

# 政権公約（マニフェスト）に関する緊急提言

～新政治改革宣言・政党の立て直しと政治主導体制の確立～

## 第1．基本認識

- 1．日本の危機と政治の閉塞
- 2．政治の改革にむけられた十数年
- 3．選挙から政党を立て直す

## 第2．政治構造改革とマニフェスト

- 1．マニフェスト導入の意義
- 2．政権を選択する総選挙の実現
- 3．政策をめぐる政党間競争の実質化
- 4．官僚統制と官僚内閣制の打破
- 5．政党の改革と内閣・与党二元体制の解消
- 6．国会改革と与野党の役割の明確化

## 第3．提言 ～選挙公約から政権公約へ

- 1．国民は従来型の「選挙公約」から脱却を
- 2．政党は次の総選挙で「政権公約」の提示を
- 3．自民党は総裁選挙で「政権公約」の選択を
- 4．公職選挙法を改正し「政権公約」が主役となる選挙運動の実現を
- 5．マスメディアは「政権公約」を精査する報道を

## 第1．基本認識

### 1．日本の危機と政治の閉塞

日本の危機が深く確実に進んでいる。政治、経済、社会の国際的な変化に対し日本型といわれたシステムは明らかに機能不全をきたしている。経済は活力を失い、財政は破綻し、地域は疲弊しきっている。国民生活を支えてきた諸々の基盤も崩壊の危機に瀕している。

この危機的状況を乗り切るためには、明治維新、戦後改革に匹敵する「第三の改革」が必要であることは誰の目にも明らかであるが、問題が表面化してからすでに十数年の歳月を経たにもかかわらず、改革は遅々として進んでいない。

国民は、その原因の多くが政治のあり方にあることに気づいている。今の政治には、限られた時間と資源の中で課題に優先順位をつけて取り組む戦略性も、民間企業では当たり前前の工程表も存在しない。国民は、日本政治の不透明さ、決定と責任の所在の不明瞭さにごんざりし、その説明能力の乏しさ、問題を解決する能力の低さ、指導力の弱さに絶望している。

経済の危機と政治の危機とが並走する中で、既成政党それぞれに対する評価を乗り越して、「政党」という存在そのものに対する根本的な不信と疑問が広がっている。無党派層の増大は、たとえ既成政党に対する批判の表れとして一定の意義をもつとしても、それで問題が解決しない以上、肯定するわけにはいかない。国の将来ビジョンを示し、改革を牽引すべき政党、政党が組織する内閣、その内閣が政策を決定し実行に移す仕組みそのものが、避けて通ることのできない「最大の構造改革問題」として日本の行く手に立ちふさがっている。

### 2．政治の改革にむけられた十数年

われわれは、民間政治臨調と呼ばれていた当時から、政治の改革なしにはいかなる種類の構造改革であれ、国民が期待するような成果をあげることは困難であることを、繰り返し主張し続けてきた。

われわれが終始一貫して追い求めてきたものは、国民に信頼されうる政権交代可能な政党政治の確立と責任ある政治主導體制の構築である。小選挙区制の導入はそのための出発点であり、小選挙区制の採用を通じて、政治家、政党の体質と政党間競争のルールを改革し、総選挙を政権選択選挙へと改革すること、このことを出発点としてさらに、国会審議のあり方を見直すとともに、省庁による積み上げ式意思決定の追認機関と化している内閣の姿を改革し、国民意思に支えられた政党の側に取り戻すことをめざしてきたのである。

またわれわれは、「官僚主導による政治」を排する一方、内閣と与党、政治家との関係に

においても、責任ある政治主導体制の確立を求めてきた。言葉の正しい意味での政治主導とは、政治家個人が個々の行政決定に介入し政治家の意向に官僚機構を従わせる「政治家主導」でも、内閣外の与党機関が内閣の方針を左右しようとする「与党主導」でもない。国民→国会→内閣→各省大臣→各省庁という一本の太い縦糸によって支えられた「首相を中心とする内閣主導」にはほかならない。

