

「マニフェスト」・「マンデイト」論考

小 松 浩

はじめに

- 1 日本における「マニフェスト」論登場の背景
- 2 イギリスの「マニフェスト」
- 3 イギリスにおける「マンデイト」論
 - (1) 「マンデイト＝命令」概念の検討
 - (2) 「マンデイト＝授権」概念の検討
 - (3) 「マニフェスト」・「マンデイト」論の「効用」
 - (4) 小 括

結びにかえて

はじめに

2003年4月の統一地方選挙、さらに、2003年7月には「新しい日本をつくる国民会議」(21世紀臨調)が「政権公約(マニフェスト)に関する緊急提言」を発表したことなどに端を発し、にわかに「マニフェスト」なる言葉がメディアを通じて喧伝された。2003年11月の総選挙は、各党が「マニフェスト」を掲げ選挙戦を繰り広げ、日本における「マニフェスト選挙元年」とでもいい得る状況を呈した。

「マニフェスト」なる言葉は、それまで、一般にはほとんど知られていなかったのではなからうか。「インフラ」を「社会基盤」に、「トレンド」を「傾向」になど、国立国語研究所がわかりにくい外来語をわかりやすい日本語に言い換えることを提言しているが(あまりにやりすぎて

かえってわかりづらい言い換えもあるが), 「マニフェスト」なる語の氾濫は、これとは全く逆の動きであるといえる。「マニフェスト」(manifesto)とは、要は、「選挙公約」, 「政権公約」のことで、それがこれまでの日本で守られてきたか否かを別にすれば、何も目新しいものではないといえる。

では、なぜ、今、「マニフェスト」なる語が喧伝されるのか、本小論では、日本におけるその提唱の背景を探るとともに、「マニフェスト」提唱者たちが「模範」とすると考えられるイギリスにおけるその実態、「マニフェスト」, 「マニフェイト」論をめぐる議論状況の一端を紹介し、若干の検討を試みる⁽¹⁾こととする。

1 日本における「マニフェスト」論登場の背景

2003年の「マニフェスト」論登場の背景は、端的に言えば、2003年総選挙を、自民対民主の「政権選択」の選挙、小泉対菅の「首相選択」の選挙と描き、2大政党制実現に向けたねらいがあったといえる。以下では、21世紀臨調の「政権公約(マニフェスト)に関する緊急提言—新政治改革宣言・政党の立て直しと政治主導體制の確立⁽²⁾」を主な手がかりとしてこのことを検証⁽³⁾してみることにする。

「提言」は、まず、「第1. 基本認識」の部分で、日本の「危機的状

(1) 筆者は、既に、ごく簡単にではあるが、昨今の日本における「マニフェスト」論議の高まりについて若干の発言をしている。これについては、『マニフェスト』で政治は変わるか?』『全国商工新聞』2003年9月22日付、「(インタビュー)『マニフェスト』って何?—イギリスの実態から考える」『しんぶん赤旗』2003年7月16日付、「マニフェスト選挙」に惑わされるな『しんぶん赤旗(日曜版)』2003年10月12日付を参照されたい。

(2) 同「提言」は、社会経済生産性本部のホーム・ページ(<http://www.jpc-sed.or.jp/teigen/index.html>)でダウンロードが可能である。

(3) 同「提言」を検討したものとして、進藤兵「『マニフェスト』論は何をめざしているか」『世界』2003年10月号がある。あわせて参照されたい。

況を乗り切るためには、明治維新、戦後改革に匹敵する『第三の改革』が必要である⁽⁴⁾』という。そして「提言」は、「われわれは、民間政治臨調と呼ばれていた当時から、政治の改革なしにはいかなる種類の構造改革であれ、国民が期待するような成果をあげることは困難であることを、繰り返し主張し続けてきた。われわれが終始一貫して追い求めてきたものは、国民に信頼されうる政権交代可能な政党政治の確立と責任ある政治主導体制の構築である。小選挙区制の導入はそのための出発点であり、小選挙区制の採用を通じて、政治家、政党の体質と政党間競争のルールを改革し、総選挙を政権選択選挙へと改革すること、このことを出発点として⁽⁵⁾きたとする。

