

【書 評】

今井貴子著  
『政権交代の政治力学  
——イギリス労働党の軌跡 1994-2010』

(東京大学出版会、2018年)

谷川 至孝

(京都女子大学)

本書は、東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻に提出された博士論文に加筆修正されたものである。筆者のプロパーは政治学にあり、中でもイギリス政治が研究の柱となっている。加えて、筆者は長く日英教育学会の会員であり、自由投稿論文も本誌8号（2004年）に掲載されている。

以上のことをあらためて記したのは、本書は政治学の専門書であるということをまずは確認しておきたかったからである。従って、その書評を執筆するためには、本書の課題設定の価値、結論に至る論理構成、結論の意義と課題を「政治学の見地から」論じる必要がある。教育学をプロパーとしている評者にとって、それをどこまで全うできるかはいささか心もとないのだが、まずは、本書の政治学の専門書としての意味内容を正確に理解することから、記述を始めたい。

#### 本書の内容

序章は本書の課題設定の部分に当たる。その課題は、「権力資源と制約要因の間のダイナミズムの検討を通じて、野党期から政権期に至るまでの政策形成と執行過程を明らかにし、それが福祉国家再編期においていかなる意義や限界を有していたのか」（14頁）を明らかにすることにある。そして、この課題を検討する際のキーワード（分析視覚）が「制約の中の裁量」であり、それは次のとおり説明される。「制約」とは「政権交代を目指す政党は常に制度上の経路や状況に拘束される」（6頁）ことであり、その制約の中で政党は自らめざす政策を「裁量」として実現することができる。さらに、その制約は、経済、制度、政治的要因の三つに大別される。経済的要因の最たるものはグローバル市場から課せられる「均衡財政」である。次に制度的制約で重要なものが「制度の経路依存」であり、すなわち、「ある時点の政策発展の程度や方向性が過去の政策プログラムによって制限を受けること」（11頁）である。例えば、過去の制度の中での受益者集団は既得権益を守ろうと制度改革に抵抗する。最後に政治的要因とは政党間競争の優劣であり、政権交代を目指す野党は「勝利政党の形成した選好位置に自らを適応させる戦略を選択する」（12頁）という考え方である。この要因に従うと、労働党の政権交代を容易にさせるためには、保守党のニューライト路線を引き継ぐことが賢明であるということになる。

こうした制約を受けながら政党は政権交代をめざし、政権獲得後は、自らの目標とする政策を

制約の中の「裁量」として達成しようとする。そして、政権交代を成し遂げられるかどうか、裁量をどの程度発揮できるかは、政党の「権力資源」によって規定される。その権力資源として次の三つがノミネートされる。第一は有権者からの支持調達であり、第二は意思決定構造における組織上の特性、例えば党内の意思決定構造や党指導部への権限の集中であり、第三は政策アイデアの調達である。

さらに、序章ではもう一つのキーワード「サービス経済時代のトリレンマ」が論じられる。それは、グローバル化と脱工業化が同時進行する中で、政策形成者は「均衡財政」「雇用の最大化」「所得の平等化」=社会正義、の三つの政策目標を同時に達成することは困難であり、いずれか一つを犠牲にしなければならないというものである。具体的には、自由主義レジームでは社会正義が犠牲にされ、社会民主主義レジームでは均衡財政が犠牲にされる。そこで、このトリレンマをいかに緩和するかが政治課題となる。本書ではブレア労働党がこのトリレンマに対応するに、「均衡財政と雇用の最大化を目指しつつ、それでもなおかつ社会正義をも実現せんと打ち出された政策群にこそ、政権奪還を目指したブレアらが制約の中で何に裁量を振り向けたのかが明らかに映し出されている」(17頁)と論じる。

続いて、第1章は「ネオ・リベラリズム時代のイギリス政治」と題され、本章で言わんとするところは次のとおり捉えられる。これまでの戦後の英国政治はケインズ-ベヴァリッジ型福祉国家の維持と発展という大枠の中での「合意の政治」であった。サッチャー政権はこの大枠からのパラダイム転換を図るものであり、当然「合意の政治」のカウンターパートであった労働党にも従来とは異なるパラダイムが求められた。それでは、この文脈の中で労働党は政権交代のためにどのようなダイナミズムを展開させ、どのような改革に取り組んだか。この問いへの答えは以下のとおりまとめられる。

1979年、総選挙の敗退後、労働党は左派のフットが党首となった。しかし、1983年の総選挙でも壊滅的な敗北を喫し、穏健左派のキノックが党首となり、党の組織改革、政策アイデアの刷新、新たな中間層の支持調達に取り組んだ。こうして「1989年に打ち出した新機軸が、社会政策の重点を需要サイドから供給サイドに移す『供給サイド社会主義』」(46頁)であった。これは需要喚起の介入策ではなく職業教育等の人的資本への投資を重視する「その後の労働党の政策の起点」(46頁)となるものであり、それは、財政出動による需要喚起から均衡財政へと党の政策の舵が大きく切られることを意味した。

