

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』



評者：近藤 康史

「政権交代」という論点

「政権交代」あるいは「政権交代のある民主主義」は、近年の日本政治において最も希求されてきたものの1つである。しかし、ある種のマジックワードのように扱われている面もあり、それがどのような力学によって生み出され、いかなる功罪を伴うのかについては、依然として十分な理解が浸透しているとは言えない。そのため、政権交代に対する過度な期待や、その裏返しとしての失望も見受けられるように思われる。

とりわけ、ある政党が政権交代を目指すときには、対立政党をしのぐ支持の広がりが必要となるが、それはその政党にとって従来の政策的立場を変化させてでも、新しい支持者へと手を伸ばすことが不可避であることも意味する。さまざまな考えや利害を持つ有権者がいる以上、政党が従来の立場に閉じこもっているのは、積極的に支持を広げることができないからである。しかしそれは、その政党が持っていた既存のアイデンティティを希薄化させることも意味し、それによって従来からの支持層が不満を持ち、場合によっては離反する原因にもなる。政権交代を本気で目指す政党には、常にこのようなジレンマに直面し乗り越えていくことが求

められるが、そのことによってさまざまな「功罪」もまた生み出される。政権交代には、常にこのような力学と功罪が伴うのである。

本書の内容

本書『政権交代の政治力学』が論点とするのは、これらの問題である。本書は、1990年代のトニー・ブレア党首以降のイギリス労働党（いわゆる「ニュー・レイバー」）を主な対象とし、それが政権交代前後に上記のようなジレンマをどのように乗り越え、また功罪を生み出していったのかについて、経済・社会保障政策を中心とした政策アイデアの形成プロセスと、実現した諸政策の内容と効果の面から検証している。

その分析のために著者が採用する最も主要な視点は、「制約の中の裁量」である。ニュー・レイバーは、均衡財政という経済的制約を中心としたさまざまな制約を受け入れることで、経営者層をはじめとする経済界からの信頼性を得るとともに、中間層からの支持を拡大し、政権交代を実現していった。しかしニュー・レイバーはただ制約を受け入れているだけではなく、それらの制約の中で政治的裁量を発揮していった面もある。公共サービスへの政府支出は拡大され、特に子ども、低所得者層、高齢者の貧困リスクを低減するためにも振り向けられていった（第6章）。具体的な政策としては児童税額控除や、すべての新生児に対する普遍的な現金給付などが挙げられる。それらは一定の再分配効果を持ち、低所得者層の所得が上昇し、子どもの貧困率も低下していった（第5・6章）。これらは「功」の部分をなすものである。

しかしニュー・レイバーの諸政策は、やはり上記のような制約の枠内にあったために限界も抱えたとともに、その限界は政権運営の中で次第に大きなものとなっていった。低所得者層の

所得は上がり、子どもの貧困率は下がるなどの効果はあったものの、経済的格差は拡大する一方となった。教育や職業訓練を中心とした就労支援政策に力を入れたとはいえ、それは社会的・階層的移動を実現するものには至らず、格差は固定化されたままでもあった(第6章)。これらの分析を踏まえて最終的に著者は、ニュー・レイバーが「ネオ・リベラリズムの性格を色濃くもつアングロ・サクソン型成長モデルを修正すること」がなかったため、その「政策デザインそのものに、自ずと限界が埋め込まれていた」(終章)と診断している。「裁量」が「制約」を超えられずその枠内にとどまったために生み出された「罪」の部分であり、それらの「罪」を被った層がその後のEU離脱票の担い手となるなど、現在に至るまで影響を及ぼしていることが示唆されている。

本書の特徴

本書で扱われているニュー・レイバーは、「新しい社会民主主義」の典型的事例として大きな注目を日本でも集めた。その中において本書はいくつかの点で特徴的であり、学術的にも貢献する重要な示唆も与えるものとなっている。まず、ニュー・レイバーの諸政策について、経済・社会保障が中心とはいえ、これほど包括的に取り上げて整理し、またそれらの効果までを射程に入れて丹念に分析したものは、日本では数少ない。その意味で、本書はニュー・レイバー分析の決定版をなす1冊に数えられるだろう⁽¹⁾。

