

マニフェストによる政治ガバナンスの確立

- 大文字のマニフェストを書け -

2006年6月

社団法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

2003年衆議院総選挙において、マニフェストが本格導入されて以来、小選挙区制のもとで行われる総選挙は、主権者である国民が政権を選択するための選挙と位置づけられた。しかし、このマニフェストそのものはなにぶんにも新しく導入されたものだけに、理念が先行し、工程表が欠ける等、やや具体性に欠けるものであった。

一方、産業界では「失われた10年」と評された厳しい環境を必死の努力と多方面にわたる痛みの克服により、徐々に脱する過程で、「55年体制」といわれるシステムの各方面での再構築が必要であることが認識されていった。そして、企業経営においては、事業計画を軸にしてPDCAサイクルを回すという「ガバナンス」システムを構築し、健全性・透明性を確保する取り組みがなされてきた。

このような取り組みにあわせて、当会では政治の世界においても、マニフェストを軸としてPDCAサイクルを回すという、「ガバナンス」システムを構築できれば、わが国の民主主義の発展に資するのではないかという問題意識を持つにいたった。

以上のような問題意識から、2005年2月に「マニフェストによる政治ガバナンスの確立」をテーマとする調査専門委員会を設置した。委員長は全日本空輸(株)最高顧問 野村吉三郎氏に、主査は慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 曾根泰教氏にお引き受け頂き、また、委員には産業界、学界、マスコミの有識者の方々多数にご参加頂いた。委員会での16ヵ月に及ぶ熱心な討議の上で取りまとめられたものが本報告書である。

本報告書は、マニフェストとは何であるかという基本的な疑問に答えることから始めて、そのあり方・活用方法についても多面的に検討し、提言を行っている。本報告書が国民・政治家・行政の発想の転換を促し、ガバナンスが行き届いた真の民主主義国家の実現のために、なにがしかの貢献ができれば幸いである。

最後に、本報告書の作成に当たりご多忙中にもかかわらず、多大なご協力を頂いた野村委員長、曾根主査をはじめ、委員ならびに関係各位に深甚なる謝意を表す。

2006年 6 月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 長坂 健二郎

野村委員会委員ならびに講師名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	野村吉三郎	全日本空輸(株)最高顧問
主査	曾根 泰教	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授
委員	有富 慶二	ヤマトホールディングス(株)会長兼社長
	井口 武雄	(社)日本経済調査協議会評議員 三井住友海上火災保険(株)会長
	植松 富司	コニカミノルタホールディングス(株)取締役
	上山 信一	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授
	大竹 美喜	アメリカンファミリー生命保険会社創業者・最高顧問
	大星 公二	(社)日本経済調査協議会理事 (株)NTTドコモシニアアドバイザー
	大宅 映子	(社)日本経済調査協議会総合委員 評論家
	栗田 瑞夫	(株)ジェムコ日本経営監査役
	河野 俊二	(社)日本経済調査協議会理事 東京海上日動火災保険(株)相談役
	櫻井 孝穎	(社)日本経済調査協議会理事 第一生命保険(株)相談役
	高橋 幸輝	(株)インシンク代表取締役
	田勢 康弘	早稲田大学大学院公共経営研究科教授 (株)日本経済新聞社客員コラムニスト
	鳥海 巖	(株)東京国際フォーラム社長
	中谷 巖	(社)日本経済調査協議会理事・調査委員長 多摩大学学長
	永原 伸	(株)読売新聞社論説委員

委 員	浜田 広	(株)リコー最高顧問
	松本 洋	アリックスパートナーズ・エルエルシー日本代表
	三宅 純一	(社)日本経済調査協議会調査・総合委員 千葉商科大学大学院客員教授
	与良 正男	(株)毎日新聞社論説委員
	林野 宏	(株)クレディセゾン社長
	泉 正史	(株)ANA総合研究所副社長
専門委員	西尾 真治	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 経済・社会政策部プロジェクトリーダー
顧 問	茂木友三郎	(社)日本経済調査協議会理事 キックマン(株)会長
講 師	後 房雄	名古屋大学大学院法学研究科教授
	枝野 幸男	民主党憲法調査会長
	金井 辰樹	(株)中日新聞東京本社政治部キャップ
	北川 正恭	早稲田大学大学院公共経営研究科教授
	世耕 弘成	参議院総務委員長 自由民主党参議院議員
	武部 勤	自由民主党幹事長
	田中 宗孝	日本大学法学部教授
	藤森 克彦	みずほ情報総研(株)主席研究員
	前原 誠司	民主党衆議院議員(民主党前代表)
幹 事	山田 勝三	(社)日本経済調査協議会専務理事
	渡邊 綱	(社)日本経済調査協議会主任研究員
	辰巳 充	(社)日本経済調査協議会主任研究員

目 次

エグゼクティブ・サマリー

本 論

1. マニフェストの必要性	1
2. マニフェストとは何か	3
3. マニフェスト導入の過程	5
4. 国政選挙における2度のマニフェスト選挙	7
5. 検討すべき課題	10
(1) 大文字のマニフェストを	10
(2) 企業経営の評価方法にも耐えるマニフェスト	11
(3) マニフェストの党内作成過程	13
(4) 総裁選・党首選のマニフェスト	14
(5) 党の決定過程	15
(6) 首相任期と総裁任期	16
(7) 内閣と官僚制	17
(8) 政権党内部のシステム化	19
(9) 野党のマニフェストとは	20
(10) マニフェスト型の国会改革	21
(11) 選挙広報戦略とマニフェスト	23
(12) マスメディアの役割	23
(13) 公職選挙法改正	24
(14) マニフェストと状況の変化	25
民主主義のシステム改革の提言	26
今後の展望	27
参考資料	28

委員会講師講演記録

第1章	マニフェストで政治を育てる - イギリス総選挙を経験して - ...	47
	みずほ情報総研(株)主席研究員 藤森克彦氏	
第2章	日本とイタリアの共通性の中の分岐 - 「政権交代のある民主主義」への移行過程 -	68
	名古屋大学大学院法学研究科教授 後 房雄氏	
第3章	マニフェスト政治の導入 ~ ガバメントからガバナンスへ ~ ...	87
	早稲田大学大学院公共経営研究科教授 北川正恭氏	
第4章	自由民主党の政権公約について	104
	自由民主党幹事長 武部 勤氏	
第5章	2003年衆議院総選挙と民主党マニフェスト	114
	民主党憲法調査会長 枝野幸男氏	
第6章	マニフェストの報道の実態と投票への影響	126
	(株)中日新聞東京本社政治部キャップ 金井辰樹氏	
第7章	マニフェストの訴求方法	142
	参議院総務委員長 自由民主党参議院議員 世耕弘成氏	
第8章	マニフェストのブラッシュアップと実効性確保のための党内改革... ..	161
	民主党代表 前原誠司氏	
第9章	マニフェストと政策評価	168
	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 上山信一氏	
第10章	ローカル・マニフェストの進展	183
	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)経済・社会政策部プロジェクトリーダー 西尾真治氏	
第11章	公職選挙法上の政治活動と選挙運動 - マニフェストとインターネットを中心に -	204
	日本大学法学部教授 田中宗孝氏	

ご役職名は講演当時

エグゼクティブ・サマリー

マニフェストが日本に本格的に導入されて3年が経つ。それがもたらした変化を正確に評価することが必要な時期になっている。そもそも、マニフェストとは、単に選挙の時に掲げる「紙に書かれた文書」のことではない。民主主義における国民の選択の手段なのだ。

選挙に基づく民主主義はいかなる役割を果たしているのかを明確にすると、それは、とりもなおさず、国民が選挙で政権を選択することにほかならない。とりわけ、小選挙区制では、政権選択の意味は強く、政府対野党の対立関係の政治が基本となる。その政権を争う選挙で、有権者が政権を選ぶための判断材料が必要となる。それがマニフェストだと言い切っていいただろう。すなわち、向こう4年間（次の総選挙まで）の政権の姿はどのようなものか、どのような政策を実行する予定なのかを検証可能な形で有権者の前に示すことである。そのマニフェストには様々な形態が考えられるが、基本的には、そこで示す政策には根拠が必要である。どのくらいの予算を使ってどれほどのことをいつまでにやるのか、またある政策を行うとどれだけの効果があるのか、その根拠が示され、検証を事前にも事後にもできるように作られていることが重要である。

ただし、マニフェストとは政治的なメッセージである。行政文書でも技術解説書でもない。政治のダイナミズムをさらに発揮できるように工夫される必要がある。メッセージが有権者にはっきり伝わるように、「やさしく・分かりやすく・本気」であることが重要だ。

マニフェストに書かれていることを本気で実行するとなると、様々な改革が必要になる。まず、マニフェストを誰がどこで作るのかという重要な問題は、党の改革につながる。作っただけでは政治は動かない。正式に決めるためには、今までの党大会の形式では対応ができないだろう。また、マニフェストを実行するとなると、官僚の意識改革だけではなく、官僚機構もシステムを作りかえる必要がでてくるだろう。

それだけのことをして、初めて有権者の選択に耐えるものとなるはずだ。し

かしながら、民主主義における国民は「観客」でも「顧客」でもない。「主権者」なのである。主権者には責任が生ずる。その最低限の責任とは、選挙の時に政権の選択を自らの手で行うことである。それゆえ、何に基づいてその選択をするのか、判断材料を探すとなればマニフェストがもっとも身近なものになるだろう。

しかし、マニフェストを最初のページから最後のページまで読み通せないということが起こりうる。その問題を解決するために、マスメディアがあり、シンクタンクがあるのだ。専門家の議論を分かりやすく伝えることも、政策の細部をつなぎ合わせるとどのような姿になるのかを伝えることも重要である。選挙で勝とうと思う政党は、触れないこともあるし、争点を操作しようともするだろう。その背景をきちんと伝えることが、マスメディアの務めだろう。

マニフェストとはひとつのツールにしかすぎない。しかし、政治にダイナミズムを与え、民主主義を生かしたり殺したりするのは、その道具を使いこなす政党であり、政治家であり、有権者だ。ここでの提言は、マニフェストを中心にして政治や政策の分析を行うことで、いかにして政治や選挙にダイナミズムを与えることができるかという課題に答えるためのものである。マニフェストは政治を動かす道具であると同時に、考えるきっかけを与える道具でもあるといえるのだ。

政治の質の向上はかけ声だけで終わらせてはならない。政党や政治家に責任があることも確かであるが、「主権者」として有権者の選択にも大きく依存する。マニフェストを政党も有権者も使いこなして、初めて民主主義の根本に筋が通り、政治のガバナンスが確立することになる。また、政策本意の選挙も実質的なものになる。マニフェストをいかに有効に使いこなすべきかをまとめたものが、本提言なのである。

提 言

1) 大文字のマニフェストを書け

マニフェストを読むことで、その政権が、どのような政治や社会を目指しているのかが分かるように工夫することが必要だ。政策の大きな方向性を示すことは、細部から政策を積み上げることとは矛盾しないはずである。政策の大枠が分かれば、細かい数字も、積算根拠も理解しやすくなる。

2) 企業経営の評価方法にも耐えるマニフェスト

企業経営では事業計画を基にPlan-Do-Check-Actionサイクルを回すことで、透明性・健全性が保たれている。政治の世界でも「マニフェスト」を活用することで、PDCAサイクルを回す仕組みを作り、立案・決定だけではなく、実行や評価が厳しく問われ、それに耐える政治になることを期待したい。

3) 党首選挙でマニフェストを書いて、党のマニフェストの原案とせよ

現実政治の文脈で考えると、党首選挙で各候補者がマニフェストを書いて争うことにより、勝利したマニフェストを党のマニフェストに転換することが最も現実的である。党首選挙は、誰がどのように選ばれるのかも重要であるが、誰が何を主張しているのか、何が争点で、政策の方向性はどこかが問われるべきだろう。そして、その勝利した党首のマニフェストを基本に党のマニフェストを作成することが重要である。

4) 党大会を開きマニフェストを党として正式承認せよ

マニフェストは党が国民に約束したものである。となると、本来はその政党所属の議員はそのマニフェストのもとで選挙を戦ったはずである。しかし、自党のマニフェストに異論を挟むケースは多い。それゆえ、マニフェスト作

成に際しては大いに議論をし、ひとたび党大会などの正式決定がなされてからは、その決定に従うべきであろう。マニフェストを正式決定にするためには、党大会の活用がもっともオーソドックスなものである。

5) 連立政権のマニフェスト

政権をとるということは、日本では衆議院の過半数以上の議席を単独もしくは連立で獲得することである。そうすると、その政権の姿はいかなるものが、連立を組む場合はその形態が重要になるし、連立政権として掲げる共通の政策は何かが明らかになるように、連立マニフェストが必要になる。過去2回の総選挙で、連立与党の連立マニフェスト的なものは作られてきたが（参考資料：総選挙連立与党共通公約・重点政策参照）まだ不十分であるといえる。また、それぞれの政党が掲げるマニフェストと連立政権のマニフェストとは共存可能であるはずだ。

6) 総選挙で信任されたマニフェストを閣議決定し、政府の方針とせよ

マニフェストは単に政党が選挙の時に有権者向けに書いた文書ではない。それを、その政権（具体的には内閣）が実行して初めて政策が具体化され実現されることになる。それゆえ、まず、マニフェストを閣議決定し、それに基づいて、各省に実行体制を作らせ、さらには、政策の業績評価もマニフェスト型に転換すべきである。

7) マニフェストに基づく国会改革をし、政府・野党の役割を再定義せよ

マニフェスト型の政治では、選挙で信任されたマニフェストを内閣提出法案で通すことは容易となる。本来、議院内閣制では政権党が過半数をもち、議決されるのが普通だし、信任された案件は実行するのが当然であるからである。そうすると、国会の役割、あるいは与党の一般議員と野党にはやるこ

とがなくなってしまうという疑問が出てくる。党議拘束がある議会での与党議員は賛成票を投ずることになり、野党は政府案を批判しても、与党案は多数決で可決される運命にある。それゆえ、国会は議決だけの機能ではなく、「審議機能」の強化をはかることで国会改革を行い、質疑、討論を活用することを考えるべきである。