周知のように、そもそも、21世紀臨調の前身である民間政治臨調（会長・亀井正夫）は、財界、「連合」系労組、言論人らによって1992年に設立され、「政治改革」の名のもとに、小選挙区制の導入、保守2大政党制の確立を強力に推進してきた組織であるといえる。1999年の21世紀臨調への組織替えは、この路線をさらに強力に推進し、「憲法のあり方までに踏み込んだ、国の基本法制、統治システムの見直し⁽⁶⁾」を行おうとするものであるといえる。

「提言」は、さらに、『「官僚主導による政治」を排する一方、内閣と与党、政治家との関係においても、責任ある政治主導体制の確立を求めてきた。言葉の正しい意味での政治主導とは、政治家個人が個々の行政決定に介入し政治家の意向に官僚機構を従わせる「政治家主導」でも、内閣外の与党機関が内閣の方針を左右しようとする「与党主導」でもな

(4) 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）「政権公約（マニフェスト）に関する緊急提言—新政治改革宣言・政党の立て直しと政治主導体制の確立」（2003年）2頁。

(5) 同上2頁。

(6) 『「新しい日本をつくる国民会議」』（21世紀臨調）の発足について記者発表文（1999年）。同「記者発表文」も社会経済生産性本部のホームページでダウンロードが可能である。

い。国民→国会→内閣→各省大臣→各省庁という一本の太い縦系によって支えられた『首相を中心とする内閣主導』にほかならない。われわれはこうした観点から、公式の政府（内閣）と非公式の政府（与党）との二元体制の中で閣議決定前の政府与党間折衝の手続きが慣習化され、決定と責任の所在が不明瞭になっている日本政治の構造問題を指摘し、小泉首相に対しは、責任ある政治主導体制の下で『聖域なき構造改革』を進めるためにも、与党による内閣提出法案の事前審査・承認慣行を廃止し、政府と与党の指導体制を首相のもとに一元化すること（内閣一元）⁽⁷⁾を求めてきたのである」とする。

そして、「提言」は、マニフェスト導入によって、①「政権を選択する総選挙の実現」、②「政策をめぐる政党間競争の実質化」、③「官僚統制と官僚内閣制の打破」、④「政党の改革と内閣・与党二元体制の解消」、⑤「国会改革と与野党の役割の明確化」⁽⁸⁾が可能となるとする。すなわち、マニフェストの導入によって、①「首相候補」、「政権の枠組み」、「政権において実現すべき政策」がセットで国民に提示され、総選挙で国民が政権選択の機会を手にすることができる。②これまでの選挙公約は「抽象的な目標や願望を総花的にあれもこれもと羅列したもの」であったが、マニフェストの作成によって政党は「検証可能な具体的な目標」を設定することとなり、「政党は政党間競争を通じて政策立案能力を鍛えられ、政権を獲得した後はその結果が厳しく検証され」、「相互監視による政策の競争」が生み出される。③「政党がマニフェストを提示して総選挙を戦うようになれば、内閣と各省大臣において達成すべき目標が明確となり、マニフェストのもとに官僚機構を統制し、これまでの省庁による積み上げ式の政策立案過程を根本から変え、官僚内閣制を打破する契機となる」。④「総選挙以前にマニフェストをつくる作業自体が政党に所属する政治家集団の一体性の確保に役立つとともに、政権獲得後はマニフ

(7) 同上2-3頁。

(8) 同上5-7頁。

「マニフェスト」・「マンデイト」論考

エストという目標を内閣と与党が共有することにより、日本政治の宿弊である『内閣と与党の二元体制』の解消へと立ち向かうことができる。」

⑤「与党側は内閣の掲げるマニフェストの実現に全力を注ぐ一方、野党側は内閣のマニフェストの内容の当否や、その達成状況を国民に代わって監視、評価、批判し、次の総選挙における国民の選択へとつなげていくことが最大の役割となる」とする。

