慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	ウィンドルシャム卿著『コミュニケーションと政治権力』
Sub Title	Lord Windlesham : Communication and political power
Author	霜野, 寿亮(Shimono, Toshiaki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1970
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.43, No.12 (1970. 12) ,p.97- 102
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19701215-0097

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

Lord Windlesham

Communication and Political Power

Jonathan Cape, Thirty Bedford Square London, 1966, 288 pp.

ウィンドルシャム卿著

『コミュニケーションと政治権力』

1

マス・コミュニケーションを含めてコミュニケーションと政治権力の関係についての考察は政治学の中心的課題のひとつである。本書の冒頭にも引例されているように、すでにアリストテレスは『修辞学』において、統治に必要な手段としての説得の三方法を記述している。政治を理性に基づく議論を展開して合意を形成し、合意に依拠して自らを律する過程と形式的に理解するとすれば、議論すなわち政治への参加を意味する説得的コミュニケーションの駆使は直接に自己を律する権力、つまり政治権力に関連することになる。そしてコミュニケーション駆使の技術的利用可能性および利用技術の巧拙が、そしてさらに重要な要因である社会的政治的規制が権力との関連で語られよう。

そこでは、特定の状況の下で合意を生み出すためにいかなるコミュニケーションの形態が最も有効であるかが問われるとともに、合意の形成に関与する人達の範囲ともからんで、何が望ましいコミュニケーション形態であるかが問われなければならない。本書には、マス・コミュニケーションの発達した現代においてこのような問題を考察する場合に参考になると思われる幾つかの事例が英米を中心に扱われている。

2

本書の構成は六部十章からできあがつている。第一部は第一章からなり本書の総論にあたる部分で、政治的コミュニケーションの定義とそれに接近するための分析枠組が提示されている。著者によれば、政治的コミュニケーションはそうしなければ受け手がそのような行動をばしないであろうやり方で受け手を行動させようとする意図をもつて送り手から受け手に送られる政治的メッセージの意図的伝達である。この定義には、(1)政治的メッセージ、(2)政治的メッセージを伝達あるいは配布する方法、(3)受け手を特定の方法で反応させようとする意図の三要素が含まれている。メッセージについてみると、この定義では具体的なメッセージを伴わないと政治的説得を結果的にもたらしたとしても政治的コミュニケーションとはならないとされる点が目を引く。そして、この定義は、あらゆる政治的事

柄についてのすべてのコミュニケーションを扱うのではなく、政治権力の中枢近くで機能しているある限定された過程に焦点を定めることができるのだとしている。すなわち政治の意味がオークショットに従つて、一群の人々、特に国家を構成する一群の人々が一般的取り決めに参加する活動と規定され、国家社会の政治という場における政治的メッセージは国家の取り決めに関連するメッセージであるとされている。

次に、メッセージは想定された受け手の性格と伝達方法により影響を受けることが、またメッセージは情報伝達を目的とするそれと条件づけを目的とするそれの二つに分類され、両者を共に含むメッセージが説得には最も効果的であることが経験的に明らかであるとしている。続いて、(1)多くの場合さまざまに複製あるいは拡大されている政治的コミュニケーションの本質は一人の送り手、一つの政治的メッセージ、一人の受け手であること、(2)政治的コミュニケーションは本質的に党派的であるが伝達方法は本来中立的であること、(3)諸種の伝達方法は紙片からマス・メディアまで様々であること、(4)政治的コミュニケーションには大別して政府あるいは政党が国民に向つて行なうそれと政策決定に関連して政府内で、政党内で、特定の集団内で行なうそれに分類されることなどに触れたあと、次のような政治的コミュニケーションの分析枠組を提示している。(1)誰が何を確立しようとして誰に語つているのか。(2)その保護の下にコミュニケーションが作動している制度なり組織集団があるかどうか、もし存在する場合、集団の目的は何か、また権力はどこに存在しているのか。(3)実際の通路は何であるか。(4)誰がどのように影響されているのか。この分析枠組のうち(1)(3)(4)はラスウェルの分析図式として周知の分析視点に同じであり、この分析枠組の新味はコミュニケーションと政治権力の関連を追求する(2)の視点にあると理解されるが、我々にいま要求されているのはもつと具体的な、言わば実践的な分析手段であり、その点では少しばかり不満である。

