HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	＜立法過程研究会シンポジウム報告（１）＞立法政策決定過程とマニフェスト
Author(s)	前田, 英昭
Citation	北大法学論集, 55(1), 161-189
Issue Date	2004-05-06
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15278
Type	bulletin (article)
File Information	55(1)_p161-189.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会シンポジウム報告（一）〉

立法政策決定過程とマニフェスト

前田英昭

一　マニフェストとは何か

このごろ、永田町のみならず一般にはやる言葉に「マニフェスト」manifestoがあります。マニフェストが立法政策決定過程においてどのような位置を占めるか、今なぜ、イギリスに起源を置くマニフェストが、噂される解散・総選挙を控えた日本で盛んに取り上げられるのか。こういう問題について報告させていただきます。

イギリスでは、各政党は、選挙前に、わが党が多数党となっ

て政権を担当したときに実施する政策を、選挙に際して国民に公表し実行を約束する。選挙は「マニフェスト対マニフェストの戦い」とさえ言われます（森嶋通夫「サッチャー時代のイギリス」岩波新書）。サッチャー元首相はマニフェストの特異性について、「このマニフェストが、極めて重要であることが、外国の人々にはいささか奇妙に映るようである。イギリスでは、長い年月の間に、マニフェストが重要性を増し、また、より詳細になってきた。アメリカや他のヨーロッパ諸国では、政党の選挙公約に、イギリスほどの権威はなく、したがってこれほど綿密に検討されることもほとんどない。イギリスでさえマニフェストに詳細な具体的な提案が満載されるようになったのは、比較的最近のことにすぎない」と、その著書「サッチャー回顧録」（石塚雅彦訳）の中で述べております。

民主政治において民意は尊重されなければならない。民意というものは、各人各様いろいろなものがまざりあっていて、つかみどころがなく、しかも変わりやすい。しかし、民意はないのではなくて、現実に存在すると考えられる。例えばカタログで商品のオーダーを受けると、消費者のニーズがわかる。これに似たようなことで、政党が政策を提示し有権者に選択させると、漠然としていた民意が形あるものとして浮かび上がり、民意の動向が把握できる。民意を正確に知るために、選挙に当たって、各政党はマニフェストといわれる文書に、政権をとったときに実施する「わが党」の政策を各党が並べて有権者に提示し、これを選択させる。その結果、多数の者に選ばれて第一党になった政党は、政権に就き、多数が支持した政策を実施する。国民に実施すると公約した政策ですから、実施する権利があるとともに、その義務もあるわけです。内閣は掲げた政策を実施するための法案を議会に提出し、成立させる。こうして国民が選挙によって、候補者選択・政策選択・政権選択をし、多数党に自分たちが選んだ政策を立法化させる。こうなれば、国民に発し国民に還元される民主政治の民意のルートが築かれる。マニフェストは民意のルート構築のための媒体になるのであります。消費者が商品の王様であるように、国民は政治の主権者となる。公約を実施してくれないときは、注文したカタログ商品を送ってくれなかったときと同じに考えられます。つまり契約違反であり、国民は内閣の取り替え請求ができると考えられます。

日本でも確かに今まで政党の公約はありました。しかし今までの公約は、政党が抽象的な願望リストを、あれもこれもと多

数並べていた。これでは、ちょうどカタログに書かれた商品内容が皆よく見えて注文を決められないのと同様に、選択のしようがありません。内容が確認できるように具体的に書かれてあるのがマニフェストの特徴でして、具体的にわかりやすいから、他のメーカーのカタログと商品を比較できる。これがマニフェストと日本の選挙公約の違いです。日本の政党の公約が具体的になれば、国民が直接政策を選択できる、多数の国民が政策を選び、その政策を実現すると言って政権の座についたのに、実現しなければ、公約違反として国民から批判されるにとどまらず、次の選挙で政権から引きずり下ろされるということになる。内閣はそれがいやだから、公約を実現せざるを得なくなる。こういうメカニズムのキーとして、マニフェストは登場したのです。

一八三二年はイギリスにおける第一次選挙法改正の年です。国民がようやく政治参加を求め出したころ、一八三四年、保守党党首ピールはタムワース選挙区において、有権者に向かって、将来実施する政策を宣言 manifest した。一九〇六年、労働党がマニフェストを文書化し、保守、自由両党もこれにならった。現在のようなマニフェストのスタイルは一九三五年の保守党マニフェストに始まります。

現在、マニフェストは、「政党が、総選挙後に政権を担当した場合に必ず立法化すると約束した政策概要を公式にまとめた文書であり、選挙期間中に公表される国民に対する誓約書である」と定義されております（Oxford Companion to 20th century British Politics, ed. Ramsden Oxford）。マニフェストは五十ページ前後の冊子で三百円前後で大きな書店で販売されております。発行部数は二十万部程度。新聞各紙（一般紙・大衆紙）及びTVで内容が紹介されます（「ローカル・マニフェスト」イマジン出版社）。マニフェストは実施を前提にした具体的な政策提言であり、日本の政党が選挙公約と称して具体性の乏しいウイッシュ・リスト（wish list）を羅列するのとは大きな違いを見せております。

こういう重要な文書ですから、マニフェストづくりは党首主導で慎重に行われます。与党党首（首相）は、側近の大臣と秘書官にマニフェスト原案を作成させ、党幹部と協議し、最後に首相自身が決定する。それが党のマニフェストになります。イギリスでは政と官は分離されている。「行政各省事務官は、大

臣・政務官等の政務官職にある議員以外の議員と公務に関して接触しない」という原則があって、通常は、大臣でなければ官僚に接触できないのですが、解散・総選挙が予想されるころ、首相は、行政府の最高責任者として、一定期間に限って、野党第一党幹部と行政各省の幹部事務官との接触を認めます。野党の政策担当者は、党首（影の首相）の同意を得て、政府の首席事務官（内閣官房長兼務）を通じて、各省の幹部事務官から説明を聴取することができる。接触の内容は秘密扱いです。マニフェスト作成のときに限って、野党議員が官僚と直接接触するのを例外的に認められるのは、野党が新たに政権に就いた場合、マニフェストに掲げた政策をそのまま立法化しても、現行法令や条約その他行政運営の上に不都合が生じないように、あらかじめ事務的な連絡をとっておこうという配慮からです。首相、大臣等行政府に席を置く議員は、常時、官僚に接触できる。行政府の職を兼務しない一般議員は、日本と違って、官僚と直接接触しない。これがイギリスの政官関係の慣例であります。日本では、立法と行政の垣根がないかのように、政官は互いに自由に行き来しています。

二　マニフェスト選挙の特色

マニフェスト対マニフェスト選挙にはどういう特色が見られるか。まず、日本と比べると、静かな選挙が目立ちます。

一九九七年選挙の場合、三月十七日に解散、五月一日投票日と発表された。投票日までの四十五日間は、一九一八年以来最も長い選挙運動期間でありました。マニフェストの発表は、保守党四月二日、労働党三日、自民党四日と一日ずつずらせてありました。

イギリスでは、日本とは違って、選挙運動期間は法定されていない。ただし、土日曜日は、安息日と休息日なので、政治活動は行われません。この慣習に違反しても罰則はないが、非常識ものとのレッテルを貼られたくないから 誰も運動をしないというのであります。

マニフェストは投票の際の有権者の判断材料を提供する。マニフェストは、個々の争点に関して各政党の政策対立点 を明確な形で提示するとは限らない。各党が得票競争にしのぎを削る選挙である以上、ある政党に好都合な争点は、その対立政党には都合の悪い争点であるということはしばしばあります。こ

