

外交政策とメディア、 あるいはCNN効果：

「政策 メディア相互行為モデル」の北朝鮮拉致事件における
メディア 日本政府間関係への応用

伊藤高史



本稿は、メディアが国家の外交政策に及ぼす影響力についての仮説である「CNN効果」について検討する。特にピアーズ・ロビンソン (Piers Robinson) が提示したCNN効果の有無を検証するための理論モデル「政策 メディア相互行為モデル (the policy-media interaction model)」（Robinson 2002 : 30）をとりあげ、同モデルに沿って、5人の北朝鮮拉致被害者が2002年10月に帰国した後の、日本国政府の政策の変化に対するメディアの影響を考察する。CNN効果はもともと、米国をはじめとした先進国が、直接国家の利益が関わっていない地域に「人道的介入」を行う現象の要因を説明しようとする仮説であった。すなわち、グローバル化したメディアが読者・視聴者の感情を煽るような報道を行った結果、政府の意思決定を行う立場にある政治家や官僚ら（政策形成者）が、世論に配慮して「人道的介入」を行う、という仮説である。こうした仮説は、たとえあてはまるとしても、冷戦後に唯一の超大国となった米国にしかあてはまらないように見える。しかし、CNN効果を、政府の外交政策一般に対するメディアの影響力を説明する仮説として、すなわち、政府の外交政策の決定を説明する際に、「国民感情を煽るようなメディアの報道、あるいはそうした報道に煽られた国民感情が重要な判断要素の一つとなった」という説明に変換すれば、日本政府にかかわる事象にも応用できるかもしれない。本稿は、そうした変換の可能性を論じるものである。

CNN効果は、欧米の研究者の間では広く論議されているが、日本ではほとんど議論されていない。本稿の主な目的は、我が国ではあまり学術的に論議されていない、外交問題におけるメディアの政府に対する影響力に関する論議を進める上での、ひとつの足がかりを提供することである。このため本稿では紙幅の都合上、CNN効果の概念とその研究動向などについては、議論を進める上で必要な限り言及することにしたい。なお、CNN効果については、エイタン・ギルボア (Eytan Gilboa) が適切なレビュー論文を発表しており (Gilboa 2005a, Gilboa 2005b)、また、筆者も別稿で、CNN効果に関する概念定義やその背景などについて検討を行っている (伊藤 2008) ので、それらをあわせて参照していただきたい。

▶ 1 CNN効果の意味

CNN効果は、メディアが政府の外交政策に及ぼす影響力に関する仮説であり、特に冷

戦終結以降のメディアと政府の外交政策の関係を論じるための理論仮説である。

CNN効果は多様な意味を含んだ概念である (Strobel 1999 : 85, Gilboa 2005b : 29)。1991年の湾岸戦争のときから使われ始め、当初は、大統領のような一国の指導者でさえもが、最新の情報源としてケーブルテレビネットワークのCNNに頼っている状況を指すことが多かったようである。その後、この言葉は実在するCNNというチャンネルとは関連のない意味で使われるようになる。米国を中心とした先進諸国が、自国の利害が直接関わっていない地域に、「人道的介入」の名の下に軍事的に干渉する事態を説明する概念として使用されるようになったのである。すなわち、CNNなどのテレビを中心としたメディアが衝撃的な映像やニュースを報道した結果、「政府は何らかの対応をとるべき」という世論が国内で盛り上がり、その結果、政府が外国に介入せざるを得なくなる、というメディアの効果として、CNN効果は理解されることになっていったのである (Gilboa 2005a : 328)。

ロビンソンはCNN効果を、「強いCNN効果」と「弱いCNN効果」に区別している。「強いCNN効果」は「メディアの報道が、政策形成者が特定のコースをたどるように仕向け、またそのように圧力をかけるのを助けるような事例」(Robinson 2002 : 37)である。これは、上記のCNN効果の説明に当てはまる。これに対して、「弱いCNN効果」は、政治家などの政策形成者が個人的に報道から影響を受けるような場合に限られ、「報道が、政策形成者のある行為へと促すかもしれないが、政策形成者が遂行すべき政治的義務を作り出すものではない」(Robinson 2002 : 39)という。

ロビンソンが特に問題とするのは、「強いCNN効果」の有無であるが、このほかにもロビンソンは、次のような関連する概念と、「強いCNN効果」との違いを説明している。例えば、特定の政策の実現を望む政治家や官僚らは、メディアを利用して、自らが望む政策を実現しやすい環境をつくりあげることがある。ロビンソンはこうした、メディアから政策形成者ではなく、政策形成者からメディアへと影響力が流れた結果として、メディアが政府の政策決定に一定の影響を及ぼす効果を「実現効果 (Enabling Effect)」と呼ぶ。

ロビンソンはこのほかにも、「強いCNN効果」から区別されるべき概念として、政府が採るべき政策ではなく、争点の確定段階で働く「アジェンダセティング機能」、政府の政策実行のタイミングを早める影響である「促進効果 (Accelerant Effect)」、被害の状況などを報道することでメディアが政府の政策実行を阻害する方向に影響する「阻害効果 (Impediment Effect)」、メディアが将来的に行うであろう報道についての政策形成者の予測が政策形成過程に及ぼす影響を指す「潜在的CNN効果 (Potential CNN Effect)」を挙げている (Robinson 2002 : 39-41)。

こうしたCNN効果は、政策形成に携わる政治家や官僚などの実務家 (政策形成者) によってしばしば指摘されてきた (Gilboa 2005a : 328-331)。しかし、いくつかの学術的な研究はCNN効果を認めることに慎重である (Strobel 1999, Gilboa 2005a, Gilboa 2005b)。そして、ロビンソンのCNN効果についての理論モデル「政策-メディア相互行為モデル」は、実際にその効果を検証するために設計されたものである。この理論モデルは、CNN効果についての近年の研究成果をレビューしたギルボアから、「特に役に立つ」(Gilboa 2005b : 40)もので、将来の研究の発展が「もっとも期待できる」もののひとつであると評価されている (Gilboa 2005a : 338)。

