

ブレア政権の統治スタイル

A Study of Tony Blair's Presidential Administration

金谷 佳一

KANAYA Yoshiichi

和文要旨：ブレア政権の誕生以来、イギリスではその統治スタイルについて論争がある。ブレア政権は伝統的な議院内閣制度の総理大臣であるのか、それとも「イギリスの大統領」であるのか。ブレアは保守党政権を破り、18年ぶりに労働党に政権をもたらした。近代化を徹底させるため「第三の道」を採用し、「ニュー・レーバー（新生労働党）、ニュー・ブリテン（新生英国）」を標語とし、選挙後多彩で意欲的な内閣を作った。イギリス政治史上まれに見る強力な総理大臣となり、「大統領型リーダーシップ」を発揮し、2001年の総選挙にも圧倒的に勝利し2期目を迎えたが、「中心から統治する」スタイル、IT化と衛星放送時代の政治的コミュニケーション技法を駆使した、内閣、党、官庁、メディアへ戦略的アプローチは、その新しさと影響力の大きさのために各方面からの批判的となっている。小論はブレア政権の統治スタイルの特徴を補佐官たちの機能から検討する。

【キーワード】 大統領型リーダーシップ、トニー・ブレア、首相官邸、補佐官、政治コミュニケーション

Abstract : Since Tony Blair's accession to the premiership in 1997 there has been a lasting argument on the style of Blair's government in Britain. Is it a kind of traditional British prime minister or is it "the British presidency"? Blair returned the Labour Party to the power for the first time in 18 years. He adopted a "Third Way" to complete the task of modernising the party and proposed "New Labour, New Britain". Learning from the successes and the failures of Neil Kinnock and Bill Clinton, he made up an ambitious cabinet with colourful talents. He was a uniquely powerful prime minister in British Politics and showed a presidential leadership. Blair won the general election of 2001 handsomely and is in the second term. However, his style of government and its strategic approach to Cabinet, party, civil service and media, based on the insight into the importance of speed and presentation in political communication in the IT and satellite age, have been under criticism from many quarters. This article elucidates the definitive features of the Blair administration in the function and problem of those staff and advisers.

【Keywords】 Presidential leadership, Tony Blair, prime minister, adviser, political communication

1. はじめに

トニー・ブレアは、ケンブリッジ大学教授を経て、ロンドン大学政治経済学院(LSE)学長となった社会学者、アンソニー・ギデンスの「第三の道」を採用し¹⁾、「ニュー・レーバー（新生労働党）、ニュー・ブリテン（新生英国）」を選挙スローガンとし、1992年の総選挙での労働党党首ニール・ケノックの失敗と同年のアメリカ大統領選挙でのビル・クリントンの成功から多くを学び、ジョン・メージャー首相の保守党政権の猛烈な批判を展開した²⁾。ジョナサン・パウエル、ピーター・マンデルソン、

アラステア・キャンベル、フィリップ・ゴールド、パトリシア・ヒューイドらを重用し³⁾、労働者階級の政党という性格を捨て、全く新しいマニフェストで選挙を戦った。そして「ニュー・レーバー（新生労働党）、ニュー・ディンジャー（新しい危険）」という保守党のネガティブ・キャンペーンを打ち破り、1997年5月の総選挙で圧倒的に勝利、イギリスの総理大臣に就任したのである⁴⁾。

政権については「第三の道」にもとづく教育・福祉改革、イギリスの近代化⁵⁾と活性化⁶⁾を推し進めるため、労組出身の大物ジョン・プレスコットを副総理に据え、最

大のライバルでエジンバラ大学講師を経て政界入りしたゴードン・ブラウン⁷⁾を財務相、左派の論客ロビン・クックを外相、大学紛争世代の全国大学自治会委員長で敏腕のジャック・ストローを内相に指名した。また市会議員出身で盲目のデイビッド・ブランケットを文相に、マーガレット・ベケットはじめ、モー・モラム、クレア・ショート、ハリアット・ハーマンなど存在感のある女性を多数主要閣僚に起用し、多彩で意欲的な内閣を作った。

しかしブレア政権の最大の特徴は野党時代からの側近グループ、1997年の総選挙の選挙キャンペーンを主導した「ブレアライト(ブレア主義者)」と呼ばれる労働党選挙本部(ミルバンク)の若い才能溢れる人材をそのまま首相官邸に引き連れていき、補佐官として政権中枢に据えたことであろう。総選挙の1年前、1996年に出版された『ブレア革命』でマンデルソンたちが描いてみせたブレア政権の統治形態の設計図がほぼそのまま実行されたのである⁸⁾。その多くはアメリカやオーストラリアで政治過程を間近で観察した経験があるジャーナリスト、メディアコンサルタントあるいはキャリア外交官であり、大西洋の対岸の政治世界で起こっていることに精通した人材であった⁹⁾。ここからブレア政権が、イギリスの内閣総理大臣の伝統からはみ出した「大統領型」であるという議論と批判が出てくることになる。

1964年、リチャード・グロスマンはウォルター・バジョットの『イギリス政体論(The English Constitution)』への序文のなかで、「いまや(イギリスの)首相は大統領のようである」と断じ、「内閣は王権、貴族院とともに威厳があるが力のない政治権力部門となったし、また大臣たちは部長に似てきた」と論じた¹⁰⁾。第二次世界大戦の総力戦体制を経て、首相は、庶民院の多数党を基盤に王権の指名で内閣を組織し、同じ大臣仲間、朋輩のなかで第一位という意味の首相(Prime Minister)ではあるが、あくまで内閣の連帯で政治に責任をもつという伝統的なイギリスの議院内閣制は、戦後大きな変容を遂げてきた。そしてハロルド・マクミランの時「大統領のような」という表現が生まれたのである。首相への権限の集中傾向は、保守党・労働党を問わず続き、マクミランからハロルド・ウィルソン、エドワード・ヒース、ジェームズ・キャラハンと続いた。そしてサッチャー政権において、この「内閣政府(Cabinet Government)」から「総理大臣政府(Prime Ministerial Government)」への転換は完成したといっていいただろう。ジョン・メージャーは例外的に弱い首相と呼ばれたが、ブレア政権にいたりその統治スタイルの画期的な新しさを表現するために、またブレア政権の行き過ぎを批判するために「大統領型」とか「イギ

