

アジェンダビルディングと ジャーナリズム研究

伊藤高史



本稿では、ジャーナリズムが社会を動かしたと言えるような「例外的事例」が、いかにして起こるのかを理解するための理論モデルを構築するために、議題構築（アジェンダ・ビルディング）研究についての内外の議論を参照し、検討したい。この「例外的事例の理論モデル化」によって、重要な報道が社会に無視されるような事態がいかにして起こるのかを理解することも可能になるだろう。

筆者はかつて、1999年に起こった2つの事件を例にして、ジャーナリズムが社会に影響を与える「過程」について分析を行なった（伊藤 2006, Ito 2006）。その際に、ジャーナリズムを「報道」という行為からのみ捉えるのではなく、「情報収集」の段階を考慮に入れて捉えることの重要性を指摘し、ジャーナリズム研究のための理論モデルは、ジャーナリズムの内部的多様性を考慮に入れた上で、記者、メディア、情報源、読者・視聴者との相互行為と力関係を動的に捉えるものでなくてはならないと指摘した（Ito 2006: 76）。また、「権力」概念を検討したうえで、ジャーナリズムが社会に影響を与える過程を動的に描くためのモデルを提示した（伊藤 2006a: 160-164）。しかし、ジャーナリズムを政治過程の一部に位置づけて、その機能を動的に分析しようとした他の理論研究の検討は行うことができなかった。本稿では、様々なアクターの相互行為によって政治過程で議題が作り上げられていく議題構築過程に着目した一連の研究に注目し、そこで提示された理論モデルを検討する。これによって、筆者の問題関心に適合する理論モデル構築の示唆を得ることを本稿の目的とする。

なお、ジャーナリズムとはここでは、「出来事に関する情報を不特定多数の人々に伝えること（報道）を業として行う組織（報道機関）およびそれを利用して職業として情報発信を行う個人（記者あるいはジャーナリスト）の総体」と定義する。つまりジャーナリズムといえば、新聞社、放送局、出版社といった報道機関、および報道機関の媒体で記事や解説を公表したりする記者や編集者、評論家たち（ジャーナリスト）を指すことにする。ジャーナリズムの活動が「報道」である。

筆者は冒頭に述べたように、ジャーナリズムが社会を動かしたと言えるような「例外的事例」を理解するための理論モデル構築を目指しているが、この場合の「ジャーナリズムが社会を動かした」という記述が意味するところと、マス・コミュニケーション研究の効果研究で言うところの「影響」との違いを明確にしておこう。

マス・コミュニケーションの効果研究は、マス・メディアが報じる情報が、情報の受け手一般に与える影響を主題としてきたと言えるだろう。そして、マス・コミュニケー

ションが大きな影響を及ぼすためには、様々な条件が必要であることを示してきた。しかし、本稿で「ジャーナリズムが社会を動かした」と言うような場合、必ずしもジャーナリズム（本稿では、ジャーナリズムとマス・メディアは不可分と理解する）が受け手（社会の構成員）一般に与える影響を想定しているわけではない。むしろ、ジャーナリズムが社会を動かすのは、多くの場合、政治家、官僚、警察などといった「権力者」に影響を与え、「権力者」が何らかの行為を行うことによってである（伊藤 2006a：158-160）。それゆえ本稿では、ジャーナリズムが社会を動かしたといった場合、ジャーナリズムの報道が権力者を經由して間接的に社会を動かすことを意味することとしたい。本稿では「権力者」を、「国家権力の運営とその計画、意思決定に直接関与する人々で、政治家や官僚、公務員、政府のブレーンなどを指す」と定義し、困難な「権力」概念についての定義は避けたいと思う。

以上、本稿の目的と基本概念の定義を行った。以下では、議題構築モデルの検討を通じて、筆者の目的意識に即した「理論モデル」に必須な要件を考察していく。

▶ 1 政治過程論と議題構築モデル

ジャーナリズム活動を情報収集の過程を含んだ動的な過程として分析し、しかも、ジャーナリズムが社会（権力者）に影響を与える過程を考えるという研究に近い領域として、議題構築についての一連の研究を挙げることができるだろう。

ここでは、議題構築モデルのうち、代表的なコブらとジョン・W・キングドンのモデルの中でジャーナリズムがいかに位置づけられているのかを検討しよう。

（1）コブらの議題構築モデル

コブが他の研究者らとともに展開した理論については、既にわが国でも、立石や大石が紹介している（立石 1996、大石 1998）ので、本稿の問題意識に関連する部分を最小限紹介するにとどめよう。

コブとチャールズ・D・エルダーは『アメリカ政治への参加』の序文で、議題構築モデルを、「政治現象の分析のために新たに開発されたパラダイム」と位置づけ、「大衆の政治参加」と「政府の意思決定」という2つのバラバラに研究されてきたテーマを架橋するものであると説明する（Cobb & Elder 1972：xi）。議題構築モデルを他の政治過程論と分ける特徴は、立法過程以前の政策課題の認知・選択過程を重視している点であろう（立石：371）。ここではまず、議題構築モデルの典型を示すために、コブがジェニー＝ケース・ロスとマルク・H・ロスとともに発表した論文（Cobb, Ross & Ross 1976）で示した3タイプの議題構築モデルの概要を紹介しよう。

