



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的政党化への動き

阪野, 智一

(Citation)

国際文化学研究 : 神戸大学国際文化学部紀要, 16:15-56

(Issue Date)

2001-11

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81001234>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81001234>



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的政党化への動き ——

阪野 智一

はじめに

政党および政党システムに関する比較研究の内、キイが政党を分析する際に用いた三つの視座に則して言えば、「選挙民の中の政党」については、選挙研究・投票行動分析として、また「政府としての政党」については、連合政権研究や立法過程における政党の行動に焦点を当てた議会研究として相当な研究の蓄積があるのに対して、「組織としての政党」に関する比較研究は久しく等閑にされてきた。しかし、一九九〇年代に入り、こうした研究の空白を埋める注目すべき研究が幾つか現れ始めている。その先駆となったのが、カツツとメアが編纂した党組織活動に関するデータベースである。同書は政党組織の変容に関する国際的比較研究プロジェクトの成果の一つであり、先進一二カ国の主要政党を対象に、党員数、党スタッフ、党組織構造や組織ルール、党財政等について一九六〇年から九〇年までのデータを収集している。こうした体系的なデータを基に、この研究プロジェクトは政党組織の変容に関する新たな視点の提示に大きく貢献してきた。¹⁾この他にも、個別の国を対象とした党員分析や政党組織に関する分析を通じて、党員の属性や党活動の実態、党加入の誘因や活動家のタイプ、党内政治等について豊富な知見と理論枠組みが提示されている。

それだけに、具体的な実態分析から得られた知見や論点の体系化への試みが、同時に必要とされているように思われる。その際、これら多様な研究動向に通底する問題関心の一つが、何故、どのように黨員が問題になるのかという点である。本稿が対象とするイギリスの文脈について言えば、早くも一九五五年に刊行された著書の中で、マッケンジーは、黨員の重要性は低下し、マス・メディア、特にテレビが選挙運動の最も重要な手段になると指摘していた。³⁾ こうした見方は、八〇年代以降、選挙キャンペーンの専門職業化（アメリカ化）の進展に伴い、一層妥当性を増しているように思える。しかし、黨員組織はその有用性を失っていないとして、こうした議論に異を唱える研究も最近幾つか現れている。

以下では、まず、黨員組織をめぐる最近の研究動向をフォローし、その論点を明らかにする。次に第二節では、一九八〇年代以来黨員数の減少が著しいグラスルーツ・レベルのイギリス主要政党の実態を分析すると共に、その原因を考察する。そして第三節では、こうした事態に対して労働・保守両党がどのような組織改革案を提示しているかを検証する。以上の分析を通じて、一連の組織改革が党内権力配置にどのような変容をもたらしているか、さらにそうした変容がイギリス政党政治全体にとっていかなる意味を持つのか明らかにしたい。³⁾

一 政党衰退論再考——組織論の観点から

(1) 黨員組織のコストとメリット

周知の通り、デュヴェルジュは一九五一年の著書の中で、政党組織を幹部政党と大衆政党に分類すると共に、大衆

政党の組織的優位性を主張し、幹部政党から大衆政党へという発展図式をモデル化した。しかし、その後、こうした発展図式を問題視する論者が相次いで台頭してくる。その最初の論者が大衆政党から包括政党への変容を論じたキルヒハイマーであることに大方の異論はない。キルヒハイマーの包括政党論は、黨員組織の衰退を主張する後の政党組織研究に大きな影響を与えた。その中でも組織論的に重要な論点として大きく次の三点が指摘できよう。第一に、キルヒハイマーは、大衆政党組織を政治的サブカルチャーと関連づけ、階級対立や宗教的亀裂が先鋭な時代の産物と位置づけた。このことは、第二次大戦後におけるこうした亀裂構造の解体によって大衆政党組織存立の歴史的文脈は失われ、したがってその衰退を不可避的な傾向と捉える見方に結び付いていく。第二に、包括政党への移行に伴い、党指導部の権限強化に逆比例する形で個人黨員の役割が低下するとした。これは、政党の組織構造の変化が、党内政治過程、特に党内の権力関係にどのような変化をもたらしているのかという論点に関わる。第三は、選挙戦略上、党指導部から見て黨員確保の必要性は低下したとし、大衆黨員組織に代えて利益団体が選挙・財政上の重要なリソースになると指摘した点である。³⁾ここでは、まず第三の論点について検討を加えたい。

キルヒハイマーの指摘にも見られるように、六〇年代半ば以降の政党組織研究においては、有権者への直接的アピールとそれを可能にする代替リソースの登場によって、集票組織としての大衆黨員組織の有効性に懐疑的な議論が支配的であった。例えば、エプシュタインは、マス・メディアによる選挙キャンペーンの展開によって、黨員組織の有効性が失われたとし、デュヴェルジェの発展図式を鋭く批判した。同様にパネビアンコも、テレビを中心としたマス・メディアの発達とそれに伴うコミュニケーションの専門化 (professionalization) によって、選挙コンサルタントや世論調査の専門家といった専門スタッフへの依存を強めざるをえないとしている。カツツとメアがモデル化したカルテル政党 (cartel party) 論⁴⁾、既成政党がカルテルを形成して、国庫補助をはじめ国家のリソースを排他的に利用しよ

うとする、逆に言えば、党員や党員から徴収される党費をもはや重要な組織的リソースと見なしていないことに焦点を当てたものと解してよい。⁶³

しかしながら、注目すべきは、九〇年代に入り、党員組織の有用性に着目した研究が幾つか現れてきていることである。セイドとホワイトリーらによるイギリス保守・労働両党の党員組織についての分析が、その先駆的研究として挙げられよう。⁶⁴中でも特に注目されるのが、イギリスと西ドイツの主要四政党について、戦後から九〇年代初頭までの党員組織の変容を比較分析したスキヤロウの研究である。「テレビとダイレクト・メールによって党リーダーが有権者全体と直接コンタクトを持ちうる時代においてさえ、政党が党員を確保し続けようとするのは何故なのか」。⁶⁵こうした問いかけが、スキヤロウの問題関心の起点にある。

確かに党員確保にはコストが伴う。彼女は党リーダーから見たコストとして、次の二点を指摘している。第一に綱領上のコスト。党員、特に党活動家は党原則への信奉が強く、有権者の支持を失いかねないようなイデオロギー的に極端な政策を突きつけてくる。第二に機会コスト。党員をリクルートし党員組織を維持していくには、それだけの時間と党資金を注がなければならない。

しかしスキヤロウによれば、こうしたコストにも拘わらず、党指導部が党員を確保し続けようとするのは、党員を依然として集票のための重要な組織的リソースと見なしているからに他ならない。そうしたメリットとして、次の八つが挙げられるという。①正統性。党員水準の高さは、多くの有権者から支持を得ているという党の政治的威信を高める。②選挙上のメリット。一般に有権者の支持が流動化しつつある中、党員は党の堅い支持基盤を構成している。

③地域社会への浸透。党員は地域のオピニオン・リーダーとして党の見解を浸透させたり、地域市民との日常的な接触を通じて党への支持を拡大する。④財政上のメリット。献金側の意向に左右される団体献金に比べ、党員から徴収

される党費は、党にとって比較的安定した財源となっている。また、企業や労組への資金的依存から脱却することで、正統性のメリットを得ることもつながらる。⑤労働力。選挙キャンペーン活動については、戸別訪問をはじめ選挙区レベルにおける党員のボランティアな活動に依存している部分が依然として大きい。⑥コミュニケーション上のメリット。党員のメッセージは、世論調査が示す一般的データよりも党支持者の動向を明確に示していると言える。その意味で、党リーダーにとって党員は世論の重要な情報源であり、党員組織は草の根レベルでの世論との接触を保つ重要なコミュニケーション・チャンネルとなっている。⑦党員は政策革新のための新たなアイデアを提供してくれる。⑧党員組織は公職候補者をはじめ人材の重要なリクルート源である。

では、こうしたスキャロウの分析枠組みは、政党組織論にとってどのような意味を持っているのであろうか。さしあたり、次の二点を指摘しておきたい。

第一に、マス・メディアによる選挙キャンペーンの発達に伴い、大衆政党組織の衰退を不可避的なものと捉える従来の研究を批判しつつ、党員を抱えることのコストとメリットに関する党リーダーの認識の変化が、党組織の変化を生み出してきたとしている点である。社会構造的ないし技術的決定論に対して、党員確保をめぐる費用便益計算という戦略的視点を政党組織の変容分析に導入した点にあると言え換えてもよい。ただその場合、冒頭の問題設定に明らかかなように、費用便益計算といっても、彼女の問題関心が党指導部による党員確保を前提とし、その理由を説明することに以上、組織リソースとしての党員の有用性を立証することに分析の力点が置かれている。そのことは、コストをはるかに上回る多様なメリットが列挙されていることに容易に見て取れよう。

第二に、党員を有することのメリットとして、正統性という要因を浮き彫りにした点である。実利的な性格の強い費用便益計算に、正統性という規範的要因を含めることが果たして妥当なのかどうか、疑問の余地がないわけではない

い。ともあれスキャロウは、イギリス・ドイツの主要四政党の実態分析を通じて、党財政やキャンペーン活動といった面だけでなく、何よりも党の正統性を増大させるリソースとして党リーダーが党員を重視していることを明らかにしている。⁹⁾ カットとメアが提起しているカルテル論に則して言えば、七〇年代以降、政党の大半が政権を担うことによって、政党は国家の一部となった。そのことによって政党は国家のリソースを特権的に利用できる地位に就いた一方、社会から乖離してしまった。それ故にこそ、党員を抱えることにより、社会と国家を結びつけるリンケージとしての大衆政党のイメージを維持することが、政党にとって重要になっていることをスキャロウの分析は示唆していると言えよう。¹⁰⁾

(2) 党指導部の自律性と党内民主化のパラドックス

次に問題としたいのは、党の組織構造の変化に伴う党内権力パターンの変化である。先にも述べたように、キルヒハイマーは、選挙での勝利を最優先目標とする包括政党では、広範な選挙民に直接訴えることから、個人党員の役割は減少し、他方で党指導部の権限が強化されると論じた。実際、党員の役割は減少したのであるうか。

