

# メディア、公衆からみた米大統領

浅 川 公 紀

## 1 はじめに

米大統領が相互に影響し合う集団の中で最も重要なのは公衆（一般大衆）である。上院による弾劾判決を除いては、大統領の在任、退職を決めるのは公衆であり、弾劾も公衆が支持しなければ起こりえない。リンカーンは、「公衆の感情がすべてだ。公衆の感情がともにあれば失敗することはなく、なければ成功することない」と述べたが、公衆が支持する政策は反対を受けにくい。大統領の権限には憲法で制約が加えられており、議会の与党議員からの支持が常には期待できない状況で、公衆の役割が重要になる。議員は公衆により選挙されるので、大統領の打ち出す政策への公衆の支持に敏感にならざるをえない。このため大統領は職務を遂行するために公衆に影響を与えようとし、その手段として報道機関を活用する。

元来、米国は建国時代から公衆の意見を尊重する国である。トーマス・ジェファーソンが起草した独立宣言に「政府の正当な権限は、支配される者の同意に由来する」というくだりがある。この「支配される者の同意に由来する」という言葉は、ジョン・ロックの言葉をジェファーソンが使ったものである。ロックは誰が判断を下すのかという質問に対して、人民こそが判断を下すのであると答えた。この考え方が独立宣言に反映しているのである。独立宣言は「どのような形態の政府であっても、これらの権利を保障するという政府本来の目的を破壊するようになれば、いつでもその政府を改変もしくは廃止して、人民の安全と幸福をもたらすのに最もよいと思われる原理に基づき、しかもそのような形態に権限を組織した新しい

政府を創設することは、人民の権利である」と謳っている。この独立宣言の思想がアメリカ合衆国憲法にも反映し、その前文は「われわれ合衆国人民は、より完全な連邦を形成し、正義を確立し、国内の平穏を保障し、共同の防衛に備え、広く全般にわたる福祉を増進し、われわれとわれわれの子孫に自由の恵沢を確保する目的をもって、アメリカ合衆国のためにこの憲法を制定する」とあり、「われわれ合衆国人民」がいわば、米政治システムの最初にして最後の力の源泉であることを謳っている。この「われわれ合衆国人民」こそが、ここでいう公衆なのである。

## 2 大統領職への支持

大統領は全国民により選挙される唯一の公職者であり、米国民のほぼ全員が知る最も認知された公職者である<sup>1</sup>。国民が最も重視する公職者であり、報道機関も最も中心的に焦点を当てる。ウォーターゲート事件当時、公衆の大統領への支持率低下は議会、最高裁への支持率低下にもつながり、大統領職の政府全体の象徴としての重要性が浮き彫りになった。またジョン・F・ケネディ大統領暗殺直後、多くの米国民が精神的、生理的異常を経験したが、それも大統領という存在の国民精神における重要性を示した。暗殺直後、成人の43%が食欲喪失、48%が不眠、25%が頭痛、68%が神経の昂り、26%が心拍増加、17%が過剰な発汗を訴えた。米国民はリンカーン、ルーズベルト、マッキンリーなど他の大統領の死に対しても似たような反応をしてきた<sup>2</sup>。国民にとって大統領が政治システムの統合と安定の象徴としていかに重要な存在であるかを物語っている。児童を含む米国民は、平時も戦時も大統領に対して信頼と尊敬といった好意的感情を抱く傾向がある。子供は幼少時には大統領に対して理想化した見方をする傾向が強いが、年齢が高まるにつれ否定的見方が強まり、白人より黒人の子供の方がより否定的見方が強い。また、貧困な地域の子供の方がより富裕な地域の子供に比べて、大統領への見方はより否定的である。

ただ全般的には、ウォーターゲート事件以前の米国の未成年の大統領への態度は信頼と尊敬の態度だった。成人した米国民の態度はより現実的で冷めたものになるが、それでも大統領は国のために懸命に働き、国のために賢明に最善のことをしてくれていると評価し、大統領を信頼している。ギャラップ調査によると、1948年から1972年までの25年間のうち20年間にわたり、米国の大統領は米国民が世界で最も称賛する人物のトップであり続けてきた。ビル・クリントンはスキャンダルにもかかわらず、少なくとも1998年まで6年間連続してトップだった<sup>3</sup>。

世論と現代政治情勢がどのように政策決定を形成していったかという文脈でニクソンとクリントンの弾劾危機を考えてみるとおもしろい。世論調査によるニクソンの支持率は史上最低を更新し、わずか25%になった。自身の属する議会共和党ですら、ほとんどの議員がニクソン解任に票を投じるだろうと明言した。対照的に、クリントンの支持率はクリントンが苦境に陥っている間も60%という高支持率を維持した。クリントンは大統領としての通常任務をこなしながら、共和党議員の非難に直接返答することは頑なに拒否した。民主党議員のほとんどがクリントンを支持し、下院の弾劾でも上院の大統領解任でも反対を投じた<sup>4</sup>。クリントンは上院での問責決議をしのいだ後に「世論に心から感謝する<sup>5</sup>」と言ったとされる。

米国民の大統領の権限についての態度では、政府内で議会の方が大統領より権限があるという見方が過半数で、大統領の方が権限があるという見方は少数派だった。1968年のハリス調査によると、過半数が外交政策、経済政策、人種政策において大統領と議会の責任は同等であるべきだとの見方を示したが、それ以外の見方としては3分野いずれにおいても議会の方が責任をもつべきだとの見方が大統領の方が責任をもつべきだとの見方を上回った。また大統領が誰でも自分の欲するように動かす権限をもつという見方は少数派だった。半面、大多数の米国民は抑制と均衡の原則を支持し、大統領という一人の個人に過大な権限を許すことには消極的で、議会により大きな意思決定の権限を付与することを欲する<sup>6</sup>。

アメリカ合衆国憲法は、大統領と連邦議会それぞれに独自の役割と権限を付与しており、それが時によって権限上の対立を生み出してきた。1787年に独立13州の代表55人が集まって憲法制定会議が開かれたが、その際に独立前のイギリスによる独裁的統治、さらに独立後の13州の議会による個人の財産権への侵害を念頭に、統治者による独裁排除が大きな課題になった。この結果、合衆国憲法は統治権限を連邦と州、立法・行政・司法の三権、議会の上院・下院のあいだにそれぞれ分割し、チェック・アンド・バランス（抑制と均衡）を図るシステムを定めた。

憲法起草者の一人であるジェームズ・マジソンが提案した考えは次のようなものであった。行政権、立法権、司法権は他の権力を支配できないようにそれぞれ独立させる。したがって、権力分立では議会が法を制定し、大統領が法を執行し、裁判所が法を解釈する機能をもたせた。政府の三権はそれぞれ独立しているが、互いに共同して統治を行うチェック・アンド・バランスのシステムとした。たとえば大統領は議会の法案に対し拒否権をもつ。アメリカ合衆国最高裁判所（米連邦最高裁判所）判事は大統領の任命と上院の同意が必要となる<sup>7</sup>。大統領は就任宣誓式のときに、聖書に手を置いて合衆国憲法を守ることを宣誓する。このように憲法は大統領権限にとって中核的位置をもつ。

米国の憲法制定会議で大統領職が生み出された時、強力な大統領職を置くことで意見の統一があったが、その強さの度合では意見の相違があった。大統領職の構造、権限、選挙の性格と方法でも議論があった。一人の行政政府の長として大統領を置くが、その力は政府の他の機関を脅かすほどには強くすべきでないという結論になった<sup>8</sup>。

最近の調査では、8割が物事を達成しにくいという欠点があるにせよ大統領と議会は同等の権限をもつべきだとし、大統領の方がより大きな権限をもつべきだという意見は2割に止まった<sup>9</sup>。別の調査では、56%が大統領が下した決定に対しては、たとえそれが間違った決定でも支持すべきだとし、25%が大統領がすることは何でも支持すべきだとした。公衆は政策決定

では大統領よりも議会により大きな権限と責任を与えることを欲するが、ひとたび決定されたことについては大多数が大統領を支持すべきだと考えている。また3分の2が危機時には大統領を支持すべきだとしている<sup>10</sup>。

近年、大統領と議会の関係における重要な変化として、大統領の法案提案者としての重要性が高まっていることが挙げられる。米国憲法は大統領が一般教書演説を通して議会に緊急かつ必要な立法課題を提起することを規定している。しかし米国史初期には、法案は議会が提案し承認するもので、大統領はそれを執行するという役割が定着していた。

ジェファークソン、ジャクソン、リンカーンは法案を提案する役割を果たしたが、それは例外だった。とくに南北戦争から30年間は議会が立法アジェンダを独占した。セオドア・ルーズベルトの時にこれは変化し始め、同大統領は積極的に法案を提案した。ウッドロー・ウィルソンは法案を提案しただけでなく、議会に出向いて法案を説明した。トルーマンになると、議会の各会期の初めに議会に法案のパッケージを提案し、法案の提案者としての大統領の役割が強まった。議会もこの大統領の役割拡大を受け入れ、アイゼンハワーの時には議会は法案作成を大統領に期待するようになった。

