

「放送の公共性」再考

——メディア環境の変容と公共圏概念の展開

山
腰
修
三

- 一 問題の所在
- 二 放送の公共的機能とNHK
 - (一) 公共放送の位置づけと役割
 - (二) NHKの「公共性」の問い直し
 - (三) 公共サービスメディア論とその批判
- 三 公共圏概念を通じた理論構築の試み
 - (一) 「放送の公共性」をめぐる批判的アプローチ
 - (二) メディア研究、マス・コミュニケーション研究における公共圏概念
 - (三) 公共圏概念による「放送の公共性」の再定義
- 四 公共圏概念の視座転換
 - (一) ハーバーマスの公共圏概念をめぐる批判
 - (二) 複数の公共圏とデジタルメディア
- 五 ラディカル多元主義と「放送の公共性」論の展望

一 問題の所在

本稿は、テレビと民主主義の関係が日本のメディア環境の中でどのように語られ、構想されてきたのかを政治コミュニケーション論、民主主義論の観点から批判的に検証することを目的とする。

テレビと民主主義の関係は「放送の公共性」の文脈で論じられてきた。「放送の公共性」は放送事業をめぐる制度的な次元にとどまらず、民主主義社会の発展や深化といった観点から理解されてきた。そして、一九五三年の放送開始以来、放送メディアとしてのテレビは市民生活における中心的メディアとして位置づけられ、その中でも公共放送である日本放送協会（以下NHK）は日本社会の民主主義の発展に寄与することが期待されてきた。メディアと民主主義の関係を考えるうえで、「放送の公共性」はその中心のひとつを形成してきたのである。

しかしながら、テレビ放送六〇年を迎える中、放送の公共性を議論する基盤そのものが大きく変容しつつある。その一つは、デジタル化とインターネットの発達に伴うメディア環境の急速な変化である。放送と通信の融合は従来の放送概念、そしてテレビの公共的役割の再考を迫っている。もう一つは、民主主義論の変化である。近年の民主主義論の動向は、国民国家を前提とした放送メディアと民主主義の関係性の枠組みを揺るがしている。今日のメディア環境において、放送の公共的機能はいかに構想しうるものであろうか。また、それは民主主義の発展や深化にどのように関連づけられるのだろうか。

これらの問いに答えるために、本稿では「放送の公共性」についてメディア環境とメディアをめぐる民主主義理論の相互関係から考察を進める。とくにNHKを主たる対象とし、また、公共圏概念に注目しつつ、「放送の公共性」がどのように論じられてきたのかを批判的に検証することにした。

二 放送の公共的機能とNHK

(一) 公共放送の位置づけと役割

日本における「放送の公共性」の議論は、主としてNHKの位置づけや役割をめぐって展開してきた。

周知のとおり、放送メディアは電波の希少性と社会的影響力の大きさを根拠に法的規制の対象とされてきた。⁽¹⁾ そして一連の法的言説を通じて放送メディアの公共的機能が規定されてきたのである。例えば放送法の制定理念が記された同法第一条において、放送メディアの「公共性」は次のように表現されている。

- 1 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。
- 2 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。
- 3 放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること（傍点引用者）。

このように、「放送の公共性」は「健全な民主主義の発達」との関連から意味づけられてきたことが分かる。

この放送法に基づき、一九五三年以降、公共放送事業者であるNHKと、商業放送事業者である民間放送による二元体制の下、テレビ放送が展開されてきた。つまり、「放送の公共性」は公共放送と商業放送の二元体制を通じて果たすことが期待されている。その一方で、公共放送であるNHKにより一層の社会的責任が負わされていることもまた事実である。放送法第七条には「公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内放送を…略…行うこと」というNHKの固有の目的が明示されてい

る。換言すると、「市場での私的イニシアティヴや他の公的イニシアティヴを通じては十分に供給されない多様で質の良い番組を供給すること」が公共放送NHKの存在意義として理解されるのである（長谷部二〇〇一・二二）。

こうした観点から、NHKの役割は次のように整理されてきた（相澤ほか二〇〇三・六七―六九）。

- 1 番組の多様性を非商業的財源に基づいて確保する
- 2 社会生活の基本となる情報を提供する
- 3 放送番組の質的水準を確保する
- 4 放送の技術開発・普及に寄与する

ここで重要なのは、一連の役割が「民主的政治過程」を支えるために必要なものと考えられている点である（長谷部二〇〇一・一九五―一九六）。すなわち、市場メカニズムに依拠せずに、民主主義政治を運営していくために必要な質の高い情報をあまねく社会の構成員に伝達することが、NHKの果たすべき役割とみなされてきたのである。

以上のNHKの公共放送としての機能を考える上で、NHKが担ってきたニュース生産、すなわちジャーナリズム機能がその中心に位置づけられてきた（岡村二〇〇三、松田二〇〇五）。つまり、ニュース番組やドキュメンタリー番組の制作・放送というジャーナリズム機能がNHKの担う公共的役割の中核のひとつと理解されてきたのである。

NHKの取材体制は日本のジャーナリズム組織の中でも有数の規模と質を有する。NHKは約五〇〇〇人の放

送関係職員を擁し、全国に六八の放送局と支局、海外に二九の総支局を有する（NHK編二〇一二：七八五―七八八）。二〇一三年現在、ラジオ3チャンネル、テレビ地上放送2チャンネル、衛星放送2チャンネル、国際放送3チャンネルを有し、多様な報道番組を展開している。とくにNHK総合の「ニュース7」や「ニュースウォッチ9」といった番組は高い視聴率を誇り、また、「NHKスペシャル」や「E-TV特集」などのドキュメンタリー番組ではさまざまな社会問題の発見や歴史的検証を行ってきた。その結果、NHKは報道機関として高い信頼を獲得してきた。新聞通信調査会の調査（二〇一一年）によると、情報の信頼できるメディアの一位がNHK（七〇％）、二位が新聞（六九％）、三位が民放テレビ（六〇％）となっている（複数回答。新聞通信調査会二〇一二：一）。このように、NHKは民主主義の運営や発展に不可欠な情報を社会的に共有させることにより、公共的機能を果たしてきたと評価されている。

