

松山大学論集  
第二十一卷第五号抜刷  
平成二十二年三月発行

『ローカル・マニフェスト』の導入と  
自治体選挙制度改革の方向性に関する一考察

妹尾克敏

# 『ローカル・マニフェスト』の導入と

## 自治体選挙制度改革の方向性に関する一考察

妹尾克敏

### 目次

はじめに

一 「マニフェスト」の提唱と選挙「制度」改革の諸相

1 自治体選挙制度改革の課題

(1) 定住外国人の「地方」参政権拡充の可能性

(2) 「選挙権年齢」引き下げ論の動向

2 自治体選挙制度改革の手法

(1) 「電子投票」の登場

(2) 「多選禁止」の要請

二 「ローカル・マニフェスト」と自治体選挙の変革

1 国政選挙改革と自治体選挙改革の異同

2 「ナショナル・マニフェスト」と「ローカル・マニフェスト」

まとめにかえて

## はじめに

「マニフェスト」という言葉は当初は、一九九七年の総選挙において、英国労働党のトニー・ブレアが政権を奪取したときに掲げたものに象徴されるように、もっぱら国政レベルないし国政選挙レベルで用いられたものであった。その後、現在では一般的には、特定の政党が政権獲得を目指して切磋琢磨する際の一定の政治理念や政策指標、あるいは一層具体的な数値目標や達成目標年次、さらにはそのための財源調達方法等の詳細に至るまで盛り込まれた、少なくとも旧来の我が国においては採用されてこなかった新たな形態と内容の「選挙公約（政権公約）」であると解されている。ただし、我が国においても、近年になって急速にその認知度が高まり、二〇〇三年には流行語大賞にまで選ばれ、極めて短期間のうちに人口に膾炙した「マニフェスト」という言葉自体は、いまなお、必ずしも明確に認識が国民の間に共有され、日常会話の中でも市民権を得ているとは言いがたい現状にあると言えよう。そのうえ、実際に編集され印刷された文字や数値の明示された冊子体等の体裁を整えた、これこそがマニフェストの現物であるというものを事実上、眼にしたり手に入れて熟読し吟味したことがあるという体験を有している政治的大衆ないし経済的庶民はいまなお決定的に少数に止まっているはずである。

この言葉は本来、*manus*（手）、*festus*（打つ）というラテン語を起源とし、その後、*manifesto* という語に発展したものであり、日本において最も早くこの言葉を提唱し喧伝したのが北川正恭三重県知事であったという事実もすでに周知のとおりである。しかしながら、この言葉が語られる政治的文脈や言及する人物の意図如何によって、その意味内容は大きく変動ないし変質し得ることも併せて広く首肯されることとなっている。<sup>(1)</sup> 昨

今の選挙、とりわけ選挙活動及び選挙運動は国政レベルにおいても自治体レベルにおいても事実上、この「マニフェスト」づくりから着手され、その評価を巡って選挙結果を含んだ多様な予測が各方面から行われ、最終的な候補者の当落や政党間勢力構造が、これによって大きく左右されるといった社会環境が次第に整えられつつあるといっても過言ではなからう。その傾向は特に、その年の流行語大賞を生む原因ともなった平成一五(二〇〇三)年の、いわゆる統一地方選挙や総選挙を契機として一気に浮上したものであった。こうした現象は巷間、マニフェスト選挙と呼ばれたことから容易に窺い知ることができるところであろう。要するに、現時点で確認することができるのは、個別具体的な選挙が行われる度毎に、それぞれの候補者ないしその候補者の属する政党が、当選後に実行に移す政策をあらかじめ文書等の形で有権者に示すものであり、敢えて日本語に翻訳するとすれば政策綱領や政権公約あるいは政策宣言等と呼ばれているものの総称であると言えよう。ただ、それらは、厳密には選挙が行われると、その都度変化するという本質を内包するものであるところから、前述のように選挙公約と呼ぶのが適切であるとも考えられよう。<sup>(2)</sup>

いずれにしても、少なくともこれまでのように我が国における、あらゆる選挙運動においてしばしば目の当たりにしてきた候補者の名前だけを告示期間中、連呼し続けながら、有権者には耳障りの良い実現可能性の有無等とは無縁の「空手形」的選挙公約が一人歩きしていた旧来の公約とは大きく隔たりのある具体的指標が明示され、併せて事後検証性をも伴うマニフェストの登場は、「四年に一度だけの主権者」という揶揄に象徴されるように、本来の民主主義あるいは議会制民主主義の原理から見れば、極めて危機的な状況を呈しつつあり、本来の政治選択のあり方に根本的な変質ないし修正を迫るものとして受け止められ、新鮮な反応が示されたはずである。そして、このマニフェストの作成と公表とを有権者に浸透させることによって、投票行動の動機づけを人物本位から政策ないし政党本位に転移させることが期待されたのである。

本稿は、昨今のブームともなっている「マニフェスト」ないし「マニフェスト選挙」の登場が既存の選挙制度のあり方や運用の実態にいかなる影響力を与えつつあるのかを概観しようとするものである。そして、このマニフェストないしローカル・マニフェストという一種の政治的ないし社会的運動(論)の動向ははたして、すでに第二期地方分権改革とも呼ばれる段階に到達したと言われている現在の我が国における地方自治の構造改革や機能変動等に対して、全体としてどれほどの成果を残し、どの程度の影響を与えたのか、あるいは平成の大合併をも含む都道府県と市町村という自治体の全体構造の変動可能性を追求していくという団体自治的側面に特化された日本型分権改革ベクトルとは如何なる関連を有しているのか等についても考察しようとするものである。