1935年から96年までの期間に、重要法案の約3分の1が大統領から、約3分の2が議会から提案された。議会提案の法案の25%しか法律化されなかったのに対して、大統領提案の法案の97.6%が立法アジェンダとして議会に受け入れられ、42%が法律化された<sup>11</sup>。

この変化の理由としては、20世紀には国内、国際で多くの危機が続発し、大統領がそれに対処する中心的役割を期待されたこと、大統領は強力なリーダーシップを発揮しようとする人物が務めていたこと、課題が複雑になり、それに対処するには大統領のもつ情報と知識が要求され、限られたスタッフしかもたない議員はそれを備えてなかったことなどがある。

### 3 大統領個人への支持

大統領の支持率は、公衆が大統領の職務遂行の仕方をどの程度支持するかで計られる。1930 年末以来のギャラップ調査結果によると、大統領への支持率は就任間もなくして低下してゆくパターンが存在する。大統領は自分の優先課題を任期の初期に実行に移すことが望ましいのは、この理由からである。過去 10 人の大統領のうち、ブッシュ親子を除く 8 人は任期 2 年目の支持率が 1 年目より低下し、5 人は 3 年目に支持率がさらに低下した。3 年目に支持率が上昇したのは、アイゼンハワーが 7% 上昇、レーガン、クリントンが 1%、父ブッシュが 13% だった。ブッシュの支持率上昇は、湾岸戦争を米軍の犠牲と戦争負担が少ない中で、43 日という短期間で勝利に導いたことが評価されたものと見られる。任期 4 年目はジョンソン以外の大統領は再選の年だったが、再選を勝ち取った 5 人のうち 3 人、ニクソン、レーガン、クリントンはそれぞれ 13%、11%、7% の支持率の上昇を経験した。

10 人の大統領中レーガン、クリントンを除く 8 人は選挙あるいは再選後、支持率が年々下落していった。また 6 人の大統領は任期終了時の支持率が就任時の支持率を大幅に下回った。レーガンと父ブッシュは就任時の支持率が 51% と異例に低かったが、2 人の退任時の支持率がそれを大幅に上回った。(表 1 参照) 大統領は就任時には、選挙当選を可能にした支持基盤の連合による過半数の支持と選挙では支持しなかったが、大統領に対しては支持する義務を感じる人を引き付ける。

表1 大統領支持率

|          | 就任時 | 1年目 | 2年目 | 3年目 | 4年目 | 5年目 | 6年目 | 7年目 | 8年目 | 退任時<br>(死亡・辞任) |
|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----------------|
| アイゼンハワー  | 68  | 69  | 66  | 73  | 72  | 62  | 58  | 64  | 61  | 59             |
| ケネディ     | 72  | 76  | 71  | 62  | —   | —   | —   | —   | —   | 58             |
| ジョンソン    | 78  | 75  | 66  | 50  | 44  | 42  | —   | —   | —   | 49             |
| ニクソン     | 59  | 61  | 54  | 49  | 62  | 40  | 26  | —   | —   | 24             |
| フォード     | 71  | 47  | 43  | —   | —   | —   | —   | —   | —   | 53             |
| カーター     | 66  | 61  | 46  | 39  | 36  | —   | —   | —   | —   | 34             |
| レーガン     | 51  | 57  | 44  | 45  | 56  | 60  | 60  | 47  | 52  | 63             |
| ブッシュ     | 51  | 64  | 66  | 79  | 40  | —   | —   | —   | —   | 56             |
| クリントン    | 58  | 48  | 46  | 47  | 54  | 58  | 63  | 63  | 62  | 67             |
| G・W・ブッシュ | 52  | 66  | 72  | 60  | 50  | 46  | 38  | 33  | 30  | 34             |
| オバマ      | 68  | 57  | 46  | 45  | 48  | 46  | 43  |     |     |                |

Source: George Gallup, *The Gallup Poll: Public Opinion* 1935-1971, Random House, 1972;  
www.gallup.com 参照

大統領と公衆のハネムーン（蜜月）期間は遅かれ早かれ終わりを告げ、支持率の低下につながる。フォードの場合、就任後1カ月してニクソンを特赦して物議をかもし、支持率が71%から50%に急激に下落した<sup>12</sup>。

レーガンの場合、予算削減でハネムーンが終わろうとする時に大統領暗殺未遂が発生して支持率が7%上昇し、ハネムーン期間が延長された<sup>13</sup>。息子ブッシュの場合、2001年の就任後半年間支持率が50%台半ばを低迷したが、テロで支持率が一挙に80%半ばまで急上昇し、その高支持率が2002年2月まで続いた。9・11テロ攻撃以前、8つの主要調査の平均は53%だった。テロ攻撃以後、支持率は平均82%まで跳ね上がり、最高支持率は90%を超えた。これは歴代のどの大統領よりも高い支持率である。（図1参照）

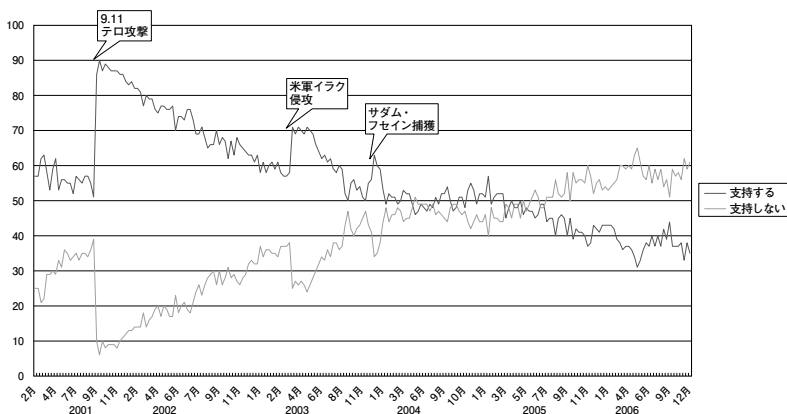


図1 ブッシュ大統領支持率の推移

大統領は物議をかもすような決定を避けることはできないし、物議をかもす決定は支持者の誰かを失望させる。それが重なるうちに、失望した支持者が増えて大統領に反対する「マイノリティーの連合」が形成され、支持率が悪化する<sup>14</sup>。レーガンの規制緩和は環境、消費者団体を反発させ、スト中の航空管制官解雇は労組を、ソ連への穀物輸出再開は保守派を反発させた。

オバマの場合は、大規模な景気刺激策、主要金融企業救済措置、医療保険改革、グアantanamo基地テロ容疑者収容施設閉鎖延期、アフガニスタン米軍増派などが物議をかもし、それぞれ反対派を生み出した。

オバマ支持率は就任時の68%から8カ月のうちに50%台まで下落した。また大統領は選挙戦で一連の公約を打ち出すが、それは公衆の期待を非現実的に高め、それが実行されない場合は支持者の失望を生み出し、ハネムーンの中断につながる。果たされなかった公約の例は、レーガンの場合は中絶禁止法、学内祈祷復活法、エネルギー省と教育省廃止、連邦予算均衡化など、クリントンの場合は中産階級向け減税、軍の同性愛者解禁、ボスニア介入、ハイチ難民受け入れなどである。

一般的に大統領の議会に対する影響力は任期の後期よりも任期初めの方が大きい。古くから言われてきたように、大統領は任期初期には選挙の勝利の波に乗り、議会も大統領に敬意を払い、協力するハネムーン期間を通過する。議会では大統領の政策決定への不満が徐々に蓄積してゆき、2期目の終わりには議会からの支持が目立って弱まり、大統領は議会への説得力を殆ど失ってしまう<sup>15</sup>。死に体と称されるいわゆるレームダック期間である。このため通常、大統領は任期1年目に最も重要な政策課題の法案を議会に提出する。ケネディからカーターまでの大統領が就任後の1月から3月までに提出した法案の平均72%が議会で承認された。しかしその年の後半には法案承認率は25%に下落した<sup>16</sup>。

また公衆の大統領の人柄に対する期待の矛盾対立も、支持率低下の要因になる。一方で公衆は、優しさ、品位を大統領に求めるが、もう一方では力強さ、決断力を求める。決然とした道徳的リーダーシップを期待する半面、交渉と妥協を期待する。調和と統一を期待する半面、分裂を恐れない決断力、勇気を期待する<sup>17</sup>。

大統領が自らの権限をどのようにみているかという大統領の個性で、決定スタイルも大きく違ってくる。自らの権限をどうみるかという基準で大統領の決定スタイルをみると「強い大統領」と「弱い大統領」という二つに分類できる。この分類は定義そのものが曖昧であるが、しかし、単純明快であるためにしばしば使用される。

リチャード・ニュースタッドは著書『大統領の権力』の中で「大統領の強さと弱さは、政府を構成する人々の行動に影響を及ぼす能力にかかっている。影響力は指導者の目安である」と述べている<sup>18</sup>。

一般大衆の大統領への期待と大統領の政策実行能力の間にはギャップがある。このため大統領は公衆の期待を思う方向に形成し、政策アジェンダを打ち出し、議会にそれを承認させ、実行を確保することにより、公衆の期待を満足させることができる。大統領の政策アジェンダは当初、選挙での支持基盤にできるだけ広範にアピールする提案のリストだった。しかし