各国毎、各政党毎に形態は多様であり、安易な一般化を許さないが、キルヒハイマーの指摘とは逆に、党員の役割は総じて、かつての選挙運動と党費の提供から、党内意思決定過程への積極的参加とむしろ拡大化の傾向にあると言える。特に注目されるのが、議員候補者や党首の選出過程への一般党員の直接参加と発言権の拡大である。党内権力パターンの変化に関するスキャロウ等の研究によると、一九六〇年代以降、先進一八カ国の内、デンマーク、フィンランド、ニュー・ジールランド、オーストリア、ドイツ、イギリス、アイルランド、カナダの八カ国において、国会議

員候補者の選出過程に党員投票が導入された。また、オーストラリア、ベルギー、カナダ、フランス、アイルランド、オランダ、イギリスの七カ国の政党において、党員による党首の直接選挙制度が導入されている。さらに、ノルウェーの全政党やイギリス労働党の場合のように、選挙綱領などの政策形成の初期の段階において一般党員による政策協議の場が設けられているケースも見られる。党大会を主要な舞台にして地方活動家が決定権をもつ古典的な大衆政党モデルも依然として根強く残っているとはいえ、党内意思決定過程に一般党員が直接発言権をもつ方向へと変化しつつあるという。¹¹⁾

党員の役割についてのこうした変化は、六〇年代以降の亀裂構造の解体とそれに伴うインセンティブ構造の変化によるところが大きい。中山氏が明確に指摘しているように、亀裂構造に代表されるサブカルチャ組織は、「物質・連帯インセンティブの塊」であり、党員・党活動家の党指導部に対する無条件に近い支持と忠誠を保証していた。しかし、こうしたサブカルチャア構造の崩壊により、党指導部は連带的誘因に代えて、政策的コミットメントなどのイデオロギイ的誘因や党内ポスト・地位などの選択的誘因を駆使して、党員・活動家の支持をつなぎ止めなければならなくなった。¹²⁾ その場合、党首や議員候補者の選出権はじめとする党内の政治的権利は、政党が提供しうる選択的誘因の中でもっともコストが低い。¹³⁾

その場合、選挙での勝利を第一義的な目的とし、そのため有権者の選好に合わせて政策を柔軟に改変しうる裁量を確保したいとする党指導部の自律化要求と、党内民主化の拡大とは一見すると両立しがたい。事実、これまでの政党組織研究においても、党指導部の自律性と党内民主化とをトレード・オフの関係に捉える傾向が強かった。例えば、エプシュタインは、党員数と党へのコミットメントの両者において党員基盤の弱い政党ほど、専門家による中央からの効率的な選挙キャンペーンを展開しやすいとした。¹⁴⁾ 同様に、キッチェルトも環境変化に対する政党の適応能力を拘

束するものとして、大衆黨員組織を否定的に捉えている。政党の戦略的柔軟性ないし硬直性は、堅固な黨員組織 (membership entrenchment) と党指導部の自律性 (leadership autonomy) という二つの組織的特徴によって規定されるとして、キッチェルトはこの二つの次元を組み合わせることによって、政党組織を四つの類型に区分している。これらの内、黨員の組織化が低く党指導部の自律性が高い「集権的クラブ」(centralist clubs) が、状況適合的な戦略をもっとも採りやすいのに対して、堅固な黨員組織を有し党指導部の自律性が低い「分権的大衆政党」は、党の方針決定の際に広く黨員の承認を必要とするため、環境変化に迅速に対応しにくいという。⁽¹⁶⁾

しかしながら、党内民主化の拡大が、一般黨員への権限付与という形をとった場合、それは党指導部の自律性とは必ずしも矛盾しない。一般黨員は党指導部の決定事項を支持し、それに正統性を付与する機能を果たすからである。そうした理解に理論的根拠を与えているのが、メイが「曲線的不均衡の法則」(the law of curvilinear disparity) として定式化した党内各層毎の誘因や動機の相違、およびそのことに基づくイデオロギー・政策的立場の相違である。すなわち、政党が大きく分けて、リーダー層、選挙区活動家を中心とするサブ・リーダー層、そして非リーダー層(党支持者層)の三層から構成されているとすると、得票最大化を党活動の最大の誘因とするリーダー層は、世論の動向にそのイデオロギー立場を合わせようとする。これに対して、党政策や候補者選出に対する影響力の行使といった目的誘因に活動の動機付けを置いているサブ・リーダー層は、イデオロギーへの信奉を重視し、最も急進的な立場をとりやすい。そして非リーダー層は、イデオロギー的に最も穏健的で、リーダー層に対する支持や忠誠心も高いとされる。⁽¹⁶⁾

したがって、党内民主化の過程が中間レベルの活動家層を越えて一般黨員にまで拡大された場合、後者は党指導部の政策を支持する傾向が強いが故に、党指導部の戦略的柔軟性を損なうことにはならない。その意味において、包括

政党化に伴う党内権力パターンの変化としてキルヒハイマーが指摘した、党指導部への権限強化と一般党員の役割低下という捉え方は、見直す必要がある。言い換えると、一般党員への権限付与と党指導部の自律性とは、ゼロ・サム的な関係にあるわけではない。党内民主化の促進が、党指導部にとって厄介な存在であった活動家層を周縁化することによって、実質的にはかえって党指導部への集権化をもたらすという、パラドキシカルな関係に注目する必要がある。⁽¹⁷⁾ 以下の本稿において、九〇年代のイギリス主要政党の組織改革が党内権力関係に与えた影響を分析する上で問題となるのが、まさにこの点に他ならない。

(3) 大衆政党衰退の現実と神話

スキヤロウは一九九六年に刊行された著書の末尾で、党リーダーが党員を重要な組織的リソースと見なしていることに依然として変わりはない以上、大衆党員組織の終焉を語るのはあまりにも誇張しすぎる、と結論づけていた。⁽¹⁸⁾ しかしながら、九〇年代末以降の党員組織の現状は、そうした結論の妥当性を改めて問い直さざるをえないほどの事態にある。

党員数が著しく減少していることが、幾つかのデータから確認できる。表1は、九〇年代末におけるヨーロッパ二〇カ国の個人党員の組織状況を示したものである。有権者全体に占める党員の割合が、二〇カ国平均でほぼ五%。しかし、一七・七%を記録しているオーストリアを例外として、それ以外の全ての国が一〇%を越えていない。西欧一カ国についてみた場合、対有権者党員組織率の平均が六〇年代初頭で一四・六%であったのに対して、八〇年代末には一〇・五%に低下し、⁽¹⁹⁾ さらに九〇年代末には六・〇%にまで減少している。

表1 1990年代末における国別党員数

国	年	個人党員数(人)	対有権者党員組織率(率)
オーストリア	1999	1,031,052	17.66
フィンランド	1998	400,615	9.65
ノルウェイ	1997	242,022	7.31
ギリシャ	1998	600,000	6.77
ベルギー	1999	480,804	6.55
スイス	1997	293,000	6.38
スウェーデン	1998	365,588	5.54
デンマーク	1998	205,382	5.14
スロバキア	2000	165,277	4.11
イタリア	1998	1,974,040	4.05
ポルトガル	2000	346,504	3.99
チェコ共和国	1999	319,800	3.94
スペイン	2000	1,131,250	3.42
アイルランド	1998	86,000	3.14
ドイツ	1999	1,780,173	2.93
オランダ	2000	294,469	2.51
ハンガリー	1999	173,600	2.15
イギリス	1998	840,000	1.92
フランス	1999	615,219	1.57
ポーランド	2000	326,500	1.15
平均			4.99

典拠：P. Mair and I. V. Biezen, 'Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000', *Party Politics* Vol. 7 No. 1, 2001, p. 9, Table 1.

次に表2は、一九八〇年から過去二〇年間における党員組織状況の変化を示したものである。比較的最近になって民主化したギリシャ、ハンガリー、スロバキア、スペインでは、確かに党員組織化の上昇が見られる。しかしながら、それ以外の国においては、対有権者党員組織率、党員総数のいずれにおいてもその減少は歴然としている。特に、八〇年代の党員数のほぼ三分の二近くを失ったフランスを筆頭に、イタリアは五一・五％、イギリスは五〇・四％の減少を記録するなど、主要西欧諸国で党員数の激減が著しい。これらに、データを集約したメアとビーゼンが結論づけているように、西欧諸国の政党が市民を引きつける能力を急速に失いつつあることは否定しがたい。⁶²⁾

では、党員組織有用論をかなり明確に打ち出したスキャロウは、こうした事態をどのように捉えているのであろうか。「党員なき政党？」と題する最近の論文の中で、彼女は比較の対象をイギリス・ドイツからOECD加盟一八カ国に拡大すると共に、一九五〇年代か

表2 党組織率の変化、1980-2000

国	期間	組織率の変化*(%)	党員数の変化(人)	党員減少率(%)
フランス	1978-1999	-3.48	-1,122,128	-64.59
イタリア	1980-1998	-5.61	-2,091,887	-51.54
イギリス	1980-1998	-2.20	-853,156	-50.39
ノルウェイ	1980-1997	-8.04	-218,891	-47.49
チェコ共和国	1993-1999	-3.10	-225,200	-41.32
フィンランド	1980-1998	-6.09	-206,646	-34.03
オランダ	1980-2000	-1.78	-136,459	-31.67
オーストリア	1980-1999	-10.82	-446,209	-30.21
スイス	1977-1997	-4.28	-118,800	-28.85
スウェーデン	1980-1998	-2.87	-142,533	-28.05
デンマーク	1980-1998	-2.16	-70,385	-25.52
アイルランド	1980-1998	-1.86	-27,856	-24.47
ベルギー	1980-1999	-2.42	-136,382	-22.10
ドイツ	1980-1999	-1.59	-174,967	-8.95
ハンガリー	1990-1999	+0.04	+8,300	+5.02
ポルトガル	1980-2000	-0.29	+50,381	+17.01
スロバキア	1994-2000	+0.82	+37,777	+29.63
ギリシャ	1980-1998	+3.58	+375,000	+166.67
スペイン	1980-2000	+2.22	+808,705	+250.73
ポーランド	2000	n.a.	n.a.	n.a.

* 組織率は、対有権者の比率を示す。
 典拠: *Ibid.*, p.12, Table 2.