また、ロビンソンのモデルは、グローバル化したメディアが複数の国に影響を与える過程ではなく、報道が米国の外交政策に影響を与える過程を問題にしているため、CNNが登場する以前のメディア状況に応用可能なように設計されている。同モデルは例えば、ベトナム戦争時のメディアと政府の関係についての分析にも適用できるようになっている (Robinson 2002 : 32-35)。このため、米国政府とメディアの関係でなく、日本国政府

とメディアの関係を考える際にも適したモデルとなっている。

▶ 2 政策 メディア相互行為モデル

ロビンソンの「政策 メディア相互行為モデル」は単純である。考察すべき基本的要素は以下の2つである。すなわち、政府内部で、とるべき政策についての方針が固まっているか否か（政府内での政策の不確定性の度合い）、報道が被害者に対して同情的なフレームで報道しているか否か、また、政府の既存の方針に対して批判的であるか否か（メディアの同情的・批判的フレームの度合い）である。そして、政府内部で、とるべき政策について不確定な要素が存在し、報道が被害者に同情的なフレームで、しかも、政府の既存の政策に批判的である場合に、メディアは政府の外交政策に影響を与えることができる（強いCNN効果が起こる）。これが政策 メディア相互行為モデルの骨子である。以下、この理論モデルの前提と概要を説明しよう。

2-1 政策 メディア相互行為モデルにおけるメディアと世論

ロビンソンは、CNN効果をもたらすのは必ずしもテレビのような映像系のメディアだけではなく、活字系のメディアもそうした効果をもたらし得ると述べている。そしてロビンソンは実証分析においては、映像系はCBSとCNN、活字系は『ワシントンポスト』と『ニューヨークタイムズ』を分析対象としている。その理由についてロビンソンは次のように説明している。

テレビニュースはその視覚的な映像のため、新聞は政治に関して明確に意見表明してエリートに影響を与えるかなり大きな傾向を持っているため、新聞とテレビニュースの双方とも、人道的危機の際の世論形成に重要な役割を果たす可能性がある。したがって、報道機関による政治圧力の総体を評価するためには、新聞とテレビニュースの双方が検討される必要がある。（Robinson 2002：3）

このように、CNN効果は主に映像メディアの影響力を念頭においたものであるが、必ずしも、活字メディアを排除しなくてはならないということではない。ホーキンスも、テレビだけではなく「新聞紙面を占める面積の大きさ」（ホーキンス 2000：260）を、CNN効果をもたらす要素の一つと捉えている。

ロビンソンの理論において重要なのは、「世論調査」によって示される「世論」ではなく、メディアの報道内容そのものを「世論」と捉えていることである。世論調査と世論、そしてメディアの報道との関係については筆者も他の論文で指摘してきたので、詳しくは述べないが（伊藤 2007：143-144、伊藤 2006：163-164）、ロビンソンの考えを手短かに述べると以下のようなものになる。

ロビンソンの理解によれば、CNN効果とは、メディアの政府に対する直接的影響力に関する理論である（Robinson 2002：3）。それはすなわち、メディアの外部に存在する「世論」（「世論調査」で測定される「世論」）を經由して間接的に政府に作用するものではない。というのも、政府幹部などの政策形成者たちはしばしば、世論調査ではなく、メディアの報道内容そのものを「世論」の指標とするからである（Robinson 2002：3、Entman 2000：21）。

このようなロビンソンの指摘は、問題はメディアの外部にある世論ではなく、メディアがその内部で作り出す「世論」なのである、ということであると理解できよう。

2-2 政策 メディア相互行為モデルの概要

ロビンソンは「理論」を、現実を抽象化したものではなく、現実を認識するための「地図」であると位置づけた上で、CNN効果が起こり得る事態を分析するための4つのケースをモデル化している。

政策 メディア相互行為モデルの核心にあるのは、先に述べたように、政府内での政策の不確定性の度合い、メディアの同情的・批判的フレームの度合いである。

ロビンソンは、政策形成過程を、政府のサブシステム間の複合的な交渉過程の結果として概念化したうえで、政府内での政策の不確定性を、ある争点に関する、政策形成集団のサブシステム間の合意と調整の度合いの関数として定義する（Robinson 2002 : 26）。この場合、政策形成集団には、米国では大統領を中心にその側近、大臣、各官庁、圧力団体などが考えられるだろう。そうしたサブシステムからなる政策形成集団間でどの程度合意があるか、あるいはどの程度利害関係の調整ができていくかによって、政策の不確定性は決まってくる。

報道のフレームについては、ロビンソンは、次の2つを区別する。すなわち、外交政策にかかわる問題について、外交や政策を主題として展開される「距離を置いたフレーム」、被害者に焦点を当てる「同情的フレーム」である。政府が、ある海外で起こった問題についてどのような政策を選択するか、あるいはすべきか、といった点に関心を集中させるのが「距離を置いたフレーム」で、ある争点から生み出される被害者に焦点をあてるのが「同情的フレーム」である。「距離を置いたフレーム」は政府の政策を「支持するフレーム」に結びつき、「同情的フレーム」は既存の政府の政策に「批判的フレーム」に結びつきやすいという（Robinson 2002 : 27-30）。

