

## メディアは世論を誘導しているのか：沖縄米軍基地問題を事例として

野間口，陽  
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/1463265>

---

出版情報：学生法政論集. 8, pp.71-89, 2014-03-25. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# メディアは世論を誘導しているのか

## ～沖縄米軍基地問題を事例として～

野間口 陽

はじめに

### 第1章 メディア批判の主張考察

#### 第1節 アジェンダ設定機能について

#### 第2節 プライミング効果に基づく世論の形成過程について

#### 第3節 権力論からみたメディア

### 第2章 新聞報道考察

#### 第1節 方法論

#### 第2節 沖縄基地問題について

#### 第3節 社説

#### 第4節 世論調査

#### 第5節 首相演説

#### 第6節 考察

おわりに

## はじめに

近年、インターネットが普及した結果、我々は一市民であっても、容易に世界中に発信することができるようになった。一方で、情報を発信するだけでなく、その入手手段も多様になりつつある。その結果、我々にとって、テレビ、新聞、雑誌等のマスメディアはもはや不要なのではないかという主張もなされるようになってきている。

しかしながら、マスメディアは我々の生活に欠かせないものである。特に、政府しか知り得ないような専門的に高度な情報は、マスメディアを通してのみ、知ることができるのが現状である。他方、従来から、新聞、テレビなどのマスメディアは世論を形成し、ひいては操作し、誘導する可能性もあると言われてきた<sup>1</sup>。近年の傾向では、世論調査に依存した報道が多くあり、世論の動向を積極的に発表しているという<sup>2</sup>。エリザベス・ノエレ＝ノイマン (Elisabeth Noelle-Neumann) によれば、自己の行動を決定する際、現在の社会で

<sup>1</sup> 大石裕『政治コミュニケーション—理論と分析—』勁草書房、1998年、117頁。

<sup>2</sup> 加藤秀治郎、岩淵美克編『政治社会学』一藝社、2004年、149頁。

優勢である意見、あるいは将来の社会の見通しなどを、人々はマスメディアから判断している。したがって、頻繁に行われる世論調査によって、マスメディアに取り上げられ、社会に表明されたムードである顕在的世論に、人々を誘導することが容易になっていると考えられているのである。この顕在的世論の対局にあるのが、潜在的世論である。これは、社会的出来事、マスメディア、世論という三者の相互作用によって形成された価値意識に依拠するものであり、社会的に顕在化していないある特定の問題に対しても、その推移に影響を及ぼす世論のことをいう<sup>3</sup>。

こうした顕在的世論と潜在的世論の乖離を示すものとして、昨今活発に論じられている米軍沖縄基地問題がある。本来は、米軍基地問題に対する世論は、賛成派・反対派、あるいは「沖縄対本土」という2つの意見のみに集約されるものではないが、多様な世論が過度に二分化されている。さらに言えば、沖縄県民の中にも、賛成・反対両義的な感情を抱いている人がいる可能性があると考ええる。つまり、米軍基地の受け入れと引き換えに振興策の恩恵を享受している県民の中には、賛成、反対両面の見解を抱いていると考えられるということである。こうした沖縄県民が世論調査の設問に答える際には、「わからない」などの回答に集約されることになる。この「わからない」という回答の中には、そもそも沖縄の基地問題についてあまり関心のない人の回答も含まれると考えられるが、他方で、賛成と反対の両面でジレンマを感じている人がどれほど存在するかについては、不明なままである。すなわち、「世論調査」においては、「支持する」と答えても、心から支持する人と、やむなく支持する人、両者を同じ重みでとらえて「支持」に集約してしまう。つまり、世論調査は、世論の一端を明らかにするものの、人々の意見の背後にある多様な思いや感情を伝えることはないため、世論の豊富な意味内容を無味乾燥なものにしてしまっているとも考えられるのである<sup>4</sup>。

沖縄米軍基地問題に直接関わりのない日本の人々は、世論調査を含めた、マスメディアの報道によって、この問題を考えることになる。このような外交問題は、専門性が高く、一般の人々には知る手段がない。こうした事柄について知ることができるとすれば、それはほとんど確実に報道によるものである。マスメディアの報道が大衆の議論を呼び起こし、それが政府の政策を左右すると考えている立場に立つと、マスメディアによる「争点の顕出性」が政策決定に大きな影響を与えていると考えられることになる<sup>5</sup>。

しかし、沖縄米軍基地問題に関する世論や政策は、本当にマスメディアの報道によって操作、誘導されているのだろうか。確かに、マスメディアがその問題について、肯定的であれ、否定的であれ、報道をすることにより、人々の意識に働きかけをしているとは言え

---

<sup>3</sup> 大石、『政治コミュニケーション』、前掲書、169-170頁。

<sup>4</sup> 谷藤悦史『現代メディアと政治 劇場社会のジャーナリズムと政治』一藝社、2005年、179頁。

<sup>5</sup> オフェル・フェルドマン『政治心理学』ミネルヴァ書房、2006年、304頁。

るだろう。だが、その報道は単なる事実の描写や事実に関する解説であり、マスメディアの考えている方向に積極的に世論を誘導しようとしているような報道ではないのではなかろうか。すなわち、マスメディアは積極的に世論を誘導しているのではないが、事実の描写や解説を通して、フレーミング効果のような働きかけをしているのではないか、という仮説である(無論、このことは全ての事実描写や解説がフレーミング効果を持つことを意味するものではない。フレーミング効果を持った描写や解説とフレーミング効果を持たない単なる描写・解説を少なくとも理論的には区別する必要がある)。このフレーミング効果とは、ここでは、「ニュース・フレーム効果」のことを指す。ニュース・フレーム効果とは、ある争点と特定の考えあるいは観念を、繰り返し組み合わせることによって、とくに争点に対する意見形成を促すことである<sup>6</sup>。また、メディアがここの争点や問題をどの角度から取り上げ、どう枠付けするのかということが、同じ争点に対する受け手の解釈や評価を規定することとも言える<sup>7</sup>。本稿ではこうした問題意識から、マスメディアの一つとして新聞を取り上げ、新聞の社説・世論調査、さらに首相の演説を調査・検討し、メディアによって世論が誘導されているとは言い切れないということについて明らかにする。なお、本稿は、メディアと世論の相互影響関係について、改めて論ずるものではない。「メディアの世論操作」として理解されている一般的かつ抽象的な論調に対して、客観的なデータに基づいた分析から必ずしもそうとは言い切れない側面を抽出し、今後のメディアと世論の関係を考察する際の一助とすることが本稿のねらいである。

本稿は、まず第1章で、昨今主張されているメディア批判について、いくつかの理論に基づいて参照、反論を行う。第2章では、実際に新聞紙面における社説、世論調査、また首相演説でどのような報道が行われているのか、データを参照しながら、分析する。最後に、第3章では、なぜメディア批判がなされるのかについて考察する。