ら九〇年代までの期間をとって、さらに第二次大戦以前に遡ることによって、党員組織の変容を比較分析している。

元来強力な党員基盤を持っていなかったアメリカとカナダを別にして、党員総数、対有権者に占める党員組織率のいずれにおいても、一九五〇年代以来党員組織が明らかに衰退してきたことをスキヤロウも指摘している。^(註)

この点で、スキヤロウも先のメアとビーゼンの認識を共有していると言えるし、そのことは、大衆党員組織衰退論に対して批判的であったかつての自説に、彼女自身が一定の修正を加えたことを意味しよう。しかし、彼女の議論はここで終わっていない。検証にさらにひねりを加え、党員組織衰退論に対する反論を再度試みている。論点は大きく分けて次の二点に集約される。

第一は、比較の起点をどこに設定するかという問題である。確かに一九五〇年代を起点に据える限り、党員組織の衰退という理解は妥当であるかのように思える。しかし分析の起点を第二次大戦以前にとった場合、非常に

限られた数の国しか大衆黨員型政党組織の確立に成功していないことが分かる。OECD加盟一八カ国の内、イタリア、日本、ベルギー、カナダ、アメリカの四カ国は戦間期において、大衆政党と呼べるような政党をそもそも有していない。彼女の分類によると、第二次大戦以前において、左右両翼共にそろって黨員組織政党が存在していたと言えるのは九カ国を数えるのみで、その内、強固な大衆黨員政党を擁していたのは、オーストラリア、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、イギリスの五カ国にすぎない。したがって、二〇世紀初頭以来の長い時間幅の中に政党の歴史的發展を位置づけてみた場合、左右両翼共に大衆黨員の獲得に成功したと言えるのは、一九五〇年代から六〇年代の間においてしかない。その意味において、大衆黨員型政党組織は五〇年代から六〇年代初めにかけての、むしろ逸脱現象として捉えるべきではないか、との見方をスキヤロウは提示している。²²⁾

第二は、黨員数に反映されない地方レベルでの党活動の実態である。周知のように、大半の黨員は党活動に積極的でない。多くの研究は、党支部の活動に定期的に参加しているのは、黨員の一〇%から四五%にすぎないと推定している。現実に党活動を担っているのが、地方レベルにおける党活動家である。言い換えると、党組織活動の問題は、黨員数という数量的な問題ではなく、地方レベルの党活動のありように大きくかかっている。

スキヤロウによれば、グラス・ルートズでの党組織の衰退を結論づけることは、以下の点において妥当でないという。第一に、北欧諸国に典型的に見られるように、一連の地方政府改革に伴って地方政治の党派化が進んだ。政党間競争の拡大に伴い、地方レベルにおける選挙キャンペーン活動は一層重要性を増している。第二に、地方政府の整理統合化とも関わって、拡大した地域への組織的対応として、伝統的な支持基盤以外にも党支部組織が増設されるなど、地域的な広がりが見られる。党支部数に関する長期的な比較データが入手可能八カ国についてみた場合、一九五九年から八九年の間に、単位自治体当りの党支部数が増加した政党は九割を越えるという。²³⁾

こうして、スキヤロウは、かつてデュヴェルジュが「左からの伝染」として定式化した大衆政党への不可避的發展という見方が、充分に検証されていない神話であるとすれば、それを基準に大衆政党の衰退を結論づけることも妥当でない、ある意味でそれも神話に等しいとしている。そして、党員数の減少は政党組織活動の衰退を必ずしも意味しない。選挙キャンペーン活動をはじめ、地方レベルにおける党活動の重要性は基本的に変わっていない。さらに、候補者選定等の重要な党内決定過程に一般党員が影響力を行使しうる方向での党内組織ルールの変更は、党内における党員の役割を再評価する動きの現れと見られる。これらの点を踏まえるならば、党員を基礎にした党組織化の衰退を結論づけることは妥当でないとスキヤロウは結んでいる。

上記のスキヤロウの見解は、大衆党員型政党組織を一九五〇年代から六〇年代初頭にかけての逸脱現象と捉えている点や、地方レベルにおける党活動の分析の必要性等、重要な論点を幾つか含んでいる。この点に関わって、イギリス政党組織活動の実態と変容を分析する上での論点として、ここではさしあたり以下の点を指摘しておきたい。

第一に、八〇年代以来の党員数の歴然たる減少は、党指導部が党員を有益な組織的リソースと見ていることに依然として変わりがないとすれば、党指導部の側に立った需要サイドの視点からでは十分に説明しえない。むしろ、有権者側からの党への加入を促す、ないし阻止する要因は何かといった供給サイドに分析の焦点を当てる必要がある。

第二に、スキヤロウは、一連の地方政治改革が地方政府の党派化を促し、地方レベルにおける選挙キャンペーン活動の重要性を高めているとした。しかし、こうした見方は、八〇年代以降のイギリスには妥当しない。サッチャー政権による一連の地方自治体改革によって、地方自治体はその機能を縮小され、地方議員をはじめ地方レベルにおける党組織の基盤が著しく衰退することになったからである。²⁸⁾

第三に、党員数という数量的な問題ではなく、地方レベルにおける党組織活動に分析の焦点を向ける必要性を説い

た点は、正鵠を射たものと言えよう。しかし、同時に留意すべきは、九〇年代末以降の労働・保守両党の組織改革によって、一般党員が党首や議員候補者の選出、さらに党内政策決定過程においてより大きな権限を持つようになったことである。その結果、議会指導部と一般党員との仲介者として機能してきた党活動家は、その影響力を実質的に失うに至った。党内決定過程への一般党員の参加拡大とそのことによる党中央と個人党員との直接的な関係の増大が、結果的に地方レベルにおける党活動家の役割をむしろ低下させているという側面にも注意を向ける必要がある。こうした点については、以下の具体的な分析の過程でより明らかにしていきたい。

二 イギリス党員組織の衰退

(1) 党員の減少

まず党組織基盤の実態を確認しておこう。表3は、各党の公式発表を基に、個人党員数の推移を示したものである。もっともこれらの数値は、党組織の実態を正確に示してはいない。例えば、労働党の場合、公式発表による個人党員数は、選挙区労働党が党中央に支払う加入費 (affiliation fees) を基礎に算出したものであること、しかも選挙区労働党が党に加盟する際の最低党員数が、六三年には八〇〇人から一〇〇〇人に改められたことにより、その数字には相対的な水増しがあると考えられるからである。その後、一九八〇年には加盟の際の最低党員数が二〇〇人に引き下げられた。さらに、従来では労働党の個人党員になるには原則として、選挙区労働党に所属することを義務づけられていたが、党員拡大キャンペーンの一環として、一九八九年一月以降、党中央本部でのコンピューターによる党員管理シ

表3 イギリスにおける個人党員数の推移

年	(人)		
	労働党	保守党	自由/自民
1964	830,116	2,150,000	278,690
1966	775,693	2,150,000	234,345
1970	680,191	2,150,000	234,345
1974	691,889	1,500,000	190,000
1979	666,091	1,350,000	145,000
1983	295,344	1,200,000	145,258
1987	288,829	1,000,000	137,500
1992	279,530	500,000	100,000
1997	405,000	400,000	100,000

典拠：P. Webb, *The Modern British Party System*, London, 2000, p. 193, Table 7.1.

システムの導入と相俟って、居住選挙区に拘わらず、全国どこからでも党に加入することが可能となった。すなわち、党本部は入党申請者にひとまず暫定党員資格を与え、八週間以内に関係地区の選挙区労働党から異議が申し立てられない限り、正規の党員資格を与えることができる²⁸⁾。その意味で、労働党については一九八〇年代以降、従来にくらべてより実態に即した党員数の把握が可能になったと言えるかもしれない。

とまれ、各党の公式発表に依拠しても、党員数が急速に減少してきたことはデータから明瞭に読みとれる。一九六四年には二一五万人を数えた保守党の党員数は、まさに激減と呼ぶにふさわしいほど九七年には四〇万人までに落ち込んでいる。後述するように、ヘイグ党首の下で党員獲得に乗り出す²⁹⁾が、二〇〇一年三月現在でも三〇万人と減少傾向に依然として歯止めはかかっている²⁸⁾。労働党の個人党員数も、一九六四年の八三万人から九二年には二八万人に減少した。その後、ブレア党首による一連の組織改革の効果もあって九七年には四〇万人までに増大するが、しかし九八年以降再び下降し始め、二〇〇一年現在で三八万人前後を推移するにとどまっている²⁹⁾。さらに、第三政党である自由民主党ないし自由党も一九六四年から九七年までの間に、二八万人から一〇万人に減少している。

有権者の中に占める党員の割合を見ても、一九六四年と一九九七年を比較した場合、九・四%から二%弱に減少している³⁰⁾。メアとピーゼンの算出によると、ヨー

表4 イギリス政党の年齢構成

年齢	有権者					緑の党 (%)
	有権者	保守党	労働党	自民党	緑の党	
0-25	10	1	5	4	12	
26-35	20	4	17	8	29	
36-45	20	11	26	16	28	
46-55	16	17	17	21	14	
56-65	15	24	16	19	9	
66+	19	43	19	33	9	

典拠：J. Fisher, *British Political Parties*, London, 1996, p. 143, Table 7.2.

ロップ主要一九カ国について見た場合、有権者の中に占める党員比率の各国平均は、九〇年代末で四・九九%である。八九年に東欧で初の自由選挙が行われたポーランドの一・一五%を別にすれば、元来党員数の少なかったフランスの一・五七%に次いで、イギリスは一・九二%と各国比較の点から見ても党員比率が極めて低い。²⁹⁾

しかも、問題は党員数の減少という数量的な問題だけにとどまらない。表4は、一九九〇年代初頭に行われた主要政党の党員調査に基づき、党員の年齢構成を示したものである。見られる通り、緑の党を除き、主要三政党はおしなべて三五歳以下の若年層の党員確保に成功していない。就中、保守党の場合、五五歳以上の占める割合が六七%、中でも六六歳以上が四三%と党員の高齢化が著しい。

では何故、イギリス主要政党はこれほどまでに党員を大幅に失ったのであろうか。先にスキヤロウが党員獲得のメリットとデメリットを論じる際に区分したように、大きく需要サイドと供給サイドに分けて検討することができよう。まず、需要サイドについては、正統性、党財政、さらに選挙戦略上のメリットといった理由から、党指導部が党員を依然として有益な組織のリソースと見なしていることに変わりはない。従って、党員減少は供給サイドの要因によるところが大きいと考えてよい。

この点に関して示唆的な分析枠組みと知見を提供しているのが、セイドやホワイトリー等による労働・保守両党の党員研究である。彼らは、党への加入や党活動への参加は、多様な誘因への対応として説明できるとしても、その際、この問題に関して有益な枠組を提示したオルソンの集合行為論は、次の二点において適切でないと批判している。第

