

「マニフェストが日本の政治を変革する」

早稲田大学大学院公共経営研究科教授 **北川正恭氏**

Manifestos Change Japanese Politics

Interview by the editor-in-chief with Professor Masayasu Kitagawa

2009年のマニフェスト選挙を通じた政権交代から約3年が経ち、2012年の総選挙の結果、自民党が与党に返り咲いた。政権交代後の今、直近の約3年間の政策の進捗状況とその成果を総括することは、新政権が現在の日本の抱えている政策課題を明確化し、その解決手段を検討するにあたり、極めて重要なことであると考えている。こうした問題意識に立って、本誌においては「総点検：民主党政権の政策」を特集テーマとした。

そして、2009年における政権交代の選挙が「マニフェスト選挙」であったことから、まずは「マニフェスト」の成果を検証する必要があると考えた。そこで、日本におけるマニフェスト研究の第一人者である早稲田大学大学院公共経営研究科教授の北川正恭氏に、マニフェスト選挙の総括と、マニフェストが日本の政治を変革する可能性について語っていただいた。



北川正恭教授

Approximately three years have passed since the change of administration that was realized with the “manifesto election” of 2009, and the 2012 general election resulted in the return of the Liberal Democratic Party as the ruling party. Now that another change of administration has occurred, it is extremely important that the new administration conduct an overall review of the progress made in policies and their results over the past three years in order to clarify policy challenges that Japan currently faces and to examine measures to solve them. In this context, the feature of this issue is entitled “Policies under the Democratic Administration: A Comprehensive Investigation”. As the administration-changing election of 2009 was a manifesto election, it is necessary to examine the outcomes of the manifesto. In this interview, Professor Masayasu Kitagawa of Waseda University’s Okuma School of Public Management, who is a leading researcher in Japan in the study of manifestos, summarizes the manifesto election and discusses the possibility that manifestos will change Japanese politics.

はじめに：マニフェストが日本政治の矛盾をあらわにした

太下 今号の弊社研究機関誌の特集テーマは「総点検：民主党政権の政策」という題をつけています。実はこの特集を企画した時点では、このような総選挙があるということを想定していなかったのですが、まさにすごいタイミングで北川先生のお話を伺うことになった次第です。

もともとは、民主党が政権を取ってから3年ほど経過する中で、特に東日本大震災以降、今後の政策のあり方がいろいろな意味で問われていくタイミングにきたのではないかと、という考えに立ち、今後、政策として解決すべきどのような課題があるのかということについて、弊社の研究員および外部の方にご寄稿をお願いして考えていこう、という趣旨の特集でした。

さて、2003年に、初のマニフェスト選挙と言われる衆議院選挙が行われてから、もう10年近く経ちました。2012年の衆議院選挙においても、一部の政党はマニフェストを公表していますし、他の政党は「政権公約」等というカタチで出しておりますが、いずれにしても、今後どのような政策を打っていくのかという点が大きな争点になっているのではないかと思います。

一方で、前回の選挙で民主党が提示したマニフェストについてはいろいろな課題も挙げられています。そうした中で、マニフェストが今後も有効であり続けるために、どういう課題をクリアし、また国民に何を説明していかなくてはいけないのか、このあたりの論点について北川先生にお話を伺いたいと考えています。

まず民主党マニフェストの振り返りをしたいと思っているのですが、今回の総選挙が実施されることとなったため、いろいろなメディアで民主党の前回のマニフェストについての論評等が出ております。その中で、第1にプロセス論として、前回の民主党のマニフェストというのは党内の議論が不十分であったのではないかと、その結果、実現可能性の議論が十分ではなかった

のではないかと指摘がなされています。この民主党マニフェストに対する北川先生のご認識と、今後、マニフェストという手法が有効性を持ち続けるために、政党内でどのような合意形成なり議論がなされたうえで国民にマニフェストを問うべきなのか、このあたりのご意見からお伺いできればと思います。

北川 まず、マニフェストの前提条件というものを整えないと、本当はマニフェストは機能しないということになると思います。そもそも私が2003年にマニフェストを提唱したときの判断は、「一点突破全面展開」の手法をとったということになります。本当は全体の政治環境を考え、いろいろな条件を整えてからマニフェストを導入しなければいけないのです。このような方法が王道だとは思いますが、そんなことをしていたら「百年河清を待つ」がごときもので永遠に実施できないわけです。だからマニフェストを提唱し、それを進めていくことによって、いろいろな矛盾が表出しますから、順番に一つひとつ解決していけばよい、という「一点突破全面展開」の方法をとったのです。マニフェストを一点突破として民主政治を変えていこう、そういうつもりでした。

ポジティブ・アクションとしてのマニフェスト

太下 言い換えますと、当初のマニフェストは、方法論として「トライアル・アンド・エラー」を内包したものであったということですね。

北川 そうです。

そこで選挙を基本的に“お願い”から“約束”に変えなければいけないと思ったのです。従来、右肩上がりの高度経済成長の時期においては、政治、行政に期待されるのは富の分配といえますが、国民から徴収した税金をどう分配するかということであったわけです。配分、サプライする方が圧倒的に強くなりますから、当時の選挙公約というものはありませんがもったということをまず押さえなければいけないですね。今「マニフェスト不要論」が出ていますが、そのよう



な時代状況と現在とを比較しなければいけないという大前提があると思います。

時代状況と、もうひとつはベースとなる選挙や政治の環境ですね。当時はいわゆる「お任せ政治」であり、選挙は利益誘導、地縁血縁でということが平気で行われていたわけです。こうした固定観念といいますか、ドミナントロジックになっていたことを打破するために、私は「マニフェスト」というひとつの道具を提供したのです。

