

# キャンペーンと「イメージ政治」

—ポピュリズムの精緻化に関する考察—

工藤 郁子

(慶應義塾大学 SFC 研究所)

## 1. はじめに

マーケティング<sup>1</sup>と広報<sup>2</sup>の高度化は、政界にも及んでいる。候補者が当選し、または、政権を維持するためのコミュニケーション戦略がまず立案され<sup>3</sup>、その後、戦略に見合った主義主張や政策綱領が定められることも、後述するとおり、しばしば観察されるようになった。イデオロギーや理念ではなく、共感 (sentiments) に基づく動員が精緻化しつつあるように見える<sup>4</sup>。

世論や感情に訴えかける政治的キャンペーンは、ポピュリズムと評されることがあり、民主主義への悪影響が懸念されている。しかし、そのような批判がある一方で、近年の研究のなかにはポピュリズムの積極的側面に一定の評価を行うものもある。

そこで本稿では、政府や政党が積極的かつ精緻なメディア戦略をとっていることを国内外の事例を元に考察し、その広報活動の発達について概観する。次に、ポピュリズムを呼び起こす手法の精度向上が、民主主義や代表制にどのような影響を与えるか、その可能性について先行研究を踏まえつつ分析し、正負の側面を整理する。その上で、国民投票法に係る投票運動が行われた場合に起こりうることを描写し、将来の憲法改正の議論について、ひとつの視座を提示したい。

## 2. 広報活動の発達と「イメージ政治」の進展

### 2-1. 政治的キャンペーン

本稿にいう「キャンペーン」とは、特定の目的を達するため、意思決定者 (decision maker) へ影響を与えるべく多数に働きかけることをいう (工藤, 2013)。

冒頭で述べたとおり、商業的キャンペーンだけでなく、政治的キャンペーンも——企業広報やマーケティングの実務家からすると、その戦略や実践の一部が素朴に写る場合もあるかもしれないが——社会を動かしている。

例えば、政治的キャンペーンは戦争すら左右する。「民族浄化」で知られるボスニア紛争は、米国の PR 企業が仕掛けたキャンペーンである (高木, 2002)。もともと同紛争に対する国際社会の関心は低かった。しかし、国家 (ボスニア・ヘルツェゴビナ政府) と契約したルーダーフィン社のジム・ハーフが、報道機関や米国政府と信頼関係を構築し、情報を提供したことで、一地域の紛争はにわかに注目を集めはじめた。さらに彼は、クライアントにとって有利な事実を適切なタイミングで伝え、セルビア人による「民族浄化 (ethnic cleansing)」というフレーミングを用いて世界中の同情を集めた。結果として、ユーゴスラビア連邦への経済制裁やセルビア空爆などの武力行使を引き出したのである。

こうした政府や政党によるキャンペーンは、特に秘匿されているわけではない。プロパガンダのように情報発信者が「正しい」とする見解を一方的に表明するものではなく、広報活動として双方向性と自己修正性を有するものである。しかし、ときとして陰謀論として語られがちである<sup>5</sup>。

そのため、以下では、政府または政党のオープンで積極的なメディア戦略について、国内外の事例を元に考察し、政治的キャンペーンの近年の展開について概観する。

## 2-2. アメリカ

米国における政治的キャンペーンは、独立戦争にまで遡ることができる。トマス・ペインによって著されたパンフレット「コモン・センス」によって独立の世論が高められたからである。この傾向は総力戦体制下に引き継がれ、資源活用のためのプロパガンダとして駆使された。また、マスメディアによる合意形成と主体的動員が行われた<sup>6</sup>。

もっとも、政治的なキャンペーンにマーケティングの知見が導入されたのは近年になってからである。Snow (2003) は、第一次・第二次大戦期および冷戦期のメディア環境と、対テロ戦争期の連続性を指摘した上で、対テロ戦争期において、マーケティングが導入されたと指摘する。すなわち、J・ウォルター・トンプソン・ワールドワイド社とオグルビー&メーザー社のCEOを歴任したシャーロット・ピアーズが<sup>7</sup>、911テロの3週間後に、国務省の対外広報・国内広報 (Public Diplomacy and Public Affairs) 担当次官に就任し、アメリカのブランド化に取り組んだのである。

例えば彼女は、ムスリムであるアメリカ国民および中東諸国において消費者動向調査を行い、そうした「ターゲット・マーケット」に向けてコミュニケーションをとるよう指揮をとった。「価値観の共有キャンペーン (Shared Values Campaign)」の一環として、マッキン・エリクソン・ワールド・グループによって制作された映像などがその例である。そこでは、米国在住のレバノン系の母親やリビア系のビジネスパーソンが登場し、アメリカがムスリムやイスラム圏の生活習慣に寛容で、暮らしやすい土地であることが語られた<sup>8</sup>。

イスラム圏を「ターゲット・マーケット」としている時点で、アメリカがイスラム諸国をテロの温床と特定しているとみられかねないので根本的な失敗をしているとの評価もあるが (Snow, 2003)、そこで意図されていたのは、オープンさと積極性に基づく共感と信頼感の醸成であった。

以上は対テロ戦争期の米国における政府広報の事例についてだが、同時期の大統領選挙のキャンペーンにおいても、意識喚起や動員を行う手段として、マーケティングや広報の知見が用いられた。

