

地方テレビ局におけるアジェンダ・セッティング

——地域ジャーナリズム再生の視点から——

徳 永 博 充*

1. は じ め に

心ある日本のジャーナリストにとって、2011年は痛恨の思いが刻まれた年となった。東京電力福島第一原発の事故である。未曾有の放射能汚染。放射性セシウムの放出量は、広島に投下された原爆の数百倍に膨らむ。故郷が奪われ、そこで暮らす時が奪われ、地域、家族、友人の絆が断ち切られた。これからは体内被曝による健康被害が想定される。被害は周辺地域だけでなく、日本全体に及ぶことを覚悟しなければならない。我々は広島、長崎について三度、ヒバクシャになった。

当事者である東電、原子力保安院、そして政府から最初に発せられたのが、「想定外」の言葉である。政官民の膨大な時間とコストをかけたキャンペーンの結果、マスメディアは、「原子力安全神話」という虚構を許してきた。いや、マスメディア自身が、虚構の構築に深くかかわったのである。政治圧力、スポンサー圧力、イデオロギー圧力に屈し、偏向報道を行ってきた。「想定外」とはつまり、メディアを含む私たち自身の思考停止の産物なのである。こうした虚構を早くから見破り警鐘を鳴らしたのが、ノンフィクション作家の堀江邦夫と、物理学者の高木仁三郎である。堀江は自ら福島第一原発や美浜原発で就労、多くの下請け労働者が日常的に被曝する実態を「原発ジプシー」¹⁾に著した。

原発の将来に疑問を抱いた高木仁三郎は、原子力業界を離れて原子力資料情報室を設立。原発の脆弱性と持続不可能性を主張した。特筆すべきは地震と津波に襲われた際には、福島第一原発などで破滅的な事故が起きることを予見していたことである²⁾。堀江は「虫の目」で、高木は「鳥の目」で原発を撃ったのである。しかし、こうした警告をメディアは無視するか注目することを怠った。筆者はかつてヒロシマの放送記者として堀江に注目し、高木に幾度かインタビューを行ったことがある。その後、1990年には旧ソビエト最大の核実験場、現在のカザフスタンにあるセミパラチンスクに入り、多くの住民が放射能被害で苦しむ実態を、ニュースとドキュメンタリーで伝えた。さらにニューヨーク特派員であった1992年、オハイオ州のフェルナルド・ウラン精錬工場。1993年、ワシントン州のハンフォード核施設（長崎原爆用のプルトニウム生産）を取材して全国放送した。両施設とも地下水脈や川を汚染し、近隣の多くの人々がガンや心臓疾患で苦しんでいた。こうした取材をするたびに私の胸に湧き上がったのが、「人類と核は共存できるか？」という問いである。これはまさに、原水禁運動および被爆者援護運動の精神的支柱であった、森滝市郎の哲学、「人類と核は共存できない」に連なるアジェンダ（問いかけ）である³⁾。しかしながら筆者は、1994年に米国から帰国して以来、現にそこに存在する危険、すなわち原発に関してこの問いかけを行っていない。これは、原発問題に関わること

* 広島経済大学経済学部准教授

によって想定される「煩わしさ」から逃れるためであった。「煩わしさ」とは前述した政治圧力、スポンサー圧力、イデオロギー圧力である。「原子力安全神話」構築には加担しなかったが、「原発の安全性を問う」という命題から逃げたのである。今回の事故を見るにつけ、市民の真の利益に向き合わなかったことに、忤怩たる思いを抱く。ならば、筆者を含むマスメディアが為さねばならなかったのは何か。それは、アジェンダ・セッティング（議題設定）ではなかろうか。一度深刻な事故が起きてしまえば、地球規模で人類の生存が難しくなる危険性を原発は秘めている。そんな原発の存在に、もっと根源的な問いかけを行うべきであった。「原子力は安全か?」、「原発は安全か?」という議題を發し、ち密な取材によって問題の本質を解き明かす。さらに、選択肢を示して大きな公共の議論の場を醸成する。こうしたことを怠ったマスメディアは、明らかにアジェンダ・セッティングに失敗したのである。

昨今、政府にしても東京電力にしても、原発事故による被害、とくに健康被害を「過小評価」することに躍起である。しかし、ヒロシマを知る我々から見れば、「過小評価」は許されないものである。それは、広島・長崎の被爆者たちの、晩発性障害の歴史から見れば明らかである。再び「想定外」を許してはならない。マスメディアはその為の有効なアジェンダを、設定できているであろうか。

東日本大震災後に視線を転じると、死者、行方不明者あわせておよそ2万人という悲劇であるにも関わらず、人々の記憶から薄れていくのが早すぎるように感じられる。ここにもアジェンダ・セッティングの問題が潜む。我々は犠牲者2万人という事実を知っている。しかし、バーチャルな事実であって、実感が伴わないのである。これは、ことあるごとにマスメディアへの批判が沸騰する風潮が存在する現在、メ

ディアが摩擦を恐れ、死者の姿を公開することをタブーにしているためである。「死者の姿は映像でも写真でも見せない」。これが、今の日本のメディアのアジェンダ・セッティングの手法である。ABCのテッド・コッペルは、戦争報道において真の悲惨さを伝えるために、死者の姿を映像で見せるべきであると主張した。コッペルの主張に従えば、東日本大震災の真の悲惨さを伝えるために、死者の姿を報じることができなかったのかという疑問が残る。もちろん死者を冒瀆する事は許されない。ニュースを目にする子供たちへの影響も、考慮に入れる必要がある。そのうえで死者の姿を報じ、受け手には悲惨さを知るだけではなく感じてもらうのである。アジェンダの設定の仕方ひとつで、悲劇の認識の深さが変わってくる。記憶も深化する。

メディアによるアジェンダ・セッティングの問題として、原発に関しては怠慢、東日本大震災については表現方法のタブーについて指摘しておきたい。アジェンダ・セッティングの有無で輿論が変わる。その手法によって事象の認識が変わる。これらは非日常的な出来事に関する、メディアの議題設定の例である。それでは普段、意識されることが少ない、日常の報道活動におけるアジェンダ・セッティングとはいかなるものであろうか。本稿では地方テレビ局報道のアジェンダ・セッティングに着目し、地域ジャーナリズム再生の視点から論ずる。まず、アジェンダ・セッティングと公共圏の醸成、そして、輿論の形成との関係について考察を行う。続いて、地方局で実践されるアジェンダ・セッティング法を整理する。さらに、アジェンダ・セッティングの先進例を見て行く。最後に、広島県の地方局の意識と実践を比較分析して、地方局のアジェンダ・セッティングのあるべき方向を探る。なお、本稿において地方局とは、民間の地上波地方テレビ局をさすものとする。

2. アジェンダ・セッティングの役割

ウォルター・リップマンは、ニュースの特性についてつぎのように語る。「ニュースは社会状況の全面を映し出す鏡ではなくて、ひとりでに突出してきたある一面についての報告である。……だからどんな出来事にせよ、それが目をつけられ、客観化され、測定され、名づけられるような要素を多くもっているほど、ニュースが成立する機会も多いわけである」⁴⁾。これは、異常性を持つ事件や対立する事象に注目することが、現代ジャーナリズムにあって支配的であるという事実を指摘する。ニュースになる事象とは、本来それ自体に伝えられるべきニュース価値を内包するという考え方である。他方、アメリカのジャーナリズムの伝統では、ニュースは「ストーリー」と定義され、ニュースの善し悪しは、ジャーナリストが取材とニュース感覚によって選び取るテーマの質と、いかに興味深くストーリーを語るかという表現技術によって決まるという考え方がある。ニュース価値はジャーナリストの手によって生産されるとも言える。『メディアの権力』の著者デイヴィッド・ハルバースタムは、このテーマを選び、「ストーリー」を語るジャーナリズムの機能を、「アジェンダ・セッティング」と呼ぶ。

2.1 アジェンダ・セッティング、公共圏、そして輿論

「現代ジャーナリズムの任務は、よく啓発された世論を形成することである」。ニュース・ウィーク誌のモットーである。「よく啓発された世論」とはいかなるものであろうか。一般的に、マスメディアなどからもたらされる情報に基づいて、市民社会において形成される政治的・社会的共通の意見が世論である。この世論について佐藤卓己は、二種類に区別すべきであると主張する。かたや、誰が主張しているのか

も判然としない「空気」であり、感情や私的心情に支配される「世論（せろん, popular sentiments)」である。一方は、公衆の社会的意識が組織化されたものであり、理性的議論に基づく「輿論（よろん, public opinion)」である⁵⁾。ジャーナリズムが「熟議の民主主義」を理想とするかぎり、後者、「輿論」を目指すことに異論はあるまい。佐藤はこうも語る。「敢えて輿論と世論を峻別して使う必要性を訴えるのは、世間の雰囲気（世論）に流されず公的な意見（輿論）を自ら荷う主体の自覚が、民主主義には不可欠だと考えるからである」⁶⁾。佐藤の論に従えば、ジャーナリズムが目指すべきは「よく啓発された輿論」の形成ということになる。

「よく啓発された輿論」が形成される過程において、アジェンダ・セッティングと公共圏の醸成（公共の議論の場づくり）が欠かせない要件となる。このうち公共圏（public sphere）は、元来は、「人々が集い、語り合い、社会のなかで起きていることについての情報や、それについての自分の考えを交換することができる場」という意味である。村の居酒屋や町の広場というイメージが浮かぶ。しかし今日では、新聞やテレビなどのマスコミ、社会的な会合、ボランティア団体など、社会の状態についての真の議論を可能にする仕組み全体。さらに、そうした状態について真剣に議論する義務があるのだという感覚を、育む仕組み全体を指す言葉になっている。ここで大切な前提は、私たちが暮らす上での一般的な数多くの条件は、私たち自身が作り上げたものであり、したがって私たちの手で変えることができるという理解である。つまり公共圏とは、民主主義を中身のあるものにするために欠かせない装置なのだ。公共圏の充実により、「よく啓発された輿論」が可能になる。

その公共圏の醸成に役割を果たすのが、アジェンダ・セッティングである。ちなみに、アジェンダ・セッティングは「議題設定」と訳さ

れる。アジェンダとは「社会が議論すべき問題」のことであり、「何が議論すべきテーマなのかを提示する」ことがアジェンダ・セッティングである。報道現場において競い合う日本のジャーナリストたちの優先順位は、通常、「早く深く正確に」表現することである。これをハルバースタムが言うように、「今何が問題なのか、何を議論すべきなのか」を、社会に提示することへと転換して見る時、ジャーナリストの視点は大きく変わる。従来の日本のマスメディアが伝えてきたものとは、事件、事故でないかぎり、あとは発表ものが主であることに気付く。つまり、政府、自治体、そして企業が選択した議題であり、知るべきことである。記者クラブに取材の拠点を置く限り、アジェンダは相手が決めてしまう。これでは客観報道という名の広報の下請けである。これに対してハルバースタムは、伝えるべきテーマを決めるのは権力でも企業でもなく、ジャーナリスト自身が行わなければならないと主張する。彼がかつて所属したニューヨークタイムズ紙が、世界のメディア、言論界において果たす先導的役割が、アジェンダ設定力と考えられていることと通底する。

ここまで述べてきた文脈から、アジェンダ・セッティングと公共圏、そして輿論の関係が浮かび上がる。まず、ジャーナリズムが自ら選びとったテーマについて、アジェンダ・セッティングを行い、公衆の関心を喚起する。次第にそのテーマについて公共圏が醸成され、熟議を経て公衆の理解が深まる。最後にそうした多くの公衆が集う公共圏において、選択がなされ、啓発された輿論が形成されるのである。

