



ブレア政権のメディア政治 : メディア・キャンペーンと政党政治の変容

阪野, 智一

(Citation)

国際文化学研究 : 神戸大学国際文化学部紀要, 24:1-39

(Issue Date)

2005-09

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00422824>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00422824>



ブレア政権のメディア政治

メディア・キャンペーンと政党政治の変容

阪野 智 一

はじめに

政治的コミュニケーション、特に選挙キャンペーンの様相が、一九九〇年代以降大きく変わりつつあることについては大方の異論はない。例えば、ノリスは、先進諸国に見られるキャンペーンの変化を、「前近代的キャンペーン」から「近代的キャンペーン」へ、さらに九〇年代以降の「ポスト近代的キャンペーン」への転換と捉え、表1に示されるように、インターネットの普及に象徴されるメディア環境の変化をはじめ、専門家コンサルタントを中心とする定期的な世論調査等により、キャンペーンやメディア管理が恒常化・ルーティン化していることを強調している (Norris 2000: 137-161)。

もっとも、今日でも選挙区レベルでのキャンペーン活動は依然として重要な意味をもっており、「前近代」から「ポスト近代」キャンペーンへと単線的な発展過程を辿っているわけではない。また、放送制度や選挙制度、政治体制の相違等によって、「ポスト近代的キャンペーン」の具体的諸相は各国毎に多様である。しかし、本稿ではこうした問題を対象としない。本稿の主眼は、ブレア政権下のメディア政治に焦点を当て、上述のようなメディアを軸としたキャ

表1 選挙キャンペーンの変化

	前近代 19世紀中葉 －1950年代	近代 1960年代初 －1980年代末	ポスト近代 1990年代－
キャンペーン組織	分権的な 地方組織	中央党組織	全国的に調整されている が分権的な活動
準備期間	短期、アド・ホック	長期	恒常的キャンペーン
中央調整 の主体	政党リーダー	中央党本部	キャンペーン対策室 専門のコンサルタント
フィードバック	地方個別訪問 党集会	不定期な世論調査	定期的世論調査 フォーカス・グループ インターネット
メディア	党派的全国紙 地方ポスター パンフレット ラジオ	テレビ放送	有線テレビ放送 ダイレクトメール
キャンペーン・ イベント	地方の住民集会 党首の地方遊説	ニュース管理 毎日の記者会見	政治家・政府による ニュース管理の日常化
コスト	低支出	中程度の支出	高支出
有権者	安定した社会的・ 党派的編成	社会的・党派的 脱編成	社会的・党派的 脱編成

出所：Norris 2000, p.138, Table 7.1.

ンペーンの変化が、イギリス政党政治にどのような変化をもたらしているかを考察することにある。

具体的には、主として以下の三つの問題について検討したい。第一に、メディア・キャンペーンの変化が党内権力関係にどのような変化をもたらしているか。この点に関しては、キャンペーンの専門職化 (professionalization) と相まって、党指導部への集権化がずっと指摘されてきた。本稿では、ブレア政権において、広報重視のメディア戦略により、首相官邸、特に官邸内報道室へと集権化の傾向を見せていることを明らかにしたい。第二に、第一の点とも関わって、議会や内閣がその影響力を実質的に希薄化させることによって、首相と有権者がメディアを媒介に

直接向かい合う形が進行しつつある。政党政治の人格化 (personalization) と言われるように、政権のパフォーマンスや政治的指導者のパーソナリティ・イメージが、投票行動の重要な規定要因となる傾向を強めている。こうした傾向に着目して、イギリス政治の大統領制化 (presidentialization) と捉える議論が台頭しているが、こうした理解が妥当かどうか検証したい。第三に、ブレア労働党はメディア・キャンペーン戦略に政治的マーケティングの手法を積極的に導入し、活用している。政治的マーケティングの展開は、労働党にどのような変化をもたらしているのか検証を試みたい。⁽¹⁾

1 イギリスにおけるメディア環境の変化

具体的なテーマの考察に入る前に、九〇年代以降のイギリスのメディア環境を簡単に見ておこう。全体の概要は、表2に記されている通りである。

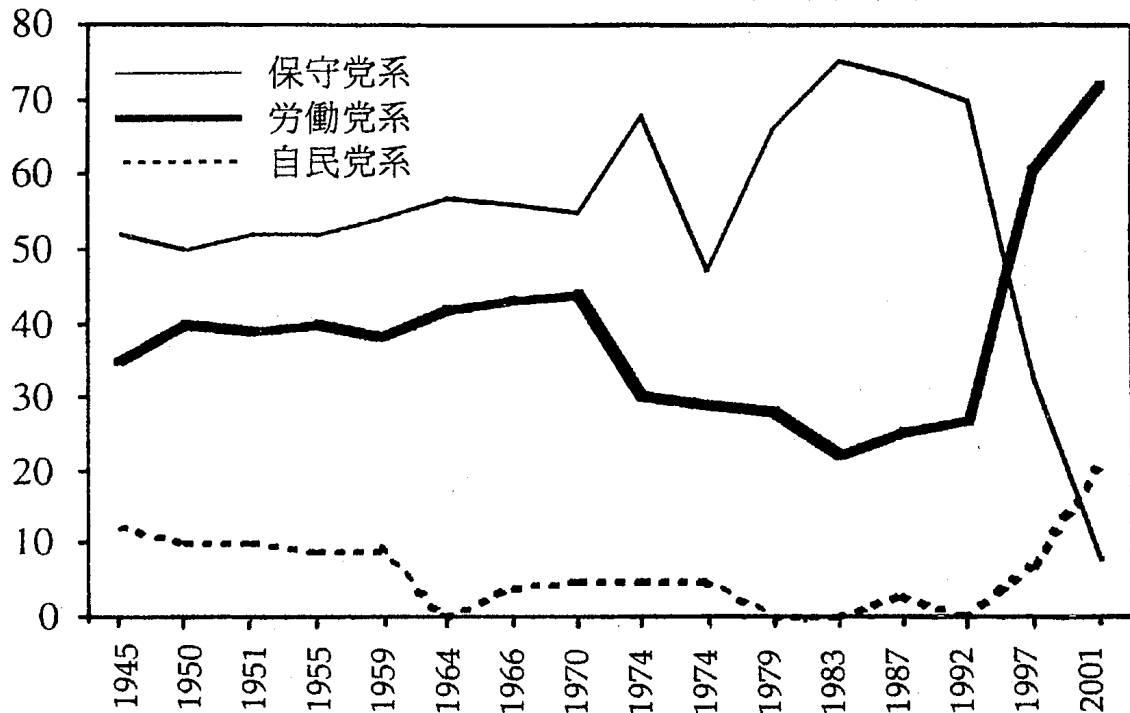
テレビは最も重要な情報源であり、その傾向は一層強まっている。表2によると、主要三大メディアの内、テレビをニュースの最も重要な情報源と答えた人は、九七年では七割以上にも及ぶ。BBC1、BBC2、ITVの三チャンネル時代から、CH4 (八二年) とCH5 (九七年) の開局、さらに衛星・ケーブル放送や地上波デジタル放送の開始によって、多チャンネル化が進んでいる。しかも、九八年にBBCが二四時間ニュースの放送を開始、Sky News、ITNの各局がそれに続いた。多チャンネル化、二四時間ニュースという時代の中で、目まぐるしく変化するニュース展開に政党がいかに迅速に対応するか、その必要性が以前にもまして格段に高まっている (Scammell 2002: 170, 173-174; Kuhn 2003: 142)。

表2 イギリスのメディア環境の変化

	1979 年	1997 年
全国日刊紙		
高級紙(1979 年 4 紙、1997 年 5 紙)	発行部数(千部)	2,300 2,900
頁数(概数・平均)		30 66
中級タブロイド紙(2 紙)	発行部数(千部)	4,100 3,400
頁数(概数・平均)		36 90
大衆向けタブロイド紙(3 紙)	発行部数(千部)	8,400 7,600
頁数(概数・平均)		30 46
全国日曜版新聞		
高級紙(1979 年 3 紙、1997 年 4 紙)	発行部数(千部)	3,300 2,900
中級タブロイド紙(1979 年 1 紙、1997 年 2 紙)	発行部数(千部)	3,000 3,300
大衆向けタブロイド紙(3 紙)	発行部数(千部)	12,000 8,600
テレビ全国放送のチャンネル数		
BBC		2 2
独立・商業放送		1 3
衛星・ケーブル放送のチャンネル数		— 多数
視聴占拠率(%)		— 12
ラジオ全国放送局数		
BBC		4 5
独立・商業放送		— 4
ラジオ地方放送局数		
BBC		20 38
独立・商業放送		19 207
テレビ所有家庭の割合(%)		24 75
週平均視聴時間(時間)		
テレビ		18 26
ラジオ		9 16
BBC・ITV の週平均番組数(時間)		
番組総数		256 562
ニュース・時事		49 104
ニュースの情報源(%)		
テレビ		52 71
新聞		33 14
ラジオ		14 8
テレビ放送における政治的偏向の認識(%)		
(BBC と ITV が当該政党に好意的な放送を行っていると思う人の割合。左が BBC、右が ITV)		
保守党		16/4 16/4
労働党		3/6 7/9
自民党		2/1 —/1
議会政治記者数(概数)		120 250

出所：Seymour-Ure 2002, p. 120, Table 5.2 より作成。

図1 発行部数に占める党派別新聞の推移(%)