第2章では、ブレア党首誕生までの経緯が描かれる。予測に反して1992年総選挙でも敗北した労働党は、スミスへと党首を交代させた。彼は、サッチャー政権下のワークフェアとは異なるアクティベーション色の強い就労支援策、予防的支援を重視する積極的福祉の展開等の政策アイデアを打ち出す。これは、「ブレアに先立つ『第三の道』というべきものであった」(61頁)。ところがスミスは1994年5月に心臓発作で急逝する。

そのあとに有力な党首候補となるのがブラウンとブレアであり、1994年、党首となったのはブレアであったが、この二人は以降政権獲得後も長らく双頭政治を展開させる。ブレアはキノックとスミスが築いた遺産を存分に享受し、さらに党組織構造を変容させ党内の権力基盤を強化し、党でタブー視さえされていた党綱領第4条(国有化条項)の改廃を実現させ「ニューレイバー」

の看板を高らかに掲げ、またメディア対策、世論調査にも力を入れ、政権交代へとニューレイバーを牽引した。

以上のとおり、第1章と第2章では、1979年総選挙敗退後、キノック党首とスミス党首のもと、「均衡財政」を政権交代のための党是とし、「権力資源」を蓄えていく労働党の姿が歴史的に述べられている。続く第3章と第4章は党首となったブレアが政権交代を果たすまでの3年間について、「制約の中の裁量」という分析視覚をこれまでの二つの章以上にクリアにして次のとおり語られる。まず、政権交代を行うための「制約」の経済的要因として、「マニフェストから増税による再分配政策の一切を除外」(137頁)した。つまり、増税等大規模な財政出動の否定すなわち均衡財政の維持である。「制度の経路依存」あるいは「継承戦略」については、「所得税の増税を党の政策選択肢から除外し、経済界の利益を反映する政策を採用したブレア労働党は、保守党政権の政策遺産……を積極的に継承することを選択した」(138頁)。「権力資源の調達」については次のとおり説明される。「有権者からの支持調達」として、ミドル・イングランド(イングランド中部と南部に居住し、職業階層では下層中流階級あるいは熟練労働者階級)やメディア、経済界(市場)の支持の調達に取り組み、その結果、経営者団体CBI(イギリス産業連盟)のブレア支持さえも取り付ける。「意思決定構造における組織上の特性」については、ブレアとブラウンを頂点とした党首脳部に権力資源を集中させ、集権的な党へと変容させていく。「政策アイディアの調達」については、クリントンとの会談や高級官僚との接触、IPPR等シンクタンクの活用等に努めた。

以上のように「制約」を受け入れ、「権力資源の調達」に腐心し、選挙戦略を練り上げ、労働党は1997年ついに政権交代を果たす。本書はその周到な戦略と準備、政治過程が丁寧に記されている。次に問題とされるべきは政権獲得後「裁量」がどのように果たされるか、トリレンマから述べると「社会正義」がいかにも実現されるかである。それは、社会的包摂や分配的正義を実現させ、保守党政権との違い、「第三の道」をどのように生み出すのか、に他ならない。

これらの「裁量」に焦点を合わせた章が第5章と第6章である。まず5章では、「均衡財政という制約の中での労働党政権の裁量的政策の柱とは、公共サービス改革と社会的排除対策から成っていた」(159頁)と指摘される。トリレンマから言えば、問題はその財源である。確かに、財政黒字やウィンドフォール税という臨時税収(民営化された公営企業からの一度限りの臨時税収)が充てられたり、税額控除という方法も取られた。しかし、本書の核心となる指摘は次にある。それら以外にも累進性を高める増税や再分配政策も行われた。しかしそれは政権の実績として喧伝されるのではなく、政権奪還のために、不人気な政策(再分配政策)は隠して選挙を行い、政権獲得後に「不可視化して(by stealth)」実施するという「ステルス」戦略が実施された。つまり、均衡財政その他の制約の中でもなお、「分配的正義を具現化しようとした際、ブレア政権は、あえて政策の抜本的な方向転換を公約にするリスクを冒すことなく、ひそかに実施することを選んだのである」(179頁)。このようにして、「労働党政権下では、外形上はネオ・リベラリズムに親和性の高い政策デザインを掲げつつも、内実においては、政権の長期的目標である社会正義を拡充しようとしたのだった」(182-183頁)。これが本章の主張である。