しかしもちろん本書の長所は、「ニュー・レイバーを詳しく分析した」という点にとどまるものではない。タイトルにある通り、ニュー・レイバーの展開を「政権交代の政治力学」と結びつけて論じている点に重要な学術的貢献がある。政権交代を達成するために、政党には何が

求められるのか。本書では、政権交代を可能とする力学が「制約の中の裁量」という形で明確化され、またそれによってこそ、その「功罪」が明らかになる。ニュー・レイバーを扱う場合、ともすれば一方的な視点から、その「功」を賞賛する、あるいは「罪」の部分を断罪する誘惑にかられるが、本書は政党が直面する「制約」と行使した「裁量」の両面に光をあてることで、バランスのとれた視点からの確にその功罪について論じることを可能としている。

また本書が着目する政治力学の中でも、ニュー・レイバーにおける政策アイデアの変遷についての検討は、とりわけ興味深いものとなっている。ブレアより前のニール・キノック党首やジョン・スミス党首時の労働党にも言及し、当時は参加所得など、より強い形で社会的公正を目指すラディカルな案も盛り込まれていたものの、ブレア党首以後に政権交代の可能性をより確固たるものとするために、次第にそれらの政策アイデアの性格も「制約」をより強く意識したものへと変化していくプロセスが、鮮やかに描き出されている。そこには「政権交代」を生み出す際の「政治力学」が、政策アイデアという要素を軸としながら明確に表れているとともに、労働党を論じる際に見逃されがちであった、ニュー・レイバー以前の政策アイデアの意義を救い出すという重要な貢献も、本書では果たされている。

本書への疑問点

ただし、本書を踏まえて著者に尋ねてみたい疑問点はいくつか存在する。なかでも、本書の基軸となる「制約の中の裁量」という視点については、本書の主題である政権交代の政治力学の解明に向けて、精緻化の余地があるように思われた。まず、制約の中でも裁量が発揮できる条件についての問題である。本書はその条件と

して、「政党の権力資源」に注目している。そしてその権力資源として著者は、①有権者等からの支持調達、②意思決定構造における組織上の特性、③政策アイデアの調達の3つを挙げている。この3つの条件は本書の分析でも随所で利用されているが、疑問として残るのは、この3つの条件は、どのような形でその多寡が判断されるのか、またどのような水準を満たした時、政権交代を実現したり裁量を行使したりするのに十分な権力資源となりうるのかという問題である。もちろんその基準を数値のような形で示すことは困難だとしても、その点はやや明確ではなく、それぞれの項目についての叙述に流れている傾向があるように思われた。

加えてこの点を考える際に重要になってくるのは、3つの条件の間の相互関係である。本書ではこの3つの条件が並列的に扱われる傾向があるが、それらは必ずしも独立したものではなく、相互に影響を与え合いながら、高まったり低下したりしているのではないだろうか。例えば②党首のリーダーシップの強化のような意思決定構造上における変化が政党の戦略の変化を可能とし、そのことが従来の固定的支持層を越えた①支持調達の実現へとつながっていくことはあるだろう。逆に、①支持調達に成功したことが、②党首のリーダーシップの強化のような意思決定構造上の変化を可能とする党内基盤の確立につながっている側面もある。また③政策アイデアの調達や蓄積に関しても、①や②の条件に左右されるとともに、逆にそれらを左右する面はある。これらはニュー・レイバーにおいては特に顕著にみられたことでもあり、これらの条件の相互作用の中で裁量が高められていった側面に注目するとともに、またその中でも特にどの要素が基底的に働いていたのかという視点もまた必要となるように思われる⁽²⁾。

