

イギリス労働党の現代化と政治選択（1994-97年） ——制度再編と政治アクター

今井 貴子

1-1. はじめに

本稿は、1990年代のイギリス・労働党の現代化の過程を対象に、制度再編期における政治アクターによる政治選択の意義を検討する¹。

1997年に成立したブレア労働党政権は、18年におよぶ保守党長期政権の時代に終止符を打ったという事実ばかりでなく、党首ブレア（Tony Blair 党首任期1994年7月-2007年6月）のリーダーシップの下で進められた抜本的な党改革のなかで、党憲章において象徴的な位置づけを与えられていた「国有化条項」の改定、結党以来の組織基盤であった労働組合との関係の抜本的な見直しなど、長らく労働党を特徴づけてきた原則の多くを覆したことによって、それまでの歴史的経験からは類推できない労働党政権として受け止められた。いわゆるスピンドクターを有力参謀とした党首ブレアの独特の政治スタイルとともに、この「新しい労働党New Labour」に込められた戦略的、実質的意義については数多くの研究が積み重ねられてきた。今日においてはこの「新しい労働党」、とりわけその党内現代化の過程についてはすでに語りつくされた印象さえある。

そうしたなかで本稿は、ブレア労働党政権成立後10年を経た現在、ブレアの側近中の側近であったキャンベル（Alastair Campbell）の日記が刊行されるなど、資料の入手範囲が限定的ではありながらも広がっていくなかで、それらを基にして、政権成立前の労働党の政治選択の意義を福祉国家の再編期という時代的特性をその後景に見据えながら検討していこうとするものである。

90年代の労働党について検証する際、本稿の問題関心に重なる制度論と政党論というアプローチからの研究においてもそれぞれ深まりがみられている。しかし同時に、この二つのアプローチの間には依然として隔たりがあり、なおかつ両者の中にそれぞれ次元の異なる二元論が存在するといえよう。本稿は両者における二元論を乗り越えることで、二者間の隔たりを架橋する端緒となることを目指すものである。

ここでいう二つの二元論とはすなわち、政党と制度という異なる理論的視座で展開されるものである。前者では、ブレア労働党の評価は、政権初期と第二次政権以降という時間の経過にともなってその議論のトーンも変化してきた。政権初期の研究では、サッチャー以降の保守党政権との政策距離の近接性を指摘し、二大政党間の政策上の収斂を指摘するものが主流であったといえよう。その後政権第二期以降に提示された議論では、「サッチャリズム・マークII」といった表現に集約された二大政党間の収斂仮説に部分的な修正が加えられ、労働党政権下で一定の独自性のある政策展開に着目した議論が提示された（Driver and Martel 2004）。つまり、二大政党間の収斂か否かという二元論である。

他方で、後者の制度論、とりわけ歴史的制度論の視座からは、政策的枠組みや政

治的アクターのインタレストを規定する制度の機能を重視し、変化よりもむしろ継続性を担保する力学が強調される²。歴史的制度論では、制度は政治アクターにたいして規範的な枠組みを含む基本的な考え方の「メンタルマップ」を提供し、アクターの行動・思考様式は著しく経路依存的になる、と解される (Pierson 2000: 78)。つまり、経路依存的な制度力学のなかでは、政治アクターの機能はあくまでも二次的なものと捉えられるとよい。このように制度論では経路依存性とその立論の軸となるが、その一方で、制度の転換期を経て新たな制度が成立し、定着する過程に関する理論の蓄積もなされてきている。この制度転換のプロセスに着目したのはホール (Peter Hall) が嚆矢を放った「アイディアの政治」論である。ホールは、「アイディア = 理念」が制度の維持とともに制度転換の局面において重要な役割を果たすと考える。すなわちここでは、その説明対象を継続の力学か変化の力学かのいずれにおくかで分岐が生じることになる。

ホール (Hall 1986) の研究はすでに古典としての地位を得ているが、彼はアイディアを「経済理念」と規定する。周知のようにホールは、戦後から70年代までのケインズ主義、70年代以降のマネタリズムという二つのアイディアが、ナショナルな枠組みを超えて各国の政府で採用され、二つの時代においてそれぞれオーソドキシの地位を得て、政策問題にたいして解を供給する源泉となったことを実証的に示した。ホールはこの理論を洗練させ、クーンのパラダイム論を援用した「政策パラダイム」という概念を提示した (Hall 1993)。この「パラダイム転換」はある決定的な出来事が複数の可能性のなかから一つの特定の「経路」または軌道に向かう動きが引き起こされる契機と言い換えることができる。

本稿ではこうしたイギリス政党論、制度論の研究成果に依拠しながらも、これらの理論を架橋する試みとしてその相互関係の可能性を検討したい。そのなかでも以下ではとくにマクロ経済理念転換後の政治アクターによるアイディアの受容と政策刷新の試みのプロセスに焦点をあて、そのなかで観察された政治アクターによる政治選択の意義を考察する。

1-2. 制度転換期における政治アクターの役割

パラダイム転換と二つのレベルの制度変化

本稿が議論の手がかりとするホール (Hall 1993) によるエポック・メイキングともいべき研究は、クーンが提示した科学におけるパラダイム転換をアナロジーとして用いながら、政策立案者の「政策の目標、それを達成するための道具立て、さらには設定される問題の性質さえも特定する」政策アイディアを政策パラダイムと呼び、変化を三つの次元に分けて議論した。そのうえで、最初の二段階を特徴づける政策学習に基づく漸進的な改革とは異なる次元の変化として、「第三次元の変化 third-order change」、すなわち「政策パラダイムの転換」という概念を提示した。

この第三次元の変化では、それまでオーソドキシとされていた枠組みでは解決あるいは説明さえできないアノマリーの蓄積によって、既存の枠組みの正当性が揺らぎ、それに代わる新たな概念枠組みによってオーソドキシの転換が起こる

(Hall 1993: 284-285)。ここにおいてホールが短期的な変化とパラダイム転換を区別するうえで注目したのが、変化の牽引役となるアクターと変化が起こる場である。

政策パラダイムを主導するアクターは、官僚や政策エキスパートといった政策学習の回路のなかで均衡を模索する国家内部のアクターではなく、政治家とメディアである。また転換が引き起こされる場は、同じく財務省など国家の内部からではなく、国家の外部に位置する市場、社会である(Hall 1993: 287)。一方においてこの市場、社会アクターは、選挙を通じて政党がけん引した転換のイニシアティブに正当性を与え、他方において政党にとってはいかにして自党を支持する有権者連合を形成するか転換の成否が委ねられることになる。この社会アクターと政党を媒介するのがメディアであり、ここにパラダイム転換に作用する国家と社会の相互関係が浮上する。このように、ホールの議論では、パラダイム転換の成否について「党派的な選挙競争」、すなわち政治的作用を重視しているのである(Hall 1993: 288)。

この点を敷衍すれば、経路依存論が主張する制度の「閉鎖性」「強制性」にたいして、制度再編期においては、相対的な「開放性」「寛容性」が経験されるといえよう(Pierson 2000: 75)。つまり、多様なアクターをまきこんだ制度形成の初期段階においては、複数の政策アイデアが拮抗し、その優位性を競う。このアイデアの競合段階では、経済的、社会的な正当性のみならず、政治的な正当性の獲得をめぐる政党間競争および党内の権力配置といった政党アクター間の政治紛争が大きく作用すると考えられる。

ただし、そうであるとすれば次の2つの問題が指摘されるであろう。

第一に、制度転換期において政治アクターがアイデアの転換を牽引する機能を果たすとすれば、政党の意思決定を基礎づける党内権力配置、およびその戦略構想に作用する政党間対立といった政党を囲む政治的環境はどのように位置づけられるであろうか。この点については後述する。

第二に、アイデアの転換と制度の位相についてである。政策パラダイムの転換は、単に政策面での変化ばかりでなく政策目標、政策手法、国家の役割、市場のルールまでも転換させる制度変化を含むものである(Hall 1993; Blyth 2002: 21)。アイデアは不確実性に対する解=概念枠組みを提供し、集合行為、政治連合の形成を可能にする(Blyth 2002: 251-275)。ところがこれらの研究によってマクロ経済アイディアの転換が実証されたとしても、その結論は必ずしもそれとは異なる位相、たとえば社会福祉政策レベルにおける各国の経験にそのまま援用することはできないことは明らかになってきている(宮本 2006)。とりわけ90年代に入り、先のピアソンをはじめとした新制度論者が制度の経路依存性を過度に強調することに批判が寄せられてきた(渡辺 2006)。

