

# イギリスにおけるマニフェストを軸にした構造改革の進め方

藤森克彦 氏 株式会社富士総合研究所主事研究員

本家のイギリスでマニフェストはどのように使われているか。

イギリスの社会・政治制度に詳しい株式会社富士総合研究所の主事研究員・藤森克彦氏に、1997年の労働党が示したマニフェストを中心として、その具体的な機能について解説していただいた。

## 目的と手段、財源

1997年のイギリスの総選挙を現地でも研究されたとのことですが、その事例を中心に、マニフェストの機能についてうかがってまいりたいと思います。

**藤森** イギリスでマニフェストが初めて出されたのは1834年と言われています。長い歴史を持ちますが、この間、マニフェストの内容は随分進化してきたと思います。第二次大戦直後のマニフェストは薄く、内容も具体性が乏しいものが多かったのですが、1997年の総選挙でトニー・ブレア率いる労働党が発表したマニフェストは、A4判で40ページとなっており、内容も充実し、見せ方も工夫されています。

1997年の労働党のマニフェストを開きますと、最初の5ページで、ブレア党首が労働党の政策ビジョンと主要な公約について説明をしています。そしてその後で、教育政策、財政・税制、産業政策など、項目ごとに政権獲得後に実行する政策を詳しく説明しています。最後のページには、5つの最重

要公約<sup>1</sup>が示されています。

日本の選挙公約は「福祉を充実させます」、「良い医療を提供します」という、誰も反対しないような内容です。一方、イギリスのマニフェストは、美辞麗句を並べた作文ではなく、目標、達成手段、財源を明確に示している点が特徴です。

この点について、1997年労働党マニフェストに挙げられた「福祉から労働へのプログラム(Welfare-to-work Program)」という失業者対策を例に挙げて説明しましょう。この政策の数値目標としては「若年失業者の25万人減少」を掲げています。それを達成する手段として、若年失業者に職業・教育訓練の機会を与えるというものです。職業・教育訓練には四つの選択肢<sup>2</sup>を設けており、仮に若年失業者が「民間部門での就労」を選べば、若年失業者を引き受けた雇用主に対して半年間、一人当たり週60ポンドの就業助成金を与えることまで記述しています。もし、若年失業者が職業・教育

訓練の機会を拒否すれば、失業手当の停止・減額を行います。

さらに財源としては、余剰利益を得た民営化企業に対し1回限りの課税(Windfall Tax)を行うことが、財政・税制のページで指摘されています。このように、具体性を伴った内容になっています。

国民の要求、価値観は多様化しているのに、イギリスの国民は2大政党の示す政策パッケージから選択しなくてはなりません。民意を十分にとらえるのが難しいということはありませんか？

**藤森** この点はイギリスの課題となっています。上手い解決法があるわけではない

1 例えば教育分野では、教育地域支援計画の資金を使って、5、6、7歳児のクラスの大きさを30人以下にすることが掲げられている。この他、刑事政策、医療制度、若年失業者対策、税制について公約が掲げられている。  
2 民間部門での就労 フルタイムの教育・技能訓練 ボランティア団体での就労 環境保護団体での活動。

のですが、1997年総選挙ではこの問題に対する対処法とも言うべき興味深い動きが見られました。一つは、個別政策の是非について「国民投票に委ねる」というかたちでマニフェストに示すことでした。例えば、通貨統合に参加するか否かという大きな政治課題については、「閣内、国会の合意を得て、さらに国民投票で賛同を得た場合に通貨統合に参加する」と記述されています。もう一つは、地方分権の推進です。労働党政権は、スコットランド議会やウェールズ議会の設立を行うなど、地方分権を進めてきました。これは、住民に身近な領域においては、地方政府できめ細かく民意を反映できる体制にして、中央政府で吸い上げられない民意の補完を目指していると考えられます。

