

臨時災害放送局に求められるコンテンツと地域メディアとしての役割

—「りんごラジオ」放送記録分析から—

Contents and role of emergency-broadcasting FM
—From broadcasting notes of “Ringo Radio” —

松本 早野香¹

¹大妻女子大学社会情報学部

Sayaka Matsumoto¹

¹Faculty of Social Information Studies, Otsuma Women's University

12 Sanban-cho, Chiyoda-ku, Tokyo, 102-8357 Japan

キーワード：臨時災害放送局，放送記録，メディア連携，東日本大震災，「りんごラジオ」

Key words : Extraordinary emergency-broadcasting FM, Broadcast recording,
Complexedly-mediated communication, The Great East Japan Earthquake, “Ringo-Radio”

抄録

本研究は、東日本大震災後の大量開局・長期運営により地域メディアとして注目されている臨時災害放送局について、宮城県亘理郡山元町「りんごラジオ」の放送記録の分析に基づいて放送コンテンツの概略を提供し、また、放送主体に対する調査をもとに、その地域メディアとしての役割を考察するものである。臨時災害放送局は災害時に地域情報を提供するために運営されるFMラジオであるが、コミュニティ放送などの母体なしに開局される場合もあり、その性質上、開局運営のリソースも限られている。すべての臨時災害放送局が災害下・復興期に特有の放送内容を提供できたとはいいがたく、また、今後の災害時にそれが可能になるとは思われない。放送主体や地域・関係者がいつ何を放送すべきか判断するための参照先が必須である。また、災害時はとくにメディア間の連携が重要となり、そのための知見も整理されるべきである。そこで本研究では、第一に、2011年3月21日から約6年間の放送をおこない、地域メディアとして高く評価された臨時災害放送局「りんごラジオ」の放送記録ノートを内容分析することによって、時系列による放送コンテンツのカテゴリを提供した。具体的には、災害が起きた直後、避難所生活が中心となる期間、復興への転換期、そして長期的な復興期間に、それぞれどのような放送がおこなわれたかを示した。第二に、「りんごラジオ」放送局スタッフや当地住民に実施したインタビュー・参与観察の結果から、臨時災害放送局に求められる情報を時系列で提案した。さらに、地域の中で果たす役割について考察した。具体的には、ラジオというメディアの被災・復興期における強み、災害・復興期のローカルメディアとしての聴取者との距離感やかかわりのための仕掛け、電子メディアとの相互補完、コミュニティ内で情緒を共有する機能について論じた。

1. はじめに

ラジオは現在、平時こそ存在感が薄く、オールド・メディアとして認識されているが、災害が起きるたびに再注目され、とくに東日本大震災後にはさかんにその必要性が論じられている。災害が起きると必要とされる地域情報は大幅に増え、当地の人々の生命と安全、生活に直結する。そこで

災害対応のためのFMラジオ局「臨時災害放送局」の開局が推進される運びとなった（放送法第8条）。阪神・淡路大震災被災地で開局され、その後の中越地震や有珠山噴火等の被災地でも、災害時の地域メディアとしての実績を示してきた。

災害時には平時から運営されている地域メディアも被災する。テレビ局は電源がなければ放送が

できず、地方紙も全エリアをカバーする災害対応情報を提供することは不可能である。さらに、ローカルであってもテレビ・新聞といったマスメディアはより広い地域への報道を志向する。広域災害においては取材先が偏り、東日本大震災では地域の新聞社が自らの報道の偏りを認めるほどであった^[1]。報道主体そのものが被災したため、被災した地域の住民が全国放送の番組によって地域の状況を知ることもしなかつた。

さらに、その報道では、ショッキングで「絵になる」画像や映像が繰り返され使用され、わかりやすい悲劇的エピソードが報道される傾向にあった^[2]。被災当事者がニュースでショッキングな映像を繰り返し閲覧したために「すっかり具合が悪くなってしまった」という声も記録されている。取材方法も必ずしも被災者にとって好ましいものではなく、当事者から疑義が呈されてもいる^[3]。

こうしたいくつかの側面から、より小さなエリアを対象とする当事者性の高いメディアが求められ、臨時災害放送局が増加したと推測することができる。

阪神・淡路大震災から2011年までの臨時災害放送局の運営期間は一ヶ月から数ヶ月が標準的であった。しかし、2011年3月11日に起きた東日本大震災においては、28自治体で合計30局が開局し、放送期間も数年間の長期にわたった。災害が起きた直後の混乱に対応するための放送のみならず、その後の復興期にも運営される事例が多数出現したのである。これらの中には2012年になってから臨時災害放送局の運営を学ぶために開局された例もあるなど、東日本大震災への対応のみならず、今後の災害における開局・長期運営も見込まれていた^[4]。

なぜこのように臨時災害放送局が大量開局されたかといえば、第一に総務省が災害時の地域情報の重要性を認識し、災害が起きた地域で迅速に臨時災害放送局を開局できるよう、電話等での口頭申請によって免許を交付し周波数を割り当てているためである。第二に、東日本大震災は広域災害でもあったため、安全と生活のための情報はエリアごとにきめ細かく提供される必要があった。そのために臨時災害放送局の数が増えた。放送主体は自治体ないし地域住民であった。開局された30局のうち、平時のローカルメディアとしてコミュニティラジオを運営していたケースが10、自治

体主導で新たに臨時災害放送局を立ち上げたケースが20であった。前述のとおり、免許に関してはきわめて迅速に交付される体制がととのっている。機材の入手も容易ではなかったが、支援物資としての提供や近隣のコミュニティFMからの貸与により、数日から二週間程度での開局が実現した。東日本大震災の後も、熊本地震^[5]・平成30年7月豪雨・北海道胆振東部地震で臨時災害放送局が開局されている^[6]。臨時災害放送局は日本における災害時の地域メディアとして定着したと見て差し障りない。

それでは、その臨時災害放送局では、具体的にどのような放送がおこなわれたのであろうか。典型的なものは、五分から十分程度の放送を一日数回実施するものである^[7]。災害時に必要な情報は非常に多いが、自治体が最低限必要と判断した情報に絞って放送するというパターンである。情報量・きめ細かさ・聴取可能性（録音等ができない環境において一回性の放送を聴ける可能性）のいずれにおいても、災害対応としてじゅうぶんとはいえない。さらに、行政の「お知らせ」機能を果たすことが主たる役割となると、ラジオ局でありながらメディアとしての独立性がない。平時であっても重要なメディアは独立性を持つべきであるが、非常時には行政との癒着はよりいっそう危険であろう^[8]。

