

## 政権公約（マニフェスト）が政治を劇的に変える

新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）

共同代表 佐々木 毅

共同代表 茂木 友二郎

共同代表 西尾 勝

共同代表 北川 正 恭

われわれは、二十一世紀臨調の再出発にあたり、いまの政党の体質を見直していくための突破口としてマニフェス（政権公約）の導入をすべての政党に求める

### 基本認識 ・ 政党への不信

1

#### 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、地域は疲弊しきつている。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、民間企業のような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通り越して、「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体制の構築である。

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、このことをさらに出発点として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、内閣を国民意思に支えられた政治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決定と責任の所在が不明瞭なものと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、内閣提出法案に対する与党による事前審査・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から十数年の間に、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、政治主導の下で縦横に進めることができていないのは、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、肝心の政党の体質や発想そのものがいっこうに変わらないからにはかならない。

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。また、政治主導を確立する観点から新しいソフトウェアやルールを開発し、選挙から政権運営に至る政党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。

こうした変わりき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、国民からも、候補者からも重要視されてはこなかった。しかもその内容は、検証不可能な抽象的な目標や願望を総花的にあげても、これもと羅列したものにとどまり、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することも不可能に等しいのである。

## 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、二十一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。

マニフェストに定訳はないが、われわれが想定しているものは、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（政権公約）のことであり、①検証や評価が可能な具体的な目標（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カタチで示した、「国民と政権担当者との契約」にはかならない。

われわれが、このように従来型の「選挙公約」に代わり、マニフェストの導入を強く求めるのは、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、政党や政府の質を大きく変えるための有力な道具となりうるからである。

マニフェストは、新たなシステムづくりの道具であり、新たな政治サイクルづくりの道具である。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（政権選抜）→組閣→政策決

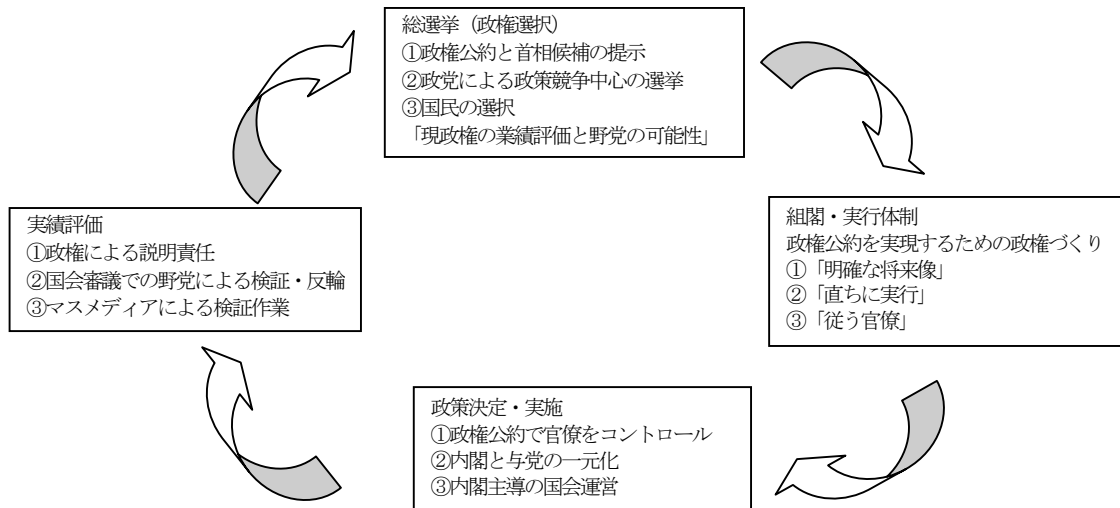
定・政策実施→業績・実績評価→総選挙（政権選択）という政党政治のサイクルを実現することを迫られる。

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縦糸を通すことにより再整理し、政治改革作業全体の立て直しを図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政党の存在意義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にあること、③政党が掲げる政策は資源の裏づけを含め、実現可能なものでなければならないこと、を再認識させる。

それでわれわれは、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を与えられ、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。

