

民主主義を「新生」 するためのツールとして

北川正恭氏 早稲田大学大学院公共経営研究科教授 / 前三重県知事

三重県知事として県政改革に辣腕を振るい、この4月に勇退した北川正恭氏は、先の統一地方選挙でマニフェスト導入を訴え、多くの候補者がそれに呼応した。マニフェストを、民主主義を支えるインフラとする北川氏にその意義についてうかがう。

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

民主主義の新生

反町 政治不信、政党離れが年々加速しているように見えますが、その一因として、選挙で示された公約が抽象的で、有権者の切実な要求を汲み上げていないことにあるように思います。その意味において、4月の統一地方選挙で北川先生が提唱されたマニフェストが注目され

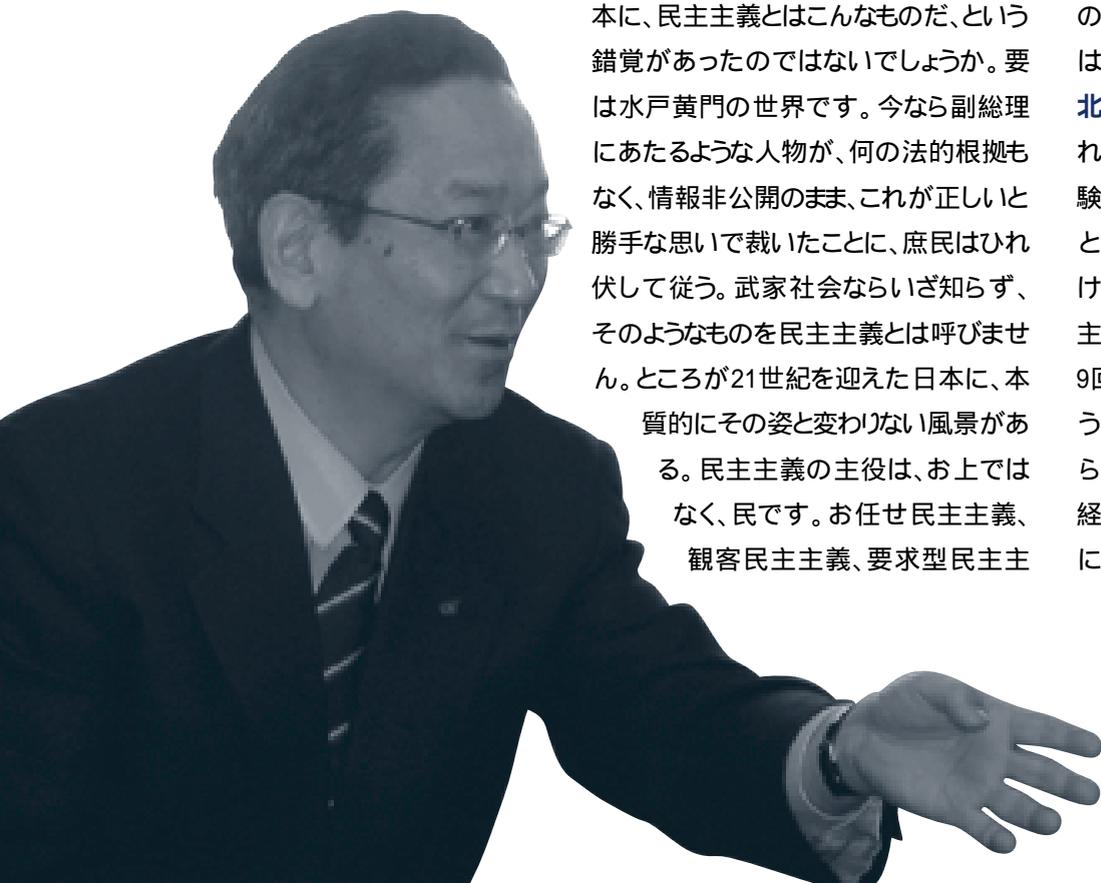
ます。ご自身は、続投を望む声が多い中、三選不出馬宣言をされましたが、勇退は大きな志を抱いてのことと推察いたします。本日は、マニフェストを中心に、わが国の政治システムのあり方について、思うところを存念なく語っていただきたいと思います。

