



◎ プロジェクト・リーダー／研究員

関 恵子 Keiko Seki

◎ 研究員

鈴木 紘平 Kohei Suzuki

Local Manifesto

特集 徹底検証 ローカル・マニフェスト

海外の取り組み

イギリスにおけるマニフェスト

イギリスでは、既に19世紀から、国政選挙においてマニフェストが用いられている。本稿では、同国におけるマニフェストを用いた、国の政策への民意反映の仕組みについて整理する。また、大ロンドン市の公選市長選挙などの事例を取り上げ、地方選挙におけるマニフェスト導入に関する近年の動きを紹介する。

1 はじめに

本稿では、イギリスを取り上げ、マニフェストを用いて、民意が政策に反映される仕組みを紹介する。ポイントは、以下の3点である。

①イギリスでは、各政党が国政選挙時に発表する政権公約をマニフェストと呼ぶ。ここには、その政党が政権獲得後に必ず実現する施策が、具体的な「目標」「財源」「期間」付きで明記されており、総花的に施策を羅列した日本の公約とは大きく異なる点といわれる。イギリス国民は、マニフェストを通じて、政党間の政策の差や優先順位などを見極めた上で投票を行うことができる。また、国政選挙後の組閣を待って政権政党のマニフェストをベースとした予算編成作業が行われることで、実現性も担保される。そして、政権政党にとっては、次期選挙における国民の投票行為こそが最も厳しい評価となる。

②イギリスの地方選挙では、ほとんどマニフェストが導入されていない。この理由として、イギリスでは、わが国と異なり、地方議会が審議・議決権に加えて行政執行権を有するという地方自治制度上の特徴があげられる。また、議会の業務の多くは、地方議会内に設置された分野ごとの「委員会」に委任されており、実際にはこの委員会が行政機関としての役割を果たしていることも一因である。また、構成員である議員の出身政党が与野党混成であること、地方自治体は歳出の大半が経常的投資で占められていることなどから、地方自治レベルでは、政党間での政策の差異が打ち出しにくく、マニフェストが使いにくいとされる。

③しかし、2000年に地方自治法が改正され、「委員会」方式をはじめとするイギリスの地方自治体の仕組みが抜本的に見直され始めた。2000年5月には、それまで国の出先機関等により統治されていた首都大ロンドン市が復活し、イギリスではじめて首長公選制が導入された。この市長選では、候補者個人がマニフェストを発表しており、従来の「政党」の政策綱領としてではなく、個人の決意表明のツールとして機能した点が特徴である。こうした動きをふまえると、今後、同法改正により地方自治体の制度改革が進むことで、大ロンドン市以外の地方選挙においてもマニフェストが導入される可能性が高まっている。



2 | イギリスのマニフェスト

(1) マニフェストには何がかかれるのか

■ マニフェスト(政権公約)には、政権獲得後に必ず実現する政策が「期限」「目標」「財源」付きで示されている。

イギリスでは、19世紀から国政選挙においてマニフェストが導入されている。マニフェストとは、各政党が発表する「政権公約」のことで、政党が政権を獲得した際に、必ず実現する政策を、国民向けにわかりやすく示したものである。

わが国でも、選挙時には各政党や議員がこぞって必ず実現すると「公約」を発表する。ところが、日本の公約には実現性が担保されないようなものも含めて施策が総花的に列挙されるのに対し、マニフェストには、施策実現のための数値目標(目標)や目標達成に必要な財源や手段(財源)、目標年次(期間)が明記されており、この点が日本と大きく異なる。

1997年に作成(発表)された労働党のマニフェストをみてみよう(表1)。冒頭には「労働党と国民との契約(contract)」と名付けた「10のビジョン」が掲げられている。ここで労働党は、教育を最重要事項として取り組む、と明記している。次に、このビジョンの実現に向けた具体的な施策が提示され、それぞれの施策ごとに「期限」「目標」「財源」が整理されている。労働党のマニフェストの期限は「向こう5年間」となっており、主に政権期間中の取り組みが記載される。