アメリカにおいて、ジャーナリズムの大切な機能と位置付けられるアジェンダ・セッティングであるが、日本のジャーナリズム研究者の間には、従来、否定的に捉える者が少なくない。その一人、前澤猛はつぎのように述べる。「テレビが抱える最大の問題は、実は、うそではない

が、演出によって人々を一定の思考に誘導する『アジェンダ・セッティング』にある」。「アジェンダ・セッティングは送り手側の編集や、制作の過程における情報の取捨選択、扱い方によって、受け手側の思考や行動に影響を与えたり、一定の方向に誘導することを意味する」⁷⁾。前澤がここで問題視するのが演出であるが、テレビの演出には実は幅がある。やらせやねつ造は論外であるが、テレビ報道について言うなら、送り手が客観報道を意識したとしても、企画ニュースやドキュメンタリーにおいてそれがストーリーで語られる限り、そこになんらかの演出は忍び込む。これは新聞報道においても同様である。さらに報道において情報の取捨選択、「ニュース感覚」による扱い方の違い（視点の違い）は必ず起きる。その違いが社会に多様性をもたらすのであって、横並びのニュースこそ価値のないものである。受け手の思考や行動に影響を与えないニュースも同様に、伝える価値が低いものではないのか。アジェンダ・セッティングとは、輿論を無理やり一色に染め上げるものではなく、輿論に至る公共圏、つまり公共の議論の場を活性化させる役割を持つものである。

2.2 地域社会と地方局、そしてアジェンダ・セッティング

地域の課題は、誰の手によってアジェンダ・セッティング（問題提起）され、解決されるだろうか。一般的には県行政、県議会、市町村行政、市町村議会、町村内会、住民有志といったところが主体として想定される。このうち住民が提起するアジェンダは、地域固有のものであり、それだけ住民にとって切実な問題であることが多い。そうした地域のアジェンダが設定され、住民に共有されることによって解決をみた一つの例を紹介する。

アメリカの都市の郊外やヨーロッパの街並みに比べ、日本のそれは無秩序で醜悪にさえ見え

る。全国一律に法の網がかぶせられ、どの町の住宅地も見かけは似通っている。木造の民家に交じって、つぎつぎにコンクリートのアパートが建つ。旧住民は日照権が侵されたことに不快感を抱き、アパートの新住民は狭い道路に車が溢れることに不満を募らせる。全国どこに行っても同じ顔をした住宅地しか見なくなった。こうした波に抗う市民の運動が、1999年、広島市西区高須二丁目で起きた。もともとこの地域は緑が多く、いくつかのアパートはあるものの、いずれも4階以下の低層で、地域全体としては閑静な佇まいを保っている。そこに7階建のアパート建設の話が持ち上がった。ありきたりであるが、当初、声を挙げたのは日照権を奪われることを心配する近隣住民であった。しかしその後、住民の間から「生垣など緑が多く、低層な住宅がほとんどを占める地域の良好な住環境を守ろう」、という声が挙がった。7階建アパート建設に関するアジェンダが、より普遍的な形で地域住民に向けて再設定されたのである。ごく一部の住民の問題としての日照権のアジェンダから、地域の住環境を守るという住民全体の利害に関わるアジェンダへと拡大したのである。以降、住民の意識調査が行われ、勉強会が重ねられ、事業者と行政との交渉が繰り返された。こうした情報は回覧板というメディアによって、住民に共有されたのである。5年越しの粘り強い運動の結果、個人、法人を含む130の地権者のほぼ全員の合意が得られ、2004年、高須二丁目の「地区計画」が定められた。「地区計画」では、①すべての建築物の高さは、12メートルを超えないものとする。②工場、遊技施設、ホテル、一定面積を超す畜舎などの建設禁止。③自己の用に供する広告物以外の広告を掲載する立て看板などの禁止。この3つの規制がかぶせられた。良好な住宅地の環境を保全するという住民の意思が実を結んだ。「地区計画」とは、いわば町の佇まいを決める街づくりの憲法である。

通常、新しくできる団地では一般的であるが、従来からの住宅地に適用された例は全国でも珍しい。当時の秋葉広島市長は、住民発意によるこの試みを高く評価して、高須二丁目を広島市の街づくりモデル地区とした。また、2007年度まちづくり月間国土交通大臣表彰を受賞している。地域アジェンダを住民自らがセッティングし、解決まで導いた稀有な例である⁸⁾。

運動のアジェンダ・セッティングは、瞬間的燃焼力が高い。一旦火がつけば住民を動員し、地域的な問題解決に、大きなエネルギーを引き出すことができる。だが運動は永遠ではない。問題の解決とともに運動は終息する。運動自体は、地域社会の課題発見の継続的主体にはなりえないのである。しかし、運動が有期限であるのに対し、地域社会の存続は無期限である⁹⁾。ならば地域のアジェンダを常に設定し、解決へ導く主体は何であろうか。今日、市場原理主義が様々な社会的グループを分断して、コミュニティの崩壊を招く様相を見せる。高須二丁目のような古い住宅地であっても、宅地の細分化とともに新住民が増加し、少子高齢化もあって住民の結びつきが希薄になる傾向である。地域住民が、アジェンダ・セッティングの主体になり難い、地域社会の構造となってきた。本来、地域の声を代弁してアジェンダを設定するのは、県市町村の地方議員の勤めである。議員は Law Maker。地域の問題を解決するために、法律（地方議員の場合は条例）を制定することが本分である。しかし、地方議会の実情をみると、議員による立法は皆無と言ってよい。地方議員がアジェンダ・セッティングの責任を果たしていない。さらに市町村合併によって、周縁部は廃れ、地域の連帯感が希薄化している。このため、アジェンダ設定者の主体がぼやけてきていることが、地域アジェンダが設定されにくい条件になっていることも、忘れてはなるまい。

こうした地域環境の変化の中にあって、継続

的に地域社会の問題発見につとめるのが、地域ジャーナリズムである。日々の主要な争点を定義し、住民への周知を図り、議論を促す。その有力な主体が地方局である。地方局は通常、県域メディアである。県という地域社会において公共圏を作りだし、多くの県民参加を促して議論を興すことが、地方局の本来の役割である。この意味において地方局は、地域社会の崩壊を防ぐ防波堤と言える。地域社会自体のアジェンダ・セッティング力の減衰が顕著な今、地域メディアとしての地方局への期待は依然高い。これは、2010年3月に行われたNHKの調査において明らかである。「報道でいちばんに役立つメディアは何か」という設問に対し、テレビと答えた回答者は63%に達した。数あるメディアの中でも群を抜く。地域社会における地方局のレゾナートルが、アジェンダ・セッティング力に依拠することを示す。

3. 地方局ニュースのアジェンダ・セッティング法

地方局が所属する地域社会に向けて、自らの手でアピールできるのは、主に放送枠の10%前後を占める自社制作枠においてである。そこで編成されるいわゆる「看板番組」で、いかに地域の重要なアジェンダをセッティングできるかが問われる。これが地方局の言うところの、地域に密着した番組、すなわち「ローカルワイド番組」ということになる。そうした番組で放送されるニュースにおいて、いかなる手法によってアジェンダが設定されているのか。ニュースの善し悪しを決定する「選び取るテーマの質」と、「ストーリーを物語る表現技術」の主に2つの視点から考察する。

3.1 編成と意識の問題

地方局のアジェンダ・セッティング力は、ニュースの量と質によって測られる面がある。

それはすなわち、局の編成と意識の問題でもある。地方局の編成が権限を持つニュース編成枠（放送枠）の長さは、まさに量である。原初、地方局ニュースは、キー局から送られる娯楽番組の隙間を埋めるマイナーな番組に過ぎず、枠も5分程度であった。アナウンサーがカメラに正対して10秒程度のリードを伝え、続いて50秒前後の映像が流れ、原稿が読み上げられる。こうした1分ほどのニュースが、2～4本放送されるものである。この形式は、現在も昼や夜の定時前のニュース枠で見ることができる。最近では、キー局から送られるニュース番組の一部に設定された、ローカルニュース「差し替え」可能枠を使用することも多い。この場合も同様に、2分から4分程度と短いものである。こうした枠で放送されるニュースは、時間の制約から、事件や事故、行事ものや歳時記といった、いずれも「お知らせ」的なストレートニュースが中心である。新聞でいうベタ記事にあたる。アジェンダとは「社会が議論すべき問題」であり、「何が議論すべきテーマなのかを提示する」ことが、「アジェンダ・セッティング」であるとする定義に従えば、こうしたニュースにおいては、アジェンダ・セッティング力は極めて弱い。

地方局のニュース構造を劇的に変えたのが、1970年代から始まったローカル報道番組である。青森放送や山陽放送が草分けとなり、ローカル報道番組編成は日本全国の地方局に波及した。いずれも月曜日から金曜日までの夕方の放送で、キャスター方式を採用し、放送枠は30分程度に拡大した。ニュース枠の量的拡大は、放送するニュースの質にも変化をもたらした。当時、地方局の番組様式は、東京キー局のニュース・スタイルが基準であった。役割モデルとなったのが、1962年に放送開始したTBS『JNNニュースコープ』である。日本で初めてのキャスターニュースであった。この『ニュースコープ』自体は、アメリカの放送ジャーナリズムの

魁, CBS ニュースのスタイルを目指したものである。当時の CBS と言えば, マッカーシズムと戦ったエド・マローの余韻が残り, 「大統領よりも信頼できるアンカーマン」と呼ばれた, ウォルター・クロンカイトの全盛期である。CBS はアメリカのジャーナリズムの中でも, アジェンダ・セッティングにおいて傑出した存在であった。その CBS の孫弟子にあたる日本の各地方局のローカル報道番組は, その多くが記者出身者をキャスターに据え, 不器用ながらも正面から地域課題と向き合おうとした。結果, この頃に初めて地方局の真のアジェンダ・セッティングが始まったと言える。

1990年代に入ると多くの地方局が, ニュースと生活情報の両方を扱う, 大枠のローカルワイド番組をスタートさせた。第二次ローカルワイド・ブームである。その典型的な編成は, 夕方 5 時から番組をスタートさせ, 東京からの全国ニュースをはさんで, 6 時台の後半 40 分間程度でローカルニュースを伝えるというものである。こうしたローカルワイド番組に大きな影響を及ぼしたのが, テレビ朝日が 1985 年に始めた「ニュース・ステーション」である。異才のキャスター, アナウンサー出身である久米宏は, 単なるおしゃべり屋さんではなく, 批判精神に富み, 「反権力」を標榜していた。番組は, 久米が所属するプロダクションが実質的に制作を行い, 久米の個性が色濃く反映されたものとなった。政治や社会への鋭い批判報道は, 自民党政権や企業などと摩擦を起こすことも多い半面, 持続的なアジェンダ・セッティングによって, 輿論形成の一翼を担った。批判的なアジェンダ設定を行うニュース・ステーションが人気を博するにつれ, 地方局のローカルワイド番組において, その報道スタイルが模倣された。

