マス・メディアが行政機関に対して不明者情報等の個人情報開示を強く求めるのは、社会が共有すべき情報を伝える公共的使命を負っているためである。開示された場合は機械的に実名報道をするのではなく、報じることの公益性・公共性・必要性を事例ごとに考慮して実名にするか匿名のままとするかを判断し、実名報道した場合には、その責任はすべてマス・メディア組織が負うというのが日本新聞協会の見解である(日本新聞協会, 2017)。

だが、この立場は実際の記事や番組においては、これまであまり明確に打ち出されてこなかったのではないだろうか。不明者情報に関する社会の理解を深め、行政機関側の情報提供に対する抵抗感を低減するには、マス・メディアが実名報道の全責任を負うという覚悟を、実際の記事や番組を通じて明示することが必要であろう。すなわち、この主題を報じ際には、マス・メディアにも重大な責任があるという当事者をより強く打ち出した報道が求められていると言える。

5. 被災地を眼差す3フレームの変遷

本項では、災害の否定的な側面を強調する荒廃・壊滅(devastation)、無力(helplessness)と、肯定的な面を強調する連帯(solidarity)のフレームに関する変遷について検討する。

荒廃・壊滅(devastation)は、災害の容赦ない破壊力や被害が及ぶ領域の広さをセンセーショナルな表現も含めて強く印象付けるフレームである。「その異様な光景を前に立ち

尽くした。恐ろしい光景で信じられない」(読売新聞7月4日朝刊),「泥は最大で1.5メートルほどの高さまで積み上がり,寸断された向こう側の様子も見えないほど」(朝日新聞7月8日朝刊)のような事例がある。

無力(helplessness)は,被災者が「自分には何もできない」と無力を感じ,制御不能な力に翻弄されている姿を描くフレームである。事例には「いまは救助活動を見守ることしかできない。歯がゆさだけが募る」(産経新聞7月5日朝刊),「呼んでも声が返ってこないんだ。この状況じゃな……期待できんな」(毎日新聞7月4日朝刊)といったテキストがある。ともに災害の否定的な側面を強調するフレームであり,主に「救助・捜索」「災害概要」のトピックで使われていた(Figure-13)。

一方,連帯(solidarity)は人々が共に力を合わせて働き,無力ではないという肯定的な側面を強調するフレームであり,「救助・捜索」「被災生活・被災者支援」のトピックで多く使われていた(Figure-13)。捜索活動に地域の人々や各種団体が参加して広がりを見せている状況や,ホテルを避難施設に活用した支援策が紹介され,「おいしい食事に大浴場もある。至れり尽くせりです」(朝日新聞7月8日夕刊)等,被災者による感謝の念も記述されていた。

Figure-11によれば,発災直後は荒廃・壊滅(devastation)と無力(helplessness)が多くみられたが,その後に連帯(solidarity)が登場し,代わって優位となっていた。

災害が起きると,外部から取材に入ったジャーナリストたちは,被害の比較的軽微な地域は通過して,被害が最も甚大な地域を探して足を進めるのが一般的である。そして自然の圧倒的な暴威と,打ちひしがれる被災者の姿を目撃することになる。やがて時間の経過と共に,外部からの支援が届き始め,多様な関係者の連携による対策が講じられるようになってくる。こうした一般的な取材過程を考えると,荒廃・壊滅(devastation)と無力(helplessness)が先行した後に連帯(solidarity)へと移行するフレームの変遷は自然なことと言えるかもしれない。

しかし,「フレームには解釈を簡素化・単純化する働きがある。フレームは現実のいくつかの側面に注意を喚起し,同時にほかの要素は除外する」という Entman (1993, p.55)の指摘は,固定化したフレームの使い回しに問い直しを迫る。上記のフレーム変遷は,取材が被害の甚大な地域を重視・優先して行われた結果であると言える。これは,第2章第3節で検討した「報道の地域偏在」という問題と繋がる。取材が被害の大きい地域に集中するのは,限られた人員で効率的に取材を行うのに有利であること,被害を象徴する映像素材を得やすいフォトジェニックな場所であることを理由とするメディア・ルーティンと捉えることができる。こうした取材は,報道の過集中や被災地の固定化を招く恐れがあり,反復される取材が被災者に過剰な負担を与えたり,外部からの支援策が特定地域に偏ったりする等,負の影響をもたらすことに繋がりがかねない。

こうした事態を招かないように,被害のない地域や比較的被害が軽微な地域はニュース価値がないと看過するルーティンを見直し,これらの地域も含めて,災害の範囲をできる

だけ広く、早く描写することがマス・メディアには求められる (Vultee & Wilkins, 2012)。これは風評被害の防止にも効果を発揮することが期待できる。即ち、初期報道において重要なのは、甚大な被害地域に焦点を絞った荒廃・壊滅 (devastation)、無力 (helplessness) フレームだけに偏らず、地域の全体を見渡す「鳥瞰 (bird's-eye)」とでも呼ぶべきフレームも積極的に取り入れることであると言える。

フレームの問い直し (リフレーミング) に際しては、矢守 (2018) が提唱した FACP モデルの議論も参考になる。矢守は、災害の諸相を F (Fatal: 致命的 = 災害現象が顕在化し、人的被害が生じた)、A (Accidental: 偶発的 = 災害現象が顕在化しなかったにもかかわらず、人的被害が生じた)、C (Critical: 死活的 = 災害現象が顕在化したものの、人的被害が生じなかった)、P (Potential: 潜在的 = 災害現象が顕在化せず、人的被害もほとんど発生しなかった) の 4 タイプに分類し、従来の災害研究や報道がタイプ F (致命的) にのみ注意を払う傾向があったと指摘したうえで、タイプ C (死活的) やタイプ P (潜在的) に関心を向けることを求める。C や P には、あわや大難となる危機的状況となりながら紙一重で逃れた事例が多く隠れているにもかかわらず、被害が出なかったことで社会的関心を向けられずに忘れ去られてしまうことが多い。次に致命的な事態を招かないためには、こうした事例にも焦点を当て、対策を講じておく必要がある。

初期の災害報道で、荒廃・壊滅 (devastation) と無力 (helplessness) のフレームが前景化するのには、焦点がタイプ F に偏っているためであるとも言える。次なる災害への備えを強化するのに繋がる報道とは、タイプ C や P の視点で被災地を丹念に取材して事例を積極的に発掘し、問題提起することであろう。なお、この FACP モデルについては、災害報道の内容分析を行う際の枠組みとしても有用性を持っていると考えられるので、テレビ・ドキュメンタリー番組を対象として試論的に内容分析へ援用した結果を第 8 章で報告する。

6. 新たに提起した 2 フレームの検討

科学的専門性 (scientific expertise) と人間的関心 (human interest) は Thorson (2012) のモデルにはなく、本章の分析で追加したフレームであり、共に一定数、使われていた。

科学的専門性 (scientific expertise) は、豪雨や土石流という自然現象を科学的専門性の視点から記述したフレームであり、発災直後の段階でよく現れていた。科学的見解に関心を寄せるのは大切なことではあるが、初期段階で多用されたということは、「出来事の発生直後は入手しやすい情報でニュースを作る」というメディア・ルーティンが作用していたと見ることもできる。気象災害の発生が懸念される場合には、気象庁が気象状況や降雨予測等について事前に記者説明を行うことが多く、災害発生後すぐに記事にするための素材が提供されていたと言える。また、アメダスによる観測データはリアルタイムで公開され、記事に取り込むのは容易である。土砂災害に対しては、マス・メディア組織は、専門家を報道ヘリに同乗させて上空から視察した感想をインタビューするなど、即座にニュースを制作できるルーティンを豊富に蓄積している。

科学的専門性 (scientific expertise) による初期報道は、これらの簡易な取材手法の成果であることに注意が必要である。気象や土砂災害の専門家らによる本格的な調査研究が進んだ結果、初期の見立てとは異なる知見が導かれることは十分に予測できることであり、初期報道の内容に拘束されず、継続的に取材を続けて、新たな科学的知見を報じていく姿勢が求められる。

一方、人間的関心 (human interest) フレームによる記事は、取材に時間を要する内容が多いことから、発災からある程度の日数が経過してから比較的良好に用いられていた。重大な出来事に巻き込まれた人物への関心は、伝統的なニュース・バリューに合致するテーマであるが、専ら「人となり」に焦点を当てた記事は、防災の向上に貢献できるのかという観点から疑問を投げかけられることもある (例えば、牛山, 2018)。情緒面を強調するだけでなく、被災した人々の行動を事実として記録することを重視すれば、防災上の有用な教訓を提示する記事になり得る。

本章の分析対象には、間一髪で難を逃れた人の証言を報じた記事が2件あった。読売新聞7月8日夕刊は、29歳の女性による体験談を紹介している。自宅にいた女性は「ドン」と雷が落ちたような音に飛び上がり、玄関のドアを開けると大量の土砂が流れ込んできた。押し流されたベッドと壁の間に挟まれて身動きが取れなくなり、首まで泥に埋まった。直後に襲ってきた第2波で屋根が壊れ、頭上に隙間ができた。無我夢中で泥をかき分け、ベッドを足場にして、壊れた屋根の隙間から這い出し、隣家のベランダに飛び移って逃れた。女性は「一瞬の出来事で、何が起こったか分からなかった」、「もし屋根が壊れなかったら、と思うとゾッとすると語っている。

こうした証言を多数、収集して報じれば、危険な場所や状況をより詳しく把握し、命を救うためのヒントを得る契機となるだろう。社会の防災・減災力向上に繋がる報道を実践するためには、「お涙頂戴」と揶揄されるような固定化した人間的関心 (human interest) フレームだけに依拠せず、行動記録に主眼を置いた報道にも力点を置くことが有益であると考えられる。

7. パック・ジャーナリズム

考察の最後に、マス・メディアによる報道の類似性について検討する。各記事のトピックとフレームを同定した Table-20、新聞ごとのフレーム割合を示した Figure-17、及びこれまでの検討を踏まえれば、各紙が取り上げたトピックや報じる際のフレームには高い類似性があると言え、逆に、各新聞社に独自の視点というものは、あまり見出だせなかった。この点は、新聞社説を分析した第5章で、対象とした朝日、読売両紙のフレーミングに、明確な相違点が見られなかったこととも一致している。

類似性を象徴する事例としてここでは、救助・捜索をトピックとする記事における「72時間の壁」を取り上げて検討する。「土石流から3日目の被災地・静岡県熱海市。生存率が著しく下がるとされる『72時間』が迫る中、安否がなお分からない人の手がかりを求め、

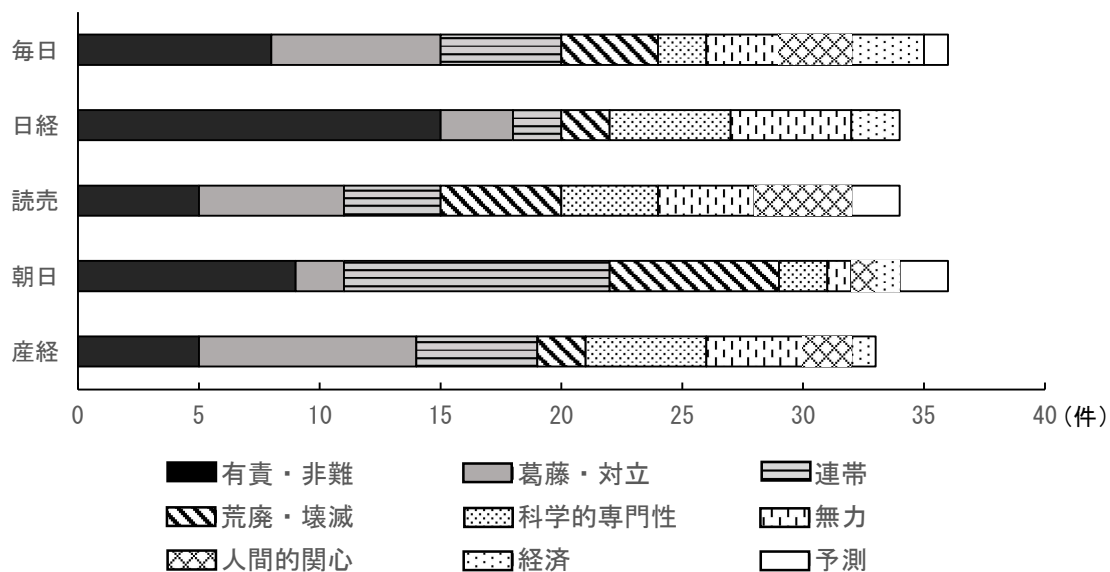


Figure-17 新聞ごとのフレーム内訳

Table-25 「72時間の壁」に言及した記事の掲載状況

日付	経過時間	新聞				
		読売	朝日	毎日	産経	日経
5日朝刊 (2日後)	36時間			●		
5日夕刊 (2日後)	48時間	●		●		
6日朝刊 (3日後)	60時間	●●	●●	●●	●●	●
6日夕刊 (3日後)	72時間	●●	●	●	●	●
7日朝刊 (4日後)	84時間			●●	●●	

注) ●は「72時間」に言及した記事が掲載されたことを示す。●が2つあるのは、1面と社会面など異なる2つの面に掲載された場合である。「経過時間」は、災害発生からの経過時間を12時間ごとに区切った場合、各日の新聞の制作時間帯(朝刊は夜間、夕刊は昼前)がどの時点に当たるかを示した。

懸命の捜索は続いた」(朝日新聞7月6日朝刊)のように、安否不明者の生存率が急低下するデッドラインとして言及されていたのが「72時間の壁」である。これに言及した記事の掲載状況をTable-25に示す。2日後の5日朝刊から4日後の7日朝刊にかけて各紙が頻繁に報じており、ピークは新聞の制作時間帯が、発生から60時間前後に相当する6日朝刊(発災3日後)であった。

救助活動を集中すべき貴重な時間帯として、日本で72時間の重要性が認識されるようになったのは1995年の阪神・淡路大震災が契機である。消防・自衛隊による救出活動のデータによれば、発災当日は救出者の75%が生存していたが、翌日には24%へと低下し、

3日目には15%、4日目は5%となった。この結果は72時間を重視することの妥当性を立証したものと捉えられるようになった（河田，1995）。

ただ、ここで根拠とされた阪神・淡路大震災のデータは消防・自衛隊という公的機関による救出状況であり、近隣住民らによる救出活動は含まれていない点に注意が必要である。実際の救助状況は、関係機関の体制や市民の活動状況といった様々な要因によって多様に変化する。地震災害と土石流とでは状況に違いも生じるだろう。災害から3日後前後のニュースは「72時間の壁」で構成するというメディア・ルーティンを繰り返すことは、救出活動に伴う多様な側面を単純化し、救出活動の効率を高めるために様々な工夫が求められるという重要な論点を掻き消してしまうおそれがある。多くの所在不明者が残されている中で、生存率が著しく下がるとされると定義付けられた72時間が過ぎ去ってしまった時、所在不明者の家族、知人ら関係者は、どのように感じるのか、その心情に対する配慮に関しても問題があろう。

多くのマス・メディア組織が存在しながら、同じ問題を取り上げ、同じような報道姿勢でニュースを流す状況は、批判的に「パック・ジャーナリズム (pack journalism)」と呼ばれ、ステレオタイプ化された報道に繋がる（大石，2000a）。パック・ジャーナリズムの語源は、大統領選挙の候補者を追って全米各地を移動するジャーナリストたちを描いたノンフィクション作品である Crouse (1973) において、同じバスに詰め込まれて (packed)、同じような記事を書く姿を揶揄するのに使ったこととされる。パック・ジャーナリズムが生じるのは、大部分のジャーナリストが、自分のニュース感覚が他のジャーナリストらと大きくかけ離れていないことを確かめようと、他のジャーナリストらの動向を頻繁に観察するというメディア・ルーティンによるものという指摘がある (McCombs, Einsiedel & Weaver, 1991)。また、時間的制約に追われるニュース制作者は、集合的に合意されているニーズや基準を適用したいと望むため、必然的に報道内容の類似性が高まるとも考えられる (Tuckman, 1978)。

パック・ジャーナリズムには、多様な見方や考え方が提示できず、顧みられていないはずの情報も埋もれてしまうという問題点がある（藤田，1991）。災害の実相は複雑かつ多義的であり、ジャーナリストは、パック・ジャーナリズムに抗う問題意識を持って、メディア・ルーティンや定型化されたフレームを問い直し、ステレオタイプ化された報道からの脱却を目指すことが求められる。

第5節 結語

本章では、最新の気象災害1事例を対象を絞って、新聞報道の内容分析を行った。メディア・フレームを検討する手法としては、災害報道の汎用的なフレームとして Thorson (2012) が提示したモデルに修正を加えた拡張型モデルを用いて、演繹的なアプローチに

よって分析を行った。その結果、熱海土石流災害の報道におけるメディア・フレームは、このモデルによって概ね網羅されたと考えられ、Thorson (2012) の拡張型フレーム・モデルを、現代日本の災害報道に適用できる可能性が示唆された。現時点では1つの災害事例による検証に留まっており、災害報道全般に適用できるような汎用性を有しているかどうかについては、対象事例を拡大した分析を通じてさらに検討を加えることが必要である。また、本章では、拡張 (expansion) や鳥瞰 (bird's-eye) 等、熱海土石流災害の新聞報道では確認されなかったフレームの必要性も提起した。これらのフレームについては、今の時点では着想のレベルに留まっており、実証的な検証や概念の洗練化が求められる。

本章では様々なフレームについて多角的に検討を行ったが、重点的に議論したのは、＜防災情報と避難＞を報じるフレームが、発災した直後のごく初期段階において、有責・避難 (blame) のフレームで集中的に報じられたという問題である。こうした報道傾向は、事実関係や背景事情に関する十分な取材の裏付けを伴わない時点で自治体等を指弾し責任を帰属させることによって、問題を矮小化させたり、対象者への悪感情やシニシズムを助長させたりする懸念があり、一般市民に対しても、防災は行政の仕事という印象を強め、災害を我が事として捉える契機になりにくいという弊害がある。こうした傾向の報道がなされる背景要因としては、災害直後には、避難情報を巡る自治体指弾を行って記事に仕立てるといふニュース作成の方針が、メディア・ルーティンとして確立し、固定化されているのではないかという見方を提示した。このような傾向の報道が続けば、行政側としては指弾を逃れるため自動的・機械的に防災情報を出す姿勢に傾きがちとなり、その結果として防災情報のインフレ化が起き、防災情報の価値は低下することになる。

こうした負の連鎖を断ち切るための対抗的フレームとして、本論文が注目するのは、連帯 (solidarity) のフレームである。＜防災情報と避難＞というテーマを連帯 (solidarity) フレームで報じるということは、地域社会を構成する多様なステークホルダーが連携して、情報と共に作り、共に伝え、共に使うような防災実践を積極的に紹介し、その意義を社会に示し、普及を後押しすることである。これは、第5章で社説分析によって抽出した「共同実践フレーム」に相当する視点を強調した報道である。第5章及び本章で示した通り、こうした報道の事例は少数・散発に留まっているのが実情であり、固定化されたフレームの問い直し (リフレーミング) が求められていると考える。

補注

1) 5紙のうち産経新聞は東京本社で夕刊を発行していないため、大阪本社版の夕刊を対象とした。

2) 大石 (2000b) によれば、新聞の標準的な紙面構成では、最も重要なニュースを扱うのが1面であり、続く2面及び3面は総合面と称され、1面に準じて重要なニュースや、大きな出来事に対する解説記事を掲載する。ニュースの分野は政治、経済、国際、事件・事故、教育等多様である。関心の高いトピックを多角的な視点から検証するため、読売新

聞は「スキャナー」(3面), 朝日新聞は「時時刻刻」(2面), 毎日新聞は「クローズアップ」(3面)という解説記事欄を総合面に常設している。社説の掲載面は新聞により異なる。最終面(テレビ欄)の前にある見開き2ページのうち, 左面が第1社会面, 右面が第2社会面であり, 主に事件・事故に関するニュースが掲載される。

3) 各面において, 最も重要な記事として大きなスペースを割いて報じられるのがトップ記事であり, 各面で掲載される位置が固定している。具体的には, 1面・3面・第1社会面では右上, 2面・第2社会面では左上に掲載されるのが通常である。

第7章 内容分析その3 -防災気象情報システムの原点はどう報じられたか-

第1節 概要

第5章では30年間に亘る新聞社説の内容分析を通じて、〈本体改善+情報受容〉の両フレーム、即ち、「行政が能動的主体として防災情報を懸命に作って発信し、住民は受動的客体として、公的情報を受容してから判断・行動する」というあり方を、マス・メディアによる災害報道が、防災の規範像として提示し続けていると主張した。2021年の静岡県熱海市土石流災害を報じた全国紙の内容分析を行った第6章では、発災直後のごく初期段階から、防災情報の生成や発出を巡って、行政側の不手際と見做せる事象に焦点を当て、有責・非難 (blame) のフレームで報じる傾向を指摘し、こうしたフレーミングがルーティン化しているのではないかという見方を提示した。

こうしたフレーミングが固定化されると、災害を巡る複雑で多義的な諸相が矮小化・単純化される恐れがあり、マス・メディアによる報道が、防災の新たなあり方を志向する変革の契機を生み出すことは難しくなる。また、「能動/受動」という二項対立の構図は、防災という営みに関する責任を排他的にどこかへ帰属させようとする防災帰責実践を招き、結果として責任の拡散・消失に繋がる恐れがある。さらに、有責・非難 (blame) のフレームが多用されれば、行政側は責任を帰属されることを回避しようとして防災情報を乱発し、かえって情報の価値低下を招くといった弊害や逆機能をもたらす恐れがある。こうした諸問題を考慮すれば、〈防災情報と避難〉を報じるマス・メディアの視点は、フレームの問い直し (リフレーミング) を迫られていると考えられ、対抗的フレームとして、地域コミュニティの共同実践を重視し推奨する連帯 (solidarity) フレームに注目すべきではないかと主張した。

本章では、以上の問題意識を基盤として、では、防災情報がまだ社会に根付いておらず、従って、災害報道において防災情報を報じるマス・メディアの視点に固定化という事態が生じていなかったと思われる時代には、〈防災情報と避難〉というテーマはどのように報じられていたのだろうかというリサーチ・クエスチョンを設定して、災害報道の内容分析を行う。

題材とするのは、1934年(昭和9)に襲来した室戸台風に関する報道である。第3章第2節1項で防災情報の整備史を概観した際に触れたように、室戸台風は、気象警報や予報等の防災情報が定着していなかった社会を襲い、関西地方を中心として、記録的な暴風による学校倒壊と高潮による低地の浸水が未曾有の被害を出し、気象当局者に衝撃を与えた。明治期に始まった近代的な気象業務は初めての本格的な見直しを迫られることになり、警報の前段階として注意を喚起する気象特報(現在の注意報に該当)の新設、気象予報区の細分化といった改善策が講じられた。これらの改革は、今日の防災気象情報に至る原型の

芽生えとされ、室戸台風は気象行政史上における画期になったと位置付けられている。

この時、未曾有の台風被害に直面したマス・メディアは〈防災情報と避難〉という、今日の防災で重要課題となっている論点について、どのように報じたのだろうか。現在は、防災情報が豊かになり過ぎたがゆえに様々な課題が生じていると考えられる時代を迎えている。これに対して、防災情報が社会に根付いていなかったとみられる時代には、ジャーナリストたちも〈防災情報と避難〉のあり方を眼差す視点に、今日のような固定化はまだ生じていなかったと考えられ、取材を進めながら手探りで視点を見出していったと推測される。そのようにして実践された報道を振り返ることは、視点の固定化が指摘される現在の報道を再考するうえで示唆に富むと思われる。現代とは異なる報道の視点を把握して、今日のジャーナリズム活動を見直すための知見を得るのが本章の目的である。

次の第2節から第5節は、内容分析に入る前の準備作業として、昭和初期におけるマス・メディアの普及状況、室戸台風の概要とマス・メディアの対応、室戸台風の教訓を踏まえた防災情報の改善、警報等の防災情報が社会に定着していなかった状況の確認を行う。これらの整理を踏まえて、第6節以降で内容分析を行い、その結果を踏まえて考察に進む。内容分析の方法については第6節で述べる。

本章における年の表記は、西暦の後に丸括弧で和暦を示す。括弧内の「年」は省略する。

第2節 昭和初期におけるマス・メディアの普及状況

室戸台風が襲来した1934年（昭和9）には、テレビはまだ誕生しておらず、ラジオは普及の途上にあった。当時のマス・メディアで主役の座を占めていたのは、新聞を中心とする活字メディアであった。

新聞は明治末頃から大衆化が進み、部数は急速に増加した。1890年代には大阪朝日新聞と大阪毎日新聞が関西で寡占態勢を築き、東京での販路拡大に乗り出した。1923年（大正12）の関東大震災は東京の新聞界に大打撃を与え、代って大阪系の「朝日」「毎日」両紙が全国紙としての覇権を確立していった。室戸台風が襲来した1934年（昭和9）には、大阪朝日、大阪毎日の発行部数はそれぞれ100万を超え、全国でも新聞の1日当たり総発行部数は1000万の大台に乗って1世帯当たり1部弱にまで普及した（内川、1976）。

雑誌もよく読まれていた。キングに代表される大衆雑誌や婦人雑誌は大部数を擁し、中央公論、改造、文藝春秋等の総合雑誌も知識層に愛読された。科学に対する社会の関心が高まっていたことを受けて、各種の科学雑誌も発行され、読者の獲得を競い合っていた。

ラジオは1925年（大正14）に放送を開始し、急速に普及しつつあった。受信契約数は1932年（昭和7）に全国で100万を突破した。室戸台風襲来時の大阪市内のラジオ受信契約数は21万2000で、全世帯の34%であった（日本放送協会、2001）。

第3節 室戸台風とマス・メディア

1. 室戸台風の概要

1934年（昭和9）9月13日、南太平洋上で発生した台風三四一二号は勢力を強めながら北上し、日本に接近した。沖縄東岸沖を進んでいた9月20日午後3時、大阪府立大阪測候所は大阪地方に暴風警報を出した。午後8時20分には、中央气象台が九州南部・四国・近畿に「暴風雨の虞あり」の警報を出した。当時の暴風警報は「風強かるべし」「風雨強かるべし」「暴風雨の虞あり」の3種であり、「暴風雨の虞あり」は最も警戒レベルの高い防災情報であった。大阪測候所は9月21日午前2時に「暴風雨の虞あり、大阪管内は警戒を要す、高潮は120釐内外に達する見込み」という追警報を出し、関係機関35か所に電話連絡する等の方法で、暴風に加えて高潮にも注意を喚起した（藤原，1934；前田，1934）。

台風は9月21日午前5時頃、高知に上陸し、大阪湾に出た後、午前7時50分頃に神戸東方を通り、京阪神地方を縦断して午前10時頃、日本海に抜けた。室戸台風の進路図をFigure-18に示す。室戸岬での中心気圧は911.6hPaと記録的な低さを観測し、大阪での最大瞬間風速は60m以上だった（中央气象台，1934）。暴風と高潮の被害が甚大で、死者2866人、行方不明200人、全半壊・流出家屋約8万3000棟に及んだ（全国防災協会，1965）。暴風で多くの学校が倒壊し、大阪府内では小中学校23校が全壊、99校が半壊し、児童・生徒676人、教職員18人が死亡した（大阪府，1936）。

「室戸台風」の呼称が使われたのは10月28日発行の気象要覧以降であり（中央气象台，1934）、発生時の報道では「関西（近畿）大風水害」等と呼ばれていたが、本論文では「室戸台風」で統一する。

2. マス・メディアの対応

本項では、室戸台風の上陸直前から被害発生後にかけて、マス・メディアがどのように対応したのかを整理する。なお、当時の新聞夕刊は、その日付を発行の翌日付とするのが慣習だったが、混乱を避けるため本章では以下、現在と同様に発行当日の日付で示す。また、記事の引用に際しては、漢字の字体や仮名遣いは現在のものに改める。

室戸台風の接近に伴って新聞、ラジオは警戒を呼びかけた。大阪朝日新聞9月21日朝刊11頁は「恐怖の猛台風 けさ大阪湾を衝くか」という3段見出しの記事で「二十一日朝には瀬戸内海東部から四国を荒らしまくったのち大阪湾付近を襲来する形勢となり同午前四時五十五分の満潮時には約三尺の高潮襲来のおそれがある」と伝えた。

関西新聞界を二分していた大阪朝日と大阪毎日だが、襲来当日の対応は明暗を分けた。非常用の発電機を備えていた大阪朝日新聞社は号外に続き第1-3夕刊を次々に発行したが、非常発電機がなかった大阪毎日新聞社は、両面刷り1枚の夕刊を出すのが精一杯だった。

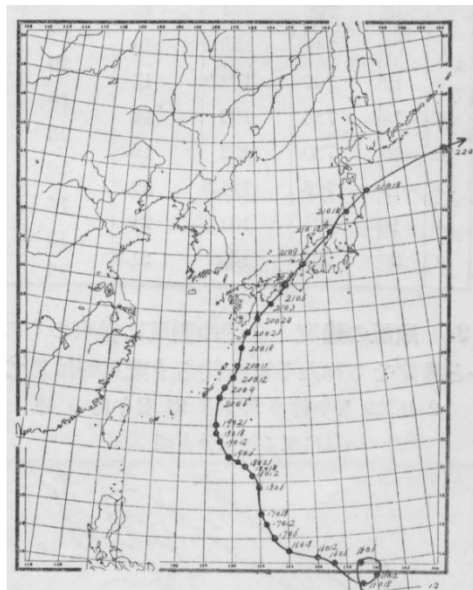


Figure-18 室戸台風の進路図
 (中央気象台, 1934, p.707)

関西新聞界を二分していた大阪朝日と大阪毎日だが、襲来当日の対応は明暗を分けた。非常用の発電機を備えていた大阪朝日新聞社は号外に続き第1-3夕刊を次々に発行したが、非常発電機がなかった大阪毎日新聞社は、両面刷り1枚の夕刊を出すのが精一杯だった。両社とも東京へ情報を送る専用回線は無事で、東京朝日、東京毎日（当時は東京日日）の両紙は記事の内容で東京他紙を凌いだ。大阪朝日、大阪毎日両紙は日曜日の9月23日に臨時夕刊を発行し、休刊が慣例だった秋季皇霊祭（24日）にも夕刊と翌日朝刊を出すという特別態勢を取って、室戸台風の報道が途切れないように努めた。

テレビがなかった当時、新聞社はニュース映画の制作や公開も手掛けていた。室戸台風に対しては、大阪朝日新聞社写真班が、京阪神地区における風水害の惨状や大阪築港方面の高潮等を空中、地上から撮影した「大風害映画」が、早くも発災翌日の23日に、大阪、京都、神戸の公園や音楽堂で上映された（大阪朝日新聞9月23日夕刊2頁社告）。さらに、大阪朝日新聞社は「惨害のあとを検討して将来に備えんがため」（大阪朝日新聞10月14日朝刊11頁）、10月15日から28日まで「風水害展覧会」を開催した。損壊した文化財や気象当局者らが命懸けで記録した観測データ等が展示され、多くの観客を集めた。このように、台風の惨害はメディア・ミックスによって多角的に伝えられ、人々の災害イメージ形成に寄与した。その中心には、資本力に富む大手新聞社が位置していた。

さらに、新聞各社は読者から多額の寄付金を募り、被災者支援に協力した。ただし、各紙が日々、集まった募金額を大々的に報じ、金額を競い合うような状況になったことは、「良いニュースを提供するよりも、たくさん金を集めてたくさん金を配給する方が、良い新聞だということになってしまっている」、「ニュース・コレクトよりもマネー・コレクト

の方に夢中になっている」と非難され、「義援金ジャーナリズム」と揶揄されることにもなった（A・B・C, 1934）。

一方、ラジオは、台風接近に合わせて、警戒を呼びかける放送を続けた。しかし、9月21日朝、大阪測候所が中央気象台の航空気象無線を受信して台風の急接近を知り、放送局に連絡を試みた時は電話が込み合って、なかなか連絡がつかなかった。大阪中央放送局とようやく連絡が取れたのは午前7時25分のことであり、「猛烈な台風は紀淡海峡に來り、今まさに大阪湾を襲わんとする」旨の放送を依頼した。実際にはこの時、台風はすでに大阪湾を進行し、阪神地区に迫っていた。午前7時42分には大阪中央放送局が台風襲来で停電した。放送局には非常用発電設備がなかったため、蓄電池で細々と放送を続けたが、家庭等に置かれた受信機の大部分は停電で受信不可となったため、放送はほとんど聴取されなかった（日本放送協会, 2001）。

第4節 防災気象情報の改善

暴風警報等の防災情報が出されていたにもかかわらず、明治の気象台創立以来、未曾有となる規模に達した台風被害が発生したことは、気象関係者に重く受け止められた。これを受けて、当時の中央気象台長・岡田武松の下で、気象業務は防災の観点から抜本的に見直された（古川, 2015）。

その結果、以下のような一連の改革が実行された。

①警報の前段階として注意を喚起する気象特報（現在の注意報に該当）を新設し、警戒を呼びかける情報を階層化する。

②全国の気象予報区を2-4の小区域に分け、情報の発表地域を細分化する。

③台風接近時に最前線となる測候所からの情報を迅速・確実に伝達する無線通信網を整備する。

④南洋離島への測候所新設や気象観測船の建造を行う。

（気象庁, 1975）

岡田の2代後に中央気象台長となった和達清夫は、岡田を回顧する座談会で「日本の気象事業は室戸台風によって新しいスタートを切った」、「室戸台風以後、防災ということが気象台の第一任務であることが今更のように認識され、予報業務はもちろん観測業務にも徹底的の改善手段がとられるようになった」と語っている（和達ら, 1957）。気象庁の沿革においても、室戸台風の反省から予警報業務の一大改革が実施され、今日の防災気象情報の原型が芽生えたとされており（気象庁, 1975）、室戸台風は、気象行政史上の画期に位置付けられている。

室戸台風は、被害の面では学校倒壊で多数の児童や教職員が死傷した惨事が社会に衝撃を与え、児童を救って殉職した教員の美談は浪曲にもなって広く知られた。災害誌や体験記は数多く残され、各地に慰霊碑も建てられた。しかし、室戸台風の記憶を継承する取り組みは活発とは言えない。被害の全体像を描いた著作は上村（2011）が唯一と言える存在であり、現在はマス・メディアによる周年報道が行われることもほぼない状態である。気象行政史上の重要な位置付けとは対照的に、一般には忘却が進んだ災害であると言えよう。

第5節 社会の防災情報観

本章は、室戸台風を内容分析の対象として選定するに際して、当時は警報等の防災情報が社会に根付いていなかったことを前提としている。分析を行うに際して、そのように措定することが妥当と言えるかどうかを確認しておく必要があるだろう。本項では、人々が書き残したテキストを参照して、室戸台風が惨事をもたらす直前の社会において、警報や予報等の防災情報がどのように受け止められていたのかを把握する。

書籍や日記、新聞や雑誌の記事から、多様な立場の人々による体験談や回顧録を可能な限り収集し、警報等の防災情報に関する記述があるかどうかを調べた。夥しい数の体験談や回顧録が発表されているが、それらの大半は台風襲来後の出来事に焦点を当てており、襲来前の状況に言及しているものは限られている。筆者の調査では、台風襲来前の状況に触れているテキストは、気象当局者によるものを除くと20件確認された。うち10件が、「台風が襲来する前に警報や予報等の防災情報に接していた」という内容を含んでいた。抜粋を以下に示す。

午後のラジオは暴風の警戒を報じていたシタ刊にも嵐が近いぞと言う記事が出ていた。が、それは、後日になってから思い合わされたただけの話で、その日は殆ど誰もそれらの警戒を重大には考えなかった。

大衆作家・藤澤桓夫（藤澤，1934，p.259）

大阪測候所の明日午前十時頃より暴風雨至るべしの予報も既に厄日（台風が来襲しやすいとされる二百十日、二百二十日のこと）を過ぎての放心で大したことはあるまいと高をくくっていた。

文化人・新井誠夫（新井，1934，p.84；丸括弧内筆者）

あの日は明け方からいつもより少し強い雨風でしたのが新聞で大風の来る事を予め知っておりましたので、気にも止めませんでした。／あなどりて聞きしラジオの颱風來

俳人・吉田すばる（吉田，1934，p.14）

前夜のラジオで警報を聞いたが、気にもかけず午前七時過ぎに出勤すべく電車道へ出た。
警察官・佐古隆（佐古，1935，p.72）

昨夜の天気予報では，熱帯圏をふくむ悪性の台風が，今朝あたり大阪を襲うとのことばあつたけれど，つねづねの雨と少しの変化もなかった。七時に家を出た。

会社員・竹山正雄（竹山，1934，p.6）

前日のラジオに大風あり注意せよとの事でしたが，只船に乗る時に注意すればよい位に考え，少しも風につきましては頭に入れて居りませんでした。

愛児を亡くした母・田中朝子（田中，1934，p.212）

以上のように，マス・メディアを通じて警報や予報等の防災情報に接してはいても，重大には考えなかったという言説ばかりであった。

残る 10 件は，防災情報に関する言及がなかった。

当時，奈良に住んでいた作家の志賀直哉（1883-1971）は，台風襲来の前日は異常な蒸し暑さであったことを記したうえで，以下のように振り返っている。

頭と身体が疲れた。寝ても肩が凝り，寝苦しい一夜であった。これが前兆で，翌日台風が来た。／翌朝は風と雨だった。子供等の学校は遠かった。風で傘が使えなかったから，四人，自動車を出してやった。

（志賀，1934，p.210）

以上の次第であり，警報や予報等で台風襲来を予測していたかどうかについては，言及されていない。

当時，兵庫県西宮市に住んでいた物理学者の湯川秀樹（1907-1981）が記した日記には，台風襲来の前日は「今日は蒸し暑い」だけ記されている。襲来当日の記載は以下の通りである。

昨夜宵蒸暑く，夜半より豪雨。暴風，朝迄続く。／朝出かけようとしたら風激しく，阪急の支線不通。バスで夙川へ行かうとしたが，夙川の松原に松の大木三本程折れており行けず，止なく家に引帰す。

（湯川，2007，p.131）

湯川は日頃，ラジオによく接していたことが，日記における他日の記述で明らかであるが，台風上陸前に警報等の防災情報に接していたかどうかは，記されていない。

東京在住のジャーナリスト，馬場恒吾（1875-1956）は大阪へ出張中であつた。

私は関西暴風雨の日に偶然にして大阪に居た。前夜は大阪にも珍しいと言われるほどの蒸し暑さであったため、私は室の戸を開け放しにし、僅かに簾を懸けた位で寝た。(略)暴風雨の日(九月二十一日)の午前七時半頃、壁にたたきつける雨の音で目を醒ました。慌てて縁側に出て、開け放してあるガラス戸を締めた。

(馬場, 1935, p.61; 丸括弧内筆者)

リベラリストの政治評論家として知られた馬場の回顧談にも、予報や警報への言及はない。

科学雑誌「科学画報」の編集主幹であった仲摩照久の回顧は以下のものである。

後で記録を調べると猛台風が大阪に上陸したのが午前七時五十五分、丁度私等の汽車が京都駅を出発したのと同時刻である。そんなことは知らない私は、相当風雨は強かったが汽車が出るのなら大したことはあるまいと外套も着ず傘も持たず(略)その儘その列車に飛び乗ったのである。