リスの大統領(British President)」という概念が多用されることになった。そこでの大統領とは、フランスでも、ドイツでもなくアメリカ大統領のことである。

ブレア政権での首相への権限の過度の集中傾向をいち早く指摘し、「ナポレオンの」とか「シザー的」と批判したのはロンドン大学のピーター・ヘネシーである¹¹⁾。そのあと「大統領型」という表現でのブレア政権批判が続いた。また、リバプール大学のデニス・ガバナらのようにブレア政権のこの傾向をイギリス政治史の例外であり、ブレア退陣後は振り子が戻り、積極的メディア戦略は放棄され、内閣重視の伝統に戻るだろうと考えるものもある¹²⁾。しかし、ウエールズ大学のマイケル・フォレイはアメリカ大統領との比較はイギリス政治の新しい展開を理解する上で学問的に有効であると考えている¹³⁾。以下の章では、このフォレイの立場に賛同しつつ、ブレアのクリントンとの共通点、政権獲得の戦略、政治的コミュニケーション手法の相互学習、ブレア政権中枢の構造の特徴検討し、ブレア政権の統治スタイルの特徴を明らかにする。その際の、分析側面はブレア政権における補佐官の機能である。

2. アメリカンコネクション

2-1 クリントンとブレア

アメリカとイギリスは第二次世界大戦のチャーチル戦時内閣以来、経済的にも、文化的にも、そして政治的にも非常に親密な関係にある。そして当然のように右派の保守党は共和党と関係が深く、左派の労働党は民主党にコネクションがある。サッチャー首相とレーガン大統領は経済政策において共通するものが多くまた外交・安全保障政策ではソ連のゴルバチョフ大統領を対話の場に引き込み、長く続いた冷戦を勝利へと導いたいわば同志であった。サッチャー首相はレーガン政権の後を引き継いだジョージ・W・H・ブッシュ大統領とも親交が深く、外交・安全保障問題では協力して冷戦を終結させた。サッチャーほどではないにしても、メージャー首相もブッシュ政権と近かったといえる。たとえば、1992年の大統領選挙では、サッチャー政権の後、政権を引き継いだメージャー首相の保守党政権筋が湾岸戦争と一緒に戦ったブッシュ大統領の再選のために、ビル・クリントン候補がローズ奨学生としてオックスフォード大学に留学中にマリファナを吸ったという情報を共和党側に流した。すでに女性問題で共和党側やキリスト教右派の「ネガティブ・キャンペーン」と「人身攻撃」に悩まされていたビル・クリントン候補は窮地に立たされ、「口には入れたが、吸い込まなかった」という有名なセリフでかろうじて逃

れた。当然のことでもあるが、大西洋の両岸で共和・民主/保守・労働どちらが政権を取ろうとも米英関係は「特別」であったはずなのに、クリントンが大統領選挙に勝ち、クリントン政権が成立するとその反動で、近年例を見ないほどにまで両国の関係は急速に冷え込んだ。米英政界の関係の近さとそれによる危険性を象徴したエピソードのひとつであろう。

労働党も負けてはいなかった。クリントンとブレアの未来の補佐官たちの中で交流と相互援助があったのである。やはり、1992年に労働党の選挙戦略コンサルタントで、『未完の革命』の著者、フィリップ・ゴールドは労働党政権獲得のための教訓を得ようと米国に渡り、民主党候補クリントンの大統領選挙戦に加わり、アドバイスも与えていた¹⁴⁾。その後、労働党の未来を囑望されていたトニー・ブレアとゴードン・ブラウンも、大西洋を越え、実地にアメリカ大統領選を観察し、クリントンの大統領選挙戦を勝利に導いた参謀たち、未来の補佐官たち（ボウル・ベガラ、ジェイムズ・カービル、スランレイ・グリーンバーグ、ジョージ・ステファノポラス）に会った¹⁵⁾。大西洋を越えて、未来の大統領・首相と未来の補佐官たちの交流がすでであったのである。

アール・レイタンによれば彼らはそこで二つの原則を学んだという。1) 右寄りでも左寄りでもなく、「センターを占める有権者」にアピールしなければ選挙には勝てない。2) 「センターを占める有権者」は教育、医療、年金、法と秩序などの社会問題に主要な関心がある¹⁶⁾。そしてこれらの選挙の争点として取り上げるべき各項目の実際の政策内容においても、クリントンの大統領選挙戦と、それに続く第一次クリントン政権で実行された政策から影響を受けていたのである¹⁷⁾。またそれらに劣らず重要なことであるが、彼らはアメリカからフォーカス・グループや世論調査を駆使し、有権者に大統領候補を売り込み、中道左派の新しい政策を中間層に訴えるマーケティングの手法を取り入れた政治コミュニケーションも同時に学んだ。

さらに、マイケル・フォレイが指摘しているように、一個の個人としてみた場合にもブレアとクリントンの間には多くの点で、共通性がある。たとえば1) 二人とも若く才能にあふれた、野心的な政治家であり、政策議論が好きで政策通である。2) 個人的な魅力があり（チャーマー）、カリスマ性がある。4) ともに弁護士出身である。5) 演説が好きで、また非常に巧みである。6) ポップな音楽が好きで、クリントンはサックス、ブレアはエレキギターを得意とし、そしてそれを政治PRの手段としている。

さらに、二人とも成功したキャリア・ウーマンで凄腕の弁護士、しかも夫たちよりも野心的で、より才能に恵まれ、よりラディカルという評判の夫人を持つという個人的境遇においてもよく似ている。

しかし何よりも重要なのは、二人が長く政権から見放されていた民主党〔14年〕と労働党〔18年〕という「中道左派政党」を政権の座に戻すという共通した大きな課題に挑戦し、成功したことである。ブレアとクリントンは、何とか伝統的な左派の支持者層を保持しつつ、党の軸足をセンターに移すことによって、支持基盤を拡大し、それぞれの党組織の近代化を果たし、中道的で、全有権者に訴求力のある新しい改革政策を打ち出すことに成功した¹⁸⁾。外交政策には違いもあるが、国内政策、とくに経済政策、医療・福祉改革、税制改革、犯罪防止、法と秩序維持のための新施策には類似点が多い。それらは伝統的な左派・右派の固定的対立にとらわれず、グローバル化と知能社会化を肯定した上で、柔軟性のある福祉国家を目指す、「理想と実現手段のプラグマティックな結合」としての「第三の道」であったといえる¹⁹⁾。こうして、ブレアは新しい政治コミュニケーション技法を駆使して、労働党政権奪回のためのイギリス総選挙をまるでアメリカ大統領選挙のように戦うことになる。

2-2 メイド・イン・アメリカ?