8) 野党のマニフェストは政策の継続性を維持しつつ作り直せ

野党のマニフェストは、総選挙で敗れたマニフェストである。しかし、政策の継続性を考えると、その時点で捨て去られるべきではないだろう。少なくとも、次のマニフェストができるまでは、過去の約束は継続する必要がある。党首の交代により政治にダイナミズムを入れることと、政策の継続性を維持することは矛盾しないだろう。その意味でも、綱領レベルの政策、マニフェスト・レベルの政策、日常活動レベルの政策の区別が必要だし、いつ選挙があってもいいようにマニフェストを準備しておく必要がある。

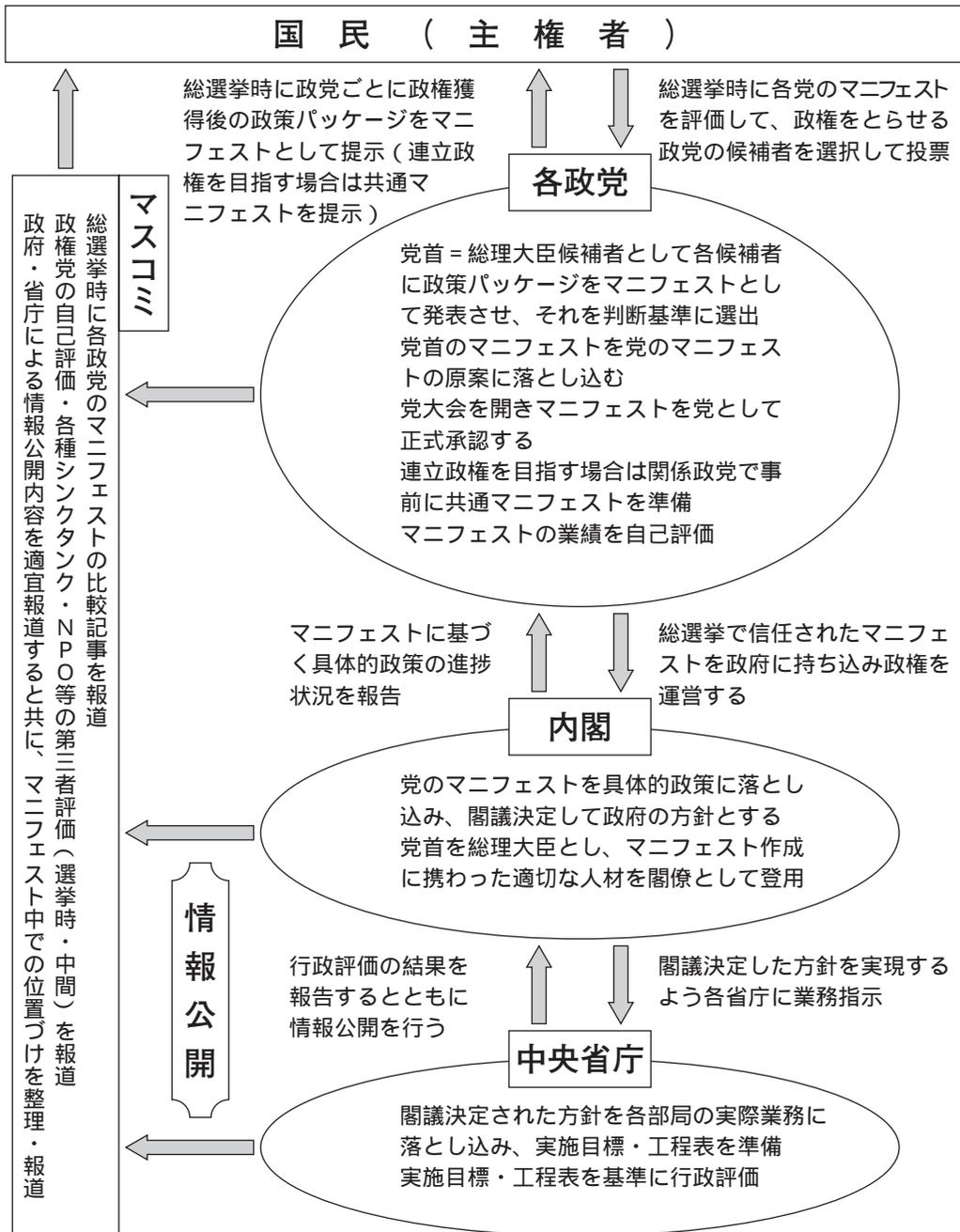
9) 公職選挙法を改正し、頒布を自由にし、インターネット選挙を解禁せよ

公選法の改正は、現状の頒布制限を緩和することと、地方首長の選挙にもマニフェスト拡大をすることと、さらには選挙期間においてもインターネットの利用を解禁することが現実的な要請である。

10) マニフェスト評価で政策の質を高めよ

マニフェストは作る側だけではなく、それを評価する側も質が高まる。官僚と政治家以外にも、マスメディアやシンクタンクやNPOなどによる政策分析や政策評価が進めば、政策専門家の底辺が広がり、政策の質やマニフェストの質を高めることになる。

マニフェストによる政治ガバナンスの確立（模式図）



マニフェストに基づくPDCAサイクル



© Yasunori Sone 2006

本 論

1. マニフェストの必要性

民主主義においては、議院内閣制でも大統領制でも、選挙がその中心にあることを否定する者はいないだろう。しかし、その選挙にどこまで役割をさせるのかということになると意見は分かれる。単に代表を選出することにすぎないと思う人もいるだろうし、選挙とは民意を聴取する機会という人もいるだろう。

マニフェストが導入されたことで、改めて選挙の役割を再考しやすくなり、選挙とは有権者による「政権選択」にほかならないことが分かる。マニフェストが導入される以前から、日本には選挙があり選挙公約はあった。しかし、その選挙公約は長いこと「守られることのない政治家の言葉」と思われてきた。確かに、中選挙区時代には、政党の政策の看板を背負って選挙をすることは難しかった。何となれば、同じ選挙区に同じ党の複数の立候補者がいたので、党の政策を掲げての選挙の意味は薄れ、必然的に「地元利益」とか、「中央とのパイプが太い」とか、「親の代からのつきあいがある」とか、「自分の経歴の紹介」などが中心にならざるをえなかったからである。また、この「55年体制」時代は、野党第一党の社会党の候補者が過半数に達していなかったということもあり、選挙が政権選択であることを意識するのは難しかった。

しかし、小選挙区制や党名による比例代表制では、政党の政策がきわめて重要になる。有権者の選択も政権党対野党に集約されてくる。そこで、小選挙区の役割は、民意の反映という条件では比例代表に譲るとしても、有権者が政府の選択、政権の選択ができることであるということが、政治改革から10年たって、ようやく理解されてきた。

小選挙区制に変わっても、しばらくは中選挙区時代同様の選挙をしてきた候補者や有権者もいた。しかし、マニフェストが選挙とは有権者による政権

選択であることを明確にしたことには意義があった。

確かに、今でも、選挙とは候補者の中から一人の代表を選ぶということを行っているだけだが、その選択は、政権の選択であり、その政権を担う首相候補の選択でもあり、政策のパッケージの選択でもあることが分かる。すなわち、自分が選んだ候補者が当選し、その所属する政党が議会の過半数を握れば、首相を選択することができ、それに基づいて内閣が形成され、向こう4年間（次の総選挙まで）の政策はその内閣のもとに執行される。候補者を選択すると、その結果がどのような政権でどのような政策が実行されるのかを見通すことができるようになってきたことが大きな違いである。

日本で政権を巡って争うということは、具体的には下院（衆議院）の過半数の議席の獲得を単独もしくは連立で目指すということであり、それにより政権の姿と責任の所在が明確になった。

しかし、政権を選択するという時に、党首や候補者のイメージだけで選択して、政策については白紙委任するということでは、それから行われる政権運営を見通すことができないし、そもそも責任が不明確になる。すなわち、そこにその政権が向こう4年間で行うべき政策のパッケージである「マニフェスト」が示されることにより、有権者にとって単なる政権選択だけではなく、政策の選択をもすることができるようになるのである。

たとえ「マニフェスト」が発表されても、そこに書かれていることが、「国民を幸せにする」というような抽象的なことであったり、「緑豊かな地域の発展」とか「平和な日本にする」というような一般的「願望」のようなものであったりしたら、具体的イメージを望む有権者には選択のしようがない。少なくとも、そこには、政策や主張の根拠が示されている必要がある。そうでないと、事前もしくは事後に検証することができないからである。

具体的根拠とは、政策を実施するための財源であったり、政策を裏付けるデータや数字であったりする。また、どの政策を優先するのか、いつまでに

行うのか、政策同士は整合的であるのかなどは重要な判断材料である。そのようなマニフェストを読めば、政権像やその政権の政策がもたらす社会のイメージが明確になるし、それが重要である。

具体的な数字の積み上げか、大きなイメージを示した上での具体的な政策かで、方向は異なるが、どちらのアプローチでも必要な要件は同じである。すなわち、マニフェストは予算書ではないが、向こう4年間の予算をどのように使って何をいつまでにやるのかが明確であることが重要である。そのためには、それを行うことで目指すべき社会の姿が明らかである必要がある。そしてこれは、具体的な数字を示すことと矛盾しない。

例えば、消費税率を変えるなら、いつから、どれだけ上げるのかを選挙に際して示すべきであり、それは何のために使われるのかの根拠も示す必要がある。それは、単なる数字の羅列ではなく、目指すべき社会のイメージ、理念とも結びついている。それゆえ、「大文字のマニフェスト」を書くことは、大局を見誤ることなく有権者が選択できるようにすることである。それには、根拠を示すことが必要ではないということではない。

2. マニフェストとは何か

すでに述べたように、マニフェストとは政党が選挙の際に有権者に訴える選挙政策集のことであるが、これを単なる「選挙公約」の意味だと理解すると、日本政治でも過去の選挙において「公約」はあったので、何も新しいことはない。すなわち、現に世界中で候補者や政党は、選挙の際に選挙政策集を訴えて選挙を戦っている。それを、イギリスでは「マニフェスト」、アメリカでは「プラットフォーム」、ドイツでは「選挙綱領」などと呼んできた。選挙政策集は一般的にどこにでも見られるものであるし、過去の日本の「選挙公約」もこの範疇に入るであろう。

しかし、ここで述べるマニフェストと従来の選挙公約は違うからこそ、そ

れには政治的な意味があった。あえてイギリス型の「マニフェスト」を持ち出すことは、従来からあった「あれもします」「これもします」という「選挙公約」とを対比して考えるきっかけになった。ひとことで言えば、マニフェストとは「検証可能な形」で、選挙時に有権者に対して宣言される「誓約」(pledge)である。

マニフェストの起源は1834年にイギリスで、ピール首相が自分の選挙区「タムワース(Tamworth)」に送った書簡が最初で、それを、保守党が翌年の選挙で党の方針として採用したことがこの起こりであるといわれている。Manifestoという用語はラテン語(イタリア語)起源である。ちなみに、『共産党宣言』もManifestoという表題を使っているが、その出版は1848年であり、タムワース・マニフェストより前のことではない。

それゆえ、マニフェストとひとことで言っても、イギリスでは150年以上の歴史があるので、いつの時代のものかを特定しないと、議論がかみ合わない。日本で参照されるマニフェストは、サッチャー元首相やブレア首相のものであることが多いので、過去20年で定着したイギリス型のマニフェストを念頭に置くことが、議論の対象を限定するためには必要だろう。

2003年に日本で導入されたマニフェストは、「政権公約」という訳が与えられた。その意味するところは、「政党や候補者が選挙において、有権者に対して、政権をとって実行しようとする具体的な政策のパッケージで、検証可能な形式で発表されるもの」ということができるだろう。その要件には「政党が選挙において、有権者に対して、政権像とともに具体的な政策の実行案を示すこと」「政権期間中にどれだけその政策が達成できたかを監視し、検証を可能とする形式で発表されるもの」と、より限定的に考えることができる。

では、なぜ、「政権公約」という訳になったのかというと、ひとつには、「選挙公約」との混同を避ける意味があり、さらには、有権者が、選挙で政

権選択を行うという総選挙の原理的な問題とも関係しているからである。また、政権公約であることは、政党がその実施に責任を持つことを意味している。

マニフェストは党綱領とは異なる位置づけのものであるが、現状の政党の綱領が不十分であることを考えると、マニフェストにも党の基本方針が理解できるように工夫する必要があることも確かである。

また、日本のマニフェストを考えるときに、イギリスと同じ条件ではないことにも注意が必要である。それは、日本の現政権のように連立政権である場合が多い点と、同じく二院制としても、イギリスでは上院（貴族院）は選挙がないという点である。その意味では、当然のことながら、大統領制のアメリカとも違出し、上下両院の選挙を同時に行うイタリアとも異なっている。すなわち、他国の制度の輸入ということよりも、それらを参考にして日本政治の現実の中で、制度を正しく位置づける必要があることを意味している。

3. マニフェスト導入の過程

マニフェストが導入されるはるか以前から、日本でも研究者や専門家の間では、マニフェストについての言及はあった。とくに、イギリス政治を研究対象とする者、政党研究者や比較政治の専門家はこのことに興味をもってきた。もっと歴史を遡れば、すでに明治において第一回総選挙が行われた1890年当時、内務省県治局長だった末松謙澄氏がまとめた調査報告書には、「選挙檄文」としてマニフェストへの言及があった⁽¹⁾。

このような研究者レベルの話が、日本政治の中で具体化するのには、2003年を待ってからである。この年に注目すべき源流を3つの流れから見るこ

1 「西洋では選挙戦を戦う者の中に声望卓越の政治家がいて、マニフェスト、いわゆる選挙檄文（げきぶん）を発し、各地で演説をし、将来の政略を吐露して人心を喚起するのが常である」（中山真「本当のマニフェストとは」Nikkei Net「風向計」、2005年8月29日）

ができる。

第1の流れが、2003年1月25～26日に三重県四日市で開催された、シンポジウム三重「分権時代の自治体変革 - 自らの手でどう壁を破るか - 」において、北川正恭氏の提唱に応じて、統一地方選挙でマニフェストを書くと約束した知事がいたことがきっかけとなる。