コブらによれば、あらゆる政体の本質的特徴は、様々な集団が政策形成過程に参加する過程の中に見出すことができる。そして議題構築を「様々な集団の要求が、官僚らの重大な注意を得るよう競い合う項目へと変換されるプロセス」と定義づけている（Cobb, Ross & Ross 1976：126）。ここで、議題構築モデルの主題は、一般大衆の注意ではなく、官僚らの注意であることに留意すべきであろう。それゆえ、議題のタイプも、「大衆的議題（public agenda）」と「公式議題（formal agenda）」に区別される。大衆的議題は、大衆の目に触れて高い関心を獲得する争点であり、公式議題は、政府幹部らの意思決定者が公式に重要な考慮が必要であると認めた項目である。ただし、公式議題のすべてについて、政府の意思決定者が対処するわけではなく、コブらが「擬似議題」項目と呼ぶ、議題のまま放っておかれるだけのものもある。コブらが関心を向けるのは、公式議題の

うちで実際に意思決定者の関心をひく議題である (Cobb, Ross & Ross 1976 : 126)。

コブらは、政府の内外で争点がつくり出される過程を説明するために、3つの議題構築モデルを提案する。それが 外部主導モデル、動員モデル、内部主導モデル、である (Cobb, Ross & Ross 1976 : 127-128)。

外部主導モデルにおける議題構築の過程では、非政府集団の中で争点が持ち上がり、大衆的議題となってから最後に公式議題へと拡大する。動員モデルは、政府の意思決定者が、ある争点を公式議題から大衆的議題に拡大させることによって政策を実行に移そうとする過程を説明するものである。内部主導モデル (内部アクセス・モデルとも言う) は、政府部内で問題が生起するが、政府関係者がそれを大衆的な問題に拡大するのを望まないような争点を説明するのに適用できる。

外部主導モデルがあてはまるのは、政府外部の集団が不平の声をあげ、その争点への関心を他の集団にも拡大して、それを大衆的議題にしようとする、といった状況である。ある集団がそうした行動をとるのは、意思決定者に対して圧力をかけてその争点を公式議題にするためである。こうしたモデルは比較的平等な社会にあてはまるという。これに対して、政治指導者が政策を主導し、その実行のために大衆の支持を調達するような「動員モデル」は、カリスマ的リーダーが大衆から離れて存在するヒエラルキー的社会によく見られる。内部主導モデルは大衆の参加を排除するようなモデルで、富と地位が高度に集中した社会に最もよく見られるという。

この3つのモデルはあくまで理念的なもので、先進的な民主主義国家といえども、様々なパターンの議題構築過程が考えられる。このような議題構築過程に、マス・メディアはどのような役割を果たすのか。

コブとエルダーは『アメリカ政治への参加』で、ある集団が大衆の注目を得るために利用するシンボルとその活用戦略について検討している。コブらによれば、マス・メディアはシンボルとその活用戦略の相互作用を強め、争点化の成否を決定するのに中心的な役割を果たす (Cobb & Elder 1972 : 141)。コブらがリスト化した集団のシンボル利用戦略は喚起 (Arousal)、挑発 (Provocation)、思いとどませ (Dissuasion)、コミットメントの強さの示威 (Demonstration)、肯定 (Affirmation) である (Cobb & Elder 1972 : 141-150)。

「喚起」とは、潜在的支援を活性化することである。マス・メディアは喚起戦略の成功を決めるのに重要な役割を果たす。喚起戦略を行う集団は紛争の範囲が拡大するに従って、シンボルをより広く伝えるために、メディアへの依存を強める。メディアは通常、自ら喚起を行うのではないが、いったんメディアが注目しだすと、メディアは紛争の定義の強化や変更に必要な役割を果たすことも多い。

「挑発」とは、別の集団への刺激を目的とした戦略である。この戦略はしばしば、報道機関が喚起戦略に十分に反応しなかった際にとられる。マス・メディアの注目を集められるかどうかは、提示される争点や出来事がセンセーショナルか、暴力的か、ドラマティックか、といった、メディアの読者・視聴者に訴えるような性質を持っているかどうかで決まる。

「思いとどませ」は、他の集団の覚醒戦略などに対して、そうした集団の行為を抑える戦略である。この戦略は、他集団の覚醒戦略が既にある程度成功した場合などに用いられ、紛争の範囲が大きくなるほど、当該集団の報道への依存が強まる。

デモ行進などを通じて、集団の問題への関与の強さを対外的に示す戦略 (「コミットメントの強さの示威」) は、メディアの注目を集めやすい。集団がこういった示威行為に失敗すると、大衆の支持を動員できなくなるため、メディアはこの戦略の成否に注目する

のである。

「肯定」戦略は、集団内部の活性化のために用いられるもので、統合や連帯などのシンボルが用いられる。集団の範囲が増大し、個々のメンバーが指導者から直接指導を受けることができないような場合には、機関紙などのメディアが利用される。

コブとエルダーはこのように、ある集団が争点を大衆へと拡大していくためにとる戦略とマス・メディアの利用形態を類型化し、特定の条件下では、マス・メディアが議題構築の過程で重要な役割を果たすことを指摘している（Cobb & Elder 1972 : 141）。