1980年代、90年代、今日には、予算上の限界、財政赤字の結果、提案を大幅に制限しなければならない。その制限された提案が公共政策として実現しない場合は、大統領の名声が損なわれることになる。また公衆が重要だと考える課題が無視されやすくなり、失望につながりやすくなる。

政策アジェンダは大統領だけが決定できるものではなく、多様な個人、団体がその決定に関与する。また特定のアイデアが具体的な政策として具現化するには数年の時間がかかる。政策アジェンダを実現するには、そのタイミングも重要な戦略的要素になる。議会選挙が近づいている時期や、大統領の任期終了を間近に控え、政治的影響力を失ったいわゆるレームダックになっている時は、党派対立が深まり大統領の影響力が低下するので、政策アジェンダの実現が困難になる。この時期に大統領は外交に力を入れ、大統領らしい象徴的イメージを作り上げるのに集中する傾向がある。

大統領が米国を象徴して行動できる外交イニシャチブ、大胆な決断を要求する国際的危機などは、大統領への支持を高め、支持率低下を緩和するのを助ける<sup>19</sup>。国家的危機の時には、時間との闘いの中で決断力あるリーダーシップが求められ、大統領は議会による支持の協力を得やすい。大恐慌、第二次世界大戦の時に大統領を務めたフランクリン・ルーズベルト、ケネディ大統領暗殺という国家的悲劇の直後に就任したジョンソン、9・11テロの危機に対処したブッシュ、金融危機を引き継いだオバマはその例である。ケネディのキューバ・ミサイル危機への対応、ニクソンの訪中、息子ブッシュの米同時多発テロへの対応などは、いずれも大統領への支持率を急上昇させた。大統領が危機対応に失敗する場合でも支持率は高まる傾向がある。

これに対して、米経済の悪化、景気後退などは大統領への支持を弱め、支持率低下を加速する。世論調査家ジョージ・ギャラップは「経済問題ほど大統領の支持率に壊滅的打撃を与えるものはない。トルーマン大統領への支持率は、主として公衆の経済問題への懸念のゆえに1945年半ばから

46年半ばまでのわずか1年間で44%も下落した。……ウォーターゲート事件の間も公衆はウォーターゲートより経済にもっと懸念を抱いた」としている<sup>20</sup>。

レーガンの最低支持率35%は1981年から83年までの景気後退期に記録され、失業率が1%増加する度に支持率は5%低下した<sup>21</sup>。父ブッシュも湾岸戦争で支持率が急増したが、経済が悪化するや急転直下、支持率も下落した。米国民は、経済が家計に与える影響に反応するとともに、経済状態が国全体にどのような影響を与えているかを評価し、大統領にその説明責任を問うている。

また大統領が公的責任を遂行する上でのインテグリティに対して国民は敏感で、国民は大統領に正直さ、誠実さを要求し、それが欠如している場合に大統領を信頼できなくなり否定的に反応する<sup>22</sup>。ニクソンの支持率は再選直後の1973年1月には68%だったが、ウォーターゲート・スキャンダルが原因で辞任する直前には25%にまで下落していた。この43ポイントの支持率下落はトルーマン時代以来最大である。クリントンの場合、1998年1月にモニカ・ルインスキーとの不倫セックス・スキャンダルが表明化してから約10カ月後の弾劾まで、クリントンへの支持率は58%以上を維持し、弾劾決議直後には73%にまで上昇した。稀に見る米経済の好況が幸いしたことと、スキャンダルの性格が公職に関係した問題でなく私生活に関することだったこと、社会全体が不倫やフリーセックスを容認する風潮になっていることが、クリントンへの支持率の急激な低下に歯止めをかける要因になった。弾劾をめぐる態度が党派によって明確に分かれたこともクリントンを助けた。

1974年には下院司法委員会がリチャード・ニクソン大統領を司法妨害、職権濫用、議会侮辱で弾劾する決議案を承認したが、下院本会議では議決に至らなかった。しかしニクソンは大統領を辞任し、フォード大統領により恩赦された。

さらにビル・クリントン大統領もセックス・スキャンダルをめぐる偽

証、職権濫用、司法妨害などで下院の弾劾審議の対象になった。クリントンのスキャンダルの根底にあったのは道徳的リーダーシップの放棄だった。米憲法は弾劾の根拠となる「重罪と軽罪」を明瞭に定義しなかったため、弾劾は政治、世論に左右されることになった。「重罪と軽罪」が大統領の公務遂行における不正に適用されるにしても、クリントンの私生活における不正に適用されるかどうか不明瞭である。クリントンの弾劾をめぐっては、民主党、共和党それぞれの異なる政治的思惑が交差した。世論は、党派的思惑よりも、クリントンが21歳のインターンと不倫し、保身のためにそれについて嘘をついたことで、罷免されるべきに関心をもち、経済状態、安全保障、社会の安定などの公的状态をより重視し、罷免する必要はないとの見方が大勢を占めた。クリントンの個人的イメージは悪化したが、公務への支持はあまり影響を受けなかった。会は弾劾審議において、世論に政治的に影響を受けた。

## 4 公衆と大統領

公衆の大統領個人への支持と大統領職への支持の間には関係がある。大統領個人の行動は大統領職に対する公衆の態度に影響する。半面、大統領個人への支持率が30%とか20%台まで低下しても、公衆の大統領職への支持に支えられて、大統領は政府を運営し続けてゆくことができる。また公衆の大統領職そのものへの支持が低くなっている場合は、大統領が政策推進のために世論を動員することはより困難になる。

ウォーターゲート事件は明らかに大統領が辞任せざるをえないほど大統領自身の名誉を失墜させた。事件は組織的な権力の濫用に大統領が直接関与していたもので、大統領職そのものへの公衆の態度に影響を与えた。小学校3年から6年の生徒に対する世論調査で、大統領職に対する好意的見方がウォーターゲート事件の結果、大きな否定的影響を受けた。1962年には生徒の48%から66%が大統領を最も好きだと答えていたのに、1973

年には生徒の5%から23%しか大統領を最も好きだと答えなかった。また73年には生徒の47%から64%が大統領は好きでないという否定的見方を示した。大統領が交代し、事件の影響が収まりかけた1975年にも、依然として29%から35%が大統領は好きでないという否定的見方だった。また生徒の多くが、大統領の愛着、善意、信頼性という資質に対しても否定的見方を示した<sup>23</sup>。成人の場合も、1972年には白人民党員以外は大統領に対して議会、最高裁よりも信頼していたが、1974年には全ての成人が大統領より最高裁を信頼し、無党派層以外は大統領より議会を信頼した。

人口の全てのサブグループで大統領への信頼が50%低下した<sup>24</sup>。大統領府のパフォーマンス能力への信頼と大統領府に対する無力感が増大した。より長期的には、未成年も成人も大統領府に対する疑いから回復してきた。ポトマック・アソシエーツの調査では、1974年から76年の間に行政府に対して「かなりの信頼を置く」という人の割合が29%から46%に増大した。「あまり信頼を置かない」という人は36%から30%に減った<sup>25</sup>。ハリス調査では、1976年には「ホワイトハウスの主人」に大きな信頼を寄せているという人が20%だったが、77年には31%に増えた<sup>26</sup>。ミシガン大学の高校3年生への意識調査では、大統領府に対して「非常にいい」か「いい」と答えた高校3年生は1975年には20%だけだったが、77年末には41%に増えた<sup>27</sup>。ハリス調査では、公衆で行政府に全く信頼できないという人が1973年には34%だったが、94年には18%に減った<sup>28</sup>。

大統領も大統領府も公衆と信頼でつながれている。確かに、指導者である大統領と公衆の相互作用は国家の中核としての重要性をもつ。大統領府への公衆の信頼は米国の歴史の中で培われてきたもので、そう簡単に損なわれるものではない。ウォーターゲート事件の結果、公衆のニクソンへの信頼はほぼ完全に損なわれたが、大統領府への信頼も損なわれた。

## 5 世論形成の努力

米国は典型的な民主主義国家であり、世論によって政治が動く。したがって政策決定者は常に世論の動向に配慮しなければならない。それだけ世論が重要視される国である。

大統領の言動に対する公衆の反応、すなわち世論に影響を与えることが大統領の職務遂行、再選のために必要になる。そのためには世論を理解する必要がある、全国的世論調査会社、ホワイトハウスの世論調査担当、政府内外の人脈からの情報を通して世論を理解できる。大統領はその政策や活動を公衆に知らせることにより、世論の支持を得ようとする。また大統領のイメージを強化し、公衆の好意を得るために、一般市民と交流したり、著名人を認知したりすることもある。大統領は状況によっては、第二次世界大戦当時ルーズベルトがしたように、時とともに世論が変化するのを待つ場合もある。ただ時を待つ余裕がない時には、ジミー・カーターがエネルギー危機に関してしたように、大統領自らテレビ演説などを通して課題について公衆を教育しなければならない。大統領は時には世論が反対する決断をしなければならないが、それは最終的に決断の正しさが証明され世論が支持に変化することを期待してのことである。トルーマンのマッカーサー元帥解任、フォードのニクソン特赦はその例である。大統領は決断の前に、世論の反対が一時的なものか、その決断を実行する上で世論の支持が不可欠か、憲法、法律のもとでの大統領の責任が何かを判断しなければならない。

