

第5章 県の広報活動と報道機関の活動



第1節 県の報道対応

(1) 県災害対策本部会議の公開

発災から平成24年3月26日までの間に95回開催した県災害対策本部会議は、一定のルールのもと、全報道機関に対して入場の制限を行わないフルオープンな会議として開催した。この方針は、災害対応時の情報発信が重要であることはもとより、特に今回の震災のような非常事態において、県災害対策本部会議の場から報道機関を除外することによって県が提供する情報に対する憶測を呼んだり、不正確な情報が出回るなどすれば県民全体に混乱を招くという本部長の考えに基づくものであった。これにより、報道機関は県災害対策本部会議における各部局からの報告事項及び部局間での質疑や調整内容を入手することが可能となった。

また、県災害対策本部会議において県民に対して早急に伝えるべき事項が明らかになった場合には、本部長は会議を中断し、報道機関に対して直接に報道要請を行った（図表5-1-1参照）。

図表5-1-1 報道機関に対する報道要請の主な内容

回（日時）	要請内容
第7回（3月12日15時）	各方面からの支援受入調整が難航しており、全国からのボランティアの受入れについて宿泊場所や食事の手配ができていないため、準備が整うまでもうしばらく待ってほしい。義援物資の配布には大変な労力を要するので義援金での対応をお願いしたいということ報道してほしい
第12回（3月14日9時）	（12日に引き続き）物資では対応しきれないので、善意はお金でお願いしたい旨、広報をよろしく願いたい
第16回（3月16日10時）	報道の仕方では受け止め方が違うものとなる。特に御遺体の報道の仕方を注意してほしい
第19回（3月17日18時5分）	仙台市宮城野区蒲生にある下水施設が被害を受けている。県全体の問題なので、節水についての広報をよろしく願いたい
第21回（3月18日18時）	被災した子ども達に対する取材にあたっては、トラウマが懸念される。心身回復には十分な配慮が必要。津波を思い出させるインタビューを厳に慎むようお願いしたい
第35回（3月28日10時）	節水への協力のPRについてお願いする
第40回（4月2日10時）	応急仮設住宅の建設は長期間におよぶと思われるので、まずは安全な場所に二次避難ということをPRしていただきたい

さらに、同会議の開催にあたっては、本部事務局運営グループが調製した会議資料や部局等から持ち込まれた被害状況等の資料も全て報道機関に配布した。このことによって県の広報活動、報道機関の取材活動の効率化が図られた。

また、発災後は災害対応に追われ、時間的な余裕も少なく、記録という視点が欠けていたことから、県災害対策本部としての会議記録は作成していなかったが、今後の大災害への対応にも役立てられるように発言内容を要約し、平成24年9月に会議資料と合わせて公表した。会議記録の作成にあたっては、会議資料や報道機関から提供を受けた会議の音声記録、出席者の会議内容のメモ等をもとに、可能な範囲で出席者の発言内容を整理した。



県災害対策本部会議の様子

② 知事記者会見の開催

知事の第1回臨時記者会見は、第1回県災害対策本部会議が終了した3月11日16時から開催した。余震や津波が継続して発生している状況であったため、県民、特に被害が甚大な地域の住民に対して、余震等に関する注意と落ち着いた行動をとるように呼び掛けた。

このほか、県の報道機関に対する情報提供の中でも県内への石油の供給状況など、被災者に向けた特に重要な情報は知事の臨時記者会見を開催して提供した。

本県が毎年の防災訓練時に実施している報道機関への映像配信テストでは、大規模災害の発生により報道機関が参集できない場合の対応として、代表社（NHK）が会見の様子を撮影し各社に映像等を分配することとしていた。しかし、第1回臨時記者会見においては、県政記者会に加盟する全報道機関が参集可能であったため、行政庁舎4階の記者会見室にて新聞社・通信社及びテレビ局を集める形で開催した。



知事の臨時記者会見の様子

会見の進行は県総務部広報課長が行い、本部事務局関係職員が列席して対応した。記者会見の時間等については報道機関に対して事前に案内を行った。なお、知事記者会見も県災害対策本部会議と同様に、県政記者会への加盟の有無を問わず全報道機関を対象として、入場の制限を行わないフルオープンで開催した。この取扱いは従来の定例記者会見に戻す6月28日まで継続した。

知事記者会見は、3月11日からの6か月間で26回、10月からの6か月間で18回実施している。また、政府現地対策本部が県庁に設置されたことから、国との共同の記者会見も別途実施した。

③ 報道機関向け記者発表

報道機関向け記者発表においては、市町村及び消防本部から定期的に報告される被害状況等を本部事務局前で発表した。第1回目の記者発表は、3月11日の16時30分から開催した。以降、翌12日13時30分までの間に合計10回、本部事務局から報道機関に対して被害状況等に関する記者発表を実施するなど積極的に報道対応を行い、可能な限り速やかな情報提供に努めた。また、復旧・復興に係る情報提供について、その都度県政記者会を通じて県民への広報に努めた。

記者発表時には被害状況のほか、電話等で受理した情報を取りまとめた時系列整理表の中からトピックスを提供した。また、通信状況に障害のある市町村からの依頼により、報道機関に対する伝達事項を提供したほか、県からのお知らせや他県で実施している支援内容等についても情報提供を行った。なお、記者発表の場には県総務部広報課職員が立ち会い、報道機関との円滑なコミュニケーションが図られるよう努めた。

報道機関向け記者発表は、3月13日以降1日あたり多い時には5回から6回開催したが、その後、開催回数は徐々に減少した。4月6日以降の記者発表は1日1回の開催とした。

報道機関向けの被害報告については、4月25日以降、9時と17時の定時に資料提供のみを行うこととし、5月11日以降は毎日18時の1回のみ、さらに8月1日以降は平日のみ資料提供を行った。

なお、被災により広報機能が低下した市町村に代わって、報道機関への情報提供を行ったり、コミュニティFMや新規に開局された臨時災害放送局への情報提供も行うなど、被災した市町村の広報活動を支援した。

④ 報道関係者による取材活動への対応

取材には県政記者会に加盟していない在京のテレビ局や地方紙の記者等、国内外から多くの報道機関関係者が訪れた。これらの報道機関関係者に対しては、社名が識別できる腕章や記者証等を携帯・提示することを義務づけたり、名簿へ記名してもらうなどのルールを付して受入れを行った。また、県政記者会の協力のもと、避難所情報や記者発表の時間など、庁内における災害業務に関する問い合わせ先を随時記者会室の壁面に窓口電話番号として掲示した。このようにして、県庁に取材に訪れた全報道機関が県政記者会から情報を受けられる体制の構築が図られた。

なお、一部報道機関からはインターネット回線を備えたプレスセンターの提供を求められた。県では、報道機関の待機場所として会議室を確保していたことから、部屋を提供することは可能であった。ただし、インターネット回線についてはNTT等の回線業者も災害復旧を優先させており、回線設置に時間を要することや外国における取材体制を踏まえて提供は行わなかった¹。

⑤ 外国報道機関への対応

本県は、国内外の報道機関の受入れなどを積極的に行い、広く情報の提供を行った。今回の震災は外国からの注目度も高く、特に地震発生から1週間程度は中国、韓国、アメリカ、フランス、イギリスなどの報道機関が県庁を訪れた。これら外国の報道機関関係者の中には日本語を理解できない人も多く、英語、中国語による取材対応については県総務部広報課職員が対応したものの、その他の言語については対応に苦慮する場面もあった。

対応例としては、中国の国営テレビ局（中国中央電視台）やアメリカ・カリフォルニア州の日系人向け有線テレビ局、エストニアや香港のラジオ局などの複数の外国報道機関の取材に対し、プレハブ仮設住宅の整備状況や災害廃棄物の撤去見込み、学校の再開見込みなどについて回答するとともに、現地取材も含めて関係課が連携して対応した。

また、皇室や外国からの賓客の来県に伴う国内外の報道機関も積極的に受入れ、報道対応を行った。特に国外への情報提供については、各国首脳らが多く来訪したことから、被災地の状況が正しく伝わるようにカメラのポジション等の確認を慎重に行った。さらに、賓客だけでなく報道関係者の安全確保についても注意し、地元の報道機関との間で混乱が起きないように調整した。

⑥ まとめ

今回の震災に伴う本県の報道機関に対する情報提供は、3月11日15時30分の第1回災害対策本部会議から知事の記者会見まで、県政記者会加盟社以外も含めて全報道機関を対象にフルオープン形式で実施した。会議資料も開催時に全て配布し、本部会議における部局からの報告及び部局間での質疑や調整の内容を全て報道機関に提供した。そのため、きめ細かな情報提供が実現でき、幅広い報道機関が参加し取材活動が実施され、報道機関とのトラブルは皆無であった。報道機関にとっても、会議で庁内部局間での調整等が行われた場合には、県における課題認識や対応方針の内容、意思決定の背景等を正確に把握しやすかったものと考えられる。

県災害対策本部会議においては、県や県警察等の会議参加機関が県民への広報が重要と考える事項について、知事が口頭で直接報道機関へ呼び掛けたため、的確な広報に効果があったと考えられる。