(1) 本来の語義としては、このラテン語の「手で打つ」から「手で感じられるほど明らか」という意味に転じ、さらに(はつきり示す)へと派生したものとされ、それがまたイタリア語の「はつきり示す」ということに転移していったのであり、これまでも英語の語義としての「宣言」、「声明書」あるいは「誓約」等という用いられ方が散見されていたところであり、現在の一般的理解では、「個人または団体が自らの方針や意図を多数者に向かつてはつきりと知らせること、またはそのための演説や文書」のことを指すと言われているが、昨今では、さらに、「政党が政権を目指して政策を競い合うための新しい選挙公約」と捉えられている。具体的には、理念、数値目標、財源調達方法、目標年次等を明確にしなければならず、事後的に達成度を検証し、次期選挙の判断材料として報告書を作成し公表するものとされている。早稲田大学マニフェスト研究所の「マニフェスト講座」では、北川正恭氏自身が「マニフェストはイタリア語の語源から「宣言」「誓約」という意味でよく使われてきた」といい、あいまいで、誰からも好かれる約束を並べただけで有権者もあまり守ることに厳しくなかった今までの選挙の公約は、その良し悪しで投票するというよりは、握手をしたとか、候補者の連呼が中心の地縁、血縁型の選挙になりがちであったところ、いわゆる団塊の世代の大量の退職者が存在しているところからも医療や年金や介護等に象徴されるような問題を先送りすることが許されなくなり、選挙後に公約が実際に守られた政治が行われているか、検証可能な数値目標、期限、財源等の入ったマニフェストを書いて選挙を行わなければならないような時代状況に入ったと解説している。

(2) つまり、一七七六年のアメリカ独立宣言や一八四八年の共産党宣言などがこれまで世界史の中で認識されていた「宣言」の典型的な例であったということができようが、今後はそのような固定的な觀念に裏付けられた用法には馴染まないものと考えられ、それぞれの政治家個人や各々の政党の「何を、いつまでに、どのくらいやるか」という施策の具体性や実施期限や数値目標が明示された事後検証性を担保された『約束』とも呼び得るものとなっていく可能性が含まれている流動的な概念と用語として捉えておくべきであろう。

## 一 「マニフェスト」の提唱と選挙「制度」改革の諸相

### 1 自治体選挙制度改革の課題

昨今の選挙制度、とりわけ都道府県や市区町村という地方自治体の首長選挙や議会議員選挙のあり方を巡っては、多様な議論が展開され、一部では多分に実験的とも思われるような制度改革が試みられ、インターネッ トを活用することや選挙権年齢の引き下げの可能性を巡る議論やいわゆる定住外国人の地方参政権の拡充に関する議論、あるいは首長等の「多選禁止」規制の可能性、さらには団体政治献金の問題性等が挙げられよう。国政選挙制度の在り方とは別異に、日本国憲法自身が、地方公共団体の長と議員は、直接、住民が選挙によって選出と明記している以上、国政選挙制度と自治体選挙制度とは本来、別次元の問題として議論され、制度設計も制度変更も異なる指導原理に根ざしているものと思われるところである。

#### (1) 定住外国人の「地方」参政権拡充の可能性

我が国には、在日韓国人や在日朝鮮人等のいわゆる日本国籍を有していない定住者が少なからず存在し生活を営んでいるという、動かし難い冷徹な事実がある。これは、もっぱら第二次世界大戦等を契機として、心な

らずも国籍国ではない日本で生きていく外に残された道がないという状況の下で、多くの外国人が結果として定住することとなったためである。その結果、我が国に永住資格を有する外国人の存在を認め、僅かながらそれなりの共生を果たしてきたところである。ところが、最近になって、国政レベルではなく、地方自治レベルにおける定住外国人の参政権の在り方が極めて積極的な議論を生んだところである。これはかつて、最高裁が、いわゆる定住外国人の居住する地域を統治する地方公共団体と特別に密接な関係を持つにいたった点を考慮すれば、彼らの意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるために、国会の制定する法律をもつて地方公共団体の長とその議会議員に対する選挙権を付与することは、必ずしも憲法上禁止されてはいないという判決を出してから、にわかに喧しくなったのである。<sup>3)</sup>

確かに、憲法論では、主権国家たる日本の「主権者」は憲法一〇条で設定されている我が国の「国籍」を具備した『日本国民』をおいてほかにないことは明らかであろう。ただ、同時に、憲法九二条以下九五条における地方自治の制度的保障の趣旨を考慮すると、地方自治運営の主体はあくまでも『住民』であり、住民が日本国民でなければならぬ必然には求められていないところから、日本国籍を有しないまま地方自治体の住民であり続けることが十分可能なこととなり、論理的には日本国民たる住民の範囲よりも国籍の有無による外国人住民はもとより、自然人以外の法人たる住民の存在する余地まで残ることとなり、結果として定住外国人の地方自治レベルの参政権が認められるか否かについては積極に解することが求められることとなるのである。なお、外国人に参政権を保障している国はすでに多数存在しており、我が国自身が国際社会における然るべき地位を得たいと考えるのであればなおさら、従来以上に積極的にその制度化に向けて努力を払うべきところとと思われる。<sup>4)</sup>

(3) 具体的には、「主権が日本国民に存するものとする憲法前文及び一条の規定に照らせば、憲法の国民主権の原理における国民とは、日本国民すなわち我が国の国籍を有する者を意味することは明らかである。そうとすれば、公務員を選定罷免する権利を保障した憲法一五条一項の規定は、権利の性質上日本国民の身をその対象とし、右規定による権利の保障は、我が国に在留する外国人には及ばないものと解するのが適當である。」と言いながらも、「国民主権の原理及びこれに基づく憲法一五条一項の規定の趣旨に鑑み、地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素をなすものであることを併せ考えると、憲法九三条二項にいう「住民」とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相當であり、右規定は、我が国に在留する外国人に対して、地方公共団体の長、その議会の議員等の選挙の権利を保障したものと云うことはできない。」といい、さらには、「このように、憲法九三条二項は、我が国に在留する外国人に対して地方公共団体に於ける選挙の権利を保障したものとはいえないが、憲法第八章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという統治形態を憲法上の精度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であつてその居住する区域の地方公共団体と特段に密接な関係を持つにいたつたと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもつて、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相當である。しかしながら、右のような措置を講ずるか否かは、もっぱら国の立法政策にかかわる事柄であつて、このような措置を講じないからといって意見の問題を生ずるものではない。」と結論しているのである。(平成七年二月二八日裁判)。