（二）NHKの「公共性」の問い直し

その一方で、NHKの担う「公共性」とは何か、という問題はしばしば議論されてきた。放送法を含めた電波三法の制定過程は無論のこと、テレビ放送開始後も例えばNHKの調査研究機関・放送文化研究所の研究誌『放送学研究』では一九六二年の第二号で「放送の公共性について」と題する論文が掲載されている（崎山一九六二）。また、一九七三年、一九八九年には「放送と公共性」の特集が組まれている。しかしながら、「公共性」の問い直しの傾向は一九八〇年代以降、より一層顕著となった（津金澤一九九三：六九）。その中心的テーマは、ニューメディアの登場によるメディア環境の変化に公共放送NHKがいかに対応すべきかをめぐるものである。とくに、メディア技術の発達による多メディア化、多チャンネル化の進展は、従来の公共放送が担ってきた質の高い情報を社会全体に共有させるという役割を揺るがしかねないものと考えられた。そしてこうした傾向はインターネット

トの発達やデジタル化を通じて一層高まってきたのである。

また、それと密接に関連してオーディエンスによるテレビ視聴の「分散化」や「分極化」が指摘されるようになった(原・米倉二〇〇四)。それは、多メディア化、多チャンネル化によるNHKのプレゼンスの低下という事態のみならず、オーディエンスのライフスタイルの変化、そしてアイデンティティや価値観の多様化・多元化の観点から理解されている。とくに、若者層の「NHK離れ」が指摘されるようになった。二〇一一年の調査によると、NHKの接触率は、六〇代が八六%であるのに対し、二〇代は五五%にとどまる。「ニュース7」の視聴率は一七% (二〇〇九年) と高いが、世代別では六〇代の視聴率が二六%であるのに対し、二〇代は二%に過ぎない(平田・塚本・西二〇一一・七九―八〇)。このように、民主主義社会に不可欠な情報をあまねく伝達するというこれまで理解されてきた公共放送観が揺らぎつつあることがわかる。

注目すべきはNHKがメディア環境の急激な変化に対応する中で、放送の公共性、そして公共放送の役割の再定義に積極的に取り組んできた点である。二〇〇三年の「デジタル時代の公共放送に関する勉強会」報告書では、次のように記述されている。

放送に関連する新技術の進歩が加速する今日では、「従来型の放送」に該当するか否かではなく、先述の(一六八ページに挙げた四つの…引用者)公共放送に期待される役割に奉仕するものか否かという観点から、NHKの業務の範囲を柔軟に広げて考えてもよいと思われる。そのことは同時に、基幹メディアである放送の一翼を担ってきた公共放送が、IT化推進という官民一体の取り組みに貢献することにもつながる(相澤ほか二〇〇三・七三)。

とくにNHKはインターネットが普及し、テレビ放送の地上波デジタル化が注目されるようになった二〇〇〇

年代半ばに「視聴者第一主義」に根差した新しい公共性の理念を打ち出すようになる。二〇〇六年に発表された「デジタル時代のNHK懇談会」報告書では、デジタル社会におけるNHKの公共性について次のように述べている。

NHKは報道・教育・教養・娯楽の幅広い分野の番組を通じて、視聴者がさまざまな生き方や考え方に触れ、暮らしと人生を実り多いものにしていくと同時に、公共意識を高め、多様・多彩な活力のある民主主義社会の実現と成熟に向けて努力できるよう、これまで以上に尽力しなければならない（デジタル時代のNHK懇談会二〇〇六・一一）。

この目標を達成するために、NHKは次の二つの方針を掲げる。第一は、多様な価値観やアイデンティティを有するオーディエンス個々人のニーズを満たす番組や情報の提供である。NHKはこれを「視聴者第一主義」と呼ぶ。すなわち、「各地域、各分野、各世代、各見解等に分け入って、視聴者の多彩な意向をていねいに汲み上げる努力」が必要であるとされるのである（同、一一）。第二に、こうした多様な関心やニーズを汲み上げるため、そしてそれらに対応したサービスを提供するためにデジタル技術を活用することである（同、一八）。このように、NHKは多様化したオーディエンスの関心やニーズに個別に対応することを自らの新たな公共的使命とみなし、また、デジタル技術に基づくサービスを新たに提供することが「多様・多彩な活力のある民主主義社会」の実現に通じると主張したのである。

（三）公共サービスメディア論とその批判

以上に見られる「放送の公共性」の再定義の試みに関して、次の点に留意する必要がある。第一は、それが

ヨーロッパを中心に展開してきた「公共サービスメディア論」と多くの点で共通していることである。一連の議論は、狭義の公共放送概念から脱却し、デジタル技術やインターネットを積極的に活用することで公共的使命をよりよく遂行できると主張する点に特徴があるとされる(米倉二〇七・一九五)。つまり、「放送の公共性」の再定義は日本のみならず、グローバルな次元において、放送メディアが直面する課題であることがわかる。

