

# 小選挙区制の導入を 原点とする政治改革の仕上げ

後房雄氏 名古屋大学大学院法学研究科教授

マニフェストはわが国の政治、行政にどのような影響を及ぼし得るものなのか。政治学、行政学を専門とする名古屋大学大学院法学研究科教授・後房雄氏に日本の政治改革、行政改革におけるマニフェストの位置付けについてうかがった。



マニフェストと行政評価のリンク

マニフェストで最上位の目標を決め、トップダウンの行政評価の体系を機能させれば、戦略的経営の手法として行政評価が生きてくる。そして、マニフェストを結節点に政治改革とNPMが合流すれば、自治体再生の動きは本格化する。



四日市大学地域政策研究所『ローカル・マニフェスト』(イマジン出版・2003)

藤森克彦・大山礼子『マニフェストで政治を育てる』(雅粒社・2004)

後房雄「マニフェストとNPMの結合」(『ガバナンス』2004年11月号)

## 小選挙区制が原点

日本の政治状況を踏まえた上でのマニフェスト導入の意義についてうかがいたいと思います。

**後** 原点は、政治改革の大論争の末、1994年1月に導入された小選挙区制です。その目的は、どの政党に多数を与え、政権を担当させるか、それを有権者が直接選択できるようにすることで、国民の信託を背景にした強い指導力を首相に与え、日本の政治全体を変えよう、というものでした。私は日本とイタリアを比較研究していますが、イタリアもかつては比例代表制的な選挙制度で、日本の1年前、1993年に小選挙区制に移行しています。日本の政治改革の議論では腐敗防止が強調されましたが、イタリアでもそうした議論はあったものの、有権者が政権選択権を得ることの意義がより重視されていました。そして同国では1994年、1996

年、2001年と総選挙があり、それぞれ右派、中道左派、中道右派が勝利して見事に政権交代が始まりました。一方、日本は1996年、2000年と総選挙がありましたが、政党も政治家もまるで中選挙区制度が続いているかのように動いた。マスコミ「候補者の人柄で選ぼう」などと妙なことを言い出す。結局、政権選択という目的は国民の間に十分浸透せず、投票行動には大きな変化は見られませんでした。そのような中、北川正恭氏が提唱したのがローカル・マニフェストです。そこから状況が目に見えて変わり始めた。2003年の統一地方選挙で取り入れる首長候補者が続出し、その年の総選挙では二大政党が掲げる。それによって、政権選

択選挙が一気に浸透したのです。

地方の選挙から始めるという作戦が功を奏したということでしょうか。

**後** 実は日本でも政権交代が起きています。1970年前後の革新自治体の登場です。冷戦対立構造の下、国政は社会党、共

産党に任せられないとしても、地方なら社共政権をつくっても体制上の問題にはならない。有権者の間にそのような判断が働いたのでしょ。また制度的にも地方の首長選挙は定数一で、選挙で次の4年間の政権の責任者が決まることから、国の選挙より政権選択をイメージしやすく、マニフェストの舞台として適している。それもあって北川氏はローカル・マニフェストから仕掛ける戦略をとられたものと思います。

2003年以降、ローカル・マニフェストが広まりつつありますが、課題は。

**後** 最大の問題は、地方で自民党と民主党を含むオール与党体制が根を下ろしていることであり、それは革新自治体時代の負の遺産と言えるものです。首長が革新で、議会が保守系の場合、議会は予算や条例の拒否権を持つため、本気で潰しにかかれれば徹底して潰すことができます。首長と議会の多数派のズレで政府が統治不能に陥る可能性がある。その二元代表制の構造的欠陥が露呈し、いつしかオール与党の相乗りが始まり、やがて既得権構造が相乗り首長を再生産するメカニズムができた。地方議員の間に、「4年間も冷や飯を食いたくない。とりあえずお互い与党でいよう」という意識が生まれる。下手なリスクを負いたくない。大きな改革などしようと思わない。必然、政権を争う意欲も薄れる。選挙公約も、どうせ与党になれるなら適当でよい。それを破ったところで次の選挙も安泰。このような選挙そのものの意味が失われかねない状況に対し、勢力を伸ばしたのが無党派という構図です。