の場合、自分の政党に都合のよい争点は強調し、都合の悪い争点は沈黙する。マニフェストの争点を明確にし「強調と沈黙」の狭間を埋める役割は、報道機関に期待されます。報道機関は、政策分野別に各政党の具体的政策内容を分析して、有権者にわかりやすく選択肢を示す。各党マニフェスト公表の後、新聞その他に、各党の公約を比較対照した一覧表が掲載される。さらに、選挙期間中に新聞やＴＶがマニフェストの解説や政党間の争点を報ずる記事や番組が組まれる。有権者がそれらの情報をどう受け取るかが、票の行方を左右することになる。こうして候補者の選挙運動は、所属する政党のマニフェスト中心になります。これが候補者本位でなくて、政策本位の選挙ということであります。

一九九七年の総選挙を現地で見聞された藤森克彦氏の著書「構造改革ブレア流」（ＴＢＳブリタニカ）に記されている選挙風景を紹介させてもらいます。

「驚いたのは、街に出ても静かなもので、候補者が選挙カーに乗って「○○候補です。頑張っています」とスピーカーで個人名を連呼する光景を一度も見なかったことである。政党幹部がキャラバンを行なう大きな選挙用バスはあっても、候補者個人の選挙カーを見ることはなかった。候補者のポスターをずらりと並べた立て看板を見ることもない。たまに見かけるのは、党首の顔写真を描いた政党宣伝の巨大な看板である。本当に選挙期間中なのかと疑うほどである。

候補者が行なうのは、有権者宅への戸別訪問やチラシ配り、電話勧誘などである。その際にも、売り込むのは所属政党の公約であって、選挙区内の橋・道路の建設といった「候補者の個人的公約」ではない。選挙区で開かれた候補者の「公開討論会」でも、議題に上がったのは各政党の公約である。選挙区内の橋・道路の建設といった利便性向上については一切話題にならなかった。」

「人々が関心を寄せるのは、「地元選挙区の誰が当選するか」ということよりも、「どの政党の候補者が当選するか」、「どの政党が政権を獲得するか」という点のようであった。選挙後の自分たちの生活に影響をもたらすのは、政権を獲得した政党の公約であるからである。そして各党の公約は、Ａ４判で四十―五十ページ程度の冊子にまとめられ、「マニフェスト」と呼ばれる。これはまさに「どのような政策を行なうか」ということを体系的・網羅的にまとめたものである。有権者に影響を与えるのは、マスメディアを通じて流される政党の公約・マニフェ

ストであり、それに基づく政党幹部のメッセージである。」

「主要政党のマニフェストは、選挙期間中、一般の書店で二ポンド（約三百四十円、一ポンド百七十円換算）程度で販売される。もっとも、それほど売れるわけではない。多くの人は、新聞やテレビ、ラジオなどのマスメディアの報道によって、その内容を知っていく」。

「選挙戦においてマニフェストは、最も重要な論争の材料とされる。マスメディアが主要政党のマニフェストを国民に十分伝えられるように、各党の発表日は重ならないように配慮されている。各党のマニフェストが発表されると、新聞は三―四ページの特集を連日組み、各政策の特徴や矛盾点などを分析して詳細に報ずる。

また、テレビやラジオは、「現役の大臣」や「影の大臣」などを招いて政党幹部による討論番組を開き、ジャーナリストはマニフェストのあいまいな点を追及する。さらに民間のシンクタンクからは、労働党、保守党ともに、増税をせずにマニフェストに掲げた政策を行うことは無理だというレポートも発表され、マスコミで取り上げられた。確かに政治ショーの側面もあるが、このような論議を通じて、各党の政策が実際の投票の判断基準となって国民の間に広まっていくのである。」

投票日直前には、主要各紙が政党支持の状況を発表します。一九九七年選挙の場合、新聞各紙は次のように態度を明らかにしました。

紙名	支持政党名	発行部数
Sun	労働党支持	三、七四六、三七六
Daily Mail	保守党支持	二、三三六、五八七
Mirror	労働党支持	二、三三一、一〇一
express	支持	一、〇九九、八三〇
Daily Telegraph ※	保守党支持	一、〇四六、八一三
Times ※	中立（欧州会議派候補者支持）	七四四、四九〇
Daily Star	労働党支持	六〇五、一八九
Gurdian ※	労働党支持	四〇二、一八二
Finacial Times ※	労働党支持	三六四、三八四
Independent ※	労働党支持	二二四、四九四

※は高級紙、その他が一般紙であり、一般紙は回し読みされる傾向があるため、実発行部数より影響力は大きいという。その頂点に立つのがSunです。（境勉「ブレア首相の憲法改革

（二）「自治研究」七五巻一一号所収）

日本の新聞は支持政党名をこれほど明確には挙げません。日本はファジーな「ぼかしの文化」国家です。しかし、イラン自衛隊派遣法案に関して、各紙は賛否の態度をかなり明確にし、どの政党寄りの主張であるかが読者にわかるような記事になっていました。一足飛びにイギリス並みにはいかないにしても、マニフェストに対して、新聞各紙の態度が明確にわかるような「評論」の部に属す記事を充実しなければ、国民にその具体的選択を求められても、無理でしょう。

公選法にも問題があります。公選法第百四十八条一項は新聞雑誌の「評論の自由」を保障しております。この規定が挿入されるまでの新聞界の努力は並々ならぬものがありました。公選法（昭和二十五年）が制定される際、新聞界は口をそろえて「評論の自由」の重要性を強調した。「民主主義が一番はっきりした形であらわれるのは選挙である。有権者は候補者を決める判断資料を新聞の批判論評に求める。したがって選挙のときこそ、新聞は、より厳しい論評を行うべきである。新聞を沈黙させて行われる選挙がどういうことになるかは、自ずから明らかなところであろう。仮に一部の群小新聞に弊害があったとしても、全部の新聞から「評論の自由」を奪うことはできない」。

放送についても同様です。放送法第三条二項は規定する。「放送事業者は、放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところ」に従い、「政治的に公平」でなければならない。

「政治的に公平であること」とは具体的にどういうことを意味するのか。自民党が三十八年間の長期政権を明渡す契機となった一九九三年総選挙のときの「椿発言」が、問題の複雑さを教えてくれるようです。今から振り返ってみて、田原総一郎氏は次のように言われる。「政治的に公平であること」というのは、権力に加担してはいけない、搦め取られてはいけない。つまり選挙のときは、「自民党がいい」、「新進党がいい」という主張をしてはいけない。しかし、「この政策は自民党の方がいい」、「この政策は共産党の方が筋が通っている」といったことは自由に発言してもいいのではないか。その意味では主張は可能なのである。」。微妙なニュアンスですが、放送は、各党が掲げる政策を評論する自由を有するというふうに理解してよいでありましょう。（田原総一郎「闘うテレビ論」二〇七頁）

三　マニフェスト実施手順と評価

1　手順

選挙で勝った政党は政権を担当する。内閣は選挙中に公約したマニフェストに掲げた政策の実施計画を立てる。まず、政策に優先順位をつけ、議員任期五年間、政権が続くものとして、マニフェストの政策を五年に振り分け、第一年度実施すべき政策を議会開会冒頭の「女王の演説」で公表する。「女王の演説」は、日本の施政方針演説が「施政の所信」を述べるのと違って、本会期中に内閣が立法化する政策を、女王が首相にかわって公表するものです。女王の演説に対して奉答文を贈るのが慣例であり、その奏答文の審議という形で、首相、野党党首以下議員による政策に関する総括的なディベートが行われる。ディベートを行うために、野党は修正案をわざわざ提出する。修正案が可決されることはない。あくまでもディベートを行うための便法として修正案を提出するのであります。

この国会冒頭の政策論議は五日間続く。討論参加者、つまり発言者は、首相、影の首相をはじめ議員百人を超える。討論風景は日本の代表質問とは全く異なります。

予告された法案が提出されると、第二読会審議－委員会審査－報告段階審議－第三読会審議・可決－貴族院審議という経過を経て、政策は立法化されます。法案の本会議提出と相前後して、提出予定の重要法案について関係者の意見聴取と法案提出理由を一般国民に周知させるために、グリーン・ペーパー（各種意見聴取のための文書）とホワイト・ペーパー（政府の政策表明文書）が提出されます。来年の第二年度以降順次、第五年度まで同じようにして法案の基礎をなす政策論争が議会で行われます。「ホワイト」とか「グリーン」というのは、最初に提出されたときに用いた用紙の色から、そういう呼び名がついたものです。

