

〔論 説〕

野党の組織改革と政権交代

—イギリス労働党の党内資料の分析（1994-1997年）¹

今 井 貴 子

1-1. 問題の所在—野党研究の意義とは

1826年にJ.C.ホブハウスが初めて「国王閣下の反対党」という表現を用いて以来、イギリスのウェストミンスター議会における野党第一党は、慣例として政体のなかに組み込まれてきた。1937年には、反対党の党首に国庫から歳費が支払われるようになり、その地位は財政面でも公的に保証されるようになった（Barker 1971）。このいわゆる「大文字を冠した野党 the Opposition」は、憲法習律と小選挙区制によって支えられ、国家構造の一部としてその機能を果たすことが期待された。デンヴァー（David Denver）によれば、イギリスの野党第一党の機能および任務とは、政府の行動と政策を批判しこれに対抗すること、及び、「政府にとってかわりうる、信頼できる代替勢力」たることである（デンヴァー1998: 83-84）。それでは、政府の代替勢力としての野党第一党は、イギリスの政治システムのなかで、何故かようなまでに手厚く擁護され、その役割を果たすことが重視されてきたのであろうか。それは権力のコントロール・メカニズム

1 本稿は、2010年度日本政治学会研究大会分科会C2「野党改革の比較政治」の報告論文を修正・加筆したものである。分科会に参加された先生方、会場から貴重な質問を寄せていただいた先生方に厚く御礼を申し上げる。なお、本稿に誤りがある場合は全て筆者の責任である。また、本研究は平成21～22年度文部科学省科学研究費補助金若手研究（スタートアップ）（研究活動スタート支援）「ワークフェアの政治学」（研究代表者・今井貴子）の研究成果の一部である。

と密接にかかわっている。

ウェストミンスターモデルとして知られたイギリスの政治システムの主たる特徴としてまず挙げられるのは、議会にたいする内閣の優越性である。内閣は、通常二大政党のいずれかの下院の過半数政党の指導者から構成され、内閣はその支持によって安定した地位を確保してきた。換言すれば、下院で過半数以上の支持を獲得し、政権与党が高い凝集性を保っている限りは、内閣は安定した政権運営を行うことができる（レイプハルト2005: 8-9）。他方において、議会での野党の役割は「勝者総取り」の原則によって著しく限定的であった（King 1992: 225）。また、単一国家であると同時に中央集権的統治の国であったため、中央政府は地方政府にたいして常に優越する地位にあった。さらに、不文憲法をもつゆえに、憲法は一般の法律と同様に議会の過半数で変更することができ（軟性憲法）、かつ違憲審査権は存在しない（レイプハルト2005: 8-16; King 1992: 225-226）。

このように圧倒的な権力集中がみられる内閣の権力をコントロールするうえで、選挙によって政権交代が起こる可能性を絶えず担保しておくことが最低限必要とされた。ここにおいて、「政府にとってかわりうる、信頼できる代替勢力」たる反対党を制度的に養成することがきわめて重要な意味をもってくる。

もっとも、政権交代が権力のコントロールに果たす役割については、こんにち重要な留保が求められていることに注意をむける必要があるだろう。それにはいくつかの要因が考えられるが、第一に、ウェストミンスターモデルの前提そのものが大きく揺らいでいることがある。その契機となったのが、1997年に成立した労働党政権による一連の国家構造改革（constitutional reforms）である。具体的には、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの権限委譲、ヨーロッパ人権条約の国内法化、最高裁判所の創設、上院改革などである。ギャンプル（Andrew Gamble）によれば、それらの施策は「普通選挙制導入以来、最も抜本的な変革」であった（Gamble 2010）。

第二に、政権交代の周期である。1997年に労働党政権が成立したのは、18年間に及ぶ保守党政権を経た後であったし、2010年の保守党・自由民主党政権の成立の前には、13年続いた労働党政権が横たわっていた。つまり、政権交代は、過去30年間で2度起こっただけである。1979年にサッチャー（Margaret Thatcher）保守党に政権を譲り渡した労働党が、1992年の総

選挙で4度目の敗北を喫したときには、イギリスはサルトリー (Giovanni Sartori) のいう一党優位制に移行したとさえみなされたこともあった (King 1992)。

これらのことが示すのは、二大政党制を軸とした多数代表型の集権的な議院内閣制を支えてきた制度的前提、及び、その権力のコントロール・メカニズムが書き換えられつつあるということである。すなわち、一面においては、国家構造の変容によって、権力にたいするチェック機能を果たしてきた政権交代の役割が相対化されつつある。他面においては、政権の長期化傾向のなかで、政権交代という最低限のコントロール・メカニズムが十分に機能していないとみることができる。

しかしながら、こうした一連の前提が大きく揺らぐなかにあってもなお、イギリスの政治は強力な執政権力を作り出し続けている (高安 2009)。したがって、政権交代という権力のコントロール・メカニズム、及び、その担い手たる反対党の役割は、たとえ相対化されつつあるとしても、「政権交代のある民主主義」を確保するうえでの重要性を失っていないといえよう。

このような文脈のなかで、本稿は、政権交代を実現した野党第一党の政治過程に着目する。なかでも、党勢の長期低迷を覆し再び政権を獲得するに至るまでに、どのような党内政治が展開されていたのかを検討する。それは、イギリスと同じ議院内閣制を採用し、2009年に歴史的な政権交代を経験した日本にも多くの示唆を与えるものと考えられる。そこで本稿では、近年公開された野党期の労働党の党内資料を用いて、党の組織改革、及び、マニフェストの形成過程を検証することとする。

先述のとおり、労働党は、1979年以降の総選挙で、有権者から保守党政権にとってかわりうる「信頼できる代替勢力」であるとはみなされなかった。その間、サッチャリズムは功罪を併せ持ちながらイギリス社会に浸透し、人々の利益の在り方そのものを塗り替えていった。労働党が再び政権を獲得するには、たんに失った有権者の信頼を回復するばかりでなく、党への期待値を出来る限り高めることが必要であった。

野党期の労働党にかんしては、ブレア (Tony Blair) の党首就任から政権交代までの時期を中心として、すでに膨大な数の研究が蓄積されている。しかしながら、依然として近年公開された党内資料の分析を加えたものは限られているといえよう。そうしたなかで本稿で取り上げる当時の党

書記長（General Secretary）の私文書をはじめとした党内資料の分析は、次のような理由で政権交代前夜の野党の自己改革と戦略策定を再検討につながる可能性があると考えられる。

労働党の党組織改革にかんする従来の研究では、1994年7月以降のブレアによる改革の基盤を築いたのは、キノック（Neil Kinnock）とスミス（John Smith）というブレアの前任党首であり、ブレアは彼らの業績の恩恵を享受したとみなされてきた。たしかにブレアの党首就任後に実施された組織改革は、多くの面で二人の党首の業績に負っている。しかしながら、三代の党首にわたる労働党の改革の道筋をリニアな継続性のなかでのみ捉えることは、ブレアによる改革の度合いを過小評価することになりかねないと考えられる。換言すれば、継続性を強調することは、政権交代のために野党第一党が採り得る選択肢が第一義的に限定されていることを所与とする議論に帰着することになる。そこで本稿では、むしろ政権交代を目指す野党の取り得る選択肢の複数性に着目し、党内政治のなかで如何なる可能性が選びとられ、あるいは排除されたのかを資料にもとづいて検討したい。行論にあたっては、野党期の組織改革に焦点をあてたうえで、マニフェストの形成過程を検証する。

1-2. 組織改革とリーダーシップ

まず1997年総選挙での地滑りの勝利とその後の政権の長期化に寄与したのは、ブレアという個人のリーダーシップか（主体か）、それともリーダーシップの発揮を可能とした環境か（構造か）を考察する必要があるだろう。

