

メディア・コミュニケーション 2013 No.63 抜刷

政局報道と政策報道

—「3.11 震災報道」を中心に—

慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所

政局報道と政策報道

——「3.11 震災報道」を中心に——

大石 裕



▶ 1 はじめに

政治機構、特に国家政府や地方自治体の意思決定に関わる「政治報道」は、「政策報道」と「政局報道」に分類することができる。日本社会においては、「メディア政治」が一段と日常化し、それにもない各種メディアが本来報道すべき「政策報道」の比重がますます軽くなり、「政局報道」が支配的になってきたという批判は絶えない。

政策報道とは、社会的(公的)問題の解決をめざす政策に関する報道全般ととらえられる¹⁾。政策はむろん、政党や政治エリート(政治家や官僚など)の価値観や利害・関心などによって異なり、また政治エリートが政策過程の主導権を有するのが実際である。とはいえ、それでもやはり選挙や世論などを通じて一般市民が政策を選択できるのが民主主義というシステムであるという考え方は、これまで広く受け容れられてきた。従って、政策の内容、そして政策に関する批判を報道することが、民主主義社会においてはジャーナリズムの重要な役割ということになる。

その一方、政局報道とは政党間、政党内の派閥間、政治家(あるいは候補者)間、それぞれのレベルでの交渉や駆け引き、そして対立や競合を中心に扱う報道を指す。例えば、政府や政党内での有力なポストをめぐる報道、そして政策の内容よりも政策をめぐる政党間の取引や駆け引きなどを扱う報道が、ここで言う政局報道にあたる。選挙の場合には候補者の公認争いや当落予想、さらには政党の勝敗といった話題に終始する報道がそれにあたる。政局報道においてはまた、「権力闘争」という言葉が頻繁に飛び交う。ジャーナリズムがこの種の報道に傾斜すると、結果的には「国民不在の権力闘争」のみが顕在化あるいは強調され、政策論議が潜在化し、歪められてしまうことから様々な批判を招くことになる。

政策報道と政局報道は、このように対極に位置づけることが可能であるが、これら二つの報道は本来は不可分のはずである。というのも、政局に勝利した、あるいは自らに有利な状況を導いた政治家、派閥、政党の政策が実行される可能性が高まるはずだからである。このことは、政治家や政党が政局に熱心であることの、あるいはジャーナリストが政局報道を中心に報じることを「正当化」する理由にもなりうる。しかし本稿では、以下で論じるように日本の政治状況を中心に扱うこともあり、両者をあえて区分して考察することに

脚注

1. ただし、政策に関しては「抽象的なものから具体的なものに至るまで段階構造を成している」と把握できることは重要である(山口1987, 32)。その構造とは、①シンボリックな性格が強い「概念提示的政策」(所得倍増, 地方の時代など)、②政策システムの目標を定式化し、それを実現するための政策を提示する「基

本設計的政策」(経済計画, 国土計画など)、③政府が顧客集団に対して財・サービスの給付や行動の規制などを行うといった具体的な行動案(予算や法律など)(同, 38-44)。ここで言う政策報道も、これらの段階構造に応じて区分されることになる。

したい。その主な理由は以下の点に求められよう。

第一は、ジャーナリズム批判で頻繁に指摘される、新聞社や放送局の政治部と政治エリート(特に政治家)との密接な関係である。その結果、特に有力政治家の動向に政治部の記者が比重を置いて報道することから、政治ニュースが政局報道中心になる傾向になるという批判が存在することである。第二は、メディア政治、あるいはテレビ政治の特徴がもっとも顕著に見られたと言われる「小泉政治」以降、「劇場型政治」が一段と進展し、それにともない政局報道が優先されるようになったという批判の存在である。第三は、1994年に衆議院で小選挙区比例代表制が決められ、1996年の衆議院選挙から実施されたことがあげられる。その結果、自民党・民主党の「2大政党制」への移行が進み、それが2009年の政権交代を生み出したこともあげられる。それにより、政党間の政策の幅が狭まり、また「衆参のねじれ」状況が常態化し、小泉政権後の各政権自体が不安定だったこともあり、政局報道志向がより強まったと見ることもできるからである。なお、その後多数の政党が乱立するようになったが、その場合でも政策の幅が狭まったという診断は妥当と思われる。