数値目標については、「5~7歳児の学級規模を30人以下にする」「5年間は所得税の増額をしない」「入院待ち患者数を10万人減らす」など、必ず実現すること(あるいは増税など必ず実現しないこと)が記述されている。数値目標が明示できない場合も、「国民所得に対する教育支出の割合を増加する一方で、経済的・社会的失敗に

対する支出を削減する」など、数値に匹敵する具体的な記述がみられる。

また、これらの政策に必要な財源の提示方法については、既存の施策の中止・縮小等による財源確保、新税導入による財源確保、公共部門内部の効率化による財源捻出のいずれかに大別される。例えば、先へのべた「入院待ち患者数を10万人減らす」という目標については、現行の国民医療サービスの効率化により1億ポンドを捻出し、施策の財源に充当するといったように、個別施策毎に財源が確保される。

■ 国民は、政党間の政策の違いや施策の優先順位を理解した上で投票を行うことが可能

各党は、数ヶ月から数年をかけて、マニフェストを作成していく。1997年の労働党の場合、第一案は1996年中に発表されているが、その後、政党内の意見調整や国民の意見を収集・反映等が行われ、最終案が確定したのは、投票日の約1ヶ月前にあたる1997年3月26日である。

また、マニフェストは、全ての項目について、目標、税源、期間が理路整然と示されるのではなく、選挙戦略に応じて、あえてあいまいな記述が残される場合もある(後述)。

しかし、少なくとも、国民は、マニフェストを読めば、政党ごとの政策の違いや施策の優先順位、そして、重要な施策等が、いつ、どのように実現され、それによって何が変わるかなどを理解することができる。そして、これらを理解した上で投票することが可能となっている。

なお、1980年代までのマニフェストは、ページも少なく、装丁も凝ったものではなかった。しかし、90年以降には、国民が政策をイメージしやすいようにタイトルや写真が盛り込まれるとともに、わかりやすい記述につとめるなどによりボリュームが増加し、装丁

表1 ● 1997年の労働党のマニフェスト

10の重要公約(労働党マニフェスト・1997年最終案「国民との契約」より)	
1.	労働党は「教育」を最優先事項とする。国民所得に対する政府の教育支出の割合を増加させるとともに、経済的失策に対する政府支出の割合を削減する。
2.	所得税の基礎税率と最高税率の引き上げは行わない。
3.	物価上昇率を抑え、経済の安定成長を図る。また、産業の、国内・国際競争力を高める。
4.	若年失業者25万人に職を与える。
5.	国営医療機関の事務費を削減し、患者への医療サービスの充実を図る。
6.	犯罪に厳しく対処し、同時に、犯罪を引き起こす原因に対しても厳しく対処する。再犯の若年犯罪者に対する裁判の期間の短縮化を図る。
7.	しっかりした家庭や地域を築くための支援につとめ、福祉国家の基盤を確立する。
8.	環境を守りながら交通渋滞、環境汚染に対する総合的な交通対策に取り組む。
9.	政治の浄化につとめ、政治権力の分権化を図る。政党の支出の適正化を進める。
10.	ヨーロッパにおけるリーダーシップを英国が発揮する。

も豪華になった。現在では、約2ポンド(500円程度)で書店に並んでいる。

さらに、マニフェストが発表されると、新聞や雑誌、テレビ等では特番が組まれ、国民向けに、ニュースキャスターやシンクタンクの研究員などが詳しい解説を加えている。こうした中で、国民は、投票に向けて、マニフェストを読み、理解し、政党を選択していくのである。

(2) マニフェストの実効性

■ イギリスでは、マニフェストの発現時期などをふまえて 予算枠が3カ年分保証される

それでは、政権獲得政党のマニフェストの実効性はどのように担保されるのだろうか。

イギリスの予算編成事業は次の通りである。まず、国政選挙後に内閣が組閣され、内閣の中に「内閣委員会」が設置される。この委員会が、政権政党のマニフェストをベースに予算編成事業を担当している。マニフェストに沿って、予算をすべて見直すのである。

