

「マニフェスト政治」の現状と課題

杉田 敦

法政大学法学部教授

昨秋の政権交代は、硬直的で不透明な政治からの脱却という有権者の願いに支えられたものであった。人々が変化に向けて一步を踏み出す決心をする上で、政党の基本政策を掲げたマニフェスト浸透の意味は大きかったと言えよう。しかし、新政権成立後の政治の姿は、政党と有権者をつなぐ政策綱領のあり方について、さまざまな検討課題を示している。

マニフェスト導入の背景

マニフェストの重要性が人々に受け容れられ、政策綱領を中心に政党選択を論じるという方向性がここ数年で定着したのは、自民党を中心とする長期政権の中で蓄積したさまざまな問題への、人々の批判が高まったからである。

第一に、そこでは政策があまりに硬直化し、時代の課題に応じた政策変更が難しくなっていた。ダムを例にとれば、ダム建設を専門とする官僚集団や、ダムを利権とする政治家によって、ダム建設がいわば自己

目的化した。道路、港湾、空港などの公共事業についても、同様であった。それぞれの予算枠は一種の既得権と見なされ、必要性に照らして予算配分を変えるといったことは、官僚と族議員の抵抗の前に不可能となっていたのである。まして、省庁の枠を越えて、教育予算を増額するために公共事業予算を削減するといった大きな変更は望むべくもなかった。こうした状況を変えるには、選挙の際に予算の使い方を明示し、それが有権者に支持されたことを梃子として予算変更をするというのは、一つの有力な手段でありうる。

第二に、長期政権の下で政治の透明性が極度に低下していたことがある。有権者に対して事前に政策をきちんと示し、約束を守るという慣行が確立していたとはとうてい言えなかった。誰が首相になるかさえ、必ずしも明確ではなかった。こうした中で、有権者の間には、自分たちが政治的な影響力を行使できない、もどかしさのようなものが蓄積して行った。

この不満に一時的にはけ口を提供したのが、小泉元首相の「郵政選挙」であった。そこでは、郵政民営化の是非という単一の、それ自体としては明確な（その意義については必ずしも明確ではなかったが）選択をかけた「国民投票」として、選挙が位置づけられたのである。しかし、実際には「郵政選挙」の結果として生まれた政権は、郵政民営化だけを実施したわけではもちろんなかった。単一争点を打ち出した選挙の危険性がこうして明らかになり、選挙前に政

すぎた あつし

1959年生。東京大学法学部卒。政治理論専攻。東京大学助手・新潟大学助教授などを経て現職。

著書に『政治への想像力』（岩波書店）、『境界線の政治学』（岩波書店）、『デモクラシーの論じ方』（ちくま新書）など。

策綱領がきちんと示されることを望む世論が高まったのも当然である。

第三に、政党アイデンティティの不明確さである。従来の日本の政党政治では、多くの集団が党内で激しく競争を繰り返してきた。これは一面では意見の多元性を確保するものであったが、政策よりも人脈にもとづく派閥のようなものも少なくなかった。こうした状況では、政党選択により政治を変えようという機運も生まれにくい。そのこともあり、自民党政権は内部の派閥の間で、一種の疑似的な政権交代を繰り返してきた。すなわち、失政などによって、ある政権がもたなくなると、これまでと毛色の異なる別の党内勢力に政権を渡して、批判をかわしてきた。

このように、政党アイデンティティの不明確さが政権交代を遅らせ、明確な政策変更を不可能にしているという問題意識は、1990年代以来の政治改革論を推進した人々によって強調されてきた。小選挙区制の導入をはじめとする選挙制度改革も、そのことと関係している。中選挙区制で、一つの選挙区で同じ党から数人当選可能な状況だから、政党アイデンティティが確立しないとされた。小選挙区制になると、選挙区を割り振る党幹部の権限が強くなり、党中央への統合が進むものと考えられた。

マニフェストの導入についても、同じような統合効果が期待された面がある。党の方針としてマニフェストを示すことで、個人や党内集団が勝手な意見を述べることを不可能にし、それによって党内を引き締めようということである。

かつての派閥政治が、人間関係や歴史的経緯といった、政策論議とは別のところで展開しがちであり、それによって、政党政治において大切な政策選択があいまいにされてきたことは事実である。選挙制度改革とマニフェスト導入により、政党内対立から政党間対立に人々の視線が移り、政策論議の大切さが認識として定着しつつあることは評価できる。しかし、その一方で、現状のマニフェスト政治にはさまざまな問題点がある。それらについて見ながら、望ましい方向について考えて行きたい。

マニフェスト政治はどう行われているか

第一に、「政治主導」をめぐる混乱が目につく。これまでの政治の問題点を指摘する際に、政治の側からはしばしば「官僚支配」といった言葉と共に、もっぱら官僚に問題があったかのような議論がされることが多い。しかし、政策的な合理性が十分に追求されなかったのは、各分野の官僚と族議員とのいわば「共犯」関係によるものではなかったか。政治家が自分たちのこれまでのあり方を棚に上げ、全てを官僚のせいにするのでは、問題を本来の意味でとらえることにはならない。

今日、「官僚支配」に代わるものとして「政治主導」が唱えられる際にも、官僚と政治家との権力闘争という文脈で、単に前者から後者に主導権を移せばいいという意味で言われているとすれば問題である。政治主導とは、硬直化してほとんど政治的な選択の余地がなくなった現状を改め、政策的な柔軟性を回復するという意味でこそ考えられるべきである。

そうした観点からすると、政治主導というものが、具体的に内閣の主導なのか、議会の主導なのか、あるいは与党の主導なのかという論点はもつと注目されてよい。現在、鳩山首相を中心に内閣がリーダーシップを発揮すべきだという考え方が一方で、小沢一郎幹事長を中心に、与党に陳情を集め、選挙対策などを考慮しながら与党が主体となって、具体的な事業実施などを決めるという方向性も出ている。この後者の党主導方式については、もしもこうしたやり方を進めるとすれば、党内の決定過程を透明化し、新たな族議員の復活という疑いを受けないように留意しなければならない。また、国会が国権の最高機関であるという日本国憲法の基本原則に照らせば、政治主導の中心は国会であるべきであり、議会での開かれた討論の中で政治方針が決められるべきであるとも考えられる。

第二の問題点は、政権成立後のマニフェストの取り扱いについて、十分に議論が詰められていないこと

である。政権交代後、メディアの報道などでは、マニフェストと政治との関係をめぐり、いささか混乱したメッセージが流されている。ある時には、マニフェストを遵守していないと批判され、別の時には、マニフェストにこだわっていると批判されているのである。

新聞論調では、行政のムダを省いて予算を捻出するといった点について、政権が十分にマニフェスト通りのことを実現していないという批判が多い。他方、高速道路料金の無料化については、マニフェストではかなり強調され、選挙前にはかなりの話題になっていたにもかかわらず、実現する必要はないと言われている。理由としては、環境への配慮や、経済効果があまり期待できないことなどが挙げられる。

個別政策の妥当性については本号の他の論文に譲るとして、そもそもマニフェストとはそのまま実施されなければならない約束なのか、それとも状況に応じて修正できるものなのかという肝心な点につき、定まった考え方がないままに、その必要性だけが強調されたことが、こうした混乱につながっているのではないか。これは、民主政治において、有権者から政府への委任をどのような性格のものとするかという、根本的な問題に関係している。

予算編成などに関して、マニフェスト通りに行かない点が多く出たのは、政権交代が未曾有の経済危機の時期と重なり、新政権が発足直後から想像以上の税収不足に悩まされたことによる面が大きい。しかし、これは偶然的な事情というよりも、政治をマニフェストによって厳密に縛るというやり方そのものの限界が露呈しているのではないか。

改めて指摘するまでもなく、経済は生き物であり、総選挙の前に、その後4年間の経済状況をすべて見通せるなどということはいえない。しかも、ほとんどの政策が経済状況と密接にかかわっており、経済状況の変化によって、政策の優先度は変わり、その実現性も変動する。好況期につくられたマニフェストを、不況が深刻化してもその通りに実行したり、不況期のマニフェストを好況期に実行したりすることはできないし、実行しない方がむしろ正しいのである。もちろ

ん、与党に全くのフリーハンドを許すことはできないが、マニフェストは経済指標などとセットで、すなわち条件付で示す他ないであろう。

政党アイデンティティを確立するためにマニフェストで党内の意見を一本化するという、先にふれた側面についても、それを過度に進めることは禁物である。いわゆるスタンドプレーとして、党の方針と違うことをあえて言って人気を得ようとするようなことは許されないが、党内できちんとした異論を提起できるようにすることは、政治的な柔軟性を確保する上でも重要である。

これに関連して、第三に、今回のマニフェスト選挙では、さまざまな政策が羅列されるだけで、その間の優先関係が示されていないことが悔やまれる。どんな政権も、短い期間に、すべての領域で成果を挙げるなどできるはずがないので、重点政策を明示し、その他については、状況が許せば実行するということが十分なはずである。

この数年の流れの中で、そのように条件付の、しかも優先順位を明示したマニフェストを受け容れる議論が出なかった背景には、政治家の側の認識が不十分であったことに加え、メディアや有権者の側の、政治家への根強い不信感があるようにも思われる。絶対に言い訳できないように縛り付けておかなければ、政党は政権に就いたが最後、すべての約束を反故にするのではないかという不信である。

すでにふれたような、これまでの政治の不透明さからすれば、こうした不信感に理由がないとは言えないが、政治家の自由な政治的判断や裁量の余地を奪ってしまうならば、それは、先にふれたのとは別の意味で、政治の硬直化を招いてしまうのではないか。