要するに「提言」は、マニフェストは「国民と政権担当者との契約」⁽⁹⁾ だとして、官僚・与党内の「抵抗勢力」、さらには野党、国民の異論・反論を封じ込め、「首相を中心とする内閣主導」によって、「国民に痛みを伴う」諸「改革」を迅速かつ強力に推進する体制を構築することを目指しているといえる。

さらに、「提言」のいう「首相選択」、「政権選択」とは、自民対民主ないしは同2大ブロック間における選択にすぎず、小選挙区制を前提とした2大政党制下の「あれかこれかの選択」にすぎないのである。このことは、2003年総選挙翌日に出された21世紀臨調の「総選挙結果に関する声明文」に端的に示されている。同「声明文」は、「今回、首相候補として政権を競いあった小泉純一郎自民党総裁、菅直人民主党代表の双方が、『政権の選択』こそが総選挙の最大の争点であることを明確に主張し、政党、選挙民、マスメディアのいずれもが、初めて、『政権の選択』を本格的に意識した総選挙となったこと、そして総選挙の結果、緊張感ある2大政党制の礎が築かれたことを、われわれは高く評価するものである」⁽¹⁰⁾ としているのである。

2 イギリスの「マニフェスト」

ここでは、まず、「マニフェスト」導入論者が「模範」としていると

(9) 同上4頁。

(10) 同「声明文」も、社会経済生産性本部のホーム・ページでダウンロードが可能である。

考えられるイギリスの「マニフェスト」について簡単に紹介することに⁽¹¹⁾する。

イギリスにおける最初の「マニフェスト」は、1835年の総選挙においてR・ピール (Peel) がタムワース (Tamworth) 選挙区民に向けて出されたものとされる。これは一般に「タムワース・マニフェスト」として知られて⁽¹²⁾いる。ピールは当時保守党党首であり、前首相でもあり、「タムワース・マニフェスト」は政権獲得後の包括的な公約を示したものであったが、党としての公式の選挙公約というよりはピール個人の「マニフェスト」であったにすぎないといえる。

その後、1906年の総選挙において労働党が政党の選挙公約として初めて「マニフェスト」を出す⁽¹³⁾に至る。現在のように冊子の形になったのは1935年総選挙時の保守党のものが最初であるといわれている⁽¹⁴⁾が、今よりはるかに薄いもので、1945年以前は、おおよそ4、5ページであった⁽¹⁵⁾という。

1980年代の初頭以降、各党のマニフェストは、写真入りのカラー印刷の立派な冊子となり、現在では書店などでも購入可能である。⁽¹⁶⁾ちなみに、2001年総選挙時の各党のマニフェストは、労働党が44ページで価格は2

(11) イギリスの「マニフェスト」についての最近の邦語文献としては、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』 (イマジジン出版, 2003年), 竹下讓「マニフェストの機能」『季刊行政管理研究』102号 (2003年), 藤森克彦「マニフェストを軸にした英国の総選挙」『時の法令』1693号 (2003年), 進藤・前掲論文がある。あわせて参照されたい。

(12) C. Pilkington, *Representative democracy in Britain today*, 1997, pp. 108-9.

(13) J. Ramsden ed., *The Oxford Companion to Twentieth-Century British Politics*, 2002, p. 420.

(14) *Ibid.*, p. 420.

(15) D. Kavanagh, *The Politics of Manifesto*, *Parliamentary Affairs*, 34, 1981, p. 8.

(16) R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, 1995, p. 287.

「マニフェスト」・「マンデイト」論考

ポンド50, 保守党が47ページで2ポンド50, 自由民主党がタブロイド版で20ページ, 1ポンド50となっている。⁽¹⁷⁾さらに, 「マニフェスト」は, 各党のホーム・ページにおいて無料でダウンロードすることも可能である。