北川 まず強調しておきたいのは、求めるべきは民主主義の「再生」ではなく、「新生」であるということです。戦後の日本に、民主主義とはこんなものだ、という錯覚があったのではないのでしょうか。要は水戸黄門の世界です。今なら副総理にあたるような人物が、何の法的根拠もなく、情報非公開のまま、これが正しいと勝手な思いで裁いたことに、庶民はひれ伏して従う。武家社会ならいざ知らず、そのようなものを民主主義とは呼びません。ところが21世紀を迎えた日本に、本質的にその姿と変わらない風景がある。民主主義の主役は、お上ではなく、民です。お任せ民主主義、観客民主主義、要求型民主主

義、そんなものを民主主義と錯覚していたら困ります。ITがこれだけ進化し、双方向かつリアルタイムで情報が飛び交う時代です。水戸黄門の世界のような社会のあり様を変えていかなければ、世界の民主主義に乗り遅れてしまう。それが私の基本的な認識です。

反町 私も憲法を学んできた一人として、先生のご趣旨には全く同感です。民主主義を支える仕組みとして、選挙制度のあり方に着目されるに至ったいきさつは？

北川 私は県議会議員、国会議員をそれぞれ10年以上、そして県知事を8年経験させていただきましたが、その間ずっと民主主義を支えるインフラを整備しなければならないと感じていました。民主主義のインフラにはいろいろありますが、9回も選挙を経験した身からすれば、どうしても選挙のあり方を変えなければならないというところに行き着くのですね。経験して初めて分かりますが、選挙は実に多くのことを決めます。そこでイギリスで



総選挙のとき、各政党が掲げるマニフェストを、ぜひとも日本に入れたいと考えるようになりました。

マニフェストとは、要は選挙公約なのですが、日本のそれとは性格も機能もまったく異なります。各政党が真剣に検討し練り上げ、期限、数値目標、財源などを明確にした具体的政策集です。それにひきかえ、日本の選挙公約というのは単なるスローガンの域を出ません。ただ耳当たりのいい言葉を並べるだけ。「ウィッシュリスト」、「願望の羅列」、「おねだり集」と揶揄される代物でしかない。

時代の趨勢からして、そんな選挙公約はもう通用しないということです。右肩上がりの経済は終わり、財政は逼迫している。あれもこれも約束して、実現できるはずがない。候補者は甘い砂糖菓子のような話ばかりでなく、苦い話もしなければならぬ。ビジョンを示した上で、ある分野に重点配分するため他の分野の予算は削る。そのように自らが信じる選択をはっきり示す。具体的な数値目標も入れ、財源も明らかにした計画をもって選挙に臨む。そういう選挙にしなければならないということです。

反町 かつてはイギリスの選挙もパブで飲み食いさせるなど汚職が横行していたそうですが、今は個々の候補者はそれほどお金もかからず、政策の優劣を競うクリーンな選挙になっているようです。

北川 宣伝カーで名前を連呼する日本の選挙というのは恥ずかしい限りです。タスキにハチマキ姿で駅前に立ち、ぬけぬけと自分のことを褒め称える。そんな選挙をしていると人生観が変わりますよ。また、少なからぬ金もかかる。全人格、全財産をかけ、それをやろうという人がどれだけいるのか。世の中の有能なみなさんは政治批判をしても、自ら立候補しないでしょう。優秀な方はたくさんいま

す。そういう人が打って出られるような選挙にすべきです。立候補者の人的資源の供給源を拡充する意味においても、マニフェストを掲げ、当選後の政策の内容で投票の選択を判断できるように選挙のかたちを変えるべきです。

反町 政策の勉強をする間もなく、地元には張り付いて、選挙民の身の上相談に付き合っている政治家も少なくないようです。

北川 私は国会議員も知事も経験しましたが、知事より国会議員の方がはるかにつらい仕事です。選挙から、資金から、政策から、何から何まで自分で全部見なければならぬ。現在の制度そのものに無理があります。