戦後の大統領リーダーシップ論の中で最も影響力のあったといわれるリチャード・ニュースタッドの『大統領の権力』の中で強調されていることは、大統領の政治的リーダーシップと大統領の権力は職務的評判、公衆の信望、大統領としての選択、この3つの重要な要素により成り立つと述べていることである<sup>29</sup>。そして大統領権力のかぎとなるのは政治的リーダーシップに属する機能である説得力である、というのがニュースタッドの基本理論である。

大統領の権限に関する概念と現実の間にはギャップがある。それを埋めるのは大統領の交渉力であり、交渉力には説得力が必要になる<sup>30</sup>。大統領の説得力の基盤になるのは、ワシントンにおける評判と一般大衆の間の名声である。大統領がより広い大衆の支持を得ているほど、議会に対する説得力が比例して強まる。大統領は政策を批判する反対派議員に対して制裁を与えることがある。大統領という位置、資源などで大統領は有利な立場にある。大統領が議会で政策課題を推進するためには、政策課題と大統領の支持基盤の間に強い繋がりがなければならない。それが無い場合、いくら大統領が高い支持率を得ていても、それが政策課題の推進に結びつかない。父ブッシュ大統領は1991年に湾岸戦争勝利で高い支持率を得ていたが、議会では国内政策への支持を確保することに失敗した。

大統領は、一般国民向けテレビ演説、記者会見、タウンミーティング（市民対話集会）などを通じて、政策について直接国民に訴えかけることができる<sup>31</sup>。これにより、政策課題を大統領レベルに高め、大統領の人気を特定の政策課題により密接に結びつけ、説得力を増すことができる。半面、一般国民向けアピールを多用しすぎると、失敗する可能性がある。

一般国民は政策についての知識が乏しく、世論は揮発性に富み変化しやすい。また国民は成果を求めるので、結果が出るのに時間がかかる政策について国民にアピールすると、成果が出る前に国民の不満が高まり、大統領に不利に作用する可能性がある。また一般大衆に直接アピールすることで、大衆の成果に対する期待を非現実的レベルまで高めることになりかねない。国民が失望すると、次に別の政策を訴えにくくなる。また大統領選での公約も、ジミー・カーターのように高い理想を掲げすぎると、国民の失望につながり大統領の名声を下げる。

カーター大統領の場合、ワシントン通のウォルター・モンデールが副大統領だったものの、ワシントン政界には馴染まず、ワシントンに信頼できる友人やコネもほとんどなかった。また大統領のリーダーシップにナイーブな考え方をもち、人間関係も下手で、結果的に議会、官僚に嫌われた。

また外交面では、国際政治の現実を無視した理想主義的な人権外交を打ち出し、共産圏に対してもナイーブな対応をして、挫折してしまった。

## 6 メディアの活用

大統領が世論を動かし、公衆の支持を得る媒体になるのは全国的メディアであり、「大統領の毎日の声の全国的拡声器」(ホワイトハウス補佐官)とされる<sup>32</sup>。一般的にテレビ、ラジオはニュースの速報性という点で大きな特色がある。とくにテレビは速報性に加えて、視覚に訴えるという点で近年、影響力が極度に高まってきている。だが、新聞も伝統的に影響力がある。メディアの政治への関わり合いは自由主義諸国でとくに著しいが、米国は世界の中では最も報道活動の自由が保障されている。そもそも米国は建国から報道の自由が尊里されてきたが、合衆国憲法修正第1条でも「報道の自由」が謳われている。トーマス・ジェファーソンは「報道の自由は自由を守る偉大な防波堤であり、これを制約するのは専制的な政治のみである」と、報道の自由をことのほか強調した。1968年3月、ジョンソン大統領の再出馬を断念させたのも、また1974年8月、ニクソン大統領をウォーターゲート事件で辞任に追いやったのもマスメディアの多大な影響力によるものであった。

報道機関がニュースの材料として受け取る情報の多くは、大統領と行政府が選んで公表する情報である。また大統領の活動そのものが活字メディア、放送メディアのニュースの材料になる。情報の公表は慎重な計画と計算により行われ、公表のタイミングと方法が選択される。悪いニュースは金曜日遅くに目立たない省庁から公表され、悪いニュースが政府外から公表される場合は、同じタイミングで重要な情報を公表したり重要な大統領演説や行事を行ったりして悪いニュースの注目度を弱める。公衆が支持するような情報は、最もメディアと公衆に影響が大きくなるようなタイミングと方法で公表される。

ベトナム以降、大統領権限の矛盾や批判が高まるにつれて、大統領と政府役人は以前にも増して国民との関係を意識し、自分たちの政治的立場を補強するようなメディア報道の促進に懸命になっている。すべての大統領は公衆が自分をどうイメージしているかで頭がいっぱい、といっても過言ではない。大統領の行動にニュース価値があると気づいて以来、肯定的なニュースを最大限報道し、望まれている情報やメッセージを伝えるために、大統領が公衆の前面へ登場することがしばしば「演出」されるようになる。これにより歴史家ダニエル・ブースティンが呼ぶところの「演出された出来事（pseudo-events）」を創造し伝達することに、次第に余念がなくなっていく<sup>33</sup>。

ニクソン、レーガン両大統領のホワイトハウス・スタッフを務め、その後「US ニュース・アンド・ワールドレポート」の編集者になったデビッド・ガーゲンによれば、「ニクソン政権時代、われわれが公の行事を計画するにあたって、ある決まりがあった。それは、大統領のスケジュールを入れる前に、その行事についての大見出しがどうなり、どんな写真が掲載され、リード（前文）がどうなるかを認識していなければならない、という決まりである。つまり、そうした見地から行事を考え、満足な結果が得られないときには、その行事は「大統領」のスケジュール表には載らない、ということである<sup>34</sup>」。レーガン大統領が公衆の面前へ登場するときも、大統領がどの位置に立ち、何を話すかで、事細かに演出、振り付けされた。実際、「テフロン」大統領の異名をとったレーガン大統領は、協議事項や肯定的な世論を広めるためにマスメディア、とくにテレビ報道を最も巧みに利用した大統領であった<sup>35</sup>。

ニクソンは支持率が低下している時に歴史的訪中を決定し、中国到着を生放送できるよう中国政府を説得し、中国到着とワシントン帰着がテレビの視聴者が最も多い米国のプライムタイムになるように手配した。テレビ・ネットワークはニクソン訪中の報道に 40 時間を割いたが、1 億人の米国民が少なくとも報道の一部を視聴した。ニクソン訪中は民主党大統領予備

選の重要イベントがある時期に重なり、国民の民主党予備選への注目を減じるよう計算されていた。ニクソンのソ連訪問もそのすぐ後に同じようなメディアの関心の中で実施され、その結果ニクソンの支持率は大幅に改善した<sup>36</sup>。息子ブッシュの広報部長ダン・パートレットは、「大統領の発言に特別に注意を払うだけでなく、米国民の目に見えるものにも注意を払う」と述べている<sup>37</sup>。

## 7 リーク

またホワイトハウスは、大統領の言動が公衆にどう受け止められるかを調べるために、一部の報道機関に政策のアイデアを情報漏洩（リーク）し、反応を見るという手を使うことも多い。フォード、カーターはガソリン追加税のアイデアが検討されていることを報道機関にリークし、強い反対が起こったのを見てそのアイデアを見送った<sup>38</sup>。

政府の政策立案者や公衆がメディアの情報に依存している半面、メディアは政府の情報に依存している。政府が外国への武力行使などで報道統制をしく場合は、メディアは政府の公式発表に依存せざるをえない。また政府関係者からのリークを受ける場合でも、そのリークは政府や特定の政府官庁が外交政策や外交上の事実に対する世論の反応をみたり、ある政策見解を広めるために意図的に情報を流す場合が多い。その場合、メディアはそうしたリークを受け続けるために、情報をリークする政府関係者の要請や注文に応じざるをえない。メディアが政府情報に依存しているという状況を利用して、政府が情報統制・操作を行い、政府が望む世論を形成しようとするパターンである。メディアは政府から継続的に情報提供を受けるために、政府の情報統制・操作に甘んじることになる。

例としては、政府の軍事作戦や戦争などの状況において、政府が国家安全保障上の利益、あるいは米軍兵士の生命保護を理由に、情報統制を行う場合がある。1983年10月のレーガン政権のグレナダ進攻作戦、89年の

ブッシュ政権のパナマ進攻作戦、90年から91年にかけてのブッシュ政権の湾岸危機・湾岸戦争（砂漠の砂・砂漠の嵐作戦）などがその例である<sup>39</sup>。

行政府は国家安全保障上の理由から情報統制を行い、ニュースメディアや国民の情報へのアクセスを拒否することによって、「情報の機密扱い化を利用する」ことがある。したがって、大統領にとって秘密行動がしばしば魅力的な選択肢となる。情報をニュースメディアや国民から「隠し」続けられる可能性が最も高いからである。政府役人がよく使う別のメディアへの情報管理術は、一部の報道記者に機密扱いの秘密情報を「リーク」することである。ヘドリック・スミスが『パワーゲーム』の中で指摘しているように、「ウォール街では、インサイダー情報を他人に漏らすことは起訴犯罪（重罪）である。しかしワシントンでは、パワーゲームにつきものの要素である<sup>40</sup>」。政策の承認を得ようとする「支持者」と政策の失墜を狙う「対立者」の双方から、機密情報は定期的にリークされる。イラン・コントラ事件の公聴会で議会から機密情報漏洩の非を受けたオリバー・ノースは、レーガンの中米政策への国民の支持を得るために定期的に情報を漏らしていた。リークはワシントン社会全体に蔓延しているが、行政府内でもより頻繁に行われている。そしてとくに秘密の度合いが高いものは大統領につながっている<sup>41</sup>。