「マニフェスト」には, 詳細な選挙公約が政策全般にわたって記されており, 選挙民は「マニフェスト」を投票の際の判断材料とすることができ, また, 公約実現の程度をその後検証することも可能で次期総選挙時の判断材料ともなるといえる。しかし, 「マニフェストを読んでいる選挙民は少数に過ぎない」との批判もみられる。⁽¹⁸⁾実際, 83年総選挙時の各党のマニフェスト発行部数は, 保守党9万部, 労働党10万部, 自由党・社民党の連合が6万5000部で, 92年総選挙時は, 各党20万部程度に過ぎないという。⁽¹⁹⁾既に述べたように, 各党のホーム・ページでも「マニフェスト」は無料でダウン・ロードが可能である。2001年総選挙時には, 労働党の場合, マニフェストは1秒間に30人以上がダウン・ロードし, 書店における売上を上回り, スコットランド国民党の場合, 25,000回ダウン・ロードされ, 自由民主党の場合は, 電話によるマニフェストの注文よりホーム・ページ経由の注文のほうが多かったという。⁽²⁰⁾しかしながら, 投票行動に及ぼす「マニフェスト」の影響力はさほど大きくはないとの見解が現在のイギリスにおいては有力であるといえる。⁽²¹⁾

3 イギリスにおける「マンデイト」論

イギリスにおいて「マニフェスト」論は, 「マンデイト」(mandate)

(17) なお, 97年総選挙時における自由民主党の「マニフェスト」は冊子形式で65ページに及ぶもので, 価格は2ポンド45であった。

(18) Ramsden ed., op.cit., p. 420.

(19) Blackburn, op.cit., p. 287.

(20) 小松浩『イギリスの選挙制度—歴史・理論・問題状況』(現代人文社, 2003年) 214頁。

(21) Blackburn, op.cit., p. 287.

論、選挙委任論との連関で展開される。そこで、ここでは、以下、「マ
ンデイト」論を中心にイギリスにおける議論を紹介・検討することとす
る。⁽²²⁾

「マンデイト論」は、簡単には、①政党は、「マニフェスト」の形態
で選挙民に対し政策プログラムを提示する、②選挙民は政策プログラム
に基づき相対立する政党間から選択を行う、③選挙に勝利した政党は政
策プログラムを実行に移す、④政権党は次期総選挙において政策プロ
グラムの実行に関し選挙民の審判を受けるとする、いわば責任政府モデル
であるといえる。⁽²³⁾

しかし、「マンデイト」の概念は、イギリスにおいてもその歴史的変
遷があり、今日でも一義的に確定しているというよりは論争的な概念で
あるといえる。⁽²⁴⁾ 「マンデイト」の概念は、一応、次の2つの異なった側
面に区別することができるといえよう。すなわち、まず第1に、「マン
デイト」は「命令」(command)を意味し、選出された政府は「マニフ
ェスト」によって示された特定の事柄を実行するように命令されている
ことを意味する。第2の意味として、「マンデイト」は「授権」(authori-
zation)を意味し、選挙民に公約を示し過半数の得票を得ることによ
って政権党は公約を実行する権利、権限を付与されることを意味する。⁽²⁵⁾

選挙民の「命令」であるから実行しなければならない、すなわち「授

(22) イギリスにおける「マンデイト」論を紹介・検討する最近の邦語文
献として、進藤・前掲論文、竹下・前掲論文、四日市大学地域政策研究
所・前掲書24頁以下、山本悦夫「マンデイト（選挙公約）論と国民代表
論」『国民代表論』（尚学社、1997年）、松井幸夫「イギリス憲法改革と
1997年総選挙」『島大法学』41巻2号（1997年）がある。あわせて参照さ
れたい。

(23) D. Judge, Representation, 1999, p. 71.

(24) Kavanagh, op.cit., p. 8.

(25) R. I. Hofferbert and I. Budge, The Party Mandate and the Westminster
Model, British Journal of Political Science, 22, 1992, p. 152, Pilkington, op.cit.,
p. 109.