反町 まず、有権者側に意識改革が求められますね。

北川 地縁やら血縁やら、あるいはなんとなく人柄がよさそうだとか、そういうことで選んでいては、それこそ水戸黄門の世界です。町長のレベルは町長のレベルだけで決まりません。町民のレベルが決めるのです。民主主義は一種の契約ですから、一方の当事者である有権者の責任も相対的に問われる。その自覚がなければ、日本は衆愚政治に陥っていく可能性があります。今求められている社会変革を進めることは既得権益を失うことを意味するわけで、大変つらいことです。それでも決意しなければならない。この国に真の民主主義が生まれるか否かは、自立した市民が立ち上がり、自己責任を果たす。その動きにかかっています。そして、それに応えるため各政党にはしっかりしたマニフェストを示していただかねばなりません。

改革のツール

反町 今年1月、三重県主催の「シンポ

ジウム三重」に6県の知事が出席され、新しい時代の自治体改革について討論されましたが、その際、北川知事がマニフェストの導入を提唱されました。盟友である岩手県の増田寛也知事はそれに賛同され、先の知事選で明確な公約を発表されています。これは日本の政治にマニフェストを全面的に導入する前哨戦という位置付けでしょうか？

北川 学者の中には、マニフェストは本来、議院内閣制において政党がやるべきものだと言われる方がいます。サッチャーもブレアもマニフェストで大改革を実現した、だから日本にも入れるべきだ。ところが国政選挙にはいつまで経ってもマニフェストが入らないわけです。私は、何もマニフェストは政党のものだけではない。議論する前に、ローカルの選挙に入れられるなら、入れればいい。4月の統一地方選挙を利用しない手はないと思った。そこで提唱したところ、15～16人の候補者が取り入れてくれました。言い出した私の予想を大きく上回る数です。このまま根付いてもらいたい。Aという候補者が書いたら、同じ選挙区のBという候補者もつとよいものを書く。その二人を見て、次の選挙では他の選挙区の候補者が書く。いわばマニフェスト進化論です。

反町 県知事時代、「県民との約束」というかたちで県政を進められたわけで、マニフェストには以前から注目されていたと思いますが、今回の統一地方選挙で全国的に提唱されたのは、好機ととらえられたのでしょうか？

北川 ターニングポイントは2000年4月に施行された地方分権一括法¹です。それまでの県行政の仕事の多くは国の機関委任事務²とされ、国の下請機関に甘んじていました。そのため知事も選挙で公約を果たすのが難しかったが、地

1 地方分権一括法：正式名は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」。1999年7月成立、2000年4月施行。

2 機関委任事務：機関委任事務とは、法令により国や他の地方自治体の事務を自治体の首長に委任するもの。国はその事務に対する一般的指揮監督権を有する。平成12年4月の地方分権一括法施行により廃止され、自治体が処理する事務は法定受託事務と自治事務に区分された。



方分権一括法によって機関委任事務が原則廃止となりました。何より意識の変化ということが大きい。自治体執行部にとっても議会にとっても、条例をつくるインセンティブになった。説明責任にしても、これまでは国に顔を向けていたが、県民にチェックしていただくという意識になってきた。私はかたちから入ることによってこたわる人間です。とにかく制度を入れる。それが人の意識まで変える。今回の統一地方選挙もそのいい見本です。各候補者、勇気をもって発言をするようになった。これまで国に逆らえば、交付金をカットされるのではないかとというトラウマから中央に唯々諾々と従っていたが、地方分権一括法ができてから、国と地方の関係は上下主従から対等協力ということになりました。実態が伴っているとは言えないが、とにかく拠り所ができた。それが大きい。われわれは対等協力はしますが、対等対決も辞しませんよ、と。戦う姿勢が生まれてきた。これであればもうマニフェストが書ける。そう感じた。政治家としての嗅覚、感覚です。