第2の流れが、野党第一党の民主党は、来るべき総選挙では、マニフェストを書いて戦おうと準備をしていたし、国会でも、2003年6月11日国会の党首討論で小泉首相に対して、菅直人民民主党代表がマニフェストをめぐり論戦を仕掛けた。民主党は以前からイギリス政治を参考に「新しい政府の実現のために」(1998年民主党政権運営委員会 座長 鹿野道彦)の報告書では、マニフェスト型政治を目指し、マニフェストには「政権政策」という訳語を当ててきた。

第3の流れが、小泉純一郎首相が政権公約(マニフェスト)選挙を決断したことにある。2003年7月10日発売の『中央公論』誌上で、小泉純一郎首相も、次の総選挙では自らの方針を掲げて臨むとし、秋に予定されている総裁選挙に勝利した暁には、それが総選挙における自民党の政権公約となることを宣言した。この総裁選、内閣改造、総選挙を串刺しにするものが政権公約(マニフェスト)であるという認識を首相が持ったことが大きく、マニフェスト選挙という競争の土俵が設定されたといえる。この年の総選挙はまさしく、マニフェストによる政権選択選挙という位置づけをマスコミは行った。ただし、それ以前の自民党でも、国家戦略本部は「政治システム」(2002年3月)で「日本版マニフェストの創設」を訴えてきた。

このような中央政治におけるマニフェストとは別に、第1の流れの中で2003年には統一地方選挙を契機に「ローカル・マニフェスト」が発表されたことも記録にとどめておくべきだろう。2003年4月13日(一部の市区長選挙は4月27日)の第15回統一地方選挙(知事選挙)で14名の候補者がマ

ニフェストを公表し、このうち6名が当選した（片山知事は無投票当選）。市長選挙においてマニフェストを掲げて戦った者もいたが、数は限られていた。

4. 国政選挙における2度のマニフェスト選挙

2003年の総選挙においてマニフェストが導入されたあと、2005年の総選挙においても各党がマニフェストを掲げて選挙は戦われた。その意味で、マニフェストの現状とは、この2度の総選挙を振り返って判断することになる。

マニフェストが定着したかどうかは、以下の3点から見ることができる。第1は、選挙において各党はマニフェストを発表するようになったか。第2は、世論はマニフェストをどこまで投票の参考に使っているか。第3は、マニフェスト選挙がどこまで「マニフェスト・サイクル」の中で定着したかだろう。マニフェストが完全に定着したとはいえないとしても、評価対象にマニフェストを並べたことも、それがどこまで実施されたかも検証しようと思えばできるということでは、マニフェストがひとつのツールとして選挙には欠かせないものになってきたことを意味する。

おそらく一般的な印象のマニフェスト浸透の程度は、統一地方選挙などを見ると次のようなものといえる。最初は、マニフェストを書く人と書かない人がいて、マニフェストを書いた人がとにかく評価される。次の段階が、マニフェスト同士の比較があり、どれが優れているかが評価される。さらには、マニフェストの業績が評価され、それに基づいて、次の選挙の投票行動が決まるというような段階があるだろう。「ローカル・マニフェスト」の方は2007年の統一地方選挙でひとつのサイクルが完結することになる。

一方、総選挙はすでに2度行われた。その意味で、評価はこの2つのマニフェストの関係を見ておくことが必要であり、その間の政治状況を判断する

ことになる。

まず、この2度のマニフェストを見るためには、その内容の比較と同時に、マニフェストがどのように作られたのを見る必要がある。

自民党と民主党のマニフェストについては、21世紀臨調が2003年マニフェストの検証大会を2004年に、2005年総選挙のマニフェストについては、事前検証を総選挙直前に行っている。そこには、経済同友会、連合、全国知事会などの各種団体と、言論NPO、日本総研、構想日本、PHP総合研究所などの政策評価を行うシンクタンクが参加している。これらの活動については、マスコミ各社が詳細に報道しているので、その報道に接する読者の機会も相当あると思われる。

「郵政選挙」とは

2005年総選挙は、多くの予想とは異なり、郵政民営化法案が衆議院では僅差で可決され、参議院で否決された結果、小泉首相が衆議院を解散したことにより行われた。この解散については、様々な議論が可能であるが、マニフェストの観点から整理して評価を行う必要があるだろう。

反省があるとするれば、郵政民営化に関する「政権公約」に書かれていた文章は、いかにも妥協的なもので、曖昧さを相当残したものであった。それゆえ、その曖昧さが自民党内での対立の原因にもなった。

「郵政事業を2007年4月から民営化するとの政府の基本方針を踏まえ、日本郵政公社の経営改革の状況を見つつ、国民的議論を行い、2004年秋ごろまでに結論を得る」という文章は、小泉首相側からいえば、民営化を約束した文書であるし、逆に、抵抗勢力からすれば、議論の余地は大いにあり、民営化するか否かは先送りされていると受け止められた。

これに関して、言語学者金田一秀穂氏は『東京新聞』（2005. 1. 18朝刊）

の取材に対して、「語用論的には、民営化を公約したことになり、文義からは、公約していないことになると思う」と分析した。

曖昧な表現は永田町でも、霞が関文学でも多用される。しかし、この郵政民営化については、小泉首相が言うように、総裁選でも、参院選でも、繰り返し小泉首相が訴えた政策の中心にあった。少なくとも、この政権公約では、どのような民営化かその方向性については明確にしておくべきだっただろう。それができなかった原因としては、党内の問題が大きかったという現実があったが、少なくとも有権者が判断するための材料としては、もっと明確なものと、具体的であることが必要とされる。

しかし、その一方で2003年総選挙の段階で、もっと踏み込んだ表現を使えば、自民党内がまとまらなかった可能性がある。

郵政民営化法案については、この内容のほかに、議院内閣制で政権党側が多数を占めていて、さらに党議拘束があるにもかかわらず、否決されたという問題がある。野党の反対があってもなくても、多数をもつ政権党なら、本来は議決できるのが普通のケースである。ところが、自民党議員からの反対が多く、衆議院では5票差で可決、参議院では否決された。

参議院で否決されたからといって、衆議院の解散を行うことの是非はあるが、もし衆院の解散の目的を再議決に定めるのなら、そのことの説明が明確であった方がよかった。

この選挙で、小泉首相は「郵政」に焦点を絞り、いわゆる「郵政選挙」と位置づけた。その意味では、「単一争点選挙」の観もあるが、実際の自民党のマニフェストは120項目からなり、同時に、小泉政権の4年3カ月の成果も問おうとしていた。しかし、郵政が突出している「画鋲型」(2005.9.22第7回委員会 金井辰樹)のマニフェストといえる。

投票行動論的にいえば、過去の業績を有権者が評価する「業績投票」(retrospective voting)だったのか、将来の政策に期待をつなぐ「期待投票」

(prospective voting) だったのかの評価は分かれるところであるが、業績についての地道な評価と報道は、ある意味で、テレビを中心とする「郵政解散」報道の熱気がかき消された観があった。

5. 検討すべき課題

2度の総選挙を行い、マニフェスト導入からその展開まで、ひととおりの政治の経過を見て、どこに問題があるのか、あるいは、何を換えればいいのかの項目は相当程度提起されている。本提言においても、それらの検討すべき課題をまとめて、次の14項目に要約した。

(1) 大文字のマニフェストを

マニフェストに書かれるべきことは、具体的な数字の積み上げか、「政策の方向性」を大きなイメージで示した上での具体的な政策かで異なる表現形態になるが、どちらのアプローチでも必要なものは同じである。すなわち、マニフェストは予算書ではないが、向こう4年間の予算をどのように使って何をいつまでにやるのかが明確であることが重要である。しかし、その前提には、目指すべき社会の姿、「政策の大枠」やその前提となる理念が明らかである必要がある。そして、そのことは、具体的な数字を示すことと矛盾しないはずである。

例えば、消費税率を変えるなら、いつから、どれだけ上げるのかを選挙に際して示すべきであり、それは何のために使われるのかの根拠も示す必要がある。それは、単なる数字の羅列ではなく、目指すべき社会のイメージ、理念とも結びついている。それゆえ、「大文字のマニフェスト」を書くことは、大局を見誤ることなく有権者が政権を選択できるようにすることである。それには、根拠を示すことが必要ではないということではない。

(2) 企業経営の評価方法にも耐えるマニフェスト

マニフェストの評価は、きわめて重要なことであり、その検証作業ができるか否かが、「ウィッシュリスト」を掲げた従来の公約との違いである。一般の企業が行っているPlan-Do-SeeやPDCA（Plan-Do-Check-Action）のサイクルは、マニフェスト評価にも生かすべき考え方である。

企業経営では事業計画を基にPlan-Do-Check-Actionサイクルを回すことで、透明性・健全性が保たれている。政治の世界も「マニフェスト」を活用することで、PDCAサイクルを回す仕組みを作り、立案・決定だけではなく、実行や評価が厳しく問われるようにして、企業経営者からの評価にも耐えるマニフェストを期待したい。

ただし、マニフェストと企業の業績評価の違いも理解しておく必要があるだろう。すなわち、企業の業績評価は基本的には、決算中心であるが、政府では予算が中心となっている点である。マニフェスト評価とは、この業績評価を重視しようという考え方が背後にあるが、政治や行政では、どうしても予算型の発想、すなわち、これから何をやるかという点に議論が向かいやすい。

このことは、マニフェストの評価は、事前評価か事後評価かということと大いに関係してくる。企業会計のような毎年の株主総会での決算に基づく評価ができにくい欠陥をできるだけマニフェストで埋める作業が必要であると同時に、総選挙を目前にした、マニフェストの事前評価も重要な作業であるという点を意識することが大事になる。

また、評価作業には、NPM（新しい公経営）の理論から、国民、有権者を「顧客」としてとらえて、「顧客満足」を高めることがひとつの指標として提起されている。しかし、国民は顧客であると同時に、主権者である。そうすると、主権者としてやるべきことは何かという点もマニフェストの文脈で、改めて論ずる必要がある。「苦い薬」の政策提言も「主権者」

なら受け入れる可能性がある。

評価を考えるときには、誰が評価をするのかという点とどのような基準で評価をするのかということが重要なことである。誰がということでは、もちろん誰でも評価はできるのだが、自己評価、外部評価委員会、野党評価、第三者評価などが現状では行われている。もちろん、政権党の自己評価が甘くなり、野党の評価が厳しくなるのは当然の傾向である。地方の首長たちが行う外部評価委員会方式は第三者評価なのか自己評価に含めるべきなのかでは意見が分かれるだろうが、基準と評価結果とが情報公開されているならば、他の者が検証を行う手助けになる。

政権党内部の評価としては、政党自身の評価のほかに、政府が白書や青書でどれだけマニフェストが政府の政策として進捗しているのかということを示すイギリス型の方法もありうる。その点では、マニフェストが閣議決定を経ていないということと同様に、日本の白書類はマニフェストとの関連は薄いと言わざるをえない。

第三者の評価には、マスコミ、シンクタンク、NPOなど多様な形態がありうるが、マニフェストというある意味で専門家の知識を必要とされる分野のことがらを、いかに有権者に分かりやすく正しく伝えるのかということとは、きわめて重要なことになる。最大、最終のマニフェストの評価者は有権者だからである。そのことが、マニフェストと有権者をつなぐ重要な輪である。

評価は立場が違えば、当然のことながら、内容が異なってくる。同じ政策でも、経済団体と労働組合では、異なる評価になるのは当然予想される。このような立場や利害が違えば、評価が異なるということは理解されても、シンクタンク間の評価に差が出ることに疑問が提起されることがある。しかし、客観的、中立的な方法をとったとしても、基準が異なれば、点数が異なることは、ある意味で当然である。

その意味では、評価者が評価されているということも認識すべきである。そのことが、政策の専門家の手法や分析の質を高めることにもつながる。公共政策を扱うシンクタンクの充実が求められることも言うまでもない。

(3) マニフェストの党内作成過程

マニフェストは誰がどこでどのような権限で作成しているのかということが、現実政治では重要な課題である。そして、各党における政策決定の方法については、それぞれの党に特徴がある。イギリスでも、保守党と労働党では、マニフェストの作成方法や政策決定の過程は異なっている。

自民党は従来からも、『わが党の公約』や『重点施策』などを、選挙ごとに政調を中心に作成してきた。その政策決定の方法を踏襲するとなると従来の「公約」の域を出るのが難しくなる。2003年の総選挙において、武部勤氏を事務局長として「政権公約検討委員会」(のちに「政権公約策定委員会」)が発足した。武部勤事務局長は従来の公約作成方法とは異なる作成を目指し、小泉純一郎首相とも、かなり詰めた議論を行っている。

このとき同時に「解説・自民党重点施策2004」も作成されていたので、こちらを「裏マニフェスト」と呼ぶこともあったが、正式に党の決定がなされたのは、「小泉改革宣言」(政権公約)の方であり、「重点施策2004」の方ではなかった。

しかし、過渡期には、この作成過程、決定過程が流動的であり、制度化がなされるのは、何度かの試行錯誤の後であることが多い。

2005年のマニフェスト作成は、与謝野馨政調会長と柳沢伯夫代理が中心になり、急な解散と「郵政」が争点であるということもあり、ある意味で、従来型の部会(各省)からの意見の集約の形を取ったということができる。その点では、誰がどこで、どのような権限でマニフェストを作るのかということは、依然として課題として残る問題である。

民主党は、2003年総選挙のときには菅直人代表で戦った。しかし、2005年の総選挙は岡田克也代表である。その後、前原誠司代表に代わるが、現在は、小沢一郎代表になった。すなわち、党首とマニフェストの一体化が「政権選択」の根本にあるとすると、このような頻繁な党首交代は、ある意味で「マニフェスト以前」の問題といえることができる。

党内の決定過程の問題は、自民党同様に、民主党にもある。2003年マニフェストは、政策部分と「新しい政府の確立に向けて」が調整されずに同居した。あるいは、直前に「高速道路原則無料化」が突如入り込むなど、作成過程上の問題は多かった。2005年総選挙は明らかに準備不足で、郵政問題では、自民党分裂を期待して、十分な政策を練り上げることを怠ってきた。いつ選挙があってもいいように、マニフェストの準備をしておくことが、野党第一党の務めであろう。

(4) 総裁選・党首選のマニフェスト

総裁選挙において、政権選択選挙を実質的なものにするためには、「マニフェスト」とともに「首相候補」が決まっていることが、有権者に政権の姿をはっきりと見せるためには重要である。