第二は、NHK改革をめぐる議論や公共サービスメディア論による「放送の公共性」の再定義が「市場原理」や「情報化政策」、そして「経営戦略」の諸論理から強く規定されている点である。「デジタル時代の公共放送に関する勉強会」報告書が示すように、NHKによる試みは、情報化の推進が単線的に社会の価値の多様化・多元化をもたらすとする情報化政策の論理と重なり合う。さらに、「視聴者第一主義」は、二〇〇〇年代半ばのスキャンダルに起因する受信料支払い率の低下への対応も含めた経営改革案としての側面を強く有していた(林二〇一〇)。これらの議論の中で語られる「価値」や「ニーズ」はオーディエンスを「公衆」ではなく、「消費者」とみなすものである。そして公共サービスメディア論が強調する「個別のニーズへの対応」という戦略は、民主主義社会に必要な情報の共有という役割の軽視や社会の断片化の促進をもたらしかねないと指摘されている(米倉二〇七・二〇八・二一四)。したがって、一連の言説は、「放送の公共性」をめぐる新たな視座を民主主義の発展や深化という観点から構築することを困難にしているとみなすことができる。

三 公共圏概念を通じた理論構築の試み

(一) 「放送の公共性」をめぐる批判的アプローチ

「放送の公共性」の意味づけはしばしば放送事業体ないし放送政策の論理に回収され、例えばそれはNHKの

「視聴者第一主義」に見られるように、「受信料支払い率」を信頼性の指標とし、その回復を目指すような経営戦略に収斂してきた。他方でこうした意味づけとは異なる、政治学や社会学、ないしは思想的なアプローチによる「放送の公共性」の捉え直しも取り組まれてきた。その主流をなすものが「公共圏」をめぐる議論である。

例えば花田達朗は、市場原理主義と親和的な情報化政策のイデオロギー性を批判する中で「放送の公共性」という言葉がその内容のあいまいさゆえに、政策誘導的な機能を果たしてきたと指摘する（花田一九九六・一一九）。そしてこうした日本における「放送の公共性」をめぐる議論を「実態論的放送の公共性」と名づけ、それが国家行政と放送事業者によって主導される「放送事業の公共性」を意味してきたことを批判した（花田一九九六・一二九）。それに対して花田は「放送の公共性」の意味を「民主的な市民社会、公共圏、放送メディア」の三つの視座から捉え直した上で「放送の公共性」は「放送による公共圏の設営」という社会的機能によって根拠づけられるべきであると主張した（花田一九九六・一四四）。

このように、「放送の公共性」ないし公共放送をめぐる民主主義論の観点からのアプローチは、公共圏概念の積極的な検討を通じて活性化、展開することとなったのである。

（二）メディア研究、マス・コミュニケーション研究における公共圏概念

公共圏とは一般的に「人々が共に関心を抱く事柄について意見を交換し、政治的意思を形成する言論空間」のことを意味する。⁽²⁾ 公共圏では公衆による「理性的で批判的な討議」がなされ、それを通じて産出された合意が政策過程に影響を与えることが期待される。周知のとおり、この概念は、ドイツの政治・社会理論家ユルゲン・ハーバーマスの著作『公共性の構造転換』を通じて明確に打ち出された。

ハーバーマスは、同書において、市民的公共性の原理に基づく政治コミュニケーションの形式とそれが展開す

る社会的な諸関係や空間が近代化の中で成立してきた過程を析出している。

市民的公共圏は、さし当り、公衆として集合した私人たちの生活圏として捉えられる。これらの私人（民間人）たちは、当局によって規制されてきた公共性を、まもなく公権力そのものに対抗して自己のものとして主張する。…略…この政治的折衝の媒体となる公共の論議は、歴史的に先例のない独特なものである（ハーバーマス一九九〇＝一九九四・四六。訳一部変更。以下同様）。

この公共圏は、次のような歴史的展開を経て発展してきた。第一に、近代的な規範や価値を備えた主体が親密圏と呼ばれる私生活圏の中から成立する（同、六四―七二）。第二に、そうした主体が読書をし、議論を戦わせる文芸的公共圏が成立する（同、四八）。第三に、この文芸的公共圏が次第に政治的機能を担うようになり、政治的公共圏が形成される（同、五〇）。一連の過程を経て公的な事柄について議論を行う公衆が形成される。政治的公共圏の特徴として、それがあらゆる公衆に対して開かれている点、そして議論が理性的かつ批判的なものである点が挙げられる（同、七五）。この開かれた理性的・批判的討議を経て公衆の諸要求は正当性を付与された世論（公論）となり、公共圏は議会制統治形式を持つ市民的法治国家の組織原理となったのである（同、一〇四）⁽³⁾。

公共圏の歴史的展開をめぐる議論に関して、政治コミュニケーション論やマス・コミュニケーション論が注目する点は、マス・メディアが近代社会における公共圏の成立と解体の双方の運動に寄与したというハーバーマスの見解である。ハーバーマスは、公衆が誕生し、政治的公共圏が成立する過程で新聞が果たす機能を強調する（同、七二）。すなわち、新聞は議会での討議を公衆に伝え、かつ批判をすることで世論形成を促し、そうした民意を議会へと媒介する機関として機能したのである（同、八九）。その一方で、一九世紀後半以降、公共圏は構

造的な変化を遂げ、「脱政治化」し、解体へ向かう。

理性的に議論する市民を構築する公共的なコミュニケーションのネットワークは崩壊した。かつてその中から出現してきた公論は、一方では公衆なき私人たちの非公式的意見へと分解され、他方では広報的に活動する諸機関の公式見解へと凝縮された。組織化されずにいる私人たちの公共性は、公共的なコミュニケーションによってではなく、公的に表明された意見の伝達によって、示威的もしくは操作的に展開される広報活動の激流の中にとらわれるのである（同、三三三）。

大衆社会の発達に伴ってマス・メディアは公共圏の「脱政治化」の機関としての性格を強めるようになった。すなわち、マス・メディアは広報活動の担い手となり、議会制民主主義を劇場化する（同、二七五）。そして政治的公共圏の担い手であった公衆は、マス・メディアの提供する大衆文化の消費者となり、意見の雰囲気の中で拍手喝采する存在（すなわち大衆）へと変化したのである（同、二八六）。