ニュースの質の決定に, 編成枠以上に大きな影響を及ぼすのが, 局の意識の高低である。この場合, 局とは編成・報道方針であり, 同時に

帰属する記者(ジャーナリスト)一人一人の志, ニュース感覚, そして力量でもある。まず, 編成・報道が自社のローカルワイド番組の目的を, 地域社会との脈絡においていかに位置づけるかによって, 表出するニュースの質が変わるのは自明である。一例であるが, 筆者が地方局の報道現場にいた頃, 「メダカが卵を産んだ」, 「珍しい花が咲いた」などという, 視聴者情報をニュースとして優先する方針が打ち出され, あくまでハードニュース重視を主張する現場と対立したことがあった。この頃, 報道現場にも演出や視聴率重視のトレンドが持ち込まれ, 「面白くなければテレビじゃない」といった風潮がまん延していた。編成・報道方針が, ニュースの質に影響を及ぼす例である。他方, 記者の志, ニュース感覚, そして力量が, ニュースの質, さらにはアジェンダ・セッティング力を決めるのは必然である。これについては後の章, 「アジェンダ・セッティングの先進例」で詳しく述べる。地方局の編成と意識は, アジェンダ・セッティングの量と質を決定する。

3.2 テーマ選択の問題

ニュースは森羅万象全てをそのまま映し出す鏡ではない。いかなるテーマを選びとり, いかに伝えるかが問われるマスコミュニケーションである。特定の角度から入射する光を選びとり, 屈折させて像として結ぶプリズムの役割を果たす。大石裕はつぎのように述べる。「ジャーナリズムは出来事の『名付け』や『意味付け』を行い, その作業を通じて社会に対して一定の価値観を提示している。すなわち出来事を構成する多数の事実の中からいくつかを取り出し, それらの事実を編集することで出来事を説明し, 意味づけるのである。その際, 過去に生じたどの問題や争点と関連づけるかということが重要になる。こうした出来事を構成する諸事実からの選択, そして他の問題や争点との関連づけは,

ニュースを報じるジャーナリズムにとっては不可欠な作業である」¹⁰⁾。ニュースには「選択」が必ず伴うと、大石は指摘するのである。

ニュースのテーマ選択には2つの階層がある。最初の層は、数あるテーマの中から報じるか否か、報じるとした場合の優先順位はどうかを決める作業である。収用枠の条件から、さらにマンパワーの限界から、新聞にしる、放送にしる、報じられる量は有限である。扱えるテーマを並べ、想定されるニュース価値をニュース感覚に基づいて取捨選択、ないしは配列する。これは、多くのテーマに同時に遭遇した時の記者の判断であり、主には編集権を持つニュース・デスクの日常業務である。2番目の層とは、一旦選択したテーマのどこに視点を定め、それをより立体的に表現するためにいかなる資料、データを使い、対立する要素を比較し、どの取材対象を選択するかという判断である。これこそジャーナリストの真価が問われる作業である。2番目の層の選択の相違によって、1つ目の選択は、幾通りもの異なるテーマに姿を変える。例えるなら、殺人事件が山里で起きたとする。息子による老いた母親の殺害という痛ましい出来事である。複数の記者が取材し、ニュースとして報じる。その際、ニュースは「ストーリー」として語られ、それぞれが事件について「意味付け」を行う。「粗暴な息子による犯行」、「貧困による自暴自棄の犯行」、「地域崩壊による孤立の果ての犯行」、「孝行息子の看病疲れの末の犯行」といった具合である。視点、経験、力量に基づく記者の「ニュース感覚」というあいまいなプリズムを通すことによって、映し出される像の姿は全く違うものになるのである。こうしてメディアが「意味付け」したニュースは、それぞれがアジェンダとなる。公衆によって知覚され、時に公共圏において重要な争点に据えられる。ジャーナリズムが選択したテーマが、アジェンダとして設定されるのである。

ニュースの概念は時代とともに、メディアの特性とともに変化する。近年、ニュースのソフト化の傾向が著しい。その主役の1つがテレビである。テレビニュースのソフト化は、主につぎのように分類できる。事象のニュース価値とは無関係に速報を重視する「リアルタイム主義」。映像重視でニュースの本質が見失われる可能性が高い「映像優先主義」。センセーショナルリズムと報道の幼稚化をもたらす「面白主義」。官庁、警察、諸団体の宣伝になりかねない「発表報道主義」。テーマの深化を図ることを怠り、批判的視点に乏しい「表層主義」。多数意見に流され、多様性もなく、前例に従うだけの「集団画一前例主義」。こうしたテレビニュース・ソフト化の諸相と、地方局ニュースのテーマ選択は決定的に結びつく。すなわち、6つのカテゴリーのニュース・ソフト化要因が、それぞれ、ニューステーマのアジェンダ化を阻むのである。ならばニュースのソフト化は、テーマ選択においていかなる影響を及ぼすのであろうか。

地方局のニューステーマへのソフト化の影響には、主に2つのカテゴリーが考えられる。ここでも、前述したテーマ選択の2つの階層が準用できる。1つ目はテーマ選択の第一階層である。政治・経済・社会といったいわゆるハードニュースから、グルメ・旅・芸能・流行というソフトニュースへの流れ。日本のテレビニュース、とりわけ地方局は、従来から歳時記や各種行事の紹介を、テーマとして視野に入れる。それに加えてのソフト化は、ニュース領域の無定見な拡大ではないのか。ソフト化の進行は、発表報道への依存体質とあいまって、地方局ニュースのジャーナリズム性に深刻な影響を及ぼす。この第一階層におけるソフト化の問題は、いかに解決すべきであろうか。処方箋は、「社会が議論すべき問題」であるか否かを、テーマ選択における最優先基準とすることである。アジェンダになり得るテーマを選択することである。

2つ目は第二階層であるが、ここでのソフト化の影響とは、第一階層で選択したテーマへの「意味付け」が、疎かにされているのではないかという問題である。これは、ニュースを深化させられたか、「社会が議論すべき問題」へと熟成させ得たか、という問いでもある。ソフト化に加え、この階層においてテレビニュースの最大の弱点の1つが、発表報道への対応の問題であろう。発表報道とは政府、自治体、企業、各種団体が、記者クラブなどで公表した情報を、メディアがニュースとして報じるものである。じつはそれらは当局側にとって、「報道して欲しくないものを抜きだした情報」である可能性が高い。これに対してジャーナリズムは、発表されない部分を掘り当て、その情報が隠された背景を読み解き、批判的な視点から報道することが必要である。そうすれば情報は、「社会が議論すべき問題」へと昇華する可能性がじつは極めて高い。ジャーナリズムの原則は、アジェンダになりえないものならば、セッティング（設定）はしない。アジェンダになりえないものは、公共圏の醸成とも、啓発された輿論形成とも無縁だからである。

地方局報道とは、本来、ジャーナリズムの王道である。なぜなら、地域にこそ人々の悩みや営みがあり、地域社会が抱える多様な問題が横たわる。「地域性」にジャーナリズムの芽が潜むのである。そして地域の問題を継続して取材を行う。読みとった細かな変化が地域社会、国全体の普遍的な問題に昇華する。過疎、孤老、少子化、貧困、農業、環境、公権力の腐敗など、「継続性」によって掘り起こされた課題は多い。地域はアジェンダの宝庫である。そこで、ソフト化に陥ることなく、ニューステーマを設定するために必要なのは、ジャーナリストたちの自問である。「このテーマはアジェンダ（社会が議論すべき問題）になり得るか」。すべての地方局記者がこの自問を続けるならば、ニューステ

マの選択はアジェンダの選択となり、地方局はアジェンダ・セッティングの中心的役割を担う。

3.3 表現方法の問題

アジェンダ・セッティングにおいて表現方法の問題とは、「いかに伝えるか」であり、アメリカ・ジャーナリズムの伝統に従えば、「いかに興味深くストーリーを語るか」ということである。「ベスト・アンド・ブライテスト」¹¹⁾の中で、どのようにしてアメリカがベトナム戦争にのめり込んだかを解き明かしたハルバースタムは、立花隆との対談でこう語る。「単純な歴史作家だったら、材料をクロニクル（年代記）にならべて、純粋に時間的な経過を追いつつ次に何が起こりと書いていくところでしょうが、それを私はやらない。私はもっと歴史をドラマ化する。ちょうど劇作家がやるように、私の本という舞台から登場人物を出したりひっこめたりしながら、劇的効果を作り出していく」¹²⁾。3年の歳月を費やし、400人にのぼる関係者のインタビューを行って、事実を積み重ねた末に、ハルバースタムが採るのはストーリーをドラマチックに語ることであった。テーマを、「社会が議論すべき問題（アジェンダ）」として提起すべく、より真実に肉薄するための表現手法。それがストーリー・テリングである。

「ストーリーを語る」という表現に、日本のジャーナリストの多くは違和感を覚えるに違いない。英語のストーリー（story）には記事という意味が含まれるが、外来語としては物語と理解され、「作り話」という語感が滲むからである。「客観報道」の意味を深く考えないまま、長くお題目のように唱えさせられてきたことも、その違和感を増幅させる。しかしながら実際の報道現場では、「ストーリーを語る」という表現方法は、ごく普通に採用されてきた。地方局というならば、夕方ワイド番組の中の企画

ニュースや、渾身の力で全国発信するドキュメンタリーにおいてである。企画ニュースやドキュメンタリーの制作過程では、出来事を構成する多数の事実の中からいくつかを取り出し、それらの事実を編集することで出来事を説明し、意味づける。対比や対照、先例や専門家の分析が引用される。さらに視聴者の注意を惹きつけるように、ドラマ性が付加される。事実群をドラマチックに再構成し、印象的な映像、ノイズ、サウンド・バイトを、モンタージュして表現していくのである。取材した事実を時系列で並べただけでは、企画ニュースやドキュメンタリーにはなり得ない。優秀なジャーナリストは、意識してドラマ性を持ち、受け手の関心を引き付けられる作品を目指す。すなわち、情報とドラマ性の両方を最大化することが、ジャーナリズムの日常なのである。映像と音声を主な表現要素として使うテレビ報道は、ドラマ性のあるストーリーを語るには最適のメディアである。

これに対し日本のテレビ報道において、支配的概念となってきたのが「客観報道」である。1996年に制定された「放送倫理基本綱領」がそれをオーソライズし、前文の中で「報道は、事実を客観的かつ正確に、公平に伝え、真実に迫るために最善の努力を傾けなければならない」と謳う。前文に続く放送基準は、そのほとんどが「麻薬を使用する場面は魅力的に扱ってはならない」といった類の、「べからず」集である。これらの基準が、やらせやねつ造、広告の抜き取り放送などで、放送が社会的批判を受けた際の産物であり、「放送倫理基本綱領」そのものが、放送業界の防御意識のもとで制作されたものである。よって「客観報道」という概念にも、「踏み外してはならない」という防御意識が働がちである。この「客観報道」の呪縛に囚われる典型が発表報道である。すでに「ニューステーマの選択」の項で、発表報道の問題点を述べたので、ここでは「表現方法の問題」として

考える。

昨今の地方局ニュースにおける、発表報道の表現方法の問題とは、政府、自治体、企業、各種団体などが記者クラブにおいて発表した情報を、「客観的事実」として無批判に放送することである。当局側の発表は、「報道して欲しくないものを抜きだした情報」であるだけでなく、使用データの選び方、専門的言語表現による曖昧化、ワンフレーズの多用、などによる情報操作が忍び込む可能性が高いのである。一例が、警察が発表する犯罪検挙率である。分母は各都道府県警察本部管轄での犯罪発生件数であるが、分子の数字には管轄内で発生した犯罪の検挙数に加えて、他の都道府県で発生し、当該自治体で検挙したものを加えることが日常的に行われる。検挙率の水増しである。「原子力の平和利用」は、明らかに「原子力のエネルギー利用」の誤用である。記者会見などによって当局から発表される、こうした「情報操作された事実」が、そのままニュースによってオーソライズされることがあってはならない。あくまで発表された情報は、検証の材料と考えるべきであろう。また、自治体の首長や経済人など著名な人物の発言を、そのまま報じること、発表報道と同様の問題を抱える。著名人が何かを発言したなどということは、現実の皮相であって、真実はさらに深いところにある。現実の皮相の部分を伝えて、それがニュースだと考えるのは、ジャーナリズムの思考停止である。ジャーナリストは、自分の知性と批判精神を動員して、真のニュースを掘り起こさねばならない。