このことは、政治主導のかけ声と共に現在つくられつつある政治家と官僚との関係を、どう評価するかも関連する。各省に副大臣・政務官など多くの政治家が入り、熱心に仕事をしているのはいいことであるが、単にこれまで官僚がやってきた仕事を政治家がしているのであれば、それは政治主導というよりも政治の行政化になりかねない。

第四に、政治の現状について危惧される点として最後に挙げておきたいのは、そこで、政治の可能性についての期待がバブル的にふくらみかねないという点である。

たしかに、これまでの日本政治はあまりに硬直化しており、それを改革することには意味がある。政権交代が、そうした変化のきっかけになることは大いに期待できる。「コンクリートから人へ」といった新政権のスローガンは、箱モノの公共事業を中心とする予算から、教育や福祉によって人材を育てる予算への変化という、大きな政治的選択を示しており、今後数年間の予算編成の中で次第にそれが実現して行けば、意義は大きい。有権者が自分たちの力で政治を変えることができたという実感を有権者がもつことができるとすれば、それは民主政治の定着のためにもよいことである。

しかし、一般論として、改革への期待がふくらみすぎて、期待通りの成果が上がらなかった時に、一挙に政治不信が爆発するようなことがあれば、かえって民主政治の危機にもつながりかねない。マニフェスト論や、政治主導をめぐる議論においては、こうした政治の限界への配慮が十分でないのではないだろうか。

政治の可能性と限界とを見据えて

先にも述べたように、政治は実際には経済状況によって左右される。政治が経済を動かす面もあり、だからこそ政治に人々は期待するわけだが、今日のグ

ローバル化した経済について、一国の政府がコントロールできる範囲には自ずと限界がある。このことを正面から認めないような政治論には、信をおくことはできない。

今日では、政党間の政策的な対立軸を明確化するということは、実際には、そうたやすくはない。軸として最も有力なのは、政府よりも市場を信頼し、規制緩和を進めるという路線と、市場よりも政府を信頼し、規制を強める路線との対立であろう。確かに、どちらに力点をおくかは重要である。しかし、福祉を充実するためには財源の確保が必要であり、そのためには経済成長が不可欠であるといった形で、両者は結びついている。先進国型の政治において、政府か市場かといった二元論的な対立軸を強調することはあまり生産的とは言えない（拙稿「二大政党制は定着するか」、山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか』、岩波書店 参照）。そうした観点からすると、今回の選挙の際には、長期政権後の政権交代がかかっていたという事情はあるにせよ、まるで二元論的な対立が存在するかのような議論が前面に出すぎていたのではないだろうか。

郵政民営化の是非といった、個別争点で選挙を行うことに比べれば、さまざまな争点の存在を認め、それぞれについて一定の考え方を示して有権者の信頼を得るというマニフェスト選挙の方向性はすぐれている。しかし、今後より良い政党政治を実現して行くためには、政治の可能性と限界とを見据えた、成熟した議論の蓄積が必要とされている。■

子ども手当から見る 日本のマニフェスト政治の課題

丸山 桂

成蹊大学経済学部准教授

はじめに

2009年夏の衆議院総選挙は、民主党の大勝で終わった。子ども手当の創設は、民主党マニフェストの目玉政策であったが、政権交代後になって所得制限の有無や財源問題などで、混乱が生じた。本稿は、こうした混乱の経緯を整理し、子ども手当の意義と課題を概観することを目的としている。

なお、本稿脱稿時の2010年2月上旬時点では、子ども手当法案はまだ具体的な審議に入っており、今後制度変更の可能性があることをあらかじめお断りする。

1 民主党子育て支援策の概要

民主党マニフェストの子育て支援策には、子ども手当の導入の他、生活保護の母子加算の復活、待機児童の解決、出産手当金の引き上げ、公立高校授業料

相当の無償化など、手厚い子育て支援策が並ぶ。

民主党はかねてから、配偶者控除、扶養控除などの所得控除が高額所得者に有利であることからこれらを廃止し、基礎控除の引き上げや児童手当の充実に向けべきと主張していた。そのため、扶養控除や配偶者控除を廃止し、「控除から手当」に転換し、将来的には税額控除導入を提言していた。子ども手当は、親の所得水準にかかわらず、すべての児童に対して、中学校修了前まで1人あたり年31万2000円(月額2万6000円、ただし、2010年度は半額実施、2011年度以降本格実施)支給するというものである。

日本の社会保障給付費に占める児童・家族関係給付費の割合はわずか3.9%で、子育て支援は遅れている。子育ての経済的支援はもっぱら税制上の扶養控除が担い、児童手当制度は、小学校修了前までの支給で、第1子、第2子が月額5000円、第3子以降が月額1万円(3歳未満までが出生順位にかかわらず月額1万円)と非常に低額であり、所得制限があるために、2006年度時点で14%の児童が給付対象外となっていた¹。子ども手当の導入は、金額の多寡だけでなく、子育て支援に「普遍性」を織り込むという点からも、日本の社会保障政策の大転換であった。

2 曖昧な子ども手当の目的

マニフェストには子ども手当の政策目的として、「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体

まるやま かつら

お茶の水女子大学人間文化研究科博士課程修了。家政学修士。専攻は社会保障論。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所研究員、恵泉女学園大学専任講師を経て現職。

著書に、『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』(全労済協会)、『最新社会保障の基本と仕組みがよ〜くわかる本』(秀和システム)など。

で応援する」、「子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる」とあったが、鳩山総理大臣による9月訪米時の「教育への投資であると同時に、消費刺激策であり、少子化対策となる」（産経新聞2009年10月27日）という発言のように、子ども手当には子育て費用の保障だけでなく、少子化対策や低所得者対策、さらには景気対策など多くの効果が期待されていた。子ども手当の明確な「軸」が示されないことが、与党議員間での認識の違いをもたらし、具体的な予算編成の時期になって多くの混乱を招くこととなった。

鳩山総理大臣は、2009年10月26日の第173回国会所信表明演説で、「子育てや教育は、もはや個人の問題ではなく、未来への投資として、社会全体が助け合い負担するという発想が必要」とし、「子どもを産み育てることを経済的な理由であきらめることのない国」をめざすと演説した。同演説では子ども手当に景気対策を期待する色彩は薄れたが、少子化対策や低所得者対策という色彩は残されている。

2010年1月に発表された「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律案（要綱）」では、子ども手当導入の趣旨は「次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援するため」としか記載されず、児童養育費の家計負担の軽減を目的とする児童手当よりもさらに曖昧な記述にとどまった。

3 子ども手当の給付水準の根拠

児童手当導入時、その給付水準は子育て費用の2分の1から3分の1を負担すると説明された。民主党の2005年衆議院選挙マニフェストでは、子ども手当の金額は、月額1万6000円で、同党は2006年3月には義務教育終了までの児童1人につき月額1万6000円の子ども手当を支給する「児童手当法の一部を改正する法律案」を衆参両院に提出している²。ところが、2007年3月の「民主党の「子ども手当」政策について（中間報告）」になると、「今の子育て世代が抱える経済的な問題を考えるときに、従来の政

策で国民の声に応えることができるのかとの問題意識から、政治の意思として思い切った拡充策が必要である」とし、「各種家計調査や欧州諸国の子ども手当（家族手当）が2万円強であることを鑑みて」、金額を1万円上乘せした月額2万6000円の子ども手当の支給が明記された。

2万6000円の根拠は、「民主党政案集INDEX 2009」では「子どもが育つための基礎的な費用（被服費、教育費など）」と説明されているにすぎない。生活保護1級地1の「生活扶助基準」（第1類）の3～5歳児の月額2万6350円を根拠とする報道（読売新聞09年10月3日）もある一方で、そもそも選挙のインパクト重視で、根拠は後付けにすぎないという報道もある。産経新聞（09年10月27日）による小宮山洋子民主党衆議院議員への聞き取りに基づく報道によれば、当代表だった小沢一郎幹事長が、女性の関心の高い「子ども手当」を参院選マニフェスト（政権公約）の目玉にしようとしたものの、月額1万6000円ではインパクトに欠けるという理由で、金額が引き上げられたという。しかも、2007年1月の通常国会の代表質問において小沢氏が突然、「6兆円規模の『子ども手当』を創設する」とぶち上げた結果、子供数で割り戻すと支給額は1万円増の2万6000円になり、「中学卒業までの子供の生活費・教育費の平均額」という積算根拠は後付けだったという内容である。

これが事実であれば、マニフェストは理念に基づいた社会像を謳ったものではなく、単なる選挙に勝つための人気取りの手段にすぎない。子育て費用を社会全体でどう負担すべきか、現行制度を的確に分析し、明確な理念、統計数値に基づいたマニフェストを掲げる政党はみられなかった。

4 マニフェスト遵守か政策転換か ——所得制限をめぐる混乱——

所得制限を設けるか否かの議論も、2010（平成22）年度予算案が大詰めを迎える12月になって混乱した。マニフェストでは「所得制限なし」と明記され

図表 1 子ども手当の創設（平成 22 年度予算案）

○子ども手当の創設（国庫負担金） 1兆4,722億円
 {うち、給付費：1兆4,556億円（10か月分を計上）
 事務費：166億円（市町村分164億円）}

子ども手当

国 1兆2,230億円



- ※ 1 上記とは別に、公務員については所属庁から支給する。（国家公務員分：425 億円、地方公務員分：1,486 億円）
- ※ 2 地方公務員に係る額の引上げ等に伴い、地方公共団体の負担が実質的に増大しないよう、別途、「子ども手当及び児童手当地方特例交付金（仮称）」（2,337 億円）を措置。
- ※ 3 子ども手当の円滑な実施を図るため、システム経費（123 億円）を平成 21 年度二次補正予算案に前倒し計上。