以下では、「3.11」震災報道、特に東日本大震災発生後の新聞報道に関して、3-4月期を中心に、政局報道と政策報道という観点から批判的検討を試みることにしたい。というのも、東日本大震災発生直後という「国難」の時期にあっても、政治報道が政策報道よりも政局報道に傾斜していたと見なしうるからである。

▶ 2 「3.11」震災報道

「3.11」震災報道は、衝撃度の大きさと被災地の広さから困難をきわめた。地震(余震を含む)、津波、原発といったあまりに深刻な災害や事故が同時並行的に生じたことも、そうした困難さを極限まで押し上げたと言える。

震災発生直後、および数日後の各メディア、なかでも全国メディアの報道のバランスの難しさに関しては、「同時複合災害」という特徴を踏まえながら、主に首都圏で生じた様々な出来事と被災地の報道とのバランスという観点から次のように要約されている。それは第一に、「被災地報道」対「(主に首都圏の)帰宅難民報道」、第二に、「被災地報道」対「計画停電報道」、第三に「地震津波報道(余震も含む)」対「原発報道」である(谷原, 2011: 8-10)。

「3.11」震災のような緊急時の際に、同時中継が可能で、かつ速報性という特長をもつ放送、なかでもテレビは大きな役割を担った。新聞も放送に比べ多くの記者を擁するという特長を生かし、多種多様な、きめ細かな情報を提供した²⁾。加えて、例えば地元地方紙の『河北新報』は、いち早く「特集・ふんばる」を掲載し、被災地の状況を伝えるとともに、復興・復興の気運を盛り上げたと評価されている。この特集を開始するにあたり、同紙は次のように述べている。

「東北の人々の命や暮らし、古里の街を奪った東日本大震災。今も多くの人が行方不明の肉親を捜し、避難所で寒さや疲れに耐え、ライフラインの復旧を待つ。今日を生き抜くこと、希望を取り戻すこと、そして再

脚注

2. ここで注目すべきは、以下に見るように、『河北新報』のような地方紙=県紙のみならず、地域紙の役割が再評価された点である。特に、『石巻日日新聞』は以下の記事にあるように「壁新聞」を作り、地域住民への情報伝達に努めたことで高い評価を得た。「東日本大震災で被害を受けた宮城県石巻市の夕刊紙、石巻日日(ひび)新聞が被災後の6日間発行した手書きの壁新聞が、米ワシントンにあるニュースの総合博物館ニュージウムに展示されることになった。困難を乗り越えて発行された歴史的

な紙面として、ニュージウムが紙面の寄贈を日日新聞に求め、同紙が応じた。日日新聞は震災で通常の編集・制作・印刷ができなくなったが、記者は懐中電灯の光を頼りに油性ペンで記事を書き、避難所などの壁に張り出した。地震と津波が襲った翌日3月12日付の紙面は「日本最大級の地震・大津波」の見出しで、13日付は「各地より救難隊到着」。印刷が再開できたのは18日付からだった。」(『朝日新聞』4月16日)

び立ち上がること。そんな思いで支え合い、動き始めた人々を被災地のさまざまな場所で見つめる。」(2011年3月22日)。

全国紙やテレビの報道に関しては、これまですでに多くの検証が行われ、様々な批判が加えられてきたのは確かである。例えば、新聞報道が被災地の一部の地域に偏ってしまったために、「見える被災地」と「見えない被災地」が生まれてしまったという批判がある(藤森, 2012: 8-9)。特に原発報道に関しては、事故(大震災)発生以前の原発の危険性に対して概して無関心であった、あるいは原発推進の広報機関として機能していた日本のジャーナリズムの姿勢に対しても厳しい批判が行われてきた。テレビ・ジャーナリズムを対象とした以下の見解はその代表的なものである。

「(事故直後のテレビ番組は)ただちに健康に影響はないという、政府・東電側のお題目を、何らのコメントもつけずに繰り返しタレ流し、どれだけの住民を被曝させてしまったことか。政府・東電と同時にテレビメディアの罪も深い。相変わらずの発表報道依存と悪しき客観報道主義に、テレビは深奥まで汚染されていたのだ。」(加藤, 2012: 217)

