

民主主義のかたちに変革を迫るマニフェスト

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 / 新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)代表

事後検証可能な政権公約であるマニフェストの提唱者であり、21世紀臨調の共同代表を務める早稲田大学大学院公共経営研究科教授・北川正恭氏は、民主主義のあるべきかたちについて、さまざまな気付きを与えるマニフェストの効用を説かれる。

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



マニフェストが与える「気付き」

選挙を本格的なマニフェスト型に変えることにより、「地盤、看板、カバン」という旧来型の選挙から政策中心の選挙への転換が進むことを期待したい。マニフェストが与える「気付き」の効果でこれが実現すれば、日本の民主主義のかたちは一気に様変わりする。



北川正恭『生活者起点の「行政革命」』(ぎょうせい・2004)

早稲田大学大学院公共経営研究科(編)『マニフェスト・サイクルを回せ!』(『早稲田パブリックマネジメント』第2号、日経BP出版センター・2004)

早稲田大学マニフェスト研究所ホームページ <http://www.waseda.jp/prj-manifesto/>

マニフェストがもたらした変化

反町 北川先生は三重県知事をされていた当時から、ローカル・マニフェストを提唱されていたいらっしゃいました。2003年の首長選

挙では多くの候補者がローカル・マニフェストを掲げて立候補しましたので、その年の11月に行われた総選挙は「マニフェスト選挙」と呼ばれるほどになりました。なぜ、地方から改革を進められたのですか。

北川 本来、マニフェストは議院内閣制において政党が書くのが本流なのかもしれませんが、私は「この新しい制度を国政から入れようとすれば時間がかかる。むしろ、大統領制に近い知事、市町村長の選挙の候補者に理解していただければ導入されやすいだろう」と考えたのです。それは、2000年4月の地方分権一括法¹によって地方の自立の動きが本格化してきた流れをとらえた運動でも

ありました。地方でローカル・マニフェスト、国でパーティ・マニフェストを書くことになれば、地方と国の仕事のセグメントを明確にしなければならなくなり、そのことが分権をさらに推進するのではないかと、この目論見もあったのです。その運動が成功して、2003年の統一地方選挙で15人もの知事選候補者がマニフェストを書かれ、メディアも注目し、半年後の総選挙にも各政党が導入するに至ったという経緯です。

反町 「マニフェスト」は流行語大賞にも選ばれ、今や一般国民の理解もかなり進んでいるようです。

北川 これまでの選挙公約とは違う。体系立った政策であり、達成目標、手段、財源、期限などを国民、住民に約束するものであり、しかも事後的に成果を検証できるもの、ということまでは一般の理解も進んできたと思っています。残念ながら、かつての選

1 地方分権一括法: 正式名称「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」。平成11年7月16日公布、平成12年4月1日施行。国及び地方公共団体が担すべき役割の明確化、機関委任事務制度の廃止、必置規制の見直し、地方公共団体の行政体制の整備・確立などにより、国の関与を見直し、地方への権限委譲の推進を目指す内容。

挙公約は信用できないものの代名詞にされていきました。「選挙公約のようなことを言う」と揶揄されるようでは、それを掲げて当選した政治家が信頼されようとしても難しい。ただ、その状況を許した責任は、金か利権か地縁かで選んできた有権者の側にも当然あります。

反町 政治を変える原動力として期待されるマニフェストですが、導入から2年を経過した現状をどのようにご覧になっていますか。

北川 有権者の意識改革は当初の想像以上に進みました。政治家がきちんとしたマニフェストを書き、丁寧に説明責任を果たせば、選挙で有利に戦いを進められる状況も出てきています。実際、公開討論会などで逃げ腰の現職に対して、若手候補が苦いことも含めて明確に約束をして戦いを挑み、圧勝するといった現象も生じています。また、当選後の行政にもよい変化が現れています。マニフェストをもって当選した首長が内部検証の体制を築き、1年ごとに検証し、

