

ローカルマニフェスト
推進ネットワーク山形
北川忠明運営委員に聞く

マニフェスト政治

政治の責任を明確にし、民主主義の担い手の市民を育成



2003年4月の統一地方選挙で北川正恭前三重県知事（現早稲田大学教授）の提唱を受け増田寛也前岩手県知事（現総務相）がローカル・マニフェストを発表し、わが国のマニフェスト政治がスタートした。だが、公職選挙法は地方自治体の首長選挙でマニフェストを配ることを認めていなかった。しかし、全国的な機運の高まりで今年2月に法改正が行われ、4月の統一地方選の首長選挙から制限つきながらも告示後の「ピラ」配付が認められた。県内でも「ローカル・マニフェスト推進ネットワーク山形」（LMN山形）が組織化され、“お任せ民主主義”からの脱皮、“真の地方自治”の確立へ向けて動き出した。6月には就任2年を経過した齋藤弘県知事のマニフェストを一般県民の立場で検証する県政史上で画期的な大会を開いたLMN山形運営委員の北川忠明山形大学教授にマニフェスト選挙、マニフェスト政治について聞いた。

官僚主導型から政治家主導型の政治へ

——日本の政治は行政主導型で、これまでは選挙で選ばれた首長、議員は必ずしも民意を十分に反映した政治を行ってこなかった気がする。選挙のやり方も日本の場合には候補者の名前連呼が強烈で、また地盤・カバン・看板がものを言う選挙と言われ、政策論議が少なかった。これで民主主義が機能するのか疑問に思う。

●北川 日本の場合、明治時代以降、政策立案、法案作成を官僚主導で行ってきた。それが、第2次大戦後も残り、今でも残っている。官僚主導型の中央集権国家ではなく議会制民主主義が強いイギリスの場合は、政策立案も法案づくりも政党が主導している。政治の中心に政党があり、政党が育てた人が議員になり、多数派を構成する議員で内閣を組織し執政を担う。このように民意に基づいて執政するためマニフェストが19世紀ごろから作られてきた。ところが、日本やフランスなど中央集権型で官僚主導型の国では政治と執政を官僚が担い、議員は地域や業界の利益を代弁する利益誘導型の政治になりがちだ。それを変えて、国民に選ばれた人々が政治の中心に座り、執政を担うシステムにしていくにはマニフェストが必要になる。

政治家の責任を明確にするマニフェスト

——選挙に立候補する人は公約を掲げる。この公約とマニフェストとがどう違うのか。立候補する人も有権者もまだよく理解していないのではないかな。

●北川 これまでの選挙公約はウィッシュリスト（wish list=願い事リスト）の性格が強く、「これやりたい、あれやりたい」という、実現可能性や成果に頓着しない、選挙区向けのアピールや約束が多かった。日本の場合、もっぱら身近な地域の利益をどう実現していくかという利益誘導型の政治、選挙になりがちだった。また、政策立案、政策実現など執政をやるのは中央で言えば政府官僚であり、地方においても首長、執行部職員が権力を握ってきた。議員の役割はロビイスト、地元欲求の代弁者であった。政策を自分で作って自治体の将来像を明確にし、目標やビジョンを実現するためにどうするかを提示したものが政策なのだが、そういう面には責任は持っていなかった。だから、これまでの選挙公約は実現出来なくても政治家の責任ではないとされてきた。一方、マニフェストは政党であれ首長であれ、ビジョンを明確にして目標達成のための道筋を描き、それに必要な財源を示し、実施する組織、いつまでに実現するかという期限などをセットに

マニフェストとは：選挙において有権者に政策本位の判断を促すことを目的に、政党または首長、議員等の候補者が当選後に実行する政策を予め確約し、それを明確に知らせるための声明（書）の意味。この場合、「マニフェスト」は「政策綱領」「政権公約」「政策宣言」などと訳される。