## 第1章 メディア批判の主張考察

本章では、メディア批判が実際にどのように行われているのかということについて、検討していきたい。ここではまず、メディアが世論を誘導しているという言説によく用いられるアジェンダ設定機能について第1節で、プライミング効果について第2節で検討する。さらに第3節では、アジェンダ設定機能、プライミング効果等の認知心理学とは別の視点として、権力論を用い、マスメディアを位置付けてみる。なお、本稿でいう「世論」を、「ある社会内で、ある争点に関して有力なものとして認知されている意見」と定義する<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 河田潤一、荒木義修編著『ハンドブック政治心理学』北樹出版、2003年、84-5頁。

<sup>7</sup> 蒲島郁夫、竹下敏郎、芹川洋一『メディアと政治』有斐閣アルマ07年、128頁。

<sup>8</sup> 同上書、116頁。

## 第1節 アジェンダ設定機能について

メディア批判、すなわち、メディアが世論を誘導しているという主張において、典型的なのが「アジェンダ（議題）設定機能」について述べるものである。アジェンダ設定機能とは、マスメディアは主としてニュース報道を通じて、時の話題や争点の顕出性や優先順位を設定し、メディアの発するメッセージ受容の文脈と解釈の枠組みとを定義づけ、論議の土俵づくりと方向付けを助長する働きをすることをいう<sup>9</sup>。アジェンダ設定において、どの出来事をニュースとして、またそれをどれくらいの重要度で報じるかについて、マスメディアは価値判断を独自に行うことになる。この価値判断の基準については2種類のものであるという。第一に、他のジャーナリストやメディアが報道しない事実を伝えることである。第二に、他のジャーナリストやメディアと同じ出来事を報道すべきというものである。実際には、後者の基準の方が一般的であると考えられ、この原則は、社会で生じた重要な出来事や事実を人々に知らせるという観点からは妥当性を持つ。しかしながら、一方で、この場合、ある一つの意見が雪だるま式に膨れ上がり、支配的な世論が形成される傾向が強くなる<sup>10</sup>。また、大多数の人々は、ジャーナリズム<sup>11</sup>によって提供される情報をもとにして、自らの頭の中に「現実」を構築し、構成し、社会をイメージしている。他方で、その結果、ジャーナリズムによって選択されず、報道されなかった出来事や問題・争点は、その当事者以外の人々にとっては「現実」として認識されることはない。このことは、ジャーナリズムが影響力としての権力を行使していることを意味している<sup>12</sup>。影響力としての権力の行使とは、ジャーナリズムが世論と一体化し、あるいは世論という姿を借りて、政治エリートを含む社会に対して権力を行使していることである。さらに、マスメディアによって行われる世論調査は、マスメディアが調査する問題・争点を選択するため、自らで、世論調査という「報道する対象」を作ることになる。これは、マスメディアが単にアジェンダ設定をしているだけでなく、世論調査に関する報道を通じて世論過程に意図的かつ積極的に参入し、それによって世論形成を行い、さらには政策形成過程に影響を及ぼしていることを意味する<sup>13</sup>。

以上、本節では、アジェンダ設定機能がどのように世論形成や政策形成過程に影響を及ぼしているかについてまとめた。

---

<sup>9</sup> 岡田直之『世論の政治社会学』東京大学出版会、2001年、156-7頁。

<sup>10</sup> 大石裕『ジャーナリズムと権力』世界思想社、2006年、84-5頁。

<sup>11</sup> ここでは、「報道を業として行う組織としての報道機関、および、報道機関を通じて事実に関する情報の提示や評論を行うことを職業として継続的に行う個人の総称」と定義する（同上書、14頁）。

<sup>12</sup> 同上書、85頁。

<sup>13</sup> 同上書、88-9頁。

## 第2節 プライミング効果に基づく世論の形成過程について

報道によって、どのようにして世論が形成されていくのか、野中博史はプライミング効果<sup>14</sup>にもとづき、以下のように指摘している。人間は自らの意見を形成するにあたって、生まれて以来受けてきた教育や体験を通して獲得した価値観、世界観、利害得失、印象、メディアから得られた情報など様々な要素をもとに、人は自らの意見を構築する。特に、メディアから継続的に得られる現実社会に対する正しい情報、すなわち「継続的事実の情報」は、個人が社会的事象に対する意見を形成する上で不可欠の要素であるとした上で、世論とは個人の知識が可視化された集積としての現象であると定義する。ここで、野中は安倍首相（第一次安倍内閣）をあげ、次のように説明する。安倍首相の政策立案能力について、メディアは関心をほとんど示さなかった上に、その根拠となる安倍首相の政治キャリアも極めて少ない。それにも拘わらず、読売新聞の世論調査によると、安倍首相の高支持率を支えていたのは、「清新なイメージがある」（34%）、「人柄が信頼できる」（22%）といった要因である。このことは、日本では、意見形成に不可欠の要素である「継続的事実の情報」が十分でなくても、教育や体験を通して得た価値観、世界観、利害得失、印象などの要素によって、特定の争点に対する知識を可視化することができると考えられることを示す<sup>15</sup>。このように、テレビなどの映像から得た情報と、本人がこれまでの経験などによって獲得していた先入観を組み合わせる無自覚的に判断する現象は、認知心理学において「プライミング効果（親近性効果）」と呼ばれる<sup>16</sup>。

また、ベルナルド・スティグレルが唱えた「象徴的貧困」を用い、情報やイメージ、映像があふれる現代社会では、メディアの多様化、情報の過剰によって人間の意識の画一化が進む現象について論者は論じる。さらに、意識の画一化は、必然的に意見の画一化、寡占化につながるという。しかし、ここでは、情報の過剰というより、むしろ、継続的な事実としての正確な情報に接していないために生じるものではないかとしている。すなわち、メディアが多く、情報が多様であっても、社会の構成員が継続的事実の情報に接していなければ、情報が欠乏していることと同じと言えるのである。これは結果的に、多数意見の形成にとっては有利に働く<sup>17</sup>。実際に、日本人の意識がこの25年間で、画一化の傾向を示しているという調査もある<sup>18</sup>。

以上より本節では、プライミング効果とは、本人がそれまで獲得した経験に基づく先入

<sup>14</sup> メディアがある問題に注意を向けると、一般の人々の信条や意見を引き起こし、そうした問題が、政治指導者のような他の政治的対象を評価するための基準となってしまうこと（河田、荒木、前掲書、80頁）。

<sup>15</sup> 野中博史「報道による意見形成効果—意見の寡占化とその修正：N I Eへの指摘—」『宮崎公立大学人文学部紀要』第14巻第1号、2006年、325-6頁