政党に望まれることは。

**後** 結局、チャレンジャーたる民主党の態度如何です。政権準備政党と言いながら地方では相乗りをしている。そのダブルスタンダードを止め、地方を含め本格的に政権を目指

すべきでしょう。踏切りをつけ、きちんと挑戦者の立場に立てるか、そこにかかっています。大半の国会議員は選挙のとき地方議員に世話になるため、物申しにくいという構図があり、連合も相乗りを推したりする。それでも、せめて都道府県や政令指定都市では政党同士の対決姿勢を見せるべきでしょう。

オール与党体制の弊害として行財政改革が進みにくいということもあるのでは。

**後** そこは中央も地方も構造が似ていますが、行政分野ごとに担当部局があり、族議員が付いていて、業界団体がある。それらからのプレッシャーによって内閣や首長は、予算の優先順位付けをする総合調整機能を十分発揮できないでいます。予算にメリハリが付けられなければ、この深刻な財政危機はとてでもないが打開できません。政治に決断力、指導力が求められています。今の政治システムはその機能が極端に弱いわけです。ようやく今、マニフェストを武器にそこに切り込む改革派首長が登場してきた。マニフェストを出さない首長は、相変わらず借金を続けて問題を先送りしている。そのような対比が鮮明になりつつあるのが現状と見えています。

## マニフェストを活かすため

マニフェストの重要性を考えれば、その水準は厳しく問われるべきですね。

**後** 従来の公約のように選挙期間が過ぎれば忘れ去られるようなものではなく、有権者に約束し、数値目標を入れ、事後的に評価されるものなので、個人的な思い付きだけで書かれては困ります。地域のニーズをきちんと把握した上で、自らの理念も加味した政策を打ち出すべきです。財源面も考え、全体の整合性も図る。それだけの作業をするためには、かなりの数のスタッフが

必要となります。現職候補について言えば、各局から挙げさせた案をホチキスで束ねるようなつくり方はいただけません。本来であれば、スタッフを自前でそろえるべきでしょう。

ローカル・マニフェストの内容を実現していくときの課題は。

**後** 民意を反映したマニフェストは役所全体の最優先課題として位置付けられるべきですが、そうなっていません。行政内部に、総合計画に従って粛々と仕事を進めるのがわれわれの役割であり、突然、新しい首長に違う計画を持ち込まれても、行政の継続性に反する、というような意識がある。選挙はいったん断絶を入れるためにあるのですから、首長が替わったら直ちにマニフェストを軸に新たな総合計画を策定すべきですが、前任者がつくった計画が有効だと本気で信じ込んでいる。その原因のひとつは従来の選挙にあります。これまで、候補者は言質をとられまいと公約を曖昧なものにしてきた。当選後の、有権者との約束でも何でもない、いわば首長の勝手な思い付きなどが指導力を持つはずもなく、行政がお膳立てした御輿に乗るだけの首長になっていたということです。

ローカル・マニフェストの内容を実現していくためのスタッフも必要なのでは。

**後** 世界的な潮流であるNPMは、行政を経営体、首長を経営者と見なすものですが、経営者として役所全体を掌握するには相応の体制が必要です。ところが、首長は一人で自治体に乗り込まなければならない。助役は副知事についても議会の承認を求められ、一体となって働いてくれるスタッフを自由に選べないというのが現実です。少なくとも10人くらいの部局長ないし首長補佐レベルの政治任命職を設置することが望ましいでしょう。

間接民主主義を補完する市民参加



型の委員会のあり方も見直されるべきでしょうか。

**後** 今、「市民参加」ということが誤解され、「市民委員の意見を拒否されるようでは市民参加とは言えない」といった変な俗流解釈が流行っています。市民委員の意見を聴く意味はありますが、その取捨選択は首長が責任をもって決すべきです。首長選挙はすべての有権者の意思が反映されますが、市民委員の意見はあくまでごく一部のものののですから。