また、ブレア政権は、内閣委員会により検討された予算については、三年間にわたって大枠を保証する「包括的歳出見直し」制度を導入した。もともと、イギリスは単年度会計主義であったが、マニフェストの政策効果の発現期間や、予算執行の状況をふまえると、複数年度会計方式が望ましいとの認識が強まり、同制度が導入されるに至っている。

なお、マニフェストは法的拘束力がない。このため、各省庁大臣と財務大臣はマニフェストの達成状況に関する具体的な数値目標

をかかげた合意文書「PSAS (Public Service Agreements)」を取り交わされ、数値目標が未達成であれば所轄の大臣の政治責任に及ぶという厳しい認識がもたれている。

マニフェストをベースとした予算編成事業、包括的歳入見直し、そしてPSASなどの仕組みにより、マニフェストの実効性は担保されている。

(3) マニフェストの評価

■ 1997年以降、労働党はマニフェストの達成度を示す年次報告書を発表

労働党は、新たな試みとして、1997年のマニフェストの達成状況に関する「年次報告書」を発表し、177の公約を「達成済」「進行中」「未着手」と評価した。さらに、2001年の国政選挙のマニフェストでは、政権期間4年間を通じた取り組みの成果や未達成の理由などを分析し、国民向けに公表している。(表2)

この他、マスコミや経済専門誌やその他国内の民間シンクタンクなどの評価機関が、マニフェストに掲げた政策の達成状況等に関する評価レポートを適宜発表している。例えば、BBCは1997年の労働党のマニフェストを独自に調査し、BBCが労働党の公約とみなした229の事項のうち、181が2002年時点で守られたと発表している。^{*1)}

しかし、4年に一度行われる国政選挙による国民の審判こそが、何よりも厳しい評価であることはいうまでもない。4年間の政権政党の成果が国民に評価されなければ、選挙に負けて政権は他政党に奪取されるのである。

表2 ● 1997年の労働党のマニフェストと2001年のマニフェスト(2001年マニフェストにおける1997年マニフェストの評価の実例)

政策分野	1997年マニフェストにおける約束	2001年マニフェストにおける評価
教育	労働党は「教育」を最優先事項とし、国民所得に対する政府の教育支出の割合を増加させるとともに、経済的失業に対する政府支出の割合を削減する	<ul style="list-style-type: none"> ● 1997年と比較して2001年には識字能力(literacy)が12%、数量的思考能力(numeracy)が10%向上 ● 2001年9月には5~7歳児の30人以上の学級規模はなくなる(予定)
経済	所得税の基礎税率と最高税率の引き上げは行わない	<ul style="list-style-type: none"> ● 最高税率は4年間据え置き ● 2人の子供と1人の所得者から成る世帯の直接税負担は1972年以来最低額
雇用	若年失業者25万人に対して職を与える	<ul style="list-style-type: none"> ● 若年失業者のうち、28万人以上が就業 ● 1997年と比べて、100万以上の雇用機会が創出 ● 若年者の失業率は、1975年以来最低 ● 25歳以下の若年長期失業者の割合は75%減少 ● 失業率は過去25年間で最低
医療	国営医療機関の事務費を削減し、患者への医療サービスの充実を図る	<ul style="list-style-type: none"> ● 事務費は、2002年までに10億ポンド以上を削減(予定) ● 1996~97年に比べ、国営医療機関の入院患者および外来患者はそれぞれ62万人、65万人増加 ● 1997年と比べ、看護婦は17,100人、医師は6,700人増員 ● 入院待ち患者数は124,000人削減

* 1) マニフェストにおける「公約」の解釈については曖昧な部分が多く、BBCでは労働党の1997年のマニフェストの公約数を229としているが、機関により数の解釈は異なる。