公表する。それが日本の政治文化を大きく変えつつあると見ています。

反町 ただ、自己評価については「お手盛り」と見られることもあるのでは。

北川 自己評価にはそのような見方もありますが、昨年9月、5人の知事のマニフェストを対象に「ローカル・マニフェスト検証大会」を開催して、相対評価を試みたところ、なかなかどうして皆さん厳しい検証をされている。それは「間違っていたら直します」という決意の表れでしょう。これまでの行政は無謬性との建て前でやってきたが、そこに変化が生じたということです。また最近のローカル・マニフェストには情報公開を進める内容など民主主義を実現するための方法、意思決定のプロセスやマネジメントの手法まで書かれるようになってきました。これも大きな進歩です。

財政危機による必然

反町 マニフェストが急速に普及してきた

理由には、地方分権に加え、自治体の財政が逼迫し、痛みの伴う決断を要するようになったという時代背景もあるのでは。

北川 おっしゃる通りで、現在の日本の政治システムは右肩上がりを前提に組み立てられたものです。一つのシステムが長く続くと制度のそれぞれが補完し合う「制度的補完性」によって強固なものになりますが、わが国の国と地方の関係性も固定化されていました。右肩上がりの時代には税収も増えたから、地方は国に甘えられた。知事や市長の立場はいわば営業所長のようなもので、「社長たる国がすべて考えるから、余計なことをするな。執行していればよい」とばかりに扱われ、前例に倣って行政機構を管理していればよかった。しかし、それが立ち行かなくなりました。今後は財源の制約から、首長は自らが「経営者」として最小の費用で最大の効果を実現しなければならず、政策の取舍選択に迫られた。そこでようやく民間の経営者なら当たり前の「入るを量りて出ざるを為す」という意識に転じた。これまでは補助金をもらうため国に説明責任を果たしてきたが、そうではなく、住民に説明責任を果たし、その信任を得ることがより重要になる。必然、選挙は「お願いします」ではなく「お約束します」というかたちにならなければなりません。

反町 財政危機に直面して目覚めたということですね。

北川 かつて多くの首長は口で「行財政改革」を唱えても、情報非公開の中、密室で役人と相談しながら行っていました。それはあくまでも日常の努力でしかない。つまり「頭の大きさに帽子を合わせる」改革だったが、今後はそれでは済みません。例えば、人口減少社会になれば、年金、介護、医療などの社会保障制度も「帽子の大きさに頭を合わせる」改革なくしては転覆します。その



改革には非日常の決断、強力な権力行使が不可欠です。その正当性を担保できるのが唯一選挙なので、それが従来のように加減な口約束であってよいはずがない。選ばれようとする側は、体系だった政策を打ち出す。選ぶ側はそれをよく吟味する。選択された首長は主権者の信任を得ることで執行権者としての正当性が担保され、必要な権力を行使できる。選ぶ側も政策を見た上で判断するので、責任はより重くなります。それはすなわち県民、市民こそが主権者であるという事実がより鮮明になるということでもあります。

反町 なるほどマニフェストを掲げて当選された首長は、選挙で付託を受けたこのマニフェストを根拠に政策を推進することになるので、耳あたりのよい綺麗事を言わない。痛みを伴うことも堂々と発言する。確かに、立ち居振る舞いからもそのような自信が感じられます。

北川 それがマニフェストを創出し得る雰囲気です。マニフェストで主権者と約束することで、首長の行動様式も意識も変化することになります。

反町 公務員にも変化を及ぼし得るものなのでしょうか。

北川 従来は「選挙公約などどうせお蔵入りだろう」とほとんどの職員はまともに読んでいなかったでしょうが、マニフェストは守るべき契約で、それを掲げた首長に4年間仕えることになって、真剣に読み始めたようです。マニフェストは役人の行動様式も変えます。従来は自分たちのつくったルールによるルールドライブでしたが、それがミッションドライブになるわけです。

