

アメリカ大統領選挙の投票率はなぜ低いか —マス・メディアと政治の観点からの紹介と考察—

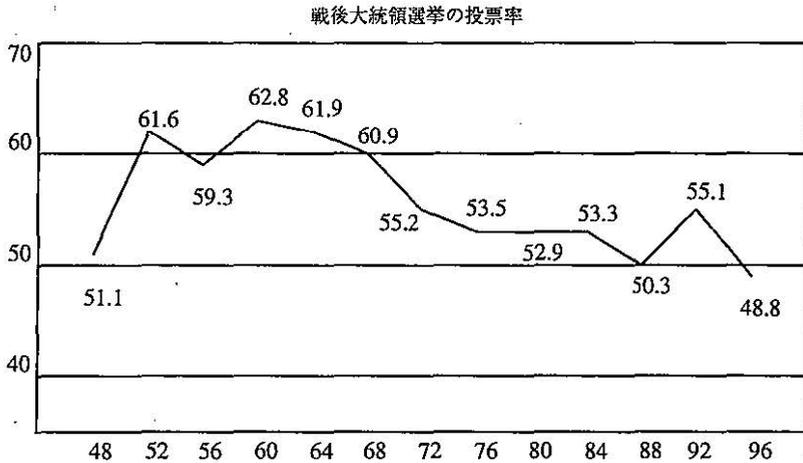
近藤 健

はじめに

60年代以降、アメリカが経験してきた大きな政治変動のその重要な要因の一つとして、通信技術革新によるマス・メディアの発達、特にテレビ・メディアの発達が指摘できる。それが政治過程、特に選挙過程に多大の影響を与えたことは、すでに1970年代初めにワシントン・ポスト紙の政治記者 David Broder が『この20年間に、他のいかなる要因にもまして、テレビほどアメリカ政治を変えたものはない』⁽¹⁾と指摘したごとく、すでに多く論じられている。テレビ・メディアの発達は、大統領選挙を政党中心から候補者中心へと変容し、没価値的な政治コンサルタントの台頭をもたらし、政党衰退の要因の一つとなり、またテレビ選挙は予備選挙の拡散を生みかつ選挙資金(テレビ政治広告費用)の急増を招いた結果、献金を通じての特殊利益団体の政治過程への影響力増大をもたらし、さらには the Plebiscitary Presidency⁽²⁾を生んだ。

この60年代以降の選挙過程の変動のなかで、代議制民主政治にとって看過しえない政治現象が生じている。それは、1960年選挙の62.8%を頂点とした大統領選挙の投票率の持続的低下傾向である(グラフ参照)。いちばん最近の1996年選挙では、ついに50%を切り、48.8%であった。20世紀では、それまでの最低であった1924年の48.9%を下回った。この低率の度合いは、他の先進民主主義国の同様の選挙における投票率と比較すると、より鮮明となる(表1参照)。

ところで、投票率低下は問題とする価値があるのだろうか。周知のよう



注：ここでの投票率とは、投票年齢に達した人口との割合
 出典：米政府国勢調査局

に、投票率の低さはたいした問題ではないとの説がある。いわゆるエリート民主主義論に連なる見解で、政治的に無知な人々の過剰な投票参加は政治の安定を脅かす、ドイツのワイマール共和国末期のナチス台頭のような現象を引き起こしかねないとする。マスの棄権は紛争や対立を減じ、エリート指導者に行動の幅を与えろとの見解である。

他方、いや、これはアメリカの政治と社会にとって由々しき問題であるとの見解がある。1996年のアメリカ政治学会でArend Lijphartは、その会長演説で民主主義国における政治参加と低投票率の問題を取り上げ、オーストラリアやベルギーなどが採用している「投票義務制 compulsory voting」の導入を提唱したほどである。⁽³⁾ 50%内外という低投票率は、第一に、選ばれた政治指導者の正統性、つまり「人民の合意」による統治という代議制民主主義の根幹にかかわる問題を提起する。第二に、政治参加の不平等性である。アメリカの場合、棄権が特に低所得層や黒人など少数派の間で高いことから、こうした人々の意思、政策選考が政策決定に反映されず、社会の階級対

立、疎外をうみ、アメリカを分裂に追い込む危険がないか、という指摘がある。さらに、恒常的な低投票率は、現在ではマイノリティとか低所得層のみの問題ではなくなっており、多くの市民と政策決定者との結び付きの弱まりを意味し、市民が政治に背を向ける病理的な政治社会を生む結果となるともいわれる。ここでは、後者の立場から議論をすすめる。

表1. 20カ国の平均投票率 1980～89

ベルギー	94%	イスラエル	79%
オーストリア	92	ギリシャ	78
オーストラリア	90	フィンランド	74
ニュージーランド	89	イギリス	74
スウェーデン	88	アイルランド	73
西ドイツ	87	カナダ	72
デンマーク	86	フランス	70
イタリア	84	日本	68
オランダ	84	アメリカ	53
ノルウエー	83	スイス	49

出典：Teixeira, Ruy A., *The Disappearing American Voter*. Washington DC: Brookings Institution 1992. p.8

それでは、なぜ、低いのか。考えられるさまざまな要因のうち、アメリカの政治を変えたテレビ・メディアの発達と何らかの関係があるのではないだろうか。アメリカは、マス・メディアがもっとも発達している国であるが、なかでも情報伝達媒体としてのテレビの遍在性と中心性は、極めて高い。加えて、選挙運動に関する法的規制がもっともゆるやかな国でもある。この状況をふまえ、アメリカにおける最近の政治コミュニケーションの研究のなか

で、メディア活動と投票率低下との関係に注目する研究が目立っている。

この小論は、そうした研究を検討、総合する形で、アメリカにおけるマス・メディア、政治不信、低投票率の関係を考察し、さらに代議制民主主義の問題をも問うものである。

1. 問題の所在

投票率を左右する要因については、政治参加・投票行動の研究ですでに多く論じられているが、それをまとめると、ミクロ的条件である社会・経済的・心理的要因とマクロ的条件の制度的要因の二つに分けられよう。⁴⁾

社会・経済的・心理的要因としては、まず政治的有効感覚 political efficacy が挙げられる。「自分の意見や投票は政治や政策に影響がない」、「政治家たちは私のような人々が何を考えているかに関心がない」と考える度合いが高いほど、投票に行かない率が高い。つまり、有効感覚の低さ、言い換えれば、政治的無力感と棄権とは強い相関関係があることがわかっている。また、どの先進工業民主主義国でも、教育水準・所得水準が相対的に低い人ほど棄権率が高いということも明らかになっている。政治情報の欠如、つまり政治的無知が棄権の原因とも指摘されている。さらに、政党への帰属感・忠誠心が強いほど、投票に行く傾向が高い。

