

# マニフェストを 定着させるための条件整備

成田憲彦 氏 駿河台大学副学長・法学部教授

細川内閣では首相秘書官を務められたキャリアを持ち、わが国の政治システムおよび選挙制度を理論、実態から知悉する駿河台大学副学長・成田憲彦氏に、日本にマニフェストを導入する意義について、また、そのための条件整備についてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

## 55年体制の特殊性

**反町** 政治を変えるツールとしてマニフェストが期待されています。それを日本に導入するにあたって、どのような条件整備が必要か。また政党なり、知事なりが、どのようにマニフェストをつくり、政権獲得後、その内容をどのように実現していくのか。そういった点について実践的な

お話をうかがってまいりたいと思います。

**成田** まず定義ですが、日本では「マニフェスト」という言葉で流通するようになっていますが、正しくは英語で「エレクション・マニフェスト(Election Manifesto)」で、直訳すれば、「選挙綱領」ですが、分かりやすく「選挙公約」と考えてもいいでしょう。ただし、従来の日本の選挙公約とは大きく異なります。従来の日本の政党の公約は、分厚いのが一つの特徴です。つまり、あらゆることを羅列している。あれもします、これもします、と。では、肝心の中身はどうかというと、「活力と魅力ある地域づくり」とか「夢と希望のある教育」を「めざします」とか「努めます」といったフレーズが目立つわけです。

**反町** 多義的で、いいことづくめの表現に過ぎないわけですね。

**成田** それに対してイギリスのマニフェストは極めて具体的です。数値目標も入れながら、いつまでに、こうすると明示する。つまり、選挙対策の口約束などではなく、政党、もしくは候補者が当選し

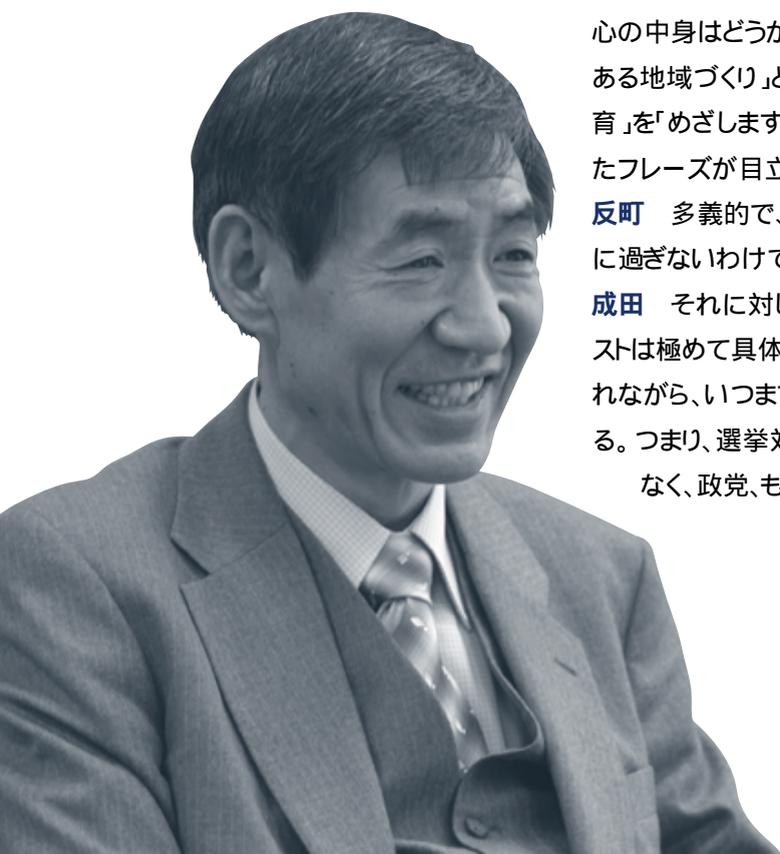
て政権を担当する間に実施する現実的な政策パッケージなのです。もっとも、具体的な選挙公約は決してイギリスの専売特許ではありません。同国では、19世紀から存在するという長い伝統があり、また、サッチャーやブレアがラジカルなマニフェストを掲げて勝利したことから注目されましたが、選挙公約は先進諸国ならどこでもかなり具体的なものが用いられています。

**反町** むしろ日本の選挙公約が未だに「世界の非常識」にとどまっているということなのでしょうか。

**成田** 実はその日本にしても、政友会・民政党の二大政党時代には政権交代もあり、選挙公約は具体的でした。1929年の民政党の浜口内閣の選挙のとき、金解禁<sup>1</sup>、産業振興、軍縮促進と具体的な公約を掲げて勝利し、公約通り、翌年1月に金解禁に踏み切っています。