前者にかんして精緻な研究を発表したフォリー（Michael Foley）は、労働党の党首が直面した制約に目を向けながらも、党改革を加速させ、総選挙での圧勝を牽引したブレアのリーダーシップを重視した（Foley 2002）。フォリーは、野党第一党党首に付与される権限に加えて、ブレアのリーダーシップを強化した要素として、パーソナリティや前任党首の急逝のタイミングなどの幸運を含めたブレア個人の属性を挙げた（Foley 2002: 109-124）。だが、ここでは与件とされている野党期の労働党の党首がもつ権限は、制度的にはむしろきわめて大きな脆弱性を抱えていたことを改めて留意する必要があるだろう。

それというのも、労働党の党憲章は、党の最高意思決定機関を党大会と定め、党大会まで政策形成を担う中心的機関は、全国執行委員会（NEC）

としている。議会労働党（PLP）は、党大会、つまり院外組織にたいして責任を負う（McKenzie 1963: 11; Russell 2005: 129, 179; Quinn 2004: 283; Minkin 1992: 377）。したがって、党の実権は、原則のうえではPLPではなく、院外組織が掌握していることになる。これはPLPをあくまでも「労働運動への奉仕者」であるとした労働党の起源に拠るものである。この組織原理は、現在も変わっていない（Labour Party 2008, Ch. 1, Clause 2）。

換言すれば、PLPの自律性の度合いは、党大会やNECをPLP首脳部がどの程度コントロールできるかという流動的な要素によって規定され、その意味において、党首脳部の権力基盤は、政権の座にある場合でも野党である場合でも、脆弱性を抱えているとすることができる（Kitchelt 1994: 251）。したがって、労働党の党改革の性質を理解するには、リーダーの分析とともに、あるいはそれ以上に、リーダーシップの発揮を可能とする組織構造を視野に入れることが求められるだろう。そこで次節では、PLPと院外組織（党大会、NEC、選挙区労働党 [CLP]）の関係、そしてPLP内の権力配置の在り方という党内の二つの次元の権力構造を検証し、それが政策アジェンダの設定にどのように作用したのかを考察する。

2. ラディカルな党改革を準備したもの—ブレア以前の党組織改革

2-1. 議会労働党と院外組織の権力配置—キノックによる改革と「一つの声」

後述するように、ブレアの下で実行された党改革の帰結は、党の集権化と政治的コミュニケーションの専門職化の著しい進展であった。集権化された政策決定システムを背景に、PLP首脳部は、マニフェストの作成過程や総選挙での公認候補者選出過程で院外組織にたいして影響力を行使した。また、政治的コミュニケーションの専門職化によって、効果的なメディア戦略が徹底して追求された。つまり、ブレアはPLPの権力基盤の脆弱性を大幅に軽減したわけだが、既存の研究では、二人の前任党首がその素地を作ったことが指摘されてきた（Quinn 2004）。ところがジョーンズ（Nicholas Jones）は、ブレアが企図した組織改革は、前任2人の党首が想定した改革をはるかに上回っていたことを強調する（Jones 2001: 21-22）。じっさい、以下でみるように、ブレアが前任党首による党改革をそのまま継承したとすることは、ブレアによる改革の方向性を読み誤る可能性がある

る。この点を明らかにするために、本節ではブレア以前に行われた改革を整理し、その改革の目的と効果を検証する²。

1983年総選挙での惨敗後、党首に就任したキノック（Neil Kinnock）は、労働党の立て直しには、急速に左傾化した党を中道へと軌道修正することが不可避であると考えていた。キノックの目標は、党の公式の意志決定過程からPLPを切り離していた組織構造を変え、PLPと院外組織が「一つの声」で党の方針を表出できる体制を作り出すことであった（Shaw 1994: 110; Quinn 2004: 82）。それは、政策アジェンダの設定過程において、PLP首脳部の優越した地位を確保することを意味した。具体的には、NECの影響力を周辺化すること、党大会における労働組合の発言力を低減すること、活動家が影響力を発揮していたCLPをコントロールすることであった。

キノックの意欲とはうらはらに、当時の労働党内では、従来のPLPエリート主導の体質を改め、党内の民主化（分権化）を求める急進左派が影響力をもっており、党の集権化につながるような改革は強い抵抗と混乱を招くことが予測された。そのためキノックは、党内左派や労働組合からの反発を回避するために、非公式レベルで改革を進めるほかなかった（Minkin 1992; Shaw 1994）。

そこでキノックは、第一に、党首に就任した直後の1983年12月、NECと影の内閣の間に、「非公式」の合同政策委員会を設置した。この委員会は、NECと影の内閣から選出された同数の委員、労働組合の委員、政策顧問によって構成された。委員会には発議権が付与され、その政策案はNECを経て党大会に送られた（Shaw 1994: 110; 阪野 2001: 38; Russell 2005: 131）。ここで重要なのは、委員会の「非公式」という性質ゆえに、影の大臣は、党の政策形成過程で中心的な役割を担ってきたNECのコントロールを受けずに政策審議を行うことができるようになったことである。

第二に、キノックは、1984年に党本部とNECの組織改編に着手した。それまでNECは90にのぼる小委員会を運営していたのだが、キノックと党書記長は組織効率を高めるために、統廃合によってこれを20に削減した。この時新たに設置されたのが、キャンペーン戦略委員会であった。その背

2 邦文で発表された1970年代以降のイギリス労働党の権力闘争および組織改革については、たとえば力久（1990）の研究がある。

景には、キノックが、アマチュアリズムに則った旧態依然とした選挙キャンペーンでは、党の再生は到底見込めないという危機感を抱いていたことがある。

こうしたなかでキノックは1985年に象徴的な人事で采配を振るった。彼はウィッティ (Larry Whitty) を党書記長に、マンデルソン (Peter Mandelson) をコミュニケーション及びキャンペーンの責任者に任命することにかんしてNECからの承認を取り付けたのだった。この人事の狙いは、より多くの党本部の資源を選挙キャンペーンに注入する環境を作り出すことであった。キノックは、党本部がもはや単に党に奉仕するだけ機関ではなく、積極的に人材のリクルートメントと教育訓練を行う専門家集団としていくべきだと考えていた。ウィッティはキノックのこうした方針を支持していた。

さらに、党書記長の役割も変化した。従来の党書記長はNECの直接の指導下で党の職員と財務を管理し、それらにかんしてNECへの報告義務を負うことであった。ここでキノックが行った非公式ではあるけれども重要な変更は、書記長はNECではなく党首に対して報告義務を負うようになったことであった。後述するように、それはブレア以後の党の集権化と選挙キャンペーンの専門職化の重要な伏線となった。

第三に、「政策見直しPolicy Review」グループ (PRGs) が設置された³。各グループの議長はNECと影の内閣から一名ずつ選出され、党外から登用された人材も参加した。その結果、党の政策形成上の権限が、党首室へと漸進的に移行した (Russell 2005: 131-132)。加えてキノックは、経済学者イトウェル (John Eatwell) をはじめとした有力者を直属の政策顧問としてむかえた。党首が自前のスタッフを擁することが可能になったことには、野党にたいする国庫からの財政支援が大きく作用していた。この公的財政支援は、PLPと院外組織の権力関係を読み解くうえで欠くことの出来ない要素であるため、ここでその概略を整理しておきたい。

一般に「ショート資金」と呼ばれる野党への補助金は、1975年に新設され、野党の議会議会党にたいして、議員歳費とは別に、獲得議席数と得票数に応じて支払われる (HC Deb. Vol 888 cc 1869070, 20.3.75; 高安 2009: 52)。

3 PRGsは、党の政策を領域ごとに再検討するばかりでなく、その審議過程を党外に発信することで、有権者にかかれた党のイメージをつくりだす役割も担った。

強調は筆者)⁴。支給額は1983年の実績で年44万ポンドにのぼり、それはPLP首脳部の自律性を促す財政基盤となった。つまりPLPは、独占的に使用できる公的資金を得たことによって、「党史上初めて」、政策顧問などのスタッフを擁し、独自に情報を蓄積して活動することが可能になったのである (Minkin 1992: 400; Quinn 2004: 76-77, 152, 200)。