この点をさらに深掘りするならば、「制約」と

「裁量」もまた相互排他的ではなく、むしろ相補的なもののようにも思える。「制約の中の裁量」という見方には、「制約」が政党の取りうる政策の範囲を狭め、その範囲内で政党が一定の裁量を行使するという関係が想定されているが、それだけではなく、その「制約」こそが政党の「裁量」の行使を促進する条件となることもあるのではないだろうか。本書の事例で言えば、労働党は、均衡財政やアングロ・サクソン型成長モデルといった「制約」を、むしろ戦略的に自らの「裁量」の中に盛り込んでいくことができたからこそ、経営者や中間層からの支持調達という形で、権力資源の動員に成功した側面はあるのではないか。換言すれば、支持調達のために「制約」を積極的に利用した、あるいは「制約」を受け入れることによってこそ支持調達が可能になったという面である。

このように考えれば、制約(を受け入れること)もまた権力資源の一部となり、そのことによって支持調達が果たされて政権交代に成功し、本書で触れられているような再分配を中心とする「功」の部分も実現したと考えることもできる。つまり「制約」は単に「裁量」の範囲を狭めるのではなく、「裁量」を支える要素でもあったのである。ただしこのような「制約」は、格差の拡大や固定のような「罪」の部分につながっていることも、本書が強調する通りまた確かである。このように「制約」と「裁量」が相補的であるならば、ニュー・レイバーの政権交代の力学において生み出された「功」と「罪」もまた表裏一体であり、切り離すことができないことを示しているように思われる。つまり、「制約」を受け入れなければ「功」は得られなかったが、そのことによって「罪」も生み出されたということになるだろう。

研究のさらなる発展に向けて

このような「功」と「罪」との表裏一体性は、イギリスだけにとどまらず「政権交代の政治力学」一般に不可避なことなのだろうか。あるいは、イギリスやニュー・レイバーに固有のことだったのであるか。イギリスのニュー・レイバーという事例を契機として「政権交代の政治力学」により普遍的にアプローチしようとするならば、さらに2つの視点からの検討が必要になるだろう。1つはより長い時間軸上での検討である。ニュー・レイバーがこのように積極的に「制約」を受け入れなければ支持調達を果たせなかった背景には、労働党に対する信頼を、主に経営者層や中間層から取り戻さなければならなかったという事情がある。ではなぜ、イギリス労働党にとって、均衡財政などの制約を受け入れることは、これほどまでに信頼性回復のために不可避な条件となっていたのか。この問題を考えるためには、1970年代など本書で扱われる時代よりさらに前の段階に注目し、何が労働党の信頼性喪失の主要な要因となっていたのかについて、より長い歴史的スパンの中で検討しておく必要があるように思われる。

もう1つは、比較の視点である。政権交代の「功罪」の結果としてニュー・レイバーが直面した、「仕事はあるが不安や不満を抱える中間層と、低賃金労働と失業との間を頻繁に行き来する経済的に脆弱な層といった社会の異なるグループを結びつけられなかった」(228頁)という問題は、イギリス労働党にとどまらず社会民主主義政党が共通に抱えるジレンマでもある。

どの国においても社会民主主義政党のコアとなる支持層は労働者だったが、その支持だけでは多数派を占めることができない。したがって、中間層を中心として他の支持層を開拓する必要性に迫られるが、これらの階層から支持を得られるような主張へとシフトすれば、今度は従来のコアの支持層である労働者層が、自分たちがいないがしろにされていると不満を感じ、支持を止めてしまう。これは「社会民主主義のジレンマ」と呼ばれるという状況であり、どの国でも共通に見られる⁽³⁾。

本書で扱われる事例は、この一般的な「社会民主主義のジレンマ」の枠内に収まるものなのだろうか。あるいは、他の国の社会民主主義政党とは異なる固有の条件を、イギリス労働党は抱えていたのだろうか。この問題を考える際に一つの着眼点となるのは、ニュー・レイバーが、単に中間層をも超えて、金融界なども含めた経営者層へも手を伸ばしていたという点である。このことが、イギリス労働党の「限界」とそれが生み出した「罪」の要因となっていた可能性があるだろう。果たしてこのことは、他国の社会民主主義政党とは異なりイギリス労働党が固有に抱えた要素なのだろうか。またそうであれば、なぜイギリス労働党は特に強くこの問題を抱えたのか。これらの点は、比較の視点から明らかにしていくべき論点になっていくだろう。

