

◎視点

# 英国におけるマニフェスト

我が国で言われているマニフェストは英国のものを意識しているとされるが、英国のマニフェスト政治の実態を見ると、それは我が国とは相当異なった背景の上に成り立っている。首相のリーダーシップのあり方、選挙の形態や議会運営など、政治の行われ方が日本と英国とでは根本的に異なる中で、むしろ日本型のマニフェストは無党派層を取り込む選挙戦術の面が強い。日本でマニフェスト政治をどう機能させるかを考えるに当たり、英国との違いは十分に認識しておく必要がある。(霞ヶ関官僚会議)

## 1. はじめに

最近、新たな選挙公約としてマニフェストが注目されている。

その場合のマニフェストは英国のものを意識しているようであるが、英国におけるマニフェストは、最近、我が国で言われているものとは相当に異なったものである。

英国におけるマニフェストは政党政治の厳しいせめぎあいの中から出てきているもので政党政治そのものの現れという面をもっているのに対して、我が国で最近議論されているマニフェストは地方自治の現場で政党がほとんど意味を持たなくなり政党政治が衰退する中で首長のリーダーシップにより行財政改革等を着実に進めるとの面に着目されて出てきている。

我が国のマニフェストが英国のものとは異なるとしても、マニフェストの活用が、例えば既得権を打破し無駄を排した「効率的な政府」を実現することにつながるのであれば、それは日本型のマニフェス

トとして意味のあるものであろう。

ただ、その場合でも、日本型のマニフェストがどう機能するかを考えてみるために英国におけるマニフェストとの違いを認識しておくことは有益であろう。

以下、このような観点から英国におけるマニフェストの実態について見てみることにしたい。

(注1) 英国における「効率的な政府」の実現は、サッチャー改革以来の強烈的な緊縮予算等による行財政改革や強制的な入札制度の導入等による地方自治体改革、予算編成と並行して財政局が各省庁と行政評価の取り決めを結ぶ(Public Service Agreement)といった多様な手法を試みながら実現されてきているもので、マニフェストで何かを宣言してそれを実行するといったことだけで実現されてきているものではない。

(注2) 米国における選挙公約としては、1995年の米国中間選挙における共和党の「Contract with America」が有名。財政均衡などを主な内容とする同公約の下に大勝した共和党は、その後公約実現に向けてクリントン大統領と厳しいせめぎあいを行い、それが同年末のいわゆるシャットダウンにつながり政府業務が一部ストップしたことは我が国でも大きく報じられたところである。

## 2. 英国のマニフェストの背景

「もしも私が首相としてふさわしくないのであれば、他の人間を首相にすればいい。私が首相である以上、自分の良いと思う道を進む」(ブレア首相の言葉「英国大蔵省から見た日本」木原誠二、文春新書)というのが英国首相のリーダーシップである。

英国のマニフェストの背景には、この英国首相の強力なリーダーシップが存在している。

現在の英国の政治は「首相統治制」と呼ばれることもあるほどで、英国首相はいわば民間企業のたたき上げオーナー社長と同様の強いリーダーシップを持っている。

それを可能にしているのは、英国の首相(野党の党首も同じ)がリーダーシップ発揮に必要な、① 地位の安定性と ② 人事権と ③ 政策形成の主導権に加え ④ 実質的に選挙で直接選ばれることからくる強いカリスマ性を持っていることである。

まず地位の安定性については、英国の首相(党首)には、労働党・保守党いずれの場合も我が国のような2年(3年)毎の党首選挙といったものは無く、実質的に選挙で負けない限りは本人の意思に反して交代させられることは無い。

次に、人事権としては、英国の首相は自らの判断によって各省大臣、副大臣等を任命又は罷免することができる。

(注) 首相の大臣任命権の半面にあるのが後に触れる強力な野党の存在で、与党の閣僚たる者、議会における野党(シャドウ・キャビネット)の閣僚との間の厳しい討論(首相以外の閣僚にもクwestion・タイムが設けられている)でポイントを取らなければ次の選挙で負けてしまうとの緊張感から、首相としては有能な者以外を大臣に任命するわけにはいかないという事情がある。

第3に、政策形成面でも英国の党首は年に一度の党大会で決定される政党の政策についてアジェンダ設定などを通して大きな権限を握っている。

そもそも、与党に政府と独自の政審・総務会といった政策の事前審査機関が存在しない中で日常的な政策形成面でも首相が強力なリーダーシップを発揮しているのである。

最後に、カリスマ性については、英国の選挙では与野党の党首の掲げた政策(マニフェスト)のぶつかり合いの中で実質的に首相を国民が選ぶという直接選挙に近いものとなっていることが首相のカリスマ性を高めている。