<sup>16</sup> 同上論文、327頁。

<sup>17</sup> 同上論文、328頁。

<sup>18</sup> 谷藤、前掲書、188-209頁。

観を組み合わせることで、無自覚的に判断する現象を指すということ述べた。

### 第3節 権力論からみたマスメディア

一方、こうした認知心理学とは別の視点で、「権力論」からマスメディアの力に注目しているのが伊藤高史である。まず、ジャーナリズムを謳うマスメディアが正当性によって権力者を動かす場合、必ずしも世論が動員される必要はないとする。ここでは、政治を動かすのは常に市民一般であるという「民主主義的イデオロギーの誤謬」に陥っていることになる。三権分立が確立されている民主主義国家では、もしマスメディアや市民から、ある権力者の明確な正当性違反を指摘され、他の権力者がそれをチェックすることができなければ、権威あるいは正当性を失うのは、チェックできなかった権力者である。したがって、マスメディアは、世論を喚起することではなく、「正当性」を問う「事実」を示すことで、分裂や葛藤を内包した権力者の中に協力者を作り出し、彼らを通して他の権力者にも影響を与え、結果的に社会を動かすことができるのである。世論の喚起は必要条件ではないのである<sup>19</sup>。

また、マスメディアが「世論」を人々に知らせる役割を持つのだとすれば、「世論」はメディアの内部で作られられることになるが、ここでメディアの内部で作られる世論を「メディア世論」とし、世論調査で把握されるような、個人個人の意見の蓄積としての世論を「外部世論」として区別した上で、こう論ずる。報道機関が世論調査によって把握した「外部世論」を報道するとき、それはマスメディアが「外部世論」を「メディア世論」化している。マスメディアによって報道された情報は公的性格を持ち、たとえ大多数の国民がその情報に関心であったとしても、国家権力の行使にあたり、国民の監視下に置かれているとされる権力者たちは、そうした情報が事実であれば、何らかの対応を迫られるため、メディア世論は外部世論と乖離していても重要な力を持ちうる。これこそが、ジャーナリズムの内部でメディア世論を作り出していることに他ならず、ジャーナリズムが大きな力を持ちうる一因となるのである<sup>20</sup>。これは、ジャーナリズムの強みが、「情報を収集し、事実を発掘する能力」と「その情報を公的なものとして、権力者に認知させる能力」であることを示している<sup>21</sup>。

## 第2章 新聞報道考察

### 第1節 方法論

本章ではマスメディアの論調と、世論調査や政策に因果関係が認められるのか、また認

---

<sup>19</sup> 伊藤高史『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、2010年、32-3頁。

<sup>20</sup> 同上書、41-2頁。

<sup>21</sup> 同上書、43頁。

められるとすれば、どのような影響が及んでいるのかを考察していくため、以下のような調査を行う。

まず、マスメディアの論調の調査対象として、朝日新聞<sup>22</sup>と読売新聞<sup>23</sup>の社説を取り上げる。メディアの中から、新聞を抽出した理由は、「有効言論」、すなわち、「一定の時と所において、言論の力が政治的状況をどの程度動かす力があるのか」という視点にたつと、新聞はやはり端倪すべからざる潜勢力を秘めているといわれるからである<sup>24</sup>。また、新聞記事の中でも、社説のみをターゲットにして頻度計算をすることの意味はどこにあるか、という批判も考えられる。しかしながら、本稿の主題は、メディアの放つ積極的論調が世論に対してどれほどの重みを持っているかを検証することにある。一般に新聞の役割は情報伝達全般を担うものであると考えられるため、単なる事実の伝達の記事も大きな割合を占めていて、積極的論調のみによって記事が書かれているわけではない。よって、仮に社説だけに焦点を当てず、全ての記事を母体にすれば、一つの新聞における積極的論調の割合があまりにも少なくなると考えられるため、本稿では社説のみに対象を絞った。また、そもそもフレーミング効果とは、特定の争点フレームを繰り返し用いることを与件としているため、どのような争点フレームがどのようなキーワードを通じて繰り返し用いられているのか、すなわち、どの程度の頻度を以て用いられているのかを考察する必要がある。

1990年1月～2012年12月までの両紙の社説を、「沖縄」「基地」を含む記事のみ抽出する。ヒットした記事の中で、沖縄、基地という言葉が何度使われているか、各年でまとめる。この際に、沖縄、基地という言葉が、どのような文脈で使われているのか、分類もすることとする。政治家の発言の中で言及されたことを示している場合や、「〇〇が沖縄の基地を訪れた」「政府が沖縄に対する振興策を改定した」などというように、単なる事実を描写した場合に関しては、「事実の描写」とする。そうした事実の描写を踏まえ、その行動や発言や政策の背景や意図に関して、社説の筆者が解説している場合は、「事実の解説」とする。さらに、「政府は基地問題に対して〇〇すべきである」「こうした行動は、沖縄への配慮が欠けすぎている」などといった、新聞社としての意見が述べられている場合には、「積極的論調」とする。この3つに分類し、積極的論調が最も多く見受けられる場合には、世論の誘導を新聞が行っているということになる。ただし、世論の誘導を新聞が試みていたとしても、それだけで実際に世論が動くとは言い切れない。一方で、事実の描写、事実の解説が、積極的論調よりも多い場合には、新聞が世論の誘導を行っているとは言い切れないだろう。しかし、「事実の描写」「事実の解説」が多いと見せかけて、実際にはプライミング

<sup>22</sup> 記事データベースとして、「聞蔵Ⅱビジュアル」(<http://database.asahi.com/library2/>) (最終アクセス日2013年10月31日。以後URLに付された日付は最終アクセス日を指す)を使用した。

<sup>23</sup> 記事データベースとして、「ヨミダス歴史館」(<http://www.yomiuri.co.jp/database/>) (2013年11月6日)を使用した。

<sup>24</sup> 岡田、前掲書、127頁。



効果やフレーミング効果のようなものをマスメディアが働かせているという可能性も考慮する必要がある。しかしながら、このことは全ての「事実の描写」「事実の解説」にフレーミング効果があることを意味しない。前述のようにフレーミングされた主張や情報だけで記事が書かれているわけではないため、「事実の描写」「事実の解説」については、フレーミングされているものとされていないものがあるということに留意する必要がある。

これらの数値を、年代ごとに総記事数で割り、一記事あたりの事実の描写、事実の解説、積極的論調の平均を出し、比較していく。なお、通常の社説では、一日につき二テーマについて掲載されているため、一テーマ分の字数で一記事と数え、二テーマ分の字数を割いて一つのテーマについて述べられている際には、二記事と数える。

次に、世論調査の調査対象として、朝日新聞と読売新聞の世論調査を取り上げる<sup>25</sup>。沖縄、基地問題に関して問うている世論調査を、各年数回で抽出し、世論の動向がどの程度変わっているかを分析する。一口に世論調査の動向と言っても、様々な形式で質問がなされるため、本稿ではそれらを次のように分類する。沖縄米軍基地に対し、①肯定的な見解が過半数を越えている場合、②肯定的な意見も否定的な意見も両者ともに過半数を超えず、拮抗している場合、③否定的な見解が過半数を越えている場合の3つである。前段で述べた、社説における積極的論調が多く行われた後に、どの分類の世論調査でのポイントが増加しているかによって、実際にマスメディアの報道によって世論が誘導されたかどうかということが分かる。なお、各社とも、自前の世論調査は定期的なものと緊急のものが行われているが、全ての世論調査において沖縄米軍基地問題に関して問われているとは限らないため、本稿における統計は不定期になっている。