だがこうしたコブらの、政治過程をモデル化、類型化した議題構築モデルにおいては、ジャーナリズムには相対的に低い価値しか与えられていないと言えるだろう。というのも、これらの議論では、マス・メディア（コブらはジャーナリズムではなく、マス・メディアという言葉を使っている）は、ある集団が問題を提起、拡大、あるいは抑圧しようとする際に用いる「手段」であって、マス・メディアの側の主体性は明らかではないからである。むしろマス・メディアは、集団の戦略に応答する受動的な存在として描かれている。立石もこの点について、「マス・メディアが社会運動の主張を社会的に流布する単なる『導管』ではないことに注意しなければならない」（立石 1996 : 392）と指摘している。

もっとも、コブらは政治学者として、議題構築過程を一般的に理解するモデルを構築しようとして試みたのであり、その場合に、ジャーナリズムが受動的な役割しか与えられていないことは当然かもしれない。一般の議題構築過程においては、ジャーナリズムは必ずしも主体的役割を果たしているとはいいがたいからである。日本においても、しばしば指摘されるように、例えば新聞の一面に掲載されるニュースのかなりの部分が、官庁の発表などを通じて提供される「権力者の声」を基にして構成されている。しかし、通常の政治過程論がこのように認識しているからこそ、報道が社会（権力者）を動かすような「例外的事例」を理解するための理論モデル構築に意義があると言えるだろう。

（２）キングドンの議題設定モデルとメディアの位置づけ

ジャーナリズムの役割を軽視する立場は、政府関係者らへのインタビュー調査などに基いて議題構築のモデルをさらに発展させたキングドンのモデルにも見られる（Kingdon 2003）。コブらの議論の問題関心が、政府外部の集団がいかにして政府の公式議題の設定に関与していくか、という点にあったのに対して、キングドンはむしろ、政府関係者の相互行為に関心を向けている。

キングドンによれば、アメリカ連邦政府は組織化されたアナーキーである。そして、人々が問題を認識する過程、人々が政策の変化を求めたり、政治活動を起こしたりする過程、政治家や市民団体などが具体的な政策を提言する過程などの、議題設定（キングドンは議題構築ではなく「議題設定」という用語を使う）における様々な「流れ」が、あるとき合流し、それが大きな政策変化を生み出すと主張する。連邦政府における3つの主要な政治過程の流れは 問題認識、政策提言の形成と精緻化、政治 である。「問題認識」の流れは、様々な問題が政府内外の人々の注意を引く過程である。「政策提言の形成と精緻化」の流れは、官僚や学識経験者、利益集団らの専門家の政策コミュニティーが政策提言を作り出すことに精力を傾ける過程である。一方、国民のムードや世論の移り変わり、議会の構成の変化、利益集団のキャンペーンなどによって構成されるのが、「政治」の流れである。そして、これらの流れはそれぞれが独立した流れとなっている。それゆえ、実際に政策が提案され実行に移されるかを見るときに重要なのは、こうした異なる流れが合流するかどうか、である（Kingdon 2003 : 86-88）。

では、こうした政策変化を促すような流れの合流を作り出す上で、ジャーナリズム

(キングドンは「メディア」という用語を使う)はいかなる役割を果たすのか?キングドンは、メディアは確かに世論の議題設定に大きな影響力を持つが、その力は一般に考えられているよりは遥かに小さいと指摘する。その理由として、次の2点をあげる。すなわち、報道機関は、特定の問題を短期間だけ顕著にとりあげ、すぐ次の問題へと移ってしまう傾向がある、メディアは政府の議題に独立した影響を持つよりも、多かれ少なかれ、政府内部で起きていることを報道するからである(Kingdon: 58-59)。

キングドンの研究はアメリカの連邦政府に関するものだが、この指摘は、日本にも当てはまるだろう。ジャーナリズムは問題そのものを発生させるよりは、政府をはじめとした権力者の動向を追いかけ、また報道は一過性になりがちであるゆえ、一般的にメディアの議題構築機能を高く見積もることはできないだろう。

しかし、例外的な状況ではジャーナリズムが重要な議題構築機能を果たすことがある。筆者が関心を持つのはこうした事例である。キングドンも、メディアは特定の状況下では重要になり得ると指摘する。それは、次のような形、状況下である(Kingdon 2003: 59-61):

メディアが政策決定者のコミュニティー内部のコミュニケーターとして機能する。つまり、官僚や重要な政治家同士が、互いに何を議題としたいのかを伝えあう機能をメディアは果たしている。

既にどこかで始まっている運動を拡大する。ただし、メディアそれ自体が独立して問題を発生させるのではない。

世論が政策決定に関与する人々に影響を与える限りにおいて、メディアは間接的な影響力を持つ可能性がある。政治家などは世論の表象としてメディアに着目する場合があります、メディアは世論の反映として間接的な影響力を持ち得る。

メディアの重要度は、政治過程に参加しようとする者の立場によって変わってくる。既に政府の決定に中心的に関与している者にとってメディアはそれほど重要ではない。しかし、重要な政府幹部の注目ひきつけるために多くのことをしなければならない部外者にとっては、メディアはより重要である。