注目したいのは、マニフェスト論争は、選挙で始まり、選挙後に開かれる議会の冒頭から、随時、会期中、引き続いて両院で行われ、次の総選挙まで継続されることです。国会審議は国民注視の中で行われます。

2　達成率

マニフェストは、国民との約束ですから、守られなければならないし、実施されるものです。マニフェストには、政策実施の数値目標が掲げられていて、随時、その目標どおり実施されているかどうか、実施状況が検証されます。解散・総選挙前に、

野党は実施状況を特に厳しく批判し、与党は実施したと数値を挙げて反駁する。例えば一九九七年の総選挙で政権に復帰した労働党は、マニフェスト一七七項目中、一九九九年当時、九〇実施、八五進行中、二未着手という状況でした（藤森克彦「構造改革手続き再考を」日本経済新聞二・一〇・一〇）。また「若年の失業者二十五万人を就業させる」と公約した次の二〇〇一年の総選挙のマニフェストでは、労働党政府は「二十八万人以上の若年失業者が労働党の措置によって就業した。若者の長期失業者の比率は一九七五年以来の最低水準になった」と成果を強調しました。これに対して、保守党は「評価があま過ぎる」と反論しました。

マニフェストという言葉は、もともと「宣言」の意味でしたが、政党の選挙に当たっての宣言は、政党の国民に対する公的な「約束」に変身しました。この点において日本の「選挙公約」が、選挙が終われば、体に貼った「膏薬」のように、いつの間にか「はがれるもの」と揶揄されるのとは大違いです。日本の選挙で使われた「選挙公約」を保存する公的機関はないが、イギリスのマニフェストは「公文書」扱いであり、定期的にまとめて出版されています。例えばF.W.S.Craig, British General Election Manifestos (1959-1987) には、過去十八回分のマニフェストが収録されている。その中に、マニフェストの先例として、Robert Peel の Tamworth Manifesto が紹介されています。マニフェストは少なくとも五年間の「賞味期間」があると考えられます。日本の選挙公約は、政策ではなく、抽象的な理念ですから、「賞味期間」は「ない」と考えられるし、「ある」とも考えられます。

例えば公約の中の「道路整備の推進」という項目に「日常生活の基盤整備としての市町村道から高規格幹線道路に至るまで道路網を計画的に整備する」とある。道路関係議員が国会の委員会でこれを取り上げ、「現在のところ何をしているか。公約なのだから整備を進めてもらわなければ困る」と政府を追及すれば、政府は「前向きに検討中である」と答える。議員は地元に帰って「前向きに検討中というから、そのうちいい返事がもらえるだろう」といって地元に期待を抱かせる。何も返事はこないが、当の議員は努力を認められて次の選挙にも当選する。しかし道路整備は一向進まない。議員は思い出してはまた同じ質問を繰り返す。こういうことで政府関係者も議員も地元も、三方みなホッとしているという話がある。日本では公約の「賞味期間」は御都合次第で変わるのです。

四　マニフェストの性格

1　契約的性格

マニフェストが政党と国民との約束であるとすれば、どのような契約なのか。山川雄巳教授は、マニフェスト、つまり「政策契約は、商品の売買契約の場合と相似的な論理構造をもっている。」として、「政策過程論」の中で次のように説明されます（九六―一〇一頁）。

「選挙運動における候補者と有権者の関係は、市場における売り手と買い手の関係とよく似ている。自由選挙は、政治的リーダーシップの自由取引市場であるといってよい。換言すれば、民主主義における自由選挙は、資本主義における市場原理の政治的適用にほかならない。幕末に渡米した福沢諭吉が、アメリカの大統領選挙を「入札」としてとらえたのは、事柄の本質をよく見抜いていたものといえよう。公約は「入札」に便利なように、候補者にラベルをつける役割を果たしている。もっとも、このラベルは、一般の商品の価格札のような費用明示の役割を果たさず、その点では不完全である場合が多い。現物を手に取って見ることのできる商品と比べて、政策は抽象的であり、評価しにくい。このためもあって、ラベリングは、費用よりも商品の質やそれがもたらす効用についての説明の方に力点が置かれる。」

「これを候補者と有権者との関係で考えてみよう。候補者が選挙に立候補して自分の公約を表明する。これは小売店が仕入れた品に小売り価格を明示する札をつけてショーウインドウに並べるという行為とアナロガスである。公約という言葉は、約束とか誓約などの意味を含むが、この段階では、たとえ候補者が「天地神明」に誓って彼の政策の実行を公然と約束したとしても、この「約束」は、いわゆる契約とは考えられない。売買契約が成立するためには、まず、その商品に興味を示し、買いたいと意思表示する買い手が出現してこなければならない。同様に、公約も「もし多数の支持者が現れ、候補者が当選できたならばという条件のついた政策実行提案であるにすぎない。売買契約は、売り手と買い手の間に、商品の引き渡しと代価の支払いを内容とする意思の一致が見られたときに成立するのである。」

「選挙過程の場合、候補者と有権者の間に政策に関する契約

が締結されるであろうか。また、政策契約の締結を目指した交渉過程はあるであろうか。事態は、売買契約の場合と比べてはるかに不明確である。選挙期間中の候補者と有権者の交渉は、有権者の数が非常に膨大であり、選挙法制によって規制されているため、大部分の有権者から見れば、売買交渉の場合と比べて極めて画一的で低密度かつパーソナルな一方的な表明と聴取の関係であって、「交渉」とは言いがたいものであろう。しかし候補者の側からすれば、各種団体などとの多くの交渉関係を事実上含むだけでなく、手ごたえの薄い一般有権者の支持を狙って選挙活動の力点やアピールの仕方を調整していかなければならない「交渉」過程なのである。それでは政策契約は締結されるであろうか。事態は売買契約の場合のように単純ではない。……しかし、そこには繰り返される選挙そのものが、不誠実な政治指導者に対する制裁の機会を提供している。それゆえ、たとえ裁判手続による法的保護が与えられていないとしても、政策契約は、商品の売買契約の場合と相似的な論理構造を持っているといってよいであろう。しかし、この論理構造を支えているのは、有権者である。彼らが不誠実な政治指導者に対して必ず適当な制裁を加えるのでなければ、政策契約の構造は崩れることになるだろう。」

「公約の制度は、民主的権力の合理的正当性の土台を形づくるものである。もし政治指導者が、公約制度を忌避するようであれば、それは政治権力が民主主義の合理性を失いつつあるか、または失っているかの確かな兆候だといってよい。」

「要するに、公約制度は三つの機能を持っている。第一は、有権者集団に基本的な政策選択肢を提供することによって、選挙過程を政策過程とすることである。選挙は単なるリーダー選びではなく、それ自体一つの政策決定過程となるのである。第二に、それは未来の政治社会の状態についてのビジョンを候補者たちに提出させ、さらに政策契約の締結を通して政治ゲームのルールを設定させることによって、政治社会の予測可能性と時間的連続性・安定性を高めさせる。第三に、それは政治権力に民主主義的正当性を付与するための基本的な制度的装置である。」

2　習律的性格

マニフェストの実行を担保するのは、乱暴な言い方をすれば、公約違反に対する国民の怒りであるとしか言いようがないでしょう。イギリスにあるマンデート mandate 論によると、多数

党は選挙によってマンデートを与えられて政権に就いたのだから、政府は国民が承認した政策の実施を託されたと考える。だから、万難を排して付託にこたえて実施する。マニフェストに掲げた政策を実施しない場合、または掲げなかった政策を実施する場合、政府は国民に対する釈明または説明を必要とする。マニフェスト違反は、法的責任を伴なうものではないが、それ以上に重い「政権明渡し」という政治的制裁を伴う。こうしてマニフェストはおのずから実施しなければならないという規範性を持つようになったのです。日本の選挙では、こういう選挙の制裁機能は働きません。

