

2014 年度

学士論文

マスメディアの政治的影響力の決定要因
—いじめ問題に関する報道を事例として—

一橋大学社会学部

4111150X

中島 寛和

田中拓道ゼミナール

目次

序章

問題意識と研究概要	4
問い合わせと仮説	5
論文の構成	6

第1章 マスメディアの政治的影響力

第1節 非エリート集団に対する日本の政治体制の閉鎖性	7
(1) 政党の数やその分裂度合い	8
(2) 行政と独立した議会の政策立案能力	9
(3) 利益集団と行政府の媒介様式	10
第2節 非エリート集団とマスメディアの親近性	12
第3節 マスメディアの政治的影響力	13
(1) マスメディアの政治的影響力の定義	13
(2) 政治的影響力の根拠としての議題設定機能	13
(3) 本稿の問い合わせ	14
第4節 事例の選択	14
(1) 事例紹介	15
(2) 事例選定の理由	17
第5節 まとめと次章への展望	19

第2章 事例分析

第1節 報道件数比較	20
(1) 分析方法	20
(2) 仮説の検証	22
第2節 事例1における各アクターのいじめ問題への対応	24
(1) 福岡中2いじめ自殺事件後の各アクターの対応	24
(2) 考察	26
第3節 事例2における各アクターのいじめ問題への対応	27

(1) 大津中2いじめ自殺事件後の各アクターの対応	27
(2) 事例1と事例2の比較	29
第4節 事例1と事例2から考えられること	31
(1) キャンベルの専門アリーナと一般アリーナ	31
(2) 事例1および事例2のまとめ	31
第5節 まとめと次章への展望	34
終章	
まとめ	35
本稿の限界と今後の課題	35
参考文献	37

序章

問題意識と研究概要

近年、先進諸国において既成政党は支持調達能力や動員能力を喪失しつつある。各種選挙における投票率の低下傾向や、政党の党員数の減少などは多くの国に共通して見られる現象である¹（小野 2000: 150）。これは、市民と国家機構を媒介する役割を担うはずの政党が、市民の信頼を失いつつあることを意味しているといえる。日本の場合、90 年代に自民党の単独政権が崩壊した後、政治改革をテーマに新党ブームが起きたが、明確な対立軸なき政党再編は失敗に終わり、政党機能の喪失と市民の政党支持の衰退をもたらした（田畠ほか編 2003）。以上のように、政党を中心とした間接民主主義的政治制度は構造的な問題を抱えている。一方、現代社会においては原発や基地問題をめぐる社会運動の叢生にも見られるように、「通常の公式的な政治参加を迂回するような、新たな政治参加の形態²が増えてきている」（ヘイ 2012: 30）。市民のあいだで新しい政治参加の形態への関心が高まる中、マスメディアを媒介した市民の政治参加の在り方を論じたメディア多元主義モデルは注目に値する。蒲島郁夫によって提唱されたこのメディア多元主義モデル³は、「伝統的な権力集団である自民党＝政権党と官僚組織が政治過程の核を構成し、マスメディアはこれらの権力から排除される傾向にある新興、弱小社会集団⁴の選好をすくいあげ、新しい多元主義を日本の政治システムに注入している」（蒲島ほか 2010: 54）というものである。

大石裕（1998）によれば、メディア多元主義モデルは従来の権力多元モデルではあまり重視されてこなかったマスメディアの影響力を高く評価し、その影響力を一連の政策過程のなかに明確に組み入れている点や、非エリート集団が組織化されない不満や利害を政策

¹ ヘイは、1970 年代から 2005 年にかけて、OECD 諸国での投票率は年平均換算で毎年 0.25%ずつ一貫して減少していることを指摘している（C. ヘイ 2012: 18）。また、党員数に関しても OECD 諸国での急激な低下を指摘し、イギリスでは 1964 年に労働党と保守党合わせて 340 万人いた党員が、現在では 50 万人にまで減少したという（ヘイ 2012: 28-29）。日本においても、1992 年には 500 万人を超えていた全政党の党員数の総計は、その後 20 年間で半数以下にまで減少している（中北 2012: 119-120）。

² ヘイは、アメリカで 1974 年と 94 年、イギリスで 1984 年と 2000 年に行われた政治参加の方法や頻度に関するアンケート調査をまとめた結果、政治家に手紙を出すことや当局へのロビイングといった一般的な政治参加が減少しているのに比べて、メディアへ訴えることや、不買運動、違法な抗議活動への参加といった非公式的な新しい形式の政治参加が増加していることを指摘している（ヘイ 2012: 30）。

³ 蒲島（2010）は、モデルが妥当性を有する前提条件として、(1) マスメディアが日本の政治システムにおいて政権党や官僚に匹敵しうる卓越した影響力を持っていること、(2) マスメディアが権力から中立を保っていることという二つを挙げている。

⁴ 本稿では、このように政権党や官僚からは軽視されがちであり、既存の制度や支配的価値に対して異議申し立てを行う反体制集団または弱小集団を非エリート集団と呼ぶことにする。その際、集団メンバーの固有利益のために活動している団体（宗教団体や政治団体など）は、非エリート集団には含まない。

決定者⁵に伝えるための有力な回路としてマスメディアを位置付けている点などが評価できるという。例えば2005年頃に発覚したアスベストによる健康被害問題やマンション耐震強度偽造問題、2006年にNHKのドキュメンタリー番組きっかけに注目されるようになったワーキングプア問題、最近では2012年の大津いじめ自殺事件報道をきっかけに注目されたいじめ問題など、マスメディアが様々な社会問題に苦しむ市民の状況を報道することで、実際に社会問題の解決に向けて政治が動いたケースは多々見受けられ、メディア多元主義モデルの有効性を示している。

しかし、このモデルに関して次のような問題点が指摘できる。それは、マスメディアが政策決定者にどのように影響を及ぼすかという、マスメディアの政治的影響力そのものに関する分析がなされていない点である。蒲島（2010: 33）は、マスメディアの政治的影響力の根拠として世論形成能力を想定している。そして、報道によって社会の出来事や集団に対する市民の同情や怒りを喚起することにより、政策決定者はこうした市民の反応に注目せざるを得なくなり、政策優先課題の再提案や変化が生じることがマスメディアの政治的影響力であると説明している。しかし、竹下俊郎（2008）が指摘するように、蒲島（2010）はこの部分に関して実際に分析を行っているわけではなく、あくまでも推論を行っているにすぎない。社会問題に関するマスメディアの報道が必ずしも政策決定者による政治的対応を引き出すわけではないことから、マスメディアが政治的影響力を発揮するためには特定の要因がかかわっていると考えることができ、蒲島の推論は不十分だといえる。

そこで、本稿はマスメディアの政治的影響力について議題設定機能⁶の観点から分析し、マスメディアの政治的影響力を決定する要因を明らかにすることを目的とする。なお、議題設定機能に関連した研究で扱われることが多い2大ニュースメディア（新聞とテレビ）のうち、本稿の分析対象としては新聞を採用する。その理由としては、テレビは新聞に比べて議題設定機能の効果が即効的（すぐ効いてすぐ衰える）である⁷ことがあげられる。本稿では、比較的期間の長い政策過程分析を行うため、長期的な効果をもたらす新聞の議題設定機能に注目することがより重要だと考えられるからである。

問い合わせと仮説

問い合わせ：マスメディアの政治的影響力を決定する要因は何か

仮説1：報道量の違いが、マスメディアの政治的影響力を決定する

仮説2：報道の盛り上がる時期が選挙前の各党の争点模索期間に重なるかどうかが、マスメディアの政治的影響力を決定する

⁵ 本稿では、政策の形成や決定過程に最も影響力を持つと考えられる、国会議員や官僚を政策決定者と呼ぶことにする。

⁶ 議題設定機能については、第2章で詳しく触れる。

⁷ 竹下（2008）に依拠する。

論文の構成

本稿の構成は以下のとおりである。第1章では、日本の政治体制の閉鎖性およびマスメディアの親近性を確認することで、<非エリート集団の要求を政治に反映させる手段としてのマスメディアに注目する>という本稿の立場を導く。その上で、本稿におけるマスメディアの政治的影響力の定義や、マスメディアの議題設定機能についての確認、そして仮説を検証するための事例の選定を行うことで、第2章の事例分析に備える。第2章では、福岡中2いじめ自殺事件と大津中2いじめ自殺事件といういじめ問題に関する二つの報道を事例として取り上げ、仮説の検証を行うことで問い合わせの答えを明らかにする。検証方法としては、新聞の報道件数比較や事例ごとに政策過程分析を行う。終章では、本論のまとめと限界、今後の課題を示す。

第1章 マスメディアの政治的影響力

本章では、事例分析に先だって、理論的考察を行う。第1節で日本の政治体制が非エリート集団に対していかに閉鎖的であるのかということについて、第2節ではマスメディアと非エリート集団の親近性について論じることで、非エリート集団の要求を政治に反映させる手段としてのマスメディアの重要性を確認する。その上で第3節では、本稿におけるマスメディアの政治的影響力の定義や、政治的影響力の根拠としてのマスメディアの議題設定機能について確認し、本稿の問い合わせを提示する。第4節では、仮説の検証に適切な事例を選定し、第5節で第1章のまとめと次章への展望を述べる。

第1節 非エリート集団に対する日本の政治体制の閉鎖性

非エリート集団が自らの要求を政治に反映させることを意図する際に、そもそもなぜマスメディアが重要な手段となるのか。この疑問に対する答えの一つに、日本の政治体制が非エリート集団に対して閉鎖的であり、マスメディア以外に権力へのアクセス手段が乏しいことがあげられる。そこで第1節では、政治的機会構造の要素の一つである、ハーバード・キッチャエルトの＜政治体制の開放性＞という観点から日本の政治体制について考察し、現状を確認していく。

議論を進めるにあたり、初めに政治的機会構造と＜政治体制の開放性＞のそれぞれの概念について簡単に説明する。まず政治的機会構造とは、社会運動研究において発展してきた概念である。山本英弘は Tarrow (1998) を引用しながら、「成功や失敗に関する人々の期待に影響を及ぼすことによって、人々が集合行為に着手するための誘因を提供する政治的環境の一貫した次元」と定義している (辻中・森編 2010: 228)。ロビイングや社会運動などの実行可能性や成功可能性に影響を及ぼす政治的機会構造は、主張・要求活動を行おうとする人々や団体が、意思決定を行う上での重要な条件になるという。

このような政治的機会構造の要素に関しては様々な議論がなされてきたが、そのうちの一つにキッチャエルトが提唱したものとして、各種アクターの新しい要求や利益に対して政治体制がどの程度開かれているのかを表す＜政治体制の開放性⁸＞がある。本稿ではキッチャエルトが提示している＜政治体制の開放性＞を規定する4つの要素のうち、(1) 政党の数やその分裂度合い、(2) 行政と独立した議会の政策立案能力、そして (3) 利益集団と行政府の媒介様式という3つの要素について取り上げ⁹、日本の政治体制が非エリート集団の要

⁸ キッチャエルトの政治体制の開放性に関しては、成・角 (1998) や桐谷 (2002) の解説に依拠する。

⁹ これら3つの要素は、政治の場に「新たな利益や要求が表出される機会」(桐谷 2002: 226) を規定するものであり、政治体制の開放性を左右する基本的要素だといえる。一方、キッチャエルトは4つめの要素として、＜政策妥協や合意形成プロセスに結びつくための要求集約のメカニズム＞を挙げている。これは、政治の場に表出した利益や要求を集約する段階

求に対して閉鎖的であることを確認していく。

(1) 政党の数やその分裂度合い

まず第1の要素として、多種多様な要求を選挙政治において表出しうる実効性を持った政党の数がどのくらいあるのかということが、政治体制の開放度に大きな影響を与える。これは、実効性を持った政党の数が多くなるほど、「選挙における利益表出が、既得権益を代表する官僚制化した既成政党の利益の『カルテル化』になるのを困難にする」(桐谷 2002: 227) からである。

第1の要素に関して日本の衆議院の政党状況を確認する¹⁰と、2012年12月に行われた第46回衆議院議員総選挙において、第1党である自民党が294議席を獲得し、57議席を獲得した第2党の民主党に大きく差をつける結果となったため、自民党の一人勝ち状況¹¹となつた、ということができる。総選挙で大敗した民主党はアイデンティティを見失い、今後与党となる可能性を失ったかのようであり、また第3極も結成後間もない組織にありがちな混乱が目立つ現状では、自民党にのみ政権担当能力があるかのように見える(牧原 2013)。こうした現状から判断すると、第1の要素に関して日本の政治体制は開放的であるとはいはず、既得権益を代表する自民党の利益のカルテル化が生じると考えられる¹²。

