

# 「2019 年度 博士申請論文」

論文最終版

## 【論文題目】

テレビ・ドキュメンタリーにおける社会的影響力の研究  
～ 福祉・貧困分野における政策アジェンダ構築過程の事例分析 ～

指導教員

中村陽一 教授

21 世紀社会デザイン研究科

比較組織ネットワーク学専攻後期課程

5 年 15WM001D

浅野麻由

提出日：2020 年 1 月 30 日

## 目次

序章 本論文の目的と研究の手法	1
0-1 本論文の目的	1
0-2 本論文の意義と背景	1
0-3 研究の方法	4
0-3-1 事例研究の対象	4
0-3-2 事例研究における分析枠組み	5
0-3-3 調査方法	6
0-4 本論文の構成	6
第I部 マス・メディアにおける「テレビ・ドキュメンタリー」の位置づけと先行研究	9
第1章 マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけ	9
1-1 マス・メディアの概観・用語の整理	9
1-2 マス・メディアにおけるテレビの位置づけ	15
1-3 テレビにおけるドキュメンタリーの位置づけ	18
1-4 テレビ・ドキュメンタリーの系譜	23
1-4-1 ドキュメンタリー映画時代	24
1-4-2 「テレビ・ドキュメンタリー」の誕生と放送法	27
1-4-3 表現の自由を巡る「逆流現象」	29
1-5 テレビ・ドキュメンタリーの定義と類型	31
1-6 小括	39

第2章 マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの機能研究 .....	40
2-1 マス・メディアの機能におけるテレビ .....	40
2-2 ジャーナリズムにおけるテレビ・ニュースとドキュメンタリーの形式的な機能 .....	44
2-3 テレビ・ドキュメンタリーの内容的機能 .....	48
2-4 小括 .....	50
第3章 マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけと効果研究 .....	52
3-1 マス・メディアの効果研究の系譜 .....	52
3-2 アジェンダ設定機能 .....	55
3-3 アジェンダ構築機能 .....	59
3-3-1 コブとエルダーのアジェンダ構築機能 .....	61
3-3-2 プロテスのアジェンダ構築機能 .....	62
3-4 政策形成者からみたテレビ・ドキュメンタリーと政策決定 .....	68
3-5 マス・メディアと世論 .....	72
3-6 小括 .....	74
第Ⅱ部 事例研究の分析と結果 .....	75
第4章 事例研究の対象と分析枠組み .....	75
4-1 事例研究の対象 .....	75
4-2 分析の枠組み .....	78
4-2-1 アジェンダ設定機能の分析視点 .....	79
4-2-2 アジェンダ構築機能「提携モデル」における分析視点 .....	82
4-2-3 政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点 .....	82

4-3 小括 .....	83
第5章 事例研究① ギャラクシー賞報道活動部門を受賞したテレビ・ドキュメンタリー .....	84
5-1 ギャラクシー賞報道活動部門を受賞した136番組の動向 .....	84
5-1-1 放送局の体系分類 .....	84
5-1-2 テーマの種類分類 .....	85
5-1-3 放送メッセージの形態 .....	87
5-2 社会に影響を与えたテレビ・ドキュメンタリー .....	89
5-2-1 アジェンダ設定機能 .....	92
5-3 小括 .....	96
第6章 事例研究② TBS『ベビーホテル』 .....	98
6-1 ベビーホテル問題と『テレポートTBS6』の概要 .....	98
6-2 TBS放送前のベビーホテル問題に関する社会的影響の変遷 .....	101
6-2-1 マス・メディアにおける取り扱い .....	102
6-2-2 国会および東京都議会審議における取り扱い .....	110
6-3 TBS放送後から児童福祉法改定までのベビーホテル問題の変遷 .....	116
6-3-1 マス・メディアの「加熱期」 .....	116
6-3-2 国会審議の「加熱期」 .....	120
6-4 『ベビーホテル』の放送と政策決定 .....	122
6-5 影響の分析 .....	125
6-5-1 アジェンダ設定機能 .....	126
6-5-2 アジェンダ構築機能 - 「提携モデル」 - .....	136

6-5-3	政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点	141
6-5-4	制作者の視点による影響要因	143
6-6	『ベビーホテル』の放送がもたらした長期的な社会的効果	144
6-7	小括	147
第7章	事例研究③NNNドキュメント『ネットカフェ難民』	149
7-1	NNNドキュメント『ネットカフェ難民』の概要	149
7-1-1	貧困の表象	150
7-1-2	視聴率	151
7-1-3	放送の体制	152
7-2	『ネットカフェ難民』に関する社会的影響の変遷	155
7-2-1	マス・メディアへの影響	155
7-2-2	視聴者への影響	157
7-2-3	国会および東京都議会審議への影響	159
7-3	『ネットカフェ難民』の放送と政策決定	160
7-4	影響の分析	163
7-4-1	アジェンダ設定機能	163
7-4-2	アジェンダ構築機能 - 「提携モデル」 -	171
7-4-3	政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点	175
7-4-4	その他の要因① - 放送のタイミング -	178
7-4-5	その他の要因② - タイトルのネーミング -	181
7-5	『ネットカフェ難民』の放送がもたらした長期的な社会的効果	182
7-6	小括	183

第8章 事例の分析と考察 .....	185
8-1 社会に影響を与えるテレビ・ドキュメンタリーの動向 .....	185
8-2 テレビ・ドキュメンタリーにおける政策アジェンダ構築 .....	186
8-2-1 放送の強調 .....	186
8-2-2 アジェンダ過程 .....	188
8-2-3 政策提言者 .....	189
8-2-4 政策形成者の視点 .....	190
8-3 テレビ・ドキュメンタリーにおける長期的な社会的効果 .....	191
8-4 小括 .....	192
終章 .....	194
9-1 まとめ ー本論文の内容の概観ー .....	194
9-2 本論文において得られた知見(1) .....	196
テレビ・ドキュメンタリーの機能と社会デザインへのつながり	
9-3 本論文において得られた知見(2) .....	197
政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点	
9-4 本論文において得られた知見(3) .....	198
テレビ・ドキュメンタリーにおける政策アジェンダ構築モデルの可能性	
9-5 本論文において得られた知見(4) .....	200
テレビ・ドキュメンタリーの長期的な社会的効果	
9-6 本論文の限界と今後の課題 .....	201
図表一覧 .....	204
参考文献 .....	206
謝辞	

## 序章 本論文の目的と研究の手法

### 0-1 本論文の目的

本論文の目的は、テレビ・ドキュメンタリー<sup>1</sup>がどのようなプロセスを経て、社会的効果を与えるのかを明らかにすることである。

これまで社会的効果という側面についての研究は、新聞などマス・メディア全体において行われている。また、テレビ・メディアに特化した社会的効果の研究は主にニュース番組で行われている。しかしながら、本研究で焦点としている、テレビ・ドキュメンタリーに特化した社会的効果の研究はみられない。

一方で、「テレビ・ドキュメンタリー」の研究に、焦点を当ててみると、歴史研究、内容研究は行われているが、「社会的効果」を事例とする研究はみられない。

したがって、マス・メディアにおける効果研究、テレビ・ドキュメンタリー研究においても、テレビ・ドキュメンタリーの「社会的効果」の研究がなされていないため、本研究を行うこととした。

本研究の目的を達成するために、リサーチ・クエスチョンを以下の3点を設けた。

第1に、テレビ・ドキュメンタリーがどのような位置づけにあり、どのような機能や効果を有しているのか。

第2に、一般的な評価指標に「視聴率」があるが、それとは別にテレビ・ドキュメンタリーが社会に与えた影響とは何か。

第3に、テレビ・ドキュメンタリーは、どのようにして社会に影響を与えるのか。

### 0-2 本論文の意義と背景

本論文の意義としては、①研究的意義、②社会的意義、③制作現場における意義の3つの側面がある。

第1に研究的意義としては、テレビ・ドキュメンタリーに特化した社会的効果への数少ない研究に位置付けられる点である。これまで学界におけるマス・メディアやマス・コミュニケーション研究は、新聞を主たる対象とした研究が多く、「テレビ・ドキュメンタリー」に特化した研究があまりなされてこなかった。国立情報学研究所が運営する、学協会

---

<sup>1</sup> 筆者は「テレビ・ドキュメンタリー」という用語を使用するが、第1章の定義でも述べるように、テレビ・ドキュメンタリーは時代の流れや技術革新によってその手法やジャンルが多岐に及ぶ。そこで、筆者が本論文で示すテレビ・ドキュメンタリーは、社会的課題を題材として扱う「報道ドキュメンタリー」を意味するものとする。

刊行物・大学研究紀要・国立国会図書館の雑誌記事索引データベース「CiNii Articles - 日本の論文をさがす」で、「テレビ・ドキュメンタリー」というワードで学術論文情報を検索すると、100件が検索される<sup>2</sup>。一方「ドキュメンタリー」での検索では、2043件にもものぼる。このように「テレビ・ドキュメンタリー」に焦点を当てられた学術論文は少なく、途上段階であると言えよう。また「テレビ・ドキュメンタリー」の100件の論文が公刊された年代をみていくと、1965年から始まり、2000年までに14件、2000年から現在(2019年5月まで)で86件となっている。つまり、「テレビ・ドキュメンタリー」は、近年になってようやく日本で研究される分野となったと言えるだろう。

2000年代までの「テレビ・ドキュメンタリー」についての言及の多くは、実際にテレビ・ドキュメンタリーを制作している制作者の視点によるものだった<sup>3</sup>。2000年代に入ると、社会学者の丹羽美之によって、「テレビ・ドキュメンタリー」の学術研究が本格化したのである。丹羽は、「テレビ・ドキュメンタリー」の系譜の整理を行い、特定の「テレビ・ドキュメンタリー」を事例として取り上げ、その内容の分析研究を行った。2010年にNHKが研究者にアーカイブス<sup>4</sup>を公開してからは、更に特定の「テレビ・ドキュメンタリー」における内容分析研究が進んだのである。しかし、「テレビ・ドキュメンタリー」に焦点を当てた、機能や効果については、未だにほとんど研究されていない。マス・コミュニケーションの効果研究は1920年代から行われており、基本的にはその効果や機能をそのまま、「テレビ・ドキュメンタリー」にも当てはめている形となっている。また、1950年代にテレビ・メディアが発足し、テレビに特化した効果研究も行われたが、「ニュース」を主に焦点としており、「テレビ・ドキュメンタリー」に特化した研究はほとんど行われていない。

本論文において、テレビ・ドキュメンタリーの効果研究に特化し、一つの効果モデルへのアプローチを追究することは、マス・メディアやマス・コミュニケーション研究においても大きな意義があると考えられる。

第2に、社会的意義として、「社会的指標」という観点から、テレビ・ドキュメンタリーを分析することである。これまでテレビ・メディアは、主な効果指標として視聴率<sup>5</sup>を用い

---

2 「CiNii Articles - 日本の論文をさがす」サイトは <https://ci.nii.ac.jp/> 2019年5月14日閲覧・検索実施。

3 テレビ創成期にテレビ・ドキュメンタリーを制作していた吉田直哉(元NHK)、今野勉(元TBS、テレビマンユニオン)や牛山純一(元日本テレビ)など。

4 「NHKアーカイブス学術利用トライアル」は、研究目的用にNHKのドキュメンタリー番組のアーカイブスを公開した。研究者は公募で採択される。

5 視聴率研究では、藤平芳紀(1999)、『視聴率の謎にせまる デジタル放送時代を迎えて』、ニュートンプレス。がある。文献の中で視聴率には、「機械式調査によって算出される視聴率と日記式調査によるものとある。機械式調査には、ニールセンとビデオリサーチが実施している世帯視聴率と世帯内個人視聴率とがあり、他方、日記式調査には、NHKが実施している直接個人抽出による個人視聴率とビデオリサーチが行う世帯内の日記式調査による世帯視聴率と世帯内個人視聴率とがある」。(p.30)本論文ではテレビ各局が一般的に指標としているビデオリサーチ社の「世帯視聴率」を「視聴率」として用いる。



てきた。視聴率とは、テレビ放送がなされているときに、どのくらいの世帯が視聴しているかをパーセンテージで示したものである。近年、視聴率至上主義の下、視聴率が取りにくいテレビ・ドキュメンタリーの放送枠数が極端に縮小傾向にある。また、現在数少ない中で放送しているテレビ・ドキュメンタリーは視聴率が取れないため、早朝や深夜に放送されていることが多い。

視聴率を研究対象とする、松井英光(2018)<sup>6</sup>によれば、視聴率には「営業的指標」と「社会的指標」という2つの評価指標としての意義があるとしている。しかし特に民放では「営業的指標」としての意義が強く、「社会的指標」としての意義が見落とされていると指摘している。松井はまた、「一方で視聴率には、本来『社会的指標』が存在し、『受け手』の『Public Interest』を刻む、放送効果の測定数値として番組に多大な影響を与えてもいる事も重要な事実である」(松井英光 2018:44)。と述べている。松井が視聴率の「社会的指標」としての意義に触れたことは、本論文の目的に沿うところである。しかし、視聴率の数値をそのまま「社会的指標」と捉えることはできるのだろうか、という疑問が残る。

本論文における筆者の視点は、「テレビ放送中に視聴している期間」という短期的な指標である「視聴率」にとどまらず、長期的な視点からの社会への影響・効果に注目することである。長期的な影響とは、テレビ・メディアが取り扱うテーマが、政府行政・企業・NPO/NGO等の組織における相互作用が生じ、社会を変化させていくということである。つまり官民とテレビ・ドキュメンタリーの関係性の構築や関係性を変化させ、社会的課題の解決につなげるという、いわば「社会デザイン」<sup>7</sup>にも繋がる重要な役割を果たしていると考えられる。

社会的指標における「社会デザイン」という新たな視点でのテレビ・ドキュメンタリーへの効果を提示することで、テレビ・メディアにおけるドキュメンタリーの位置づけが変容し、テレビ・ドキュメンタリーの新たな展開を目指すことを目的としている。

第3に、テレビ・ドキュメンタリー制作現場における意義である。

近年、テレビ・ドキュメンタリーの放送枠数が減少する中で、テレビ・ドキュメンタリーを制作する人材を育成することが困難になっている。テレビ・ドキュメンタリーには、

---

6 松井英光(2018)、「メディアを規定する「視聴率」再考 ―ルール変更を巡る動向・「個人視聴率」導入時との比較―」『実践女子大学人間社会学部紀要 第14集』、実践女子大学人間社会学部。

7 立教大学社会デザイン研究所の所長である、中村陽一(2019)による社会デザインとは、「21世紀に入り、環境や地域紛争など前世紀からの宿題に加えて、新しい形の貧困や社会的排除(social exclusion)が世界と日本の大きな課題となっている。その解決のため、政府行政・企業・NPO/NGO等の組織はそれぞれどのような役割を担うのか。またセクターの垣根を越えた「協働」は、どこまでの有効性と可能性を期待できるのか。人々が共生していくための知恵や仕掛けとしての社会と、そこでの人々の参加・参画の仕方を、これまでの常識にとらわれず、根底的という意味でラディカルに革新(イノベーション)していくことが、改めて求められている。そうした思考と実践のありようを、筆者は「社会デザイン」と呼んできた」。とする。筆者は、社会デザインを、「21世紀の社会的課題を解決するために、政府行政・企業・NPO/NGO等の組織が新たな関係性を構築し、その新たな関係性によって従来の関係性に変化を与え、それによって社会に変化をもたらすこと」とする。

その社会問題を抽出していく力、取材相手との信頼関係を作る力など多くのことが求められる。現場や場数をこなして、それらの力を磨いていくのだが、その機会すらも減少し、新たな人材を育てられにくい状況となっている。人材を育てる機会が減っていけば、テレビ・ドキュメンタリーの質は下がり、その結果、放送枠数は更に減少するという負のスパイラルに陥るだろう。

だからこそ、本論文において、テレビ・ドキュメンタリーが果たしてきた役割や意義、社会的効果を再検証したい。

### 0-3 研究の方法

本論文の研究方法として、

第1に、本論文では、まずテレビ・ドキュメンタリーの定義の整理を行い、筆者により定義の再検討を行う。これまでテレビ・ドキュメンタリーについては、制作者や研究者によって定義が行われてきたが、それぞれの立場においてその定義が異なっていた。本論文で扱うテレビ・ドキュメンタリーの位置づけを行いたい。

第2に、テレビ・ドキュメンタリーの機能を研究するにあたり、新聞やテレビ・メディアにおける機能の先行研究を整理する文献研究を行う。

前項の本論文の意義でも述べたように、これまでテレビ・ドキュメンタリーに特化した先行研究は、主に内容分析研究が多かった。そのため、テレビ・ドキュメンタリーの機能や効果研究についてはあまりされていなかった。従って、本論文では、新聞やテレビ・メディアにおける機能の整理を行い、テレビ・ドキュメンタリーの機能について考察する。

第3に、テレビ・ドキュメンタリーの効果を、事例をあげて研究する。これまで、テレビ・ドキュメンタリーに特化した効果研究はあまりされてこなかった。そのため、実際の効果検証の蓄積もない状態である。そこで、本論文では、テレビ・ドキュメンタリーにおける事例研究を行うことで、社会に影響を与える過程や要因について効果分析を行う。

#### 0-3-1 事例研究の対象

事例研究の対象は主に3点である。

第1に、ギャラクシー賞報道活動分門で受賞した番組136番組を事例研究対象とする。この賞は、放送批評懇談会が、社会に重要な問題提起を促した番組に贈られるものである。その受賞番組には、行政、司法、会社組織などに影響を与え、社会に影響を与えた番組がある。ただし、受賞番組の情報公開には制限があり、詳細な影響過程や要因を分析するこ

とは困難である。そこで、本研究では社会に影響を与えたテレビ・ドキュメンタリーの動向を捉えることとする。

第2に、1980年にTBSで放送した、『テレポート TBS6』内の特集ドキュメンタリー『ベビーホテル』（以下『ベビーホテル』）を取り上げる。『ベビーホテル』は、営利化する無認可保育所の危険性を示唆した番組である。放送した翌年の1981年に児童福祉法が改正されるという、大きな社会的影響を与えたテレビ・ドキュメンタリーである。法治国家である日本において、法改正に影響を及ぼしたということは、最も大きな社会的影響を与えたものとして捉えることができるだろう。筆者が調査した限り、法改正まで影響を及ぼしたテレビ・ドキュメンタリーは『ベビーホテル』しかない。

第3に、2007年に日本テレビで放送した『NNNドキュメント'07 ネットカフェ難民』（以下『ネットカフェ難民』）を事例研究対象とする。この番組は、貧困問題を提示した番組である。放送してわずか5か月で、厚生労働省と自治体によって実態調査が行われた。その調査結果から行政措置として、生活困窮者に対して新たに行政相談窓口が設置されるなどの社会的影響を与えたテレビ・ドキュメンタリーである。

### 0-3-2 事例研究における分析枠組み

これまでテレビ・ドキュメンタリーに特化した効果研究はほとんどされていない。そのために、これまで研究がなされてきたマス・メディア効果研究モデルを実際に政策に影響を与えたテレビ・ドキュメンタリーに当てはめて、テレビ・ドキュメンタリーの効果分析を行う。

第1に、マス・メディアの効果モデルとして、マス・コミュニケーション論の「アジェンダ(議題)設定機能」を用いる。これは、メディア・アジェンダをメディアが強調すればするほど、受け手もその議題を重要視するという仮説である。受け手とは読者(新聞の場合)、聴衆(ラジオ)、視聴者(テレビ)を指し、世論が喚起されると政策形成者に影響を与え、政策アジェンダとなる過程である。

第2に、政治社会学の視点から、「アジェンダ構築機能」を用いる。第1に提示した「アジェンダ設定機能」はマス・コミュニケーション論の視点、つまり「受け手」の視点から政策アジェンダへの影響過程を分析しているが、政治社会学の視点では、政策アジェンダはどのようにして構築されるのかという分析を行っている。アジェンダ構築機能において、政策決定がされる過程に、マス・メディアがどのように影響を及ぼしているかの分析をアメリカのコミュニケーション学者プロテスが「提携モデル」として提示した。この「提携モデル」は、メディア・アジェンダと政策アジェンダは、制作者と政策形成者によって作られるというものであった。

本論文では、アジェンダ構築機能による比較的新しいプロテスの「提携モデル」を分析枠組みとして設定する。また、分析の枠組みにとらわれず、テレビ・ドキュメンタリーが、政策決定に影響を及ぼす過程に、ドキュメンタリー制作者、市民、政策形成者、市民活動家、NPO、専門家などの間でどのような相互作用があったのか、そしてどのような構造的な構造性があったのか、を分析することとする。

第3に、ドキュメンタリー制作者、政策形成者にインタビュー調査を実施する。インタビュー方法としては、質問事項を事前に大筋で決定するが、会話の展開で臨機応変に順序や内容を変更するスタイルの「半構造化インタビュー」を採用した。ドキュメンタリー制作者に対して、制作過程や放送後の活動を中心に質問し、政策形成者には、政策決定をする際に、テレビ・ドキュメンタリーに影響を当てられる点を質問事項とした。

### 0-3-3 調査方法

事例研究として取り上げる、『ベビーホテル』と『ネットカフェ難民』の放送によって、行政政策にどのように影響を及ぼしたのかを分析する。前項で分析枠組みを設定したが、その番組における主軸部分の影響過程だけの分析では、不十分である。なぜなら、他のマス・メディアがどのように扱い、国会審議や都議会でどのように取り扱われたのかを調査しなければ、その番組が真に社会的影響を与えたかどうかを実証できないからである。

第1の調査手法として、このテレビ・ドキュメンタリー以外の主要マス・マスメディアである、新聞・大衆雑誌・専門雑誌が同テーマをどのように扱っていたのか、それぞれデータ検索を使用して、数値化による変遷や内容調査を行う。

第2に、『ベビーホテル』と『ネットカフェ難民』という番組のタイトルが、都議会や国会審議でどのように扱われていたのかを、それぞれデータ検索を使用して、数値化による変遷、内容調査を行う。

### 0-4 本論文の構成

本論文は、2部構成とする。第I部は、「マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけと先行研究」とし、第1章から第3章で構成される。第II部は、「事例研究の結果と分析」とし、第4章から第9章で構成される。

第I部、「マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけと先行研究」では、マス・コミュニケーション論やマス・メディアと社会的効果に関連する学問領域から

の先行研究の整理を行う。その先行研究の理論枠組みを通してテレビ・ドキュメンタリーに特化した場合の考察を行う。

第1章では、マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけを明らかにする。第1に、マス・メディアやマス・コミュニケーションの用語の整理を行い、マス・メディア全体を概観する。第2に、情報の受け手である市民のマス・メディア使用に関する調査から、マス・メディアにおけるテレビの位置づけに関する考察を行う。第3に、テレビにおけるドキュメンタリーの位置づけを行う。特にジャーナリズムの機能を有するニュースとドキュメンタリーの違いを明らかにするために、形式的な差異、内容的な差異について分析検討する。

第2章では、主にドキュメンタリーの機能について論じる。テレビ・ドキュメンタリーの機能に特化した先行研究はないため、マス・メディアの機能、テレビの機能、ジャーナリズムの機能を整理し、とくに「ニュース」と「ドキュメンタリー」の機能の違いを明らかにする。

第3章では、効果について論じる。マス・メディアが政策決定に与える効果について、マス・コミュニケーション論と政治社会学におけるそれぞれの先行研究の整理を行う。そしてそれらの先行研究を、テレビ・ドキュメンタリーに適合させた際の考察を行う。また、筆者独自の調査研究として、政策形成者がテレビ・ドキュメンタリーによって政策決定に影響を受けた場合、テレビ・ドキュメンタリーの何に視点を置いていたのかを分析検討した。

第4章では、第I部で取り上げた先行研究の整理によって新たな定義づけを行い、さらに機能、効果研究をもとに、事例研究における分析枠組みを設定する。

第5章では、政策決定に影響を与えたテレビ・ドキュメンタリー番組を事例に取り上げて、その影響過程の検証を行う。

社会に影響を与えたテレビ番組を表彰するギャラクシー賞報道活動部門の受賞番組、136番組を研究対象とし、社会に影響を与えるテレビ・ドキュメンタリーの動向を分析する。

第6章では、社会的効果を与えた番組を1つ具体的に取りあげ、細部にまでわたる質的研究を行う。

本章では1980年に放送されたTBS『ベビーホテル』を事例とする。第4章の分析枠

組みの他、制作過程から政策決定の動きを明らかにすることで、影響を与えた要因を考察する。

第7章では、第6章同様に、具体的な事例を1つ取り上げ、精緻な質的研究を行う。本章では2007年に放送された日本テレビ『ネットカフェ難民』を事例とする。前章と同じく、第4章の分析枠組みの他、制作過程から政策決定の動きを明らかにすることで、社会的影響を与えた要因を考察する。

第8章では、第5章から第7章の事例の分析の結果をもとに、比較研究を行う。分析枠組みにおける共通項、影響要因における共通項を考察する。それらの研究結果からテレビ・ドキュメンタリーにおける政策アジェンダ構築過程を考察する。

第9章では、終章として、本論文のまとめを行う。本論文の研究によって得られた知見の整理を行い、研究の限界と今後の課題を述べる。

## 第1部 マス・メディアにおける「テレビ・ドキュメンタリー」の位置づけと先行研究

### 第1章 マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけ

本章では、マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーがどのように位置づけられているのを明らかにする。第1に、マス・メディアを概観し、用語の整理を行う。第2に、マス・メディアにおけるテレビの位置づけの論考を行う。第3に、テレビにおけるドキュメンタリーの位置づけを行う。主に、ニュースとドキュメンタリーの違いを構造的、内容的に明らかにする。第4に、テレビ・ドキュメンタリーの系譜を概観する。テレビ・ドキュメンタリーが歴史的背景の中でどのように誕生したのか、現在ドキュメンタリーが置かれている位置づけを歴史的な概念から考察する。第5に、テレビ・ドキュメンタリーの定義と類型を整理する。定義については、ドキュメンタリー制作者と研究者の定義を整理し、本論文で新たな定義を行いたい。また、テレビ・ドキュメンタリーの題材の類型化を行い、本論文のテレビ・ドキュメンタリー研究内における位置づけを明らかにすることを目的とする。

#### 1-1 マス・メディアの概観・用語の整理

マス・メディアを概観するにあたり、まず現代に至るまでマス・メディアの在り方がどう変容していったのか、簡単に整理する。15世紀にはじまる活版印刷技術によって、書籍物が印刷されはじめ、19世紀後半に新聞などが大量に印刷された。つまり、19世紀から、マス・メディアにおけるマス・コミュニケーションの過程が成立したと言ってよいだろう。そして、20世紀前半には、情報をより早く大量に広範に伝達する技術として、ラジオや映画が生み出された。それから半世紀ほど経った、20世紀半ばには、テレビが誕生し普及したのである。そして20世紀後半から現代において、急速に発展を遂げているのはインターネットである。インターネットは、不特定多数の「大衆」に対して個人が大量の情報発信を行うことを可能とした。

しかし、社会学の「マス・コミュニケーション」の定義では、個人が「大衆」に向けるインターネットのような情報発信については、マス・コミュニケーションの行為ではないとして明確に否定し、定義を再設定している。

『現代社会学事典』(2012)<sup>8</sup>、での、「マス・コミュニケーション」は、インターネットの誕生を受けて、「専門職業的な組織体としての送り手が、受け手の大量化を企図しながら、

---

8 『現代社会学事典』(2012)、弘文堂。(顧問：三田宗介、編者：大澤真幸、吉見俊哉、鷲田清一)。

機械的技術手段を用いてメッセージを公開する活動である」<sup>9</sup>と再定義を行っている。ここでいう「専門職業的な組織体としての送り手」というのは、従来のマス・メディアとして、新聞・出版・放送・映画ももちろん含まれるが、あえて、特定して明記しないのは、インターネットを媒体とする新興メディアも含まれるからであろう。ただし、再定義においても「専門職業的な組織体」としていることは、個人の大量発信を含まないと明確化している。つまり、SNSやブログなどはマス・コミュニケーションの定義には入らないと考えられよう。

さらに、『岩波小辞典 社会学』(2003)<sup>10</sup>、における、「マス・コミュニケーション」は、「新聞、雑誌、ラジオ、テレビなど、マス・メディアを介して、様々な情報が、不特定多数の受け手に伝達される社会的コミュニケーション過程」。とした上でその補足として、「情報を生産する資本の活動、政策や法による規制、権力から独立した言論機関の理念、経済・政治・文化の複雑な作用によって社会的に制度化されたコミュニケーション過程である」としている。ここでの概念では、「公共性」に重点がおかれている。それは、前出の『現代社会学事典』においても「メッセージを公開する活動」という記述が「公共性」の意味合いを含んでいると考えられる。

したがって、本論文において「マス・コミュニケーション」とは、「専門職業的な組織体としての送り手が、不特定多数の受け手に情報を発信する公共的なコミュニケーション過程」と定義する。

2019年5月の参院本会議で、NHKのテレビ放送のインターネットへの常時同時配信を認める改正放送法が可決<sup>11</sup>されたのを受け、従来のマス・メディアが大量に情報を伝達し公開していく場を「インターネット」にする動きがある<sup>12</sup>。これまで、インターネットは、個人や新興メディアの発信のツールであったが従来のマス・メディアのマス・コミュニケーションのツールにもなりつつある。特にテレビにおけるインターネット・コミュニケーション過程については、放送法改正と共に重要な研究対象となると考えられ、今後の動向を注視したい。

次に、マス・メディア情報の「受け手」について考えたい。

まず、マス・コミュニケーション研究の中では、マス・メディアの情報の受け手について「大衆」「公衆」など、様々な用語で表現している。

---

9 『現代社会学事典』(2012)、弘文堂。p.1203.

10 『岩波小辞典 社会学』(2003)、岩波書店。(編集:宮島喬)。

11 「NHK News Web」インターネットサイト

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20190529/k10011933521000.html> 2019年6月21日閲覧。

12 新聞においては、全国紙は既に独自にインターネットで情報を公開している。



マス・コミュニケーション論研究の大石裕<sup>13</sup>は、2016年に『コミュニケーション研究—社会の中のメディア 第4版』というマス・コミュニケーション論の教科書的な文献を出版した。そこではマス・メディアの受け手を「大衆」「公衆」と使い分けているが、それぞれの定義は行っていない。更にマス・コミュニケーション研究が専門の竹下俊郎の、『メディアの議題設定機能』(1998)<sup>14</sup>、において、その表記をみると「受け手」「市民」「一般の人々」「公衆」という幾つもの用語を使用しており、それぞれの定義も行っていない。このように、マス・コミュニケーション論の中で「受け手」の用語の使用には一貫性がなく、かつ定義もされずに記されていることが散見される。本論文においては、マス・メディア情報の受け手をどう捉えるかは重要な要素でもあるため、ここで用語の整理、また概念の整理を行いたい。

『現代社会学事典』では、【大衆】と【公衆】を以下のように記述している。

【大衆】：民主化とともに進んだ「諸条件の平等」のもとで登場した等しく豊かな無数の個人が大衆 mass である。

【公衆】：公衆は、衝動的な群衆との対比で理性的な個人、すなわち市民社会の担い手としてイメージされてきた。密集して付和雷同する群衆に対して、公衆を構成する教養ある市民は分散して存在するかメディアによって共通の関心で結ばれていると考えられた。公衆とは、開かれた場所で自由に議論を行う市民の理想型である。議論の前提には知識が不可欠である。公衆とは「教養と財産」をもった読書人を意味した。

『現代社会学事典』での、「大衆」は、政治的な意図や属性など関係なく「不特定多数の人々」を指している。しかしスペインの哲学者である、ホセ・オルテガ・イ・ガセー (José Ortega y Gasset) (1930) は、19世紀末から20世紀初頭に登場した「大衆」を批判的に扱い、以下のように定義している。「大衆とは、みずからを、特別な理由によって——よいとも悪いとも——評価しようとせず、自分が《みんなと同じだ》と感じることに、いっこうに苦痛を覚えず、他人と自分が同一であると感じてかえっていい気持ちになる、そのような人々全部である」(オルテガ 1930、寺田 2002:9)<sup>15</sup>。また、オルテガは大衆を次のようにも述べている。「自分になんら特別な要求をしない人である。(彼らにとって、) 生きるとは、いかなる瞬間も、あるがままの存在を続けることであって、自身を完成しようという努力をしない」。<sup>16</sup>オルテガは、「みんなと同じ」ことで快感を受け満足する大衆は、

---

13 2015年から日本マス・コミュニケーション学会会長。慶應義塾大学法学部教授。

14 竹下俊郎(1998)、『メディアの議題設定機能』、学文社。

15 オルテガ(1930)寺田和夫訳(2002)、『大衆の反逆』、中央公論新社。

16 オルテガ(1930)寺田(2002)、前掲書 15。

自分の行動になんら責任を負わず、自らの欲望や権利のみを主張することを特徴とした。オルテガは、このような「大衆化」は文明を衰退しかねないと警告したのである。

したがって、『現代社会学事典』では、単なる「不特定多数の人々」としているが、オルテガの大衆の定義から、個人としての自立性を欠いた批判的な意味合いが含まれていることが言えるだろう。

一方「公衆」は、マス・メディアの情報によって影響を与えられ、政治参加や市民社会を担う積極的な個人の集合体として捉えることができるだろう。つまり、大衆の中に公衆が含まれるという解釈することができる。上記のマス・コミュニケーション論研究者たちが、「大衆」と「公衆」を戦略的に使いわけていたのであろう。

しかし、「公衆」については度々、学者たちの間で論争がされていた。フランスの社会学者であるタルド、G(Tarde, Gabriel de)が「公衆」という用語をまず使用した。タルドは、『模範の法則』(1890、訳 2007)で、マス・メディアを介して情報を受け取り、議論に耳を傾けて世論の担い手になる人々をさして公衆(public)と呼んだのである<sup>17</sup>。タルドは、新聞などのマス・メディアは、民主主義を正しく機能させるように、公共性の概念を持った市民を生み出すとしたのである。しかし 19 世紀後半からタルドの「公衆」の概念に対し、痛烈に批判する社会学者たちが現れ、論争となった。その批判的論者の一人にリップマン、W.(Lippmann, Walter)がいる。リップマンが、第一次世界大戦後に執筆した『幻の公衆』(1927)では、公衆がよく関心をもち、よく新聞を読み、よく議論すれば公的な諸問題を十分に処理できるという幻想的な市民参加モデルを痛烈に否定している<sup>18</sup>。

では、マス・メディアが伝達する情報の「受け手」をどう定義つけるのか。

「公衆」は、マス・メディアの情報を受け、政治参加や市民社会を担う積極的な個人の集合体と定義されているが、リップマンが公衆を否定したように、筆者も受け手を「公衆」にするには否定的である。なぜなら、現代大量に存在するマス・メディア情報の受け手は、タルドが指摘する公衆、つまり政治参加や市民社会に参加する理想的な人々だけではないからである。つまり、マス・メディア情報の受け手はどちらかと言えば「不特定多数の人々」である「大衆」の意味合いが強いと考えられる。しかし、オルテガが大衆を定義したように、大衆は、個人としての自立性や責任を欠くという批判的な意味が含まれている。従って筆者は、「受け手」を「大衆」と定義しない。なぜならば、「受け手」は、自分の意思を持ち、マス・メディアの情報を獲得しようとする人々もいるからである。

---

17 Tarde, Gabriel, 1980. *Les lois de l'imitation: Étude sociologique*, Félix Alcan, Paris.タルド著、池田祥英・村澤真保呂訳(2007)、『模倣の法則』、河出書房新社。pp.106-140.

18 Lippmann, Walter 1927, *The Phantom Public*, Macmillian Co., リップマン著、河崎吉紀訳(2007)、『幻の公衆』柏書房。pp.9-15.

そこで筆者は、「受け手」を「市民」という概念から考察したい。市民社会論の研究者である山口定(2004)は、市民の定義を「自立した人間同士がお互いに自由・平等・公正な関係にたって公共社会を構成し、自治をその社会の運営の基本とすることを目指す自発的人間型」(山口定 2004:7)<sup>19</sup>としている。この市民の定義は、「大衆」とは真逆の自立性を持った人々を指している。しかしこの市民の定義は、タルドが示した「公衆」と同様の意味を示唆している。

その一方で、社会学者の萩原なつ子(2001)が、「市民活動」「住民運動」を考察するうえで、市民という用語は、あるべき主体の理想の姿や理念を示す政治的(あるいは社会科学的)意味合いとは別に、一般の人々の間での感覚とは異なると指摘している。萩原はまた、市民という用語の意味合いは、常に時代とともに変化してきているのであり、イデオロギーで単純に分類できるものではないとしている<sup>20</sup>。筆者も、理念的な市民にとらわれず、近年の市民に関する研究から、本論文における「受け手」としての「市民」を定義づける。

そして、近年の市民に関する研究の中には、「シティズンシップ教育」がある。政治哲学が専門の中村隆志(2019)によると、現在のシティズンシップ教育では、政策決定に参加する市民を育成するにあたり、「アクティブ・シティズンシップ」が目指されているとしている。「アクティブ・シティズンシップには、「能動的市民」という訳語が使われている<sup>21</sup>。

「能動的市民」に対して、「受動的市民」が対義語としてあるが、これらの用語は、1789年の「フランス人権宣言」の時代において、市民の政治参加をめぐる議題で使用された。フランス人権宣言や 1791 年憲法に大きな影響を及ぼした政治家のエマニュエル＝ジョセフ・シエイエス(Emmanuel-Joseph Sieyès)は、年齢的に関係なく全ての個人を「受動的市民」と位置付け、「能動的市民」は政治参加の権利を得るものとした。つまり政治に参加する権利が与えられるのは「能動的市民」だと限定した。その理由として、政治に参加するには、十分な知識をもたなければ誤った判断をするからだとした<sup>22</sup>。政治の市民参加が重要視される今日において、「受動的市民」を政治的判断の知識を有する「能動的市民」に教育することが、現在の「シティズンシップ教育」につながっている。

この「能動的市民」と「受動的市民」は、政治的判断への知識、つまり政治的判断の情報を得ようとするかしないかで区分することができると考えられる。

---

19 山口定 [著] (2004)、『市民社会論 歴史的遺産と新展開』、有斐閣。

20 萩原なつ子(2001)、「身近な環境」に関する市民研究活動と市民のエンパワーメント：トヨタ財団助成対象チームの事例にみられる〈市民知〉の形成」『博士学位論文』お茶の水女子大学。pp.15-16.

21 中村隆志(2019)、「能動的市民と政治的リテラシー —シティズンシップ教育の脱政治家をめぐる一考察—」『総合法政策研究会誌 第2号』、ウェスロージャパン。p.44-45.

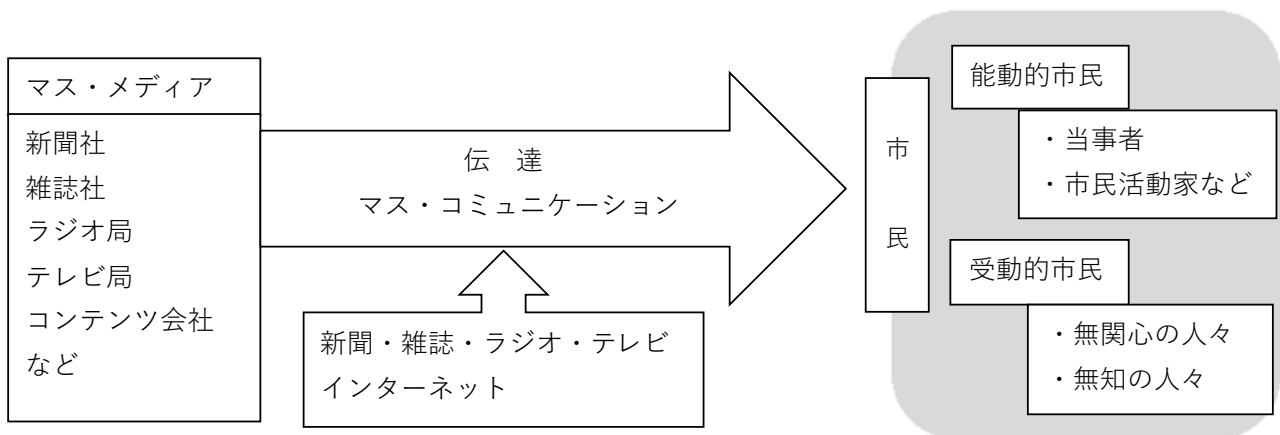
22 松田憲忠(2008)、「市民参加と知識利用 —政策分析者に期待される役割とは何か?」『北九州市立大学法政論集第36巻第1・2合併号』、北九州市立大学。pp.102-103.

政治に参加する「能動的市民」は、政治的争点となる事柄において、情報を積極的に獲得しようとする人々を指すとした場合、現実に当てはめると、問題の争点の「当事者」や、もともと政治参加に意欲的な「市民活動家」などが該当するであろう。一方、政治参加の知識を得ようとしなない「受動的市民」には、政治に無関心な人々や無知の人々などが該当するであろう。

筆者は、情報の「受け手」としての「市民」に、上記のような「能動的市民」と「受動的市民」が存在するとし、この2つの概念を「受け手」の定義としたい<sup>23</sup>。

以上の定義や用語の整理から、送り手としてのマス・メディアが、受け手の市民に伝達するマス・コミュニケーション過程を概観し、概念図にしたのが、【図表 1-1】である。

【図表 1-1】 マス・コミュニケーション過程の概念図



筆者作成 2019

図表左端「マス・メディア」項目の中にあるコンテンツ会社というのは、インターネットを媒介して大量の情報発信する会社を指している。例えば、アメリカの動画を配信する会社 Netflix や独自の動画コンテンツを持つ Amazon Prime、日本のインターネット放送局、Abema TV などが含まれる。これら、マス・メディアが、新聞や雑誌、ラジオ、テレビ、インターネットという媒体を通して、市民に大量に情報を伝達することをマス・コミュニケーション過程としている。

ここで特筆しておきたいのが、マス・コミュニケーション論の研究者たちは、「受け手」には、公権力をもつ政策形成者に関しては含めないことを前提としている。この視点については、第3章のマス・メディアの効果研究の部分で詳述する。

23 なお、本論文においては、文献引用時には、その際に「大衆」「公衆」等の用語はそのまま引用することとする。

## 1-2 マス・メディアにおけるテレビの位置づけ

前節でも触れたが、マス・メディアは、社会の流れ、特に技術革新によって変容を遂げ、その媒体を変えていく。その始まりは、15世紀に始まるグーテンベルクの金属活字による活版印刷技術によって、聖書をはじめとした書籍物の印刷が大量になされるようになったことによる。19世紀後半に新聞などが大量に印刷され、この時期からマス・メディアにおけるマス・コミュニケーションの過程が成立した。そして、20世紀前半には、情報をより早く大量に広範に伝達する技術として、ラジオや映画が生み出された。20世紀半ばに、テレビが誕生し、伝達する内容も多岐に及びようになり、20世紀後半から現代において、急速に発展を遂げているのはインターネットである。

このように技術革新と共に、マス・メディアは複合的になり、紙媒体、放送媒体、そして近年はインターネット媒体が登場している。従来型の紙媒体である新聞や、放送媒体のテレビは、インターネットの目覚ましい発展によって「オールドメディア」<sup>24</sup>と呼ばれるようになった。

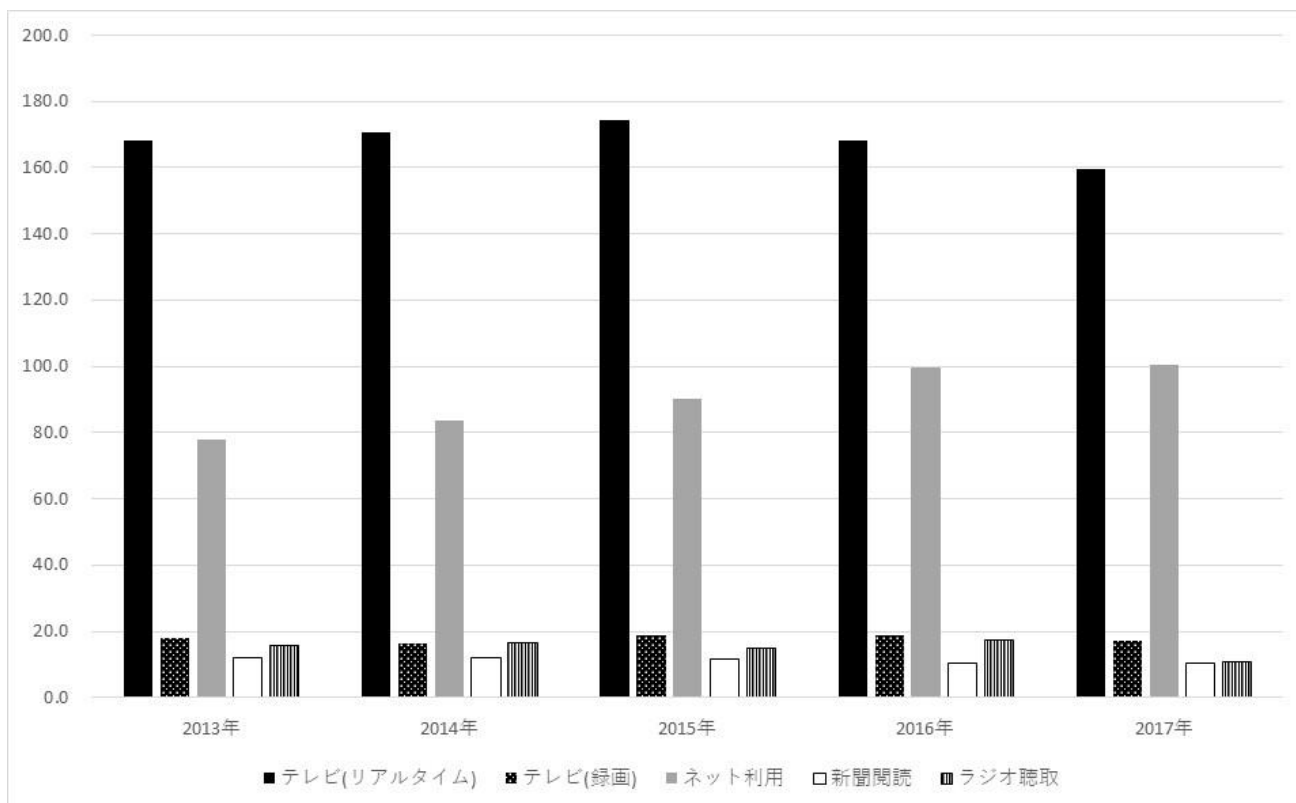
総務省が毎年、1日の平均利用率の調査を行っている。【図表 1-2】は、総務省の調査、主なマス・メディアの1日平均利用時間＝接触時間を示したものである。

---

24 松波功(2019)、「新聞社は生き残れるか データジャーナリズムの到達点とオールドメディアの明暗」『Journalism』朝日新聞社ジャーナリズム学校。

【図表 1-2】主なマス・メディアの 1 日平均利用時間(平日・全年代) (横軸は分)

2017, n=1500



出典：総務省『平成 30 年版情報通信白書』（2018）。p. 267-268<sup>25</sup> より筆者作成。2019

【図表 1-2】は最近の 5 年の主なマス・メディアの利用時間の変遷である。

リアルタイムで視聴するテレビの利用率が、最も高い。しかし、2015 年にテレビが、174.3 分で最高値を出したものの、2016 年には 168 分へと減少への一途をたどる。

一方で、2015 年には、インターネット利用時間が 90.4 分だったが、翌年の 2016 年には 99.8 分へと飛躍的に増加する。テレビ利用からインターネット利用に大きく転移した傾向を示すものと考えられる。その要因の一つに、2015 年に日本の携帯電話会社で、第 4 世代移動通信システム(4G)のサービスが本格的にスタートしたことがあげられよう。これにより、データ量の大きい動画配信がスマートフォン上で視聴することができるようになった。したがってテレビの動画もインターネットで受信することも容易になり、その

25 東京経済大学コミュニケーション学部准教授北村智氏及び東京大学大学院情報学環助教河井大介氏によって調査。13 歳から 69 歳までの男女 1,500 人を対象(性別・年齢 10 歳刻みで住民基本台帳の実勢比例。2017 年調査には同年 1 月の住民基本台帳を使用)に、ランダムロケーションクォータサンプリングによる訪問留置調査で実施。2017 年調査については 11 月 11 日~17 日に地態調査を行った。テレビ(リアルタイム)視聴とは、テレビ受像機における視聴のみならず、あらゆる機器によるリアルタイムのテレビ視聴。ネット利用とは、機器を問わず、メール、ウェブサイト、ソーシャルメディア、動画サイト、オンラインゲーム等、インターネットに接続することで成り立つサービスの利用を指す。平日調査日 1 日あたりの、ある情報行動の全調査対象者の時間合計を調査対象者数で除した数値。その行動を 1 日全く行っていない人も含めて計算した平均時間。

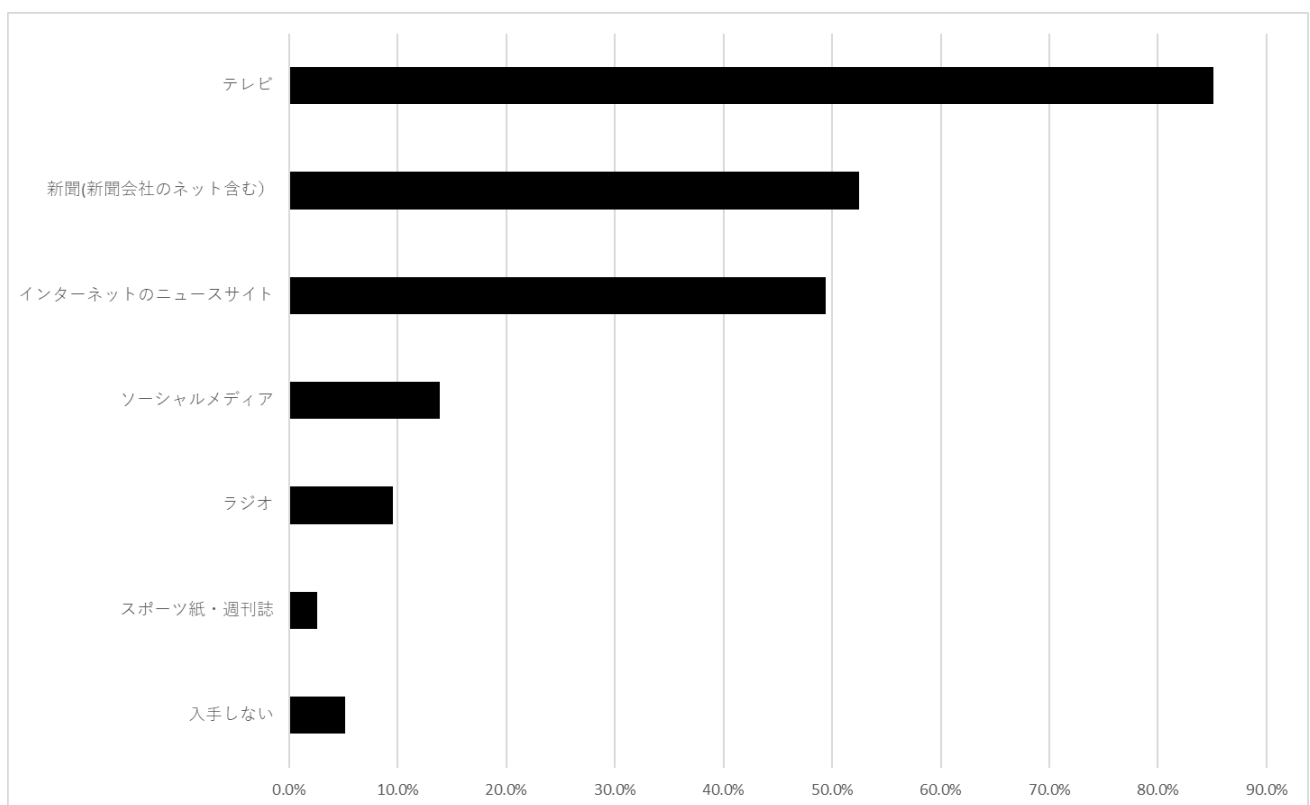
視聴時間もカウントされるようになったのである。

他方で、ラジオは新聞を上回っており、厳しい状況下にあるのが、新聞である。近年 5 年間における平均利用時間は、10 分間であり、ほぼ横ばいである<sup>26</sup>。

このように、オールドメディアといわれる、テレビ・新聞・ラジオは、新興メディアといわれるインターネットを媒体とするメディアに席巻されている状況であると言えよう。

では一方で、「政治・経済・社会問題」に関する情報を入手する場合に、市民はどのマス・メディアを利用する傾向があるのだろうか。阿部彩が 2016 年に実施した調査の結果が【図表 1-3】である。

【図表 1-3】「政治・経済・社会問題」に関する情報を入手するメディア(複数回答)  
2016, n=2000



出典：阿部彩 (2018:9)<sup>27</sup>

26 ただし、このデータが「利用時間」であることに注意する必要がある。新聞の利用時間が少ないように見えても、これは「短時間の閲覧で情報を得ることができる」新聞の利点の裏返しでもあり、他のメディアは一定以上の視聴・聴取の時間がないと情報を得ることができないことも考慮する必要がある。なお、ラジオ聴取時間が 2016 年まである程度以上の水準を保った一因としては、2010 年に発足した全国のラジオ局が登録し配信するアプリケーション「Radiko(ラジオ)26」の影響が考えられる。これは、インターネット配信であるが、既存のラジオを下支えする仕組みとなっており、Radiko のアプリで聞くと配信先のラジオ局に誘導されるようになっている。

27 阿部彩 (2018)、「メディアと生活保護に関する意識 —ソーシャルメディアに焦点をあてて」『大原社会問題研究所雑誌』

【図表 1-3】が示すように、社会問題等の情報を入手する際には、テレビが最も高く 85.1%、次に新聞で、52.5%、そしてインターネット 49.4%と続き、テレビの影響力はいまだに大きいと言えるだろう。ちょうど【図表 1-2】「主なマス・メディアの利用時間」で同様の調査を行った 2016 年で比較する<sup>28</sup>と、4G 普及の影響もあり、利用時間としてはインターネットがテレビに近づいているが、社会問題の情報を入手する手段としては、テレビや新聞といった「オールドメディア」がまだ支持されていることがわかる。それは、マス・メディア(定義でいう「専門職業的な組織体」)が発信する情報に意義があり、信頼性が担保されていることが支持の一因と考えられる。

したがって今後のマス・コミュニケーションの動向としては、どの媒体で報じるかではなく、情報発信源の信頼性が重要な視点となろう。新興メディアが台頭してきているが、その信頼性という面では「オールドメディア」、特にテレビは現時点において優位性を持っていると言えよう。

### 1-3 テレビにおけるドキュメンタリーの位置づけ

前節では、マス・メディアの中で、信頼性や利用時間から最も影響力が高いのはテレビであることを論じた。では、本論文の主題である、テレビ・ドキュメンタリーはテレビにおいて、どのような位置づけになっているのだろうか。

本節では、第 1 にテレビにおけるドキュメンタリー的内容的位置づけ、第 2 に形式的な位置づけの 2 つの視点からみていきたい。

まず、第 1 に、内容的位置づけとして、テレビの分類からみていこう。イタリアの哲学者でテレビ評論家のウンベルト・エーコ(Eco, Umberto)によれば、テレビ番組の意義には政治的重要性と文化的重要性の 2 つがあるとしている<sup>29</sup>。政治的重要性は、正確に情報を

---

(No.719,720.2018 年 9 月 10 月号)、法政大学大原社会問題研究所。

この調査は、2016 年に日本学術振興会『課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業』(実社会対応プログラム)「子ども・若者の貧困対策諸施設の効果と社会的影響に関する評価研究」(研究代表者:阿部彩、2016~2020)の一環として行われた。調査対象者は、インターネット調査会社に登録をしている全国の 20 歳以上 70 歳未満の男女 2000 人である。サンプル数は居住地域、性別、年齢層について、実際の人口分布から偏りがないように割り付けられている。【図表 1-3】では「あなたは普段、どのようなメディアから、政治や経済、社会問題に関する情報を入手していますか」という設問に、15 の選択肢の中から最大 3 つまで選択可能としている。

28 調査対象・手法等が異なるため正確に比較対象とすることはできないが、動向を捉えるために行う。

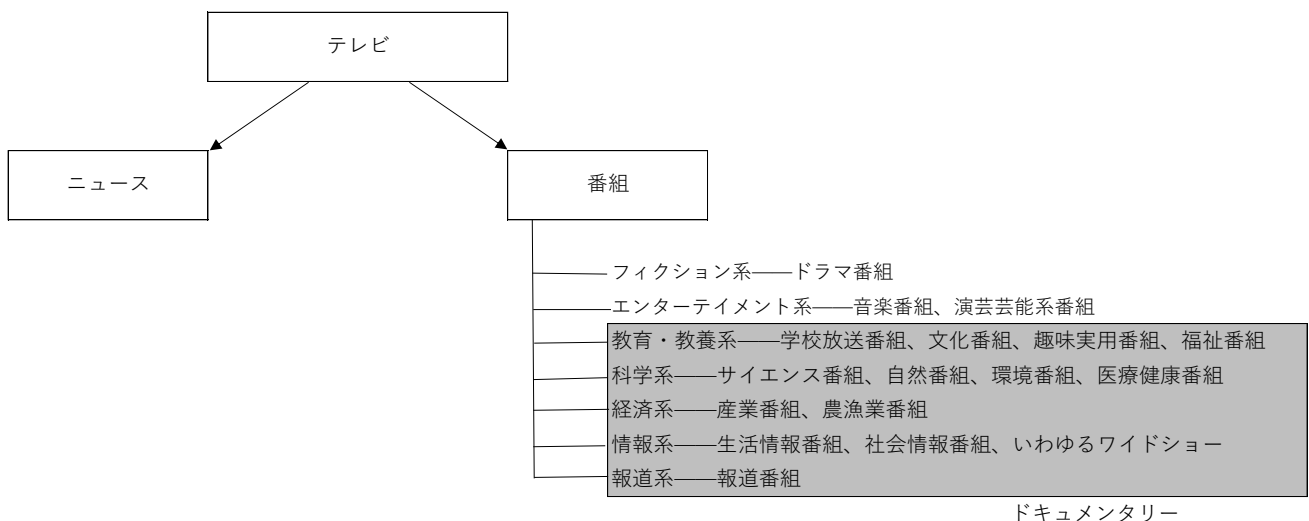
29 U.Eco(1983), *TV:la trasparenza perduta*, La Guerre du faux, Grasset. 水島久光・西兼志訳(2008)、『窓あるいは鏡 新 TV 的日常生活批判』、慶應義塾大学出版会。pp.3-5.



伝えることを前提としている。文化的重要性は、視聴者は「気晴らし」として信用の中断を行うとし、主に娯楽性の強い番組を指していると考えられよう。この分類に、例えばニュースやドキュメンタリーを当てはめてみると、ニュースは前者の政治的重要性に当てはまるだろう。しかし、ドキュメンタリーは、社会的な問題を扱う題材から、歴史や文化を扱うまで多岐に渡るため、政治的重要性でもあり、文化的重要性でもあり、双方にまたがっていることになる。エーコのテレビの分類を、テレビ・ドキュメンタリーを主軸にして考えると当てはまらないということが言えるだろう。

第2に形式的位置づけについて、NHKのプロデューサーの山登義明(2006)<sup>30</sup>は、テレビの大きな構造として「ニュース」と「番組」の2つに分類している。それを示したのが【図表 1-4】である。山登の示す「ニュース」は、事件・事故などの即時性を伝え、また暮らしの情報を指すものだとしている。また「番組」は、制作者の意図やストーリーがあるものだとしている。

【図表 1-4】 テレビにおけるニュースとドキュメンタリーの構造



山登義明(2006)をもとに筆者作成、 2019

まず、「番組」においては、更に7つの系統として大きな内容の分類を行っている。その系統の中に更に細分化された番組があるとしている。

また、山登は、番組の手法的分類として、スタジオで制作する「スタジオ番組」と外に出て取材する「ロケーション番組」という2つの分類を行っている。そして「ロケーション番組」の代表的なものがドキュメンタリースタイルの番組であるとしている。

そして「ロケーション番組」は、次のように分類できるとしている。「ドラマはフィクシ

30 山登義明(2006)、『ドキュメンタリーを作る—テレビ番組制作・授業と実践』、京都大学学術出版会。

ョン、つまり虚構・作りものの世界です。シナリオがあって、役者がいて、演技があって、演出という特殊な技術が必要とされる世界があり、大勢のスタッフが従事し、莫大な経費もかかります。それとは逆に、ドキュメンタリーは事実を対象にした番組で、フィクションとエンターテインメントの系統をのぞいた全分野をあつかうものです。」(山登 2006:14)<sup>31</sup>つまり、【図表 1-4】のグレーで囲った部分である、教育・教養系、科学系、経済系、情報系、報道系がドキュメンタリー番組に位置するのである。基本的にあらゆる内容がドキュメンタリーに当てはまり、ロケーション番組の手法をとっていることが前提である。この山登による、内容の系統と番組の手法によるドキュメンタリーの位置づけは、言い換えれば、ドキュメンタリーは比較的自由度が高く、事実を扱い、ロケーションの手法をとっていれば、ドキュメンタリーであると言える。

ただし、現在のドキュメンタリーは、複雑化しており、スタジオ番組とロケーション番組が混在している番組も目立つ。例えば『NHK スペシャル』では、歴史的、予算規模にみてもドキュメンタリー番組の代表格であると言えるが、スタジオ番組と、ロケーション番組が混在している回が多数ある。スタジオでは、ドキュメンタリーの映像をより分かりやすく解説し、メッセージをより明確化している事例がみられる。

更に複雑化した事例として、ドキュメンタリーの番組の中に、再現映像と題するドラマが混在する番組もある。例えば、NHK-BS1「ターゲット ビンラディン～奇襲作戦の全貌」『BS 世界のドキュメンタリー』(2012)<sup>32</sup>という番組では、アメリカ軍のビンラディン奇襲作戦を題材としているが、再現ドラマとドキュメンタリー映像が複雑に編集されている。更に再現映像箇所には、「再現」というテロップ表示すらない。前出の山登は、ドラマは「フィクション、つまり虚構・作りものの世界」とし、ドキュメンタリーは「事実を対象にした番組」と、真逆の意味づけをしているが、それらの定義を越えた番組も出現しているのである。つまり、近年の傾向として、番組全てがドキュメンタリー映像とするものだけでなく、ドラマ映像も混在したドキュメンタリー番組も存在するということである。

また、山登は、テレビの大きな構造を「ニュース」と「番組」と分類し、「番組」の中でドキュメンタリーを位置付けている。しかし、その問題点を指摘したい。

山登の分類と異なる見解を示すのは、ウルグアイの映画作家ダニエル・アリホン(Daniel Arijon)(1980)<sup>33</sup>である。山登はテレビを2分類にしたのに対し、アリホンは映像のコンテンツとして3種に分類した。アリホンは、映画を主体に映像コンテンツを考えているが、映像という主体はテレビも映画も同じであることから、テレビに置き換えてもその違いはほぼないと考える。アリホンの3分類は、「ニュース映画(以下ニュース)」、「ドキュメンタ

31 山登義明(2006)、前掲書 30。

32 2011年・英 Nutoxia によって制作された番組である。

33 Daniel Arijon(1976), *Grammar Of The Film Language*, Forcal Press Limited, Londn. 岩本憲児・出口丈人訳(1980)、『映画の文法 実作品にみる撮影と編集の技法』、紀伊国屋書店。pp.20-23.

リー映画(以下、ドキュメンタリー)」、「劇映画(以下、フィクション)」とし、もともとドキュメンタリーは独立しているという考えを示している。アリホンの3分類の特徴を示したのが、【図表 1-5】である。

【図表 1-5】アリホンの映像コンテンツの3類型

	ニューズリール(ニュース映画)	ドキュメンタリー	フィクション
撮影対象および撮影者と対象の関係	繰り返しができない行為や出来事が対象。撮影者は「見物人」の立場であり、出来事に最小限の影響しか及ぼせない。	共通した動機のもとで生じる一連の出来事が対象。対象には何らかの操作が加えられ、出来事は繰り返して撮影される。	必要なだけ何度も繰り返すことができ、一つまたはいくつかの角度から撮影される出来事が対象。対象の状況はカメラに都合のいいように計画され、決定される。
スクリーンに映し出されるもの	出来事の断片を記録した、つながりがないショットの連続、混乱していて多くの欠落があるが、ナレーションで補うことができる。	出来事は起きた順番で映し出される。	現実の模倣、あるいは、より豊かにされた現実。

出典：辻奏明 2016:54 より筆者作成 2019

アリホンの3類型の特徴は、制作者の立ち位置によって分類されていることである。

第1に、ニュースは、制作者(記者)を「見物人」とし、客観性を重要視している。第2に、ドキュメンタリーは、「対象には何らかの操作がされ」とあり、制作者が意図することを意識している。第3に、フィクションは、「カメラに都合のいいように計画され」とあり、制作者が状況等を含めて、ゼロから作り出していることだとしている。この3分類においても、先述したように近年では、ドキュメンタリーとフィクションが混在した番組が散見されるため、正確であるとは言えない。しかしこの分類は、事実を扱い、演出する制作者の視点という意味では新しい視点である。

テレビ・ディレクターであり映画監督の森達也も、ドキュメンタリーとニュースの手法的違いを著書『ドキュメンタリーは嘘をつく』(2005)で以下のように述べている。「社会問題を取り上げるといふ点においてはドキュメンタリーも報道(ニュース)<sup>34</sup>も同じだが、ドキュメンタリーは制作者の主観や世界観を表出することが最優先順位にあるのに対して報道(ニュース)は可能な限り客観性や中立性を常に意識に置かなければならないという違いがある」(森達也 2005:160)。森もニュースとドキュメンタリーの差を制作者の意図によって区分している。

さらに映像メディア論が専門の、辻奏明が「虚構＝作り物」の度合いという視点からまとめている。辻はアリホンの3分類から、ニュース・ドキュメンタリー・フィクションの

34 ( )内筆者。

再定義を行った(辻 2016:53)。以下がそれである。

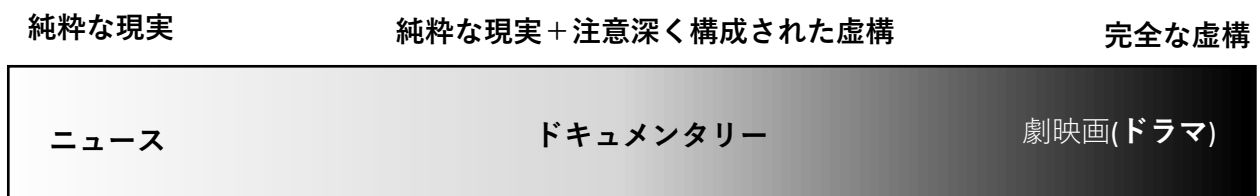
【ニュース】：純粋な現実

【ドキュメンタリー】：純粋な現実＋注意深く再構成された虚構

【フィクション(劇映画やドラマ<sup>35</sup>)】：完全な虚構

この定義をもとに辻は、一つのスペクトル(対象物がある成分の量や強度の順に並べた帯または線)にして虚構の度合いを示し、ニュース・ドキュメンタリー・フィクションの分類をおこなっている。それを示したのが【図表 1-6】になる。

【図表 1-6】映像コンテンツのスペクトル



出典：辻泰明：2016：55

辻は、「このスペクトルを利用すれば、さまざまなドキュメンタリーを、より現実の部分が多く持つのか、あるいは、より虚構の部分を持つかによって、この図のどこかに位置付けることが可能になる」(辻 2016:56)と述べている。

辻が示した【図表 1-6】によって、先述したドキュメンタリー映像やスタジオ映像、ドラマの映像が重複した番組の位置づけができるだろう。事例として挙げた『ターゲット・ピン・ラディン』をこの図表に照らし合わせるのならば、図表中の「ドキュメンタリー」と「劇映画・ドラマ(フィクション)」という項目の中間に位置することとなる。

また調査報道については、純粋な現実とする「ニュース」の映像を使用して、構成された番組であれば、制作者の意図が入り、まさに「純粋な現実＋注意深く再構成された虚構」としてドキュメンタリーに位置づけされるだろう。

では、表中の「ニュース」と「ドキュメンタリー」の中間は、存在するのだろうか。ニュースは、制作者の意図が入った時点でニュースでなくなるのならば、ニュースは独立しているべきだと考える。

また、辻の「制作者の立ち位置」におけるこの論には、注意しておくべき点がある。ド

35 本論文ではテレビを主題としているので、バラエティ番組もここには含まれることとする。

キュメンタリーの「虚構」と、フィクションの「虚構」は質が異なることである。ドキュメンタリーは現実に行っている事実を映像としており、たとえ再現映像だったとしても映像に映し出されている事柄自体は「虚構」ではない。「虚構」と呼ばれる所以は、制作者の意図が入り、また物語にする「手法(演出)」を指しているに過ぎない。一方、フィクションは現実にはないことを制作者が作り出したものであり、これは、辻が定義した「完全な虚構」である。したがって、ドキュメンタリーの「虚構」とフィクションの「虚構」を同様に扱い、比較対象にしてはならないのである。

以上、テレビにおけるドキュメンタリーの位置づけを内容的、形式的の2側面から概観してきた。完全な虚構とするドラマやエンターテインメント番組以外は、あらゆるジャンルをドキュメンタリーは題材とすることができる。また制作者の意図が反映されるため、ニュースとは異なる位置づけとなる。

次節 1-4 では、歴史的背景の中でテレビ・ドキュメンタリーはどのように誕生し、現在に至るのか、その変遷を明らかにする。また、制作者や研究者はテレビ・ドキュメンタリーについて、どのように定義づけしているのかの整理を行う。

#### 1-4 テレビ・ドキュメンタリーの系譜

日本のテレビ・ドキュメンタリーの系譜の先行研究として、社会学者の丹羽美之(2001a)が、「テレビ・ドキュメンタリーの成立：NHK『日本の素顔』、『マス・コミュニケーション研究』(No.59)、日本マス・コミュニケーション学会<sup>36</sup>。において論じている。

丹羽は、1957年に、日本で最初の「テレビ・ドキュメンタリー」シリーズとされる「日本の素顔」(制作：吉田直哉)をテレビ・ドキュメンタリーの成立とし、その制作者である吉田がどのような過程を経て「テレビ・ドキュメンタリー」の表現形式をとったのかを明らかにした。丹羽は、テレビ・ドキュメンタリーの成立(『日本の素顔』)は、戦前・戦中に、政治とメディアが結託して、プロパガンダ化した「ドキュメンタリー映画」の批判のもとに成立したものであると述べている。吉田は、それを踏まえて以下のような方法論を編み出したと丹羽は指摘している。

「吉田は、それまでのドキュメンタリー映画を、結論を先取りした『説得映画』と呼び、その恣意性・作為性を痛烈に批判する。そして、そのような『主観的』な要素を排除したところにテレビ・ドキュメンタリーの存立の可能性を見出そうとする。興味深いことに、

---

36 丹羽美之(2001a)「テレビ・ドキュメンタリーの成立：NHK『日本の素顔』、『マス・コミュニケーション研究』(No.59)、日本マス・コミュニケーション学会。pp.164-177.