一にオルソンは選択的誘因を個人主義的に捉えているのに対して、集合的に捉える必要があるとする。すなわち、個人は自己利益という狭い動機からだけでなく、自己が属する社会集団に一定の便益をもたらすという観点から集合行為への参加を動機づけられることもある。こうした「集合的誘因」(collective incentives)としては、例えば、新しい政策の採用といったポジティブなものに加え、現行政府政策の廃止・撤回といったネガティブなものも含まれるという。第二に、個人の集合行為への参加は、費用便益計算とは別に、理想主義的目標(例えば、公正な社会の実現や国益の促進)の追求に見られる「利他主義」(altruism)、党の原則への傾倒や忠誠心といった党への感情的コミットメントからなる「表出的愛着」(expressive attachments)、さらに社会的尊敬や評価といった「社会的規範」(social norms)によって動機づけられる場合もある。こうして、この二点を加味修正した形でホワイトリーらが提示しているのが、政治参加の「一般誘因モデル」(general incentives model)である⁽³⁶⁾。

このモデルに則して言えば、党員の減少については、大きく次の二つの要因が指摘できよう。

第一は、党が提供する選択的誘因の価値が低下してきていることである。かつて保守党の地方組織は、ミドルクラスの若者にとって一種の社交クラブとして機能していた。しかし、社会の富裕化と若者文化の繁栄によって、若年層は保守党の党活動への参加に魅力を感じなくなっている。また、労働党も個人向け融資利率の割引措置や保険、法律上の助言等、個人党員に対して様々な選択的誘因を提供してきた。しかし、党がこうした選択的誘因の提供者としてその重要性を失ってきていることは否定しがたい⁽³⁷⁾。

第二に、セイドとホワイトリー等の調査によると、労働党では「利他主義」が、また保守党では「表出的愛着」が入党の第一要因になっていた。しかし、これらの要因は、両党への一体感、特にその強度の低下に伴って、失われつつある。そして、有権者の党派的脱編成 (partisan dealignment) は、社会的流動性の増大や公共部門 vs. 民間部門や

表5 イギリス政党における党員の党活動

	保守党	労働党	(%) 自民党
選挙ポスターの掲示	19	65	64
選挙パンフの配布	22	57	63
党への献金	30	33	38
党集会への出席	17	42	31
戸別訪問	10	36	23
地方選挙・総選挙への立候補	3	9	16

典拠：Ibid., p 155, Table 7.14.

南北への地域的分極に代表される新たな社会的亀裂の台頭、階級的脱編成といった社会構造的変容によるものであると同時に、八〇年代以降の短期的な要因としての政策失敗によるところも大きい。経済運営の失敗をはじめ政党の政策実行能力に対する評価の低下は、世論調査のデータからも確認できる。例えば、失業問題やインフレを政党は解決

できないと答えた人が一九九〇年代の初頭で四割近くにも上る。さらに、五四%の人がいずれの政党が政権を担っても事態はさほど変わらないと答えている。こうした政党の政策失敗、特に経済運営能力の低下が、有権者の政党離れを加速し、党に加入する心理的要因を弱めていることは見やすい。³³⁾

(2) 地方・選挙区レベルでの党活動の減退

党員数の顕著な減少傾向と関連して、地方・選挙区レベルでの党活動も減退傾向にある。表5は、セイドやホワイトリーらが主要三政党の党員に対して行ったパネル調査の結果を基に、多様な党活動に対する党員の関与度を集約したものである。なおパネル調査は、労働党については一九八九年、保守党は一九九二年、また自由党は一九九三年に行われた。³³⁾

見られる通り、選挙中のポスターの掲示やパンフレットの配布を除けば、主要三政党の党員の党活動は概して活発ではない。党集会に出席した党員は、全体で三分の一にも満たない。特に目立つのが、保守党員の党活動の低さである。選挙中のポスターの掲示、

表6 イギリス政党における党員の党活動の変化 1990-94

	(%)							
	より積極的		同じ		あまり積極的でない		活動の変化	
	労働	保守	労働	保守	労働	保守	労働	保守
選挙ポスターの掲示	13	21	74	64	13	15	0	+6
選挙パンフの配布	13	15	66	71	20	14	-7	+1
党が支持する請願書への署名	11	28	58	52	32	19	-21	+9
党への献金	31	24	51	54	19	22	+12	+2
党集会への出席	13	16	61	65	26	19	-13	-3
戸別訪問	14	8	62	80	24	12	-10	-4
地方選挙・総選挙への立候補	7	2	87	95	7	3	0	+1
党役員への立候補	11	5	76	88	14	7	-3	-2

典拠：P. Whitley and P. Seyd, 'The Dynamics of Party Activism in Britain: A Spiral of Demobilization?', *British Journal of Political Science* Vol. 28, No. 1, 1998, p117, Table 1より作成。

パンフレットの配布、党集会への出席、戸別訪問、地方選挙・総選挙での立候補と、いずれの項目においても他党と比べて保守党の場合、党活動に積極的な党員は少ない。もっとも、党活動家を少なくとも党問題に何らかの時間を割いた者と定義すると、保守党では一六万五千人であるの対して、労働党では一四万人とあまり差は見られない。³⁴⁾

次に党活動の変化を見てみよう。表6は、労働党については一九八九年末から九二年にかけて、保守党については九二年から九四年までの間において、「より積極的に活動した」、「同じ」、「あまり積極的にしなかった」の三つのタイプに分けて変化の程度を示したものである。一九八九年末から九四年までの間に、両党において党活動が相当低下したことが分かる。しかも低下の程度は、保守党よりも労働党の方が大きい。例えば、党本部が支持した請願書への署名については、労働党の場合、あまり活動しなかったと答えた党員が三二%であるの対して、より積極的に活動したと答えた党員は一一%にすぎない。党集会への出席、戸別訪問に関しても、より積極的に活動した党員よりも、活動の低下を述べた党員の方が一〇ポイント以上も多い。

こうした党活動の減退をもたらした理由に関しては、先に党員の減少理由について指摘した供給サイドの要因が同じように妥当しよう。サイドとホワイトリナー等の「一般誘因モデル」と関連づけ、以下の三点を指摘しておきたい。

第一に、党活動参加の第一の要因である「選択的結果誘因」は、サッチャー政権の地方自治体改革によって著しく損なわれた。サッチャー政権による地方自治体改革の特徴は、中央集権化と分権化の併行とそのことによる地方自治体機能の縮小化にあった。すなわち、サッチャー政権は政策・支出決定権、課税権をはじめとして、地方自治体の権限・機能を中央政府に集中させる一方、公共サービスの民営化・民間委託に見られるように、地方自治体を迂回して民間企業や個人への下方分権化を推し進めた。その結果、中央政府と市民との間に位置する媒介機関としての地方自治体は、その自律性を大幅に喪失しないし解体されるに至った。一連の改革による地方自治体の権限の縮小、自律性の喪失は、地方活動家に対して政治的キャリアの向上といった「選択的結果誘因」を著しく低下させた。事実、そのことは、八〇年代における地方自治体改革の影響によって、保守党の地方議員が大幅に減少したことにも現れている。³⁸⁾

第二は、政策目標への支持を内容とする「集会的誘因」に関わる。セイドとホワイトリー等のパネル調査によると、保守党議員のレベルでは、サッチャリズムのイデオロギーの中枢をなす個人主義（民営化、健全財政、労組規制、福祉国家批判等）と伝統主義（国家主権、死刑の導入、墮胎・離婚の規制強化等）に加え、革新主義（福祉国家の維持拡大、市場の規制等）への支持も根強く残っていた。それ故、サッチャー政権期における保守党のイデオロギー的右傾化は、「一つの国民」保守主義を支持する革新的保守党員を離反させ、結果的に党活動の低下を招くことになった。³⁹⁾

第三に、特にパネル調査が行われた九〇年代初頭において、保守党に比べて労働党の方が党活動が急速に低下している理由として、セイドとホワイトリー等は労働党の選挙敗北が、大きく作用していると指摘している。選挙勝利が集会的便益獲得の可能性を保証し、党の政策目標に対する活動家の支持を高めるとすれば、逆に選挙敗北は集会的便益獲得の可能性の低下と相俟って、活動家の間で党の政策目標の正統性への疑念を強く呼び起こすと考えられる。事実、先のパネル調査において両党の間で際違った相違が見られるのが、党が支持する請願書への署名である。保守党

の場合、署名をより積極的に行ったと答えた者が、あまり積極的になかったと答えた者よりも九ポイントも多い。他方、労働党では、七九年以来連続して四度目という選挙敗北のあたりを受けて、積極的に行ったと答えた者よりも、あまり積極的にしなかったと答えた者の方が二ポイントも多い。その他にも、戸別訪問や選挙中のパンフレットの配布といった選挙に関連した項目において、労働党の党活動の低下が著しい。その意味で、労働党の選挙敗北が党活動への参加誘因を失わせたことは疑いえない。こうした点を捉え、ホワイトリーらは、選挙敗北が地方レベルにおける党活動やキャンペーンの衰退を招き、それがさらなる選挙敗北をもたらすという、「動員低下の悪循環」(spiral of demobilization)をモデルとして定式化している。⁶⁷⁾

三 党組織改革と党内権力配置の変容

(1) 労働党の近代化戦略

一九八七年総選挙敗北後、労働党においては党政策の転換と同時並行的に、「近代化」(modernization)の名の下に党組織の改革がなされた。これ一連の改革は、党内決定作成過程への一般党員の参加拡大を謳い、またそうした内容を現実には含んでいないもの、党組織の末端レベルにおける党員組織の再生拡充それ自体を直接の目的としていたとは言えない。改革の主眼はむしろ、党政策の転換をスムーズに進めるため、いかにして選挙区レベルの活動家の影響力を回避し、党指導部の自律性を高めるかにあったと解してよい。その際問題となったのが、年次党大会で圧倒的な表決力を持つ労働組合と党との関係、そして党の議会内組織と議会外組織との影響力関係であった。

まず前者の点について言えば、従来、圧倒的多数の団体加入党員を擁する労働組合は、党大会の投票のおよそ九〇%を支配し、しかも加盟労働毎に一括して投票するというブロック投票制によってその効果を最大化し得ていた。そこで、労働による党大会支配を緩和すべく、九三年の年次党大会において、党大会の表決に選挙人団方式を導入し、その内訳については労働組合七〇%、選挙区労働党三〇%の比率を基本とすることが決定された。しかも、選挙区労働党及び労働組合の両セクション内における投票は、個々の代議員単位で行われるべきであるとされ、ブロック投票制が廃止された。さらに個人党員の増加に合わせることで選挙区労働党の占める投票比率を上昇させることが合意されていたため、九五年の年次党大会において、労働組合の投票比率は五〇%にまでに引き下げられた。⁽³⁸⁾

