

# システム理論と世論の機能

—N・ルーマンの「テーマ化」機能の考察—

大 里 巖

## Systemtheory and Function of Public Opinion —Examination of “Thematizing” (Thematisierung) Function put forward by N. Luhmann—

Iwao OSATO

### Abstract

The classic conception of public opinion was formed in modern “civil society.” In present-day society, however, public opinion became incapable of adapting itself to such classic conception. Grasping the public opinion as system-functional conception, N. Luhmann intends to understand and clear the function of public opinion in the complicated present-day political and social systems as “thematizing” one.

In this paper, thesis of N. Luhmann is examined to evaluate its propriety.

### 1. 古典的世論概念の崩解

世論の古典的概念は18世紀の近代民主主義社会に由来する。社会に「ブルジョア」という新しい層が成立し、「公衆」(Public)の中核となった。公衆は教養と自律に基づく理性的判断を前提に、合理的な討論を通じて政治社会問題に対する公共の意見、すなわち世論を形成した。その意味で公衆は論議し、批判する公衆であり、この公共の討論の合理性に真理と正義の保障が期待された。

公衆には教養という一つの資格的制約が伴っていたが、討論するサークルにおいては社会的地位が同等でなければならないということは度外視され、同等性は「単に人間的なもの」を意味していた。人間、私人は公職の権力や威信を発揮しないだけでなく、経済的な従属関係も働かさないという意味で公衆を形成することが建前とされた<sup>1)</sup>。ルーマンの考えでは、こうした公衆理解に立つと、社会的分化のある特定の状況が世論の古典的構想の根拠になっているこ

1) J. Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit — Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Darmstadt/Neuwied 1962 (1981<sup>12</sup>), S. 52 参照。(細谷貞雄訳『公共性の構造転換』, 未来社, 1973)。

とを認めることができる<sup>2)</sup>。その状況とは次のような特徴をもっている。「つまり意見を形成するシステムは論議を交わす小さなサークルであり、そこでは人間は人間として出会い、受け入れ合うことができる。このサークルの内部秩序にとってコンフリクトと協同の分離が欠けていることが本質的である。換言すれば人は自分が論争している当の人物の認容を得ようと努力するということである。これは小さなシステムの枠内でのみ可能である。—中略—この内部秩序には、そのようなシステムの社会的形勢として分離化と分節化の一種独特なコンビネーションが相応する。サークルは参加者から彼等自身の他の役割一性、年齢、地位、職業、収入等一を知ろうとしないかぎり分離化している。これはまた『人間としての人間』という定式や『主体』という抽象的な概念を意味している。サークルはそれぞれ同じものとして、しかもそれぞれのサークルに割り当てられた特別な機能に基づいて形成されていないので、相互の関係では分節化している。」<sup>2)</sup>

論議を交わすサークルの成員は同等とされ、地位に依拠した経済的、政治的な影響が無力化されていると見做された結果、サークル内で形成された意見が、単にサークルの意見にとどまるのではなく、一般的なものと推定され、事実それが公表の機会を得て社会一般の意見として通用した。このような社会は論議するものが自分自身を「社会」として理解することを可能にする社会である。

しかし19世紀の後半から社会は工業化時代という新たな発展段階を迎え、大衆民主主義へと移行してゆく。この新たな展開の中で、理性的判断を備えた個人からなる公衆の合理的討論による合意という自由主義的な世論概念が現実的基盤を失い、崩壊してゆく。幾つかの理由が挙げられるのだが、論議する公衆に焦点を絞ると崩壊の決定的根底が明確になる。それは社会的人口の公衆から大衆への変化に伴う古典的なブルジョア的公衆の没落である。ミルズによれば、「(1)意見の受け手とほとんど同程度に多数の意見の送り手があり、(2)公衆にたいして表明された意見に、ただちに、また効果的に反応を示す機会を保障する公的コミュニケーションが存在し、(3)そのような討論を通じて形成された意見が、効果的な行動として——必要ならば——は現存の権威秩序に対抗する行動として実現される通路が容易に見出され、(4)制度化された権威が公衆に滲透しておらず、公衆としての行動に多かれすくなかれ自律性が保たれている」場合、公衆社会のモデルが生きているといえるのに対し、大衆においては「(1)多数の人々は、たんなる意見の受け手にすぎない。ここでは、公衆社会は、マス・メディアから印象を受け取る個人の抽象的な集合にすぎなくなっている。(2)支配的なコミュニケーションは、個人が迅速に、また効果的に反応を示すことを困難にし、あるいは不可能にさえするような組織におかれてい

2) N. Luhmann: Öffentliche Meinung. In: Politische Planung — Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 11.