吉田はここで、『仮説』『検証』『実験』といった自然科学の用語を持ち出して、『日本の素顔』が採用している手続きの『科学性』『客観性<sup>37</sup>』を説明しようとしている(丹羽 2001a: 167)<sup>38</sup>。また吉田の方法論は、「ラジオ録音構成」を基に考えられたものである。当時のラジオの録音構成とは、「録音された人々の生々しい証言とナレーションを交互に巧みに組み合わせていくことで、事件や一定のテーマについてその背景を探っていく社会番組である」(丹羽 2001a: 167)<sup>39</sup>とし、吉田が批判した旧来のドキュメンタリー映画の手法であった、結論ありきの手法とは一線を引いたのである。

ラジオの録音構成を主体とした、テレビ・ドキュメンタリー制作は現在の制作現場でも受け継がれており、その証拠に、NHK では、ドキュメンタリーを制作する際のあらすじを、「構成」や「台本」と呼び、映画の制作現場で使用されている「シナリオ」や「脚本」と呼ぶ習慣はないとされる<sup>40</sup>。

#### 1-4-1 ドキュメンタリー映画時代

テレビ・ドキュメンタリーはプロパガンダ化された戦中のドキュメンタリー映画の反省から誕生したものと論じたが、具体的に戦中のドキュメンタリー映画とはどのようなものが制作されていたのかをまとめておきたい。

コミュニケーション論が専門のリチャード・キルボーン(Richard Kilborn)とジョン・イズッド(John Izod)(1997)<sup>41</sup>によれば、「映像」が1880年代に開発されると、「ドキュメンタリー映画」が誕生したとしている。上映映画としての初作品であるとされるフランスのリュミエール兄弟作『工場の出口』(1895)、続く『ラ・シオタ駅への列車の到着』(1896)は、題名の通り、演出を加えることなく、ありのまま記録された素材映像をまとめたものであり、既にドキュメンタリー映画が1880年代には誕生していたと言えるだろう。当時、テレビはまだ誕生していないが、ドキュメンタリー映画は現在のテレビと同じように、メディアとしてジャーナリズムの機能を果たしていた。

しかし世界恐慌(1929年)後の1930年代以降の各国のドキュメンタリー映画は、予算回収することが困難であった。そのため、その資金を国や軍部に求めたため、結果的に国

---

37 吉田の示す「客観性」とは、テレビ・メディアが誕生する前のプロパガンダとの比較してのものであり、アカデミックなどと言う客観性とは異なる。

38 丹羽(2001a)前掲論文 36 p.167.

39 丹羽(2001a)前掲論文 36 p.167.

40 筆者もNHKでテレビ・ドキュメンタリーの制作経験をもつが、やはり「構成」や「台本」という呼び名を使用していた。

41 Richard Kilborn and John Izod(1997) "An Introduction to Television Documentary Confronting Reality" .. Manchester University Press. pp.16-19.

策的プロパガンダとして徹底的に利用されたのである。

具体例の第1として、日本の戦中戦時下のプロパガンダの事例を見てみよう。

佐藤忠男(2009)は、ドキュメンタリー映画のプロパガンダ化を、機材的な面から分析している。

「今なら海外ロケは簡単だが、この時代は大変だった。とくにトーキー(映像と音声を一致させた映画)初期だったので、録音装置が大掛かりで、軍艦で機材を運んでもらうのでなければ、海外ロケなどできなかった。だからこの時代の海外取材作品というと、海軍省をスポンサーにするものが多く、そこで作品のテーマも海軍を礼賛するものにならざるを得なかった。だからこの作品も、南洋こそは日本の『生命線』であり、これを海軍が守ってくれていることを感謝しよう、という軍の宣伝がついている。この映画が戦後長い間忘れられ、見失われていた理由の一つはそこにある」(佐藤忠男 2009: 18-19)<sup>42</sup>。

現在では、機材が軽量化し簡単に持ち運べるが、佐藤が述べるように、当時は機材が大掛かりであり、それを運搬するには日本の軍部に頼らざるを得なかったのである。その依存関係から、それがあつた種のプロパガンダに寄せた映画になったとしている。

具体例の第2として、ナチス・ドイツの戦中戦時下のプロパガンダの事例を見てみよう。第二次世界大戦以前のドイツの「ナチ映画政策」は、ドイツ文学が専門の平井正(1994)によれば、「統制された政治的プロパガンダによるデマゴギーの、今世紀最悪の範例的なケースとして伝説化されている」。(平井正 1994:120)<sup>43</sup>とされている。1933年2月にヒトラーが首相となると、そのわずか半年後の9月に、帝国文化院法が公布されナチスによる文化全領域の統制が開始された。第五条に映画も組み込まれる規定がされたのである。

平井によれば、ナチスのプロパガンダによるドイツ社会の強制的な一元化を辿る上で、ナチス時代を2分割にして考える必要があるとする。まず第1に、ヒトラーが首相に任命されて独裁を確立し、国内をナチス化するまで(1933~1939)と、第2に、第二次世界大戦を引き起こしてすべてを戦争目的に従属させることになった時期(1939~1943)としている(平井正 1994:122)。

前者の時代では、ドイツ人全てを「犠牲的精神」の持ち主に「高める」プロパガンダであった。映画で上映された内容の思想を、視聴した市民にも持たせるように制作されていた。1938年に制作されたオリンピックの記録映画『オリンピア』(二部構成で、第一部「民族の祭典」、第二部「美の祭典」)は、ドイツ人至上主義を喚起させる内容に加え、圧倒的な映像美で話題となり、それだけにナチスのプロパガンダとして最も成功した例とされている。

後者の時代では、もっぱら反ユダヤを喚起する内容のプロパガンダ映画に変容する。最

---

42 佐藤忠男(2009)、『日本のドキュメンタリー1 ドキュメンタリーの魅力』、岩波書店。

43 平井正(1994)、『20世紀の権力とメディア』、雄山閣。

も悪名高く大きな反響を呼んだのは『永遠のユダヤ人(1938)』である。この映画は、編集の細部までゲッベルスとヒトラーが何度も手直しさせたとしている。映画を通じて、ユダヤ人に対する嫌悪感を煽り立てることを目的としていた。

これら「ナチの映画政策」によるプロパガンダの影響も一要因となって、ユダヤ人の犠牲者は約 560 万人<sup>44</sup>にのぼるという 20 世紀最大の大量殺害へとつながった。

このナチスの「プロパガンダ映画政策」の反省として、現代におけるドイツの放送法は、放送についての立法権限は連邦ではなく州にあり、放送は国家から自由であること、放送は一つの社会的集団に引き渡されてはならないことが法整備されている(西土彰一 2017:37)<sup>45</sup>。

具体例の第3として、日・独以外の各国の事例を見てみよう。丹羽(2003b)は、英・米・ソの各国の事例に言及している<sup>46</sup>。以下、引用する。

「革命後のソヴィエトでは、労働者の真の現実を描き出すために、劇映画に代わる新しい映画の語彙を作り出さねばならないと考える映画制作者たちがいた。そうした人物のひとり、シガ・ヴォルトフは、巷にあふれる外国製の劇映画を労働者の目を曇らせる「麻薬」とみなし、『映画真実』(キノプラウダ、1922-25)や『カメラを持った男』(1929)といった作品群において、世界を認識する映画の実験を重ねた。彼は自分の映画理論・運動を『映画の眼』(キノキあるいはキノグラス)と呼び、1920年代から30年代にかけて次々と映画の社会的役割に関する宣伝を発表していった。彼の映画理論は当時の各国の左翼映画制作者に大きな影響を与えた。

イギリスでは、政府をスポンサーとして社会改革主義(穏健左翼)的な映画運動が活発に展開された。当時ファシズムと改革的共産主義の二つの脅威に直面していたイギリスでは、貧困や都市の荒廃といった社会問題を民主的に解決していくために、大衆を教育し、国民的規模で関心を高めていくことが、政府の重要な政治的課題となった。ドキュメンタリー映画はこうした社会教育やプロパガンダのための道具として活用された。

また大恐慌のアメリカでも、社会の実情を明らかにしてニューディール政策への支援を取り付けるために、政府による宣伝活動が盛んに行われた。有名なのは、農業安定局がドロシア・ラングやフォーカー・エヴァンスといった写真家たちを雇って農村の惨状を記録調査させた写真キャンペーンであるが、映画の分野でもペア・ロレンツが『平原を耕す労働』(1936)や『河』(1937)といった作品をルーズベルト大統領の支援を得て制作した。」(丹羽美之 2003b:84-97)

ここで挙げたイギリス、アメリカ、ソヴィエト連邦といった国々は、第二次世界大戦の

---

44 永岑三千輝(1994)『ドイツ第三帝国のソ連占領政策と民衆 1941-1942』同文社。p.109.

45 西土彰一(2017)、「ドイツにおける公共放送論の新展開」『情報通信政策研究』(第1巻第1号(創刊号))、総務省。

46 丹羽美之(2003b)「ポスト・ドキュメンタリー文化とテレビ・リアリティ」、『思想』、岩波書店。pp.84-97.



日本やドイツなどの敗戦国ではなく、戦勝国である。ここでも日本やドイツ同様に政府の掲げる思想・政策のプロパガンダに利用されていたことがわかる。

#### 1-4-2 「テレビ・ドキュメンタリー」の誕生と放送法

前掲のリチャード・キルボーンとジョン・イゾッド(1997)<sup>47</sup>は、第二次大戦後のドキュメンタリーについて言及している。第二次世界大戦まではドキュメンタリー映画が主流だったが、政府や企業スポンサーの後退や配給の変化などによって衰退した。衰退した「ドキュメンタリー映画」に代わり「ドキュメンタリー」を復活させたのがテレビであったとしている。戦後ジャーナリズムにおける「公正中立」「不偏不党」という概念は、公共の電波を使用して放送事業を行う、テレビの概念そのものでもあり、戦前・戦中のプロパガンダとしての「ドキュメンタリー映画」に対する深い反省にあるという。

テレビにおける「公平・中立」については、これまでに制作者たちによってそれぞれ異なる見解がある。

森達也(2005)は、ドキュメンタリー(テレビ・ドキュメンタリー含む)に「客観性」や「公平・中立」はないと言い切る。森は、取材される側にカメラが入った時点で、カメラを意識した行動や発言がなされる。またドキュメンタリーは制作者が切り取った主観的な現実であり、物語として編集されているため真実ではないとする<sup>48</sup>。

テレビ・ドキュメンタリー制作者の大脇三千代(2012)は、「忘れてはいけない、と思うのは、わたしたちのまわりには情報があふれているようで、またインターネットなどで多様な意見を発信することが簡単になったようで、実は、声を届けられないままにいるひとたちが、社会には少なからずいる、という事実です。(中略)力やお金のある人は、何かしら伝える手段を持っています。様々な手法を使って自らの声を広く伝えていけますが、伝える力が弱い人、力を持たない人はどうでしょう。そうした『声なき声』をすくいあげて報道することで初めて『社会の中の公平』が保たれる、とわたしは考えています。」(大脇2012:189-190)

森は、そもそも「客観性」や「公平・中立」は「ない」と言い切り、大脇は、声なき声つまり社会的弱者の声を取り上げることが社会の中において「公平」であると述べる。両者とも全く異なる捉え方である。

では、本来のテレビにおける「公平・中立」、「不偏不党」とは何なのか。これについては、テレビ・ディレクターであり映画監督の是枝裕和が本人のブログでまとめている。是

---

47 Richard Kilborn and Jhon Izod(1997)、前掲書 41.

48 森達也(2005)、『ドキュメンタリーは嘘をつく』、草思社。

枝は、2014年にNHK総合テレビ「クローズアップ現代 追跡“出家詐欺”～狙われる宗教法人～」<sup>49</sup>の放送の問題に関して、「『放送』と『公権力』の関係について」という私見を、放送法の成立から読み解いている<sup>50</sup>。

是枝が視点を置いたのは、第1に、放送法第1条第2項の「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保する」。ということ。第2に、憲法21条や23条(学問の自由)などの保障の主体が公権力であること。第3に、1950年1月24日に開かれた第7回国会「衆院電気通信委員会 電波三法提案理由説明」で、政府委員の綱島毅電波監理庁長官が行った提案理由説明に、「放送番組につきましては、第1条に、放送による表現の自由を根本原則として掲げまして、政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わないのでございます。放送番組の編集は、放送事業者の自律にまかされてはありますが、全然放任しているのではございません。この法律のうちで放送の準則ともいふべきものが規律(原文ママ)されておりまして、この法律で番組を編成することになっております。」(日高六郎編 1970:118)<sup>51</sup>と述べていること。この3つから、是枝は戦前・戦中の「公権力」と「放送」の結託の反省から、放送法は策定され、放送法にある「不偏不党」は、放送局が公権力に求められているのではなく、憲法21条や23条の「学問の自由」を公権力が保障するように、公権力が放送局に保障していると結論付けている。

しかし、是枝の結論とは違い、2016年2月8、9両日の衆院予算委員会で高市早苗総務大臣(当時)は、「政治的公平性を欠く放送が繰り返された場合、放送法違反を理由に、電波法に基づき電波停止を命じる可能性」に言及した。「行政指導をしても全く改善されなければ、将来にわたり罰則の可能性がないとは断言できない」とした。また「一つの番組でも政治的公平性が認められないと判断する場合がある」とし、条件もつけた。この高市総務大臣の発言は、是枝が指摘した「不偏不党」を公権力が放送局に対して保障しているというものとは異なり、公権力が放送局を監視している構図となっている。

つまり、時の政権によって「公平・中立」、「不偏不党」は法の下にありながら、解釈が異なるのである。そのことが、テレビ番組制作現場においても混乱を招いていると言わざるを得ないだろう。プロパガンダ化したドキュメンタリー映画の反省によって始まったテレビ・ドキュメンタリーであるが、上記のような公権力の監視による制約や後述する諸問題を回避したいテレビ局側の自主規制から、現在はテレビ・ドキュメンタリー制作者が「映画」に表現の場を変えていく現象が起こっている。

---

49 仏教に出家すれば、名前を変更することができる仕組みを利用して、多重債務者に出家させ金融機関にローンを組ませているという社会問題を追った番組。しかし、番組内で紹介された多重債務者とブローカーのやりとりに「やらせ」があったのではないかという問題。

50 是枝裕和ブログ「KORE-EDA.com」<http://www.kore-eda.com/message/20151107.html>(2018年12月23日閲覧)是枝は、「不偏不党」つまり公平・中立は誰の義務なのかを明らかにしている。

51 日高六郎編(1970)『戦後資料 マスコミ』日本評論社、p.118。

### 1-4-3 表現の自由を巡る「逆流現象」

前項まで、戦前・戦中のドキュメンタリーの変遷、そしてテレビにおける「公正中立」について述べてきた。本項では、近年におけるテレビ・ドキュメンタリーを巡る変容について述べる。

戦中にプロパガンダ化したドキュメンタリー映画の批判から始まったテレビ・ドキュメンタリーだが、2000年代に入り、表現の自由に限界を感じたテレビ・ディレクターがドキュメンタリー映画監督に移行するという「逆流現象」がみられるようになった。

NHKで報道ディレクターとしてドキュメンタリー番組を制作してきた海南友子<sup>52</sup>は、7年間勤務したのちに独立して、映画監督になった。それは、「テレビ」の限界を制作現場で感じたからだという。海南(2005)<sup>53</sup>によると、「テレビの限界」とは、テレビ局の過度な自主規制と、放送できない「タブー」の題材の存在があることだという。第1に、海南が制作した番組に、ダイオキシンを巡る汚染問題を取り扱った番組がり、以下のような「自主規制」があったという。海南は半年にわたり、現場のディレクター5人と取材し、それを3人の編集マンと直属のプロデューサーで議論を重ね、局内の30人以上の試写を経て番組の方向性を決めていた。そこでは海外の事例を交えながらダイオキシンが生殖機能に与える影響をテーマとしていた。しかし放送数日前に幹部のプロデューサーの鶴の一声で放送内容が変更されたとのことである。その理由がダイオキシンと生殖機能への影響の因果関係がはっきりしていない時点で、会社として責任を持ってないからとのことであった。第2は、テレビの企画では取り扱えない「タブー」の分野があることである。例えば、過去の戦争と天皇制について扱った番組は制作しにくい状況になっているようだ。これら「テレビの限界」を感じた海南は、自由な表現の場として、ドキュメンタリー映画の監督の道へと進んだのである。

元テレビ・ディレクターで現在は、映画監督の坂上香<sup>54</sup>は、2001年に放送されたNHK-

---

52 NHKでは、NHKスペシャルなどで環境問題に関するドキュメンタリー番組を制作。ドキュメンタリー映画監督としては、インドネシアの戦争被害者を取材した『マルティエム 彼女の人生に起きたこと』(2001)、気候変動に揺れる3つの島(ツバル、ベネチア、シシマレフ島)を描いた「ビューティフル アイランズ ～気候変動 沈む島の記憶～」(2009)フサン国際映画祭でアジア映画基金AND賞を受賞。

53 海南友子(2005)、『ドキュメンタリーのカ』、寺小屋新書。

54 テレビ番組制作会社のドキュメンタリージャパンで10年間におよびNHK・民放でドキュメンタリー番組を制作。主な制作番組は、NHK日曜スペシャル他(1996)「ジャーニー・オブ・ホープ～死刑囚の家族と被害者遺族の2週間～」(文化庁芸術祭優秀作品賞)、NHK-BS1日曜スペシャル(1998)「隠された過去への叫び～米・犯罪更生施設からの報告～」(ATP賞'99優秀賞)など。ドキュメンタリー映画監督としての発表は、「Lifers ライファーズ 終身刑を超えて」(2004)、「トークバック 沈黙を破る女たち」(2013)がある。

ETV 特集シリーズ『戦争をどう裁くか』の番組を担当し、その直後にテレビ界から姿を消すことになった。この番組は、のちに「NHK 番組改変事件」として、番組の取材を受けたパウネット・ジャパンが、NHK と NHK の子会社である NHK エンタープライズ 21、そして制作会社のドキュメンタリー・ジャパンを相手取り、「期待権」を侵害されたと最高裁まで争うことになった<sup>55</sup>。この問題が大きく注目を集めたのは、当時の内閣官房長官による政治的圧力によって番組が大きく改ざんさせられたという内部告発があり、それを朝日新聞がスクープとして報じたからである。

坂上は、この 4 回のシリーズ番組のうち、第 3 話を担当したが、問題となっていたのは第 2 話である。実際に官房副長官による政治的圧力があつたかは、制作現場の当事者、NHK によって見解が異なっており、明らかにされていない。この第 2 話は、当初の番組の趣旨が大幅に変更され、番組の放送時間も 4 分短くして放送するという大きな変更があつた。その第 2 話との流れのつじつまを合わせるために、第 3 話を担当していた坂上にも、NHK 幹部から「修正命令」が出され、映像・字幕・ナレーションを削除したり、書き換えをしたり、カットや音のはめ換えをしたりと、制作者の意図に全く反した「改ざん」があつたとしている。また坂上本人も、第 2 話が大きく改ざんさせられたことから、自身の番組においても登場人物の映像加工を行い、自ら「改ざん」してしまったとしている<sup>56</sup>。坂上は、この事件の後にも、NHK の衛星放送の番組を担当する中で、NHK 幹部から「業務命令」で、モザイクをかけるカットを差し替えるなどの「改ざん」が強要され、放送が延期されるということが起こった(坂上香 2005:195)<sup>57</sup>としている。坂上はこの 2 件の「改ざん」によって、テレビ業界を去ることにした。テレビの表現の「自由」の確保と映像の編集権・著作権の問題を教訓に、坂上は、ドキュメンタリー映画の上映運動を立ち上げたのである。制作資金を寄付金によって募り、その際に内容や構成は制作者に委ねること、作品の編集権は、監督兼プロデューサーの坂上が持ち、著作権は取材スタッフ(監督含め、カメラマンや音声マンなど)を持つことにしたのである。2004 年に制作されたドキュメンタリー映画『ライフアーズ 終身刑を超えて』は日米で上映され、のべ 1 万人が視聴したという。

この 2 人の共通の特徴から、見えない何かしらの権力からの圧力があつたとき、テレビ

---

55 パウネット・ジャパンは、取材依頼のときに説明されて受諾した番組の意図と、実際に放送された番組が大きく異なっており、「期待権」を侵害されたという訴状である。最高裁の判決は 2008 年に出されており、「番組の編集は放送事業者の自立的判断に委ねる」としてパウネット・ジャパンの期待権を否定した。

56 坂上香(2006)「自縛マス・メディア 「NHK・ETV 事件」のフレーミングと脱「公共」論のススメ」『現代思想』(3月号 vol.34.)青土社、pp.108-109.では、あらかじめ自分が必要としない情報を排除することによって、他の人々がその情報に接する機会を奪われてしまうことをフィルタリングとし、改ざんの一行為としている。

57 坂上香(2005)、「テレビからの離脱—ドキュメンタリー上映運動へ」野中章弘編『ジャーナリズムの条件 4 ジャーナリズムの可能性』、岩波書店。

局という組織を存続させるために、自ら自主規制を行い、本来与えられているはずの「自由」な表現を委縮させている現実があることがわかる。国際 NGO「国境なき記者団」が毎年発表する 2019 年の「報道自由度ランキング」では、日本は 180 国中 67 位<sup>58</sup>となっている。日本は、主要 7 カ国(G7)の中で最下位<sup>59</sup>であり、あまりにも低いランキングと言えるのではないかと<sup>60</sup>。戦中のプロパガンダの批判から誕生したテレビ・ドキュメンタリーであるが、現状は当時の志とは違う方向に進んでいる。現在のテレビ・メディアの取り巻く環境を、再度検討し、その意義を見出すことが急務であると言えるだろう。

### 1-5 テレビ・ドキュメンタリーの定義と類型

前節までに、マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけ、そしてテレビ・ドキュメンタリーの系譜として、戦中にプロパガンダに利用されたドキュメンタリー映画の反省からテレビ・ドキュメンタリーが誕生し、現代に至るまでを概説してきた。本項では、「ドキュメンタリー」の定義をまとめた後、「テレビ・ドキュメンタリー」についての定義をまとめていきたい。

まず、「ドキュメンタリー」における語源の整理は、社会学者の雀銀姫(2016)が行っている。「『ドキュメンタリー：documentary』の語源はラテン語『documentum』で、これは『教え』という意味で動詞『docere：教える、知らせる』から来た言葉である。また、辞典(『Dictionary of English Etymology』、1997)によると、英語『document』は15世紀頃には『教訓』『証拠』として使われていたが、18世紀になると『記録文書』という意味で使われた。つまり『document』は最初(17世紀)動詞として『教える』という意味で使われ、その後、『証拠書類で証明する』という意味に変わったのである。また『ドキュメンタリー』の実践的な意味はフランス語の『documentaire』から来たといわれている。「documentaire」とは『多くの『document』に支えられた』という形容詞で『Document』とは『歴史的事実、或いは裁判上の事実など解明するのに用いる書類、報告、証書』であるが、しかも古い意味では『教育上に役に立つもの』を意味していた」(雀銀姫 2015:21-22)<sup>61</sup>。

---

58 Reporters Without Borders(国境なき記者団) ホームページ <https://rsf.org/en/ranking/2019>(2019年5月15日閲覧)。

59 フランス 32 位、アメリカ 48 位、イギリス 33 位、ドイツ 13 位、イタリア 43 位、カナダ 18 位。

60 実際のところ筆者もテレビ・ディレクターでレギュラーの報道番組を制作した経験があるが、「政治」や「太平洋戦争」にからむ番組企画は、自主規制や忖度で制作を進めるうえで苦勞するとの観点から、提案を躊躇する傾向があったことは否めない。この自主規制と公権力の問題は、テレビの機能と意義を根底から問い直す、重要な議題である。

61 雀銀姫(2015)『日本のテレビドキュメンタリーの歴史社会学』、明石書店。

この「ドキュメンタリー」の語を最初に使った人物が、イギリスの映画監督、ジョン・グリアスリンであったと、ドキュメンタリー映画監督の佐藤真(2009)<sup>62</sup>は述べている。1930年代にグリアスリンは、映画が娯楽としてだけ享受されることへの反発として、社会的教育的目的をもった「運動」を形づくったとしている(佐藤 2009:15)。つまり、ドキュメンタリーはもともと教育的な啓蒙する機能を持っていたと言えるだろう。

まず、ドキュメンタリーそのものの定義について見ておきたい。第1に、アメリカのメディア制作者であるシーラ・カーラン・バーナード(Sheila Curran Bernard)<sup>63</sup>(2014)は、「ドキュメンタリーの5つの特徴」<sup>64</sup>を示している。それをまとめたのが【図表 1-7】である。

【図表 1-7】ドキュメンタリーの5つの特徴

(i)表面的な主題とより深い主題の両方があるか
(ii)時事的にタイムリーである必要はない
(iii)興味深い物語を語っているか
(iv)作者の思考を反映しているか
(v)映像としての物語の技法を常に意識しているか

出典)バーナード 2014 : 18-20

一方、ドキュメンタリーの定義をテレビ・ドキュメンタリーのみならずドキュメンタリー映画も含めて、手法的に定義する制作者もいる。第2に挙げるのは、元テレビ制作会社でドキュメンタリーディレクター経験を持ち、現在は映画監督として知られる是枝裕和である。是枝は、

「ドキュメンタリー、そこはフィクションもノンフィクションも、作為もお芝居も入り乱れ、混沌としたある状況です」<sup>65</sup>。としている。

この定義はバーナードが挙げた特徴、「(v)映像としての物語の技法を常に意識しているか」を示していると言えるだろう。先述した辻(2016)が示した「【図表 1-6】映像コンテンツのスペクトル」で筆者は、ドキュメンタリー(純粋な映像+虚構)とドラマ(完全な

62 佐藤真(2009)、『〈愛蔵版〉ドキュメンタリー映画の地平 世界を批判的に受けとめるために』、凱風社。pp.15-18.

63 ゴールデンタイムのテレビ番組、劇場公開作品からコミュニティや教育用映像制作まで幅広く活動。エミー賞・ピーボディ賞受賞者であり、数々の大学で教鞭を執る。

64 シーラ・カーラン・バーナード、島内哲朗(翻訳)(2014)、『ドキュメンタリー・ストーリーテリング』、フィルムアート社。pp.18-20.

65 丹羽美之(2001a)、前掲論文 36。

虚構)の中間に位置するドキュメンタリーが存在することを論じた。是枝は、筆者が示した中間点を意識していると言えるだろう。

第3に、評論家でドキュメンタリー映画監督の佐藤真によると、「ドキュメンタリーとは、その主流、つまり社会的教育的目的に殉じた映画<sup>66</sup>のことではない。」「素材やテーマの社会的意義ではなく、その題材とどう関係を切り結ぶかを自省的にとらえた映画。つまり、現実の世界のあり様を、映像表現によって批判的に受けとめようとした映画のことである」(佐藤 2009:16)としている。

佐藤は内容的なことにも触れているが、ジャーナリズムとしての要素が高いところにドキュメンタリーが位置付けられているとしている。佐藤は、ドキュメンタリーは制作者の気づきや制作前後で制作者の考えが変容していなければドキュメンタリーではないとしている。佐藤が、「自省的」という言葉を用いたのは、バーナードの「(iv)作者の思考を反映しているか」の部分の強調していることがわかる。

次に、「テレビ・ドキュメンタリー」の定義についてまとめてみたい。

ドキュメンタリーは前述の通り、語源的には「教育上に役に立つもの」であったが、テレビ・ドキュメンタリー番組の制作者が行った定義と研究者が行った定義は、教育的要素よりも「事実」に焦点を当てた定義が多い。まずは、制作者が行った定義を整理する。

第1に、日本で初めてテレビ・ドキュメンタリーを制作した元NHK職員の吉田直哉によると、「テレビ・ドキュメンタリーとは、『仮説』をたて、ラジオの録音構成の手法を用いて冷静に観察し、『検証』するという『科学的』な演出を行い、『無私』で『公正中立』なノンフィクション」<sup>67</sup>であるとしている。

吉田の定義は、テレビ創成期の概念であり、いかにプロパガンダからの決別が図れるかが重要な定義の要素であった。それでは現代のテレビ制作者の定義をみていこう。

第2に、元日本テレビのディレクター・記者である渡辺みどり<sup>68</sup>によると、「ドキュメ

---

66 佐藤の示す「映画」とはドキュメンタリー映画のことを指す。

67 丹羽美之(2001a)、前掲論文 36。吉田のテレビ・ドキュメンタリーの定義内での、「無私で公正中立」という点については、その前提条件に問題がある。吉田のテレビ・ドキュメンタリーの原点は、戦前・戦中のマス・メディアと政府の癒着、つまり大政翼賛のプロパガンダにドキュメンタリー映画が悪用されてしまったことへの反省にある。よって制作者の主観的視点を批判したのである。その裏返し「無私」すなわち客観的事実にこだわる事であったのであろう。しかし、前節でドキュメンタリーの構造的枠組みを分析していく中で、筆者は客観的な映像はニュースとして独立しており、編集という制作者の意図が入った時点でドキュメンタリーになると論じた。吉田が指摘する「無私」はニュースにしか存在し得ないことになる。ただし、「公正中立」という点を強調しているのは、テレビの特徴である「放送法」の意義を示しているといえよう。

68 1957年日本テレビ入社。33年間テレビ制作に携わる。テレビ第一世代のディレクターとして、「がんばれ太・平・洋(1980)」(日本民間放送連盟テレビ社会部門最優秀賞)を制作。25年間に及び、ドキュメンタリーの「長期記録」を確立させた。

ンタリーは現実を映し、現代社会を映し出すものである。」(渡辺 2000:98)<sup>69</sup>

第3に、元中京テレビでドキュメンタリー番組のディレクターで、現在フリージャーナリストの大脇三千代<sup>70</sup>によると、「(テレビ)ドキュメンタリーは、物事や人の生き方を深く見つめることを通して、そこにある事実を正確に切りとり、集めた『事実の断片』を構成しなおしながら真実に迫っていくことです。」としている。(大脇 2012:167)<sup>71</sup>

第4に、元NHKのチーフ・プロデューサーの河村雅隆<sup>72</sup>によると、「ドキュメンタリーとは、単なる事実の断片の集積ではない。個々の事実を踏まえながら、取材する者とされる者とが議論しあって、新しい『真実』を発見していく過程そのものこそドキュメンタリーではないか」(河村 1995:25)<sup>73</sup>としている。

現代の制作者のテレビ・ドキュメンタリーの定義は、吉田の客観性の定義を逸脱し、元日本テレビの渡辺みどりが言うような、「現代社会」を映し出すもの、大脇や河村が言う「真実」が、より深いテーマの要素を踏まえている点が共通している。彼らは、その要素をいかにして伝えるかがドキュメンタリーでは重要であるとしている。

現代の制作者たちの定義は、バーナードの「ドキュメンタリー5つの特徴」における「(i)表面的な主題とより深い主題の両方があるか」を意味しており、内容の意義に視点を置いていることがわかる。

以上から、制作者におけるドキュメンタリーの定義は、内容的なもの的手法的なものという双方から位置付けられていることがわかった。

制作者のドキュメンタリーの定義は、バーナード論の特徴を大きく反映しているといえよう。そして制作者たちの定義の共通点は、社会問題や真実を追求し、人間の心の機微に迫ったものである。それは現在においてもドキュメンタリーの根底に位置するものであるといえよう。しかし、その主題を追求するあまり、視聴者には「堅苦しい、説教臭い、予定調和である、つまらない」といったイメージがそもそもあり、視聴率も取りにくくなっていると言わざるをえない。しかし、近年はドキュメンタリーを見やすくする、つまり娯楽的な演出方法が出てきており、是枝が指摘するようなフィクションとノンフィクション

---

69 渡辺みどり(2000)、『テレビ・ドキュメンタリーの現場から』、講談社現代新書。

70 1990年、中京テレビに入社。報道部記者の傍ら、数多くの報道ドキュメンタリーを手がける。制作した番組として、「NNNドキュメント 見過ごされたシグナル(2004)」放送文化基金賞テレビドキュメンタリー番組賞、地方の時代映像祭放送局部門優秀賞、ギャラクシー賞テレビ番組部門優秀賞。「NNNドキュメント 消える産声―産科病棟で何が起きているのか(2006)」日本民間放送連盟賞テレビ報道番組部門優秀賞、地方の時代映像祭放送局部門優秀賞、文化庁芸術祭テレビ部門優秀賞、ギャラクシー賞テレビ部門選奨。

71 大脇三千代(2012)、『社会の今を見つめて TVドキュメンタリーをつくる』、岩波ジュニア新書。

72 1975年NHK入局。松山放送局報道課を経て、1980年より報道局報道番組部・特報部で主に「NHK特集(現NHKスペシャル)」を制作。1989年よりチーフ・プロデューサーを経て、2007年よりJapan Network Group, INC. 副社長。

73 河村雅隆(1995)、『ドキュメンタリーとは何か テレビ・ドキュメンタリーの仕事』、プロンズ新社。



の狭間にあるドキュメンタリーも存在するのである。

評論家の大宅壮一(1957)は「テレビに至っては、紙芝居同様、否、紙芝居以下の白痴番組が毎日ずらりと並んでいる。ラジオ、テレビという最も進歩したマスコミ機関によって、『一億白痴化運動』が展開されていると言って好い」<sup>74</sup>。というテレビの娯楽性を強く批判した指摘を行っていた。

しかし現代においては、「娯楽」は、大宅壮一がイメージするような「低俗」というものではなく、エンターテインメントでありながら、親しみをもたらすという意味が強く、まったく否定的には扱われていない。現代のテレビ制作現場では、広く市民に認知してもらわなければその存在意義を失うとの意識を持って番組制作を行っている。テレビは、いかに視聴してもらうかを常に意識し、その娯楽・エンターテインメントの要素を失わなかったからこそ、「オールドメディア」と言われながらも、いまだに大きな影響力を持っていると考えられる。そして、テレビ・ドキュメンタリーの部門においても、従来型の説明的な手法から、ナビゲーターとして芸能人などを起用する手法をとったり、番組制作者が設定した仕組みの中での出来事をドキュメンタリーにしたりする(リアリティ・テレビ)手法をとるなど、いかに視聴してもらうかを考える上で「娯楽」的手法を取り入れてきたのである。

テレビは新聞などと違い、お茶の間の空間で家族団らんの中で視聴されるということが多いという点が大きな特徴であり、「娯楽」的な要素が強いマス・メディアであるため、硬派なテレビ・ドキュメンタリーは敬遠されてしまうのである。

社会学者の丹羽美之(2003)によると、「1970年代以降、報道・教養番組が娯楽化し、娯楽番組が報道・教養化していく過程で、ドキュメンタリー的な要素が確実に娯楽番組にも拡散し、浸透していったということである。」(丹羽美之 2003b: 88)<sup>75</sup>と述べている。

確かに、近年は娯楽番組とテレビ・ドキュメンタリーの垣根がなくなったような番組制作がなされている実態が見られる。

次に、研究者による「テレビ・ドキュメンタリー」の定義についてまとめていきたい。

第1に、ドキュメンタリー研究を行う社会学者の崔 銀姫(2015)によると、「テレビドキュメンタリー番組は、形式としては事実の証拠に支えられていて、内容としては何らかの世の中の人々に教え諭すという、いわゆる『教育』『啓蒙』を实践するものであったといえる」<sup>76</sup>。としている。

崔の定義では、本節の冒頭でのドキュメンタリーの語源「教育的要素」やグリスアリンが形作った社会的教育的目的という根本に立ち返った定義である。しかし、先述した佐藤

---

74 大宅壮一(1957)、『週刊東京』(2月2日号)、東京新聞。

75 丹羽美之(2003b)前掲論文、p.88。

76 崔 銀姫(2015)、前掲書 61。

真(2009)は、社会的教育的目的とした位置づけを批判している。吉田の定義から近代の制作者の定義が変容しているように、時代とともに、テレビ・ドキュメンタリーの概念は変容している。崔による語源に忠実な定義は、現代のテレビ・ドキュメンタリーの実態を捉えることが難しいといえよう。

第2に、社会学者の丹羽美之(2001)によるテレビ・ドキュメンタリーの定義は、以下のようなものである。

『ドキュメンタリー』とは、歴史的社会的にどこかの時点で成立した一定の『経験』に対して与えられた呼び名であることを理解した上で、その経験の質が、特定の時代や特定の社会を生きる人々の間で、根本的に変容していく過程をできるだけ具体的に歴史的社会的な文脈に即して問う事である<sup>77</sup>。と定義している。

丹羽の定義については、「経験」という部分に着目したい。ドキュメンタリーは、ニュースと違い、即時性ではなく「過去 = 経験」という時間軸の中で制作されると論じている点は賛成できる。しかし、筆者は2つの疑問点を挙げたい。第1の疑問点は、丹羽の論を文章通りに読めば、ドキュメンタリーは過去にあった出来事(経験)と、今取り扱っている題材が合致していなければならないということである。つまり、人類の歴史上で初体験としていることを題材としてはいけないのかということにならないか。第2の疑問点は、過去の経験を有しない、未来に拓く視点をもったドキュメンタリーは存在するが、それは当てはまらないということである。具体的には、NHK 総合テレビで放送されている『NHKスペシャル 東京リポーン 第1集 バイエリア 未来都市への挑戦』(2018)は、未来の都市構造を提示したドキュメンタリー番組である。また、災害の未来予測のドキュメンタリー番組は数多く制作されている。丹羽の定義では、それを否定していることにならないか。

以上、テレビ・ドキュメンタリーの定義に関して、制作者側と研究者側、双方からの整理を行ってきた。筆者は、上記のテレビ・ドキュメンタリーの定義を踏まえ、以下のように定義する。

「テレビ・ドキュメンタリーとは、その時代の映像を切り取り、積み重ね、物語性がある番組のこと。物語性とは、制作者の意図がありメッセージ性があり、その時代を映し出すものとする。そして手法的には啓蒙的・娯楽的要素を持ち、フィクションとノンフィクションの狭間に存在するように演出した番組のことである」。

制作者側による定義の大きな共通点として、事実を見つめながらもより深いテーマ設定、つまり時代を映し出すことが述べられている。吉田の「無私」ではなく、「制作者の意図」

---

77 丹羽美之(2001a)、前掲論文36。

という点が典型例であろう。またテレビは、公共の電波を使用していることから、幅広い視聴者に伝達することが求められている。したがって、「娯楽性」を含んだ演出を踏まえることが多い。しかし、ジャーナリズムの機能を果たすマス・メディアにおいて、これまでテレビを論ずるときに「娯楽」という表現が使われることによって、新聞と比べ格下のような扱いを受けてきた。硬派なイメージが強く視聴率のとれない「テレビ・ドキュメンタリー」が、変わりゆくメディア環境の中で生き残るためには、ジャーナリズムの機能を持ち、時代に反映させながら娯楽性を含むことこそが重要であると考えられる。

以上、テレビ・ドキュメンタリーの定義の考察を行ってきたが、テレビ創成期の吉田の定義と現代の制作者の定義が変容しているように、新興メディアの登場や技術革新、また世相によってもテレビ・ドキュメンタリーの在り方も変容していくのである。また、それもテレビ・ドキュメンタリーの特徴でもあるといえよう。従って、本論文で行ったテレビ・ドキュメンタリーの定義も、時代ごとに変容していく可能性を持つものであり、現時点での定義であると述べておく。

では、本論文がこれから主題としていく、「社会的効果を及ぼすドキュメンタリー」とは、テレビ・ドキュメンタリーのどこに位置づけられるのか。山登が示唆した「ロケーション番組」であることを前提に、本論文におけるテレビ・ドキュメンタリーの定義も用いて、ドキュメンタリーの類型分類を行うことで位置づけていきたい。

ドキュメンタリーの類型分類を行うにあたり、第1章3節で、テレビの内容的分類を2分類で行ったエーコの、「政治的重要性」と「文化的重要性」について、再度注目したい。単純に番組の内容を2分類すると、それだけではドキュメンタリーに当てはまらないと考えられる。エーコの内容的分類の枠組みを再検討する。更にドキュメンタリーの定義にも含まれる、より深いテーマ設定として、「社会的意義」の側面を組み合わせれば、テレビ・ドキュメンタリーの分類が可能ではないかと考える。

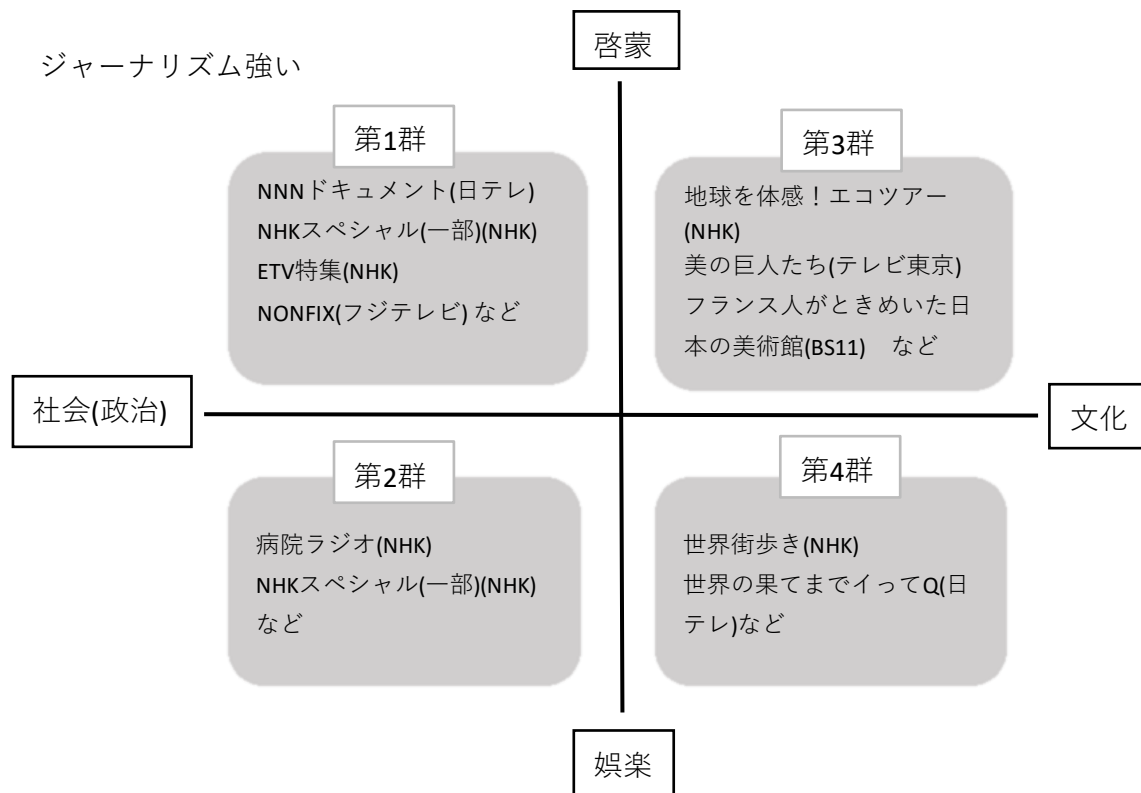
まず、エーコの番組の内容的分類からみていこう。エーコは2分類の中の一つに、「政治的」としたが、ドキュメンタリーは政治だけの問題を扱っていないので、大きく捉えなおし「社会的な内容」つまり、政治・経済・社会問題まで内容を広げる。次に、「文化的」はそのまま用いてよいと考える。

新しく設定する「社会的意義」の側面では、大きく2つに分類する。一つ目はテレビ・ドキュメンタリーの語源的要素である、教養・教育的な要素が強い「啓蒙」である。二つめは現代的なドキュメンタリーの要素である「娯楽」が挙げられよう。

従って、ドキュメンタリーを類型化するならば、内容的側面としての軸として「社会的」と「文化的」に大きく分類できるであろう。そして社会意義的側面としての軸として「啓蒙」と「娯楽」に分類することで4つの類型群が成立する。個々のドキュメンタリーでは、その内容や手法の強度によって4つの類型に完全に当てはまるのではなく、パラグラフが

重複することも大いにある。【図表 1-8】はその類型を示し、具体的な番組も示した。

【図表 1-8】 テレビ・ドキュメンタリーの類型



筆者作成, 2019

【図表 1-8】のドキュメンタリーの類型では、第1群は社会的な内容を啓蒙的な意義に位置づけているため、ジャーナリズムの要素が強いドキュメンタリーに分類される。具体的には、「報道ドキュメンタリー」と呼称されているものであり、この第1群が本論文の主題とする「社会的効果を及ぼすドキュメンタリー」である。

第2群では、一つの番組の中にドキュメンタリーのほか、スタジオやドラマの演出も組み合わされたものである。また、社会的問題を扱う「リアリティ・テレビ」もここに位置する。社会的な内容で娯楽性を兼ねるとなると、相反しているようにも感じられるが、先述した通り、娯楽は多くの人に視聴してもらうための一つの手法として捉えることもできるだろう。

第3群は、例えば旅や芸術、伝統など文化的な内容を啓蒙的な意義に位置づけている。上段部分は、テレビ創成期から制作され続けた、いわば伝統的なドキュメンタリーである。中下段部分は、やや「娯楽」性が含まれていることから、現代的なドキュメンタリーと位置づけることもできる。

第4群は、娯楽性がかなり強く、バラエティ番組の要素が強いものである。

## 1-6 小括

これまでのマス・メディア、マス・コミュニケーション研究では、テレビ・ドキュメンタリーがどのように位置づけられているのかは明らかにされていなかったが、本章では、先行研究からマス・メディア、ドキュメンタリーの位置づけを行い、そしてテレビにおけるドキュメンタリーの位置づけを行った。その結果、筆者はテレビ・ドキュメンタリーを以下のように定義した。

「テレビ・ドキュメンタリーとは、その時代の映像を切り取り、積み重ね、物語性がある番組のこと。物語性とは、制作者の意図がありメッセージ性があり、その時代を映し出すものとする。そして手法的には啓蒙的・娯楽的要素を持ち、フィクションとノンフィクションの狭間に存在するように演出した番組のことである」。

また、テレビの利用時間は年々減少傾向にあるものの、いまだに首位を保持し、また社会的な問題に対する情報の獲得源としては、他のマス・メディアをはるかにしのぐ信頼性を有することが明らかになった。インターネットなどの新興メディアが台頭し、テレビは「オールドメディア」と呼ばれているが、その影響力は健在と言えよう。つまり、本論文で、「テレビ」のドキュメンタリーの社会効果を論じるということは、主要マス・メディアで最も社会的効果が高い効果研究を行うということになる。

次に、テレビにおけるドキュメンタリーの位置付けを行う際に、大きく2人の研究者の論を紹介したが、共通していたのはニュースとドキュメンタリーは完全に異なるものということであった。その大きな差異は、ニュースは客観的なもの、ドキュメンタリーは制作者の視点や意図が入るものという点であった。制作者の意図が入ることを「虚構」と呼ぶ研究者がいたが、それは演出的な手法について論じたものであり、映像や事実が虚構であるわけではない。制作者の視点や意図が入ることが「番組」であり、筆者が定義した、「物語性」にも反映することになる。またそれがニュースと「番組」の違いなのである。

最後に、筆者はドキュメンタリーの類型分類を行い、本論文が扱う、「社会的効果をもたらすドキュメンタリー」が、題材が多岐に渡るドキュメンタリーにおいてどこに位置づけられるのか、について分析した。比較的大きく社会的効果をもたらすのは、社会的内容であり、かつ啓蒙的な手法である「報道ドキュメンタリー」であると類型化した。

本章でマス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけや本論文で主題とする「社会的効果をもたらすドキュメンタリー」の位置づけが明らかになったことにより、第2章ではテレビ・ドキュメンタリーが、社会的にどのような機能を果たしているのかを論じる。

## 第2章 マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの機能研究

### 2-1 マス・メディアの機能におけるテレビ

マス・メディアやマス・コミュニケーションの研究は、第1章でも述べたが、これまでは「新聞」が主体となっていた。そして、マス・メディアにおける機能研究も、やはり「新聞」が主体となってきた。前出の大石裕(2016)の機能研究の整理によれば、マス・コミュニケーションの機能として、「H.D.ラスウェルと C.H.ライトが提唱したコミュニケーションの機能に関する考察をもとにして、マス・コミュニケーションの機能をより体系的かつ具体化する試みが行われるようになってきた。」とし、マス・コミュニケーションの機能は①監視(環境の監視)、②相互作用(環境に反応するにあたっての社会の構成要素間の相互作用)、③文化の伝達(ある世代から他の世代への社会的遺産の伝達)、④娯楽という4つに分類している(大石裕 2016:88)<sup>78</sup>。

さらに、H.D.ラスウェルと C.H.ライトによれば、マス・コミュニケーションの機能は、必ず逆機能として、効果的な機能でないことも必ず一側面として有するとしている。その代表的な例は、「娯楽」機能である。第1章でも述べたが、大宅壮一(1957)は「テレビは一億総白痴化」<sup>79</sup>と評論し、視聴し続けると甚大な悪影響を及ぼすとしている。

マス・コミュニケーションの機能の根底となる H.D.ラスウェルと C.H.ライトの論を基盤として、日本新聞協会研究所(1984)<sup>80</sup>は、体系的かつ具体的な機能として新聞の機能を整理した。それが【図表 2-1】である。

---

78 大石裕(2016)、『コミュニケーション研究 第4班—社会の中のメディア』、慶應義塾大学出版会。

79 大宅壮一(1957)、前掲雑誌 74。

80 日本新聞協会研究所編(1984)、『メディア環境の変化と新聞』、日本新聞協会。

【図表 2-1】新聞メディア機能一覧

メディア機能	サブ・カテゴリー	説明
報道機能	速報性	ニュースの第一報を即座に伝える。
	詳報性	調査報道(investigating report)やインサイドストーリーの発掘に重点をおき、ニュースを様々な角度から報道する。
	解説性	ニュースを社会全体の文脈のなかに位置づける。
評論機能	エディトリアル性	紙面の構成や社説などを通じて、新聞社独自の価値判断を提示し、世論形成に取り組む。
	フォーラム性	投書欄や署名記事を通じて、多様な意見の交換の場を提供し、幅広い意見を紹介する。
教育機能		社会で生きていくうえでの基本知識を提示して、知識のパッケージ(一般教養)をアップデートしていく。
娯楽機能	娯楽素材の影響	クイズや漫画、小説や読み物など「読む」娯楽を提供する。
	娯楽案内情報の提供	映画案内やラ・テ面、レジャーガイドなど、他のメディアないしは直接行動による娯楽を教授するための情報を提供する。
広告機能	全国商品広告	全国的広告主が、商品知名度をたかめたり、受け手と商品の新しい関係を提示するための広告。
	地域的生活広告	求人・不動産広告、バーゲン広告など、地域性が重視される生活に密着した広告。

出典：日本新聞協会研究所編，1984：7

【図表 2-1】の新聞のメディア機能は、「マス・メディア」と一括りにして捉えられ、テレビに置き換えてもその機能はほぼ同じであると考えられてきた。ただし、ここで着目したいのは、活字メディアである新聞と映像メディアであるテレビと比較してみると、機能の強度に違いがあるという点である。どの機能に「強度」があるのかを検討し、分析・修正することにより、上記のメディア機能がテレビの機能として置き換えられるのではないかと考える。

それを考察するにあたり、主なマス・メディアの特性比較から考察していく。【図表 2-2】は、NHK 放送文化研究所が、5年ごとに「日本人とテレビ」という調査を行っているデータの一部である。

【図表 2-2】主なマス・メディアの特性比較 (2015)

		テレビ	ラジオ	インター ネット	新聞	雑誌	この中に ない	無回答
速報性	2010年	75%	7%	16%	1%	0%	1%	1%
	2015年	65%	7%	25%	2%	1%	1%	1%
わかりやすさ	2010年	69%	2%	8%	18%	1%	1%	1%
	2015年	68%	2%	12%	14%	1%	2%	2%
詳報性	2010年	35%	1%	24%	36%	2%	2%	1%
	2015年	35%	1%	29%	30%	2%	2%	2%
探しやすさ	2010年	14%	0%	54%	22%	4%	4%	2%
	2015年	14%	1%	59%	18%	3%	3%	2%
信頼性	2010年	37%	2%	5%	36%	1%	18%	2%
	2015年	39%	2%	7%	30%	1%	19%	3%
関心を広げる	2010年	51%	4%	15%	20%	7%	3%	1%
	2015年	50%	4%	20%	17%	6%	2%	1%
伝達力	2010年	—	—	—	—	—	—	—
	2015年	76%	3%	13%	5%	2%	0%	1%

出典：木村、他 2015:34 のデータより筆者作成 2019<sup>81 82</sup>

【図表 2-2】において、それぞれの特性で最も高い占有率となっているマス・メディアにグレーの網掛けを施したが、7つの特性(速報性・わかりやすさ・詳報性・探しやすさ・信頼性・関心をひろげる・伝達力)において、テレビが他のメディアと比べて数値が高くなっている。2015年のデータを比較しただけでも、「探しやすさ」以外のすべての特性においてテレビが首位を占めていることが分かるだろう。本調査では、「速報性」や「わかりやすさ」、「関心を広げる」、「伝達力」は他のマス・メディアと比較すると優位性があるとしている。

この調査で、特に特筆すべきは「信頼性」である。テレビの信頼性が40%を切っている結果からみてもジャーナリズムの質の低下が認識されていることが分かる。しかし、テレ

81 木村義子、他(2015)、「テレビ視聴とメディア利用の現在-『日本人とテレビ・2015』調査から-」『放送研究と調査』(2015年8月号)、NHK放送文化研究所。項目の「伝達力」は2015年から調査の対象となった。

82 〈速報性〉いちばん早く伝わると思うのは 〈わかりやすさ〉一番理解しやすいのは 〈詳報性〉いちばん詳しく知ることができるのは 〈探しやすさ〉知りたいことだけ、いちばん探しやすいのは 〈信頼〉いちばん信頼できるのは 〈関心をひろげる〉ふだん関心のないことでもこんなこともあるのかと気がつくのは 〈伝達力〉いちばん多くの人に伝わると思うのは



ビの信頼性より新聞の方がやや低いということも注視せねばならない。これまで、マス・メディアにおけるジャーナリズム機能は新聞が牽引してきたという通説があるが、もはや新聞の信頼性よりもテレビの信頼性の方が上であることが示されている。このことに鑑みると、これまで「新聞」がマス・メディア、マス・コミュニケーション研究の大きな対象となっていたが、テレビを主体とした研究が今後増えていくべきだと考えられよう。

1960年代のテレビ創成期に、カナダでメディア研究者として活躍したマーシャル・マクルーハン(Marshall McLuhan)は、テレビとコンピュータを最高位のメディアとして位置づけ、テレビに一目を置いていた。これは、先述したテレビが現在、主なマス・メディアにおいて首位に立つことを1960年代の段階で既に予測していたと考えることもできよう。マクルーハンは、「テレビの映像は、瞬間ごとにまるで発作のように感覚を参加させ、その参加は深層に働きかける運動的感覚である」(マクルーハン 1965、栗本 1987:326)<sup>83</sup>とし、テレビを「感覚」と結びつけたのである<sup>84</sup>。

つまり、新聞は活字であり、視覚だけで情報を得ることに對し、テレビは映像メディアで視覚・聴覚を刺激しながら、また映像を強調するために活字(テロップ)も用いる。マクルーハンが指摘する「発作のように感覚を参加」させるのは、他のマス・メディアと比較して、人間のより多くの感覚に触れるからだと言えよう。従って、テレビのもう一つの機能の側面として、「人間の感覚をより高める機能」というものが考えられる。またマクルーハンは「映像は瞬間ごとにまるで発作のように感覚を参加」<sup>85</sup>とも述べており、その機能には即効性、つまり影響力は早い段階で現れると考えることが出来るであろう。

本節では、マス・メディアの機能研究を整理し、テレビの機能を整理した。テレビの機能自体は、これまでマス・メディア研究の主体となっていた「新聞」の機能との違いはないとされていた。しかし、筆者は、その機能の「強度」という観点から、テレビの機能を検討した。NHK文化放送研究の調査では、7つの特性(速報性・わかりやすさ・詳細性・探しやすさ・信頼性・関心をひろげる・伝達力)において、「探しやすさ」という特性

---

83 Marshall McLuhan, 1965, *Understanding Media: The extensions of man*, McGraw-Hill, 21 栗本裕也訳(1987)、『メディア論—人間の拡張の諸相』、みすず書房。

84 またマクルーハンは、「メディアはマッサージ」であるとし、テレビには最もそのマッサージ機能があるとも指摘している。マクルーハンのマッサージ機能とは、「メディアは、いわばマッサージ嬢のように我々のどんな部分にも触れ、全身感覚に訴え、心理的マッサージをすることになる。さらに時には、我々を徹底的に叩きまくるのである。また、メディアは環境をこえることにより、我々に特有な感覚比率を生み出すものであり、どれか一つの器官の延長は、我々が考え、行為する方法、すなわち世界を認知する方法を変えるのである。その結果、メディアは、我々に強い影響を及ぼし、すみからすみまで我々を変えてしまう」(マクルーハン 1967、南 1995:26) Marshall McLuhan, Quentin Fiore, 1967, *The medium is the message*, Bantam Books, New York. 南博訳(1995)、『メディアはマッサージである』、河出書房新社。

85 Marshall McLuhan, 1965, 栗本裕也訳(1987)、前掲書 6。

を除き、全てにおいて他のマス・メディアより優位にたっていた。これは、テレビの機能の特徴として位置づけることができるだろう。テレビがマス・メディアにおいてその機能の優位性をもつことは、マクルーハンが述べたように、「より感覚を参加させることができる」とし、テレビは視覚・聴覚も使い、また直接的にその情報を得られるからであろうと考える。映像メディアである、テレビは他のマス・メディアより「感覚」をより多く使うことが特性であり、それがテレビの機能にも繋がると位置づけることができる。

次節では、テレビの機能が、「社会的効果」に影響を与える要素が強い、ニュースとドキュメンタリーの機能的位置づけを行う。

## 2-2 ジャーナリズムにおけるテレビ・ニュースとドキュメンタリーの形式的な機能

本論文では、「社会的効果を及ぼすテレビ・ドキュメンタリー」が、社会、とくに社会的影響力の高い行政の政策決定にどのように影響を与えていくかを明らかにすることを目的としている。前節で紹介した H.D.ラスウェルと C.H.ライトが提唱したマス・メディアの機能、ひいてはテレビの機能の一つ、「相互作用」機能の中には、「公権力を監視する機能」(watch dog)もあるとラスウェルとライトは述べている<sup>86</sup>。これは、ジャーナリズムの機能において主要なものであり、マス・メディアが、公権力に対し公権力の暴走を監視するという意味合いに加え、社会課題を提示し、社会を変えていくことの意味も含まれている。そのジャーナリズムの機能を、テレビにおいて有しているのが、ニュースとドキュメンタリーであると言えよう。第1章では、制作者の意図が入るか否かでニュースとドキュメンタリーの違いを位置づけたが、ジャーナリズムの機能の中で、それぞれがどのような役割・機能を果たしているのか、本節ではとくに形式的機能について明らかにしていきたい。

まず「ジャーナリズム」の定義をみていこう。ジャーナリズムの定義はこれまでの研究から多岐に論じられている。その系譜を NHK 放送文化研究所の研究者でありメディア情報学が専門の小俣一平(2010)がまとめている<sup>87</sup>。小俣は、ジャーナリズムの定義を「日々起きる社会事象において、批判的な問題意識を内在させながら報告や記録、批評や主張、論説や解説などの表現活動を行うことであり、第三者に伝える目的で大、小に限らず、新聞、テレビ、ラジオ、雑誌、インターネットなどのメディアを介して発表する」(小俣一平 2010:245)としている。つまり、ジャーナリズムとは、マス・メディアの記者や制作者が、

---

86 大石裕(2016)、前掲書 78。

87 小俣一平(2010)、「『発表報道』と『調査研究』」『NHK 放送文化研究所年報 2010』、NHK 出版。pp.242~245。小俣は、1930年代のジャーナリズム、つまり「新聞」を主眼とした整理を行っている。

日常の中の社会的出来事を社会問題に変容させ、それを伝える活動と捉えることができるだろう。

また、小侯は、ジャーナリズムの機能を、「今日のジャーナリズムの社会規範を考えると、社会の構成員の多様な価値観や意見、立場を紙面や番組に反映することを通じて、社会の民主的な意思形成を媒体していくという機能があるように思われる。つまり、国民が何を求め、何を考えているのかという世論を報道によって社会に訴えかけ、政治を動かすという循環によって、メディアとしての役割を果たし、民主主義社会に貢献するものである」としている(小侯一平 2010:245)。つまり、小侯が指すジャーナリズムの機能は、先に紹介したラスウェルとライトによるマス・コミュニケーションの機能の「相互作用」の中にある、「権力の監視」(watch dog)の機能を述べているものと考えられる。ジャーナリズムの最終的目標は「政治を動かす」(公権力)を動かすことであると考えることができよう。

早稲田大学ジャーナリズム教育研究所(2013)<sup>88</sup>は、ジャーナリズムの機能からニュースの分類を行っている(【図表 2-3】)。ジャーナリズムやマス・コミュニケーション研究は歴史の長さから見ても主に新聞が大きな研究対象となっており、ここで扱っているニュースの対象は「新聞」である。新聞にはそもそも「ドキュメンタリー」という位置づけがないため、新聞のニュースの分類からドキュメンタリーの機能を見出すことにする。

【図表 2-3】 ジャーナリズムにおける新聞ニュースの分類

区分	形態	内容
A.ストレート・ニュース	公共性の高い出来事の記録	事実に対して正確さと多角的公平さ
B.論説・評論	個人や団体による出来事の解釈	意見の根拠と分析のための検証
C.特集・連載企画 (キャンペーン報道)	記者の問題意識を独自にテーマ化	問題の存在に対し社会的認識が深まり 問題解決につながる場合あり

出典：早稲田大学ジャーナリズム教育研究所編(2013)、『エンサイクロペディア現代ジャーナリズム』、早稲田大学出版部。(pp. 138-141.)より筆者作成，2019

【図表 2-3】のジャーナリズムにおける新聞のニュース分類は、大きく 3 つに分類されている。

A.の「ストレート・ニュース」での「公共性の高い出来事」とは、ラスウェルとライトが提示した機能の「環境の監視」に当たる。そこでは、自然災害だけでなく、事件や事故の人的災害も含まれる。またこれは、前出【図表 2-2】「新聞の機能一覧」での「報道機

88 早稲田大学ジャーナリズム教育研究所編(2013)、『エンサイクロペディア現代ジャーナリズム』、早稲田大学出版部。pp.138-141.