他方で、本県では震災当初は報道機関に対して被害状況等の記者発表を2時間に1回と高い頻度で実施し

¹ 報道機関の待機場所は行政庁舎11階及び宮城県自治会館2階に設置されていた。

たものの、津波被災地域からの情報の収集は難しく、新しい情報の提供は滞った面もあった。さらに、報道機関は死者・行方不明者等の被害情報等について、正確な数値情報を要望する傾向があったが、発災当初に正確な被害情報の把握を行うことは困難であり、また、これらについて県災害対策本部は警察が発表した情報と整合性を図る必要があった。県災害対策本部が初動対応を行う際には、正確な数値情報の収集・整理に時間を費やすよりも、概算の被害情報に基づき判断することや、被災地からの情報がない場合には推測により迅速に対処することが重要であり、今後は、被害状況の提供など迅速な対応が困難な場面を想定し、報道機関へ理解を求めていくとともに、県と報道機関が連携して情報提供のあり方を検討していくことが必要である。

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災（続編）—宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証—』（宮城県、平成25年3月）
- 2) 宮城県総務部危機対策課：「東日本大震災災害対策本部会議—議事要旨および会議資料—について」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kikitaisaku/kb-1saigaitaisakuhonbukaigitop.html>（確認日：平成26年4月1日）
- 3) 宮城県：『東日本大震災—宮城県の6か月間の災害対応とその検証—』（宮城県、平成24年3月）

第2節 県の広報活動

(1) 避難者情報等の提供

イ 県ホームページによる避難所・避難者リストの提供

発災以来、県内外から県民の安否に関する問い合わせが多数寄せられたため、県では3月15日から市町村別避難所リストをホームページで公開した。

その後、3月17日から避難所ごとの避難者リストの公開を開始した。リストを作成するために必要となる避難者情報は、情報の錯そうを防ぐために市町村から本部事務局に提供があったものに限定した。なお、避難所・避難者リストの情報量は膨大な上、通信網が回復していない状況もあったため、市町村から直接持参してもらう場合も少なくなかった。

情報の公開にあたり、個人情報への配慮について庁内情報公開担当課と協議した結果、電話番号は消去し、住所については大字以下を消去した上で公開することとした。

避難所ごとの避難者リストは、市町村から提供があった都度、追加掲載していき、3月21日までに石巻市（旧河北町分を除く）、気仙沼市、多賀城市、岩沼市、松島町、利府町、女川町、南三陸町、白石市、角田市、登米市、七ヶ宿町、柴田町、大郷町、加美町のリストを公開した。その後、3月22日に東松島市、3月23日に亘理町、3月24日に塩竈市、3月25日に仙台市、3月26日に七ヶ浜町、3月27日に山元町、3月28日に石巻市（旧河北町分）のリストを追加掲載した。このように、日を追うごとに市町村からのリストの提供が進んだ結果、最終的には県内の8割以上の避難所のデータを公開した。なお、自らのホームページでリストを公開していることから、県ホームページでのリスト掲載を希望しない市町村もあり、その場合は市町村ホームページのリスト掲載ページへのリンクを設置した。また、個人情報の保護を重視して情報の提供を行わない市町村もあった。

県では避難所ごとの避難者リストを公開したが、避難者が一度避難所に避難したことをもって無事を知らせる手段として考えていたため、一度掲載した情報は更新しない扱いとして運用した。

市町村から寄せられる情報は、避難者数が膨大であったことに加え、コピーの持参やファクシミリによる伝送で提供されることが多かったため、紙媒体が主となっていた。そこで、迅速な公開を図るという観点からPDFファイルの形式で公開したが、そのために避難者の検索ができないという難点を抱えることとなった。このことについては、グーグル（株）の協力により、県が公表した避難者リストがテキスト化され、3月20日より避難者情報の電子データ化及び検索システム（Person Finder〔消息情報〕2011 日本地震）が構築・公開された。この避難者情報検索システムは利用者側の利便性も高く有用であった。

県ホームページによる避難所・避難者リストの提供やグーグル（株）の避難者情報検索システムが公開されたことにより、電話による安否情報の問い合わせが激減した。なお、ホームページを閲覧できない人もいることなどを考慮し、避難所・避難者リストは定期的に行政庁舎1階ロビーに掲示した。

その後、連絡手段や現地への道路状況などが徐々に回復してきたことから、発災から2か月が経過した5月11日、県ホームページでの避難所・避難者リストの公開を停止した。

ロ 宮城県避難者情報ダイヤルによる避難者情報の提供

(1) 開設準備

避難者情報の提供は、ホームページによる避難所ごとの避難者リストの公開のほか、電話での照会に応じる宮城県避難者情報ダイヤルでも行った。

宮城県避難者情報ダイヤルの開設、運用に先立ち、3月17日に行政庁舎内の一室に電話5回線及び案内用のパソコン5台を設置した。電話受付時の情報検索を迅速に行うために、本部事務局が市町村から提供を受けた避難者情報から氏名、住所、性別、避難所名等の個人の特定ができる最低限の情報を表計算ソフトへ入力した。この際、個人情報保護の観点から続柄等の入力除外した。情報入力作業は3月17日から開始し、1日あたり約15人体制で行い、既に県ホームページで公開されていた避難所ごとの避難者リストを電子情報化した。情報の更新は上書きせずに追加していき、これまでの入力履歴が分かるようにした。

情報の入力作業の進捗状況等を踏まえ、宮城県避難者情報ダイヤルを3月22日から開設することとし、事前に報道機関への資料提供、オペレーターへのレクチャー、電話対応リハーサルを行った。

(e) 受付体制及び問い合わせへの対応

3月22日16時にオペレーター5人、責任者1人の体制で電話受付を開始した。具体的な受付時間及び受付体制は、3月22日は16時から21時までの6人体制、3月23日から4月14日までは9時から21時まで6人体制、4月15日から28日までは9時から17時まで4人体制であった。

オペレーターは庁内複数部局の職員により構成して対応したものの、毎日交代するため、応答マニュアル(Q&A)を作成してオペレーターが配慮する必要がある事項(情報の更新日時、同姓同名者)についてのルールを定め、初めて対応する職員でも円滑に対応できるよう体制を整備した。運用開始時は電話が鳴り続け、職員の休憩時間も容易に確保できないほどの状況であった。

電話対応の内容は、避難者の氏名、在住市町村等を聞き取り、情報検索を行い、該当情報がある場合は避難者名簿に氏名及び避難所名が掲載されている旨を回答し、該当情報がない場合は、別途市町村に問い合わせるか、数日後に再度問い合わせよう回答することとした。一度に回答する情報が多いと、次に照会を求める人を待たせることになるため、回答する情報を限定して電話対応を迅速にするよう努めた。

宮城県避難者情報ダイヤルに寄せられた問い合わせ件数及び回答状況は、開設日である3月22日は501件の問い合わせに対して87件、最も問い合わせの多かった3月23日は973件の問い合わせに対して169件の避難者情報を回答した。受付最終日の4月28日までの合計件数は、問い合わせ11,317件、避難者情報の回答2,630件であった。

(2) 様々な広報媒体の活用

イ 県ホームページによる情報提供

本県では、かねてから宮城県沖地震の発生が懸念されていたため、大規模災害発生時用のトップページなどをあらかじめ準備し、災害時用のウェブ更新方法に関する操作説明会を年に1回開催するなどの対策を行っていた。

発災後は県内全域で停電していたが、行政庁舎内は非常用電源へ切り替えられており、県ホームページ更新用のパソコンにも電源が供給されていたことから、直ちに災害用トップページに切り替えて注意喚起を行った。さらに、県では3月12日以降、トップページ等の軽量化のためにテキストベースで必要な情報のみを掲載することとし、サーバーダウン対策を強化した。

発災1か月を経過しても、被災状況や被災者への支援に関する情報、復旧・復興に関する情報を適時適切に伝えることを主眼にウェブ管理を継続し、ホームページの更新を綿密に行い、県民が求める情報の充実を図った(図表5-2-1参照)。

図表5-2-1 県ホームページによる情報提供の主な内容

月日	内容
3月11日	緊急輸送道路の通行状況（17時） 北海道石狩郡当別町ホームページへのリンクを設置（19時30分） ¹
3月12日	被害状況報告（5時ごろ）
3月13日	医療機関の被災状況、診療の可否に関する情報（午後） 災害ボランティアの申出について ² チェーンメールへの注意喚起 ³
3月14日	義援金の受付窓口設置に関する情報 空間放射線量率の測定結果 ⁴
3月15日	「各種相談窓口」のページを開設 ⁵ 市町村別避難所リスト
3月16日	県民等への送水再開状況、送水再開目標日等 温泉旅館等を含む日帰り入浴施設の営業情報 「生活関連物資のお知らせ」のページを開設 ⁶ 介護報酬の取扱いや基準の運用等
3月17日	避難所ごとの避難者リスト
3月18日	避難所における感染症対策に関する資料及び啓発用チラシ
3月19日	県外火葬場の受入状況
3月21日	3月18日から子育て支援課に設置していた妊婦等の受入体制相談窓口及びその他の妊婦等の医療に関する情報
3月24日	被災した建設工事等の契約に関する相談窓口が土木部事業管理課内に設置されたことについて
3月28日	市町村の保育状況
3月下旬	市町村の連絡先（所在地、電話番号、ファクシミリ番号、仮庁舎の所在地、通信状況）一覧 市町村向け「市町村行政機能サポート窓口」の設置に関すること 市町村における住民票の発行状況等の情報
4月11日	義援物資受入れの一時停止のお知らせ
4月21日	災害義援金の配分に係る配分基準・配分内容

この結果、県ホームページへのアクセス数は大きく上昇し、3月の県トップページへのアクセス数は通常時と比較して最大で約800%増加した。県ホームページへの3月の月間アクセス数⁷は1,679万585件、日別最大アクセス数は避難所別避難者リストを掲載した3月17日の138万9,915件であった（図表5-2-2参照）。結果的に発災後1年間は緊急時用ウェブページのまま運用を続けたが、震災によるアクセス数急増の影響が落ち着く5月ごろまでウェブサーバーは1度もダウンしなかった。なお、震災で社会状況が変化したこともあり、県ホームページへの月間アクセス数は震災前に比べ高めの水準で推移することとなった（図表5-2-3参照）。