最後に、政策の調査対象として、首相の所信表明演説と施政方針演説<sup>26</sup>を取り上げる。首相演説をとりあげた理由については以下の通りである。政策について明確で分かりやすいものといえば、与党の政党公約であろう。しかし、これは作り変えられる時期が不定であり、改変される時期によって特定のテーマに大きく優劣がついている可能性がある。しかしながら、首相演説は必ず年2回行われており、特定のテーマに傾倒する可能性は政党公約よりも減るのである。また、ここで政策の代表として、首相演説を持ち出すことに、それは具体的に特定のタームへの言及頻度がカウント可能なデータを対象にするということに批判があるかもしれないが、そもそもメディアと世論の関係はデータとして数えることが不可能なものも多く含まれる。本稿は、そうした曖昧な相互影響関係を、カウント可能なものから客観的に分析し、「メディアが世論を誘導している」という言説に反論を試みるものである。

---

<sup>25</sup> 使用する記事データベースに関しては、註1、2を参照。

<sup>26</sup> 首相官邸ホームページ ([http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement2/index.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/index.html)) (2013年11月19日)にて全文を閲覧した。

具体的な調査方法については、各年で、沖縄、基地と発言した回数をまとめる。ただし、単純に発言回数だけでは、マスメディアの誘導との関係を照明できないので、社説の場合と同様に、「事実の描写」、「事実の解説」、「積極的論調」に分け、発言回数を数える。先述した、社説における積極的論調が多く行われた翌年の演説で、「積極的論調」の発言回数が増えていけば、政策もマスメディアの報道によって誘導されたとと言える。また、「事実の描写」や「事実の解説」が多い場合には、演説の直前に基地問題に大きな動きがない限り、「誘導」とまでは言えないものの、マスメディアから何らかの影響を受けているとも考えられる。

なお、特定タームへの言及頻度の増減をみるのが、メディアと世論と政策の相互影響関係を全て明らかにすることにはつながらないが、少なくとも、影響の一端を明らかにすることはできると考えている。つまり、先述したように、どのような争点フレームがどのようなキーワードを通じて繰り返し用いられているのかを考察することで、特定の争点フレームを繰り返し用いることを与件としているフレーミング効果の影響について明らかにすることができるのである。

## 第2節 沖縄基地問題について

各調査の結果について述べる前に本節で、沖縄米軍基地問題とは一体どのようなものなのかについて、概観したいと思う。我が国では、日米安全保障条約6条<sup>27</sup>に基づき、現在25都道府県にわたり、133施設、9万8487ヘクタールの米軍基地が存在している。これらの米軍基地の多くは、第二次世界大戦後に占領軍として我が国に駐留した米軍が、占領開始とともに、旧日本軍の主な基地やその必要とする土地・建物などを「調達命令」一本で有無をいわずに接収して形成したものである<sup>28</sup>。

特に、沖縄は「基地の島」と呼ばれ、40施設、2万4306ヘクタールの米軍基地が存在し、これは県土面積の10.7%を占める数字である。米軍基地面積としては、全国の24.7%で北海道に次いで2位であるが、米軍が常時使用できる専用施設に限ってみると、実に全国の74.9%が集中している。また、本土の米軍基地面積の87%が国有地で、民公有地は13%であるのに対し、沖縄県では国有地が33.4%、民公有地が66.6%であるということも、大きな特徴である。このことは、沖縄県の米軍基地が、旧日本軍の基地の使用にとどまらず、米軍による民公有地の新規接収が各地で行われたことを示している<sup>29</sup>。

こうして形成された米軍基地は、県民生活に数々の影響を及ぼしている。主に挙げられる沖縄米軍基地の弊害は、強制収用によって作られた米軍基地が多数存在すること、米軍

<sup>27</sup> 上段「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。」

<sup>28</sup> 日本弁護士連合会編『日本の安全保障と基地問題 平和のうちに安全に生きる権利』明石書店、1998年、21頁。

<sup>29</sup> 同上書、23頁。

構成員による刑事事件が多発していること、米軍航空機による事故の発生、航空機による騒音公害、自然環境、生活環境の破壊等である<sup>30</sup>。

以下、1990年以降の、米軍基地をめぐる主な動きについて、年表にしてまとめる<sup>31</sup>。

1990	海兵軍団と陸軍の都市型戦闘訓練施設がともに完成
1991	空軍第353特殊作戦航空団がフィリピン・クラーク航空基地から移駐 沖縄市で日本人男性殺害事件が発生
1993	金武町で日本人男性殺害事件が発生
1994	米軍戦闘機が民家近くの黙認耕作地に墜落。2日後には普天間基地内でヘリが墜落 日本人男性に対する暴行・死亡事件が発生
1995	軍転特措法が成立 宜野湾市で日本人女性が殴打され、殺害される 少女暴行事件 <sup>32</sup> が発生 当時の大田知事が、強制使用代行を拒否
1996	日米安全保障共同宣言SACO最終報告の発表
1997	日米防衛協力のための指針を公表
1999	周辺事態安全確保等の整備
2003	有事関連3法の制定
2004	有事関連7法が成立 沖縄国際大に米軍ヘリが墜落
2006	在日米軍再編の具体的施策を実施する「再編の実施のための日米ロードマップ」が承認
2008	少女暴行事件が発生
2009	在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定の締結
2010	2+2 <sup>33</sup> による共同発表
2011	在日米軍駐留経費負担特別協定の発効
2012	2+2による共同発表
2013	沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画の発表

以上、年表で追ってきたが、米軍人が凶悪な事件を起こし、逮捕されるといった出来事は、恒常的に起こっていることが分かる。また、基地削減や移転は1996年を境に動き出ししている。さらに、日米の防衛協力や周辺事態安全確保のための法整備など、日米安保を強化するような動きも1990年代後半から起こり始めている。

<sup>30</sup> 同上書、26-37頁。

<sup>31</sup> 沖縄タイムス社編『50年目の激動 総集沖縄・米軍基地問題』沖縄タイムス社、1996年、10-1頁、外務省パンフレット「日米安全保障条約～締結から50年～」

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/japan\\_usa\\_hosho\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/japan_usa_hosho_01.pdf) (2013年10月17日)。

<sup>32</sup> 買い物帰りの小学生の女兒3名を米兵3名が乱暴した事件。日米地位協定17条5項により、米軍人とその家族が罪を犯した場合、日本の捜査機関が容疑事実を固め起訴するまで、米軍身柄は米軍当局が拘束すると規定されているため、日本側が直ちに米兵を逮捕・身柄を拘束することはできなかった。この事件は後に、参加者8万5千人を数える、沖縄県民総決起大会を巻き起こすこととなった(同上書、19-44頁)。