こうした批判が提示された要因として、90年代半ば以降に観察された「福祉再編」の現実に対して新制度論の説明能力に限界が生じたことがある。換言すれば、マクロ経済アイディアの制度転換と、社会福祉レベルの政策転換には時間的に「ズレ」が生じ、それが理論面での「ズレ」を導いたといえるであろう。この制度転換に位相ごとの時間的な「ズレ」が存在することにかんがみれば、マクロ経済の転換と社会福祉政策レベルの転換は、それぞれに相互関連づけながらも異なる次元の変化として

考えられるのではないだろうか。

本稿では、マクロ経済レベルのパラダイム転換と、社会福祉政策レベルの制度変化の時間的な「ズレ」に着目し、とりわけ後者について90年代の福祉再編期の「開放性」に焦点を当てる。たしかに80年代のマクロ経済レベルのパラダイム転換は、70年代以降に蔓延した不確実性の軽減に寄与したが、このマクロ・レベルでのアイディアの安定機能が、必ずしも90年代以降に顕在化したマイクロ・レベル、ここでは社会福祉政策領域での制度の揺らぎにともなう不確実性を解消したとはいえないのではないだろうか。

たとえば、しばしば引き合いに出されるのは、新制度論の立場から80年代のイギリスとアメリカの保守政権下の福祉削減の政治にかんするピアソンの研究である。彼は二つの政権下において「マネタリズム」が支配的なアイディアになるにしたがって、福祉の削減が目指されたが、年金、住宅政策、所得扶助政策のいずれにおいても、政権の政策意図は、制度そのものが生みだした受益者層の抵抗ゆえに完遂されることはなかったことを実証的に明らかにした(Pierson 1994)。ピアソンの議論は、戦後福祉国家という既存の制度の経路依存性を確認しているが、彼の議論を敷衍すれば、マクロ経済の転換と福祉国家の転換は位相の異なるものであるとみることができ。つまり、社会福祉政策においては、従前の制度が生んだ受益者集団の抵抗や、また直接の受益者の抵抗が弱い領域においても政治的公正さを求める世論の反発によって、マクロ経済とは異なるベクトルと速度で「変化」が進むと考えられるのではないだろうか。

本稿でみるように90年代以降の社会福祉改革案は、政権党であった保守党から提示されたものばかりでなく野党労働党からも継続的に提示され、その政策オプションは一定の幅をもつものであった。このことから、80年代に支配的な言説となったネオ・リベラリズムが含意する政策パッケージが単線的に浸透するのではなく、むしろ制度変化にマクロ経済とは異なる時間的な「ズレ」をともなうマイクロ・レベルで、政治的アクターによる政治的選択と制度変容との相互作用を検証することが求められよう。

「新しい労働党(New Labour)論」

次にブレア労働党という政治アクターについてである。本稿では、その意思決定に作用する政治環境(ここでは政党内権力配置、有権者配置、政党間関係、そして政策遺産とする)および政治アクターの政治志向がその政策決定におよぼす影響の度合いに着目する。

このブレア労働党研究においてはすでに豊かな蓄積がなされており、本稿もそれらの功績に負っている。先述のとおり、ブレア労働党にかんする内在的な研究は、政権が成立した1997年から政権二期目を迎えた2001年までの初期の研究の多くは前保守党政権との政策的、イデオロギー的収斂を指摘しそのメカニズムについて、決定的な選挙(1906年、1945年、1979年)後の合意の政治という歴史的経験を踏襲して考察した研究、あるいはダウンズモデルを援用した政党による得票最大化戦略の視点からの議論が展開された(Kavanagh 1997; Heffernan 2000)。その後三期に及ぶ

長期政権となった労働党政権下で政策体系の輪郭が明らかになるなかで、むしろこうした収斂を指摘する多数派の呪縛からの脱却が試みられ、ブレア政権の「目新しさ novelty」を評価する研究が提示された (Driver and Martel 2004)。ドライバーとマーテルは、労働党政権下において実践された、最低賃金の導入、児童手当の増額、公的な保育支援の拡充、税収のワーキング・プアへ再分配といった一連の政策は、労働党政権の独自性を明確に示すものと捉えられている。

なかでも彼らの研究では、ブレア労働党が「右の発言をしながら、左の行動をする」ことに前政権からの実質的な変化を認め、その変化を実証するうえで政策内容を詳細に検討したことは興味深い。しかしながら、彼らの研究においては、ブレア労働党が「刷新」に至った政治プロセスについては十分に議論が尽くされておらず、したがって、本稿第三章以下で述べるようにそのプロセスのなかで抱え込まれた政策の刷新性の可能性とともに「限界」については未だ分析の余地があるのであろう。

本稿では、政治アクターの党内の権力配置、政党間関係といった意思決定構造上の制約とともに、政党の「政策遺産」の所在を明らかにすることで、ブレア労働党による政治選択の特質を抽出することを試みる。この「政策遺産」について、たとえばローズとデイヴィス (Richard Rose and Philip L. Davies) は、政党をはじめとする政治的アクターによる選択の前に横たわる「遺産 inheritance」の優位性を指摘し、政治的アクターの政策立案は、過去の「政策遺産」に強く影響されており、政治的アクターの能動的活動によってもたらされる政策の刷新性はきわめて限定的であることを示した (Rose and Davies 1994)。以下でみるように、この「遺産」との距離のおき方がブレア労働党の刷新性とともに限界を準備したのであった。

制度的枠組みのなかでの政策刷新

このように本稿では、上記でみた制度と政治アクターという二つの次元を架橋することを試みるが、近年、90年代以降の福祉国家の再編をテーマとして、こうした制度転換期における制度的要因と政治アクターの政治選択の相互作用に着目した研究が提示されている。そこでは、福祉国家の再編のプロセスとその帰結は、制度的要因と政治アクター双方によって媒介されるものであることが示唆される (渡辺 2006)。

たとえば、ヨーロッパ諸国の福祉再編をレジームごとに比較検討し、制度的要因と政治アクターのそれぞれの機能を考察したヘメリックの研究が挙げられる (Hemerijck 2002; 渡辺 2006)。ヘレメイクは、政治アクターは経路依存性といった制度的要因に規定されており、全面的な改革の可能性は制度的に排除されているとする (Hemerijck 2002: 175)。しかし彼は、政策体系は本質的にはこうした制度遺制によってのみ形成されるのではなく、政策リソースを活用することで「刷新」をもたらす能力如何によっても規定されることを強調するのである (Hemerijck 2002: 177)。彼はこの制度的要因と政治アクターの戦略的行動の双方向な関係が引き起こす制度変容について、「制度に限界づけられた政策変化 institutionally bounded policy change」と表現する (Hemerijck 2002: 176)。こうした議論は、制度と政治アクターの関係性が制度変容にもたらすダイナミズを示唆しており興味深い。

ただし、ここで政策刷新、とりわけ制度再編期の「開放期」における政策転換の可能性が政治アクターによるリソースの動員力にゆだねられているとするならば、上記で述べた政治アクターの自律的決定を左右する権力配置といった政治環境、および政治アクターが継承する政策遺産を分析の対象に組み込む必要があろう。

こうした議論を受けて本稿では、制度再編の「開放期」における労働党の社会福祉政策の形成過程を対象に、野党労働党の政策オプションの広がり、結果的にいわば自己制約という独自の政治選択を行った過程について、ブレア以前の労働党の政策構想と対比しながら、その政治選択の意義を検証していく。

2. ニュー・レイバー以前の政策オプション

労働党は、1994年7月21日のブレアの党首就任を分水嶺として、その政策と戦略について急進的な「現代化」へと舵を切ったことはよく指摘されている。このブレア党首と、その前任者スミス党首の下での労働党では、マクロ経済政策ではともにケインズ主義からの離脱という共通の方向に針路をとりつつも、社会福祉の領域では1997年総選挙を前に最終的に提示された政策アジェンダでは明らかに異なった性格をもつことが観察される。