反町 地方選挙で普及することが望まれますが、公職選挙法の規定のためにマニフェストの内容を告知することが難しいという声があるようです。

北川 現行の公職選挙法が正しく国民の意思を反映できる仕組みであればいいのですが、実際はあれをするな、これもするな、性悪説にとらわれた「べからず集」になっている。今回マニフェストを書くことで、そういう現行の公職選挙法のおかしさが、あぶり出されたということです。

反町 また地方への財源委譲が進まなければ、マニフェストの内容の裏付けとして財源措置を明確にできないという意見もあります。

北川 知事がマニフェストを書こうとす

ると、財源を自由にやりくりできない。中央の方針がはつきりしないから、きちんと書こうとするほど、書けない。やはり財源移譲は必要だ。であれば、変えればいい。理念的に地方分権の必要性をいくら訴えても、なかなか進まない。「地方分権」と100回唱えるより、実際にマニフェストを入れたとたん、中央集権の矛盾が露呈したではないですか。だから私は、マニフェストはツールだと言っているのです。これを使えば、公職選挙法の矛盾、地方分権の不徹底、内閣と与党の不一致など、どんどん問題が洗い出せる。問題があれば、仕組みを変えればいい。IT社会なのに、未だに形式知になっていない。暗黙知の紙の社会になっている。マニフェストはそういうことを厳しく問うわけです。

反町 歴史には一つのツールが社会を大きく転換する局面があります。火縄銃が戦国の帰趨を決し、蒸気機関が産業革命を引き起こした。マニフェストは日本の政治システムの変革で同様の役割を果たすツールということでしょうか。

北川 おっしゃる通りです。今回、地方選挙で多くの候補者がマニフェストを書いた。そこから、いかに自治体の権限や財源が乏しいかがはつきり見えた。選挙はどうあるべきか？民主主義とは何か？この機会に多くの方が真剣に考えたはずです。マニフェストをツールとして国と地方の関係を見直す動きが加速することを期待しています。

国政におけるマニフェスト

反町 無党派層の増加が伝えられていますが、実際、先の地方統一選挙では無党派候補が増えました。

北川 今回、力のある候補者は、しづみがあるからと政党の支持を拒絶して

います。つまりは政党を、既得権益を擁護する団体に墮したと見なし、政党そのものをしづみと見ているということです。今は過渡期だとしても、各政党、猛省していただきたいと思います。

今、日本は大転換期にあります。大構想を打ち立てなければならない。この激動期、個別の利益誘導の政治ではいけません。コンセンサス政治にも利点があるというのは嘘です。それは談合でしかない。結局、問題解決はことごとく先送りです。そこから脱却し、閉塞感を払い、時代を切り拓き、日本を世界に通用する国につくり変えるには強い内閣が必要です。

反町 それを実現するツールとしてマニフェストがベストであると。

北川 各政党が、半年、1年かけて徹底的に議論を尽くし、政党の総意として、満を持してマニフェストを国民に問う。このように厳しい内容ですが日本の将来のためぜひとも必要です、選んでいただければ必ず実行します、そう国民と契約を交わす。それで選挙に勝てば、国民の信任を得た具体的政策を手に行っているわけです。またマニフェストづくりの過程で、すでに与党とは一体化していますから、その政権は極めて強力になります。それでいい。野党を潰すほど強い政府になればいい。野党は潰れてはならじと、政策について議論を挑み、次の選挙では立派な公約を打ち立て、対抗する。政府与党が行き詰まれば、政権交代する。そのダイナミックな動きが起きれば、政治は国民に信頼されるようになる。何としても、今こそ、日本にその動きを起こす必要があります。

すでにミクロの努力は経済界がかなり始めています。それを支えるマクロの体制を新しく構築しなければなりません。税制や人件費、いわゆるロジスティックを

きちんとしなければ、資本も雇用もみんな日本から逃げ出してしまうでしょう。政治も新しい価値を体系付けていかなければならない。政治がドメスティックなことばかりしてきて、あたかも個別利益誘導が政治であるかのごとくなっている。そのようなシステムを根本的に切り替える時期にきています。