第二部は四章からなる。第二章は一九五九年の総選挙に向けて保守党が行なつたコミュニケーション方式の説明である。第三章では一九六四年の総選挙に保守党の用いたコミュニケーション方式が概観されている。第四章、五章は、労働党における一九六一年の防衛問題の政策転換の際に、政策転換の推進力となつた党内集団の使用した、党内コミュニケーション方式が取りあげられている。著者はこれらの記述においてほぼ同一の説明方法を使用し、また一九五七年から一九五九年にかけて保守党が採用したコミュニケーション方式がその後の英国の政治的コミュニケーションの一原型を形成したと評価しているので、第二章のみを紹介することにする。

著者によればこのとき保守党が採択したコミュニケーション方式は広告でなくて宣伝である。なぜなら、広告が既存の事柄の説明であるのに対して、宣伝は将来の事柄についての承認の獲得であり、しかも特定の目的のために周到に計画された方法のうえに遂行されると考えられているからであるとする。つまりこのとき保守党の使用したコミュニケーションの目的は、対立者を含めた多数の人々に対し保守党が問題の真の解決に努力している姿を悟らせることであ

る。そしてこの目的達成のために次の活動が要請されたのである。(1)スエズ問題のあと意気消沈している中核党員の意気を鼓吹するために、党議長は選挙区協会の千人の活動的党員と個人的に接触し、二千人を党議長の党大会演説に集め、党大会最後の奉鈴の儀式を四千人が参加する熱狂的宣伝の場に変えた。(2)選挙民の、特に党の潜在的支持者の感情の深みに訴え、英国のすぐれた国民性の幾つかを保守党と結びつけることをねらい、党議長、首相、各大臣らの出席する各種集会が数多く開かれた。(3)調査の結果、人々の政治的情報源として会話や議論をかわした人が重要であると判明したので、オピニオン・リーダーである選挙区活動者は宣伝の中継を良くするよう指示されている。(4)選挙民を保守党支持・労働党支持・未決定の三部類に分け、保守党支持者には態度の強化を図り、労働党支持者には逆効果のおそれが強いので積極的働きかけはせず、未決定者には慎重な説得を試みている。保守党の用いた宣伝には記者会見、手紙、演説、マス・メディアの利用、各種出版物など十六種類の方法が使用されたが、著者はこれらのうちどの方法に誰がどの程度の責任を、あるいは機能的貢献を果しているかを比較考察し、保守党のコミュニケーション体系のなかで権力がどこに存在していたかを解明している。結論だけをみると、党議長・党副議長・政策諮問委員会・連絡委員会・首席広報官・調査部・保守党政治センター・国民諮問委員会と諸広報機関が宣伝に主として関係している。党指導者としての首相および党議長は十六の方法全部に責任を有し、いつでも党政策の変更を要求することが可能であり、また党の政策諮問委員会が政策論点とその提示様式に影響を与えることが可能であつたが、実際は副議長、連絡委員会、首席広報官に実質的な決定を下し行動する権威の集中していることが機能的順位（この図表は四四頁にある）から明らかであるとしている。

宣伝の効果に目を転じると、総選挙は保守党の勝利に帰したが、宣伝がどの程度の効果を生じたのかは詳らかでないという。だが、労働党の敗北はひとつには政治宣伝をしなかつたことにあると指摘しうる、としている。また、この政治宣伝の教訓は、第一に、保守党の支持者は選挙から次の選挙までの間の社会情勢と対応した政治的コミュニケーションの長期的効果によつて態度を決定していることである。第二の教訓は、政治宣伝は〝どのような方法で誰に何を〟という公式をしつかり把握していなければならないことだという。すなわち複雑なメッセージが種々の媒体を通して広範な選挙民に伝達されても効果は少ない。従つてこの限りで個人の影響力は大であると考えられる。また政治宣伝の場合も改変よりは補強効果を目ざすほうがより成功する、としている。