成文憲法がないイギリスには、議会または議院に関して、義務づけたり、権利を付与したりする先例に根拠を置く非法的憲法規範「憲法習律」convention or constitutional convention があります。国の基本政策の変更は、それが総選挙において国民の間で論争された後でなければ、行われてはならないということは、かつては単なる先例であったのですが、現在では憲法習律として承認されている（W. I. Jennings, The Law and the Cnonstitution 中山信男、奥原唯弘訳「イギリス憲法」一五五―一五八頁）。unconstitutional という言葉は、成文憲法の国では illegal（違法）とされるが、イギリスの場合、wrong（間違い）を意味すると解釈されます。（原田一朗　前掲書　四六頁以下参照）

イギリスの民主主義は、国民の参政権の拡張とともに、議会を国の最高決定機関とするという法的な「議会主権」から、国の重要な政策を国民の投ずる票によって決定する政治的「国民主権」の方向に進みました。十八世紀、エドマンド・バークは政党を定義して言いました。「政党とは一団の人々によって同意されたある原則に基づき、彼らの協同の努力によって、国民的利益を増進することを目的とする人々の団体である」。二十世紀になると、政党は民意の形成と集約に努め、民意に基づいて行動する政治団体に変質しました。例えば現行ドイツ憲法は政党を定義して、「政党は国民の政治的意思形成に協力する」（第二十一条）と規定しております。

3　先例

第一次選挙法改正（一八三二年）は、ホウィグとトーリー両党間の明確な政策論争を巻き起こしました。これに先立つ一八三一年、国王ジョージ四世は、議会解散詔書の中で、「争点は、内閣の選択にとどまらず、選挙法改正案を認めるか否かという

特定の政策についての国民の判断を求めるものである」と述べられました。これは国民の政策判断能力を積極的に肯定しようとするあらわれであります（山本悦夫「イギリス憲法におけるマンデイト論の法的意義」「法学新報」平成六年二月二十五日）。

さらに、政党側が国民の判断を積極的に求めようと新手をとったのが、前記の一八三四年、保守党党首ピールのタムワース宣言（manifesto）です。他方で、このころ、まだ国民に対する懐疑的な見方が多かった。こういう論調がありました。「首相が官職の受諾のみならず、提出しようと意図する法案の原則及び詳細さえも、国民に公表しなければならないものであろうか」（「四季評論」The Quarterly）。

グラッドストーンは、一八八五年、アイルランド自治法案が第二読会で否決されたとき、ちゅうちょせずに解散に打って出、「アイルランドの内政問題を処理するために、アイルランドに立法府を設立することを認めるかどうか問うのだ」と国民に訴えました。彼はその解散を「国民のための解散」と称しました。

一九〇九年、貴族院は、保守党貴族の反対によって、当年度の財政法案を否決した。保守党貴族の反対理由は二点にしぼられました。①「貴族に増税し、平民に減税するのは自由・平等主義に反する。②しかも新たな提案は、国民からの選挙におけるマンデート（mandate）をまだ受けていない」。自由党政府は国王に対し、「貴族院は直接自分らの利益にかかわる財政法案を否決し、両院間の憲法上の convention を守らずにこの挙に出た。自由党政府は、本問題に関する国民の意思を問うべく解散詔書の発布を願いたい」と上奏し、認められました。一九一〇年一月に行われた総選挙の結果は、政府の勝利に終わりました。衆議院の予算優越権と貴族院の権限削減についての国民の承認（マンデート）は得られた。これにより、貴族院は、前回否決した財政法案（一九〇九－一〇年）を再び否決する根拠を失いました。一九一〇年、これを確認するために提出された、貴族院の権限を削減する法案に貴族院は賛成しました。これが Parliament Act（一九一一年）です。以後、衆議院が総選挙においてマニフェストを通じて国民のマンデートを得た政策の立法化については、貴族院は修正を認められるものの、それを否決できないというルールが、憲法上、確立されました（Salisbury convention と言われる）。この習律が持つ事実上の規範力は、日本国憲法下における、与野党のいわゆる「ねじれ現象」を呈

する参議院の権限行使の限界を示すものとして、参議院運営の上で考慮されてよいテーマであります。

一九二三年、保守党政府は、関税による産業保護政策をイギリス本国の繁栄と復興に必要不可欠だと考えました。しかし保守党は一九〇六年総選挙の決定的敗北以来、関税問題を避けてきたため、新たなマンデートを得るための選挙をどうしても必要としました。一九二三年十二月選挙で、保守党は保護貿易を国民に訴えましたが、選挙に敗北し、またも国民からそっぽを向かれました。保守党が無為無策と攻撃した自由貿易派の自由党に票は流れ、保守党に票は流れなかった。全体の票はほぼ互角であったにもかかわらず、小選挙区効果が働いて、結果は驚くほど差がついた。保守党は九〇議席以上を失い、自由党は四〇議席 労働党は五〇議席を増し、全体では、保守党二五八人、自由党一五九人、労働党一九一人でありました。保守・自由両党による連立内閣成立かと思われたが、新たに登場した労働党のマクドナルドが、ジョージ五世の「労働党にも公平な機会を」との思し召しで、政権に就いた。したがって、二度の敗北に、保守党は食糧及び原料に関税をかける政策を正式に放棄し、一九二四－二九年の間、関税提案をしなかったのです。しかし、保守党は、一九三一年に、挙国政府樹立の後、再び関税が繁栄と復興に役立つ唯一の救済策であると説き始めた。保守党以外の閣僚は、貿易の均衡を取り戻すため、関税提案を検討することに同意しました。そこで一九三一年の総選挙において、保守党は、国の救済策は関税にあること、これをまたマニフェストで提案しました。かくて政府は国民のマンデートを確保した上で、「自由」から「保護」への国家政策の転換をなし得たというのであります。選挙結果は、小選挙区風が保守党に吹いて、挙国内閣は保守党四七三、挙国派自由党三五、挙国派労働党一三で、保守党の圧倒的勝利でした。反挙国派は惨敗でした。

これに先立つ一九二四－一九二九年のマクドナルド労働党連立内閣は、党独自の社会主義的政策を提案せず、何らマンデートを国民に求めなかったため、社会主義的立法の提案ができませんでした。労働党は「政務についたが、権力の座にはつかなかった」と自覚していた。日本では、一九四七年、社会党委員長・片山哲首相は、民主、国協両党と連立内閣を組織し、政務に就いたとき、権力の座にも就いたと思い込んだのでありましょう。社会主義政策の一枚看板であった炭鉱国家管理法は、社会主義の骨を抜かれて辛うじて成立しましたが、成果を上げ

ることなく、三年後に廃止されました。イギリスの一九四五年の労働党政府は、総選挙において、マニフェストの中で社会主義政策実施を表明し、選挙に勝って特定産業の社会主義化を実現しました。

これらの事例に基づいて、ジェニングス教授は、一九一〇年このかた、すべての総選挙はマニフェスト対マニフェストの争いであり、国民多数が選択したマニフェストを提示した政党が、総選挙に勝って政権に就いたと断定しております。

現在、内閣がマニフェストで公約した政策を実行するのは、ごく当たり前の議会制民主政治の原則となっております。一九七〇年総選挙に勝った保守党政権の教育科学相（閣内相）は、初登庁の際に、直ちに取りかかるべき約十五項目の政策の一覧表を持参し、出迎えた事務次官に手渡して実施を命じました。事務官たちは、当初、行政事務に関する専門知識を出し惜しみするなどして抵抗しました。教育界の関係者は「いつもならあるはずの相談がない」と激しく非難した。しかし、大臣は、「われわれは総選挙という最大の相談を済ませたばかりである」として、ひるむことなくマニフェストで公約した政策を断行しのです（「NIRA研究報告書」平成八年十月）。

