



The President's State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications

大統領一般教書演説： その慣例と機能と政策上の意味

Colleen J. Shogan

Senior Specialist in Government and Finance

コリーン・J・ショーガン

政府・財政上級スペシャリスト

Thomas H. Neale

Specialist in American National Government

トーマス・H・ニール

米国政府スペシャリスト

2010年11月17日

Congressional Research Service

7-5700

www.crs.gov

R40132

CRS Report for Congress

Prepared for Members and Committees of Congress

このレポートは参考のための仮翻訳であり、正文は英文です。

作成：米国大使館レファレンス資料室(2013年2月)

概要

一般教書(SOTU)演説は、大統領と議会との間のコミュニケーションであり、その内容は、行政府の長が米国の現状について報告し、来たるべき立法年度に向けた政策を提案するものである。以前は「年次教書」とされていた一般教書演説は、憲法の規定に由来している。すなわち、抑制と均衡のシステムの一環として、合衆国憲法第II章第3条第1項は、大統領に対し、「随時、連邦議会に対し、連邦の状況に関する情報を提供し、自ら必要かつ適切と考える施策について審議するよう勧告する」ことを義務付けている。ここ数十年間、大統領は一般教書演説の聴衆を拡大し、国民と連邦議会議員の両方に向けて演説を行っている。

一般教書演説は、時代の流れとともに大きく変化してきた。演説の形式と伝達方法は変わり、その長さも大きく増減している。さらに、テクノロジーも演説の伝達に影響を与えてきた。ラジオ、テレビ、そしてインターネットの出現が、こうした変化に重要な役割を果たしている。

大統領は、一般教書演説を政権の政策課題の概要を説明する場としているが、ほとんどすべての大統領の一般教書演説は、共通のレトリック的論点と様式的な慣例を踏まえて行われている。超党派主義、過去と将来への着目、および楽観主義は一般教書演説で繰り返し論じられるテーマである。

一般教書演説で示された政策提案が法案として成立する確率には大きな差があり、大統領選挙や再選後、および統一政府の時期に行われた演説は、それ以外の場合と比べ、高い確率を示す傾向がある。また、大統領が、特定の課題に対するメディアの関心を集めるために一般教書演説を利用する場合もある。

一般教書演説に引き続いてすぐに、政権与党ではない政党による反対演説が行われる。反対演説は、通常、一般教書よりもはるかに短く、野党の政策課題の概要を示すとともに、大統領が示した提案に対する公式の反論の役割を果たすものである。

目次

概説.....	1
歴史的観点.....	1
慣例と様式.....	4
時期.....	4
会場、席順、および出席者.....	4
特別ゲスト.....	5
共通の要素.....	5
論点の流れ.....	6
反復するテーマ.....	7
過去と将来.....	7
超党派主義.....	7
楽観主義.....	8
政策への影響.....	8
大統領在職期間の経過.....	9
1年目の演説.....	9
任期中盤の演説.....	9
選挙年の演説.....	10
2期目の演説.....	10
法案成立と政策提案.....	10
国民からの注目の獲得および維持.....	12
反対演説.....	13
形式.....	13
共通のレトリック的論点.....	14
超党派主義の提唱.....	14
野党の課題.....	14
大統領に対する直接の反論.....	15
ソーシャル・メディア.....	15
結論的考察.....	16
連絡先: 著者連絡先.....	16

概説

一般教書(SOTU)演説は、大統領と議会との間のコミュニケーションであり、その内容は、行政政府の長が米国の現状について報告し、来たるべき立法年度に向けた政策を提案するものである。以前は「年次教書」とされていた一般教書演説は憲法の規定に由来している。すなわち、抑制と均衡のシステムの一環として、合衆国憲法第II章第3条第1項は、大統領に対し、「随時、連邦議会に対し、連邦の状況に関する情報を提供し、自ら必要かつ適切と考える施策について審議するよう勧告する」ことを義務付けている。ここ数十年間、大統領は一般教書演説の聴衆を拡大し、国民と連邦議会議員の両方に向けて演説を行っている。

連邦議会の観点からすると、一般教書演説は1年のうちに行われる大統領による演説の中で最も重要なものと言えるかもしれない。大統領は、自らの綱領の優先順位を示し、これからの1年の基調を打ち出すために、年に1度、下院本会議場に足を運ぶ。現在では、大統領は、議会や国民に1年を通じて常に情報や考えを伝えているとはいえ、一般教書は、大統領が政治要綱のすべてをひとつの演説に盛り込んで伝える特別な機会なのである。

一方、大統領の観点に立てば、一般教書演説は、憲法によって定められた義務から始まったものの、今や行政権や権威を行使するための原点となっている。年に1度の演説を行うために国民の前に立ち、大統領は憲法によって自らに付与されたいくつもの役割を同時に果たす。すなわち、国家元首、行政政府の長、外交のトップ、米軍最高司令官、および立法の長である。¹ 憲法によって与えられたすべての権力を大統領が示す特別の機会、この一般教書演説において他にはない。

一般教書演説は、時代の流れとともに大きく変化してきた。その形式と伝達方法は変わり、演説の長さも大きく増減している。さらに、テクノロジーも演説の伝達に影響を与えてきた。ラジオ、テレビ、そしてインターネットの出現が、こうした変化に重要な役割を果たしている。

歴史的観点

レトリックの道具として見た場合、一般教書演説は、アメリカ共和制の起源以降、さまざまに形を変えて大きく変化を遂げている。この演説が、いつの時点で現在一般的に認識されているような、立法議会の開始を表わす演説に発展したかを指摘するのは容易ではない。² しかしながら、米国の歴史において、この演説の移り変わりや変化をもたらした何人かの大統領を挙げることはできる。

1 Clinton Rossiter, *The American Presidency* (New York: Harcourt, Brace, and Company, 1956).

2 この点について詳しくは次の資料を参照: Ryan L Teten, "Wee the People: The Modern Rhetorical Popular Address of the Presidents during the Founding Period," *Political Research Quarterly*, vol. 60, no. 4 (December 2007), pp. 669-682.