独立性を保ち、充実した放送を誇る臨時災害放送局も複数報告されている（詳細は2.1）。これらの事例では放送期間が数年にわたり、中にはコミュニティラジオとして定着したものもあった。このような臨時災害放送局の長期化は、コミュニティの復興にローカルメディアが必要であることを反映している。被災とは、個々人の生命や財産が脅かされる現象であると同時に、コミュニティが毀損される現象でもある。ソーシャル・キャピタルと復興の関係は世界の複数の地域における研究で報告されており^[9]、日本においても東日本大震災以前から指摘されている。その中で情報メディアが大きな役割を果たすという点も繰り返し指摘されてきた^[10]。

東日本大震災被災地は広域であり、人口密度の低い地域を多く含む。長期的な復興期にかかること、こうした地域は復興することができず、災害を契機に消えていく可能性も出てきた^[11]。ゆるやかに人口が減少して消えていくことが地域コミュ

ニティの「寿命をまっとうした」姿であるならば、災害を契機に、急速に、もぎ取られるようにコミュニティ機能が停止する事態はその対局にあり、極力避けられるべき最期である。先に述べたとおり、東日本大震災後の臨時災害放送局の運営は長期化した。大量開局には総務省の方針、緊急雇用創出事業制度の対象となったこと、日本財団をはじめとする資金援助といった要因が強いが、その後の長期運営はコミュニティが自らの復興のために自前のメディアを必要としてきたからにはほかならない。

すなわち、臨時災害放送局には、災害直後の被災地の安全確保を助け、復興期にはコミュニティの編み直しのためのメディアという役割が付与された。しかしながら、多くの場合、その運営は手探りであり、担い手の試行錯誤によるものであった。次項では、先行研究によって地域に受け入れられ長期的な放送をおこなった臨時災害放送局の例を示すとともに、いかにノウハウが欠如していたかを示す。

2. 臨時災害放送局に関する先行研究と本研究で扱う事例

2.1. 先行研究：訪問調査、事例研究

東日本大震災から短期間のうちに横断的な事例収集ならびに当事者による報告がおこなわれ、その後も継続的な事例報告がおこなわれた。また、東日本大震災から数年が経過すると、臨時災害放送局が果たした役割が当事者への聞き取り調査などによって検証された。

東日本大震災から一年後には、臨時災害放送局に対する横断的な訪問調査が実施され⁹⁾、「臨時災害放送局の長期化」が論じられている¹²⁾。これらによれば、臨時災害放送局の制度は被災後関係各所に周知されており、開局は総じて素早かった。しかしながら、コミュニティラジオが存在せず震災を受けてあらたに開局した放送局にとっては「マニュアルなき制度」であったと指摘されている。放送機材の整備といったハード面のみならず、放送内容を決定するリソースの不足が明らかにされているのである。しかも、新規開局の臨時災害放送局は、放送未経験者のみで構成されたケースが半数近くであった。完全に手探りとみてよい。その後、2012年には東日本大震災を受けて総務省等がマニュアル文書を作成しているが、運営の記

述は数ページという簡便なものであった。2019年4月に改訂されたが¹³⁾、ハードウェアを中心とした概略的な記述であることには変わりなく、放送内容を指し示す資料ではない。

放送未経験のスタッフのみ、かつ放送内容の指針となる資料もない状態では、前項で述べた「行政のお知らせの場」になる事例の発生も不自然ではない。前述の訪問調査においても、開局当初はたいへん戸惑ったという声が記録されている。その一方で、独自の放送企画を立ち上げ、軌道に乗せるケースも散見された。

たとえば、南相馬市の「ひばりエフエム」では、一日三回生放送を実施し、うち一日一回は放射線モニタリング情報を流した。福島第一原発にほど近い立地から、天気予報のように放射線情報を扱う方針を立てたのである。同時に、作家によるトーク番組や地元の民謡・住民出演番組などを制作し、地域への愛着喚起をはかった。聞き取り調査¹⁴⁾に対し、「復興期にもなお伝えなければならないことは多い」「バラエティ豊かな番組編成のためにはさまざまな番組が必要」と回答している。

南相馬よりさらに福島第一原発の近くに位置し、2017年度末まで地域住民が全員避難していた福島県富岡町の臨時災害放送局が「とみおか災害エフエム」である。本来の（地理的な意味での）富岡町ではなく、郡山市の仮設住宅から放送していた。1万5千人の町民が全員避難対象となり、県内の三カ所で避難生活を送っていたためである。町民としての一体感を持ってもらうための放送を意図し、さかんに取材をおこなっていたが、2016年3月の筆者聞き取り調査に対しては、人手不足とコンテンツ不足の悩みもあると述べていた。

陸前高田市「陸前高田災害エフエム」は明白に復興期にフォーカスした臨時災害放送局で、生番組、市の広報番組、議会中継などで支持を得た。行政との連携が緊密である一方、市内の企業によるコマーシャル用途のコンテンツも組み入れている。

これらの放送局は、他局からの提供コンテンツや再放送を組み合わせ、長時間・毎日の放送を実現した。その反面、コンテンツ制作には苦慮していたことがうかがえる。

2.2. 先行研究：地域メディアとしての議論

東日本大震災を受けて開局された臨時災害放送

局は、大量に開局されたのみならず、運営が長期化した。これを受けて、地域メディアとしての位置づけも研究されている。

第一に、コミュニティラジオに切り替えての継続・コミュニティラジオに近い役割へのスライドが議論された。コミュニティラジオと臨時災害放送局の制度上の違いは免許の種類である。臨時災害放送局の免許の更新上限は法的には定められていない。とはいえ、名称が示すとおり「臨時」の放送局であって、永続的な運営は想定されていなかった^[9]。

東日本大震災以降の臨時災害放送局 30 局のうち、2013 年 11 月段階で放送を継続していたものは 15 局であった。その後、コミュニティラジオに移行するケースと、移行せず臨時災害放送局のまま継続を希望するケースが生じたが、主な要因は資金であった。臨時災害放送局は雇用創出制度・補助金・寄附金を受けることができるが、コミュニティラジオに切り替えた段階でその条件が変わり、運営が不可能になるのである。地域の企業との連携などにより財源を確保した局がコミュニティラジオへの転換をはかるという図式であった。