ロビンソンは、質的分析（解釈的分析）と量的分析（制度化されたキーワード分析）の組み合わせによって「距離を置いたフレーム」と「同情的フレーム」の区別を行う。量的分析を行うにあたっては、「女性」「子供」「老人」「人々」「難民」といったキーワードが「同情的フレーム」に結びつきやすく、「戦士」「男性」「兵士」「イスラム教徒」などのキーワードは「距離を置いたフレームワーク」に結びつきやすいという。また、「批判的フレーム」には「失敗」などの語が、「支持するフレーム」には「成功」などの語が結びつきやすいので、これらをキーワードとして数え上げある（Robinson 2002 : 30）。

また、ロビンソンは政治エリートと政府幹部とを区別する。政府幹部は、特定の政策について直接決定にかかわる人々であり、政治エリートは、政府幹部のほか、与野党の政治家や政府幹部に近い有識者らを含んだより広い概念である。この区分は、メディアと政府との関係を論じた先行研究に基づくものである（Robinson 2002 : 13）。一般に使われる「政策形成者」という概念は、この両概念の中間にある、やや曖昧な概念であろう。

こうした諸概念に基づいて、ロビンソンは政治エリート及び政府幹部の合意レベルを基礎にして、次の4つの分類を提示する。4つの分類とはすなわち、政治エリート間で合意が存在する、政治エリート間で意見の不一致がある、政治エリート間で意見の不一致があるが、政府幹部内で政策は確定している、政治エリート間で意見の不一致があり、政府幹部内で政策の不確定性があるである。この分類に従って、「メディアと国家の関係」「メディアの役割」がそれぞれモデルとして提示されている。ただしここで前提とされていることは、メディアは外交問題にかかわる場合は特に、政府幹部や政治エリートに対して従属的な立場に立ち、彼らの主張を代弁する役割を果たしがちであるという先行研究に基づいた認識である（Robinson 2002 : 12-16）。以下、4つのケースを列挙する（Robinson 2002 : 31）。

(1) 政治エリート間に合意が存在する：

メディアは政治エリートの「合意の枠内」で行動し、政策に関する政治エリートの合意を反映した報道がなされる。メディアは政府に批判的でなくなり、政府の政策を支援する。

(2) 政治エリート間で意見の不一致がある：

メディアは政治エリートたちの「正当な論争の範囲内」で活動し、すべての議論から中立を保つ。メディアは政治エリート間の意見の不一致を反映するが、影響力はない。

(3) 政治エリート間で意見の不一致があるが、政府幹部内で政策の確定性がある：

メディアは政治エリートたちの「正当な論争の範囲内」で活動するが、報道は全体的に政府に対して批判的になる。メディアは政府に政策を変更するよう圧力を加えるが、政府幹部内で政策が揺らいでいないということは、メディアの影響力は抑え込まれていることを意味する。

(4) 政治エリート間で意見の不一致があり、政府幹部内で政策の不確定性がある：

メディアは政治論争で自らの立場を明らかにし、報道は政府に批判的になる。メディアはこのとき、政治エリート間の論議に影響を与える積極的な参加者となる。ここで「CNN効果」が起こる。政策が政府内部で固まっていないという条件の中で、批判的な報道は政策変化を求める人々に交渉力を提供したり、政策形成者に、何らかの対応策を講じなければ世論の大きな非難を浴びるとの圧力を感じさせたりすることになる。ここで、メディアは政策の結果に影響力を行使することができる。

以上が、ロビンソンが示す4つのモデルである。

このモデルによれば、CNN効果が起こるのは極めて限定的である。つまり、政治エリートのみならず、政府幹部内で意見の不一致があって、とるべき政策について不確定性がある場合にのみ、メディアは影響力を及ぼし得るのであって、政府幹部内で決まった政策を変更させるような力はないことになる。

このような理論モデルが妥当するか否かを検証するには、政府幹部へのインタビューや、彼らの発言や演説の分析により、政府幹部内で政策に不確定性があるかどうか、そしてメディアの報道を判断の要素としたのか否かを調べなければならない。同時に、先に述べたように世論はメディアの論調自身なので、報道の内容分析を行うことが必要である。この両者をつきあわせて、CNN効果の有無を測定することができるのである。また、複数の事例にこのモデルを適用して検討することも必要である。

ロビンソンは、このモデルを、米国のソマリア介入（1992年）や、ボスニア紛争への介入（1995年）などの事例に適用している。そして、米国のソマリア紛争への介入が一般に言われているように、CNN効果によるものではないことを示し、一方で、ボスニア紛争への介入では、CNN効果が見られたことを明らかにしている（Robinson 2002：46-92）。

▶ 3 北朝鮮拉致被害者の帰国に際しての報道と日本国政府の政策

ここでは、ロビンソンの政策メディア相互行為モデルを、日本外交の事例に適用して、その有効性を考えるための示唆を得たいと思う。冒頭に述べたように、CNN効果は本来、米国のような超大国にのみあてはまるものであろう。しかし、CNN効果を、政府の外交政策一般に対するメディアの影響力を説明する仮説として、すなわち、政府の外交政策の決定を説明する際に「国民感情を煽るようなメディアの報道、あるいはそうした報道によって煽られた国民感情が重要な判断要素の一つとなった」という説明に変換すれば、日本政府にかかわる事象にも応用できるかもしれない。特にロビンソンの理論モデルは、上記のような変換を可能にするものであろう。広く言えば、CNN効果という

概念は、メディアの政府に対する影響力を考察するための重要な道具として機能し得るかもしれない。

ロビンソンの理論モデルを現実の分析に適用しようとするならば、現実は何らかの政策転換が起こったケースを分析対象とするのがよい。また、複数の事例をとり上げるべきだが、紙幅の都合でそれはできない。本稿では分析対象として、北朝鮮拉致被害者の5人が帰国したときの事例をとりあげる。