最初の一般教書演説は、1790年1月8日にジョージ・ワシントンによって行われた。ワシントンの演説は、議会両院で行われ、1089語と極めて短いものであった。³

ワシントンは翌年2回目の一般教書演説を行い、それ以来、大統領が年に1度議会に対して情報を提供するという慣例が始まったのである。⁴

ワシントンによる慣例は、ジョン・アダムスがその在職期間を通じて引き継いだ。トーマス・ジェファースンは、この慣例が君主制を連想させる「国王演説」と類似するとして方針を変え、年次教書を演説の代わりに文書の形式で伝達した。⁵ 歴史学者らは、ジェファースンは人前で話すのが苦手で、就任演説もほとんど聞き取れずに評判が良くなかったため、口頭で年次演説を行いたくなかったとも憶測している。⁶ 1801年から1913年までの間、大統領は年次報告を議会あての公式文書として提出して、憲法で定められた義務を果たした。こうした文書による教書には、連邦の状況に関する情報が記されていると同時に、政策の提案もされていた。この期間の年次教書は、量的にも長くなり、2万5000語を超えるものもあった。⁷

ウッドロー・ウィルソン大統領は、1913年の年次教書を、下院本会議場で、連邦議会両院合同会議の前に演説し、それまでの慣例を変えた。ウィルソンの行動は、「ワシントンの議員および政府関係者を驚かせた」が、彼はそれ以前から、『立憲政府 (*Constitutional Government*)』の中で、ジェファースンが教書を文書で提出するとした決定への異論を詳しく記していた。ウィルソンは、憲法が大統領に対して、国家の代弁者としての広範な権限を付与していると解釈した。⁸ 彼は、大統領のレトリックのあり方を変え、自らが支持する政策に広く国民の注目を集めるための手段として利用したのである。国民がこれを支持したことは、連邦議員に対し、ウィルソンの立法課題への支持を迫る政治的影響力となった。

1913年から1934年まで、年次教書は大統領が口頭で演説を行う場合もあるハイブリッドの時代に入った。ウィルソンは8回の年次教書のうち6回を直接口頭で行い、ウォーレン・ハーディングは4回のうち2回を口頭で行った。また、カルビン・クーリッジは、1回の演説を議場で行い、年次教書のラジオ放送を行った最初の大統領となった。

3 John Woolley and Gerhard Peters, The American Presidency Project, "Length of the State of the Union Addresses and Messages," http://www.presidency.ucsb.edu/sou_words.php, accessed December 14, 2008.

4 Gerhard Peters and John T. Woolley, "The State of the Union Address and the Rise of Rhetorical Leadership," in *State of the Union*, ed. Deborah Kalb, Gerhard Peters, and John T. Woolley (Washington: CQ Press, 2007), p. 2.

5 Ryan L. Teten, "Evolution of the Modern Rhetorical Presidency: Presidential Presentation and Development of the State of the Union Address," *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, no. 2 (June 2003), p. 337.

6 Gerhard Casper, "Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson," *Stanford Law Review*, vol. 47, no. 3 (February 1995), p. 480.

7 Chad Murphy, "The Evolution of the Modern Rhetorical Presidency: A Critical Response," *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, no. 2 (June 2008), pp. 303-306.

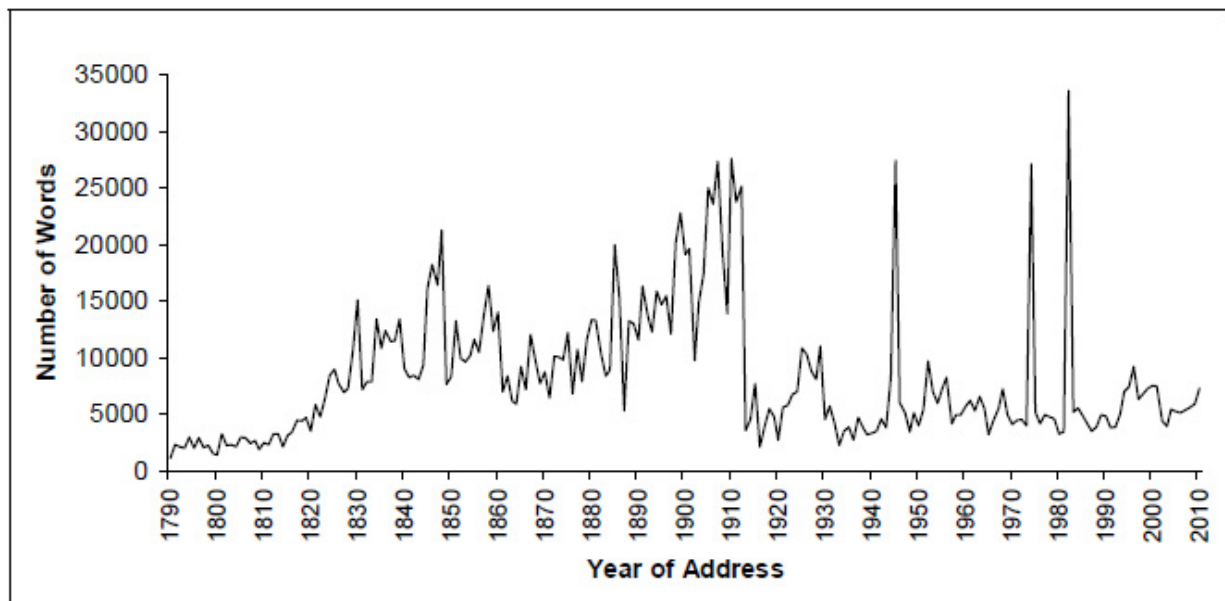
8 Robert Alexander Kraig, *Woodrow Wilson and the Lost World of the Oratorical Statesman* (College Station, TX: Texas A&M University Press, 2004), p. 131.

