

# ブレアの十年

成廣 孝

岡山大学社会文化科学研究科准教授

2005年総選挙以降イギリス国民は、ブレアと労働党政権の治績に対して、非常に厳しい目を向けるようになった。各種世論調査は、「何も良くなっていない、むしろ悪くなっている」「口先で国民を誤魔化すばかりで、国民の要望とかけ離れたことにエネルギーを注いでいる」「ブラウンに代わっても何も変わらない」といった国民の疑念を映し出し、投票意図においてはキャメロン新党首を迎えた保守党がトップを奪回した。

確かに、10年という十分な時間を与えられたにもかかわらず、ブレアはアトリーやサッチャーほどの大変革をなしえたわけではない。政権に就いてからのブレアは明確な理念とそれに基づく方向性を欠いていたように見える。ブレアのニュー・レイバーとは結局なんだったのか。

政権運営に入れば、現実的・必要から野党時のメディアが部分に除外されることは否応なく生じる。実

際、「第三の道」「ステークホルダー」など今ではあまり聞かれないキャッチフレーズも多い。一方で、贅肉がそぎ落とされたところで、重要な部分が見えてきたようにも思える。本稿では、ニュー・レイバーの政権獲得・維持プロジェクトにおいて最高の優先順位が与えられていた、安定しかつダイナミックな経済の構築、公共サービス改革の二つに、社会民主主義的な目標としての社会的公正を加えた三つの要素を中心にして、ブレアの10年を振り返るとともにブラウン新政権のこれからについて考えたい。

## 1 政権奪取・維持プロジェクトとしてのニュー・レイバー

ブレアのプロジェクトは第一に労働党を再び「選挙に勝てる」政党にすることであり、その目的は果たされたといつてよかろう。ミドル・クラスやビジネス、メディアの支持を得るために労働組合の影響力を殺ぎ、グローバル経済に対応する新しい社会民主主義を掲げた。二回続けて圧倒的な議会多数派を獲得、2005年にはリードを失いつつも史上初めて三期連続で政権を維持した。経済運営に苦しんだオールド・レイバーの諸政権や、同時期に政権の座についていた独仏の中道左派政権と比較すれば、その成功は明らかであろう。

なぜ勝てたのか。確かに保守党の側の失敗は大きい。しかしながら、政権が安定したマクロ経済を

### なりひろ たかし

1971年生。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。現在、岡山大学社会文化科学研究科准教授。専攻はイギリス政治。主要著書(共著)『現代イギリス政治』成文堂、2006年、「キツネ狩りの政治学」『岡山大学法学会雑誌』第54巻4号、2005年。(中山俊宏との共著)「9.11事件と国内政治の変動：アメリカとイギリスの比較」『日本比較政治学会年報』第9号、2007年など。

長期にわたり維持していること、そして、公共サービス改革の進展など、多少の不满はあるにせよ、イラクを除けば大きな失敗をしてこなかったことが大きい。2005年総選挙までは、有権者評価においても、福祉や教育など公共サービス関係のみならず、伝統的に保守党のアジェンダであった経済運営能力、安全保障、テロ対策・治安問題などについても優位を保った。なかでも政権は、経済運営と公共サービス改革という合意争点において最大の努力を注いだのである。

## 2 公共サービス改革とブレアの政治手法

イラク戦争によって安全保障や治安に関係する 이슈の注目度が高まるまで、有権者が政府に望む最重要課題はNHS（国民保健サービス）、教育、交通などの公共サービス改革であった。当然ながらブレア政権においてもそれらは最優先事項に掲げられた。

政策執行の枠組みにおける国家・市場のバランスについては、サッチャー・メイジャー期の改革の大部分が継承された。その上で、公的セクター、民間企業、ヴォランタリー・セクターなど、公共サービスの提供を最も機能する（‘what works’）ものに委ね、国家はこれらのパートナーシップ・協調を促すようなフレームワークを作るという方向性が打ち出された<sup>[1]</sup>。第二期には、サービスの選択と多様性を増大させる方向での改革が加わった<sup>[2]</sup>。