制度的要因として、まず指摘されるのは、投票制度であろう。オーストラリアなどにみられる投票義務制の国では、当然、投票率は高いし、有権者年齢に達すれば自動的に投票権が登録される国（例えば日本）では、投票率の相対的高さを期待できる。逆に、アメリカのように自発的有権者登録制度（有権者年齢に達しても、自ら有権者登録をしないと投票権は得られない）だと、有権者人口にたいする投票率は相対的に低くなると予測出来る。次に、二大政党制（選択の幅が狭く競争が限定）か多党制（選択の幅広く競争激しい）か、小選挙区制（死票の多さによる投票意欲減退）か比例代表制か、

政党組織の強弱（動員力、忠誠度）、選挙の数と頻度、など政党システム、選挙制度は投票率に大きく関係する。また、投票年齢引き下げ（世界的に若年層ほど投票率は低い）も要因の一つである。

このほか、個々の選挙における特殊事情が、当然、考えられる。それを列挙すれば(1)最初から優劣がはっきり予測できる選挙 (2)候補者に魅力を欠く (3)二大政党間で政策に差異がなく投票意欲をかきたてる争点がない、などである。

さて、これらの要因をアメリカに当てはめてみると、いくつかの謎がでてくる。G. Bingham Powell Jr. の1970～80年代を対象とした投票率に関する西欧民主主義国間の比較研究によると⁽⁵⁾アメリカ人は、「政治的有効感覚」「政治的関心」「政治議論への参加度」「選挙運動への参加」では、8カ国中第一位である。また、アメリカ人の教育水準、所得水準は第二次大戦後全般的に上昇し、先進民主主義国と比べて相対的に高いし、ホワイト・カラー人口も他の西欧諸国よりも多い。つまり、社会・経済的心理的要因に照らすと、アメリカの投票率は現状よりもっと高くなければならないことになる。また、Ruy A. Teixeiraによると、アメリカでは1960年以降、教育・所得水準が低い層だけではなく、高い層でも同じ程度に投票率が下がっているという。⁽⁶⁾

こうなると、アメリカの低投票率の容疑者探しは、制度的・法的環境にむけられざるをえない。この制度的・法的環境については、力点の置き方による二つの見解がある。一つは、アメリカの政党の性格、二大政党制など政党システムを重視する立場と、もう一つは、特に自発的登録制度を中心とした選挙権に関する法律的・制度的障害を重視する立場である。後者を重視する人々による試算だと、政府による自動登録制度に変えると、投票率は、8～15ポイント上昇するという。⁽⁷⁾

世紀転換期の革新運動の政治改革の一つとして導入されたこの自発的登録制度の運用は、言うまでもなく、州の権限であった。1964～65年連邦公民

権法が制定されるまでの南部では、黒人や低所得層の投票参加を妨げるために、人頭税、識字テストなどを課してきたことは、周知のことである。そのほか、登録受け付け場所・時間の限定、登録締切り日を早く設定したり、一回の登録による恒久登録ではなく定期的登録を求める、といった登録抑制措置が各州まちまちにとられてきた。こうした措置の改正を求めて、公民権法以後、人頭税廃止の憲法修正を含めてさまざまな試みがなされてきたし、⁽⁸⁾ 1993年に成立したいわゆる Motor Voter Act（正式には、the National Voter Registration Act）は、自動車免許交付機関、年金手続きなどの窓口である社会保険事務所など、アメリカ人の大多数が足を運ぶ場所での有権者登録を受け付けるよう州に義務づけ、また郵便による登録の推進など、有権者登録を容易にするねらいを持つものであった。

従って、自発的登録制は維持されたままであるとはいえ、投票率の下降が始まった60年代以降は、投票をめぐる法的・制度的環境の改善が進んだ時代であり、Motor Voter Act 発効後の初の大統領選挙である1996年には、理論的には、投票率が前回よりも上がってしかるべきであった。現に、この年の登録有権者数は、500万人の純増であった⁽⁹⁾にもかかわらず、投票率は50%を割った。この低投票率の一因は、世論調査がはっきり示していたように、クリントン勝利が当初からわかっていたため有権者の投票意欲が沸かなかったことにあるといえる。とはいえ、1984年選挙でもレーガン再選がはっきりしていたが、投票率は53.3%で前回より0.4ポイント上がっている。また、1992年の投票率が前回より上昇したのは、ロス・ペローの第三党運動が二大政党に飽きたらない有権者の関心を高めた効果といえよう。⁽¹⁰⁾

このように、自発的登録制度は有力容疑者の一人であるとしても、投票率を左右する要因は複雑であって、どれが決定的とはいいがたい。そこに新たに有力な容疑者の一人として浮かび上がってきたのが、マス・メディア、特にテレビである。理由は、選挙を含む政治問題・公共問題に関する有権者の

主たる情報源としてのテレビの存在、および、テレビ中心に選挙が展開されている現実である。そして、これは、1960年代以降の現象であり、アメリカ社会におけるテレビの中心的地位への上昇傾向と投票率の下降傾向とは時系的に符合する。ここから、公共問題に関するテレビの報道内容・報道の仕方が、有権者の投票行動に影響を与えているのではないかと、与えているとすれば棄権の増大にも関係しているのではないかとの仮説が生まれる。

2. 政治情報源としてのテレビの中心性

大統領候補を指名する党全国大会がテレビで初めて全国中継されたのは、1952年の共和党大会であった。それ以前になかったわけではない。1940年には、NBCがフィラデルフィアで行われた共和党大会の一部を幾つかの放送局に流したし、1948年にはテレビは二大政党の全国大会を完全中継したが、テレビ・セットを持つ家庭はまだ少数で、また技術的に電波の到達は東部に限られていた。それが、1952年には、テレビ・セットの普及と技術革新で全国中継が可能になったのである。これ以降、アメリカの政治過程とくに選挙過程は構造的変化を経験する。⁽¹¹⁾

1950年のテレビ普及率は、世帯当たりでわずか9%だった。それが、1960年になると87.5%と急成長、1970年98.6%、1980年には99%と飽和状態に達した。そして、一世帯当たりのテレビ視聴時間は一日平均で、1960年5.1時間、1970年5.9時間、1980年6.6時間、1995年には7時間半になっている。⁽¹²⁾

