

メディアと政策の連関における社会的弱者

八 幡 耕 一

キーワード：メディア、政策、社会的弱者、放送

1. はじめに

「メディア」と「政策」という単語の結合は何を想起させるだろうか。概念や用語に限った場合、「メディア政策」という表現がかなりの確率で挙げられそうである。この表現は「放送・通信行政」と同義的に使われることも少なくないが、この2つの単語の組み合わせは多様な解釈の余地があり、表面的・等位的な結合以上のものを含意する。

メディアと政策を巡る議論は実務的要請に基づくものが中心であり、学術的観点からの考察は限定的であったと言わざるを得ず、結果的にメディアと政策を巡る議論軸の曖昧さや議論そのものの偏向を許してきた。一方で、マス・メディアや公共政策に対する社会的関心の増加、高齢化社会や格差社会の本格的到来、それらを背景とする大学・大学院等での「メディア」や「政策」関連部局・専攻の増加などが顕著であり、メディアと政策の交錯を巡る議論を整理しつつ、そうした議論内における社会的弱者の位置付けを確認しておくことは有意義である。

以上を踏まえ本稿では、メディアと政策の連関を考察しつつ、マス・コミュニケーションを含むメディア環境でも周縁化されがちな社会的弱者が、そうした連関の中でどのような問題に直面し、どのようなアプローチが問題克服に有効かを検討していく。

2. メディアと政策の連関

ここではメディア及び政策という概念を改めて整理し、本稿の主たる考察対象である放送政策との関係を明らかにする。

2.1 メディア政策と放送

メディア政策という言葉は、言うまでもなく「メディア (media)」と「政策 (policy)」の2語が等位に接続された複合語であり、当然ながら「政策メディア」の組み合わせも存在する。ただし後者は前者ほど一般的ではなく、例えば日本経済新聞の場合、1975年4月以降の記事で「メディア政策」を含むものは32件存在するが、「政策メディア」は僅か1件である。本稿もより一般的な「メディア政策」の表現を基本に、メディアと政

策の連関とその内部における社会的弱者の位置付け等を検討していく。

メディアは中間物という意味で多様に解釈されうるが、本稿での言及は基本的にマス・メディアを指し、特段記述がある場合を除き、具体的には電波を伝送手段に用いる放送メディア（ラジオ及びテレビ）を指す。一方、政策は「政府・政党などの方策ないし施政の方針」と定義され（広辞苑）、近似概念である行政（「内閣以下の国の機関または公共団体が、法律・政令その他法規の範囲内で行う政務」）とは明確に区別される。以上を踏まえた場合、放送メディアに関する政策と行政の連関はどのように理解されるだろうか。

花田（1994、p4）は放送について、社会システムとしての「放送制度」、その制度を維持する基礎ならびに保証を与えるものとしての「放送法制」、そして放送法制の運用形態としての「放送政策」の3つを指摘する。花田は放送行政には言及していないが、上述の定義に鑑みて放送行政は、政策の具現化に向けて日常的かつ可視的に行われる行政機構のオペレーションと理解可能である。そして放送政策を巡る諸要素は以下のような階層構造としてまとめられる（図1）。この図が示すのは、放送制度が行政機構と放送事業者間で完結するものではなく、少なくとも間接民主主義制度下では、（理論的には）主権者たる国民が放送法制やその運用を決定する構図である。言うまでもなくこの構図は、パブリック・アクセス論や市民の情報主権（市民による情報コントロール）といった考えの底流を形成することになる。

なお、メディア政策を考えると、いわゆる活字メディア（出版・新聞等）とは大きく異なる放送メディアの性質を考慮する必要がある。音声及び映像の伝送手段として電波を用いる放送は、活字メディアに比べて一斉性・広播性・同時性に優れるが、同時にこの特長は規制・干渉の明白な根拠となってきた。実際、多くの国家では放送法・通信法・電波法等の関連法規が放送制度を下支えしており、放送法制に基づく政府・公的機