現状の政治的文脈を見ると、自民党総裁選挙が実質的な首相候補者の決定を意味してきた。ということは、総裁を目指す候補者は、自らの考え・政策をまとめて、「党首マニフェスト」を提示すべきである。従来も、総裁選挙が果たしてきた実質的な意味は大きかった。それに加えて、マニフェストという政策的な根拠を求めるものである。すなわち、党首たる者は首相として、国家の運営についてはどのような見識と政策的な方向性をもっているのかが問われることになる。

しかし、そこに問題がある。党首という人の選択は、政策の選択とは別個のものであるという従来の意識を変える必要がある。また、ひとたび選

んだ党首のマニフェストが党の政策に転換する仕組みを整えておく必要がある。まさしく、それがマニフェスト作成の実質的な過程になるということができる。

この問題は、自民党だけではなく、政権を目指して戦うすべての政党がクリアすべき条件である。現実の政治でしばしば発生してきたことだが、与野党ともに、党首が掲げる政策を党内が支持しないという奇妙な現象に悩まされてきた。それを防ぐためには、しっかりした党首マニフェストを各候補者が作ること、勝利した党首マニフェストを基本として、党のマニフェストを作成することが重要になる。

(5) 党の決定過程

「マニフェスト」を正式に党が決定するためには、形式的な過程と実質を論じなければならない。今までも「公約」も「マニフェスト」も党が決定してきたことは確かであるが、それを党員が自らの政策と思うことが少なかった。1つには、党内での政策論争が実質化されているということが少なかったからである。また、政策とひとくちに言っても、政党がもつべき綱領レベルの方針、マニフェスト・レベルの方針、日常活動レベルの方針などの位置づけが明確ではなかったことにもよる。このことは、マニフェストに何を求めるべきなのかということも、マスメディアや有識者の間に認識の相違が生まれる原因でもある。それがないと、「大文字で書くべきこと」「小文字の項目」の区別もつきにくくなる。

党の政策論争と合意形成、さらには正式な決定にいたる過程としては、「党大会」を利用することが重要になるだろう。それは、各国で行われていることを観察すると、共通して見られる過程である。党内の意見を吸収し集約する大会と、マニフェストで定めた政策の方向性を共有する確定のための大会とは同じではないが、いずれにしても、党大会の活用は重要な

項目である。

そのような手続きが、従来の「決定後」に異を唱える行為を防ぐ手だてになるはずである。決定前に大いに異を唱え、決定後にはその決定に従うという原則が、マニフェストを契機として定着することが望ましいのである。

(6) 首相任期と総裁任期

2005年総選挙の時に出てきた問題のひとつは、小泉首相が自民党総裁の任期に従って2006年9月に退任するという問題であった。総選挙における「マニフェスト」は、衆院議員の任期である向こう4年間の約束とみるべきである。「衆議院議員の任期は、4年とする。ただし、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する」という憲法の条文に照らせば、首相の任期も当然ながら4年の任期である。この首相が4年で、自民党総裁の任期が3年という相違があることから発する矛盾が、検討すべき第1の課題である。第2の課題は、解散のある議会と議院内閣制という制度上の問題である。この両者の不一致を解決する方法はひとつの答えだけではない。

- ① 首相が約束したものが「マニフェスト」だとすると、総裁選による首相の交代には、新首相は新たな「マニフェスト」を国民に問うべきであり、解散・総選挙が必要である。ただし、この議論の欠陥は、首相の死亡や病気による交代でも新しい首相は解散・総選挙をすべきなのかという疑問が生じてくることだ。
- ② 国民に約束した「マニフェスト」の主体は政党であり、政党党首の交代が仮にあったとしても、政党が約束した「マニフェスト」の骨子が変更されていないのなら、解散・総選挙の必要はない。ただし、マニフェ

ストの大幅な変更があった場合には、解散・総選挙を行うべきであろうが、その「大幅」というときに、その範囲を定めることはできるのかという別の問題が発生する。

このことは、政党消滅（韓国ではしばしば見られるが、わが国でも、2003年総選挙の与党共通公約の一翼を保守党が担っていた）を考えてみると政党が果たすべき責任が明確になる。マニフェストで訴えた政党が存続するなら、その政党が、マニフェストの実行に責任を持つのは当然のことであるだろう。

- ③ もう少し、現実的な解決としては、総裁選挙と総選挙の関係を明確にしておくことである。すでに述べたように総裁選挙において勝利した党首のマニフェストを党のマニフェストとしてまとめあげ、次の総選挙で党のマニフェストを訴えるという順序である。この主張の難点は、いつも総裁選の後に、順序よく総選挙があるのかという点である。確かに、時間が経ってしまった総選挙や、逆に、急な解散がある可能性があるが、「マニフェスト」を党の政策として準備しておくことは、与野党ともに重要なことであろう。
- ④ 首相の任期と総裁の任期を統一するというのもひとつの考え方である。しかしながら、解散や任期途中の辞任などでは、やはりマニフェストをいつ作るのかということが課題として残る。

こうして考えてくると、最も現実的な対応としては、総裁選において候補者が各自マニフェストを掲げて戦い、その勝利したマニフェストを基に、党のマニフェストを作るという手順ではなかろうか。

(7) 内閣と官僚制

マニフェストとは単に紙に書かれた文書ではない。それが政策として実

行われて初めて意味を持つし、政策の実現に対する評価も検証もできる。ある意味で、選挙の後が重要である理由は、それをどのように実行するのかにかかっているからである。基本的には内閣が責任を持って政策の実現を図るべきである。そのためには、この選挙で勝利した政党の文書が内閣の文書に翻訳され、閣議決定されることが必要である。すなわち、民主主義においては選挙で勝利した政策を実現することはきわめて重要なことである。内閣が責任をもって、その政策の実現を図ることが政治主導の本旨であるだろう。

官僚機構は、ひとつには政策の継続性を主張し、もう一方では、マニフェストは政党の約束で、官僚機構が約束したことではないとすることが多い（注：参考資料、質問主意書、答弁、参照）。

すなわち、政治主導を明確にするためには、選挙で勝利したマニフェストを官僚用語に落とし込み、さらには、それを実行するシステムを確立する必要がある。内閣と官僚制の関係では、今までしばしば官僚の抵抗が指摘されてきたが、その抵抗を封ずる道が選挙で勝利したマニフェストである。そして、それが単なる政党の文書であり、官僚機構は責任を持たないという理屈を転換するためには、体制づくりが必要である。ある意味では、そのために行政改革をし、政治任用を活用するくらいの覚悟をもつことが政治的リーダーシップの源泉になるだろう。

ただし、マニフェストを実現するために大臣・副大臣・政務官になるということよりも、各省の代弁者として閣議に臨む大臣という現状の姿を転換することが重要である。煎じ詰めれば、マニフェストを実行するためのチームが内閣であるという認識に改める意識改革が必要である。

一方、官僚の方は、政党が約束した生煮えのマニフェストが実現されることは問題であると言うかもしれない。それを解決するためには、マニフェストのフィージビリティ・チェック（実行可能性の検証）を事前に行っ

ておくべきである。ただし、そのことを強調しすぎると、官僚機構にとっての日常的政策の延長にマニフェストが位置づけられる恐れがある。それを避けるためには、政党と政治家が果たすべき仕事は、実に多いといわざるをえない。

しかしながら、マニフェスト実現のために、内閣が整備されていないのと同様に、政権党内部が整理されていない点も検討すべき重要な課題である。

(8) 政権党内部のシステム化

マニフェストが単なる選挙用の文書であるという意識は、官僚のみならず、政権党内の政治家にも存在する。それには、マニフェストの作成に参画していないからという理由があるが、それ以上に大きいのは、それを実現するために政党内の組織が整理されていないことにもよる。すなわち、マニフェスト作成の時にも生じた問題と同様に、従来の縦割り型の部会方式であると、官僚機構と変わらない発想が生まれやすく、また、その多くの仕事が利害の調整であるという実態から、議論は具体的、個別的になりやすく、ともすれば調整や行政執行の個別案件に関心が向かいやすい。

内閣・与党の一元化の必要性は、首相を中心とする内閣のリーダーシップ問題にとどまらず、マニフェスト実行の場面でも発生する。マニフェストに書かれたことの具体的法案化の過程や予算案作成の過程で、「大文字のマニフェスト」実現を図るためには、内閣・与党の一元化が必要である。イギリスのように内閣で一元化するのが普通であるが、わが国の現状ではそれをすぐに実現できないので、「政策ユニット」などの工夫に見られるような、副大臣と部会長の会合を政調会長のもとに置くというのも過渡期の措置としてはあり得ることである。しかし、あくまでも、内閣・与党の一元化は、党の中での一元化ではなく、内閣のもとでの一元化を工夫すべ

きである。

(9) 野党のマニフェストとは

総選挙に敗れて野党になるということは、いかに掲げた政策がすばらしくとも、それが実行されることはほぼないことを意味する。政権党の政策がその実行の程度で評価されるのに対して、野党のマニフェストは実行されていないのであるから、その点に限って言えば評価の対象にもならない。与野党間では非対称的な関係があることを見ておくことは重要である。

そこでの問題は、野党の役割は何か、野党のマニフェストはいつまで有効か、対案路線とは何かなどであるだろう。野党の役割をマニフェストに限定して考えれば、政権党のマニフェストとその実行の程度を国会の場を通じて、厳しく監視・評価することである。もう一方が、自らの政策を次の総選挙に向けて準備しておくことである。すなわち、有権者の判断の材料としても、前者が「業績投票」の対象となり、後者が「期待投票」の対象ということになる。

この基本を前提にすれば、敗れたマニフェストは次の総選挙のために改訂の準備に入るべきであり、また、政権党のマニフェスト、実行されている政策、法案、予算の監視・批判のためには、相当の準備が必要になる。すなわち、批判すべき時に、根拠がなければ、論争が空疎になる恐れがある。また、政策論争の時には代替案が必要である。その意味でなら、対案路線をとることは、当然のことである。しかし、その対案が、すべての法案に対して代替的な立法準備を意味するとしたら、徒労に終わることが多い。すなわち、政府提出法案の問題点を突くことは野党の役割の第一であるが、野党提出の法案が通過することはまずないからである。ただし、立法作業までしておく、詳細な問題点の把握が可能という利点もある。しかし、対案とは代替案のことであり、マニフェスト・レベルか、さらに詳

細な概要レベルのものを指すのが普通ではないか。

野党のマニフェストは敗れたマニフェストである。その意味では、そこで役割は終わっているということもできる。ただし、そのマニフェストに投じた有権者も多数いるし、政策の継続性も重要である。継続した方針が問われるということになると、思いつきの政策は控えるべきということをも意味している。

ただし、政治のダイナミズムの意味からは、大胆な転換も必要である。それがないと、官僚機構のように継続のみを尊重する危険性があるからである。

(10) マニフェスト型の国会改革

最も極端な「マニフェスト論」では、選挙で勝利したマニフェストは国民の信任を受けているのであるから、即座に実行できるということになる。すなわち、議会で多数をもつ政権党は、マニフェストを骨子とする法案を通過させることは、ある意味でたやすい。そうなると、政権党内の一般議員と野党の役割は、極端に少なくなるのではないかという疑問が出てくる。さらにいえば、国会の役割は少なくなるのではないかという危惧である。

マニフェスト型選挙が定着することと、国会が十全に機能することとは、実は矛盾しない。従来からも、日本の立法では、内閣提出法案が多く、さらに通過率は内閣提出法案が高く、議員提出法案の通過率はあまり高くない実態があった。それを防ぐために、与党側が「与党審査」を定着させ、野党側が、国会で抵抗するというのでは、本末転倒であるだろう。あるいは、「議員立法」の活発化というかけ声だけでは、現実を変えることにはならないだろう。

国会改革には様々な源流があるが、ここでは、マニフェストが定着したとしたら、国会はどのような方向性を目指すべきかに議論を集中する。国

会の大きな役割には、法案や予算の「議決」と「審議」がある。多数を占めている政権党が出す法案は、郵政関連法案などの例外を除いて、通過するのは、まず確実である。国会を立法院といても、議院内閣制では、内閣提出法案の立法であり、その議決はほぼ保証されている。逆に、野党が提出する法案は、実際には、通過することはほとんどない。

また、イギリスのようなウエストミンスター型国会の特徴である「アリーナ型（対決型）」の場合には、与野党の妥協・修正が頻繁に行われるケースは少ない。その意味では、比例代表的な内閣構成をもつ「コンセンサス型（連立型）」政府や国会が妥協・修正を基本としているところとは大きく違う。もちろん、日本の国会は、ウエストミンスター型の方に属している。その意味から、国会改革の目指すべき方向は、「審議」機能の徹底化であるだろう。それは何も野党議員の役割だけではなく、与党議員の場合にも、部会の役割転換がはかられれば、国会をもっと積極的に利用する方向に向かうだろう。

たとえマニフェストが立派にできていても、それを具体化した法案や予算の問題点を探ることは国会の役割である。質疑や討論という「審議機能」の強化は、実は国会の根幹を論ずることになる。すなわち、質問取りを官僚に任せ、答弁の作成も官僚がやり、「国会待機」というある意味で時間の浪費がある現実をどう変えるのかが、問われることになるからである。国会における質問の質を上げることが、ひいては、答弁の質も上げる。しかし、両方を官僚が書くような実態からは、国会事務局の立法補佐機能強化という国会改革の進むべき方向性とぶつかることになる。

マニフェスト型選挙は、官僚制と政党政治を変えるが、同時に、マニフェスト型国会は、その機能を再定義し、強化するということにもなり、国会改革の方向性が出てくるはずだ。

(11) 選挙広報戦略とマニフェスト

良いマニフェストを作ることが選挙に勝てる第一歩であるという認識が広まれば、必然的に、マニフェストによる競争は普及する。「選挙に勝つ」という目的のためには、政党や候補者はあらゆる努力をする。その努力に道筋をつけるためのマニフェストの積極的利用は十分考えられる。

ただし、マニフェストと有権者をどうつなぐのかは、各党の戦略・戦術に関わる部分である。おそらく、政党は選挙に勝てるマニフェストを作るようにするだろうし、同じマニフェストでも選挙に勝てるような広報戦略を立てるだろう。確かに、分かりやすく訴え、また支持者を増やすことができるのかは広報戦略の技量に関わる問題である。しかし、各党ともに、訴えたいことと、あえて論争を避けたいことなどがあるはずであり、それを見抜く目を有権者がもつことも重要であり、その点では、マスメディアの報道やシンクタンクの分析などは、有権者にとって貴重な情報源であるだろう。