アメリカ社会におけるテレビの浸透という背景のもとで、大統領選挙情報に限ってみると、何がその最も重要な情報源かとの間に、テレビをあげた人の割合は、1952年で36%（ラジオ32%、新聞26%）だったが、1960年には65%（同6%、25%）と急上昇している。この傾向は現在でも続いている。⁽¹³⁾

ところで、テレビによる選挙情報を初めとするナショナルな政治（公共問題）情報とは、第一義的にABC、CBS、NBCの三大ネットワークが東部時間

夕方7時に30分間流す全国ニュースである。このネットワーク・ニュースの視聴率は60～70年代には合わせて約90%に達し、その後、24時間ニュース放送のCNNなどケーブル・テレビの発達でシェアは低下したが、90年代半ばの調査では、成人人口の14.5%が週日のこの三大ネットワーク・ニュースのいずれかを定期的に視ている。⁽¹⁴⁾

アメリカの有権者にとっての政治情報源としてのネットワーク・ニュースの重要性は、アメリカのメディア状況からもうかがい知れる。日々政治情報を送るマス・メディアには、テレビのほか新聞、ラジオがあるが、ナショナルな媒体はアメリカではテレビだけである。アメリカには日刊新聞が1538紙(1994年現在)があるが、うち約90%は発行部数が10万部以下の新聞である。100万部以上の新聞は一位のウォール・ストリート・ジャーナル(178万部)以下、USA ツデー、ニューヨーク・タイムズ、ロサンゼルス・タイムズの四紙しかない。アメリカの新聞は本質的に地方紙・地域紙であって、従って、報道の中心は地域のニュースとなる。地方テレビ局のニュース番組も地域ニュース中心である。そして、普通のアメリカ人は、国際ニュース、全国的政治情報をより多く掲載するニューヨーク・タイムズなどいくつかのクォリティー・ペーパーを、まず読んでいない。つまり、ネットワークのテレビ・ニュースだけが、伝達範囲においても内容においても「ナショナル」な情報源なのである。⁽¹⁵⁾

夕方のネットワーク・ニュースがナショナルな政治情報源として、さまざまな影響を与えるようになったきっかけは、1963年にそのニュース番組が15分間から30分間に拡大されたことである。⁽¹⁶⁾ それまでは、ニュース取材の制約から、通信社電や主要新聞のニュース記事をカメラの前で読み上げるしかなく15分間で十分だった。それが拡大可能になった背景には、性能の優れた高速フィルム、カメラの小型化、衛星中継の開始などの技術革新があったが、当初は30分間を埋めるだけの十分な映像とニュースがあるか不

安だったという。そこで事実報道にもなった第一線のテレビ記者による解説を重視するスタイルが生まれた。⁽¹⁷⁾そして、視聴者を惹き付けるためには、視覚的に魅力あるものにする必要があった。当時のNBCニュースの社長だったReuven Frankは記者に対して『すべてのニュースは…ドラマの、フィクションの要素を提示すべきである。構造、対立、問題、非難、そして導入部と山場と終幕を持たねばならない』と、指示したという。⁽¹⁸⁾また、全国ニュースである以上、30分間を埋めるために首都ワシントンのニュース、つまり政治情報の量が飛躍的に増大した。⁽¹⁹⁾ある調査では、ネットワーク・ニュースに占める非政治的ニュース(スポーツおよび娯楽ニュース)は、三局平均して9%で、あとは政治関係(52%)と経済および社会ニュースである。⁽²⁰⁾

3. 政治不信の増大

このテレビ時代と並行する形で、アメリカの有権者の政治不信が、60年代以降、持続的に高まっている。政治不信の計測は、通常、連邦レベルの選挙が行われる年に実施されるNational Election Study (NES)⁽²¹⁾のデータにもとづいているが、それによると「ワシントンの連邦政府は信頼できるか」との問いに対して、1964年には「常に信頼出来る」15%、「大体において信頼できる」63%で、肯定的答えが合計78%と圧倒的に多かった。それが次第に減り、逆転して「たまにしか信頼できない」とする否定的答えが66%となったのは、1973年であった。1980年は否定的答えが73%に達し、その後1984年55%、1988年58%と多少減ったが、常に信頼出来るは2~4%である。1994年には肯定的答えは25%と再び低下している。また「政治は一部利益のために行われているか、それとも国民全体の利益のためにか」との質問には、「全体の利益」と答えたものが1964年には69%、1973年は28%、1980年23%、1988年33%である。⁽²²⁾この30年間に、政治不信つまり政治にたいするシニ

シズムは劇的に増大している。

一方、「政治家は私のような人々の意見に耳をかさない」「私のような人々は政府のやること何の影響も与えられない」といった有効感覚指標については、有効感覚度を高、中、低、に分けてみると、1960年は高61.7%、中22.6%、低15.7%だった。それが1968年は44.7、24.7、30.6となり、1980年は34.3、33.8、31.8、そして1988年は29.9、27.3、42.8と有効感覚が急速に失われている。⁽²³⁾

では、なぜ、1960年代以降に政治的シニシズムが増大したのであろうか。その原因はもとより複雑であって、さまざまな要因の連鎖反応の結果といわざるをえない。⁽²⁴⁾ 例えば、建国当初からの権力あるいは中央政府にたいする絶えざる懐疑心というアメリカの政治文化が基底にあるといえようし、歴史的状況としては、60年代に始まった伝統や権威にたいする価値観の変化、情報革命とグローバルイゼーションによる深遠な経済的社会的変化、問題の複雑化と政治の官僚化にともなうエリートと大衆との乖離、などが指摘できよう。より具体的な要因としては、ヴェトナム戦争、ウオーターゲイト事件で政府が嘘をつき不法行為を行ってきた事実、『政府は問題解決の手段ではない。政府こそが問題なのだ』というレーガン大統領の言説が象徴するように、70年代以降政治家が「反ワシントン」「反（連邦）政府」を訴え政府を悪者にすることで成功してきた事実、などがあげられよう。さらに、二大政党が提示する政策の不毛性、過大な期待と可能な政策選考との間のギャップなども指摘できよう。