### 政権公約による政治サイクルの再構築



### 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、政権選択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マニフェストの導入を通じて政党と候補者との関係を再構築し、「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、従来までの分厚く網羅的な公約をできうるかぎり薄く、簡明な公約につく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、そもそも政策には財源その他の資源的な裏づけが必要であること、しかも、こうした資源は有限であるため、あらゆる願望を実現するような政策はおよそ不可能であること、だからこそ、掲げた政策の実現可能性が厳しく問われるのだということも、国民と政党の双方に自覚してもらい効果をもつ。

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」という観念も定着し、政権を獲得してから何を現実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手法が導入されるようになれば、省庁の各部署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、省庁の各部署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できる。

## ⑤ 政党改革と内閣・与党一元化

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。

いわゆる与党審査なるものは、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体制」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し、いくことがきわめて重要となる。

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根本から変える。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、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して政権発足と同時に短期集中的に実現をめざす課題（一〇〇日プランなど）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、野党側は内閣の掲げる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。

野党からすれば、国会は政権交代の必要性をアピールし、新しい政権の準備が整っていることを国民に訴える場へと生まれ変わるのである。

### 提言・選挙公約から政権公約へ

マニフェストはシステムであり、サイクルである。したがって、それが機能するためにはさまざまな仕組みやルール、インフラを必要とする。

しかし、そうした仕組みが十分整っていないことを理由にマニフェストの導入をためらうとすれば

それは適切ではない。また、最初から完璧なマニフェストがくれなかつたとしても、そして問題ではない。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歩ずつ課題の解決に取り組むことである。マニフェストはあくまでも手段にすぎないが、すべての政党がマニフェストの導入を競い合う形になれば、既存の仕組みとの間でさまざまな摩擦を生みながら、必ずや自己運動を始める。それは、日本政治を変えざる本物のダイナミズムの芽生えにほかならない。

われわれは以上の認識から、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、国民とすべての政党、そしてジャーナリズムに対し、次の緊急提言をおこないたいと思う。

#### ①国民は「選挙公約」から脱却を

総選挙は政権選択の場である。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計画とかかわりなく、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」、すなわち「政権公約」にほかならない。

マニフェストという国民に馴染みの薄い外来語をあえて使う必要はない。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きわめて曖昧な、これまでの「選挙公約」という言葉から脱し、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政党は総選挙で「政権公約」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政策パッケージであり、「国民と政権担当者との契約」である。

政権獲得を狙うすべての政党・政党連合は、次の総選挙において政権として取り組むべき具体的な政策パッケージを、①国民による検証や自己評価が可能であるような具体的な目標設定（たとえば、数値、達成時期、財源的な裏づけなど）、②政策実行の体制や仕組み、③政策実現のための工程表とともに示し、政権公約を競い合うのが国憲政史上初の総選挙を実現すべきである。

#### ③総裁選挙で「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裁選挙は、次の総選挙を政党による政権公約の競い合いとするための、きわめて重要な試金石となる。

政権公約に事実を与え、力強い党内指導体制を確立するためにも、自民党総裁選挙に出馬するすべ

ての候補者は、みずからが総裁となった場合に推進しようとする具体的な政策内容や実行体制を「総裁マニフェスト」として提示する必要がある。そして、選挙の結果、新たに総裁に選ばれた候補者のマニフェストが基本となつて、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国民に示すべきである。

#### ④ 公職選挙法を改正し、「政権公約」を主役に

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。このため、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、国民に届けることはできない状態にある。

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の利用も解禁すべきである。

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、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。

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にがらめに規制しようとする現行法には明らかに無理がある。

むしろ現行法は候補者個人の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。

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 「政権公約」を精査する報道を

これまでマスメディアは、選挙区報道や政局報道はおこなつても、政党の公約に力点を置いてはこなかった。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を求め、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きて、実は国民による政権選択の妨げになっていた。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現在の奇妙なマスメディアのあり方を克服し、マスメディアが新たな重要性を模索する機会を与えることになる。

おそらく、次の総選挙で政権公約が導入されれば、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、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、経済財政諮問会議の具体的な作業方針も、そのすべてが、総選挙で掲げた政権公約との対比で国民に問われるのである。

政党に政権公約（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、日本政治の質を高める手段を国民が手に入れるための作業にはかならないのである。