本節では、スミス労働党の政策志向、党内外の権力基盤、政党間関係を概観し、ブレア労働党以前の労働党の社会福祉政策における政策オプションについて考察する。

2-1. スミス労働党の政策志向——ブレア労働党との分岐の起点

ブレアの前任者であったスミス党首の下での労働党の政策志向は、1992年総選挙後にスミスが党首に就任した直後から実に明確に提示されていたといえよう。

1992年4月8日の総選挙で、労働党は1979年以降連続して4度目の敗退を喫した。総選挙直前の世論調査では、景気後退やヨーロッパ問題などで激しく分裂していた保守党政権にたいして労働党は支持率において上回っていただけに、その無残な敗退の衝撃は甚大であった。この選挙結果を受けて、労働党内では政策や選挙戦略のいっそうの「現代化」の必要性を声高に主張するブレアラ若手を中心とした「モダナイザー（現代化推進論者）」と呼ばれた少数派グループと、拙速な現代化改革ではなく、「最低限」の増税策と福祉の拡充を提示した1992年の選挙綱領の原則を維持し、むしろ党内の左右勢力の融和を優先させる「現状維持派」のスミス党首（John Smith, 党首任期1992年7月-1994年5月）を支持するグループとの間で、見解の対立がみられた。両者間の争点は、政策面では1992年選挙綱領で提示された税制案と社会福祉政策の扱いであり、戦略面では「ミドル・イングランド」と呼ばれる新興中産階級と金融市場をけん引するシティの支持獲得をめぐるものであった。

もっとも、ここでいう党内の立場の相違は、80年代前半に労働党を危機に陥れたような、急進的な社会主義派と党内右派（社会民主主義派）の間のイデオロギー上の対立ではない。むしろ80年代半ば以降、キノックのリーダーシップの下で推進さ

れた中道化改革を前提とした対立である（高橋 2004）。90年代初頭の労働党においては、穏健左派（soft left）の大半が、キノックの進めた党内改革運動に統合されていた（吉瀬 1997: 136）。彼らはベン（Tony Benn）をリーダーとした強硬左派（hard left）と明確な距離を置いていたが、この改革運動を進める議会党議員のなかでもとりわけブレアら若手モダナイザーは、90年代に入り、党組織、政策、選挙戦略全面にわたる改革のスピードを一層速めることを強く主張していた。彼らの目には、1992年選挙綱領からの方針転換に逡巡するスミス党首や、彼に同調する穏健左派は、むしろ守旧派としてさえ映っていた。ここに、80年代の強硬左派と社会民主主義派の対立に続く、第二の党内対立構図が浮上した。この構図が労働党内の福祉国家改革のアジェンダをめぐる振幅が生まれる一つの要因となった。

見方を変えると、スミス労働党の政策志向をよりいっそう浮き立たせる役割をしたのがブレアらモダナイザー・グループであったともいえよう。彼らは1992年総選挙での最大の敗因は、「増税とばらまき tax and spending」の党というイメージを有権者やメディアに想起させた選挙綱領にあったと考え、スミスら新執行部にたいして路線の抜本的な見直しを求め続けた（Seldon 2005: 181-183; Keegan 2005: 330; McSmith 1994: 246）。また戦略構想についても、新興中産階級の支持を動員するには戦略的にも十分な方針が示されていないという不満の声が上がっていたが、スミス自身は現行の方針を変える意思がないことを明言していた（Stuart 2006: 291-293）。

スミスは若手議員からの批判が高まるなかで、彼らにたいして先手を打つかのように、1992年12月17日に、自ら陣頭指揮をとった「社会正義にかんする委員会 Commission on Social Justice: CSJ」の設立発表記者会見の席で、党が総選挙綱領で掲げた公的年金と児童手当の拡充に関する政策原則を維持する意思を改めて表明した。スミスはこの発言を通じて、支持を集めつつあったモダナイザーの勢力を牽制しようとしたと考えられている（McSmith 1993: 233-234）。これによって再分配志向を除外し抜本的改革を進めようとする党内議論の余地は制約された。この後、議会労働党（Parliamentary Labour Party: PLP）の内側で不協和音を抱えながらも、スミスは「社会正義にかんする委員会」を足掛かりとして、独自の政策方針を展開したのだった。

2-2. スミスの権力基盤

党内基盤

1992年総選挙敗退後のキノック党首（Neil Kinnock 党首任期：1983年10月-1992年7月）の辞任を受けて行われた7月18日の党首選では、投票配分において、PLPと選挙区労働党（constituency Labour parties: CLPs）が各々30%ずつ、労働組合が40%という構成でなされ、スミスは、これらすべての選挙人団から90%を超える支持を受け、磐石な基盤をもって党首に就任した（Butler and Butler 2000: 148）。彼は、議会党内の左右両派、および自らの出身労組でスポンサーであった大型労組GMB（全国都市一般労働組合）をはじめとしたすべての労働組合から万遍なく支持

を集めた。スミスの政治スタイルは党内各派の融和を重視するもので、彼は自他ともに認める調整型のリーダーであった (Shaw 1996: 192-193)。

スミスにとって党内運営上の最大の課題は、キノックが1983年の党首就任以来、断続的に試みた党大会でのOMOV(一人一票制)の導入であった。党内では、1)現状維持を支持する左派、2)OMOV方式を正副党首の選出、議員候補者選出にまでの適用を主張するグループ、3)OMOVの導入を前提として広範な党一組合関係の見直しを主張する急進派グループがせめぎあっていた。スミスは、一般組合員こそが党の屋台骨であるという立場をとり、労働組合との公式な関係を擁護した。彼にとってOMOVの導入は、あくまでも表決方法の民主化を促す改革にすぎないものであると位置づけられていた (Stuart 2005: 324)。

スミスは労働組合との交渉過程で、OMOV導入への支持を取り付ける代わりに、組合側に対して、完全雇用、全国最低賃金制、マーストリヒト条約社会協定への署名を約束した (Stuart 2005: 330-331)。さらに彼は、当時キノックやストロウ (Jack Straw) が提案していた党憲章第四条 (いわゆる「国有化条項」) の改定については、イデオロギー的な理由からというよりも、党内に不必要な混乱と分裂をもたらす可能性を回避すべきとする考えから、これに強い反発を示していた (Stuart 2006: 344)³。スミスの尽力が功を奏し、1993年10月党大会で党大会の一般表決と正副党首選出におけるOMOVの導入が採択された。この改定で、党大会での表決における労働組合の持分は9割から7割まで引き下げられた (阪野2001:36)⁴。これによって結党以来、党大会の議決権を事実上掌握していた労働組合のプレゼンスは相対的に低下し、議会党首脳部の自律性が高まった。

政党間関係と有権者動向

一方、政党間対立および有権者動向からみると、スミスは党首就任後、わずか2ヶ月余りで議会および世論調査においてメジャー保守党政権にたいして優位に立っていた。その最大の要因は、1992年9月の「暗黒の水曜日」につづくヨーロッパ為替相場メカニズム (ERM) からの離脱という保守党政権の致命的な失政であった。これによってメジャー政権の経済運営能力への信頼は失墜し、世論の支持は急速に冷え込んでいった。1992年10月の世論調査では、労働党は支持率において保守党にたいして10ポイントのリードを示した (Seyd and Whiteley 2000: 7)。メジャー首相は、1993年にマーストリヒト条約の批准にこぎつけたものの、サッチャー政権末期に先鋭化したヨーロッパ政策をめぐる党内対立のなかで、自律的なリーダーシップを発揮することはなかった。さらに、メジャーのリーダーシップは、現職閣僚の相次ぐ汚職やスキャンダルの噴出によって回復不能なまでに凋落した。スミスが心臓発作で倒れる直前の1994年5月に行われたギャラップ社による世論調査では、スミスへの「満足度」は49ポイントと、メジャーの19ポイントを大きく上回った。政党間競争において有利な立場にたったスミス労働党は、党首就任以来スミスが主張してきた政策の基本路線は、世論の支持を得ており政権党としての統治能力を示すうえで十分なものであるという自信を深めていった。