フランクリン・ルーズベルトは、その大統領任期中に年次教書を口頭で演説することを慣例化した。また「一般教書」という言葉を正式に使い始めたのもルーズベルトであった。これは、彼の大統領任期以降この演説を表わす名称として広く使われるようになった。文書による提出から口頭での演説になって、年次教書の長さは短縮され、5,000語から7,000語の間となった。ルーズベルトはまた、前任者と比べて「われわれ」や「われわれの」といった集合的な名称を頻繁に使用し、それらの言葉を使う新しい慣例を取り入れている。

図1は、米国歴代大統領の一般教書演説の長さを示している。グラフは1913年に急落しているが、これは、ウッドロー・ウィルソンが口頭での演説を復活させた年である。また図1において、ウィルソン以降に見られる急増は、1945年のフランクリン・ルーズベルトと1981年のジミー・カーターのように、大統領が任期最後の一般教書を文書の形式で行った年である。

リチャード・ニクソンは、1972年に再選された後、1973年には総括的な演説を行わずに一連の文書による声明を出している。またバラク・オバマの2010年の演説は7,304語の長さであった。

図1. 一般教書演説の長さ
語数、1790年－2010年



出典 データ提供: John Woolley and Gerhard Peters, The American Presidency Project.

http://www.presidency.ucsb.edu/sou_words.php, accessed December 23, 2009.

ハリー・トルーマンによる1947年の一般教書演説は、初めてテレビで中継された。1965年までは、大統領による一般教書演説は昼間の時間帯に行われていたが、リンドン・ジョンソンは、より多くの視聴者を獲得するために演説の時間を夜間に変えた。この慣例はジョンソン以降続けられており、現在では大統領の演説は、連邦議会議員とともに、はっきりと米国民に向けられたものとなっている。⁹

⁹ Teten, *Evolution of the Modern Rhetorical Presidency*, p. 338.

慣例と様式

一般教書演説は、慣例と様式に彩られた演説である。演説が、華やかさと仰々しさを示すものであることは広く知られており、おそらくこのために、トーマス・ジェファソンはこの慣例が君主制を連想させるとして異議を申し立てたと理解できる。演説を行うに当たり、大統領は行政府の長と国家元首の両方の立場に立つ。これらの2つの役割が重なることで、この1年に1度の演説は、権力を示す特別な行事となっている。

時期

合衆国憲法修正第20条によって、連邦議会上下両院議員の任期開始が新たに1月3日に変更されるまで、年次教書の伝達は12月に行うと決められていた。1934年以降、大統領の年次教書は1月3日から2月2日の間のいずれかの日に伝達されている。

全米のテレビ視聴者を対象として、演説は通常、東部標準時で午後9時に行われる。

会場、席順、および出席者

現在の一般教書演説は、連邦議会の下院本会議場で、両院合同会議の前に行われるのが通例となっている。上下両院で可決される両院一致決議によって、「合衆国大統領が発する言葉を聞くために」上下両院合同会議の時間が定められる。¹⁰ 議場での議員席は、議会指導部用に指定された席を除いて決められていない。

下院議員は夜の演説の際の自らの席を、演説が行われる日のいつでも取ることができるが、実際の演説の時にそこに座るためには、ずっとその席にいななければならない。¹¹

上院議員は、定められた時間に国会議事堂の上院棟から下院本会議場に移動する。議場では、前方に上院議員のための席がまとめて指定されている。下院議長および副大統領(上院議長の役職として)が、演壇の席に着き、下院議長が議長を務める。議場のウェルと呼ばれる座席は、閣僚、出席を決めた最高裁判所判事、統合参謀本部将官、元連邦議員、および外交団のための席として指定されている。¹²

¹⁰ H.Con.Res. 282, 110th Cong., 2nd sess.

¹¹ インタビュー: William Sims, Director of Chamber Security, House Sergeant at Arms, December 22, 2008.

¹² "State of the Union Address" - http://clerk.house.gov/art_history/house_history/stateunion.html. 2008年12月23日にアクセス。

長年にわたる慣例に従い、そして万一の場合に政府機能を継続できるように、行政長官のひとりには演説の場に出席しない。2001年9月11日以降、議会指導部は、大統領演説を欠席して議事堂から離れたところに待機させるために、上下両院でそれぞれ各党を代表する2人の議員を指名するようになった。

特別ゲスト

ギャラリーと呼ばれる議場の上の劇場式座席部分は、座席権保有者専用となっており、下院守衛長が管理に当たる。各議員は、演説のために特別に予約された議場の座席券を1枚ずつ配布される。議会指導部とホワイトハウスには複数の座席券が与えられる。¹³

ロナルド・レーガンによって新たに始められた慣例として、1982年以降、大統領がゲストを招き、ギャラリー席の大統領夫人と一緒に座ることを求めることが多くなっている。通常こうした個人的なゲストには、英雄的行為を行ったり、大統領の演説における重要なテーマを象徴するような印象的な功績を残した人物が選ばれる。演説の中で、折を見て、大統領は夫人の隣に座るこれらのゲストに触れ、その功績を紹介する。大統領のスピーチライターは、1982年にレーガンが招いた最初のゲストの名を取って、今ではこれらのゲストを「レニー・スカトニックたち」と呼んでいる。¹⁴ 近年のゲストとしては、サミー・ソーサ、ジュリー・アイグナー・クラーク(ベイビー・アインシュタインのCEO)、ローザ・パークス、ハミド・カルザイ、ディケンベ・ムトンゴ、元財務長官および上院議員のロイド・ベンツェン、ハンク・アーロン、ウェスリー・オートリー(ニューヨーク市地下鉄の線路から男性を救出)、および多くの現役の兵士や退役軍人が招待されている。

共通の要素

一般教書演説は、大統領の演説の中でも特別のものである。チャールズ・ビアードは次のように述べている。「教書は、その趣旨を問わず、広く読まれ、議論される、合衆国にとっては大きな意味を持つ公文書である。」¹⁵ カーリン・コアーズ・キャンベルとキャスリーン・ホール・ジェーミソンは、一般教書演説において、何度も繰り返し連続的に登場するレトリック的論点として次の3つを挙げている。

- ・価値観に対する思案の公表
- ・情報の評価および課題
- ・政策の提案¹⁶

13 インタビュー: William Sims, December 22, 2008.