(4) 定住外国人に国政レベルにおいても地方レベルにおいても全く参政権を認めていないのは、我が国のほか、韓国やフィリピン、中国、北朝鮮等のアジア諸国が多いが、スウェーデン、デンマーク、フィンランド等の北欧諸国は、地方レベルの参政権は全面的に認めており、そのほかのEU諸国やアメリカ、オーストラリア等の国々もすでに条件付きで地方参政権を付与しているという実態がある。また、総務省が平成一六年に行った調査によれば、我が国の地方自治体において定住外国人への地方参政権の付与に賛成する決議を行った都道府県は三三団体に上り、加えて一二指定都市、一一八市区町村においても同様の結果が得られていると言われ、逆に明確に反対決議を行ったのは極めて少数の五自治体にとどまっていたということである。これらの諸点については、片木淳(編著)『最新 地方行政キーワード』地方行政改革の論点(きょうせい平成一七年)二五二四頁の(資料1)、二五二六―二五二七頁の(資料3)、(資料4)等を参照。

## (2) 「選挙権年齢」引き下げ論の動向

現行公職選挙法の定めるところによれば、国においても地方自治体においても、満年齢二〇歳をもって選挙権が与えられている。そして、被選挙権は国選挙においても衆議院議員が二五歳、参議院議員が三〇歳、であり、都道府県知事は三〇歳、市町村長並びに都道府県議会議員及び市町村議会議員は二五歳、となつてゐることは周知のとおりである。この基本的枠組みは、日本国憲法の制定以降、一度も変更された形跡はないが、近年のあらゆる選挙に際しての投票率の低下、とりわけ若年層の投票率の低下は広く社会問題とも化しているほど深刻である。都道府県選挙管理委員会ないし市町村選挙管理委員会は、それぞれ独自の投票率の上昇を図るための様々な試みを行い、「明るい選挙推進協議会」等の関連団体等とも日常的な連携を保持しながら努力を重ねているところである。しかしながら、捗々しい成果を得ることができないところから、より抜本的な解決策の一つとして選挙権年齢の引き下げを行うべきではないかという議論が浮上しているのである。

戦後の公職選挙、とりわけ都道府県知事選挙や市町村長選挙の投票率の推移については、日本国憲法施行後の地方自治運営が大いに期待された昭和二二年の知事選挙では七一%を超えるものであり、同様に市長選挙においては九〇%を超え、町村長選挙では九五%を超えるほど高いものであつたが、平成一五年の時点ではそれぞれ五二%台、五七%台、七七%台にまで低下していると<sup>(5)</sup>言われている。ただ、選挙権年齢の引き下げに関する動きは、我が国に限つたことでもなく、いわゆる先進諸国においてはすでに共通の傾向を示しており、そのような国々は、一九六〇年代後半に蔓延した学生運動を契機として若年層の政治参加を促すために一九七〇年代には急速に広がつていたのである。その成果として諸外国では相次いで選挙権年齢の引き下げが実現されている。例えば、アメリカでは、一九七一年のニクソン政権のもとで二一歳から一八歳に引き下げられ、イギリスでも労働党政権のもとで、一九七〇年六月に実施された総選挙から一八歳となり、ドイツにおいても大半

の州において一九六九年七月までに二一歳から一八歳に引き下げている。また、フランスにおいても一九七三年の国民議会選挙から一八歳に引き下げられているのである。こうした趨勢は我が国においても例外ではなく、かつて平成一二年一月には、「二一世紀日本の構想」懇談会の報告書は、政治の活性化を図る観点から「一八歳は社会的成人とみなして十分と考える」から、一八歳選挙権を実施すべきであることを提言した事実がある。その報告書では、「先進国で二〇歳を維持しているのは日本だけであり」、「少子高齢化の中では、若い人たちの声をこれまで以上に謙虚に聞かなければならない」し、そうすることによって、「政治を活性化させ、国民的な政治への参画意識を高めることになる」という理由づけを行っているところである。<sup>(6)</sup>

なお、平成一五年鳥取県倉吉市は、構造改革特区として、選挙権年齢を一八歳以上への引き下げを申請し、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の議会議員及び長の選挙権年齢を一八歳に引き下げようというものであり、近年の選挙における投票率の低下、特に若者の投票率の深刻な低下の原因の一つに中学・高校の社会科で選挙の重要性を学習しておきながら、二〇歳以上の選挙権というのでは、選挙権を行使するまでに空白の期間がある、と指摘している。そのような状況を克服すべきなので、教育の学習効果を活かし、若者の選挙への参加を促すため、選挙権年齢を二〇歳から一八歳に引き下げる、というものである。しかしながら、「選挙権年齢の問題は、民法上の成人年齢や刑事法における取扱い等法律体系全般との関連も十分に考慮しながら検討すべき事項であり、被選挙権年齢の問題は、その公職の内容や選挙権年齢とのバランスを考慮しながら検討されるべき事柄である、選挙権年齢及び被選挙権年齢の在り方は、選挙の基本に関わる問題なので、各党各会派において議論される必要がある、<sup>(7)</sup>」という総務省の回答が繰り返されてきたところである。

(5) 片木、前掲書三五一七頁〈資料1〉等を参照。いずれも昭和四〇年代から五〇年代以降、低下の一途をたどっているが、

特に、知事選挙と市長選挙については、平成に入ってから五〇%から六〇%台で推移しているのが特徴的である。おそらく、高度経済成長によって都市的生活を謳歌してきた、現代的市民の政治的無関心が漸増しつつあった時代だったのではないかと推測されるところである。

