

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

三角 耕太<sup>1</sup>・田中 皓介<sup>2</sup>・川端 祐一郎<sup>3</sup>・藤井 聡<sup>4</sup>

<sup>1</sup>学生会員 京都大学大学院 都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail: kota.misumi0114@gmail.com

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

<sup>3</sup>正会員 京都大学大学院助教 都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail: kawabata.yuichiro@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

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

近年では「公共政策バッシング」と呼ぶべき報道がしばしば行われている。本研究では、公共事業に対するバッシング報道の一例として、豊洲市場移転問題に関する報道を取り上げる。当該事業に関する批判が高まった後、批判の根拠である「豊洲市場の危険性」が専門家により否定されたにも関わらず、批判は継続されたが、この際の論調の(部分的変更を伴う)選択過程の分析を行った。テレビの情報番組及び新聞の報道内容に関する定量的データの分析から、いずれのメディアにおいても「危険性から手続的瑕疵へと論点を移動させた上での批判の継続」という論調選択が一定程度行われていることが示された。またこの過程に関する認知的不協和理論に基づく検討の結果、この論調選択が認知的不協和の低減プロセスとして現出している可能性が示唆された。

**Key Words :** public works bashing, mass media, Toyosu market relocation issue, cognitive dissonance

## 1. はじめに

### (1) 公共事業とマスメディア

公共事業は、社会的・経済的基盤を整備し、良質な生活空間の構築や、自然災害に対して安心安全な国土形成のために、大変に重要な役割を果たしている。そして、民主主義を採用する我が国においては、公共政策の策定、実施には国民世論が極めて重要であり、様々な意見を考慮して冷静に判断されるべきである。

一方で、昨今の日本では、公共事業に対して「談合」や「予算の無駄使い」と言った様々な批判が投げかけられており、事業そのものの価値とは必ずしも対応しない形で否定的な世論が形成されている。

その世論に対して、マスメディア報道が少なからぬ影響を及ぼすことは明らかで、1940年代以降に様々な研究や議論がなされているが<sup>1)</sup>、2章で後述するように、我が国のメディアにおいては「公共事業バッシング」が

たびたび行われているという指摘も存在する<sup>2)</sup>。正当な批判はもちろん必要であるが、こうしたバッシングは必要以上に行われているという指摘もある<sup>3)</sup>。本来実施すべき公共事業が不当なバッシングにさらされているとすれば、公共の利益が損なわれることにもなりかねない。

さらに大きな問題であると考えられるのは、公共事業バッシングの中に、批判の論拠の誤りが判明したにも関わらず、バッシングそのものは継続されるという事象も見られることである。本研究はその一例である、豊洲市場移転問題である。

### (2) 豊洲市場移転問題

豊洲市場移転問題とは、概略を述べると次のような問題である。ここでは、朝日新聞デジタル<sup>4)</sup>の情報をもとに時系列にまとめる。2016年7月31日の知事選で当選した小池百合子知事は、当選直後から豊洲市場移転の見直しを主張していたが、この問題が大きく注目を集める

のは、8月31日に小池知事が記者会見を開いて移転の延期を発表してからである。とりわけ大きな契機となったのは、9月10日に、豊洲市場の青果棟、管理施設棟、水産卸売場棟、加工パッケージ棟、水産仲卸売場棟の地下に、当初東京都庁によって説明がなされていた「盛り土」ではなく、「空間」が存在していることが「発覚」したことである。その後9月14日には、地下空間に水がたまっていることが「発覚」するとともに、日本共産党東京都議会議員団によって地下水が強アルカリであることが発表される。9月17日に、東京都庁による地下水調査の結果、環境基準を「下回る」「微量の」ヒ素および六価クロムが検出されたことが発表された。9月19日に東京都の中央卸売市場の元担当者の証言で、技術系職員が地下空間について、将来新たに地下水汚染が見つかった際の状況調査や、取水などの汚染対策の際に利用する「モニタリング空間」と通称で呼んでいたことが判明する。9月20日には東京都議会公明党が、水産卸売市場で採取した地下水から、環境基準では不検出であるべきとされるシアン化合物が検出されたことを発表。9月24日にこの問題についての専門家会議の座長である平田氏は、9月15日から16日に各施設から採取した大気からベンゼンが検出されたものの、高い値ではなく問題は無いとの見解を示す。9月29日に東京都庁が、青果棟がある5街区の2か所で環境基準を超過ベンゼン、別の1か所で環境基準を超過ヒ素を検出したことを発表。この調査結果に対して、横浜国立大学の浦野名誉教授は、地下水を飲むことや魚を洗うことがないため問題は無いという見解を示す。そして、10月14日に、これら一連の経緯を問題視した小池都知事が、市場移転担当部長らを実際上更迭する人事異動の方針を発表する。その翌日の10月15日に、建物下の地下空間の大気から、国が示す指針値の最大7倍の水銀が検出される。これに対して専門家会議は、人に及ぼす健康被害の危険はないとの見解を示す。その後、建築の専門家らから寄せられていた三点の建屋構造の安全性に関する疑問に関して、設計会社の日建設計が答えた。その疑問とは、「1.図面上の床の厚さが耐震性を判断するための構造計算書よりも厚くなっており、適切なものであるのか」「2.水産仲卸売市場の床の積載荷重は、市場が使われ始めた時に耐えるのか」「3.地下ピット（地下空間）があるにもかかわらず、階数の表記が地下ピット分の階数を含めておらず、誤っていないか。また、杭は耐えるのか」という三点である。10月25日に開催された同問題プロジェクトチームの会合において、日建設計がこれら3点に対して「構造体は図面の厚さを見込んで設計しており、耐震強度も東京都が求める法定の1.25倍よりさらに余裕をもたせた1.34倍としている」「ターレ（運搬車）や魚や氷など、築地市場の実際の使われ方を確認した上で、

ゆとりをもたせて設計している」「地下部分の基礎ピットは十分頑丈であり5階建てとみなす必要はない」旨の反論を述べ、3点全てにおいて安全性が確認された。

### (3) 本研究の目的

安全性は、当該事業の価値そのものを大きく左右する要因であり、たとえば安全性が不足しているのであれば移転事業を「実施しないのが妥当である」との判断につながる可能性があるのであるから、メディア報道上も極めて重要な論点であると考えられる。しかし安全性に対する様々な懸念について、上述のとおりことごとく「安全である」との専門家判断や事実が提示されたにもかかわらず、豊洲市場移転という事業そのものに対するバッシングはその後も継続された。

本研究では、このバッシング継続の背景に、「安全性への懸念に基づくバッシング」から「別の論拠に基づくバッシング」に移行するという、言わば論点のすり替え現象が発生していたのではないかと仮説を提示し、この仮説がマスメディア報道に関する定量的分析によって指示されるか否かを確認する。