地方局ニュースの表現方法における、「非アジェンダ・セッティング化」の問題において、「客観報道」と並んで原因にあげられるのが新聞の影響である。放送の黎明期、地方局はニュースの制作において、新聞の指導を受けた。その結果、ニュース原稿をアナウンサーが棒読みし、合間にフィルムやテロップを挿入する手法

が確立した。5W1Hという新聞の作法が導入され、1分程度の短い、人間味のない「乾燥」したテレビニュースが幅をきかせた。そこではストーリー性もドラマ性も無視された。新聞という事実を並べるだけのベタ記事、ストレートニュースと呼ばれるものであった。単なる「お知らせ」的なこのニュース表現様式が主流である間は、地方局ニュースのアジェンダ・セッティングには、ほとんど見るものはなかったのである。ストレートニュースという表現方法は、今も、地方局ニュースの主流をなす。

それでは地方局ニュースにおいて、アジェンダ・セッティングを活発化させる表現手法とは、如何なるものであろうか。「いかに興味深くストーリーを語るか」という、アジェンダ・セッティングの原点に立ち返り考えてみよう。すでに地方局報道においても、企画ニュースやドキュメンタリーの分野で、ドラマ性を意識したストーリー・テリングが行われていることを指摘した。この2つの報道ジャンルにおいて、アジェンダ・セッティングが実現する要件とは、「地域性」と「継続性」を重視し、十分に調べ上げられた事実を基に報じる「調査報道」である。「調査報道」は、まさに発表報道やストレートニュースとは対極にあり、ジャーナリスト自らがテーマを選びとり、たんねんに集めた事実をドラマチックに再構成する。「調査報道」は良質のジャーナリズムを提供する表現手法である。その「調査報道」は、ストーリー・テリングとの親和性が極めて高い。情報の断片を伝えるのではなく、事象の奥に潜む真実を伝えることが目的だからである。地方局ニュースはジャーナリズムの王道であり、その地方局ニュースがアジェンダ・セッティングを行うための中心的表現手法が、「調査報道」である。さらに、「調査報道」の主役が放送記者である点において、具体的には「記者レポート」という手法と結びつく。調べ上げた「社会が議論すべき問題」は、

記者自身がその核心を語ってこそリアリティーが生まれる。「調査報道」と「記者レポート」の質は、そのまま地方局ニュースのアジェンダ・セッティング力を、質の面において測る基準となる。これを量の面で補強するのが「キャンペーン」である。「社会が議論すべき問題」を、一回限りの報道で終わらず、視点を変え、取材対象者を変えて繰り返し放送し、視聴者からの反応を基にさらに深めていく手法である。突出した量で報道されるテーマは、重要な議論すべき問題として公衆に認識される。「調査報道」、「記者レポート」、そして「キャンペーン」の3つの表現方法が、地方局ニュースのアジェンダ・セッティングにおける、最強の組み合わせである。

アジェンダ・セッティングの表現方法の中心は、「調査報道」、「記者レポート」、そして「キャンペーン」であるが、テレビニュースにおいては、仕掛けや演出なども一定の役割を果たす。それらの中から主なものを4つ挙げる。いずれも、公共圏の醸成（議論の場作り）を意図した手法である。

1) 仮想公共圏の設置

ローカルワイド番組において、スタジオにコメンテーターを配置し、放送したニュースに関して専門的知見や感想を求めたり、時には議論を行う。日常的に試みられる手法であり、見ている公衆が「議論すべき問題」の明確化を図ることに役立つ。また、そこでの議論に触発された公衆を、真の公共圏へと誘う効果を有す。

2) 双方向性の装置

テレビニュースはマスメッセージングであり、情報の流れは本来、一方通行である。近年、視聴者から情報収集を行った、あるいは双方向性を担保するために、ローカルワイド番組内で、FAX、e-mail、

SNSを利用することが目立つ。これらは公衆にとって、議論へ参加するための入口となる。視聴者の情報、取材、放送、そして再び視聴者の情報といった循環が可能になる点で、社会の実態をニュースに反映させる、最も地方局的であり有効な装置である。

3) キャスターの語りかけ

近年、ニュース番組のフォーマットの変化に伴い、ニュースの語り手はニュースを正確に、しかし、棒読みに近い読み方をするアナウンサーから、公衆への「語りかけ」を意識し、自らの見解も述べるキャスターへと、役割が変わってきている。その「語りかけ」の特徴は、公衆との間に擬似的な「対人コミュニケーション」を成立させることである。キャスターの「語りかけ」により、アジェンダへの公衆の関心が高まるのである¹³⁾。

4) 告知

効果的なアジェンダ・セッティングは、多くの公衆（視聴者）へのテーマの浸透が鍵となる。キャンペーンの有効性はすでに述べたが、その他に、告知という方法がある。ローカルワイド番組内で、次回ないしは次週の企画ニュースのお知らせという形式で行われる。またドキュメンタリーでは、15秒のスポットPRという形式で、公衆への周知が試みられる。新聞のテレビ欄やミニコミ紙を使った告知も一般的である。

3.4 映像という特性

映像を主要な表現方法として用いるテレビ報道は、ドラマ性のあるストーリーを語るには最適なメディアである。それは、アジェンダ・セッティングを行う上においても同様である。映像という表現方法が、そうした有利性を持つのは何故なのか。その特性を考える。

今日、スポーツ競技場には大型スクリーンが

備え付けられ、ホームランやゴールのシーンが、繰り返し映し出される。多くの観客は目の前で展開されている試合よりも、編集構成された「スクリーン上の試合」を見て興奮する。そこで起きている現実よりも、編集された「映像」の方が、よりリアルに感じられるからだ¹⁴⁾。文字は断片的で抽象度の高い記号であるが、映像は連続的で具体的なイメージを提供することができる。文字が理性に訴えけるとするなら、映像はより感性に訴える力がある。文字によって人は「知る」ことができるが、映像は見る者を「感じさせる」のである。人間は知っているだけだとほとんど何もしないが、事実を知り、何かを感じれば行動を起こす。「感じる」ことを可能にする映像は、人を行動へと突き動かす力を持つのである。テレビニュースは映像の力によって、公衆にアジェンダを認識させ、さらに深く感じさせる。そして、公共圏における議論への参加を促すのである。映像メディアが、輿論に大きな影響を与える所以である。

地方局ニュースにおいて、映像がこうした力を持ったきっかけは、ENG (Electronic News Gathering) の登場が大きい。それ以前は、フィルムによって映像取材が行われたが、現像と編集に時間がかかり、長時間取材には不向きであった。さらに、音の同時収録が難しかったのである。こうしたフィルムの物理的制約もあって、かつて地方局のニュースは、出来ごとを報じるだけのストレートニュースが主流であった。ENGはそうしたフィルムの持つ物理的制約を解き放った。カセットVTRの出現で現像は不要となり、迅速な編集が実現した。長時間の取材にも対応し、映像と音の同時収録が可能となった。これによって地方局ニュースは、ストレートニュースという形式から解放され、ローカル・ワイド番組のスタートとも重なって、長尺の企画ニュースへの挑戦が始まった。ENG導入による「映像」の可能性の拡大が、地方局

ニュースを「社会が議論すべき問題（アジェンダ）」へと、目を向けさせるきっかけとなった。

一方、映像を重視し過ぎる故に、ジャーナリズムが本質を見失う傾向が存在することも、無視できない地方局ニュースの問題である。ニュース・ソフト化の諸相のなかの、映像優先主義である。地方局報道の現場では、「映像がなければニュースではない」、あるいはニュース価値にかかわらず、「映像さえあればニュースにしてしまう」という選択が行われることがある。映像重視のこの価値観によって、ニュースの本質が覆い隠されてしまうのである。さらに、本来ならば論理的に伝えるべき事象について、過度に装飾的な映像表現を行うことにより、感情的に報じられる可能性がある。真実は映像では捉えられないことが多く、事象の本質的な意味は映像にはなりにくい。真実の伝達において、時に映像は危険ですらある。地方局報道の最も重要な務めは、地方権力の監視と地域社会へのアジェンダ・セッティングである。過度な映像重視で、その務めが疎かになってはいないだろうか。映像の力はアジェンダ・セッティングにおいて、もろ刃の剣である。公衆を「感じさせ、行動させる力」を持つ映像は、抑制的に扱われてこそ、地方局ニュースの信頼醸成につながる。

4. アジェンダ・セッティングの先進例

放送批評懇談会が、放送文化に貢献した番組や団体に与えるギャラクシー賞は、日本国内のテレビ番組作りの最高の栄誉とされている。そのギャラクシー賞の「報道活動部門」は、放送局が社会に重要な問題提起を促す活動、すなわち、優れたアジェンダ・セッティングを顕彰するものである。2011年上期の選考過程をみると、応募数が極めて少なく、内容も低調であった。このうち、地方局の応募はわずか2局のみである¹⁵⁾。地方局のアジェンダ・セッティング力、地域社会への働きかけが弱くなっていることが

懸念される。それでは、地方局が目指すべきアジェンダ・セッティングとは如何なるものか。この章では、優れた地方局ジャーナリズムによるアジェンダ・セッティングの成功例を見ていく。「優れたジャーナリズムには優れたジャーナリストがいる」の定理と同様に、優れたアジェンダ・セッティングは、優れたジャーナリストによる報道活動の成果である。

4.1 先進例の過程と成果

阪南大学の曾根英二は、山陽放送のドキュメンタリストであった。曾根は1980年代にカイロの特派員を務め、中東問題に造詣が深いが、根っからの地方局記者であった。曾根の代表的な仕事は、長期間、「ゴミの島」香川県の豊島に焦点を当て続けたことである。端的に言えば「豊島問題」とは、大都市や企業が排出した50万トンに上る産業廃棄物が、人口減少に悩む島に不法に押し付けられ、島民が行政や企業を相手に原状回復を求めて戦った市民運動である。結果、小さな島に巨費が投じられて、現在も廃棄物の処理と撤去が行われている。しかしながらこの運動は、成果を勝ち取るまでに困難を極めた。本来なら住民の話に耳を貸し、問題解決の主体になるべき地方自治体や地方政治家が、住民の話を見無視し、運動を押さえつけ、そして解決を妨害し続けたのである。運動は中坊公平弁護士支援を得て、ダイナミックな進展を見せる。主人公は住民と中坊であるが、曾根のアジェンダ・セッティングが役割を果たした。曾根によると、きっかけは「ニュース23」のキャスター筑紫哲也の、「中央と地方を結ぶ何かないかな」という示唆であった。筑紫の、国の形と地方の問題がつながっているという慧眼である。以来、20年間の取材で曾根は豊島に600日入り、数多くのニュースを制作。うち全国ニュースでは、筑紫を豊島に入らせて「ニュース23」のほぼ全枠を使った放送を行うなど、15回以上、企