ほか、長期化した臨時災害放送局をケーブルテレビと連携させる研究^[4]、方言番組の効果に関する研究^[5]などがある。また、熊本地震など東日本大震災以降の災害のために開局された臨時災害放送局の事例も報告されている^[6]。

2.3. 臨時災害放送局「りんごラジオ」

宮城県亘理郡山元町「りんごラジオ」は、東日本大震災後開局された 30 局の臨時災害放送局のうち、(音楽を流す時間以外は)完全オリジナル番組で毎日放送していた唯一のケースである。局名は山元町の名物がりんご、いちご、ほっき貝であること、海沿いで育てるいちごと海産物のほっき貝は震災で打撃を受けたが、山側で育てるりんごは被害が少なかったことが由来である。

りんごラジオの放送期間は 2011 年 3 月 21 日から 2017 年 3 月 31 日までであった。この間、他局による寄付コンテンツや広域放送ラジオ局のコンテンツは一切使用せず、局内企画・町内取材による放送を徹底した。2015 年に山元町内のイベントで実施されたアンケートによれば、九割以上の町民がりんごラジオを聴取していた(ただし、筆者はこのアンケートに関与しておらず、回答者が

山元町民を正確に反映したサンプリングか否かを確認することはできなかった)。被災直後の手探りの運営や復興期のコンテンツ不足に悩む他の臨時災害放送局とは大きく異なる事例である。

こうした番組づくりが可能になった理由は、第一に山元町が震災前にコミュニティラジオの開設を検討して断念した経緯があったためである。第二に、コミュニティラジオの中心人物として目されていた高橋厚氏が、テレビ・(マスメディアとしての)ラジオの元アナウンサーであったためである。放送開始直後から特異な臨時災害放送局として注目され、多数の報道のほか、聞き取り調査の対象にもなっている^[7]。2017 年に第 54 回ギャラクシー賞報道活動部門選奨を受賞した。

筆者はりんごラジオの放送開始直後から閉局まで、ラジオ放送を情報技術で支援するボランティアとして継続的に参与観察を実施した^[8]。その結果、毎日の放送内容がアナログのノートに記録されていること、その記録は前項で述べた臨時災害放送局の困りごとである「ノウハウ不足」「コンテンツ不足」を解消しうる具体性をそなえていることに着目した。ただし、アナログノートにボールペンで書かれた情報は、そのままでは局外に参照されえない。

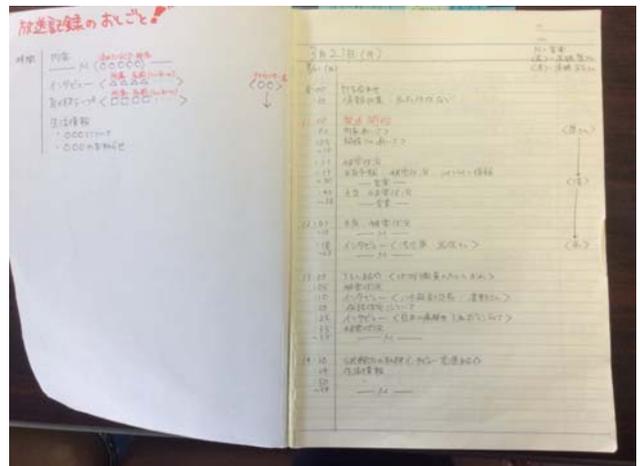


図 1. りんごラジオ放送記録ノート (筆者撮影)

りんごラジオは臨時災害放送局として年間運営費約 1500 万円を国から交付されて運営していた。コミュニティラジオとしての存続は経営上困難であったと推測される。2017 年 3 月末に閉局した後に参照されうる記録は、半年分の放送記録の分析^[9]、写真とひとことの記載で人気を博したブ

ログ（後述）のみとなった。

2.4. 本研究の目的

そこで本研究では、第一に、放送記録ノートをデジタル化して残すとともに、その内容を分析して、時系列での放送内容の概略を提示する。第二に、りんごラジオスタッフに対する聞き取り調査・局内での参与観察の結果から放送記録ノートの概要を解釈し、災害下・復興期の地域メディアとしての臨時災害放送局の位置づけをおこなう。

3. 研究方法

3.1. 本研究の2つの段階

本研究では第一に、放送記録ノートの内容をカテゴリライズし、定量化した（内容分析）。予備調査として放送記録ノートを1ヶ月毎に2日分抜き出し、そこに含まれるコンテンツに対して相互に排他的・補完的なカテゴリを作成した。そのカテゴリそれぞれについて、放送記録ノートの1日分の内容に「ある」場合を1としてカウントした。頻度は日付単位で集計し、1日のうちに該当する記述が複数であっても単数であっても1とした。これを合計して時期ごとの主たる放送内容の概略を描き、時系列による変遷を把握した。

第二に、放送企画の意図、実施時期について、聞き取り調査をおこなった。単体のインタビューではなく、PC・インターネット関連ボランティアとして局内に立ち入りながら断続的に実施した。この聞き取り調査結果を放送記録の変遷と照合し、臨時災害放送局の地域メディアとしての位置づけを考察した。

3.2. 予備調査による分類カテゴリの作成

放送記録ノートのデータについて、2015年7月から2017年3月にかけて、りんごラジオ局内でデジタルカメラによる複写を実施して取得した。6年強の放送期間のうち、開局から2016年度まで5年強の期間の放送記録ノートが複写を許諾された。本研究では、放送内容のバリエーションが出そろい安定した復興期間にかかるまで2年分の放送記録を分析対象とした。

予備調査として、1ヶ月あたり2日分の放送記録を、曜日をずらして抽出し、以下のカテゴリを作成した。曜日をずらしたのは「何年度何曜日の定番」といった放送企画があり、被災後1年以降