反町 地方分権に伴い、国家公務員は、これまでの対内的な仕事は自治体に任せて、これからは対外的な仕事、国際的な分野に、より力を注ぐようにすべきではないでしょうか。

北川 国は外交、防衛などに集中して、ドメスティックな問題は地方にどんどん任せていくべきです。

反町 マニフェストで国民に承認を得れば、すべきことは決まっているわけで、官僚の大幅な行政の裁量の余地もなくなってくることになりですね。

北川 役人の裁量の余地をなくそうということを、県行政で私は進めました。その一つが、事務事業評価システム³でもあるわけです。マニフェストはその帰結です。政治家は国民と約束したことを断固行う。政治家に断固行わせるのが官僚の役割です。日本は官僚が立法まですべてやっている「官主義」です。それを脱するための手法です。その代わりに、政府も結果に責任を持たなければ、官僚に申し訳が立ちません。現在は政治がしっかりしないから、官僚が前に出ざるをえない、という理屈が立つわけですから。

反町 マニフェスト中心の政治を望んでいる国民が圧倒的多数では？

北川 いや、マニフェストをご存じの方はまだ人口の5%か10%ではないでしょうか。さらに盛り上げて、国民的な運動にしていかなければなりません。そのとき、問題は「マニフェスト」という言葉で



す。これをどう訳すか。「公約」というと、これまでのイメージがあり、何かいい加減なものという印象がある。

反町 新聞などでは「政策綱領」という表現を使っていますが、それも何か棚に飾っておく文書のようなイメージですね。

北川 私は「県民との約束」という言葉を使っていましたが、それももう一つしっくりこない。何か言葉を探さなければなりません。すでに「マニフェスト」という言葉が一人歩きを始めていますが。

反町 民が政策の発信人である、民の意思という意味で、また「公約」と対語になるので、「民約」という訳語はいかがでしょう。

北川 なるほど。

反町 今後のご活動ですが、マニフェストをベースにしたシンクタンクを立ち上げ、自由な立場から活動されるとの一部報道がありますが、国と地方の政治に関与され実績を上げられた北川先生に、ぜひご活躍いただきたいと思います。

北川 県政を離れた今、仲間や学者の方のお知恵を借りながら、そういう運動をやりたいと思っています。直接、連絡をとっていただけではないのですが、民主党がぜひマニフェストを入れたい、と言い出して、すでにトップが決められたようです。民主党が導入すれば、

自民党も踏み切るでしょう。次の総選挙ではぜひ各政党とも、打ち出していきたい。マニフェストを掲げて戦うようになれば、政治に緊張が走ります。また政党がビジョンを明確なカタチで示して、それに納得すれば、日本人はがんばれます。そういう国民です。与野党、それぞれ理念の下に集い、選挙を戦う。そこから政界再編を起こす。そして政治が21世紀にふさわしい新しい価値を創造する。それがすなわち民主主義の再生ではなく、新生です。

反町 まさに、北川先生が日本版マニフェストを生み、マニフェストが新生日本をつくる。そういう「日本のカタチ」が見えるようです。今後の一層のご活躍を心から祈念いたします。

早稲田大学大学院公共経営研究科教授 / 前三重県知事
北川 正恭(きたがわまさやす)

1944年三重県出身。1967年早稲田大学第一商学部卒業。1972年三重県議会議員当選(3期連続)、1983年衆議院議員当選(4期連続)、1990年文部政務次官。1995年4月～2003年4月三重県知事。現在、早稲田大学大学院公共経営研究科教授。

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

3 事務事業評価システム：三重県では、予算が付く最少の単位の「事務事業」についての評価システムを平成8年9月に導入し、成果志向の行政を目指した。平成14年4月からは、評価対象を施策まで広げ、「みえ政策評価システム」としてバージョンアップした。事務事業を最少の単位として、その上の基本事業、施策を含めた三層評価を行っている。