われわれはこうした観点から、公式の政府（内閣）と非公式の政府（与党）との二元体制の中で閣議決定前の政府与党間折衝の手続きが慣習化され、決定と責任の所在が不明瞭になっている日本政治の構造問題を指摘し、小泉首相に対しては、責任ある政治主導体制の下で「聖域なき構造改革」を進めるためにも、与党による内閣提出法案の事前審査・承認慣行を廃止し、政府と与党の指導体制を首相のもとに一元化すること（内閣一元）を求めてきたのである。

### 3. 選挙から政党を立て直す

連立政権時代に入って以降の十数年の間に、政治がまがりなりにも、一歩ずつその姿を変えようと努力してきたことを、われわれは否定しない。小選挙区制導入以後、国会では政府委員制度が廃止され、党首討論制が導入された。内閣法も改正され、首相による閣議への発議権も認められた。内閣官房は強化され、副大臣制も採用された。内閣府を新設して経済財政諮問会議を設置し、従前までの官僚主導体制を支えてきた「各省大臣による分担管理原則」の拘束力を緩和しようとする試みも動き出している。

しかし、それにもかかわらず、国民の求めるような諸々の構造改革がいまだに政治主導の下で縦横に進めることができないのは、こうした政治改革への取り組みがいまだ不十分であることに加え、政党政治の主役であるはずの政党の体質そのものがいっこうに変わらないからにほかならない。政党はこの十数年の間に積み上げられてきた政治改革の成果さえ十分戦略的に使いこなすことができなかった。政治主導を確立する観点から新しいソフトウエアやルールを開発し、選挙から政権運営に至る政治のサイクルのあり方をいま一度洗い直してみようという発想も持ちえなかった。

こうした変わり切れない政党の姿を端的に表しているものが、政党のつくる「選挙公約」の扱われ方である。これまで日本の政党の「選挙公約」は、国民にとっても、候補者にとっても重要視されてはこなかった。しかもその内容は、検証が不可能であるような抽象的な目標や願望を総花的にあれもこれもと羅列したものとどまり、具体的な政権イメージを惹起できず、実現可能性は無視され、実行体制も構築されず、公約がどれだけ実現したのかの総括もなされないなど、政治家、政党が責任をもって公約を実現する体制にはなっていないと言われてきた。

政治主導を作動させるための起点である総選挙において、国民と政党がどのような契約をかわしたのかが曖昧であれば、いかなる種類の改革であれ、それを国民の支持の名の下

に進めることはできない。政党が官僚機構に明確な政策目標を与え、指導・統制していくことも、改革にむけて政治家集団をまとめあげていくことも、改革の道程を国民とともに共有し、理解と協力を求めていくことも、不可能に等しいのである。

## 第2. 政治構造改革とマニフェスト

### 1. マニフェスト導入の意義

われわれは、21世紀臨調の再出発にあたり、こうした政党の体質を選挙の段階に立ち戻って見直していくための突破口として、「マニフェスト」の導入をすべての政党に求めていると考えている。

マニフェストについての定訳はないが、われわれの考えるマニフェストとは、政党が政権任期中に推進しようとする、政権運営のための具体的な政策パッケージのことであり、①検証や評価が可能であるような具体的な目標（数値目標、達成時期、財源的な裏づけ等）、②実行体制や仕組み、③政策実現の工程表（ロードマップ）をできうるかぎり明確なかたちで示した、「国民と政権担当者との契約」にほかならない。

われわれが、このように従来型の選挙公約に代わるマニフェストの導入を政党に強く求めるのは、ただ単に、英国をはじめとする諸外国の政党においてすでに同様の試みがおこなわれているからではない。また、立派な公約集をつくることそれ自体が目的でもない。マニフェストの導入を求めるのは、それが、日本政治において政治主導を具体的な形で作動させるための起点となりうるからであり、政党や政府の質を系統的に大きく変えるための有力な道具になりうるからである。

マニフェストは新たなシステム作りの道具であると同時に、新たな政治サイクル作りの道具である。政党がマニフェストを意義あるものにしようとするならば、マニフェスト導入の試みを通じて改めて表面化するであろう未解決の政治改革課題に決着をつけつつ、総選挙→組閣→政策決定・政策実施→業績・実績評価→総選挙という政党政治のサイクルを実現することに迫られる。それは、これまで進められてきた選挙から政権運営に至る政治改革の試みを、マニフェストという一本の横糸を通すことによって再整理し、政治改革作業全体の立て直しをはかることにほかならない。