出所：Bartle et al, eds., 2002, p. 198, Figure 13.1 より作成。

では、新聞についてはどうであろうか。表2に示されるように、過去二〇年の間にタブロイド紙の購読者数は減少し、以前よりも二倍以上も分厚くなった高級紙の購読者が増加してきている。多くのニュースはテレビで報道されるため、これら高級紙は、事実の報道よりも分析や論評に力点を置く傾向にある(Scammell 2001: 515)。その点と関わって注目されるのは、新聞の党派性が希薄になっていることである。図1に明らかなように、長く続いた全国紙における保守党寄りの勢力バランスは、九七年総選挙で労働党寄りに一変した。しかし、転向の象徴的存在とも言える『サン』(Sun)はブレア支持を打ち出しただけであって、労働党支持を明らかにしているわけではない。実際、労働党のヨーロッパ政策に対しては、反対の姿勢を一貫して崩していない。その意味で政党に対する新聞の支持は、状況依存的なものであり、党派的に再編(realignment)されつつあるというより、むしろ脱編成(dealignment)の過程にあると見るべきであろう。九〇年代初期以降、新聞の支持は、政党を基礎としたものというより、個別の争点に応じて批判的、攻撃的な姿勢をとるなど、争点志向型の性格を強めつつある(Kuhn 2003:

153)。従来あったような政党に対する新聞の強固な支持が崩れてきたことにより、政党側にとってはメディア管理が一層複雑かつ不確実なものになってきている (Seymour-Ure 2002: 121-124)。

さらにインターネットの浸透は、情報量の拡大だけでなく情報源の多様化をもたらしている。イギリスにおけるインターネット世帯普及率は、九六年春期の九%から九九年春期の二二%へと急増しており (Norris 2000: 125, Table6.2)、今後一層上昇することが予想される。

こうしたメディア環境の変化に対してブレア労働党政権はどのような対応をとったのか。メディアを軸とするキャンペーン、メディア・キャンペーンにどのような変化が見られ、それは、政党政治にどのような変化をもたらしているのか。以下では、これらの問題について考察を試みたい。

2 ブレア政権とプレゼンテーションの政治

第二次大戦以降、イギリスにおける政治的コミュニケーションの歴史的展開という観点から見た場合、プレゼンテーション (presentation) の重視という点で、ブレア労働党は一つの画期をなしていると言ってもよい。政治的マーケティングの活用をはじめ、後述するように、ブレア労働党はアメリカ大統領選挙型のメディア・キャンペーン手法を徹底的に推進している。しかし、イギリスにおいてマス・メディアを軸とする選挙キャンペーンが本格化し始めるのは、保守党が大手広告代理店サーチ・アンド・サーチ (Satchi & Satchi) にキャンペーン戦略の立案を依頼した七九年総選挙からである。さらに、保守・労働両党による政治的マーケティング手法の活用という点で、九二年総選挙はイギリスのキャンペーン史上大きな転換点となった (Bartle and Griffiths 2001: 4; Wring 2001: 42)。ブレア労働党による

表3 イギリス主要省庁の広報担当職員数の変化 1979-2001 年(人数)

	国防省	外務省	内務省	貿易産業省	内閣府	首相官邸	財務省
1979	58	19	27	38	—	6	12
1983	34	17	25	77	—	6	12
1987	34	13	33	67	11	6	13
1991	36	20	37	62	10	6	9
1995	36	22	43	69	13	10	13
1997	47	30	50	67	14	12	16
2001	87	51	80	77	28	17	30
増加率(%)	+50	+168	+196	+103	+155	+183	+150

出所：Davis 2003, p. 29, Table 2.1.

メディア・キャンペーンの展開は、八〇年代以降のこうした手法をさらに高度化したにすぎない。

政治的コミュニケーション戦略におけるブレア労働党の新しさは、スピン・ドクターを中心に据え、政策の内容そのものよりも、政策をいかに売り込むかという、政策のプレゼンテーションを前面に打ち出した点にある。例えば、ブレア労働党の代表的なスピン・ドクターの一人であるマンデルソン (Peter Mandelson) は、次のように述べている。「政策のプレゼンテーションを本質から離れた、皮相で不必要なことだと見下す人がいるが、私はそうは思わない。政府の政策を分かりやすくかつ魅力的な形で提示できなければ、根本的な欠陥を含んでいたり、間違った政策だとされてしまうだろう」(Franklin 2004b: 11)。

ブレア政権がいかに広報戦略を重視しているかは、政府広報担当職員の数が増えていることから見て取れよう。表3に明らかのように、主要省庁の広報担当職員数は過去二〇年間で増加傾向にあるとはいえ、特にブレア政権期での増加が著しい。

同様の傾向は、予算面からも窺える。広報活動や政治的マーケティングに投じられた政府支出額は、九七年度の約一億ポンドから政権発足一年目には一・七億ポンドへ、さらに二〇〇〇年度には三億ポンド近くまで急増してい

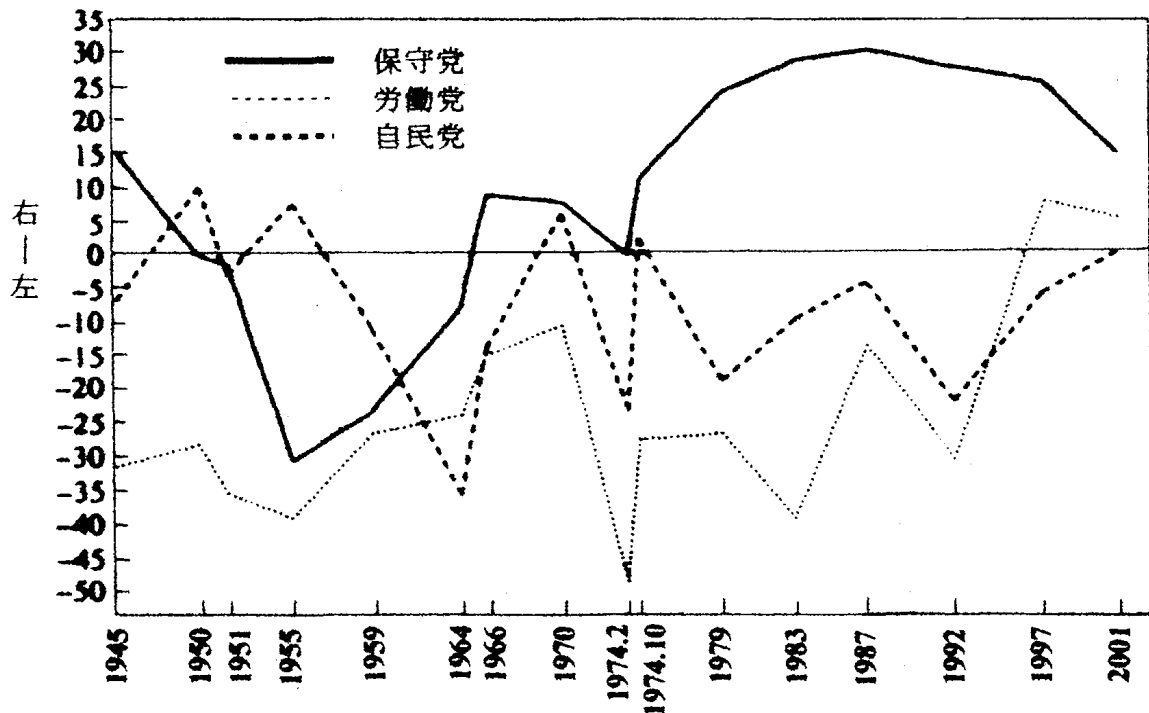
る。この支出額は、政府が民間企業を差し置いて、イギリスで最大の広告購入者であることを示していた (Franklin 2004a: 99)。「ブレア政権は、歴代のいかなる政権にもまして、キャンペーン政府として振る舞おうとした」と言われる所以である (Butler and Kavanagh 2002: 22)。

イラク大量破壊兵器の脅威をめぐるブレア政権による情報操作は、ブレア政権が重視するプレゼンテーションの問題性が、戦争という非日常的な状況の中で顕著に露出した象徴的な事例であったと言えよう。旧稿でも明らかにしたように、情報操作の最大の要因は、情報機関による文書作成過程に、キャンベル首席報道官をはじめとして首相官邸内のメディア担当者が直接関与したことにある。その結果、大量破壊兵器の脅威をできる限り強調したいと考える首相官邸側の願望が、統合情報委員会に影響を及ぼし、情報機関はその願望を支える論拠を探さざるを得なくなった。情報操作を操作と感じないほど、政治的意図が情報の収集と評価に直接結びつく構造が出来上がってしまったのである。ブレア政権が歴代の政権にもまして、より積極的に展開してきたメディア中心政治の陥穽と言い換えてもよいであろう (阪野 二〇〇四)。

では何故、ブレア政権はこれほどまでにプレゼンテーションを重要視しているのだろうか。まず第一に、最大の理由は、労働・保守両党間で明確な政策の差がないことに求められよう。地方分権化を中心とする政治制度改革、欧州統合への姿勢といった政治制度に関わる次元を別にすれば、先の保守党政権の政策枠組を基本的に継承したこともあって、ブレア労働党と保守党との間に実質的な政策の相違は見られない。そのことは、労働・保守・自民党のマニフェストを対象として、主要政策に関する両党の位置変化を分析した研究からも確認できる。図2は、一九九二年から九七年、二〇〇一年総選挙へと、主要政党間で政策距離が一層縮小してきていることを示している。

第二に、政策距離の縮小化に加え、七〇年代以降の階級投票の低下、政党一体感の希薄化も背景要因としてあげら

図2 左-右次元における政党位置の変化



出所：Bara and Budge, 2001, p. 28, Figure 1 より作成

れよう。アルフォード指数を見ると、一九六六年の四三%から、九七年には二〇%にまで低下している(表4参照)。政党一体感を持つ有権者の割合は、六〇年代以降ほとんど変化していないとは言え、著しく希薄化していることは否定できない。そのことは、非常に強い一体感を持つ有権者の割合が、六〇年代では四二%であったのに対して、二〇〇一年には一三%にまで低下していることから端的に窺える(表5参照)。