る。(3)意見の行動への実現は、種々の権威によって統制されている。これらの権威は、そのような行動の進路を組織化し、統制しているのである。(4)大衆は、制度化された権威からの自律性をまったく持っていない。制度化された権威の代行者は、この大衆に滲透し、討論を通じて意見を形成するさいの自律性を根こそぎ奪ってしまう。」<sup>3)</sup> こうして公衆を欠いた大衆社会では、古典的な意味での世論を成立させる基盤が失われるのである。

これに対しルーマンは公衆の喪失をシステム論の機能的な見地から理由づける<sup>4)</sup>。すなわち論議する公衆に支えられた世論の崩壊は複雑化したシステム構造の非蓋然性と非安定可能性に還元せねばならない。つまり特殊な機能を持たぬ分節化した部分システムの分化は決して安定的ではないのであり、公衆のサークルとは正に分節化した部分システムであった。しかるに社会の複雑性の増大に合わせて、部分システムは継続的な機能分化と特殊化の方向をとり、その結果この分化を免れた公衆のサークルが「自分は社会である」と主張することが不可能になる。一般的な関心を示し、特殊化されることもなく、したがって一定の機能の選択メカニズムも備えぬ、論議するサークルは確定的な存続条件を欠くに至った。

## 2. 新しい世論の概念と機能

いずれにせよ、現在われわれが日常的に理解する世論は、概観した古典的概念とは隔たりがある。先程のミルズの大衆社会の図式にしたがえば、大衆社会は1つの巨大なメディア市場であり、そこでの世論はマス・メディアの送り内容に対する反射にすぎない。ここでは公共の討論というフィルターに拘束されることもないし、政治的支配に対する批判的監視という役割も欠落している。ベレルソンは「世論とは、国際関係、国内政治、立候補者、人種問題など、一般の関心の的になっている政治的、社会的諸問題に対する大衆の反応（すなわち、賛成、反対、無関心など）を意味する。」<sup>5)</sup>と定義しているが、大衆の反応という受動的傾向がミルズと相通じている。これを一層実体に即してみるならば、「世論とは同一の社会集団の成員である時に、ある争点に対して人々が示す態度に照応する。」<sup>6)</sup>ということになる。

こうした世論の転換をハーバマスに従って分析すれば、次のようになる。「先ず世論の主体たる公衆は大衆と、次いで二人またはそれ以上の個人からなるコミュニケーション過程と相互

3) C. W. Mills: *Power Elite*, New York 1956. 鶴飼信成、綿貫謙治訳『パワー・エリート(下)』、東京大学出版会、1958、56頁。

4) N. Luhmann: *Öffentliche Meinung*, a.a.O., S. 11 ff 参照。

5) B. Berelson: *Communication and Public Opinion*, reprinted in W. Schramm(ed.), *Mass Communication*, Univ. of Illinois Press 1960. 学習院大学社会学研究室訳「コミュニケーションと世論」、『マス・コミュニケーション』、297頁。

6) L. W. Doob: *Public Opinion and Propaganda*, N. Y. 1948, p. 35.

作用過程の社会心理学的基盤たるグループと同一視される。『グループ』は豊富な社会的・歴史的前提条件を度外視し、制度的諸手段をも、そしてさらには、かつて私人達が政治的に苦言を呈する公衆という特殊な連合を結ぶために決定的な意味をもっていた様々な社会的機能のネットワークさえも度外視している。『意見』そのものもこれに劣らず抽象的に理解される。意見は、はじめはまだ論争的になる話題についての表現と同一視されたが、後には態度の表現、さらには態度そのものと同一視される。」<sup>7)</sup>

世論がこのように社会心理学的に把握されるならば、政治的支配者の行政管理の上で駆使される操作という観点から、その機能が問われるであろう。換言すれば操作されうるものであっても、世論は依然として政治システムの決定過程に関わることになる。

しかし、現代社会の複雑性を念頭におくと、決定過程以前に、何が法的・政治的な問題なのかを限定しなければならない。政治的・法的に生じうべきことは、“他のようでもありうる”という意味で不確定的であり、偶然的である。この政治的不確定性、つまり高度な恣意性は、もし真理によるのではないとすれば、やはり議論によって錬磨された意見によって縮減されねばならない<sup>8)</sup>。ルーマンによれば不確定性の縮減という問題は、近代意識形成に対する社会構造的変化の後では特に意義を持つが<sup>9)</sup>、世論の機能もこの問題にかかわる。「われわれの命題は、世論の概念はこの問題を人間の体験と行動の一つの特殊な領域、すなわち対人的、とくに政治的コミュニケーションに関係づけるということである。コミュニケーションが意識的な注意力に対する最小限の潜勢力で満足せねばならないということを考慮に入れるならば、一そしてこれが啓蒙時代の自己理解と理性概念に対する相違点なのだが—このようなコミュニケーションは考えられうるテーマをいつでもあらかじめ持っていなければならない、ということがはっきり見えてくる。世論と呼ばれるものはそのようなコミュニケーションケースの領域に存在しているようで、それらのケースの予測性が政治的可能性の恣意性を制限している。」<sup>10)</sup>

この場合、ルーマンはテーマを「多かれ少なかれ不確定で発展可能性をもつ意味複合」<sup>11)</sup>と理解する。人はそれについて他の人と話すことができ、しかも内容的には同一の、または異った意見を持つことができる。天気、円高、INF 交渉、ポスト中曽根等である。コミュニケー

7) J. Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 284.