しかしながら、たとえ党首の自律性が漸進的に高まっていたとしても、1980年代後半の時点では、CLPを拠点とした急進左派からのPLPへの圧力は依然として無視できないものであった (Russell 2005: 142)。キノックと彼を支持するPLPの穏健左派グループは、労働組合やCLPといったそれまで党員を束ねてきた組織に依存しない体制への移行を図った。彼らが掌握しようとしたのは個人党員であった。1980年代末には、個人党員の動向を把握するために、党員リストのデジタル情報化が進められ、党の首脳部と個人党員間のコミュニケーション回路が創り出された。これによって、党本部はCLPを通さずに、直接個人党員に働きかける手段を得たのだった (阪野 2001: 46; Quinn 2004: 195)。

このように、キノックは、NECとCLPといった院外組織をバイパスする複数の回路を設け、党首主導の政策立案を目指したのだった。だが、そうした政策アジェンダの策定には、労働組合が票決率の90パーセントを握る党大会という不確実性の高い要素が依然として障害として残っていた。

2-2. 党大会の改革

キノックによる党改革の重要な課題は党大会における票決方法の変更であった。だが、CLPをはじめとした院外組織は、一連の組織改革はPLPエリートによる党の独占を促すものだとして警戒心を高めていた。そのためキノックは党大会の改革にあたって妥協案を提示することを迫られた。

妥協案の一つが、党内各派が参加する政策協議の場となる全国政策フォー

4 当初案によると、その主な用途は、野党党首室と院内幹事長室 (Chief Whip office) のスタッフ人件費、および影の内閣のメンバーの調査費となっているが、実際には野党の議会党に支給されるという規定の他は、分配方法に明確な拘束はない。たとえば、1992年の調査では、議会労働党に給付されたショート資金の配分は次のようになっている。影の内閣36.5%、PLPスタッフ33.3%、党首21.2%、貴族院議員5.5%、副党首3.5% (Winetrobe and Clements 1993: 1, 3, 15)。

ラム (National Policy Forum: NPF) の創設であった。NPFは、党内の全ての部門から選出された総勢175名の代表から構成され (後に184名に増加)、党大会前にマニフェストの審議を行い、修正案を「推奨」することができるとされた (Quinn 2004: 84-85)。つまり、少なくとも形式上は、党内民主主義が進展したのだった。だがじっさいには、NPFで協議される政策案は影の内閣が主導して起草したものであり、個人党員の多様な意見が汲み取られたとは言い難かった。なぜならば、NPFの役割はあくまでも既成の政策草案について変更を「推奨する」ことに限定されていたからだ (Stuart 2005: 250; Russell 2005: 139; Quinn 2004: 83, 87)。そもそもキノックがNPFを設置した最大の目的は、党大会の前にマニフェストをめぐる協議の場を設けておくことで、党大会での紛糾を回避することにあった (Quinn 2004: 83)。

党大会の改革にかんしては、1990年党大会で、所属団体票 (実質的には労働組合票) の票決率を90パーセントから70パーセントに変更する決議が行われた⁵。こうしたなかで、1992年の総選挙での敗退が党改革をさらに推進させる重要な契機となった。党全体が強い危機感に覆われ、NECは労働組合との関係にかんする検討委員会 (NEC Review Group on the union link) を組織し、党と労働組合の連携関係についてより踏み込んだ見直しを行った。キノックの後継となったスミスは、1993年の党大会において調整型リーダーシップを発揮して、労働組合の抵抗を抑え、複数の手続きの変更に辛うじて成功した。

それらの変更とは、1) 1990年党大会で合意された票の割り当て率 (労働組合票70パーセント対CLP票30パーセント) の確認、2) 個人党員が30万人を超えた時点で、労働組合票とCLP票の割合を50対50にすること、3) 下院議員の公認候補者選出に関して労働組合のブロック票を廃止し一人一票制 (OMOV) とすること、4) 選挙人団のうちCLP枠ではOMOV、労働組合枠ではOLOV (党費支払い者一人一票制 : one-levy payer one vote) とし (投票はともに郵送による)、党首選の票決率を、労働組合、CLP、PLP (ヨーロッパ議会議員も含む) の間でそれぞれ等しく3割ずつとすること、である (Quinn 2004: 133; Butler and Butler 2000: 148)⁶。

5 1990年までは、四大労組が党大会全体の票のほぼ50パーセントを掌握していた (Quinn 2004: 79)。

もっともこの時点では、個人党員数が26万6千人前後で推移していたことから、スミスをはじめとした党の大半は、30万人を超えるには相当の時間を要するだろうと考えていた⁶。

一連の改革にあたってスミスは、労働組合と対立することなく漸進的に組合の影響力を削減していくことに主眼をおいていた。スミスは、各派の分裂をまねくような急激な改革よりも党内融和を優先させたのだった。また、政策面においても、スミスは戦後福祉国家改革があくまでも普遍主義と完全雇用の原則に基づいて進められるべきであると考えていた（今井2008）。これに対して、ブレアをはじめとする若手の現代化推進グループは、労働組合の影響力を「完全に」削減することを強く求め（Quinn 2004: 133; Russell 2005: 196）、スミスの改革は穏健すぎると論難していた。ここに、ブレア以前とブレア以後の労働党の改革の分断線が浮上したのである。

3. ブレアによる党内改革

スミスの急逝から2カ月余りを経た1994年7月にブレアは労働党党首に選出された。彼は労働党党首としては異質な存在であった。ブレアはサッチャーによる改革を支持する立場をとり、階級という概念を嫌い、労働組合へのあからさまな対立姿勢を示していたからである（Blair 2010: 99, 115）。ブレアが党首に選出され得たのは、一つには、党内で「選挙の顔」となる人材を求める声が大きかったこと、二つには、前年党大会で党首選出手続きが変更されたことが大きく作用していた（Seldon 2004: 14; Short 2004: 44; Seyd and Whiteley 2000: 8）。

以下では、1994年7月以降のPLPによる院外組織の統率のシステムと、議会労働党内の権力配置を検証し、それらがマニフェストの作成過程にどのように作用したのかを考察する。

6 1992年7月の党首選での票の割当ては、労働組合40パーセント、CLP30パーセント、PLP30パーセントであった（Quinn 2004: 131-132; Butler and Butler 2000: 148）。

7 個人党員数は1990年の31万1千人から翌1991年には5万人減少し（26万1千人）、その後増減を繰返しており、安定した傾向を示していなかった（Butler and Butler 2000: 159）。

3-1. 党の中央集権化への飛躍

3-1-1. 党書記長の交代と院外組織の統率

ブレアは、党書記長のウィッチェの任期満了にともなって、新たに全国公務員組合（National Union of Public Employees: NUPE）の副書記長を務めていたソーヤ（Tom Sawyer）を指名した。

この党書記長人事は、党改革を進めるブレアら現代化推進派にとって大きな意味をもった⁸。ブレアは自伝のなかで党書記長の人事について、「党内でどのような戦いをするにせよ、鍵となるポジションとなるだろう」と述べている（Blair 2010: 82）。ここでいうブレアの「戦い」とは、労働党が政権を獲得したさいに、PLPと院外組織との対立によって政権運営に支障がきたすことを回避するために、Partnership in Powerと名付けられた院内外組織間の「パートナーシップ」関係の構築プロジェクトを遂行することを意味していた（Russell 2005: 142-143）。

たしかに上述したようにキノックによる党本部改革によって、院外党とPLP首脳部の権力バランスは変化しつつあった。ラッセル（Meg Russell）によれば、ブレアは党書記長人事によってこのバランスをさらに党首室寄りに傾斜させたのだった（Russell 2005: 186）。ソーヤは、PRGsの設置をキノックに進言し、また、ブレアが影の雇用大臣として労働組合会議（TUC）にクローズド・ショップ制の廃止を迫ったさい、ブレアに全面的に協力し交渉の成立に貢献した。これらから明らかのように、ソーヤは党内改革に強い意欲を示し続けていた。つまり、ブレアは同じような政治志向を持ち、信頼を寄せるソーヤを起用することで、自身の意図にそった組織改革を遂行する体制を整えたのである（Rentoul 2001: 268）⁹。

8 このことは、世論調査会社の代表で、キノック、スミス、ブレアの政策顧問として党改革を観察していたケルナーの証言によっても裏付けられた。Peter Kellner, YouGov代表とのインタビュー。2007年3月3日。於）Common Wealth House, London.