権」があったとなり、両者の側面は相互に関連しており、必ずしも明確に峻別できるものではないといえる。しかし、「マンデイト」のいかなる側面を強調するかによって、問題状況は異なるように思われる。すなわち、「マンデイト＝命令」の場合には、そこで主に問題とされるのは、政府の「マニフェスト」実行義務であり、選挙民、野党などによる政府責任の追及の問題であるのに対し、「マンデイト＝授権」の場合には、「マニフェスト」実行についての政府の権利、権限が主として問題とされるといえる。「マニフェスト」の問題を政府の義務、責任の問題と捉えるか、あるいは、政府の権利、権限の問題として捉えるか、それにより問題状況は異なるといえよう。そこで、以下では、それぞれの側面について便宜上一応区別する形で検討を試みることにする。

(1) 「マンデイト＝命令」概念の検討

まず、「マンデイト」を「命令」と捉える概念は、厳密に法的な意味においては、否定されているといえる。⁽²⁶⁾周知の通り、1774年のE・バーク(Burke)のプリストルの選挙民に対する演説はその典型であるといえる。⁽²⁷⁾バークは、「選挙民の見解は代議員が常に喜んで耳を傾け、常に真剣に考慮すべき懸けがえのない貴重な見解に他ならない。しかし代表が自己の判断力と良心の最も明白な確信に反してまでも必ず盲目的盲従的に追従し投票し支持せねばならぬという如き権威的指図、委任の行使なるものは、少なくともこの国の法律の上では前代未聞のものであり、我が国の憲法の秩序と精神全体の完全な取り違えから生ずる誤解に他ならない」とする。

さらに、現代のイギリスにおいても命令的委任は原則的には禁止され

(26) C. Turpin, *British Government and the Constitution*, 4th ed., 1999, p. 502.

(27) エドモンド・バーク著／中野好之訳『エドモンド・バーク著作集 第2巻』（みすず書房、1973年）91頁以下。

ているといえる。たとえば、1947年に、庶民院議員特権委員会は、「議会における議員の完全な独立および行動の自由を統御ないし制限するような議会外の組織との契約的な合意は」「発言の自由という特権の維持と矛盾する」として、「議員の独立」、「議員の発言の自由」、「議員の活動の自由」、「命令的委任の禁止」を確認しており⁽²⁸⁾、その後も同委員会は繰り返してこのことを確認している⁽²⁹⁾。

これに対し、判例の態度は必ずしも一貫していないといえる。参事会がグラマースクールの存続を公約に掲げたことに関する Tameside 事件においては、参事会は、「政策を実行する権利を付与され、むしろ、ある意味、実行するよう義務付けられている」との判断が下されている⁽³⁰⁾。他方、ロンドン大都市圏の公共交通機関の料金値下げを公約に掲げた「マニフェスト」が問題となった Bromley 事件においては、「選挙マニフェストに掲げられた予告された政策の実行を改変し得ないような形態で義務付けられている」と考えるべきではないとの判断が下されている⁽³¹⁾。近年の判例の動向は、Nottingham CC v Secretary of State for Environment 事件にみられるように「マニフェスト」に拘束されないとする方向であるとされる⁽³²⁾。

以上のように、厳格に法的意味においては、イギリスにおいて、「マンデイト＝命令」との概念は否定されており、法的に強行可能なものとはいえないが、政治的文脈では一定の有効性を有しているとされる。総選挙において、争点が一つで、当該問題に関する主要政党の立場が明確に異なり、多くの選挙民がそれを認識していた場合には、「マンデイト」

(28) HC Deb vol 440 col 365.

(29) Turpin, *op.cit.*, p. 502.

(30) Secretary of State for Education and Science v Tameside MBC [1977] AC 1014.

(31) Bromley LBC v Greater London Council [1983] 1 AC 768.

(32) Nottingham CC v Secretary of State for Environment [1986] AC 240.

(33) J. F. McEldowney, *Public Law*, 3rd ed., 2002, p. 208.