8) N. Luhmann: Öffentliche Meinung, S. 12.

9) 不確定性は“他のようでもありうる。(Auch-anders-möglich-Sein)”という意味で、諸可能性でもある。可能な出来事の総体をルーマンは複雑性と理解するが、複雑性の縮減については、拙訳「社会システム理論としての社会学」、N. ルーマン著・土方昭監訳『法と社会システム』、新泉社、1983、130頁以下を参照。

10) N. Luhmann: Öffentliche Meinung, S. 13.

11) a.a. O. S. 13.

ションのパートナーは、一般的に共通のテーマを想定しなければ、互いにコミュニケーションを始めることができない。共通テーマを前提として意見の差異が明瞭になる。コミュニケーションが相互作用的に行われる場合にはテーマと意見の二重構造が必要である。お互いが想定する共通のテーマの下で、互いの意見が交わされる。したがってテーマと意見が融合し、テーマに反論の余地のない意見が必然的に随伴すれば、コミュニケーションは操作的になる。複雑化した社会関係は複雑なコミュニケーション過程によらなければ処理できないのであり、テーマと意見の分化は複雑化したコミュニケーション過程のポテンシャルとなる。その場合、意見形成の前に、諸可能性の地平から一定のテーマを選択しなければならないのであるが、政治的コミュニケーションにおけるテーマの選択にこそ世論の機能を読み取らねばならない。そして「この機能は意見の正当性から成り立っているのではなく、テーマの吸取的、構造付与的性能の不確実性から成り立っているのである。」<sup>12)</sup>

以上のように、ルーマンは世論の機能を意見の形態に求めようとするのではなく、意見形成を整序するテーマの設定に求めていることは明白であるが、彼はこれにより世論研究をシステム理論と結びつけることが可能となると見ている。つまりシステムにおいて現実化する経験と行為の可能性の数および多様性は「テーマ容量」と結びついているが<sup>13)</sup>、「テーマ容量」とはシステムのコミュニケーション過程のテーマ的構造化の帰結であり、この構造化にこそ世論が寄与しなければならないからである。以下ではシステム理論的に把握した世論の「テーマ化」機能を概観してみたい。

### 3. 世論の「テーマ化」機能

#### 1) 世論としてのテーマと注意準則

潜在的に政治的コミュニケーションの対象となるべき膨大な事象の中から、世論というメカニズムを通じて限定されたテーマが選択されるためには、注意準則が必要である。これは選ばれた政治テーマが正当であると判断する準則、すなわち決定準則とは区別されねばならない。

テーマは直ちに特定の政治決定を義務づけるものではない。そのテーマに関してどのような意見が提起されるか、どの意見が正しいのか、どういう解決が用意されなければならないのかは未知数のままである。テーマは政治的に取り上げてみなければならない問題があるという注意を喚起する。したがって意見や希望としては正当であり、理にかなっている提案であっても、注意喚起力を伴わなければ、それだけでは政治的コミュニケーション過程での一つのテーマにはなりえないことになる。意見や希望は先ず注意基準のフィルターをクリアしなければなら

12) a.a. O. S. 15.

13) a.a. O. S. 15. 参照。

ないのである。ルーマンは注意準則として次の6つを示唆している<sup>14)</sup>

i) 特定価値の傑出した優位

特定価値の脅威や損傷が生ずれば、それらの脅威は必然的に政治テーマになる。平和の脅威、司法の独立の侵害、政治的スキャンダルが道徳的に問題になる場合などが想起できよう。

ii) 危機と危機の徴候

危機は数多くの価値の達成水準を不明確に、不確実に、しかし時間的切迫をもって危険に陥れるという点で、価値の予期せぬ脅威であるとともに、習慣化された要求水準におけるシステム存続への脅威でもある。

iii) コミュニケーションの送り手の地位

政治的指導者、著名人、社会的大立て者は彼等の地位の故に、報道の際に注目を受けやすい。

iv) 政治的成果の症候

成果そのものは複雑な政治世界では測りがたく、成果の症候がその代わりとなって注目を浴びる。たとえば投票数が増加するとか、名前や事柄が新聞に出るとか、最高位の役職にある人に直接会っているなどがそれである。

v) 出来事の新奇さ

変化の無い状況は関心を惹き起こさない。これに対し何らかの変化や目新らしさは注目を集める。新しいということ自体が、可動的で複雑な社会では重要性の価値づけをされる。

vi) 苦痛ないし文明化した苦痛の代用品

具体的な例として、切迫した肉体的あるいは器質的障害、「ストレス」、人が執着している親密な関係に対する脅威、金銭上の損失、予算の切り詰め、失業などが考えられる。

ちなみに、注意準則の実証性は、ニュース選択の客観的標識を解明しようとする経験的諸研究によって裏付けられている<sup>15)</sup>。

注意準則というフィルターを通して、世論として形成されるテーマは、多様な意見と多様な決定の可能性を留保している。テーマに関していかなる意見が交わされ、いかなる決定が行われるかは、政治的コミュニケーション過程において流動的であり、ここにルーマンは世論のテ