能：速報性」に当たるもので、即時性をもって伝えることを基調としている。

これをテレビ・ニュースに当てはめてみると、第1章で紹介した山登がテレビを「ニュース」と「番組」に2分類したが、その「ニュース」を指していると言えるだろう。辻がニュースを「純粋な映像」と定義したが、これもここに位置すると考えられる。また、【図表2-3】の「内容」の「事実に対する正確さと多角的公平さ」というのは、アリホンが指摘した「撮影者は見物人の立場」が示す客観性を指しているものと考えられる。

また、現行のテレビでは、番組と番組の間で放送されるニュース、およびNHKの定時ニュースなどがそれに当たる。その特徴は、ひとつのニュースが30秒から1分ほどと短く、「公共性」としての環境監視機能を有していることから、繰り返し放送される。「純粋な映像」であり、そこに記者の意図的編集（物語にするような）はなされていないのが一般的である。アナウンサーや記者、レポーターが映像に合わせて原稿を読み上げる場合が多い。

B.の「論説・評論」は、主に新聞で見られる形式である。テレビは新聞と違い、公共の電波を使用して放送し、また放送法が存在することから、公正中立が掲げられている。そのため従来は、テレビ局自体が「解釈」をし、評論することを嫌う傾向にあった。事実を多角的に積み上げ、そこから何を感じ取るかを受け手である市民にゆだねることが多く見られた。したがって、この「論説・評論」機能については、テレビにおいてはやや弱いと結論づけられるであろう。

ただし現代では、B.の形式が一部テレビにも見られるようになり、ワイドショー化したニュース・ショーといった番組がこれに当てはまることになろう。そこでは、A.のストレート・ニュースを報じ、それを受けて、テレビ局の見解というよりは、専門家などの解釈として伝える。現場のニュース映像とスタジオでのコメンテーターやキャスターによるコメントが合わさった構成になっている。現行のテレビでは、NHKの『ニュース9』やテレビ朝日の『報道ステーション』、日本テレビ『News ZERO』、TBS『ニュース23』などが挙げられるだろう。ただし、いずれの番組でも新聞の「社説」のように、社としての見解を掲げるような「論説・評論」活動を行っているわけではない<sup>89</sup>。

次にC.の「特集・連載企画」は、これも新聞に多くみられる形式であるが、いわゆるこれがテレビの「ドキュメンタリー」の部類に入り、その機能を示していると言えよう。こ

---

89 上記番組が一時、「論説・評論」性を強めたことがあるのは事実だが、国政の場から「公正中立」を求める動きが見られ、自主規制している部分もある。具体例としては2014年11月20日付け、在京のテレビ局各社に衆議院選挙報道での「公平中立、公正の確保」を求める自民党文書や、同年11月26日付け、「報道ステーション」のみ個別に送られた、同年11月24日の放送内容を「アベノミクスの効果が大企業や富裕層のみに及び、それ以外の国民には及んでいないかのごとく断定する内容」と批判した自民党文書などが挙げられる。（2015年4月14日、朝日新聞夕刊。）

これは、第1章で筆者が定義したテレビ・ドキュメンタリーの定義に当てはまることのできる。筆者の定義を以下に再掲する。

「テレビ・ドキュメンタリーとは、その時の映像を切り取り、積み重ね、物語性がある番組のこと。物語性とは、制作者の意図がありメッセージ性があり、その時代を映し出すものとする。そして手法的には、啓蒙的・娯楽的要素を持ち、フィクションとノンフィクションの狭間に存在するように演出した番組のことである」。

定義中の「積み重ね」「物語性」というのは、この場合「特集・連載企画」としてその性質を既に有していると言えよう。「制作者の意図がありメッセージ性」という部分は、【図表2-3】C.の形態の「記者の問題意識を独自にテーマ化」という箇所当てはまる。「啓蒙性」は、C.の内容「問題の存在に対し社会認識が深まり」に該当するだろう。

また、筆者が作成した【図表1-8】「テレビ・ドキュメンタリーの類型」では、第1群を「報道ドキュメンタリー」と位置づけた。ここでは、内容的には社会的な事柄であり、啓蒙的であるとしている。これらの位置づけも、【図表2-3】のC.「特集・連載企画」に適合するといえるだろう。つまり、C.の「特集・連載企画」がテレビのドキュメンタリーに適合するという事は、C.の内容に記されている「問題の存在に対し社会認識が深まり問題解決につながる場合があり」という部分が、本論文の後章で主に扱っていく「報道ドキュメンタリー」の機能と捉えることができるだろう。

ドキュメンタリーは、ストレート・ニュースと違い、30分、50分、またはそれ以上で放送されることが多い。具体的番組としては、日本テレビの『NNNドキュメント』、TBSの『JNNドキュメンタリー・ザ・フォーカス』、フジテレビの『NONFIX』やテレビ朝日の『テレメンタリー』などがそれにあたる。さらに現行のテレビでは減りつつあるが、ニュース番組内の「特集枠」が10分程度組まれる場合もある。10分という放送の長さとなると、やはり制作者の意図や物語性を組み込む必要がある。筆者は、そのニュース番組内の「特集枠」もドキュメンタリーの一部と位置付けることにする。新聞と同じ手法である「調査報道」についてもまたドキュメンタリーの一部に位置付けるとする。

ここでの分析をまとめると、テレビにおけるニュースとドキュメンタリーの違いを【図表2-4】にあらわすことができる。

【図表 2-4】テレビにおけるニュースとドキュメンタリー

ニュース	ストレート・ニュース	公共性や即時性の高い事件や事故	ナレーションバックの映像。 30～60秒ほどの短時間。
	ニュース・ショー(番組) (論説・評論)	個人や団体による席ごとの解釈	ストレート・ニュース映像とスタジオの専門家らで構成。
報道ドキュメンタリー	特集・連載企画 (キャンペーン報道) (調査報道)	記者の問題意識を独自にテーマ化	ストーリー性があり、ニュース番組内の10分ほどの特集や、30・50・90・100分の番組。

筆者作成, 2019

上記図表のように、テレビにおけるニュースとドキュメンタリーの形式的機能を次のように整理することができる。ニュースは、直近に事件・事故が発生して初めて放送されるものであり、情報伝達機能やリスク警鐘機能を持つ。それに対し、ドキュメンタリーは、事件や事故発生という即時性にとらわれることなく、社会問題の「現象」を捉える機能を有し、それが問題解決につながる可能性がある。ここで言う社会問題の「現象」とは、複雑な要因が絡みあい、法と社会の間の歪みに陥った一定数の人々の状況を指す。例えば貧困問題など社会福祉問題に多くみられるが、この現象には複雑な要因が絡み合っているため、ニュースという短い時間の「尺」では捉え切れない。このとき、一定以上の「尺」を持つドキュメンタリー番組では、このような題材の取り扱いにも有効である。

ここまでは形式的な側面から分析を行ってきたが、次節では、テレビ・ドキュメンタリーについての内容的側面から分析を行い、とくに社会問題の解決につなげる機能についての考察を深め、最終的な機能の整理を行う。

### 2-3 テレビ・ドキュメンタリーの内容的機能

前節では、ジャーナリズムから見たニュースとドキュメンタリーの形式的機能を明らかにした。その中で、ニュースは即時的で客観性を重要視するもので、自然災害や人的災害の事故や事件を放送するものとしての環境監視機能を有していた。一方、ドキュメンタリーは、制作者の意図が入った物語性のあるものであり、社会問題の存在を浮き彫りにすることで、その問題に対する社会認識が深まり、問題解決につながることを期待できる機能を有することを整理した。本来、社会問題は行政が見出し、行政政策や法改正によることで解決の糸口としてきた。その中で、ドキュメンタリーのこの機能は、内容的にはどんな役割を果たしているのだろうか。

社会的な問題は多岐に渡り、その中で行政による政策決定がなされるには、どのような基準や判断があるのかという視点で見ていこう。まず政策決定がなされるには、政策にす

る社会的な問題を選定しなければならない。その選定の判断は、政策シンクタンク PHP 総研<sup>90</sup>の金子将史・亀井善太郎ら(2019)によれば、「正統性(legitimacy)」と「正当性(rightness)」との相克によってとされている。

金子らは現代政治における正しさには、「みんなで選んだ」正統性と「専門性や合理性に基づく」正当性の2側面があるとし、質の高い政治的判断には、2つの性質の相克が必要だとしたのである。現代日本政治では国民の政権選択選挙投票行動のような正統性への傾倒が進んだ一方で、複雑化、多様化する成熟社会において、専門性や合理性に基づく正当性を担う努力が軽んじられているという<sup>91</sup>。

その現状に対し、ドキュメンタリーは2つの機能を有すると言われているだろう。

第1に、正統性の傾倒が過度に進むのを監視する機能である。これは、政策決定が行われる際に、なぜその政策が決まったのか、市民が置かれている状況にその政策が妥当なのかを検証することが求められよう。一方で正統性をもって政策決定した事柄を市民に伝達することは<sup>92</sup>ニュースの機能である。

第2に、正当性は、本来は行政が社会課題を見出し、行政政策として、市民に伝えるものであった。しかし社会課題が複雑・多様化し、また価値観においても変化していく中で、そのことを行政だけの力では見出すことが困難になった。したがって、ドキュメンタリーが正当性を見出し、放送することの機能・役割が求められるようになったとも言える。

社会問題は、事件や事故から見出されるものもあるが、社会の変容に適合しなくなった従来の行政政策や法律の「ひずみ」から発生することもある。また、技術革新によって従来の仕組みに適合しなくなったときに生じたりもする。その社会問題をテレビで放送するには、時代背景や複雑な要因が絡み合っており、そのうちのどの部分をテーマとして、制作者はどのように意図するのか、また演出手法としてその時代背景や複雑な要因をどのように取材して映像化していくのか、などが問題となってくる。これはニュースではなく、ドキュメンタリーでしか果たせない機能であり、ドキュメンタリーこそが果たすべき役割なのではないかと考えられる。

---

90 政治・行政、財政・経済、外交・安全保障、地域経営、教育など幅広い分野に渡り、研究提言を行う民間独立のシンクタンク。

91 「統治機構改革 1.5&2.0 一次の時代に向けた加速と挑戦」(2019年3月)、PHP研究所。この報告書は、PHP「統治機構改革」メンバーである、松井孝治(慶應義塾大学総合政策研究所)、牧原出(東京大学先端科学技術研究センター)、待鳥聡史(京都大学大学院法学研究科教授)、宍戸常寿(東京大学大学院法学政治学研究科教授)、山本龍彦(慶應義塾大学法科大学院教授)、砂原庸介(神戸大学大学院法学研究科教授)、金子将史(PHP総研代表)、亀井善太郎(PHP総研主席研究員)によってまとめられたものである

92 例えば、「アベノミクス」という用語や「三本の矢」など権力者が打ち立てた政策を市民に分かりやすく伝達するのがマス・メディアである。

## 2-4 小括

本章では、マス・メディアの機能研究を整理し、テレビの機能、またテレビ・ニュースの機能、報道ドキュメンタリーの機能を整理し概観した。テレビの機能自体は、これまでマス・メディア研究の主体となっていた「新聞」の機能とはそう違いがないとされてきた。しかし本章では、その機能の「強度」という観点から、テレビの機能を検討してきた。結果、7つの特性(速報性・わかりやすさ・詳報性・探しやすさ・信頼性・関心をひろげる・伝達力)において、「探しやすさ」という特性を除き、全てにおいて他のマス・メディアより優位に立っていた。これらをもって、テレビの機能の特徴の一つとして位置づけることができるとした。

また、テレビがマス・メディアの首位に立っていることは、映像メディアであるテレビが、他のマス・メディアよりも聴覚・視覚を同時に駆使して、より「感覚」を使うことも特性であると分析できた。マクルーハンは、テレビはより「感覚を参加させることができる」と述べているが、そのことを意味しているとも言えるだろう。本章ではその感覚を参加させる、感覚を喚起させる機能があるという点においても、テレビの機能の特徴であるに位置づけた。

次に、ジャーナリズムの視点からニュースとドキュメンタリーの形式的な機能を明らかにし、その差異性をも明らかにした。これまでテレビにおけるドキュメンタリーの形式的な機能を論じた研究は見当たらず、「新聞」を主体とした早稲田大学ジャーナリズム教育研究所が行った「ジャーナリズムにおけるニュースの分類」を基に、テレビにおけるニュースとドキュメンタリーの比較分析を行った。結果、第1に新聞におけるストレート・ニュース機能は、テレビのニュースと同じであると結論づけられた。第2に、新聞における論説・評論機能は、テレビにおいてはあまり機能していないという結論となった。第3に、新聞における特集・連載企画機能については、まさにテレビのドキュメンタリーと同様の機能を有していると結論づけることができた。

筆者は更に、ドキュメンタリーの内容的機能を明らかにした。社会問題は本来、行政が見出して対策を講じるものである中で、ドキュメンタリーはどのような位置づけでどのような内容を取り扱っていくべきなのかを考察した。考察の対象としたのは、政策シンクタンク PHP 総研の金子将史・亀井善太郎ら(2019)による、正統性(legitimacy)と正当性(rightness)の概念である。現代社会は正統性に傾倒し、正当性を軽視する傾向が見られるが、ドキュメンタリーは過度な正統性への傾倒に対する監視機能を担うべきとした。また、弱体化しつつある社会問題における正当性を、行政だけでなくドキュメンタリーこそが見出し、伝達していかなければならないとした。

以上、本章ではマス・メディアの機能から、ドキュメンタリーの形式的内容的機能を明らかにした。次に、第3章では、本章で論じた「テレビ・ドキュメンタリーが社会的効果



を及ぼす機能」が、どのようにして「影響・効果」として研究がなされてきたのかを取り上げる。

### 第3章 マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけと効果研究

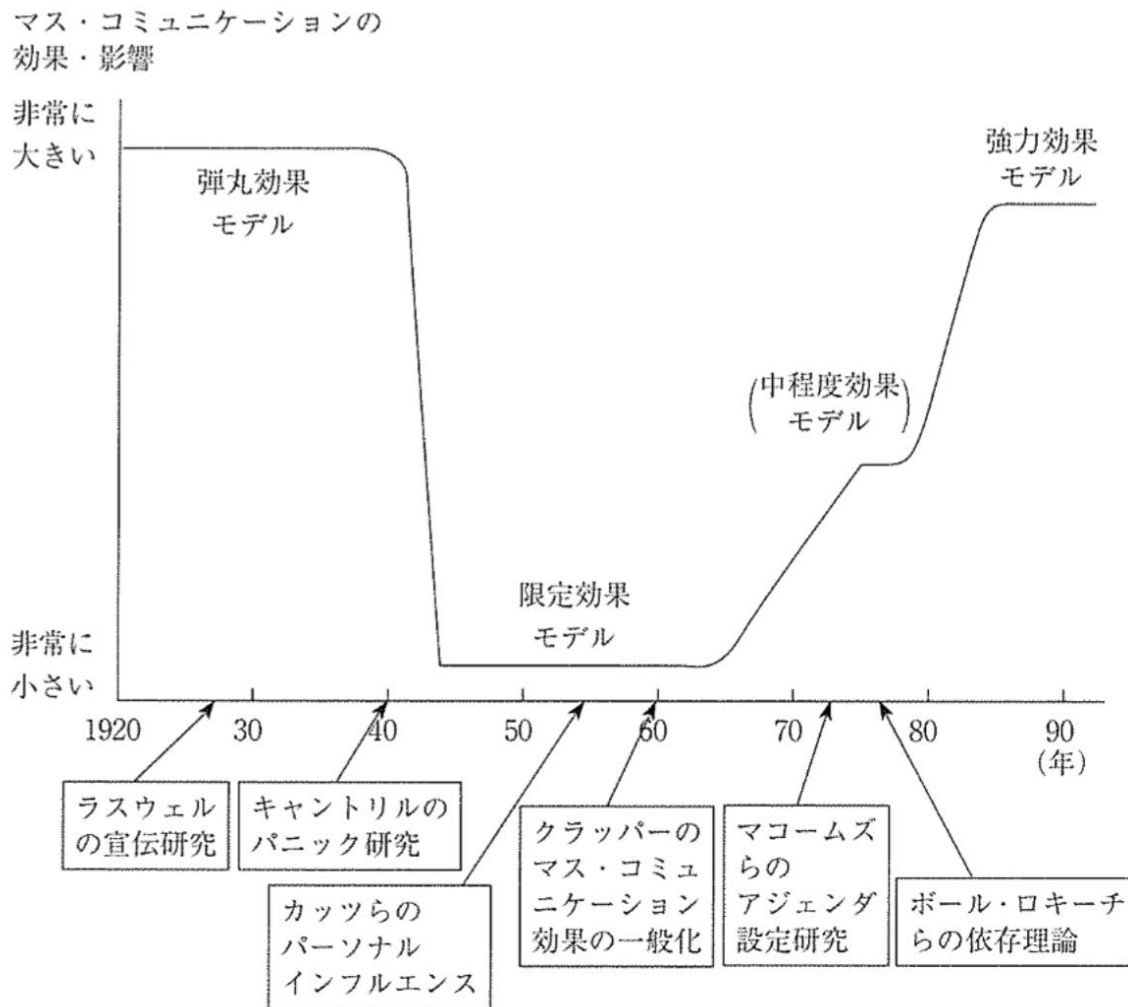
第2章では、テレビ・ドキュメンタリーの機能の整理を行った。本章では、テレビ・ドキュメンタリーに関する効果研究について論じたい。これまで、マス・コミュニケーション研究において、テレビ・ドキュメンタリーの効果に限った研究はほとんど行われておらず、その理論体系は確立されていない。したがって、テレビ・ドキュメンタリーの効果研究を行おうとするとき、これまでのマス・コミュニケーションに関する効果研究を整理する必要がある。

マス・コミュニケーションに関する効果研究は1920年代からなされるようになった。本章では、まず第1に、マス・コミュニケーションに関する効果研究を歴史的な変遷から概観する。第2に、本論文の主題になる「社会的効果、特に最も社会的効果の高い、公共政策への影響への効果研究」を整理する。第3に、その公共政策に影響を与えた効果研究が、テレビ・ドキュメンタリーにおいて適合するかを考察する。第4に、効果研究はマクロ的視点でなされることが多いが、本章ではミクロ的視点にも立った研究も行う。筆者は実際に政策形成者に、ドキュメンタリー番組が政策決定に影響する際の視点をインタビュー調査した。本章では、以上のことを論じ、テレビ・ドキュメンタリーに関する効果研究の可能性を模索したい。

#### 3-1 マス・メディアの効果研究の系譜

マス・コミュニケーションの効果研究は、今日に至るまで大きく3つの歴史的過程を踏んでいる。【図表3-1】はマス・コミュニケーションの効果・影響研究の変遷を示したものである。

【図表 3-1】 マス・コミュニケーションの効果・影響研究の変遷



出典：Severin=Tankard, 1992:261, より大石裕作成(大石 2016:100)

【図表 3-1】における弾丸効果モデルは、「マス・メディアによって伝達された情報が、受け手(市民)の態度や行動の変化を喚起するという、弾丸のように受け手に直接到達するマス・メディアの効果の存在を示している」(大石 2016:104)<sup>93</sup>。このモデルが提唱されていた時期は、第二次世界大戦より前から、終戦前後までであり、第 1 章でも述べたが、マス・メディアがプロパガンダにも利用されていた時期である。この時期は、政府による情報統制が行われていたこと、また情報の取得方法が新聞や映画などごく限られたマス・メディアのみであったことで、マス・メディアの影響力が非常に大きいとされていた時期である。この時期はまだテレビは誕生しておらず、この弾丸効果モデルを、現代のマス・メディア効果研究に当てはめることはできない。

93 大石裕(2016)、前掲書 78。

次に、1940年代半ば、ちょうど第二次世界大戦が終結したころに、弾丸効果モデルを否定する形で限定効果モデルが提唱された。この効果は、マス・メディアを巡る影響には、様々な要因が介在し、効果は限定的であるというものである。様々な要因とは、個人的要因と集団的要因があるとされる。個人的要因は、「受け手が既存の態度や意見と整合するメディアや情報に接触する傾向が高いという『選択的接触』、さらにそれから派生する情報の『選択的知覚』や『選択的記憶』にかかわるモデルが提示され、それをもとに調査研究が蓄積されていった」(大石 2016:109)とする。選択的知覚や記憶とは、マス・メディアがもたらす情報は、その情報を受け取った市民は、全て記憶されているのではなく、断片的に記憶しているという論考である。一方、集団的要因は、【図表 3-1】にある、「カツラのパーソナル・インフルエンス」を意味している。マス・メディアの情報には集団内で中心的役割を果たす「オピニオン・リーダー」が介在しており、その「オピニオン・リーダー」によって、受け手は影響を受けるという論考である<sup>94</sup>。

この限定効果モデルについては、現代におけるメディア環境とは異なる状況下ではあったものの、効果過程にこれら2つの大きな要因が介在しているという点で、現在においても有効性を持つ可能性があると考えられる。

1970年代に入ると効果研究は、強力効果モデルと変容する。これは、テレビの普及に伴い、情報環境の拡大、マス・メディアへの依存度が高まることによって、限定効果モデルが次第に批判されるようになった。ここでは大きく2つの効果研究の仮説を述べる。

第1に、E.ノエール・レイマン(Noell Neumann)の「沈黙の螺旋」仮説がある。この仮説は、人々は多数派の意見である場合は公言し、少数派の意見の場合は沈黙する傾向があることを前提としている。マス・メディアによって社会内の多数派の意見を知ることができ、自分の意見が多数派か少数派のいずれに属するかの判断の影響に大きく影響を与えることとなる。したがって、マス・メディアは大きな影響を与えるものであると仮説を立てている。この「沈黙の螺旋」仮説は、これまでの単純な形の「受け手研究」から脱し、世論形成過程というマクロの視点で論じていることは、これまでの効果研究にない視点であった。

第2に、「培養効果」仮説である。G.ガーブナー(Gerbner)は、アメリカのテレビ・ドラマ番組の内容分析と、市民への意識調査を行った。ドラマ番組の中で暴力シーンが多く含まれていた場合、その視聴時間が多いほど「暴力の不安」や「他人への不信感」が強くなることを明らかにした。つまり、マス・メディアの情報を得ることによって、情報とは別に、感情を培養させていく効果があるという仮説である。ガーブナーは、初めてテレビ・ドラマに焦点を当てて効果研究を行ったことで、新しい効果研究の可能性を見出した。し

---

94 児島和人(1984)、「『パーソナル・インフルエンス』再考」、水原泰介・辻村明編『コミュニケーションの心理学』、東京大学出版会。pp.98-99.

かし、視聴者がどう受け止めたのかというミクロ的な視点のみを扱っているため、マクロ的な視点は検討されていない。従って、ガーブナーの培養効果仮説は、これまでの「受け手」の効果研究から脱していないということになる。

次節では、テレビ・メディアが出現した、強力効果モデルの時期において、本論文が目的としている、政策決定に影響を与える効果研究についての整理を行いたい。

### 3-2 アジェンダ設定機能

強力効果モデルの中で、最も関心を集めたとされるのが、「アジェンダ(議題)設定機能」仮説である。

1972年にアメリカのコミュニケーション研究者である M.E.マコームズ(Maxwell E. McCombs)と D.L.ショー(Donald L. Shaw)は、政治学者の B.コーエン(Bernard Cecil Cohen)が述べた「プレスは(ある問題について)どう考えるか(what to think)を人々に伝えることに多くの場合成功していない。しかし、何について考えるか(what to think about)を読者に伝えることは恐ろしく成功している」(Cohen 1963:13)<sup>95</sup>に示唆を受け、「マス・メディアが争点となる議題を設定し、強調すればするほど、受け手もその議題を重要視するようになる」というアジェンダ(議題)設定機能の仮説を打ち立てた。そして、マコームズらは、アメリカ大統領選挙を例に、掲げられた政策をマス・メディア(新聞とテレビ)が優先順位をつけてアジェンダ(議題)を設定し、それが受け手である市民の認知にどのような影響を及ぼしたのかを分析した。結果、マス・メディアが設定したアジェンダ(メディア・アジェンダ)の優先順位は、受け手である市民の認知との間にかなり高い整合性があったと実証し、仮説を論じたのである<sup>96</sup>。

マコームズらによれば、アジェンダ設定機能の大きな特徴は2つある。第1に、マス・メディアが争点となる議題を「強調すればするほど」という手法論である。しかし、マコームズらは具体的にその「強調」がどのような手法なのかは述べていない。したがって筆者は、その「強調」が何を意味するのかを位置付ける。そして第2に、アジェンダが転換していく過程である。

第1の特徴である、マス・メディアが「強調する」手法としては、「キャンペーン」があげられよう。「キャンペーン」は、政策決定への影響、ないし社会的課題の幅広い認知を得

---

95 Cohen, B. C. 1963 *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press.

96 McCombs, M. E. and D.L. Shaw 1972 "The Agenda-Setting Function on Mass Media," *Public Opinion Quarterly*, p.36.

るなど、ある一定の目標を達成するために、告発や提言がなされる説得行為であったり、繰り返し・報道・放送し、強調することだとしている。「キャンペーン」は、マス・コミュニケーション論でも研究対象とされ、概念化されている。

カルチュラル・スタディーズを専門とするサリバン(1994)によれば、キャンペーンとは、「明確な目標の達成を目指して、通常はマス・メディアによって指揮・展開される、組織化された説得行為を指す。その対象は世論や人々の行動である」(O' Sullivan, et. Al., 1994:35)<sup>97</sup> としている。

また社会学者の広瀬英彦(1987)は、放送キャンペーンの研究を行っている。放送キャンペーンとは、「何らかの形で相手に影響を及ぼす意図をもって行う一種の説得的コミュニケーションである」とし、以下の6点を提示している。①ある主体が、②ある領域の問題について、③あるレベルの目標を達成するために、④さまざまな手段により、⑤ある構造をもって、⑥ある対象に対して、行う説得的なコミュニケーション活動である」(広瀬英彦 1987:6)<sup>98</sup>。

情報メディア学が専門の小俣一平(2012)は、広瀬の6点の提示のうち、「③あるレベルの目標を達成するために」という点は、現実問題としては難しいと思われると述べている。その理由をまとめると、本来、メディアは「社会に訴える」ことが目標であり、メディアが「議題設定」をすることはできても「政策決定」は別の次元の問題であるからとする。小俣は、2010年1月にNHKが展開した「無縁社会キャンペーン」を例に挙げ、キャンペーン内では、「無縁死」が年間3万人を超えている事実を社会に訴えることはできても「無縁死をなくす」という〈あるレベルの目標を達成する〉ことには、結び付きにくいとしている(小俣一平 2012:4)<sup>99</sup>。

この小俣の指摘はあるものの、広瀬(1987)は放送キャンペーンによって一定の目標に達せられるかという点について、成功要因と成功しなかった要因に関しては一般化できるものだとし、放送キャンペーンの成功要因として、ダグラス、ウェスレー、チェイフィー(1970)の研究を紹介している。

「①放送キャンペーンは、その問題に全く関心がない「無知層」や、キャンペーン・メッセージの意味を曲解する人々が少ない場合のみ、効果的である。

②意見の一致が容易で、多くの人々が同意するようなテーマを扱うキャンペーンは比較的容易だが、人々の意見が分かれる論争的なテーマの場合には、彼らの態度を変化させることは困難である。特に人々が固く抱いている信念を変化させることは、ほとんど不可能である。

---

97 O' Sullivan, T. et. al., (1994) *Key Concepts in Communication and Cultural Studies*, Routledge.

98 広瀬英彦編(1987)『現代放送キャンペーン論』、学文社。

99 小俣一平(2012)、「インターネット時代の「キャンペーン報道」の意義を探る～NHK「ミドルエイジクライシス」キャンペーンを事例として～」『放送研究と調査』(5月号)、NHK出版。

③放送キャンペーンは、対人コミュニケーションがそれを補完する場合のみ、効果的である」。 (広瀬 1987:53)

つまり、キャンペーンが成功を収めるには、メディア・アジェンダとなる争点の「テーマ」が大きな要因であると言えよう。小俣が「無縁社会キャンペーン」を事例として挙げたような社会福祉問題は、成功要因②に適していないと分析することができよう。このような社会福祉に関する問題は、生活保護受給問題が戦後から今に至るまで論争を続けているように、自己責任論者との確執がある。

一方、放送キャンペーンの失敗要因に関して、広瀬は、サルセデ、リード、エバンス、コングラ(1974)の放送キャンペーンの事例研究を紹介している。

「①このキャンペーンが主に、朝早く(午前5時~6時30分)とか週末とか、少数の人々しか放送を視聴・聴取していない時に行われたこと。

②キャンペーンは新聞やテレビ・ラジオを通じて行われたが、それぞれのメディアが別々のメッセージを使ったため、人々が混乱してしまったこと。

③一般にキャンペーンは特定の事件や出来事の前後に集中して行うのが効果的であること、つまりこれらに反した時期にキャンペーンが行われたこと」。 (広瀬 1987:54)

つまり、放送キャンペーンによって、メディア・アジェンダは「強調される」ものの、その効果は全てにおいてもたらすことができるわけではない。上記の広瀬が示した成功要因と失敗要因から、第1にテーマ設定(メディア・アジェンダの設定)、第2に放送する時間帯などの方法論を加味しなければ効果が得られない、つまりアジェンダ設定機能は成立しないとも言えるだろう。

第2の特徴である、「アジェンダの過程」について考えていこう。マス・コミュニケーション学者の大石裕は、M.E.マコームズとD.L.ショーの研究結果を踏まえ、マス・メディアのアジェンダが、最終的に政策決定に影響を及ぼしていく過程について、次のようにまとめている。

「様々な事件や出来事などの社会的問題が、マス・メディアによって報じられ(=メディア・アジェンダ)、それが人々の認知によって関心を喚起し(=公衆アジェンダ)、公的な政治機関において対応すべき問題・争点(=政策アジェンダ)とされる。その結果、社会的問題の解決が政策によって試みられるという一連の過程を示すものとしている」(大石 2016:118)<sup>100101</sup>。

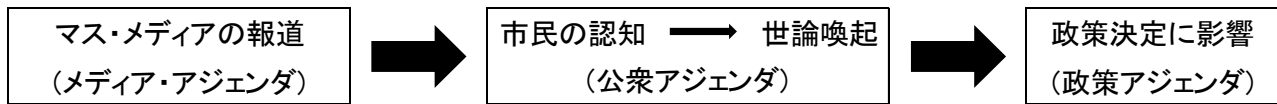
---

100 大石裕(2016)、前掲書 78。

101 大石は「公衆アジェンダ」としているが、筆者は第1章でマス・メディアの受け手を「市民」と定義したことから、筆者は「市民アジェンダ」とする。

この大石が述べる、マス・メディアが政策決定に影響を及ぼす構造的な過程を【図表 3-2】に示した。

【図表 3-2】アジェンダ設定機能の過程<sup>102</sup>



筆者作成 2019

【図表 3-2】の中で、( )内は、大石の用語である。「公衆アジェンダ(筆者は「市民アジェンダ」<sup>103</sup>)に、「市民の認知→世論喚起」と位置づけたのは、大石が世論を、「一般の関心の的になっている政治的、社会的諸問題に対する公衆の反応(すなわち、賛成、反対、無関心など)」(大石 1998:122)と定義しているからである。

つまり「市民アジェンダ(大石の言う「公衆アジェンダ」)」とは、「認知」だけにとどまらず、その関心の反応、行動変容までの範囲を指しているということになるであろう。

ここで、このアジェンダ過程の「主体」となっているのは、受け手である市民であることを明らかにしておきたい。【図表 3-2】の「アジェンダ設定過程」が示すように、「市民」が介在しないとこのモデルは成立しないのである。大石(2016)は、「問題や争点が公衆アジェンダに据えられることなく、メディア・アジェンダから政策アジェンダに直接転移される場合もある。ただし、ここで強調しておきたいのは、マス・コミュニケーション研究の領域においては、アジェンダ設定モデルとは、マス・メディアのレベルでアジェンダになった問題や争点が、公衆アジェンダに転移される過程を研究対象としている点である」。(大石 2016:118)。としている。これは、第 1 章【図表 1-1】「マス・コミュニケーション過程」で示した通り、「マス・メディアが大量の情報を市民に伝達するという行為がマス・コミュニケーションである」という概念を前提としているからである。

筆者は、この「アジェンダ設定機能」の効果研究にあたっての、3つの考慮すべき点を挙げておきたい。

第 1 は、アジェンダ設定機能の過程がそもそも、マス・コミュニケーション研究の過程を前提にしている点である。マス・メディアの情報からは、市民の受け取るものが限定的であり、他の過程要因も含めて検証する必要があるものと考えられる。第 2 に、大石は受

102 ( )内は大石の表現のまま。「公衆アジェンダ」は大石裕、「市民アジェンダ」は筆者の表現である。

103 第 1 章 1 節で整理した通り、筆者はマス・メディアの受け手を「公衆」や「大衆」ではなく、「市民」として扱う。



け手となる市民の「世論喚起」によって、政策決定に影響を及ぼすとしているが、「世論喚起」という、市民の認知や行動変容がどのように図られるのかという部分については、具体的に示されていないという点である。マコームズとショーは、アメリカ大統領選挙を調査対象とし、選挙報道におけるメディア・アジェンダが、選挙の投票結果によって、市民アジェンダが形成され、その投票結果が、政策決定に影響を及ぼすとした。しかし、第2章のドキュメンタリーの機能で述べたように、正当性を持つメディア・アジェンダの場合、選挙とは異なる市民の認知や行動変容をどのような指標で図るのかという点についても考察しなければならないのではないかと。第3に、第2の疑問点と関連するが、アジェンダ設定機能は、市民アジェンダから政策アジェンダに至る影響の要因については、触れられていないという点である。キャンペーン論の部分でも整理したが、その題材の設定や放送の方法といった分析枠組みを用いた事例研究の検証が、現段階ではあまりなされていないという状況であり、そこに視点を当てていくことが必要ではないだろうか。

### 3-3 アジェンダ構築機能

先述したアジェンダ設定機能は、マス・メディアが報じた情報が、いかにして政策決定へ影響を及ぼすのかをマス・コミュニケーション論で論じた効果研究の一つであった。だが、この効果研究では、情報伝達過程に「市民」が介在するという前提があり、本来の過程がきちんと検証されているとは言い難い。また、メディア・アジェンダが市民アジェンダとなる過程は「強調する」というキャンペーンとするような過程が設定されているのに対し、市民アジェンダから政策アジェンダへの過程の具体的な要因は述べられていない。それもマス・コミュニケーション研究には、その全体的傾向として、「世論が喚起されれば、民主主義の機能が自動的に働き、政策アジェンダになる」という概念の前提がある。

これら、マス・コミュニケーション研究における前提に対し、批判的な立場をとっている研究者がいる。

政治社会学者の伊藤高史(2007)は、政治社会学という観点から、マス・メディアがどのように影響を及ぼしているのかという、「ジャーナリズムが社会を動かす影響過程」とする「アジェンダ構築機能<sup>104</sup>」という効果研究<sup>105</sup>を行っている。伊藤はジャーナリズムの定

---

104 政治社会学の論点での「アジェンダ構築」研究の系譜は、1972年にコブとチャールズ・D・エルダーによって発表されたが、その研究の変遷は、立石芳夫(1996)、「アジェンダ構築とメディア機能 ―コブとエルダーの理論モデルを軸に―」『立命館法学』(1号 245号)、立命館大学。や、伊藤高史(2007)、「アジェンダビルディングとジャーナリズム研究」『慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要』(No.57)、慶應義塾大学。を参照されたい。

105 伊藤高史(2010a)、『ジャーナリズムの政治社会学 ―報道が社会を動かすメカニズム』、世界思想社。を参照。

義を、「出来事に関する情報を不特定多数の人々に伝えること(報道)を業として行う組織(報道機関)およびそれを利用して職業として情報発信を行う個人(記者あるいはジャーナリスト)の総体と定義する。つまりジャーナリズムといえば、新聞社、放送局、出版社といった報道機関、および報道機関の媒体で記事や解説を公表したりする記者や編集者、評論家たち(ジャーナリスト)を指すことにする。ジャーナリズムの活動が「報道」である」(伊藤高史 2007:133)<sup>106</sup>としている。ここで引用した部分で伊藤の言う「ジャーナリズム」とは前節で示した「マス・メディア」とほぼ同じ意味で使われており、ここでは伊藤の言う「ジャーナリズム」はすべて「マス・メディア」と置き換えて論じることとする。

伊藤が示す、マス・メディアにおける影響力は、まず市民一般への影響と、政策決定など社会を動かす地位にある人物である「権力者」への影響とに分けられている。社会を動かすのは常に市民一般の意思であると考えるのは「民主主義的イデオロギーの誤謬」(伊藤 2010b: 370 - 372)<sup>107</sup>だとし、アジェンダ設定機能で示した【図表 3-2】の過程である、市民を主語にした「世論喚起」によって、政策決定への影響があるという論を批判している。

【図表 3-2】の過程は、市民の声を反映した形で政策決定がなされているという、まさに民主主義の構図であるが、伊藤は次のように、アジェンダ設定機能の世論喚起を経た政策決定への過程を批判する。

「マスメディアが『強力な効果をもち得る』というためには、マスメディアが市民一般の行動や考え方に直接影響を及ぼしている、と想定することは必ずしも必要ではない。マスメディアが社会を動かす地位にある個人個人に影響に影響を与えることができるならば、マスメディアはそうした個人(権力者)を経由して、間接的にはあるが、社会に大きな影響力を与えていると言い得るからである。

社会を動かす力(権力)は不平等に分配されている。特に短期的な事柄、例えば特定の法案が通るか通らないとか、政府が方針を変えるか変えないかなどを考えるとときには、『権力者への影響』を『市民一般への影響』と切り離して考える視点が必要である」(伊藤 2010b: 371)<sup>108</sup>。

また、マス・コミュニケーション学者のデイビット・プリチャード(David Pritchard)(1991)は、伊藤と同様な見解を持ち、アジェンダの過程について次のように指

---

106 伊藤高史(2007)、「アジェンダビルディングとジャーナリズム研究」『慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要』(No.57)、慶應義塾大学。

107 伊藤高史(2010b)「政治社会学としてのジャーナリズム研究と『正当性モデル』」『法学研究』(83(2))、慶應義塾大学法学研究会。

108 伊藤高史(2010b)、前掲論文 107。

摘する。

「古典的な概念によれば、報道機関が政策形成者に何らかの影響を与えるとすれば、それは二段階の過程を経て起こるはずである。すなわち、メディアは最初に市民に影響を与え、市民は彼らの代表として選出・任命された公務員や議員に影響を与える。つまり、古典民主主義の理論は、公務員や議員などの政策形成者の行動に対して、報道機関は直接的な影響を持たないと仮定してきた。

しかし 20 世紀後半には、古典的民主主義の理論が考えたような市民と政策形成者の間の直接的なつながりを立証することは困難になった。その代わりに、報道機関のアジェンダと政策形成者の行動に直接的な関係があることを示すかなりの証拠が存在している。これが意味しているのは、政策形成者は報道機関のアジェンダを、公衆のアジェンダ(市民アジェンダ)<sup>109</sup>の代理として利用していることだ」(Pritchard1992:105)<sup>110</sup>。

そのような、マス・コミュニケーション論の前提を否定するかたちで、マス・メディアと政策決定の関係性が社会政治学の視点から提唱されたのが「アジェンダ構築機能」という効果モデルである。マス・コミュニケーション論の伝達過程の主体が受け手である市民であったのに対し、政治社会学の視点では、政策決定を主体とし、政策決定がなされるためにマス・メディアはどんな影響を及ぼし、過程を経ているのかを考察するというものである。

本節では2つのアジェンダ構築機能のモデルを紹介し、ドキュメンタリーへの適合性を含めて考察する。

### 3-3-1 コブとエルダーのアジェンダ構築機能

1972年に、R.コブとC.エルダーが『アメリカ政治における参加』を公表し、「アジェンダ構築」モデルにもとづく、政策過程論の新動向を提示した<sup>111</sup>。コブとエルダーの研究は、政策課題設定過程を分析とし、その分析対象が社会運動団体とマス・メディアの相互作用であるとしている。マス・コミュニケーション論では分析対象が必ず受け手の市民であったのに対し、社会運動を対象とした点は、新たな動向であった。

---

109 ( )内筆者。

110 David Pritchard(1992) "The News Media and Public Policy Agenda" . In *Public Opinion, The Press, and Public Policy* (ed. By J. David Kenamer). Praeger Publishers:

111 Cobb, R. W. and C. D. Elder, 1972, *Participation in America Politics: Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.を発売。

コブとエルダーのアジェンダ構築とは、以下のようなものであった。社会運動団体の議題を、公的な政策アジェンダにするには、①マス・メディアの影響力を動員しつつ議題を争点とすること、②多くの人々の注目と感心を獲得し、政策決定者が無視できないまでに争点をめぐる紛争を拡大させることであるとした(立石 1996:390)<sup>112</sup>。

またこのアジェンダを構築する過程として、①集団が不満を組織化する、②漠然とした不満が特定の要求に転換される、③争点がアジェンダに到達するように、政策決定者の注目を引き付けるだけの圧力や関心を創出する、④政策アジェンダ(エルダーらは「公的アジェンダ」)への到達、と4段階に区切っている(立石 1996:390)。

コブとエルダーは、社会運動団体はマス・メディアを通して争点を拡大することで政策決定へ影響を及ぼすことができることに関して、これを「アジェンダ構築機能モデル」として結論づけている。これらコブとエルダーのアジェンダ構築機能の研究によって、マス・メディアが政策決定に非常に大きな影響を与えるということが位置づけられ、効果研究に新たな可能性をもたらすことができたと言える。しかし、主体対象を社会運動団体に限定していることが、マス・メディアと政策決定に影響を与える過程を総評したことにはならないという点もはらんでいる部分にも注目しておきたい。

### 3-3-2 プロテスのアジェンダ構築機能

コブとエルダーは政策課題決定過程の主体を「社会運動団体」としていたが、それではマス・メディアと政策決定への影響を全て捉えることはできないと前項で述べた。本項では、マス・メディアを主体としたアジェンダ構築過程の先行研究を考察する。

マス・メディアを主体としたアジェンダ構築過程の研究を行ったのは、ノースウエスタン大学のデイビット・L・プロテス(Protess, David L)ら7人の研究者である。プロテスらは、1981~88年にかけて、報道機関の協力を得て6つの「調査報道」<sup>113</sup>において、A)報道される以前の段階過程、情報源の入手の方法と、それによる制作過程、B)報道に対する市民の反応、つまり「受け手」研究を行った。

プロテスらは報道と世論、政策形成者との関係を示すにあたり、2つのモデルを提示した。一つが、「動員モデル(Mobilization Model)」【図表3-3】である。これは、【図表3

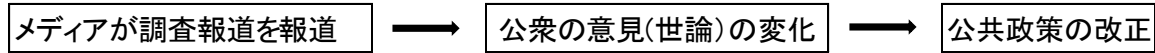
---

112 立石芳夫(1996)、「アジェンダ構築とメディア機能—コブとエルダーの理論モデルを軸に—」『立命館法学』(245号)、立命館大学。

113 6つの「調査報道」とは、①公的資金が導入された在宅ヘルスケア・プログラムでの詐欺と虐待行為についてのテレビ報道、②性犯罪の地域間格差に関する問題の新聞報道、③警察官の暴行事件に関するテレビ局の5回シリーズ報道、④有毒廃棄物処理に関するテレビ局の3回シリーズ報道、⑤国際的な誘拐事件に関するテレビ報道、⑥公的資金が導入された透析センターでの不正に関する新聞報道である。

ー2】で示した大石らが示したアジェンダ設定機能のアジェンダ過程と同じ流れであり、プロテスらは従来の民主主義に沿った流れとして「直線的モデル」とも呼んでいる(Protess et.al.1991:15)<sup>114</sup>。

【図表 3-3】調査報道の動員モデル



出典：Protess et. al. 1991:15

プロテスらの調査結果では、「動員モデル」を完全に支持するケースはなかったとし、政策の改正は、世論の反応とは無関係に起こることを示した。6つの「調査報道」の中で、公的資金を導入した透析センターの不正に関する新聞報道での社会的影響過程の分析を以下のように述べている。

「一連の報道は社会に変化を与えた。それは、連邦・州双方のレベルでの政策形成者の関心を引き、報道で指摘された問題のいくつかに対処するための施策を提案させることになった。一方、市民はこの問題に対する反応に大きな変化は見られなかったにも関わらず、政策決定者の変化が起こったのである。(その要因として)記者たちが調査の過程で開拓した政策形成者との協力関係があったこと、記者たちの代替政策案を政策形成者に売り込んでいた。直線的な動員モデルはこのケースによって得られた証拠によって修正される必要がある。市民は必ずしも変化には応じない。議題構築は、メディアと政策アクターとの複雑な交流の網の目から生じたのである」(Protess et.al 1991:199-200)<sup>115</sup>。

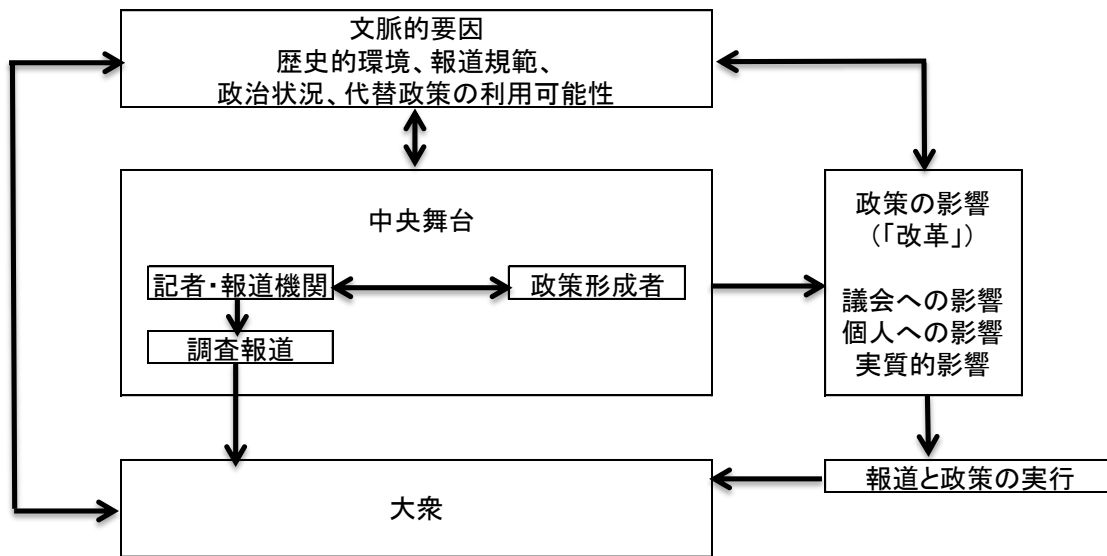
プロテスらは、A)報道される制作過程に、「記者(制作者)<sup>116</sup>と権力者の協力関係」があったとしている。そして、B)受け手の反応は、大きな変化はなかった。とする結果を出したのである。そこで、【図表 3-3】で示した「動員モデル」を修正したのが「提携モデル (Coaliton Model)」【図表 3-4】である。

114 Protess,David L.,Fay L. Cook, Jack C. Doppelt, James S. Ettema, Margaret T. Gordon, Donna R.Leff and Peter Miller. 1991. *The Journalism of Outrage: Investigative Reporting and Agenda Building in America*, The Guilford Press: New York, U.S.A.

115 Protess,David L.,Fay L. Cook, Jack C. Doppelt, James S. Ettema, Margaret T. Gordon, Donna R.Leff and Peter Miller. 1991 前掲論文 114。.

116 ( )内筆者。

【図表 3-4】 調査報道の提携モデル



出典：Proress et. al. 1991:251

【図表 3-4】が示す「提携モデル」は、マス・メディアのアジェンダが、市民・世論の反応とは別に、直接的に政策に影響を与えているという過程を示している。その要因として、報道されるまでの制作過程に、政策形成者と記者に協力関係があり、そこで交わされてきた「メディア・アジェンダ」がそのまま「政策アジェンダ」となったとしている。むしろ、プロテスらは報道の後の過程で、他メディアの追従報道や市民やそれに追随する利益集団の重要性を否定していないが、その一般化はしていない。

伊藤(2010a)は、このプロテスらの「提携モデル」に対し、権力者である情報源との協力関係がモデルに組み込まれていることを優れた点として肯定している。伊藤は、「ジャーナリズムにとっても最も重要な情報源は『権力者』<sup>117</sup>からであるとし、「社会を動かす力が大きい者(つまりより多くの権力を保有している者)こそが、重要な情報源なのである」(伊藤 2010a:26)<sup>118</sup>と述べている。つまり、メディア・アジェンダとなる「情報源」は、政策形成者から得るものだということである。また一方で、その逆機能として政策形成者たちの関係の中で、政策に対する意見が異なった場合に、メディアを利用して立案した政策形成者の意見を市民に伝えようと、メディアが利用されることを示している。

前項で述べた「アジェンダ設定機能」と本項の「アジェンダ構築機能」の大きな違いは、アジェンダ過程であるといえよう。アジェンダ設定機能はマス・コミュニケーション論を

117 伊藤は「権力者」を、「国家権力の運営とその計画、意思決定に直接関与する人々で、政治家や官僚、公務員、政府のブレーンなどを指す」と定義している。プロテスらが使用する「政策形成者」と同意語として使用している。本稿では、引用部分ではそれぞれが使用する言語をそのまま使用するが、筆者は「政策形成者」の語を使用する。

118 伊藤高史(2010a)、前掲論文 105。

主軸としており、「市民アジェンダ」(=世論喚起)を前提としている。それに対し、政治社会学を主軸にしたプロテスや伊藤は否定し、アジェンダ構築機能の政策決定はそもそも市民アジェンダによる世論喚起によって決定されるものではないとしている。これは、前出のPHP 総研の金子将史・亀井善太郎らが指摘する「みんなで選んだ」正統性(legitimacy)が強く反映されていると理解することもできる。

プロテス(1991)の「提携モデル」<sup>119</sup>は、マス・コミュニケーション論の限界を超え、政治社会学という領域に視点をおいたことで、新たな効果研究への可能性を示した。しかし、権力者と制作者が協力関係にあるという論点については、より深く検討することが求められよう。第1章で、日本のテレビ・ドキュメンタリーの誕生は、プロパガンダへの反省からであった。しかし、「提携モデル」では「権力者」と「制作者」が協力関係にあり、またアジェンダまで共有しているとのことである。これは、プロパガンダへとつながる危険性を伴うことになってしまうと考えられる。ただし、プロテスの研究の拠点としているアメリカは戦勝国であり、その意識は日本より低かった可能性はあるが、権力の監視はジャーナリズムの基本的概念であり、それに反する行為は、市民の信頼を落としかねない。実際に現在のアメリカでは、その兆候がみられる。それは、2016年、アメリカでは民主党のヒラリー・クリントン候補と、共和党のドナルド・トランプ候補のアメリカ大統領選である。トランプ氏の当選結果は、メディアの予想とは真逆の結果となり、アジェンダ設定機能がまるで機能しないことが決定づけられた。つまり、マス・メディアの信頼性・機能が低下したことが露呈したとも言われた。

プロテス(1991)<sup>120</sup>や伊藤(2007)<sup>121</sup>が示す「権力者(政策形成者)と記者の協力関係」は、実際に、日本の報道局政治部の「番記者」と呼ばれる記者が事例として挙げられ、存在しないわけではない。番記者は、権力者からの情報を「ニュース」として報道するのである。

一方で、記者とディレクターの差とは何かという疑問が生じる。テレビ・メディアでは、ニュースを報じるのが「記者」であり、番組を演出・制作するのが「ディレクター」である。番記者とディレクターの協力関係はあったとしても、政策形成者とディレクターの関係は、日ごろから関係性を構築している番記者ほど、情報を得られる機会が少ないであろう。権力者である政策形成者は、討論番組などで「自身の意見」として語る番組が別に設

---

119 第2章【図表2-8】調査報道の提携モデル(Proteus et.al. 1991:251)を参照。

120 Proteus, David L., Fay L. Cook, Jack C. Doppelt, James S. Ettema, Margaret T. Gordon, Donna R. Leff and Peter Miller. 1991, 前掲書 114.

121 伊藤高史(2007)、前掲論文 106。

定されている<sup>122</sup>。

さらに、重要な点として、プロテス(1991)らが研究の題材としている「6つの調査報道」全てが「事件」であることである。事件報道は往々にして、警察などの権力を持つ者によって情報が報道自粛要請・解禁などの統制がなされる。スクープを取るには、報道局社会部の番記者(警察周り)が情報を握る警察に張り込んで、関係性を作り、情報源を得ることはよく見られることだ。伊藤が述べる、「最も重要な情報源は権力者(政策形成者)<sup>123</sup>が持っている」というのは、このことであろう。その政策形成者には、政策形成者内で対立関係にあって自分の政策を推し進めたいがためにメディアを利用する形で「告発者」として情報を提供する可能性がある。またメディア側は、政策形成者の代わりに、その争点となる問題の専門家などに話を聞くことで、それを情報源とすることはある。しかし、最終的に「メディア・アジェンダ」を決めるのは番組制作者(プロデューサーなどの広義に渡る制作者を含めるが、主にディレクターを指す)であり、情報源となる人々の意向には左右されてはならず、それがテレビ放送の大前提であることを強調しておく。<sup>124、125</sup>

また、第2章でも述べたが、この多様化した時代に、正当性(rightness)をアジェンダとする政策アジェンダを権力者である政策形成者が、全てその社会的問題を把握できているわけではない。たとえ政策形成者が、発生している社会問題をデータ化された書類によって把握していたとしても、その現場に行き、実情を見ていることは稀である。むしろ、テレビ・ドキュメンタリーの放送によって、政策形成者が問題の現状を目の当たりにすることもあるのではないかと考えられる。特に社会福祉政策においては、緊縮財政のため、中央政府は地方自治体に事務を委任する形をとっている例も多い。つまり、中央政府が社会福祉問題の最前線の情報を把握しておらず、むしろその問題を政策形成者に知らせるメディアの機能が重要となってくるのである。

行政が問題を把握し切れていないという点については、実際に、政策形成者である日本共産党参議院議員で、財政金融委員会・国家基本政策委員会所属の党書記局長でもある小池晃<sup>126</sup>にインタビュー調査を実施した際にも明らかになっている。

---

122 NHK 総合『日曜討論』、テレビ朝日『朝まで生テレビ』など。

123 ( )内筆者。

124 例えば、情報源を与えた専門家のアジェンダが、ディレクターも納得するのならば、それはディレクターが決めた「メディア・アジェンダ」となる。

125 筆者は制作者であるが、専門家から情報を得る場合に注意している点がある。それは、専門家が、問題に対する「事実」を述べているのか、「解釈」を述べているかである。専門家も視点を変えれば権力を持つ者となり、マス・メディアを利用して自身の主張を広めたいという働きが生じる場合がある。告発者が政策形成者であったり、告発者が専門家である場合、彼らからメディアは完全に独立するべきであり、彼らが述べる「事実」を番組内で反映させるのは良いが「主張や解釈」を全て番組に反映させてはならないのである。

126 2018年5月15日実施。役職はインタビュー当時。



小池議員：「国会の質問でチョイスするかということは、まったく行政が知らない、把握していない、行政の網にかかっていない、ということを行政に対してぶつける。実態の把握もできていないことも含めてね。～略～ そういったことへの対応だとか、行政の網が全くかかっていない、行政の管轄下にまったくない。やっぱり、そういう問題は国会で取り上げて、こういう問題が起こっているんだと知らしめる。それに対する対策をとれと、大事な課題だと思っている」。

小池議員は、行政が把握し切れていない問題を、マス・メディアから情報を得て、国会審議で争点にする時があるとしている。現在において、行政が全ての社会問題を把握し切れず、社会問題としての「情報源」は、マス・メディアの取材によるものであることもあり得るのである。

この実態は、社会学者のウルリッヒ・ベック(2010)が『世界リスク社会論』で述べている、「サブ政治」の概念と同類と考えられる。ベックは、世界リスクを考えるにあたり、国境間をまたぐ「テロ」と「環境汚染問題」を事例に挙げている。複雑化・多様化する社会の変化によって、もはや一国の国民国家の政治では限界がきているという論である。ベックは、事例として NPO が国連や各国家が把握していない環境問題を提唱することで、国際機関を動かしたことを挙げている。これは「上からの政治」つまり、政策決定機関が問題を把握して実行に移すのではなく、「サブ政治＝下からの政治」として、下(大衆)から社会形成が今後、拡大化していくことを述べている(ベック 2010: 111-134)<sup>127</sup>。ベックが唱える「サブ政治＝下からの政治」は、今日の複雑化した国内の社会問題、特に社会福祉問題に当てはめることができるだろう。そのためには、「下」とされる市民が直面する社会問題を、テレビ・ドキュメンタリー(マス・メディア)が取り扱うことによって、メディア・アジェンダとし、報じるべき役目があるだろう。

プロテスがアジェンダ構築機能、政策決定にマス・メディアがどのような影響を及ぼしているか、それを制作過程から分析していったことは新しい視点である。筆者は、第1章や第2章でニュースとドキュメンタリーを全く異なるものとして位置づけたが、プロテスが調査対象とした番組は「ニュース」であり、ドキュメンタリーの効果研究とは、若干の差異が生じている。

したがって、実質的な効果研究のためには実際にドキュメンタリーを事例に取り上げ、アジェンダ構築を検証すべきであり、その事例研究は第Ⅱ部で行うこととする。

---

127 ウルリッヒ・ベック、島村賢一訳(2010)、『世界リスク社会論 テロ・戦争・自然破壊』、ちくま学芸文庫。

### 3-4 政策形成者からみたテレビ・ドキュメンタリーと政策決定

マコームズとショーが提唱した「アジェンダ設定機能」や、プロテスの「アジェンダ構築機能」の「提携モデル」は、影響過程とその要因を分析し、マス・メディアと政策決定の関係を構造的に捉えるマクロ的研究であった。ここで筆者は、ミクロの視点で、政策形成者がテレビ・ドキュメンタリーのどこに着目し、政策アジェンダへと転移するのか、実際に政策形成者にインタビュー調査を行い、それを一般化することを試みた。インタビュー調査の対象は、政策形成者である自民党参議院議員で参議院法務委員会理事、自民党法務部会部会長である中西健治<sup>128</sup>である。

まず、中西はマス・メディアにおけるテレビの特性として、以下のように述べている。

中西議員：同じ事柄を取り上げた場合、(新聞より)テレビの方が、より増幅して伝わるんじゃないですかね。増幅するというのは、悲惨なことであればより悲惨がより強く伝わるし、すごく良いことであれば、それは良いということが増幅して伝わるんじゃないんですか。

中西はテレビの特徴を「増幅」という言葉を用いている。映像メディアは「現状」を映し出すことで、視聴者の想像力を超えた現実を直接受け取らせることになる。その映像の現実と視聴者の想像力の差が大きければ大きいほど、「話題性」となるのである。活字メディアとの大きな差は、いやおうなく視聴者の想像をはるかに超えた「現状」を伝えることができ、それが直接感情に結び付くことである。そのため、直接感情に影響を与えるテレビ・メディアは、短期的な効果をもたらすということができる。

また中西は、与党と野党とではテレビ・ドキュメンタリーの捉え方の違いがあることにも言及した。中西自身、野党から与党に移籍した経歴を持っている。野党は、テレビ(ドキュメンタリー含む)の題材で、政権を揺るがす材料となりそうなものを取り上げる傾向があるとのことだった。例えば、2015年に亡くなった電通職員の長時間労働問題に関する報道は、野党側にとっては「長時間労働を許しているのは、現政権の政策の問題」として政権を攻撃するための材料とすることができるため、多く取り上げたとのことである。(共産党の小池晃参議院議員は、「ネットカフェ難民」を国会で取り上げた理由は、党が掲げるテーマに一致していたからと答えている。)一方で与党は、社会の流れや時代の流れで生じた問題、例えば少子高齢化による所有者不明土地問題など、「誰かの責任にできない問題」を拾い上げることにしているという。

---

128 自由民主党参議院議員で参議院法務委員会理事、党法務部会部会長である中西健治へのインタビュー調査。2018年7月25日実施。役職はインタビュー当時。

与党議員である中西は、「政策決定」のために取り上げる視点は、以下の6点であると述べた。

① 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。

番組で提示された社会問題を国会で扱うには、その問題の解決策が必要である。国会では、議題者に対して、その問題に対しどう考えるのか、どんな提言を持っているのかを問われるからである。

例えば、解決策が出にくい社会問題として外国人犯罪件数増加の問題がある。これがキャンペーン報道でその現状を伝えられたとしても、実際にどのような対策をしたら犯罪を減らせるのかという解決策を提示することは非常に難しい。解決策がそれなりに見出せるもので、かつ大きな問題ならば、国会で取り上げやすいという。

② 調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること。

社会問題がどの領域で発生していて、対象者を明確化できることである。その社会問題の領域や具体的な支援対象が不明であると、実態調査もできなければ、対策をすることもできない。例えば、振り込め詐欺事件などは単身高齢者が増加する中で、大きな社会問題であるが、被害者が多岐に及び、犯罪の摘発ができて対象者として特定することが難しい場合がある。だまされる側は、もともとだまされるとは思っていないこともあり、対象を特定しにくくなっている。さらに犯罪者側も、巧妙につかまらないように行動しているため、被害者がなかなか明らかにはならない。長期に及び啓蒙活動は実施できるとしても、マクロ的な解決策、つまり直接的な解決策、法整備によって具体的な解決策を講じることは非常に難しい。しかし対象者の明確化ができれば、それによって政策対応の動きの早さが変わってくると考えられるとしている。

③ 個別の問題ではなく、客観的な問題であること。

メディア・アジェンダ設定が客観性を担保できているのかということである。個人的な問題、特殊条件下にのみ存在するような問題や証言を取り上げるとは、少数の意見を取り上げているだけに過ぎない。そこに普遍的な問題が介在しなければ、「社会問題」として扱うに値しないことになるとしている。

④ 題材が社会の流れにマッチングしていること。

例えば、女性の社会進出や就職氷河期問題、グローバル化、少子高齢化社会など、社会背景の中から社会問題が発生している題材であることである。これは、現段階では問題として認識していない市民にも、結果的に自分自身にも降りかかる問題として提示することができる。ただし、それが社会の流れにマッチングしている必要があり、例えば好景気

で求人難である 2019 年現在であれば、就職氷河期問題というものは過去の歴史でしかないということになると述べている。

⑤ 放置すると深刻化する問題であること。

社会問題たる題材であっても、その問題がゆるやかに横ばい状態で進んでゆくに過ぎないものは取り扱われにくい。何かしらの対策を講じないと、時間とともに、問題が深刻化していくような場合が取り扱いに適している。早急に対策へと動かざるを得ないものこそが取り上げるべき題材であるとしている。

⑥ 継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき。

同一メディアによって継続的報道がなされたり、他のメディアによって後追い報道がなされるという場合がある。そのことは世論の関心があるということの証拠だと考えられるので対応すべきだと考えられるとした。つまり、政策形成者は世論を「報道の回数」として捉えていると考えられるのである。

中西が述べる①～⑤は、アジェンダ設定を立てる際の重要な視点である。これは政策形成者が政策決定をする際の判断基準とされる「正当性」と言い換えることもできる。

一方、⑥はアジェンダ構築の際に、政策形成者が社会問題としての重要性を図る指標となる、ロビンソン・ピアーズが示唆した「知覚された世論(perceived public opinion)<sup>129</sup>」であると考えることができる。

実際に、中西がテレビ・ドキュメンタリーを視聴して政策形成に反映した事例は「相続時の配偶者居住権問題」である。これに関するテレビ・ドキュメンタリーを含む一連のメディアによる取り扱いが相続法改正につながったという。

この問題とは、家主が死亡した際の相続で、財産を分割する上で、配偶者がこれまでの家に住めなくなることが多発したという事例である。これを数々のメディアが取り上げて、最終的には「相続法の改正」として 2018 年 7 月に成立した。中西はテレビ・ドキュメンタリーを含む各種報道で、何度もその題材を視聴する経験をしていたという。「相続で何を困っているの？」とのインタビューに答える女性が「高齢者女性一人暮らしで、家がなく、生活費も足りないかもしれない」という不安を抱える様子がテレビ映像で映し出されていたという。中西は、それに対して政治は何かの結論を出していかなくていけないと考えた。そこで息子や娘に家を取られないための権利、配偶者居住権というものを新しく策定することにした。中西は、「(テレビの報道が)直接的にどれだというわけじゃないですけど、大

---

129 Robinson, Piers (2002) *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Routledge.

きな社会問題になりつつあるなというのが、報道などを通じて深刻に考えつつあった」としている。これは上記中西が挙げた6つの視点と、全て合致している。

① 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。

→「相続法改正」という明確な解決策があった。

② 調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること。

→相続によって居住権が奪われる配偶者という対象者が明確であった。

③ 個別の問題ではなく、客観的な問題であること。

→現行制度の中で発生している問題であった。

④ 題材が社会の流れにマッチングしていること。

→少子高齢化による大量相続時代であること。緊縮財政における社会福祉の財源が減少傾向の中、福祉の支援でなく、法改正によって解決できる問題であった。

⑤ 放置すると深刻化する問題であること。

→放置すると、生活保護受給率が上がり、財政的にもひっ迫する。

⑥ 継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき。

→朝日新聞では2018年1月17日に報じてから同年7月1日の法改正成立までの約6か月間で断続的に11回が報じられている<sup>130</sup>。

以上、政策形成者側から見た、テレビ・ドキュメンタリーが政策決定に影響を与える視点である。筆者はこの中西の6つに視点を「政策形成者6の視点」として、アジェンダ構築機能の一つのモデルとして提示したい。

従来のテレビ・ドキュメンタリーは、社会問題をとらえたとしても、その解決策を示してこず、それを視聴者(政策形成者)に委ねる傾向があった。したがって専門家と協働しながら解決策まで踏み込んだ番組制作がテレビ・ドキュメンタリーの新しい基軸のひとつとすることは必要であろう。ただし、それには限界もあることを示しておきたい。紹介した中西の政策形成理論は、短期的に政策に反映させることが可能な事例にとどまっている。

中西の「政策形成者6の視点」①～⑤に当てはまらない、重要な社会問題はまだまだ存在する。国会でこの問題が取り上げにくくだろうが、やはりその社会問題は取り扱っていかねなければならない。むしろ、社会問題は多様化・複雑化し「解決策」が示されないことのほうが多いだろう。テレビ・ドキュメンタリーをはじめとするマス・メディアは、社会問題の認知機関として、「政策形成者6の視点」⑥に当たる「知覚された世論形成」を行い続ける必要がある。ただし、人々に認知に導くことにとどまるのがドキュメンタリー番組の限界であり、放送後にどういう活動形成が必要かは、第5章で改めて論じたい。

---

130 「朝日新聞記事データベース「聞蔵Ⅱ」より、「相続・配偶者・保護」を検索ワードとして検索した件数である。

### 3-5 マス・メディアと世論

アジェンダ設定機能やアジェンダ構築機能の「プロテスの提携モデル」では、アジェンダ過程に違いがみられる。その違いは「市民アジェンダ(=世論喚起)」を経由するかどうかである。本節ではこの「世論」とは何かを整理しておきたい。

第2章でも紹介したが、マス・コミュニケーション論での「世論(=市民アジェンダ)」は、市民がその問題を認識し、議題とすることであった。その指標となるのは、「世論調査」である。しかし、世論調査は全ての社会問題について行われているわけではない。また世論調査の結果を受けてから、それを政策決定に反映させるのでは、緊急を要するような社会問題には、対応ができないことになろう。

一方、政治社会学や政策形成者は、市民の関心の大きさの判断を「報道の回数」で行っている。政策形成者は、そもそも「報道そのもの」を「世論」とみており、それを政治ジャーナリズム論が専門のピアース・ロビンソン(Piers Robinson)(2002)は、「知覚された世論」(2002:3)<sup>131</sup>だとしている。

実際に、政策形成者側は「世論」を実際にどう捉えているのだろうか。先述の政策形成者である国家議員の中西健治にインタビューを実施した。

筆者：世論から政策にというより、直接的なものなんですか？放送から政策にという、政策決定っていろんなケースがあると思うんですけど、メディアを使った場合。

中西議員：世論からってというのは難しいですよ。世論からって何をもって世論というんですか。と。それって世論調査か何かをやってってそれってずいぶん後の話ですね。すぐに世論調査って、それぞれのことに対して行われるとは限らないじゃないですか。世論調査自体が政権の支持率どのくらいですか？政権がやっていることをどう思いますかというのが、主ですよ。その中に、1問か2問、社会現象についての質問があるかもしれないんですけど、それって必ずしも世論調査に取り上げられるわけでもないですし、世論というのはどうなんでしょうね。テレビにしょっちゅう取り上げられているから世論だと思うんじゃないんですか？これだけ取り上げているのは世論は傾いているんだらう、だから我々はすぐさま対応していく必要があるんだらうねえと思いますよね。だから世論というクッションがどこにあるのか良く分からなくて、報道がしょっちゅう取り上げられること自体は、世論はそっちにあるんだといという、なぜそう思うかという、報道をしょっちゅうするということは、視聴率が取れるからしょっちゅうするわけですよ。視聴率が取れる

---

131 Robinson, Piers (2002) *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Routledge.

ということは世の中の関心がそこにあるということですよね。世の中の関心がそこにあるのなら、それに対応しなければいけないというのが政治ですよね。そういう意味では世論というクッションはあると思うんですよ。視聴率という形であるんじゃないですかね。そうですね。NHKがどれだけ視聴率を気にしているかわかりませんが、民放ニュースを取り上げるとしたら、もしドキュメンタリーとして取り上げられるとしたら、当然視聴率が取れるものでないといけないじゃないですか。視聴率が取れるものっていうのは、どういう問題か、どういう社会問題か、この社会問題だよ。じゃこの社会問題に対してこういう映像をぶつけるんだよねと。そうすると視聴率がガンと上がりますよねと。何度も何度も取り上げられるじゃないですか。我々はそれを何度もみるわけじゃないですか。そうすると報道から直接といえば報道から直接です。けれども、その間に入っているであろうというのは、関心をもっている人が多いという事実だっていうことじゃないですか。クッションは世論調査ではないと思います。クッションはあくまで、見えないのだけでも、関心というのが視聴率っていうのであると思います。

まさに政策形成者という立場にある中西によれば、「報道される回数が世論の大きさ」と述べている。これはまさにピアーズ(2002)が論じた「知覚された世論」と一致する概念である。中西の視点で特筆すべき点は、ある放送局が行う放送キャンペーンで放送された回数だけでなく、他の放送局も含めた「報道の回数」としていることである。つまり、他の放送局やメディアが「後追い報道」として報じた回数も含んでいることである。

また、前出のプロテス(1991)は、世論を「世論調査を指標にしている」と述べているが、中西は世論調査を世論と判断しないことについて言及している。

ただ、中西は、「知覚された世論」に「視聴率」を紐づけている。視聴率が取れる題材こそ、市民の関心のある内容であり、だからこそ政治が対応しなければならないとしている。しかし一般に、市民の関心は、ゴシップやワイドショー的な題材に偏りがちである。放送批評懇談会が日本の放送文化の質的な向上を願い、優秀番組・個人・団体を毎年顕彰しているギャラクシー賞受賞作のメディア・アジェンダには市民の関心に合わないような、「戦争」や「福祉」、「政治・不正・制度」などがメディア・アジェンダに設定されている。制作者が社会を動かすことを目的とするような場合は、視聴率とは別にしてマス・メディアが社会的意義のある題材をメディア・アジェンダとし、放送を強調することによって「知覚された世論」にしていると言えよう。

### 3-6 小括

本章では、本論文が主体としている「テレビ・ドキュメンタリーが政策決定に与える影響効果」を考察するにあたって、マス・コミュニケーション論の「アジェンダ設定機能」と政治社会学の「アジェンダ構築機能」の先行研究を考察し、それがテレビ・ドキュメンタリーに適合するかどうかという考察を行った。

アジェンダ設定機能は、メディア・アジェンダをマス・メディアが強調すればするほど、市民アジェンダに転移し、結果として政策アジェンダになるというモデルであった。筆者は、「マス・メディアの強調」の一要素として、放送キャンペーン論の視点を加えて考察した。結果、放送の強調をして社会的効果を及ぼすには、題材の内容や放送の仕方に依存することが明らかになった。したがって、この放送キャンペーン論の視点をアジェンダ設定機能に付け加えるべきと提言したい。

次に、マス・メディアを主体としたアジェンダ構築機能であるプロテスの「提携モデル」は、ニュースを題材にした事例研究であった。分析視点は、制作過程における情報源や協力者の関係に及んでいた。プロテスは、情報源と協力者は政策形成者であり、すでに報道される前からメディア・アジェンダと政策アジェンダは制作者と政策形成者の相互関係で決められているというものであった。第2章で示したテレビ・ドキュメンタリーの内容的機能との関係を見ると、社会構造が複雑化する中で、行政が把握できない社会問題をドキュメンタリーが提示する機能としていることから、プロテスの「提携モデル」はテレビ・ドキュメンタリーには適合しないという結論に達した。

また、政策形成者がドキュメンタリーを政策アジェンダに転用する場合に、ドキュメンタリーの内容のどこに視点をあてているのかを明らかにするために、実際に政策形成者にインタビューを行った。それを「政策形成者6の視点」として一般化を試みた。

ただ現段階で、ドキュメンタリーに特化した効果モデルは確立されておらず、第Ⅱ部では具体的にドキュメンタリーを取り上げ、事例研究を行う。



## 第Ⅱ部 事例研究の分析と結果

### 第4章 事例研究の対象と分析枠組み

第Ⅰ部では、マス・メディアに関する先行研究から、テレビ・ドキュメンタリーの位置づけや定義、機能の整理を行った。また、マス・メディアが公共政策の決定に影響を及ぼす一つの効果研究として、マス・コミュニケーション論の「アジェンダ設定機能」と政治社会学の「アジェンダ構築機能」を取り上げた。

アジェンダ設定機能の効果モデルは、マス・メディアがメディア・アジェンダを強調すればするほど、受け手である市民の意識が喚起され、それが市民アジェンダとなり、民主主義の機能により、政策アジェンダに影響を及ぼすというものである。

一方、プロテスによるアジェンダ構築機能の「提携モデル」は、政策決定が行われる際に、マス・メディアがどのような影響を与えるかという視点でモデルを構築している。

これらの効果モデルの検証は、アジェンダ設定機能は、アメリカ大統領選挙のニュース報道(主に新聞)を調査対象にしており、またアジェンダ構築機能のプロテスの「提携モデル」においても、ニュース(テレビ・新聞)を調査対象としていた。これらの調査対象は、第2章で述べたように、媒体や機能などの面においてテレビ・ドキュメンタリーとは異なる。

よって、第Ⅱ部では、実際のテレビ・ドキュメンタリーを事例とした検証を行い、2つの効果モデルの検証・分析を行うことで、テレビ・ドキュメンタリーにおける一つの効果モデルを考察したい。

従って、第4章では、第1に、事例研究を行う対象の選定を行う。第2に、分析の枠組みとして第3章で整理したマス・メディアが公共政策の決定に影響を及ぼす「アジェンダ設定機能」、「アジェンダ構築機能」を設ける。その際に、分析視点の設定も行う。第3に、テレビ・ドキュメンタリーの内容が政策形成者にどのように影響を与えているのかという視点での分析を行う。その分析枠組みとして、第3章で筆者が実際に政策形成者にインタビューを行って見出した、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」を用いる。

#### 4-1 事例研究の対象

本論文において、テレビ・ドキュメンタリーの研究対象事例として3点を取り上げる。第1に、「事例研究①」として取り上げるテレビ・ドキュメンタリーは、特定非営利活

動法人(NPO 法人)放送批評懇談会<sup>132</sup>が、年に1度、優れたテレビ番組を表彰する「ギャラクシー賞・報道活動部門」を受賞した136番組(2003年～2017年まで)である。この「報道活動部門」は、1年間の「放送活動」(テレビ・ラジオを問わず、すべての放送番組)を通じて、放送キャンペーンなど特定の番組枠を越えて取り組んだ優れた報道活動や、単体の完結した番組とならずとも、社会性、時代性のある優れた報道活動(調査報道、スクープなども含む)を行ってきた放送番組関係者、放送局、団体などを顕彰するものである<sup>133</sup>。これまでの放送批評懇談会におけるテレビ番組の評価は、「テレビ部門」でなされていたが、そこでは大きくくりとなる「番組」だけが評価されていた<sup>134</sup>。しかしニュース番組の中にある「特集コーナー」についても、社会的に重要な問題提起を促すきっかけになるとし、それも評価の対象とした「報道活動部門」が2003年に追加されたのである。

筆者は、第1章で、ドキュメンタリー制作者や研究者による定義の整理を行い、以下のようにテレビ・ドキュメンタリーの定義を行った。

「テレビ・ドキュメンタリーとは、その時の映像を切り取り、積み重ね、物語性があるもの。物語性とは、制作者の意図がありメッセージ性があり、その時代を映し出すものとする。その手法には、啓蒙的・娯楽性的があり、フィクションとノンフィクションの狭間に存在するように演出した番組のことである」。

つまり、「番組」と「番組の中のコーナー」で放送される映像の差異がテレビ・ドキュメンタリーの定義を決定づけるものではない。したがって、「報道活動部門」で表彰された番組・特集コーナーもテレビ・ドキュメンタリーとして事例研究の対象に入るものとする。

筆者が「報道活動部門」の受賞番組を事例の対象とする理由は、第1に、長篇ドキュメンタリーとして一つの番組として完結したテレビ・ドキュメンタリーだけでなく、番組の中にある「特集コーナー」などの枠にあるテレビ・ドキュメンタリーも含まれていることからである。つまり、限定的なテレビ・ドキュメンタリー1番組だけでなく総合的に検証・分析ができることからである。第2に、「報道活動部門」は、社会的に重要な問題提起を促すきっかけになる放送を前提に評価しているからである。「社会的に重要な問題提起を促すきっかけ」とは、本論文の目的とする、「社会的効果をもたらすドキュメンタリー」という事例研究対象となり得るからである。第3に、ギャラクシー賞「報道活動部門」は、136番組を調査対象とすることから、量的な分析を行うことで、「社会的効果をもたらすドキュ

---

132 特定非営利活動法人(NPO 法人)放送批評懇談会とは、1963年、「放送に関する批評活動を通じて、放送文化の振興を図り、放送の発展に寄与すること」を目的として、放送評論家、メディア研究者などが設立した自主独立の団体である。

133 放送批評懇談会のホームページ。2019年7月10日閲覧。https://houkon.jp/galaxy/galaxy/houdoukatsudoubumon

134 詳しくは、ギャラクシー賞「テレビ部門」受賞作を参照のこと。NPO 法人放送批評懇談会、ギャラクシー賞「テレビ部門」受賞作のホームページ。2019年7月10日閲覧。https://houkon.jp/galaxy-award/

メンタリー」の動向を捉えることができるからである。

「事例研究①」が、量的な分析を主眼とし、「社会的効果をもたらすドキュメンタリー」の動向を捉えることを目的にしているのに対し、「事例研究②」「事例研究③」は質的な分析として、1つのテレビ・ドキュメンタリーを取り上げる。

「事例研究②」として取り上げるテレビ・ドキュメンタリーは、1980年にTBSが『レポートTBS6』という夕方のニュース番組の特集コーナーとして放送した『ベビーホテル』<sup>135</sup>(制作：堂本暁子)である。

放送の内容等については、第6章で詳述するが、このTBS『ベビーホテル』の放送の影響によって、児童福祉法が改正されたのである。放送の効果として、直接に法改正にまで至らせることができたテレビ・ドキュメンタリーは、筆者が調べる限り、このTBS『ベビーホテル』しかない。法治国家である日本において、法改正は社会的影響が最も高い段階のものと考えることができ、本章ではTBS『ベビーホテル』がどのようにして法改正にまで影響を与えたのかを明らかにする。

「事例研究③」として取り上げるテレビ・ドキュメンタリーは、日本テレビが2007年に放送した『NNNドキュメント'07 ネットカフェ難民～漂流する貧困者たち～』<sup>136</sup>(制作：水島宏明)である。この番組は、若者の貧困問題を題材としたテレビ・ドキュメンタリーである。取り上げる理由として、第1に、この番組の放送後に、わずか5か月という

---

135 ニュース番組「レポートTBS6」内で特集した『ベビーホテル』をテレビ・ドキュメンタリーとする根拠を3点述べておく。第1章で山登義明はテレビの大きな構造として「ニュース」と「番組」の2つに分類している。『ベビーホテル』はニュース番組内の位置づけに当たらないため、「ニュース」となり「番組」には当たらない。その上で、第1に、第1章で設定したテレビ・ドキュメンタリーの定義と合致することである。筆者が定義したテレビ・ドキュメンタリーとは、「テレビ・ドキュメンタリーとは、その時代の映像を切り取り、積み重ね、物語性がある番組のこと。物語性とは、制作者の意図がありメッセージ性があり、その時代を映し出すものとする。そして手法的には、啓蒙的・娯楽的要素を持ち、フィクションとノンフィクションの狭間に存在するように演出した番組のことである」。である。堂本は「ベビーホテル」問題を単なる事故や事件として放送したのではなく、時代背景との検証を行った。また省庁などで発表された情報だけでなく、独自の取材を行っていることから、制作者の意図やメッセージ性があると判断できるであろう。娯楽要素は小さいが、啓蒙的要素は強く、筆者が設定した「【図表1-8】テレビ・ドキュメンタリーの類型」の第1群に当てはまるテレビ・ドキュメンタリーである。第2に、制作者である堂本暁子が自身のホームページ内(<http://domoto.jp/keireki/index.html>2019年12月9日閲覧)で、「報道ドキュメンタリー『ベビーホテル・キャンペーン』として紹介していることである。第3に、ニュース番組「レポートTBS6」内で放送された『ベビーホテル』は5分から10分の放送時間で26回取り上げているが、それをまとめたものを58分のテレビ・ドキュメンタリーとして放送している(1981年5月5日『赤ちゃんは訴える ベビーホテルキャンペーン』)。またTBSは『JNNニュースバード 名作どきゅめんと』というタイトルで「どきゅめんと」として再放送をしている。つまり、筆者のドキュメンタリーの定義や類型に当てはまるだけでなく、制作者やTBS自身も『ベビーホテル』はテレビ・ドキュメンタリーであるとの認識であったと言えるであろう。

136 第1章で山登義明はテレビの大きな構造として「ニュース」と「番組」の2つに分類している。『NNNドキュメント』は、番組枠という形式をとっている。したがって筆者が設定した「【図表1-8】テレビ・ドキュメンタリーの類型」の第1群に当てはまるテレビ・ドキュメンタリーである。また日本テレビのホームページ(<http://www.ntv.co.jp/document/outline.html>2019年12月9日閲覧)においても『NNNドキュメント』は「1970年1月4日にスタートしたドキュメンタリー番組」としており、ドキュメンタリー番組であると位置付けている。

速さで、行政措置として貧困者に向けて行政窓口が開設されたことである。第2に、事例研究②は、番組の「特集コーナー」枠でのドキュメンタリーであったのに対し、『ネットカフェ難民』は放送枠が30分というパッケージ化された長篇のドキュメンタリーであったという違いがある。その違いも含めて本論文では、その効果について考察したい。

上記のように、本章では事例研究として大きく3つ取り上げるが、これはすべて社会に影響を与えた「成功事例」である。ここではこの成功事例を扱うが、これら成功事例の要因を分析することで、成功しなかった事例についても、逆説的に政策に影響をもたらすことができなかつた要因に関しても示唆を与えることができると考えられる。

## 4-2 分析の枠組み

テレビ・ドキュメンタリーの実例を挙げて効果研究を行うにあたり、第3章で取り上げた「アジェンダ設定機能」と「アジェンダ構築機能」を分析枠組みとして設定する。

第1に、第3章で取り上げた、マコームズとショーが提唱したアジェンダ設定機能として実証された仮説を再掲する。

「マス・メディアが争点となる議題を設定し、強調すればするほど、受け手もその議題を重要視するようになる」<sup>137</sup>。この仮説に、大石裕(2016)は以下のようにアジェンダ設定機能を位置づけた。

「様々な事件や出来事などの社会的問題が、マス・メディアによって報じられ(=メディア・アジェンダ)、それが人々の認知によって関心を喚起し(=公衆アジェンダ)<sup>138</sup>、公的な政治機関において対応すべき問題・争点(=政策アジェンダ)とされる。その結果、社会的問題の解決が政策によって試みられるという一連の過程を示すものとしている」。(大石裕 2016:118)<sup>139</sup>

アジェンダ設定機能を分析枠組みとし、メディア・アジェンダと市民アジェンダ、政策アジェンダが同様のアジェンダ内容とされているのか、その整合性を分析する。

第2に、第3章では「アジェンダ構築機能」における効果モデルを取り上げた。まず、コブとエルダーは、社会運動がマス・メディアとどのような関係にありながら、政策決定に影響を与えていくかの研究を行った。一方、筆者の研究対象はテレビ・ドキュメン

---

137 McCombs, M. E. and D.L. Shaw 1972、前掲書 96.

138 第3章でも述べたが、大石は「公衆アジェンダ」とするが筆者は「市民アジェンダ」とする。

139 大石裕(2016)、前掲書 78.