（三）公共圏概念による「放送の公共性」の再定義

以上に要約される公共圏の概念は、マス・メディア、とくに「放送の公共性」をめぐる議論に大きな影響を与えることになった。第一は、放送メディアの実態に関して、政治・社会的なレベルから批判的に分析する視角を得た点である。この点について、公共圏に基づくテレビ研究を展開した以下の分析枠組みが参考になる。それはテレビと公共圏の関係を以下の四つのレベルから明らかにするものである（Dahlgren 1995：11-21）。

1 メディア制度…このレベルでは、公共圏概念との関連からメディアの組織、財源、規制などに関する政策上の争点が分析される。また、技術をめぐる問題もこのレベルに含まれる。とくにヨーロッパでは公共放送を市場原理主義的な観点からの批判からいかに擁護するのかがこのレベルでの中心的な論点となっている (Dahlgren 1995: 13-14)。

2 メディア表象…このレベルでは、公共圏において生産・流通されるメディア内容が分析対象となる。それは主としてジャーナリズムに関わる。とくにテレビ・ジャーナリズムの場合は、ニュースの描写や語りに分析の焦点があてられることになる。

3 社会構造…公共圏の歴史的条件や制度的環境を構築する諸要因が分析される。社会階層や教育システム、権力関係など、社会の広範な制度的配置から導かれる構造的諸要素が含まれる。

4 社会文化的相互作用…対面関係からマス・メディア接触までを含む、公共圏における動態的なコミュニケーション過程が分析対象となる。ここで重要な点は、一連の相互作用を通じていかなる主体やアイデンティティが産出されるかが問われることである。

以上の分析枠組みにより、従来の事業者の経営戦略やテレビのメディア特性に基づく「放送の公共性」をめぐる議論とは異なる視座が得られる。すなわち、民主主義や権力関係、あるいはそれらの構造変動といった側面と、報道内容やコミュニケーションの動態的過程とを関連づけながらテレビの公共的機能を分析することが可能になるのである。

第二は、放送メディアを通じて公共圏の活性化ないしは再生を図るという規範的な目標が示された点である。例えば花田は公共圏の原理に沿った放送メディアの組織構造が求められると論じている (花田一九九六…七八―七九)。すなわち、公共圏の理念を実現するための法制度の整備と組織改革、そして (オーディエンスの番組制作への参加のような) 組織内部に公共圏を作り出す仕組みを確保することである。そしてここでも公共放送がその

主たる担い手となることが期待される。

このように公共圏概念は放送メディアの公共的機能を民主主義の観点から論じる準拠枠としての役割を果たすようになったのである。

四 公共圏概念の視座転換

(一) ハーバーマスの公共圏概念をめぐる批判

ハーバーマスの公共圏概念はメディア研究、政治コミュニケーション論も含めた幅広い人文・社会科学に影響を与えた。とくに、『公共性の構造転換』の英訳をひとつの契機として、公共圏をめぐる活発な議論が展開されるようになった。そしてこうした状況は、ハーバーマスの公共圏概念に対する批判を喚起し、公共圏に関する新たな捉え方や理解が提示されてきた。それでは公共圏概念をめぐる一連の展開は、「放送の公共性」をめぐる議論にいかなる影響を与えたのだろうか。

ハーバーマスの公共圏概念をめぐる近年の批判の典型として、ナンシー・フレイザーによる次の四点を挙げることができる(フレイザー一九九二・一九九九・二一九一―一五七)⁽⁴⁾。

1 公共圏への参加をめぐる問題…ハーバーマスは公共圏へのアクセスが開かれていることを強調するが、現実の政治社会的な不平等がその障壁となることを十分に考慮していない。

2 公共圏の単一性をめぐる問題…ハーバーマスは公共圏の単一性を強調するが、それは、従属集団が担う複数の対抗的な公共圏の意義を見落とすことにつながる。

3 「公的なもの」と「私的なもの」の区分をめぐる問題…ハーバーマスは公共圏で討議される内容は「公的な事柄」に関するものであり、「私的な利害関心」をそこから排除する。しかし、何が「公的」で何が「私的」かを区分ける境界は不確定であり、従来私的なものと考えられていた争点が公共圏で扱われるようになるという可能性をハーバーマスは十分に論じていない。

4 国家と市民社会の区分をめぐる問題…ハーバーマスは公共圏が成立するためには国家と市民社会の明確な分離が必要であると考えている。だが、こうした捉え方は、公衆の役割を国家権力の「監視」にとどめ、従属集団による多様な政治参加の可能性を限定することにつながる。

この記述からも明らかのように、ハーバーマスの公共圏概念に対する批判は、公共圏の「複数性」や「多元性」を強調する。これらの議論は社会におけるアイデンティティの多様性を背景とし、そうした多様なアイデンティティを有する諸集団による政治参加を活性化する上で公共圏概念の問い直しを試みている。とくにフレイザーは、ブルジョア階級の男性によって担われた「単一の公共圏」の中に、その他の従属集団を抑圧・排除する権力性を見出し、それを複数の対抗的な公共圏によって揺るがすことに今日の民主主義の深化の可能性を見出している。

(二) 複数の公共圏とデジタルメディア

このようなハーバーマスの公共圏に対する批判と、それを通じて提示された新たな公共圏概念の展開を踏まえつつ、日本のメディア研究や政治コミュニケーション論における公共圏概念も変化してきた。注目すべきは、政治・社会理論における「単一の公共圏」に対する批判と、メディア環境の次元におけるデジタル化、そして多メディア化・多チャンネル化の議論が相互に関連しつつ、公共圏の複数性が主張されてきた点である。そしてこう