大統領は自分の言動が最大限取材されるようにオピニオンリーダーに影響を与えようとする。ジョン・F・ケネディはパブリッシャー作戦という名前で、毎月1回特定の州の新聞発行人を集めて2時間の非公式会合を行うという広報戦略を実行した。新聞発行人に質問させ、それに答える形で大統領は政策を売り込むことにより、効果的広報を行った。息子ブッシュは共和党政権に批判的な大手マスコミを当初相手にせず、地方メディアにより関心を払ったが、イラク戦争などで批判が強まる中で2006年に主要メディアの代表と政策に関する一連のオフレコの会合を行った<sup>42</sup>。また大統領は懇意にしている有カジャーナリストに独占インタビューなどの恩恵を与え、見返りに政策について報じさせることもある。

政治学者ベンジャミン・ページとロバート・シャピロが 1969 年から 83 年までの 15 年間に大統領、政府閣与党関係者、野党関係者、利益団体、専門家、ニュース評論家などが公衆の外交・国内政策に対する見方に与えた影響を分析した調査（「合理的公衆 — 国の政策嗜好における 50 の傾向」）によると、公衆の政策への見解は基本的に安定しているが、公衆の見解に最も大きな変化を及ぼしたのは大統領でも政府閣僚でもなく、メディア、とくにニュース評論家であるという結果が出た。メディアは公衆の政策に関する世論形成で最も大きな影響力をもっているということになる<sup>43</sup>。

## 8 演説・記者会見

大統領は定期的に記者会見して、国が直接する課題について報道機関に質問の機会を与え、大統領自身の見解を直接説明する。大統領の定例記者会見はウッドロー・ウィルソンにより開始された。アイゼンハワーからは記者会見の録画が許され、テレビ放映されるようになった。ケネディは記者会見のテレビ実況中継を許可した。記者会見の実況中継を通して、ケネディはマスコミのフィルターを通さずに、直接米国民に訴える方法を見出した。記者会見の頻度は大統領によってまちまちで、フランクリン・ルーズベルトは任期中に合計 881 回記者会見を行ったが、ニクソンは任期中に 39 回しか記者会見しなかった。最も頻度が少なかったのはレーガンで、8 年間で 46 回だった<sup>44</sup>。記者会見の多くは外国首脳との会談後の共同記者会見である。記者会見は選挙以外で大統領の説明責任を問う唯一の場ではあるが、大統領は会見の形式、質問者、質問手順、時間、議題、提供する情報を選ぶことができ、記者会見での情報のコントロールという点では大統領が優位に立場にある。大統領は補佐官から事前にされそうな質問、適切な回答についてブリーフィングを受け、準備をもって会見に臨む。また回答をさらに突っ込むフォローアップの質問は通常許されない。質問の 9

割は予測可能である<sup>45</sup>。

カーターは、ラジオを通しての一般国民との電話対話を実施した。クリントンはラジオ、テレビを通してのトークショーで一般国民からの質問に答え、インターネットによるものも含め一般市民のグループとタウンミーティング形式の対話をもった。息子ブッシュ、オバマも全国テレビ放送により一般国民とのタウンミーティング形式の対話を行った。オバマはインターネットを介して何百万人も的一般有権者を選挙キャンペーンに動員した。これらはメディアを介さない一般国民への広報活動である。

さらに大統領は議員の頭越しに、特定の政策や法案について国民に直接アピールし、国民の支持を高めることにより議員に圧力を加える戦術を活用できる。レーガンは予算削減法案への議会承認を獲得するため、フォード元大統領、副大統領、6人の閣僚を全米各地に派遣して演説させることで、国民の支持を高め、議員に影響を与えようとした。大統領が全米向けテレビ演説で国民に訴えることもツールである。グレート・コミュニケーター（偉大な意思疎通者）と呼ばれたレーガンは、大幅減税などの政策を推進するために、この手を効果的に活用した。

レーガンは他のニュースが少なく報道されやすい土曜日に定期的に全米向けラジオ演説を行い、その時々 の優先課題などについて見解を伝えた。土曜日ラジオ演説はレーガン以降の大統領の間で定着した。全米向け大統領演説は、大統領が国民に直接訴え、世論に影響を与える強力な武器である。フランクリン・ルーズベルトは全米向けラジオ演説の創始者で、その後テレビの登場とともにテレビ演説が行われるようになった。プライムタイムの3大テレビ・ネットワークを通してのテレビ演説で、大統領は7000万人から8000万人の聴衆に直接訴えることができる。就任演説と年始の一般教書演説を除くと、大統領が行った全米向けテレビ演説はアイゼンハワー32回、ケネディ11回、ジョンソン15回、ニクソン30回、フォード8回、カーター13回、レーガン38回、父ブッシュ12回、クリントン19回、息子ブッシュ17回だった<sup>46</sup>。ニクソン、フォード、カーターは1回

平均 4880 万世帯、レーガン、ブッシュ、クリントンは平均 3480 万世帯が大統領テレビ演説を視聴した<sup>47</sup>。テレビ演説を通して、大統領は国民からの支持率を向上させることに成功してきた。ニクソンの米軍のベトナムからの段階的撤収計画に関するテレビ演説により、米国民のベトナム政策支持が 49% から 67% に、カンボジア侵攻に関するテレビ演説により、カンボジアへの軍事介入の支持が 7% から 50% に増大した<sup>48</sup>。

大統領はその職責のゆえに野党指導者よりも圧倒的に多く注目を集めることができるが、テレビ演説は大統領のその優位を大幅に増幅した。議会で一人の野党指導者が党全体を代表することは稀で、テレビへのアクセスも大統領と比べてあまりない。しかしここ数十年、テレビ、ネットワークは主要な大統領演説の後、野党代表に発言の機会を与え、評論家の論評を加えるようになった。また大統領の言動を批判的に論評するラジオ、テレビのトークショーが急増した。さらにケーブルテレビの発達により、ABC、CBS、NBC の 3 大テレビ・ネットワーク以外に視聴者の選択肢が大幅に拡大した。2003 年のイラク進攻の際、3 大ネットワークも高い視聴率をあげたが、CNN、MSNBC、フォックス・ニュースなどのケーブル・ネットワークの視聴率増加は過去最高を記録した。(表 2 参照)

表 2 ケーブル・ネットワークとイラク戦争 (2003 年春)

| ネットワーク   | 平均視聴者数 | 開戦以降の変化 |
|----------|--------|---------|
| Fox News | 330 万人 | 236% 増  |
| CNN      | 270 万人 | 313% 増  |
| MSNBC    | 140 万人 | 360% 増  |

Source: Nielsen Media Research (www.nielsenmedia.com) 参照

この結果、大統領の全米向けテレビ演説を通じての世論に影響を与えるうえでの優位性はかなり打ち消されている<sup>49</sup>。より最近の調査では、大統領のテレビ演説その他による公衆への訴えの効果はある程度はあるが、公

衆のすでに形成されている考え方、意見を変化させる効果はごくわずかだという結果が出ている。オバマの医療保健改革に関する米議会上下両院合同会議での演説は、改革への反対を47%から46%に減らし、賛成を41%から45%に増やす効果しかなかった<sup>50</sup>。

## 9 政府とメディアの間の対立、軋轢

歴代の大統領はジョージ・ワシントン以来、大統領の言動や政策を批判するメディアに強い不満を抱き、公衆に真実を伝えない歪曲報道を批判してきた。ニクソンは側近に、「覚えておけ、報道機関は敵だ」と忠告した。

米メディアと政策立案者との関係は固定的なものではなく、状況に応じて流動的に変化する。メディアは事実を追求・報道し、公衆に伝達する、それにより利益をあげるという独自の利害をもっており、政策立案者は政策を立案しそれを円滑に運用し、公衆から支持を受けるという別の利益をもっている。互いの利益を促進するために、政策立案者は時には協調し、時には競合する。状況に応じて、メディアが世論形成の主導権を握って内政、外交政策題に影響を及ぼすこともあれば、政府がメディアを効果的に利用して世論に影響を与え、政策に対する世論の支持を拡大することもある<sup>51</sup>。一般的に、軍事問題や国家安全保障問題などでは政府が世論形成の主導権を握りやすく、人道問題や環境問題など人間の感情に訴えやすい主題では、メディアが世論形成の主導権を握りやすい傾向がある。

もっとも、政府とメディアの間の対立、軋轢は存在しうることである。それは、両者間のチェック・アンド・バランスおよびある種の対立関係に基づいた民主主義においては当然であるばかりでなく、健全なことでもある。むしろ、敵対関係が時として手に負えなくなり、その結果、チェック・アンド・バランスという健全なシステムではなく、対立、両極化、そして米国の政治および外交政策の基盤をずたずたに引き裂く危険を生じるのではないか、という点である。