他方、後者の点については、党規約上、党大会が党の最高決定機関であるとは言え、議会内組織と議会外組織、特に議会労働党と全国執行委員会 (National Executive Committee) の権限をめぐる関係は曖昧であり、そのことが常に党内紛争の潜在的原因となった。八〇年代中葉以降の組織改革とその含意を理解するためにも、七〇年代以降の党内権力配置と八〇年代初頭の組織改革を確認しておく必要があるろう。

旧稿で明らかにしたように、一九七〇年代から八〇年代初頭にかけては、全国執行委員会が党内政策形成の実質的主導権を握っていた。七〇年総選挙で敗北した労働党は、政権復帰を目指して政策プログラムの検討作業に入るが、その作業は全国執行委員会の下に置かれた国内政策委員会 (Home Policy Committee) やその中に設置された政策小委員会 (policy sub-committee) を中心に進められた。そうした検討作業の結果が、社会主義的目標を掲げ、民間企業に対する直接的統制の強化を打ち出した一九七三年党綱領『イギリスのための労働党のプログラム』(Labour's Programme for Britain) に集約されていく。また、一九七〇年代末以降、個人党員の大幅な減少に伴い、選挙区労働党は少数の活動家、しかも社会主義的な指向性を強く持つ左派活動家によって支配されるようになる。その結果、

全国執行委員会の選挙区労働党部門は、その圧倒的メンバーが左派で占められた。こうして、労働組合部門や婦人部門における左派の進出と相俟って、全国執行委員会は左派の影響下に置かれた。

だが、一九七四―七九年の労働党政権は、一九七三年党綱領を実質的に換骨奪胎し、社会主義路線を一層鮮明にした党大会決定から離反していく。そこから、左派は党の組織構造と政策形成過程そのものの改革が必要であるとの認識を強め、七九年総選挙における労働党の敗北とそのことによる議会指導部の威信低下を契機に、党規約の改正に動き出す。左派が提起した改正要求の内、全国執行委員会による選挙綱領作成の最終決定は、一九八〇年党大会で否決されたものの、次の二点は可決された。第一に現職下院議員の強制的再選考が導入され、候補者再選・決定の権限は、選挙区労働党の最高機関である総務委員会 (General Committee) に与えられた。その意図は、公認の取り消しという制裁ないしその威嚇によって、議員に対する選挙区労働党の統制を強化し、併せて現職議員が党大会での決定に責任を持つようにさせることにあった。第二に、党首の選出権を議会労働党から選挙区労働党や労組にも拡大すべく、党首選出に選挙人団方式が導入され、一九八一年一月の臨時党大会において、選挙人団の構成比率は議会労働党三〇%、選挙区労働党三〇%、労組四〇%とされた。

以上の組織改革は、党大会主権の確立を求め、議会労働党に対する議会外組織の影響力拡大を意図したものであった。しかし、労働党内において、選挙区活動家と労組の提携が強化されるに伴い、有権者全体の中では党は孤立化を深めていく。その現れが、一九八三年総選挙における労働党の大敗である。経済への介入強化等、左派が主張する「対案経済戦略」(Alternative Economic Strategy) を盛り込んだ選挙公約を掲げた労働党は、得票率二七・六%という戦後以来最低を記録する惨敗を喫した。⁸⁹⁾

こうして八三年総選挙以後、労働党は左傾化した党政策の見直しとそれを可能にする党組織構造の改革に乗り出す。

まず、下院議員候補者の選定方法については、一九八七年の規約改正によって労組と個人黨員からなる選挙人団方式が一時的に採用されたが、九〇年党大会でその廃止が決定された後、九三年党大会において、個人黨員だけが候補者選定投票権を持つ一人一票制 (one member one vote) が導入された。但し、加盟労組を通じて団体加入黨員となっている組合員は、正規の年間党費一五ポンドを支払う代わりに三ポンドの党費をさらに追加するだけで、個人黨員と同等の投票権が与えられることになった。また、党首・副党首の選出方法について、九三年党大会は選挙人団方式を踏襲しつつも、議会労働党、選挙区労働党、労組の投票比率を、すべて三分の一に改正すると共に、投票は個人を基に一人一票制によるものとし、全国単位で集計されることになった。

さらに注目されるのが、党内政策決定過程そのものの改革である。八三年総選挙後、党首に選出されたキノックは、若干名の労組代表と政策アドバイザーに加え、全国執行委員会と影の内閣から同数のメンバーで構成される「全国執行委員会」影の内閣合同政策委員会 [National Executive Committee-Shadow Cabinet Joint Policy Committee] を設置した。その結果、七〇年代以来政策プログラムの策定作業を担ってきた全国執行委員会内の下位委員会と作業グループのネットワークは、その機能を実質的に縮小され、上記の合同政策委員会に取って代わられた。また、この委員会の設置により、労働党史上はじめて影の内閣閣僚は党の政策形成過程において制度化された役割を与えられることになった。さらに一九八七年、党政策の抜本的見直しを担う七つの「政策見直し班」 (Policy Review Group) が設置されたが、これも先の合同政策委員会と同様、全国執行委員会の代表と影の内閣閣僚とが同数になるように構成された。表面上は議会外党組織と議会内党組織の共同提案という形態をとりつつも、キノックの真の意図は、議会内党組織に対抗する重要な権力源でありかつ政策源でもある全国執行委員会を無力化し、議会指導部の決定を単に承認するだけの機関に変えてしまうこと¹⁰⁾にあった。また、党大会が公然たる党内抗争の場となることを避けるために、党

大会に提出される前の段階での政策論議の場として、党の全ての組織部門の代表から構成される「全国政策フォーラム」(National Policy Forum)の創設が一九九〇年の党大会で可決された。

キノック党首以来のこれら一連の改革実績を踏まえて、一九九七年一月、ブレア党首下の党指導部は『権力のパートナーシップ』(Partnership in Power)と題する抜本的改革案を提起した。九七年一〇月の党大会でこの改革案が可決されたことにより、労働党の新たな政策決定過程が制度化されるに至った。

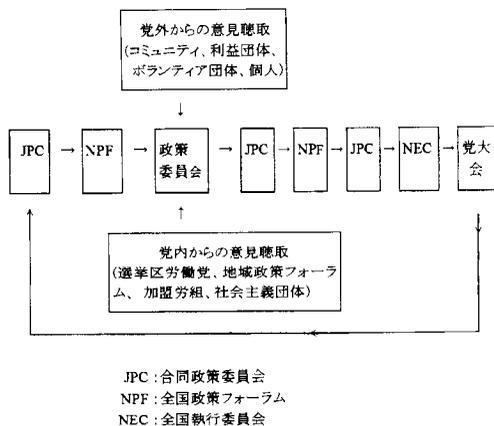
政策形成の基本的な流れは、図一に示した通りであるが、主要な政策形成組織の構成をまず記しておこう。合同政策委員会(Joint Policy Committee)は党首を委員長とし、閣僚と全国執行委員会からそれぞれ八名、そして全国政策フォーラムから選出された三名の代表によって構成される。全国政策フォーラム(National Policy Forum)は、党の全ての部門を代表する一七五名のメンバーからなる。その内訳は次の通りである。すなわち、選挙区労働党五四名、地域政党一八名、労働組合三〇名、下院議員団九名、欧州議員団六名、閣僚八名、地方政府九名、社会主義団体他九名、全国執行委員会の全成員三二名。また、全国政策フォーラムの地方レベルの組織として、地方政策フォーラム(Local Policy Forum)が新たに導入され、一九九八年夏の段階で四五設置されている。さらに政策委員会(Policy Commission)は、閣僚、全国執行委員会、全国政策フォーラムのそれぞれから三名の代表によって構成される。主要政策領域をカバーするため、八つの政策委員会が設置されている。⁹⁴⁾

政策形成は二年間のローリング・プラン(rolling programme)として展開される。一年目においては、まず合同政策委員会が政策議題を設定し、それを基に全国政策フォーラムや政策委員会が詳細に審議し、政策委員会が政策文書を起草する。この間、政策文書は党内外の広範に及ぶ組織・団体の審議に付され、一般党員は地方政策フォーラムや選挙区労働党等を通じて政策委員会に具申できる。再び合同委員会と全国政策フォーラムでの検討を経た後、政策

化の進んだ政党と評されていた。しかし、先にも見たように、一九六〇年代には二一五万人を数えた党員数は九十七年

(2) 保守党の再生戦略

導部の支配が実質強化されることになったことも見落としてはならない。この点については後に改めて検討を加えた



典拠：P. Webb, *op.cit.*, 2000, p204, Figure7.1.

図1 イギリス労働党の新政策形成過程

文書の草案は全国執行委員会、そして党大会の討議にかけられる。二年目の審議はより形式的な色彩が強く、一連の過程を経て修正・再起草された最終的な政策文書が、全国政策フォーラムでの合意を得た後、党大会の表決にかけられる。⁽⁴⁾

見られる通り、『権力のパートナーシップ』に盛り込まれた改革の際だった特徴の一つは、従来に比べ党内政策決定過程への一般党員の参加を大きく拡大した点にある。一般党員は地方政策フォーラムを通じて、党の政策形成に直接発言できる機会を得た。九七年以降の個人党員の増加は、労働党の政権復帰に加え、こうした組織改革の効果によるものと解してよいであろう。しかし、一般党員の参加拡大と同時に、この改革によって党の政策決定過程に対する議会指

には四〇万人にまでに激減し、しかも党員の高齢化が進むなど、九〇年代に入ってグラスルーツ・レベルでの党組織の衰退が著しい。九七年総選挙での大敗を受けて、新党首に選出されたヘイグを中心とする党指導部は、こうした事態への対応として『新たな未来』(Fresh Future)と題する党組織改革案を打ち出した。九八年三月の臨時党大会においてこの改革案は圧倒的多数で可決され、その序文でヘイグ党首が述べているように、「ベンジャミン・ディズレリー以来の党機関の最もラディカルな改革」が進められることになった。

改革は、ヘイグ党首が九七年七月の党首就任直後の演説の中で明らかにした六つの原則、すなわち統一、民主政、参加、分権化、統合、開放性を基礎に置き、より多くの一般党員の参加に基づく「大衆ボランティア政党」(mass volunteer party)の形成を目指している。⁽⁴³⁾改革の内容は多岐にわたるが、本稿との関連上次の四点が注目されよう。