コア・エグゼクティブの強化も、この文脈において重要となってくる。ブレアはサッチャー同様、首相府（No.10）や内閣府のアドバイザーとして、多数のエコノミスト・研究者を迎えた。IPPR（公共政策研究所）やDemosなどシンクタンクからリクルートされた者も多く、若手議員のリクルート源にもなっている。組織的にも、優先順位の高い重点政策については社会的排除部（Social Exclusion Unit）などがおかれた。省庁分立を総合調整（‘joined-up’）するとともに、マネジメントの精神を貫徹するための試みである。外部専門家などを集めアドホックに組織されるタスク・フォースの利用も拡大した。No.10に

よるイニシアティブが強調された結果、場合によってはホワイトホールは首相周辺のイニシアティブに従って、実施・供給を行うものと位置づけられた。第二期の内閣府には実行管理部（Prime Minister’s Delivery Unit, PMDU）がおかれ、重点領域（医療、教育、交通、治安）について政策目標の優先順位を定め、ターゲット達成の進展度について担当省庁に対し定期的にモニタリングや指導を行う態勢がつけられた（Barber 2007）。

ブレアのとったトップダウン型のスタイルは、制度の枠を越えて果敢な政策決定を行うためのものであったが、その一方で他の理念や既存の組織との間で摩擦を招くこともあった。ブレア政権は一方で権限委譲や地域のイニシアティブ促進に積極的であり、スコットランド、ウェールズの地域議会設置、ロンドン市長選導入など国制の現代化を進めた。公共政策に関しても、特に社会的排除の程度の高い貧困地域において教育、雇用、治安、医療などの水準を向上させるために、地域レベルにおいて、各種ゾーン（教育アクションゾーン、医療アクションゾーン、雇用ゾーン）がおかれ、その中で地方政府、民間セクターやヴォランタリー・セクター、学校、コミュニティなどが協調して「戦略的パートナーシップ」を形成することが求められた。Giddens（1998）や小堀（2005）など、ニュー・レイバーの新しさを権限委譲、ヴォランタリー・セクターやコミュニティ、市民社会の活性化に求める見解が見られた所以である。

しかし、そのような方向性は公共サービスの質や効率を国家が保証する、あるいは首相が主導して上から改革を進めていくという考え方とは相容れない部分を持つ。第一期にはかばかしい成果が得られなかったNHSや教育について、目標達成のための介入が進められたが、頻繁に行われる制度変化がサービス提供の現場に少なからず混乱と反発を招いている。慣れない経営方式や競争に戸惑う一方で、要求水準に見合ったスタッフを提供するだけのリソースが与えられないといった批判も生じている。そもそもパートナーシップの理念通りに協調を行わせるということ

は容易ではなく、そのうえで国家の求めるサービスの品質を達成せねばならないということの矛盾が次第に明らかになっていった<sup>[3]</sup>。同様に、第二期に持ち込まれた公共サービスにおける選択拡大の理念も、低所得層への公平なサービス提供という社民的理念と抵触するとみなされ、大学授業料自由化にみられるように党内から激しい反発を招いた。

結果的に、政権はおおよそそのターゲットを達成したと主張し、実際に公共交通などを除けば医療では待機リスト短縮、教育でいえば学習到達度調査(PISA)などで一定の成果が見え始めているものもあるが、第二期へのイギリス国民の期待を満足させることはかなわなかった。

### 3 ブラウンの経済運営

過去の労働党政権が経済運営、なかんずくインフレとポンドの問題に苦しめられてきたことを考えれば、この面でブレアが大きな問題に直面しなかったことは特筆に値する。経済運営における信頼性を確立し、評価において保守党に対する優位を保ち続けたことは、最大の資産の一つとなった。その最大の功績は、図らずも20世紀の蔵相として最長の在任期間を全うしたブラウンに帰せられるべきものである。

ブラウンは野党時から政権獲得後の経済運営および社会政策の指針について、アメリカを始めとする諸外国の調査研究を進め、経済運営の基調を安定性優先に転換することを明らかにしていた。経済・社会政策の経済理論的な裏付けとしては、「ポスト新古典派内生成長理論(‘post neo-classical endogenous growth theory’)(1995年ブラウン演説)が持ち込まれた。ケインズ政策による完全雇用を廃してインフレ抑制を優先するとともに、経済成長については人的資本への投資による生産性向上を可能とするものであった。これらを推進したのはボールズ(Ed Balls)らブラウン周辺の若手アドバイザーであったとされる。