して有権者に提示するもの。それは政治に対して責任を持つことであり、そうしなければならないというのがマニフェストのコンセプトだ。自治体の場合は従来、国の事務をやらされてきた部分が大きくて、政策を立案、執行しマネジメントする面はあまりなかった。だが、地方分権一括法の施行以降はそうも言っておれなくなった。連邦制のアメリカなどと違って日本の地方自治体はローカルマニフェストを実現するのはすごく難しい。何より首長さんに要求されるのはマネジメント能力であり、少ない行政資源の中でどう政策を実行するかだ。マニフェストとはそういうことを要求するもの。

おろそかになった市民意識の醸成

——憲法には主権在民や地方自治の概念が規定されているにもかかわらず、それらが成熟しなかった原因や背景はどこにあるのか。

●北川 明治時代は帝国議会、つまり立法府の衆議院の力が弱かったし、戦後改革を経て国会が国権の最高機関となったものの、明治以来の官僚主導型の政治が残ったし、高度経済成長の時代に入り資源も増えるに伴い政治の役割に利益誘導が求められ、本来の政治家の役割が果たされなかった。明治維新以来の近代化の中で市民が育ってこなかった。戦前は天皇の臣民であり君主に直接支配される対象としての人民であり、国家に対し参政権を有する主体としての市民ではなかった。戦後に民主主義を導入したが、天皇に忠誠を誓っていた人々が企業に忠誠を誓うような状態となり、経済に気を取られ政治意識が育たなかった。どうやって自立した地域社会をつくっていくかという健全な民主主義を担う市民を育てることがおろそかになっていた。

複雑でマネジメントしにくい政策体系

—— LMN山形が青年会議所や地域づくり団体と協力して行った知事マニフェストの検証大会は県民にとって初めての経験だった。参加して最も強く感じたのは県政を担う上で政策体系が複雑に絡み合いマネジメントしにくくなっていると思ったことだ。

●北川 地方分権一括法までは県庁の仕事の7、8割は国の仕事だった。それが自治事務や法定事務などに分けられたとはいえ、依然として国の政策を執行させられている面が強い。山形県のように財源が乏しく補助金に依存する面が大きい県は中央省庁の政策を実行するケースが多くなり、本質的に自治になりきれない面がある。根本的に変えるには時間がかかる。そういう状況下でマニフェストを入れると違和感が組織の中に生じる。マニフェスト実行は力仕事になり知事のリーダーシップが必要になる。国に依存してきたこれ

までのやり方では、成果指標や数値目標を取り入れて毎年検証し評価し決算をきちんと監査し議会もチェックすることにはなりにくく、そこでちぐはぐさが出てくる。齋藤知事がインナーマニフェストを作っても成果志向にまだなりきれない面がある。

市町村議員も会派でマニフェストを

——県の議員、市町村の首長や議員のマニフェスト作成の取り組みはどうか。

●北川 あんまり話題にはなっていないが、現時点で去年から県内の3市2町の首長がマニフェストをつくっており、マニフェスト型選挙が徐々に浸透している。市町村議会の議員は会派でつくるべきだし、県議選では公明党が福祉を中心に据えたマニフェストを作った。県の課題と市町村の課題とは違うので統一的なマニフェストはつくりにくいという声を聞く。市町村議員レベルであれば会派でつくり、県レベルでは政党の県連でつくることもできる。

コミュニケーションが政治の基本

——公職選挙法も公明性に主眼が置かれ民意の反映のための制度としては問題がある。真の主権在民、真の地方自治へ向かってまだ道半ばだが、民主主義は政治だけでなく、経済や文化の基礎でもある。マニフェストで社会を進化させていく必要があるのではないか。

●北川 政治は人と人との意見の交換とか対話などから始まる訳で、課題解決のためのコミュニケーションが政治の基本だ。だが、今の選挙運動は連呼して名前を売りつける機能が中心になっており、有権者の話を聞くことが少なく一方的になっている。これは非常にまずいことでマニフェスト型選挙の観点から言えば、政策、公約を手段にして有権者と意見交換することを日常的にやれるようにすべきなのに、規制されておりできない。政党も地域に根差した活動をしていかないとまくいかない。また、マニフェスト政治が機能する地方自治にするためには分権化が必要で、今以上にもっと分権を促進する必要がある。権限とともに財源も確保しなければならない。住民に責任を持つ政治と政策実行を実現していかなければならない。