第三に、有権者は階級や政党一体感に代表される「所属による投票」(vote of belonging)から、「判断に基づく投票」(judgmental voting)へと大きく切りかえつつある。有権者の評価に左右される要素が大きいだけに、しかも政策の内容に大差がないとすれば、なおさらのこと、政策をどのように提示し、売り込むかというプレゼンテーションの要素が重要になってくる。

第四に、政党の側から言えば、プレゼンテーションはレトリックの利用による差異化の試みに他ならない。社会的構成主義によれば、主体の選好やアイデンティティは既定のものとして存在するのではなく、主体相互の間主観的理解によっ

表4 階級投票の推移 1964-2001年

	1964	1966	1970	1974.2	1974.10	1979	1983	1987	1992	1997	2001
アルフォード指数(%)	42	43	32	35	32	27	25	25	27	20	23
絶対的階級投票指数(%)	63	66	60	55	54	55	49	49	52	46	45
相対的階級投票指数	6.4	6.5	4.3	5.7	4.8	3.7	3.8	3.6	3.4	2.8	2.7

注：各指標の計算式は下記の通り。

		各選挙年(%)	
		非肉体労働者	肉体労働者
アルフォード指数：d-b		a	c
絶対的階級投票指数：(a-b) + (d-c)	保守党		
相対的階級投票指数：(a/b) / (c/d)	労働党	b	d

出所：Denver 2003, p. 69, Table 4.2 より作成。

表5 政党一体感を持つ有権者の割合(%)

	1964-66年(平均)	1997年	2001年
政党一体感	90	93	89
非常に強い一体感	42	16	13
保守党・労働党への一体感	81	76	73
保守党・労働党への 非常に強い一体感	40	15	11

出所：Denver 2003, p. 74, Table 4.4.

て社会的に形成される。同様に、フレーミング論によれば、社会運動の発生や成否は、社会内の認識構造や解釈枠組によって規定されると同時に、こうした枠組そのものが主体の戦略的行為によって構成される。両者の議論に則して言えば、政党は有権者の判断基準となる認識・解釈枠組自体を構築・再構築できるのであって、ここに政党による積極的な働きかけ、戦略的プレゼンテーションの余地が生じることになる。そして、こうした構築の過程はレトリックと切り離して議論できない。

労働党は、一九八〇年代後半以降の政策革新を積極的なレトリックとメディア戦略によって有権者に伝えようとした。現実には政策革新が行われているかどうかは、ここでの問題ではない。重要なのは、政策革新のメッセージを有権者に効果的にアピールし、そうした認識を生み出すことである。

「もし政党が党の政策に関する有権者の信念を変えよう説得できれば、必ずしも政策を転換しな

くとも、政党は有権者の支持を増大させることができる」(Hindmoor 2004: 50) からである。「特定の政策が相対的に革新的であると思うこと自体が、レトリックによって構築され、かつ争われる」(ibid: 103) と言い換えてもよいであろう。ブレア労働党及びブレア政権が、プレゼンテーションを重視したのは、まさにこうした理由からである。

第五に、メディア、特に新聞各紙の政党に対する安定的な支持が崩れていることを指摘できよう。図1に明らかのように、一九七四年にタブロイド紙『サン』が保守党支持に鞍替えったことにより、以来九二年総選挙に至るまで、圧倒的な保守党よりのメディア環境が続いた。就中、九二年総選挙の選挙戦終盤で保守党タブロイド紙が、労働党とキノック党首に対して激しいネガティブキャンペーンを展開するなど、労働党は圧倒的に不利な立場にあった。だがその後、ブレアの党首選出以降、労働党の積極的なメディア攻勢と他方で九二年九月のポンドERM離脱による保守党の経済運営能力に対する評価の低下、EU問題をめぐる保守党の深刻な内部対立、「弱いリーダー」というメージャー・イメージに対する「強いリーダー」という「ブレア効果」も加わって、九七総選挙においてブレア労働党は有利なメディア環境にあった。しかし、新聞各紙の労働党への支持が、状況依存的な性格の強いものであることは先にも述べた通りである。言い換えると、一転して批判的、攻撃的な姿勢に変わりうる要素を多分に有しており、そのことが、ブレア政権が積極的なメディア攻勢に執拗なこだわりを見せる構造的要因となっていると考えてよいであろう。

3 首相官邸によるコミュニケーションの集権的統制

ブレア政権によるメディア・キャンペーンの中心をなすのが、首相官邸による政府広報戦略の集権的統制である。ブレアは九七年の政権発足以来、広報部門を中心に首相官邸の影響力を強化しようとした。そのためにとられたのが、

外部の人材を特別顧問 (special adviser) として政治的に任用する手法である。特別顧問の政治的任用は、一九七四年のウィルソン労働党政権にさかのぼり、サッチャー・メージャー保守党政権と引き継がれ、ブレア政権によって一段と整備拡充が図られた。メージャー政権期に八人だった首相官邸の特別顧問は、九七年のブレア政権発足時には一八人に、さらに二〇〇一年以降の二期目には二七人へと急増している。中でもマスコミ出身者が、多く任用される傾向にある。

首相官邸内の特別顧問は、次の四つの部門に配属されてきた。すなわち、①秘書室 (Private Office) : 首相官邸を統括すると同時に、官邸と各省庁を結ぶ役割を果たす。②政策室 (Policy Unit) : 首相のシンクタンクとして政策立案機能をもつ。③報道室 (Press Office) : 首相の代理として一日二回の定例記者会見を行うなど、政府の広報戦略を一手に担う。加えて、各省庁に配属されている、総数一〇〇〇人を超える広報担当職員のネットワークである「政府情報コミュニケーション・サービス」 (Government Information and Communication Service: GICS) の総合調整の役割も持つ。④政務室 (Political Office) : 与党党首としての首相を補佐し、首相と与党および議会との連絡調整役を務める。

ブレア政権二期目に入り、首相官邸内スタッフ組織の再編成が行われた。すなわち、四部門の内、秘書室と政策室が「政策政府局」 (Directorate of Policy and Government) に統合されたほか、報道室は「広報戦略局」 (Directorate of Communications and Strategy) に、また政務室は「政府政治関係局」 (Directorate of Government and Political Relations) に名称変更、改組された。(Smith 2003: 67)

さらに重要なのは、特別顧問の権限に関する変更である。これまで特別顧問は政策の助言者にとどまり、官僚を指揮する権限をもたなかった。しかし、ブレアは九七年の政権獲得直後に公務員に関する枢密院法令を改正して、首相官邸に勤務する特別顧問のうち三名までに官僚を指揮する権限を付与できるようにした。実際、パウエル首席補佐官

とキャンベル首席報道官にこの権限が付与された。

首相官邸内に置かれた四部門の内、首相の政策立案機能を支える政策室と並んで、ブレアが特に重要視したのが報道室である。報道官が注目を集めるようになるのは、サッチャー政権の頃からである。当時の首席報道官インガム (Bernard Ingham) は、首相のスポークスマンとしてメディア対策を一手に担い、政策の助言からサッチャーのテレビ出演の細部に至るまで采配を振るった。ただ、インガムは官僚出身であり、その後のメージャー政権においても首席報道官は官僚から選出されていた。これに対して、ブレアはジャーナリストのキャンベル (Alastair Campbell) を政治的に任用し、しかも官僚を指揮する権限を与えたのである。破格の待遇であり、いかにブレアがメディア対策を重要視していたかが窺えよう。

キャンベルはブレアの首席報道官としてメディア戦略を一手に引き受けた。しかも、ブレアの最も信任厚い政治的アドバイザーとして、選挙で選出された議員でないにもかかわらず、政権の中枢に位置し、「事実上の副首相」と呼ばれるほど強い影響力をもった。サッチャー政権時の首席報道官であったインガムは、首相官邸に出入りしていたが、大臣でないが故に、閣議に列席することは不可能であった。しかし、キャンベルは閣議にも出席し、日常的にもたえずブレアと行動を共にした。

キャンベルによるメディア政策の中心をなすのが、首相官邸による政府広報戦略の一元的管理統制である。政府政策の統一性を確保し、政権内に意見対立があるかのようにはメディアが報道することを極力避けることを意図していた。そのため、ブレア政権下で改訂された新しい『大臣規範』(Ministerial Code) では、大臣とメディアとの接触については、インタビューやテレビ・ラジオへの出演は無論、大臣が発表する政策の内容、さらに政策発表の時期や形態についても、事前に首相官邸報道室の承認をえなければならぬとされた (Cabinet Office 1997: 6)。つまり、各省庁が公

表する政府白書や大臣の演説、記者発表はすべて首相官邸報道室、したがってキャンベル首席報道官の統制下に置かれることになったのである。

さらに、一九九八年一月、首相官邸報道室内に戦略コミュニケーション室 (Strategic Communication Unit: SCU) が設置された。SCUの目的は、首相をはじめ各大臣の演説等の草稿作成を支援するほか、各省庁の広報活動と首相官邸との調整を図ることにあった。SCUは、向こう一週間の報道価値のある出来事を記した予定表 (通称 *bid*) を準備し、毎週木曜日に開かれる、各省庁の広報局長からなる会合に提出する。予定表の目的は、省庁間の記者発表において予期せぬ食い違いを阻止することにある。言い換えると、首相官邸側はSCUを通じて、各省庁の広報活動の中に官邸側が強調したいと考える政策テーマやメッセージを盛り込ませることができた。まさにSCUは、首相官邸報道室への政府広報の集権化という点で、決定的に重要な役割を担った (Franklin 2004b: 60-61)。