出所：厚生労働省「全国児童福祉主管課長会議」（2010 年 1 月 18 日）

ていたが、財源制約を理由に、民主党による「平成 22 年度予算重要要点」で、子ども手当の所得制限や地方等の負担の継続が提示された。さらに閣内からも所得制限を求める声があがり、議論は迷走したが、12 月 21 日夜に、鳩山総理大臣の決断でマニフェスト通りの「所得制限なし」に決着した。

毎日新聞社と読売新聞社がほぼ同時期に子ども手当の所得制限に関する世論調査を行っているが、毎日新聞（2009 年 12 月 21 日）では所得制限を設ける案に 71% が賛成、読売新聞（2009 年 12 月 20 日）でもほぼ同数の 72% が賛成で、子育て世代にあたる 30 歳代でも賛成が 75%、40 歳代でも 72% に上り、民主支持層でも賛成 79% が反対 16% を大きく上回る結果となった。もちろん、所得制限の具体的な金額を提示した調査ではないので、一般論としての回答である点は注意しなければならない。とはいえ、この調査からは、国民は必ずしもマニフェスト至上主義ではなく、財政制約などの社会経済要因によっては、十分な説明の上で政策変更も受け入れる余地があることを示唆している。

実際に所得制限案としてのぼった年収 2000 万円や 800 万円という金額は、国会議員の歳費や現行制度の踏襲、あるいは対象者数を考慮³にしたにすぎず、明確な論拠によるものではなかった。また、いわ

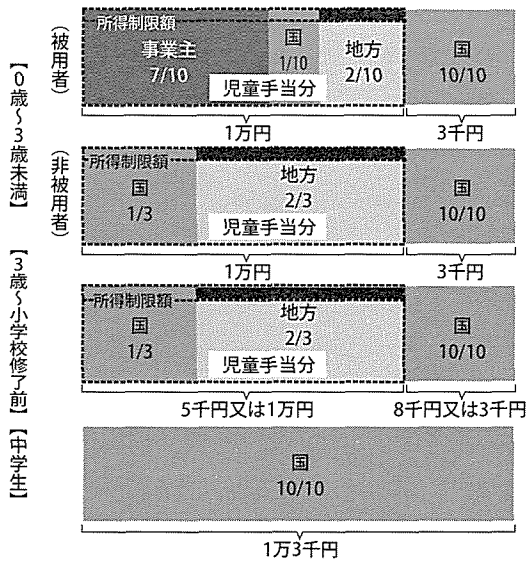
ゆる「クロヨン問題」とよばれる業種間の所得捕捉格差の問題や地方の事務負担も煩雑となる。「子育て費用の基礎的な費用」の保障という本来の政策目的に立ち返れば、すべての子どもが等しく恩恵を受ける制度には大きな意義がある。

5 メリハリのない控除見直しと財源問題

子ども手当の実施には巨額の財源を要する。民主党は、扶養控除と配偶者控除の見直しと無駄の排除による財源捻出をマニフェストに明記し、当初は全額国費で運営するとしていた。しかし、財源問題については、①2010 年の参議院選挙を意識した控除廃止の先送り問題、②現行の児童手当における地方や事業主負担の未調整問題という課題が残った。

まず、①の控除見直しの問題からみていこう。財源捻出の手段として期待された一般の扶養控除の減収見込み額は 2009 年度予算ベースで 0.8 兆円、配偶者控除は 0.6 兆円にすぎず、控除廃止だけでは半額実施の約 2.3 兆円には及ばない⁴。2010 年度税制改正大綱で、子ども手当が支給される 0 歳から 15 歳までの年少扶養控除は廃止（所得税 38 万円、住民税 33 万円）されることとなったが、16 歳からの 22 歳までの特定扶養控除（所得税、住民税 63 万円）

図表 2 平成 22 年度における子ども手当に係る費用負担について（予定）



所得制限を設けないため、特例給付や所得制限超に係る者については、児童手当（又は小学校修了前特例給付）の費用負担割合を適用。これに伴う地方負担の増（左記の■部分）については、地方公共団体の実質的な負担とならないよう、別途、新たに地方特例交付金により措置。（地方特例交付金については、上記のほか、地方公務員分の増分等を含め、2,337億円）。

出所：厚生労働省「全国児童福祉主管課長会議」（2010年1月18日）

は、子ども手当対象外の年齢となるため、マニフェストでは「存続」とされていたが、高校修学費用の実質無償化をうけ、上乘せ控除分は廃止され、通常の扶養控除と同額とされることとなった⁵。さらに、マニフェストでは廃止されるはずだった配偶者控除は政権交代後早々に先送りが決定され、23歳から69歳までの扶養控除とあわせて存続が決定され、見直しは2011年度以降に先送りされた。国民すべてが手放して評価する政策転換はありえないはずだが、配偶者控除廃止の先送りの背景には「配偶者控除の適用者約1400万人の中には控除廃止で収入減となる世帯もあるため、反発や批判を恐れた」（読売新聞2009年10月20日）とされ、選挙対策ゆえのマニフェスト変更という本末転倒の結果となった。また、高額所得者に有利である控除から手当、税額控除へという理念も完全には実行されず、控除額の縮小に留まっている。

②の地方や事業主負担のあり方については、当初子ども手当の財源はマニフェストには明記されていないが、「全額国費」が想定されていた。厚生労働省の2010年度予算概算要求でも全額国費として2兆2554億円が要求されるなど、現行の児童手当の地

方公共団体や事業主負担の継続は提示されていなかった。現行の児童手当制度では、放課後児童クラブや地域子育て支援拠点事業、休日・夜間、病児・病後児保育などの事業費の一部が事業主拠出金を原資として実施していたが、そのあり方や経費は、予算編成過程において検討するとされ、財源問題は先送りされていた。

12月の予算編成時期になって、控除の廃止や行政刷新会議の事業仕分けによる財源捻出だけでは子ども手当の財源は賅えず、経済不況による税収の低減も加え、全額国費で子ども手当を実施するのはきわめて厳しい局面となっていた。子ども手当の地方負担問題は、保育所運営費のあり方とともに、長妻昭厚生労働大臣や藤井裕久財務大臣（当時）は地方の負担もやむなしとする一方で、原口一博総務大臣は子ども手当を全額国費で、保育所運営費などはすべて地方で賅うとする案を提示し、閣内でも意見が割れる事態となった。最終的には、鳩山総理大臣の決断で、2010年度予算については、子ども手当の一部として児童手当法による児童手当を支給する仕組みとなり、地方公共団体および事業主には現行の児童手当における費用負担を超えない範囲で負担を求めると

なった。しかし、自治体の反対は根強く、2011年度以降については改めて協議することとなった。

2010年度予算案における子ども手当の財源構成は、**図表 1、2**のように児童手当分の財源を残した2段構成となり、父母の職業や子どもの年齢によって異なることとなった。次年度については、すでに全国市長会が子ども手当に関する緊急決議で、全額国費を要求している。また、2010年1月末になって、野田、峰崎両財務副大臣が財源問題を理由に、「次年度以降の子ども手当の全額支給は困難」と発言するなど、今後の制度設計はいまだ不透明な状況が続いている。

6 日本のマニフェスト政治の課題

民主党マニフェストの「コンクリートから人へ」、「控除から手当へ」というキャッチフレーズはわかりやすく、他党に比べても具体的な制度設計が示されている点は評価できる。しかし、「チルドレンファースト」の手厚い子育て支援策の一方で、老年者控除、公的年金等控除の復活など老齢世代を優遇する政策もあり、巨額の社会保障の費用を誰が負担するのか、同党が描く社会保障のビジョンは見えにくい。この点については、「項目間の整合性が整理されていないように見える」（駒村 2010）や「何か理念があってそこから論理的に導き出されたものというよりは、アドホックな羅列の印象がないわけではない」（武川 2010）と厳しい評価もなされている。結果として、子ども手当の検証は、ほとんどが世帯類型別の損得勘定に終始し、識者の評価も景気対策、財政規律、子どもの貧困、格差問題など論点がかみ合わないものになってしまった。

政権交代後の混乱の原因は、マニフェストを掲げても議員間での共通認識が不統一であったことと、当然予測できた財源問題や他の社会保障制度との調整などの事前準備が不十分であったことだろう。一政治家がすべての政治懸案に精通するのは困難で、専門家による政策立案機能が不可欠であるが、

今年になって、財政難を理由に、民主党、自民党双方の傘下のシンクタンクが活動中止になったという。政党内で政策の全体像を整理、検討する機能が失われつつあるのは憂慮すべき事態である。

子どもの育ちには親の経済的安定が不可欠である。しかし、景気回復には金利上昇、国債の利払い増加という負の側面もある。日本のマニフェスト政治には「財政規律（ゴールデングルール：赤字公債禁止、サステナビリティールール：公債残高安定水準維持）を厳格に順守」（兼村 2010）すべきという視点はまだ軽視されている。子どもの育ちの支援には、財政規律を守るという視点も忘れてはならない。■

《参考文献》

- 兼村高文(2010)「〔各論I〕新たな予算編成と『事業仕分け』」『生活経済政策』No.157
- 駒村康平(2010)「民主党政権下の社会保障制度の展望と課題」『週刊社会保障』No.2561
- 武川正吾(2010)「初心忘るべからず-民主党政権の社会保障政策」『週刊社会保障』No.2565
- 丸山桂(2009)「貧困の世代間連鎖・固定化を防ぐには」連合総研『月刊レポートDIO』No.244
- 吉岡成子(2010)「求められる次世代育成支援とその課題」参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』No.300

