

テレビ・ドキュメンタリーが社会にもたらす影響 ～テレポートTBS6「ベビーホテル」を事例として～ Impact of television documentary for society ～ The case of "Baby Hotel" from Teleport TBS6 ～

浅野 麻由¹
Mayu ASANO

ドキュメンタリージャパン Documentary Japan Co., Ltd

要旨…本研究では、テレビ・ドキュメンタリー番組が社会に影響を及ぼした事例を1980年にTBSで放送したドキュメンタリー「ベビーホテル」を例に効果研究的検証を行う。いかに影響を与えたかの数的検証、制作者や政策決定者のインタビュー調査から影響の要因を論じ、テレビドキュメンタリーと社会デザイン論との関係を検証する。

キーワード ドキュメンタリー、効果研究、社会デザイン

1. はじめに

報道ドキュメンタリー番組は、社会問題を可視化するに大変有効である。他にはニュース番組があるが、一つのニュースにかける時間は少なく、また発生的な事柄を放送する傾向が強い。したがって、複雑に絡んだ社会背景の中で、人々の生活や声を丹念に追い、問題を読み解くのは、ニュース番組よりも報道ドキュメンタリー番組の方が適切である。しかし近年「視聴率が取れない」という理由で報道ドキュメンタリー番組の放送枠数が劇的に減少している。視聴率という短期的な評価測定だけでなく、報道ドキュメンタリー番組が長期的に社会にどのような影響を与えたのかを効果研究することで、ドキュメンタリー番組の重要性の再考および社会デザインをしていく力についてを研究の目的としたい。

2. 研究の方法

- 1) ドキュメンタリー番組が社会に与えた影響を研究する上で、1980年3月に放送されたTBS「テレポートTBS6」の「ベビーホテル」を事例として取り上げる。この番組は無認可保育所であるベビーホテルが法の目をかいくぐり、劣悪な状況下で乳幼児を預かると問題を追ったものである。この報道が契機となり1981年6月に児童福祉法が改正された。
- 2) ドキュメンタリー番組「ベビーホテル」が社会に影響を与えたプロセスとして、①全国紙3新聞の記事抽出(読売・朝日・日本経済新聞社のデジタル検索システムより抽出。全国紙である産経は1992年以降の記事検索のため対象外とした。)、③雑誌に取り上げられた記事抽出(国会図書検索、堂本の報告書)、④学術雑誌・論文に取り上げられた文献数(国会図書館検索)、⑤TBSの報道件数(堂本の報告書) ⑥国会答弁でどのように取り上げられたか(国会議事録検索)を分析する。
- 3) 当時の番組制作者(ディレクター)であった堂本暁子氏や政策決定を行う現職の国会議員へのインタビュー調査を実施する。番組が政策決定つまり社会デザインにどのように影響したのかを論じる。

3. 調査結果

まず第一に、マスメディアが取り扱うベビーホテルに関する数値を分析した。ベビーホテル自体は1970年代から使用された用語ではあるが、法的にみれば無認可保育所の一部である。そこで筆者は、戦後間もない1945年から児童福祉法が改正される1981年までの「ベビーホテル」と「無認可保育所」という用語の取り扱い総数を分析した。その結果、最も使用されていたのが新聞である。新聞の取り扱い数値は、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件に過ぎない状態であった。ところが、本研究で取り上げるTBSのドキュメンタリーが放送された1980年には17件、法改正がされる1981年は142件にも及び、急上昇した。その急増の原因は、1981年1月に厚生省が指示した「ベビーホテル調査」の結果が公開されたからである。その調査結果から様々な問題が浮き彫りになり、新聞記事件数が急増したのである。

第二に、ベビーホテルの用語の捉え方について分析した。1970年代前半において、初めて新聞で「ベビーホテル」という用語が取り上げられたのだが、その当時の取り上げ方は、最新のライフスタイルやビジネスのあり方を提案するような好意的な捉え方をされていたのが特筆すべき点である。一方で1970年代後半からは、特に一般雑誌等が高揚をうたうなど肯定的な見解を示す一方で、ベビーホテルの問題点を提起する否定的な見解を示すメディアも現れた。TBSのドキュメンタリーが放送された1980年になると、メディアは2件を除き、否定的な見解一色へと変わった。

第三に、TBSのドキュメンタリー報道の前後において、他メディアの取り扱い方がどのように変化したのか分析した。その結果、TBS報道前の他メディアは、国会や都議会で答弁された助成金問題や、ベビーホテルでの事故などを扱った「発生ニュース」を主としており、ベビーホテルの現場を独自に取材をしていない傾向があった。TBSが報道した後に、TBSのルポ報道に追従するような形で、社説や読者投稿、連載などが組まれるようになり、独自のルポ記事が目立つようになった。

4. 制作者インタビューからみたドキュメンタリーが社会に与える影響

1981年の堂本の報告書³と堂本にインタビュー調査を実施し⁴、ベビーホテルのドキュメンタリーが大きな反響を呼んだ要因は制作者の視点から読み解いた。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。