第三部にあたる第六章では、積極的な、情報の良く知らされた少数者の意見（質的）と消極的な、多くの人々に良くゆきわたつた意見（量的）という二つの世論の区別など世論の性格を簡単に論じたあと、英国のＥＥＣ加盟交渉に際して政府に働きかけた幾つかの機関とそれをめぐる世論の動態について考察がなされている。ＥＥＣ加盟については、加盟促進のコモン・マーケット・キャンペーンと加盟反対のアンチ・コモン・マーケット・リーグ（この両者については第二

部で使用されたのと同様の方法で説明が加えられている）を筆頭に幾つかの圧力団体が政財界の指導者層に働きかけている。また一般の人々に訴えるものには、政府の加盟政策を支持したデイリー・ミラーと政府政策に反対したデイリー・エクスプレスなどがあつたが、これらの影響力は極めて限定されたものであつた。それらがなしえたのはすでに態度を決定した人達に対する補強効果だけであり、態度未決定者をどちらか一方に傾斜させたと断定するのは困難であるとしている。

この期間ギャロップの調査によると全体として政府政策が支持されており、NOPによると加盟交渉の進展に応じて国民は賛成と反対の間を振幅している。この振幅を著者は次のように理解している。世論がある政策を支持するのはその政策が正しいか否かということよりも、遂行しうるかどうかに依存している。最も正鵠を射た政策であつても遂行できなければ意味がない。次善の策であつても遂行可能な政策を人々は支持する。だからEEC加盟に関する世論も、会談の進展につれて変化する加盟の見通しに対応して振幅をみせているのであると。この解釈が妥当であるとすれば、我々は著者および英国人にしみついた経験主義の深さをみせつけられたような気がしてならない。

第四部の第七章では、民主主義の根幹を構成する〝政府の行動を知る人々の権利〟がどこにまで及んでいるのか、またこの権利に対する慣例的制限の正当的根拠は何であるのかが、アメリカにおけるキューバ危機の報道と関連して考察されている。著者は、治安妨害・猥褻などの法的規制を除くと、権利への制限は安全・外交的優位・政治的優位・同調性に分類されるとする。まず第一にその公表が国家利益（特に国家の防衛に関して）を損なうことになる、あるいは外交上の駆引において優越する地位を失することになる情報は公開されず、国民には知らされない。国を守るのは政府の義務であり、秘密が最善の方法であると考えられるならば情報の公開を拒絶するのは政府の特権である。これは外交問題の場合も同様であり、またどの政治体系にも妥当するとしている。アメリカでは政府が与党に対する国民の支持を確保しようとして、政府に関連した情報が党の要職者から一部の人に向けて公表される場合がある。それはアメリカの政治家が多かれ少なかれロビストたらざるを得ないことによるのであるが、全国民が同時に政府の行動を等しく知らされていなければいけないという、知る権利と不可分の知る機会の平等に反することになるとしている。

同調性の問題は第五部の前半部、第八章においてアメリカ南部の保守主義と関連して論じられている。〝社会の鏡〟というのはアメリカのマス・メディアの好む言葉である。今、一つの立場がマス・メディアに反映され他が無視されるとき、そのわけはマス・メディアが社会と結合しているからだとメディアは説明する。そこでは同調性が情報に接する市民の権利を制限し、マス・メディアは政治的中立機関としての役割を越えて、政治的意見に直接影響を与えている。このことは一地域に一新聞しか存在しない場合とくに重要な意味を持つが、アメリカの大部分の都市はアメリカ社会全体の価値に志向

しているのでそれほど危険はない。しかしメディア・コントロールが徹底して行なわれ、ある程度外部からの情報を遮断している（全国ネットテレビ番組の排除など）南部では、その都市の世論が（特に人種問題について）一つの意見に強引に塗り固められてしまう危険があると、論じている。

後半の第九章ではテレビと政治世論のつながりが記される。著者は、政治的コミュニケーション媒体としてのテレビの意義は政治世論に与える放送内容の効果にあるとする。そしてテレビ放送の効果は放送内容とこれを包む多くの要因（多数の聴取者の様々な先有傾向など）に依存しており、効果は社会状況から独立しているのではない。テレビ放送が意見の改変をもたらすことはほとんどなく、多くの場合それは新しい論点を脚光し、それについての情報を配布する効果を、あるいはすでに人々が保持する意見を補強する効果を持つのであるとしている。