労働党の政治コミュニケーションは、1985年から労働党の初代の広報局長であったピーター・マンデルソンと、政治顧問のフィリップ・ゴールドの手によって、徹底的に近代化され、新しい頂点を極めたと言われている²⁰⁾。そこでもアメリカとのコネクションは決定的に重要であった。

フィリップ・ゴールドは1992年に引き続き、1996年にも民主党の大統領選挙キャンペーン部隊に関わり、クリントン政権の補佐官たち、選挙戦略コンサルタントたちと協力した。その経験を生かし、彼の手で多くのアメリカ製の政治コミュニケーション手法と選挙技術がイギリスに導入されることになった²¹⁾。

マンデルソンによれば、1996年の大統領選挙でのクリントンの再選の成功は、新生労働党の選挙戦略の正しさを証明したものであり、次回総選挙での労働党の勝利の予兆であった²²⁾。1996年11月7日のタイムズ紙に寄稿した文章中で、マンデルソンは次のように書いている。

「クリントンとブレアはそれぞれの党を改革し、うち続く選挙での敗北によって党内に根を張っていた悲観論を一掃した。クリントンは先進的政策をかけるカリスマ的指導者だから二期目を勝ち取ることができたのだ。ブ

レアの新生労働党も同じ魅力を持っている²³⁾。」そして、マンデルソンは「クリントンを見習い、労働党がかつてなしえなかったことを実現しよう。二期連続の政権獲得だ。」と呼びかけた。

二期連続の政権獲得を実現するためブレアの参謀・補佐官たちは画期的なコミュニケーションの体制を構築した。1996年には民主党大統領選キャンペーンのための「ウォー・ルーム(中央作戦室)」を模して、24時間体制のキャンペーン・メディアセンターがミルバンクの労働党本部に設置された。同時に、クリントンの大統領選挙戦勝利に大きく貢献した新機軸、全体的選挙戦略を繰り返し行われる世論調査とフォ・カスグループから得られた知見によって絶えず修正する、政治的マーケティングの方法や、メディア対策を極端に重視した攻撃的な政治コミュニケーション手法もアメリカから導入された。保守党陣営からのネガティブ・キャンペーンに即座に対応する、「リパトル・ユニット(反撃部隊)」の創設もそのひとつの例である。トニー・ブレアの報道官、アラステア・キャンベルは、反撃は「速く、確信をもって、断固として」おこなわれなければならないと述べている²⁴⁾。実際1年後の1997年5月、マンデルソンが計画し、予言したように、米民主党の大統領選のための政策と選挙戦略・戦術、クリントン政権発足後の実際の諸政策を見習うことによって、トニー・ブレアをリーダーとする新生労働党は歴史的勝利を収めたのである²⁵⁾。

3. ブレア政権の中核

3-1 財務省

サッチャー政権以来、イギリスの内閣制度における権力の中心は官邸であり、また官邸と中央諸官庁を結び内閣府である²⁶⁾。ブレア政権でこの傾向はますます顕著になった。日本で橋本内閣において「首相官邸機能の強化のための具体的方策」が審議され、それが森・小泉内閣で官邸と内閣府の権限強化として実現されたのと事情は似ていると言っていいかもしれない。しかし、ピーター・ヘネシーによれば、ブレア政権の権力では財務省(Treasury)の力が例外的に強く、権力の中心は官邸(Downing Street)、内閣府(Cabinet Office)だけではなく財務省を加えた三部門である²⁷⁾。日本と似て、伝統的に財務省は他省庁に対して、予算上の大きな権限を持ち、内閣の第二の実力者とみなされることが多かった。それにもかかわらず、ブレア政権に関して、ことさらそう言われるのは、ブレア自身が官邸・財務省・内閣府が政権の中心だと述べたことがあり、またブレアとブラウンの独特のライバル関係がよく知られているからである²⁸⁾。

ゴードン・ブラウンはジョン・スミスの伝記の著者でもあり、スミスの直系のニューリーダーである²⁹⁾。ブレアは前述したようにこの党内最大のライバル、ブラウンを財務大臣(Chancellor of the Exchequer)に任命し、財政・経済政策にかなりの自由裁量を与えた。

ブラウンとブレアはともにスミス党首の下で、「影の内閣」の財務相と自治相であり、影の閣僚メンバーの中でも将来の党首候補であるとみられていた。当時労働党広報局長であったピーター・マンデルソンはこの二人を意識してメディアに露出させ、政権奪還の選挙戦略の柱として、新生労働党へのイメージ・チェンジをはかっていた。スミス党首の急死後、「影の財務相」に比べれば格下のブレアが党首になれたのは、ピーター・マンデルソンがマスメディアを強く意識し、総選挙を勝ち抜くためには、ブラウンよりもテレビ映りのいいブレアのほうをふさわしいと戦略的決断をしたからだとも言われている。ブレアに党首の座をゆずったブラウンは、政権獲得後、財務大臣のポストを与えられ、影の財務相時代からの側近グループを引き連れて財務省に着任した³⁰⁾。なかでも、経済問題補佐官エド・ボール、個人報道官チャーリー・ウイランを重用して、官僚を押さえ込み、大物財務大臣としてブレア政権の財政政策を運営している³¹⁾。重要な政策決定は、キャンベルを交えたブレアとブラウンの官邸での二者会談で決められることが多かった³²⁾。

3-2 内閣府

首相に直結する内閣府は、官邸と中央省庁、また中央省庁間相互において政策や業務を調整するという、政府の中核機能を担っている。サッチャー政権以来その機能は強化されてきたが、ブレア政権においてその陣容はさらに大幅に強化され、7人の大臣・副大臣が配置され、重要性を増している³³⁾。

