HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（１）　―「東京ゴミ戦争」を事例に―
Author(s)	柴田, 晃芳
Citation	北大法学論集, 51(6), 57-87
Issue Date	2001-03-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15051
Type	bulletin (article)
File Information	51(6)_p57-87.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（一）

――「東京ゴミ戦争」を事例に――

柴田晃芳

目次

序章
第一章　先行研究
第一節　社会学的マス・メディア研究
一　限定効果説
二　強力効果説
第二節　政治過程論的研究

一　制度アジェンダ構築過程への注目
二　政治過程に関するモデル
第二章　分析枠組
第一節　政治的紛争過程のアジェンダとマス・メディア
一　アクターとアジェンダ
二　諸アジェンダの相互作用
三　アジェンダ・モデルとアジェンダ推移ルート
第二節　争点定義、紛争拡大戦略、シンボル
第三節　マス・メディアのバイアス
一　バイアスの諸要因をめぐる議論
二　日本のマス・メディアのバイアス
第三章　事例検証―「東京ゴミ戦争」
第一節　「東京ゴミ戦争」の顛末―事実経過
一　前史―ゴミ埋め立てと杉並清掃工場
二　第一期―アジェンダ形成
三　第二期―杉並区対江東区
四　第三期―終戦
第二節　アクター、アジェンダ形成
一　アクター
二　アジェンダ形成過程
第三節　マス・メディア
一　紛争拡大と争点先取り
二　報道内容の分析

（以上本号）

終章
第一節　メディア・バイアスの影響
第二節　政治的紛争とマス・メディア

序章

現代民主主義におけるマス・メディアの重要性は、広く認識されている。政治的事象に対する市民や政治的アクターの判断を基礎付ける情報の多くは、マス・メディアによってもたらされる。しかし、マス・メディアが構成する「現実」は、現実そのものではありえず、独自のバイアスを反映する「象徴的現実」とならざるをえない。このため、マス・メディアのバイアス発生の諸要因や、その政治過程への影響などが、研究者の関心を集めてきた。

しかし、マス・メディアが政治過程に与える影響の質や程度についての体系的解明は、いまだ十分とはいえない。この最大の原因は、数多くの要因が複雑に絡み合う政治過程の中で、マス・メディアの影響を確定する作業に伴う困難にある。しかしこの問題の研究には、従来の分析枠組のさらなる改良が必要となることも、同時に考慮されなければならないだろう。

従来の社会学的マス・メディア研究において主流を形成したのは、ラザースフェルドに始まる、実証を強く志向するいわゆる「行政管理的（administrative）研究」（Lazarsfeld 1941）である。このアプローチは、マス・メディアが情報の受け手に与える影響の解明を目的とし、行動科学的理論枠組と数量的調査手法による実証研究を志向する特徴を持つ。そのため、受け手個人への短期的・非累積的影響に着目するミクロな視点からの研究が多く、政治過程におけるマクロ的影響という視点からの研究が遅れる傾向があった。

他方、マクロな視野を有する政治過程研究においては、マス・メディアは、政治的決定に関係する多数のアクターの一つとして位置づけられることが多く、その特殊な機能が十分に解明されてきたとはいえない。

そこで本稿は、第一に、主流派マス・メディア研究と政治過

程研究の諸成果を踏まえて、政治過程におけるマス・メディアの機能を分析するための枠組構築を目指す。第二に、この枠組を用い、具体的な「政治的紛争過程」の分析を通して、日本の政治過程におけるマス・メディアの政治的影響の例証を目指す。

第一章では、社会学的マス・メディア研究と政治過程論的研究の領域の先行業績を概観し、有用な知見を抽出する。

第二章では、これらを利用しつつ、政治的紛争過程を四種類のアジェンダの推移過程と捉え、マス・メディアの機能に焦点を据え、その政治的影響を分析評価するための枠組を構築する。

第三章では、七〇年代初頭の、いわゆる「(第一次) 東京ゴミ戦争」を分析する。この分析を通して、政治過程におけるマス・メディアの機能とそれに影響を与える諸要因について、一般的理論構築のための示唆を獲得するとともに、日本の政治過程におけるマス・メディアの特質を明らかにしたい。

第一章　先行研究

第一節　社会学的マス・メディア研究

周知のように、マス・メディアは、大衆民主主義状況下で市民の社会的認識や行動に影響を与えるものとして、注目を集めるに至った。[1] 実証的マス・メディア研究は、こうした状況を背景に、一九三〇年代アメリカに始まる。その後、ファシズム勢力や共産主義勢力による政治宣伝への対抗を目的として、あるいは企業広告や選挙宣伝における必要から、研究が進展した。

一　限定効果説

マス・メディア研究の開始当初は、いわゆる「限定効果」説が有力であった。[2] クラッパーは、ラザースフェルドらの先行研究 (Lazarsfeld, Berelson and Gaudet 1944) を踏まえつつ、マス・メディアの影響力は、受け手の既存の態度を変化させる「説得効果」ではなく、強化するのみの「補強効果」に過ぎない、と主張する (Klapper 1960)。この「限定効果」説の受容に伴い、マス・メディアの影響力について否定的イメージが広まり、一時期マス・メディア研究は下火になった。

この理論の問題点は、当時のマス・メディア研究の動向を反映し、「説得効果」の有無に中心的関心を置いており、しかも広告や宣伝などの「説得的メッセージ」に対象を絞っている点にある。このため、マス・メディアの多面的影響力を十分に評

価することができない。さらに、メディア環境の変化により、当時の状況を前提としたこの議論を全面的に現在に適用することはできない。ただし、効果の媒介要因としての受け手側の態度や対人関係の重要性についての指摘など、この理論には現在においても有効性を持つ示唆も存在する。共同体の構造、効果の強度、メディア環境などの要素を考慮し、この仮説が有効性を持つ範囲を確定する必要がある。

二　強力効果説

七〇年代に入ると、限定効果説を批判し、マス・メディアの影響力を再評価する研究が出現する。

・沈黙の螺旋（spiral of silence）仮説

一九七四年、ノエルーノイマンは「沈黙の螺旋」仮説を提唱した（Noelle-Neumann 1974）。この仮説によれば、人間は孤立することに恐怖を感じ、それを回避しようとする。そのため人々は、自分が多数派である場合には意見を公言するが、少数派の場合には沈黙することになる。この過程が螺旋的に進行することで、少数派は孤立の度を深め、これに対して多数派はさらに優勢となっていく。人々は、直接の見聞によるほか、マス・メディアの報道を通して、社会内の「意見の趨勢（climate of opinion）」ないし「多数意見」の内容を知ることが出来る。マス・メディアは、「意見の趨勢」を提示する際に、独自のバイアスを働かせることによって「沈黙の螺旋」の過程に影響を及ぼす。

この仮説の長所は、社会全体を視野に入れて、単一争点についてマス・メディアのバイアスが持つマクロ的影響力を特定しようとする点にある。しかし、この仮説で直接的に言及されるのは世論形成過程であるため、政治的意思決定過程におけるマス・メディアの影響は副次的にしか扱われない。また仮説の実証テストで必ずしも肯定的な結果が得られていないという問題もあり[3]、この点では実証研究の結果を踏まえた修正が必要である。

・培養（cultivation）効果仮説

ガーブナーは、テレビを長時間視聴する人ほどテレビの描写に近い形で現実認識を形成するようになる、という「培養効果」仮説を提示した（Gerbner et al. 1976）。彼は「文化指標プロジェクト[4]」を進める中で、アメリカのテレビ・ドラマの内容分析と、市民への意識調査を行った。それにより、ドラマ番組には暴力

シーンが多く、しかもその視聴時間が多い者ほど「暴力への不安」や「他人への不信感」が強くなる傾向があることが明らかになった。この結果から導かれたのが、「培養効果」仮説である。

他のマス・メディア研究の多くが、具体的争点についての報道や広告の短期的影響を関心の中心に据えていたのに対し、この仮説は、テレビ・ドラマを対象として、マス・メディアの長期的かつ累積的な影響を研究する点に長所がある。これによって、マス・メディアのイメージ形成機能を評価することが可能となる。しかし、関心が受け手への直接的影響のみに限られているため、マス・メディアが政治過程に与える影響は、この仮説の範囲外にある。培養効果仮説は、政治過程を視野に入れた他の理論によって補完される必要がある。

