

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 11 月 1 日現在

機関番号：23903

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380686

研究課題名(和文)地域の住民意思形成・合意形成過程における地域メディアの役割

研究課題名(英文)role of the local media in intention formation and agreement formation of local inhabitants

研究代表者

飯島 伸彦(Iijima, Nobuhiko)

名古屋市立大学・人文社会系研究科・教授

研究者番号：20259310

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：後期近代に特有の社会問題としての科学技術と社会との関係の複雑化に注目し、サブポリティックス論、討議デモクラシーの観点から、日本社会の原発が立地されている自治体におけるメディア報道と政策決定のあり方に焦点をあて、その特徴・課題を浮き彫りにした。メディア(新聞)は全国紙、地方紙それぞれ特徴を出している。しかし、地域住民が高度に専門的なイシューにおける政策決定に参画するにあたって必要と思われる情報は十分提供されているわけではない。専門家の言論の編成、基本的な地域利害構造の解明、意思決定の制度の理解と説明、政治的な意見分布、情報の地域現実に即して提示などの点で、不十分であることが明確になった。

研究成果の概要(英文)：I paid attention to the technology as the social problem peculiar to late modern times and the complexity of relations with the society, and, from the viewpoint of subpolitics theory, discussion democracy, nuclear power generation of the Japan society focused on the media coverage in the local government located and the way of the policymaking and highlighted the characteristic, problem. In the media (newspaper), a national newspaper, a local paper give a characteristic each. However, the information thought to be the need is not offered enough when local inhabitants participate in the policymaking in the highly specialized issue. The thing that was insufficient in line with formation of the speech of the expert, elucidation of the basic area interest structure, understanding and the explanation of the decision-making system, political opinion distribution, area reality of the information at points such as the presentation became clear.

研究分野：社会学

キーワード：批判的言説分析 サブポリティックス 地方紙 討議デモクラシー 合意形成 リスク社会

## 1. 研究開始当初の背景

東日本大震災以降の地方紙・地域メディアの固有の政治的社会的役割・可能性を検討するためにはこの数十年間の社会空間の変容およびそのなかでのメディアと政治との関係 = 政治空間におけるメディアの役割の変化を踏まえる必要がある。社会はナショナルなレベルでのメディアの役割が重要であった時代からグローバルといわれるように地域が直接グローバリゼーションの潮流と結びつきながら新たな位置、独自の力を持つ可能性が増大しつつある時代へと変わりつつある。沖縄のメディアしかり、原発立地自治体におけるメディアしかりである。原発立地自治体においても、巻町の住民投票において地域メディアの果たした役割の重要性は指摘されてきた。

また、とりわけ「世論」形成における地域メディアの役割と「世論」の政治過程への影響力に注目する必要がある。この間、政治空間も変容し、「第1の近代」における政策決定の中央集権的性格が変化し、政策決定の水平的分散（地域的な分散）と垂直的分散（社会の様々な専門領域における専門家、当事者などの実質的参加にもとづく「サブ・ポリティックス」）が求められている。従来ガバメントに対してソーシャル・ガバナンスなどが政治・統治のキーワードになっている。ところが日本のような中央集権化された官僚主導の政治過程においては、これらの社会領域の位置づけが制度的には弱い。地域分権化と社会的領域への分権化が必要とされるが、それが制度的になされていないために、意思決定メカニズムに問題が生じている。そのような事態を埋め合わせ、ゆがみを是正するために、マス・メディアによる「世論」形成が大きな役割を果たしてきていると言える。このような世論過程と政治過程の交錯が現代の「ポピュリズム」を生み出していることをこれまで明らかにしてきた（「ポピュリズムと熟議・討議デモクラシー」飯島 2009 年）。地域政治における合意形成過程がゆらいでいる。こうした中、地域メディアはどのような固有の役割を果たしているのか。果たしうるのか。

また、本研究では地域社会学、地域権力構造論分野で展開されてきた権力構造分析の成果を踏まえそれにメディアの政治的役割についての分析モデル・研究蓄積を踏まえ、地域政治の分析枠組みを整理・検討する。その際に高度な専門性や総合的な判断が必要な政策決定、当事者の参加・参画に基づく合意形成が不可欠であるにもかかわらず、当事者をわきにおいやって、複雑な問題をしばしば単純化された図式で提示するマス・メディア特有の情報・コミュニケーションの問題性を、政策決定のゆがみをもたらす要因としてとらえる。

以上のような考えに基づいて、2011 年の 3.11 以前および以降の福島原子力発電所の事故をめぐる、さらには 2012 年以降のそれ以外の原発の再稼働をめぐる地域メディアの報道は典型的な研究対象になると思われる。原発問題は高度な専門知識が意思決定に求められる一方、被害は広範な地域の一般市民を巻き込むという点でそのような当事者の「合意」が不可欠なイシューと考えられるからである。これらの問題意識から、原発立地自治体における地域メディアの報道が、住民意識形成、世論形成にどのようにかわるか、討議デモクラシー論の観点から分析を進めることとした。