具体的には、テレビ・新聞の報道内容を「安全性フレーム（ネガティブ）」「安全性フレーム（ポジティブ）」「東京都の手続きフレーム（ネガティブ）」というフレームに基づいて分類した上で、「危険である」という論拠によって事業を批判する「安全性（ネガティブ）フレーム」から、「東京都の意思決定手続きに問題がある」という論拠によって批判する「東京都の手続きフレーム（ネガティブ）」への変更が行われたことを確認する。またこの現象のメカニズムに関する考察のために、認知的不協和理論<sup>3)</sup>に基づき、その変更プロセスについての解釈を試みる。

東京都の意思決定手続きに何らかの不足があったとするならば確かに政治・行政上の問題ではあるが、移転事業を実施すべきか否かという実質的な問題とは次元の異なる論点である。そうした点を強く取り上げることで豊洲市場移転という公共事業のバッシングが継続されたのだとすれば、それは正当な報道であるとは言えないものである可能性も考えられ、この事業に関する報道過程を検証しておくことには大きな社会的意義があるであろう。

また、本研究は一つのケーススタディに過ぎないが、巨大な視聴者数・読者数を誇るマスメディアにおいて、「論点をすり替えてでもバッシングを継続する」現象が生じていることが仮に明らかにできれば、そうした不合理な論調選択過程の定量的分析をより広く進めるべきであるという示唆になるであろう。

## 2. 既往研究

### (1) メディアと世論

マスメディア報道が世論に少なからぬ影響を及ぼすことは多くの研究者によって、長年にわたって研究されてきている。

1940年代から50年代にかけて、アメリカを中心にメディアに関する調査や研究が洗練されていき、例えばキャンペーン効果研究と呼ばれる、マスメディアの説得効果に関する研究が盛んに行われるようになる<sup>1)</sup>。そして、Klapp<sup>6)</sup>は、それまでのキャンペーン効果研究の成果を体系的にまとめ、マスメディアの説得効果は「受け手の既存の態度に対する補強作用」によるものが主であると指摘している。この指摘は後に「限定効果説」と呼ばれるようになる。1970年代に入ると、従来行われていたメッセージが人間の「態度」レベルに及ぼす影響の研究とは異なり、その前段階に当たる「認知」レベルでの効果を検証する研究が行われるようになる。その効果として、例えば「議題設定効果」<sup>7)</sup>、「プライミング効果」<sup>8)</sup>、「フレーミング効果」<sup>9)</sup>などの存在が理論的、実証的に示されてきた。

また、実際にマスメディアが政権への支持率といった世論に具体的な影響を与えているを実証している研究もある。例えば吉田は、2001年から2004年にわたり複数の全国紙の社説について内容分析を実施し、新聞社説が政権に下す評価が内閣支持率の変動に影響していることを示唆している。

### (2) 公共事業バッシング報道

我が国における公共事業に関するメディアの報道傾向を調査した研究も存在し、公共事業に対して批判的な内容の新聞報道の記事が多いことが指摘されている。

例えば田中・藤井<sup>2)</sup>は終戦から現代までの日本における大手新聞社の公共事業に対する報道傾向を定量的かつ時系列的に分析し、新聞論調は戦後徐々に公共事業の実施や公共事業の経済効果に対して批判的なものへと変遷していき、特に2000年代に入ってからそれ以前の年代と比べても極端に否定的な論調が増加していることを示している。

また、木戸<sup>11)</sup>は道路特定財源の一般財源化が2005年に政府によって打ち出されたときに、中央紙（読売、朝日、毎日、日経、産経）の5紙はすべて賛成の立場にあったと述べている。その論調は、「道路整備はほぼ終了したのに、特定財源があるから、無駄な道路整備が進められてきた」と特定財源制度の弊害を指摘するとともに、「より厳しい査定となるので無駄が減る」と一般財源化した場合のメリットを強調しており、道路整備への財政支出について批判的なものであることを示した。そして、

マスメディアが交通インフラ整備に関する基本的な知識や情報を持たぬまま取材や執筆を行い、批判的な言説を形成するという姿勢の存在を指摘している。

この様なマスメディアの公共事業バッシング報道について、木戸<sup>11)</sup>は必ずしも理性的とはいえないものだと指摘し、田中・藤井<sup>2)</sup>は、異論が許されない一方的なものにもなり得ると指摘している。これらの指摘が正しいのだとすれば、マスメディアの報道によって世論や、世論に基づく政治・行政当局における公共事業の実施判断が、非理性的なものになってしまうという可能性も危惧しなければならないであろう。

### (3) 本研究の位置づけ

前章で述べたように、本研究では分析対象とする豊洲市場移転のバッシング報道の背景に、「批判の論拠の誤りが判明した後に、別の論拠を持ち出す」という意味での論点のすり替えが存在したのではないかと仮説を検証するための分析を行う。

既存のメディア研究において、論点をすり替えながら何らかの対象をバッシングするという現象を特に扱ったものはこれまで筆者らの知る限り存在せず、仮に本研究の観察と分析を通じて公共事業バッシングにおけるすり替え現象の存在が示唆された場合、メディア論のみならず公共政策論・民主主義論にとっても重要な新たな研究対象が見出されることになるであろう。

## 3. 論調分析方法

### (1) テレビの情報番組の報道

まずはじめに、テレビの情報番組における報道過程の分析を行った（分析1）。2017年のデジタルメディア利用実態調査<sup>12)</sup>によると、世代別のメディア利用動向比較において、いかなる世代においてもニュース・情報を取得する際にテレビが最も利用されていることが分かった。このことから、インターネット時代が到来したと言われる現代においても、マスメディアの中ではテレビが最も影響力が高いものと考えられる。

分析の対象は放送開始から170週にわたり同時間帯番組の中で視聴率がトップであり<sup>13)</sup>、世論に対して一定の影響力を持つものと考えられる、平日午後に放送の情報番組である、日本テレビ系列の「情報ライブ ミヤネ屋（平日午後放送）」<sup>14)</sup>を対象とした。分析データは、筆者が当番組を録画し、番組に出演している司会者、ナレーター、有識者の豊洲市場移転問題に関する発言および番組内の豊洲市場移転問題に関するテロップ全ての文字起こしを行ったものである。分析期間は、豊洲市場の主な建物の地下において「盛り土」がなされておらず「地下

空間]になっていることが発覚した2016年9月10日から、加熱的とも言えた豊洲市場移転問題の報道がほぼ収束を迎える10月31日の放送までの、全32回分である。ただし、10月5日の放送と10月20日の放送のデータが欠損している。

## (2) 新聞報道

次に、新聞報道の過程についての分析を行う。新聞は、テレビには劣るものの極めて多数の読者を抱えていること、情報信頼性が高いと言われ一般的に影響力が大きいと考えられること<sup>15)</sup>、資本関係にあるテレビへの影響量等を考慮すると、分析対象として重要な意義があると考えられる。