ここで、自民党が具体的にどのような利益団体と協調関係にあるのかを確認する。一般に、「政治的アクターが団体にとって協調的であれば、政治過程内で団体の代弁者として活動することが考えられる」(辻中・森編 2010: 233) からである。2007年に実施されたJIGS2調査¹³を基に、山本英弘(辻中・森編 2010)が各種利益団体と政治的アクターとの協調関係についてまとめたのが表1である。なお、JIGS2調査の団体分類においては、市民団体が本稿における非エリート集団にあたると考えられる。

表1 団体分類別にみた政治的アクターとの協調度（全国・世界レベル）

にかかる要素であるため、他の基本的要素が満たされている場合に重要になると考えられる。以上を踏まえ、本稿では基本的要素といえる3つを取り上げることで、非エリート集団が自らの要求を政治の場に表出させることができるかどうかという点に着目して議論を進める。

¹⁰ 衆議院は参議院に対して、法律案や予算の議決といった様々な点で優越的権限を有していることから、ここでは国会において影響力の大きい衆議院に焦点を絞って分析を行う。

¹¹ 他の政党の議席数は、日本維新の会が54、公明党が31、みんなの党が18、日本未来の党が9、日本共産党が8、社会民主党が2、新党大地が1、国民新党が1、無所属が5となっている。なお、これらは2012年12月16日の投開票時の結果である。

¹² 連立を組んでいる公明党の利益に関しては、自民党も配慮することは考えられる。

¹³ NTT番号情報株式会社のiタウンページに登録されている「組合・団体」(2005年12月現在、199,856件)から、重複して掲載されている団体や、解散した団体などを除く91,101団体に対して調査票を郵送し、最終的に15,791団体から有効回答を得たというもの。表1に関しては、団体と様々な政治・社会的アクターとの協調および対立関係について、1から7点で答えるように質問し、団体分類ごとにその平均値を示したものである(7点が最も協調的、4点が中立的、1点が最も対立的)。なお、中央省庁の官僚については調査に不備があったため、別途行われた補完調査の結果になっている(辻中・森編 2010)。

団体分類	与党	野党	中央省庁 の官僚	都道府県	市町村	マスメ	N
						ディア	
農林水産業	4.5	3.9	4.6	4.7	4.8	4.2	156(50)
経済・業界	4.4	4.0	5.1	4.6	4.5	4.3	309(127)
労働	2.4	5.3	3.2	4.1	4.2	3.8	181(48)
教育	4.3	4.0	4.6	4.4	4.4	4.2	108(40)
行政関係	4.3	3.9	5.5	4.8	4.8	4.0	73(17)
福祉	4.3	4.0	4.5	4.4	4.6	4.4	101(42)
専門家	4.2	4.0	4.2	4.3	4.3	4.2	92(32)
政治	3.4	4.4	4.5	4.2	4.2	4.0	38(17)
市民	3.6	4.3	3.7	4.2	4.5	4.6	88(21)
学術・文化	4.1	3.9	4.5	4.3	4.3	4.5	178(74)
趣味・スポーツ	4.0	3.8	4.5	4.4	4.7	4.8	89(21)
宗教	4.1	3.9	3.9	4.3	4.5	4.3	35(14)
その他	4.0	3.9	4.1	4.3	4.6	4.3	253(96)
全体	4.0	4.1	4.4	4.4	4.5	4.3	1,701(599)

7点満点の平均値 太字は各政治アクターで上位3位以内に含まれる団体分類。

Nは各項目で欠損値の数が異なるが、ここでは与党についてのものを示している。

カッコ内は補完調査（中央省庁の官僚）のものである。

出典：辻中豊・森祐城編（2010）『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社、234頁

2007年の調査であるため一定の留意が必要ではあるが、表1からは、与党である自民党に対しては、農林水産業団体や経済・業界団体が強い協調関係を築いており、逆に市民団体は自民党と対立関係にあることが分かる。したがって、自民党は、政治過程において農林水産業団体や経済・業界団体といった保守的傾向のある利益団体の要求を代表する可能性が高く、自民党によって非エリート集団の要求が反映される可能性は低いという予想が成り立つ。

(2) 行政と独立した議会の政策立案能力

第2の要素として、議会が行政府と独立して各種政策を立案する能力をどの程度有しているかが、政治体制の開放度を左右する。議会の政策立案能力が高いほど、政治体制は開放的だということになる。これは、「立法府が、その定義からして、選挙によって選出された議員からなる説明責任の主体であり、したがって執行部に比べて国民からの各種の要求にたいして格段に『敏感』であるはずであるのに対して、行政府は、その上位にいる官僚

層だけがもっぱら、こうした国民の圧力に晒されるはず」（桐谷 2002: 227）という理由による。

第 2 の要素に関して、ここでは国会における内閣提出法律案の成立件数と、議員立法¹⁴の成立件数を比較することで日本の議会（国会）の政策立案能力を検討する。谷勝宏（2003）は、1 回国会（1947 年）から 153 回国会（2001 年）の期間における内閣提出法律案と議員立法のそれぞれの成立件数の合計を算出し、前者が 7267 件、後者が 1260 件という結果を得ており、この両者の大きな差から日本の国会の政策立案能力の低さを指摘している。谷の調査以降、政治主導を掲げた民主党政権時代に若干の改善は見られたものの、再び自民党政権に戻った平成 25 年の内閣提出法律案の成立件数と議員立法の件数をそれぞれ算出すると¹⁵、内閣提出法案は 98 件中 90 件が成立したのに対し、議員立法は 126 件中 22 件の成立にとどまっていることから、依然として内閣提出法律案に比べて議員立法の件数が圧倒的に少ないことが分かる。以上から、日本の政治体制における議会の政策立案能力が低いことが明らかとなり、第 2 の要素に関しても日本の政治体制は非エリート集団に対して閉鎖的であるという結論になる。

（3）利益集団と行政府の媒介様式

最後に第 3 の要素として、種々の利益集団と行政府（各省庁）とのあいだの利益媒介様式がどのようなものであるかが、政治体制の開放度を規定する。これは、行政府との利益媒介様式が「多元的で流動的であれば、新しい利益や要求が政治的意思決定の中枢に向かうアクセスの過程が拡大される」（桐谷 2002: 227）という理由による。

第 3 の要素を検討するにあたり、ここでは山本（辻中・森編 2010）が JIGS2 調査に基づき、団体分類別に政治的アクターとアクセス可能な団体の割合をまとめた表 2 を参照する。

表 2 団体分類ごとにみた政治的アクターへのアクセス可能性（単位：%）

¹⁴ 「議員立法は、国民から直接選挙された代表である議員が、その政策を法律の形に結実させるもの」（衆議院法制局 2012: 第 3 段落）であるため、行政府から独立した議会の政策立案能力を示す適切な指標となると考えられる。

¹⁵ 内閣法制局のホームページ（2014）を参考に、第 183、184、185 回のそれぞれの国会における法律案の合計を算出。内閣提出法律案と議員立法のそれぞれの提出件数については新規提出法案のみを対象とし、両者の成立件数については継続審議で成立した法案を含んでいる。

	国会 議員	地方 議員	中央 省庁	自治体 幹部	自治体 課長	新聞 記者	テレビ 記者	N
農林水産業	57.9	50.9	41.2	43.4	57.0	43.4	22.4	228
経済・業界	44.1	30.6	61.1	23.4	39.8	54.0	16.4	483
労働	77.5	78.8	26.1	41.4	38.7	41.4	21.2	222
教育	47.8	43.4	50.3	37.1	45.9	53.5	29.6	159
行政関係	40.8	36.9	62.1	35.9	57.3	37.9	21.4	103
福祉	45.7	48.6	36.0	35.4	40.0	49.1	25.7	175
専門家	40.4	33.3	46.1	25.5	44.7	48.9	24.8	141
政治	86.8	73.6	45.3	54.7	54.7	60.4	41.5	53
市民	66.9	66.1	39.7	52.9	57.0	78.5	54.5	121
学術・文化	30.3	22.8	51.8	23.8	32.9	49.5	24.1	307
趣味・スポーツ	46.6	38.9	30.5	37.4	39.7	61.1	42.7	131
宗教	35.1	38.6	8.8	22.8	14.0	17.5	15.8	57
その他	44.6	50.6	35.6	42.3	49.7	51.5	30.6	435
全体	48.5	44.4	44.0	34.8	43.9	50.6	26.2	2,615

Nは各項目で欠損値の数が異なるが、ここでは国會議員についてのものを示している。

太字は各政治的アクターで、上位3位以内に含まれる団体分類。

出典：辻中豊・森祐城編（2010）『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社、230頁

表2において中央省庁とのアクセス可能性に注目すると、経済・業界団体（61.6%）や行政関係団体（62.1%）が特に高く、6割以上が中央省庁にアクセスが可能だと答えているのに対し、市民団体（39.7%）は4割に満たないことが分かる¹⁶。また、先に提示した表1からも、中央省庁の官僚は経済・業界団体や農林水産業団体と協調的関係にあるのに対して、市民団体とは対立的な関係にあることが読み取れる。したがって、中央省庁にアクセス可能であり協調的な関係を構築している利益集団には偏りがあることから、利益媒介様式が多元的であるとはいえない。さらに山本（辻中・森編 2010）は、このような中央省庁と経済・業界団体や農林水産業団体との高い親近性は、55年体制の崩壊という政治変動を経ながらも現在まで存続してきたものであることを指摘している¹⁷。以上から、日本における利

¹⁶ JIGS2 調査は2007年に実施されており、2009年の政権交代以前の自民党政権時代のデータであるため、中央省庁とステイクホルダーとの関係に対する政権交代の影響がデータに反映されていないということについて一定の留保は必要である。

¹⁷ こうした既存の利益集団と官僚機構との結びつきは常に問題視されており、2001年には、セクショナリズムの解消と同時に、利益集団との結びつきの解体を目的に中央省庁再編が

益集団と行政府（各省庁）とのあいだの利益媒介様式について、多元性や流動性が欠如していることは明らかであり、第3の要素に関しても日本の政治体制は非エリート集団に対して閉鎖的であるという結論になる。

以上、第1節では（1）政党の数やその分裂度合い、（2）行政と独立した議会の政策立案能力、そして（3）利益集団と行政府の媒介様式という＜政治体制の開放性＞の3つ要素の観点から現在の日本の政治体制について考察することで、日本の政治体制が非エリート集団に対して閉鎖的であることを確認した。

第2節 非エリート集団とマスメディアの親近性

第1節では、非エリート集団が自らの要求を政治に反映させる際にマスメディアが重要な手段となる理由について、日本の政治体制の非エリート集団に対する閉鎖性という観点から論じてきた。そこで第2節では、非エリート集団とマスメディアの親近性という観点から、マスメディアが非エリート集団の要求を政治に反映させるための有効な手段になり得ることを示す。

蒲島（2010）は、メディア多元主義モデルの定義において、マスメディアは「権力の核外に位置し、権力から排除される傾向にある新興、弱小社会集団の選好をすくいあげ、新しい多元主義を日本の政治システムに注入」（蒲島ほか 2010: 54）する役割を果たすとしている。蒲島の主張が正しいのならば、非エリート集団にとってマスメディアはアクセス可能性が高く、そして彼らの要求を代弁するような協調的な存在でなければならないといえる。そこで、先に提示した表2を参照すると、マスメディアへのアクセス可能性は非エリート集団である市民団体が最も高く、新聞記者（78.5%）に8割弱、テレビ記者（54.5%）に5割以上の市民団体がアクセス可能だと答えていることが確認できる。次に表1を参照すると、マスメディアについて市民団体が相対的に高い得点を示していることから、非エリート集団とマスメディアは相対的に協調関係にあるということも確認できる。さらに山本（辻中・森編 2010）によれば、JIGS2調査において、①マスメディアに1度でも取り上げられたことがあると答えた団体は全体平均で69.9%であるのに対し、市民団体では84.4%であること、②取り上げられたことのある団体における平均回数は全体で23.3回であるのに対して、市民団体では26.0回であることという、実際にマスメディアと市民団体の親近性を示す結果が得られたという。