例えば、2004年の大統領選挙では、ハワード・ディーン陣営が、ブロガー向けのイベントも行うなど、インフルエンサー・マーケティングを実施した<sup>9</sup>。また、マルチレベル・マーケティングを展開することで<sup>10</sup>、多階層かつ自己増殖型の草の根ネットワークを構築し、支持者の開拓と個人からの小口献金の獲得につなげている。また、ジョージ・W・ブッシュ陣営がマイクロ・ターゲティングの手法を用いて<sup>11</sup>、各選挙区の得票数の予想の精度を向上させ、選挙戦略に活かすことに成功した (平林, 2014)<sup>12</sup>。

2008年の大統領選挙におけるバラク・オバマ陣営では、マイクロ・ターゲティングの手法がさらに洗練された (Harfoush, 2009)。すなわち、年齢と性別などに基づく大まかな分類ではなく、居住地や年齢、クレジットカードの購買履歴など各種データをもとに、個々の指向性を細分化して集団を特定した上で、その選好を統計的に分析し、共感を抱くようなメッセージを発信するというものである。

例えば、若い女性が粉ミルクや玩具などを購入しており、アパート住まいなのであれば、教育と住宅ローンに関する政策に興味を抱く可能性が高いと推測できる。そうしたターゲットに対して、同じ子育て中の母親が、子供のために将来を見据え苦しい家計をやりくりして、公教育の充実を約束する候補に20ドルを献金したという体験を綴ったダイレクト・メールを送り、支持と政治献金を訴える。このような政治的コミュニケーションを各ターゲットに応じて設計できれば、共感を得やすく、効率的な選挙活動が可能になるのである。

さらに、オバマ陣営は、マルチレベル・マーケティングをオフラインでも促すべくひとつの基盤を提供した。それが、特設のソーシャルサイト「マイ・バラク・オバマ・ドット・コム」である。同サイトでは、支持者がアカウントを登録すると、通常のソーシャルメディアと同様に、支持者同士で交流できるようになる。それだけでなく、プロフィール欄に集会参加回数、戸別訪問数、献金額などに基づく貢献レベルが表示されるため、競争意識が働きやすい設計がされている。また、支持者に実行してほしいミッションが貢献度に応じて提示され、ミッションをクリアすると貢献レベルが上がっていくなど、ゲーム的要素も盛り込まれている。より積極的な参画を支持者に促す設計がされていたのである。

前述したマイクロ・ターゲティングとの組み合わせもある。マイ・バラク・オバマ・ドット・コムでは、支持者が自宅にいながら他の有権者に勧誘の電話ができる「フォン・バンク・ツール」が提供された。そこでは、事前に登録されたパーソナル・データや時差を考慮したマッチングがされており、東海岸に住む学生の支持者が勧誘の電話をかけるときは、自動で、東海岸の学生の有権者の電話番号が表示されるといった設計が行われていた。

### 2-3. イタリア

アメリカだけでなく、欧州でも、広報代理店やコンサルティング・ファームを活用し、世論調査やマーケティングによって選挙公約を立案する例がみられる。なかでもイタリアは、2度にわたって選挙制度の変更を行っており、それが政治構造と政治コミュニケーションのあり方を変える大きな要因となった。そこで、イタリアの選挙制度について概観しつつシルヴィオ・ベルルスコーニの政治コミュニケーションについて描写したい<sup>13</sup>。

イタリアでは、戦後から90年代初頭までほぼ選好投票を伴う比例代表制が採用されており、政党中心の選挙が行われてきた。しかし、1991年の国民投票の結果に基づき、下院議員選挙において、それまでの3～4票から1票に選好投票を削減した。これにより、政治的競争の「人格化」が強化された。さらに1993年に両院の議席のうち75%を小選挙区多数代表制による選出に変更した。そのため、この時期に、選挙にマーケティングの手法が導入されたといわれている（芦田，2009）。

こうした傾向を促進したのが、1994年に政界出馬宣言をしたベルルスコーニである。彼は、出馬前に、世論調査会社に知名度調査とフォーカスグループによる世論分析を依頼している。その結果、有権者が政治不信と既存政党に対する嫌悪感を有していることや、待望されている新たな指導者の人物像を析出した。その後、複数のメディア企業を傘下に抱え、ベルルスコーニ自身がオーナーを務める持株会社フィニンヴェスト社が、新たな世論調査会社の設立している。そして、同社のマーケティング局から多くの社員が出向し、日々電話世論調査を行った。その分析結果は1日おきにベルルスコーニに報告され、キャンペーン戦略に反映された。

ベルルスコーニが設立した政党「フォルツァ・イタリア」は、彼が所有していた広告代理店プブリタリアが母体となって組織された。例えばベルルスコーニは、プブリタリアの社長デッレットリに両院小選挙区候補者のヘッドハンティングを命じている（村上，2014）。世論調査結果に基づく理想的なプロフィールを選考基準として、計276人の候補者が擁立された。

2005年、両院議員選挙制度が比例代表制に改正され、議席配分が（選好投票のない）拘束名簿式比例代表制になった。このため、全国レベルでの政党の力が強まるとともに、選挙運動は大規模なマスメディアにさらに依拠することを余儀なくされ、さらに、各党の全国的リーダーの人物像に関心が集中した（芦田，2009）。つまり、政党・有権者間のリンケージは弱体化し、主要政党の多くは、基本的にもはや組織政党ではなく、政党指導者を軸とした「選挙プロフェッショナル政党」になったとされている（伊藤，2008）。ベルルスコーニの選挙キャンペーンを実行するために2005年に設置された「青いエンジン」でも、選挙広報のプロフェッショナルとしての民間の専門家が、再び大きな役割を果たした（Cacciotto, 2006）。