2003年のことですから、当時はもう低成長というか、無成長の時代に入っていましたし、1,000兆円もの国の借金が目に見え始めた時期であり、あれもこれもという富のばらまきを政治はできなくなってしまい、負担の分配をせざるを得なくなったのです。こうした選挙のときに、政権選択のための判断の基準として、苦い薬も入った約束である「マニフェスト」が必要だ、という考えでした。

当時の選挙公約がいかにてたらめであったかといいますと、ウィッシュ・リストといいますか、単なる願望の羅列にすぎなかったわけで、選挙後に検証不可能な絵空事が並べられていただけだったわけです。そのような状況を変えたいという思いが強過ぎて、達成目標といいますか、それぞれの政策をいつまでという期限で変革するのか、あるいはどこから財源を調達するのか、という工程表について言い過ぎたために、これらが本来の趣旨から離れてひとり人歩きしてしまって、

がちがちのマニフェストになってしまったという点はわれわれの反省点です。しかし、あの当時の選挙公約というものが曖昧な、選挙後検証不可能なウィッシュ・リストだったから、あえてそのような主張をしたのです。

太下 当時の選挙公約という仕組みを変革するために、あえてポジティブ・アクションのような形で「マニフェスト」を提唱された、ということですね。

北川 結果としてやや強く出し過ぎたということです。

しかし、2003年から数回の総選挙を経験して、マニフェストを通じての政権交代という政治的な大事件が起こったということになります。その意味では当時、マニフェストが果たした役割は大きかったと思います。その役割が大きかったがゆえに、反動も大きかったということになります。

「後出しマニフェスト」の問題点

北川 一方で、昨今の選挙を見て私が許しがたいことは、ひとつは後出しじゃんけんの方が得だという立候補の仕方、もうひとつは、後出しマニフェストの方が他党にまねされないからいいという思想です。このような思想は、根底に利益誘導の選挙があるからこそそういう行動様式が出てくるということ、まず問題にしなければいけないと思っています。

イギリスがすべてというわけではありませんが、イギリスの事例を随分と参考にして私どもがマニフェストを導入した経過がありますのでお話ししておきますと、イギリスではマニフェストを形成するのに大体1年半ぐらいの期間をかけるのです。1年半ぐらいかけるということは、選挙で選ばれた首相を原則4年はもたそうということが前提になっています。すなわち、日本のような1年交代の総理では、契約型の、いわゆるマニフェスト型の政治はできないので、まずここを直さなければいけないわけです。

日本において総理をやめさせるような要因が一体いくつあるかと考えてみると、政権選択選挙で選ばれた

総理ですから、第一に総選挙で負けたらやめなければいけない。しかし、政権選択選挙と全く関係のない参議院選挙で負けてもやめなければいけないのです。これが第二点です。あるいは第三として、マニフェストサイクルと党首選挙のサイクルが違ってきますから、党の代表選挙で敗れたらやめなければいけないのです。さらに第四として、統一地方選挙で敗れたら総理をやめなければいけないのです。このように4つもチェックされることがあれば、日本では総理なんか落ちついてやっておれないというわけです。この課題の整理をしないと、マニフェストだけではうまく展開しないのです。マニフェストを補完する制度ができていかないといけないのです。逆に言うと、マニフェストという手法で一点突破したからこそ、こういう問題が見えてきたのです。そのように理解してください。

太下 手法としての「マニフェスト」の導入によって、日本の政治環境を巡る根本的な課題が明確化されたということですね。

北川 はい。私のねらいはそうだったのです。だけど、その過程で、「マニフェスト」への信頼性が揺らいだことも事実ですから、これを奇貨としたいと考えています。現状は「マニフェスト」選挙の発展過程の踊り場だというところを私はしています。

だから今回の混乱について私はウエルカムなのです。なぜならば、民主党が今大変な批判を浴びているということはマニフェストがあったからでしょう。「あのときの数値目標が達成されていない」とか「あのとき約束したことを全く反対のことをやったじゃないか」とか。消費税については、約束していないことをやったのではなく、約束したことの反対をやったのです。消費税を上げないと言ったのに上げてしまったのですから、批判されてしかるべきです。だから今までの白紙委任の、お任せの選挙公約よりは、はるかに進化していると見た方がいいと私は思います。批判の材料がマニフェストであったということは、事後検証されたという証拠ですから。

先ほどお話ししたように、イギリスのようにマニフェストの作成に1年半ぐらいの期間をかけるということは、まず党内で徹底的に議論することになります。そうすると、たとえば消費税を上げるか下げるかという問題は大きな課題ですから、「賛成」「反対」双方の意見があるでしょう。そのときに党首が党内の議論で敗れる可能性もありますね。だけどそのようにいくつかの課題を党内で徹底的に議論することで、党内の合意を得て総選挙に臨むというシステムができ上がってくることになるのです。

そして、党内で議論するだけではなく、そのプロセスといいますか過程を、全部国民に情報公開することが望ましいと考えています。このようにすれば、総選挙で提出するマニフェストはオーソライズされて、信用性の非常に高いものが出てくることになります。だから、「後出しマニフェスト」というものを私は許しがたいのです。その背景として、本来は政策で勝負すべきところを、その肝心の政策を政権選択のときに国民に情報提供するという決意が日本の政党に足りないという問題点があります。もしも1年半かけて党内で議論して、議論に勝った者が党首の座について選挙に臨むということになれば、なおかつ、国民に情報公開して、国民は了解していますから、まっとうな政権選択ができるはずですよ。