14) a.a. O. S. 16. ff 参照。

15) 主要なものを挙げれば、J. Galtung and M. Holmboe Ruge, *The Structure Foreign News. The Presentation of thr Congo, Cuba and Cyprus in Four Norwegian Newspapers.* In: *Journal of Peace Research*, vol. 2, 1965, p.p. 64-91. E. Østgard: *Factors Influencing the Flow of News.* In: *Journal of Peace Research*, vol. 2. 1965, p.p. 39-63. J. D. Halloran, P. Elliott, G. Murdock: *Demonstrations and Communication. A Case Study*, Harmondsworth 1970. W. Schulz: *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der akutuellen Berichterstattung*, München 1976. なお、拙稿「海外ニュースのリアリティとニュース要因」、『新開学評論』, 32号, 1983年, 25~36頁も参照のこと。

マ化機能の特性を見るのである。

## 2) テーマの時間的可動性<sup>16)</sup>

ところで、政治的コミュニケーションのテーマは多様な意見と多様な決定に開放されているばかりではなく、テーマそのものが様々な必要に従って変更されうるという性質を有する。その変動は人間の人生と同じような道をたどる。政治的テーマには先ず潜伏段階がある。この段階ではテーマは加担者や関心をもっている人にとっては可視的になっているが、そのテーマが経歴を開始し、議事かけられるようになるための名前が欠けている、「いじめ」、構造不況、高令化社会 etc. 潜伏段階を脱せぬテーマも生まれてくる。突破するまでの時間の長短もテーマによって異なる。ともかくいくつかのテーマは突破に成功し、政治家の手に移り、さらには大衆を獲得し、マス・メディアを通じて報道される。テーマについての意見や決定が可能になる。テーマは有力者や専門家によって取り扱われる。しかしやがてテーマは宣伝力を失い、専門家たちが顧りみなくなる。こうしてテーマの歴史が終る。

各テーマが自分の生活史を持ち、一定のキャリアを果たすということは、一定の時間的制約に条件づけられて、政治的コミュニケーションの対象になることを意味する。政治システムはあまりにも多くのケースを同時に処理することができない。したがって新しいテーマを取り上げるためには、古いテーマを処理して、片付けなければならない。テーマに利害のある人々にとって適切な決定がなされるかどうかは別として、個々のテーマの時間的限定性の故に、意見形成や決定を必要とする新たな諸テーマが、古いテーマに代って、政治システムの俎上に上せられるのである。

## 3) テーマの制度化と公共性

機能的分化の進んだ現代社会では、公共性の概念は政治システム概念として把握されなければならない。そうすると「公共性とは政治システムが公共的状況の中立化機能を実現できるような状態—つまり、コミュニケーションが社会の非政治的部分システム（たとえば家族、研究集団、銀行、階級特有のクラブなど）や政治システムの、より狭い部分システムの特殊性（たとえば個々の利害連合や政治政党や専門部門）によってなされるような状態—を作り出すことを意味する。」<sup>17)</sup> こういう状態を可能にする条件は、政治的コミュニケーション過程のテーマの制度化である。そしてテーマがコミュニケーション過程で取り扱うことができると想定することが可能である場合、テーマは制度化されているということが出来る。その意味では公共性とは「テーマの受諾性の可能性」<sup>18)</sup> であるといえる。われわれは通常「パートナーによってど

16) N. Luhmann: Öffentliche Meinung, S. 17 ff, 参照。

17) a.a. O. S. 21.

18) a.a. O. S. 22.

んなテーマが生じうるか、テーマによってどのパートナーとコミュニケーションができるかを予想できる。テーマがパートナーの発見を達成できると予想される場合、テーマには公共性がある。つまりテーマが政治的コミュニケーションとして広く、関係者や専門家、政治力のある人々に受け入れられると仮定することができるということである。

テーマとしての世論の物的、時間的、社会的性格を合せて考察してみると、世論がかなり複雑な形成物であるということが分かる。世論として取り上げられるテーマは、客観的で合理的な選択基準（注意準則）に適合することが条件であるが、多数かつ多様である。テーマとなった現象は、それぞれ個別の生活歴をもち、長短は様々であるが、一定の持続性を有する。テーマに参加する人々の数は、テーマによりその都度異なるが多数である。しかし規模的な性格よりも、時々々の社会情勢に応じて、ある規則性をもって世論が生まれてくる点に、ルーマンはその複雑性を見る。「世論として生まれてくるものの限定条件というものがある。そしてこの限定は単純に、人が持つことができる意見、持つことができない意見、そして正しいか間違っているかであろう意見の内容の中にあるのではなく、その限定は世論が一つの社会システムを構造化し、その社会システムというものは様々な具合に、しかも恣意的なやり方ではなく発生するものであるということから生ずる。」<sup>19)</sup>