画を放送している。さらにドキュメンタリーは、豊島をテーマに9本制作した。ローカルニュースでの露出は数知れない。他局、他紙が長引く「豊島問題」に関心を失う中で、曾根は一貫して報じ続けた。磯の生き物の重金属汚染をつきとめ、産廃が高濃度のダイオキシンを含むことを伝えて、香川県の「安全宣言」の嘘を暴いた。廃棄物処理法の改正が、骨抜きになった真相を伝え、豊島への行政の対応の一部始終を監視した。同時に、精神的にも経済的にも追い詰められ、分裂の危機に瀕した運動の中で、悩む島民たちに寄り添った。結果、曾根のアジェンダ・セッティングもあって、「豊島問題」は産廃問題の代名詞となったのである。曾根の一連の報道活動は、中坊の弁護活動とともに菊池寛賞を受賞。一連のドキュメンタリー作品では、民放連盟優秀賞や地方の時代賞大賞などを受賞した。曾根のアジェンダは、ローカルに密着することでローカル性を脱却した。「豊島問題」は、行政や政治の在り方、国民主権の意味を問うた¹⁶⁾。地方局報道によるアジェンダ・セッティングの極知である。筆者のインタビューに対し曾根は、自身についてこう語る。「中東の戦争報道を通じて、人が人として扱われない理不尽を、身をもって見てきました。発表ニュースではない、なにもないところから（ニューステーマを）見つけ出していくのに慣れていましたし、人を対象にするのがジャーナリズム。強い者や権力には物を言うぞというのが沁み込んでいたと思います」。

日本テレビ放送網報道局解説委員兼「NNNドキュメント」ディレクターの水島宏明は、以前は札幌テレビ放送に所属していた。ロンドン、ベルリンと10年近く海外特派員を務めた後、日本テレビに移籍した。水島のドキュメンタリー『ネットカフェ難民～漂流する貧困者たち』（2007年、日本テレビ系）は、ネットカフェに滞留する日雇い派遣などの貧困者を描いた作品

である。1カ月以上、週に何日もネットカフェに通い、泊まり込みながら取材に応じてくれる人物を探し出し、撮影した。彼らは様々な理由で経済的に行き詰まり、住む家を追われた人々である。住所がないために就職はできない。日銭を稼ぐ日雇い仕事は低賃金で、貧困ビジネスからは、わずかな収入をむしり取られる。一旦、ネットカフェ暮らしが始まると、そこから抜け出せないのである。こうした実態を水島は、「ネットカフェ難民」キャンペーンとして、ニュースとドキュメンタリーで伝えた。セيفティーネットの備えなく拡大した規制緩和のもと、貧困や格差が進行する現代日本の悲惨な実態を、白日にさらしたのである¹⁷⁾。報道はその年の新語・流行語大賞に選ばれるほどの反響を呼んだ。これをきっかけに国や自治体が、事態改善に動き出すケースも少なくなかった。水島は芸術選奨・文部科学大臣賞を受賞した。こうした水島の取材手法は、明らかに地方局的報道である。定点観測を行って問題をえぐり出し、その普遍性を世に問う。地域から始めて社会制度や日本という国を撃つのである。水島の札幌テレビ時代の作品、『母さんが死んだ～生活保護の周辺』（1987年、日本テレビ系列）は、貧困報道専門家の水島の原点である。シングルマザーである39歳の母親が、子供3人を遺して餓死した事件を描いた。「母親はなぜ餓死しなければならなかったのか」を問い続け、事件の背景を探った。体調を壊して働けなくなった母親が、福祉事務所に生活保護の申請をしたが、申請書も書かせてもらえず帰らされたという事実。取材によって浮かび上がったのは、可能な限り生活保護の申請をさせないで、窓口で追い返すという歪んだ福祉行政であった。水島の札幌テレビでは、生活保護行政の問題点を取材し、キャンペーンを張った。「これでよいのか！お役所福祉」というテーマで、3週間続けられた。視聴者から寄せられた情報を確かめて取材、放送

すると、さらに視聴者から反応が来て、また取材を重ねていく。市民と報道が共に、行政の理不尽を告発した。生活保護行政の問題点を受給する側の視点で捉えた一連の報道は、全国的な関心を引き起こし、その後の福祉行政改善へ一石を投じた¹⁸⁾。水島は弱者に寄り添うことで、アジェンダを確信する。もともと公衆が持っていたアジェンダを、水島がセッティングしてみせることで、社会が共鳴するのである。

4.2 ジャーナリストの意識

優れたアジェンダ・セッティングは、優れたジャーナリストによって行われることが、前節において確認できる。ただ、アジェンダ・セッティングという概念は、従来、日本のジャーナリズムにおいて強く意識されてきたものではない。それでは、先進例の開拓者として紹介した曾根と水島は、アジェンダ・セッティングに関して、いかなる意識を持つのであろうか。二人に対して行ったアンケートを紹介し、分析する¹⁹⁾。

質問①テレビ報道におけるアジェンダ・セッティングの必要性について、どのような考えを持っていますか。

(曾根)「ファクトを伝える。ニュースを判断するのは視聴者」というのが、テレビ報道の基本であるというのには異存はありませんが、「公平中立」とはなになのか、ファクト報道だけでは隔靴搔痒の感をぬぐえません。時間をかけた調査報道や視点をかえたアプローチからの報道が真相に迫り、また世論を動かすというのは自然なことでしょう。そんな脈絡から、「報道テーマの核心」という意味合いから、アジェンダ・セッティングと言えるのかもしれない。

(水島) 報道にあたって、そのルールや目的

などを明確にしないと諸刃の剣だと考えます。アジェンダ・セッティングによって、知られざる実態を明らかにし、社会の目が向いていない問題に目を向かせたり、一般の人々の問題意識を高めたり、場合によっては国の政策を動かす、ということが可能になったケースがありました。ふだんは事件事故などの発生ものの報道がほとんどを占めるテレビ報道において、テーマや分野を決めた継続的な報道やキャンペーンによって、「少数者の問題」(DV 被害者、障害者、在日外国人など)、「背景・社会構図を明らかにする報道」(非正規労働者の問題、自殺の問題、職場うつ、災害失業など)を、視聴者に伝えることが可能になります。アジェンダ・セッティングすることで、取材する記者がテーマを意識して取材し、背景などを勉強して報道するので、視聴者から見れば、より奥深い報道が可能になります。

他方で、テレビ報道は、本質的に、分かりやすい単純なテーマを好みます。視聴者も思考に負荷がかかるような複雑な問題については、テレビを見て理解し考えようとしません。このため、アジェンダそのものが「未解決事件を追う」といった比較的単純で、かつ、白黒がはっきりしやすいテーマになりがちです。その方が視聴者受けも良いという傾向があります。報道する側が、社会問題に関してそれなりに見識を持たないと、アジェンダが非常に単純化したものになってしまいます。

曾根は、「報道テーマの核心」という表現を使って、アジェンダ・セッティングの重要性を認める。事象の真相に迫り、輿論を動かすこと

こそが、報道の役割と信ずるからである。自らの経験から、単なる事実を伝えるだけの「客観報道」では、ジャーナリズムは役割を果たさないと看破する。一方、水島はその功罪をあげて冷静に分析する。「功」については、アジェンダ・セッティングこそが公衆を気付かせ、意識を高め、政策を変える力を持つと、最大限に評価する。さらに取材者自身への教育的効果や、ジャーナリズムの質の向上にも言及する。他方で、「罪」としては、アジェンダの単純化を指摘する。これはまさに、ニューステーマ選択上のソフト化の問題でもある。感情的、表面的なアジェンダ・セッティングでは、社会に内在する問題の本質を言い当て、解決まで導くことはできない。さらに、アジェンダの単純化に潜む危険は、「社会が議論すべき問題」の焦点をずらし、ことによってはスタンピードを引き起こすことである。水島の指摘は重い。

質問②アジェンダ・セッティングを行うために、テレビ報道においてどんな手法が有効だと考えますか。

(曾根)「アジェンダ・セッティング」というように意図的、恣意的に報道したつもりはありません。いま何が起きているか。いま起きていることの意味合いは？また視聴者が同時代人として問われているものは何なのか？などをニュース特集やドキュメンタリーで描きました。産廃の不法投棄に草の根で闘う豊島の物語や、読み書きも手話もできない聾啞者の六百円窃盗容疑事件などですが、「強い者と弱い者がいたら、弱い者の味方をする」というスタンスはあったでしょう。「報道が社会を変える」という志もあったと思います。

(水島) 地方局において、年間テーマを決め、継続してキャンペーンをやることは、効

果的だと考えます。自分が過去に関わった「生活保護」「医療費不正」「准看護師」の問題は、視聴者から地域で起きている個々の体験談や情報を集め、それをテレビで検証していきながら、問題点を絞り込む。制度的な問題を浮き彫りにして、国に改革を迫りました。視聴者から見てテレビ局は、より近い存在で、信頼性があったから出来たと思います。視聴者→取材→放送→視聴者→取材→放送…、というフィードバックは、テレビという同時共有型で、かつ、単一方向型メディアの特性を使ったツールです。「社会で起きている実態」をつかみ、それを報道に反映させることができ、有効だと感じます。アジェンダ・セッティングによって、「実態」から、「個人」から、「地域」から、政策提言へという形で、「具体的に」現状報告や提案を行うことができます。

卓越したアジェンダ・セッティングを実現した曾根であるが、自身はそれを意図して行ったことはないという。事象の意味や、公衆が考えなければいけないことを伝える。そして、弱者を救い社会を変えていくという、ジャーナリストとしての強い意志がそれに代わる。アジェンダ・セッティングのための報道手法については、質問①の曾根の回答にある、「時間をかけた調査報道や視点をかえたアプローチからの報道」が、まさに該当する。他方、水島はキャンペーン報道の有効性を強調する。地域の問題を検証し、制度的な問題点を浮き彫りにして政策変更を迫る。その際には視聴者、取材、そして放送の循環を実現して、社会の実態を反映させる。まさに、「母さんが死んだ」と「ネットカフェ難民」で実現した手法である。

質問③テレビ報道による「議論の場の形成」について、どんな考えを持っていますか。

(曾根) テレビジャーナリズムは、映像と実音で伝えていくものです。基本的に映像は嘘をつかないものです。被写体に寄り添っていくドキュメンタリーも大いに意味がありますが、それだけでよいのか？仕掛けていく強いジャーナリズムがいると考えます。多様な側面から報じられ、議論の場になることがテレビには求められていると思います。

(水島) 本来的には、テレビ報道は、①「実態の報道」→②「対応策を議論」というのが理想的です。国家の財政赤字でも、ネットカフェ難民でも、福島除染の問題でも同じ。しかし、実際には、議論・討論は、地上波の番組ではなかなか実現困難で、視聴率や分かりやすさを追求するゆえの問題があります。現在、少なくともキー局の地上波では、「議論の場の形成」というのは、極めて限定的にならざるをえません。他方で、地方局であれば、地元の実態などを報道すれば、長時間の討論番組も視聴率のとれる商品として成立するようです。このため、地上波地方局、ネット、BS、CSなどを「議論の場」として、活用する方向が今後は出てくるのではないかと期待しています。

「議論の場の形成」のためには、真実に迫る深い報道が前提になるという点で、曾根と水島は一致する。しかしその手法は対照的である。曾根は「被写体に寄り添う」ことだけでは不十分であり、「仕掛けていく強いジャーナリズム」が必要だと主張する。「強い者や権力には物を言うぞ」という反骨心である。対立軸を創り出すことによる、議論の活性化を意識した指摘でもある。これに対して水島は、「実態の報道」という