決められない政治の背景としての「参議院」

北川 ところで、今回大きな問題になっていることのひとつに、「決められない政治」という問題があります。今、日本で一番問題は、こんな激変期に決められない政治が続いていることだから、重要なことは「決める」ということですね。この「決められない政治」がなぜ起こっているかというと、参議院の問題があります。

そもそもの話になりますが、「マニフェスト」を日本語に訳すときに、「約束」とするか、「公約」か、「綱領」か、「選挙公約」か、あるいは英語を使わずに日本語でいくか、ありとあらゆる議論をしたのです。随分議論

した中で、「政権公約」と訳したのです。そして、「政権公約」というものは当然のことではありますが、政権選択をする選挙のときに約束する公約なのです。一方、参議院は政権選択には本来は全く関係ないわけです。衆議院の総選挙にこそ、政権選択をするためのマニフェストが必要なのです。私たちマニフェスト研究所にもある種の罪があるのですが、参議院のマニフェストを検証しているのですよ。それは総選挙に大きく影響を及ぼすから仕方がないという次善の策で行ったものですが。

実は、イギリスも日本と同じく二院制ですが、ひとつは貴族院議員みたいなものですから、一院と同じことでしょう。だから政権選択選挙で多数を得たら多数派の政党が内閣を構成します。それが民主主義というものです。そして、イギリスにおけるマニフェスト政治の要諦は、「ロケット・スタート」と呼ばれるのですが、政権についてから3ヵ月以内に主要課題を全部解決してしまうことなのです。この3ヵ月という期間は、政権が一番力のあるときです。そしてそのようなことがなぜできるかというと、イギリスでは実質的に一院だからです。政権選択で約束したマニフェストに基づいて内閣をつくったら、それを実行するのが民主主義というものでしょう。

太下 それが政治家の本来の仕事ですよ。

北川 ところが日本の場合はそうならないという悲しい現象が起こっているのです。衆議院で勝って内閣を構成した与党が、そのマニフェストを実行できないのですよ。それはなぜかというと、ほぼ衆議院と同じ力を持つ参議院があって、参議院でねじれていますから、さまざまな法案が否決される可能性が高いのです。だから今回、来年の7月に参議院の選挙があるまでは、どの政党が衆議院で第1党になっても、衆参でねじれていますから、決められない政治が継続する懸念が高いということになります。

もうひとつ、私は多数決の民主主義は大賛成で、そのための政治制度を高めていかなければとは思いますが、

一方で、政治というものは、反動とか、ジェラシーとか、さまざまな要素で動く場合があり、むしろ理論、理屈で動く場合は少ないものです。その典型例が、総選挙で与党を勝たしたら、次の参議院選挙では大体負けさせる、という国民感情です。多数決にはそういう性質がありますから、衆議院と参議院は絶えずねじれている可能性があるわけです。そして、このような状況のままでは、日本でマニフェスト政治は難しいということが言えるわけです。

ただ、私どもはマニフェストで一点突破するという戦略ですから、参議院制度の問題についていったんは置き去りにしています。そちらの制度までいじってからマニフェストを導入する、というのではいつまでもマニフェスト選挙はできないですから。だから、マニフェスト選挙が実現したことによって、現状の問題が表出したという、そういうとらえ方をしているのです。

とはいえ、参議院のあり方について、一院制にするか、あるいは衆参の役割分担を変えるか、こうした議論と改革がないと、今後のマニフェストに対する各党の取り組みは著しく後退しています。今回の総選挙におけるマニフェストや公約が、選挙が終わった後に検証が不可能な曖昧な設定であるとか、ぼかした約束になっていて、2009年の民主党のマニフェストより、はるかに後退したものになっているのは、こうした制度的な課題からくるものです。しかし、このままでは何のために政治をやるのかという民主主義論から外れているでしょう。しかも政権選択で選ばれた、約束されたマニフェストを実行できなかったとしたら、民主主義の否定につながる控えめな私に思うわけです。ですので、マニフェスト型政治を遂行するために二院制の問題はぜひとも解決しなければならない、ということですね。

先ほども申し上げました通り、1年半かけて党内で徹底的に議論して、結論を出し、しかもその過程を全部国民に情報公開する、こういうことがマニフェストの条件になってくるべきなのです。だけれども、日本

ではマニフェスト政治を実施するための政治的な基盤がまだ十分に整っていないので、今回の総選挙で、言わば「火を噴いた」という格好になったのだと考えています。私はこれが発展過程の踊り場であり、一里塚なのだと思えます。マニフェスト政治を補完するいろいろな制度を、これからどんどん整えていかなければいけないと思っています。

太下 今のお話に出ましたように、マニフェストを機能させるための政治の土台の部分が、今回の総選挙を通じて課題として明らかになったということですが、参議院のあり方はどうあるべきか、という点については、私も個人的に考えてみたことがあります。

参議院のポジティブな面をとらえれば、解散による任期途中での入れかえ選挙がないということで、議員にとっては、じっくり政策を勉強し、それを提言するという意味づけもあるのではないかと思います。その一方で、確かに北川先生がご指摘の通り、構造的なねじれをほぼ確実に生むだろうということが見えてきましたので、そういった意味では一院にしてしまうということも選択肢としてはありではないかなと思います。

北川 理屈で言いますと、あなたの言うこともよく分かったうえで申し上げているつもりですが、参議院は衆議院と全く同じようなベクトルで動いているにすぎなくて、長期間にわたって腰を落ちつけて、衆議院の欠点を補うものには全くなっていないのです。