9 ソーヤとともに院外組織との調整役となったのが、副党首プレスコット（John Prescott）だった。彼に期待されたのは、特定の政策領域を担当するというよりも、もっぱら党内運営に注力し、とくに個人党員の増強、党員の教育、党の士気を高めることであった（Campbell and Stott 2007: 43）。

3-1-2. 党の体質の変化とそのコスト

ブレア時代の労働党の一つの特徴は、PLPと党本部が、労働組合といった団体とではなく、個人との関係を重視するようになったことである (Seyd and Whiteley 2002)。とくにブレアは、院外組織に支持基盤をもち、その組織的影響力を強く警戒しており、個人党員の拡充によって自らの党内基盤を広げるとともに、労働者階級が中心となっていた従来の党の体質を変えていくことを目指した。しかしながら、それには膨大なコストがともなった。

ブレアらPLP首脳部がわけても重視していたのは、1996年の党大会の前年までに、個人党員を少なくとも30万人にまで増加させることであった。当時、メイジャー (John Major) 保守党政権の支持率は労働党のそれを下回っており、任期満了で総選挙が行われることが予測されていた。したがって、1996年党大会では、マニフェストの最終案が採択されることになり、マニフェスト作成過程で主導権を握りたいPLP首脳部としては、労働組合の票決率を引き下げておく必要があった。

CLPによる草の根の広報活動は奏功し、個人党員数は大方の予想を上回る早さで1995年6月に30万人を超えた (1995年の個人党員数は36万5千人) (Butler and Butler 2000: 159)。これを受けて1995年党大会では、規定にそって労働組合の票の割当てが50パーセントに減じることが決議され、1996年党大会から実効された。個人党員はその後も増え続け (1994年から1997年までの期間に40パーセント増加)、その大半が中間層の出身者で占められた。労働党は、労働組合を中心とした集団を基礎とする党から、個人党員を核とする党へと脱却しつつあった。その変化は、セイドの言葉では「人民投票型政党」への転換であり、ブレアの言葉では党の「大衆政党」化であった (Seyd 1999)¹⁰。

だが、特定の組織に依存しない党の運営は、党本部に膨大な費用と労力という副産物をもたらした。党首脳部は、中央でまとめた政策案を党大会

10 労働党の党員数は、1997年の政権交代の直後には405,000人に達したが、これをピークに減少を続け、2007年には党創設以来最低の176,891人にまで落ち込んだ。ところが、最近この傾向に目立った変化が生じている。ガーディアン紙によれば、2010年5月の総選挙後、連立政権成立が伝えられると、労働党への新規加入者が増加しはじめ、新たに1万人が加わった (Guardian, 13 May 2010)。

で通過させるために、その骨子を分かり易く個々の党員に周知し、党大会で賛成票を投じるように促す運動を長期にわたって実施しなければならなくなったからである (Russell 2005: 197)。継続的な党員への周知、教育、党員の勧誘、献金の募集を目的とした媒体として枢要な役割を果たしたのが、党本部が発行するニュース・レター (Labour Party News: LPN) であった (Labour Party 1996b: 2)。LPNの発行部数は1995年1月時点では20万6千部であったが、1996年10月には、69パーセント増の35万部に達すると見積もられ、そのための予算も増大していった (1996年の予算は約44万ポンド) (Labour Party 1996b: 7)。

3-2. 党首脳部の権力配置—政権構想をめぐる対立

このように、PLP首脳部は短期間の間に、党本部、NEC、CLP、党大会という院外組織にたいして明らかに優越した立場を確保し、党の集権化は急速に進展した。それはヘfferナン (Richard Heffernan) が指摘したように、ブレア労働党が現代化改革を促進した党内要因として『『強力な指導部組織』を持つ政党、つまり党中枢エリートが進行方向を示すことができる政党に移行した』とみることも出来る (ヘfferナン 2005: 114)。それは「強力な指導部」によって、ベン (Tony Benn) をリーダーとした急進左派グループが党の政策決定の中枢から排除されたことにもみられる。しかしながら、急進左派を周辺に追いやったとしても、PLPが政策や戦略において均質な志向を共有し、統率のとれた集団となったとみなすことは必ずしも自明ではないだろう。

結論を先取りするならば、PLPでは、その中枢においてさえも政策志向の相違による対立が先鋭化し、基本的な政策理念をめぐる論争は総選挙直前まで続いていた。つまり、ヘfferナンの指摘とはうらはらに、指導部組織では政策志向や戦略をめぐる新たな対立軸が浮上していたのだった。

この対立軸は労働党政権の政策志向を読み取るうえで大きな意味をもつと考える。なぜならば、その対立軸とは、いかなる政策をもって「ラディカル」な改革とするかというマニフェストの基本方針にかかわるものであったからである (Blair 2010: 122)。したがって、首脳部内の論争は政権構想の振幅をも決定づけるものであったと推察することができる。かつてメルケル (Wolfgang Merkel) が主張したように、「第三の道」には市場重視モデル、ポルター (オランダ) ・モデル、スウェーデン・モデルといっ

た複数のアプローチがあり、労働党政権は当初、市場重視モデルの代表例であると考えられてきた（メルケル 2001）。だが、総選挙直前の労働党内において政権構想をめぐる対立が続いていたとすれば、労働党政権下の市場重視型「第三の道」は、イギリスにおける社会民主主義政党にとって必ずしも自明の選択ではなかったとみななければならないだろう。

そこでこの対立軸の内容を具体的にみてみよう。労働党内では一方においては、1990年代の経済、社会状況の変化に適合的な政策を示しつつも、普遍主義や分配的正義といった労働党の伝統的な価値観を維持することで保守党政権との違いを明確にすることこそが「ラディカル」な改革だと主張するグループがあった。他方において、そうした価値観とはいったん距離を置き、主義や伝統よりも企業の経営者や新興中産階級といった、労働党への支持を表明していない層が求めている政策を知り、党の政策案をそれに合わせるからこそが「ラディカル」な改革の要だという立場をとるグループがこれに対立した。

前者には、影の外務大臣クック（Robin Cook）、影の社会保障大臣C.スミス（Chris Smith）が含まれた。後者の代表はブレアであり、党首室広報部門の長キャンベル（Alastair Campbell）、選挙戦略の責任者マンデルソン、影の教育雇用大臣のブランケット（David Blunkett）らがその中心的な支持者となった。とりわけブレアにとって「正しい」政策とは、有権者の多数派が望んでいる政策であり、「党の方針」やイデオロギー的な立場から導き出されるものではなかった（Blair 2010: 96）。

影の財務大臣ブラウン（Gordon Brown）は両者の中間に位置していたとみなすことができる。彼は、普遍主義や社会権にかんしてクックらとは大きく異なる立場をとりながらも、分配的正義を政策の基底に置いた点において、ブレアらの志向とも明らかに隔たっていた。こうした構図をより複雑にしたのがブレアとブラウンの間の抗争であった。今日では良く知られたことだが、ブレアとブラウンの間には、政策決定過程における担当領域の棲み分けがあった。ブレアは外交、医療、教育、法と秩序の領域、ブラウンは経済政策、および経済政策との結びつきの強い雇用や福祉の領域で、それぞれ主導権を持つということが両者間で非公式に取り決められていた（Scott 2004: 9, 19; Seldon 2004: 243; 小堀 2005: 118）。