### 2-4. 日本

では、日本の現状はどうだろうか。1996年以降、衆議院で小選挙区比例代表並立制が導入された結果、派閥が弱体化し党執行部の権限が強化されこともあり、全国的リーダーの人物像への関心の集中が相当程度進行している。この点においてイタリアとの構造的類似性を指摘できる。また、「選挙プロフェッショナル政党」としての側面も観察されうる<sup>14</sup>。例えば、自民党と電通の関係性は、戦後最初の総選挙に遡ることが可能であり（田原，1984）、それ以来、密接な提携が続いている。2005年頃からは、ブラップジャパンとの関係性も構築され、「郵政選挙」というイシュー・マーケティングを通じての政治キャンペーンを主導された。設定したアジェンダに沿って選挙戦が進めば、勝利が必定になるようコミュニケーションを設計したのである（世耕，

2006)。

野党に目を転じると、民主党は博報堂と契約しており、また、2003年の国政選挙以後は広報代理店フレイシマン・ヒラード・ジャパンによって「年金選挙」「マニフェスト選挙」などが提案されている(西田, 2013)。

そして、2013年の参議院選挙において、インターネットを用いた選挙運動である「ネット選挙」が解禁となったが、そこでは自民党の組織力と戦略性が示されていた。すなわち、自民党本部は、インターネットを活用した選挙活動を推進する特別チーム「Truth Team (T2)」を発足し、立候補予定者79名に対するソーシャルメディア上での評判などを監視して誹謗中傷や風評被害への対策を行った。また、候補者に配布したタブレット端末に、ソーシャル・リスニングのレポートを日々配信したのである<sup>15</sup>。レポートは、毎日配信され、世論調査やソーシャルメディア等の分析結果だけでなく、街頭演説などで発信すべきメッセージも簡潔にまとめられていた。なお報道によれば、T2には、広告代理店やPRファームのほか、技術支援として、日本マイクロソフト、セールスフォース・ドットコム、ホットリンク、NTTコム・オンライン・マーケティング・ソリューション、ガイアックス、パースペクティブ・メディアのIT企業6社が参画していた(玄, 2013)。

このように、上記の事例における政府や政党は、「勘と経験と思い込み」だけでなく、データに基づいて、共感を集め世論を動かしてきたのである。

### 3. ポピュリズムの精緻化

#### 3-1. 政治の市場化

上記でみてきた政治的コミュニケーションは、理念によって政策を導出し支持を募るといった政策・合意形成の流れとは、やや異なっている。世論が重視しているテーマや共感を集めやすい人物像をマーケティングによってあらかじめ特定し、それをもとに自らの公約や政策を作り上げていくものであり、高度なマーケティング戦略を駆使してイメージの浸透を図るものであるといえそうである(吉田, 2011)。

こうした現象を「世論調査支配 (sondocrazia)」という(Calise, 2010)。選挙に勝利することを目的とし、選挙戦ではたえず世論調査の数字を参照しながら、セールスポイントの力点を変えたりキャッチフレーズを調整したりする。選挙市場で消費される最大の資源(resource)は、生身の候補者であり、その有効利用を図るために組織や資源の総力が投入される。候補者は何よりもまず良き伝達者(communicator)でなければならず、人々にメッセージを受け取ってもらえるだけの信頼や魅力を備えていなければならない。

しかし、そもそも公共政策は、利害対立を前提とした、利益集団間の相互作用と政府による調整の産物である(Bentley, 1908)。政治の役割が、利益や価値観の対立を不十分ながらも調整し集合的社会的決定をする点にある以上、公約や政策は自身の立場(positions)や政治的決意の表明であるはずである。そのため、利益や価値観を反映した立場を所与とするのではなく、世論の動向に応じて候補者自らが柔軟に立場を調整するというのは、主客が転倒しているようにみえる。

#### 3-2. ポピュリズムへの懸念

上記のような、候補者等のマーケティング戦略によって政治の役割である調整・決定機能が変容しているかにみえる状態について、民主主義の「落とし穴」のようなものだとする見立てがある(Prospero, 2003)。この見解に立つ論者は、グローバリゼーションの進展にともない、市場原理が唯一勝利を収めたことによって脱政治化(spoliticizzazione)が進行していく過程で、「落とし穴」が生じているとする。当該論者は、ベルルスコーニのような政治家が政治や代議制を破壊し、公共空間を私的利益の餌食にすることで公共性の否認をしているとして、政治の市場化を強く批判する。また、受動的な消費者となった有権者自身が「反政治(antipolitica)」の基盤となりかねないとの懸念を、上記のような見解をとる論者は示している(Prospero, 2003)。これは、公共圏や代表制の機能喪失のおそれを指摘するという点で、ポピュリズム批判の一種ととら

えることができる。

ポピュリズムとは、民意を政治的に実現しようとする運動及びその観念、または、レトリックを使って人々に訴え政治的な目的を達成することをいう（吉田，2011）。それは、否定の政治であり、個人主義、文化的多様性、法の支配、経済的リベラリズムなど既得権益を支える権力構造打破するために、「我々（人々）」と「彼ら（人々以外）」の分断をもたらしがちである。そのため、否定的、情動的、分断的、反知性的であると懸念されることが多い。

そして、ポピュリズムは、政治不信と民主主義の機能不全感があるときに、「民主主義の理想と現実の隙間」に生じるといわれている（山本，2011）。政治不信の原因が現代の社会的な構造に由来するものであるとすれば、「民主主義の理想と現実の隙間」は常にその淵をのぞかせていることになる。