首長と地方議会の関係

反町 地方議会とマニフェストとの関係に

ついてお考えをうかがいたいと思います。
北川 「地方の議会には執行権が与えられていないのに、マニフェストを書けるのか」という議論があります。しかし、地方議会の仕事は単に執行部をチェックするだけか、といえば、断じてそうではありません。立法府としての立法制定権、予算の議決権が付与されているのです。これからの分権の時代には、それらをきちんと行使して、自分たちで条例をつくり、その条例が適切に執行されているかチェックしなければなりません。これまでの中央集権の時代に、地方議員は首長と一緒に東京に陳情に行き、もってきた補助金や予算を自分たちの都合のよいように分配していた。その結果、首長の追認機関の議会となり、オール与党化してしまっただけです。それが中央集権制度の怖さです。今後、予算が減れば、東京に陳情に行く必要性も減少する。しかも、マニフェストで首長が主権者に直接約束をするようになれば、地方の政党のレゾンデートルも改めて問われます。今までは国の下請け団体のような扱いで、党本部のための集票マシン、集金マシンにされていた。そこから脱却し、地方が中央と真に対等の関係を確認できるはずですよ。

反町 むしろ今、地方議員について目立つ議論は、「数を減らしてもよいのではないか」、「小規模な自治体なら審議会的なものでもよいのではないか」というものです。

北川 確かに一口に自治体といっても、人口約350万人の横浜市もあるが、数千人の村もある。そのような小さな自治体にも首長と議会が必要なのか。ウィークエンドやイベントに開催するボランティアで歳費なしの議会でチェックするかたちでもよいのではないかと。すべての自治体に助役や収入役が本当に必要なのか。私はそのような「一国二制度」の議論が本格化してくると思いま

すが、マニフェストはそうした問題も提起するものなのです。

反町 議員も首長と同じ有権者が選挙で選ぶわけで、首長がマニフェストで示した政策に賛同した議員が多数当選しているはずですから、首長のマニフェストを、議会の面から推進することはあっても、首長と議会とが正面から衝突することはないはずですよ。少数派の議員からのチェックの機能は残りますが。

北川 行政裁量は止め、条例や住民自治基本条例をしっかりとつくれる人が議員になる。すなわち、行政裁量国家から司法国家への転換ですよ。

反町 三重県知事として実務に当たられた経験から、首長と議会の関係はどうあるべきだとお考えですか。

北川 三重県で改革が進んだのは、専門家集団である議会が自立する意思を持ち、変化したことが非常に大きかったと思っています。また、私は監査事務局に最優秀の人材を送り込みました。制度上、議会の事務局も監査事務局も知事が任命権者ですから、どうしても内々の関係になりがちです。そこで、私は意識的に離すようにしました。「私の言うことを聞かず、議会事務局は議長の言うこと、監査事務局は代表監査委員の言うことを聞いてください」と申し上げたところ、本当にそれを徹底していただきました。そのため、私は議会と監査事務局に大変厳しくチェックされました。ただ、つついとお手盛りで仲間を集め、仲良しクラブにしてしまうのではなく、常に第三者としての厳しい評価を受ける関係であることは重要です。それは首長にとっては大変ですが、住民にとってはよいかたちで政治行政が進むことであり、また結果として、首長は次の選挙をより楽に戦うことができるはずですよ。県民はそのような姿勢を存外よく見ているもの



ですから。

イギリスの仕組み

反町 関係する法制度についてうかがいたいと思います。まず公職選挙法ですが、マニフェストの導入を契機に一部改正がなされました。

北川 公職選挙法は大正時代にできた選挙法をもとにした「べからず集」ですが、それが所与のもののようにされて、「とにかく名前を連呼して、一人でも多く握手をしる」という選挙が当たり前のように行われていた。それが「民主主義を実現するための方法として素晴らしい」などとは誰一人思っていない。しかし、誰一人それを変えようとしなかった。ところが、「マニフェストが自由に配れない」と判った途端に、公職選挙法が政策など二の次とした法律であることがあからさまになり、総選挙の前に急遽、政党がマニフェストを配れるようにする一部改正がなされたわけです。

反町 政党の政策としては、マニフェストを出せるようになったということですね。

北川 個人の政策のものは、改正された公職選挙法にも入っていません。現状では、首長のほとんどが政党に所属していませんから、未だに自由に配れないわけです。さらなる改正をして、「法の網の目をくぐりながら何とか」というかたちではなく、「これこそ選挙だ」と何の差し障りもなく、正々堂々とマニフェストを公表できるようにすべきです。そして、地縁、血縁、利権の選挙から脱却し、契約書とディベートによる選挙に移行することです。そうでなければ、近年低迷する投票率も上げられないでしょう。