表現を使う。ハードブルーフを積み重ねて論証していくこれまでの手法から見て、水島の意識には「より実証的に」という価値判断が働いていると思われる。ジャーナリズムにおいて、地域性と継続性を重んじる観察者としての水島の真骨頂である。さらに水島は、放送番組としての「議論の場」に関して、地方局の可能性について指摘してくれた。アジェンダ設定者としての二人のアプローチの違いが興味深い。

質問④現在のテレビ報道において、「アジェンダ・セッティング」や「議論の場の形成」は、十分に行われていると考えますか。

(曾根) まだまだ十分でないと思われます。特に民放においては欠けているでしょう。

(水島) 不十分と思います。まともにやれば、テーマや議論の場はいくらあっても足りません。民放は、ほとんどやっていないに等しい。ある局で何かキャンペーンを打ち出している、キャンペーン以外のテーマに関しては驚くほど淡泊で冷淡、無知です。NHKはこの点、意識的にやっていますが、東日本大震災や原発報道だけ見ても（民放よりはるかに多く、多岐にやっているにも関わらず）、この2倍3倍はやるべきテーマや問題があると、現場取材の実感として、私は考えています。

テレビ報道、それも民間放送において、アジェンダ・セッティングが不足し、議論の場が作られていないという指摘において、二人の見解は一致する。また、水島の回答からはつぎのような問題が浮かび上がる。1つは民放の行うキャンペーンニュースとは、社会をより良くしていくというジャーナリズムの目的より、それによって視聴率獲得を狙うという色彩が濃いこ

と。2つ目は、アジェンダ・セッティングの担い手である記者たちが、勉強不足であり、社会への関心を十分に持ち合わせていないのではないか、という重大な指摘である。この章の冒頭に筆者が言及したような、テレビ報道による、社会への働きかけが弱くなっているという懸念を、曾根と水島は共有する。

5. 地方局の意識と実践 RCC と広テレ

みだしのテーマについて、広島地区において競い合ってきた、二つの対照的な地方局の報道番組を比較、分析する。まず、アジェンダ・セッティングの意識については、報道部長とキャスターのインタビューから考える。報道部長とキャスターを選んだのは、彼らが、アジェンダ・セッティングのキー・プレーヤーであるからだ。報道現場の責任者である報道部長は、報道方針の徹底、毎日のニュース取材・編集を通じて、地方局報道の基調を決定する。アジェンダ・セッティングについて、直接、間接に影響を及ぼす職務権限を持つのである。一方、キャスターは設定したテーマの「意味づけ」と、表現技術に深く関わる。次のアジェンダ・セッティングの実践に関しては、両社の夕方報道番組を対象に比較考察する。期間は2011年の8月6日、原爆祈念日までの1週間である。夕方番組を対象としたのは、いずれの地方局においてもそれが看板番組であり、最もアジェンダ・セッティングが活発であろうと考えた。また、この期間を選んだのは、従来、広島地区のメディアにおいては、核廃絶や平和についてのアジェンダが盛んに発信される時期であり、2011年は原発事故による放射線被害という命題が重なったことから、例年に増して、意識的なアジェンダの設定が推測されたからである。

5.1 伝える側の意識

インタビューを申し入れたのは、中国放送

(RCC) は、報道部長の城雅治とキャスターの小林康秀。広島テレビ放送(広テレ)は、報道部長の高垣浩司とキャスターの児玉勝司である。実際に行ったのは、2012年の1月から2月にかけて。このうち城は、編集方針にかかわるという理由でインタビューを拒絶した。民間放送において、語ってはならない編集方針とは如何なるものであろうか。地方局の報道が、公衆、視聴者といかに向き合うかを、公にできない正当な理由はあるのか。1年前には、「地方局のジャーナリズム性」について、自身が筆者のインタビューを受けている事実との整合性はあるのか。放送の公共性と透明性の面で危惧される。以下は、広島テレビ放送の高垣のインタビューである。質問は曾根と水島に対するものと同じである²⁰⁾。

質問①テレビ報道におけるアジェンダ・セッティングの必要性について、どのような考えを持っていますか。

(高垣) それをしないと、本来、報道の意味がないですよね。しかし、どうしても発表ジャーナリズムというか、そうなりがちじゃないですか。それはこの震災報道のことでも思います。その流れを変えるためには勉強しなければいけないし、理論武装しなければいけない。本来、報道機関としてやっていかななくてはいけないことなので、記者にはそう言ってそれを目指してはいるんですが……。意識はしているけれど、日々、投げかけられているかというところではない部分が、正直、ありますね。起きたものをそのまま伝えるニュースもありますし。

質問②アジェンダ・セッティングを行うために、テレビ報道においてどんな手法が有効だと考えますか。

(高垣) やっぱりキャンペーン報道でしょうね。どうしても単発で終わるテーマが多い。横というか、一週間、帯で同じテーマをやるのもありでしょうね。やっぱり、キャンペーン報道が一番だと思えますね。

質問③テレビ報道による「議論の場の形成」について、どんな考えを持っていますか。

(高垣) それは意識していますね。究極の目標です。我々報道する側の目標です。問題を提起して世の中の風を起こして、それを変えるということは、我々、報道に与えられた大きな使命ですし、目標ですよ。我々なりの理屈や主張をつけて伝えているんですが、まあ、なかなかすぐに反響を呼んだというのは、今のところ思いつかないですね。正直言いますと。

質問④現在のテレビ報道において、「アジェンダ・セッティング」や「議論の場の形成」は、十分に行われていると考えますか。

(高垣) うーん。常に意識はしてやっているんですけど、必ずしもそれができているかという、どうですかね。難しい部分はあるかもしれませんね。

(質問) なぜ難しい？

(高垣) ものの見方というか着目点というか。それ一つだと思うんです。そこなんですよ。

(質問) 記者が若いから着眼点がわからない？

(高垣) それもあるだろうし、経験不足があるだろうし。

(質問) 部長としての悩みですか？

(高垣) 悩みですね。発表だけに頼るのは、やっぱりね。やっぱり変えていきたいじゃないですか。その裏にあるものを見

極めていきたいなと思いますよ、それは。

アジェンダ・セッティングと公共圏の醸成について、地方局報道部長の高垣は、「問題提起して風を起こす」と表現する。「報道に与えられた使命」としての認識を持つのである。この点において、曾根や水島の考え方と相違はない。しかしながら現実には、多くを「発表報道」やストレートニュースに頼るというジレンマを抱えると話す。報道部長の意識と、現実の報道活動の間にかい離が生じている。その原因について高垣は、若手記者らの経験不足や勉強不足をあげ、ニュースの着眼力が磨かれていないためであると分析する。一方、水島と同様に、有効な手法として高垣があげたのはキャンペーンである。ただし、高垣が最初に取り組むべきは、アジェンダ・セッティング優先への記者の意識改革。続いて、調査報道に基づく記者レポートの採用であろう。ニュースにアジェンダがなければ、視聴者に向けたセッティングもキャンペーンもできないからだ。高垣は、有効なアジェンダ・セッティングと「議論の場の形成」は、自社の報道においては実現できていないことを認める。

つぎに、RCC「ニュース6」のキャスター小林康秀と、広テレ「テレビ派」キャスター、児玉勝司へのインタビューの分析である。ここでは主に、表現方法について見よう。

質問①キャスターとして、伝えるために大切にしていることは何ですか。

(小林) キャスターは、正確に伝えるということはもちろんですが、「語りかける」ということが必要だと思いますね。「語りかける」というのは、自分の思いをストレートに伝えるという意味ではなくて、そのニュースをより深いところまで理解したうえで伝えるという意味での、「語り

かけ」ですね。ニュースに関しては、基本的に（キャスターは）無味乾燥であるべきだと思っています。ただ人間ですから、どこかしらに自分というものが出てくる。しかし、見ている人には、そこに色がついてない状態で出したいなと思います。VTRでは、主張が感じられる作りであったとしても、スタジオではやはり一歩引いた形で伝えたいと思っています。

（児玉）何か視聴者の中に、感情が生まれるような発言をしたいと思っています。サーッと流れるような話ではなくて、心に引っかかるような一言、コメントを残しておこうかなと。コメンテーターの意見を受けながら、でも僕はこう思いますよと発言する。キャスターということでテレビ局が認めた人間が、私見だと前置きして言う。賛否あるもののどちら側に近い考え方を、自分が持っているかということと言えるのが、キャスターだと思うんです。

質問②これまでのキャスターの中で、どんな人を意識していますか。

（小林）JNNの「ニュースコープ」や、RCCの先輩キャスターに影響をうけました。基本的に忠実でありたいと思いますね。「何を一番大切にしているか」ということならば、僕はやはり現場に行きたいですね。そういう意味では、「ニュース23」の筑紫哲也さんですかね。筑紫さんの思いとか意見が出ていた番組だと思いますが、多事総論とニュースと、（言論と報道で）線はなるべく引こうとしていました。

（児玉）久米宏さんは言葉だけではなく、身振り、表情、しぐさなどでも意識して表現されていた。非常に賢明な形の表現でしたね。あの方のキャスター像は好きです

ね。もちろん、まねてわざとペンを回して見せようとか、そんなことは敢えてしないですが。

質問③キャスターコメントは、視聴者に対して「考えてもらう」のか、「自分の考えを伝える」のか、どちらを優先していますか。

（小林）ニュースは公正というのが、どこかにないといけないものじゃないかと。ですから伝え方としては、「問題提起」型でいいと思います。よほど物事が大きくて、その物事の実感をとってしっかり伝える場合は、自分なりの意見を言うこともありますが、短い時間で言わなければいけない時には、なるべくそれは避ける。両論併記をして、必ず偏った形にはしないようにしています。先日の、光母子殺害事件の最高裁判決に関しても、なんてコメントしようかと編集長と話しました。いまだに死刑廃止論があるわけですし、さらに今回、さまざまな側面があったじゃないですか。被害者と加害者の問題。やはりこの時期、判決について、短絡的に話をしてはいけないなと。結局、ほとんどしゃべらなかったんです。

（児玉）考えを伝えて、考えてもらうということですね。最初は前のキャスターの影響もあって、断言調で言うことが大事だと思っていました。しかし、そうすると視聴者からの拒絶反応が出る。自分の意見の押しつけの場ではないので、これをきっかけに皆さんが考えてくれることが一番大事だろうと。番組では視聴者から意見を募集しています。それを紹介して次の人が考えるという連鎖ですね。キャスターは、連鎖の最初の発信者かもしれない。ただ、最近ではハードなテーマには、反発が大きいことから避けがち

になってきて、煎餅でもボリボリやりながら見られるという、そのレベルの方がむしろ好まれてきているような感じはありますね。結局、お煎餅のほうが視聴率を取れるんです。

キャスターコメントの意識において、小林と児玉のそれは対照的である。小林は、「無味乾燥」という表現を使って、可能な限りキャスターの主張は、慎重であるべきだと話す。さらに、「問題提起」型の伝え方が理想であって、議論については「両論併記」が必須であると強調する。このうち「両論併記」については、それがメディア自身の危険回避の方法論に墮すことで、かえって公正を損なう場合があることをここで指摘しておきたい。一方の児玉は、「視聴者の中に感情が生まれるような発言をしたい」という言葉が象徴するように、何らかの強いインパクトを公衆に与えることを意図するのである。児玉が考える「感情」とは、大石の言う「感情や私的心情に支配される世論」とは峻別されるものなのか。この点は危惧されるところである。しかし、キャスターが議論の連鎖の最初の発信者という認識は興味深い。キャスターが、公共圏づくりにイニシアチブをとるという考え方である。最後の、ハードニュースが敬遠され、ソフトニュースへの傾斜が見られるという児玉の指摘は、アジェンダ・セッティングの意識が希薄だという事実を示唆する。二人が意識するキャスター像が、小林が筑紫で、児玉が久米である点も興味深い。キャスター自身の表現によるアジェンダ・セッティングについて、RCCの小林は論理的であって抑制的である。一方、広テレの児玉は情緒的であるが、積極的である。