マニフェストは、①政治の機能がダイナミックな選択にあること、②政党の機能は社会の多種多様な利害・関心を複数の選択肢に集約する機能であること、③政党が掲げる政策は、資源の裏付けを含め、実現可能なものでなければならないことを明確に再認識させる。そこでわれわれは、政党によるマニフェスト導入の試みを通じて、次の諸課題について問題解決の糸口が与えられ、改革に取り組むための視点を国民と政党とが共有しうるものと考えている。

## 2. 政権を選択する総選挙の実現

総選挙を国民による政権選択の機会とするためには、「首相候補」「政権の枠組み」「政権において実現すべき政策」がセットで国民に提示される必要がある。候補者個人が掲げる選挙公約は中選挙区制時代の「個人本位の選挙」の残滓であり、小選挙区制時代の政権を選択する総選挙にふさわしいものではない。政党は従来型の選挙公約にかわる新しいマニフェストの導入を通じて、政党と候補者の関係を再構築し、「政権本位の選挙」の実現にむかう必要がある。

また、連立にあたり政策の筋を通させるためにもマニフェストは有効である。連立が予想される総選挙においては、統一の首相候補のもと、事前に連立の枠組みを示し、政策的にも統一のマニフェストを示すことを検討してみる必要がある。その際には、まず、各党別にマニフェストをつくり、改めて連立協定をもとにした統一マニフェストをつくることの検討も必要となる。

## 3. 政策をめぐる政党間競争の実質化

総選挙は、政権選択の場であるとともに、政策の大枠（パッケージ）が選択されるべき機会である。政権の座を狙う政党は、マニフェストという形式を使うことにより、日本の将来像に関する骨太の方針を示した上で、優先順位をつけ、政策の軸となる戦略ポイントを絞り込んで、国民に選択を迫ることが求められる。この意味で、マニフェストの作成とは戦略ポイントの選び出しであり、従来の分厚く網羅的な公約をできうるかぎり薄く、簡明な公約に作り直す作業であるとも言える。

また、マニフェストで具体的な数値目標などが設定されるということは、①そもそも政策の実現には財源その他の資源的裏付けが必要であること、②この資源は有限であるため、あらゆる願望をすべて実現することはおよそ不可能であること、③だからこそ、掲げた政策の実現可能性が問われるということ、を、国民と政党の双方に自覚してもらう効果をもつ。

検証可能な具体的な目標の設定により、政党は政党間競争を通じて実現可能な政策の立案能力を鍛えられ、政権を獲得した後はその結果が厳しく検証される。こうした政策に対する理解の深化と、相互監視による政策の競争を生み出す仕組みこそ、マニフェスト導入の意義の一つである。

## 4. 官僚統制と官僚内閣制の打破

政権の運営には評価が可能となるような明確な目標と実績の対比が必要であるが、現状は行政官僚制による継続性の原理が覆いつくしているために、政権の意味が希薄化している。政党がマニフェストを提示して総選挙を戦うようになれば、内閣と各省大臣において

達成すべき目標が明確となり、マニフェストのもとに官僚機構を統制し、これまでの省庁による積み上げ式の政策立案過程を根本から変え、官僚内閣制を打破する契機となる。

そしてこのことは、政権イメージの根本的な転換を促す。政権とは、マニフェストの実現に取り組むためのものであるとの観念も定着し、政権を獲得してから何を実現するかをおもむろに模索するようなことは払拭され、「明確な将来像」「直ちに実行」「政権に忠実な官僚」「実現度のチェック」が内閣の新しい合言葉となりうる。

さらに、目的と手段の連鎖を明確にしたうえで、マニフェストの中身が政権運営の末端にまで浸透する行政管理手法が導入されるようになれば、省庁の各部局または独立行政法人における達成目標への置きかえ作業も促進される。マニフェストの具体化と政策評価手法とをリンクさせることで、省庁の各部局等はマニフェストの各項目で評価されることとなり、大臣スタッフの実質的な機能も高まり、行政組織の変化を進めることも期待することができる。