## 政党中心の選挙

イギリスでは、マニフェストを中心に、徹底して政策を軸とした政党中心の総選挙が行われるわけですね。

**藤森** 1997年の総選挙を現地で見聞しましたが、イギリスの選挙は政党本位、政策本位となっていて、日本とずいぶん異なると感じました。私はロンドン北部に住んでいましたが、候補者が選挙カーに乗って走り回り、「がんばっています」と連呼する光景は一度も目にしませんでした。候補者の活動はマニフェストの内容を要約したピラを配ったり、電話勧誘といった地味なものでした。地域で開かれた公開討論会にも参加しましたが、候補者が訴えるのはあくまで所属政党のマニフェストの内容であり、「地元で道路を造ります」といった候補者個人の公約は一切出ませんでしたね。

日本も同じ議院内閣制ですが、なぜイギリスでは政党本位の選挙が行われるのでしょうか？

**藤森** 4つ理由があると思います。一つは、国会議員が自分の選挙区に利権誘導をするのが難しい仕組みになっていることです。イギリスの場合、官僚の政治的中立性を保

つため、官僚と閣外の国会議員が直接接触することが原則的に禁じられています。このため、日本のように地元からの陳情を受けた国会議員が、官僚にプレッシャーをかけて利益誘導を図ることができません。

そこで地元から陳情を受けた国会議員は、所管大臣に手紙を書くなどして対応しているようです。もちろん大臣は官僚の作成した立案等を変更する権限を持ちますが、正当な理由なく、個別議員の要求を受け入れて計画を変えたりすれば、議会で激しい追及を受けることになるでしょう。

二つ目に、財源です。イギリスの地方政府の自主財源は1～2割程度でしかなく、日本の地方政府と比べても小さいです。したがって、中央政府からの交付金・補助金といった移転財源が中心になっています。しかし、日本と異なって中央政府が用途を特定した「紐付きの財源」の割合は小さくなっています。移転財源の多くは地域の人口割合などに依りて自動的に決まるものが多く、政治家ががんばって獲得するような性格のものではありません。

三つ目が、投票用紙の記入方法です。イギリスの投票用紙には候補者の名前と政党名があらかじめ印刷されています。おそらく大多数のイギリス人は、候補者名を知らないで政党名を見て投票しているのではないかと思います。自分の生活に影響を与えるのは政治家個人ではなく、政権を獲得した政党の政策ですから、政党をチェックすればいいわけです。これに対して日本の場合、候補者は氏名を書いてもらわなければならないので、選挙活動も名前を連呼して印象付けるのが手取り早いということになるのかもしれない。

四つ目は、選挙費用の規定が政党本部を主体とする選挙を想定していることです。選挙区における候補者の選挙費用の上限は7,600ポンド(130万円)ほどに抑えられています。他方、政党本部の選挙費用には制限がないので、党は大量の資金をテレビや新聞の広告などにつぎ込み、その結果、政

党や党首を前面に出した選挙になります。

政党助成金も政策をつくるためのものとされているようですが。

**藤森** 政党助成金は基本的に野党にしか出ません。与党は大臣を通じて官僚機構から情報を得ることができますが、野党の場合、政治家と官僚との接触が限定されているため、それができません。そこで与野党の競争をフェアにするため、野党にのみ政党助成金を出しているのです。

イギリスでは、新人候補者の一般公募のシステムがあるそうですね。

**藤森** 保守党の若手候補者にヒアリングをしたところ、新人候補者の選定については、政党本部、地区の政党支部における2段階の選抜があるようです。政党本部では、書類審査、討論、作文などのコンテストがあり、それにパスした600名程度が候補者リストに載ります。候補者リストに名が載ると、政党支部で選抜が行われます。空き選挙区であれば、どこの選挙区に申請してもよいことになっており、政党支部で面接等のコンテストを受けて、最終的に候補者が決定していきます。このように、英国では「地盤、看板、カバン」がなくとも、政治家としての資質が高ければ候補者になれる仕組みができています。