新聞報道の分析対象としてはまず、全国的に読まれており、かつそのシェアが高いと思われる朝日新聞、日経新聞の全国紙2社とした(分析2)。報道内容を定量化するに当たっては、2紙の記事の数値を合算したものをを用いる。上記2紙に加えて、全国紙に比べ比較的大衆的であり、公共事業に対するバッシングが他紙に比べ強いと予想されるスポーツ新聞(日刊スポーツ、スポーツニッポン、スポーツ報知、サンケイスポーツ、夕刊フジ、デイリースポーツの合算)(分析3)や、対象とする事例が東京都内での事例であり、豊洲市場移転問題への問題意識が他紙よりも比較的高いと思われる、地方紙の東京新聞の分析を行った(分析4)。

分析データは、各社のオンラインデータベースを利用し、タイトルを対象にキーワード検索を行なった。いずれも検索ワードは「豊洲」とした。また検索期間は、テレビの情報番組と同様に2016年9月10日から10日までである。

## (3) 本研究で用いる3つのフレーム

本研究では「フレーム」の概念に基づいて報道内容の分類・分析を試みる。フレームとは、ある問題や出来事に対する解釈枠組みのことであり、マスメディアが物事をどのようなフレームに基づいて報じるかが、その物事に対して受け手の人々が自らの意識の中に形成するフレームにも影響することが、実証的に示されてきた。竹下<sup>9)</sup>は、とりわけ1990年代以降にフレーミングという概念が研究者の間で広く注目を集めるようになり、いまやメディアテキストやその効果の分析には欠かせない概念道具になっていると述べている。フレーミングがもたらす効果の実証研究としては、例えばIyengarの実験<sup>16)</sup>があり、貧困問題を報道で取り上げる際に、被験者に「困窮する個人のエピソード」を中心に描いたテレビニュース(エピソード型フレーム)を見せると、貧困問題の責任を貧困に苦しむ当の個人に帰する傾向が見られる一方で、「経済状況を示す統計や政府施策など社会一般

的な情報」を用いて貧困問題を描いたニュース(テーマ型フレーム)を被験者に見せた場合は、貧困の責任は社会にあると解釈する傾向が見られるという結果となった。

フレームには様々なものがあるが、本研究では個別具体的な問題についての分析にしばしば用いられる争点フレーム<sup>9)</sup>(特定の争点を報じる際の視点・切り口を意味する)によって、番組内の発言及び新聞記事のセンテンスを分類し、報道内容の分析を行う。

また本研究では、表-1に示す3つのフレーム(それらに含まれないものは「その他」)で分析することが妥当であると判断した。この分類法は、番組内及び新聞記事の豊洲市場移転問題に関する報道内容を筆者らが確認した上で総合的に判断した結果ではあるが、より直接的には、2016年8月31日の記者会見で小池知事が挙げた問題点の分類に沿っている。小池知事は同記者会見で、「安全性への懸念」「巨額で不透明な事業予算」「情報公開の不足」の3つを挙げた。このうち2番目の事業予算の問題とは、当初計画に比べて建設費が結果的に増加したことを指すのであるが、工事が進められた時期が東日本大震災復興などの影響もあって人件費が高騰していた時期であることや、市場を利用する卸売業者の要望を踏まえて仕様が詳細化された結果であること、そしてこの事業が大きく注目を集めたのは「盛り土をしなかった」という問題の浮上がきっかけであったことから、費用の高さ自体を批判的に取り上げる報道は、少なくとも本研究において確認したメディアではほとんど行われていない。一方、3番目の情報公開の不足については、盛り土問題にも関連するもので、東京都の意思決定・情報共有プロセスを批判的に取り上げる中で言及されており、その結果たとえば東京都は9月30日及び11月1日と二次に渡って、意思決定・情報共有プロセスに関する「検証報告書」を提出するに至ったのであった。

これらの経緯を踏まえて、安全性に関するネガティブな報道、ポジティブな報道、そして東京都庁における意思決定・情報共有の手続き的な妥当性に関するネガティブな報道の3フレームに分類した上で分析を行うこととする。

## (4) フレームごとの報道量の測定

そして以下の手順に従って、テレビ番組内の個々の発言や、新聞記事の個々のセンテンスが、上記のフレーム及び「その他」のいずれに含まれるかを判定した。

a) 分析対象となるテレビ番組内の発言(事前に発言及びテロップの全文文字起こしを行った)及び新聞記事について、総文字数をカウントし、報道量を表す指標とする。

b) 筆頭著者を含む分析者2名が、独立に、すべてのテレビ番組発言及び新聞記事のセンテンスについて上記の

3 フレーム及びその他のいずれに該当するかを判定していく。

c) 主観性をなるべく排除するため、事後的に分析者2名の判定結果を照合し、意見の一致をみるまで両者が協議し、いずれかに該当させる。

d) フレーム分類がなされた番組発言及び記事センテンスの文字数の合計をもって、当該フレームに基づく報道の量とし、比較分析を行う。

このような手順で各フレームに基づく報道量を測定した上で、9月10日から10月31日までの時間変化にともなって、支配的なフレームに変化がみられるか否かを確認する。

本研究では、フレーム報道量の変化を「論点のすり替え」現象の兆候として理解することとする。例えば、当初は「安全性フレーム（ネガティブ）」が多数を占め、ある時点を境に「東京都の手続きフレーム（ネガティ

ブ）」が多数を占めるようになったとすればネガティブな評価を維持してその論拠を変更する「論点のすり替え」が生じたものと理解する。なお本稿では、厳密には「フレームが設定された上で、当該フレームに沿うよう生成された、発言の数」を定量化していると言うべきであるが、以下の論述では簡略化のため単に「安全性フレーム（ネガティブ）の増加」といった表現を用いることとする。

表-1 定義した3種類のフレーム

安全性フレーム（ネガティブ）	市場の構造に関する安全性や有害物質に関するネガティブな発言・文言
安全性フレーム（ポジティブ）	上記内容のポジティブな発言・文言
東京都の手続きフレーム（ネガティブ）	東京都庁の説明不足や意思疎通不足等、東京都庁の手続きに対するネガティブな発言・文言

