

2014 年度

学士論文

世代間格差是正への政策転換の可能性

—日英の党組織統一の比較から—

一橋大学社会学部

田中拓道ゼミナール

目次

序章	3
第1節 問題意識	3
第2節 本稿の構成	5
第1章 先行研究の整理	5
第1節 世代間格差是正のための改革	6
第2節 世代間格差是正への意義と限界	7
第3節 イギリスの事例	8
第4節 リサーチ・クエスチョンと仮説の提示	11
第2章 労働党の党組織改革過程	12
第1節 労働党の掲げた理念	12
第2節 ブレア以前の党組織改革	13
第3節 ブレアによる党組織改革	14
第4節 世代間格差是正への政策転換	17
第5節 まとめ	19
第3章 民主党の党組織改革過程	19
第1節 民主党の掲げた理念	19
第2節 政権獲得以前の党組織改革	20
第3節 政権獲得後の党組織改革	22
第4節 世代間格差是正への政策転換	26
第5節 結論	29
終章	30
第1節 本稿のまとめ	30
第2節 今後の展望	31
参考文献	32

序章

第1節 問題意識

国政選挙における年代別投票率はここ 20 年ほど、全体の投票率に対し 20 歳代、30 歳代の投票率が全体を下回り、一方で 50 歳以上の投票率は全体を大きく上回る¹。特に、20 歳代の投票率は 30%台にとどまっており、政治において若者の声が反映されない一つの要因となっている。以下では、日本の若者に生じている問題について 3 点を述べる。

第一に、政府による将来世代、20～30 歳代前半の子育て世代への支出割合の低さである。2011 年度の日本の政策分野別支出を見ると「高齢」の支出が半数を占め、「家族」「積極的労働市場政策」等の将来世代のための政策に対する支出はわずかな割合にとどまり、他国と比べても支出割合は低い水準にある²。

第二に、社会保障システム面から見られる格差の存在である。日本では社会保障のシステムに賦課方式を採用しており、働く現役世代（15－64 歳）が 65 歳以上の高齢層を年金や医療の面で支えるというシステムを採用している。賦課方式は、高度成長期の人口が増え続けていく社会の中では、少ない高齢層を多くの現役世代で支えあうことができたため問題は生じなかった。しかし、近年日本において進む少子高齢化は日本の人口構成を変化させた。少ない現役世代で多くの高齢層を支えていくこととなり、このまま少子高齢化が進めば、今後も現役世代の負担が重くなっていくことが予想される（図 1-1）。

第三に、雇用形態に見られる格差の存在である。高度経済成長時と比べた成長の鈍化、グローバル化の進展により、従来の日本特有の年功序列・終身型雇用は非正規雇用の増大の結果崩れつつある。2013 年度における雇用者に占める非正規の職員・従業員の割合は 36.6%となっており（総務省『労働力調査』）、厚生年金や医療保険への加入、能力開発の機会、生涯所得の面において正規の従業員と比べ不利となっている。現在の不安定な雇用形態の増加は、年功序列・終身型雇用が保障されていた高齢層に比べ、将来世代や子育て世代にとって大きな負担となっている。

以上にみたような若者と高齢層の受益と負担の差は、「世代間格差」（加藤 2011）と呼ばれている。特に日本の世代間不均衡³の水準は 169.3%と、他国と比べ群を抜いて高い。小黒（小黒 2010）によると、2005 年度の内閣府の資料に基づき、税負担、社会保障関係費の負担、政府消費・政府投資による受益、社会保障関係費による受益から計算した各世代の受益と負担の差額を見ると、将来世代（0～19 歳）－8309 万円、20 歳代－1107 万円、30 歳代－833 万円、40 歳代－172 万円、50 歳代＋989 万円、60 歳代以上＋3962 万円であるという（小黒 2010: 136）。この指標からは高齢世代が多くの受益を得る一方で、若者は既

¹ 総務省 衆議院議員総選挙における年代別投票率の推移

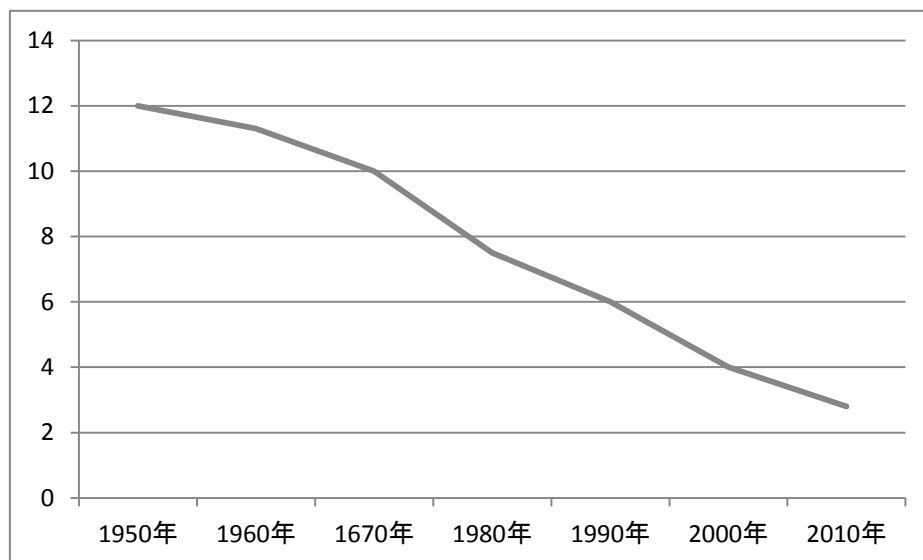
http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/ 「アクセス日：2015/1/9」

² 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計（平成 23 年度）社会支出と国際比較 http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h23/fsss_h23.asp 「アクセス日：2015/1/9」

³ 「世代間不均衡の比率は、1995 年の 0 歳の世代と、将来世代の負担額の比率を示しており、この値が大きいほど負担の将来への先送りの度合いが強い」（加藤 2009:200）。

に大きな負担を負っていることがわかる。

図1-1 高齢世代（65歳以上）を支える現役世代（15-64歳）の数

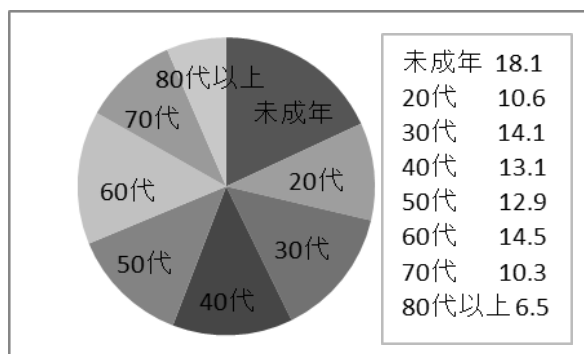


出典：加藤久和『世代間格差』ちくま新書、p.50

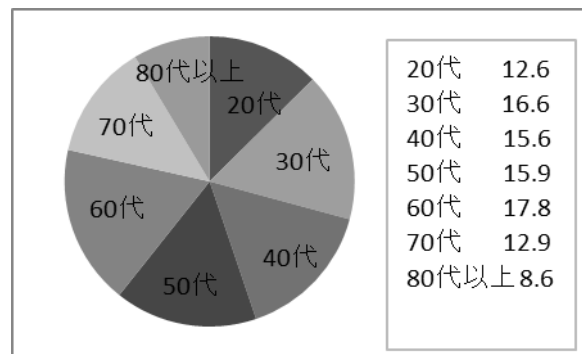
若年層と高齢層の投票率に格差があることは、日本において高齢者中心の民主主義の状態である「シルバーデモクラシー」（内田 2000）の状態を生み出している。シルバーデモクラシーとは、高齢化が進む中で「シニア市民」を中心とした新しいデモクラシー（内田 2000:189）の形のことである。その結果、既存の社会保障システムにおいては納税者（働き世代）と受給者（高齢者）のズレが生じ、納税者デモクラシーから年金受給者デモクラシーへの移行が起きていることが指摘される（内田 2000: 270）。実際に、2010年の参議院議員選挙の際には、0～30歳代の人口は42.8%を占めているに関わらず、20～30歳代の投票者数に占める割合は29.2%にまで下がる。一方で、60歳以上の高齢者の人口割合は31.3%であるのに対して、投票者数の割合は40.4%まで上がっている（図1-2）。この数字からは、日本の選挙時の各世代の投票率割合で見る民主主義の構成は高齢者層により多く占められていることがわかる。

図1-2 世代別人口と投票者数

【人口】



【投票者数】



出典：高橋亮平「世代間格差の現状と課題、これからの若者参画のあるべき姿」『地方自治体職員研修』P28

シルバーデモクラシーが引き起こす問題として考えられることは、政治家が多数の支持の獲得のため高齢層への政策を益々手厚くする一方で、若年層向けの政策がなおざりにされ、上記の世代間格差が今後も拡大する恐れがあることである。

近年でも、小泉自民党政権の新自由主義改革後、自民党の支持率が停滞した中で始まった鳩山民主党政権では、当初は子ども手当を主要政策とした子育て世代への積極的支援が掲げられていたが、後に子ども手当が廃止される等、改革が完徹されないまま短命政権に終わった。もちろん、今後増えゆく高齢層への政策支援を手厚くしていく必要性は十分ある。しかし、若年層の投票率が低いからと言って、このまま世代間格差を放置することは、少子化や日本経済の縮小、成長率の低下を招き、年代を問わず社会全体の問題へと発展する危険性がある。

少子高齢化が進む中で今後さらなる格差を生じさせないためにも、早急な対応が求められる。本稿では日本における世代間格差の是正に向けて対応策を考えていきたい。

第2節 本稿の構成

第1章では世代間格差是正に向けての先行研究の整理を行い、本稿のリサーチ・クエスチョンと仮説を示す。第2章ではブレア労働党の党組織改革、政権運営の過程を追うことで、仮説の検証をする。第3章では民主党政権の党組織改革、政権運営の過程を追うことで仮説を検証し、章末でリサーチ・クエスチョンに対する最終的な回答を導く。終章では本稿のまとめと今後の展望を示す。

第1章 先行研究の整理

本章では序章の世代間格差の現状を受け、格差是正策を提案するいくつかの先行研究を整理した後、日本における格差是正のためには何をすべきかについて方向性を示す。第1節では世代間格差の解決策を述べている先行研究を紹介する。第2節では先行研究の意義と限界について指摘する。第3節では日本と同じく投票率の世代間格差が大きいイギリス

の事例について指摘する。第4節では、ブレア政権の対応を参考に、本稿のリサーチ・クエスションと仮説を提示する。

第1節 世代間格差是正のための改革

本節では、世代間格差を是正するためには何をすべきかを提言している先行研究についてまとめる。

そもそも、世代間格差を生み出している大きな要因としては、(1) 賦課方式の社会保障制度 (2) 財政赤字の二つが指摘されている (小黒 2010 ; 高橋 2013 ; 土居 2013)。世代間格差を生み出す仕組みとして、まず世代間の受益と負担の格差の中身の相当程度が、社会保障関係費における受益と負担の格差により生じたものである (土居 2013: 18)。次に、賦課方式を採用している現在の制度において、増加する高齢世帯に対する社会保障給付は、現役世代の人口の減少により収支が赤字となっている。そのため、社会保障給付の赤字部分に関して、保険料や税で賄えない部分は赤字国債を発行することで、将来世代へと負担を先送りしているという状況がある。