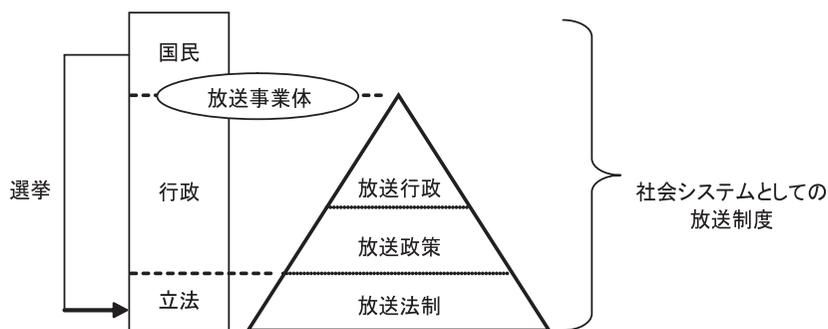


図1 放送政策を巡る諸要素（間接民主主義制度の場合）

（出所）筆者作成

関の規制や干渉は、放送事業者の番組編成や視聴者の視聴行動等にも影響を及ぼしていく。比較的自由的な事業展開が可能な出版等とは本質的に異なり、免許事業として国家・行政機構に管理される宿命にある放送が、メディアと政策を巡る議論や言説の中核的位置を占めてきたことは事実であるし、現在の放送制度が技術的特徴を含めて存続する限り今後も不変と思われる。

2.2 メディアと政策を巡る3類型

ただし、メディア政策が行政機構（日本は総務省情報通信政策局）の関与する範囲のみを指すわけではない。そもそもメディアも政策も学際的性質が非常に強く、両者の交錯は $1 + 1 = 2$ を越える多様かつ複雑な議論軸を提示すると思われる。そこで以下、メディアと政策を巡ってどのような論点がどのような相互関係で存在するかを考えてみる。

図2は、メディアと政策の連関を巡る概念図である。それぞれに近接した学術領域が多数存在する中で、メディア政策を中心とした「メディアと政策」の領域が介在することを示している。この交錯領域を言葉で表現しようとするならば、日本語とそれを表す英語との関係から以下3つの可能性、すなわち①メディアと政策（mass media and policy）、②メディアとしての政策（policy as media）、③メディアの政策（mass media policy/policy of mass media）が考えられる。

(1) メディアと政策（mass media and policy）

等位に2語が並ぶこの表現は、後述する他の組み合わせも含め、メディアと政策を巡るあらゆる議論を包含する最広義の連関を表す。また、この表現は一方が他方に作用する、あるいは一方の影響が他方に及ぶ関係も含意する。

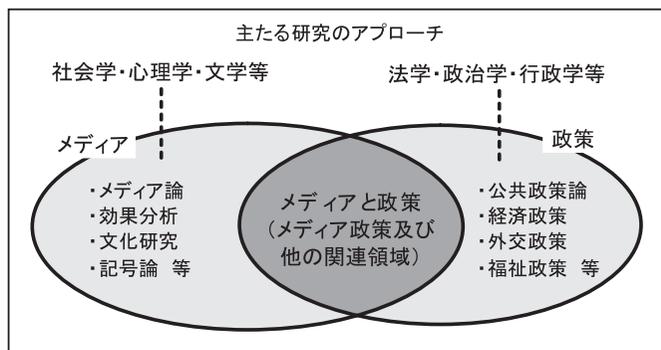


図2 「メディア」と「政策」の連関とその周囲

(出所) 筆者作成

例えば草野・近藤（2004）は、米国同時多発テロ事件（2001年9月）に端を発する日本政府のイージス艦派遣を題材に、新聞報道が政策決定者（政府与党と官僚）に与える影響を分析したが、これはメディアと政策の相互依存的な関係を扱ったと言うべきである。ほかにもこの組み合わせの範疇に入る研究・実践例は数多く、代表的なものとして議題設定（アジェンダ・セッティング）機能の派生的研究（行政機構によるプレスリリースとニュース・アジェンダの相関等）、メディア効果研究の基盤となったプロパガンダ研究などが挙げられる。いずれにせよ、「メディアと政策」は最も解釈の余地が大きく、外国語教育での E-Learning からメディア・リテラシーまで、文字どおりメディアと政策の2語に関係するものは全て含まれることになる。