このように党首就任からほどなくして、スミスは党内政治においても政党間競

争においても、相対的に安定した基盤を手に入れつつあった。少なくとも労働党内では1996年実施と想定されていた次期総選挙に向けて、スミスら党首脳部は、堅実な党内運営、社会福祉政策を軸とした政策重視の立場、議会での確実なパフォーマンスをとくに重視した。先に触れたように、スミス労働党はその重要な権力リソースの一つとして労働組合を手放しておらず、それが少なからず党の政策形成に影響をもっていたことは十分に推察される。しかしながら、同時にスミス労働党が労働組合以外の一般有権者からも支持を得ていたことにかんがみれば、スミスの政策構想と戦略には、一部の支持基盤のインタレストではなく、むしろ当時の党首脳部とともに一般有権者の政策選好そのものが反映されていたとみることができよう。じっさい、1991年実施の世論調査では、65%の回答者が、増税をとんでも、保健医療、教育、社会保障給付への公共支出を増やすべきだとした。こうしたなかで、スミスは、モダナイザーの動きを牽制し、ブレアやブラウンを重用する一方で、マンデルソン（Peter Mandelson）をはじめとした米ニュー・デモクラッツをモデルとした急進的な現代化構想を支持する者たちを、党中枢部のポストからしだいに除外していったのだった（Rentoul 2001: 197; Macintyre 2000: 274-277）。

2.3. スミス労働党の政策構想

キャラハン政権での閣僚経験をもつ唯一の党首候補者となったスミスは5、80年代の党内の左右対立軸上では、脱ケインズ主義を目指しサブライ・サイドを重視する「右派」に属し、影の大蔵大臣として当時のキノック党首を支えた。

彼は、早い段階から、純粋なケインズ主義的経済運営の限界を現実的に認識し、インフレ抑制や健全財政を基調とした安定した経済運営の重要性を強調していた。影の蔵相時代には、M.ベケット（Margaret Beckett）、G.ブラウン（Gordon Brown）、C.スミス（Chris Smith）らをチームに擁し、経済成長による歳入の拡大がないかぎりには、支出を増大させないとする原則を打ち出していた（Stuart 2005: 173）。このマクロ経済運営にかんしては、モダナイザーらの反スミス派の主張と共通する。両者の相違は、むしろこのパラダイム転換を受容したうえで構想される社会福祉政策についてであった。

スミスは1992年総選挙綱領で税制と福祉政策を担当し、財政支出の削減と均衡財政の維持という前提にたつたうえで、公共サービス部門の財政支出の公約を、資力調査なしの年金と児童手当の充実、という二領域だけに絞りこみ、それ以外の領域での政策上のコミットメントを回避した（Labour Party 1992; Seldon 2005: 183; Stuart 2006: 173-174）。1992年選挙綱領は、スミスが手掛けた80年代後半から数年にわたる調査研究の成果であり、そうした裏付けがあったからこそ総選挙で敗退を喫したとしても、いわば緊縮財政下の最低限の「再分配」政策を譲歩しない立場を維持したのであった。

「経済的効率と社会正義の両立」

このような立場にたつたスミスが設置した独立委員会「社会正義にかんする委員会」（座長であったボリ卿（Sir Gordon Borrie）の名をとり、ボリ委員会と呼ばれる）

は、その目標に保守党政権下で遂行される市場至上主義へのオルタナティブとして、社会正義と経済的成功を両立させることを前提に、「福祉国家の転換」をはかることを掲げた(CSJ 1994: 1)。「新ベヴァリッジ委員会」と喧伝された委員会は、戦後福祉国家の基調となったベヴァリッジ・プランに代わる、新しいマクロ経済環境に対応する社会福祉政策の立案を最大の目的としていた(McSmith 1993: 233)。

この委員会には2年余りの準備期間をかけて、総勢400人余りの政治家、ジャーナリスト、学識関係者、労働組合の代表、経営者団体代表が参加しており、スミス労働党が持てるほぼ全てのリソースが注ぎ込まれていたとみることができるだろう。委員会では、キノックが創設したシンク・タンク(公共政策研究所:IPPR)のヒューイット(Patricia Hewitt)とD.ミリバンド(David Miliband)が報告書の執筆責任を担った(*Guardian*, 25 October 1994; Stuart 2006: 297)⁶。彼らは、市場経済か生産手段の国有化かという単純な二分法から脱却し、市場経済の有効性を容認するうえで、市場の多元性を前提とし、機会の平等の実現や格差の是正のための政府による積極的介入の余地があると考えていた(Cornford and Hewitt 1994)。

1994年10月に刊行された報告書『社会主義』は、貧困などの社会的リスクにたいして所得保障などを通じて事後的に対処する消極的福祉国家から、サプライ・サイドを重視し、国家が貧困に陥る要因に予防的に働きかける積極的福祉国家への転換について、党としてはじめて体系的な政策として打ち出した。

新しい争点——「機会の平等」の徹底

このように、同報告書は労働党が伝統的に支持してきた戦後福祉国家からの「転換」を非常に明確に示した一方で、福祉再編期における新たな争点を野党の側から提示したといえよう。同報告書は80年代の政治的言説で支配的な地位を獲得したネオ・リベラリズムとは一線を画し、「経済的な機会の平等の保障」を実現するさいの政府責任を強調した。機会の平等とは、たとえば宮本が主張するように、「実は徹底しようとするならばきわめて大きな政府責任を生じさせる事柄で、決して市場主義的改革に連なるものではない」(宮本 2006 b:106)。すなわち、サプライ・サイド重視の積極的福祉国家への転換を前提としつつも、その「予防」のあり方には、必ずしも市場主義に回収されない幅広い政策オプションが可能であることが含意されていたといつてよい。ここに健全財政、強く安定した通貨、インフレ抑制といった80年代以降のマクロ経済のオーソドキシを前提したうえで、福祉国家の再編については、80年代に出された解答とは異なる政策構想が体系的に示されたのである。

より具体的には、機会の平等の実現の文脈から、はじめて「社会的排除」が議論の俎上にのせられた(CSJ 1994: 81)。「予防」効果を含む支援策については、再雇用支援を含む就労支援サービスへの投資増大、義務教育から生涯教育にいたるまでの切れ目のない教育支援の拡充、「参加所得」の導入が検討されている。就労支援プログラムでは、スコットランドの媒介的労働市場プログラム(Intermediate Labour Market:ILM)を一つのモデルとし、就労支援策の拡充を通じて、長期失業者を労働市場に「再統合」することが提示された。そこでは「政府は現代経済における完全雇用を確保する責任がある」として、ダイヤモンド・サイドの継続的拡大による雇用の創

出プランももりこまれた（CSJ 1994: 155）。

報告書が強い関心を示したILMとは、スコットランドの社会的企業によって実践された長期失業者支援プログラムで、失業者1人あたり1200ポンドの費用を要するものの、保守党政権下の就労支援プログラムによる就労者数を上回る実績を示していた。ILMの主たる特徴は、長期失業者を労働市場内部に安定的に定着させるために、スティグマを伴う公設の職業訓練よりも、むしろ地域社会の住宅修繕などで実際に職に就き、賃金を支給することによって、失業者に就労経験とともに尊厳を獲得させようとしている点にある（Marshall and Macfarlane 2000）。

さらに、社会保障給付改革を補完する普遍的な措置として検討された「参加所得」は、全ての人々にたいして資力調査のない無条件での給付を目的とした（もっとも、その給付額は財源問題を理由に最低限のレベルに抑えられた）。参加所得の唯一の受給条件は「アクティブな市民であること」であり、ここでは、賃金労働者ばかりでなく、教育・訓練への従事、介護への従事といった「社会貢献」を含む広義の要件が含まれていた（CSJ 1994: 264-265）。

この報告書が示した政策構想の軸となったアイディアの源泉は、EUで議論されていた「ソーシャル・ヨーロッパ」であり、それはサッチャー政権が做ったレーガン政権下の「ワークファースト」モデルと明確に対置される。じっさいスミスは、ヨーロッパ委員会が提唱した「ユーロ・ケインジアン」アプローチを評価しており（Keegan 2004: 85-86; 91-92）、報告書においても1993年12月に策定されたドロール欧州委員会による白書『成長・競争・雇用』へ積極的な賛意を示した（CSJ 1994: 164）。このようにスミスやCSJのメンバーの多くが、ドロール白書の政策構想に好意的であった背景には、欧州単一通貨への参加が最良のインフレ抑制策になるという経済政策面での利点と、サッチャー政権下のミニマニズムへの対抗軸として「ソーシャル・ヨーロッパ」にならった社会政策の拡充という政党間競争上の利点という、二つの次元において望ましい選択であると考えられていたことがある（McSmith 1993: 153; Stuart 2005: 170）。ここにみられるのは、制度的与件に向きあいながらも、政党間関係において、サッチャリズムの成功体験に追隨する労働党の姿ではなく、積極的に対抗軸となる政策構想を打ちたてようとする野党の政治選択であったといえよう。