が成立するとの見解がある。⁽³⁴⁾例えば、1911年の2度にわたる総選挙は貴族院の権限削減についての「マニフェスト」に対し選挙民の広範な支持があったといえ、また、近年では、2001年総選挙時の労働党の「マニフェスト」によるヨーロッパ人権条約の国内法化、貴族院改革なども選挙民の広範な支持があったとする。このような場合には「マンデイト＝命令」の概念が成立したとみることも可能であるといえよう。

(2) 「マンデイト＝授権」概念の検討

「マンデイト」を「授権」の側面で強調した場合、政権党が選挙民の「授権」があったとしてさまざまな反対勢力を封殺して強権的に「マニフェスト」を実行するという問題が生じるといえる。「授権」の側面においては、さまざまな批判がイギリスにおいてなされている。

まず、マニフェストには、あらゆる分野に対する相当数の公約が掲げられており、例えば、79年総選挙時の労働党、保守党の「マニフェスト」における公約は約80にも及んでいたとい⁽³⁵⁾う。選挙民は、この「マニフェスト」を一括して、ワン・パッケージで承認するか否かを強いられ、その一つ一つの特定の公約について賛否を表明することはできない。すなわち、そこにおける選挙民の選択は、「マニフェスト」全体、政策パッケージ全体に対する選択に過ぎない。支持政党のいくつかの政策を支持しているにすぎず、場合によっては反対党の政策をより支持している場合もありうる。⁽³⁶⁾さらに、「マニフェスト」には、曖昧かつ漠然とした政策が掲げられていたり、あるいは条件付の政策が掲げられ、さらには相互に矛盾する政策が掲げられていたりもするとの批判もみられる。⁽³⁷⁾また、選挙民の支持が得られないと考えられる政策はわざと「マニフェスト」

(34) Kavanagh, op.cit., p. 8.

(35) Ibid., p. 9.

(36) Turpin, op.cit., p. 503.

(37) Kavanagh, op.cit. p. 9.

からはずされる場合があるともいわれる。例えば、1987年総選挙時のNHS改革がその例である⁽³⁸⁾とされる。いずれにしても、当該政党に投票した選挙民が当該政党の「マニフェスト」に掲げられたすべての公約を承認したとはいえず、選挙民の信任、「授権」があったとは到底いい得ない⁽³⁹⁾。

さらに、既にふれたように、「マニフェスト」はさほど選挙民に読まれておらず⁽⁴⁰⁾、また、投票行動に及ぼす「マニフェスト」の影響力もさほどではないとの批判も有力である⁽⁴¹⁾。投票行動に及ぼす影響については、極めて論争的なテーマであるといえるが、業績評価、党首イメージなど、「マニフェスト」に掲げられた政策以外のものによって、投票行動が決定されることも十分想定しうる。80年代のイギリスでは、保守党の政策が必ずしも選挙民の支持を得ていなかったにもかかわらず、保守党が勝利し続けた背景には、党首サッチャーを最適首相候補とする選挙民が多数であったためともいわれている⁽⁴²⁾。それゆえ、たとえ、選挙民の多数の票を獲得したからといっても、「マニフェスト」に掲げた政策が支持されたとはいいい得ず、「授権」があったとはいえないといえる。

また、「マンデイト」があったといっても、選挙民の過半数に満たない支持に過ぎないとの批判も存在する⁽⁴³⁾。すなわち、戦後のイギリスにおいて、政権党は小選挙区制ゆえに過半数の議席は獲得するものの、投票者の過半数の得票を得たことはない⁽⁴⁴⁾。さらに、全有権者比でこのことを

(38) Pilkington, op.cit., p. 110.

(39) Ibid., p. 9.

(40) Pilkington, op.cit., p. 110, Turpin, op.cit., p. 503.

(41) Judge, op.cit., p. 73, Kavanagh, op.cit., p. 12.

(42) 党首イメージが投票行動に及ぼす影響については、さしあたり、小松・前掲書163-4頁を参照されたい。

(43) Pilkington, op.cit., p. 110.

(44) 戦後のイギリスにおける保守・労働の2大政党の得票率の推移については、さしあたり、小松・前掲書67頁、73頁を参照されたい。

考えれば、問題はさらに深刻である。例えば、2001年総選挙では、労働党は413議席を獲得し「歴史的大勝」ともいわれたが、労働党の得票率は42パーセント、投票率は59パーセントであり、国民の4人に1人が労働党を支持したに過ぎないといえる。⁽⁴⁵⁾これで、果たして「マンデイト＝授権」が成立したとというのかは大いに疑問である。