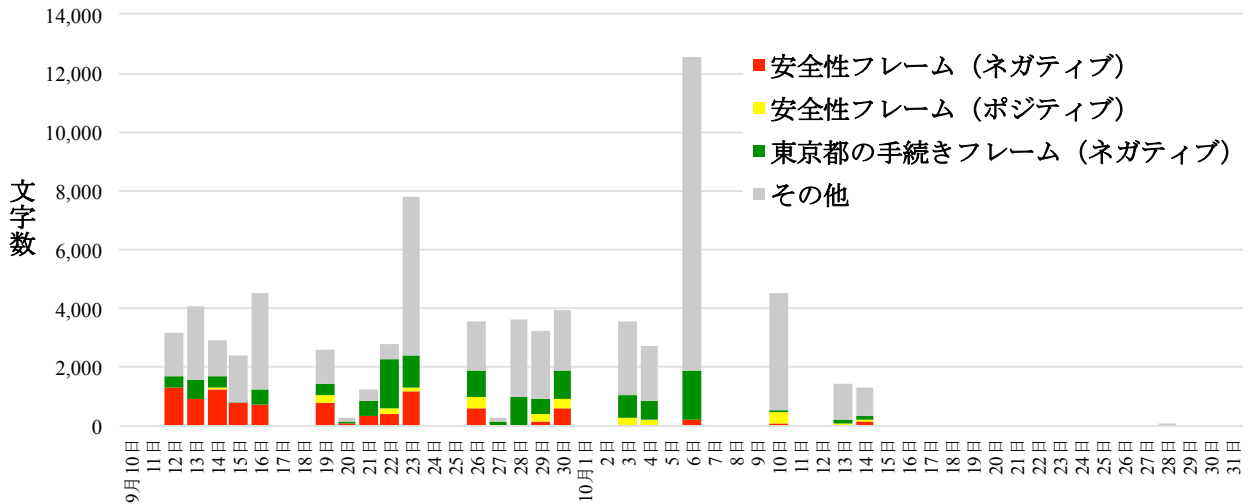


図-1 テレビの情報番組の豊洲市場移転問題に関する全発言の文字数（分析1）

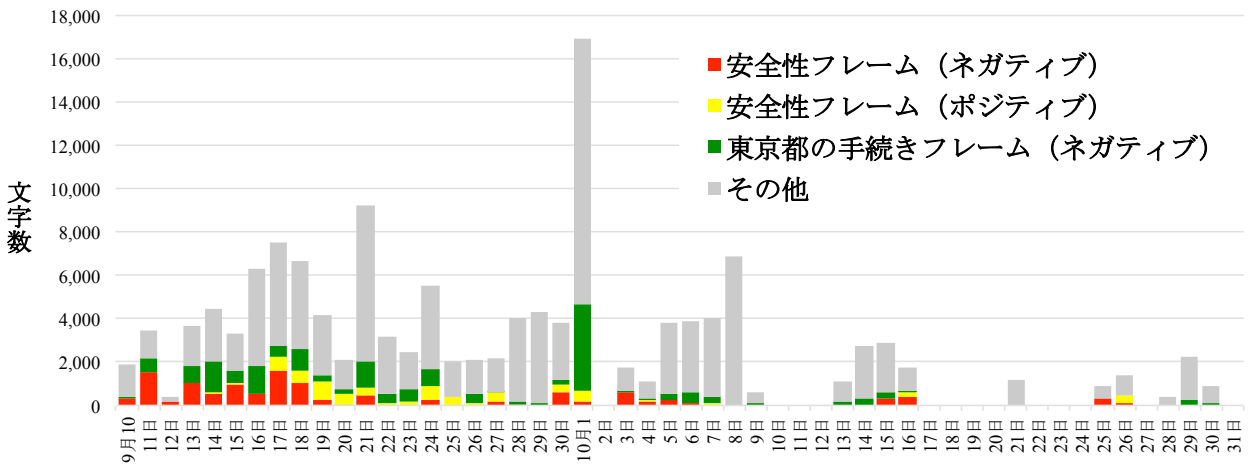


図-2 全国紙の豊洲市場移転問題に関する全記事の文字数（分析2）

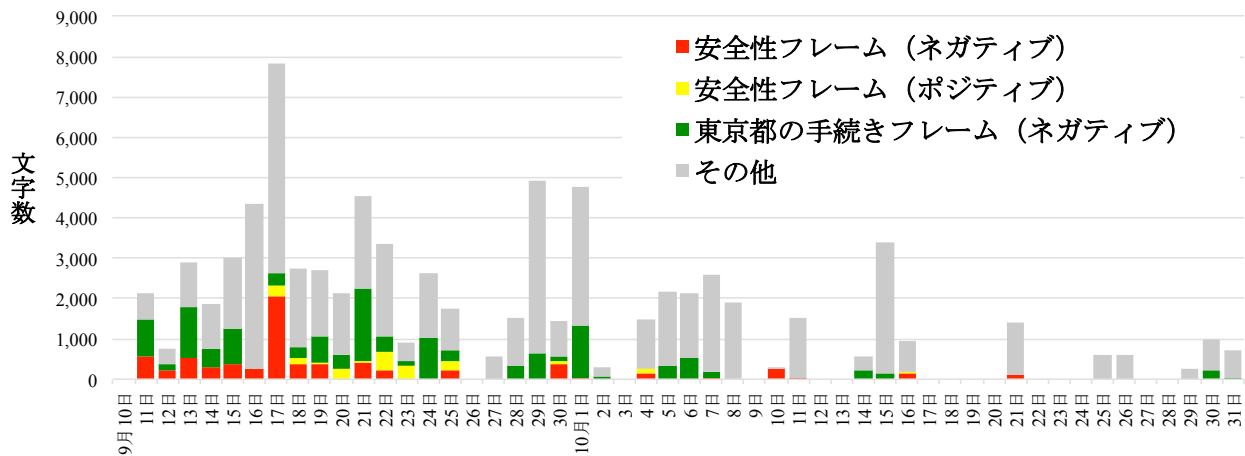


図-3 スポーツ新聞の豊洲市場移転問題に関する全記事の文字数（分析3）

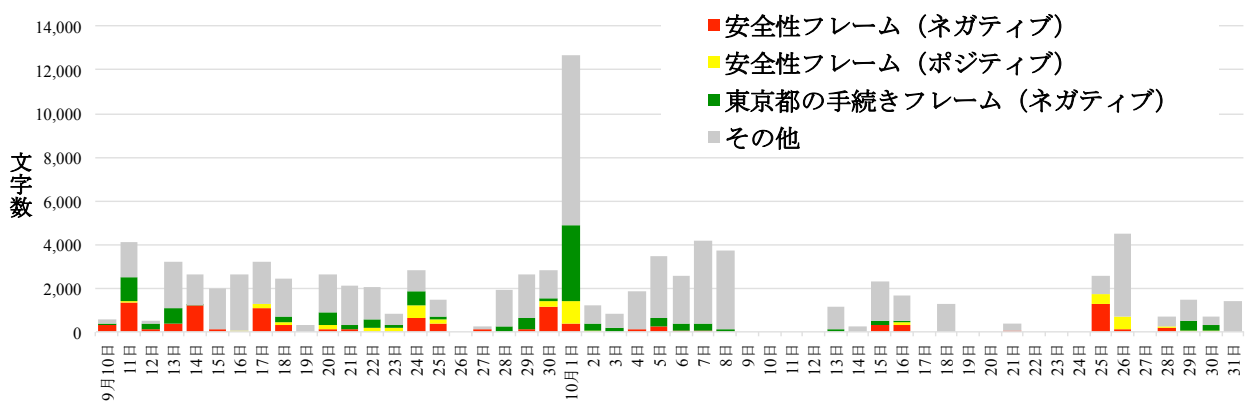


図-4 東京新聞の豊洲市場移転問題に関する全記事の文字数（分析4）

## 4. 分析結果

### (1) 時系列で見るフレーミングの変化

まず、番組内及び記事内の豊洲市場移転問題に関する発言および記事内の各フレームの文字数の推移をそれぞれ図-1、図-2、図-3、図-4に示す。図-1に関しては、欠損している10月5日と10月20日と土日で放送がない日（9月10日、11日、17日、18日、24日、25日、10月1日、2日、8日、9日、15日、16日、22日、23日、29日、30日）を除き、文字数が「0」であれば豊洲市場移転問題に関する報道が皆無であったことを意味する。