本節では労働党はスミス党首の下で、党内改革を進めながらマクロ経済のパラダイム転換を新たな前提としたうえで、戦後福祉国家の転換をはかるという「現代化」が進展したことが示された。スミス労働党による積極的福祉国家のなかで機会の平等を徹底するという政策構想は、80年代以降のマクロ経済をめぐる制度転換の制約を受けながらも、いわば第二の制度転換というべき90年代の福祉再編期の「開放性」のなかでの政治アクターによる政策オプションの積極的な提示であった。

それでは、スミスの後を継いだブレア労働党は、この報告書の「政策遺産」をいかに受け止め、自らの政策構想を打ち出していったのであろうか。

3. 「ニュー・レイバー」の政治選択

3-1. ブレア労働党の権力基盤

労働党は、スミス党首の急逝という悲劇の衝撃も覚めやらぬなか、1994年7月21日の特別党大会で行われた党首選でブレアを新党首として選出した。

党首選の結果は、ブレアが全体の57%の票を獲得し、次点のプレスコット(24%)を大きく引き離れた。ブレアはさきに述べたOMOVによる党首選出方法の最大の恩恵を受けたと考えられている。なぜなら、ブレアは、労働組合に対する親和性が希薄で、なおかつ組合の直接支援を受けていなかったからだ。そのような議員が党首となり得たのは、「選挙の顔」を求めていた議会党議員と選挙区党員の支持を調達することによって勝機を見出すことができたからである(Quinn 2004: 135)。この党首選をもって、労働組合はキングメーカーとしての役割を事実上降板した。

新たに発足したブレア率いる首脳部は、穏健派のスミス党首の方針に不満を募らせていたモダナイザーによって固められた。中心となったのは、ブラウン、マンデルソン、P.グールド、キャンベルである(Campbell 2007: 7-13)。書記長には、キノック党首時代に頭角を現した現代化論者で、その急進的な志向からスミスに冷遇されていたソーヤー(Tom Sawyer)が就任した。ソーヤーの就任は党全体に強いインパクトをもち、これを具体的な契機として党の趨勢がモダナイザーへと傾きはじめたのだった⁷。この新首脳部は、10月の年次党大会にむけて、とくに有権者にたいしてブレア労働党の「新しさ」をいかに効果的にアピールするかに腐心し、政策よりもむしろ「戦略」を優先した。

ブレア体制の確立

ブレア労働党の党内政治の特徴は、党内組織改革の結果、党の中央集権化の進展を背景に、ブレアと少数の側近による閉じたサークルのなかで政策形成が行われたことである⁸。すでにブレアの党首就任前の段階で、議会指導部の政策アジェンダ策定機関であった全国執行委員会(NEC)と党指導部にたいする拒否点として機能していた党大会の影響力は縮減されていたが、ブレア体制下では、党首脳部の方針の追認機関としての性格を強めていった。

ブレア体制下で党の凝集性が一段と高まった契機は、1995年4月の党綱領の「国有化条項」の改定の決議であったと考えられている。ブレアは決議に先立ち選挙区労働党を中心にした草の根の支持を伸ばした。自主投票に転じた大型労組の幹部が反対票を投じるなかで、選挙前に党首への事実上の不信任をつきつけることを得策ではないと判断した党員の票を集めて、改定案は可決された。

党の中央集権化と凝集性が強まるなかで、ブレアは、新たな権力基盤として選挙区レベルの個人党員の拡充に努めた。労働党は従来、労働組合やフェビアン協会といった多様な団体によって構成される連合体としての組織原理を基礎としていた。だが、党大会の表決方法の改定によって労組ら所属団体の組織票の影響力が弱まり、特定の組織との密なつながりをもたないブレアにとっては好都合な状況となっていた。1994年から97年の間で個人党員数は40%増加し彼らはブレアの新しい支持基

盤となった。これと反比例して、当初の規定どおり労働組合の表決上の比率は50%にまで引き下げられた。

こうして党内の組織的な拘束からの自由度を飛躍的に高めたブレアら首脳部は、影の内閣とごく少数のグループのなかで政策形成を進めていった。他方で、クリントン民主党の大統領選キャンペーンを模した大掛かりな選挙対策本部が設置され、大統領選に参加したゲールドが指揮をとった300以上のフォーカス・グループを核として、各選挙区労働党を結んだ選対ネットワークが形成され、党首脳部の統率力はいっそう高まった。

新たな権力リソースの獲得へ

次に、ブレアら党首脳部は権力リソースの調達先を転換した。

ブレア労働党は労働組合との関係を希薄化させる方針であったが、労働組合の頂上団体である労働組合会議（TUC）は、1994年に書記長に就任したモンクス（John Monks）の下、「新しい組合主義New Unionism」という現実路線に転じ、党の新執行部との協調関係の構築を重視した。党首脳部も組合の選挙協力を必要とし、ヨーロッパ社会憲章への署名、最低賃金制の導入、就労支援策の拡充など、スミス党首時代の公約を原則として引き継いだ。だがブレアは、最低賃金については、大型労働組合の強い反発を招きながらも具体的な金額を提示することを避け（*Financial Times*, 4 June 1995）、なおかつ80年代の一連の労働組合法や職場での権利の制限については現状維持が明言されており、労働組合のインタレストはきわめて限定的に汲み取られただけだった（McIlroy 1998）。

対照的に、新首脳部は、シティ（金融界）、産業界、そして「ミドル・イングランド」を新しい支持基盤とするべく党の資力の大半を注ぎ込んだ。ことにブレアと広報担当秘書官のキャンベルらは、そのためにメディアを掌握することに注力した。メジャー政権が経済政策やヨーロッパ問題で躓かなかで、有力経済紙フィナンシャル・タイムズが労働党支持にまわり、続いてサンをはじめ主要大衆紙四紙を傘下に取っていたニュース・インターナショナルのオーナー、マードック（Rupert Murdoch）も1995年夏までに、ブレアとブラウンによる現代化路線に好感をもち全面的な支持を表明した（Seldon 2005: 250-251）。

シティや経営者団体に対して、経済政策を主導したブラウンとその腹心のボールズ（Ed Balls）は、1995年5月以降、シティに対して、健全財政を基調とした政策案を提示し、翌96年11月には、インフレ・ターゲットに基づく経済の安定、技術投資の促進による国際競争力の強化、社会扶助から就労支援への財政配分の転換を提示した（Keegan 2005: 145-147）。

彼らは、富の再分配や雇用創出について具体的な政策を準備していたものの、スミス前党首以上に、戦後イギリス政治の基調であったケインズ主義への回帰を想起させるような言説をかたくなに拒んだのであった。一方でブレアは依然として支持率が伸び悩んでいたイングランド東部とウエスト・ミッドランドの新興中間層、つまり「ミドル・イングランド」の支持獲得に奔走した（Webb 2000）。

言説政治の論理によれば、政治的アクターは新しい政策アイデアを、言説を通

じて発信することによって有権者に新たな認識マップの枠組みを提供し、新たな政治的連合が形成を目指すことが指摘される(宮本2006a;近藤2006)。同時に、コミュニケーションの矢印は必ずしも一方向ではなく、新たな権力リソースの交錯するインタレストから政治的アクターの政策アジェンダに対する逆方向の矢印も働きうる。たとえば、労働市場規制の緩和に強いインセンティブをもつ経営者団体は、労働党が公約とするヨーロッパ社会憲章の批准を、雇用保護規制の強化に繋がるものとして懸念を表明する。労働党はこれを受けて、経営者団体にたいしてヨーロッパ社会協定にたいする政治的コミットメントを弱めると発言し、実際に政権成立後、雇用保護にかんしては事実上の形骸化をはかった。また彼らは、ミドル・イングランドが警戒すると考えた「再分配」志向をもつ政策アジェンダをあえて除外する戦略を選択するのである。

すなわち、政治的アクターは、政策アジェンダの形成過程で正当性をもとめてアイデアを発信すると同時に、戦略的な理由から言説を自ら制限し、結果として政策アジェンダの選択範囲が狭まる可能性も存在するのである。じっさいブレア労働党は、新たな権力基盤の確立を試みるなかで、実践可能と考えられていた政策構想を自ら制約していったことが観察される。