こうした状況を考慮しつつ、この政治不信および政治的無力感の増大が60年代以降の情報革命の産物の一つであるテレビ時代、政治情報源としてのテレビの中心性の時代におきている事実を考えると、それがテレビと無関係ではあり得ないとの推論が十分に成り立つ。「反ワシントン」の言説は、テレビによって全国に伝播した。

そして、政治的シニシズムの増大や有効感覚の減少が投票率低下の要因とすれば、そこにマス・メディアが介在していないのだろうか。また、もしマス・メディアが投票意欲を阻害しているとすれば、それはどのようにしてだろうか。⁽²⁵⁾

4. マス・メディアの介在

一般に、メディアと政治過程との相互作用は(1)テレビなどメディアそれ自体の行動(2)政治家、圧力団体など政治過程におけるアクターのメディア利用、の二つの側面から検討できる。具体的に言えば、前者は、メディアの報道・論評活動(テレビ・ジャーナリズム)が政治過程に与える影響・効果の問題であり、後者は、政治家や利益団体がその目的達成のためにメディアをいかに利用するか(テレビ・キャンペーン)である。ここでは、主として前者について、相互に関連する(1)否定的(negative)報道 (2)ニュース・フレーム (3)「仮想参加」の三点について、検討することにする。

(1)否定的報道

アメリカに限らず、メディアあるいはジャーナリズム批判の一つに、報道・論評のネガティヴ性がある。例えば、西側メディアの第三世界報道は、クーデター、テロ、飢餓、天災事故といった負のニュースがほとんどであるという批判である。外国報道はもとより、国内報道においても否定的ニュース=負のニュースが優先されるのは、「悪いニュースは良いニュース」という古典的金言にみられるように、メディアの基本的なニュース価値判断が働いているからである。そこには、読者、視聴者は負の出来事により関心を示すという直観と経験則とがある。

ニュース報道に否定性が高いのは、このメディアの伝統的なニュース価値観のほかに、現実的に負の事象が多く発生しておりメディアはそれを報道し

ているに過ぎない側面があることも否めない。さらに、ニュースを意識的に否定的あるいは批判的な観点から解釈、報道することもその一つの要因で、情報源に操作されまいとする強い警戒心も働く。特にアメリカでは、ジャーナリズムは「権力・政府に対する監視役」という自由主義の理念が政治ニュースをより批判的に捉える傾向を強めているといえよう。

これに対して、政治コミュニケーション研究のThomas E. Pattersonは、アメリカの政治報道特に選挙報道は、ここ30年間に、メディアの生来的な否定的性格あるいは政治に対する「健全な懐疑心」の限度を越えて、シニカルなまでに「反政治的 anti-politics」報道を続けてきた結果、アメリカ人一般の政治不信感／シニシズムを助長してきたと、メディア報道の内容分析に基づいて論ずる。⁽²⁶⁾ 彼によると、例えば、1960年から1992年の間のニュース週刊誌 Time と Newsweek の大統領選挙に関するカバー・ストーリーを調べると、Newsweek の場合、1960年選挙ではネガティブな見出しは一つも見つからないが、1992年ではかなり見出しが否定的である。そして両誌の見出しで肯定的なものよりも否定的なものが上回り始めたのは1980年選挙からである。⁽²⁷⁾

1992年大統領選挙報道では、本番選挙にはいった9月以降の報道で、ネットワーク・ニュースの民主党に関する報道の80%、共和党関係の87%は否定的あるいは非好意的であり、連邦政府に関するニュースの実に93%が否定的だった。⁽²⁸⁾ そして、否定的ニュースには、さまざまな種類があるが、候補者はうそをついている、信用できないと示唆するものが特に多いという。

メディアが否定的報道の傾向を70年代から強めていった理由については、一般的に、ヴェトナム戦争とウオーターゲイト事件の経験が指摘されている。この二つの出来事は政府がメディアに対して（つまり国民に対して）真実を隠しうそをつき続けてきたことを暴露したが、そのことは、普通でさえ「対抗関係」にある政府とプレスとの関係を「敵対関係」に押し上げ、政府

そして政治家の言うことをすべて疑ってかかる姿勢がメディアに生まれたとする。

このことは、事実報道よりも解釈報道を重んじる傾向、総じて政治の否定的側面に焦点を当てた報道の隆盛を導いた。ネットワーク・ニュースの時間枠が15分から30分に拡大されたことによって、対立・紛争に焦点を当てドรามティックな提示を志向するテレビ報道の性格から、ニュース報道が記者の解釈が中心となったことは前述したが、Pattersonによると、それが如実に表れているのがテレビの選挙報道という。1968年選挙では、ネットワーク・ニュースの候補者の映像を伴うニュース報道は候補者の生の声とそのニュース項目時間の84%を占めており、平均して42秒間、遮られることなく候補者の声 flowed。それが1988年までに、10秒以下となり、代わりにテレビ記者の解釈がその6倍に増え、「声なき候補者」がテレビ報道の常態となったという。⁽²⁹⁾ 新聞に目を転じると、例えば、ニューヨーク・タイムズの一面に掲載された大統領選挙に関する解説記事の量を1960年と1992年とを比較すると、8%から80%へと10倍にふえている。同紙の一面掲載選挙記事中解説記事が全体の半分以上を占めるようになったのは1976年選挙からである。⁽³⁰⁾ この解説報道の増大と政治の否定的側面に焦点をあてる報道姿勢とが重なるとき、それは有権者の政治家および政治にたいする幻滅を高めざるをえない。⁽³¹⁾

(2) ニュース・フレーム

ニュース・フレームとは、一口で言えば、ニュースの提示の仕方あるいは枠組みである。そして、フレーミングには、本質的に、選択と顕出性を伴う。メディアの報ずるニュースがニュース対象の全てでないとするれば、ニュースとは、送り手がそのいくつかの側面を選びだし、それを問題関心、価値観、因果関係などに照らして際立たせるものとなる。政治報道における

