

# ブレア政治下の党システムと政策課題

小川 正浩  
生活研研究部長

## 1 大勝おさめた2001年選挙

第2期を迎えたブレア政治の政策課題に入るまえに、まず2001年選挙に現れた政治構造の特徴から出発する必要がある。

1999年6月の欧州議会選挙において敗北を喫し、2000年にイギリスを恐慌に陥れた狂牛病や相つぐ鉄道事故の発生などによって1997年選挙で華々しく登場したブレアも色あせ、つぎの総選挙における苦戦を予想する論調もメディアに散見された。時あたかも大陸欧州では右翼の潮流が政治アリーナに一定の地歩を占め始めていた。

しかし、狂牛病に対応するため当初の予定よりも数カ月遅れで実施した2001年6月総選挙において、労働党は413議席という地滑りの勝利を手にするに成功した(表1参照)。労働党にとってはこのような連続の大勝は史上初めてのことであり、サッチャーが率いた保守党でさえも400を超える議席を獲得したことはない。

この選挙結果をどのように見ることができるだろうか。政治は結果で評価すべきだという考えからするなら、キノック、スミス、そしてブレアがリーダーとして過去20年にわたって進めてきた党近代化=「第3の道」がしっかりと国民の支持をつかんだといえるだろう。ブレアがサッチャーを超える長期政

表1 2001年選挙結果

(但し北アイルランド18議席を除く)

	得票率 (%)	1997選挙との差異	議席数	1997選挙との差異
労働党	42.0	- 2.3	413	- 5
保守党	32.7	+ 1.2	166	+ 1
自由民主党	18.8	+ 1.6	52	+ 6
その他	6.5	- 0.6	10	0
投票率	59.2	- 12.3		

(注) 下院議長は労働党に数えられている

(出所) *Geddens and Tonge(eds)(2002)*

権を展望し始めたとしても不思議ではない。

第2の勝因としては、第1期政権下のとくに経済政策の実績が肯定的に受けとめられたことが指摘できよう。現在の経済状況は屈折点にあるものの、97年以降のパフォーマンスはEUのなかでも最良のグループに属し、実質GDPの伸びは2%台半ば~3%、消費者物価は2%前後、そして保守党政権の末期に8%前後だった失業率はこの5年間に3%台にまで改善した。

第3は、ブレアの個人的人気である。イギリスの選挙制度は単純小選挙区制を採っているため、選挙では個人よりも政党を選ぶことになり、したがって党首の選挙におよぼす影響力は決定的である。ステイツマンシップで鳴るイギリス人はこのほかに高度な演技者としての政治家を好むといわれ、この意味で、知性と若さと抜群のスピーチ力をもつブレアは他の追従を許さない。

投票直前のギャラップの世論調査ではブレアを「首相として最良の指導者」に挙げたものが52%におよんだのに対して、保守党のヘイグ20%、自由民主党のケネディ15%と圧倒的差だった。97年選挙当時のメジャーとの差は14%ポイントだったから今度の凄さがわかる。

第4は保守党の自壊が労働党に有利に働いた。これが最大の勝因とする見方もあるほどである。メジャー退陣後党首になったヘイグについては保守党支持層からでさえ7割近くがリーダーシップのなさを批判される始末であったし、その後を襲ったサッチャーの申し子スミスも魅力のなさはつとに有名である。最近ではメジャーの首相在任中の女性閣僚とのスキャンダルがメディアを賑わしており、衰退に追い討ちをかけている。

こうしたリーダーシップのひどさ以上に、その主張の不明確さが保守党支持者を苛立たせた。その証拠に選挙マニフェストがいかにも有権者の感覚とずれていたことが挙げられている。保守党は減税、ユーロ加盟反対のヨーロッパ懐疑主義、不法移民への強硬手段を争点とした。しかし、減税よりも後述する医療体制などの公共サービス充実を求める声が世論の多数であった。事前の世論調査では、減税支持はほんの4%にすぎなかったし、60%近くが増税＝公共サービスの充実をのぞんでいた。ユーロ加盟や不法移民への警戒感はずいぶん高いのは事実ではあるものの、選挙の争点ではないとの空気が支配的だった。