以下では、ブレア労働党が、自党の政策遺産であるスミスのアジェンダと距離をおきながら、選挙綱領にいたる政策形成の過程を検討する。

3-2. 政策アジェンダの形成プロセス

報告書『社会正義』からの離脱

ブレアにとって社会福祉政策の領域は、スミス前党首同様に、労働党の独自性を示すことのできる有利な争点であった。とりわけブレアは1993年1月にクリントン民主党の大統領選の勝因を調査するために訪米したさい、クリントンのスピーチ・ライターと面談し、「選挙において、常に野党が不利な戦いを強いられる税金問題を争点とする必要はなく、むしろ右派にとって弱点となる社会問題を争点として戦うことができる」ことを見出した(Rentoul 2001: 195)。しかしながら、ブレアへの批判者から忠実な支持者となり、2003年にイラクへの軍事介入に反対し7年務めた国際開発大臣職を辞したショート(Clare Short)は、「ブレアがスミスの後を引き継ぐと、トーンとスタイルにおいて大きな転換がみられた」と指摘する(Short 2004: 43-44)。

転換の軸となったのは、税制及び福祉と雇用の連携のあり方であった。ブレア・チームは、報告書『社会正義』の刊行からほどなくして、報告書と新執行部の政策志向の違いを指摘した。たとえばキャンベルによれば、報告書『社会正義』が刊行される直前の10月13日に、ブレアら党幹部の会議で、『社会正義』が「[社会のなかで]もっとも支援を必要としている人々を対象にしているという点において、社会主義だという議論を容易に惹起する」という懸念が示された(Campbell 2007: 24)。

時を同じくしてブラウンは、報告書の刊行直後の保守党系高級紙デイリー・テレグラフのインタビューに答えて、「労働党は、公的扶助によりかかった生活を許さず、[公的扶助の拡充を引き続き唱える]報告書は受け容れられるべきではない」として、

その妥当性を事実上否定した（Bower 2005: 160）。もっとも、いくつかの証言ではブラウンは、報告書の基本理念に対しては、あからさまな反発を隠そうとしなかったブレアとは対照的に、むしろ理解を示していたと考えられている（Stuart 2005: 298）。こうしたことから、ブラウンが報告書から距離をおいたのは、彼がなによりもマクロ経済政策の新たなオーソドキシシーの拘束力を強く意識し、財政支出の削減とそのコントロールに対して過度に神経質になっていたことが考えられよう。

1995年に入りニュー・レイバーとしての政策アジェンダ形成が本格化すると、この報告書の扱いをめぐって党執行部内の見解の相違が顕在化し、二つのアイデアの攻防は激しさを増した。

当時ブレアが、社会保障担当影の大臣として社会福祉政策を体系的に提示することを期待しその役割をほぼ一任したのが経験豊かなC.スミスであった。C.スミスは、急逝したスミス党首の手がけていた福祉改革案策定の中心的人物のひとりであり、その「政策遺産」の忠実な継承者であることは間もなく明らかになった。C.スミスは、1995年1月には報告書『社会正義』の骨子をたたき台として党に提示し、報告書の基本方針を引き継ぐ立場を明らかにした⁹。彼は、スミス前党首が導入した積極的労働市場政策という現実路線を継承しつつ、職業訓練から生涯教育にいたるまでの多様な支援策の拡充に力を注いだ。彼の注意をひときわ引いたのが、オーストラリアのJETプログラムをベースとした手厚い就労支援策であった¹⁰。JETプログラムはILMとならんで報告書内でモデルとして採用され、労働市場の外部に位置する者への支援策においてアメリカ型のワークフェアと差別化を図るうえで最も重視されていた。さらにC.スミスは、スミス前党首のもう一つの政策遺産である失業手当の増額案を盛り込むことで「支援」の充実を目指した。

このように社会保障担当影の大臣の立場から、スミス前党首の「政策遺産」を意識的に継承し発展させようとしたC.スミスとは対照的な立場を示したのがブラウンであった。ブラウンは、スミス前党首の政策遺産が色濃く残っていた1995年を通じて、この党内の「政策遺産」を意識的に除外することに力を注いだ。ブラウンは、C.スミスの新たな政策案に対して政府支出の抑制を盾に難色を示した。ブラウンは最終的にC.スミスの頭越しに所得比例型年金をアジェンダから外し、資力調査の導入を公言したことで、C.スミスの激昂をかった（Bower 2005: 168）。

ブラウンには、財政規律を優先するインセンティブが強くはたらいっており経済政策アジェンダと整合性のある、いわば「安上がりな福祉」に執着した。したがって『社会正義』のなかで提示された「富の再分配」「平等」「ミーンズ・テストへの抵抗」といった志向性を背景にした政策案がどれも「高くつく」ものとして採用を留保した。先述のILMも同様の理由で採用は見送られた。

「ニュー・レイバー」アジェンダ策定

ブラウンは、1995年10月の党大会で包括的な就労支援策のニュー・ディール・プログラムを中心においた「福祉から就労へWelfare to Work」政策を公表した（Labour Party 1995; *The Times*, 3 October 1995）。このプログラムは、若年失業者、長期失業者を主たる対象とした就労支援策であった。政策実践のための財源は、一般

税収ではなく民営化された公営企業からの一度限りの臨時税収であるウィンドフォール税をあてることで、ブラウン自身が主張する公共支出の増大の回避が可能とされた。この「ニュー・ディール」と一体となったプログラムとして、保守党が使用者側のインセンティブを阻害するとして導入を拒んだ法定最低賃金制の導入、ヨーロッパ社会憲章への署名が提示された (Commons Hansard Column 1362, 1 Dec. 1994; Labour Party 1997)。労働組合からの支持獲得を意識していたブラウンにとって、「完全雇用」の実現という主張を譲らない労組からニュー・ディールが歓迎されたことは喜ばしいことであった (*The Times*, 3 October 1995)。

11月には、ブラウンは就労もしくは政府が提示する4つの就労準備プログラムを選択しない場合は、給付が40%削減される懲罰事項を盛り込むことを発表した (*The Times*, 9 November 1995; *Financial Times*, 10 November, 1995)。それは、メジャー政権下で議論されていた求職者手当 (Job Seeker's Allowance) のワークフェア志向の強い法案方針を踏襲するものであった。こうした一連の「福祉から就労へ」政策に対してブレアも強い賛意を示していた (小堀 2005: 117)。

しかしながら、こうしたワークファースト・モデルに近いワークフェアは、党執行部においてもスムーズに受け入れられるアイデアではなかった。たとえば、下院の社会保障委員会の委員長を長年勤め、第一期ブレア労働党政権で福祉改革担当閣外大臣に就任したフィールド (Frank Field) やハットン (John Hutton) は、すでにJSA法案の審議の過程で、社会的扶助に依拠せざる得ない人々の生活保障を一方向的に阻害するものであるとしてこれに強く反発していた (Commons Hansard Column 517, 684, 22 Nov. 1994)。一方、C. スミスは、党執行部に失業手当の増額を提案したが、執行部からは『社会正義』の福祉主義に基づく政策であるとして採用を拒否され、より「現代的」なプログラム策定を命じられた (*The Observer*, 19 November, 1995)。C. スミスは、翌12月3日には、ブラウンの「アメリカ型ワークフェア」に違和感表明し、ここにおいて二つの異なる政策構想の対立がより鮮明になった。

1996年に入ると、ブラウンは、独自の財政プランに基づいた福祉改革案をスミスら担当影の大臣の頭ごしに公表し、当のC. スミスばかりでなく他の影の内閣のメンバーからも批判が噴出した。ブラウンのこうした独走が可能になった背景には、前述した党内配置の再編の結果、党幹部の自律性が著しく高まっていたことがある。

ブラウンは1996年4月に、16-18歳を対象にした普遍的な児童手当 (10.80ポンド/週、対象110万人) を廃止し、最貧困層の就学児童への資力調査付手当てに切り替える案を発表する (Bower 2004: 170)。ブラウンの案は、福祉 (手当) を実質的に必要としない中産階級にたいする支出を削減し、余剰分を貧困層の手当に充当することで、財政の効率化をはかろうとするものであった。しかしながら、資力調査付給付を回避し、福祉の普遍性を支持する党内の伝統的規範意識は、依然として新首脳部の随所に残存しており、たとえば影の外相のクックは、このブラウンの提案にあからさまな不快感を示した (*The Observer*, 21 April 1996)。

こうした影の内閣からの批判をよそに、自律性を高めていたブレアとブラウンは、彼らが目指す「現代化」の流れをむしろ加速させていった。96年7月には、長らくブラウンとの対立関係にあったC. スミスが保健担当影の大臣の地位に追われ、か