このように、キングドンは限定的ながら、議題構築過程におけるメディアの役割を評価し、メディアの機能を分析している。ここには重要な指摘が含まれている。第1の点は、権力者間の主導権争いの際に、メディアが利用される可能性を示唆している。第2、第4の点からは、権力者サークルの内外でのメディア戦略の重要性が導き出される。そして第3の点は、報道そのものが「世論」として機能する可能性を指摘している。

しかしながら、キングドンはコブラと同様に、政策形成を分析するための一般的モデルに関心を寄せているため、メディアが例外的に力を持つ状況については上記の一般的記述で片付けている。

以上検討した「議題構築」モデルは、政治過程分析を目的に提示されたものであり、そこではジャーナリズム(メディア)は周辺的な存在として位置づけられている。また、ジャーナリズムは、他の集団から独立して大きな力を持つとは想定されていない。これらのモデルから学ぶべき点は、ジャーナリズム(あるいはメディア)の議題構築過程における力を過大評価してはいけない、ということであろう。冒頭に述べたように、ジャーナリズムが社会(権力者)を動かす、といったケースはあくまで例外的事例に属する。しかしキングドンが指摘するように、特定の条件下では、ジャーナリズムは他の勢力と連合して大きな力を持つ可能性がある。筆者の問題関心は、その条件を探索するための適切な理論モデルを構築することにある。そこで次に、ジャーナリズム研究あるいはコミュニケーション研究の立場から議題構築のプロセスを論じたものを検討しよう。

▶ 2 ジャーナリズム研究・コミュニケーション研究としての 議題構築モデル

(1) ラングらのウォーターゲート事件に関する研究

グラッディーズ・E・ラングとカート・ラングは『世論を巡る闘争：ウォーターゲート期の大統領、プレス、および世論調査』で、『ワシントン・ポスト』紙らの報道をきっかけに表面化したウォーターゲート事件の推移を分析し、同事件に対する世論の反応、世論を味方につけるための大統領周辺と上下院議員の対応などを分析した(Lang & Lang 1983)。同書は、ウォーターゲート事件が重要な政治争点に発展していく「議題構築」過程を追跡した研究と言える。なお、同書でラングらは議題構築を「メディア、政府、市民が少なくともいくつかの局面で互いに影響を与え合う集合的な過程」と定義し、「議題設定よりも適切な言葉」と述べている(Lang & Lang 1983: 58-59)。

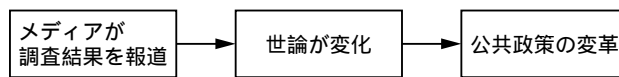
ウォーターゲート事件の経緯を振り返れば、『ワシントン・ポスト』紙をはじめとした米国のプレスが大統領の悪事を暴き、プレスの力によって米国大統領という世界最高の権力者をその地位から引き摺り下ろした、というような総括がいかにも事態を誤って認識しているかがわかる。というのも、事件にかかわる基本的事実の多くは、1972年の大統領選挙の前に報道で明らかになっていたにもかかわらず、そうした一連の報道はほとんど大統領選挙に影響を与えなかったからである(Lang & Lang 1983: 27)。この事実も、先の議題構築モデルの検討で確認したように、ジャーナリズムの力を過大に評価できないことを裏付けていると言えるだろう。後から見れば明らかに重要な報道であっても、それが世論の関心をひくとは限らないのである。

しかし、世間はやがて、この事件に着目するようになる。ラングらは言う。「幾人かのジャーナリストの英雄的努力にもかかわらず、ウォーターゲートは1972年の大統領選挙に、目に見える影響は全く与えなかった。しかしその6か月後、上院公聴会のテレビ中継が始まる前にはもう、国民はこの問題に釘付けになった。それから1年以上の間、リチャード・ニクソンの劇的な辞任まで、ウォーターゲートは新聞の見出しとネットワークニュースを支配し続けた」(Lang & Lang: ix)。そして、ラングらは、いつから、何故、世論はウォーターゲート事件に注目し、その高まる世論に、ニクソン大統領や上下院議員らはいかに対応したのか、といった点に関心を寄せる。言い換えると、彼らの関心は、ジャーナリズムの「報道」よりも、「世論」が国家権力をいかに動かし得るのか、といった点にある。そして、その場合の世論は主に、世論調査によって把握されている。それゆえ、同書では、ウォーターゲート事件と呼ばれる一連のニクソン大統領とその周辺の不正を、『ワシントン・ポスト』紙をはじめとした報道機関が独自の情報源を基に暴いていった1972年6月から同年末までの動向には、あまり注意は向けられていない。その時期についての記述は、一部の中央の新聞、雑誌、テレビがウォーターゲート事件にまつわる疑惑を報道したが、世論の関心が低かった事実と、その理由についての社会心理学的な分析が主である。同書の分析の中心は、1973年以降、事態の推移によって「疑惑」が確実なものになり、報道機関が事件を集中的に報道し、世間の認知も高まった時期以降にある。それゆえ、ジャーナリズムが情報源に働きかけて、情報を選択し検証し報道するという、ジャーナリズムの主体性には関心が向けられていない。

(2) プロテスらの調査報道と世論・権力者との関係に関する研究

ノース・ウェスタン大学を中心にしたデーヴィッド・L・プロテスら7人の研究者らは

図1 調査報道の動員モデル (Protess et.al. 1991 : 15)