タリーであり、したがってマス・メディアを主体とした研究を行ったプロテスの「提携モデル」を分析枠組みとし、その影響過程を分析する。

第3に、テレビ・ドキュメンタリーの内容が政策形成者にどのように影響を与えているのかという視点での分析を行う。これは第3章で筆者が実際に政策形成者にインタビューを行い、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」を分析枠組みとして設ける。

#### 4-2-1 アジェンダ設定機能の分析視点

アジェンダ設定機能を分析枠組みとする上で、次に分析視点を設定する。

「アジェンダ」とは、公的検討を必要とし、争点となるような議題のことである。本論文では、前出の大石裕の論を先行研究として、アジェンダを「メディア・アジェンダ」と「市民アジェンダ」、「政策アジェンダ」とし、それぞれのアジェンダの定義を行う。

しかし、大石は、市民アジェンダ(公衆アジェンダ)については、「公衆」と大きく一括りにしている。本論文の第1章では、マス・メディアの「受け手」を市民とし、その市民を能動的市民と受動的市民の定義を行った。この定義に準じて市民アジェンダの枠組みを定義する。

アジェンダの設定として、アジェンダに準ずる3つの「行為者」を設定し、政治過程の構造と、テレビ・ドキュメンタリーの機能を示したのが、【図表 4-1】である。

【図表 4-1】アジェンダと行為者

アジェンダ		行為者	定義
メディア・アジェンダ		マス・メディア	公的に解決が必要と認識した争点の議題
市民アジェンダ	能動的市民アジェンダ	公的に解決を要求する市民（社会運動家、市民活動する市民、当事者など）	公的に解決が必要と認識した争点の議題
	受動的市民アジェンダ	問題に対し、直接利害関係のない市民（関心だけある市民、無関心の市民、無知の市民）	直接利害関係がなくとも公的解決が必要とした争点の議題
政策アジェンダ		政策決定者	政策決定過程において検討される争点の議題

筆者作成、2019

【図表 4-1】におけるアジェンダの定義は、「アジェンダ設定機能」だけでなく、「アジェンダ構築機能」のアジェンダも同様とする。

### ①アジェンダの設定における分析視点

アジェンダの定義のもと、次にどのようにアジェンダを設定するのか、アジェンダの分析視点を設定する。

#### i)メディア・アジェンダ

事例とするテレビ・ドキュメンタリーを筆者が視聴することによって分析を行う。また、制作者に直接インタビューを実施することによって分析を行う。その2点からメディア・アジェンダを設定する。

#### ii)市民アジェンダ

事例に挙げている番組は、すでに過去に放送された番組であり、筆者が市民に対して改めてアンケート調査などを行うことはできない。また、プロテスは市民アジェンダを「世論調査」と設定しているが、筆者が内閣府のホームページ上で公開している「世論調査」を調べたところ、事例番組の社会問題が調査対象として扱われていなかったため、プロテスが市民アジェンダに設定した「世論調査」は、本論文の市民アジェンダの設定としては扱わない。しかし、事例として取り上げるTBS『ベビーホテル』と日本テレビ『ネットカフェ難民』については、ともに制作者が報告書や書籍を出版しており、文献には「視聴者の声」が記されているので、第1にそれを市民アジェンダの要素とすることができる。また第2に、市民の意識喚起状態を示すものの一例として「請願」があり、これも要素の一つとしたい。これは市民、とくに能動的市民が実施する行為である。したがって市民アジェンダ、とくに能動的市民アジェンダの設定を「請願」とするものとする。本章では、事例とするテレビ・ドキュメンタリーのメディア・アジェンダに関連する請願が出されているかどうかを確認する。

#### iii)政策アジェンダ

国会審議で扱われた内容や、実際に政策決定がなされた内容によって設定する。

### ②アジェンダ過程

事例番組における、それぞれのアジェンダが分析視点によって明らかになったうえで、アジェンダがどのような過程で転移をしたのかの分析を行う。

なお、これらのアジェンダの設定と分析視点、またはアジェンダ過程の分析は、「アジェンダ設定機能」だけでなく、「アジェンダ構築機能」の分析結果としても扱うことにする。

### ③ 放送の強調

アジェンダ設定機能を提示した、前出のマコームズとショーは、「(報道を) 強調すればするほど」としている。事例研究において、「報道の強調」つまり放送の強調がどのようになされているのか、その分析視点を設定する。

#### i) どのような放送キャンペーンがなされているか

放送の強調という手法において、筆者は第3章で「放送キャンペーン」を取り上げた。分析視点としては、放送キャンペーンがなされているか、否か、なされていれば、期間、どのように展開されていたかを分析視点とする。

#### ii) どのようなメディア・アジェンダの議題内容であるのか

第3章において、放送キャンペーンの成功要因を先行研究として扱った。その成功要因を整理し、まとめたものが【図表 4-2】である。

【図表 4-2】放送キャンペーンの成功・失敗要因

①	放送キャンペーンは、その問題に全く関心がない「無知層」や、キャンペーン・メッセージの意味を曲解する人々が少ない場合のみ、効果的である。
②	意見の一致が容易で、多くの人々が同意するようなテーマを扱うキャンペーンは比較的容易だが、人々の意見が分かれる論争的なテーマの場合には、彼らの態度を変化させることは困難である。特に人々が固く抱いている信念を変化させることは、ほとんど不可能である。
③	放送キャンペーンは、対人コミュニケーションがそれを補完する場合のみ、効果的である。

出典; 広瀬 1987: 53

本論文での分析設定においては、【図表 4-2】の①について、これらの人々の数を集計することは困難であるため、行わない。また③においても、対人コミュニケーションが実際に行われたのかを調査するのは困難であるため、行わない。よって、成功要因としての分析枠組みは、②のみを行い、メディア・アジェンダが2極化する論争的な題材かを分析する。

#### 4-2-2 アジェンダ構築機能「提携モデル」における分析視点

プロテスの「提携モデル」から分析枠組みを設定する上で、分析の視点を以下のように設定したい。

##### ① アジェンダの設定・過程と分析視点

アジェンダの設定・過程と分析視点については、アジェンダ設定機能で分析しているため、その結果は、「提携モデル」でも同じであるものとする。

##### ② 情報源・協力者

プロテスの「提携モデル」に対し、第3章で伊藤高史(2010)は政策決定において、マス・メディアを設定するにあたり、その情報源となる情報提供者、そして番組を制作する上で協力者が政策アジェンダに影響を及ぼしていると論じたことを紹介した。したがって、分析視点として、情報源となる情報提供者や協力者が存在したのか、もし存在していたのならば、どのような関わり方をしていたのかについて分析する。

##### ③ そのほかの要因

アジェンダ構築機能は、そもそも政策決定はどのような要因があるのかを明らかにするものである。その趣旨に基づき、事例とするテレビ・ドキュメンタリーの影響を明らかにしていく中で、影響要因を明らかにしていく。

#### 4-2-3 政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点

第3章で述べたが、政策形成者が政策決定を行うにあたり、テレビ・ドキュメンタリーを参考にする際に、どこに視点を置いているのかを明らかにするため、筆者は、政策形成者である、自民党参議院議員で参議院法務委員会理事、自民党法務部会部会長である中西健治に実際にインタビュー調査を行った。それを「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」とし、【図表4-3】にまとめた。これを分析枠組みとし、これら6つの視点が、事例に挙げたテレビ・ドキュメンタリーの内容に、それぞれどのように当てはまるのかについても分析する。



#### 【図表 4-3】政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>i) 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。</li><li>ii) 調査や支援がしやすい（わかりやすい）対象であること。</li><li>iii) 個別の問題ではなく、客観的な問題であること。</li><li>iv) 題材が社会の流れにマッチングしていること。</li><li>v) 放置すると深刻化する問題であること。</li><li>vi) 継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき。</li></ul> |
|---|

筆者作成、2019

### 4-3 小括

第4章では、本論文における事例研究の枠組みを設定し、分析視点を設けた。第5章では、「事例研究①」ギャラクシー賞報道活動部門の事例研究を行うが、これらの事例に関しては情報公開に制限があり、アジェンダ構築機能のような詳細な影響過程を1番組ずつ明らかにしていくことは困難である。従って、ギャラクシー賞報道活動部門を受賞した136番組によって、「社会に影響を与えた」ドキュメンタリーの全体的動向をつかむことを目的とすることとした。

つづく第6章では、「事例研究②」TBS『ベビーホテル』、第7章では、「事例研究③」日本テレビ『ネットカフェ難民』を、本章で設定した分析枠組みと分析視点によって影響過程や要因を明らかにする。また、第8章では、本章の分析枠組みによって明らかになった事例とするテレビ・ドキュメンタリーの影響要因の共通項を分析し、テレビ・ドキュメンタリーにおける効果モデルの一つのアプローチを示すことを試みたい。

## 第5章 事例研究① ギャラクシー賞報道活動部門を受賞したテレビ・ドキュメンタリー

第5章では、「事例研究①」としてギャラクシー賞報道活動部門を受賞した136番組を研究の対象とする。受賞した136番組は、放送批判懇談会の「ギャラクシー賞データベース」のホームページ<sup>140</sup>に記されている2002年度から2017年度までのデータをもとにしたものである。

第4章で、番組における分析の枠組みを設定したが、ギャラクシー賞報道活動部門の受賞番組は、その映像や詳細な影響や効果は、一般に公開されておらず情報が制限されている。そのため、放送批判懇談会の「ギャラクシー賞データベース」のホームページ<sup>141</sup>に記されている情報である、「番組名」「受賞理由」「作品内容」によってのみ、分析の判断材料とした。したがって、分析枠組みとした、アジェンダ構築機能や「政策形成者における政策決定の6つの視点」の分析は行わないこととする。また分析視点の1つである「市民アジェンダ」の設定も行わない。

本章の事例研究では、136番組をサンプリングすることで、「社会的影響のある」テレビ・ドキュメンタリーの動向を捉えることを大きな目的とする。

従って、本章では第1に、ギャラクシー賞報道活動部門を受賞した136番組を、①放送局の体系分類、②テーマの分類、③放送のメッセージの形態という分析視点を設けて、動向を捉える。第2に、136番組の中から、実際に政策に影響を与えた、つまり社会に影響を与えたとする番組を選定する。それらの番組をアジェンダ設定機能の分析枠組みとして、メディア・アジェンダと政策アジェンダの整合性があるか否かを分析する。

### 5-1 ギャラクシー賞報道活動部門を受賞した136番組の動向

#### 5-1-1 放送局の体系分類

放送局の体系とは、全国ネットである東京キー局か、ローカルネットの地方局か、さらに独立系プロダクションかという分類である。その結果を示したのが【図表5-1】である。

---

140 ギャラクシー賞データベース <http://210.149.96.13/> (2018年2月13日閲覧)

141 前掲ホームページ137.

【図表 5-1】ギャラクシー賞報道活動部門受賞作放送媒体の体系分類

全国ネット放送局	地方局	独立系プロダクション
27	107	2
19.85%	78.68%	1.47%

筆者作成、2019

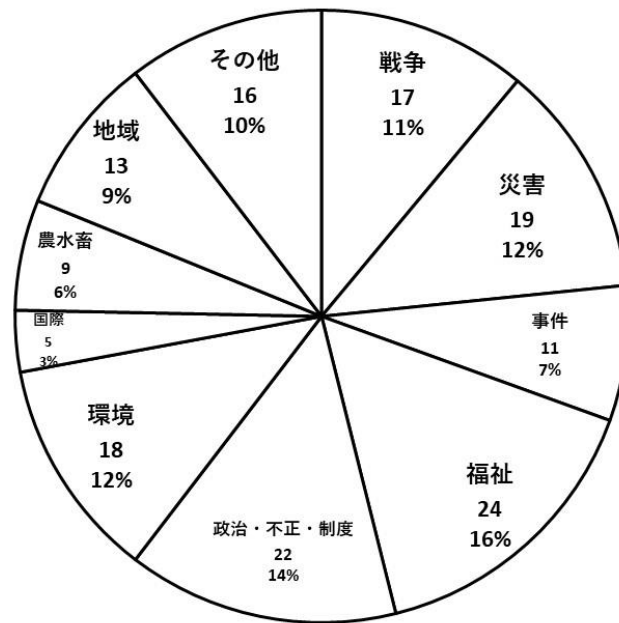
【図表 5-1】では、地方局が全国ネット放送局に比べ、5倍近くの番組が受賞していることが明らかである。その要因として考えられる点については、TBS元報道局報道番組部のプロデューサー秋山浩之<sup>142</sup>が全国ネット局と地方局の役割の違いから述べている。秋山によると、「全国ネット局は、築地の市場と一緒に、鮮度の高いニュースが各地から集まってくる場」としている。これは、国際レベルや全国レベルのニュースが集中し、そのニュースだけを整理するだけでも人材を必要とし、全国各地や東京地域で発生する問題に独自の調査を行う余力がないとのことであった。一方、地方局は、「ローカルの市場と一緒に、その地域でしか扱えない魚を扱う、つまり、地域独自の問題に目を向けることができる」としている。一般に「メディアの東京一極集中」といわれているが、この表からもわかるように、「社会に重要な問題提起を促す」のは、むしろ地方局の方に優位性があるということが示されていると言えるだろう。

### 5-1-2 テーマの種類分類

受賞した136番組が取り上げた題材には、どのような傾向があるのか。番組の題材の種類を明らかにするため、放送批判懇談会の「ギャラクシー賞データベース」のホームページに公開されている受賞番組の「タイトル」と「作品内容」を分析し分類を行った。番組に題材が複数に広がりのあるものについては、それぞれにカウントした。その結果を示したのが【図表 5-2】である。

142 秋山浩之へのインタビュー調査 2018年4月13日実施。秋山浩之は、1987年にTBSに入局。社会部のニュース記者を経て、「報道特集」の制作を行う。現在は、放送全般が抱える諸問題を検証していく番組「TBSレビュー」のプロデューサー(2019年当時)。

【図表 5-2】 ギャラクシー賞報道活動部門受賞作題材の種類の分類



筆者作成、2019

【図表 5-2】で示すように、番組のテーマについては、1つのテーマに特化しておらず、多岐に渡り、題材が設定されている。

その中で最も割合の高い題材は、全体の16%を占める「福祉」分野である。福祉分野の中では、とくに医療や貧困問題が多く扱われていた。受賞番組の中では、2005年頃から派遣社員問題を筆頭に「貧困問題」が放送されていた。この傾向が表れたのは、2000年以降、グローバル化や新自由主義の台頭といった大きな社会の流れの中で、これまでの社会制度との間で歪みが生じ、そこに「福祉問題」が噴出したからと考えられる。行政においては緊縮財政の中で社会福祉への予算を大幅拡大させることが難しくなっており、行政施策が社会福祉分野の隅々にまで行き渡りにくくなっている。その現状の中でテレビ・メディアが福祉問題を取り扱うようになったことは、当然の帰結でもあると言えよう。テレビ・ドキュメンタリーが社会福祉における問題を提示していく機会は、今後、増加するものと考えられる。

「政治・不正・制度」という題材では、権力者・政策形成者の不正や制度の不備に対する「告発」が多く扱われていた。これは第2章の機能という部分でも述べたが、「環境(権力)の監視」が機能しているといえよう。

「災害」の題材については、1995年の阪神淡路大震災や、2011年の東日本大震災の教訓が多く扱われていた。

「戦争」の題材については、戦後70年以上が経つにも関わらず、その地域の資料などを掘り起こし、新たな視点を提示し続けることによって、教訓を訴えるものも見られた。

### 5-1-3 放送メッセージの形態

ギャラクシー賞報道活動部門受賞作は、放送するにあたり、どのようなメッセージの形態をとっていたのだろうか。番組の独自取材によって明らかになった事実を、「告発」、「提言」、「新視点(問題の可視化)」と設定<sup>143</sup>し、これらを「放送メッセージの形態」として、分析を進めていきたい。

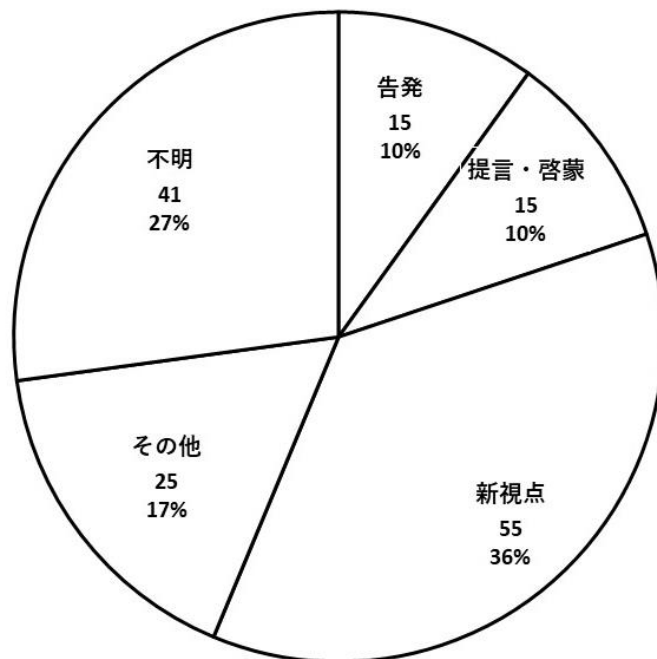
第1に「告発」は、権力者に向けて即時的に「変革」を促すような発信だとし、最もメッセージを伝える手法として強いものとした。第2に「提言」は、権力者や政策形成者に向けて、解決案の提示をする発信だとした。メッセージの「強度」に関しては、「告発」よりは低いものの、強いメッセージ性を有しているものとした。第3に「新視点(問題の可視化)」は、多角的な取材や新情報を提示し、視聴者や権力者に新たな視点を提示して「気づき」を与え、社会問題を可視化することとした。メッセージの「強度」は、最も低い。

これら3つの指標を用い、放送批判懇談会の「ギャラクシー賞データベース」のホームページから「作品内容」と「受賞理由」から、放送メッセージの形態を分類した。形式が多岐にまたがる番組もあり、それはそれぞれにカウントした。それを示したのが【図表5-3】である。

---

143 「放送メッセージの形態」として「告発」、「提言」、「新視点(問題の可視化)」とした理由を述べておく。【図表5-3】の「その他」には、主に「展開」が重視されているものであった。例えば、ラジオとテレビの連携や、手話放送、そして戦争証言を数十年に渡り放送し続けるというものである。その「その他」を外し分析すると、「告発」、「提言」、「新視点(問題の可視化)」の3類型となり、筆者自身によって「放送メッセージの形態」として設定した。

【図表 5-3】放送メッセージの形態



筆者作成、2019

※) 「不明」としたのは、作品内容と受賞理由が掲載されていなかったため、判断できないものとした。

【図表 5-3】が示すように、放送のメッセージの形態の分類で最も割合が高いのは、全体の 36% を占める「新視点(問題の可視化)」である。「新視点(問題の可視化)」の割合が高いのは、即時性を持つメディアである「テレビ」の特性でもあろう。本来であれば、メッセージの伝え方が強い、「告発」や「提言」の方が社会に影響を与えやすいであろう。しかし、第 1 章や第 2 章でも述べたが、テレビは公共の電波を利用していることもあり、独断的な主張(ここでいう告発や提言)を避ける傾向がある。「新視点(問題の可視化)」の提示にとどめること、つまり「答えを出さない」ことによって視聴者に判断を委ねる形をとって「公正・中立」性を保っているものと考えられる<sup>144</sup>。

「告発」は、10% を占めているが、告発の番組内容の多くが、権力者による不正問題であった。これは、第 2 章のマス・メディアの機能で述べたが、「権力の監視」の機能が働いているものと考えられる。

また、第 2 章で、述べたように「提言」的な放送は、テレビ・メディアは避ける傾向

144 筆者は、日本テレビ「NNN ドキュメント アパート・トロピカーナ ニッポンを棄てた日本人」(2007)で、日本の年金では暮らしていけない高齢者が、物価の安いタイ王国に移住する状況を描き、日本の年金制度の限界を訴えたドキュメンタリーを制作した。この番組のメディア・アジェンダは、社会や家族構造が変わる中で、年金制度が追い付いていないことであった。しかし、番組の最後は、「では、どうするか」という結論を出さず、「あなたの老後は？」というナレーションで、視聴者自身にその答えを考えてもらう形にしている。簡単に答えを出せるものではないが、制作者の主体性を押し付けるのではなく、「客観性」を求める形とした。

にもかかわらず、ギャラクシー賞報道活動部門の受賞番組内で 10%を占めていることは、「異例」として特筆すべき点といえるであろう。

## 5-2 社会に影響を与えたテレビ・ドキュメンタリー

ギャラクシー賞報道活動部門を受賞した 136 番組の中で、その放送の影響によって、具体的に社会を動かしたとされる番組がある。それは、放送批判懇談会の「ギャラクシー賞データベース」のホームページに、「受賞理由」や「放送の内容」に明記されており、20 番組あった。それを整理したのが【図表 5-4】である。なお、「社会を動かした」というのは、受賞理由で述べられたものであり、その因果関係や放送から社会を動かす影響過程に関しては、明示されていない。

【図表5-4】ギャラクシー賞における社会を動かした番組一覧（筆者作成、2019）

媒体と放送期間	タイトル	内容の種類	形式	影響した組織	影響を与えた内容
① 札幌テレビ (2001.2.23～2002.9.30)	「カニが消える・・・」	農水畜	提言	政府・行政	政府がロシア漁船による密輸規制に乗り出し、ロシアからのカニ輸入量は激減した。
② テレビ朝日 (2003.11.23～2004.2.29)	「ザ・スクープスペシャル「告発！警察の裏金疑惑」第1弾、第2弾」	政治・不正・制度	新視点		北海道警察は裏金の存在を認め謝罪にまで至る。警察庁の調査委員会設置に結びつけた。
③ 日本テレビ (1998.7.25～2005.3.19)	「報道特捜プロジェクト 許せない！年金資金ムダ遣いを徹底追及」	政治・不正・制度	新視点		年金制度の隠された問題を提示し、グリーンピア売却や社会保険料改定へと結実させた。
④ 青森放送(ラジオ) (2000.4.1～2004.9.24)	「介護保険制度ご存知ですか？」	福祉	提言		大学研究室と共同調査を実施し、調査データをもとに県庁の認識をただし、調査委員会の設置に結実。
⑤ 毎日放送 (2005.12.1～2006.9.21)	「検証・同和行政 キャンペーン」	政治・不正・制度	告発		市職員の不正への直接関与が明らかにされ、行政組織、同和対策活動または報道姿勢の正常化に貢献した。
⑥ 札幌テレビ (2007.5.13～2007.9.18)	「ISTVニュース 北海道・ニセコ町の果実酒問題」	政治・不正・制度	新視点		内閣府は、この問題は無視できないと判断してニセコ町役場などでヒアリングを実施。酒税法の規制緩和を進めるために財務省側と強力で折衝していくことを約束。
⑦ 日本テレビ (2007.1.28～2007.9.3)	「ネットカフェ難民 キャンペーン報道」	福祉	新視点		国の実態調査を実現させた。
⑧ 伊万里ケーブルテレビジョン (2012.8.3～2013.3.13)	「続・市営軟弾銃射撃場 鉛汚染問題」	環境	提言		射撃場から広がる土地の鉛汚染の問題をみつめ、行政を動かした。
⑨ 北海道テレビ (2015.10.5～2016.3.9)	「子どもが多いほど保育料が値上がりした問題」	福祉	提言		自治体を動かし、国に制度変更を促す示唆にあふれている。
⑩ チューリップテレビ (2016.5.10～2016.10.1)	「富山市議会の政務活動費不正をめぐる調査報道」	政治・不正・制度	告発		一連の不正追及は、最終的には富山市議会議員14人が辞職、政務活動費問題が全国自治体にも波及した。その結果、全国で政務活動費資料閲覧手続きや簡素化や領収書のネット公開等の動きが広がった。
⑪ 毎日放送 (2004.6.14～2004.7.23)	「北海道物産展の偽業者を暴く」	農水畜	告発	企業	百貨店のガイドライン作成に結びつけた。
⑫ 瀬戸内海放送 (2005.7.11～2006.9.7)	「KSB スーパーJチャンネル『ガソリン吹きこぼれ事故』」	その他	告発		セルフスタンダードでの給油の危険性を告発し、計量器メーカーなどの対応の変化を引き出した。
⑬ TBSテレビ (2008.1.8～2008.3.11)	「製紙各社の"エコ偽装"における一連の報道」	環境	告発		製紙各社に、再生紙古紙配合率が1%に過ぎない事実を認めさせ、罰罪へ。
⑭ 札幌テレビ (2007.5.29～2011.3.16)	「がん患者、お金の闘い」	福祉	新視点		番組の内容は出版され、国や保険会社まで動かした。
⑮ 読売テレビ (2004.2.16～2006.3.23)	「ニューズクラウンブル「冤罪～大阪地裁所長襲撃事件」	事件	告発	司法	独自取材で防犯カメラ映像を入手し、弁護士がそれを証拠として裁判所に提出。裁判所はこれを重視し、無罪判決を言い渡した。
⑯ 鹿児島読売テレビ (2006.9.17～2007.3.9)	「志布志事件」	事件	告発		「間違った起訴」と呼び続け、無罪が伝えられた。
⑰ 毎日放送 (2002.2.18～)	「シリーズ慣態本舗「なぜ返らぬ？私大の入学金&授業料」 MBSニュース「VOICE」	その他	新視点	その他	第2回の放送を見ていた大阪の弁護士が「入学金も授業料も辞退者に返還しないのは、消費者契約法に反する。ぼったくり行為」と発言、電話相談を実施したところ、1日で400件近い相談が寄せられた。消費者契約法はできたばかりの法律で、「実損を上回る違約金を取ってはいけない」と定めている。弁護士は相談者をまとめ、大
⑱ 東海テレビ (2003.11.24～2004.6.23)	「シリーズ「よみがえる堀川」	環境	提言		放送の中で参加を呼びつけた「堀川1000人調査隊」に、予想を上回る2000人を超える市民が参加し、それぞれの立場からユニークな調査を実施した。行政も市民の動きに押される形で、他の河川から堀川への導水に乗り出すなど動き始めた。
⑲ 日本テレビ (2005.2.13～2006.3.5)	「NNNドキュメント06「ニッポン貧困社会」	福祉	告発		弁護士や市民の救済の動き。
⑳ 熊本放送 (※記載なし)	「こうのとりのゆりかご(赤ちゃんポスト)報道」	福祉	新視点		妊婦葛藤相談件数の飛躍的増加



【図表 5-4】の社会を動かしたとする 20 番組の中で、放送の内容によって「影響を及ぼした組織」は、大きく 3 つに分けられた。それは、①「政府・行政」②「企業」、③「司法」であった。なお、「その他」としては市民の活動などへの影響などが挙げられている。

第 1 に「政府・行政」への影響は、大きく 2 点の内容に分類することができる。

1 点目は、権力者の不正を明らかにし、謝罪によって事実を認めさせ、その対策へと導いたものである。その事例として、【図表 5-4】の⑩、2016 年から放送した『富山市議会の政府活動費不正を巡る調査報道』（チューリップテレビ）がある。この一連の放送によって 14 人の議員が辞職に追い込まれ、不正対策として政務活動費の閲覧できるシステムが導入された。結果、市民が政務活動費を閲覧できるようになるという変化をもたらした。このことが「社会に影響を与えた」番組として取り上げることができるだろう。

2 点目は、題材分類で先述した通り、「社会福祉」の内容が多く占めていることである。介護保険制度問題や貧困問題、保育料問題である。またその他にも「多様化した問題」として、国境間で生じたカニの漁業問題、果実酒問題、鉛汚染問題も取り扱われていた。いずれも、行政が問題を把握し切れていない実情をテレビ・ドキュメンタリーによって明らかにしている。まさに、第 2 章で述べたテレビ・ドキュメンタリーの行政の正当性(rightness)の補完的機能が働いていることが分かる。

第 2 に「企業」への影響は、販売された製品や商品に対し、そのリスクを明らかにし、企業がその対応策を講じるに至ったケースである。

第 3 に「司法」への影響は、冤罪事件の立証によって、裁判の判断が変えられたものである。

第 4 に「その他」への影響としては、能動的市民である弁護士が、番組を視聴したことによって、社会的活動を起こし、社会を動かしたケースがある。他のケースでは、テレビ・ドキュメンタリーの放送によって、多くの能動的市民の行動変容がなされ、まさに市民活動が起こり、行政の施策に影響を与えた事例がある。

なぜこれら 20 の番組は「社会を動かす」番組となり得たのか、次項では分析枠組みとしたアジェンダ設定機能によって明らかにしていく。

### 5-2-1 アジェンダ設定機能

アジェンダ設定機能の分析視点として、第4章において、①アジェンダ設定、②放送の強調、③アジェンダ過程とアジェンダの整合性とした。

①アジェンダ設定は、メディア・アジェンダは、番組のタイトルと情報が公開されている「番組の内容」から判断した。前述の通り、情報公開の制限によって「市民アジェンダ」の設定は行うことができない。一方で、政策アジェンダに関しては、「受賞理由」から分析した。さらにメディア・アジェンダによって変化があった事柄を政策アジェンダとした。

②放送の強調は、放送キャンペーンが行われているか否かが分析視点として存在するが、ギャラクシー賞報道活動部門は、基本的に放送キャンペーンに取り組んでいることが前提となっている。ここでは、まず第1に、放送キャンペーンの期間と、どのような番組で放送されたかという点について分析した。第2に、放送キャンペーンの成功要因となる、2極化する論争的な題材か否かも、タイトルと「番組の内容」から分析した。

③のアジェンダの過程とアジェンダの整合性については、アジェンダ過程は市民アジェンダが確認できないことから、分析を行わない。メディア・アジェンダと政策アジェンダとした「変化・動き」を分析し、アジェンダの整合性を分析する。

これらの分析を、前項の【図表 5-4】の20の番組について実施した。その結果として整理したのが、【図表 5-5】である。

【図表 5-5】メディア・アジェンダと政策アジェンダの整合性（筆者作成、2019）

タイトル	メディア・アジェンダ	提言	放送の強調	変化・動き	整合性
① 「カニが消える・・・」	ロシア漁船の違法操業は、日本の業者と政治家、官僚の癒着である。	提言	1年7か月 長編ドキュメンタリー	政府がロシア漁船の密輸規制。 ロシアからのカニ輸入量が激減。	○
② 「ザ・スクープスペシャル「告発！警察の裏金疑惑」第1弾、第2弾」	警察の不正な裏金の使用を暴く。	新視点	4か月 長編ドキュメンタリー 2回	北海道警察の謝罪。 警察庁の調査委員会設置。	○
③ 「報道特捜プロジェクト 許せない！年金資金ムダ遣いを徹底追及」	年金資金のムダ遣いの実態。	新視点	7年 長編ドキュメンタリー 9回シリーズ	年金資金で作られたグリーンピア売却。 社会保険庁改革へ。	○
④ ※ラジオ「介護保険制度ご存知ですか？」	高齢者虐待を行政に認識させる。 ※番組が大学研究室と共同で実態調査。	提言	4年5か月 ラジオ生放送 週に1回	調査委員会の設置に結実。	○
⑤ 「検証・同和行政 キャンペーン」	同和行政の根本的な見直し。	告発	10か月 ニュース枠 170回	行政組織、同和対策活動の正常化に貢献した。	○
⑥ 「STVニュース 北海道・ニセコ町の果実酒問題」	時代に合わない酒税法とは何か。 ※視聴者からの手紙から	新視点	4か月 地域夕方ニュース 12回	内閣府は、この問題は無視できないと判断してニセコ町役場などでヒアリングを実施。酒税法の規制緩和を進めるために財務省と協力に折衝していくことを約束。	○
⑦ 「ネットカフェ難民 キャンペーン報道」	貧困の構造的問題を認識させる。	新視点	1年 長編ドキュメンタリー 2回 ニュース枠	国が実態調査を行う。	○
⑧ 「総・市営牧場銃撃射撃場 鉛汚染問題」	市営の射撃場で鉛汚染の実態を認知。	提言	5か月 * 記載なし	行政を動かした。	判断できず
⑨ 「子どもが多いほど保育料が値上がりした問題」	国の自治体への監督責任を追及する。	提言	5か月 * 記載なし	自治体を動かし、国に制度変更を促す示唆にあふれている。	判断できず
⑩ 「富山市議会の政務活動費不正をめぐる調査報道」	不正な政務活動費を暴く。	告発	5か月 * 記載なし	富山市議会議員14人が辞職。 全国で政務活動費資料閲覧手続きや簡素化や領収書のネット公開等の動きが広がった。	○
⑪ 「KSB スーパー」チャネル『ガソリン吹きこぼれ事故』	セルフスタンドでの給油の危険性を示し、メーカーに対策を促す。	告発	1年2か月 地域ニュース 全国夕方ニュース	計量器メーカーなどの対応の変化を引き出した。	○
⑫ 「北海道物産展の偽業者を暴く」	北海道物産展の偽業者を暴く。 北海道庁に監督責任を促す。	告発	1か月 * 記載なし	百貨店のガイドライン作成に結び付けた。	○
⑬ 「製紙各社の「エコ偽装」における一連の報道」	再生紙古紙配合率が1%に過ぎない事実を告発する。	告発	2か月 全国ニュース(夕方・夜) ワイドショー	製紙各社が謝罪した。	判断できず
⑭ 「がん患者、お金の闘い」	高額に及ぶがん治療の弊害の認知。 ※視聴者からの電話	新視点	4年 地域夕方ニュース 長編ドキュメンタリー 5本 出版	国や保険会社まで動かした。	判断できず
⑮ ニューススクランブル「冤罪一大阪地裁所長襲撃事件」	冤罪事件を告発する。	告発	2年 * 記載なし	独自取材で防犯カメラ映像を入手し、弁護士がそれを証拠として裁判所に提出。裁判所はこれを重視し、無罪判決を言い渡した。	○
⑯ 「志布志事件」	冤罪事件を告発する。	告発	1年 全国放送 地域ニュース 12回 長編ドキュメンタリー 2回 特番放送 1回	「間違った起訴」と呼び続け、無罪が伝えられた。	○
⑰ シリーズ横濱本舗「なぜ返らぬ？私大の入学金&授業料」 MBSニュース「VOICE」	私立大学の入学辞退者が支払った入学金が返金されない「捨て金」を問題視する。	新視点	1年 ニュース枠 週に1回	第2回の放送を見ていた大阪の弁護士が「入学金も授業料も辞退者に返還しないのは、消費者契約法に反するばつくり行為」と発言、電話相談を実施したところ、1日で400件近い相談が寄せられた。消費者契約法はできばかりの法律で、「実損を上回る違約金を取ってはいけぬ」と定めている。弁護士は相談者をまとめ、大卒を相手取った集団訴訟に踏み切ったことを決めた。	○
⑱ シリーズ「よみがえる堀川」	堀川の浄化を訴える。	提言	1年 * 記載なし	放送の中で参加を呼び掛けた「堀川1000人調査隊」に、2000人を超える市民が参加。それを受けて行政は、他の河川から堀川への導水に乗り出すなど動き始めた。 ※放送→世論喚起→政策決定	○
⑲ NNNドキュメント06「ニッポン貧困社会」	貧困こそが現代および近未来の日本社会における最大の問題であることを認識させる。	告発	1年 長編ドキュメンタリー 4回	弁護士や市民の救済の動き。 自治体からの抗議。	△
⑳ 「こうのとりのゆりかご(赤ちゃんポスト)報道」	赤ちゃんポストの問題点や課題を明らかにする。	新視点	* 記載なし 地域ニュース 全国ニュース 長編ドキュメンタリー ドラマ	妊娠届出相談件数の飛躍的増加。	○

## ① アジェンダ設定

アジェンダの設定だが、【図表 5-5】における、「変化・動き」という項目が、メディア・アジェンダによって変化があったとされる事柄であり、この項目を政策アジェンダとして設定することにした。

## ② 放送の強調

放送の強調における、第1の分析視点は、放送キャンペーンの期間であるが、その平均値は1年2か月であった。最も短い期間だと1か月だが、7年間に及ぶ長期間のものもあった。平均値であるおよそ1年間というのは、制作現場ではプロジェクトを組みやすい期間であると考えられる。一方で、1か月や2か月、5か月と短い期間で、社会に影響をもたらす事例が散在する。これは、第2章でマーシャル・マクルーハンが「映像は瞬間ごとにまるで発作のように感覚を参加」<sup>145</sup>とも述べており、その機能には即効性もあるとしたが、そのことを示しているとも考えられよう。

第2に、放送キャンペーンがどのような特徴をもって行われているかを分析した。【図表 5-5】の「放送の強調」に示したように、まず、地方局で扱った内容がその後、全国ネットでも放送されるという、ネットワークを活用していた。放送枠では、ニュース枠での特集ドキュメンタリー、長篇ドキュメンタリー、またはドラマでも同テーマを扱い、放送の枠組みを超えて、イベントと連動して共催もされていた。

つまり、この多岐に及ぶ放送等が影響を与えた大きな要因の一つであると考えられる。現在、長篇ドキュメンタリー番組単体での放送は、深夜や早朝の放送時間帯で行われ、テレビ占有率は低い時間帯となっている。一方で、本受賞作群はその殆どが、時間尺は短いものの、テレビ占有率の高い時間帯のニュース枠の中、つまり昼のワイドショー、夕方ニュースなどでも放送していたことが、権力者・政策形成者や市民の目に触れる機会を増やしたものと考えられる。

第3に、論争となる題材か否かの分析視点である。【図表 5-5】において、論争的な題材を扱っていたのは①「貧困」と②「赤ちゃんポスト」の2つが挙げられる。つまり、20番組中、18番組は論争的な題材でなく、「放送キャンペーン」の実施が成功要因を満たしていたと言えるであろう。①「貧困」問題に関しては、終戦直後から生活保護受給を巡って論争がなされているが、今回のメディア・アジェンダにおいては、生活保護受給者ではなく、「非正規雇用や障害者における貧困」に限定することで論争を回避している<sup>146</sup>。一方、②「赤ちゃんポスト」問題については、子どもを出産しても育てられない親が、匿名のま

145 McLuhan, 1965, 栗本(1987)、前掲書 83.

146 第7章の事例研究③で詳述する。

ま赤ちゃんを預けるシステムであり、その設立当初から人道的な問題として論争が起こっていた。メディア・アジェンダとしても「赤ちゃんポストの問題や課題点を明らかにする」ことが設定され、この番組は敢えて論争に立ち向かう姿勢がうかがわれる。しかし、この放送後に、妊娠した女性の電話相談数が増加したという予期せぬ「影響」が起こり、論争を巻き起こすというよりも、「赤ちゃんポスト」の認知に貢献する結果となった。つまり、能動的な市民である当事者に対して大きな影響を与えたと言ってよいだろう。

更に放送の強調で特筆すべき点は、放送メッセージの形態である。20番組は、最も強度の高い「告発」を占める割合が40%に達し、「新視点(問題の可視化)」が35%、「提言」が25%であった。136番組のサンプリングデータ全体で見たときには、「新視点(問題の可視化)」の形態が大きな割合を占めていたが、社会に影響を与えた20番組のデータでは「告発」と「提言」で半数以上を占めた。したがって、放送メッセージの形態が社会に影響を与える要因であるとして考えることができるのではないか。

この20本以外の番組においても、特質すべき放送の強調が行われていた事例があり、下記に示す。(下記に紹介するものは、社会を動かした内容が公表されていないため検証ができない)

●長崎放送(ラジオ)「長崎は証言する」(1968年～) 被爆者の証言記録

- ・番組放送開始からギャラクシー賞を受賞した2003年までの35年間で2526回の放送を記録する。
- ・放送後、国立原爆死没者追悼平和祈念館に放送した証言テープを寄贈。

●南日本放送「明日への伝言～平和のための鹿児島(ふるさと)戦争展」の開催と特別番組(2005年)

- ・百貨店での「戦争展」を8日間開催。
- ・開催中は、夕方ワイドニュースで生中継、1時間40分の特別番組を放送。
- ・開催後、「戦争展」を振り返る1時間の特別番組を放送。

●瀬戸内海

放送「高知白バイ衝突死」(2007～2015年)

- ・8年間かけた継続的な放送。
- ・長篇ドキュメンタリー枠、地域ニュース、全国ネットニュース、公式ウェブサイトとして無料動画公開、単行本を出版。

これらの事例では、35年もの間放送を継続、博物館へ証言テープを寄贈、イベントと

テレビを連動、テレビとネットと出版の連動など、それぞれの特徴を持ちながら、テレビ・ドキュメンタリーの枠組みを超えるだけでなく、テレビという放送の枠を超えた「放送キャンペーン」が行われている。しかし上記3番組に関しては、明確な社会への影響は言及されていない。つまり、放送キャンペーンの期間の長さがあっても、放送の枠を超えたキャンペーンを行っても、社会的な影響は与えられるとは限らないことが言えるだろう。キャンペーンの長さや連携イベントも「放送の強調」と言えるが、放送の形態など、他の要因が重要な位置を占めていることを示した結果であると考えることができよう。

### ③ アジェンダの整合性

本項ではアジェンダの整合性の分析を行う。【図表 5-5】に示した通り、メディア・アジェンダと政策アジェンダとする「変化・動き」の内容が一致しているものは、「○」とした。一部、「社会を動かした内容」の説明記載が不十分で判断できないものもあり、それは「判断できず」とした。また「△」は、メディア・アジェンダの内容とは若干異なる形で政策アジェンダとなったものを示した。

整合性の分析の結果、75%でメディア・アジェンダと政策アジェンダが一致していた。ただし、情報不足で「判断できず」とした番組が4番組あるため、更に整合性の割合は上がる可能性も考えられる。なお、「△」とした⑩『ニッポン貧困社会』は、「告発」として政策形成者に向けたものであったが、その影響を受けたのは能動的市民でもある貧困問題を専門に扱う弁護士だったことによる。

## 5-3 小括

本章では、放送批判懇談会のギャラクシー賞報道活動部門の受賞番組、136番組を対象に効果研究を行った。「報道活動部門」は社会を動かすための報道の活動を意図しているが、136番組を定量分析することで「社会を動かす」テレビ・ドキュメンタリーの動向を捉えることができた。

その動向として、第1に、放送局の体系分類として、全国ネットの東京キー局ではなく、地方局でなされていたこと。メディア東京一極集中と言われる中、地方局は社会的に大きな意義を果たしていることが明らかになった。

第2に、題材の分類を行ったところ、多岐に渡り、いろいろな種類のテーマが設けられていたが、最も多かったのは「福祉」に関するテーマであった。近年の緊縮財政の中で、福祉問題は、政治や行政にとって施策が行き届きにくい分野となっている。それだけ

らこそマス・メディアがそこに焦点を当てる正当性(rightness)の役割を担っているということが見出された。

第3に、放送メッセージの形態という基準を設定したところ、メッセージの形態として、新たな視点を提示する「新視点(問題の可視化)」、問題の解決を示す「提言」、主に権力者に対しての不正を明らかにする「告発」の3点が見出された。筆者は、この3点を「放送の強調」に置き換えることができるとし、最も強度の高い形態は「告発」とし、次に「提言」、「新視点(問題の可視化)」とした。136番組の中では「新視点(問題の可視化)」が最も多く、これはテレビの観点から「公正中立」の立場をとり、主義主張を控えている結果とも捉えられる。

また、放送キャンペーンの手法として、繰り返し放送をするほかに、ニュース枠、長篇ドキュメンタリー枠、ドラマと番組の種類も多岐に及んでいる。加えて、出版やイベントなど放送の枠を超えたキャンペーンが展開されていた。

次に、136番組の中で、放送批判懇談会のホームページで公開されている「番組の内容」「受賞理由」から、具体的に社会に影響を及ぼした記述のある20番組を抽出し、分析を行った。

最初に分析した136番組の全体的動向と20番組の異なる点は、放送メッセージの形態であった。136番組で最も多かったのは「新視点(問題の可視化)」であるが、20番組では「告発」であり、全体の40%を占めていた。この「放送メッセージの形態」は、社会に影響を与える要因として大きな役割を果たすと考えることができる。また、「放送メッセージの形態」は「放送の強調」において大きな役割を担っていると考察したことから、次章からの事例研究において、新たな分析視点として設定する。

本章において、分析枠組みとしたアジェンダ設定機能は、放送の強調、アジェンダの整合性に焦点を当てて分析を行った。その結果、放送の強調は、放送の枠組みを超えるような放送キャンペーンが行われるなど、強調が行われていたと分析した。また、アジェンダの整合性もほとんどが一致していたと分析した。

以上の分析から、アジェンダ設定機能は、テレビ・ドキュメンタリーにおいても機能していたと結論づけられるだろう。

本章では、定量的な分析とし、「社会に影響を与える」テレビ・ドキュメンタリーの動向を捉えることが目的であったため、テレビ・ドキュメンタリー番組一つ一つの番組を詳細に分析するには至らなかった。第6章、第7章では具体的な番組を事例にあげ、本章では扱えなかった、「市民アジェンダ」の設定や、アジェンダ構築過程を詳細に分析していく。

## 第6章 事例研究② TBS『ベビーホテル』

第5章は、量的な事例研究として、「社会に影響を与えた」テレビ・ドキュメンタリーの傾向を捉えることを目的にした。一方、本章は、「事例研究②」として、1980年にTBSで放送された『ベビーホテル』を取り上げて、質的事例研究を行う。前章とは異なり、1つのテレビ・ドキュメンタリーを取り上げることによって、制作過程から社会に影響を与えるまでの過程を明らかにすることを目的とする。

よって、本章の構成は、第1に、TBS『ベビーホテル』の概要を述べる。第2に、1980年にTBSが放送する以前にも無認可保育所の1つである「ベビーホテル」の問題は存在していたため、「ベビーホテル」の問題が、マス・メディアや国会審議・都議会でどのように扱われていたのかを分析する。第3に、TBSが「ベビーホテル」問題を放送してから、マス・メディアや国会審議・都議会でどのように扱われていたのかを分析する。第4に、TBS『ベビーホテル』の放送前と放送後のマス・メディアや国会審議・都議会の取り扱いを比較分析し、TBS『ベビーホテル』における社会的影響を分析する。第5に、第4章で行った、分析枠組みや分析視点によって、影響の分析を行う。これらの分析結果から、TBS『ベビーホテル』における社会的影響モデルの構築を行い、提示するものとする。

### 6-1 ベビーホテル問題と『テレポート TBS6』の概要

「ベビーホテル」とは、都道府県知事等の認可を受けていないが、保育所と同様の業務を目的とする施設で、無認可保育所の一部である。保育行政をたどると、戦後間もない1947年に児童福祉法が制定され、国は同法律の要件を満たした保育所を認可保育所として制度的に位置づけた。しかし1950年代半ばになると、法律の枠を越えた保育所、つまり無認可保育所が見られるようになる。同法律では、無認可保育所を運営するにあたり、行政への届出を義務づけておらず、また劣悪な施設であっても閉鎖するための手続き規定が設けられていなかった。そのため、営利を目的とした株式会社の運営や個人運営など様々な無認可保育所が乱立したのである。それら営利目的の保育所がマス・メディアによって「ベビーホテル」と呼称されるようになったのである。1970年代になると、ベビーホテルによる死亡事故件数が増加傾向をたどり、1980年に25件の死亡事故<sup>147</sup>が発生し、過去最悪となった。それらの事態を受けて、1981年6月に議員立法により、児童福祉法が改正され、ベビーホテルに対しては届出の義務づけがなされ、自治体には調査・閉鎖などの権限が与えられた。

---

147 『厚生省五十年史 記述編』(1988)、財団法人厚生問題研究会。p.1759.



1970年代頃から乱立するベビーホテルの現状に、TBSは1980年3月から1981年2月にかけて1年間に及ぶ夕方のニュース番組「テレポート TBS6」内で『ベビーホテル』という特集枠で26回取り上げた。担当したディレクターは、TBS報道局の堂本暁子<sup>148</sup>である。

【図表 6-1】は、TBSが『テレポート TBS6』でベビーホテル問題を取り上げた日にちとそのタイトル、視聴率である。なお視聴率は、番組全体のものであり、このベビーホテル特集枠の箇所だけを示したものではない。

---

148 堂本暁子は、1959年TBSに入局。記者・ディレクターとして、教育・福祉などの社会問題をはじめチベットや北極など極地の取材も行った。1989年、参議院比例区で当選し、社会党・護憲共同会派に所属。NPO法、環境基本法などの審議にあたった。

【図表 6-1】『テレポート TBS6』におけるベビーホテル問題のタイトル

放送日	タイトル	視聴率(%)
3月26日 (1980年)	点検！乱立ベビーホテルの実態	10.1
4月26日	母親を持つ子どもたち	— (*)
4月30日	いいのか、野放しベビーホテル	9.0
5月5日	預ける母の悩み－ある投書から－	12.4
5月6日	チェーン化進むベビーホテル	9.8
5月14日	ベビーホテル国会法務委で追求－子どもの人権をめぐる	6.9
5月26日	反響特集 ベビーホテルに対する私の意見	8.8
6月6日	ベビーホテルもし火事になったら	6.8
6月18日	認可保育に子どもを入れられません－夜、預ける母の訴え－	9.0
6月25日	子どもをベビーホテルに預けて 夜、働く母の悩み	9.6
7月4日	ベビーホテル 都議会でも追求	10.0
7月10日	識者はこうみるベビーホテル 市川房枝さん 桐島洋子さん 田辺敦子さん	9.3
7月16日	経営者からの投書 農家と女性会社社長	6.2
8月1日	事故があっても営業しています 京都のベビーホテル	10.9
8月27日	送迎バスで戸口から戸口へ 京都のベビーホテル商法	9.3
9月8日	多発するベビーホテルの死亡事故	7.8
9月19日	納得できない！赤ちゃんを亡くした母の訴え	6.6
9月25日	ベビーホテル テレポートTBS6の提言	9.8
10月2日	全調査 東京のベビーホテル	12.7
10月3日	どうするベビーホテル 園田厚生大臣に聞く	12.2
10月13日	植木光教氏（自民）衆院選予算委でベビーホテルについて質問	11.0
10月15日	TV討論会－ベビーホテルを考える－	13.6
1月16日 (1981年)	ベビーホテル利用者、徹底調査	14.4
2月17日	鈴木総理大臣ベビーホテルについて答弁 衆議院予算委	12.8
2月20日	市川房枝さんとベビーホテル	14.0
2月24日	ベビーホテルで火災避難訓練	10.2

出典)堂本 1981、「ビデオリサーチレポート テレビ視聴率月報 関東地区」(株式会社ビデオリサーチ) 1980年3月から1981年2月より、筆者作成、2019。

【図表 6-1】が示すように、TBS『テレポート TBS6』におけるベビーホテル問題は、26 回に渡って放送され、およそ 1 年間の放送キャンペーンが組まれていた。制作者の堂本によると<sup>149</sup>、「最初の制作段階では、1 年間のキャンペーン報道<sup>150</sup>を行うことは全く考えていなかった」。とのことであった。しかし、1980 年 3 月 26 日の初回放送を終え、制作スタッフ内で 1 回のみで終わらせてはいけない題材だとして、放送キャンペーンを行うことになったとしている。1 年間という放送キャンペーンの期間は、前章で取り上げたギャラクシー受賞報道活動部門の受賞番組(平均 1 年 2 か月)と比較すれば、それほど長いとは言えないことになる。『ベビーホテル』は、月に 2 回～3 回のペースで放送を定期的に行っており、比較的短い放送キャンペーン期間で集中的に放送したものと考えられる。

これらの番組は、制作者である堂本が都内のベビーホテルを 1 件 1 件訪れ、その実態を明らかにしていく調査報道のスタイルが取られている。営利目的とした無認可保育所・ベビーホテルに預けられた子どもたちが、劣悪な状況下におかれ、母親の迎えをひたすら待つ「子どもの姿」が繰り返し描かれていることが特徴である<sup>151</sup>。

次に、ベビーホテルの特集ドキュメンタリーが編成された『テレポート TBS6』の平均視聴率が 10%を超えていたことも特徴である。放送されていた時間が 18 時 00 分から 18 時 30 分であり、この問題の当事者となる母親(F1 層…マーケティングに使われる男女年齢層区分で 20 歳以上 34 歳までの女性層)が自宅にいる時間帯であったことが、より反響を起しやすかったと言えるだろう。堂本は、1981 年にこの一連の『ベビーホテル』についてまとめた報告書<sup>152</sup>を出版している。その報告書によれば、番組の反響のほとんどが「母親」からであったという。

## 6-2 TBS 放送前のベビーホテル問題に関する社会的影響の変遷

前節でも述べたように、「ベビーホテル」という用語、もしくはそれに関連する問題は既に「無認可保育所」問題として、TBS が放送キャンペーンを行う前から存在していた。

しかし、1981 年に児童福祉法改正のときの政策決定者である自由民主党の衆議院議員(当時)である戸井田三郎<sup>153</sup>は、自由民主党の広報誌で、TBS の放送によって影響を与えら

---

149 堂本暁子へのインタビュー調査。2018 年 4 月 21 日実施。

150 堂本は放送キャンペーンを「キャンペーン報道」と述べる。

151 TBS はアーカイブスを公開していないので、筆者はこれらの特集ドキュメンタリーを視聴できていなかった。しかし、この全 26 回を放送したのちに、60 分のドキュメンタリーとしてまとめた『赤ちゃんは訴える ベビーホテルキャンペーン』(1981 年 5 月 5 日放送)が放送され、その映像は調査研究をする上で幸いにも入手できたのでそれを基にメディア・アジェンダをたてた。

152 堂本暁子編(1981)、『ベビーホテルに関する総合調査報告書』、晩葦社。

153 戸井田三郎は、元衆議院議員。1977 年より厚生政務次官となる。

れたと述べている<sup>154</sup>。しかし、「ベビーホテル」という用語を最初に使用し、この問題の前身となる無認可保育所の問題を最初に取り上げたマス・メディアは、TBSではなく、活字メディアの新聞であった。では、なぜ TBS『ベビーホテル』が政策決定に大きな影響をもたらしたのだろうか。本節では、ベビーホテル問題に関するマス・メディアの動向、国会および東京都議会審議の動向を、戦後から TBS 放送前まで明らかにする。

## 6-2-1 マス・メディアにおける取り扱い

ベビーホテル問題は、マス・メディアによってどのように報じられたのか。その大きな流れをつかむために、まずは、ベビーホテル問題におけるマス・メディアの記事の取り扱い件数の推移をみていこう。

戦後の 1945 年から 1981 年の児童福祉法が改正するまで、報道等の取り扱い件数の変遷を、新聞、雑誌、学術雑誌・論文、TBS と 4 項目に分けて行う。新聞については全国紙である、朝日新聞、読売新聞、日本経済新聞のデジタル検索システム<sup>155</sup>から、「ベビーホテル」「無認可保育所」「私設保育所」「私設託児所」というベビーホテル問題に関連するワード検索を行い、3 紙の総数を新聞の取り扱い件数とした<sup>156</sup>。これら複数のキーワードを用いたのは、先にも述べた通り、ベビーホテルは広義の無認可保育所だからである。

雑誌は、新聞の検索ワードと同条件で国立国会図書館サーチ<sup>157</sup>による検索を行い、堂本の報告書<sup>158</sup>で紹介されていた雑誌を合わせた数を雑誌の取り扱い件数とした。学術雑誌・論文は、新聞の検索ワードと同条件で国立国会図書館サーチ検索を行って抽出された件数とした。本来は各テレビ局の取り扱い件数も比較対象としたかったが、NHK・民放は、一般にアーカイブス情報を公開しておらず、堂本が報告書に記した TBS の放送データのみしか入手できなかった<sup>159</sup>。

---

154 戸井田三郎(1981)、「ベビーホテル問題と児童福祉法改定」『月刊自由民主』(341号)、自由民主党。

155 新聞記事のワード検索とは、朝日新聞社の「朝日新聞記事データベース『聞蔵Ⅱビジュアル』」の「朝日新聞縮刷版 1879～1999」を使用、読売新聞社の「ヨミダス歴史観『明治・大正・昭和 1874～1989 版』」を使用、日本経済新聞社は、「日経テレコン」の記事検索で「日本経済新聞朝刊」と「日本経済新聞夕刊」を使用した。(2018年1月23日閲覧)

156 毎日新聞と産経新聞については、その年代のデジタル検索システムの運用がなされていないので全国紙ではあるが除外した。

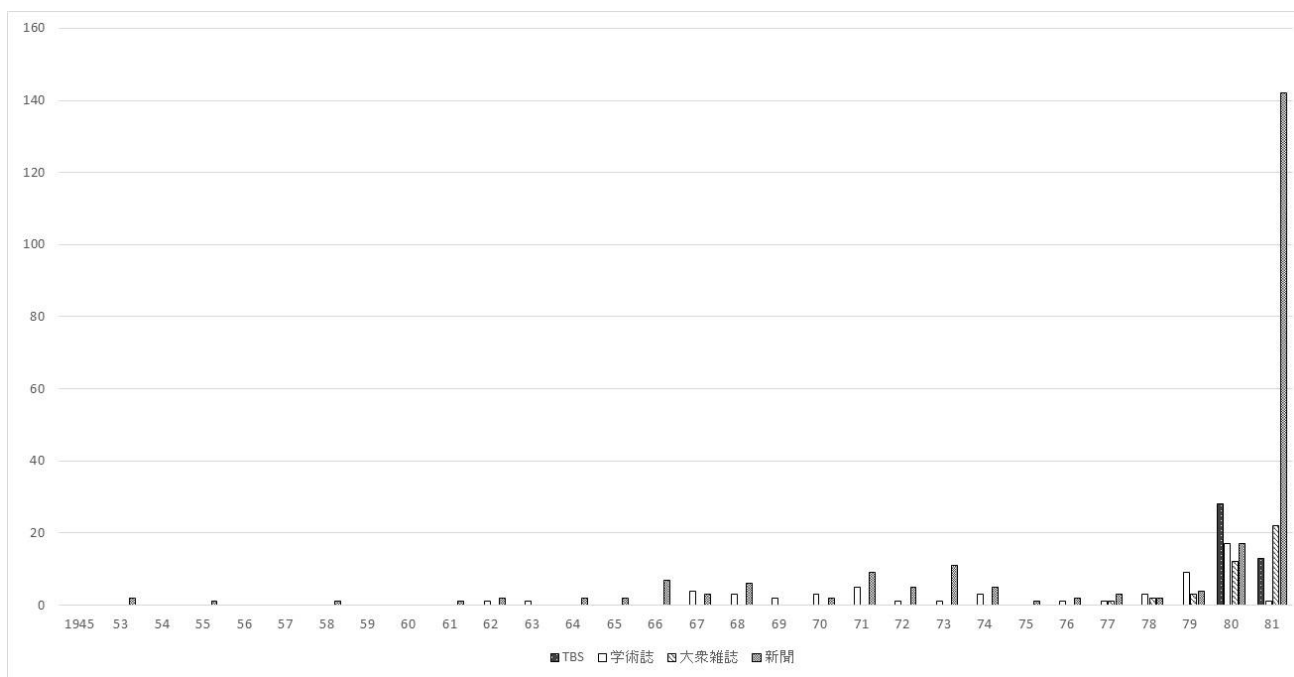
157 「国立国会図書館サーチ」(<https://iss.ndl.go.jp/>)の「記事・論文」の簡易検索から雑誌記事と論文を抽出した。(2018年1月23日閲覧)

158 堂本暁子編(1981)、『ベビーホテルに関する総合調査報告書』、晩葦社。

159 NHKは研究者に対し「学術トライアル」として一部のアーカイブスの検索を公開しているが、ニュース報道は対象になっていない。また、民放はアーカイブスを一切公開していない。このことからわかるように、アーカイブスが一般に公開されていないことで、テレビの効果研究ができないどころか、テレビ研究というものが限界にきている。テレビで使用された映像は「公共財」として今後、研究者にも公開されることを強く希望したい。

以上のように検索条件に制約があるため、精密なデータ抽出はできないものの、上記データのみにおいても、マス・メディアがベビーホテルに関連する問題をどのように扱ってきたのか、大きな動向はつかむことができるであろう。それをまとめたのが【図表 6-2】である。

【図表 6-2】 「ベビーホテル」問題のメディア取り扱い件数（1945～1981年）



筆者作成、2019 ※縦軸は件数、横軸は年。

【図表 6-2】が示すように、1980年を境に、各マス・メディア全ての取り扱い件数が急激に上昇している。TBSは28件、学術誌は17件、雑誌は12件、新聞は17件となっている。TBSは他のマス・メディアと比べ、「ベビーホテル」問題に注視して放送し、けん引していたことが、これら件数の変遷からも言えるだろう。

しかし、ベビーホテルに関連する内容を最初に報じたのは、1953年の新聞報道であった。そして戦後の1945年から法改正する1981年までの全期間中、新聞での取り扱い件数が最も多かった。新聞での取り扱い件数の変遷をたどると、1940年代は皆無、1950年代は多い年で2件、1960年代は多い年で7件、1970年代は多い年で11件であった。TBSのドキュメンタリーが放送された1980年では17件、法改正がされる1981年は142件となり、急上昇した。このことからわかるように、TBSがキャンペーンを組んで放送する1980年より以前の1970年代から既に新聞での取り扱い件数は増加傾向にあり、ベビーホテルの問題は既に顕在化していたといえよう。では、なぜベビーホテル問題は新聞によってではなく、TBSの放送によって政策決定に影響を与えることになっ

たのか。次は、取り扱い内容の変遷から読み解いていく。

マス・メディアがベビーホテル問題をどのような内容で取り扱っていたのか。ベビーホテルという名称の前身でもある無認可保育所の問題からその問題の内容の変遷を明らかにし、TBSとの差異を分析する。

内容の変遷を明らかにするにあたり、「【図表 6-2】「ベビーホテル」問題のメディア取り扱い件数」が示すように、報道等が集中している時期がある。したがって、取り扱いが集中した時期を大きく分類して、その期間でどのような内容が報じられていたのかを分析することにする。

【図表 6-2】が示すように、第1に初めてマス・メディアで「無認可保育所」という用語が登場したのは1950年代であり、1950年代を「報道初期」とする。第2に、報道が集中し始めたのは1960年代で、これを「第1次報道期」とする。第3に、次に集中したのが1970年代前半でこれを「第2次報道期」とする。第4に、1970年代後半を「第3次報道期」とする。

このように、戦後直後の1950年代の初期段階から、TBSの放送がなされる直前の時期までの4段階における内容の変遷を明らかにする。

### ① 報道初期【1950年代】

1950年代は、ベビーホテル問題に関連する記事は3件だけであった。この時期はまだ「ベビーホテル」という用語は使用されておらず、「無認可保育所」という用語が使用されていた。

最初に「無認可保育所」について報じたのは、1953年の読売新聞であった。1953年5月1日付読売新聞は、『気流 子供は守られているか』というタイトルで、これは「読者の欄」という読者からの投稿の記事であった。投稿者は無認可保育所の保育士である。