これを受けて、まず政権獲得直後にイングランド銀

行(BOE)への独立性付与が発表され、目標とするインフレ目標が定められるなど、金融政策のレジーム転換が行われた。財政面では、最初の3年間はクラーク前蔵相の支出抑制方針を踏襲したうえで、1998年財政法で財政運営の枠組みとして「財政安定コード」を定めた。政府借入は投資目的に限定し、経常的支出は経常的歳入で賄おうという「黄金律」、公共部門のネットの債務残高を対GDP比40%以下とするという「持続可能性ルール」に基づいた運営がなされる。以前の労働党政権のような高負担・高福祉(‘tax and spend’)の立場はとらないというコミットメントに他ならない。実際の財政運営においても、ニュー・ディールを民営化による売却資産など臨時収入で賄い、第二期において公共サービスへの投資増額に乗り出す際にも所得税増税を避けて、税控除廃止や石油、印紙課税によって軍資金を稼ぐ努力がなされた<sup>[4]</sup>。このような改革は、政権特にブラウンの経済能力への信頼を高め、ERM(為替レートメカニズム)離脱以来信用を失った保守党に対する優位を確実なものにすることに寄与し、現実にも大陸諸国を尻目に堅調な経済成長をもたらした<sup>[5]</sup>。

### 4 社会的公正・再分配に関する政策

社会民主主義にとって重大な意味をもつ、社会的公正に関する政策はどうであったか<sup>[6]</sup>。ブラウンは経済分野についてフリーハンドを与えられたのみならず、広く支出全般に大きな影響力をもち、その結果、経済政策と社会政策、労働市場政策などが密接に結びつくこととなった。ブラウンは「働くための福祉(welfare to work)」に関係する委員会を主宰し、大蔵省内部にもNHS、教育、社会保障などについて政策ユニットが置かれた。また、社会保障関係省庁は「包括的支出レビュー(CSR)」や「公共サービス協定」によって、支出のコントロールを受けることになった。

大蔵省の白書において展開された「21世紀型完全雇用」には、労働経済学の泰斗レイヤード

(Richard Layard) の考え方やクリントン政権からの政策移転が大きな影響を及ぼしており、ブラウンの主導する社会政策においては人々を就労に導くことにウェイトが置かれることになった。失業率は「インフレを加速しない失業率 (NAIRU)」によって決まるものとされ、これを引き下げるには、教育や技能訓練など人的資本への投資が必要である。労働者の生産性の低さ、低技能、特に長期失業者のそれは積年の問題であり、これを改善するためにも労働者の「雇用可能性」を引き上げる必要がある。

ニュー・ディールは若者や長期失業者などにターゲットを定め、モラル・ハザードを排して社会保障財政への負担を軽減するとともに、雇用可能性の高い労働者の供給を増やしてNAIRUを引き下げることを目指した。失業者の配偶者や片親世代など専ら給付で対処していた層も、任意で対象とされた。就労により社会的上昇の機会を増やすことで、犯罪など反社会的行動の原因となる社会的排除を除去することが期待されている<sup>[7]</sup>。その他には、就業時所得を増して低所得層が「失業の罨」を脱するインセンティブを高めるため、就労世帯税控除 (WFTC、のちWTC)、最低賃金制度が導入された。税控除は英米に特徴的な政策であるが、税政策でありながら社会政策でもあり、実質的には福祉給付である。このように、ブラウンを介して経済政策と社会政策が密接な関係を保ち、同時にその膨張が慎重にコントロールされたことは、ブレア政権の社会政策の大きな特徴である。ブレアのスタイルと比較して、制度的にも理論的にも堅固な基盤が志向されていたように思われる。

これらの施策の成果については、経済成長などの影響と切り離すのが難しいものの、一定の雇用の増加に寄与し、絶対的な貧困層の割合も低下したとされる。特に子供とその世帯の貧困は重点目標とされたため、改善の度合いが大きい。一方で全体の所得格差については、経済成長が続いたこともあり、若干の改善がみられる程度である。ただし、所得の中間値の6割以下の個人の割合で他国と比較すると、依