3 | イギリスの「ローカル」マニフェスト

■ 地方選挙では政党間の政策の差が反映されにくい等によりマニフェストがほとんど導入されていない

次に、イギリスの地方選挙におけるマニフェストについてみてみよう。

イギリスでは、かつては地方選挙においてもマニフェストが用いられていたが、近年は導入実績がほとんどない。この理由のひとつに、イギリスの地方自治体の権限が非常に限定的であることがあげられる。日本では、地方自治体の権限は法律上に「例示列举」される形をとっており、地方自治体にある程度包括的な権限が付与される。これに対し、イギリスでは、「個別列举」の形で授権されるため、法に示されていない業務を行うことは権限逸脱行為、すなわち違法とみなされる。結果として、実施できる業務が限定的とならざるを得ず、こうした状況では政党が独自性を発揮した政策を打ち出しにくいとされる。

加えて、イギリスでは地方自治体の歳出の約8割は、道路の維持管理やごみの収集などの経常的投資で占められ、政党ごとの政策の差を出しにくい点も、地方選挙においてマニフェストの導入が進まない一因といえる。

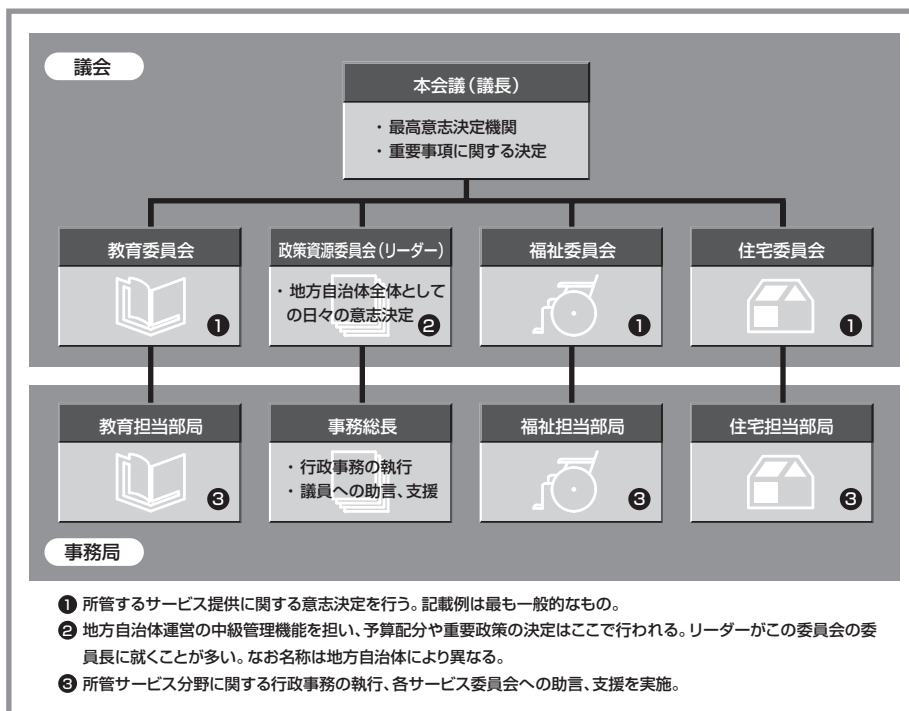
このように、イギリスの地方選挙では、政党毎の特色が出しにくく、マニフェストを用いた政策論争がきわめて成立しにくい状況となっているのである。