注 本論文は、中央公論二〇一三年八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。

## 政権公約（マニフェスト）による国民の政治的意思の結集へ

### 政党に責任を、有権者に試練を

新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）

共同代表 佐々木 毅

#### はじめに

民主政治は一人一票という非常に明白な原理に基づく政治体制である。しかし同時に多数の人間の政治参加を念頭に置いた複雑で精妙な仕組みを必要としている。それは無数の公式的、非公式的の制度に支えられることによって初めて一定の満足すべき成果に到達することができる。一人一票を行使していさえすれば、政治家たちが自由気ままに振る舞っていても、民主政治の抱える問題は水解するといった考えはまったく通用しない。これらの公式的、非公式的の制度を点検しその改善に注力することが政治改革の課題であり、それは抱える問題との関連で常に具体的に検討され、具体的な処方箋が書かれなければならない。

われわれが問われているのは、これまでの延長線上の政治を行うのでなく、今一度手続きと制度の問題を直視し、政治の信頼感の確立に向けて動き出すことである。それは特定の党派の利害とは直接関係のない試みである。

この数年、政治は国民に向けて構造改革の必要を説きつつけてきたが、政治の構造改革のほうは今までのところははっきりと見えてきていない。近づく総選挙を念頭に政治が必要な自らの構造改革を断行することが今必要なのである。

有権者に構造改革とそれに伴う犠牲を求めるためには政治が構造改革を行い、自らの姿勢といずれまを正すことが必要である。その意味で政治の自己改革なしに前途に横たわる苦しい諸改革を行うことは不可能であろうし、再び「先送りの歴史」が繰り返されることは目に見えている。

政治改革の目的は一〇年前と同じく有権者の政治的意思のよりよい結集であり、それに基づいた政治主導の表現にある。こうした改革への接近路はさまざまであり得るが、今回は政権公約（マニフェスト）を一つの突破口にすることをわれわれは考えている。それによって一〇年前には光が当たらなかった改革問題が新たに浮上することは必ずである。

#### 政治的意思の結集と政権公約

日本の政治の基本問題は国民の政治的意の結集ができない点にある。その必要性がますます求められている中でこの構造的欠陥は一層際立つものとなっている。今や、同じ政治勢力の間でさえそれはほとんど不可能のように見える。そして政治的意の結集能力の乏しさを売り物にするような政党政治が横行している。

その結果、何が終わり何が始まったかの評価ができず、積み重ねのない政治的漂流が続くことになる。それがどれだけ大きな経済的・社会的コストをわれわれに強いているかはこの数年の経緯からして明らかである。同様の政策が諸外国では有効に機能し、日本では機能しないように見えることにそれは如実に現れている。

このことと、この一〇年余りにわたる無党派層の急増とはちよほど表裏の関係にある。解党派層の急増は一方では古い政党政治の解体の産物であるが、日本の場合にはこれが新たな政治的な収斂点を見出すに至らず、事実上政治的意の結集を先送りする機能を果たしている。政党政治の側が政治的意の結集への真剣な努力を怠ってきたことと、無党派層の高値安定とは一種の共存関係にあつたといふべきである。

数百万人の有権者からなる日本のような民主政治において、政治的意の結集は容易なことではない。放置しておけば、国民の名の下で権力の地位を占める者たちがあたかも白紙委任されたかのように政策を作り、実施に移すことが起こっても不思議はない。国民は選挙を通してさながら行き先不明の船の切符を買い、乗船するようなものである。これが「国民の審判」の内実でないとなぜ言えようか。これでは選挙は政治に携わる人々のために行われるのであつて、国民の政治的意の結集を図り、それに従つて政治の進路を走めていくということとはほとんど関係がないことになる。

政治改革の基本は政治家と有権者とのこうした関係を基本的に改めることにある。そのためには漫然と選挙を繰り返すだけでは済まない。つまり、政治的意の結集のためには周到な準備と舞台装置が必要であり、そのために宮々と努力を続けなければならない。これが政治改革の究極のテーマである。

政治的意の結集は単なる熱気の結集ではないし、意味不明の盛り上がりでもない。一言でいえば、自己満足の類ではない。それはあくまでも一定の結果の表現に向けられたものであり、そのための手順と方法についての意の結集を前提にしている。政権公約はこのような意味での政治的意を体現したものである。それは統治のための具体案であり、選挙結果によつては直ちに実現すべき義務を有権者に対して負う契約文書である。それは強力な政権を可能にする前提であり、この公約の実現によつて政権はさらに強固な支持を受けることになる。