官僚の最高のポストであり、内閣府の責任者である「官房長官(Cabinet Secretary)³⁴⁾」にはサッチャー政権、メージャー政権以来の長い経験を誇る官僚のトップのロビン・バトラー卿(1988 - 1998)が当初は留任したが、1998年10月にはリチャード・ウィルソン卿が就任した³⁵⁾。官房長官は、各省から出向したエリート官僚集団の審議官を束ね、官邸と各省庁の調整を図るとともに、閣議に出席し、首相の助言者、参謀としても機能している。

しかし最も重要なのは、『ブレア革命』で描かれた政権の基本設計図どおりに、参謀兼補佐官のマンデルソン本人が無任所大臣(minister without portfolio)として、内閣府に配属されたことである。そしてブレアの手がけた政治改革の第一歩としてマンデルソンらが提案した社会的

排除ユニット(Social Exclusion Unit)が内閣府に設立された³⁶⁾。さらに、内閣府に政策・管理センターも新設された。

4. センターを支配し、センターから支配する

4-1 側近グループ

上述したように、ブレア内閣においては財務省も内閣府も、それぞれ違った意味においてではあるが強化されたといえる。しかし、それでもブレア内閣の真の中枢をなすのは側近の補佐官グループであるといわなければならない。なかでもブレアが側近中の側近のマンデルソンを、直接首相に報告義務(=権限)を持つ無任所相に起用して内閣府に配置し、いわば内閣府を総理大臣の直轄にただけではなく、アラスデア・キャンベルを主席報道官、ジョナサン・パウエルを主席補佐官(Chief of Staff)、もと外務官僚ジョン・ホームズを主席秘書官(Principal Private Secretary)、ミルバンクの若き切れ者、29歳のデイビッド・ミリバンドを首相官邸内の政策立案部門(Policy Unit)の責任者に任命し、官邸内に明確な「イナー・サークル」を結成したのはおおいに注目値する³⁷⁾。

リバプール大学のデニス・ガバナとブライトン大学のアンソニー・セルダンが指摘するように「自分のスタッフを官邸へ連れ込むのは、アメリカの大統領のやり方に似ている³⁸⁾。」実際、側近・参謀グループを引き連れ、外部・地方からワシントンに乗り込み、その多くを補佐官あるいは閣僚という形で政権の中枢に据えるのは、クリントンだけでなくアメリカ大統領によく見られる。しかもそれだけではない。主席補佐官という職そのものが、いままでのイギリスの内閣総理大臣官邸には存在せず、ブレア政権によってはじめて新設されたポストなのである³⁹⁾。

ブレア政権の統治スタイルを最初に批判した一人であるロンドン大学教授のピーター・ヘネシーによれば、ブレア政権の権力構造は1999年1月現在以下のような同心円をなしている。ブレア首相(PM)、キャンベル報道官、パウエル主席補佐官、ホームズの率いる秘書室、ミリバンドの率いる政策立案室が最中枢のサークル・ワンをなしている。ブラウン財務相、マンデルソン、アーウィン大法官がサークル・ツーに、プレスコット副首相がサークル・スリーに入っている。

図1は1999年の7月に発表された訂正版では、多少手直しがなされた。アーウィンがサークル・フォーに置かれた。なかでもマンデルソン、ゴールド、ファルコナー卿がサークル・ワンに、官僚トップのウィルソン卿がサークル・スリーに含まれていることが注目される。しかしなによりもこの図は、キャンベル主席報道官のブレ

ア首相への近さ、補佐官としてのブレアにとっての重要性をよく示している⁴⁰⁾。

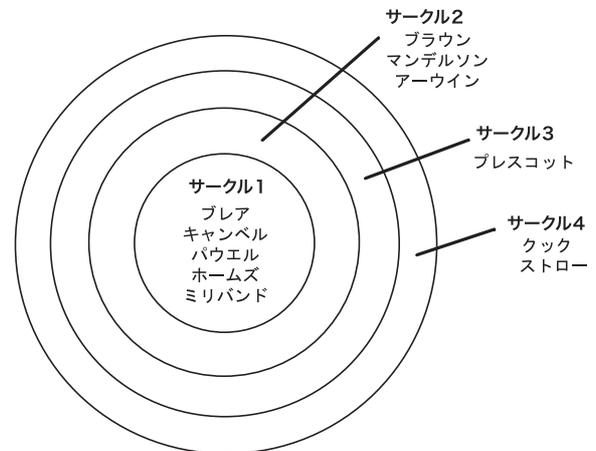


図1 ブレア政権の中枢

出所 Peter Hennessy, *The Blair Centre: A Question of Command and Control?* から作成

4-2 報道官

前節で述べたようにブレア政権の真の権力中枢は首相官邸であり、マンデルソンをはじめサークル・ワンのメンバーたち補佐官が強大な決定権を持っている。なかでも、その役割の新しさと影響力の大きさとで注目され、批判を集めたのが、首相報道官アラスデア・キャンベルである。マイケル・フォレイは言う。「ブレア首相の報道官、アラスデア・キャンベルの存在ほどこの政権が効果的な政府広報を重要視し、官邸からの国民へのメッセージを集中的管理したいという衝動を象徴的にあらわすものはない⁴¹⁾。」アメリカの人気テレビ・シリーズ『ホワイト・ハウス』も示しているように、アメリカの大統領官邸においては主席補佐官、主席報道官とコミュニケーション戦略局長などごく少数の側近の役割はますます大きくなってきている⁴²⁾。実際、クリントン政権では、当初ジョージ・ステファノポラスが大統領の筆頭政策顧問、主席報道官と60人のスタッフをもつコミュニケーション戦略局長を兼ね、クリントン政権の政策立案、広報活動と再選のための戦略を一元化して集中的に管理しようとしたことがある⁴³⁾。キャンベルはブレア政権でこれと似た役割を果たしていると言っていいかもしれない。

キャンベルはイギリスのタブロイド紙ジャーナリズムが生み出した、政治コミュニケーションの天才である。眼光鋭く、シャープな判断力と力強く攻撃的な言説を得意とする。キャンベルは、労働党支持で、東欧からのユダヤ系移民であり、メディア・出版王として一時期もてはやされた、しかし、常に疑惑に包まれていた故口パート・マックスウエルの所有する、労働党系のタブロイド

