

公共政策バッシングの報道過程に 関する実証的分析 ～豊洲市場移転問題を事例に～

三角 耕太¹・田中 皓介²・藤井 聡³

¹ 学生会員 京都大学大学院 都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂 4)
E-mail:misumi.k@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

² 正会員 東京理科大学理工学部土木工学科 (〒278-8510 千葉県野田市山崎 2641)
E-mail:tanaka.k@rs.tus.ac.jp

³ 正会員 京都大学大学院教授 都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂 4)
E-mail:fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

民主主義を採用するわが国では、公共政策の策定、実施には国民世論が極めて重要である。そのため、公共事業を含む公共政策について、世論への影響を持つマスメディアの偏ったバッシングの報道姿勢が存在するか否かは、公共事業や土木計画の有様に重大な影響を及ぼす。本研究では、マスメディアによる激しいバッシングを受けた公共事業の一例として、豊洲市場移転問題を対象とし、マスメディアの一つであるテレビ報道の報道過程を分析した。その結果、「豊洲移転は不適切である」という報道を行っていた情報番組が「豊洲は安全である」という事実を突きつけられた際に、フレーミングの仕方を変えることで認知的不協和を低減し、「豊洲移転は不適切である」という、いわゆる「結論ありき」の報道姿勢により、バッシングを行う様子が示唆された。

Key Words: public policy, mass media, Toyosu market, cognitive dissonance

1. はじめに

民主主義を採用する我が国においては、言うまでもなく、公共政策の策定、実施には国民世論が極めて重要であり、様々な意見を考慮して冷静に判断されるべきである。その国民世論に対して、マスメディア報道が少なからぬ影響を及ぼすことは 1940 年代以降に様々な研究や議論がなされており、池田¹⁾はマスメディアが人の政治行動に与える影響に関する研究を整理している。また、マスメディアの影響に関しての実証的な研究もなされてきており、吉田²⁾は新聞社説が政権に下す評価が内閣支持率の変動に影響していることを示唆している。すなわち、マスメディア報道が国民世論に影響を及ぼし、ひいては公共政策の是非の決定に多大な影響を及ぼしている可能性が考えられる。そして、マスメディアの中でも新聞とテレビ報道の影響の差異に関しての研究もなされている。例えば、Beck³⁾は 1992 年のアメリカ大統領選挙において、内容分析により導出した新聞社説の党派性及び回答者に認識されたテレビニュースの党派性が、投

票へ影響力を検出した。そして、認識の水準において新聞を凌ぐテレビニュースの影響力を示唆している。

一方、マスメディアの、特に公共政策を巡る報道については、特定の公共政策が一方的なバッシングにさらされることが指摘されており、例えば木戸⁴⁾は道路特定財源の一般財源化を例に挙げ、マスメディアが基本的な知識や情報を持たぬまま取材や執筆を行い批判的な言説を行う姿勢の存在を指摘している。また、田中ら⁵⁾は公共事業を巡る新聞の報道を定量的かつ時系列的に分析し、新聞の論調が公共事業の実施や公共事業の経済効果に対して批判的である傾向を示唆している。

このようなバッシング報道は、木戸⁴⁾の指摘するように必ずしも理性的とはいえないものとなり、田中ら⁵⁾の指摘するように、異論が許されない一方的なものとなり得る可能性が懸念される。このような状況は今日の世論状況の中でしばしば見られ、いわゆる「炎上」と評される、冷静な議論とはかけ離れた状況であり⁶⁾、有用性の高い政策が無用と判断されることもありうるものが考えられるのである。なお、ここに言う社会科学の文脈における

「炎上」とは、『「情念の塊」が、ネットやメディアを介して社会的に急速に拡大していく現象⁹⁾』であり、したがって、それに影響される形で下される各種政治的判断が、非理性的なものとなる危惧が高い。したがって、この様な加熱するバッシング報道ないしは「炎上」が生じていく過程を明らかにすることは、理性的な議論に基づく政策決定を行っていくために有用な知見を提供し得るものと考えられる。