は土日が再放送中心になるなど、曜日によるパターンがみられるためである。

- ・ 犠牲者、被害
- ・ 福島第一原子力発電所、放射線
- ・ 安否確認
- ・ 避難所
- ・ 衣食
- ・ 仮設住宅（みなし仮設を含む）
- ・ 復興住宅
- ・ 遺体、葬
- ・ ライフライン（電気、ガス、水、風呂）
- ・ 交通
- ・ 医療
- ・ 保健
- ・ 健康（医療機関、保健所以外）
- ・ メンタルケア
- ・ 育児、保育
- ・ 職業、就職
- ・ 教育、学校
- ・ 金融
- ・ 税、免除の手続き
- ・ 義援金
- ・ マスメディア系ニュースのダイジェスト、

話題

- ・ 買い物・販売店
- ・ ペット保護
- ・ 相談窓口
- ・ 犯罪、治安情報
- ・ 漁協、農協
- ・ 自動車
- ・ 町外からの応援、支援
- ・ 町内公的機関職員、ラジオ関係者インタビュー
- ・ 町民インタビュー
- ・ 町外著名人インタビュー
- ・ その他外部の人へのインタビュー
- ・ 歴史、民話、説話
- ・ 天気
- ・ 音楽

1日を単位とし、これらのカテゴリにあてはまる記録を1としてカウントした。更に、2011年3月11日から3月末日、以下1ヶ月ごとにカウント数の多いカテゴリをそれぞれカウントし、上位10

までをその月の主要なカテゴリと位置づけた。また、誰を出演させるかというノウハウが重要であるゲスト出演者について、人物の属性を記述した。天気に関しては欄外の記述（日付の横）など、放送内容か否か不明なものが多かったため、また時期にかかわらず恒常的に軽く放送されていると推測されるため、カウント対象からは除いた。

なお、複数のコーダー（カテゴリにあてはまるか判断する者）を検討したが、りんごラジオの放送を長期にわたって聞いている者でなければ判定できない記述が多かったため、コーダーは筆者1名とした。

3.3. 放送記録ノート調査の結果

主要なカテゴリの変遷は以下のとおりであった。時期の名称はカテゴリに応じて筆者が命名したものである。なお、音楽はすべての時期でかけており、また、りんごラジオにおける唯一のオリジナルでない放送コンテンツであることため、集計結果から除外した。また、前の期に登場していない項目をアンダーバーで示す。

○ 震災直後（2011年3月21日～3月末日）

- ・ 町民インタビュー
- ・ 町内公的機関職員、ラジオ関係者インタビュー
- ・ 衣食
- ・ ライフライン（電気、ガス、水、風呂）
- ・ 犠牲者、被害
- ・ 税、免除の手続き
- ・ 福島第一原子力発電所、放射線
- ・ 安否確認
- ・ 避難所
- ・ ガソリン、灯油
- ・ 職業、就職
- ・ 学校、教育

放送記録ノート上は「生活情報」と記されている箇所について、後述の聞き取り調査から衣食の提供に関する情報と判定した。インタビュー以外は「生きるための情報」として推測しやすいものである。

インタビューは放送初日から主たるコンテンツであった。人数としてもっとも多いのは一般の町民で、毎日登場していた。記録上は「花釜地区 郡

山さん」といった記述であり、震災体験や避難生活について話すものである。次いで、町長や副町長、消防団代表、学校長といった町の役職者が、これも連日登場した。町外の著名人は医療・健康領域の専門家、東北ゆかりの人物であった。避難所については、放送記録上は「〇〇小（学校）情報」といった形式で記述されていた。教育機関としての学校の情報ではなく、避難所として学校名が書かれているものであった。被害の報告は本震と津波による被害の把握に加え、リアルタイムの余震被害が含まれていた。

○ 避難所期（2011年4月1日～5月末日）

- ・ ライフライン（電気、ガス、水、風呂）
- ・ 税、免除の手続き
- ・ 町民インタビュー
- ・ 町内公的機関職員、ラジオ関係者インタビュー
- ・ 犠牲者、被害
- ・ 交通
- ・ 福島第一原子力発電所、放射線
- ・ 安否確認
- ・ 避難所
- ・ 健康（医療機関、保健所以外）
- ・ 職業、就職
- ・ 学校、教育
- ・ 町外著名人インタビュー

交通情報が増加した。道路の復旧作業の進捗によるものと推測された。健康情報については、震災直後から放送されているエコノミークラス症候群の防止など避難所生活の健康維持情報に加え、防塵マスクや破傷風防止といったガレキ処理にともなう健康被害の予防に関する情報が増加した。職業、就職については、ハローワークなど失業者向けの案内に加え、ビジネスが被災した経営者向けの窓口が出現した。これらに関連して罹災証明の発行と見舞金の振り込みが定常的に放送されていた。一方、気温の上昇と流通の落ち着きにともない、ガソリンと灯油の情報は上位に入らなくなった。

インタビューは著名人のバリエーションが増加した。東北以外の地域の著名人の訪問が受け入れられはじめた時期であり、マスメディアで活動するお笑い芸人や女優といった娯楽色の強い人

物の出演が始まった。

○ 仮設住宅移行期 (2011年6月1日～8月末)

- ・ 税, 免除の手続き
- ・ 町民インタビュー
- ・ 町内公的機関職員, ラジオ関係者インタビュー

- ・ 町外著名人インタビュー
- ・ 犠牲者, 被害
- ・ 健康 (医療機関, 保健所以外)
- ・ 福島第一原子力発電所, 放射線
- ・ 義援金
- ・ 仮設住宅
- ・ 農協, 漁協

この時期に安否確認が減少した。交通情報については、町内の道路の復旧と思われる内容が減り、町内を走るバスおよび不通となった鉄道の代行バスに関する情報が提示されるようになった。仮設住宅の完成、入居に関する情報が出現した。義援金受け取りに関する案内が定常化した。農協・漁協といった地域経済に関する事項が増加した。犠牲者や被害については「お名前の読み上げ」が主であった。

インタビューは継続的に町民の声を放送しているが、アポイントメントなしで朝の時間帯に行き交う人に声をかける「おはようさん」、小中学校が順番に出演者を出す「学校だより」といったコーナーが定着した。「おはようさん」は中継で編集しない方針であったため、仮設住宅への不満も頻出した。町内の外国人を聴取者として想定した外国語放送コーナーが定着した (この時期のタイトルが「三カ国語放送」, のち「四カ国語放送」)。