政権公約は政治に目的と計画性を与える。実現すべき目標はあらかじめ明白であり、それを計画的に実行することに政治の主たる課題は尽きることになる。もちろん、政治においては不測の事態が発生したり、予期せぬ環境の変化に遭遇することもないわけではない。しかし、これを根拠に政治が目的と計画性をもつて営まれるのを冷案するというのは本末転倒である。まさに政治の世界は不測の事態や人間の権力欲によつて容易に攪乱されるものであるがゆえに、われわれはこうした目標や計画性を意識的に、人工的に形成する必要があるのである。さもないとすれば、有権者に対する責任ある政治は

その根拠を失うことになる。政権公約は本来的に不安定な政治に目標と計画性を付与する一つの道真といえよう。

同時に政権公約は有権者や社会が政治を判断する際の評価基準として決定的に重要である。政権公約の何がどこまで実現したかに着目して、政権と政治の成果を測定することは基本的にそう難しいことではない。もちろん、どの程度厳格に評価するかとか、どの程度寛容な評価をするのかとか、議論は残るであろうが、政治についての判断が何に即して行われるべきかは初めから明白である。

ジャーナリズムは常にこの基準に照らしてより専門的に政治を評価するだろうし、そこに政策をめぐる議論に積み重ねができてくる。それによつて野党の政策構想の質は自身から向上することにもなり、次の政策と評価の循環が生まれてくる。政権公約は政治の側が判断の材料を有権者に与えるという前提に立つが、このことは有権者が何を根拠に政治を判断したらいいか右往左往する現在の状態とまさに対照的である。

なによりも政権公約を有権者に提示することに政党の機能があるということは、政策の選択と政治の結果について責任を負うのは究極的には有権者であるということを含んでいる。民主政治においては明確な政権公約がない場合においても、有権者が結果に責任を負うというのは一種の常識である。

問題は有権者がこの責任をどのような明確な根拠と明白な基準に基づいて果たすかである。曖昧な願望のリストのようなものしか示されない場合よりも、明白な政権公約を示された場合のほうが、有権者がその自己責任を果たすのにフェアであるというのがここでの立場である。白紙委任状を取り付けるような「任せておけ」式の選挙をしておいて、結果については有権者の自業自得であるというやり方はフェアとはいえないであろう。

民主政治はうまく機能しない場合、「有権者が愚かであるから」という殺し文句が唱えられる。しかし、仮に愚かであるとしても、「どう愚かであるか」がはつきりしている場合と不明な場合とでは政治学習に雲泥の差が出てくる。

### 政権公約と選挙公約の違いの吟味

政権公約は従来の選挙公約とどこが違うのか。それは内容において、選挙公約とは比較にならないほど具体的な内容と手順を示したものであると考えられる。日本の選挙公約が具体性に乏しく、願望の類を書き連ねた「立派な主張」の塊であつたとすれば、政権公約は物事の表現性にこだわる限り、散文的で事務的でコスト含みのものとなることは避けられない。単なる一時凌ぎのための選挙公約であればスーパーマンのような計画を提出しても許されるかもしれないが、政権公約でそのような計画を出せば笑いものにならうし、自らの信頼を傷つけることになる。政治という活動がおおよそ抽象的なものであり得ず、常に具体的なものでしかないといえれば、抽象的言辞を連ねた選挙公約には自己欺瞞の臭いがする。

しかしより大きな問題は選挙公約にまつわる曖昧さである。日本でも公約違反が問題になつた限りにおいて、選挙公約はかつて政権公約としての意味を持っていた。しかし、政治の現実を見ると選挙公約には別の顔があつたことも確かである。それは「選挙のための公約」「選挙での公約」という意

味での選挙公約である。つまり、これは選挙の間にその役割が限定される公約であり、それが終わると事実上用済みになる公約である。この場合、「選挙での公約」とその後の政治との間にははっきりした連関がなく、この二つは事実上別々になっているのである。

つまり、選挙と政治とは限りなく分離し、選挙は政治にとって抽象的なメッセージを送るだけか、あるいは、議員に白紙委任状を差し出す儀式に事実上参画している。このように選挙公約は有権者と政治とを結びつける絆として機能することもできるが、それを分断する道具としての機能をも果たしているのである。そして、後で述べるような事情が加わることによつて、後者のような事情がますます実態に近くなっていることは忘れるわけにいかない。