①内容

- ・子どもという非常に映像向きの対象であった。
- ・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。
- ・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。
- ・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。

②報道の方法

- ・視聴者からの情報、意見を吸い上げ、市民参加の番組作りだった。
- ・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。
- ・長期的に継続させ「キャンペーン報道」の手法をとったこと。
- ・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、制作に当たったこと。
- ・TBS独自で実態調査を行い客観的データを持ち得たこと。
- ・活発的な番宣活動。
- ・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。

③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、制作に当たられた。

5. 政策決定とドキュメンタリー番組の関係

1980年3月にTBSがベビーホテル問題を継続的に報道してから、1年3ヵ月後の1981年6月にその問題の解決策として児童福祉法が改正される。1950年代から無認可保育所の問題は取り上げられていたにも関わらず、早期に法改正と実施することができたのか。現在、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氏にインタビューを行った⁵。政策決定にドキュメンタリー番組がどのように影響をもたらすのか、政策決定者の視点は以下の6点である。

- 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個別の問題ではなく、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べき。

このことを今回のドキュメンタリー番組、ベビーホテル問題に当てはめると、6点全てが適合する。

- ①児童福祉法を改正するという分かりやすい解決策があった。
- ②「ベビーホテル」という定義をTBSが自ら行ったことで、調査や支援の対象が明確であった。

- ③TBSが自ら実態調査を行ったことで客観的なデータが「社会問題」であると提示した。
- ④当時の時代背景に、ウーマンリブ運動、女性の社会進出や核家族化があった。
- ⑤1970年代からベビーホテルでの死亡事故が相次ぎ、1980年は25件の死亡事故⁶が発生し過去最悪となった。
- ⑥長期的に継続させ「キャンペーン報道」の手法をとっていた。

TBSが放送したドキュメンタリー番組は、政策決定者においても非常に取り扱いがしやすいものであったことがいえよう。実際に、国会答弁の記録をみると、TBS放送前でベビーホテルに関する答弁はわずか2件しかなかった。しかし、放送から法改正までの答弁は19件に及ぶ。放送からわずか2カ月後の第91回国会法務委員会第24号(1980年5月14日)では、田中美智子議員が、TBSのレポート6の番組を実際に見て感想とその番組内容を事細かに説明し、厚生省に緊急の調査や対策を迫つ答弁を行った。これは、明らかに上述したように政策決定者が非常に取り扱いがしやすかったことを示している。その後、番組は継続的に報道される中で、国会答弁もコンスタントにされ続ける。そして、1980年10月に厚生省がベビーホテルの実態調査を指示し、1981年1月にその調査結果が発表されるや否や、行政を始め多メディアも問題を受け止めるまでに至ったのである。

6. その他の影響の要因——ドキュメンタリー制作者の特異性について

まず第一に、TBSのベビーホテルの報道をめぐり、最も特異な点は、制作者である堂本がみずから現状改善のために番組制作以外に活動していることである。

- ・1980年3月に放送開始以来、堂本は何度か厚生省に自ら足を運び、取材をしつつ現状改善を訴えた。
- ・当時参議院議員だった市川房枝氏のところへ放送した番組のVIR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帰るのならば、データが必要」と言われる。堂本はその助言に従って、番組独自の実態調査を開始する。

ジャーナリズムには、ウォッチドッグという権力の監視の機能がある。民主主義国家において、権力者に対し不正を追求する役割を担っており、「編集権」などといった権利も法的に確立されている。

筆者も番組制作者ではあるが、これまでに政策決定者(行政や議員)から情報を得るはあっても、直接問題を働きかけることはなかった。これは特に、テレビ・メディアは公共の電波を使用していることから、公平中立・不偏不党の立場を保持する義務がありからだ。更に権力から自立しなければ、視聴者からの信頼を落とすと考えているからだ。堂本がとった行動は、明らかに制作者としての役割を超えていると言わざるをえないのではないかと。堂本への筆者の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制作者の権限を越えているのではないかと」の問いに、「A そのときは、子どもを助けたいと思えない、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。

1994年に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押さえた「ハゲワシと少女」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だ。この写真が新聞に掲載されたとき、大反響とともに「なぜ助けられないのか」という議論が巻き起こった。「報道か人命救助か」という論争は今尚制作現場でも議論の対象になる。堂本の行動も、基本的にはこれと同じである。堂本が直接、行政官や国会議員に訴えた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。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、堂本がとった行動は、当然のこととも言える。2020年以降、少子高齢化が一気に加速する中で、今後ドキュメンタリー番組では、ウォッチドッグとして行動を制限するのではなく、政策決定者とともに、どのような番組作りがありえるのか、問題解決への本質を共に考えるべきではないだろうか。TBSベビーホテルのドキュメンタリー番組は、今後のドキュメンタリー番組制作への成功事例として扱われるべきである。