わってブレアの盟友で公共サービスにおける市場原理の導入に肯定的なハーマン（Harriet Herman）が社会保障担当大臣に就任した。福祉改革をめぐるアイディアの攻防は、CSJの遺産をいったんは埒外におくことによって、その政策アジェンダの幅を狭めていったのだった。

「第三の道」—オールド・レイバーの規定と、選択肢の狭まり

しかしながら、対外コミュニケーション戦略を重視するブレアのチームと、徹底した財政管理の成果として、最終的には再分配を含む底辺層への福祉の拡充を目指したブラウンら影の蔵相チームとでは、社会福祉改革へのアプローチに温度差があったことに注意が必要であろう。

ブラウンは、1996年10月に黨員との会合で、「われわれの理想主義が放棄されることは決してない。われわれの慎重さ（prudence）と責任感、社会主義を放棄するためにあるのではなく、それはまさに我々の本質である。私は、この党が夢をみることをやめることを望みはしない」と明言した。具体的な政策面では、この発言とほぼ時期を同じくして、ブラウンとボールズらは、財政を通じた最低限の再分配効果を生むために、富裕層を対象にした所得税増税によって、総額80億ポンドの税収増を期待する政策案を提示した。これに対して、あくまでも「ミドル・イングランド」の支持獲得を最優先課題とするブレアとマンデルソンは、フォーカス・グループの調査結果に基づき、ターゲットとする有権者の支持が得られないとして、この案を葬った。さらに、彼らは、こうしたブラウンの再分配志向に同調する左派のミーチャー（Michael Meacher）ら他の首脳部メンバーにたいして圧力をかけ、党の統率を強めていった（Bower 2005:189）。

党内のアジェンダの範囲が漸進的に狭められていく一方で、ブレアラ首脳部は、シティや経営者団体にむけて、労働党の「変化」を積極的にアピールすることで支持固めに努めた。ブレアは、1995年11月13日の英国産業連盟（CBI）に対するスピーチで、高額所得者の利益を損う政策を採択しないこと、および経営者側が警戒するEU社会憲章への署名にはいかなる政策コミットメントを含まないものであることを示したのであった。ブラウンは、そのうえに畳みかける様に、シティにおいて財政とインフレ政策についてスピーチを行い、「われわれは教訓を学んだ。古い労働党に回帰することはない。われわれは、ヨーロッパ・スタイルの社会主義者ではなく、アメリカの民主党を目指す」とした。そのうえで、かつてサッチャーの標語となっていたタームを用いて、「ニュー・レイバーは、『大衆資本主義popular capitalism』のチャンピオンになる」と打ち出した（Bower 2005: 176）。

ここで明らかになったのは、総選挙を目前にしたブレア労働党が、その大きな裁量権を背景にしなから、新たな支持基盤となった新興中産階級や金融界のインタレストに過度に敏感になることで、逆にそのアジェンダの幅を意識的に制約していったことである。さきのショートの指摘を引用すれば、「ニュー・レイバーのプロパガンダを吹聴する人びとにとって、労働党は、ジョン・スミスの下では選挙に勝利することはなかったと振舞うことは非常に重要であった。あらゆる客観的な証拠が示すのは、この主張が誤りであったということだ。[中略]彼らのプロジェクト

は守りの姿勢を重視したものであった」(Short 2004: 43-44、下線は引用者)。

このように、ブレア労働党は戦略的に自己制約を行うなかで、直近の政策遺産であった報告書『社会正義』を「オールド・レイバー」に含んだことによって、結果として「第三の道」の理念的な間口を狭めたのであった。しかし他方において重要な点は、ブレア労働党においては、総選挙直前までアジェンダから除外された数多くの政策オプションが、ブラウンを含めた党首脳部のレベルで抱え込まれていたことである。これらの政策オプションの基底には『社会正義』の政策アジェンダが横たわっており、それはいわゆるネオ・リベラリズムには回収されない福祉改革案であった。これらの言説にのらなかつた政策構想は、1997年の政権成立後、漸進的に具体的な政策として施行されており、「ニュー・レイバー」としてもっとも皮肉なことには、ドライバーとマーテルが指摘したように、これらの政策こそブレア労働党政権の「目新しさ」が認められるのであった。さらに二重の皮肉は、1997年総選挙を前にあえてこれらの政策構想を除外し、明確な言説を付与しなかつたことによって、この「目新しさ」を政権の最大の実績として謳う余地が著しく限定されたのであった。この「実績回避」ともいえる政治スタイルのなかに、ブレア労働党政権の「刷新性」の限界が内包されたといえよう。

暫定的結論

本稿で検証したように、イギリスにおいては、80年代におけるマクロ経済のパラダイム転換を経た90年代の福祉再編の流れは、必ずしもリニアな変化を遂げたのではない。この制度再編期の「開放期」の政策変容のプロセスに着目してみると、政治アクターは、マクロ経済の新たな枠組みの制約を受けつつも、各々が異なるベクトルの政策アジェンダが提示し、そのヘゲモニーを巡って政治的紛争が展開されたことがみてとれた(本稿では紙幅の関係から労働党にのみ焦点をあてた)。

野党時代の労働党は、マクロ経済運営の基本方針を転換したが、この転換はむしろ80年代以降のマクロ経済のパラダイム転換の受容であり、サッチャリズムの受容といった党派的な論争とはいったん区別して捉えるべきではないだろうか。ここにサッチャリズムとの収斂か否かという二元論を乗り越える手がかりがあると考ええる。

政権成立前のブレア労働党の政治選択は、政権成立後の政策構想に可能性と限界の両方を提供した。1997年5月に「地すべりの勝利」をおさめたブレア労働党は、党史上初の三期連続の政権をになうなかで、公共サービスにおける市場原理の導入を進める一方で、有権者にたいして積極的に発信することなしに、増分主義的に「社会的排除」にたいする施策として、かつて報告書『社会正義』のなかで提示された政策を遂行していることが観察されている。たとえば、参加所得としての性格をもつ「児童信託基金Child Trust Fund」の導入もこの範疇に入れられよう。政権成立前にみられた「ニュー・レイバー」プロジェクトは、制度に限界づけられながら、選択的に狭められた「第三の道」と、政策アジェンダにあえて含まれなかつた政策、つまり言説が付与されなかつた政策が、いわば隠れたアジェンダとして、二重構造となって進行している。この二重構造のなかに、「ニュー・レイバー」の政治選択の成功と矛盾をみるのである。

- 1 本稿はドイツ・ヨーロッパ研究センター(DESK)奨学助成金(2006年度後期)の支援を受けて行ったイギリスにおける現地調査の成果の一部をおさめたものである。刊行にあたっては、匿名の査読者の先生方より貴重なコメントを頂戴した。ここにDESK関係者の皆様とコメントを下された先生方に記して心からの謝意を表したい。
- 2 「制度」とはもとより多義的であり、アプローチによってその含意は異なる。ここでは制度を、政策体系を方向づけ、政治アクターにとって政治行為の受容可能な限度を制約する規範的、構造的枠組みとする(ピーターズ 2005=2007: 113)Peters, B. Guy (2005) *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism* = 土屋光芳訳(2007)『新制度論』芦書房。
- 3 Neil Kinnockとのインタビュー。2007年3月13日 於British Council, London。
- 4 1996年には一般党員の増加に比例して5割に減じられる。
- 5 通商大臣: 任1978年6月-1979年5月。
- 6 ミリバンドのCSJおよびその後のブレア労働党における役割と政策志向については、吉瀬(1997)に詳しい。
- 7 Peter Kellner, President, YouGovとのインタビュー。於 Common Wealth House, London, March 3rd 2007, off the record.
- 8 Chris Smith氏との電話インタビュー、26 February 2007。及びC. Smithの政策秘書Emma MacLennan氏とのインタビュー、12 March 2007, Portcullis House, Westminster, London.
- 9 同上。
- 10 同上。

【主要参考文献】

The Daily Telegraph
The Financial Times
The Guardians
The Observer
The Times
 Commons Hansard

