

イギリス政治における〈選挙公約〉の重み —ブレア政権による、その履行をめぐる—

吉瀬 征輔

愛知県立大学外国語学部教授

1996年衆議選で自民党候補と争って当選しながら、自民党に鞍替えする議員が続出した。1998年参議選では、自民党政治そのものの変革を訴えた自由党や公明党が、1年後には、その自民党と連立政権を組むに至った。この2つの国政選挙のいずれにおいても、国民の過半数の支持を獲得できなかった自民党が、自民党批判を鮮明にして当選した議員や党の支えによって、圧倒的な多数派政権を築いている。現行憲法下において、これ程、民主主義的正統性に欠ける政権は存在しなかったのではないか。議会政治にとっての異常状態だといわなければならない。ブレア政権の3年を、“公約の重み”という観点から振り返って欲しいという編集部からの注文は、そうした状況から生まれたものであろう。

イギリスにおける総選挙は、マニフェスト（選挙綱領）をめぐる争いだといわれる。信頼できる党首の下で統一されているかということと、何を公約しているかが有権者の政党選択の判断基準になる。従って、各党とも選挙綱領の作成には、多大の時間と労力を注ぎ込む。特に労働党の場合、4回連続の敗北はその基本政策に対する国民の支持が失われたためだと認識されていたので、ブレア指導部による選挙綱領作りは政策路線の全面的な見直しとしてすすめられた。拙著『英国労働党』（窓社、1997）で示したように、基本政策はもとより、社会主義の理念や原理にまで及ぶ、徹底したものであった。従来の見解のどこに誤りがあり、いかなる方向に転換すべきかについて、公開の場で議論したのである。それ故、党

内における意志統一の過程が、党外からの支持を取りつける過程でもあった。そして、その成果を40ページ、19,000語の選挙綱領草案にまとめ、1996年党大会での決議と全党员による投票によって採択された。その内容は、基本政策の羅列でもなければ、国民の支持が得られ易い、いわゆるウイッシュ（願望）リストでもない。実行可能で財政的な裏付けのある具体的な政策が提起され、また向かうべき方向が示されていた。1997年5月に政権に就くや、それらは次々と実行に移されてきた。

● 年次報告書で、“自己点検・自己評価”を行なう

ブレア政権は、選挙公約の履行状況を、年次報告書として国民に示すことにしている。パスポートの発給事務の改善から経済政策や政治改革の公約のそれを項目毎にまとめたものであり、政府刊行物センターや大型書店のみならず、委託契約した大手スーパーマーケット・テスコの店頭でも販売されている。1999年7月発行の、2度目の報告書序文で、ブレアは、「選挙綱領で行なった我々の公約、我々を導いている価値、我々が目指している目標がどの程度、実現しつつあるかを示す」とし、公約177のうち、この2年間に90を実施し、85はその途上にあり、2だけが未着手だとしていた。因みに、1998年度報

告書では、50が実施、119がその途上、8が未着手とされていた。

内容の一部を紹介すると、最優先の政策課題とされている教育改革に関して、5～7才児のクラス規模を、2001年までに30人以下にする、5,000校の校舎を新築、あるいは改築する、11才児の読み書き能力で基準値を越える者の割合を、2002年までに63%から80%に引き上げると公約していた。それらは、3年間で190億ポンド（約3兆8,000億円）の追加支出を行なうことで実現されるであろう。幼児教育において、2003年までに3才児では66%、4才児では全員の就学が保障されるだろう。国民医療に関しては、診療待ちの数を現議会の任期中に10万人削減するとしていたが、この2年間で6万人を削減した。ガン診療待ちをゼロにすると公約したが、1999年4月以降、2週間以内での専門医による診察を保障している。長期ケア対策に関しては、議会専門委員会で検討するとしていたが、すでに答申を得ている。所得比例の公的年金制度については、2002年の導入を準備しつつある等々。

確かに、全体として評価が甘すぎるとの印象はある。法律の制定、あるいは実施計画の策定が、あたかも公約の実現と同一視されている箇所がある。その点をジャーナリストたちにしつこく衝かれると、ブレアは「我々は前進しつつあるが、なおなすべきことが多々ある」との言を繰り返さざるをえなかった。しかしここで重要なのは、この国では、選挙綱領を基準にした点検が、議会内外で厳しく行なわれるという事実である。野党は直ちに、やはり項目毎の点検表を作成し、政府に反論する。保守党の評価によると、本当に守られたといえる公約は一つにすぎず、33は不履行、45はいい加減な処理、55は手付かず状態にあり、しかも実施された45の4分の3は、惨憺たる結果を招くか、無意味であったという。