第5点としてマスメディアの親労働党への傾斜も見落とせない勝因である。イギリスにおいてはテレビやラジオなど放送機関は選挙期間中の中立が義務づけられているが、新聞等の印刷物にはそのような規制はない。新聞は支持する政党を応援する。1997年にはそれまで保守党支持だった新聞が寝返って労働党を支持したのであるが、2001年には支持する新聞がさらに増えた。日刊紙のうち伝統的に保守党支持だったザ・タイムズが穏便ながら労働党支持にまわったほか、エクスプレスも

労働党支持に転換したために、主要日刊紙10紙のうち7紙が明白な労働党支持になった。明白な保守党支持はテレグラフの1紙のみとなった。

## 2 「空洞化」する勝利

こうした選挙におけるブレアと労働党の華麗な勝利の裏側で、イギリス政治にとってもまた労働党にとっても看過できない傾向が進行している。こうした傾向をとらえ「空洞化する勝利」とみなす厳しい見方も一部に示されている。

その第1は投票率のドラスティックな低下である。1997年も戦後最低の投票率で71.5%にとどまったが、2001年はさらに12.3%も低い59.2%だった。これは58.9%の1918年以来じつに80数年振りのワースト記録だった。この低投票率をめぐってはイギリス国内でもいろいろの分析がなされている。もっとも一般的には、労働党の圧勝が予測されていたので有権者が投票所に足を向けなかったというものである。しかしこれはいささか表面的な見方で、サッチャー時代の保守党についても同じような予測はありえたのに70年代の後半で推移してきたし、また逆に政権交替が期待された1997年選挙における投票率の低さも説明がつかない。

原因は上の理由のほかに、政党間の政策のちがいが不分明になった、政治への全般的な幻滅感など複合的なものと考えられるが、なかでも注目されるのは政治家や識者の間に「満足の文化」の反映だとする捉え方がつよまっていることである。「満足の文化」(culture of contentment)というのは、ガルブレイスがアメリカにおける下院選挙の投票率が40%を、大統領選挙で50%を割り込むのを見て、今の地位や利益に満足した者だけが投票行動をおこない(「満ち足りた選挙多数派」)、有権者の多数を占めるはずの労働者や低所得者がデモクラシーに参加しない状況を指した表現である。

この表現がそっくりイギリスにもあてはまるかどうかはわからない。ただいえることは、ある調査によれば、1997年に棄権した者の8割が今回も棄権しており、棄権層の固定化が見られるという事実である。仮に労働者や下層の人びとによるデモクラシーへの不参加に拍車がかかっているのが事実なら、労働党にとって深刻といわなければならない。なぜなら、ニューレーパーは基本価値の一つに社会的排除を克服し、社会的な包摂(inclusion)をかかげており、この政治戦略がなお成果を取っていないと判断できるからである。

労働党政府への不満が投票率低下に結びついているという実証研究もなされている。それによると労働党が議席を確保した選挙区における前回選挙からの投票率低下(中位)は-13.1と、全国平均を上まわっている。地域で見ると伝統的に労働党がつよいといわれてきたイングランド北部やウェールズ、スコットランドなどでの投票率低下が目立つ。さらに社会層と地域をクロスさせた分析によると、「都市郊外の富裕層が多い選挙区」の投票率(中位)は64.3%、「持ち家で中産・管理層が多い選挙区」62.7%であるのに対して、「公営住宅・高失業の選挙区」では51.1%ときわだって低い。これは労働者・低所得者が投票に参加しなくなっていることを示している。

いっぽう投票に参加した労働者・低所得層の労働党支持のつよさはどうだろうか。Patrick Seyd等のおこなった調査によれば、前回選挙よりもホワイトカラーからの得票率は伸びて(0.24<sup>\*\*\*</sup>)いるにもかかわらず、未熟練労働者からはかなり落ちている(-0.30<sup>\*\*</sup>)。同じく選挙区別に細かく見た調査では、未熟練筋肉労働者の比率が高い(全世帯の9%以上)選挙区のうちの17のサンプル区によれば、1997年選挙時よりも労働党の得票割合が増えているのはわずか3選挙区のみで、13選挙区では全国平均減少率(-2.3%)をかなり下まわり、2桁マイナスを記録した選挙区も2つある。