以上の考察から、非エリート集団とマスメディアの親近性は明らかであり、蒲島（2010）が主張するように、マスメディアが非エリート集団の要求を政治に反映させる手段になり

実施された。しかし実際には、既存の省庁のいくつかが統合されたものの、概ね既存の省庁の枠組み、とりわけ省庁の政策の単位となる局、課の枠組みを維持したままの統合であったため、官僚機構への影響は小さく、官僚機構と利益集団との関係の解体には殆どつながっていない（藤田 2000; 岡田・松田編 2009）。

得る¹⁸ことを確認した。

第3節 マスメディアの政治的影響力

第3節では、(1)で本稿におけるマスメディアの政治的影響力を定義し、(2)で政治的影響力の根拠としてマスメディアの議題設定機能について確認する。(3)で本稿の問い合わせを提示する。

(1) マスメディアの政治的影響力の定義

第1節で日本の政治体制の閉鎖性について、第2節ではマスメディアの親近性について確認することで、非エリート集団が政治に要求を反映させる際に、マスメディアが有効な手段になり得ることを論じてきた。以上を踏まえ、(1)では本稿におけるマスメディアの政治的影響力を定義する。

草野厚(2012)は、政治的アクターの影響力について、「影響力をAがBに対して有するとは、AがBに対してAの意図することを行わせるか、あるいは行わせない場合」(草野2012: 54)と定義している。本稿においても草野の定義を用いることにする。本稿の場合、Aはマスメディア、Bは政策決定者(国会議員や官僚)となる。本稿においてマスメディアが政策決定者に対して影響力を有する(政治的影響力を發揮する)とは、<マスメディアが政策決定者に対して、非エリート集団の要求を満たす実効的な政治的対応をとらせる場合>であると定義できる。上記の定義に基づけば、マスメディアの報道を受けて政治が何らかの対応をとったとしても、その対応が非エリート集団の要求を満たすものでなければ、マスメディアは政治的影響力を發揮したとはいえないということになる。

(2) 政治的影響力の根拠としての議題設定機能

次に、マスメディアの政治的影響力の根拠として、本稿ではマスメディアの議題設定機能に着目する。そこで、(2)では議題設定機能を説明し、本稿の立場を整理する。

竹下(2008)は、マスメディアの議題設定機能について次のように説明している。

メディアは日々の報道において、比較的少数の争点やトピックを選択し、またそれらを格づけしながら提示することで、人びとの注目の焦点を左右し、いま何が重要な問題かという人びとの判断に影響を与える(竹下2008: 3)

竹下(2008)は、人々の争点認知を左右するというこの議題設定機能により、マスメディアは政策決定者たちの争点認知に影響を与えることが可能であると指摘している。加えて伊藤(2010)は、ひとつの報道機関の報道よりも、複数の報道機関によって報道が行わ

¹⁸ 本稿では非エリート集団がマスメディアに対して自らの要求をどのように認知させるかという、アプローチの方法については問わない。

れることで、報道で扱われる情報の公開性や正当性が高まり、マスメディアの報道が権力者の争点認知に影響を与えやすくなると指摘している。

以上を踏まえ、本稿では複数の報道機関による報道を前提としつつ、マスメディアは報道を通じて非エリート集団の要求を政策決定者に認知させるという議題設定機能により、彼らの要求に対して政策決定者に何らかの政治的対応をとらせることができるとする立場で議論を進める。

なお竹下（2008）は、議題設定機能によるマスメディアの政治への影響の在り方について、①マスメディアが報道によって世論を喚起し、その世論の圧力が政策決定者の争点認知に影響することで政治が動くというパターンと、②マスメディアの報道が政策決定者に對して直接的に作用するパターンの二つを指摘している。そのうち①のパターンは、蒲島（2010）がメディア多元主義モデルにおけるマスメディアの政治的影響力として推測しているものであるが、「メディア多元主義モデルの場合は、メディアとエリートの間の直接的な影響の授受を仮定するだけでも、成立しうる」（竹下 2008: 232）というように、竹下は蒲島が想定していない②のパターンの重要性を指摘する。また、伊藤（2010）は、②のパターンはマスメディアの政治的影響力を政策決定者への＜個人への影響＞としてとらえるため、マスメディアの報道とその帰結との因果関係が比較明瞭に把握できるのに対し、①のパターンは世論や市民感情を対象とするため、その因果関係を特定することは困難であると指摘している。以上を踏まえ本稿の立場としては、マスメディアの報道が政策決定者の争点認知に直接作用することで政治を動かすという②のパターンを採用し、世論や市民感情の影響は検討しないものとする。

（3）本稿の問い合わせ

(1) で本稿におけるマスメディアの政治的影響力を定義し、(2) で政治的影響力の根拠としてマスメディアの議題設定機能について確認することで、議論を進めていく上での本稿の立場を整理した。

これらを踏まえ、本稿では「マスメディアの政治的影響力を決定する要因は何か」という問い合わせを明らかにすることが目的である。(2) で示したような議題設定機能によって、マスメディアは政策決定者の争点認知に影響を与えることができると推測できるが、その報道が必ずしも非エリート集団の要求に対して実効的な政策的帰結をもたらすわけではない。すなわち、マスメディアが非エリート集団の要求を報道したところで、その報道が政治的影響力を發揮するとは限らないのである。そこで本稿では、「①報道量の違いが、マスメディアの政治的影響力を決定する」、「②報道の盛り上がる時期が選挙前の各党の争点模索期間に重なるかどうかが、マスメディアの政治的影響力を決定する」という 2 つの仮説を検証することで、問い合わせへの答えを明らかにする。

第 4 節 事例の選択

第4節では、(1)において次章で仮説の検証を行う際に扱う事例を紹介し、(2)で事例を選択した理由を論じる。

(1) 事例紹介

仮説の検証にあたり、本稿では①福岡中2いじめ自殺事件報道と、②大津中2いじめ自殺事件報道という2つのいじめ問題に関する事例¹⁹を扱う。事例における非エリート集団は、いじめによる自殺で子供を失い、国に対していじめ問題に関する実効的な政策を求める遺族たちである。

事例1：福岡中2いじめ自殺事件

事例1は、マスメディアが政治的影響力を発揮できなかった例である。2006年10月、福岡県筑前町で中学2年の男子生徒がいじめを苦に自殺するという事件が発生した。1年生の1学期に男子生徒の母親がいじめについて担任教師に相談した内容を、当の担任教師が勝手にクラスメートに話してしまったことが原因でいじめがエスカレートした結果起こってしまった事件であり、担任教師がいじめに加担したという事件の性質が注目された。この事件をめぐっては、事件当初はいじめの存在や、いじめと自殺との関連の可能性を認めていた学校側が、後に発言を一変させそれらを認めない姿勢へと変化したこと、また事件の調査にあたった筑前町教育委員会の中間報告でもいじめについての明確な見解が示されなかつたことなどがマスメディアによって盛んに報道され、学校や教育委員会の隠蔽体質が社会問題になった²⁰。

この事件をきっかけに、非エリート集団である遺族たちは、国による対応を求めて政治に対して直接的な働きかけを行う。10月末にはいじめを苦に自殺した全国の子どもの親たちが、「いじめ（不登校・ひきこもり・自殺）被害者の会」を設立し、生徒の安全に危害が及ぶ恐れがある場合に適切な措置を取らなければならないという「安全配慮義務」を学校が徹底するよう、文部科学省や福岡県教委などに訴える活動を始めた（朝日新聞2006年10月30日朝刊）。また同年12月には、いじめや教員の指導を苦にした自殺などで子供をなくした遺族らでつくる「全国学校事故・事件を語る会」の会員らが文部科学省を訪れ、事実関係を究明するための第三者機関の設置を求める請願を行った（朝日新聞2006年12月13日夕刊）。2007年の5月には、いじめを苦に自殺した子供の遺族ら11人が文部科学省や各党を訪問し、遺族への公開を前提とした事実調査や、事実の隠蔽や虚偽報告に罰則を科す制度などを求める要望書を提出した（朝日新聞2007年5月26日朝刊）。このように遺族たちは、学校に対するいじめ対策の義務化や、学校や教育委員会の隠蔽体質の改善に

¹⁹ これ以降、福岡中2いじめ自殺事件報道を事例1、大津中2いじめ自殺事件報道を事例2と呼ぶことにする。

²⁰ 事例1の報道とほぼ同時期に、北海道滝川市の小6女子児童がいじめを苦に自殺するという事件も報道されており、この事件でも学校や市教委が事実を隠蔽したことについて批判されている（尾木2013）。

向けた具体的な制度を求めてきたことが分かる。マスメディアもこうした非エリート集団の要求を盛んに報道していた。

しかし、いじめ問題に対する政治の対応は、表面的なものに留まることになる。文部科学省は平成 19 年度予算に「いじめ対策費」69 億円を計上し、スクールカウンセラーの拡充や 24 時間 365 日対応の電話相談を実施した（今津 2007）。しかし、これらは「無いよりはあった方がよい施策」（今津 2007: 190）であり、非エリート集団が要求するような学校に対するいじめ対策の義務化や、学校や教育委員会の隠蔽体質の改善に向けた具体的な制度の構築といった実効的な取り組みはなされなかった。また、当時の安倍内閣（第 1 次）に設置されていた教育再生会議が「いじめ問題への緊急提言」を発表するが、いじめの原因を深く検証していないためその内容は精神主義的なものに留まり、実効力のないものだった（尾木 2013）。

以上、事例 1 ではマスメディアの報道によっても、非エリート集団の要求を政治に反映させることができなかつたことを確認した。

事例 2：大津中 2 いじめ自殺事件

事例 2 は、報道をきっかけとして、いじめ防止対策推進法の制定という形で国によるいじめ問題に対する初の実効的な対策がとられたという点で、マスメディアが政治的影響力を発揮した例である。

2011 年 10 月、滋賀県大津市で同じく中学 2 年の男子生徒がいじめを苦に自殺するという事件が発生した。この事件は、発生から 8か月後の 2012 年 7 月の共同通信の報道によつて、学校が実施したアンケート結果の中に「A 君が自殺の練習をさせられていたと聞いた」という衝撃的な内容が含まれていたことが明らかになり、一般に知られるようになった。この事件をめぐっても、学校は遺族の希望に反して原因調査を早々に打ち切ったうえで、いじめと自殺との関連を否定し、また大津市教育委員会は自殺の原因を家庭問題にすり替えようとするなど、隠蔽体質どころか責任回避のための事実の捏造ともいえる操作までが行われ、いじめ問題に対する学校や教育委員会の不適切な対応が再び社会問題化した（尾木 2013）。

しかし事例 2 の場合、これまでの国による表面的な対策とは異なり、この事件をきっかけとして、2013 年 6 月 21 日にいじめ防止対策推進法が成立するという、日本における初のいじめ対策に関する法制化の動きを見せる。いじめ防止対策推進法では、国・行政・学校のそれぞれに対するいじめ対策の責務が明記されており、これまでの非エリート集団の要求が一定程度反映された内容になっているといえる²¹。

²¹ 学校に対しては、「いじめの早期発見の措置、相談体制の整備を図ること」や、「複数の教員やカウンセラーによるいじめ防止対策の組織を常設すること」など、いじめ対策への取り組みや、「生命が危ぶまれるような事例ではアンケートなどで迅速に調査し、結果を被害者側へ適切に提供すること」というように、事実解明と遺族への情報提供を義務付けている（朝日新聞 2013 年 6 月 21 日夕刊）。さらに、国会審議では付帯決議が付き、いじめ