世論の機能をテーマの設定と理解するならば、世論により政治的コミュニケーションの場にテーマが提供される。このテーマに関していかなる意見が交わされ、いかなる決定がなされるか留保されている。しかし設定されるテーマは構造的に限定されるため、政治システムの処理を必要とするテーマが疎漏する可能性が生ずる。ルーマンはこの構造的限界の回避についても触れているが、それについては後述したい。それよりも気になることは、ルーマンが世論とマス・コミュニケーションの関連について直接言及していないことである。ただしマス・メディアの機能については、別の論文<sup>20)</sup>で詳説しているので、世論との関連を考察してみたい。

#### 4. マス・メディアの機能

ルーマンはマス・メディアの機能も彼のシステム理論によって解明する。たとえば政治システム、経済、宗教、法といった、社会の機能領域は、社会進化の過程で、自律的な、独自の選択性を有する部分システムへと脱分化（機能的に他の機能領域から完全に分化しきること）してきた。これらの機能システムはその自律性とシステム独自の抽象化能力を一つの特異な機能

19) a.a. O. S. 24.

20) N. Luhmann: Veränderung im System gesellschaftlicher Kommunikation und die Massenmedien. In: O. Schatz (Hrsg.), Die Elektronische Revolution, Graz 1975, S. 13-30 参照。



に依拠している。つまり全体システムに対する部分システムとしての特殊な貢献，別言すれば他の部分システムに対する機能的優位を保持する。それによって社会的問題の一部を選択的に自己の処理分野とする。

この中介メカニズムとともに，主要な機能システムは各々システム独自のコードを有する。経済システムは所有，非所有に基づく財と貨幣のコードで作動し，科学は真理と非真理で，政治は強と弱のコードを用いてコミュニケーションを行う。

第3の中介メカニズムは組織能力である。組織力は前述した二つの中介メカニズム，機能的特殊化とコミュニケーションコードの基礎の上に成り立つ。たとえば大規模な教会組織は信者と非信者という区別によってのみ発展しうる。

こうしたメカニズムにより，機能システムは複雑性をはらむ世界地平から，自己の機能にふりむけられるべき事象を選択する。

これに対してマスメディアの場合，その中介メカニズムを欠いているため，限定された分野の選択に根拠を見出すことが難しい。しかしマス・メディアの対象となる事象はそのままで非限定的であるので，やはりしかるべき複雑性縮減の原理を発見しなければならない。

ルーマンは選択尺度を3つ挙げる<sup>21)</sup>。最も重要な縮減原理は時局性 (*Aktualität*) である。一般的に「新しさ」はニュース・ヴァリューを持つ。ことに変化の激しい現代社会では「新しさ」への注視は怠れない。さらに世界社会へと発展しつつある現代の時間構造とも関連してくる。現在という瞬間が過去と，開かれた，場合によっては別様のものとなる未来との分岐点と考えられるようになり，その結果として，過去の文化的相違にもかかわらず，共通の未来を見出すことを必要条件とする世界社会が可能となる。

第2の選択基準としては注意 (*Aufmerksamkeit*) が挙げられる。注意を引く事象がニュース・ヴァリューを持つことは，前述したニュース要因の研究<sup>22)</sup>でも明らかにされている。この基準は世論のテーマのフィルターとなる注意準則と基本的に一致している。

最後に即物的分化 (*Sachliche Differenzierung*) が挙げられる。マスメディアではメディア毎に事象に則したジャンルが形成されている。番組，放送シリーズ，出版シリーズ，新聞のページ，編集方針等は，自とその選択すべき事象を決定し，しかも並存的に多様な事象を取り上げる。

こうしたマス・メディアの縮減原理の複合は構造的に確定された自律性を持つもの，つまり独立した機能システムと認めうるものであろうか，それとも他の部分システムに帰属するものなのであろうか。マス・メディアは独自の優先機能を有するのであろうか。

ルーマンは，人々を共通の現実に参加させることに，マス・メディアの優先機能があると見

21) a.a. 0. S. 21~27 参照。

22) 本文，284頁参照。

る。地平が不可視的になった世界社会で、膨大な事象の中から、現実と思われるものを抽出して、人々に提供できるのはマス・メディアである。メディアのこの現実提供機能を世論のテーマ設定と同一視してよいのかどうかは、彼の論述の中に明瞭には示されていない。とくに世論形成（テーマ設定）がマス・メディアに負うところが多いという命題には、ここでも答が与えられていないのである。