フレームは、「現実」のある部分に注意を惹き付け、ほかの部分隠すことによって、受け手の反応を誘導するという意味で、重要である。⁽³²⁾

選挙報道のフレーミングは、政策・争点を中心としたフレームと、勝敗を中心としたフレームに大別できる。後者は「ゲーム」あるいは「ホース・レース（競馬）」フレームと呼ばれるもので、それは（1）勝ち負けが中心的関心事で（2）戦争・ゲーム・競争の用語を多用し（3）候補者のスタイル、パフォーマンスを強調し（4）選挙運動や候補者を評価する際に世論調査へ過剰に依存する、という特徴を持つ。⁽³³⁾そして、大統領選挙報道は、ゲーム・フレーミング中心の傾向を強めている。Patterson の調査によると、ネットワーク・ニュースのホース・レース報道は1988年から1992年の間に、27%から35%に増大、政策・争点フレーム報道は40%から33%へ低下している。残りは候補者の戦略・戦術、候補者同士の攻撃や非難合戦に関するもので、それはゲーム・フレーミングに属すると考えられるから、60%以上がゲーム・フレームのニュースとなる。ニューヨーク・タイムズの場合、1972年選挙以降、ゲーム・フレームが劇的に多くなって、1992年では政策・争点フレームのニュースは20%以下になっている。⁽³⁴⁾別の調査では、1988年選挙で主要18紙と三大ネットワークおよびCNN、PBSを加えた五大テレビの報道を分析した結果、選挙報道の60%がゲーム・フレームであったという。⁽³⁵⁾

では、このフレーミングがなぜシニズムを活性化するのか。Patterson は、有権者がどちらが勝つかの報道に日々接していると、競馬をみているのと同じく、選挙への参加者ではなく観客として行動するようになり、またメディアが候補者の対立やけなし合いの報道を前面に出せば出すほど、有権者の候補者への不信感が増すとする。⁽³⁶⁾そして、Cappella と Jamieson は、これまでのマス・コミュニケーションの効果研究の成果をふまえて、『政治ニュースにおけるメディア・フレーミングは、選挙・政策・統治に関してシニズムを、創出しないとしても、活性化する』と結論する。⁽³⁷⁾

(3) 仮想参加

政治・選挙情報を伝えるメディアとして、アメリカではテレビと新聞とは、いくつかの違いがあるといわれる。テレビは候補者についてより多く伝え、新聞は政党および争点についてより多く伝えているという。したがって、テレビ依存の度合いが大きいほどその人の候補者の個人情報についての知識が豊富になる、と予測しうる。また、新聞は自ら積極的に情報を求める人々すなわちもともと相対的に政治的関心の高い人々によってより利用され、テレビは日ごろ政治情報を欠く傾向のある人々によって受動的により利用されるということもわかっている。⁽³⁸⁾

テレビの選挙情報が候補者中心であることについて、興味深いケース・スタディがある。1980年大統領選挙での9月3日のカーター民主党候補のフィラデルフィア市内選挙運動を報じたUPI通信（伝統的な印刷メディア報道の典型として）の記事とCBSニュースの報道との比較分析である。UPIの記事は、ニュース記事の伝統的な要素である who, what, when, where, how, why をこの順序に従って、カーターが述べたことを中心に批判を交えずに書かれているが、それと対照的に、CBSニュースは、順序を逆に why, how が先に来る方法、つまり解釈と批判が中心で、カーターの述べたことは一回しか使用しなかった。一番重要な相違点は、CBSニュースが託児所やイタリア移民街でローカル・メディアに写真を撮らせるといったカーター個人の選挙スタイル、シンボリズムに焦点をあてた報道をしたのに対し、UPIはこうした候補者個人の選挙スタイルに全く触れずに、労組や民主党内の動きと関連づけた報道をしたことであった。このテレビが政治を個人中心に報ずる傾向の強さはこのケースに限らず、テレビの一般的性格であって、印刷メディアとテレビでは選挙運動の同じ出来事を違った見方で報じていることになる。⁽³⁹⁾

テレビの政治・選挙情報が個人中心となる理由は、政党や政策は映像になりにくいこと、ニュースにドラマ性を与えるには大統領、候補者、閣僚と

いった個人を欠かせないことなど、このメディア固有の制約が指摘できよう。では、この個人あるいは人物中心のテレビ選挙報道は見るものにどのようなインパクトを与えると考えられるだろうか。

Roderich Hart は、次のように論ずる。視聴者（有権者）は、まず、毎日、候補者に会っている、あるいは、夕方のネットワーク・ニュースにあわせてスイッチをひねれば、会うチャンスがある。たとえ一回が15秒間であってもである。従って、テレビ依存が高ければ高いほど、候補者とその対立が強調されるテレビ報道によって選挙情報は過剰気味となり、すでに選挙に参加している感覚に陥る。この「仮想参加」の結果、政治や選挙は頭の中で考えるゲームの対象そして会話の話題とはなるが、実際に投票といった政治行動に参加する意欲は失われてしまう。テレビは人々にとって政治を追うことを容易にはする。だが、そこから生まれる反応は、政治のために行動を起こすことではなく、政治を視る、政治の観客という反応に止まる。⁽⁴⁰⁾

Hart は、「人がテレビを視る時何が起こるのか、誰も正確にわかっていない以上」これは仮説または推論であると断っているが、テレビの発展によって「アメリカ人は政治に無関心」とはいえないことは明らかであり、それなのに投票率が下がり続ける一つの説明になりうるとする。

以上のように、候補者個人を中心とした否定的内容を持ったゲーム・フレームの選挙報道という特徴を持つテレビの選挙情報依存は、政治的シニシズムと政治的無力感の増大に大いに関係すると考えられる。テレビ依存と政治的無力感との関係は、Michael Robinson が1960年代の大統領選挙の分析で早くも指摘、依存度の高い人ほど有効感覚が低く、テレビを唯一の情報源としている人が一番低い。⁽⁴¹⁾

5. 「社会的つながり」とテレビ

投票率の低下について包括的な検討を行ったTeixeiraは、投票率を下げる主要な要因として、(1)「社会的つながり social connectedness」の減少(2)政治的無力感の増大とそれに伴う全般的な政治からの離脱(政治への関心・参加の低下)、の二つを指摘する。彼は、NESのデータをもとにした統計モデルによって計量したところ、(1)は投票率低下要因の33.9%、(2)は55.7%を占めるとしている。⁽⁴²⁾

「社会的つながり」とは、対人相互関係、その属する共同体との相互関係および社会との一般的な結びつきを指し、この結びつきは投票を初め政治・選挙一般への関心を高める外的刺激・動機付けになると考えられる。従って、結びつきが弱まれば、投票率が下がることになる。「社会的つながり」の指標としては、婚姻、教会出席頻度、年齢、団体加入などがあげれるが、Teixeiraによると、1960年から1988年の間に、独身者が21%から45.2%に増加、教会出席では全くいかないが12.4%から21.1%に増え、定期的に必ず行くが40.7%から25.5%に減っている。⁽⁴³⁾