この事件の背景を簡単に説明しておこう。小泉純一郎首相（当時）は2002年9月17日、日本国首相として初めて、電撃的に北朝鮮を訪問し、金正日総書記と会談した。会談の席上、北朝鮮側は日本人を拉致したことを認め、8人死亡、生存5人の情報を伝えた。その後、生存とされた5人は10月15日、約10日間程度の滞在予定で日本に帰国した。しかし日本国政府は方針を転換し、官房長官が10月24日、5人を北朝鮮に戻さないことを記者会見で正式に発表した。

このような政策転換の過程で、報道がいかなる役割を果たしたのかを、ロビンソンのモデルに沿って検討していこう。

3-1 政策の不確定性の度合い

まず、政治的状況において、CNN効果が起こり得る状況にあったのかどうかを知る必要がある。最終的な意思決定は密室の協議に委ねられたか、あるいは、当時の最高権力者の決断によって決められたことであろうから、これらを知るには、意思決定をする立場の人々にインタビューを行うなどしなければならない。しかし、そうしたことを行えるのは、十分な人脈のあるジャーナリストなど、一部の人々に限られるであろう。それができない場合は、新聞などの報道に頼るほかはない。

この問題については、2004年11月18日から2005年6月24日まで、『読売新聞』で「政治の現場 小泉外交」のタイトルで連載され、その後著書にまとめられた一連の記事の中で、詳細に跡付けられている（読売新聞政治部 2006）。もちろん、新聞報道に誤りが含まれていることは避けられないが、新聞に連載され、その後著書にまとめられたということは、少なくとも新聞連載から著書にまとめるにあたり当事者などから大きな苦情が来なかったということの意味していると考えられるから、かなり信憑性の高いものと考えてよいだろう。

さて、同書には、拉致被害者の帰国を巡る政策形成過程について、次のように述べられている（引用内で「X」とあるのは、匿名とされた北朝鮮側の交渉担当者、田中は田中均・外務省アジア大洋州局長、安倍は安倍晋三・官房副長官である）。

5人の帰国後、問題になったのは、当初の予定通り5人を北朝鮮に戻すかどうかだった。日本政府内では、激しい対立が起きた。

田中はXとの信頼関係の維持を優先していた。「5人はいったん北朝鮮に戻り、その後、家族を連れて帰国する」という事前の予定通りの筋書きを描いていた。内閣府が作った5人の「行動予定表」には、北朝鮮に戻る前提で「日本でのお土産の購入」が含まれていた。

しかし、安倍や中山恭子内閣官房参与の考えは違った。「5人は絶対に北朝鮮に戻さない」という家族の思いをくみ、最初から5人を日本に「永住」させる腹づもりだった。

10月24日午前、首相官邸の安倍の副長官執務室に、中山、田中、谷内正太郎官房副長官補らが集まった。田中が5人を北朝鮮に戻すよう主張すると、中山は猛然と反論した。

「政府の責任で、5人を戻さないで決めるべきです」・・・（中略）・・・

田中が「日朝間の信頼関係が崩れてしまう。日朝協議ができなくなる」と訴えると、中山は「それなら、交渉できる人に代わってもらえばいい」と、平然と言い放った。（読売新聞政治部 2006：43-44）

このように、田中を中心とする外務省側と安倍・中山らの官邸側とでは、大きな対立があり、意思決定者の間で意見の不一致が十分にあったと言えるだろう。

また、『朝日新聞』（2002年10月23日付朝刊）によれば、小泉首相は10月22日の衆院本会議で、当初の滞在日程は拉致被害者本人や家族の意向を踏まえて決定したもので、今後の帰国日程は、「本人の意思を尊重」して決める旨を答弁している。しかし実際には、政府は「政府の意思」によって、拉致被害者を北朝鮮に帰さないとの決定をしたと発表している。拉致被害者の家族らが北朝鮮に残っていることを考えれば、拉致被害者の意思で北朝鮮に帰らないのか、日本国政府の意思によって返さないのかは重要な点であった。そして、日本国政府が拉致被害者らを北朝鮮に帰さないことを公式に発表する3日前の10月22日の国会答弁で、首相が「本人の意思」を強調しているということは、首相を含めた政府の意思決定の中核にいる人々の間で、政府がとるべき政策に関して「不確定性」が存在していたことを意味することになるであろう。

3-2 報道の量と質

次に報道内容を分析しよう。

CNN効果に関する仮説の応用であるため、本来であればテレビ報道の内容分析を主としなければならない。しかしながら、本稿では紙幅の都合と、既に当時のテレビ番組を収集することは困難であることから、新聞紙面の内容分析にとどめる。分析対象は『朝日新聞』『毎日新聞』『読売新聞』、分析対象期間は、2002年9月18日付朝刊から、同年10月24日付夕刊までである（東京最終版に基づく縮刷版と各社提供のデータベースを利用した）。各紙は、北朝鮮が拉致を認めたことを2002年9月18日付朝刊で伝えた（号外は除く）。2002年10月24日は、日本国政府が、拉致被害者らを北朝鮮に戻さないことを公式に発表した日である。本稿はCNN効果についての議論を紹介し、我が国のメディア研究者らの議論に貢献することを目的としていることから、ここでは予備的な調査で十分に目的を果たせると考えている。

以下、量的な側面と質的な側面から、当時の報道を見ていく。ただしここで、留意すべき点として次のことを指摘しておく。すなわち、拉致被害者についての報道は厳しい規制（自主規制）の中で行われていたことである。