ただし、ここに含まれる研究は、政策（policy）と政治（politics）を同義的に捉えることも少なくない。その理由は、政策が「政府・政党などの方策ないし施政の方針」を意味し、政治とは不可分に近い関係にあることに求められる。例えば、2001年1月に発生したとされる、自民党の一部政治家による NHK への番組変更圧力は、政治的であると同時にメディア政策にも深く関連する。そしてこの政治との深いつながりは、「政策のメディア的性質」という第2の組み合わせを提起することにもなる。

（2）メディアとしての政策（policy as media）

メディアとしての政策（policy as media）とは、政策のメディア的性質に着目した表現であり、政策自体をメディアと捉え、それが国家や為政者のメッセージを媒介する役割を強調する。この視点は社会契約説的な考えに立脚する。すなわち構成員の付託を受けた国家は、行政機構という装置とソフトウェアに当たる政策を一体的にコミュニケーション・メディアとして利活用し、国家の維持発展と構成員の福祉向上を建前上は目指すことになる。ゆえにこの表現はマス・メディアとは直接関係がなく、その研究視座も政策科学（政策学）が深く関わることになる。

政策科学という呼称は必ずしも確立されたものではないが、高等教育機関における政策関連部局・専攻の急速な増加が示すように、近年社会的・学術的関心を集めていることは確かである。その最大の特徴は実務との強い結び付き、そしてより良い公共政策の実現を志向する点にある。日本の場合、政策科学が注目される背景には、中央集権型の国家運営が見直され、政策立案の担い手が地方自治体や市民団体に拡大していることがある。また、いわゆる「新たな社会運動（New Social Movements）」の影響で、行政機構の政策過程に対する疑心や批判が増加していることも無関係ではないだろう。

ただし、外交・財政・教育政策等と並ぶ政策科学の研究対象として、放送政策やメディア政策があることも事実である。つまり矛盾するようだが、政策のメディア的性質への着目は、同時に「メディア政策（media policy）」の研究も含むことになる。むしろメディ

アが深く介在し、社会的現実を構成するようになった現代社会では、メディア政策は今後さらに重視される研究対象になることは想像に難くない。そこで以下、最も狭義に捉えられる「メディア政策」についても考えてみたい。

(3) メディア政策 (media policy / policy of mass media)

日本語では「メディアの政策」も基本的に同じだが、本稿では以下「メディア政策」に統一する。また、マス・メディアの産業的側面を強調した「メディア産業政策」という分類も可能である。ただし一般的には、メディア政策は「マス・メディアに関する公共政策全般」を指し、本稿が挙げた組み合わせの中で最も狭義に捉えられ、また「放送行政」や「メディア行政」と混同されることが最も多い概念でもある。

メディア政策が具体的に何を意味するかは、当然ながら個々の文脈や背景等に応じて異なってくる。多くの国家では、様々な制定経緯や趣旨に基づく放送法・電波法・通信法等の関連法規（メディア法制）が存在するが、メディア政策がメディア法制を基盤とするならば（図1参照）、全く同一のメディア政策は存在し得ないと考えるべきである。ただし民主主義及び資本主義を追求する国家では、マス・メディア産業の規制・干渉を基本にメディア政策の枠組みを設定する場合が多い。また、社会経済のグローバル化が進む昨今では、外資の参入規制を含むメディア資本の集中排除、自国文化の保護・育成を目的としたコンテンツ振興策、エスニック・マイノリティ向けの差別是正措置等もメディア政策の重要なアジェンダとなる。

実はメディア政策という用語は（少なくとも日本では）比較的新しい存在である。例えば、1945年以降の朝日新聞記事では、「メディア政策」を含む記事は47件存在するが、その初出は1989年（1989年11月7日朝刊『東独・党中央委総会、幅広い改革論議に有力理論誌編集長に聞く』）である。同様に、日本経済新聞でも初出は1982年である（1982年12月12日朝刊『ニューメディア、律義な西独——技術進歩も納得して（中外時評）』¹）。偶然にも両紙とも東西ドイツに関する記事であるが、国内的には1980年代に中央省庁主導で展開されたニュー・メディア政策を受け、メディアと公共政策が次第に一体的に認識されてきたことも初出の時期と無関係ではないだろう。