## 2. 研究の目的

3.11 以降の原子力発電報道における地方紙・地域メディアの役割について検証する。そのためには地域・地方の「合意形成過程」および「政治過程」において地域のメディア、とりわけ地方紙がどのような独自の役割を今日果たしているかについて、3.11 以降の地方紙・地域メディアの「言説」の「批判的言説分析」をする必要がある。また、全国的マス・メディアの果たしている役割と比較しながら、実証的に検討する必要がある。それらを地域権力構造論の成果などを踏まえ、地域メディアが果たしている権力構造としての役割と討議民主主義的な役割について、具体的実証分析を通じて明らかにする必要がある。

第 1 に既存の研究・分析枠組み、研究蓄積の整理が必要である。これは 地域政治過程の代表的

分析モデルに基づいて原発 이슈がどのように捉えられるかの整理、メディア分析の代表的分析モデルに基づいて原発 이슈がどのように捉えられるかの整理を行い、また ベックなどの「サブ・ポリティクス」や「ソーシャル・ガバナンス論」のアイデアを組み込んだ「水平的分散」と「垂直的分散」の考えからそれらがどのように補われるのかを整理し、分析枠組みを形成する。その際に、マス・メディアの役割に焦点を当てて、分析枠組みと仮説を形成する。日本の政治過程においてマス・メディアの影響力が増大しているということを前提にしたうえで、それらが「鉄の三角形」(政財官一体)モデルがいうごとく既存の利権集団の利益を保持し、再生産する機能を基本的に果たしているのか、それとも「メディア多元主義」モデルがいうごとく、さまざまな既得権益からさまざまなニュアンスで排除されている層の利害や意見を表出しておりそれを政治過程に反映しているといえるものなのかどうかを検討する。他方で、マス・メディアの議題設定機能や沈黙の螺旋仮説などでどのような問題が浮かび上がるかを検討し、それらを組み合わせて仮説と分析枠組みを形成する。議題設定仮説はメディア多元主義と親和性を持ち、沈黙の螺旋仮説は「鉄の三角形」モデルと親和性をもつかのであるが、これらを交錯させることによってマス・メディアと政治過程の別の側面が浮かび上がってくる。

第 2 に上記の分析モデルと仮説に基づいて原発 이슈についての 3.11 以前と以後のマス・メディアにおける報道の具体的分析を行う。具体的には新聞(全国紙・地方紙)の 3.11 以前および 3.11 以降の原発報道についての内容分析を行う。その際に、全国紙(朝日、読売、毎日、日経)の 3.11 以降の原発報道の特徴の内容分析と同時に、原子力発電立地の自治体を地域として抱える地域ブロック紙、地方紙の比較を含む内容分析に重点を置く。具体的には、中日新聞、新潟日報、静岡新聞、福井新聞などの地方紙などの原発報道の特徴を分析する。各紙の社説、特集記事、専門家の記事掲載、一面を中心とした紙面分析などに基づき、垂

直的分散と水平的分散が欠如している典型的な 이슈においてメディアがどのような役割を果たしているのか、果たそうとしているのかを明らかにする。

第 3 に、第 1 と第 2 を踏まえて、各地域においてマスメディア(新聞)が「ソーシャル・ガバナンス」においてどのような役割を果たしてきているか、果たそうとしているかを、「世論調査結果」などと合わせて、地域によって幾つかのパタンに分けて分析を行う。さらには、「討議デモクラシー」「熟議デモクラシー」という新しい合意形成のあり方に照らし合わせ、以上のような分析の過程から浮かび上がってくる問題を整理・検討する。さらには、原子力発電問題は科学技術と政治社会が複雑化した後期近代=第 2 の近代における「リスク社会」の典型的問題であり、「第 1 の近代」の問題を分析するために開拓されてきた政治分析モデル、およびメディアの分析モデルを組み替えて分析する必要がある。震災後のフクシマの問題とそれをめぐる政治過程を分析していくためにはそのような分析モデルが必要になってきていると思われる。他方、マス・メディアの 3.11 以降の原発報道のあり方については様々な問題点が指摘されている。その背景には新しい社会的な合意形成のあり方が求められている。エネルギー政策に関する合意形成は今後の政府・自治体によっても進められていくものと思われるが、「第 2 の近代」にふさわしい、原子力問題というリスク社会にふさわしい合意形成がなされていくためには、批判的言説分析などの方法をもちいて、専門性の位置づけ、当事者性の位置づけの問題などを検討し、また「討議デモクラシー」「熟議デモクラシー」の観点から原子力問題に関する望ましい社会的合意形成の在り方、そのなかでのマス・メディアの望まれる役割について検討していくことが必要である。