「もしも私が首相としてふさわしくないのであれば、他の人間を首相にすればいい。私が首相である以上、自分の良いと思う道を進む」という言葉は、このような英国の政党制度の運営によって裏付けられているのである。

## 3. 英国の選挙

英国の選挙において、本格的な選挙運動は与野党のマニフェスト公表をもって

始まる。

2001年6月7日の総選挙においては、総選挙発表（5月8日）の2日後に保守党（Time for Common Sense）が、8日後に労働党（Ambitions for Britain）が、それぞれのマニフェストを公表している。

我が国で言われているマニフェストと英国のマニフェストとの最大の違いは、英国の選挙においては党としてのマニフェスト以外に個人の候補の公約が無いことである。

マニフェストは単なる「公約」ではなく「政権公約」と訳すべきだと考えられるが、「政権公約」と訳しても、それ以外に「公約」が存在しないという点は明らかにならない。

この違いを理解するためには、英国における選挙の実態を理解する必要がある。

英国の選挙において政治家を志すものは、保守党、労働党いずれの場合でも、まず、党の中央組織が決定する候補者名簿（保守党の場合3200—3300名程度）に登載してもらう。そのうえで、自分が立候補したいと考える選挙区の総務委員会に経歴や政治信条を明記した手紙（一種の願書）を送って立候補の意思を明らかにする。その際、首相が有能と認めた候補者を有利な選挙区へ推薦する（落下傘候補）といったことは行われている。

各選挙区の総務委員会は、書面選考で5—6人に絞り込んだ候補者を一堂に集め、実際に所信表明演説をさせ質疑を行った上で、総務委員の全員投票で最終的

にその地区の候補者を決める。

このような一種の「予備選挙」の形で一旦候補者が選ばれると、今度は各選挙区の党員がその候補者の当選のために全精力を傾ける党営選挙が行われる。

その際、党の公約（マニフェスト）以外には候補者個人の公約はなく、候補者の個人後援会も必要無い（禁止されている）ことから選挙は与野党の党首が打ち出した公約（マニフェスト）を掲げて選挙区毎に与野党支部が自分たちで選んだ候補者を押し立ててぶつかり合うというものとなる。

その仕組みの中で実質的な直接選挙ともいえる形で新たな首相が選ばれるのである。

（注）政党支部の総務委員会が一種の「予備選挙」を行う英国の選挙制度は、様々な分野から新鮮な人材が政治を目指せる仕組みとなっている。首相経験者で見ても、サッチャーが雑貨屋の娘であり、メジャーがサーカス芸人の息子であり、ブレアが大学時代にはロックのボーカリストだったという具合である。

この仕組みの下、各政党も将来の有能な政治家の発掘に努めており、オックスフォードといった名門大学で政治家を目指す学生が作っているサークルには現役の政治家が行って話をするといったことが行われている。英国ではこのような仕組みの下、常に議員の若返りが図られており40歳前後で下院議員に当選し、60歳台に入ると引退というのが平均的な姿である（2世議員は少ない）。

## 4. 野党のマニフェストの持つ意味

英国のマニフェストで特徴的なのは、野党のマニフェストが日頃の与野党のぶつ

かり合いである議会審議（政党政治の厳しいせめぎあい）を背景として出てきていることである。

英国の野党は、予算審議等の場で議会における政府与党との「言葉の決闘」を通じて、次の選挙における政権交代を目指している（従って、野党による審議拒否などは見られない）。

英国の本会議場は我が国の予算委員会室程度の広さしかないが、会議（英国は本会議中心）の冒頭約1時間が質問時間となっており、与党の担当大臣の説明に対して野党の担当大臣（影の内閣）だけでなくフロント・ベンチャー（議席に座れる有力議員）からなら誰からでも自由に補充質問が行われ厳しいやりとりが行われている。

そのような質疑が、激しい野次を飛ばすバック・ベンチャー（後ろの立ち席にいる議員）達の見守り中で行われている（最近では、BBCのホームページ（BBC Parliament）で実況を見ることができる）。

選挙で与党が国民の支持を失えば、野党のシャドー・キャビネットが、基本的にそのまま内閣となり野党の党首が首相となることから、この議会審議、そしてこの議会審議を背景として出てくる野党のマニフェストの持つ意味は極めて大きい。