そこで本研究では、現代日本の公共政策に対するバッシングの事例の中でも、ここ最近、特に世論の注目を集めた豊洲市場移転問題を一事例とし、分析の対象とする。

ここで、豊洲市場移転問題の概要を、朝日新聞デジタル⁷⁾の情報をもとに時系列にまとめると、以下のようになる。

まず、2016年9月10日に豊洲市場の青果棟、管理施設棟、水産卸売場棟、加工パッケージ棟、水産仲卸売場棟の地下に当初の東京都庁によって説明がなされていた盛り土ではなく、空間が存在していることが「発覚」。9月14日には地下空間に水がたまっていることが「発覚」するとともに、日本共産党東京都議会議員団によって地下水が強アルカリであることが発表される。9月17日に東京都庁による地下水調査の結果、環境基準を下回る微量のヒ素および六価クロムが検出されたことが発表された。9月19日に東京都の中央卸売市場の元担当者によって、技術系職員は地下空間を、将来新たに地下水汚染が見つかった際に状況を調査したり、取水などの汚染対策に利用するモニタリング空間と通称で呼んでいることが発覚する。9月20日には東京都議会公明党が水産卸売市場で採取した地下水で環境基準では不検出であるべきとされるシアン化合物が検出されたことを発表。9月24日に専門家会議座長である平田氏が9月15日から16日に各施設から採取した大気からベンゼンが検出されたが、高い値ではなく問題はないとの見解を示す。9月29日に東京都庁が青果棟がある5街区の2か所で環境基準を超過ベンゼン、別の1か所で環境基準を超過ヒ素を検出したことを発表。この調査結果に対して横浜国立大学の浦野名誉教授は地下水を飲むことや魚を洗うことはないため問題はないという見解を示す。

本研究では、以上の「豊洲移転」という、東京都主導で進められる一つの公共政策に関わる各種の動きを一つのケースとして取り上げ、その動きを報ずるマスメディアでの報道内容に着目し、分析する。なぜなら後述するように、上記過程における当初時点で問題視された「空間」や「アルカリ水」、さらには検出された「ヒ素」および「六価クロム」は、技術的視点から言えば「安全を脅かす」ものとは到底言えないものであり、かつ、それが技術的に主張されていたにも関わらず、先に定義した「炎上」状態となり、徹底的なバッシングが続けられた

からであった。こうした、技術的視点から言えば不条理である疑義が濃厚な、激しいバッシングが伴う社会現象について検証を図ることは、理性的な世論上の意見形成を促す方途を探る上で貴重な機会となり得るものと考えられる一方、先行研究においてこうした事例は対象とされていないためである。

2. 方法

分析の対象は情報番組とした。その中でも放送開始から170週にわたり同時間帯番組の中で視聴率がトップであり⁸⁾、世論に対して一定の影響を持つものと考えられる、平日午後放送の情報番組である、日本テレビ系列の「情報ライブ ミヤネ屋」を対象とした。分析データの取得方法は、番組に出演している司会者、ナレーター、有識者の豊洲市場移転問題に関する発言および番組内の豊洲市場問題に関するテロップ全ての文字起こしを行う（出典は youtube および dailymotion）。また、本研究の分析には「意思決定フレーム」（以下、フレームと略称）の概念を用いる。フレームとは、ある問題や出来事に対する解釈枠組みのことであり、メディアが物事をどのようなフレームで報じるかが、その物事に対して人々が認識するフレームに影響することが実証的に示されている¹⁾。フレームには様々なものがあるが本研究では、個別具体的な問題についての分析にしばしば用いられる争点フレーム⁹⁾によって、番組内の発言を分類し、報道内容の分析を行う。本研究では、著者間で議論し、3種類のフレームを定めた。それらのフレームを表-1に示す。各発言をどのフレームに分類するかの作業は主に第一著者が行ない、判断に迷うものは著者間でその都度議論を行い分類した。分類された3フレームに当たる発言を抽出し、文字数をカウントした。

なお、分析の期間は豊洲市場の主な建物の地下で盛り

表-1 定義した3種類のフレーム

フレーム	発言内容
安全性フレーム (ネガティブ)	市場の構造に関する安全性や有害物質に関するネガティブな発言
安全性フレーム (ポジティブ)	上記内容のポジティブな発言
東京都庁の手続きフレーム (ネガティブ)	東京都庁の豊洲市場に関する都民、国民に対する説明不足や市場移転を進める中で都庁内の意思疎通が不足している等、東京都庁の手続きに対するネガティブな発言