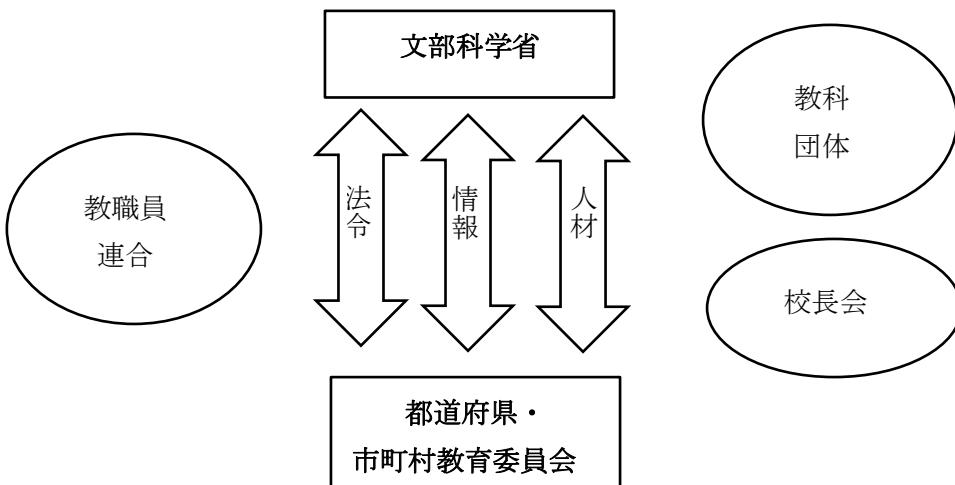
以上、報道をきっかけにいじめ問題が社会問題化した2つの事例のうち、事例1では実効的な対策に結びつかず、他方事例2では非エリート集団の要求が政治に反映されるという違いが生じたことを確認した。そこで第2章では、これらの二つの事例を比較することを通して、マスメディアの政治的影響力を決定する要因を明らかにしていく。

(2) 事例選定の理由

次に、上記の事例を取り上げる理由について、いじめ問題を扱う教育行政の構造との関連から論じる。

まず初めに、教育行政全般の構造の特質について確認する。青木栄一（2013）は、教育行政について図1のような構造を指摘する。

図1 政府間を通じた教育の政策共同体



出典：青木栄一（2013）『地方分権と教育行政——少人数学級編制の制作過程』勁草書房、72頁

青木（2013）は、図1の中で、特に文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会という公的な行政機関が中心となって構成されている教育の政策共同体²²が、教育の政策過程で重要な役割を果たしていることを指摘する。この中央と地方の政府間を通じた教育の政策共同体は、文部科学省からの出向人事という人材面、政府間関係における会合の開催という情報面、そして最も重要である、義務教育費国庫負担制度などの財政移転制度を

の対処については第三者の参加などで公平性・中立性を確保することも求められている（朝日新聞2013年6月21日夕刊）。

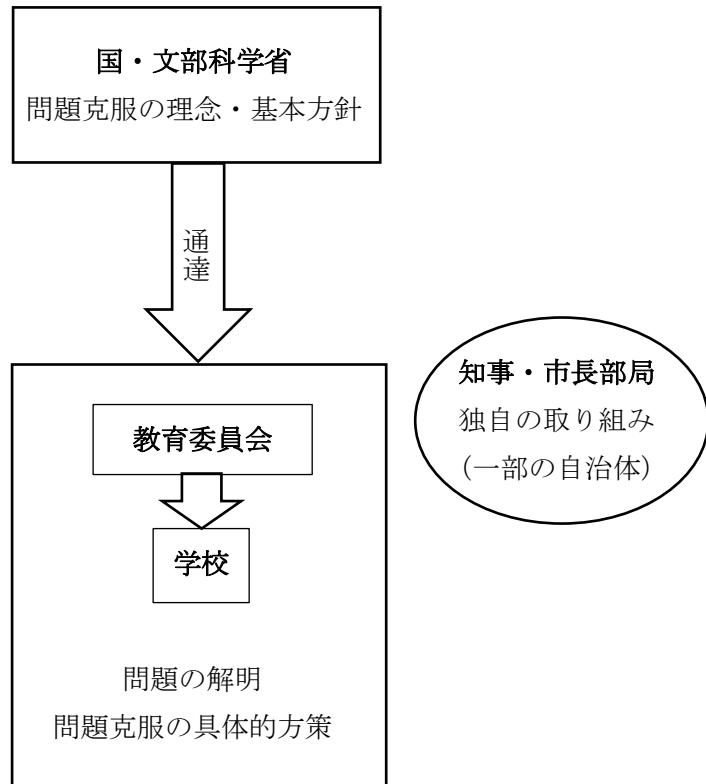
²² アクターの構成が同質的であり、入れ替わりも少ない政策ネットワークの一類型（青木2013）。

定める法令といった要素によって構成されているという。

青木（2013）は、地方分権改革による教育行政の変化を指摘²³しつつも、他の行政領域と比べて、このように財政移転の仕組みをはじめとした制度化が発展している教育領域は、政策共同体における行政アクター間での問題解決が主流となり、政治家が介在する余地が少ないという特殊性を指摘している。ここで、「行政府は、その上位にいる官僚層だけがもっぱら、そうした国民の圧力に晒されるはず」（桐谷 2002: 227）というキッチャルトの議論に基づけば、実際に問題の対応にあたるような高級官僚以外の行政アクターは、非エリート集団の要求に対してそれほど敏感ではないことができる。したがって、そのような行政アクターによる政策課題への対応が主流化し、政治家が影響力を行使しにくいとされる教育行政は、マスメディアにとって非エリート集団の要求を満たす実効的な政治的対応を引き出すことが難しい、極めて閉鎖的な領域であると考えられる。

そして、こうした教育領域の行政アクターによる閉鎖的構造は、いじめ問題への対応に関しても十分に当てはまる。図2は、今津孝次郎（2007）の議論をもとに、いじめ問題をめぐる構造を筆者が図に表したものである。

図2 いじめ問題をめぐる構造



出典：（今津 2007: 184-185）を参考に筆者作成

²³ 教育政策における首長をはじめとする公選アクターの影響力の増大や、政策共同体自体の弱体化を指摘している（青木 2013）。

いじめ問題への対応に関して今津（2007）によれば、図2が示すように国や文部科学省は問題克服の理念や基本方針をある程度明示することに留まり、問題の解明や克服のための具体的方策については、そのほとんどを行政機関である教育委員会や学校に委ねてきたという²⁴。教育委員会や学校の取り組みの内実は、地域や学校・教師により多様であるが、(1)で確認したように度々それらの隠蔽体質などが問題になってきた。今津（2007）は、いじめ問題が社会問題化するようになる1980年代半ばからの20年間、いじめ問題に関してこうした上意下達的通達行政が継続してきたことを指摘し、常にその場しのぎの対処療法治的な事後対策しかとられてこなかったことを批判している。

以上の議論を踏まえ、本稿が事例1と事例2をとりあげる理由は次による。まず事例1をとりあげる理由は、教育行政におけるいじめ問題への対応のための構造が、図2が示すように上意下達で閉鎖的なものであることを実際の分析を通じて確認していくためである。一方、事例2をとりあげる理由は、次のようなことがいえる。それはすなわち、行政アクター主導の閉鎖的な構造が確立し、非エリート集団の要求を反映させることが難しいと予想される教育行政のうち、特に20年間その構造に変化が見られなかつたいじめ問題の分野において、事例2のようにマスメディアが政治的影響力を発揮することを可能にした要因を明らかにすることで、他の政策領域に対しても応用できる可能性が高い結論を得ることができるというものである。

第5節 まとめと次章への展望

本章では、第1節でキッチエルトの「政治体制の開放性」の観点から日本の政治体制の閉鎖性について述べ、また第2節でマスメディアと非エリート集団との親近性について確認することで、非エリート集団が政治に要求をさせる際にマスメディアが有効な手段になり得ることを論じてきた。第3節では、本稿におけるマスメディアの政治的影響力を定義し、また政治的影響力の根拠としての議題設定機能について、本稿では「複数の報道機関による報道を前提としつつ、マスメディアは報道を通じて直接的に政策決定者の認知に影響を与えることで政治を動かす」という立場をとることを確認した。その上で、「マスメディアの政治的影響力を決定する要因は何か」という本稿の問い合わせを提示した。第4節では、次章の仮説の検証の際に扱う2つ事例を説明し、その選定理由を論じた。

次章では、これらの事例について、報道件数比較および政策過程分析を行うことで、本稿の問い合わせに対する仮説を検証する。

²⁴ 自治体によっては、教育委員会や学校だけに任せることはできないとして、知事・市長部局が独自に新たな担当部署を設けて取り組み始めたところもある（今津 2007）。

第2章 事例分析

本章では、福岡中2いじめ自殺事件報道（事例1）と、大津中2いじめ自殺事件報道（事例2）の2つのいじめ問題に関する事例を分析する。第1節では、2つの事例に関する報道件数の比較によって仮説の検証を行う。第2節と第3節では、事例ごとにいじめ問題への各アクター（政府、文部科学省、政党）の対応過程を分析することで仮説の妥当性を検証する。第4節では、2つの事例の分析結果をもとに、議論の一般化を試みる。第5節では第2章のまとめと次章への展望を述べる。

第1節 報道件数比較

第1節では、(1)で報道件数比較を用いた分析方法を説明する。(2)では分析から得られたデータを提示し、仮説を検証する。

(1) 分析方法

本節では、石川真澄（1990）による報道件数調査²⁵を参考に、2つの事例に関連する新聞記事の件数変化を記録する。なお、本稿で事例として扱ういじめ問題に関しては読売、朝日、毎日など複数の大手全国紙が報道を行っているが、このうち販売部数順で上位2紙の読売と朝日を分析対象としてとりあげる。また、仮説2を検証するために、「争点模索期間」という概念を導入し、各事例の争点模索期間を設定する。

はじめに、事例1と事例2のそれぞれに関連する記事件数の調査方法について説明する。記事件数の調査には、朝日新聞記事データベース（蔵書IIビジュアル）と読売新聞記事データベース（ヨミダス歴史館）を利用し、それぞれのデータベースの自由語検索で「いじめ」という言葉で検索をかけ、1か月ごとの各紙の記事件数の合計を記録する。その際、特定の地域のみに発行される地域版を除くために、朝日新聞は東京本社発行の朝夕刊本紙、読売新聞は全国版の朝夕刊本紙を検索対象とする。調査の対象とする期間については、①事件報道前後での記事件数の変化を記録する必要性であること、②マスメディアが政治的影響力を発揮した例である事例2において、初報道の月から「いじめ防止対策推進法の成立」という明確な成果までに12か月を要していること、という二点を考慮し、各事例に関する初報道があった月を基準とした上で、その2か月前からの14か月間を調査期間として設定する。以上の方法に基づき、事例1は、福岡中2いじめ自殺事件に関して2006年10月14日に初めて報道されているため、その2か月前の2006年8月から2007年9月までを調査期間とする。一方、事例2は、大津中2いじめ自殺事件に関して2012年7月6日に初報道

²⁵ 石川（1990）は、「プレスの報道のピークが、実際の出来事や争点よりもかなり前にくる場合が多い」というマスメディアの議題設定機能の特徴を検証する上で、この方法を用いて「日米構造問題協議」の報道について分析を行っている（石川 1990: 34-35）。

があったことから、その 2か月前の 2012 年 5 月から、いじめ防止対策推進法が成立した 2013 年 6 月までを調査期間とする。

続いて仮説 2 を検証する上で必要となる、「争点模索期間」という概念を導入する。中北 浩爾 (2012) は、現在の日本の政党政治について、「無党派層が増大する一方、党員や支持団体が衰退し、マスメディアに依存せずに有権者と関係を持てなくなった以上、結局のところ、イメージに頼る選挙戦に傾くことになる」(中北 2012: 135) と述べている。その上で、政党はこうしたイメージ選挙の手段としてマニフェストを利用し、いくつかの重点政策を強調することで熾烈な無党派層の獲得競争を行っていることを指摘している (中北 2012)。したがって、このような政党政治の下では、政党は選挙が近づくと、無党派層の獲得に向けてマニフェストに掲げる選挙アピール用の争点を探す動きを活発化させることが予想される。そこで本稿では、各政党がマニフェストを作成する過程において、選挙アピールのための争点探しを本格化させる期間を「争点模索期間」と定義する。この争点模索期間の設定方法として、まず終点に関しては、ほぼ同時期に発表される各党のマニフェストのうち、代表して与党のマニフェストが発表された日とする。一方、起点に関しては、政治状況によって政党が選挙対策に乗り出すタイミングが異なるため、2つの事例に共通する統一的な基準を定めることは難しい。そこで、事例ごとに新聞記事から政党の動きを確認し、選挙に向けた争点探しの態勢が整ったと判断できる時点を起点として設定する。