世代間格差是正への改革に向けて具体的にどのような改革をすべきかを述べた先行研究について以下にまとめる。年金制度改革について、加藤 (加藤 2011) は、基礎年金部分に関しては全額税方式化により高齢者限定で一律に一定額の給付を行うベーシック・インカムの実現を主張する。実現のためには、消費税を中心とした増税と、今まで保険料を払っていた人と未納していた人との間の不公平を是正するための段階的な移行が必要である。加藤は、平均寿命の伸長による支給額の調整や、高所得高齢者の年金給付の削減、高齢者が働いている場合に年金の支給を一部停止する在職老齢年金制度の再検討も併せて行う必要があることを導入する際の課題として挙げている。次に、二階部分の年金制度に関しては、基礎年金の一律支給がなされることを前提として、民営化と積立方式への移行を主張している。ただし、民営化によって現在の雇用主による厚生年金の保険料負担はなくなるため、賃上げも併せて行われることが必要である (加藤 2011: 229-234)。

医療制度改革に関しては、加藤は現在の医療費の増額に伴い、風邪等のスモールリスクは民間保険の適用部分とし、三大成人病等のビッグリスクについてのみ従来までの公的医療保険制度の対象部分とすることで、医療費の抑制を主張する (加藤 2011: 234-236)。土居は、高齢者の医療費への対応のため、医療費の高齢者の窓口負担部分の引き上げ、後期高齢者医療制度における高齢者の保険料の引き上げ、介護保険の利用者負担の引き上げをすることで、将来世代、現役世代の社会保障費の負担を削減し、持続的な制度を構築しよう主張する (土居 2013: 19-20)。

雇用システムに関しては、他の先進諸国と比べかなり低い支出水準である積極的労働政策を推進していくことが考えられている。また、それに伴い現在の社会状況下では世代間格差を生み出す要因となっている日本型の雇用システムも見直していく必要がある。具体的には、景気変動の影響を直接に蒙る新卒一括採用の廃止、労働の質 (知識・技術) など

も考慮した同一価値労働同一賃金制度の導入、年金の支給開始年齢との調整を目的とした、定年の廃止などが挙げられる（加藤 2011: 243-248）。

小黑（小黑 2010）は個別の制度分野に関わりなく、強制力のある分野横断的な世代間公平基本法の設置、受益と負担を担う独立機関の設置を主張する（小黑 2010: 188-189）。

若者世代にとって不利益な政策決定の背景に高齢者の声を過度に反映するシルバーデモクラシーの現実があることに注目した高橋（高橋 2013）は、若者参画政策を推進することによって、世代間格差の是正につなげることを主張している。20歳～30歳代の若者世代の投票率と高齢者層の投票率の間に格差がある状態は「民主主義の欠陥」（小黑 2010: 186）であり、中高年の追加負担が必要だと理屈ではわかっている、多数の賛成が得られなければ実行するのは困難である。政党が選挙で高齢者に受けのいい政策を打ち出すことが多いのはそのためである。高橋は世代間の投票率の格差への策として、自治体における若者の直接参画によって若者の声を反映する仕組みを作ること、政治教育への取り組みを挙げる。政治教育については、学生のタウンミーティングの参加やソーシャルメディアの活用により、カリキュラムにとらわれない様々なアプローチを提案している（高橋 2013: 29-30）。

以上、世代間格差是正のために取り組むべきこととして、制度面・制度を生み出す背景からの改革案について整理をした。

第2節 世代間格差是正への意義と限界

本節では先行研究で主張される世代間格差是正策として提案されていることの意義と限界について述べる。

今後の少子化の見通しを考えれば、社会保障システムや雇用システムにおいて世代間格差を解消するためには、第1節で述べたような高齢者に対する給付の抑制や負担増が避けられない（土居 2013: 21）。保険料率や年金支給年齢の引き上げだけでは、年金制度における世代間格差を広げる結果をもたらす（加藤 2011: 79）。

しかし、世代間によって受益と負担の割合が著しく異なる現状において、世代間格差を是正するための仕組みづくりに合意を得る過程も容易ではないことが推測される（加藤 2011: 226）。そもそも若者世代の低い投票率には構造的な要因も大きいことを考慮する必要がある。内田（内田 2000）は、高齢者の投票率の高さは移動率の低さの影響が大きく、一方で若者の投票率が低いのは移動率が高いことによる影響が大きいという調査結果を指摘する（内田 2000: 213-214）。高齢者は既に仕事を引退し、定住性が高い傾向にある。一つの地域に定住することは、市民のつながり、地域への関心の高まり等により、投票への参加の動機を強める。さらに高齢者世代は就労・通学する割合も小さく、時間的な余裕も加わることで、選挙における投票コストが低くなるのである⁴。一方で、若者は進学や就職により都市へ移動するものが多い。また、学業や仕事の多忙さもあり、高齢者よりも投票の

⁴ 平成24年の高齢者の就業率は男性27.9%、女性13.2%（総務省：「労働力調査」）

コストが高くなる。実際に、平成 25 年の参議院選挙において、東京選挙管理委員会の調査によると、20 歳代の棄権理由の 1 位は「仕事が忙しく、時間がなかったから」、2 位は「旅行やレジャーに出かけていたから」となっている（東京都選挙管理委員会：『選挙に関する世論調査』）。以上に見たように、社会構造的側面による世代間の投票コストの違いは、実効的な若者の政治・選挙へ参加を高める策を打ち出すことの困難さを示している。

そもそも 0～19 歳の将来世代は選挙権を持たず、将来自分たちが負担を負うことになる意思決定過程にも関わることはできない。若者世代の声が民主主義の意思決定過程に反映されにくい状況の中で、日本において世代間格差を是正するための改革を進めるにはどうすればよいのだろうか。次節では、日本よりも世代間の投票率格差が大きいイギリスの事例を参考にし、日本の世代間格差是正への対応策を探る。

最後に、本稿で焦点を当てる「世代間格差を是正する政策」の定義を述べる。加藤（加藤 2011）は世代間格差の解消のためには、政府による人生前半期（現役で働く子育て世帯）への政策が重要だと指摘する（加藤 2011: 158）。世代間格差を拡大させる底地を形成している少子化への対策は欠かせない。また、子育てをするには、主に 20～30 歳代の働き世代の労働環境の在り方も大きく関わってくるため、積極的労働市場政策も格差是正のためには有効である。したがって、本稿においても「世代間格差を是正する政策」として、主に育児などの手当てや教育関連費用、雇用政策を中心に上げたい。

第 3 節 イギリスの事例

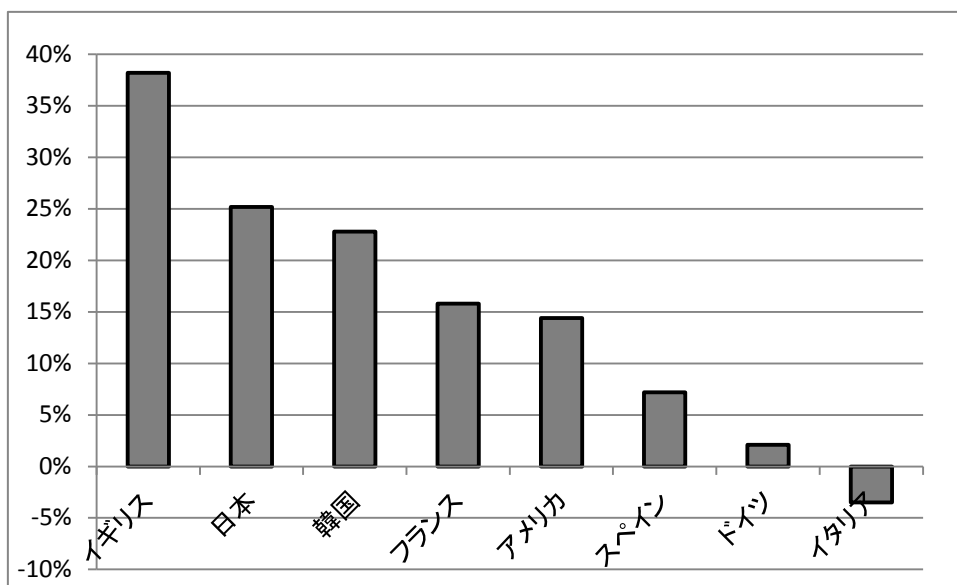
本節ではイギリスの事例を見ることで、日本における世代間格差是正にはどのような解決策があるのかを検討し、本稿の仮説の設定へつなげたい。

日本において若者の低投票率が問題として挙げられているが、実際には図 1-2 にもみられるように、他の先進諸外国と比較して日本の若者の投票率の低さは特異なわけではない。他の多くの国でも、高齢層の投票率は大きく若者の投票率を上回っている。特に、イギリスにおいては日本よりも投票率の世代間格差は大きくなっている。それにも関わらず、イギリスでは日本と比べて 2 倍も若者世代向けの支出がなされている。2009 年度の国立社会保障・人口問題研究所の社会政策支出割合の対国内総生産比の調査結果を見てみると、家族・積極的労働市場・失業の合計支出の割合（%）はイギリス 19.2%であるのに対し、日本は 7.84%にとどまる。

次に、イギリスの世代間格差是正の成果について見ていく。イギリスの合計特殊出生率は、1969 年 2.47、1977 年 1.66、2003 年 1.73 と低下傾向にあったものの、2011 年では 1.98 と持ち直している。この持ち直しは労働党のブレア政権（1997～2008 年）の政策効果だと考えられている。ブレア政権は、日本でも直面している社会問題である、女性の高学歴化による晩婚・晩産化、パートタイム比率の高さ、男性の長時間労働、子供の貧困（ひとり親家庭の増加）に対し、「福祉から勤労へ」のスローガンの下に就労と子育ての両立支援へ向けた積極的な改革に取り組んだ。改革の成果を見ても、チャイルド・トラスト・ファン

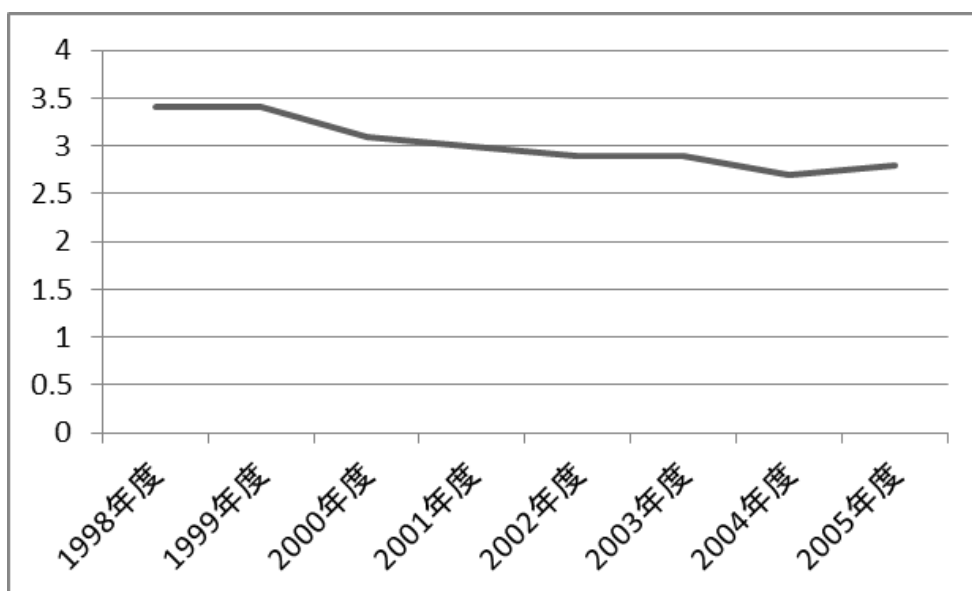
ド、求職者給付等のニューディール政策などの政策の実施により、図1-3にみるようにイギリスにおける子供の貧困率はブレア政権時に確実に下がっている。結果として、ブレア政権は2004-05年度までに貧困率を25%減少させるという目標をほぼ達成したのである。