紙ミラーで、ジャーナリストとしての訓練をつんだ。1986年に別のタブロイド紙、トディの編集者となり、1992年には古巣のミラーで政治部長となった。トディ時代からBBCのテレビニュース番組のコメンテーターとしても、高級紙の政治部長やサッチャー首相の伝説的元報道官バーナード・イングラム卿などと並んで定期的に登場し、鋭く、切って捨てるような表現でジョン・メージャーの保守党政権批判を展開していた。1994年、野党労働党党首トニー・ブレアの報道官として、ピーター・マンデルソンの推薦で、引き抜かれた。8万ポンドの年棒が半減するのを承知でこのポストを選んだキャンベルのほうにも、ブレアとニュー・レーパーに深い思い入れがあったことは容易に想像される。以来ブレアとキャンベルは切り離せない関係にあるといわれることになる。キャンベルが歴代の主席報道官たちとも、上述のサッチャーの伝説的主席報道官、バーナード卿とも明確に違うのは、1)定期的に閣議に出席する、2)ブレアに近いだけでなく、主要大臣、主要補佐官のグループ、「イナー・サークル」の中核にいる、3)官僚ではなく、ジャーナリスト出身であり、ジャーナリズムの反応と国民の反応を熟知していることである。しかし、違いはこれにとどまらない。主席報道官と新たに設けられた首相官邸の情報・戦略局長も兼ねるようになったのである。トニー・ブレアは首相就任以前から「センターを支配し、センターから支配する」ことを明確に目指してしていたのであり、そのセンターは端的に言えばブレアとキャンベルなのである。ケビン・トリスはこれを次のように述べている。

「官邸を出るとき、ブレアは常にキャンベルを伴っている。ブレアが演壇にたつときは必ず近くにキャンベルがいる。ブレアのスピーチ原稿は必ずキャンベルが目を通すか、書き直す。重要会合には必ずキャンベルを伴う。キャンベルの了承なしに重要決定を下すことはない。キャンベルの同席しない、あるいは承知していない政治的な会談を持つことはない⁴⁴⁾。」

たしかに、たとえば、2003年4月8日の北アイルランド、ハイボロウ城でのイラク戦争に関する米英首脳会談の写真は、キャンベルがブッシュ大統領とパウエル国務長官の間に座り、ブレア首相とストロー外相がライス補佐官とフライシャー大統領主席報道官を囲んで車座をつくって話し合いがおこなわれているのを示している⁴⁵⁾。それを見るとキャンベルはまるでブッシュ政権におけるライス補佐官とフライシャー大統領主席報道官の職務をブレア政権において一身に担っているようなのである。

「トニーは他の誰よりもアラステアの政治的判断を信頼

している」と匿名の官邸の内部関係者はカバナたちに語ったという⁴⁶⁾。政権発足の6ヵ月後、1997年の11月には首相官邸に戦略的コミュニケーション局が新しく設けられ、キャンベルが兼任することになった。これにより、キャンベルは首相官邸だけでなく、各大臣・中央省庁とメディアとの関係も一元的に管理することとなった。各大臣はメディアに登場し、インタビューを受ける時には事前に戦略コミュニケーション局の承諾を受けなくてはならない。この指示を無視した大臣は、キャンベルに説明を求められ、ペナルティを払うことになる⁴⁷⁾。その結果、「大臣たちは政府の政策の最新の展開をまるで奴隷のように、キャンベルが指示したとおりにインタビューで繰り返す。その逆ではない⁴⁸⁾。」

やがてブレア自身でさえ、キャンベルと話し合ってからでないと政治決断ができないともいわれるほどなった⁴⁹⁾。

4 - 3 成功と失敗

拙稿『A Study of Political Communication in British Mass Media』において、1998年の5月の天皇皇后両陛下英国公式訪問に際しての橋本龍太郎首相とトニー・ブレア首相がイギリス最大の部数のタブロイド紙サンへ寄稿した記事のディスコース分析が示したように、ブレア・キャンベルの政治コミュニケーション戦略のキーワードは「ブレア」と「ピープル」であった⁵⁰⁾。しかし、ブレア中心主義とポピュリズムが行き過ぎ、二人はそれぞれ「コントロール・フリーク」、「スピンの帝王」と批判されるようになった。確かにだんだんとポピュリズムの弊害、大衆迎合と大衆操作・情報操作の弊害と危険も見えてきた。ブレア・キャンベルの政治コミュニケーション戦略の要諦は、確信にあふれ明確なビジョンを持った若き政治指導者が、タイミングと媒体の特性を計算しつつしたうえで、内閣も、国会も、党も、官僚組織も飛び越えて、直接に新しい政策を国民に訴えかける(go for the public)。しかし、政策だけでなく、ブレアの確信、心情、ビジョン、宗教信条までを含めて、「総理大臣の心のうち」を説明することに政治的意義を見ようとする衝動は、ブレア政権に特有の政治過程の個人化であると、フォレイは批判する。しかもこの手法でキャンベルが得意分野としてきたタブロイド紙だけでなく、高級紙の世界をも支配することに成功してきた。それはフォレイのいうように高級紙の読者層に向けられた、以下の見出しにもよくあらわれていると言えるかもしれない。

Blair apologises to Ireland for potato famine (Daily Telegraph, 2 June 1997)

Blair vows to tackle tearaways (Daily Telegraph, 14 June 1997)

Blair pledges to low paid (The Guardian, 15 November 1997)

Blair acts on 'cronyism culture' (The Guardian, 13 July 1998)

Blair to hire 20,000 for millennium bug army (The Independent, 30 August 1998)

Blair invests secular vicars to save family (Sunday Times, 27 September 1998)

Blair offers advice to parents (The Guardian, 20 November 1998)

Blair bid to break Ulster peace deadlock (The Observer, 7 February 1999)

Blair tells Serbians to overthrow Milosevic's 'corrupt dictatorship' (The Independent, 5 May 1999)

Blair Battles to cast Britain in the role of world's conscience (Financial Times, 28, May 1999)⁵¹⁾