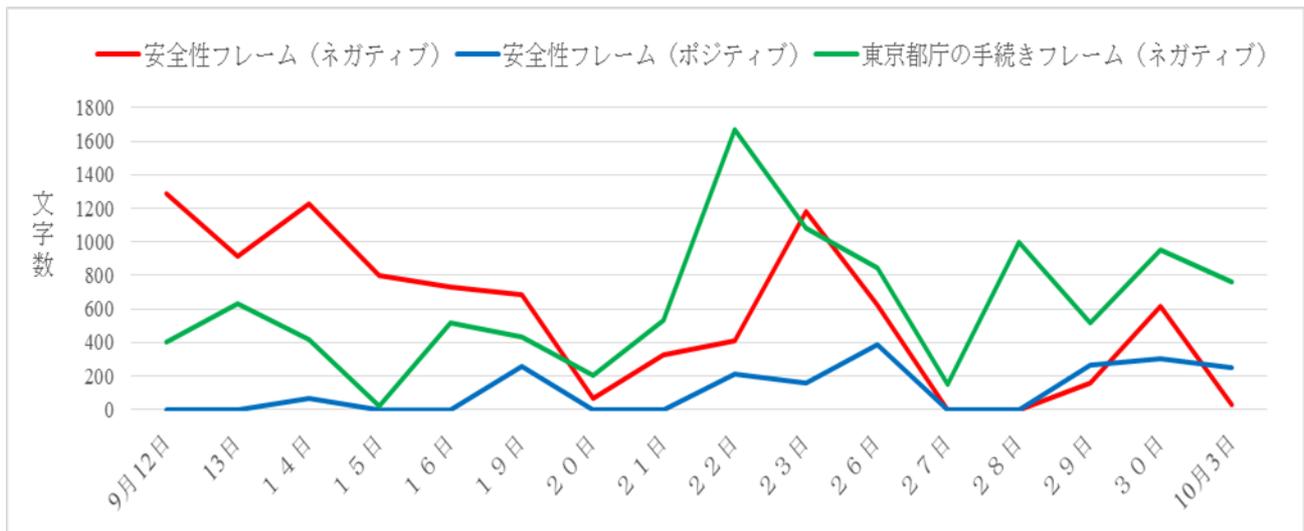


図-1 各放送の3フレームの文字数

土がなされておらず、空間になっていることが発覚した2016年9月10日以降で初めて豊洲市場移転問題を番組内で扱った2016年9月12日の放送から2016年10月3日の放送の全16回としている。

3. 結果

(1) 時系列で見るフレーミングの変化

2016年9月12日から2016年10月3日の間の放送において、上述した3フレームに当たる各回の文字数を図-1に示す。図-1から、番組内のフレームの変化を時系列的に見る。まず9月12日から9月13日は3フレームの中で、安全性フレーム(ネガティブ)の発言が最多である。そして、9月14日に初めて安全性フレーム(ポジティブ)の発言が現れるがごくわずかであり、その翌日、翌々日に現れることはない。9月19日に2度目の安全性フレーム(ポジティブ)の発言がある程度の文字数で現れたが、この日までは3フレームの中で安全性フレーム(ネガティブ)が最多である。しかし、9月20日から10月3日までは9月23日を除いて、3フレームの中で東京都の手続きフレーム(ネガティブ)の発言が最多となっており、番組内の主なフレームが9月19日を境に変化していた様子が示唆された。

先行研究によって、メディアが物事をどのようなフレームで報じるかが、その物事に対して人々が認識するフレームに影響することが実証的に示されている。そして、本事例においてはメディアによるフレーミングの変化が示唆された¹⁾。以上2点より、このようなメディアのフレーミングの変化は一般の人々の本問題に対する問題意識を、安全性の側面から、手続き的側面へと変化させる影響を少なからず与えているものと考えられる。

(2) 認知的不協和理論による解釈

ここで、このメディアのフレーミングの変化を、Festinger¹⁰⁾が提唱した認知的不協和理論を用いて解釈する。この認知的不協和理論とは、人間は不協和な関係にある、整合していない認識を複数持っていれば、その不協和を解消するように動機付けられるという理論である。つまり、自身が持つ認識と不協和を起こす認識が存在すれば、その不協和を解消するために無視したり、否定したり、非難したりするという理論である。