## 5. 実証的研究との関連

ノエレ・ノイマンはこの点に関して、一つのもっともな解釈を下している。高度に発達した社会においては、世論は、公共の論議に適した数多くの問題の中から一定の論題を選び出し、人々の関心をその論題に向ける機能、つまり「テーマ化」機能を有する、というルーマンの主張を紹介し<sup>23)</sup>、この「テーマ化機能」のアイデアは、マス・メディアの「議題設定機能」を観察する多くの実証的研究の所見に合致している<sup>24)</sup>、と述べている。彼女の解釈に立てば、世論のテーマ化にはマス・メディアが著しく関与していることを認めうることになるが、ルーマンの説くマス・メディアの現実提供機能を世論のテーマ設定機能をも含めたものと理解すれば、一応納得のできる解釈である。

メディアの報道は人々を取り巻く環境の一つの解釈であり、観察しうる事象と同時に、むしろ観察しえない事象に対する意味付与であり、メディア内容が「現実」を形成する。広大で複雑な世界社会の事象を、われわれはそうした選択的なメカニズムを通してしか把握できないのであり、われわれにとって環境とは正にリップマンのいう「疑似環境」なのである<sup>25)</sup>。したがってマス・メディアが環境の認知に関しては、その偉力を発揮するであろうことを十分に推測できる。この意味で、メディアは人々に話題にすべき問題を提供するのであり、プレスは何を考へべきか (what to think) を人々に伝えることにはあまり適さないが、何について考へべきか (what to think about) を人々に伝えることでは驚くほど成功する<sup>26)</sup>、というコーエンの示唆が納得しうるものとなる。

コーエンやラング夫妻<sup>27)</sup>の論議に基づき、マックームスとショウはマス・メディアの機能

23) E. Noelle-Neumann: *Kanonanz und Öffentlichkeitseffekt. Ein neuer Ansatz zur Analyse der Wirkung der Massenmedien.* In: *Publizistik* 18 (1973), S. 41.

24) E. Noelle-Neumann: *Die Einfluß der Massenmedien auf die quasistatistische Wahrnehmung der Meinungsklima als Beispiel, warum die Wirkungsforschung neue Fragen stellen muß.* In: O. Schatz (Hrsg.): *Die Elektronische Revolution*, Graz, 1975, S. 13~30 参照。

25) W. Lippmann: *Publik Opinion*, New York 1922. 高根正昭他訳『世論』, 河出書房, 1963年, 14頁。

26) B. C. Cohen: *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press 1963, p. 13.

27) K. Lang and G. E. Lang: *The Mass Media and Voting.* In: B. Berelson and M. Janovitz (eds.), *Reader in Public Opinion and Communication*, 2nd ed., New York. Free Press 1966, p. 468.

に関する新しい仮説を提示した。「マス・メディアは態度の方向や強度にはわずかな影響しか及ぼさないかもしれないが、政治的争点に対する態度の顕出性(salience) に影響を与えることで、各政治キャンペーンに関する議題を設定する。」<sup>28)</sup> というものだが、これがいわゆる「マス・メディアの議題設定機能」<sup>29)</sup> (agenda-setting function of mass media) の仮説である。

仮説を検証するために、マックームス等は1968年の大統領選挙戦に際してチャペルヒルの住民の中から、まだ投票意図の決っていない100人をサンプルとして選び、彼等に自由回答の形で主要な争点と思っているトピックスは何であるかを聞きだし、それを内容別にカテゴライズし、回答比率の高い順に争点のランクづけを行った。同時期に有権者が政治情報を得ていたと思われる新聞・雑誌・テレビの内容分析を行い、出現頻度にしたがって、メディアの強調した争点のランクづけを行った。その上で有権者とメディアの争点順位の比較をしてみると、0.97という高い順位相関係数が得られた。この結果に基づき、マックームス等はメディアの争点強調度が、有権者の争点の重要度の判断に影響をあたえたものと推定し、仮説を実証した。

議題設定仮説に従えば、「テーマ化」へのマス・メディアの影響力はかなり蓋然性の高いものになる。しかしルーマンが「テーマ化」へのマス・メディアの影響に関して言及していないのはそれなりの理由があると思う。テーマのキャリヤの描写からも窺えるように、世論としてあるテーマが設定され、意見が交わされ、決定が行われる程に、テーマが公共性を獲得するためには、利害関係者の努力や戦略、知名人や有力者、政治部局などの関与も重視されており、決してマス・メディアによって広く取り上げられ、話題になることが決定的条件であることを明言していない。いってみれば、ルーマンは、テーマの内容が社会システムにとって重要であれば、随件条件に多少左右されることがあっても、テーマとしての公共性が生じてくると考えているように思える。そうであればマス・メディアはテーマの設定にとって重要な契機ではあるが、決定的なものではないことになる。一步を譲っても、客観的な選択基準が働くので、マス・メディアは設定価値があるならば、そのテーマをしりぞけることができないということであろう。そしてテーマが形成されるならば、テーマをめぐる、様々な意見が生まれ、それらの意見の交換が行われ、そして必要な決定がなされる可能性の余地が生まれる。

28) M. McCombs and D. L. Shaw: The Agenda-Setting Function of Mass Media. In: Public Opinion Quarterly, vol. 36, p. 177.