首相官邸と内閣府の補佐機能の強化拡大による権力の政権中枢への集中も政治コミュニケーション手法の高度化も、デニス・カバナとセアンソニー・セルダンが指摘するように、戦後の歴代総理大臣が帝国を失ったイギリスを成熟した近代国家にするために試みてきた長期的な流れのなかにあるというのは一面の真理をついていると言えるだろう⁵²⁾。しかし内閣府との緊密な連携で強化された首相官邸の補佐機能と高度な政治コミュニケーションの手法の結合によるブレア・キャンベルの中核からの支配とは、もはや伝統的なイギリスの内閣総理大臣という域を越えてアメリカ型の「大統領」のレベルに達していると言っているのかもしれない。

さらに、キャンベルに率いられた官邸の報道マシーン
はブレア政権最初の年に、76本のブレア署名記事を全国紙に寄稿し、掲載させることに成功した⁵³⁾。上述のタブロイド紙サンへの橋本・ブレアの寄稿もこの延長線上にあったのである。なかでもダイアナ妃の国民葬、コソボへのNATO軍の人的介入などは顕著な成功例に数えられている⁵⁴⁾。しかし、イラク戦争開戦の正当性を訴えるため、サダム・フセインの支配するイラクのもつとされる大量破壊兵器の脅威を誇張した、いわゆる首相官邸(ブレア・キャンベル)による「セックス・アップ」情報操作疑惑は深刻で、大きな失敗であった⁵⁵⁾。

官邸中心の、「大統領型の統治スタイル」と、時には政策そのものより政策を有権者に売り込むためにプレゼンテーションのほうを重要視しかねない、ブレア・キャンベルの政治コミュニケーション手法への批判はしだいに

強くなってきている。マードック系列のメディアの偏重は、BBCをはじめ、他のテレビ、新聞、雑誌メディアの反発、批判を招くこととなった。マンデルソン自身が、『ブレア革命』のなかでその危険性を明確に指摘していたにもかかわらず⁵⁶⁾、無視され、一方的にコントロールされていると感じている閣僚や大臣たち、エリート官僚、国会議員団、さらには労働党内からも批判を受けることが多くなってきたのである。

結び

1989年から2001年まで、筆者がイギリスで観察しえた末期のサッチャー政権、メージャー政権、ブレア政権はそれぞれに違った特徴を示していた。そのなかでも1992年のニール・ケノック党首の総選挙戦最終盤シェフィールドでの失敗とそれに続く予想外の敗北のなかからのブレア政権の登場には目を見張らせる思いがした。衛星テレビ、IT化時代の政治コミュニケーションの重要性を理解した24時間体制での労働党内での報道管制、行政各官庁への指導と介入、報道機関への戦略的アプローチは、イギリスの政治世界を一変させるほどの目覚しいものであった。第2章で見たようにそれらはクリントン大統領の補佐官たちとブレア首相の補佐官たちの相互学習の結果であった。キャンベル、マンデルソンら補佐官たちの働きなしには、労働党の政権の復帰もありえなかっただけでなく、北アイルランド問題の解決、EU諸国との関係の改善、貴族院改革、スコットランド・ウエールズ・北アイルランドの分権をはじめとする憲法改革、法と秩序・移民などの治安問題、教育・医療・年金等の改革を通じた新しい福祉国家の確立、第三の道を目指した政治行政改革を短期間に推し進めることも、二期連続のブレアの労働党政権もなかったと言っているだろう。イラク戦争を除けば、内政外交両面での成果は大きかったといえよう。

トニー・ブレアと参謀・補佐官たちはクリントン政権との交流から学び、グローバリゼーションと知価社会化を肯定した上で、旧来の社会民主主義と新自由主義の双方を超える、「第三の道」を目指して、労働党を改革し、「新生労働党、新生英国！」を唱え、まったく新しい選挙公約で総選挙を戦い、政権を獲得した。しかもそれらを次々と実行に移した。第3章、第4章で見たように内閣府を大幅に強化し、官邸との連結を緊密化し、官邸には史上初めての主席補佐官をおき、主席報道官に例のない権限を与えた。第二次ブレア政権では主席報道官キャンベルに情報・戦略局長をも兼ねさせたのである。これに対抗して、野党保守党首もこれまた史上初めて、主席補

佐官を任命し、また有能な主席報道官をスカウトした。ブレアと側近の補佐官たちが作り出す、スピードと統一性のある政策とそのプレゼンテーションは国民の支持を大きな支持を調達している。それゆえ、ブレア政権の成功の影でウィリアム・ヘグ党首の率いる、さらにそれに続いてマイケル・ハワード党首の率いる保守党は明確な選択肢を提示できず、党内の分裂の危険性に悩み、低迷し、チャールズ・ケネディーの率いる民社党にすら追いつかれそうな形勢である。もしイラク戦争の正当性をめぐる報道疑惑に端を発した党内外の批判を乗り切ることができれば、第三次ブレア内閣の可能性も充分にある。たとえイラク戦争が致命的となり、ブレアが首相の座を辞す事態となっても、ブラウン財務相が首相となり、自分の側近グループを引き連れて労働党政権を引き継ぐが可能性が高い。

しかし、第4章の最終節で論じたように、ブレア・キャンベルの政治コミュニケーション手法と統治スタイルにたいする各方面からの批判の高まりのさなか、イラク戦争報告書において致命的ともいえる問題を露呈した。キャンベルはイラク戦争開戦をめぐる大衆操作、さらには「軍事情報の操作」の厳しい批判的となり職を辞すこととなった。マンデルソンは政権の中枢からも、内閣からも離れ、現在はブラッセルにあるEU本部のコミッショナーに指名された。ミリバンドも官邸を離れた。センターは解体されたのである。そして、ブレア自身も閣議を重視する意向を示し、ある程度までは伝統的なイギリスの内閣総理大臣に戻ろうとしているように見える。しかし、主席補佐官はじめ、多くの補佐官はそのままであり、転出した補佐官たちが占めていた役職には新しい人材が充てられている。官邸を離れたミリバンドは内閣府大臣に昇格しているのである。人物は入れ替わっても側近の補佐官たちが形成する「大統領型」のブレア政権中枢の構造は概ねそのままである。それはブレア政権後も残っていく統治形態の特徴となるのかもしれない。主席報道官と情報・戦略局長の兼任は廃止された。それはブレア政権後もイギリスの内閣制度の統治形態の特徴となって残っていくように思われる。歴史的な大勝利を収めた1997年5月の総選挙の1年前、1996年にマンデルソンが描き、第一次ブレア政権の統治スタイルのオリジナル設計図である『ブレア革命(The Blair Revolution)』が、まったくなんの変更も修正もされずに第二次ブレア政権成立後の2002年に『ブレア革命再訪(The Blair Revolution Revisited)』として出版されたことがそれをものごとたっている。