図1-2 年齢別投票率格差の国際比較（16～35歳の投票率と55歳以上の投票率の差）



出典：OECD『Society at a Glance 2011』

図1-3 イギリスにおける子どもの貧困率（単位：100万人）



出典：DWP『Households Below Average Income』

ブレア政権以前は、サッチャーを初めとした保守党政権によって新自由主義の理念の下、福祉削減を志向した政策が実施されていた。その後のブレア政権では子育て世代や若年失業者に対する福祉拡大の方向へと政策転換をするに至ったが、このことはブレア政権時におけるイギリスの若年層投票率が高かったことが要因としてあったのだろうか。

ところが、図1-4を見ると、18～24歳の投票率は1997年54.1%→2001年40.4%→2005年38.2%とブレア政権の間も年々低下していることがわかる。年代別投票率の格差があるにも関わらず、ブレア政権は世代間格差を解消するような政策転換を実行したのである。イギリスの事例は、選挙における有権者の構成に関わることなく、政策転換が実現できる可能性があることを示している。

図1-4 イギリスの年代別投票率の推移

	1979	1983	1987	1992	1997	2001	2005	2010
18-24歳	62.5	63.9	66.6	67.3	54.1	40.4	38.2	51.8
25-34歳	72.4	67.6	74	77.3	62.2	45	47.7	57.3
35-44歳	76.3	76.2	74.9	78.3	70.2	55.7	61.6	64.4
45-54歳	81.2	77.6	79.9	81.8	76.4	63.2	65.5	67.5
55-64歳	81.4	77.2	78.9	78.1	79.9	64	72.6	69.8
65歳以上	77.7	73.1	76	79.2	77.7	70.1	74.3	74.7
全体	76	72.7	75.3	77.7	71.4	59.4	61.3	65

出典：『Elections: Turnout - Commons Library Standard Note』 Published 09 January 2014⁵

※ブレア政権 1997年～2008年

日本よりもさらに大きな投票率の世代別格差が存在するにも関わらず、ブレア政権において政策転換を実現できたことから、ブレアや側近の政治家が掲げていた理念が政策決定の段階で大きく働いたことを推察できる。そして、このことは有権者の構成が高齢層により多く占められていても、政治家は高齢層のニーズに偏重して政策を作ろうとするわけではないことを示している。実際に、高齢化が進む日本においても、民主党政権時には「チルドレン・ファースト」と掲げ、子ども手当などの若年層をターゲットにした政策が打ち出されていた。民主党が「次世代への資源配分を大胆に組み込み、社会が連帯して子供の成長を支援しようと提言した」（荻原 2013）ことは、日本においても政策転換の入り口まで立つことはできたことを示している。

5

<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN01467/elections-turnout> (アクセス日：2014/1/9)

それでは、改革の途中で政権交代となった日本の民主党政権とは異なり、ブレア政権で政策転換の実現にまで至った要因とは何か。ヘファーナン（ヘファーナン 2005）の指摘するところによると、労働党は長期政権を続けていた保守党からの政権交代まで、4度の敗北を経験することによって、社会主義を追求した政策志向よりも現実的な政権志向を優先させるようになったという（ヘファーナン 2005: 118）。労働党首脳部が進めた党の現代化プロジェクトは、党内や院外組織等から制約をどの程度受けることになるかという、環境との相互作用があった。ヘファーナンによれば、「労働党指導部の制約の度合いが低ければ低いほど、優先的な基本目標に対する環境のインパクトは消極的になり、労働党はますます変化」（ヘファーナン 2005: 120）した。労働党首脳部は他からの制約が少ない環境にあったからこそ、従来の党内の理念に沿った政策追求よりも、政権交代とその後の政権維持を目指した戦略を打ち出すことができたのである。今井（今井 2008）も、ブレア労働党による政権交代とその後の政権の長期化の要因について、ブレアという個人のリーダーシップよりも、リーダーシップを可能とした環境について注目している。労働党の党首の権力基盤は党大会等の院外組織との関係上、元々脆弱なものであり、ブレアのリーダーシップのみでは限界があると指摘する（今井 2008: 49）。

そのことから、今井は具体的に労働党の党首を中心とした党内政治の在り方に着目している。また、ヘファーナンによっても「党を変化させはじめるには、一般党員か準幹部的エリートが一定の自律性を持っている場合よりも、強力な指導部が組織的に当たる方がはるかに容易」（ヘファーナン 2005: 114）であり、労働党は党中枢エリートが党の進行方向を決定することが出来る政党に移行した適例であると指摘されている。

どんな改革も国民の支持なくしては進まず、日本において衆議院と参議院のねじれが生じた状態では、改革のための法律を一本も通すことはできない。したがって、政権党にとっては政権維持のための戦略と、理念に基づく政策の両方を実現していくことが求められる。政権党の党首脳部は、党内の反対を押し切っても有権者の支持獲得を目指し、その環境が前提となって初めて、独自の理念を押し出すことに正統性を調達できる。そのためにはまず、党内の分裂を防ぎ、外部からの影響を抑制できるような党首脳部を中心とした組織統一された状態を作り出すことが重要となると考えられる。

第4節 リサーチ・クエスチョンと仮説の提示

イギリスでは日本と同様、「家族」の役割が重視されながら、女性の社会進出により家庭の両立が困難になるという状況が問題となっていたが、高齢層の投票率の方が高いにもかかわらず、最終的に世代間格差を是正するような政策転換が起こった。反対に、日本でも小泉政権の新自由主義改革の影響により、日本国内の格差が問題とされる中で成立した民主党政権が福祉拡大の方向に政策転換を試みたものの、短期政権に終わった。

日英の両政権の異なる結果を受け、本稿のリサーチ・クエスチョンとして、「世代別投票率に格差が存在しても、世代間格差を是正するような政治家の理念を政治に反映し実現す

ることができる要因とは何か」と設定する。

リサーチ・クエスションに対する本稿の仮説としては、第3節を受けて「党首脳部を中心として党内が組織統一された状態」が環境的要因としてあったと設定する。仮説の検証のため、第2章では政策転換を可能にした労働党の党組織統一過程を見ていく。次に、党組織の統一が政策の実現にどのように反映されたか検証する。第3章では、まず民主党政権時における党組織統一改革の過程を追っていく。次にその改革や支持を受けて民主党政権当時、党首脳部の政治志向を実現する環境が整っていたのかを見ていき、政策実施段階の際に与えた影響について検証する。

第2章 労働党の党組織改革過程

第2章では、ブレアの掲げていた世代間格差に対応する理念の実現段階において、党首脳部を中心とした労働党の組織統一改革が、いかに影響を及ぼしたのかを明らかにする。第一に、イギリス労働党が政権交代前後に実施した党改革の過程をみていき、労働党がブレア党首を中心に組織統一された環境を形成していたことを確認する。第二に、ブレアが党首になって以降、党組織改革がブレアの掲げた理念の実現を容易にしたことを確認する。

第1節 労働党の掲げた理念

本節では、ブレア労働党が掲げていた世代間格差是正に対応する理念とはどのような内容だったのかを確認する。1975年から始まったサッチャー保守党政権下の新自由主義政策において、「小さな政府」を目指した保守主義的な家族政策や民営化の推進がなされた。その結果、サッチャーの新自由主義政策の恩恵に預かれなかった人々の存在により、公的扶助の対象者は1962年の297万人から1993年の982万人へと増加し、ひとり親家庭の割合も約3割に近づくなど、国内の格差拡大、貧困の再生産という問題が生じていた（近藤2008）。1997年にブレア労働党は長年政権を担当していた保守党に選挙で大勝利を収め、政権を獲得した。ブレアは以前の労働党を「オールド・レイバー」、自らが率いる労働党を「ニュー・レイバー」と称し、労働党の変化を国民に印象付けた。特に、労働党はサッチャー政権下で生じた「社会的排除」と位置付けられる人々の「社会的包摂」に取り組むことをアピールした。1997年のマニフェストによると、労働市場政策においては、「ニューディール」と呼ばれるサッチャー政権下で増大していた18～24歳の若年失業層の就労支援を掲げた。ブレアは当時イギリス国内で問題視されていた貧困問題に対して、就任直後に「2020年までに子供の貧困を撲滅する」（1999年）と発言している。具体的には、子どもの貧困の大きな要因になっていたシングル・マザーに対する就労支援政策を掲げた。ブレアの掲げたこれらのアイデアは、「社会的包摂」という言葉に収斂され、イギリス国内の貧困や失業に陥っている子ども・若者層や子育て世代に対し、国全体で支援を行っていくことを示している。

ブレアの掲げた理念が実現された環境を作った要因とはなんだったのか、政権交代前後

の党組織改革の過程を次節から見ていく。

第2節 ブレア以前の党組織改革

本節ではブレア以前の党組織改革の過程をみることで、労働党の党首を中心とした組織改革の流れが、ブレア労働党における集権化へとつながっていくことを明らかにする。

労働党は総選挙で1983年の戦後最大の惨敗、続く1987年の総選挙にも敗北した後、既存の福祉国家的戦略が時代に合っていないと気づき始めたところから、キノックによる党組織体制の改革が始まった（近藤 2001）。

1983年以降のキノック党首による改革は、まず NEC（全国執行委員会）と影の内閣との間に合同政策委員会の設置をすることで、NEC のコントロールを受けずに影の大臣が政策審議をすることを可能にした。NEC という機関は労働党の最高意思決定機関である党大会までに、中心となって政策形成を行う場所であった。そのため NEC の影響力を小さくし、PLP（議会労働党）の自律性を高めることが、キノックの意図するところだった（今井 2011）。同様の流れで、次にキノックは NEC の小委員会を削減することによって、労働党の組織効率を高めることを狙った。また、新たにキャンペーン戦略委員会を配置することにより、従来の旧態依然とした選挙キャンペーンからの脱却をはかった。人事面においても、1985年にキノックの方針を支持していたウィットティを党書記長に、テレビ番組のプロデューサーを務めたこともあるマンデルソンを選挙キャンペーンの責任者に位置づけ、多くの党資源を選挙キャンペーンへ回すことを可能にする環境を作り出した。党本部の自立性を高める一環として、さらにキノックは党書記長の報告義務責任を負う相手を NEC から党首へと移行させた（今井 2011）。

また、度重なる選挙の敗戦により既存の労働党の福祉国家的政策を押し出すことに限界を感じていたキノックは、政策見直しのための「Policy Review」グループ（PRGs）を設置した（近藤 2001；今井 2011）。「Policy Review」グループは議長の一人は影の内閣から選出され、党外の専門スタッフも参加することにより、政策形成上の権限が次第に党首室へと移行していくことになった。

1980年代末には、労働組合や選挙区労働党（議員ではない一般の党員から成立）等の従来まで党内部で影響力を持っていた組織からの党首脳部の自立のため、個人党員の動向を把握するための党員リストのデジタル情報化が進められた。この結果、党首脳部から直接個人党員へアプローチできる手段をキノック党首の時点で作り出していた。

ここで、キノックが党本部の自立性を高める改革を行うことのできた環境に、公的財政支援の存在があったことも指摘したい。イギリスでは1975年から、「ショート資金」と呼ばれる野党の「議会党」への国家の財政支援が新設され、党首脳部が独自に動ける財政的基盤が成立していたのである（今井 2011）。

キノックは党首に就任してから、NEC や選挙区労働党のコントロールを制限する党改革を進めてきたが、依然として労働組合が票決率 90%を握る労働党の最高意思決定機関であ