14 Peters and Woolley, *State of the Union*, p. 11. ワシントンのナショナル空港を飛び立った飛行機が14番街の橋に墜落した際、政府職員レニー・スカトニックがポトマック川に飛び込んで生存者を救出した。レーガン大統領は、スカトニックは「米国のヒロイズムの精神を最も優れた形で」体現した、と語った。

15 Charles A. Beard, *American Government and Politics*, 7th ed. (New York: Macmillan, 1935), p. 185.

16 Karlyn Kohrs Campbell and Kathleen Hall Jamieson, *Presidents Creating the Presidency: Deeds Done in Words* (Chicago and London: University of Chicago Press, 2008), p. 139.

論点の流れ

上記の3つのレトリック的論点は、通常、予測できる順序で登場する。大統領はまず、重要な価値観あるいは国民性に対する自らの意見を提示する。こうした評価から、目標とする課題を特定し、それをもとに自らの立法課題を構成するのである。そして最後に、具体的な政策提案を示す。こうした価値観の反復や課題の特定、および政策の提案は、通常の場合、一般教書演説の中で何度も繰り返し行われる。

一例を挙げると、ジョン・F・ケネディ大統領は、1962年の演説の中で、自らが国家にとって極めて重要だと考える価値観を以下のように特定して提示している。

しかしながら、より強い国家および経済には、均衡予算以上のものが必要なのです。それは、国家の成長を促進し、国力を強化する政策プログラムの推進です。

その上で、ケネディ大統領は、自らが強調して示した価値観に照らして浮かび上がる政策上の問題点を確認した。

また、強いアメリカは、農業と天然資源にも支えられています・・・われわれの使命は、この国の農地および農業従事者のすばらしい生産性を確実に認識して、十分に実り多い成果を挙げることです。わが国における田園地帯の改革は、共産主義国家において繰り返された農業政策の失敗とは対極を成し、われわれすべての国民にプライドをもたらすものです。

そして最後に、ケネディは自らが掲げる具体的な政策提案を示している。

これに基づき、私は議会に対し、新たな総合農業政策を提出します。この政策は、土地利用および収穫ごとの供給を、60年代を通じた長期的なニーズに合わせることを目的に策定されたものです。そして同時に、良識ある政策によって、60年代が混乱のない時代となることを意図したものです。¹⁷

大統領は、一般教書で国内および外交政策のいずれの議論においても、この3段階の連続的なレトリックを使っている。

17 John F. Kennedy, "Address to Congress on the State of the Union: January 11, 1962," in *State of the Union: Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, p. 577.

反復するテーマ

頻繁に使われる上記のような連続したレトリック的論点に加えて、一般教書演説では、テーマとなる要素が繰り返し提示される。ほとんどの演説で見られるレトリックは、過去と将来、超党派主義、そして楽観主義に関するものである。

過去と将来

一般的に、演説では過去の実績と将来の目標の両方に焦点を当てる。一般教書演説は、国が成し遂げてきたそれまでの偉業と繰り返し説かれている国家的価値観に敬意を表している。ロナルド・レーガンは、1983年の演説で次のように述べた。

これまでわれわれに成功をもたらしてきた鍵は、国民が、変革を、自分たちに反するものではなく、自分たちのためのものにすることによって、この国の永続的な価値観を維持するという、世界の国々の中でも抜きん出た力です。¹⁸

過去と将来の両方に目を向けることで、大統領は国家のアイデンティティーを自ら定義するために一般教書演説を利用することができる。一例を挙げると、ビル・クリントンは、1995年の演説において、「機会と責任」という伝統的なテーマを、自らの政権が直面している政策上の挑戦と融合させて、「新しい契約」という概念を紹介している。歴史的なテーマと現代の問題点への言及を行き来することは、一般教書演説のレトリックでは一般的である。そして、法制に関する提案と決定を説明するために過去を利用する方法は、大統領の政策プログラムを正当化する意図の下で用いられる。

超党派主義

一般教書演説は、元来、党派的な演説や文書ではない。上下両院合同会議の前に演説することで、大統領は多くの場合、会議での合意を成立させる方向に向けて議論の枠組みを作ることを試みる。ジョージ・W・ブッシュは、2002年の演説で以下のように述べた。

9月11日によって、米国の最も優れた側面が浮き彫りにされました。そして、この連邦議会の最も優れた側面も明らかになりました。私は、米国民と共に、議会の結束と決意に拍手を送ります。そして今、国民は、その同じ精神が国内における問題点への取り組みに向けられることを必要としています。私は、わが党の一員であることに誇りを持っています。けれどもわれわれが戦争に勝利し、国民を守り、米国内で雇用を創出するために行動する時には、何よりもまず、共和党員や民主党員としてではなく、米国民として行動しなければなりません。¹⁹

18 Ronald Reagan, "Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union," in *State of the Union: Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, p. 882.