日本の選挙公約の曖昧さは風土的なものではなく、むしろ自民党一党支配が続いた55年体制における特殊性と理解

<sup>1</sup> 金解禁：金の輸出禁止を解除し、金本位制に復帰すること。1930年に浜口雄幸内閣が実施したが、結果的に日本経済に大きなダメージを与えた。



すべきです。55年体制における自民党の政治とは、一言で言えば、高度経済成長の果実をいかに分配するか、でした。地方、業界、団体が分配に関してさまざまな要望を出し合う。政治家の役割はその調整です。であれば、選挙の前に公約を掲げる必要はない。それどころか、配分をあらかじめ示すのは選挙の枷にしかならないわけです。

**反町** ところが、冷戦構造終結とともに、日本経済はゼロサムゲームとデフレスパイラルの様相を呈するようになり、国民全てが仲良く分け前に預かるわけにはいなくなってきたということでしょうか？

**成田** ええ。分配の政治が終わり、政策のプログラムを競い合う政治になりつつある。それが、マニフェストが政治のテーマとして急浮上してきた理由の一つだと思います。

**反町** 政治的には、冷戦後の与野党は、いずれもグローバルな政治状況を前提として、政策の優劣を競うということですね。

**成田** 冷戦時代のように、各政党がイデオロギー的な、階級的、固定的な政治的立場をとる状況では、さほど意味をなしませんでしたが、冷戦後、与党も野党も状況によって政策を変化させるようになるとともにマニフェストは重要な意味を持ちつつあります。近年、政治学では業績投票の理論が有力になっています。欧米では選挙は政府の業績投票になっている。メジャーからブレア、父親のブッシュからクリントンへの政権交代は、十分な業績を上げない政府への懲罰的投票（punishment vote）によって起きました。業績投票ですから、伝統的な政党観で前提とされた固定的な支持構造は問題にならず、固定的対立軸もいらない。政府は実績を誇示する。野党はそ

の問題点を批判して代替案を示す。政府の政策のアンチテーゼ、あるいは改善策を掲げる。政府の政策の改訂版を用意して、次の選挙を戦う。政府も次の選挙ではさらに発展させたものを掲げて戦う。政府の政策を軸にしなが、絶えず政策の切磋琢磨が、いわば弁証法的に実現されることとなります。

## 公職選挙法改正の必要性

**反町** 日本でマニフェストを実践していく場合、どのようにすればいいのか、地方と国それぞれについて、うかがいたいと思います。まず地方選挙ですが、今回の統一地方選挙で、北川正恭三重県知事（当時）がローカル・マニフェストを提唱され、それを受けて多くの候補者がマニフェストを発表しましたが、公職選挙法上の制約が多く、苦勞されたようです。

**成田** 国政選挙の場合、候補者届出政党や確認団体<sup>2</sup>も選挙運動ができますが、地方の知事・首長選挙は候補者個人の選挙です。政党の推薦もありますが、類型としては大統領型の選挙です。候補者自身がマニフェストを掲げることになりますが、その際、公職選挙法の文書図画の頒布・掲示など、いろいろ縛りがあるわけです。候補者全員が、平等に選挙運動をするためにという理由で、ビラは何枚、ポスターは何枚、さらにサイズまで細かく規制されています。それ以外の文書を配布すれば、文書図画規制違反に問われます。

今回の統一地方選挙で、岩手県の増田寛也知事がマニフェストを発表しましたが、それを事前に印刷物にして配ると事前運動になります。告示後は、文書図画の規制を受けません。増田さんは岩手県の選挙管理委員会と相談したそうで

ですが、記者会見で、これではマニフェストによる運動はできないと、不満を表明されていました。神奈川県知事選挙では、松沢成文さんがマニフェストを100円で販売しました。配ったわけではないということでしょう。いずれにせよ境界領域であり、整理が必要です。

**反町** つまり、地方選挙についてマニフェストを普及させるには、公職選挙法の改正が必要であると。

**成田** 戦前は、明治22年にできた衆議院議員選挙法がありました。大正14年の法改正で男子の普通選挙となります。納税要件が撤廃され、25歳以上の男子が投票できるようになり、そのとき、詳細な規制が導入されました。その戦前の選挙法の基本的な枠組が、戦後の公職選挙法に引き継がれているわけです。つまり、現在の公職選挙法は、有権者は主に候補者の学歴とか職歴とかの経歴情報を参考にして投票するはずだという戦前の選挙法の思想の下に組み立てられた法律であるということです。候補者が主張している政策は何か、どのように政策を実行するのかということにはあまり関心がない。しかし、今や政策で争う時代であり、生まれや素性がものをいう時代ではありません。世界の常識に合わせて公職選挙法の規制を見直すべきでしょう。