日本新聞協会発行の機関紙『新聞協会報』（2002年10月15日付）によると、「拉致被害者家族連絡会（家族会）」と「北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会（救う会）」は2002年10月11日、日本新聞協会と日本民間放送連盟に、被害者らが帰国してからの報道に関して「節度ある取材対応」を求めた。報道各社は基本的に、両会の要請に従った。このため、報道各社には代表取材など、限られた取材機会しか許されず、北朝鮮での生活などについて個別に取材することができない中での報道であった。

こうした自主規制の中で報道が行われたことを念頭におきつつ、各紙の報道を分析していこう。

ロビンソンによれば、報道がCNN効果を引き起こすためには、量において一定以上の報道が必要である。具体的には、新聞の1面記事及びテレビの夕刻ニュース番組で開始から10分以内に報道されたニュースは、政治エリートの注目を3～4日は集める効果を持つという（Robinson 2002：38）。

そこで、『朝日新聞』『毎日新聞』『読売新聞』の一面に、北朝鮮拉致事件が掲載された頻度を見てみよう（この場合、北朝鮮拉致事件に関する記事とは、記事内に「北朝鮮」と「拉致」という言葉を同時に含むものであり、一般記事以外の解説やコラムなども含む）。〈表1〉は、各紙が、朝刊または夕刊の1面に、北朝鮮拉致事件関連の記事を掲載

表1 『朝日新聞』『毎日新聞』『読売新聞』の朝夕刊1面に、北朝鮮拉致事件に関連する記事が掲載された日
(×が記事あり、×が記事なし。9月18日付朝刊～10月24日付夕刊)

9月												
	18朝	18夕	19朝	19夕	20朝	20夕	21朝	21夕	22朝	23朝	24朝	24夕
朝日											×	
毎日												×
読売												×
9月 (cont.)												
	25朝	25夕	26朝	26夕	27朝	27夕	28朝	28夕	29朝	30朝	30夕	
朝日	×									×	×	
毎日								×	×		×	
読売								×		×		
10月												
	1朝	1夕	2朝	2夕	3朝	3夕	4朝	4夕	5朝	5夕	6朝	7朝
朝日		×										
毎日	×											
読売												
	7夕	8朝	8夕	9朝	9夕	10朝	10夕	11朝	11夕	12朝	12夕	13朝
朝日	×		×	×			×	×	×	×		×
毎日	×								×		×	
読売							×			×	×	
10月 (cont.)												
	14朝	15夕	16朝	16夕	17朝	17夕	18朝	18夕	19朝	19夕	20朝	21朝
朝日												×
毎日												
読売										×		×
	21夕	22朝	22夕	23朝	23夕	24朝	24夕					
朝日	×											
毎日												
読売												



した日、しなかった日を示したものである。この表からわかるように、この期間に朝刊と夕刊をあわせて67回発行されているが、『朝日新聞』がこの問題を1面で扱わなかったのは15回、『毎日新聞』で8回、『読売新聞』で8回である。ほぼ連日、1面で北朝鮮拉致事件について報道したと言ってよいだろう。つまり、この問題は、3紙が例外的に強く注目した問題であったのである。

次に、報道内容の分析に移ろう。前節で述べたように、ロビンソンのモデルでは、「距離を置いたフレーム」と「同情的フレーム」、「支持的フレーム」と「批判的フレーム」のいずれが優勢であったのかの見極めが重要となる。

まず、分析対象とする新聞の報道が、「距離を置いたフレーム」であったか、あるいは「同情的フレーム」であったかを量的側面から検証しよう。先に述べたように、ロビンソンは量的に測定するために、被害者を示すようなキーワードの頻出度を計測する手法を提案している。しかし、北朝鮮拉致被害者に関する調査対象時期の報道は、すでに述べたように、各紙が例外的に強く注目した例外的事例である。これについての報道が「同情的フレーム」に則ってなされたか、あるいは、どの程度「同情的フレーム」が目立った形で前面に出ていたかを測定するには別の方法がよいと考える。すなわち、帰国した拉致被害者が、写真によってどの程度紙面に登場したかである。写真が文字に比べて、理性より感情に訴えるものであることは、疑いのないことであろう。被害者の表情が頻

表2 被害者が写った写真枚数
(空白は掲載なし。10月16日付朝刊
～10月24日付夕刊)

	朝日	毎日	読売
10月16日朝	10	9	9
10月16日夕	1	1	
10月17日朝	1		1
10月17日夕	2	2	2
10月18日朝	8	11	6
10月18日夕	3	2	3
10月19日朝	3	3	3
10月19日夕		2	1
10月20日朝	2	4	3
10月21日朝	1	2	1
10月21日夕	1	1	1
10月22日朝	1	2	10
10月22日夕	1	2	1
10月23日朝	2	1	1
10月23日夕	1	1	2
10月24日朝	2	1	3
10月24日夕			
合計	39	44	47



繁に紙面に掲載されたということは、文字情報の中で特定の単語が繰り返される以上に、メディアの「同情的フレーム」を際立たせるものであろう。

<表2>は、拉致被害者が帰国したことを報じた10月16日付朝刊から、日本国政府が彼らを北朝鮮に戻さないことを北朝鮮に伝えた10月24日の夕刊までの期間に、帰国した拉致被害者の写真が掲載された日付と掲載枚数を単純に集計したものである(各紙縮刷版による。拉致被害者が写っている写真で、ただし、証明写真のような顔だけ写したものを除く)。表に示されているように、各紙はそれぞれほぼ連日、被害者の写真を掲載している。