## 一連のサイクル

マニフェストは選挙においてどのような役割を果たしていますか？ 流れを追って全体観を解説していただきたいと思います。

**藤森** 重要なのは、選挙戦におけるマニフェストの発表から次の総選挙まで、マニフェストを軸にしたサイクルがあることです(次頁・図参照)まず、総選挙で各党がマニフェストを発表すると、政策をめぐる政党間で政策論争が行われます。国民は、それを見ながら各党の「構造改革の設計図」を知り、一票を投じていきます。

政権が負足しますと、与党の幹部が内閣に入るなどしてマニフェストを実現する体制



がつくられます。日本のように、与党と内閣が不一致ということは起こりません。

そして次の総選挙前では、その政権党がどれだけマニフェストの内容を実現したかを与野党、マスメディア、独立系シンクタンクが検証します。国民は、こういった情報を参考にしながら、政権党の実績と、各党の新たなマニフェストと比較して、審判を下すことになるのです。マニフェストを軸にした一連のサイクルがあるのです。

マニフェストの内容は相当練り込まなければならないと思いますが、各政党内でどのように作成されるのでしょうか？

**藤森** 各党はマニフェストの作成に力を入れています。作成方法には相違があります。

保守党の場合、党首に大きな権限を与えているのが特徴です。例えば1983年のマニフェストには、サッチャーが独断で、大ロンドン議会の廃止という重大事項を追加しました。また、作成の過程は非公開です。

一方、労働党は民主的なプロセスを意識しています。1997年の選挙で、労働党は、総選挙の2年ほど前から準備にとりかかったようです。ブレア党首が議長となって、シャドーキャビネット<sup>3</sup>と全国執行委員会によって構成される合同政策委員会を発足させ、さらに党内外の意見を政策委員会などで検討しました。最終的には党大会で承認を

得ています。

必要に応じて大学の研究者やシンクタンクなど党外の専門家に協力を求めます。ちなみに先述した若年失業者対策は、ロンドン大学の先生の協力を得ながら準備されたものです。党内にも優秀な政策スタッフを揃えています。私がヒアリングした労働党の政策スタッフは、選挙後に大学に移って助教授になりました。また、ブレアはマニフェスト作成に関与した人材などを自らのアドバイザリースタッフとして登用しています。

確定したマニフェストの内容はどのようなかたちで国民に告知されるのでしょうか？

**藤森** マニフェストは投票日の1カ月ほど前に発表されます。書店でも販売されますが、多くの人々はマスメディアの報道を通じてその内容を知るようです。新聞各紙では、連日紙面を大きく割き、各党のマニフェストを紹介します。教育政策、社会保障政策などの項目ごとに、日替わりで各党の政策を比較し、実現可能性や矛盾点や曖昧な点を追及します。ちなみに「タイムズ」などの高級紙に限らず、「サン」のような大衆紙もマニフェストを大きく扱います。大衆紙は発行部数が多いこともあり、その影響力はかなり大きいようです。

テレビでは討論番組が組まれ、現役の大臣と野党のシャドーキャビネットの大臣がマ

ニフェストを軸としたディベートを展開します。例えば、労働党のマニフェストには失業者対策の財源について「余剰利益を得た民営化企業に対して一回限りの課税を行う」としていましたが、保守党から「何を以て余剰利益というのか?」「課税対象となる企業名は?」などの質問が出されました。

マニフェストもやはり政治の文書ですから、すべての点が明解に示されているわけではありません。しかし、あいまいな点は、各党間の討論やマスメディアによって追求されていきます。