さらに、「マンデイト＝授権」として把握した際に、「マニフェスト」に明示されていない新たな問題が生じた場合には、政府には「授権」がなく対応不能で、新たに総選挙を実施して「授権」を得なければ対応できないということになるのか否かという問題があるといえる。⁽⁴⁶⁾

(3) 「マニフェスト」・「マンデイト」論の「効用」

以上のように、実は、イギリスにおいても、「マニフェスト」、「マンデイト」論には批判も多い。しかし、他方、「マニフェスト」、「マンデイト」は、イギリス議会制民主主義、責任政府の心臓部にあたるとの肯定的評価もみられる。

まず、「マニフェスト」で示された公約が実行されていないとの批判⁽⁴⁷⁾が存在する一方で、公約はかなりの程度実行されているとの主張も有力である。例えば、Kavanaghは、1959年総選挙時の保守党の「マニフェスト」の93の公約のうち92が実行され、保守党の1970年総選挙時の「マニフェスト」の公約のほとんどは74年までに実行され、労働党は74年総選挙時以降過半数の議席を有しなかったにもかかわらず、「マニフェスト」に掲げられた公約の半数以上を実行したとする。⁽⁴⁸⁾

また、「マニフェスト」、「マンデイト」は、官僚政治の打破にとって有用であるとも主張される。すなわち、政治の側は、「これはマニフェ

(45) 同上書219頁。

(46) A. Reeve and A. Ware, *Electoral Systems*, 1992, pp. 89-90.

(47) Judge, *op.cit.*, p. 73.

(48) Kavanagh, *op.cit.* p. 14.

ストだ]、「国民のマンデイトがある」と主張し、官僚の抵抗を封じ込めることが可能となるとする。「マニフェスト」がなければ、政治家は官僚に抵抗することができないとされる⁽⁴⁹⁾。

さらに、「マニフェスト」、「マンデイト」は、「党内民主主義」に資するとの主張もみられる。すなわち、政党の最高意思決定機関によって「マニフェスト」を決定し、政権政党、所属議員はこの「マニフェスト」を実行する政党の「代理人」であり、個々の党員は「マニフェスト」に基づいて政党執行部の責任を追及することが可能となるとする⁽⁵⁰⁾。労働党は、もともと労働組合の政治部門として設立されたという歴史的経緯もあり、この見解は、とりわけ労働党左派によって伝統的に支持されてきた見解だといえる。しかし、議会労働党を年次党大会、全国執行委員会（NEC）の完全な支配下に置くとすると、議会主権原理、命令的委任の禁止原則などと衝突するという憲法上の問題も生じることとなる。ただし、実際には、議会労働党が党大会、NECに完全に拘束されるとい⁽⁵¹⁾うことはなく、議会労働党の自律性が認められてきたといえる。

(4) 小 括

以上みてきたように、イギリスにおいても、「マニフェスト」・「マンデイト」論については、さまざまな批判がなされている。「マニフェスト」による政策プログラムの提示→選挙民による「マニフェスト」の選択→政権政党による「マニフェスト」の実行→次期総選挙における「マニフェスト」の実行に関する選挙民の審判という図式を額面どおりに受け取ることはできない。こうした図式は、イギリスにおいても、法的に担保されているものではなく、さまざまな留保が付されているといえるのである。

(49) Ibid., p. 11.

(50) Ibid., p. 12.

(51) Ibid., p. 12.

「マニフェスト」・「マンデイト」論考

党内における「マニフェスト」の作成は党内のぎりぎりの多数派による作成であるかもしれない。さらに、選挙民による選択といっても、選挙民が「マニフェスト」に基づいて選択しているとは必ずしもいえず、しかも、政権政党に投票した選挙民が「マニフェスト」に掲げられた公約すべてを信任したとは到底いい得ない。さらに、選挙民の信任があるといってもせいぜい過半数に満たない選挙民の支持に過ぎないともいえる。

また、「マニフェスト」の実行に関しても、一方では、実行されていないとの批判も存在し、他方、完全に実行されるとなるとこれはこれで問題だともいえなくもない。政権政党は、「マニフェスト」を盾に、政権政党内部においては党内少数派の意見を封殺することとなり、また、議会内部においては反対党の意見を封殺することとなり、ひいては、国民の少数意見が封殺されることともなるといえよう。