第6章では、5章とは異なった角度から「制約の中の裁量」が論じられる。まず「制約」につ

いて、歳出管理を徹底し、財政赤字を克服したことがデータで示される(186頁)。一方、その表裏の関係として公共投資を支える財源不足に直面する。ところが、現実には「ブレア労働党政権の公共サービスの伸び率は、歴代のどの労働党政権をも上回った」(187頁)。しかもその資金は「公共サービスの『現代化』」のために使われた。すなわち、国有企業への補助金や公営住宅への支出がNHSや子育て支援、教育に、換言すれば、子ども、低所得層、高齢者の貧困リスクの低下に振り向けられた。本章が「裁量」として特筆するのは、この「現代化」にある。さらにその効果についても、低所得層の所得が上昇し、子どもの貧困率は低下したことが、データを用いて丁寧に論じられる。そして強調されるのが、それはトリクル・ダウンの効果ではなく、「ステルス再分配」の効果であったことである。

### 若干の論評

いささか背伸びして本書の課題設定とその課題設定にそくして本書の内容を紹介した。しかし、このような課題設定と議論を「政治学の見地から」学術的に論評する専門性は評者には乏しい。そこで、教育や子どもにかかわる範囲で、以下若干の考察を行っておく。

「制約の中の裁量」という分析視覚から考えると、「裁量」の部分が「社会正義」の実現を志向し、「第三の道」としての特徴を示す政策群となる。その政策群の柱が公共サービス改革と社会的排除対策であった。それらの政策選択は「供給サイド社会主義という新たな方針にもとづいて『市場がうまく機能しない領域』での政府による積極的介入を是」(47頁)とするという、キノック時代から引き継がれてきた新労働党の新戦略に基づく。政権を獲得したブレアは、その新戦略に忠実にNHSと教育を筆頭とした公共サービスへの政府支出拡大を行った(187-188頁)。

その結果、教育は次のとおり変化したと今井は論じる。基礎学力の向上、なかでも荒廃地域の子どもの習熟度の改善は顕著であった(189頁)。しかし、構造的にはサッチャー改革を継承し、選択、競争、多様性を指針として、学校選択や学校間競争を奨励した。これは上昇志向の強い中間層に応える政策であり、資力の不足する荒廃地区の低所得層にとっては選択の余地が狭まり、明らかな格差が生み出された(162-163頁)。

以上の分析に異存はなく、教育学の通説であろう。それでもここで指摘しておくべきことは、本書の分析視覚に基づく、ここで指摘される教育改革は、政権交代のための「制度の経路依存」理論に基づく「継承戦略」に過ぎないものであって、なんら「第三の道」の特性を表すものではない、ことである。

一方、子育て支援サービス(シユアスタート)はそれとは異なる。今井はシユアスタートを「子どもの貧困の撲滅」すなわち社会的排除対策の射程でとらえ、「社会正義の実現のために裁量を発揮した政策」事例として検討している(179-182頁)。つまり「従来のイギリスの社会政策の範疇では、子育ては家族の領域に委ねられており、政府による包括的な子育て支援は不在であった」(179頁)のであり、従ってシユアスタートは「継承戦略」に基づく政策では決してなく、「第三の道」を象徴する新たな政策である。(シユアスタートについて、拙著(2018)『英国労働党の教育政策「第三の道」——教育と福祉の連携』(世織書房)参照)。ただ、それが今井が指摘する(176頁)とおり「ステルス」戦略の中で実施されたとするならば(その当否は留保するが)、残念

なことである。

なぜならば、今井は終章で本書の課題＝労働党の政治は「福祉国家再編期においていかなる意義や限界を有していたのか」に対して次の答えを提示しており、この評価は免れないと考えるからである。「ブレア労働党は、たしかに、イギリス型戦後福祉国家の見直しが要請された時代において、均衡財政を維持し、中間層や市場の信頼を損ねずに雇用の最大化と社会正義を両立させようとする取り組みを実行した」(228頁)。その成果は看過されてはならない。しかし、「構造的に生み出される社会の分断の根源に迫ろうとするのであれば、……人々にある程度の負担増をともなう財源構造と、当初分配を含む新たな分配構造の確立が求められるだろう。ステルス再分配には平等化を目指す指向性こそ読み取れるものの、人々の間に新たな政治的な合意を形成しようとする意思は欠如していた」(231頁)。つまり、「社会正義」そしてシュアスタートがステルス戦略の中で実施されたとするならば、そこではどのような社会を作るのかという人々への問いかけに欠如しており、それでは社会の分断の修復に人々の意思を導くことは困難と思えるからである。

最後に、本書の資料・参考文献の量と質に触れておきたい。まずはその量に圧倒される。それだけではない。入手困難な資料例えばキノック元労働党党首の私文書さえも利用されている。加えて、数多くの政治家へのインタビューも行っている。この参考文献の量と質は本書の学術的価値を高めている。