■ 議会内の委員会が行政執行の実務を担うが、委員は複数政党の議員により構成されているため政策に政党色が出にくい

イギリスの地方議会が「委員会方式」であることも、マニフェストが地方選挙において導入されにくい理由のひとつといわれる。

日本の地方自治は、議決機関である地方議会と、執行機関である知事や市町村長の2機関により統治される。ところが、イギリスでは、日本の執行機関の長にあたる知事や市町村長はこれまでおかれず、地方議会が議決機関と執行機関の両方の役割を果たしてきた。図1はイギリスの地方議会の仕組みを整理したものであり、本会議を最高意思決定機関とし、その下に政策分野ごとに委員会が設置される「委員会方式」を採用。実質的な審議は委員会が行い、所管分野に関する執行権を有する。一方、地方自治体の職員は、事務局として議決事項に従い業務を遂行するのみである。このように、イギリスでは、日本と比べて、地方議会の権限が大きいが、委員会内では複数政党の議員が施策を検討するため、政党の意志は反映されにくい。こうした状況では、地方選挙において国民の関心も高いとはいえず、地方選挙における投票率は概ね40%台に留まっている。

図1 ● イギリス地方自治体の仕組み



資料) 財団法人自治体国際化協会「英国地方自治体の内部構造改革」

■ 2000年地方自治法の改正により、行政と議会の仕組みは抜本的に見直された

先に述べたように、イギリスの地方議会では古くから「委員会方式」が導入されているが、委員会内外の政策決定者の曖昧さなどが指摘されており、労働党は、1997年に委員会方式の廃止を打ち出している。さらに2000年には、議会と執行機関の分離を図ることを目的として、2000年に「改正地方自治法 (Local Government Act2000)」が成立した。同法では、表3に示したように、すべての自治体に対して、2002年5月までに委員会方式に代わる新たな執行機関の選択が義務づけられた。2002年12月現在では、「a) リーダーと議員内閣」型を選択した自治体が317と最も多い。また、わが国において導入されている直接公選市長 (bまたはc) については、地方議会の権限が縮小されるとの懸念から地方議会の反発が強く、導入が進んでいない。

しかし、後述する大ロンドン市の事例をふまえると、2000年の地方自治法の改正により、イギリス全土において地方選挙においてマニフェストが普及する可能性が高まりつつあるとみることができる。

4 | ロンドンのマニフェスト

■ 2000年に大ロンドン市創設。イギリスでははじめて公選市長選が行われた

人口700万人を擁するイギリスの首都ロンドンには、かつては大ロンドン庁により統治されていたが、1986年にサッチャー政権により解体され、業務は、33の区役所と一部事務組合、国が設置したロンドン事務所 (GLA) 等に移管された。

ところが、その後、ロンドンの慢性的な道路交通渋滞など、区役

所などでは対応できない広域的な問題を扱う機関の設置を求め声が高まった。労働党は、1997年のマニフェストにおいて大ロンドン市の創設を掲げ、政権獲得後の1997年7月には政府構想「ロンドンの新リーダーシップ」を発表した。そして、2000年5月には市長選挙と議会議員選挙が実施され、大ロンドン市が創設された。

大ロンドン市の地方自治制度上の最大の特徴は、2000年の地方自治法の改正に先駆けて、イギリスではじめて直接公選の市長制が導入された点である。これは、わが国の地方行政における首長制と基本的には同じ仕組みであり、ロンドン議会は、従来の地方議会のように議決権と執行権の両機能を果たすに、議決機関と位置づけられている。

■ 大ロンドン市長選では、マニフェストは、政党の政策綱領ではなく個人の意思表示のツールとして用いられた

大ロンドン市長選では、候補者がマニフェストを発表し、活発な政策論争が展開された結果、かつて大ロンドン庁知事をつとめた労働党の議員であるケン・リビングストン氏が無党派で出馬し、当選した。大ロンドン市長選では、マニフェストが、従来の国政選挙のように、政党の政策綱領としてではなく、候補者個人の決意表明のツールとして用いられた点が注目に値する。このような背景には、2000年の改正自治法により、従来の議決権と執行権とを併せ持つ地方議会の制度改革が行われたことが大きい。