以上のことから2つのことがいえると思う。一つ

は伝統的な労働党支持層が次第に投票に参加しない傾向が顕著になっていること。投票にいかなくなった背景にはイギリスにはフランスやスウェーデンのような別の労働者政党が存在しないことも大きいと考えられる。二つ目には労働党はその核となってきた支持者との関係をますます希薄化させているということである。もっとも社会民主主義政党と労働階級との関係の希薄化はイギリスだけにとどまらず、その他の欧州においても見られる傾向である。フランスにおいては、労働者・職員層が既成政党への不満をつのらせ、ルベン支持にまわったことが2002年選挙における左翼敗北の主因といわれ、ドイツの選挙においても、SPDが伝統的に高い支持の労働者層で得票を5%も減少させていることが目立つという。

### 3 強まる階級制、萎む基盤

イギリス労働党が伝統的な労働階級からの支持を失いつつある、というのは事実であるが、それは一面では労働党が意図的に進めた戦略の結果でもある。イギリスにおいては、伝統的な労働階級とされてきた有権者の割合が、1964年の60%から、1983年47%、1997年には38%と急速に低下し、いつまでもこれらの層ばかりに依存していたのでは選挙では多数派はとれないということが党の近代化路線の根底にあった危機感だった。政治的リアリズムに生きる政党であれば当然の危機感だったといえよう。こうしてホワイトカラー層・熟練非筋肉労働者・熟練筋肉労働者などの中間階層へ党の軸足を移してゆくイニシアチブが開始された。

この目的にそって、近代化路線の最大の障害になっていた「旧式の党システム」をつぎつぎと転換していった。その矛先は、左派活動家の力を削ぐことと労働組合による党の支配構造を改めることに向けられ、それに代わってそれまで弱かった

個人党員に依拠しつつ、党首に権力を集中させるある種の階統制的な党内権力構造をつくることをめざしたものだ。

左派の拠点だったローカル支部が選んでいた国会議員候補は1997年選挙から党員全員投票で決めるようにした。また労組が労働党に集団加盟する場合にもあくまでも一人一人が党費を支払う方式に改めた。全国大会における労組の集団投票制度 (block votes) を1党員1票制 (one member one vote) に修正し、70年代には大会の90%近くが労組票だったのを50%にまで引き下げた。

さらに、1997年政権につくや partnership in power と名づけられた戦略の下で、80年間続いてきた政策決定システムを変更した。その狙いは労組と活動家の影響力を弱めることと並んで、政府としての党と政府外の党とのあいだの齟齬をなくすことにおかれた。以前は、ローカル支部と加盟労組が大会に提出する動議をめぐって議論がおこなわれ、そこで採択された政策が党の公式の政策となっていた。この方式を改め、テーマ別の8つの政策委員会を設け、政策の優先順位について党内外のグループと協議し政策レポートをまとめる。そのレポートは全国政策フォーラム (NPF) に提出されそこで議論され、ついで欧州議会労働党グループ等との共同政策委員会で議論され、その案が全国執行委員会 (NEC) で決定され、年次大会にかけるというシステムに切り換えた。この政策委員会やNPFを実質的に取り仕切っているのはブレアの若きブレーン達 (Prime Minister's Policy Unit と呼ばれている) や閣僚たちであり、かれらが政策の実権を握る。全国執行委員会と大会の権限は相対的に低下している。そして労組出身は1997年には全国執行委員会30人中17人だったのが、2001年段階で32人中12人になり、NPFの全体メンバー175人中労組は30人を占めるにすぎない。

労組主導から個人党員主導に権限の源泉を転換させることによって、個人党員は1990年代初めの25万人前後からみるみる伸びてゆき、1997

年には40万人を超えるまでになった。しかしこのときがピークでその後は急激に減少し、2002年には90年代初めの水準にまで落ち込んでしまっている (The Guardian 2002年9月30日号)。これは直接的には党財政に打撃を与えているが、これから党権力構造にどのような影響が出てくるかは不透明である。