「この無認可保育所は、近年定員の5・6倍も押しかけ、泣く泣く受け入れている。このままでは、どこにも預けられない子どもが増え、母子心中も起こるのではないか」という鬼気迫ったものだ。更に、児童福祉法の改正の要望も数年前から提出しているという。

この記事は、急激な保育現場の変化に危機を告発する投稿である。この記事に掲載したということは、読売新聞は無認可保育所に対する問題意識があったと推測できる。しかしその後独自に読売新聞がその問題取材することはなかった。無認可保育所は、1950年代半ばから出現し始めたとされるが、出現と同時に、既に保育所の現場では「異常」な事態であったことがこの投稿記事から読み取ることができる。

1950年代は、ベビーホテル問題は顕在化していたが、報道機関・専門雑誌に寄稿する専門家たちは、後の「ベビーホテル問題」である無認可保育所問題をまだ「問題」として捉えていなかったと考えられる。報道記事の絶対数が少ないことから、市民はまだ問題と

して知る情報を得ることができない。したがって、1950年代の無認可保育所問題は、「問題」にもなっておらず、「社会問題」としても扱うにはほど遠い状態であったと言えよう。

## ② 第1次報道期【1960年代】

1960年代の第1次報道期の特徴は、i)新聞報道件数が上昇、ii)無認可保育所での事故や死亡の内容記事、iii)無認可保育所をめぐる保育行政の動きの内容記事、iv)専門雑誌の投稿の増加、が挙げられる。

1950年代の新聞報道がわずか3件だったのに対し、1960年代は23件、およそ7倍に増えた。そのうち無認可保育所において事故や死亡を報じる記事は3件にのぼる。以下が、その記事のタイトルである。

- 朝日新聞、1962年5月22日(夕刊)、「無認可保育所に起こった悲劇 最大のガンは保母さん不足」
- 読売新聞、1965年11月3日(朝刊)、「働く母の幼女預かり 虐待、飢え死にさす 保育料で借金返済」
- 読売新聞、1966年5月10日(朝刊)、「“高すぎた”私設保育所 草加市の松原団地 4階から坊や転落」

朝日新聞は、1967年8月19日(朝刊)で、『10時間保育、半数が希望 無認可保育所実態調査—東京都』という記事を掲載した。その後、5ヶ月間、8回に渡り、自治体の実態調査の結果や、厚生省や東京都が無認可保育所に助成金を与えるかを検討する連載記事が掲載された。

特筆すべきは、朝日新聞がこれら連載記事に対し『無認可保育所助成問題』というタイトルにしていることである。つまり新聞報道としては、事故や死亡を報じてはいるが、問題の争点としていたのは「助成金」の問題であったと言えよう。

朝日新聞が連載した、無認可保育所の助成金問題については、1960年代後半に入ると、専門雑誌においても、取り扱われ、増加傾向にあった。例えば、児童福祉の研究者は、無認可保育所の実態を取り上げ、助成金問題を題材にしていた。

この第1次報道期では、この助成金に関連する記事が半数を占めていた。残りの半数は、「無認可保育所から見える、女性の労働問題の変容」を題材として扱っている。そして、後の「ベビーホテル問題」の焦点となる、子どもたちが無認可保育所で死亡するといった問題の記事もあった。しかし、その子どもの死亡事故問題よりも、無認可保育所をめぐる、助成金問題、女性の労働問題を扱う議題が主体であった。

### ③ 第 2 次報道期【1970 年代前半】

1970 年代前半の第 2 次報道期の特徴は、i)新聞・専門雑誌の記事が増加傾向であること、ii)「ベビーホテル」という用語が新聞で使われたこと、iii)ベビーホテル側の実態として、非営利の無認可保育所と営利の無認可保育所という 2 極化が生じたことである。

第 1 次報道期であった 1960 年代(10 年間)の記事件数は 23 件、第 2 次報道期は 1970 年代前半(5 年間)という半分の時間軸にも関わらず、新聞の記事件数は 32 件である。専門雑誌においても、1950 年代の報道初期が 9 件なのに対し、第 2 次報道期では 13 件のぼる。

特筆すべき点は、第 1 に、死亡や事故の記事が 6 件で、第 1 次報道期と比較して 19% と増加したことである。更に無認可保育所の実態に対して問題意識を持った新聞記事が全体の 31% を占めた。環境の不備というものを記事にするだけでなく、その中で子どもや働く母親のために懸命に対応する保育士の視点を通した、テレビ・ドキュメンタリー的な「ルポ」の記事が登場した。ルポにすることで読者に問題を多角的に捉えてもらおうとする工夫を行ったと考えられる。保育士の視点に立ったルポ記事のタイトルは以下の通りである。

- 読売新聞、1972 年 12 月 28 日(朝刊)、「浅草おかみさん会がんばる 従業員の結婚後の対策 私設保育所も超満員」
- 朝日新聞、1973 年 9 月 20 日(朝刊)、「行政の灯を早く 無認可保育所の保母さんは訴える 全国集会から」
- 読売新聞、1973 年 9 月 9 日(朝刊)、「〔わたしの生活作戦〕無認可保育所に一生かける 鬼沢京子さん」
- 朝日新聞、1973 年 10 月 26 日(朝刊)、「献身が支える無認可保育所一ひととき」

そのような新聞記事における盛り上がりもあったのか、1973 年に厚生省(現：厚生労働省)が無認可保育所に対し、1973 年 4 月から月 10 万円の補助を出す構想を示した。そのことが新聞報道されると、無認可保育所の問題に関する記事はいったん収束する。

ここで言えるのは、第 1 次報道期、第 2 次報道期では、無認可保育所へ補助金助成をすることを争点としており、それと同じく、厚生省は「補助金を出す」という政策決定をしている。マス・メディアの報道と政策決定の因果関係は明らかではないが、この政策決定がなされたことで、無認可保育所の問題はいったん収束する形となった。

第 2 に特筆すべき点は、新聞報道において初めて「ベビーホテル」という用語が使われたことである。その記事タイトルは、以下の通りである。



- 朝日新聞、1970年5月28日(夕刊)、「ベビーホテル 大もて 冷暖房・看護婦つき お泊まり料は五千円ナリ」
- 朝日新聞、1972年2月3日(朝刊)、「ベビーホテル繁盛 夫婦文化の時代を反映」
- 朝日新聞、1972年3月24日(朝刊)、「核家族化が進んで… 育児戦線異常アリ 妊婦の仲間づくり—目黒保健所の母親学級 押すな押すなの大当たり—世田谷のベビーホテル」
- 読売新聞、1973年6月9日(朝刊)、「[3・4人社会の不安] 日本の家族第1部=1 孤絶する1500万世帯—ベビー・ホテル大当たり」
- 読売新聞、1973年8月13日(朝刊)、「[3・4人社会の不安] 日本の家族第2部=1 8完 カギは心も閉める」

1970年5月28日の朝日新聞では、報道記事の半年前にオープンした東京・世田谷区のベビーホテルを紹介している。1泊5000円で子どもを預けることができ、保母や看護師がついた手厚い「乳幼児預かり所」として紹介している。このベビーホテルに預けて海外旅行に行けるなど、大盛況であるという内容である。その後の1972年2月3日の朝日新聞では、1970年の記事と同様の内容で、今なお繁盛していることが書かれている。1972年3月24日の朝日新聞では、核家族化による育児不安に対し、地域の取組みを紹介する中に、世田谷のベビーホテルという子どもを預ける場があることを取り挙げている。1973年6月9日と8月13日の読売新聞の記事は、「社会不安」をテーマとした連載記事である。核家族社会によって、気軽に親に子どもを預けられない状況の中でベビーホテルという形態があることを紹介している。

第2次報道期に初めて、ベビーホテルが記事となったが、上記5記事全てが、ベビーホテルの実態を「問題」として扱っていない。むしろ、核家族化が進み、育児不安がある中で不安解消に利用されるものであり、子どもを気軽に預けられる場所ができたことで、海外旅行に行けるなど、流行の最前線として好意的に取り扱っている。いずれも紹介しているベビーホテルは、後に問題化するような劣悪な環境下での保育所ではなく、ホテルの一室を使用するような、看護師や保母がいるなど手厚いベビーホテルであった。

これらから、第2次報道期は、無認可保育所の死亡事故などの問題が報道で高まりつつあるものの、無認可保育所の一部であるベビーホテルは好意的に扱われるという2極化傾向にあったと言える。一方、専門雑誌では、ベビーホテルという用語はまだ使われていない。無認可保育所の一部である夜間保育や病児保育に対し保育行政が追いついていない問題や、助成金を受けられなくて運営危機にある無認可保育所の実態を紹介している。新聞報道が2極化したのに対して、専門雑誌では一貫して無認可保育所の問題点を取扱っていた。

#### ④ 第3次報道期【1970年代後半】

1970年代後半の第3次報道期の特徴は、i)新聞報道は減少したものの、ベビーホテルへの警鐘する記事が出始めたこと、ii)一般雑誌で初めてベビーホテルが取り扱われたこと、iii)専門雑誌の取り扱いが増加し、一貫して問題に警鐘を鳴らしていたことである。

まず、新聞報道では第2次報道期に32件の記事があったが、第3次報道期では15件へと縮小した。先に述べたが、1973年9月に厚生省が無認可保育所に補助金を出す構想を示したことで、無認可保育所問題の報道が一旦収束したことが一つの要因であると考えられる。しかし、堂本によれば、この第3次報道期こそ、ベビーホテルが問題化していった時期だと述べている。新聞報道は、行政の対策が打ち出されたことで、水面下で起こりつつあるベビーホテル問題を掘り下げするような記事は掲載しなかった。

●朝日新聞、1977年7月4日(夕刊)、「ベビーホテル にわかにブーム 都内だけで百軒 素人保育で事故の例も」

この記事では、母親を育児から解放するお洒落なトレンド的な利用から、シングルマザーが働くために子どもを預ける場であったり、母親が蒸発したために子どもを預けに来たなど「現代版かけこみ寺」とするような、ベビーホテルの利用者の事情が書かれている。また、記事には「こうした“ホテル”経営は、わずかな資本金で誰にでもできるため、不動産業者が売れ残ったマンションに保母を集めて開業するなどの例が増える一方。しかし関係者によると、預かった子どもが脱水症状を起こしたり、目を離れたスキにけがをし、それが原因で死んだり、“素人商法”ゆえの事故も続いている。」というベビーホテルに対して警鐘を鳴らす内容が初めて書かれた。

しかし、1977年7月25日付読売新聞朝刊では、「“緊急保育所”好評です 母の入院 トップ 利用したいが『遠い』悩みも」という見出しで、ライフスタイルの変化におけるトレンドを紹介する記事も出されており、この記事では警鐘や批判する内容は書かれていない。また1979年3月25日付日本経済新聞朝刊でも、「赤ちゃん預けて母親外出、東京・大阪などでベビーホテル大繁盛」と、流行性を報じ、ベビーホテルを好意的に扱う内容の記事を掲載している。

この第3次報道期は、「流行」と「社会問題」との狭間にあった時期であることがわかる。しかし、日本経済新聞は、好意的な記事を掲載してから僅か2カ月後に一転して、ベビーホテルを批判的に捉え、注意を喚起するとともに規制を求める記事を立て続けに掲載している。

●日本経済新聞、1979年5月19日(朝刊)、「ベビーホテル——核家族化で急成長、野放しに『規制を』の声」

●日本経済新聞、1979年6月2日(朝刊)、「大繁盛のベビーホテルに規制の網—厚生省、

まず看護婦の有無など実態調査」

●日本経済新聞、1980年2月29日(朝刊)、『『日本ベビーホテル協会』が産声、意識向上へ勉強会も。』

次に、第3次報道期の特徴としては、雑誌が初めてベビーホテルに関して取り扱ったことも挙げられる。8件あるが、その幾つかのタイトルは以下の通りである。

●『クロワッサン』、1978年7月号、「夏休み、時には子どもから解放されたいあなたへ、ベビーホテル、ベビーシッター名鑑」

●『わたしの赤ちゃん』第2付録、1978年8月号、「ベビーホテル全国ガイド」

●『週刊ポスト』、1979年7月20日号、「深夜保育所のニーズ開拓」

●『週刊ポスト』、1980年2月22日号、「2才からの英才教育塾」

雑誌で「ベビーホテル」という言葉で取り上げられたのは、1978年からである。タイトルを見てもわかるように、第2次報道期の新聞報道と同じように、ベビーホテルを好意的に捉えていたことがわかる。この第3次報道期での新聞報道はベビーホテルに対し、警鐘を鳴らす記事を掲載していたことから、マス・メディア全体として見たときには、2極化した取り扱いをしていたことが分かる。一貫性のないマス・メディア報道は信頼性もさることながら、新聞で問題と報じられていたとしても、好意的に捉える雑誌記事を読めば、人々のその問題意識度は下がってしまっていたことは容易に考えられよう。

次に専門雑誌では、雑誌と比べ正反対の内容が取扱われており、15件全てが、無認可保育所への課題が検証されている。1976年には全国保健団体合同研究集会実行委員会によって『保育白書』が創刊された。その創刊第一号では、無認可保育所を3つに整理している(保育白書 1976:118)<sup>160</sup>

- ① 無認可ではあるが地方自治体が独自の制度を持って認定し特別助成措置をとっているもの。
- ② 企業・病院等における福利厚生施設としての託児所。
- ③ 以上のいずれにも属さない地域の無認可(共同・個人)保育所。

保育白書では、「ベビーホテル」という言葉は使用せず、③が後のベビーホテルとなるものであると考えられる。これらの無認可保育所に対し、保育白書は「法定外保育施設(無認可保育所)は、認可保育所に対して差別され格差があるために、子どもにとっては等しく教

---

160 『保育白書 1976年版』、全国保健団体合同研究集会実行委員会編集。

育保育を受け発達する権利が侵害されるという状況を生み出している。とりわけ、働く婦人と国民の今日的な最大の切実な要求となっている産休明けの保育、長時間保育、障害児保育はその大部分を無認可保育施設で引き受けている実情があり、国民の要求と実態からかけ離れている保育行政を、無認可保育施設の果たしてきた役割を正當に認めさせるなかで、早急に変えさせていく運動が現在求められている」(保育白書 1976:118-119)と、保育を受ける子どもの弊害や保育行政への問いかけを掲載している。保育白書は、毎年刊行されるが、その後、「無認可保育施設」という項目を設け、注意喚起を促す記事を掲載し続けていた。

## 6-2-2 国会および東京都議会審議における取り扱い

前項までは、マス・メディアがベビーホテル問題に関して、戦後から TBS がその問題を放送する前の 1979 年までの取り扱い件数と内容の変遷を明らかにした。本項では、ベビーホテル問題の前身である無認可保育所の問題も含めて、国会および東京都議会で戦後からどのように扱われてきたのかを明らかにする。その変遷をたどることで、1980 年に TBS がベビーホテル問題について放送した前後で、都議会や国会審議における答弁内容がどのように変化したのかを明らかにすることを目的とする。

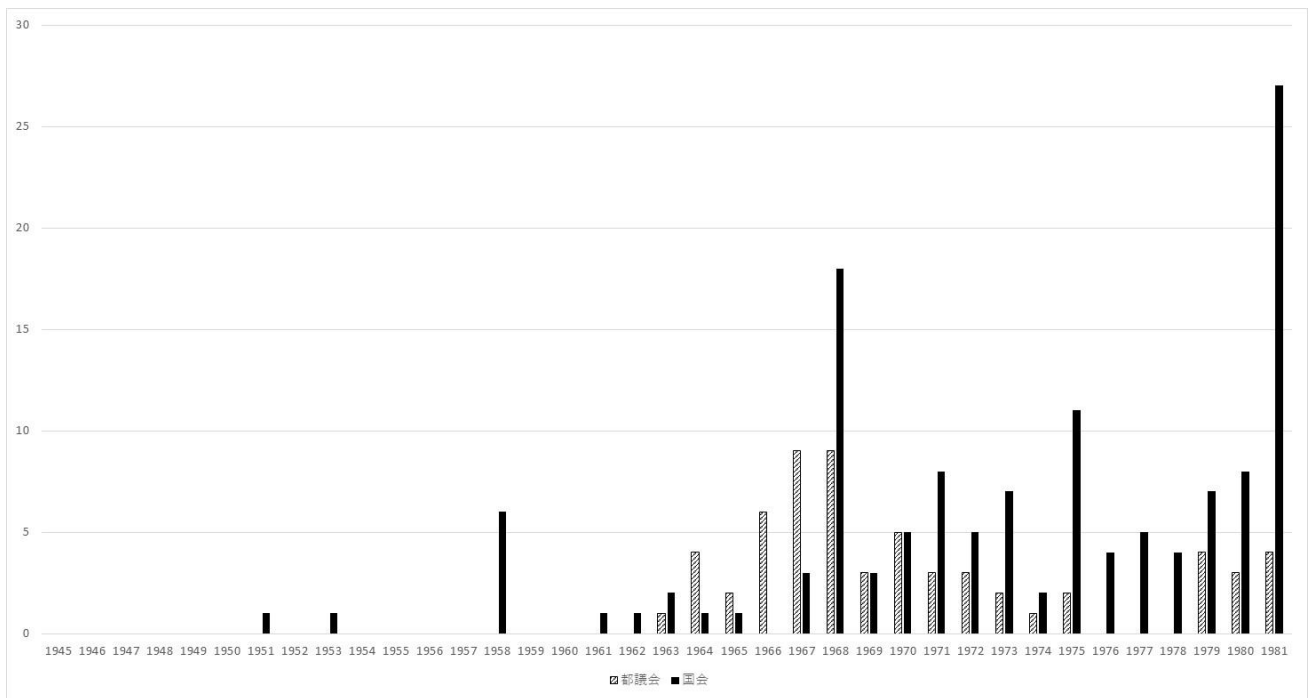
まず、東京都議会の会議録と国会の会議録で、ベビーホテル問題に関連するワード検索を行う。検索には、「東京都議会 会議録検索」<sup>161</sup>と「国会会議録検索システム」<sup>162</sup>を使用し、ベビーホテル問題に関連するキーワードとして、「ベビーホテル」「無認可保育所」「私設保育所」「私設託児所」を選定した。会議録の探索対象期間は、戦後の 1945 年 8 月 15 日から児童福祉法が改正された年の 1981 年 12 月 31 日までとした。その件数は、東京都議会が 61 件、国会が 131 件となった。その件数の変遷をまとめたのが【図表 6-3】である。

---

161 「東京都議会 会議録検索」のホームページ。https://www.metro.tokyo.dbsr.jp/index.php/ (2018 年 1 月 23 日閲覧)

162 「国会会議録検索システム」のホームページ。http://kokkai.ndl.go.jp/ (2018 年 1 月 23 日閲覧)

【図表 6-3】 ベビーホテル問題に関連する国会・東京都議会での取り扱い



筆者作成、2019 ※縦軸は件数、横軸は年。

前項で筆者は、報道等の取り扱い件数の変遷から、報道等が集中している時期を、①「報道初期—1950年代」、②「第1次報道期—1960年代」、③「第2次報道期—1970年代前半」、④「第3次報道期—1970年代後半」と分類を行った。その分類を【図表 6-3】に照らし合わせると、国会や東京都議会での審議が集中している時期とほぼ合致している。従って、国会と東京都議会での取り扱いの変遷を明らかにするにあたって、マス・メディアの分類と同じく4つの時期に分類し、報道の変遷と照らし合わせながら読み解いていく。

### ① 報道初期【1950年代】

ベビーホテルの問題に関する質疑が最初に行われたのは国会審議で、1951年5月24日「衆議院 厚生委員会 28号」である。この審議では、「寺院経営の私設保育所」という用語が使用され、措置費未払いについて質疑がされている。その次に1953年に1件あるが、これは農村部で開拓事業や季節労働をする際に、婦人も共同で働くことから、臨時保育所としての私設保育所への補助を求めた質疑であった。

ベビーホテル問題の前身となる無認可保育所が、国会での登場回数が増加し始めたのは、1958年からになる。この年の国会での取り扱いは6件となるが、「私設保育所」という用語を使用し、保母への待遇改善や措置費を求めるものであった。この年に件数が増加した理由として、1956年に全国社会福祉協議会が都道府県の公私保育園の実情調査を行い、

問題点等が記された資料が発表された<sup>163</sup>からと考える。その資料では無認可保育所が674あるとされ、認可保育所の増設を指摘している。また、1956年の4月と5月で「私設保育所保育の待遇改善等に関する請願」が挙げられた。ベビーホテル問題の前身は、「認可保育所の不足問題」であり、TBSの放送が本格化する25年前から、既に国会では問題視されていたことがわかる。

1950年代では、マス・メディアにおいても初めて無認可保育所に関して記事が報じられた。国会の質疑とほぼ同じ時代に問題認識がなされていると言えよう。前項でも論じたように、マス・メディアと同様に、国会審議では、ベビーホテルに関する問題を「社会問題」として捉えておらず、一地域かつ短期的な特殊的な問題事例としての扱いである。

## ② 第1次報道期【1960年代】

1961年から徐々に国会審議や東京都議会で取り扱われる件数は増加し、最も多い1968年に国会審議で18件取り扱いがある。東京都議会においても、1967と68年でそれぞれ9件扱われ、国会と同じく1968年に最も多く審議された。1950年代までは、「私設保育所」という用語が使われていたが、1960年代から「無認可保育所」という用語が使用され始めた。

「【図表 6-3】ベビーホテル問題に関連する国会および東京都議会の取扱い件数」が示すように、国会や東京都議会では、1960年代に第1次のピークが来たと言えるが、これは筆者が「第1次報道期」として分類した時期と合致する。先にも述べた通り、1960年代の第1次報道期では、後の「ベビーホテル問題」の焦点となる、子どもたちが無認可保育所で事故にあい、死亡するまでに至るといった問題が発生していることをマス・メディアは報じていた。しかし、その問題よりも、無認可保育所をめぐる、助成金問題、女性の労働問題を扱う議題が主体であったと前項で筆者は述べた。では国会や東京都議会では何が問題の焦点となっていたのだろうか。

1960年代に国会や東京都議会で多く質疑された内容は、認可保育所における認定基準の見直しと、無認可保育所の助成金についてである。

第1に、国会審議で争点となっていたのは、無認可保育所を認可保育所とするために認可保育所の認定基準を緩和させることであった。従来の認可保育所の認定基準は、60人の定員がないと認可されなかったが、30人定員へと緩和させた。

第2に、国会審議で争点となる議題となっていたのは、無認可保育所への助成金についてである。無認可保育は「私的」なものであり、これは憲法89条で公金の支出に該当しないとされてきたが、社会福祉法人や財団法人で運営されるのであれば、憲法に抵触しな

---

163 1958年4月16日「参議院社会労働委員会24号」で山本経勝議員の答弁による。

いと解釈し、助成金交付が認められたのである<sup>164</sup>。同時期に東京都でも同じく無認可保育所への助成金問題の法の解釈が問題となっていた。そして、特定の無認可保育所に対して公金が助成されるよう、1967年に児童福祉法が改正されたのである。

1960年代の国会・東京都議会では、無認可保育所の問題が大きく扱われたが、無認可保育所への監督責任に対する具体的な施策の立案までには至らなかった<sup>165</sup>。特筆しておくべき点は、1960年代は、マス・メディアで無認可保育所での児童死亡記事が報じられていたが、国会審議の中で、「無認可保育所」は認可保育所の受け皿になっているにも関わらず、助成を受けられず人々の善意で成り立っているものとされている。つまり「無認可保育所＝善」という構図であった。

実は1966年に厚生省は、無認可保育所の実態調査を行っている。その結果、全国に約2200の無認可保育所があり、そこに預けられる子どもは約115000にのぼったと発表した。また、その経営主体は、社会福祉法人、財団法人、個人、部落など様々で、保育の質や保母の資格の有無も個々によって異なることが明らかにされた<sup>166</sup>。まさに、これこそが「ベビーホテル問題」の根幹となる情報であった。

その1967年の実態調査で様々な経営主体があると明らかになったが、そこに営利目的とした無認可保育所があり、それが子どもを危険な状況に追い込む可能性についての議題までには至らなかったのである。この点においても、国会・都議会の内容は、マス・メディアの第1次報道期と同様であるといえよう。

### ③ 第2次報道期【1970年代前半】

第2次報道期である1970年代前半(1970年～1975年)では、新聞報道で初めて「ベビーホテル」という用語が使われた。無認可保育所の死亡事故などの問題が報道で高まりつつあるものの、無認可保育所の一部であるベビーホテルは好意的に扱われるという2極化傾向のマス・メディアの報道がなされていた時期である。

国会審議では、新聞報道で初めて使用された、「ベビーホテル」という用語は使用されていない。この時期における国会審議での議題の争点は、長時間保育やゼロ歳児保育を認可保育園が対応することができず、それらの保育を望む場合は、無認可保育園に頼らなくてはならないという問題である。

1968年に社会福祉法人や財団法人が運営する無認可保育所に対し限定で、助成金を出

---

164 1968年3月12日「衆議院予算委員会第三分科会1号」。

165 1968年4月11日「衆議院予算委員会第4分科会2号」では、社会党の田中寿美子議員が唯一、無認可保育所における保母の無資格や不完全な設備への監督責任を厚生省に促した発言がある。

166 1967年12月12日「参議院 社会労働委員会2号」で厚生省の行政官からも発表されている。

すことを決めたが、その他、営利目的などで運営する無認可保育所にも助成金を求める質疑が交わされた。それを象徴するかのよう、1975年に「無認可保育所の助成に関する請願」2通、「無認可保育所に対する大幅助成等に関する請願」37通が国会に提出されている。しかし、厚生省の大臣は、「現在あるさまざまなパターンの無認可保育所と称されるもの、これをすべて、言うなれば国の助成の対象にしたり、あるいはこれをそのままの姿で許可するとか認めるという姿というのは保育行政の実態としていかがかと思う」と答えている<sup>167</sup>。この時期の国会審議においても1960年代と同様、無認可保育所は、認可保育で対応できない保育を行うという「救済目的＝善」の対象であり、危険性までは述べられていない。

ただし、国会審議で1回だけ無認可保育所でゼロ歳児の死亡事故を事例として挙げ、全国的に死亡事故が起こっていることが言及された。これらの状況を受けて、1975年に、国会で日本共産党の石母田達が、無認可保育所の実態調査を厚生省に申し入れるが、厚労省の行政官に「考えていない」と断られている。

#### ④ 第3次報道期【1970年代後半】

第3次報道期では、マス・メディアは、ベビーホテルを流行現象として伝える一方で、その実態への危惧から規制を求める記事が掲載され、2極化した報道時期であった。

国会審議では、この時期に初めて「ベビーホテル」という用語が使用された。最初に使用したのは、1978年9月27日に「株式会社ベビーホテル」という用語を日本共産党の沓脱タケ子が使用した。

日本共産党の沓脱タケ子が国会審議で「ベビーホテル」を用いる前で「ベビーホテル」という用語を使用した新聞報道の見出しを再掲する。

●朝日新聞、1977年7月4日(夕刊)、「ベビーホテル にわかにブーム 都内だけで百軒 素人保育で事故の例も」

沓脱タケ子議員が国会で発言したのは、マス・メディアが報じた後であり、マス・メディアの影響を受けた可能性もある。このときの国会審議は、時間制限でベビーホテルの問題を聞きたいということだけで閉会し、ベビーホテルについての議論は行われなかった。

国会審議でベビーホテルに対する問題が本格的に指摘されたのは、1980年3月14日「第091回国会 予算委員会 第8号」で公明党の参議院議員の渡部通子の質疑である。渡部議員は、i)ベビーホテルの実態(数)、ii)安全対策や資格条件について、行政関係者

---

167 1975年6月5日「衆議院 社会労働委員会 20号」



に質問を行った。それに対し、運輸省(当時)官房観光局の上田浩は、「ベビーホテルについては実態を掴んでいない」と回答した。また厚生省(当時)児童家庭局長の竹内嘉巳は、ii)の質疑に対し「現在の日本の法体系の中でベビーホテルを規制し、行政対象として捉える仕組みはない」と回答している。

注視すべきは、この質疑の中で渡部議員は「都内には一流ホテルから三流ホテルに至るまでいくらでもあるのです。そこで保育所並みのことをやって、無認可保育の延長線にあるようなんですね。非常に衛生面もまずいということでの通報も私受けました」と発言していることである。これは、ベビーホテルの問題はTBSが放送する以前においても、国会議員に通報が行くほどの問題となっていたことを意味している。また、厚生省の竹内局長も「この問題については実は数年前からいくつか問題があり、何とか行政という面で指導という意味でもできないかということ色々やってみましたが、～略～ 現在私どもが所管いたしております母子健康法の法律の制定の趣旨に照らした形で何とか行政指導という形がやれないものか、～略～ 私どももその問題について色々検討はしておりますけど、残念ながらまだそこには至っていないということでございます」<sup>168</sup>と発言している。行政側においてもベビーホテルの在り方がすでに問題であると把握していたことがわかる。

また、運輸省の行政官や厚生省の行政官が審議に応じることは、この「ベビーホテル」という問題が、「ホテル」としての建築の問題なのか、「保育」としての児童福祉の問題なのか判断できず、2つの省庁にまたがっており、より問題が複雑化していたことが分かる。

このような複雑の要因もあり、行政がベビーホテルの問題を把握しつつも、なかなか政策決定をすることができなかつたと言えるだろう。

以上のことから1970年代後半の動向をまとめる。新聞や、専門雑誌に投稿する研究者は1960年代の第2次報道期から、ベビーホテル問題の前身となる無認可保育所の問題を扱っていた。国会審議においても、1970年代から答弁が交わされていることから、1980年3月26日にTBSが一斉に放送をする前に、すでに無認可保育所やベビーホテルの問題は、マス・メディアや国会審議において表面化していたことが明らかになり、「社会問題」として扱われていたといえよう。実際に1969年から1979年までに、無認可保育園・ベビーホテルでの死亡件数の総数は58件にも上っている。しかし、行政側は当時の法律の中での対応を模索している段階であり、まだ対策を講じるまでには至らなかつたのである。

---

168 1980年3月14日「第091回国会 予算委員会 第8号」。

### 6-3 TBS 放送後から児童福祉法改定までのベビーホテル問題の変遷

前項では、戦後から TBS が放送する前(1980 年 3 月まで)のマス・メディアと国会・都議会の審議の変遷を分析してきた。本項では TBS がベビーホテル問題の放送を開始した 1980 年 3 月から児童福祉法が改正される 1981 年 6 月までのマス・メディア報道と国会・都議会の審議の変遷を分析する。

また本項で取り扱う時期は、前出の「【図表 6-2】「ベビーホテル」問題の報道件数(1945～1981 年)」を見てわかるように、1980 年(1 月 1 日)から 1981 年(12 月 31 日)がベビーホテル問題への報道が急増するため、「加熱期」とする。

#### 6-3-1 マス・メディアの「加熱期」

##### ①TBS の動向

TBS は 1980 年 3 月 26 日から、『テレポート TBS6』という夕方のニュース番組内で 5 分ほどの特集枠を週 1 回の目安で放送を開始した。1979 年ころから新聞は、ベビーホテルについての問題や規制の記事を報じていたが、継続的にベビーホテル問題を扱うことはなかった。マス・メディアの継続的な報道としては TBS が初めて取り組んだのである。

1980 年 8 月から TBS は『テレポート TBS6』の番組枠を超えて、TBS 全国ネットの朝のワイドショー『モーニング・ジャンボ奥さま 8 時半です』でも継続的に放送されるようになり、10 月には『報道特集』でも扱うようになった(堂本暁子 1981:335)<sup>169</sup>。この時期に TBS は『テレポート TBS6』以外に、総計 27 回の放送を行い、放送キャンペーンを TBS 全体で行っていたことがわかる。しかし、1980 年 1 月 1 日～12 月 31 日までの新聞報道は全国紙 3 紙で、13 回の取扱いのみである。この数字から言えることは、TBS が各マス・メディアの中でいち早く、この問題がいかに深刻であるかを受け止め大々的に報道していたと言えるだろう。

##### ②新聞の動向

前出の「【図表 6-2】「ベビーホテル」問題の取り扱い件数(1945～1981 年)」が示すように、新聞がベビーホテル問題を積極的に報道し始めたのは、1981 年に入ってからである。1981 年 1 月から児童福祉法の改正が成立する 6 月末までの全国紙 3 紙の記事は 126 件にも上る。1981 年 1 月の新聞報道が急増しているが、その理由として考えられ

<sup>169</sup> 堂本暁子(1981)、前掲書 148。

るのは、厚生省や東京都が 1980 年 11 月に行ったベビーホテルの実態調査の結果が発表され、その問題を専門家らが指摘したからである。その時期の報道記事のほとんどが、実態調査の結果となっていた。実態調査の結果の発表以降、ベビーホテルの死亡事故報道や行政を巡る動きが活発化し、そのたびに記事になっていったため、件数が急増したのである。

新聞は、行政の実態調査の公表を受けて 1981 年に入ってようやく「ベビーホテル問題」が深刻化する社会問題として報じなければならないという姿勢に変わったといえるだろう。1981 年から、行政が発表したデータや事故をとりあげる記事だけでなく、新聞社が独自の提言や意見をまとめた「社説」が 6 件も扱われるようになった。その他にも、ベビーホテル問題に関連した読者からの寄稿が 7 件掲載された。中でも特徴的なのは、新聞社が独自にベビーホテルの実態取材したルポの記事が多く連載されるようになった点である。

#### 【社説】

- 朝日新聞、1980 年 10 月 6 日(朝刊)、「無認可保育所を見直そう」
- 読売新聞、1981 年 2 月 18 日(朝刊)、「ベビーホテルはなぜ増える」
- 読売新聞、1981 年 3 月 2 日(朝刊)、「子供や老人を火災から守ろう」
- 朝日新聞、1981 年 3 月 10 日(朝刊)、「(解説)ベビーホテルなくすために 公的保育拡充急げ」
- 朝日新聞、1981 年 3 月 13 日(朝刊)、「幼児を守りきれぬ社会」
- 読売新聞、1981 年 3 月 14 日(朝刊)、「噴出した保育行政の矛盾」
- 日本経済新聞、1981 年 6 月 7 日(朝刊)、「規制されるベビーホテル」

#### 【読者投稿「気流」】

- 読売新聞、1980 年 12 月 22 日(朝刊)、「野放しベビーホテル 働く女性に合った保育体制の確立を」
- 読売新聞、1981 年 1 月 29 日(朝刊)、「ベビーホテルの改善を早く」
- 読売新聞、1981 年 3 月 17 日(朝刊)、「ベビーホテルに行政の目を」
- 読売新聞、1981 年 3 月 17 日(朝刊)、「赤子“放置”のひどい乳児室」
- 読売新聞、1981 年 3 月 17 日(朝刊)、「預けっ放しは親子の愛欠く」
- 読売新聞、1981 年 3 月 22 日(朝刊)、「日曜の広場 編集者メモ」
- 読売新聞、1981 年 3 月 27 日(朝刊)、「職業婦人考えた保育体制を」
- 読売新聞、1981 年 3 月 27 日(朝刊)、「夜間保育に抜本策必要」

## 【ルポ】

- 日本経済新聞、1981年2月27日(朝刊)、「ベビーホテル、反省・繁盛記―便利さ頼る働く主婦」
  - ・連載「赤ちゃん最前線」
- 読売新聞、1981年1月22日(朝刊)、「⑫ベビーホテル まるで“品物”扱い」
- 読売新聞、1981年1月23日(朝刊)、「⑬ベビーホテル利用者の声 “借金時代の反映」
- 読売新聞、1981年1月27日(朝刊)、「⑭ベビーホテルの行政の対応 保育ママどうぞ」
  - ・特集「さむざむ…無心の裏側 検証ベビーホテル」
- 読売新聞、1981年3月11日(朝刊)、「消防査察同行ルポ」
- 読売新聞、1981年3月11日(朝刊)、「保育園満員、仕方なく」
  - ・連載「子どもをあずける 無認可保育所の現場から」
- 朝日新聞、1981年6月22日(朝刊)、「①赤ちゃんの一日」
- 朝日新聞、1981年6月24日(朝刊)、「②四月危機」
- 朝日新聞、1981年6月25日(朝刊)、「③ベビーホテルとの差」
- 朝日新聞、1981年6月26日(朝刊)、「④父母会」
- 朝日新聞、1981年6月27日(朝刊)、「⑤母から保母へ」
- 朝日新聞、1981年6月28日(朝刊)、「⑥戦後の歩み」
- 朝日新聞、1981年6月29日(朝刊)、「⑦認可への道」

以上、報道「加熱期」からの変遷の分析から考察する。

第1に、TBSがベビーホテルの問題の争点としていたのは、「子どものへの影響」であり、新たな規制基準を設けることなどを提示していた。それに対し、新聞は事件や事故、もしくは国会や都議会で審議された内容を報じる「発生ニュース」<sup>170</sup>を基本としており、独自の密着取材などの記事は掲載されていなかった。

第2に、マス・メディアがベビーホテル問題を最初に大々的に報道したのはTBSの『テレビレポート TBS6』であった。新聞は、TBSの放送より以前に「ベビーホテル」の問題を取り扱っていたが、集中的な報道は1981年からであった。ベビーホテルの問題に目を向けたのは1981年1月に行政が発表した実態調査の結果を受けてからであった。

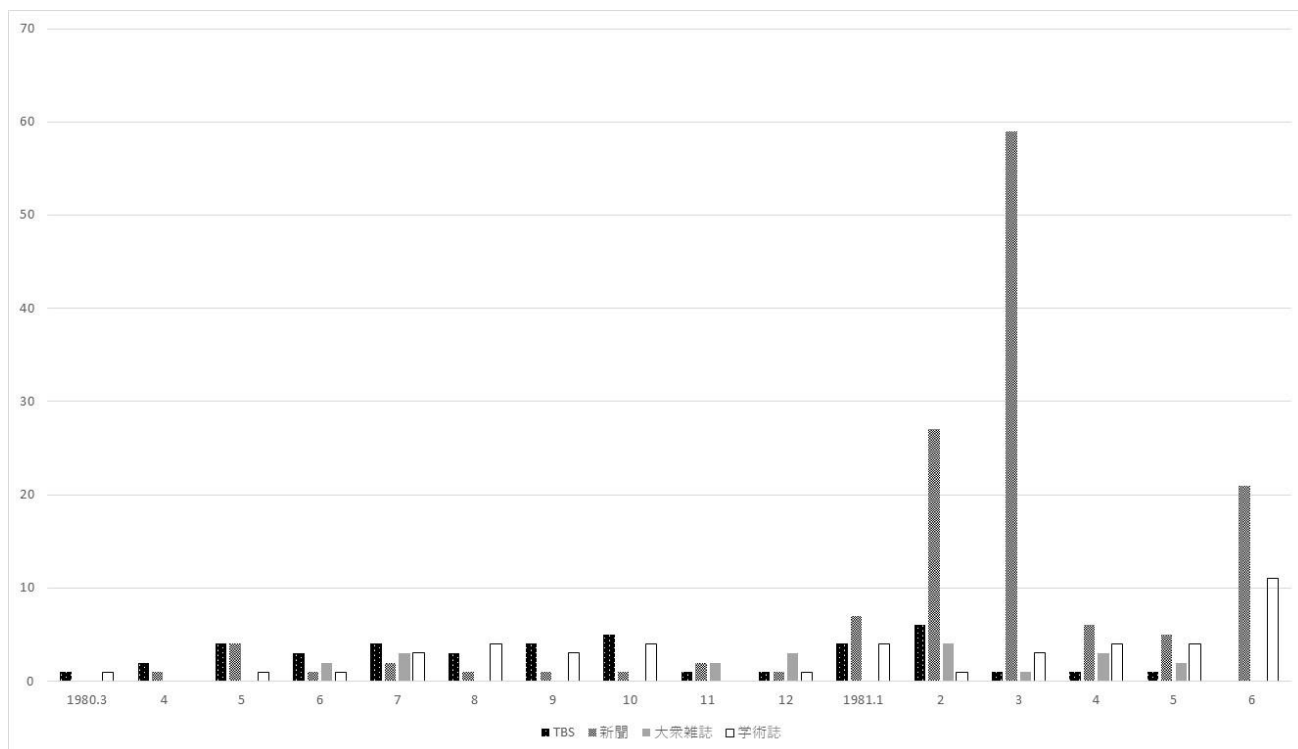
このことはTBSが重要な問題提起をしていたにも関わらず、新聞はその影響を受けなかったことを意味する。他社が報じたニュースや記事が、社会的意義の高いものと判断す

---

170 「発生ニュース」とは、テレビ・メディアの報道局の現場で使用される用語である。事件や事故など「発生」した事柄について報道することを指す。

れば、自社において追従するような形で報じることがある。これを「後追い報道」と呼ぶが、今回は TBS の放送に、新聞が後追いとして報じることがなかった。【図表 6-4】は「報道加熱期」におけるマス・メディアの報道件数を比較しているものである。

【図表 6-4】報道加熱期におけるマス・メディアの取り扱い件数



筆者作成、2019 ※縦軸は件数、横軸は年月。

【図表 6-4】が示すように、TBS は、1980 年放送開始の 3 月から 12 月までで、24 回の放送の取扱いがあったのに対し、新聞は全国紙 3 紙合わせて、14 回の報道しかない。これは、他のマス・メディアからの後追い報道はされていなかったといえよう。新聞報道が一気に上昇したのは、1981 年に入ってからである。これは前項で示したが、1981 年に国会審議の取り扱いが増えたこと、厚生省が実態調査を発表したこと付随して新聞の報道件数が上昇したのである。

なぜ、新聞はテレビに追従しなかったのか。マス・メディア史をさかのぼると、メディアは新聞から始まり、ジャーナリズムは新聞から生み出された歴史がある。日本では 1953 年にテレビ放送が開始され、ジャーナリズムより「娯楽」の媒体の比重が大きかったメディアであるといった要素がある。つまり、テレビ誕生から 30 年近く経った 1980 年代においても、新聞はテレビのジャーナリズムを信じていなかったことの表れであろう。このことは、第 1 章でも言及したが、大宅壮一の「テレビ・メディアによる一億総白痴化」の具体する事例として挙げられるであろう。

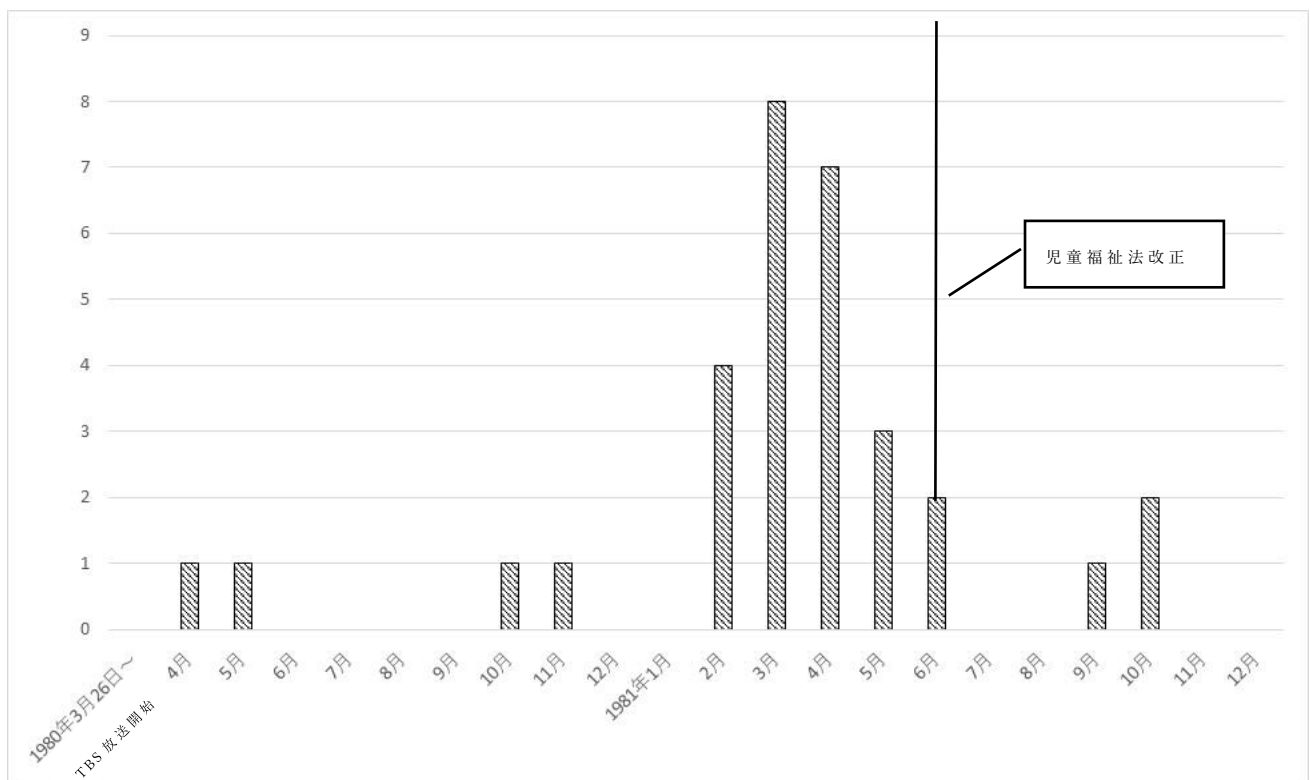
新聞は、TBS の放送の影響ではなく、国が行った「実態調査」の結果を広く報道し、ベビーホテル問題に焦点を当てていった。つまり、ベビーホテル問題の影響の広がりには、「TBS の放送 → 国会審議に影響 → 行政による実態調査 → 他マス・メディア一斉に報道 → 児童福祉法改正」という過程をたどっていると言えよう。

### 6-3-2 国会審議の「加熱期」

TBS が放送を開始した 1980 年 3 月 26 日から、1981 年 12 月 31 日までの国会審議でのベビーホテル問題の取扱い件数は、32 件であった。この期間での特徴は、それ以前まで、主に無認可保育所という用語が審議の中で使用されていたが、この加熱期から主に「ベビーホテル」という用語が使用されるようになった。ベビーホテルという用語の使用は、国会議員だけでなく厚生省の職員も使用し始めることとなった。

【図表 6-5】は、加熱期における国会審議での取り扱いの変遷を示している。

【図表 6-5】 国会審議での取り扱い件数



筆者作成、2019 ※縦軸は国会審議でベビーホテル問題が取り扱われた件数。

【図表 6-5】が示すように、1981 年 6 月末に国会で児童福祉法改正案が可決されるた

めに、国会で集中的に審議されたのは 1981 年 2 月からということがわかる。TBS の放送の影響は国会審議に影響がないと考えられるが、TBS 放送開始の 1980 年 3 月からの国会審議を見ていきたい。

TBS の放送からわずか、2 か月後の 1980 年 5 月 14 日「衆議院 法務委員会 24 号」で、日本共産党の田中美智子議員は TBS の『テレポート TBS6』のベビーホテル問題の特集ドキュメンタリーを見た感想を述べ、その危機感をあらわにしている。

田中議員

「先日、TBS のテレポート 6 という、六時から三十分番組でやっているのですが、厚生省の方たちはごらんになったというふうに私は聞いているのですが、何回か連続して、四回くらいやられているようです。これがベビーホテルの問題を扱っているのです。私はこれを見ました。その中の一つに、ナオちゃんという男の子が出てくるのですね。両親も出てくるわけです(※以降番組の内容の説明)」。

この一連の質疑に対し、厚生省の中島説明員は、

厚生省の中島説明員

「基本的な考え方はただいま法務省の局長がお答えになったとおりだというふうに思いますが、いずれにいたしましても、厚生省の方の仕事をどういうサイドで援助できるかということはまた厚生省とよく相談してみたいというふうに思います」。

と述べ、審議は終わる。

この国会審議において、初めて行政側が前向きに問題への対策に検討を向けたと捉えることができるだろう。しかし、この 1980 年 5 月の田中美智子議員の質疑から、同年 10 月まで一切、国会での取扱いはなかった。その次で扱われたのは 5 か月後の 1980 年 10 月 13 日の「参議院 予算委員会 1 号」である。自由民主党の植木光教議員に質疑が下記である。

植木光教議員

「働く婦人が最近非常に多くなってまいりました。これに関連をいたしまして、いま非常に大きな社会問題が起きているのでございます。それは無認可保育施設のうちベビーホテルと呼ばれるものでございます。もちろん国は、地方自治体やあるいは民間団体とともに、年々保育行政の充実を図られてきているのでございますけれども、このベビーホテルと呼ばれるものには何らの法的な規制もございませんし、行政的な措置も行われていません。これは約十年前から全国に設置せられまして、二千カ所以上あるのではないかという

ふうに言われているのでございます。中には金もうけ主義の保育企業があらわれてまいりまして、各地で乳児や幼児が死亡事故を起こす、その他の事故も起こすというようなことが出ております。まことに憂慮にたえないのでございます。厚生大臣にひとつ注意を喚起を申し上げまして、その実態を早く掌握をしていただきたい、そして積極的にこの問題にお取り組みをいただきたいということをお願いしたいのであります」。

この質疑に対し、厚生大臣の園田直は、以下のように返答する。

「無認可のいわゆるベビーホテルというのがたくさん出ておりまして、推定では二千三百ぐらいになっておるんじゃないかと言われております。施設もきわめて危険でありまして、また、それを取り扱う人は無資格の方であります。無認可でありますから規制の方法もない。しかし、一方ではふえる。これは大変なことでありますから、いまおっしゃいましたとおり、直ちに実態調査をして、これに対する対応の処置をやれということを示しておるところでございます」。

この返答が国会審議の中で初めて、ベビーホテルが「問題である」と認め、「実態調査」を行う意思があることを明確にし、具体的な政策へと歩む一歩となったのである。

これらの国会審議から TBS『ベビーホテル』の関係性を考察する。第1に、国会審議の中で TBS『ベビーホテル』の番組内容が国会議員によって紹介されていること。第2に、これまで国会審議では、主に「無認可保育所」という用語を用いていたが、TBS『ベビーホテル』の放送に合わせて「ベビーホテル」という用語を使用するようになったこと。第3に、これまで国会審議での問題の争点は、「助成金」や「認可保育所の認定基準の緩和」などであったが、「ベビーホテルの規制」について争点になっていること。これらから、国会審議で決定された「実態調査」の実施は、TBS『ベビーホテル』の影響が高いと判断できるだろう。

#### 6-4 『ベビーホテル』の放送と政策決定

ベビーホテル問題において初期から加熱期に至るまで、国会審議がどのように変遷し、最終的に児童福祉法改正という政策決定に至ったのか、【図表 6-5】に整理した。



【図表 6-5】 ベビーホテル問題における国会審議の変遷

時期	件数	実態調査	呼称	肯否	保育所不足問題			保育の営利化問題	
					助成金	保母の待遇	施設基準	施設基準	子どもの影響
初期 (1950年代)	8	1956 1958	私設保育所	肯	○	○	○		
第1次報道期 (1960年代)	30	1966 1969	私設保育所 無認可保育所 企業内保育所	肯	○	○	○		
第2次報道期 (1970-75)	38		小規模保育所 無認可保育所 夜間保育所	肯	○	○	○		
第3次報道期 (1976-1980.3.25)	24		小規模保育所 無認可保育所 ベビーホテル	肯 否	○	○	○	○	
加熱期 (1980.3.26-81)	31	1980	ベビーホテル 無認可保育施設 保育企業 夜間保育	否				○	○

筆者作成、 2019

【図表 6-5】中の「件数」とは、国会審議で扱われた件数を示している。「肯否」は、認可されていない保育所、つまり無認可保育所やベビーホテルに対して、肯定的か否定的に捉えているかを示したものである。「報道初期」から「第3次報道期」の途中まで「肯」とあるが、これは前提として、「無認可保育所は、認可保育所の補完的役割」として無認可保育所を肯定的に扱い、救済しようというものである。認可保育所の供給が間に合わず、無認可保育所が受け皿となった。また認可保育所では対応できないゼロ歳児保育や長時間保育をも受け入れている。そのため、保母が疲弊し、また国や自治体からの助成金を受けられず、保育運営がひっ迫したのである。

一方、「第3次報道期」と「加熱期」では「否」としているが、これはいわゆる「ベビーホテル問題」のことで、保育を営利目的として行い、そのため衛生状態や施設基準に満たない無認可保育所(ベビーホテル)に規制をかけようというものである。つまり、無認可保育所(ベビーホテル)をこれ以前とは違い、否定的に扱っていることである。

表中の「実態調査」とは、認可保育所、無認可保育所の施設数やその実態を厚生省が調査した年代を示したものである。国会答弁ではこの実態調査を行った年、もしくは翌年に国会審議の回数が増える傾向があった。これは、実態調査によって問題が具体的に明らかにされたことによると考える。また実態調査の結果は、マス・メディアへの報道情報源ともなり、マス・メディアの取り扱い件数も上昇する傾向にあることから、「実態調査・国会審議・マス・メディアは連帯している」と言えるだろう。実態調査は、TBSが1980年

10月に調査実施し随時放送を行ったものと、厚生省が1981年11月に調査を実施し1981年1月に発表した「ベビーホテル実態調査結果概要」がある。国の実態調査だけでなく、TBSの実態調査の結果も国会審議で扱われており、以下がそれである。このことから国会審議において実態調査の重要度がわかる。

●1981年2月17日「衆議院 予算委員会 10号」

山田委員「この資料は、民間の団体で非常に熱心にベビーホテルの問題を追及されて、これは憲法の違反だ、児童福祉法の違反なんだ、行政の手の届かなかった谷間の事件だということで訴え続けておられます。私はいまから、この資料に基づきながら御質問をいたします。この民間団体の資料は皆さんも御存じと思いますが、TBSの調査に基づいたものです。その真実確信性も非常に高いと思っています」

山田委員「厚生省の昨年十一月の調査を見ますと、全国の都道府県にまたがってゼロという県はありません。その総数も五百八十七カ所と調査が出ております。いまお手元に差し上げたこの一枚目の表が厚生省の調査の資料でございます。この資料を見ますと、東京は百六十九カ所、岩手県を初め一カ所のところが七県もあります。しかし、これは調査が不十分なんです。TBSの調査によりますと、この三倍から四倍あるわけです。」

●1981年4月16日「参議院 社会労働委員会 8号」

渡部通子議員「これはTBSが調査をして出した実態調査でございますけれども、対象は四百五十人ですから非常に限られた、しかも東京都内、若干の関東地域で調査したものでございますけれども、ここでいう母親の職業というものが、一つのサンプル調査ですけれども、明瞭に出ているわけでございます。それで、会社員というのが二三・六%、水商売が一七%、自営業が一〇%、教育者とか保育者とか医者とかいうのが何と七%近い。店員が六・七%、自由業五・一%、公務員二・九%、こういうような正規の職業で、働かなければならない、きちっと働いているという人たちが九〇%を超えているわけでございまして、こういう実情というものが浮き彫りになってきますと、やはりベビーホテルの深刻さというものが非常にわかりやすくなってくのではないかと、そういう資料を提供するのは私は労働省の役割りではないかと思うわけです。」

国会審議において「実態調査」を示すことは、発生している問題をデータ化することで客観的な視点を与えることに寄与していると考えられる。その客観的なデータを示すことで、個人の事情や特殊事例としての問題ではなく、社会構造の中で起こっている問題、「社会問題」として示すことができる。

TBSが「実態調査」を独自に行ったのも、社会問題として国の対策が必要であること示す「客観的証拠」を提示したと言えるであろう。

TBSの実態調査は行政による実態調査の結果から、政策形成者はベビーホテルの問題には公的な政策決定が必要であると判断し、1981年6月に衆参両院で児童福祉法改正<sup>171</sup>につながったと考えることができる。

本項で、TBS『ベビーホテル』の放送によって、児童福祉法の改正に影響を与えたことが明らかになった。次項では、なぜTBS『ベビーホテル』が児童福祉法を改正するまでの要因となったのか。その具体的な影響要因を分析する。

## 6-5 影響の分析

前項までは、TBS『ベビーホテル』の放送の影響によって、児童福祉法が改正されたことを明らかにすることを目的とした。そのために、TBS『ベビーホテル』がマス・メディア中でどのような役割を果たしてきたのか、マクロ的な視点で分析を行った。その結果、

第1に、TBS『ベビーホテル』が放送される前から、ベビーホテルに関連する無認可保育問題が戦後からあり、マス・メディアは定期的に報道していた。

第2に、TBSより前に、無認可保育所問題を他のマス・メディアは報じていたが、その争点となる題材は、「助成金問題」や「保育士不足」、「認可保育園の認可基準の緩和」などであった。

第3に、TBS『ベビーホテル』が、マス・メディアの中で初めて、ベビーホテルを密着取材し、子どもへの危険性を提示したこと。

第4に、TBS『ベビーホテル』が、初めてベビーホテルの危険性などを連続で放送し続けたこと。

第5に、TBS『ベビーホテル』の番組の内容を、政策形成者が国会審議の中で紹介し、問題であると認識させていたこと。

第6に、TBS『ベビーホテル』が問題の争点とした放送した内容、「営利目的の無認可保育所(ベビーホテル)への規制の必要性」と、児童福祉法改正における「無認可保育所を開設するにあたり届け出義務」、「無認可保育所への立ち入り検査の権限」を含む規制事項は、極めて類似していること。

---

171 児童福祉法改正 法律第八十七号(昭五六・六・一五)◎児童福祉法の一部を改正する法律 児童福祉法(昭和二十二年法律第百六十四号)の一部を次のように改正する。第五十八条第二項を削る。第五十八条の二を第五十八条の三とし、第五十八条の次に次の一条を加える。第五十八条の二 行政庁は、児童の福祉のため必要があると認めるときは、第三十六条から第四十四条までの各条に規定する業務を目的とする施設であつて第三十五条第三項の認可を受けていないもの(前条の規定により児童福祉施設の認可を取り消されたものを含む。)については、その施設の設置者若しくは管理者に対し、必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員をして、その施設に立ち入り、その施設の設備若しくは運営について必要な調査若しくは質問をさせることができる。この場合においては、その身分を証明する証票を携帯させなければならない。行政庁は、前項に規定する施設について、児童福祉審議会の意見を聴き、その事業の停止又は施設の閉鎖を命ずることができる。

以上の結果から、TBS『ベビーホテル』が、児童福祉法の改正に影響を与えたと結論付けた。

本項では、TBS『ベビーホテル』が、なぜ児童福祉法改正という政策決定に影響を与えることができたのかを明らかにすることを目的とする。その影響過程を、本論文第4章で設定した、分析の枠組みや分析視点で行うこととする。

### 6-5-1 アジェンダ設定機能

1972年にアメリカのコミュニケーション研究者である M.E.マコームズ(Maxwell E. McCombs)と D.L.ショー(Donald L. Shaw)は、「マス・メディアが争点となる議題を設定し、強調すればするほど、受け手もその議題を重要視するようになる」というアジェンダ設定機能を提示した<sup>172</sup>。この効果モデルに TBS『ベビーホテル』の事例を比較分析することで、政策決定に至るまでの影響過程を明らかにする。

アジェンダ設定機能の分析視点として、第4章で設定したのは、①アジェンダの設定、②アジェンダの過程、③放送の強調、の3点である。以下、それぞれの分析を行う。

#### ①アジェンダの設定

TBS『ベビーホテル』における、メディア・アジェンダ、市民アジェンダ、政策アジェンダの整理を行いそれぞれのアジェンダ設定を行う。

##### i)メディア・アジェンダ

TBS『ベビーホテル』の26回の放送の中で、大きく2つのメディア・アジェンダがあったと考察する。

第1のメディア・アジェンダは、初回に放送した1980年3月26日『点検！乱立ベビーホテルの実態』から11回目に放送された7月4日『ベビーホテル都議会でも追及』までである。そのメディア・アジェンダは、

「営利目的の無認可保育所・ベビーホテルに預けられた子どもの実態を明らかにし、危険性を示唆すること」

であった。初回から11回目の放送は、ベビーホテルの危険性を子どもの視点から描いているという特徴がある。まずは、市民である視聴者に、ベビーホテルの実態を知らせることが目的としてあった。しかし、堂本(1981)によれば、「当初から番組に対する

---

172 McCombs, M. E. and D.L. Shaw 1972、前掲書 96。

視聴者の反応は情緒的かつ一過性のものでしかなく、盛り上がった世論を背景に何らかしらの組織化された行動が生み出されることはなかった。手ごたえのなさに、キャンペーンの中断を考えたこともあった」という(堂本・三好 1981:8-16)<sup>173</sup>。

堂本が述べる「盛り上がった世論」が形成できたということは、第一段階の目的は達成ができたといえよう。しかし、「盛り上がった世論」から「何らかしらの組織化された行動が生み出されることはない」としている。そこで、堂本は第2のメディア・アジェンダを立ち上げたのである。

第2のメディア・アジェンダとは、

「営利目的の無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性」

であった。第1のメディア・アジェンダと比べると、「実態を明らかにし危険性の示唆」から、「規制の必要性」と変わり、より公共政策への改革を示すものとなっている。

この第2のメディア・アジェンダは、放送が始まって12回目放送回である、7月10日『識者はこうみるベビーホテル 市川房枝さん 桐島洋子さん 田島敦子さん』から、最終回である、1981年2月24日『ベビーホテル火災避難練習』の期間とのものである。

もちろん12回目以降の放送回においても、第1のメディア・アジェンダのようにベビーホテルの危険性を示唆する内容も扱われている。しかし、第2のメディア・アジェンダの期間中の内容で特徴的なのは、国会議員など政策形成者に対して、ベビーホテルの問題についての取材を行っている点である。そして、18回目に放送した1980年9月25日『ベビーホテル テレレポート TBS6の提言』や19回目に放送した10月2日『全調査 東京のベビーホテル』から見られるように、政策決定への影響を与えることを目的としていたことがわかる。

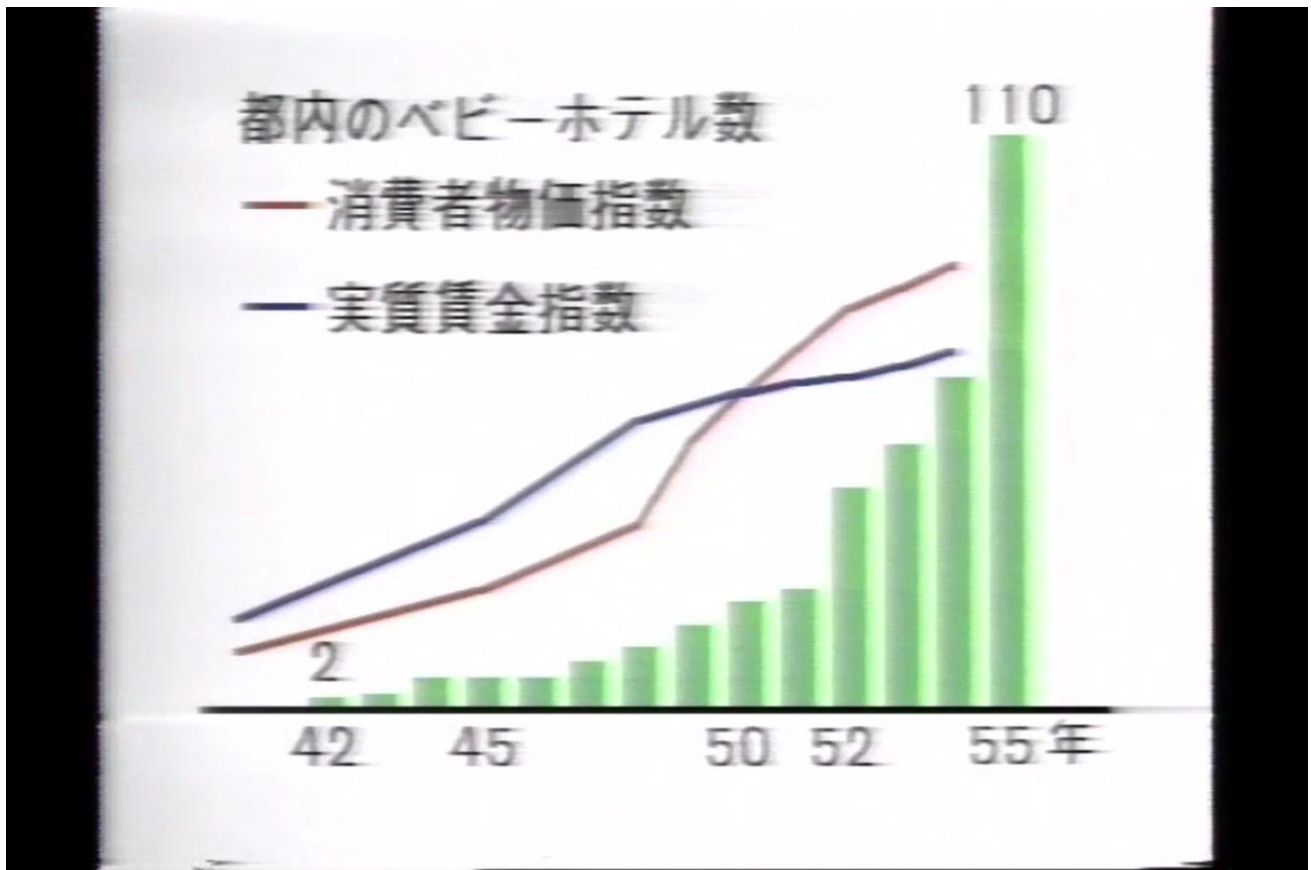
前項でも述べたが、「実態調査」という客観的データを示すことは、政策決定に影響を及ぼすと述べた。まさに、政策形成者に向けたメディア・アジェンダを設けていたことも放送内容からも明らかである。

また10月2日に放送された『全調査 ベビーホテルの調査』は、更に市民向けでなく政策形成者に向けた内容であったことは、実態調査の報告を放送したときの画像の1例、【図表6-6】をみると明らかである。

---

173 堂本暁子(1981)、「追跡・ベビーホテル」『放送レポート』52号、メディア総合研究所。つまり世論喚起に成功し大衆アジェンダとしたが、それに対し社会の反応は全くなかったという。これは、世論喚起・大衆アジェンダと設定されても、失敗に終わったということである。

【図表 6-6】『ベビーホテル』の実態調査の放送画像



出典・著作)TBS、1980

【図表 6-6】は放送された映像を一部切り取ったものである。この放送された図表には、「消費者物価指数」や「実質賃金指数」という経済の専門用語が使用されている。これは、市民に向けた情報というよりも、明らかに知識を有した者や政策形成者に向けて放送されていることが示されていると考えることができる。

## ii)市民アジェンダ

市民アジェンダの指標として、A)番組制作者の報告書による「視聴者の声」、B)東京都の請願とした。

### A)視聴者の声

堂本の報告書(1981)によると、放送後に無認可保育所・ベビーホテルに預ける子どもの母親・当事者からの反響の声が複数届いていた。放送によって、「子どもを無認可保育所・ベビーホテルに預ける際に、気を付けるきっかけになった」などの声が寄せられていた。つまり当事者である能動的市民には、問題への認識が高まり、「能動的市民アジェンダ」は存在していたと考えられる。

## B) 請願や意見書

請願や意見書は、民間団体や市民活動家である能動的市民から「ベビーホテルへの対策」が出されていた。

【図表 6-7】は、ベビーホテル問題を巡る、市民活動や行政・国会の動きを示した年表である。ここで特筆すべきは、1980年9月の『ベビーホテル テレレポート TBS6の提言』の放送以降からベビーホテル問題を巡って市民活動が活発になり、要望書や意見書などが行政に出されるようになった。

この2点から分析すると、市民の中でも能動的市民への影響しか捉えることができなかったが、その能動的市民アジェンダも2つ設定されていることが明らかになった。第1は、能動的市民である当事者の「能動的市民アジェンダ」は、「営利化する無認可保育所・ベビーホテルの危険性の示唆」であると設定することができる。第2に、民間団体や市民活動家である能動的市民のアジェンダとして、「営利化する無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性」が設定することができる。