29) 議題設定機能仮説に関する日本文献は、竹下俊郎「マス・メディアの議題設定機能——研究の現状と課題」、『新聞学評論』, 30号, 1981年, 203-218頁。竹下俊郎「議題設定研究の視角——マスコミ効果研究における理論と実証」、『放送学研究』, 34号, 1984, 81~116頁。児島和人「マス・コミュニケーションの新たな効果モデルの生成」、『放送学研究』, 34号, 1984, 117~143頁。児島和人「政治過程とマス・コミュニケーション」, 竹内郁郎・児島和人編『現代・マス・コミュニケーション論』, 1982年, 218-245頁。竹内郁郎「受客過程の研究」, 竹内郁郎・児島和人編, 前掲書, 44~79頁を参照。

しかし、ここに二つの疑念が生まれる。(1)前述した、客観的にはテーマ化されるべき問題がすべて世論としてテーマになるか。(2)テーマをめぐって必要な意見が提示され、適切な決定が下される保障があるか。

以上の論議を進めるために、大衆社会における世論の可能性を模索する、もう一つの著名な理論、すなわちハーバマスの二つの公共性と世論のあり方をめぐる主張を手掛りにしてみたいと思う。

## 6. 討論による意見形成の可能性

ハーバマスの関心は、世論が議論を尽くした意見形成によって政治支配者に対する批判的審級となることであるといえよう。大衆民主主義社会でそれを実現するにはどうすればよいか。その模索の前提として、現代社会における公共性の構造の分析を行う。

「市民社会」の論議する公衆によって成立した政治的公共性は、大衆社会への移行とともに解体する。それに代って現代では、二つの競合する公共性の形態が成立する<sup>30)</sup>。一つは市民的公共性の解体形態で、陪臣化された公衆の頭越しに、諸組織によって行われる示威的、操作的な広報の傾向、もう一つは、陪臣化されながらも、諸組織を通じて公衆が公共的コミュニケーションを通じて行う批判的広報の形態である。そして批判的広報が実施される度合が民主化の度合を示している。

批判的広報を実現する可能性を検討するにあたって、ハーバマスは公式的なコミュニケーション領域と非公式的なコミュニケーション領域を分析する<sup>31)</sup>。非公式的コミュニケーション領域の意見にも様々な次元があり、一番低い次元には、死刑や道徳に対する態度のような、議論するまでもなく文化的に自明な意見があり、次の次元には、戦争と平和に対する態度、特定の安全願望といった、あまり議論されることのない自己の生活史の基礎体験にもとづく意見、第3の次元には、文化産業的自明性がある。これは消費者が余暇の時間などにさらされている広報宣伝によって一時的に形成される意見である。

公式的コミュニケーション領域には、非公式的意見に対立するものとして、疑似公共的意見が流通している。これ等の意見は公式発表、公示、声明、演説のような形態をとり、通常は住民大衆を素通りして、比較的狭いサークル内で、大きな政治新聞や政治ジャーナリズムと政治的諸機関や政治に関わる社会の諸組織の間で流通する。この疑似公共的意見は広範な公衆に向けられうるとしても、あくまでも特権的な意見であって、公開論議の機会を持つわけではない。

二つの領域はマス・メディアで結ばれているが、それは政治的権力集団からの示威的・操作

30) J. Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 274.

31) a.a. O., S. 288 ff.

的コミュニケーション活動の連絡網として用いられるのであり、大衆はマス・メディアを通じて宣撫される。ここで提示される意見を、ハーバマスは「公共的に表明された意見」とし、疑似公共的意見とは区別された、もう一つの公式的コミュニケーション領域の意見とする。しかしこれは彼の定義では世論とはいえない。これに対し、政党や公共団体等の組織内部の公共性を介して流れる公式的コミュニケーションの過程に私人が参加し、論議、批判を加えるならば、そこで生まれる意見は「厳密な意味での世論」<sup>32)</sup>といえる。つまり、これらの組織が幹部のレベルだけではなく、公衆たる私人も含む一般の成員のレベルでの公共性を可能にするものであれば、「私人の政治的意見と例の疑似公共的意見との間の相互的応答の可能性も成り立つわけである。」<sup>33)</sup>

## 7. テーマとしての世論への疑義

すでに明らかなように大衆民主主義の構想は、社会の中に強力で大規模な利益集団ないし結社の闘争の場<sup>34)</sup>を想定する。世論は主としてこれらの集団とその頂点に立つ政治支配者達に操縦されるが、マス・メディアはその操縦のためのパイプとなる。この状況では民間人の間に論議するコミュニケーションが成立しても、その成果を組織間のやりとりで形成される公共的意見へ反映させることができない。だからこそ政党や公共の団体に所属する成員で、論議する私人たる者が、その組織を批判をもって論議する公共の場としてゆかなければならない。そうすれば各組織内の私人の意見を反映した公共性が、組織間で交わされる公共性と結びつき、そこに「批判的公然性」(kritische Publizität)<sup>35)</sup>が成立する。ハーバマスの描く自由主義的世論の復権はおよそ以上のような形態をとるであろう。