この9日間のうちに、各紙が掲載した、拉致被害者についての写真の枚数は、『朝日新聞』が39枚、『毎日新聞』が44枚、『読売新聞』が47枚である。つまり平均すると一日あたり、朝夕刊あわせて4～5枚の写真を掲載していたことになる。これらの写真は、拉致被害者と家族らとの再会の場面に加えて、野球部に所属していた被害者が級友たちと野球に興じる場面、北朝鮮で夫婦となった拉致被害者らが日本の役所に婚姻届を提出したり、温泉にでかけたりする場面などで構成されている。特に『毎日新聞』は10月16日付朝刊で、第5面全面を使って、帰国した拉致被害者や家族の再会の模様を6枚の写真を使って伝え、10月18日付朝刊でも、第27面の記事下広告部分を除く全面を使って、帰郷を喜ぶ拉致被害者の模様を5枚の写真を使って伝えている。『読売新聞』は、10月16日付朝刊で、第7面の記事下広告部分を除く全面に、帰国した拉致被害者の模様を示す4枚の写真を掲載し、10月22日付朝刊では、第34・35面の、記事下広告部分を除く全面を使って、拉致被害者の帰郷後の模様を伝える10枚(拉致被害者本人が写っていないものを含む)の写真を載せている。

また、この表の数字は、あくまで、拉致被害者本人が写されたものを数えたにすぎない。このほかに、拉致被害者の到着を待つ地元の人々や、再開を待つ旧友や恩師らの写

真が掲載されている。さらに、帰国した拉致被害者以外の、拉致にあったとされる人々の家族の写真も複数、掲載されている。拉致されたとされる娘との再会を待ちわびつつ亡くなった増元正一氏の葬儀に、家族会の代表である横田滋・早紀江夫妻が参列した際には、各紙がいずれもこの場面を写真入りで報道している（各紙10月19日付夕刊）。

次に、報道内容を質的に分析するため、拉致被害者の存在を北朝鮮が認めたときや、被害者が帰国した際など、節目となる日の紙面構成を見てみよう。ここでは紙幅の都合から、2002年9月18日付朝刊と、2002年10月16日付朝刊のそれぞれ第1・第2社会面をとりあげる。前者は、北朝鮮側が拉致事件を認めたことを受けて開催された、拉致被害者の家族らの会見の様態を中心に伝えている。後者は、拉致被害者5人が日本に帰国し、家族らと対面した際の状況などを報じたものである。社会面をとりあげたのは、客観的に事実を伝えることを主目的とする第1面に比べて、各紙の「被害者への同情の度合い」が把握しやすいと考えたからである。それぞれ、見出し、写真をみてみよう。

<2002年9月18日付朝刊の第1・2社会面>

『朝日新聞』： 両面にわたる横見出しで「死亡『余りに残酷』なぜ『真実教えて』」、縦見出しで、「これまでの我慢すべて無駄に」「生きて信じて」「いつどうやって死んだのか」「10年早ければ全員生きていた」など。 会見で泣く家族。

『毎日新聞』： 両面にわたる横見出しで「娘死んでたなんて 宣告『地獄のよう』」、縦見出しで「『最期の時知りたい』」「有本さん両親 一番待ち遠しい日が...」「納得できない」「責任追及するのが国家だ」など。 生存、死亡と発表された方と安否不明の方13人の顔写真（第1社会面）、娘の死亡が知らされて会見で泣く2人の母（第1社会面）、記者会見で沈痛な表情を見せる被害者家族（第2社会面）。

『読売新聞』： 両面にわたる横見出しで「待ち続け残酷宣告 人間として許せぬ」、縦見出しで、「涙の家族『死亡信じない』」「いつどうやって」「『生存』確認にも笑顔なく」「『外務省何してた』」など。 娘の死亡の知らせを聞いて会見で涙をぬぐう母（第1社会面）、死亡が伝えられた拉致被害者4人（第2社会面、各1枚）。

<2002年10月16日朝刊の社会面>

『朝日新聞』： 両面にわたる横見出しで「万感の『お帰り』 歳月こえた抱擁」、縦見出しで、「故郷へ電話『おばさん』」「『父ちゃん元気やなあ』」など。 被害者と出迎えた家族（第1・2社会面に各1枚）。

『毎日新聞』： 両面にわたる横見出しで「『お帰り』『ごめんね』 心の帰郷これから」、縦見出しで「24年の歳月少し縮まった」「面影そのまま『元気そう』」「老いた父母抱きしめ」「笑い方や仕草、変わらず」など。 出迎えた家族と抱き合う拉致被害者（第1社会面）と、柏崎市内でテレビで拉致被害者を確認するかつての同級生3人（第2社会面）。

『読売新聞』： 両面にわたる横見出しで「『とても会いたかった』 重い歳月 夢見た姿」、縦見出しで「父ちゃん、元気やな」「孤独の中よく頑張った」「胸詰まり言葉少な」「『妻にうりふたつ...』」など。 出迎えた家族と抱き合う被害者（第1・2社会面、各1枚）。

いずれの紙面も、それぞれの出来事を大きく報じただけでなく、被害者本人や家族の言葉を見出しにしていることがわかるだろう。また写真では、関係者が泣くシーンも使われている。

以上のことから、各紙が被害者側に「同情的フレームワーク」で報道したことは間違いないと言ってよいだろう。

次に、各紙は「支持的フレーム」で報じたのか、それとも「批判的フレーム」で報じ

たのかを検討してみたい。

拉致被害者を、当初の予定通り10日程度の日本国滞在の後、北朝鮮に戻すべかどうか、という点については、各紙ははっきりとしない。今回検討対象とした3紙では、当初の予定通り被害者を北朝鮮に帰すべきか否かは、争点とされていないからである。これは例えば、この期間に書かれた、北朝鮮拉致事件を主題とした10月16日から10月24日までの社説の見出しを追ってみるだけでもわかるだろう。各紙の社説のタイトルは次のとおりである。

『朝日新聞』：

「静かに迎えたい 被害者帰国」(10月16日付朝刊)

「すべてを語る日を 拉致被害者」(10月19日付朝刊)