五　マンデートの曖昧性

ところで、「政府は何らのマンデートを持たない」という言葉は、野党が政府を批判するときの常套語の一つです。それにも理由がないわけではありません。マンデート mandate とうと、mandate impératif（命令的委任）という言葉が頭に浮かんでくるでしょう。この場合、「一般的命令」と「特殊的命令」の両方の意味で使われます。エムデン教授によれば、①国民に提示した個々のテーマについて国民の同意を得たとの説、②国民に提示したプログラムの具体的実現について国民の同意を得たとの説、③政府が必要だと考える立法を、それが何であれ、実施するについての包括的同意を得たとする説の三つがある。教授はこう言います。「マニフェストに提示される政策は、性急につくられた未熟なものであるかもしれない。ある政策はマニフェストで有権者に提案されずに衆議院を通過してしまうものもあるかもしれない。衆議院で多数を擁する政府はいつでも国民多数の支持を得ているとは限らないし、また選挙時にマニフェストで承認された政策であっても、選挙後、多数国民の支

持を失っているかもしれない。いったい、マンデートを得たとはどういうことか、誰が国民のマンデートがあったと判定するのか。つまり、政府が政策を具体化した法律案を議会に提出する際に、マニフェストに提示された場合でも、法案提出者の政府と国民との間に意思の不一致はあり得る」というのです。それを確認するのが議会における両院の審議です。

例えばサッチャー首相の人頭税を例に挙げましょう。マニフェストに実施すべき政策として取り上げ、勝利した保守党内閣は、与党多数の力をもってしてもスムーズに立法化できませんでした。人頭税は、閣議決定－グリーン・ペーパー－マニフェスト－総選挙勝利－法案提出－法律成立という通常の手続を経て国民のマンデートを得たと思われましたが、有権者大衆には受け入れられず、全国的反対運動や暴動まで誘引して、サッチャー首相の命とりになり、代わって就任したメジャー首相は人頭税廃止を決意、一九九一年廃止、その直後の総選挙でからくも勝利したのでした。

なお、人頭税はコミュニティー・チャージ（地方税の一種）を略したものですが、一つの地域に住む人に平等に税がかけられるため、人頭税と呼ばれるようになったのです。従来の地方自治体の財源であるレイトと呼ばれる地方税は、所有する家の大きさで税額が決まる固定資産税でした。その評価があいまいで、しかも公平な判断ができないというので、サッチャーは新たな地方税導入を思いつき、人頭税システムを提案、実施に移したのでした。しかし、収入とはかかわりなく税を課されるというので、低所得層の強い反発を買ったのであります。

議会はマンデートのあった政策をただ多数で可決すればよいというのではありません。議会における審議でマンデートの有無が再確認される。その議会審議の重要性に触れる前に、マニフェストを実効あらしめるための条件整備の問題を取り上げておきます。

六　マニフェストを支える基盤

マニフェストが政党による民意ルートの構築を促すとなれば、特にマニフェスト導入に反対する合理性はなくなる。日本版マニフェストについて国会議員の八割が賛成しているというのは、当然のことであります（二十一世紀臨調調査）。ただ、マニフェストをどの程度理解した上で「賛成」と言うのかが問題です。また、イギリス以外の議院内閣制の国でマニフェスト

ほど選挙公約を重視している国は見当たらないというのですから、マニフェストが選挙の民主化に役立つとしても、日本でイギリスのマニフェストをストレートに真似していいというわけではないし、無理して導入しても成功が見込めない。そうならないようにするには、まずマニフェストを支える基盤整備を図ることが必要でしょう。

①（権力の一元化）イギリスと日本は、ともに議院内閣制の国ですが、議会・与党・内閣の関係で議院内閣制の形が著しく異なります。イギリスでは、内閣は与党の執行委員会の形をとる。党首はじめ（日本流に言えば、幹事長、政調会長、国会対策委員長まで）党幹部全部が入閣するので、内閣と与党は一体化します。日本の自民党では、内閣と与党は一体化せず、両者は権力を二分し、常時、力の綱引きを行っているように見えます。与党の党首以下三役を閣内に送り込むことができるでしょうか。大臣が国対委員長を兼ね、野党と折衝するようなことができるでしょうか。今のところ、その可能性はありません。

この点に関して、昭和三十五年九月、臨時行政調査会は「内閣の機能に関する改革意見」の中で既に指摘をしていました。「本来、議院内閣制の下では、与党の意向が内閣の政策に反映すべきものであることは当然である」。しかるに現実には、与党内で十分に調整されず、政府に対する政策実施の要請は内閣を通じてのみ行われるわけではなく、与党の政務調査会、その部会等が直接各閣僚に接触している実情であり、これが内閣の調整をますます困難なものにしている」。そこで、「政党と内閣との連絡は、従来のような各省と政党との直接連絡をやめ、内閣官房がこれに当たる」とし、「常時政党と内閣との緊密な連絡を保持し、内閣官房が政党と内閣との連絡窓口機関として実効を上げるように」と勧告したのです。それから四十年以上経った今でも、勧告の趣旨は実現を見ていない。相変わらず党内実力者と官僚の連合軍に挟み撃ちされては、首相がいかに強かろうと、イギリス流の首相主導性の実現は難しいと言わざるを得ません。

②（議会主権）イギリスでは、議院内閣制は、最高の権限を持った議会を基盤にして確立されました。一六八八年、「議会主権」は確立されました。政党が議会でマニフェストで掲げた政策を実施する場合、議会が立法権を独占していなければ、政策は宙に浮いてしまいます。日本の帝国議会は天皇の立法権行

使に協賛する機関であり、議会は単独では政策を立法化できなかったから、選挙公約は「願望リスト」にとどまらざるを得ませんでした。有権者は、具体的な政策ではなしに、何事にも国民の期待にこたえてくれるであろう「人」を中心に代表者を選ぶ。また、内閣が天皇の名において法案を提出した場合に、議会がこれを望ましくないとして否決しても、内閣は、これと同趣旨の事項を勅令によって実施できました。国会が「国権の最高機関」であり、「唯一の立法機関」になるのは日本国憲法制定以後のことであります。

③（首相公選制）イギリスでは、最高の権限を持つ議会の議員の中から選ばれた党首が、総選挙で勝って第一党になったとき、首相に就任します。二大政党の二党首が首相候補者であり、有権者は一票を投ずることにより議員と首相を同時に選ぶことができます。これがイギリスの首相公選制です。したがって、国民は、総選挙において、首相選択、政党選択、政策選択が同時に可能になります。

同じ議院内閣制であっても、明治憲法下、日本では首相は議員の中から選ばれなければならないわけではありませんでした。首相は天皇（実質的には天皇の側近）が選び、天皇が国民の選んだ議員の中から首相を選んだ例は、明治憲法下、わずか五人にすぎません。

政官関係で言えば、イギリスの内閣が与党と一体になって政治を主導し、官僚を統制する実態にならって、大臣補佐官改革を行い、副大臣・大臣政務官を導入しましたが、政治主導・官僚統制に成功したかどうかは疑わしいものです。

④（多数優位型民主主義）イギリスは小選挙区・二大政党制・majoritarian democrasy（多数優位型民主主義）の国です。日本は、小選挙区制か比例代表制か、多数優位型か多数・少数合成型か、いまだに方向を決めかねているようです。マニフェストを実現するという場合、過半数をとった与党のマニフェストが対象になる。選挙で負けた野党少数党のマニフェストは、国民多数の支持を得られなかったものとして扱われます。国民多数の意思に従って、内閣はマニフェストに掲げた政策を立法化する。こういう民意のルートの構築にはマニフェストが欠かせないのです。