(6) なお、ドイツでは、二〇〇四年二月現在、市町村議会議員の選挙権年齢を一六歳としている州も複数あると言われている。

片木、前掲書二五一三頁等を参照。

(7) 片木、前掲書二五一三～二五一四頁、二五一八頁の〈資料三〉等を参照。

## 2 自治体選挙制度改革の手法

以上のように、我が国における現行選挙制度改革の余地は多分に残されていることが理解できたはずであるが、昨今はより具体的な選挙の運営方法等に関しても様々な試みが繰り返されており、マニフェストの登場とともに、選挙実施にかかる新たな手法の登場も、併せ選挙」というものに関するスタイルの変貌ないしセンスの変質という意味では決して過小に評価することはできないところとなっている。

### (1) 「電子投票」の登場

我が国における一般家庭へのパーソナルコンピュータの普及に象徴されるように、いわゆるIT社会が到来すると、それまで通用していた行政運営の日常的なスタイルも大きく様相を変え、都道府県はもとより、いかに規模の小さな市町村においても、現在、ほぼ例外なく、いわゆる端末機と呼ばれる業務用パソコンを整備し、稼働させているはずである。そのために例えば、従来から国に先行して制度されていた情報公開及び個人情報保護の場面では、古典的な「公文書」概念の中に、「電磁的記録」を含むことになっているところである。

こうした状況を背景に、平成二二年以降、政府は基本戦略を策定し、e-Japan戦略とe-Japan

重点計画を決定し、その後年次ごとの e-Japan プログラムを策定したうえで、一連の IT 施策を推進しているところである。このような IT 社会状況の中で、一般的には、公職選挙法所定の投票票事務に代表される一連の選挙事務に電子機器を導入することによって迅速かつ正確な選挙事務の処理が指向されるようになり、有権者住民に対する選挙結果の公表を可能な限り速やかに行うことが求められるようになっていったのである。ただし、投票から開票までのいずれの段階で、どのような機能の危機を用いるのか、なお課題は少なくないところであるが、特に高齢者や障害を持つ有権者の選挙権の行使を保障し、その利便性を向上させるうえからは、その促進が大いに期待されていると言われている。<sup>(8)</sup>

選挙事務の効率化や高齢有権者及び障害有権者の利便を図るうえ等から、選挙の各段階に電子機器を導入すべきであるという考え方に即応するように、平成一二年時点において、改正された公職選挙法で参議院議員選挙に非拘束名簿式比例代表制が導入され、全ての投票を従来以上に多数の候補者と政党に分類し、集計し、さらに疑問票を判定し、最終的には按分計算を行うという一連の開票事務にひととき多くの時間を割かなければならないようになったために、電子機器の導入の必要性はなおさら強く求められるようになっていったのである。以上のような経過を経て、平成一三年一二月七日には「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律」が公布され、翌平成一四年二月一日に施行されたのである。なお、この法律は、その名称が示しているように、あくまでも公職選挙法の「特例法」という位置づけであり、各地方公共団体の「条例」によって、従来通りの投票用紙による投票に代えて、電磁的記録式投票用紙を用いた投票を行うことが可能となったのである。また、その対象となる選挙も特例法の名称のとおり、都道府県と市町村の議会議員及び長の選挙に限定されているところである。

この電子投票が我が国において最初に実施されたのは、平成一四年六月二三日の岡山県新見市の市長選挙及

び市議会議員選挙である。当時の新見市は昭和の大合併で二町七村の九ヶ町村の区域に及び、鳥取県や広島県とも県境を接した岡山県の西北部に位置する広範な区域にわたる典型的な農山村地域であり、圏域人口は三万人を下回っていたはずであり、この時点での有権者は一九六八九年で、投票所の数は実に四三箇所という多数に上っていた。

その当時の報道によれば、選挙事務を所管する総務大臣が、岡山県選出の片山虎之助（参議院議員）であったことも電子投票導入に有利な要因となり、政令指定都市の広島市との綱引きに勝利したと言われたところである。その真偽はしばらく措くとしても、全国的に一躍脚光を浴びたことは間違いないところであった。<sup>(9)</sup>

今後は、有権者が投票所に足を運んで、投票機によって投票するというレベルを超えて、インターネット環境の整備状況等とも関連するが、設置された投票所の投票機だけにとどまらず、それ以外の場所においても投票が可能となるような手法や個人の所有するコンピュータ端末を用いて投票することができるような実態が一般化することが期待される所であり、そのために克服されるべき技術的条件や法制度的課題が早急に整理され、電子投票というシステムが広く普及されることが望まれる所であろう。

(8) 片木、前掲書二五三〇頁等を参照。この電子投票と呼ばれる投票方式は、正確には、旧来の「自書式」という白紙の投票用紙に届け出られている候補者の氏名を有権者自らが書き込む方式であったものから、投票所に設置されたタッチパネル式の投票機を用いて行う「記号式」に転換しようというものである。したがって、記号式の場合、開票後の集計等には極めて有効な反面、設置している投票機の故障等の不具合には機動的に対処することができないというデメリットが存在すると言われているのである。平成一七年に名古屋高裁は、岐阜県可児市の平成一五年に行われた市議会議員選挙の際、全ての投票所の投票機が故障し、最大一時間以上の投票の中断が発生し、投票を断念する有権者や二重投票した有権者が存在したと認定し、「選挙の公正で適正な執行を妨げた」と批判し、可児市選挙管理委員会の対応についても、「有権者への待機時間

等に関する情報提供を怠り、選挙管理上の過誤を犯した」と指摘し、選挙を無効とする判決を出した事実がある。

(9) なお、広島市安芸区(旧安芸郡矢野町等の区域)は、指定都市となった広島市の周辺部に当たりますが、六万人弱の有権者を有する区域であり、翌平成一五年二月二日には、一七投票所において、電子投票が実施されているので、二番手に甘んじたことに対してそれほどの禍根は残されていないようである。また、新見市においては、この年四月一三日の岡山県議会議員選挙の際にも、すでに条例が整備されているところから、電子投票が採用される予定であったが、無投票となったため実施されることはならなかったが、平成一六年一〇月二四日の岡山県知事選挙は、四三投票所で電子投票方式による投票が実施されているのである。