【図表 6-7】ベビーホテル問題を巡る、市民活動や行政・国会の年表

年	国会都議会の動き	政治・行政の動き	市民活動などの動き	「レポートTBS6」の放送
1980年3月				「点検！乱立ベビーホテルの実態」
1980年4月				「母親を持つ子どもたち」 「いいの、野放しベビーホテル」
1980年5月	国会、田中美智子議員「ベビーホテル対策」について質問。	武蔵野市児童福祉行政調査研究委員会報告書。		「預ける母の悩みある投書から」 「チェーン化進むベビーホテル」 「ベビーホテル国会法務委で追求-子どもの人権をめぐって」 「反響特集 ベビーホテルに対する私の意見」
1980年6月				「ベビーホテルもし火事になったら」 「認可保育に子どもを入れられませぬ-夜、預ける母の訴え-」 「子どもをベビーホテルに預けて 夜、働く母の悩み」
1980年7月	都議会、佐藤三郎議員「ベビーホテル横行する現状」質問。 国会、田中議員「ベビーホテルの法的権限」質問。			「ベビーホテル 都議会でも追求」 「識者はこうみるベビーホテル：市川房枝さん 桐島洋子さん 田辺敦子さん」 「経営者からの投書 農家と女性会社社長」
1980年8月				「事故があっても営業しています-京都のベビーホテル」 「送迎バスで戸口から戸口へ 京都のベビーホテル商法」
1980年9月				「多発するベビーホテルの死亡事故」 「納得できない！赤ちゃんを亡くした母の訴え」 「ベビーホテル テレレポートTBS6の提言」
1980年10月	国会、植木光議員「ベビーホテル実態調査」要望。	自民党政務調査会社会部会にベビーホテル問題に関する検討会が設けられる。 厚生省、ベビーホテル調査を全国に指示。	TBS、TBS討論会「ベビーホテルを考える」開催。全日本ベビーホテル連絡協議会結成。	「全調査 東京のベビーホテル」 「どうするベビーホテル 園田厚生大臣に聞く」 「植木光教氏(自民)衆院選予算委でベビーホテルについて質問」 「TV討論会-ベビーホテルを考える-」
1980年11月	国会、石本茂議員「ベビーホテルと夜間保育」質問。		全国社会福祉協議会、乳児福祉協議会、「乳児院緊急勧告-要望書-」(厚生大臣宛) 全乳協、乳児院のあり方を考える代表者	
1980年12月		東京都児童福祉審議会、「今後の保育行政のあり方について(中間答申)」を発表。	全国社会福祉協議会、乳児福祉協議会、「乳児院緊急勧告-要望書-」(東京都宛)	
1981年1月		東京都、「東京都ベビーホテル調査報告」発表。	第6回保育総会研修会、ベビーホテル問題について討論。	「ベビーホテル利用者、徹底調査」
1981年2月	国会、川俣議員「ベビーホテルの実態把握」質問。 国会、山田議員「ベビーホテルの実態把握」質問。 国会、中野議員「ベビーホテルの実態把握」質問。 国会、平石議員「調査結果における措置」質問。	厚生省、全乳協、ベビーホテル問題で意見交換。 自民党政務調査会社会部会にベビーホテル問題対策本部設置。 衆・参両院婦人議員懇談会にてTBS「乱立、ベビーホテルの実態」上映。 衆・参両院超党派婦人議員懇談会にてTBSのVTRを上映。 厚生省全国児童福祉主管課長会議(ベビーホテル立ち入り調査項目指示)。	全社協、児童福祉需要多様化にともなう対策研究の懇談会。 全社協、保母会主催、「ベビーホテルと保育制度の在り方」	「鈴木総理大臣ベビーホテルについて答弁 衆議院予算委」 「市川房枝さんとベビーホテル」 「ベビーホテルで火災避難訓練」
1981年3月	国会、中村議員「ベビーホテル含めた保育所整備」質問。 国会、菱輪議員「ベビーホテルなど保育所のあり方」意見。 国会、粕谷照美議員「ベビーホテル実態調査の結果」質問。 国会、渡部通子「ベビーホテルへの体制強化」意見。 国会、川本議員「児童福祉法の対応」質問。 国会、粕谷照美「ベビーホテルの対応」質問。 国会、石本茂「ベビーホテルと社会背景」質問。	厚生省、ベビーホテルの一斉点検を実施。 自民党、「ベビーホテル問題対策案」発表。 全国のベビーホテル立ち入り調査。 東京都乳児院施設長研修会、ショートステイなど協議。 社会党都議団、夜間保育50ヶ所開設をふくむ予算修正案提出(翌日否決)。 東京都児童福祉審議会でベビーホテル問題の検討。 東京都議会、ベビーホテル問題での意見書書会一致で採択、厚生省に提出。 自民党、日保協とベビーホテル問題を協議。	全国保育団体連絡会、声明「ベビーホテル問題」について発表。 研究者・保育関係者、「ベビーホテル」対策と公的保育施設を消極的に展開することの緊急要請。 東京都私立保育園連盟、「ベビーホテル問題に対する見解と提案」発表。 ベビーホテル協会総会開催。 民間社会福祉労働組合「緊急する保育対策について申し入れ」 ベビーホテルを考える会、市民シンポジウム「ベビーホテル問題をどうするか」開催。 新日本婦人の会、「声明」発表。 自由法曹団婦人部、要望書発表。	
1981年4月	国会、鶴岡洋議員「ベビーホテルの急増」質問。 国会、藤原議員「保育関係費の予算」質問。 国会、渡部通子「ベビーホテル問題の認識」質問。 国会、安垣良一議員「ベビーホテルなどへの厚生行政」意見。	日本社会党、「保育対策緊急措置法案要綱」発表。 日本共産党、「ベビーホテル問題を早く解決するために」当面の対策発表。 東京都児童福祉審議会、ベビーホテル問題を討議。 日本共産党国会議員団、ベビーホテル問題に対応するための指示。 公明党、「ベビーホテル問題対策」を発表。 日本共産党、「保育対策緊急措置法案」検討	東京都私立保育園連盟、「ベビーホテル問題に対する対策I」発表。 全国保育団体連絡会、「ベビーホテル問題懇談会」開催。 東京保育問題研究会・東京私保連、「ベビーホテル問題その対策をめぐって」パネル討論会開催。 保育三団体、ベビーホテル問題での意見交換会。	
1981年5月		議員立法として児童福祉法一部改正案を提 東京都、長期滞在児等の調査。	全社協、ベビーホテル問題対策協議会。 第20回全国保育問題研究会、ベビーホテル問題のシンポジウム開催。	
1981年6月		参議院でベビーホテル対策に関する5項目の付帯決議を可決(無認可保育施設の基準の設定、指導監督の実施、長時間収容の子どもを乳児院、養護施設に収容、働く母親の環境改善など。6.28衆議院でも可決)		
1981年7月		厚生省、ベビーホテル一斉点検の結果を 厚生省、ベビーホテル緊急対策で3大都市の指定保育所に夜間延長保育など指示。		
1981年8月		厚生省児童家庭局長通知「無認可保育施設に対する指導監督の実施について(当面の指導基準)」を策定し、監査指導。 厚生省、延長保育特別対策実施要綱を通知(10.1実施、ベビーホテル問題の受け皿対策として、午後10時頃までの夜間保育のモデル的实施、午後7時頃までの保育時間の延長。)		



出典)『厚生省五十年史(資料編)』財団法人厚生問題研究会、pp.1227～1435。

『児童福祉五十年の歩み』(1998)、厚生省児童家庭局編、p.31。

『保育白書』(1981)、全国保育団体連絡会。pp.358～369。

国会議事録検索システム、都議会録検索システム。

堂本(1981) より筆者作成。

### iii)政策アジェンダ

ベビーホテル問題において、国会審議で争点となったのは、前項で示した「【図表 6-5】「ベビーホテル問題」における国会審議の変遷」が示したように、「保育の営利化問題」であった。従って、政策アジェンダは「営利化する無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性」と設定することができるであろう。

これらのTBS『ベビーホテル』に関連するそれぞれのアジェンダをまとめると【図表 6-8】となる。

【図表 6-8】『ベビーホテル』に関するアジェンダ

アジェンダ		行為者	定義	アジェンダの内容
メディア・アジェンダ		TBS	公的に解決が必要と認識した争点の議題	営利化する無認可保育所・ベビーホテルの危険性への示唆 営利化する無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性
市民アジェンダ	能動的市民アジェンダ	公的に解決を要求する市民(社会運動家、市民活動する市民、当事者など)	公的に解決が必要と認識した争点の議題	営利化する無認可保育所・ベビーホテルの危険性の認知 営利化する無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性
	受動的市民アジェンダ	問題に対し、直接利害関係のない市民(関心だけある市民、無関心の市民、情報を持たない市民)	直接利害関係がなくとも公的解決が必要とした争点の議題	※確認できない
政策アジェンダ		国会議員・厚生省行政官	政策決定過程において検討される争点の議題	営利化する無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性

筆者作成、2019

## ②アジェンダ過程

アジェンダ過程では、アジェンダ設定を考察する中で明らかになったように、2段階の過程があったと分析できる。

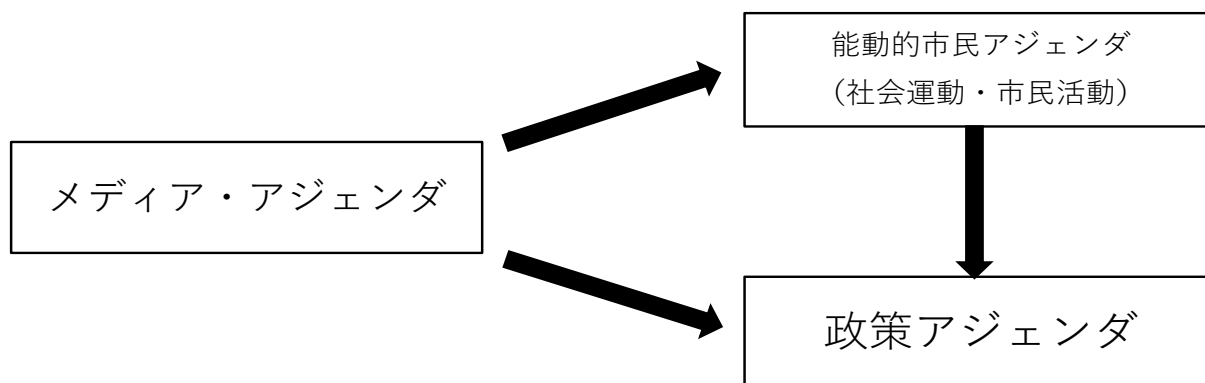
第1のアジェンダ過程は、「メディア・アジェンダ→能動的市民アジェンダ」と転移したケースである。

これは、放送の前半でのメディア・アジェンダである「営利化する無認可保育所・ベビーホテルの危険性の示唆」は、当事者である能動的市民のアジェンダ「営利化する無認可保育所・ベビーホテルの危険性の示唆」に転移したといえよう。しかし、堂本は「盛り上がった世論を背景に何らかしらの組織化された行動が生み出されることはなかった」と述べている。つまり、最初のメディア・アジェンダの設定では、政策アジェンダに転移できなかったのである。その理由として、当事者である能動的市民アジェンダは、「危険性への認知」で完結してしまい、行動喚起までの影響力はなかったのである。

次に、第2のアジェンダ過程について考察する。第1のメディア・アジェンダでは、政策アジェンダに転移できなかったため、第2のメディア・アジェンダ「営利目的の無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性」を設定したのである。このメディア・アジェンダは、より公共政策への改革を示すものであった。そして、第2のメディア・アジェンダを設定した1980年7月から、しばらくたった10月から国会審議や市民活動などが一気に活発化する(【図表6-7】を参照)。この第2のメディア・アジェンダは、同時的に国会審議で争点になった政策アジェンダ「営利目的の無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性」と市民活動家らによる能動的市民アジェンダ「営利目的の無認可保育所・ベビーホテルの規制の必要性」へと転移したと言えるだろう。

【図表6-9】は、その第2のアジェンダ過程を示している。

【図表6-9】ベビーホテル問題のアジェンダ過程



筆者作成、2019

※矢印の方向は影響が及ぶ方向を示している。

【図表6-9】が示すように、メディア・アジェンダは能動的市民アジェンダと政策アジェンダに同時的に影響をもたらしている。そして能動的市民アジェンダは、政策アジェンダにも影響を与えている可能性があることから、その影響力も示した。

### ③放送の強調

放送の強調の分析視点は、i)放送のキャンペーンがなされているか、ii)メディア・アジェンダが2極化する論争的な題材か、である。加えて、第5章の「事例研究①」の考察で、「放送メッセージの形態」が放送の強調の「強度」を示す指標には重要と結論づけた。したがって、放送の強調の分析視点に、iii)放送のメッセージの形態」を加えることとする。

#### i)どのような放送キャンペーンがなされているか

本章「6-1 ベビーホテルの問題と『テレレポート TBS6』の概要」でも述べたが、平日夕方のニュース枠『テレレポート TBS6』において特集ドキュメンタリーとして、およそ1年間におよび26回放送された。その他に、朝と昼のワイドショー枠、長篇ドキュメンタリー枠でも放送され、当初の平日夕方のニュース枠を超えた放送キャンペーンが行われていた。

#### ii)どのようなメディア・アジェンダの議題内容であるのか

ベビーホテルの問題とは、無認可保育所の問題であり、TBSの放送以前から問題として扱われていたことは、本章で述べてきた。その問題の根底にあるのは、認可保育所の不足であった。認可保育所が不足にも関わらず、供給しない背景に、「子育ては母親がやるもの」という一般定説があり、保育所に子どもを預ける家庭は、シングルマザーや何らかの事情があるとされてきた<sup>174</sup>。つまり、これまで無認可保育所の問題は、「母親が子どもを育てるべき」と「母親も仕事をすべき」という2極化する論争的な議題内容があった。TBS『ベビーホテル』においても、無認可保育所問題を扱っていることから、2極化する論争的な議題内容に位置付けられる。しかし、TBS『ベビーホテル』は、メディア・アジェンダの議題内容に「子どもの命の危険」が差し迫っていることを入れたため、これまでの2極化する論争的なメディア・アジェンダを避けることができたと考えられる。

#### iii)放送メッセージの形態

放送メッセージの形態は、2段階の変容がされていた。

第1に、初回に放送した1980年3月26日『点検！乱立ベビーホテルの実態』から11回目に放送された7月4日『ベビーホテル都議会でも追及』までは、「新しい視点の提示」の形態がなされていた。

第2に、12回目放送回である、7月10日『識者はこうみるベビーホテル 市川房枝さん 桐島洋子さん 田島敦子さん』から、最終回までは、「提言」の形態がなされている。

これは、先述した「メディア・アジェンダ」の設定と同様の過程が取られていることが

---

174 堂本暁子のインタビューに調査による。(2018年4月21日実施。)

わかる。アジェンダ過程の分析から、政策アジェンダに影響を与えたのは、第2のメディア・アジェンダと明らかになった。つまり、放送メッセージの形態が、「新視点(問題の可視化)」の提示から「提言」へと放送の強調の「強度」が高まったことも、政策アジェンダに影響を及ぼした要因と言えるだろう。

以上3点が、放送の強調の分析視点であった。筆者は、実際に放送された映像を視聴する中で、分析視点として設定しないが、他にも放送の強調の要因があったと考える。

それは「映像の強調」が行われていたことである。『ベビーホテル』では、絶対的弱者である「子ども」を効果的に映像に映し出している。映像内では、母親をひたすら待ち続ける子どもの表情、子どもの涙などが強調して描かれている。子どもの感情を表現することで視聴者により共感をもたらす演出であった。特に、第1回目の放送『乱立！ベビーホテルの実態』と第2回目の『母親をまつ子どもたち』の映像は、一般的に想像する「無邪気な子どもたち」というイメージを覆し、覇気を失い無表情に母親の迎えを待つ子どもや、泣き叫ぶ子ども、段ボール箱の中で寝かされている子どもたちが象徴的に映し出していた。その映像の1部を切り取ったのが【図表6-10】である。

【図表6-10】『ベビーホテル』が映し出す子ども



出典・著作)TBS、1980

この映像（動画）の効果については、前出の国会議員で政策者である中西健治も、筆者のインタビューの中で認めている。

筆者：新聞のインパクトとテレビのインパクトって政策決定者においては違うことありますか？

中西：同じ事柄を取り上げた場合にとのことですよね。テレビのほうが、より増幅して伝わるんじゃないですかね。増幅するというのは、悲惨なことであればより悲惨がより強く伝わるし、すごく良いことであれば、それは良いとうことが増幅して伝わるんじゃないんですか？文字で頭に入れるのと映像で入れるのとでは、当然のことながら、像増力をどれだけ喚起されるのか、大きな違いがありますから、そこなんだと思いますよね。

（例えば）ワーキングプアというのを言葉で書かれたときに、そうなんだと思うのと、実際にものすごく苦労している若者が出てきてしゃべったり、ボロのもの着て、食うや食わずやっているとというのは、目を見たとき、当然のことながら伝わる深度、強度が変わる。という感じなんじゃないですかね。広がり方っていうのはちょっと分からないけどなあ。それぞれにおける強さは違いなくあるだろうと思いますけどね。政策決定に影響がテレビの方がありますかっていうと、どうかな。よく国会の質疑の中であるのが、先週もクロウズアップ現代の中で取り上げられていましたけどねっていう人が結構いるんですね。それは、多くの人に悲惨さが伝わったからだと思うんですね。問題の深刻さが伝わっているからいるんだと思うんですね。

つまり、子どもの置かれている悲惨さがより悲惨に、直接的に視聴者に伝えることができたと考えられよう。視聴者の一人でもある政策決定者においても感情を喚起させるような、例えばモラルや正義感を喚起させる取材対象と映像内容だったのである。

これは、放送の強調の分析視点に設定した、ii)メディア・アジェンダが2極化する論争的な題材か、との関連性がある。「子ども」をテーマに絞り込み、映像で感情を映し出すことで、より高い放送の強調が行われたと考える。

#### ④ 考察

これらの分析視点の結果から、TBS『ベビーホテル』がアジェンダ設定機能の効果研究に適合したかの考察をおこなっていきこう。

大きな相違点は、アジェンダ過程である。アジェンダ設定機能でのアジェンダ過程は、メディア・アジェンダ→市民アジェンダ→政策アジェンダという過程を経ることが前提であった。しかし、『ベビーホテル』では、【図表 6-10】で示したように、メディア・アジ

ェンダは、同時的に能動的市民アジェンダと政策アジェンダに影響を与えていることが明らかになった。特筆すべき点は、政策アジェンダの構築は、市民アジェンダを経由していない点である。制作者である堂本は、市民アジェンダを経由して政策アジェンダに転移することを試みたが失敗に終わっているとしている。

では、政策アジェンダを構築した要因は何かである。放送の強調の分析視点である iii) 放送のメッセージ形態、が 2 段階に変容していたことであり、「新視点(問題の可視化)」の提示から「提言」になったことである。「新たな視点(問題の可視化)」の提示は市民に向けたものであり、「提言」は権力者や政策形成者に向けたものである。

つまり、アジェンダ過程と放送のメッセージ形態で共通としている要素は、メディア・アジェンダを直接的に政策形成者に向けているかどうかであると考察できる。

### 6-5-2 アジェンダ構築機能 -「提携モデル」-

アジェンダ構築機能では、プロテスの「提携モデル」を分析枠組みとし、政策決定がなされるまでに、マス・メディアがどのように影響を与えたかの分析を行う。第 4 章で設定した分析視点は、①アジェンダ設定、②アジェンダ過程、③情報源・協力者、④その他の要因の 4 点とした。以下、分析視点となる 4 点の分析である。

#### ①アジェンダ設定

#### ②アジェンダ過程

「①アジェンダ設定」と「②アジェンダ過程」は、前項のアジェンダ設定機能の分析視点の中で明らかにし、その考察を行った。扱っている事例は同じ『ベビーホテル』のため、その結果の考察は、プロテスの「提携モデル」と同じとする。そのため、本項では割愛する。

#### ③情報源・協力者

第 1 に、情報源は、このベビーホテル問題の情報源は、『テレレポート TBS6』に寄せられた視聴者からの投稿であった。その投稿は、若い母親からで「ベビーホテルが流行っているようですが、レポートしてください」というものであった<sup>175</sup>。投稿した若い母親が、

---

175 堂本暁子(2011)、「女性とメディアと政治—映像ジャーナリストの視点から」『放送ウーマンのいま—激しくて面白いこの世界—』、ドメス出版。pp.179-180.

危機意識を持って投稿したのか、それとも流行情報を知りたいと思って投稿したのか定かではない。投稿が寄せられた時期は、本章で明らかにした「ベビーホテル報道におけるマス・メディアの変遷」において、【第3次報道期】にあたる。この時期の報道の特徴は、マス・メディアの報道が、ベビーホテルを警鐘するもの(新聞や学術誌)と流行現象として好意的に捉えるもの(一般雑誌)の2極化傾向にあった。この報道体制は、受け手である市民に、混乱を招く恐れがあったと指摘した。堂本が、最初に取材したベビーホテルは、「立派な部屋であった」としているのが、当初はベビーホテルを「流行」として取材していた可能性がある<sup>176</sup>。しかし、その「立派な部屋」に預けられた赤ちゃんが、泣き止まずやせ衰えていたことに、堂本は「社会問題が潜んでいるのではないか」と考え、放送キャンペーンを組むようになったという<sup>177</sup>。

従って、情報源は、視聴者の投稿であるが「意図的な情報源」ではなかったことと考えられるだろう。「意図的な情報源」とは、プロテスの「提携モデル」のような情報源を指し、マス・メディアを利用することを目的に情報を渡すことである<sup>178</sup>。堂本は、実際に取材を行ってから、視聴者の投稿とは別に、問題の争点となるメディア・アジェンダを見出している。つまり、視聴者の投稿は番組制作でのきっかけであり、堂本の取材が情報源として考えることができる。

第2に、協力者がいたのかである。TBS『ベビーホテル』の制作過程で、協力者の存在を明らかにするために、制作者である堂本暁子にインタビュー調査を行った<sup>179</sup>。

堂本は、取材とは別に、行政官や国会議員である政策形成者に直接連絡をとっていた。堂本暁子のインタビューをまとめたのが以下である。

・当時参議院議員だった市川房枝のところへ、放送した番組のVTRを持参し現状改善を訴えた。市川議員からは「国会を動かして法律を変えるのならば、データが必要」と、助言を受けた。

市川議員が指す「データ」というのは、客観的なデータを示す「実態調査」のことであった。堂本は、その助言を受けて、1980年10月に東京福祉大学と連携して東京都の一部に限って実態調査を実施し、有効サンプル数は450にも上った。その実態調査の結果は、『全調査 東京のベビーホテル』(1980年10月2日)として放送されている。前項「6

---

176 堂本は視聴者の投稿で初めて「ベビーホテル」の存在を知ったという。堂本暁子へのインタビュー、2018年4月21日実施。

177 堂本(2011)、前掲書171。

178 プロテスは「提携モデル」で、政策形成者がマス・メディアを利用するかたちで情報を与えることがあるとしている。

179 堂本暁子へのインタビュー、2018年4月21日実施。

ー4 『ベビーホテル』の放送と政策決定」で明らかになった、国会審議の中でもこのTBSが独自に行った実態調査の結果が扱われている。その直後に、厚生省と東京都で実態調査が行われたが、この「実態調査」によって、社会的な問題として扱われ、児童福祉法改正につながったと結論付けた。

従って、政策決定に影響を及ぼす上で、政策形成者である市川議員は大きな役割を果たした「協力者」とすることができるであろう。

制作者と政策形成者が協力関係にあることは、第2章でも述べたが、ジャーナリズムの機能の権力の監視に抵触することから、筆者はプロテスの「協力者」には批判的な立場であると述べた。その観点から、政策形成者に番組を制作する上で意見を求めたことは、制作者である堂本はどう考えていたのか。

堂本はインタビューの中で、「Q.行政や国会議員に直接働きかけることは、テレビ制作者としての職務の範囲を越えているのではないか」との問いに、「A.そのときは、子どもを助けないといけないと思い、必死だったんでしょね。これが（政策決定者たちに直接問いかけることが）最善だと思った」と答えている。

危機迫る状況の中で、テレビ制作者の職務の範囲を超える行動(国会議員へのアプローチや勉強会などの市民活動)を起こさなければ、子どもたちの命に危険が及ぶと判断したのである。つまり堂本は、報道倫理よりも「人道」を選択したこととなる。この「報道倫理」か「人道」かは、これまでジャーナリズムを巡って様々な論争があった。

その事例として1994年にフォト・ジャーナリストであるケビン・カーターがピューリッツァー賞を受賞した、アフリカの貧困の現場を撮影した「少女とハゲワシ」<sup>180</sup>の議論がある。飢餓状態の女の子が、立ち上がることもできず、ハゲワシに狙われているという写真が新聞に掲載されたとき、議論が巻き起こったのである。具体的には、徳島喜雄(2001)によれば『写真を撮らずに、少女を国連などの食糧配給センターに連れて行ったところでアフリカの飢餓の実情は少しも変わらない。それよりも深刻な飢餓を世界に知らずのが、ジャーナリストの使命だ』といった立場をとる人と、『ジャーナリストである前に人間ではないか。手を差しのべなかったことによって、この少女はその後死んだかもしれない』といった意見に一般的に分かれる(徳島喜雄 2001:131)<sup>181</sup>という論争があったとする。

「少女とハゲワシ」の議論と、堂本が取った行動の質は異なるが、「テレビ制作者の職務の範囲を超える行動はすべきなのか」という視点では共通していると言えるだろう。

先述のインタビューでも述べているが、なぜ堂本は職務の範囲を超えた行動を行う判断

---

180 「少女とハゲワシ」は1993年3月11日、アフリカの Sudan で、南アフリカの報道写真家ケビン・カーターによって撮影された写真である。飢餓に苦しむうすくまる女兒を背後から狙うハゲワシの姿が写真に収められ、ニューヨーク・タイムズ紙に1993年3月26日付で掲載された。

181 徳島喜雄(2001)、『フォト・ジャーナリズム いま写真に何が出来るか』、平凡社新書。



に至ったのか。それは、堂本が政策形成者である市川議員に助言を求めた時期(1980年)は、最もベビーホテルでの死亡事故が多かった時期であるからである。差し迫って「命」に危険が及んでいること、大人の判断に従うことしかできず、自分では決断できない状況下にある「子ども」が被害者であることは、やはり改善への緊急性が高いと判断すべきである。そのことを踏まえれば、堂本が政策形成者に助言を求め協力者としたのは、当然のこととも言える。

前項で国会の変遷を整理してきたが、「【図表 6-7】ベビーホテル問題を巡る市民活動・行政・国会の年表」が示すように、TBSが1980年10月におこなった実態調査を境に、国会や市民活動が一気に動きだしていることもわかる。政策決定に「実態調査」が重要な位置を占めることは、前節の「政策決定とマス・メディア」においても述べた。政策形成者の市川房枝の助言は的確であり、この助言によって児童福祉法改正を早めることができたと言えるだろう。そのことで、子どもの命が救われたのは言うまでもない。

#### ④その他の要因 — 制作者の社会的な活動 —

『ベビーホテル』が政策決定に影響を与えた、その他の要因として特筆したいのが、制作者である堂本が社会的な活動を行っていたことである。

堂本は、放送した『ベビーホテル』の映像を活用し、社会的な活動を行っていた。この制作者の行為は、メディア・アジェンダが政策アジェンダに大きく影響を与えた要因と考えることができる。堂本が、どのような社会的な活動を行ったのか。以下がその内容である。

- ・TBSが「TBS 討論会」で堂本と専門家によってVTRを交えながら市民に向けて討論会を開催した。(1980年10月)
- ・全国乳児福祉協議会や全国社会福祉協議会、衆参両院婦人議員懇親会、衆参両院超党派婦人議員懇談会の会議や勉強会などでVTRを上映した。(1981年2月)

これらの放送を活用した活動はどのような効果があると考えられるのか。

第1に、市民に向けた「TBS 討論会」の開催であるが、勉強会やシンポジウムの参加者は、放送で獲得できる視聴者数には到底及ばないが、目的意識をもった能動的市民が集まっている。このような討論会で番組を上映することの意義は、すでに問題意識を高くもった能動的市民を対象とすれば、意識・行動の変容は、テレビ放送の影響より、勉強会やシンポジウムの方が効果が高いであろう<sup>182</sup>。前項の「アジェンダ過程」で第1段階は、当事者である能動的市民は、行動変容までに至らなかったが。第2段階では、市民活動家など

182 ドキュメンタリー番組の活用・効果に対する研究は、浅野麻由(2015)を参照。

による請願や意見書が出され能動的市民アジェンダが形成されとしたが、その第2段階の時期はちょうど「TBS 討論会」が開催された時期と同じである。このことから、能動的市民アジェンダに影響を与える一つの要因になったと言えるだろう。

第2に、堂本は、1981年2月に行った、衆参両院婦人議員懇親会、衆参両院超党派婦人議員懇談会の会議や勉強会での『ベビーホテル』の番組を上映である。この時期は、TBS『ベビーホテル』の放送キャンペーンの終盤であった。放送キャンペーンは終えたが、メディア・アジェンダを政策形成者に与え続けていたのである。このことも、政策アジェンダに影響を与える一つの要因になったと言えるだろう。

筆者は、第2章で、マクルーハンのテレビ・メディアの特質から、テレビは短期的に影響を及ぼすことができるとした。これは、逆機能として捉えるならば、テレビは一過性であり活字メディアと違い、持続性がないことが上げられる。上記の堂本の社会的活動は、このテレビの逆機能を補完するものだったと考えることができる。

## ⑤ 考察

これまで4つの分析視点で、政策決定における『ベビーホテル』の影響過程を分析してきた。分析枠組みとしたプロテスの「提携モデル」との共通点、相違点を述べる。

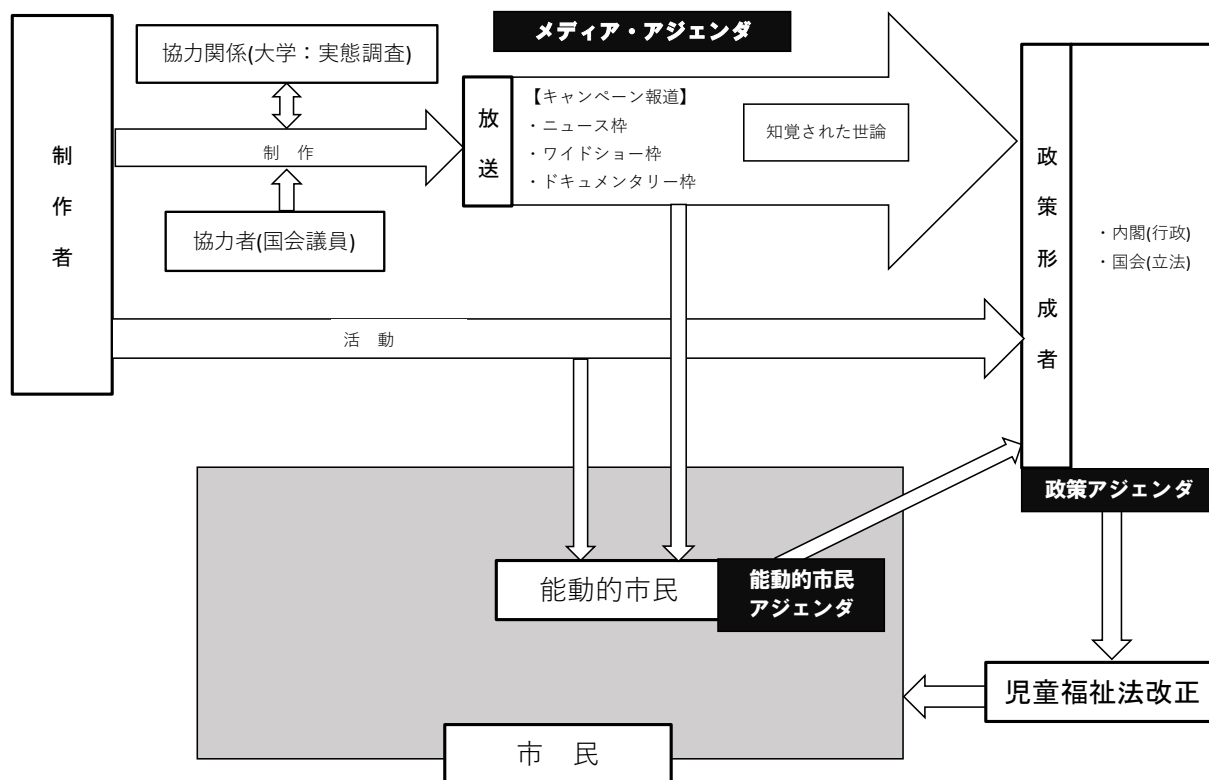
第1に、共通点は、アジェンダ過程である。「提携モデル」では、メディア・アジェンダから直接的に政策アジェンダに影響を与えるという過程であった。『ベビーホテル』では、一部市民活動家の能動的市民アジェンダが政策アジェンダに影響を与える可能性があると指摘した。しかし、政策形成者にむけた「提言」放送がなされていたことや、堂本自ら政策形成者の勉強会で番組を上映していたことから、メディア・アジェンダは直接的に政策アジェンダに影響を与えたと言えるだろう。

第2に、相違点は、メディア・アジェンダと政策アジェンダの形成の仕方である。「提携モデル」は、政策形成者からの情報源をもとに、政策形成者と制作者がメディア・アジェンダと政策アジェンダを形成するというものであった。『ベビーホテル』では、情報源は堂本の取材から得た情報としており、協力者は政策形成者であったが、メディア・アジェンダと政策アジェンダを協力のもと形成するということではなかった。

このことは、本論文第2章のテレビ・ドキュメンタリーの機能で述べたように、テレビ・ドキュメンタリーは、行政が見いだせない社会的課題を補完する機能がある。『ベビーホテル』は、社会的課題を制作者が見出すなど、まさにその機能を果たしていたといえよう。一方「提携モデル」はニュースを事例としているため、メディア・アジェンダと政策アジェンダの形成の仕方に違いが生じたと考えることができる。

以上の分析や考察から『ベビーホテル』におけるアジェンダ構築モデルとして、「制作者主導型モデル」とした。それを示したのが【図表 6-11】である。

【図表 6-11】制作者主導型モデル



筆者作成、2019

※矢印の向きは、影響や行為の方向を示している。

【図表 6-11】が示す通り、『ベビーホテル』のメディア・アジェンダが政策アジェンダに影響を及ぼすには、制作者である堂本暁子が主導的に行っていることとしている。

制作過程において協力者はいたものの、制作者によってベビーホテルの問題への提言が放送され、また制作者が勉強会を政策形成者に向けて開催するなど、政策アジェンダを構築させるために、制作者が主導的に活動していたことを意味する。

### 6-5-3 政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点

第 3 の分析枠組みとして設定した「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」の考察を行う。これは、政策形成者は、テレビ・ドキュメンタリーのどこに視点を

において政策決定につなげるのかを明らかにする指標となるもととした。それをまとめた「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」の【図表4-3】を再掲する。

【図表4-3】（再掲）政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点

i) 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。
ii) 調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること。
iii) 個別の問題ではなく、客観的な問題であること。
iv) 題材が社会の流れにマッチングしていること。
v) 放置すると深刻化する問題であること。
vi) 継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき。

筆者作成、2019

【図表4-3】の6つの視点をそれぞれ『ベビーホテル』に当てはめ考察を行う。

i) 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。

児童福祉法を改正することを提言に掲げており、分かりやすい解決策を提示していた。

ii) 調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること。

TBSが独自に実態調査を行うさいに、「ベビーホテル」の定義を行っている。この定義付けによって、調査や支援の対象が明確に示せた。

iii) 個別の問題ではなく客観的な問題であること。

堂本が助言を求めた国会議員からも、同じことを言われた。それによって、TBSが自ら実態調査を行ったことで客観的なデータを示した。

iv) 題材が社会の流れにマッチングしていること。

当時の時代背景に、女性の社会進出や核家族化があった。

時代背景を読み解くと、1950年代から日本は高度経済成長を遂げ、都心への労働力が高まり、地方から都心への一極集中が始まった。その結果、核家族化が進んだ。1970年代になると高度経済成長に陰りが見え始め、オイルショックが発生など、不況の時代へと進み、共働きの世帯が増加し始めた。さらに、1960年代後半から、日本においてもウーマン・リブ運動が活発化し、「女性解放」の思想も世の中に広まり始めたのである。このような時代に背景によって、家庭内における児童の養育機能を低下していった。

v) 営利を目的とする無認可保育所、ベビーホテルが 1970 年代から乱立し始め、死亡事故は 1970 年代に 58 件<sup>183</sup> 1980 年は 1 年間だけで 25 件<sup>184</sup>にも上り、過去最悪となり、事態は深刻化する一方だった。

vi) 継続・後追い報道があるということは、世論の関心があると考えるので対応すべき。  
長期的に継続させ「放送キャンペーン」の手法をとっていた。

TBS『ベビーホテル』は、「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」のすべてを満たしていた。政策形成者が、国会審議で『ベビーホテル』を取り上げ、政策アジェンダへと設定したのは、これらの視点が全て満たしていたことも一つの要因と考えることができよう。

#### 6-5-4 制作者の視点による影響要因

1981 年の堂本の報告書<sup>185</sup>と堂本のインタビュー<sup>186</sup>から、政策アジェンダに影響を与えた要因を制作者視点から明らかにした。制作者視点は、大きく分類すると「内容」「報道の方法」「制作体制」の 3 点が挙げられる。

##### i) 内容

- a) 子どもという非常に映像向きの対象であった。
- b) 一般に見ることのできない密室の中のベビーホテルの実態を公開した。
- c) 都市化、核家族化した市民生活に密着したテーマであった。
- d) 現代社会の本質に関わる深く広がりのある問題でもあった。

##### ii) 報道の方法

- a) 視聴者からの情報(投稿)、意見を吸い上げ、市民参加の番組作りだった。
- b) 無認可保育所の一部であった呼び名を「ベビーホテル」とネーミングしたこと。
- c) 長期的に継続させ「放送キャンペーン」の手法をとったこと。
- d) 関東ローカルの夕方の放送時間と、全国ネットの朝番組の両枠の連携で取材、制作に当

---

183 経一ちゃんの死をムダにしないための保育を考える会「保育園の死亡事故調査」p.2.

184 「厚生省五十年史記述編」、財団法人厚生問題研究会。p.1759.

185 堂本暁子、1981、『ベビーホテルに関する総合調査報告書』、晩葦社。

186 堂本暁子氏へのインタビュー、2018年4月21日実施。

たったこと。

e) 活発的な番宣活動。

f) 番組内容を活字化することによって、映像と活字の相乗作用を起こしたこと。

g) TBS 独自で実態調査を行い客観的データを持ち得たこと。

### iii) 制作体制

- ・ 日常的な制作活動の中から自然発生的に始まった点。
- ・ 自由、かつ大胆な番組作りを許容できる“テレポート TBS6”の枠だった。
- ・ 1年間、ほぼ同一スタッフで取材、制作に当たれた。

制作者である堂本が考察した影響要因は、これまでの筆者が分析枠組みと下、アジェンダ設定機能やアジェンダ構築機能、「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」で分析した影響要因となった事柄とほぼ一致しているといえよう。しかし、堂本の影響要因の分析で、新たな視点であったのは、「放送の方法」の項目である「b) 無認可保育所の一部であった呼び名を「ベビーホテル」とネーミングしたこと」。である。

行政の用語では「(営利目的の)無認可保育所」であるが、「ベビーホテル」とすることで、より広い層の視聴者に認識してもらうための工夫があったと考える。このことは、テレビが持つ「娯楽性」がニックネーム的なタイトルと相まって、影響を高めた可能性がある。

## 6-6 『ベビーホテル』の放送がもたらした長期的な社会的効果

前項までは、TBS『ベビーホテル』が政策アジェンダにどのように影響を与えたのかを実証し、その効果モデルの構築を行った。しかし、TBS『ベビーホテル』が社会に与えた影響は、1981年の児童福祉法改正だけではなく、長期的にもたらした効果があった。

第1に、「ベビーホテル」という用語を一般化させたことである。

TBSは、無認可保育所という言葉を使わずに「ベビーホテル」という用語を用いたことである。前項でも述べたが堂本のインタビューで、「当時、ベビーホテルの定義はなく、ニックネーム的につけた。結果これが視聴者に対して興味を惹きつけ、馴染みやすいものとなった」と答えている。「ベビーホテル」という用語は、TBSの放送以前より、新聞が使用していたが、新聞は「トレンド」の意味を含め好意的な用語として扱っていた。

1980年3月からTBSが率先して「ベビーホテル」という用語を使用した以降、国会議員も「ベビーホテル」という言葉を多用する。それに引っ張られるように、厚生省も「ベ

ビーホテル」という用語を多用するようになった。1981年1月に厚生省が「ベビーホテル実態調査結果概要」を公表すると、新聞も付随して「ベビーホテル」という用語を使用することとなった。1981年から新聞が「ベビーホテル」という用語を使用する件数が一気に上昇したのは、行政が「ベビーホテル」という用語を使用したことによる。また専門誌でも「ベビーホテル」という用語が使用され、1981年から「ベビーホテル」という用語が、国会・行政・市民・マスコミ・学術界において一般化したと言えよう。

第2に、『ベビーホテル』の放送が現在の無認可保育所における保育行政の政策にも影響を及ぼしていることである。

『ベビーホテル』が行政や国会に影響を与えた一つの影響として、「ベビーホテル」の実態調査をTBSが独自に行い、客観的データを提示したことであると述べた。

その実態調査をするにあたり、堂本は、初めて「ベビーホテル」の定義付けを行ったのである。先述した通り、TBSがベビーホテル問題を報道した1980年時点では、「ベビーホテル」は様々な意味合いでマス・メディアで使用されていた用語で、定義がされていなかった。

保育所行政を司る厚生省が発行する「厚生白書」で初めて「ベビーホテル」の記述がなされたのが1982年である。1976年に創刊された「保育白書」<sup>187</sup>においても、当時「ベビーホテル」という記述はなかったが、児童福祉法に基づかない「無認可保育所」の分類の中に、明らかに「ベビーホテル」を指す説明がされていた。それを示したのが【図表3-12】である。

【図表6-12】 1976年『保育白書』による無認可保育所の分類

無認可保育所
① 無認可ではあるが、地方自治体が独自の制度をもって認定し、特別助成措置をとっているもの。
② 企業・病院などにおける福祉厚生施設としての託児所・保育所。
③ 以上のいずれにも属さない地域の無認可(共同・個人)保育所。

(保育白書 1976:118)より筆者作成

後に社会問題として捉えた「ベビーホテル」を指すのは、【図表3-12】の③にあたる。しかしこの③にあたる無認可保育施設も多岐に及び、運営主体だけをとっても、個人運営、株式会社運営、地域の婦人部などによる相互運営など様々であった。

187 「保育白書」、全国保育団体合同研究・集会実行委員会編集、草土文化。

「ベビーホテル」に定義がないまま、堂本は、1980年10月に番組の中で実態調査を行う際に、「調査の対象としたベビーホテルの定義」として以下のように示した。

「東京都内の公・私立の認可保育園、東京都の無認可保育室や保育ママさんのように、公金で運営されたり、補助を受けたりしていない民間の託児施設を対象に調査を行った。なお、事業内保育所、院内保育所、校内保育所は除外し、独立した私設で、父母からの保育料を徴収営業している施設に限定した。さらにベビーホテルの特徴としては、」1)24時間保育、2)夜間保育、3)一時預かり、4)長期預かり(1週間、1カ月)があげられる。このうち24時間保育、または午前0時前後までの夜間保育を行っている施設を調査の対象とした。午前8時前後まで営業している施設で一時預かりを行うところはベビーホテル数の中には加えたが、調査対象から除外してある」。(堂本 1981:14)<sup>188</sup>

10月に堂本が暫定的なベビーホテルの定義付けし、実態調査を行った。その1か月後の1980年11月に厚生省が全国にベビーホテルの実態調査を指示するのだが、その際のベビーホテルの定義付けを、「24時間保育、深夜保育、一時預かり」のどれかを満たすものを「ベビーホテル」としている。堂本の定義には、4)長期預かりも対象に入れたが、それ以外の「1)24時間保育、2)夜間保育(深夜保育)、3)一時預かり」は厚生省と同じである。時間軸の流れから、堂本のベビーホテルの定義が土台となって、厚生省による定義付けが確立されたと言って良いだろう。

1980年に厚生省が行った「ベビーホテル」の定義は、2018年の現時点での厚労省における「ベビーホテル」の定義にも影響を及ぼしている。【図表6-13】は2018年の認可外保育施設の分類を示している。

【図表 6-13】 2018年厚生労働省における「認可外保育施設」の分類

認可外保育施設	
(1) 「事業所内保育施設」	事業主が従事者のために設置している施設。
(2) 「ベビーホテル」	次のいずれかを常時運営している施設。 ア：夜8時以降の保育 イ：宿泊を伴う保育 ウ：利用児童のうち一時預かりの児童が半数以上

厚生労働省：用語の定義より筆者作成、2019

188 堂本暁子(1981)、前掲書 148.



【図表 6-13】が示す通り、1980年に定めた区分と現在におけるベビーホテルの定義とほぼ一緒であることが確認できる。

最初に「ベビーホテル」の定義付けの根幹となるものを行ったのは、堂本であった。そして、それは1980年11月の厚生省の実態調査のときに定義された定義とほとんど差異はなく、堂本の暫定的な「ベビーホテル」の定義こそが、現在における厚労省の「ベビーホテルの定義」にまで影響を及ぼすまでになったと言えるだろう。ベビーホテルに対する行政の調査は、定期的に行われており、その調査対象となる「ベビーホテル」の定義はそれに基づいている。一連のTBSの「ベビーホテル問題」の報道の影響は、児童福祉法を改定したことだけでなく、「無認可保育施設」における保育行政の調査の根本をも形成したと言って過言ではないだろう。つまり、1981年の児童福祉法改正だけに影響したのではなく、その後現在に至るまで影響を及ぼし続けていると言えるだろう。

## 6-7 小括

本章では、テレビ・ドキュメンタリーが社会に与えた影響を研究する上で、1980年に放送されたTBS『ベビーホテル』を事例に挙げた。『ベビーホテル』は、1981年の児童福祉法の改正に大きく影響を与えおり、その影響過程・要因を分析した。

まず、第1に、ベビーホテルに関する諸問題は、戦後から継続的に他のマス・メディアで取り上げているため、TBS『ベビーホテル』のマス・メディア報道の位置づけの整理を行った。その結果、TBS『ベビーホテル』は、これまでのマス・メディアのメディア・アジェンダ(補助金問題)とは異なり、子どもの命の危険性に焦点を絞り、ベビーホテルの規制の必要性を挙げていたのである。このことから、戦後から継続的に報じられている題材ではあるが、TBS『ベビーホテル』は、新たな視点で問題を提示したことが明らかになった。このことは、第2章で述べた、テレビ・ドキュメンタリーの機能とする、行政の正当性(rightness)を補完する機能の役割を果たしていたと言えるだろう。

第2に、第4章で設定した分析枠組みと分析視点で、影響過程・要因を分析した。その結果、筆者は、ベビーホテルにおけるアジェンダ構築モデルとして「制作者主導型モデル」を提示した。メディア・アジェンダが政策アジェンダに影響を及ぼした大きな要因として、制作者が、番組内で政策形成者に直接的に働きかける番組制作を行っていたことである。例えば、ベビーホテル問題の解決につながるような「提言」を放送し、実態調査を独自に行い、それを番組内で「客観的データ」を示すなどである。また、制作者は、政策形成者の勉強会や市民活動家など能動的市民に向けた討論会に登壇し、そこで放送された番組を活用していたのである。このことは、制作者が主導的に行動を行うことで、メディア・アジェンダを政策アジェンダに繋げたといえよう。

第3に、1980年に放送した『ベビーホテル』が、現在の保育行政にも影響を及ぼしていることである。TBS『ベビーホテル』によって、はじめて「ベビーホテル」という用語が定義つけられ、TBSはその定義の基に実態調査を行ったのである。

現在の保育行政では、ベビーホテルに対する行政の調査を定期的に行っており、その調査対象となる「ベビーホテル」の定義は、TBS『ベビーホテル』の定義が基となっている。

TBS『ベビーホテル』は、短期的な評価指標である視聴率では測れない、長期的な社会的効果をもたらせていたと結論づけることができるであろう。

次の第7章では、「事例研究③」として、日本テレビ『ネットカフェ難民』を取り上げる。本章と同じ分析枠組み・分析視点を設定し、影響過程・要因を明らかにすることで、テレビ・ドキュメンタリーの効果モデルを構築する一つのアプローチを探究したい。

## 第7章 事例研究③NNNドキュメント『ネットカフェ難民』

本章は、「事例研究③」として、2007年に日本テレビで放送された『NNNドキュメント’07 ネットカフェ難民 漂流する貧困者たち(以下『ネットカフェ難民』)』を取り上げる。前章の『ベビーホテル』と同様に、1つのテレビ・ドキュメンタリーを取り上げることによって、制作過程から社会に影響を与えるまでの過程を明らかにすることを目的とする。

よって、本章の構成は、第1に、日本テレビ『ネットカフェ難民』の概要として、内容や放送の体制などを述べる。第2に、『ネットカフェ難民』が社会に及ぼした影響を分析し数値化する。『ネットカフェ難民』という用語は、2007年に『NNNドキュメント』というテレビ・ドキュメンタリーシリーズのタイトルとして使われた、日本テレビによる造語である。従って、「ネットカフェ難民」という用語が、どのくらいマス・メディアやインターネット検索<sup>189</sup>、国会・東京都議会審議で取り扱われたのか、それを数値化することを、そのまま社会的影響力として捉えることとする<sup>190</sup>。第3に、第4章で行った、分析枠組みや分析視点によって、影響の分析を行う。これらの分析結果から、『ネットカフェ難民』における社会的影響モデルの構築を提示する。

### 7-1 NNNドキュメント『ネットカフェ難民』の概要

日本テレビ『ネットカフェ難民』は、2007年1月28日に、深夜0時20分より30分枠で放送されたテレビ・ドキュメンタリーである。この番組は、バブル崩壊後、「失われた20年」と言われた長い不況が続いた結果、若年層の貧困者が増加したことを問題としたテレビ・ドキュメンタリーである。担当したディレクターは、日本テレビのディレクター(当時)、水島宏明<sup>191</sup>である。

これまでのテレビ・ドキュメンタリーが設定してきた貧困問題に関するテーマは、発展途上国の飢餓問題や、先進国のホームレス問題など、「絶対的貧困」の現状を描くものが多かった。しかし、『ネットカフェ難民』では、先進国内での「格差」問題である「相対的貧

---

189 本章で新たに「インターネット検索」による分析を設けた。第6章の「事例研究②」の『ベビーホテル』が放送された1980年は、まだインターネットが普及していなかったからである。

190 第6章の「事例研究②」の『ベビーホテル』は、TBSの放送より前に他のマス・メディアがその用語を使用していたため、『ネットカフェ難民』は取り扱い件数＝社会的影響と捉えることとした。

191 水島宏明は、札幌テレビ(1982～2003)を経て日本テレビに入社。報道ドキュメンタリー番組で「NNNドキュメント」のチーフディレクターで制作をしながら、解説委員として活躍した。2012年に同社を退社し、現在は上智大学法学部新聞学科の教授である。

困」を取り扱っている。この番組で扱われる貧困者たちは、これまでの公園や路上生活を送る中高年の「ホームレス」とは違い、ネットカフェで暮らす 20～30 代の若者の「ホームレス」の実態が描かれている。

番組は更に、その「ネットカフェ難民」が生まれた背景も描いている。第 1 に、これまでセーフティ・ネットとされていた家族の機能を失ったことによること。第 2 に、長年に続く不況によって、労働市場の規制緩和によって、企業が正社員雇用から雇用調整が簡単にできる派遣社員や契約社員などの非正規社員に切り替えたことである。

このような貧困問題を提示した『ネットカフェ難民』の放送からわずか 5 か月後に、厚生労働省が「ネットカフェ難民」の実態調査を行う、政策決定がなされたのである。その結果から、翌年の 2008 年 4 月に厚生労働省と自治体によって、困窮する若者に対し生活や就労を支援する窓口「チャレンジネット」を開設することになったのである。

### 7-1-1 貧困の表象

『ネットカフェ難民』は、2007 年 1 月 28 日に日本テレビで放送された。その後、『NNN ドキュメント』というテレビ・ドキュメンタリー番組のシリーズとして全 5 回にかけて放送されることとなった。

【図表 7-1】は、日本テレビ「ネットカフェ難民シリーズ」のタイトルと視聴率、それぞれの番組で貧困をどのように描いていたかの「貧困の表象」を整理したものである。

5 回シリーズの中で、それぞれ貧困の表象が異なっている。

第 1 回目の『漂流する貧困者たち』では、貧困に陥った若者がネットカフェで生活する実態を、複数人のエピソードで描かれている。また番組では、そのネットカフェ生活者たちが、ネットカフェで生活をせざるを得ない社会的背景を描いている。

第 2 回目の『破壊される雇用』は、第 1 回目とは異なり、複数人のエピソードではなく、30 代の若者がネットカフェ生活から更に貧困に陥り、公園で寝泊まりをする「路上生活者」に陥っている過程を追っている。第 1 回目と第 2 回目は、ネットカフェ生活者の実態を通し、現在の社会が抱える貧困の構造的問題を提示している。

第 3 回目は、ネットカフェ生活者ではなく、生活保護の需給を受ける若者の実態が描かれている。

第 4 回目と第 5 回目は、労働市場の規制緩和によって、派遣社員や契約社員などの非正規社員が増加し、その人たちの現状を描いている。

つまり、「ネットカフェ難民シリーズ」とあるが、全 5 回を通して、日本社会の「貧困問題」を総合的に取り扱っていることがわかる。

【図表 7-1】『ネットカフェ難民』シリーズと貧困の表象

放送日	タイトル	貧困の表象	視聴率
2007年1月28日	ネットカフェ難民 漂流する貧困者たち	<ul style="list-style-type: none"> <li>・若年性の生活困窮者</li> <li>・家族と絶縁</li> <li>・ネットカフェでの暮らしでのホームレス</li> <li>・コインロッカーがクローゼット代わり</li> <li>・日雇い労働の実態</li> <li>・偽装請負</li> <li>・貧困ビジネスのゼロゼロ物件の実態</li> </ul>	5.0%
2007年6月24日	ネットカフェ難民2 破壊される雇用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日雇い派遣労働者の実態 (保障なし、風貌情報)</li> <li>・ネットカフェやファーストフード店、公園で暮らす</li> <li>・家族とは音信普通</li> <li>・派遣会社グットウィルとフルキャストの搾取 (データ装備費問題)</li> </ul>	5.0%
2008年5月25日	ネットカフェ難民3 居場所はどこに？	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護者</li> <li>・生活保護制度・家族なし、頼れる人いない、福祉施設は18歳まで</li> <li>・低学歴</li> <li>・社会からの阻害</li> </ul>	2.7%
2008年11月23日	日雇いハケン ネットカフェ難民4	<ul style="list-style-type: none"> <li>・登録型派遣労働の実態（引率役手当てなし、交通費なし、重労働）</li> <li>・300円の昼食</li> <li>・派遣会社が3割から4割の中間マージン</li> <li>・パニック障害者で定職に就けない</li> </ul>	3.3%
2009年2月1日	派遣切り ネットカフェ難民5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・派遣社員の一斉解雇</li> <li>・年越し派遣村</li> </ul>	4.6%

出典) 日本テレビ『NNN ドキュメント』ホームページ <http://www.ntv.co.jp/document/>  
(2018年1月12日閲覧)と番組を視聴。視聴率は「ビデオリサーチレポート 関東地区 番組平均個人視聴率 2007～2009年」(株式会社ビデオリサーチ)により筆者作成、2019

## 7-1-2 視聴率

『NNN ドキュメント』プロデューサー(当時)、日笠昭彦へのインタビュー<sup>192</sup>によると、『NNN ドキュメント』の平均視聴率は3～4%くらいだったという。また、視聴者の世代別では、10～20代の男性が多いと言う。

その中で、「ネットカフェ難民シリーズ」の全5回を通した平均視聴率は、4.12%であった。「若者の貧困」を描いたことで、ちょうど視聴者層である10代後半から20代の視

<sup>192</sup> 日笠昭彦は当時、日本テレビ『NNN ドキュメント』プロデューサーであり、『ネットカフェ難民』の放送回も担当した。2018年2月14日インタビュー実施。

聴者の関心が高かったと推察できよう。しかし、第3話の『居場所はどこに?』は、2.7%と他の放送回と比べて極端に低い。制作者の水島宏明へのインタビュー<sup>193</sup>によれば、第3話の放送後の視聴者の反響は、「生活保護バッシング」がほとんどだったという。貧困研究の専門家である岩田正美(2017)<sup>194</sup>によると、生活保護受給に関する論争は戦後からあったとしている。そのため、旧来の貧困問題の取り扱いであると、若い視聴者には関心を得られなかったと考える。それに対して第3話以外の番組は、労働市場の規制緩和という社会的背景の流れに合った題材であり、関心が高かったのだと推察できよう。

### 7-1-3 放送の体制

日本テレビは『NNNドキュメント』のドキュメンタリー枠で「ネットカフェ難民シリーズ」として5回に渡り放送した(【図表 7-1】ネットカフェ難民シリーズと「貧困の表象」)が、上記ドキュメンタリー枠だけでなく、ニュース番組、情報番組、ワイドショーなどでも「ネットカフェ難民」の問題が扱われ、1年間に及び放送キャンペーンが行われていた。

制作者である水島宏明によると、「タイムリーなものは夕方・夜のニュースで、関心がない人でもわかるようなかみ砕いた特集は朝の情報番組で、さらに関心のある人向けにじっくり詳しく伝えるのはドキュメンタリー(30分や1時間)あるいはスタジオ特番(1時間半)でと、使いわけて放送した」。(水島 2008: 30)<sup>195</sup>としている。水島は、ドキュメンタリー制作者であるが、日本テレビの解説委員でもあり、自らニュース番組や情報番組に出演し、ネットカフェ難民を通じた貧困問題を提示し続けた。また、水島が述べるスタジオ特番とは、日本テレビの23時に始まるニュース番組『NEWS ZERO』のことを指しており、特別編として、2007年11月28日に放送された。この番組は、水島宏明が解説委員として出演したほか、民間在野の市民活動家であり貧困問題の専門家である湯浅誠やタレントたちがスタジオ出演し、貧困問題について考えていく内容であった。

特筆すべき点は、スタジオに出演した女性タレントが、日雇い派遣労働を体験し、その賃金によってネットカフェで暮らすという、「ネットカフェ難民」を追体験するというバラエティの要素を含んだ点である。娯楽性をもったニュース番組を放送することで、通常のドキュメンタリー番組を視聴している層だけではなく、幅広い視聴者層を獲得することができたと考えられる。

---

193 水島宏明へのインタビュー。2018年2月20日実施

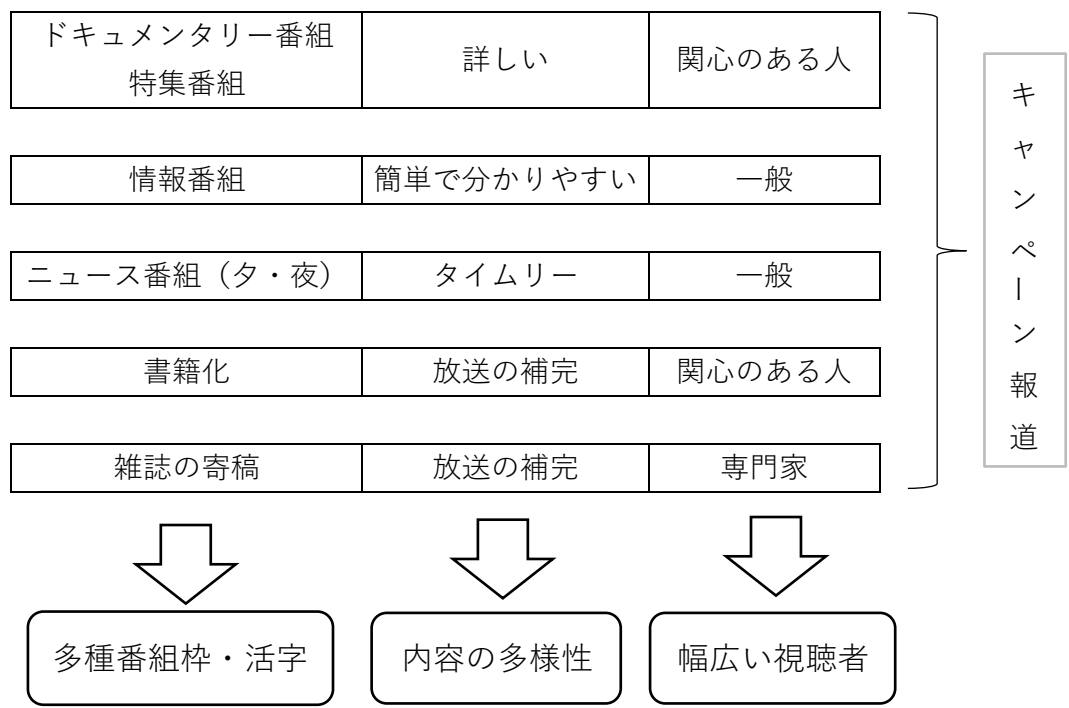
194 岩田正美(2007)、『貧困の戦後史 貧困の「かたち」はどう変わったのか』、筑摩選書。

195 水島宏明(2008)「隠された貧困を社会に問い続けるー「ネットカフェ難民」映像で活字で描いた」『新聞研究 8月号』(No.685)、日本新聞協会。

また 2007 年 12 月 30 日に、水島は『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』<sup>196</sup>というタイトルで書籍を出版している。限られた放送時間では伝えきれないこと、法律の詳細や制作者の感想、取材時の詳細、後日談を加えて書籍にしている。一過性のテレビ放送とは違い、書籍は常時、手に入れることができる。放送と出版という互いを補完しあう形となって貧困問題の認知を進めた。

水島は、視聴者の関心を引き付けるために様々な放送枠と演出方法で、より効果的なキャンペーン報道を行っていたのである。【図表 7-2】は水島が実際に行ったものを、貧困問題におけるキャンペーン報道モデルとしてまとめたものである。水島は、番組の特質によって、演出方法を変え、また番組の種類を幅広くもつことで、視聴者の幅を持たせた。また放送だけでなく、放送を補完するための書籍化や専門誌などを含む雑誌への投稿も盛んに行っている。これらの放送キャンペーンの在り方を「ネットカフェ難民における放送キャンペーンモデル」とする。

【図表 7-2】『ネットカフェ難民』における放送キャンペーンモデル



筆者作成、2019

この放送キャンペーンモデルによる効果の検証については、困難性を持っている。ドキュメンタリー番組以外のニュースや情報番組が、いつ、何回放送されたか、どの層の視聴

196 水島宏明(2007)、『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』、日本テレビ。

者が見たか、それぞれの視聴率がどれくらいあったかなどはテレビアーカイブが公開されていないことから、明らかにすることはできない。

しかし放送枠を広げることで視聴する機会を広げているという効果が検証できるものがあった。2007年2月23日付「朝日新聞」の『(声)』という読者投稿欄には、『ネットカフェ難民』を視聴した感想が寄せられている。

タイトル：「(声) 若者の窮状に言葉を失った」パート 柴田豊子（津市 47歳）

パートが休みの朝、「ネットカフェ難民」の実態を伝えるテレビを見ました。

朝、携帯で登録している人材派遣会社に連絡を取り、日雇いの仕事があれば出かけ、夜は1時間100円で過ごせる低価格なネットカフェの硬いいすで寝ます。夕食は安い弁当。半分残して朝食にするという、形を変えたホームレス同然の若者が急増しているそうです。

名前と呼ばれず、派遣会社の「登録番号」で仕事に就き、今の望みは、足を伸ばして眠ること。いつ死んでもいいと考えています。

内容のすべてが衝撃でした。先日まで、安倍首相が打ち出している再チャレンジに対し、やらないよりずっといいと思っていました。また、ホームレス状態から会社社長になったアメリカンドリームの実話に基づく映画「幸せのちから」を見て、努力を惜しまないで、希望を持ち続ければ、人は再生が可能だと感じていました。

しかし、今の日本はさらに悪い方向へ進んでいるようです。ネットカフェ難民という新たな待ったなしの現実に言葉を失いました。

この新聞投稿から分かることは、

第1に、「パートが休みの朝「ネットカフェ難民」の実態を伝えるテレビを見ました」と書かれている。投稿者が見たテレビというのは、最初に放送した深夜帯のドキュメンタリー番組枠でなく、朝の「情報番組」であることが考えられる。情報番組では、テレビ・ドキュメンタリーより「簡単」な内容としているが、感想からは、「ネットカフェ難民」という貧困問題の意図を理解しているといえよう。

第2に、新聞の投稿が掲載されたのは、最初にドキュメンタリー番組枠が放送された一か月後である。テレビ・ドキュメンタリーは一度しか放送しない一過性の要素が強いのに対し、情報番組は、短い時間であるが継続的に放送することで、視聴する市民の機会が増えたと考えられる。

第3に、簡単な内容にした情報番組でも、新聞に投稿するというような行動変容を起こし、これが「後追い報道」の一つの役割にもなったと考えられる。



## 7-2 『ネットカフェ難民』に関する社会的影響の変遷

「ネットカフェ難民」という用語は、番組のタイトルで使用された造語であり、番組制作スタッフによって作られた。従って、「ネットカフェ難民」という用語が使用されること自体が、社会に影響を与えていると言えよう。本項では、「ネットカフェ難民」という用語を①マス・メディアにおける取扱いの回数、②市民の関心の扱いとして、個人がインターネットで検索した回数、③国会および東京都議会審議の扱いの回数、を数値化することでその影響力を明らかにする。

### 7-2-1 マス・メディアへの影響

「ネットカフェ難民」という用語が放送後、社会にどれだけ影響を与えたかの指標として、マス・メディアの新聞・雑誌・書籍・専門雑誌で使用された件数を明らかにする。

検索方法としては、新聞は全国紙の新聞（朝日・読売・毎日・日経・産経）の新聞記事検索データで1990年から<sup>197</sup>2018年12月までの記事に「ネットカフェ難民」という検索ワードを入れて行った。雑誌は大宅壮一文庫のワード検索システム<sup>198</sup>を使用した。書籍と記事論文はCiNii<sup>199</sup>の「図書検索」と「論文検索」を使用した。なお、テレビは前項の『ベビーホテル』の時と同様に、日本テレビを含めてアーカイブスが公開されていないため、テレビは除外している。これらの検索結果をまとめたのが【図表7-3】である。

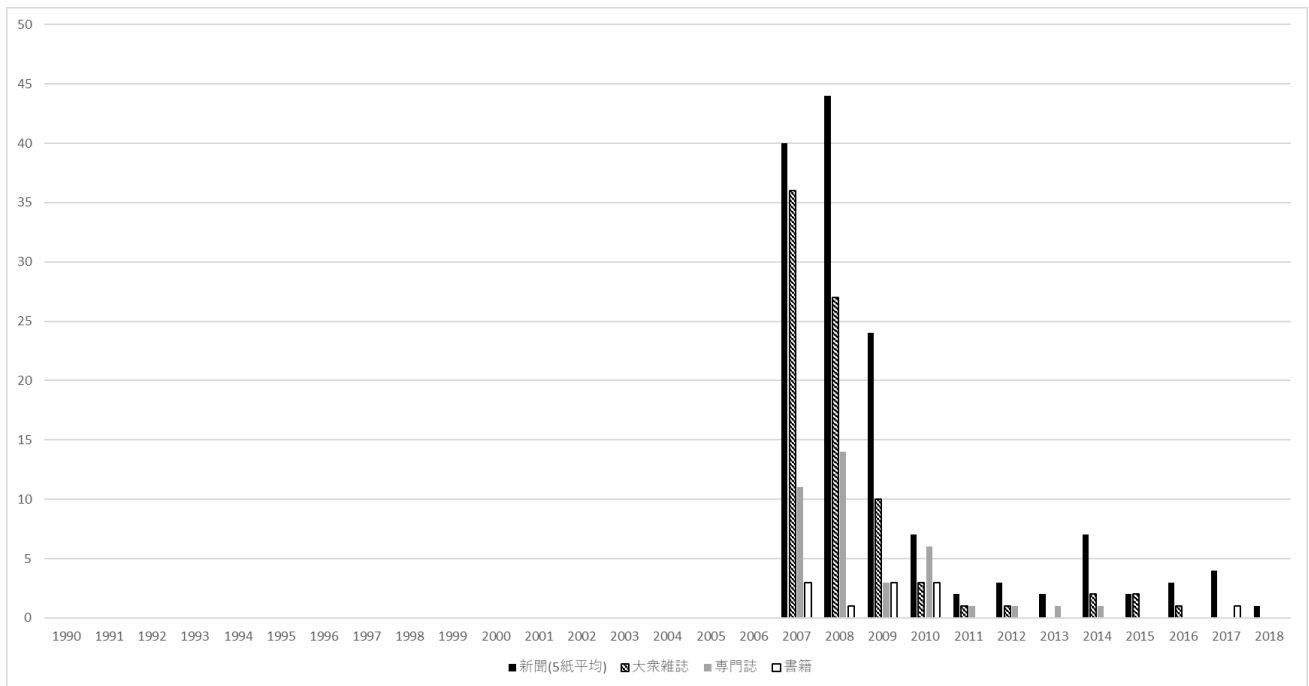
---

197 朝日新聞では、朝日新聞記事データベース「聞蔵Ⅱビジュアル」で1985年から、産経新聞データベースは1992年9月7日から、日本経済新聞は「日経テレコン21」で戦後から、読売新聞は「ヨミダス歴史館」で1989年から、毎日新聞は、「毎索」で1872年からであるため、年代を統一するため1990年からとした。また表示する数値は他メディアと比較するため、各社の合計記事数の平均値を表すことにした。

198 大宅壮一文庫のワード検索システムは1988年からとなる。

199 国立情報学研究所の論文を検索するサイトである。<https://ci.nii.ac.jp/>（2018年2月12日閲覧）

【図表 7-3】 マス・メディアにおける「ネットカフェ難民」の取り扱い件数



筆者作成、2019 (縦軸:検索ワード回数、横軸:年)

【図表 7-3】が示すように、『ネットカフェ難民』が放送された 2007 年以前には「ネットカフェ難民」という用語が検索されていないことから、テレビ・ドキュメンタリーのタイトルとして使用した造語であることが証明できる。

『ネットカフェ難民』が放送された年の 2007 年から 2008 年にかけて、一気に取り扱っていることがわかる。2007 年では、新聞が 5 紙平均 40 件の記事を掲載している(2017 年の新聞 5 紙の掲載総件数は 202 件である)。雑誌は 36 件、専門誌は 11 件、書籍は 3 件となった。

2007 年は、厚生労働省による実態調査が行われ、2008 年には、それに関連して政策決定が行われており、それに反応して他マス・メディアが一斉に「ネットカフェ難民」を扱ったと考えることができる。しかし、行政は「ネットカフェ難民」という用語は使用せず、「住居喪失不安定就労者等」という用語を使用する<sup>200</sup>ことから、日本テレビ『ネットカフェ難民』の影響を、他マス・メディアが受けていると言えるであろう。

また、テレビのアーカイブ検索を行うことはできないが、2007 年には、日本テレビ以外の民放各局でも「ネットカフェ難民」を扱い、NHK は「ネットカフェ生活者」という用

200 前項で取り上げた TBS『ベビーホテル』では、そのまま公的な報告書や資料においても「ベビーホテル」と記されている。これは、「ネットカフェ難民」という言葉があまりにもテレビ的であったことが第 1 の要因として考えられよう。また TBS の堂本暁子がベビーホテルを定義付けて、実態調査を行政より早く行ったのに対し、日本テレビはそこまで行わなかったことが、行政にまで「ネットカフェ難民」という言葉が定着しなかった要因とも考えられる。

語を使いニュースなどで放送していたと、水島宏明は述べている<sup>201</sup>。つまり、日本テレビの放送をきっかけに、他マス・メディアが一斉に「後追い取材」をするなど、マス・メディアに与えた影響が大きかったことが分析できる。

## 7-2-2 視聴者への影響

『ネットカフェ難民』が、市民にどれだけ影響を与えたのかを明らかにする。その方法としてインターネット検索回数を指標としたい。

例えば、市民が「ネットカフェ難民」というワードをインターネットで検索するという行為は、市民が番組によって興味を持った行為であり、番組によって影響を与えられたと捉えることができるだろう。そこで、市民が自分の意思でインターネットの検索を行うことを、「市民の影響」とし、インターネットの検索回数を明らかにする。