ところで、Teixeiraは、なぜ、「社会的つながり」がアメリカ人の間で減少し、全般的な政治からの脱退がみらるのかについては、別の研究課題であるとして触れていない。

この「社会的つながり」減少の主犯はテレビであるとするのは、Robert D. Putnamである。彼は、彼自身のイタリアの地方自治体の調査研究を初めとする同様の共同体研究から、政府その他社会制度の質あるいは有効性はすぐれてその共同体の事柄に構成員がどれほど参加・関与(civic engagement)するかにかかっていることがわかっており、この参加・関与を「社会資本 social capital」と呼ぶ。この社会資本を支える上で一番重要なのは信頼 trust であり、それが共有の目的実現のためにより効果的に行動することを可能にするとする。社会資本とは、従って、社会的つながり、そしてそれに伴う信頼にかか

わるものであり、この二つは強い相関関係を示すという。そして、アメリカではこの社会資本のストックが近年減少していると論ずる。⁽⁴⁴⁾

その象徴が「一人でボウリング」現象であるという。ボウリングは、リーグを組んでグループで行い、試合の合間にコココーラを飲んだりピッツアを食べながら子供のことやゴミ問題など共同体のことについて何気なく話し合うところに、相互信頼がうまれてくる civic engagement であったはずである。ところが、最近では一人で黙々とボウルを投げる人が増えたことをデータは示しているという。⁽⁴⁵⁾

そして、「社会的つながり」を測る物差しとして、任意団体への参加度に注目する。The National Opinion Research Center が 1972 年以来ほぼ毎年行っている General Social Survey とミシガン大学の NES のデータ分析によると、ボウリング・リーグのメンバーシップを初め、PTA、労組、絵画クラブなど通常の任意団体への参加が過去 20 年間におよそ 25% から 50% 減少、また一日の時間の使い方ではインフォーマルな「つきあい socializing」に費やす時間が約 4 分の 1 に減り、クラブや団体に費やす時間は半分減ったという。

この減少の説明として、彼は、忙しさと時間のプレッシャー、女性の労働市場進出、結婚の減少と家族的結合の破綻、郊外化、経済構造の変化、60 年代以来のヴェトナム戦争・公民権運動・対抗文化などの出来事、といった考えられる要因を一つ一つ検討したが、どれも有効な説明とはならなかった。そして、唯一の有効な説明は、テレビであるとする。アメリカ人の「社会的つながり」低下の分岐点は、テレビがアメリカ人の支配的な情報源・娯楽メディアとなった時代すなわち 50 年代後半から 60 年代にかけてであること、世代的にこの時期以後に成人となった人に civic engagement の低下がみられること、平均的アメリカ人は自由時間の 40% をテレビに費やしている事実、を指摘する。そして、テレビ依存が高い人ほど投票を含め社会的参加が少ないなど、テレビ視聴、投票率、信頼度、グループ参加の間には高い相関があ

る。特に、テレビは家庭の外の活動参加を疎外する唯一の余暇活動であり、テレビは余暇時間を私化する、と結論する。⁽⁴⁶⁾

社会資本の基本である人間同士の相互信頼の欠如は、政治不信と密接な関係があるとの、ほかの調査結果もある。ワシントン・ポスト紙は、1995年11月末から12月初めにかけて、ハーヴァード大学とカイザー・ファミリー財団の協力でアメリカ人の政治意識・行動に関する全国調査を行ったが、それによると、他人に対する信頼感が少ない人ほど、連邦政府および他の主要社会機関（議会、裁判所、メディアなど）に対する不信感が高い。また、対人不信感が高い人ほど、有権者登録を行わずまた投票しない傾向が強い。「ほとんどの人を信頼出来るかどうか」との質問に「出来ると」答えたのは1964年は54%だったが、今回調査では35%に下がっている。この対人関係の信頼感喪失は、投票からPTAまであらゆるものへの市民参加の減少に寄与しているとする。同紙はこの状況を『アメリカは疑い深い見知らぬ人々の国になりつつある』と形容している。⁽⁴⁷⁾

投票を初め政治参加には、人との交わりや会話・討論といった「社会的刺激 social stimulation」が必要といわれるが⁽⁴⁸⁾ テレビがその刺激を人から遠ざけていることになる。

6. おわりに

アメリカの代議制民主主義にとって大きな問題である大統領選挙の投票率の持続的低下、それも50%を割る現実と、テレビ・ジャーナリズムとがどう関係しているかを検討してきた。

さまざまな調査研究は、この35年間に政治不信・政治的シニシズムおよび政治的無力感の増大、つまり政治からの全般的離脱がみられることを明らかにしている。その背後には、対人不信の増大、共同体における市民的関与の減少という「社会資本」あるいは「社会的つながり」の減退がみられる。

そして、こうした現象がテレビ時代の始まりとともに正比例的に生じている、という状況証拠がある。

Putnam が指摘したような、テレビ視聴の度合いが高いほど団体参加が低いといった負の相関関係、新聞閲読時間が長いほど政治的関心も有効感覚も高く政治参加に積極的で、テレビ視聴では逆の関係にある、というメディア利用と政治参加との関係については、疑いの余地がないことをデータ分析は示している。⁽⁴⁹⁾

しかし、テレビの効果が複雑であることは、マスコミ効果研究が認めるところである。単にテレビ視聴といっても、何を視ているかその内容は、当然、人によって異なるし、そこから受ける影響は一様ではない。テレビ視聴そのものを政治的無力感増大そして低投票率の主犯として断罪することはできないであろう。そこで、問題となるのは、政治とくに選挙情報源としてのテレビ・ニュースの内容である。

「ゲーム・フレーミング」による否定的報道の執拗性が政治の観客化を助長、誘導し、また政治的有効感覚の低下を招いているとすれば、テレビ・ジャーナリズムは、投票率低下の唯一の要因ではなくても主要な要因の一つであるといえよう。それを否定する証拠はない。目下、アメリカのジャーナリズム界では、「シビック (パブリック)・ジャーナリズム」の提唱とそれに関する論議が盛んであるが、地域社会の住民の問題関心を汲み上げて、政策・争点中心の選挙報道を展開しようとするこの動きは、これまでの選挙報道に対する反省と批判に答えようとする試みである。⁽⁵⁰⁾

・アメリカの従来の棄権者像は、低所得層で教育水準が12年以下かハイスクールのドロップアウトであった。事実、この層と棄権率および高テレビ依存度との相関は高い。しかし、近年、棄権者がより豊かで教育水準がより高いホワイトカラー層に増えてきているという。⁽⁵¹⁾