本事例は認知的不協和理論に基づけば、次のように極めて理論的に解釈することができるものと考えられる。まず、この一連の豊洲報道の背景にあるのは、7月31日に行われた東京都知事選挙で圧勝した小池百合子知事が、その選挙投開票日翌朝の記者会見で「豊洲移転見直し」を表明したところにある(例えば、文献⁹⁾参照)。この時、世論において「豊洲移転は不適切である」という認知が共有されたものと考えられる。

そして、この認知に協和するものとしてメディア上で喧伝され始めたのが、盛り土がない、アルカリ性の水質等の安全性フレーム(ネガティブ)であった。このフレームでの報道はもちろん、「豊洲は危険である」という認知である。これは言うまでもなく、「豊洲移転は不適切である」という認知と協和する。ここで、認知的不協和理論に基づくなら、「豊洲移転は不適切である」という認知が強固に形成されているのなら、それと協和する認知を欲する動機が存在することとなるが、この動機こそ、安全性フレーム(ネガティブ)の「証拠」(地下空間、アルカリ水、等)が「発覚」されたというニュースを番組関係者が大きく取り上げた根本的理由であると考えられる。同時に、それを多くの視聴者がその報道にチャンネルを合わせた理由であると同時に、その帰結としてまた、そのニュースを番組関係者が連日繰り返し取り

上げ続けることとなった、ということの根本的な原因となっていると解釈することができる。

一方、安全性フレーム（ポジティブ）に対応する認知は「豊洲は安全である」という認知である。これは、無論、「豊洲移転は不適切である」という認知とは協和しない。したがって、認知的不協和理論の見地から言えば、人々はこの不協和を低減するように動機付けられるようになる。この不協和を低減する方法には様々なものがあるが、最も実施コストが低いものが「無視する」というものであり、不協和な認知が見いだされた時に一番最初に採用されやすいものと考えられる。つまり、これまでの認知を継続させるにあたって「都合が悪い話」は、無視されるという次第である。

実際、9月14日に一度、安全性フレーム（ポジティブ）の報道が僅かになされた後、そのフレームでの報道が翌日、翌々日においては皆無という状況であった。そして、9月19日まで安全性フレーム（ネガティブ）で豊洲移転をフレーミングし続け、豊洲市場移転をバッシングしている。これはまさに、認知的不協和理論から予期される事態である。

ただし、9月14日の安全性フレーム（ポジティブ）での報道の頃から、安全性フレーム（ネガティブ）の報道は徐々に縮小していく様子が分かる。

そして、19日、20日頃に転機が訪れる。この頃まで安全性フレーム（ネガティブ）は減少し続けていくのだが、19日にはついに、その逆の安全性フレーム（ポジティブ）が一定程度採用されることとなるのである。

なお、安全性フレーム（ポジティブ）の報道は、後の検討委員会などでもその正当性が専門家から繰り返し主張されているように¹⁰、「技術的な正当性」を十分に携えたものであった。その一方で、安全性フレーム（ネガティブ）の報道は、それと逆に「技術的には正当化しがたいもの」も多数含まれていた。

この「技術的正当性」は、視聴者やマスメディアの政策担当者、出演者達にも一定の訴求力を持ち得るものであると考えられる。認知的不協和理論の視点から言うなら、「技術的正当性」は、それがサポートする認知の形成を支援するものであると考えられる。

そうすると、「豊洲は安全である」という認知が、番組関係者、視聴者の中で徐々に強化されていくこととなり、簡単に「無視」することが困難なものとなっていく。その結果、「豊洲は安全である」という認知と不協和な状況にある「豊洲は危険である」という認知が弱体化していくことが理論的に予想される。これこそ、9月14日以降、安全性フレーム（ネガティブ）の報道が縮小していった心理学的理由であると考えられる。そして、「豊洲は危険である」という認知が一定程度弱まってきた9月19日には、いよいよ（如何に、都合が悪いから