・アジェンダ設定（agenda-setting）研究

一九七二年、マコームズとショーは、マス・メディアは「何が重要な争点であるか」という人々のアジェンダ認識に対して大きな影響力を持つ、という「アジェンダ設定仮説」を提唱した（McCombs and Show 1972）。争点とは顕在的な対立を生み出している問題であり、アジェンダとは公的解決が図られるべきであると認識されている争点である。「プレスは、どう考えるべきかを人々に伝えることには成功していないが、何について考えるかを伝えることには驚くほど成功している」（Cohen 1963: 13）という命題に触発された彼らは、受け手の認識を重視する立場から、受け手の態度に関心を限定する「限定効果説」を批判した。彼らはコーエンの命題の実証方法を考案し、それによって一九六八年のアメリカ大統領選挙キャンペーンにおけるメディア報道と有権者のアジェンダ順位を比較した。その結果定式化されたのがこの仮説である。

この仮説の特徴は、受け手のアジェンダ認識に注目し、主たる分析対象を広告や宣伝ではなく、ニュース報道の短期的影響とする点にある。これによって、「限定効果説」が持っていた対象についての問題が、克服されることになった。この仮説は、その後のマス・メディア研究の中で広く受け入れられ、一つの主流を形成していく。また、現在に至るまで、受け手の分類や影響力の評価において、モデルの精緻化が図られている。[5] しかしながらこの仮説は、関心を受け手に対する直接的影響のみに限定しているため、それのみでは政治過程における多様な受け手相互の関係やアジェンダ設定の意義などを、十分解明することができない。

従来の社会学的マス・メディア研究は、マス・メディアの影響を評価する際に、その対象として直接的な受け手を想定し、受け手の態度変化や現実認識のみに焦点を当てる傾向が強い。他方、送り手や受け手を含む社会全体の中でマス・メディアが持つ影響力については、いまだ十分な研究蓄積がなされているとはいえない。沈黙の螺旋仮説は、この点について示唆的な考察を行っているが、この仮説にも前述のような問題がある。そこで本稿では、社会学的マス・メディア研究を補完するため、主に政治過程研究の領域で蓄積された諸業績を利用する。

第二節　政治過程論的研究

政治過程論的研究は、政治的意志決定過程の構造を分析する理論モデルを発展させてきた。しかしながら、マス・メディアが政治過程において果たす独自の機能を体系的に解明する研究は、いまだに少ない[6]。本節では、これらの先行研究を概観し、本稿の課題を提示したい。

一　制度アジェンダ構築過程への注目

一九五〇年代から七〇年代にかけてアメリカで、いわゆるCPS（Community Power Structure）論争が展開された[7]。この中で、エリート主義を批判したダール（Dahl）ら多元主義者は、権力作用を決定作成への参加という顕在的な活動のレヴェルに限定し、政策決定アリーナにおける「決定作成過程（decision-making）」のみを対象として分析を行った。この手法への批判として、「アジェンダ」が形成されるまでの「前決定過程」に注目する研究が生まれた[8]。これらの研究は新たな分析視角を開き、その後の政治過程研究の発展に貢献した。

・バカラック＝バラッツの非決定作成（nondecision-making）研究

シャットシュナイダーによれば、「あらゆる形態の政治組織は、ある種の紛争を利用し他のものを抑圧するというバイアスを持つ」ため、「ある争点は政治に組み込まれ、他の争点は排除される」（Schattschneider 1960: 69）。この命題に着想を得たバカラックとバラッツは、決定作成過程以前の、アジェンダ形成が行われる「前決定過程」における権力行使に注目する（Bachrach and Baratz 1962）。

彼らは、従来の多元主義者の権力観に対する批判として、

「前決定過程」で作用する「非決定作成（nondecision-making）権力」の概念を提示する（Bachrach and Baratz 1962）。彼らによれば、社会には、既存の「価値や利益に対する潜在的あるいは顕在的な挑戦を抑圧ないし阻止」（Bachrach and Baratz 1962: 948）するバイアスが存在する。「非決定作成権力」は、そうしたバイアスを創出・強化する。これにより、公的検討に付される問題の範囲は「論争的でない争点のみ」（Bachrach and Baratz 1962: 949）となり、アジェンダは既存の体制に無害なものに限定されることになる。

・コッブ＝エルダーのアジェンダ構築（agenda-building）研究

コッブとエルダーは、バカラックとバラッツの議論をもとに、非決定作成権力にさらされる非エリート集団による要求の政策決定過程参入に関する研究を行った（Cobb and Elder 1972）。彼らは、システム・アジェンダ（systemic agenda）と制度アジェンダ（institutional agenda）という二つの概念を提示する（Cobb and Elder 1972: 14）。これらはそれぞれ、コミュニティ内の公衆、政策決定者によって、公的な検討の必要性を認識された争点である。

具体的政策決定の必要条件である、要求の制度アジェンダ化過程を、「アジェンダ構築（agenda-building）」過程と呼ぶ。この過程には、要求が直接制度アジェンダになるルートと、間にシステム・アジェンダを介する間接のルートの二つが存在する。

彼らによれば、「争点がより多くの公衆に拡大するほど、紛争が公的処理予定事項となる可能性は高まる」（Cobb and Elder 1972: 152）。ここで、紛争を拡大するものとして重視されるのが、マス・メディアである。「争点が公衆の認知を獲得するには、その支持者はマス・メディア、あるいは人々への接触に必要な資源にアクセスしなければならない」（Cobb and Elder 1972: 86）。

また彼らは、争点自体の拡大のしやすさを、「争点の特徴」と、争点の拡大に際して行われる「シンボルの活用」によって説明する。[9] これらが相互に作用しつつマス・メディアによって強調されることで、争点は多くの人々に拡大する。

非エリート集団はマス・メディアを通して紛争を拡大することで政策決定へ影響力を行使できる、と彼らは結論づける（Cobb and Elder 1972）。この研究の長所は、アジェンダ構築過程に注目して、マス・メディアの政治的影響力を高く評価する点にある。しかしながら、非エリート集団の政治参加のみに関心を集中するため、マス・メディアの影響力を全面的に評価

するには至っていない。

二　政治過程に関するモデル

・アジェンダ動態（agenda dynamics）モデル

先述したコッブとエルダーの二つのアジェンダ概念に見られるように、政治過程には複数のアジェンダが存在する。マンハイムは、政治過程における諸アジェンダの相互作用について検討を加え、「アジェンダ動態（agenda dynamics）モデル」を提出した（Manheim 1987）。彼は、メディア・アジェンダ（media agenda）、公的アジェンダ（public agenda）、政策アジェンダ（policy agenda）という、三つのアジェンダを想定する。ここで、公的アジェンダと政策アジェンダは、それぞれコッブとエルダーのいうシステム・アジェンダ、制度アジェンダに当たる。またメディア・アジェンダとは、マス・メディア組織内で報道の必要性を認識されている争点である。このモデルによれば、アジェンダ構築過程はこれら三つのアジェンダの相互作用と捉えることが出来る。(10)

・メディア多元主義モデル

蒲島のメディア多元主義モデル（あるいはリファレント・プルーラリズム・モデル）（蒲島　一九九〇）は、コッブとエルダーの主張と親和性を持つ。蒲島は、政治的影響力をもつと思われる諸集団の構成員と面接調査を実施し、各集団の影響力について相互に評価させる声価法を用いて分析を行った。その結果、日本社会において最も政治的影響力が大きい集団とみなされているのは、マス・メディアであった。彼によれば、「市民運動や婦人運動などの非体制集団、新興弱小集団」は「マス・メディアを通じて他の集団と同じように政治システムに対してその選好を注入する機会を持っている」（蒲島　一九九〇、二二頁）。

このモデルの長所は、マス・メディアを政治過程内の独自のアクターとして位置付け、その政治的影響力の大きさを主張する点にある。しかしながらこのモデルには、声価法のみによるマス・メディアの影響力評価という、方法論上の限界も存在する。(11) このメディア多元主義モデルにおいて強調される「マス・メディアの中立性」（大石　一九九八、七五頁）の証明は、マス・メディア組織内のニュース作成過程についての検討が必要となるため、声価法のみによっては困難であり、この研究の中では十分になされているとはいえない。「記者クラブ制」、「番記者制」、情報収集の政治権力依存傾向、党派的偏向など、マス・

メディアの中立性を検討する上で考慮しなければならない要因は少なくない。[12] メディア多元主義モデルは、こうした要因を視野に入れて行われる具体的事例分析の結果によって、補完される必要があるといえる。

コッブとエルダーや蒲島の研究はどちらも、マス・メディアが非エリート集団の政治参加を可能にしているという視点から、政治過程の具体的争点に対するマス・メディアの短期的影響力を論証するものである。しかし前述のように、これらの研究にも改善の余地がある。また、これらのモデルは、どちらも非エリートの政治参加に焦点を据えているため、マス・メディアが具体的な政治的紛争過程において権力側の統制力を強化する機能を持つ可能性を、必ずしも適切に分析しきれていない。