七　連立内閣とマニフェスト

1　「連立を好まない」

イギリスの政党は二つに限られるわけではないが、ジェーム

ズ一世による王権神授説の賛否をめぐる対立が議員を二分し、国王を支持し長髪の騎士党（Cavaliers）と名乗る一派と、頭髪を短く刈った格好から円頭党（Roundheads）と呼ばれる一派ができたとき以来、二つの政党が争点をめぐって対立しつつ政治を行ってきた。「イギリスは連立内閣を好まない」と言われます。

二党制の土壌に育ったマニフェストは複数政党による連立内閣の場合にどうなるのか。

議会は数の世界 parliamentaly arithmetic です。過半数の議席を持つ政党がない場合、最大政党が他の政党と政策をすり合わせ、協定を結んで連立内閣を組織する。この場合、政党が有権者に公約した政策そのものではなくて、すり合わせた政策が実施される。政策のすり合わせ具合によって、二政党支持者をある程度満足させる場合もあれば、反対に不満を抱かせる場合もある。一政党のマニフェストの政策をストレートに実施し民意を実現するのには単独政権がベストであり、単独政権樹立には、選挙の得票率を議席の上に膨らませる効果が働く小選挙区制がベストである。小選挙区制は「二党制を維持し強力な政府を生み出す制度」と言われます（H・ベイザー）。裏返して言うと、イギリス二政党制は、選挙において第一党を選ぶと同時に、第三党を蹴落とす制度であります。第三党の議席数は得票率の割に少なくなるのが例です。イギリスは、第三党を最小の規模に押し込めておいて、第一党と第二党が中心に政治を行っていく majoritarian democrasy の国です。

イギリスで連立内閣が敬遠される理由は次のように説明されます。「連合政権は悪いとう大義名分と信念がある。まず第一、連合政権は壊れやすく脆い。第二、イギリスの選挙は、人を選ぶのではなく、マニフェストを選ぶ。比例代表制の選挙法の下では、マニフェスト間の競争の決着がつかない。その場合、二つ以上の政党が連立して、彼らのマニフェストを折衷したものを連合政府の政策にせざるを得ない。イギリス人は妥協の名人だといわれるが、マニフェストに関する限り、妥協して折衷することを悪いことだと信じている。マニフェストには、種々の政策が含まれているが、それらは全体として整合的であるように構成されている。そこでA、B両党が連合して政権をつくる場合、妥協の結果、a問題に関してはA党案をとり、b問題に関してはB党案、c問題に関してはAB両党案の中間案をとったりすれば、新しい政策複合体は、恐らく整合的であり得ない。それのみでなく、それは選挙に敗れたC政党のマニフェストよ

りも魅力のないものであるかもしれない。こうして連合政府の行なう政策は、どっちつかずの筋の通らないものになってしまう。イギリス人はそういう状態を好まない。……イギリスは、三大政党を母体とする二大政党の国であるが、日本は多数政党保存の原則の上に立つ一党独占の国である」。（森嶋通夫「サッチャー時代のイギリス」岩波新書二九―三〇頁）

2　民意の合成

連立内閣の政策協定は議会による民意の合成過程と考えられます。（栗城壽夫「議会制と選挙制度」ジュリスト　九五五号）

「議会の議決として制度的に表現される現実的国民意思は一つのまとまったものでなければならない。国政をになう現実的国民的意思というのは、したがって無数の人々の多種多様な意見からの一つのまとまったものへの合成の過程の結果だということになるが、この合成の作用をになうものが政党である。選挙の結果多数党となった政党のプログラム（政策）だけが現実的国民意思によって選択され、承認されたと考えるのではなく、少数党の支持者の意思も現実的国民意思の構成要素なのであるから、少なくとも議会に議席を得た政党のプログラム（政策）も議会における勢力比に応じた程度の相違をもって現実的国民意思によって承認されたと考えるべきであろう」。

この栗城教授の考え方に従うと、イギリスのマニフェストについての考え方は日本で成り立たないように思われます。イギリスでは総議員の過半数を得なかった政党のマニフェストは、少数だから否定されたと考えられます。栗城教授の考えでは、どの政党の政策も、政党の得票数に按分比例する程度において国の政策に反映されるべきだとうのは、具体的にどういうことを意味するのか。

ＡＢＣの三政党が、車について白、黒、赤とそれぞれ違う色の新車を発表したと仮定する。選挙の結果、得票率は、Ａ四〇％、Ｂ三五％、Ｃ二五％である場合、有権者が車の色を希望する割合は、白四〇％、黒三五％、赤二五％となる。四〇％の得票率は、議会では「膨らまし効果」によって議席を五〇％以上にふくらませることができ、単独内閣を組織し、Ａ政党がマニフェストによって公約した白の車を製造し、国民の多数者（四〇％）の要望にこたえられる。

比例制の場合、議席率は得票率に比例するから、Ａは単独では過半数を得られず、ＢまたはＣと連立して内閣を組織する。前者の場合、民意に沿って製造する車は、白と黒とを合成した色、または投票率に按分してボディを白と黒に塗った車という

ことになる。製造台数を白四〇％、黒三五％、赤二五％の割合にすることも考えられるが、事は、車でなく、国政なのだから、統一をとらなければならない。三種類の車製造はできない。

問題は、車の色は誰が決めるのか。国民が直接決めるのか、国民が議会に決定を委ねるのか。

確かに民意は国民各種の意思が合成されたものです。問題は、その合成を選挙の前に各党がある程度行い、そのしぼられた幾つかの意見を政党マニフェストに掲げた政策を選択させることによって、その時点における民意を推定する。それは国会審議の場でもう一度確認される。これがイギリス型である。これに対してもう一つの考えは、まず各種の意見をできるだけ国政の場に持ち上げて、国会審議の場で、代表者の手によって集約する方が、より民意に近づける方法だと考えるのです。

日本では、一九九四年の細川内閣による政治改革は、イギリス型民主主義の方向に向かって進められました。小選挙区比例代表並立制の導入は、政党本位、政策本位の選挙です。政党・政策本位の選挙は、選挙において政党間競争と党内競争とが併存し、候補者個人本位の同士討ち競争を強いる中選挙区制を廃止し、政策の選択をめぐる政党間競争を中心とする選挙実現を目指すこと、また、このことを通じて、政党、候補者、政策の一体性を確立し、選挙において示された有権者の意思との関係を明確にすることを目指しました。この政党本位、政策本位の選挙の実現は、政権交代可能な政治の実現もまた期待されました。しかし、結果はそうはならなかった。改革を決定した議員の口から、「あれは熱病であった」という反省の声も出たくらいでした。

細川七党一会派連立内閣のあとには、羽田、村山、橋本、小渕、森、小泉の連立内閣が続き、複数政党の連立による政権がわが国において常態化してきました。連立政権の是非については、政権形態は政治文化や社会構造などの要因と密接に関連しているため一概には言えないのですが、近年のこうした連立政権の状況においては、有権者の政策・政権選択の意思は実現されていないのです。

連立を組む場合に二通りあります。一つは、選挙前に、各党が連立の組み合わせを国民に対して表明し、政策協定を結ぶ場合です。例えばオーストリアの一九九〇年総選挙における社会民主党と国民党の政策協定 フランスの一九九三年国民議会選挙における共和国連合とフランス民主連合の協同綱領、ドイツのＳＰＤ（社会民主党）と同盟90・緑の党の連立協定などがそ

の例です。その場合、有権者は、その政策協定を支持するか否かで、次期連立政権とその政策を選択肢にすることができます。

もう一つは、各党は選挙戦では固有の政策を全面に出して闘い、選挙後の連立交渉で政策協定を結んで連立政権を組織する場合で、この例の方が多い。日本の連立内閣もこの例に入ります。これらの政策協定は、有権者の手の届かないところで行われる。それはかつて批判された「見えない政治」の再来にならないか。