しかしルーマンは組織内部での公共性の形成はしばしば機能障害に通ずると考える<sup>36)</sup>。機能集団は意識の分割に依拠しており、組織内部にかの論議する公衆の基礎となるべき相応した体験を現実化できないのであり、よくても気まずい公共性の樹立に終るからである。

そこでテーマの形成を世論の第一義的な機能とする見方が生まれてくるのだが、社会を大衆化社会と把握すれば、テーマ設定も政治を執行する集団とそれとの均衡を目指す集団との利害に著しく左右されるのではないかという疑念が生ずる。そして現実にはテーマ設定は実証的研究が示唆するようにマス・メディアの手に委ねられている。その場合には、民間レベルで強くテーマ化を期待されている社会・政治的問題が必ずしも日の目を見ないという事態が十分に予

32) a.a. 0., S. 292.

33) a.a. 0., S. 292.

34) C. W. ミルズ：パワー・エリート（下），55頁。

35) J. Habermas, S. 292.

36) N. Luhmann: Öffentliche Meinung, S. 12. 参照。

測できる。

この杞憂を排除するために、ルーマンは前述したとおり注意準則の客観性に信頼を寄せる。その背景にはシステム理論的な発想がある。つまりシステムの存続、維持に必要な機能は各部分システムが引き受ける。何が政治システムの処理に委ねられるべきかを判定するのは世論の仕事であり、それはテーマの設定として行われる。世論は原則としてシステムにとって必要不可欠なテーマ設定を行うであろう。さもないとすればシステムの維持存続がおびやかされるであろうから。しかし注意準則の客観性はマス・メディアと政治執行者を含めた大規模組織の利害によってバイアスをかけられやすい。それにもかかわらず、個々の問題が世論の問題となるためには注意の敦居を越えさえすればよい。そのために関与者は世論としてテーマを設定できるよう様々な努力と戦略を用いなければならないとルーマンはいう。とはいえ、民間レベルでのテーマ促進が容易にはかどらないというのが現実である。ルーマン自身もそれを認める。「要するに世論のテーマの作成、利用、継続はそのためにとくに装備した、本職の政治家の仕事になってしまう。参加による管理として計画されたものが管理による参加、すなわち情報、情勢、関係、投票数としてももちろん自分自身をも有効に利用することを知っている人々の参加になってしまう。」<sup>37)</sup>

このような事情のもとでは、一般大衆の間で関心があっても、政治システムに関与する組織の利害に結びつかなければ、世論つまりテーマとはなりえないということがやはり避けられないであろう。それは当面、システムの存続にとっては決定的な意味を持たないかもしれない。しかし大衆の中に無関心が増大してゆくという面を見逃すことができない。

ここで疑念の第二点に移りたいと思う。ルーマンによれば、世論がテーマとして提示されても、そのテーマに関する意見や決定は不確定的であり、多様な発展の可能性が秘められている。しかしテーマが主として政治を掌握する組織によって形成され、マス・メディアを通じて提示されるとき、そのテーマに随伴するはずの意見、決定は不確実、未確定的であろうか。大衆社会の構図にしたがえば、これも政治に関与する大規模組織間の意見の応酬という形で回避できるかもしれない。しかしその結果として、大衆がマス・メディアを通じてそれらの意見を世論として受けとるだけであれば、大衆はやはり無関心へと後退してゆくにちがいない。

ハーバマスはその打開策として組織内部での公共性の樹立を提唱したが、形式的すぎると思うし、ルーマンのいう通り現実にそぐわない。それよりも大事なことはハーバマスのいう私人たる公衆のポテンシャルの増大ではなからうか。つまりテーマを提示し意見を表明する用意のある私人がこの社会においても一層多く育ってくることである。なぜならば大衆の側に必要な

37) a.a. O., S. 26.

テーマを設定するための、注意の敦居を越えるだけの「アピール・パワー」があれば、必ずしも組織内部での批判的公共性の確立ではなくとも市民運動や住民運動の形をとって世論への足がかりをつかむことができるからである。

そのためには、特殊な機能を持たぬ分節的な集団であるが故に不安定ではある「論議するサークル」が必要である<sup>38)</sup>。それは市民社会の公衆とちがって、自己を社会と考えることもないし、自分達の批判や意見が常に政治的決定に直結してはいない。しかし機能集団に所属することによって分裂した成員の意識を、このサークルは統合する。そして社会に生じた諸問題で政治的コミュニケーションのテーマとせねばならない問題があれば、注意準則を突破するための様々な努力と戦略を実行に移す気運を成員間に醸成する。このような集団は不安定でありながらシステム理論的にも機能する集団である。それは本来個々の社会成員の生活条件の改善を目指して形成されてきた社会システムを、血の通ったものにするからである。

---

38) 拙稿：「地球社会と時代の転換」、『世紀』，11月号，1987年，21頁。