マス・メディアの政治的影響力を体系的に分析するためには、社会学的マス・メディア研究と政治過程論的研究を相互補完的に用いる必要がある。そのため本稿の分析枠組は、政治過程論的研究の先行業績、とりわけコッブとエルダーや蒲島の研究に依拠しつつ、権力側に有利に働くマス・メディアの機能についての視点を加えることで、これらを改良する形で構築される。その際、社会学的マス・メディア研究は、政治過程論的研究の不足を補完するために用いられる。

本稿が分析対象とするのは、政治的紛争過程においてその帰結を左右しうる、マス・メディアの短期的影響力である。このような影響力は、主にマス・メディアのジャーナリズム活動（ニュース報道）によって担われると考えられるため、以下ではこの領域を分析の中心に据える。そこではマス・メディアは、主としてアジェンダ形成を媒介する機能を通して、強い影響力を持ちうる。本稿では、マス・メディアの影響のうち、イメージ形成など社会学的影響や、長期的影響は、直接的には扱わない。[13]

次章では、制度アジェンダ構築過程における諸アジェンダの動態とマス・メディアの関係に注目し、政治的意志決定過程の一般的構造について検討を行い、本稿の分析枠組を構築したい。

第二章　分析枠組

第一節　政治的紛争過程のアジェンダとマス・メディア

本節では、四つのアクターとアジェンダの概念を用いて、政

治過程の構造とそこでのマス・メディアの機能を示す。四つのアクターとは、

①「イニシエーター」…政策決定を要求するアクター、
②「政策決定者」…具体的政策の形成に直接携わるアクター、
③「公衆」…当該社会の構成員一般、
④「マス・メディア」、

である。

アジェンダとは、公的検討の必要性を認識されている争点である。本稿では、コッブとエルダーおよびマンハイムの議論を参考に、四つのアクターがそれぞれ独自のアジェンダを持つと考える。各アクターのアジェンダをそれぞれ、

①「私的アジェンダ」、
②「制度アジェンダ」、
③「公的アジェンダ」、
④「メディア・アジェンダ」、

と呼ぶ。

一　アクターとアジェンダ

①「イニシエーター」と「私的アジェンダ」

「イニシエーター」は、何らかの目的のために政策決定を要求する、個人または集団である。彼らが政治的解決を求める争点を、「私的アジェンダ」という。「私的アジェンダ」は、他のアクターからはアジェンダとして認知されていない争点であり、あくまでも私的な存在であって、それのみでは公的検討には至らない。

一般に政治的要求の提起には、ある程度の資源が必要となる。このため有力な「イニシエーター」は、組織性・動員力・資金などの資源を十分に備えた集団である場合が多い。彼らの動機は、現状の政治的改善や、自己の政治的地位の追求など、様々である。彼らの活動の最終的な対象は、政策決定者である。

②「政策決定者」と「制度アジェンダ」

「制度アジェンダ」は、公的決定過程において検討されるに至った争点である。その政策決定に参画することができるアクターを、「政策決定者」という。首長、議員、官僚機構、政党などがこれに当たる。[14] 要求の「制度アジェンダ」化は、それに関する政策決定の必要条件であり、あらゆるイニシエーターにとって不可避の関門である。

「政策決定者」は、「私的アジェンダ」の「制度アジェンダ」

化過程、および当該争点をめぐる政策決定過程に参画する。彼らの関心や行動は、「準拠集団（reference group）」[15]の要求、他の政策決定者との関係、権限上の限界などによってある程度規定される。

③「公衆」と「公的アジェンダ」

「公衆」とは、当該社会の構成員一般を指す。[16]「公衆」は、三つの部分に分けられる。[17]第一は、当該争点に直接的な利害関係を持つ「特定公衆（specific public）」である。彼らは当該争点について敏感に反応し、最も早い段階から紛争に参加する可能性が高い。このため「特定公衆」は、イニシエーターにとって、動員の主たる対象となる。動員された「特定公衆」は、イニシエーターとアジェンダ認識を共有し、その組織の一部として、デモへの参加、資金提供、組織的活動などを行い、紛争に直接的に参加する。それ以外の「特定公衆」の多くは、紛争に対して関心を持ち、自らの態度を確定し、ときにそれを表明する。彼らはイニシエーターと人的・組織的な繋がりを持たないが、署名、投票行動などを通じて紛争の環境を形成し、政策決定者に影響を与えることで、紛争に間接的に参加する。

第二に、当該争点についての直接的利害関係を持たない人々のうち、社会的問題一般に高い関心を持つ活動的な部分を、「注目公衆（attentive public）」という。[18]彼らの多くは紛争が拡大するにつれて関心を高め、情報収集や意見形成、態度表明を積極的に行う。彼らは主に間接的に紛争に参加する。

第三は、直接の利害関係を持たない人々のうち、社会的問題への関心が比較的低く、情報の摂取や社会的活動にあまり積極的でない、「大衆（mass public）」である。彼らは受動的な性格を持ち、すでにある程度拡大した紛争に、間接的参加をすることがある。ただし実際には、「大衆」の大部分が参加するほど[19]に紛争が拡大することは、多くないと考えられる。

紛争に間接的に参加する公衆は、他のアクターとは異なる性質を持つ。彼らは社会を構成する個々人の集合であり、したがって全体としての意志や関心を持って直接的に行動することはない。公衆の影響力は、間接的参加によって紛争の環境を形成することで発揮される。公衆を準拠集団とするアクターに対しては、この影響力は特に大きなものとなる。このため、ときに紛争の結果は、公衆が「紛争に巻き込まれる範囲によって決定される」（Schattschneider 1960: 2）ことになる。このように、公衆を味方につけることは、紛争を有利に進める上で重要な意味を持ちうる。

公衆のうち直接的利害関係を持たない部分にも広く政治的解決の必要を認められた争点を、「公的アジェンダ」という。特定公衆の範囲内でのみ共有されているアジェンダは、「公的アジェンダ」とはいえない。民主主義体制においては、「市民の合意」が政治的決定に正当性を与える要因となる。すなわち、民主主義的規範に基づくならば、「制度アジェンダ」は「公的アジェンダ」に従って形成されなければならない。このように、「公的アジェンダ」は規範的な意義を持っており、この規範性が、政治過程における公衆の影響力を支える要素となっている。しかし実際には、「公的アジェンダ」は必ずしも「制度アジェンダ」を決定しないのであり、「公的アジェンダ」となった争点が直ちに政治的解決の対象となるわけではない。

表一…アクターとアジェンダ

	アクター	アジェンダ	定義
①	イニシエーター	私的アジェンダ	イニシエーターが政治的解決を求める争点
②	政策決定者	制度アジェンダ	公的決定過程において検討されるに至った争点
③	公衆	公的アジェンダ	公衆のうち直接的利害関係を持たない部分にも広く政治的解決の必要を認められた争点
④	マス・メディア	メディア・アジェンダ	主要なマス・メディア組織の間で政治的解決の必要性が認識されている争点

・「マス・メディア」と「メディア・アジェンダ」

マス・メディアは、独自のバイアスに基づいて社会内の情報伝達を媒介する。マス・メディアのジャーナリズム活動（ニュース報道）は、社会内の諸アクターや諸事象の取材、ニュースへの再構成、消費者への伝達、という一連のプロセスからなる。そこでは、ニュースとすべき事象の選択は各マス・メディア組織に委ねられており、必ずしも共通の判断基準が存在するとは限らない。

主要なマス・メディア組織の間で政治的解決の必要性が認識されている争点を、「メディア・アジェンダ」という。「メディア・アジェンダ」は、概念上は前述の「公的アジェンダ」と区別される。しかし「公的アジェンダ」はその性質上、マス・メディアなしには成立しにくい場合が多いため、実際には両者の

峻別が困難な場合も存在する。たとえば知識人など注目公衆の一部による議論がマス・メディアに取り上げられ、それが広く公衆に拡大して公的アジェンダが形成された場合などのように、両アジェンダの影響関係が密接な場合には、両者を明確に区別して分析を行うことは特に困難となる。

二　諸アジェンダの相互作用

政治過程内の諸アジェンダは、相互に影響し合いながら形成される。[20] 以下では、ここまでの議論をもとに、諸アジェンダの相互作用について検討する。

・公的アジェンダとメディア・アジェンダ

アジェンダ設定仮説によれば、マス・メディアはメディア・アジェンダを公衆に受け入れさせることができる。すなわちある時点のメディア・アジェンダは、将来の公的アジェンダとなる可能性を持つ。