¹ 北海道石狩郡当別町が町ホームページに大崎市の情報を代理掲載していたことから、該当ページへのリンクを設置

² 以降、随時最新の情報に更新しながら、ボランティアの申出に対する必要な情報を提供

³ 「自衛隊からの要請として救援物資の提供を」というチェーンメールが出回っていた事態を踏まえ、物資提供は事前に連絡を受けたものに限って受理するという内容を掲載

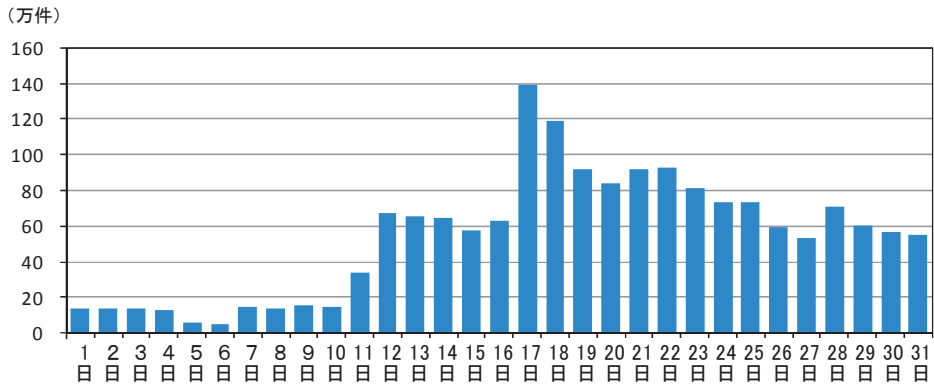
⁴ 以降、農産物等の放射能の測定結果、政府発表や放射線・放射能に関するQ&A、国からの通知等の情報について、随時追加掲載

⁵ 以降、相談窓口の準備が整った課所から随時追加掲載

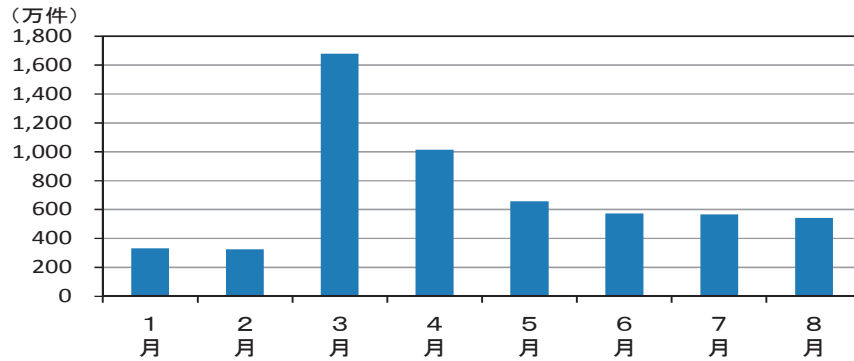
⁶ 食品・日用品や薬品等を取扱う店舗の営業状況等について情報提供を行うページ

⁷ 閲覧されたページの総数

図表5-2-2 平成23年3月の県ホームページへの日別アクセス数の推移



図表5-2-3 平成23年1月から8月までの県ホームページへの月間アクセス数の推移



ロ 県政だよりによる情報提供

本県が発行する広報紙「みやぎ県政だより」は、毎号市町村に委託し、市町村の広報紙とともに県内の全世帯に配布しているが、4月号については印刷用紙の確保及び市町村による配布が困難なため発行を中止した。5月号は、震災関連情報に関する内容のみで8ページで発行した。7月号以降は、震災関連情報を掲載する東日本大震災に関するお知らせコーナーを設け、生活、雇用、事業再建、税、地方機関の移転先等、震災関連の各種情報を毎号掲載した。また、震災の被害状況と復興状況、震災復興のための各種事業、県震災復興計画など、震災復興に関連する話題を特集で掲載したほか、原発事故による被害への対応等を掲載した。

5月号については、石巻市、多賀城市及び南三陸町では委託配布が不可能であったため、避難所、市役所・役場への設置や新聞折り込みにより配布したが、7月号からは全市町村で委託配布が可能となった。また、県外への避難者に対しては、市町村広報紙を送付する際に併せて送付してもらうよう市町村と調整した。

なお、平成24年7月に県政だよりに関するアンケートを実施した際、その返答のほとんどが県内読者からのものではあったが、一部県外の読者からも「被災地がどのようになるか知りたい」、「地元のニュースがうれしかった」といった返答が得られた。

ハ 新聞による情報提供

河北新報に掲載していた「県からのお知らせ」⁸については、3月20日掲載分は震災関連情報への差し替え及び紙面確保が困難なため掲載を中止した。

4月以降は、河北新報及び全国紙4紙（読売新聞・朝日新聞・毎日新聞・産経新聞）に4月3日から「東日本大震災に関するお知らせ（避難者情報ダイヤル、相談窓口、各種支援制度等）」を掲載したのをはじめ、掲載回数を当初予定の月1回に震災関連情報枠として8枠を加えて年20回に増やし、震災関連情報を優先的に掲載した。また、県の重要施策等を紹介するために河北新報で月1回掲載していた「ここが知りたい！宮城県政」は、6月掲載分まで掲載を休止したが、7月14日から掲載を再開し、県震災復興計画（案）を掲載した。11月掲載分からは、震災復興に関する分野別の取組を紹介する「復興へ 頑張ろう！宮城」をシリーズで掲載した。

ニ ラジオによる情報提供

発災直後から3月末までは、県内のAM、FM、コミュニティFM及び発災後に開局された臨時災害放送局の各局に震災関連の記者発表資料等を電子メール等で随時提供し、各局が災害特別番組や県政ラジオ番組の放送枠等で放送した。なお、情報提供に関する契約は締結していないものの、臨時災害放送局には県政ラジオ番組の放送原稿を提供し、局側で当該地域に必要な情報を選択して随時放送してもらうこととした。

また、5月から10月までは県政ラジオ番組を放送しているAM、FM、コミュニティFMの各局に震災関連情報をラジオ原稿の形で提供、放送枠も2倍に増枠して放送した。

さらに、被災して広報活動に支障をきたした市町におけるコミュニティFMや新規に開局された臨時災害放送局への情報提供も行い、その広報活動を支援した。

ホ テレビスポットCMによる情報提供

震災に関連し、多くの県民に関わる重要な事項を広く周知するため、東北放送、仙台放送、宮城テレビ、東日本放送の県内民放4局において30秒のスポットCMを放送した。具体的には、自動車税の特例措置について5月16日から29日まで68回、節水の呼び掛けについて5月16日から6月5日まで66回、県震災復興計画（案）に関するパブリックコメントの募集及び県民説明会の開催について7月9日から15日まで63回、自動車税の納期限⁹について10月17日から30日まで63回、個人事業税の特例措置について12月9日から26日まで69回放送した。

ヘ 被災者生活支援情報冊子の発行

本県では、被災者への生活を中心とした支援に関する情報と問い合わせ先をまとめた冊子、「みやぎ被災者生活支援ガイドブック」を作成し、12月に発行した。

作成にあたっては、お金のこと、住まいのこと、仕事のこと、心と身体のこと、子育て・教育のこと等の支援を受けたい事柄から制度の情報を取りまとめた。このガイドブックは57,000部発行し、応急仮設住宅全戸などに配布した。

⁸ 平成22年度は原則として月3回河北新報に掲載していた。

⁹ 本県では、平成23年度の自動車税納期限を10月31日（例年は原則として5月31日）に延期した。

ト ブログ等による復興・観光の情報等の発信

本県では、11月から宮城県復興応援ブログ「ココロプレス」により、全国から寄せられた支援への感謝と震災の風化防止等を目的として、復興の様子や地域の取組を随時発信しており、平成24年3月末までに389回更新した。さらに、ココロプレスに掲載した地域の復興に向けた取組を抜粋して取りまとめた冊子、「みやぎ・復興の歩み」を10,000部作成し、国、全国の地方公共団体、関係機関等に送付したほか、県庁総合案内で配布した。

また、毎週1回BS-TBSで放送している県外向け広報番組「伊達な旅紀行〜いいトコ！みやぎ」については、地震発生後から放送を休止していたが、7月4日放送分から再開し、県内の観光地をはじめとする復興の状況等を全国に発信した。

チ 復興シンボルマークの作成

被災者及び災害復興にあたる関係者への勇気づけ、官民、すべての県民の団結と協力による大震災からの復興に向けた機運醸成、「元気」な企業、観光関係者等に対する活動への支援、復興に向けて宮城の頑張る姿を全国へ発信を目的にした復興シンボルマーク「復興へ 頑張ろう！みやぎ」を作成し、4月11日の知事記者会見で公表した（図表5-2-4参照）。復興シンボルマークは県ホームページに掲載し、営利行為目的でなければ自由に使用できることとしたことから幅広く使用されている。

図表5-2-4 復興シンボルマーク



(3) まとめ

今回の震災において、県は市町村からの情報提供を受けて県ホームページで避難所・避難者リストを公開した。また、宮城県避難者情報ダイヤルを開設し、電話でも避難者の照会に応じた。避難所・避難者リストの県ホームページ上での公開にあたっては、当初リストの文字検索ができないという難点もあったが、民間事業者の協力により解消し、利便性の高い情報として活用が可能となった。ただし、避難者情報の提供に消極的な市町村もあったことなどから、県内全ての情報を網羅することはできなかった。しかし、県ホームページにおける避難所・避難者リストの公開及び宮城県避難者情報ダイヤルの設置が有用であったことから、今後は避難者情報の取扱いについて個人情報の保護に留意しつつ、事前に市町村とルール等を協議しておく必要がある。