した理論展開の中から新たな「放送の公共性」の再定義が取り組まれることになった。

(a) 「単一の公共圏」とマス・メディアに対する批判

メディア研究や政治コミュニケーションにおけるハーバーマスの公共圏概念に対する批判もまた、その単一性をめぐる問題として提起された。例えば、カルチュラル・スタディーズの代表的論者であるモーレイは、ハーバーマスの公共圏概念は、国民国家を単位とした情報の伝達と共有を志向するナショナル・メディアを前提としており、例えば英国では「白人」「男性」がそうした公共圏において特権的な地位を占めていると批判する。そしてエスニシティ、人種、世代、地域、宗教、階級、ジェンダーなど、複数のアイデンティティを共存させるような「差異を取り込んだ複数の公共圏」の必要性を主張した(Morley 2000)。さらにそれは公共放送の基盤となる「パブリック」とは誰かを問い、国民国家の枠組みを越える公共放送のあり方をめぐる議論へと結びついた。日本でもフレイザーに代表される政治・社会理論やカルチュラル・スタディーズによる批判の影響を受けつつ、同様の議論が展開されるようになった。その特徴の一つは、従来の公共圏概念やマス・メディアの機能を問い直し、相対化するものである。

マスメディア・ジャーナリズムの新しい局面は、マスメディア・システムがあたりまえのものとして扱って立てきたさまざまな論理や倫理を、新しいコンテクストのなかで徹底的かつ体系的に見直すことよってのみ、初めて切り開かれていく。この作業は、「民主主義」や「公共圏」といった近代市民革命の所産としてすでに当然のものと受けとめられがちな理念を、改めてラディカルに考察するという「第二の近代」における再帰性の流れにまさに合致するものである(林二〇一・一一七)。

こうした観点から、例えば、国民国家Ⅱ「ナショナルなもの」によって編成される単一の公共圏とその担い手としての放送メディアが有する権力性が告発され、批判されてきた(阿部二〇〇四)。

もう一つの特徴は、オルタナティブ公共圏や親密圏を起点とする多様な「声」に注目しつつ、単一の公共圏から排除されてきた諸集団によって提起されてきた争点をメディアがどのように取り上げるべきかが論じられている点である。そして前記のマス・メディアの相対化と連動しつつ、複数の対抗的な小公共圏を担うオルタナティブ・メディアの重要性が主張される。

マスメディア・ジャーナリズムの意義が相対化して「マスメディア公共圏」の規範性の一方的な主張が立ち行かなくなった今、「それ以外の、別の(すなわちオルタナティブな)メディア」の重要性が増してきたことは、現代の社会変動が引き起こした歴史的必然であると捉えられるのである(林二〇一・一〇八)。

一連の議論では、既存の政治・社会システムの権力を告発する異議申し立てを担うアイデンティティや価値観の多様性と、そうした異議申し立てを支える参加型、ローカル型ないしはネットワーク型のオルタナティブ・メディアの複数性が相互に連関しつつ民主主義の深化を促進する⁽⁵⁾と考えられている。

(b) 公共圏の複数性と公共放送の役割

こうした理論的動向を背景に、日本社会における複数の公共圏とそれを担うオルタナティブ・メディアの役割について調査・研究が進められてきた。その代表的なものとして、移民やエスニックマイノリティによるメディア実践に関する研究が挙げられる(岩渕二〇一一)。そこではマイノリティ集団がマス・メディアとは異なるメ

ディアを活用して公共圏を形成している点が強調される。注目すべきは、従来のエスニックメディアに加え、インターネット、とくに近年はソーシャル・メディアの活用が指摘されている点である（田中二〇〇九、岩渕二〇一一）。すなわち、デジタル化やインターネットの発展に伴う多メディア化・多チャンネル化がオルタナティヴ公共圏の複数化・活性化に寄与していると主張されている（岩渕二〇一一・二五）。いわば、これらの議論では、デジタルメディア、ソーシャル・メディアの公共的機能が論じられているのである。

しかしながら、主たる批判対象に位置づけられながらも放送メディアの存在意義が否定されたわけではない。例えば前記のエスニックメディアの公共性をめぐる議論では、小公共圏の複数化・多元化の結果、エスニックマインオリティと他の集団ないし社会全体との関心の共有や対話の可能性が狭められる状況が問題視されている（岩渕二〇一一・一五―一七）。そしてそれを乗り越えるために社会全体の公共圏およびマス・メディアと複数の小公共圏とが結びつくことの必要性が論じられる⁽⁶⁾。

この観点から放送メディアの新たな公共的役割が構想される。すなわち、複数の小さな公共圏、そしてそれらを担う複数のアイデンティティや価値観をまとめ上げ、社会全体の討議の場に接続する機能である⁽⁷⁾。そしてとくに公共放送がこうした「結節点」の役割を果たすことが期待される（Murlock 2004: 18）。

公共放送の「結節点」としての役割については、メディア環境の変化によってオーディエンスの断片化が進展することによって生じる「社会の分裂と対立を回避する歯止め」としてNHKが自らの新たな役割を提示した⁽⁸⁾ことと重なり合う（相澤ほか二〇〇三・六九・米倉二〇〇七・二六）。とはいえ、この公共圏の複数性を前提とした議論では、アイデンティティや価値観の複数化と活性化という民主主義論に根差した観点から、「放送の公共性」の新たな意義を構想している点に大きな特徴がある。

五 ラディカル多元主義と「放送の公共性」論の展望

「放送の公共性」や「公共放送の役割」が戦後日本社会においてどのように語られてきたのかを論じる中で、次の点が確認された。第一に、「公共圏」概念を参照することを通じて、経営や政策を中心とした観点とは異なる、民主主義と関連づけた議論が展開されてきた点である。第二に、公共圏概念の批判的検討が進む中で「公共圏の複数性」が主張されるようになった点である。「放送の公共性」をめぐる議論の中で公共圏の複数性が語られるようになった背景としては、メディア環境の変化により、多メディア・多チャンネル化が進展してきたことが挙げられる。しかし留意すべきは、メディア環境の変化のみならず、政治・社会理論における「アイデンティティの政治」や「差異の政治」といった理論動向とも連動している点である (Karpinen 2008: 29)。ここにおいて、放送メディアと民主主義の関係は、アイデンティティや価値観の多様性・多元性の維持ないし深化の観点から論じられるようになる。こうした文脈から、「放送の公共性」、とくに公共放送は、多メディア状況の中で複数の公共圏の中で共存しつつ、同時にそれらを結びつける役割が期待されることになる。