これは、公的アジェンダに対するマス・メディアの恣意的な操作可能性を意味するわけではない。マス・メディア組織は、その商品である情報内容が消費者に受容されることを望むため、消費者の嗜好からある程度の影響を受ける。このような要因により、メディア・アジェンダは公的アジェンダに規定されるという側面も持つ。

政策決定者は、決定を行う際に公衆の意向を知るため、公的アジェンダを把握しようとする。しかし、あらゆる政策決定に際して、常に選挙や世論調査といった直接的な把握手段を用いることは不可能である。そこで、前述した公的アジェンダとメディア・アジェンダの類似性から、後者が前者の代替物として注目されることになる。ただし、これら二つのアジェンダの形成には、時差が存在しうる。後述のように、メディア・アジェンダ形成が公的アジェンダ形成に先行している場合には、メディア・アジェンダの代替利用は政治過程に重大な影響を与えうる。

・制度アジェンダとメディア・アジェンダ

政策決定者は、自らの関心や行動を規定する準拠集団の動向に、常に関心を払う。選挙のために広範な支持獲得を志向する政治家や、官僚組織の中でも特定の利益集団の後盾を持たないものにとっては、公衆は重要な準拠集団となる。[21] これらの政策決定者は特に公的アジェンダに敏感であり、それを知るためメディア・アジェンダに注目する。その結果、彼らの定める制度

アジェンダは、メディア・アジェンダの影響を受けやすい。

・私的アジェンダとメディア・アジェンダ

イニシエーターは、私的アジェンダを制度アジェンダ化するため、政策決定者へのアクセス手段を持たなければならない。しかし、政策決定者への直接的アクセスには通常大きな資源が必要となる。そのため、たとえば非エリート集団のように、十分な資源を持たないイニシエーターは、間接的なアクセス手段を取らざるを得ない。具体的には、私的アジェンダを政策決定者にとっての準拠集団、すなわち公衆や利益団体などに受け入れさせることで、政策決定者による制度アジェンダ化を期待することになる。リプスキーによれば、一般にマス・メディアの利用は、様々な準拠集団、特に公衆への有効なアクセス手段となる（Lipsky 1968）。したがって、資源に乏しいイニシエーターにとっては、私的アジェンダをメディア・アジェンダとすることが、自らの要求を実現する上で極めて重要である（Cf. Lipsky 1968; Cobb and Elder 1972; 蒲島　一九九〇）。

・制度アジェンダと公的アジェンダ

先述のように、民主主義体制においては、制度アジェンダは公的アジェンダに従って形成されることが望ましい。しかし実際の政治過程においては、公的アジェンダの形成をまたずに制度アジェンダが形成されることがある。これを争点の「先取り（preemption）」と呼ぶ。

政治過程においてこの争点の「先取り」が生じる場合には、幾つかの類型が考えられる。第一は、私的アジェンダが直接制度アジェンダとなる場合である。

第二は、私的アジェンダがメディア・アジェンダ化された後、これが公的アジェンダとなる以前に制度アジェンダとして取り上げられる場合である。このようなケースが生じうるのは、前述の、メディア・アジェンダ形成が公的アジェンダ形成に時間的に先行した場合である。

この場合については、政策決定者の意識状態からさらなる分類が可能である。政策決定者はメディア・アジェンダを公的アジェンダと誤認し、これにしたがって制度アジェンダを形成することで、意図せずに「先取り」を行いうる。さらに政策決定者は、公的アジェンダの形成以前に制度アジェンダを形成することで、自らの望む政策決定に有利な環境を作り出そうと、意図的に「先取り」を行うことがある。後者の場合、政策決定者は、制度アジェンダにしたがってメディア・アジェンダを変化

させ、これを通じて形成されつつある公的アジェンダに影響を与えようと試みる。

一般に、ある争点について確固とした態度を持たない者は、判断材料となる情報に対する欲求が強いため、その争点についてマス・メディアからの影響を受けやすい傾向があり、他方一度態度を決定した者に対して、後にそれを変更させることは困難となる。[22] このため、公的アジェンダが形成される以前の段階では、公衆の多くがマス・メディアからの影響を受けやすい状態にあると考えられる。したがってこの段階においては、公的アジェンダ形成への影響力行使が効果的に行われうる。すなわち、政策決定者にとって、争点「先取り」戦略は、公的アジェンダ形成に効果的に影響力を行使し「世論操作」を行うための、有効な手段となる。

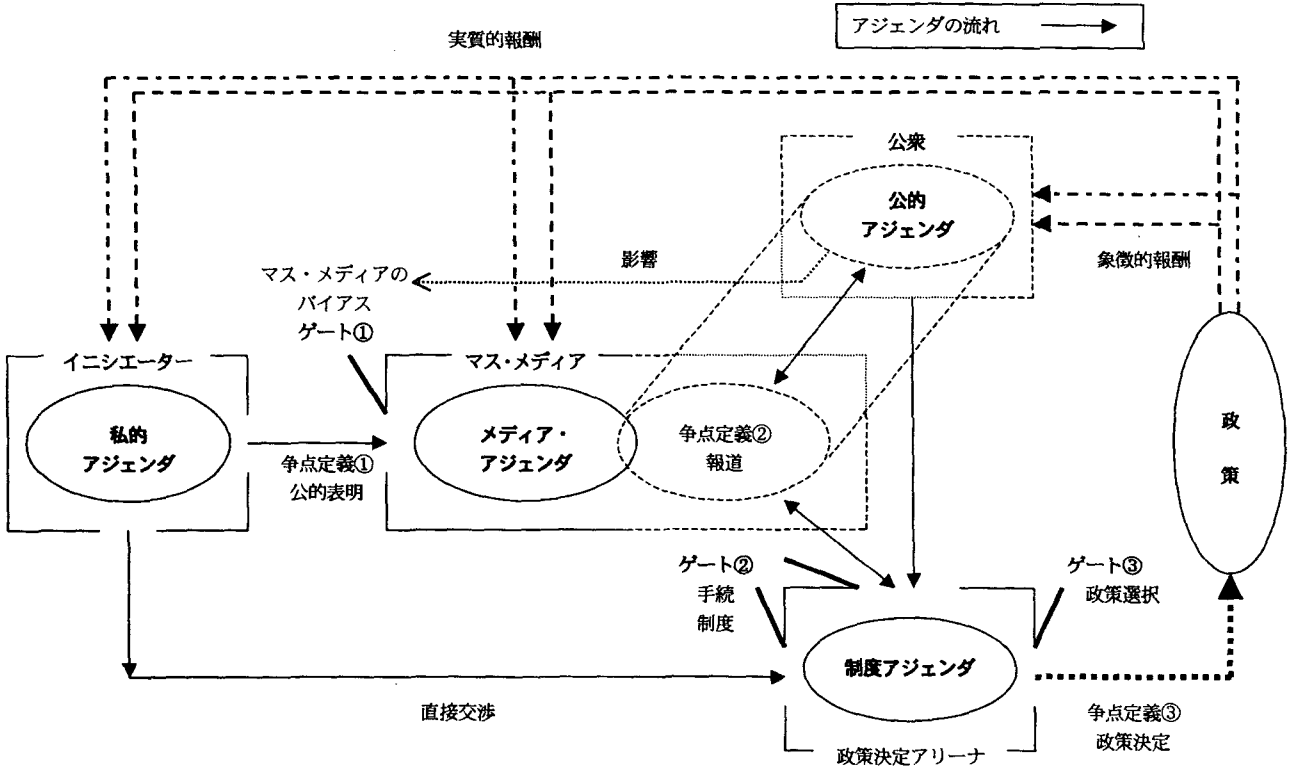
三　アジェンダ・モデルとアジェンダ推移ルート

以上の議論を踏まえ、諸アジェンダの動態に注目しつつ、政治過程をモデル化する（図一）。[23]

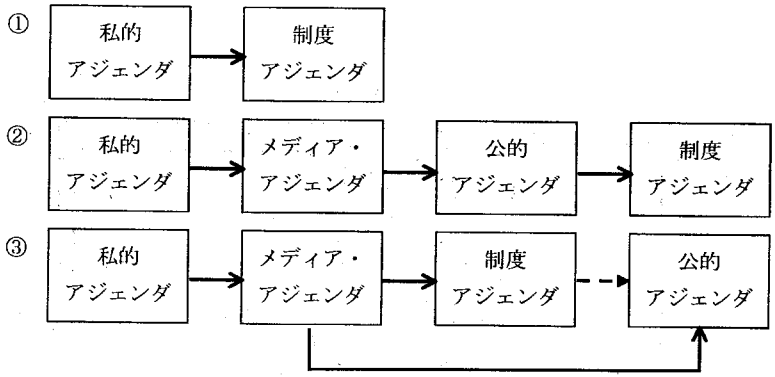
マス・メディアは政治過程において、私的アジェンダから制度アジェンダへと至るアジェンダ推移ルートを形成し、公的アジェンダを媒介して政策決定アリーナに反映させる役割を果たす。[24] この際、マス・メディアが行う通常のニュース選択は、政治過程内のアジェンダの相互作用を規制する「ゲート」（イーストン　一九八〇　上、一二四－一三〇頁参照）として機能する。そのため、マス・メディアの選択は、政治過程においてときに公的選択に匹敵するほどの重要性を持つ。