ただしこれらの点は、本書の問題点というわけではない。むしろ、本書がニュー・レイバーという一時期の労働党の分析だけにとどまらず、より広い政治学的論点に関してさまざまな示唆


(1) 同様の文献として、小堀真裕著『サッチャリズムとブレア政治』(晃洋書房, 2005年)などがある。

(2) なお評者は、この中でも特に「組織上の特性」とその変化に着目して、労働党を含む社会民主主義政党を分析したことがある。この点に関しては、拙著『社会民主主義は生き残れるか——政党組織の条件』(勁草書房, 2016年)を参照。

(3) この点について、例えば次の文献を参照。Adam Przeworski and John Sprague, *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, The University of Chicago Press, 1986.

を与えるとともに、より発展的な思考へと読者を誘うことを示しているのである。
 (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2月、viii + 263 + xxxiii頁、定価5,200円 + 税)
 (こんどう・やすし 筑波大学人文社会系教授)



法律文化社
Horitsu Bunka Sha

京都市北区上賀茂岩ヶ垣内町71 ●表示は本体価格(税抜)
<http://www.hou-bun.com/>

共生社会の再構築

〔全4巻〕
 編集責任 大賀哲 ●各4,200円

共生社会を、多様なアクターが共存可能な「開かれた社会」と定義し、そのために必要な「社会基盤形成のためのメカニズム」を明らかにする。

Ⅰ シティズンシップをめぐる包摂と分断 〔制度分析編〕

第Ⅰ部 境界線としてのシティズンシップ
 「市民」の要件と政治参加——山中華紀
 「不法移民」の誕生——大井由紀
 国籍による明白な境界線の不在——宮内紀子
 イデオロギーとレイシズム——朴沙羅

第Ⅱ部 シティズンシップのなかの「包摂」と「排除」 〔制度分析編〕

家族支援にみる包摂の境界線——加野泉
 街頭の身体と成眞性の境界——團康晃
 社会内部のみえない壁——佐々木てる

第Ⅲ部 境界線を越えるシティズンシップ
 送り出し社会と移住先社会の構造と規範のなかで生きるフイリピン移住者の戦術——永田貴聖


加齢移民とシティズンシップ——ジヨハンナ・スルエタ
 シティズンシップの相対化と日本の外国人・移民統合政策——柏崎千佳子
 移民のグローバル・ガバナンス——大賀哲・大井由紀

Ⅱ デモクラシーと境界線の再定位 〔構造分析編〕

第Ⅰ部 マイノリティと排除
 事実をもって「白人問題」としての黒人問題に迫る——北田暁大
 米国におけるテイル・マイノリティ——新嶋良恵
 「彼ら」とは誰か——津田正太郎
 「転用空間」としての市民社会——仁平典宏

第Ⅱ部 政治と政治参加
 韓国の2017年大統領選挙とその背景——高原基彰
 日本におけるインターネット選挙運動の解禁と2010年代の動向——西田亮介
 社会運動が政党か——加藤伸吾
 社会運動における自治——富永京子

第Ⅲ部 世論と公共性
 共生社会を阻む「ホンネ」と「タテマ」——秦正樹・中井遼
 「外国人嫌い」を抑制するのは市民か？——秦正樹
 エリートか？——秦正樹
 「包摂」/「排除」をめぐるメディアの政治的機能——山藤修二
 来たるべき公共性——山本圭



SDGsを学ぶ
 高柳彰夫・大橋正明編 ●3,200円

●国際開発・国際協力入門
 SDGsとは何か。目標設定と実現課題を解説。
 第Ⅰ部 SDGsをどう理解するか
 第Ⅱ部 SDGsをどう実現するか——日本社会から考える

続刊
 別巻 国際規範の競合と調和 〔規範分析編〕
 多文化理解のための方法と比較 〔データ分析・国際比較編〕