今日の日本社会の中で、このような観点から「放送の公共性」を問い直す作業は確かに意義のあるものと評価できよう。しかしながら、どのようにして複数のアイデンティティや価値観に基づく小公共圏をまとめ上げることができるのだろうか。ここで確認すべきは複数の公共圏の対抗的性格である。複数の公共圏の論者たちは、「単一の公共圏」の権力性を告発し、社会の周縁に位置づけられ、抑圧された諸集団が担う小公共圏の解放可能性を主張する。つまり、マス・メディアの公共圏とオルタナティブ・メディアの小公共圏を支配／抵抗の二項対立図式として捉え、前者の権力を揺るがし、相対化するために解放の基点としての小公共圏の複数化の戦略がとられてきた。その一方で、小公共圏の断片化を回避するために放送メディア、とくに公共放送による複数のアイ

デンティティや価値観を結びつける結節点の役割が要請されるのである。ここで描かれるのは、支配と抵抗が克服された理想的な複数の公共圏のネットワークである。つまり、この理想状況において、小公共圏の担い手としての多様な集団の間には権力関係は想定されていない。また、それらをまとめ上げるために要請される「放送の公共性」もまた、権力（抑圧）なきメディアへの転換が想定されることになる。そしてそれを可能にするのが「理性的・批判的討議」であり、その結果成立する「合意」である。だが、果たしてこうした状況は可能なのであるか。あるいは、この理想状況を構想すること自体が政治コミュニケーションや民主主義論の観点から説得的なのだろうか。

本論では最後にテレビ研究、公共放送研究における公共圏概念の深化と発展可能性に関して、ラディカル多元主義の議論を参照しつつ検討することにした。ラディカル多元主義は、ヘゲモニー論の観点から、公共圏における「合理的で普遍的な合意」は「そもそもありえない」と主張する（ムフニ〇〇〇＝二〇〇六・一六二）。この立場によると、「自由民主主義における合意は（現在も、これからも）ヘゲモニーの表出であり、権力関係が具現化したもの」にはほかならないという（同、七六。訳一部変更。以下同様）。いかに理性的・批判的な討議が行われても、そこで形成される「合意」には必ず権力作用が機能しており、特定の意味づけが特権化され、他の意味づけの構築可能性が抑圧・排除されるからである。そしてハーバーマスの公共圏概念は、複数のアイデンティティや価値観が対立しあいながら討議Ⅱ闘技が行われ、ヘゲモニーが編制されるという「政治的なもの」の側面を適切に捉えることができないと批判される（同、一六二）。

その一方で、公共圏を複数化することで多様なアイデンティティや価値観の実現を確保しようとする戦略もまた、ヘゲモニーの観点から批判される。第一に、それが複数の小公共圏同士の対立や抗争といった権力闘争の次元を十分に考慮していないためである。そして第二に、複数の小公共圏が「ただの個別主義にとどまり、支配シ

システムに取り込まれる」可能性があるためである（ラクラウニョ二〇〇〇・二〇〇二：二七八）。ラディカル多元主義の立場によると、複数の公共圏を通じて構築される多様なアイデンティティや価値観は、ヘゲモニーに組み込まれることで、支配システムの論理の維持・再生産に寄与する可能性を常に有している。すなわち、一見すると多様な複数の公共圏に、共通した排除の論理や構造が存在しうること指摘している。

それでは、ラディカル多元主義は公共圏概念をどのように捉え直しているのだろうか。そしてそこから「放送の公共性」、とくに公共放送の「結節点」の役割をどのように構想しうるのであるのか。以上の議論からも明らかのように、ラディカル多元主義は公共圏を「理性的」ないし「普遍的」な合意形成の場ではなく、対立や抗争も含めた諸関係の生成の場、「意味づけをめぐる政治」が展開する場として捉えている。重要な点は、「意味づけをめぐる政治」を通じて複数のアイデンティティや異議申し立ての要求の間に「民主主義的等価性」と呼ばれる関係性が構築される可能性について論じている点である。民主主義的等価性とは、多様なアイデンティティや異議申し立ての要求の中に共通の民主主義的価値に関する論理が共有されている関係性のことを指す（ムフー一九九三・一九九八：四六参照）。つまり、公共圏におけるコミュニケーションは特定の合意を目指した理性的・批判的討議ではなく、対立や抗争も含んだ「意味づけをめぐる政治」を通じて新たな意味関係やそれを可能にする論理の編制過程として位置づけられることになる。

この観点を踏まえつつ、「理性的・批判的討議を通じた合意形成」や単純な「公共圏の複数化」とは異なる新たな「放送の公共性」の可能性について構想することができよう。すなわち、それは複数のアイデンティティや主張、価値観——複数の小公共圏の中で編制される諸言説——の間に民主主義的等価性を構築するという意味での「結節点」の役割と再定義されうるのである。

したがって、「放送の公共性」、そしてそれを中心的に担う公共放送の新たな機能は、多様なアイデンティティ

を有するオーディエンスや他のオルタナティブ・メディアとの対立や抗争を含めた相互作用を通じて民主主義的等価性をどのように構築しうるかというものとなる。これまでの公共圏概念とは異なり、そこで展開される意味構築過程は必ずしも「理性的・批判的討議」に限定されるものではない。ラディカル多元主義は、民主主義的等価性が「感情 (emotion)」や「情念 (passion)」を通じて成立することを強調する。