ただし、事故発生以後の原発報道に関しては、「現場」に入ることができず、それゆえに政府・東電の発表に依存せざるをえず、また原発に関する科学的知識や情報が不足したままに取材にあたることになったという記者たちの苦悩と反省が、様々な機会に表明されてきたのも事実である。

加えて、ソーシャル・メディアを中心に「風評被害」が生じたことも重要である。それは例えば、「地震・津波・原発事故、そして・・・風評被害「四重苦だ」放射能誤解、野菜以外にも」(『朝日新聞』2011年4月16日)というように報じられた。風評被害に関する新聞やテレビの報道は概してその鎮静化に努めるものであったが、この種の被害の場合にはそれだけでは収まらないのが一般的である。というのも、「鎮静化」を意図した記事であっても、それに関する情報が伝達されることそれ自体、様々な社会不安を生み出すことになりかねないからである。

▶ 3 政局志向の報道

「3.11」震災報道に関しては、おおよそ以上のようにまとめることができる。先に述べたように、これらの報道はじつに多くの批判にさらされてきた。それにはメディア自身の手による自己批判も含まれる。その一つが政局報道優先という批判である。この点に関しては、以下に見るように、地方紙であり被災地の地元紙でもある『福島民報』の記者によって痛烈に批判された。

「我々福島県民からすると、大震災・原発事故という国難を利用して解散・総選挙をあおるようなムードを感じました。・・・報道が政治空白を助長して、復興の遅れを招いているのではないかというのが、被災地からの見かたです。」(佐藤・与良・根本・藤田, 2012: 5: この部分, 佐藤の発言)。

ここで批判されている政局報道の最たるものが「菅政権批判」、そして「菅おろし」の報道であった。この点に関しては、『毎日新聞』の政治部記者が次のように厳しく自己批判をしている。

「・・・政治報道の歴史の中でひどい汚点を残したと思ってるんです。やっぱりもう少し自制すべきだったと思います。政治家も政治記者も原発は収束しないし、復旧・復興も遅々として進まないしということで、うまくいかないことを「すべて菅が悪い」と、一種、不満のはけ口みたいにしてしまった。」(佐藤・与良・根本・藤田, 2012: 6: この部分, 与良の発言)

これらの批判を招いた政局報道は、かなり早い段階から生じていた。大きな余震も続発し、原発事故が深刻化していた震災発生4日後には次のような主張が展開されていたのである。

「未曾有の大惨事となった東日本巨大地震をめぐり、菅政権の無策ぶりが次々と明らかになっている。放射能漏れや計画停電など、国民の安全に直結する問題では対策が遅れ、情報発信も不十分なため、国民の間には混乱と不安が広がる一方だ。菅首相が今なすべきことは、一刻も早く被災地復興に向けた全体計画を打ち出し、官民一体でこの国難を乗り越えるための強い指導力を発揮することだ、との指摘が政財界の各所から出ている。」(『読売新聞』3月15日)。

この記事では、「どなる首相」、「政治ショー」という見出しが並び、菅首相の指導力に対して強い疑問が投げかけられている。その原因としては、先の指摘にもあるように震災・原発対応の「不満のはけ口」として菅政権が標的にされ、また実際に対応が不十分なのではとの不安が社会に広まっていたことが、まずあげられよう。

それと同時に、震災発生以前から菅政権の支持率は下降しており、政権批判が強まっていたことも指摘できる。『朝日新聞』は、「時時刻刻」の中で、民主党内の予算採決をめぐる混乱に言及し、「ふらふら菅政権、弱腰処分予算案採決、民主16人欠席」と題した記事の中で、「菅政権の弱体化はもはや覆い隠せない。新年度予算案を集団欠席した民主党の16議員に厳然たる処分を下せず、菅首相の威信は傷つく一方だ」と述べていた(2011年3月9日)。『読売新聞』もまた、「政府内でも首相退陣論、菅政権、「学級崩壊」様相」(同)と報じるなど、この種の記事が各紙をにぎわしていたのである。