ある要求が制度アジェンダとなると、各アクターは、政策決定アリーナでの決定過程や具体的政策から報酬を得ることになる。報酬には、政策遂行によってもたらされる具体的利益などの「実質的報酬」と、公的対応が行われているという事実による満足感などの「象徴的報酬」があり、各アクターが受け取る報酬の性質は、紛争の状況、争点や政策の内容などの要素によって変化する（Cf. Lipsky 1968; Edelman 1964）。

イニシエーターの私的アジェンダが制度アジェンダとなるには、三つのルートが考えられる。第一は、私的アジェンダが直接制度アジェンダとなるルートである。このルートは、豊富な資源を持つ強力なイニシエーター以外にとっては、利用することが困難である。第二は、私的アジェンダがメディア・アジェンダを介して公的アジェンダとなり、そこから制度アジェンダ



図一…政治過程におけるアジェンダの流れ



表二…私的アジェンダから制度アジェンダへの三つのルート

（ ---▶ …世論操作）

へと取り込まれるルートである。このルートは、民主主義的規範に最も適合的なものである。第三は、私的アジェンダがメディア・アジェンダとなり、それが直接制度アジェンダ化されるルートである。

争点先取りとは、公的アジェンダの形成に先行して制度アジェンダが形成されることであった。第一のルートは、この争点先取りに当たる。このルートでは、マス・メディアが当該制度アジェンダを取り上げなければ、それが公的アジェンダとなる可能性は低い。そのためこの場合には、「世論操作」、すなわち政策決定者による公的アジェンダ形成への影響力行使が起こる可能性は、さほど高くない。第二のルートにおいては、争点の先取りは生じない。そのため、「世論操作」が起こる可能性も三つのルートの中で最も低い。第三のルートにおいては先取りが起こる。先述した政策決定者による戦略としての争点先取りが起こるのは、このルートにおいてである。したがって「世論操作」の可能性は第三のルートにおいて最も高い。

資源に乏しいイニシエーターにとっては、第二、第三のルートのみが開かれている。彼らの観点から見た場合、要求の制度アジェンダ化にとって二つのルートは等しく有効であり、第三のルートには政策決定までの時間が短縮されうるというメリットがある。しかしこの第三のルートにおいては、政策決定者が公的アジェンダ形成に影響力を行使しうるため、政治的紛争過程に対する政策決定者の統制が強まる可能性が生じる。その結果、イニシエーターの私的アジェンダは、制度アジェンダ化されたとしても、公的決定の過程で変更を加えられ、彼らの要求

が十分に実現されないこともある。

以上の議論をまとめれば、諸アジェンダの推移過程におけるマス・メディアの機能は、次の通りである。

①資源の乏しいイニシエーターの私的アジェンダを制度アジェンダ化する。

②公的アジェンダを設定し、その内容を制度アジェンダ化する。

③争点先取り戦略を用いた政策決定者による公的アジェンダ形成への影響力行使を可能にする。

①と②の機能によれば、マス・メディアは多元的なアクターの政治過程参加を可能にする。[25] 他方③の機能は、政策決定者による政治過程への統制強化の可能性を示唆する。マス・メディアが主にこのどちらの機能を果たすかは、後述のように、当該社会のマス・メディアが持つバイアスの性格によって決まる。

第二節　争点定義・紛争拡大戦略・シンボル

諸アクターがある争点をアジェンダとして共有している場合でも、当該争点の核心が何であるかについての認識である「争点定義（definition of the issue）」は、当然には確定されず、紛争過程を通じて変化することがある。すなわち、ある問題が公的解決を必要とするという認識が共有されている場合でも、その問題の本質、核心の所在、考慮されるべき要因などをめぐっては、様々な対立が生じうる。たとえば、「ゴミ問題の解決」というアジェンダが共有された場合にも、「争点定義」は多様でありうる。「効率的焼却方法の普及」という定義も可能であるし、「埋立てスペースの確保」と定義することもできる。さらには「ゴミ排出量の削減」との定義も可能であり、これらの「争点定義」のいずれが支配的になるかによって、紛争の展開や結果が規定されるのである（Cf. Cobb and Elder 1972: 30）。[26] 紛争参加者は、アジェンダ形成過程において、自らの主張する「争点定義」を他のアクターに受け入れさせようとする。

制度アジェンダの「争点定義」に関する争いにおいて不利な立場にあるアクターは、公的アジェンダの「争点定義」に影響を与え、それを通して制度アジェンダの「争点定義」に影響を与えようとする。前述のように、一般に、争点に対しての態度の確定度と、マス・メディアからの影響の受けやすさの間には、負の相関関係がある。マス・メディアは、対象となる者の争点に対する認識、すなわち「争点定義」に影響を与えることで、その態度をも規定しうる。[27] したがって、不利な立場にあるアクターは、当該紛争に関して十分な認識を持たない者、すなわち

紛争に未参加の公衆にまで紛争を拡大し、彼らに自らに有利な「争点定義」を受容させようとする。この「紛争拡大戦略」は、アクター間の力関係を変化させる手段であるため、通常不利な立場にあるアクターによって行われる。マス・メディアは紛争拡大の重要な手段であり、劣勢のアクターはマス・メディアを通して、公的アジェンダの争点定義、ひいては公衆の態度にまで影響を与えうる。

紛争が拡大する上で、各アクターによって活用される「シンボル」が果たす役割が重要である。「シンボル」はアジェンダを単純化して端的に表現するものであるため、当該アジェンダの「争点定義」についての不一致を隠蔽し、そこにコンセンサスが存在するかのような状況を作り出しうる。そのため、コッブとエルダーが述べるように、争点の拡大に際しては、「シンボル」が用いられることが多く、適切な「シンボル」を得たアジェンダほど拡大しやすい（Cobb and Elder 1972: 130-132）。また同じ理由から、特定の「シンボル」の流布は、特定の「争点定義」を普及させることに寄与し、他の「争点定義」を排除する力を持ちうる。

第三節　マス・メディアのバイアス

第一節で明らかにしたように、マス・メディアは、政治過程内の各アクターが相互に影響力を行使するルートとして、またアジェンダの相互作用を規制するゲートとして機能する。マス・メディアがこの機能を果たす際には、常に組織としての独自のバイアスが働く[28]。ここで、ジャーナリズム活動（ニュース報道）におけるマス・メディアのバイアスとは、ニュースの選択・制作に組織的価値が反映することを指す。すなわち、あらゆるニュースには常にメディア・バイアスが反映される。この場合、メディア・バイアスが諸アクターに対して中立的なものであるのか、あるいは特定のアクターに有利なのものであるのかが問題になる。

一　バイアスの諸要因をめぐる議論

一般に、英米圏を念頭に置いた議論では、メディア・バイアスの要因として、「ニュース組織」、「ジャーナリスト個人」、「ジャーナリズムの伝統」、といったものが指摘される。たとえばマコームズらは、マス・メディアのバイアスを、これら三つの要因の相互作用として説明する（マコームズ、アインセィデル他 一九九四）。

まず、「ニュース組織」がニュースに与える影響を見る。マス・メディア組織は私企業としての側面を持つため、ニュースの選択や制作は消費者である公衆の需要から影響を受ける。ここから、ときに報道がセンセーショナルな話題に偏る危険が指摘される。また、ニュース生産に充てられる資源の有限性により、生産効率のよいニュース、つまり予測可能なニュースへの偏りが起こりやすい。さらにニュース組織は、技術上の要因から、各メディアごとに似通った形態を持つようになり、そのニュース選択も似通ったものになる傾向がある（McCombs and Shaw 1972）。

「ジャーナリスト個人」は、職業的社会化と、個人の見解によって、ニュースに影響を与える（Flegel and Chaffee 1971: 645-651）。前者によって、各ジャーナリストはニュース・ヴァリューの判断について共通の感覚を身につけ、結果的に画一化される。他方後者は、個々のジャーナリストの差異化を促す。