そのほか、どのような課題がありますか。

**後** 行政評価とのリンクということがあります。今や多くの自治体が行政評価を取り入れています。「膨大な労力の割に効果が見えにくい」という声がある。私は、その空回りの原因はマニフェストの欠如にある、と見ています。個々の事業はその上位にある基本事業に貢献しているか、さらに基本事業はその上位の施策に貢献しているか、そこを見なければならぬのですが、肝心の最上位の基準が存在しない。総合計画はあるものの、それは優先順位付けのない、あらゆるメニューを羅列した一覧表のようなものにすぎず、しかも首長の任期と無関係に策定されたものです。上位の目標がないまま、いくら熱心に末端の事業の評価をしたところで、分かるのは行政が滞りなく回っているということくらいです。まず、マニフェストで最上位の目標を決める。そして、それに貢献する事業は何か、そのようにトップダウンの行政評価の体系を機能させれば、事業の優先順位が明確になり、戦略的経営の手法として行政評価が生きてきます。また基本目標があれば、その他のNPMのツールである外部委託、競争の導入、権限委譲などの手法も生きてくる。そのためには、マニフェスト全体を貫徹する理念、哲学が必要

であり、候補者が自分の信念に基づいて書いた血の通った物であるべきです。行政評価もそれと結合することで初めて有効に機能するようになる。政治主導を目指す政治改革の流れと行政評価を中心とするNPMの流れがマニフェストを結節点として合流することで、自治体再生の動きが本格化するということです。

国のパーティ・マニフェストも地方と同様の問題を抱えているということでしょうか。

**後** 2002年から始まった国の政策評価にしても同様のことが言えます。各省とも、自分たちで目標を設定し、自分たちで評価をしている。2003年に小泉マニフェストが出たのだから、各省の政策目標を変更して然るべきなのに、そのままです。では、選挙とは、民主主義とはいったい何なのか。見方を変えれば、総理も各省大臣も役所にきちんと指示しないのが問題です。民意を背景に、しっかりと命じれば、官僚がたてつくことはないはずです。

自民党のマニフェストに郵政改革が書かれながら、未だに党内に反対論があります。

**後** 要するに、もろもろの慣習がマニフェスト型ではないということです。小泉首相はまだ特殊なケースで、既成の派閥や族議員の構造から離れて誕生した政権のため、マニフェストにもそれなりの独自性はありましたが、逆に党本体とのズレがあります。本来、自分たちで党首を選んだ以上、最後は任せる。選挙で勝てば数年間はその党首の方針で行く。ただし、選挙で負ければ党首には辞めてもらう。権限と責任の対応を明確にして指導力を時限付きで認める党運営のスタイルが必要です。政策に優先順位を付けるのは妥協や取引では無理です。党内で全員一致ということはありません。民主主義的なプロセスで正式な権限を付与された人が自らの責任において決断しなけ

ればならない。右肩上がりの時代が終われば、みんなで仲良く分け合う、というわけにはいかないのですから。

公職選挙法をさらに改正してフェアな条件のもとで競えるようにすべきなのは、**後** 公職選挙法もまた法律である以上、多数派がメインになってつくるわけですが、政権交代がないまま政権交代のルールを決めてきたことが問題です。与党はなるべく現状のまま変動が起きない方がよいから、選挙期間は縮める。アピールの量は規制し、形式も規制する。最も政治活動をすべき時期にできるだけ制限しようとする。その点、英国などは両党とも野党を経験し、今後、野党に転じる可能性があるからこそ、お互い歯止めもきき、ゲームのルールを成熟させている。役人を党派的に使わない。一般の国会議員と役人の接触は禁ずる。野党の党首には給料を出し、政党助成も野党に対してだけ出す。そのような与野党、より対等になる制度が設計されているわけです。

## 改革派首長が キャスティングボート

ほぼ同時期に小選挙区制に移行したイタリアから学べるのはどのような点でしょうか。

**後** ゲームのプレーヤーとしての水準の違いです。政権交代に、純粋な二大政党制は必要ありません。与党に対して、本格的な勝負を挑める政党連合ないし勢力があればよい。事実、先進国の多くにそのような二大勢力が存在しています。イタリアにしても政党が乱立して、二大政党に収斂されているわけではありませんが、日本と違い、小選挙区制の最初の総選挙から政党連合ができました。政党間で調整し、首相候補を決め、マニフェストに合意し、選挙区の候補者