19 George W. Bush, "Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union," in *State of the Union*, p. 1083.

超党派主義に対するレトリック的強調は、政治力を増すために利用することができる。党派を超えて行動することに前向きであることを主張することで、大統領は、憲法によって大統領に付与された権限のひとつが、すべての国民の健康や安全を守ることであるという点を、聴き手に対して改めて示すことができる。このような主張は大統領職ゆえの独自のものであり、行政府の長としての国家におけるリーダーシップを発揮するための強力な要素となり得る。

楽観主義

反復するテーマの最後は、楽観主義である。国家が直面する危機がどれほど深刻なものであっても、大統領は、この年に1度の演説を、常に自信に満ちた「ホレイショ・アルジャー」風のアメリカン・ドリームの実現を印象付ける論調で行う。²⁰ フランクリン・ルーズベルトは、真珠湾攻撃からわずか1カ月後の1942年の一般教書演説を、以下のように始めている。

連邦の状況に関する報告を行う責任を全うするに当たり、私は、米国民の精神は、今や、いまだかつてないほど高まっていることを、誇りを持ってお伝えします。わが国の結束はこれまでになく高まっています。目の前にしている重大な任務に、わが国がこれほど真剣に正面から立ち向かおうと深く決意したことはいまだかつてありません。米国民は迅速な対応を見せてきました。そしてそれは、この国の安全が確保されるまで続くでしょう。²¹

大統領が、自ら掲げる目標の困難な側面を認めることはしばしばあるが、こうした認識は、国民が常に自分の運命を全うし、困難な問題を解決し、最終的に「より完璧な国家を構築する」という力強い声明を伴っている。国家が直面する危機が乗り越えられないものであると述べた大統領は、これまでひとりとしていない。²²

政策への影響

一般教書演説は、大統領の持つ立法の長としての役割を強化する特別の場である。大統領は通常、自らの政策の優先順位を示し、またそれまでの法案成立の実績を宣伝するために演説を利用している。演説の中で、大統領はすでに議会が検討を進めている政策を後押ししたり、革新的な新しいアイデアを紹介したり、あるいは拒否権の行使を示唆したりすることもできる。²³

20 Campbell and Jamieson, *Presidents Creating the Presidency*, p. 140.

21 Franklin D. Roosevelt, "State of the Union Address," in *State of the Union*, p. 306.

22 Campbell and Jamieson, *Presidents Creating the Presidency*, p. 141.

23 Donna R. Hoffman and Alison D. Howard, *Addressing the State of the Union: The Evolution and Impact of the President's Big Speech* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006), p. 96.

前世紀以前、大統領の年次演説は、主要新聞や雑誌が演説の内容を分析していたものの、主として議会に向けられたものであった。しかしながら現在では、一般教書演説はテレビ、ラジオ、およびインターネットで中継され、大統領は議会と国民に直接演説を行うことができるようになった。大統領は、国民に直接話しかけることによって、演説で取り上げた特定の政策提案を支持するよう地元選出の上下院議員に圧力をかけてもらおうとする。1965年から2002年までの間に行われた一般教書演説での政策に関する要請の件数の中央値は31であった。²⁴

大統領在職期間の経過

大統領は在職期間が進むに従って、一般教書演説の焦点を移していくことが多い。選挙を控えての圧力、議会との関係、およびその大統領のこれまでの立法上の実績がそうした変化に影響を与えている。

1年目の演説

就任したばかりの大統領は、通常、就任後数週間で両院合同会議での演説を行う。アイゼンハワー(1953年)およびケネディ(1961年)の両大統領は、最初の演説を、連邦の状況を報告するための正式な一般教書演説とは呼ばなかった。²⁵ しかしながら、一般的に、研究者や政治評論家は、これらの施政方針演説が年次教書演説と同じ機能を果たしているとしている。「就任時の」一般教書演説では、大統領は新しい政権の基調を打ち出そうとする。²⁶ 任期初期の演説におけるレトリックは、そのほとんどが将来を考慮した前向きのものである。大統領は、最初の演説で、この先4年間の立法課題の方向を決めるために、多数の政策課題に対する見解を示す。1965年以降の1年目の一般教書演説で提示された政策に関する要請件数の中央値は36である。²⁷

任期中盤の演説

大統領在職2年目と3年目の一般教書演説は、通常、基調が異なってくる。演説のより多くの時間が、政権による政策達成を強調することに費やされる。任期中盤の演説のセンテンスのおよそ10%が功績を主張するものである。一般的に、政策に関する要請は、任期中盤の演説ではその件数が減り、中央値は30となっている。²⁸ バラク・オバマ大統領の2011年の一般教書演説は、「任期中盤の」演説となる。

24 同上、p. 111. データに異常値も含まれるため、算術平均値(平均値)ではなく中央値が使用されている。中央値とは、データセットの中で中央に位置する値である。2000年のクリントンの政策要請件数87件、また1980年のカーターの同9件といった異常値が存在するため、中央値の方がデータの代表値を正確に表す。

25 Donna R. Hoffman and Alison D. Howard, *Addressing the State of the Union: The Evolution and Impact of the President's Big Speech* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006), p. 114.

26 同上。

27 この計算は、Hoffman and Howardのp. 111に提供されているデータに基づくものである。これには、ニクソン、フォード、またはカーター各大統領による演説は含まれていない。この3人の大統領は、就任1年目に両院合同会議で政策演説をすることがなかった。

28 Hoffman and Howard, *Addressing the State of the Union*, p. 115.

選挙年の演説

目前に迫った選挙は、一般教書演説で大統領が示す論点の内容に影響を及ぼすことがある。功績の主張は全体のセンテンスの13%に増加する。また2期目に選ばれた場合に積極的に課題に取り組むことをはっきり示そうとするため、政策の提案も増え、要請の中央値も36になっている。研究者によると、大統領は選挙を念頭に置いているものの、再選を求めるために一般教書演説を利用することはない。演説で選挙に触れるとすれば、間接的なもので、超党派主義を基調とした議論になる。²⁹