5.2 実践としての放送内容

地方局において、アジェンダ・セッティングがどのように実践されているのか。広島県で夕

方放送される報道番組を比較しながら分析を行う。対象とするのは、RCCの「ニュース6」（18時15分～18時57分）と、広テレの「テレビ派」（18時16分～18時53分）。期間は2011年、原爆祈念日前の8月1日（月曜）から、8月5日（金曜）までの5日間である。調査方法は、2つの番組の内容を文字情報として起こし、ニュース項目ごとに「アジェンダ・セッティングの有無」を分析した。アジェンダとは「社会が議論すべき問題」であり、アジェンダ・セッティングとは、「何が議論すべきテーマなのかを提示する」ことである。

5.2.1 ニュース特集の比較

一般的にニュース特集とは、毎日の報道番組において、その日に放送局が最も伝えたいテーマである。時間をかけて制作し、大枠をとって放送する。ここで、事象の背景を探り出し、事実を再配列してストーリーを編み上げ、物語る。情報とドラマ性を最大化して、視聴者の関心を引き付けるのである。ニュース特集とは、この意味において、本来、アジェンダ・セッティングを狙った仕掛けであると言える。両社はこの5日間、例年どおり共通テーマを掲げ、原爆被害、核兵器廃絶、平和問題を考える週間とした。RCCは、「被爆66年ヒロシマ」、広テレは「ヒロシマの伝言」である。そこに、5カ月前に起きた福島原発事故への眼差しが加味されるべきは、当然のことである。ニュース特集はそれぞれ毎日1本、2局合計10本が放送された。

8月1日（月）

・RCC「94歳 被爆医師」（総枠8分26秒）

広島原爆投下直後から被爆者の診療を行ってきた医師が、その経験から、放射性物質を人体に取り込むことによって起きる、内部被曝の危険性を指摘する。引き起こされるガンや白血病などの被害は防ぎようがなく、今後、福島原発事故による被曝が原

因となり、子供たちなどの発病が予見されると警告する。今日性のある重大な問題を含むアジェンダである。議論すべきである。

- ・広テレ「消えゆく『被爆校舎』が残したもの」(総枠 7分55秒)

被爆した校舎として唯一現存する中学校校舎が解体され、外壁の一部が記念に残されることになった。被爆直後、多くの傷ついた被爆者を収用した建物への、関係者の惜別の思いを紹介した内容。被爆建物保存の是非をめぐる論争は、長年、続けられてきた。しかし、この企画は関係者の思いを情緒的に紹介するだけで、広島市の街づくりと、被爆建物の歴史的資産としての保存の問題との関係を、論理的に議論する構成にはなっていない。よって、ストーリーにアジェンダはない。

8月2日(火)

- ・RCC「似島の井戸水 慰霊の思い」(総枠 6分3秒)

広島市沖の似島は、原爆投下直後に多くの被爆者が運び込まれた、原爆ゆかりの地である。その似島の井戸水が、8月6日の平和祈念式典において、慰霊の水として捧げられることが決まった。その似島の被爆直後の惨状を、関係者の話から振り返る。原爆被害の歴史を学ぶことができる内容である。しかし、この特集によって議論が始まることは、考えにくい。アジェンダはない。

- ・広テレ「岐路に立つ広島市の平和教育」(総枠 7分55秒)

子供たちに対する平和教育が形骸化している問題で、広島市教育委員会が進めている新しいプログラム作りについて、現場教師の取り組みを紹介する内容。問題点の掘り下げと整理、他の事例との比較や批判がなく、見方によれば市教委の事業のPRととれる内容。スタジオの受けでは、キャ

スターが情緒的な自説を述べるだけで、コメンテーターとの議論が不成立。アジェンダが見つからない。

8月3日(水)

- ・RCC「被爆20年の証言テープ」(総枠 8分45秒)

原爆投下から20年経った頃に行われた、多くの被爆者へのインタビュー内容の紹介。原爆は物理的破壊だけではなく、全体的破壊、すなわち、そこで人が暮らしていたという手掛かり全てを、抹殺してしまうことを考えさせる企画。情緒に走らず、テープに収録された肉声と、関係者の証言で立体的に描く。広島にとって今では抽象的になった被爆という概念を、リアルなものとして思い浮かばせる。議論のきっかけになりうる。

- ・広テレ「福島市の被爆者 原爆と原発」(総枠 9分)

福島県内に居住する広島・長崎の被爆者取材。兵器である原爆と、「平和利用」の原発とは全く異なる存在と思い、思いこまされていた彼らが、今、事故による放射能汚染に直面して、原発への疑いを強めている実情を描く。以前に他社が同様の企画で、同じ対象者取材したテーマ。しかしながら、スタジオ・トークにおいては、原発の是非について議論する必要があることが強調され、アジェンダを設定しようという意図が感じられる。

8月4日(木)

- ・RCC「チェルノブイリの教訓」(総枠 7分55秒)

チェルノブイリ事故以来、現地で甲状腺がんの検診と治療を行ってきた専門医による、福島原発事故で想定される、今後の健康被害への警鐘である。8月1日の特集に続く、内部被曝に注目した企画である。政

府など、当局のこの問題への無関心や、放射能データの隠ぺいを、医師の立場から告発する。広島地方局として向き合うべき、重大なアジェンダの提示である。ただ不自然な事は、この2件の特集において、VTRの放送が終了したあとにスタジオのキャスターが映し出されるが、全くコメントがないのである。アジェンダはあるが、議論を興そうという姿勢が希薄である。

- ・広テレ「8歳で見た惨状を世界へ」(総枠6分33秒)

ある女性の被曝体験を振り返り、同時に、この女性が英語力を生かして、体験を外国人に伝える活動を紹介する内容。被爆直後に黒い雨にあったことや、高台から眺めた広島の変り果てた姿など、証言には重みがある。しかしながら、今、社会が議論すべきテーマとして、今日性を持つ設定になっていない。スタジオでの議論も浅い。

8月5日(金)

- ・RCC「原子力歓迎への後悔」(総枠9分20秒)

原子力の「平和利用」と、被爆地広島の関係を考える企画。核兵器廃絶の原点と言われる広島だが、原子力の「平和利用」を積極的に進めた過去がある。被爆13年後に平和公園で催した復興大博覧会で、原子力のエネルギー利用が人類の発展に寄与すると、大々的なキャンペーンが行なわれたことである。企画は、こうした事実を記録映像で振り返るとともに、関係者の話を紹介して、なぜヒロシマが「平和利用」に与したのかを解き明かす。さらに、放射線被害において、原爆と原発に変わりはなく、核依存は考え直すべきだという意見を紹介する。広島地方局として、避けて通れないテーマに向き合った内容である。アジェンダは大きい。しかし、ここでもキャスター

コメントがなく、議論喚起が弱い。

- ・広テレ「記憶を残せ 路面電車復活秘話」(総枠9分2秒)

被爆後、わずか3日で開通した市内電車をテーマにした演劇を通して、広島復興のストーリーを紹介する。タイトルには、「記憶を残せ」、「秘話」とあるが、「記憶を残せ」と叫ぶのも「秘話」を発掘したのも演劇関係者である。記者が独自で発掘したテーマではなく、いわば「ヤドカリ」報道と言える。興味深いテーマだが、視聴者には「そんなこともあったのか」で、済まされる内容である。スタジオでのコメントに、「演劇が広島復興のエールになってほしい」とあるが、福島の公演予定に触れた訳でもなく、情緒のみの皮相な表現。アジェンダ・セッティングはない。

2社の5日間のニュース特集企画は、いずれもストーリーを紡いで「物語る」体裁を整えている。しかし、これの一つずつ検証していくと、「社会が議論すべき問題」としてアジェンダが設定されているものは、半数であることがわかる。具体的にはRCCは、2日の「似島の井戸水慰霊の思い」を除く4本。一方の広テレは3日の「福島の被爆者 原爆と原発」のみである。2社を比較すると、RCCの特徴は、アジェンダの選択に秀でていることである。2011年の原爆の日を前にした特集テーマの核心は、放射線被害は原爆であっても原発であっても同じであるという、確かな視座に立つ。一週間続けることで、キャンペーンが成立するのである。しかしながら弱点は、せっかく用意されたアジェンダの設定の仕方、表現方法に工夫が足りないのである。スタジオにはキャスター2人がいるだけで、コメンテーターとの議論によって成立する、仮想公共圏がある訳ではない。また、せっかく論理的に設定したアジェンダに対する、

キャスターのコメントもない。公共圏活性化の意識が乏しいのである。

一方の広テレの問題は、アジェンダの選択自体ができていないことである。不可解なことには、3日の「福島の被爆者 原爆と原発」以外、「原子力の平和利用」を検証しようとする視座がほとんどないことである。これについてはインタビューの中で高垣が、原発問題を正面から取り上げることに躊躇する発言を行い、同様に児玉は電力会社が大口スポンサーであるがゆえに、「原発の是非にふれる事に圧力を感じる」と答えたことに通底するか。ただし、児玉自身は、原発には高い関心を持つ。一方、広テレの表現方法であるが、毎日一人ずつ、コメンテーターが出演し、特集の放送後はスタジオで議論する場が設けられている。キャスターも必ずコメントをつける。さらに、視聴者から寄せられた意見を紹介し、簡単な議論を行うコーナーもある。公共圏を作り出そうという意識は高い。ただし、5人のコメンテーターの専門は、米文学とマーケティング論の大学教授、ファイナンシャル・プランナー、心療内科医兼予備校経営者、元アイドル歌手という布陣で、設定されるアジェンダを一人で、常に論理的に補強できる立場ではない。ましてや、元アイドル歌手については、アジェンダ・セッティングの信頼性の面からみて、採用は疑問である。広テレについては、アジェンダに乏しく、ストーリーの表現方法において情緒的であることが懸念される。

本来、アジェンダ・セッティングを狙った仕掛けであるニュース特集だが、最も働きかけが強いはずのこの時期において、2社の設定力はそれぞれ違った理由から、脆弱である。

5.2.2 その他の要素から

ニュース特集以外のニュース内容について、アジェンダ・セッティングの有無の視点から見て行く。まず、行政当局の発表を他の情報と比較することにより、アジェンダとして提起され

た例をあげる。8月2日に放送された、原爆の日に広島市長が読み上げる平和宣言の骨子のニュースである。これについて RCC は3分37秒の記者レポートによる企画ニュース。一方の広テレも、記者レポートの形式ではないが、同様に3分40秒を使って放送した。RCC のニュースが焦点をあてたのは、宣言がどこまで原発の是非にふれるかであった。長崎市長と広島県知事の考え方と対比させながら、広島市長が原発について、いかなる見解を持つかを報じたのである。一方の広テレであるが、宣言に被爆者の声が引用されたことを主に、市長の原発への考え方は従の扱いであった。結果、アジェンダは希薄である。自治体トップの原発への考え方は、今や地域住民の重大な関心事である。この点で RCC の視座はより確かである。RCC は続く項目で、「脱原発を平和宣言に盛り込むべきだ」とする被爆者の声を、企画ニュースとして扱っており、報道姿勢として際立っている。アジェンダはある。ただし RCC の問題は、やはり、公共圏醸成を意図する効果的なセッティングができていないことである。