SCUを中心とする首相官邸によるコミュニケーションの集権的統制を可能としたのが、コンピューター・データベースの導入である。ブレア政権は、報道価値のある各省庁の予定を統一的に管理することを目的として、九八年二月から *Agenda* という情報システムを稼働させたほか (Select Committee 1998: Appendix 12) 、二〇〇〇年一月からは *Knowledge Network* という最新のデータベースを開発した。 *Knowledge Network* は、主要争点に関する政府の方針をはじめ、大臣の演説や記者発表の全文、主要発言などを入力しており、各省庁の政策や活動に対する他党やマスコミからの批判に瞬時に反論できる体制になっている。しかも、データは選挙区毎に分類できるといふ。コンピュータによる政治情報のデータ・ベース化が、政府広報上の利便性・効率化という以上に、優れて選挙対策の意味を併せ持っていることは想像に難くない (Barnett and Gaber 2001: 140; Scammell 2001: 525)。

集権的統制は効果があったとは言え、必ずしも統制が徹底していたわけではない。ブレア首相とブラウン財務相と

の不仲説をはじめとして、閣僚同士や高級官僚と特別顧問との対立など、スキャンダルの発覚に事欠かない。特に問題になったのが、各省庁で政治的に任用された特別顧問と広報担当職員との軋轢である。ブレア政権の『大臣規範』では、閣内大臣は二名まで特別顧問を任命することが認められた。その結果、メジャー政権期には総数三〇人であった各省庁の特別顧問は、九七年のブレア政権発足時には五三人に増大した。しかも、その半数近くがメディア関係の活動に従事していた (Kuhn 2003: 145)。

各省庁の広報担当職員、すなわちGICS職員は、『大臣規範』に従って政治的に中立であることを求められ、自分が所属する省の大臣以外の議員や報道機関との接触を禁止されている。これに対して、特別顧問の職務は、政治的な側面から大臣に助言や支援を行うことにあり、政治的中立性を要求されない。そのため議員は無論、政党職員と接触したり、報道機関に対して省の方針を表明したりできる。各省庁における特別顧問の多用は、特別顧問は党派的活動、GICS職員は政権の広報活動という原則的区分を曖昧化しただけなく、各省庁において情報の二層構造を作り出した。コミュニケーション上の重要な職務は特別顧問に割り当てられ、広報担当職員には日常的な業務しか残されていないという (Franklin 2004a: 96)。

GICSの「忍び寄る政治化」(creeping politicisation)をめぐって、九八年以来、下院行政特別委員会による調査が幾度か行われた。そして、二〇〇一年の報告書の勧告に基づき、特別顧問の職務や地位を規定した『特別顧問行動規範』(Code of Conducts for Special Advisers)が導入され、特別顧問は、「公務員の政治的中立性を擁護すべく行動しなければならない」(第六項)とされた。そして、「特別顧問は、報道機関に対し政府政策に関する大臣の見解を表明することができる」(第八項)。但し、「報道機関との接触は全て任命大臣の許可を得なければならない」(第九項)とされた。

もっともこれで問題が解消したわけではなく、特別顧問と広報担当職員との軋轢はその後も絶えない。例えば、二〇〇二年二月、交通省のムーア (Jo Moore) 特別顧問が、鉄道の遅れに関する統計データについてメディアの扱いを小さくするため、マーガレット王女の葬儀が行われる二月一五日に合わせて発表するよう省内に指示した疑惑が生じた。疑惑をリークしたのが同省のシクスミス (Martin Sixsmith) 広報局長であることが判明、結局、両者が同時に更迭されるという異例の事態に発展した。

4 イギリス政治の「大統領制化」?

有権者の投票行動が、判断に基づく投票、就中、業績評価投票の傾向を強めつつあることは、旧稿でも明らかにした通りである (阪野 一九九九)。九七年総選挙における労働党の勝因として指摘した次の三つの要因、すなわち、①経済運営能力への評価、②政治指導者への評価、③マス・メディアの支持は、二〇〇一年総選挙にも妥当する。九七年選挙後も経済運営能力に対する評価の点で、労働党は二〇〇〇年九月の燃料危機の時期を除いて、ほぼ一貫して二〇ポイント以上の差を付けて保守党を上回っていた。ブレアへの支持そのものは九七年以降、下降傾向にあったとは言え、他の野党党首と比べて圧倒的に高い人気を得ていた。例えば、首相候補の点で、ヘイグと答えた者が二〇%前後であるのに対して、ブレアは平均して五〇%前後と他の追随を許していない。政党の経済運営能力への評価や党首イメージを作り上げ、それを流布するのがマス・メディアである。日刊全国紙の内、発行部数で見た場合、二〇〇一年選挙において保守党系が八%、これに対して労働党系は七二%と、全般的に労働党寄りの姿勢は、九七年選挙において保守党系新聞の大半が労働党支持に鞍替えて以来、変わっていない (King 2002: 119, Table 5.1, 179, Figure 7.1,

192, Figure 7.4)。

上記の三要因の内、メディア・キャンペーンという本稿の観点から特に問題にしたいのが、政治指導者への評価である。政治指導者のパーソナリティやイメージが、投票行動の重要な決定要因となりつつある傾向を捉えて、政治の「人格化」と概念化されることが多い。さらに、こうした傾向と連動しつつ、特に議会選挙における党首の影響力・比重の増大を「大統領制化」と捉える研究が現れてきている (Foley 1993; Foley 2000; Mughan 2000; Pogunke and Webb 2005)。

大統領制化とは、議会制度という制度構造自体を改革していないにも拘わらず、実態面において大統領制的な要素を強めつつあることを意味している。その場合、ポグントケとウェッブが指摘しているように、政治の大統領制化は、執政部、政党、選挙過程という三つの側面に分けて捉えることができよう (Pogunke and Webb 2005: 4-11)。以下の本稿では、首相ないし党首が他のアクターからどの程度自律し、権力資源を保有・拡大しているかという、執政部や政党の側面における大統領制化ではなく、選挙過程に焦点を絞って考察を進めたい。

選挙過程における大統領制化は、少なくとも次の三つの側面を含んでいるとされる。すなわち、①選挙キャンペーンにおける党首アピールの強調、②党首に焦点を当てたメディアの政治報道、③投票行動に対する党首効果の増大である (Pogunke and Webb 2005: 10-11)。これら三つの側面において、イギリスの選挙過程は大統領制化しつつあると言えるのであろうか。

まず第一の側面について言えば、八七年総選挙で労働党がキノック党首を選挙キャンペーンの中心に据えて以来、各党とも党首を前面に出したキャンペーンを展開している。概ね次の二つの方法が採られることが多い。第一は、党首の行動をメディアイベント化するという方法である。例えば、新聞、雑誌等、各種の活字媒体において、絶えずブ

レアのクローズアップ写真が登場するようにする。また、有権者と交流するブレアの姿が必ずテレビのニュース番組で報道されるよう、党首の記者会見、地方遊説のスケジュールまで入念に調整するといった方法がとられる。第二は、党の選挙宣伝において党首を中心に据え、指導者としてのイメージ・魅力を訴えるという方法である。この点に関連して注目されるのが、八七年総選挙において労働党が映画『炎のランナー』でアカデミー賞を受賞したハドソン (Hugh Hudson) 監督に、『キノック』 (Kinnoch) と題する、党首のパーソナリティを前面に打ち出した政党選挙放送 (party election broadcasts) を制作依頼し、放映したことである。以来、ブレア、メージャーと党首に焦点を当てた政党選挙放送が制作、放映されている。

メディアの側も、党首に焦点を当てた報道を展開している。九七年総選挙において労働党支持に切りかえた大衆紙『サン』が、九七年三月一八日付紙面の第一面で、「サンはブレアを支持する」 (The Sun Backs Blair) との見出しを掲載したのは、その顕著な例であろう。活字メディア以上に放送メディアでは、党首への注目度は一層際立ってくる。表6に明らかなように、例えば二〇〇一年総選挙キャンペーン中、テレビやラジオの全国放送でブレアはブラウンの五倍近く取り上げられていた。同様の傾向は野党党首の場合でも変わらない。

選挙キャンペーン過程で党首に焦点が当てられるのは、マスメディアの中でテレビの影響力が増大していることと密接に関わっている。従来、イギリスのマス・メディアの中心を占めていたのは新聞であり、放送メディアの中ではラジオであった。しかし、五九年総選挙の選挙キャンペーンがテレビ報道されて以来、テレビは選挙報道のみならず政治報道の最も重要な情報源となっている。二〇〇一年五月に行われた調査によると、テレビを最大の情報源と回答した者が四八%であるのに対して、日刊紙と回答した者は二八%に過ぎない (Worcester and Mortimore 2001: 147)。新聞に代わってテレビがメディア・キャンペーンの主流となるに伴い、「絵になる」党首が中心となる傾向は避け難い

表6 テレビやラジオのニュースで取り上げられた政治家（回数）

	BBC1	ITV	C4	C5	R4	計
労働党						
Blair	101	89	30	26	98	344
G. Brown	28	17	6	5	21	77
Milburn	11	5	3	3	11	33
Straw	11	6	2	1	5	25
Prescott	4	6	7	—	6	23
Darling	7	3	3	3	5	21
Boateng	3	1	—	1	2	6
Short	2	3	1	—	—	6
Woodward	1	2	2	—	1	6
35 others	10	17	17	5	14	63
保守党						
Hague	103	87	29	28	112	359
Portillo	22	29	9	4	21	78
Thatcher	7	10	5	4	10	36
Widdecombe	12	9	3	1	6	31
Maude	6	5	4	2	6	23
Ancram	5	4	4	2	4	19
Fox	4	2	1	1	6	14
Tapsell	6	2	1	—	3	12
Major	4	1	3	1	3	12
Rifkind	—	6	2	—	—	8
Lansley	2	—	2	—	3	7
37 others	8	8	10	2	18	36
自民党						
Kennedy	93	92	31	30	103	349
Hughes	13	10	3	1	10	37
Campbell	1	5	2	—	2	37
Bruce	2	2	—	—	3	7
Harvey	4	2	—	—	1	7
Taylor	3	1	—	—	2	6
32 others	9	—	18	—	23	50
他党						
Swinney(SNP)	18	15	5	4	25	67
Wyn jones(PC)	7	7	1	1	7	23
Trimble(UU)	5	1	1	—	3	10
Farage(UKIP)	2	3	1	—	3	9
Adams (SF)	2	1	1	—	2	6
58 others	27	12	18	12	37	106

出所： Harrison 2002, p. 140, Table 8.4.