もっと大きな、そして分かりやすい問題は誰がこうした公約の作成者であり、誰が約束の当事者であるかという問題である。首長選挙の場合には事態はきわめて明瞭である。候補者が公約の作成者であり、その実行について責任を負うのも候補者自身しかあり得ない。ところが政党政治においては事態はまったく異なる。選挙公約が政権公約であるという理解に立てば、それは政権を担うべき人物、あるいは、その指揮下にあるグループがその作成者となり、政権を担うべき人物がその実現を約束した当事者になる。もちろん、その作成過程はさまざまであるが、政党と政権との一体性を前提にする限り、政権担当者が最終的な当事者となることは当然のことである。

同時にそのことは選挙における政権公約の提出に先立って党内で真剣な議論が行われ、その結果が政権公約として現れるということの意味する。選挙後になすべきことはこの公約を実行することであつて、改めてゼロから議論することではない。このように政権公約は政権と一体不可分のものであり、党の政治的意思の結集の表れと考えられる。首長選挙の候補者はこうした複雑な手続きを経ることなくそのマニフェストを提出できるが、政党の場合には党内の手続きと了解の獲得が不可欠な前提条件となる。政党政治の現状からすれば、そもそも政権公約を作成できるかどうか、それに必要な手順がどの程度整えられているかが、まず問題になるのは避けられない。しかし、これを突破しない限り、政党はそもそも政権公約に辿り着けないことになる。その意味で政権公約は政党の自己改革と不可分の関係にあるといつてよい。

政党政治における政権公約がこのようなものであるとすれば、これと区別された意味での選挙公約というのは意味があるであろうか。そうしたものは政党の理念や目標を掲げたものとして意味がないわけではないが、政権およびそこでの政策との関係ははっきりしない以上、参考資料の域を出ないといわざるを得ない。こうした意味での選挙公約を作成するには念入りな党内論議が必要でないかもしれないし、文章の上手な人々に任せてしまうことも考えられる。

実際、こうした選挙公約こそ日本ではこれまで一般的であり、そこではほぼ「結構すくめ」の願望のカatalogがコスト抜きに所狭しと並べられたのである。しかしながら、そうしたものはあくまで「選挙のための公約」「選挙での公約」の類であつて、政権の活動との関係はきわめて曖昧なままにとどまつたのであつた。もっと正確にいえば、曖昧であつたがためにその存在が容認されたといふべきであろう。もし、それが政権公約のような具体性と拘束力を持つものとして現れたならば、その作成過程などが大問題になつたに違いない。こうした点が深刻な関心の対象にならなかつたことはその政治的意味がきわめて限定朗であつたことを裏書きしている。

もう一つの選挙公約としてあり得るのは議員候補者個人の提出する選挙公約である。これは首長選挙におけるマニフェストとの類似性からして、マニフェストと称して早晚登場する可能性が高い。このような意味での選挙公約は候補者の考えや立場についての情報を得るうえで一定の意味を持つであろうが、しかし、それが政権の運営にとってどのような意味を持つかは甚だ不鮮明である。

政党政治における選挙で問われるのが政権のあり方であり、その実行しようとする政策である限り、個々の議員がどう考えるかはあくまで第二的な意味しか持たない。現にわれわれは深刻な「合成の誤謬」に悩まされている。何よりも重要な点は、こうした候補者の政見表明によって政権公約を代替することはできないということである。政権公約に意味があるのはそれが政党という集団の意思表示であるからであり、実現可能性があるからである。これに対して個々の議員の考えが実現する保証はまったくなく、実現しない場合にはいくらでも弁解できるということを考えると、政権公約と議員候補者個人の選挙公約を混同することはいかに致命的な誤りであるかが分かる。政権公約が問われている時に、実現するかどうか分からない個人的な見解を示しても問題に答えたことにならないのである。

政党政治における選挙で問われているのは議員の個人的見解ではなく、あくまで政党という集団の実行すべき政権の公約であり、この二つを混同する限り、政党政治はいつまでたつても旧態依然とした状態にとどまるであろう。ましてや、議員候補者個人の見解と政権公約とが違っていたりするならば、有権者をいたずらに混乱に陥れるだけである。議員候補者個人の政見を示した選挙公約はあつてもその役に立たないか、あるいは、混乱の原因になる可能性が高い。