確かに、様々な検証が行われるにつれ、震災発生直後の菅政権の対応が不十分であったことは多くの証言や資料から明らかになりつつある。しかし、震災が生じてからわずか4日後の3月15日という時点で「菅政権の無策ぶりが明らかになっている」という判断を下すのはあまりに時期尚早であったと言えよう。「3.11」以前の政局報道にかなりの比重を置いた政治報道が、「3.11」以降の報道にも影響を与え、それが前述の「政治空白を助長した」という批判を招くことになったと思われる。

菅首相はこの緊急時にあたり、自民党との「大連立」による「危機管理内閣」を構想するようになった。しかし、この構想も以下の記事に見られるように、主に政局の問題としてとらえられ、その観点から報じられていた。以下の記事は、こうした当時の姿勢を明確に示すものである。

「将来の連立も念頭、東日本大震災対応の危機管理内閣構想—菅政権が東日本大震災への対応を強化するため、閣僚を3人増員する案を野党に打診した。野党を加えた「危機管理内閣」を作り、政権を安定させる狙いが透ける。ただ自民、公明両党には菅政権への不信任が募り、閣内に入って震災対策の共同責任を担うことには抵抗が強い。」(『朝日新聞』3月19日)

先に述べたように、政策報道と政局報道はそもそも深く関連している。ところが、この記事の中の「将来の連立も念頭」、「政権を安定させる狙いが透ける」という表現が象徴するように、国難に対応するための諸政策を積極的に立案・決定・遂行することを目的とする「危機管理内閣」構想が、政局報道の観点から論じられていたのである。こうした報道が「菅おろし報道」へと展開されていくことになる。この点については、「僕も現場にいたら、何を期待されているかということも錯覚するかもしれません。菅さんが何か進退に言及することがニュースになるんだと」(佐藤・与良・根本・藤田, 2012:6:この部分、与良の発言)という指摘が参考になろう。未曾有の国難の時期にあっても、政治報道を行う記者にとっては政局に関わる動きのほうがニュース・バリューは高く据えられていたのである。

▶ 4 政局報道と世論調査

次に、政局報道と新聞各社が実施した世論調査の関連について検討してみる。この問題に関する視点は以下のように要約できる(大石、2006:89, 参照)。それは、マス・メディアの世論調査というのが、調査する問題・争点をマス・メディアが選択し、世論調査という出来事、すなわち報道する対象を作り上げ、その結果を自らが報じ、論評することになるという点である。この場合、マス・メディアは、たんに意見分布の状況を社会に伝達し、アジェンダ設定を行うだけではない。マス・メディアは、世論調査に関する報道を通じて世論過程に意図的かつ積極的に参入し、それによって世論形成を行い、さらには政策過程に影響を及ぼしていると把握しうるのである。

こうした特徴を有するマス・メディア、なかでも新聞の世論調査に関して、「3.11」以降の政治報道の中で、「菅政権批判」、さらには「菅おろし報道」と連動していた点に着目し、ここでは主に批判的な観点から検討することにした。東日本大震災関連の世論調査結果は、『読売新聞』が4月4日、『朝日新聞』と『毎日新聞』が4月18日に報じている。なお、これらの調査での各紙の質問項目はかなり重複している(下記の数値は紙面上で公表されたもの)。

- ① 大震災に対する政府＝菅政権の対応に関する評価。
 - ・『読売新聞』—「評価する」43%、「評価しない」44%、「答えない」12%。
 - ・『朝日新聞』—「評価する」22%、「評価しない」60%。
 - ・『毎日新聞』—「大いに評価する」7%、「ある程度評価する」43%、「あまり評価しない」35%、「全く評価しない」11%。
- ② 原発事故に対する政府＝菅政権の対応に関する評価。
 - ・『読売新聞』—「評価する」27%、「評価しない」61%、「答えない」12%。
 - ・『朝日新聞』—「評価する」16%、「評価しない」67%。
 - ・『毎日新聞』—「大いに評価する」4%、「ある程度評価する」24%、「あまり評価しない」45%、「全く評価しない」23%。