### 3-3. ポピュリズムの効用

他方で、イデオロギー対立が終わったポスト・モダンの時代における新しい一般的傾向として、政治の市場化を肯定的に評価する見解もある（Gibelli, 2011）。この見解は、自由民主主義的な政治市場にマーケティングを導入することによって、政治と市場が統合された「広告による全体主義」（totalitarismo pubblicitario）が成立する可能性を指摘する。

では、何がポピュリズムへの評価を分けているのであろうか。ポピュリズムの評価は、「近代民主主義」すなわち「自由と民主の結合」をどう捉えるかに由来するものである。人権の擁護、権力の制限を重視する自由主義（liberalism）の伝統からはポピュリズムを警戒する言説が生まれ、被治者と統治者の一致、人民の直接的な政治参加といった民主主義の伝統からは、ポピュリズムに肯定的な言説が生み出されることになる（山本，2011）。つまり、ポピュリズムは民主的価値と表裏の関係にある。

一般論としては、政治的キャンペーンはその内容によって、民主主義を歪めることもあれば、逆に、民主主義を助け、また、民主主義そのものを構成することもある（工藤，2014）。その主たる効用は、いかなる社会秩序も偶発的に構築されたものであることを暴露する点にある（山本，2012）。キャンペーンは、既存の決定・政策に対する反対として生起されることもある。もちろん、上述した事例でみてきたとおり、政府や候補者などが行うキャンペーンもあるが、多数派や主流派に違和感を持ち、キャンペーンをはじめるとい個人・組織も存在する。そうしたキャンペーンでは、新しい政治的イマジナリーを創出し、硬直した対立の境界線をあらためて引き直すこともありうる。

しかし、市民や民衆による政治的キャンペーンに効用の議論が妥当するとしても、政府や政党が行い、選挙等での自己の勝利を目的とした政治的キャンペーンに妥当するかはなお疑問がある<sup>16</sup>。

### 3-4. 政治キャンペーンと代表

政府や政党が行う政治的キャンペーンにおいて、「代表」<sup>17</sup>をどう考えるべきかという問題も生じる。そもそも代表と民主主義は異なる出自をもつが、近代において、両者は「代表制民主主義」として邂逅した。民主主義は、ギリシア的な都市国家市民の直接参加を基礎とした古代の意味から、国民国家を前提とする統治者と被治者の同一性を擬制する近代的意味に転換したのである（Dahl, 1989）。

こうした背景により、代表される者と代表する者の接続に関する理解は、命令委任と自由委任に分かれることになる。命令委任の短所は、選出母体の指令に拘束される結果、部分最適を超えて社会全体の利益を目指すことが困難になってしまう点にある。他方で、自由委任を選んだとすれば、利益集団が暗躍し密室で妥結が行われることになりかねない。そのため、多様な利益集団の利害が代表されることを前提に、最終的に多数決を行うことが望ましいという考え方ができる（声部・高橋，2015）。加えて、選好の入力過程を選挙以外にも複数用意することが、統治者と被治者の同一性というフィクションを維持することに寄与するとされる（鶴飼，2015）。

政治的キャンペーンは、多数の賛同を集めるべく多様な利害を代表できるよう政策目標や主張を調整する場

合があることは、前述したとおりである。ただし、それが選挙という契機において発露するとしても、命令委任や自由委任における議論で前提とされてきた、代表としての立場を得てからの局面とは異なっている点を留意する必要がある。つまり、代表を選出する過程においても、マーケティングまたは広報の手法が政治的キャンペーンに応用されることで、選出母体の指令に拘束されずに、結果として部分最適を超えた社会全体の利益を反映する可能性がある。これは自由委任の長所と類似している。そして、ポピュリズムを刺激する手法の精度が向上するほど、個々の選好がきめ細やかに把握される結果、利益の総体を把握することができるようになる可能性がある。それは、従前の年齢性別といったセグメント単位の大まかな理解ではなく、各個人の選好に関する情報の分析である。また、政党や候補者の選択という定式化された意思表示だけでなく、政治にまつわる様々な選好が集計される。

他方、世論の把握や政策決定に至るまでの判断プロセスが必ずしも公開されておらず、不透明であるという課題がある<sup>18</sup>。これは自由委任の短所に通じている部分があるものの、擬制の維持という観点からは致命的となりうる。代表選出過程における政治的キャンペーンは制度化されておらず、また、少なくとも当該過程においては熟議が行われているとはいえない。

熟議が行われていないとすると、Sunstein (2002) が重視するところの、大衆の欲望を「フィルタリング」する機能が弱まるおそれがある。直接民主主義よりも間接民主主義を積極的に採用したとの立場に立ち、国民とその代表者間の討議と、国会における代表者間の討議という2つの討議プロセスによって、「大衆の情熱や偏見」を濾過すべく、公共の利益を促進する政策と国民との間にフィルターを設けることを憲法が想定しているとするならば、政治的キャンペーンによって討議と熟慮の「1段階目」が空洞化していく事態は看過し難いといえる。

もっとも、間接民主制よりも直接民主制を指向する立場や、日本国憲法上も直接民主制が肯定されている地方自治については<sup>19</sup>、上記の懸念はあたらないうことになるかもしれない。

## 4. 国民投票への示唆

### 4-1. 国民投票とポピュリズムの相関

最後に、国政上も直接民主主義が予定されている国民投票 (referendum) との関係について検討する。

まず指摘しておきたのは、国民投票とポピュリズムの相関関係である。国民投票は「ゲームの規則」すなわち制度の変更により代表制のプロセスを変革する可能性がある。例えば、イタリアの政治改革は、小選挙区制導入を切り札として政権交代可能な状態にしようとするものであった。その第一歩を与えたのが1991年の国民投票であり、選挙制度改革を決定的としたのは1993年の国民投票だった (村上, 2014)。そして、国民投票によって政党民主主義の解体が引き起こされ、「民意の勝利」が生まれ、イタリアでパーソナル・パーティが成立するきっかけとなった (Fedele, 1994)。「民意の勝利」は劇場政治やメディア・ポピュリズムと容易に結びつくことになった。