謝辞

これは、一部、平成15年度学長研究費の助成を受けてできたものである。ここに記して感謝の意を表したい。

The West Wing のビデオをお借りし、また議論の相手となり、アメリカの事情を教えていただいた、鳥取環境大学の同僚、ニール・パート専任講師にも感謝の意を表したい。

注

- 1) 新生労働党のブレイン集団の拠点のひとつは、ブレア夫人の母校、現在ギデンスが学長をとつとめ、ジュリアン・ル・グラン、リチャード・レヤード、デイビッド・ヘルドが教えるロンドン大学政治経済学院(LSE)である。オックスフォード大学の出身ではあるが、デイビッド・ミリバンドもその一員である。アンソニー・ギデンス(1999)『第三の道』、佐和隆光訳、日本経済新聞、p.14-15。
Tony Blair (1998) *The Third Way: New Politics for the New Century*, The Fabian Society, London.
もっとも、ブレアとギデンスの「第三の道」の違いを指摘する論者もいる。たとえば、Andrew Chadwick and Richard Heffernan (2003) *The New Labour Reader*, Polity Press, Cambridge, p.14-15.
- 2) Lees-Marshment, *Political Marketing and British Political Parties*, p.137-140.
- 3) なかでも特に大きな働きをしたのはピター・マンデルソン、フィリップ・ゴールドとアラスデア・キャンベルである。
Dennis Kavanagh and Anthony Seldon (2000) *The Power behind the Prime Ministers*, London, HarperCollin, p.244-6.
- 4) Earl Reitan (2003) *The Thatcher Revolution*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham and Oxford, p.115.
- 5) 憲法改正(スコットランド・ウエールズ・北アイルランド分権、貴族院改革)とイギリスのヨーロッパ化(EU人権憲章の批准、ユーロ通貨圏への加入プログラム作成)などが主なものである。一般にイギリス人は自国をヨーロッパの一部とは見ない傾向がある。彼らが「ヨーロッパ」という時、ふつう「大陸ヨーロッパ(continent Europe)」を意味することが多い。
- 6) 機会均等を保障した上で、できるだけ市場原理あるいは競争原理の福祉、医療、教育への導入して、社会を活性化するのが政策の基本である。
- 7) ブラウンはスコットランドテレビの時事問題部門の責任者を3年間つとめた。またジョン・スミスの伝記をはじめ政治関係の著書がある。

- 8) Peter Mandelson (2002) *The Blair Revolution Revisited*, Politico's, London, p.236-242. 長く絶版になっていた Peter Mandelson and Roger Liddle (1996)*The Blair Revolution* がマンデルソンの長文の序文 (40 頁) を付して、新しいタイトルで再版された。
- 9) Lees-Marshment, J. (2001) *Political Marketing and British Political Party*, p.185. Reitan, *The Thatcher Revolution*, p.176.
- 10) Dennis Kavanagh, (1989) *Thatcherism and British Politics*, p.248.
- 11) Peter Hennessy, (1999) *The Blair Centre: a question of command and control*, Public Management Foundation, London, p.18 .
- 12) Kavanagh and Seldon (2000), *The Power behind the Prime Minister*, p.296.
- 13) Michael Foley (2000) *The British Presidency*, Manchester University Press, Manchester, p. 25.
- 14) Stephen Driver and Luke Martell (2002) *Blair's Britain*, Polity Press, Cambridge, p.15.
- 15) Foley (2000) *The British Presidency*, p. 5.
- 16) Reitan, *The Thatcher Revolution*, p.158.
- 17) Stephen Driver and Luke Martell (2003) ' New Labour: Politics after Thatcher ' in *The New Labour Reader*, Andrew Chadwick and Richard Heffernan (eds), p.159 - 160.
- 18) Foley, *The British Presidency*, p.4.
- 19) Foley, *The British Presidency*, p.5.
- 20) Stephen Driver and Luke Martell, *Blair's Britain*, p.15.
- 21) Kavanagh and Seldon, *The Power Behind the Prime Ministers*, p.245.
- 22) Foley, *The British Presidency*, p.6.
- 23) Peter Mandelson (1996) ' We will emulate Clinton ', *The Times*, 7 November.
- 24) Nicholas Jones, *Sultans of Spin: The Media and the new Labour Government*, Orion, London, p.71.
- 25) Michael Foley, *The British Presidency*, 97. ブレア政権のクリントン政権への近さは、以上の点にとどまらない。ブレアとクリントンの間には政策立案と選挙戦略の相互学習があっただけでなく、二人は個人的にも親しい。クリントンは 1997 年には現職のアメリカ大統領としてはじめて、首相官邸でのブレア内閣の閣議に出席した。2002 年、大統領を退いてからも、クリントンはブラックプールでの労働党年次大会に来賓として出席し、トニー・ブレアとその政権を称える演説をして、労働幹部・一般党员たちを魅了した。Caroline Kennedy-Pipe and Rhiannon Vikers (2003) ' Britain in the International Arena ' in Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Richard Heffernan and Gillian Peele (eds) *Developments in British Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, p.324.
- 26) Martin Smith (2000) ' Prime Minister, Ministers and Civil Servant in the Core Executive ' in *Transforming British government: Volume 1 Changing Institutions*, Macmillan Press, Basingstoke and London, p. 30-31. June Burnham and G. W. Jones (1993) ' Advising Margaret Thatcher: the Prime Minister's Office and the Cabinet Office Compared ', *Political Studies XLI*, p.299. Foley, *The British Presidency*, p.18.
- 27) 日本と同じくイギリスでも財務省はいつも権力の中心の一つではあるが、ヘネシーはブレア自身の言葉を引いている。Peter Hennessy, *The Blair Centre*, p.1. バーナムとジョーンズは官邸、内閣府の 2 中心説である。June Burnham and G.W. Jones, ' Advising Margaret Thatcher: Prime Minister's Office and the Cabinet Office Compared ', *Political Studies XLI*, pp.229 - 314. あきらかにブレアはライバルであるブラウンを特別視している。首相の座を譲った代償だという見方も強し、2 期目の途中での禅譲密約説もある。Jones, *Sultans of Spin* p.158.
- 28) House of Common, *Official Report*, 28 July 1998 quoted in Peter Hennessy, *The Blair Centre*, p.1.
- 29) Driver and Martell, *Blair's Britain*, p.27.
- 30) Foley, *The British Presidency*, p.318.
- 31) Jones, *Sultans of Spin*, p. 79, p. 152.
- 32) Kavanagh and Seldon, *The Power Behind the Prime Ministers*, p.259.
- 33) 竹下譲、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子 『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい、2002 年、55 頁。
- 34) Cabinet Secretary には英国大使館に問い合わせても定訳がないとのことであった。官僚のトップであり強いて言えば、日本では内閣官房副長官 (事務) に近い立場にある。ここでは 『イギリスの政治行政システム』(竹下譲他)にの訳語を採って内閣官房長官としておくが、日本の官房長官とは全く違う身分と役割を持つので注意が必要である。
- 35) しかし、ウィルソン卿はなぜか異例の短期間で引退し、2002 年 9 月からは、アンドリュー・タンブラー卿に代わっている。これには何か政治的な原因、たとえばブレアの側近グループとエリート官僚集団との確執が隠されているかもしれない。なぜならキャピネット・セクレタリーはもともと任期の長い役職であるからである。たとえば前職のロビン・パトラー卿だけでなく、1916 年に創設されて以来、初代の