これらの調査結果を見ると、大震災に関する政府＝菅政権の対応をめぐる評価は、読売・毎日、両紙の場合にはほぼ二分されていたのに対し、朝日の結果はかなり厳しくなった。原発事故に関しては、いずれの調査でも評価しないという結果が多数をしめた。ただし、震災発生後、約1か月後のこの時期に、すなわち被調査者が確たる情報をあまり持たないこの段階で、こうした調査を実施することそれ自体に関しては、結果の妥当性や信頼度も含め、当然評価は大きく分かれるものと思われる。

それ以上にここで問題にしたいのは、次に見るように、「菅首相の指導力」、「菅首相の続投」、「民主党と自民党が連立政権を組むこと」に関する評価を問う調査にしても、やはり政局報道、特に「菅おろし」と連動して行われ、解説されていたことである。

- ① 菅首相の指導力に関する評価。
 - ・『読売新聞』—「発揮している」24%、「そうは思わない」69%、「答えない」8%。
 - ・『毎日新聞』—「発揮している」16%、「発揮していない」78%。
- ② 菅首相の続投を望むか。
 - ・『読売新聞』—「早く退陣してほしい」19%、「今の国会が終わる今年の夏ごろまで」31%、「民主党代表の任期が終わる来年の秋まで」23%、「衆議院議員の任期が終わる再来年の夏まで」16%、「その他・答えない」12%。

- ・『朝日新聞』 — 「首相を続けてほしい」 36% , 「早くやめてほしい」 43%。
- ・『毎日新聞』 — 「できるだけ長く続けてほしい」 14% , 「復興対策が一段落するまで」 53% , 「できるだけ早くやめてほしい」 26%。

③「民・自連立政権」に関して。

- ・『読売新聞』 — 「連立を組む方がよい」 63% , 「そうは思わない」 27% , 「答えない」 9%。
- ・『朝日新聞』 — 「賛成」 43% , 「反対」 37%。
- ・『毎日新聞』 — 「賛成」 57% , 「反対」 32%。

これら三つの質問が、前掲の震災・原発事故への菅政権の対応に関する評価と関連しているのは明らかである。実際、菅首相の指導力に関する評価は低くなっている。しかし、菅首相に対して早期の退陣を望む声は、『読売新聞』と『毎日新聞』ではそれほど大きくなっていない。『朝日新聞』でこの数値が比較的大きくなっているのは、回答の選択肢が二者択一になっていることが大きく影響していると思われる。こうした調査結果が出たことについて、『読売新聞』(4月4日)の社説は「震災後の世論調査、首相の指導力不足に厳しい声」と題し、次のような見解を示している。

「東日本大震災と福島第一原子力発電所事故を巡って、菅首相は指導力を発揮していない——そう見る人が、読売新聞社の震災後初の世論調査で約7割にのぼった。国難とも言える震災への対策が遅々として進まない。首相はしっかり対処せよという国民の叱咤の声と受け止めるべきだろう。一方で、菅内閣の支持率は31%と、前回より7ポイントも上昇した。国民の信頼を失い、危険水域にまで達していた支持率の低下に、大震災が歯止めをかけた格好だ。これは、未曾有の事態に直面して、首相の交代や衆院の解散・総選挙の余裕などなく、現内閣を頼みにするしかないという支持の広がりを見るべきだろう。」

この社説での解説、そして前掲の世論調査から了解されるように、世論の比較的多数派は震災後の状況に関して、「首相の交代や衆院の解散・総選挙の余裕など(ない)」という判断、そして「現内閣を頼みにするしかない」という見解を示していた。また「民・自連立政権」に対しても、支持する意見が多数を占めていた。こうした世論は復旧・復興を優先すべきという意見の表われと言える。しかし、前述したように(『朝日新聞』3月19日)連立政権の構想にしても政局の観点から説明する記事も見られたことを考慮するならば、ここに政局報道をと世論との乖離を見出すのは容易である。

なお、これらの世論調査の中には、「政策的」視点からの質問も用意されていた。以下にその調査結果を示す、「災害復興のための増税」に関する質問がそれにあたる。

- ・『読売新聞』 — 「賛成」 60% , 「反対」 32% , 「答えない」 7%。
- ・『朝日新聞』 — 「賛成」 59% , 「反対」 31%。
- ・『毎日新聞』 — 「賛成」 58% , 「反対」 33%。