アメリカも1970年代には予備選挙の普及とともに「候補者中心の選挙運動」 (candidate-centered campaign) が定着していた。こうして「永続的な選挙運動」 (permanent campaign) の時代が始まり、世論調査が民意の変動を知る有力な武器となった (村上, 2014)。

そして前述のとおり、マーケティングの手法が活用されるようになり、組織政党は政党指導者を軸とした「選挙プロフェッショナル政党」に変貌している。ポピュリズムを刺激する手法の精度が向上した結果、個別の政策でも「民意の勝利」が及ぶようになりつつあるのである。

### 4-2. 予期される投票運動の姿

日本においても、その素地はすでに用意されている。国民投票に係る投票運動は、国民投票法によって規律される。理念型としては、制度変更とその理由を周知し、その内容を理解し、是非について一票を投じること

が期待されている。しかし、例えば憲法改正が問われるのであれば、政党も政治的キャンペーンを展開することが予期される。政党等による憲法改正案の広報のための放送に関する規定（同法 106 条）などによれば、法令上も政党による関与が予定されているといえる。

国民投票法は、公職選挙法の条文を多数準用しつつも、公職選挙法上の規制に比べて制約が緩やかになっている。例えばそれは、当日の運動が可能であるなどの投票運動のあり方やポスターの枚数等への非制限性などに現れている。

また、構造上の問題もある。国民投票は「候補者なき選挙」である（西田，2015a）。公選法は、政治家や政党、関係者による贈収賄や売買収を防ぐことに重きを置いている。しかし、国民投票法に係る投票運動では、候補者は存在しない。そのため、政党やその関係者にとってみれば、規制を謙抑的に解釈し運用するインセンティブが働きにくいといえることができる。また、広告代理店や広報代理店にとっては、国政選挙とは異なるビジネスチャンスに映るだろう。世論調査などマーケティングや広報の知見と技術が駆使され、データに基づいて、共感を醸成し世論を動かすであろうことは想像に難くない。

2015 年 6 月に行われた大阪都構想の是非を問う住民投票は、大都市地域特別区設置法に基づいていた。そして、大都市地域特別区設置法と国民投票法は、全体の構成が類似している。そのため、憲法改正の国民投票を先取りする景色であり、その縮図でもあるとの指摘がある（西田，2015a）。大阪の住民投票において見られたような、相当程度の資金と体制を整えた投票運動が、国民投票の際にも全国規模で展開されることになると予想される。

#### 4-3. 共感と討議

日本国憲法が間接民主主義を積極的に採用したとの立場をとるとしても、直接民主主義を採れないのでやむを得ず間接民主制を採用したとの立場をとるとしても、例えば、憲法改正のような重大な政治決定について、討議と熟慮が求められることには異論がないだろう。しかし、それが実行できるかについては、諸外国の例をみても、心許ないところがある。

キャンペーンとは動員であり参加を誘発させるものである。その前提となるのは、いかなる意見も一つの立場ないしは一票として等しく尊重され、それらの集計こそが民主的な結果だとみなされるという選挙や多数決の仕組みである。すなわち、キャンペーンは、より多くの「数」を集めた利益が実現されるという現状の上に成り立っている。これに対して、熟議制民主主義は、政治を熟議の過程とすべきとしている。私的利益に基づく主張がなされること自体は否定されないが、その妥当性が熟議において吟味され、他の見解を踏まえて自己の主張を見直していくことが期待されている（田村，2014）。

政治的キャンペーンに討議と熟慮をもたらす方策のひとつとして、ジャーナリズムによる監視と議題設定が考えられる（工藤，2014）。政治的キャンペーンが世論を動かし多数の支持を獲得するにあたっては、マスメディアを介した広報活動が非常に重要になってくる。その契機をとらえて、ジャーナリズムとしてのマスメディアが取材を行うことで、十分な情報を引き出し、論点を整理した上で、カウンターパートとの理性的な対話を促すことが考えられる。

もっとも、高度化する政治マーケティングやパブリック・アフェアーズ<sup>20</sup>に関する知見がジャーナリズムの側に十分備わっておらず、十分な監視機能を果たせていないのではないかとの懸念もある（西田，2014）<sup>21</sup>。

実現にあたって重要になるのは、データに基づく「共感」の醸成である。政治的キャンペーンによって紡ぎだされるイメージは、同調者や消極的追随者などを通じて世論を左右する。そのため、従来の様式である、外側（思想を異にする外部のコミュニティ）からのイデオロギー的批判は、たとえ理論に基づいており、一定の妥当性があるとしても、まさに外側からの声であるゆえに、内側（思想を同じくするコミュニティ内部）の実感から遊離し、そのイメージを変える力に乏しい。しかし、同じコミュニティでも、中心部と周辺等は均等でなく、境界領域の状況はかなり流動的である。そして、中心部から遠いところほど、異なったイメージの交錯にさらされ、それだけイメージの自己累積作用は阻まれる（丸山，1964）。集団分極化（group polarization）