インターネット検索回数を明らかにするにあたり、世界最大のインターネット検索サイト「google」の「google trend」<sup>202</sup>を用いる。しかし「google trend」は検索回数の結果を係数で示している。そのため、「aramakijyake.jp」の検索数予測ツール<sup>203</sup>の実数を照らし合わせ、「google trend」の係数を実数にすることとした。それを示したのが【図表7-4】である。

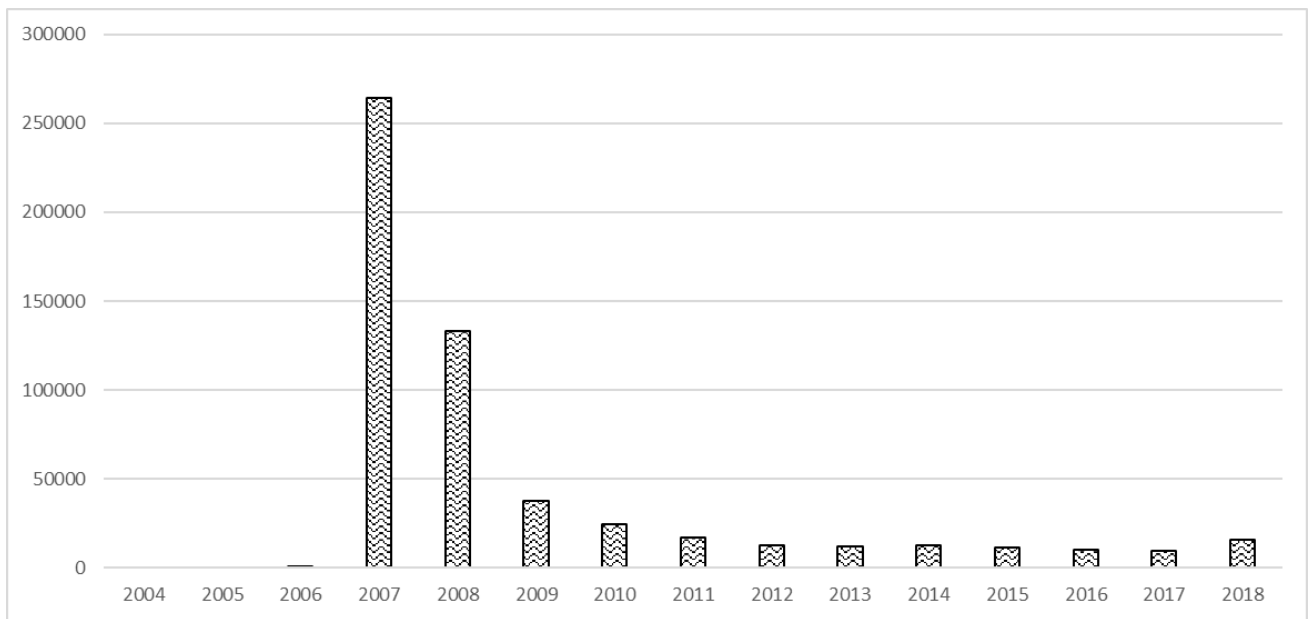
---

201 水島宏明へのインタビュー。2018年2月20日実施。

202 「google trend(<https://trends.google.co.jp/trends/?geo=JP>)2018年2月12日閲覧・検索実施」が検索回数の係数を公開しているのは、2004年からであり、2004年から2018年までを数値化する。

203 「検索予測ツール aramakijyake.jp(<http://aramakijake.jp/>)(2018年2月12日閲覧・検索実施)」の検索ツールは単に「ネットカフェ難民」だけをカウントするのではなく、関連ワードも含む。

【図表 7-4】「ネットカフェ難民」のインターネット検索回数



筆者作成、2019 (縦軸:検索ワード回数、横軸:年)

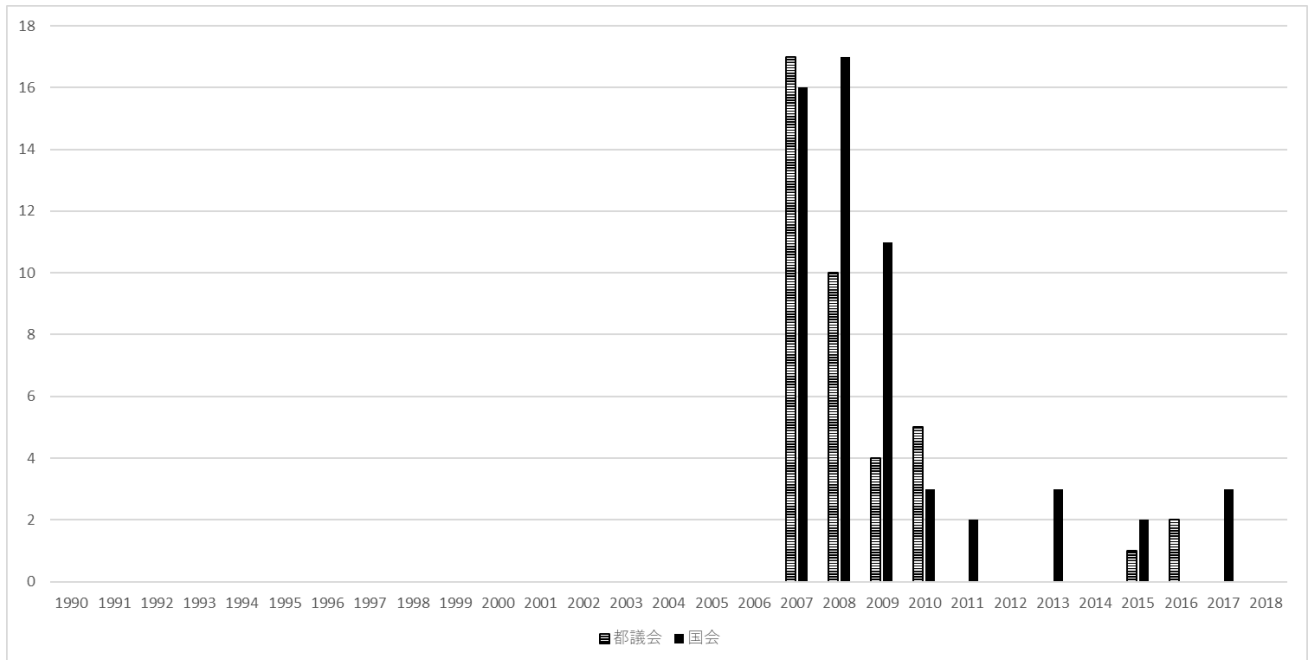
【図表 7-4】によると、2007 年から検索回数が急激に上昇しているのがわかる。これは「【図表 7-3】マス・メディアにおける「ネットカフェ難民」取り扱い件数」とほぼ同じ動きである。このことから、報道の回数によってインターネット検索回数も変動していると関連付けて考えることもできるだろう。第3章で、政策形成者である国会議員の中西健治が、「世論喚起の指標は放送の回数で捉える」とインタビューに答えていたが、これらの数値からも示すことができる。

また、マス・メディアの取り扱いでは、2008 年がピークであったが、市民への影響では 2007 年から徐々にその影響は低下していく。2008 年は、「ネットカフェ難民」における行政政策が行われ、マス・メディアはそれを報道したのだが、2008 年の市民への影響が低下している。これは、行政政策への関心より、日本テレビが放送した『ネットカフェ難民』そのものへの関心が高かったことを裏付けるものといえよう。その中でも、「ネットカフェ難民シリーズ」は 2009 年まで放送されていたことから、2007 年に放送された 2 話、もしくは 2007 年 1 年間行った放送キャンペーンの影響が大きかったと考えられる。

### 7-2-3 国会および東京都議会審議への影響

国会および東京都議会審議において「ネットカフェ難民」という用語が取り扱われた件数<sup>204</sup>が【図表 7-5】である。

【図表 7-5】「ネットカフェ難民」における都議会・国会審議での取り扱い



筆者作成、2019

東京都議会審議では、『ネットカフェ難民』が放送された 2007 年に、17 件がピークであり、国会審議では、2008 年に 17 件でピークを迎えている。この動向は、インターネット検索回数を数値化した市民の動向より、マス・メディアの方と同じ動向を辿っていると言えよう。その理由として、2007 年に国会審議で実態調査が決定したこと、2008 年に厚生労働省や自治体による行政政策が決定したからである。

先述した通り、行政は「ネットカフェ難民」という用語を公式には使用しないため、国会審議での取り扱いは、そもそもの『ネットカフェ難民』という番組の紹介を行ったこと、行政官ではなく国会議員が「ネットカフェ難民」という用語を使用したのである。

その観点からみると、『ネットカフェ難民』というテレビ・ドキュメンタリーの影響が政策形成者の間において大きかったと言えるであろう。

204 第 6 章『ベビーホテル』の国会審議と都議会の取り扱い件数の際と同条件で検索を行った。

### 7-3 『ネットカフェ難民』の放送と政策決定

日本テレビ『ネットカフェ難民』は、2007年1月28日に、最初の放送が行われた。そして、その放送から僅か5か月後の6月に、厚生労働省が「ネットカフェ難民」の実態調査を行った。TBS『ベビーホテル』では、最初の放送から実態調査までに、7カ月を要している。したがって5か月というのは異例の速さと言えるであろう。国会審議で『ネットカフェ難民』がどのように扱われ、実態調査の政策決定へと結びついたのであるか。国会審議における内容の変遷を分析する。

最初に国会審議で「ネットカフェ難民」が取り上げられたのは、2007年3月15日「第166回国会 厚生労働委員会 第4号」における、日本共産党・参議院議員の小池晃の質疑である。

小池晃議員

「ネットカフェ難民という言葉を生み出している日雇派遣という働き方について聞きたいと思います。

先日、NNNのドキュメント番組でインターネットカフェ難民の実態を特集した番組があって、大きな話題を呼びました。インターネットカフェに寝泊まりしながら日雇派遣という働き方をしている、そういう人たちに光を当てた番組です」。(略)

「先ほどのテレビ番組では、こうしたところに寝泊まりしながら日雇派遣で働いている若者を取り上げて、カフェで二年暮らしているという人も紹介されておりました。

自分の家を持たずにネットカフェに寝泊まりしながら、どんな働き方をしているかという、番組の中では、実態としてこんな働き方を紹介されているんですね。勤務時間は定まっていない。相場は一日六千円から八千円。集合場所に出発する時間、そのときの連絡も携帯メール。集合場所に着いたのもメールで派遣会社に連絡する。登録番号で呼ばれて、名前ではなく、おいと呼ばれる。工場のライン作業、倉庫業務、引っ越し、業種は様々だと。これ、迎いのワゴンの車でその日の現場に連れて行かれて、交通費もない、深夜手当も付かない、社会保険もない働き方だということですね。正に当座のお金がないためにアパートにも入れない。住所がないためにまともな就職ができない。日々雇用で、辛うじてその日の生活を稼いでいる。ネットカフェ難民というのは正にそういう新たな形での、私、ホームレスが生まれていると思うんです。

大臣に、率直に、こうした実態が今広がっている、このネットカフェ難民の実態についてどう思われるか、行政としてやはりこういう広がりをこのまま放置していいとお考えかどうか、お聞きしたいと思います」。

この国会審議の中で、小池晃議員に対し当時厚生労働大臣だった柳沢伯夫がそれに答えている。柳沢厚生労働大臣は、小池の『ネットカフェ難民』の問題提起を受けて、以下のように返答を締めくくった。

柳沢伯夫厚生労働大臣

「この派遣については、これはもう派遣業者ということで、私ども、いろんな形でこれは把握をしているわけですので、そうした業者を通じましてどういう調査が可能であるか、これは検討してみたいと、このように思います」。

この国会審議を巡り特筆すべきことは2つある。第1に、小池が、『ネットカフェ難民』のドキュメンタリーの放送内容を詳細に発言していることである。政策形成者である小池もドキュメンタリー番組を視聴していたことがわかる。国会審議は事前に議員から行政側に質問票を渡すので、行政側も事前に『ネットカフェ難民』のドキュメンタリーを視聴していたかまたは内容を調査したことが考えられる。つまり、政策決定を行う者たちが多岐に渡り、番組を視聴する機会、または内容を掌握する機会になったということである。

第2に、厚生労働大臣の柳沢は、最初の質疑において、既に実態調査の重要性を認識し、検討に入っている点である。これは、「ネットカフェ難民」は、日雇い派遣労働が根源的な問題でもあり、この問題についてはこれまでも国会審議のなかで検討されていたのである。労働経済学が専門の日本総合研究所主席研究員の太田清(2006)によれば、「1994年から2005年の間に、正規雇用者数は1割減少する一方、非正規雇用者(パート・アルバイト、派遣・契約社員等)は7割増加した。雇用者に占める非正規雇用の比率は1994年の20%から2005年の33%まで高まった。その間、日本経済は2003年頃までは停滞色の濃い状態であった。特に1998年から2002年までは日本経済がこれまで経験したことのないような厳しい状況であった。その時に起こった若年層のフリーター化は、同層内で所得格差の拡大という問題をも引き起こしたのである」(太田清 2006: 4)<sup>205</sup>。と、その当時の時代背景を分析している。

事実、厚生労働省は2004年に、「派遣労働における実態調査」を行い、対策を議論している時期であった。そこに『ネットカフェ難民』が放送され、日雇い派遣労働の悲惨な実態が更に明らかになったことで、早急な対応策を立案せざるを得なかったと考察できよう。このことは、共産党参議院議員の小池晃が『ネットカフェ難民』を国会審議で取り上げた理由にも合致する。筆者は、小池にインタビュー調査を実施した。小池によると、2006年に行われた日本共産党内の政策会議で、2007年の日本共産党の政策課題の焦点を「日

---

205 太田清(2006)、「非正規雇用と所得労働格差」『日本労働研究雑誌』2006年12月号(No.557)、独立行政法人労働政策研究・研修機構。

雇い派遣労働」「若者の貧困」にすることが決定されていたという。その政策課題と、『ネットカフェ難民』での内容が一致したことで、国会審議で番組の紹介をしたという<sup>206</sup>

以上の分析から、『ネットカフェ難民』が政策決定へと影響を与えた要因の一つに、非正規雇用問題が放送の以前から顕在化していたからだという点が挙げられる。この『ネットカフェ難民』の放送によってその実態が強調され、早急に実態調査が行われることになったと言えよう。

『ネットカフェ難民』の放送後の実態調査の結果による行政の施策を、【図表 7-6】にまとめた。

【図表 7-6】『ネットカフェ難民』の影響による行政施策

2007年8月	厚生労働省	「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」発表
2007年11月	東京都	「「住居喪失不安定就労者等」対策3か年計画」発表
2008年4月～	厚労省・東京都 神奈川県・大阪府 愛知県	「TOKYOチャレンジネット」開設 「OSAKA チャレンジネット」開設 「AICHI チャレンジネット」開設 「かながわチャレンジネット」開設
2018年1月	東京都	「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」発表

出典)水島宏明(2007)、『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』、日本テレビ。および、筆者調べ。

【図表 7-6】中の、「2007年8月「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」発表とあるが、これが厚生労働省職業安定局によって行われた実態調査である。「ネットカフェ難民」という用語は使用されていないが、調査目的には次のように書かれている。「住居を失いインターネットカフェ・漫画喫茶等の店舗で寝泊まりしながら不安定就労に従事する『住居喪失不安定就労者』等の実態を、店舗利用者に対する調査を通じて明らかにすることである」<sup>207</sup>。厚生労働省は、「住居喪失不安定就労者」という用語を使用しているが、意味的に日本テレビで放送した「ネットカフェ難民」を指していることが推測できる。

2008年4月から随時、厚生労働省の指導の下、自治体と協働で「チャレンジネット」を開設した。「TOKYO チャレンジネット」のホームページの紹介では、「本事業は、住居

206 日本共産党小池晃議員インタビュー実施。2018年5月15日実施。

207 「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」2007年8月、厚生労働省職業安定局。p.1.



を失い、インターネットカフェや漫画喫茶等で寝泊りしながら不安定な就労に従事する者や離職者に対して、・生活支援・居住支援・資金貸付及び厚生労働省と連携した就労支援等のサポート事業を実施することにより自立した安定的な生活を送っていただくことを目的とした制度です。」と説明されている<sup>208</sup>。「チャレンジネット」が支援の対象とする説明に、「インターネットカフェ」「漫画喫茶」と明記されているため、これもまた日本テレビの『ネットカフェ難民』を指していることが推測できる。

つまり、2007年に厚生労働省が行った「実態調査」と、2008年の施策「チャレンジネット」は日本テレビ『ネットカフェ難民』の影響を受けて政策決定されたのである。

#### 7-4 影響の分析

前項までは、日本テレビ『ネットカフェ難民』の社会的影響力を分析することを目的とした。そのために、「ネットカフェ難民」という用語が、マス・マスメディア、市民、国会および東京都議会審議でどのくらい扱われているかを数値化したのである。

その結果、2007年の放送を境に、それぞれが一気に「ネットカフェ難民」という用語を取扱っていた結果が明らかになった。「ネットカフェ難民」という用語は、日本テレビが作った造語であるため、その用語が取り扱われたことだけでも既に日本テレビ『ネットカフェ難民』の社会的影響力として捉えることができよう。

マス・メディア、市民、国会および東京都議会審議に大きな社会的影響をもたらした『ネットカフェ難民』であるが、どのような過程や要因で、行政政策にまで影響を及ぼしたのだろうか。本節では、その影響分析を、第4章で設定した分析枠組みによって行う。

##### 7-4-1 アジェンダ設定機能

アジェンダ設定機能の効果モデルに、『ネットカフェ難民』の事例を比較分析することで、政策決定に至るまでの影響過程を明らかにする。

アジェンダ設定機能の分析視点として、第4章で設定したのは、①アジェンダの設定、②アジェンダの過程、③放送の強調、の3点である。以下、それぞれの分析を行う。

---

208 「TOKYO チャレンジネット」ホームページ、[https://www.tokyo-challenge.net/O2\\_challenge.html](https://www.tokyo-challenge.net/O2_challenge.html)(2019年4月4日閲覧)。

## ①アジェンダ設定

日本テレビ『ネットカフェ難民』における、メディア・アジェンダ、市民アジェンダ、政策アジェンダの整理を行い、それぞれのアジェンダ設定を行う

### i)メディア・アジェンダ

『ネットカフェ難民』の一連の放送は一貫して、「格差社会から生じる構造的な貧困問題を多くの視聴者に「認知」してもらうこと」ことであった。

番組では、ネットカフェで生活する貧困者の実態を描きながら、その問題の争点となるアジェンダを、「構造的な貧困問題」としている。つまり、ネットカフェ難民たちは、個人の事情によって貧困に陥ったのではなく、社会的な要因(この場合でいうと、労働市場の規制緩和や家族の崩壊によってセーフティ・ネットがない現状など)によって、貧困の状態になったことを問題視している<sup>209</sup>。

### ii)市民アジェンダ

市民アジェンダの指標として、A)番組制作者の報告書による「視聴者の声」、B)東京都の請願を挙げることとした。

#### A)視聴者の声

制作者である水島に、放送直後の視聴者の反応についてインタビューを行った<sup>210</sup>。水島によると、放送後にはたくさんの視聴者の声が届いたとのことである。

その視聴者の声の多くが次のようなものであったという。

「ひとみちゃんを救いたい」。「ひとみちゃんを自分の家で引き取ってあげたい」。「自分の家は町工場をやっていて、ちょうど若手の働き手が足りない、ひとみちゃんだったら、2階の部屋が空いているし、そこに住んでもらって構わない」。

「ひとみちゃん」は、番組内でネットカフェ難民として紹介された未成年の女性である。もちろん、その他にも、新たな貧困の形への危惧を示す声もあったが、「ひとみちゃんを救いたい」という視聴者の声が相当数あったという。

#### B)請願・陳情

東京都議会において2007年9月13日「経済・港湾委員会速記録第八号」に、請願・陳情の審議が行われた。陳情者は、渋谷区の日本民主青年同盟東京都委員会代表者田中悠

---

209 このことは、制作者である水島が筆者のインタビュー(2018年2月20日実施)で、番組の目的として答えている。また当時『NNNドキュメント』のプロデューサーであった日笠昭彦にもインタビューを行い(2018年2月14日実施)、番組の企画段階から「個人の事情による貧困」としないように注意を払ったと述べている。

210 2018年2月20日実施。

さんで、「東京しごとセンター増設等若者の雇用支援に関する陳情について」であった。陳情者は、東京都において2つの事項を実現して欲しいとのことであった。

第1に、都知事選挙の公約どおり、東京しごとセンターの増設をさらに進め、若者の雇用支援策の拡充を図ること。

第2に、労働者の権利を若者に知らせるための「ポケット労働法」を大幅に増刷し、すべての高校の卒業生に毎年配布することや、都営地下鉄の駅への設置などにより幅広く普及させること。

陳情者が、『ネットカフェ難民』を実際に視聴して請願を行ったかは明記されていない。しかし、この審議会を行った委員の一人が、その背景として、『ネットカフェ難民』が背景にあると言及している<sup>211</sup>ことから、日本テレビが放送した『ネットカフェ難民』の影響を受けたことと考えられるだろう。

市民アジェンダを設定する上で、A)視聴者の声、B)請願・陳情より、分析を行う。A)による市民アジェンダは、「ひとみちゃんの救済」である。B)による市民アジェンダは、「若者の労働支援の充実」である。A)とB)の市民アジェンダの整合性は全く取れておらず、市民アジェンダは多岐に渡っていたと考えられる。従って、市民アジェンダは「特定できない」とする。

### iii)政策アジェンダ

実際に政策として実行された若者の生活・労働支援窓口の「チャレンジネット」の目的には以下のように明記されている。

「住居を失い、インターネットカフェや漫画喫茶等で寝泊りしながら不安定な就労に従事する者や離職者に対して、・生活支援・居住支援・資金貸付及び厚生労働省と連携した就労支援等のサポート事業を実施することにより自立した安定的な生活を送っていただくこと」

つまり、これが政策アジェンダを意図したものである。政策アジェンダとして次のように設定した。「ネットカフェで暮らす生活困窮者への仕事や生活の支援を行う」。

これらの『ネットカフェ難民』に関連するそれぞれのアジェンダをまとめると【図表7-7】となる。

---

211 東京都議会、2007年9月13日「経済・港湾委員会速記録第八号」を参照のこと。

【図表 7-7】『ネットカフェ難民』におけるアジェンダ

アジェンダ		行為者	定義	アジェンダの内容
メディア・アジェンダ		日本テレビ	公的に解決が必要と認識した争点の議題	格差社会から生じる構造的な貧困を多くの視聴者に「認知」
市民アジェンダ	能動的市民アジェンダ	公的に解決を要求する市民（社会運動家、市民活動する市民、当事者など）	公的に解決が必要と認識した争点の議題	※特定できず
	受動的市民アジェンダ	問題に対し、直接利害関係のない市民（関心だけある市民、無関心の市民、情報を持たない市民）	直接利害関係がなくとも公的解決が必要とした争点の議題	※特定できず
政策アジェンダ		国会議員・厚生省行政官	政策決定過程において検討される争点の議題	ネットカフェで暮らす生活困窮者への仕事や生活の支援を行う

筆者作成、2019

## ②アジェンダ過程

アジェンダ過程を分析するにあたり、まず【図表 7-7】が示す、それぞれのアジェンダ内容を見ていこう。

まず、メディア・アジェンダが争点とする「構造的な貧困の認知」を受けて、政策アジェンダの「生活困窮者への仕事や生活の支援対策」へと繋がっていることは明らかである。しかし、市民アジェンダの設定でも述べたように、市民アジェンダは多岐に渡っており、特定できない。アジェンダの内容から考察すると、メディア・アジェンダは直接的に政策アジェンダに影響を及ぼしたと考えることができるだろう。

しかし水島のインタビューでは、番組の目的(メディア・アジェンダ)は、格差社会から生じる構造的な貧困を多くの視聴者に「認知」してもらうことである<sup>212</sup>とし、TBS『ベビーホテル』の堂本が行ったような直接的に行政官や議員に訴えることはなかったという。水島は、ジャーナリストとして、ジャーナリズムの「権力の監視」という機能から、政策形成者(権力者)と、一定の距離を保っていた。また、ジャーナリスト(テレビ・ディレクター)の役割を「伝える」こととし、「活動」または「救済」にまでは、踏み込まないとしている<sup>213</sup>。

では、なぜメディア・アジェンダは直接的に政策アジェンダへと及ぼすことができたの

212 水島宏明へのインタビュー調査(2018年2月20日実施)。

213 ただし、ドキュメンタリー制作者は取材相手との関係性が重要である。そのため、ジャーナリストではなく個人として、取材相手の相談などは乗っているという。

か。筆者は更に、前節で行った、「ネットカフェ難民」の取り扱い件数による、社会的影響力という側面から、アジェンダ過程を考察する。

下記【図表 7-8】は、2007年1月の放送から実態調査の発表がされるまで、「ネットカフェ難民」を巡る動きと、マス・メディアや議会、市民の関心(図表中、「個人」と表記)の社会的影響力<sup>214</sup>をまとめたものである。

【図表 7-8】『ネットカフェ難民』を巡る動き(放送から実態調査発表まで)

年月	政治・行政の動き	市民の動き	マス・メディア				議会		個人
			日テレNNNドキュメント	新聞(総数)	大衆雑誌	図書	都議会	国会	ネット
2007年1月			ネットカフェ難民1	0	0	0	0	0	6632
2月				1	0	0	1	0	15337
3月		「反貧困ネットワーク」シンポジウム		0	2	0	1	2	16166
4月		民間や労働組合で実態調査		3	2	0	0	1	33160
5月		全国青年雇用大集会		16	5	0	0	7	41450
6月	実態調査開始	ホームレス全国支援ネットワーク発足	ネットカフェ難民2	10	3	0	1	2	26948
7月	参議院議員通常選挙			63	7	1	0	0	28601
8月	実態調査報告書発表			25	2	0	0	0	36476

出典) 水島宏明(2007)『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』、日本テレビ。p.276.

「朝日新聞」2007年4月28日朝刊、2007年5月21日付より筆者作成、2019

※表中、「個人」は「市民」を指すが、インターネット検索の行為は「個人」であるため、敢えて「個人」という表記とした。

【図表 7-8】において、『ネットカフェ難民』を放送した1月から3月くらいまでは、マス・メディアや市民(個人によるインターネット検索回数)の反応は少ない。つまり放送直後は、マス・メディアや個人の関心は低く、番組そのものの影響は低かったと考えられる。新聞や市民の関心が喚起され始めたのは、【図表 7-8】が示す通り2007年5月からである。この時期に、新聞の掲載件数が上昇し、国会への取り扱いや、個人のインターネット検索回数も上昇していることが分かる。

ではなぜ、この時期から関心が高まったのか。1つは長篇のドキュメンタリー『NNNドキュメント』以外の放送キャンペーンが行われた成果と考えられる。そのほかに、新聞を確認すると、2007年7月29日に行われる第21回参議院議員通常選挙に向けて、民主党の候補者が「非正規社員」から生じる格差是正について、公約として掲げている記事が多くみられた。実際にこの選挙によって、民主党政権が成立するが、その際に民主党は「7つの提言」として、「提言1 雇用を守り、格差を正す」<sup>215</sup>と政策提言を掲げていたので

214 「ネットカフェ難民」という用語がテレビ・ドキュメンタリーの造語のため、その取り扱われ回数や検索回数そのものが、「社会的影響力」とした。

215 「民主党 政権公約 MANIFESTO(マニフェスト)」2007年7月9日、民主党・民主党本部。p.16.

ある。それを示したのが【図表 7-9】がある。

【図表 7-9】民主党「7つの提言」

**民主党 7つの提言**

民主党の「まともな政治」は、国民と政治との信頼関係を築き直すところからスタートします。そして、目指すゴールは、様々な人たちが支え合う共生の社会であり、地球のためにがんばる日本です。「7つの提言」は、そのための具体策です。

**1 雇用を守り、格差を正す。**

- 中小企業に総額2100億円の創設・金融対策を講じ、そのうえで、3年を以て新設融資を全国平均で年額1000万円以上上げていきます。
- パート・契約社員を正規社員と同等待遇にします。
- 個人アルバイトや就労支援手当てを導入し、フリーター、ニートの就職を支援します。
- 高齢者の親・保険料負担が増した原因である公的年金控除額と老年者控除額を止め、負担を軽減します。

**2 医師不足を解消して、安心の医療をつくる。**

- 医師・看護士等の配置も適正化する緊急行動計画を策定し、医師不足を解消します。特に、産科・小児科の医師不足は早期に解消します。
- 女性の医師・看護士等の仕事を続けやすく、また、自給しやすい環境を整えます。そのために、院内保育所の増設や送迎のための設備を進めます。
- 全国どこにいても、最新のがん治療や最新のがん検診が受けられる体制をつくらせます。

**3 行政のムダを徹底的になくす。**

- 天下りのあつせんを全面的に禁止し、官製談合・癒着のムダづかいを根絶します。
- 特例法人、独立行政法人、特別会計などは原則として廃止します。
- 地方分権の推進により、国家公務員の職人待遇を2割削減します。
- 国会議員の定数を1割削減します。
- 全ての政治団体の1万円を超える支出は、議収書を付けて公開し、献金募集を透明化します。

出典) 「民主党 政権公約 MANIFESTO (マニフェスト)」2007年7月9日、民主党・民主党本部。p. 16.

民主党の「7つの提言」の「提言1 雇用を守り、格差を正す」は、「ネットカフェ難民」という用語は記されていないものの、「フリーター、ニートの就職を支援します」と書かれている。これは、『ネットカフェ難民』の背景として描いた、非正規社員の問題と同じ内容である。

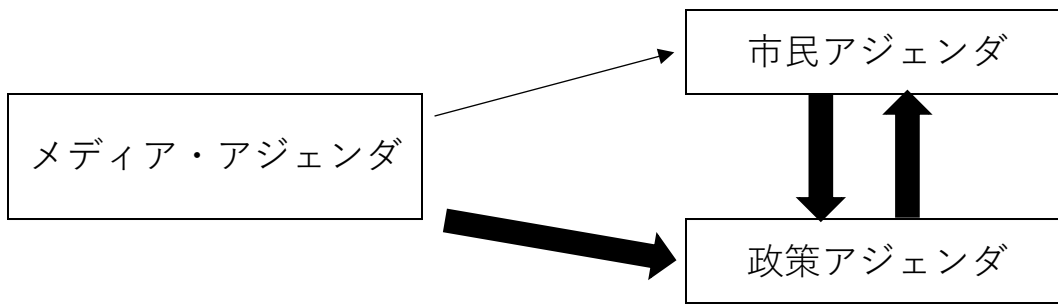
5月から国政選挙に向けた動きが始まり、民主党は「ネットカフェ難民」の実態と「格差社会を是正する」という政治的スローガンを重ね合わせて有権者に発信したのである。

【図表 7-8】を見ると、選挙に関する動きが5月から始まり、それに合わせて新聞の取り扱い件数や市民の関心とするインターネット検索回数も5月がピークになっている。

民主党選挙候補者(結果として民主党政権が成立するので、のちの政策形成者である)が街頭演説で「ネットカフェ難民」という用語を多用することになるとマス・メディアもそれを記事にし、有権者である市民も影響を受けてインターネットで検索をしたと考えられる。

この社会的影響力の観点から、アジェンダ過程を分析すると、【図表 7-10】となる。

【図表 7-10】『ネットカフェ難民』のアジェンダ過程



筆者作成、2019

※矢印の向きは、影響の方向を示している。

【図表 7-10】では、メディア・アジェンダが、選挙活動で利用されることで、直接的に政策アジェンダに強く影響を及ぼしているとし、太い矢印でその影響を示している。一方、メディア・アジェンダから市民アジェンダにも影響は与えたが、市民アジェンダの内容は多岐に渡っており、影響は低いとし、細い矢印となっている。そして、政策アジェンダと市民アジェンダが相互に太い矢印となっているのは、選挙候補者によって政策アジェンダが有権者である市民に伝えられ、結果、選挙で民主党が政権を獲得したことから、政策アジェンダは市民アジェンダにつながっていたことを示している。

### ③放送の強調

放送の強調の分析視点は、i)放送のキャンペーンがなされているか、ii)メディア・アジェンダが2極化する論争的な題材か、iii)放送のメッセージの形態、という点である。

#### i) どのような放送キャンペーンがなされているか

第1に、【図表 7-1】で示したように『ネットカフェ難民』がシリーズ化され、2年間放送されていた。

第2に、【図表 7-2】で示したように、情報番組、ニュース番組などで展開し、1年間におよび放送キャンペーンが行われていた。また制作者である水島は、2007年の年末に、『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』<sup>216</sup>という書籍を出版している。

#### ii) どのようなメディア・アジェンダの議題内容であるのか

『ネットカフェ難民』のメディア・アジェンダは、「格差社会から生じる構造的な貧困問

216 水島宏明(2007)、前掲書 191。

題を認知させること」であったが、貧困問題は戦後から、2極化するような論争が生じている。その大きな論争が、貧困は自己責任であるという論調と、貧困は社会的要因であり救済すべきというものである。しかし『ネットカフェ難民』は、ネットカフェ生活者が社会の構造の中で、そのようにしか生きられない背景を描き、2極化するような論争にならないような議題内容としていた。

### iii)放送メッセージの形態

筆者は、放送メッセージの形態として、「新視点(問題の可視化)」、「提言」、「告発」の提示と順にメッセージの「強度」が高まるとした。『ネットカフェ難民』では、最も「強度」が低いとする「新視点(問題の可視化)」の提示であった。これには、制作者である水島が、テレビ制作者としての役割は「伝える」こととし、制作者の直接的な意見(提言)は、控えていたことによる<sup>217</sup>。

事例研究②『ベビーホテル』では、子どもの泣き顔などを繰り返し映すことで、より悲惨さを演出していたとする「映像の強調」についても触れた。『ネットカフェ難民』の「映像の強調」は、『ベビーホテル』とは異なり、第1回の放送では、登場人物たちの顔に映像加としてエモザイクがかかっており、表情を捉えることは難しかった。しかし、ネットカフェ生活の実態は、テレビで初めて映し出され<sup>218</sup>新規性があり、その実態自体に「映像の強調」があったのではないかと考える。

## ③ 考察

これらの分析視点の結果から、TBS『ベビーホテル』がアジェンダ設定機能の効果研究に適合したかの考察を行っていききたい。

大きな相違は、アジェンダ過程である。アジェンダ設定機能でのアジェンダ過程は、メディア・アジェンダ→市民アジェンダ→政策アジェンダという過程を経ることが前提であった。しかし、『ネットカフェ難民』では、【図表 7-10】で示したように、メディア・アジェンダは、直接的に政策アジェンダとなり、政策アジェンダと市民アジェンダは国政選挙を介して相互作用をなしていた。特筆すべき点は、政策アジェンダの構築は、市民アジェンダを経由していない点である。しかし制作者である水島は、あくまでメディア・アジェンダは市民アジェンダに繋げるという認識であったが、市民アジェンダは多岐に渡り、特定できなかつた。水島本人もインタビューの中で、市民アジェンダに繋がれず失敗に

---

217 水島宏明へのインタビュー調査。2018年2月20日実施。

218 前出【図表 7-3】マス・メディアにおける「ネットカフェ難民」の取り扱い件数、で日本テレビの放送前は扱っていなかったことがわかる。



終わったと述べている。

これらの分析から、メディア・アジェンダから政策アジェンダに影響を及ぼした要因の一つとして、国政選挙の政策スローガンに『ネットカフェ難民』が利用されたとしたが、次項では、アジェンダ構築機能の「提携モデル」の分析視点からその影響要因を考察する。

#### 7-4-2 アジェンダ構築機能 「提携モデル」

アジェンダ構築機能では、プロテスの「提携モデル」を分析枠組みとし、政策決定がなされるまでに、マス・メディアがどのように影響を与えたかの分析を行う。第4章で設定した分析視点は、①アジェンダ設定、②アジェンダ過程、③情報源・協力者、④その他の要因の4点とした。以下、分析視点となる4点の分析である。

##### ①アジェンダ設定

##### ②アジェンダ過程

「①アジェンダ設定」と「②アジェンダ過程」は、前項のアジェンダ設定機能の分析視点の中で明らかにし、その考察を行った。扱っている事例は同じ『ネットカフェ難民』のため、その結果の考察は、プロテスの「提携モデル」と同じとする。そのため、本項では割愛する。

##### ③情報源・協力者

第1に、情報源は、制作者である水島宏明が、貧困問題の専門家でありホームレスなどの生活困窮者の相談に乗る、特定非営利活動法人「自立生活サポートセンター・もやい(以下、NPO「もやい」)」の湯浅誠<sup>219</sup>事務局次長より情報を受け取ったことによる。2006年に水島は、湯浅から「水島さん、生活困窮者は今、ネットカフェにすごく溜まっている。これをやらない手はないよ」<sup>220</sup>。と言われ、実際にネットカフェに行くとそのような現象があり、ネットカフェに生活する貧困者の現状を「メディア・アジェンダ」としてテレビ・

---

219 湯浅誠は、市民活動家であり、現在、法政大学現代福祉学部教授である。1995年よりホームレス支援活動に関わり、反貧困ネットワーク事務局長、NPO法人自立生活サポートセンター・もやい事務局長などを歴任する。2008年年越し派遣村村長、2009年内閣府参与(～2012年)などを経て、2014年法政大学現代福祉学部教授に就任した。実務・研究共に「貧困」を活動テーマにしている。

220 メディア総合研究所編(2008)、『メディア総研ブックレット12 貧困報道』、花伝社。p.10.と水島宏明へのインタビュー調査(2018年2月20日実施)による。

ドキュメンタリーを制作したのである。

第2に、協力者は、情報源と同じく、湯浅誠であった。湯浅は、たびたび日本テレビの番組に出演している。まず、『ネットカフェ難民』シリーズは、長篇ドキュメンタリー枠『NNNドキュメント』の3回目の放送は、湯浅が運営するNPO「もやい」が支援する生活保護を受給する若者の密着取材であった。そして4回目の放送は貧困の専門家として湯浅のインタビューが収録されている。5回目の放送は、湯浅が主宰した「年越し派遣村」が取り上げられている。また、キャンペーン放送の中で、ニュースの特別番組でも、水島は解説員として、湯浅は貧困の専門家としてスタジオ出演している。つまり、制作者の水島と民間在野の市民活動家であり貧困の専門家である湯浅は、協力関係にあったといえるであろう。

プロテスの「提携モデル」では、制作者と情報提供者で協力者である政策形成者が、メディア・アジェンダと政策アジェンダを形成するとしていた。これについて、『ネットカフェ難民』においても、制作者と情報提供者である「市民活動家」が、メディア・アジェンダと政策アジェンダを形成したと、プロテスの「提携モデル」と同様にアジェンダを形成したかのように捉えることができるだろう。

ただここで特筆しておきたいのは、制作者である水島は、情報提供者であり協力者である湯浅に依存しておらず、独自の取材で番組を制作したことである。湯浅から「生活困窮者はネットカフェにいる」と情報の提供を受けたが、その取材対象となる人物は水島独自の取材で得たものである。第1章では、テレビ・ドキュメンタリーは戦中のプロパガンダ映画の反省で成立したと述べた。このことは、制作者は独立性を保つことが重要であるということである。制作者の水島は、その独立性を担保しており、プロテスの「提携モデル」のアジェンダ形成とは異なることを明らかにしておきたい。

#### ④ その他の要因 - 政策提言者 -

先述したように、『ネットカフェ難民』のアジェンダ過程は、市民アジェンダを経て、政策アジェンダに至ったわけでない。TBS『ベビーホテル』では、制作者である堂本暁子が、番組制作過程の中で、政策提言や政策につなげる活動を行っていた。しかし『ネットカフェ難民』では、堂本暁子が行っていた政策提言や政策に繋げる役割を、「情報源」の提供者であり、「協力者」であった民間在野の市民活動家であり、貧困の専門家の湯浅誠が行っていたのである。

湯浅は、これらドキュメンタリー番組の出演の傍ら、市民活動家として政策提言を行っていた。湯浅が最も注目を集めた活動は、2008年末に東京都の日比谷公園で「年越し派遣村」を設営したことである。その村長として、派遣切りされた人々を救済し、問題の対

策を政策形成者に訴えた。それをまた各マス・メディアが報道し、「貧困問題」の認知が高まったと考えられる。

下記【図表 7-11】は、湯浅が朝日新聞と雑誌に取り扱われた記事数の推移である。

『ネットカフェ難民』の放送が始まった 2007 年を境に湯浅がメディアに露出する回数が急激に増えていることがわかる。各メディアは湯浅誠の「政策提言」を通して、直接的に政策形成者に問いかけたとも考えられる。

【図表 7-11】ワード「湯浅誠」の検索性数の推移

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
朝日新聞	2	2	1	1	1	1	7	18	74	118
雑誌	0	1	0	0	0	0	2	7	15	44

※)大宅壮一文庫データベース検索、朝日新聞記事データベース「聞蔵Ⅱビジュアル」において、「湯浅誠」を検索ワードとし、期間は、2009 年 12 月 31 日までとした。

筆者作成、2019

つまり、『ネットカフェ難民』の放送が直接的に政策形成者に影響を与える一方で、それと同時並行に市民活動家である湯浅誠が「政策提言」を政策形成者に訴えていたのである。前項で、『ネットカフェ難民』の放送メッセージ形態は、一貫して「新しい視点の提示」とその強度は弱かったが、それを補完するかのようになり、湯浅誠が「提言」を多岐に渡り促していたのである。湯浅はマス・メディアを巻き込みながら戦略的に政策提言をすすめて、2009 年 10 月に、民主党政権で「内閣参与」として貧困・格差社会問題へ携わるに至ったのである。

## ⑤ 考察

これまで 4 つの分析視点で、政策決定における『ネットカフェ難民』の影響過程を分析してきた。分析枠組みとしたプロテスの「提携モデル」との共通点、相違点を述べる。

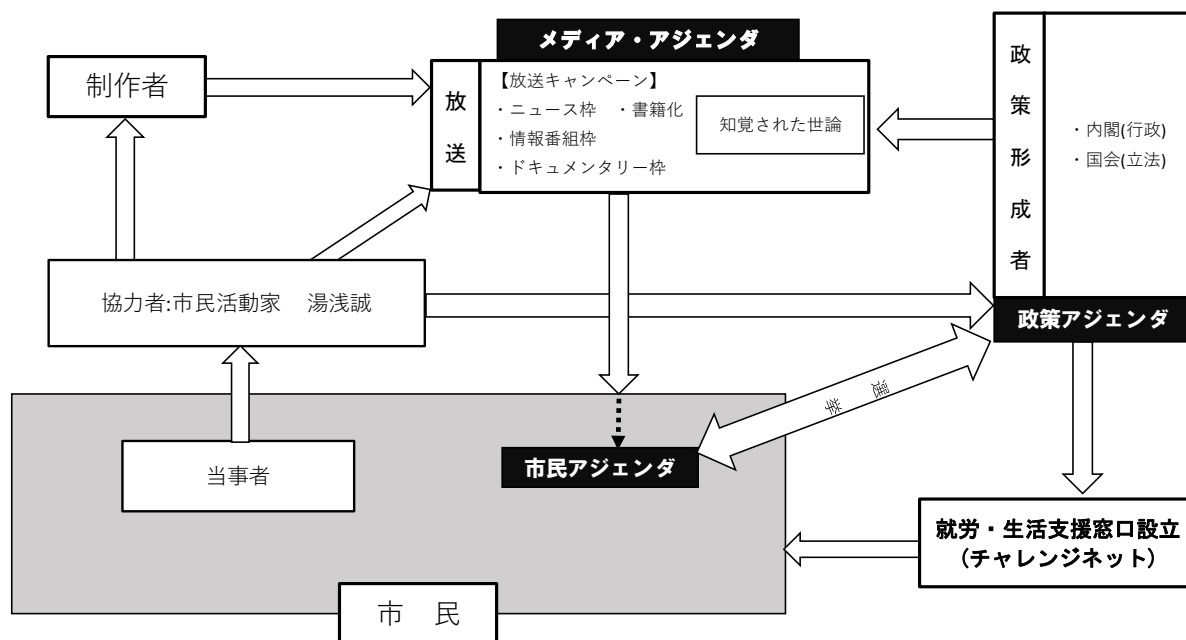
第 1 に、共通点は、アジェンダ過程である。「提携モデル」では、メディア・アジェンダから直接的に政策アジェンダに影響を与えるという過程であった。『ネットカフェ難民』では、制作者の意図は市民に情報を伝えるというものであった。しかし、国政選挙に『ネットカフェ難民』のメディア・アジェンダが利用されたことから、直接的に政策アジェンダへと影響を及ぼすこととなった。

第 2 に、相違点は、メディア・アジェンダと政策アジェンダの形成の仕方である。「提携モデル」は、政策形成者からの情報源をもとに、政策形成者と制作者がメディア・アジェンダと政策アジェンダを形成するというものであった。一方、『ネットカフェ難民』では、

情報源と協力者は民間在野の市民活動家であり、貧困の専門家であり、「提携モデル」のように政策形成者ではない。また、「提携モデル」は、政策形成者と制作者がメディア・アジェンダと政策アジェンダを形成するが、アジェンダ構築機能の分析視点からの『ネットカフェ難民』における政策アジェンダ構築の大きな要因は、民間在野の市民活動家であり、貧困の専門家が、メディア・アジェンダを活用して政策提言の活動を行っていたことである。メディア・アジェンダを設定した制作者と政策提言者が結果的に協働するような形となって、政策アジェンダに影響を与えたとすることができたと考察できる。

この『ネットカフェ難民』における政策アジェンダ構築を、筆者は「市民活動との協働型モデル」として提示する。それを示したのが、【図表 7-12】である。

【図表 7-12】『ネットカフェ難民』における「市民活動との協働型モデル」



筆者作成、2019

※矢印の向きは、影響や行為の方向を示すものである。

「市民活動との協働型モデル」は、本論文第2章で取り上げた、バックの「下からの政治」としてのテレビ・ドキュメンタリーの機能の事例ともいえるだろう。

番組が企画立案された2006年にはすでに、生活困窮者に向けた行政主導による生活支援窓口は存在していた。しかしその頃の生活支援窓口は、生活保護を受領するための窓口という限定的なものであった。その後2015年に生活困窮者自立支援法が設立され、生活保護受給基準手前の生活困窮者も相談にいけるようになった。一方、2001年に設立されたNPO「もやい」は、行政が「生活保護受給」という基準で相談に乗っていた「壁」を

取り払い、全ての生活困窮者の生活相談を受け入れてきた。その生活相談数は 2004 年から 2015 年 3 月までに記録に残っているだけでも 3267 件にも上っている<sup>221</sup>。番組企画立案当初は、貧困問題の動向を多角的に捉えていたのは、行政よりむしろ NPO「もやい」であったと考えることができる。

第 2 章でも紹介したが、政策シンクタンク PHP 総研の金子将史・亀井善太郎らは、政策決定は「正統性 (legitimacy) と正当性 (rightness)」の相克によって行われると述べている<sup>222</sup>。そこで、筆者は、マス・メディアがそのうちの正当性 (rightness) を補完してく機能を有しているのではないかと述べた。正当性とは、行政が社会問題を見出し市民に伝えるものであるが、社会問題が複雑・多様化することで、行政のみが社会問題を見出すことは困難なためである。今回の『ネットカフェ難民』では、民間在野の市民活動家であり、貧困の専門家が正当性 (rightness) による政策アジェンダを見出し、それをテレビ・ドキュメンタリーが新たなる「メディア・アジェンダ」として提示し、双方による協働が行われていた。そのうえで、行政の正当性を補完する役割を担っていたと考えられる。

現代の社会的課題は、複雑・多様化しており、行政だけがその課題を見出すことは困難になっている。その役割を担うのは、NPO や市民活動家でもある。従って、『ネットカフェ難民』のように NPO や市民活動家とテレビ・ドキュメンタリーが協働していくことは、今後も重要なモデルとなると考える。

### 7-4-3 政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点

第 3 の分析枠組みとして設定した「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」の考察を行う。これは、政策形成者は、テレビ・ドキュメンタリーのどこに視点をおいて政策決定につなげるのかを明らかにする指標となるもととした。それをまとめた「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」の【図表 4-3】を再掲する。

---

221 丸山里美編(2018)、『貧困問題の新地平 もやいの相談活動の軌跡』、旬報社。p.4.

222 本論文、第 2 章 pp.48-49 参照。

【図表 4-3】政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点

- |      |  |
|------|--|
| i)   | 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。                 |
| ii)  | 調査や支援がしやすい（わかりやすい）対象であること。                 |
| iii) | 個別の問題ではなく、客観的な問題であること。                     |
| iv)  | 題材が社会の流れにマッチングしていること。                      |
| v)   | 放置すると深刻化する問題であること。                         |
| vi)  | 継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考<br>えるので対応すべき。 |

筆者作成

【図表 4-3】の 6 つの視点をそれぞれ『ベビーホテル』に当てはめ考察を行う。

i) 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。

「ネットカフェ難民」の貧困の現状を明確化していた。

第 1 に、インターネットで生活をしているが実質ホームレス状態で救済措置が必要な状況であることを示した。

第 2 に、貧困ビジネス（ゼロゼロ物件）の被害者でもあることを示した。

第 3 に、日雇い労働派遣の制度が不安定雇用であり、貧困につながることを明確にしている。

問題点が明確化されることで、厚生労働省が自治体とともに開設した生活・就労支援窓口「チャレンジネット」が設置されるという「解決策」が提示しやすかったと考えられる。

ii) 調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること。

『ネットカフェ難民』は「ネットカフェに生活している生活困窮者」と焦点を絞って貧困問題を取り上げた。そのことは、厚生労働省と自治体が協働で行った実態調査にも反映されている。実態調査の対象は「住居を失いインターネットカフェ・漫画喫茶等の店舗で寝泊まりしながら不安定就労に従事する『住居喪失不安定就労者』等の実態」と「ネットカフェ難民」が対象となっている。

この項目は、非常に今回重要な視点であり、別の番組の事例をあげて比較検証する。2007年に日本テレビで『ネットカフェ難民』が放送されたが、それ以前の2006年に、NHK総合テレビで『NHKスペシャル ワーキング・プア』が放送された。番組の内容は、『ネットカフェ難民』と同じように、絶対的貧困や非正規雇用の問題を題材とし

ていた。この『ワーキング・プア』はシリーズ化もされるなど、社会的な反響を呼んだ番組でもある。しかし、この番組から直接的に具体的な政策決定までには及ばなかったのである。その要因として、この「ii) 調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること」が満たされていなかったのである。『ワーキング・プア』が対象とした取材者は、若年層から高齢者まで多岐に及んでおり、マクロ視点で貧困問題を描いていたのである。確かに、行政側からみれば、対象が多岐に及ぶことは実態調査を行うことは困難であろう。

223

iii) 個別の問題ではなく、客観的な問題であること。

「ネットカフェ難民」という新しい貧困の表象する上で、制作する過程で特に注意した点が「客観性」であることが制作担当者からのインタビュー調査から明らかになった。

当時の番組プロデューサー日笠昭彦<sup>224</sup>によれば、登場人物の背景、家族関係や実家はどこにあるのか、親はどこにいて何をしているのかをディレクターである水島に全て確認したとのことである。その理由として、ネットカフェへの生活がその人の「ライフスタイル」ではなく、その取り巻く環境によって余儀なくされているという、普遍的な問題であることを提示する番組にするためだった。これは、『ネットカフェ難民』シリーズ全てに一環している。第1回目の登場人物、シュウジとヒトミは、家族からの虐待によってセーフティネットである家族の下に帰ることができないことがナレーションで説明されている。

ディレクターの水島によれば<sup>225</sup>、生活困窮に陥ったネットカフェで生活している人たちの取材は非常に難しく、ほとんどカメラの前で話を聞けなかったという。とりあえず話をしてくれた人を取材するのではなく、貧困の構造的問題を表象することができる対象者を取材できるまで、ネットカフェに通いつめたという。

社会にまだ認知されていない貧困のかたちを表象するからこそ、個人の問題でなく、社会の構造的問題が背景にあることを徹底した。その工夫として、第1回放送では、登場人物を1人に絞らず、複数人とする群像で展開することで「ネットカフェ難民」が特殊事例でなく、一般化した社会問題であることを描いていたのである。

iv) 題材が社会の流れにマッチングしていること。

---

223 ただし、『ワーキング・プア』は、直接的に政策決定に影響は与えなかったものの、「④題材が社会の流れにマッチングしていること」において、「社会の流れ」の素地を作った番組である。このような素地があったからこそ、『ネットカフェ難民』が政策形成者に影響しやすかったとも考えることができる。従って、『⑥継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき』。において、貧困問題への継続取材として、『ワーキング・プア』から『ネットカフェ難民』へとテレビ局をまたいだ貧困キャンペーンが行われたとも考察できる。

224 日笠昭彦へのインタビュー調査(2018年2月14日実施)。

225 水島宏明へのインタビュー調査(2018年2月20日実施)。

バブル崩壊以降、2000年を超えても「平成不況」として経済回復の実感は得られなく、「失われた20年」と言われた時代が「ネットカフェ難民」の背景となっている。1985年に導入された労働者派遣法は、96年、99年にそれぞれ改正されその対象業務を拡大し、2003年の改正では製造業も加わった。2004年に派遣労働者実態調査が行われており、約95万人が派遣労働者で若年者の失業率も高水準であったことが指摘されている<sup>226</sup>。前項でも述べたが、番組放送前より、派遣労働問題は国会・行政、メディアにおいても問題視されていた。その影響を受けた新しい「ネットカフェ難民」という貧困が可視化され、話題性となったのである。

v) 放置すると深刻化する問題であること。

iv)でも述べたが、すでに派遣労働問題における「格差社会」は問題になっていた。「前節『ネットカフェ難民』と政策決定」で述べたように、『ネットカフェ難民』の放送より以前の2004年に厚生労働省は、「派遣労働における実態調査」を行っており、対策を議論している最中での放送であった。「ネットカフェ難民」の実態は、「派遣労働」という不安定な職業への問題が、ホームレス化に陥っている若者への実態へと更に深刻化したことを示したと考えられる。

vi) 継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき。

「【図表7-2】ネットカフェ難民におけるキャンペーン報道モデル」で紹介したように、継続的・複数回に渡って放送が行われていた。また、他のマス・メディアである新聞や雑誌での「後追い報道」も行われていた。

『ネットカフェ難民』は、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」のすべてを満たしていた。政策形成者が、国会審議で『ネットカフェ難民』を取り上げ、政策アジェンダへと設定したのは、これらの視点が全て満たしていたことも一つの要因と考えることができよう。

#### 7-4-4 その他の要因① - 放送のタイミング -

筆者は、『ネットカフェ難民』は、政策アジェンダに影響を及ぼす要因として、「放送するタイミング」が重要であると仮説を立てた。その仮説を検証するにあたり、『ネットカフェ難民』の制作者である水島が、1987年に、日本テレビの『NNNドキュメント

---

226 岩田正美(2017)、前掲書189。



87 『母さんが死んだ～生活保護の周辺～(以下、『母さんが死んだ』)』<sup>227</sup>という貧困問題を提起する番組を制作しており、この番組と『ネットカフェ難民』を比較する。

『母さんが死んだ』は、札幌市のある母親が生活困窮の末に餓死した事件を追い、生活保護制度がうまく機能していないことを問題提起したものである。

生活保護の「水際作戦」と呼ばれるこの問題は、水島が初めてテレビ・ドキュメンタリーで題材にし、『ネットカフェ難民』と同じように、新しく貧困の問題を世に問うたものであった。しかし、この番組は『ネットカフェ難民』に比べ、下記【図表 7-13】が示すとおり、マス・メディアの新聞・雑誌・論文記事や都議会・国会審議での取り扱い件数は少ない。

【図表 7-13】ワード『母さんが死んだ』の検索性数

新聞5紙	15	大衆雑誌	1
書籍	3	専門雑誌	0
国会	1	都議会	0

※1) 「母さんが死んだ」というタイトルだけを検索すると番組と関係ない記事も拾うので「生活保護」というワードのセットで検索を行った。

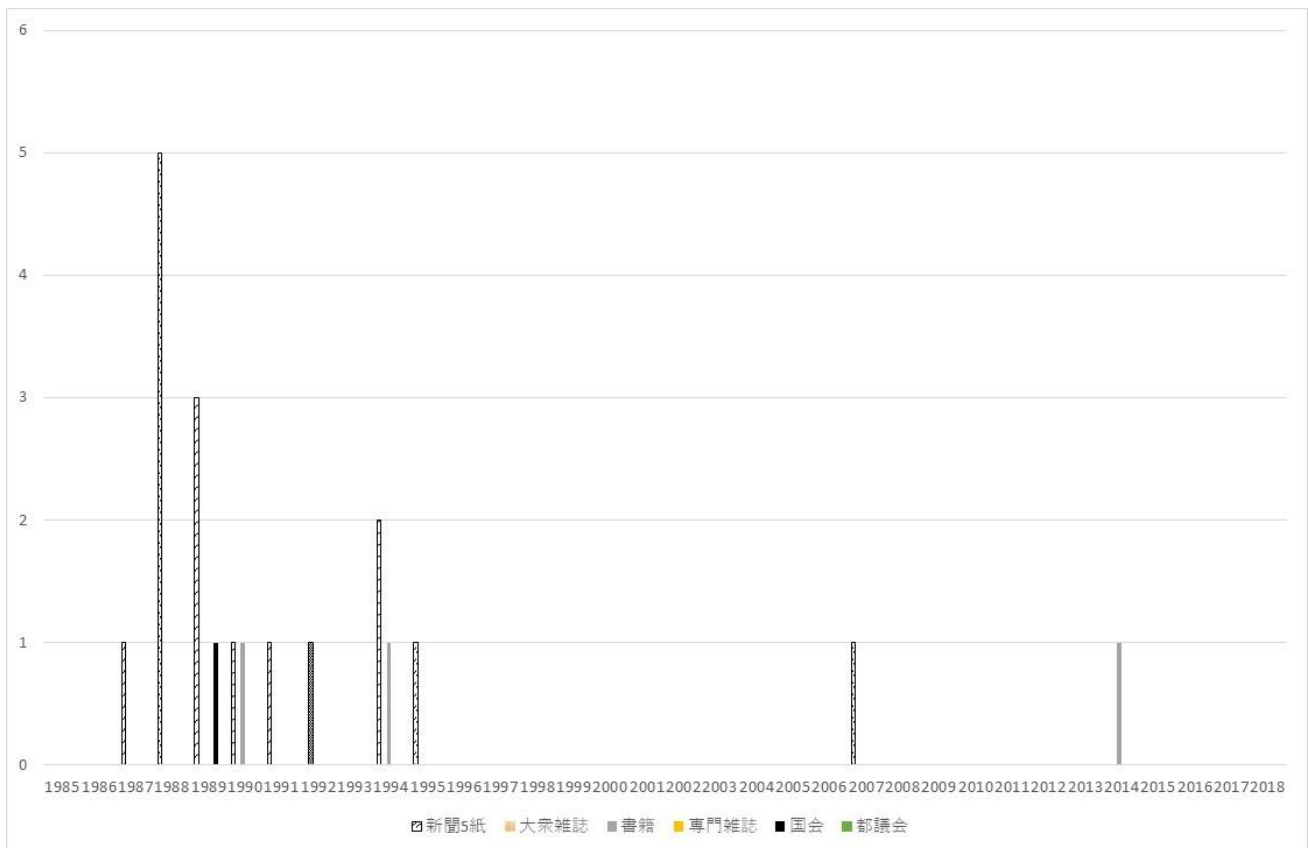
※2) ～2018年2月21日までの検索期間である。しかし、産経新聞の記事検索は1992年～である。筆者作成、2019

また下記【図表 7-14】にまとめた検索ワード数の変遷から見ても放送後の社会的影響力は低いといえよう。番組放送後、行政の動きも確認されなかった。あろうことか、1992年に『文藝春秋』から「『母さんが死んだ』の嘘」という見出しで番組へのバッシングが投稿されている。生活保護制度の問題が表面化し、行政も対策へと移したのは、番組の放送から19年経った、2006年に発生した北九州市の「門司餓死事件」<sup>228</sup>からである。『母さんが死んだ』の社会的影響力は低かったと言わざるを得ない。

227 1987年1月22日に札幌市で母子家庭の母親が生活困窮の果てに餓死した事件を題材にし、その年の10月11日に放送。

228 2006年4月から5月の2ヶ月間で3名の餓死者が出た事件。1件目は市営団地で母子が餓死し、2件目は市営団地で男性が餓死した。2件目の男性は生活保護の受給申請をしたが受理されなかった

【図表 7-14】ワード『母さんが死んだ』の検索性数の変遷



- ※1) 「母さんが死んだ」というタイトルだけを検索すると番組と関係ない記事も拾うので「生活保護」というワードのセットで検索を行った。
- ※2) ~2018年2月21日までの検索期間である。しかし、産経新聞の記事検索は1992年~である。筆者作成、2019

『母さんが死んだ』、『ネットカフェ難民』の両番組は、共に新しい貧困問題を提起したにもかかわらず、『ネットカフェ難民』の社会的影響力の方がなぜ高かったのだろうか。日本テレビの『NNNドキュメント』の番組プロデューサー谷原和憲によると、『ネットカフェ難民』が放送された2007年は、社会がすでに「貧困問題」に対する意識が高まっており、様々な問題が表面化し始めたときで企画にしやすい時期であったと述べている<sup>229</sup>。

『ネットカフェ難民(2007)』と『母さんが死んだ(1987)』が放送する前に「貧困」に対してどのくらい高まりがあったのかを調べてみた。筆者は、2つの番組が放送される前の3年間で、「貧困」という用語を新聞(朝日新聞)が、どの程度、使用しているかで、社会への関心度とした。それをまとめたのが【図表 7-15】である。この調査で社会の意識が図れるものではないが、「貧困」という言葉の使用頻度が高いほど、問題意識を向けられる

229 谷原和憲(日本テレビ報道局ニュースセンター「NNNドキュメント」プロデューサー)インタビュー。2018年2月27日実施。

可能性が高いということが前提とする。

【図表 7-15】ワード「貧困」の検索性数比較

期間	件数
2004.1.1～2007.1.1（『ネットカフェ難民』）	2045 件
1984.1.1～1987.1.1（『母さんが死んだ』）	326 件

※）朝日新聞記事データベース「聞蔵Ⅱビジュアル」を使用。

筆者作成、2019

【図表 7-15】が示す通り、『ネットカフェ難民』が放送される3年前と、『母さんが死んだ』が放送される3年前では、「貧困」という用語がおよそ6倍、『ネットカフェ難民』の時代で使用されている結果となった。『母さんが死んだ』が放送された1980年代はバブル景気へとまさに向かう好景気の時代であり、貧困への関心は薄かったと考えられる。また『ネットカフェ難民』が放送された2000年代は平成不況の真っ只中であり、貧困に対する社会の関心は高かったと考えられる。

この結果は、『ネットカフェ難民』は、貧困において社会的関心が高まりつつある中で、タイムリーな時期での放送であったことが考えられる。

しかし、第1章で「【図表 1-7】ドキュメンタリーの5つの特徴」では、「時事的にタイムリーである必要はない」とし、「たとえニュースとして報道された事件が元になった作品でも、ドキュメンタリー作品はニュースと同じ鮮度を持つ必要はありません。代わりにドキュメンタリーは、時間をかけて詳細を探り、多層的な文脈の中に物語を当てはめることができるのです」。(バーナード 2014: 19)<sup>230</sup>と述べている。その事例として、バーナード(2014)は、『エンロン破綻』やイラク戦争の『グアンタナモ収容所虐待事件』のドキュメンタリーを挙げ、ニュースの賞味期限を過ぎているとしても関わらずドキュメンタリーとして成立しているとした。バーナードのドキュメンタリー論は、主として映画が前提となっている。だが商業を主体とした映画より、ジャーナリズムの機能や公共性が求められるテレビ・ドキュメンタリーでは、ニュースほどではないにしろ、時事的にタイムリーである必要はあると言えるだろう。

したがって、メディア・アジェンダとする題材が、社会の関心の高まったところを見計らって「放送するタイミング」が社会的影響力に大きな要因であると言えるだろう。

230 シーラ・カーラン・バーナード編、島内哲郎訳(2014)、前掲書 64。p.19.

#### 7-4-5 その他の要因② -タイトルのネーミング-

筆者が、『ネットカフェ難民』の政策アジェンダに影響を及ぼす過程を分析し、大きな要因となったのは、「ネットカフェ難民」という造語、つまり「タイトルのネーミング」があったと考える。社会福祉学が専門の岩田正美は、「マス・メディアなどによる印象的なネーミングが伴うと、その貧困は特別な社会問題として扱われやすくなる」(岩田正美 2009: 36)<sup>231</sup>と述べている。

前出の『NNNドキュメント』のプロデューサー日笠によると、「タイトルのネーミングする際には、社会的影響力を意識してつけた。番組タイトルは放送する上で最も重要とし、何年たっても口ずさめるようにタイトルを考える」という。「ネットカフェ難民」というタイトルをつける時期は、環境難民など「〇〇難民」という言葉が増えてきた時期でもあり、このタイトルの命名に至ったとのことだった<sup>232、233</sup>。

その後、「ネットカフェ難民」という造語は、2007年の『「現代用語の基礎知識」選コーナーキャン新語・流行語大賞』にまで選ばれ、貧困を表象する用語としても影響を及ぼすようになったのである<sup>234</sup>。

#### 7-5 『ネットカフェ難民』の放送がもたらした長期的な社会的効果

『ネットカフェ難民』の放送は、2007年であったが、放送後に長期的な社会的効果が2点あった。

第1に、「ネットカフェ難民」というタイトルは、造語であるが、それが用語として一般化したという点である。放送後、新聞における「ネットカフェ難民」の掲載の在り方は、造語であるため、必ずカギ括弧(「 」)を付けての使用であった。しかし、2018年1月29日付「日経新聞」夕刊の記事では、記事の見出しの「ネットカフェ難民」の記述はカギ括弧なしでの表記となった。カギ括弧なしの表記は2018年1月30日付け「朝日新聞」朝刊でもあった。このことは、放送から10年を経て、テレビ・ドキュメンタリーから派生した造語が一般的に使用される「用語」(普通名詞)として扱われたと言えるのではないか。

また、2018年1月から日本テレビで放送した連続ドラマ「anone(あのね)」(水曜夜10時)で、番組の冒頭に主人公(女優、広瀬すず)がネットカフェ暮らしの貧困者として登

231 岩田正美(2009)、「さまざまな貧困の「かたち」とその意味」『貧困研究 vol.2 2009年5月号』、明石書店。p.36.