## 5. 政党の改革と内閣・与党二元体制の解消

マニフェストの導入は、政党の意思決定手続きのあり方の見直しをも促す。内閣と与党との関係においては、総選挙以前にマニフェストをつくる作業自体が政党に所属する政治家集団の一体性の確保に役立つとともに、政権獲得後はマニフェストという目標を内閣と与党が共有することにより、日本政治の宿弊である「内閣と与党の二元体制」の解消へと立ち向かうことができる。いわゆる与党審査はマニフェストを作成する過程で徹底的におこなえばよいのである。

また、政党において、どのような主体が、どのような仕組みと手続きでマニフェストを作成するかについては、さまざまなタイプが考えられうるが、われわれの求める「首相を中心とする内閣主導體制」を確立する観点からすれば、マニフェストを梃子に党首選挙や党大会などのあり方を見直すことが重要となる。

たとえば、党首選挙に出馬する候補者は、みずからが党首となった場合に推進しようとする政策内容や実行体制を候補者マニフェストとして提示し、次の総選挙にあたっては、党首に選ばれた者のマニフェストを基本にして党のマニフェストが策定されるプロセスが定着するならば、党首選挙を起点として力強い党内指導体制を確立することも可能となる。

## 6. 国会改革と与野党の役割の明確化

マニフェストは国会審議のあり方も変える。国会における首相による所信表明演説等は内閣が実現をめざすマニフェストを具体化して、当該会期中の具体的な実行計画を公表する絶好の機会へと様変わりする。

内閣はマニフェストを通じて、政権発足と同時に短期集中的に実現をめざす課題（百日

プランなど) と政権の実績を積み上げてから取り組むべき課題とを、戦略的に区別することが可能となる。国会対策についても、首相を中心とする内閣主導のもとで一元的に取り組むことが見込まれる。

内閣と国会との関係がこのような姿になれば、国会審議における与野党の関係や党首討論の役割もさらに明確なものとなる。与党側は内閣の掲げるマニフェストの実現に全力を注ぐ一方、野党側は内閣のマニフェストの内容の当否や、その達成状況を国民に代わって監視、評価、批判し、次の総選挙における国民の選択へとつなげていくことが最大の役割となる。

### 第3. 提言 ～選挙公約から政権公約へ

マニフェストはシステム作りの道具であり、サイクル作りの道具である。それが機能するためには、様々な仕組みやルール、インフラを必要とする。

しかし、そうした仕組みがまだ整っていないことを理由にしてマニフェストの導入をためらうのは適切ではない。また、最初から完璧なマニフェストがつかれなかったとしてもさして問題ではない。マニフェストを導入しても、結局骨抜きになるのではないかといった類の批判や反論もこの際、無用である。

重要なことは、とにかく、マニフェストの導入を試みることである。導入しようとする試みを通じて日本政治の構造問題を改めて浮き彫りにし、国民と政党の双方が一步ずつ課題の解決に取り組むことである。政権の座を争うすべての政党または政党連合がマニフェストを導入し、競争を始めるところから、日本政治を変える本物のダイナミズムが生まれるのである。

おそらく、次の総選挙でマニフェストが導入されれば、内閣発足の風景から変わらざるをえないであろう。組閣の仕方も、国民に対する首相の説明も、組閣後の記者会見でのやりとりも、官僚に対する目標や指示の与え方も、そのすべてが、総選挙で掲げたマニフェストとの対比で国民に問われるのである。

政党にマニフェストを作らせようというわれわれの提言は、この意味で、日本政治の質を変えうる手段を国民が手に入れるための作業にほかならない。

われわれは、以上の観点から、一年以内に迫った総選挙にむけて、必要最低限の事項に絞り、緊急提言をおこなうものである。

#### 1. 国民は「選挙公約」から脱却を

総選挙は政権選択・首相選択の場である。総選挙で求められるのは、候補者個人による「個人本位の選挙公約」でも、政党の主義、主張を政権掌握の意欲や構想とかかわりなく、ただ羅列した「政党本位の選挙公約」でもない。総選挙後の具体的な政権構想にもとづく「政権本位の選挙公約」であり、「政権公約」にほかならない。

政党に求められるマニフェストとはまさに「政権公約」のことであり、国民と政党は、公約を担う主体も、政権と選挙との関係も曖昧な「選挙公約」という言葉を脱し、次の総選挙にむけて「政権公約」という言葉を共有するところから始めるべきである。