反町 ほとんどの首長が無所属である現状について、どのようにご覧になっていますか。

北川 まさに政党政治の危機です。公務員は公僕であり、法の忠実な実行者であり、中立性が求められ、よって革命は起こせません。その役割は「あくまでも時の政権に忠実に、いかに効率よく行政を遂行するか」です。新しい価値創造の役割は政党が担わなければならない。ところが、既成政党は既得権益の擁護に回ってしまった。消費税一つをとっても、与野党とも有権者の反応に臆し、あるべき改革を打ち出せないでいる。「そんな政党は頼むに足りず」となっているのが現状でしょう。マニフェストの普及活動は政党へのエールでもあります。ある政党が価値創造に取り組み、きちんとした政策を打ち出す。それが合理的で、体系立っていれば、間違いなく有権者は支持するはずで。

反町 国政のパーティ・マニフェストについてはどのようにご覧になっていますか。

北川 二つ課題があります。一つは作成方法のバージョンを上げること。そのためには学会の努力も必要でしょう。民間のシンクタンクを育てる必要もあります。二つ目は検証のシステムを充実させることです。マニフェスト選挙が実現したのは大変喜ばしいことですが、作成とチェックという二点で、この新しい文化を一層成熟させていただきたいと思います。

反町 本来、価値観の多様な現在、政党あつての民主主義のはずです。

北川 私は、国会議員の選挙は最終的には小選挙区比例代表制にするべきだと思っています。個人名を書かせれば、どうしても地縁、血縁という要素が出てくる。政策本位で選ぶなら、政党選挙であるべきです。併せて政権交代可能な状況を創出しなければならぬ。そのための制度づくりが必要です。例えば、イギリスで政党助成金が出るのは野党だけです。政権与党は政策を

つくる時情報を集めやすいが、野党のネクストキャビネットは公的な組織ではないため予算が付かない。そこで「野党の政策立案のために助成しよう」というのが趣旨で、それは政権交代を可能にするための措置であり、民主主義を担保する仕組みのひとつです。私は「民主主義を支えるインフラ整備」と呼んでいますが、マニフェストを軸に政治制度を見ていくと、公職選挙法、政治資金規正法、公務員法などもろもろの法制度が連動していることが分かってきます。そこで、それを研究するため昨年、早稲田大学マニフェスト研究所をつくりました。

反町 同じ議会制民主主義をとるイギリスの制度に学ぶべき点が多いのでは。

北川 「イギリスがすべて」とは言いませんが、かの国のもろもろの制度がわが国にとって気付きの道具として有効であることは間違いありません。何と言っても、それらは数百年かけてつくり上げてきたものですから。例えば、日本の国会議員の多くは個別利益の最大化を目的とするが、その8割までが自分の地元の選挙区のもので。一方、イギリスは官僚と接見禁止など有権者の個別利益の最大化できないようにする仕組みを整えている(右頁・資料参照)。また、選挙期間中の活動資金は日本円で約130万円までしか認められていないが、日本の公職選挙法が定める法定選挙費用ははるかに高額で、「誰でも立候補できる」とは言い難い。さらに、憲法のないイギリスでは選挙がすべてで、選挙で決まれば、税制でさえ直ちに変わります。「ロケットスタート」という言い方をしますが、マニフェストの内容を実行するために大臣になるわけです。それに引き替え、日本の大臣は「ただ今総理から拜命されました。これから勉強しながら、役人とよく相談して」と、銜^{てら}いなく口にする。その意識から改めなければなりません。国のあり方を

2 マーストリヒト条約：正式名称「欧州連合に関する条約」。1992年2月7日オランダのマーストリヒト(Maastricht)で当時のEC加盟12カ国によって署名、1993年11月1日発効。欧州連合創設に関する条約で、経済・通貨同盟の設立や欧州単一通貨ユーロ(Euro)の導入、外交・安全保障政策および司法・内政政策に関する加盟国間の協力などについて定めている。