政党間の無節操ともとれるような提携は、国民の政治不信を助長させ、有権者の政治的有効性感覚（自分の一票が政治に影響力を有しているという感覚）を失わせました。五五年体制下の「国対政治」は強く批判されてきた。その反省の上に立って政治改革を行ってきたことを思い起こすと、同じところに逆戻りする道を選ぶべきではなかろう。総選挙をマニフェスト対マニフェストの争いと言うならば、この際、各政党は、単独で政権をとれる見込みのない場合、有権者に対して、どの党と連立するのか、しないのか、首相指名選挙において、自分の所属政党以外の誰に投票するのか。有権者は、政党がこれらのことを選挙前に明示してくれることを期待する。政党が選挙後のフリーハンドを云々することは、マニフェストの思想とは縁もゆかりもありません。

3　その他の問題

イギリスで一八三四年にマニフェストの萌芽が見られてから百七十年経った現在、日本でようやくマニフェストがかまびすしく論ぜられるようになったのです。マニフェストに関して残った問題点を指摘しておきます。

①　マニフェストは政党の公約であり、議員個人のローカルやパーソナルな公約ではない。日本では個人選挙が相変わらず行われているから、候補者個人の公約が党の公約以外に存在するのであろうが、それはマニフェストとは関係ないのみならず、マニフェストの意義を失わせるものです。実際には、有権者は種々さまざまな要求を議員にぶつけ、その実現を迫るという例が跡を断たない。議員も有権者の要求をむげに拒むことができず、結果的に特定者の利益を代弁するようになる。

公約と似たものに「口利き」と言われるものがあります。「口利き」とは、「議員の身分にある者が、ある目的のために、その地位を利用して他に影響力を行使しようとする行為」（相内俊一教授）です。その行為が「反社会的な利得行為」になるときに問題になる。この口利きが選挙のときにも問題になる。

イギリスの政党マニフェストが、議員が特定者の利益を図ろうとすることに対するブレーキとして働いてきた事実は、見逃せない。現在、有権者が、マニフェストで明示された政策に関係なく、さまざまな個人的な要求を議員にすることはほとんどないし、要求しても実現されません。

② マニフェストは参議院選挙についても同様のことが言えるのかどうか。マニフェストの本家イギリスでは、貴族院は選挙制をとっていないので問題にはなりません。参議院は政権と関係なく考えてよいと思われますが、橋本首相は、平成十年、参議院選の敗北の責任を感じて辞任されました。

③ 公選法問題があります。日本で政党がマニフェストをつくり、その文書を有権者に自由に配付するとなると、公職選挙法の事前運動の禁止（百二十九条）及び選挙運動期間中に配付を認められる文書図画以外の「文書」配付禁止（第百四十二条）に抵触することになると言われます。マニフェストを配付できない政党選挙などおよそ考えられません。四月の統一地方選挙でマニフェストを実際につくりながら、有権者に配付できなかった候補者がいたといいます。

なお、この点、次の法改正が行われました。

平成十五年秋の第一五七回臨時国会で、いわゆる「マニフェスト」の頒布を選挙運動として解禁する公職選挙法の改正が行われ、直後の衆議院解散による衆議院議員の第四十三回総選挙から、政党等による「マニフェスト」の頒布が政党等の選挙運動として認められることになりました。

従来、選挙の際に、候補者や政党が掲げる公約が、ややもすると耳に聞こえのよい政策の総花的な羅列で具体性を欠き、その場限りの無責任なものであると批判されることが多かった。こういうわが国の選挙公約のあり方に対し、政党を中心に、もっと具体的な政策綱領、すなわち政策について数値目標、実施時期、達成期限、裏付ける財源なども明示した責任がある政権公約であるべきだとして、イギリスなどで定着しているいわゆる「マニフェスト」を導入しようという議論が平成十五年春の統一地方選挙のころから急速に広がるようになり、各政党でも積極的に取り組む動きが見られ、衆議院総選挙を控え、急遽、与野党が合意して法改正が実現しました。

今回の改正で「マニフェスト」の頒布が認められることになったのは、とりあえず衆議院議員の総選挙と参議院議員の通常選挙に限られています。従来、選挙運動として頒布が認められる文書の形態としては、ビラと葉書しかなく、これまでは具体的かつ詳細な政策綱領を盛り込むことはできないとして、今回「パ

ンフレット又は書籍」という文書形態が認められることになった。これはいわゆる冊子体を認める趣旨であって、「パンフレット」と「書籍」をここで厳密に区別する実益はなく、また必要性もない。

頒布できる「パンフレット又は書籍」には次のような要件を満たす必要がある。

i 政党等（衆議院議員総選挙にあたっては候補者届出政党・衆議院名簿届出政党等、参議院通常選挙にあっては参議院名簿届出政党等。）の本部において直接発行するもの

ii「国政に関する重要政策及びこれを実現するための基本的な方策等を記載したもの」又は「これらの要旨等を記載したもの」として総務大臣に届け出たそれぞれ一種類

具体的に頒布できる場所は、以下のところに限られる。

i 政党等の選挙事務所内、政党演説会・政党等演説会の会場内、街頭演説の場所

ii 政党等に所属する者である公職の候補者（いわゆる推薦による参議院名簿登載者も含まれる）の選挙事務所内、個人演説会の会場内、街頭演説の場所

民意の反映のため、選挙では、有権者は、各政党の政策の内容を知り、政党間の政策の違いについて議論し投票態度を決定しなければならない。マニフェスト対マニフェストの選挙を実効あらしめるには、立会演説会は欠かせません。選挙を主管する自治省選挙局編集になる「選挙用語辞典」（昭和四十三年版）には、「立会演説会の制度は、現行の公営の選挙運動の中で、有権者が各候補者の政見を知る上に便宜な制度として最も重要なものの一つである。」と書かれている。その通りであると思われますが、ある事情で立会演説会は既に廃止されている（公選法第百五十三から百六十条）し、百六十四条を中心に選挙戦において第三者が公開討論会を開催してはならないと明確に記されているので、マニフェスト対マニフェストの選挙を実施するならば、その点の法改正が求められます。

④報道機関の役割

今までの公約は、あれもやる、これもやるという願望を並べるにすぎなかったが、マニフェストでは政策の具体的な数値目標を明記し、その財源的な裏付けも示し、実行期限、つまり工程表を明らかにする。その結果、政策遂行の各段階で、具体的にマニフェストがどこまで実現されたのかが確実に評価される。そして任期満了の四年後には、マニフェストに対する最終的な通信簿が出ることになる。その際、内閣が政策の進捗状況を報

告するだけでなく、第三者機関にマニフェストを評価させる。第三者機関の一つは報道機関です。

八　政策論争

最後に、マニフェストに関して見逃がせないのは、議会におけるディベートです。政党間競争にはディベートが欠かせない。イギリス人は具体的に物を考え、争点を明らかにしてフェアーに論争するディベート好きの国民です。それは議場の対面式座席に象徴されます。論争は国民の見ている前で勝ち負けが判断されます。公の席で勝ち負けを決めたがらない日本人は、公開の場での政策論争を最も苦手とします。

R・ローズは「現代イギリスの政治」Ⅱ（犬童一男訳）の中で、マニフェストの特色を挙げております。

①　政党は、具体的な問題について国民がどのように考えるかが明確になるような世論形成のために、政策を考え、総選挙において提案すべきである。②マニフェストに掲げる政策は、実現するための手段や方法を具体的に明らかにしなければならない。③政策づくりには専門的なスタッフの協力が必要になる。④政党はよき指導者を養成するとともに、大臣、副大臣や党幹部に適正な人材を配置しなければならない。⑤議会における debatinng faculty は特に重要である。この最後が特に問題です。日本では、沈黙は金と言われるように、ペラペラと饒舌な人間は小物という考え方があります。