われわれは、各党に共通する要望として「やさしく・わかりやすく・本気」のマニフェストを書けと提言する。さらに、曖昧なマニフェストを避ける意味でも「検証可能」という条件は不可欠である。

いずれにしても、いくら厚化粧をしても、内容のないマニフェストは、訴える力は弱いということは確かであるので、広報戦略と同時に、マニフェスト作成という根本の作業を政党はおろそかにすべきではないだろう。

(12) マスメディアの役割

「マニフェストを全部読む人は少ない」という指摘は正しいだろう。しかし、「読もうと思えばマニフェストが手に入る」という条件は重要である。

多くの国民は、マスメディアを通じてマニフェストに接することになる

だろう。ということは、マスメディアのマニフェスト報道、選挙報道はきわめて重要な意味をもつことになる。

かつての「選挙公約」の紹介時代と比べて、各マスメディアの報道には、大きな変化が見られる。マニフェストの全文紹介を試みる新聞社が登場したり、マニフェスト評価を独自に行ったり、シンクタンクと提携して報道したりする努力も見られる。

しかし、「郵政解散」におけるマスメディア報道、とくにテレビの報道に対しては、ある種の反省の必要があることも確かである。テレビメディアにおけるマニフェストの扱いについては、大いに議論のあるところだ。マニフェストの報道はなされたが、決して多かったとはいえないし、「刺客」や「小泉チルドレン」にかき消された感は否めない。

いずれにしても、「争点」を握った方が有利に選挙を戦うことができるのは確かであるが、その争点を決めることができる者が政治の世界では事前に決まっているわけではない。

有権者のマニフェスト認知度はマスメディアを通してのことが大きいことと、その解説は、やはりマスメディアに依存している現実を考えれば、マスメディアの役割の再認識は必要である。

(13) 公職選挙法改正

現行の公職選挙法では、政治活動と選挙活動およびその期間には厳しい区別があり、マニフェスト頒布についての制限、知事・市町村長選挙のマニフェスト頒布の制限、およびインターネット利用制限など多くの問題を抱えている。

頒布については、その制限範囲の緩和が必要であり、また、知事・市町村長選挙においてもマニフェスト型の選挙を可能とするために、ビラの頒布を可能にすべきである。さらに、現行法では、インターネットによる選

拳運動は違法な文書図画に当たるものとして規制の対象とされているが、少なくとも政党の運営するウェブサイトにおいては、ダウンロード可能な方法で当該政党のマニフェストの掲載を認めるとともに、少なくともマニフェストに関する解説・論評や関連データの提供をインターネットのホームページにおいて行うことは許容されるべきであると考えます。インターネット解禁には、技術的な細かい問題があるが、誹謗・中傷などをどう防ぐかということと、違法な書き込みやサーバー攻撃などを防ぐためには、政党が24時間サーバー管理の責任を負うのもひとつの方法ではないか。

(14) マニフェストと状況の変化

マニフェストに書かれたことが向こう4年間政権の政策運営を拘束するとしても、世界の情勢や経済情勢はめまぐるしく変わる。このような変化にマニフェストはどのように対応したらいいのか。すべて、「事情変更」が優先されてしまえば、そもそもマニフェストを書く意味がなくなってしまう。かといって、4年先までのことをすべて予測するのは難しい。ということは、マニフェストには、政権をとったら政府でできることと、政府が努力してもその実現が本来難しいことが含まれている。どの項目が「本来約束できないこと」なのかは、一概にはいえない。それゆえ、仮定や特定の条件から成り立っている政策については、その仮定や条件を示す必要がある。また、外交のように、他国が「どう動くか」を読むことと、他国を「どう動かそうとしている」のかを峻別する必要がある。いずれも、政策を語るときには重要な項目である。

民主主義のシステム改革の提言

提言

- 1) 大文字のマニフェストを書け
- 2) 企業経営の評価にも耐えるマニフェスト
- 3) 党首選挙でマニフェストを書いて、党のマニフェストの原案とせよ
- 4) 党大会を開きマニフェストを党として正式承認せよ
- 5) 連立政権のマニフェストを作れ
- 6) 総選挙で信任されたマニフェストを閣議決定し、政府の方針とせよ
- 7) マニフェスト型の国会改革をし、政府・野党の役割を再定義せよ
- 8) 野党のマニフェストは政策の継続性を維持しつつ作り直せ
- 9) 公職選挙法を改正し、頒布を自由にし、インターネット選挙を解禁せよ
- 10) マニフェスト評価で政策の質を高めよ

今後の展望

マニフェストを生かすも殺すも、それを使う人間の志にかかっている。その意味では、民主主義においては、有権者もその責任はまぬがれない。しかし、マニフェストをフルに使いこなすべきは政党であり、候補者であるだろう。単に政治家が書いて選挙の時に約束するものをマニフェストと呼ばなかったことは、過去の反省の上にある。少なくとも、政党が責任を持ってマニフェストを作ることができ、それを、党内で共有ができるかという検討課題は、実は党内改革を迫ることと同じことである。

しかし、2006年の自民党の総裁選挙は、まず党首マニフェストを作ることから出発すべきであり、それに基づいて党のマニフェストを作ることが重要である。ただし、いかなる方法で、党のマニフェストを作るのか、党内が共有できるようにするためには、どのような党大会を作るのが、問題になる。

民主党は代表選挙をどのように行うのだろうか。「マニフェスト以前」での足踏みでは、時計の針を元に戻すことになりかねない。党首マニフェストを党のマニフェストにつなげるということは、民主党にも求められることである。

さらには、2007年には統一地方選挙があり、ローカル・マニフェストはマニフェスト・サイクルが一巡することになる。その時に、本当に評価に基づく投票を有権者が行うかどうかは、最大の分かれ目であるだろう。

マニフェストはひとつのツールであるが、かなり強力な武器である。その意味で、マニフェストを実行あるものにするを考えると、制度や過程の問題点にぶつかる。それゆえ、マニフェストは大いに改革のテコとして利用できるのである。

【参考資料】

< 2003年世論調査 >

◎朝日新聞（2003.11.12）

◆今回の選挙で投票する際に、政党が具体的な数値目標を盛り込んだ政権公約、いわゆるマニフェストをどの程度重視しましたか。（択一）

大いに重視した	16%
少しは重視した	53%
重視しなかった	26%
投票に行かなかった	2%
その他・答えない	3%

◎読売新聞（2003.11.12）

◆政権公約（マニフェスト）を投票の参考にした人。

大いにした	19.0%
多少はした	23.6%
あまりしなかった	18.8%
全くしなかった	32.0%

自民党支持層

参考にした	37%
参考にしなかった	59%

民主党支持層

参考にした	61%
参考にしなかった	37%

◎衆院選読売新聞社追跡調査 政権公約、浸透いま一步 自民と民主、得票力接近
2003/11/26、読売新聞 朝刊、14ページ

問8 あなたは、小選挙区で投票する候補者を決めるとき、何を重視しましたか。

次の中から、あれば、いくつでもあげてください。

候補者の所属政党の政権公約（マニフェスト）の内容	28.5%
候補者の人柄や親近感	23.5%
候補者の政治家としての能力や手腕	16.3%
候補者の若さや将来性	19.1%
候補者の地元への貢献度	12.9%
過去に投票した候補者や政党	10.6%
今の政治を変えようとする姿勢	24.7%
知人や所属する団体からの依頼	10.8%
その他、答えない	6.0%

問10 あなたは、比例代表で投票する政党を決めたとき、何を重視しましたか。

次の中から、あれば、いくつでもあげてください。

政党の政権公約（マニフェスト）の内容	32.0%
政党の体質や運営の仕方	16.4%
政党の比例代表名簿の顔ぶれ	5.3%
党首の人柄や能力	17.2%
好きな政治家がいる政党	10.2%
過去に投票した政党	14.5%
今の政治を変えようとする姿勢	36.3%
知人や所属する団体からの依頼	11.2%
その他、答えない	6.6%

問16 今回の選挙で、各政党は、政権を担当したときの具体的な政策を示した政権

公約、いわゆるマニフェストを作成しました。

あなたは、この政権公約をどの程度知っていましたか。

次の中から、あてはまるものを、1つだけあげてください。

内容をよく知っていた	4.0%
内容をある程度知っていた	43.7%
マニフェストという名称は知っていた	38.9%
全く知らなかった	12.5%
答えない	0.8%

問17 今回の選挙で見聞きしたものの中で、あなたが、
投票する候補者や政党を決めたとき、とくに役立ったものを、
次の中から、2つまであげてください。

政見放送	19.6%
選挙公報	13.7%
新聞広告	13.4%
政党のテレビCM	12.2%
街頭演説	8.6%
政権公約（マニフェスト）	15.7%
ビラ、チラシ、ポスター	12.1%
新聞やテレビの選挙報道	41.0%
政党や候補者のホームページ	1.4%
その他、とくにない、答えない	17.7%

問19 あなたは、小泉首相は、今後、自民党の政権公約、
いわゆるマニフェストに掲げた政策を、実現できると思いますか、
実現できないと思いますか。

かなり実現できる	5.0%
多少は実現できる	38.1%
あまり実現できない	39.8%
全く実現できない	12.0%
答えない	5.1%

◆各党のマニフェスト◆

政党名	発行部数	特徴
自由民主党	詳細版25万部・要約版410万部	写真32枚はすべて小泉首相
公明党	10万部	年金など公約数を100でそろえる
保守新党	詳細版1万5000部・要約版21万部	要約版表紙の屋久杉の写真で観光政策PR
民主党	詳細版320万部・要約版1500万部	菅直人代表の写真8枚を使用
共産党	300万部	しんぶん赤旗の号外が主力
社会民主党	15万部	文字のみの簡素な表現に腐心

(注) 共産党はマニフェストではなく選挙政策

(出典：2003/11/08、毎日新聞 大阪朝刊、3ページ)

<2005年 世論調査>

◎毎日新聞 選挙：衆院選 終盤世論調査 (2005.09.09)

◆マニフェストや政権公約を投票の参考にしますか。

	全体	男性	女性
参考にする	76%	74%	78%
参考にしない	22%	24%	21%

◆今度の衆院選は「郵政選挙」だと思いますか。それとも「政権選択選挙」だと思いますか。

	全体	男性	女性
郵政選挙だ	46%	46%	45%
政権選択選挙だ	52%	53%	51%

◎衆院選・読売新聞社追跡調査 民主の支持層、自民へ 都市部、若者など幅広く
2005/09/28, 読売新聞 朝刊, 11ページ,

問11 あなたは、小選挙区で投票する候補者を決めたとき、何を重視しましたか。

次の中から、あれば、いくつでもあげてください。

候補者の所属政党の公約やマニフェストの内容	35.5%
候補者の人柄や親近感	20.0%
候補者の政治家としての能力や手腕	15.2%
候補者の若さや将来性	15.8%
候補者の地元への貢献度	11.6%
過去に投票した候補者や政党	11.2%
今の政治を変えようとする姿勢	27.6%
知人や所属する団体からの依頼	7.9%
その他、答えない	6.0%

問13 あなたは、比例代表で投票する政党を決めたとき、何を重視しましたか。

次の中から、あれば、いくつでもあげてください。

政党の公約やマニフェストの内容	36.8%
政党の体質や運営の仕方	15.1%
政党の比例代表名簿の顔ぶれ	5.5%
党首の人柄や能力	20.1%
好きな政治家がいる政党	7.7%
過去に投票した政党	12.9%
今の政治を変えようとする姿勢	35.6%
知人や所属する団体からの依頼	9.2%
その他、答えない	6.6%

問19 今回の選挙で見聞きしたものの中で、あなたが、投票する候補者や政党を決めたとき、とくに役立ったものを、
次の中から、2つまであげてください。

政見放送	22.7%
選挙公報	10.1%
新聞広告	10.4%
政党のテレビCM	15.7%
街頭演説	8.0%
各政党の公約やマニフェスト	16.7%
ビラ、チラシ、ポスター	7.7%
新聞やテレビの選挙報道	41.4%
政党や候補者のホームページ	2.2%
その他、とくにない、答えない	16.9%

2003年総選挙 連立与党共通公約

「与党3党の新たな確認と決意」(共通公約)

自由民主党、公明党、保守新党は、緊密な協力の下に次期衆議院議員総選挙に勝利し、与党として連立政権を堅持して国民の負託に応えていくことを確認する。

3党は、これまでの信頼と協力の関係を踏まえ、本年9月21日の「3党首合意」およびこれまでのすべての合意事項に基づき、総選挙後の国会において引き続き経済の活性化、社会保障制度の充実、国民の安全の確保などの重点政策に全力で取り組む決意である。

衆議院議員総選挙後に取り組むべき重点政策

1・改革を断行し、名目成長率2%の達成

規制、歳出、税制、金融の改革を推進し、民間の活力と地方の自立性を高めて経済を活性化し、早期のデフレ克服を目指すとともに、遅くとも平成18年度までに名目成長率2%台の回復を図る。産業再生、企業再生を進めつつ不良債権処理を加速し、金融機能回復と産業基盤強化を早期に実現する。530万人雇用創出計画により、今後2年間で300万人以上の雇用を作るなど、若者から中高年までの雇用を充実する。中小企業向けの産業金融機能を抜本的に強化するとともに、中小企業主の個人保証からの脱却を整備する。

2・「安心の年金制度」の構築

将来にわたって、安心の年金制度を構築するため、基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げる。また、年金、医療、介護など社会保障制度について、必要な給付を確実に確保する一方、将来にわたる負担を過重なものにならないようにする。とくに、実

際に費用を負担し、サービスを受ける国民の立場から、総合的な視点に立って、安定的で効率的な社会保障制度の構築を図る。

3・世界一安全な国家の復活

凶悪犯罪の激増、検挙率の著しい低下など、悪化する治安情勢に対処するため、5年で治安の危機的現状を脱することを目標に、警察官の増員、OBの活用等により、「空き交番ゼロ」を目指す。また、捜査・検挙能力の強化、刑務所等矯正施設の拡充、出入国管理体制の強化、少年犯罪の減少のための補導活動の強化等、この間、集中的に治安対策を実施する。また、不法滞在外国人（25万人）問題の解消を目指し、今後5年で少なくとも半減させるなど、世界一安全な国家を復活する。