- 今井貴子(2005)「『包摂』の政治過程——イギリス労働党の政治選択と政策展開」社会政策学会第111回大会テーマ別分科会「社会的包摂の系譜と展開——英・仏の経験から」(報告・提出ペーパー)2005年10月。
- 吉瀬 征輔(1997)『英国労働党——社会民主主義を越えて』窓社。
- 小堀真裕(2005)『サッチャリズムとブレア政治—コンセンサスの変容、規制国家の強まり、そして新しい左右軸』晃洋書房。
- 近藤康史(2006)「『第三の道』以後の社会民主主義と福祉国家—英独の福祉国家改革から」(宮本2006a)所収。
- 阪野智一(2001)「イギリスにおける政党組織の変容—党組織改革と人民投票的政党への動き—」『国際文化学研究』神戸大学国際文化学部紀要、16号。
- 高橋直樹(2004)「ブレア労働党権の隘路」『国際問題』(『大ヨーロッパ』の形成)、2004年12月号、no.537、日本国際問題研究所。
- 成廣孝(2007)「ブレアの十年」『生活経済政策』no.128生活経済政策研究所、September 2007。

- 宮本太郎 (2006a)「福祉国家の再編と言説政治——新しい分析枠組み」宮本太郎編『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略』比較政治叢書2、早稲田大学出版部。
- 宮本太郎 (2006b)「福祉国家と平等をめぐる政治——20世紀的前提の転換」『平等と政治』年報政治学 2006-I、日本政治学会編、木鐸社。
- 渡辺博明 (2006)「福祉国家レジームの変容——『三つの世界』のその後」宮本太郎編『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略』比較政治叢書2、早稲田大学出版部。

*印は自伝もしくは伝記

- *Bower, Tom (2005) *Gordon Brown*, London: Harper Perennial.
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, David and Gareth Butler (2000) *Twentieth-Century British Political Facts 1900-2000*, London: Palgrave.
- *Campbell, Alastair and Richard Scott (eds.) *The Blair Years*, extracts from the Alastair Campbell Diaries, London: Hutchinson.
- Commission on Social Justice (CSJ) (1994), *Social Justice: Strategies for National Renewal*, London: Vintage.
- Cornford, J. and Patricia Hewitt(1994), 'Dos and Don'ts for Social Democrats' in David Miliband (ed.) *Reinventing the Left*, Cambridge.
- Driver, Stephen and Luke Martell (2002), *Blair's Britain*, Cambridge: Polity.
- *Gould, Philip (1999), *Unfinished Revolution: how the Modernisers Saved the Labour Party*, London: Abacus.
- Hall, Peter, A. (1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, April 1993, pp. 275–295.
- Heffernan, Richard (2000) *New Labour and Thatcherism: Political Change in Britain*, London: Macmillan=望月昌吾訳(2005)『現代イギリスの政治変動—新労働党とサッチャリズム』東海大学出版会。
- Hemerjck, Anton (2002) 'Self-Transformation of European Social Model(s)' in Gøsta Esping-Andersen *et.al.* , *Why we need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- *Keegan, William (2005) *The Prudence of Mr Gordon Brown*, London: John Wiley & Sons.
- Kavanagh, Dennis (1997) *The Reordering of British Politics: Politics after Thatcher*, Oxford: Oxford University Press.
- Labour Party (1992) *It's time to get Britain working again*, Manifesto, General Election 1992.
- Labour Party(1995) *Conference report: Ninety-Fourth annual conference of the Labour Party*.

- Labour Party (1997) *New Labour because Britain deserves better*, Manifesto, General Election 1997.
- *Macyntyer, Donald (2000) *Mandelson and the Making of New Labour*, London: Harper Collins.
- *McSmith, Andy (1994), *John Smith: Playing the Long Game*, London: Verso.,
- Marshall, Bod and Richard Macfarlane (2000) *The Intermediate Labour Market: a Tool for Tackling Long-Term Unemployment*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Quinn, Thomas (2004) *Modernising the Labour Party: Organisational Change since 1983*, London: Palgrave.
- Paul Pierson (2000) “Not Just What, But When: Timing and Sequence in Political Processes” in *Studies in American Political Development*, 14 (Spring 2000).
- *Rentoul, John (2001) *Tony Blair: Prime Minister*, London: Time Warner.
- Rose, Richard and Phillip L. Davies (1994) *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, London: Yale University Press.
- *Seldon, Anthony (2005), *Blair*, London: Free Press (Simon & Schuster).
- Seyd, Patrick and Paul Whiteley (2000) *New Labour's Grassroots: the transformation of the Labour Party Membership*, London: Palgrave.
- Shaw, Eric (1996) *The Labour Party since 1945*, Oxford: Blackwell.
- *Short, Clare (2005) *An Honourable Deception? New Labour, Iraq and the Misuse of Power*, London: Free Press.
- *Stuart, Mark (2005) *John Smith : A Life*, London: Politico's.

The modernisation and political choice of the Labour Party(1994–97): The role of political parties in the era of welfare reform

Takako Imai

This article seeks to show the impact of the political choice deliberately made by the political actors on the direction of the policy agenda in the era of the welfare reform. Since 1980s, most industrialized countries have experienced the pressure on the dismantling the post-war welfare state, and then on the institutional changes that requires to redefine the relation between welfare and work. Under such circumstances, there is a general agreement among scholars and political actors that the post-war Keynesian welfare state has been proved not to be feasible enough to provide the appropriate solution to the changing structures of the world, and that the shift from the demand-side solution to that of the supply-side has taken a dominant position in the welfare reform. Having said that this article assesses the popular notions of two types of the convergence theories, that is, a new consensus between the two main parties on the one hand, and previously diverse institutions of political economies are now converging into one single model of liberalization on the other.

In theoretical level, the most influential strand to explain the politics of the dismantling of the welfare state has been historical institutionalism which emphasizes the ‘path-dependence’ of the existing institution. Yet, since the works of the historical institutionalism tend to focus on the resilience of the institution itself, it is pointed out that it cannot show the explanatory power to delineate the institutional ‘changes’ that has been experienced as mentioned above. Since the end of the 1990s, there are a number of works that tries to provide the analytical tool to explain the institutional changes, the conceptualization of ‘general transformation’ without any critical events to disrupt the institution, or the theory of political discourse, which demonstrates the role of a coherent political discourse contributed to a success of welfare reform.

Taking these notions into account, this article focuses on the debates that there are varieties of ideas for the supply-side policies as alternatives to the existing demand-led policies in different countries and regimes. What is more interesting is that such differences in ‘ideas’ are not necessarily confined in a certain regime or country. In the era of the welfare reform when political actors make use of the ‘openness’ of the institution, and look for the best alternatives so that it fits well not only with certain institutional boundaries such as a dominant idea of macro economy but also with their interest and policy preferences. This leads to the struggle amongst political actors to gain the hierarchy of the new ideas for the welfare reform.

Such varieties of country’s experience of welfare reform, this article argues, depend not only on her economics and institutional settings, but also on the political choice by the political actors. In other words, given the process of the reform is not determined solely by the

exogenous factors, such as the pressure from the global economy or the policy legacy inherited from the previous government, it is important to look at the ideas and interest that the political actor tries to adopt. The political choice is to be differed according to the degree of the autonomy the political actors enjoy, as well as the power resources the political actor tries to employ. Consequently, the process of the welfare reform is by no means linear. It could be understood as a result of the struggles amongst different ideas chosen by the political actors.

This article tries to show the differences in ideas, interest and thus the policy project witnessed in the process of the modernization of the Labour party before they took power in 1997. In particular, it compares the ideas, discourse, and policy agenda under the leadership of John Smith and that of Tony Blair. It argues that Tony Blair and his 'New Labour' team deliberately chose to be apart from the policy ideas supported by John Smith, by rejecting more social democratic ideas, in favour of more Anglo-Saxon ideas applied from the New Democrats of the United States. Such choice was made not only by the preference of Tony Blair, but by their OWN intention of reflecting the new sources of their power, namely, the City or the Middle-England. In doing so, before the General Election, 'New Labour', both intentionally and inevitably, chose to narrow down their 'way', by including Smith's agenda into 'Old Labour'. However, their political choice was not that simple. Although Blair's New Labour has become popular through their prominent ability of political communication, or 'spin', their agenda contains many elements that were not 'mentioned' or 'named' to the electorate, particularly that were thought to be 'distributive' or 'socialist' which were omitted with fear of offending the targeted electorates. After they took power, there have been many political agenda with 'distributive' effects, such as universal Child Trust Fund, implemented 'by stealth'. As a consequences of the ambiguous choice made by 'New Labour' before the election, their institutional reform of the welfare states inevitably carry the dual sides of both neo-liberal nature and so-called social democratic nature.