と言えよう。

では、党首のパーソナリティは投票行動に影響を与えているのであろうか。この点に関しては、研究者の間でも見解は一致していない。党首のパーソナリティは投票行動に大きな影響を与えていると主張する研究がある一方で、否定的な結論に立つ研究も少なくない。この点で注目されるのが、近年のバートルとクリューの研究であろう。彼らは、九七年総選挙に関する三つの選挙研究の調査データを基に、ブレアやメージャーのパーソナリティが選挙結果に影響を与えているのかどうか、二変数相関分析と多変量回帰分析によって検証している。その結果、大方の予想に反して、強いリーダー、面倒見の良さ、決断力といったブレアのパーソナリティは、個人の投票行動や選挙結果にほとんど影響を与えていないと結論づけている (Bartle and Crewe 2002)。

バートルとクリューの研究は、投票行動に対する党首パーソナリティの直接的影響を計量的に分析したものであり、党首のパーソナリティが政党のイメージ形成やそれを経た形で投票行動に与える間接的影響については否定していない。いずれにせよ、政党やメディアが党首を強く打ち出した選挙キャンペーンを展開しつつある中で、大方の予想とは裏腹に、何故党首のパーソナリティが投票の重要な決定要因になっているとは言えないのか、改めて検討する必要がある。

5 政治的マーケティング戦略の展開

ブレア労働党による選挙キャンペーンの中核をなしているのが、政治的マーケティングの積極的活用である。労働党の場合、マーケティングの手法が導入されたのは、六四年総選挙に向けたウィルソン党首期に遡ると言われるが、

本格的に活用され始めるのは、キノック党首期の八七年総選挙からである (Wring 2005: 64-98)。ブレア労働党の特徴は、private poll 呼ばれる党独自の世論調査やフォーカス・グループなど、政治的マーケティングの手法を政策形成やキャンペーン戦略の中心に据えた点にある。九七年総選挙に向けた選挙キャンペーン戦略の展開を例にとって、その一端を確認しておこう。

九七年総選挙に向けたキャンペーンは、九二年総選挙における労働党の敗因分析とのための定性的世論調査から開始された。九二年総選挙の最大の敗北者は世論調査機関であると揶揄されるほど、各種世論調査機関による世論調査は、保守党勝利という選挙結果を予測できなかった。そのことから、フォーカス・グループに代表される定性的調査が選挙分析の手法として改めて重要視されるようになった。選挙後早くも労働党のラディッチ (Giles Radice) 議員がフェビアン協会と共同の形で、イングランド南東部に居住する二五―五〇歳の有権者を対象に、ためらいつつも結局保守党に投票した理由を探るべく、フォーカス・グループによって調査を行っていた。その結果は、九二年九月に発表された『南部の不快』 (Southern Discomfort) と題する冊子にまとめられた。その中でラディッチは、この地域の有権者の過半数を占めるホワイトカラー層や裕福な熟練労働者の価値意識と労働党の主張との間に大きなズレが生じていることを明らかにし、有権者の選好に適合した新たなアイデンティティを打ち出す必要があると主張した (Radice 1992)。党の側でも、世論調査の専門家であるフィリップ・ゴールド (Philip Gould) が、依然として残っている労働党のネガティブなイメージについて、フォーカス・グループによる調査を行った (Gould 1998a: 5)。

そこから得られた調査結果を基に、ブレア労働党は九四年の年次党大会で「新しい労働党、新しいイギリス」 (New Labour, New Britain) をスローガンに掲げるなど、新しさを全面的にアピールした。まさに労働党はメディアを利用して、「新しい労働党」 (New Labour) というブランドを選挙市場において売り込もうとしたのである (Kuhn 2003: 147)。

党規約第四条の改訂、公有化条項の廃棄は、その象徴的意味をもった。一連の政策転換の成果は、九六年のマニフェスト草案、九七年マニフェストへと集約されていく。その間、有権者の反応を調査すべく、政策案はフォーカス・グループによる事前テストを幾度も受け、その結果を踏まえて政策案が修正、再修正される。しかも、マニフェストが公表されるはば一年前から、教育、若年犯罪、国民保健サービス、若年失業、財政規律といった最重要政策領域に関して、党は五つの公約を簡略化した形で掲げ、有権者への浸透を図った。

さらにブレア労働党は、標的を絞ったマーケティングの手法 (target marketing) を効果的に利用した。選挙の二年前から、激戦区を中心とする九〇の選挙区に標的を絞り、各選挙区毎に抽出された五〇〇〇〇人に対して、戸別訪問や電話等によって定期的に接触し、労働党への支持を訴えたのである。選挙広告は、労働系の広告代理店である Boase Massimi Pollitt (BMP) 社に委ねられた。世論調査によって得られた情報に合わせてメッセージを作成し、激戦区における「浮動層」(新たに労働党支持者になる可能性の高い有権者) に対象を絞ってメッセージを伝えることが意図された。こうしてブレア労働党は、市場調査によって消費者たる有権者のニーズを確定し、それに基づいて製品(政策)を開発し、事前テストを重ねて適切な製品に作り上げ、最終的にマニフェストというパッケージにした上で供給するという戦略を展開したのであった (Lees-Marshment 2001: 181-195)。

では、ブレア労働党によるこうした政治的マーケティング戦略の展開は、政党政治との関わりにおいてどのような論点を含んでいるのであろうか。ここではさしあたり、以下の四点を指摘しておきたい。

第一の論点は、ブレア労働党を「市場志向型政党」(Market-Oriented Party) の典型的な一例と捉えることに関わる。リースマーシューメントは、マーケティング概念を政党に適応し、「製品志向型政党」(Product-Oriented Party)、「販売志向型政党」(Sales-Oriented Party)、「市場志向型政党」という三つの政党類型をモデル化している。

各モデルの趣旨を要約すれば次のように言えよう。すなわち、「製品志向型政党」では、政党が最良と考える製品（政党の行動・政策）を開発し、提供すれば、選挙市場の消費者（有権者）はそれを理解し、支持を与えると想定されている。これに対して、「販売志向型政党」は、販売戦略に焦点を当てる。良き製品であることが自動的に消費者の購買意欲を促すわけではない。広告やコミュニケーション戦略によって、良き製品であることを消費者に説得する必要があるとの含意がそこにはある。そして、「市場志向型政党」は、市場情報から消費者のニーズを引き出し、それを基に製品を開発し、キャンペーン戦略を駆使して選挙市場に売り込む。消費者が製品を購入する、つまり政党の行動や政策に有権者が支持を与えれば、政党のマーケティング戦略は成功したことを意味するが、製品が消費者の手に届けられない限り、一連の過程は完結したとは言えない。「引渡」（delivery）、すなわち公約の実行と有権者の満足度が、政治的マーケティングの成否を最終的に決めるとされる（Lees-Marshment 2001: 28-41）。

リース マーシュメントは、「市場志向型政党」を今日の選挙市場にもっとも適合的な政党モデルと捉えている。良き製品を生産すれば、確実に売れるという時代は既に終わった。販売方法だけではなく、市場調査によって得られた情報を基に、それに適合した製品を作り替えるという努力をしなければ、選挙に勝利できない。ブレア労働党も、典型的な「市場志向型政党」であるとは言え、「引渡」の局面が不完全であり、擬似「市場志向型政党」になりうる可能性も否定しきれないと述べている（Lees-Marshment 2001: 46-47 181, 208-209）。

確かにブレア政権一期目の終盤において、医療・鉄道などの公共サービスが改善されていないことに対する不満は強かった。実際、二〇〇〇年八月のギャラップの世論調査によると、国民保険サービス（NHS）の改善については五八％の人が、また公共交通の質の改善については七〇％の人が、「ブレア政権はその目標を果たしていない」と答えていた（King 2002: 24, Table 1.3）。

また、全ての政党が「製品志向型政党」から「市場志向型政党」へと単線的な発展を辿るわけではない。二〇〇三

年三月、世論の反対を押し切ってブレアがイラク攻撃に踏み切ったのは、「製品志向型政党」への回帰と言えるかもしれない（Lees-Marshment 2004: 34-35）。

第二の論点は、政治的マーケティング戦略の展開が、党内の権力関係にどのような影響を与えたかという点に関わる（Scammell 1999: 734; Wring 2005: x）。それは、党首への党内権力の集権化と党内政策決定過程におけるコミュニケーション部門の影響力拡大という形をとって現れた。