上述の議論を踏まえ、はじめに事例 1 の争点模索期間を設定する。事例 1 の場合、調査期間内の 2007 年 7 月 29 日に参議院議員選挙が行われた。そこで、与党である自民党の参院選マニフェストが公開された 7 月 9 日²⁶を争点模索期間の終点とする。一方、起点を設定するにあたっては、統一地方選挙についての各党の総括に関して報道した 2007 年 4 月 24 日付の読売新聞朝刊が参考になる。この報道では、4 月 23 日に与野党が参院沖縄、福島両補選と統一地方選を総括した上で、7 月の参院選に向けた態勢強化策を検討する作業に着手したことを明らかにしている。具体的には、自民党に関しては、「組織対策をしっかりとやつた上で、無党派層に受け入れられる政策を提示していくことが大事だ」という当時の片山 参院幹事長の発言が取り上げられ、参院選に向けて組織固めと無党派層対策を並行して進める姿勢などが示された。また、民主党に関しては、「格差是正を言うだけでは、有権者の共感は得られない。国民生活をどうしていくというプランを示すべきだ」という議員の発言が取り上げられ、それまで掲げていた「格差是正」に加える新しい争点探しの必要性が生じている状況が示されている (読売新聞 2007 年 4 月 24 日朝刊)。以上より、各政党が統一地方選挙から参院選へと焦点を切り替えたことで、無党派層を意識した争点探しを本格化させたと判断し、4 月 23 日を争点模索期間の起点とする。したがって、事例 1 では、2007 年の 4 月 23 日から 7 月 9 日までの 78 日間を争点模索期間として設定する。

次に、事例 2 の争点模索期間を設定する。事例 2 では、調査期間内の 2012 年 12 月 16 日に衆議院議員総選挙が行われた。この 2012 年の衆議院総選挙は、当時の民主党の野田政

²⁶ 読売新聞 2007 年 7 月 10 日朝刊を参照。

権が進めていた消費増税法案が自民公明両党の合意により成立したことに伴い、自民党からの合意の条件に従い衆議院が解散されたことによって実施されたものである。まず、与党である民主党のマニフェストが公開された 11 月 27 日²⁷を争点模索期間の終点とする。次に、起点を設定するにあたっては、解散に伴う総選挙であるという特徴を考慮し、解散が保証されないうちに各政党が無党派層向けの選挙対策を行う可能性は低いという推測に基づき、解散が確約された時点が起点の有力候補となる。野田首相は、8 月 8 日に行われた自民党の谷垣総裁との党首会談において、消費増税関連法案の会期中の成立の合意を受けて、「近いうちに国民の信を問う」と述べ、自民党が要求していた衆議院の解散を初めて確約した（朝日新聞 2012 年 8 月 9 日朝刊）。解散時期は明言しなかったものの、この日を境に民主党は衆参合同の選挙対策本部を設置する方針を決定し（朝日新聞 2012 年 8 月 11 日朝刊）、次期衆院選のマニフェストの素案を 9 月 21 日の代表選までに固めることを決めるなど（朝日新聞 2012 年 8 月 22 日朝刊）、選挙対策に向けた動きを活発化させている。また自民党内でも、茂木政調会長は「『近いうち』は、一般的にせいぜい 1～2 か月でしょう」（読売新聞 2012 年 8 月 17 日朝刊）と述べた上で、解散に備えた準備の必要性を指摘するなど、早期解散を視野に入れた動きが始まった。実際に、野田首相の「近いうちに」という発言を受けて、与野党が選挙準備に力を入れ始めたという報道もなされている（読売新聞 2012 年 8 月 22 日朝刊）。以上より、野田首相による解散確約を受けて各政党は選挙対策としての争点探しを本格化させたと判断し、8 月 8 日を争点模索期間の起点とする。したがって、事例 2 では、2012 年の 8 月 8 日から 11 月 27 日までの 112 日間を争点模索期間として設定する。

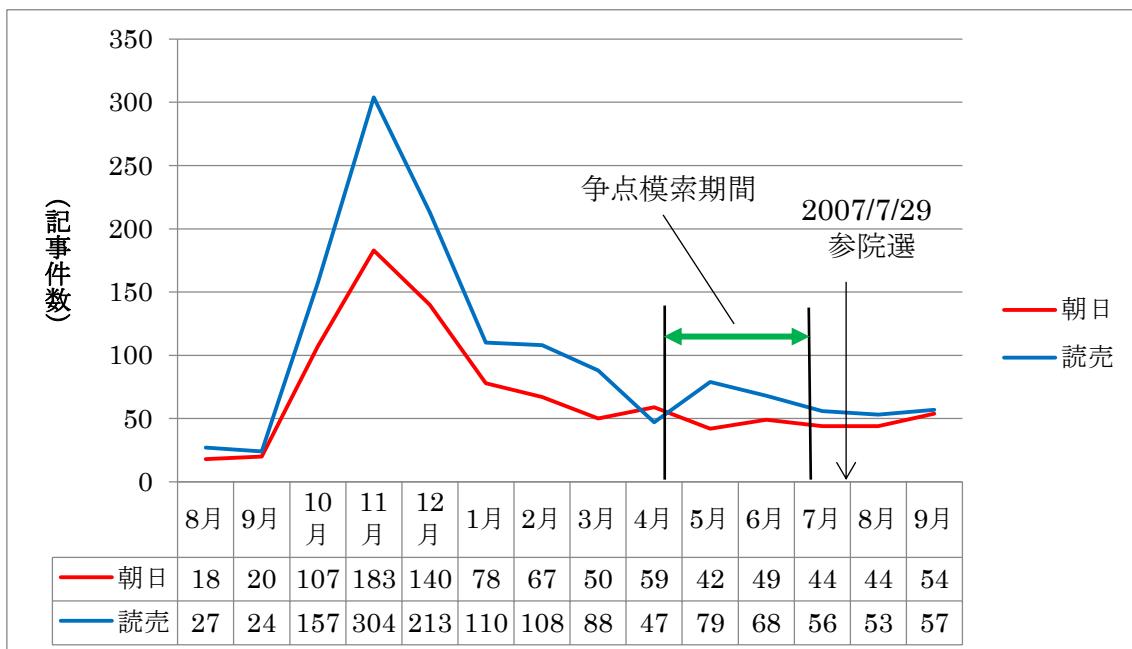
以上 の方法を用いて、事例 1 と事例 2 の記事件数を比較することで、仮説 1 を検証する。

(2) 仮説の検証

(1) の分析により得られたデータのうち、事例 1 に関して示したのが表 3、事例 2 に関して示したのが表 4 である。

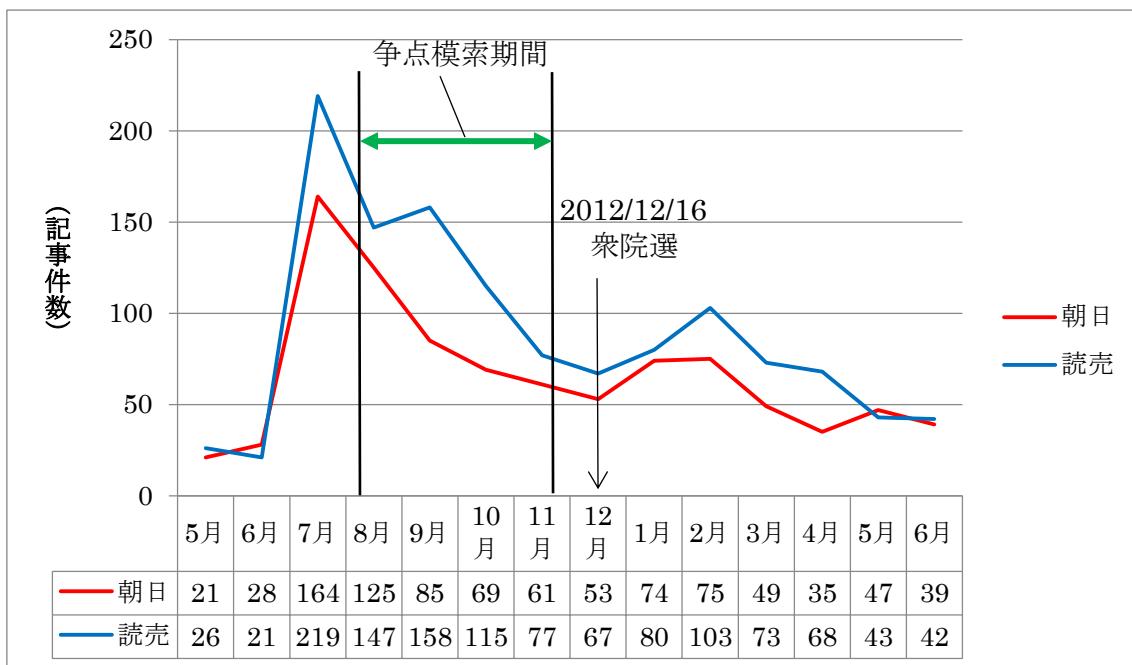
表 3 事例 1 の記事件数変化と争点模索期間

²⁷ 読売新聞 2012 年 11 月 28 日朝刊を参照。



出典：筆者作成

表4 事例2の記事件数変化と争点模索期間



出典：筆者作成

はじめに、事例1と事例2の両者の記事件数の変化に注目する。事例1に関する初報道が10月14日であり、事例2に関する初報道が7月6日であることを踏まえると、両者において事件に関する初報道があった時点から、いじめ問題に関する報道量が急激に増加し

ていることが確認できる。また、両者において初報道のあった月から3・4か月の間で相対的に報道が最も盛り上がりを見せていることも読み取れる。そこで、①記事件数が最大を記録した月、および②初報道があった月からの4か月間という2つの条件で、事例1と事例2について2紙の記事件数の合計を比較する。事例1では、最大の記事件数を記録した11月の朝日と読売の合計は487件であり、また初報道のあった10月から1月までの4か月間の朝日と読売の合計は1292件である。一方、事例2では、最大の記事件数を記録した7月の朝日と読売の合計は383件であり、初報道のあった7月から10月までの4か月間の朝日と読売の合計は1082件である。これらの合計結果については、(1)の方法に基づきデータベースの自由語検索により得られた記事件数であるため、「いじめ」という言葉が使われつつも事例とは関係の無い記事が含まれている可能性があるという点で一定の留意は必要であるが、①②の両条件において事例1の記事件数が事例2を上回っていることが分かる。したがって、事例2においてマスメディアが政治的影響力を発揮できた要因について、報道量という観点から説明することはできないということになる。以上より、「報道量の違いが、マスメディアの政治的影響力を決定する」という仮説1は否定される。

次に、争点模索期間と記事件数変化の関係性に注目する。事例1では、初報道から3・4か月間の報道の盛り上がりが去った後に争点模索期間を迎えており、事例2では報道の盛り上がりと争点模索期間が重なっていることを読み取ることができる。したがって、争点模索期間という変数がマスメディアの政治的影響力の要因である可能性を指摘することができ、仮説2が有力となる。

そこで第2節と第3節では、事例1と事例2のそれぞれについて、政策決定者によるいじめ問題への対応過程を分析し、報道の盛り上がりと争点模索期間の位置関係の違いが、非エリート集団の要求に対する政策決定者の動向に差をもたらしているかどうかを実際に確認することで、仮説2の妥当性を検証する。分析の対象とするアクターは、いじめをめぐる構造を示した図2(第1章)のうち、本稿の政策決定者(国会議員や官僚)に該当する①国(政府)と②文部科学省の2つに加えて、「争点模索期間」という変数の影響を受けると推測される③政党の3つとする。

第2節 事例1における各アクターのいじめ問題への対応

本節では、報道の盛り上がりが去った後に争点模索期間を迎える事例1について、福岡中2いじめ自殺事件の初報道後の文部科学省、政府、政党のそれぞれのいじめ問題への対応過程を追跡し、各アクターの動向を確認する。(1)で新聞記事を参考にアクターごとの対応過程を整理し、(2)で考察を行う。