## 2. 政党は次の総選挙で「政権公約」(マニフェスト)の提示を

政権公約は、政党または政党連合が、政権任期中に推進しようとする政権運営のための具体的な政策パッケージであり、「国民と政権担当者との契約」にほかならない。

政権公約は政党や政府の質を変え、「具体的な目標のはっきりした政治」「明確な評価が可能な政治」「具体的な政策執行を担保する政治」を実現するための道具であり、政党をこうした政治の担い手として選挙の場に立たせるための手段である。

すべての政党または政党連合は、次の総選挙において、政権が取り組む具体的な政策パッケージを、①検証や評価が可能であるような具体的な目標(たとえば、数値目標、達成時期、財源的な裏づけ等を含む)、②実行の体制や仕組み、③政策実現の工程表とともに示し、「政権公約を競い合う、憲政史上初めての総選挙」を実現すべきである。

## 3. 自民党は総選挙で「政権公約」の選択を

総選挙を目前にした本年秋の自民党総選挙は、次の総選挙が政党による政権公約の競い合いとなるための試金石である。

政権公約に実質を与え、力強い党内指導体制を確立するためにも、自民党総選挙に出馬する候補者は、みずからが総裁となった場合に推進しようとする政策内容や実行体制を「総裁マニフェスト」として提示し、総裁に選ばれた者のマニフェストが基本となって、次の総選挙における自民党の政権公約が策定されるプロセスを検討すべきである。

## 4. 公職選挙法を改正し「政権公約」が主役となる選挙運動の実現を

現在の公職選挙法は公示・告示前の選挙運動を全面禁止し、公示・告示後も法律で認められた葉書やビラ以外の文書配布を厳格に禁じているため、たとえ政党が政権公約を作成したとしても、冊子などを自由に頒布し、国民に届けることもままならない状態にある。

政党は、次の総選挙を政権公約の競い合いとするためにも、政党が作成する政権公約については、選挙の公示・告示の前後にかかわらず、自由に頒布できるよう最低限必要な法改正を速やかにおこなうべきであり、また、文書図画の規制対象とされているインターネットによる情報発信も速やかに解禁すべきである。

そもそも、現在の公職選挙法は、選挙運動を管理する側の発想を優先して、政党同士の本格的な政策論争が選挙でおこなわれることを前提としていない。たとえば、政党政治である以上、日常の政治活動こそ選挙活動であるにもかかわらず、こうした前提を無視し、選挙運動期間という一種の擬制を設け、その期間のみをがんじがらめに規制する現行法体系には明らかに無理がある。むしろ現行法は候補者個人による選挙運動を中心とする発

想で組み立てられており、それが候補者の「経歴放送」や候補者の名前の連呼が主役となるような日本独特の選挙風土を生み出している。

総選挙を、政権をめざす政党間の政策論争と国民の選択の場とするために、次の総選挙にむけて最低限必要な法改正をおこなうと同時に、政見放送の見直しや戸別訪問の解禁などを含め、公職選挙法そのものの根本的な作り直しに超党派で取り組むべきである。

## 5. マスメディアは「政権公約」を精査する報道を

これまでのマスメディアの選挙報道では、選挙区報道や政局報道はあっても、政党の公約には力点がおかれていなかった。しかし、総選挙を政権公約の競い合いとするためには、マスメディアの果たす役割が今まで以上に重要であり、これまでにない工夫も必要となる。

たとえば、小選挙区制時代の政権選択選挙は、政権の実績と野党の将来ビジョンとを対比して国民に選択（業績投票）を迫るものであるから、与党に対しては現政権の実績の評価を踏まえて新しい政権公約を精査し、野党に対してはその政権担当能力を評価する観点から政権公約を精査する報道が求められる。

また、政党間で選挙協力が成立し与党連合と野党連合による政権選択選挙となる場合には、個々の選挙区や政党ではなく、政党連合の政権公約を報道の中心に据えるべきである。

政党の公約を横並び式で紹介する従来型の選挙報道は、選挙の公平、公正を担保するようであり、実は国民が政権選択をおこなう上で妨げとなっていた。

政権公約を中心とした報道の必要性の高まりは、選挙運動期間に入るとかえって政治報道が低調になるという、マスメディアの奇妙なあり方を克服し、新たな重要性を回復する機会を与えることになろう。

平成15年7月7日

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）