民主主義の理論家は、集合的な同一化が与える情動的な紐帯のことを考慮に入れなくてはならない。…略…政治から情念を除去することを望み、民主主義政治が、理性、慎み、合意といった観点からのみ理解されるべきであると主張する理論家は、政治的なものの力学を理解していない。彼らは、民主主義政治が、…略…利害を感情に、理性を情念に対置するかわりに、民主主義的实践へと結びついていく（感情や情念に基づく…引用者）同一化の形式を提示すべきであることを理解していない（ムフ二〇〇五＝二〇〇八：四八―四九）。

感情や情念を喚起することによってオーディエンスの連帯や動員を促進するというテレビの特性は、この民主主義的等価性の構築において放送メディアが果たしうる機能を指し示している。周知の通り、近年の熟議民主主義に関する議論では、熟議の過程における理性や合理性に還元されない「関心 (concern)」、「共感 (sympathy)」、「ケア (caring)」といった、感情の役割の重要性が指摘されている（齋藤二〇一〇、田村二〇一〇）。また、メディア研究やジャーナリズム研究においても、「感情の公共圏」の議論が展開されつつある (Richards 2010)。重要な点は、そうした感情や情念が民主主義的等価性を構築する機能を果たしうるということであり、テレビ、とりわけ公共放送がそれをどのように展開できるかを理論づけることである。

この感情や情念を通じた民主主義的等価性の構築は、「放送の公共性」を支える新たな「パブリック＝公衆」

のネットワークの形成にも通じる。このことを考える上で示唆に富むのが、災害や社会問題といった「他者の苦難」に対するオーディエンスの共感や関心を喚起するというテレビの表象機能に注目した議論である (Chouliaraki 2006)。この議論は、災害や戦争の被害者とテレビ・オーディエンスとの間に越境的な「コスモポリタンな結びつき」が生成し、「観客 (spectator)」が当事者意識を持った「公衆」へと変容しうる可能性について論じたものである (Chouliaraki 2006: 199)。感情や情念は利害や立場を超えた「我々」意識の構築を可能にする。そしてそれは、本来別々の争点同士を結びつけることで新たな民主主義的等価性を可能にする意味関係の生成をもたらすのである。

無論のこと、テレビを通じた「感情」や「情念」による「我々」意識の構築は、例えば排他的なポピュリズムが広範な支持を獲得し、マイノリティのアイデンティティや要求が抑圧・排除される可能性に対しても開かれている。とはいえ、これまで論じてきたように、排除の構造は「理性的・批判的討議」の結果形成される合意の中にも同様に見出される。むしろ、そのような権力作用の不可避性を踏まえつつ、民主主義的等価性がどのように構築されるのか、そしてそこで放送メディアが「結節点」の機能をどのように果たすのかを分析し、明らかにすることが重要である。民主主義的等価性を通じた公共的な「我々」の構築可能性という観点から公共圏を捉え直すことで、民主主義社会の批判的分析と密接に関連した放送メディア研究の新たな地平が切り拓かれるのである。

- (1) ただし、技術革新を通じた放送と通信の融合の進展により、電波の希少性という根拠は揺らぎつつある。
- (2) 『政治学事典』(弘文堂) 所収の「公共圏」の項目(齋藤純一)による。
- (3) 次の記述も参照。「《政治的公共圏》は、国民からなる公衆がおこなう討議をつうじた意見形成や意思形成が実現

しうるためのコミュニケーションの条件を総括するものであり、それゆえ、規範的な側面を内在した民主主義理論の根本概念にふさわしい（ハーバーマス一九九〇＝一九九四・xx x）。

（4）よく知られるように、ハーバーマスは『公共性の構造転換』の新版の序文のなかでいくつかの批判を受け入れ、修正している。

（5）とくに、こうした議論では、「新しい社会運動」の担い手たちがオルタナティヴ・メディアを活用することが論じられる（Dahlgren 2009）。

（6）次の議論を参照のこと。「誰に対しても平等に開かれ、すべての構成員の声や関心に正当に耳が傾けられ、それらが共有されるという公共性の実現に向けて、メディアシステムをどのように構想するのかという問題が多文化社会のメディアについての最大の課題であろう。エスニックメディアをとおして生まれている多元的なマイクロ公共圏は社会の多様な声や文化差異を表明するためには貴重であり、多文化社会におけるその意義を真摯に理解することは必要である。しかし、それとともに、それらを社会全体の公共メディア空間と結びつけることも緊要であり、それはエスニックマイノリティ側だけの責務では決してない。求められているのは、さまざまな差異を互いに尊重して市民の間の対話を促し、より包含的な社会の構築を目指す文化シティズンシップの実践に社会全体で取り組んでいくことである（岩瀬二〇一・一七）」。なお、エスニックマイノリティをめぐる議論にとどまらず、公共圏の細分化に伴う問題はメディア研究の中で指摘されてきた（Giffin 1998）。

（7）この点に関連して、新たなメディア環境において、オーディエンスによるマス・メディアとインターネットとの相互参照が進展し、その結果、さまざまなメディアが結びつくという「間メディア性」の議論が参考になる（遠藤二〇〇四）。遠藤もまた、ギトリンやトムソンの議論を参照しつつ、間メディア性が小公共圏のゆるやかなネットワークを形成すると論じている（遠藤二〇〇四・五一―三）。