3 補完性の原理：行政の責務は市民が一番近い行政主体によって行われるべきである、とする概念。具体的には、個人が所有する権利や義務は、個人に最も身近な機関(基礎的自治体)に帰属するので、国や都道府県は補完的業務を基本

とし、過度な規制を行うべきではない、とする考え方。

4 ローカル・マニフェスト推進首長連盟：2005年2月4日結成。代表発起人は、増田寛也氏(岩手県知事)、石田芳弘氏(犬山市長)、逢坂誠二氏(ニセコ町長)。首長が自ら率先してマニフェスト型選挙を実践することにより、有権者の側もマニフェストを手がかりにリーダーを選ぶという本来の民主主義を創り上げることを目指す。会員数は知事20名、市区長130名、町村長60名の合計210名(2005年6月13日現在)。

法律で決められる人が国会議員になり、その立法府がつくった法律に基づき、行政は最小の費用で最大の効果で実現する。その役割分担があつて初めて、議会制民主主義における三権分立がまともに機能するのですから。そのため、イギリスでは一般の国会議員と官僚の接触を禁止して、役割分担を峻別しています。ところが、日本は圧倒的に行政が優位で、立法にも力を及ぼす。官僚機構があまりに強くなれば、やがて政治家の言うことも、主権者である国民の言うことも聞かなくなる。その典型が社会主義国家です。その点、日本の政治システムには問題が多い。基本から見直さなければ、完全な民主主義国家にできない。私はそれもまたマニフェストが与える気付きのひとつだと思っています。

地方から国を変える

反町 今後の展望についてお聞きしたいと思います。

北川 日本国内では2000年の地方分権一括法、2003年の三位一体の改革と分権の流れが確固たるものになっています。これはこの先も変わらないでしょう。さらに世界を見れば、EUのマーストリヒト条約²にある「あなたができることはあなたで、受益者が特定できないことは役場で、役場でできないことは県で」という思想の潮流があります。

反町 補完性の原理³ですね。

北川 「グローバルになればなるほどローカルをきちんとしなければならぬ」、そのようなコンセンサスができて、例えば、莫大な債務を抱えていたイタリアは「このままではEUに加盟できない」という理由で一挙に債務をなくしました。その世界的な潮流からしても、莫大な債務を抱える日本は一刻も早

資料 イギリスの政治と選挙

【選挙費用の仕組み】

各候補者の選挙費用の個人負担は、約130万円が上限として定められている。他方、政党本部が使える選挙費用に上限はない。このことにより、候補者よりも政党中心の選挙戦になる。

【候補者公募の仕組み】

政党本部と地区後援会の審査を通過した新人候補者は「空き選挙区」へ申請を出す。そして、地区後援会による書類審査、最終審査を経て候補者が決定される。この後援会は、候補者のための組織ではなく、政党のための組織になっている。したがって、地縁や血縁関係によって優遇されることはない。

【誰でも立候補できる仕組み】

半数近くの選挙区では、保守党、労働党のどちらかが圧倒的に強い。こうした選挙区は、閣僚メンバー（野党の場合は、「影の内閣」の閣僚）に優先的に割り当てられる。反対に、新人候補者は、勝つ見込みがほとんどない選挙区から立候補することになる。ただし、選挙で善戦すれば、次回には有利な選挙区に回される。政党が候補者の選挙区を決定するため、「地盤、看板、カバン」はなくても、立候補できる仕組みになっている。

【候補者個人の仕組み】

選挙で立候補するために仕事を辞める必要はない。選挙活動は、週末にボランティアなど地域の活動に参加することから始まり、選挙期間中の活動には、有給休暇をあてる。130万円の選挙資金については、寄付で集めることができる。また、選挙の結果、落選したとしても、これまで続けてきた仕事にすぐに復帰できる。選挙戦における候補者の時間的、経済的負担は小さいため、幅広い層から有能な人物が候補者集まる。