**反町** 国政選挙での、現行の公職選挙法の規制はどうでしょうか。

**成田** 現行の公職選挙法は候補者の行動を規制しています。しかし政党についてはかなり原則自由です。政党が政治活動を行うのは、告示前であろうと告示後であろうと自由です。国政選挙では、候補者個人でなく、候補者届出政党、あるいは確認団体がマニフェストを発表したり配ったりしても、候補者個人

2 確認団体：支援候補者（本政党が推薦または支持する候補者）を有する政治団体をいう。届出をすることによって、ポスター・看板類の掲示や、街頭政談演説の開催など、一定の選挙活動が容認される（公職選挙法第201条）。



の氏名を含んでいなければ、公職選挙法に抵触しません。

## 与党の二元性と 野党の「建設的」対案

**反町** 選挙後のことについておうかがいします。まず与党についてですが、派閥の長など、党の実力者を入閣させるべきではないか、との意見もあります。マニフェストがつくられていれば、与党と内閣の不一致は生じないことになるでしょうか？

**成田** マニフェストをつくって選挙に勝利した政党は、政府をつくってその中身を必ず実現する必要があります。そこで、日本も派閥の領袖や党の三役を内閣に取り込み、強力な政府でマニフェストの内容の実現を目指すべきだという意見です。

しかし、自民党は、政府・与党の二元論を採っています。つまり、与党が対等な存在として政府に協力するのが自民党政治です。その具体的な表れが、与党の事前審査制です。これに対して先進国では、与党は議会の多数派に過ぎず、議会で与党修正をするのはいいが、政府案を事前に審査する権限はないと考える政府一元論が一般的で、日本のシステムはかなり例外的です。与党が権力機構化していることが日本の政治システムの著しい特徴です。石油危機以降、強い与党として政府内部の過程にまで介入するようになりましたが、与党の権力行使について、法的根拠があるわけではなく、本来、与党といえども議員としての権能の範囲にとどまるべきです。

**反町** 国会における一議決権行使の主体に過ぎないということですね。

**成田** 要は憲法が定めている通りにやっ

ていただければいいということです。

**反町** 野党についてですが、現在、民主党は有事法制などで対案を出しています。これをどのように評価されますか？

**成田** 日本ではよく「野党も建設的な対案を」と言われますが、私は、その考えには反対です。今の政治に責任を負うのはあくまで今の政府です。では、野党は何に責任を負うべきかといえば、明日の政治です。野党は次の総選挙のマニフェスト作成にこそエネルギーを注ぐべきです。民主党は対案ということで、今回に限らず、衆参の法制局の職員を叱咤激励しながら、一生懸命法案をまとめていますが、成立するはずがありません。それどころかまともに審議もされない。そのようなところにエネルギーを使うべきではありません。

**反町** 国政選挙で勝利した政党のマニフェストに掲げられた項目は、国民の賛成多数により支持されたわけですから、野党も全面的に反対して対案を出す必要はないことになりませんか。

**成田** 政策の基本的な方向や原理をマニフェストに掲げて選挙を戦う。勝ったら政権を握る。しかし、それを具体的に実現するには官僚機構の協力が必要です。官僚機構も情報も使えない野党に対案を求めるのは酷というものです。イギリスでも野党は自分たちの立場をアピールするために与党の法案に対する修正案は出しますが、丸ごと別の法案を対案として作成するようなことはありません。

**反町** 各政党がマニフェスト掲げて選挙を戦えば、野党のエネルギーの使い方、国会における戦い方も自ら異なってくるということですね。

**成田** はい。日本では選挙公約は選挙間近になってから、あるいは告示されてから、急いでまとめて出しますが、イギリ

スやドイツでは総選挙から一年半か2年経つと、早々と次の選挙のマニフェストの第1次草案を出します。国民の意見を聞いて修正を加えて、第2次草案を出す。そして選挙の見通しが立ったら、確定版を出す。野党は「建設的」対案作成にエネルギーを使わず、次のマニフェストを早い段階から用意すべきです。「小泉失政」を叫ぶだけでなく、どこが問題であり、自分たちならどう変えるか。次のマニフェストの第1次草案を出すことで現政権に対する批判を具体化するという真に建設的な対応が求められます。