《注》

- 1 内閣総理大臣福田康夫「衆議院議員西村智奈美君提出児童手当制度に関する質問に対する答弁書」（衆議院議員西村智奈美氏による、平成20年6月10日受領、質問答弁第四五九号）による。
- 2 衆議院は否決、参議院では審議未了に終わっている。
- 3 国会議員の給料とボーナスを合わせた年収が約2200万円であることや、会社員の夫と専業主婦の妻、子ども2人の家庭で年収860万円が現行制度の所得制限であることを意識したという（朝日新聞 2009年12月18日）。
- 4 参議院予算委員会の2009年度本予算に関する要求資料に対し財務省が提出した「第3次参議院予算委員会要求資料」（2009年7月）
- 5 高校修学費用無償化の恩恵を受けられない無業者がいる世帯では、増税となる。

マニフェスト政治再考 : 高速道路政策を中心に

武藤 博己

法政大学大学院政策創造研究科教授

はじめに——高速道路無料化の具体案提示

2010年2月2日、高速道路無料化の具体案が発表された。37路線50区間について6月をめどに無料化することが前原国土交通大臣から発表された。無料化の対象となるのは高速道路延長全体の約18%にあたる1626kmである。高速道路の無料化は民主党マニフェストの目玉の一つであったが、予算の制約や渋滞への配慮、国民の反対が多いことから、当面は地方中心の限定的な無料化案となった。マニフェストでは2012年度に原則無料化に完全移行するとしていることから、高速道路の無料化という政策自体を再考するよいチャンスである。

民主党の道路政策

これまでに公表された民主党の道路政策としては、

むとう ひろみ

1950年生。国際基督教大学大学院行政学研究科博士後期課程修了。学術博士(Ph.D)。専攻は行政学。1984年より法政大学法学部助教授、1989年同教授、2008年より現職。

編・著書は、『道路行政』(東京大学出版会、2008年)、『入札改革』(岩波新書、2003年)、『イギリス道路行政史』(東京大学出版会、1995年)など。

2008年2月27日の民主党「道路政策大綱」があり、また2009年3月25日の民主党「高速道路政策大綱～高速道路の無料化」がある。昨年の衆議院選挙のためのマニフェストである「民主党の政権政策 Manifesto2009」が2009年7月27日に発表されたが、その中にも道路の記述がある。

まずはこれらの資料から民主党の道路政策・高速道路政策を確認しておこう。「マニフェスト」の中では、「民主党の5つの約束」の4番目として、地域主権があげられ、そこには「地域主権」を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やします。農業の戸別所得補償制度を創設。高速道路の無料化、郵政事業の抜本見直しで地域を元気にします」と明記されている。すなわち、高速道路の無料化は、地域主権の確立の一環として位置づけられたのであり、地域活性化の主要な手段として考えられている。

道路政策全般については、特定財源問題が国会で議論されていた2008年3月に出された「道路政策大綱」に民主党の道路政策が一番詳しく展開されている。そこでは、①特定財源廃止、②暫定税率廃止、③地方の財源確保(国直轄事業の地方負担金廃止等)、④国・地方の道路整備(地方への権限・財源の移譲、役割分担の明確化等)、⑤道路建設ルールの抜本見直し(国幹会議の抜本見直し、道路建設に関する責任の明確化等)が示された。これが実現されれば、道路政策は大きく変更されることとなろうが、「コンクリートから人へ」というスローガンの実現のためには、これま

でもっとも多くの公共事業として行われてきた道路整備事業の考え方を根本から変更して、新しい道路政策をつくる必要がある。その第一歩として期待したい。

高速道路政策

高速道路については、「高速道路大綱～高速道路の無料化～」(2009年3月)に詳しく展開されている。まず無料化の目的・効果として、「最大2.5兆円の国民負担の軽減が可能」とされており、(1)物流コストの低下が生活コスト・企業活動コストを引き下げ、内需拡大に繋がること、(2)高速道路が生活道路・地域道路として利用され、地域間交流コストが引き下がり、地域産品が拡大、観光の活性化、企業進出が期待できることから地域が活性化すること、そして(3)「ガラガラの高速道路」が無料化によって利用されるようになり一般道の渋滞が解消・緩和されれば、CO₂の発生が抑制でき、温暖化対策となること、最後に(4)「ムダづかい」の根絶として、一般道の渋滞解消のバイパス道路建設など高速道路を有効活用により抑制できることから国・地方の財政負担の軽減に繋がること、と4つの目的・効果が示されている。

施策の内容としては、次の諸点があげられている。

- 現在、高速道路会社6社が管理する高速道路は原則として無料とする。
- 実際の無料化にあたっては、首都高速・阪神高速など渋滞が想定される路線・区間などについては交通需要管理(TDM)の観点から社会実験(5割引、7割引等)を実施して影響を確認しつつ、実施する。
- 無料化後の高速道路は道路法上の「一般国道」の「自動車専用道路」とする方向で検討する。
- 今後の高速道路整備は、整備の必要性等を十分検証した上で、国の一般財源により行う。
- 社会実験として収受する料金は一般会計の収入とし、無料化後の高速道路の管理費用は、当面の間、その収入で賄う。
- 日本高速道路保有・債務返済機構(役職員：

90名)は廃止する。雇用には十分配慮する。

- 高速道路無料化にあわせて、インターチェンジの増設や技術の発展度合いに応じて将来的には電気自動車用充電施設の設置等を行い、新産業の振興並びに地域の活性化も図る。

また、無料化による財政負担については、次のように述べられている。

- 保有機構が抱える債務35兆円は、無料化開始時点で国が承継する。
- 債務承継による国の財政負担(合計1.26兆円)元本の償還…承継債務を順次国債に乗り換え、その後は国債償還の一般ルールである60年償還ルールに基づき償還する。よって、毎年度承継額の1.6%を一般会計から国債整理基金特会に繰り入れる。 $35 \text{兆円} \times 1.6\% = 0.56 \text{兆円}$ 利子の支払…承継元本に金利(H21=2.0%)を乗じる。 $35 \text{兆円} \times 2.0\% = 0.7 \text{兆円}$
- 別途、首都高速会社、阪神高速会社、本四会社に対する出資分を自治体に償還する必要有り。

以上が民主党の高速道路政策であるが、次に、これらの内容について、検討してみたい。

経済効果

まずは、経済効果について考えてみたい。最大2.5兆円の根拠として、国土交通省国土技術政策総合研究所(国総研)を参考にしているようだが、費用便益分析による便益が約2兆7000億円、消費者余剰アプローチによる便益が約7兆8000億円とされている。

便益のなかには、時間短縮効果が多く、自家用車が1時間短縮されれば、2千円の効果があると計算される。誰もが1時間の短縮で2千円の効果がある(すなわち、時給2千円の賃金と同じ)とは考えられず、あくまで平均的な金額である。こうした費用便益分析は、A道路とB道路のどちらに投資するべきかという道路だけの比較の問題を解くためには一定の判断基準となるが、道路と病院(あるいは学校や福祉施設)のどちらに投資するべきかという問題には役立たない。また、

消費者余剰が7.8兆円などと言われても、証明のできない数字であり、取らぬ狸の皮算用でしかない。

そこで、国民の視点から捉える方法としては、次のように考えることができる。すなわち、高速道路に支出した金額が無料になるのであるから、その金額がそれぞれの国民の経済効果である。したがって、高速道路を使わない人にとっては、直接的な効果はない。間接的な効果、すなわち物流コストが低下して物価が下がった場合のその下がった物価という効果を楽しむことは可能である。しかしながら、物流コスト全体にしろ高速道路料金は数パーセントに過ぎず、それが物価を引き下げる効果はさらに少ないことになる。

これまでの有料制の下では、なぜ有料なのに利用するのであろうか。渋滞がなくスムーズに通行できれば、時間短縮が図られ、身体的にも余裕が生じるから、有料でも利用したと考えられる。換言すれば、スムーズな通行に伴う短縮された時間や身体的なメリットを購入していたということになる。その時間等を活用して得られた成果（他の経済活動に投資して得られた金額や休養）が通行料金よりも多い場合（消費者余剰）には、高速道路を利用してよかったということになる。

これが無料になれば、まるまる得することになる。しかしながら、無料化の下では渋滞が発生するという場合には、無料になっても時間短縮や身体的メリットが享受できず、経済効果は減少する。したがって、渋滞が予想される路線は無料化の効果が大きく減じられるため、社会実験の対象には選ばれなかった。それはそれでもつともなことなのだが、社会実験の対象とならないということは今後も無料化あるいは減額の対象にはならないということだろうか。

さてあなたの直接的な経済効果はどのくらいであろうか。ちなみに筆者の家計の場合は、日常的に高速道路を使うことはなく、レジャーや里帰りなどで年間2〜3万円程度である。仕事で高速道路を使う人も多いから、筆者自身が平均的な国民とは考えていないが、2.5兆円は国民1人当たり2万円程度である。こうした国民ひとりひとりの利用額（ほぼ効果に相当）の総和が国民の全体の経済効果であるといえる。

無料化路線の選択

無料化という「社会実験」の対象となる路線は、どのように決定されたのであろうか。国土交通省の資料によれば、予算¹や①首都高速、阪神高速道路を除く高速道路、②休日上限1000円による渋滞発生頻度、③他の交通機関への影響、④高速道路ネットワークの状況（有料・無料の連続性など）の諸点を総合的に勘案して対象区間を選定したと説明されている。また、三大都市圏および札幌、仙台、広島、福岡の各都市圏内の路線、これを相互に連絡する路線、これと県庁所在地を結ぶ路線を除く区間が選択されたという。朝日新聞によれば、馬淵副大臣は上述の基準を示したものの、個別路線ごとの選定の根拠は「総合的判断」として明言しなかった。また、選定は与党議員らの要望を踏まえていないのかと聞かれ、前原大臣は「天地神明に誓って一切ない」と述べたという（朝日新聞、2010年2月3日）。