（8）ヘゲモニー論と密接に関連した「意味づけをめぐる政治」概念については山腰（二〇一二）を参照。

引用・参考文献

相澤清晴・穴戸常寿・菅谷実・鈴木秀美・橋本博之・長谷部恭男・万代勝信・山口いつ子（二〇〇三）『デジタル時代

の公共放送に関する勉強会』報告書』『放送研究と調査』二〇〇三年一〇月号…六四—七九頁。

阿部潔 (二〇〇四) 「コミュニケーションとしての『放送の公共性』の意義…公的な世界／私的な世界の媒介に向けて」『放送メディア研究』No.2…四九—六七頁。

岩淵功一 (二〇一〇) 「多文化社会のメディア…文化シティズンシップの実践に向けて」『マス・コミュニケーション研究』No.79…五—二五頁。

デジタル時代のNHK懇談会 (二〇〇六) 「デジタル時代のNHK懇談会」報告書 公共放送NHKに何を望むか…再生と次代への展望」<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/kondankai/pdf/houkoku2.pdf> (二〇一三年三月三〇日閲覧) NHK編 (二〇一〇) 『NHK年鑑2012』NHK出版。

遠藤薫 (二〇〇四) 「インターネット社会における〈群衆〉…カオスの縁としての〈公共圏〉」遠藤薫編『インターネットと〈世論〉形成…間メディア的言説の連鎖と抗争』東京電機大学出版局…四六—五九頁。

岡村黎明 (二〇〇三) 「NHKの『ジャーナリズムの基本』」『総合ジャーナリズム研究』40(4)…四六—五一頁。

齋藤純一 (二〇一〇) 「政治的空間における理由と情念」『思想』二〇一〇年五月号…一四—三四頁。

崎山正毅 (一九六二) 「放送の公共性について」『放送学研究』第二号…六三—八二頁。

新聞通信調査会 (二〇一〇) 「第5回 メディアに関する全国世論調査」<http://www.chosakai.gr.jp/notification/pdf/report5.pdf> (二〇一三年三月三〇日閲覧)

田中東子 (二〇〇九) 「ディアスポラとメディア…調査研究のための視覚とフィールド」『放送メディア研究』No.6…二—五九—二七八頁。

田村哲樹 (二〇一〇) 「熟議民主主義における『理性と情念』の位置」『思想』二〇一〇年五月号…一五—二一—七二頁。

津金澤聡廣 (一九九三) 「わが国における放送の公共性に関する論議の歴史と展望」『放送学研究』43…五三—八一頁。

長谷部恭男 (二〇〇一) 「公共放送の役割と財源」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』有斐閣…一八—五二—一二三頁。

花田達朗 (一九九六) 『公共圏という名の社会空間…公共圏・メディア・市民社会』木鐸社。

ハーバーマス、J. (一九九〇＝一九九四) 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換…市民社会の一カテゴリーにつ

- いての探究(第二版) 未来社。
- 林香里(二〇一〇)「公共放送としてのNHKの位置価」『視聴者第一主義』の未来」北田暁大編『自由への問い4 コミュニケーション』岩波書店・一七九―二〇三頁。
- (二〇一一)『ハオンナ・コードモンのジャーナリズム…ケアの倫理とともに』岩波書店。
- 原由美子・米倉律(二〇〇四)「現代のメディア空間とテレビの位置」『放送メディア研究』No.2・六九―一〇三頁。
- 平田明裕・塚本恭子・西久美子(二〇一一)「テレビ・ラジオ視聴の現況」平成二三年六月全国個人視聴率調査から」『放送研究と調査』二〇一一年九月号・七六―八七頁。
- フレイザー、N.(一九九二―一九九九)「公共圏の再考」既存の民主主義の批判のために」C. キヤルホーン編、山田啓・新田滋訳『ハーバマスと公共圏』未来社・一一七―一五九頁。
- 松田浩(二〇〇五)『NHK・問われる公共放送』岩波書店。
- ムフ、C.(一九九三―一九九八)千葉真ほか訳『政治的なものの再興』日本経済評論社。
- (二〇〇〇―二〇〇六)葛西弘隆訳『民主主義の逆説』以文社。
- (二〇〇五―二〇〇八)篠原雅武訳『政治的なものについて』闘技的民主主義と多元主義的グローバル秩序の構築』明石書店。
- 米倉律(二〇〇七)「展開する公共放送像」欧米における「公共サービスメディア」論の動向を中心に」『放送メディア研究』No.5・一九三―二二〇頁。
- ラクラウ、E.(二〇〇〇―二〇〇二)「構造・歴史・政治」J. バトラー・E. ラクラウ・S. ジジエク、竹村和子・村山敏勝訳『偶発性・ヘゲモニー・普遍性』新しい対抗政治への対話』青土社・二四五―二八二頁。
- 山腰修三(二〇一一)『コミュニケーションの政治社会学』メディア言説・ヘゲモニー・民主主義』ミネルヴァ書房。
- Chouliaraki, L. (2006) *Spectatorship of Suffering*, Sage.
- Dhalgren, P. (1995) *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy, and the Media*, Sage.
- (2009) *Media and Political Engagement: Citizens, Communication, and Democracy*, Cambridge University Press.

- Gitlin, T. (1998) "The public sphere or public sphericules?" in Liebes, T. and Curran, J. (eds) *Media, Ritual, and Identity*, Routledge: 175-202.
- Karpinnen, K. (2008) "Media and the paradoxes of pluralism" in Hesmondhalgh, D. and Tynes, J. (eds) *The Media and Social Theory*, Routledge: 27-42.
- Morley, D. (2000) *Home Territories: Media, Mobility and Identity*, Routledge.
- Murdock, G. (2004) "Building the digital commons: Public broadcasting in the age of the internet".
https://pantherfile.uwm.edu/type/www/116/Theory_OtherTexts/Theory/Murdock_BuildingDigitalCommons.pdf
(2010.11.13 年 11 月 11 日 閲覧)
- Richards, B. (2010) "News and the emotional public sphere" in Allan, S. (ed) *The Routledge Companion to News and Journalism*, Routledge: 301 - 311.