(仲摩, 1934, pp.799-800)

科学雑誌の編集者という職業柄、自然現象の異変に対する関心は高かったのではないかと推測されるが、警報等については特段の言及はない。

これらのテキストからは、書き手が、警報等の防災情報に接していたのかどうか判断することはできないが、台風災害について回顧的に振り返る中で警報等への言及が乏しいこと自体が、警報等の防災情報に対する関心が一般的に薄かったことを示唆しているとも言える。

以上をまとめれば、限られた資料からの検討ではあるものの、当時の多くの人々にとって、警報の意味は天気予報、あるいは二百十日(二百二十日)の時期になったという「季節の便り」程度に留まり、警告(alert)や防災行動指示(warning)のメッセージとしては受け取られていなかったという捉え方は、妥当な見方であると考えてよいと思われる。

第6節 方法

第5節まで整理を踏まえて、本節以降で、室戸台風の報道を対象とした内容分析を行う。本節では、分析方法を述べる。

内容分析は、当時の発行部数が最多であり、室戸台風に関しては質・量ともに最も充実した報道を展開した大阪朝日新聞を中心に、東京朝日、大阪毎日、大阪時事新報、東京読売の各紙において発災から約1か月間に掲載された記事と、約1年以内に発行された雑誌

の掲載記事を題材として、メディア・フレーム論を理論的視座に、量的・質的分析を併用して行った。

分析の流れを述べる。まず、本章の分析に適用するメディア・フレームのモデルを設定した。フレーム・モデルの詳細については、この後ですぐに述べる。次に、内容分析の第1段階として、室戸台風報道の全般的な特性を把握する内容分析を行った。具体的には、大阪朝日新聞に掲載された主要な記事を対象に、メディア・フレームの同定と計量を行った。続く内容分析の第2段階として、警報等の防災情報に関する記事を対象を絞り、大阪・東京の両朝日新聞に掲載された全ての関連記事を対象として、メディア・フレームを同定・計量した。以上の量的分析を基にして、他紙や雑誌の掲載記事も参照して考察を行った。

本章で分析に活用するメディア・フレームは、第6章で用いた Thorson (2012) の拡張型モデルを基に設定した。Thorson は、災害報道の汎用的なフレームとして、経済 (economics)、有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict)、予測 (prediction)、荒廃・壊滅 (devastation)、無力 (helplessness)、連帯 (solidarity) の7フレームで構成されるモデルを提唱した。第6章では、熱海土石流災害を報じた全国紙の記事を参照して、科学的専門性 (scientific expertise) と人間的関心 (human interest) という2つを追加し、計9フレームで構成される拡張型モデルを提案して、分析に活用した。

この拡張型モデルを室戸台風報道の分析に適用できるかどうかを、新聞記事の内容に即して検討した結果、以下に述べる2点について修正が必要と判断した。

1点目は、命懸けで学童や市民を守ったり職務を完遂したりした教職員、警察・消防関係者らの行動を劇的に描写し、犠牲的な行為を称賛する記事があったことである。これらは、第6章の拡張型モデルに含まれるフレームのうち「人物像を強調し、共感、同情といった感情を喚起する」と定義付けられた人間的関心 (human interest) フレームと類似した視点ではあるものの、現在の災害報道における人間的関心 (human interest) フレームは犠牲者の生前をしのび、死を悲しむという追悼の言説が主体であるのに対して、室戸台風報道では犠牲的精神を称揚する美談の物語となっている点に違いがある。また、その対象となるのは命を落とした人に限らず、犠牲的精神を発揮した人全般に及んでいる。さらに、個人の行動に焦点を当てた記事の他に、犠牲的な行為を行った人々を顕彰する社会の動向を報じた記事が存在するという違いもある。こうした差異を考慮すると、人間的関心 (human interest) とは独立したフレームを設定する必要があると考えられる。そこで本章では、「自らの命を挺して他者を救命したり任務を遂行したりする犠牲的な行為を賛美する」と定義付けた「自己犠牲 (self-sacrifice)」というフレームを新たに設けることとした。

修正の2点目は、気象という自然現象自体や、自然現象の変化を科学的に予測して作られる防災情報に関する知識を普及させ、一般の人々が使いこなせるようになることの重要性を強調した記事が多くあったことに関係する。こうした記事群は、第6章の拡張型モデルに含まれるフレームのうち、「災害の発生に関する予測に焦点を当てる」と定義付けられた予測 (prediction) フレーム、及び「災害の自然現象としての側面に注目し、科学的専門

性の視点から解説を提示する」と定義付けられた科学的専門性 (scientific expertise) フレームという2つのフレームの視点を含み込んでいる。ただし、予測 (prediction) フレームは災害予測の可能性や困難性に焦点を当てるレベル、科学的専門性 (scientific expertise) フレームは科学的知識の提供というレベルにそれぞれ留まっているのに対して、室戸台風を巡る報道では、一般の人々が、気象という自然現象や、自然現象の変化予測に基づく防災情報に関する科学的知識を身に付けて活用することの重要性にまで視点を広げた記事が頻出しており、より包括的なフレームを設定すべきであると考えられる。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 (廣野, 2020)。そこで本章では、予測 (prediction) と科学的専門性 (scientific expertise) を包括・拡張した「科学リテラシー (scientific literacy)」というフレームに設定し直した。定義は「災害の自然現象としての側面に着目して、科学的専門性の視点から解説を提示したり、気象現象や防災情報等に関する科学的知識を使いこなして防災・減災に活かしたりすることを主張する」とした。以上の検討を踏まえて、9つのフレームで構成されるモデルを本章での分析ツールとして設定した。

フレームの同定は第6章と同じく、各フレームの定義に即した内容を記述したテキストを「同定根拠となる記述」として一覧表に整理したうえで、各記事が、同定根拠となる記述に合致するかどうかを判定した。フレームは相互排他的ではないので、同一の記事から2つまでのフレームを同定した。フレームの定義と、フレームの同定根拠とした記述を Table-26 に示す。

第7節 結果

1. 室戸台風報道全般のフレーム

内容分析の第1段階として、第6節で設定したフレーム・モデルを適用して、発災の初報が掲載された9月21日夕刊から、発生から1か月の節目となる10月22日朝刊までの大阪朝日新聞 (号外は除く) を対象に、室戸台風報道全般のフレームを同定・計量した。主要な記事を選定して報道内容の概略を把握するため、対象は、見出しが4段以上の記事と社説 (当時の社説は見出しが1段) に限定した。見出し4段以上の記事は、当時の紙面構成では1頁当たり2-3本程度掲載されるのが標準である。

収集した記事は318件であった。日別記事数の推移を Figure-19 に示す。発災から2週間程度はまとまった分量の記事が継続的に掲載されており、その時期を過ぎると、掲載される記事の分量は、かなり少なくなっていた。

Table-26 を用いて、フレームの同定を行った。被害のデータや災害対応の概況等を簡潔に要約した事実関係だけの記述で構成され、特定の強調や主張を伴わない記事69件は、フレームを同定できなかった。結果として、249件の記事から288件のフレームが抽出さ

Table-26 フレームの定義と同定根拠とした記述

フレーム	フレームの定義	フレームの同定根拠とした記述
経済 (economics)	災害が地域や国家の経済に与えた影響、または、損害や経費など財政に関連する事柄に焦点を当てる	<ul style="list-style-type: none"> ●被災地の経済を支える重工業や農業、物流等の産業に深刻な影響が出ていることを報じた記述 ●応急復旧・復興に関わる予算や被災者支援金、減免制度に関する記述
有責・非難 (blame)	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	<ul style="list-style-type: none"> ●校舎倒壊を巡り、行政機関の監督責任や当日登校しなかった学校長の責任を問う記述 ●列車転覆事故を巡り、暴風下で運転を継続した鉄道当局を指弾する記述 ●行政機関による被災者支援の遅れや縦割り体制の弊害を批判する記述
葛藤・対立 (conflict)	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	<ul style="list-style-type: none"> ●復興の方針を巡って、関係機関や政党等の間で意見の食い違いが起きていることに言及した記述 ●被災者への支援や復旧の度合いを巡って、被災地内で格差が生じていることを指摘した記述 ●殺到する救援貨物に対し、運搬手段が不足して被災者に届かない問題を報じた記述 ●警報下で子どもを登校させるべきか否かを巡る論争を紹介した記述 ●一部被災者への優遇措置が、他の被災者と摩擦を生んでいることを報じた記述
荒廃・壊滅 (devastation)	災害の容赦ない破壊力や被害が及ぶ領域の広さを強く印象付ける	<ul style="list-style-type: none"> ●強風や高潮が壊滅的な被害を与え、集落が跡形もなくなる等、辺りの光景が一変したことを強調する記述
無力 (helplessness)	被災者が「自分には何もできない」と無力を感じ、制御不能な力に翻弄されていることを強調する	<ul style="list-style-type: none"> ●救援の手や配給物資が届かず孤立無援の状態に置かれている被災者の状況や嘆きの声を強調した記述
連帯 (solidarity)	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	<ul style="list-style-type: none"> ●公的機関や一般の人々による支援活動が活発に行われ、被災者から感謝や安堵感が表明されたことを示す記述 ●被災者同士の中に強い繋がりが生まれ、復興への努力が力強く起きていることを紹介した記述
科学リテラシー (scientific literacy)	災害の自然現象としての側面に着目して、科学的専門性の視点から解説を提示したり、気象現象や防災情報等に関する科学的知識を使いこなして防災・減災に活かしたりすることを主張する	<ul style="list-style-type: none"> ●台風・高潮・強風の特性や被害の特徴、有効な耐風構造等を、専門家の見解を交えて解説した記述 ●予報や警報等の防災情報の持つ意味や精度等を解説した記述 ●気象や防災情報に関する知識を身に付け、適切に活用して使いこなすことの重要性を指摘した記述 ●気象業務の体制強化を求める記述
人間的関心 (human interest)	人物像を強調し、共感、同情といった感情を喚起する	<ul style="list-style-type: none"> ●犠牲者等の人物に関する人柄や来歴を、私的な生活に立ち入ったストーリーで構成し、情感を込めて描写する記述
自己犠牲 (self-sacrifice)	自らの命を挺して他者を救命したり任務を遂行したりする犠牲的な行為を賛美する	<ul style="list-style-type: none"> ●殉職した教職員や警察・消防関係者らの行動を礼賛する記述 ●決死の気象観測を行った気象当局者を讃える記述 ●犠牲的行為を行った人々を顕彰する社会的動向を報じた記述

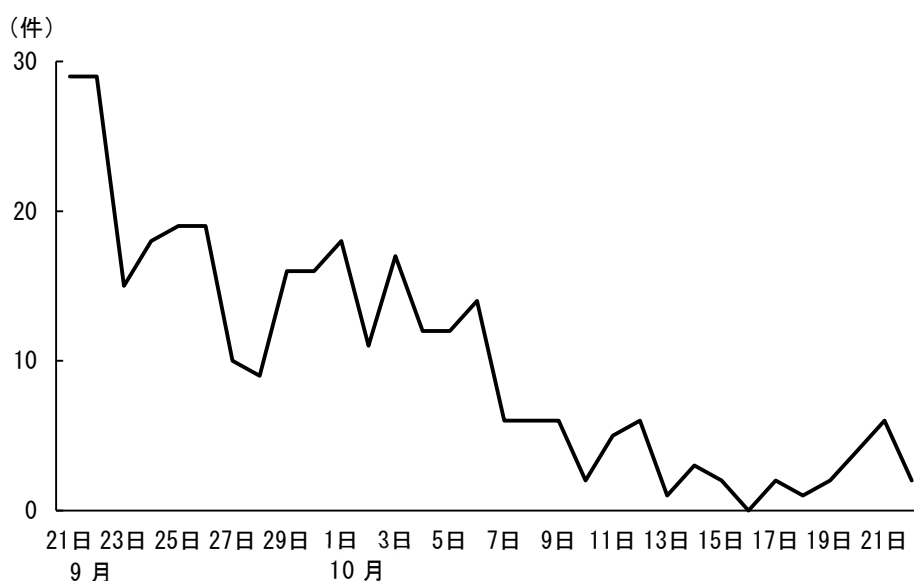


Figure-19 収集した記事の日別件数推移

Table-27 記事全般のフレーム件数内訳

フレーム	経済	連帯	科学リテラシー	荒廃・壊滅	無力	自己犠牲	有責・非難	葛藤・対立	人間的関心	計
件数	60	58	51	36	20	18	16	15	14	288
	(20.8)	(20.1)	(17.7)	(12.5)	(6.9)	(6.3)	(5.6)	(5.2)	(4.9)	(100.0)

注) 件数の下段は割合 (%) である。

れた。内訳を Table-27 に示す。最も多かったのは、経済 (economics) で 60 件 (20.8%) であった。以下は、連帯 (solidarity) が 58 件 (20.1%), 科学リテラシー (scientific literacy) が 51 件 (17.7%), 荒廃・壊滅 (devastation) が 36 件 (12.5%), 無力が 20 件 (6.9%), 自己犠牲が 18 件 (6.3%) などとなっていた。

コーディングの信頼性評価は、記事の約 2 割に当たる 50 件を無作為抽出し、協力者 3 人のコーディング結果と筆者の分類結果を照合した。κ 係数は 0.88, 0.82, 0.72 であり、平均 0.81, 標準偏差 0.02 であった。

フレーム数が時系列でどのように推移したかを見る。件数が多かった 6 フレームについて、3 日ごとに件数を合算し、その推移を示した結果を Figure-20 に示す。発災直後に最も多かったのは荒廃・壊滅 (devastation) であったが、1 週間程度で急減していた。無力 (helplessness) も直後によく現れた後は遁減していた。経済 (economics), 連帯 (solidarity), 科学リテラシー (scientific literacy) は継続して一定数が出現していた。自己犠牲 (self-sacrifice) は上記 3 フレームに比べると数は半分以下だが、継続して使用されていた。

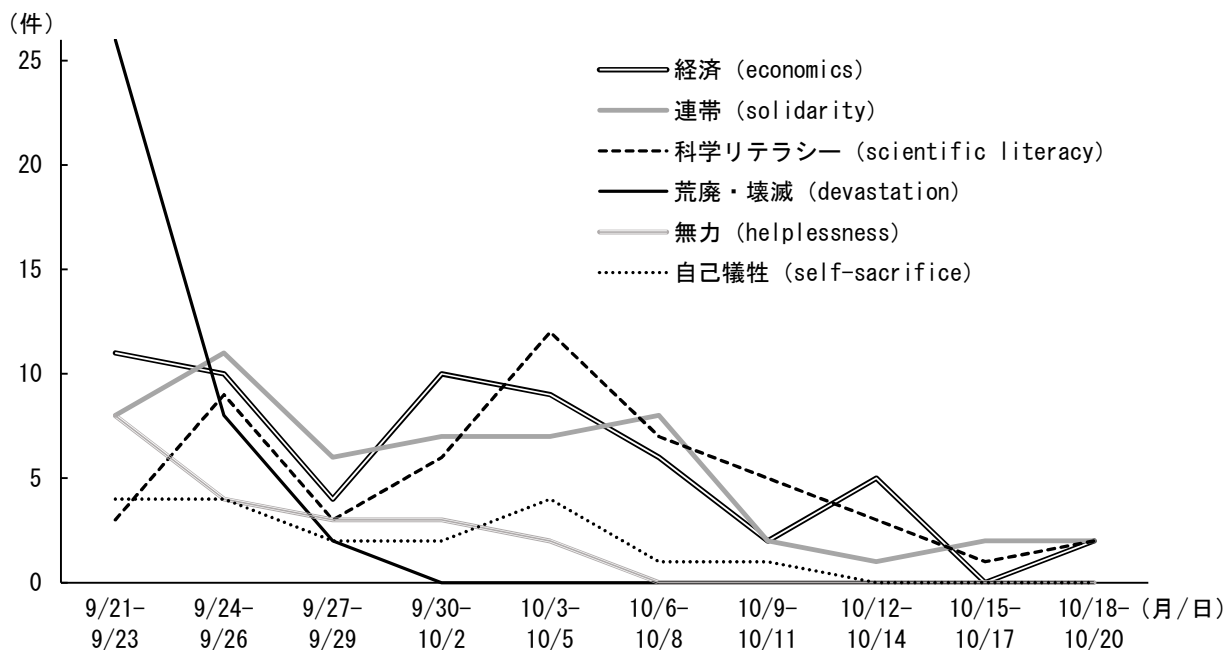


Figure-20 記事全般のフレーム件数時系列推移

Table-28 防災情報に関する記事のフレーム件数内訳

フレーム	科学リテラシー	有責・非難	自己犠牲	葛藤・対立	計
件数	53(72.6)	8(11.0)	6(8.2)	6(8.2)	73(100.0)

注) 件数の丸括弧内は割合 (%) である。

2. 防災情報を論じた記事のフレーム

内容分析の第2段階として、予報・警報等の防災情報に関する記事に限定してフレームを同定・計量した。報じられ方を詳細に検討するため、対象紙は大阪、東京の両朝日新聞に拡張し、1項と同じ期間で、警報等の防災情報に言及した記事を見出しが3段以下のものも含めて悉皆的に収集し、69件の記事から73件のフレームが同定された。

内訳は科学リテラシー (scientific literacy) が53件 (72.6%) と大半を占めた。他は有責・非難 (blame) が8件、自己犠牲 (self-sacrifice) と葛藤・対立 (conflict) が共に6件であった (Table-28)。

Figure-21には日別件数の推移を示す。発災直後は自己犠牲 (self-sacrifice) のフレームが多く、4日目以降は科学リテラシー (scientific literacy) のフレームが支配的であった。

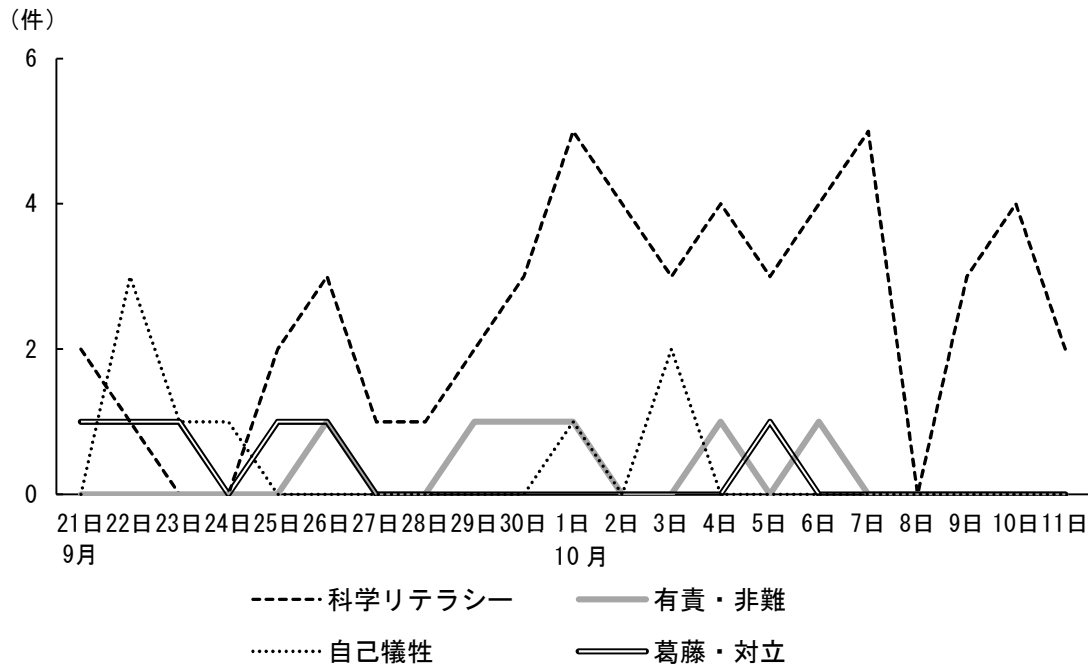


Figure-21 防災情報に関する記事のフレーム件数日別推移

第8節 室戸台風報道の全般的特性に関する考察

本節では、第7節1項で、内容分析の第1段階として室戸台風報道全般のフレームを同定・計量した結果に基づき、報道の全般的な特性を検討する。

災害報道におけるメディア・フレームについて Thorson (2012) は第6章でも見たように、発災段階では、荒廃・壊滅 (devastation)、無力 (helplessness)、連帯 (solidarity) が現れ、その次の段階で経済 (economics)、有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict) が登場するのが一般的な傾向であるとしている。

室戸台風の報道を見ると、襲来した9月21日の夕刊と翌22日の朝刊は「躍動の大都は一瞬にしてさながら廃墟の観」、「激浪濁流にさらわれて、子を失い、父母とはなれ、兄弟姉妹抱いたまま溺るるものなど一瞬にして阿鼻叫喚の颶風地獄を現出」、「水もない何らの食糧もない」(いずれも大阪朝日新聞)等、荒廃・壊滅 (devastation) と無力 (helplessness) の両フレームで暗く染め上げられていた。9月22日夕刊になると「復興に拳国の努力」、「温かい救いの手」、「秋空にこだまする 更生のハンマー 力強い復興だ躍進だ」(いずれも大阪朝日新聞)等、多様な人々や組織が連携・協力して復旧・復興を支援する姿を描写する連帯 (solidarity) フレームの記事が、戦争の気配が濃さを増す時代の雰囲気を反映した表現も交えながら登場していた。上記の傾向は、発災段階で荒廃・壊滅 (devastation)、無力 (helplessness)、連帯 (solidarity) の3フレームが登場するという Thorson (2012) の指摘と合致しており、災害報道の初期におけるフレーミングが、長期間に亘って、類似

した傾向を維持している可能性を示唆している。

一方、経済 (economics) が発災直後から継続して多用され、支配的なフレームとなっていた点は、室戸台風報道の特徴と言える。具体的には、復興に必要な資金を題材とした記事が多く、国と地方の費用分担をどうするかが主要な論点となっていた。当時は、大きな災害を想定して復興財源を確保する制度がまだ確立していなかったため、どの組織がどれだけの費用を負担することになるのかという問題に、社会的な関心が集まったことが背景にあると考えられる。

有責・非難 (blame) のフレームは、暴風による学校の倒壊が多発したことを巡って、管理・監督の責任を問う記事で使われていた。警報等の防災情報に関する記事では、滋賀県内の鉄橋上で、強風に煽られた列車が転覆し、多数の人的被害が出た事故に関して、暴風警報下に運行を継続した鉄道当局を指弾する記事で用いられていた。葛藤・対立 (conflict) フレームは、警報下で多くの児童が登校し、結果的に多くの人的被害を招く事態となったことを巡って論争が起こったことに対応して、意見のぶつかり合いを描くフレームとして用いられた。新たに設定したフレームでは、気象現象や防災情報に関する知識の普及や使いこなしの重要性を訴える科学リテラシー (scientific literacy) のフレームが継続して多用された。また、犠牲的な行為を讃える自己犠牲 (self-sacrifice) フレームは、教職員や警察・消防関係者の他、気象当局者を描く際にも用いられており、一定数が出現していた。上記の「有責・非難 (blame)」「葛藤・対立 (conflict)」「科学リテラシー (scientific literacy)」「自己犠牲 (self-sacrifice)」という4フレームは、警報等の防災情報に関わる記事を検討するうえでも重要な論点を提供しており、次節で詳しく検討する。

第9節 防災情報を巡る報道に関する考察

本節では、警報等の防災情報を扱った記事に対象を絞り、どのように報じられたのかを詳しく検討する。本章第7節2項の量的分析結果を基礎としつつ、朝日新聞以外の新聞や雑誌の記事も参照して考察を行う。

現在の災害報道では、防災情報に関しては、情報を発出する行政側の不手際と見做される事象に対して、有責・非難 (blame) のフレームで報じる傾向がみられるというのが第6章までの検討結果であるが、本章第7節2項で見たように、室戸台風の報道においては、警報等の防災情報を論じた記事では、有責・非難 (blame) のフレームは、警報下で運行を継続した鉄道当局を指弾する記事に絞って限定的に使われているだけであり、情報の作り手・送り手側に対する指弾という視点は見られなかった。防災情報に関する記事のフレームで大半を占めたのは、気象現象や防災情報に関する知識の普及や使いこなしを推奨する科学リテラシー (scientific literacy) のフレームであった (Table-28)。この点が、室戸台風報道における防災情報関連記事の大きな特徴であり、考察の重要なポイントとなる。

一方、Figure-21によれば、科学リテラシー（scientific literacy）のフレームが多用されたのは主に発災4日目以降であり、発災直後は自己犠牲（self-sacrifice）が現れていた。そこでまず、自己犠牲（self-sacrifice）フレームの検討から始めよう。

1. 科学者への特権的正当性の付与

自己犠牲（self-sacrifice）は命懸けの職務遂行や救命活動を賛美する視点であり、現代と異なってこのフレームが多用されたのは、戦争の足音が近付きつつあった昭和初期において、自己犠牲の精神が称揚された時勢が背景にあったと考えられる。このフレームは教職員や警察関係者を対象とした記事で多く使われていたが、警報等の防災情報に関する記事では、観測の任を全うした気象当局者を取り上げた記事で用いられていた。

室戸台風報道の初報である9月21日の大阪朝日新聞夕刊1頁では、台風の概況をまとめた記事の中で、風速や気圧の数値を報じたうえで、これらのデータが記録されたのは、暴風の中を大阪測候所が「決死の観測を敢行した結果」であると早くも強調していた。この「決死の観測」が実際にどのようなものであったのかについて詳報したのが翌22日の大阪朝日新聞朝刊5頁の記事である。「風速六〇㍎！世界的の戦慄記録を残した大阪市上空の大颶風が冷厳死をも辞せざる科学者によって正体を明らかにキャッチされ」として、その「科学者」すなわち大阪測候所員たちの行動を具体的に伝えた。彼らは「鉄柱にがしとつかまって四つ這いとなり観測をつづけ」、折れた無電大鉄塔が「鼻の先四尺と離れぬ箇所には轟然火花を散らして落ちかか」る中、「ついに世界暴風史上に特筆大書さるべき記録を見ごと完成した」とヒロイックに描写している。

大阪朝日新聞9月23日朝刊4頁の記事は、暴風で破壊された中央气象台大阪支台が、廃墟の上に臨時機器を据え付けて気象観測を継続する奮闘ぶりを描く。観測は「不安の風水禍地区にあっては先ず空と水の護りを固めよ」との思いから続行され、「折からの驟雨に一同ズブ濡れとなって働きつづける露天のお役所」では、「タッタ一つ流れ残った灘の生一本を唯一の援軍として突貫また突貫」で業務を続けた、と意気盛んな様子を伝える。暗闇の中、ろうソクの火を頼りに業務を行う姿を映した写真は、停電が復旧して灯りが戻った繁華街オフィスビルの写真と並べて「街の明暗」と題して掲載されており、気象当局者の自己犠牲（self-sacrifice）を強調する表象となっている（Figure-22）。

大阪朝日新聞9月25日朝刊6頁「悲壮！筆を啜えて 嵐を泳ぐ科学の戦士」は、高潮に襲われた大阪測候所築港出張所の職員が「激浪の中で筆を口にくわえて潮位と気圧の両観測室を室中を泳ぎ回りながら」気象の観測業務を続行し、高潮の猛威を記録したと伝える。これは「人間業を超越した科学戦士の働き」と称されている。

気象当局者（科学者）を称揚する記事の背景には、自己犠牲の精神を讃える世相に加え、当時の社会が有していた科学観があろう。第1次世界大戦（1914-1918）の経験から、科学技術の振興は日本の経済的・軍事的発展に欠かせないという国民のコンセンサスが形成され、大正デモクラシー期以降は科学教育に力が注がれて科学雑誌の出版ブームが起きた。



Figure-22 「街の明暗」として並置された写真

注) 紙面ではオフィスビルの写真(左)が上、露天観測所の写真(右)がその下にレイアウトされた。写真サイズの比率は、実際の紙面における比率と同じである。(大阪朝日新聞 1934年9月23日朝刊)

都市の中産市民階級を中心に、科学への興味と科学者への敬意が広がった(御代川, 2013)。また、当時の気象業務は、予報官らの主観的な判断を高度な専門性として正当化する「エキスパート・ジャッジメント」の価値に重きが置かれており(若林, 2019)、気象当局者の個性を重視する価値観がジャーナリストたちに共有されていたとみることもできよう。

マス・メディアの機能を整理した古典的文献である Lazarsfeld & Merton (1948) は、その機能の1つに「地位付与機能 (status-conferral function)」があると指摘した。これは「ある人物にマス・メディアが好意的な注意を向けると、その人物の社会的な立場は引き上げられる。マス・メディアは当該人物の地位を正当化し、威信を与え、権威を高める」という働きである。この考え方に依拠すれば、マス・メディアによって英雄的に報道された気象当局者(科学者)には、特権的正当性や威信が与えられたと考えられる。

2. 気象当局者による警報精度への自負

特権的正当性や威信を付与されたと見做される気象当局者(科学者)たちは、自らが作り出し、送り出した予報や警報等の防災情報についても、マス・メディアの場において、積極的に語るようになった。警報等の防災情報を巡って、気象当局者(科学者)たちの語りで強調されたのは、予報や警報の精度に対する気象当局者(科学者)たちの自信・自負心であった。

現在のレベルに比べれば、当時の予報や警報の精度が低かったことは歴然としている。しかし、当時の気象当局者(科学者)たちは、自らが生成・送出した防災情報に対する自信・自負心を積極的に語り、そのうえで、そうした情報に関する知識を身に付け、いざという時に活用することを社会に対して要請した。こうした気象当局者たちの見解を紹介し、さらには、新聞としてもその見解を支持する視点で書かれた記事が、科学リテラシー

(scientific literacy) のフレームによる報道である。現在の災害報道のように、防災情報が被害の抑止・軽減にうまく繋がらなかったという結果を踏まえて、防災情報の作り手・送り手である気象官署や自治体等を有責・非難 (blame) フレームで問責する論調は見られなかったのである。

気象当局者（科学者）たちが、自らが生成・送出した防災情報に対する自信・自負心を語ったテキストの具体例を以下に示す。

暴風雨と高潮－この方面の予知は相当進んでいる。／いよいよ進路が当地方に向かったと見れば電信、電話で関係各方面に遅滞なく警報を発している。

（大阪測候所長・前田末廣，大阪朝日新聞 9 月 26 日朝刊 13 頁）

大阪を襲った台風は幸いに沖縄近くを通過したから、進路速度をかなりまで正確に決定し得たから警戒も相当余裕をもってなし得た。

（中央気象台・大谷東平，東京朝日新聞 10 月 7 日朝刊 7 頁）

強烈な低気圧が襲来しそうになると、私たちはさア軍人が職場に出掛けたときの心持はこうでもあろうかと思う程、緊張して、対策を講ずるのだから、風雨が強くなるとか、暴風雨が来そうだとかいう「暴風警報」は余程確かなものだと言ってよいと思う。

（中央気象台・荒川秀俊，1934，p.202）

中央気象台の藤原咲平（岡田武松の後任として 1941 年から台長）は、暴風警報について、「我々の学問や技術はまだ完全でなく、多少の見込み外れのある点」を課題として挙げつつも、その見込み外れは「一割とはないが、百分の三から六位迄」として、「暴風警報の適中率は相当高い」と結論付けている（藤原，1934，p.158）。

以上のようなテキストに、気象当局者の信条が表わされている。中央気象台長の岡田が講演会で「あの暴風なども、暴風が来ると言うことはあれ程のものであるから見逃すことはない」（岡田，1935，p.141）と述べる等、同趣旨の語りは、ラジオでの解説や講演等の聴覚メディアでも伝えられた。

気象当局者以外の科学者たちも、こうした言説を後押しした。その代表格は、大阪帝国大学初代総長を務め、政府や行政の御意見番でもあった物理学者の長岡半太郎(1865-1950)である。長岡は、大阪市が室戸台風からの復興計画を作る際に参考意見を聴取するため 10 月に設置した有識者組織「ブレーン・トラスト」に招聘された。「ブレーン・トラスト」はマス・メディアによって「大阪復興百年の大計を樹立する科学の戦士」と称され、長岡はその「総帥格」と位置付けられた重鎮であった（大阪朝日新聞 10 月 4 日夕刊 1 頁）。このため、マス・メディアによる報道に登場する機会が多かった

長岡は室戸台風について「(9 月) 十六、七日ごろから非常に大きな低気圧が太平洋の西

方にあることを知っていたのである。それでこの低気圧の中心が呂宋（フィリピンのルソン）の方へ行って、台湾の沖を掠めて、支那に入るであろうか、或いは日本へ来るであろうかということを十八日ごろに論じて見たことがあったが、不幸にしてこれが大阪方面へやって来た」（大阪朝日新聞 10 月 8 日朝刊 1 頁；丸括弧内筆者）と予報に早くから意識を向けていたことを振り返り、予報を注視することの有益性を示唆している。そのうえで「大阪地方は今後も台風、高潮津浪がたびたびやって来ると見ねばならぬ、しかし予報は出来るのだから人命は救助出来ると思う」（東京朝日新聞 10 月 9 日朝刊 3 頁）、「どれくらいの時間でやってくるといってもよほどはっきり知ることが出来る」（大阪朝日新聞 10 月 9 日朝刊 1 頁）等、予報の信頼性を繰り返し強調して、気象当局者を側面支援した。

このように特権的正当性や威信を付与された気象当局者（科学者）らが、警報等の防災情報が有する精度への自信・自負心を語った言説は、社会に対して強い説得力を有し、警報等の社会的価値を高める効果を発揮したと考えられる。これが、警報等の防災情報を使いこなす力を身に付けることの重要性を強調する科学リテラシー（scientific literacy）フレームの記事に訴求力を付与したと思われる。

3. 政府とマス・メディアによる気象知識普及の後押し

マス・メディアによって特権的正当性や威信を付与された気象当局者（科学者）らは、警報に対する自信・自負心を強調したうえで、一般市民に対して、気象や防災情報に関する知識を身に付け、活用することの重要性を訴えた。

一般にこの際ぜひ牢記していただきたいことは「警報を無視しないで下さい」ということだ。警報無視の恐るべきことは昨年の屋島丸沈没の惨事¹⁾において然り（略）建物の強さ、船の大小、事業の種類等を考慮の上、暴風警報に最善の注意を払われんことを祈ってやまない。

（大阪測候所・辰巳善之助ら、大阪朝日新聞 9 月 22 日朝刊 5 頁）

警報を受けた人で、とかく警報を閉却されがちのことが多いのは悲しむべきだ（略）陸上の人も今回の恐怖を忘れず簡単な気象知識は呑みこんでいて警報を活用して貰ったら、惨害の幾割かは軽減し未然に防ぎ得ると信ずる。

（大阪測候所長・前田末廣、大阪朝日新聞 9 月 26 日朝刊 13 頁）

警報を聞かれた場合は仮に中心は自分の土地を外れる事あるにしても万一に備えて警戒せられん事を望むものである（略）予防は仕過ぎるに越した事はないのであるから気象通報中に台風という言葉があったら十分に注意して欲しいと強調する所以である。

（中央气象台・大谷東平、東京朝日新聞 10 月 7 日朝刊 7 頁）

政府レベルでも、気象知識を普及させることが、室戸台風を教訓とした改善策の重要議題に位置付けられるようになる。マス・メディア自身も、気象知識の普及を後押しする活動を展開した。このようにして、科学リテラシー（scientific literacy）フレームが、防災情報を報じる記事の支配的なフレームとなっていった。

中央気象台を所管していた文部省は9月25日に「再び今回の如き災害を被ることなきよう種々協議した」結果、まず「気象通報を徹底せしめるとともに国民一般に気象に関する知識を向上せしめ気象通報に関する関心を高めしむるよう適当な方法を講ずることを申し合わせた」（大阪朝日新聞9月26日朝刊1頁）と報じられ、基本的な方向性が定められた。大阪朝日新聞9月29日朝刊11頁では「気象に対する一般注意と知識の不足—これが、今度の関西地方の惨禍から特に痛感されている」という情勢を伝えたうえで、文部省は「国民の気象に対する関心並びに知識の涵養には小学教育で気象の実際知識を植えつけることが最善の方法」と考えているという見解を報じた。具体的には、従来の教科書では強風や烈風という区別は記されていても、「秒速何メートル以上は家屋倒壊の危険あり」といった実際知識が欠けているので、内容を改善するとした。文部省からは「新聞社も気象知識の普及に努力してほしい」（大阪朝日新聞9月30日夕刊2頁）という意向も表明された。10月5日には文部省において「今後暴風雨警報に際しての知識の普及と平常時の非常訓練を徹底せしむること」が改善策として正式に決定され、10月中に訓令を出して全国に示達されることになった（大阪朝日新聞10月6日朝刊11頁；実際に示達されたのは10月31日）。

上記の政府方針と意向に沿って、マス・メディアは気象知識の普及を後押しする取り組みを多様に展開した。大阪朝日新聞は、10月3日朝刊5頁に「誰にもわかる気象のお話」と題した特設面、10月6日朝刊7頁には、津波と台風を解説する特集記事をそれぞれ掲載した。掲載の背景は「子供にも大人にも判り易い気象の知識（略）これが今後の大阪市民にとって、また全国民にとって、どれほど大切なことであるか？ われわれはこんどの大風水害でしみじみ教えられました」と説明した。「文部大臣も熱心にこの必要を叫んでいます」と付記され、政府からのトップダウンで示された要請を意識していたことが表れている。この「誰にもわかる気象のお話」は加筆され、10月下旬に書籍として刊行されてもいる（大阪朝日新聞社、1934）。

10月10日朝刊では大阪朝日、大阪毎日の両紙で、全国天気図と天気概況を毎日掲載する取り組みが開始された。その趣旨は「風水害はわれわれの日常生活においてその日その日の気象に注意を怠ってはならないことを教えました」（大阪朝日新聞）、「本社ではこの際読者に対して一般気象学の大衆知識をサービスする意味で、毎日の天気図を掲載しあわせて平明な解説を与えることになった—『気象学を大衆のものに！』」（大阪毎日新聞）と説明された。

この他、ラジオでは、気象通報の放送用語を平易化・通俗化したり、警報発表時には注釈的アナウンスを付加したりする改善を講じることが決まる等、気象知識の伝達・普及に

向けたマス・メディア側の工夫が重ねられた（大阪朝日新聞 10 月 10 日朝刊 11 頁）。

ここで、この項に関連して、興味深い事例を取材した記事を 1 つ見ておく。大阪朝日新聞 10 月 2 日朝刊 11 頁によると、大阪府内のある村の区長が 10 年前から、自宅に気圧計や寒暖計、雨量計等を設置した私設測候所を持ち、普段から気象に異変があると地域住民に注意を呼びかけていた。室戸台風が接近した 9 月 21 日は早朝に気圧の急低下を観測したため、「風強し、全村大警戒を要す、ただ今七二九に気圧が下がった」という警報文を書いて掲示板に張り出し、「子供を外へ出すな、みんな土蔵へ入れ」と大声で触れ回った。住民は、区長の警報がいつもの「風強かるべし」でなくて「風強し」だということで危機感を強め、子どもの登校を取りやめたり、農作業を切り上げたりして頑丈な建物に避難した結果、家屋の倒壊はあったが、負傷者の 1 人も出さなかった。