第二に、堂本は直接、行政や政策決定者に訴えるだけでなく、放送したVIRを活用していることも特筆すべき点である。

- ・TBSが「TBS討論会」で堂本と専門家によってVIRを交えながら討論会を開催する。
- ・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VIRが上映される。テレビ・メディアの特質として、短期的な影響力はあるが、放送は一過性であり紙メディアと違い、持続性がないことが上げられる。効果的に影響を及ぼすには、何度も繰り返して放送をする必要があるのだが、放送枠という時間に制限されている。また視聴率が取れなければ繰り返し放送することは難しい。今回は、TBSもキャンペーン報道という手法をとり、1回の放送だけでなく継続的に放送し続けることができた。しかし、それに加えて、番組を放送するだけでなく、勉強会などで上映したことで持続性を更に保つことができた。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、目的意識をもって視聴する人たちが集まっている。同じく上映(放送)するのにも、そこで得られる受け手の

意識の変容や効果は明らかに勉強会やシンポジウムの方が高いであろう⁷。TBS ベビーホテルのドキュメンタリー番組が社会に影響を及ぼした要因として、制作者と放送した番組が、「放送」を越えて活動・活用されていたことが言えるだろう。

7. 得られた知見

報道機関によって与えられた情報が政策決定にどのようにして影響を及ぼすのか、一般には政策決定者が動くのは、報道が世論を喚起するからだと考えられてきた。ジャーナリストで政治学者の石澤靖治は、「ジャーナリズム(報道)の権力はそれ自身にあるのではなく報道が世論に与えるからこそ権力をもつ⁸」と述べている。つまり石澤の論は、報道した情報によって世論が喚起され、政策決定者が世論に従い政策に動くという流れである。民主主義として、世論が政策に反映することは当然であり、正当な政策過程である。しかし、本研究において、報道から政策決定までの過程を明らかにした結果、石澤が論じる、「報道⇒世論喚起⇒政策決定」という流れではなく、報道そのものが政策決定に影響を及ぼしている、「報道⇒政策決定」という過程を辿っていることが明らかになった。中西健治参議院議員のインタビュー調査や国会答弁の議事録から、政策決定者は報道の影響を受けた世論によって動くのではなく、政策決定者自らも視聴して直接的に影響を受けているのである。今回の事例でも世論喚起をまち、政策決定を行っていたら、児童福祉法改正は放送からわずか1年3ヶ月でされなかったであろう。

第二に、影響を与えた要因は上記述べたが、番組全体を通して「オープン・ジャーナリズム」の手法を取り入れていたことも明らかになったこと。オープン・ジャーナリズムは2010年ころから英国が進んで行ってきた手法で、視聴者(読者)から情報提供を受け、アナリスト(制作者)たちによって分析され問題の本質を解くもので、その全ての過程を公開していくものである。1980年の時点で堂本はこの手法を取り入れていた。この番組の企画の発端は視聴者の投稿であり、番組内では視聴者の情報を基に取材し徹底的に視聴者目線にこだわった。問題解決の糸口を模索するために、堂本が研究者や国会議員へ意見を聞きにいき、またアメリカまで先行事例を探しにいき、そして解決のための提言も行う。その過程が全て番組内で紹介されている。オープン・ジャーナリズム研究はまだ日が浅いが、一つの成功事例としてその可能性を決定つけた。

第三に、このベビーホテルの番組が、今の保育行政にも影響を及ぼし、社会デザインがされていることである。堂本が番組制作過程で、初めて無認可保育所の一部であったベビーホテルの定義付けを行った。1981年の法改正でベビーホテルを行政が定期的に調査することが定められたが、行政が基準とする定義は、堂本の定義が主体となっている。一つの番組から時間軸を経て、社会への広がり、社会デザインがなされるようになったと言える。

8. おわりに一今後の展望

本研究では、大きな社会的影響をもたらした事例として1980年に放送されたTBSベビーホテルのドキュメンタリー番組を扱い、その過程を明らかにした。社会に大きな影響を及ぼしたもう1つのドキュメンタリー番組として、2007年に放送されたNNNドキュメント「ネットカフェ難民」があり、この番組によって行政措置が取られたのである。今後の研究として「「ネットカフェ難民」の社会的影響の過程を明らかにし、今回の「ベビーホテル」ドキュメンタリーから得られた知見と比較検討したい。2つの事例研究から「社会に影響をもたらすドキュメンタリー番組」の法則性を導き出すことを目的とした。

注

- 1 テレビ・ドキュメンタリー番組を中心に約50本制作する。現在は立教大学21世紀社会デザイン研究科博士後期課程に在籍。
- 2 テレビのアーカイブは一般に公開されておらず(NHKはドキュメンタリー番組のみ研究者に公開)、TBS報告書を参考にした。
- 3 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。
- 4 2018年4月21日実施。
- 5 2018年7月25日実施。
- 6 『厚生省五十年史 記述編』(1988)、財団法人厚生問題研究会。p.1759。
- 7 番組を放送後にどのように活用し、効果を高めるかに対する研究は、浅野麻由(2015)を参照。
- 8 石澤靖治(2008)、『テキスト現代ジャーナリズム論』、ミノルヴァ書房。p.36。

参考文献

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