町外インタビューは復興支援者にフォーカスしはじめた。自衛隊、災害ボランティア、支援イベントの主催者などであった。また、被災写真の公開など生命・生活に直接かかわらない復興事業についても放送されはじめた。

○ 復興転換期 (2011年9月1日～12月末日)

- ・ 税, 免除の手続き
- ・ 町民インタビュー
- ・ 町内公的機関職員, ラジオ関係者インタビュー

- ・ 福島第一原子力発電所, 放射線
- ・ 健康 (医療機関, 保健所以外)
- ・ 相談窓口
- ・ 教育, 学校
- ・ 仮設住宅
- ・ 歴史, 民話, 説話
- ・ 町外著名人インタビュー

教育, 学校情報が増加し, 通常の教育活動や行事について放送された。相談窓口の種類が増えた (行政書士による相談窓口, 女性の人権相談窓口など)。町内の行政関係者のみならず, 町民へのインタビューにも同一人物が複数回出演し, りんごラジオの常連町民が出現した。平行して一回かぎり, または名を名乗らない町民の出演も継続された。「山元歴史散歩」といった災害の気配のないコンテンツが出現した。著名人のインタビューが減少した。

仮設住宅については入居情報がなくなり (入居完了か), 防寒対策や生活実態調査など, 居住者向けの放送に入れ替わった。

○ 復興期 1 (2012年1月1日～3月末)

- ・ 町民インタビュー
- ・ 町内公的機関職員, ラジオ関係者インタビュー
- ・ 福島第一原子力発電所, 放射線
- ・ 健康 (医療機関, 保健所以外)
- ・ 教育, 学校
- ・ 仮設住宅
- ・ 相談窓口
- ・ 買い物・販売店
- ・ 歴史, 民話, 説話

放射線関連情報は線量モニタリングに除染状況の報告が加わる。「学校だより」には幼稚園も加わって町内の全教育機関がレギュラーとなり, 幼い子どもたちの出演が定番となった。警察や郵便局など, 地域のさまざまな公的機関の職員がカジュアルに出演する番組が一定のサイクルで放送されるようになった。町内の商店についての放送が増加した。民話の会による地域の民話の朗読が定着した。

元日に初日の出の観測をおこなう, 生中継コーナー「やまもとヴォイス」が定着するなど, ラジ

オ局外からの中継コンテンツが増加した。町内で作られた歌が頻りに放送された。町外からのボランティアからも複数回ラジオに登場する常連が出現した。

○ 復興期 2 (2012 年 4 月 1 日～2012 年 8 月末)

- ・ 町民インタビュー
- ・ 町内公的機関職員，ラジオ関係者インタビュー
- ・ 福島第一原子力発電所，放射線
- ・ 健康（医療機関，保健所以外）
- ・ 教育，学校
- ・ 歴史，民話，説話
- ・ 相談窓口
- ・ 仮設住宅
- ・ その他外部の人へのインタビュー

町内公的機関はレギュラー化した学校等に加え，町議会議員が増加した。町議会中継がレギュラー番組になった。復興まちづくりに向けた住民説明会など，まちづくり関連の放送が増加した。福島第一原発の情報はほぼなくなり，町内の放射線モニタリングのみになった。復興イベントは支援ではなく住民による主催が増加し，結果として応援に関する放送は上位に上らなくなった。他県からの役場職員や自衛隊等の応援部隊，ボランティアは「1 年前に駆けつけてくれた」「再会」「同窓会」というトーンで紹介され，また，海外からの観光客や調査目的の学術関係者などが出演した。

被災を直接指し示す放送内容が減少した。

○ 復興期 3 (2012 年 9 月 1 日～2013 年 3 月末)

- ・ 町民インタビュー
- ・ 町内公的機関職員，ラジオ関係者インタビュー
- ・ 健康（医療機関，保健所以外）
- ・ 福島第一原子力発電所，放射線
- ・ 教育，学校
- ・ 歴史，民話，説話
- ・ 相談窓口
- ・ 交通
- ・ その他外部の人へのインタビュー

他の自治体からの長期派遣職員が山元町での

任期を終える前には出演するケースが増加した。交通は鉄道駅の移設復興にかかわる議論など，事実上まちづくり（都市計画）の情報が主であった。町議会議員の出演が増加した。コメなど町内での農作物，熊の害についてなど，地域特性に応じた，かつ災害とは直接関係のない情報が増加した。

3.4. 聞き取り調査の概要

前項のとおり，放送内容には一定の区切りが見受けられた。これはどの程度コントロールされていたのか，また，何によって可能になったのかを明らかにするため，りんごラジオ局長・局長代行に対し，りんごラジオ局内（2017 年度末まで山元町中央公民館の敷地内に存在した仮設ラジオ局）で作業をともにしながら聞き取り調査を実施した。2016 年 7 月，2017 年 2 月の二回にわたり断続的に質問し回答を得た。