だが、ブラウンは経済政策ばかりでなく、社会的公正にかかわる政策、ならびに選挙キャンペーンまでもも担当することを求めた。ブレアは、ブ

ラウンの要望をあからさまに拒否することはしない姿勢をみせたものの、強い抵抗感はぬぐえず、やがてブラウンを重要な協議の場から除外することさえも試みるようになった（Campbell and Stott 2007: 29, 42）。それは単なる権力抗争という側面ばかりでなく、政権構想そのものをめぐる対立でもあった。二者間の抗争は、マニフェストの最終案の決定過程で顕在化し、マニフェストの方針をも左右したのだった。

3-3. 議会労働党における政策形成過程

こうしたPLPの権力配置をふまえたうえで、議会労働党の政策形成過程を概観する。本節ではとくに次の三つの特徴に着目する。それらは、1) 党首脳部の資源の増大、2) 協議の欠如、3) 影の内閣のメンバーにたいする統制である。この党首室への権限の集中と閉鎖的な政策形成システムは、ブレア労働党が短期間に急速な改革を遂げた重要な要因となったといえよう。

3-3-1. 議会党首脳部の権力資源

まず、党首脳部による中央集権的な政策決定を支えた権力資源には以下の要素が考えられる。

一つには、財政面での独立性の増大、二つには、情報の増大、とくに政策の実現可能性を検証するうえでの高級官僚からの情報の供給、三つには、ブレアにたいする世論の支持である。

財政面での独立性の増大にかんしては、ショート資金の増額が大きく作用した。これによって党指導部周辺のスタッフの強化が図られた。周知のように、ブレアはメディア対策に突出した比重をおいていた。ブレアはジャーナリズムと広報戦略で豊富な経験を持つ人材を側近として登用し、この部門の専門職化をはかった¹¹。先述のとおり、政治コミュニケーションの専門職化は1980年代後半からキノックによって進められていたが、ブレアは、さらに党本部からこの部門をミルバンク館に移すことで物理的に切り離して独立させ、その後、ジョン・スミス館に置かれていた党本部をミルバンク館（つまりメディア対策部門）に統合させたのだった（*New Statesman*, September 1996）。

こうした労働党の選挙キャンペーンの専門家化を飛躍的に進めた政策顧問を支えた一つの重要な財源がショート資金であった。同資金は、ブレア

の党首就任の前年に増額が決定されており、1993年11月の改正では、1議席あたり2550ポンド（1988年6月法改正による基準）から3442.50ポンドに、得票200につき5.10ポンド（同）から6.89ポンドにそれぞれ増額されていた（1994年4月1日からは小売物価格連動性）（HC Deb vol 135 cc 1063-1086、21.6.88）。さらに、労働党は、1992年総選挙で前回総選挙での得票率と獲得議席数を上乘せしており、これら二つが重なったことで議会労働党首脳部の財政面での自律性が高まったことは容易に推察される¹²。

次に、政府の情報という資源である。1964年以降慣例化された影の内閣のメンバーと行政側の事前協議のシステムがこの資源の確保を可能にした。ダグラス＝ヒューム・ルールと呼ばれる慣例では、総選挙前に野党の党首が首相にたいして官僚との事前協議を申し入れ、首相はこれを承認しなければならないとされている。ブレア労働党の場合、遅くとも1996年4月後半からブラウンが財務省の高級官僚と接触し、党の政策の実現可能性を協議していた。財務省側も、労働党政権発足に向けて、ブラウンの経済政策を考慮に入れた行動指針を作りはじめていたという（Routledge 1998: 230）。ブレアが自伝で証言したように、野党として得られる情報は限られていたとはいえ、こうした政権移行（トランジション）システムは、彼らの政策案の妥当性を担保するうえで重要な意味をもったといえよう。

三つめに、世論の支持であるが、労働党は1996年5月には、メイジャー保守党政権にたいして支持率で30ポイント近く引き離し、圧倒的に有利な立場にあった（*Financial Times*, 4 June 1996）。さらに、中間層を主な

11 さっそく党首就任直後の1994年8月には、タブロイド紙デイリー・ミラーとトゥデイの編集者出身のキャンベルが、主席報道担当秘書に抜擢された（Campbell and Stott 2007: 7-13）。キャンベルは、選挙戦略を統括したマンデルソン、フォーカス・グループの調査を指揮したグールド（Philip Gould）とともにメディア対策と党の広報活動を担った。選挙対策本部には、クリントンの米大統領選で選挙参謀を務めたグリーンバーグ（Stan Greenberg）が、非公式に参加した（Rentoul 2001: 279）。

12 たとえば、ブレアは、党首室に、政策担当筆頭D. ミリバンド（David Miliband）、広報担当秘書キャンベルをはじめとして、10名の主要スタッフを擁し、ミリバンドの下には、ハイマン（Peter Hyman）ら少なくとも3名のスタッフが常時稼働していた。ブラウンは、ボールズ（Ed Balls）、E. ミリバンド（Ed Miliband）ら4名の公設秘書を擁していた（*New Statesman* 1996 特別付録）。

購読者とし1992年の時点ですでに350万部まで売り上げ部数を伸ばしていた日刊のタブロイド紙サンが、労働党というよりもむしろブレアという個人を支持する立場を明らかにした。ブレアはこうした世論やメディアの支持を自らの改革を正当化する権力資源として活用した。

これら三つの資源は、とくに党首室を中心としたPLP中枢部に利するものであった。増大した権力資源を背景にして、PLPでは次項でみるような仕組みのなかで政策の審議と決定が行われた。

3-3-2. 分断された審議過程

当時のPLP首脳部における政策形成過程の一つの特徴として頻繁に指摘されるのが、「協議の欠如」である。たとえば前出のフォーリーは、PLP首脳部と院外党の関係において、ブレアらごく一部の首脳部が、党内協議を経ることなしに、政策案を党外に向けて発信し、支持を獲得しようとするスタイルを「協議の欠如」と呼ぶ (Foley 2002: 116)。これに加えて本稿が着目するのは、首脳部においてさえも十分な協議が行われなかったことである。党内の審議過程の在り方は、マニフェストをはじめとした党内の政策アジェンダの設定に影響を与える。1997年総選挙での労働党のマニフェストの場合は、影の内閣のメンバーが具体的な政策案を提示し、ブレア、ブラウン、担当の影の大臣、および少数の側近の間で審議が行われ、そこで基本方針が決定された。グールドは、ブレアが重要事項の協議に堪へずは、限られた側近との間で行うことを好んだと述べている (Gould 1998: 245)。また当時の複数の影の内閣のメンバーが、政策領域ごとに個別に政策を立案し、中枢部においても横の連携が著しく欠如していたことを証言した (Short 2005: 50)。

排他的な意思決定をブレアが率先して進めていたことは、彼が影の内閣のメンバーとの個別協議とは切り離れた独自の政策審議グループを設けたことに端的に表われた。ガーディアン紙によると、ブレアは1995年7月に私的な政策審議委員会を設立した。マンデルソンがその責任者をつとめ、委員には、マンデルソンの盟友で自由民主党との交渉窓口となったリドル (Roger Liddle)、党首室付経済部門の長スコット (Derek Scott)、外部からは、キノックの政策顧問から労働党系シンクタンクIPPRを経て投資会社の役員となっていたヒューイット (Patricial Heuitt)、シンクタンクDemosの代表マルガン (Geoff Mulgan) らが選ばれた¹³。

こうした集团的な合議を回避する協議の在り方には、ブレア個人の好みを反映した側面があるだろう。だがそれ以上に、筆者は彼らにはそうする必要があったとみなすべきだと考える。ブレアは自伝で、改革の「枠組み」を設定し、政策、声明、行動などすべてがその枠組みのなかで「一貫性」を保つことが何より肝要であると述べている。彼はその枠組みの設定を何カ月もかけて準備したという (Blair 2010:51, 94-95)。このことから推察されるのは、ブレアとその側近は、重要事項の審議への参加者を限定することで、PLP首脳部における対立による混乱を回避し、彼らが最も重視する改革の「枠組み」づくりを主導しようとしたことである。この推察は次に述べる第三の特徴によって裏付けられる。