前述したとおり、特にメディア政策が問題となるのは放送メディアである。神出鬼没に発行可能な活字メディアと異なり、国家が管理する電波の利用なしに成立し得ないブロードキャスティングは、個人的動機や企業努力だけで参入できるものではない。であるからこそ電波の排他的利用は、公共性という曖昧ながらも決定的な説得力を持つ足枷を放送事業者に課す最大の根拠となる²。しかしながら、放送メディアに求められる公共性が、当該社会で脆弱な立場にある集団との関連において、どこまで実質の意味を有するかは全くの別問題である。

3. メディア政策と社会的弱者

以下では狭義のメディア政策に限定し、社会的弱者がどのような位置付けにあり、どのような問題に直面しているか、そしてどのようなアプローチで問題克服や現状改善が期待できるかを考察してみたい。

3.1 社会的弱者とは

社会的弱者 (vulnerable groups / the socially vulnerable) とは、ある社会において相対的に脆弱な立場にある集団もしくは層を指す。勿論、コンテクストに応じた定義化作業が不可欠だが、通底するのは彼らが国家や社会のあらゆる側面において、周縁化あるいは軽視される傾向が強い点である。ここで脆弱な立場とは、数的な意味に限らず政治・経済・社会的な脆弱性を意味する (数的に多数派ながら弱者に分類される例も少なくない)。また、社会的弱者の立場は恒久的・固定的というわけではない。例えばある国家で社会的弱者とされる集団が、他の国家・地域では支配層を形成することも十分あり得るし、ある社会集団の位置付けや評価は時代によって容易に変化し得ることも認識されるべきである。

ただし一般的には、高齢者や幼少者 (身体的側面への着目)、失業者等を含む絶対的・相対的貧困層 (経済的側面への着目)、エスニック・マイノリティ (エスニシティ的側面への着目) などが社会的弱者と看做されることが多い。そして重要なのは、社会的弱者の多くは情報へのアクセスや情報のコントロールでも脆弱かつ不利な立場にあるという点、つまり当該社会のメディア環境内でも周縁化される蓋然性が高くなるという事実である。この関係性は、「電気テクノロジーをめぐる様々の言説のなかで、技術的な知識の有無と社会的な地位の優劣が対応させられていく」という吉見 (1996, p.34) の指摘と表裏一体的に理解される。

3.2 社会的弱者とマス・メディア

一般的に情報へのアクセシビリティや情報のコントロールに不自由する場合、メディア表象にも影響が及ぶ。ある社会で周縁化されがちな集団は、政治・経済的にも脆弱であることが多く、それが公共政策の形成過程での発言力低下に再帰する「負のスパイラル」が常に懸念される。そして負のスパイラルの懸念は、当該社会で行われるマス・コミュニケーションを取り巻くメディア環境でも同様である。メディアにおける表象は、それを視聴する者に対して社会的現実を構成する一面があるが、実態と乖離した表象不足 (偏表象) や誤ったイメージの流布 (誤表象) は、ステレオタイプの醸成を経て当該集団の社会的地位の固定化、状況によっては当該集団を社会的に不可視化することにもなる。

図3は、ある社会を多数派・少数派に単純化した上で、メディア・イメージの生成・

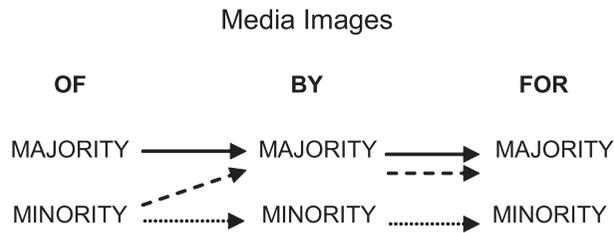


図3 多数派・少数派の二項図式におけるメディア・イメージの流通

(出所) Gross (1998、p.89)

伝達過程を表したものである。二項図式的発想の是非について議論の余地は残るが、ここで強調したいのは社会的弱者であればあるほど、「多数派による、多数派のための、多数派に関する」メディア・イメージの流れに埋没し、次第に社会的コミュニケーションの過程から周縁化されていく構造的な危険性である。様々な意味で脆弱な立場にある者が、メディアが構成する社会的現実に対抗する有力な手段を持ちにくいことは容易に想像可能である。とりわけメディアが深く介在した現代社会では、質的・量的に不適切なメディア表象は、社会的暴力に等しい影響力を潜在させるといっても過言ではない。