2期目の演説

大統領の2期目の演説は、さまざまに異なっている。例えば、レーガン大統領は、功績の主張および政策の提案の両方を、2期目の演説では減らしている。これに対し、クリントン大統領は、政策の提案を増やし、功績の主張は前回と同レベルにしている。しかしながら、2期目の演説に共通するひとつの特徴がある。それは、2期目の演説では、防衛と外交に関する立法上の要請を中心にするということである。³⁰ これは、2期目には、自らが大統領として何かを残すことに目が向き、自らの資源や政治資金、および時間を防衛や外交に関する課題に集中させようとするからとも考えられる。

法案成立と政策提案

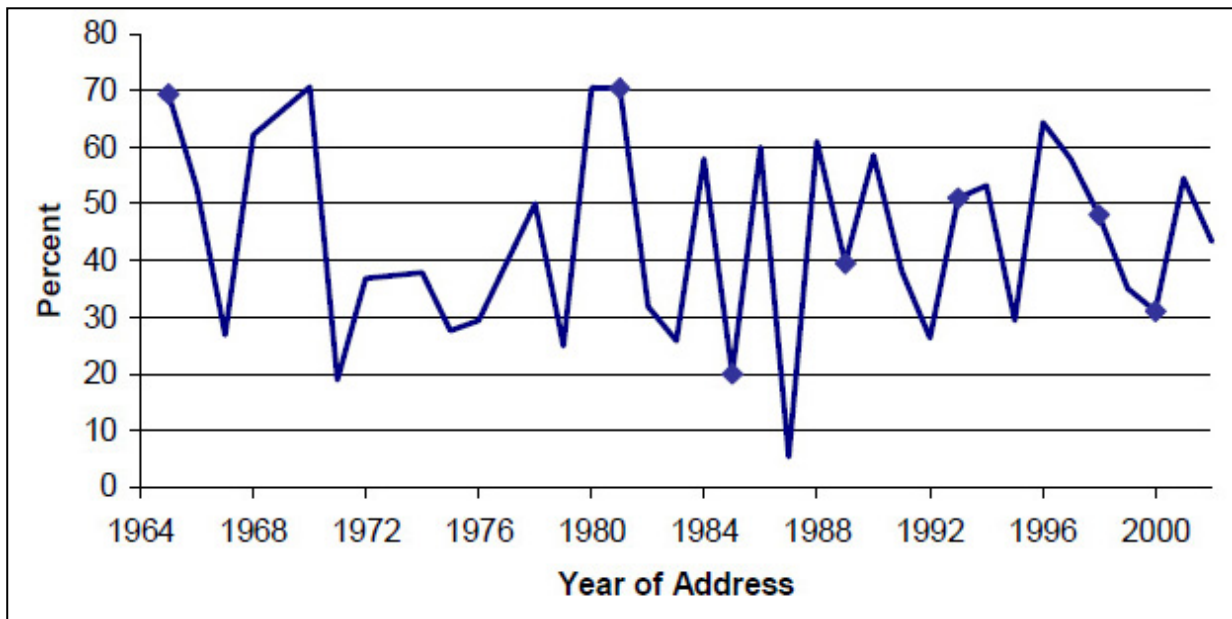
一般教書演説は立法の長としての大統領に大きく焦点を当てるものであるため、演説の中で示された提案がその年に実際に法案として成立したか否かを見るのは有意義なことである。1965年から2002年の間の資料によると、一般教書演説で示されたすべての提案のうち平均で43.3%が、大統領がその演説を行った立法議会会期中に議会で法案として成立した。³¹ しかしながら、こうした法案成立の確率は、この期間に大きな変動を見せている。

29 Hoffman and Howard, *Addressing the State of the Union*, p. 116.

30 Ibid., p. 119.

31 Ibid., p. 143.

図2. 法案成立の確率
一般教書演説、1965年－2002年



出典 立法提案の成功率のデータ提供: Hoffman and Howard, *Addressing the State of the Union*, p. 144.

注: マーカーの付いたデータは、選出後の演説を表す。

図2から読み取ることができるひとつのパターンは、大統領選挙直後の年に法案成立の確率が増す傾向があることである。1965年以降、選挙後の一般教書演説を行った5人の大統領³²を見ると、一般教書演説からの法案成立の確率は平均で51.4%であり、これは、全体の平均と比べ約8パーセント・ポイント高くなっている。これに対し、2期目の演説の法案成功の確率は38.6%に下がっている。³³

これとは別に、統一政府と分割政府のそれぞれの期間における法案成立の確率を取り上げた比較もある。分割政府の期間における法案成立の確率は平均40.9%であるのに対し、統一政府の期間中は平均49.3%の成立の確率を示している。³⁴

32 分析された7つの演説は、ジョンソン(1965年)、レーガン(1981年)、レーガン(1985年)、ジョージ・H・W・ブッシュ(1989年)、クリントン(1993年)、クリントン(1997年)、およびジョージ・W・ブッシュ(2001年)の演説である。

33 Hoffman and Howard, *Addressing the State of the Union*, pp. 145-146.

34 データ提供: Hoffman and Howard, *Addressing the State of the Union*, pp. 144. 計算は著者らによる。分析された分割政府の一般教書演説数は24、統一政府の演説数は11。

国民からの注目の獲得および維持

大統領は、一般教書演説で政策の提案をすることで国民からの注目を集めることができるということが、資料によっても示されている。演説の中で大きく強調される場合、その特定の政策分野への国民の関心度は高まる。実質的な主張(大統領がその問題について見解を示すもの)および象徴的なレトリック(大統領がその問題全般について言及するが、具体的な提案はしないもの)はいずれも、国民の注目を高めることができる。単に一般教書演説の中でその問題について触れるだけでも、国民の注意をそこに引きつけて、高める力となる。1946年から2003年までの一般教書演説を分析した最近の研究によると、特定の課題に対して大統領が使った50語ごとに、その問題を国家における最も重要なものだとする国民の認識が2%上昇した。³⁵