図-1、図-2、図-3、図-4より、全てのメディアにおいて、まず安全性フレーム（ネガティブ）が目立ち、これを主なフレームとして報道が行われている様子が見える。その後、テレビの情報番組と全国紙では9月14日頃に、スポーツ新聞では9月17日頃に、東京新聞では9月11日頃に安全性フレーム（ポジティブ）の報道が僅かになされているものの、9月19日頃までは安全性フレーム

（ネガティブ）が目立ち、依然として主なフレームとなっている。しかし9月19日頃に再び安全性フレーム（ネガティブ）が一定数現れたのを境に、安全性フレーム（ネガティブ）が減少していき、東京都の手続きフレーム（ネガティブ）が目立つようになる。つまり、主なフレームが安全性フレーム（ネガティブ）から東京都の手続きフレーム（ネガティブ）に切り替わった（論点のすり替えが生じた）様子が示唆された。

### (2) フレームの報道量変化の検定

次に、フレーム変化が統計的に有意なものであるか検定を行うために、論点すり替えが生じたと目される時点を経前後の2時期に分けて、報道量を比較する。調査したメディアの全てにおいて、9月12日から9月18日までは安全性フレーム（ネガティブ）が主なフレームであり、9月19日頃を境界とし、9月20日以降に東京都の手続きフレーム（ネガティブ）が主なフレームとなっている。そこで9月19日前後の2時期に分け、報道量を比較した。その結果を図-5、図-6に示す。これらの図

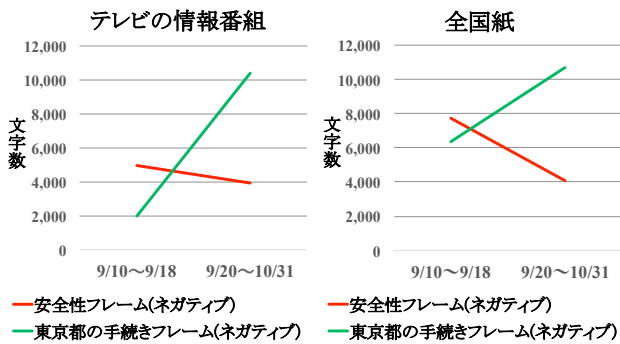


図-5 2 時期に分けた 2 フレームの文字数 (分析 1,2)

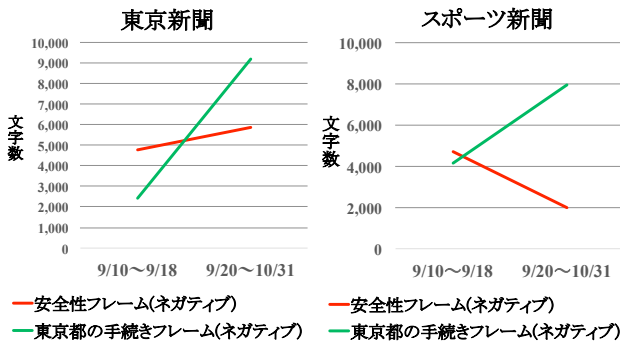


図-6 2 時期に分けた 2 フレームの文字数 (分析 3,4)

表-2 カイ二乗検定結果

	Pearson のカイ二乗値	自由度	P 値
テレビ	3732.8	1	< .01
全国紙	2244.1	1	< .01
スポーツ新聞	2227.2	1	< .01
東京新聞	1434.4	1	< .01

から 9 月 19 日を境に主なフレームがすり替えられたことが確認され、また表-2 の通りカイ二乗検定により「時期の違い」と「報道量の違い」の独立性を検定したところ、すべて 1%水準で統計的に有意に「独立ではない」こと、つまり「両者に関連性がある」可能性が高いことが示された。これは上述の時期を境にして、フレーム変更（論点すり替え）が生じたという仮説を支持するものである。

### (3) 3 フレームの割合の時系列変化

次に参考として、3 フレームの割合の時系列変化を示す。なおテレビの情報番組については、図-1 より 10 月 15 日以降に報道量が著しく少なくなっていることから、それ以降の時期を省いている。また、新聞記事は日によって記事量が大きく異なるため、フレームの変わり目である 9 月 19 日を境に「週」を設定して分析期間を区切り、平均をとった。つまり、1 週目は 9 月 10 日～12 日まで（盛り土問題が浮上した 10 日以降で集計しているため）の平均、2 週目は 9 月 13 日から 19 日までの平均、

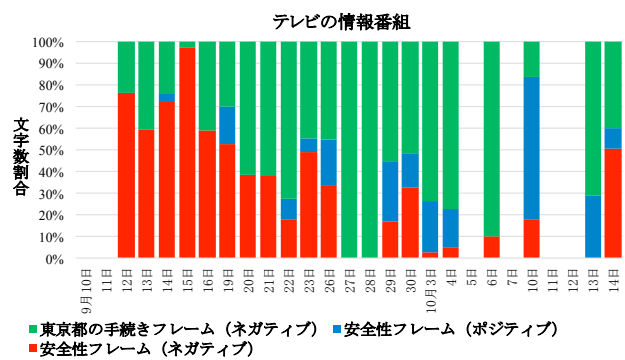


図-7 3 フレームの割合の時系列変化 (分析 1)

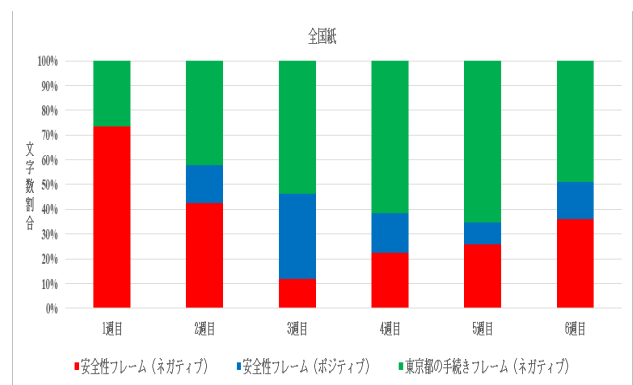


図-8 3 フレームの割合の時系列変化 (分析 2)