「ジャーナリズムの伝統」は、ニュース生産に関わる組織や個人の性格を規定する要因となる。ジャーナリズムの主たる機能を権力の監視に求める思想伝統からは、反権力的な態度が生まれる。また、現代「ジャーナリズムの道徳的規範の中心に位置する客観性」（マコームズ、アインセィデル他 一九九四、四九頁）という思想は、中立的報道を要請する。

一般に、マス・メディアのバイアスを語る際には、特定の思想的立場から導き出される「党派的バイアス」が念頭におかれることが多い。しかし、右の紹介からも容易に理解できるように、マス・メディアには、報道内容に影響を与える様々な要因が作用しており、マス・メディアのバイアスは、これらの相互作用から生じる。したがってこれらのバイアスのうちには、非意図的・構造的性格を持つものも多い。この点に留意しつつ、日本におけるジャーナリズムのバイアスの諸要因について検討する。

二　日本のマス・メディアのバイアス

日本においては、個人あるいは個々のマス・メディア組織により生み出される意図的バイアスよりも、構造的要因から生じる非意図的バイアスが重要である。なぜなら、日本のマス・メディアには、中立性を重視し、意図的バイアスの発生を防ごうとする傾向が強いためである。

この傾向の最大の要因となっているのは、第二次世界大戦中

の翼賛的報道への反省と、その後のGHQ体制下における民主化を目指すメディア政策の経験という、歴史的事情である。これらによって、戦後日本のジャーナリズムにおいては、「中立報道原則」が極めて重視されてきた（Cf. Pharr and Krauss 1996; Freeman 2000; 冠木　一九九六）。また日本では、主に宅配制の確立によって、階級的偏りのない読者層を持つ新聞が形成された。これらの要因から、日本のジャーナリズムには、ニュース報道における党派的バイアスを弱めようとする傾向が強い。さらに、日本の有力な「ニュース組織」は、異種メディアにまたがる系列を形成しているため、同系列内においては異なるメディア間でもニュース選択が画一的になる傾向がある。

しかしここまでに述べた事情によっても、構造的な非意図的バイアスの発生が否定されるわけではない。日本独自の取材体制である「記者クラブ制」や「番記者制」は、派閥記者を生むなどして、自民党や官僚によるマス・メディア利用をもたらしたとされる（田勢　一九九四、Freeman 2000）。取材対象となる権力側と強く結び付き、その利益代表的な働きをするジャーナリストの存在（前田　一九九九、二六頁参照）は、マス・メディアと権力との距離の近さを示している。さらにこのような傾向は、ジャーナリストが各組織において独自に育成され、しかも組織間を移動することが少ない、日本の終身雇用的慣習によって強められる。他方において、ジャーナリズム一般の反権力的な姿勢は、日本においても見られる。また前述の戦争への反省は、五五年体制下においては、憲法改正を主張する自民党に批判的で、護憲政党たる社会党など野党に協調的なスタンスを生むことにもなった（冠木　一九九六）。これらの結果、五五年体制下では、「取材体制としての政府・与党への密着と報道姿勢としての野党的スタンスという二重基準」（前田　一九九九、二六頁）が生まれた。

ここまでに述べた要因から、日本のジャーナリズム一般に共通する、非意図的バイアスを明らかにする。「記者クラブ制」「番記者制」などの取材体制の下では、制度化された公的なアクターにニュース・ソースが偏りやすいため、ジャーナリズムは情報獲得における権力依存体質に陥る。そうした状況下での「中立報道原則」の形式的遵守は、取材対象として重要性の高い政策決定者が発表する情報を重視し、それを無批判に報道するという姿勢をもたらしやすい。このように、日本のジャーナリズムには、「中立性」が政策決定者に有利なバイアスを生む構造がある。そのため、日本の政治過程において、マス・メディアは多元主義的政治体制を実現する機能より、政策決定者によ

る政治過程への統制を強化する機能を果たす傾向があると考えられる。すなわち、マス・メディアは政策決定者によって「世論操作」のために利用されやすい。

この傾向は、反権力的・平和主義的・護憲主義的バイアスによって抑制されうる。しかし、これらの抑制要因のうち、後二者は特定の条件の下でしか機能しない可能性が高い。すなわち、日本のジャーナリズムは、五五年体制下での国政レヴェルにおけるイデオロギー性の強い政治的問題については、政府に対する批判的姿勢を示すが、それ以外の問題については政策決定者からの影響を受けやすい構造を持つ。このため、特に与党が革新勢力である場合や、左右の対立が先鋭化しない問題、地方レヴェルの政治問題については、権力側からのマス・メディアへの影響力行使が起こりやすいと考えられる。[29]

次章では、本章で提示したモデルを用いて、具体的紛争について、マス・メディアの報道と紛争のダイナミズムを分析したい。結論を先取りするならば、この事例分析によって、第一にマス・メディアのアジェンダ設定機能、第二にマス・メディアのバイアスが示され、第三に政策決定者の争点先取りによる「世論操作」の可能性が例証される。またこうした分析を通じて、日本のマス・メディアが持つ構造的バイアスが政策決定者による「世論操作」を容易にする傾向を持つことを明らかにする。

注

（1）リップマンの古典的名著『世論』は、一九二二年に出版された（Lippmann 1922）。

（2）限定効果説以前に、「皮下注射（hypodermic needle）モデル」あるいは「魔法の弾丸（magic bullet）理論」と呼ばれる仮説の存在が指摘されることがある。これらは、マス・メディアの強力な説得効果を主張するものである。しかし、チェイフィーらによれば、このような理論は学術的に主張されたものではなく、研究者が限定効果説を引き立てるために提出した「わら人形（straw man）」モデルである（Chaffee and Hochheimer 1985）。

（3）グリンらは、「沈黙の螺旋」仮説について行われた多数の実証研究の成果を総合した結果、次のような結論に至っている（Glynn, Hayes and Shanahan 1997）。すなわち、意見の公言意欲と多数派意識の間には、相関関係は存在するが、それはごく弱いものでしかない。したがって彼らによれば、両者の関係には、仮説では示されていない何らかの随伴条件の存在が予想される。

(4) これは、マス・メディア、中でもテレビの内容を社会の文化変動の指標としようとする研究である。このプロジェクトの背景には、騒乱の六〇年代を経て、アメリカ合衆国政府が暴力問題の原因究明に巨額の予算を当てたという時代状況があった。

(5) アジェンダ設定仮説の修正モデルについては、竹下の議論（竹下 一九九八、一一六－一三四頁）を参照。

(6) J. キングドンの研究（Kingdon 1984）に代表される、アジェンダ形成を視野に入れた近年の政治過程研究の成果である修正ゴミ箱モデルも、政治過程におけるマス・メディアの独自の機能に対する注意は十分であるとはいえない。

(7) CPS論争については、秋元（一九八一）を参照。

(8) 政策過程論における「前決定過程」の研究について、笠（一九八八）を参照。

(9) 「争点の特徴」として、争点定義の抽象性、社会的重要性、争点の長期間にわたる持続性、非専門性（complexity）ないし理解の容易さ、先例の欠如、の五点が指摘される（Cobb and Elder 1972: 96-100）。また「シンボルの活用」についても彼らの議論（Cobb and Elder 1972: 132-140）を参照。

(10) ロジャースとダーリングは、同様の視点に加え、ゲート・キーパーや影響力のあるメディア、個人的経験や対人コミュニケーション、現実世界の指標といった要素を盛り込んだ、より精緻なモデルを提出している（Rogers and Dearing 1988）。

(11) 声価法が政治過程の動態の中での権力構造を視野に収めていないという批判は、長く存在している。たとえば、ハンターが用いた声価法に対する多数の批判について、秋元（一九八一）を参照。

(12) 石川（一九九〇）もこれらの点を根拠に、マス・メディアの政治的エリートに対する影響力を、蒲島が主張するよりも低く評価する。

(13) マス・メディアの影響のうち、イメージ形成など社会学的なものや、長期的・累積的なものも、政治過程に一定の影響を及ぼすと考えられる。しかしこれらの分析・評価については、より適した枠組が必要となるため、本稿では直接的には扱わない。この点については、今後の課題として指摘するにとどめておく。

(14) 政策決定者は、個別の争点や政策決定ごとに変化しうるため、その範囲をア・プリオリに確定することは困難である。この範囲は、具体的事例の分析に際して初めて明確にされ得る。

(15) 準拠集団とは、政治家や政党にとっての支持者や、官僚機構にとっての市民や関連企業など、政策決定者に支持や指示を与える集団であり、圧力団体のように特定の

組織化された集団の場合もあれば、漠然として組織化されない市民といったものの場合もある。準拠集団と政策決定者の関係について、リプスキーの議論（Lipsky 1968）を参照。