こうした点を踏まえたとき、メディア政策との関連において社会的弱者が抱える問題やその解決策はどのようなものだろうか。図1で示した階層構造は、メディア法制における働きかけが根幹的対策であることを示唆するが、社会的弱者の置かれた立場を考慮すれば、メディア関連法規における条文化はもとより容易ではなく、また、条文化が直ちにメディア行政の劇的変化をもたらすと考えるのは余りに短絡的である。そこで以下、メディア法制からメディア行政に至る階層ごとに考えてみたい。

(1) メディア法制

メディア法制との関係では、放送法等の条文に特定の社会的弱者に対する配慮が盛り込まれているか、仮にそうした条文が未整備ならば、社会的弱者が法令の改正や新規立法にどの程度の影響力を及ぼし得るかが関心事となる。

前者についてカナダの放送法を参考にしてみたい。カナダの放送法(1991 Broadcasting Act)には、同国の歴史的背景を踏まえ、現代ではエスニック・マイノリティに分類される先住民族(Aboriginal Peoples / First Nations)に対する特別の規定がある。具体的にはカナダの放送システムが、『番組や雇用を通じ、(中略)カナダ社会における先住民族の特別な地位を考慮し、その関心や要望に資すること』、そして各放送局においては、『カナダの先住民文化を反映した番組が提供されるべき』ことを明確に述べている。

この規定は一見すると、弱者への配慮あるいは過去の同化政策への反省を滲ませ、さらにカナダのような多文化・多民族環境では理想的に映る。ところが実際には、「その目的達成のための資源が利用可能になり次第 (as resources become available for the purpose)」という但し書きが付され、条文の実質的意義が喪失されており、その背景にはメディアを巡る政治経済学が垣間見える。つまり総人口の3%程度に過ぎない先住民族を特別扱いすることに反対する個人・集団が少なからず存在し、また、先住民族社会内部も多様であり決して一枚岩たり得ない。したがって表面的な条文化・法制化は社会変化を誘引するには必ずしも十分とは言えず、他の階層における実質化努力も不可欠となる。

また、こうした条文化を図る際に重要なのが、社会的弱者が立法過程に及ぼす直接的な影響力よりも、社会的弱者を取り巻く現実とその改善の必要性に関する社会的合意と思われる。前述したとおり社会的弱者は、差別是正措置等がない限り不可視的な存在として埋没する危険性を常に抱えており、その改善には当該社会の構成員内における多様性の理解が欠かせない。例えば日本の放送法（総則）は立法趣旨として、放送の普及を通じた国民の効用向上を掲げているが、「国民」内部の多様性は全く考慮されていない。また同法の番組編成基準条項も公序良俗や政治的公平性に関する記述のみで、エスニシティに関する認識を推察させるような文言は存在しないのが現状である。

(2) メディア政策

一般的に、社会的弱者関係の諸施策は福祉政策に分類される。国政レベルから市町村レベルまで福祉政策は多岐に渡り、内容も生活保護や児童手当等の金銭的支援から、障害者のノーマライゼーションを推進する各種施策まで様々である。また、政策は法令と比較して流動的であることも特徴である。ところが社会的弱者はいずれの場合も、公共政策サイクル（立案・実施・評価）内で主体的地位を獲得するのが難しく、当事者不在の政策立案も決して珍しくない。裏を返せば、政策形成の過程における社会的弱者への注目度こそ、その後の政策アジェンダ化や政策目的化に大きく影響すると考えられるのである。

日本の場合、所管官庁の違いも手伝い、福祉政策とメディア政策の有機的連携は必ずしも十分とは言えない状況にある。メディア政策側に見られる数少ないリンケージとしては、放送法第3条に基づく字幕番組や解説番組の編成義務がある³。同法第3条は、放送事業者が視覚障害者や聴覚障害者の便宜を図る放送番組を「できる限り多く設けるようにしなければならない」と規定しているが、これは努力義務に過ぎず罰則は存在しない。また、放送以外の分野では総務省が「情報のバリアフリー化」を進めており、いわゆるデジタル・デバイドの解消を目的とした「利用環境のユニバーサル化促進」や、「高