第一に、保守党は元来、議会外組織(選挙区協会及びその連合体たる保守党全国同盟)、党本部(保守党中央事務局)、議会議会のそれぞれが相互独立的に存在する分権的な組織構造をとってきた。しかし、これら三つの組織体が保守党史上初めて一つに統合されると共に、党全体を統括する機関として評議会(Board)が設置された。評議会は党の最高意思決定機関として、党組織問題をはじめ党全体の運営に当たる。そのメンバーは党を構成する各組織の長や代表からなるが、一般党員によって選出される組織の長や代表がメンバーの多数派を占める構成になっている。⁽⁴⁴⁾

第二に、これまで下院議員のみが投票権を持っていた党首選挙に全党員参加による一人一票制が導入された。すなわち、議員による投票は党首候補者を二人にまで絞り込むだけで、一般党員の郵便投票によって決選投票が行われることになった。しかも全党員参加による一人一票制は、単に党首選挙にとどまらず、下院議員候補者の最終選考から欧州議会議員候補者、ウェールズ議会議員候補者、さらにロンドン市長候補者の選出、そして次期選挙公約の採択に際しても導入されるとしている。⁽⁴⁵⁾

第三は、党内政策形成過程への一般党員の参加拡大である。従来、一連のパンフレットの発行・配布を通じて一般党員に対する政治教育活動を担ってきた保守党政治センター(Conservative Political Centre)が保守党政策フォーラム(Conservative Policy Forum)に改組された。保守党政策フォーラムは、一般党員による政策論議の場として、地方組織と共同して従来からあった選挙区討議集会(Constituency Discussion Group)の活発化を図ると共に、地域レベルでの政策論議の場として地域政策大会(Regional Policy Congress)を新たに創設する。これらの討議集会で出された党政策をめぐる一般党員の意見は、保守党政策フォーラムによって集約され、年次党大会に提出されることになっている。⁽⁴⁶⁾

第四に、保守党再生の鍵は選挙区協会(Constituency Association)にあるとの認識から、選挙区協会の再編強化及び新たな地域区分に基づく整理統合が進められた。従来、選挙区協会の組織活動は、中央事務局が採用を奨励している準則(model rules)に沿って行われてきた。しかし今回の改革によって初めて、選挙区協会に関する組織活動ルールが党規約の中に盛り込まれることになった。各選挙区協会は満たすべき最低基準の党活動を課せられ、党員数や収支決算をはじめ党活動に関する年次報告書を評議会に提出しなければならぬ。そしてこれらの活動を担う最低限の役員組織として、一般党員によって選出される議長及び二名の副議長からなるコア・チームの設置が各選挙区協会に義務づけられた。選挙区協会は連合して地域組織(Area Organization)を構成しているが、行政区域を基礎に置いた従来の地域区分はあまりに大きすぎて、選挙区協会相互の活動を調整するには効果的でないとして、地方議会を基盤として新たに四二の地域に区分し直された。各地域毎に地域評議会(Area Council)と地域管理執行部(Area Management Executive)が設置され、地域管理執行部は選挙区協会と評議会との調整機能を担う。⁽⁴⁷⁾

一人一票制の導入や保守党政策フォーラムと労働党の全国政策フォーラム等、組織改革の方向性において保守・労

働両党の改革案には共通する部分が少なくない。『新たな未来』に盛り込まれた一連の改革は、労働党が野党期に推進した党組織の近代化の手法を保守党も大幅に取り入れたものであることは見やすい。一八年間に及ぶ保守党長期政権の下で党組織や運営の面で労働党に大幅に後れをとった保守党が、九七年総選挙における大敗を契機に、党改革に向けて労働党の後を追い始めているというのが実態に近い。ただその場合、党首をはじめ、広範囲に及ぶ公職候補者の選出権が一般黨員に付与されていること、さらに選挙区協会の整理統合・党本部とのネットワークの強化といった点で、保守党が労働党以上にグラスルーツ・レベルの党組織の建て直しに取り組んでいることは留意されてよいであろう。

(3) 一般黨員への権限付与と集権化——人民投票的政党化

労働党の「近代化」戦略も保守党の組織再生戦略も、いずれも個人黨員の増大を図るために、一人一票制による党首選出をはじめ、党内意思決定過程への一般黨員の参加拡大を組織改革の基軸に据えている。しかしながら、こうした一般黨員への権限付与にも拘わらず、否むしろそれ故にこそ、両党による一連の組織改革が党指導部への党内権力の集権化という側面を同時に併せ持っていることを見落としてはならない。

例えば、先に述べた保守党の組織改革案『新たな未来』は、文書の端々に参加や民主化といったレトリックを散りばめている。しかしながら、ウェブが鋭く指摘しているように、党指導部の権限を実質的に強化する改革措置を含んでいることに留意しなければならない。⁴⁸

第一に、地方組織の改革に伴って、選挙区組織の自律性が失われた。先にも述べたように、選挙区協会は党規約に

盛り込まれた新たな規定に従い、年次活動報告を党の統括機関たる評議会に提出することを義務づけられた。逆に党中央から言えば、評議会は、党員数や資金調達、選挙キャンペーン等、選挙区協会の活動について最低基準を指定する権限を持つ。そして、そうした基準を満たし得なかった選挙区協会は、「要支援協会」(Supported Association)と見なされ、組織活動状況を改善すべく地域管理執行部が任命した代理人の監督下に置かれる。つまり、党中央はこの改革によって、これまで全く予期しなかった地方組織の情報を収集しかつその運営に介入しようという権利を手にすることになったのである。⁽¹⁸⁾

第二に、選挙区協会は年次党大会と春の臨時党大会(Spring Assembly)、やうに主として組織問題を扱う全国保守党大会(National Conservative Convention)に代表者を送り、保守党政策フォーラムを通じて大会審議にむけて動議を提出しよう。しかし、議題設定権を握っているのが、党大会を組織し運営に当たる大会委員会(Committee on Conference)であり、その成員は評議会によって選出される。その意味において、政策決定を統制しようするフォーマルな権限は依然として一般党員に与えられていないし、党大会での審議と決定が党指導部を拘束するというよりも、それへの諮問的な性格が強いことに変わりはない。言い換えると、党内民主化は党内政策形成過程の決定的に重要な領域まで現実には拡大されていない。⁽¹⁹⁾

第三に、保守党党首のリーダーシップは一層強化されることになった。まず第一に党首選出規定の変更により、現職の党首を退陣させることが従来に比べはるかに難しくなった。従来の規定では、第一回投票において有効投票数の過半数を獲得すると同時に、第二位候補者と一五%以上の票差を得ていることが当選の要件であった。しかし今回の改革により、現職党首に対する不信任投票制度が導入された。まず、不信任の発議には、下院議員の一五%の支持を得ることが要件とされ、不信任投票において現職党首が下院議員の単純過半数の支持を得て信任された場合、一年以

内に再度党首選を行うことができない。第二に、これまでの党首が単に議会党のリーダーにすぎなかったのに対して、党機構の統合化に伴い、現在の党首は党全体のリーダーとなった。そのことは、党首が党の全組織部門を統括する權威を手にするようになったことを意味する。しかも議員のみならず、一般黨員の支持を得ることにより、党首の権力基盤は従来以上に拡大強化されることになった。

八〇年代中葉以降の労働党による一連の組織改革も、党首選出や議員候補者の選定等において個人黨員への権限付与を盛り込んでいた。しかし、「分権化」の名の下に推進されたこれらの改革が、党内決定作成過程における党指導部の自律性の増大という目的を同時に併せ持っていたことは留意されてよい。

先にも検討したように、一人一票制の導入は、七〇年代から八〇年代初頭にかけての選挙区レベルにおける左派活動家の台頭と左派の優位を生み出す党内組織改革への対抗改革という性格を強く持っていた。党指導部がこうした措置を導入するに際して、その基底にあったのが、先にも述べたメイの「曲線的不均衡の法則」である。メイの法則が、イギリスの政党にそのまま妥当するかどうか、確かに異論がないわけではない。ともあれ、キノック以来の労働党指導部はこうした前提に立って、選挙区活動家の影響力を排除するために、より穏健な一般黨員に権限を付与し、その支持を基盤に党指導部が意図した方向への政策転換を効果的に推し進めようとしたのであった。事実、ブレア党首が党規約第四条・公有化条項の廃棄に成功したのも、一人一票制の導入に因るところが大きい。そのことは一九九五年四月末の臨時党大会で、表決権の三〇%をもつ選挙区労働党部門で、個人黨員による規約改正への支持が八五%にも上ったことに端的に示されている。

一般黨員への権限付与、つまり分権化が実質的には党指導部のリーダーシップを強化させることになるという構図は、『権力のパートナーシップ』と題する組織改革案に基づく党内政策決定過程の抜本的改革によっても基本的に変わっ

ていない。確かに個人党員は全国政策フォーラムや地域政策フォーラムを通じて、政策決定過程に直接関与することが可能になった。しかし、セイドが指摘しているように、政策決定過程に対する党指導部の支配が強化されることになったことも否定できない。第一に、政策形成のイニシアティブを握っているのが、合同政策委員会、特にその中心のメンバーたる閣僚である。政策の草案は合同政策委員会において閣僚によって起草され、全国政策フォーラムに提出される。閣僚とその他のメンバーとの間では政策の情報能力に歴然たる格差が存在する以上、そこでの政策論議も閣僚の影響を大きく受けやすい。第二に、全国政策フォーラムでは、党中央の上級職員が討議の「まとめ役」として関与する。そのため、報告書や政策文書の草案作成に際して、上級職員がその内容を方向付けることが可能になっている。第三に、全国政策フォーラムの会合は非公開で行われるため、党指導部に対する反対運動を組織化し動員することが難しい。⁽³¹⁾

一連の改革によって、一般党員が政策形成過程に発言できる機会が増大したとは言え、政策内容と審議の手続きが議会指導部によって設定されていることに依然として変わりがない。先に「党内民主化のパラドックス」として指摘したように、一般党員への権限付与は、イデオロギー的に急進的で党指導部にとって厄介な活動家層をバイパスすることによって、かえって党指導部の自律性を高める方向に作用する。その意味で、党内民主化の促進と実態面での強力なエリート支配とは矛盾しない。むしろ一般党員の政策形成への参加は、党指導部によって実質的に確定された事項に対する正統化の機能を果たしているにすぎないと言えるかもしれない。これらの点を踏まえると、九〇年代以降の組織改革に伴い、労働・保守両党は、党指導部が一般党員に直接訴え、それに対して一般党員が直接投票を通じて支持を与えるという、人民投票的政党 (plebiscitarian party) への性格を強めつつあると解してよいであろう。⁽³²⁾