## (2) 「多選禁止」の要請

都道府県や市町村の首長等が、四年任期をあまりにも長期にわたって繰り返すことについては、周知のとおり、かねてから根強い批判や非難が浴びせられていた。その根拠とされるのは、長期政権の下で発生するマンネリ化や独善的傾向、あるいは人事面における偏向化(長自身の好き嫌い等による事実上のスポイルシステムの形成)等である。ただ、こうした批判や非難が如何なる立場から行われるものであっても現行地方自治法第九三条第一項は「普通地方公共団体の議会の議員の任期は、四年とする。」<sup>(10)</sup> といひ、第一四〇条第一項では、「普通地方公共団体の長の任期は、四年とする。」と明記している以上、少なくともそれぞれの自治体が自らの条例をもって「多選禁止」を盛り込むことは不可能であり、国法体系上は最低でも国会の制定する「法律」でなければならぬということになるのである。そこで、これまで三度にわたって都道府県知事や指定都市の市長の多選禁止を趣旨目的とする法案が国会に提出された事実があるが、いずれも目の目を見ることになかったのである。具体的には、知事の連続三選を禁止した昭和二九年五月八日に緑風会から提出された法案をはじめ、やはり知事の連続四選を禁止した昭和四二年六月二三日に当時の自民党議員五名から提出された法案、そして、知事と指定都市の市長の連続四選を禁止した平成七年二月八日に、当時の新進党議員二名から

提出された法案、である。

したがって、以上のような法案提出の歴史から判断すると、いわゆる多選禁止の必要性は感じられていたものの、現実にはいままなお国民的合意が形成されるに至っていないということを意味するのである。その限りでは多選禁止の是非という問題は、論理的あるいは理性的な次元の問題というよりは感覚的ないし心情的な課題ともいべきものであろう。そして、その後の「地方分権改革」の潮流の中で、再び多選禁止論が浮上し始め、多選禁止の法定化を目指して然るべき研究会を設置して一定の方向性を示そうとしたのである。<sup>(11)</sup>その後、総務省が平成一八年二月一日に、「首長の多選問題に関する調査研究会」を設置し、翌平成一九年五月三〇日に報告書を提出しているが、その結論は、平成一年の研究垣報告書と同様に、①立憲主義及び民主主義の原理と多選制限の関係、②他薦制限と憲法との関係、③憲法上許容される多選制限の内容、等にわたって検討を加えているが、然るべき「法律」に根拠を有する多選制限であれば、必ずしも憲法に反するものとはいえないという見解を示している。<sup>(12)</sup>

しかしながら、現時点においてなお、わずかに多選自粛に努力義務を課して本人の自覚を促す条例の制定が見られるものの、多選禁止も多選制限もいずれの地方自治体においても制度としては実現してはいないのである。<sup>(13)</sup>

いずれにしても、理論的な合理性は認められながら、いまだに制度化されていないことの意味を、この際あらためて考慮すべきであろう。

(10) これらの多選禁止を可とする議論には、反論もあり、民主主義ないし立憲主義の理念に立脚しながら、広範な事務に関する「長」の権限が集中することが望ましくないという主張には、国との関係ではむしろ多選首長の方が相応しいという反論、

新人の立候補を容易にし、新たな政策提示の可能性が高まり、選挙人の選択の幅が広がるので、結果的に民主主義の理念に適合するという主張には、選挙ごとに住民の信託を得ていることから、その住民の判断を優先すべきであり、民主主義の理念に適合しないという反論が適され、その対立は際立っている。片木、前掲書二五〇五―二五〇六頁の「資料一」等を参照。

(11) 平成九年九月に公表された地方分権推進委員会第二次勧告では、「首長選挙における投票率の低さ、無投票再選の多さ、各政党の相乗り傾向の増大は、首長の多選が原因の一端である」と問題視する向きも多い」といい、「首長の選出に制約を加えることの憲法上の可否を十分吟味したうえで、地方公共団体の選択により、多選の制限を可能とする方策を含めて幅広く検討する」と言明していた。また、平成一年七月に当時の自治省に設置された「首長の多選の見直しに関する調査研究会」の報告書では、立憲主義と民主主義という憲法上の原則から見れば、必ずしも首長等の多選禁止が憲法違反となるものではない、という判断を示し、「法律」をもって多選禁止する場合の複数の選択肢をあげ、諸々の問題点を指摘しているところである。片木、前掲書二五〇二―二五〇三頁、二五〇九頁の「資料二」等を参照。

(12) 片木、前掲書二五〇二―二五〇三頁、二五一一・四―二五一二頁の「資料七」等を参照。

この報告書では、まず、立憲主義とは、人間の権利・自由を保障するために、権力を法的に制限すべきことであると捉え、地方公共団体の長の権力をコントロールする合理的手法の一つとして「多選禁止」を評価している。

次に、民主主義との関係においては、代表民主制においては、代表者を選ぶ選挙にいかに関与する人の意思を反映させることができるかが重要であり、そのためには、選挙の実質的な競争性が確保されることが必要であるという前提に立って、多選の結果として、選挙の実質的な競争性が損なわれているとすれば、選挙の競争性を確保し、政策選択の幅をひろげるひとつの手法として多選制限を位置づけることができ、このような考え方に経った場合には多選制限は民主主義の理念に沿ったものになると言及している。

さらに、知事や市町村長の職に何度が就いた者とそうでない者との間で取り扱いに差異を設けることについては、立憲主義及び民主主義の観点から説明することができると考えられるから、合理性を有する取り扱いの区別として必ずしも憲法一四条の法の下での平等に反するものではないと考えられると述べ、選挙犯罪者等の被選挙権の制限、選挙事務関係者や公務員の立候補制限など被選挙権や立候補の自由などの制限が現行法上定められており、然るべき合理的理由があれば、必ずしも法律で制限を課することは不可能ではなく、多選制限については、地方公共団体の長の権力をコントロールするという立憲主義及び民主主義の観点から合理的な手法の一つとなりうることから憲法一五条の国民の公務員の選定罷免権の保障に必ず