これは、第 5 章の社説分析で抽出したフレームに即して言えば共同実践フレーム、第 6 章の汎用型フレームで言えば連帯（solidarity）のフレームに相当する内容の記事であり、こうしたフレームで描写することも可能だったと思われる。しかし、このエピソードは、以下のように語り始められている。

気象知識の普及について躍起となった文部省では小学校の教科書にもその徹底を期すべく準備をはじめたが、ここに村の区長さんが（略）測候所をもち、アマチュアながら気象知識を深めていたのでこんどのあの颶風にも全部落から一人の負傷者も出さず悠々と菊の鉢植まで救ったという気象知識普及の必要を生き生きと物語る事例がある。

（大阪朝日新聞 10 月 2 日朝刊 11 頁）

ここで用いられているのは科学リテラシー（scientific literacy）のフレームであり、連帯（solidarity）のフレームは強調されていなかった。これは、取材の対象が同種の出来事であっても、それを眼差すジャーナリストの視点によって、ニュースに加工される際のフレームが異なることを示す事例として示唆に富むと言えよう。

4. 警報休校論争

マス・メディアは「気象知識の普及」をサポートする一方で、警報が出た際に学校は臨時休業すべきか、家庭は子どもを登校させるべきかという論点を巡って、様々な意見を積極的に紹介し、社会的な関心や議論を喚起することも行っていた。これらの記事の多くは、報道機関として特定の見解を主張・支持するのではなく、多様な意見を提示する立場に徹しようとする姿勢を示している。これは、葛藤・対立を可視化させるフレーム（conflict）による記事であると言える。本論文ではこの議論を「警報休校論争」と名付け、以下で詳しく検討する。

警報下での登校を巡る是非については、発災翌日の 9 月 22 日大阪朝日新聞朝刊に決死の観測ぶりが報じられた大阪測候所員が同記事中で「父兄が二回の警報を新聞、ラジオそ



Figure-23 警報休校論争を掲載したコーナー「新聞街一丁目」

(大阪朝日新聞 9月26日朝刊 17頁)

の他に承認せられ、しかもみすみす子弟を登校せしめて惨禍に遭われた方がないとは限るまい」と早くも指摘していた。大阪朝日新聞 9月25日朝刊 9頁には、大阪駅長の体験談が掲載された。駅長は「ひどい風だなあこんな日でも子供を学校へやらねばならぬかなあとちょっと考えた」が、ちょうどタクシーが通りかかったので呼び止めて、小学1年の子どもを登校させた。その後、学校は暴風で倒壊し、子どもは幸い難を逃れたものの「こんどもしあんな場合に出会ったら、強いて子供を学校へ追いやるものでないと深く思った」という感想を載せている。

注目されるのは大阪朝日新聞 9月26日朝刊 17頁の「新聞街一丁目」(Figure-23)である。これは、読者からの投稿を受けて関係者らが意見を述べ合うコーナーで、この日は「暴風中の登校」がテーマであった。大阪市の読者が「小学校児童の死の裏面には平素先生方が極端に無休を奨励し、また父兄も児童もああした場合、危険を冒して登校するのを美德と考えている結果だと思います」として、「天災地変の時は遅刻、休校を妥当とするよう見直すべきだ」と問題提起した。これに対して、ある小学校長が「警報が出ていたのに登校させたからあんなことになったなどおっしゃるのは頗る功利的な屁理屈」、「風が吹きすさんでも学校教育を尊重して学校へ我が子を託されることは日本の国民教育の振興をまざまざと実証し」と強く反論した。

これを受けて、男児を亡くした母が「こんな風ぐらいに帰ってくるなんて、日本男子の恥だよ！と怒鳴って無理に再び登校させましたところ」校舎が倒壊し、「まったく私が殺しといわれても仕方ありませんが、子供を立派に教育しようと念ずる私の心もお察してください」と悲痛に訴えた。最後に、大阪市教育部人事係長が「学校教育上風がちょっと吹けばあんなことがまた起こるだろうとかいって校長が勝手に臨時休校することなど絶対に許

されません」と行政の公式見解を語った。このように、社会的な問題を巡って多様な意見を提示し合う場として、新聞紙面が活用されていた。

こうした論争をヒートアップさせたのが、9月30日から10月2日まで被災地を視察した文部大臣・松田源治(1875-1936)の言動であった。軍人宰相・岡田啓介の政権がこの年7月に発足した際に入閣した松田は就任後、「近頃家庭でパパ、ママという言い方がはやっているのはけしからん、お父さん、お母さんと呼ぶべきだ」(東京朝日新聞8月30日朝刊11頁)という「パパ・ママ排撃論」(戸坂, 1934)をぶって物議を醸しており、齒に衣着せぬ物言いで知られたようである。

9月30日に被災地入りした松田は、気象知識普及への意欲を語ったのに続けて、「警報が出たら学童は登校を見合わせるのがほんとの常識ある国民だ、この点校長から大いに児童に徹底せしめておくべきである」(大阪朝日新聞9月30日夕刊2頁)と家庭側を槍玉に挙げた。次いで学校側にも矛先を向け、「新聞紙上に暴風雨の警報が出ているのを見た上は、直ちに学校では使丁をして付近の学童に登校を見合わせよう急報せしめるとか、掲示するとか緊急処置を取り得るよう平素から訓練と注意を怠らぬように」と「各校長に峻烈な訓示を与えた」(大阪朝日新聞10月1日朝刊11頁)。

舌禍の波紋は松田帰京後もマス・メディアの関心を引いた。「『暴風警報が出ている朝児童を死なせに登校さすようなことは親馬鹿だ』と放言した」松田文相の「軽率な態度を非難する声がごうごうと巻き起こるに至った」(大阪毎日新聞10月5日朝刊15頁)。大阪朝日新聞10月6日朝刊5頁に掲載された読者の投稿は「警報が出たからと生徒に学校を休ませよというのは、ドウかと思えますね」、「かくまで多くの血を流した経験を見捨て、まだグラグラのボロ校舎で辛抱させようとお考えならあまりに無責任です」と指摘しており、校舎の脆弱性という問題から世間の目をそらすのが文相の本意ではないかと仄めかしている。大阪時事新報は「暴風警報に接した場合は子供の登校は見合わせた方が万全の策だと無造作に言っただけの素人文相の名論は全く驚異的であり、(風雨や風雪を冒して登校し勉学すべきことを奨励していた小学修身の)国定教科書との矛盾撞着であり、平素の先生方の教訓を裏切っている」(10月4日朝刊5頁;丸括弧内筆者)と糾弾した。

論争には知識人たちも反応した。

先に触れた物理学者・長岡半太郎は「何しろ警報というものを市民が一向了解していない。円錐形の警報が挙げられて居っても、何だ今日は違ったじゃないかというような按配で殆ど無頓着である」、「何の為に気象警報を出して居るのか分からない。(略)子供を小学校に出した人は警報を知らない者の為したことだと私は考える」(長岡, 1935, pp.151-152)と保護者側を責めた。

経済学者の土方成美は「学校当事者が気象台の警報に拘わらず何故に休校しなかったかを問題にする声が聞かれる」、「余りにも世人が学校当事者を責むるに急なるを感ぜざるを得ない」として、学校側への早急な非難を諫めた。土方は「仮に台風が外れて風害がなかったら世人は如何なる非難を放ったであろうか。必ずや又学校当事者の過度なる神経過敏、

乃至は怠慢を攻めたであろう」,「台風の性質として其の予報の如き相当はずれ勝ちなのが従来の例である。世人は学校当事者を攻めるよりも先ず小学校教育ということに対して十分なる反省をする必要があると思う」として、だれが悪いのかと帰責に走るのではなく、学校教育のあり方自体を問い直すべきだと広い視点から論じた(東京読売新聞 9月28日夕刊1面)。

大衆作家の藤澤桓夫は、松田文相が「学校側は休校すべきであったし、保護者側も登校を見合わすべきだった」と双方を非難していることに憤りを表明し、先述の読者投稿と同様に、「第一、登校の危険を言うことは校舎の倒壊を見越してのことになりそうだし、そうなると大変な責任問題が展開することになりはしないか」と矛盾を指摘した(藤澤, 1934, p.260)。

社会学者の井上吉次郎は「学校というものは、風が吹けば倒れるもの、ときまって居れば、父兄も、そよ風少しく強ければ、気象学知識の普及を待たず、奮って休ませるであろうが、自宅の安普請に比較して構えの大きな学校校舎の安全感に、せめて学校へ行って居れば、子供だけは安心という気がすまいものでない、無事登校して居ったが故に助かった児童も居よう。一概に、結果から、判断できない」(井上, 1934, p.20)と指摘した。これは、ある事象の結果についての知識を得ることで、結果を事前に予見できた可能性を実際よりも高く見積もってしまう傾向を指す社会心理学の概念である「後知恵バイアス(hindsight bias)」(Fischhoff & Beyth, 1975)を諷めたものとみることができる。

警報で休校すべきかどうかという問題は人々にとって身近な問題であり、マス・メディアを場として論争が激しく展開されたことは、この問題に対する人々の関心を高めたと推測できる。廣井(1987)によれば、大阪朝日新聞に掲載された学校被害記事は、9月21日第1夕刊が25本、第2夕刊が22本、第3夕刊が18本、22日朝刊が11本と非常に多く、室戸台風全般の初期報道では学校被害に最大の焦点が当てられていた。警報休校論争が世を賑わせたのは、学校の惨事が社会に衝撃を与え、「救える方法があったはずだ」と事後において回顧的に検証される中で、軽視されていた警報の存在が浮上し再発見されたことに起因したと考えられる。「子どもの命」という人々にとって関心の高いテーマがトリガーとなって、警報を巡る世論が喚起されたと言えよう。

5. 南洋離島への測候所新設

10月に入ると、台風観測体制を強化するため南洋離島に測候所を新設すべきだという気象当局者の要望が大きく報じられるようになった(東京朝日新聞 10月3日朝刊13頁、大阪毎日新聞 10月3日朝刊1頁、大阪朝日新聞 10月9日朝刊2頁)。

岡田・中央気象台長は、日露戦争で信濃丸が「敵艦見ゆ」と打電し、連合艦隊を勝利に導いたことを引き合いに出して、「大阪には敵艦隊の進路を偵察する信濃丸が全然ない」、「台風にだってこの信濃丸みたいな歩哨が欲しい」と述べ、ラサ島(沖大東島)等、沖縄東方沖遠洋の大東諸島に測候所を設けるといふ、かねてからの構想が実現されることを強

く求めた（東京朝日新聞 10 月 3 日朝刊 13 頁）。大阪毎日新聞は「大阪市死活の哨兵新南群島測候所は一刻も捨ておけぬ事態に立ち至っている」と論じて支援した（10 月 3 日朝刊 1 頁）。

この要望は、11 月開会の第 66 臨時帝国議会で、無線通信網の整備や観測船の建造等と併せて認められ、実現した。岡田の願いは台風への備えを強化したいという真摯な思いから出たものであろう。ただ、気象学や海洋学に代表される地球科学は、帝国主義的な国家経営と結び付いて発展し、軍事とともに観測や研究のフィールドを拡張していったという近代科学史（山本，2018）を踏まえれば、台風被害を端緒とした観測網拡充には「ショック・ドクトリン（惨事便乗型資本主義）」（Klein, 2007）という側面があったことは否定できず、マス・メディアの報道がそれを後押しする一助となったことは確かであろう。

6. 臨時気象協議会

10 月中旬になると室戸台風全般の報道量が減り、防災情報に関してもニュースが乏しくなった。発災から 1 か月の節目となる紙面は、大阪朝日新聞が、被災地の復興ぶりをルポした記事（10 月 21 日朝刊 11 頁）や各地の慰霊祭を報じる記事（10 月 22 日朝刊 11 頁）を掲載し、大阪毎日新聞が「呪われの日の天気図」として室戸台風襲来時の天気図を再掲した（10 月 21 日朝刊 1 頁）のが目立つくらいで、現在の新聞に見られるような、節目の時期に特集面や企画記事を掲載するといった特段の工夫は講じられなかった。

第 7 節で行ったフレームの同定・計量は 1 か月の節目までの記事を対象としたが、その後の 10 月 29 日から 3 日間、全国の気象支台長や測候所長を東京に集めて開催された臨時気象協議会の報道において防災情報の問題が取り上げられていたので、本節の最後に、この報道について検討する。

協議会の開催を予告する大阪朝日新聞 10 月 27 日朝刊 11 頁の記事は「天災国日本を護る最前線の挺身隊」が一堂に会して「わが気象事業始まって以来の画期的改革案を決定し、気象日本に一大飛躍を期せらるることとなった」と勇ましい論調で格付けしている。協議会の議題は「一、気象知識普及の方法」「二、暴風警報を一層利用せしむる方法」「三、気象通知電報式の改正」「四、天気予報暴風警報規程の改正」等であり（測候時報，1934，p.152）、最重要議題は「気象知識の普及」に設定されていた。

気象知識の普及を議論した初日の様子を報じた大阪朝日新聞 10 月 30 日朝刊 2 頁の記事によれば、「气象台自ら映画製作所を持ち各地の所長さんも支台長さんも監督もやり出演俳優にもなってすばらしい気象映画を作り上げる」、「小学校教科書に気象学者が自ら執筆した『わかりやすい気象の話』を入れる」、「気象大展示会を全国測候所協力で開催する」等、「天を相手の技術家としては思い切り砕けた名案」が議決され、実現可能性を度外視した構想も含めて、自由闊達な議論が展開された様子を窺わせる。また、この日は警報区域を細分化する方針も決められた。

2 日目は警報を 2 種に分ち、前段階として、現在の注意報に相当する情報（気象特報）

を出す制度が提案され（大阪朝日新聞 10 月 31 日朝刊 2 頁）、最終日の 3 日目は警報伝達様式の改善等が議決された（大阪朝日新聞 11 月 1 日朝刊 2 頁）。

気象特報の新設や警報区域の細分化等を盛り込んだ改正は、翌 1935 年 7 月に運用が開始された。

第 10 節 室戸台風を再考する

第 9 節では、警報等の防災情報がどう報じられたかを、いくつかのテーマを設定して詳細に検討した。これを踏まえて本節では、室戸台風を「リスク・コミュニケーションの画期」並びに「<危険>から<リスク>への転換点」として捉え直すという視座を設定し、現在のジャーナリズム活動に活かすという観点も含めて考察を進める。

1. リスク・コミュニケーションの画期

近年の防災情報について中村（2008）は多様化・詳細化・リアルタイム化という 3 つの方向性を有しながら高度化が進んでいるとしている。気象特報の新設、予報区の細分化、無線通信網の整備といった室戸台風後の改善策はこれら 3 つの方向性と合致している。防災情報の高度化が開始されたという意味で、室戸台風が防災気象情報システムの原点とされているのは、気象行政史上の位置付けとして妥当だと言えよう。

しかし、室戸台風後の報道において、防災情報を巡るテーマで終始、報道の最重要議題に設定されていたのは、作り手・送り手側の「防災情報の高度化」という問題ではなく、受け手側への「気象知識の普及」という問題であった。最近の新聞社説を通時的に分析した第 5 章では、マス・メディアが防災情報を巡る社説で最も強調したのは、情報の作り手・送り手側に情報の「本体改善」を求めるフレームであり、その情報に即した判断や行動を受け手側に求める「情報受容」のフレームは、これに次いでいたことを示した。これに対して、室戸台風の防災情報に関する報道では、受け手側の「情報受容」フレームが専ら前景化し、「本体改善」はほとんど報じられなかったという違いがあったと言える。

室戸台風を契機とする防災情報の改善は、気象当局者間では発災直後から検討が進められていたと思われるが、報道の議題としては、発災から 1 か月以上後に開催された臨時気象協議会を巡る記事で取り上げられるまで、目立った取り扱いはされていなかった。ジャーナリストたちが気象当局内での検討状況にアクセスできなかったのか、取材の実態については明らかにする資料を見つけ出すことはできなかったが、いずれにしても、マス・メディアは、気象や防災情報に関する知識が一般市民に不足していた実態と、それを底上げするための対処策に優先的なニュース・バリューを認め、積極的に報じていたと言える。警報等の防災情報を巡る記事で、科学リテラシー（scientific literacy）のフレームが支配的となったのは、このような事情によると考えられる。

「気象知識の普及」を重要議題に据えた報道は、功罪両面から評価することができる。「マス・メディアが、ある争点やトピックを強調すればするほど、その争点やトピックに関する人々の重要性の認知も高まる」とする議題設定効果の仮説 (McCombs & Shaw, 1972) に依拠すれば、気象知識の普及が強調されたことは、市民に対して、気象現象や警報等防災情報への理解を深めることの重要性を認知させる働きがあったと考えられる。仮に、防災情報の作り手・送り手側に対して、情報の高度化を求める論調が支配的だったなら、市民にとっては「専門家が努力すべき課題」と認識され、主体的な問題と捉える契機にはなりにくかったであろう。

実際の状況は「未曾有の風水禍が動機となって気象に対する社会大衆の関心は未だかつて見ざる熱度をもって現れた」(大阪朝日新聞 10月9日朝刊5頁)とされ、議題設定の効果が示唆される。婦人向け雑誌でも気象災害への備えについて、丁寧に解説された。

暴風になりそうだというときには、いまではラジオや新聞によって予報されますから、そのときは、すっかり家の周りを片付けて、窓に近い乾竿も片付け、風に吹き倒されて家を傷めるようなものは、そこらに立てかけておかないように注意します。／二階、三階のある家は、二階なり、三階なりに避難すればよろしいですが、二階のない家では、一時避難のために、中二階を作ります。中二階はビール箱なり、石油箱なり、その他台になるようなものでしたら何でもよろしいですから、有り合わせのものを台にして、その上に畳を上げ、二畳でも三畳でも仮間を作れば、一時そこで避難することができます。ただし、家が流れる心配のある場合には、ぐずぐずしていないで、早く避難するに越したことはありません。

(地震や風水害のときの心得, 1935, p.385)

マス・メディアが伝える防災情報を起点として行動を開始すること、建物内での「垂直避難」を選択肢に入れること、危険性の高い地域では迅速に「立ち退き避難」をすること等、現在でも通じる具体的な対処策が伝えられている。

室戸台風は、気象現象や防災情報に対する一般市民の関心を高めることにマス・メディアが力を入れる端緒となった。その後にテレビの時代を迎えると視覚的工夫も多様に凝らされるようになり、こうした長期の取り組みは被害の軽減に多大な貢献を果たして現在に至っていると言える。

一方、気象知識の普及を強調した報道の課題としてはまず、この報道姿勢は文部省の方針や意向を受けてなされたものであり、ジャーナリストたちの主体的な問題意識から生まれたとは考えられない点が挙げられる。文部省が知識の普及を強調した裏には、学校校舎の脆弱性という論点を隠蔽しようという意図があったようにも推測されるが、その点を掘り下げた報道は不十分だった。権力側が提示した議題を受動的に紹介するだけでなく、社会をより良くするのに必要と思われる議題を自ら能動的に作り出して提示することは、公

共性を有するマス・メディアにとって重要な任務である（石川，1995）。

また、知識の普及が強調された背景に、自己犠牲（self-sacrifice）のフレームで描かれ礼賛された科学者による警報精度への自負があった点にも注意が必要である。知識の欠如した一般市民に対して、科学者・専門家から一方向的に知識を注入して善導すべきだという考え方は、近年の科学コミュニケーション論では「欠如モデル」と呼ばれ、クリティカルな考察の対象となっている（山本，2021）（第3章第3節5項参照）。むしろ、警報等の防災情報がほぼ無視されていた室戸台風当時の社会状況を考えれば、防災対応に必要な最低限の知識を涵養することは欠かせない課題であり、一概に否定すべきではない。

ただ、科学者への過度の礼賛は、一般の人々が科学に対して「常に正しく、いつでも確実に厳密な答えを提供してくれる」といったイメージを形成させることに繋がり得るという点で、看過できない問題を孕んでいる。科学的探求とは、常に現在進行形で行われるものであり、新しい事実や発見によって書き換えられるというのが、現実の姿である。科学の知見とは絶えず更新の途中にあるもので、どこかの時点で究極の確実性に達するわけではない。常に作られ、更新されるという科学のイメージを「柔らかい科学観」とすれば、いつでも確実に厳密な答えを提供できるという科学のイメージは「固い科学観」と言える（藤垣，2020）。固い科学観が支配的になれば、科学に基づいて生成される防災情報は不確実性を必ず内包しているという本質が隠蔽され、防災情報は確実に厳密なものであるから、それに機械的に従って行動すればよいという態度の重要性だけが強調されることになりかねない。

現在の社会では、防災情報はテレビのアナウンサーやスマホのメール、パソコンの画面等から伝えられており、防災情報を作り出す気象当局者の存在は「不可視で無色透明なメディア」と化しているとも言える。予報官が記者会見で語る場合でも、その言葉は定型的で人間性は捨象されることが多い。昭和初期のように、気象当局者らが過度な自己犠牲（self-sacrifice）のフレームで描かれることは、現在においては考えにくく、過度の礼賛が弊害をもたらすという先述の問題は杞憂だと見做されるかもしれない。だが、現在において、気象当局者が不可視で無色透明な存在と化しているとすれば、一般の人々は、「防災情報とはどこか遠くの見知らぬ組織で機械的に作り出されるもの」というイメージを持ちやすくなり、結果的に、防災情報は不確実性を必ず内包しているという本質を見えにくくするという、現代に特有な別の問題を孕んでいると言えるのではないだろうか。

では、気象当局者をどのように描けば、防災情報に対する見方をより豊かにすることに繋がるのだろうか。時代錯誤的な自己犠牲（self-sacrifice）フレームによる礼賛は、当然に退けられる。だからと言って、無色透明な存在に措定しておくだけでは十分ではない。ここでは、災害報道の汎用的なフレームの1つに挙げられている葛藤・対立（conflict）フレームに注目し、葛藤という視点から気象当局者の人間性に焦点を当てる報道を提案したい。

室戸台風当時も現代も、予報官らは、100%の確実性には決して達し得ないという科学の限界の中で葛藤している。予測技術が格段に進展した現在であっても、防災情報は機械が

自動的に生成するわけではなく、予報官らのエキスパート・ジャッジメント（若林，2019）は依然として重視されている。情報生成の過程では、迷いや焦慮が生じる瞬間もあるだろうし、結果的に予測が的確でなかった場合には自責の念に駆られることもあるだろう。そうした葛藤に焦点を当てた報道が実践されれば、防災情報とは、よくわからないところから機械的に出されるものではなく、予報官という人間が葛藤しつつ作り上げているものであることが受け手に認識されるのではないだろうか。

矢守（2013）によれば、防災の実践とは、様々な人々が対立と説得、コンセンサスの形成や破綻といった複雑で多義的なプロセスの中で織りなすものである。予報官の葛藤に焦点を当てた報道は、防災が織りなされる複雑で多義的なプロセスに、人々が思いを至らせる契機となり得る。こうした気付きを人々が得ることは、防災情報を「送り手／受け手」という二項対立に分断する構造に架橋し、情報待ちや行政・専門家依存といった、防災情報を巡る今日的な課題を克服することに道を開く可能性があると考えられる。

2022年9月の台風14号接近中に気象庁が行った記者会見を振り返った同年12月7日毎日新聞朝刊の記事は「衛星画像を見ていて、かなりやばいなど（感じた）」（丸括弧内筆者）と発言した予報官に後日、インタビューしてその時の心情を尋ね、「頭の中にあった言葉が自然に出た」、「いつも悩みながら話している」という言葉を引き出している。このように、気象当局者といった防災情報の作り手・送り手を、有責・非難（blame）のフレームで描くのではなく、葛藤・対立（conflict）のフレームで描く報道を増やしていく必要があるのではないだろうか。

以上の検討を踏まえると、室戸台風は単に気象当局側の視点から、行政史上の画期として記憶に留めるだけでなく、市民が気象防災を考えるうえでの転機でもあったこと、即ち、気象知識の啓発や防災教育を含む「リスク・コミュニケーションの画期」でもあったという観点から見直し、今日的意義を見出すことが重要であると考えられる。それは室戸台風を忘却から掬い出すことにもつながるだろう。

2. <危険>から<リスク>への転換

次の論点として、警報等の防災情報が、室戸台風に直撃された社会において重要性を急激に増した動向について、Luhmann（1991）の議論を補助線として考察してみよう。

室戸台風が襲来した時、警報等の防災情報は社会における存在感が希薄だった。そうした状況下で悲惨な人的被害が発生してしまったことを契機として、防災情報の重要性は事後に、回顧的に振り返られる中で再発見された。そして、防災情報をどう活かしたらよいのかという議論が活発化していった。こうした一連の動向は、Luhmannの議論に依拠すれば、台風が<危険>から<リスク>へ転換した出来事と捉えることができる（Luhmann, 1991）。Luhmannによれば、自分のコントロールが及ばない外部から損害を受けたと帰責される場合は<危険>であるのに対して、自分自身の意思決定や行為に帰責される場合は<リスク>となる。新たな決定を下すことは、決定前に見積もられていた未来とは異なる

未来を作り出すことになり、否定的な結果を招く可能性も孕んでしまう。リスクはさらなるリスクを生み出し得るのである。

このことを矢守（2013）は「宿命」から「選択」への変換と言い換えている。防災とは究極的には、抗いがたい自然のなりゆきという宿命（＝危険）を、被害を防ぐために取り得る対応や行動の選択（＝リスク）へと変える試みであるという。現代の社会は防災情報がビルトインされたことによって、事前に避難行動などの選択を行うことが可能となり、このことは被害の抑止・軽減に貢献してきた。他方でリスク社会とは、選択の責任を問える社会でもある。リスクとは、自分自身の意思決定や行為に帰責されるからである。社会の中で防災の取り組みが進んで選択の余地が広がれば、それだけ責任を問われる場面も増えることになる。選択の余地が拡大した社会の中で、災害によって親しい人が命を落とす事態が発生するようなことがあれば「他者の死を回避する選択が自分にはできたのではないか」という自責感を高めてしまうこともあるだろう。

室戸台風は、警報等の防災情報が機能しておらず、台風が、不意打ちしてくる外部、即ち<危険>であった社会を揺さぶった。校舎の頑健性というハード防災だけに問題が限定されていたならば、校舎の安全管理を担う学校関係者を有責・非難（blame）フレームで叩いておけば、それで済んだかもしれない。しかし、警報等の防災情報は、事後において災害が振り返られる中で、回顧的にその重要性が再発見されるに至った。それを契機として、災害への対処にソフト防災という新たな視点が付加されることになった。台風とはもはや、不意打ちしてくる<危険>ではなく、意思決定によって被害の回避が可能なく<リスク>として見直さなくてはならない存在に変わったのである。

それは必然的に、本来は回避可能だったはずの惨事がなぜ起きてしまったのかと責任を問う流れを呼ぶことになった。当時の社会では、その帰責先は確定していなかった。それゆえに、様々な意見がぶつかり合うこととなった。この現象こそが「警報休校論争」であり、<危険>から<リスク>への転換が突然に起きたことに伴う社会的な葛藤・対立（conflict）の表出であったとも言えるだろう。登校させたことでわが子を失った親の「まったく私が殺したといわれても仕方ありません」という悲痛な叫びは、宿命が選択へと突然に変更されたことで生じた自責の過酷さを突き付けているのである。

警報で休校すべきかどうかという意見の葛藤・対立（conflict）を巡って、多様な立場の人々が忌憚なく、真摯に考えをぶつけ合う場を新聞や雑誌が提供したことは、社会の中に存在する多様な意見に対して発表の場を提供する「マス・メディアのフォーラム機能」（三輪，1999）という公共性の観点から評価できる。葛藤・対立（conflict）のフレームによる報道には、社会的な問題について、受け手が自らの問題として主体的に考え、自分なりの結論を導き出すことに寄与できる利点があることは第6章第4節4項で触れた（Thorson，2012）。一方、現在の防災情報を巡る報道は、これまでの内容分析で見てきたように、防災情報の高度化への飽くなき要求や防災情報を適切に出せなかった行政へのバッシング等の固定化した視点に縛られる傾向があり、多様な意見をぶつけ合うテーマとして設定されて

いないという問題点を抱えていると考えられる。防災情報を巡る諸問題の根本的な原因は、情報そのものの不足や不備に存するのではなく、情報を巡る多様な関係者に関わるコミュニケーションの問題であると捉え直して新たな視点から問題提起を行い、社会全体を巻き込んだ議論へ発展させる討議の場を提供すべきだと考える。

一方で、室戸台風が惹起した警報休校論争は、防災情報に対する世論を喚起した点において評価できるが、その論点は「警報下で学校へ行くべきかどうか」という限定された問題に集中し、＜防災情報と避難＞の問題が広く議論されるには至らなかったことも銘記しておくべきだろう。室戸台風では、高潮による低地の被害も甚大だったが、学校被害に報道の重点が偏る中で、低地の危険地帯に住む人たちをいかに守るかという問題に焦点を当てた記事は乏しく、社会的な議論を喚起しなかった。低地の危険性は、そのまま存置されたと言える。東京在住の小説家・劇作家の久米正雄は「今度の災害の報道が、これは僕だけの感じかも知れんが、あまり特殊な、特異例のほうに、牽かれすぎた傾きがあったと思う」、「一般の被害というものが、割に蔭にかくれて、大阪なら築港一帯の惨状など、本所深川の浸水程度しか、伝わらなかったのかと思う」と指摘した（久米、1935、p.295）。室戸台風後に作られた国定教科書では、気象知識は詳しくなり、気象現象や防災情報に対するリテラシーの向上が図られた一方で、避難については「暴風の為に高潮などの起こる事があるから、其の恐れがある所では、直ちに潮水の届かない場所へ避難するのが安全である」（文部省、1936、pp.145-146）と一般論を述べるに留まった。

マス・メディアに取り上げられやすい課題に災害対策上の論点が集中し、重要な他の問題が報道されず見落とされるというのは、今日の災害報道にも共通する、恒常的な課題である（関谷、2008）。

第 1 1 節 結語

未曾有の被害を与えた室戸台風を巡る新聞報道において、警報等の防災情報を論じるマス・メディアの視点で強調されたのは、現在のように、情報の作り手・送り手を有責・非難（blame）のフレームで指弾することではなく、情報の受け手に、情報を使いこなす力を身に付けることを求める科学リテラシー（scientific literacy）の重要性であった。現在、室戸台風が記憶されているのは、気象行政史における画期としての側面が中心であるが、それに留まらず、科学リテラシー（scientific literacy）の重要性を社会が認識する 1 つの契機となったことも、思い返されるべきであると考えられる。

科学リテラシー（scientific literacy）のフレームで防災情報が報じられたのに際しては、必要な知識を受け手に提供するという使命感をマス・メディアが自覚しつつ、報道がなされたことにも、注意を払うべきである。

室戸台風の教訓を踏まえて、天気図と天気概況の掲載を始めるに際し、新聞は次のよう

にその意図を語った。

風水害はわれわれの日常生活においてその日その日の気象に注意を怠ってはならないことを教えました。／一般の家庭でも、お役所でも、銀行会社でも、また船や飛行機や汽車で旅する人にも毎朝ぜひ眼を通してほしい天気図がきょうから掲載されます。

(大阪朝日新聞 10月10日朝刊 1面, 11面)

きょうの天気はひと目ではっきりと判る『天気図』を見ましょう。／本社ではこの際読者に対して一般気象学の大衆知識をサービスする意味で、毎日の天気図を掲載しあわせて平明な解説を与えることになった。／気象学を大衆のものに！

(大阪毎日新聞 10月10日朝刊 7面)

高揚した表現は、気象知識の普及という取り組みに、新聞社が使命感を抱いている様子を窺わせる。こうした意欲的な取り組みは、当時の新聞社が、社会の中で防災・減災の一翼を担う当事者であるという自覚を持って報道に当たっていたことを示唆しているとも考えられる。マス・メディアが防災という営みにおいて、いかに当事者性を自覚し、それを社会に示していけるのかという問題は、本論文が立てた重要な問いの1つである。この観点からも、当時の報道を見直すことの意義はあったと考えられる。

本章の分析で、科学リテラシー (scientific literacy) と並んで注目したもう1つのフレームは、葛藤・対立 (conflict) であった。防災という複雑で多義的な営みの中で、葛藤・対立 (conflict) は不可避免的に生じるものであると言える。それを単純化した構図に整地してしまうことは、重要な問題を捨象し看過することに繋がる危険性を有している。葛藤・対立 (conflict) を直視し、可視化することは、災害報道に関するフレームの見直し (リフレーミング) にとって、欠かせない課題の1つであると考えられる。

本章で提示した報道の特性は、室戸台風を巡る報道に限定した分析結果である。当時の報道全般の一般的傾向と比較して、室戸台風報道に固有の特性があったかどうかはまで分析の視点を広げることができなかつたのは研究上の限界であり、今後の課題としたい。

報道が提示する視点には唯一の正解があるわけではなく、ジャーナリストたちが取材テーマと格闘しながら見出していくほかはない。科学の知見と同様に、報道の視点も更新され続けるものである。暗中模索でなされた室戸台風の報道を後に振り返った時、そこに功罪両面が存していたと評価されるのは、当然のことであるとも言える。むしろ、現在の報道に視点の固定化があるとすれば、それを漫然と維持したまま使い続ける姿勢こそ、問われなければならない。

警報が出たら休校という慣習は現在、日本の社会に広く定着し、被害の抑止・軽減に寄与していると言えるだろう。ただ、この慣習が機械的に発動されることは、自分が暮らす地域に実際にはどの程度の影響が出るのだろうかという主体的に問う機会を奪っているとも言

える。室戸台風は戦争の時代を挟んで一般には忘却が進み、警報で休校という慣習の原点であったことや、当時はその是非を巡って激論が闘わされたことが、今は忘れられている。当時の論争を想起することは、自明視されている前提を疑って、議論を再始動させる契機となり得る。

室戸台風と同様に、忘却が進んでいる災害は他にも多く存在する。取材に奔走したジャーナリストたちの息遣いに触れ、社会の受け止め方を振り返ることが大きな意義を有する点は、本章での分析でも明らかにされた。記憶を忘却から掘り起こす作業を引き続き進めていきたい。

補注

1) 1933年(昭和8)10月20日、兵庫県神戸市須磨沖の瀬戸内海で、別府—阪神間の定期客船・屋島丸が、接近中の台風による暴風と波浪によって沈没した。乗員122人のうち旅客39人・船員26人の計65人が溺死し、旅客2人が行方不明となった。船長はラジオ放送による気象通報で台風の接近を知っていたが、航路は台風の進路と離れているとみて、天候に対して格別の注意を払わずに航行を続けていた(宮澤, 2009)。

第8章 内容分析その4 -テレビ・ドキュメンタリー番組の通時的分析-

第1節 概要

第5章から第7章までの内容分析は、新聞を中心とする活字メディアを対象に実施してきた。日本における新聞は、明治期に社会が近代化されて以降、現在までの約150年という長期間に亘って、詳報性・解説性・総覧性に優れているといった特徴を活かして、人々に出来事を知らせ、重要な争点に関して世論を喚起し、民主主義社会を支える一員としての役割を担ってきた。本論文が主として新聞に注目してきたのは、新聞が果たしてきた重要な役割を踏まえてのことである。また、新聞は記事データベース等のアーカイブが完備されており、内容分析研究の対象にしやすいという研究実務上の利点も有している。

一方で、人々の暮らしや考え方に与えた影響の大きさを考慮すれば、テレビという放送メディアにも注目して研究対象とすることは欠かせない課題であろう。日本でテレビの本放送が開始されたのは、アジア太平洋戦争後の1953年（昭和28）であり、現在までの放送歴は70年で、近代新聞の半分程度である。しかし、テレビは映像が持つ迫真性や娯楽性によって人々の心を捉え、マス・メディアにおける主役の座を長期に亘って占めてきた。現在では、人々が利用するメディアの中心は、テレビや新聞等の伝統的マス・メディアから、スマートフォン等のデジタル・メディアに移行しつつあるものの、第1章第2節5項で触れたように、全年齢層で見れば、テレビは今でも最も長い時間、利用されるメディアであり続けている。他方で、テレビ番組を分析の対象とする場合は、新聞のようにコンテンツのアーカイブが完備されていないという研究実務上の支障が存在する。近年は、全ての放送番組をデジタル・データとして保存し、研究に供するシステムが生まれてきているが、過去に遡って番組を検証しようとする場合には、一定の制約を受けざるを得ない。

上記の問題意識を踏まえながら、本章では、災害に関するテレビ番組を対象とした内容分析を行う。〈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把握して、このテーマを巡る議論の深化や、社会の防災・減災力向上に寄与できる報道の探究に繋がる知見を得るのが目的である。

具体的には、豪雨災害を巡ってNHK（日本放送協会）が約40年間に亘って制作・放送してきたドキュメンタリー番組を対象に、メディア・フレーム論に依拠して、通時的な内容分析を行う。先述したように、テレビ番組を対象に、長期の時間軸を設定した分析を行う場合は、アーカイブ環境に基づく制約に直面せざるを得ないが、限定された状況の中で可能な限りの分析研究を行うことにより、一定の知見は提供し得ると判断した。内容分析研究自体を諦めるより、できる範囲で行うことが、現状では有益であると考えた。

また、本章では、第6章第4節5項で紹介したFACPモデル（矢守，2018）を適用した分析を試論的に行った結果も報告する。これは、本論文の分析枠組みとして一貫して用い

ているメディア・フレームとは異なる視座であるが、マス・メディアがニュース制作に際して、どのような素材を選択し、どのような素材を捨象しているのかに注目した分析であり、メディア・フレーム分析と通底する問題意識を有している。ニュースの分析に適用可能な視座は1つに限られるわけではなく、有用な分析枠組みは、できるだけ豊富にしておくことが望ましい。FACP モデルを活用した分析は、その有用性を検証し、分析ツールの手駒を増やすための試みであると位置付けられる。

第2節 研究の位置付けと意義

本節では、先行研究等を踏まえて、本章における内容分析研究の位置付けと意義を示す。

テレビの災害報道を題材に、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、災害発生前後の緊急放送を対象とした既往研究がある。「リアリティの共同構築」という概念を軸として、チリ地震（2010年）や東日本大震災（2011年）の津波に対する注意を呼びかけた緊急放送を分析した近藤・矢守・奥村（2011）、近藤・矢守・奥村・李（2012）については、第2章第2節3項で紹介した。これらの研究は、より多くの人リアリティ・ステイクホルダーとしての役割認識を持てるような関係性の構築を促す呼びかけがなされていなかったことを指摘する等、災害報道の向上に繋がる知見を見出している。また、緊急放送でキャスターを務めた当事者自らが分析を行った横尾・矢守（2017）は、放送内容の分析に加え、キャスターが置かれた状況や心理の考察、受け手に対する聞き取りも行って、防災情報の送り手と受け手の間にある認識の相違を明らかにしたうえで、住民の避難行動を誘発・促進するのに資する緊急放送の手法として①インパクトのある表現（強い口調、キーフレーズ）②発表情報・数値に対する解釈の付加③教訓（リアルな事例）を盛り込んだ呼びかけ④避難行動の段階的アプローチ⑤津波映像の具体的実況描写と普遍化—を提言している。