<sup>33</sup> 日米安全保障協議委員会のこと。

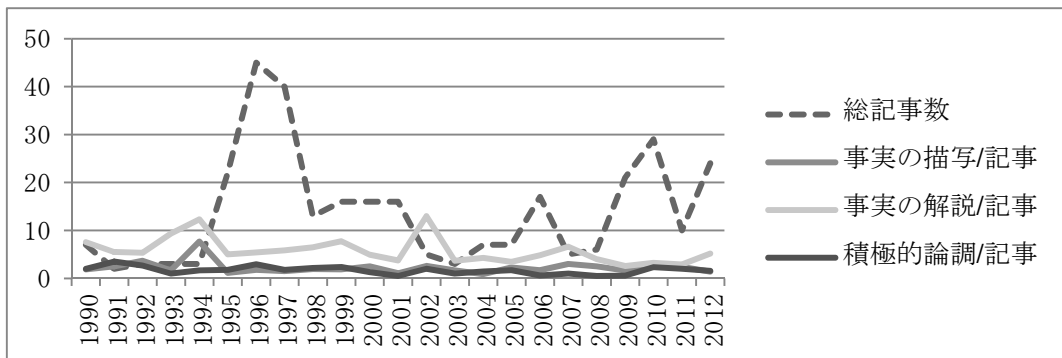
### 第3節 社説

本節では社説についての調査結果について検討する。

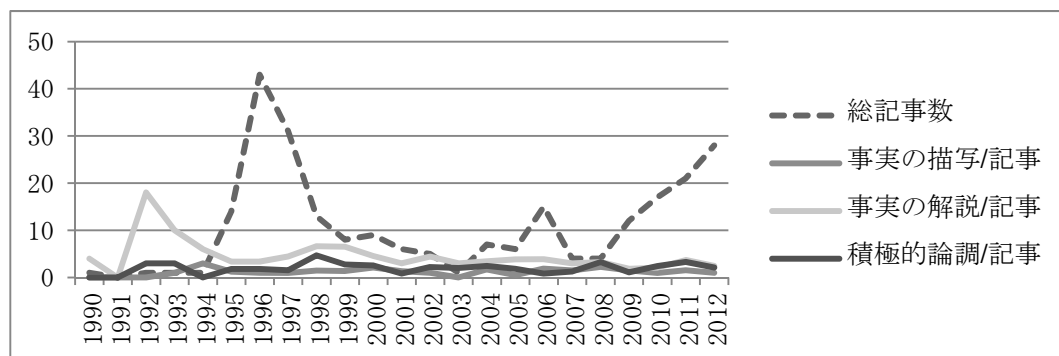
総記事数の変化については、年代ごとにどれだけ重要な事件があったかという点を顕著に表している。特に、両紙ともに、日米安全保障共同宣言SACO最終報告の発表が行われた1996年、日米防衛協力のための指針が公表された1997年は突出して記事数が多くなっている。これは、1995年に少女暴行事件が起こったことで、基地廃絶の動きが盛んになったことも影響していると考えられる。さらに、2006年も前後数年に対して比較的記事数は多くなっている。また、朝日に限ったことだが、2010年にも再度、記事数が増加している。これは、戦後初めて、本格的な政権交代が行われた後、民主党政権幹部による沖縄関連の失言が相次いだこと、また安保50年という節目であったことが原因であろう。なお、1991～94年は両紙ともに、総記事数は5以下であり、沖縄基地問題に関するメディアの関心が低かったことを表している。

次に、事実の描写、事実の解説、積極的論調の各平均の推移についてである。両紙ともにどの年代でも、3種の中で事実の解説の数が最も多い。積極的論調については、朝日が総じて事実の描写よりも少ないが、一方で読売は事実の描写の数を上回る年の方が多い。数の推移については、おおむね、総記事数の変化と一緒に動いている。事実の解説と積極的論調の差の推移に注目してみると、総記事数が多い、すなわち大きな出来事が起こった年代には、その差は縮まっている。逆に、総記事数が少ない、つまり大きな出来事がそれほど起こらなかった年については、その差が大きく開いている。このことは、大きな出来事が起こった際に、その出来事に対する新聞社自身による評価や、政府がどのように動くべきかということ、明確に打ち出しているということを示すと考えられる。

朝日社説統計



## 読売社説統計



### 第4節 世論調査

本節では、前節で述べた社説がどのようにして世論調査に影響しているか、対応を見ていく。はじめに留意しておきたいのは、世論調査を行う際に抽出される回答者については、コンピュータで無作為に電話番号を作り、架電していく方式<sup>34</sup>などで選ばれており、必ずしも各社の読者層が回答者に選ばれるとは限らないということである。なお、グラフ、本文における①は沖縄米軍基地に対して肯定的見解が多数を占める場合を、②は肯定的見解と否定的見解が拮抗している場合を、③は否定的見解が多数を占める場合を指す。

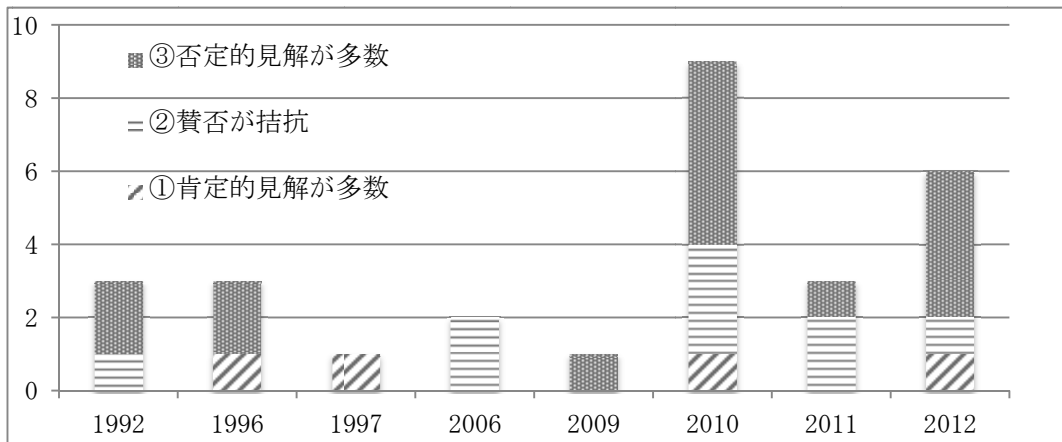
まず朝日新聞の社説と世論調査の関係について述べる。年代ごとの大まかな世論調査の動きであるが、どの年も比較的③の場合が多い。また、②の回答も各年での割合としては高く、沖縄基地問題に対して否定的見解を持っている人が一定数いることが分かる。一方で、①が出た時期は、1996～97年、2010年、2012年である。この時期の朝日新聞の社説を見てみると、事実の解説、事実の描写、積極的論調の各項目に大きな動きは見られない。しかし、総記事数が前年に比べて増えているのが、1996～97年、2009～10年、2012年である。特に沖縄米軍基地に否定的な立場をとっている朝日新聞が、この時期にのみ肯定的論調で主張していたわけではない。したがって、朝日新聞が積極的論調や事実の解説によって世論を肯定的立場に積極的に誘導したのではなく、総記事数が増えたことで、沖縄基地問題が読者の目に触れる回数が増え、それまで公に自らの見解を述べることのなかった肯定的意見を持った人が、顕在化した可能性がある。