しも違反するものではないと指摘する。

加えて、憲法二二条の職業選択の自由との関係では、選挙によって、国民や住民から選出される政治的代表的者の職は、「職業」に当たらないとも考えられるが、「職業」に含まれるとしても立憲主義および民主主義の観点から合理的に説明しうる地方公共団体の長の多選制限は本状に違反しないと考えられると述べている。

なお、憲法九二条及び九三条の地方自治との関係では、地方自治の原則は、立憲主義及び民主主義の基本原理に基づくものであり、多選制限は、この基本原理から合理的な説明が可能であると考えられるから必ずしも「地方自治の本旨」に反するものではなく、多選制限を内容とする法律で定めるのか、その根拠を法律に置きながら、その内容を条例で定めるのかという法形式の問題は、憲法論のレベルではないし、多選制限は、長の直接光線という仕組み自体を変更するものではないことから九三条違反にも当たらないと結論しているところである。

そして、憲法上許容される多選制限の内容としては、地方公共団体の長の「再選禁止」とし、その期数を一期限りとすることは憲法上問題があるが、一期を超える期数をもつて在任期数を制限することは立法政策の問題であり、通算期数ではなく、連続就任を制限することが適当であり、都道府県のみならず市町村の長をも多選制限の対象としても憲法上問題はなく、在任期間の制限を行う多選制限は、地方公共団体の組織及び運営に関する基本的事項であるから、制度化する場合には、法律に根拠をおくことが憲法上必要であり、地方自治法において規定されることが適当であると考えられ、法律によって一律に多選制限を行うのか、多選制限の是非や具体的内容を条例に委ねることとするのかは立法性の問題である、と言及しているところである。

(13) こうした状況の下で、すでに大半の自治体議会において「議長的一年交替制」を紳士協定という名の申し合わせによって制度化している現実を直視したとき、長のみが多選禁止ないし多選制限を制度化することの有効性等を再度検証しておくべき余地は残されているのではないかと思われる。

## 二 「ローカル・マニフェスト」と自治体選挙の变革

現行の選挙制度は、いうまでもなく、公職選挙法という法律によって、その大枠が定められており、個性レ

ベルの選挙も自治体レベルの選挙も含めたあらゆる公職の選挙のあり方に関して極めて詳細な規定を整備しているのは周知のとおりである。そして、この公選法こそ、選挙運動全般に関してあまりにも制限的な規定が多いために、「悪法」との印象を拭えないところとなつてゐる点も容易に理解されるところであろう。つまり、「べからず」集的法律であることから、関係者のみならず公選法に対する忌避感を覚える者が少なくないことが否めないところとなつてゐる。その結果、連日にわたつて、候補者の名前だけを連呼するだけに終始したり、実現性の伴わない「空手形的公約」を乱発したり、無責任な利益誘導的甘言を弄したり、場合によつては買収や供応さえ行われかねないことが少なかつたというのが、従来の選挙運動の実態であつたはずである。要するに、公選法の趣旨目的は、このような反社会的で反道徳的な集票活動を公権力を以つて嚴重に取り締まらうとするところにあつたといふことができよう。

ところが、政治的に一定の成熟を遂げた有権者が、この公選法が想定するような古典的ないし原始的な選挙違反を積極的に犯すはずもないにも拘らず、いわゆる政治的無関心層は増加し続け、投票率の低下に歯止めの掛からない事態が続いていたところ、英国の前例に学んだマニフェストを掲げて選挙を戦い、勝利する例が出てくるようになり、これを契機に、選挙に伴う一連の作法が様変わりし、選挙スタイルの全体像も一変し、有権者が選挙そのものに対して抱く印象も従来とは様相を異にしつつあるところである。とりわけ、平成一五年二月二七日にわが国で初めてマニフェストを公表して岩手県知事に当選した増田寛也氏の登場によつて、国政次元とは異なるスピードで急速に地方自治レベルのマニフェストの作成と公表が伝播していき、その後、埼玉県の上田清司知事、神奈川県松沢成文知事、福井県の西川一誠知事、佐賀県の古川康知事等の同調者が参集し、平成一六年九月八日には、「さらばお任せ政治」と題した第一回ローカル・マニフェスト検証大会を開催したことからも解るように、国よりも明らかに自治体選挙レベルの方が先行していったのである。

## 1 国政選挙改革と自治体選挙改革の異同

我が国におけるマニフェストの提唱や公表が始まり、その導入の必要性が叫ばれ出したのは、平成一五年の統一地方選挙や衆議院議員総選挙の頃からであり、時代状況を反映して公職選挙法の改正等も行われた時であるといわれている<sup>14)</sup>。しかしながら、この改正公選法の該当部分は、もっぱら国政選挙に係る条文であり、自治体選挙には基本的に適用されないこととされており、加えていわゆる補欠選挙も適用対象から除外されている。そのうえ、候補者自身の氏名や写真等も掲載することができないこととされており、頒布可能な場所は限定され、広く多数の有権者の届けるための新聞への折込や戸別配布も禁止されているし、何よりも、頒布可能な期間が、選挙管理委員会が告示した日から投票日前日までの選挙運動期間中に限られている点は、候補者自身、とりわけ新人候補者にとっては、決定的に不自由であると言えよう。

本来、議院内閣制というシステムを採用する国政に係る選挙と、首長制を採用する地方自治に係る選挙とを、公選法という一つの法律の下に同列に位置づけ、いつか、どこかで見たような、聞いたような選挙事務所の看板や候補者のポスター、絶叫型の街頭演説やウグイス嬢の連呼中心のアナウンス、等は国政選挙も自治体選挙も問わず、いわばステレオタイプされた選挙運動の枠組みを強いることとなり、その結果として投票所に足を運ぶ有権者の減少を招いたと考えるのもあながち間違いではなからう。公選法は、その趣旨目的を公正で透明な選挙運動を通じて、選挙権及び被選挙権という正当な政治的権利行使を保障し、我が国の民主主義を育てようとするところにあるものと考えられる。ところが、あまりにも制限規範が多いために、皮肉にも投票率の低下等に象徴されるように、国民全体の政治離れが進行していくこととなってしまったのである。単に「べからず集」たることのみを原因として、公選法の硬直性や前近代性ないし時代への不適合性を指摘することはた易いが、むしろ、公選法では国政に係る選挙のみを対象とし、地方自治に係る選挙のあり方については、地方