自分と政権のイメージをよくするため情報を操作しニュースを管理しようとする大統領の利害と、情報操作に抵抗し大統領に不利なものを含め情報をありのままにできるだけ早く伝えようとする報道機関の利害は相反しており、大統領と報道機関の関係は基本的には衝突する関係にある。

大統領によっては、大統領やその政策に批判的報道をするジャーナリストにホワイトハウスへのアクセスを制限した。また一部大統領は政府関係者から報道機関への情報リークに対して報道関係者の電話盗聴を命じたり、刑事調査や放送免許の取り消しなどにより威嚇したりした。ニクソンは報道機関への威嚇をしたが、レーガンは報道機関の情報へのアクセスを制限する多様な措置を講じた。

大統領は政府の長と国家の元首という2つの基本的役割をもつが、大統領は殆どの意識を政府の長の役割に集中する。大統領が政府の長として成功するには、国内政策のアジェンダを設定、推進し、それへの支持を動員し、その実施を監督する能力が必要である。大統領が就任直後の名声や評価が高い時、国民の期待が大きくメディアの批判が少ない時に、できるだけ速やかに政策アジェンダを推進し、成果を得ようとする。

1983年のグレナダ進攻作戦においては、レーガン大統領はベトナム戦争の教訓をもとに、メディアの戦闘活動取材を徹底して制限した。メディア関係者には米軍部隊への同行を許さず、取材のため独自にグレナダに渡ったメディア関係者は強制的に帰還させた<sup>52</sup>。この結果、メディアは進攻作戦の進展状況を報道するために、もっぱら政府の公式発表に依存することになった。米軍の軍事作戦がグレナダのキューバ化、米国への脅威拡大を阻止するために実施されたという武力行使の理由、米軍兵士にはほとんど死傷者がいない状況で作戦が成功したという結果が米政府の望むような形でメディアにより報道され、世論はグレナダ進攻作戦を支持し、レーガン大統領への支持率も上昇するという結果を生み出した。これ以降、軍事作戦を含む重要事件の取材では、新聞、テレビ、通信社の代表記者が少数政府により選ばれ、代表取材するという「プール制度」が活用されるように

なった。これも政府の情報統制の一形態である<sup>53</sup>。

ロバート・パリーとピーター・コーンブラーは「イラン・コントラの話られない話」の秘密コントラ戦争についての議論の中で、「国内でこの戦いに勝つために、ホワイトハウスはプロパガンダと脅しを混ぜ合わせた精巧な装置を作り上げ、米国民を意識的に欺き、同時に異議を唱える権利を踏みにじった」とまで主張している。政府の戦略はサンディニスタの脅威と悪弊を誇張し、その一方でコントラの脅威や悪弊を覆い隠すことで、記録を歪曲することであった。「なるほど、それまでの政権も、外交政策の不運を守る必要があるときには、とぼけたり、嘘をついたりしてニュースメディアに自分たちの意志を押しつけようとした」とパリーとコーンブラーは続ける<sup>54</sup>。「しかし、その過程を制度化したのはレーガン政権が最初である。近代的な国民対策という科学的方法および心理作戦という戦争で試験済みの技術を駆使して、レーガン政権は国家安全保障協議会と国務省に先例を見ない官僚機構を築き上げた。その意図するところは、ニュースメディアを横並びにさせ、相反する情報が米国民に届くのを禁じることであった。」と述懐している<sup>55</sup>。

1991年の湾岸戦争では、国防総省はメディアの現地での取材、報道についての「基本原則」を設定し、軍事作戦にマイナスになるような報道を防止する措置を講じた。基本原則には、現地に派遣されている米軍あるいは多国籍軍の規模・位置、まだ実施されていない軍事作戦計画などの報道を禁じる内容が盛り込まれ、その他の報道規制が敷かれた<sup>56</sup>。結果的に、メディアにとって湾岸戦争の軍事作戦に関する情報源は、もっぱらサウジアラビアの拠点で毎日行われる米軍・多国籍軍将校によるブリーフィングだった。CNNも、主な情報源だったこのブリーフィングを重点的に世界に生放送した。これにより、視聴者の否定的感情を刺激するような戦争の破壊や殺戮といったテレビ・イメージは流されず、米政府側の見解が中心的に国民に伝えられることになった<sup>57</sup>。メディアは基本的に、米政府から米国民への情報伝達の媒介となっただけである。

ポスト・ベトナム時代、米軍がグレナダに進攻し、さらには湾岸、コソボおよびアフガニスタンで軍事作戦を展開した際、ときの大統領および国防総省はベトナム戦争の経験から学び、メディア・コントロールの維持に努めたように思われる<sup>58</sup>。この間、メディアを自分の目的に利用することに堪能な大統領もいた。レーガン大統領はメディアの操縦にかけては名人芸で、レーガン自身が「悪の帝国」と名づけたソ連に対する強権政策への支持をえるためにメディアを利用した。このテーマは、2002年1月にイラク、イランおよび北朝鮮を「悪の枢軸」と表現したブッシュ大統領が引き継いでいる。

メディアの大統領についての批判的報道だけでなく、新しく就任した大統領を美化する傾向も、大統領の好意的イメージを投射しようとする努力を難しくする。メディアの大統領に関する就任時の美化した報道は、米国民の新大統領への期待を反映したものだが、大統領への非現実的期待を生み出し、それが達成されない時に公衆の大統領への失望を生む要因になり、長期的には大統領と公衆の関係を難しくする。

## 10 メディアの立ち位置

マスメディアとニュースの役割については強硬な持論をもつ識者も多く、とくに卓越した定形型の見解というものはない。むしろ、次のような3つの見解が肩を並べて米国社会に浸透している。

保守派は、メディアが米国政治において強力な役割を演じており、米ニュースメディアはリベラルに偏向するきらいがある、と主張する。

リベラル派は、メディアが米国政治において強力な役割を演じていると考える点では保守派と同じであるが、ニュースメディアは保守派寄りだと主張する。

一方のジャーナリストはというと、メディアの力は過大に評価されており、ニュースメディアは事件や事実をありのままに報じることで現実を

「映そう」としているに過ぎない、と主張する<sup>59</sup>。

この3つの主張の根底には次のような共通点がある。第1に、ニュースメディアは米国民にとって国内、国際問題についての主要な情報源である。したがって米政治において重要な役割を占めている。第2に、ニュースメディアは主要な情報源であるため、しばしばメディア報道が「政治的協議事項」、すなわち、どの問題が国民および政策立案者の注目を集め、あるいはどの問題が関心を引かないかに影響を及ぼすことになる。第3に、ニュースメディア報道は「世論」にも影響を与える。つまりニュースメディアは、米国民がどの問題を重要とみなすかを決定するだけでなく、そうした問題を国民がどのように考えるかまでも決定する。最後に、コミュニケーション・プロセスにおけるマスメディアの役割は群を抜いているため、個人、団体、政府役人、国家指導者、既成団体、対抗団体、社会活動家等を問わず、メディアの注目を集めメディアに近づくことにしのぎを削っている。その目的は自分たちの問題を協議事項にし、その利益になるような世論を形成することである。要するに、シャント・イエンガーとドナルド・キンダーが述べているように、ニュースメディアは「問題となるニュース」を供給しているのである<sup>60</sup>。

メディアに対して保守派はリベラルな偏向があると批判し、リベラル派は保守の偏向があると批判してきた。1960年代末、ニクソン政権は主要テレビ・ネットワークがリベラル派に支配され、大統領の保守的政策や米国民大多数の価値観にあからさまな敵意を抱いていると主張した。そしてリベラル派がその通信メディアへの独占的支配力を使って、意見を異にする者の信用を損ねようとしており、憲法修正第1条の権利をかざして偏向した独占を正当化し、公衆の政府への不信と敵意を煽っていると明言した。

実際、ロバート・リクター、スタンレー・ロスマンが全国紙、雑誌、3大テレビ・ネットワークの240人のジャーナリストに行ったインタビュー調査によると、54%が自分を左派だと認め、右派だと認めたのは19%に過ぎなかった。また同僚が左派だと答えたのが56%、右派だと答えたの

は8%だった。また8割から9割が大統領選で民主党候補に投票していた<sup>61</sup>。ただ1980年代から2000年までの大統領選挙の候補者に対するメディアの報道姿勢に関する複数の調査は、リベラル派の反保守の偏向というよりも反現職の傾向を指摘している。

活字メディアでは、ニューヨークタイムズ、ワシントンポストはリベラルの傾向があり、その他の新聞への影響は大きい。しかしウォールストリート・ジャーナルの発行部数はそれを上回っており、保守派である<sup>62</sup>。また3大テレビ・ネットワークは公衆の多くにとって主要な情報源だったが、メディアの多様化により公衆の情報源も多様化している。保守派のラジオ・トークショーが拡散し、インターネットではあらゆる政治的傾向を代表するウェブサイトやブログが氾濫している。とはいえ、メディアは一般的に大統領に対して対立する傾向を強めている。またホワイトハウスが3大ネットワーク、大手新聞など大手メディアの記者により取材される傾向が強まっている。中小メディアはホワイトハウスの提供する情報に依存している半面、大手メディアはそれに依存せず独自に情報を得る能力を備えている。この結果、大統領とメディアの関係は、より不安定性が増大する傾向にある。この意味で、メディアの大統領やその政策に関する報道は、より批判的、否定的報道が増える傾向が強まっている。大統領がメディアを通して公衆、世論に影響を与えることは、より複雑で困難になっている。