これらの研究は、テレビの災害報道が担う機能のうち、防災情報を適切に伝えることを使命とする防災機関としての役割に主に注目し、その使命を達成するために、新たな視点を導入したり、アナウンサーの呼びかけ方や画面表示の工夫等、報道実務を向上させたりすることへの貢献を目指した研究であると言える。

これに対して、ジャーナリズム活動を担う報道機関としての役割に注目したテレビ放送の内容分析としては、第2章第2節1項で触れたように、東日本大震災（2011年）の報道を巡って、取り上げられる地域が被災地内の特定箇所限定されているという地域偏在の問題を指摘した研究や、原発事故を巡る報道の問題点を考察する研究（例えば、伊藤，2012）等が意欲的に展開された。

一方で、毎年のように繰り返される気象災害に着目し、長期的な時間軸を設定して通時的に分析する研究は乏しいのが実情である。数10年に亘るテレビ番組を通時的に内容分

析した研究としては、戦争特番を対象とした米倉（2021）、原子力問題を対象とした七沢（2016）等の既往研究が存在するが、自然災害に関するドキュメンタリーを対象とした分析は極めて限定されている。近藤（2022）は、東日本大震災が起こる前の10年間に放送されたNHKスペシャルのうち、予防報道¹⁾を企図した番組6本等を対象に、登場人物を「メディア（アナウンサー等）」「専門家」「行政」「住民」の категорияに分類して、登場する分量を計測した。その結果、「メディア」「専門家」への偏重が見られ、「住民」の登場率が相対的に低かったことから、住民のリアリティに対してより敏感になった番組作りが必要であると指摘している。

本章における内容分析は、災害時にジャーナリズム活動を担う報道機関としてのテレビの役割に着目し、気象災害における「防災情報と避難」というテーマがどのような視点で報じられてきたのかを、長期的な時間軸を設定して通時的に分析する研究と定義付けられ、災害報道の内容分析としては、これまで見過ごされていた領域をカバーするものと位置付けられる。

テレビ放送の特性について改めて整理すると、放送メディアは活字メディアに比べて、速報性（同時性）や現場再現性（迫真性）に優れているとされる（三上，1986）。英公共放送BBCでの勤務歴を持つ評論家のEsslinは、放送メディアの特徴を、活字メディアと比較しながら次のように述べている。

文章に書かれた話は挿絵や写真の説明とともに、事件を遠くに引き離し、情報の受け手に事件の全体像を内省的に見せる機会を与える。それに引き換え、テレビの映像は視聴者を直接現場へ連れて行き、至近距離から即時的に、起こるまを見せるのである。

（Esslin, 1982, p.96）

災害の場合、破壊された地域の風景や被災した人々の姿はインパクトが強く、映像による訴求力をより高める報道対象であると言える。

本章における分析対象は、NHKが豪雨災害の緊急報告や検証、解説の目的で制作・放送したドキュメンタリー番組とする。公共放送であるNHKは、災害時には関連する情報を得る目的で多くの人から視聴され、災害報道において多大な影響力を有している。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から、その内容を検証する意義は大きいと考えられる。

また、第1章第2節3項で述べたように、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という特徴を有する。ジャーナリズム活動を担う報道機関であると同時に、放送を通じて防災に寄与する法的責務を有する防災機関でもあるという二重性を明瞭に保持しているのがNHKであり、防災・減災という営みにおける当事者性を、特に強く帯びていると言える。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。本章における内容分析は、マス・メディアが、自らが当事者性を有しているテーマについてどのように報じてきたのかという再帰性を巡る探究であるとも言える。

第 3 節 分析対象となる番組の収集

本節では、分析対象となる番組の収集方法を説明し、収集された番組の一覧を示す。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ドキュメンタリー番組

(b) 放送時間が概ね 30 分以上の番組

(c) 発災から 1 年以内に放送された番組

(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関連する方法としては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—等の利用が考えられる。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「NHK 番組アーカイブス学術利用トライアル」²⁾や一般公開用のライブラリーで閲覧できる。本章では、上記の学術利用制度を中心としつつ、当制度で閲覧できる番組数には上限が設定されていることから、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、学術利用制度で提供される番組も原則としてこれ以降の番組となるので、本章の分析対象は 1980 年代以降の番組に限定される。

時事を報道するニュース番組は当学術利用制度の対象外である³⁾ため、本章の研究でも分析対象から除外している。この他、「放送時間が数分のミニ番組」「被災者の人間ドラマや被災地の復興に主眼を置く番組」「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・娯楽番組」も、統一的な手法や枠組みで分析するのが難しくなるため、対象外とした。

次に、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。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⁴⁾。

本章の研究では「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。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定した。

通時的分析には長期にわた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年からNHKスペシャル)、1993年開始のクローズアップ現代(2016年度から2021年度まで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。本章の研究では、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共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、両者を候補に選定した。

以上の手続きで入手した番組を実際に視聴し、(a) - (d)の全条件を満たすかどうかを判定した。堤防等の防護設備や治水対策等、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。番組が、当該の災害を巡って複数のテーマを取り上げ、その1つとして<防災情報と避難>を取り上げている場合と、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が併存する。放送年は1982-2021年の39年間であった。分析対象番組の一覧をTable-29に示す。以下、各番組に言及する際にはTable-29の「番組No.」を用いる。

創刊以来の全記事がアーカイブ化されている主要新聞の分析と比較すると、本章における分析対象のテレビ番組収集は、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、放送分野において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。本章においても、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。

Table-29 分析対象番組の一覧

番組 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13号の道・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。

第4節 方法

本節では分析の方法を示す。まず、分析の大まかな流れを述べる。収集した番組を視聴して、音声は全て文字に書き起こし、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〉というテーマがどのような視点から報じられているかに着目してメディア・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た。この区分に沿って、考察を行った。

次に、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。シークエンスとは、いくつかのショットやシーンの組み合わせで構成されるものであり、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（水口，2003）。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た。分析は、このシークエンスを単位として行い、番組制作者側がどのような問題意識や視点で〈防災情報と避難〉というテーマを報じているかという点に着目して、メディア・フレームを同定した。

続いて、本章の分析に用いるフレーム・モデルについて述べる。これは、第7章の室戸台風報道分析に適用した「Thorson（2012）拡張型モデルの修正版」を基に、必要な修正を加えて設定した。

第7章で用いたのは「経済（economics）」「有責・非難（blame）」「葛藤・対立（conflict）」「荒廃・壊滅（devastation）」「無力（helplessness）」「連帯（solidarity）」「科学リテラシー（scientific literacy）」「人間的関心（human interest）」「自己犠牲（self-sacrifice）」の9フレームで構成されるモデルであった。

このうち、過失や有責性という印象を提示する有責・非難（blame）、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葛藤・対立（conflict）、人々が共に力を合わせて働き、無力ではないことを強調する連帯（solidarity）、人物像を強調し、共感、同情といった感情を喚起する人間的関心（human interest）、科学的専門性の視点から解説を提示したり、気象や防災情報に関する科学的知識を使いこなして防災・減災に活かしたりすることを主張する科学リテラシー（scientific literacy）の5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使われており、本章の分析にも援用することとした。

他方、経済（economics）、荒廃・壊滅（devastation）、無力（helplessness）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〉に関するシークエンスでは用いられていなかったため、本章の分析に使うフレーム・モデルからは除外した。自己犠牲（self-sacrifice）のフレームはどこにも使われていなかった。

さらに、第7章のモデルに含まれていないフレームの追加が必要であると判断した。これは、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した視点

であり、本章の分析対象として、発災直後に放送された番組だけではなく、発災から最長で1年までの番組を含んだことによって、分析上、必要になった視点と考えられる。発災からある程度の時間が経過した後に制作された番組では、その間に防災対策がどのように見直されたのかという点が、主要な取材テーマの1つとして設定されることが多いからである。この視点は、災害時に浮上した問題点を教訓として、どのような改善策が講じられたのかに焦点を当てたものであり、本章の研究にとって重要な視座となる。この視点を「改善(improvement)」のフレームと名付け、「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。

以上の検討を踏まえて、本研究の分析に用いるフレームは、有責・非難(blame)、葛藤・対立(conflict)、連帯(solidarity)、人間的関心(human interest)、科学リテラシー(scientific literacy)、改善(improvement)の6フレームで構成されるモデルとした。

フレームをコーディングする手続きは、第6,7章に倣い、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。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。フレームの定義と、同定根拠となるシークエンスの内容をTable-30に示す。

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分の番組である。前半は鉄橋が流出した被害に焦点を当てており、本章の分析対象からは除外される。＜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(22'59"-35'53")。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(35'54"-45'35")。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(45'36"-48'28")。

各シークエンスに対して、Table-30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連帯(solidarity)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科学リテラシー(scientific literacy)のフレームに該当する。以上の手順により①からは連帯(solidarity)、科学リテラシー(scientific literacy)という2つの

Table-30 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
有責・非難 (blame)	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	<ul style="list-style-type: none"> ●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した場合に、情報の送り手側を指弾する
葛藤・対立 (conflict)	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	<ul style="list-style-type: none"> ●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、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と事後にわかり、対応に苦慮している
連帯 (solidarity)	人々が共に力を合わせて働き、無力ではないことを強調する	<ul style="list-style-type: none"> ●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、連帯の重要性を強調する
人間的関心 (human interest)	人物像を強調し、共感、同情といった感情を喚起する	<ul style="list-style-type: none"> ●防災情報を活かさず逃げ遅れて犠牲になった人の人物像を、情感を込めて描写する
科学リテラシー (scientific literacy)	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・減災に活かす重要性を強調する	<ul style="list-style-type: none"> ●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 ●科学を活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
改善 (improvement)	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	<ul style="list-style-type: none"> ●防災情報を迅速・的確に発出することを目的として、発出基準の基準化、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

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葛藤・対立 (conflict) 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改善 (improvement) のフレームを、それぞれ同定した。

第5節 結果

45本の番組から、＜防災情報と避難＞を取り上げたシークエンスは計131件抽出された。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。内訳は葛藤・対立 (conflict) が61件 (36.1%) で最も多く、以下は有責・非難

(blame) が 26 件 (15.4%), 連帯 (solidarity) が 24 件 (14.2%), 科学リテラシー (scientific literacy) が 23 件 (13.6%), 改善 (improvement) が 21 件 (12.4%), 人間的関心 (human interest) が 8 件 (4.7%) であり, 上記のいずれにも該当しない「その他」が 6 件 (3.6%) であった。

コーディングの信頼性評価は, 全シーケンスの 2 割に相当する 26 件を無作為抽出し, 3 人の協力者との結果と照合した。κ 係数は, 0.84, 0.84, 0.76 で, 平均 0.81, 標準偏差 0.00 であった。

フレームを同定した結果に基づき, 時期の区分を試みた。時期の区分は, フレーム構成の比率が, 経年的に, どのように変化したかを見る量的な検討と, <防災情報と避難> というテーマを報じる視点に変遷があるかどうかを見る質的な検討を併用して行った。

その結果, 以下の第 I 期から第 III 期までの 3 期に区分して整理するのが妥当であると判断した。

第 I 期は番組 No.1-4 (放送年 1982-1986 年), 第 II 期は番組 No.5-29 (放送年 1990-2014 年), 第 III 期は番組 No.30-45 (放送年 2015-2021 年) である。

第 I 期は葛藤・対立 (conflict) と連帯 (solidarity) が多かったのに対し, 有責・非難 (blame) は少なかった。これに対して第 II 期は, 有責・非難 (blame) が最も多かったのが特徴である。第 III 期になると有責・非難 (blame) がなくなり, 葛藤・対立 (conflict) の比率が高くなっていた。

フレームの分類結果を Table-31 に示す。

続く第 6 節では, <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。

第 6 節 各期の視点に関する考察

1. 第 I 期：防災情報の送り手が抱える葛藤の焦点化

第 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葛藤・対立 (conflict) 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, 主として防災情報の作り手・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 (1982 年) では, 長崎市は職員の大半が定時に退庁してしまい, 情報がほとんど集まらなかったこと等から, 災害対策本部の設置は河川の氾濫が各地で発生した後になり, 避難勧告はさらに遅れて土砂崩れ等の大きな被害が出た後の深夜になったこと等, 防災情報を巡る問題や混乱はいくつも起きていた (東京大学「災害と情報」研究班, 1983)。

Table-31 フレームの分類結果

時期	番組数	シーケ ンス数	フレーム件数							
			葛藤・ 対立	有責・ 非難	連帯	科学リテ ラシー	改善	人間的 関心	その他	計
第Ⅰ期	4 (8.9)	13 (9.9)	6 (35.3)	1 (5.9)	4 (23.5)	2 (11.8)	1 (5.9)	0 (0.0)	3 (17.6)	17 (100.0)
第Ⅱ期	25 (55.6)	54 (41.2)	17 (22.7)	25 (33.3)	10 (13.3)	8 (10.7)	12 (16.0)	3 (4.0)	0 (0.0)	75 (100.0)
第Ⅲ期	16 (35.6)	64 (48.9)	38 (49.4)	0 (0.0)	10 (13.0)	13 (16.9)	8 (10.4)	5 (6.5)	3 (3.9)	77 (100.0)
計	45 (100.0)	131 (100.0)	61 (36.1)	26 (15.4)	24 (14.2)	23 (13.6)	21 (12.4)	8 (4.7)	6 (3.6)	169 (100.0)

注) 下段は割合(%)である。番組数、及びシーケンスは各列における割合、フレーム件数は各行における割合を示す。

現在の報道なら、有責・非難 (blame) のフレームによって、自治体は厳しく指弾されることが予測される事態である。しかし、分析対象となった番組に限って言えば、長崎水害を題材とした番組 No.1-3 ではいずれも、防災情報の作り手・送り手側を指弾する有責・非難 (blame) のフレームは抑制されており、代わって、対応に追われる作り手・送り手側の葛藤に着目しているのが特徴であった。

島根西部豪雨 (1983 年) を題材とした番組 No.3 には、印象深いシーケンスがある。気象台の予報官が、防災情報の文面作成に際して経験した葛藤に焦点を当てた場面である (2'52"-6'15", Table-32)。

ここで、予報官は、発災前の異常な雨量に危機感を募らせ、当初は「近来まれにみる大災害をひきおこす恐れ」という強い表現を使って防災情報の文面案を作成した。しかし、「表現がオーバー過ぎてまずい」という逡巡が生まれ、悩んだ結果、「大きな災害」と弱めたトーンで発表文を作成したという。結果的には「近来まれにみる大災害」が実際に発生しており、その結果を知ったうえで回顧的に評価すれば、「災害の危険性を過小評価し、適切な防災情報を出すことに失敗したことで、大きな被害に繋がった」と有責・非難 (blame) のフレームで叩くことも可能と思われる事態である。

しかし、番組制作者はそうする代わりに、迷いを吐露する予報官のインタビューを淡々と伝えて、個人内部の葛藤・対立 (conflict) 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せていない。自然現象がこの後、どのように変化するのかを完全に予測することはできないという困難に直面しつつ、判断や意思決定を行うしかなかった当事者の視点に立って描写していると言える。当時、心中に生じた葛藤を、伏し目がちに淡々と率直に語る予報官の姿は、災害に立ち向かうことの困難さと、その中でも全力を尽くそうとする人間の真摯さを伝え、見る者に感銘と余韻を与える。

第7章の室戸台風報道を対象とした内容分析の考察で、100%の確実性には決して達

Table-32 予報官の葛藤を伝えるシーケンスの構成

画面に映し出された映像の内容	発話を書き起こしたテキスト
実況天気図 気象レーダー画像	キャスター「7月23日午前0時頃、青で示した強い雨の領域は散らばっています。それが急速に姿を変えていきます。だんだん南下しながら、1時間ほどで、海から陸に伸びる巨大な帯のような塊となって上空を覆いつくしていきます。この急激な変化が集中豪雨につきものの危険な特徴なんです」
スタジオで語るキャスター	キャスター「気象台はこれまでにない異常な緊張感を覚えたと言いますが、その危機感を大雨情報の中でどう伝えようとしたのでしょうか。現地ではどう受け止めたのでしょうか」
空を黒く覆う厚い雲 気象レーダー画像 打ち出される記録紙	ナレーション「午前0時35分、松江地方気象台は大雨洪水警報を出した。その直後、レーダーが捉えた激しい雨雲の動きに、予報官は大きな衝撃を受けた」 ナレーション「雨雲は初めの予想を大きく上回る速さで大きく発達し、アメダスは異常な雨量を次々と打ち出していった」
インタビューに答える予報官	予報官「こういうことは今まで経験がないし、60ミリ以上が2時間、50ミリがその後が続くというような状況は近來まれにみる大災害、という直感があった」
情報文の内容を示した字幕 (右項の太字部分は赤色で表示)	ナレーション「気象台は大災害の危機を伝えようと、警報に続いて大雨情報を次々と出した。しかし、午前2時30分に出された情報4号には、はじめ『急速に河川のはんらん、山くずれが発生して 近來まれにみる大災害 をひきおこす恐れ』という強い表現が使われていたが、発表される時には『 大きな災害 』という言葉に変えられた」
淡々と語る予報官	予報官「表現がオーバー過ぎてはまずいという迷いがあったわけですね。ですから普通のような言い方に若干変えたところもありますね。初めは『近來まれにみる』と書いたんですが、消したんですよ。果たしてこれだけ言っているのかですね。えー、なんていうのか、50とか70とかいうのが2時間、3時間続くということは気象学的、予報的にはただならぬこととは思ったんですけど、はたしてそういう言葉をです、迷ったわけですね」
益田市役所の宿直室	ナレーション「気象台が迷いながらも危機感を込めて発表した大雨情報4号は、ただちに島根県内の全市町村に伝えられた。しかし、最も西にある益田市では、誰も気象台が抱いた危機感を受け止めることができなかった」

注) NHK 特集「徹底検証・集中豪雨急襲 何がわが身を守るのか」(1983年8月29日放送)を収録したDVDから筆者作成

し得ないという科学の限界の中で葛藤している気象当局者らに焦点を当てた報道を増やすべきではないかと提言した（第 10 節 1 項）。その優れた事例が、1980 年代のテレビ・ドキュメンタリー番組の中に、既に存在していたのである。防災情報を生成する過程では、迷いや焦慮が生じる瞬間もあるだろうし、結果的に予測が的確でなかった場合には、自責の念に駆られることもあるだろう。そうした葛藤・対立（conflict）に焦点を当てた報道が実践されれば、防災情報とは、よくわからないところから機械的に出されるものではなく、予報官という人間が葛藤しつつ作り上げていることが受け手に認識されやすくなる。これは、防災情報とは決して客観的・一意的なものではなく、葛藤や矛盾も内包していることを、受け手が理解するのに繋がり得る。ひいては、防災の実践とは、多様な人々が対立と説得、コンセンサスの形成や破綻といった複雑で多義的なプロセスの中で織りなすもの（矢守、2013）であることに、思いを致す契機にもなると考えられる。

第 I 期の番組において、防災情報を巡って責任を問うような指弾の視点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」という科学リテラシー（scientific literacy）の視点があると考えられる。防災情報を支える科学の限界は「北部九州のどこかに（大雨が）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」（番組 No.1；丸括弧内筆者）、「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」（番組 No.2）といったように、キャスターや記者らによって繰り返され、指摘されているからである。先に紹介した、予報官の葛藤を描いたシーケンスにも、この視点が反映されている。こうした認識が番組制作者の側に強くあるからこそ、防災情報に対する過度の期待や依存が抑制されたと推測することができる。

有責・非難（blame）に代わって強調されていたのが、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取ることの重要性を指摘する連帯（solidarity）フレームの視点である。

番組 No.2 では、消防団員である地域住民が、発災前に斜面のひび割れや山の異音に気付き、消防団独自の判断で地域住民に避難命令⁵⁾を出したことが奏功し、その後山崩れが起きて 15 棟が崩壊したものの死傷者はなかったという事例を紹介している。また、番組 No.3 では、川のほとりに住む住民が危険を察知し、より高い土地に住む住民らと助け合いながら避難して、最終的には 5 家族 22 人が、集団避難によって安全な高台へ逃げ切った事例を詳報している。番組 No.3 のこの場面では、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するという演出上の工夫も凝らされており、強い迫真力を感じさせる。

番組では、こうした事例を踏まえて、キャスターが「（警報等の防災情報は）参考にしつつも、結局は自分たちの土地勘を活かした自衛への努力が大事であることを教えている」（番組 No.2；丸括弧内筆者）、「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付いていった」（番組 No.3）とコメントし、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た。

2. 第Ⅱ期：行政指弾の前景化

第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有責・非難（blame）の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、各地を襲った様々な豪雨災害が番組の題材となっているが、有責・非難（blame）のフレームが支配的となる傾向は継続して見られると判断した。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と考えられる。

（1）九州各地の豪雨（1990年-1995年）

番組No.5-9は1990年-1995年に九州各地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。第Ⅰ期とは一転して、「行政機関は地域を特定して、迅速かつ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番組No.5では、自治体が避難命令を出したのが河川氾濫の20分前であったため十分なリード・タイムを確保できず、また、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、「聞いておりませんな」、「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続けて登場し、行政の責任を問う有責・非難（blame）の視点が見られる。行政の防災対応は、ナレーションや記者のコメントによって「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」と指摘されている。これは第Ⅰ期の番組No.2で「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それが命令に繋がっていた」（独自の判断で避難命令を出した消防団員の発言）、「結局は自分たちの土地勘を活かした自衛への努力が大事であることを教えている」（キャスターのコメント）として連帯（solidarity）の視点が強調されていたのとは対照的である。

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号を題材とした番組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らると思います」、「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らると思います」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」、即ち、「能動的主体としての行政／受動的客体としての住民」という二項対立の枠組みが強く認識されていることが明示されていると言える。

（２） 鹿児島県出水市土石流災害（1997年）

番組 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。

出水市の地域防災計画は、避難勧告を出す基準を「総雨量 150 ミリ超または 1 時間雨量 50 ミリ超」としていたが、実際の雨量が基準を超えても市は勧告を出さなかった。4 つの番組全てで市幹部に対するインタビューが放送されており、その答弁の要点は「勧告を機械的に出すと対象人口が多くなり過ぎるので、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番組 No.10、及び 4 日後のクローズアップ現代（番組 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、番組 No.10 の記者コメント）、「基準の 150 ミリ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（べきである）」（以上、番組 No.11 の記者コメント；丸括弧内筆者）といったように、避難勧告を出す基準の明確化を求める主旨は類似しており、その視点には、全国放送番組と地方制作番組の間で顕著な違いは見られなかった。

番組 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改善（improvement）フレームが中心的な視点となっている。その中では、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、詳しく紹介されていた。その一方で、基準を客観化した新システムに変更した後で、地域を特定して勧告を出した事例が実際にあったが、その時は誰も避難しなかったということも伝えている。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、着目点が行政側の対応に偏重していたことを物語っている。

（３） 東海豪雨（2000年）

番組 No.14-17 は、名古屋圏の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、本章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た。

被災者の意見を多数集めたうえで制作された番組 No.16 では、その声は「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、ジャーナリストが、避難情報の不備と人的被害の発生を因果関係で結び付けて認識し、有責・非難 (blame) の視点で出来事を見つめていることを示している。

同番組中において、防災を巡る問題の所在は、記者のコメントによって「明確な基準がないまま、これまでの経験や勘に基づいて避難勧告を出さざるを得ない」という点にあるとされた。この問題に対する改善策として、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が推奨事例として取り上げられている。また、発災 1 年後の番組 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、基準の客観化を後押しする視点が続いている。

(4) 新潟、福井豪雨 (2004 年)

番組 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付け、行政を指弾する有責・非難 (blame) フレームの論調が、最も先鋭化した時期の 1 つであると言える。

番組 No.18 は「避難勧告が遅れた；多数の犠牲者が出た」という自治体 A と「避難勧告が早かった；犠牲者が出なかった」という自治体 B を比較して報じ、「決断のタイミングが明暗を分けた」(キャスターのコメント)と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、もっとなにか(亡くなった)姉のために対応できたと思いますけど、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」(番組 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」(番組 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。改善策としては「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」(番組 No.21 における専門家コメント)として、基準の客観化を求めている。

番組のタイトル自体が「災害から住民をどう守るか」(番組 No.22)、「水害から住民を守れ」(番組 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

とを示している。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」(番組 No.18)、「広報があつて、避難してくれといったときは玄関まで水が来とつた」、「市の対応は遅い、後手後手」(以上、番組 No.21)といったように、一方的に不満を述べており、有責・非難 (blame) のフレームを強調する存在として描かれている。

番組 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ーい」と叫んで注意しているが、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つ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。

(5) 2009 年–2014 年の豪雨災害

番組 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 号を題材とする番組 No.24 は、自治体の災害対応に対して、専門家が行った検証で最も厳しく指摘されたのが、避難勧告が遅れたという問題だったと報告した。記者会見で頭を下げて謝罪する町幹部 3 人の映像が冒頭で紹介され、有責・非難 (blame) フレームの表象となっている。河川の水位だけで判断するのではなく、職員の巡視による現場からの報告を参考に、総合的に判断して勧告を出す仕組みになっていた点に問題があったと指摘し、「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、総合的な判断を待つことなく、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 号を扱った番組 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」(キャスターのコメント)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。

この他、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(番組 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（番組 No.29）等も、有責・非難（blame）の視点を強く印象付けている。

（6）第Ⅱ期の小括

第Ⅱ期は、1990年から2010年代半ばにかけての期間であり、第3章第2節で整理した防災情報の整備史によれば、気象庁が防災官庁としての役割に軸足を移したことを起点として防災気象情報の拡充・改善が強く進められた時期に当たる。阪神・淡路大震災（1995年）や東海豪雨（2000年）等、ハード防災の限界を露呈させる災害が相次ぎ、防災情報を核としたソフト防災に対する社会的な期待が高まっていた時期でもある。

こうした時期に制作されたテレビの災害ドキュメンタリー番組において強調されたのは、分析対象となった番組に限定されるという条件付きではあるが、防災情報の不手際を巡って行政機関を指弾する有責・非難（blame）の視点であった。このフレームが支配的になったのは、災害が起きるたびに防災情報が拡充・改善され、ソフト防災への期待が高まったことを背景として、行政側に対して「防災情報を適切に出すのが当然の責務である」という視点が形成されたため、それがうまく行かなかった場合に、反動としての有責・非難（blame）の視点が強調されたと見るのが、1つの解釈としてあり得るだろう。

さらには、番組制作者側に「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も、要因の1つと推測される。この防災観があったがゆえに、防災の営みがうまくいかなかった時には、行政側の責任が一方的に問われることになる。この防災観は、第5章の新聞社説分析で見たように、＜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向的な関係性を規範として提示し続けてきたという新聞報道の視点とも同調している。

そのうえで、第Ⅱ期の番組において、災害の教訓を踏まえた見直しに焦点を当てた改善（improvement）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。これは、第3章第2節3項で見たように、政府レベルで基準の客観化を求める声が強くなり、それに応じて自治体が客観化の取り組みを加速させていった時期と重なり合っていた。

3. 第Ⅲ期：葛藤への焦点回帰

第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有責・非難（blame）のフレームが希薄化し、代って、＜防災情報と避難＞を巡る様々な場面での葛藤・対立（conflict）に焦点を当てる視点が支配的となっていた。

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番組 No.30 で強調されたのは、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晒されていました」(キャスターのコメント)という実態であった。2018年の西日本豪雨を検証した番組 No.33でも同様に、「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」(キャスターのコメント)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、様々な葛藤・対立 (conflict) の中で適切な危険回避行動を取ることができなかつた姿を描き出されている。

2020年に大分県を襲った豪雨を題材とする番組 No.41では、寝たきりの妻と同居する男性(共に85歳)を中心とする葛藤が描かれた。自治体が避難指示を出したことを受けて避難を考えたが、指定の避難場所に行くことは難しく、行ったとしても大勢の中で過ごすのは支障が大きい。普段のデイ・サービスで利用している医療施設へ行くことを考えてケア・マネジャーが交渉したものの、医療施設からは「コロナ禍のため受け入れには検査が必要だが、災害が切迫している状況では検査ができない」と言われ、断念せざるを得なかった。ホテルへ避難できないかと自治体に相談したが、今度は「指定の避難場所へ行って保健師の判断を受けるように」と言われ、結局、自宅に残るしかなかった。これは、高齢夫婦の葛藤であると同時に、医療施設や自治体の抱く葛藤でもあり、いずれかの人や組織を有責・非難 (blame) のフレームで描く手法は採られていなかった。

単に防災情報が出されただけでは、住民は情報の作り手・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、個別の状況や考え方によって多様に反応せざるを得ないという実態に、番組の焦点が移行してきたと言えるだろう。

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」というしかなかった。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りに相次いだため「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、防災情報が出さえすれば避難行動が一斉に起動されるという単線的な防災観は、机上の空論に過ぎないことを明確に示している。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が雄弁に物語られているのである。

西日本豪雨(2018年)で大きな被害を受けた広島県取材した番組 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った実態が紹介された。この副作用によって、行政側の思いとは逆に、避難情報が人々に軽視されるようになり、結果として避難しないことに繋がったと指摘された。これは、第Ⅱ期における改善（improvement）フレームで、防災情報を発出する基準を客観化すべきであるという主張が繰り返され、この客観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葛藤・対立（conflict）を物語っていると言える。

公的な防災情報だけでは住民は動かないという葛藤・対立（conflict）の課題に対処する方策として、第Ⅲ期の番組で頻出するようになったのが「避難スイッチ」という概念である。避難スイッチについては、第3章第3節1項で、矢守（2020b）に基づく考え方と実践を見た。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）がうまくいっていないために生じていると主張し、情報と行動にブリッジを架けるための活動が避難スイッチと位置付けられていた。具体的には、地域住民が危険回避行動に移る独自のスイッチを予め決めておくといった実践活動が展開されており、その際には「大量にあふれる情報をむしろそぎ落とし、実際に逃げる（逃がす）というアクションをとる当事者が自らの行動に活用する少数の情報に絞り込むことの方が、はるかに重要だ」（p.14）と主張されていた。

これに対して、第Ⅲ期のいくつかの番組に登場した避難スイッチは「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、より広い意味で使われていることが多く、その理解には番組間で揺らぎも見られ、必ずしも統一されたものではなかった。

西日本豪雨（2018年）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た。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する」という方略を提示しているとも言える。スイッチを予め決めておくという実践とも言えない。また、2020年の大分豪雨を取材した番組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向的な伝達が避難スイッチとされていた。これも「予め決めておく」という実践とは言えない。

これに対して、2020年7月豪雨を題材にした番組No.40では、矢守が出演して「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」と注意喚起し、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・主体的に検討したうえで、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を説いた。また、この豪雨から1年の検証番組である番組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。

こうした番組には「情報と行動の橋渡し（ブリッジ）」という視点が反映されており、避難という問題を行政機関への有責・非難（blame）というフレームで捉えるのではなく、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連帯（solidarity）の視点で捉えるフレーミングが用いられていると言える。上記の番組No.44のシーケンスは、地区の自治会長と行政の担当者が地域内を並んで歩く後ろ姿で締めくくられており、連帯（solidarity）の鮮やかな表象となっている。

以上見てきたように、第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、行政指弾という有責・非難（blame）のフレームから脱却して、様々な場における葛藤・対立（conflict）を虚心坦懐に見つめる視点が確認された。第Ⅰ期で強調されていた葛藤・対立（conflict）への回帰と言うこともできよう。そのうえで、問題の解決策として、地域住民らの連帯（solidarity）を活かした避難のあり方が真摯に検討されていると言える。即ち、フレームの問い直し（リフレーミング）が起きていたと捉えることができる。

ただし、避難スイッチの理解に揺らぎが見られたように、実践活動の方向性や具体的な方略のあり方についてはまだ明確に捉えきれていないという面もあると思われ、＜防災情報と避難＞のあり方を巡って、NHKのテレビ・ドキュメンタリー番組は模索の渦中にあるとも言えそうである。

第7節 考察

第6節では、時期の区分を設定して、視点の変遷を見てきた。これを踏まえて本節では、「視点変遷の背景要因」「過去の報道を再帰的に見つめ直す視点」「防災機関としてのマス・メディアの当事者」という3つの論点を設定して考察を行う。

1. 視点変遷の背景要因

第6節の分析で、＜防災情報と避難＞というテーマに関して、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、第Ⅰ期から第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、第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、現状では作業仮説に留まっており、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年代と1990年代の間で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く。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科学リテラシー（scientific literacy）の認識を基底として、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か

ら、不手際があった場合には送り手側を指弾する有責・非難 (blame) の視点が顕著となったというのが、第6節での見立てであった。

その背景として考え得るのは、第3章第2節2項で見たように、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提供へと軸足を移し、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や、ハード防災の限界が露呈する中でソフト防災への関心が強まったこと等がある。気象予測の精度向上といった技術的進展と、防災情報を核とするソフト防災への注目度上昇といった社会情勢を反映して防災情報への期待値が上がったため、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。こうした視点の報道が繰り返されることで、防災情報に対する社会の期待度がさらに高まるという相互作用が働いたことも考えられる。

一方、第II期においては、防災情報の作り手・送り手を指弾する有責・非難 (blame) のフレームが支配的であったのに対して、2010年代半ば以降の第III期になると、このフレームに代って、〈防災情報と避難〉を巡る様々な場での葛藤・対立 (conflict) を見据えたうえで、解決策として地域コミュニティの連帯 (solidarity) を重視する視点が強調されるようになったという変遷があったことは、ある程度まとまった本数の番組を分析した結果として示された。フレームの問い直し (フレーミング) が行われたと解することができる。

第II期から第III期へ変化が生じた要因については、いろいろな考察が可能と思われる。

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は、どのような視点から報じてきたのかを内省し、防災情報の作り手・送り手を指弾する有責・非難 (blame) の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、第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進められた結果、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、有責・非難 (blame) の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ということは、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あり、防災情報のスマート化(第3章第3節2項)を進めるということでもある。政府は、この方向性に沿って見直しを進めることを自治体に強く求め、結果として基準の客観化が進展し、防災情報は迅速に、そして頻繁に出されるようになったという経緯は、第3章第2節3項で見たところである。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、それによって情報を発信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という住民の姿ではなく、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。防災情報のインフラ化（関谷，2021）による弊害と言える。基準の客観化が徹底されれば、防災帰責実践が繰り返された挙げ句に、責任が拡散・消失するという事態にも陥りかねないという指摘は、第3章第3節3項で確認した。

ここに至って、防災情報の作り手・送り手側を指弾し、基準の客観化を求めるという方向性の方略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白となり、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葛藤・対立（conflict）や地域コミュニティの連帯（solidarity）を見つめ直す視点であったという解釈が可能であると考えられる。こうした変遷の背後には、第3章第2節4項で見たように、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事実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、行政への有責・非難（blame）フレームもまた、後退することになる。さらには、こうした番組が制作・放送されることが、行政主導から住民主体へという流れをより後押しするという相互作用が起きたとも考えられる。

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、第II期の長期間を通じて、目指すべき改善法として主張してきた対策（＝基準の客観化）が、実際に社会へ実装されたにも関わらず、現実には期待されたような機能を十分に発揮できなかつただけでなく、弊害や逆機能すら懸念される事態になったことを、それを報じ続けてきたマス・メディアとして、どう受け止めるべきかという問題である。

第3章第2節3項の整理によれば、基準の客観化という方針が政府レベルで明確に打ち出されたのは、2004年の豪雨多発を受けて、翌2005年に制定されたガイドラインからであった。これに対して、本章第6節2項の内容分析結果によれば、1990年代前半のドキュメンタリー番組において、既に、これまでの経験やノウハウに大きく頼った防災対策や住民に判断を任せる対応に懐疑的な視線が向けられていた。また、1997年の鹿児島県出水市

土石流を題材とした番組では、避難勧告を機械的に出すと対象人口が多くなり過ぎるので、危険な地域を特定しようとしたができなかったという自治体の判断に対して、基準の形骸化を指摘し、具体的な基準を設けて、躊躇なく避難勧告を出すことを求めている。2000年の東海豪雨を受けて制作された番組でもその論調は維持され、具体的な基準作りを先進的に進める自治体の取り組みが推奨事例として取り上げられていた。

分析対象となった番組に限られた傾向ではあるものの、防災情報を発出する基準の形骸化を指摘し、基準の客観化を求める論調の報道が1990年代から行われていたことは、基準の客観化を推進するという政府レベルでの方針決定に影響を与えた可能性も考えられる。

マス・メディアによる報道が政策決定者に影響を与える要因として、マス・コミュニケーション研究の理論では、Davison(1983)が提唱した「第三者効果(the third-person effect)」の仮説を適用して説明されることがある。Davisonによれば、人々はマス・メディアによる説得的なコミュニケーションに晒された場合、自分自身よりも、同じコミュニケーションを受けた第三者の方がより大きな影響を受けると考えやすい心理的な偏りを持つ傾向が存在し、その予測に基づいた行動を取ることがある。エリート層や専門家は、一般の人々が報道から大きな影響を受けると見越した対応をしやすくなるという。政策決定者であれば、テレビ等の番組が世論の動向に影響すると仮定して、報道内容に対応した政策を立案することに繋がるという考え方である。こうした影響が実際にあったかどうかを確定的に言うことはできないが、マス・メディアの報道が政策決定に影響し、また、決定された政策内容に沿ってマス・メディアの報道が展開されるという相互作用の中で、そうした政策の方向性が支配的な価値観となって維持され、社会に共有されるということは、十分に考えられる事態である。

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、基準の客観化が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インフレ化であり、その背景に、マス・メディアからの批判を交わすため、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ことも否定できないであろう。

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だけの責に帰せられるものではなく、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、政府の後押しもあった。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、その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なのではないかという問いかけである。

これは、防災という営みに関わる当事者が、自らが行ったことの与えた影響の帰結や、

自らが置かれている立場を再帰的に見つめる視線（自己意識）の重要性という問題に関わってくる。

この再帰性という問題について、矢守（2009）は、防災研究を題材として、次のように述べている。防災研究においては、理論と実践の距離が近いため、研究する側と研究される側の間に、好むと好まざるとにかかわらず、「共に何かをする構造」が成立してしまう。この重要な事実を十分に認識し、それに応じた理論的な洗練を図ってきたか、という点が問われている。これは、自分自身が深く関与して作り上げた現実を、「現実はこうなっています」と新しく発見したかのように誤認する危険をもたらし得る反面、自然科学系の研究とは異なる防災研究のあり方を追究する端緒ともなり得る。

「災害多発時代」と形容される今日、災害リスクの探究と対策の最前線に立つことが期待されている防災研究も、防災知識・技術の獲得や開発という本体部分の活動を進捗させるのみならず、それが産み落とした知識・技術を前提として自然災害へと立ち向かう社会において、自らが占める立場や機能を再帰的に眼差す視線（自己意識）をもつ必要がある。言い換えれば、防災研究には、与件的対象としての自然現象、および、与件的対象としての人間・社会事象に関する知識・技術を獲得するだけでなく、社会システムの再帰性が増し、それにとっての与件的対象をシステム自らが生産していると多くの人びとが見なすような今日の「リスク社会」において、自らが果たしている役割を明確に意識することが求められている。