世論調査によると、「公約は守られている」が

47%であるのに対して、国民の過半数に近い49%は、「守られていない」と回答し、しかもブレア政権の公約履行能力への疑問は、僅かながら増加している。にもかかわらず、ブレア政権に対する圧倒的な支持には、全く陰りが見えない。任期の半ばでの支持率は、過去30年間のいかなる政権よりも高い水準にある。ということは、国民はその実績に十分満足していないとしても、その取り組みを肯定的に評価しているといえるのではないか。

ところで公約の中には、具体的な内容が意識的に曖昧にされているものがあつた。まだ争点が残されており、ある重要課題との関連で処理したいとする意図からである。

● 争点を残している公約は、“開かれた折衝”を通じて

労働党の再生には、破綻した社会民主主義路線の抜本的な見直しだけではなく、党それ自体の体質や運営にもメスを入れる必要があつた。それに関連する重要課題が“レイバーリズムの克服”に他ならない。レイバーリズムとは、労働組合によって創設され、それによって支えられてきた労働党の、「組合党」的体質を表す用語である。その論理を単純化すれば、イギリス国民の圧倒的多数は労働者階級であり、後者は労働組合に結集している。従って、国民的利益の実現をめざす労働党は、具体的には労働組合の意向にそって行動すべきであり、その延長上に社会主義を展望しようとするものだということができる。

確かにある時期までは、組合的団結に依拠した労働党が、国民多数の支持を獲得できた。国民生活の向上と安定が福祉国家の建設を通じて追求されつつあつたとき、組合的要求と国民的要求との間には、さほどの乖離はなかつたからである。と

ころが、経済構造の変化に伴う労働者階級の階層分化、社会民主主義路線を支えていたケインズ政策の有効性の低下、さらには福祉国家それ自体の矛盾の顕在化などによって、国民の圧倒的多数＝労働者階級＝労働組合という等式は成立し難くなった。そうした状況下での組手的団結は、国民的な課題の解決には必ずしも役立つたなくなった。そののみか、課題解決を一層困難にする要因にさえなる場合があったのである。かくして、組合利益中心の党運営を改める必要が生じ、「国民の党」「市民の党」への脱皮が求められることになった。ブレアは党首就任以来、労働組合を特別扱いせず、他の国民諸階層と同様、公平に扱うとする態度を表明してきた。しかし、そうした考えによる党の意識改革は、容易ではなかった。

さて、最低賃金制の導入は、以上と関連する最初の課題であった。労働組合は選挙前から、労働者の平均賃金の半分程度を最低賃金として設定するように求めた。しかしブレアは、イギリスでは最初となる最低賃金の法制化には賛成しながらも、公約に数値を入れることは拒否した。導入時における国民経済の状態を見て決定すべきだということである。この問題を手懸ける直前のTUC大会でブレアは、「労働組合が競争の世界からの挑戦に対応できないならば、時代から取り残されてしまうだろう」と警告しつつ、現実を踏まえた運動への転換を訴えた。そして1998年6月、組合の要求を下回る審議会答申を水で薄めた内容の政府案を提示した。しかも実施を遅らせたのみか、若年労働者にはさらに低い金額が設定されていた。組合幹部や左派系活動家の強い反発に対して、この措置によって被用者の8%に相当する、200万人の賃金が改善されるとし、国民経済的観点と、後に見る若年失業者対策との整合性を理由に、当初の案を押し通したのである。