しかも、衆議院と参議院がお互いに張り合って、「おれたちのメンツを通せ」とか言って、党利党略の巣窟になっているということが、選良たる国会議員としての最大の問題になっているのです。しかも何ら法的根拠のない問責決議をどんどん出していることが、「決められない政治」の最たる現象になっているという問題もあります。参議院の課題は憲法にかかわる問題ですから軽々には言えませんが、参議院の運用を変えるのか、それとも制度そのものをなくすのか、そのあたりの課題について落ちついて整理をしないと、「決められる政治」にはならないと思います。国会議員の皆さん



方は、勇気を持ってそれにチャレンジするべきだと思います。

太下 現在のような参議院と衆議院の構造のままでは、どの政党が衆議院で第一党になったとしても、みな困ってしまうわけですね。

北川 そうです。今度の衆議院選挙でどの政党が第一党になろうと、ねじれるわけですから。しかし、日本の超高齢社会、そして東日本大震災の後という、この変転きわまりない世界において、参議院の問題があるので「決められない国政」があるのだ、という状況を放置しておいて良いものかどうか。絶えずこの問題をやらせているとなれば、国会議員は、まず「決められる政治」ができる制度や環境をつくと覚悟を決めることが必要であり、今回の総選挙がそのきっかけにならなければいけないと思います。

政権交代の必要性

北川 戦後54年間も自民党が比較第1党であり続け、一党支配を行ってきたことに日本政治の大きな悲劇があると私は思っているわけです。なぜかという、与党はずっと政権政党であり続けたわけですから、いわゆる国権の最高機関の立法府と、それに基づいて執行する行政府が癒着する、という問題が生じたわけです。本来は三権が分立し、牽制し合っただけの民主主義であるにもかかわらず、立法府と行政府が党利党略で癒着して、たとえば「族議員」であるとか、「省益あって国益

なし」という状況がまかり通っていたこと自体がおかしいことであった、と見た方がいいわけです。

だから、私は「10年か15年に1回は政権交代があるべきだ」という論者です。これについてはいろいろな考え方があると思いますが、そもそも民主主義とは手間暇がかかるものであり、効率のいいものではないとは私は思います。

太下 北川先生の今のお話をお聞きして大いに納得できたことは、政治家と官僚の癒着をあえて切るような、定期的な政権の刷新の必要性です。

北川 そういう刷新ができないまま、近代民主主義国家で50年もひとつの政党が続くことはあり得ないことで、本当を言うと、それは「独裁」と呼んでもよいものです。

太下 そのような政治状況のままでは、日本は実は後進国だったという評価になってしまいますね。

北川 ですので、いわゆる三権が分立し合い牽制し合っ、国民全部が目光らせるという構造が必要であり、そのためにはマニフェスト型の政治が要ということ、そういう意味で私は「マニフェスト」を提唱しているのです。

太下 実は私の専門分野は文化政策なのですが、イギリスの文化政策を眺めてみると、特にブレア首相以降の時代においては、労働党と保守党の政策が非常に似通ってきているように感じています。イギリスに限らず、成熟した先進国においては、実は現実的な選択肢というものが限られてくるため、二大政党制といっても、実は相互の政策が似通うものになるのではないかと考えていたところ、そして、今の北川先生のお話では、仮に政策がある程度似通うにしても、政権交代する意味は十分にあるという理解でよろしいでしょうか。

北川 そういうことです。政権交代には権力の腐敗を予防するという意味もあります。日本は成熟した社会であると同時に、アジアの一員でもあり、東洋の島国であることも事実ですので、そうした背景のもとで各党の政策が似てくるのは当たり前のことなのです。

その意味でも、政党というものは、本当を言うとシングルイシューではだめなのです。総体としてこの国をどうするのか、という体系立った政策を示せる政党でなければ、本当は「政党」とは呼べないのです。そういう体系立った思想がないといけないのだと私は思っています。

ベンチャー企業のように、きのうきょう結成して、構成員が数人といった政党は、しょせんシングルイシューしか提案できないでしょう。シングルイシューの政党として入閣して連立政権を組んだ場合、そのシングルイシューの要求を極大化しがちですので、全体の政策をゆがめてしまうという問題があり、成熟した社会の政治状況が作り出せなくなってしまうのです。

二大政党制にも問題はありますが、体系だった政策を提示できる二大政党をつくるための改革が、1994年の公職選挙法改正であり、小選挙区制導入だったのです。だから二大政党となった場合、その政党の支持者であっても、「この党のこういうところはいいけど、この政策は嫌いだ」という現象は大いにありえるわけです。

太下 そういった意味では、1994年の小選挙区制度導入以降、いろいろな経過を経て、今回に課題としていくつか明らかになったポイントがあります。今後、マニフェストの実現性を担保していくために日本の政治構造を変えていかななくてはいけない部分が多々あるかと思いますが、先ほど参院の問題を挙げていただきましたが、「参議院」の構造的な課題のほか、大きく変えていかななくてはいけない点はどういった点があるのでしょうか。

政策は政党の命

北川 参議院のほかにも、課題はいくらでもあります。

現状の体制を維持しながら改革していくということは、日常の努力として絶えず必要なのです。けれども激動期にはきのうの体制を破壊して、新しい価値を創造しなければいけないという局面があるのです。



私は、今がそのときだからこそ「マニフェスト」を提唱しています。

どういうことかということ、やっぱり政治主導でいきましょうということ。たとえば中選挙区制を小選挙区制に変えましょうといったことです。従来の政治体制そのものを変えていかなければ、部分的な改革だけでは結局はその体制の中でうまく回すために旧来の制度を補完・強化していることにほかならないのです。それではがんじがらめで、革命なんか起きるわけがないでしょう。だから国民に分かりやすく、数字の入った、事後検証可能な資料が「マニフェスト」なのです。