（矢守，2009，p.19）

本論文に即して言えば、上記の「防災研究」は「防災報道」と読み換えることができると考えられる。即ち、防災機関という当事者性を有するマス・メディアは、災害報道を行ううえで、地域の防災に関与し「共に何かをする構造」に組み込まれているはずである。この点を十分に認識してきたかが問われていると言える。災害時の報道という本体部分の活動を進捗させるのみならず、自らの報道が関与して、どのような防災対策が産み落とされたのか、それが社会の中でどのように機能しているのか（あるいは、いないのか）を見つめ返し、さらには、見つめ返すことで得られた気づきを社会に対して公表すると共に、次なるジャーナリズム活動に活かしていくという再帰性を追究することが求められているのではないだろうか。

基準の客観化が進展したことが、被害の抑止・軽減に直結したとは言えない現状に対して、西日本豪雨（2018年）を対象に制作された番組 No.34 では「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」というナレーションが付された。しかし、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、「現状が明らかになりました」と他人事のように語るだけでは不十分である。防災という営みにおいて「共に何かをする構造」に組み込ま

れているマス・メディアが、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を欠いたままでは、正当なステークホルダーとして共同実践したことにはならないと考える。

本節 1 項で第Ⅱ期から第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、1 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内省の内容は、視聴者には何ら知らされていない。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。この点でも、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し、公表する姿勢が必要であると言える。

3. 防災機関としてのマス・メディアの当事者性

2 項で述べたことは、マス・メディア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。防災機関としての当事者性をどのように考えているのかという問題と言い換えることもできる。

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ことを使命に掲げており、防災対策や災害対応を検証する際には、防災の一翼を担う組織として、検証を受ける対象の 1 つになるはずである。しかし、少なくとも本章で分析対象となった番組においては、様々な防災機関の対応が検証される中で、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、ほとんど含まれていなかった。自らの活動を番組の中で検証するのは、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すような姿勢は、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なはずである。

むしろ、NHK が災害報道に焦点を当てた番組を制作していないわけではなく、本章での分析対象とならなかった番組では、テレビの災害報道史等をテーマとした優れた番組が存在している（例えば、日本放送協会、2003）。ここで問いたいのは、ある特定の豪雨災害を対象としてドキュメンタリー番組が制作される際には、そこに関与した様々な機関や人々の言動が検証の対象となるはずであり、その中にはマス・メディア自らも含まれると考えられるにもかかわらず、そうした番組においては、NHK 自体が検証の対象に含まれて論じられることがほとんどなかったという点である。NHK 自体が検証の対象となるのは「NHK の災害報道を考える」という特定の切り口を設定した場合においてのみであり、ある特定の災害に焦点を絞って検証するという枠組みの番組においては、NHK は「外部からの観察

者」という位置に留められ、検証の対象からは、予め除外されてしまっていると言える。

この問題は、第2章第2節3項で検討した、近藤らによる「リアリティの共同構築」という概念に照らして考えれば、マス・メディアが自らの役割を、共同構築の枠組みから切り離れた「事態の外在者」という立場に措定しており、事態の内在者としては位置付けていないことを示していると言える。

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番組 No.27 に象徴的なシーケンスがある。発災の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突然の豪雨に見舞われる。道路には濁流が流れ込んできて、川のような状態となる。事態の外在者としてやってきたジャーナリストたちが、突然の豪雨によって、事態の内在者の立場に置かれかねない事態に巻き込まれたわけである。

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たちのみであり、同様に不安を感じていたであろうと思われ、本部機関や上司への電話連絡を試みるなどしていたかもしれない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くと、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、自らが内在者となりかけた事態には何ら触れることはないまま、このシーケンスは終わっている。

生放送の現場においてこのような事態に直面した場合、カメラを取材班に向けて、慌てふためく自らの姿を提示するような、基本フォーマットを逸脱した報道がなされれば、マス・メディアが当事者性を帯びた構えを見せることによって、ただならぬ事態が起きているというリアリティの形成に寄与できた可能性があるのではないだろうか。そのような報道方式は、ありえないフォーマットとして予め除外してしまうのではなく、可能性を秘めた報道形態として、積極的に検討する価値があると考えられる。

リアリティを共同構築する内在者になり得る萌芽も見えてはいる。悲惨な人的被害をもたらした2020年7月豪雨を検証した No.40 では、最後にキャスターが目には涙を滲ませながら「どうかあの、みなさんにお伝えしたいことがあります。大切な命を守るために気象庁や自治体の出す様々な情報をぜひわがこととして受け止めましょう。周囲の異変に気を配って、少しでも早く行動を起こすようにしましょう。そして周りの人にも呼びかけてお互いに助け合うようにしましょう。もう一人も命を失わせないために私たちは力を合わせてできることを考えていきましょう」と呼びかけている。この時、キャスターは外在者の立場から、内在者のほうへ半歩くらい踏み出して、「私たちは力を合わせてできることを考えていきましょう」と連帯 (solidarity) のフレームで呼びかけている。こうした報道関係者の真摯な思いを核として、よりよい報道やジャーナリズム活動のあり方を考えていくことが求められている。

第8節 FACPモデルによる分析

1. 概要

本章ではこれまで、本論文の統一的な分析枠組みであるメディア・フレーム論に依拠した検討を行ってきた。本節では、これとは別に、第6章第4節5項で紹介したFACPモデル(矢守, 2018)を援用して、本章で収集したドキュメンタリー番組を分析した結果を試論的に報告する。

FACPモデルは、災害研究がどのような題材(事例)を選択しているかという観点から類型化を行い、注目されにくいが高重要性の高いカテゴリーに注意を喚起して、題材選択に再考を促し、研究の幅を拡張することを意図して提案された。このモデルは、災害報道のニュース・テキスト分析にも有益であると考えられる。その理由は、FACPモデルが、題材(事例)の「選択」に焦点を当てているという点にある。

第1章第2節1項で述べたように、ニュースとは、社会的な出来事に対して、送り手側が選択と編集を施して作られるものである。社会で起きる出来事それ自体は無定形な情報の断片であり、マス・メディアは取材で得た情報に意味的構成を与えてニュースに加工する。有限の紙面あるいは放送時間の中でニュースを制作するのに際して、マス・メディアは必要と判断した事例を選び取り、それ以外の事例は捨象する選択を常に行っている。これは、第2章第3節で触れた、マス・メディアのゲート・キープング機能であるとも言える。ニュース制作における選択には、その災害に対するジャーナリストの視点や問題意識が反映している。この点において、FACPモデルが注目する、研究者による選択は、ニュースの送り手による選択と同質的な機能を有していると考えられ、このモデルはニュース分析にも適用可能であると思われる。

また、本論文の分析枠組みであるメディア・フレームとは、ニュースの送り手側が、知覚された現実から、どのような側面を選択したうえで、それらを強調しているかを問う視座であった(Entman, 1993)。ここにおいても、検討の対象となっているのは選択という問題である。以上の議論を踏まえると、選択に焦点を当てるFACPモデルは、ニュース・テキストの分析と親和性が高く、災害報道の内容を検証する際にも示唆を与えると考えられる。

災害を巡る学術的な研究や報道が、どのような題材(事例)に注目するかによって、引き出される教訓は変わり得る。研究や報道において、どのように事例選択が行われているのかを検証することには重要な意義がある。

ニュース・テキストの分析を行うに際しては、適用可能な枠組みや視座はできるだけ豊富にしておくことが望ましい。FACPモデルは学術研究への適用を想定した分析枠組みであるが、本節ではニュース・テキスト分析への適用を試みる。FACPモデルを適用した定量的分析に基づく実証研究は、これまで十分に行われていない。本節では、FACPモデルをニュースの分析に適用できる可能性を検証すると共に、災害報道の向上に繋がる知見を

Table-33 FACP モデル

	災害事象が顕在化し、大規模な浸水や土砂災害が発生した	災害事象が顕在化せず、大規模な浸水や土砂災害が発生しなかった
人的被害があった	タイプ F (Fatal:「致命的・破壊的」)	タイプ A (Accidental:「偶発的・不慮」)
人的被害がなかった	タイプ C (Critical:「死活的・決定的」)	タイプ P (Potential:「潜在的・陰に隠れた」)

注) 矢守 (2018) による

導出することを目的として、テレビの災害ドキュメンタリー番組を対象に分析を行った結果を報告する。

2. FACP モデル

矢守 (2018) に基づいて、FACP モデルの概略を述べる。このモデルでは「災害事象が顕在化し、大規模な浸水や土砂災害が発生したかどうか」、「人的被害が発生したかどうか」という 2 つの観点から、災害事例を「F」「A」「C」「P」という 4 つのタイプに分類する類型化を行う (Table-33)。

タイプ F (Fatal:「致命的・破壊的」) は、災害現象が顕在化し、人的被害が生じた事例である。タイプ A (Accidental:「偶発的・不慮」) は、災害現象が顕在化しなかったにもかかわらず人的被害が生じた事例であり、川の様子をあえて見に行き誤って転落した等のケースがあるが、該当する事例は極めて少数であると考えられる。タイプ C (Critical:「死活的・決定的」) は、災害現象が顕在化したものの人的被害は生じなかった事例であり、何らかの意図的な判断や行動の中に生死を決定付けた要因が求められる成功事例が存在する一方で、偶然の要素 (たまたま運が良かったという側面) が生死を分けた事例も含まれる。タイプ P (Potential:「潜在的・陰に隠れた」) は、災害現象が顕在化せず、人的被害もほとんど生じなかったが、タイプ F やタイプ C と同等の災害現象が発生し、タイプ P のように人的被害も発生することが十分にあり得た事例が含まれる。

この分類を踏まえて、矢守は以下の諸点に注意を喚起している。

①従来の研究はタイプ F の事例を対象に選択する強い傾向性を持っている。しかし、大きな疑いを差し挟むことなく、タイプ F の事例のみに飛びつく姿勢には、他の重要な問題を看過しかねないという落とし穴がある。

②タイプ C は、防災・減災に役立つ知恵や教訓を含む事例もあると考えられるのに、タイプ F に比べて、注目度が低い。タイプ C から成功事例をできるだけ多く涉猟し、体系的に検討することで、被害軽減に有効な普遍性を持った知見を得ることが重要である。

③タイプPは、次の災害では「致命的・破壊的」ないし「死活的・決定的」な事例になりかねない潜在的予備軍なのに社会的な関心が向けられず、忘れ去られてしまうことが多い。次なる災害に備える力を養うのに有効な教訓や知見が眠っている場合もあると考えられ、研究の俎上に載せるべきである。

3. 方法

分析対象は、本章の分析に用いた NHK のテレビ・ドキュメンタリー番組 45 本である (Table-29)。各番組を分割して得られたシークエンスのうち、災害が起きた時に、被災地のどこかで起きていた、個別の人や地域にかかわる出来事取材した場面を抽出して、分析を進めた。

抽出したシークエンスを、FACP モデルを構成する 2 つの観点 (「災害事象が顕在化し、大規模な浸水や土砂災害が発生したかどうか」、「人的被害が発生したかどうか」) に沿って、F、A、C、P のいずれかに分類した。さらに、タイプCと判定したシークエンスについては、成功事例であるかどうかという観点から分類を行った。成功事例の定義は「ある意図的な判断や行動が生死を決定付けたことが、シークエンスにおいて明瞭に示されている」とした。成功事例から除外されるのは、河川氾濫等の自然現象は顕在化したものの、取材対象となった人物がいた場所では、浸水深などのハザード外力が、たまたま命を奪うレベルにまで達しなかったがために人的被害にまで至らなかったといった「偶然の要素」を含む事例である。

4. 結果

45 本の番組から計 114 件のシークエンスが抽出された。タイプの内訳は F (致命的・破壊的) が 52 件 (45.6%)、C (死活的・決定的) は 56 件 (49.1%) で、そのうち成功事例は 39 件 (34.2%)、成功事例ではないものが 17 件 (14.9%) であった。P (潜在的・陰に隠れた) は 6 件 (5.3%) であった。A (偶発的・不慮) の事例はなかった。

分類結果を Table-34 に示す。10 年ごとの年代別に整理した結果も示している。タイプ C のうち成功事例は、2010 年代以降の番組で、よく登場していた。

5. 考察

4 つのタイプのうちで、最も多く登場していたのはタイプ C (死活的・決定的) であった。このうち、矢守が注意を寄せるべきとした「成功事例」は 39 件で、タイプ C のうち 69.6% を占めていた。成功事例には、地域の住民らが自主的な判断で連携し合って早めの避難行動を取り、難を逃れた事例が多く取り上げられていた。例えば、2020 年の熊本豪雨取材した番組 No.38 では、地域で普段から信頼されている女性が、雨や川の異変に逸早く気付いて周辺住民に知らせ、地域で自主的な避難行動が起きた結果、その後の浸水によって家屋被害が出たものの、人的被害は免れた事例が紹介された。こうした実践事例は、

Table-34 タイプF・A・C・Pの分類結果

年代	タイプF	タイプA	タイプC		タイプP	計
			成功事例	成功事例でない		
1980年代	5(41.7)	0(0.0)	3(25.0)	4(33.3)	0(0.0)	12(100.0)
1990年代	11(61.1)	0(0.0)	3(16.7)	4(22.2)	0(0.0)	18(100.0)
2000年代	11(68.8)	0(0.0)	4(25.0)	0(0.0)	1(6.3)	16(100.0)
2010年代	15(37.5)	0(0.0)	16(40.0)	4(10.0)	5(7.5)	40(100.0)
2020年代	10(35.7)	0(0.0)	13(46.4)	5(17.9)	0(0.0)	28(100.0)
計	52(45.6)	0(0.0)	39(34.2)	17(14.9)	6(5.3)	114(100.0)

注) 丸括弧内は、各行における割合(%)である。

一般市民の間に、情報待ちや行政依存といった態度が過度にみられるという、現在の防災が抱える難問を乗り越えるための示唆に富んでおり、さらに積極的に報道して、社会に伝える必要があると考えられる。

また、成功事例は2010年代以降に、特によく登場していた。この時代は、防災を行政主導から住民主体へ転換することの重要性が強調されるようになった時期である。こうした社会的な情勢を受けて、報道の論調が「行政がいかにして市民を守るか」という視点から離れ、「住民主体の防災はどうあるべきか」を模索する中で、地域コミュニティによる主体的・自発的な対応に注目するようになったことが、成功事例が増加した背景になった可能性がある。

タイプCに次いで多かったのはタイプF(致命的・破壊的)であった。このタイプは、顕著な自然現象によって人的被害が発生した事例であるからニュース・バリューが高く、マス・メディアの関心が高いのは当然であると言える。ただ、分析結果によれば、タイプFの割合は全体の半数程度であり、過集中と言えるほどの状況ではなかった。

タイプFやCになりかねない「潜在予備軍」とされたタイプP(潜在的・陰に隠れた)は6件であり、矢守が指摘したように、ごく少数に留まっていた。タイプPは顕著な自然現象も人的被害も共に発生しなかった事例であり、マス・メディアにとってはニュース・バリューが低い事例と見做され、見過ごされがちである。また、タイプPの事例は、公的機関が発表する情報だけを見ても発掘できず、被災地を幅広く、息長く、粘り強く取材することによってしか見つけ出せないと言える。しかし、顕著な自然現象が人的被害をもたらすタイプFが発生してから報道するだけでは、被害の軽減には繋がりにくい。タイプPを丹念に取材し、被害の抑止に繋げることはマス・メディアの重要な使命であると考えられる。タイプPの事例が持つ重要性を認識し、積極的に掘り出す取材を行うことは災害報道の重要な課題である。

タイプPでは、様々な状況に置かれた人々が、複雑で多様な状況に直面し、苦闘する姿が描かれていた。事例を1つ挙げておく。2019年の鹿児島豪雨を取り上げた番組No.34では、避難指示が発令された地域で、ある高齢者介護施設が迫られた、難しい選択が描かれ

ていた。この施設の入所者は全員が認知症であり、施設を離れることは難しい。入居者全員の命を守るため、管理者は熟慮の末、避難しないことを決めた。結果として、災害現象は顕在化せず、浸水は免れたが、次なる豪雨でよりハザードが増せば、入居者の生命は重大な危険に晒されることになる。こうした事例は、事前に対策を立てておくことの重要性を浮き彫りにする。

被災地とその周辺で起きる出来事のうち、どの事例に焦点を当てるかによって、得られる教訓は異なる。FACP モデルを適用したニュース分析は、見過ごされやすい事例に取材の手を広げることの重要性を実証的に示せるという点において、有用性を持つと言える。

以上の検討によって、FACP モデルをニュース分析に適用できる可能性が実証され、また、マス・メディアの報道を改善するための知見も得ることができたと考える。

第9節 結語

本章では、NHK が制作してきた災害ドキュメンタリー番組のメディア・フレーム分析を通じて、防災を見つめる視点の変遷を通時的に検討した。その結果、防災情報の生成・発信を巡って、行政機関を有責・非難 (blame) のフレームで描く番組作りが長期に亘って続いてきたものの、2010年代半ば以降は、様々な関係者の葛藤・対立 (conflict) を見つめ、地域コミュニティの連帯 (solidarity) の重要性を説くフレームへと問い直しがされていたことを見た。このリフレーミングは、防災に真摯に取り組む報道姿勢として評価できる。ただ、これはあくまで分析対象とした番組において確認できたことであり、分析対象外とせざるを得なかったニュース番組ではどうだったのかという問題を検証することは、今後の課題として積み残されている。また、このリフレーミングは評価に値すると考えられる一方で、NHK が自らの当事者性を番組に反映する視点は見られなかったという課題も見出された。

分析のために視聴した番組には、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、真摯な思いで社会に問題提起してきた軌跡が残されていた。番組作りに伴う再帰性や当事者性の観点からはクリティカルな検証を行ったが、これは、取材班や番組制作者に対する敬意を基盤として、番組の質向上に向けて不断の見直しが重ねられることを期待してのことである。

既述したように、放送番組の分析研究では、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共に、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。

また、本章では、FACP モデルを援用した分析を試論的に行うことで、このモデルをニュース分析に適用できる可能性を示し得た点も、成果の1つに挙げることができる。

補注

1) 近藤（2009）は、災害報道の機能を災害マネジメント・サイクルに即して整理し、①災害が急迫・発生した応急対応期に行われる「緊急報道」②その後の復旧・復興期に行われる「復興報道」③おもに平常時に行われる「予防報道」一の3つに分類している。

2) 「NHK 番組アーカイブス学術利用トライアル」については以下のウェブサイトを参照されたい。 <https://www.nhk.or.jp/archives/academic/>

3) 学術利用制度が開始された 2009 年当初は、時事を報道するニュース番組も研究利用に提供されていたが、2016 年に対象外とされた（宮田・大高・岩根，2023）。

4) コンテンツの内容要約や制作者名等の情報を含むアーカイブのメタデータも、以前は利用可能であったが、現在はアクセスできなくなった（宮田・大高・岩根，2023）。2), 3)の問題に加えて、2020 年度にコロナ禍の中で研究募集が年 4 回から年 2 回に縮減され、2023 年度になっても戻っていないこと等を含めて、宮田らは「ここ数年、研究の堅実な進展とは裏腹に、NHK の事業としての学術利用トライアルは後退を重ねている」（p.52）と問題を提起している。

5) 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、井上（2012）によれば、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、よく使われていた。井上が、朝日新聞と読売新聞の記事データベースを活用して検索した結果によれば、1990 年代までは、「避難命令」という言葉は「避難指示」よりも多く使用されていた。2000 年代以降になると「避難指示」の使用例が圧倒的に多くなり、法律上の用語を正確に、記事に反映しようとする姿勢が窺えるという。東日本大震災では、一部の自治体が、異常事態であることを知らせようという咄嗟の判断で「避難命令」という言葉を使って注意を呼びかける事例があった（井上，2011）。

謝辞

本章は 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）の成果を活用した。

第9章 総合考察

ここまで、マス・メディアによる報道が〈防災情報と避難〉という、今日の防災を考えるうえで重要な位置を占めているテーマについて、どのような視点から報じてきたのか、という観点から、4つの内容分析を行ってきた。本章では、内容分析の結果を踏まえて、総合的な考察を行い、マス・メディアによる災害報道の課題を整理して、報道の改善に向けた道筋を展望する。

本章の流れは以下の通りである。

第1節では、本論文で実施した4つの内容分析を総括する。その整理を踏まえて第2節では、本論文で抽出したり、演繹的に用いたりしたメディア・フレームを整理し、〈防災情報と避難〉というテーマを報じるマス・メディアの視点を考えるうえでは、有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict)、連帯 (solidarity)、科学リテラシー (scientific literacy) の4フレームを特に詳しく議論することが重要であることを示す。

以降の節では、これらのフレームについて順次、検討する。第3節では、有責・非難 (blame) のフレームを取り上げ、このフレームが用いられる背景要因や問題点を整理すると共に、有責・非難 (blame) のフレームが支配的となるような報道は見直しが求められることを主張する。

第4節以降は、有責・非難 (blame) のフレームから脱却して、リフレーミングを進めるための議論を喚起する。議論の中心となるのは、葛藤・対立 (conflict) と連帯 (solidarity) の両フレームが持つ重要性である。第4節では葛藤・対立 (conflict) フレームの有用性や意義を述べる。第5節では、連帯 (solidarity) フレームによって、マス・メディアによる報道を捉え直す議論の提起を試みる。その際には、林 (2011) による「オトコのジャーナリズム／オンナ・コドモのジャーナリズム」という議論を参照する。

第6節では、連帯 (solidarity) や葛藤・対立 (conflict) のフレームに関わる問題として、マス・メディアの当事者性を問う議論を展開する。その際には、「基本フォーマットから逸脱した報道」という視座を導入することにより、〈防災情報と避難〉というテーマを報じる際の、マス・メディアの当事者という問題の所在を、より明確にすることを試みる。

第7節では、科学リテラシー (scientific literacy) のフレームについて検討する。

第1節 内容分析研究のまとめ

本節では、総合考察を行う準備作業として、第5章から第8章までの内容分析研究の結果について簡潔に整理する。

第5章では、豪雨災害に関して、近年の30年間に掲載された大手全国紙 (朝日、読売) の社説を、メディア・フレームを帰納的に抽出する手法により分析した。社説の中で最も

多く言及されていたトピックは「防災情報」であったことが明らかとなり、防災情報に対して新聞メディアが高い関心を寄せてきたことが示された。防災情報を報じるフレームを抽出した結果、行政側に対して、防災情報自体の精緻化や拡充等を求める「本体改善フレーム」が過半数を占めていたことがわかった。これに次いで多かったのが、住民側に対して、公的な防災情報を受け取って、適切な判断や行動に活かすことを求める「情報受容フレーム」であった。「本体改善」と「情報受容」は、＜能動的主体としての行政／受動的客体としての住民＞という一方向的で二項対立的な関係で結び付いたフレームであり、両フレームの総計が支配的であったということは、大手全国紙の社説においては「行政が懸命に防災情報を作って発出し、住民はそれに従って行動する」という構図が、規範的な防災像として長期に亘り提示されていることを示していると総括した。こうした構図に見直しを迫る対抗的フレームとして、行政や住民、地域団体、福祉関係者等、地域の多様なステークホルダーが、情報を共に作り、共に伝え、共に使うような関係性が重要であることを強調する「共同実践フレーム」を措定し、報道の視点をリフレーミングすべきであると主張した。

メディア・フレームの分析については、第5章の社説分析が、テキストからの帰納的抽出という手法を採用したのに対し、第6章以降の内容分析では、様々な事例に適用可能な汎用性のあるフレーム・モデルを探究すること、及び、より抽象性の高い表象的な概念をフレームに設定することで議論の幅を拡張すること、以上の2点の目的から、Thorson (2012) が提唱した、災害報道の汎用的なフレーム・モデルを原型として、適宜、必要な修正を加えたモデルを設定し、フレーム分析を行った。

第5章の分析が社説という定型欄のみを分析対象としていたことを踏まえ、第6章では、様々な記事を分析対象にして議論を拡張するという目的から、2021年の静岡県熱海市土石流災害を報じた全国紙5紙を対象に分析を行った。分析の結果については、多様な観点から議論を行ったが、＜防災情報と避難＞というテーマについては、被災自治体が避難情報をレベル3に留めたままだったことを、発災直後の初期段階から問題視し指弾する有責・非難 (blame) のフレームが用いられたことを指摘した。取材が行き届かない初期段階で、被災自治体の有責・非難 (blame) を強調するのは問題の矮小化や他の課題の看過等に繋がりがねないことや、自治体側に「有責・非難 (blame) を受けたくない」という心理的圧迫を与えて防災情報を頻発させる傾向（インフレ化）を助長し、結果として、防災情報の価値低下を招く弊害があり得ることを指摘した。これに対抗するフレームとして重要性を提起したのが、連帯 (solidarity) のフレームを用いて＜防災情報と避難＞を報じることであった。

また、以上の分析や既往研究を踏まえて、防災情報の生成・発出を巡って、新聞報道が作り手・送り手側を有責・非難 (blame) のフレームで発災直後から指弾する傾向は一般的に見られるのではないかという作業仮説を提示した。

それでは、防災情報が社会に定着しておらず、＜防災情報と避難＞を報じる視点がまだ

固定化していなかったと考えられる時代には、＜防災情報と避難＞というテーマは、どのように報じられていたのであろうか。それを検証することで、現在の報道を見直す知見が得られるのではないかという見立てに基づき、1934年（昭和9）室戸台風の報道を分析したのが、第7章であった。分析の結果、室戸台風を巡る報道では、警報等の防災情報を生成・発出した気象官署を有責・非難(blame)のフレームで指弾する視点は存在しておらず、防災情報を受け取る市民側に対して、必要な情報を身に付けて使いこなすことを求める科学リテラシー (scientific literacy) のフレームが中心的に使われていたことがわかった。新聞社自身も、知識の普及に向けた取り組みを意欲的に行ったことも確認された。また、防災情報が定着していなかった社会に、防災情報の重要性を説く世論が喚起されたことで、それまでは不意打ちしてくる＜危険＞であった台風が、＜リスク＞として社会的に再構成され、その結果として、＜リスク＞に対する個人の意思決定と、それに伴う責任が問われる事態に至ったことを見た。その帰責先が確定していなかった社会においては、どのように意思決定し責任を負うべきかを巡って様々な意見が表出したため、「警報休校論争」に発展した。新聞や雑誌は、この社会的な葛藤・対立 (conflict) に対して、議論の場を提供するフォーラムとしての機能を果たした。その一方で、議論のテーマが、警報下で登校させることの是非という問題に限定され、＜防災情報と避難＞を幅広く論じるには至らなかったことも確認された。

以上の3分析は、新聞を中心とする活字メディアを対象としたものであった。第8章における4つ目の分析は、対象を放送メディアに拡張し、NHK（日本放送協会）が約40年間に亘って制作・放送してきた豪雨災害のテレビ・ドキュメンタリー番組を分析した。新聞報道と同様に、防災情報の生成・発出を巡って、不手際と見做された事態に対して、行政機関を有責・非難 (blame) のフレームで指弾する視点は、1990年代以降の番組で確認された。その一方で、2010年代半ば以降になると、そうした視点到代わって、様々な人々や組織の葛藤・対立 (conflict) を直視すると共に、地域コミュニティの多様なステークホルダーが連携し合うことの重要性を強調した連帯 (solidarity) のフレームが中心的に用いられ、フレームの問い直し (リフレーミング) が行われていたことを見出した。ただし、この連帯 (solidarity) の中には、マス・メディア組織やジャーナリスト自らを当事者として位置付ける問題意識は乏しかったという点を指摘した。

第2節 メディア・フレームの整理

第1節で総括した4分析の結果を踏まえて、本節では、帰納的に抽出したフレームや、演繹的に利用したフレームについて整理し、災害報道を検証するに際しては、どのようなメディア・フレームに注目することが有用と考えられるのかを検討する。

Table-35 本論文で用いた汎用的フレーム・モデルの整理

Thorson (2012)	第6章 (熱海市土石流)	第7章 (室戸台風)	第8章 (テレビ・ドキュメンタリー)
有責・非難 (blame)	有責・非難 (blame)	有責・非難 (blame)	有責・非難 (blame)
葛藤・対立 (conflict)	葛藤・対立 (conflict)	葛藤・対立 (conflict)	葛藤・対立 (conflict)
連帯 (solidarity)	連帯 (solidarity)	連帯 (solidarity)	連帯 (solidarity)
予測 (prediction)	予測 (prediction) 科学的専門性 (scientific expertise)	科学リテラシー (scientific literacy)	科学リテラシー (scientific literacy)
荒廃・壊滅 (devastation)	荒廃・壊滅 (devastation)	荒廃・壊滅 (devastation)	—
無力 (helplessness)	無力 (helplessness)	無力 (helplessness)	—
—	人間的関心 (human interest)	人間的関心 (human interest)	人間的関心 (human interest)
—	—	自己犠牲 (self-sacrifice)	—
経済 (economics)	経済 (economics)	経済 (economics)	—
—	—	—	改善 (improvement)

1. 汎用型フレーム・モデルの整理

初めに、本項では、第6章以降における3つの分析に援用した汎用的フレーム・モデルについて、まとめておく。続く2項では、汎用的フレームと、第5章で帰納的に抽出したフレームの関係性について論じる。

第6章以降の分析に援用した汎用的フレームの原型としたのは、Thorson (2012) のモデルであり、これは7つのフレームで構成されていた。実際の分析に際しては、対象となるテキストの内容に応じて適宜、追加や統合等の修正を行った。これらのモデルについて整理した表を Table-35 に示す。

各分析の結果を踏まえると、分析対象となったテキストに限られた範囲ではあるものの、Thorson (2012) が提示したフレーム・モデルはテキストの内容を概ね網羅しており、災害報道を検証する汎用的なツールとして、基本的な妥当性を有していると評価できる。分析に適用する際には、対象となるテキストと照らし合わせて必要な修正を施すことで、適切なフレーム・モデルを設定できると考えられる。

続いて、本論文で用いた汎用的なフレームのうち、災害報道を検証するうえで特に重要性が高いと考えるものはどれかを検討しよう。有責・非難 (blame) のフレームが様々な問題点を有すると考えられることは、主に第6章及び8章で確認したところであり、災害報道のあり方を考えるうえで見過ごせないフレームであると言える。一方、社会の防災・減災力向上に寄与する有用性を持ち、有責・非難 (blame) フレームに見直しを迫る対抗的フレームに位置付けられるものとして、第6, 7, 8章では、葛藤・対立 (conflict) と連帯

(solidarity)のフレームを提示した。また、第7章では、Thorson(2012)の予測(prediction)と、第6章で提起した科学的専門性(scientific expertise)を包括したフレームとして、科学リテラシー(scientific literacy)を提案し、第8章では、その有用性を確認した。

これまでに行ってきた内容分析の結果を踏まえて、本論文では、＜防災情報と避難＞というテーマを報じるマス・メディアの視点を見直し、社会の防災・減災力向上に貢献できる報道のあり方を考察するうえでは、有責・非難(blame)、葛藤・対立(conflict)、連帯(solidarity)、科学リテラシー(scientific literacy)の4フレームを特に詳しく議論することが有用であると考ええる。

これら4フレームについて、次節以降において順次、詳しく検討することとする。ここでは上記以外のフレームについて、先に、簡単に見ておこう。

テレビ・ドキュメンタリー番組を分析した第8章で設定した改善(improvement)フレームは、災害の教訓を踏まえてなされた改善策を検証する視点であり、発災直後の報道では使うことが難しいが、発災から一定期間が経過した後の報道を分析する際には、重要な視座を提供すると言える。

室戸台風報道を分析した第7章で設定した自己犠牲(self-sacrifice)フレームは、室戸台風の報道分析においては重要な役割を果たしていたが、昭和初期という時代の社会情勢を反映したフレームであり、現在の報道において＜防災情報と避難＞というテーマがどのように報じられているかを分析するに際しては、考慮する必要性は低いと言えるだろう。このように、時代背景等の社会状況に応じて、分析に活用するフレーム・モデルに修正を加えるのは、重要な手続きであると考ええる。

人間的関心(human interest)、荒廃・壊滅(devastation)、無力(helplessness)、経済(economics)の4フレームは、災害報道全般の分析に使ううえでは有効性を有している。このうち、人間的関心(human interest)は＜防災情報と避難＞を報じる際にも使われているが、単に情緒的な感情の喚起を目指すだけでなく、＜防災情報と避難＞を考えるうえで有益な情報を提供する行動記録としての視点を持った報道であるかどうかを検証するフレームとして用いることが重要であると考ええる。

2. 汎用型フレームと帰納的に抽出したフレームの関係性

1項では、第6章から第8章の分析に用いた汎用型フレームについて整理した。一方、第5章では、新聞社説から帰納的にフレームを抽出するという別の分析手法を用いた。そこで本項では、＜防災情報と避難＞の報道を考察する際に重要であるとした4つの汎用型フレームと、第5章で帰納的に抽出した5フレームの関係性を検討し、探索的に見出されたフレームを汎用型フレームに接続することを試みる。

改めて列記すると、＜防災情報と避難＞の報道を考察するに際して、特に議論が必要とした汎用型フレームは、有責・非難(blame)、葛藤・対立(conflict)、連帯(solidarity)、科学リテラシー(scientific literacy)の4フレームであった。一方、新聞社説から帰納的に

抽出したのは、「本体改善」「情報受容」「検証要請」「共同実践」「自主判断」の5フレームであった。

帰納的に抽出したフレームのうち、最も多かったのは、防災情報自体の精緻化や拡充等を求める本体改善フレームであった。これは、防災情報の作り手・送り手側が負う責務に焦点を当てたフレームであり、帰責の視点に繋がりやすいという点で、汎用型フレームにおける有責・非難 (blame) と親和性が高い。作り手・送り手側の責務を重視しているがゆえに、不手際があったと見做される事態が起きた場合には、指弾の姿勢に陥りやすいと考えられるからである。

第5章で抽出されたフレームで、本体改善に次いで多かったのは、情報受容のフレームであった。これは、防災情報の受け手側に、公的機関が発出した防災情報に即した判断や行動を求めるフレームである。汎用側フレームにおいて、情報受容フレームと類似した視点を有しているのは、防災情報を使いこなす力を身に付けることの重要性を強調する科学リテラシー (scientific literacy) のフレームである。ただし、科学リテラシー (scientific literacy) が「情報の使いこなし」という力を重視しているのに対して、情報受容フレームは、一方向的な情報の受け取りという側面が強い点に注意が必要であると考えられる。報道に求められるのは、防災情報に関する解説記事を掲載するといった情報受容の視点に留まるのではなく、科学リテラシー (scientific literacy) にまで視点を拡張し、身近な情報として防災情報を使いこなすには何が求められるのかといった点にまで踏み込んだ報道を行うことであろう。一方向的な情報の受け取りという側面に力点が置かれ過ぎると、情報を受け取る側の自己責任が問われることにもなりかねず、この点で、有責・非難 (blame) のフレームに接近してしまうことにも留意しなければならない。

第5章で抽出したフレームで、＜本体改善＋情報受容＞という支配的フレームを見直すことに繋がり得る対抗的フレームと位置付けたのは、共同実践フレームであった。これが、汎用型フレームにおける連帯 (solidarity) と親和性が高いのは自明であろう (第6章第4節3項参照)。

第5章ではこの他、行政機関に対して自己検証を求める検証要請フレームと、住民に対して公的情報を待たずに判断・行動することを求める自主判断フレームも、一定数が見出された。

検証要請フレームは、災害対応を巡ってどのような問題があったのかを行政機関が自ら振り返ることを求めるものであり、災害対応の渦中において、いかなる葛藤・対立 (conflict) があったのかを見つめ直すことに繋がるから、葛藤・対立 (conflict) のフレームと通底する視点を有していると言える。ただし、検証の過程で行政機関が自らの責任を回避しようとする心性を有してしまうと、有責・非難 (blame) のフレームに接近することになりかねない。第6章で検討した熱海土石流災害を巡っては、自治体による自己検証で、防災情報の発出を巡って、自治体側が自らに法的責任はないことを強調している事実を確認した。自己検証の結論において、防災情報を巡る法的責任に言及するということは、自己検証が

Table-36 本論文における帰納的フレームと汎用型フレームの関係

第5章で帰納的に抽出したフレーム	関連する汎用型フレーム
本体改善	有責・非難 (blame) と親和性が高い
情報受容	科学リテラシー (scientific literacy) と類似した視点を有するが、一方向的な情報の受け取りに留まらない視点が求められる
共同実践	連帯 (solidarity) と親和性が高い
検証要請	葛藤・対立 (conflict) のフレームと通底する視点を有するが、行政機関が自らの責任を回避しようとするれば有責・非難 (blame) に接近する
自主判断	科学リテラシー (scientific literacy) と通底した視点を有するが、住民の主体性を過度に強調すると行政機関への信頼低下等により有責・非難 (blame) に接近する

有責・非難 (blame) の視点を意識してなされたことを物語っており、葛藤・対立 (conflict) を虚心坦懐に見つめる視点を有していたかどうかという点に関して、疑問を生じさせる。行政が防災情報を巡って自己検証を行う際には、帰責の視点ではなく、葛藤・対立 (conflict) を直視するという視点を重視すべきであると考え。マス・メディアが行政の検証作業を見つめる際にも、行政が責任をどう捉えているのかという点ばかりを強調すれば、有責・非難 (blame) のフレームに繋がる。そうではなく、事実即して、そこに生じた葛藤・対立 (conflict) が適切に把握されているかどうかを検証することに重点を置いた報道が必要であると考え。

続いて、自主判断フレームについて言及する。これは、住民側の主体性を強調したフレームであり、その際には、住民が気象現象や防災情報に関する知識を使いこなせるかが問われるという意味で、科学リテラシー (scientific literacy) と通底した視点を有している。ただ、住民の主体性を過度に強調すれば、行政機関の発出する公的な防災情報に対する信頼性の低下やシニシズムといった視点に繋がりがねず、これも有責・非難 (blame) のフレームに接近してしまう。住民サイドの自主判断を問題とする際には、「公的情報との対立」という視点ではなく、適切な自主判断を支える科学リテラシー (scientific literacy) の養成や、地域コミュニティが総ぐるみで自主判断できるような連帯 (solidarity) の形成といった視点で報道を行うことが必要であると考え。

以上の検討を整理した表を Table-36 に掲げる。分析対象としたテキストの内容を細かく把握できる帰納的手法と、より抽象度の高い概念を設定して分析に援用する演繹的手法は相補的な有用性を持っていると考えられ、両者を関連付けながら議論することで、内容分析を行う視点に幅を持たせることが可能となり、報道の改善に繋がる知見をより明確に

把握することに貢献すると考えられる。

第3節 有責・非難 (blame) フレームの検討

1. 有責・非難 (blame) と責任 (responsibility)

本節以降では、＜防災情報と避難＞というテーマを報じるマス・メディアの視点を検討するうえで重要と考える4つの汎用型フレームについて順次、詳しく議論する。まず本節では、有責・非難 (blame) フレームを取り上げる。

有責・非難 (blame) は、責任を巡るフレームである。責任を明らかにすることは、マス・メディアによるジャーナリズム活動に求められる古典的な機能の一つであり、メディア・フレームの研究においても、責任は、マス・メディアによる報道の汎用的なフレームの1つと見做されてきた (Iyengar, 1991; Semetko & Valkenburg, 2000; 第4章第5節参照)。ただし、これらの研究において設定されてきたフレームは「責任 (responsibility)」であり、責任がどの団体・組織または個人に帰属するかを明らかにすることを目的としたフレーミングである。これに対し、有責・非難 (blame) のフレームは、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フレーミングであり、帰責先を明確化しようとする責任 (responsibility) フレームとは一線を画している。

