

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って常に評価され、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っ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。