#### なぜ政権公約は政党政治の改革につながるのか

議員候補者個人の見解の表明としての選挙公約に対するこうした厳しい見方は、首長選挙におけるマニフェストに対する積極的評価と矛盾しているように見えるかもしれない。しかしここで重要なのは、首長を中心とした地方政治と政党を中心とした中央政治との違いである。前者においては特定の個人の政権構想が直ちに政権公約になり得るのに対して、後者においてはそれが不可能であるという構造的な違いがあるのである。

政党政治は個人プレーの政治ではなく集団的政治活動の世界であり、政権公約が問い掛けているのはまさに集団としての政党が何をどういう手順と方法で実現しようとするかということである。つまり、それは政党という集団の問題を問っており、集団の責任の所在を問題にしているのである。したがって、個々の議員がそれぞれのレベルで何をしようとしているかについての情報をいくら羅列してもこれに回答したことにはならない。首長選挙のスタイルで政党が選挙に臨むとすれば、それは政党が政党でないということ、政党は自分党でしかないということを目白するに等しい。政権公約は政党が自らの責任の所在を明らかにすることを前提にしたものであり、それができないままで政権公約を口にするようなことがあれば新たな墮落に加担したことになるであろう。

政権公約はこれまでの選挙公約と比べて政策内容が詳細であるというだけでなく、政党の集団的責任を賭けた有権者への提案という意味を含んでいる。そして、この責任の中には政党が有権者の多数

の支持を得たならば政権公約の実行に責任を持つというメッセージが内包されている。これは政策決定の手続きの変更を内包している。つまり、政権公約は個々の議員候補者たちの政見を含む政党の事前調整の結果として示されるものであり、選挙後は直ちにその実行に取り掛かることが想定されている。そして議員候補者たちに求められるのは政権公約の誠実な実行である。党内の調整は基本的に選挙の前に行われるのであつて、選挙後に改めて始まるものではない。

これまではしばしば誰が責任者であるか不明な、内容的にも実質の乏しい選挙公約が提示され、選挙後に初めて党内の具体的な意見調整を図るといった手続きが取られてきた。しかもこの手続きには官庁や利益団体の利害が絡み、多くの時間とエネルギーが費やされてきた。最近話題になった与党の事前審査制といったものも、実はこうした政策決定の手続きのひとつまとして登場したのである。この仕組みは個々の議員たちに活動の場を与え、満足感を醸成する仕組みであつたが、それは政策決定におけるスピード感の欠如を慢性的にもたらし、出てきた政策をすっかり鮮度の落ちたものにしてしまった。このような事態が経済政策の領域では致命的な意味を持つことは言うまでもない。そして政治のリーダーシップは虫食い状態になり、政治主導は容易に政治家主導に変質したのであつた。

政権公約を提示するという事は、政策決定を可能な限り選挙後型から選挙前型に変更することを念頭に置いている。このことは党内の意見を無視するとか、それに耳を傾けないとかいうことではない。党内の意見調整を選挙の前に行い、選挙後は直ちに実施に取り組むという手順に変えることを提案しているのである。党内には幅広い、多様な意見があるといったタイプの話で済むものではなく、十分な事前の調整をして政権公約を決めて選挙に臨むべきだということにはかならない。与党の事前審査制は政権公約の作成段階における手続きとしてむしろ活用されるべきであり、選挙後のやり直しのために動員されるべきではないのである。

政権公約を中心に政策決定手続きを動かすということは党内民主主義を無視することではなく、その位置と段階を変更するよう求めるものに他ならない。端的に言えば、有権者あつての政党であり、党内民主主義はあくまでも有権者への奉仕という大目標のためのものでなければならない。このことを無視した党内民主主義万能論は結局のところ、政党と政党政治を掘り崩すことになる。

日本の国会議員たちはさまざまな事情があつて「いつ選挙があるか」にきわめて敏感である。しかしながら、選挙において政権公約を掲げて選挙をしようというのであれば「どのような政権公約を掲げるか」もそれに劣らず重要である。議員たちの事前審査制が選挙前に機能しなければならないということであれば、党内で侃々諤々の議論がすぐには始まつておかしくない。