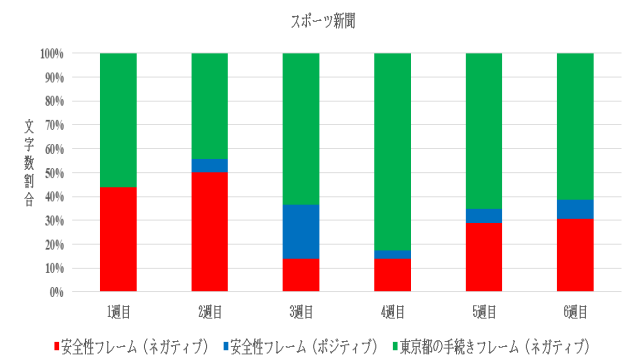


図-9 3 フレームの割合の時系列変化 (分析 3)

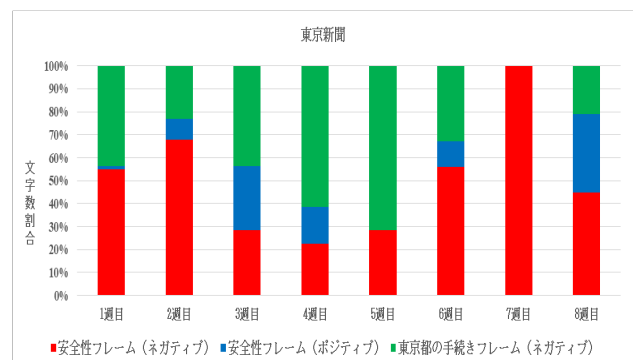


図-10 3 フレームの割合の時系列変化 (分析 4)

3週目は9月20日から26日までの平均, 4週目は9月27日から10月3日までの平均, 5週目は10月4日から10日までの平均, 6週目は10月11日から17日までの平均, 7週目は10月18日から24日までの平均, 8週目は10月25日から31日までの平均を意味する。ただし, 全国紙およびスポーツ新聞は7週目以降報道量が他の週に比べて著しく少ないので, 対象を6週目までとしている。この結果をそれぞれ, 図-7, 図-8, 図-9, 図-10に示す。

図-7 から, テレビの情報番組において9月19日を境にして, 主なフレームが安全性フレーム(ネガティブ)から東京都庁の手続きフレーム(ネガティブ)にすり替えられていることが強く示唆される。また, 図-8, 図-9, 図-10 より, 全国紙, スポーツ新聞, 東京新聞において, 9月19日が最終日である2週目を境にして, 主なフレームが安全性フレーム(ネガティブ)から東京都庁の手続きフレーム(ネガティブ)にすり替えられていることがより強く示唆される。ただし, スポーツ新聞は1週目に安全性フレーム(ネガティブ)と東京都庁の手続きフレーム(ネガティブ)がほぼ同量存在していることや東京新聞は6週目以降に安全性フレーム(ネガティブ)が3フレームの中で最大であるため, この2紙はテレビの情報番組や全国紙ほどの際立った「論点のすり替え」は起こしていないと解釈することが可能である。

## 5. 認知的不協和理論に基づく解釈

### (1) 理論的解釈の意義

上述の分析から, 論点のすり替えが生じた可能性が高いことについては示されたが, その背後では報道関係者の間にどのような心的メカニズムが働いていたのであろうか。本章では, 上述のフレーミング変化のプロセスを, Festinger が提唱した認知的不協和理論<sup>9)</sup>が主張するような心的現象が生じたのではないかとこの想定に基づき, 解釈を示すこととする。

認知的不協和理論<sup>9)</sup>とは, 人間は不協和な関係にある, 整合しない複数の認識を持っていれば, その不協和を解消するように動機付けられるという理論である。例えば, 自身が既に持っているある認識とは矛盾する認識を惹起し得る事実の存在を知った時に, その不協和を解消するために事実を無視したり, 否定したり, 非難したりするということである。Festinger は, 認知的不協和を低減するために人間が採る方法は主に3つあると述べている。1つ目は, 不協和関係にある認知内容の一つまたはそれ以上を変化させ, 不協和がないと思込める状況を作る方法。2つ目は, 不協和関係にある認知の重要性を減らすこと, すなわち「重要ではない」と評価することで不

協和を和らげる方法。3つ目は, 既存の認知と協和的な新たな認知を増やすという方法である。

本研究においては, あくまで報道の量が実証分析の対象であり, 心的メカニズムに関する仮説を検証するための直接的なデータは得られていないため, 以下の記述はあくまで考察の一環としての理論的解釈を示すものに過ぎない。しかし仮に認知的不協和理論に基づいて整合的な解釈が可能であるのであれば, そうしたメカニズムが報道関係者の心理において働いたことの可能性は少なくとも示唆されることになり, また今後検証すべき仮説の候補を提示することにもなるであろう。

### (2) 豊洲市場移転問題報道に関する解釈

以下, 豊洲市場移転問題に関する報道プロセスについて, 具体的な解釈を順を追って示す。

#### a) 豊洲移転は不適切であるという認知の形成

2016年7月31日に行われた東京都知事選挙で圧勝した小池百合子知事は, その選挙投開票日翌朝の記者会見で「豊洲移転見直し」を表明した。そして8月31日の記者会見で, 豊洲市場移転の延期を正式に発表し, すでに述べたような懸念を提示した。このとき, マスメディア関係者や一般市民の世論において, 「豊洲市場移転は不適切な事業である」という認知が共有されたものと考えられる。そしてこの認知に協和するものとして, 安全性フレーム(ネガティブ)に基づく, 豊洲は危険であることを示唆する報道がメディア上で展開され始める。とりわけ9月10日に「盛土をしていなかった」問題が発覚して以降, 報道は高まりを見せる。

#### b) 「安全である」という認知の発生

一方, 安全性フレーム(ポジティブ)に対応するのは「豊洲は安全である」という認知であるが, これは「豊洲移転は不適切な事業である」という先の認知とは協和せず, これまで当該事業をバッシングしてきたこととの間に矛盾が生じる。このような認知が生じた場合, まず取られると考えられる対応が「無視する」というものである。先ほどの3つの不協和低減方法で言えば, 1つ目の方法のように認知内容を変更して無かったことにする, もしくは2つ目の方法のように認知の重要度が低いことにするかということである。実際, テレビの情報番組と全国紙では9月14日頃に, スポーツ新聞では9月17日頃に, 東京新聞では9月11日頃に, 安全性フレーム(ポジティブ)に該当する情報への言及が僅かになされているのであるが, 9月19日頃(2週目)までは概ね安全性フレーム(ネガティブ)で豊洲移転をフレーミングし続け, バッシングを継続している。