しかしながら、国民の関心を維持することに対して大統領が発揮できる力は、その問題の分野によって異なってくる。経済政策は、大統領が一般教書演説で言及して国民の関心を集めても、その年の終わりまでには、関心が薄れてしまう傾向がある。これに対し、外交に対する国民の関心は持続するようである。大統領が年次教書で触れた外交問題に対する国民の関心度は、年末になっても安定している。従って、大統領は、外交に対する国民の意識を再形成したり構成し直したりするために一般教書演説を利用することができると言える。³⁶

今日では、大統領は、一般教書演説を放送しないケーブル・テレビ局に対抗する必要があり、視聴率の低下の恐れが、演説の持つ可能性を弱めてしまうこともあり得る。³⁷ しかしながら、視聴者の減少は、必ずしも一般教書演説の影響力が下がることを意味するものではない。大統領の政策の優先順位について、マスコミの一般教書演説に関する報道で知る国民も多い。研究によると、一般教書演説のマスコミ報道によって、それを受け取る側の学歴、年齢、もしくは所属党派にかかわらず、より多くの国民が中心となっている問題について知識を増やすことができる。³⁸ 一般教書演説をテレビやインターネットで見ない人がいるとしても、この演説は、大統領に、自らのイデオロギー的指向や理念、そして政策課題を多くの国民に知らせる重要な機会を与えるものである。

35 Adam B. Lawrence, "Does It Matter What Presidents Say? The Influence of Presidential Rhetoric on the Public Agenda, 1946-2003", (Ph.D. diss., University of Pittsburgh, 2004).

36 Jeffrey E. Cohen, "Presidential Rhetoric and the Public Agenda," *American Journal of Political Science*, vol. 39, no. 1 (February 1995), pp. 95-100.

37 Reed L. Welch, "Is Anybody Watching? The Audience for Televised Presidential Addresses," *Congress and the Presidency*, vol. 27 (2000), pp. 41-58. マスコミの報道によると、ジョージ・W・ブッシュ大統領の最後の一般教書演説(2008年)の視聴者数は2500万人だった。これは2007年の同大統領の一般教書演説視聴者数3100万人に比べるとかなり少ない。

38 Jason Barabas, "Presidential Policy Initiatives: How the Public Learns about State of the Union Proposals from the Mass Media," *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38, no. 2 (June 2008), p. 215.

反対演説

反対演説は、政権与党ではない政党の中から選ばれた党員が行う演説である。反対演説は、通常、大統領の一般教書演説が終了した直後に放送される。一般教書演説に比べてはるかに短く、最近の反対演説はおよそ1500語、時間にして10分程度のものである。一般教書演説に対して反対演説を行う慣例は、リンدون・ジョンソン大統領に対して、エバレット・ダークセン上院議員(共和党・イリノイ州)とジェラルド・フォード下院議員(共和党・ミシガン州)が共和党として反論した1966年に始まった。

形式

1967年から1986年までは、反対演説は多様な形式をとっていた。ひとり、あるいは複数の連邦議員のコメントという形で行われることも何度かあった。例えば、1970年には、リチャード・ニクソン大統領の一般教書演説に対して、7人の民主党議員が45分の反対演説を行い、テレビ中継されている。また、1984年には、ロナルド・レーガン大統領の演説に対して12人の民主党議員が録画による反論を提出して、大半のネットワークで放送された。また別の例では、ひとり、もしくは2人の議員だけが、党の公式反論として演説を行うこともあった。³⁹

1987年までには、反対演説は、大統領の演説に対してひとり、もしくは2人が反論するという形式となった。反対意見の発表者として、党は、党の新星、新たな議会指導者、あるいは将来の大統領候補者を選ぶ場合が多い。例えば、1996年には、ロバート・ドール上院議員(共和党・カンザス州)が反対演説を行っている。また2005年には、新任の上院少数党院内総務であったハリー・リード議員(民主党・ネバダ州)が反対演説を行い、これが国民への自己紹介の機会となった。2006年に民主党は、米国で「最もよく管理された州」としてのバージニア州に焦点を当てるため、ティム・ケイン同州知事を反論の発表者として選んでいる。⁴⁰

1995年、共和党のクリスティーン・トッド・ホイットマン・ニュージャージー州知事が、議会選出議員以外としては初めて反対演説を行った。⁴¹ また、2007年には、ジム・ウェブ上院議員(民主党・バージニア州)が、新人議員として初めて一般教書演説への反対演説を行っている。

39 “State of the Union Address,” http://clerk.house.gov/art_history/house_history/stateunion.html. 2008年12月23日にアクセス。

40 このランキングは、Government Performance Project of the Pew Center’s on the Statesによる。“Virginia Gets Top Grade in Management”を参照。 http://www.vaexcels.governor.virginia.gov/TempContent/Best_Managed_State.cfm. 2008年12月29日にアクセス。

41 他にも、ボブ・グラハム・フロリダ州知事(1985年)、ビル・クリントン・アーカンソー州知事(1985年)、チャールズ・ロブ・バージニア州知事などの知事が反対演説を行っているが、単独ではなく連邦議会議員数名を伴っていた。

共通のレトリック的論点

演説をするのがいずれの党かを問わず、一般教書演説に対する反対演説には、通常、同様のテーマの論点が見られる。野党側の反論には、一般的に、以下の3つのレトリック的な要素が含まれている。

超党派主義の提唱

一般教書演説を行う大統領と同様に、野党も多くの場合、超党派主義を提唱する。協力と総意が共通のテーマである。そして連邦議会議員ではなく州知事が反対演説を行った場合、首都ワシントンから離れた場所でコメントを出すことで、超党派主義というテーマがより存在感を増すことがある。例えば、民主党のキャスリーン・セベリウス・カンザス州知事は、2008年の反対演説で次のように超党派主義を強調した。