次に読売新聞の世論調査の動向を見ていく。朝日新聞と同じように、特定の見解に年ごとに大きく流れてはいないが、朝日と違って②が少ない。また、③が大きな割合を占めていた年の翌年に、①が多くなった年もある。その時期を見ていくと、2006年、2011年である。この時期の社説を見ると、事実の描写、事実の解説、積極的論調の推移に大きな動きは見られない。しかし、総記事数に関しては前年より増加している。

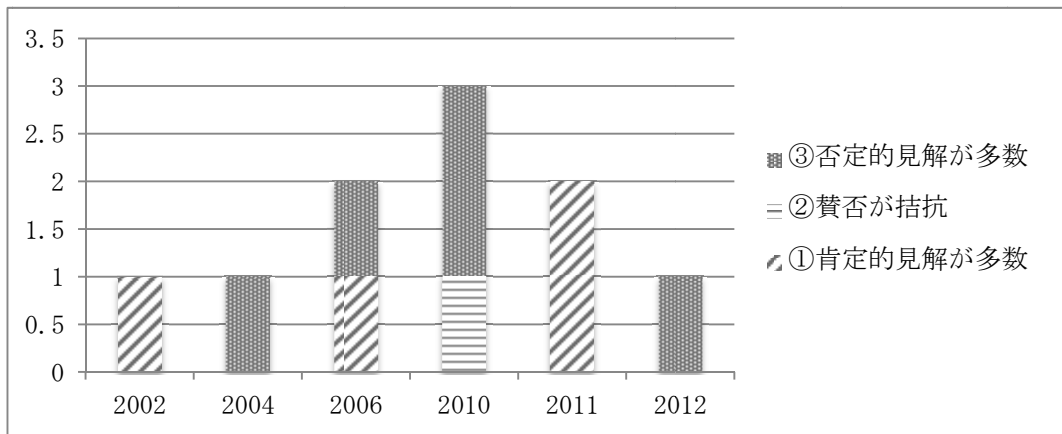
<sup>34</sup> 「朝日RDD方式」(<http://www.asahi.com/special/08003/rdd.html>) (2013年11月26日)。

以上より、社説における事実の解説や積極的論調により世論が直接的に誘導されたと言うことはできないが、総記事数の増減により、それまで明確に自らの意見を発露することのなかった否定的論者を刺激する影響があった可能性はあると言える。なお、以下のグラフ、特に読売の調査において抽出した年代が少なくなっているのは、沖縄米軍基地問題に関して問うていた数が少なかったこと、また問うていても、基地の移設先を県内か県外か国外か問うような質問であり、肯定と否定に明確に分けられなかったものを多く含んでいるからである。

朝日新聞世論調査



読売新聞世論調査



## 第5節 首相演説

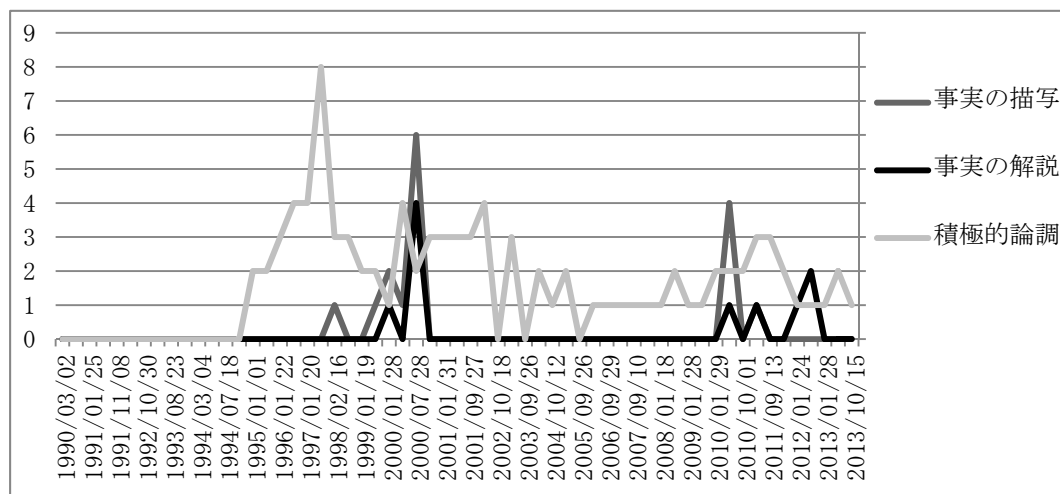
本節では、新聞社説と首相演説の対応を見ていき、社説での論調が国の施策にどのように影響を与えているのかについて、考察していく。

首相演説は、今後どのような方針で政治を執り行っていくかを述べるものであるため、必然的に積極的論調での言及回数が多くなる。また、特徴的であると言えるのは、1995年までは一度も沖縄米軍基地についての言及はなされていないが、返還計画が動き出した村山政権下から突如として言及が始まることである。また、小泉政権から続く自民党政権については、政権交代が起こる前も起こった後も、毎年ほぼ同じ言い回しを繰り返している。積極的論調が大きく推移するのは、1997～2002年辺りまでである。しかし、そもそも全ての項目において、言及回数は10回以下であり、誤差と捉えてもおかしくない範疇の動きであることに留意されたい。なお、2001年に大きく事実の描写の数が伸びているが、これは2001年の森元首相が演説の中で、2000年九州・沖縄サミットの報告を、行ったためである。

演説での積極的論調の回数が大きく伸びた1998年近年の、社説の動きはどうであろうか。前節で述べたように、事実の描写、事実の解説、積極的論調各項目の動きはほとんどないと言ってよいが、総記事数だけが、両紙ともに爆発的に増えているのが、1996年である。しかし、総記事数と首相演説が因果関係を形成しているとは考えられにくい。なぜならば、先に述べたように、首相演説での言及回数の増減が大きく増えたと言っても、わずか10回以内でとどまる範囲で増減しているだけだからである。さらに、1995、96年は先の年表に示したような大きな出来事が続いた年でもあり、国の施策は必ずそれらに影響されるため、言及回数が増えるのは当然の現象とも言えるからである。

以上より、社説での論調・総記事数と首相演説における国の施策の変化については、因果関係は認められないと考えられる。

首相演説統計



## 第6節 考察

以上、3～5節では、社説が世論や国の施策にどのような影響を与えているのか、とい

う点について検討してきた。結論としては、メディア報道においては、特定の争点フレームを繰り返し用いるフレーミング効果までは認められないが、プライミング効果を与えていると考えられる。その結果、社説における積極的論調はそもそも数がそれほど多くなく大きな動きもないため、それらによって世論や国の施策が影響を受けているとは言い難い。また、事実の解説・描写についても、積極的論調とほぼ同じ動きをしているため、同様のことが言えるだろう。したがって、ニュース報道で取り上げる際の切り口の違いが、問題の責任を誰に帰属させるかという、読者の解釈に差をもたらしている<sup>35</sup>とは言えない。