また、県では県民への情報提供にあたり、県ホームページ、県政ラジオ、県外向け広報番組、スポットCM、県政だより等の多様な手段を活用した。大規模災害が発生した場合は、停電や情報機器の損壊等により情報を入手する手段が十分でない環境に置かれる被災者も少なくない。情報機器に依存しない紙媒体、停電時にも聴取が可能であり可搬性に優れるラジオ、必要な情報の検索性に優れ、リンクによって情報の紐付けができるホームページ、開設が容易で情報の拡散性にも優れるブログなど、災害時にはあらゆる情報提供手段を用いて、それぞれの特性を生かした情報提供を行うことが重要である。

他方で今回の震災において、本県では積極的に担当業務に関する情報発信に取り組む庁内課室がある一方、十分でなかった庁内課室もあった。今後は、県が把握している情報を積極的に発信する意識を平時から醸成していく必要がある。

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 2) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 3) 宮城県：「復興の歩みについて」 宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/ayumi.html>（確認日：平成26年4月1日）
- 4) 宮城県復興応援ブログ ココロプレス：「『みやぎ・復興の歩み』（ココロアルバム）について（宮城県）」
<http://kokoropress.blogspot.jp/2012/04/blog-post.html>（確認日：平成26年4月1日）

第3節 報道機関の活動と被災者のメディア利用

(1) 報道機関（テレビ、ラジオ、新聞）による報道の状況

イ 地上波テレビ放送

(1) 地震発生直後の動き

3月11日14時46分、国会中継を放送していたNHK総合テレビは、アラーム音と同時に「宮城県沖で強い地震」という緊急地震速報で地震の発生を伝えた。14時47分には画面のテロップが「地震速報」となり、音声で地震の揺れへの警戒を呼び掛けた。14時48分には画面をニューススタジオに切り替え、地震・津波情報の報道体制に入った。各地の揺れの様子が天気カメラで伝えられた後、津波警報が発表されると、14時50分に画面に津波到達を予測する地図、各地域の第一波到達予想時刻・予想される高さを表示した。14時51分には津波警報の対象となる地域を告知、警戒を呼び掛けた。中継画面では気仙沼港の映像が映し出され、アナウンサーは津波警報対象地域の人々へ津波からの避難を繰り返し呼び掛けた。

民間放送の在京キー局では、情報番組を生放送していた放送局が、14時48分に中継先から地震発生の様子を伝え、CM中に地震速報のテロップが入ると、CM明けの14時50分には東京のスタジオをベースとした報道体制に切り替えた。また、ドラマを放送中であった複数の放送局では、14時48分ごろに震度及び今後の情報へ注意を呼び掛けるテロップを入れ、14時50分ごろには、画面をスタジオに切り替えて災害報道の体制に入った。

14時54分には全地上波テレビ放送が災害報道の体制を整え、津波からの避難を呼び掛ける放送を繰り返した。各局ともCMなしの特別編成による報道体制をとり、最も早い放送局で3月12日23時56分までの約33時間、最も遅い放送局で3月14日17時3分までの約74時間、一切CMを放送しなかった。

本県の地上波テレビ放送各局も、発災後直ちに災害報道の体制に入った。しかし、地震や津波により社屋や設備・機材等が被害を受け、発災後、特に初期の段階において、放送や取材活動に支障をきたした。最大時で県内27か所のテレビ中継局が停波した¹ほか、沿岸部に設置されていた情報カメラが津波で流されたり、停電のため機能を停止したため、現地の映像が捉えられなくなるなどの被害が発生した。また、県内各放送局の報道ヘリコプターは仙台空港に駐機していたが、これらの機体のほとんどが津波で被災し使用不能となった。

(2) 災害報道の状況の推移

a 発災後から24時間以内の状況

発災直後は、津波警報が発表される中、各局とも津波への警戒と避難の呼び掛けを繰り返した。ほどなく各地の様子や余震の続報が次々と入り、15時を過ぎると津波到達の情報が入りはじめた。

NHK総合テレビは15時10分台、津波が岩手県釜石港の岸壁を越えていく様子やトラックが流される映像を中継した。その後も定点カメラにより、岩手県大船渡市で多数の車が波に浮かぶ映像や福島県いわき市小名浜で波が岸壁を越えて港内に流れ込む映像、気仙沼市で湾内に津波が押し寄せ、白煙が立ち上がっている映像などを中継した。民間放送各局でも岩手県宮古市、気仙沼市等を襲う大津波の映像を立て続けに伝え、また、それらと並行して首都圏各地で発生した火災やビルの崩落、埋立地の液状化の情報等も伝えた。

¹ 総務省東北総合通信局：『東北テレコムトピックス 号外 Apr. 2011』（総務省東北総合通信局、平成23年4月）

その後も各局は、深刻な被害の状況を次々と伝えた。しかし、主な被災地である東北太平洋岸で交通や通信手段が遮断されていたこともあって、発災から9時間が過ぎてもなお、災害の全容は伝えられず、日付が3月12日に変わり明け方を迎える頃まで、新しい情報はほとんど入らなかった。

地震発生から約1時間後の15時42分、福島第一原発における「全交流電源喪失」という事態が東京電力から国に伝えられ、それをNHK総合テレビが「冷却用の非常用ディーゼル発電機の一部が使えなくなった」という表現で伝えたのは、更に1時間後の16時47分であった。これがテレビにおける福島第一原発についての最初の報道であったが、津波被害の実態が次々と明らかになっていった時期であったことから、福島第一原発に関する各局の報道は少なかった。しかし、19時40分の内閣官房長官の記者会見で原子力緊急事態宣言が発せられ、この災害が地震・津波だけでなく原発事故を伴う複合災害であることが明らかになり始めると、福島第一原発に関する報道にも多くの時間が割かれるようになった。また、21時台には官房長官の会見において、福島第一原発の半径3km以内の住民に避難指示、3kmから10kmの住民に屋内退避との指示が出されたが、この会見の様子はNHKだけではなく全ての在京キー局によって中継された。

発災当日、NHK総合テレビは被災地の役場との電話による音声の中継を随時挿入し、被災地の定点カメラ、ヘリコプター空撮によるリアルタイムの映像を中心に放送し、地震発生直後から一貫して津波に関する情報提供・避難の呼び掛けに重点をおいた報道を行っていた。一方、民間放送各局では、避難所での寒さ対策や帰宅困難者への注意事項等、早くから今回の震災に伴って複合的に顕在化した問題についての情報を多く伝える局や被災地の映像を優先して放送する局、報道開始直後からの情報提供に加え、余震・津波への警戒の呼び掛けを随時行い、比較的早い段階から自衛隊の動きに関する情報を独自に伝える局など、その報道のあり方は様々であった。

なお、今回の災害報道において、情報の多層化、リアルタイム化を図るため、3月11日15時ごろにNHK総合テレビでL字画面²による放送が開始されたのをはじめとして、約1時間の間に各在京キー局において順次開始された。

b その後の状況

避難の呼び掛けから始まった災害報道は、地震発生から最初の24時間では、中継が4割前後を占めていたが、時間を追うにつれてその割合は減少し、ニューススタジオからの映像が徐々に増えていった。NHK総合テレビの場合、中継は最初の24時間では39.1%を占めていたが、24時間後から48時間後までの間では14.6%、48時間後から72時間後までの間では15.9%と、1割台に減少した。

また、NHK総合テレビにおける発災後1週間の放送内容の推移をみると、発災当日に合計約4割を占めていた地震・津波関連の報道は、翌12日15時以降では約2割に減少し、原発事故関連の報道が約3割と多くなっている。被災者向けの生活関連情報については、13日の17.7%が最も高く、その後は10%前後で推移している（図表5-3-1参照）。

² 放送されている映像を縮小し、余白部分に情報を提供する画像手法。その余白部分がアルファベットの“L”に見えることからこのように呼ばれる。

図表5-3-1 NHK 総合テレビの震災に関する放送内容の推移

単位：%

	地震	津波	火災	停電	原発関連	生活情報	避難呼びかけ	救援・支援・政府対応	被災者	救出	被害まどめ振り返り	帰宅困難	計画停電	その他
3月11日14時46分～3月12日14時59分	15.3	24.8	7.0	0.8	7.0	7.9	7.2	6.0	4.1	2.5	11.1	2.4	0.0	3.9
3月12日15時～3月13日14時59分	7.9	12.2	1.0	2.4	29.4	10.7	3.4	8.8	5.9	1.8	11.7	0.0	0.1	4.9
3月13日15時～3月14日14時59分	4.0	11.6	0.1	2.2	15.4	17.7	1.5	3.7	8.4	1.0	5.4	0.0	18.6	10.4
3月14日15時～3月15日14時59分	2.7	5.8	0.9	0.1	35.9	8.7	0.8	4.8	10.5	0.5	7.9	0.1	15.0	6.3
3月15日15時～3月16日14時59分	9.8	0.6	0.1	0.1	34.5	10.5	0.6	4.7	14.6	0.7	7.2	0.0	6.6	8.9
3月16日15時～3月17日14時59分	0.8	1.4	0.0	0.3	31.0	14.1	1.1	7.0	13.6	0.6	8.1	0.0	4.2	17.7
3月17日15時～3月18日14時59分	1.3	0.6	0.0	0.3	29.0	10.8	1.9	6.3	18.9	0.9	7.6	0.0	6.5	13.8
1週間全体	5.9	0.1	1.3	0.9	26.0	11.5	2.3	6.2	10.9	1.1	0.4	0.4	7.3	9.6