## 11 おわりに

大統領は職務を遂行するために公衆に影響を与えようとし、その手段として報道機関を活用する。大統領は全国メディアの大統領への否定的傾向が強まっていることを認識しており、その現実に対処する努力をしてきた。この努力において創造的に取り組んだのはレーガン政権で、レーガン大統領の視覚的イメージ、大統領がメディアにどの程度接触するかについ

て細心の注意を払い、ワシントン外の地域メディアによる取材、報道を重視した。レーガン政権の最初の3年間にホワイトハウスは約150回、ワシントン外のメディアに対するブリーフィングを行った<sup>63</sup>。またホワイトハウス付記者を迂回して、報道発表やラジオ、ビデオテープを直接ワシントン外の地域メディアに供給した。

レーガン政権では、レーガン大統領は大企業のCEOのように、細かい行政権限を閣僚や補佐官に委任し、自らは全体を統括するという統治スタイルをとった。しかしシュルツ国務長官、ワインバーガー国防長官、アレン国家安全保障担当大統領補佐官などの間で対立が深まり、アレンが補佐官を辞任した後は、後任選定をめぐり政権内の対立が先鋭化した。政権の政策立案プロセスの混乱は、ベーカー、ディーバー、ミースといった大統領補佐官がホワイトハウスを去ったあと一層深刻になった。この結果、レーガン政権2期目には政権の政策運営管理プロセスはほとんど管理されていない状態になった。イスラム過激派による欧米人拉致問題を解決するため、過激派に影響があるイランとの関係改善が模索された。イラン・イラク戦争で苦境に立ったイランに武器を売却することを代償に、人質解放に向けてイランの協力を得るシナリオが検討され、大統領補佐官を含む政権の政策立案者のあいだで大きな見解の対立が表面化した。レーガン大統領はこうした状況下で、イランへの武器売却・人質解放への強い意思をもち、それを実行するためにホワイトハウス、国家安全保障会議、CIAという大統領が最も影響力を行使できる機関に依存した。この結果、国家安全保障会議の権限が強まり、イラン・コントラの政策はもっぱら国家安全保障会議のポインデクスター大統領補佐官、オリバー・ノース NSC 軍政部次長などにより、かなりの部分秘密裏に進められることになった。

第41代ブッシュ政権では、ブッシュ大統領はスコウクロフト国家安全保障担当補佐官、スヌスあるいはスキナー大統領首席補佐官、ベーカー国務長官、チェイニー国防長官、パウエル統合参謀本部議長らからなる「小さい非公式の諮問プロセス」に依存した。これらの側近は、大統領への

忠誠心、静かなチームワークを重視した。これは、シュルツ国務長官、ワインバーガー国防長官の対立などが継続したレーガン政権とは対照的だった。さらにブッシュ大統領は、こうした主要閣僚の非公式諮問体制を中心に、国防総省、国務省、国家安全保障会議、その他の省庁などをまたぐ国家安全保障会議の省庁間委員会が公式の外交政策立案、調整メカニズムを形成した。具体的には、スコウクロフト補佐官を中心にした閣僚レベルのNSC長官委員会(PC)と国家安保担当次席補佐官を中心にしたNSC副長官委員会(DC)が、政策調整の責任を担った。PCとDCのもとに、一連の省庁間ワーキング・グループ(別名、政策調整委員会、PCC)が政策オプションの形成、政策実施の監督・調整の殆どの実務をこなした。これらのワーキング・グループ(WG)は、地域別と機能別に組織され、地域別WGは各地域担当の国務次官補により、機能別WGは国防、財務などの次官補によりそれぞれ統括された。これらのメカニズムは、大統領の外交政策への統制力を強化するためのものだった。

クリントン政権の場合、クリントン大統領は中心的な外交政策顧問の非公式会合に外交政策決定を大幅に依存した。とくに政策決定上重要だったのは、国家安全保障担当補佐官の大統領への早朝外交政策ブリーフィング、外国元首・首脳との会合後の側近補佐官との協議、毎週水曜日のホワイトハウス・ウェストウィング(大統領執務室があるウィング)での外交政策担当閣僚との昼食会だった。また公式の政策調整メカニズムとしては、ブッシュ政権の場合とほぼ同じで、閣僚レベルの非公式諮問プロセス、国家安保担当補佐官を中心にした閣僚レベルのNSC長官委員会(PC)と国家安保担当次席補佐官を中心にしたNSC副長官委員会(DC)、省庁間ワーキング・グループ(IWG)が、各レベルにおいて政策調整を行い、国家安全保障会議が中心となって大統領の統制権を主要省庁に及ぼした。しかしレイク国家安全保障担当補佐官はコンセンサスに基づく助言を大統領に提供しようとする余り、政策助言・決定プロセスが極めて緩慢になった。また閣僚間で意見の対立がある場合は、一貫した国家安全保障

政策を策定するのが難しくなった。

クリントン大統領は、国内政策、とりわけ経済政策を優先する基本姿勢を維持し、経済問題での戦略立案のため国家経済会議（NEC）を創設した。クリントン大統領はとくに2期目の末期には、歴史的業績を残したいという願望が強く、海外における危機や機会に反応して国家安全保障問題に注意を払うことを余儀なくされた。その例としては、中東和平交渉、北朝鮮との関係正常化交渉などがある<sup>64</sup>。

メディアは政府のウォッチドッグ（監視役）として重要な役割を担い、また政府の腐敗や権力乱用を防止する役割ももっている。この役割はウォーターゲート事件で明らかに示された。政府の欠陥を指摘するだけでなく政府の成果、前向きの業績を明らかにすることもメディアの役割だが、メディアの政府に対する否定的見方が強まる結果、シニシズム、ネガティビズムが拡大している。この状況下で、大統領、政府が成功を収めること、その成功を正当に評価されることが難しい環境が生み出された。

そして、21世紀に入り、子ブッシュ政権時代に国民的な支持を得た「テロとの戦い」によって政府のウォッチドッグとして担うべきメディアの役割が低下した時期があった。その後、オバマ政権以降は、メディアの本質に関連する憂慮すべき傾向が顕在化してきたことに懸念を抱かざるを得ない。政府のウォッチドッグとして担うべき役割の低下や批判的見方、党派性が強まるといったレベルの問題ではなく、メディアの「表現の自由」に対して「表現しない自由」と揶揄されるように、報じるべき情報の取捨選択、必要十分な取材、情報の評価において、メディア利用者、公衆への責任である公平性を失い、その結果、メディアは不公平で変更しており、信頼できないというイメージが定着しつつあることだ。

米国メディアはもともと党派性を特徴としてきた。大統領選挙において支持する候補者を明らかにしてきたのはよく知られている。それは民主主義社会では、新聞も一つの法人として自分の立場を持つ権利があり、それ故に立場を明確視す義務もあるというものだ。

ところが、オバマ政権のころから、メディアが公平を装いながら、支持する政治勢力に不利な情報を意識して無視し、主張を情報に優先させることが目立つようになってきた。典型的な例は、オバマ大統領のノーベル平和賞の受賞に関する報道である。黒人大統領、核軍縮、ノーベル平和賞、民主党といういわゆるリベラルメディアが好む要素を備えたニュースを主要メディアは無批判に報じ続けた。さらに「テロとの戦い」以降、リベラルメディアはリアリズムの政治的視点よりも、犠牲者、被害者という人々の主観を重視したテレビ報道に加え、社会が「分断」されているとして、いずれを支持するかを善悪で判断し、弱者の立場に立つとして、現実には反共和党プロパガンダ化してきたのだった。とりわけバイデン政権に入り、メディアにおける米政治の揺り戻し現象が顕著である<sup>65</sup>。

この傾向はとりわけ社会の「分断」という主張によって正当化され、共和党のドナルド・トランプ氏が大統領選で当選を果たした2016年を、「分断」が一層激しくなった契機として捉え、一方的にトランプ政権の政策を正確に評価することなく、同大統領を批判することが常態化した。例えば、ラテンアメリカからの不法移民流入に対する強硬な姿勢については、批判するだけで、移民の本国が腐敗を促進する安易な資金援助ではなく、実質的に経済成長を促進して雇用を増やすための援助を進めるという対策はほとんど無視され、評価されなかった。

民主党の指導者をめぐっては、逆の現象が起きる。2021年の大統領選挙では、ジョー・バイデン候補をめぐる報道は、子息のハンター・バイデン氏の犯罪行為の証拠が出始めていたにもかかわらず、報道されず、バイデン候補の当選を助けることになった事実が今や明らかになってきた。バイデン政権下では、黒人青年の死亡を契機にした警察予算の削減と、その結果としての都市部での治安悪化は保守系のメディアを除けば問題視されず、事実上の違法移民の無制限受け入れを人道的立場からとして支持するなど、民主党政権への無批判的、迎合的ともいえるメディアの報道は、メディアの役割についての「新しい時代」を迎えたことを明白に示している。