結びに代えて

では、労働・保守両党による一連の党組織構造改革は、政党政治にどのような影響を与えているのであろうか。また、これらの改革はイギリス政治体制全体にとってどのような意味を持つのであろうか。こうした点を考えることで本稿の結びに代えたい。

かつて、マッケンジーは、保守・労働両党の党内権力配置の構造が、制度上の違いがあるにも拘わらず、議会外政党も含めた党組織に対する議会指導部の支配という点で、共通の特徴を有していることを明らかにした⁸³。しかし、七〇年代から八〇年代前半にかけて、労働党では党内政策決定の重心が全国執行委員会を中心とする議会外組織に移行し、議会指導部による党大会支配が揺らいだこと、また保守党では下院議決における交差投票の増加に示される党規律の弛緩等によって、マッケンジー・テーゼに対する批判が実態的にも規範的にも提起された。しかし、先に明らかにした八〇年代中葉以降の一連の改革に伴う議会指導部への集権化傾向は、マッケンジー・テーゼの有効性を改めて高めているようにも思われる。しかも、人民投票的政党への動きとして特徴づけたように、議会指導部の主導権が一般党员による広範な支持にその基盤を置いていることは留意されてよいであろう。

保守・労働両党の党内権力構造の同質性というマッケンジーの主張は、一九五〇年代から六〇年代にかけての両党組織についての実態分析から得た観察結果であると同時に、イギリスの議会制民主政治に対する彼自身の肯定的価値観にも基礎を置いていた。すなわち、議会党は選挙民に対してのみ責任を負い、議会外の組織には責任を負わないというイギリス議会制度の慣行が、議会指導部による政策決定権の実質的な掌握を正統化する理論的根拠を与えているとされた。言い換えると、マッケンジーはミヘルスの議論に依拠して両党における議会指導部の支配という実態を浮

き彫りにすると同時に、それこそがイギリスの議会民主政治を安定的に維持機能させる要件であると捉えていたのであった。

このように政党内の権力構造をイギリス政治体制との関わりにおいて見た場合、ブレア政権が推し進めようとしている政治制度改革はこの点で興味深い論点を提示していると言える。旧稿でも明らかにしたように、比例代表制の導入、地方分権の推進等、ブレア政権による一連の政治制度改革は、議会での多数派形成とそのことによる強力な中央集権的国家を軸にしてきた「ウェストミンスター・モデル」からの離脱の方向を示唆している。⁵³⁾とすれば、イギリス政治体制全体の分権化・権力の分散化と政党内部での集権化は、方向性として整合的でないように思える。事実、マクワンドは、この点を「ブレア・パラドックス」(Blair paradox)と捉えて、両者の孕む矛盾への注意を促している。⁵⁴⁾

しかし、メアはこうした理解を批判し、一見矛盾したように見える両者が、次のような一貫した戦略の一部として整合的に捉えることが可能であるという。保守・労働両党による党内組織構造の改革が、党大会や党活動家をバイパスし、議会指導部と一般党员との直接的な関係の形成という指向性を持っていることは、これまでの検討で明らかにしてきた。メアによると、党内対立を排除し、議会指導部への敬讓(Deference)を確保しようとしている点で、ブレア党首下の新労働党は政党の強化ではなく、周縁化を企図している。ブレア政権による政治制度改革についても、レファレンダムの積極的な利用は市民と政府との直接的な関係の構築を企図したものであるし、比例代表制の導入や地方分権化も、単一政党による権力の排他的独占からの脱却を志向するものである。新労働党の掲げる「第三の道」自体が旧来の左―右対立を越えたプログラムとして提示されているように、政府の政策は党派的目的からではなく、よき統治(good governance)という基準から評価される。こうして、党内の改革も、政治制度の改革も、統治過程から政党政治を排除しようとする点で共通しており、その意味で両者の改革が目指す方向は「政党なきデモクラシー」

(partyless democracy) の確立であるといふ。⁽⁸⁾

メアのいう「政党なきデモクラシー」が政策や政党間競争における党派的对立の喪失を意味しているのか、市民と政府を媒介する組織としての政党の排除を意味しているのか、必ずしも判然としない。むしろ両方の意味を包含しているようにも解しうる。とまれ、イギリスの政党の人民投票的政党への変容が、政治体制全体の人民投票的デモクラシーへの移行とパラレルな関係にあることを指摘している点は示唆的である。そして政党及び政治体制の人民投票化への動きが、政党の存在自体を実質的に無意味化する方向性を孕んでいることを指摘している点でも注目されよう。

(1) Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *Party Organizations*, London: Sage, 1992; Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage, 1994.

(2) Robert McKenzie, *British Political Parties*, 2nd ed., London: Mercury Books, 1963, p.648 早川崇・三澤潤生訳『英国の政党』(下巻)、有斐閣、一九六〇年、四八七頁。なお、本稿では紙幅の都合上、イギリスにおける選挙キャンペーンの専門職業化について検討を加えていないが、この点については、さしあたり以下の文献を参照されたい。Paul D. Webb, 'Election Campaigning: Organizational Transformation and the Professionalisation of the British Labour Party', *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 3, 1992, pp.267-288. 谷藤悦史「イギリスにおける政治コミュニケーションの変化」『早稲田政治経済学雑誌』第三三二号、一九九七年。秋本富雄「英国における政党競争の変化と政党制(Ⅱ)」『早稲田政治公法研究』第三八号、一九九二年。同「一九九七年英国総選挙における政党政治の『モダンゼーション』」『選挙研究』第一四号、一九九九年、一二五—一二七頁。

(3) 秋本氏も「モダンゼーション」という視点から、八〇年代以降のイギリス政党組織の変容を分析している。秋本、前掲論文、一

九九九年、一二三—二五頁。しかしながら、「モダニゼーション」については、「経済、社会、文化における変容との相互作用の

中で、政党が自らの機能を模索しながら進行させている『ワーク・イン・プログレス』（二一九頁）という位置づけ以上に、変化の方向の内実については明確に示されていない。これに対して、本稿は、九〇年代以降の政党組織の変容を「人民投票的政党」(plebiscitarian party)への移行と捉え、そうした視角から分析を試みるものとする。

- (4) Otto Kirchheimer, 'Der Wandel Des Europäischen Parteiensystem', *Politische Vierteljahrschrift*, 6Jg, 1965, pp. 27-33; Do., 'The Transformation of The Western European Party Systems', in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966, pp. 184-192. 以下、キルヒンナーの包括政党論については、これまで、包括政党化に伴う党支持者の社会的構成の多様化、さらに政党の脱イデオロギー化や政党間での政策の収斂化といった側面に焦点が当てられる傾向が強かった。これに対して、むしろ組織上の変化の方が重要な論点を多く含んでいるとの指摘については、Angelo Panebianco, *Political parties: organization and power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p.263; Paul Webb, *The Modern British Party System*, London: Sage, 2000, p.224.

- (5) Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, New York: Frederick A. Praeger, 1967, pp.233-260; Panebianco, *op.cit.*, pp. 264-266; Richard S Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 5-28.

- (6) Patrick Seyd and Paul Whitely, *Labour's Grass Roots: The Politics of Party Membership*, Oxford: Clarendon Press, 1992; Paul Whitely, Patrick Seyd and Jeremy Richardson, *True Blues: The Politics of Conservative Party Membership*, Oxford: Clarendon Press, 1994. マンチェスター大学で上記の著書中の委員の果たす重要な役割について幾つか列挙しようが、本文中のスキヤロウの指摘と重なるものが多い。Seyd and Whitely, *op.cit.*, 1992, pp.2-4; Whitely, Seyd and Richardson, *op.cit.*, 1994, pp.3-8. また、彼らは戸別訪問を中心とした選挙区レベルの選挙キャンペーンが得票増大に寄与していることを実証的に明らかにしている。Seyd and Whitely, *op.cit.*, 1992, pp.174-200; Whitely, Seyd and

- Richardson, *op.cit.*, 1994, pp.189-218; Paul Whitely and Patrick Seyd, 'Labour's Grassroots Campaign in 1997', in David Denver et al. (eds.), *British Elections and Parties Review*, Vol. 8, 1998, pp.191-207.
- (7) Susan E. Scarrow, *Parties and their Members: Organizing for Victory in Britain and Germany*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 1.
- (8) *Ibid.*, pp. 40-45.
- (9) *Ibid.*, pp. 175-176, 208.
- (10) Richard S. Katz, 'Reflection: Party as linkage', *European Journal of Political Research*, Vol. 31, No. 1-2, 1997, p.175; Jon Pierre and Anders Widefeld, 'Party Organizations in Sweden: Colossuses with Feet of Clay or Flexible Pillars of Government?', in Katz and Mair, *op.cit.*, 1994, p.351.
- (11) Susan E. Scarrow, Paul Webb, and David M. Farrell, 'From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties', in Russell J. Dalton and Martin P. Watzenberg (eds.), *Parties without Partisan, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp.138-149.
- (12) 中川淳夫「トニンス兼田共和制と『組織改党』」(一)『国家社会雑誌』一一〇巻九・一〇号、一九九七年、一九一―二三頁。
- (13) Scarrow et al. *op.cit.*, 2000, p. 132.
- (14) Epstein, *op.cit.*, pp.257-258.
- (15) Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 212-219. それぞれの指標について、キツチェルトは次の点を挙げている。堅固な党員組織：①対有権者党員組織率、②公職ホストの党派的任命、③党機構の規模、④党内のイデオロギー統合度。党指導部の自律性：①中央選出ホストのリクルートに対する中央統制、②党大会に対する党指導部統制、③党執行部に対する議会指導部の優越、④労組からの党の自律。 *Ibid.*, pp.221-225.
- (16) John D May, 'Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity', *Political Studies*, Vol.

21 No. 2, 1973, pp. 135-151. メイの「曲線的不均衡の法則」に対しては、経験的な妥当性に加え、理論的側面においても批判的な研究が多い。例えば、イギリスの政党を対象として一九九二年総選挙時の議員、地方活動家、党員・党支持者のイデオロギー的位置を比較分析したノリスは、メイの法則とは逆に、議員が概して最も急進的であり、党支持者が最も穏健的で、地方活動家は両者の中間に位置すると結論づけている。Pippa Norris, 'May's Law of Curvilinear Disparity Revisited: Leaders, Officers, Members and Voters in British Political Parties', *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 29-47. ともノリスの分析結果に対しては、陣笠議員と有力議員とを区別せず、リーダーとして一括してしまっている点に問題があり、有力議員のみに焦点を当てた場合、陣笠議員やサブ・リーダーに比べて、より穏健的な可能性を現実には排除しえない、との批判がある。Webb, *op.cit.*, 2000, p. 212.