今後、テレビ・メディアはますます発達しよう。1992年選挙で、ロス・ペ

ローがテレビのトーク・ショウ番組で立候補を表明し、クリントン候補がMTVに出てサクソフォンを吹いたように、候補者がニュース以外の番組を利用する機会、ジャーナリストが媒介しない有権者と直接会話する双方向テレビを活用する傾向がすでにみられる。「エレクトロニック・タウンホール・ミーティング」の声も聞かれる。こうしたメディア利用は、アメリカ人の多くを政治の場に引き戻す効果を持つのだろうか。

ところで、政治不信の高まりは、アメリカのみの現象ではない。日本を含めた先進代議制民主国の共通の問題である。それとマス・メディアとのかかわりは、その国のマス・メディア状況、選挙制度などによって異なるとしても、テレビ・メディアの政治過程への参入は、共通の現象である。有権者の大多数の平等な参加による選挙が、代議制民主政治の基底であるとするれば、メディア時代においては、その将来は政治におけるメディアの役割にかかっているといえるかもしれない。

注

- (1) Broder, David, *The Party's Over*. (New York: Harper and Row, 1972) p.238.
- (2) Lowi, Theodore J., *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985). メディアと政治過程に関する文献は多々ある。例えば Asher, Herbert B., *Presidential Elections and American Politics* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1992); Graber, Doris A., *Mass Media and American Politics*. 4th ed. (Washington DC: CQ Press, 1993); Ranney, Austin, *Channels of Power: the Impact of Television on American Politics* (New York: Basic Books, 1983); Wattenberg, Martin P., *The Decline of American Political Parties 1952-1992* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1994).
- (3) Lijphart, Arend, "Unequal Participation: Democracy's Unsolved Dilemma," *American Political Science Review*. V91, N1. March 1997. pp.1-14. 投票率低下の問題はアメリカに限ったものではない。Lijphartによると、先進民主主義国の総選挙・大統領選挙の投票率は1950年代は平均83%だったが、90年代は78%に低下している。1996年5月の仏議会選挙では71.39%だった。
- (4) この点については、Crotty, William, ed., *Political Participation and American Democracy* (New York: Greenwood Press, 1993); Piven Frances Fox and Richard A. Cloward,

Why Americans Don't Vote (New York: Pantheon Books, 1989); Teixeira, Ruy A., *The Disappearing American Voter* (Washington DC: the Brookings Institution, 1992) など参照。

- (5) Powell, G. Bingham, Jr., "American Voter Turnout in Comparative Perspective," *American Political Science Review*, V80, N1. March 1986.
- (6) Teixeira, *The Disappearing American Voter*. pp.80-81.
- (7) Powell の計算では 10 ポイント以上、Teixeira のそれでは最低 4 ポイント、最高 15 ポイント投票率が現状より上昇するという。
- (8) ミネソタ、メイン、ウイスコンシンでは、投票日当日の有権者登録を認めており、1988 年大統領選挙の投票率はそれぞれ、66.3%、62.2%、62%で、比較的高い。このときの全国平均は 50.1%。また 1992 年の時点で、27 州が郵便による登録を実施している。
- (9) Gans, Curtis, "Stop the Madness! Outlaw Those Phony Campaign Commercials," *The Washington Monthly*, May 1997. また、同法施行の 1995 年 1 月から 1996 年 11 月の投票日までには 2000 万人の登録者増という予測もあった。Piven, "A Preliminary Report on the Act," *PS: Political Science and Politics*, March 1996. 参照。一般に登録したものの投票率は高いと言われる。60 ~ 70 年代は登録者の 80%前後が投票したが、80 年代以後それが 70%を切っている。
- (10) Abramson, Paul A., John H. Aldrich and David W. Rohde, *Change and Continuity in the 1992 Elections* (Washington DC: CQ Press, 1994) p.122.
- (11) Donovan, Robert J. and Ray Scherer, *Unsilient Revolution: Television News and American Public Life 1948-1991*(Cambridge University Press, 1992) p.220.
- (12) Stanley, Harold W., and Richard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics* (Washington DC: CQ Press, 1995).
- (13) Asher, *Presidential Elections and American Politics*. p.240.
- (14) Stanley and Niemi, *Vital Statistics on American Politics*.
- (15) このことは、新聞の情報源としての価値が小さい、その報道の影響が少ないということではない。地方紙であるが故に、地方政治におけるアメリカの新聞の情報価値、その影響力は、相対的に大きいといえる。またクオリティー・ペーパーの政治報道、選挙報道が地方紙や地方テレビに与える影響は無視できない。ラジオに関しては、最近トークショウ・ラジオの政治過程への影響が注目されているが、日々の情報源としてのラジオ依存度は極めて小さい。
- (16) この点については、多くの論者が指摘しているが、たとえば、Michael Robinson, "Television and American Politics: 1956-1976," *The Public Interest* 48. 1977.
- (17) デーヴィッド・ハルバースタム (筑紫哲也・東郷茂彦訳) 「メディアの権力」(サイマル出版会 1982 年) 第二巻 p.271.
- (18) Patterson, Thomas E., *Out of Order* (New York: Vintage Books, 1994) p. 80.
- (19) Ranney, *Channels of Power*. p. 66.
- (20) Graber, Doris A., *News and Democracy: Are Their Paths Diverging?* Roy W. Howard Lec-