災害報道の汎用的なフレームを設定するに際して、Thorson (2012) が、責任 (responsibility) ではなく、有責・非難 (blame) を採用したのは、災害報道においては、純粋に帰責先を明確化しようとする視点より、過失 (fault) や有責性 (culpability) を問題視する視点が目立つという認識を反映していると推測できる。Thorson (2012) が、発災直後の初期段階で、特定の個人に対して有責・非難 (blame) のフレームで報じることを戒め、体制や構造に焦点を当てるべきであると主張している点にも、Thorson が、災害報道において有責・非難 (blame) のフレームが用いられやすいことへの問題意識を有していることが窺える。

以下、本節では、有責・非難 (blame) のフレームが用いられる要因や、フレームの仕様に伴う問題点を更に掘り下げるため、「スケープ・ゴーティング」「マス・メディア組織内における需給ギャップ」「事象を眼差す視点の時間軸」という3つの観点から、詳しく議論を行う。

2. 有責・非難 (blame) とスケープ・ゴーティング

マス・メディアによる災害報道において、＜防災情報と避難＞というテーマを、有責・非難 (blame) のフレームで報じることの弊害や逆機能については、これまでも述べてきた。そこで問題とされたのは、有責・非難 (blame) フレームが前景化すると、責任の押し

付け合いという防災帰責実践が生じ、結果として、防災情報が頻発されて情報価値の低下（インフレ化）を招いたり、互いに帰責し合うことで最終的には責任が拡散・消失してしまったりするという事態への懸念であった。本項ではさらに、「スケープ・ゴートイング」という概念を導入して議論することで、有責・非難（blame）のフレームが有する問題を巡る視座を拡張したい。

スケープ・ゴートイングとは、聖書由来の「贖罪の山羊」に関連する言葉であり、個人や集団の攻撃的エネルギーが、集中的に他の個人や集団に向けられる現象である。防災情報の生成・発出を行う自治体等の行政機関を有責・非難（blame）のフレームで報じることは、行政機関をスケープ・ゴートイングすることであると言い換えることができる。

釘原（2014）によれば、スケープ・ゴートイングは①事態発生や拡大・悪化に関する因果関係・責任主体が不明確な段階で、それをある対象に帰属したり、その対象を非難したりする②責任帰属や非難が一定の集合的広がりをもって行われ、そのような認知や行為が共有化されるプロセスがある—と定義付けられる。ここでのポイントは、因果関係や責任主体が不明確な段階で行われるという時間性の問題と、社会的な広がりを有するという空間性の問題が両立する条件下でスケープ・ゴートイングが成立することである。有責・非難（blame）のフレームによる報道が、発災直後の初期段階で（＝時間性）、目立つ形でなされて広く社会に問題が喚起される（＝空間性）ことは、この条件を満たしてしまうと考えられる。

スケープ・ゴートイングが発展するプロセスについて、植村（2014）は、以下のようなモデルを提示している。マス・メディアで特定の対象を非難するような報道が生成されると、それに接した受け手にも非難感情が高まる。そうした人々の反応がさらに、マス・メディアに再帰的な影響を与えるという相互作用が起きる。結果的に、全体としてスケープ・ゴートイングがエスカレートしていくという動的な過程である。このモデルに基づけば、有責・非難（blame）のメディア・フレームは、スケープ・ゴートイングを起動し、加速させる働きを有していると捉えることができる。

自然災害のように、本来の対象者が実体のない非人間的原因であるときは、別の低強度の対象に強い攻撃反応が向けられることがあり、これは「触発置き換え攻撃（triggered displaced aggression）」と呼ばれる（Pedersen, Gonzales & Miller, 2000）。自然災害で大きな被害が出た時、マス・メディアは自然を非難するわけにはいかず、かといって被災者に責任帰属することも憚られるから、防災上の法的責務を負う行政機関が攻撃対象に選ばれやすいとも考えられる。行政機関がスケープ・ゴートイングの対象となる背景には、ジャーナリストの中に「行政の無謬性」という思い込みが刷り込まれていることも一因として考えられよう。危機対応に際して、行政が常に完全無欠であることなど、本来はあり得ないはずであり、この点でも見直しが迫られていると言える。

本項でスケープ・ゴートイングに注目したのは、この現象が生じる要因に対する社会心理学的な考察が、災害報道を考えるうえで重要な示唆を与えると考えるからである。

釘原 (2014), 阿形 (2014) によれば, 現実とは不確実で予測不能な世界であり, いつ, どのような災難に見舞われるかわからないし, そのような可能性は常に, 全ての人に開かれている。しかし, 不安を強く抱いたままでは日常生活に支障が出るので, 人々は普段の生活においては, 自分たちは「安全な世界に生きている」と考えて, 安心感を抱いている。

そこへ不意に大きな災害が発生すれば, 私達の安心感は突如として脅かされ, 安全な世界に生きているという認識は動揺してしまう。人は環境をコントロールしたいという基本的な欲求を持っていると考えられるが, 大きな災害の発生は「私達は, 環境をコントロールしきれない, 小さな存在である」という認識を呼び覚まし, 不安を掻き立てる。そうした脅威を解消し, 安心を取り戻すには, 特定の対象に原因や責任を絞るのは有効な方略であり, 予見できないリスクに満ちた環境を, よりコントロール可能なものとして知覚するうえで都合がよいと考えられる。

責任帰属のメカニズムには, 「もし……であったら」という反実仮想が強く影響する。これは「もし……すれば防ぐことができた」と思いたい, つまり自分自身が同様の状況におかれれば, 防ぐことができるだろうとの認識をもちたいという願望の現れであるといえる。個人, 集団, 組織の責任を追及し, 非難するスケープ・ゴートィングは, 事件・事故の原因を正しく追及したいという動機に基づくものではなく, むしろ, 不確実で予測不可能な世界に生きているという現実から目を背けさせる役割を果たしているのであろう。

(阿形, 2014, p.61)

上記の議論から推測されるのは, 災害時には「自治体等の行政機関がしっかり対応していれば被害を防げたはずなのに」と考えたがる心理的傾向を, 多くの人々が有しているという可能性である。そうした心性をジャーナリスト達も共有しているとすれば, それは容易に有責・非難 (blame) のフレームに結び付く。そのようにフレーミングされたニュースに接した受け手の側では, 有責・非難 (blame) のオーディエンス・フレームが強化され, エスカレートしていくことが考えられる。

以上のような心理的メカニズムを踏まえた場合に重要となるのは, 有責・非難 (blame) のフレームやスケープ・ゴートィングは, 不確実で予測不可能な世界に生きているという現実から目を背けさせる役割を果たしていると考えられることである。防災という営みを立ち上げ, 継続させていくうえで, 「自分たちは, 不確実で予測不可能な世界に生きている」という認識は, 欠かせない存立条件であろう。その認識を隠蔽し得るという点において, 有責・非難 (blame) のフレームは, 責任論のレベルにとどまらず, 「世界の不確実性に対する認識論」というレベルにおいても, 深刻な問題を孕んでいると考えられるのである。

3. 災害報道の需給ギャップ

2項では, 有責・非難 (blame) のフレームについて, スケープ・ゴートィングという概

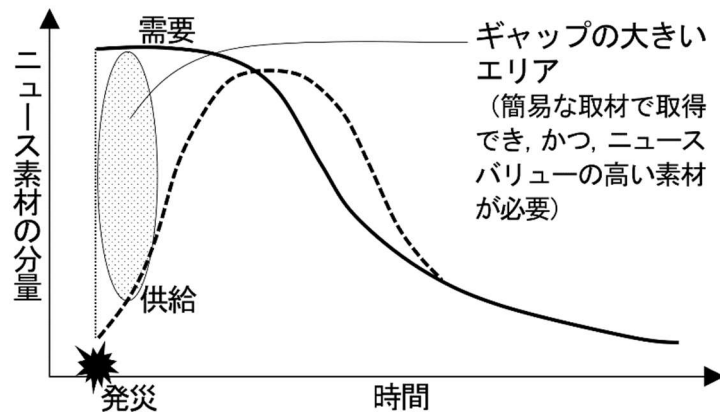


Figure-24 災害報道の需給ギャップモデル

念を導入し、心理的特性からの検討を試みた。続いて本項では、報道の実務現場における業務処理という観点から、有責・非難 (blame) のフレームが用いられるメカニズムを検討する。

検討に際して依拠するのは、第6章第4節1項で触れた「メディア・ルーティン」という概念である。メディア・ルーティンとは「ジャーナリストらが業務に用いる、定式化され、反復される慣行や形式、規則」(Shoemaker & Reese, 2014, p.165) のことであった。マス・メディアは、限られた人員・予算・機材で日々ニュースを生産しなければならない、出来事が生じるたびに、どのようなやり方でニュースを制作するのかを毎回、一から議論しては、間に合わない。どのような出来事に対しても、予測可能な方法を用いて効率的に対処するための知恵や工夫が不可欠であり、それがメディア・ルーティンとして標準化され、組織にしっかりと組み込まれていると考えられる。

特に災害報道では、莫大な情報への需要が発生する一方で、情報通信網の途絶や行政機関の機能低下により、入手できる情報は極端に減少するため、マス・メディアはルーティンに従って業務を遂行する傾向が助長される (Liu, 2009)。こうした状況下において、マス・メディアの組織内でどのように業務が処理されているのかを理解する目的で、「マス・メディア組織内における災害報道の需給ギャップモデル」(Figure-24) を提示したい。

このモデルにおける需給とは、社会全体における需給のことではなく、マス・メディア組織の内部における需給を指す。ここで「需要」とは、ニュースを最終的にパッケージ化して記事や番組に仕立て上げる編集(編成)部門から、現場での取材を担当する部門に対して出される「出稿要望」として定義される。「今日はこの出来事に対して、これだけの紙面(放送時間)を充てたいので、それに見合う分量の記事(取材映像)を提出してほしい」という要請として規定されるニュース素材の分量である。これに対して「供給」は、取材部門が手持ちの材料を基として提供することが可能な記事(取材映像)の分量を指す。

大きな災害が発生すると、編集(編成)部門から取材部門に対して求められる需要は、直後において最大規模となる。号外の作成や臨時の緊急放送、ネット媒体への出稿等、多

量の業務が瞬時に発生し、取材部門は、多大な需要を充足すべく、多くの人員を動員してニュースの素材収集に当たる。時間の経過と共に取材が進み、需要に対して供給は急速にキャッチアップしていく。

しかし、発災直後においては、被災地では情報通信網の途絶や行政機関の機能低下等、情報収集を困難にする混乱が多発しており、被災地の中で何が起きているのかを把握するのは容易ではなく、大きな需給ギャップが生じてしまう。このギャップを短時間で解消するには、簡易な手段で入手でき、なおかつ、ニュース・バリューが高く、ニュースの中で大きく取り扱うことのできる素材（ネタ）がどうしても必要となる。

<防災情報と避難>を巡って、有責・非難（blame）のフレームで報じることのできる素材（ネタ）は、まさにこの条件を満たしていると言える。被害（特に人的）が集中した地区に防災情報が、十分なリード・タイムを持って発出されていたかどうかは、人手や時間をかけた綿密な取材を要することなく入手できる表層的・外形的な事実である。結果として、被害が甚大だった地域で、防災情報が発出されていなかったり、発出が遅れたりした事実が確認できれば、それを指弾することは「公権力の監視」というジャーナリズムの古典的機能に沿う報道と見做し得るから、報じる価値が高いニュースであると判断される可能性が高い。そうなれば、大きなニュースとして報じられることになる。

そうした経験が積み重ねられると、表層的・外形的な事実の確認を基に、防災情報を巡る行政機関の不手際を指弾する報道を行うことは、発災直後の便利なニュース・メイキングのメディア・ルーティンとして、組織内にしっかりと組み込まれ、いつしか常態化する。一旦、常態化してしまえば、ジャーナリストたちは疑問や違和感を抱くことなく、<防災情報と避難>を巡る有責・非難（blame）フレームの報道を延々と繰り返すことになってしまう。

上記のモデルは、筆者の災害報道における実務経験等を基に提起した作業仮説であり、今後、実証的な検証を重ねて、確認していく必要がある。ただ、特定の視点やパターンに依拠した内容のニュースを制作することがメディア・ルーティンに一旦、組み込まれてしまえば、それは自明の前提と化し、自然と繰り返されることになるという点は理解されるであろう。であるからこそ、自明となった前提に懐疑を抱き、問い直すことの必要性が強調されなければならないと考えられるのである。

4. 有責・非難（blame）を導く時間軸

有責・非難（blame）のフレームについて、2項では心理的特性の観点から、3項ではマス・メディアの組織内におけるニュースの処理業務という視点から、それぞれ検討を加えた。引き続いて本項では、この問題を、矢守（2020a）を参照しつつ、「事象を眼差す視点の時間軸」という観点から検討してみよう。

災害対応の検証は、全てが終わった時点に立って、後ろ向き（バックワード）で回顧する視点からなされるのが通常である。一連の経緯や、大きな被害が出たという結果を知っ

た立場から回顧すれば、当事者の意思決定や行動を批判・指弾することはたやすいと言える。結果を知った第三者は「防災情報が適切に発出・伝達されていれば被害を防げた（それができなかったがゆえに被害が起きた）」と短絡的に因果関係を見出しがちになり、「本来はこうすべきだった（すべきではなかった）」という有責・非難（blame）の視点が導かれることになるからである。これは、2項で検討したスケープ・ゴートィングに繋がる視点であり、また、結果を知ったことによって、事前に予見できた可能性を実際よりも高く見積もってしまう「後知恵バイアス（hindsight bias）」（第7章第9節4項参照）の弊害とみることもできる。

実際には、リスク事象の渦中にいる当事者は「一寸先は闇」という予測困難性に直面しながら、前向き（フォーワード）に展望する視点に立って、意思決定し行動するほかはない。そうした当事者にとって、回顧（バックワード）でなされた検証は、無力な後知恵に過ぎない場合があることを自覚する必要がある。次の災害で当事者になる人は、同様に展望（フォーワード）の視点で判断するほかはないのであり、そうした当事者にとって有益となるような検証がなされなければならない（矢守、2020a）。

この問題は、第7章第10節2項で参照した Luhmann（1991）の議論を補助線に考えることもできる。Luhmannによれば、自分のコントロールが及ばない外部から損害を受けたと帰責される場合は<危険>であるのに対して、自分自身の意思決定や行為に帰責される場合は<リスク>となるのであった。新たな決定を下すことは、決定前に見積もられていた未来とは異なる未来を作り出すことになり、否定的な結果を招く可能性も孕んでしまう。リスクはさらなるリスクを生み出し得るのである。

よって、リスクの観点から考えれば、正しい選択と誤った選択との間に区別は立てられないことになる。誤った選択がリスクを生むのではなく、全ての選択はリスクを伴う。どれだけ知識や情報を蓄積しようとも、どの選択が正しく、どの選択が間違っているかは、現時点においては判定することはできない。未来は「ありそうである／ありそうでない」という暫定的見通しという形でしか語れない。未来を規定できないのは、未来のあり方は、現在においてどのように決定が下されるのかということに依存しているからなのである（小松、2003）。

従って、<防災情報と避難>を巡る問題を「失敗」として事後的に取り上げ、指弾する報道の視点は、Luhmannが規定したリスクを正しく捉えたものとは言えない。むしろ、防災情報があるからこそ、選択肢が増えるためにリスクもまた増えると言えるのであり、防災情報はリスクを一方向的に縮減するわけではない。防災情報に絶対的な価値を与えて、人々の行動を一様に起動させる強力な道具と見做す視座を問い直し、防災や避難という全体の枠組みの中で、選択（意思決定）を支援し得るツールの1つとして相対化する視点が必要と言えるのではないだろうか。

上記の見解は、住民の避難という行為を、住民自身が行為のプロセスの中にある中動的営みと見做した松原（2020）の議論と通底する問題意識を有している（第3章第3節5

項参照)。松原の議論によれば、住民は多様な可能性の中で行為し得る主体であり、防災情報が規定する通りの避難行動を取るということは、いくつかある可能性の中から選び取られてなされ得る行為として相対化されていた。このように相対化する視点は、責任という観点に縛られた発想から脱却する道を開くと考えられる。

では、リスクを眼差す視点を複眼的にするには、どうしたらよいか。この点については、災害ミュージアムにおける記憶の展示を論じた阪本・矢守(2010)、阪本(2017)の議論が参考になる。布谷・安田(2009)が記憶の展示について、「レトロスペクティブ=今から振り返ってみればこう見える」と「プロスペクティブ=その時、その時点に立ってみる」という2つのアプローチを提示していることを踏まえて、阪本らは、記憶の展示ではこの両者のバランスが重要だが、実際にはレトロスペクティブな展示が多いと指摘する。当時生きていた人々の想いを再現するプロスペクティブな展示は、これから先、自分の身に起こるかもしれない災害を思い、備えなければならないと考えさせる働きを持つ。展示を通じた記憶の想起は、過去に向けた想起ではなく未来に向けた想起でもあり、ミュージアム自らが、記憶を動的に想起させるための媒介(メディア)となることが重要であるという。

これを、防災情報の検証に応用すれば、次の災害で、防災情報を生成・発出する当事者になり得る人にとって有益なのは、レトロスペクティブな視点で「こうすべきだった」と説くことではなく、これから先、自分の身に起こるかもしれない災害を思い、備えなければならないと考えさせる働きによって「未来に向けた想起」を促すプロスペクティブな視点に立ち、結果を予測するのは極めて困難な状況の中で、限られた情報等の資源をできる限り有効に活用しつつ、意思決定や行動をするのに役立つ知見を提供するメディアの存在であると言える。マス・メディアによる報道はまさに、こうした「役立つ知見を提供する」ことに貢献しなければならないはずである。

第4節 葛藤・対立 (conflict) フレームの検討

第3節では、3つの観点を導入して、有責・非難 (blame) のフレームが生じる要因や弊害、逆機能を検討した。本章第2節1項で述べたように、有責・非難 (blame) フレームからの脱却や見直し (リフレーミング) を図るうえで重要なのは、葛藤・対立 (conflict) や連帯 (solidarity) のフレームであると考えられる。本節ではこのうち、葛藤・対立 (conflict) のフレームについて検討する。

防災情報を生成・発出する側の葛藤・対立 (conflict) に焦点を当てた報道の意義については、室戸台風の報道を分析した第7章の第10節1項や、テレビのドキュメンタリー番組を分析した第8章の第6節1項で検討した。それらの議論を要約すると、「自然現象を完全に予測することはできない」という科学的な限界の中で、防災情報を生成・発出する側は迷いや焦慮、後悔の念に、恒常的に見舞われているのであり、報道が、そうした葛藤・

対立 (conflict) を可視化させれば、防災情報とは、よくわからないところから機械的に出されるものではなく、人間が葛藤しつつ作り上げているものであることが受け手に認識され、防災情報を「送り手／受け手」という二項対立に分断する構造に架橋できる可能性が開かれるのではないか、ということであった。

現在の社会には多種多様な防災情報が豊富に存在し、定型的な形式で繰り返し発出されている。矢守 (2013) によれば、こうした営みを通じて、防災情報とは、自然的状況または社会的状況を客観的かつ一意的に記述したものであり、多義性や曖昧性、葛藤や矛盾は禁物であるとするメタ・メッセージが再生産されているという。葛藤・対立 (conflict) のフレームは、こうした防災情報観に揺さぶりをかける効果を持っていると考えられる。

第8章でテレビのドキュメンタリー番組を分析した際に確認された好事例を振り返ってみよう。島根西部豪雨 (1983年) を題材とした番組 No.3 では、気象台予報官が防災情報を生成する際に、「近来まれに見る大災害」という表現から「大きな災害」へトーンダウンしたという経験に纏わる葛藤・対立 (conflict) を見つめ直したシークエンスがあった (第8章第6節1項参照)。本章第3節3項の議論を踏まえれば、この場面における報道のフレーミングは、結果的に「近来まれにみる大災害になった」という経緯を踏まえて、バックワード・レトロスペクティブ (後ろ向き・回顧) な視点から「適切な防災情報を出すことに失敗した」と有責・非難 (blame) しているのではなかった。そうではなく、自然現象がこの後、どのように変化するのかを完全に予測することはできないという困難性に直面しつつ、判断や意思決定を行うしかなかった当事者が抱える葛藤・対立 (conflict) を、フォワード・プロスペクティブ (前向き・展望) な視点から描写していたということができる。「この後、実際にはどうなるかわからない」という立場に立たされた当事者の視点に立って、フォワード・プロスペクティブ (前向き・展望) な視点で描いているからこそ、防災情報とは決して客観的かつ一意的なものではなく、葛藤や矛盾も内包していることを伝えるのが可能になるのである。こうした報道によって、防災情報とは、どこか遠くの見知らぬ組織から機械的に発出されるのではなく、生身の予報官が葛藤しながら出しているものであることが可視化され得ると言うことができる。

現在においても、予警報等の防災気象情報は、コンピューターが機械的に出すのではなく、「数値予報のデータや観測データに基づき、人間の予報官が24時間体制で」行なう営みである (気象ビジネス推進コンソーシアム, 2019, p.4)。科学に基づく情報ではあっても、最終的には「人間の予報官」が行う以上、完全な客観性や一意性を担保し得るものではなく、葛藤や矛盾を内包することは、いつの時代であっても必然であると言える。

葛藤・対立 (conflict) のフレームについて、Thorson (2012) は、良い・悪いを断じるのではなく、問題の所在を説明し、報道の受け手が自らの問題として考え、結論を導き出せるように報道すべきであるとしている。有責・非難 (blame) のフレームは、防災の責任を特定の対象へ排他的に帰属させる働きを有するのに対して、葛藤・対立 (conflict) のフレームは、防災の実践とは、多様な人々が対立と説得、コンセンサスの形成や破綻といっ

Table-37 事象を眼差す時間軸的視点, 防災情報観, メディア・フレームの関係

事象を眼差す時間軸的視点	防災情報観	メディア・フレーム
バックワード レトロスペクティブ (後ろ向き・回顧)	客観的かつ一意的	有責・非難 (blame)
フォーワード プロスペクティブ (前向き・展望)	葛藤や矛盾を内包する	葛藤・対立 (conflict)

た複雑で多義的なプロセスの中で織りなすものである (矢守, 2013) ことに思いを致すきっかけを与え得ると考える。

有責・非難 (blame) と葛藤・対立 (conflict) に関する本章第 3, 4 節の議論を整理した表を Table-37 に示す。

1つの原因は様々な結果をもたらし得るし、逆に1つの結果は様々な原因を持っている。現実の現象とは、こうした多数の原因と結果との複雑な結びつきから出来上がっていると言える。この観点に立てば、災害という複雑な事象に対して、被害を生じさせた原因を、防災情報を巡る不手際に特定することが不当であることは明白となる。災害が切迫した時点において、人々がどのように考え、どのように行動するのかは、多数の原因と結果との複雑な結びつきで構成される、極めて偶有性の高い事象である。これをマス・メディアが、行政機関等の特定対象への有責・非難 (blame) として報じることは、重要な部分を取り零していると考えられる。こうした報道は、ニュースの受け手が災害を認識するに際して、実像とは差異を有した認知を形成させることに繋がり得る。災害が迫りつつある時点における人々の振る舞いは、多数の原因と結果との複雑な結びつきによる、極めて偶有性の高い事象であることを踏まえれば、ここで要請されるメディア・フレームは、人々が抱える矛盾や焦慮、困惑や迷いを直視して可視化する葛藤・対立 (conflict) のフレームであると考えべきである。

災害という複雑な事象を、一挙に俯瞰して提示することは、誰にもできない。マス・メディアは、関係者が抱えた矛盾や困惑を、回顧的な指弾の視点ではなく、時間の流れに沿った物語 (ストーリー) として提示し、ニュースの受け手が、関係者の葛藤を迫体験することによって災害のリアリティを感じられるような報道を実践することが求められていると考える。第 8 章で分析したテレビ・ドキュメンタリー番組で言えば、台風が迫りくる街で、人々がどのように感じ、どのように振る舞ったのかを時間軸に沿って再現した番組 No.43 は、そのような好事例として評価することができるだろう。

葛藤・対立 (conflict) を直視することが防災の実践で重要であることは、災害対応ゲーミング「クロスロード」が多くの関係者によって体験され、成果を上げていることにも表れている (矢守・吉川・網代, 2005)。クロスロードは、災害対応に当たった行政職員らが、

現場で実際に経験したジレンマの事例をカード化したゲーム教材である。「避難している人に行き渡るだけの緊急食料が用意できない段階であっても、あえてそれを配るべきかどうか」といったように、そのジレンマには、唯一の正解というものは存在しない。ゲームの参加者は、災害対応の現場におけるジレンマや葛藤をカードゲームによって追体験し、参加者間での討議を通じて理解を深め、事前に考えておくことの大切さに気付くことが求められているのであり、正解を覚えておくことが求められているわけではない。このゲーミングにおいては、ジレンマや葛藤は「苦境ととらえるのではなく、現状に対するまったく新たな理解や意外な解決法を案出し、社会の中に新しい形の実践を生み出す母体」（矢守・吉川・網代，2005，p.48）として肯定的に捉えられている。災害報道においても、ジレンマや葛藤を、忌避すべき苦境として描くのではなく、災害対応における難問を乗り越えるのに繋がるヒントを生み出し得るという意義を有するものとして描く視点が求められていると考える。

第5節 連帯（solidarity）の概念で捉え直すマス・メディア

本章第2節1項における検討で、＜防災情報と避難＞というテーマを報じるマス・メディアの視点として、葛藤・対立（conflict）と並んで、有用性が高く、重視すべきであるフレームと位置付けたのが、連帯（solidarity）のフレームであった。これは、第5章において新聞社説から帰納的に抽出したフレームで見ると、＜本体改善+情報受容＞という支配的フレームに対抗し得る「共同実践フレーム」に相当する視点である。共同実践や連帯（solidarity）のフレームはいずれも、地域コミュニティの多様なステークホルダーが連携して、防災情報を共に作り、共に伝え、共に使うような関係性や取り組みの重要性を強調するフレームであった。

近年の新聞報道を分析した第5、6章では、＜防災情報と避難＞というテーマを、共同実践や連帯（solidarity）のフレームで報道する事例が、数は少ないながらも散見されることを報告した。一方、戦前の室戸台風報道を分析した第7章では、＜防災情報と避難＞を連帯フレームで報じる事例はなかった。また、第8章におけるNHKドキュメンタリー番組の分析では、2010年代半ば以降に、連帯（solidarity）フレームで＜防災情報と避難＞を報じる傾向が強まったことを指摘した。以上の分析結果を総括すると、＜防災情報と避難＞を共同実践や連帯のフレームで報じる視点は近年に生じ、広がりつつあると言えそうである。

共同実践や連帯のフレームで強調されている防災の営みは、先行研究において提唱され、実践活動も展開されている「リアリティの共同構築」（第2章第2節2項参照）や「避難スイッチ」（第3章第3節1項参照）等の概念と通底する考え方を有している。総じて言えば、連帯（solidarity）フレームとは、マス・メディアが社会に対して、地域コミュニティの主

体性や連携を重視した防災の営みが重要であることを強調し、そうした方向性での取り組みを推奨する報道視点であると言える。これは、社会が防災・減災力を向上させることに貢献できる報道のあり方として評価できる。

他方で、連帯 (solidarity) というフレームや概念に基づいてマス・メディアを考える時、「連帯の重要性を、社会に向かって説く」という立場に留まるだけでは、マス・メディアのあり方として、十分とは言えないと考えられる。外側から主張するという立場に留まる限り、連帯 (solidarity) という関係性の中において、マス・メディア (あるいはジャーナリスト) 自身は当事者性を有しておらず、連帯 (solidarity) という枠組みの外側にいることになる。本節では、連帯の重要性を説くだけでなく、そこから一歩進んで、自らが連帯という関係性の中に入るといった当事者性の観点から、マス・メディアによる災害報道のあり方を捉え直してみたい。

参照するのは、社会の中におけるマス・メディアやジャーナリズム活動のあり方を、連帯や当事者性という概念を用いて再考している林 (2011) である。林によれば、現代の社会では、多くの人々がマス・メディアに対して「偉そうだ」「凶々しい」等の印象を持ち、社会とマス・メディアの間に断絶状態が生じているという。この断絶を捉え直す視座に据えられているのが「連帯」という概念であり、その際にはマス・メディアの当事者性が問われるという論点を提示している。

この断絶は、マス・メディアが寄って立つ基本的倫理や制度価値そのものに由来すると林は考えている。日本のマス・メディアは、近代西欧が生んだ啓蒙主義的・自由主義的ジャーナリズムを基本理念に置いて発達してきた。この理念の下では、マス・メディア組織やジャーナリストは相対的に社会の外側に立ち、社会の様々な権力や利害に影響されない独立した観察者として、客観性や中立性に重きを置いた言論活動を行うことが求められる。これは、最大多数の最大幸福を追究する功利主義的な理念であり、林はこれを「完全なる公平」を希求した Rawls (1971) の「正義の倫理」を基底的規範に据えた「オトコのジャーナリズム」と称している。こうした理念に基づいて、ジャーナリストたちは自らの立場を棚上げし、ひたすら公平無私であれと唱えてきた。その結果として、社会との断絶が発生したと見ている。

現実とは、外側に存在する絶対的現実というよりは、その時々生きてきた人間の認識が重なり合って生み出されていく恣意性と偶然性の産物であり、角度によってはいかようにも見える時代と文化が織り成す重層性、そしてそのなかでの摩擦や葛藤こそが問題なのだということ。こうした点に無自覚なまま、二〇世紀のマスメディア・ジャーナリズムは、現実というものの相対性を忘却するかのように産業としての発展の途を突き進んできたのだ。

(林, 2011, p.3)

林は、「オトコのジャーナリズム」を問い直し、別様のあり方を探求する視座として、手の届く身近な人間への心配りと相互依存を前提とした人間関係の維持に価値を置く Gilligan (1982) の「ケアの倫理」を規範とするジャーナリズム活動を提唱している。これは、取材者と情報源が同じ目線に立つコミュニケーションを重視し、「共に笑い、共に泣く」というような擬似共同体的人間関係を基本とする。腹を割って話し合える間柄でのみ知り得る情報を引き出すことによって、最終的に、社会に小さな善を残すことが1つの目標となる。「オトコのジャーナリズム」より局地的（ローカル）で、かつ人間の関係性を基本として、相対的な視点から作られるコミュニケーション的ジャーナリズムであり、林はこれを「オンナ・コドモのジャーナリズム」と称した。ここで「オンナ・コドモ」とは、生物学的な区別以上の社会的な多様性を表す象徴的言葉として用いられている。

「オンナ・コドモのジャーナリズム」は、ニュースの受け手に対して、ジャーナリストたちが自らの立場性を明確にしていくことでもある。これは「オトコのジャーナリズム」におけるジャーナリストが、自己完結的な人間像、無色透明な外側からの観察者という立場に固執し続けるのと対照をなしている。

林の趣旨は「オトコのジャーナリズム」に対抗する「オンナ・コドモのジャーナリズム」を新たに勃興させようということではない。「オンナ・コドモのジャーナリズム」と呼べる実践活動は、マス・メディアの一部において既に、地味にひっそりと行われているのである。しかし、「オトコのジャーナリズム」のような理念化や定式化が行われておらず、その重要性が看過されている点にこそ、問題が存する。「オンナ・コドモのジャーナリズム」に光を当てて、ジャーナリズム活動の複線化を図りたいというのが林の目指すところである。

「オンナ・コドモのジャーナリズム」を実践し、マス・メディアと社会の間に生じた断絶を捉え直す概念に据えられているのが、「連帯」である。現代の思想・哲学における「連帯」の概念は、かつての社会主義や労働運動の「団結」というスローガンが想起させる没個性的なイメージを超克し、多様で自由な市民同士の関係性を包摂した概念として再検討されている。個人がそれぞれの生を全うしつつ、他者に自己を開いてゆける共同社会の構築を希求する考えであるとも言える。取材者と情報源が「お互いさま」の関係を結び、コミュニケーションを重ねていく「オンナ・コドモのジャーナリズム」は、より広い社会的連帯の可能性を拓くものだと言える。

以上の議論を災害報道に適用して、考えてみよう。まず、＜防災情報と避難＞というテーマに関して、防災情報の生成・発出に関する不手際を、行政機関に対する有責・非難（blame）のフレームで指弾することは明らかに、公的権力から独立した外部の観察者という立場に立って、「正義の倫理」から責任を追究する「オトコのジャーナリズム」と言えるだろう。林の議論において、「オトコのジャーナリズム」は「オンナ・コドモのジャーナリズム」と排他的な関係にあるのではなく、相補的關係に位置付けられている。従って、防災情報を巡る有責・非難（blame）報道は、全面的に否定されるわけではない。しかし、主として行政機関の責任を問うような報道が支配的となり前景化することは、現実とは「そ

の時々には生きた人間の認識が重なり合って生み出されていく恣意性と偶然性の産物なのであり、「そのなかでの摩擦や葛藤こそが問題なのだということ」（林，2011，p.3）を隠蔽してしまう。

これに対して、災害報道における「オンナ・コドモのジャーナリズム」的活動は、地味にひっそりとなされているだけに、実情を窺い知るのはなかなか困難であるが、以下のような報道を、その1例として挙げることができよう。

阪神・淡路大震災（1995年）の発生から15年を迎えた2010年、読売新聞（大阪本社版）は、記者たちが当時を振り返り、今を見つめ直す連載「震災と、記者たちの15年」を掲載した。その中に、当時、記者になって1年目だったというT記者の取材活動が取り上げられている。姫路からマイカーで神戸に向かったT記者は、大火で行く手を阻まれ、あちこちの家屋から遺体が次々と運び出されてくる現場に出くわす。「お姉ちゃん、死んだん？」、「おばあちゃん、もうあかんわ」等の声が漏れ聞こえる中で、被災者にかけるべき言葉が見つからなかった。一人の人間として被災地にすることが恐ろしく、一刻も早くここから逃げ出したいという衝動に何度も駆られたという。

T記者に課せられたのは、震災で亡くなった小中学生の顔写真を集めて遺族から話を聞き取る「笑顔班」という取材班の一員になるという過酷な任務だった。取材は難航し、幼い命が奪われた現場に立つだけで気が滅入って、何もできない日々が続いた。そんな時、小学5年生だった長男R君と妻を亡くしたK氏を、避難所になっていた小学校で探し出すことができた。T記者とK氏は、校庭の隅に並べられていた遊具の古タイヤに腰を掛け、炊き出しのうどんをすすった。K氏は、サッカーが大好きだったという長男の思い出を語り始めた。

「Rのこと、少しも後悔してません。旅行にも遊びにもよく出かけた。たった11年やけど、最高の付き合いができたんやから」／言葉とは裏腹に、Kさんのひざの上に置かれたこぶしは、固く握りしめられていた。それを目にした瞬間、Kさんが大きな悲しみをこらえ、必死の思いで取材に応じてくれていることを悟った。記者Tが嗚咽を漏らしたのは、その直後だった。／気がつくと、記者Tは自分のことを懸命にしゃべっていた。地震当日、「長田の大火」に出くわし、たくさんの死に直面したこと。自分には何もできなかったこと。少年時代、自分もR君同様、サッカーに夢中だったこと……。／Kさんはじっと耳を傾けていた。Kさんの目にも涙があふれていた。／取材する側とされる側の立場の違いをこえて、人間同士向き合っている。記者Tはこのときそんな感覚を覚えていた。／記者Tはこのとき、Kさんの悲しみに確かに触れた気がした。その悲しみから生まれる肉声を伝えることが、自分のやるべきことだと思った。

（読売新聞大阪本社版2010年1月22日朝刊26頁，同23日朝刊26頁；人物名はイニシャル表記で匿名とした）

連載記事を作成するに際して、アンカー役を務めた別の記者がK氏にインタビューして、当時、どのような心境でT記者の取材を受けたのかを聞き取っている。K氏の言葉は、以下のように、記事の中に盛り込まれている。

本当はしゃべりたくなかった。でも黙っていると悲しみがどんどんたまってくる。いっそ吐き出そうと考えました。／T記者を見て驚いた。無精ひげを生やし、疲れ切っている感じ。心配になって、うどんでも食べましょうかと誘ったのです。／長田区で燃えさかるまちを見ました、目の前で人が亡くなりました、自分は何もできなくて……とT記者は言っている。相当ショックを受けている様子でした。／Rのことを後悔していないと言ったのは、そう言わなければ心が折れそうだったからです。本心ではなかった。スポーツも勉強も恋愛もできなくなったRがかわいそうでもたまらなかった。その本当の気持ちをT記者はわかってくれました。話したあと、少し気が楽になりました。

(読売新聞大阪本社版 2010年1月23日朝刊 26頁)

ここでは、取材者と情報源が同じ目線に立つ「お互いさま」のコミュニケーションが行われ、他者に自己を開く「連帯」の関係性が構築されていると言える。重要なのは、普段は客観性や中立性を旨とする「オトコのジャーナリズム」の後ろに隠れて見えない連帯のジャーナリズム活動が、この連載記事を掲載したことによって読者に可視化されたことである。連載の狙いは「記者が何を考え、何を感じながら、震災という惨禍と向き合い、新聞づくりに取り組んできたか。ありのままを読者に知ってもらいたいと思っていた」ということであると説明されている(読売新聞大阪本社版 2010年3月28日朝刊 35頁)。記者10人を取り上げた連載は計58回に及び、読者からの反響も大きかったという。ある読者からの感想には「紙面の向こうに作り手がいることを再認識させてくれました」と記されていた(同)。普段は隠れて見えない「紙面の向こうにいる作り手」の姿をあえて見せること、それはニュースの作り手が有する当事者性を可視化させ、受け手との間に連帯を築く契機になり得ると言える。

防災という営みを巡って、マス・メディアが取材・報道という枠をはみ出すような形で当事者性を示し、住民らとの連帯を図る実践的な活動の事例として、東日本大震災(2011年)の被災地を拠点とする地方紙・河北新報が行っている巡回ワークショップ「むすび塾」という取り組みを挙げることができる。

「むすび塾」では、地域住民と子どもたち、企業関係者、専門家、記者らをつなぐ場を設け、防災の課題について意見を交わし合ったり、防災マップを作ったり、防災教育を行ったりしている。その様子は後日、新聞の特集面で詳しく伝え、他地域の参考にもなるよう工夫している。「むすび塾」に取り組むきっかけとなったのは、震災発生後に、宮城県沿岸部の被災者を対象として行ったアンケートで河北新報の防災報道について聞いたところ「(震災で)役に立たなかった」との回答が72%を占めたことであった。

河北新報は宮城県沖地震を想定し、震災前から防災報道に力を入れてきたが、備えの行動に結び付かず、震災での甚大な被害を防げなかった。加えて、震災による実際の被害の様相は、リアス海岸と平野部、漁村と都市でそれぞれ異なり、必要な対策も違っていた。／こうした反省に立ち、地域に応じた備えの情報を直接届けるため、住民を対象にワークショップを開くことを決めた。記事には防災対策を分かりやすく、目立つように伝えるため、イラストを添えた。

(河北新報 2021年3月17日朝刊 15頁)