## 民意を反映する仕組み

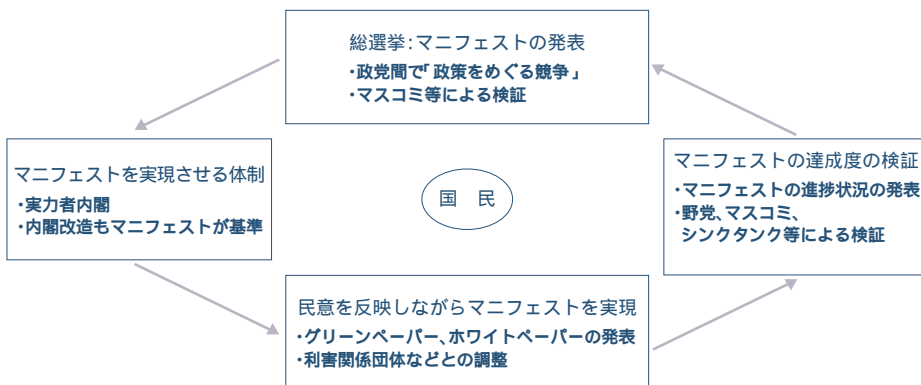
政権獲得後、マニフェストの内容を実現していくプロセスについてうかがいたいと思います。

**藤森** マニフェストは政策の大枠であり、法案化の過程では、官僚の協力を得ながら進めていくことになります。重要なのは、この過程でも民意を反映させる仕組みがあることです。それは、「グリーンペーパー」、「ホワイトペーパー」と呼ばれる政策提案書の発表であり、国民や関係団体から意見収集していきます。これは、年金制度改革、医療制度改革などの個別政策について所轄省庁が作成した「議論のたたき台」となる文書です。そこには改革の背景、内容、将来像などを具体的な数字が盛り込まれています。

政策提案書が発表されると、企業、NPO、大学研究者、シンクタンクなどが意見書を発表し、担当省庁に送ります。政府は集まった意見書を参考に修正を加え、法案をまとめていきます。

マニフェストを実現していくもう一つのポイントは、実力者内閣ということです。第1次ブレア内閣には「ビッグ4」と呼ばれる党幹部<sup>4</sup>がキャビネットに顔を揃えました。内閣と与党が一体化することで構造改革の強い推進力が生まれるのです。同時に専門知識や能力があれば、人物本位で大臣に抜擢することもあります。保健大臣のミルバー

図 英国流「構造改革の進め方」



富士総合研究所作成資料

3 シャドーキャビネット[ shadow cabinet ]: イギリスの野党が、将来の政権交代に備えて、現内閣に対抗して組織する機関。政権をとれば、そのまま閣僚になる場合が多い。

4 ビッグ4: ブレア首相、ブレスコット副首相兼運輸・環境・地域大臣、ブラウン大蔵大臣、クック外務大臣。

ンは当選2回、若干42歳でしたが、ブレア首相から有能と評価され登用されました。また年に1度、内閣改造が行われますが、その際、マニフェストの進捗状況が一つの基準となって大臣の更迭が行われていました。マニフェストが、大臣の成績簿の機能も果たすのです。

政治家と官僚の関係において、「政治家主導」となることでもマニフェストの意味は大きいようですね。

**藤森** 英国でも官僚の方が専門知識を持っていますし、官僚の力は強いです。しかし、日本よりも、政治家がリーダーシップを発揮しているように思います。この違いは、大臣が「なすべき政策」を持った上で、役所に入るからだだと思います。例えばサッチャーは、1979年の総選挙で、従来のケインズ主義的経済政策を放棄して、マネタリズムの政策をマニフェストに掲げて政権を獲得しました。大蔵事務次官は、「ここにいるすべての者はケインジアンです。しかし、政府の方針に沿うように全力を尽くしました」と述懐していました。

そして次の総選挙では、マニフェストをベースに政権の業績評価が行われるわけですね。

**藤森** 2001年の総選挙における労働党マニフェストは、政権4年間の実績がまとめられ、「25万人の若年失業者を就職させる」という目標については、「28万人が就職した」と書かれています。政権与党は自らの実績を発表し、野党やマスメディアや独立系シンクタンクが検証する。国民はそれらを勘案して、次の一票を投じていきます。