- ture in Journalism and Mass Communication Research, April 16, 1992. School of journalism, Indiana University.
- (21) ミシガン大学の the Survey Research Center/Center for Political Study (SRC/CPS) が、大統領選挙年については 1948 年以来、中間の連邦議会選挙年については 1954 年以來、続けているもので、投票行動研究を初め選挙に関する研究のデータを提供している。政治不信については 5 項目、政治の有効感覚 (efficacy) に着いては 4 項目の質問事項がある。
- (22) Asher, *Presidential Elections and American Politics*, p.20 および Teixeira, *The Disappearing American Voter*, p.32 の表を参照。1994 年の数字は、Pippa Norris, "Does TV Erode Social Capital? A Reply to Putnam," *PS: Political Science and Politics*, September 1996, p.474 から。1973 年の数字は、ヴェトナム戦争のペンタゴン秘密文書の暴露、ウォーターゲイト事件が反映していると思われる。
- (23) Teixeira, p.44 の表参照。
- (24) Nye, Joseph, Jr., "The Media and Declining Confidence in Government," *The Harvard International Journal of Press/Politics*, V2, N3. Summer 1997.
- (25) NES のデータにもとづく主として社会心理学的な研究では、政治不信そのものと棄権とは直接の相関関係がみられないというのが、大方の結論である。なぜなら、現状の政治に対する不信は政治・政策変革に向けて積極的な政治行動を刺激するからである。他方、有効感覚の減少とは相関が強いとされる。いずれにしても社会心理学的な諸研究は矛盾した結果を出している。政治不信および有効感覚と投票率との関係に関する論文は数多い。それを包括的に検討したものに Kevin Chen, *Political Alienation and Voting Turnout in the United States, 1960-1988*. (San Francisco: Mellen Research University Press, 1992) がある。
- (26) Patterson, Thomas E., "Bad News, Bad Governance," and Cappella, Joseph N. and Kathleen H. Jamieson, "News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism," in *Mass Media and Politics: Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, July 1996. pp.97-108, and pp.71-84.
- (27) Patterson, *Out of Order*. pp. 20-21.
- (28) Ibid., p.18.
- (29) Ibid., pp.73-75.
- (30) Ibid., pp. 81-82.
- (31) この相関関係については、Miller, Arthur H. , Edie N. Goldenberg, and Lutz Erbering, "Type-Set Politics: Impact of Newspapers on Public Confidence," *American Political Science Review*, V 73, 1979. pp.67-83. 参照。
- (32) Entman, Robert M., "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of Communication*, V43, N4. Autumn 1993. pp.51-58.
- (33) Ibid., p.74.
- (34) Patterson, *Out of Order*. pp.72-74.
- (35) Buchanan, Bruce, *Electing a President: the Markle Commission Research on Campaign*

- '88. (Austin, TX: University of Texas Press, 1991) p.41.
- (36) Patterson, *Out of Order*. p. 93.
- (37) Cappella and Jamieson, "News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism." p. 71.
- (38) Chaffee, Steven and Stacey Frank, "How Americans Get Political Information: Print vs. Broadcast News," *The Media & Politics: Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546 July 1996. pp.48-58.
- (39) Robinson, Michael J. and Margaret Sheehan, "Traditional Ink vs. Modern Video Versions," in William C. Adams, ed., *Television Coverage of the 1980 Presidential Campaign* (Norwood NJ: Ablex Co., 1983) pp.17-27. 報道が個人あるいは人物中心になされること自体は新聞も変わらない。しかし、その傾向はテレビの方に強いのも事実である。
- (40) Roderich Hart, "Easy Citizenship: TV's Curious Legacy," *The Media and Politics, Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546 July 1996. 彼は、hypothetical involvement という言葉を使っている。
- (41) Robinson, Michael J., "Public Affairs TV and the Growth of Political Malaise: The Case of 'Selling of the Pentagon'," *American Political Science Review*. V1, N7. 1976. pp.409-432. p.419.
- (42) Teixeira, pp.47-49. 残りの約10%は、政党にたいする態度、人種、宗教などの要因。
- (43) Teixeira, p.38. 結婚している人、相対的高年齢者、定期的教会出席者と投票率の相対的高さとの相関関係は、さまざまなデータがすでに示している。
- (44) Putnam, Robert D., "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America," *PS: Political Science & Politics*. December 1995. pp.664-683.
- (45) Putnam, Robert D., "Bowling Alone," *Journal of Democracy*, January 1995. pp.65-78.
- (46) この Putnam の分析にたいして、アメリカ人の civic engagement は必ずしも減少していないとの反論がある。例えば、Norris, Pippa, "Does Television Erode Social Capital? A Reply to Putnam," *PS: Political Science & Politics*. September 1996. pp.474-478. Stengel, Richard, "Bowling Together," *Time*, July 22, 1996. Lemann, Nicholas, "Kicking in Groups," *The Atlantic Monthly*, April 1996.
- (47) "Reality Check - the Politics of Mistrust," *The Washington Post*, January 28-February 4, 1996.
- (48) Popkin, Samuel L., *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaign*. (Chicago: University of Chicago Press, 1991) pp.226-227.
- (49) Norris, Pippa. "Does Television Erode Social Capital? A Reply to Putnam."
- (50) パブリック・ジャーナリズムについては、Ed Fouhy, "The Dawn of public journalism," *National Civic Review*, Summer/Fall, 1994; Michael Hoyt, "The Wichita Experience," *Columbia Review of Journalism*, July/August, 1992; 藤田博司 「パブリック・ジャーナリズム—米報道改革の試みをめぐって」『コミュニケーション研究』第27号、などを参照。
- (51) Teixeira, *The Disappearing American Voter*. p.81.

Why is the Voter Turnout of American Presidential Elections So Low?
- A Review from the Perspective of Mass Media and Politics -
〈Summary〉

Ken Kondo

Mass media, especially television, has profoundly transformed the American electoral process. One conspicuous phenomenon is a decline in voter turnout. The last Presidential election (1996) recorded a 48.8% turnout which was the second lowest in the twentieth century. Since the 1960 election, which showed a 62.8% turnout, the highest rate in the century, numbers have been steadily decreasing. This phenomenon poses a question of legitimacy of representative government for democratic governance. Many voting studies have revealed psychological, socio-economic, and institutional factors affecting voting behavior, especially nonvoting. Recently, scholars of political communication argue that the centrality of television in American life is one of the major factors for declining turnout. An average American household watches television for 7 and half hours daily. For Americans, television is the major information source of politics and public affairs, especially election campaigns. Increasing tendency of 'game-framing' and negative-oriented reporting of politics and election campaign in television news program is strongly co-related to deepening public cynicism toward politics and a feeling of political powerlessness. Also, television takes off a free time for civic engagement and casual socializing which are essential to keeping social connectedness and which, in turn, stimulate participation in the political process. Overexposure to television's campaign reporting makes voters feel that they are already 'participating' in an election, so they do not really feel like going to vote (virtual participation). With fast developing television media there is a talk of 'electronic town-hall' meeting. Interactive television may erase the role of mediators like journalists. Whether those developments affect further decline of voter participation or instead motivate voters is a question for the future of representative government. And declining voters is a question for the future or representative government. And declining voting rate and increasing political cynicism is a problem not only for the United States but also for industrial democratic countries including Japan. In the 'media' age, it may be correct to say that the future of representative government hinges on the role and functions of television in the political process.