

ならば、お任せ政治

ローカル・マニフェストで大転換が始まっている

新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調代表）

共同代表 北川正恭

皆さんにお聞きしたいことがある。これまでの選挙で、「公約」をどのように考えてきたらうか。三重県議会議員、衆議院議員、三重県知事と九回の選挙を体験した私自身、他の政治家を論評する立場にはないのを承知で申し上げるのだが、公約とは一般に「選挙までの約束」、つまり軽い口約束のような「口約」でしかないと思われてきたのではあるまいか。

そうした公約のもとで当選した政治家が信頼されるはずはない。このような選挙しかしてなかった日本の民主主義は、実は衆愚政治に近かったのではないかと思う。為政者は無責任、役人は先送り、国民はお任せ。この三者の共犯で、わずか二〇年のうちに七〇〇兆円もの借金ができてしまった。

第十六代米大統領アブラハム・リンカーンの有名なゲティスバーグ演説「government of the people, by the people, for the people（人民の、人民による、人民のための政治）」のうち、日本の戦後民主主義で最も遅れていたのは「by the people（人民による）」である。国民がお上に自紙一任してしまったため、「依らしむべし知らしむべからず」という行政優位が確立し、官僚中心主義が民主主義と錯覚されてきた。だが、もうこの辺で本格的な民主主義を創造する運動を起さなければならない。

私は選挙にマニフェストを導入することで、民主主義のインフラ整備をしたいと考えている。マニフェストとは、期限や財源などの数値目標をできるだけ多く採り入れた「事後検証可能な公約」である。昨年一月、三重県四日市市に五人の知事に集まってもらい「知事懇論」という催しをした。この時、四月の統一地方選に出馬する二人にマニフェストの採用をお願いし、快諾してもらった。実際には一一の知事選で一五人の候補が採り入れ、これが日本における最初のマニフェスト選挙となった。

マニフェストには、大きく分けて二種類がある。政党のパーティー・マニフェストと、地方のローカル・マニフェストである。どちらかと言えば、前者が本流だろう。政党が党首を中心にマニフェストで約束をし、内閣を構成したら断固やり抜くのである。しかし、政党は大勢の政治家で成り立っているため、侃々諤々の議論になればまともならない。しかも、政治家個人が縛られることになるため、なかなか導入は難しい。だが、いわば大統領制の首長選では一人の決断で入れることが可能だ。地方

でサクセスストーリーができれば、政党は必ず導入せざるをえなくなる。私は、まず統一地方選に照準を合わせ、それから一年以内にあることが分かってきた総選挙に向けた戦略を練った。

昨年四月二十一日に三重県知事を退任した翌日、私はすでに東京にいた。総選挙でマニフェスト型選挙を採用するよう各党に要請して回ったのである。結局、半年後に行われた総選挙ではマニフェストが燃え盛り、年末には流行語大賞までいただいた。

補助金返還運動に結びつく

ところで、ローカル・マニフェストの導入で、政治行政が抱えるさまざまな問題が分かり、新しい変化が生まれた。志の高い知事や市町村長が当選後、断固としてマニフェストを実行しようとしたことで、地方の主張に国が追随する動きが出たのである。法律や制度は国が考えて地方が従うものだと思い込んでいた「常識」が覆された。

「マニフェストを書けない」という真面目な知事候補者がいた。「財源を国に握られている以上無責任な約束はできない」というのだ。現実には確かにそうだが、その候補者も「公約」は書いていた。公約を、候補者も有権者もその程度にしか考えていない証拠である。しかし、「責任を取れない」トップのもとで、国の言うことを黙々と執行するだけの地方公務員に、どれだけのやりがいがあるだろう。そのことに、まず気づかされた。

選挙後、マニフェストを掲げて当選した知事に集まってもらった。私はその場で「地方から補助金返還運動をしよう」と提案した。何人かの知事が「今は困る」と言った。例えば高速道路を通したい県では、国土交通省と対立するのは得策ではないからだ。知事には理想も大切だが、県民生活の現実もある。

「事情」のある知事には次の機会に集まってもらうことにした。それでも残った知事は六人いた。その後、市町村長が約五〇人も立ち上がって合流し、補助金を自ら返還していく運動が始まった。各省庁や国会議員から攻撃されるかもしれない。しかしその時には情報公開をして、どちらが正しいか国民の判断を仰ぐ決意だ。従来はカラ出張で浮かせた予算で官宮接待をし、国から財源や事業を取ってくるのが、いい自治体とされていた。それが、大転換を遂げた。まさにマニフェストを通じたパラダイムシフトだった。