第六部にあたる第十章は本書のまとめの部分に相当する。著者は、政治的コミュニケーション研究者の課題はコミュニケーション過程の抽出にとどまるのでなく、それを政治体系内の権力行使と関連させて考察しなければならないとする。著者の作業説明としての政治権力の定義は、ラッセルの権力概念と、第一章で述べられた政治の概念とから導出される。政治権力は社会の配置に関連する領域での意図された効果の産出である。権力は社会にとつて好ましいもの、必要なものと理解され、ただその濫用誤用を防ぐために権力者は議論と合意に基づいて権力を行使する責任を負うのであるとされる。この責任を制度的に保障する場合、圧力団体、マス・メディア、組織政党は被権力者を権力者に接合するところの極めて重要な役割を演じる。最終的に権力を規制するのは世論であるが、世論は普通潜在的であり、何か問題が生じたとき始めて作用する消極的な力である。そしてこの世論に大きな影響を与えるところの政治的流行や、同調性にも注意が払われなければならない、としている。

次にコミュニケーション組織の性格が問題とされる。政治的コミュニケーションの主要通路――政党、圧力団体、マス・メディアー――はすこぶる複雑であり、技術的専門家を必要としている。広報の専門家はより多くの受け手にメッセージを伝達し、市民が政治に参加する機会の拡大に貢献している。だが注意すべきことは、専門技術者は一度コミュニケーション組織内に席を占めると、その技倆のゆえに政策の選択と政策の形成において発言権を要求するようになることであるという。彼らは政治的原理や権威によつて存在根拠を付与されているのではない。ただ技術提供のみによつて席に連なる専門家が、(1)広報資金の支出・伝達媒体の選択と利用、(2)政策論点の選択およびその受け手の選択という基本的な政策決定の二水準で勢力をふるい、実際の政策決定に参与してくると論じている。ついで、さらに重大なことは政治的コミュニケーションの権力的性格にある、と結論は述べている。民主主義の本質は人々の政治議論への参加であり、議論は競争的あるいは対立的意見が公表され、相互の検討を経てひとつの効果的な世論を形成することにあるのだから、政治的コミュニケーションは自己の立場を鮮明にすることが必要で

ある。このように政治的メッセージは特定の説得意図をもつて伝達され、またメッセージが伝達される方法はそのメッセージの効果に影響するので、政治的コミュニケーションは政治権力の行使であり、そのコミュニケーションに従う者は政治権力を所有あるいはその権力行使に参与することになる。そしてこの性格のゆえに我々は常に政治的コミュニケーション組織を、そしてそれと政治権力との関係を監視してゆかなければならない、としている。なお本書の末尾には、保守党ならびに労働党がキャンペーンに用いたメッセージが五つ収録されている。

3

著者ウィンドルシャム卿は保守党に関係する政治家であると共にインディペンデント・テレビにも関係がある。本書はそういつた彼の経験に基づいて書かれたと思われる部分が多く、まえがきで最近の英米の政治的出来事をコミュニケーションの視点から概観することが目的であると述べている。従つて表題からあるいは連想される、コミュニケーション行動から権力関係を分析解明しようとする最新の試みとは（その意図はあるものの）やや異なる内容である。そして批判めいて気がついた点をあげると、第一章で示された分析枠組が後で十二分に生かされていない感がある。またコミュニケーションと政治の関連、またはそのあり方についての体系だつた理論を提示していないのが不満を感じさせるが、それはないものねだりというべきであろう。

著者は英米両国においてコミュニケーションが政治に対してどのような影響を与えているかを豊富な事例を引いて説明すると共に、その落ちついた語り口の処々で政治家やコミュニケーションに従う者に警告を呈している。それらの多くはすでに多数から指摘を受け論じられている事項――例えばコミュニケーションの効果の分析はクラッパーの効果法則に合致している――なのであるが、常に例証を加えながら述べられると我々に強く訴えるものを持つている。本書から我々は多くの示唆を得ることができるであろう。また本書の第二部では、保守労働両党のコミュニケーション組織の構成や人間関係についてかなり詳細に記述されており、現代英国の政党政治の一面を理解するうえにも役立つと思われる。

（霜野寿亮）