1981～1988年にかけて、報道機関の協力を得て6つの「調査報道」に関して、その事件が報道されるまでの過程と、それに対する大衆の反応などについて調査を行なった。その6つの事件とは、政府が資金提供した在宅ヘルスケア・プログラムでの詐欺と虐待行為についてのテレビ報道、性犯罪の地域間格差や訴追にかかわる問題を暴いたシカゴの新聞の報道、警察官が繰り返す暴行の事実を暴いた地方テレビ局の5回シリーズ、シカゴの主要大学の有毒廃棄物処理に関する地方テレビ局の3回シリーズ、国際的な幼児誘拐に関するネットワークテレビの報道、連邦政府が資金提供した透析センターでの不正を暴いた、フィラデルフィアのある新聞の報道である (Protess et.al. 1991)。

プロテスらの研究グループは報道機関から前もってこれら一連の報道についての情報を得ていた。そのため彼らは、個々の事例において、報道前後に、報道が提起した問題についての世論変化を検証する調査を行うことができたのである。(Protess et.al 1991 : 19)

プロテスらは報道と世論、権力者らの関係を分析するための2つのモデルを提示する。まず、想定されるのが「動員モデル (Mobilization Model)」である (図1)。これは、上記のコブラの「動員モデル」とは全く別の意味で使われている。プロテスらの「動員モデル」とは、メディアが調査を報道し、それが世論を変化させ、その結果として政策の変更が行なわれる、というものである。これは直線的モデルとも言える (Protess et.al. 1991 : 15)。

しかし、プロテスらの調査結果では、動員モデルを完全に支持するケースはなかった。調査結果は、政策の変化はしばしば、世論の反応とは無関係に起こることを示したのである。そして、記者と権力者 (プロテスらの用語では「政策形成者」) に対して行なわれたインタビュー調査では、「政策形成の提案は、記者と政策形成者との間の、報道前の取引をきっかけとしている可能性があること」が示されたのである (Protess et.al. 1991 : 19)。

つまり、政策形成に直接関与している権力者 (政策形成者) と記者たちの合意に基づいて「調査報道」が行われるケースが支配的であったのである。プロテスらは、透析の補助金の不正流用に関する「透析：利益マシン」と題された、『フィラデルフィア・インクワイアラー』紙の1988年5月の一連の報道に関して、次のように述べている。

一連の報道は社会に変化を与えた。それは、連邦、州双方のレベルでの政策形成者の関心を引き、報道で指摘された問題のいくつかに対処するための施策を提案させることになった。世間のこの問題に対する態度には大きな変化が見られなかったにもかかわらず、そして、『インクワイアラー』紙の読者は透析プログラムの乱用について行動を起こさなかったにもかかわらず、こうした結果が生じたのである。しかし、『インクワイアラー』紙は、記者たちが調査の過程で開拓した協力関係と、自分たちの代替政策案を売り込むためにメディアの勢いを利用した政策エリートとの政策形成のパイプラインを利用したのであった。直線的な動員モデルは「透析：利益マシン」のケースから得られた証拠に照らして修正される必要がある。怒った大衆は、必ずしも来るべき変化の一部ではない。そうでなく、議題構築は、メディアと政策アクターとの複雑な交流の網の目から生じたのである。(Protess et.al 1991 : 199-200)

プロテスらはこのようなケースを「提携モデル (Coalition Model)」と呼んで、図2の

図2 調査報道の提携モデル (Protess et.al. 1991 : 251)

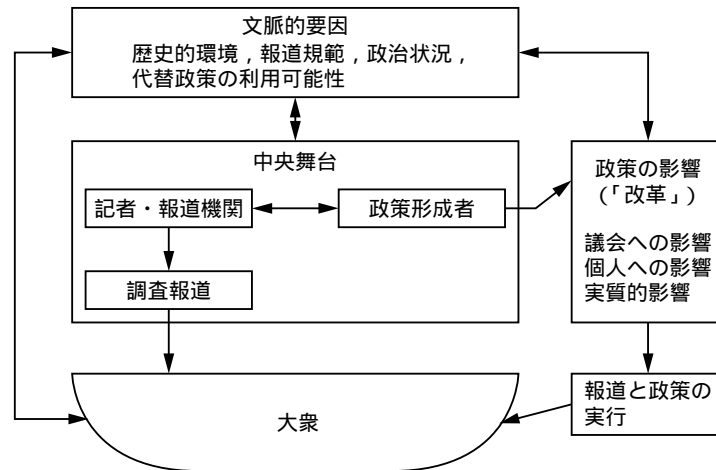


Figure & Table

ように図式化している (Protess et.al 1991 : 251)。

このモデルでは、政策の改革は、動員モデルが想定するような直線的なものではなく、様々な要因が複合的に相互に影響を与え合った結果として生じる。「提携モデル」の中心を占めるのは「記者と権力者（政策形成者）のつながり」である。しかし、両者の対話は様々な条件に囲まれている。大衆は出来事の展開に直接的影響を持つのではないが、権力者は常に大衆を考慮に入れている。一連の相互行為が起こる舞台は、歴史的環境、報道規範、代替政策の利用可能性などの文脈的要因に囲まれている。