といて）「無視」し続けることが困難となり、その帰結として、安全性フレーム（ポジティブ）の報道が一定程度なされるに至ったものと考えられる。

ただし、このように「豊洲は安全である」という認知が徐々に強化されていくと、当初に存在し、この「豊洲炎上報道」を生み出した「豊洲移転は不適切である」という認知と、激しい不協和を生み出すこととなる。認知的不協和理論は、こういう状況では、人々はこの不協和を低減するように動機づけられると予期することとなる。その時、最もシンプルな方法は再び「豊洲は危険である」という認知を強化することである。実際、9月23日前後に一度、安全性フレーム（ネガティブ）の報道が拡大していく様子が確認できる。しかし、客観的な「技術的正当性」は簡単に覆すことが困難なことから、再び安全性フレーム（ネガティブ）の報道は沈静化していくこととなったものと考えられる（実際、23日以降、安全性フレーム（ネガティブ）の報道頻度は、一定の増減を繰り返しつつ、縮小していく傾向が読み取れる）。

こういう状況では、不協和を低減するために、新しい認知を形成するということがしばしば行われる。いわば「論点のすり替え」が起こることが、既往の社会心理学研究から様々な明らかにされている。¹⁰

実際、9月20日から10月3日までは（上述の9月23日一日を除いて）、東京都庁の手続きフレーム（ネガティブ）を主なフレームとした報道がなされている。このフレームはつまり「豊洲移転の行政手続きに問題があった」という認知を形成する報道である。この認知はもちろん、「豊洲移転は不適切である」という認知と協和する。しかも、「豊洲は安全である」という認知と不協和をもたささない。安全性と手続きの正当性は無関係であるからだ。つまり、この「豊洲移転の行政手続きに問題があった」という認知を形成することで、全ての認知的不協和が解消され、「豊洲は安全である」という技術的に正当な認知があるにも関わらず、当初、社会が強固に共有していた「豊洲移転は不適切である」という認知を「温存」させることが可能となるのである。

ここで、上記の、不協和である安全性フレーム（ポジティブ）をなかったこととする対応、つまり無視している対応、およびフレームを変えることにより不協和を低減していると思われる対応の番組内での具体的な発言とをそれぞれ以下に示す。

前者は、番組内で初となる安全性フレーム（ポジティブ）の発言である、市場担当者の「万一汚染物質が出たときに重機を入れるなど対策ができるように空間を確保することにした。当時、新市場整備に関わる人は知っていたと思う。」という証言直後、司会者が「重機が入るほどの高さが無いという話もあります。」と発言、また都議会議員が「水産は入らないと思う。」と発言し、

市場担当者の証言を否定している。実際には、重機の搬入口の存在が確認され、地下空間を土壌汚染対策に利用することが判明している¹⁰⁾。それ以降は9月19日まで番組内で安全性フレーム（ポジティブ）の発言は現れない。

続いて後者であるが、専門家が「万一有害物質が残っている場合に、何らかの人が入って作業ができるという選択肢を残すということはあるかと思う。」という発言をした直後、司会者が「それならそうとってくれればいいのに、そのこそと進めることで逆に不安が出てきているんですよ。」と発言している。

以上のように、報道では豊洲市場の安全性というフレームでのバッシングを行い、その後安全性というフレームでは問題がないという事実が現れると、安全性を認めるのではなく、その代わりに、東京都庁の手続きについてのバッシングへとすり替えられた様子が示唆された。つまり、情報番組が認知的不協和を起こした際に、フレーミングの仕方を変えることによって不協和を低減し、豊洲市場への移転は問題があるというバッシングを続け、「豊洲移転は不適切である」という、いわゆる「結論ありき」の報道姿勢が存在している可能性が示唆された。

4. まとめ

本稿では、公共政策に対するマスメディアのバッシング報道の実態を明らかにするために、豊洲市場移転問題を事例とし、数ある情報番組の中の一つを事例に、報道内容を定量的に分析した。具体的には番組内の豊洲市場移転問題に対する発言を文字起こしおよび定量化するとともに、その中から表-1に示した3フレームにあたる発言を抽出した。

その結果、本研究で調査した番組内で行われた豊洲市場移転問題に対するバッシング報道は、以下の様な過程で展開されている様子が示された。まず豊洲市場問題を安全性フレーム（ネガティブ）を主に用いてフレーミングしたバッシング報道を行い、9月14日に現れた安全性フレーム（ポジティブ）の発言を無視して、安全性フレーム（ネガティブ）を用いたバッシング報道を続け、9月19日に2度目の安全性フレーム（ポジティブ）の発言が現れると、無視することなく、そのフレームの発言も一定程度見られるようになるが、それとは異なる東京都庁の手続きフレーム（ネガティブ）にフレームをすり替えて、バッシング報道を行い続けた様子が定量的に示された。これは、情報番組がマスメディアの持つ主要な効果であるフレーミングを用いてバッシングを行う様子、つまり認知的不協和を低減し、「豊洲移転は不適切である」という、結論ありきの報道姿勢を持つ様子が示された。