(16) シャットシュナイダーの古典的研究（Schattschneider 1960）は、公衆が紛争過程において一定の影響力を持ちうることを説得的に指摘している。

(17) 本稿における公衆の三分類は、コッブとエルダーの議論（Cobb and Elder 1972: 103-108）を参考としたものである。

(18) 注目公衆は、多くの場合、学歴や収入が比較的高い層からなる（Cobb and Elder 1972: 107）。

(19) 紛争が大衆にまで拡大した場合には、社会的不安が広がり、体制自体が危機状況におかれる可能性さえも生じうる（Lipsky 1968）。

(20) 本稿では、一般にある争点がアジェンダ化されることを、アジェンダ形成という。またアジェンダ形成のうち、制度アジェンダが形成されることをアジェンダ構築、マス・メディアによって公的アジェンダが形成されることをアジェンダ設定という。

(21) 猪口（一九八三、二三六頁）によれば、日本の官僚組織一般には大衆包括的特徴があり、多様な社会的利益を取り込もうとする傾向を持つ。また、畠山と新川は、環境アセスメント法制化過程における環境庁を例に、資源に乏しい官僚組織にとっての大衆の重要性を指摘する（畠山・新川 一九八四）。

(22) ウィーバーの「オリエンテーション欲求」についての議論を参照（Weaver 1980）。

(23) ここではアジェンダに注目しているため、図一の大部分はアジェンダ構築過程となっている。図一でアジェンダ構築過程から外れるのは、政策決定アリーナ内での具体的決定と、そこから生じる政策、報酬である。

(24) 蒲島（一九九〇）のメディア多元主義モデルを参照。

(25) この結論は、マス・メディアは非エリートの政治参加を可能にする、というコッブとエルダーや蒲島の主張と整合する。さらにこれは、非エリートの政治参加にとってマス・メディアが不可欠であることを示唆する。この見解を補強するためには、資源に乏しいイニシエータが政策決定者に直接アクセスしうる可能性についての、より厳密な評価が必要となる。この点は将来の課題としたい。

(26) アイエンガーやギトリンに代表される、マス・メディアの「フレーミング機能」研究も、「争点定義」の重要性を示唆する（Iyenger 1991, Gitlin 1980）。

(27) マス・メディアの「限定効果説」や「アジェンダ設定仮説」によれば、メディア情報は受け手の態度を左右しない。ただし、これらの仮説が否定するのは、特定の商品や候補者を薦めることで受け手に態度の変化を迫る、

説得効果であることに注意しなければならない。説得効果と異なり、受け手側の争点に対する態度が未定であったり争点についての認識そのものが欠けているような状況では、アジェンダ設定により、争点定義を通して受け手側の態度規定が起こる可能性がある。この点については、注(26)で言及した「フレーミング機能」研究を参照。

(28) これまで行われてきたマス・メディアの類型論も、このバイアスへの関心から発したものが多い(Cf. Pharr and Krauss 1996: 19-21)。

(29) 次章の事例分析に用いる「東京ゴミ戦争」は、美濃部革新都政下でのゴミ処理をめぐる政治的紛争であり、ここに挙げた条件を全て満たすものである。したがって、そこではマス・メディアが、政策決定者による政治過程への統制を強化する機能を果たす可能性が高いと考えられる。

参考文献

日本語文献(五十音順)

秋元律郎　一九八一『権力の構造』有斐閣。

アリソン、グレアム　一九八一『決定の本質』(宮里政玄訳)中央公論社。

アンダーソン、ベネディクト　一九八七『想像の共同体』(白石隆・白石さや訳)リブロポート。

石川真澄　一九九〇「メディア―権力への影響力と権力からの影響力」『レヴァイアサン』七号。

イーストン、デイビッド　一九八〇『政治生活の体系分析(上・下)』(片岡寛光訳)早稲田大学出版部。

稲葉三千男　一九八七『マスコミの総合理論』創風社。

猪口孝　一九八三『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社。

岩淵美克　一九九三「日米摩擦問題におけるマス・メディアの役割」『レヴァイアサン』一二号。

植村和弘　一九九二『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣。

内山秀夫・薬師寺泰蔵編　一九九七『グローバル・デモクラシーの政治世界』有信堂高文社。

大石裕　一九九〇「社会運動と世論」社会運動論研究会編『社会運動論の統合をめざして』成文堂。

――一九九一「マス・コミュニケーション論の変容」『関西大学社会学部紀要』二三巻一号。

――一九九三「政治コミュニケーション論の視座転換―多次元的権力観の導入―」東大社会情報研究所編『社会情報と情報環境』東京大学出版会。

――一九九四「社会運動とコミュニケーション―リゾート開発をめぐるメディア言説―」社会運動論研究会編『社会運動の現代的位相』成文堂。

――一九九八『政治コミュニケーション』勁草書房。
大石裕・藤田真文　一九九三「政治コミュニケーションと文化」『マス・コミュニケーション研究』四二号。
大住広人　一九七二『ゴミ戦争』学陽書房。
太田久行　一九七九『美濃部都政一二年』毎日新聞社。
大嶽秀夫　一九七九『日本の政治権力・経済権力』三一書房。
――一九九〇『政策過程』東京大学出版会　現代政治学叢書一一。
――一九九四『自由主義的改革の時代』中央公論社。
――一九九六『戦後日本のイデオロギー対立』三一書房。
大嶽秀夫編著　一九八四『日本政治の争点』三一書房。
蒲島郁夫　一九九〇「マス・メディアと政治」『レヴァイアサン』七号。
河北新報報道部　一九九〇『東北ゴミ戦争』岩波書店。
川名英之　一九八七『日本の公害』緑風出版。
――一九九九『検証・ダイオキシン汚染』緑風出版。
冠木雅夫　一九九六「ジャーナリズムの揺らぎと転換」『マス・コミュニケーション研究』四八号。
キャンベル、ジョン　一九九五『日本政府と高齢化社会』（三浦文男・坂田周一監訳）中央法規出版。
巨大ゴミの島に反対する連絡会　一九八五『ゴミ問題の焦点』緑風出版。
クラウス、エリス　一九九四「国家の描写」（鹿毛利枝子訳）『レヴァイアサン』一五号。
サングループ　一九七二『公害前線を探る』自治新報社出版局。
自治体問題研究所編　一九九一『ゴミ問題解決のゆくえ』自治体研究社。
嶌信介　一九九五『メディア影の権力』講談社。
清水修二　一九九九『NIMBYシンドローム考』東京新聞出版局。
新川敏光　一九八三「ロバート・ダールに見る多元主義の論理」『東北法学』第七号。
――一九八四「一九七五年春闘と経済危機管理」大嶽秀夫編著『日本政治の争点』三一書房。
――一九八五「権力論の再構成にむけて」『法学』四九巻一号。
――一九九三『日本型福祉の政治経済学』三一書房。
――一九九九『戦後日本政治と社会民主主義』法律文化社。
諏訪雄三　一九九七『日本は環境にやさしいのか』新評論。
杉並正用記念財団　一九八三『東京ゴミ戦争―高井戸住民の記録』杉並正用記念財団。
庄司光・宮本憲一　一九七五『日本の公害』岩波書店。
高瀬淳一　一九九九『情報と政治』新評論。
出口正己　一九九一『ゴミ問題百科』新日本出版社。
――一九九二『ゴミ問題最前線』新日本出版社。
竹下俊郎　一九八一「マス・メディアの議題設定機能」『新聞学評論』三〇。