## 地方から中央へ

**反町** 連立政権では、マニフェストはどのように用意すべきでしょうか？

**成田** マニフェストが最も生きるのは二大政党で、単独政権による政権交代というパターンです。多党化して、連立政権にならざるを得ない状況ですと、各政党のマニフェストとは別に連立政権としての政策綱領も必要です。ドイツの場合、選挙では各政党は自らのマニフェストを掲げ、選挙後の折衝で連立政権の政権綱領がつくられています。

**反町** 成田先生は細川内閣の総理大臣秘書官として現行の選挙制度の立案に携わられた経験をお持ちですが、政権交代による二大政党制にするなら単純小選挙区制が適しているという意見があります。

**成田** 一理ありますが、他方、説得力ある反対論もあります。一つは、イギリスでも二大政党が崩れつつあり、第3党の自由民主党が台頭しているように、今や世界のトレンドは多党化の様相を呈しています。その流れの中、選挙区制を変えて強制的に二大政党をつくらうというのは

逆行ではないか、という意見があります。また、単純小選挙制は、振幅が激しいという特徴があります。1993年のカナダの総選挙はその典型で、政権党の進歩保守党がわずか2議席になりました。ただでさえ日本は風に左右される国ですから、緩衝装置として一定の比例議席を設ける必要があるというものです。いずれの意見もそれなりの説得力があり、私自身、どちらかといえば、そういう考え方をしています。ただそう断じることに躊躇を覚えるのは、野党がまとまれば与党に勝てる選挙区があるのに、比例があるためそうならない。野党の各党は、どうせ小選挙区では勝てないと分かっているにもかかわらず、できるだけ比例の得票が増えるように、小選挙区でも候補を立てているわけです。そういうジレンマも確かにあり、どの選挙制度がいいかは簡単には決まりません。

**反町** マニフェストは政官の関係にも影響をもたらすとの指摘があります。

**成田** 政治主導を実現する最良の方法です。今は選挙で抽象的なことを言う。政権をとったら、役所に知恵を出せ、と命じる。官僚が具体案を出す。だから官主導になっています。あらかじめマニフェストの中に具体的政策があれば、官僚は逆らえません。政治が準備して、国民が御墨付きを与えた基本政策は、あとでいじりようがない。そのようにマニフェストを徹底すれば、政治のあり方、政官の関係も大きく変わります。

**反町** イギリスのように官僚を政策公務員と執行公務員とに分けるべきでしょうか？

**成田** マニフェストは政治主導を実現しますから、官僚機構のあり方にも大いに関係してきます。日本の国家公務員法の特徴は、一般職の公務員は一種類で



あって、かつすべての公務員を「国民全体の奉仕者」であるとしていることです。だから官僚機構が、政治の支配を受けない独立王国になっています。イギリスでは公務員を政府の奉仕者と考えます。また公務員は何種類かに分かれていて、政府に奉仕するのは政策立案に関わる上級公務員だけです。日本でも本来、企画立案を担う局長・審議官クラス以上の官僚は政府への奉仕者であるべきです。そして執行にたずさわる公務員は、厳正中立に職務を行う、というように分離すべきでしょう。

**反町** 今後の日本でマニフェストが定着するか、また、それが政治システムに与える影響についてどのような見通しをお持ちですか？

**成田** 今回の統一地方選挙で、多くの候補者がマニフェストを示し、国民の関心を呼びました。また、多くの候補者が「地方から国を変える」と言い出した。これは日本が成熟国家になった一つの証しです。発展途上国の体制は開発が優先され、どうしても中央主導になります。

日本も明治以来、中央が国を引っ張ってきたが、ようやく成熟国家の段階に達した。今、マニフェストが地方から始まり、中央に波及しようとしていることを、私は極めて象徴的な事象と受け止めました。  
**反町** 本日は、大変貴重なお話をいただきありがとうございました。21世紀の日本の政党が、欧米先進国並みにマニフェストを実践して、政策中心の政治を実現していく一歩となれば、素晴らしいと思います。

駿河大学副学長・法学部教授

## 成田 憲彦(なりた のりひこ)

1946年札幌市生まれ。1969年東京大学法学部卒業後、国立国会図書館入館、調査立法考査局政治議会課で議会制度等の調査に従事。1989年同館調査立法考査局政治議会課長。1993年細川護熙内閣総理大臣首席秘書官。1995年駿河大学法学部教授、2000年同大学法学部長。2003年同大学副学長。専攻は日本政治論、比較政治。著書に『官邸』（講談社・2002）『この政治空白の時代』（共著／木鐸社・2001）『日本政治は甦るか』（共著／NHK出版・1997）『選挙と国の基本政策の選択に関する研究』（編著／総合研究開発機構・1996）など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