ハンケイ卿がロイド・ジョージからチェンバレンまでの5代の内閣で22年つとめたのを筆頭に、もっとも短い任期のハント卿でも保守・労働両党にわたり4代の内閣で7年間在任したのである。保守党と労働党間の政権交代があった場合でも、イギリス政治の一貫性を保証するのは、官僚集団(ホワイトホール)だとされてきたからである。

- 36) Foley, *The British Presidency*, p. 311 - 312.
 37) Hennessy, *The Blair Centre*, p.9 - 10.
 38) Kavanagh and Seldon, *The Power Behind the Prime Ministers*, p.286.
 39) これに対抗して、野党保守党党首、ウィリアム・ヘイグも主席補佐補佐官を任命した。Kavanagh and Seldon, *The Power Behind the Prime Ministers*, p.296.
 40) John Rentoul (2003) 'Tony Blair' in *The New Labour Reader*, p. 294.
 41) Foley, *The British Presidency*, p. 186.
 42) 原題は'The West Wing'であり、イギリスでも人気を博していた。NHKが放映し、日本でもかなりの人気がある。2004年大統領選挙の民主党大統領候補指名レースに出たハワード・ディーンを思わせる、東部の州知事出身のもとで大学教師で、医者妻とする民主党大統領の政権中枢の動きをドラマ化している。
 43) Patterson, *The White House Staff: Inside The West Wing and Beyond*, p.140, p.147.
 Raymond Kuhn (2003) 'The Media and Politics' in *Developments in British Politics*, in *The New Labour Reader*, p.152. 石澤靖治『大統領とメディア』、文藝春秋、2001年、94頁。
 44) Kevin Toolis, 'The Enforcer', *The Guardian*, 4 April 1998, quoted in Foley, *The British Presidency*, p.187.
 45) Peter Stothard (2003) *30 Days: A Month at the Heart of Blair's War*, Harper Collins, Appendix.
 46) Kavanagh and Seldon, *The Power Behind the Prime Ministers*, p.259.
 47) Jones, *Sultans of Spin*, p. 209.
 48) Toolis, 'The Enforcer', quoted in Foley, *The British Presidency*, p.187.
 49) Kavanagh and Seldon, *The Power Behind the Prime Ministers*, p.382, note 7.
 50) Yoshiichi Kanaya (2004) 'A Study of Political Communication in British Mass Media' 鳥取環境大学紀要 第2号、pp.87 - 94.
 51) Foley, *The British Presidency*, p. 255.
 52) Kavanagh and Seldon, *The Power Behind the Prime Ministers*, p.294.

- 53) Rentoul, 'Tony Blair' in *The New Labour Reader*, p. 292.
 54) キャンベルは当初ちぐはぐだったNATO本部とアメリカ政府の戦争広報活動の調整にも乗り出し、「人道的介入」の正当性を西欧世論に訴え、成功を収めた。
 55) *The Sunday Times*, 24 August 2003.
 56) Mandelson, *The Blair Revolution Revisited*, p.239.

参考文献

- John, Bill et al. (1998) *Politics UK*, Prentice Hall, Hemel Hempstead.
 Norman Fairclough (2000) *New Labour, New Language*, Routledge, London.
 Michael Foley (2002) *John Major, Tony Blair and a conflict of Leadership: Collision course*, Manchester University, Manchester.
 Anthony Giddens (1997) *Sociology (third edition)*, Polity Press, Cambridge.
 Steven Ludlam, Martin J. Smith (eds) (2004) *Governing as New Labour*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
 Iain Mclean, Alastair McMillan (2003) *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford.
 R.A.W. Rodes (eds) (2000) *Transforming British government: Volume 1 Changing Institutions*, Macmillan, Basingstoke and London.
 Colin Seymour-Ure (2003) *Prime Ministers and the Media: Issues of Power and Control*, Blackwell, Oxford.
 Phillip Schlesinger (1991) *Media, State and Nation* Sage Publications, London.
 Philip Stanworth and Anthony Giddens (eds) (1974) *Elites and Power in British Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
 Peter Stothard (2003) *30 Days: A Month at the Heart of Blair's War*, HarperCollins, London.
 Bob Woodward (2003) *Bush at War*, Pocket Books, London.
 Hugo Young (1993) *One of Us: A Biography of Margaret Thatcher*, Pan Books, London
 浅野雅巳(2003)「9.11テロ英語報道に関するディスコース分析」、『時事英語学』XLII
 岡部朗一(1992)『政治コミュニケーション』有斐閣
 W.リップマン『世論』(上・下)掛川トミ子訳(1999・1998)、岩波文庫
<http://www.caninet-office.gov.uk/cabsec/2003>
<http://www.number-10.gov.uk>
<http://www.whitehouse.gov/>

(2005年2月18日受理)