無料化される高速道路は、北海道、東北の日本海側、九州東部、沖縄などであり、それらは通行量が少なく、無料化しても渋滞が起きにくいとみられる路線が選ばれた。既に無料通行できる区間と有料区間が混在している山形道や山陰道なども無料化路線に選ばれた。

他方、東名・名神高速などの主要幹線、首都高速や阪神高速などの大都市圏内の路線、県庁所在地間を結ぶ路線などは渋滞を避けるため、無料化の対象から外された。東京湾アクアラインや本州四国連絡橋などは、フェリー業界など公共交通機関への影響の大きさを考慮して除外された。

今回の無料化は、「社会実験」と位置づけられている。高速道路や一般道路の交通量、渋滞等の変化を計測するため、実験開始の前後で全国調査を実施して、無料化による経済効果や渋滞状況、他の公共交通機関への影響などを調査・分析し、翌年度の無料化路線を決めるという。マニフェストでは2012年度に原則無料化に完全移行するとしていることから、

重要な社会実験となる。

無料化の実施に伴い、休日上限1千円など現行の割引制度は廃止される。前原大臣は昨年末、車種別に全国均一の上限料金を設ける新たな割引制度を、無料化と同時に導入する方針を示していたが、民主党から「割引の財源を高速道建設に回すべきだ」との要望が強まり、調整が難航しているようで、新料金制度は、まだ固まっていない（朝日新聞、同上）。

高速道路の無料化の疑問

高速道路の無料化については、多くの国民が疑問を感じている。たとえば、毎日新聞が2009年9月18日に発表した世論調査では、高速道路無料化に対する反対は63%（賛成は33%）だった。時事通信が10月17日に発表した調査では、高速道路無料化に対する反対は50.3%（賛成は18.4%）だった。同調査では、「公務員の天下り根絶」は73%の国民が賛成だったのと比較すると、マニフェストに載っているとはいえ、反対が多いことがわかる。

なぜ、国民の反対が多いのであろうか。その理由として、経済効果は本当にあるのかという疑問や借金が公平に返せるのか、CO₂の発生は抑制できるのか、という疑問について、国民の不安が解消されていないからだと考えられる。経済効果については、上で述べているので、ここでは借金とCO₂の論点を考えてみたい。

税金による借金返済は公平か

借金については、債務35兆円を国が承継し、60年償還ルールに基づき償還するという。具体的には、35兆円の60分の1の元本（0.56兆円とされているが、筆者が計算すると0.58兆円になる）と35兆円の利子0.7兆円（利率2%）の合計1.26兆円を国民の税金から毎年60年間にわたって支出する。高速道路からの収入がなくなるので、すべて税金となる。これで机上の償還計画はできるが、現在は45年で全額償還することになっているので、現在よりも長期化させることに

なる。また、現在は利率が低いのでこのレベルにおさまっているが、将来利率が5%になれば、償還額は倍増する。さらに、60年経たないと国債を解消できないということは、35兆円の利子を60年払い続けることを意味している。人口減少社会であることや道路の老朽化を考えると、それは国民経済にとって望ましいことであろうか。毎年5千億円かかる維持管理費も無視できない金額である。

また別の観点から、高速道路の利用はすべて税金で賄うほど公共的なのであろうか、という疑問がわいてくる。私たちが利用している高速道路は税金で補填されるほど、公共的であろうか。ゴルフや観光旅行に行く人々の高速代金を、自動車を使わない人々を含めた国民の税金でなぜ賄う必要があるのだろうか。それは公平な返し方といえるであろうか。新幹線の特急料金を税金で補填するとしたら、国民の支持を得られるだろうか。民主党の論理は、経済効果として内需が拡大され、景気がよくなり、税収が増えるから問題ないという考え方のようである。風が吹けば桶屋が儲かるように、ことは運ぶのだろうか。

高速道路が高いのは、豊かな利用者を想定した作り方をこれまでの政治＝行政がしてきたからである。「高速道路御殿」が高速道路沿いにはたくさんある。橋梁談合のような天下りと引き替えに高価な道路を建設してきたのである。そうした歴史を一気に解消してしまうのは、逆に国民の不公平を拡大することにならないだろうか。

環境問題への対応

CO₂の発生抑制についてであるが、マニフェストには「CO₂等排出量について、2020年までに25%減（1990年比）、2050年までに60%超減（同前）を目標とする」と明記されている。また、鳩山首相は2009年9月22日のニューヨークで開かれた国連気候変動サミットで、「2020年までに温室効果ガスを1990年比25%削減する」という中期目標を表明した。この国際公約は、環境先進国として破るわけにはいかない。

もし実現できなければ、世界の笑いものである。

高速道路の無料化はこのCO₂削減にどのような影響を及ぼすのであろうか。高速道路へのアクセス点の少ない日本の高速道路は、無料化されると、遠回りになっても時間が短縮される場合が多いことから、結局は多くの燃料が消費されることになる。イギリスのような無料の高速道路には、アクセス点がたくさんあり、遠回りになることは少ない。また、無料として建設してきたため、最低限のコストでつくられ、また道路の規格も多様であり、制限速度が道路によって異なっている。国がつくる高速道路だけでなく、自治体も高速道路を整備している。

高速道路の無料化によって、自動車利用のコストが下がるため、電車やバスの料金に使っていたお金が自動車の燃料に回されることになり、公共交通はさらに苦況に陥ることになる。このように考えることが一般的であるとすれば、CO₂の発生抑制に対して、マイナスの影響が及ぶことは明白であろう。

国と地方の役割分担

民主党の道路政策で筆者がもっとも期待するのは、国と地方の役割分担を改善することである。「道路政策大綱」には、地方の財源を確保し、遅れている生活道路を中心に地方道の着実な整備を進めると述べられている。生活道路の貧弱さは、先進諸国と比較して、一番遅れている要素といえよう。狭隘道路があちこちにあり、歩道がなく、通過交通がひっきりなしに通行し、雨が降れば水溜まりができ、駅の近くは放置自転車であふれている。毎日歩くこうした生活道路の貧困が心の豊かさを感じさせない大きな理由ではないだろうか。

他方、産業道路には巨額の投資を長年にわたって行ってきた結果、交通が隘路となって産業の発展が見込めないという苦情はほとんど聞かない。ハブ空港やハブ港湾については、国の都道府県横並び政策の結果として、物流という観点から問題がなくなっている。しかしながら、今日求められているのは道路延長の

84%を占めている市町村道の整備であり、国民の生活に直接影響を及ぼしている。

「道路政策大綱」には、「地方の財源は確保する」として、①臨時交付金の従前額確保、②国から地方への補助金の確保、③暫定税率廃止に伴う地方財源減収分の国直轄事業地方負担金廃止による補填、があげられている。これでは金額だけを維持し、補助金という中央による地方支配の道具が維持されている。これでよいのだろうか。改善を望みたい。

より重要な点は、「国・地方の道路整備」という項目で、そこには「道路整備においても真の地方分権社会に適合した役割分担を実現する。今後は、道路整備の主体を地方に移し、そのために必要な権限を移譲し、財源を確保する。地方は自らの判断と責任で、地域に必要な道路を自主的に整備する。国の道路整備は、前記考案に基づき地方との役割分担を明確にした上で、精査する。道路整備計画の見直し、入札改革や規格の見直しなどのコスト削減の徹底などにより縮減された予算の中でも必要な道路整備は着実に実施する」と述べられている。

今日、高速道路を除いて一般国道は地域的交通で占められていると考えられる。農村地域ではとりわけモータリゼーションが進展しており、道路への依存度は大きい。だからこそ、地方からの道路整備要求は高いのであるが、それに対応する視点は、全国的な道路網ではなく、地域の交通をトータルに見る視点である。今日の日本社会を渋滞や交通事故から守るためには都道府県が中心となって道路整備を進めることが必要である。その意味でも、民主党の道路政策に期待したい。■

《注》

- 1 前原大臣は、当初の予算編成では主要幹線以外の大半の路線を無料化できる6千億円を要求していたが、財務省との折衝で予算額は1千億円に圧縮された。この予算は道路会社の料金収入の減少分を補填するために使われる。

マニフェスト政治の実態と問題点 : 農業政策をめぐって

生源寺 眞一

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

1 日本農業の現状

マニフェストを前面に掲げて総選挙を制した民主党への政権交代によって、農業政策にも少なからぬ変化が生じている。この変化はどのような意味を持つのであろうか。これをどう評価すべきか。以下では、農業・農政の分野に着目し、筆者なりにマニフェスト政治の実態と問題点を浮き彫りにしてみたい。

日本の農業にはいくつかの側面があり、一律には論じられないところがある。限られた紙幅の中で本格的な日本農業論を提示することはできないが、民主党のマニフェスト政治の理解と評価のために必要な範囲で、まずはミニマムの俯瞰情報を整理しておくことにしよう¹。

1955年にスタートした高度成長以降の半世紀で、この国の1人当たり実質所得はほぼ8倍に上昇した。日本経済の成長に対して、施設園芸や加工型畜産に

代表される集約型農業の分野では、青果物や畜産物の需要の増加に応えながらハウスや畜舎を拡大することで、他産業の勤労者と比べて遜色のない所得の農業経営が数多く生まれた。法人化がごく普通になり、農外からの参入の動きも活発である。