――一九九〇「マス・メディアと世論」『レヴァイアサン』七号。
――一九九八『メディアの議題設定機能』学文社。
田勢康弘　一九九四『政治ジャーナリズムの罪と罰』新潮社。
立花隆　一九八四『アメリカジャーナリズム報告』文芸春秋。
地球環境経済研究会　一九九一『日本の公害経験』合同出版。
津川敬　一九九三『ドキュメントゴミ工場』技術と人間。
東京都広報部　一九七一「都市生活」『月刊世論調査』二月号。
東京都都民室　一九七四「都民の要望」『月刊世論調査』一〇月号。
バーガー、P・L・T・ラックマン　一九七七『日常世界の構成』（山口節郎訳）新曜社。
パーソンズ、タルコット　一九七三『政治と社会構造』（新明正道訳）清信書房。
畠山弘文・新川敏光　一九八四「環境庁にみる現代日本政治」大竹秀夫編著『日本政治の争点』三一書房。
原寿雄　一九九七『ジャーナリズムの思想』岩波書店。
ハルバースタム、デイビッド　一九八三『メディアの権力』（筑紫哲也・東郷茂彦訳）サイマル出版会。
藤田博司　一九九一『アメリカのジャーナリズム』岩波書店。
藤竹暁　一九六八『現代マス・コミュニケーションの理論』日本放送出版協会。
前田壽一　一九九九『メディアと公共政策』芦書房。
マコームズ、M・E・アインセィデル他　一九九四『ニュース・メディアと世論』（大石裕訳）関西大学出版部。
マーチ、J・G・J・P・オルセン　一九八六『組織におけるあいまいさと決定』（遠田雄志・A・ユング訳）有斐閣。
三上俊治　一九八七「現実構成過程におけるマス・メディアの影響力」『東洋大学社会学部紀要』二四巻二号。
三宅一郎　一九八九『投票行動』東京大学出版会　現代政治学叢書　五。
宮本憲一　一九七五『日本の環境問題』有斐閣。
――一九八四『「公害」の同時代史』平凡社。
――一九八七『日本の環境問題』大月書店。
ミューラー、クラウス　一九七八『政治と言語』（辻村明・松村健生訳）東京創元社。
メリアム、C・E・一九七三『政治権力』（斎藤眞訳）東京大学出版会。
山本恒年　一九八一『環境アセスメント』有斐閣。
吉村功　一九八四『ごみと都市生活』岩波書店。
米村洋一　一九八四『ごみなんでも事典』中央法規出版。
寄本勝美　一九七三『ゴミ戦争』日経新聞社。
――一九九〇『ゴミとリサイクル』岩波書店。
リップマン、ウォルター　一九八七『世論』（掛川トミ子訳）岩波書店。
笠京子　一九八八「政策決定過程における「前決定」概念（一）（二）」『法学論叢』一二三巻四号、一二四巻一号。

渡辺守男　一九九三「現代アメリカ政治学の一潮流―エーデルマンの象徴政治批判学を中心として―」『思想』八二四号。
綿貫譲治　一九六二『現代政治と社会変動』東京大学出版会。

英語文献（アルファベット順）

Adoni, H. and S. Mane. 1984. "Media and the Social Construction of Reality." *Communication Research* 11-3.

Bachrach, P. and M. S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56.

——. 1963. "Decision and Nondecision." *American Political Science Review* 57.

——.1970. *Power and Poverty.* New York: Oxford University Press.

——.1975. "Power and Two Faces Revisited." *American Political Science Review* 69.

Chaffee, S. and J. Hochheimer. 1985. "The Beginnings of Political Communication Research in the United States." pp. 267-296 in *The Media Revolution in America and in Western Europe,* edited by Rogers, E. and F. Balle. Norwood, New Jersey: Ablex.

Cobb, R. W. and C. D. Elder. 1972. *Participation in American Politics.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Crenson, M. 1971. *The Un-politics of Air Pollution.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Debnam, G. 1975. "Nondecision and Power: The Two Faces of Bachrach and Baratz." *American Political Science Review* 69

Edelman, M. 1964. *The Symbolic Uses of Politics.* Urbana: University of Illinois Press.（『政治の象徴作用』法貫良一訳　中央大学出版部　一九九八。）

Elster, J. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Science.* Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Flegel, R. C. and S. H. Chaffee. 1971. "Influences of Editors, Readers and Personal Opinions on Reporters." *Journalism Quarterly* 48.

Freeman, L. A. 2000. *Closing the Shop: Information Cartels and Japan's Mass Media.* New Jersey: Princeton University Press.

Frey, F. 1971. "Comment: Issues and Nonissues in the Study of Community Power." *American Political Science Review* 65.

Gamson, W. 1968. *Power and Discontent.* Homewood: Dorsey Press.

Gerbner, G. L. et al. 1976. "Living with Television." *Journal of Communication* 26-2.

Gitlin, T. 1980. *The Whole World is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left.* Berkeley: University of California Press.

Glynn, C. J., A. F. Hayes and J. Shanahan. 1997. "Perceived Support for One's Opinion and Willingness to Speak Out: A Meta-Analysis of Survey Studies on the 'Spiral of Silence'."

Public Opinion Quarterly 61.

Hunter, F. 1953. *Community Power Structure.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Iyenger, S. 1991. *Is Anyone Responsible?: How Television Frames Political Issues.* Chicago; University of Chicago Press.

Iyenger, S. and D. R. Kinder. 1987. *News That Matters.* Chicago: University of Chicago Press.

Katz, E. 1987. "Communication Research since Lazarsfeld." *Public Opinion Quarterly* 41-4.

Katz, E. and P. F. Lazarsfeld. 1955. *Personal Influence.* Glencoe; Illinois: The Free Press. (『パーソナル・インフルエンス』竹内郁郎訳 培風社 一九六五。)

Katz, E. and T. Szecsko, eds. 1981. *Mass Media and Social Change.* London; Beverly Hills: Sage.

Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Boston: Little Brown and Company.

Klapper, J. T. 1960. *The Effect of Mass Communication.* New York: The Free Press. (『マス・コミュニケーションの効果』NHK放送学研究室訳 日本放送出版協会 一九六五。)

Kohnhauser, W. 1959. *The Politics of Mass Society.* New York: The Free Press. (『大衆社会の政治』辻村明訳 創元社 一九六一。)

Lazarsfeld, P. 1941. "Remarks on Administrative and Critical Communication Research." *Studies in Philosophy and Social Science* 9.

Lazarsfeld, P., B. Berelson and H. Gaudet. 1944. *The People's Choice.* New York: Columbia University Press. (『ピープルズ・チョイス』有吉広介監訳 芦書房 一九八七。)

Lippmann, W. 1922. *Public Opinion.* New York: Macmillan.

Lipsky, M. 1968. "Protest as a Political Resource." *American Political Science Review* 62.

Lukes, S. 1974. *Power — A Radical View.* London; New York: Macmillan. (『現代権力論批判』中島吉弘訳 未来社 一九九五。)

Manheim, J. B. 1987. "A Model of Agenda Dynamics." *Communication Yearbook 10.* Newbury Park: Sage.

Manheim, J. B. and R. B. Albriton. 1984. "Changing National Images: International Public Relation and Media Agenda Setting." *American Political Science Review* 78.

March, J. G. and J. P. Olsen. 1983. "Organizing Political Life: What Administrative Recognization Tells Us about Government." *American Political Science Review* 77.

——. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78.

McCombs, M. and D. Show. 1972. "The Agenda-Setting Function of Mass Media." *Public Opinion Quarterly* 36.

Merelman, R. 1968. "On the Neo-Elitist Critique of Community Power." *American Political Science Review* 62.

Nagel, J. 1968. "Some Questions about the Concept of Power." *Behavioral Science* 13.

Newton, K. 1972. "Democracy, Community Power and Non-Decisionmaking." *Political Studies* 20.

Noelle-Neumann, E. 1974. "The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion." *Journal of Communication* 24-2.

O'Conner, J. S. and G. M. Olsen. 1998. *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach.* Toronto: University of Toronto Press.

Peters, G. 1999. *Institutional Theory in Political Science.* London: Pinter.

Phaar, S. and E. Krauss. 1996. *Media and Politics in Japan.* Honolulu: University of Hawaii Press.

Polsby, N. W. 1963. *Community Power and Political Theory.* New Heaven; London: Yale University Press（『コミュニティの権力と政治』秋元律郎監訳　早稲田大学出版部　一九八一。）

Protess, D. L. and M. McCombs. 1991. *Agenda Setting.* New Jersey: Hillsdale.

Ricci, D. M. 1970. "Background to the Study of Community Power." in *Political Power, Community and Democracy,* edited by Ricci, D. et al. Chicago: Rand McNally and Campany.

Rogers, E. M. and J. W. Dearing. 1988. "Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Gone?" *Communication Yearbook 11.* Newbury Park: Sage.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-sovereign People.* New York: Holt.（『半主権人民』内山秀夫訳　一九七二　而立書房。）

Seib, P. 1994. *Campaigns and Conscience.* Connecticut: Prager.

Tsuruki, M. 1982. "Frame Imposing Function of Mass Media as Seen in the Japanese Press." *Keio Communication Review* 3.

Walker, J. 1966. "A Critique of the Elitist Theory of Democracy." *American Political Science Review* 60.

Weaver, D. 1980. "Audience Need for Orientation and Media Effect." *Communication Research* 7.

Weaver, D. et al. 1981. *Media Agenda-Setting in a Presidential Election.* New York: Praeger.（『マスコミが世論を決める』竹下俊郎訳　勁草書房　一九八八。）

Wolfinger, R. 1971. "Non-decisions and the Study of Local Politics." *American Political Science Review* 65.