3-3-3. 影の内閣の統制

第三に、影の内閣の統制である。党首室は、影の内閣のメンバーの対外的な発言が党首室と広報担当が決定した枠組みに沿って行われるように徹底した管理を行った。党本部の政策部門の長であったウェルズ (Ronald Wales) が1994年12月13日付で影の内閣の全メンバーに宛てた書簡では、「あらゆる重要な声明は、その草案策定を始める前に、JPCの合意を得なければならない」ことが明記された (Wales 1994)¹³。1996年1月に、巨費を投じて創設された選挙対策本部が本格的に始動すると、影の内閣への統率は一層強まった (Jones 1998: 21; Seldon 2004: 300)。

このように、ブレアを中心としたPLP首脳部では、それまでの組織改革の効果と、増大した権力資源を背景に、きわめて排他的な仕組みのなかで政策形成が行われ、影の内閣の発言も統制されたのであった。ブレアはこうしたシステムを通じて、彼のいう「ラディカル」な政策、つまり新興中産階級を中心とした有権者の信頼を得る政策 (法と秩序、公共サービスの拡充など) を厳選し、党の発信するプレゼンテーションが常に一貫性をもつように気を配った。こうして獲得された支持は、党内にむけて彼の方針を正当化する権力資源として活用するという循環が生まれていたといえよう。

13 この委員会では、ブラウン、クック、プレスコットなど、議会労働党首脳部の主要メンバーが除外された (*Guardian*, 15 July 1995)。

14 LDPD, File: Correspondence Oct-Dec 1994, Labour History Archive and Study Centre, Manchester.

4. マニフェストの政治過程—党内の統率

4-1. 福祉改革のゆくえ—影の内閣における対立

首脳部の権力資源の増大、協議の欠如、影の内閣の統率は、総選挙を翌年にひかえた1996年のマニフェストの形成過程を通じてその傾向を強めていった。マニフェストの形成過程では、労働党の福祉改革が、アメリカ型のワークフェアに接近するのか、それとも EUで推進されている手厚い就労支援策を採用するのか、あるいは普遍主義の原則を維持するのか選別主義に移行するのか、所得税の累進性を強化することによって垂直的再分配を復活させるのか否か、といった基本方針にかかわる問題が争点として浮上した。

PLP首脳部は、1996年3月に、マニフェストの最終案となる『マニフェストへの道』の作成に着手した (Blair 1996; Brown 1996)。その骨子は、すでに1995年5月から、政策領域ごとの政策パンフレットとして院内外の審議にかけられており、1996年の段階では、それらの政策案をいかに一貫性のある文書にまとめ上げ、PLPと院外組織の合意を確保するかが焦点となった。

しかしながら、マニフェストに一貫性をもたせるうえで、「民主的」な議論は事実上棚上げされたことが推察される。じっさい、1995年の政策案の策定の過程ではやくも影の内閣での政策志向の違いが表れていた。とくに福祉と雇用をつなぐ積極的労働市場政策 (New Deal programme: NDP) にかんして、参加を忌避した者への懲罰要件の是非をめぐる論争が影の内閣を二分した。懲罰要件の導入に積極的であったブラウンがとった手法は、NDPをはじめとする政策案が党大会で可決された後に、NDPには懲罰要件が付帯されることをメディアに公表することだった。ブラウンは、11月に懲罰要件の採用を公表したのだが、事前に報告をうけなかった影の社会保障担当大臣C.スミスは、懲罰要件の趣旨そのものが、失業者の選択権を奪い、条件の良し悪しにかかわらず就労を強要するアメリカ的な「ワークフェア」への接近を示すものだとして、ブラウン案に強く反発した (*Guardian*, 9 November 1995; Bower 2005: 170)。こうした批判があったにもかかわらずブレアはブラウンの政策案を支持し、懲罰要件はNDPと一体となって採用されることとなった。

1996年4月20日、ブラウンは、週10.8ポンド相当の児童手当のうち、16

—18歳を対象にした手当（週一律10.80ポンド、対象110万人）に資力調査を導入し、その結果として生じる7億ポンド相当の余剰分を貧困層の就学児童への資力調査付補助金に切り替えることを発表した（*Observer*, 21 April 1996; Routledge 1998: 231）。発表に先立ってブラウンは、キャンベル、C.スミス、マニフェスト執筆責任者のクックといった、しかるべき担当者にたいしてさえも事前の協議を一切行わなかった（Bower 2005: 170）。ブラウンが独断で行ったこの方針転換にたいして影の内閣からは強い抵抗が示された。クックは、「最も脆弱な立場にいる者こそが、将来の労働党政権の最優先課題となる。労働党は貧しき者のために声を発しなければならない」と言及し、ブラウンの方針転換を非難した（*Observer*, 21 April 1996）。しかしながら、ブラウンが公表した政策案は修正されることなくそのまま『マニフェストへの道』に盛り込まれた（Labour Party 1996a; Bower 2005: 170）。

こうして『マニフェストへの道』は、ワークフェアの要素が強調された就労支援策と、普遍主義を排除した公的給付を社会福祉改革の基本方針として盛り込み、1996年7月2日にNECで可決され、党大会へと送られた。影の社会保障大臣でありながら自らの意向を政策に反映することが出来なかったC.スミスは、名指しは避けたものの、「選挙戦略ばかりを優先させる」ブレアと、ワークフェア型の福祉政策に偏り、「社会的排除の問題に正面から取り組まない」ブラウンとを公の場で論難したのだった（*Fabian Review*, Aug/Sept 1996: 19)¹⁵。

4-2. 上位下達の仕組み

ブレアと側近の広報担当者たちは、『マニフェストへの道』がNECで可決されることを予め見越して、7月4日から「ラディカルな中道としてのニュー・レイバー」を謳ったキャンペーン活動を開始する準備を進めていた（Campbell and Stott 2007: 126）。つまり、NECにおける採決は、もはや自動的に行われるものであって、そこで何らかの修正が加えられることは一切想定されていなかったことが分かる。この時点でブレアら首脳部が目標に据えていたのは、『マニフェストへの道』を党大会の圧倒的賛成

15 C.スミスはその後影の社会保障担当大臣のポジションを外され、影の保健大臣へと移された。

多数で採決させること、そしてマニフェストの基本構想を有権者に周知することであった。

そのためには党内の統率をいっそう高めることが求められた。PLPにたいしては、院内幹事長デューワー（Donald Dewar）が統率を行い、CLP（とくに個人党员）と労働組合にたいしては、党書記長のソーヤが働き掛けを行った。最近公開された党内文書から明らかになったのは、マニフェストの広報活動を1996年6月に全国で展開させるために、選挙対策本部、党首室、党本部が密接に連携し合い準備を進めていたことである。

たとえば 同年4月には、選挙対策本部の重点選挙区担当マクドナ（Margaret McDonagh）は、マニフェストの「事前」キャンペーンの始動時期（6月）、ダイレクト・メールの送付、党首の全国遊説（6月～9月）にかんする計画案を党本部に送っていた¹⁶。また、ブレアに近い立場の党職員であったウィルソン（Phil Wilson）は、4月23日付の書簡で、37万人の党员にたいする（党大会での）投票促進運動や党员増強運動の素案を記していた¹⁷。この書簡の宛名は、党書記長補佐のクラダス（Jon Cruddas）と党首室の渉外部門の責任者であった（とくに労働組合との調整役）モーガン（Sally Morgan）である¹⁸。

このように綿密に準備されたキャンペーン計画に基づいて、ソーヤは6月11日付で全国のCLPに広報活動とリクルートメントにかんする通達を送った。以下にその抜粋を紹介する¹⁹。