一方、土地利用型農業の経営規模の拡大は、北海道や秋田県大潟村などを除いて概して緩慢であった。多くの水田農村では、小規模な耕作を維持しながら農業以外の仕事に従事する兼業農家が増加した。その中心は所得の大半を勤め先から得ている安定兼業農家である。就業機会が全国に広がる中で、兼業農家としての暮らしを選択することは、経済の成長に対する農家世帯の合理的な適応であった。ところが、ここへ来て安定兼業体制の持続性に警戒信号が点っている。兼業農家の農作業を実質的に支えてきた昭和一桁世代の引退で、水田農業は急速に人手不足の状態を迎えている。

2006年の時点で、水田作農家の73%が1ヘクタール未満の規模であり、経営主の平均年齢は66歳に達している²。兼業農家の世代交代が進んでいないのである。もうひとつ、73%の小規模農家の中には、中山間地域において高齢者のみの世帯として耕作を継続している農家が含まれている。強い義務感のもとで水田が守られているケースが少なくない。自分の水田の耕作放棄が周囲の水田にさまざまな悪影響をもたらすことを避けるためである。

都府県にも規模拡大の歩みを進めた専業・準専

しょうげんじ しんいち

1951年生。東京大学農学部農業経済学科卒。農林水産省農事試験場研究員、北海道農業試験場研究員を経て、東京大学農学部助教授、教授。2007年からは農学生命科学研究科長・農学部長。現在、農村計画学会会長、日本学術会議会員、生協総合研究所理事長。著書に、『農業再建』（2008 岩波書店）、『新版よくわかる食と農のはなし』（2009 家の光協会）など多数。

業の農家が少数ながら存在する。集落営農と称される組織的な農業生産の取り組みも各地で進展している。ごく普通の家族経営であっても、10ないし20ヘクタールの水田作は技術的に十分可能である。ひとこと付言しておく、10ヘクタール程度の水田作を「大規模農業」と形容すべきではなかろう。戦後まもなくの時代とは異なり、現在のこのクラスの農業経営は、真面目に働いてようやく他産業の勤労者並みの所得を確保できる程度の規模なのである。

まとめておこう。農業には集約型の農業と土地利用型農業がある。このうち日本農業の最大の課題は、持続的な水田農業の確立にある。しかるに水田作経営は、同じ米や麦や大豆を生産しながら、その経済的な性格が著しく分化している。したがって、政策に求められる中身も農業者のタイプによって一様ではない。ここに農業政策のむずかしさがあり、しばしば議論が割れる理由がある。

2 近年の農政の動向

局地的な不作や投機的資金の流入により、穀物や大豆の国際相場は2006年初頭から08年にかけて3倍から4倍に急騰した。現時点で市場はある程度落ち着きを取り戻したものの、将来の懸念材料はむしろ増大している。中国・インドといった人口大国の経済成長もあって、世界の食料市場は徐々にひっ迫基調に移行すると観測されており、当面は異常気象・輸出規制・エネルギー政策・投機資金といった不安定要因の作用に警戒が必要だ。日本の食料政策はむずかしい舵取りの時代を迎えている。

国内に目を転じてみると、1980年代半ばをピークとして農業生産の後退が続いている。とくに高齢化が進んだ水田農業に残された時間はそれほど長くない。こうした状況を念頭に、旧政権のもとでもさまざまな農業政策が打ち出された。本稿のテーマとの関わりでは、専門的な農家や集落の組織的な営農を育成・支援する一連の政策、いわゆる担い手政策が重要である。

担い手政策の拠り所は食料・農業・農村基本法(1999年)である³。支援策にはさまざまな手法が考えられるが、とくに注目され、また、活発に議論されたのは財政による農業経営の支援である。基本法制定から7年目の2006年には担い手経営安定新法が成立し、2007年度にはこの法律にもとづく経営所得安定対策が本格的にスタートした。

経営所得安定対策の対象は、原則として都府県で4ヘクタール以上、北海道で10ヘクタール以上の農業経営とされた。また、経理の一元化された集落営農についても、原則20ヘクタール以上という条件つきながら、経営所得安定対策の対象に含まれることになった。ところが、経営所得安定対策は開始早々逆風に見舞われる。すなわち、2007年夏の参院選で戸別所得補償制度を掲げた民主党が勝利したことで、強い危機意識を抱いた自民党が政府に政策の見直しを迫った。見直しの結果、市町村特認制度のもとで、面積要件を満たさない農業経営も施策の対象となることが可能となった⁴。

参院選後の自民党主導の農政見直しのもうひとつのポイントは米の生産調整問題にあった。ひとこと言うならば、集団主義による締め付けや未達成地域へのペナルティの示唆が復活した点で、見直し後の米政策は先祖返りの様相を呈することになった。そして、こうした先祖返りの流れに一石を投じたのが、石破前農水大臣の「減反これでよいのか」との発言であった。2008年暮れのことである。

石破発言が引き金となって、農政の分野では選択的な生産調整をめぐる議論が急浮上した。選択的な生産調整とは、一定の収入補填を前提に生産調整に参加する農業者と、市場価格のみを受け取ることを前提に自由に作付けする農業者が、それぞれみずからの判断によって併存する方式を言う。議論が白熱する中、自民党は生産調整の達成と米価の維持を至上命題とする立場を崩さず、石破前大臣とのあいだに深い溝を残したまま2009年夏の総選挙に突入することになった。

3 民主党の戸別所得補償

過去10年ほどの民主党の主張を振り返ってみると、農産物の価格支持による消費者負担型農政から財政による直接支払いを軸とする農政への転換と、農業・農村の公共事業に対する厳しい姿勢という点で一貫している。一方、財政による支援策の対象についてはスタンスが大きく変化している。民主党は食料・農業・農村基本法に賛成し、2001年の参院選の公約では「農産物自由化の影響を最も大きく受ける専門的農家」を対象とする所得政策を強調した。また、2003年の総選挙マニフェストには「食料の安定生産・安定供給を担う農業経営体を対象に(中略)直接支援・直接支払制度を導入」とあり、表現はやや抽象的だが、対象を限定する方針は維持されていた。

2005年の総選挙で民主党農政は変わる。直接支払いの対象をすべての販売農家とする方針に転換したのである。また、2007年参院選から、戸別所得補償制度という独特の呼称が使われている。2009年総選挙のマニフェストによると、「小規模経営の農家を含めて農業の継続を可能と」することを目的とし、「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする」支払いを実施する制度である。また、政策目的に応じて「規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算を行う」ことも明記された。

さて、2009年総選挙のさいの民主党『マニフェスト工程表』では、戸別所得補償制度について、2010・11年度を「所得調査など環境整備」にあて、2012年度から完全実施するとしていた。しかるに政権発足後は、モデル事業との表現ながら、実質的に米について2010年度から前倒しで導入となった。同時に、米からの転作を促す麦・大豆・飼料作物などへの助成措置も組み替えられる。他方で、前政権下でスタートした経営所得安定対策は麦と大豆について当面継続され、いわば新旧の政策が混在する状況が生じている。

民主党のマニフェストを素直に読めば、戸別所得補償は一定の補償水準と当年の価格の差額を補填する不足払い制度にほかならない。ただし、制度の具体化の過程で、当年の価格水準にかかわらず交付する定額部分を導入することが決定された。近年の米価が補償基準となる生産費を下回って推移している点を考慮した措置である。2010年度政府予算原案では、10アール当たり1万5千円とされている。さらに米価が低下した場合には、追加的な支払い(変動部分)も用意されている。

4 戸別所得補償制度の評価

米の戸別所得補償にはふたつの意味合いがある。ひとつは、急速に進む米価下落に対して一定の歯止めをかけ、稲作所得の確保を図ることである。前政権下においても、価格低下に対する緩和措置は講じられてはいた。けれども、収入補填の基準を過去の価格の移動平均に設定していたため、補填水準自体が低下する価格に引き寄せられ、急な価格低下のもとでは、緩和措置として十分に機能しなかった面がある⁵。

もうひとつは、生産調整への参加者に対するメリット措置としての意味合いである。正確に述べれば、全体としてメリット措置の厚みを増すとともに、メリット措置の弱かった小規模な農家にも同一単価の補償水準を適用することになった。民主党の生産調整問題に対する姿勢は必ずしも明快ではなかったが、政権交代後は実質的に選択的な生産調整への歩を進めている。これも農業者の自由度と経営判断を尊重する点で、新機軸であると言ってよい。ただし、このような生産調整の政策転換は、石破前大臣の問題提起の延長線上にあると見ることもできる。

戸別所得補償制度に関しては、水田農業の構造改善に対するブレーキとして作用するとの根強い批判がある。バラマキだとの声も強い。この点については、批判する側も批判される民主党の側も、この制度の効果を過大視しているとの印象を拭えない。筆

者の見るところ、戸別所得補償は農業構造に対しておおむね中立的な政策である。補償単価が全国一律に設定される点では、むしろ前政権下よりも競争促進的な面も含まれている⁶。一方、民主党は「小規模経営の農家を含めて農業の継続」を強調しているが、高齢化の進んだ小規模兼業農業の維持に制度が効果的であるとは考えられない。例えば50アールの水田作農家の場合、生産調整や自家消費分を考慮すると、定額部分の支給額は年間3万円程度に過ぎないのである。

民主党農政の問題点は、個々の政策の中身もさることながら、中長期的なビジョンに乏しい点である。これまでのところ、農村の活性化や食料自給率の向上といった大きなスローガンと、戸別所得補償のような個別具体的な施策の強調ぶりに比べて、その中間にあるべき農政の中長期戦略が貧弱なのである。前政権のもとでは、食料・農業・農村基本法が曲がりなりにも羅針盤の役割を果たしていた。しかるに、依拠すべき体系的な羅針盤がない中で、民主党の農政にはブレも目立つ。象徴的だったのが、総選挙を目前に控えた段階で「米国との間で自由貿易協定（FTA）を締結」とあったマニフェストの表現を「交渉を促進」にトーンダウンした顛末である。