総選挙以外でもマニフェストの検証は行われるのでしょうか？

**藤森** イギリスでは毎年3月に予算案が発表されますが、マニフェストとの関係についても報道されます。また、ブレア政権は、マニフェストの進捗状況について年次報告書を出しています。さらに私が最近注目しているのが、マニフェストを行政評価にリンクさせようという試みです。各省庁がマニフェ

ストに沿った目標を掲げ、それを予算案に結び付けようというものです。

## 「第三の道」の模索

今後、日本の国政にマニフェストが導入されれば、どのような変化が生じると思われますか？

**藤森** 二つの可能性に注目しています。一つは、これまで日本の公約は抽象的であったため、選挙で示される民意と、選挙後の具体的な政策が結び付きませんでした。これが政治不信を高めてきたように思います。しかしマニフェストが普及すれば、有権者は各党が政権獲得後に行う政策を知って一票を投じることが出来ます。もう一つは、政党ごとの政策が明らかになる過程で、政界再編の動きが生まれる可能性です。

似て非なるものかもしれませんが、小泉内閣も「骨太方針」や「改革工程表」を打ち出しています。

**藤森** 確かに従来からの公約より具体的であり、情報公開という点では評価をしています。しかしマニフェストではありません。なぜなら、党に承認された文書ではないからです。党から承認を受けたマニフェストならば、政権獲得後に内閣と与党の不一致は生じないはずですよ。

ちなみに小泉政権の構造改革は基本的にサッチャー路線に近いと見ています。しかし、サッチャー改革の負の遺産にも目を向ける必要があるように思います。確かに、サッチャー改革は、英国経済の復活に一定の効果がありましたが、他方で、失業者や低所得者の増加をもたらしました。サッチャーは、「自助努力です。悔しかったらがんばりなさい」という考え方をとりましたが、失業者の中には自助努力だけではその状況から抜け出せない人も多いのです。というのは、これらの人々の多くは、低所得であるがゆえにスキルを身に付けるだけの資金がなく、スキルがないゆえに仕事がない、仕事がないために低所得という悪循環に陥っていま

す。自助努力ではこの悪循環を断ち切れず、結局、社会から排除されてしまうという状況が1980年代から生じました。しかも、この状況が世代間に渡って引き継がれ、「機会の平等」が失われた社会となりました。

ブレア政権では、こういった弊害を排除するためには、政府は「条件整備」をしなくてはならないと考えています。「小さな政府」であればよいとは考えていません。例えば、失業者に対しては、職業訓練を充実させて、スキルを付けさせることで、悪循環を断ち切ろうとしています。そして、このような「人への投資」を重視した対策は、単に経済成長の足かせになるのではなく、質の高い労働力を供給していく点で経済にもプラスになると考えられています。それが「第三の道」のポイントの一つと考えています。

日本でも、「小さな政府」の弊害なども認識しながら、構造改革を進めていくことが必要だと思います。その際、「第三の道」という考え方は、日本にヒントをもたらすように思います。

そして、どのような選択肢を採るにせよ、重要なのは、国民に構造改革の内容をきちんと説明し、選択してもらうことです。それがなければ、国民に残るのは不満だけです。今、国政でもマニフェストをつくる動きが出ていますが、これをブームに終わらせず、根付かせなければならないと思います。

株式会社富士総合研究所 専任研究員

### 藤森 克彦(ふじもり かつひこ)

1965年生まれ。1992年、国際基督教大学(ICU)大学院行政学研究科修了後、富士総合研究所入社。1996年から4年間、同社ロンドン事務所駐在。専門分野は、社会保障論および英国の行政改革。主な著書に『介護保険100%活用術』(共編著/小学館・2001)、『医療白書 2002年度版』(共著/日本医療企画・2002)、『構造改革ブレア流』(TBSブリタニカ・2002)、『知っておきたいPFI法(改訂版)』(共著/財務省印刷局・2003)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

5 第三の道：ブレア首相が唱える、従来の社会民主主義とも新自由主義とも異なる中道改革主義。