政治的マーケティング手法をはじめ、コミュニケーション戦略の展開は、それを担う部局をどのように組織化するかという組織的戦略と密接に連動している。労働党がコミュニケーション戦略の組織化に本格的に乗り出すのは、八三年総選挙の敗北後である。労働党の八三年総選挙キャンペーンは、ほとんど組織化されておらず、右派と左派の党内対立を背景に指導者間の発言に統一がなかっただけでなく、党と広告代理店との調整もなされていなかった。党本部を中心に指揮系統が確立された保守党の選挙キャンペーンを前に、二七・六％という戦後以来最低の得票率を記録したことが、労働党のキャンペーン・コミュニケーション戦略を全面的に見直す契機となった（Kavanagh 1995: 90-91）。八三年総選挙以降、キャンペーン戦略の変化に対する労働党の組織的対応とそれに伴う党内権力関係の変化を簡単に辿っておこう。

キノック党首はまず、一九八三年一〇月、党のキャンペーン・コミュニケーション戦略全体を統括する組織として、「キャンペーン戦略委員会」（Campaign Strategy Committee : CSC）を設置した。しかしながらCSCの設置は、キャンペーン上の理由以上に、左派の影響力下にあった全国執行委員会を迂回したいという政治的動機によるところが大きかった。それ故、キノックが全国執行委員会を自派寄りの体制に固めてしまうと、その役割は低下していき、別の

ところで実質的に決定された事項を正当化することが、CSCの主な機能となった (Shaw 1994: 55)。

CSCの設置に伴って、組織的改革が進んだ。なかでも重要なのが、党本部事務局の改編である。もともと組織的に集権的な保守党とは対照的に、労働党の場合、コミュニケーション戦略全体を立案し、実施する責任部局が一元化されていなかった。キャンペーンについては、地方党活動の活性化を主な任務として組織局 (Organization Department) が、コミュニケーションについては、プレスリリースを中心に新聞局 (Press Office) の担当とされてきた。一九八五年一〇月の労働党年次党大会で、党本部事務局の一一部局は三部局に整理統合され、キャンペーン・広報・メディア対策等の機能は、「キャンペーン・コミュニケーション局」 (Campaigns and Communications Directorate) に統合された。局長に任命されたピーター・マンデルソン (Peter Mandelson) は、議員候補者への選出によって九〇年六月にその職を辞するまで、キノック党首の報道官であるパトリシア・ヒューイット (Patricia Hewitt) と共に、党の全般的なキャンペーン戦略の立案や選挙戦に向けた具体的な準備計画・実施の主たる責任を担うようになった (Shaw 1994: 55-56 58)。さらに、こうした公式的な組織以上に重要なのが、非公式でアド・ホックな性格の強い組織である。一九八五年一〇月、CSCの活動を支援するため、「キャンペーン運営チーム」 (Campaign Management Team: CMT) が設置された。CMTは、党首室のスタッフと党本部長級職員から構成される非公式組織で、キノック党首に直接責任を負った (Shaw 1994: 62; Webb 1992, 270)。

そして、より重要なのが、党コミュニケーション戦略の助言機関として、一九八六年三月に設置された「影のコミュニケーション機関」 (Shadow Communications Agency: SCA) である。SCAは、大手広告代理店であるBMPを中心に、労働党支持派の広告専門家やマーケティング専門家から構成された。BMPの最高経営責任者であるクリス・パウエル (Chris Powell) を座長とし、一五〇名を超えるメンバーは広告代理店からの出向という形をとって無給で参画

した。世論調査の専門家・政治コンサルタントであるフィリップ・グールド⁽⁵⁾が、SCAとキャンペーン・コミュニケーション局との調整役を担った。グールドとマンデルソンは緊密な関係にあり、両者を通じて、SACのアイデアや提案が、党のキャンペーン・コミュニケーション戦略形成の中に流れていった(Shaw 1994: 57-58; Wring 2005: 89-92)。

SCAの主要な任務は、党による広報・メディア戦略の立案に助言・支援することにあった。しかしながら、その影響力は、単なる助言に留まるものでなかった。現代的な選挙運動の基礎は、定期的な世論調査と分析にあると労働党は考えていた。そのため、SCAはキャンペーンの主要テーマや概念を事前にテストし、フォーカス・グループによる定性的調査を繰り返し行った。労働党系の世論調査機関であるMORIがパネル調査をはじめ定量的調査を実施し、SCAが定性的調査を担当するという、ある種の分業が確立していた。フォーカス・グループの役割は、定量的調査に集約されたデータの意味を解釈し、有権者の認識や選好を明らかにすることにあつた。まさにSCAがもつ定性的調査データとその解析能力こそが、決定的に重要な権力リソースとなつた。SACの解釈が党のコミュニケーション全体を方向付けると言われるほど、SACは労働党の戦略思考や政策決定に相当な影響を与えた(Shaw 1994: 64, 146-148)。

こうしてマーケティング手法の導入と共に、八〇年代中葉以降、党内権力はコミュニケーションを実質的に支配する党本部のキャンペーン・コミュニケーション局、SAC、そして両者の政治的後ろ盾であり、これらと密接な連携を保持していた党首室へと集権化されていく。特に、一九八七年から開始された政策見直し(Policy Review)の過程で、SACは「党指導部権力の有力な道具」となつた(Wring 2005: 108)。

しかし、九二年総選挙における労働党の敗北を受けて、スミス党首はSCAを廃止した。SCAは党のキャンペーン・コミュニケーション戦略に不当な影響力を行使している、政策の提示や粉飾に拘って政策の内容を蔑ろにした等、

影の有力閣僚を中心に党内批判が沸き上がってきたとが、背景にあると見てよいであろう。スミス党首は公式的な顧客—企業関係に基づいて、広告代理店を党のアドバイザーとして雇用した。また世論調査データについては、影の閣僚であれば誰でも利用できるようにするなど、キノック党首下で進められたコミュニケーションの集権的統制を緩和するような措置をとった (Shaw 1994: 146; Wring 2005: 126)。

だが、九四年に党首に選出されたブレアは、九五年九月、「総選挙計画本部」(General Election Planning Group)を新たに設置し、マンデルソンを本部長に就任させると共に、ミルバンクにコミュニケーション・センターを移した (Butler and Kavanagh 1997: 58)。以来、ブレア党首は党本部と地方組織をコンピュータで結び、組織のネットワーク化を実現することで、党本部、より正確に言えば党首室主導のコミュニケーション戦略を徹底的に推進していく。先に明らかにしたブレア政権下における首相官邸によるコミュニケーションの集権的統制は、「政府のミルバンク化」(Milbankisation of government)と揶揄されるように (Franklin 2004b: 58; Wring 2005: 141)、野党時代的方式をそのまま政権に持ち込んだものであった。

ブレア労働党の広報戦略担当部局は、マンデルソンやキャンベルに代表されるように、ジャーナリスト出身者や報道機関出身者が主要ポストを占めた。そこに、世論調査の専門家、広告代理店といったメディアの専門家が多く関与し、実質的な企画運営を担った。キノック党首期の場合と同様、世論調査機関であるNOPが定量的調査を、ワールドがフォーカス・グループによる定性的調査を担当した。これら専門家集団は、世論調査を繰り返し行い、世論の支持を得やすい争点設定や政策内容を提言していく。その場合、政策追求よりも有権者の支持拡大が優先された。つまり、選挙に勝てるかどうか、(electability)という観点から、党のキャンペーン戦略が単に広報戦略のみならず、政策の本身自体を規定するようになっていく。

これまで見てきたように、政治的マーケティングの展開は、キャンペーンの専門職化をもたらし、そのことが結果的に党指導部の戦略的自律性を高め、党首への党内権力の集権化を促すことになった。党組織内において専門職が中心的な役割を占めていること、それに伴う党内権力関係における党指導部の優位という点で、八〇年代中葉以降、労働党はバーネビアンコが概念化している「選挙専門家政党」(electoral-professional party)へと変容しつつあると言えよう (Panebianco 1982: 264; 村上訳二〇〇五^(a): 一七〇頁; Webb 1992: 281-285; Heffernan and Stanyer 1997: 181-183; Webb 2000: 208-209)。

なお、キャンペーンの専門職化については、「アメリカ化」(Americanization)と称されることが多い。確かに、ブレア労働党は九七年総選挙にむけて選挙対策のスタッフをクリントンの選挙キャンペーンに参加させるなど、「クリントニ化」(Clintonisation)と言われるほど、クリントンのキャンペーン手法を多く採り入れた (Butler and Kavanagh 1997: 57, 239)。しかし、イギリスの場合、アメリカほどには政治的マーケティング産業は発達しておらず、政党に代わって広告代理店や世論調査機関の専門家がキャンペーンの主導権を握っているわけではない。戦略決定の重心は依然として政党の側にあり、その意味で、政党主導型、より正確に言えば、党首室を中心とする党指導部主導型の専門職化というのが実態に近い (cf. Bartle and Griffiths eds. 2001: 14, 69)。

第三の論点として、政治的マーケティングの議論は、選挙市場における有権者のニーズを所与のものとして、それに適合することが政党の選挙勝利につながるとの発想に立っている。市場に対して政党を受動的な存在として捉える一方、市場のシグナルを絶対視する市場万能主義的な視座が根底にあるようにも思える。有権者の政策選好への適合 (preference-accomodating) という側面だけでなく、政党が有権者の選好を方向付ける (preference-shaping) という側面も目を向ける必要がある。