5 マニフェスト政治のゆくえ

マニフェストの前倒しによる実施という点で、農政の分野は際立っている。けれども、これを手放して評価することはできない。いささか皮肉なことではあるが、むしろ前倒しの導入によって、マニフェスト政治の深刻な問題点が浮き彫りになった面がある。

40年以上の長きにわたって米の過剰問題に悩まされ、他方で麦・大豆や飼料作物の海外依存度が極端に高まっている中で、水田農業の再興を図るとすれば、稲と麦・大豆などの作物間のバランスを考慮した綿密な制度設計が必要であった⁷。けれども、現実には米で戸別所得補償の先行導入となった。地域によっては麦や大豆の助成金の水準が大幅に下

がることになり、政府が慌てて激変緩和措置を講じるなど、政策のちぐはぐによる混乱も生じている。

もうひとつ指摘しておきたいのは、食品の安全の分野についても、民主党のマニフェストが少なからぬ提案を含んでいたことである。提案の妥当性は慎重に検討されなければならないが、これまでのところ検討自体が始まっていないようである。「ようである」などと曖昧に表現したが、民主党政権では何がどのように検討されているかがよくわからないのである。マニフェストには「原産地表示義務を加工食品に拡大」「主な対日食料輸出国に国際食品調査官を配置」「食品安全庁の設置」などの施策が掲げられていたが、米の戸別所得補償の速攻ぶりとは対照的に、具体的な進展は見えてこない。

食料と農業をめぐる政策は、この国に住むすべての人にとって切実な関心事であるはずだ。しかるに、民主党政権が誕生して以来、いわば狭い農業村の内輪の利害への顧慮が優越し、とくに200万戸弱を数える水田作農家への配慮が先行する状況が続いている⁸。さまざまな不祥事の反省に立ち、消費者重視の姿勢を強めてきた農林水産行政も、ここへ来て後退気味との印象を拭うことができない。

このような農業重視・米重視の民主党農政のスタンスは、端的に言って、夏の参院選が強く意識されていることによる。票を意識したアピール色の強さや選挙対策の観点に立った優先順位の判断という点で、民主党農政には自民党以上のものがある。これを象徴するのが、昨年11月19日の日経新聞朝刊が伝えた赤松農水大臣と小沢幹事長のやりとりである。戸別所得補償の予算に関して、圧縮したい財務省の姿勢を念頭に、大臣が「これを削れば選挙は戦えません」と直訴したのに対して、小沢氏は「そうだな、しっかりやってくれ」と応じたという。一国の食料と農業の最高責任者の発言が「選挙は戦えません」である。笑いごとでは済まされない。

マニフェスト政治は、有権者に党としての政策の体系を提示し、その判断を仰ぐシステムである。マニフェスト自体にさまざまな弱点があることは、発展途上の

システムだと考えれば、やむを得ない面がある。本稿でも、農政の分野を取りあげて若干の指摘をさせていただいた。けれども、集票のためのマニフェストということであれば、その評価は、個別の政策論とはまったく別の観点から行われなければならない。あつてはならないことだが、マニフェストがもつばら集票の道具となるとき、この国の政治は危険なゲームの世界に入り込むことになる。■

《注》

- 1 日本の農業と農政に関する筆者自身による概説書として『農業再建』岩波書店、2008年をあげておく。
- 2 『平成19年度食料・農業・農村の動向』2008年による。原データは「農業経営統計調査」「農林業センサス」。ちなみに戦後の農地改革によって生まれた自作農の標準的な農地面積は、北海道を除いて1ヘクタールであった。
- 3 21条と28条にはやや抽象的ではあるが、「効率的かつ安定的な農業経営」や「集落を基礎とする

農業者の組織その他の農業生産活動を共同して行う農業者の組織」との表現で、支援の対象を規定している。

- 4 筆者自身の評価を述べれば、現場の判断を重視するという意味で、この見直しに違和感はない。
- 5 直近の米の価格変動緩和対策は、過去5年の価格のうち最高・最低を除く3カ年の平均を基準としていた。関係者のあいだでは「5中3」などと呼ばれている。
- 6 全国一律の単価は、コスト水準の低い地域や農業者、あるいは米価の低下幅の小さい地域に有利に働く。前政権下の価格変動緩和策は、都道府県単位を基本に補填単価が設定されていた。
- 7 麦や大豆が後回しとなった点については、2010年2月5日の『全国農業新聞』に紹介された篠原孝議員の発言のように、民主党内からも批判の声が上がっている。
- 8 麦や大豆については、高性能の機械の有無によって生産の能率が著しく異なることもあって、大半が専業・準専業の農家や組織的な営農のもとで作業が行われており、経営所得安定対策がほぼ100%をカバーしている。



日英比較からみるマニフェスト選挙

高安 健将

成蹊大学法学部准教授

1 マニフェスト選挙の意味

日本政治にマニフェスト選挙の必要性が唱えられるようになって久しい。

早稲田大学マニフェスト研究所によれば、選挙で用いられるマニフェストは、政党／政治家と有権者との間の双方向の交流のなかから作成され、次期選挙時には事後検証可能な体系だった約束になる。それゆえ、マニフェストには数値目標と財源、期限そして工程が必要であるとされる。これにより、政治家による美辞麗句やかけ声だけの公約は改められ、政策に基づく投票も行いやすくなり、政党／政治家に対する白紙委任のような事態も回避できるとされる¹。マニフェスト選挙が求められた背景には、政党／政治家間の競争の促進、約束の明示とこれによる正当性の向上、業績のチェックといったことを促す狙いがある。

マニフェスト選挙を求めるこのような主張は、政治に

市場のアナロジーを持ち込み、政党／政治家を売り手、有権者を買手として想定しているようにみえる。この場合、買手は品物の内容を知らずに購入はできない。マニフェストの提示により、政党／政治家は競争を通じて（商品となる）政策の質と応答性を高め、有権者は投票を通じて望ましい「商品」を提供する政党／政治家を評価し、そうでない政党／政治家を罰することができると思えられた。

日本では、マニフェスト選挙を求める運動は、選挙を通じてよりふざわしい政治指導者の選出を促し政治の質の向上を求める政治改革運動とも一部連動したのであり、その議論はエリート主義的民主主義論と親和性をもっていた。この場合、総選挙とマニフェストは有権者と政治指導者をつなぐ決定的に重要な道具立てということになる。マニフェスト選挙運動は、市場のアナロジーに基づき、有権者と政治指導者の関係を新たに構築しようとする試みであったとも言える。確かに1990年代までの日本政治の状況を考えれば、マニフェスト選挙の主張は、重要な意味をもっていた。イデオロギー論争と個別の利益誘導という両極を特徴とする、いわゆる「55年体制」から、より具体的な政策を巡る競争に政治の中心をシフトさせ、政治家に対する有権者の手綱を強めたともみなすことができる。

政策に基づく政党間競争を促したマニフェスト選挙は、2007年参院選を受けての「ねじれ国会」の登場や、2009年衆院選の結果としての政権交代にも少なからぬ影響を与えた。政権交代後、民主党政権は、マ

たかやす けんすけ

1971年生。London School of Economics and Political Science (LSE) 博士課程修了。

Ph.D. (University of London)。専攻は比較政治学・政治過程論。北海道大学法学部講師などを経て、現職。著書に、『首相の権力』（単著）、『日本政治を比較する』（共著）など。

ニフェストの実現をめぐつて常に評価され、自身もまたこれに強い制約を受けている。

本稿では、マニフェスト選挙の参照国にしばしばなる英国政治との比較を念頭に置きながら、日本政治のなかでのマニフェスト選挙の位置づけについて検討する。

2 マニフェストは約束か？

マニフェストは、有権者と政党／政治家との間にあって、どのような意味合いをもつ文書なのであろうか。

マニフェストを政党／政治家の側からみると、それは有権者に対して示される政党／政治家の自己イメージ、すなわち自身がどのような存在であるのかを示す文書である。そしてその自己イメージは、当該の政党／政治家が権力を獲得したならば、自己実現していくはずのものである。その意味で、マニフェストは政党／政治家から有権者に対して示される約束であると言ってよい。当然、政党／政治家は自らの掲げたマニフェストに強く拘束されることになる。

特に政党のマニフェストは発表されれば、党名を冠しているかぎり、いかに一部のメンバーが関与を否定しようとも、党全体の約束となる。党によって決定過程も異なるが、英国の政党においてもマニフェストの扱いをめぐつては党内で見解の一致が必ずしもあるわけではない。マニフェストの作成にあたって党内の声に十分に配慮する必要があるのはそのためである。しかし、マニフェストに対する批判が党内から出れば、党内における見解の不統一という印象を与え、マニフェストのみならず党自体の信頼を損なう恐れがある。そのため、出来上がったマニフェストが党内の規律確保に利用される側面も軽視できない。他方で、競争相手やマスメディアは、マニフェストの内容を吟味するとともに、党内における見解の不統一の可能性を批判的に検証する役割を負っている。

とはいえ、マニフェストは契約ではない。有権者は、選挙時に提示されるマニフェストを完成された契約書として、これをそのまま受け入れるか、否定するか（‘take it or leave it’）という踏み絵を迫られている

わけではない。マニフェストには曖昧な内容や修正を求められる部分も含まれている。そうした点については、選挙運動期間中の議論を中心に、政治指導者によるマニフェストの解釈や実質的な修正が意味をもつことになる。岡田克也外相が2009年の総選挙後、「公約と選挙中の発言とはイコールではない。公約というのはマニフェストだ」と発言したが、選挙中の発言こそが、マニフェストの内容を規定する解釈となる。それゆえ、選挙運動中になされる政策論争はきわめて重要である。