(NHK 放送文化研究所年報 2013、東日本大震災テレビ報道の検証～被害や被災者はどのように伝えられたか～等をもとに作成)

ニュース以外の取組では、東日本放送が安否情報番組を3月15日深夜から放送している。取材班が家庭用ビデオカメラを持って避難所を訪問し、テレビを通じて安否を伝えたい被災者を募り、簡単なビデオメッセージを収録して放送した。その後、携帯電話が通じるようになり、安否情報を伝えたいという被災者の希望が減少すると、被災者が今後の復旧・復興に向けての思いを語る、被災地からのメッセージを伝える番組を放送した。

また、東北放送では、被災地における被災者のメッセージをひとりでも多くの人に届けるため、3月17日から放送時間内に放送しきれない被災者のメッセージを自社ホームページで動画配信した。仙台放送では、空撮映像で県内各地の被害状況を伝える番組や安否確認への活用を目的として避難所内の人々の姿を確認できるように撮影した番組など、独自の視点からの番組制作を行い、宮城テレビ放送では、行方不明者の安否を確認するメールを募集したほか、避難所において被災者が自らの安否を知らせるメッセージを撮影し、これらのメールやメッセージを特別番組の中で次々と紹介した。

このほかにも、NHK、民間放送各局とも、独自の震災特別番組を企画・放送するなど、被災地の現状や復興の課題などを伝えるための取組を継続的に行った。

(ウ) テレビ報道における県内市町村の地域差

NHK 総合テレビにおける発災後1週間の県内沿岸市町の報道頻度をみると、仙台市、気仙沼市、石巻市は、発災から1週間を通じて他の市町村に比べ多く報道されていた。女川町や南三陸町は、発災当日ほとんど報道されなかったが2日目以降から報道されるようになり、名取市は発災後数日は比較的良好に報道されていたが、日が経つにつれてその頻度が低くなった。東松島市や多賀城市は、発災当日にはあまり報道されず、2、3日経ってようやく報道されるようになった。岩沼市、亘理町、山元町は、1週間を通じて報道頻度が極めて少なかった。このように、市町村によって報道頻度に大きな差が見られた(図表5-3-2参照)。

また、1週間の報道回数の合計をみると、必ずしも人的被害の大きさに比例するものではなく、例えば死者・行方不明者数が仙台市の4倍以上となった石巻市の報道回数は、仙台市の報道回数の約半分に留まり、さらに東松島市では沿岸市町で3番目に多い1,151人が死者・行方不明者となっていたが、同市についての報道回数は仙台市の約10分の1に過ぎず、1,426人の死者・行方不明者が出た気仙沼市と比較しても7分の1以下であった。

このように、テレビ報道において地域的な偏りが生じたことについては、その背景に今回の震災の被害規模が大きすぎたため、取材者の対応力を超えたこともあるのではないかという見解が示されている。また、市町村ヒアリングにおいては、報道されることの多い市町村にボランティアや義援金が多く集まっていた、県北地域の沿岸部についての報道が多く県南地域への支援が届きにくかったとする声が聞かれた。

図表5-3-2 沿岸市町における犠牲者数と報道回数

市町村名	犠牲者数(人)			報道回数(回)									合計	多 ▲ 報道回数 ▼ 少
	死者	行方不明	合計	3月11日	12日	13日	14日	15日	16日	17日	18日 (15時 台まで)	合計		
仙台市	907	30	937	67	58	82	41	33	29	27	14	351		
気仙沼市	1,189	237	1,426	70	38	23	20	40	42	20	10	263		
南三陸町	618	221	839	-	38	44	48	38	35	34	13	250		
石巻市	3,510	447	3,957	8	26	15	45	25	19	16	20	174		
名取市	952	41	993	13	20	33	11	3	-	7	-	87		
女川町	607	263	870	2	6	30	10	7	6	-	1	62		
東松島市	1,125	26	1,151	2	2	11	7	3	6	5	-	36		
多賀城市	218	0	218	4	3	1	7	-	-	11	4	30		
岩沼市	186	1	187	-	6	1	-	-	-	-	-	7		
亶理町	281	6	287	1	1	-	-	-	3	-	-	5		
山元町	697	18	715	-	4	-	-	-	-	-	-	4		

※犠牲者数は平成25年9月1日時点の数値

■ 30回以上 ■ 20～29回 ■ 10～19回 ■ 10回未満

(NHK 放送文化研究所年報 2013、東日本大震災テレビ報道の検証～被害や被災者はどのように伝えられたか～等をもとに作成)

(c) 外国テレビ局における報道

発災後、世界中のテレビ局が NHK や民間放送各局の映像を使用し、繰り返し津波の脅威や被災状況を報道した。早いところでは、発災から5分後に地震の第1報を報じた。

NHK 放送文化研究所がアメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国、イタリア、中国の7か国の主要テレビ局のニュース番組に対して実施した調査によると、各国のどのニュース番組も連日トップで今回の震災を取りあげ、放送した番組に占める割合も大きかった。発災当日は、地震や津波関連のニュースが報じられ、その後原発事故関連のニュースが多く報道された。

発災から1か月間で各局が最も多くの頻度で取りあげたのは、原発事故関連のニュースであった。なかでも、原発事故を契機にその後原子力政策を見直すことになったドイツのテレビ局では、震災関連ニュースの9割以上が原発事故関連のニュースであった。

記者が被災地に入り、避難所や商店等で行列をなす人々を取材して被災者の声や被災者の行動を紹介・レポートするテレビ局がある一方、原発事故については、スタジオで専門家や科学記者などが解説する局が少なくなかった。

現地取材による報道は、被災者や関係者の自制心を働かせた我慢強い態度を称賛し、また、被災者が取材に訪れたキャスターに食料を分け与える映像を紹介したり、避難所でのゴミの分別の話題を取りあげるなど、被災者の行動を日本人の美德として紹介する局もあった。また、原発事故の収束に努める技術者、作業員を英雄視するような報道もあった。しかし、原発事故への日本政府や東京電力の対応については、事態が深刻化していくにつれ不信感や批判を込めた報道が増えていった。

ロ ラジオ

ラジオ各局でも、14時46分に番組を中断して緊急地震速報を放送し、以降、特別編成による災害報道体制に入った。NHK では、災害時の報道体制としての取り決めにより、15時30分まで NHK 総合テレビの音声

をそのままラジオで放送した。東北放送では、被害情報の収集が進まない中、テレビ中継の音声やテレビモニターに映し出される映像をスタジオで描写するなどして放送した。また、エフエム仙台ではテレビ、インターネット、電話がつながらなかったが、同社東京支社との間に設けた専用線による内線は無事だったことから、東京から入手した情報やウェザーニューズからの情報を放送していた。その後、FMのアンテナを利用して、局内でアナログテレビ放送が視聴できる状況になってからは、テレビから得られた情報を編集して伝えた。

ラジオによる主な放送内容は、避難の呼び掛けをはじめ、被害の情報、被災地域からのレポート、伝言ダイヤル等の安否確認手段の案内等であった。また、リスナーに呼び掛けて災害情報をメールで入手し、信ぴょう性の確認がとれなくても、その情報を放送した局もあった。

発災後、各局とも途切れることなく放送を続けていた。NHKラジオ第1放送では3月18日まで24時間体制で災害関連ニュースを放送し、東北放送ラジオでは11日間、256時間にわたり東日本大震災特別番組を放送した。

しかし、震災の影響により放送が中断したり、地域によっては届かなくなる状況もあった。エフエム仙台では、地震発生とはほぼ同時に緊急地震速報が流れた後14時48分6秒から22秒間、送信所の停電により停波し、続いて14時49分33秒から約10分程度、システムトラブルによる無音状態となった。また、鳴子、志津川、白石の各中継局では、商用電源が停止したため非常用発電機に切り替えて放送を続けたが、道路が寸断し非常用発電機に燃料を補給することができなかつたため中継局の機能が停止し、一部エリアでは2日間から4日間、放送が中断することとなった。

東北放送では仙台市若林区荒井にあるメインのラジオ送信所（出力20Kw）が津波で浸水し、商用電源が途絶えた。その後自家発電設備が作動したが、3月12日の4時30分に燃料が枯渇し、停止に至った。このため、仙台市太白区八木山の親局にある非常用アンテナとサテライト送信所（気仙沼、鳴子、志津川）からのみの放送となった。非常用アンテナによる出力100Wの減力放送は、半径10km程度までしか届かず、3月15日12時50分まで特に被害の大きかった石巻市、亘理町及び山元町などの県南地域まで放送が届かない状態が続いた。

なお、3月28日から6月30日まで全国各地の民間放送局から政府広報番組「震災情報 官邸発」が、定時番組として毎日放送された³。この番組では、情報入手手段に限られる被災者に対して、震災に関する情報を内閣官房長官などが直接伝えるとともに、震災に関する政府の施策を分かりやすく説明することで、国民全般に理解と協力を求めた⁴。

ハ 新聞

発災当日、主要全国紙では号外を発行し、「東日本 巨大地震」⁵、「震度7 大津波 宮城など被害」⁵、「大津波死者多数」⁶などの見出しで、地震発生と津波の被害に関する第一報を伝えた。翌3月12日の新聞一面では、大津波による死者・行方不明者が数百人におよぶこと、三陸沿岸が壊滅状態にあること、仙台市の沿岸部で約300体の遺体が確認されたことなど、地震・津波による被害が甚大であることのほか、気仙沼市で発生した火災、福島第一原発の原子炉格納容器の圧力の上昇などが伝えられた。しかし、具体的な被害