3.5. 聞き取り調査の結果

前項の時期に合わせて発言を抜粋する。実際の聞き取りは話題が飛び，順不同で言及されたため，結果の記述どおりの順番で発言されたのではない。

○ 震災直後（2011 年 3 月 21 日～3 月末日）から避難所期（2011 年 4 月 1 日～5 月末日）

筆者：震災の直後ですけど，私がお電話したじゃないですか。

局長：ブログ（支援として筆者が作成した）の時だな。

筆者：（筆者が現地に）来られたのが四月終わりなんですけど，（りんごラジオは）その前の 1 ヶ月のほうが大変だったと思うんですよ。

局長：半年くらい無我夢中だった。でも（局長の住まいは）山のほうだから自宅にはさほど影響はなかった。

筆者：放送内容って最初に決めるんですよ。

局長：だが（後の放送のような定型の）細かい企画はまだだ。ああいう（地震直後の混乱した）時期は災害対策本部の情報だけで大量にある。

筆者：それで，最初のほうは不眠不休で……。

局長：いつ眠っていたのかわからない。

筆者：4 月末には少しだけ落ち着いた感じかなと。

局長：音楽も最初は派手にしない。

筆者：全体にあんまり娯楽っぽい感じはないと

いう意識ですか？限界まで忙しかったと思うんですが、それでもそういう意識で番組のトーンを整えていたと。

局長：そう、ああいう（深刻な被災状況で生活も混乱していた）時期だ。しかし暗くはしない。そして少しずつ余裕を持たせていく。

筆者：その頃に「ずっと暗く深刻にしているはもたない」というようなことをおっしゃっていたと記憶しています。

（ここで筆者が言及しているインタビューはすでに報告している^[21]。）

○ 仮設住宅移行期（2011年6月1日～8月末）について

筆者：最初の年の夏はまだ「直後」って感じでした。非常時の続きとか。放送もそうですね、どのあたりで（区切れたのですか）。

局長：慰霊祭で一区切りだと思っている。

筆者：2011年の夏のですか（2011年8月11日、東日本大震災山元町合同慰霊祭）。

局長：震災から5ヶ月だ。その後の年は3月11日（が慰霊の日）だが、震災の年は5ヶ月目の慰霊祭が区切りだった。

筆者：まだ生活は落ち着いていない人もたくさんいましたが、精神的な区切りということでしょうか。

局長：どこかで区切りをつけようと、山元の人々が感じる時期だったのではないか。

筆者：放送のトーンをそこから変えていったのでしょうか。

局長：その日あたりから変えようという意識があっただろう。

○ 復興転換期（2011年9月1日～12月末日）について

筆者：山元の人合計何人くらい（りんごラジオに）出ましたか。

局長：3000人以上出ている。

筆者：町の3割くらい出演している。あの、ある時期にすごい増えましたよね、学校だよりとか、定番コーナーがばんばんできて。

局長：少し落ち着いたら企画を詰めていく。「いい町には声がある」（りんごラジオのキャッチフレーズ）

筆者：町の人出演する企画を。他局はあまり

やっていないと思うんですが、元ネタはあるんですか。

局長：いや。ヒントはたくさんあるが。ああ、「四カ国語放送」は阪神・淡路大震災の時に（当時の臨時災害放送局が）やっていたのを参考にした。

○ 復興期1（2012年1月1日～3月末）について

聞き取り調査時、この時期に放送上の区切りがあったという旨の発言はなかった。ただし、山元町の中で作詞された歌「ない」の成立がこの時期である。「ない」の歌詞は作詞者の児童によって段ボールに書かれ、長期間りんごラジオの局内に掲示されていた。

○ 復興期2（2012年4月1日～2012年8月末）について

筆者：町議会中継、人気あったんですね。

局長：議会もそうだし、議員（が個別に）も出演した。

筆者：選挙前に、対立する二人の候補がラジオに出たり。

局長：出てくれたんだからありがたいことだ。

筆者：（りんごラジオは）どちらの味方でもない。

筆者：やっぱり（移設された）JRの駅がどこになるのが争点でしたか。

局長：（それによって）新市街地が開発される。

なお、山元町の鉄道復興が相対的に遅く、町の中心である山下駅が再開通したのは2016年12月である。これは工事の遅れではなく、町内の意思決定に時間がかかったためである。聞き取り調査では、これ以降、本稿で復興期3と名づけた時期以降の放送企画について明白な区切りを聞き取ることはできなかった。

3.6. 聞き取り調査結果による放送記録内容の解釈

震災直後から1年間の間の放送コンテンツは、明白に復興プロセスの変化を意識したものであった。震災直後の「生きるための情報」は、災害対策本部が機能していれば24時間放送しつつも足りないほど多いことが示された。同様の規模

の自治体で運営されていた臨時災害放送局が1日に数分の放送を3回、といったボリュームであった場合、原因は放送すべき内容がその程度であったのではない。放送のたへのノウハウの不足であると考えられるのである。

復興に転換する区切りは、慰霊祭という自治体のセレモニーであった。その前から娯楽的な要素を増やしておき、セレモニーを境に放送のトーンを意図的に変更していた。

その後の区切りは、聞き取り調査の上ではあいまいである。しかし、震災から1年という区切りを理由に町の中で音楽が作られたり、職員が入替わったりするという外部要因は明白である。まちづくりにおける意思決定が長引いたのは山元町に特有の事情であるが、復興期の一時期に議会や選挙の重要性が平時に加えて跳ね上がることは他の災害時にもじゅうぶん予測できる現象である。

ラジオはオールド・メディアと目される。単純で双方向性がない。その単純さゆえ、災害時にはラジオ受信機ひとつで大勢が情報を得ることができるのである。りんごラジオの放送内容からは、双方向性を対面取材で得ていたことが示されている。対面の場づくりによって、テクノロジーに弱い傾向にある高齢者も、デバイス所持が制限される子どもも巻き込むことができた。これは災害対応ではなく平時のためのインターネットラジオ局の運営でも提案されている図式である^[2]。

りんごラジオの放送記録から、聴取者数を数千～1万程度の中で、聴取者全員が「知っている人が出たことがある」状態を作れば、放送は対面ベースでの双方向性を獲得することができ、単純な一方通行という放送の特徴が強みに転換されると考えられる。

加えて、りんごラジオは電子メディアによって知名度と支援を獲得していた。具体的にはブログでの発信とサイマルラジオによるインターネット放送である。ブログの読者は山元町民の数をはるかに超えており、町外者に多く読まれていた。コメント欄への書き込みやブログに掲載したアドレスあてのメールによれば、山元町出身者・関係者のみならず、「東日本大震災後に何かできないかと思って検索した」といった動機でブログを読みはじめたケースも少なからずあった。

4. 考察 臨時災害放送局による本調査結果の

活用に向けて

調査結果から、災害直後の「生きるための情報」から復興に向けての流れを把握した。また、累計出演者数が町民数の3割におよぶといった特徴と、それを実現した企画の概略を記述した。本節ではこれを受けて、臨時災害放送局の地域メディアとしての位置づけを考察する。

4.1. 臨時災害放送局の独立性と復興期のまちづくりにおける役割

日本大震災以前の臨時災害放送局の運営は数ヶ月から一年程度が標準的であり、大規模災害が起きた直後の「生きるための情報」を提供する役割を果たすものであった。「生きるための情報」を主に提供し、取りまとめるのは公的機関である。したがって災害直後の臨時災害放送局においては行政との連携は緊密であり、換言すれば自治体からの独立性がない局であっても運営が可能である。しかしながらラジオ局は放送局であって、放送局には独立性がなければならない。