#### c) 「安全」と「危険」のせめぎ合い

そして, 9月19日(2週目最終日)頃に転機が訪れる。この頃まで安全性フレーム(ネガティブ)は減少し続け



ていくのだが、19日頃以降にはついに、その逆の安全性フレーム（ポジティブ）が目立った形で採用されることとなるのである。安全性フレーム（ポジティブ）に該当する情報は、後の検討委員会などでもその正当性が専門家から繰り返し主張されているように<sup>17)</sup>、「技術的な正当性」を十分に携えたものであった。技術的正当性に関する認知が番組関係者において強化されれば、「無視」することは徐々に困難なものとなるであろう。こうして、「豊洲市場は危険である」という認知と「豊洲市場は安全である」という認知の間のせめぎ合いの段階に入り、前者の認知が徐々に弱体化して、報道量においても安全性フレーム（ネガティブ）に基づく報道は縮小し、9月19日頃以降（3週目以降）は安全性フレーム（ポジティブ）の報道が一定程度なされるに至ったものと考えられる。

#### d) 東京都の手続きフレーム（ネガティブ）へ乗り替え

上述の「3つ目」の方法として言及したとおり、人間は認知的不協和を低減するために、既存の認知と協力的な新たな認知を形成することを試みる場合があるとされる。実際に、9月20日以降10月初旬まで（3から5週目）、東京都の手続きフレーム（ネガティブ）を主なフレームとした報道がなされている。これは「豊洲市場移転の意思決定や情報共有に係る行政手続きに問題があった」という内容の報道であり、「豊洲移転は不適切である」という認知と協和する。しかも、「豊洲は安全である」という認知と不協和をもたらさない。安全性と手続き的正当性は無関係であるからだ。つまり、この「豊洲移転の行政手続きに問題があった」という認知を強調することで、認知的不協和が低減又は解消され、「豊洲は安全である」という技術的に正当な認知とのせめぎ合いを回避し、当初共有されていた「豊洲移転は不適切である」という認知を「温存」させることが可能となるのである。そのことを象徴するテレビの情報番組内の発言として、例えば9月19日には専門家が、「万一有害物質が残っている場合に、何らかの人が入って作業ができるという選択肢を残すということはあるかと思う」という発言をした直後、司会者が「それならそうと言ってくればいいのに。そのこそっと進めることで逆に不安が出てきているんですよ」と述べている。

#### e) まとめ

以上のように、豊洲市場移転バッシング報道におけるフレーム変更（論点すり替え）のプロセスは、認知的不協和理論を用いて解釈することが可能であるように思われる。本事例に限らず、マスメディア報道の関係者において認知的不協和に基づく論調選択が行われているのか否かについて、今後の研究でより詳細な検討が行われるべきであることが示唆されていると言えるであろう。

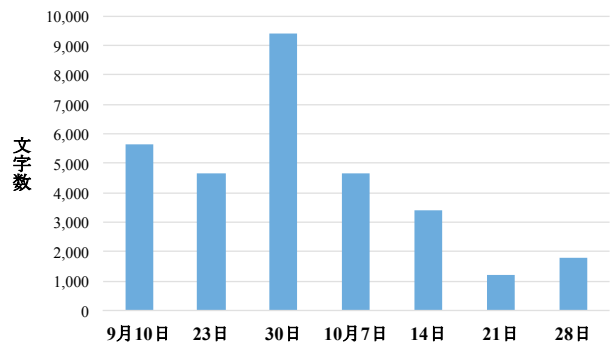


図-11 会見内の豊洲市場移転問題に関する全発言の文字数

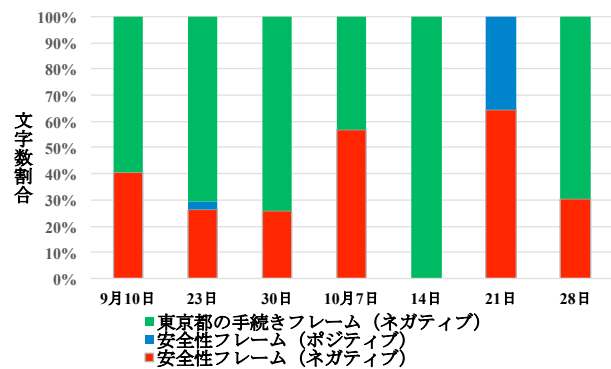


図-12 各会見の3フレームの文字数の割合

### (3) 小池知事発言に関する分析及び考察

上述のフレームの変更について、メディアの関係者が認知的不協和の解消を試みた結果ではなく、フレームを変更しているのは小池知事であって、メディアは小池知事の記者会見を通じた発言をただ反映しているだけである、という関係も想定することは可能である。

そこで本章では、小池知事の記者会見における発言を数量化しその変化を観察することで、マスメディアの報道内容の変遷と一致するか否かを確認しておくこととする。

分析の対象は、小池都知事の定例記者会見における発言とする。東京都のHPにアップされている小池都知事の記者会見のテキストデータ<sup>18)</sup>から、質疑応答も含め小池都知事の発言の全てを抽出した。取得期間は、定例記者会見で小池都知事が初めて豊洲市場問題について発言（先述の延期発表は臨時的緊急記者会見である）した2016年9月10日から、10月の定例記者会見の最終日である28日までの全7回分である。分析に用いるフレームは、テレビの情報番組および新聞報道の分析と同様に、表-1で定義した3フレームとする。分類の手順についても、テレビの情報番組および新聞報道の分析と同様に行った。

9月10日から10月28日の間における、豊洲市場移転問題に関する全発言の文字数を図-11に、上述した3フ

フレームに当たる各回の文字数の割合を図-12に示す。

図-12から、小池都知事は、9月10日から10月14日まで、10月7日を除いて、東京都の手続きフレーム（ネガティブ）を主要フレームとして用いていることがわかる。そして、10月21日には東京都の手続きフレーム（ネガティブ）は一度皆無となっているのであるが、図-11に示すように発言量自体が他の日に比して少ないことに注意が必要である。つまり、「豊洲移転見直し」を表明し、豊洲市場移転を問題化した小池都知事は9月10日から10月28日まで一貫して、東京都の手続きフレーム（ネガティブ）を主に用いて発言している。

このことから、論点のすり替えと言うべき報道フレームの選択と変更は、小池都知事の発言をただ反映したというわけではなく、メディア側で独自に行われていると理解するのが妥当であると考えられる。

メディアが独自にフレームの選択・変更を行い、ある段階から手続き問題をクローズアップすることになった理由については、上述のとおり「豊洲市場移転は不適切な事業である」という認知と「豊洲市場は安全である」という認知との間の不協和を解消するためであったというのが本研究の想定ではあるが、たとえばメディアとして知事・東京都及び世論に対する問題提起を行う意図があった等の他の解釈も、本研究で示した材料のみでは否定はできないことには留意すべきである。