る党大会の状況は変わることがなく、党首脳部の政策立案力には課題が残った。さらに、キノック等の改革に警戒心を高めていた院外組織への妥協から、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ラム（NPF）の創設がなされ、マニフェストの修正を推奨することができることとされた。しかし、全国政策フォーラムの設置をしたことによって、実際には影の内閣で起草された政策に「推奨」という形で院外組織は影響力を与えるにとどまり、むしろ影の内閣の政策に民主的正当性を与える場として機能することになる。1990年には、労働組合が票決率に占める割合も70%まで引き下げられた。

キノック労働党は党内改革が不十分のまま、旧来の福祉国家型思考から完全に抜け出すことはできず、「最後のチャンス」と言われた1992年の総選挙でも労働党は敗北してしまうことになる（近藤 2011）。しかしながら、選挙に負け続けた労働党は、かえって既存の体制への危機感から、改革を狙う党首脳部にますます多くの権限が認められることになった（ヘファーナン 2005）。

キノックの後を引き継ぎ、1993年以降労働党首に就任したスミスは、課題として残された党大会の改革に取り組んだ。具体的には、労働組合の票の割り当て率を70%にするこの確認、個人党員が30万人を超えた時点でさらに50%まで引き下げること、公認候補者の選出における労働組合のブロック票を廃止すること、党首選の票決率を労働組合、選挙区労働党、議会労働党の間で等しくすること、といった変更をした（今井 2011）。スミスは調整型リーダーシップを発揮し、一連の改革をはっきりと推進することはせず、党内各派の分裂を招くことがないよう、党内融和を優先しながら行った（ヘファーナン 2005）。そのため、この時点では労働組合の影響力がある程度残ることとなった。

以上に見るように、ブレア以前の党組織改革により、労働組合の影響力が次第に小さくなり、党首脳部の政策決定に対する影響は漸進的に増大していった。また、党組織の体制として、個人党員や有権者に党首脳部から直接働きかけるルートが確立されたことで、党首脳部の理念を支持する基盤の獲得につながった。

第3節 ブレアによる党組織改革

本節では、ブレア以前の党首から進められていた組織改革が、ブレアによってさらなる集権化へと進められた過程から、労働党がブレア党首を中心に組織統一された環境を形成していたことを明らかにする。

3-1 党内組織改革

1994年に急逝したスミスの後任に、ブレアが労働党党首として選任された。ブレアは労働党内でも「モダナイザー」として、急激な党内の現代化を目指す一派の一人であった。改革志向を持ったブレアが選出されたのは、スミス時代の党首選の票決方法の改革により、議会労働党の意見が反映させたところが大きかったと考えられる（今井 2011）。ブレア党首の下で、労働党の改革はより一層進められていった。

ブレアは党首に就任後、キノック・スミス時代に進められていた PLP 首脳部の院外組織に対する優越化と自身を中心とした党の集権化を狙った改革を進めた。

党内人事に関して、ブレアは党書記長に同じ政治志向を持ったソーヤ (Tom Sawyer) を起用した。全国公務員組合の副書記長であったソーヤを起用することで、政権運営時に院外組織との対立が障害とならないように配慮しつつも、改革志向のソーヤの登用はブレアの意図する組織改革を進めるうえで大きな影響を持つことになった。

意思決定過程に関しては、1995年7月にブレアによる私的な政策審議委員会が設立されると、ブラウン等の影の内閣の主要メンバーでさえも除外され、ブレアが選んだ限られたサークルの中で政策審議が行われた (今井 2011)。政権運営時においても、ブレアは閣議や公式的な会合は非生産的であるとし、首相官邸の中で自らの側近やアドバイザーのみと話し合ったため、閣議の時間はかなり短いものであった (セルドン 2012)。ブレアの下では NEC の政治的な役割はほとんどなくなり、政策形成や政府の決定の精査、大臣に異議を唱えることもできなくなっていた。労働党の最高意思決定機関である党大会も、諮問機関や労働党首脳部の意思を公開する場としての存在となり、党員の支持を幅広く獲得していたブレアのコントロール下に置かれていた (セルドン 2012: 205-207)。これらのブレアの組織変革は、党首であるブレアの志向する改革の枠組みを設定し、理念の「一貫性」を保つ上では有効だったと考えられる。

ブレアを支える影の内閣の統制としては、「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」 (今井 2011: 62) を得なければならない、重要なインタビューやメディアへの登場には事前に首相官邸の報道室の同意を得なければならない (セルドン 2012: 162)、といったメンバーの発言統制をすることで、有権者に対しブレアが押し出す理念が一貫したものとなるように配慮した。

3-2 支持基盤の獲得

ブレアが党首に就任して以来、党首脳部からトップ・ダウンの支持層の取り込みが積極的に行われ、その結果ブレア自身に対する世論・一般党員からの圧倒的支持がもたらされることになった。

まず、ブレアは党体制として党首室と密接した「選挙計画本部」を立ち上げた。この結果、キノックの時代から進められていた党首室と地方の支持基盤とのネットワーク作成が益々密なものになった。また、選挙スタッフの強化のためメディア出身の専門家を配置するなど、党首室と直結した高度な選挙戦略が実施される基盤を整えた。

党内組織の基盤を作るとともに、ブレアは自ら個人党員の拡充のため、選挙区を回り直接党員の説得などの草の根広報活動を行った。政治志向がばらばらな団体としてのまとまりがない個人党員の取り込みは困難なものであり、党本部に膨大な費用と労力をもたらした。それにも関わらず、党首脳部は支持基盤獲得に尽力し、ニューズレターの発行など地道な労働党の理念を伝える活動を続けたこと等により、個人党員は 1995 年の段階で 30 万

人を超えた（今井 2011：56）。その結果、スミス時代に決められていた個人党員が 30 万人を超えた時点で、党大会における労働組合の評決率の 50%までの引き下げという案が実行された。組合の影響力を排除したい党首脳部にとって、個人党員の支持の獲得は党改革への正当性を確保するために重要なものとなった。

個人党員の支持の獲得の効果は、特に労働党の綱領 4 条を改正する上で効果を発揮することになる。国有化を目標としていた旧 4 条は、ブレアの言うオールド・レイバーの象徴でもあった。労働党の長年の理念として旧来の労働党の支持層や党内からの支持も高く、改正は労働党の分断や支持率低下を招くリスクもあった。しかし、20 世紀後半のイギリスにおいては、経済的なグローバリゼーションの進展、女性の進出、ひとり親の増加、高齢化といった国民生活の変化（近藤 2008）により多様なライフスタイルが生まれたことから、もはや「労働者を支持基盤とした党」には限界があった。実際に労働党は選挙に 4 戦連続政権奪取に失敗し続けた後、「政策の実現化だけでなく、組織の姿や政治文化を含む根本的な自己改革が必要だ」という厳しい現状認識（山口 2005：12）を抱くようになったと指摘される。ブレア自身による一般党員への草の根アピール等の成果により、1995 年の時点で大部分が支持へ回ったことで、反対を示していた労働党幹部も支持に回らざるを得ない状況を作り出した。ブレアの当初の想定通りに旧 4 条が改正されたことで、ブレアを中心に労働党の統一はますます高まっただけでなく、新たな支持基盤としたい一般有権者に対しても、ニュー・レイバーとしての可能性を印象付けることができたのである。

1996 年に総選挙で押し出すことになる「マニフェストへの道」の内容が党大会で採択される際においても、組織改革により形成されていたネットワークを活用し、党首脳部による個人党員へのメールや電話による投票を直接促したことによって、95%という圧倒的賛成によりマニフェストが可決された。

また、ブレア労働党で特徴的だったのは、メディアの支持の獲得を積極的に行ったことである。その狙いとしては、金融界、産業界、中間層を支持基盤に取り込むことであった。そのためにブレアは労働組合が目指していた最低賃金制度等の政策を押し出すことは徹底的に避け、規制に関してはサッチャー政権時代から変化がないことを強く主張した。ブレアの言説により国内の過半数の大衆紙がブレアの支持に回り（セルドン 2012：2）、ブレアに対しての好意的な記事を書けるようになる。メディアからの支持を取り付けた結果、世論でブレア個人に対しての支持が高まっていき、1997 年の総選挙時には下院において野党を 179 議席も上回り大勝利を収めた。政権運営時にも、政府関連のニュース発表について調整をする戦略コミュニケーション室が設置された。政府に好意的なジャーナリストの利用や、反対に批判するジャーナリストたちの統制により、徹底的なメディア管理が行われていた（セルドン 2012）。2001 年の総選挙においても、ブレア労働党は引き続き野党よりも 167 議席も多く獲得し、政権を維持した。世論からの圧倒的な支持は議会労働党からの支持にもつながり、ブレアのリーダーシップがさらに強化されるとともに、ブレアが進める改革の強力な後押しとなった。

ブレアが党首に就任して以降は、それまでのキノック・スミス時代に進められていた党首脳部中心とした集権化を下地として、さらに党首自身への権力の集中と大々的な選挙戦略による党首自身への高い支持を得ることができていた。それでは、長期にわたる党改革の積み重ねと党首の支持の高さによって作られた環境は、ブレアの理念を反映した政策転換過程においてにどのような影響を与えたか。

第4節 世代間格差是正への政策転換

本節では、ブレアが政権獲得して以降の政策実施過程から、労働党の組織改革がブレアの掲げた理念の実現を容易にしたことを明らかにする。

ブレア政権時における党首に権力が集中していた環境は、ブレアを中心とした閉鎖的な意思決定を可能とした。ブレアは党内協議を経ることなしに政策案を党外へ向けて発信し、支持を獲得するスタイルをとり、党内の意思決定過程を NEC における合議に基づくものから、ブレア・ブラウンを中心とする少人数間の協議へと転換したのである。政権獲得後の政権運営に直結するマニフェスト作成時においてさえも十分な協議が行われず、影の内閣のメンバーとブレア、ブラウン、少数の側近のみでマニフェスト作成が行われた。さらに、党首脳部においてもメンバー自身の横の連携は存在しないなど、連携も希薄だったという。それにもかかわらず、ブレアは 1995 年、1996 年、そして 1997 年の党大会では挫折を全く知らなかったことが指摘されている（ヘファーナン 2005: 93）。

ブレアの独断が強く見られても党が分裂しなかった要因には、党首への集権化が進んでいたことと、ブレアの政治志向を正当化する支持の高さがあった。実際に、ブレアの理念を反映した政策は、政権獲得後には次々と実行に移された。ブレアが打ち出した政策は数々あるが、代表的なものを下に述べる。

「福祉から就労へ (Welfare to Work)」と掲げられたプログラムの一貫として、就労支援をねらいとしたニューディール政策が 1998 年から全国的に施行された。当初の対象は求職者手当を半年以上受給した 18~24 歳までの若年失業者であり、徐々に貧困に陥っているひとり親家庭や障害者まで拡大していく。財源は一般税収ではなく、一回限りの臨時税収であるウィンドフォール税から捻出することで、新たな負担を作ることを避けた。ブレア、ブラウンが推進したプログラムには就職活動支援や、受け入れ企業への補助金などが盛り込まれており、プログラムを選択しない場合には、罰則を科すなどのワークフェア志向が強い政策内容となっていた（所 2012）。ブレアがワークフェア的な政策を打ち出した背景には、シングル・マザー等を「コミュニティ」（近藤 2001）へ統合するため、就労を通じて「社会的包摂」を行う、という理念が存在していた。しかし、参加を忌避した人に罰則を設けるといった強制的な方法には、「失業者の選択権を奪うことになる」、「社会的扶助に依拠せざるを得ない人々の生活保障を阻害する」など、影の社会保障大臣を筆頭として党執行部からも強い反対にあった（今井 2008）。批判が起きる中で、ブレアは当初考案していた案を貫き通し、結果的に当時の陰の社会保障大臣を交代させた。党幹部の思想レベ