補助金返還運動は、いわゆる三位一体改革に大きな影響を与えた。三位一体改革とは、補助負担金と地方交付税を減らすものの、その分は自治体の自主財源を増やして裁量を高めようという改革である。ところが実際には、補助金と交付税を減らしても、自主財源はそれほど増えず、国の借金を自治体に押しつけているのが実態だ。それへの反発などから、政府は補助金の削減案をまとめることができなくなり、全国知事会に案を出すよう丸投げしてしまった。都道府県には裕福な地域から貧しい県まであり、利害対立の要素が多い。かつての常識では、知事会がまとまるはずはなかった。だが、三兆二〇〇〇億円の削減案をまとめあげてしまったのである。地方からの勇気ある行動が結集した成果だった。筋からいうと、知事会の削減案は、政府が丸受けしなければならないのだが、政府は大もめにもめている。国は地方の追随すらできないかもしれない。

オープンな検証が深化させる

参院選を前にした今年五月、新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）で、小泉内閣や各党のマニフェストを検証する会合を持った。八団体が作業をしたが、各党とも体裁が整っていないことも多く、なかなか検証しづらかった。それでも各党が導入してくれたことは大きな第一歩だったと高く評価している。こちらも検証する能力を高めなければならないが、作成する能力も選挙のたびに上がっていくと思う。

マニフェストはきちんとした検証があつてこそ作動する仕組みである。だが、これまでは政権「公約」作りから、すべて役人が行つてきたため、日本に検証を行うシンクタンクはなかった。私は知事退任後、提唱者としての責任もあり早稲田大学にマニフェスト研究所を設立した。

この九月八日、早稲田大学で第一回ローカル・マニフェスト検証大会を開催した。統一地方選から一年が経過し、ようやく知事選のマニフェストが検証できる状態になったからだ。マニフェストは作つた人によつて実現性の難しさが異なる。簡単な目標設定なら達成度は高くなるが、志が高いほど達成率は低くなる。実現された施策は、達成度だけでは計れない。だから、それらを横に並べて相対的に評価する必要がある。これを我々でやろうと考えたところ、五県の知事（岩手、埼玉、神奈川、福井、佐賀）が快諾してくれた。任期四年の一年目で、それほど成果が出ているはずはないが、各知事とも「悪ければ直せばいい。望むところだ」と言ってくれた。検証内容の濃さは小泉内閣・各党のマニフェストの及ぶところではなかった。

そもそも五県の知事は、それぞれの県庁で内部評価をしており、結果は情報公開している。お手盛り評価かと思いきや、そうではない。我々が見てもかなり厳しい採点だ。特に松沢成文・神奈川県知事は初年度から外部評価まで実施している。こうした知事たちの積極的でオープンな姿勢は、皆さんに知ってもらいたいところだ。

さて、検証作業で浮かび上がった課題だが、まず県の総合計画との整合性が問題となった。総合計画は県の方向を示す大本となるもので、おおかたの県で各知事の就任前にできている。そこに別の数値目標を掲げたマニフェストが入ってきたため、バッティングしてしまつたのだ。しかも、総合計画は県議会の承認事項だから、各県とも議場で大議論となつたようだ。

苦い薬が初めて公約となった

一方、具体的な成果も出始めている。岩手県では増田寛也知事が「公共事業を三〇％カットし、二〇〇億円の財源を作つて、新産業創造など緊急雇用対策に充てる」と約束した。消費税がいい例だが、国政では厳しい政策を掲げれば選挙で惨敗してしまうため、願望を並べたような公約になっている。結果として、公約は守らなくても仕方ないと思われるようになった。しかし、増田知事は公共事業依存型の県政にあつて、あえて苦い薬の入つた公約を出した。そして、「右肩下がりの経済が終わつた今、公共事業の予算も減るだろう。座して待つより、先取りをして産業転換や労働力の移転に全力を挙げたい」と誠実に説明をした。すると九〇％もの得票率で当選できた。有権者は決して愚かではなかった。苦い約束でも誠実な説明があれば理解してもらえる。政策型の選挙が初めて行われたのだ。

増田知事は当選後に初登庁した時、公共事業担当の部長から「マニフェストは三つの方法で実現できる」と言われたそうだ。以前の役人組織なら先送りされたかもしれない政策だが、マニフェストで県民と約束したため、役人の行動様式も変わった。官僚主義が民主主義に転換し、政と官に良好な関係が生まれたのだ。この施策は県議会でも相当な議論になったが、「県民との約束」があったからクリアできたという。マニフェストによって強い知事部局ができたことも成果の一つだろう。