メディアにとっては自殺行為であった。実際、バイデン政権も後半に入ると、政策の揺り戻し現象が起き始めている。有権者は、インターネット上で情報を得て、現実を認識し、リベラルメディアへの不信感を強めているのである。2024年の大統領選挙ではトランプ前大統領が優勢とされ、地方選挙での民主党への支持離れが顕著であることも、大統領選挙をめぐる報道機関の役割について、新たな視点から取り組む必要を示している。

本稿の論述はこうした新しい現象についての考察まで及んでいない。民主党対共和党、バイデン対トランプという対立軸で、メディアの偏向を論じることは「陰謀論」として片づけられる可能性があった。しかし、ようやくリベラルメディアもその危険性に気づき始め、報道姿勢を修正しつつあるようにうかがわれる。

2024年11月に大統領選挙を控え、米国のメディアがどこまで自浄作用を発揮できるかについて注視しなければならない。だが、それ以上に、インターネットが普及し、SNSが主要なコミュニケーションツールとなっている今、世論に影響を与える情報はネット上にあふれている。メディアの役割が小さくなる一方、大統領選挙を観察する視座にネット上の情報の流れを無視するわけにはいかず、新たな研究アプローチ、広い視点と情報収集が必要となっている。これについては稿を改めて論じることにした。

#### 引用・参考文献

- 1 Greenstein, Fred, Popular Images of the President, in Aaron Wildavsky, ed., *The Presidency*, Little, Brown, 1969, p.290.
- 2 *Ibid.*, p.228.
- 3 *Gallup Report*, No.231, December 1984, pp.4-5.
- 4 Kollman, Ken, *The American Political System*, 2<sup>nd</sup>ed., W. W. Norton, 2014, pp.219-220.
- 5 Woodward, Bob, *Shadow: Five Presidents and the Legacy of Watergate*, Simon & Schuster, 1999, p.513.

- 6 Declerico, Robert E., *The Contemporary American President*, Pearson, 2013, p.162.
- 7 Schmidt, Steffen W., Mack C. Shelley II, and Barbara A. Bardes, *American Government and Politics Today*, 1997-1998 Edition, West/Wadsworth, 1997, pp.46-47.
- 8 Milkis, Sidney M. and Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development, 1776-1993*, 2<sup>nd</sup>ed., CQ Press, 1994, pp.1-69.
- 9 Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse, *Congress as Public Enemy*, Cambridge University Press, 1996, p.59.
- 10 Kernell, Samuel, Peter Sperlich and Aaron Wildavsky, Public Support for Presidents, in Aaron Wildavsky, ed., *Perspectives on the Presidency*, Little, Brown, 1975, p.153.
- 11 Edwards, George C. III, and Andrew Barrett, Presidential Agenda Setting in Congress, in Jon R. Bond and Richard Fleisher, eds., *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, CQ Press, 2000, pp.120, 122, 127.
- 12 *Gallup Opinion Index*, September 1977, p.3; *Gallup Opinion Index*, November 1974, p.19.
- 13 *Washington Post*, May 28, 1981, p.A12.
- 14 Mueller, John, Presidential Popularity from Truman to Johnson, in *American Political Science Review*, Vol.64, March 1970, p.20.
- 15 Laski, Harold, *The American Presidency*, Universal Library, 1940, p.138.
- 16 Light, Paul, *The President's Agenda*, Johns Hopkins University Press, 1982, p.45.
- 17 Cronin, Thomas, The Paradoxes of the Presidency, in *Skeptic*, No.5, September / October 1976, pp.20-23, 54-57.
- 18 Neustadt, Richard E., *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter*, John Wiley, 1960, p.4.
- 19 MacKuen, Michael B., Political Drama, Economic Conditions and the Dynamics of Presidential Popularity, in *American Journal of Political Science*, Vol.27, May 1983, pp.187-188.
- 20 Gallup, George, Public Attitudes, Youth, and the Presidency, in John Hoy

- and Melvin Bernstein, eds., *The Effective President*, Palisades, 1976, p.84.
- 21 Edwards, George C. III, Comparing Chief Executives, in *Public Opinion*, Vol.8, June / July 1985, p.54.
- 22 Field, Mervin, Public Opinion and Presidential Response, in Hoy and Bernstein, *op. cit.*, p.63.
- 23 Arterton, Christopher, Watergate and Children's Attitudes toward Political Authority Revisited, in *Political Science Quarterly*, Vol.90, Fall 1975, pp.485-486.
- 24 Miller, Arthur, Jeffrey Brudney and Peter Jofitis, Presidential Crises and Political Support: The Impact of Watergate on Attitudes toward Institutions, Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, May 1-3, 1975, pp.27-28.
- 25 Rourke, Francis, Lloyd Free and William Watts, *Trust and Confidence in the American System*, Potomac Associates, 1976, p.22.
- 26 *Washington Post*, March 14, 1977, p.C9.
- 27 *Ibid.*, January 5, 1978, p.A8.
- 28 Ladd, Everett, The Polls: The Question of Confidence, in *Public Opinion Quarterly*, Vol.40, Winter 1976-1977, p.546.
- 29 Neustadt, *op. cit.*
- 30 Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents*, Free Press, 1990.
- 31 Kernell, Samuel, *Going Public*, 2<sup>nd</sup>ed., CQ Press, 1993.
- 32 Califano, Joseph, *A Presidential Nation*, Norton, 1975, p.102.
- 33 Boorstin, Daniel J., *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*, Atheneum, 1961.
- 34 Smith, Hedrick, *The Power Game: How Washington Works*, Ballantine, 1988, p.401.
- 35 Rosati, Jerel A., *The Politics of United States Foreign Policy*, 3<sup>rd</sup>ed., Wadsworth / Thomson Learning, 2004, p.501.
- 36 Minow, Newton, *Presidential Television*, Basic Books, 1973, p.67.
- 37 Edwards, George C. III, *Governing by Campaigning: The Politics of the Bush Presidency*, Pearson Longman, 2007, p.42.

- 38 Grossman, Michael and Martha Kumar, *Portraying the Presidents: The White House and the News Media*, Johns Hopkins University Press, 1981, p.173.
- 39 Kegley, Charles W., Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 5<sup>th</sup>ed., St. Martin's Press, 1996, p.327.
- 40 Smith, *op. cit.*, p.80.
- 41 Rosati, *op. cit.*, p.502.
- 42 *New York Times*, March 28, 2006, p.A12
- 43 Page, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro, *The Rational Public: Fifty Trends in Americans' Policy Preferences*, The University of Chicago Press, 1992, pp.341-347.
- 44 Ragsdale, Lyn, *Vital Statistics on the Presidency*, CQ Press, 1996, pp.167-168.
- 45 *New York Times*, March 11, 1977, p.A25.
- 46 Ragsdale, *op. cit.*, p.164.  
クリントンとジョージ・W・ブッシュについては  
Kumar, Martha, *Managing the President's Message: The White House Communications Operation*, Johns Hopkins University Press, 2007, pp.10-11.
- 47 Edwards, George C. III, *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*, Yale University Press, 2003, p.191.
- 48 Rutkus, Denis, A Report on Simultaneous Television Network Coverage of Presidential Addresses to the Nation, Library of Congress, 1976, Appendix, pp.i-v.
- 49 Edwards, *On Deaf Ears*, pp.74 and 238.
- 50 *Wall Street Journal*, September 23, 2009, p.A2.
- 51 O'Heffernan, Patrick, A Mutual Exploitation Model of Media Influence in U.S. Foreign Policy, in Lance Bennett and David Paletz, eds., *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, The University of Chicago Press, 1994, pp.232-240.
- 52 Newsom, David C., *The Public Dimension of Foreign Policy*, Indiana University Press, 1996, p.86.

- 53 Neuman, Johanna, *Lights, Camera, War*, St. Martin's Press, 1996, pp.207-208.
- 54 Parry, Robert and Peter Kornbluh, Iran-Contra's Untold Story, in *Foreign Policy*, No.72, Fall, 1988, p.3.
- 55 *Ibid.*, p.16.
- 56 Williams, Pete, Ground Rules and Guidelines for Desert Shield, in Hedrick Smith, ed., *The Media and the Gulf War*, Seven Locks Press, 1992, pp.4-12.
- 57 McCormick, James M., *American Foreign Policy & Process*, 3<sup>rd</sup>ed., F. E. Peacock Publishers, 1998, pp.531.
- 58 Rosenblum, M., *Who Stole the News?*, Wiley, 1993; Smith, P. M., *How CNN Fought the War*, Birch Lane, 1991.
- 59 Rosati, *op. cit.*, p.482.
- 60 Iyenger, Shanto and Donald R. Kinder, *News That Matters: Television and American Opinion*, University of Chicago Press, 1987.
- 61 Lichter, Robert and Stanley Rothman, Media and Business Elites, in *Public Opinion*, Vol.4, October/November 1981 p.43.
- 62 [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_newspapers\\_in\\_the\\_United\\_States\\_by\\_circulation](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_newspapers_in_the_United_States_by_circulation)
- 63 Smith, *The Power Game*, pp.406 and 409.
- 64 拙著『アメリカ外交の政治過程』勁草書房、2007年、74-77頁。
- 65 拙稿「顕在化する米政治の揺り戻し」毎日新聞、2022年2月10日朝刊、11頁。