それで、「マニフェスト」で天下を取った民主党は、国家戦略局をつかって内閣に権力を集中させて、各省庁の従来の縦割りあるいは「省益あって国益なし」という状況を壊そうと思ったわけですが、残念ながら旧態依然の体制に抗し切れなかったのです。それは国家戦略局を完成させることができなかつたからです。

結局のところ、各省庁の上位に立って命令を下せるよう、「国家戦略室」をつかって、全体最適を目指そうとしたけれども、完全にはつくり上げることができなかったのです。しかし、これは発展過程の中で起こり得ることです。

そして、なぜ「国家戦略室」をつくるのが難しかったかということ、民主党の大問題は、何と、政党のシンクタンクをなくしてしまったからです。

「政策は政党の命」と言っているにもかかわらず、民

主党は政党シンクタンクを廃止することによって、それがうそだということを証明してしまいました。そして、支持団体と政治資金が政党の命だということを証明してしまったのです。この現行の二大政党制の未熟さをわれわれはつかなければいけないと思います。政治家にとって使いやすい官僚が実質的なシンクタンクとなって、そこで政党と政界癒着が起きて、現在のような統制国家になったということを、われわれは認識したうえで、今こそ体制から入れかえなければいけないのです。民主党はいったんはそれに挑戦したんですよ。それでも志半ばで今回の選挙で敗れるということになったわけです。

体制の変革というものは、一晩やそこいらではなかなかうまくいきません。しかし、自民党が天下を取ったときに、もしも旧態依然の体制に戻ったとしても、時代の流れがそれを許しませんから、政権はこれから何回でもごたごたとすると思います。こうしたごたごたは、ここ10年ぐらいいは仕方がないことだと私は思っています。ただし、今回の選挙は長期的な改革に向けてのきっかけにしなければいけないと思います。

太下 前回または前々回の選挙において、民主党のマニフェストに期待し、なおかつ民主党が持っていたシンクタンク機能なり政策ビジョンに共感して投票した人が少なからずいたと思うのですが、結局政権を取ってみると、政党シンクタンクは廃止され、マニフェストも遵守されないという事態が起きてしまいました。これからの有権者は何を信頼して投票すればよいのでしょうか。

北川 だから、全体最適の制度補完の補完体制が整っていなかったところに問題があったわけですので、1回の挑戦だけでうまくいくわけではないのです。民主党も自民党も、お互いが与党を経験したわけですから、自民党が今度与党になった場合、「旧体制のままで持たない」という認識は持っているはずですよ。

2009年の政権交代とは、日本が特筆大書すべき文化国家であることを世界に証明したのです。どうい

ことかと言うと、「政権」と簡単に言いますが、政治的権力ですから、実は本質は殺し合いの世界なのです。リビアやシリアの政治的現状を見てください。こうした世界がある一方で、「1票の革命」と言いますか、無血で革命を起こした日本は民度の高さを世界に証明したわけです。これは大いに誇らなければいけません。それが十分に機能していないから今がたがたしているのであって、これを再び機能させるためにわれわれはもう1回頑張るといことです。

真のシンクタンクへの期待

太下 学習院大学法学部教授の平野浩先生が、これからの政治制度に関して「業績評価に基づく合意争点型政治が望ましい」と提案されていらっしゃるようです。平野先生はこの提案をいわゆる「マニフェスト」とは違う文脈で使っていらっしゃるようですが、私が読む限りでは、これは「マニフェスト」そのものなのではないかなと思いののですが、北川先生はどのようにお考えでしょうか。

北川 まさにそういうことで、それが「マニフェスト」です。「マニフェスト」とは、目的達成型で、いわゆるバックキャストिंगといいますか、未来を見据えて政治をやっていくということです。予算主義で積み上げていって、という体制維持型の総括原価方式はダメなのです。だから選挙が終わった後、評価・検証が可能な、文字と数字に残しておくマニフェストが必要なのです。

太下 今回の選挙では、民主党のマニフェストは表現が非常に曖昧ですし、自民党も評価検証が可能な形で「政権公約」を公表していませんね。

北川 民主党がマニフェストの表現を曖昧にしたのは、「あつものに懲りてなまを吹く」ということで、いったん後退したということです。

また、自民党はさすがに老舗政党ですから、「マニフェスト」という言葉は民主党のイメージも強いので使用するのがいやなのですね。それで「政権公約」とし



たのです。でも、「マニフェスト」は、日本語に訳すと「政権公約」なのですけれど。

ちなみに似た言葉で「アジェンダ」がありますが、「アジェンダ」は課題設定という意味です。「マニフェスト」の重要な点は、マニフェストサイクル、すなわちPDCAが回ることで、検証可能だということなのです。課題設定だけではダメなのです。課題設定だけではなく、実行体制を組んで、どう実行していったかというプロセスが分かったうえで、そして評価するというサイクルが大事なのです。与党になった時には実績が評価されるわけですから、与党であった時期の民主党は実績で評価され、野党となって今は期待で評価される、こととなります。このリズムをつけないと、主権者が主体となって政治家を選ぶ代議制民主主義は壊れるということをみんなが考えないといけないと思うのですね。

その意味では、日本の民間シンクタンクにも、頑張ってもらいたいと思います。

国家の形成というのは経済体制と同じじゃないですか。ですから、シンクタンクにとって、政治に参加するのかわからないのか、システムに参加するのかわからないのかということは本当は大問題だと思います。もっと言ったら、ブルッキングス研究所等に代表されるような、いわゆるNPOといいますか、どこにも属さない、そういうシンクタンクが政治のプレーンになるべきだと考えています。そうした機関がないと、多数決の民