自治法本文と、それを根拠とする「地方自治関係公職選挙法」とでもいうべき別異の法律を整備すべきではないとも考えられるところである<sup>(15)</sup>。

そして、なによりも、衆議院議員選挙と参議院議員選挙を具体的内容とする国政選挙制度改革以上に、都道府県知事ないし市町村長選挙及びそれぞれの議会議員選挙を含む自治体選挙制度改革の必要性の方がより強く求められているということは、国政選挙以上に、自治体選挙の運用に際してより多くの困難な課題や残された問題点が存在していることが痛感されているということの証左であろう。したがって、自治体選挙のあり方につき、国政選挙の運用実態をアレンジすることや国政選挙をモデルにするということは決して望ましいことではないはずである。特に、都道府県議会議員の選挙区割りの問題等については、国政選挙における小選挙区制等の採用等を参酌した上で、既存の選挙区割りの再構成等を視野に入れながら、新たな制度設計を行うことが求められているといえよう。要するに、日本の政治風土に安住しながら、国会において国政を担当する政党の分布に呼応するように存在する各政党の都道府県支部として独自の政策目標を設定しないまま、各政党作製のマニフェストを単純にコピーすることは許されなければならない。特に、自治体固有の実現可能な政策に裏づけられた政権公約が当該自治体区域内の有権者に対して説得力を持っていなければ、それは旧来の空手形的公約と何ら変わるところのないものとなってしまうのであるから、くれぐれも自治体選挙に際して提示されるマニフェストには、その独自性と説得力とが不可欠なのである。

(14) 平成一五年一月九日に実施された第四三回衆議院議員総選挙に先駆けて、同年一〇月一〇日の臨時国会では、公職選挙法の改正が上程され、第一四二条の二において「政党本部が発行するパンフレットや書籍で、国政に関する重要政策などを記載したもの」を選挙運動のために配布できるようになったのである。なお、改正条文の概要は、「衆議院の総選挙または参

議院の通常選挙においては、候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等は、当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の本部において直接発行するパンフレット又は書籍で国政に関する重要政策及びこれを実現するための基本的な方策等を記載したもの又はこれらの要旨等を記載したものととして総務大臣に届け出たそれぞれ一種類のパンフレット又は書籍を、選挙運動のために頒布（散布を除く。）することができるとなり、頒布の方法は、①当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の選挙事務所、政党演説会若しくは政党等演説会の会場内又は街頭演説の場所における頒布、②当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等に所属する者（参議院名簿登載者を含む。）である当該衆議院議員の総選挙又は参議院の通常選挙における公職の候補者の選挙事務所内、個人演説会の会場内又は街頭演説の場所における頒布、に限られることとなる。そして、これらの場所で頒布することができるパンフレットや書籍には、公職の候補者の氏名又はその氏名が類推されるような事項を記載することができないが、その表紙には、政党等の名称と頒布責任者の氏名及び印刷責任者の氏名と住所を記載し、併せて公選法一四二条の二に定めるパンフレット又は書籍である旨を表示する記号を記載しなければならないこととされたのである。

(15) つまり、統治システムの原理を異にする国政と地方自治とを一つの法律で一元的にまかなおうとすること自体が本来、無理なのであるから、少なくとも、地方自治運営に関わる「公選職」の選挙に関する法的枠組みを整備することが必要なのではないかということなのである。なお、これに関連して、当選した後の首長や議会議員について、地方公務員法上の特別職と一般職という二分法に従った取り扱いに留まらず、「選挙職」ないし「公選職」という新たな枠組みを設定することも併せて必要となるのかもしれないが、いずれにしても国政選挙制度の相似形として自治体選挙制度を設計することが妥当性を欠くということを認識すべきであろう。

## 2 「ナショナル・マニフェスト」と「ローカル・マニフェスト」

前述したとおり、わが国におけるマニフェストに関する動向は、わずかに七年あまりの蓄積しかないのであるが、自治体レベルのいわゆるローカル・マニフェストの導入や推進に関する動きはきわめて活発であるといふべきであろう。ただ、現時点ではなお、このローカル・マニフェストが導入されている自治体選挙は都道府

県レベルに留まり、それゆえに導入されている都道府県は図らずも先進的ないし先駆的と評価されているところである。

たしかに、平成一六年九月の第一回ローカル・マニフェスト検証大会に参集した五県の知事達が、その後のローカル・マニフェスト「運動」を牽引してきたことは紛れもなく事実であろう。しかも、平成一六年は、振り返ってみると、「平成の大合併」と呼ばれた市町村合併の結果、新市町村の首長選挙等各種自治体選挙が行われる予定の前年にあたっており、地方分権時代を切り拓く試金石ともいべき自治体選挙が多数予定されていた、絶好の機会であったとも言えるのである。そして、翌平成一七年四月二五日には、ローカル・マニフェスト型政治の確立を目指して、「ローカル・マニフェスト推進首長連盟」の宣言が採択され、ローカル・マニフェストのホームページでの公開やメールでの配信等に代表されるようなIT利用の促進、公開討論会の会場でのローカル・マニフェストの配布、告示の前後を問わず、有権者の配布・販売するローカル・マニフェストに、候補者の氏名、写真、選挙名を掲載すること、あるいは、候補者自身が、マニフェストを作製できるようにするために、情報公開制度を整備すること、当選後は、任期中に中間評価を行い、その結果を住民に公開すること、等が宣言されたのである<sup>(16)</sup>。