ルから実現へ至ったのは、党内配置の再編の結果、ブレア・ブラウンら党幹部の自立性が著しく高まってきたことが理由であった。

「ワーク・ライフ・バランス・キャンペーン」は労働者がより働きやすい環境整備を目指し、「家族に優しい諸政策」を政府の重要課題として位置づけられたものの一つとして、2000年から実施された(自治体国際化協会 ロンドン事務所 2009: 6)。イギリスでは元来、育児休業制度などの法制化は、企業への負担が大きく、雇用に悪影響を及ぼすとの考えから、政府が直接介入すべき事柄でないとされてきた。そのため、人材の確保と定着は企業の責任であるという考え方が根強く、イギリスは長時間労働の国であり、また、育児の主たる担い手は母親であるという意識が強い傾向にあった(自治体国際化協会 ロンドン事務所 2009: 5)。その一方で、イギリスでは他の EU 諸国よりも労働時間が長い割に生産性が低いものとなっており、働き方が問題とされていた。ブレアは問題の解決のため、1998年には労働時間規制として、労働時間の上限を週 48 時間、最低 4 週間の年次有給休暇の付与、夜間労働時間の上限を 8 時間とするなどを定めることに成功した。1999年には雇用関係法、2002年には雇用法の法改正により、柔軟な働き方や父親の育休取得が労働者に認められることが明記された。また、子育て世帯の所得保障のため就労家族タックスクレジットの導入や、公的保育支援の拡充も一層進められた。

ブレアは諸政策を打ち出す際に、予算の捻出、法改正へと確実につなげており、イギリスにおいて子育てに対する国の関わり方を確実に変えたとみなすことができる。したがって、ブレア労働党政権下における働き方、子育て支援に対する政策としては、保守党政権から大きく転換をしたと評価する。実際の政策効果としても、貧困の大きな要因であったひとり親家庭の就労率は 1997 年 45.3%、2001 年 51.5%、2006 年 56.6%と着々と上昇している。

教育政策に関しては、ブレアは就任直後の演説で「教育、教育、教育」と訴えたように、失業対策の一環としての子供の学力向上のため、教育政策に力を入れることを首相就任以前から掲げていた。2001年総選挙マニフェストにおいて、「18歳から30歳までの大学進学率を50%」にすると提示したブレアは、1997年に大学に定額の学費制度を設けたことに続き、高校教育充実への予算の確保のため、さらなる大学の学費の値上げを実施しようとした。しかし、この改革には学生のみならず労働党議員の大きな反発があった。マニフェスト違反(2001年のマニフェストには値上げが記載されていなかった)、大学間の格差が生じるといった理由から、政府案に反発し造反を宣言する議員もでた。労働党内で一時激しい対立が起こったものの、造反派の議員も側近のブラウンの説得により賛成へとまわり、2004年に政府案は可決された(小堀 2005: 175-176)。ブレアが教育に力を入れた成果は、教育費のGDP比に占める割合が1999年の4.5%から5.6%へと確実に上昇したことに見ることができる(セルドン 2012: 340)。

第5節 まとめ

当初の研究ではブレア政権は中間層や企業への接近から、保守党政権時と内容が変わらない「サッチャリズムの継承」と評価されることが多かった。しかし、次第にブレアの理念に沿った再分配的な政策が多く実施されたことから、現在では「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・プアへの再分配といった一連の政策は、労働党政権の独自性」（今井 2008: 55）を持っていたとする評価が一般的である。

ブレアが自身の理念に沿って打ち出した諸政策の実施過程を見ると、イギリスで伝統的に認識されていた観念や、党内からの反発が時に障害として生じたとしても、最終的にはブレアの主張が通っていることがわかる。その要因となったのは、多くの下院議員がブレアの主張に個人的には不満を感じていたとしても、公式的な場においてはブレアを支持していることから（セルドン 2012: 201）、人気があり成功を収めていて辞任する気のない党首を引きずり下ろすのは事実上不可能であったことである。今井が指摘したようにブレアが 1997 年の総選挙前にしてあえて福祉改革などの政策構想を除外し、明確な言説を付与しないことで有権者の支持を獲得し、政権獲得後「オールド・レイバー」的な性質を持つ再分配的な政策を遂行したことは、ブレアが自身の理念の実現のため、戦略的に支持を獲得し党組織内を集権化した結果であると考えられる。

ブレア政権の例から、党首の持つ理念の実現のためには、党首自身の支持の高さと、党組織体制の中で特に党首自身に権力が集権化していることが環境的要因として重要であったと考えられる。次に、日本における民主党政権時においては支持基盤と党の集権化がどのように理念実現のために影響を及ぼしていたのか、同様に検証していきたい。

第3章 民主党の党組織改革過程

本章ではイギリスの労働党の事例から、民主党の組織統一の内容として党首を中心とした支持基盤の構築と党の集権化に注目し、日本の民主党政権時における組織統一の環境がどのように理念実現のために影響を及ぼしていたのかを明らかにする。第一に政権獲得前後の民主党の支持基盤の獲得戦略と組織改革の過程をみる。第二に政権獲得後の理念の実施段階において組織統一が及ぼした影響について確認する。

第1節 民主党の掲げた理念

本節では、民主党が掲げていた世代間格差是正に対応する理念について確認する。

2009 年に実施され、民主党が政権を獲得した総選挙は、小泉政権下の新自由主義改革やライフスタイルの多様化に国が十分に対応できていないことに対し不満が募り、長期政権を続けていた自民政権に対する批判も高まる中での選挙だった（日本再建イニシアティブ 2013）。自民政権から民主党政権への交代により大きく変更となった点としては、従来の「子育て＝家族の責任」という自己責任的な考えから、「子育て＝社会全体で行う」という福祉国家の拡大を志向する理念が掲げられたことである。

3 名人の各党首の言説を追っていくと、まず自民党からの政権交代を実現した鳩山党首

は「民主党の政権政策 Manifesto2009」において、「子育ての心配をなくし、みんなに教育のチャンスを作ります。」「社会全体で子育てする国にします。」というように、国家が子育てを支援する責任を持つことを訴えている。そのための具体的な政策手段としては、出産時に 55 万円の一時金、子ども手当（月額 26000 円）の支給、高校教育の実質無償化、父子家庭への児童扶養手当、など再分配志向の強い政策が並べられていた。

管党首に交代してからも、「民主党の政権政策 Manifesto2010」における子育て・教育の分野では、「未来を担う子どもたちへの政策を最優先」「チルドレン・ファースト。子育て支援や高等教育も含めた教育政策のさらなる充実で、社会全体で子どもを育てる国をつくりあげます。」というように、鳩山から引き続き子育てへの積極的な国家の関与を訴えている。政策手段としては、子ども手当の上積みと現物サービスへの転換、出産育児一時金、不妊治療支援、大学の授業料減免制度を拡充による教育格差の是正が並べられていた。

最後の野田党首においても、「民主党の政権政策 Manifesto2012」によれば「共に生きる社会」「社会全体で子どもの育ちを支援する」といった民主党政権が政権交代から掲げている「子育て=社会全体で行う」という全体的な方針は変わっていない。手段としての政策も、子育て支援の予算を増額、2014 年までに「子ども家庭省（仮称）」の設置について最終的な結論、幼保連携型認定子ども園や小規模保育などへの給付制度など、積極的な子育て支援制度の確立に向けて取り組もうとしていることがわかる。

民主党政権がその任期の間掲げ続けた理念は、「高齢者偏重の社会保障から全世代型へのモデル・チェンジを志向するもの」（伊藤 2014: 72）であり、高齢化が進む日本における世代間格差是正のための政策転換となりうるものであった。それでは、党首の理念を実現するための環境が民主党政権時代いかに形成されていたのか、次節でその過程を追っていく。

第 2 節 政権獲得以前の党組織改革

本節では、政権獲得以前に民主党内で取り組まれていた支持基盤の獲得、党内の集権化の取り組みを確認し、政権獲得以後の組織統一の環境形成へのつながりを明らかにする。

2-1 党内組織改革

民主党は 2003 年、自民政権への対抗としての意味合いも強かった民主党と自由党の合併により、新たに新民主党として結成された。党結成過程から、民主党は保守政治家から社会民主主義者までが雑居する凝集性の低い政党であるとしばしば評価されていた（中野 2012）。そのため、民主党内で理念の曖昧化が問題となり、「希薄化した理念の代替物」（中北 2012: 89）としてのマニフェストの導入が進められていた。マニフェストの導入は「党執行部への集権性を高め、トップ・ダウンによって政策的な一体性を確保」（中北 2012: 129）する狙いがあり、党首を中心とした民主党の新たな組織統一の可能性を示すものだった。その後二十一世紀臨調によって、「各党はマニフェストを競い合う党首選挙を行い、そこで選ばれた党首のマニフェストを基本として、総選挙の前に党のマニフェストを作成する。

政権獲得後は、マニフェストを内閣と与党が共有し、首相＝党首を実行に移す。」(中北 2012: 100) といった提言がなされ、民主党のマニフェスト導入を後押し、2003年の総選挙から実際に導入された。

民主党では管代表時の2003年以降、すべての候補者が党から選挙で公認を受けるためには、マニフェストを遵守する旨の誓約書への署名が必要となった(日本再建イニシアティブ 2013: 44)。狙いとしては、組織の集権化の強化とマニフェストの周知があったと見られる。しかし、後々トップの党首脳部自体においてマニフェストが修正されてしまったことで、修正派と順守派に党が分裂することにつながった。

政権交代を実現した2009年総選挙のマニフェスト作成過程では、マニフェスト作成は一部の国会議員と最高幹部のみで秘密裏に行われた。「マニフェスト作業チーム」が発足すると、チーム編成は初期の段階では政調会長と4～5人ほどで行われ、中期には10人ほどに増え、最終段階には代表も加わった(伊藤 2014; 毎日新聞政治部 2009)。民主党が徹底的な秘密保持戦略へと動いたのは、事前に漏れることで、実現可能性がないなどのネガティブ・キャンペーンの材料にされることを避ける狙いがあったことが指摘されている(日本再建イニシアティブ 2013: 43)。元々民主党では党内で十分な議論や合意がなくても、党代表の強い意向であれば等の重要政策として掲げる慣行があったというが(伊藤 2014: 11)、マニフェストの導入により、実現できるかは別としても、党首からのトップ・ダウンの意思決定ができる正統性が強まった。

2-2 支持基盤の獲得

民主党は2000年の党大会において、一定額の登録料を支払えば、代表選挙の投票権を得られるとするサポーター制度を導入した。導入の狙いとしては、市民が気軽に党組織に参加でき、党首が既存の議員に縛られない党組織を作り上げることであった。2002年に行われた代表選挙の時点では、サポーターの数が党員の数の7倍ほどまで増加していたため、世論から支持を受けている代表が選ばれるはずだった。しかし、労働組合が組織的にサポーター制度を利用し、組合の意向が代表戦において表れてしまった。そのため、登録料の値上げやサポーターによる投票が行われなかったことによって、サポーター制度は次第に機能不全に陥ってしまった(中北 2012: 85-87)。サポーター制度が上手く機能していたならば、世論の人気によって選ばれた党首の理念に正統性を持たせることができ、組合等の影響を抑えることで党首自身の権力の増大につながった可能性が高い。

選挙戦略では、自民党時代の公共事業への支出の多さ等を批判し、「国民が第一」と掲げ国民全体を主眼とした理念を有権者にアピールした。特に、都市部などの無党派層に向けては、自民党政権下で生じた弊害による反動と格差が進む日本社会の現実を主張し、「チルドレン・ファースト」の言説の下、「子ども手当」等の目玉政策をアピールすることにより、理念重視の無党派層の支持層獲得戦略を展開した(中北 2012)。自民党の支持基盤であった農協や建設団体等の利益集団や地方の有権者に対しては、小沢を中心に緻密な選挙戦略