³ 政府広報オンライン：「政府広報一覧 震災情報 官邸発」

政府広報オンラインホームページ <http://www.gov-online.go.jp/pr/media/radio/s.joho>（確認日：平成26年10月7日）

⁴ 総務省：『平成23年版 情報通信白書』（総務省、平成23年）

⁵ 読売新聞 平成23年3月11日号外紙面より

⁶ 毎日新聞 平成23年3月11日号外紙面より

の状況については、発行時点では行政や防災関係機関においても、まだ全容をつかみ切れていなかったこともあり「死者・不明850人超」⁷など、その後明らかになる実際の被害規模と乖離した報道も少なくなかった。

河北新報社、岩手日報社、福島民報社、福島民友新聞社をはじめとするブロック紙⁸・地方紙各社は、社員の被災、設備や資機材の損傷、燃料の不足など、業務の継続の支障となる様々な状況が生じた中でも新聞を発行し、安否情報、生活関連情報、被害情報を伝え続けた。

仙台市に本社を置く河北新報社は、発災当日の22時に「宮城震度7 M8.8大津波被害」の見出しと、津波が襲来した各地の状況を伝えるNHKのニュース画像などを掲載した河北新報号外を発行した。しかし、発災当日は記者が被災現場に近づくことが困難で、夕方には当日の取材を断念せざるを得なかった。そのため、沿岸部の被害状況が把握できず、翌日の朝刊は仙台市を中心とした被害の内容で作成する方針で議論がなされていたが、同社南三陸町支局の記者から町が津波にのまれる様子について電話で報告を受けたことから、その内容を掲載した。

3月12日の河北新報朝刊は、通常より少ない全8ページで発行された。一面と八面が見開きとなった紙面には「宮城 震度7大津波」という大きな見出しで、津波に流され、がれきとともに家屋が燃える名取市閉上上空からの写真や南三陸町における津波被害を伝える記事などが掲載された(図表5-3-3参照)⁹。

図表5-3-3 3月12日の河北新報朝刊



(河北新報 3月12日朝刊)

⁷ 朝日新聞 平成23年3月12日朝刊紙面より

⁸ ブロック紙とは販売地域が複数の都道府県にまたがる地方紙のこと。一般的な地方紙よりも規模が大きい、全国紙のように日本中を網羅して販売されてはいない。

⁹ 河北新報 平成23年3月12日朝刊紙面より

13日の朝刊一面では、福島第一原発の建屋が爆発し炉心が溶融、放射能漏れにより福島第一原発から半径20kmの住民に対し避難指示が出された記事をトップで伝えた。翌14日の朝刊一面では、「犠牲『万単位に』」との見出しで、今回の震災の被害の甚大さと想像をはるかに超えた多数の犠牲者が予想されることを伝えたが、15日の朝刊一面は「核燃料一時完全露出」の見出しで、1号機・3号機に続いて2号機にも炉心溶融の懸念があることなど、再度原発事故の状況を伝え、続く16、17日にも、原発事故の状況を一面で大きく取りあげた。さらに17日の朝刊一面では「福島第1 冷却作業難航」の見出しとともに、一向に収束する気配のない原発事故の深刻な状況を報じた¹⁰。

発災から1週間後の18日の朝刊一面には「仙台港に救援物資」の記事が掲載され、仙台空港の利用が再開されたこと、燃料需給が緩和されたことを大きく報じた。また、全国の死者が5,000人を超える見込みであること、本県の死者が3,158人とその時点で全国の犠牲者の6割以上を占めること、沿岸部での津波による犠牲者が多かったことなどを伝えた¹¹。

河北新報社では発災当日の号外、さらに翌日の新聞も避難所等で配布した。停電のため避難所でテレビを見ることができない被災者が多数いたことから、そのような被災者のためにスーパーやガソリンスタンド等の営業状況情報などの生活情報、地方公共団体情報（相談、ボランティア、避難所情報）等を掲載した。

石巻市に本社を置き、石巻市圏域の出来事を中心に伝える夕刊紙の発行元である石巻^{ひび}日日新聞社では、輪転機が水没し新聞の印刷ができなくなったため、浸水を免れた新聞用ロール紙に手書きで紙面を作り、避難所に掲示する形式で新聞を発行した。また、気仙沼市に本社を置き、気仙沼市・南三陸町をサービスエリアとする三陸新報社では、発災直後、被災者である読者にとって最大のニーズは家族や友人の安否確認であると考え、避難所の名簿のみを載せた新聞を発行するなど、独自の方法で被災者に情報を伝えた。

ニ コミュニティ放送及び臨時災害放送

臨時災害放送局には、大きく分けて被災した地域やその周辺のコミュニティ放送局が臨時災害放送局に移行するなどして運営を担う移行型と全く新たに放送局を新設する新設型との2つがある。発災後、全国で開局した臨時災害放送局は、平成24年1月末時点で25局あり、移行型が10局、新設型が15局であった。県内では、移行型4局、新設型8局の計12局が開局している。

電話による申請だけで即日免許が交付される制度の簡便さに加え、被害の大きかった沿岸部にコミュニティ放送局が少なく、申請した市町村全てに周波数が割り当てられたことを背景に、市町村防災行政無線や屋外拡声局の代替・補完手段や一斉かつ広域への情報伝達手段として、多くの臨時災害放送局が開局されることとなった。

石巻市、塩竈市、岩沼市、登米市の臨時災害放送局は移行型で開設された。これらの母体となったコミュニティ放送局は、各局も無停電電源装置を設置しており、自家発電設備も備えていたことから、発災後すぐに停電となったが放送を継続することができた。しかし、無停電電源装置の電力供給時間が4時間程度だった石巻市のラジオ石巻では、その後自家発電に切り替えたものの、送信所の無停電電源装置が停止したため、発災当日20時ごろに放送が停止した。また、塩竈市のベイウェーブでは、停電から10分後に無停電電源装置が停止し、放送が停止した。同局では自家発電に切り替えて放送の継続を試みたが、スタジオの裏山の岩が落下し、津波警報も発表されたためスタッフは高台に避難したところ、それからほどなく

¹⁰ 河北新報 平成23年3月13日から17日の朝刊紙面より

¹¹ 河北新報 平成23年3月18日の朝刊紙面より

スタジオは津波に襲われた。これに対し、岩沼市、登米市にあるコミュニティ放送局は、地震発生から途切れることなく放送を続けた。なお、ラジオ石巻は3月13日正午から、送信所のある石巻市日和山頂上に青空スタジオを設営して放送を再開し、翌14日からは石巻市役所に場所を移した。ベイウェーブは、3月13日の18時から塩竈市役所の一室で放送を再開した。これらのコミュニティ放送局は、その後いずれもコミュニティ放送局側から地方公共団体へ提案する形で、3月20日までに臨時災害放送局へ移行した。

一方、名取市、大崎市、山元町、南三陸町など新設型の臨時災害放送局では、早いところで3月15日に開局し放送を開始した。

臨時災害放送局は開局当初、避難者名簿、安否情報、ライフライン情報、救援物資の配布情報等を中心に放送し、その後は炊き出し、給水、入浴施設等の情報、道路の通行可否情報、店舗等の再開情報、応急仮設住宅や義援金の手続など、行政機関からの情報等をきめ細かに提供した⁴。これらの情報の入手にあたり、各局は県から随時提供された震災関連の記者発表資料及び県政ラジオ番組の放送原稿なども利用した。市役所内にスタジオを設置した局では、その立地を生かし効率的な情報収集を行った。

臨時災害放送局は、電波法関係審査基準（平成13年総務省訓令第67号）及び放送法関係審査基準（平成13年総務省訓令第68号）において、被災地における被災者への支援及び救援活動等の円滑な実施の確保に必要な範囲の放送を行うこととされている。しかし、放送内容や時間については特に規定がないため、新設型の放送局を中心に1日あたりの生放送の回数、首長の出演状況、店舗の開店状況等の民間生活情報の取扱いなどについて、局ごとに違いが見られた。

県内の臨時災害放送局が制作した番組の中で特徴的なものとしては、名取災害FMのなとらじ電話帳、亙理災害FMのあおぞら体操、わたりゆっくり笑顔体操が挙げられる。名取災害FMのなとらじ電話帳では、住民向けの情報として、小売店を中心とした店舗の開店状況や応急仮設住宅への宅配を行う店舗の情報についての放送を企画した。亙理災害FMのあおぞら体操など2つの体操番組では、放送局のスタッフが支援に訪れている専門家と共同制作したオリジナル体操を、応急仮設住宅に暮らす住民の心と体の健康対策と安否確認の目的も兼ね、毎日15時前と17時前に定時放送した。また、山元災害FM放送局では、ラジオを通じ復興に向けて地域の心をつないでいこうという意図で、和太鼓とともに迎える初日の出を中継する新春特別番組や小学生が被災した町の様子を書いた詩を曲に乗せて小中学生たちが発表する特別番組などを制作して放送した。

② 報道機関によるソーシャルメディアの活用

従来、テレビ局は番組の再配信を著作権を理由に許可しなかったが、今回の震災では、この非常事態において人命救助に役立ち、また日本の状況を世界へ発信することは報道機関の使命であるとの判断で、発災当日にNHKとTBSが、その後フジテレビなど13のテレビ・ラジオ放送局が、ライブ配信と視聴が無料でできるサイトUstreamのライブストリーミングにより災害報道番組の再配信を実施した。さらに投稿型・ライブ配信型の動画配信をともし行うサイトであるニコニコ生放送、投稿型の動画配信サイトであるYouTubeでも災害報道番組の再配信が実施された。