私は民主党員です。けれども今夜は、自分が民主党員か共和党員か無党派か、あるいはそのどれでもないかは、大きな問題ではありません・・・そして私は、この一般教書演説の晩に、伝統から少し外れて回り道をしたと思います。いつもならば党派的な反論の機会ですが、この時間を使って、私は、もっと幅広く、米国民としての反論をしたいと思います。⁴²

また反対演説の中で、ある特定の目的を達成できるように超党派で活動することを直接大統領に提案することもある。

野党の課題

政権与党ではない政党は、反対演説を利用して、自党の政策課題を説明する。大統領の一般教書演説では多くの提案を盛り込むことができるのに対し、反対演説では通常、2つか3つの主要な課題に焦点を当てる。反対演説は短いものであり、論点の範囲が限られるからである。2007年にジム・ウェブ上院議員(民主党・バージニア州)は次のように述べている。「この短い時間では、大統領の演説に対して実際に反論することができず、また反論することが有効でもありません。」⁴³ これまでの反対演説では、必ず国内問題に関する主張が行われている。時には外交問題に対する反論が行われることもある。

42 “Transcript: Democratic Response,” <http://www.cbsnews.com/stories/2008/01/28/politics/main3762263.shtml> 。
2008年12月29日にアクセス。

43 “Transcript: Democratic Response,” <http://www.cbsnews.com/stories/2007/01/23/politics/main2391890.shtml> 。
2008年12月30日にアクセス。

通常、反対演説では、野党が政権を握った場合、どのような政策課題を掲げるかについて述べられる。さらに、大統領が一般教書演説で触れなかった課題が取り上げられることもある。大統領の優先課題と野党の優先課題の間には明確に線が引かれる。一例を挙げると、ティム・ケイン・バージニア州知事は、2006年のテレビ中継された演説で、「もっと良い方法がある」という言葉を6回使用している。⁴⁴

大統領に対する直接の反論

野党はしばしば、大統領が一般教書演説で取り上げた特定の提案に対して直接反論をする。一般教書演説の抜粋は通常、演説の数時間前に知らされる。これによって、野党は反論に手を加え、大統領の提案に対して具体的な反撃を加えることができる。そして大統領が演説をしている間に、さらに詳細が加えられる。一例を挙げると、2000年にビル・フリスト上院議員(共和党・テネシー州)は、クリントン大統領が示した医療に関する提案を以下のように批判している。

今晚、私たちは、大統領が行った医療に関する最も新しい提案を聞きました。前回大統領が国民の健康計画に関して提案を行ったのは7年前のことです。そしてそれから84カ月が経った今晚、大統領が明らかにしたのは、前回と似たような内容でした。前回と同じ悪しき計画です。この提案で、政府はこれまで以上に大きく、肥大化します。今晚私たちが耳にした、医療関係だけでも約11に上る新たなプログラムは、それぞれ巨大な官僚主義を伴うからです。⁴⁵

一般教書演説の特定の政策提案に対して直接反論する場合は、通常、大統領のアプローチや優先順位に対する批判となる。多くの場合、そうした批判をした後、国民の検討を求めるために野党としての反対提案を示すのである。

ソーシャル・メディア

ボブ・マクドネル・バージニア州知事は、2010年の反対演説で、聴衆に対して、ソーシャル・ネットワークのホームページで意見を出すように呼びかけ、以下のように語った。

私たちの提案の多くは、オンラインのsolutions.gop.govのサイトで見ることができます。フェイスブックやツイッターで皆様からのご意見をお待ちしています。⁴⁶

44 “Virginia Governor Tim Kaine’s Response,”

http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/31/AR2006013101246_pf.html 。2008年12月30日にアクセス。

45 “Sen. Bill Frist,” http://www.pbs.org/newshour/bb/white_house/jan-june00/frist_1-27.html 。2008年12月30日にアクセス。

46 “Bob McDonnell’s GOP Response: Full Text,”

<http://www.cbsnews.com/stories/2010/01/27/politics/stateofunion/main6148483.shtml> 。2010年10月28日にアクセス。

これは、一般教書演説および反対演説で、聴衆にソーシャル・メディアによる感想、意見、あるいは反応の伝達を求めた初めての例である。

結論的考察

一般教書演説は、立法の長としての大統領にとって、重要な武器となるものである。最近の一般教書演説は、決まりきった構造で、似たような論点を含んでいるが、大統領に、来たるべき議会会期における自らの政策課題を説明する機会を与えるものである。

演説をするに当たり、大統領は2つの聴衆、すなわち議会と国民を念頭に置いている。自らが行った立法提案を成立させるためには、大統領は、下院で過半数、そして上院ではしばしば圧倒的多数の支持を得る必要がある。多くの場合このように厳しい状況にある課題を達成するためには、国民の力が支えとなることを歴代大統領は認識している。大統領は国民に直接訴えることで、自らの政策課題を議会に採択させるために国民からの支援を得ることができるのである。持続的に国民からの圧力を利用するためには、一般教書演説以外のことも必要であるが、大統領は一般教書演説を、政策の優先順位を幅広い視聴者に向けて紹介するための最初的手段として利用することが多い。

一般教書演説は、大統領の立法における役割に焦点を当てるものであるが、三権分立の制度の中で行政府の長としての立場もあることを知ってもらう年に1度の機会でもある。そして立法権は、「随時、連邦議会に対し、連邦の状況に関する情報を提供し、自ら必要かつ適切と考える施策について審議するよう勧告する」と大統領に求めた憲法上の要求に明白に示されているように、議会と大統領職との間で共有されるものである。

連絡先： 著者連絡先

コリーン・J・ショーガン
政府・財政上級スペシャリスト
cshogan@crs.loc.gov, 7-8231

トーマス・H・ニール
米国政府スペシャリスト
tneale@crs.loc.gov, 7-7883