が抑制され、思想を異にしているコミュニティに対する共感が芽生える可能性が広がる。

ジャーナリズムは、思想を異にするコミュニティとも実感を分かち合いながら、コミュニケーションを図り、イメージの自己累積による固定化をたえず積極的に突き崩す役割を担うことができる。政治報道で重要な位置を占める世論調査は、マスメディアの得意分野であることからすれば、データに基づく共感の醸成もまた可能であるように思われる。

これが実現すれば、討議と熟慮を方向付けることも見えてくるだろう<sup>22</sup>。非制度的な熟議の実践がマクロな熟議の効果を生じさせ、全体として制度的な熟議的民主主義に接続する可能性が指摘されているが（田村，2008）、たとえマスメディアが政治的キャンペーンへの対抗策として共感を醸成し動員を行って、結果として報道自体が政治的キャンペーンとなるとしても、また、それが非制度的であるとしても、マクロレベルで討議と反省がもたらされるのであれば、全体として熟議を構成しているとみなすことができる。

## 5. 結語

現在の政治的キャンペーンには問題や懸念点がある。しかし、キャンペーンを根絶しようにも、許されるキャンペーンと許されないキャンペーンを明確に法律等で書き分けることは困難である。政治的キャンペーンを支える民間企業の動向を止めることも現実的でない。さらに、すべてのキャンペーンを禁止してしまえば、正当な活動が不当に抑圧されることになる（工藤，2014）。

公職選挙法よりも制約の少ない国民投票法に係る投票運動が行われた場合に生じうるであろう「民意の勝利」もまた、同じ問題を抱えている。本稿では、政府や政党による政治的キャンペーンのもつ可能性と懸念点を民主主義や代表制の観点から整理し、討議と熟慮を促すためのひとつの視座を提示したが、例えば、ポピュリズムを刺激する手法に関する定量分析、憲法や地方自治への影響についての検討など、残された課題は多い。

## 注

- 1 本稿において「マーケティング (marketing)」は、製品および価値の創造と交換を通じて、そのニーズや欲求を満たす社会的・経営上のプロセスを指す (Kotler, 2013)。広報が関連する Promotion (プロモーション) のほか、Product (製品)、Price (価格)、Place (流通) などに各戦略が含まれる。
- 2 「広報 (public relations)」の定義については種々の議論があるものの、本稿ではさしあたり、個人や組織体が目的を達成するために行う、倫理性、双方向性コミュニケーション、自己修正を基本とするリレーション活動をいうものとする (井之上, 2015 を参照)。キャンペーンは、「意思決定者へ影響を与えるべく多数に働きかけること」であるため、広報にあたる場合もある。ただし、倫理性と双方向性はキャンペーンの要素ではないため、両者を欠くような行為もキャンペーンに含まれる。
- 3 「コミュニケーション (communication)」についても様々な見解があるが、本稿では、広報やキャンペーンなどの目的論的な成果指向的な行為のみならず、了解指向的に相互主観的に調整する行為も含むものとする (ハーバースマス, 1985 を参照)。
- 4 「動員」と民主主義との関係、また、「参加」概念の対比については、山本 (2015) を参照のこと。
- 5 例えば、『週刊金曜日』取材班、『増補版 電通の正体—マスコミ最大のタブー』、金曜日, 2006、川端幹人、『タブーの正体!—マスコミが「あのこと」に触れない理由』、ちくま書房, 2012、本間龍、『電通と原発報道—巨大広告主と大手広告代理店によるメディア支配のしくみ』、亜紀書房, 2012、丸山重威、『安倍壊憲クーデターとメディア支配—アベ政治を許さない』、あけび書房, 2015、『『安倍政治』のメディア支配』、週刊金曜日 1069 号, 2015 などの文献は、検証に耐えうる記述も多いものの、広告代理店や政府の「メディア支配」と「情報操作」を前提とする記載もあり、こうした記述に基づくであろう憶測や風聞等がインターネット上で見られる。なお、陰謀論全般とインターネット上のコミュニケーションの関係については、田中聡、『陰謀論の正体!』、幻冬舎, 2014 も参照のこと。
- 6 これは総力戦体制下の各国で観察される現象である。
- 7 本稿では、広告代理店または広告代理店に属していた者が行った事例も扱っているが、これは、行為主体ではなく行為自体に着目しているためである。
- 8 国務省はこの「ドキュメンタリー」をラマダン期間中にイスラム圏で放映しようとしたものの、エジプト、レバノン、ヨルダン各国は他国の宣伝目的のコマーシャル放送は認められていないとして、広告の放映を拒否している。また、アルジャジーラでの放送については、広告料が高額であることを理由に見送られた。
- 9 「インフルエンサー・マーケティング (influencer marketing)」とは、ターゲットとなるコミュニティやセグメント内の消費者等に影響を与える個人または組織体 (インフルエンサー) を識別し、当該インフルエンサーと連携を図ることで、主として口コミ (word of mouth) やソーシャルメディアなどを介してイメージや評判の形成を図るものをいう (Brown & Hayes, 2007)。
- 10 「マルチレベル・マーケティング (multilevel marketing)」とは、販売員が他の販売員を勧誘することによって多階層の営業組織を形成しながら、商品の販売活動を行うものをいう (Xardel, 1993)。