2003年10月10日

自由民主党

公明党

保守新党

2005年衆議院総選挙 連立与党重点政策

第44回衆議院総選挙 連立与党重点政策

2005年8月26日

自由民主党

公明党

自由民主党、公明党は、一昨年・昨年の衆議院議員総選挙・参議院議員通常選挙に勝利し、与党として連立政権を堅持して小泉内閣が掲げる構造改革に全力で取り組み、国民の負託に応えてきた。その結果、経済は低迷を脱して順調に回復しつつあり、改革の成果は着実に現れ始めている。引き続き改革を成し遂げ、内外の諸課題へ適切に対応していくためには、連立政権を継続して「政治の安定」を強固にし、責任ある政治を実行していくことが不可欠であると確信する。

われわれは、これまでの信頼と協力の関係を踏まえ、すべての連立合意事項に基づき、その実現を目指すとともに、以下に掲げる重点政策に全力で取り組む決意である。

衆議院総選挙後に取り組むべき重点政策

1. 郵政民営化を次期国会で実現

連立政権における改革の本丸であり、財政、金融、行政、政治のすべての改革につながる政民営化を実現するため、次期国会に民営化法案を再提出し、成立させる。

2. 小さくて効率的な政府の実現

創意と工夫が生かされ、自由で活力に満ちた経済社会の構築をめざし、財政支出の規模と、制・許認可等政府の関与の両面で削減・簡素化・効率化を進め、小さくて効率的な政府を実現する。

歳出の見直しに当たっては、これまで以上に事業の仕分け・見直しなどを行い、

国・地方のムダの排除を徹底するとともに、数値目標を掲げて公務員の総人件費を大幅に削減する。また、政策金融機関に関しては本年秋に向けて議論を行い、中小企業金融などに配慮しつつ、政策金融のあるべき姿の実現に関する基本方針を取りまとめ、20年度に新体制に移行する。

「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（案）」（仮称）については17年度中に国会に提出するため、準備に着手する。

三位一体改革にあっては、残り6,000億円の税源移譲を18年度までに確実に実現するとともに、19年度以降も地方の意見を尊重しつつ一般財源を確保のうえ、地方分権を推進する。

3. 社会保障制度改革

(1) 年金制度のさらなる改革

昨年の年金制度の抜本的な改革を踏まえ、衆参両院合同会議等における検討を通じて、公的年金の一元化を展望し、当面は厚生年金と共済年金の統合を推進するとともに、国民年金の未納・未加入問題の解決、社会保険庁の解体的改革など、さらなる改革を着実に進め、一層信頼される年金制度とする。

(2) 少子化対策・次世代育成支援

19年から人口減少社会が現実となる事実を重視し、政府・与党一体となって総合的な少子化対策・次世代育成支援策を推進する。

とくに、児童手当制度や子育て支援税制、児童に対する医療の供給のあり方など、あらゆる観点からその強化に取り組む。

(3) 「治療中心から予防重視」への取り組みを推進

医療・介護をはじめとする社会保障費の増加を抑え、かつ、健康で長寿の老後を実現するため、「治療」から「予防」を重視した対策に転換し、「健康フロンティア戦

略」等を含め、国民的運動としての取り組みを強化する。18年の通常国会に持続可能な医療制度改革法案を提出する。

4. 国民生活の安全と安心の確保

(1) 治安対策

悪化する治安情勢に対処するため、5年間で治安の危機的現状を脱することを目標に、警察官の増員、捜査・検挙能力の強化、刑務所等矯正施設の拡充、出入国管理体制の強化、少年犯罪対策、学校等における子どもの安全対策強化等、治安・防犯対策を集中的に実施するとともに、不法滞在外国人の半減をめざす。

(2) 防災・減災対策

近年相次ぐ地震、豪雨、津波等の大規模災害に対処するため、全国危険地域の点検や実 ある防災計画の策定等、集中的な防災対策を推進する。また、床上浸水対策などで早期に完成が見込まれ、治水効果が大きい水害対策に取り組むとともに、大規模地震等による被害を最小限にするため、すべての住宅、建築物の耐震化をめざす有効な諸施策を推進し、防災・減災対策を強化する。

(3) アスベスト問題対策

今後被害の拡大が懸念されるアスベスト問題に対処するため、被害者補償・救済対策やアスベストの早期かつ安全な除去、国民の不安を払拭する徹底した情報開示など、新法制定を含めた総合的な取り組みを行う。

5. 活力ある経済社会の実現

あらゆる経済・産業分野の国際競争力を強化し、活力ある経済社会を実現するため、規制、出、税制、金融の改革を引き続き強力に推進する。また、科学技術、IT等先端分野の振興、ベンチャー起業支援等、新たな発展基盤を強固にする。まちづ

くり三法を抜本的に見直し、「コンパクトシティ形成促進法」（仮称）を制定する。

6. 財政健全化の推進

財政支出の増大を抑制し、民間部門の経済活動を活性化するあらゆる制度改革に最優先で取り組み、将来の国民負担増を極力抑制しつつ、自律的な経済成長を実現する。子や孫の世代に負担を先送りしないとの決意のもと、改革をあらたな成長のエンジンと位置づけて徹底し、最小の国民負担での財政健全化をめざす。

野党が選挙戦略として意図的に喧伝している「サラリーマン増税」は行わないことを明確に宣言する。

7. 平和外交の推進

わが国外交の基軸である日米同盟、国連を中心とする国際協調を両輪としつつ、平和外交をより積極的に展開する。アジア外交により力を注ぎ、日本が近隣諸国から信頼されるため、未来志向型の連携を強化する。アジア各国へ「人間の安全保障」を念頭においたODAの積極活用をはじめ、EPA（経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）を積極的に進める。

参考資料 質問主意書

マニフェストに基づいた政策評価に関する質問主意書

平成十七年三月十八日提出

質問第三五号

提出者 島 聡

平成一五年の公職選挙法の改正を受け、我が国の国政選挙において、政党が政権を獲得した際に取り組む具体的な政策プログラムをマニフェストとして提示することが始まった。有権者が、政党が提示した政策プログラムを比較検討して、政策本位で投票を行なうようになることを、今後さらに定着させることが求められる。次の選挙において、与党はマニフェストの実現・達成度が、野党は提示する代案の中身が、有権者によって評価されるマニフェスト・サイクルを作り上げる必要がある。

そのためには、政権を担当し内閣を組織している政党のマニフェストが、どのように政府の政策に反映されているのか、その成果が政府においてどのように検証・評価されているかを明らかにする必要がある。マニフェスト政治の実現のため、以下質問する。

- 一、小泉内閣総理大臣は、平成十五年に行われた衆議院総選挙において、自由民主党総裁として「小泉改革宣言 自民党政権公約二〇〇三」というマニフェストを国民に提示し、選挙を戦った。選挙の結果、小泉総理は再び内閣総理大臣として指名され、内閣を組織した。この「小泉改革宣言 自民党政権公約二〇〇三」というマニフェストにおいて掲げられた政策が、小泉内閣が国民に実行を約束した政策であると考えてよいか。
- 二、小泉内閣総理大臣は、閣議において、各閣僚より、自ら掲げたマニフェストの実行状況についての報告を受け、その結果について検証したことはあるか。
- 三、各府省庁は、その所管する行政分野の現状と施策の推進状況を、膨大な量の統計分析と調査研究等をもとに報告するとともに、今後の課題等をまとめた白書を定

期的に刊行している。これら白書には、それぞれの所管分野の「小泉改革宣言 自民党政権公約二〇〇三」の内容を記載しているか。また、白書の中で達成度の評価を行っているか。

四、各府省庁は「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づき、政策評価を実施している。また、複数の府省庁にまたがる施策については総務省が評価を実施している。これらの政策評価では、それぞれ施策目標が設定され、その目標がどれだけ達成されたかをそれぞれの府省庁が評価している。各府省庁の設定する施策目標に、総理が自ら掲げたマニフェストの内容はどのように反映され、どのように評価されているのか。

右質問する。

答弁書

衆議院議員島聡君提出マニフェストに基づいた政策評価に関する質問に対する答弁書
〔内閣衆質一六二第三五号〕二〇〇五・三・二九

一について

「小泉改革宣言 自民党政権公約二〇〇三」（以下「自民党政権公約」という。）は、公職選挙法（昭和二五年法律第百号）第百四十二条の二に想定するパンフレット又は書籍に記載された国政に関する重要政策等であり、同パンフレット又は書籍は、平成十五年十一月の総選挙の際に自由民主党本部において発行されたものと承知している。

なお、当該総選挙後に組閣された第二次小泉改革としてどのような政策を重点的に推進するかについては、第二次小泉内閣発足以来の国会における政府演説等で国民に対して明らかにしてきているところである。

二について

閣議においては、各大臣から自民党政権公約自体の実行状況についての報告を受け、

又はその結果について検証することはないが、内閣の重要政策について決定を行ったり、また、内閣総理大臣がその遂行に関し、適宜、各大臣から報告を受けたり、必要な指示を行ったりしているところである。

三について

各府省が編集する白書類においては、自民党政権公約自体について記載してはいるが、その内容に関連する政策を含め、各府省の所掌に係る政策の実施状況を各府省において適宜記載しているところである。

四について

行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成十三年法律第八十六号）に基づき実施する政策評価等においては、自民党政権公約自体を達成すべき目標としてはいないが、その内容に関連する政策を含め、各府省の所掌に係る政策及び複数の府省の所掌に係る政策に関して、各府省が適宜目標を設定するとともに、各府省又は総務省がその達成度の評価等を行っているところである。

委員会講師講演記録

第1章 マニフェストで政治を育てる ーイギリス総選挙を経験してー

みずほ情報総研(株)主席研究員 藤森克彦氏

1. 国民不在の丸投げ構造

現在、日本では「構造改革」が進められているが、改革の中身とともに、意思決定過程も重要になっている。例えば社会保障改革では、国の財政状況が厳しいために「苦い薬」を飲まなくてはならない部分があるが、国民の反発も強い。

また日本の場合、「2つの丸投げ構造」があって、国民が主体的に選んだ改革になっていないという問題がある。1つ目は、政党は選挙のときに「福祉の充実」「財政再建」など抽象的なスローガンを公約として掲げる。有権者は、各党が政権獲得後何をやるかわからずに、一票を投じる。いわば、国民から政治家への「丸投げ」である。2つ目は、選挙後になると、政権党はマニフェスト 具体的な改革の青写真を持っていないので、さらに政治家・政権党から官僚への丸投げが行われる。このような2段階の丸投げの結果、民意からかけ離れた改革案や政策が提出され、国民は不満を高める。また、国民は自分たちで主体的に選んだ改革でないので、改革に対する責任も感じない。結局、必要な改革であっても、「国民不在の改革」になって進まないという構図があるように思う。

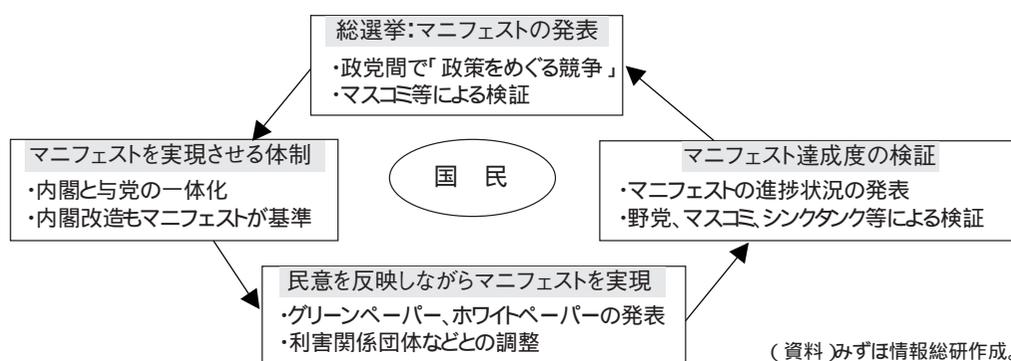
2. イギリスのマニフェストサイクル

この点イギリスでは、図表1に示した「マニフェストサイクル」を回すことで、国民が主体的に選択した改革となる。

まず、総選挙のときに政党が政権獲得のためのマニフェストを作る。それに対して、内容の是非と実現可能性の有無などに関する活発な議論が起こり、国民はそれ

を聞きながら一票を投じる。総選挙後になると、内閣と与党が一体となってマニフェストを実現させる体制が作られる。さらに、細部についても民意を反映するため「グリーンペーパー」「ホワイトペーパー」と呼ばれる政策提案書が発表される。そして次の総選挙前になると、前回の与党のマニフェストがどの程度達成されたのかが検証される。国民はその検証の結果と、各政党が発表した新しいマニフェストを見ながら、投票する。

図表1 イギリスのマニフェストサイクル



3. マニフェストの起源と進化

では、イギリスのマニフェストがいつ頃から始まって、第2次世界大戦後どのような発展・進化を遂げてきたのか？

(1) マニフェストの起源

1834年に保守党のロバート・ピール首相が、補欠選挙が行われるタムワースという選挙区で、「イギリスの抱える諸問題」について自らの考えを示した書簡を発表して同選挙区の有権者に送った。これを全国紙が取り上げて、翌年の保守党の基本方針となったのがマニフェストの起源と言われている。

(2) 総選挙とマニフェストの進化

第2次世界大戦後、16回の総選挙が行われているが、主要政党はすべてマニフェストを発表している。イギリスの主要政党とは、保守党、労働党、自由民主党の3党をいう。2001年総選挙では、659議席中、第三党の自由民主党は52議席を獲得した（労働党413議席、保守党166議席）。イギリスは2大政党制であることは間違いないが、第三党も主要政党に位置づけられている。