以上のような動向の中で、少なくとも自治体選挙の場合には、旧来のように、「地盤、看板、鞆」と揶揄されながら、然るべき門地と背景の備わった人物本位よりも、提示された政策やその政策を掲げる政党を選択するという選挙が、今後にわたって実現されることが期待されているはずである。それは、かつての「どぶ板選挙」と呼ばれた草の根の選挙運動を全面的に否定してしまうのではなく、あくまでも、当該選挙の行われる自治体の区域と規模に応じた、有権者に対する説得力を持ったローカルなマニフェストでなければならぬわけである。したがって、昨今の自治体選挙の模様を観察している限り、自治体選挙の場合には、任意に開催され

る公開討論会への参加はもとより、自分なりの理念と数値目標と財源調達方法、目標年次等々を可能な限り明記したマニフェストを準備できない候補者は、選挙そのものを戦うことができないという新たな「常識」が出来る上がりつつあるように思われるところである。もしかすると、これも、かねてから我が国にローカル・マニフェストを紹介し、その導入を推進に関わってきた関係者の功績なのかもしれない<sup>(17)</sup>。

ところが、翻って、国政レベルの、いわば「ナショナル・マニフェスト」のいかに貧困な状況か、を見ると、ローカル・マニフェストとの差異は歴然である。歴史的政権交代と喧伝された今回の総選挙の結果、民主党の提示した「政権交代。」というマニフェスト（あるいはその表題）だけが一人歩きしている観があるが、今一度、地方分権改革の出発点となった地方分権一括法の成立とそれによって実現した機関委任事務の廃止を想起し、①国の専管する外交や防衛など国際社会における国家としての存立に関わる事務をはじめ、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務、③全国的規模や視点で行わなければならない施策や事業あるいは④地方自治に関する基本的準則に関する事務、に限定し、それらを網羅するようなナショナル・マニフェストが各政党や各候補者によって一日も早く作製され、流布されることが強く望まれるところである<sup>(18)</sup>。したがって、本来、専らナショナルな視点から書き込まれるはずのナショナル・マニフェストとは別の次元若しくは異なる視点から書き込まなければならないローカル・マニフェストとを同列に並べて評価することとそれほど多くの意味はないというべきであり、ローカル・マニフェストの作製と公表は、決してナショナル・マニフェストの焼き直し等であってはならず、ましてや他の自治体選挙で用いられたマニフェストを借用すること等は許されないことなのである。そういう意味では、自治体選挙制度を国政選挙制度とは異なる法制度として定着させるうえからも、独創的な観点から創られるローカル・マニフェストが導入されることが求められていると思われるのである。各自治体選挙における積極的取り組みこそが不可欠とされる所以である。

(16) 「ローカル・マニフェスト推進首長連盟」が結成されたのは、平成一六年一月であり、すでに二〇〇名をはるかに超える会員が存在しており、全国各ブロックごとに関連の支部組織を結成しているところである。また、同時に民間組織としては「ローカル・マニフェスト推進ネットワーク」が結成され、平成一七年五月二日には、会員数五〇〇名に上る「ローカル・マニフェスト推進地方議員連盟」の結成されているところである。片木、前掲書二五七五～二五七六頁、二五八一頁の〈資料二〉等を参照。

(17) 前述の第一回ローカル・マニフェスト検証大会において採択された提言は、多くの国民に対して分かりやすく、参画しやすい政治を進め、自治を目指すとし、併せて二元代表制をより実行あらしめるために、「知事・市町村長」と「議会」の新しいあり方を築きあげる、と明言するところであるが、候補者として選挙を戦った当事者たちの参加した大会の席上、採択されたということの意味をあらためて吟味すべきであろう。いまや、自治体選挙に際しては、その規模がいかに小さくても、公開討論会や候補者の政治理念をはじめとする政策ビジョン等を具体的に示すべきことが、同時に自らの責任を明確にすることもあるので、すでに立候補に先駆けて各人が当然の前提作業として取り組まなければならないこととなり得ているように思われるところである。

(18) この点は、英国労働党が一九九七年の総選挙でトニー・ブレアがマニフェストを掲げ、政権を奪取することとなり、二〇〇五年五月の下院議員選挙に向けて、この時点での政権について以来の五〇の達成項目を公表したところから、むしろ国政次元において一般的になった状況とは大きく異なるものであったが、おそらく、その原因は、我が国においては、まさしく歴史的大改革ともいえるべき「地方分権改革」が始まろうとしていた時期と重なったために、国政以上に身近な自治体改革の次元において歓迎されることとなったのではないかと推測されることである。

## まとめにかえて

以上、本稿においては、ローカル・マニフェストという、いまだ議論の方向性も明確には定まっていない自治体選挙に際して導入されることが主張されている新たな形態の政権公約(政策綱領)について概観してきた。英国の国政選挙の際に導入されたものを範としているとはいえず、我が国においては、先に衆議院議員選挙にお

ける民主党の「政権交代。」という表題のものが国政選挙においては最もよく知られるところとなつてはいるはずであるが、自治体選挙、とりわけ都道府県知事等をはじめとする自治体首長選挙においてはすでにローカル・マニフェストの導入は定着しつつあるということができよう。つまり、我が国の有権者は、少なくとも、政治的に然るべき成長を遂げておりながらも、被選挙権を行使して立候補する者達の並べる、美辞麗句だらけの空手形的公約を信用しなくなつており、結果的に政治的無関心層が増大していたところ、身近な政府たる自治体選挙のやり方が様変わりしたために、国政はさておき、地方自治の運営には少なからず関心と呼び戻されたのではないかと考えられるところである。

今なお極めて精力的に展開されているローカル・マニフェスト「運動」が、国政選挙制度とともに、我が国における選挙のあり方を規定している現行公職選挙法の改正以上に、自治体選挙制度の法的根柢を整備すべく、新たな枠組みの提示を促すような影響力を及ぼすことが今後ますます期待されることである。また、それによって、地方分権時代に相応しい自治体選挙のスタイルないし作法とでもいうべきものが確立されることが望まれるところでもある。

※本稿は、二〇〇七年度松山大学特別研究助成の成果の一部である。