然イギリスはEU25カ国平均よりその割合が高く、下から8番目となる (Hills and Stewart eds. 2005, Self and Zealey 2007)。

## おわりに：まとめと展望

総体としてみたとき、ブレア政権においては、明確なビジョンに基づいて着実な成果を生んだ部分と、様々なアイデアやイニシアティブが現実には十分な成果をもたらさなかった部分が混在している。経済運営の堅調さと比べると、公共サービス改革にしても再分配にしても、決定的な変化をもたらしたとはいえない。ただし、公共サービスの弱体化や社会的排除などの問題には歴史的文脈があつて、様々な制約のなかで急激な改善をもたらすのは難しいのも確かである。短期的には効果がわからないものも多く、相対的な観点から冷静な評価を行うには時間が必要であろう。

それでも、結果的にブレアが設定した新しいコンセンサスへの対応を迫られたのは保守党の側であつた。キャメロンは、減税や民営化といったサッチャー的アジェンダを前面に出さず、公共サービスへの投資拡大を最優先課題とするともに、貧困撲滅を掲げている。二大政党はこれらの合意争点に関する政策実行力への信用度をめぐって争うこととなったのである。

ただし冒頭で触れたように、最近の世論調査においては、ブレア不信にひきずられていることもあろうが、政権の成果全体が否定される傾向が強い。イラク戦争により失われたものはあまりに大きい<sup>[8]</sup>。政権のターゲットや数字で表される公共サービス改革の成果について、十分な認知・実感につながらないどころか、政府情報そのものの信頼が失われているため、スピンの類とみなされかねないような状況である。ブラウン首相就任以降の労働党は有権者支持において再び保守党を上回っているが、国民の多くがブラウンが大きな変化をもたらすことを期待していないのも事実である<sup>[9]</sup>。ブラウンへの政権継承が既定路線となっていた2007年度3月の予算演説における

主要目標は「マクロ経済の安定、生産性向上、雇用機会向上、公正な社会、良質な公共サービス、環境保護」であり、ブレア期のものが踏襲されている。首相就任後の立法計画演説についても、住宅政策が加わった程度であり基本路線における転換はまだ見えてこない。

幸いにして、ブラウンはブレアより正直で信頼出来るとみられており、したたかなブラウンは、自由民主党から閣僚を選びたいと発言したり、気候変動やテロリズムなどへの問題で超党派的コンセンサスを重視するといった姿勢をみせ、ブレア式のトップダウン・スタイルからの転換をアピールしているようにも思える。公共サービス改革それ自体もさることながら、首相や政府への信頼を回復することがブラウンにとっての喫緊の課題となろう。

もう一つの課題は、グローバル化に対応しうる経済を構築するなかで生じてくる社会的格差の問題について、社会民主主義としての対応がどのようになされるのかという点にある。ギデنز是最貧層が固定せず、社会的上昇の径路が開かれていることを社会的公正の条件とし、ブレアも機会の保証・流動性の拡大のため子供のいる家族に対して手厚い投資を行い、教育改革にも熱心であった。果たしてこれらの政策で本当に流動性は高まるのか。

就労もインクルージョンの鍵とされたが、ブラウンが舵を取った経済成長のもとで生まれた雇用拡大の一部は、一時的雇用や比較的低賃金のサービス産業におけるものである。安定した就労を確保できる層と不安定な低技能サービス産業での就労しか確保できない層への二極化傾向に対して、柔軟化と平行する形で保障を確保していく（フレキシキュリティ）にせよ、職業・技能訓練を強化するにせよ、社会的公正とダイナミックな経済を両立させるというのは先進国共通の難題である。EU内でみればイギリスの格差は依然として大きい部類に入る。果たして新しい社会民主主義のモデルはありうるのか。ブレアより平等・公正への関心が強いといわれるブラウンがこの問題に新たな方策を提示しうるのか、注目される