主義はしょせんポピュリズムに終始してしまうのですよ。これはとても大事なことです。

こうした制度を高めようと思って、私は「マニフェスト」を提唱しているのです。

現在のような民間シンクタンクにも一定の価値を私は認めますが、国家形成とかそういう大きな局面において、客観的に政策提言できる機関がないと、多数決を補う社会制度にはならないと思います。

日本は二大政党制になるのか

太下 1994年に、二大政党に収れんしていくための仕組みとして小選挙区制が導入されたわけですが、今現在、ある種の反動のような形で多党制に大きくぶれてしまっているところがあると思うのですが、これについては、今後10年ぐらいのスパンの中で再び二大政党に収れんされていくというふうにお考えでしょうか。

北川 いろいろな考えがあると思いますが、先ほど言った通り、成熟した国家であればこそ、体系立った政策で落ちついた二大政党に収れんさせていく努力を、私はしたいと思っています。もっとも、政治は社会の縮図で人間の業の集まりですから、理論だけではうまくいきません。そういう中で多様な価値を吸い上げて、どのように表現するかというのが政党の値打ちということになると思います。

多数決の原則がありますから、ひとりや2人の政党で頑張っても世の中を動かすことはできないでしょう。昔の選挙で社会党が3分の1しか立候補者を出していなかったときに、「私たちはこうします」と言っていたことに対して、少数ではその目的が達成できないから「それでは嘘じゃないか」というのがイギリス流のマニフェスト的な見方となるわけです。

太下 少数派の政党ではしょせん政治を変えられない、ということですね。

北川 変えられないのです。候補者を半分以上出していなければ野党とは言わないのだ、それは単なる諸派なのだという、そういう政治文化も日本に持ち込みたか

ったのですよ、私は。そして、少数政党は他の政党と合従連衡を通じてだんだんと収れんされていくなから、政策はある意味で体系立ったものとなっていくことになります。こうしたことを実現するためにも、「マニフェスト」をつくる過程の議論が必要だと言っているのです。

太下 日本では3.11に東日本大震災が起こったことによって、たとえばエネルギー政策の問題、その後起こった領土や外交問題等、本腰を据えて取り組まなければいけない問題が国民の目にも明らかになってきました。そういった意味では、まさに議論を尽くして2つの大きな流れをつくっていくために、とても良いタイミングではないかと思いますが、いかがでしょうか。

北川 非常にいいタイミングですけれども、では原発の問題、TPPの問題、消費税の問題について、今回の選挙前に1年半もかけて徹底的に党内議論を尽くして体系立った政策を出してきた政党がありますか。

太下 今回の選挙では残念ながらありませんね。

北川 ないでしょう。だからだめだと言っているのです。イギリスでは1年半、消費税なら消費税の問題を徹底的に議論するのです。当然、賛成や反対の意見がいっぱい出ますよ。だけどトータルで「やっぱり国家のためにはこうだ」という方向性について国民注視のもとで議論されないとだめでしょう。今回、民主党内でも一部の人だけで決めたから、「消費税増税はおれは聞いていない」とか「ばらまき」とか党内から異論が出てきてしまったのです。さらに、選挙が終わってから離党している議員もいるではないですか。

その意味では、そもそも「政党の要件」というものを私たちはきちんと整えなければいけないのです。たとえば、政党助成金は総額で320億円も国から政党に支出されているのです。また、免税対象の政治献金として、民間から700~800億円が提供されていると思いますから、合計で1,000億円を超える資金が「政党」という公的団体に集まっているわけです。だけれども、政治資金が一体どのように使われたとか、さまざまな

情報公開は不十分でしょう。また、民主党が衆議院議員全員に選挙対策資金としてひとり300万円を配ったことに関して、もらった議員が翌日に離党したり、選挙前に突然に政党を替わったりという、政治以前の常識の問題さえ欠落しているという点については、政党は厳しく問われなければいけないと思うのですよ。政党要件として、どのようなことをしているのか、あるいは政策立案を党内のシンクタンクでどのように検討しているのか、といったことが明らかになってこない、と、本当の意味の政治主導はできないのです。

そういう意味でもベンチャー政党は、資金的にもシンクタンク機能を持ち合わせるができないのです。だから二大政党になって、外国からも評価される安定かつ体系立った政策で競い合う選挙にならなければいけないのです。ただし、このような体制づくりは、まだまだ発展過程だから、現実にはなかなか難しいということですよ。

太下 前回の民主党のマニフェストについては、個々のコンテンツ部分についても、検証の一手手前の評論みたいなものがいろいろと出されています。今後、二大政党が「マニフェスト」を展開する場合、北川先生がおっしゃったように、党内のシンクタンク機能を活用して、もっと熟議を重ねるべきということなのですね。

北川 熟議というものは、オープンに議論を重ねないといけないですね。また、野党は54年間も天下を取っていませんでしたから、思いつきで政治を行った部分もあり、その点については随分批判されていますね。さらに、普天間基地移転の問題とか、消費税増税の問題については、「マニフェスト」以前の問題、すなわちマネジメントの問題でしょう。だから10年か15年に1回ぐらいは政権交代していくことが、独裁国家にならない、安定した民主主義の道だと思っているのです。