年齢・障害者の ICT 利活用支援の促進」がメディア政策の一環として展開されている⁴。しかしながら、いずれも既存の情報基盤やコンテンツを前提とした付加的サービスであることは否めず、社会的弱者の主体的関与を基礎とする斬新な発想に基づく政策とは言い難い。

また、福祉政策内でのメディア活用とメディア政策内における福祉的視点の導入も区別される必要がある。福祉政策におけるメディア活用は、社会福祉関係のデータベース構築から遠隔教育まで多岐に渡るが、こうした取り組みは既に国内外で広く実践されている。したがって研究と実践がこれまで不十分であったと言えるのは、メディア政策における福祉的視点の導入であり、特に当事者のイニシアチブに基づく施策である。実際、カナダや日本の放送法を見れば分かるように、表面的な法制化だけでは実質的意義に乏しく、政策レベルでの議論を充実させると同時に、いかにその過程で当事者を関与させられるか（いわゆる *public involvement*）が肝要となる。

しかしながら、社会的弱者の定義だけでなく、当該社会のメディア環境や政治体制は多様かつ流動的であり、メディア政策に導入されるべき福祉的視点を一概に論じることは困難である。むしろ考え方としては、あるべき福祉的視点を明らかにするため、弱者集団やメディア環境を取り巻く諸側面・諸要素を精査し、必要な資料・データを収集分析する過程こそ、政策の立案・形成過程にほかならないと捉えるべきであろう⁵。

（3）メディア行政

「行政」という概念は、立法・司法と並ぶ国家の統治作用としての側面も有することから、しばしば混乱を招くことになる。例えば今光（2005）は、公共政策と行政の関係を考察する過程で、「制度面、管理面、および政策面からのアプローチ」で中央集権化や地方自治のあり方を研究するのが行政学と指摘する（p.449）。ここで今光が言及する行政とは、明らかに国家の統治作用を意味している。しかしながら本稿でいう行政とは、「国家機関や公共団体が、法律・政令その他法規の範囲内で行う政務」を指す。換言すれば、メディア政策内で掲げられたアジェンダの実現過程であり、行政機構の日常的なオペレーション（行政実務）を意味している。

図1に示したとおり、放送行政は放送政策の存在を前提とする。したがって論理的には、関連する政策アジェンダの存在なしに行政実務は発生し得ないことになる。しかしながら、行政実務には必ず政策アジェンダが付随するとは限らない、というのが本稿の見解である。例えば政策アジェンダの存在とは無関係に、試行的あるいは派生的に行われるプロジェクトを行政活動の一事例と捉えることは十分可能である。例えば表1は、カナダ連邦政府が先住民族のコミュニティを対象に展開してきた施策を時系列でまとめたものであるが、表中の「実施レベル」とはメディア政策の周囲にある様々な階層を意

表1 カナダ連邦政府による先住民族対象のメディア関連施策

開始年	実施レベル			名称および内容の概略
	政策	計画	事業	
1971			○	Northern Pilot Project 北方圏におけるコミュニティ・ラジオの有用性検証。
1972		○		Native Communications Program コミュニティ・ラジオおよび新聞事業に対する財政支援。
1979			○	Inukshuk Project イヌイットを対象にした、衛星放送テレビの有用性検証。
1983	○			Northern Broadcasting Policy 北方圏でのメディア活動を支援し、13の団体が設立される。
1983		○		Northern Native Broadcast Access Program 地域単位でのラジオ・テレビ番組制作に対する財政支援。
1990	○			Native Broadcasting Policy テリエン委員会の報告内容のさらなる実現。TVNC設立。

(出所) 筆者作成

味する。そして計画 (program) と事業 (project) は、呼称及び内容の両方において政策の下位にあるもの、つまり行政の一事例として理解される。

言うまでもなく、各施策相互は密接に関連し、実施レベルの厳密な区分は無用かも知れない。それでも1971年以前に具体的な政策が存在しないことは、1970年代前半の事業 (Northern Pilot Project) と計画 (Native Communications Program) が、将来の政策形成を前提とした試みであったことを含意する。したがって政策を伴わない行政も十分に存在し得るはずで、むしろ政策技術論的には、こうした試行的実践を経なければ優れた政策の立案は困難と考えるべきである。また、例えば環境影響評価やパーソントリップ調査など、公的部門では数多くのパイロット・スタディが計画・遂行されているのが現実であり、法制化や政策アジェンダ化とは異なる行政レベルへの着眼も劣らず重要である。