今後は、各地域の地方選挙においても、大ロンドン市のように候補者個人の決意表明の手段として用いられる可能性が高まっている。

■ 市長選最大の争点となった交通問題については、マニフェストにしたがい公共交通機関の運賃が4年間据え置き

大ロンドン市の所轄業務は非常に限定的であり、歳出の50%が

表3 ● 「2000年地方自治法」に定められた3つの新しい執行機関の形態

形態	特徴	自治体数
a) 「リーダーと議員内閣」型	議員の中から選任されたリーダーが内閣を組織。閣僚は議員の中から、リーダー又は議会により選出。	317
b) 「直接公選首長と議員内閣」型	行政権をもつ知事や市長を住民が直接選挙で選ぶ方式。知事や市長は議員の中から閣僚を任命し、内閣を組織。直接公選首長制を希望する自治体は、事前に住民投票で住民の賛成を問う必要がある。	11
c) 「直接公選首長と カウンシル・マネージャー」型	知事や市長が住民の直接選挙で選ばれ、政治的リーダーシップを発揮。政策決定や日常の業務は議会が選任するカウンシル・マネージャーに委託。	1
d) その他 (修正委員会型)	一部の小規模な自治体においてのみ認められる。	59

注) 自治対数については、2002年12月現在

資料) 財団法人自治体国際化協会 「英国の地方自治」

注) 例外事項として人口85,000人未満 (1999年6月30日時点) の自治体と、住民投票で直接公選首長制が否決された自治体では、現行の委員会制度を改善して存続可能

ロンドン警察関連、35%が交通対策費(2002年度末)で占められている。市長選においては、市街の慢性的な道路交通渋滞や地下鉄やバスをはじめとする公共交通対策が最大の争点となった。

リビングストーン氏は、マニフェストにおいて、地下鉄とバスの運賃を4年間据え置き、利用率を高めることで道路交通量を緩和するとともに、設備投資等に係る財源を得るとしている。同氏は、かねてから公共交通機関の利用促進策の一つとして、中心市街地のロードプライシング制度を提唱してきた議員であり、当選後も、わずか1年程度で全458ページに及ぶ「市長の交通戦略(The Mayor's Transport Strategy)」を発表し、ロードプライシング制度を具体化しているが、マニフェストについては、同制度についての言及がなされなかった。これは、自動車利用者に課金する同制度は、一部産業界や個人の自動車利用者等から支持を得にくいため、あえてマニフェストに明記しなかったという氏の選挙戦略の一環と解釈することができる。



このように、イギリスでは19世紀から国政選挙においてマニフェストを用いた政策論争が展開されている。また、選挙後の施策実現性を確保するための予算編成の仕組みも構築されている。また、マニフェストは、国民の政治・政策への理解を深め、政党間の政策の差を把握した上で投票に臨むことを可能としている。

また、地方選挙では、2000年の大ロンドン市長選において、政党の政策綱領としてではなく、候補者個人の決意表明のツールとして用いられた点で注目に値する。類似した地方自治制度を持つわが国においても、導入効果はきわめて高いといえる。イギリスにおけるマニフェストを用いた選挙戦略や、施策実行段階での予算措置などの仕組みなどを大いに参考としながら、具体的に導入を進める必要がある。

【 参考資料 】

- 1) 竹下謙、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子「イギリスの政治行政システム(サッチャー、メジャー、ブレア政権の行財政改革)」ぎょうせい、2002年10月
- 2) 四日市大学地域政策研究所(ローカル・マニフェスト研究会)「ローカル・マニフェスト—政治への信頼回復をめざして—」イマジン出版、2003年3月
- 3) 稲沢克祐「地方行政2003年3月号今月の視点「実現する公約「マニフェスト(政策綱領)英国の現実—マニフェストの理解のための詳論—」」2003年3月
- 4) 藤森克彦「構造改革ブレア流」TBSブリタニカ、2002年6月
- 5) 財団法人自治体国際化協会(ロンドン事務所)「英国地方自治体の内部構造改革」
- 6) 財団法人自治体国際化協会(ロンドン事務所)「英国における行政評価制度」
- 7) 財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT ロンドンの新しい地域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティーの創設—」2002年3月