野党にこそ情報提供を

北川 民主党のマニフェストについて、2009年のマニフェストはできが悪かったということが今盛んに言わ

れています。それは、民主党も勝つためにばらまき型のマニフェストを書いたという側面も否めないと思いますが、問題の核心は別の点にあります。実は、長期間にわたって与党である自民党と官僚が一体でしたから、官僚が当時の野党であった民主党に対しては、与党に提示するほど適正な資料を出していなかったのだと私は推測しています。イギリスでは、マニフェスト政治を完遂するために、野党にこそ適切な資料を提出しなければいけないという法律があるのですが、そういう制度の導入も日本では遅れています。2009年の総選挙において、民主党は適切な資料を整えることができなかった、という制度的欠陥もあったのだと、私は言えると思います。

太下 今、北川先生がおっしゃった通り、行政府から立法府に対して、むしろ野党にこそきちんと情報を流すべきであり、それがイギリスでは法的にも担保されているというお話がありましたが、これはぜひ日本もそうなるといいと私もお伺いしていて思いました。

北川 さらに言えば、与党は権力を持っていますから、権力を使うことが自由なんですね。ですので、その権力のバランスを調整するために、イギリスの政党助成金は野党の方に手厚いのです。それは、健全な野党がなければ民主政治は担保されないという成熟した社会思想が前提となっています。

太下 健全な政治的バランスを生み出すために、あえて野党に助成金を手厚くするというのは、確かに成熟した考え方ですね。

北川 そうです。そのような成熟した制度が民主主義を担保するのです。そして、そういう成熟した制度を整えていくために、政党要件を整えて、内閣法を整えて、議会法を整えて、公職選挙法を変えて、政治資金規正法を整えて、というようにさまざまな制度を整えないと、実はマニフェスト型政治は難しいということをお伺いしています。現在一点突破した反作用が起きているということについては、われわれの反省点となっています。だけれども、

こういう経過をたどらないと次の展開に進めないであろうということです。

太下 おっしゃる通りですね。

特に若い人たちの話を聞いていますと、政治に対する幻滅感が非常に強いような感じがしています。その背景には、「決められない政治」の問題があるのかもしれませんが、「マニフェスト」への期待が大き過ぎた分、その反動があるのかもしれませんが、今後、彼ら若者が政治家になるという意味ではなくて、政治により主体的に参画するために、どのように対応していったら良いとお考えでしょうか。

若者の政治参加のために

北川 若者の政治参加に関しては、長いスパンでの対応と現実的な対応の2つの側面があると思います。長いスパンの対応については、教育の問題があります。第二次世界大戦後、日本においては日教組と文科省の悲しい闘いがあって、「民主政治」はイデオロギー論争に発展してしまったのです。ですから、国民は投票に行く権利も義務も負っているのだ、自分たちが地域を変え、国を変えていくのだ、という主体的な民主主義教育が学校教育の中でタブーになっていた面があると思うのです。

「民主政治」について子どもたちに教えていく事例として、たとえば私どものマニフェスト研究所では、高校生に対して「模擬選挙」を実施しています。

太下 たとえば、今回の総選挙の場合、実在の候補者の固有名詞で模擬投票するのですか？

北川 そうです、実名でやってもいいのです。あるいは、生徒自身が町長や町議員に立候補する、という想定でも良いのです。

実際の事例で、中学生が模擬町議会で議論して出した結論として、「通学路の明かりが、部活が終わって夜に帰る時に消えていたので直してほしい」といったものがありました。その提案に対して、実際に町長が50万円の予算をつけて灯りを修理する、という試みをし

ました。

このように中学生の目線は大人の目線とは違うのです。それなのに、われわれ大人は19歳以下の民主権を平気で剥奪し、意見をカットしているのです。だから私は、投票年齢については本当は「16歳以上」が望ましいと考えています。そして、そのための最初のステップとして「18歳以上」に年齢を下げるという努力をしています。しかし、現在の学校教育は、あまりにも経済第一主義で偏差値教育ばかりですから、世の中が狂っちゃったのです。今ここで、民主政治とか、人間のあべき姿というのをもう1回見直すべきだと思います。

何度も繰り返しになりますが、今回の総選挙をきっかけにして、現在の日本がそういう課題をはらんでいることが顕在化されたことについて、私は悲観論でなしに楽観論でアグレッシブにとらえています。

「ローカル・マニフェスト」が分権を推進する

太下 国政では、「マニフェスト」に対して制度的な担保がない状況が明らかとなりつつある中で、たまたま今回の衆院選と同時に東京都知事選挙がありますが、私は、地方自治体の首長選において「マニフェスト」、すなわち「ローカル・マニフェスト」がまさにぴったりの手法であり、有権者にとっても、より身近な政権選択として分かりやすい素材ではないかなと思うのですが、いかがでしょうか。

北川 私は「ローカル・マニフェスト」の提唱者でもあり、一生懸命推進している立場から言いますと、今回の東京都知事選はだめです。あのような事例は論外です。

だけれども、私が2003年に初めて「マニフェスト」を提唱した相手は知事たちだったのです。すなわち、国政選挙におけるナショナルパーティー相手ではなく、「ローカル・マニフェスト」が出发点だったのです。しかし、その当時は知事全員が反対しました。

有能と言われる知事たちが「マニフェストというの

は期限、財源とか数値目標を書いて有権者に約束することだよね？」と訊くから、私が「そうです」と回答すると、知事たちは「北川、おまえ何年政治家をやっているのだ。そんなこと書けるわけがないじゃないか」と、こういう意見だったのです。すなわち、国の来年度の予算が決まり、地方財政計画が固まってから地方自治体の予算は確定するという状況の中で、「なぜ知事ごときが財源や数値目標等の約束をできるのだ」、という論理です。しかし、それでは日本は中央集権国家そのものであって、知事や市町村長は要らないということを証明してしまうことになります。その気づきのための道具が「マニフェスト」なのです。