を展開し（日本再建イニシアティブ 2013: 231）、子ども手当の全額国庫負担等といった予算の見返りを約束することで、伝統的な自民党支持層の獲得に成功した。

第3節 政権獲得後の党組織改革

本節では、前節から引き続き政権獲得後の民主党政権において進められた支持基盤の獲得と党首脳部への集権化の改革過程をみることで、世代間格差是正に対応する政策の実施段階における組織統一の環境を明らかにする。

3-1 党内組織改革

民主党政権は、衆院選で掲げた「民主党政権政策マニフェスト」（2009）の中で、党内意思決定の改革のための「5原則」「5策」を実行に移していく。「5原則」とは、政治主導、政府と与党の二元体制から内閣への一元化、省益から官邸主導の国益へ、横型の絆社会、地域主権であり、その目的を達成するための手段として「5策」の政務三役を中心とした政治主導、事務次官会議の廃止と「閣僚委員会」の活用、国家戦略局の設置、行政刷新会議の設置が挙げられていた。マニフェストでは、特に党首脳部を中心とした政策形成・実現過程におけるリーダーシップの確立が目指された。

まず、最も多くの党内改革が着手された鳩山内閣における党統一過程を見ていく。鳩山は内閣発足に当たり、政府と与党の二元体制の解消のため、事実上の最高意思決定機関であった政策調査会を廃止する。その結果、政策決定は内閣で行われることになり、政策決定に当たり党の関与の抑制が図られた。しかし、同時に幹事長である小沢が入閣しなかったことから、政府からの党への関与も制限された。また、各種団体や自治体からの陳情を幹事長室へ一元化したことで、各省庁や個別議員が受けていた状況から幹事長室の団体・自治体とのアクセスの独占へとつなげた（伊藤 2014:17-18）。その後、幹事長室から陳情を政府に要望として提出させることで、最終的な結論を政府の意思と責任で行うという体制へ変更した（山口 2014: 69）。2つの制度変更は、党の意思決定を実質的に「幹事長」へと集権化し、鳩山党首への集権化というよりも、小沢幹事長への党の集権化という面の方が強いとも指摘される（伊藤 2014: 18）。実際に、小沢幹事長は首相官邸に対し陳情を伝える際、「党というよりは国民の要望」（日本再建イニシアティブ 2013: 209）として優位な立場におかれていたことも指摘されている。しかし、鳩山はインタビューの中において陳情の取り扱いや2010年度予算編成過程において小沢が主導して決めたと言われる暫定税率の問題に関しても、「政策決定について小沢幹事長に権力が集中していたということはありません」（山口 2014: 70）とはっきりと述べ、あくまでも政策決定は内閣が主導で行われていたと主張している。

また、鳩山は政治主導の一環として政務三役（大臣、副大臣、政務官）を組織化し、官僚機構に対し政府直結で主な仕事を主導していくチームとして位置づけた。大臣、副大臣、政務官が中心となることで、新たな政権運営に当たり重要となる既得権益にとらわれない

「ゼロベースでの予算作成」を作り出すことが期待された。

長年自民党政権下でも続けられ、儀式的な性質が強くなっていた事務次官会議の廃止も実行に移された。同時に縦割りの防止のための代わりの機関として、閣僚委員会が設置された。この結果、官僚間の協議によって決められた案を形式的に承認するだけのスタイルから、閣僚による協議スタイルへと変化し、会議の場で議論が活発に展開されるようになった（毎日新聞社 2009）。鳩山の政治主導の改革は一層進んだが、省庁間の調整ネットワークが寸断されたことで、逆に首相主導の決定ができにくくなった要因にもなったとも指摘される（伊藤 2014）。結局、閣僚会議は制度として規定する余裕がなかったこともあり、次第に開かれなくなった。

鳩山内閣で取り込まれた大きな制度変更の試みとして、小泉時代の経済財政諮問会議の代わりとして国家戦略局の設置があった。当初考案されていた国家戦略局の内容とは、「新時代の国家ビジョンを作り、政治主導で予算の骨格を策定する」組織であり（伊藤 2014: 25）、官邸主導のトップ・ダウン式的意思決定をさらに推進するものとなるはずだった。しかし、局の設置には内閣法の改正が必要であったため、法整備の遅れもあり、まずは国家戦略室として設置された（日本再建イニシアティブ 2013: 66）。国家戦略室は、民主党の「基本方針」の中で「縦割り行政といわれる各府省の垣根を壊し、省益や局益ではなく、国益・国民の利益、さらには地球規模での視点に立って国政を運営するため、新たに総理直属機関として内閣官房に国家戦略室を設置し、官邸主導で、税財政の骨格や経済運営の基本方針などを決定」する機関として位置づけられたが、権限・予算・人員などの法律上の裏付けがなく、対象分野も限定されていた（伊藤 2014: 26）。国家戦略室にはスタッフの数に比べ膨大な仕事量があり制度設計を詰める余裕がなかったことや、トップを財務相にするか、管にするかといった戦略局をめぐる政権内の思惑の食い違いから、2010年2月に鳩山内閣が「政府の政策決定過程における政治主導確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」として政治主導確立法案を提出したものの、参院選の選挙戦略が優先されたこと等から審議は後回しにされた（日本再建イニシアティブ 2013: 69）。したがって、正式な行政組織として国家戦略局を発足するための法改正は先送りにされ、結局後になって取り下げられた。最終的に政治主導の要となる法案が、選挙対策などの法案に取って代わられたことは、党首も含め民主党内で意思決定方式への変革に対しての関心が弱かったことを示している。

続く管内閣においては、鳩山内閣において廃止された政策調査会を復活させた。政策調査会の復活は政策形成過程に党の関与を強める意味ではなく、鳩山内閣のもとで実質二元化していた意思決定システムを再び一元化しようとしたものである。そのため、幹事長への権限集中の改善、党内議員の不満への対応を行いつつも、政策調査会において個別の議員は会長に提言する権限を持つだけに留まった。さらに、限界もありながらも党本部を意思決定に参加させることで、政策に正統性が付与されることになった（伊藤 2014: 28-29）。

菅首相は法的根拠がなかったことが問題とされていた国家戦略室を、「司令塔」から首相直属のアドバイザー機関に格下げすることを決定した。それに伴い菅首相は鳩山内閣か

ら継続審議されていた政治主導確立法案を成立させることを取り下げ、政治主導を官僚の利用による官邸主導の方向へと進めていく。官僚を排除しての政権運営に困難を感じ、高官の協調関係を復活させた菅首相は、事実上の事務次官会議を復活させた。

野田内閣では、首相、官房長官、政策調査会長ら 6 人で編成される「政府・民主三役会議」を最高意思決定の場と位置づけた。また政策調査会長に政府提出法案の事前承認の原則を決定した。鳩山、管内閣で変更されてきた意思決定プロセスでは、再び野田内閣において党側の政策意思決定への関与が強められることとなった。また、予算編成に関与する組織は党だけでなく財務省や政府・民主三役会議等多くの組織が存在することになった（日本再建イニシアティブ 2013：101）。さらに、事務次官中心の分野を問わない「各府省連絡会議」を設置したことにより、事務次官会議の完全な復活がなされた。野田首相が前内閣までに進めていた政治主導改革を緩和し、党の融和を図るような制度へと変更した背景には、党内の反対派を取り込み、消費税増税を成し遂げたいという思いがあったと指摘される（伊藤 2014：39）。しかしながら、衆院本会議で消費税増税が採決されると、結局は民主党内で賛成派と反対派に党が分裂し、そのまま衆議院解散へと至ることになる。

2012 年総選挙時のマニフェストでは従来からの大きな変更が加えられた。内容については、数値目標や工程表などの細かい情報が削除され、代わりに「民主党の理念」が掲げられた。「民主党の理念」の中には「将来世代の声なき声に耳を傾けています」「働く人が豊かさや幸せを実感できる社会」（民主党政権政策 Manifesto2012）等、2009 年のマニフェストと同様、将来世代を国が支援していくという理念が引き続き主張された。一方で、マニフェストの作成過程においては、全国各地で政策進捗報告会が行われ、党内の意見交換を重ねたうえで作られる形式となり、従来からの形式と大きく変更された（日本再建イニシアティブ 2013：45）。この結果、マニフェスト導入の本来の主旨であったトップ・ダウン型の政策形成という性質は弱まった。

3-2 支持基盤の獲得

政権獲得後の民主党政権では、政権を支える個人党員への働きかけはどのように展開されていたのか。党内を見ると、自らの力で選挙に勝てる前原、枝野等の限られた「日向組」と、大半の再選確率が低い 1 年生議員などの平議員である「日陰組」が存在していた。したがって、「日向組」は首相官邸からのマニフェストを順守しなくても当選できるが、「日陰組」はマニフェストを有権者に約束した以上、主張を変更することを認めることができなかった。加えて、政府は党とのコミュニケーションの構築に積極的ではなく、党内での力格差について対処しないだけでなく、当選回数が多い「日向組」の登用に偏重していた（日本再建イニシアティブ 2013：220-221）。疎外された大半の「日陰組」にとって、離党するかもしくは政府の要職に就いていれば再選率が高いという事実もあった。そのため、党首脳部がトップ・ダウンでマニフェストを変更したとしても、政府のフォローもなく、党首脳部と有権者の間に挟まれた多くの民主党議員が支持しないのも無理はない。民主党

の分裂は、国民に政権運営への不満を抱かせ、結果的に世論からの支持も低下することにつながる。リベラルな党として、派閥や族議員の序列に基づいた秩序が希薄なことは民主党の長所ではあるが、秩序が欠けている分、リーダーが積極的にフォロワーたちを守る必要があったのである（日本再建イニシアティブ 2013：226）。結果として、党首脳部は党内をまとめあげることができず、消費税増税を契機とした党の分裂へとつながった。

次に、一般有権者の取り込みに対し民主党はいかに戦略的にアプローチしたのだろうか。民主党の最大の支持組織である連合との関係に着目して見ていきたい。両者の関係をどのようにしていくかについては、政権発足直後に民主党政権との重層的な協議の枠組みを設けることで合意された。首相と連合会長の意見交換であるトップ会談や、定期的な協議の場が設置される等、連合との様々な協議の場が設けられた。連合側も民主党が政権についてからは、「政府との直接的な政策協議を通じて政策実現を図る方向（インサイダー戦略）」（伊藤 2014：171）に特化していく。党首脳部も含めた度重なる接触から、官僚との接触頻度も高まったことで、連合が民主党の政策形成に与える影響は強まった。連合の意向が政策に盛り込まれた結果、労働者派遣法改正、労働者契約法改正、高齢者雇用安定法改正、子ども・子育て支援制度の成立へとつながった。上記にあげたように、連合の影響が強かったとはいえ、民主党政権下では正規社員の利益だけでなく非正規や女性の利益を表出させるような政策が作られていた。しかし、インサイダー戦略に特化しすぎたことにより、世論を喚起して政策を促すといったアウトサイダー戦略をしなかったことは、成果が一般有権者層からは見えにくく、民主党が実現した政策としてのアピールにつながらなかった。既存の支持団体から介入され続け、利益を反映させているように受け取られたことは、民主党政権が新たな支持基盤の獲得につながらなかった要因と考えられる。

事実として、2007年の参院選比例区では連合の組織内候補7名が当選し、2011年の参院選比例区でも16名中10名も当選したことから、民主党は連合の組織票頼みだったのではないかと考えられる（上神 2011：136）。実際に、小沢代表は「選挙に勝利するためには組織化された労働組合の判断は不可欠」であるとして、2007年の参院選では各都道府県の連合幹部への全国回りをしていた。