232 日笠昭彦インタビュー。2018年2月14日実施。

233 その他に、タイトルが広がりを持って認知されたのは、NHKの『ワーキング・プア』、『無縁社会』などが挙げられる。

234 この新語・流行語大賞では、川崎昌平(2007)『ネットカフェ難民』の著書で受賞しているが、「ネットカフェ難民」は日本テレビが造語として最初に使用した。

場するシーンがある。このテレビ・ドラマは、多くの視聴者が視聴可能な夜 10 時のゴールデンタイムの放送であり、そこにネットカフェ生活者の状況を説明せず番組の冒頭から登場させていたことは、「ネットカフェ難民」というが、すでに一般に認知されていることが前提であったことを示唆している。『ネットカフェ難民』の放送から 10 年経過し、「ネットカフェ難民」という用語は、「ネットカフェで生活をする貧困者」であることを意味する用語として一般化したと言えることができるだろう。

第 2 に、『ネットカフェ難民』の放送から 10 年が経過した 2018 年に、東京都福祉保健局生活福祉部生活支援課が『住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書』を発表した。これは、「ネットカフェ難民」として、ネットカフェで生活する生活困窮者の実態調査であり、放送直後の 2007 年にも厚生労働省と東京都が行われていた調査でもある。「ネットカフェ難民」の実態調査が社会福祉行政の一環として定期的に行われることになったことは、テレビ・ドキュメンタリーの長期的な社会的効果と言えるのではないか。

このような『ネットカフェ難民』がもたらす長期的な社会的効果は、短期的な指標軸となる「視聴率」では示すことは難しい。社会的課題の解決につながるようなテレビ・ドキュメンタリーの効果を見出すには、長期的な視野が必要であろう。

## 7-6 小括

本章では、テレビ・ドキュメンタリーが社会に与えた影響を研究する上で、2007 年に放送された日本テレビ『ネットカフェ難民』を事例に挙げた。『ネットカフェ難民』は、放送からわずか 5 か月で、厚生労働省が「ネットカフェ難民」の実態調査を行った。その実態調査の結果をうけて、2008 年には、厚生労働省と自治体で「ネットカフェ難民」を対象とした生活困窮者に向けて、生活・就労支援の行政相談窓口を設置したのである。『ネットカフェ難民』の放送から、政策決定が行われるまでの影響過程や要因を分析した。3 点の影響や要因が明らかになった。

まず、第 1 に、『ネットカフェ難民』の社会的影響力を数値化した。「ネットカフェ難民」という用語は、テレビ・ドキュメンタリーの制作の中で作られた「造語」である。従って、「ネットカフェ難民」という用語が使われる回数を「社会的影響力」とし、マス・メディアでの取り扱い回数、国会審議や都議会での取り扱い回数、インターネットでの検索回数を明らかにした。その結果、『ネットカフェ難民』の放送した 2007 年を境に、それぞれの取り扱い・検索回数は急激に増加していた。特に急激に増加した 2007 年は、国政選挙が行われ、「ネットカフェ難民」を活用した政治スローガンが掲げられた。その選挙活動と

マス・メディアの相互作用により影響力が拡大したと考えられる。2008年は、国会審議と新聞報道が最も取り扱われていた時期である。2008年は、行政によって生活困窮者に向けた、生活・就労支援の行政相談窓口を設置するために国会審議がされたこと、それをマス・メディアが報じたことの相互関係により影響力が拡大したと考えられる。

第2に、第4章で設定した分析枠組みと分析視点で、影響過程・要因を分析した。その結果、筆者は、「ネットカフェ難民」におけるアジェンダ構築モデルとして「市民活動との協働型モデル」を提示した。このモデルは、制作者と民間在野の市民活動家が協働して「ネットカフェ難民」の貧困問題に取り組み、政策決定につなげたというものである。まず、その特徴として2点ある。1点目は、メディア・アジェンダを形成する情報源は、市民活動家であり貧困問題の専門家からであったことである。2点目は、市民活動家であり貧困問題の専門家は、メディア・アジェンダを用いて、戦略的に政策提言を行っていたことである。この協働体制であったことが大きな要因として、政策アジェンダに影響を及ぼしたことが明らかになった。

第3に、政策アジェンダに影響を及ぼすには、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」は全て満たす必要があることが明らかになった。

『ネットカフェ難民』と同様の「貧困問題」を題材とし、放送後に社会的話題にはなったが、政策アジェンダに影響を及ぼさなかった『ワーキング・プア』、『母さんが死んだ』を比較分析を行った。その結果、『ワーキング・プア』と『母さんが死んだ』は、その6つの視点に全て満たしていなかったのである。事例対象として分析したテレビ・ドキュメンタリーは少ないが、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」を全て満たすと政策アジェンダに影響を及ぼす傾向があることが明らかになった。

本章と第6章の事例研究における、メディア・アジェンダが政策アジェンダに影響を与えた過程と要因を明らかにした。続いて第8章では、これまでの事例研究から相違点を見出し、テレビ・ドキュメンタリーの効果モデルの可能性について論じる。

## 第 8 章 事例の分析と考察

本論文では、テレビ・ドキュメンタリーが、どのようなプロセスを経て、社会的効果を与えるのかを明らかにすることが目的であった。その目的を達成するために、事例研究として、「事例研究①ギャラクシー賞報道活動部門の受賞番組」、「事例研究②TBS『ベビーホテル』」、「事例研究③日本テレビ『ネットカフェ難民』」を取り上げた。

これら事例研究を第 5 章、第 6 章、第 7 章で、アジェンダ設定機能とアジェンダ構築機能、「政策形成者が政策形成するにあたって重視する 6 つの視点」を分析枠組みに設定し、影響過程やその要因の分析を行った。また、マス・メディアと政策形成に関する効果研究の先行モデルとしてアジェンダ設定機能とアジェンダ構築機能があるが、それにテレビ・ドキュメンタリーの事例が適合するかも前章で述べた。

本章では、それぞれの事例研究で得られた知見から、その相違点を明らかにし、テレビ・ドキュメンタリーが社会的影響を与える要因を明らかにする。そして、これらの要因を明らかにすることで、テレビ・ドキュメンタリーの効果モデルとして、一つのアプローチとなる可能性を見出すことが目的である。

### 8-1 社会に影響を与えるテレビ・ドキュメンタリーの動向

社会に影響を与えるテレビ・ドキュメンタリーの動向として、主に「事例研究①」でとあり上げた、ギャラクシー賞報道活動部門を受賞した 136 番組を対象にした。その一つの動向の特徴として明らかになったのは、「テーマの種類分類」である。136 番組で最も多く扱っていたテーマが「福祉」分野であった。その特徴は、本論文での他の事例研究のテーマにおいても同様であった。「事例研究②」TBS『ベビーホテル』のテーマは、無認可保育所問題であり、「福祉」をテーマにしていた。さらに、「事例研究③」日本テレビ『ネットカフェ難民』のテーマは、貧困問題であり、これもまた「福祉」分野であった。つまり、社会に影響を与えるテレビ・ドキュメンタリーを「テーマの種類分類」から位置付けるのならば、「福祉」分野は重要な視点であると言えるだろう。

なぜテレビ・ドキュメンタリーは「福祉」分野のテーマを多く取り上げるようになったのか。それは、第 2 章で述べた、テレビ・ドキュメンタリーが行政の正当性(rightness)の役割を補完する機能<sup>235</sup>に関連があると筆者は考える。

まず、行政には、社会的課題を見出し、それを行政政策として、市民に伝える正当性

---

235 本論文第 2 章 p.48,49 参照。

(rightness)の役割がある。しかし社会課題が複雑化・多様化し、また価値観においても変化していく中で、そのことを行政だけの力では見出すことが困難になったのである。そこで筆者は、行政の正当性(rightness)の役割をテレビ・ドキュメンタリーが補完する機能・役割があるのではないかと論じた。

特に日本は少子高齢化が急速に進む背景があり、社会福祉行政は、そこから生じる問題の現状を捉えることは困難になってきていると考えられる。だからこそ、社会福祉問題を見出していくことが、今後においてもテレビ・ドキュメンタリーに求められる役割となると言えるだろう。

## 8-2 テレビ・ドキュメンタリーにおける政策アジェンダ構築

テレビ・ドキュメンタリーがどのような過程や要因で社会に影響を及ぼすかを分析するために、TBS『ベビーホテル』と日本テレビ『ネットカフェ難民』を取り上げた。その2つのテレビ・ドキュメンタリーは、政策アジェンダに影響を及ぼし、法改正や行政政策を行うまでに至った。本項は、2つの事例研究からテレビ・ドキュメンタリーが政策アジェンダを構築していく5つの特徴を述べる。

### 8-2-1 放送の強調

「放送の強調」は、アジェンダ設定機能の分析視点と設定し、i)どのような放送キャンペーンがなされているか、ii)どのようなメディア・アジェンダの議題内容であるのか、iii)放送メッセージの形態という3つの側面から分析を行った。

第1に、i)どのような放送キャンペーンがなされているかでは、2つの事例では、およそ1年間に及び、テレビ・ドキュメンタリーが先駆けとなって、ニュース番組や情報番組、ワイドショー番組にまで放送がされていた。

第2に、ii)どのようなメディア・アジェンダの議題内容であるのかでは、2つの事例のメディア・アジェンダは、戦後から2極化する論争的なテーマであった。しかし、そのテーマに市民感覚における正当性<sup>236</sup>をもたらすようなメディア・アジェンダを設定していたのである。例えば、保育所不足問題は、子どもは母親が育てるべき派と母親も働くべ

---

236 本論文では、行政の機能の1つとして「正当性(rightness)」を提示しているため、それと区別するために、「市民感覚の正当性」という表現にした。「市民感覚の正当性」とは、社会通念上において道理にかなっていることを意味する。



き派が存在し、2極化する論争的なテーマであった。しかし、『ベビーホテル』は、保育所不足問題の中で、「子どもの命の危険」に視点をおいて無認可保育所の問題を提示、保育所不足問題にも言及したのである。また、貧困問題ではこれまで、自己責任派と救済派を巡り、2極化する論争的なテーマであった。しかし、『ネットカフェ難民』では、「個人的な事情」ではなく、労働市場の規制緩和などの社会構造の変化で貧困者が創出されることに視点を置いている。このように、テーマとしてはこれまで2極化するような題材であるが、2極化する論争のテーマを避けるメディア・アジェンダを設定の工夫がなされていたのである。

第3に、iii)放送メッセージの形態では、『ベビーホテル』は「提言」であり、『ネットカフェ難民』は「新視点」の提示であった。このように、2つの事例に共通性はなかった。

この3つの分析視点から、「放送の強調」について考察する。

第1に、放送キャンペーンの重要性である。番組の枠組みを越えた放送・イベントなど多岐に渡る「強調」が行われるということは、多くの市民にメディア・アジェンダに触れる機会が多くなるということである。また、本論文の事例研究ではニュースとドキュメンタリーが同時に放送されていた<sup>237</sup>。これは、第2章で言及したが、ニュースとドキュメンタリーの機能は、ニュースは即時性として伝え、ドキュメンタリーは制作者の意図やメディア・アジェンダが争点とする問題の背景など更に踏み込んで情報を伝えることであった<sup>238</sup>。番組の枠組みを越えて放送することは、ニュースとドキュメンタリーが情報を補完する上で非常に大きな役割をもたらしたと考えることができる。

第2に、放送キャンペーンの成功要因の一つとなるメディア・アジェンダの議題内容についてである。2極的な論争のテーマは避けるべきであることが放送キャンペーンの成功要因でもあると、社会学者の広瀬英彦(1987)<sup>239</sup>が述べており、本論文ではメディア・アジェンダの議題内容を分析視点に設定とした。しかし、先述した通り、多様化・複雑化していく実社会のなかで、社会的課題は2極化しない論争ばかりではない。メディア・アジェンダの内容を設定する上で、市民感覚の正当性をいかに見出すかが重要であるといえよう。

---

237 本論文の第5章【図表5-5】p.92、第7章【図表7-2】参照。

238 本論文の第2章 pp.44-49.を参照。

239 広瀬英彦(1987)、前掲98.

## 8-2-2 アジェンダ過程

アジェンダ過程を2つの事例から整理する。

第1に、『ベビーホテル』は、メディア・アジェンダが市民アジェンダの喚起を経ずに、直接的に政策アジェンダへと影響を及ぼしていた。番組の初期段階では、メディア・アジェンダを市民アジェンダに転移させようとしたが、行動喚起がなされず、制作者がメディア・アジェンダを政策形成者に向け、再設定したのである。

第2に、『ネットカフェ難民』は、メディア・アジェンダは政策アジェンダに直接的に影響を及ぼしていた。政策アジェンダに影響を及ぼした要因の一つには、選挙候補者が政策アジェンダに『ネットカフェ難民』を活用したからであった。また、制作者は直接的に政策アジェンダに訴える番組制作や活動は行っておらず、あくまで市民アジェンダを喚起することを目的にしていた。しかし制作者は、市民アジェンダを喚起することは失敗したとしている。

2つの事例の共通点は、第1に、メディア・アジェンダが直接的に政策アジェンダに影響を及ぼしている点である。第2に、市民アジェンダに転移させ、世論を喚起させることは2事例とも失敗している点である。

これらの分析を受けて、考察する。

第3章でも述べたが、マス・コミュニケーション論の影響過程として、マス・メディアの情報は、まず市民に向けて報じられ、それが世論喚起につながり、政策決定に影響を及ぼすというものであった。しかしこの過程は、政治社会学者の伊藤高史(2010)が「民主主義的イデオロギーの誤謬」として批判的に論じている<sup>240</sup>。伊藤は、社会課題における政策決定は、市民による世論の喚起がなくとも行われるとし、メディア・アジェンダが直接的に政策アジェンダに影響を及ぼすことを示した。伊藤が論じた影響過程は、本論文の事例研究においても当てはまると言える。

また、世論の捉え方であるが、マス・コミュニケーション研究者の大石裕(2016)が、世論を「市民アジェンダによって喚起される」<sup>241</sup>としていたが、本論文の事例研究から明らかになったように、まず市民アジェンダを設定することは非常に困難であった。すると、世論そのものを捉えることは非常に困難となる。

第3章で、政策形成者である国会議員の中西が、世論は「報道の回数」であると言及しており、このことは、政治学者のピアーズが示した「知覚した世論」と同じ概念であると

---

240 伊藤高史(2010)、前掲論文 107.

241 大石裕(2016)、前掲書籍 78.

した<sup>242</sup>。本事例研究の結果から「世論」を捉えるのならば、中西やピアーズが示した「知覚した世論」であろう。「知覚した世論」の概念から、本論文の事例研究において考察するならば、放送の強調としておよそ1年間に渡り行われた放送キャンペーンを、政策形成者は世論とみなし、政策アジェンダに影響を及ぼしたことになる。このことは、世論を「知覚した世論」と捉えるのなら、民主主義の過程を経ているとも言えるであろう。

### 8-2-3 政策提言者

事例研究の分析から、『ベビーホテル』のアジェンダ構築モデルを、「制作者主導型モデル」とし、『ネットカフェ難民』は、「市民活動との協働型モデル」とした。

この2つのモデルから特筆すべきは、政策提言者がいたことである。

第1に『ベビーホテル』における政策提言は、制作者が行っていた。まず番組内で政策提言を行っており、次に、制作者が政策形成者に勉強会を開くなどの活動を行っていたのである。つまり、制作者が政策提言者として、主導的に政策アジェンダにアプローチをしていたのである。したがって、筆者はこれを「制作者主導型モデル」とした。

第2に『ネットカフェ難民』は、政策提言は市民活動家で貧困の専門家が行っていたのである。市民活動家で貧困の専門家は、『ネットカフェ難民』の情報提供者でもあり、協力者でもあり、メディア・アジェンダを活用しながら政策提言を行っていたのである。つまり、メディア・アジェンダを政策アジェンダにつないだのは市民活動家で貧困の専門家であったのである。したがって、筆者はこれを「市民活動との協働型モデル」とした。

2つの事例の共通点は、政策提言を行う者が存在し、メディア・アジェンダを政策アジェンダにつなげていたということである。

政策アジェンダ構築を政策提言者が必要とするならば、『ベビーホテル』の「制作者主導型モデル」よりも『ネットカフェ難民』の「市民活動との協働型モデル」の方が汎用化しやすいと考える。なぜなら、「制作者主導型」は、テレビ制作者としての枠組みを越えた活動を行っており、近年のテレビ制作現場では予算が減少傾向にあるため、人材や時間を費やすことが難しいからである。政策形成者などに向けた政策提言は、NPOや市民活動家などが行うことし、『ネットカフェ難民』の「市民活動家との協働型モデル」が実社会において、適しているのではないかと考察する。

実際に既に、「協働型モデル」に関連する、制作者以外での協力関係は、近年見られるようになってきた。『ネットカフェ難民』の制作者であり、現在、「貧困報道」の研究を行っ

---

242 本論文第3章 pp71-73.参照。

ている水島宏明は、「貧困報道」を行うジャーナリストの動向の研究を行っている<sup>243</sup>。そのジャーナリストたちの聞き取り調査の中で、「貧困報道の実践者は“貧困”の研究者から示唆を受けるケースが多い」ことが明らかになったと述べている<sup>244</sup>。以下に、水島の調査から明らかになった制作した番組・記事に関係した協力関係を紹介する。

●NHKスペシャル『ワーキングプア』『無縁社会』『老人漂流社会』『見えない貧困』では、大学教授とのメディア・アジェンダの設定、そして番組制作では自治体と共に実態調査を行った。

●NNNドキュメント『17歳の先生 ～子どもの貧困を越えて～』では、大学教授との協力関係があった。

●朝日新聞の「子どもの貧困」の専門記者は、定時制高校の教員や大学教授との協力関係があった。

水島の調査によれば、調査を対象とした8人のジャーナリストのうち4人に「示唆を受ける」かたちで協力者がいたとしている。その協力者は、教育機関に所属し、またそのほとんどが研究職である大学の教員であった。これは、第2章「2-1-2 テレビ・ドキュメンタリーの誕生と放送法」でも述べが、放送法第1条2号では、「不偏不党」が謳われていることから、客観的立場で研究をする研究者の「情報」や「示唆」は公平であるという考えのもと、協力体制が構築されていると考える。

ただし、本研究で明らかにしたように、政策提言をしていく人材との協力も必要であり、政策提言などを視野に入れた活動を行っているNPOなどと協働を行うことも重要である。今後の制作現場ではそのことを含めて考えていくべきであろう。

#### 8-2-4 政策形成者の視点

本論文では、マス・メディアからの政策決定の影響過程を分析するだけでなく、政策形成者の視点からテレビ・ドキュメンタリーが政策アジェンダにつながる影響分析も行った。筆者が、政策形成者である国会議員にインタビュー調査を行い、テレビ・ドキュメンタリーが政策決定に影響を与える場合、ドキュメンタリーの何に視点をおいているのかを明ら

---

243 水島宏明(2018)、「『貧困報道』の実践者研究 ～21世紀の報道者は何を課題としてきたか～」『コミュニケーション研究』(第48号)、上智大学コミュニケーション学会。水島宏明(2019)、「『貧困報道』の実践者研究Ⅱ ～貧困を歴史的かつ構造的に伝えていくか～」『コミュニケーション研究』(第49号)、上智大学コミュニケーション学会。

244 2018年7月15日開催、シンポジウム「貧困とメディア：パッシングを分析する」(主催：首都大学東京 子ども・貧困研究センター)。

かにした。そのインタビュー調査から、「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」として筆者が要点の整理を行い（【図表 4-3】を再掲）、それを分析枠組みに設定した。

【図表 4-3】（再掲）政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点

- |  |
|--|
| i) 番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。              |
| ii) 調査や支援がしやすい（わかりやすい）対象であること。             |
| iii) 個別の問題ではなく、客観的な問題であること。                |
| iv) 題材が社会の流れにマッチングしていること。                  |
| v) 放置すると深刻化する問題であること。                      |
| vi) 継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき。 |

筆者作成、2019

TBS『ベビーホテル』と日本テレビ『ネットカフェ難民』は、この「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」に全て合致した。特筆すべきは、これら政策形成による 6 つの視点が、テレビ・ドキュメンタリーの過程を全て満たしていないと政策決定への効果は薄れることである。第 7 章ではその比較分析を行った結果、社会的話題を集め、国会審議でそのテレビ・ドキュメンタリーが事例として上がったとしても、「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」をいくつか満たしていないことで、政策決定にまで及ばなかったことを明らかにした。

「政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点」における事例研究の結果は、テレビ・ドキュメンタリーが政策アジェンダに影響を及ぼす、一つの指標になりうる可能性を秘めていることを示唆していると言えよう。

### 8-3 テレビ・ドキュメンタリーにおける長期的な社会的効果

2 つの事例研究の効果を分析するにあたり、政策アジェンダにつなげ、政策決定に影響を与えた効果のほかに、長期的な効果が見られた。本節では、テレビ・ドキュメンタリーが社会に影響を及ぼす要因ではないが、この長期的な視点での効果は、本論文の目的でもあり、最後に述べておく。

第 1 に、『ベビーホテル』では、番組内で放送するために実態調査を行う際に、制作者が初めて「ベビーホテル」の定義づけを行った。その定義が、現在の厚生労働章における「認

可外保育施設」の分類の定義の根幹になっていることを第6章で述べた。そして、1981年に児童福祉法を改正してから今日に至るまで、「ベビーホテル」への立ち入り調査は行われているのである。つまり『ベビーホテル』の社会的影響とは、1981年に児童福祉法を改正したたけでなく今日の保育行政の形成にも影響を及ぼす、長期的な社会効果があったと言えるだろう。

第2に、『ネットカフェ難民』は、「ネットカフェ難民」を対象に、放送から10年が経過した2017年に東京都が実態調査を行ったことである。その同じ時期に、新聞記事での「ネットカフェ難民」という表記が、「」カギ括弧が外されていた。「ネットカフェ難民」はテレビ・ドキュメンタリーのタイトルで造語であったため、それまで「」カギ括弧ありで表記されていた。このことは、「ネットカフェ難民」という造語が、ネットカフェで生活する困窮者として示す一般用語となったと言えるだろう。

このように、事例研究で取り上げた2つのテレビ・ドキュメンタリーは10年以上に及び社会的効果を生み出していることが明らかになった。本論文序章で、筆者は従来のテレビ・メディアの主な効果指標は「視聴率」であったと述べた。しかし、テレビ・ドキュメンタリーは長期的な社会効果を生み出しており、短期的な効果軸である「視聴率」だけでは、社会的効果を見出すことはできないであろう。従って、今後は「長期的な社会効果」という効果軸も合わせて、効果を測定していくのが一般的になることを期待したい。

#### 8-4 小括

本章では、事例研究で得られた知見から、その相違点を明らかにし、テレビ・ドキュメンタリーが社会的影響を与える効果モデルへのアプローチとなる考察を行った。

主たる事例としたテレビ・ドキュメンタリーは、僅か2事例で、放送した年代も、番組で扱ったテーマも異なる。しかし、そのテレビ・ドキュメンタリーが政策アジェンダに影響を与えた過程をつぶさに分析していくと、様々な要因が明らかになってきた。どれか一つだけの決定的な要因が、政策アジェンダに影響を与えたということではなく、複合的な要因によって影響が与えられていた。その中で、2つのテレビ・ドキュメンタリーの影響要因に共通性を見出した要素、つまり政策提言を行う者が存在し、メディア・アジェンダを政策アジェンダにつなげていたという要因を本章で述べた。本章で述べた影響の要因・要素に当てはめれば、すべて政策アジェンダに影響をもたらすとは言い切れない。しかし、テレビ・ドキュメンタリーが社会に影響を与えるいくつかの要因を明らかにしその共通性を見出すことはできた。

第1章で、マス・メディアの利用時間の変遷で、現時点ではテレビ・メディアが首位に立っているが、メディア環境の技術進歩によってインターネットが追い上げてきていると

述べた。そのようなメディア環境の変化によって、現在既にテレビ・メディアそのものの影響力は低下してきている。だからこそ、テレビ・メディアの効果、テレビ・ドキュメンタリーの社会に与える効果を見出し、提示していくことが今後も重要な研究課題だと考える。本論文におけるテレビ・ドキュメンタリーの効果研究がその一端を担うことになれば幸いである。

## 終章

### 9-1 まとめ –本論文の内容の概観–

本論文の研究対象としたものは、社会に影響を与えたテレビ・ドキュメンタリーである、ギャラクシー賞報道活動部門で受賞した 136 番組、TBS『ベビーホテル』、日本テレビ『ネットカフェ難民』であった。

その際、本論文の目的は、以下の 3 点であった。

第 1 の目的は、マス・コミュニケーション論の中で、テレビ・ドキュメンタリーに特化した研究が少ない中で、テレビ・ドキュメンタリーの意義を再検討することであった。マス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーがどのような位置づけにあり、どのような機能や効果を有しているのかの分析を行った。

第 2 の目的は、現在に至るまでテレビ・メディアの一般的な評価基準は「視聴率」であるが、それとは別にテレビ・ドキュメンタリーが社会に与えた影響を明らかにすることであった。社会に影響を与えるとは、この場合、政策形成者や権力者によって政策の転換がなされ、それによって市民の行動変容が生じることとした。

第 3 の目的は、テレビ・ドキュメンタリーが公共政策の決定に影響する要因やプロセスを、明らかにすることとした。その際に、先行研究であるアジェンダ設定機能やアジェンダ構築機能を分析枠組みとし、またその分析枠組みにとらわれない、影響要因も分析対象とした。これらの影響要因やプロセスを考察し、テレビ・ドキュメンタリーにおける効果モデルの一つのアプローチとして見出すこととした。

上記の目的を達成するために、本論文は 2 部構成とした。

第 I 部の第 1 章から第 3 章では、文献研究を主としたマス・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけを検討し、定義の整理を行った。本論文を執筆するにあたり、「受け手」の概念がマス・コミュニケーション論の研究者間で異なっていたため、筆者は改めて「市民」の概念を用いて整理した。例えば、メディアの影響を受けた「受け手」が「市民アジェンダ」を構築する場合、これまでのマス・コミュニケーション論の研究者が用いてきた「公衆」「大衆」という用語では捉えきれない。そこで、政治に積極的に参加する市民を「能動的市民」と定義し、政治に無関心である市民を「受動的市民」と定義した。

第 1 章では、まず第 1 に、マス・メディアにおけるテレビ・メディアの位置づけについて論じた。その結果、接触率や社会的な情報を得るにはテレビ・メディアが最も優位性を持つことが明らかになった。第 2 に、テレビ・ドキュメンタリーの誕生史を概観した。戦前のプロパガンダ映画の反省によって、「客観性」を重視することがテレビ・ドキュメンタ



リーの特徴であることが明らかになった。テレビ・メディアにおけるテレビ・ドキュメンタリーの位置づけは、アリホンやエコー、制作者の山登らによって行われてきたが、ニュースとドキュメンタリーとは、性質的に異なることを明らかにした。第3に、テレビ・ドキュメンタリーの定義について論じた。これまでの制作者と研究者の定義の整理を行い、筆者が新たな定義づけを行った。そして、本論文の研究対象とするテレビ・ドキュメンタリーは、社会的課題を題材にする報道ドキュメンタリーであるとした。

第2章では、テレビ・ドキュメンタリーの機能を明らかにするにあたり、先行研究が行われていた新聞の機能からの分析と、社会的課題に対し行政が果たす役割の補完的機能を論じた。第1に、新聞の機能分析では、新聞の紙面の分類に「特集・連載企画」があり、「問題の存在に対し、社会的認識が深まり問題解決につながる」機能がある。テレビ・ドキュメンタリーは、その機能に相当するとした。第2に、行政が果たす役割の補完的機能を分析した。本来、行政が社会的課題を見出し、それに対し施策を立てるという、正当性(rightness)という機能がある。しかし、社会が複雑化・多様化することで、行政がその機能を果たせなくなっている。したがって、テレビ・ドキュメンタリーが社会的課題を見出すことで、正当性の補完的機能を有していることを論じた。

第3章では、テレビ・ドキュメンタリーの効果研究を行った。これにあたり、マス・コミュニケーション論と、政治社会学において、マス・メディアが政策決定に影響する効果モデルの整理を行った。特に、政治社会学のアジェンダ構築機能に注目した。先行研究であるプロテスの「提携モデル」は、活字メディアとテレビ・ニュースショーを題材としているが、これをテレビ・ドキュメンタリーと比較し、検討を行った。

また、テレビ・ドキュメンタリーの内容が政策決定に影響を与える場合、政策形成者はどの部分に視点をおいているのかを分析するため、実際に政策形成者にインタビューを行い、その視点を整理した。

第Ⅱ部では、第Ⅰ部で導き出された、テレビ・ドキュメンタリーの機能や効果を、ギャラクシー賞報道活動部門で受賞した136番組、TBS『ベビーホテル』、日本テレビ『ネットカフェ難民』を対象とした事例研究を行った。

第4章では、第3章を受けて、アジェンダ設定機能とアジェンダ構築機能、筆者が新たに提示した、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」を分析枠組みとして設定した。

第5章では、ギャラクシー賞報道活動部門を受賞した136番組を対象に、実際に政策形成者や権力者に影響を与え、何らかの政策に変化を与えたと考えられる20番組を抽出し、内容的、構造的な分析を行った。

第6章と第7章では、行政の政策に影響を与えたテレビ・ドキュメンタリー、TBS『ベビーホテル』、日本テレビ『ネットカフェ難民』を第4章の分析枠組みにのっとり、テレビ・ドキュメンタリーの制作過程、そして政策決定までの影響の過程を分析した。第8章

では、第Ⅱ部で取り上げた3つの事例分析から、共通点・相違点などを整理し、テレビ・ドキュメンタリーにおける政策アジェンダ構築モデルの一つの可能性を示した。

以上、本論文の内容を概観した。以下では、本論文で得られた知見について論じる。

## 9-2 本論文において得られた知見(1)

### テレビ・ドキュメンタリーの機能と社会デザインへのつながり

これまで、マス・コミュニケーション論においてはテレビ・ドキュメンタリーに特化した機能を論じた研究は少なかった。本論文第2章では、テレビ・ドキュメンタリーの機能を論じた。その機能を、政治社会学の視点から新たに論じた。

第1に、正当性(rightness)におけるテレビ・ドキュメンタリーの補完的機能である。社会問題を解決する一つの方策として、行政が社会問題を見出し行政政策として市民に伝えることの重要性、正当性の概念がある。しかし、現代の多様化した社会においては社会問題も多様化・複雑化し、それを行政が全て取り上げていくことは難しくなった。例えば、人権にかかわるような、社会的排除や貧困の問題、地域社会における、外国人共生問題や、地域復興の問題などが挙げられる。そういった問題があるとき、テレビ・ドキュメンタリーが行政の正当性を補完し、社会的課題を提示していく機能を有していることを論じた。実際に第Ⅱ部で取り上げた事例番組、ギャラクシー賞報道活動部門の受賞番組やTBS『ベビーホテル』や日本テレビ『ネットカフェ難民』は、行政よりも早く、新たな社会的課題を取り上げている。現代において社会的課題を見出すには、行政とテレビ・ドキュメンタリーの2つの視点が重要であるとした。

第2に、ウルリッヒ・ベックの「下からの政治」とテレビ・ドキュメンタリーの機能である。ベックは、現代社会において、トップダウンの政策提言ではなくNPOなどの市民団体からの政策提言を行う「下からの政治」の重要性に言及している。このベックが示す「下からの政治」は、テレビ・ドキュメンタリーにおいてもその機能を有していると論じた。日本テレビ『ネットカフェ難民』は、政策提言に言及する放送までは行わなかったが、民間在野の市民活動家でもあり、貧困の専門家でも活動していた人物が、ドキュメンタリー制作者と協働することで政策決定へとつながった。

以上、テレビ・ドキュメンタリーは、行政における正当性(rightness)の補完的機能のほか、市民活動と協働して「下からの政治」を補完する機能の2点があることを明らかにした。このことは、官民とテレビ・ドキュメンタリーの関係性の構築や関係性を変化させていくことで、社会的課題の解決につながるという、いわば「社会デザイン」にも重要な役割を果たしていることを論じ、結論とした。

### 9-3 本論文において得られた知見(2)

#### 政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点

これまで、性別・年齢、収入等に区分したテレビ放送に関する受け手研究はあったが、職業、特に政策形成者に特化した受け手研究はあまりされてこなかった。筆者は、「テレビ・ドキュメンタリーはこれまで数多く放送されているが、政策決定に影響を与える番組とそうでない番組があり、実際に政策形成者はテレビ・ドキュメンタリーのどこに視点を置いて政策決定につなげるのか」という仮説を立案した。政策形成者に対しての受け手研究として、実際に政策形成者にインタビュー調査を行い、その結果、筆者は「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」を新たに提示した。以下、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」を再掲する。

- ①番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること。
- ②調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること。
- ③個別の問題でなく、客観的な問題であること。
- ④題材が社会の流れにマッチングしていること。
- ⑤放置すると深刻化する問題であること。
- ⑥継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応するべき。

筆者が新たに提示したこの6点を事例研究の分析枠組みとした。実際に政策決定に影響を与えた『ベビーホテル』と『ネットカフェ難民』の2番組では、6点全てが合致していたことが明らかになった。一方、貧困問題を題材とし、社会的話題となったが直接的に政策決定にまでは影響を与えなかった、テレビ・ドキュメンタリー、日本テレビ『母さんが死んだ』とNHK『ワーキング・プア』を当てはめ、分析を行ったところ、6点のうち満たしていない部分があることが明らかになった。

1つ目の事例である『母さんが死んだ』では、「④題材が社会の流れにマッチングしていること」が満たされていなかった。2つ目の事例である『ワーキング・プア』では、「①番組で取り上げる問題に、解決策がある程度見えること」と、「②調査や支援がしやすい(わかりやすい)対象であること」という視点が満たされていなかった。『ワーキング・プア』は政策決定につながった『ネットカフェ難民』と同じ時期に、同じ貧困というテーマで放送されており、視聴率も『ネットカフェ難民』より高かったにもかかわらず、政策決定に影響を与えられなかったことは、「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」全てが満たされていなかったからと考察することもできる。ただし、『ワーキング・プア』は、直接的に政策決定に影響は与えなかったものの、「④題材が社会の流れにマッチングしていること」。において、「社会の流れ」の素地を作った番組である。このような素地があ

ったからこそ、『ネットカフェ難民』が政策形成者に影響しやすかったとも考えることができる。従って、『⑥継続的・後追い報道があるということは世論の関心があると考えるので対応すべき』。において、貧困問題への継続取材として、『ワーキング・プア』から『ネットカフェ難民』へとテレビ局をまたいだ貧困キャンペーンが行われたとも考察できる。

事例対象として分析したテレビ・ドキュメンタリーは少ないが、これらの結果から「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」を全て満たすと、直接的に政策決定に影響を及ぼす可能性が高い傾向があるとした。また、筆者が提示した「政策形成者が政策形成にあたって重視する6つの視点」は、テレビ・ドキュメンタリーが政策決定に与えることだけでなく、NPOなどの市民団体が政策提言する際にも重要な視点であり、多岐に渡り汎用性があると考えられる。

#### 9-4 本論文において得られた知見(3)

##### テレビ・ドキュメンタリーにおける政策アジェンダ構築モデルの可能性

本論文では、テレビ・ドキュメンタリー政策決定にどのような影響を及ぼすのかという効果について、アジェンダ構築機能を分析枠組みとして事例研究をもとに明らかにした。分析の視点は、情報源と協力者、アジェンダ過程としたが、その他の要因も抽出した。分析の結果、テレビ・ドキュメンタリーの効果の1つの指標として、政策アジェンダ構築モデルへのアプローチとなるような「制作者主導型モデル」と「市民活動との協働型モデル」を新たに提示した。

第1に、「制作者主導型モデル」は、TBS『ベビーホテル』から、政策アジェンダ構築の過程を明らかにし、見出したモデルである。このモデルは、テレビ・ドキュメンタリーが争点としたメディア・アジェンダを政策アジェンダへと影響を与えるために、制作者が主導的に活動を行っていたことを示唆するものである。

まず分析視点となる情報源は、視聴者の投稿であった。数多くある投稿から制作者が抽出したものであり、政策形成者や市民活動家からの情報ではなかった。協力者は、政策形成者である国会議員から実態調査をするよう示唆を得ていたが、政策アジェンダを形成することを目的とした協力ではなかった。この情報源・協力者の分析結果から、制作者と政策形成者が政策アジェンダを形成していく、プロテスの「提携モデル」には当てはまらなかった。

次に、アジェンダ過程の分析である。制作者は当初は市民に向けて番組制作を行ったが、市民には組織的に問題の解決につながるような動きが出なかったと判断し、途中から政策形成者である国会議員に向けて番組制作を行うという方向転換をしていたことが明らかに

なった。市民に向けた番組の傾向は、子どもの泣き顔など感情的な表現を用いた。一方、政策形成者に向けた番組の傾向は、実態調査を自ら行い、客観データを提示するものであった。政策形成者にも直接インタビューを実施し、問題への認識や見解について聞き、番組内で問題解決に向けた提言も行っていった。更に、制作者は放送以外でも活動を行っており、放送した番組を使用した講演会や勉強会を、政策形成者や能動的市民に向けて開催していた。

つまり、番組制作者がメディア・アジェンダを見出し、政策アジェンダにつなげるための番組制作、活動を行っていたのである。プロテスの「提携モデル」も、メディア・アジェンダが直接的に政策アジェンダに影響を与えたと結論付けているが、市民アジェンダを経由していない点では同じである。しかし、制作者と政策形成者が政策アジェンダを形成していく、プロテスの「提携モデル」とは違い、制作者が主導的にメディア・アジェンダを政策アジェンダに結びつけたと言えるだろう。これらの分析結果から、筆者は「制作者主導型モデル」として提示したが、このモデルは制作者の並外れた行動力や制作体制に時間的な余裕があってこそ成立するものである。「制作者主導型モデル」を、一般モデル化へのアプローチとするには、非常に難易度が高いことも示した。

第2に、「市民活動との協働型モデル」は、日本テレビ『ネットカフェ難民』から、政策アジェンダ構築の過程を明らかにしつつ分析し、新たに提示したモデルである。このモデルは、テレビ・ドキュメンタリーが争点としたメディア・アジェンダが、政策アジェンダに影響を与える過程で、制作者と民間在野の市民活動家との協働が行われていたことを示すものである。

まず分析視点となる情報源は、民間在野の市民活動家であり貧困問題の専門家からであった。また、情報源を制作者に示した民間在野の市民活動家であり貧困問題の専門家は、数回にわたり放送キャンペーンの中で出演しており、協力者としての体制があった。この情報源・協力者の分析視点から、プロテスの「提携モデル」における制作者と「政策形成者」が協力しながらメディア・アジェンダと政策アジェンダを形成していくことは否定できるものの、『ネットカフェ難民』の場合、在野の市民活動家であり貧困問題の専門家が「提携モデル」の政策形成者に置き換わったとして、構造的には同じモデルケースと言えるだろう。しかし、制作者は、情報源を民間在野の市民活動家であり貧困問題の専門家に頼らず、取材対象を自ら選定したいという点では、「提携モデル」とは異なり、独立性を保っていると言える。

次にアジェンダ過程の分析である。ドキュメンタリーシリーズとなった『ネットカフェ難民』では、市民に向けて「新視点(問題の可視化)」を示唆するのみで、政策形成者に直接的に伝える提言まで踏み込んでいなかった。「メディア・アジェンダ→市民アジェンダ」という過程はあったが、市民アジェンダは一つにまとめられず、「市民アジェンダ→政策アジ

ェンダ」へという過程をたどったとは考えにくい。市民アジェンダは、情報源となった民間在野の市民活動家が、メディア・アジェンダを用いながら政策提言がなされ、政策アジェンダに影響を与えた要因が強いという結論とした。

この「市民活動との協働型モデル」は、NPO や民間企業の CSR などと協働するなど、一般モデル化として汎用しやすいと考える。

しかし、「市民活動との協働型モデル」には注意点がある。情報源となる NPO や市民活動家などから寄せられた情報、限定された特定の組織だけを情報源として頼ることはあってはならないということである。本論文第 1 章でも述べたが、テレビ・ドキュメンタリーは戦中のプロパガンダの反省によって誕生した。テレビ・ドキュメンタリーの前提には、権力者や特定の団体から利用されてはならないのである。今回の『ネットカフェ難民』の制作者は、情報源を頼りに自ら独自の調査を行い、番組制作を行った。また、ドキュメンタリーシリーズ内では、情報源となった民間在野の市民活動家は、幾度となく番組の出演をしているが、単に政策提言を伝える場としていない。制作者と協力者の関係は、独立性を保ったうえでの協働関係であったことを強調しておきたい。

また、筆者が提示した「制作者主導型モデル」と「市民活動との協働型モデル」の共通点としては、放送の強調手法でもある放送キャンペーンが行われていることである。単発のテレビ・ドキュメンタリーだけの放送では、政策アジェンダへとつながる効果を得ることは難しいことも明らかになった。『ネットカフェ難民』の制作者である水島宏明が述べていたように、ドキュメンタリー、ワイドショー、ニュース、それぞれの番組の特質に合わせてメディア・アジェンダを拡散していく必要がある。その中でテレビ・ドキュメンタリーの役割は、意識の高い能動的市民や政策形成者や権力者に社会問題を伝えることでもあり、政策アジェンダを形成するにはより重要であるということが明らかになった。

#### 9-5 本論文において得られた知見(4)

##### テレビ・ドキュメンタリーの長期的な社会的効果

本論文の序章において、筆者は短期的な評価軸である「視聴率」での効果測定に疑問を呈した。視聴率が高いほど多くの市民が視聴し、社会的効果を得ていると考えることもできるが、本論文における社会的効果とは、社会を変える方法論としての、社会デザインを視点においている。つまり、テレビ・ドキュメンタリーによって、社会がいかにな変わったのかであり、法改正や行政政策への影響は、最も社会に影響を与えるという意味での効果が高いことであるとした。筆者は、今後のテレビの評価軸として、短期的な視聴率だけでなく長期的に効果を及ぼす「社会デザイン性を持つか」を主体とした効果軸を考慮すべき

と改めて提示した。

社会デザインを主体とした効果を視点とした場合、本論文で事例研究をした『ベビーホテル』は法改正にまで影響を及ぼすこととなり、社会の枠組みの変化にも影響を与えた。更に、法改正だけでなく、現在における保育行政の根幹を形成するまでに至っている。

『ネットカフェ難民』においても、放送直後に、行政がいち早くインターネットカフェに滞在する貧困者への実態調査を行い、行政政策に影響を与えた。放送から10年たった2017年にも同じ実態調査を行っている。

このことから、テレビ・ドキュメンタリーの社会的効果は、短期的な効果軸である視聴率だけでなく、長期的な社会の変化、つまり「社会デザイン」における効果軸も含めて論じることが重要であることが明らかになった。

## 9-6 本論文の限界と今後の課題

本論文では、テレビ・ドキュメンタリーの機能的意義を明らかにすること、テレビ・ドキュメンタリーが政策アジェンダへどのように影響を及ぼすのかを論じた。最後に、本論文の限界と、今後の研究課題について3点述べておく。

第1に、テレビ・ドキュメンタリーが政策アジェンダに影響を与える影響要因を明らかにすることはできたが、その政策決定された施策が、どこまで有効であったのかを論じるまでには至らなかった。事例研究で扱った「ベビーホテル」の問題は、現在においても保育所不足問題としてマス・メディアで報じられている。1980年に放送した『ベビーホテル』の放送による成立した法改正だけでは、保育所不足の問題を解消できなかったとも考えることができる。

また『ネットカフェ難民』は、貧困問題を提示し、生活・就労支援窓口が設立されるきっかけとなった。しかし、放送から10年後に東京都が貧困下にあるネットカフェ生活者の実態調査を行わねばならなかったように、課題は解消されていない。

社会的課題が解決されていないのならば、テレビ・ドキュメンタリーはそのことを放送し続けるべきである。しかし本研究は政策決定に影響を及ぼしたことを一つの到達点とし、それ以降のテレビ・ドキュメンタリーを含むマス・メディアの動向を分析することはできなかった。

第2に、テレビ・メディア全体の動向を捉えることができなかったことである。今回、事例対象とした番組については、筆者の人的ネットワークから、実際に放送されたテレビ・ドキュメンタリーを特別に入手することができた。しかし、その事例番組以外に、情報番組、ワイドショー番組、ニュース番組でどのくらい放送され、どのような内容だったのかの調査は一切できていない。これは、NHKや民放各局が、テレビのアーカイブスを一般に

一切公開していないことが原因である。アーカイブスの非公開が研究の限界をきたしているのである。本来、テレビは第1章で述べたように、公共の電波を使用して放送しており、放送したニュースや番組は、公共財として研究者にはもちろんのこと、一般にも公開されるべきであると考えられる。2010年からNHKが研究者に対して、「NHK番組アーカイブス学術利用トライアル」を発足させた。これによって、テレビ・メディア研究はしやすくなったが、全てのニュースやドキュメンタリーが公開されているわけではない。フランスでは、国立視聴覚研究所があり、そこでは10万件におよぶテレビやラジオ番組が一般に公開されている。それを一つの事例ベースとして、もちろん著作権の問題はあるものの、日本においても導入されることを期待したい。また、第1章で論じたように、各マス・メディアの利用時間としては、テレビ・メディアが依然として最も長かった。しかし、インターネットが台頭する時代に、テレビの意義などを再検討する必要がある、研究者ならびに一般に対してもアーカイブスを公開していくことを期待したい。

第3に、受動的市民アジェンダをどう構築していくかまで、研究が及ばなかったことである。現在の社会問題は複雑化・多様化しており、行政政策だけでは解消できるものではなくってきている。緊縮財政のもと、特に社会福祉問題は、地域間、市民社会のなかで問題を把握し解決策を見出していかなければならないようになってきている。筆者が定義した、政治参加に意識のある、能動的市民においては、メディア・アジェンダが能動的市民アジェンダとして影響を与えることは期待できよう。しかし、政治参加や社会問題に対して意識の低い受動的市民に対して、どのようにしてアジェンダを構築させていくかが今後の大きな課題である。受動的市民にアジェンダを構築させていくことが、これからの市民社会に重要であり、テレビ・ドキュメンタリーもそのことを視野におくことが重要になると考える。

筆者は、ドキュメンタリー制作者として、2012年に「なぜ世界に貧困はなくなるのか」をメディア・アジェンダに設定した、NHK・国際共同制作テレビ・ドキュメンタリー『Why Poverty?』シリーズの制作にたずさわった。そこでは、放送キャンペーンの枠組みを超え、番組を放送した後にも、NPOや教育機関などでそれが活用できるような試みが行われていた。また、アメリカ合衆国の南カリフォルニア大学付属の研究所、「ノーマン・リアセンター」では、「Media Impact Project」という研究がなされている。そこでは、受動的市民アジェンダを構築させていくために、放送したテレビ・ドキュメンタリーをSNSでいかに拡散させて議論の場を作るのか、教育機関や地域コミュニティ施設で活用された事例が扱われている。それらを先行研究として、アメリカの社会や文化、市民形成の相違点を分析しながら検討し、日本への導入への可能性を分析することを、今後の研究課題としたい。

さらに、テレビ・ドキュメンタリーの社会的影響を論じる上で、今回明らかにした政策アジェンダへの影響と、今後の研究課題であるの受動的市民アジェンダをどう構築してい



くべきかを合わせて考える必要があることも付記しておきたい。

## 図表一覧

- 【図表 1-1】 マス・コミュニケーション過程の概念図
- 【図表 1-2】 主なマス・メディアの 1 日平均利用時間(平日・全年代) (横軸は分)
- 【図表 1-3】 「政治・経済・社会問題」に関する情報を入手するメディア(複数回答)
- 【図表 1-4】 テレビにおけるニュースとドキュメンタリーの構造
- 【図表 1-5】 アリホンの映像コンテンツの 3 類型
- 【図表 1-6】 映像コンテンツのスペクトル
- 【図表 1-7】 ドキュメンタリーの 5 つの特徴
- 【図表 1-8】 テレビ・ドキュメンタリーの類型
  
- 【図表 2-1】 新聞メディア機能一覧
- 【図表 2-2】 主なマス・メディアの特性比較(2015)
- 【図表 2-3】 ジャーナリズムにおける新聞ニュースの分類
- 【図表 2-4】 テレビにおけるニュースとドキュメンタリー
  
- 【図表 3-1】 マス・コミュニケーションの効果・影響研究の変遷
- 【図表 3-2】 アジェンダ設定機能の過程
- 【図表 3-3】 調査報道の動員モデル
- 【図表 3-4】 調査報道の提携モデル
  
- 【図表 4-1】 アジェンダと行為者
- 【図表 4-2】 放送キャンペーンの成功・失敗要因
- 【図表 4-3】 政策形成者が政策形成にあたって重視する 6 つの視点
  
- 【図表 5-1】 ギャラクシー賞報道活動部門受賞作放送媒体の体系分類
- 【図表 5-2】 ギャラクシー賞報道活動部門受賞作題材の種類の分類
- 【図表 5-3】 放送メッセージの形態
- 【図表 5-4】 ギャラクシー賞における社会を動かした番組一覧
- 【図表 5-5】 メディア・アジェンダと政策アジェンダの整合性
  
- 【図表 6-1】 『テレレポート TBS6』におけるベビーホテル問題のタイトル
- 【図表 6-2】 「ベビーホテル」問題のメディア取り扱い件数(1945~1981年)
- 【図表 6-3】 ベビーホテル問題に関連する国会・東京都議会での取り扱い
- 【図表 6-4】 報道加熱期におけるマス・メディアの取り扱い件数

- 【図表 6-5】ベビーホテル問題における国会審議の変遷
- 【図表 6-6】『ベビーホテル』の実態調査の放送画像
- 【図表 6-7】ベビーホテル問題を巡る、市民活動や行政・国会の年表
- 【図表 6-8】『ベビーホテル』に関するアジェンダ
- 【図表 6-9】ベビーホテル問題のアジェンダ過程
- 【図表 6-10】『ベビーホテル』が映し出す子ども
- 【図表 6-11】制作者主導型モデル
- 【図表 6-12】1976年『保育白書』による無認可保育所の分類
- 【図表 6-13】2018年厚生労働省における「認可外保育施設」の分類

- 【図表 7-1】『ネットカフェ難民』シリーズと貧困の表象
- 【図表 7-2】『ネットカフェ難民』における放送キャンペーンモデル
- 【図表 7-3】マス・メディアにおける「ネットカフェ難民」の取り扱い件数
- 【図表 7-4】「ネットカフェ難民」のインターネット検索回数
- 【図表 7-5】「ネットカフェ難民」における都議会・国会審議での取り扱い
- 【図表 7-6】『ネットカフェ難民』の影響による行政施策
- 【図表 7-7】『ネットカフェ難民』におけるアジェンダ
- 【図表 7-8】『ネットカフェ難民』を巡る動き(放送から実態調査発表まで)
- 【図表 7-9】民主党「7つの提言」
- 【図表 7-10】『ネットカフェ難民』のアジェンダ過程
- 【図表 7-11】ワード「湯浅誠」の検索性数の推移
- 【図表 7-12】『ネットカフェ難民』における「市民活動との協働型モデル」
- 【図表 7-13】ワード『母さんが死んだ』の検索性数
- 【図表 7-14】ワード『母さんが死んだ』の検索性数の変遷
- 【図表 7-15】ワード「貧困」の検索性数比較

## 参考文献

- 阿部彩(2018)、「メディアと生活保護に関する意識 ―ソーシャルメディアに焦点をあてて」『大原社会問題研究所雑誌』(No.719,720.2018年9月10月号)、法政大学大原社会問題研究所。
- 朝日新聞夕刊、2015年4月14日
- 浅野麻由(2015)、「テレビドキュメンタリーと教育で世界の貧困を考える ―「映像の力」を教育現場に生かすには―」、『修士学位論文』、立教大学大学院 21世紀社会デザイン研究科。
- 浅野麻由(2018)、「ドキュメンタリー番組と学校教育で取り組む地域の課題 ―豊島区の福祉問題を事例に―」『人間教育と福祉』(第7号)、日本教育福祉学会。
- Cobb, R. W. and C. D. Elder, 1972, *Participation in America Politics: Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Cohen, B. C. 1963 *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press.
- Daniel Arijon(1976), *Grammar Of The Film Language*, Forcal Press Limited, Londn.
- 岩本憲児・出口丈人訳(1980)、『映画の文法 ―実作品にみる撮影と編集の技法』、紀伊国屋書店。
- David Pritchard(1992) “The News Media and Public Policy Agenda” . In *Public Opinion, The Press, and Public Policy* (ed. By J. David Kenamer). Praeger Publishers.
- Dena Lomofsky.et.al., (2013), *Evaluation of Why Poverty? Case Study.*, leaflet, Steps International .
- Dewey. John 1927, *The Public and Its Problem: An Essay in Political Inquiry*, Henry Holt, デューイ著、阿部齊訳(1969)、『現代政治の基礎―公衆とその諸問題』、みすず書房。
- 堂本暁子(1981a)、「恐るべきベビーホテル商法」『文芸春秋 59(2)』、文芸春秋。
- 堂本暁子(1981b)、「ベビーホテル・キャンペーンの輪が広がっていった」『新聞研究』(358)、日本新聞協会。
- 堂本暁子(1981c)、「ベビーホテルにみる母親の実態」『青少年問題』 28(6)、中央青少年問題協議会。
- 堂本暁子(1981d)、「この子らを救いたかった--『ベビーホテル・キャンペーン』(受賞報告)(昭和56年度新聞協会賞編集部門受賞者受賞理由受賞報告)」『新聞研究』(363)、日本新聞協会。
- 堂本暁子(1981e)、「追跡・ベビーホテル」『放送レポート』52号、メディア総合研究所。

- 堂本暁子編(1981f)、『ベビーホテルに関する総合調査報告書』、晩葦社。
- 堂本暁子、2010、「女性とメディアと政治—映像ジャーナリストの視点から」『放送ウーマンのいま—厳しくて面白いこの世界—』(日本女性放送者懇談会編)、ドメス出版。
- E.カッツ、P.F.ラザースフェルド(1955)、竹内郁郎訳、『パーソナル・インフルエンス』、培風館。
- エマニュエル・オーグ著、西兼志訳(2007)、『世界最大デジタル映像アーカイブ：INA(イナ)』、白水社。
- 遠藤薫編(2012)、『メディアは大震災・原発事故をどう語ったか 報道・ネット・ドキュメンタリーを検証する』、東京電機大学出版局。
- 遠藤薫編(2018)、『ソーシャルメディアと公共性 リスク社会のソーシャル・キャピタル』、東京大学出版会。
- 藤平芳紀(1999)、『視聴率の謎にせまる デジタル放送時代を迎えて』、ニュートンプレス。
- 福田充(2010)、『リスク・コミュニケーションとメディア 社会調査論的アプローチ』、北樹出版。
- 「月刊民放」(1981年10月号)、日本民間放送連盟。
- 『現代社会学事典』(2012)、弘文堂。(顧問：三田宗介、編者：大澤真幸、吉見俊哉、鷲田清一)。
- 萩野亮編(2012)、『ソーシャル・ドキュメンタリー 現代日本を記録する映像たち』、フィルムアート社。
- 萩原なつ子(2001)、「身近な環境」に関する市民研究活動と市民のエンパワーメント：トヨタ財団助成対象チームの事例にみられる〈市民知〉の形成」『博士学位論文』お茶の水女子大学。
- 萩原なつ子編著(2016)、『としま F1 会議「消滅可能性都市」270日の挑戦』、生産性出版。
- 日高六郎編(1970)、『戦後資料 マスコミ』日本評論社。
- 平井正(1994)、『20世紀の権力とメディア ナチ・統制・プロパガンダ』、雄山閣。
- 広瀬英彦編(1987)、『現代放送キャンペーン論』、学文社。
- 『保育白書』(1976年版～1981年版)、全国保育団体合同研究・集会実行委員会編集、草土文化。
- 井上俊、伊藤公雄編、2009、『社会学ベーシックス6 メディア・情報・消費社会』、世界思想社。
- 石澤靖治、2008、『テキスト現代ジャーナリズム論』、ミネルヴァ書房。
- 伊藤高史(2007)、「アジェンダビルディングとジャーナリズム研究」『慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要』(No.57)、慶應義塾大学。

- 伊藤高史(2008)、「国家の外交政策に対するメディアの影響力と『CNN効果』」『ソシオロジカ』32(1・2)、創価大学社会学会。
- 伊藤高史(2009)、「『送り手研究』としてのジャーナリズム研究から見た『オーディエンス』--正当性モデルの視点から『ソシオロジカ』33(1・2)、創価大学社会学会。
- 伊藤高史(2010)、「政治社会学としてのジャーナリズム研究と『正当性モデル』」『法学研究』(83(2))、慶應義塾大学法学研究会。
- 伊藤高史(2010)、『ジャーナリズムの政治社会学 報道が社会を動かすメカニズム』、世界思想社。
- 岩田正美(2009)、「さまざまな貧困の「かたち」とその意味」『貧困研究 vol.2 2009年5月号』、明石書店。
- 岩田正美(2017)『貧困の戦後史 貧困の「かたち」はどう変わったのか』、筑摩選書。
- Johanna Blakley, Beth Karlin, Laura Trotta Valenti, Corinne Brenner, Adam Amel Rogers(2017) *From The Sofa To The Streets: Strategies to Ignite Social Action through Dcoumentary Media. Case study: America Divided.*, The USC Annenberg Norman Lear Center Media Impact Project.
- 「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」2007年8月、厚生労働省職業安定局。
- 株式会社東京放送編集、2002、『TBS50年史』、東京放送。
- 海南友子(2005)、『ドキュメンタリーのカ』、寺小屋新書。
- 河村雅隆(1995)、『ドキュメンタリーとは何か テレビ・ドキュメンタリーの仕事』、ブロンズ新社。
- 経一ちゃんの死をムダにしないための保育を考える会(1981)「保育園の死亡事故調査」。
- 菊間一郎(2003)、「自治体とリスクコミュニケーション」『都市問題』第94巻5号、都政。
- 木村義子、他(2015)、「テレビ視聴とメディア利用の現在-『日本人とテレビ・2015』調査から-」『放送研究と調査』(2015年8月号)、NHK放送文化研究所。
- 児島和人(1984)、「『パーソナル・インフルエンス』再考」、水原泰介・辻村明編『コミュニケーションの心理学』、東京大学出版会。
- 『厚生省五十年史 記述編』(1988)、財団法人厚生問題研究会。
- 厚生省児童家庭局編(1998)、『児童福祉五十年の歩み』、厚生省。
- Lippmann, Walter 1927, *The Phantom Public*, Macmillian Co., リップマン著、河崎吉紀訳(2007)、『幻の公衆』柏書房。
- Marshall McLuhan, 1965, *Understanding Media : The extensions of man*, McGraw-Hill, 21 栗本裕也訳(1987)、『メディア論一人間の拡張の諸相』、みすず書

房。

- Marshall McLuhan, Quentin Fiore, 1967, *The medium is the message*, Bantam Books, New York. 南博訳(1995)、『メディアはマッサージである』、河出書房新社。
- 丸山里美編(2018)、『貧困問題の新地平 もやいの相談活動の軌跡』、旬報社。
- 松田憲忠(2008)、「市民参加と知識利用 —政策分析者に期待される役割とは何か?」『北九州市立大学法政論集第36巻第1・2合併号』、北九州市立大学。
- 松川秀樹(2015)、「第1章 ソシオ情報シリーズの変遷と社会デザインへの視点」目白大学社会学部社会情報学科編『ソシオ情報シリーズ [15] 社会情報学から社会デザインへ』、三弥井書店。
- 松井英光(2018)「メディアを規定する「視聴率」再考 —ルール変更を巡る動向・「個人視聴率」導入時との比較—」『実践女子大学人間社会学部紀要 第14集』、実践女子大学人間社会学部。
- 松波功(2019)、「新聞社は生き残れるか データジャーナリズムの到達点とオールドメディアの明暗」『Journalism』朝日新聞社ジャーナリズム学校。
- McCombs, M. E. and D.L. Shaw 1972 “*The Agenda-Setting Function on Mass Media,*” *Public Opinion Quarterly*.
- メディア総合研究所編(2008)、『メディア総研ブックレット 12 貧困報道』、花伝社。
- 「民主党 政権公約 MANIFESTO (マニフェスト)」2007年7月9日、民主党 民主党本部。
- 宮島喬編集(2003)、『岩波小辞典社会学』、岩波書店。
- 宮田章(2013)、「【第2回】学生を“考えさせるシステム” ～「番組eシステム」受講生の反応から～」『放送研究と調査』(9月号)、日本放送協会放送文化研究所。
- 宮田章(2014)、「『日本の素顔』と戦後近代：テレビ・ドキュメンタリーの初期設定(第1回)現実が「コンテンツ」になった時」『放送研究と調査 64(8)、日本放送協会放送文化研究所。
- 宮田章(2014)、「『日本の素顔』と戦後近代：テレビ・ドキュメンタリーの初期設定(第2回)事実と理念の二重らせん：源流としての録音構成」『放送研究と調査』64(12)、日本放送協会放送文化研究所。
- 宮田章・松山秀明(2015)、「アーカイブ番組を大学教育にいかす(第4回)たくさんの「解」が生まれた：『番組eテキストシステム』東京大学大学院での実践」『放送研究と調査』65(5)、日本放送協会放送文化研究所。
- 宮田章(2018)、「データから読み解くテレビドキュメンタリー研究」『放送研究と調査』68(4)、日本放送協会放送文化研究所。
- 太田清(2006)、「非正規雇用と所得労働格差」『日本労働研究雑誌』2006年12月号(No.557)、独立行政法人労働政策研究・研修機構。

- 水島宏明(2007)、『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』、日本テレビ。
- 水島宏明(2008)、「隠された貧困を社会に問い続けるー『ネットカフェ難民』映像で活字で描いた」『新聞研究 8月号』(No.685)、日本新聞協会。
- 水島宏明(2008)、「テレビには、特定分野に精通した「専門記者としての解説者」が活躍できる場が必要(テレビが、作る世論) -- (Keyman Interview “テレビ局解説委員”に聞け!)」『調査情報』第3期(482)、東京放送調査部。
- 水島宏明(2018)、「『貧困報道』の実践者研究 ~21世紀の報道者は何を課題としてきたか~」『コミュニケーション研究』(第48号)、上智大学コミュニケーション学会。
- 水島宏明(2019)、「『貧困報道』の実践者研究Ⅱ ~貧困を歴史的かつ構造的に伝えているか~」『コミュニケーション研究』(第49号)、上智大学コミュニケーション学会。
- 森達也(2005)、『ドキュメンタリーは嘘をつく』、草思社。
- 永峯三千輝(1994)『ドイツ第三帝国のソ連占領政策と民衆 1941-1942』同文社。
- 中村陽一(2019)、「地域とともに手ごたえある仕事をする存在をめざして ~社会デザインかたまた「これからの自治体職員」が実践する〈関係性を活かすワーク、編み直すワーク〉~」『彩の国さいたま人づくり広報連合政策情報誌 Think-ing』(平成31年3月第20号)、彩の国さいたま人づくり広域連合。
- 中村隆志(2019)、「能動的市民と政治的リテラシー -シティズンシップ教育の脱政治家をめぐる-考察 -」『総合法政策研究会誌 第2号』、ウェスロージャパン。
- 七沢潔(2013)、「【第1回】映像が「読み込まれる」とき ~「番組eテキストシステム」の可能性~」『放送研究と調査』(8月号)、NHK出版。
- 日本新聞協会研究所編(1984)、『メディア環境の変化と新聞』、日本新聞協会。
- 西尾勝(1993)、『行政学』、有菱閣。
- 西尾勝・小林正弥・金泰昌編(2004)、『公共哲学 11 自治化から考える公共性』、東京大学出版会。
- 西土彰一(2017)、「ドイツにおける公共放送論の新展開」『情報通信政策研究』(第1巻第1号(創刊号))、総務省。
- 丹羽美之(2001a)、「テレビ・ドキュメンタリーの成立 :NHK『日本の素顔』」『マス・コミュニケーション研究』59(0)、日本マス・コミュニケーション学会。
- 丹羽美之(2001b)、「Study 変容するテレビ・ドキュメンタリーと社会」『総合ジャーナリズム研究』38(1)、総合ジャーナリズム研究所。
- 丹羽美之(2003a)、「テレビが描いた日本--ドキュメンタリー番組の50年(特集 テレビ50年の通信簿)」『アウラ』(157)、フジテレビ編成局調査部。
- 丹羽美之(2003b)、「ポスト・ドキュメンタリー文化とテレビ・リアリティ(テレビジョン再考)」『思想』(956)、岩波書店。
- 丹羽美之(2007)、「00年代のドキュメンタリー番組(特集 ドキュメンタリー新時代)」



- 『アウラ』(184)、フジテレビ編成局調査部。
- 丹羽美之(2009)、「アーカイブが変えるテレビ研究の未来(特集)放送アーカイブをめぐるメディア研究の可能性」『マス・コミュニケーション研究』75(0)、日本マス・コミュニケーション学会。
- 丹羽美之(2011)、「テレビ・アーカイブ研究の始動にあたって(特集 始動するアーカイブ研究--テレビ・ドキュメンタリーは何を描いてきたか)」『放送メディア研究』(8)、日本マス・コミュニケーション学会。
- 丹羽美之、七沢潔(2012)、「制作者研究(テレビ・ドキュメンタリーを創った人々)(第6回)木村栄文(RKB 毎日放送):ドキュメンタリーは創作である」『放送研究と調査』62(9)、NHK 出版。太田清(2006)、「非正規雇用と所得労働格差」『日本労働研究雑誌』2006年12月号(No.557)、独立行政法人労働政策研究・研修機構。
- O' Sullivan,T.et.al.,(1994) *Key Concepts in Communication and Cultural Studies*, Routledge.
- 岡田直之(1985)、「マス・コミュニケーションの過程 - 「コミュニケーション 2 段階の流れ」仮説をめぐる一」、『コミュニケーション紀要 3』、成城大学。
- 小俣一平(2010)、「『発表報道』と『調査研究』」『NHK 放送文化研究所年報 2010』、NHK 出版。
- 小俣一平(2012)、「インターネット時代の「キャンペーン報道」の意義を探る~NHK 「ミドルエイジクライシス」キャンペーンを事例として~」『放送研究と調査』(5月号)、NHK 出版。
- 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(2010)、『コミュニケーション研究 第4班-社会の中のメディア』、慶應義塾大学出版会。
- 大脇三千代(2012)、『社会の今を見つめて TVドキュメンタリーをつくる』、岩波ジュニア新書。
- オルテガ(1930)寺田和夫訳(2002)、『大衆の反逆』、中央公論新社。
- Protess,David L.,Fay L. Cook, Jack C. Doppelt, James S. Ettema, Margaret T. Gordon, Donna R.Leff and Peter Miller. 1991. *The Journalism of Outrage: Investigative Reporting and Agenda Building in America*, The Guilford Press: New York, U.S.A.
- Richard Kilborn and Jhon Izod(1997) " *An Introduction to Television Documentary Confronting Reality* ", Manchester University Press.
- Robinson, Piers (2002) *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention* , Routledge.
- 崔 銀姫(2015)、『日本のテレビドキュメンタリーの歴史社会学』、明石書店。

- 坂上香(2005)、「テレビからの離脱—ドキュメンタリー上映運動へ」野中章弘編『ジャーナリズムの条件 4 ジャーナリズムの可能性』、岩波書店。
- 坂上香(2006)「自縛マス・メディア 「NHK・ETV 事件」のフレーミングと脱「公共」論のススメ」『現代思想』(3月号 vol.34.)青土社。
- 坂口克彦(2015)、「中等教育段階における地域調査のあり方」『中等社会科 21 世紀型の授業実践』、学事出版。
- 佐藤誠(2001)、『ドキュメンタリー映画の地平—世界を批判的に受けとめるために〈上〉』、凱風社
- 佐藤忠男(2009)、『日本のドキュメンタリー1—ドキュメンタリーの魅力』、岩波書店。
- 佐藤真(2009)、『〈愛蔵版〉ドキュメンタリー映画の地平—世界を批判的に受けとめるために』、凱風社。
- シーラ・カーラン・バーナード、島内哲朗(翻訳)(2014)、『ドキュメンタリー・ストーリーテリング』、フィルムアート社。
- 新藤宗幸(2010)、『概説—日本の公共政策』、東京大学出版会  
『週刊東京』1957年2月2日号、東京新聞社。
- 竹下俊郎(1998)、『メディアの議題設定機能』、学文社。
- 竹村健一(1967)、『マクルーハンの世界』、講談社。
- 竹下俊郎、1998、『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。
- 田中泰恵(2015)、「第3章 ソーシャルデザインの学び」目白大学社会学部社会情報学科編『ソシオ情報シリーズ [15] 社会情報学から社会デザインへ』、三弥井書店。
- Tarde, Gabriel de 1901, *L'opinion et la foule*, F.Alcan. タルド著、稲葉三千男訳(1964)、『世論と群衆』、未来社。
- Tarde, Gabriel, 1980, *Les lois de l'imitation: Étude sociologique*, Félix Alcan, Paris.タルド著、池田祥英・村澤真保呂訳(2007)、『模倣の法則』、河出書房新社。
- 立石芳夫(1996)、「アジェンダ構築とメディア機能—コブとエルダーの理論モデルを軸に一」『立命館法学』(1号—245号)、立命館大学。
- 田崎篤郎・児島和人(2010)、『マス・コミュニケーション効果研究の展開』、北樹出版。
- 手塚洋輔、2010、『戦後行政の構造とディレンマ—予防接種行政の変遷』、藤原書店。
- 「統治機構改革 1.5&2.0—一次の時代に向けた加速と挑戦—」(2019年3月)、PHP 研究所。
- 徳山喜雄(2001)、『フォト・ジャーナリズム—いま写真に何ができるか』、平凡社新書。
- 戸井田三郎(1981)、「ベビーホテル問題と児童福祉法改定」『月刊自由民主』(341号)、自由民主党。
- 東京都議会、2007年9月13日「経済・港湾委員会速記録第八号」。

辻泰明(2016)、『映像メディア論 映画からテレビへ、そして、インターネットへ』、和泉書院。

U.Eco(1983), *TV:la trasparenza perduta*, La Guerre du faux, Grasset. 水島久光・西兼志訳(2008)、『窓あるいは鏡 ネオ TV 的日常生活批判』、慶應義塾大学出版会。

「ビデオリサーチレポート テレビ視聴率月報 関東地区」、株式会社ビデオリサーチ。早稲田大学ジャーナリズム教育研究所・公益財団法人放送番組センター共著(2012)『放送番組で読み解く社会的記憶』、日外アソシエーツ。

早稲田大学ジャーナリズム教育研究所編(2013)、『エンサイクロペディア現代ジャーナリズム』、早稲田大学出版部。

渡辺みどり(2000)、『テレビ・ドキュメンタリーの現場から』、講談社現代新書。

W・リップマン、掛川トミ子訳(1987)、『世論(上)』、岩波文庫。

W・リップマン、掛川トミ子訳(1987)、『世論(下)』、岩波文庫。

ウルリッヒ・ベック、島村賢一訳(2010)、『世界リスク社会論 テロ・戦争・自然破壊』、ちくま学芸文庫。

ウルリッヒ・ベック(2017)、『変態する世界』、岩波書店。

W・ラッセル・ニューマン、マリオン・R・ジャスト、アン・N・クリグラー(2008)、『ニュースはどのように理解されるか メディアフレームと政治的意味の構築』、慶應義塾大学出版会。

山口定(2004)、『市民社会論 歴史的遺産と新展開』、有斐閣。

山下玲子編(2013)、『ユーザーからのテレビ通信簿 テレビ採点サイト Quae の挑戦』、学文社。

山登義明(2006)、『ドキュメンタリーを作るーテレビ番組制作・授業と実践』、京都大学学術出版会。

財団法人厚生問題研究会(1988)、『厚生省五十年史 記述編』、厚生問題研究会。

全国保育団体合同研究集会実行委員会＝編集、1979～1981、『保育白書』、草土文化。

## 閲覧インターネットウェブサイト

「CiNii Articles - 日本の論文をさがす」

<https://ci.nii.ac.jp/>

2019年5月14日閲覧・検索実施。

「NHK News Web」

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20190529/k10011933521000.html>

2019年6月21日閲覧。

「Radiko」

<http://radiko.jp/>

2019年6月28日閲覧

是枝裕和ブログ「KORE-EDA.com」

<http://www.kore-eda.com/message/20151107.html>

2018年12月23日閲覧

「NPO 法人放送批評懇談会」

<https://houkon.jp/galaxy/galaxy/houdoukatsudoubumon>

2019年7月10日閲覧。

「ギャラクシー賞「テレビ部門」受賞作」

<https://houkon.jp/galaxy-award/>

2019年7月10日閲覧。

『NNNドキュメント』

<http://www.ntv.co.jp/document/>

「TOKYO チャレンジネット」

[https://www.tokyo-challenge.net/O2\\_challenge.html](https://www.tokyo-challenge.net/O2_challenge.html)

2019年4月4日閲覧

「堂本暁子ホームページ」

<http://domoto.jp/keireki/index.html>

2019年12月9日閲覧

## インターネットオンラインデータベース検索サイト

ギャラクシー賞データベース

<http://210.149.96.13/>

2018年2月13日閲覧・検索実施

朝日新聞記事データベース『聞蔵Ⅱビジュアル』

<http://database.asahi.com/index.shtml>

2018年1月23日閲覧・検索実施

読売新聞社記事データベース『ヨミダス歴史観』

<https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/>

2018年1月23日閲覧・検索実施

日本経済新聞社記事データベース『日経テレコン』

<https://t21.nikkei.co.jp/g3/CMNOF12.do>

2018年1月23日閲覧・検索実施

大宅文庫雑誌記事検索データベース

<https://www.oya-bunko.com/>

2018年2月13日閲覧・検索実施

国立国会図書館サーチ

<https://iss.ndl.go.jp/>

2018年1月23日閲覧・検索実施

東京都議会「会議録検索」

<https://www.metro.tokyo.dbsr.jp/index.php/>

2018年1月23日閲覧・検索実施

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp/>

2018年1月23日閲覧

google trend

<https://trends.google.co.jp/trends/?geo=JP>

2018年2月12日閲覧・検索実施

検索予測ツール [aramakijake.jp](http://aramakijake.jp)

<http://aramakijake.jp/>

2018年2月12日閲覧・検索実施