1995年に地方分権推進法が制定されているのですから、もはや分権時代なのです。知事や首長が地方分権に切り替える意思がなかったら、役所の局長や部長が首長の代わりになって従来通りの行政を執行していれば済む話だということです。しかし、たとえば海のある県と海のない県では行政課題は明らかに違うでしょうとか、沖縄と北海道では行政目的が違うでしょうとか、そうしたことを明確にして、分権国家を進めていくための道具が「マニフェスト」なのです。結果として、何人かの知事たちがこのことに気がついて、「マニフェスト」を導入してくれたのです。

そのような分権時代を証明するために、マニフェスト研究所が主催する「マニフェスト大賞」という賞の審査員長を私は担当しています。この賞は過去7回実施されましたが、本当にいい事例がたくさん出てきています。こうした活動を背景として、地方の議会は独立しなければいけないということで議会基本条例ができました。一方で、地方自治体側は地域の憲法的なものをつくらなければいけない、ということで自治基本条例をつくりました。その結果、執行権者である首長・行政と議決権者たる議会の二元が代表となる「二元代表」という単語が分権改革の枕言葉として登場しました。その後、自治基本条例と議会基本条例は全国で猛烈にふえています。



太下 そういう意味では、国政における「マニフェスト」よりも、「ローカル・マニフェスト」の方が分かりやすい形態であり、実際に導入も進んでいるということですね。

北川 そう、分かりやすいのです。それで執行権者の首長も目が覚めたし、目覚めた首長は議会ともミッションをベースにして闘いますから、いざとなったら「解散するぞ」というところまで議論がいくのです。それで、議会も目覚めたわけです。

従来型の体制の中では、首長は議会を軽くあしらっておけば済んだところがあります。逆に、議会は首長の与党になっておけばなんらかの利益にあずかれるからというので、追認議会になっていました。こうした両者の安易な妥協があって、地方の政治はあってなきがごときだったということ、私はマニフェストを通じて証明したわけです。

太下 従前の地方議会と首長は、言うなればもたれ合いみたいなものだったわけですね。そうした状況から、「ローカル・マニフェスト」が、地方の政治を変革し、地方分権への動きを加速するという役割を担っているわけですね。

北川 そうです、今まではお互いが談合していただけの話ですから、もたれ合いだったのです。そのような状況から、「マニフェスト」が導入されるようになったということは、分権改革が進んでいるからだということです。

今回の総選挙で、地方自治体の首長が党首になるというケースがいくつか見られますが、こうした兼職がよいことかそうでないかについての議論は徹底的にしなければいけません。いずれにしても従来とは隔世の感があることは事実です。一昔前であったら、中央政党から政治的にぎゅっと潰されていますよ。

こうした動きを踏まえて、「ローカル・マニフェスト」から「パーティー・マニフェスト」に展開するという運動を私は行っているわけです。

新政権がなすべきこと

太下 今月（2012年12月）にはよいよ新しい政権が組成されるわけですが、新しい政権は、個別の政策イシューではなく、もっと大きな課題として、何からどのように着手すべきだとお考えでしょうか。新政権に対する宿題と課題についてお伺いしたいと思います。

北川 私は思想として極端な左も極端な右も危ないと思いますので、落ちついた政策でいくべきだと思います。他方、今までの日本の政治体制とか経済体制に限界がきていると思っているのですよ。たとえば、決められない政治であるとか、生産効率が先進国では最低水準であるといった現象にそれが現れています。したがって、新しい統治形態、あるいは新しい社会構造の構築を、新政権には勇気を持って進めていってほしいと思います。

そのときに、「税金は上げないで、給付はふやします」というような利根的なばらまきの政治を行うのではなく、負担と給付の関係を明確にしながら、国家の構造を根本から作り直す、そういう国政をしてもらいたいと思います。

そして、生活に関連することは、国政はほとんどノータッチにして、地方の政治に任せるべきです。国政は外交、安保、マクロ経済、通貨、憲法等に特化すれば良いと思います。そういう地方分権に向かう、大きな一歩を示す内閣になってもらいたいですね。

太下 この場合の地方分権の具体的なイメージとしては、

道州制のようなものでしょうか。それとも、まずは現状の仕組みの中で地方分権を進めていく、ということでしょうか。

北川 道州制にするとか、連邦制にするとか、広域連合でいくとかいうことについては、まだ議論を重ねる必要があると考えています。その意味では、現在の体制の中で地方分権は必要ですが、道州制の議論についてはまだ時期尚早だと思いますね。

太下 いずれにしても、日本の統治構造を地方分権に大きくかじを切っていく政権となることが期待されるわけですね。

北川 それはそうです。大きくかじを切っていくことが必要です。今、30万人ぐらい国家公務員がいるのですが、その8割は要らなくなると言われています。ですから、補助金とか、交付税とか、どここの都市で公共工事が必要であるとか、国家公務員は喜んでおせっかいをするわけです。そうすると、全国に300万人もいる地方公務員は国に全部お任せ、委任する、依存するという体制となってしまう、地方公務員が成長しないという悪循環が起きているわけです。そこで、この300万人の地方公務員が自立し、自分たちで創意工夫するようになったら莫大な力が出ることになります。

首長もマニフェスト型に転換すると、議会もマニフェスト型になり、二元代表が確立することになります。そして、地方政府と中央政府は、どちらも同じ政府なので、対等な関係になる、こういうビジョンを私は描いているのです。

太下 全国300万の地方公務員が活性化し、多くの地方自治体が独自路線を歩き始めるような、そんな第一歩になるような新政権となると良いですね。本日はお忙しいところ、貴重なご提言をいただきまして、どうもありがとうございました。