ソーシャルメディアは、設備が被災したことなどによって起きた放送の中断、放送が届かないエリアの発生といった状況をカバーする手段としても活用された。ラジオ送信所が被災した東北放送では、電波が届かないエリアを補うため、3月15日の昼前から3月22日の6時29分までUstreamで放送音声を配信した。3月16日の14時過ぎからは、ニコニコ生放送でも再配信を開始した。こうした取組は、放送中にCMや音楽が一切なかったため、著作権上の問題が発生することも少なく、実施することが可能であった。また、投稿型の動

画配信サイトは、再利用できるメディアとしても活用された。テレビ朝日はYouTubeに一部のテレビニュースを投稿し、視聴者が後日視聴できるようにした。

ラジオ放送事業者の間では、震災以前からradiko（ラジコ）と呼ばれるインターネットで放送を同時配信するサービスが行われており、発災時には東京地区の7社、大阪地区の6社が加盟していた。基本的には各社の実質的な聴取可能エリアに合わせて、それぞれ配信エリアが決められていたが、そのサービスエリアを全国に拡大し、3月13日から4月1日又は4月13日まで被災地においてエリア外の各社の放送を聴取できるようにする特別措置をとった。これにより東北地方などの被災地では、インターネットに接続されたパソコンやスマートフォンを通じて、radiko加盟各社の災害報道番組を聴取することができるようになった。

なお、radikoのサービスには3月25日から中京地区の7社も新たに加盟しており、これら各社の放送配信についても、エリア制限解除の措置がとられた。

こうしてテレビやラジオの災害報道がソーシャルメディアで配信されたことは、種々の理由で情報に触れることができなかった被災者や日本の状況を入手したい在外日本人などをはじめ、多くの人が被災地の状況と被害の甚大さを知るうえで役立つものとなった。

災害報道番組の配信以外にも、被災地のラジオ局、テレビ局、新聞社等がツイッターやフェイスブック等を利用して被災者への情報提供を行うなど、ソーシャルメディアの活用事例があった。

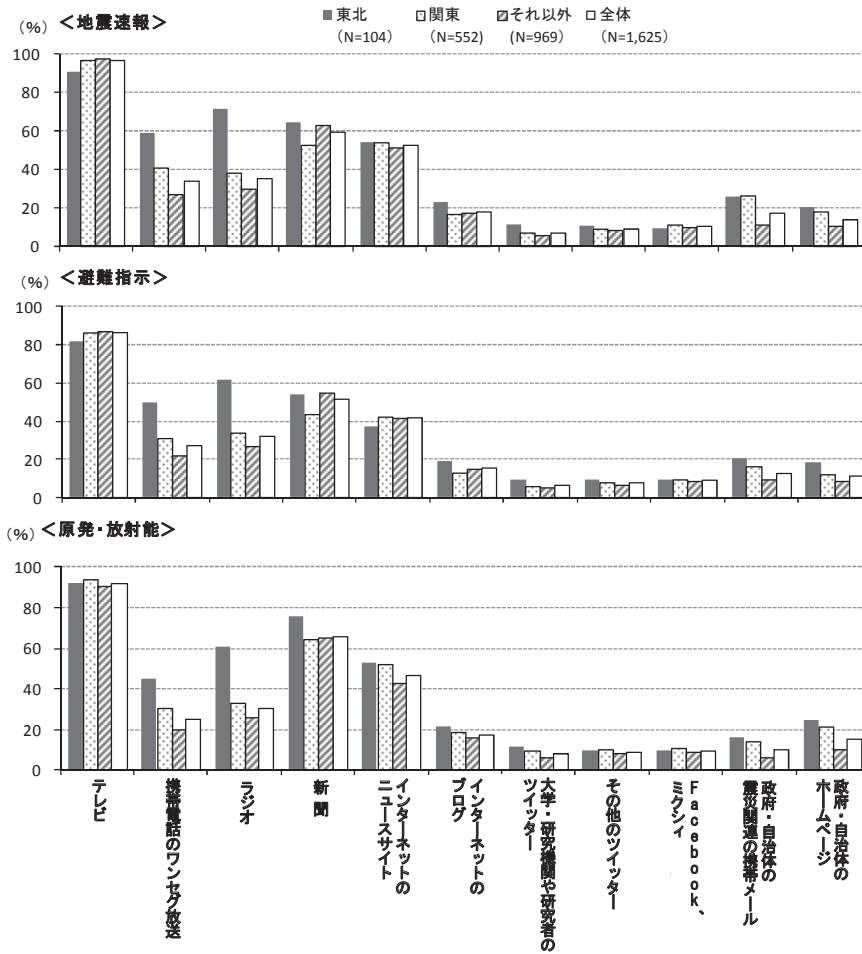
③ 被災者が利用したメディア

平成24年2月から3月にかけて、総務省の情報通信政策研究所が全国の13歳から69歳までの男女2,256人を対象に実施した調査によると、地震発生後、「地震速報」「避難指示」「原発・放射能」に関連して、震災関連の情報を得るために利用したメディアを、宮城、岩手、福島の3県を含む東北地方、関東地方、その他の道府県に分けてみると、いずれの地方においてもテレビを利用した人の割合が最も高くなっている。しかし、これら3県を含む東北地方では、ラジオを利用した人の割合が他の地方に比べ20%から30%以上高い傾向にあり、新聞、携帯電話のワンセグ放送、さらに、政府・地方公共団体の震災関連のメール、政府・地方公共団体のホームページを利用した人の割合も同様に他の地方に比べて高くなっている（図表5-3-4参照）。こうした状況から、被災地を含む東北地方では、より身近な地域情報を提供する情報源（ラジオや新聞、政府・地方公共団体からの情報提供）や携帯できる機器（ラジオ・ワンセグ）が、他の地方に比べニーズに合致した情報源として利用される機会が多かったものと推測されている¹²。

発災直後、県内は全域が停電し、通信基地局や施設の被災、通信規制等によってテレビはもちろんのこと電話やメールが繋がらない又はつながりにくい状況となり、県民の多くが情報から隔絶された状態となった。被害が大きかった地域では情報を入手する手段が限られる状況が続き、電気が復旧するまでは、ラジオで被害状況等の情報を入手していたものの、テレビの映像を見て初めて被害の深刻さを実感したという人もいた。また、県や市町村においても、被災や停電、燃料不足による非常用電源切れなどにより、被害情報の収集が困難な状況が続く中、テレビやラジオなども利用し被害状況等の把握に努める事例が少なくなかった。避難所生活においては、被災者が地方紙や地方ラジオ、コミュニティFMなど、地域の報道機関から生活情報を入手している状況が広く見られた。

¹² 総務省情報通信政策研究所：『東日本大震災を契機とした情報行動の変化に関する調査結果』

図表5-3-4 震災関連情入手における内容別・居住地別メディア利用状況



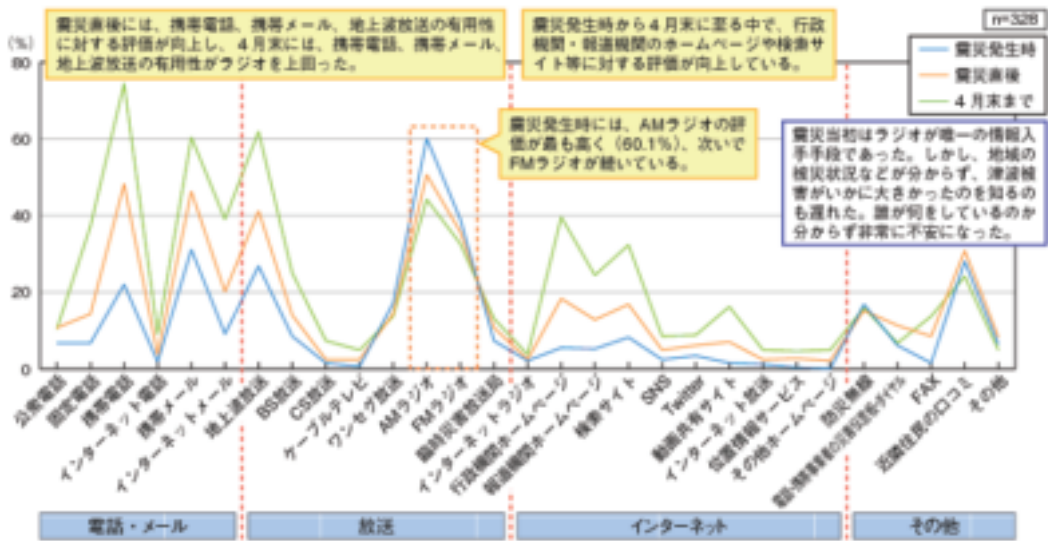
(総務省情報通信政策研究所、東日本大震災を契機とした情報行動の変化に関する調査結果)

(4) 災害報道に対する評価

総務省が平成24年に実施した災害時における情報通信の在り方に関する調査によると、今回の震災で利用したメディアの評価について、震災発生時、震災直後、4月末までの段階別にみると、震災発生時では、即時性に優れるラジオが他のメディアと比べ高く評価されており、AMラジオに対する評価は60.1%となっている。「震災当初はラジオが唯一の情報入手手段であった」などラジオに対する高い評価がある一方、「地域の被災状況などが分からず、津波被害がいかに大きかったのを知るのも遅れた」などの課題も挙げられている。震災直後の段階では、安否確認等を行うため双方向性を有する携帯電話や携帯メール、映像を伴うメディアである地上波テレビ放送に対する評価が向上し、4月末には、ラジオに対する評価を上回る状況になっている。他方、発災から4月末に至る中で、当初は評価が低かったインターネットについて、行政機関・報道機関のホームページや検索サイト等、地域性の高い情報を収集可能という観点で評価が高まる傾向が見られた¹³ (図表5-3-5参照)。