図表2 戦後に行われた総選挙結果とマニフェストのボリューム

	獲得議席数		マニフェスト内の単語数	
	保守党	労働党	保守党	労働党
1945	213	393 (アトリー)	6,115	5,022
1950	298	315 ()	7,445	4,926
1951 (政権交代)	321 (チャーチル)	295	2,640	1,806
1955	344 (イーデン)	277	11,864	2,890
1959	365 (マクミラン)	258	5,068	5,082
1964 (政権交代)	304	317 (ウィルソン)	8,082	9,745
1966	253	363 ()	4,635	10,841
1970 (政権交代)	330 (ヒース)	287	10,673	11,839
1974/2 (政権交代)	297	301 (ウィルソン)	13,810	4,774
1974/10	277	319 ()	14,333	8,775
1979 (政権交代)	339 (サッチャー)	269	8,908	9,314
1983	397 ()	209	12,081	23,108
1987	375 ()	229	17,984	9,163
1992	336 (メジャー)	271	13,756	12,486
1997 (政権交代)	165	418 (ブレア)	21,216	17,702
2001	166	413 ()	13,654	30,765

(注) 網掛け部分は、獲得議席数が多く、政権党となった政党。

()は、選挙後の首相名。

(資料) B. Jones etc. *Politics UK*, Longman (2001)及びR. Kimber, *Political Science Resources* (<http://www.psr.keele.ac.uk/>) により筆者作成。

図表2は、第2次世界大戦後の総選挙の結果を示している。網掛け部分が、選挙に勝った政党で、カッコ内に総選挙直後の首相の名前が書いてある。16回総選挙が行われて、6回政権交代が行われた。こうした中で、マニフェストは質・量ともに進化している。

図表2の右側のところに、マニフェストの単語数を示した。1945年当時は6,000語程度であったのが、2001年になると、保守党は13,000語、労働党はこれまでで一番長いマニフェストで30,000語程度。量的に非常に厚くなっていることがわかる。

質的に見ると、1950年代～60年代にかけて、政党が時間をかけてマニフェストを作成するようになり、政策も具体的な内容を持つようになったと言われている。1970年代になると保守党・労働党がお互いのマニフェストをけなしあうようになる。その流れの中で、防御的に実現可能性が高いものをマニフェストの中に盛り込むようになった。1980年代になるとさらに大きく発展して、これまでの「安っぽいパンフレット」から「魅力的な読みやすいもの」に変わってきている。1990年代になると、さらに詳細な政策を盛り込むようになり、写真もふんだんに使われるようになっていく。

マニフェストはこのような形で進化してきたが、有権者にどのような影響を与えたのか。この点、1970年代までは、マニフェストは有権者にそれほど影響を与えなかったと言われている。なぜならば、当時イギリスは富裕層と労働者階級に分かれていて、階級によって支持政党が決まっていたため、マニフェストを発表してもその効果は乏しかったからだという。ところが、1980年代のサッチャー政権によって産業構造の転換が進められ、特定の支持政党を持たない中産階級が増加した。そこで、マニフェストが有権者に与える影響が強まったと言われている。

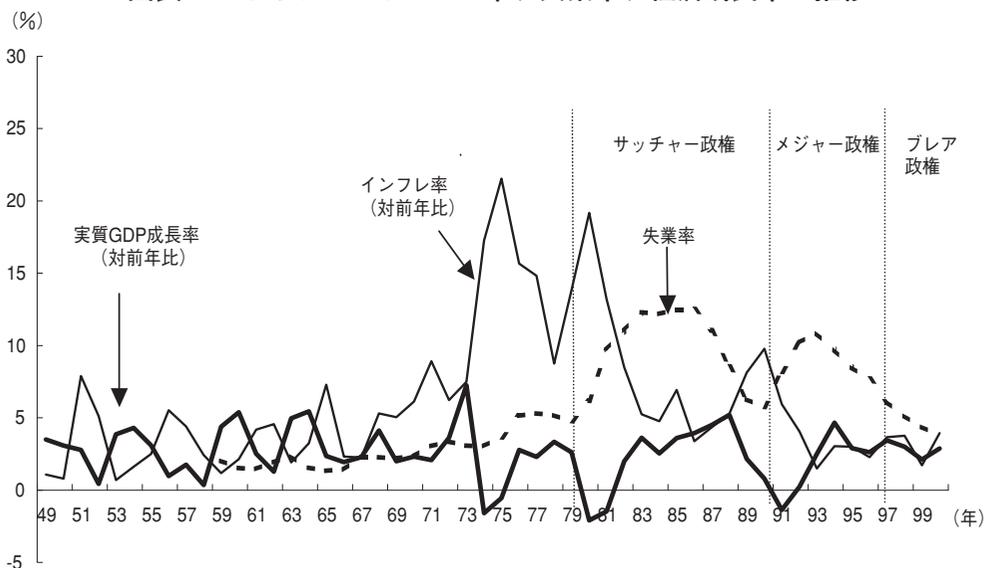
4. 経済危機と政治への関心の高まり

また、1970年代の経済危機も、有権者の政治への関心を高めて、マニフェストに影響を与えたと考えられる。

図表3は、イギリスのインフレ率、失業率、経済成長率の推移を示したものであ

る。1970年代の後半は、インフレ率が2ケタを越える伸びになっていて、大きな問題であった。とくにサッチャー政権が成立する直前の1979年の冬は、「不満の冬」と言われている。当時の労働党政権はインフレを抑えるために、賃金を抑制しようとするが、労働組合がストライキをして抵抗した。1979年の冬には公共セクターまでストライキに入った。この結果、清掃車が動かず、ロンドン中がゴミだらけになった。クリスマス休暇に入っても、テレビは「ストライキ中」という文字が流れるだけ。墓掘人がストライキをして、死者を埋葬できない地域が現れたという。こういう危機を経て、有権者は「経済政策をきちんとやって欲しい」「政治をきちんとやって欲しい」という認識を強くもつようになったと思われる。

図表3 イギリスのインフレ率、失業率、経済成長率の推移



(資料) Office for National Statistics, Economic Trendsにより作成。

5. 選挙運動の日英比較

日本で選挙といえば、選挙カーが回って、候補者名を連呼するような選挙活動が定番である。しかし、イギリスでは選挙カーで候補者名を呼び回るようなことは一切なく、候補者の顔が並ぶようなたて看板もない。1997年の総選挙では、ブレア党

首の大きな顔写真が立て看板となって高速道路の脇に置かれているだけであった。旅行者がイギリスに行っても選挙中かどうかかわからないと思う。

ただ、テレビや新聞では熱い政策論議が交わされているので、メディアを見てはじめて「選挙中」とわかる。その選挙戦の中で軸になるのが、マニフェストと呼ばれる各政党の選挙公約である。

6. マニフェストの内容 ～1997年総選挙、イギリス労働党のマニフェストとは～

1997年の労働党のマニフェストの表紙は、険しい表情をしたブレア党首の顔写真である。当時、ブレア党首は弱冠44歳。「イギリスの前途を楽観視することなく、政権担当の重みを引き受けようとする引き締まった良い表情だ」と評判がよかった。

このマニフェストは全体で40ページある。最初の数ページは、ブレア党首がイギリスの諸問題と解決指針について理念の部分の厚く書いている。それとともに、重点目標を10個掲げている。その後、政策分野ごとに、社会保障政策、外交政策、教育政策といった具合に、それぞれ4ページぐらいをかけて、具体的な内容を示すという形になっている。与党の場合には、これにプラスして、過去4年間の実績を付け加えている。

具体的なマニフェストの内容を例示したのが図表4である。重点政策には、数値目標、達成手段、財源などが示されている。例えば、図表4で網掛けのしてある失業者対策の部分を見ると、まず、数値目標として、「25万人の若年失業者を失業手当依存の生活から脱却させる」と書いてある。次に達成手段については、「25歳以下の失業者に職業訓練や勉学の機会を与える」ことが示されている。具体的には、「民間部門での就職」「ボランティア部門での活動」「フルタイムの教育・技能訓練」「環境保護団体での就業」の中から1つを選んで、若年失業者は半年間の訓練を行う。政府はそれに対する助成金を教育・訓練を施す企業経営者などに与える。では、その財源をどうするのかということ、「余剰利益をもつ民営化企業に1回限りの新税を課す」というように、課税の方法も書いてある。このような形で、数値目標・達成手段・財源が示されている。

しかし、政策の中には、数値目標があげられないものも多数ある。例えば、1997年当時は欧州通貨統合への参加の是非が大きな争点であったが、労働党では党内意見を集約できなかった。そこで、マニフェストに「閣内、国会の合意を得た後に、国民投票で賛同を得た場合に通貨統合に参加する」という形で、政策の決定手続きを書いている。こういった形であっても、事後的にその通り実行したかどうか実証可能である。事後的な検証が可能な程度に具体性をもつことがマニフェストの重要なポイントである。

図表4 労働党が「97年マニフェスト」であげた政策（例示）

経済政策	金融政策	<ul style="list-style-type: none"> ・インフレ率を2.5%以下の安定化した伸びに維持する。 ・英国銀行を改革し、通貨政策に関する意思決定が、効果的であり、またオープンにわかりやすく、そして短期的な政治の影響を受けずに行えるようにする。
	財政政策	<ul style="list-style-type: none"> ・今後2年間、各省の歳出限度は、既に発表された制限内を維持する。
	税制改革	<ul style="list-style-type: none"> ・所得税の最高税率・基礎税率の引き上げは行わない。 ・長期的目標として、最低所得税率を現状の20%か10%へ引き下げ
	通貨統合	<ul style="list-style-type: none"> ・閣内、国会の合意と共に、国民投票で賛同を得た場合に、通貨統合に参加。
社会保障	医療政策	<ul style="list-style-type: none"> ・国営医療制度の費用を節約してまずは1億ポンドを捻出して、入院待機患者を10万人減少させる。
	失業者対策	<ul style="list-style-type: none"> ・25万人の若年失業者を失業手当依存の生活から脱却させて、就職させる。 ・そのために25歳以下の失業者25万人に職業訓練や勉学の機会を付与。 民間部門での就業：使用者は、週60ポンドの補助金を半年間受給。 非営利ボランティア部門での活動：失業手当に一定額を加えた額を週賃金として半年間受給。 フルタイムの教育・技能訓練：資格のない若者への認定コース 環境保護団体での就業：労働党の市民サービスプログラムに連動 ・財源として、余剰利益をもつ民営化企業へ一回限りの新税を課す。
教育	高等教育	<ul style="list-style-type: none"> ・高等教育の改善と拡張を、一般税から拠出することはできない。資金について海外の成功例を参考にしてデアリング委員会に提案を行った。生徒の維持に要する費用は、卒業生から報酬比例ベースで徴収しなくてはならない。
	教育費予算	<ul style="list-style-type: none"> ・国民所得に占める教育費支出の割合を増加させていく。
統治機構改革	地方分権	<ul style="list-style-type: none"> ・スコットランド、ウェールズの議会設立を問う住民投票を97年秋までに実施。
	選挙制度	<ul style="list-style-type: none"> ・下院の選挙制度について、国民投票を行う。選挙制度について独立委員会を早期に任命し、小選挙区制に代わり比例代表制を勧告させる。

(資料) Labour Manifesto '97により作成。

それから、この労働党のマニフェストの中で重要なのは、財政政策の部分で、「今後2年間、各省の歳出限度は、すでに発表された制限内を維持する」と書かれているところである。「すでに発表された制限」とは、当時与党であった保守党が定めた各省の歳出上限をそのまま使うということである。労働党にとってはかなり厳しい制約となるにもかかわらず、なぜ、このようなことをしたかということ、当時の労働党は「放漫財政の労働党」という1970年代のイメージがまだ強かったので、「自分たちは財政政策に厳格なルールを持ちながらやっていく」ことを強調するためである。

7. マニフェストと報道

マニフェストは、選挙期間中、一般の書店にて2ポンド（400円程度）で販売されていた。しかし、書店で買う人はほとんどいない。多くの方はメディアからマニフェストの内容をつかむ。マニフェストが発表されると、各マスコミは一斉に報道をする。主要政党は日をずらして、マニフェストを発表するので、新聞社は各党のマニフェストについて日替わりで特集を組む。そこには、マニフェストの要約も示されている。

その後始まるのが、政策分野ごとのマニフェストの比較で、社会保障政策、外交政策、雇用政策というテーマごとに日替わりでマニフェストの内容を比較する。マニフェストの紹介は、高級紙だけではなく、「ザ・サン」などのタブロイド紙も行う。一般の国民はタブロイド紙などを読みながら、マニフェストの内容を知っていく。しかも、タブロイド紙は一般の高級紙に比べてかなり発行部数が多いので、有権者に与える影響も大きい。

他方テレビでは、主要政党の幹部を招いて、マニフェストの内容について討論させる。例えば、社会保障分野では、社会保障大臣と、野党の「影の社会保障大臣」などを集めて、主要政党間で議論をさせる。ジャーナリストが司会者となって、かなり厳しい質問をしていく。例えば、失業者対策のところで「財源として、余剰利益をもつ民営化企業へ1回限りの新税を課す」とあるが、「余剰利益というのはどのようなことをさすのか？」という質問がジャーナリストから出される。独立系のシ

ンクタンクも、「労働党・保守党ともにマニフェストの内容を実現するためには増税が必要だ」と指摘して、実現可能性を疑問視する。このようなレポートもマスコミが報道する。

では、候補者は選挙期間中何をしているかというと、戸別訪問、チラシ配布、電話勧誘といった活動を地道に行う。

私が滞在していたロンドンの北部では、教会で候補者を集めた公開討論会が行われていた。そこで各候補者が議論していたのは、「橋を作る」「道路を作る」といった地区への利権誘導ではなく、マニフェストの内容である。

8. マニフェストの作成過程

マニフェストの作成過程において、日本と大きく異なるのは、「官僚がマニフェストを作成するのではない」ということである。イギリスでは、官僚の政治的中立性を保つために閣外の国会議員は官僚との接触が禁止されている。このルールはかなり厳格に守られている。

しかし、与党の場合は、閣内の大臣や副大臣などを通じて官僚機構から情報を吸い上げることができる。すると、与党と野党の間で、マニフェストを作る前提が公平ではないという問題が生じる。そこで、政党間のマニフェストを作る条件をそろえるために2つの制度がある。