「むすび塾」は2012年5月に始まり、通算で100回を超えて、現在も継続中である。「むすび塾」の運営に携わってきた古関は、その狙いについて次のように記している。

何が問題だったのか。新聞に限らず、報道機関は実際に起きたことを伝え、それを論評・分析することには力を入れるが、これから起きることは余力があれば取り組む、という姿勢になりがちだ。／果たしてわれわれは、地域住民の犠牲を一人でも少なくするための防災報道に力を傾けてきたのか。住民の命を守り、地域を守ろうとの気概が欠けていたのではないか。多くの犠牲者を前に素直にそう認めざるを得なかった。／これまでの「広く浅く」の啓発報道では限界がある。「狭く深く」本当に役立つ防災・減災報道に、新聞社自らが実践を伴って踏み込む必要があるのではないか。こうした反省にもとづき、報道スタイルの転換を図った。「むすび塾」は、その核となっている。(略)／労力がかかるが、「いのちと地域を守る」ことこそ、地域と密接にかかわっている地方紙の役割の一つだと思う。また、地方紙だからこそ、新聞社も記者も地域住民の命に深くかかわっている。その自覚なしに震災後の防災・減災報道はあり得ない、とも思う。

(古関, 2015, p.76)

ここでは、「新聞社自らが実践を伴って踏み込む」、「新聞社も記者も地域住民の命に深くかかわっている」として、マス・メディアの当事者性や地域との連帯が重視されている点に、注目すべきであると考えられる。

「オトコのジャーナリズム」の立場から見れば、大きな災害に見舞われた時でも、マス・メディア組織やジャーナリストは、常に沈着冷静に、一段高い所から俯瞰して人々を善導することが求められる。しかし、実際は、大きな災害が起きた時、瞬時に全体像を把握して、適切な対応方略を教示することなど、マス・メディアに限らず、どのような人・組織にとっても極めて困難なことなのではないか。

1995年に阪神・淡路大震災が発生した当初、マス・メディアは迅速に状況を把握して、的確に伝えるという使命を十分に果たすことができなかった。当時の放送局関係者は、放送した内容を振り返って「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」と回顧している（放送文化基金、1995）。こうした状況を教訓として、非常時の放送態勢を見直し、準備を重ねていくことが重要であることは言うまでもない。だが、「被災者として叫ぶ」ことには、マス・メディアの当事者性や、住民との連帯という意味で、評価すべき点もあるのではないだろうか。

当時の報道は、専門家が回顧的に検証を行えば「被災直後の放送局は、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』をつたえただけに過ぎなかった」（山本、1996）と否定的な評価を受けることになる。人々の不安感や社会的な混乱の発生を抑制することを使命とする「オトコのジャーナリズム」の視点から見れば当然、否定的に回顧されざるを得ない。しかし、自らの混乱状況やSOSを伝える報道は、マス・メディアやジャーナリストとは、単なる無色透明な外側からの観察者ではなく、右往左往しつつ断片的な情報を掻き集めようとする当事者であり、そのような過程を経て作られたニュースは絶対的な正しさを常に有するとは限らず、後に修正を必要とするような内容も含まれているといったことを受け手に示すという点で、一概に否定するだけではなく、積極的に評価すべき点も含んでいると言えるのではないだろうか。即ち、マス・メディアやジャーナリストの葛藤・対立（conflict）をあえて見せるような報道は、当事者性を可視化させるという点で、意義があると考えられるのである。

第6節 基本フォーマットを逸脱した災害報道の意義

先の第5節では、連帯（solidarity）フレームによる報道や当事者性を可視化させる報道の意義を、林（2011）の議論に依拠して確認してきた。このテーマを、本論文のテーマである〈防災情報と避難〉に即してさらに検討するため、本節では「基本フォーマットを逸脱した災害報道」という視点を導入して議論を進めたい。

災害の発生が懸念される時にマス・メディアが防災情報等を伝えるために行う緊急報道は、人々が適切な判断や行動を通じて安全を確保するうえで重要な働きを担っており、その内容は不断に検証され、改善に繋げていく必要がある。津波により多くの犠牲者が出た東日本大震災（2011年）の後では、避難行動の誘発や促進に資する呼びかけアナウンスメントや防災情報の表現・表示方法等の見直しが進められ、報道実務に改善が積み重ねられてきたのは、すでに見たとおりである。

ただ、これまでの改善策は、基本的な報道フォーマットの枠内における見直しに留まるものが多かったと言える。ここで提起する「基本フォーマットを逸脱した災害報道」とは、

例えばアナウンサーが「テレビなど見ていないで、早く避難してください」と呼びかけるといった手法であり、避難を促進する効果があるのではないかとして、東日本大震災の発生前から、研究者によって提案されていた（金井・片田，2011；第2章第2節3項参照）。しかし、ここまでのドラスティックな見直しは、報道現場ではまだ断行されていないとみられる。本節では、マス・メディアの当事者性や連帯（solidarity）という観点から、基本フォーマットを逸脱した災害報道が持つ意義を検討したい。

上記の「テレビなど見ていないで、早く避難してください」という呼びかけの狙いについて、金井・片田（2011）は、今が緊急事態であるという社会の雰囲気的形成のために必要な「いざというときの“秘密兵器”となる社会マネジメント策」（p.111）と位置付けている。「リアリティの共同構築」という視座から災害を捉えるモデルを提示した近藤（2022）が、こうした逸脱報道を、リアリティを高め合う糸口として評価していることは、第2章第2節3項で見た。改めて述べると、近藤によれば、災害は、住民や行政、専門家、報道等、多様な関係当事者が相互に影響し合いながら共同構築するリアリティとして捉えられる。このモデルにおいて、報道機関は、事態の外在者として情報伝達役に徹するのではなく、強い当事者性を帯びた構えを見せ、事態の内在者として振る舞うことで、「いつもとは違う、ただならぬ事態」であるというリアリティの形成に寄与できると考えられている。即ち、逸脱報道の意義は、受け手に驚きを与える心理的効果というより、「送り手／受け手」という、分断した関係性そのものを変化させることに本質があると言える。

アナウンサーがテレビの視聴そのものを放棄するよう視聴者に求める逸脱報道は、テレビが純然たる情報の送り手という立場を超えて、当該事象における真の当事者に変容したことを視聴者に印象付け、その振る舞いを視聴者が見聞きすることこそが、情報内容の精緻化や迅速化といった基本フォーマット内でのアプローチとは異なる次元で、有効な避難行動を誘発する起爆剤となる可能性を秘めているとされている（近藤，2022）。

ただし、テレビの視聴放棄まで求めるような極度の逸脱は、まさに“秘密兵器”として隠し持つておくべきもので、度々使用できるものではないだろう。また、最終的に、秘密兵器の使用に踏み切るということは、壊滅的な被害が生じ得る可能性を、災害が発生する前に報道機関側が相当程度に確信していることが前提となるが、専門家・専門機関でさえも甚大な被害の発生を事前に察知するのが困難である現状から考えれば、報道機関が先んずることは容易ではない。であるならば、視聴放棄を求めるまでの過激な逸脱ではなく、より実行可能性の高い逸脱を探るのが、まずは現実的な方略となろう。

その点について、放送局の最前線で、防災情報を伝達する任務を担う実務者たちが、その戸惑いや悩みを語った言葉を参考に検討してみよう。

題材とするのは、内閣府や防災推進国民会議等による実行委員会が主催した「ぼうさいこくたい 2022」のセッションとして 2022 年 10 月 22 日に開催された「災害報道サミット」である。

関西の報道機関有志や研究者らで作る災害勉強会「関西なまずの会」が企画した災害報

Table-38 災害報道サミットにおける発言の抜粋

発言者	発言内容
アナウンサー	<p>できるだけ頑丈で高い建物や高台に避難してくださいと呼びかけ続けました。が、災害の後、被害の大きかった地域に取材に行き、愕然としました。高台ってどこだった？ 頑丈な高い建物って、ここに、どこにあるのって。私が言ったこと正しかったのかなってという自責の念に駆られました。</p> <p>今あなたが避難できる状態にあるのか、もう外への避難はできないのか、避難したら危ない状況になっているのか、伝えている側はどんな状況なのかまったく見えません。</p> <p>伝える側の葛藤、この命を守る行動をとってくださいという言葉なんですけれども、災害報道の際にはよく聞かれます。実はこの言葉、「私にはあなたの置かれている状況が見えませんが、どこに避難するのが安全で最適なのかはご自身で判断してください」ということも意味しているということを、ぜひ皆さんに知っておいていただきたいと思います。</p>
コメンテーター	<p>私、非常に残念だと思うのは、アナウンサーの人たち、キャスターの人たち、この呼びかけ側の方がこんなに努力をされて、普段悩みながらお仕事に取り組んでいらっしゃるんだってことを普通、知らないんですよ、あの、見る側の私たちは。それをもっともっと知っていく努力を私たちもしたいと思いますし、知らせるような、そういったお取り組みもですね、ぜひしていただけると、あの、このいざ呼びかけられるときに、ああ、この人たぶん悩んでるんだらうとか、そんなふうに言ってくれてるんだらうなというふうに親近感を持ってお話聞けるかなというふうには、はい、感じました。</p>

注)「災害報道サミット」の録画から筆者作成

道サミットは、全国放送局のアナウンサーらが、避難の呼びかけに際して感じた戸惑いや悩みを共有し、これからのリスク・コミュニケーションのあり方を考えることを趣旨として開催され、アナウンサーらが登壇して討議を行った（関西なまずの会，2022）。

討議内容のうち、本論文の問題意識から注目したいのは Table-38 に示したような発言である。

台風時の報道を回顧したアナウンサーは「頑丈で高い建物や高台に避難してください」と呼びかけたが、発災後に被災地へ行き、頑丈な建物や高台などなかったことを知って自責の念に駆られたという。そして「私にはあなたの置かれている状況が見えませんが、どこに避難するのが安全で最適なのかはご自身で判断してください」という意味を込めつつも、実際の発言としては「命を守る行動をとってください」という「共通する言葉」で伝えるしかないと言った。「現場にもいない、被災したこともない自分が、涼しく快適なスタジオから偉そうに『避難してくれ』と呼びかけても良いのだろうかといつも悩んでいる」というアナウンサーの煩悶も紹介された。

ここで吐露されているのは、受け手が置かれた個別の状況は全く不可視な状況の中で、最大公約数的な警戒の呼びかけをするしかないことへの葛藤であり、そうした葛藤を抱えつつも表面に出すことは抑制し、事態の外在者として情報伝達役に徹しようとするプロフェSSIONナルの姿である。

一方、アナウンサーらの葛藤を聞いて、コメンテーター役を務めた防災研究者が、見て

いる側は、伝える側の悩みを知らないのが実情であり、それをあえて伝えることがアナウンサーらへの親近感を増し、語りに説得力を与えると指摘した点は重要である。通常フォーマットの報道では、報道関係者は、事態の外在者、あるいは、無色透明な観察者に徹することが求められるため、彼らが内心に抱える葛藤は、受け手には見えない。悩みを吐露し合うような特別な場が設定されて初めて、その葛藤は可視化されるのである。

では、「私にはあなたの置かれている状況が見えないまま、(涼しく快適な)スタジオのカメラに向かって、共通する言葉で呼びかけるしかないのです」という内心の葛藤を、アナウンサーが放送で明言することは許されないのであろうか。こうした内心を吐露するような放送は、基本フォーマットからの逸脱であることは確かである。しかし、逸脱だから禁止と短絡的に考えるのではなく、そこに積極的な意味合いを見出すことも必要ではないかと考える。不特定多数者へ一斉に情報発信するのがマス・コミュニケーションの根本的な原理である以上、受け手個別の状況へ直ちにコミットできないのは仕方のないことである。「自分たちにできることには限界がある」、「その中で苦悩しつつ、今、伝えている」という立ち位置を明示して、事態の外在者、あるいは、無色透明な観察者という立場からまずは一歩、踏み出すことによって、受け手との連帯構築を模索することには、意義があると考えられる。これは、受け手が「自分の置かれた状況というのは誰かに教えてもらうものではなく、自分で考えないといけないものなのだ」ということに改めて気付くための契機にもなり得るであろう。

島根西部豪雨(1983年)に際して、防災情報を作る気象台予報官が、情報文の表現を自らトーンダウンして発表したことを巡る葛藤を描いたテレビ・ドキュメンタリーの場面(第8章第6節1項)について、これまで何度か言及してきた。ここに描かれた予報官の苦悩は、災害後に作られた検証番組において回顧的に可視化されたものであり、当時は予報官の内心に留め置かれ、他者は知る由もなかったことである。ここで、さらに考えを押し進めて、例えば、災害が切迫している時に開かれる臨時記者会見の場において、予報官が「最初は『近来まれにみる大災害』と書いたんですが、表現がオーバー過ぎてはまずいと迷って『大きな災害』と書き換えて発表しています」と説明し、葛藤を災害発生前に可視化するような実践は可能だろうか、と問うてみたい。「そんなこと、できるわけない」と一蹴する前に、思考実験としてだけでも考えてみることは有効ではないだろうか。このような基本フォーマットからの逸脱は、純然たる「情報の送り手」という立場を超えた当事者性を、受け手に強く印象付けることに繋がり得ると考えるからである。

以上の議論を踏まえると、現在行われている台風中継レポートの手法にも再考の余地があると言えそうである。暴風雨が吹き付ける海岸で、記者やアナウンサーらが吹き飛ばされそうになりながらリポートする形式は、今ではほとんど見かけられなくなり、安全な場所からリポートすることが基本フォーマットとなった。これは、取材担当者の安全を確保するという意味で意義を有することは言うまでもない。ただ、放送機関の災害報道担当部長を務めた久慈(2018)によれば、取材者の安全確保に加え、安全な状況で取材している

ことを放送画面でわかるようにすることもマニュアルで規定されている。実際は安全な場所であったとしても、視聴者から危険に見える恐れがあるレポートは放送しないことになっており、その理由は、視聴者からの無用なクレームを避けることであるという。「風が強くて立っているのがやっどです」、「目を開けることができません」、「体を持っていかれそうです」といったフレーズは「わざわざそんな所に行くな」、「危ないことをさせるな」というクレームのもとであり、記者が体を張って取材しているようなフレーズは全て禁止されているのが実情である。

取材者を危険な目に遭わせない配慮は無論のこと必要ではあるが、「風が強くて立っているのがやっどです」というフレーズは、被災しかねない地域に身を晒し、事態の内在者としてその場に立っているからこそ発することができるのであって、クレームのもとだと一蹴して良いとばかりは思われない。安全が確保された場所において、風雨を肌を感じながら行うようなレポートであれば実施可能であろうし、そこには一定の意味や価値があるのではないだろうか。「テレビなど見ていないで、避難してください」といった逸脱放送は、クレームのもとになる可能性は大であるが、クレームのもとになることへの恐れから自動的に思考停止してしまうのではなく、意義や価値も再吟味することが求められていると考える。

1980年代から20年以上に亘って、米国の大手放送局CBSのイブニング・ニュースでアンカーを務め、米国民に愛されたDan Rather (1931-)は、“Hurricane Dan”という異名を持つほどハリケーン中継に強い関心を持っていた。

まるで虫が光に引き寄せられるように、ダンはハリケーンに引き寄せられる。いや、引き寄せられる、などという生易しいものではない。大きなハリケーンが海岸線に接近してくると、すべてをなげうってしまう。空が沸騰するお湯のように泡立ち、暴風が攻撃を開始し、雨が十万もの小さなボールみたいに服を突きさすとき、彼はその場にどうしてもいたがる。ロミオがジュリエットを愛するがごとく、嵐を愛している。

(Mapes, 2005, p.200)

1995年10月にフロリダ州を襲ったハリケーンをDan Ratherが現場中継する映像をネット上で見ることができる¹⁾が、ここで彼は暴風の中で、吹き飛ばされそうになりながら必死で鉄柱にしがみつき、音声は時々途切れる中で、カメラに向かって「風が一層ひどくなってきた」、「あちこちで電線が青白い火花を発している」等と叫び、必死でレポートしている。ここには、事態の外在者から逸脱しようと葛藤するジャーナリストの姿を見る気がする。

基本フォーマットからの逸脱は、報道関係者にとってハードルが高いように思えることであろう。だが、災害報道に限らず、事件や事故に関する報道の歴史を眺めれば、逸脱の事例を見つけ出すことは可能である。例えば、1970-1980年代に斬新な記事を多発した読

売新聞大阪本社社会部を指揮した部長・黒田清（1931-2000）が、1979年の銀行人質籠城事件を巡る報道で採用した手法は、まさに、基本フォーマットからの逸脱であった（読売新聞大阪社会部、1980）。

黒田は、銀行内部の動きが掴めないため貧弱な内容の記事しか書けない記者たちに怒り、「動きがないのと違う。こちらに動きがわからただけや。わからなかったら、別の方法をとらんかい」、「動きがないいうても、われわれ新聞記者は動いてるやないか。それを書け!」、「おれがこうしてどなったことも、現場でだれかが転んだことも、みんな書いてみい。なにもせんよりずっとましや」と一喝した。これを受けて「新聞記者ドキュメント」という記事が作られた。そこでは、事件そのものの動きに加えて、「部長が怒鳴った」、「現場の記者が寒いのでパッチを人から借りた」といったように、右往左往する記者の動きや、読者が新聞社に掛けてくる電話の内容といったものが渾然一体となって提示された。これが、添え物の小さな記事ではなく、社会面全部を埋め尽くすメインの記事として掲載されたのである。

興味深いのは、この「新聞記者ドキュメント」が読者に大きな支持を得たという点である。読者からは「テレビではなにもわからんが、おたくの新聞みてたら、どんな事件かよくわかる」という電話が来た。実際には事件に関する情報は乏しく、出来事自体を伝える情報が十分ではない記事であるにもかかわらず「よくわかる」という反応が生まれたのは、基本フォーマットから逸脱した記事が、普段は紙面の向こう側に隠れている記者の存在を可視化させ、右往左往し苦悩する記者の立ち位置に読者を同化させる働きをしたためではないかと考えられる。

東日本大震災の報道を調査した坂田（2016）は、作り手・送り手側であるマス・メディアの関係者と、受け手側である住民の双方にインタビューするなどした結果、両者の間には、目に見えない溝があるとしたうえで、マス・メディア関係者は「自らの立場を、苦悩を、被災者や視聴者に率直に伝えていってもよいのではないだろうか。テレビというメディアの限界を」、「むしろこのメディアの苦悩こそが、市民の苦悩につながっているのだとしたら、それを市民と共有しつつ、協働して情報発信をしていこうとする態度こそが大切なことなのではないだろうか」（pp.251-252）と問題提起している。防災情報を伝える災害報道においても「みなさんの個々の状況は私たちにはわからないのです」とあえて伝えることは、「送り手／受け手」という固定化された関係性を揺さぶり、その分断線に架橋することに繋がる可能性を有しているのではないだろうか。

連帯の構築と言っても、不特性多数の公衆へ情報を発信するのが基本原理であるマス・メディアには、自ずと限界が存在する。大切なのは、限界を所与として外側に立ち続けることではなく、限界を見据えつつも、連帯の可能性をできる範囲で考え続けていくことではないかと考える。

第7節 科学リテラシー (scientific literacy) フレームの検討

本章の締め括りとして、本節では、科学リテラシー (scientific literacy) のフレームについて検討する。

本論文では、＜防災情報と避難＞というテーマを報じるマス・メディアの視点を見直し、社会の防災・減災力向上に貢献できる報道のあり方を考察するうえで、特に詳しく議論をする必要があるのは、有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict)、連帯 (solidarity)、科学リテラシー (scientific literacy) の4フレームであると結論付けた (本章第2節1項)。このうち、有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict)、連帯 (solidarity) の3フレームは、相互に関係性を有していると位置付けた。問題点を多く孕む有責・非難 (blame) のフレームに対して、葛藤・対立 (conflict)、及び、連帯 (solidarity) の両フレームを、有用性の高い対抗的フレームと位置付け、有責・非難 (blame) から葛藤・対立 (conflict)、及び、連帯 (solidarity) へとリフレーミングすべきであると主張した。

これに対して、科学リテラシー (scientific literacy) のフレームは、上記の3フレームとは位相を異にする。科学リテラシー (scientific literacy) のフレームは、気象現象や防災情報に関する科学的知識を身に付け、使いこなして、防災・減災に活かすことの重要性を強調するフレームである。昭和初期に発生した室戸台風に関する報道で、「気象知識の普及」というテーマで、科学リテラシー (scientific literacy) フレームが多用されていたことを第7章で確認した。約40年間に亘るNHKのテレビ・ドキュメンタリー番組を通時的に分析した第8章でも、防災情報等を使いこなして適切な対応行動に結び付けることを求める科学リテラシー (scientific literacy) フレームは、継続的に用いられていたことを見た。

＜防災情報と避難＞というテーマを報道する際に、科学リテラシー (scientific literacy) フレームの視点が求められることは、あえて指摘するまでもないことと言えるだろう。有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict)、連帯 (solidarity) の3フレームが、慎重な検討を要すると考えられるのに対し、科学リテラシー (scientific literacy) のフレームは、その重要性が自明であると考えられる。先に、科学リテラシー (scientific literacy) のフレームが、それ以外の3フレームと位相を違えると述べたのは、この意味においてである。それでも、科学リテラシー (scientific literacy) のフレームについて、ここで検討を加えようとしているのは、単に「科学リテラシー (scientific literacy) は大切だ」と捉えるだけでは見過ごされかねない、重要な問題があると考えからである。

それは、専門家から市民への一方向的な知識の教授や転移という、「欠如モデル」と見做され得る方向性での報道、即ち、防災情報について解説し、それに従って判断し、行動することの重要性だけを強調するような報道では十分とは言えないだけでなく、看過できない問題を孕んでいると考えられるということである。

防災情報は、自然現象の予測等に関わる科学に基づく情報であり、科学には常に限界がある以上、防災情報にもまた、予測可能性等に関して、不確実性を必ず含んでいる。防災

情報を活用するに際しては、不確実性から免れられないことを認識したうえで、接することが欠かせないと考える。しかし、防災情報に従って判断し、行動することの重要性だけを説くような報道では、一般の人々が科学に対して「常に正しく、いつでも確実に厳密な答えを用意してくれる」という固い科学観（藤垣，2020）を形成することに繋がりがねない問題を孕んでいる（第7章第10章1節参照）。

それでは、固い科学観に代わって、どのような視点で見つめることが必要なのだろうか。地球温暖化問題を科学技術社会論の視点で論じた宗像・塚原（2005）は、次のように述べている。

科学はつねに「現時点で最高のもの」だ。時間はいつも流れている。だからそれは究極的な確実性もなければ絶対的な真理でもない。昨日の最善の治療は、今日ではすでに危険な方法として見捨てられているかもしれないのだ。／この見方はけっして、現代科学は究極の確実性を獲得していないからその成果を捨て去るべきだという暴挙を目指すのではない。科学における確実性の概念は歴史規程性のなかにあり、そこから考えられる問題を真剣な考察の対象にすべきだという主張である。われわれが手にしているのは「現時点での」最高の知である、という基本的な不確実性を認識しつつ、拡大するフロンティアにどうまみえるかを考察するのだ。現在の最善を否定するだけの材料はないが、独善に陥っていないという証明も存在しない以上、次善の可能性につねに担保を残しつつ現在の最善を選択する。現在の最高を選びつつつねにその失敗や過誤を想定し対応策を講じておくことに意義がある。現在の最善を疑い続けるという方法的懐疑こそ科学の真骨頂であり、歴史を学び懐疑を持続することは、科学の到達点とその方法論に対するリスペクトなのである。

（宗像・塚原，2005，p.186）

現代社会において、防災情報が頻繁に流通することを通じて、防災情報とは、自然的状況または社会的状況を客観的かつ一意的に記述したものであり、多義性や曖昧性、葛藤や矛盾は禁物であるとするメタ・メッセージが再生産されているという矢守（2013）の指摘を、本章第4節で紹介した。これは、防災情報に対して「常に正しく、いつでも確実に厳密な答えを用意してくれる」とする見方を形成させることに繋がると言える。マス・メディアが、防災情報とは、自然的状況または社会的状況を客観的かつ一意的に記述したものであるという点を強調した報道を続ければ、こうした「固い防災情報観」を上塗りし、社会により強く定着させることになる。

第5章で行った新聞社説の分析では、防災情報の拡充や精緻化を求める「本体改善フレーム」が支配的であることがわかった。防災情報の拡充や精緻化を支えるのは最新の科学技術であり、本体改善フレームを強調することは、科学技術の進展に対する評価や期待感の表出であるとも言える。第8章で分析したテレビ・ドキュメンタリー番組も、同様のフレーミングによるシーケンスが確認されている。2020年放送の番組 No.40 や、2022年

放送の番組 No.42 で、強い降水域や洪水の発生リスク、河川氾濫が発生した際の浸水シミュレーションといった、最新の科学技術を活かした新たな情報システムが紹介され、効果への期待が表明されている。

ナレーション：去年の台風 19 号の検証で、実用化に向けた大きな成果が得られました。台風上陸の 1 日以上前の気象データを入力。実際に堤防が決壊した地点をどれだけ予測できるかを分析しました。全国で決壊が報告されたのは 142 地点。そのうち 129 地点のリスクをピンポイントで捉えることに成功したのです。

行政の防災担当者：「早めに、そして確度の高い情報を得られることはありがたく心強い。動き出しが早くなるというところで、市民の皆様にも余裕を持って避難していただける」、「早め早めにリスクを教えることが重要だと思います。そういう形で災害対応がよりの確に出来るようになると思います」

(番組 No.42 のトランスクリプトによる；下線筆者)

「ピンポイントで捉えることに成功した」という表現は、第 3 章第 3 節 2 項で触れた「防災情報のスマート化」を想起させる表現である。戸谷 (2022) は、情報システムのスマート化が追究されれば、人間は情報を受け取るだけの存在に位置付けられるという懸念を表明していた。上記の番組場面において、行政担当者が「避難していただける」「リスクを教える」という言葉遣いを用いていることは、住民を「受け取る存在」として措定している認識を窺わせる。

実際には、防災情報を支える科学技術とは、常に書き換えられ、更新される現在進行形の知識であって、どこかの時点で究極のゴールに至るというものではない。防災情報は、基盤となる科学がどんなに発展した時点であっても常に、完全な予測はできないという不確実性を伴っており、そこから多義性や曖昧性、葛藤や矛盾を完全には排除できないのである。例えば、台風進路予報（中心位置の予報）の誤差は、2023 年の年平均（48 時間予報）で 110 キロである。5 年前の 112 キロ、10 年前の 149 キロに比べれば、着実に精度を上げている（気象庁、2024）ものの、いつかの時点でゼロになるとは考えられない。

従って、＜防災情報と避難＞というテーマをマス・メディアが報じる際には、宗像・塚原 (2005) の科学論を援用して言えば、「現時点で最高のもの」に基づく情報であることを大事にしつつ、「基本的な不確実性を認識し」、「つねにその失敗や過誤を想定し対応策を講じておく」ことの重要性を強調した報道が求められていると言える。確実性を強調した「固い防災情報観」に基づく報道は、防災情報を巡って何らかの問題が発生した場合、容易に有責・非難 (blame) のフレームに転じ得る。そうではなく、防災情報を大事にしつつも、それだけに頼らない防災の営みを推奨した報道が必要である。

阪本・松多・廣井・小山 (2021) は、科学技術に基づく防災情報を、住民にとって身近な情報へと変えていく必要性があることを指摘している。現状で身近な情報となっていな

いのは、周囲の環境変化がどのように防災情報と関わっているのかが理解されていない点にあるとして、身近な河川の水位や雨の降り方がどのような状況になったら避難指示が出されるのかという情報発出を決定するプロセスについて理解を深めるような「場」を行政・専門家と住民とが協働して形成することを提唱している。このような取り組みを後押しするような視点の報道も、求められるところである。

補注

- 1) https://youtu.be/_oS31QQ9K-g(2023年10月25日)

第10章 終わりに

第1節 <防災情報と避難>を報じるフレーミングの総括

本論文では、マス・メディアの災害報道において、<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という観点から内容分析を行うことによって、報道の課題を抽出し、報道の改善に繋がる知見を得ることを目指してきた。

その結果として最も強調したいのは、<防災情報と避難>を報じるメディア・フレームとして、防災情報を生成・発出する行政機関等の不手際を有責・非難 (blame) のフレームを中心に置くのではなく、リスク事象に直面した様々な人々の焦慮やジレンマをじっくりと見据える葛藤・対立 (conflict) のフレーム、及び、地域コミュニティの自主性や連携の重要性を強調した連帯 (solidarity) のフレームを基軸に据えたジャーナリズム活動を実践することである。さらに、連帯 (solidarity) の概念を拡張し、地域コミュニティの連帯を外側から強調する報道を行うに留まらず、マス・メディア組織やジャーナリスト自らが、多様なステークホルダーとの連帯関係を築き、当事者性を意識したジャーナリスト活動へと広げることが要請されることも指摘した。その他、科学技術の不確実性を直視したうえでの科学リテラシー (scientific literacy) フレームによる報道も重要であることを述べた。

内容分析の結果を踏まえると、現在の新聞報道においては、有責・非難 (blame) フレームが強調されがちであると考えられ、見直しが迫られていると考えられる。他方で、NHKのテレビ・ドキュメンタリー番組に対する分析では、対象とした番組に限られる傾向ではあるが、有責・非難 (blame) フレームを中心とした報道から、葛藤・対立 (conflict)、連帯 (solidarity) のフレームへ重心を移す問い直し (リフレーミング) が既に起きていたことを見た。ただし、自らの当事者性を自覚した報道の視点はいまだ乏しいことを課題として指摘した。

以上のような議論のベースとしたのは、Thorson (2012) が、災害報道の汎用的フレームとして提示したモデルである。Thorson のフレーム・モデルについて、その有効性を検証できたことは、本論文における研究成果の1つと考えている。このモデルは、フレーム研究者によく知られたモデルというわけではなく、いわば、研究の蓄積という山の中にひっそりと埋もれていたものと言える。そのモデルを様々な使いこなしてみることで有効性を確かめることができ、メディア・フレーム研究に一定の貢献ができたと考える。

Thorson が提示したフレームのセットは、いくつもの示唆を与えるものであった。責任を巡るフレームでは、責任 (responsibility) ではなく、有責・非難 (blame) を採用したことによって、議論を広げる契機となったことは、第9章第3節で述べた。この他、連帯 (solidarity) のフレームについては、Thorson は、救助や被災者支援に関する報道を念頭に置いているが、本論文では連帯 (solidarity) のフレームを、<防災情報と避難>に關す

る記事にも援用することで、災害報道のフレーミングに関する議論を拡張することができたと考える。

第2節 課題と展望

無論、本論文には残された課題も多々、存在する。以下では諸課題を整理して、今後の研究に繋げるための展望を述べる。

内容分析の題材としては、活字メディアでは全国紙の報道を対象としており、地方紙の分析を行うことができなかった。地域に密着した報道姿勢を特徴とする地方紙においては、災害報道についても、全国紙とは異なる視点で報じられている可能性がある。全国紙と地方紙の災害報道を比較した研究は、既にいくつか行われているが、本論文のテーマである〈防災情報と避難〉に即した内容分析にも取り組んでいく必要があると考える。

新聞報道の分析という点では、日本と海外の新聞報道を比較分析するという研究が残されている。日本のように、高度に社会化が進んだ地域を、災害をもたらす激しい自然現象が恒常的に襲うという国は世界的にも稀であり、比較対象を見出すのが難しいという課題はあるが、例えば、米国のハリケーン報道を、日本の台風報道と比較分析するといった研究は、十分に成立可能であろう。熱帯性の低気圧が高度文明社会を襲うという構図や、災害に先立って各種の防災情報が発出され、早期避難が要請されるという防災対応、マス・メディアが高度に発達しているという情報環境等は、基本的な類似性を有している。その中で展開される報道に、どのような差異が見られるのかというのは、興味深い研究テーマであり、他国との比較によって、日本における報道の特徴をより明確に把握できる可能性がある。

放送メディアを対象とした分析については、アーカイブ環境の不備という研究実務上の制約が存在するものの、本論文では対象外とした科学、娯楽、教養等の番組において、災害や防災情報がどのように報じられたかといった分析は、NHK アーカイブを利用した研究によっても可能であると考えられる。

マス・コミュニケーション研究は、本論文が取り組んだ内容分析の他に、ニュース制作のプロセスを探求の対象とする「送り手研究」や、ニュースを受け取る側がいかに受容しているかを解明する「受け手研究」という領域を有している。本論文の研究を、送り手研究へと拡張するには、報道関係者へのヒアリングやアンケート、グループインタビュー等の手法を活用して、本論文が明らかにしてきたフレーミングを巡る諸問題について、報道実務の現場ではどのように考えられているのかを探求するといった研究が考えられる。第8章のテレビ・ドキュメンタリー分析で指摘したリフレーミングについて、報道に携わった人々は意識的に行っていたのか、また、第9章第3節2項で提示した「需給ギャップモデル」は、報道の実務に照らして妥当性を有しているのか等、本論文が提起した様々な問

題を、報道現場の実態に即して検証することは、重要な意義を有していると考えられる。

「受け手研究」の領域に関して言えば、現在のメディア・フレーム研究では、第4章第3節3項で述べたように、メディアが設定したフレームが、ニュースの受け手にどのような心理的影響を与えるのかを実験的手法等によって探求するメディア・フレーミング効果研究が主流となっている。フレーミング効果を測定するに際しては、まず、メディアがどのようなフレームを設定しているのかを同定する内容分析が必要となる。よって、本論文の成果をフレーミング効果研究の第1段階と位置付け、続く第2段階として、フレームを一部変更した刺激文を被験者に読ませて、受け止め方の違いを実験的手法によって測定するといった研究計画が構想され得る。本論文において重視した有責・非難 (blame)、葛藤・対立 (conflict)、連帯 (solidarity) 等のフレームが含まれる場合と、含まれない場合で、＜防災情報と避難＞という問題に対する被験者の認知に変化が生じるかどうかを検討する研究は、貴重な知見を提供し得ると考える。

マス・メディアの当事者性や市民との連帯といった点に関しては、マス・メディアと市民が互いの立場に関する理解を深め合うワークショップの立案・実践といった研究テーマへの拡張が考えられる。マス・メディアと社会の間に断絶が生じているとすれば、そこに架橋するために、双方が立場を入れ替えた疑似体験をできるような場を創造することは有効であろう。こうした試みは、メディア・リテラシーの研究や実践の場で既に取り組みが見られ、例えば、日本民間放送連盟（民放連）と東京大学大学院情報学環メルプロジェクトが共同で、子どもたちにテレビ番組の制作と放送を実際に体験してもらい、メディアに視座を置いた新しい世界の見方に触れる実践がなされている（東京大学情報学環メルプロジェクト・日本民間放送連盟，2005）。視聴者はマス・メディアの特性や限界、仕組み等を学ぶことができ、また、送り手側のマス・メディアは、自らが日常的に行ってきた業務を視聴者側の視点で見る機会を与えられ、自らの内部文化を振り返るきっかけを得られる。対話と協働を通じた実践は「様々な価値観や多様な見方を混ぜ合わせることによって、より豊かで成熟したメディア文化が醸成される可能性」を有している（坂田，2016，p.258）。

こうした取り組みを参照しつつ、模擬の災害緊急放送番組を市民が制作し、逆に報道関係者はそれを視聴する立場から体験するといった、互いの立場を入れ替えるようなワークショップを企画・実践できれば、相互理解を深め、断絶に架橋し、連帯を構築するのに繋がる場とすることができると考える。

第3節 終わりに

本論文では、既存のマス・メディアによる報道のテキストを分析してきたが、そのことは、今後も既存のマス・メディアが専有的に災害報道を担うべきだということを企図しているわけではないことを、最後に改めて述べておく。

既存のマス・メディアは、長年に亘ってニュース報道を続けてきており、貴重なアーカイブが蓄積されている。報道の検証に際しては、まずは、ここから出発すべきであると考えて実施したのが、本論文における内容分析である。

今後は、既存のマス・メディアに限定されず、独立系ニュース・メディアやネット・ジャーナリズムなど、新たな形態の報道活動が多様に展開されることが予測される。こうした予想図は、言論空間の多様化という観点から、望ましいものであると考える。ただ、報道活動の形態は種々様々に変化するとしても、ジャーナリズム活動の本質は、大きく変わることのない普遍性を有している。本論文は、既存のマス・メディアによる報道テキストを分析の題材としつつ、新たな形態の報道活動にも適用し得る普遍的な知見を見出すことを念頭に置いて研究を進めた。そのために着目したのが、多様な形態の報道テキストに対して、横串を刺すような分析視点を導入できるメディア・フレームという枠組みであったとすることができる。

本論文は、マス・メディアの災害報道というジャーナリズム活動をクリティカルに検証することを目的に実施し、課題の抽出を試みた。いくつかの課題を指摘したが、課題が発生している主な要因は、ジャーナリストらの怠慢や手抜きといったモラルの欠如に起因するものではないと考える。むしろ、災害報道に携わるジャーナリストらの大半は、職務に極めて熱心に取り組み、様々な迷いやジレンマを抱えつつ、真摯にジャーナリズム活動を実践している人々である。筆者にはむしろ、彼らが脇目も振らず、職務に対して忠実に取り組むがゆえに、課題が残されていると感じられる点が多い。様々な制約の中で、決まった時間内にニュースを制作しなければならない彼らにとって、ルーティン上の巧みな技を駆使して取材・編集を行う技法や作法は高く評価されることになる。熱心に取り組む報道関係者ほど、そうした技法や作法に精通していくことにもなる。それがいつしか、自明視された前提自体を問い直す視点を弱めてしまうことも、あるのではないだろうか。

災害が切迫すると各種の防災情報が出され、住民はそれに従って行動を取るという流れが、防災の根本として自明視されているがゆえに、ジャーナリストたちにとっては、なぜ、どのようにして、このような見方が自明視されるようになったのか、このような前提を置くことは正しいと言えるのか、という懐疑を抱くことが難しくなり、前提に沿う報道を拡大再生産することに繋がっているのではないかと感じられる。Luhmann (1991) は、ノーマルなこととして前提化されているシステムに対して、システムの作動が保証されているのは、何らかの問題を隠蔽することによって行われているのではないかという疑問を持ち、隠蔽されている問題を明るみに出していくことの重要性を唱えている。災害報道に従事するジャーナリストたちにも、防災という営みの中で、ノーマルなことであると前提視されているものの中に潜んでいる問題をあえて問い直し、それを通じて災害報道の質的な向上に繋げることを期待したい。本論文がその一助となれば幸いである。

引用文献

- A・B・C(1934). 義捐金ジャーナリズム, 経済往来, 9(11), pp.285-290.
- 阿形亜子(2014). 誰がスケープゴートになるのか 釘原直樹(編) スケープゴートイング—誰が, なぜ「やり玉」に挙げられるのか— 有斐閣
- Alexander, D. (1980). The Florence Flood. *Environmental Management*, 4, pp.27-34.
- 新井誠夫(1934). 関西暴風雨の惨禍 民政, 8(11), pp.84-87.
- 荒川秀俊(1934). 颱風警報は確か? 文藝春秋, 12(11), pp.202-208.
- 熱海市(2022). 熱海市伊豆山土石流災害に係る熱海市の見解及び対応
https://www.city.atami.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/167/souka_tsu.pdf (2023年11月26日)
- 渥美公秀(2018). 社会変革のための災害ボランティア論の再構築のために—「ただ傍に
いること」の含意を添えて— 日本グループ・ダイナミックス学会第65回大会発表論文
集, pp.24-27.
- 渥美公秀(2019). 〈助かる〉社会に向けた災害ボランティア—誘導化のドライブの活性化
— 災害と共生, 3(1), pp.49-55.
- 渥美公秀(2021). 誰もが〈助かる〉社会に向けて 渥美公秀・石塚裕子(編) 誰もが〈助
かる〉社会—まちづくりに織り込む防災・減災— (pp.1-5) 新曜社
- 朝山慎一郎(2014). 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.
- 馬場恒吾(1935). 政界人物評論 中央公論社
- Bateson, G. (1972). *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*. Chicago: University of Chicago Press. (ベイト
ソン, G. 佐藤良昭(訳)(2000). 精神の生態学(改訂第2版) 思索社)
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An
overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, pp.611-639.
- Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe, Illinois: The
Free Press.
- Borah, P. (2011). Conceptual Issues in Framing Theory: A Systematic Examination of a
Decade's Literature. *Journal of Communication*, 61, pp.246-263.
- Cappella, J. N., & Jamison, K. H. (1997). *Spiral of cynicism: The press and public good*.
Oxford: Oxford University press. (カペラ, J. N. & ジェイミソン, K. H. 平林紀子・
山田一成(監訳)(2005). 政治報道とシニシズム ミネルヴァ書房)
- 中央气象台(1934). 室戸台風(9月13日より22日に至る颱風, 番号12) 気象要覧, 421,
pp.707-729.
- Crouse, R. (1973). *The Boys on the Bus*. New York: Random House.