¹³ 総務省：『平成24年版 情報通信白書』(総務省、平成24年)

図表5-3-5 震災時に利用したメディアに対する評価



(総務省、平成24年版情報通信白書)

地域情報の収集に関しては、ラジオやテレビ等の放送に依存した利用者が多く、L字画面・データ放送やコミュニティ放送を用いた地域情報の提供について一定の評価がなされている。しかし、NHKや民間放送の在京キー局が提供した被災地全体の情報、特定地域の被災状況等は、多くの被災者にとってマクロな情報で被災者が求める情報ニーズを十分に満たしているとは言えない状況もあった。

被災者たちの多くが必要とした情報は、居住地近辺の被害状況、個人の安否、避難所の場所、ライフラインの復旧予定、食料・水・ガソリンの入手方法、店舗の開店状況等の個別具体的な地域情報であり、災害時には全国ニュースよりも自分達が住む地域のニュースを増やしてほしいという声も聞かれた。そのため、被災者が地元のラジオ放送やソーシャルメディア等を併用して必要な情報を入手する状況も見られ、多くの市町村で臨時災害放送局が設置されるなど、幅広く地域情報を発信しようとする取組が進められた¹³。

⑤ まとめ

今回の震災では、テレビ・ラジオにおいて速やかな災害報道体制が整えられ、津波からの避難の呼び掛け、被害の状況等が伝えられた。新聞についても、被災地への取材が困難となる中、発災当日の号外の発行をはじめ、発災翌日以降も被災地の新聞社では新聞の発行を続けた。しかし、震災の影響による道路の通行不能、通信手段の麻痺、取材用ヘリコプターや情報カメラなどの被災、さらに継続する津波警報（大津波）のため沿岸部へ赴くことができなかったことなどもあり、特に発災初期段階において各報道機関とも取材が困難となり、発災初期に報道された被害状況は実際の被害規模と大きく乖離したものであった。今後、各報道機関が可能な限り耐災害性の高い取材体制を整備していくことが望まれる。

また、津波からの避難の呼び掛けについては、被害情報が次々と入り報道される中、避難の呼び掛けの優先順位が下がったことが指摘されている。内閣府・消防庁・気象庁が共同で本県の沿岸部住民に対して実施したサンプリング調査においては、津波警報（大津波）の情報を入手した人のうちテレビからその情報を入手した人は6%、避難の呼び掛けを聞いた人のうちテレビからその呼び掛けを聞いた人は2%に過ぎなかったという結果も出されており¹⁴、今後、どのような呼び掛けを行えば視聴者に「逃げなければ」と思わせる、

¹⁴ 内閣府・消防庁・気象庁：『東北地方太平洋沖地震の津波警報及び津波情報に関わる面談調査結果（速報）』

切迫感やリアリティのある放送となるかなども踏まえ、緊急放送時の放送内容や方法の見直しが求められる。

震災報道における被災者のメディアの利用状況や評価をみると、被災者は各種メディアを利用して情報を入手していたが、発災時はラジオが耐災害性の高さから主要な情報入手先となっていた。県内では発災後ほぼ全域で停電となり、被災者の情報を入手する手段が制限される中、報道機関がソーシャルメディア等と連携することで、また、市町村が地域の放送局等と連携することで被災者が情報を入手する機会が設けられた。しかし、報道される情報が被災者の情報ニーズを十分に満たしていない状況や報道による地域差なども見られた。報道機関においては、災害報道に対する住民等の評価と今回の震災において有効であった取組等も踏まえ、多様な情報提供の枠組みの構築や検討が求められる。なお、災害時には、被災者自身が様々なメディア、行政機関等から発信される情報に能動的に触れようとする姿勢も重要である。

【参考文献】

- 1) NHK 放送文化研究所メディア研究部番組研究グループ：「東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか」『NHK 放送文化研究所年報 2012』（NHK 出版、平成 24 年 1 月）
- 2) CM 総合研究所：「第 22 回日本のベストアドバタイザー CM 総研フォーラム 2011 『テレビと CM のあり方 震災後のテレビ CM 考察』」（CM 総合研究所、平成 23 年 5 月 25 日）
- 3) 総務省東北総合通信局：『東北テレコムトピックス 号外 Apr. 2011』（総務省東北総合通信局、平成 23 年 4 月）
- 4) 政府広報オンライン：「政府広報一覧 震災情報 官邸発」
政府広報オンラインホームページ <http://www.gov-online.go.jp/pr/media/radio/sjoho>（確認日：平成 26 年 10 月 7 日）
- 5) 日本災害情報学会：「第 13 回学会大会記念シンポジウム（詳録）東日本大震災を地元メディアはどう伝えたか～来るべき南海トラフ巨大地震に備えて～」
日本災害情報学会ホームページ http://www.jasdis.gr.jp/01gakkai_taikai/（確認日：平成 26 年 6 月 26 日）
- 6) NHK 放送文化研究所メディア研究部 番組研究グループ：「東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか（2）」『NHK 放送文化研究所年報 2012』（NHK 出版、平成 24 年 1 月）
- 7) 田中孝宜、原由美子：「東日本大震災 発生から 72 時間テレビが伝えた情報の推移～在京 3 局の報道内容分析から～」『放送研究と調査 2012 年 3 月』（NHK 出版、平成 24 年 3 月）
- 8) 原由美子：「東日本大震災テレビ報道の検証～被害や被災者はどのように伝えられたか～」『NHK 放送文化研究所年報 2013』（NHK 出版、平成 25 年 1 月）
- 9) @Press ホームページ <http://www.atpress.ne.jp/view/19539>（確認日：平成 26 年 4 月 2 日）
- 10) フジテレビ：「被災地だからこそ…仙台放送が伝えたこと」『新週刊フジテレビ批評』
フジテレビホームページ <http://blog.fujitv.co.jp/newhiyo/E20120317003.html>（確認日：平成 26 年 5 月 12 日）
- 11) 関谷直也：「震災時における報道、メディアの課題 - 地域情報、風評被害、広告の観点から」『新聞研究 No. 720』（[一社]日本新聞協会、平成 23 年 7 月）
- 12) 木幡洋子・斉藤正幸・柴田厚・杉内有介・田中孝宜・田中則広・中村美子・新田哲郎・広塚洋子・山田賢一：「海外のテレビニュース番組は、東日本大震災をどう伝えたのか～7か国 8 番組比較調査～」『NHK 放送文化研究所年報 2013』（NHK 出版、平成 25 年 1 月）
- 13) 藤吉洋一郎・国崎信江・天野篤ほか：『【東日本大震災】宮城県の県域ラジオ放送局初動対応』
- 14) 日本放送協会：『放送ネットワークの強靱化に関する検討会』第 1 回会合資料 災害時の放送と機能強化』（日本放送協会、平成 25 年 2 月 27 日）
- 15) NHK 放送文化研究所：「東日本大震災の災害報道 発災後 2 週間のテレビとラジオ」『放送研究と調査 2011 年 5 月号』（NHK 出版、平成 23 年 5 月）
- 16) 総務省：『平成 23 年版 情報通信白書』（総務省、平成 23 年）
- 17) 村上圭子：「ポスト東日本大震災の市町村における災害情報伝達システムを展望する～臨時災害放送局の長期化と避難情報伝達手段の多様化を踏まえて～」『NHK 放送文化研究所年報 2013 年』（NHK 出版、平成 25 年 1 月）
- 18) JCBA 東北コミュニティ放送協議会[他]編：『今後に備えて 臨時災害放送局開設等の手引き』（東日本地域放送支援機構、平成 24 年 10 月）
- 19) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の 6 か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成 24 年 3 月）
- 20) (社) 新技術協会：「東日本大震災の被災者支援・復興支援に関するソーシャルメディア活用の事例調査と研究 報告書」（平成 24 年 3 月）
- 21) 総務省：『「東日本大震災」に伴う臨時災害放送局の開設状況（平成 26 年 4 月 1 日現在）』
- 22) 吉次由美：「東日本大震災に見る大災害時のソーシャルメディアの役割～ツイッターを中心に～」『放送研究と調査 2011 年 7 月号』（NHK 出版、平成 23 年 7 月）
- 23) 総務省情報通信政策研究所：『東日本大震災を契機とした情報行動の変化に関する調査結果』（総務省、平成 24 年 5 月）
- 24) 執行文子：「東日本大震災・被災者はメディアをどのように利用したのか～ネットユーザーに対するオンラインインタビュー調査から～」『放送研究と調査 2011 年 9 月号』（NHK 出版、平成 23 年 9 月）
- 25) 福田充：『大震災とメディア 東日本大震災の教訓』（株）北樹出版、平成 24 年 4 月）
- 26) 総務省：『平成 24 年版 情報通信白書』（総務省、平成 24 年）
- 27) 総務省：『災害時における情報通信の在り方に関する調査結果（概要）』（平成 24 年 3 月）
- 28) 内閣府・消防庁・気象庁：『東北地方太平洋沖地震の津波警報及び津波情報に関する面談調査結果（速報）』
- 29) NHK 仙台放送局：『放送で “切迫性” を伝えるために』