マニフェストは選挙運動期間中にも深化、変更され、政権成立後の政策運営に影響を与える。英国では1カ月強の選挙運動期間中、毎週のようにテーマとなる政策領域が変わり、政党間の論争とマスメディアの検証に晒される。選挙運動期間について言えば、日本で選挙運動が認められる公示日から投票日までの期間は、英国と比較すれば短い。確かに解散から投票日まででは日本でも3週間強から1カ月というときもあり、2009年衆院選の場合にはその期間も利用して各党の政策の比較も行われた。長い選挙運動期間は、政党／政治家とこれを報道する側にとっては視聴者・読者の関心を惹きつけ、選挙シフトを組むには長すぎるのかもしれない。しかし、有権者が個々にマニフェストを読んでいないであろうことは日英両国に共通しており、マニフェストが論争や報道を通して吟味されることを考えるとき、マニフェスト選挙には十分な長さの選挙運動期間が確実に必要なのである。

選挙運動がマニフェストを吟味する期間であるということは、言い方を変えれば、政党／政治家が自らのマニフェストを擁護し、見つめ続ける期間でもあるということである。であればこそ、選挙に勝利した後に自らのマニフェストを正面から否定することは、言葉と約束を重視するかぎり、困難を伴う。日の目をみていないマニフェストの部分がかったとしても「取り組み始めている」、あるいは「実施のタイミングを見計らっている」といった説明が試みられたり、あるいはたとえば労働党政権下の議会改革のように内容の読み替えを行うことでマニフェストの履行を主張することもある²。

ある研究によれば、英国のマニフェストは特に1987

年以降、約束 (pledge)の数を増やしながらも、より曖昧な表現を用いるようになってきているという³。最近の今井貴子の研究でも、1997年総選挙を前にした労働党がマニフェストの草稿から具体的かつ特徴的な政策案をつぎつぎに排除していったことが見て取れる⁴。こうした傾向は、今井によれば、政党がマニフェストによって一部の有権者、経営者団体、シティに脅威を与えないための配慮であった⁵。と同時に、これはマニフェストの拘束を低減させようとする政党の意図を感じさせる動きでもあった。

英国の政党が、日本のマニフェスト運動で唱えられるように、数値目標、財源、期限、工程をマニフェストのなかで示すことは必ずしも一般的ではない。むしろこうした点を曖昧にしようとしてきたと言ってもよい。しかし、それはマニフェストで訴えたことがのちに自らを強く拘束することを自覚するがゆえに起きていることである。選挙運動と政治運営は連動しているのである。

選挙過程と「統治」過程は別々の論理によって展開するとして両者を切り離して理解するべきであるという議論もある。しかしこうした議論は、「統治」という名のもとに政治運営を神秘化し、民主的な圧力からこれを遮断する論理を内包している。これに対し、マニフェストや選挙運動期間中の政治指導者の発言は、有権者と政党/政治家とを結びつけ、政治における信頼の基礎となるがゆえに、決して軽視してはならないものである。

3 有権者からみたマニフェスト

つぎに有権者とマニフェストとの関係について考えてみたい。マニフェスト選挙の出発点は、政党/政治家にマニフェストを提出させて政党/政治家間の競争を促し、彼らに約束をさせることで政策に基づく選挙を実現することにあつた。その際、有権者は提示されたマニフェストを判断基準として投票する必然はなかったが、マニフェスト選挙を唱える論者からすれば、有権者が政策に基づいて投票することは暗に期待されていたと言ってよい。

しかし、実際の選挙に際しては日本においても英国においても、有権者は多様な判断材料、理由によって投票しており、そのこと自体が観察と検証の対象となる。教科書的に言えば、社会的属性のほかに、長期的要因としての政党帰属意識、短期的要因としての争点態度と候補者イメージが基本になり、これに関連してイデオロギーや社会的ネットワークも投票行動の重要な規定要因になりうるし、ほかには現職の業績に対する評価も有力な要因の候補である⁶。近年の英国の選挙では、党首の重要性を強調する議論がある一方で、政治指導者のパーソナリティに対する評価よりも、有権者の社会的属性、党派的傾向、政策選好、国の状況に対する評価、政党に対する評価がわかれば、投票行動の予想はたつとする伝統的な議論も根強い⁷。いずれにせよ、有権者は多様な理由に基づいて票を投じている可能性が高い。

マニフェストは、争点投票のみならず、政権担当者に対する事後的な検証という意味では業績投票にも役立つと言えるが、有権者が投票に際してマニフェストをどのように用いるかあるいは用いないかは、個々の有権者に委ねられることである。投票行動の合理性に関する懸念は政治学のなかでも表明され論争にもなった⁸。しかし投票の有無や投票行動の方向を決める要因が多様であり、政党/政治家の側が約束を示したからと言って、有権者の側がこれに規範的に拘束される理由はない。

それゆえ、ある政党/政治家が選挙に勝利し権力を獲得したからと言って、有権者が当該の政党/政治家のマニフェストを選択したということには直ちにはならない。マニフェストは有権者を一律に拘束する正当性をもつとは言えないのであり、政党/政治家の側は選挙に勝利したあとも、マニフェストの実現のために利害関係者に対して改めて説得を行い、政策を正当化する必要があるということになる。

4 何のためのマニフェストか？

冒頭で述べたように、マニフェストは、マニフェスト選

拳論者にとっては、有権者と政党／政治家との結びつきを強めようとする際の要であった。政党／政治家がマニフェストを掲げて選挙で競うことにより、有権者は選挙を通して政治指導者を選出しコントロールする能力を高め、政治指導者はより高い正当性を確保できると期待された。

そもそも議院内閣制は、政権党の集権化の度合いによっては議会権力と融合した、きわめて強力な執政権力を作り出すことができる⁹。日本の政治改革運動は政治改革により、英国型の多数代表的で集権的な議院内閣制の構築を目指した。選挙と政権交代がこれをコントロールする手段として想定され、特に重要視されたのがマニフェストによる統一性と一体性を備えた政党相互間の競争であった。

英国政治はしばしばそのモデル・ケースのようにして扱われてきた。しかし、今日の英国政治にはこのようなエリート主義的民主主義に対する強い懸念も存在し、さまざまな制度改革が結果的になされ、現在もその途中である。英国の政治運営は伝統的には秘密主義と柔軟性を特徴としたが、元々、執政権力のコントロールと利益の集約に問題を抱えていた。その英国政治も、政治に対する信頼が損なわれるなかで、透明性と明示的なルールに基づく傾向を強めざるを得なくなっている。スコットランドとウェールズへの権限委譲、大ロンドン市議会と市長の設置、権限委譲にあたってのレファレンダムの使用、欧州人権条約を国内法化した1998年人権法と情報公開法の制定、貴族院から独立した最高裁判所の設置はその例である。今後ありうる第二院改革も、非対称的な二院制に変化をもたらす可能性を秘めている。

近年の英国政治における変革は、政治に関して人びとがもつ情報を増やし、権力分立型の均衡と抑制の仕組みを部分的にはあるが導入することで、政治に対する監視とコントロールの実効性を高め、利益の表出と集約のチャネルを多元化するものとなっている¹⁰。

マニフェスト選挙は確かに日本政治に変化をもたらした。しかし、権力の創出とコントロールという観点から日本の議院内閣制をみると、選挙のみに依拠しな

い政治権力のコントロールと利益集約のあり方も同時に構想する必要がある。■

《注》

- 1 http://www.senkyo.janjan.jp/senkyo_news/0806/0806060867/1.php.
- 2 1997年総選挙における労働党のマニフェストは、党首討論の実効性の向上や大臣責任の再検討などを挙げて議会の「現代化」を訴えたことから、議会改革が議会の権限強化を意味するとも解されたが、実際の改革は必ずしも十分にそうとはなっていない。
- 3 Judith Bara (2005), 'A Question of Trust: Implementing Party Manifestos', *Parliamentary Affairs*, Vol.58, No.3. ここで「約束」は、「戦略に言及しつつ、政党がある領域で行為するという特定のコミットメント」と定義され、具体的には「われわれは実行する」あるいは「われわれは誓う」といった表現の項目を指す (p.587)。
- 4 今井貴子 (2008年) 「イギリス・ブレア政権の成立—再編期の党内改革と『ゆるやかな革新』」、高橋進・安井宏樹編『政権交代と民主主義』東京大学出版会。
- 5 前掲書、123、127頁。ただし、今井はむしろ、労働党が新しいアジェンダをマニフェストに明示的に打ち出さなかったことで、政権獲得後、新しい政策を推進するうえでは強い制約を受けることになったと論じている。
- 6 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 (2000年) 『政治過程論』有斐閣アルマ；川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子 (2001年) 『現代の政党と選挙』有斐閣アルマ。
- 7 Anthony Mughan (2000), *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections* (Basingstoke: Palgrave); John Bartle and Ivor Crewe (2002), 'The Impact of Party Leaders in Britain: Strong Assumptions, Weak Evidence', in Anthony King eds., *Leaders' Personalities and the Outcome of Democratic Elections* (Oxford: Oxford University Press) .
- 8 田中愛治 (1998年) 「選挙研究における『争点態度』の現状と課題」『選挙研究』第13号。
- 9 高安健将 (2009年) 『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社。
- 10 高安健将 (2009年) 「重層化する英国の政党制と政党政治への『信頼』の喪失—脱ウェストミンスターモデルへの流れか?」『アステイオン』第71号。