- 11 「マイクロ・ターゲティング (micro targeting)」とは、ターゲットとなる人々のデータを詳細に分析し、細かくセグメント化することによって、対象とする個人に関する情報を詳細に分析し、嗜好や行動パターンを把握することでより効果的な戦略を構築する手法のことをいう (Jiang & Tuzhilin, 2009)。
- 12 もっとも、ディーン陣営のインフルエンサー・マーケティングによる資金集めも、ブッシュ陣営のマイクロ・ターゲティングによる票読みも、大勢に影響を及ぼすほどではなかったといわれている。
- 13 本稿では言及しなかったが、フランスのニコラ・サルコジとベルルスコーニの類似性については、吉田 (2011) などが示している。
- 14 以下では国政における事例を紹介したが、「選挙プロフェッショナル政党」は地域政党においても観察することができる可能性がある。とりわけ、「大阪維新の会」に関する分析・評価については今後の課題である。
- 15 「イメージ政治」をめぐる自民党とマスメディアの攻防や「政治のメディア戦略」、「メディアの政治戦略」について、詳細は西田 (2015b) を参照。
- 16 本稿ではあまり言及しなかったが、市民や民衆による政治的キャンペーンについては、内容にもよるが、ポピュリズムの効用が妥当することが多いと考えられる (工藤, 2014)。
- 17 本稿において「代表」は、ある者が物理的には不在である場に存在するという擬制をいうものとする (Laclau, 1996)。
- 18 キャンペーンの研究は、しばしば疑問とされるポピュリズムの代表成立手続の問題 (鶴飼, 2012) にも参考になると考える。
- 19 日本国憲法において保障される地方自治の性質について、地方自治という歴史的・伝統的制度の保障であると位置づける制度的保障説が通説とされる (樋口ほか, 2004 および野中ほか, 2001)。また、同憲法 92 条における「地方自治の本旨」には、住民自治と団体自治の 2 つの要素があるとされ、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素である住民自治のみならず、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素としての団体自治も含むとされる (芦部・高橋, 2015)。
- 20 本稿におけるパブリック・アフェアーズとは、自己に好都合なルールを獲得するべく、公正、透明な方法で交渉し、合意を形成することを意味する (西谷, 2011)。パブリック・アフェアーズは「公正」「透明」な方法をとるため、マスメディアを介した世論形成や公開の場におけるイシュー喚起などを主軸とするため、政府・議員・行政機関などと関係性を構築し直接的かつ非公開に交渉する形態のロビー活動やガバメント・リレーションズは含まれない。なお、キャンペーンの概念は、パブリック・アフェアーズを含むものの、公正や透明を要素としないため、「意思決定者」へ「影響」を与える手段としての非公開の交渉なども排除しない。
- 21 なお、米国では政権交代の度に、政策マーケティングの専門家が政府から民間に、また、民間から政府へと転身しており、この「リボルビングドア (回転扉)」が、情報の非対称性を緩和している。しかし、日本においては人材の流動性は低く、政党、特定の事業者、利益団体などの関係性が固定化しているという現状がある。
- 22 このほか、行動経済学の知見に基づき「ヒジで軽く相手をつつくように」、初期値や選択肢などを適切に設計することで、妥当な選択を促すというナッジの利用も想定される (Thaler&Sunstein, 2008)。なお、田村 (2011) は、ナッジのある種のパターンリズムは民主主義に矛盾しないとし、むしろナッジのような「適切な仕掛け」は熟議民主主義に必要であると指摘する。

#### 【参考文献一覧】

- 芦田淳, 「イタリアにおける選挙運動規制の現状とその問題点—テレビによる選挙運動を中心に—」, 『選挙研究』 25 卷 1 号, 2009, p.119-129
- 芦部信喜著; 高橋和之補訂, 『憲法 第六版』 岩波書店, 2015
- Bentley, A. F., *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1908
- Brown, D.; Hayes, N., *Influencer Marketing: Who really influences your customers?*, Routledge, 2007
- Cacciotto, M., *All'ombra del potere: Strategie per il consenso e consulenti politici*, Firenze, Le Lettere, 2006
- Calise, M., *Il partito personale: I due copri del leader*, Roma, Laterza, 2010 (邦訳: 村上信一郎, 『政党支配の終焉—カリスマなき指導者の時代』, 法政大学出版局, 2012)
- Dahl, R. A., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989
- Fedele, M., *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994
- Gibelli, A., *Berlusconi passato alla storia*, Roma, Donzelli, 2011
- 玄忠雄, 「ニュース - 自民党がネット選挙の専任チームを発足、口コミ動向は候補者に毎日レポート」, ITpro, 2013, <http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20130619/486383/> (2015 年 12 月 30 日筆者最終閲覧)
- ユルゲン・ハーバース著; 河上倫逸訳, 『コミュニケーション的行為の理論上』 未来社, 1985
- Harfoush, R., *Yes We Did! An inside look at how social media built the Obama brand*, San Francisco, New Riders, 2009 (邦訳 『「オバマ」のつくり方 怪物・ソーシャルメディアが世界を変える』, 杉浦茂樹・藤原朝子訳, 阪急コミュニケーションズ, 2009)
- 平林紀子 『マーケティング・デモクラシー: 世論と向き合う現代米国政治の戦略技術』 春風社, 2014
- 樋口陽一ほか, 『憲法 IV 注解法律学全集 4』, 青林書院, 2004
- 井之上喬, 『パブリックリレーションズ 第 2 版 戦略広報を実現するリレーションシップマネジメント』, 日本評論社, 2015
- 伊藤武, 「政党競合の 2 ブロック化論をめぐる考察: イタリア第 2 共和制における政党政治の変化」, 『専修法学論集』 104 卷, 2008, pp.85-128
- Jiang, T.; Tuzhilin, A., *Dynamic micro-targeting: fitness-based approach to predicting individual preferences*, Knowledge and information systems, Springer, 2009
- Kotler, P., *Marketing Management*, Prentice Hall, 2013