- Davison, W. P. (1983). The Third-Person Effect in Communication. *Public Opinion Quarterly*, 47(1), pp.1-15.
- Dayan, D., & Katz, E. (1992). *Media Events: The Live Broadcasting of History*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. (ダヤーン, D. & カッツ, E. 浅見克彦 (訳)(1996). *メディア・イベント—歴史をつくるメディア・セレモニー—* 青弓社)
- 弟子丸卓也(2014). 防災気象情報の近年の改善と今後の方向性 *災害情報*, 12, pp12-18.
- Ekström, M., & Westlund, O. (2019). The Dislocation of News Journalism: A Conceptual Framework for the Study of Epistemologies of Digital Journalism. *Media and Communication*, 7(1), pp.259-270.
- 荏本孝久・望月利男(1996). 阪神・淡路大震災に関わる新聞記事情報の整理—震災の時系列分析に向けて— *地域安全学会論文報告集*, 6, pp.293-298.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), pp.51-58.
- Erbring, L., Goldenberg, E., & Miller, A. (1980). Front-page news and real-world cues. *American Journal of Political Science*, 24, pp.16-49.
- Esslin, M. (1982). *The Age of Television*. London: Freeman. (エスリン, M. 黒川欣映 (訳)(1986). *テレビ時代* 国文社)
- Fischhoff, B., & Beyth, R. (1975). "I knew it would happen": Remembered probabilities of once-future things. *Organizational Behavior and Human Performance*, 13, pp.1-16.
- 藤垣裕子(2008). 受け取ることのモデル 藤垣裕子・廣野喜幸(編) *科学コミュニケーション論*(pp.109-124) 東京大学出版会
- 藤垣裕子(2020). ものの見方を変える 藤垣裕子(編) *科学技術社会論の挑戦 1—科学技術社会論とは何か—*(pp.35-54) 東京大学出版会
- 藤澤桓夫(1934). 風水禍報告書 *中央公論*, 49(12), pp.258-266.
- 藤田真文(1997). 新聞記事における論評の表明—モダリティ概念によるテキスト分析— *人間科学*, 15(1), pp.63-77.
- 藤田博司(1991). *アメリカのジャーナリズム* 岩波新書
- 藤原咲平(1934). 暴風と高潮とに就て *改造*, 15(11), pp.154-162.
- 古川武彦(2015). *気象庁物語—天気予報から地震・津波・火山まで—* 中央公論新社
- Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1987). The Changing Culture of Affirmative Action. *Research in Political Sociology*, 3, pp.137-177.
- Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95, pp.1-37.
- Garner, A. (1996). The cost of fighting Mother Nature: News coverage of the 1993 Midwest Floods. *Journal of Communication Inquiry*, 20(1), pp.83-98.
- Gilligan, C. (1982). In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development.

- Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. (ギリガン, C. 生田久美子・並木美智子(訳)(1986). もうひとつの声—男女の道德観のちがいと女性のアイデンティティ— 川島書店)
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making & unmaking of the new left*. Berkeley: University of California Press.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- 萩原滋(2007). フレーム概念の再検討—実証的研究の立場から— 三田社会学, 12, pp.43-59.
- 林香里(2011). 〈オンナ・コドモ〉のジャーナリズム—ケアの倫理とともに— 岩波書店
- 林春男・田村圭子(2005). 2004年7月13日新潟水害における人的被害の発生原因の究明 地域安全学会論文集, 7, pp.197-206.
- 花田達朗(2018). *ジャーナリズムの実践* 彩流社
- 原由美子(2015). 震災後3年間テレビ番組で何が伝えられてきたのか—ドキュメンタリー番組に描かれた被災者, 被災地— NHK放送文化研究所(編) NHK放送文化研究所年報(pp.7-47) NHK出版
- 平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ(2019). 平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告) https://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigai_dosyaworking/pdf/honbun.pdf (2023年11月28日)
- 樋口耕一(2014). *社会調査のための計量テキスト分析—内容分析の継承と発展を目指して—* ナカニシヤ出版
- 平田明裕・伊藤文・舟越雅(2022). スマートフォンやテレビからみるメディア利用行動の今～「メディア利用の生活時間調査2021」から～ 放送研究と調査, 72(7), pp.88-111.
- 廣井脩(1987). *災害報道と社会心理* 中央経済社
- 廣井脩(1997). 災害 マス・コミュニケーション研究, 50, pp.24-30.
- 廣井脩(2003). 発刊の辞 災害情報, 1, p.1.
- 廣井悠(2008). 災害と情報史 田中淳・吉井博明(編) 災害情報論入門(pp.38-47) 弘文堂
- 廣野喜幸(2020). *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
- Houston, J. B., Pfefferbaum, B. & Rosenholtz, C. E. (2012). Disaster News: Framing and Frame Changing in Coverage of Major U.S. Natural Disasters, 2000-2010. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 89, pp.606-623.
- 細貝亮(2010). メディアが内閣支持に与える影響力とその時間的变化—新聞社説の内容分析を媒介にして— マス・コミュニケーション研究, 77, pp.242-255.

- 放送文化基金(1995). あの日、あのとき…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「ライフライン情報と放送の役割」から— 放送文化基金
- 市澤成介(2014). 防災気象情報の歴史 災害情報, 12, pp.6-11.
- 池田謙一(2000). コミュニケーション 東京大学出版会
- 稲増一憲(2022). マスメディアとは何か—「影響力」の正体— 中公新書
- 稲増一憲・柴内康文(2015). テキストデータを用いた震災後の情報環境の分析 池田謙一(編) 震災から見える情報メディアとネットワーク(pp.47-84) 東洋経済新報社
- 井上吉次郎(1934). 関西風水害の社会学 セルパン, 45(11), pp.18-22.
- 井上裕之(2011). 大洗町はなぜ「避難せよ」と呼びかけたのか—東日本大震災で防災行政無線放送に使われた呼びかけ表現の事例— 放送研究と調査, 61(9), pp.32-53.
- 井上裕之(2012). 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.
- 石川真澄(1995). 議題設定の必要性—大きな対立不在の時代に— 新聞研究, 523, pp.27-30.
- 伊藤守(2012). ドキュメント—テレビは原発事故をどう伝えたのか— 平凡社
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible?: How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. & Kinder, D. R. (1987). *News That Matters: Television and American Opinion*. Chicago: University of Chicago Press.
- 地震や風水害のときの心得(1935). 主婦の友, 19(1), pp.384-386.
- 海後宗男(1999). テレビ報道の機能分析 風間書房
- 金井昌信(2011). マスメディアによる災害報道が住民の災害観に与える影響に関する研究 科学研究費研究補助金成果報告書 20760338
- 金井昌信・片田敏孝(2007). 災害報道の防災教育効果に関する研究—2004年インド洋津波災害に関する報道を事例として— 土木学会論文集 D, 63(3), pp.3401-3415.
- 金井昌信・片田敏孝(2009). マスメディアの災害報道が防災対策に関する意識・行動に与える効果 土木計画学研究講演論文集, 40, p.208.
- 金井昌信・片田敏孝(2011). 津波襲来時の住民避難を誘発する社会対応の検討—2010年チリ地震津波の避難実態から— 災害情報, 9, pp.103-113.
- 関西なまずの会(2022). 災害報道サミット—避難を伝える“最前線”の戸惑いと挑戦— <https://bosai-kokutai.jp/2022/s-9/> (2023年1月16日)
- 片田敏孝(2007). 近年の災害に学ぶこれからの地域防災のあり方 自然災害科学, 26(1), pp.18-22.
- 片田敏孝(2020). 避難学確立に向けた議論のリフレーミング 災害情報, 18(2), pp.141-144.
- 鳥谷昌幸(2003). 高速増殖炉開発をめぐるメディア言説の変遷—ニュース言説の生産過程の分析に向けて— 鶴木眞(編) コミュニケーションの政治学(pp.201-214) 慶応義塾

大学出版会

鳥谷昌幸(2016). メディア・フレーム論の批判的再検討—「ジャーナリズムと社会的意味」研究のための一考察— 法學研究：法律・政治・社会, 89 (5), pp.1-50.

川西勝(2008). 能動的な議題設定を通じて減災に貢献するための災害報道の考察 減災, 3, pp.53-59.

河田恵昭(1995). 都市大災害—阪神・淡路大震災に学ぶ— 近未来社

吉川肇子(2010). 防災教育ツールの開発 災害情報, 8, pp.27-30.

吉川肇子(2000). リスクとつきあう—危険な時代のコミュニケーション— 有斐閣

Kinder, D. R. (1998). Opinion and action in the realm of politics. In D. T. Gilbert, S. T. Fiske, & G. Lindzey. (Eds.), *The Handbook of Social Psychology*, 4th ed. (pp. 778–867). Boston: McGraw-Hill. (キンダー, D, R. 加藤秀治郎・加藤祐子(訳)(2004). 世論の政治心理学—政治領域における意見と行動— 世界思想社)

Klein, N. (2007). *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. Ontario: Random house of Canada. (クライン, N. 幾島幸子・村上由見子(訳)(2011). ショック・ドクトリン—惨事便乗型資本主義の正体を暴く— 岩波書店)

気象ビジネス推進コンソーシアム(2019). 気象データの基礎知識

https://www.wxbc.jp/wp-content/uploads/2019/08/resume-data_all.pdf (2023年4月5日)

気象庁(1975). 気象百年史 日本気象学会

気象庁(2020). 長官会見要旨(令和2年7月15日)

https://www.jma.go.jp/jma/kishou/tyoukan/2020/dg_20200715.html (2023年11月26日)

気象庁(2024). 台風進路予報の年平均誤差の一覧表

https://www.data.jma.go.jp/fcd/yoho/typ_kensho/table_track.html (2024年2月15日)

小林直毅(編著)(2018). 原発震災のテレビアーカイブ 法政大学出版局

國分功一郎(2017). 中動態の世界—意志と責任の考古学— 医学書院.

国土交通省(2021a). 令和3年版国土交通白書 2021 サンワ

国土交通省(2021b). 静岡県熱海市伊豆山で発生した土石流災害

https://www.mlit.go.jp/river/sabo/jirei/r3dosha/210703_aizomegawa_07091800_taioujoukyou.pdf (2023年11月26日)

小松丈晃(2003). リスク論のルーマン 勁草書房

近藤誠司(2009). 被災者に寄り添った災害報道に関する一考察—5.12 中国汶川大地震の事例を通して— 自然災害科学, 28(2), pp.137-149.

近藤誠司(2022). 災害報道とリアリティ—情報学の新たな地平— 関西大学出版会

近藤誠司・矢守克也・奥村与志弘(2011). メディア・イベントとしての2010年チリ地震津波—NHKテレビの災害報道を題材にした一考察— 災害情報, 9, pp.60-71.

- 近藤誠司・矢守克也・奥村与志弘・李勇昕(2012). 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, pp.77-90.
- 古関良行(2015). 住民と共に語り継ぐ「むすび塾」開催—河北新報が始めた防災報道の試み— Journalism, 297, pp.69-76.
- Kovach, B. & Rosenstiel, T. (2001). The Elements of Journalism: What News People Should Know and the Public Should Expect. (コヴァッチ, B. & ローゼンステイール, T. 加藤岳文・斎藤邦泰(訳)(2002). ジャーナリズムの原則 日本経済評論社)
- 釘原直樹(2014). スケープゴーティングとは 釘原直樹(編) スケープゴーティング—誰が、なぜ「やり玉」に挙げられるのか— 有斐閣
- 久慈省平(2018). 人命を救うのがテレビの災害報道—3・11からの改善, 「待ったなし」— Journalism, 342, pp.19-26.
- 熊谷良雄・三好幹夫(1996). 阪神・淡路大震災—復旧期の神戸市における情報需給バランス 地域安全学会論文報告集, 6, pp.307-318.
- 久米正雄(1935). 風水害の記 二階堂放話(pp.292-306) 新英社
- Landis, J. R., & Koch, G. G. (1977). An Application of Hierarchical Kappa-type Statistics in the Assessment of Majority Agreement among Multiple Observers. Biometrics, 33(2), pp.363-374.
- Lang, G. E., & Lang, K. (1980). Newspaper and TV archives: Some thoughts about research on disaster news. In Committee on Disasters and the Mass Media, E. M. Rogers. (Ed.) Disasters and the mass media(pp.269-280). Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Lazarsfeld, P. F., & Merton, R. K. (1948). Mass communication, popular taste, and organized social action. In Bryson, L. (Ed.), The Communication of Ideas (pp.229-249). New York: The Institute for Religious and Social Studies.
- 李勇昕・近藤誠司・矢守克也(2013). 台湾の「明星災区」の意義と課題—マスメディアと住民のインタラクションを中心に— 災害情報, 11, pp.55-67.
- Li, X. (2007). Stages of a Crisis and Media Frames and Functions: U.S. Television Coverage of the 9/11 Incident during the First 24 Hours. Journal of Broadcasting & Electronic Media, 51, pp.670-687.
- Lippmann, W. (1922). Public Opinion. London: The Macmillan Company. (リップマン, W. 掛川トミ子(訳)(1987). 世論 岩波書店)
- Liu, B. F. (2009). Coverage of natural disasters. In Sterling, C. H. (Ed.), Encyclopedia of Journalism (vol.3, pp.935-938). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Luman, N. (1991). Soziologie des Risikos. Berlin: Walter de Gruyter. (ルーマン, N. 小松丈晃(訳)(2014). リスクの社会学 新泉社)

- 前田末廣(1934). 大風水害の記録を辿る 大阪朝日新聞社(編) 気象の話(pp.63-91) 朝日新聞社
- Mapes, M. (2005). TRUTH: The President, and the Privilege of Power. New York: St. Martin's Press. (メイプス, M. 稲垣みどり(訳)(2016). 大統領の疑惑 キノブックス)
- 松原悠(2020). 中動態と避難 災害と共生. 3(2), pp.15-26.
- 松本誠・鶴田和治(1999). 震災報道の“温度差”を見る—全国4紙の東西版紙面比較調査から— 兵庫地域研究, 16, pp.67-80.
- 松山秀明(2013). テレビが描いた震災地図—震災報道の「過密」と「過疎」— 丹羽美之・藤田真文(編) メディアが震えた—テレビ・ラジオと東日本大震災—(pp.73-117) 東京大学出版会
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), pp.176-187.
- McCombs, M., Einsiedel, E., & Weaver, D. (1991). *Contemporary Public Opinion: Issues and the News*. New York: Lawrence Erlbaum Associates. (マコームズ, M., アインセイデル, E., & ウィーバー, D. 大石裕(訳) (1994). ニュース・メディアと世論 関西大学出版部)
- 三上俊治(1983). 長崎水害における新聞報道の分析 月刊消防, 5(8), pp.9-15.
- 三上俊治(1986). 災害時におけるマス・メディアの活動 東京大学新聞研究所(編) 災害と情報(pp.157-184) 東京大学出版会
- 三上俊治(2002). 阪神・淡路大震災における安否放送の分析 東洋大学社会学部紀要, 39(1), pp.119-133.
- 三輪裕範(1999). ニューヨーク・タイムズ物語—紙面にみる多様性とバランス感覚— 中央公論新社
- 宮田章・大高崇・岩根好孝(2023). アーカイブ研究の現在・2023—学術利用トライアルの動向によせて— 放送研究と調査, 73(4), p.44-63.
- 宮田加久子(1986). 災害情報の内容特性 東京大学新聞研究所(編) 災害と情報(pp.185-223) 東京大学出版会
- 宮崎和人(2002). モダリティの概念 宮崎和人・安達太郎・野田春美・高梨信乃(編著) モダリティ(pp.1-15) くろしお出版
- 宮澤清治(2009). 防災歳時記(58)—屋島丸台風は韋駄天だった—, 消防防災の科学, 98, pp.70-71.
- 御代川喜久夫(2013). 科学技術報道史—メディアは科学事件をどのように報道したか— 東京電機大学出版局
- 水出幸輝(2016). 「防災の日」をめぐる災害の記憶—1924-2014年における関東大震災周年社説を手がかりに— マス・コミュニケーション研究, 88, pp.157-175.
- 水出幸輝(2019). 〈災後〉の記憶史—メディアにみる関東大震災・伊勢湾台風— 人文書

院

水口薫(2003). 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.

水越伸(2018). メディア論の視座 水越伸(編著) メディア論(pp.9-29) 放送大学教育振興会

文部省(1936). 高等小学家事教科書第三学年児童用 文部省

宗像慎太郎・塚原東吾(2005). 地球温暖化と不確実性 藤垣裕子(編) 科学技術社会論の技法(pp.175-197) 東京大学出版会

村上大和・中林一樹(1999). 新聞報道の購読によって作られる震災のイメージに関する研究 地域安全学会論文集, 1, pp.69-78.

村中明(2008). 気象情報 田中淳・吉井博明(編) 災害情報論入門(pp.58-65) 弘文堂

村中洋介(2015). 地方公共団体の発する避難勧告の適法性—佐用町集中豪雨事件を事例に(神戸地裁姫路支部判決平成25年4月24日(判例地方自治372号40頁))— 自治体学, 28(2), pp.29-33.

長岡半太郎(1935). 大阪の風水害に就ての感想(講演録) 全国都市問題会議総会第4回第7冊議事要録(pp.145-158) 全国都市問題会議

内閣府(2014a). 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン

https://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/pdf/140922_honbun.pdf
(2023年11月17日)

内閣府(2014b). 地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～ <https://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline.pdf> (2023年11月3日)

内閣府(2016). 科学技術基本計画

<https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5honbun.pdf> (2023年11月8日)

内閣府(2017). 避難勧告等に関するガイドライン①(避難行動・情報伝達編)

https://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/h28_hinankankoku_guideline/pdf/hinankankokugaidorain_01.pdf (2023年11月17日)

内閣府(2023). 住民主体の取組(地区防災計画の推進) 令和5年版防災白書

内閣府(2020). 地区防災計画の素案作成支援ガイド～地方公共団体の職員の方々へ～

<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/pdf/sienguide.pdf> (2023年11月3日)

仲摩照久(1934). 大暴風の中心を衝く 科学画報, 23(5), pp.799-803.

永澤義嗣(2018). 気象予報と防災—予報官の道— 中央公論新社

中森広道(2008). 災害報道研究の展開 田中淳・吉井博昭(編) 災害情報論入門(pp.164-167) 弘文堂

中村功(2007). 災害情報とメディア 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明(編) 災害社会学入門(pp.108-113) 弘文堂

中村功(2008). 災害情報の課題と領域 田中淳・吉井博明(編) 災害情報論入門(pp.25-

29) 弘文堂

七沢潔(2016). テレビと原発報道の60年 彩流社

日本ABC協会(2023). 新聞発行社レポート 2023年上半期(1-6月平均)

日本防災士会(2018). 室崎先生×松尾理事長対談

<http://www.bousaisikai.jp/chikubo/taidan/> (2023年11月24日)

日本放送協会(2001). 20世紀放送史 日本放送出版協会

日本放送協会(2003). テレビは災害をどう伝えてきたか NHKスペシャル(2003年2月2日放送)

日本放送協会(2020). 放送ガイドライン 日本放送協会

日本災害情報学会(2020). 避難に関する提言

http://www.jasdis.gr.jp/_src/JASDIS_Proposal20200515-1.pdf (2023年12月23日)

日本社会学会編集委員会(2018). 社会学評論スタイルガイド第3版

https://jss-sociology.org/wp/wp-content/uploads/2022/12/jsr_guide3.pdf (2023年12月23日)

日本新聞協会(2017). 改正個人情報保護法の全面施行にあたっての声明

<https://www.pressnet.or.jp/statement/f26b0932ed10e807fca1a405a8a708d3a83cdc59.pdf> (2023年11月26日)

日本新聞協会(2018). 平成30年度新聞協会賞受賞報告<編集部門>—連載企画「止まった刻(とき)検証・大川小事故」河北新報社— 新聞研究, 807, p.18.

日本新聞協会経營業務部(2024). 新聞の発行部数と世帯数の推移

<https://www.pressnet.or.jp/data/circulation/circulation01.php> (2024年2月15日)

丹羽美之・藤田真文(編)(2013). メディアが震えた—テレビ・ラジオと東日本大震災— 東京大学出版会

布谷知夫・安田常雄(2009). 人々の記憶と博物館展示 歴博, 152, pp.6-11.

及川康(2021). 避難情報廃止論とは何か 災害情報, 19(1), pp.35-46.

及川康・片田敏孝(2021). 防災の責任の所在に関する一考察 災害情報, 19(1), pp.47-59.

岡田直之(1981). 事件とニュースのあいだ—ニュースの政治学— 中野収・早川善次郎(編) マスコミが事件をつくる—情報イベントの時代—(pp.19-41) 有斐閣

岡田武松(1935). 颱風に就て(講演録) 全国都市問題会議総会第4回第7冊議事要録 (pp.137-144) 全国都市問題会議

岡本雅史(2016). コミュニケーションの「場」を多層化すること—メタ・コミュニケーション概念の認知語用論的再検討— 社会言語科学, 19(1), pp.38-53.

大雨災害における避難のあり方等検討会(2010). 大雨災害における避難のあり方等検討会報告書～「いのちを守る」ための避難に向けて～

<https://www.bousai.go.jp/oukyu/taisaku/hinannoarikata/pdf/houkokusho.pdf> (2023年11月27日)

- 大石裕(1996). 政治コミュニケーション研究の再構成—排除モデルに関する—考察— 法学研究, 69(6), pp.1-28.
- 大石裕(2000a). ニュースの機能と受容のメカニズム 大石裕・岩田温・藤田真文 現代ニュース論(pp.33-56) 有斐閣
- 大石裕(2000b). 印刷メディア 大石裕・岩田温・藤田真文 現代ニュース論(pp.83-103) 有斐閣
- 大石裕(2005). ジャーナリズムとメディア言説 勁草書房
- 大石裕(2012). 震災・原発報道の検証—「3.11」と戦後日本社会— マス・コミュニケーション研究, 81, p.3.
- 大石裕(2016). コミュニケーション研究第4版—社会の中のメディア— 慶應義塾大学出版会
- 大牟田智佐子・澤田雅浩・室崎益輝(2021a). 災害対応サイクルと長期継続ラジオの関係性に関する考察—「ネットワーク1・17」の分析に基づいて— 災害情報, 19(2), pp.85-95.
- 大牟田智佐子・澤田雅浩・室崎益輝(2021b). 非常時にラジオが果たす役割と日常の放送との関連性についての研究—民放ラジオ局アンケート調査をもとに— 地域安全学会論文集, 38, pp.1-11.
- 大牟田智佐子・澤田雅浩・室崎益輝(2021c). 災害時にラジオを取り巻くコミュニケーションの共感性—熊本地震時リスナーメールの分析に基づいて— 災害復興研究, 13, pp.65-86.
- 大阪朝日新聞社(1934). 気象の話 朝日新聞社
- 大阪府(1936). 大阪府風水害誌 大阪府
- 大澤真幸(2018). 自由という牢獄—責任・公共性・資本主義— 岩波現代文庫
- 大山七穂(1999). 原子力報道にみるメディア・フレームの変遷 東海大学紀要文学部, 72, pp.82-100.
- Pan, Z., & Kosicki, G. M. (1993). Framing Analysis: An Approach to News Discourse. *Political Communication*, 10, pp.55-75.
- パナソニック(2023). 自然災害が多発している事への「不安な気持ち」「防災対策」に関する意識調査 <https://panasonic.jp/life/safety/130019.html> (2023年11月23日)
- Pedersen, W. C., Gonzales, C., & Miller, N. (2000). The Moderating Effect of Trivial Triggering Provocation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 78(5), pp.913-927.
- 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ(2020). 令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告) <https://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/pdf/houkoku/honbun.pdf> (2023年11月26日)
- Pincus, R., & Ali, S. H. (2016). 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.

- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- (ロールズ, J. 川本隆史・福間聡・神島裕子(訳)(2010). 正義論 紀伊國屋書店)
- Reese, S. D. (2007). The Framing Project: A Bridging Model for Media Research Revisited. *Journal of Communication*, 57, pp.148-154.
- 阪本真由美(2017). 災害ミュージアムを通じた集合的記憶の形成—阪神・淡路大震災と人と防災未来センター— 人類学研究所研究論集, 4, pp.88-98.
- 阪本真由美・松多信尚・廣井悠・小山真紀(2021). 豪雨災害における住民の避難トリガーに関する考察—平成 30 年 7 月西日本豪雨における住民調査より— 自然災害科学, 39(4), pp.439-457.
- 阪本真由美・矢守克也(2010). 災害ミュージアムを通じた記憶の継承に関する一考察—地震災害のミュージアムを中心に— 自然災害科学, 29(2), pp.179-188.
- 坂田邦子(2016). メディアと「被災者」の対話と協働に向けて 坂田邦子・三村泰一(編) 被災地から考える 3・11 とテレビ(pp.235-263) サンパウロ
- 坂田邦子・三村泰一(編)(2016). 被災地から考える 3・11 とテレビ サンパウロ
- 佐古隆(1935). 関西風水害に直面して 警察協会雑誌, 414, pp.71-73.
- 佐々木悠亮(2013). メディアのゲートキーピング研究 マス・コミュニケーション研究, 82, pp.193-210.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as Theory of Media Effect. *Journal of Communication*, 49(1), pp.103-122.
- セコム(2022). 防災に関する意識調査
https://www.secom.co.jp/corporate/release/2022/nr_20220824.html (2023 年 11 月 23 日)
- 関谷直也(2008). 災害報道の負の効果 田中淳・吉井博明(編) 災害情報論入門(pp.218-227) 弘文堂
- 関谷直也(2011). 災害情報研究はアリストテレスを超えられるか? 災害情報, 9, pp.14-16.
- 関谷直也(2021). 災害情報—東日本大震災からの教訓— 東京大学出版会
- Semetko, H. A., & Volkenburg, P. M. (2000). Framing European politics: A concept analysis of press and television news. *Journal of Communication*, 50, pp.93-109.
- 志賀直哉(1934). 颯風 文藝春秋, 12(11), pp.210-212.
- 新聞報道研究会(1995). いま新聞を考える 日本新聞協会研究所
- 消防庁(2010). 避難勧告等に係る具体的な発令基準の策定状況調査結果
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h22/2201/220128/01_houdou.pdf
(2023 年 11 月 19 日)
- 消防庁応急対策室(2023). 令和 3 年 7 月 1 日からの大雨による被害及び消防機関等の対応状況(第 38 報) <https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/210701baiuzennsenn38.pdf>

(2023年11月26日)

Shoemaker, P. J., & Reese, S. D. (2014). *Mediating the Message in the 21st Century: Media Sociology Perspective*. New York: Routledge.

集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会(2005). 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン

https://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/pdf/050301_guideline.pdf

(2023年11月26日)

Stephens, M. (2007). *A History of News* (third edition). London: Oxford University Press.

須見徹太郎(2008). 河川情報 田中淳・吉井博明(編) 災害情報論入門(pp.67-74) 弘文堂

鈴木裕久・島崎哲郎(2006). 新版・マス・コミュニケーションの調査研究法 創風社

鈴木努(2015). 震災遺児・孤児に関するメディアフレームの分析 東北学院大学法学政治学研究所紀要, 23, pp.71-85.

測候時報(1934). 昭和九年臨時気象協議会開催, 5(21), pp.329-330.

武田真一(2014). 文庫版へのあとがき 河北新報社(著) 河北新報のいちばん長い日—震災下の地元紙—(pp.284-292) 文藝春秋

竹下俊郎(2008). 増補版メディアの議題設定機能—マスコミ効果研究における理論と実証— 学文社

竹山正雄(1934). その日, その夜 文化集団, 2(11), p.6-10.

田中朝子(1934). 愛児を奪はれた母の記 婦人公論, 19(11), pp.212-216.

田中淳(2000). 情報化社会とマス・メディア 文教大学湘南総合研究所紀要湘南フォーラム, 4, pp.35-41.

田中皓介・中野剛志・藤井聡(2013). 公共政策に関する大手新聞社説の論調についての定量的物語分析 土木学会論文集 D3 土木計画学, 69(5), pp.353-361.

田中幹人・丸山紀一郎・標葉隆馬(2012). 災害弱者と情報弱者—3・11後, 何が見過ごされたのか— 筑摩書房

谷原和憲(2019). 災害報道と検証—『NNNドキュメント』での災害検証を中心に— 災害情報, 17(2), pp.67-68.

Thorson, E. (2012). *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.

東京大学「災害と情報」研究班(1983). 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

東京大学「災害と情報」研究班(1985a). 1983年5月日本海中部地震における災害情報の伝達と住民の対応—秋田県の場合— 東京大学新聞研究所

東京大学「災害と情報」研究班(1985b). 1984年9月長野県西部地震における災害情報の

- 伝達と住民の対応—長野県の場合— 東京大学新聞研究所
 東京大学情報学環メルプロジェクト・日本民間放送連盟(2005). メディアリテラシーの道具箱—テレビを見る・つくる・読む— 東京大学出版会
- 戸坂潤(1934). パンフレット事件及び風害対策—社会時評— 文藝春秋, 12(11), pp.130-135.
- 戸谷洋志(2022). スマートな悪—技術と暴力について— 講談社
- Tuckman, G. (1978). *Making News*. New York: The Free Press. (タックマン, G. 鶴木真・櫻内篤子(訳)(1991). ニュース社会学 三嶺書房)
- 辻本哲郎(2006). 平成 16 年豪雨・洪水対策の特徴と減災に向けた動き 辻本哲郎(編) 豪雨・洪水災害の減災に向けて—ソフト対策とハード整備の一体化—(pp.2-22) 技報堂出版
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choices. *Science*, 211, pp.453-458.
- 内川芳美(1976). 日本広告発達史—上— 電通
- 上村武男(2011). 災害が学校をおそう時—ある室戸台風の記録— 創元社
- 植村善太郎(2014). 帰属過程としてのスケープゴートィング 釘原直樹(編) スケープゴートィング—誰が、なぜ「やり玉」に挙げられるのか— 有斐閣
- 牛山素行(2008). 豪雨の災害情報学 古今書院
- 牛山素行(2018). 西日本豪雨報道を客観的に見る—勧告, 指示の認識や匿名化に課題— *Journalism*, 342, pp.58-66.
- 牛山素行(2020). 特集・災害時の「避難」を考える—プロローグ・避難勧告等ガイドラインの変遷— 災害情報, 18(2), pp.115-130.
- Valaskivi, K., Rantasila, A., Tanaka, M., & Kunelius, R. (2019). *Traces of Fukushima: global events, networked media and circulating emotions*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Van Gorp, B. (2010). 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.
- Vultee, F., & Wilkins, L. (2012). What's Probable and What's Possible: What the Emergency Community Knows and What Journalists Don't. In Steffens, M., et al. (Eds.), *Reporting disasters on deadline*(pp.11-35). New York: Routledge.
- 和達清夫ら(1957). 座談会—岡田武松先生を偲んで(Ⅱ)— 天気, 4(2), pp.37-42.
- 若林悠(2019). 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
- 渡辺良智(2011). 新聞の東日本大震災報道 青山学院女子短期大学紀要, 65, pp.63-82.
- White, D. M. (1950). The "Gate Keeper": A case study in the selection of news. *Journalism Quarterly*, 27, pp.383-390.

- 山腰修三(2022). ニュースの政治社会学—メディアと「政治的なもの」の批判的研究— 勁草書房
- 山本昭宏(2021). 原子力の精神史—<核>と日本の現在地— 集英社新書
- 山本康正(1996). 災害時の取材・放送活動 放送学研究, 46, pp.57-74.
- 山本義隆(2018). 近代日本—五〇年—科学技術総力戦体制の破綻— 岩波新書
- 矢守克也(1996). 災害の「風化」に関する基礎的研究—1982年長崎大水害を事例として— 実験社会心理学研究, 36(1), pp.20-31.
- 矢守克也(2001). 社会的表象としての「活断層」—内容分析法による検討— 実験社会心理学研究, 41(1), pp.1-15.
- 矢守克也(2009). 防災人間科学 東京大学出版会
- 矢守克也(2013). 巨大災害のリスク・コミュニケーション—災害情報の新しい形— ミネルヴァ書房
- 矢守克也(2018). 空振り・FACPモデル・避難スイッチ—豪雨災害の避難について再考する— 消防防災の科学, 134(秋季), pp.7-11.
- 矢守克也(2019a). 自助・共助・公助の再定義 コミュニティの防災力向上—インクルーシブな地域防災—研究調査報告書(pp.176-185) ひょうご震災記念21世紀研究機構
- 矢守克也(2019b). 能動的・受動的・中動的に逃げる 災害と共生, 3(1), pp.1-10.
- 矢守克也(2020a). 「避難学」を構想するための7つの提言 災害情報, 18(2), pp.181-186.
- 矢守克也(2020b). 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.
- 矢守克也(2021). 「助かった」とはどういうことか? 渥美公秀・石塚裕子(編) 誰もが<助かる>社会—まちづくりに織り込む防災・減災— (pp.61-71) 新曜社
- 矢守克也・吉川肇子・網代剛(2005). 防災ゲームで学ぶリスク・コミュニケーション—クロスロードへの招待— ナカニシヤ出版
- 矢内真理子(2017). 福島原発事故における週刊誌報道の言説構造—テレビ・新聞への批判の視点— 評論・社会科学, 121, pp.55-79.
- 矢内真理子(2018). 福島第一原発事故における地方紙の言説構造—『福島民報』と『読売新聞』の比較から— 災害情報, 8, pp.199-208.
- 矢内真理子(2019). 女性週刊誌は福島第一原子力発電所事故をどう報じたか—読み手と書き手の共感を醸成する言説構造— 災害情報, 17, pp.145-155.
- 矢内真理子(2021). 署名記事からみる福島原発事故報道—『毎日新聞』を事例に— 評論・社会科学, 138, pp.63-83.
- 柳瀬公(2015). リスク社会のフレーム分析 学文社
- 安富信(2015). 災害報道とボランティア 現代社会研究, 1, pp.137-150.
- 横尾泰輔・矢守克也(2017). 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.

- 読売新聞大阪社会部(1980). ドキュメント新聞記者—三菱銀行事件の四十二時間— 講談社
- 米倉律(2016). 地域メディアが伝える震災と復興—東日本大震災の被災地で活動するジャーナリスト達の5年— 日本オーラル・ヒストリー研究, 12, pp.39-57.
- 米倉律(2017). 震災テレビ報道における情報の「地域偏在」とその時系列変化—地名(市町村名)を中心としたアーカイブ分析から— ジャーナリズム&メディア, 10, pp.27-46.
- 米倉律(2021). 「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
- 吉田すばる(1934). 関西風水害について ホトトギス, 38(2), pp.14-21.
- 湯川秀樹(2007). 湯川秀樹日記—昭和九年:中間子論への道— 小沼通二(編) 朝日新聞社
- 全国防災協会(1965). わが国の災害誌 1965 全国防災協会

謝辞

阪神・淡路大震災が発生したのは、筆者が全国紙の新聞記者になって7年目、神戸に駐在していた年の冬であった。神戸が大地震に襲われるなど夢にも思わず、事件や地方行政、港の話題といった取材に飛び回る日々を送っていた。未明の激震に飛び起き、壊滅状態となった都市の姿に言葉も出なかった。その時を契機として、災害取材を記者としてのライフワークと定め、数々の災害報道に携わってきた。災害取材の経験を積み重ねながら、胸の奥で常に感じていたのは「果たして、自分の記事は、いや、マス・メディアの災害報道そのものが、社会の防災・減災力を向上させることに、本当に貢献しているのだろうか？」という疑問であった。

その問いに突き動かされ、新聞記者とは少し離れた位置から災害報道を見つめ直してみたいと思って、40歳を過ぎた頃から、ジャーナリズム活動の傍ら、研究の真似事のようなことをしてきた。学術的な立場から考えてみることは、記者としての仕事にも役立つものがいろいろあった。定年間近となって、真似事のように続けてきた研究的な活動をまとめ上げたいと考えて、本研究科の門を叩き、ようやく仕上げたのが本論文である。

以前より取材活動を通じて存じ上げていた阪本真由美先生には、指導教員という立場から、懇切丁寧な教えを授けていただいた。阪本先生の博識な知識と豊富な実践活動、気が付けば海外にいるというフットワークの軽さからは、学ぶところが多々あった。マス・コミュニケーション研究という、時代遅れと見られかねない領域の研究にも多大な関心を寄せて、温かく見守っていただいたことに感謝申し上げたい。いろいろと討議をした阪本ゼミの皆さんにも感謝したい。副指導に当たっていただいた紅谷昇平、澤田雅浩両先生にも、お礼を申し上げる。

京都大学の矢守克也先生には、副査をお受けいただき、感謝の念に耐えない。矢守先生の研究と実践には、いつも教えられてきた。本論文の問題意識は、矢守先生に鍛えていただいたものと勝手に考えている。

修士課程でご指導いただいた放送大学の森津太子先生にも、感謝の念を捧げたい。森先生には、社会心理学的なアプローチの奥深さを様々にご教示いただいた。本論文は、社会心理学的なアプローチを中心に据えたものではないが、筆者としては自らを心理学徒の1人と自認している。

本研究科職員の方々にも大変お世話になった。神戸防災学術情報館の山口祐子さんには、資料の検索や収集で格別のご支援いただいたことに感謝を申し上げたい。

絶え間なく続く災害に対し、多くのジャーナリストたちが常に、取材活動を続けている。2024年元日に発生した能登半島地震の被災地では、今この瞬間にも、ジャーナリズム活動が粘り強く続けられている。彼ら・彼女らの仕事に敬意を払いつつ、本論文が、災害を巡るジャーナリズム活動の向上に多少なりとも役立つことを願って、筆を擱く。