### 3. 研究の方法

代表的な全国紙と原子力発電の立地している自治体を抱える地域ブロック紙・地方紙の主として

2011年3月11日以降の原発事故・原子力エネルギー関連の記事の紙面分析を行う。原子力政策に関して論調を転換したもの、主張を鮮明にしたもの、従来からの主張を強化したものなどのパターンがある。そのそれぞれの特徴について社説、特集、一面記事などの紙面の特徴などを解釈・分析していく。原子力エネルギー政策においてメディアがどのような役割を果たしているのかを言説の分析を通じて明らかにする。エネルギー政策、原発再稼働などについての報道の言説分析を行う。

まず、関連する先行研究についての文献調査をおこなう。ポイントは「後期近代」における社会変容、とりわけサブ政治の動向についての基本モデル構築である。原子力発電問題は、「原発レジーム」といわれるように、中央政府の開発主義と地域への特殊な利益誘導システム（電源3法）などのもと進められてきており、科学技術政策分野においてもやや特殊な政策決定システムとなっていた。3.11原発事故があり、その後このような政策決定構造、住民合意形成のシステムに変化があるのかどうか、サブ・ポリティックス論を踏まえた分析モデルをもとに分析を進める。専門家システムの役割の変化、イシューの当事者がどのようにガバナンスに組み込まれているか、などが焦点となる。また、メディアと住民意識との関係では、議題設定機能（原発問題は報道される機会が少ない）、沈黙のらせん機能（反対等の「少数派」意見の地域における表出機会が少ない等々「抑圧」される）などが重要である。

分析対象とする新聞媒体を確定し。記事内容がどのように変化してきているかを分析する。社説、特集、主要記事、投書欄などの分析を行う。特に、様々な分野の専門家をどのように起用するか、どのような専門的知識が掲載されているか分析を進める。また、イシューの当事者についてどのように扱われているかについての分析を行う。また、報道内容について包括性、中立性、情報の信頼性などの点からどのような点が特徴になるかを検討する。全国紙、地域ブロック紙、地方紙それぞれパターン化し、分析を行う。これらの作業を通じて

分析の枠組みと仮説の内容を確定する。

さらに、討議デモクラシー論（熟議デモクラシー論）の様々な成果に基づいて、マス・メディア言説が住民意思形成・合意形成において討議デモクラシーという観点からどのような役割を果たしているのか、果しうるのかについての分析を新聞各社の紙面の言説内容の討議・熟議デモクラシーという観点から明らかにする。2011年以来、福島原発事故、原発再稼働というイシューに関しては、幾つかの重要なトピックがあった。そのトピックごとにそれぞれのメディアがどのような報道をしたか、言説分析を行う。

#### 4. 研究成果

3.11以前の数年間においては、原発問題は主要なマス・メディアの議題設定にのることが少ない「隠された」「抑えられた」イシューであった。原発立地自治体にすむ原発反対派・疑問派は、「沈黙のらせん」効果のもとにあり、電力会社は地球温暖化が進む中でのクリーンエネルギーであることを大々的に「宣伝」していた。この状況は、3.11東日本大地震とそれにともなう福島第1原発の重大事故・大惨事、居住住民の大量避難という現実によって「覆された」。メディアがアジェンダするのではなく、「現実」により「アジェンダ」を突きつけられ、社会、政治、メディアはそれを後追いつている、とも言える。

アジェンダ設定理論・仮説によれば、報道量の増大は、オーディエンスの関心の増大、優先順位の増大をもたらす。重大事故にともなう報道量の物理的増大は、原発問題へのオーディエンス・市民の関心の増大をもたらしている。各メディアの原発関連報道は2011年以降どのメディア、全国紙、地域ブロック紙、地方紙においても増大しているが、報道スタンスは異なり、分極化が進んでいるということができる。各紙温度差は異なるが、何らかの意味での原子力エネルギーに依存する社会からの脱却を表明していることは共通しているが、当面の経済活動維持のために原発再稼働を進め、

さらには中長期的にも原発の比重はさげつつ原発に依存せざるをえないとするものから、早急に脱原発を進め、原発再稼働は基本的にすべきではないと意見を鮮明に打ち出すメディアに分極化が進んでいる。特に全国紙においてその意見、報道姿勢の分極化は鮮明である。