臨時災害放送局はその性質上、独立性がないまま運営されることも少なからずある。東日本大震災後の臨時災害放送局の長期化にともない、この問題が浮上した。臨時災害放送局に対する横断的な調査^[4]により、「生きるための情報」が減少しても行政のお知らせの放送に終止する局や、運営のためのコマーシャルや商業的主体との連携を禁じられて財源を獲得できない局が少なからず存在したことがわかる。

りんごラジオの場合、放送局としての独立性を設立直後から確立していた。それが可能になった要因は、自治体の方針や放送局スタッフの経験など属人的な要素が多いが、事前にコミュニティラジオの設立を企画していた経緯も大いに寄与していた。平時のあいだに自治体とラジオ局運営者の間に放送局の独立性に対する合意が形成されており、財源の問題で設立が見送られていたのである。すなわち、災害にそなえて放送局の役割について地域で合意を形成しておけば、たとえ平時に地域メディアが存在しない市町村であっても、臨時災害放送局設立のさいに独立性を意図することができる。

りんごラジオの放送記録からは、独立性ある放送局にのみ可能な役割を看取することができる。災害直後の混乱がやや落ち着き、「生きるための情

報」がその役割を徐々に減らす中、慰霊祭をターニングポイントとしてコミュニティ内の人々の結合、ともに復興に向かう仲間としての意識の醸成に舵を切った。避難所生活・仮設住宅への不満といった自治体に都合のよくない放送内容も珍しくなく、政治的な意見対立も電波に乗せた。

復興期における議論の場の役割は平時よりはるかに大きい。激甚災害で物理的に毀損された町は災害前と同じ姿に戻されるのではなく、新たな都市計画に基づいて再構成されるためである。人口は減少し、人口比も変化する。復興計画によって地域内の地価が変動し、それにもよって地域住民個人個人の資産が大きく影響を受ける。そのために利害関係の複雑性と繊細さが増加し、合意形成の難易度はきわめて高くなる。

地域の再開発にあたっては、地域住民は自分たちの利益代表者としてふさわしい議員を選び、また、自治体等が住民に対する説明会やワークショップを開催するのが常である。しかしながら、災害後のまちづくりにあたっては、勘案すべき要素が平時よりはるかに大きい。政治家の発言の場はより多くなければならず、ワークショップや説明会の内容は地域内で共有されなければならない。

放送記録データの分析から、りんごラジオは町長や町議会議員、その候補者ら政治家の議論の場としてよく機能していることがわかった。また、町内会長らが定期的に意見を述べる場として、あるいは特段リーダーシップを取っているのでもない地域住民が忌憚ない私見を述べる場としても成立していたこともわかった。

4.2. 情緒をわけあう装置としての臨時災害放送局

りんごラジオの放送内容には、事実の報道や言論のみならず、情緒的な連帯感の醸成のためのコンテンツが多く存在した。具体的には、オリジナルのジングルや町内で制作されたテーマソング的な歌などの象徴、そして大量の人々の語りである。

災害直後は災害や避難生活について多くの語りが放送された。準備された語りだけではなく、中継番組での投げかけに対する突発的な語りも多い。これらは「生きるための情報」ではなく、娯楽情報でもない。共感にせよ反発にせよ（被災の度合いや体験には差異があり、必ずしも共感や同意ばかりを得るものではない）、情緒を共有し、集団として時間をかけて災害体験や地域の変化を消化し

ていくためのものである。

復興期においては、災害や復興についての直接の語りは減少し、地域内のすべての公的機関が持ち回りで最近のできごとを話し、企業や店舗が自分たちのビジネスについて話し、個人がその生活を語った。子どもを持つ親が学校生活について知るといった実利的な側面もあるが、多くの住民にとって、聞いたから得をするというような内容ではない。これらはやはり情緒を共有するためのコンテンツであったと考えられる。

こうした語りにおいて、りんごラジオは地域住民から他のメディアとはまったく別のものとしてとらえられていた。たとえ同じ激甚災害を経験した東北内の放送局であっても、テレビ局などに対しては異なる感情を持っていた。坂田ら¹³⁾が山元町で実施した聞き取り調査には、マスメディアは自分たちの窮状を十分に放送してくれなかったという住民感情が記録されている。テレビは大変なときに自分たちの町に来てくれなかった、という不満である。全国テレビに比して自分たちの側のメディアとして感じていた東北の地域放送が自分たちを無視した、という傷つきを読み取ることができる。

災害時に報道されないことは生命と生活に直接影響するが、復興期の報道の不足は情緒的な見捨てられ感を強く醸成する。マスメディア自身も報道の偏りについて「県南の軽視」を自省している¹⁴⁾。そのようにマスメディア・主要地域メディアが疎外感をもたらした一方、りんごラジオは、しばしば「私たちの」メディアとして語られた。それはりんごラジオが地域内の事実を放送するのみならず、情緒を共にする機能を果たしたためであろう。

りんごラジオ局長へのインタビュー実施時、筆者が「感情が動かされる」と述べたところ、局長は「それは運営者にとっても同じで、りんごラジオでは放送中に泣くことがある」と答えた。過去に東北の主要地域メディアでアナウンサーの職にあったが、そのさいにはどのような深刻なニュース・番組でも、一定以上の感情表現をともなわずに伝えていた。ところがりんごラジオにおいては、涙しながら放送する自分やスタッフを否定しなかったという。放送局スタッフは視聴者と情緒を共有することの重要性をある程度認識していたと考えられる。

マスメディアや主要地域メディアの取材先の偏りは是正されるべきだが、災害の規模や被害が大きければ大きいほど、放送されない被災地が増えることは避けられない。長期にわたる復興においてはさらに多くの地域が報道の対象となりにくい。このとき、支援が減少するといった実利的な問題が起きるほか、地域住民がメディアに疎外された、見捨てられたと感じる³⁾ことも無視できない。地域内に「私たちのメディア」と感じられる放送局があれば、過酷で長期にわたる復興において、コミュニティの情緒的結束に寄与するのみならず、外部メディアとの連携が期待できる。

りんごラジオの放送記録データによれば、東北地域の主要メディアが定期的によりんごラジオの取材にあたっており、りんごラジオはそれを地域住民にフィードバックしていた。全国メディアや海外メディアの時折の取材についても同様に窓口となり、町内に放送した。