を統一化する。そのようにしてまとめ、自分たちの勢力を増やしながら総選挙に臨んだ。中道左派の連合が有名な「オリーブの木」です。その中で小さい政党もそれなりの存在感を示せます。勝敗がギリギリのとき、「自分たちのこの政策をのめば加わる」という交渉ができるのですから。そのような政党連合が政権を目指して然るべきですが、なぜか日本の野党はすぐ政党同士で合併したがる。実は小選挙区制になってからの総選挙は3回とも野党側の票数を合算すれば与党より多かったのですが、政権選択という勝負ではすべて負けた。首相候補・マニフェスト・選挙区の候補者統一という政権交代の3点セットを用意できなかったためです。少数野党も各選挙区で候補者を立てて与党批判票を分散させることで、結果として与党を批判しつつ与党を助けている。その点、自民党はしたたかで、自党の現職を比例に回しても公明党と組み、その連合で全選挙区で候補者を統一して勝利を収めた。その状態を見る限り、野党には戦略能力あるいは政権への意欲が欠けていると見なさざるを得ません。

この先の展開として想定されることは。

**後** 無党派候補がマニフェストを武器に、相乗りの守旧派体制に対抗し、既得権構造に切り込む。そのような改革のパターンができた。それは国政を変える唯一の突破口でもあります。ただし、その試みが成功すればするほど政党が信頼を失っていくという矛盾を抱えている。無党派には国政は回せませんから政党が霞んでいる今の状態は不健全です。そういう意味で今は過渡期であり、これからを占う上で注目されるのが地方の動きです。先頃結成されたローカル・マニフェスト推進首長連盟は「改革派首長連盟」とほぼ同義語です。今や改革派は全国



知事会でも一定数を占めており、市町村長にも改革派が大勢います。その一大勢力が、国の政権選択のキャスティングボートを握るのではないかと。2007年、統一地方選挙と参議院選挙があり、衆議院が任期満了を迎えるとき、地方の改革派が徹底した分権を求め、どこならそれを実現できるのか、各党の意欲を測り、支持を明確にするのではないかと。そうだとすれば、各政党は時限爆弾を抱えているようなもので、そのプレッシャーの中で政策を考えていかざるを得ない。私は、マニフェストを原動力とする改革のメカニズムが機能し始めたと見ています。

無党派の改革派が支持政党を明らかにするときが来るということですね。

**後** 日本の首長はこれまで自他共に「役所のトップ」という立場でやってきたためなのか、政治的中立性を守る、というおかしな考え方を持つに至りましたが、れっきとした政治家でもあり、党派性があるのが当然です。だからこそ特別職の公務員とされている。その首長が地方分権という国政上の重大事について立場を明確にしないことの方が、無定見のそしりを受けて然るべきでしょう。

私はやがて改革派が旗幟を鮮明にすると思います。それが総選挙の帰趨を大きく左右する。ほとんど決定付けると言ってもよいかもしれない。そして、その政権選択選挙を経た首相は、有権者との約束を背景にマニフェスト型の政権運営をする。そのとき、改革派首長たちが地方で行った行政運営の経験が活かされる。それが1980年代に端を発した「改革の時代」のひとまずの仕上げとなるのではないのでしょうか。

名古屋大学大学院法学研究科教授

## 後 房雄(うしろ ふさお)

1954年生まれ。1977年京都大学法学部卒業。1982年名古屋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。名古屋大学法学部助手、助教授を経て、1990年から教授。1989年から91年ローマ大学留学。1996年から民間政治臨調運営委員として政治改革に関わる。1997年から2004年まで市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。現在、日本行政学会理事、日本NPO学会理事。著書に『政権交代のある民主主義』(窓社・1994)、『「オリーブの木」政権戦略』(大村書店・1998)などがある。



藤森克彦『構造改革 プレア流』(TBSブリタニカ・2002)、金井辰樹『マニフェスト 新しい政治の潮流』(光文社新書・2003)、後房雄〔ほか〕著『比較・選挙政治』(ミネルヴァ書房・2004年)

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)

マニフェストが築く  
真の民主主義

～選挙のあり方を変えさせるツール～