この点で注目されるのが、政治的空間の形成という視点からブレア労働党の選挙勝利を分析したヒンドムーアの研究である。九七総選挙におけるブレア労働党の勝因については、保守党の設定した政策枠組を受け入れたことなど、労働党の政策転換に求める論調が強い。中位投票者への政策的接近に勝因を見る、ダウンス的政治空間・政治的競争モデルに対して、ヒンドムーアは政治的中心 (political centre) そのものが、所与として固定的に捉えられるものではなく、レトリックを通じて政党によって構築されることを強調する。社会的構成論、フレーミング論を分析の基底に置いていと見てよいであろう。彼は次のように述べる。「他ならぬ政治的議論を通じて、政党は自分の位置を確立し、政治的支持を得ようとする。一定の政策を採用することによって、政治家は単純に政治的中心に移動できるわけではない。なぜなら、政治的空間における政策の位置は、事前に決められているわけでも固定されているわけでもないからである。多様なレトリックを駆使しつつ、政党は自分たちが穩健な政治的中心に位置し、野党が政治的に極端な立場をとっていることを有権者に説得しなければならない」(Hindmore 2004: 5)。

ヒンドムーアによると、ブレア労働党は、レトリック、政策革新、認識枠組の設定 (framing) という政党が利用する方法を駆使して、自党の政策的位置が政治的中心を占めていることを有権者に積極的に訴えようとした。労働党の勝因はその成功によるものであるという。地方分権、最低賃金問題、ニューディール・プログラム、教育アクションゾーン政策、EU問題、税政策等、ヒンドムーアは多岐な項目にわたって具体的な分析を展開しているが、ここでは立ち入らない。労働党の選挙勝利を左―右次元の空間モデルと政策的位置をめぐる政治的競争モデルで説明することが妥当なのかどうか、疑問がないわけではない。いずれも判断に基づく投票に属するとはいえ、筆者自身は、先にも述べたように、有権者は各党の政策的立場よりも、経済全体の運営能力や政策遂行能力を投票行動の判断基準とする傾向を強めつつあるとの考えに立っている。ともあれ、政治的マーケティング論に見られるような政党を市場への

受動的存在として捉えるのではなく、認識枠組の設定をはじめ、政党の主體的な活動に焦点を当てて政党と有権者との関係を分析している点は高く評価されてよいであろう。

第四の論点として、政治的マーケティングの浸透・拡大は、政党と有権者、そして両者を媒介するメディアの三者関係にどのような変化をもたらしているのであろうか。この点については、選挙での支持獲得といった短期的な目標を最優先する傾向が強いこと、有権者を政治参加型の市民ではなく受動的な消費者としてしまう傾向等、政治的マーケティングの拡大に批判的な意見がある一方、有権者の要求に対する政党の応答性をより高めることになるとして、肯定的に捉える立場もある (Lees-Marshment 2001: 222-232)。

シティズンシップやデモクラシーの理解をはじめ、実態的かつ規範的に議論すべき点は多いが、ここで指摘したいのは、次のような関係変化である。

九七年総選挙のマニフェストで、ブレア労働党は「開かれた政府」(open government)、情報の公開を公約に掲げていた。しかし、ブレア政権一期・二期を通じて、政策決定過程は首相官邸内へと、そのなかでもさらに首相側近グループへと集権化の傾向を強めた。与党議員が下院議席の三分の二近くを占める状況で、ブレアは議会への説得を必ずしも重要視していなかった。実際、ブレアは歴代の首相の中で議会への出席日数が最も少ない首相であり、議会での報告よりもむしろ、記者会見で主要な政策声明を行うことを好むという。政権内の最終的決定機関である内閣は、明らかにその役割を低下させつつある。閣議は毎週木曜日の午前中に開かれるが、一時間を超えることはまれであり、三〇分程度で終わることが多いという。実質的な審議と決定は、首相を中心とする側近集団内で行われ、閣議は単なる追認の場となっていると考えてよいであろう。

議会や内閣がその影響力を実質的に希薄化させることによって、首相と有権者が直接向かい合う形が進行しつつあ

る。ブレア政権は、各種世論調査を通じて、世論の動向を探ろうとする。他方、有権者は、経済運営能力をはじめ政権の実績への評価を基準に、政治的態度を決める傾向を強めている。世論調査を通じて、有権者の選好は政治的に表明されるとは言え、有権者側の意思表示は、実質的に確定された事項に対する単なる諾否でしかない場合が多い。その意味で、政権と有権者の関係は、メディアを媒介にした人民投票的 (plebiscitary) 性格を強めつつあると言える。

結びに代えて

多チャンネル化・デジタル化・オンライン化に伴い、複雑性と不確実性を急速に拡大しつつある九〇年代以降のイギリスにおけるメディア環境の中で、ブレア政権が採った戦略は、首相官邸を中心に政治情報の流れを集権的にコントロールするというものであり、歴代のいかなる政権にもまして政策をどう売り込むかというプレゼンテーションを重要視した。しかも、「恒常的キャンペーン政府」(permanently campaigning administration) と揶揄されるほど、政権全期を通じて恒常的にキャンペーン戦略を展開した点に際立った特徴があった。そして、プレゼンテーションを重要視せざるをえない構造的要因が、有権者の党派的・階級的脱編成に加え、保守・労働両党間での政策的相違の縮小化にあったことを明らかにした。

経済のグローバル化に伴って、一国の政府が採りうる政策選択の幅は著しく狭まりつつある。とすれば、本稿で扱った問題は単にイギリスにとどまらず、程度の差こそあれ、現代社会に共通する傾向と問題であるとも言える。先進諸国のデモクラシーが、総じて「人民投票的」性格を強めつつあると見ることもできよう (Poguntke and Webb 2005: 三二

イメージやプレゼンテーションの要素が重要になってくるだけに、マスメディアの果たす役割が非常に重要なものとなっている。では、マスメディアは世論に対してどのような影響を与えているのか。

イギリスについて言えば、九七年総選挙が史上最低の投票率を記録したことから、有権者の政治参加や政治的知識に対するニュース・メディアの影響が改めて問題とされるようになった。ニュース・メディアは、シニズムを助長し、政治参加意欲を低下させると指摘する研究がある一方で、そうした見方に批判的な研究も多い。例えば、ノリスらによると、長期的キャンペーンという観点から見た場合、テレビや新聞のニュースによく注意を向けている人ほど、平均的な有権者に比べて、政党の政策や候補者についてより多くの知識を有し、投票率も高い。しかし、短期的なメディア効果については、異なったパターンが見られるという。九七年総選挙の選挙キャンペーン中にテレビや新聞の選挙報道に触れた人々は、特に政治的知識を高めたわけでも、参加意欲を低下させたわけでもない。政治的知識や政治参加のレベルの変化に対して、肯定的なものであれ、ネガティブなものであれ、短期的にはメディアはほとんど影響を与えていないという (Norris et al. 1999)。

この問題は、一般に「メディア・シニズム」(media-malaise) 仮説と定式化される問題である。本稿では充分に取り上げなかったインターネットの普及拡大が、世論にどのような影響を与えているのか等、残された課題も多い。こうした点については、稿を改めて検討することとしたい。

* 本稿は、二〇〇五年度日本選挙学会 (於愛知学院大学) の分科会D・比較部会I「比較のなかのメディア政治」において、「ブレア政権のメディア政治」と題して報告したペーパーを基礎にしている。分科会Dの司会者である谷聖美、報告者である池谷知明、谷口

将紀、コメンテーターとして有益なコメントを寄せられた吉野孝、春名幹男の各氏、そして質問・コメントを寄せられた参加者の方々に謝意を表したい。

- (1) イギリスにおける政治的コミュニケーション、選挙キャンペーンの変化に関する邦語文献として、谷藤氏(一九九七)や秋本氏(一九九二、一九九九)の研究が挙げられる。谷藤氏の論考は、第二次大戦以来の変化を手際よくフォローしているが、九四年にブレアが労働党党首に選出されて以降のキャンペーン状況を考察の対象としていない。秋本氏の論考は、八〇年代中葉以降、九七年総選挙に至るまで、短期・長期を含め、保守・労働・自民主要三政党のメディア・キャンペーン戦略の変化を、組織的・政治的・経済的局面的の三つに分けて詳細に分析しており、本稿も氏の分析に依拠するところが少なくない。ただ、秋本氏の場合、八〇年代半ば以降のメディア・キャンペーンの発展による政党間競争の活性化、ブレア政権期におけるイギリス政党政治のモダニゼーションの進行・成功といった指摘に見られるように、一連の変化とその方向性を肯定的に捉える視点が基調にあるように思われる。本稿は、両氏の論考に示唆を得つつも、ブレア政権のメディア戦略の実態とそれが政党政治にどのような変化をもたらしているか、労働党に焦点を当てつつ、むしろクリティカルな視点からその問題点も含め分析・考察することを意図している。
- (2) 旧稿でも指摘したように、政党の経済運営能力や政策遂行能力への評価を生み出す核になっているのが、党や党首に対するイメージである。とりわけ党内対立や分裂は、こうした評価に強く作用する。これまで保守党は、政権掌握を接着剤にして党の統一、党首の強力なリーダーシップを重視してきたし、そのことが、保守党の経済運営能力に対する高い評価を生み出す一因となった。しかしながら、EU問題をめぐる保守党の党内対立は、党の統一、強力なリーダーシップという従来保守党が得ていた評価を損ない、保守党の無能・無策を印象づけるようになった。新聞をはじめとしてメディア側も、EU問題については、政策の内容以上に、保守党の党内対立問題として取り上げる傾向が強かった(阪野 一九九九、一一八頁)。そして他ならぬ労働党自身、

特に一九七〇年代末から九〇年代を通じて、経済政策や一方的核兵器廃絶問題、さらにこうした争点と密接に連動する党組織改革問題をめぐって、激しい党内対立を示してきた。ブレア労働党が野党期から政権期を通じて、「コントロール狂」(control freaks)と揶揄されるほど、コミュニケーションの集権的統制を徹底して推し進めようとするのは、党および政権内の意見対立を抑制し、メディアにつけ込まれる機会を与えないとの意図からであることは想像に難くない。