『読売新聞』：

「拉致五人帰国 全容解明への一步にすぎない」(10月16日付朝刊)

『毎日新聞』：

「一時帰国 5人と家族しっかり守ろう」(10月16日付朝刊)

「拉致被害者 永住帰国の時期を明確に」(10月22日付朝刊)

『毎日新聞』は帰国直後の10月16日付朝刊の社説で次のように述べて、5人を北朝鮮に帰すことに疑問を唱えている。「北朝鮮へ再び戻ることを前提とした『1～2週間の一時帰国』も納得がいかない。5人が『このまま日本にいたい』と希望すれば、尊重されなければならない」。しかし、10月22日付朝刊の社説では、「5人が北朝鮮へ戻った場合、永住帰国が実現するまでの間、安心できる措置を日本政府が講じるべきである」と述べて、5人が北朝鮮へ戻ることを前提とした主張がされている。

ただし、被害者とその家族に焦点をあて、彼らに「同情的フレーム」で報道したということは、従来(小泉首相訪朝以前)の政府の方針全般に対して批判的フレームに則って報道することにも通じる。というのも、家族会や救う会は、北朝鮮に対して十分な対応をとってこなかった政府の対応を批判し続けており、そうした声は、小泉首相の訪朝後も、拉致被害者の家族の言葉を通じてしばしば報道されてきたからである。

例えば、北朝鮮が拉致の事実を認めた翌朝の9月18日付朝刊では、『朝日新聞』は第1社会面で、「24年間、何もせずに、向こうにいったただ聞いてきた話を、お宅は死んでいる、お宅は生きています。このような当局の神経が信じられません」などの被害者家族の言葉を報道し、「出てくるのは外務省と政治への怒りの言葉ばかりだった」と記している。『毎日新聞』も同様に、「なぜ一度帰って国民の声を聴いた後(国交正常化交渉に入るかどうか)判断しなかったのか」などと政府の北朝鮮外交を批判する声を第2社会面に掲載した。『読売新聞』は3面で『「拉致軽視」外交のツケ』との横見出しを掲げた解説記事で、「家族らは、北朝鮮の残酷なテロ行為と、日本政府の取り組みの怠慢と遅れに怒りをあらわにした」と記した上で、「拉致被害者の家族からは『二十四年の間に、もっと早く救えたはず……』という北朝鮮への怒りと同じほど政府へ憤りの声が上がった」と報じている。

このほかに、例えば拉致被害者の家族らが小泉首相と会談した9月27日の翌日の朝刊でも、各紙は政府の対応を批判する声を掲載した。例えば『毎日新聞』は、「外務省が25年間何もしなかったことに、謝罪の言葉がない」などという拉致被害者家族の言葉を引用した(第3面)。また『朝日新聞』は「首相からは家族を納得させるだけの力強い言葉が発せられなかった」と報じ(第3面)、『読売新聞』は『「拉致」家族強い不信』との見出しを掲げた(第2面)。

このように、拉致被害者を10日間程度の日本滞在の後に、北朝鮮に戻すという日本国

政府の当初の方針については、批判的な記事はほとんどなかったが、従来の日本政府の対北朝鮮外交全般については、被害者家族の主張を借りた形での批判が掲載されていた。同情的フレームワークは批判的フレームワークに結びつきやすいというロビンソンの指摘は、この問題でも観察されたと言ってよいだろう。

3-3 報道の影響

ロビンソンの理論モデルに従えば、拉致被害者を予定通り10日程度の日本国滞在の後、北朝鮮に帰国させるか否かが問題となった状況は、政府幹部内で政策の不確定性があり、メディアが「同情的、批判的フレームワーク」で報道したという類型にあてはまる。しかし、それだけをもって、報道が影響力を持ったと判断することはできない。それを裏付ける証言などを示さなくては、単に理論モデルの一類型にあてはまる状況が存在したことを示すことができるに過ぎない。

ここで再び、読売新聞政治部（2006）の記述に頼ることにしよう。

そこでは、最終的に、被害者を北朝鮮に帰さないという決定をするにあたり、安倍晋三官房副長官は次のように述べたという。

「5人を戻し、もし2度と日本に帰って来なかったら、内閣はもたない。選択肢はほかにない。今後、子供たちを帰国させ、本人の自由な意志を表明できる環境を作るのが国の責任だ。政府として、5人を日本にとどめるという決定をした、と発表しよう」(読売新聞 2006: 44)

このように、読売新聞政治部によれば、安倍官房副長官ははっきりと、内閣がもつかどうかを判断の基準に据えて決定したことを述べている。これは言い換えれば、「世論」あるいは有権者の「評判」を念頭において、意思決定を下したということであろう。このことから、ロビンソンの理論モデルが示すように、報道は重要な交渉力を、一方の当事者に与えることになったといえることができるだろう。

ただし、これはあくまで「交渉力を与えた」ということに過ぎない。報道が、政府の政策転換を「引き起こした」と言えるほどに、報道が政府の意思決定に直接的な影響を及ぼしたのかは不明である。

各紙に、被害者が北朝鮮に戻らない可能性を示唆する記事が登場するのは、拉致被害者家族連絡会が10月23日、安倍晋三官房副長官と面会して以降である。この席上で、拉致被害者家族連絡会は、5人を北朝鮮に戻さないことを要求し、それを各紙が10月23日付夕刊で報道、翌10月24日付朝刊には、政府が家族を北朝鮮に帰さないとの方針を固めたとの報道がされている。これらが意味するのは、安倍晋三官房副長官らは被害者家族と連絡をとる中で、既に政府の方針を転換することを決めており、「内閣がもたない」という口実をつくるために、メディアの報道を利用したに過ぎないとも推測できる。こう考えるとき、先に述べたように、拉致被害者の帰国後は厳しい報道規制（自主規制）の中でメディアの取材と報道が行われ、報道の主導権がメディア側というよりは、被害者家族側にあったことが重要な意味を持つ。これはむしろ、ロビンソンのCNN効果の定義の部分で触れた「実現効果」にあてはまる事例と考えることもできる。しかし、この点について検討するだけの十分な資料はない。ただ、たとえそうであっても、結果的にメディアの報道が、政府の方針を転換しようとする勢力に一定の交渉力を与えたことには違いはないだろう。