最賃制以上に組合との摩擦が懸念されたのは、職場における組合活動の合法化に関する問題であった。周知のように、この国の労使関係は当事者

主義の原則に依拠してきたので、労働者の団結権、団体交渉権、争議権といった基本権は、法律上、明確ではなかった。団体交渉での合意によって認められるのであり、不当労働行為も、その合意を根拠に追求することができた。強い交渉力を持っていた1970年代までは、組合にとってそうした慣行に何の問題もなかったが、サッチャー主義的統治下では辛酸をなめさせられた。それ故に労働党政権の誕生を熱望したのであり、組合の勢力回復のチャンスがめぐってきたとの期待が高まるのは当然であった。しかしながら、ブレア政権の側からすれば、“悪しき慣行”の上に築かれる闘争力の回復は問題外であり、スト権投票や役員選挙の義務化、クローズド・ショップや第2次ピケ（非組合員に対する就労阻止）の禁止といった、サッチャー政権による法改正を継承する必要があった。労働者の団結権を至上のものとし、その強化のための法的支援は国民の支持が得られないし、組合攻撃の際に用いられた、「組合に加入する権利、加入しない権利」という見地も受け入れるべきだと考えた。かくして、公約では、「関係する労働者の多数が、投票によって代表権を認めたとき、その組合は公式に承認されるべきである」とだけ記されていた。

さて、新しい雇用関係法の制定にあたって最大の争点となったのは、組合に代表権を認める要件としての「関係する労働者の多数」を、具体的にどう規定するかをめぐってであった。経団連は、投票者の過半数ではなく、全従業員の過半数を求めた。TUCは、通常の投票率を考慮すると、それは投票者の70%を求めることになると反対した。経済界との協調に配慮する政府は、あくまで3者間の合意での決着を求めた。折衝は1年半にも及び、その間、経団連に譲歩しようとする政府に組合が反発し、両者間に陰悪な空気が流れたこともあった。結論は、従業員の50%を組織している組合は、自動的に代表権が認められる。そうでない場合、投票者の過半数の支持を

得、かつそれが従業員の40%を越えることを要件にするということで決着した。そして、争議権や不当労働行為の明確化、不当解雇の救済措置、さらには労働者が家庭での責任を果たせるように、出産休暇や育児休暇の延長が加えられた。ニューレイバーに近い、TUC書記長モンクスはもとより、左派系組合のリーダー格、TGWU書記長モリスも評価する内容であった。その間、ブレアは“奴らと俺たち”意識を越えて、パートナーシップと公平性を基本にする労使関係への脱皮を訴えた。

● “痛み”を伴う改革には、“原理の変更”を鮮明に

2002年までに、若年失業者25万人を職に就かせる、生活保護に依存せざるを得ない片親家庭を10%減らす、他方では公的扶助の不正受給を、2002年までに少なくとも10%、2007年までに30%削減するといった、福祉に関わる公約の履行は、ただそのための政策を立案し、実行に移していただけない。その過程を通じて、おそらくブレア政権にとって最も困難な課題となる、福祉国家の抜本的改革が追求されていた。その際、福祉国家が直面しているサービスと財源の両面で生じている問題への対処は、いうまでもなく緊急な課題である。しかし、ブレアらが最も深刻にとらえているのは、それが「自立・自助への支援」システムとして機能し得なくなっている事態である。公的扶助に依存した生活を続けることによって自立への意欲と可能性を失っていく、いわゆる「貧困の罟」といわれる状況が確かに存在しており、また、それが福祉国家からの国民の心理的離反を招き、財源問題への対応を一層困難にしているという事情もあった。それ故、50年以上も前に設計された現

行制度の抜本的な改革が不可欠だとする認識の下に、「手渡し」型から「手助け」型への給付システムの変更とか、単なる転落防止の安全網ではなく、自立への跳躍台となりうるような福祉の在り方を追求してきた。しかし、それを具体化するとなると“痛み”が伴う改革となるが故に、陣営内からの激しい反対が予想された。

さて、最良の福祉政策は雇用機会の提供にあるとする理解に立って、雇用可能性を高めるための教育や技能訓練の拡充をはかる一方、「福祉から労働へ」をめざした新しい雇用政策が1998年4月から実施されている。50億ポンド（約1兆円）の新規財源を使った、若年（16～24才）の、長期（6月以上）失業者の雇用促進をはかる措置である。まず、失業手当の受給者は、職業紹介センターでの面接が義務づけられ、そこで勤労意欲の喚起や職探しのアドバイスが行なわれる。そして、6カ月の雇用補助金つきでの、民間企業への就職、また基礎的な教育や技能に欠けている場合は、フルタイムでのそれらの学習、ボランティア（NPO）活動や環境保護事業への参加、あるいは自営業の5つからの選択が求められる。もし、いずれをも断って、失業状態を続けようとする人には、（生活保護と一体化されている）失業手当での40%がカットされる、という内容である。