4. おわりに

本稿では、政治経済的側面のみならず、マス・コミュニケーションを中心に成り立つメディア環境でも周縁化されがちな社会的弱者に焦点を当てながら、メディアと政策を巡る連関とその階層構造を考察してきた。以下では本稿の結論をまとめると同時に、今後の課題として政策科学的なメディア研究の必要性について指摘しておきたい。

4.1 メディアと政策の連関と社会的弱者

本稿の考察が示唆するのは、周縁化された社会的弱者のエンパワメントを図る場合、狭義のメディア政策に着目するだけでは不十分という点である。そして福祉的視点導入

の実質的意義を最大化し、さらに持続可能性を確保する観点からも、メディア法制やメディア行政も視野に入れた取り組みが重要であると結論付けられる。

メディア及び政策という学際的な概念同士の組み合わせは、多様な解釈を許容する。最も狭義に捉えられるゆえに、研究や実践の主たる対象となってきたのは「メディア政策 (media policy)」である。特に放送メディアの場合、放送政策は国家・放送事業者・国民 (視聴者) にとって重要な意味を持つと同時に日常的存在であり、放送行政と同一視されることも少なくなかった。そして本稿の考察は、メディア政策がメディア法制の下位階層に当たること、そして日々のオペレーションを指すメディア行政を常に付随させることを指摘し、メディア政策を中心にその周辺を複眼的に捉える必要性を明らかにしてきた。そして社会的弱者を悩ませる誤表象や偏表象が、放送制度という社会システムの階層構造内での周縁化に起因するならば、そうした階層構造を十分意識しない限り、問題の克服や現状改善は困難とすべきである。

また、行政機構あるいは弱者集団どちらのイニシアチブにせよ、社会的弱者を取り巻く状況の改善には段階的な取り組みが現実的である。その際には、関連法規の整備からメディア行政に展開させるアプローチと、個別プロジェクトの積み重ねから法制化に収斂させるアプローチの2つが考えられる。どちらが有効かは一概に決められないが、両者は実現可能性と影響力の点でトレードオフの関係にあると言える。また、社会的弱者対象の公的支援に対する社会的合意の有無や程度も重要であり、社会的な合意形成が一定程度以上なら法制化優先、合意形成の期待が難しい場合はプロジェクト重視で実績を積み重ねるのが賢明な方策と思われる。

4. 2 政策科学的なメディア研究の基盤確立に向けて

政策科学的なメディア研究とは、政策研究や行政学とは近接しながらも明らかに異なる、本稿が提案するメディア研究の一分野である。本稿はこの新たな学術領域の基盤確立に向けた導入的な一考察に過ぎないが、以下では政策科学的なメディア研究が何を意味し、どのようなベクトルを示すべきかを簡単にまとめておきたい。

渡辺 (2007, p.3) はメディア学あるいはメディア研究を、「メディアを中心に情報の流れの総過程を情報の個別的意味とその社会的位置づけ、およびその物的・精神的全体構造について研究する学問」と定義する。また、一般的に政策科学 (政策学) は、「政策・政策過程を分析し、政策を最も合理的に達成する手段や方法を研究する科学」 (大辞泉) と定義される。本稿で言及したとおり、メディア政策の研究は公共政策の一種として政策科学の対象であることを踏まえれば、政策科学的なメディア研究とは政策研究ではなく、政策科学のアプローチを採るメディア研究ということになり、具体的には政策手段としてメディアを活用する際の、効果・制約・社会的インパクト等が主要な研究対象と