原発立地自治体の地方紙も同様に脱原子力姿勢を何らかの意味では出している。以下、地域メディアのこの間の役割についての知見をいくつかの点にまとめると

第1に地域メディアが置かれた位置は、ナショナルメディアが原発維持 VS 脱原発報道優先派に割れる中、地域メディアとしてどのようなスタンスをとるか、報道における客観報道主義、中立・公正な報道という報道規範とからんで難しい位置にある。地域の住民を読者として包括するという役割を、戦中の一県一紙体制成立 戦後の展開の後も維持してきた、いわば産官学報の地域一体体制を支えてきたという側面を持っている点、そしてそこからの転換が十分でないという点である。

第2に、地域の利害の複雑化、住民層の利害が今回の事態の進行のなかで、住んでいる自治体によって原発との利害関係、リスクとの関係が流動化・複雑化する現実のもと、地域にある利害関係・利害対立と潜在的意見対立を可視化し、それを「合意形成」あるいは社会的な意思決定につなげていく役割が本来メディアにはあると思われるが、それらの役割を果たすような報道をし切れていない点をあげることができる。「地域密着」というスタンスをとってきた地方紙、地域メディアであるがゆえに、地域の深刻な対立を報道しにくいという側面があると思われる。

第3に、原発という 이슈が、か×かの対立に収斂してしまいがちな論点上の性格が、福島原発事故以降よりいっそう強まっているなか、様々な利害の構造、多様な意見を丁寧に取り上げ、異なる意見や利害をまとめあげる「合意形成」プロセス、意見形成の役割を果たしにくくなっていることをあげることができる。

第4に、福島原発事故以来、原子力関係専門家の

「専門家システム」としての正当性がゆるくなか、原発報道のスタンスを決める根拠となる部分がゆれており、全国紙に比べても科学技術報道の体制が脆弱な地域メディアにそのことは端的に表れている点を指摘することができる。

他方で、全国紙の地域報道体制は、原発問題をそれぞれの地域の問題として落とし込んでいくだけの取材・報道体制が脆弱で、地域問題としての原発立地自治体固有の問題としての報道という点では極めて脆弱である点を指摘することができる。

討議・熟議デモクラシー成立の一般的な要件として、討議倫理にもとづくものであり、十分な討議ができるように、正確な情報があたえられるだけでなく、異なる立場にたつ人の意見と情報が公平に提供するように配慮されること、討議が効果的に行われるようにするために、小規模なグループでの討議の機会が確保されること、討議することによって自らの意見が変化する可能性が十分あること（篠原一『市民の政治学』岩波書店2004年）などがあげられるが、地域メディアが住民意識・意見形成に、討議デモクラシーの観点から寄与しうするためには、対立する専門家の言説の適切な提示、地域の基本的な利害構造に関する解明・報道、地域の基本的利害構造の変化、流動化・複雑化に関する把握・報道、原発に関する社会的意思決定のしくみ、問題点についての報道・政治的な意見対立に関する認識・報道、政治勢力と利害構造についての認識・報道、これらの情報が当該地域の状況とリンクして適宜提示されることなどがなされる必要があると思われるが、これらの点から地域メディアが討議空間の形成に十分寄与しているとは言えないのが実情である。

分析対象とした静岡、福井、新潟の各県紙について言えば、政治的リーダーシップがそれぞれ異なる中、それぞれの県紙のスタンスも異なり、また、結果として住民の合意形成、意見形成のされかたが異なるといえるが、同時に討議デモクラシーという点からは不十分な点が多く、意見対立の構図はイデオロギー的な対立や従来の利害対立に「回収」されてしまい、「意思決定」「合意形成」

という課題に収斂していかない構造 制度的メカニズムのもと、固定的な対立、分極化をもたらしているといえることができる。特に、原発の被害が広範囲に及ぶことが判明したにもかかわらず、30キロ圏の範囲にある自治体の意思決定が原発再稼働等に反映されない制度的な政策決定メカニズムの欠陥のもと、住民利害、意見が流動化・複雑化しているといえるが、それに対応した役割を地域メディアが十分果たしているとは言えない。

5. 主な発表論文等（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

飯島伸彦「加子母・上石津を訪ねてー特集ESD と中部の「里山資本主義」」『人間文化研究所年報』 名古屋市立大学人間文化研究所 2015年3月

飯島伸彦「書評 山田明編著『大都市圏の構造変化 東海からの発信』」『人間文化研究所年報』名古屋市立大学人間文化研究所 2014年3月

飯島伸彦「ウルリッヒ・ベック『世界リスク社会』」週刊読書人 2014年4月

〔雑誌論文〕(計 3 件)

〔学会発表〕(計 件)

〔図書〕(計 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

飯島伸彦 (Nobuhiko Iijima)

名古屋市立大学・大学院人間文化研究科・教授

研究者番号：20259310

(2)研究分担者

( )

研究者番号：

(3)連携研究者

( )

研究者番号：