ブレア労働党政権では組合の影響力を排除することに力を入れ、メディア戦略などによる一般有権者の取り込みにかなりの力を入れていた。数字から見ると、2009年に行われた総選挙では民主党は308議席と119議席の自民党を圧倒して勝利しており、少なくともこの時点では多数の有権者からの支持があったことがわかる。しかし、鳩山首相が辞任する直前の2010年の5月には内閣支持率は21%まで下がる。続く菅首相も退陣前の7月には内閣支持率が15%まで下がり、野田首相の場合も解散前には20%まで内閣支持率は下がっている。内閣が変わるたびに支持率が上がりまたすぐに下がるといった変動が繰り返されていることは、民主党が一貫して安定した支持基盤の形成に成功していなかったことを示している。

3-3 まとめ

政権獲得前の民主党ではマニフェストを取り入れたことにより、民主党内で党首脳部において作成された理念が、党の理念としてトップ・ダウン形式で下部組織まで共有・順守させる仕組みが整えられた。政権獲得後の組織改革過程では、政策調査会や内閣戦略局の設置により政府主導で党からの関与を制限するような動きがあったものの、狙い通りには進まず、党首を中心とした党首脳部への集権化へはつながらなかった。管・野田内閣における政策調査会、事務次官会議の復活は両内閣なりに再び政治主導を実現しようとしたものであったが、結果的には従来の制度に戻っただけであった。支持基盤の獲得にしても、サポーター制度の機能不全や党内の分断を放置したことにより、政府は党内からの支持を得ることができなかった。一般有権者からの支持にしても、連合とのインサイダー戦略を進めたことで、安定的な支持基盤の形成にはつながらなかった。以上、政策実施段階において、民主党内において組織統一の環境が形成されていなかったことを明らかにした。

第4節 世代間格差是正への政策転換

本節では、政権獲得後の理念の実施段階において、未達成に終わった組織統一の環境が及ぼした影響について検討し、世代間格差実現に向けて党の組織統一が重要な環境的要因であることを明らかにしたい。

自民党から民主党政権への政権交代によってなされた転換は、「単に量的に大きいだけでなく、選別主義から普遍主義というように、質的な転換を内包していた」(伊藤 2011)。2009年総選挙のマニフェストにおける各政策領域の構成割合を見ると、厚生 20.9%、内閣 15.9%、大蔵 9.9%と厚生(医療、年金、福祉サービス)が最も多く言及されている。実際に民主党政権下では、「子ども・子育て関連法案」として子ども・子育て支援法、児童福祉法改正、認定こども園法や、所得制限なしの子ども手当の打ち出しなど、「控除から手当へ」の方針の下、再分配傾向の強い政策が数々と見られる。以下、世代間格差是正に対応する政策として、(1) 子ども手当 (2) 子ども・子育て関連法案 (3) 非正規雇用を中心とした労働政策の3つの政策実施過程をみる。

4-1 子ども手当

民主党政権が一番の目玉政策とされた子ども手当を実行に移すためには、財源の捻出のため扶養控除、配偶者控除制度の撤廃が必要と想定されていた。扶養控除、配偶者控除は共に、扶養者のいる世帯や専業主婦世帯に圧迫を与えることが問題視された。しかし、廃止の狙いとしては財源の獲得というよりも、政府による「手当て」を強化し、女性の社会進出を促すなど、民主党の理念があった。したがって、子ども手当が実現されれば「控除から手当へ」「社会全体で子供を育てる」と掲げられた民主党の理念の実現にもつながるものであった。年少控除は廃止されたが、23~64歳の成年扶養控除については残存し、配偶者控除に関してはマニフェストに記載があったのにも関わらず棚上げとされた。子ども

手当に関しては、2012年以降は児童手当へと名称が戻り、所得制限が復活した。新児童手当も一定程度の予算総額は保持されたが、民主党政権が掲げていた再分配的な志向からは後退した。なぜ、当初の構想から後退し、最後には名称が消されるところにまで至ったのか。以下では、子ども手当の政策実行過程を見ていきたい。

子ども手当の実現に向けて最大の障害となったのは、財源の調達の問題である。子ども手当は給付額の一律「26000円」という数字が提示されていたが、そもそも普遍主義を強めるという面で考えれば、額がいくらかというよりも所得制限を撤廃するというような制度設計の方が重要であった。それでは何故26000円という数字が出てきて、民主党政権が世論・メディア・党内・野党等様々な方向から、批判を受けることになったのかを辿ると、小沢幹事長の存在によるところが大きいことがわかる。2007年の国会で、当時代表であった小沢が2006年の時点では16000円になっていた支給額を突然26000円に増額するとしたのは、選挙戦略として有権者の取り込みが狙いであり、党内での現実的な財源に関する議論が乏しいものだった。しかし、鳩山代表に交代した2009年総選挙直前も、政権運営中も小沢が提示した26000円という数字が変わることはなかった。増額にこだわっていなかった子ども手当の理念が単なる選挙戦略化したのはなぜか。その原因としては、鳩山代表に代わってからも、幹事長である小沢に疑問を持つ議員が反対することが出来なかったことが考えられる。事実、元民主党代表の岡田も26000円という数字に対し、「小沢代表が提示して以来、当たり前となっており、元に戻すことには抵抗があった」（日本再建イニシアティブ 2013: 23）と発言している。小沢はもともと有力議員として民主党内で力を持っていたが、代表でなくなった民主党政権運営時においても、党首ではなく幹事長である小沢への党権力の集権化が見られた。第3節で述べたように、幹事長への陳情の一元化、政策調査会の廃止が党首への集権化につながらず、むしろ逆効果となったことは、民主党の理念に沿った子ども手当の実現に向けて政府主導の軌道修正が出来なかった要因となった。

さらに、一度決まった一律26000円の給付を確保するための扶養控除、配偶者控除の廃止に向けても障害があった。扶養控除に関しては、連立を組む社民党の強い反対により年少控除の廃止は実現したものの、成年扶養控除は存続となった。配偶者控除に関しては、政府税制調査会を中心に廃止の方向で論議されたものの、結論が出なかった。実現に向けて進まなかった背景としては、多くの新人議員の参加により専業主婦を正当に評価することが可能だと考える反対派が党内に存在したこと、消費税増税の議論が進む中で家庭に負担をかけるような政策は選挙戦略上実行に移しにくかったという事情があった。政策の理念の追求よりも、選挙での「手っ取り早い支持の獲得」に多くの民主党議員が動いたことで、配偶者控除廃止の議論は棚上げされ続け、最終的に2012年10月に政府税調会は廃止を断念する方向に決められた。実際に、共同通信社が実施した全国調査を見ても、子ども手当の実行について「実行を見送るべきだ」という回答は2009年19.5%、2012年34.9%、2012年37.3%と増加していた。また、世論の子ども手当への関心も2009年19.8%から2011年8.1%へと低下していた（日本再建イニシアティブ 2013: 179 表5-1、図5-1）。日本にあ

まり馴染みのない普遍的制度に対する社会的支持を調達するためには、民主党が一丸となって戦略的に言説戦略を行う必要があったが（伊藤 2014: 83）、批判的な世論の中でマニフェストによる政府からのトップ・ダウンの指示に民主党議員が従うことは難しかった。

マニフェストによって民主党トップの意向が世論に明確に伝わる分、下部組織の議員のブレは民主党の政権運営への不安につながり、支持率の低下を招いた。支持率の低下は政府の主張の正統性を弱めることとなり、政策実現を困難にさせた。管政権では半額支給となっていた子ども手当を3歳未満のみ7000円増額する案を提案するものの、野党の理解が得られずすぐに撤回へ追い込まれた。結局、子ども手当は2011年8月の三党合意により名称が消され、児童手当が復活した。「社会全体による子育て」の理念の中で最もメイン政策であった子ども手当は2年で廃止されることになった。

4-2 子ども・子育て関連法案

2012年8月に成立した「子ども・子育て関連法案」に関しても、同年3月に閣議決定された当初の政府案からは、やや後退した内容となった。子育て世帯へのサービスの供給として、保育園の入所率を高めることを狙いとし、当初の政府案では市町村の保育義務を削除して、徹底した保育の市場化政策と総合子ども園の設置が掲げられていた。保育所のサービスの増設は働く女性の家事と育児を両立しやすくし、「子育て=国の責任」という民主党の理念に沿うものであった。しかし、同年6月に行われた民主・自民・公明党の三党合意により、市町村の保育の実施義務の削除を主張する政府案は義務の緩和へと修正された。また、政府案の民主党ならではの既得権益に捉われない幼保一体型の総合こども園の構想も、幼保連携型認定こども園の規定と認可保育園の拡充へと修正され、総合こども園は撤回に至った。当初の政府案が修正されたのは、党内と関係団体で合意ができないまま閣法が出来上がっていたという要因があった。民主党は政策形成過程において、大学教員、労使代表、マスコミ、保育分野のシンクタンク等、多様なステーク・ホルダーの専門家の意見を取り入れていたが（伊藤 2014: 81）、合意が出来なかったということは、野田首相の党内融和戦略等により、政府主導の意思決定が出来ない環境にあったことを示している。

幼保一体化の総合こども園という政策は、利害団体に縛られないという自民党からの差異を強調した民主党の選挙戦略であったとも捉えられるが、実際の幼保一体化への有権者の支持は低かった。2011年10月の第一生命経済研究所のアンケート調査では、保育所の増設を望む声が多く、幼保一体化は優先度の中で15項目のうちで14番目であり（日本再建イニシアティブ 2013: 182）、有権者からの支持はなかった政策といえる。党内からの支持に関しても、消費税増税の件等で民主党内の対立は激化していた。そのため、野田首相は自らが主導した政府案を貫くよりも、自民党、公明党との枠組みに傾斜していった。上記のような党内における最終的な意思決定、世論・党内からの支持を欠いた背景の下で、「子ども・子育て関連法案」における当初の政府案は三党修正を通じて現実的な形で妥結された。

4-3 労働政策

ブレア政権においても重要なテーマとなったように、労働の在り方は若者・子育て世代に及ぼす影響が大きい。そのため、子育て支援を掲げる上で子ども手当等の給付と同様に整備が進められるべき分野である。

小泉政権後、増加した非正規労働者が不安定な雇用関係であることに加え、雇用保険や社会保険の適用から除外されている状況は、若者や子育て世帯にとって大きな負担となっていた。民主党政権はこの問題を解決するため、社会・雇用保険適用の範囲の拡大に取り組んだ。雇用保険は条件を緩和し、220万人の適用拡大に成功した一方で、社会保険の適用については当初約400万人を掲げていたものの、使用者からの強い抵抗、国会における民主・自民・公明党の修正により、当初構想していた範囲から約25万人まで範囲が縮小された（伊藤 2014: 182）。非正規労働者に対する雇用法制としては、労働者派遣法の改正が鳩山政権期に重要課題として位置づけられたものの、可決を前に鳩山首相が辞任したことで継続審議になった。再び2011年末に民主・自民・公明の三党合意による修正により、可決には至ったものの登録派遣法の禁止などが削除され、当初の政府案からはやや後退した（伊藤 2014: 183）。

労働政策の理念の実現に向けての一連の流れを見ても、子育て支援政策の時と同様、利害団体に対する政府の権力の弱さがわかる。加えて、労働政策については連合とのインサイダー戦略に特化したために民主党独自の取り組みが見えにくく、政策について有権者からの支持が弱かったと考えられる。

4-4 まとめ

民主党へと政権交代したことにより、一時的に世代間格差是正に向けた政策転換がなされた結果、格差是正のための限定的な達成はあった。「子ども手当」「高校無償化」「大学の奨学金拡充」に見られるように、給付型の政策が増えたことで、政府の役割は確実に変化しており（上神 2012: 245）、民主党は確かに「レジーム転換」の入り口にはたどり着いていたことがわかる（伊藤 2014）。