## 6. 総括及び今後の研究課題

本研究では、豊洲市場移転問題を事例としたテレビの情報番組、新聞の全国紙、スポーツ新聞や東京新聞の論調および小池都知事の発言について、フレーム分類を用いて定量的に分析を行った。その結果、主要なフレームを変化させてきた傾向が調査したメディアの全てにおいて観察され、「論点のすり替え」によるバッシング報道が存在したという可能性が示唆された。

また、上述のフレーム変更過程に関し、認知的不協和理論に基づいて解釈する考察を試みた。その考察の結果、本事例の背後で、マスメディア関係者において認知的不協和の低減プロセスが駆動し、それに動機づけられた結果として「論点のすり替え」が生じている可能性が見て取れた。

なお本研究にはいくつかの限界があり、今後の研究を通じた改善が求められる。第一に、本研究で分析対象とした媒体は限られたものであり、特にテレビ番組は一つの番組を取り上げたのみである。分析対象メディアは上述のとおり一定の根拠を持って選定してはいるが、より多数のメディア報道を分析することで、より妥当かつ豊富な知見が得られる可能性は十分に考えられる。

第二に、本研究で採用した3つのフレームでの分類は、既に述べたように小池知事が会見で示した論点に基づいて設定したのであるが、それが報道内容の分析枠組みとして妥当であることを客観的に示すのは難しいということである。今後例えば、新聞の各記事に登場する語彙の傾向から、クラスター分析等によって情報量損失の少ない記事分類を特定し、形成されたクラスターを報道フレームとして解釈可能かどうか検討するというアプローチが考えられるが、これは相当数のデータ量を必要とし、人間に解釈可能な分類が機械的に得られる保障があるわけではなく、また文意を機械的に計量するには係り受け解析など難易度の高い技術も必要となり、課題は少なくない。

第三に、既に述べたことであるが、本研究は認知的不協和が論点すり替えを引き起こしたことを直接的に裏付けるものではなく、あくまで論点すり替えとも言うべき報道フレームの変更が生じたことをデータに基づいて示した上で、そのメカニズムに対する考察において認知的不協和理論を援用したに過ぎない。今後たとえば、マスメディアにおけるバッシング報道やウェブ上における炎上現象の論調を否定するような事実が明らかになった時点でメディア関係者や一般市民が抱く心的な状態を計測するといった研究を、フィールド調査や実験によって明らかにすることも、検討する価値があるであろう。

第四に、フレームの変更が必ずしも悪い意味での「論点のすり替え」とは言えないケースもあることから、正当なフレーム変更と不当なフレーム変更の区別に関する研究も今後必要である。本研究が扱った事例について言えば、東京都の意思決定・共有プロセスに関する手続き的な問題を指摘することそのものは、必ずしも不当なことではない。ただし本事例の場合は、都庁内の手続きは「豊洲移転を行うべきか否か」という事業の本質に関わる判断とは次元の異なる問題であって、安全性等に関する懸念が払拭されれば当該事業そのものをバッシングする必要はないことから、不当な意味での「すり替え」であったと考えることに一定の妥当性はあるであろう。

## 参考文献

- 1) 池田謙一 編：政治行動の社会心理学，北大路書房，pp. 26-35, 2001.
- 2) 田中皓介，藤井聡：1950年代から現代までの公共事業を巡る新聞社説についての時系列分析，土木学会論文集 D3, Vol. 71, No. 5, pp. I\_143-I\_149, 2015.
- 3) 藤井聡：公共事業が日本を救う，文春新書，2010.
- 4) 朝日新聞デジタル：築地市場の豊洲移転問題，<http://www.asahi.com/special/timeline/tsukiji-to-toyosu/>（参照 2018.1.25）
- 5) Festinger, L.: *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, IL: Row, Peterson, 1957.（末永俊郎 監訳：認知的不協和の理論，誠信書房，1965.）

- 6) Klapper, J. T.: *The Effects of Mass Communication*, New York: Free Press, 1960. (NHK 放送学研究室 訳: マス・コミュニケーションの効果, 日本放送出版協会, 1966.)
- 7) McCombs, M. E. and Shaw, D. L.: The agenda-setting function of mass media, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, pp. 176-187, 1972.
- 8) Iyengar, S. and Kinder, D. R.: *News That Matters*, Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- 9) 竹下俊郎: 議題設定とフレーミング—属性型議題設定の2つの次元, 三田社会学, No. 12, pp. 4-18, 2007.
- 10) 吉田文彦: 文章解析ソフトウェア TeX-Ray の概要と応用事例—小泉内閣関連社説の内容分析結果による内閣支持率の予測, マス・コミュニケーション研究, Vol. 68, pp. 80-96, 2006.
- 11) 木戸健介: 国土政策研究所 講演会「公共事業とメディア」, JICEREPOR, Vol. 19, pp. 17-27, 2011.
- 12) デロイトトーマツ: デジタルメディア利用実態調査 2017—日本編—, <https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/md/digital-democracy-survey-2017.html> (参照 2018.1.25)
- 13) 中村宏之: 「ミヤネ屋」の挑戦 激化する平日午後の視聴率争い, 2017, <http://www.yomiuri.co.jp/entame/ichiran/20170317-OYT8T50021.html> (参照 2018.1.25)
- 14) 情報ライブ ミヤネ屋, <http://www.ytv.co.jp/miyaneya/> (参照 2018.1.25)
- 15) 日本新聞協会広告委員会: 2015 年全国メディア接触・評価調査報告書, 日本新聞協会, 2016.
- 16) Iyengar, S.: *Is anyone responsible?*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- 17) 市場問題プロジェクトチーム: 第 1 回市場問題プロジェクトチーム議事録, 2016, <http://www.to-seikaikaku.metro.tokyo.jp/shijyoutp-kaigi01rokuga.html> (参照 2018.1.25)
- 18) 知事の部屋, 知事記者会見/平成 28 年, <http://www.metro.tokyo.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2016/09/index.html> (参照 2018.1.25)

(2018. 2. 23 受付)

## AN EMPIRICAL ANALYSIS ON THE PROCESS OF SELECTING TONES OF PUBLIC-POLICY-BASHING: A CASE STUDY OF TOYOSU MARKET RELOCATION

Kota MISUMI, Kousuke TANAKA, Yuichirou KAWABATA and Satoshi FUJII

In recent years, journalism in Japan has been criticizing government's various public projects, and their articles and programmes sometimes should be called "public-policy-bashing". In this study, we took the Toyosu market relocation issue as a case of public-policy-bashing. After a torrent of criticism against the relocation project, experts concluded that the project was not causing any severe risks. That means the basis of criticism has been denied, but the criticism continued. We analyzed how media and journalists selected the tones of criticizing and changed them. The analysis of quantitative data from TV programmes and newspaper articles suggested that the journalism had changed their flame of criticism from "risk of relocation" to "problems in the due process of the project", and continued the bashing despite of experts' positive reports. In addition, our theoretical discussion suggested that their flame change was a result of the process of reducing cognitive dissonance.