この結果によって、木戸⁴⁾や田中ら⁵⁾が指摘した特定の公共政策が一方的なバッシングも、この様なマスメディアの認知的不協和によって加熱している可能性が考えられる。もちろん、これは可能性であり、今後の検証が必要であることは論を俟たないが、マスメディアがこの様な可能性を持つのであれば、マスメディアには事実を踏まえた理性的な報道が求められる一方で、受け手の側もマスメディアの情報を鵜呑みにするのではなく、公共政策の是非を理性的に、冷静に議論していくことが重要であると言える。

本研究によって報道形成過程についての一つの可能性を定量的に示すことができたものとする。しかし本研究で扱った情報番組は1番組であり、かつ文字起こしを行なった放送回数は16回であるため、本研究知見が他の番組や他社、他のメディアにも当てはまる一面的なバッシング報道過程であるとは限らない。今後、同番組について本研究での対象期間以降の放送回の分析を行うこと、そして他の情報番組の分析を同様にを行うこと、あるいは、マスメディアは他にも新聞やインターネットなど様々なものがあり、それらについても分析を行うことが、より一般的な知見を得るためには必要であるとする。

参考文献

- 1) 竹下俊郎：マスメディアと政治、池田謙一（編）、政治行動の社会心理学、北大路書房、pp26-35,2001.
- 2) 吉田文彦：文章解析ソフトウェア TeX-Ray の概要と応用事例—小泉内閣関連社説の内容分析結果による内閣支持率の予測、マス・コミュニケーション研究、68、80-96、2006.
- 3) Beck, P., Dalton, R., Greene, S., & Huckfeldt, R: The Social Calculus of Voting: Interpersonal, Media, and Organizational Influences on Presidential Choices., American Political Science Review., Vol.96,2002.
- 4) 木戸健介：国土政策研究所 講演会「公共事業とメディア」、JICEREPORT, Vol.19, pp.17-27, 2011.
- 5) 田中皓介、藤井聡：1950年代から現代までの公共事業を巡る新聞社説についての時系列分析、土木学会論文集 D3, Vol.71, No5, pp. I_143-I_149, 2015.
- 6) 佐藤健志、藤井聡：対論「炎上」日本のメカニズム、文春新書、2017.
- 7) 株式会社朝日新聞社：築地市場の豊洲移転問題、2017, <http://www.asahi.com/special/timeline/tsukiji-to-toyosu/>.
- 8) 中村宏之：「ミヤネ屋」の挑戦激化する平日午後の視聴率争い, 2017, <http://www.yomiuri.co.jp/entame/ichiran/20170317OYT8T50021.html>
- 9) 竹下俊郎：議題設定とフレーミング: 属性型議題設定の2つの次元、三田社会学, No12, pp4-18, 2007.
- 10) Festinger, L.: A theory of cognitive dissonance. Evanston, IL: Row, Peterson. (末永俊郎（監訳） 認知的不協和の理論, 誠信書房, 1965), 1957.

- 11) 市場問題プロジェクトチーム：第 1 回市場問題プロジェクトチーム議事録, 2016, <http://www.toseikaikaku.metro.tokyo.jp/shijyoupt-kaigi02rokuga.html> 2016,
<http://www.toseikaikaku.metro.tokyo.jp/shijyoupt-kaigi01rokuga.html>
- 12) 市場問題プロジェクトチーム：第 2 回市場問題プロジェクトチーム議事録, 2016 (?)

ANALYSIS OF THE REPORT PROCESS OF PUBLIC POLICY BASHING OVER TOYOS MARKET RELOCATION ISSUE

Kota MISUMI, Kosuke TANAKA and Satoshi FUJII

This study aim is to clarify the biased bashing attitude of mass media report that influences public opinion. In this study, we analyzed the reporting process of TV coverage, which is one of Japan's mass media. As an example of public works that received massive bashing by mass media, we targeted the Toyosu market relocation issue. As a result, it is suggested that the TV coverage has a reports attitude that doesn't stop the bashing to the Toyosu market by using framework to reduce cognitive dissonance.