- ・ブレアが『マニフェストへの道』をメディアに発表する7月4日以降、最初の週末に選挙区内の繁華街で党本部が作成したパンフレットと党员募集用紙を配布し、宣伝とリクルートメントを行うこと（一日につき5名の新規党员獲得を目標とする）。
- ・『マニフェストの道』をもとに党本部が作成した政策リストを活用して、党员の教育、討論会、個別訪問を行うこと。
- ・党本部が支給する広報キャンペーン・キットを用いて、街頭活動ばかりでなく、地元のメディアにも働きかけること。

16 Margaret McDonaghからConference Groupに宛てられた1996年4月25日付メモ。Labour History Archive Study Centre, Manchester.

17 ウィルソンは、2007年のブレアの議員辞職後、セッジフィールド選挙区選出の後継議員となる。

- ・重点選挙区では、政策案を要約したパンフレットの100万部配布を目標とすること。

ソーヤの通達からは、CLPにたいして党本部の方針を忠実に実行することが要請され、それによってキャンペーンを統率しようとしていたことが分かる。ソーヤは労働組合の代表にたいしても、党大会での『マニフェストへの道』の決議に参加するように組合員に促す旨を記した書簡を送った。彼の書簡では、組合員の賛成票が将来の労働党政権樹立にむけた選挙キャンペーンを勢いづけるうえできわめて大きな力になることが強調された²⁰。

なお、この投票では、1995年4月の党憲章の改定（国有化条項の改定）にさいして導入された方式が採用され、投票者には『マニフェストへの道』の賛否のみが問われ、政策案の細目について判断を下すことは求められなかった。

だが、先述のとおり、団体に帰属しない個人党員の票をまとめあげることは容易ではなかった。1996年の『マニフェストへの道』の採択にさいして党本部は、党員へのダイレクト・メールや電話を通じて投票を促し、ようやく61パーセントの投票率を確保したのであった。膨大な労力を投じた

18 'The Road to the Manifesto', Phil WilsonからJon Cruddas, Sally Morganに1996年4月23日付書簡。Labour History Archive Study Centre, Manchester所蔵。ウィルソンは、「総選挙コーディネーター」のワトソン（Tom Watson）から、4月17日付で、マニフェスト草稿キャンペーンにかんする「いくつかのアイデア」を記した書簡を受け取っている。ワトソンの書簡は、クラダス、モーガンらにも宛てられおり、ウィルソンの23日付の書簡は、ワトソンのアイデアにたいする対応であったと推察される。'Road to the Manifesto', General Election Co-Ordination, Tom Watsonから、次の諸氏へ宛てた書簡。Jon Cruddas, Peter Coleman [引用者注：党本部・党組織担当], Sally Morgan, Phil Wilson, David Miliband, Pat Mcfadden [引用者注：党首室・国家構造担当秘書], Paul Simpson [引用者注：労働党若年部門], Mathew Taylor [選対本部・政策担当筆頭], Joe Irving. Labour History Archive Study Centre, Manchester.

19 Tom Sawyerから、地域責任者への1996年6月11日付書簡。Tom Sawyerから全選挙区労働党責任者、及び、ヴォランティア・エージェントへの書簡（文中の表記から7月4日以前であることが推察されるが、日付は不明）。いずれも Labour History Archive Study Centre, Manchester.

党内キャンペーンは功を奏し、『マニフェストへの道』は全投票者の95パーセントから「YES」票を得て可決された。本節でみたように、PLP首脳部は、マニフェストの原案の採決そのものを、選挙キャンペーンの一環と捉え、院外組織がその内容に異論を唱えることなく首脳部の方針どおりにキャンペーンの一端を担うことをもはや与件としていた。それは、ブレアのいう「一貫性」を下部組織の末端にまで行き渡らせる緻密かつ周到な動員戦略であったといえよう。

4-3. マニフェスト策定の最終局面—再分配政策をめぐる攻防

党大会で大過なく可決された『マニフェストへの道』であったが、そこではある決定的な争点が回避されていた。累進課税の導入の是非にかんする方針である。この点は、議会労働党首脳部の間での論争というよりも、もはやブレアとブラウンという二者間における攻防となっていた (Jones 1997: 75)。

ブラウンは、普遍主義にもとづく福祉からは距離をおいたものの、福祉改革と一体となった税制改革にかんしては、垂直的再分配を可能にする累進課税の復活を主張していた。それは具体的には、高額所得者を対象とした所得税の最高税率を現行の40パーセントから50パーセントにまで引き上げることであった (Routledge 1998: 235; Bower 2004: 189; Jones 1997: 75, 98; Ashdown 2000: 485-487)²¹。これにたいしてブレアとその周辺は、ブラウンの税制案は選挙戦略上きわめてリスクの高いものだとし難色を示した。両者間の調整は難航し、『マニフェストへの道』に具体的な数値は明記されなかった。

党大会に先立って、ブレアとブラウンは、それぞれが異なる税制構想を発表していた。1996年9月、ブレアはBBCのインタビューに応じて、将来の労働党政権では、1) 現行の最高税率を据え置くこと、2) 最低税率を10パーセントまで引き下げると発言した (Jones 1997: 75-77)。これに

20 ソーヤから各労働組合の代表への書簡の草稿 (1996年7月18日付)。Labour History Archive Study Centre, Manchester.

21 BBCの政治担当記者として労働党の選挙戦取材したジョーンズ (Nicholas Jones) やブラウンのバイオグラファーのキーガン (William Keegan) が証言するように、ブラウンは累進課税こそが公正さを担保すると考えていた (Jones 1997: 73-111; Keegan 2004: 139-49)。

たいしてブラウンは、ブレアのインタビューの直後に、タイムズ紙の記者にたいして、年間所得10万ポンドの富裕層に対する所得税率を50パーセントまで引き上げる構想があることをオフレコで伝えた (*Times*, 29 September 1996)。

この時点でブレアとブラウンの間の税制に対する見解の相違はメディアの知るところとなったが、1996年党大会では、ブラウンは累進課税にかんする言及を避け、この争点が表面化することはなかった。党大会後、ブレアはこの問題を早急に決着させる必要に迫られていた。1997年1月に党としての経済政策の公式発表が予定されていたからである。最後まで積み残された税制案の調整は、ブレアとブラウンとその側近のなかでのみ進められた (Campbell and Stott 2007: 145)。

1997年1月5日、ブラウンとボールズはブレアと協議を行い、年間所得10万ポンド以上の高額所得層を対象にした税制案を採用すべきだと迫った。ブレアは、ブラウンの税制案は選挙キャンペーンに悪影響をもたらすものだとし、現行税率の維持にこだわった。これにたいしてブラウンは、有権者の7割近くが公共サービスの充実を目的とした増税に賛成していることを示し、彼の税制案の正当性を強調した。しかし、ブレアは、選挙対策本部が独自に行った調査結果からは、正反対の結果が出ていることを理由に、ブラウンの主張を退けた (Gould 1998: 289; Blair 2010: 116)。ブレアの基本的な方針は、マニフェストではあくまでも保守党政権下で設定された所得税率に変更を加えないこと、つまり、「変化なき政策 policy of no-change」とすることであった。このブレアの方針が最終的にマニフェストを貫くものとなり、ブラウンの累進課税案は除外された (*Financial Times*, 9 January 1997; Campbell and Stott 2007: 145-147; Keegan 2002: 148)。

このように、労働党は1996年のマニフェストの形成段階で、急速にその政策的立場を転換させていった。排他的な審議システムのなかで、党の政策の基本方針を最終的に決定したのは、もはやブレアとその周辺とブラウンのみであり、総選挙直前には、ブレアの意向が最も強く反映された。1996年から1997年初頭にかけて二者が主導する政策的判断が、それ以外の選択肢を圧倒して党の政策となることを可能にしたのは、上述した権力資源と党組織改革の背景にした議会党内における統制、NECの機能の形骸化、党大会の決議方法の変更、「使者」としてのCLP、そして、個人党员