(1) 福岡中2いじめ自殺事件後の各アクターの対応

文部科学省

はじめに、事件報道後の文部科学省の対応について確認する。2006年10月14日に事件

に関して各紙で初めて報道がなされると、過去に北海道でも児童生徒のいじめ自殺が起きていたことがほぼ同時期に明らかになったこともあり、文部科学省はまず 10 月 19 日に都道府県・政令指定市教委の生徒指導担当者らを集めた緊急会議を開き、いじめに関する指導体制の総点検を求めた（朝日新聞 2006 年 10 月 20 日朝刊）。そして 25 日には、文部科学省としても現地調査のために小渕優子政務官を派遣した（朝日新聞 2006 年 10 月 25 朝刊）。11 月 7 日には、いじめ対策の調査研究会議を発足させ、各教育委員会や学校に求める調査方法やいじめの定義について、年度内に見直しを検討する決定を行った（朝日新聞 2006 年 11 月 8 日朝刊）。21 日には、文部科学省のホームページに「いじめ相談」のコーナーを設け、電話相談に応じている教育委員会や児童相談所などの情報を掲載した（朝日新聞 2006 年 11 月 22 日朝刊）。そして年が明けた 1 月 10 日には、いじめの定義を見直し、一部の文言を削除することでいじめの定義を拡大する方針を固め（朝日新聞 2007 年 1 月 11 日朝刊）、さらにいじめや自殺など児童・生徒の問題行動に関する調査の見直しを決め、学校が調査表に記入するにあたりアンケートなどで子どもの「声」を聞くことを要請し、調査項目も増やすなどの対応を行った（朝日新聞 2007 年 1 月 20 日朝刊）。その後は、いじめに関する学校現場の取り組み事例を冊子にまとめて小中高校に送ることも行ったが（朝日新聞 2007 年 2 月 24 日夕刊）、それ以降いじめ問題に関する大きな対策は見られなくなった。

政府

次に、政府の対応について確認する。事件に関する初報道後、当時の安倍内閣（第 1 次）は、事件の事実関係を把握する目的で、教育再生会議の委員を兼務する義家弘介担当室長と山谷えり子首相補佐官（教育再生担当）を 10 月 25 日に現地に派遣した（朝日新聞 2006 年 10 月 25 日朝刊）。また、同日には教育再生会議の第 2 回会合が開かれ、いじめの問題を重要テーマとして取り上げ、具体策を提示することを確認した（朝日新聞 2006 年 10 月 26 日朝刊）。11 月に入ると、7 日には自殺総合対策会議の初会合を開き、いじめ問題を含めた自殺総合対策大綱案をまとめていく方針を示し（朝日新聞 2006 年 11 月 7 日夕刊）、29 日には教育再生会議が 8 項目にわたる「いじめ問題への緊急提言」を発表した（朝日新聞 2006 年 11 月 30 日朝刊）。12 月に入ると、安倍首相自ら 24 時間体制のいじめ電話相談窓口の全国整備を表明し（朝日新聞 2006 年 12 月 8 日朝刊）、実際にこうした相談窓口の設置やスクールカウンセラーなどの拡充のために 69 億円の予算を計上した（朝日新聞 2006 年 12 月 25 日朝刊）。そして、年が明けた 1 月 24 日に、教育再生会議の第 1 次報告に出席停止制度の活用を明記した（朝日新聞 2007 年 1 月 25 日朝刊）。これ以降、いじめ問題に向けた対応は沈静化していった。

政党

最後に、政党の対応について確認する。事件報道後、自民党は県・町教委や遺族らから聞き取りをすることを目的に、文科相経験者を団長に、副幹事長数人の調査団を現地入り

させた（朝日新聞 2006 年 10 月 25 日朝刊）。また、民主党も 11 月 1 日に鈴木寛参院議員ら計 5 人による議員団を派遣し、福岡県教委や筑前町教委を訪問し、亡くなった男子生徒の両親と意見交換も行った（読売新聞 2006 年 11 月 2 日朝刊）。しかし、同時期に与党が成立を目指していた教育基本法改正案の特別委員会審議がスタートすると、野党は「今国会での採決阻止に新たな攻め手を得た」（朝日新聞 2006 年 10 月 31 日朝刊）として、それ以降いじめ問題が同法案の衆院通過阻止の手段として扱われるようになった。一方で、いじめ問題そのものの解決に向けた具体的な取り組みは見られず、2007 年 2 月に社会保険庁による年金加入履歴の記録ミスが明らかになると（読売新聞 2007 年 2 月 17 日朝刊）、政党間の争点は年金記録漏れ問題へと移っていった。

（2）考察

事例 1 におけるアクターの全体的な傾向としては、次のようなことが指摘できる。それはすなわち、いじめ問題への対応に関しては、事故直後の現地への調査団の派遣以外に政党による目立った取り組みは見られず、対策のほとんどが政府と文部科学省により担われているということである。したがって、事例 1 では「行政アクター間での問題解決が主流となり、政治家が介在する余地が少ない」という青木（2013）が指摘する教育行政の特殊性が顕著に現れていることが確認できる。

次に政府と文部科学省の対応について、いじめをめぐる構造を示した図 2（第 1 章）と照合する。まず政府については、主に教育再生会議を中心にいじめ問題への対応が検討されてきたが、その最終的な成果は「いじめ問題への緊急提言」の発表であり、図 2 で示されるように理念や基本方針の明示に留まっていることが確認できる。いじめ対策費用として 69 億円という予算の計上も行ったが、実際にそれらの予算を使って具体的な方策をとるのは地方の行政機関であることを踏まえると、これも上意下達の通達行政としての対応の枠を超えてはいない。一方の文部科学省についても、生徒指導担当者らを集めた緊急会議での指導体制の総点検や、いじめの定義の拡大という対策は、結局のところ政府と同様に理念や基本方針の明示に過ぎない。いじめ調査の項目の増設や小中高校に対する事例冊子の配布も、第 1 章で確認した非エリート集団である遺族の要求²⁸を満たすものではなく、今津（2007）が指摘するように「その場しのぎの対処療法的な事後対策」となっている。

以上、本節では事例 1 について、いじめ問題への各アクターの対応過程を整理し、考察を行った。本節の考察からは、報道の盛り上がりと争点模索期間が重ならない場合、いじめ問題に関して政党による取り組みはほとんど見られず、政府や文部科学省という行政アクターによる対応が主流となることが確認された。また、政府や文部科学省の対応に関しても、図 2 が示すように理念や方針の明示といった通達的側面が強く、いじめ問題に対する

²⁸ 非エリート集団は政治に対して、学校に対するいじめ対策の義務化や、学校や教育委員会の隠蔽体質の改善に向けた具体的な制度の構築といった実効的な取り組みを要求していた（第 1 章 第 4 節）。

る具体的な方策は教育委員会や学校に委ねている姿勢が確認できた。そこで第3節では、報道の盛り上がりと争点模索期間が重なる事例2について分析を行う。

第3節 事例2における各アクターのいじめ問題への対応

本節では、報道の盛り上がりと争点模索期間が重なる事例2について、大津中2いじめ自殺事件後の各アクターの動向を確認する。第2節と同様に(1)で新聞記事を参考にアクターごとの対応過程を整理した後、(2)では事例1と事例2のアクターの動向を比較した上で、仮説2の妥当性を検証する。

(1) 大津中2いじめ自殺事件後の各アクターの対応

政府

本節では、はじめに政府の対応について確認する。2012年7月6日に大津中2事件についての初報道があると、7月16日には野田首相自らがフジテレビのニュース番組に出演し、全国のいじめられている生徒に向けて「あなたは一人ではありません」というメッセージを送り、周囲の人に相談するよう促した(朝日新聞2012年7月17日朝刊)。8月に入ると、いじめに関して第3者による実態把握の必要性を明記するなど政府の自殺総合対策大綱の見直しが行われ(朝日新聞2012年8月10日朝刊)、9月7日には大津中2いじめ自殺事件の際の学校や市教委の対応について、「適切でない点があったのではないかと考えている」とする政府答弁書を閣議決定した(朝日新聞2012年9月8日朝刊)。その後、12月の衆院選後に安倍政権(第2次)が誕生すると、1月24日に教育再生実行会議の初会合が開催され、緊急の課題としていじめ問題の対策を3回目の会合までにとりまとめる決定を行った(朝日新聞2013年1月25日朝刊)。最終的に教育再生実行会議は、3回目の会合の日にあたる2月26日に、いじめ対策法の制定などを促す「いじめの問題等への対応について(第1次提言)」をまとめ、安倍首相に提出した(朝日新聞2013年2月26日夕刊)。

文部科学省

次に、文部科学省の対応について確認する。大津中2いじめ自殺事件が明らかになると、文科省はまず、自殺事案が起きたときの対処と再発防止を主な業務とする大臣直轄の「子ども安全対策支援室」を8月1日に発足させた(朝日新聞2012年7月31日夕刊)。また、同日には全国の教育委員会などに、国公私立の小中高を対象にいじめの件数や取り組み状況についての緊急アンケートを実施するように通知を行った(朝日新聞2012年8月2日朝刊)。8月31日には、スクールカウンセラーの増員や、自治体における相談窓口の整備などを盛り込んだ「いじめ対策総合推進事業」を翌年から実施する方針を決めた(朝日新聞2012年8月31日夕刊)。その後、9月28日には、定期的に会合を開く際に、国の政策の企画立案や、教員研修の講師役、重大事案への対応の助言などをしてもらう目的で、医師・弁護士・いじめ自殺の遺族ら11人を「いじめ問題アドバイザー」に内定した(朝日新聞2012

年9月30日朝刊)。10月に入ると、実際に「いじめ問題アドバイザー」の初会合が開かれ、それぞれの立場からアドバイザーが対策を提言した(朝日新聞2012年10月27日朝刊)。その後、12月の衆院選後に自民党政権になり、下村博文衆議院議員が文部科学大臣に就任すると、「いじめ防止対策基本法の議員立法を各党に呼びかけたい。」としていじめ対策の法制化に向けて全力を尽くす姿勢を示した(朝日新聞2012年12月29日朝刊)。

政党

最後に、政党の対応を確認する。事例1とは大きく異なり事例2では、大津中2いじめ自殺事件を受け、各党は夏以降いじめ対策の議論を活発化させることになる(朝日新聞2012年11月21日夕刊)。まず、当時与党であった民主党は、「いじめ対策推進基本法案」の策定に乗り出す。

法案の実務責任者であった小西ひろゆき参議院議員は、法案の策定過程について次のように述べている。

昨年の8月末に、私が、「滋賀県大津市のいじめによる自殺事件によって再び社会問題化している学校のいじめは法律をつくることによって最大限の撲滅と深刻化の防止が可能になるはずだ」と気付いて、それから、いじめ被害者の団体の方々や専門家にヒアリングを重ねるなどしつつ、眞の政治主導により5つの省庁を調整しながら議会法制局とともに作成をすすめていたものでした。

(小西 2014: 第3段落)

このように民主党では、2012年の8月末の時点でのいじめ対策の法制化の必要性に気付いた小西議員を中心に党内でグループが結成され、政治主導を意識し政党がいじめ問題に関して独自に調査を行いながら、いじめ対策法案の作成が行われた。

一方、自民党においてもいじめ対策の法制化に向けた動きが見られた。10月23日には、当時の安倍総裁直属の教育再生実行本部が初会合を開き、馳浩衆議院議員を座長としたいじめ問題対策分科会が設けられた(朝日新聞2012年10月24日朝刊)。いじめ問題対策分科会では、「いじめ防止対策基本法」の制定に向けた議論が始まられた(清水誠一 2014: 第3段落)。

いじめ問題対策分科会の座長であり法案作成に携わった馳浩議員は、法案の策定過程について次のように述べている。

いじめを受けた結果、長期間の不登校や自殺に追い込まれる子供たちが後を絶ちません。これは社会問題として取り上げるべき課題であると考えました。……そこで、昨年、総裁直属機関である教育再生実行本部の下に「いじめ問題対策分科会」を立ち上げ、議員立法として「いじめ防止対策基本法」を制

定するための議論をスタートさせました。（清水誠一 2014: 第3段落）

馳議員は続けてこう述べる。

現場からのヒアリングや部会、分科会などにおける先生方との議論を通じて、様々なご意見をいただきました。……議論はいじめの問題についてはオールジャパンで総がかりで取り組むべきであるという共通認識の下で精力的に行われました。（清水 2014: 第4段落）

このように、自民党においてもいじめ対策の法制化の必要性を感じた馳議員を中心に、部会や分科会において政党が独自に調査を行いながら、いじめ対策法案の作成が行われた。

その後も各党によるいじめ問題に関する議論は続き、最終的には民主・自民・国民新の3党がいじめ対策の法制化について、未来・共産・公明・みんな・大地の4党は法制化以外の手段でのいじめ対策についてマニフェストに掲げるなど、各党がいじめ対策を重要争点の一つとして12月の衆議院総選挙に臨んだ（朝日新聞2012年12月4日朝刊）。