しかも、ブレアが党首になった1994年以降新しく労働党員になった個人党員 (「新党員」) の属性をそれ以前の党員と比較した調査によれば、年齢は新党員の方が若年層が少し増えてはいるが、女性の割合はむしろ下がっている。また職業別ではホワイトカラー層の割合がむしろ下がり、労働階級が上昇している。大卒者の割合も下がっている。党に対する愛着心の強弱からすれば新党員の希薄さが目立っている。党員の激減が古参党員が党に愛想をつかした結果なのか、愛着心の薄い新党員がいつせいに離党したためかは明らかにされていない。

以上のことから、ニューレーバーが選挙における支持層確保と個人党員拡大の戦略の建て直しに迫られていることは事実で、党システムの近代化は道半ばといえるだろう。

#### 4 公共サービスの蹉跌

欧州の新聞はこのところ連日のように域内の労使紛争の拡大に紙面を割いている。中道左派政権の退潮が相ついで以降、欧州は政治の季節から労働運動の季節へ様変わりした観を呈している。イギリスでもロンドン地下鉄、消防士あるいは今は民営化されたが鉄道など公共関連サービスでの紛争が盛んである。直接の要求は賃金改定であるが、それだけではなく、現在イギリスで熱い政策課題になっている公共サービスのあり方をめぐる議論が背景としてある。

表2 国民経済に占める財政の役割(対GDP比)と国民負担率

(単位 %)

	政府最終 消費支出	一般政府総 固定資本形成	社会保障移転	その他	合計 (一般政府総支出)	国民負担率 (税負担 + 社会保障負担)
日本	16.9	5.1	10.0	4.4	36.4	38.3 (22.9 + 15.5)
米国	14.3	3.3	10.8	2.0	30.4	35.9 (26.2 + 9.8)
英国	18.5	1.1	13.5	4.8	38.0	50.0 (40.0 + 10.0)
ドイツ	19.0	1.8	18.9	6.1	45.9	56.7 (31.0 + 25.7)
フランス	23.4	2.9	18.3	5.0	49.6	66.1 (40.6 + 25.5)
スウェーデン	26.9	2.8	18.9	6.5	55.1	75.4 (55.8 + 19.7)

(注)「財政の役割」は日本が2000年度、残りは1999年(暦年)。「国民負担率」は日本2002年度、米国1997年、残りは1999年。端数の関係で合計値が合っていない国がある。

(出所) (財)大蔵財務協会『平成14年度版財政データブック』より作成

公共サービスの現状に対する国民の不満はつよく、その充実のためには増税も厭わないというところまできていることは既述のとおりである。公共サービスの歪みの主因は、サッチャー・メージャー時代に鉄道を民営化し、あるいは学校や医療などの社会インフラへの投資をおざなりにしたことにあるが、それだけではなく、ブレア第1期政権による問題解決の遅れの責めも問われている。

最近日本でも上映されたケン・ローチ監督の名作「ザ・ナビゲーター」は、国有鉄道が民営化されたことにより、職場委員 (shopsteward) が積み重ねてきた職場協定が破棄され、労働者の団結が崩壊し、それだけではなく利潤優先のなかで安全も軽んじられてゆく様をヴィヴィッドに描いていた。イギリスの鉄道は民営化後の日本のJRと同じく、運休と時間遅延は日常のことである。しかもイギリスでは1999年と2000年に大事故が頻発し多数の死傷者がでたのは記憶に新しい。

メージャー政権下の1993年に民営化法が成立し、1996から97年にかけて慌しく実施に移された。民営化に際し、日本とちがって地域分割では

なく、駅舎・軌道部門と運行会社のいわゆる上下を分割した。とくに安全運行の必須要件であるエンジニアリング部門には100社以上が参入したが、鉄道技術には経験のない企業も多くあった。自動停止装置 (ATS) も装備していない列車も多く、まともな車両保守や保線工事も行われなかった。その仕事に携わる労働者のなかには未熟練・低賃金かつ極度に手薄な人員で作業を余儀なくされる派遣労働者が多かった。