西川一誠・福井県知事は、マニフェストの内容について、部長と「政策合意」を結んでいる。「人材や予算をこれだけ与えるので実現してほしい」と契約を結ぶのだ。この時点で、県庁は役人が都合のいい政策を積み上げる組織ではなくなった。トップが県民と約束をした政策を実現するための機関になったのだ。マニフェストで理念を作ることは非常に重要なことだ。しかし、それと同じレベルで重要なのは、理念を達成するマネジメントだ。従来通りの組織で、新しい理念が達成できるはずはない。仕組みができなければ、どんな理念も絵に描いた餅に終わってしまう。

これまでさまざまな行政改革が行われてきた。しかしそれは、官僚による、官僚のための行政改革だった。減量型のリストラでもあった。だが、新しい理念を実現していくためには、逆に創造的な仕組みに改革する必要がある。

マニフェストを真剣に考え始めた知事たちにとって、最も大きな障壁は中央集権だった。財源を握られ、補助金を握られ、関与で縛られ、交付税で縛られ、意識で縛られる。しかし、私はマニフェストという道具を使って、地方分権を本格化させたいと思っている。

市町村長選 そして住民運動へ

ところで、自治体は首長と議会の二元性の民主主義構造を持つ。これまでの選挙では、行政に群がる団体への利益配分と、その見返りとしての票の差し出しが民主主義と勘違いされてきた。「税を食べる」側の政治行政である。これに介在していたのが議員だった。中央首長と族議員の関係がいい例だろう。ところが、首長がマニフェストで「税を支払う」側の住民と直接契約を結んでしまえば、議員の存在意義はなくなる。だが、議会にとっては、むしろ本来のチェック機能のほうが重要になる。知事のマニフェストは独善的であってはならず、もう一方の民意代表システムである議会が常にチェックし、向上を求めていかなければならないからだ。例えば、政策の重要度や、目標の設定で異議もあるだろう。それらについてオープンに議論し、改善していけば、住民にとってより精度の高い政策ができる。だから、私は知事たちに「あなたが議会でやられればやられるほど、県民はハッピーになる」と言っている。マニフェスト・サイクルというのだが、マニフェストは「作り、検証される」という作業を繰り返すことで進化する。

私は次の目標を、合併で数多く行われる市町村長選挙に置いている。合併で新しい自治体を目指そうという時に、オール与党で、しかも団体推薦だけの候補だったら悲しいだろう。「こんなままと作る」という理念を掲げて当選する首長が、一割でも一割でも増えれば、世の中は変わる。

ミクロの揺らぎが世界を変える譬がある。カオス理論では「北京で蝶が羽ばたくと、ニューヨークでハリケーンが生じる」と譬えられている。私は五人の知事に大きな羽を持つ五匹の蝶になってほしいと願っている。その意味で、検証大会は推進大会だった。

一つの面白い動きが出ている。マニフェストは政党や首長が書くと思われているかもしれないが、少し見方を変えれば、市民が書いてもいいのだ。九月五日に行われた奈良市長選では、NPOが市民版マニフェストを作り、それに最も近い候補を応援しようという運動が起きた。地縁や、血縁や料亭で決めるのではない。オープンな議論と政策で自分のまわりの将来を決めようという動きだった。その結果、現職が敗れるという波乱が起きた。

これは、特定の地域でのマニフェストだが、特定の政策で作ってもいいと思う。例えば環境施策で専門家がマニフェストを作り、政党にぶつけてどこを応援するかを決めるのだ。

マニフェストには双方向の責任がある。首長や政党は自分の政策の責任を明確にしなければならない。その一方で、選択した側の選挙民も責任を問われるのだ。これからは、「白紙一任をしたのだから知らない」とは言えなくなる。

民主主義はもろいシステムだ。緊張感がなければ、すぐに衆愚に陥り、「お任せ政治」になってしまう。注意しておかないと、いつ、どこでポトラやサダム・フセインが出てきてもおかしくない。マニフェストとは、そうした衆愚政治への警鐘であるとともに、民主主義の仕組みを少しずつ手直ししてこうという運動なのである。

注 本論文は、中央公論二〇〇四年十一月号に掲載されたものを中央公論編集部のご了解を得て、二十一世紀臨調のホームページ用に転載したものです。なお、本論文は、二十一世紀臨調のホームページの意図に沿うように編集を施しています。