わが国では、働く意志と能力を持っているだけが職業安定所で失業者と認定され、限られた期間、失業手当を受給できることになっているので、以上のような措置に問題はないだろう。しかしイギリスでは、いかなる理由であれ、収入に欠ける状態にある人は公的扶助を受ける権利があるとされてきた。それ故、面接の義務化や手当カットによる就労促進策には強制が伴い、権利の侵害だとする人が少なからず存在する。そうした批判に対して、ブレア政権側は（公的扶助を受ける）権利には（真剣に職をさがす）義務が伴うと反論しつつ、自立・自助への支援システムとして改編する方向性を鮮明にした。

身体障害者扶助の見直しで、ブレア政権は、その誕生以来、最も激しい反対にあった。“裏切り”だと叫ぶ車椅子の人々を取り囲むなかで、議会では54名もの反乱議員が保守党議員と共に、政府提案に反対票を投じた。しかし、ブレア政権は、限られた譲歩は行なったが、基本線は譲らなかった。すなわち、疾病・障害扶助や家賃補助といった領域での不正受給は、年間で40億ポンド（約8,000億円）、不適正支給はその数倍に達しているといわれる。この身障者扶助の受給者が、1979年以降、3倍にもなった主な理由は、長期失業者数を少なく見せるために、保守党政権が60才以上の失業者の受給を容認したことによるとされる。しかも、受給者の40%以上を占める、そうした人々は、所得分布の上位40%に入るといのである。公的扶助制度の見直しに乗り出したとき、ブレアは3つの原則を示した。真に必要としている人にそれを支給する、自助努力は万人の義務であり、働く能力のある人は働くべきである、不正受給は許さないと。

身障者扶助の見直しでは、面接の義務化、家計調査の実施、受給資格の所得の上限設定が主要な改正点であった。一定の改善策や激変緩和措置は採られたが、受給資格の制限は必至であり、それ故に強い反対運動が起きたのである。しかしブレアは、「現在の福祉国家では、貧困からの脱出路、仕事への道、老後の豊かな生活は見えてこない。多くの人々はそこに行き詰まりを見ている。私は、新しい道を切り開きたい。（その際）現行制度は、その選択肢に入らない」として、改革への決意を強調した。

● 公約、基本政策、改革路線は不可分

仮に177の公約のすべてが履行されたとしても、国民生活が抜本的に改善されるわけではな

い。5年の任期中になし得る改善には限りがあり、イギリス社会が抱えている課題の多くは、なお未解決である。従って長期的な観点から、いかなる改革によって、いかなる社会を築いていくかが問われるが、そうした社会建設の道筋を示す改革路線の提示が、今日の政党には求められている。労働党は、サッチャー主義でも、旧来の社会民主主義でもない＜第三の道＞を追求するとし、その基本的な考え方を示しつつ、その路線の中軸に＜社会統合戦略＞を設定している。先に見た新しい雇用政策ニューディールは、その一翼を担うものであり、福祉国家の改革は、それと整合性をもたせるためにも不可欠だとされる。つまり、任期中に具体化すべき公約、長期的に実施すべき基本政策、それらをまとめ、方向づける改革路線は、一体不可分である。また、それらの立案や実施の過程は、党内外での意見を集約する過程であり、支持を獲得する過程でもある。そうであれば、公約の軽視や無視は、党の基本的な見解を否定することになる。ブレアが年次報告書序文で述べているように、公約が履行できなかったときは、その理由が説明されなければならない。

公約の重みという点で、日英で大きく異なるのは、政党の在り方の違いからきていると思う。自民党に典型的に見られるように、わが国の政党は、利益配分政治において個別的利益の実現をはかるブローカーの役割を果たすことで、その支持基盤を築いてきた。支持団体や地元の利益の実現が＜本音＞であり、国の在り方やそのための改革は＜建前＞にすぎないから、前者のために後者を捨てざるのはいとも容易である。かつて石川真澄氏が、「与党は、与党であるが故に、与党であり続ける」ことができる、＜政権再生産＞システムの存在を指摘されたが、それに依拠した統治が続いている。いま切に求められているのは、それに正面から立ち向かう、意志と能力を持った政党を育て上げるのではないか。（きちせ せいすけ）