私見によれば、この提携モデルの優れた点のひとつは、権力者である情報源との“協力”関係がモデルに組み込まれていることである。つまりこのモデルは、権力者の不正を告発するといった「ジャーナリズム本来の仕事」といえる報道を行っている記者らの行動も、「権力を批判することがジャーナリズムの存在意義である」といった単純な図式では捉えきれない複雑な要素を含んでいることを示している。

一方で、このモデルは誤解を生じさせる要素も含んでいる。というのも、このモデルでは政策形成者（権力者）とひとくくりに括られている者たちは、決して一枚岩ではないからである。もし彼らが一枚岩であれば、わざわざメディアを利用し、メディアを通じて公衆の支持を得る必要もなからう。権力者がメディアを利用するのは、権力者内部で意見の不一致が存在する場合が多いだろう。このような場合に、一部の権力者はメディアを通じて問題を大衆に訴えかけることで、自己の主張の正当性を獲得しようとするからである。権力機構内部からの内部告発などによって行われる報道は、こうした事例の典型であろう。

そして、プロテスらは、世論調査によって世論の動向を把握しているが、報道や政策形成者らの正当性を支持するのは世論だけではない。世論よりも、一部の利害関係者の意見の方が重視される場合もあるだろう。というのも、公権力を行使する人にとって必要なのは「正当性」であり、その「正当性」を付与するのは、大衆の広い支持だけではなく、法律や道徳などの社会規範である可能性もあるからである (伊藤 2006a : 160-164)。

また、先のキングドンの指摘にもあるように、権力者が反応するのは、必ずしも世論調査によって認知された世論ではない。すべての政策課題について世論調査が行なわれ、

そのときどきの世論が数字によって表されるわけではなかろう。むしろピアーズ・ロビンソンが指摘するように、権力者は、「知覚された世論」に反応するのであり、その「知覚された世論」はしばしばメディアの報道によってつくられるのである（Robinson 2002 : 3）。

ただし私見によれば、このようにメディアの報道が「知覚された世論」として機能するためには、複数あるメディアのうち、ごく一部のメディアだけが報道し、他が無視していたのでは「知覚された世論」にはなり得ない。そうした事例は言い換えれば、一部のメディアの報道が正当性を付与されなかった事例とも言えるだろう。そうしたケースではしばしば、権力者は報道を無視することによって、具体的被害を避けることができる。それゆえ、特定のメディアの突出した報道（いわゆるスクープ報道）が社会的影響力を持つためには、その報道を他の報道機関が追いかけて、集中的な報道を生み出すことが必要であろう。このようになって初めて、メディアの報道は「知覚された世論」として機能する。

プロテスらは、調査報道による暴露報道の後に続く報道（追従報道）についても若干の分析を行なっている。追従報道は、同じ報道機関が行う独自追従報道と、他の報道機関が行なう非独自追従報道に区別される。プロテスらは、独自追従報道の性質や範囲を決める要因として、最初のニュースの正当性を世間に向けて示す必要性、ニュースを拡大する能力、主張を貫く決意を挙げる。非独自追従報道（いわゆる他社の後追い報道）に影響を与える要因はメディア環境の競争状況、情報源がニュースに反応するか否か、最初の調査に新しい視点を付け加える可能性である（Protess et.al. 1991 : 234-237）。しかし、プロテスらは、これらの分析を一般論レベルでの考察にとどめている。

先述の立石は、プロテスらの「提携モデル」が、コブラが提示した3つの議題構築モデルのうち「動員モデル」と「内部主導モデル」両方のパターンを兼ね備えたものに相当し、調査報道によって争点が明らかにされる以前に政策決定者が内密に議題を構築するという点で、内部主導モデルに類似していると指摘している（立石 1996 : 396）。しかし、内部主導モデルは大衆の動員を必要としないものであり、このモデルに従う限り、権力者らはメディアを利用する必要性を感じない。それゆえ、内部主導モデルとは根本的に異なる。むしろ、権力者が「提携モデル」に見られるようにメディアを利用しようとするのは、特定の問題を取り上げて、ある政策を実行しようすることに正当性を感じているからであろう。

しかしながら、立石のような見解が導かれるのには理由がある。それは、図示された提携モデルでは、権力者の政策に直接的利害関係を持つ集団（不正行為の被害者の集団など）や、利益集団といったものが言及されていないからである。こうしたものが、取材・報道過程のモデルとして考慮に入れられていなければ、それは非民主的な「内部主導モデル」に近いものに見えてしまう。プロテスらももちろん、政策形成過程における大衆や利益集団の重要性を否定していないが、具体例を列挙しているだけで、その一般化は試みていない（Protess et.al. 1991 : 246-249）。

筆者の、「ジャーナリズムが社会（権力者）を動かす『例外的事例』を理解するための理論モデルを構築する」という目的から考えると、権力者以外からの情報提供や、権力機構内部の少数派の者たちの内部告発などを重視しなければならないだろう。