▶ 4 考 察

以上、ロビンソンのCNN効果モデル「政策 メディア相互行為モデル」を紹介し、それを我が国のケースにあてはめて、ロビンソンの理論モデルの有用性を検証した。最後に本論文のまとめとして、政策 メディア相互行為モデルの有用性と限界について述べておこう。

まず、CNN効果が観察できた結論づけるときでも、政府の政策決定がメディアの影響によってのみなされたということの意味するものではないのは当然である。実際には、政府が政策を決定するにあたっては、さまざまな要因が作用するだろう。ただし、その中で、報道が一定程度重要な役割を果たしたのか否かを考察する上で、政策 メディア相互行為モデルは有用な道具として利用できるのではないだろうか。

ロビンソンの理論モデルを応用するにあたって難しい点のひとつは、政府幹部内の政策の不確定性を特定することであろう。これを考えるには、誰がどの程度、特定の争点において権限を持っているのかを知らなくてはならない。そしてこれを正確に計測するのは困難であろう。ある省庁と別の省庁とで、意見の対立があるような場合であれば、こうした意見の不一致や政策の不確定性の測定は可能かもしれないが、多くの場合は、多少なりとも推測を交えなくてはならないだろう。さらに、そうした政策の不確定性の中で、政府幹部が多少なりとも報道や世論といったものを念頭において意思決定を下したのかを知ることは、実際に政府幹部にインタビューを行える立場になれば、ほとんど不可能かもしれない。

本稿でとり上げた事例は、たまたま、『読売新聞』が当時の意思決定の様態を詳細に報じたものであった。本稿はそうした分析可能な事例をとりあげたもので、他のケースにあてはめようとしたとき、この困難をいかにして乗り越えることができるかは、まだわからない。

また、すでに述べたように、ロビンソンのモデルに従えば、本稿でとりあげた事例においてCNN効果を観察できたように見えるが、実際には、「実現効果」が観察できたと考えられるべきかもしれない。いずれにせよ、メディアが政府の政策形成の場面で一定の役割を果たしたことに違いないと考えることもできるが、影響力の流れとして、メディアから政府への流れが大きかったのか、あるいはその逆であったのかを見極めることは重要であろう。今回の事例においては、この見極めができるまでには至っていない。これを行うには、メディアが報道するにあたり、情報源といかなる交渉を行ったのかを検討する必要がある。筆者は自身の、メディアの「権力者」への影響を考えるための理論モデル（正当性モデル）を提示するにあたり、メディアと情報源との力関係を考察することの重要性を指摘した（伊藤 2006：160-164, Ito 2006：84）。このことは、CNN効果を巡る論議でも確認できたと言える。

しかし、本稿の目的は冒頭に述べたように、日本ではあまり学術的に論議されていない、外交問題におけるメディアの政府に対する影響力に関する議論を進めるうえでの、ひとつの足がかりを提供することであった。このため、たまたま『読売新聞』の報道があったケースであるとは言え、同報道を利用しつつ、政策 メディア相互行為モデルに沿って分析をし、その結果を提示することには、多少なりとも意味があったように思える。

今後は別のケースにおいて、どのような手法によってメディアの政府に対する影響力を測定することが可能であるのかについて、さらに検討することが求められるだろう。

引用文献

- Entman, Robert M. (2000) "Declarations of Independence". In B.L. Nacos (et.al.) *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century*. Rowman and Littlefield Publishers: 11-26.
- Gilboa, Eytan (2005a) "Global Television News and Foreign Policy: Debating the CNN Effect". *International Studies Perspectives*, 6: 325-341.
- Gilboa, Eytan (2005b) "The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations". *Political Communication*, 22: 27-44.
- ホーキンス, ヴァージル (Hawkins, Virgil) (2000) 「メディアと紛争: CNN効果の表裏」『国際公共政策研究(大阪大学大学院)』5(1)(2000年11月): 257-273。
- 伊藤高史 (2006) 「権力論とジャーナリズム研究: 桶川ストーカー事件を事例にして」『メディア・コミュニケーション(慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所)』56: 157-169。
- Ito, Takashi (2006) "Journalism in Power Relations and Pierre Bourdieu's Concept of "Field": A Case Study of the Coverage of the 1999 Group Bullying Murder Case in Tochigi Prefecture". *Keio Communication Review*, 28: 71-86.
- 伊藤高史 (2007) 「アジェンダビルディングとジャーナリズム研究」『メディア・コミュニケーション(慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所)』57: 133-144。
- 伊藤高史 (2008) 「国家の外交政策に対するメディアの影響力と『CNN効果』」『ソシオロジカ』32(3・4):(刊行予定)。
- Robinson, Piers (2002) *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Routledge.
- Strobel, Warren P. (1999) "The CNN Effect: Myth or Reality?". In Eugene R. Wittkopf & James M. McCormick (Eds.) *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence (3rd ed.)* Rowman & Littlefield Publishers: 85-93.
- 読売新聞政治部 (2006) 『外交を喧嘩にした男: 小泉外交二〇〇〇日の真実』新潮社。

(伊藤高史 創価大学文学部人間学科准教授)