

「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いった。

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広げてきた。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っと注目されてよい。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、どう評価するかとも関連する。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。■