▶ 3 日本における議題構築モデルのジャーナリズム研究への応用

わが国では大石が、コブラの議題構築モデルをジャーナリズム研究の観点から論じ、

実証的な分析に応用している。以下、大石の議題構築モデルに関する議論を検討しよう。

大石の議論の特徴のひとつは、議題構築モデルを参照しているにもかかわらず、社会心理学的なマス・コミュニケーションの効果論の枠組みで議論を捉えようとしている点にある。このため、大石は、議題設定仮説やスキーマ理論、培養理論、沈黙の螺旋仮説などのいわゆる「強力効果モデル」との関連で、コブラの議題構築モデルに言及している（大石 1998：60-73）。そして、大石は「マス・メディア報道、およびそれによって喚起された世論が、政策過程に影響を及ぼすといった現象は民主主義社会では日常的に見られる」（大石 1998：70）と述べて、メディアが世論に影響を与えることによって、政策過程に影響を及ぼすという、プロテスらが言う「動員モデル」でジャーナリズムの機能を捉え、議題構築モデルを参照している。このようなメディアと世論、政策過程との関係でジャーナリズムを捉えることが不十分であることは、プロテスらの調査結果を参照すれば明らかである。なお、大石は世論を定義するにあたり、ベレルソンの「一般の関心的になっている政治的、社会的諸問題に対する大衆の反応（すなわち、賛成、反対、無関心など）」を引いている（大石 1998：122）。つまり、大石の想定する世論は「大衆の反応」であり、政治家や官僚などの権力者などによって「知覚された世論」ではない。筆者の問題意識からすれば、大石は社会心理学的なマス・コミュニケーションの影響に関する議論と、政治学的なジャーナリズムの影響に関する議論を不用意に結び付けてしまっていることになる。

大石は一方で、社会紛争におけるマス・メディアを「シンボルを活用することにより紛争当事者の主張を翻訳し、同時に提起された争点を定義づけ、それを公衆に伝達するという一連の過程が繰り広げられる場」（大石 1998：132）として位置づけている。立石も大石と同様の指摘をしている。立石はコブラの議論が、マス・メディアの持つバイアスを十分に考慮に入れていないことを批判し、「メディアのアジェンダ設定過程への争点浮上とシンボル操作をめぐって、集団側とメディア側でどちらが主導権を掌握するのかという、一種の『イデオロギー闘争』が展開されているといえよう」と指摘している（立石 1996：392）。

これらの指摘は重要である。プロテスらの提携モデルでは、ジャーナリズムと政策形成者（権力者）の協力関係が強調される一方で、大衆以外の利害関係者とジャーナリズムとの関係が軽視されていた。しかし、報道機関とそこに働く記者（すなわちジャーナリズム）は、様々な主体（情報源）が自らの利益を実現するためにアクセスを試み、そうした人々の多様な力関係が交錯する「場」である。権力者の声が多く報道に反映されている事実があったとしても、権力者の声が排他的にジャーナリズムを支配しているわけではない。そして、ジャーナリズムには様々な声が反映される一方で、報道機関や記者らは自らの判断で情報の取捨選択を行なう主体でもある。「『例外的事例』を理論モデル化」するにあたって見落とすことができないのは、報道機関や記者らが果たす主体性である。

ただし、大石はマス・メディアをひとくくりにして、マス・メディア内部における差異を十分に評価していない。例えば大石は「マス・メディアという場で、争点を定義づけるにあたり、いかなるシンボルが活用されるかということが、公衆を黙従させるか、あるいは覚醒させるかを決定づけると言っても過言ではない」（大石 1998：132）と述べる。この見解は一見、メディアの力を非常に大きく評価しているとの印象を与える。私見によれば、こうした評価はマス・メディアを一枚岩として評価しているからにほかならない。というのも、上記のように、マス・メディアが一斉に報道するとき、それは政治家ら権力者によって「知覚された世論」となるからである。しかし、報道機関や記者らが

主体性を持っているということは、必ずしもマス・メディアは一枚岩ではない、ということの意味する。報道機関や記者らが果たす主体性を考えるとき、マス・メディア内部における差異についても考慮に入れなくてはならないのである。

大石は、個々の記者やマス・メディア組織のレベルで行われる編集作業の過程によって「本来主観的かつ主体的なはずのそうした作業、およびその産出物としてのニュースが共通性を帯びてくるという点は強調されねばならない」（大石 1998：106）と述べている。この認識が、マス・メディアを一元的に捉える背景にある。

たしかに、しばしばマス・メディアは一元的な報道に陥る。集中豪雨の報道などと呼ばれる現象がこれである。この意味で、大石の指摘はもっともであろう。

しかしながら、「ジャーナリズムが社会（権力者）を動かすような『例外的事例』を理解するための理論モデルを構築する」という問題関心からすれば、問われるべきは、どのような場合に一元的な報道が起こるか、という点である。これを制度・慣行的な観点から、一元的報道に陥る傾向があるという指摘をするだけでは、特定の報道機関だけが報道し、他の報道機関が無視するようなニュースが存在する事実を説明できない。

このことは、プロテスらの研究に関連して述べた「世論」との関連で重要な問題である。というものの、先述のように、権力者はしばしば、世論調査の結果ではなく、マス・メディアの報道を世論の表象と考えるからである。実際、憲法改正のような議論では、世論調査も数多く行われ、世論の動向を世論調査で測ることも難しくないだろう。しかし、権力者の不正などが明らかになり、それにどう対応すべきかといった場合に、いつでも関連する世論調査が利用できるとは限らない。キングドンが指摘するように、そういった場合は、マス・メディアの報道を通じて、世論の動向を判断する、といったことが行われるだろう。