【利益誘導出来ない仕組み】

国会議員は、官僚と接見することが禁止されている。官僚の任務は、所属省庁の大臣に奉仕することであり、政治家や政党へ奉仕することは認められていない。「政」と「官」の調整は、各省庁の大臣や副大臣が担う。この仕組みによって、官僚の政治的中立性が維持されている。

【政権交代可能な仕組み】

政権交代は政府機関を活用することにより政策を立案できるため圧倒的に有利になる。マニフェストによる政策中心の選挙にするためには、野党の政策立案機能を高めることが必要で、その為に、政党助成金は野党にのみ配分される。野党は、影の内閣を組織することにより、内閣の政策分析や政策立案を行い、政権交代可能な仕組みを担保している。

北川正恭事務所作成

く選挙のあり方、政治家のあり方を転換しなければなりません。利益誘導型の政治家からローメーカーになる。国会議員の多くは地元や後援者の利益の最大化を目的にしていた。周囲もそれを「大物議員」などと呼んで持ち上げてきましたが、そのようなことではこの大難関の時代、国をつくりかえる大事業は不可能です。

反町 これからの展開についてどのようにお考えですか。

北川 今年はローカル・マニフェストに力を入れたいと考えています。3,200あった自治体が、合併特例法で1,800ほどになり、それに伴って450ほど地方選挙が行われます。そこで私は現在、ローカル・マニフェストの普及に力を入れ、全国行脚をしているところです。その流れの中で、首長さん方の「ローカル・マニフェスト推進首長連盟⁴」、「ローカル・マニフェスト推進地方議員連盟⁵」、さらに市民サイドの組織として全国を9つのブロックに分けた「ローカル・マニフェスト推進ネットワーク⁶」を結成しました。この三つの組織で地方を変え、その総和で国の政治を変えたいと思っています。来年、前倒して総選挙が行われるかもしれませんが、それを本格的なマニフェスト選挙にして「地盤、看

板、カバン」という旧来型の選挙から政策中心の選挙への転換が進むことを期待します。民主主義のかたちを変える。その道程は遠いようですが、いったん流れが変われば、今度は新たな制度同士で補完し合うようになりますから、ある時点からこの国の民主主義は一気に様変わりするでしょう。それがいつなのか、まだタイミングは分かりません。ただ峠は見えてきた。そう感じています。

早稲田大学大学院公共経営研究科教授 / 前三重県知事
新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)代表

北川 正恭(きたがわ まさやす)

1944年三重県生まれ。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)、任期中、文部政務次官を務める。1995年、三重県知事当選(2期連続)、「生活者起点」を掲げ、ゼロベースで事業を評価し、改革を進める「事業評価システム」や情報公開を積極的に進め、地方分権の旗手として活動。達成目標、手段、財源を住民に約束する「マニフェスト」を提言。2期務め、2003年4月に退任。現在、早稲田大学大学院公共経営研究科教授、「新しい日本をつくる国民会議」(21世紀臨調)代表を務める。著書に『生活者起点の「行政革命」』(ぎょうせい・2004)がある。



北川正恭氏オフィシャルウェブサイト
http://www.office-kitagawa.jp/
ローカル・マニフェスト.JPホームページ
http://www.local-manifesto.jp

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

5 ローカル・マニフェスト推進地方議員連盟：2005年5月22日結成。マニフェスト型政治を推進するためには、首長選挙と並び、地方議会選挙もマニフェスト型にしていことが不可欠であるとの観点から、二元代表制の一翼を担う議会の一員として地方議会議員が結集。地方議会の活性化と、地方議員の政策立案能力向上を目指す。会員数は都道府県議会議員94人、市区議会議員345人、町村議員53人の合計492名(2005年5月27日現在)。

6 ローカル・マニフェスト推進ネットワーク：2005年2月4日結成。代表は北川正恭氏。ローカル・マニフェストを広く社会に浸透すべく、市民サイドの組織として、マニフェストづくりの支援・評価・検証、マニフェスト型公開討論会の開催支援等を通じ、ローカル・マニフェストの普及活動を行っている。全国をブロックに分け、北海道、東北、関東、東海、関西、中国、四国、九州、沖縄に地域拠点を設置。

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～