なる。

花田（1994、p.20）は、「放送政策という実践的レベルに対して社会科学は、規範的・理論的にかかわりもするが、とりわけ経験的・分析的にかかわることになる」と述べ、「コミュニケーション研究が自らの成果によって政策決定をサポートすることができる」とすれば、それは社会的現実についての分析的情報を政策実務家に提供することによってである。問題はその情報内容の質ないし構造と到達距離であろう」と指摘する（前掲書、p.23）。しかしながら、この指摘は個々に独立したコミュニケーション研究と政策科学の有機的連携を意味し、行政管理的研究（administrative research）とも呼ばれてきた、実証主義的なコミュニケーション研究を前提にしているように思われる。

本稿の視点は、花田のような従来の発想に基づく連携とは異なるもので、政策科学のアプローチを採るメディア研究とは、メディア政策分析や社会情報学的な研究視点を可能な限り排除した、政策目的実現のために活用されるマス・メディアの運用と効用に関する研究である。また、既に国際開発のコンテキストで研究や実践が進む、人間・社会開発を志向する「開発コミュニケーション（development communication/mass media for development）」と呼ばれる領域があるが、本稿が想定するのはより広範なスコープでのメディア活用であり、具体的には地域振興やまちづくりに資する社会システム工学的視点でのメディア活用とその可能性に関する研究である。具体的には、広義の社会文化政策として推進されるオルタナティブなメディア実践などが研究対象になると思われるが、こうした研究は急速に進む格差社会や地域の過疎化、さらにはメディアの介在が水平的・垂直的に進む現代社会では、今後さらに重要性を増していくと予想される。本稿の論考を踏まえ、次号以降では「政策科学的なメディア研究」の意義や方向性についてさらに検討していくことにしたい。

注

- ¹ 記事の検索には、朝日新聞社及び日本経済新聞社が提供する記事データベースを利用した。
- ² 放送メディアの公共性と言っても、公正原則から公共放送論、さらに公共圏やパブリック・アクセスなど論点は多岐に渡る。また、ポッドキャストやワンセグ放送の普及による視聴形態の多様化は、公共性や社会的影響力といった放送メディアの特性を形骸化しつつあると考えられる。
- ³ 字幕番組とは「音声の内容を聴覚障害者に説明するための文字が付加されたテレビジョン番組」、解説番組とは「画面の内容を視覚障害者に対して説明するための音声が付加されたテレビジョン番組」を指す。総務省はこれら番組の制作を行う者に対する助成を行っており、平成17年度において字幕付与可能な放送時間に占める字幕放送時間の割合は、NHK 総合で98.2%、民放キー局平均で65.9%となっている（総務省 2007、p.296）。

- ⁴ 高齢者・障害者の ICT 利活用支援の促進に関して具体的政策は実施されておらず、独立行政法人情報通信研究機構を通じた基礎研究と、関連法（「身体障害者の利便の増進に関する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の増進に関する法律」）に基づく資金助成の制度を準備するに留まっている（総務省 2007、p.295）。
- ⁵ 花田（1994）も放送法制との関連で、「放送法制は放送政策に対して法的枠組みを与えるが、放送政策はそれに完全に規定されるわけではない。その枠組みのなかでどうプレーするかは政策行為主体の自由である」と指摘する（p.20）。

引用文献表

- 今光廣一（2005）「公共政策と行政」、『商学研究』、45（3）、441-453
- 草野 厚・近藤 匡（2004）「政策決定過程におけるマスメディアの機能：イージス艦派遣をめぐる議論における新聞報道の影響」、『総合政策学ワーキングペーパーシリーズ No.41』、慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科
- 総務省編（2007）『情報通信白書平成19年版：ユビキタスエコノミーの進展とグローバル展開』、ぎょうせい
- 花田達朗（1994）「放送制度と社会科学の間」、東京大学社会情報研究所編『放送制度論のパラダイム』、東京大学出版会、3-27
- 吉見俊哉（1996）「電子情報化とテクノロジーの政治学」、井上俊（ほか）編『メディアと情報化の社会学』、岩波書店、7-46
- 渡辺武達（2007）「メディア学とは何か」、山口功二・渡辺武達・岡満男編『メディア学の現在（新訂）』、世界思想社、2-18
- Gross, L. (1998). Minorities, Majorities and the Media. In T. Liebes & J. Curran & E. Katz (Eds.), *Media, Ritual and Identity*. London: Routledge, 87-102.