と個々の労働組合員にたいする党本部からの間断なき働きかけであった。

5. おわりに

本稿で検証したように、労働党の場合、党首が党の抜本的な自己再規定に意欲を示したとしても、その実現可能性は、党内要因によって左右された。ブレアが意図した改革は、ほぼ10年にわたって積み上げられた党の組織改革があって初めて可能になった。ブレアがとりわけ個人党員の増強のために膨大なコストを惜しむことなく費やしたのは、それが、党大会の決議方法の変更、CLPを構成する党員の質の変化といった、PLP首脳部による徹底した中央集権的党運営を実現する条件を獲得するうえで不可欠であったからにはかならない。

他方において、PLP内の多数派によって「改革」にたいして合意が成立したとしても、その改革の方向性（つまり「ラディカル」の意味するところ）には複数の含意があり、したがって、党の政策上の立場を確定することにはならなかった。PLPの統率を保つことができるか否かは、党首室が動員し得る資源の多寡によっても当然に左右される。1994年から97年にかけてのPLP首脳部の場合は、独自の裁量で活用できる資金、官僚からの情報、世論の圧倒的な支持、膨大な新規個人党員の支持、選挙対策本部による世論調査といった複数の要因に、ブレア個人の資質が加わってそれが可能になったといえよう。

こうした条件を備えたうえで、党改革の基本方針を決定する協議が、PLP内や院外組織との調整を経ることなしに首脳部の限られたメンバーのなかで行われた結果、労働党はきわめて短期間のうちに党の政策的立場を中道へと変化させた。しかも、ブレア労働党の場合は、マニフェストの最終案の決定間際まで、分配的正義をめぐる論争が持ち越されたことが政権交代後の政策展開の在り方をも左右した。つまり、それを支持したブラウンは、経済政策全般に影響力を行使し、労働党政権下では、いわゆる「水面下の再分配」という政治を経験することになる。ブラウンは、巧妙な手法を用いて実効性のある再分配をしばらくは表に出さずに遂行した。つまり、PLP首脳部における政策的立場の違いは、政策上の多様性として政権下の政策に振幅をもたらしたといえよう。このように野党改革は、リーダーがおかれた条件によってその性質は大きく作用されるがゆえに、組織構造上の条件に目をむける必要があるだろう。

主要参考文献一覧

Financial Times

Guardian

New Statesman

Observer

Times

■労働党関係資料 (Labour History Archive Study Centre所蔵)

Blair, Tony (1996) 'Press Release, Rt. Hon. Tony Blair MP, Leader of the Labour Party at a Press Conference to launch "Road to the Manifesto"', Wednesday 27 March, 1996, the Labour Party Media Office.

Brown, Gordon (1996) 'Statement by Gordon Brown MP, Shadow Chancellor' Wednesday 27 March, 1996, the Labour Party Media Office.

Labour Party (1995) Conference Report, Ninety-fourth annual conference of the Labour Party, 2 - 6 October, Brighton.

Labour Party (1996a) *New Labour New Britain, Road to the Manifesto*.

Labour Party (1996b) *Labour Party News*, 'Building to the general election and beyond', CE:82/2/96, NEC: 28 February 1996.

Labour Party (2008) *Labour Party Rule Book 2008*, London: Labour Party.

Wales, Renald (1994), LDPD, File: Correspondence Oct-Dec 1994.

■邦文・英文参考文献

Ashdown, Paddy (2000) *The Ashdown Diaries*, volume 1, 1988-1997, London: Penguin books.

Barker, Rodney (1971) 'Introduction', in his (ed.) *Studies in Opposition*, London: Macmillan, St Martin's Press.

Blair, Tony (2010) *A Journey*, London: Hutchinson.

Bower, Tom (2005) *Gordon Brown*, London: Harper Perennial.

Blunkett, David with Alex MacCormick (2002) *On a Clear Day*, revised edition, London: Michael O'Mara Books.

Butler, David and Gareth Butler (2000) *Twentieth-Century British Political Facts*, London: Palgrave.

Campbell, Alastair and Richard Scott (eds.) *The Blair Years: Extracts from the Alastair Campbell Diaries*, London: Hutchinson.

デンヴァー, デイヴィッド (1998) 「イギリス：『大文字を冠した野党』から断片化した野党へ」E.コリンスキー編 (清水望監訳)『西ヨーロッパの野党』行人社。

Foley, Michael (2002) *John Major, Tony Blair and a Conflict of Leadership*,

- Manchester: Manchester University Press.
- Gamble, Andrew (2010) 'New Labour and Political Change', in Andrew Geddes & Jonathan Tonge (eds.) *Britain Votes 2010*, London: Hansard Society.
- Gould, Philip (1999) *Unfinished Revolution: How the Modernisers Saved the Labour Party*, London: Abacus.
- ヘファーナン, リチャード (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。
- 今井貴子 (2008) 「イギリス・ブレア政権の成立—再編期の党内改革と『ゆるやかな革新』」高橋進・安井宏樹編『政権交代と民主主義』東京大学出版会。
- Ingle, Stephen (2000) *The British Party System*, third edition, London: Pinter.
- Jones, Nicholas (1997) *Campaign 1997*, London: Indigo.
- Jones, Nicholas (2001) *The Control Freaks: How New Labour Gets its Own Way*, London: Politico.
- Keegan, William (2005) *The Prudence of Mr Gordon Brown*, London: John Wiley & Sons.
- Kitchelt, Herbert (1994) *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 小堀眞裕 (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。
- レイプハルト, アレンド (粕谷祐子訳) (2005) 『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究』勁草書房。
- McKenzie, Robert (1963) *British Political Parties*, London: Mercury = [邦訳] (早川崇・三沢潤生訳) 『英国の政党』上・下、有斐閣、1970年。
- メルケル, ウォルフガング (生活経済研究所訳) (2001) 「社会民主主義の『第3の道』」『多様な「第3の道」』(ヨーロッパ社会民主主義「第3の道」論集 (II)、生活研ボックス9、生活経済政策研究所)。
- Minkin, Lewis (1992) *The Contentious Alliance: Trade Union and the Labour Party*, Edinburgh : Edinburgh University Press.
- Quinn, Thomas (2004) *Modernising Labour Party: Organisational Change since 1983*, London: Palgrave.
- Rentoul, John (2001) *Tony Blair: Prime Minister*, London: Time Warner.
- 力久昌幸 (1990) 「イギリス労働党の組織改革 (一)、(二)」『法学論叢』第127巻第2号、第6号、京都大学法学部。
- Routledge, Paul (1998) *Gordon Brown: the Biography*, London: Simon and Schuster.
- Russell, Meg (2005) *Building New Labour: the Politics of Party Organisation*, London: Palgrave.
- 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の政党化への動き——」『国際文化学研究』神戸大学国際文化学部紀要、第16号、

15-56頁。

- Scott, Derek (2004) *Off Whitehall: a View from Downing Street by Tony Blair's Adviser*, London: I. B. Tauris.
- Seldon, Anthony (2005) *Blair*, London: Free Press (Simon & Schuster) .
- Short, Clare (2005) *An Honourable Deception? New Labour, Iraq and the Misuse of Power*, London: Free Press.
- Seyd, Patrick (1999) 'New Parties/ New Politics? A case Study of the British Labour Party', *Party Politics*, vol.5, no.3.
- Seyd, Patrick and Paul Whiteley (2002) *New Labour's Grassroots: the Transformation of the Labour Party Membership*, London: Macmillan.
- Shaw, Eric (1994) *The Labour Party Since 1979: Crisis and Transformation*, London: Routledge.
- Shaw, Eric (1996) *The Labour Party since 1945*, Oxford: Blackwell.
- Stuart, Mark (2005) *John Smith : A Life*, London: Politico's.
- 高安健将 (2009) 「空洞化する英国の議院内閣制」『アステイオン』71号、36-53頁。
- Winetrobe, Barry and Robert Clements (1993) '*Short Money: Financial Assistance to Opposition Parties*', Research Paper No 93/99, 3 November 1993, London: House of Commons Library.