（注1）我が国議会においても戦前は英国流のやり取りが見られたとのことである（「官僚病の起源」岸田秀氏）。なお、英国議会流のやり取りは、我が国でマニフェストが最初に打ち出された地方自治の現場（地方議会）においても見られない。

（注2）大正デモクラシーの幕開けとなった護憲3派内閣の首相（第24代）である加藤高明は、日本において英国流の二大政党の対立に基づく政党政治を実現することを生涯を通じた目標としていた。加藤高明内閣で大蔵大臣を務め後に首相となる浜口雄幸も、英国流の責任ある政党政治の発達を目指しており、浜口は、国民に公表し支持をえた政策に基づいて政治を行うことを立憲政治ととらえ、こうした政治運用こそが政治の公明正大を保証するとし、野党といえども実行可能な責任ある政策を提示する必要があると考えていた（「歴代首相物語」とされる）。

英国憲政上、野党第一党は、いつでも与党に替わりうるという意味から「陛下の野党」と呼ばれ、開会式に野党党首が首相と肩を並べて出席するだけでなく野党だけが国から政党助成金を受けている。英国における政党助成（1975年）が野党に対してだけ行われているのは、政府に比べて情報収集力が弱い野党に対して、その費用を支給して議会活動を活性化する趣旨からとされている。

米国の大統領制民主主義が、三権の間のチェック・アンド・バランスの上に成り立っているのに対して、英国の議会制民主主義は常に政権交代可能な強い野党を前提とした与野党間のチェック・アンド・バランスの上に成り立っていると考えられるのである。

（注）なお、我が国の議会において予算や法案の修正が行われないことをもって民意が反映されず民主的でないとの議論があるが、英国議会においても予算や法案の修正は見られない。選挙で信任を得た与党が打ち出す施策が修正されないのは当然で、問題があるなら次期選挙で政権交代になると考えるのが英国流である（米国流は、議員の自主性が強く与党も野党もたいて

いの場合一枚岩でないことから極めて多くの修正が行われた上で法案が成立する)。

## 5. 我が国のマニフェストの持つ意味

日本型のマニフェストは英国のように与野党それぞれの党内での意思統一を前提として与野党間での議会における侃侃諤諤の議論を背景として出て来るものではない。与野党それぞれ、党内での意思統一を前提としていないだけに、選挙後その実行を迫られれば党内議論を収束させていくだけで相当の苦労を予想する向きもある。その点については、むしろ、マニフェストを踏絵として選挙後の反対論を封じ込めるといった使われ方を予想する向きもあるようである。

日本型のマニフェストは、地方の知事選挙において、政党隠しが行われるといった政党政治衰退の中で出てきている中で、国政選挙にいても無党派層の動向が選挙の帰趨の鍵を握るといった政党政治衰退の動きが出てきている中で注目されてきていることからすれば、無党派層をいかに取り込むかという選挙戦術の面も強くもっているように思われる。

マニフェストが具体的「政策」である点に着目する見方があるが、現在のマニフェストが我が国における政党や、政党の中での派閥の「政策」立案能力が衰退している状況の中で現れてきている点からすれば、かつての政党や政党の派閥の方が強い「政策」立案能力を持つ場合も

あったことも留意しておくべきである。

例えば、佐藤栄作元首相は総裁選を翌年に控えた1963年末に自らの派閥の愛知揆一や西村栄一をリーダーとして、自らの政権を目指した政策ブレイン・グループ(Sオペレーション)を発足させ、後に内閣の中心課題となる沖縄問題や公害問題への対応等を盛り込んだ社会開発の理念をも掲げた「明日へのたたかい」を取りまとめ、それを踏まえて自民党総裁選に臨んでいる(「歴代首相物語」御厨貴編)。

(注)「政策」をめぐる骨太の議論ということでは、古くは、池田元首相が総裁就任前から下村治、高橋亀吉、稲葉修三などの識者を新たに組織した「木曜会」に集め、後に「下村プラン」と呼ばれる政策の立案を行わせていたことが良く知られている。田中元首相の打ち出した「日本列島改造論」も良く知られている。

ただ、このように見ていった場合にも、現在提唱されているマニフェストが、我が国の政治を変えていく可能性を持つものであることまで否定することはないと考えられる。

我が国の首相のリーダーシップは、英国の首相や米国の大統領に比べて決して強いものではないが、その状況の中でマニフェストが首相になる者の政策面におけるリーダーシップを強化し我が国の議会制民主主義に新たな局面を開いていく契機となる可能性を秘めているとも考えられるのである。

とするならば、英国との違いを十分認識した上で、日本型のマニフェストの今後の展開に期待をかけていくべきであろう。