なお、大石は『ジャーナリズムとメディア言説』（2005）で、議題構築モデルではなく、議題設定（アジェンダ設定）の概念を中心に議論を進めている。その中で大石は、「ジャーナリズムのアジェンダ設定 世論喚起 政策立案ないしは修正という流れ」の発想を「一方向的図式」と批判している（大石 2005：106）。しかし、大石はそうした知見を議題構築モデルに取り入れて展開するのではなく、「フレーム」概念を導入し、ジャーナリズムとオーディエンスのフレームの相互作用が作り出す「社会的現実」や「集合的記憶」といったものへと研究対象を移動させている（大石 2005：107-130）。

▶ 4 正当性と「知覚された世論」

本稿では、政治過程を「議題構築」という観点から分析するキングドンやコブらの議論を参照し、一般的には、ジャーナリズムの影響を高く見積もることは慎重であるべきことを指摘した。また、ジャーナリズム研究やコミュニケーション研究の立場から「議題構築モデル」を論じたラングやプロテス、大石らの研究について検討を行った。

ラングらの研究からも、ジャーナリズムの力を評価するには慎重でなければならないことを確認した。プロテスらは、ジャーナリズムの調査報道が世論を動かし、それによって権力者が動くといった「動員モデル」よりも、ジャーナリズムと権力者が予め協力する中で調査報道が行われ、世論調査で把握された世論の動向とは無関係に権力者の中で議題が構築されるケースが多いことを明らかにした。この研究から、ジャーナリズムと権力者の関係、ジャーナリズムと世論の関係、世論と権力者の関係の複雑性を確認した。

そして、それらのモデルの検討を通じて浮かび上がったひとつの論点で、世論とジャーナリズムの関係を巡るものだ。筆者が別稿で指摘したとおり、ジャーナリズムが権力

者に影響を与えるのは、報道が権力者の「正当性」を揺るがすような場合であると考えられる（伊藤 2006a：163）。そして、その正当性の根拠として、法律や道德などの社会規範に加えて、大衆の支持、すなわち世論を想定することができる。そして、ジャーナリズムは世論に影響を与えると同時に、しばしば、ジャーナリズムの報道そのものが「世論」として権力者に知覚される場合もある。ただし、報道が一部の報道機関の報道に止まっていたのでは、報道は「世論」ではなく一部の意見でしかない。つまり、報道が「知覚された世論」となるには、他の報道機関が同じニュースを追いかけなくてはならない。権力者の側からすれば、一部の報道機関に都合の悪いことが報道されても、その報道を一部の報道機関だけのものに止めておくことができれば、法律などの他の社会規範への違反が明確にならない限り「正当性」を保つことができるだろう。ここで生じるのが、情報源からの情報操作（情報戦略）であり、情報源とジャーナリズムの間の「ニュース価値の交渉」（Cook 1998：90）である。そしてこの過程で、しばしばジャーナリズムは、一部の報道機関の後追い報道をせず、沈黙を選択することになる。

ジャーナリズムの世界には、メディアの特性や職業倫理などによって、報道内容を一元化する力が働く一方、特定の記者や報道機関の主体性が働く余地があり、それがジャーナリズムの多元性を維持する要素として働く。この一元化と多元化という矛盾した傾向を視野に入れた理論モデルが、ジャーナリズムが社会（権力者）を動かす例外的事例を動態的に理解するためには必要となる。具体的なモデルと事例分析の一端は既に別稿で提示した（伊藤 2006a）が、本稿での検討を踏まえた理論モデルの発展と、それに基づく更なる具体的な事例の分析は今後の課題としたい。

引用文献

- 伊藤高史（2006a）「権力論とジャーナリズム研究：桶川ストーカー事件を事例にして」『メディア・コミュニケーション（慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所）56：157-169。
- 伊藤高史（2006b）「権力とジャーナリズム研究の系譜」大石裕編『ジャーナリズムと権力』世界思想社：14-36。
- 大石裕（1998）『政治コミュニケーション：理論と分析』勁草書房。
- 大石裕（2005）『ジャーナリズムとメディア言説』勁草書房。
- 立石芳夫（1996）「アジェンダ構築とメディア機能：コブとエルダーの理論モデルを軸に」『立命館法学』245号：370-406。
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder (1972=1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (2nd ed.) The John Hopkins University Press.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross and Marc H. Ross (1976) "Agenda Building as a Comparative Political Process", in *The American Political Science Review*, 70(1) March: 126-138.
- Cook, Timothy E. (1998) *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, The University of Chicago Press.
- Ito, Takashi (2006) "Journalism in Power Relations and Pierre Bourdieu's Concept of "Field": A Case Study of the Coverage of the 1999 Group Bullying Murder Case in Tochigi Prefecture", in *Keio Communication Review*, 28: 71-86.
- Kingdon, John W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.) Longman.
- Lang, Gladys E & Kurt Lang (1983) *The Battle For Public Opinion: The President, the Press, and the Polls During Watergate*, Columbia University Press.
- Protess, David L., Fay L. Cook, Jack C. Doppelt, James S. Ettema, Margaret T. Gordon, Donna R. Leff and Peter Miller (1991) *The Journalism of Outrage: Investigative Reporting and Agenda Building in America*, The Guilford Press.
- Robinson, Piers (2002) *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Routledge.

（伊藤高史 創価大学文学部社会学科助教授）