- 工藤郁子,「情報社会における民主主義の新しい形としての『キャンペーン』」,『法学セミナー』708号,2013,p.14以下
- 工藤郁子,「共同規制とキャンペーンに関する考察」,情報ネットワーク・ローレビュー,第13巻第1号,2014,p.50以下
- Laclau, E., *Emancipation(s)*, Verso, 1996
- 丸山眞男,「現代における人間と政治」,『増補版・現代政治の思想と行動』,未来社,1964
- 村上信一郎,「バルルスコーニ現象の諸解釈」,『神戸外大論叢』64巻2号,2014,pp.79-110
- 野中俊彦ほか,『憲法Ⅱ 第3版』有斐閣,2001
- 西田亮介,『ネット選挙とデジタル・デモクラシー』,NHK出版,2013
- 西田亮介,「ネット選挙の解禁で、政治もジャーナリズムも新たな応力が求められている」『Journalism』290巻,2014,pp.77-85
- 西田亮介,「【憲法改正の国民投票と政治理解の導線を再考せよ】～ポスト大阪都の戦いに何を見るか～」,Japan In-depth, 2015a,  
<http://japan-indepth.jp/?p=18298> (2015年9月29日筆者最終閲覧)
- 西田亮介,『メディアと自民党』,角川書店,2015b
- 西谷武夫,『パブリック・アフェアーズ戦略』,東洋経済新報社,2011
- Prospero, M., *Lo stato in appalto: Berlusconi e la privatizzazione del politica*, Lecce, Manni, 2003, pp.227-269
- 世耕弘成,『自民党改造プロジェクト650日』,新潮社,2006
- Snow, N., *Information War: American Propaganda, Free Speech, and Opinion Control Since 9/11*, New York, Seven Stories, 2003 (邦訳『情報戦争』,福間良明訳,岩波書店,2004)
- Sunstein, C., Republic.com, New Jersey, Princeton University Press, 2002
- 高木徹,『ドキュメント 戦争広告代理店』,講談社,2002
- 田原総一郎,『電通』,朝日新聞社,1984
- 田村哲樹,『熟議の理由——民主主義の政治理論』,勁草書房,2008
- 田村哲樹,「デモクラシーのためのアーキテクチャ、アーキテクチャをめぐるデモクラシー」宇野重規ほか,『デモクラシーの擁護——再帰化する現代社会で』,ナカニシヤ出版,2011
- 田村哲樹,「熟議と参加——リベラル・デモクラシーを超えるのか」,川崎修編『岩波講座 政治哲学6 政治哲学と現代』,2014, pp.75-99
- Thaler, R. H.; Sunstein, C. R., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, University of Chicago, 2008
- 鶴飼健史,「ポピュリズムの輪郭を考えるー人民・代表・ポピュリストー」,法政大学法学志林協会編,『法学志林 第110巻 第二号』,2012
- 鶴飼健史,「民意は代表されるべきか?」,山崎望・山本圭編,『ポスト代表制の政治学 デモクラシーの危機に抗して』,2015, pp.211-231
- Xardel, D., *The Direct Selling Revolution. Understanding the Growth of the Amway Corporation*, Blackwell Publishing, 1993
- 山本圭,「敵対性・異質なもの・ラディカル・デモクラシー——エルネスト・ラクラウにおける敵対性とその変遷」,『社会思想史研究』,35,2011
- 山本圭,「ポピュリズムの民主主義的効用」,日本政治学会編,『年報政治学 2012-Ⅱ』,2012, pp.267-287
- 山本圭,「動員は代表制の敵か?」,山崎望・山本圭編,『ポスト代表制の政治学 デモクラシーの危機に抗して』,2015, pp.149-178
- 吉田徹,『ポピュリズムを考える』,NHK出版,2011
- 吉田徹,『感情の政治学』,講談社,2014

## キャンペーンと「イメージ政治」

——ポピュリズムの精緻化に関する考察——

工藤 郁子

(慶應義塾大学 SFC 研究所)

政治マーケティングの展開により、共感やイメージに基づく動員が高度化している。感情に訴えかける政治手法は、ポピュリズムと評され、民主主義への悪影響が懸念されている。他方で、近年の研究にはポピュリズムの積極的側面を評価するものもあり、有権者一般が政治に参加する契機になるとされている。しかし、その影響の詳細については必ずしも明らかにされていない。

本稿では、まず、政府や政党が積極的かつ精緻なメディア戦略をとっていることを国内外の事例を元に考察し、政府・政党側の広報活動の発達について概観する。次に、ポピュリズムを刺激する手法の精度向上が、民主主義や代表制にどのような影響を与えうるか、その可能性について先行研究を踏まえつつ分析し、正負の側面を整理する。その上で、国民投票法に係る投票運動が行われた場合に起こりうることを描写し、将来の憲法改正の議論について、ひとつの視座を提示する。

キーワード：キャンペーン，政治マーケティング，ポピュリズム，世論，国民投票

## Campaign and Image Politics

——Evaluation of Elaborated Populism——

Fumiko KUDO

(Keio Research Institute at SFC)

By the development of political marketing, mobilization capacity based on sentiments analysis and image strategy tend to be sophisticated. Some academics assume approaches as populism and suspect damage to democracy, while other academics evaluate advantages that it could expand avenues for participation in politics by the people. Its effects and impacts are still incompletely understood.

This paper describes some cases about political campaign supported with marketing strategies. Then it points out positive and negative impacts on democracy and representation. Finally it provides an implication for referendum on constitutional reform in the future.

**Key Words:** Campaign, Political marketing, Populism, Public opinion, National referendum