しかし、党の中で政府への集権化が進まなかったことと、安定的な支持基盤の確保を得られなかったことにより、トップ・ダウンの意思決定が可能となるマニフェストが逆に党首脳部の理念を達成するための足かせとなってしまったことが、限定的な達成にとどまった要因といえる。子ども手当、子ども・子育て関連法案、労働政策のそれぞれの実施過程を見ても、民主党政権は他党からの政策への関与や官邸主導の不整備、それに伴う政権運営期間の短さにより当初掲げていた理念に沿った政策転換を最終的に実現することはできなかったことがわかる。

それでも、2009年から2012年にわたる民主党政権の例からは、若年層投票率が低くても世代間格差是正に向けた政党が存在していること、組織改革の在り方を見直せば日本に

においても政策転換が起こる可能性を示しているといえるだろう。

第5節 結論

イギリスの労働党政権、日本の民主党政権の組織統一過程を第2章、第3章でみてきた。両政権はともに政府主導のトップ・ダウン型の意思決定を目指し、人生前半期への政策を充実させることを掲げた。労働党はトップ・ダウンを実現するために党組織の集権化を進めていたことにより、民主主義的な過程を経ずに党首の理念を強く押し出しても、党内の分裂を招くことを避けられた。また、特にブレアが党首になってからは、戦略的な選挙戦略・有権者への訴えかけにより、安定的な支持基盤を築くことに成功した。

一方で、民主党政権ではマニフェストの導入により党首脳部の意見を党の末端まで行きわたらせる形式をとったものの、トップ・ダウンの意思決定を支える党組織体制が作られていなかった。また、民主党は政策実現を追求するだけでなく、同時に政権を担当する与党として、より安定的な支持基盤を築いていくことに注力することが、最終的な理念の実現のためには重要だった。

以上の両党の例から、本稿のリサーチ・クエスチョンに対する仮説として、党首脳部への高い支持、党組織体制の中で特に党首自身への権力の集権化といった、「党首脳部を中心として党内が組織統一された状態」が環境的要因としてあったことを検証した。

終章

第1節 本稿のまとめ

本節では、本稿の内容を章ごとにまとめる。第1章では、日英の政策転換の実行過程において、それぞれ成功・失敗に終わった要因について分析している先行研究をまとめた。両国の成果が異なった要因について、今井の先行研究をもとに党首の理念の実現のためには、党首自身のリーダーシップよりも環境的要因が大きいことに注目し、本稿の仮説を設定した。

第2章では本稿の仮説の検証のため、まずイギリスのブレア政権（1997年－2007年）の成立前から政権運営時までの党組織改革の過程をみた。第1節では、ブレアが実現を目指した理念である「社会的包摂」の下、子どもの貧困の撲滅や子育て支援等に積極的に取り組もうとしたことを確認した。第2節では、ブレアの前の労働党党首であったキノック・スミス時代における、組合の影響力の低下やNECの形骸化など労働党の党首を中心とする組織改革の実施過程をみた。第3節では、ブレアが党首に就任した後、人事や閉鎖的な意思決定過程により、形式的に党首からのトップ・ダウン体制を可能にする仕組みを作り出していく過程をみた。また、ブレアが党首に就任して以降、本来の労働党の支持基盤の枠を乗り越え、積極的な新たな支持基盤の獲得に動いたことが、トップ・ダウンの方式に正当性を持たせていく過程を見た。第4節では、集権化と安定的な支持基盤の獲得の下、実際の政権運営時にブレアが掲げていた理念の達成状況について確認した。

第3章では引き続き本稿の仮説の検証のため、日本の民主党政権（2009年－2011年）について、政権運営過程をみた。第1節では、民主党政権では3人の首相が登場したため、それぞれの理念を載せたが、「社会全体で子どもを育てる」等の理念は一貫して掲げており、自民政権との差異を確認した。第2節では政権交代前の民主党の組織改革について、組合と無関係の支持層の獲得を狙ったサポーター制度と、トップ・ダウンの意思決定を可能とするマニフェストの導入の動きを紹介した。また、サポーター制度が結局は機能不全に陥ったことも確認した。第3節では、政権獲得後に民主党政権が「政治主導」のもと取り組んだ、政策調査会の廃止、国家戦略局の創設による政府主導の組織改革過程をみた。一連の改革は民主党政権最初の党首である鳩山首相の時代に着手されたが、後の菅、野田首相の政権時において、改革が途中で未達成に終わってしまったことを確認した。支持基盤へのアプローチについては、まず党のメンバーからの支持において「日陰組」「日向組」といった対立に対しフォローできていなかったことを確認した。また、新たな支持層と成り得る有権者に対しても、むしろ連合との関係を強めるなど積極的なアプローチをしていなかったことがわかった。第4節では、民主党の党組織の体制や支持基盤の脆弱性が政策転換の実行にどのような影響を及ぼしたのかについて検証した。第5節では、イギリス・日本の政策転換の実施過程から党首の理念の実現のためには、環境的要因として党首の支持の高さと党組織内の集権化といった、党内が党首脳部を中心に組織統一された状態があったという結論を導いた。

以上を踏まえ、日本における世代間格差の是正への可能性を示したい。本稿では、若者と高齢者の投票コストに差があることを考慮し、政治による是正策の実施に注目した。そのため、リサーチ・クエスチョンでは世代別投票率に格差が存在しても、世代間格差を是正するような政治家の理念を政治に反映し実現することができる要因とは何か、と設定した。本稿では組織統一過程に着目し、党首脳部を中心として党内が組織統一された状態が環境的要因としてあったことを示した。日本において、政治により世代間格差の是正に取り組む際、高齢者層が有権者の多くを占めるという状況があっても、支持基盤の獲得、党内の集権化といった、党組織の基盤を政策の実施段階前に整えて臨むことが重要である。

第2節 今後の展望

本稿では、党の組織統一を中心にイギリスと日本の事例を見ていったが、他にも考えられる文化的背景や政官関係等の多数の要素を考慮したイギリスと日本の網羅的な比較はできていない。そのため、日本において世代間格差是正に向け、政党が組織統一改革に取り組むことで、どの程度の成果を得ることができるのかは今後の課題である。

参考文献

- 阿藤誠（1996）『先進諸国の人口問題—少子化と家族政策』東京大学出版会
- アンソニー・セルドン（2012）『ブレアのイギリス 1997-2007』関西大学出版部
- 伊藤大一（2003）「ブレア政権による若年雇用政策の展開—若年失業者をめぐる国際的な議論との関連で」『立命館経済学』立命館大学経済学会、第 52 巻 3 号 pp.190-203
- 伊藤光利（2011）「鳩山民主党政権における政策決定システム」『民主党政権の政策と決定システム：鳩山内閣期を中心に』連合総研ブックレット No.6 pp1-17
- 伊藤光利, 宮本太郎編（2014）『民主党政権の挑戦と挫折：その経験から何を学ぶか』日本経済評論社
- 今井貴子（2008）「イギリス・ブレア政権の成立」『政権交代と民主主義』東京大学出版会
- 今井貴子（2008）「イギリス労働党の現代化と政治選択（1994-1997 年）—制度再編と政治アクター」『ヨーロッパ研究』7 号 pp.51-73
- 今井貴子（2011）「野党の組織改革と政権交代」『成蹊法学』第 74 号 pp.45-72
- 上神貴佳、堤英敬（2011）『民主党の組織と政策：結党から政権交代まで』東洋経済新報社
- 内田満（2000）『現代のデモクラシー』早稲田大学出版部
- 梅津實（1998）『比較・選挙政治—90 年代における先進 5 か国の選挙—』ミネルヴァ書房
- 埋橋孝文（2011）『福祉政策の国際動向と日本の選択—ポスト「三つの世界」論—』法律文化社
- 小黒一正（2010）『2020 年、日本が破綻する日』日本経済新聞出版社
- 加藤久和（2011）『世代間格差—人口減少社会を問い直す』ちくま新書
- 上川龍之進（2011）「民主党政権における予算編成・税制改正」『民主党政権の政策と決定システム：鳩山内閣期を中心に』連合総研ブックレット No.6 pp.19-30
- 小堀眞裕（2005）『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房
- 近藤康史（2001）『左派の挑戦：理論的刷新からニュー・レイバーへ』木鐸社
- 近藤康史（2001）「ニュー・レイバーのヘゲモニック・プロジェクト」『名古屋大学法制論集.V.187』名古屋大学大学院法学研究科 pp.351-373
- 近藤康史（2008）『個人の連帯：「第三の道」以後の社会民主主義』勁草書房
- 櫻井幸男（2002）『現代イギリス経済と労働市場の変容—サッチャーからブレアへ—』青木書店

- (財)自治体国際化協会 ロンドン事務所 (2009)『Clair Report No. 340 イングランドの就学前児童の子育て環境整備』
- 城繁幸 (2010)『世代間格差ってなんだー若者はなぜ損をするのか』PHP 新書
- 高橋亮平 (2013)「世代間格差の現状と自治体の課題、これからの若者参画のあるべき姿」『地方自治体職員研修』2013.7 pp.28-30
- 田中愛治他 (2009)『2009年、なぜ政権交代だったのか』勁草書房
- 土居丈朗 (2013)「社会保障における世代間格差解消に向けて」『地方自治体職員研修』2013.7 pp.18-21
- 所道彦 (2012)『福祉国家と家族政策 イギリスの子育て支援策の展開』法律文化社
- 所道彦 (2007)「ブレア政権の子育て支援と到達点」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 No.169 pp.87-98
- 所道彦、ジョナサン・ブラッドショー (2012)「子どもの貧困対策と現金給付ーイギリスと日本」『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 Vol.48 No.1 pp.62-73
- 豊永郁子 (2008)『新保守主義の作用 中曽根・ブレア・ブッシュと政治の変容』勁草書房
- 中野晃一 (2012)「政権交代」とは何だったのか、どう失敗したのかー民主党リベラリズムの来し方と行く末』『世界』9月号 pp.117-127
- 中北浩爾 (2012)『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書
- 日本再建イニシアティブ (2013)『民主党政権 失敗の検証』中公新書
- 日本労働研究機構 (2003)『諸外国の若者就業支援政策の展開』
- 法政大学大原社会問題研究所 (2012)『福祉国家と家族』財団法人法政大学出版社
- 樋口美雄 (2006)『少子化と日本の経済社会 二つの神話とひとつの真実』日本評論社
- 毎日新聞政治部 (2009)『完全ドキュメント民主党政権』毎日新聞社
- 三浦まり (2011)「民主党は「統治なき迷走」を脱するか? : 新成長戦略と子ども手当」『民主党政権の政策と決定システム : 鳩山内閣期を中心に』連合総研ブックレット No.6 pp.41-48
- 三浦まり (2013)「政権交代とカルテル政党化現象」『レヴァイアサン』木鐸社 pp. 35-56
- 宮本太郎 (2011)「民主党政権の社会保障・雇用政策」『民主党政権の政策と決定システム : 鳩山内閣期を中心に』連合総研ブックレット No.6 pp.31-39
- リチャード・ヘファーナン、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
- 山口二郎 (2005)『ブレア時代のイギリス』岩波新書
- 山口二郎、宮本太郎、坪郷實(2005)『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ガバナンス叢書
- 山口二郎 (2012)『政権交代とは何だったのか』岩波新書
- 山口二郎、中北浩爾 (2014)『民主党政権とは何だったのか キーパーソンたちの証言』岩波書店

渡辺治、二宮厚美、岡田知弘、後藤道夫（2009）『新自由主義か新福祉国家か—民主党政権下の日本の行方』旬報社