ところである。■

#### 《参考文献》

- Barber, Michael (2007) *Instruction to Deliver*, Politico's.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*, Cambridge University Press.
- Hills, John and Kitty Stewart eds. (2005) *A More Equal Society*, Policy Press.
- Seldon, Anthony and Dennis Kavanagh eds. (2005) *The Blair Effect 2001-5*, Cambridge University Press.
- Self, Abigail and Linda Zealey eds. (2007) *Social Trends No.37*, Palgrave.
- Smith, David (2003) *UK Current Economic Policy* Heinemann.
- 伊藤善典 (2006) 『ブレア政権の医療福祉改革』、ミネルヴァ書房。
- 梅川正美・阪野智一・カ久昌幸 (編) (2006) 『現代イギリス政治』、成文堂。
- 小堀眞裕 (2005) 『サッチャリズムとブレア政治』、晃洋書房。
- 小堀眞裕 (2006) 「労働党ブレア政権の意義と限界」、『理戦』、第84巻、48-61頁。
- 中山俊宏・成廣 孝 (2007) 「9.11事件と国内政治の変動」、『日本比較政治学会年報』、第9巻、3-24頁。
- 成廣 孝 (2002) 「ポスト・サッチャリズムの政治」、『岡山大学法学会雑誌』、第51巻、第3号、556-617頁。

#### 《注》

- [1] 「条件整備型国家 (enabling state)」と呼ばれる。The Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999), *Modernising Government* (Cm 4310), The Stationary Office.
- [2] サービス消費者の選択肢を増やすことが競争を生み質の向上をもたらすという考え方に基づく。医療におけるファウンデーション・トラスト導入、教育における大学授業料自由化などがあげられる。
- [3] 小堀 (2006) も、ニュー・レイバーにおけるコミュニティの位置づけの変化は、期待されたほどの進展をもたらさなかったと結論づけている。
- [4] ウォンレス報告を受けて2001年度予算以後NHSへの支出が増加された。ブレアの10年でNHS投資は平均年率3.4%増加(後半に限れば7.4%)し、EU平均に近づきつつある。
- [5] 財政運営への批判がないわけではない。税制の複雑化が進み全体的な税負担が増しているため、成長を阻害する可能性が懸念されている。また二期目から始まった公共サービスへの投資増加に

より黄金律のたがも緩み始めているともいわれる (Seldon and Kavanagh eds. 2005: Ch.8)

- [6] SEUが主導した貧困地域の社会的排除への対策、教育分野における低所得者層への16歳以上の高等教育の機会拡大のための教育継続手当 (Education Maintenance Allowance) などブレア主導の政策も存在するが、ここではブラウンと大蔵省主導の政策を中心に扱う。
- [7] ニュー・ディールは保守党期に導入された政策「リスタート」の特徴を引き継いでおり、権利と義務のバランスを強調して就労を促すことから「ワークファースト型」ワークフェアと分類される。アメリカよりは懲罰的でなく職業訓練・就労支援費も多めだが、まだまだ北欧や大陸諸国には及ばない。
- [8] ブレアは歴代首相のなかでも、外交面で非常に活動的な首相だったといえるだろう。北アイルランド和平、数度の人道的介入・戦争。国際開発援助にも熱意を示し続けた。彼の危機におけるリーダーシップが有権者にアピールしていたことも確かである。信仰との関連も指摘されているが、国際問題を倫理的に捉え、必要と考える行動には躊躇しなかった。いま中東和平に乗り出そうとするのもその

延長上にあるのだろう。しかし、ここで彼が失ったものも大きかった。EUに対して「フレッシュ・スタート」を訴え、ユーロ加盟に向け超党派キャンペーンに打って出たものの、ブラウンに手綱を抑えられ、レファレンダムの実施を封じられた。対米関係を強化し、EUとの橋渡しをして立場を強化する戦略も機能しなかった。国内的にも情報操作疑惑、対米追従批判を招き、ブレアのみならず広く政治への信頼に与えたダメージは計り知れない。中山・成廣 (2007) を参照。

- [9] ‘Blair: the Poll,’ *Guardian Unlimited*, April 8, 2007. ただし、詳述はできないが、British Social Attitudes データによれば、2004年調査の段階でNHSや教育に対する評価はここまで悪くなかった。また、失業に対する心配も大幅に低下している。一方でイラク戦争以後移民問題や治安、防衛問題への関心が高止まりしており、これらの政策もブラウンにとって課題になってこよう。中山・成廣 (2007) 及びMORIのBen Page and Julia Clarkによる報告, ‘Ten Years of Blair’ (<http://www.ipsos-mori.com/political/ten-years-of-blair.pdf> を参照)。