すなわち、りんごラジオは、災害と復興で増加する地域内の情報をまとめ、外部メディアにつながるメディア・ハブとしての役割を果たしていた。復興期、被災地域から発信されるニュースの緊急性は相対的に低く、そのためにメディアに対して（ひいては他地域に対して）疎外感をおぼえやすいが、臨時災害放送局が他メディアへの窓口となり、それをおぎなったといえよう。

5. おわりに

本研究では第一に、りんごラジオの放送記録データの分析によって災害直後から復興期にわたる時系列での放送内容を示した。この時系列を基礎として、オンデマンドで更に詳細な放送内容を得ることができるシステムがあれば、臨時災害放送局のマニュアルとして機能するのではないだろうか。本研究のプロセスを通して筆者が電子データ化したりんごラジオの放送記録データはアーカイブに実装した。今後はこの放送記録データをさまざまな地域で使用可能なマニュアルとして再加工する予定である。

本研究では第二に、放送記録やインタビューから、臨時災害放送局の地域における役割を整理した。平時に地域内で非常時のメディアについて合意を形成することで独立性ある放送局が実現可能であること、それによって災害後に大量に発生する「生きるための情報」のみならず、復興期のコ

ミュニティにおける合意形成に寄与することを示した。また、地域内で情緒を共有する機能の重要性を示した。

謝辞

本研究はJSPS 科研費 15K16098 「語り」の蓄積からコミュニティの物語を出力する地域デジタルアーカイブの構築と運用」の助成を受けたものです。

本研究を進めるにあたって、臨時災害放送局「りんごラジオ」局長・高橋厚氏、局長代行・高橋真理子氏、スタッフ各位には、長期にわたるこの局内立ち入りや放送記録ノート複写に対する許諾、インタビュー対応など、ひとかたならぬご協力を賜りました。また、山元町役場の方々、「りんごラジオ」聴取者・出演者の方々にも、この場を借りて感謝を申し上げます。

引用文献

- [1]河北新報社. 河北新報のいちばん長い日 震災下の地元紙. 文藝春秋, 2011.
- [2] 高野明彦ほか. 叢書 震災と社会 311 情報学メディアは何をどう伝えたか. 岩波書店, 2012.
- [3]坂田邦子ほか編. 被災地から考える3・11とテレビ. サンパウロ, 2016.
- [4] 市村元. 被災地メディアとしての臨時災害放送局-30局の展開と今後の課題-, 吉田至編著. 地域社会と情報環境の変容. 関西大学出版部, 2014.
- [5] 米村秀司. そのときラジオは何を伝えたか 熊本地震とコミュニティFM, ラグーナ出版, 2016.
- [6] 毎日新聞. 熊本地震2年: 益城に声, 送り続ける 唯一残る被災地臨時FM局. 2018.04.19, 西部夕刊政治面.
- [7] 災害とコミュニティラジオ研究会. 小さなラジオ局とコミュニティの再生—311から962日間の記録, さいはて社, 2014.
- [8] 山田健太. 3・11とメディア 徹底検証 新聞・テレビ・WEBは何をどう伝えたか. トランスビュー, 2013.
- [9] D.P.アルドリッチ著, 石田祐ほか訳. 災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か 地域債権とレジリエンスの構築. ミネルヴァ書房, 2015.
- [10] 田中淳ほか編. シリーズ 災害と社会 災害情報論入門. 弘文堂, 2007.

- [11] 長谷川公一ほか. 岐路に立つ震災復興 地域の再生か消滅か. 東京大学出版会, 2016.
- [12] 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～. 放送研究と調査, 2012年3月号, pp32-59.
- [13] 総務省信越総合通信局. “臨時災害放送局 開設・運用の手引き”. 総務省.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000351478.pdf, (2019年4月3日).
- [14] 上甲富士雄ほか. 中山間地域における情報通信基盤の事業継続に関する一考察：臨時災害放送局を利用したケーブルテレビの補完機能について. 生産管理：日本生産管理学会論文誌, 2017年, 24巻2号, pp81-86.
- [15] 大内齋之. 東日本大震災における臨時災害放送局の実態研究：方言番組を制作した福島・富岡町のおだがいさま FM を事例として. 環日本海研究年報, 2018年, 23号, pp 83-110.
- [16] 干川剛史. 熊本地震におけるデジタル・ネットワーキングの展開. 法学研究, 2017, 90巻1号, pp 64-71.
- [17] 丹羽美之ほか. メディアが震えた テレビ・ラジオと東日本大震災. 2013, 東京大学出版会.
- [18] 松本早野香. 地域に開かれ, 地域から開かれた臨時災害放送局ー山元町『りんごラジオ』. 吉原直樹ほか編. 東日本大震災と〈復興〉の生活記録, 2017, 六花出版, pp460-480.
- [19] 大内齋之. 臨時災害放送局における災害報道の機能に関する考察：宮城・山元町臨時災害放送局を事例として. 新潟大学大学院現代社会文化研究科紀要 現代社会文化研究, 2016年, pp91-108.
- [20] 松本早野香. 地域の中で IT を生かす. 柴田邦臣ほか. 「思い出」をつなぐネットワーク, 2014年, 昭和堂, pp182-216.
- [21] 岡田尚起ほか. SNS を越える「第四の居場所」インターネットラジオ局「ゆめのたね」がつくる新・コミュニティ. 2018, 創英社/三省堂書店.
- [22] 吉田寛ほか. 『「思い出」をつなぐネットワークから Community 5.0 へ——宮城県山元町の復興支援活動より. 横幹〈知の統合〉シリーズ編集委員会. とともに生きる地域コミュニティー超スマート社会を目指して (横幹〈知の統合〉シリーズ)], 2018年, pp57-74.

(受付日：2019年9月28日, 受理日：2019年10月8日)

松本 早野香 (まつもと さやか)

現職：大妻女子大学社会情報学部専任講師

名古屋大学大学院人間情報学研究科博士後期課程満期退学. 名古屋大学人間情報学研究科 博士(学術). 専門は社会情報学. 「コミュニティ・コミュニケーションと ICT」を主要なテーマとし, Web メディアによるコミュニティ・コミュニケーション支援を指向する.

主な著書：Web 制作の技術: 企画から実装, 運営まで (編著・共著, 共立出版), 「思い出」をつなぐネットワーク 日本社会情報学会・災害情報支援チームの挑戦 (共著, 昭和堂)