衆院選後に自民党が与党になると、自民党は「いじめ防止対策基本法案」の原案をまとめる動きを進め（朝日新聞2013年1月29日朝刊）、公明党との協議を経て、5月16日に自民公明の両党で衆議院に「いじめ防止対策推進法案」を提出した（朝日新聞2013年5月17日朝刊）。一方の野党も、ほぼ同時期の5月15日にすでに民主・生活・社民の3党が「いじめ対策推進基本法案」を参議院に共同提出していた（朝日新聞2013年5月17日朝刊）。そこで、法案の一本化を目指した与野党間での実務者協議が17日から始められ、最終的に一本化に合意した与野党が折衷案をまとめた上で双方の法案を取り下げ、6月18日に自民・民主・公明・維新・みんな・生活の6党共同で「いじめ防止対策推進法」を衆議院に提出し（朝日新聞2013年6月19日朝刊）、21日に同法案が成立した（朝日新聞2013年6月21日夕刊）。

（2）事例1と事例2の比較

共通点

（2）では、事例1との比較により事例2のアクターの動向を考察する。まず2つの事例の共通点として、政府や文部科学省による上意下達的な対応が指摘できる。事例1において行政アクターにより上意下達的な対応が行われていたことは前節で確認した。事例2においても、政府による自殺総合対策大綱の見直しや政府答弁書の決定、文部科学省が教育委員会に対して緊急アンケートを行うように通知を出したことなどは、図2（第1章）が示すように理念や基本方針の明示に含まれると判断することができ、具体的方策については教育委員会や学校に委ねるという姿勢が依然として見受けられる。確かに、文部科学省が省内に大臣直轄の「子ども安全対策支援室」設置し、また専門家やいじめ自殺の遺族を

「いじめ問題アドバイザー」に任命して意見を求めるなど、行政アクターの対応においても事例 1 では見られなかった新しい取り組みが行われたという点では一定の進歩が見られるが、しかしながら非エリート集団の要求を満たしているわけではないため、十分な対応とは言えないだろう。したがって、報道の盛り上がりと争点模索期間の位置関係に関わらず、いじめ問題の対応に関して政府や文部科学省による上意下達的な構造が存在することが確認できた。

相違点

続いて、事例 1 との比較において最大の相違点として指摘することができる、政党によるいじめ対策の法制化の動きについて考察する。事例 2 における政党の法制化の動きが、報道の盛り上がりと争点模索期間が重なったことに起因していることを確認することで、仮説 2 の妥当性を検証する。

まず、政党の法制化の動きと非エリート集団の働きかけとの関連性が低いことを確認する。法制化の過程においては、事例 1 と同様、非エリート集団による政治への直接的な働きかけも見られた。大津事件の遺族は、2012 年 10 月 30 日に文部科学省を訪問し、遺族にいじめに関するアンケート結果の開示する要望書を田中真紀子大臣宛に提出している（朝日新聞 2012 年 10 月 30 日夕刊）。また、同年 11 月には、NPO 法人・全国いじめ被害者の会が文部科学省を訪問し、「いじめをなくす施策の推進を強く要望する」とする田中真紀子大臣宛の申入書を提出している（朝日新聞 2012 年 11 月 16 日朝刊）。しかし、(1) で確認したように、民主党は 8 月末、自民党もいじめ問題対策分科会が設置された 10 月には法案作成に向けて動き始めていることから、各党による法制化の動きはこうした非エリート集団の働きかけに先行しているといえる。また、非エリート集団の請願先が主に文部科学省であったことを踏まえると、非エリート集団による働きかけが政党による法制化の動きの要因であるとは考えにくい。したがって、政党による法制化の動きは、非エリート集団の直接的な働きかけではなく、マスメディアの報道によるいじめ問題の社会問題化に起因する、すなわちマスメディアの議題設定機能による可能性が高いといえる。

次に、事例 2 において、各党が争点模索期間を迎えた後に法制化に乗り出していることを確認する。いじめ対策の法制化の中心人物であった民主党の小西議員や、自民党の馳議員の発言に注目すると、「繰り返されるいじめ問題を受けて純粋に法制化の必要性を感じた」というような内容になっている。しかし、実際に各党が法制化に向けて取り組み始めた時期は、早い方だと考えられる民主党であっても 8 月末であり、これは野田首相が衆議院の解散を確約した 8 月 8 日を過ぎていると判断できる。すなわち、7 月 6 日の事件の初報道から 1 か月以上が経過し、他のアクターがすでに対応を始めている中で、争点模索期間を迎えたことによって法制化の必要性を意識し始めた政党の姿勢を読み取ることができる。

以上の考察より、事例 2 における政党による法制化の動きは、報道の盛り上がりと争点模索期間が重なったことに起因していると考えられる。したがって、事例 1 では非エリー

ト集団の要求を反映させられなかつたマスメディアが、事例 2 では「いじめ防止対策推進法」の制定という形で彼らの要求を政治に反映させることができたのは、争点模索期間という変数の違い、すなわち報道の盛り上がりと争点模索期間が重なることによって政党を動かすことができたからだという結論になる。よって、本稿の問い合わせに対する答えは、「報道の盛り上がる時期が選挙前の各党の争点模索期間に重なるかどうかが、マスメディアの政治的影響力を決定する」という仮説 2 が妥当であるといえる。

次節では、事例 1 と事例 2 の分析結果をもとに、議論の一般化を試みる。

第 4 節 事例 1 と事例 2 から考えられること

本節では、キャンベルの「アリーナ」の概念を用いつつ、第 3 節までの議論をまとめるとする。

(1) でキャンベルの「アリーナ」概念について簡単に説明した後、(2) で本稿の事例に当てはめて分析することで議論の一般化を試みる。

(1) キャンベルの専門アリーナと一般アリーナ

キャンベル (1995) は、政策形成が行われる空間を「アリーナ」と表現し、「専門アリーナ」と「一般アリーナ」の二種類に分けて説明している。

専門アリーナとは、専門家で構成される限られた集団によって、狭い範囲の問題群と解決策が繰り返し検討される空間であり、政策領域ごと、あるいはそれより狭い範囲で定義される。アリーナの参加者である専門家は、当該の政策領域に対する関心を共有している。そしてキャンベルは、「各参加者は互いに利害調整を行う状況にあり、良い政策に対する相互の合意、あるいはインサイダーに最も有利な政策についての合意があるならば、参加者は一致団結して、アウトサイダーが影響力を行使できない、あるいは内部で何が起こっているのかもわからないようにすることさえできる」(キャンベル 1995: 59) という専門アリーナの特徴を指摘している。

一方、一般アリーナとは、政党や政治家集団、マスメディア、世論など、有力かつ特定の政策領域に専門化していないアクター (ジェネラリスト) によって、複数の政策領域や専門的に細分化した政策領域にまたがる争点についての問題や解決策が相互作用する空間である。そのため、一般アリーナでは共通の利益といった概念や、専門アリーナで共有されるような知的パラダイムは存在しない。また、扱われる争点は重要であり、影響が大きく、論争的であるという特徴をもつ。意思決定により多くのエネルギーが必要であるが、影響力の大きい解決策が生み出されることも特徴の一つである。

以上を踏まえた上で、(2) で本稿の議論をまとめるとする。

(2) 事例 1 および事例 2 のまとめ

事例 1

はじめに、事例 1 に関する議論をまとめるとする。第 2 節において、報道の盛り上がりと争点

索期間が重なっていない事例 1 の場合、①いじめ問題に関して政党による取り組みはほとんど見られず、政府や文部科学省という行政アクターによる対応が主流となっていること、②政府や文部科学省の対応に関しても、図 2 が示すように理念や方針の明示といった通達的側面が強く、いじめ問題に対する具体的な方策は教育委員会や学校に委ねていることを確認した。すなわち、事例 1 では、いじめ問題への具体的な対策は、教育委員会や学校という限られたアクターによって構成された専門アリーナの中で検討されていたといえる。

(1) で述べたように、専門アリーナでは、インサイダーに有利な政策についての合意がある場合、アクターは一致団結してアウトサイダーが内部情報を全く把握できない、または影響力を行使できないようになることができるという特徴を持っている。そして、いじめ問題の専門アリーナにおけるこうした特徴の表れが、教育委員会と学校が結託した隠蔽体質に他ならない。いじめ対策が委ねられているはずの教育委員会と学校というインサイダーの間には、共に被害者遺族などからの責任追及を逃れたいという暗黙の合意が存在するため、両者にとっての不祥事となるいじめの事実をアウトサイダーに知られないようにする（隠蔽する）という事態が発生するのだと考えられる。こうした事態は、教育委員会の中核を教職経験者が占めており、「教育委員会と学校が教員というプロフェッショナル集団をコアにして緊密に結合している」（青木 2013: 71）という学校教育組織の性質によっても助長されると考えられる。そして、このように緊密に結びついたアクターによって構成されたいじめ問題の専門アリーナに対しては、マスメディアによっても非エリート集団の要求を反映させることは困難であるといえる。

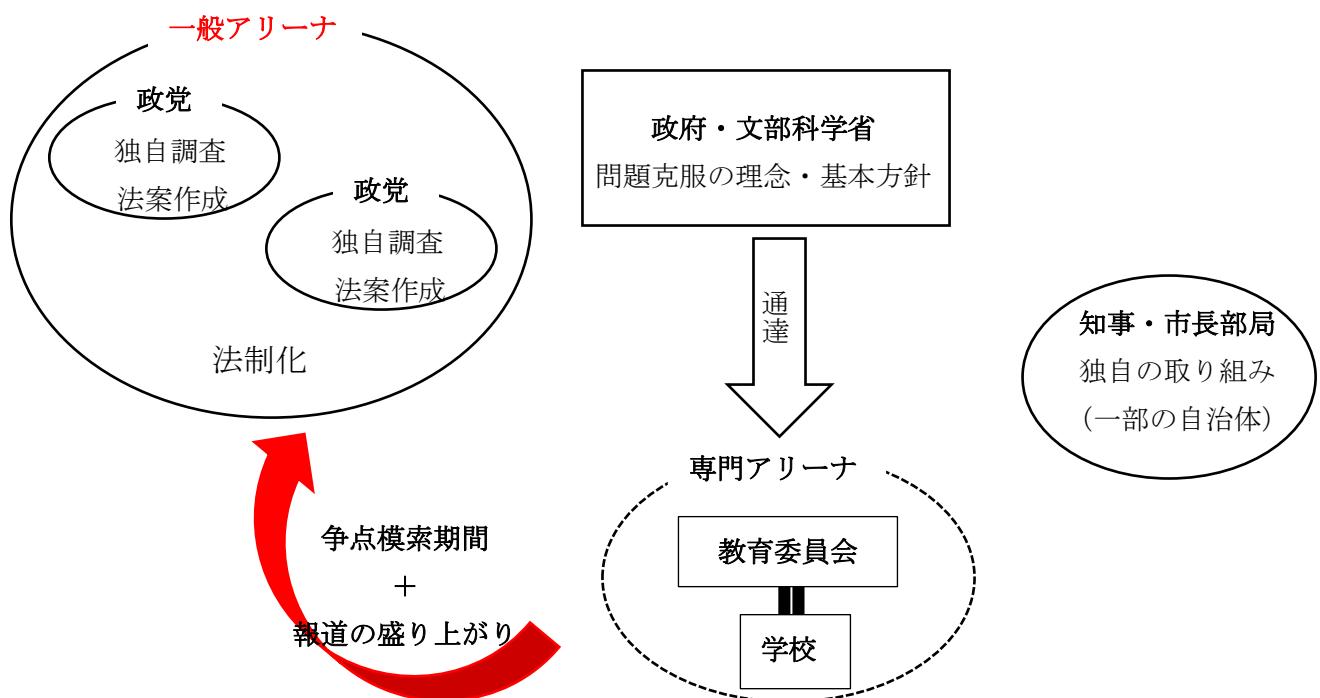
事例 2

続いて、マスメディアが政治的影響力を發揮することができた事例 2 に関する議論をまとめる。第 3 節で論じたように、事例 2 においても、いじめ問題に関して政府や文部科学省による上意下達的な対応は依然として行われていた。しかし、事例 1 とは異なり、報道の盛り上がりが争点模索期間と重なったため、一般アリーナのアクターである政党がいじめ対策の法制化に向けて議論を活発化させた。このような政党の動きの背景には、争点模索期間中の次のような政党の姿勢が関係していると考えられる。選挙によって選出される議員から構成される政党は、有権者からの要求に敏感であるといえるが、選挙前である争点模索期間には、議席拡大を狙ってこの傾向が一層強まっているということが推測できる。その際、政党は有権者、とりわけ増加傾向にある無党派層の要求について、マスメディアを通じて認識していると推測できる。なぜなら、党员や支持団体が乏しくなったことで、現代の政党は有権者との直接的な接点が減少しているからである（中北 2012）。したがって、政党がマスメディアを通じた有権者の関心や要求に敏感になる争点模索期間に、いじめ問題が盛んに報道されて社会問題化したことで、無党派層の票の獲得を狙った政党が選挙アピールのためにいじめ対策の法制化の議論を活発化させたのだと考えることができる。政党が争点として取り上げたことにより、いじめ問題は一般アリーナで議論されるよう