- (3) 九四年以降、九七年総選挙前までにゴールドは三〇〇回を超えるフォーカス・グループによる調査を行った。九七年総選挙の告示後、選挙期間中においても七〇回を超えるフォーカス・グループ調査が行われた (Wing 2005: 145)。

- (4) Chris Powell の弟である Jonathan Powell は外交官出身で、一九九五年ブレア党首の首席補佐官に就任、ブレア氏の首相就任後は、そのまま首席秘書官に就任した。他方、Chris Powell の兄である Charles Powell は、サッチャー首相の首席秘書官であった。

- (5) フィリップ・ゴールドは、一九五〇年三月生れ、LSE で修士号を取得した後、一〇年間ほど広告業界に身を置いていた。八年、キャンペーン・コミュニケーション局長に就任したマンデルソンによって、世論調査・コミュニケーション戦略の専門家として雇用されて以来、労働党の現代化 (modernization) New Labour の立て役者の一人となった。ゴールドは、過去一三年間以上にもわたって労働党指導部と緊密な関係にあったが、なかでもブレア党首の中心的アドバイザーとして、ブレアに対してもっとも恒常的に影響力を与えた一人であった。マンデルソンの依頼を受けて、八五年十二月、ゴールドは党のコミュニケーションについて、六四頁にわたる調査報告書を提出、現状を痛烈に批判し、大手広告代理店の専門家からなる影のコミュニケーション機関の設置を提案した。八〇年代中葉以降、労働党はメッセージ・組織の両面においてキャンペーン・コミュニケーション戦略の改革に乗り出すが、その大半はゴールドの提言によるところが大きい (Gould 1998b: 54-56; Seldon 2004: 129-137)。

- (6) ショウは、専門職の「タイプ」という点から、パーネビアンコの「選挙専門家政党」概念を労働党に適応することは必ずしも妥当でないと指摘している。彼によると、労働党の場合、専門職のタイプという点で著しい偏りがあった。SCA のメンバーは

専ら広告と世論調査の専門家によって占められており、放送界、出版ジャーナリスト、学界といった他のタイプの専門家は無視されていたという (Shaw 1994: 215)。ただ、ブレア労働党では、党首室および首相官邸に勤務する特別顧問に、キャンベルを筆頭にジャーナリストや放送界、シンクタンク出身者が任用されており、その意味で専門職のタイプの偏りという問題は幾分か解消されているように思われる。

- (7) ファレルは、アメリカと西欧諸国との間に選挙キャンペーンに関して収斂化が見られるとしつつも、選挙キャンペーンの「アメリカ化」については、アメリカの技法・実践を全面的に採り入れる「採用モデル」(adoption model)と選択的な利用に留まる「ショッピングモデル」(shipping model)とに二分する必要があるという。そして、西欧諸国の場合、選挙キャンペーンにおいて政党が依然として中心的役割を果たしていることに変わりはないとして、「ショッピングモデル」で捉えるのが妥当であると結論づける (Farrell 2002)。

参考文献

- Bara, Judith and Ian Budge. 2001. "Party Policy and Ideology: Still New Labour?" In Pippa Norris ed., *Britain Voters 2001*. Oxford: Oxford University Press, pp. 26-42.
- Barnett, Steven and Ivor Gaber. 2001. *Westminster Tales*. London: Continuum.
- Bartle, John and Dylan Griffiths eds. 2001. *Political Communications Transformed*. New York: Palgrave.
- Bartle, John and Ivor Crewe. 2002. "The Impact of Party Leaders in Britain: Strong Assumptions, Weak Evidence." In Anthony King ed., *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*. Oxford: Oxford University Press, pp. 70-97.

- Bartle, John et al. eds. 2002. *The General Election Campaign of 2001*. London: Frank Cass.
- Butler, David and Dennis Kavanagh. 1997. *The British General Election of 1997*. London: Macmillan.
- Butler, David and Dennis Kavanagh. 2002. *The British General Election of 2001*. New York: Palgrave.
- Cabinet Office. 1997. *Report of the Working Group on the Government Information Service*.
- Davis, Aeron. 2003. "Public Relations and News Sources." In Simon Cottle ed., *News, Public Relations and Power*. London: Sage Publications, pp. 27-42.
- Denver, David. 2003. *Elections and Voters in Britain*. New York: Palgrave.
- Farrell, David M. 2002. "Campaign Modernization and the West European Party." In Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel eds., *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*. Oxford: Oxford University Press, pp. 63-83.
- Foley, Michael. 1993. *The Rise of The British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Foley, Michael. 2000. *The British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Franklin, Bob 2001. "The Hand of History: New Labour, News Management and Governance." In Steve Ludlam and Martin J. Smith eds., *New Labour in Government*. London: Macmillan Press, pp. 130-144.
- Franklin, Bob 2004a. "A Damascene Conversion? New Labour and Media Relations." In Steve Ludlam and Martin L. Smith eds., *Governing as New Labour*. New York: Palgrave, pp. 88-105.
- Franklin, Bob. 2004b. *Packing Politics. Political Communications in Britain's Media Democracy*, 2nd. Oxford: Oxford University Press.
- Gould, Philip. 1998a. "Why Labour Won." In Ivor Crewe el. eds., *Political Communications: Why Labour Won the General Election of 1997*. London: Frank Cass, p.3-11.

- Gould, Philip. 1998b. *The Unfinished Revolution. How the Modernisers Saved the Labour Party*. London: Little Brown.
- Harrison, Martin. 2002. "Politics on the Air." In Butler and Kavanag, *The British General Election of 2001*. New York: Palgrave, pp. 132-155.
- Heffeman, Richard and James. 1997. "The Enhancement of Leadership Power: The Labour Party and the Impact of Political Communications." In Charles Pattie et al. eds., *British Elections and Parties Review Vol. 7*, London: Frank Cass, pp. 168-184.
- Hindmoor, Andrew. 2004. *New Labour at the Centre: Constructing Political Space*. Oxford: Oxford University Press.
- Kavanagh, Dennis. 1995. *Election Campaigning: The New Marketing of Politics*. Oxford: Blackwell.
- King, Anthony et al. eds. 2002. *Britain at the Polls, 2001*. London: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press.
- Kuhn, Raymond. 2003. "The Media and Politics," In Patrick Dunleavy et al. eds., *Developments in British Politics 7*. New York: Palgrave, pp. 140-160.
- Lee-Marshment, Jennifer. 2001. *Political Marketing and British Political Parties*. Manchester: Manchester University Press.
- Lee-Marshment, Jennifer. 2004. *The Political Marketing Revolution*. Manchester: Manchester University Press.
- Mughan, Anthony. 2000. *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*. New York: Palgrave.
- Norris, Pippa et al. 1999. *On Message: Communicating the Campaign*. London: Sage Publications.
- Norris, Pippa. 2000. *A Virtuous Circle, Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Panebianco, Angelo. 1982. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press (『政治の組織と権力』)
- Poguntke, Thomas and Paul Webb eds. 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press (『大統領化の政治: 現代民主主義の比較研究』)

Oxford University Press.

111

Radice, Giles. 1992. *Southern Discomfort*. Fabian Pamphlet 555. London: Fabian Society.

Scammell, Margaret. 1999. "Political Marketing: Lessons for Political Science." *Political Studies*, 47(4): 718-739.

Scammell, Margaret. 2001. "The Media and Media Management." In Anthony Seldon ed., *The Blair Effect*. London: Little, Brown and Company, pp. 509-534.

Scammell, Margaret. 2002. "New Media, New Politics." In Patrick Dunleavy et al. eds., *Developments in British Politics* 6. New York: Palgrave, pp. 169-184.

Select Committee on Public Administration. 1998. *Sixth Report. The Government Information and Communication Service*.

Seymour-Ure, Colin. 2002. "New Labour and the Media." In King eds., *Britain at the Polls, 2001*. London: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, pp. 117-142.

Shaw, Eric. 1994. *The Labour Party Since 1979: Crisis and Transformation*. London: Routledge.

Smith, Martin. 2003. "The Core Executive and the Modernization of Central Government." In Patrick Dunleavy et al. eds., *Developments in British Politics* 7. New York: Palgrave, pp. 60-81.

Webb, Paul D. 1992. "Election campaigning, organisational transformation and the professionalisation of the British Labour Party." *European Journal of Political Research*, 21(3): 267-288.

Webb, Paul. 2000. *The Modern British Party System*. London: Sage Publications.

Worcester, Robert and Roger Mortimore. 2001. *Explaining Labour's Second Landslide*. London: Politico's Publishing.

Wring, Dominic. 2001. "Power as well as Persuasion: Political Communication and Party Development." In Bartle and Griffiths, *Political*

Communications Transformed, pp. 35-52.

Wring, Dominic. 2005. *The Politics of Marketing the Labour Party*. Macmillan: Palgrave.

秋本富雄（一九九二）「英国における政党競争の変化と政党制」(Ⅱ)『早稲田政治公法研究』第三八号。

秋本富雄（一九九九）「一九九七年英国総選挙における政党政治の『モダニゼーション』」『選挙研究』第一四号。

阪野智一（一九九九）「一九九七年イギリス総選挙と業績投票」『選挙研究』第一四号。

阪野智一（二〇〇四）「第七章 つくられた『イラクの脅威』―ブレアの情報操作」梅川正美、阪野智一編『ブレアのイラク戦争―イギリスの世界戦略』朝日新聞社。

谷藤悦史（一九九七）「イギリスにおける政治的コミュニケーションの変化」『早稲田政治経済学雑誌』第三三一号。