一方で総記事数については非常に顕著な動きがあり、世論に影響を与えている可能性があると考えられる。総記事数が増え、読者の目に触れる機会が増えることで、それまで顕在化していなかった見解の世論が噴き出している可能性がある。つまり、蓄積される情報の量が増え、受け手がその争点を重要と認知することにより、それらの情報がそれまで自身が持っていた考え方と結びつく。その結果、その争点を評価基準にして判断を行うというプライミング効果を促しているかもしれないということである。また、総記事数の増加は、特定の争点属性が争点全体を評価する基準となる「属性型誘発効果<sup>36</sup>」をもたらしているとも言える。ただし、この総記事数の増加は、国の施策には影響を及ぼしている可能性は小さい。なぜならば、首相演説での論調の変化はわずかなものであるし、わずかな中でも相対的に大きく変化している1996～97年は日米安全保障共同宣言S A C O最終報告の発表、日米防衛協力のための指針の公表など、国の施策が大きく転換したことにより、必然的に政府としての方針を述べる必要があるからである。

最後に、世論と国の施策との関係性について、述べておきたい。まず、国の施策から世論が影響を受けている可能性についてであるが、現実には我々国民は国の施策をメディア報道を通じて知ることとなるので、国の施策が世論へ直接の働きかけを行っているかどうかについては検証するのが難しい。しかしながら、メディアが事実の描写として政府の発言をそのまま伝えているとすれば、影響が及ぼされていると考えられる。それは、1996～97年の朝日新聞の世論調査の動きを見ると分かる。96年には日米安保共同宣言最終報告が、97年には日米防衛協力のための指針が発表されており、政策の方向性は大きく変わった年代である。96年は否定的見解が多数だったにも拘わらず、97年には肯定的見解のみになっている。これは、表出していなかった潜在的な肯定的見解を政策の変更が刺激したと考えられる。逆に、世論が国の施策へ働きかけている可能性についてはどうであろうか。特に朝日新聞の世論調査の統計結果を見ると分かるように、肯定的見解と否定的見解が拮抗したのも多くある。政策決定者も、世論の動向についてはメディアの世論調査を通じて知

<sup>35</sup> 樺島他、前掲書、130頁。

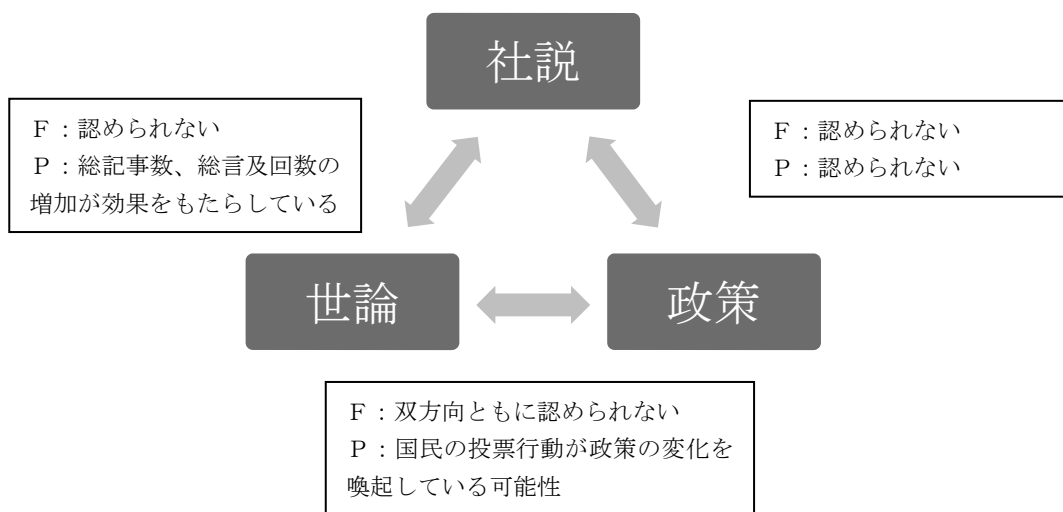
<sup>36</sup> 例えば、原発建設問題において、安全面での不安を強調した報道は、原発建設への否定的な態度を誘発しやすいこと、あるいはエネルギー源としての意義に重点をおいた報道は、原発容認派を増やす傾向があることが指摘されている（同上、124頁）。



ることとなるが、世論調査内で沖縄基地問題に関して問われた質問が特に多い2010年近辺では、首相演説でも積極的論調の言及回数が微増している。2010年前後は、2009年に自民党政権から民主党政権へ交代したことにより、選挙情勢における世論が大きく動いた。さらに首相の「普天間飛行場の最低でも県外移設」発言をはじめとする民主党政権内での「迷走」が続いた時期にあたる。民主党政権下でのみ、沖縄基地問題についての政策が変更されようとしていたとするならば、根本をたどればその変化は選挙での投票行動によって国民が起こしたものであり、世論が国の施策を動かしたと言えないわけではない。しかし、現在の我が国の選挙制度においては、全ての政策を「パッケージ」として考えた上で投票先を選んでいるため、2009年の総選挙において沖縄基地問題が主要争点でなかった以上、その争点に関する世論によって、政権が代わったとも考えにくい。つまり、世論が選挙での政権交代を通じて国の施策を動かす可能性は考えられるが、それは変化する施策の分野まで枠づけして動かしているわけではないということである。以上より、世論は国の施策に対して、プライミング効果をもたらしているかもしれないが、特定の争点フレームを繰り返し用いて世論や政策を誘導するという意味でのフレーミング効果については、世論はもたらしていないと結論付けることができる。

### 社説・世論・政策の関係性

(Fはフレーミング効果を、Pはプライミング効果を表す)



### おわりに

ここで本稿の結論と相反する研究を取り上げたい。竹川俊一は、エントマンの提唱した

「実質的フレーミング分析<sup>37</sup>」を応用した上で、社説の中には、一見客観的報道とみなされる事実関係中心の記事が多くても、それらはフレーミングの一部であると論ずる<sup>38</sup>。論者は、2001年歴史教科書問題に関して、朝日新聞と読売新聞の記事を調査するにあたって、取材と記述の形式による分類を次のように行っている。①事実関係中心記事、②状況分析や解説による記事、③インタビュー記事、④記者による調査のまとめ記事、⑤その他である。①は客観的報道とみなされることが多いが、特定の組織や個人を対象にする時点である種の選択がなされている可能性があるとする。分類の結果、両紙ともに全記事の約8割が①の記事であり、その取材対象となった組織や個人を分析すると両紙に差が表れた。朝日は対象とした374組織・個人のうち、64組織・個人が日本国内においてつくる会を批判する組織と個人であったが、読売は対象の184組織・個人のうち、わずか11組織・個人がつくる会を批判する国内の組織と個人であった。ここに両紙の違いが検出され、フレーミングが働いている可能性があると論じている。しかしながら、本稿では竹川の主張に対して次のような批判を行う。竹川は事実関係中心の記事も「フレーミングの一部」とであると論じているが、分析者の視点や状況によって、フレーミングかどうか判断が変わるのは、恣意的な判断がなされている可能性がある。そもそも、あらゆる言説が「フレーミングの一部」とであると主張することは理論上は可能である。しかしながら、フレーミング分析の要所は単に何らかの「フレーム」の存否を問うものではなく、かかるフレームがどのように繰り返し用いられ、どのような争点を形成しているのかを検討することにある。したがって、特定の争点フレームないし特定の言説を繰り返し用いているわけではない事実中心の記事については、フレーミング効果があるとは言い難い。また、このことは、事実の描写や事実の解説一般にフレーミング効果が認められないという主張ではない。あくまでも沖繩米軍基地という具体的問題についての新聞社説の論調とそれに対しての世論や政策との関係を吟味した際に、有意な争点フレームが形成されているとは言い難いということである。