党首選挙のあるような政党においてはそのことは決定的に重要である。「いつ選挙があるか」ばかりに気を取られ、政策論議は後回しということでは政権公約は事実上不可能である。「いつ選挙があるか」と「どのような政権公約を掲げるか」との間の適切なバランスが求められるのは言うまでもない。総選挙が近いといわれる現在、政策公約をめぐって活発な党内議論と衆智の結集が起こらなければ不思議と言わざるを得ない。

このように政党政治に政権公約というメカニズムを導入することの意味は、政策決定の手続きの変更とそれによる政権運営のスピードアップとリーダーシップの実現にある。政権公約こそ政治主導の内実であり、その実現について政権党は有権者に直接的な責任を負っている。当然、内閣の目標やそ

の陣容もそのためのものであり、官僚制に対するリーダーシップの発揮において遠慮する必要はない。

こうした政治主導の確立を困難にしてきた最大の要因の一つは、政治家たちが集団的な意味での政治主導よりも政治家個人の活動を重視する、政治家主導の発想から抜け出ることができなかった点にあった。政権公約はこうした曖昧な形で放置されてきた政治家主導と政治主導の関係をあぶり出し、その決着を迫るという意味を持つている。問題の根がこのように深い以上、マニフェストという言葉があつという間に大流行し、それが政界の流行になってしまうことにはむしろ警戒しなければならないし、そこから古い問題が新たな装いをとって現れることに十分注意しなければならない。

### 政権公約は手段である

一〇年前の政治改革は政治主導の担い手としての政党の確立に期待をかけた。しかしながら、政党はその後離合集散を繰り返したり、あるいは党内運営において改革を実現することができなかった。この間政党改革の必要は繰り返し説かれてきたが、政治に対する期待感は長期低落傾向をたどるを得なかった。こうした中で政権公約は選挙という場を活用して有権者を巻き込んだ形で政党の改革を行い、政治主導の実現を図るための手段である。

それは情報公開の広がり前提に、「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」の担い手として政党を選挙の場に立たせるための手段である。それは政権を担当しようとする政党にとっては簡単に拒否できない政治的な要請であろう。なぜならば、拒否すること自体が一定のマイナスの反応を呼び起こすからである。

そして一旦、どの政党がこのメカニズムへの参加を宣言すれば他の政党に波及することは避けられないであろう。そして有権者とジャーナリズムを巻き込んだ形でこの仕組みは自身から動き出すことになる。そして一〇年前の政治改革の仕組みはその有効性を発揮する機会に恵まれるであろう。

同時に、政党から提示されるメッセージが明確化されるにつれて、それを選択する有権者の責任はますます重くなる。勝手に要請ばかりを出すわけにはいなくなり、コストや負担の問題を含めた冷静な判断の必要性を痛感するようになる。それは民主政治とは自己統治であるという命題が徐々に実感を伴ったものになる過程でもある。これなしには日本に冷静なリアリズムが育つことは期待できない。

日本の政治家との会話では、彼らが無理難題を要求する有権者にいかに悩まされているかを耳にすることが少なくないが、政治家がそうした厄介な事態を一人で抱え込むのではなく、有権者に判断してもらえばよい。その意味では政権公約は政党にとって一つの試練であるが、実は最後に最も重い試練に直面するのは有権者であることを忘れてはならない。

政治家たちが「任せておけ」式のバターナリズムを装い、有権者にぎりぎりの選択を迫ることを避けてきたという戦後政治の仕組みはもはや維持できない。その理由はさまざまであるが、仮に維持しても政治家のためにもならないし、有権者のためにもならない。ましてや、日本国のためにもならない。今や、すべての現状をテーブルの上にとらし、ぎりぎりの判断を下さず以外に道がないのである。こうした中で登場する政権公約は自己満足的な無党派層の存在を許さないであろう。



実際、政党に政権公約を求めるということは「脱」無党派を覚悟することと一体でなければならぬ。政権公約は「あそびの少ない」政党政治を実現するための手段であり、したがって、無党派の自己満足にも早晚終わりが訪れるということである。

注 本論文は、中央公論二〇二三年八月号に掲載された論文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。