かくして鉄道網のレイムダックは民営化のなかで起るべくして起ったのである。民営鉄道の中心的存在だったレールトラック社は、相つぐ事故の責任をとらされて、2001年に破産に追いやられ、国は代わって公有で非営利のネットワーク・レールを設立し事業継続することに踏み切った。安全と効率のためには再国有化すべきだとの声は労組を中心にしてつよいが、ブレア政権にはそのつもりはない。ブレアは、緊急の投資と規制強化を打ち出している(「2001年選挙マニフェスト」)。車両交換、安全装置の整備などで600億ポンドを向こう10間に投資するとともに、戦略鉄道委員会

(Strategic Rail Authority) による安全規制をつよめ国民の信頼回復に努めるとしているが、これではたしてイギリス鉄道が白鳥に戻れるかどうか見通しははっきりしていない。

国民保健サービス (NHS) 改革については節を改めることにし、その前にイギリスの政府活動の規模の全体像を確認しておこう。表2は、国民経済に占める財政の位置と国民負担率の概括表である。一般政府総支出の対GDP比はイギリスは38.0%で、アメリカの30.4%よりも高く、スウェーデン55.1%、フランス49.6%、ドイツ45.9%よりもかなり見劣りし、日本の36.4%とほぼ肩を並べている。したがって財政を通した政府の活動規模は国際的には中低位にある。この表にはでていないが、一般政府総支出は1975年から△7.3で、これらの国のなかでは最大の落ち込み幅となっている。それは「一般政府総固定資本形成」と政府補助金の削減が効いたためである。18年続いた保守政権下で住宅や病院などの社会資本投資が節減され、同時に各種補助金のカットが相ついだために、「大きな政府」から「中小規模の政府」に姿を変えた。いっぽう国民負担率は全体でやはり中位である。全体水準では日本よりもかなり高く、とくに租税負担率が日本よりもまたドイツよりも高いのが目につく。これはイギリス医療費に占める公費が北欧並に8割を超えていることが大きい。

## 5 NHS改革をめぐる

保守党政権による民営化のツケが鉄道に現れているとするなら、社会資本投資の立ち遅れのツケが入院待機期間の長さに現れている。

国民保健サービス (NHS) は5年間のブレア政権の努力にもかかわらず難題を解決し得ている。したがって第2期政権の政策課題は「Schools and Hospitals First」(2002労働党大会メーンスローガ

ン) である。

イギリスの医療保健サービスは世界に誇れる制度として存続されてきた。1948年に創設されたNHSは、疾病予防からリハビリまでを含む包括的な医療保健サービスを、すべての市民に保険料や窓口負担なしに原則無料で提供してきた。財源は税金でまかなってきた。供給サイドには一般家庭医 (GP) 制度があり、市民はだれもがみじかなGPに登録し、救急医療の場合は別にして、市民はまずGPの診察を受け、必要に応じて、GPの紹介により病院の専門医に診てもらおう。

こうしたNHSの基本的システムは、保守政権時代に外来薬剤や歯科診療に自己負担が導入されたりしたが、こんにちでも維持されている。しかし、90年代初めころから、入院や手術等の待機期間の長期化や地域間の診療内容のばらつき、あるいはGPに登録できない市民がでてくるなどいろいろの歪みが社会問題化するようになった。ブレア政権になってもこの歪みは容易に是正されず、手術待機者の待機者は2002年2月末現在で105.4万人と前年同期比で1.7%増となっている。ブレア政府は、こうした緊急事態を前にしてEU諸国に手術を依頼したり、マンパワー不足のために専門医やパラメディカル・スタッフを自国に招聘したり、とりあえずの対応に苦慮している。

根っこには過去の投資過小による病院不足やマンパワー養成の立ち遅れがある。過去40年間で病床数は25万床から13.6万床に削減された。OECD統計によるとイギリスの医療事情は、EU諸国のなかでも決して誉められたものではない。1人当たり医療費(1998年)はデンマーク、ドイツ、フランスなどの70%程度、医療費のGDP比(1998年)は6.8%で、EU主要国の最低水準である。