理論面に関しては、極めて多様な動機をもった個人から構成されているにも拘わらず、リーダーを政権追求者、活動家を政策・イデオロギー追求者と単純化してしまっている点に多くの批判が集中している。このモデルの修正拡大を試みているキッチェルトは、リーダー・フォロワーの単純な二分法に代えて、活動家をプラグマティストとイデオログに類型化するとともに、両者の力関係や党内へのリクルートは、構造的条件(社会的亀裂の動員度、政治体制の応答性、政党の競争性、政党の過去の戦略)と政党組織構造(党執行部―党大会―地方支部組織間のタテの結合度)によって規定されるとしている。Herbert Kirchelt, 'The Internal Politics of Parties: The Law of Curvilinear Disparity Revisited', *Political Studies*, Vol. 37, No. 3, 1989, pp. 400-421.

その際注目すべきは、党活動家に関する一連の調査が、地域支部の党役員や党大会への地方代議員といった「中間レベル」の活動家に比べて、グラス・ルーツ・レベルの活動家の方が概してより穏健的であることを明らかにしていることである。先のキッチェルトもこの点を捉え、グラス・ルーツ・レベルの活動家と「中間レベル」のミリタントとを区別する必要がある、曲線的不均衡はリーダー、サブ・リーダー、投票者の間だけでなく、サブ・リーダー内の活動家の間においても起こりうることに注意を促している。Ibid., p. 405. 筆者が本文で、一般党員への権限付与と党活動家の周縁化という文脈で論じようとしているのも、まさにこの点

に相対化する。

- (17) Peter Mair, 'Party Organizations: From Civil Society to the State', in Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994, pp.13-18.
- (18) Searrow, *op.cit.*, 1996, pp. 208-209.
- (19) Richard S Katz et al., 'The membership of political parties in European democracies, 1960-1990', *European Journal of Political Research*, Vol. 22, No.3, 1992, p.334, Table 1.
- (20) Peter Mair and Ingrid van Biezen, 'Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000', *Party Politics*, Vol. 7 No. 1, 2001, p. 13.
- (21) Susan E. Searrow, 'Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment', in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 88.
- (22) *Ibid.*, pp.92-94, 99.
- (23) *Ibid.*, pp.95-97.
- (24) 一九六〇年代から九〇年代にかけて、サブ・ナショナルレベルで党スタッフの増大を見た北欧諸国を別にすれば、イギリスを筆頭に西欧諸国では概ね、党スタッフの減少等、地方組織が衰退傾向にあることがデータから読みとれる。David M. Farrell and Paul Webb, 'Political Parties as Campaign Organizations', in Dalton and Wattenberg, *op.cit.*, 2000, pp.116-118.
- (25) Robert Garner and Richard Kelly, *British Political Parties Today*, 2nd ed., Manchester: Manchester University Press, 1998, p. 126.
- (26) James Landale, 'No stopping decline of the party faithful', *Times*, 13 March 2001.
- (27) Patrick Wintour, 'Labour sets out to revive its grassroots', *Guardian*, 16 March 2001.

(87) Paul Webb and David M. Farrell, 'Party Members and Ideological Change', in Geoffrey Evans and Pipa Norris

五四

(ed.), *Critical Elections: British Parties and Voters in Long-Term Perspective*, London: Sage, 1999, p. 47.

(88) Mair and Biezen, *op.cit.*, 2001, p. 9, Table1.

(89) Seyd and Whitley, *op.cit.*, 1992, pp. 59-65; Whitley, Seyd and Richardson, *op.cit.*, 1994, pp. 80-89. サイド等が提起した「一般誘因モデル」は、少なくとも次の二点において、問題がないとは言えない。第一に、彼らの議論の力点が、オルソン理論への批判にあるとはいえず、その過程で説明要因が多数盛り込まれ、その結果総花的になってしまっている。モデルとしての有効性を検証しない。説明変数を増やしていけば、説明能力が上がるのは当然とも言えるからである。第二に、イデオロギーに関連した要因の位置づけである。九二年の書物では、集合的誘因を概ね党の政策目標とし、これに対して利他主義は、特定の政策目標とは異なり、「社会主義への信奉」や「労働者階級の支援」といった、より理想主義的な目標に関連した要因を意味していた。しかし、九四年の著書では、選択的誘因の第三のタイプとして左—右の「イデオロギー的誘因」を加えることとした (Whitley, Seyd and Richardson, *op.cit.*, 1994, pp. 84-85, 107-109, 116-122)。合理性以外の要因として、利他主義、社会規範の他に、さらに「表出的愛着」を加えている。集合的要因とも関わって、これらの目的誘因の区分や相互の位置づけが分かりにくく、

(90) Whitley, Seyd and Richardson, *op.cit.*, 1994, p.228; Landale, *op.cit.*, *Times*, 13 March 2001.

(91) Whitley, Seyd and Richardson, *op.cit.*, 1994, p.231; Patrick Seyd and Paul Whitley, 'Labour and Conservative Party Members: Change Over Time', *Parliamentary Affairs*, Vol. 48, No. 2, 1995, p.466; Webb, *op.cit.*, 2000, pp. 230, 254. フォトリー等は、党員減少の第三の理由として、社会やロジックオリエンテッドの紐帯の弱体化による市民文化の衰退が、政治参加への社会的規範の影響力を弱めていることを指摘している。Whitley, Seyd and Richardson, *op.cit.*, 1994, pp. 231-233. 彼らは、八〇年代末のカバナフの議論を基礎に市民文化の衰退を主張しているが、九〇年代末以降、社会資本 (social capital) の維持とよむことによる政治参加の拡大を指摘する議論も現れている。Peter Hall, 'Social Capital in Britain', *British Journal of Political Research*, Vol. 23, No. 3, 1999, pp. 417-61.

- (33) Seyd and Whiteley, *op.cit.*, 1992; Whiteley, Seyd, and Richardson, *op.cit.*, 1994; Lynn Benne, John Currice and Wolfgang Rudig, 'Party Members,' in Don MacIver (ed.), *The Liberal Democrats*, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996, pp. 135-153.
- (34) Seyd and Whiteley, *op.cit.*, 1995, p. 465.
- (35) Seyd and Whiteley, *op.cit.*, 1992, pp. 205-206; Whiteley, Seyd, and Richardson, *op.cit.*, 1994 p. 229. サート等は選択的誘因を、結果を求めず、党活動への参加自体を動機とする「選択的過程誘因」(selective process incentives)と、地方議員や国会議員への転身とつづいた政治的野心の充足に代表される「選択的結果誘因」(selective outcome incentives)に区分し、保守・労働両党とも、党への加入と異なっており、党活動への参加の第一理由が後者であることが明らかになっている。Seyd and Whiteley, *op.cit.*, 1992, pp.60, 110-117; Whiteley, Seyd, and Richardson, *op.cit.*, 1994, pp. 117-118. なお、地方議会選挙における保守党の議席数は七十九年の一二三二議席から九七年の四四九議席へ、得票率も四七・二%から五・二%へと激減している。九〇年代以降、相次ぐ地方議会選挙の敗北によって、保守党の地方議員数が自由党に次ぐ第三勢力となったことについては、Colin Rallings and Michael Tharasher, 'The Local Elections', *Parliamentary Affairs*, Vol.50, No.4, 1997, pp.684-686.
- (36) Whiteley, Seyd and Richardson, *op.cit.*, 1994, pp.132-141, 230.
- (37) Paul Whiteley and Patrick Seyd, 'The Dynamics of Party Activism in Britain: A Spiral of Demobilization?', *British Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, 1998, p. 135.
- (38) Garner and Kelly, *op.cit.*, 1998, p. 133.
- (39) 阪野智一「低成長下における政治過程」(二)『社会科学研究』第四一巻、第三号、一九八九年、一五三―一七六頁。同「イギリス政党における派閥」西川知一・河田潤一編著『政党派閥』シネルヴァ書房、一九九六年、三六九―三七八頁。
- (40) Eric Shaw, 'Towards Renewal? The British Labour Party's Policy Review', *West European Politics*, Vol. 16 No. 1, 1993, p. 113-115; Do., *The Labour Party since 1979*, London: Routledge, 1994, p. 110-114.

- (14) Labour Party, *Partnership in Power*, London: Labour Party, 1997, pp. 8, 12; Patrick Seyd, 'New Parties/ New Politics? A Case Study of the British Labour Party', *Party Politics*, Vol. 5, No. 3, 1999, pp. 392, 403 (note 11).
- (15) Labour Party, *op.cit.*, 1997, pp. 14-17; Seyd, *op.cit.*, 1999, p. 392; Webb, *op.cit.*, 2000, p. 204.
- (16) Conservative Party, *The Fresh Future*, London: Conservative Party, 1998, p.1.
- (17) *Ibid.*, pp.5-6.
- (18) *Ibid.*, pp.21-23.
- (19) *Ibid.*, pp.24-25.
- (20) *Ibid.*, pp.10-13.
- (21) Webb, *op.cit.*, 2000, pp.196-198; Jennifer Lees-Marshment and Stuart Quayle, 'Empowering the Members or Marketing the Party? The Conservative Reforms of 1998', *Political Quarterly*, Vol. 72, No. 2, 2001, p.208-209.
- (22) Conservative Party, *op.cit.*, p.11.
- (23) *Ibid.*, p.15.
- (24) Seyd, *op.cit.*, 1999, p.394.
- (25) *Ibid.*, p.402.
- (26) McKenzie, *op.cit.*, p. 635;前掲記書『四七一頁』。
- (27) 阪野智一「ブレイク英政権の内政と外交」『国際問題』四七三号、一九九九年、二七一―二〇頁。
- (28) David Marquand, *The Progressive Dilemma, From Lloyd George to Blair*, 2nd ed., London: Phoenix, 1999, pp.240-241.
- (29) Peter Mair, 'Partyless Democracy: Solving the Paradox of New Labour?', *New Left Review* second series, Vol. 2, 2000, pp.25-29.

〔付記〕本稿は、文部省科学研究費・基盤研究(C)「EU統合にともなう政党組織の変容に関する研究」の助成に基づくものである。