になったといえる。一般アリーナでは、教育委員会や学校による専門アリーナで共有されるような利害は存在せず、各党はいじめ被害者の団体や専門家へのヒアリングなど、独自の調査に基づき法案を作成し、与野党間の協議を重ねて法制化を進めた結果、非エリート集団の要求を一定程度反映させた「いじめ防止対策推進法」を成立させることができたといえる。

以上を要約すると次のようになる。マスメディアは、政党が無党派層の要求に敏感な争点模索期間に、いじめ問題を盛んに報道して社会問題化することで政党に争点として取り上げさせ、いじめ問題を一般アリーナに波及させることに成功した。一般アリーナのアクターである政党は、専門アリーナで共有されるような利害にとらわれずに、独自の調査に基づき法制化の動きを進め、一般アリーナにおいて政党間で協議を重ねたことで、非エリート集団の要求を一定程度反映した「いじめ防止対策推進法」の成立に至ったのである。すなわち、マスメディアは報道の盛り上がりと争点模索期間を重ねることで、報道の対象とする問題を一般アリーナへと導くことにより、非エリート集団の要求を政治に反映させることを可能にするのである。以上より、マスメディアの政治的影響力を決定する要因は、報道の盛り上がる時期と争点模索期間が重なることであるという結論が導かれる。

図3 マスメディアの政治的影響力



出典：筆者作成

第5節 まとめと次章への展望

本章では、第1節で報道件数の比較を用いて仮説の検証を行うことで、争点模索期間という変数がマスメディアの政治的影響力の要因である可能性を指摘し、仮説2が有力であることを確認した。第2節と第3節では、それぞれ事例1と事例2の各アクターの動向を整理し上で、事例2における政党のいじめ対策の法制化の動きが、報道の盛り上がりと争点模索期間が重なったことに起因していることを確認することで、仮説2の妥当性を証明した。第4節では、キャンベルの「アリーナ」概念を用いることで、「マスメディアは報道の盛り上がりと争点模索期間を重ねることで、報道の対象とする問題を一般アリーナへと導くことにより、非エリート集団の要求を政治に反映させることを可能にする」という形で議論を一般化した。

次章では、第1章と第2章を総括する。

終章

まとめ

本稿は、マスメディアの政治的影響力について議題設定機能の観点から分析し、マスメディアの政治的影響力を決定する要因を明らかにすることを目的とするものであった。

第1章は、第2章における事例分析に備えるための章として位置づけ、理論的考察を行った。第1節では、キッチエルトが提唱した「政治体制の開放性」の概念を用いて、①政党の数やその分裂度合い、②行政と独立した議会の政策立案能力、③利益集団と行政府の媒介様式という3つの観点から日本の政治体制が非エリート集団の要求に対して閉鎖的であることを論じた。一方、第2節では非エリート集団とマスメディアの親近性を明らかにすることで、マスメディアが非エリート集団の要求を政治に反映させる手段になり得ることを確認した。第3節では、本稿においてマスメディアが政治的影響力を発揮することは、「マスメディアが政策決定者に対して、非エリート集団の要求を満たす実効的な政治的対応をとらせる場合」であると定義し、政治的影響力の根拠としての議題設定機能に関する本稿の立場を整理した。その上で、本稿の問い合わせを提示した。第4節では、マスメディアが政治的影響力を発揮できなかった例である福岡中2いじめ自殺事件報道（事例1）と、政治的影響力を発揮した例である大津中2いじめ自殺事件報道（事例2）という2つの事例を紹介し、いじめ問題を扱う教育行政の構造との関連から事例の選定理由を論じた。

第2章では、本稿の問い合わせに対する答えを明らかにするために、事例分析を行った。第1節では、はじめに報道件数の比較方法の説明や、「争点模索期間」という概念の導入を行った上で、①報道量および②争点模索期間と記事件数変化の関係性という観点から2つの事例を検証した。マスメディアの政治的影響力が発揮されなかった事例1の方が、報道量が多くかったという結果から仮説1が否定された。一方、争点模索期間という変数がマスメディアの政治的影響力の要因である可能性が明らかになり、仮説2が有力であることを指摘した。続く第2節と第3節では、それぞれ事例1と事例2の各アクターの動向を整理し上で、事例2における政党のいじめ対策の法制化の動きが、報道の盛り上がりと争点模索期間が重なったことに起因していることを確認することで、仮説2の妥当性を証明した。第4節では、キャンベルの「アリーナ」概念を用いることで、「マスメディアは報道の盛り上がりと争点模索期間を重ねることで、報道の対象とする問題を一般アリーナへと導くことにより、非エリート集団の要求を政治に反映させることを可能にする」という形で議論を一般化した。その上で、マスメディアの政治的影響力を決定する要因は、報道の盛り上がる時期と争点模索期間が重なることであるという結論を導いた。

本稿の限界と今後の課題

最後に、本稿で行った分析の限界と、今後の課題について論じる。第1に、本稿では各

アクターの動向を分析するにあたり、新聞記事や議員のブログを主な資料として用いたが、これらの資料だけではアクターの全ての動向を把握できたとは言い難い。したがって、引き続き入念な資料収集が求められる。

第2に、第1の点と関連することであるが、争点模索期間を設定する際に、新聞記事から政党の動向を確認し、選挙に向けた争点探しの態勢が整ったと判断できる時点を起点にするという方法をとったことは、客観性の担保という点で限界がある。政党内部の動向に関する情報を入手する手段が他に無かつたためこの方法を採用したが、正確な争点模索期間を設定するためには、政党内部の情報を直接入手する手段が求められる。

第3に、本稿ではいじめ問題に関する2つの事例を用いて、マスメディアの政治的影響力を決定する要因は、報道の盛り上がる時期と争点模索期間が重なることであるという結論を導いた。いじめ問題を扱う教育行政の閉鎖性という特徴を踏まえた上で、マスメディアが政治的影響力を発揮することが難しいと判断できる教育行政で得られた本稿の分析結果は、他の政策領域に対しても応用できる可能性が高いという前提に基づいて導いたものである。すなわち、この意味では本稿は条件付き一般化を行ったに過ぎない。したがって、本稿の結論の妥当性をより一層確保していくためには、マスメディアによる報道の盛り上がりと争点模索期間との関係性という本稿で得られた枠組みを援用して、他の様々な政策領域での分析を蓄積していくことが重要である。

参考文献

- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房
- 石川真澄（1990）「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』7号,pp.30-48.
- 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
- 今津孝次郎（2007）『増補 いじめ問題の発生・展開と今後の課題—25年を総括する』黎明書房
- 大石裕（1998）『政治コミュニケーション——理論と分析』勁草書房
- 岡田浩、松田憲忠編（2009）『現代日本の政治——政治過程の理論と実際』ミネルヴァ書房
- 尾木直樹（2013）『いじめ問題をどう克服するか』岩波書店
- 小野耕二（2000）『転換期の政治変容』日本評論社
- 蒲島郁夫、竹下俊郎、芹川洋一（2010）『メディアと政治』有斐閣
- 桐谷仁（2002）『国家・コーポラティズム・社会運動——制度と集合行動の比較政治学』東信堂
- 草野厚（2012）『政策過程分析入門』東京大学出版会
- 小西ひろゆき（2014）「いじめ防止対策推進法（※いじめ対策推進基本法案）関係」『民主党千葉県参議院議員「小西ひろゆき」公式ウェブサイト』(<http://konishi-hiroyuki.jp/ijime/>、2014年8月6日閲覧)
- コリン・ヘイ（2012）『政治はなぜ嫌われるのか——民主主義の取り戻し方』吉田徹訳、岩波書店
- 清水誠一（2014）「いじめ根絶へ国を挙げて」『衆議院議員 清水誠一』(<http://shimizu-seiichi.net/?p=1071>、2014年8月6日閲覧)
- 衆議院法制局（2012）「議員立法」『衆議院法制局ホームページ』(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-giinrippou.html、2014年8月6日閲覧)
- 成元哲、角一典（1998）「政治的機会構造論の理論射程——社会運動を取り巻く政治環境はどこまで操作化できるのか」『ソシオロゴス』22号、102-123頁
- ジョン・C・キャンベル（1995）『日本政府と高齢化社会——政策転換の理論と検証』三浦文夫、坂田周一監訳、中央法規出版
- 竹下俊郎（2008）『増補版 メディアの議題設定機能——マスコミ効果研究における理論と実証』学文社
- 谷勝宏（2003）『議員立法の実証研究』信山社出版
- 田畠稔、大藪龍介、白川真澄ら編（2003）『アソシエーション革命へ——理論・構想・実践』

社会評論社

- 辻中豊、森祐城編（2010）『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社
内閣法制局（2014）「最近における法律案の提出・成立件数」『内閣法制局ホームページ』
(<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>、2014年8月6日閲覧)
中北浩爾（2012）『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店
藤田宙靖（2000）「中央省庁の再編——その狙いと残された課題」『東北大学大学院法学研究科藤田宙靖ホームページ』(<http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/kansai-20000211.html>、2014年6月21日閲覧)
牧原出（2013）『権力移行——何が政治を安定させるのか』NHK出版

新聞記事

朝日新聞

- 『朝日新聞』 2006年10月20日朝刊
『朝日新聞』 2006年10月25日朝刊
『朝日新聞』 2006年10月26日朝刊
『朝日新聞』 2006年10月30日朝刊
『朝日新聞』 2006年10月31日朝刊
『朝日新聞』 2006年11月7日夕刊
『朝日新聞』 2006年11月8日朝刊
『朝日新聞』 2006年11月22日朝刊
『朝日新聞』 2006年11月30日朝刊
『朝日新聞』 2006年12月8日朝刊
『朝日新聞』 2006年12月13日夕刊
『朝日新聞』 2006年12月25日朝刊
『朝日新聞』 2007年1月11日朝刊
『朝日新聞』 2007年1月20日朝刊
『朝日新聞』 2007年1月25日朝刊
『朝日新聞』 2007年2月24日夕刊
『朝日新聞』 2007年5月26日朝刊
『朝日新聞』 2012年7月17日朝刊
『朝日新聞』 2012年7月31日夕刊
『朝日新聞』 2012年8月2日朝刊
『朝日新聞』 2012年8月9日朝刊
『朝日新聞』 2012年8月10日朝刊
『朝日新聞』 2012年8月11日朝刊
『朝日新聞』 2012年8月22日朝刊

『朝日新聞』 2012年8月31日夕刊
『朝日新聞』 2012年9月8日朝刊
『朝日新聞』 2012年9月30日朝刊
『朝日新聞』 2012年10月24日朝刊
『朝日新聞』 2012年10月27日朝刊
『朝日新聞』 2012年10月30日夕刊
『朝日新聞』 2012年11月16日朝刊
『朝日新聞』 2012年11月21日夕刊
『朝日新聞』 2012年12月4日朝刊
『朝日新聞』 2012年12月29日朝刊
『朝日新聞』 2013年1月25日朝刊
『朝日新聞』 2013年1月29日朝刊
『朝日新聞』 2013年2月26日夕刊
『朝日新聞』 2013年5月17日朝刊
『朝日新聞』 2013年6月19日朝刊
『朝日新聞』 2013年6月21日夕刊

読売新聞

『読売新聞』 2006年11月2日朝刊
『読売新聞』 2007年2月17日朝刊
『読売新聞』 2007年4月24日朝刊
『読売新聞』 2007年7月10日朝刊
『読売新聞』 2012年8月17日朝刊
『読売新聞』 2012年8月22日朝刊
『読売新聞』 2012年11月28日朝刊