したがって、「マニフェスト」・「マンデイト」論は、上記のような図式とは異なり、イギリスにおいても、かなり「漠然」とした、「融通の利く」原理として理解されるべきとの見解が実は有力であるといえる。⁽⁵²⁾すなわち、「マニフェスト」は「完全に実行されるべき政策」というよりは、選挙民が選択を行う際の「シンボルに過ぎない」、選挙民も、「他の政策パッケージよりはこのパッケージのほうがまし」という程度の選択でしかない、「マニフェスト」は政権獲得後政権によって吟味、修正がなされる場合がある、政権党は「マニフェスト」から逸脱することはできるが、完全な逸脱は不正直で、次期総選挙で選挙民から政治責任の追及を受けるとい程度に「マニフェスト」・「マンデイト」論は理解されているといえよう。

(52) Turpin, op.cit., p 504, Kavanagh, op.cit. p. 8.

結びにかえて

本小論の検討からも明らかなように、イギリスにおける「マニフェスト」・「マンデイト」論は、かなり「柔軟な」原理として理解されており、この原理の厳格な運用には批判的見解が有力であるといえる。日本において、こうしたイギリスにおける理解や実態が無視され、イギリスにおいて「マニフェスト選挙が理想的な形で実現している」かのような喧伝がなされていることには大いに疑問が残る。

日本における「マニフェスト選挙」推進論者は、「マンデイト」論を根拠にした主権者国民による政権の責任追及というよりは、主権者国民による「授権」があったとして、これに批判的な、そしてそれはおそらくは国民多数の意思であろうが、これを封殺し、強権的に「国民に痛みを伴う改革」を実行することを目論んでいるといえるのではなからうか。「マニフェスト選挙」推進論者は、他方、自民対民主の2大政党制ないしは同2大ブロック制を展望しているといえようが、この2大政党ないし2大ブロックは、ともに軍事大国化路線、新自由主義路線を採用し、憲法「改正」を同じく展望する同質的2大政党制ないしブロック制であるといえる。こうした同質的2大政党制ないしブロック制における「首相選択」、「政権選択」は、多様な民意を人為的に「集約」する問題性、さらに、当該2大政党ないし2大ブロックの掲げる政策に対し根本的な批判的見解を有する国民を議会制から排除するという問題性があるといえる。

実は、近年のイギリスにおいては、2大政党制に対する批判、さらにそれを担保する選挙システムとしての小選挙区制に対する批判が有力に展開されているといえる。1997年総選挙、翌2001年総選挙において、労働党は「選挙制度改革の検討」を「マニフェスト」に掲げ、97年には「マニフェスト」に基づき、労働党政権によって「選挙制度に関する独立委員会」（ジェンキンス委員会）が設置され、98年には同委員会報告

「マニフェスト」・「マンデイト」論考

が提出されるに至っている。⁽⁵³⁾イギリスにおける選挙制度改革の行方はなお不透明な部分もあるといえようが、日本において「マニフェスト」論、小選挙区制論、2大政党制論を検討するにおいては、こうしたイギリスにおける批判的動向にも十分目配りをすべきであるといえよう。⁽⁵⁴⁾

(付記) 本来であれば、故播磨信義教授のご業績と関連した論考を寄稿すべきところ、諸般の事情により、心ならずもこのような形となったことを申し訳なく存じますとともに、心よりお詫び申し上げます。

(53) 同委員会設置の背景、報告書の内容およびその検討については、さしあたり、小松・前掲書第6章を参照されたい。

(54) 「マニフェスト」・「マンデイト」の問題性は、本小論で検討したように小選挙区制、2大政党制、単独政権において顕著となるといえようが、「連立政権マニフェスト」として提出することによって比例代表制、連立政権下においても問題が生じるといえる。この問題は、国民代表とは何か、議会制民主主義とは何かといったより根本的な問題にかかわり、現在の筆者の能力を超えたものといわざるを得ない。この問題については他日を期すしかない。