一方、三谷文栄は、2007年慰安婦問題を事例として、日本の対外政策におけるメディアの役割に一考察を加えている<sup>39</sup>。日本社会にみられる見解と、各メディアの見解がメディア・フレームとなって表出し、そのメディア・フレームを背景に安倍首相の政策を変更させる圧力を加えたと主張している。論者は慰安婦問題に対する各紙の報道姿勢を「売春フ

<sup>37</sup> ニュースに値する政治的な「出来事」や「争点」、「アクター」を対象にして、①発生した結果や状態の問題性の定義、②その問題の原因の特定、③その原因についての道徳的な判断、④問題となった結果や状態の解決方法や改善点の採用や承認という4つの作用を伴う可能性があり、政治においては政策を巡る議論と意思決定が必要である以上、特に①と④の解決方法・改善点の採用や承認が重視されること（竹川俊一「社説と報道によるフレーミング分析—2001年歴史教科書問題に関する朝日と読売を事例に」マスコミュニケーション研究80号、2012年、218頁）。

<sup>38</sup> 同上論文、224-5頁。

<sup>39</sup> 三谷文栄「日本の対外政策決定過程におけるメディアの役割—2007年慰安婦問題を事例として」マスコミュニケーション研究77号、205-24頁。

フレーム」、「河野談話フレーム」、「性奴隷制フレーム」の3つに分類している。日本のメディアによるこれらのフレームは、政府、他のエリート、関係国の見解、その他の国のメディアといった様々な意見を反映させる役割を果たしていた。しかし、河野談話フレームと性奴隷制フレームを用いて報道していた日米両メディアの報道が顕著になり、批判が強まったことで、さらに、安倍首相と近い意見である売春フレームを用いていたメディアも、批判と共に徐々に報道量が減少し、論調の勢いが弱まっていったことで、安倍首相は河野談話の継承という選択を迫られることになる。こうして、日本のメディアは、日本の社会の価値観の分布を反映させた報道を通じて、政策決定者の選択肢の幅に制限を加えているとする。しかしながら、以上の三谷の主張では、メディアの主張の動向や変化にのみ着目しており、政治的文脈が軽視されている。また、一方の主張が強まったことで、他方の主張も弱まるということは、短期的にみた場合にのみ発生する現象である。本稿で検討した沖縄米軍基地問題のように、実際にはメディアの主張と世論と政策が対応していないことの方が多い。

本稿では、一般に言われているように、本当に、マスメディア報道は自ら積極的に世論を誘導しようとしているのであろうか、という点を問いとして検討を重ねてきた。本稿の主要な主張は、社説にみるマスメディア報道は、積極的論調によって世論に影響を与えてはいないものの、総記事数や総言及回数が増加によって潜在的世論を刺激している可能性があるということである。

はじめに、顕在的世論と潜在的世論の乖離を示す事例として米軍沖縄基地問題を取り上げた。高度に政治的な外交問題になると、国民はマスメディアの報道を通じてしか、情報を得ることができず、マスメディア報道が大衆の議論を呼び起こし、それが政策を左右するという考えに基づくと、マスメディアによる争点の顕出性が政策決定に大きな影響を与えていると考えることになる。だが、その報道内容は、積極的に世論を誘導しようとするものではなく、実際には事実の描写や解説なのではないか、という疑問を呈した。

つづいて、1章ではメディア批判を行ってきた主張について、主なものとして、アジェンダ設定機能、プライミング効果、メディアの権力性という観点から検討した。アジェンダ設定機能とは、ジャーナリズムがマスメディアという回路を通じて、社会で論議され、解決されるべき問題や争点を設定することをいう。この機能は、通常の記事だけに働くものではない。世論調査においても、マスメディア自身が調査対象となる問題・争点を選択しているため、調査を通じて世論の形成過程に意図的かつ積極的に参入しているという批判がなされている。プライミング効果とは、受け手がメディアによってある争点を重要と認知した結果、その争点を政治家の評価基準としても用いるようになることである。一例として、第一次安倍内閣での高支持率を挙げている。最後に、権力論からみたマスメディア論を考察した。なぜマスメディアが大きな権力を持っているといわれるのか。それは、マスメディアによって報道された情報が公的性格を持っており、国家権力行使にあたって

国民の監視下に置かれている権力者は、権力の使用が正当的でない旨の情報が事実である場合、何らかの対応を迫られるからである。しかし、後述するように、実際にはそのマスメディアの対応が世論や政策に大きな影響を与えるような権力を持っているとは言い難い。

次に、2章では、実際に、マスメディア報道として全国紙の社説を、世論の動向を表すものとして世論調査、そして国の施策を表すものとして首相演説を取り上げ、調査、考察した。はじめに、沖縄基地問題を概観したが、1995～97年頃まで、沖縄を揺るがす、在日米軍人による重大事件や、日米安保に関する法案・条約・指針が続いていることが分かった。社説を調査すると、朝日新聞、読売新聞ともに、事実の描写・事実の解説・積極的論調の各推移はほぼ同一であった。また仮説通り、積極的論調よりも事実の解説の数の方が多かった。さらに総記事数の動きは、年表にて概観した重大事件・事項が通った年に大きく伸びていることが分かった。世論調査においては、それまで見られなかった否定的見解が出てくる年がいくつかあり、その年代の社説を遡ると総記事数が伸びていた。そのことから、社説の積極的論調によって世論が動かされたのではなく、総記事数の増加によって当該争点が読者の目に触れる機会が増えたことで、賛否両方ともに世論を刺激した。その結果、潜在的な世論が顕在化したように見える。首相演説については、どの年代も一貫して10回以内の発言の中での推移にとどまり、そのわずかな推移も、少なくとも社説によって影響を受けたものではないと考えられる。以上3つの調査項目を踏まえて、最後に、マスメディア報道は、世論に対してフレーミング効果とまでは言いきれないものの、プライミング効果のようなものを働かせていると、結論付けた。以上より、本稿は、メディアの世論に対する影響の一端を明らかにし、「メディアが世論を誘導している」とは一概には言えないということを明らかにした。