8月3日に広テレが放送した、広島市が実験的に始めた、自転車のレンタル・サービスの利用状況のレポートは、町づくりの視点からアジェンダが設定されていて興味深い。放置自転車の問題や交通渋滞を緩和するためのアイデアであるが、利用手続きが煩雑で料金が高いため、利用が広がっていないという指摘である。行政が行う事業の検証である。残念なことは、レポートは「改善が求められる」と結ぶだけで、どんな改善策があるのかについてふれていない。アジェンダは提起されたが、取材が浅く、結論は紋切り型である。

つぎに、テーマに対する視点の持ち方によって、影響を持つアジェンダが設定できる例をあげる。女兒が両親からの暴行を受けて死亡した事件に関する、広島県の再発防止策報告の

ニュースである。8月4日のRCCのニュースは、報告が行われた委員会の様子と報告の概要を1分のストレートの形で伝え、それに、大学教授である委員長「取り組む課題はまだ多い」というコメントを付けた。これでは発表報道、広報ニュースの域を出ないものである。しかし、この問題こそ今日、社会が抱える深刻な病巣であり、メディアが一つ一つの事例をたんねんに拾い上げながら、市民との間で議論の場を設定できるテーマではないのか。先進例として紹介した水島の、『母さんが死んだ～生活保護の周辺』でとられた手法が、そのまま通用する。記者は、問題意識を磨き澄ませてほしい。

発表報道には民間企業のものも多い。8月1日の広テレで放送された、「ある大手スーパーが、販売する国産牛肉すべてについて、放射能検査を始めた」というニュースもその一例である。食品に含まれる放射性物質の有無は、子供を持つ主婦などには極めて関心が高い問題である。ニュースはキャスターが店に赴いて、検査の様子を取材、関係者の話を紹介している。これだけでは、まさにスーパー側の思うつぼではないのか。スーパーのPRに終わらず、アジェンダとして、批判的に、公正に報じるためには、さらに独自の取材が必要である。放射線検査の方法は十分なもののなのか。国の言う基準値を下回るだけで本当に安全なのか。他の店ではどんな方策がとられているのか。このような消費者の関心に沿うだけで、調査報道になりうるし、公共圏を作って議論ができるテーマとなる。アジェンダの設定ができていない。

特筆すべきは、この期間を通じて毎日RCCが番組内で行った告知である。それは8月6日放送の特別番組について、「福島に住む広島・長崎の被爆者を通して、原子力の平和利用について考える」という内容。VTRとスタジオの構成で、毎回50秒を使って視聴者に呼びかけた。アジェンダ・セッティングが成立する。

それでは、番組のなかでどれくらいの割合で、アジェンダがセッティングされているのであろうか。セッティングの有無を判定するための基準は、やはり、アジェンダとアジェンダ・セッティングの定義である。具体的には、単なる事実の羅列で、長さが1分程度のストレートニュースは、対象からははずす。また、長尺な企画ニュースであっても、事実の紹介にすぎないもので、「社会が議論すべき問題」が含まれない場合は除外する。反対に、キャスターのコメントや、コメンテーターとのやり取りのうち、広く議論を呼びかけるものについては、対象に含めた。こうしてそれぞれのニュース項目の判定を行った。CMを除いたRCCの1日の放送枠が34分25秒であり、5日間の合計が172分5秒。そのうちアジェンダ・セッティングに該当するものが50分16秒認められた。また広テレは1日が30分15秒で、合計151分15秒。そのうち該当するものが15分。それぞれの番組におけるアジェンダ・セッティングの割合は、RCCが29.2%、広テレが9.9%となった。通常、最もアジェンダ・セッティングが活発であるはずの、この時期の2社の報道を見る限り、アジェンダ設定は活発とは言えない。

「調査報道」、「記者レポート」、そして「キャンペーン」の3つの表現方法が、地方局ニュースのアジェンダ・セッティングにおける、最強の組み合わせであると述べた。この期間においてRCCでは、はっきり調査報道と言えるものは、3、4、5日のニュース特集3件である。1日の特集はアジェンダ・セッティングを認めるが、被爆医師へのインタビューが主であり、調査報道のカテゴリーには入らないと考える。一方、広テレは、3日の特集「福島の被爆者原爆と原発」のみとなる。つぎに、記者レポートであるが、これも同様に極めて少ない。RCCは2日の「平和宣言」の分析比較、そして5日に上海から中継された「中国 巨大アパレル市

場」の2本。広テレは3日の特集と、「自転車レンタル・サービス」。そして、1日の「スーパーの牛肉検査」のあわせて3本であるが、いずれもスタジオでニュースを伝えるサブ・キャスターによるレポートである。両社とも、記者レポートがほとんど採用されていない。最後にキャンペーンであるが、原発、とりわけ内部被曝の問題を視野に入れた、RCCのニュース特集「被爆66年ヒロシマ」だけが該当する。特集に見るべきアジェンダがなく、オムニバスで伝えた広テレに、キャンペーンの要素はない。

1週間だけの番組調査では、断定的な判断はできない。ただし、この時期の2社をみる限り、地方局としての有効なアジェンダ・セッティングは、実現していない。

6. お わ り に

3・11は、世界の人々をテレビにくぎ付けにした。一瞬にして、「原子力安全神話」は葬り去られ、圧倒的な事実が、今、日本の社会に変容を迫る。足取りのおぼつかない政と官であるが、これまでどおり、彼らにその主体を担わせるのか。それは、さらなる「思考停止」と「想定外」を許すことにならないか。変容の主体を、政官から市民の手に取り戻す時ではないのか。ならば対抗策は何か。それは、市民とメディアの手による新たなアジェンダ・セッティングと、それに連なる公共圏の醸成、輿論の涵養ではないだろうか。原発が立地するそれぞれの地域で、いや、原発の有無にかかわらずすべての場所においてである。思い返せば、地方局が、首長の会見の報道に傾ける百分の一の労力を、スポーツ取材にかける百分の一の情熱を、グルメ、旅情報、歳時記の撮影に向ける百分の一の感性を、原発を議論するアジェンダに注いでいたなら、あるいは原発事故という人災は防げたかもしれないのである。地域社会の思考停止が、地球規模に及ぶ惨禍をもたらす時代である。地域社会

の崩壊は許されない。地域ジャーナリズムの劣化が、あってはならないのである。

しかしながら、本稿で見てきたように、地方局のアジェンダ・セッティング力は、概して弱弱しい。伝えるニュースは貧弱で、情緒的、幼稚化しているように見える。例えアジェンダがあったとしても、伝え方は稚拙である。「社会が議論すべき問題」に無頓着で、「何が議論すべきテーマなのかを提示する」ことに、関心が薄いようにさえ感じられる。地方局ジャーナリズムが、皮相な客観報道と呼ぶワナにかかって、真のニュースではない、擬似的なニュースを生産することにわが身を費やしているからである。本来、地方局報道は、ジャーナリズムの王道である。アジェンダの宝庫である地域にあって、継続性を武器に普遍を世に問えるのである。映像と音声で、情報とドラマ性を最大化し、ストーリーを語れるからである。活発なアジェンダ・セッティングが公共圏を活性化させる。そして、熟議の末に啓発された輿論が形成されるのである。地方局のジャーナリズム再生は、アジェンダ・セッティングによって、真のニュースを伝えることから始まる。

注

- 1) 堀江邦夫『原発ジプシー』(1979 現代書館)
- 2) 高木仁三郎「核施設と非常事態 ―地震対策の検証を中心に―」『日本物理学会誌』Vol. 50(10), 1995
- 3) 1975年原水禁世界大会・広島大会に於いて、森滝市郎が宣言を行った。
- 4) W. リップマン著：掛川トミ子訳『世論 (下)』193頁 (1987 岩波書店)
- 5) 佐藤卓己『輿論と世論 日本の民意の系譜学』17～39頁 (2008 新潮社)
- 6) 同上 39頁 (同上)
- 7) 前澤 猛「テレビにおける演出とアジェンダ・セッティング―ジャーナリズムからみた民間放送の課題」『月刊民放』, 2001, 11月号
- 8) 「高須二丁目西地区の良い環境を守る会」役員の前野道隆にインタビューを行った。
- 9) 田村紀雄編『地域メディアを学ぶ人のために』4頁 (2003 世界思想社)

- 10) 大石 裕編『ジャーナリズムと権力』9頁 (2009 世界思想社)
 - 11) D. ハルバースタム：浅野 輔訳『ベスト・アンド・ブライテスト』(1983 サイマル出版会)
 - 12) D. ハルバースタムと立花 隆対談「ニュージャーナリズムについて語ろう」『諸君』, 1977, 9月号, 48頁
 - 13) 伊藤 守編『テレビニュースの社会学—マルチモダリティ分析の実践』37～53頁 (2006 世界思想社)
 - 14) 山口 誠「ラジオ放送の出現と1920年代の社会」有山輝雄・竹山昭子編『メディア史を学ぶ人のために』152・153頁 (2004 世界思想社)
 - 15) 碓井広義「報道活動の意義を再確認したい」『GALAC』(放送批評懇談会), 2012, 2月号, 46頁
 - 16) 曾根英二『ゴミが降る島』(1999 日本経済新聞社)に運動の経緯は詳しい。
 - 17) 水島宏明『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』(2007 日本テレビ放送網)
 - 18) 水島宏明『母さんが死んだ～幸せ幻想の時代に』(1990 ひとなる書房)
 - 19) 曾根と水島には, 2012年1月にアンケートを依頼, 文書による回答を得たものである。
 - 20) 高垣, 小林, 児玉には, 2012年1月～2月にかけて, 面接してインタビューを行った。
- 大石 裕 (2009)『ジャーナリズムと権力』世界思想社
 小林直毅・毛利嘉孝編 (2003)『テレビはどう見られてきたのか』せりか書房
 スタンリー・クラウド, リン・オルソン著：田草川弘訳 (1999)『マロー・ボーイズ』NHK 出版
 神保哲生 (2006)『ビデオ・ジャーナリズム』明石書店
 武市英雄・原 寿雄編 (2006)『グローバル社会とメディア』ミネルヴァ書房
 竹内郁郎・田村紀雄 (1992)『新版 地域メディア』日本評論社
 谷藤悦史 (2010)「世論観の変遷」『マスコミュニケーション研究』第77号
 田村紀雄・白水繁彦 (2007)『現代地域メディア論』日本評論社
 津金澤聡廣・武市英雄・渡辺武達編 (2009)『メディア研究とジャーナリズム 21世紀の課題』ミネルヴァ書房
 デイヴィッド・ハルバースタム著：筑紫哲也・東郷茂彦訳 (1983)『メディアの権力』
 藤田博司 (1996)『アメリカのジャーナリズム』岩波新書
 マクネア, B. (1998=2006) 小川浩一・赤尾光史監訳『ジャーナリズムの社会学』リベルタ出版
 マックスウェル・マコームズ, エドナ・アインセイデル, デービッド・ウィーバー著：大石 裕訳 (1994)『ニュース・メディアと世論』関西大学出版部
 ユルゲン・ハーバーマース著：細谷貞雄・山田正行訳 (1973)『公共性の構造転換』未来社

参 考 文 献

- 井上 宏・荒木 功編 (2009)『放送と通信のジャーナリズム』ミネルヴァ書房
 ウォルター・クロンカイト著：浅野 輔訳 (1999)『クロンカイトの世界』TBS プリタニカ