ブレアは遅くとも2006年までにEU水準までに到達することを目標に掲げ、2000年7月に10年計画のNHSプランを策定した。

NHSプランの理念は公共サービス改革全般に

共通する。そのキーワードは、国家が画一的にサービスを提供する「1945年体制」を転換し、個人の選択の自由を拡大するような条件を整えるという点にある。サッチャーは公共セクターがだめだから市場セクターに依存することによって「選択の自由」を拡大しようとしたが、ニューレーバーは公私パートナーシップを重視しつつ、公共セクターのなかで「選択の自由」の保証をめざすというのがブレアの強調する点である。

具体的には次の4つである。第1はサービスの全国標準の保証、第2は権限を現場に下ろし創意工夫を鼓舞する、第3はサービスを担う職員の待遇を改善する、第4は利用者の選択を拡大する。

この理念にもとづいて、NHSプランでは、①サービスの全国標準として、2002年までに48時間以内にGPと面談できるようにし、2005年末までには病院・専門医の診察の待機期間の上限を外来3ヶ月（現在9ヶ月）、入院6ヶ月（同18ヶ月）とする。この目標が可能となるために、病床数を2004年までに7000床増、2010年までに100以上の病院を新設し、専門医7500人、GP2000人、看護婦2万人等増員する、②現場の権限を拡大するため、処方等も看護婦がおこなえるように、また手術もおこなえるGPを1000人配置する、③NHS職員の処遇改善策として、給与引上げ、院内保育所の整備、再教育機会の提供をおこなう、④病院の格付け、NHS病院のアカウントビリティを改善などにより「患者中心の文化」を確立する、などが現在進行中である。

こうしたNHSプラン、そして公共サービス改革全体にかかわって議論を呼んでいるのは、PFI問題である。ブレアは学校や病院建設を急ぐためには建設・運営管理に民間資本を積極的に導入しようとする。1997年以降すでに15の病院がPFIで建設され、なお100病院以上の建設予定があるという。これに対して自治体職員組合（UNISON）や運輸一般労組などは2002年労働党大会で、PFIが本当に費用効率化を生み出すかどうかあるいは利益

優先のなかで労働条件が切り下げられる危険性がないかどうかの調査を求め、PFI方式による学校や病院建設のモラトリアム（一時凍結）を要求した。この要求は受け入れられなかったが、PFIをめぐっては今後もなお議論がつづいていくものと思われる。（おがわ まさひろ）

## 参考文献

- Blair, Tony (2002) *The courage of our convictions-Why reform of the public services is the route to social justice:* Fabian Society  
(2002) *Text of a speech at Labour Party Conference.*
- Butler, David and Kavanagh, D. (2002) *The British General Election of 2001:* Palgrave
- Geddens, Andrew P and Tonge, Jonathan (eds) (2002) *Labour's Second Landslide; The British General Election 2001:* Manchester Univ. Press
- Labour Party (2001) *Ambition for Britain-Labour's General Election manifesto*
- Ludlam, Steve and Smith, Martin J. (eds) (2001) *New Labour in Government:* Macmillan Press Ltd
- Savage, Stephen P and Atkinson, Rob (2001) *Public Policy under Blair:* Palgrave
- Seyd, Patrick and Whiteley, Paul (2002) *New Labour's Grassroots; The Transformation of the Labour Party Membership:* Palgrave Macmillan
- UNISON (2002) *PFI: Failing Our Future*
- Wolmar, Christian (2001) *Broken Rails; How Privatisation a Wrecked Britain's Railways:* Aurum Press
- ガルブレイス, J. K. 中村達也訳 (1992) 『満足の文化』新潮社
- 坪郷實「シュレーダー連立政権は『第2のチャンス』を生かせるか」(『生活経済政策』2002年11月号)
- 中山洋平「2002年フランス大統領選挙・下院総選挙—総括と展望」(『生活経済政策』2002年9月号)
- 厚生労働省編『海外情勢白書』2001～2002年版
- 以上のほか、*The Guardians, Financial Times, The Economist* の各号