政治家の debating faculty を最も強調したW・バジョットは「英国憲政論」の中で外国と比較している。「外国の議会のディベートぶりと比較してみると、英国議会のディベートは甚だ示唆に富んでいる。アメリカ議会のディベートにはティーチング効果がほとんどない。大統領政治に固有の弊害はこの効果をディベートからとり去るところにある。大統領政治では議会のディベートが実効を持たない。何となれば、議会が行政府を追い出すことができず、行政府は議会の決定を全面否認することができるからである。フランス議会は、専制の権力をほしいままに行使できる膨大な権力国家の付属品としては、いかにも似つかわしい格好の議会である。彼らが言論に自由なしというとき、その権力を敵とする彼ら自身の立場を封鎖するのである。ごく少数の認められた反対者が大言壮語をもって議場の空気を圧するが、たまには本当のことも言っているらしいが、あらゆ

る場合に空しく響くにすぎない。英国議会で行われるディベートは、これら補助的な議会（auxilialy chambers）では到底望むべくもない世界に冠たる位置を占めている。」

日本国憲法制定のときには、国会に関しては、アメリカをモデルにした。それがよく運用できたかどうか考えるとき、W・バジョットの著書 The English Constituion の第二版に書かれた Earl of Balfour イギリス元首相の言葉が思い出されます。

バルフォア元首相は言う。

「組織・制度 constituion は容易にコピーできるが、それを動かす人の心はコピーできない。借りものの組織とそれを動かす人の心がしっくり合わなければ、そのちぐはぐから思わざる結果が生ずる」。その心とは何か。「生来の自由を求める性向、法に対する敬意、ユーモア、汚いプレーに対する厳しさ」であって、「ヤミ取引を大目に見過ごすとか、いつ、いかにして妥協すべきかという潮時、塩加減を心得ない国民、極端な結論に釣り込まれないだけの自信を持ち合わせない国民、金で釣ったり釣られたりすることが少しも神経に触らない国民、及び、党派の対立があまりに大きく、かつ深刻になりすぎる国民には、イギリス式の組織・制度の運用は、その成功が難しいし、また不可能となる」。したがって「イギリスの組織・制度を縁もゆかりもない他国へ押し売りする人があれば、熟慮された方がよろしい」。国会改革が年中行事のように唱えられるのは、「組織・制度とそれを動かす人の心のちぐはぐ」が大きく影響しているように思えてなりません。

最後に日本を代表する政治家三人の公約観を取り上げて終わりとします。

① 池田勇人

日本の政治家の「公約」を取り上げるときに思い出されるのは、まず、池田勇人蔵相の「所得倍増論」です。池田は、一九五九年三月、「所得倍増論」を初めて公にしました。彼は、前年末の岸首相の警職法問題の処理を不満として、大臣を辞して岸首相に公然と反旗を翻していたときですから、「所得倍増論」は岸内閣に対する政治的挑戦であったかもしれない。池田は、その六月、内閣改造の際、再び入閣して通産大臣となりました。七月の参議院議員選挙中、池田は所得倍増論を遊説して回った。それが案外人気があると聞いて、岸首相は、福田赳夫農相の入智慧で、応援演説の旅先・福岡で、薮から棒に「所得倍増十カ年計画」をぶち上げた。そして、これが新内閣の三大政策の一つになってしまったのです。岸首相も、佐藤栄作蔵相も、次年

度（一九六〇年）から実行に移したいと、秋の国会で言明し、党の政調会の経済調査会が中心になり、経済企画庁職員を動員して立案作業にとりかかりました。経済企画庁は、「新経済計画」が終わっていないから、それが終わってからにしたいと考えたが、岸首相が公約したのだから、ぜひ進めると言われて協力せざるを得なかったというのです。

自民党の経済調査会は、約三か月かけて案を練り、十月、「国民所得倍増の構想」を発表しました。経済企画庁は、「所得倍増計画の基本構想」を発表したが、「杜撰である」との池田通産相と佐藤蔵相の手厳しい批判を受けてつぶれてしまいました。池田通産相が難色を示した最も重要な点は、財政計画について裏付けがないことでした。もともと大蔵省は財政計画について強硬に反対してきたのであり、池田も吉田内閣の蔵相時代、長期計画に反対でした。その池田が財政的裏付けを云々するのは、むしろ倍増計画を無理だとして、つぶすためではなかったか。池田の所得倍増論は根拠薄弱な放言にすぎなかったのであろうか。池田は、吉田内閣当時、中小企業の一つや二つつぶれてもかまわないと言い、野党に不信任案を提出され、通産相を辞職したことがあります。所得倍増論は、その後、日米安保条約改定交渉の影に隠され、いつの間にか消えてしまいました。（升味準之輔「現代日本の政治体制」四〇〇―四〇二頁）

② 中曽根康弘

最近では選挙公約問題は、現在の消費税導入のときに起きました。昭和六十一年の七月七日、衆参同日選挙の際、自民党税調で大型間接税導入が取り上げられていましたが、中曽根首相は、選挙に際して、「私は大型間接税を導入しない」と国民に向かって宣言した。自民党は大方の予想に反して三〇〇議席を獲得して自民党の大勝利でした。選挙後、自民党の税調路線に沿って進むかに見えた。

中曽根首相は、翌昭和六十二年一月の国会の施政方針演説で消費税や売上税について一言も触れませんでした。「売上税の「う」の字もない」と野党側は首相の無責任を追及し、国会は審議ストップした。自民党税調からも、「自民党の税調改革案に言う三兆九千億円という間接税は、大型間接税であり、公約違反に当たる」との批判がありましたが、首相は、「スレスレだろうが、公約違反にはなってない。その理由として「一億円というスソ切り（免税点）を設け、八七％の企業は納めなくてもいい、マル優で母子家庭、老人を例外としたことは公約の不公平・不正の是正にかなっている。」と反論しました。

国会答弁では、首相は、そもそも大型間接税とは「多段階、包括的、網羅的、縦横（タテヨコ）十文字に投網をかけて課税するようなものだ」と述べ、導入しようとする売上税については、「五十三の非課税品目や年商一億円の免税点、五％の低税率を認めるものだから、大型間接税に当たらず、したがて公約違反ではない」と批判をかわした。こうして日本型付加価値税（売上税）は導入されたのであります。

③　小泉純一郎

小泉首相は、二〇〇三年一月二十三日衆議院予算委員会で、民主党菅代表の「公約違反だ」との追及に「この程度の約束を守れなかったのは大したことではない」と失言した。思わず本音が飛び出たのかもしれない。正確に言えば、「この三つの約束（八月十五日靖国神社参拝、国債発行額三兆円以下、ペイオフ解禁）の中で、一つでも守れた約束がありますか」の質問に対して次のように答えた。「誤解していただきたくないんですが、私は、確かにこれは約束しました。しかし、私の最大の国民に対する約束は行財政改革ですから、そういう改革の中でこういうことを言ったのも事実です」。これに対して菅代表が「この三つとも約束が守られていないという意味ですね、今の答弁は」は、追い打ちをかけた。ここで次の大失言が出た。「今の言うとおりならば、確かに、そのとおりにはやっていないということになれば約束は守られていない。しかし、もっと大きなことを考えなきゃいけない、総理大臣として。その大きな問題を処理するためには、この程度の約束を守れなかったというのは大したことではない」。この最後の部分「大したことではない」が問題となりました。

昭和二十八年、西村栄一議員は吉田首相の「バカヤロウ」発言に抗議し、懲罰動議まで出し、解散の引き金になったくらいです。追及を「大人気ない」で済ますか、取消しぐらい強硬に言うべきか。

中曽根元首相は、「就任時の昨年四月と今年では政治情勢が変わった。それを読み切れなかったところを公約違反と言われたのだろう。政治家は全部公約を実行しなければならないというわけではない」、中川国会対策委員長は「注意した」という。「報道と読者委員会」で土本武司氏の発言「思わず口走ったということでマスコミも寛大な姿勢をとった。しかし一国の総理が明確に公約したのに守れなくても大したことないでは、他の約束についても守らなくてもいいということになる。やはり姿勢は厳しく問い質すべきだ」。マニフェスト（公約）論争中に

こういう発言は、軽率のそしりを免れない。

首相は「二十七日の予算委員会で「不適切であった」と反省されている。

以上で報告を終わらせていただきます。