このように政策と密接にかかわる調査は行われてはいたものの、政局報道志向という観点から次にあげるべきは、以下に示す質問とその結果であろう。それは「民主党が2009年の衆議院選挙のマニフェストに掲げた「子ども手当」などをやめて、今回の災害復興の財源とすることに、賛成ですか、反対ですか」というものである。

- ・『読売新聞』 — 「賛成」 83% , 「反対」 13% , 「答えない」 5%。

この調査では賛成が反対を圧倒的に上回るという結果が出ている。ただし、ここで重視

すべきは、この質問を設けた『読売新聞』が、2011年3月5日の「社説」において「民主党政権公約、見直さないことこそ無責任だ」と題し、「多くの国民は、子ども手当や高速道路無料化などのバラマキ政策を支持していない」とすでに主張していたことである。先に示したように「復興財源のための増税」という質問が行われる一方で、「子ども手当」自体の是非はここでは論じないが、少子化対策のための重要政策として、そして「社会で子供を育てる」というスローガンの下に提起された「子ども手当」が復興財源との関連で問われたのである。このことは、「菅政権批判」、「菅おろし」という『読売新聞』の主張が震災後も継続し、それが世論調査に反映されたと見ることができる。

▶ 5 結 び

本稿では「3.11」震災報道批判、あるいは原発事故報道批判とは一線を画し、もっぱら政局報道の面を中心に批判を行ってきた。その理由の一つは、これらの報道に関しては、すでに言及したように、多くの検証が研究者、メディア自身の手によって行われていることにある。また、まさに「大震災」に直面して、限られた資源を精一杯稼働させて真剣に報道を行っていた記者たちの姿を見て、容易に批判できないという思いを私自身が抱いたのもその一因である。

しかし、それでもやはり政局報道へと向かっていった政治報道に関しては強い違和感を覚えたのは確かである。かつての「55年体制」下での政治報道に関しては、「水面下の裏情報をいかに多くつかんでいるかが政治記者として「できる記者」かどうかの分かれ目になり、社内のライバルや他紙、他メディアとの情報戦を勝ち抜く道とされてきた」（新聞報道研究会編著、1995：25）と述懐されている。その後、例えば『読売新聞』の政治部記者が、「政治報道全般の在りようが変化してきた」と述べ、そのうえで「戦後半世紀を経て、政治、経済を含め戦後システム全体の見直しが求められていることなどから、報道の上で、より政策の占める比重が増し（てきた）」（読売新聞社調査研究本部編、2002：22）という見解を示したように、政策報道重視の姿勢が明言されていたのである。

本稿では「大震災」のただ中にありながらも、政策よりも政局を重視する報道の一面を示すことで、政局報道の志向性がいまだに強いことについて批判的に論じてきた。そしてまた、新聞各紙が実施した世論調査がそうした政局と連動していたことについても主に批判的な観点から検討してきた。

こうした報道姿勢を生み出す要因に関して、例えばニュース・バリュー論などに関連づけながら、ジャーナリズム論として、あるいはジャーナリズム批判として、より詳細に再検討すること、それが次なる課題となる。

●参考文献

- 大石裕（2006）「世論調査という『権力』」、大石裕編著『ジャーナリズムと権力』世界思想社、81-109。
 加藤久晴（2012）『原発テレビの荒野』大月書店。
 佐藤光俊、与良正男、根本清樹、藤田博司（2012）「座談会：大震災・原発事故下の政治報道、メディアは何を誤ったのか？」Journalism（朝日新聞社）2012年1月号、4-19。
 谷原和憲（2011）「巨大震災とテレビ報道、つまづきながら進んだ『複合災害』特番」Journalism（朝日新聞社）2011年6月号、4-11。
 新聞報道研究会編著（1995）『いま新聞を考える』日本新聞協会研究所。
 藤森研（2012）「新聞が報じた大震災と原発事故」Journalism（朝日新聞社）2011年10月号、4-13。
 山口二郎（1987）『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店。
 読売新聞社調査研究本部編（2002）『実践ジャーナリズム読本』中央公論新社。

大石 裕（慶應義塾大学法学部教授）