まず、政党助成金が野党にのみ出されているという点である。イギリスでは、政党助成金は、政策策定を目的にした情報を収集する費用と考えられている。

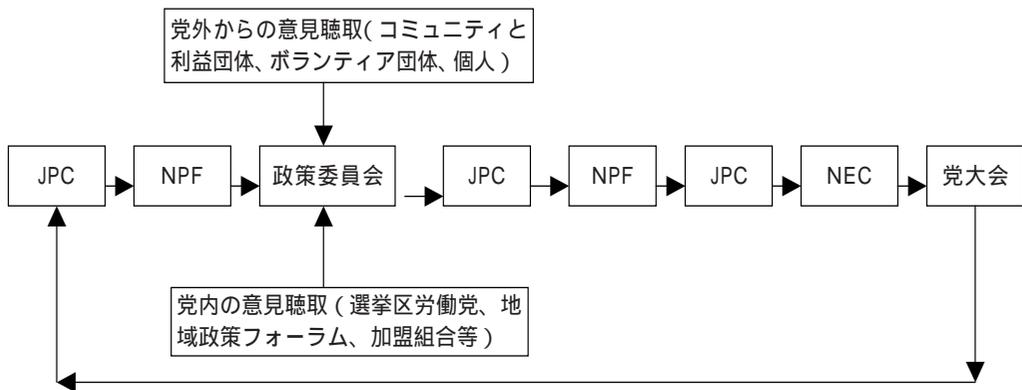
もう1つは、選挙前の一定期間に限って、野党の幹部と官僚との接触を認めるというものである。こういう2つのやり方で野党に下駄を履かせて、与野党間でマニフェストの作成上の前提条件をそろえている。

では、具体的に各党がどのようにマニフェストを作成しているのか。この点は、政党によって異なる。労働党の場合、2年間かけてマニフェストを作る。図表5は労働党の作成過程を示したものであるが、まずJPCと呼ばれる党幹部が中心となる機関で、重点テーマを決めていく。次のNPFとは党の関係団体で、ここではJPCの

定めた重点テーマについて審議する。その後で8つの政策分野ごとに政策委員会が作られて、分野ごとのマニフェストのたたき台を作る。党内の意見や党外の専門家の意見も取り入れられていく。さらに、JPC、NPFなどを回っていき、党大会で1年目を終える。それから2年目も、同じ順番で審議され、最後は党大会で議決する。そこでは3分の2以上の承認が必要となる。

他方、保守党のマニフェストの作成方法は、非公開になっていてわからない。ただ、党首に大きな権限が与えられており、独断でマニフェストの内容について削除や追加ができると言われている。実際、1983年のマニフェストでサッチャー首相が、日本の都庁に相当する「大ロンドン議会」の廃止を独自に決定して、マニフェストの中に入れた。

図表5 労働党の政策決定手続き



(注) JPC: 「合同政策委員会(20名)」 委員長:党首、議会指導部8名、全国執行委員会8名、NPF3名
 JPF: 「全国政策フォーラム(計175名)」 選挙区労働党54名、労働組合30名、地方政府9名、閣僚8名等
 NEC: 「全国執行委員会(33名)」 議会指導部5名、労働組合12名、選挙区労働党6名、その他10名
 政策委員会:8つの政策分野ごとに設置。各委員会は、議会指導部3名以上、NEC3名以上、NPF4名以上
 (資料) Paul Webb, *Modern British Party System*, SAGE Publication(2000) により作成。

9. 政党本位・政策本位の選挙

次に、なぜイギリスでは政党本位・政策本位の選挙戦となるのか、考えていく。以下の5つの要因があると考えられる。

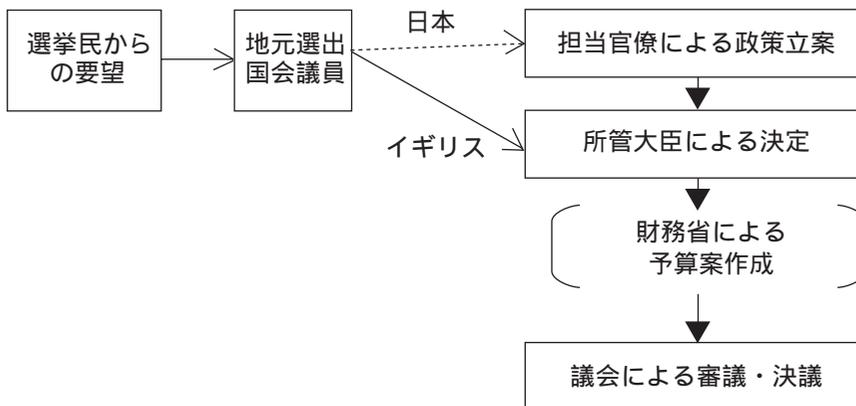
(1) 国会議員が選挙区へ利益誘導するのが難しい仕組み

イギリス人に聞くと、「『道路が欲しい、橋が欲しい』というのはイギリス人も同じだ」と言う。実際にイギリスの国会議員も選挙区の住民から陳情を受けることも多い。しかし、イギリスの場合、陳情を受けた国会議員が地元へ利権誘導するのが難しい仕組みになっている。

図表6は陳情が国会議員に伝わってくるプロセスを示したものだが、日本の場合は地元選出の国会議員が、例えば国土交通省の担当官僚にプレッシャーをかけていく。有力な議員ほどその効果が大きい。

しかしイギリスでは、国会議員と官僚の接触が禁止されているので、「日本」のようなやり方は取れない。そこで、陳情を受けた国会議員は大臣に手紙を書く。いわば、陳情を受けた国会議員はメッセンジャーの役割を負っているにすぎない。このため、官僚が作る計画は経済性・環境性・安全性といった客観的な側面から作成される。無論、大臣は、官僚の作成した計画を変更できるが、全体的な整合性を自分たちの個別利害から変更したならば、政策の整合性が崩れ、野党から厳しい追及を受ける可能性もある。また、イギリスでは財政規律がマニフェストに示されており、それを損なうようなことはできない。このような仕組みにより、イギリスでは国会議員が選挙区に利益誘導していくのが難しい。

図表6 選挙民の要望が国会議員を介して政府に伝わるプロセス

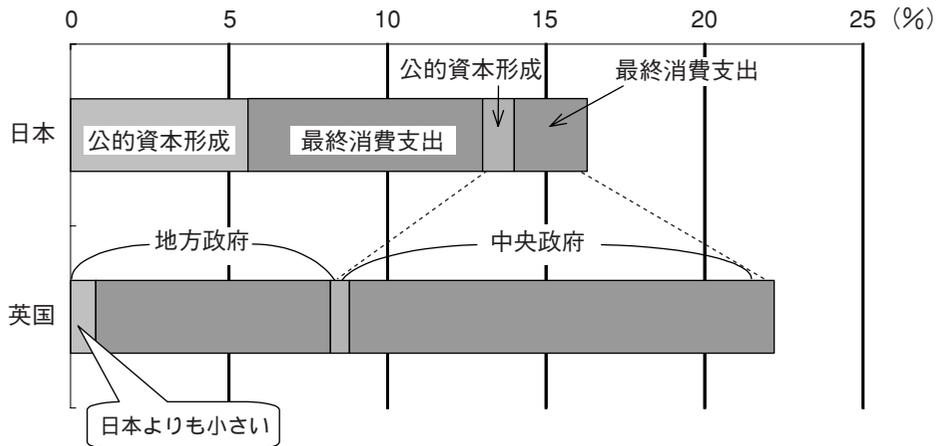


(資料) 運輸・環境・地域省の官僚へのヒヤリングなどにより、みずほ情報総研作成。

(2) 国会議員の介入を許さない地方財政の仕組み

図表7はイギリスと日本の地方政府と中央政府における公共事業費の支出割合をGDP比で示したものである。地方政府の公的資本形成の割合をみると、イギリスの同割合は日本に比べて小さい。イギリスではすでにインフラ整備が終わっていることに加えて、地方政府で公共事業を行う場合でも、一定の規律に基づいて地方政府に財源を配分している。最終消費支出も一定のルールのもとに配分されている。つまり、政治家が力でもって奪っていくことができない仕組みになっている。

図表7 日・英の地方政府と中央政府における公共事業費支出割合（対GDP比）



(注) 1. 公的資本形成は、土地の購入費用などを含んだ公共事業費と考えられる。
2. 英国は96年、日本は97年のデータ。
(資料) OECD, National Accounts Detailed Tables 1960/1977 Volume II により作成。

(3) 選挙費用の規定が政党主体の選挙を前提とする

各候補者が選挙期間中に選挙区で使える費用の上限は約130万円となっている。それに対して、政党本部には一切の制限がない。政党本部は、大量の資金をテレビコマーシャルや新聞広告などに使うことができるので、党全体が前面に出る選挙戦となる。

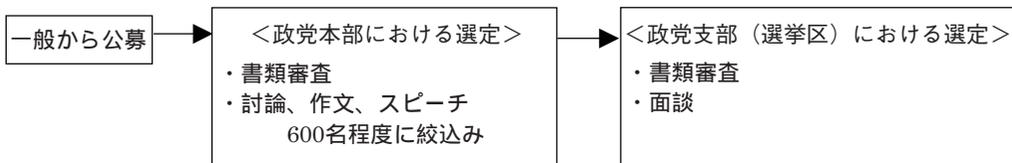
(4) 政党の強力な支援によって政治家になっていくプロセス

イギリスの新人候補者は、「地盤、看板、カバン」に関係なく公募で選ばれる。図表8は、保守党の新人候補者の選び方であるが、一般からの公募を受けて、書類審査をパスした人が週末に政党本部に集められて、第1次審査が行われる。そこでは演説技術・討論能力・政策論といった点を審査される。この時点で候補者を600名程度に絞込み、その600名は同党の国会議員のいない空き選挙区であればどこに申請しても良い。

そして、次に、空き選挙区の政党支部において、書類審査、面談、スピーチなどについて2次審査が行われ、最終的に一人の候補者が選ばれていく。

これに対して、日本では候補者個人のもつ「地盤、看板、カバン」に依存した選挙が行われるので、所属する政党の主張より、候補者個人の主張が優先しやすい。このような両国の政党構造の違いが、政党本位・政策本位といった選挙戦の態様に影響を与えている。

図表8 新人候補者が選挙区から立候補するまでの過程 ——保守党の場合——



(5) 投票用紙への記入方法

図表9はイギリスの投票用紙を示したものである。すでに候補者名と政党名が印刷され、有権者は右側にチェックするだけで良い。日本の場合は候補者名を覚えて書いてもらわなくてはならないので、候補者名の連呼が行われているとも考えられる。

図表9 イギリスの投票用紙（例：ブレア党首の選挙区）

Beadle, R (Liberal Democratic)	名前 政党名	
Blair, ACL. (Labour)		✓
Noel, E (Conservative)		
⋮		
⋮		

(注) 無所属議員の場合は政党名の箇所に、(independent)と記載。
(資料)ヒヤリングによりみずほ情報総研作成。

10. 政権獲得後にマニフェストを実現していく体制

(1) 内閣と与党が一体化して推進する体制

図表10は、2000年12月時点の第1次ブレア改造内閣の顔ぶれである。図表の左上に「ビッグ4」とあるが、この人々は労働党の大物政治家であり、すべて入閣した。また、彼らは「影の内閣」と同じポストで入閣した。

それから、年齢や当選回数に関係なく、首相が「能力がある」と評価する人物が大臣に登用されている。例えば、保健大臣はミルバーンという人で、当時42歳。初当選は1992年なので、わずか当選回数2回で大臣となった。彼は、大臣になる前に保健の政務次官をやっており、ブレア首相が有能と評価したために登用された。

また、100名に及ぶ与党議員が大臣、副大臣、政務次官として政府に入っている点も、内閣の力を強めている。

さらに、イギリスでは年に1回程度内閣改造が行われるが、各大臣のマニフェストの進捗状況も改造の一因になっている。例えば、ブレア政権樹立当時、社会保障大臣はハーマー女史であったが、社会保障改革が思うように進まなかった。その結果、1年限りで更迭された。マニフェストの進捗状況が、いわば、大臣の成績簿のような役割を果たしている。

図表10 第1次ブレア改造内閣の顔ぶれ（2000年12月時点）

	閣僚名	年 齢	初当選年	
ビッグ4	首 相	ブレア	47	1983
	副首相／環境・交通・地域	プレスコット	62	1970
	財 務	ブラウン	49	1983
	外 務	クック	54	1974
	司 法	アーバイン	67	民間
	内 務	ストロー	53	1979
	教育雇用	ブランケット	53	1987
	社会保障	ダーリング	46	1987
	保 健	ミルバーン	42	1992
	農水・食糧	ブラウン	50	1983
	財 務	スミス	49	1987
	メディア・文化スポーツ	スミス	49	1983
	内閣府	モーラン(女性)	50	1987
	国際開発	ショート	54	1983
	貿易産業	バイアーズ	47	1992
	スコットランド	ライド	53	1983
	ウェールズ	マーフィー	52	1987
	北アイルランド	マンデルセン	47	1992
	国 防	ホーン	47	1992
	下院リーダー	ベケット(女性)	57	1974
	貴族院リーダー	ジェイ(女性)	61	1992
	院内幹事	テイラー(女性)	53	1974
	平 均	—	51.9	1983

(注) 網掛け部分は、ブレア政権発足以来、2000年12月まで継続して任務についている閣僚。
 (資料) 各種資料により、みずほ情報総研作成。

(2) 大臣と官僚の関係

大臣と官僚の関係も日本と大きく違う。イギリスの場合は、大臣が役所に入っていくときにマニフェストを携えて入っていく。つまり、政策設計図を予め持っている。

これに対して、日本の大臣の場合、就任会見で「これから勉強します」と言う。イギリスではこのようなことはまずない。しかも、副大臣や政務次官の間に修行の期間があり、その期間に力を蓄えながら大臣になっていく。

興味深いエピソードとして、1979年にサッチャー政権が樹立したときに、彼女は

マネーサプライをコントロールすることでインフレを制御しようとする政策を掲げた。当時はケインジアン政策が専らであったが、マネタリズムの政策を掲げて彼女が政権を獲得したときに、財務省事務次官が次のように言っている。「財務省の官僚は皆ケインジアンです。ですが、サッチャー首相が掲げたマネタリズムの政策を実現するように全力を尽くします」と。

「何をやるのか」という設計図を予めもっているから、大臣はリーダーシップを発揮できる。これがないと大臣と官僚の関係では政治主導にはならない。

11. 民意を反映しながらのマニフェストの実現

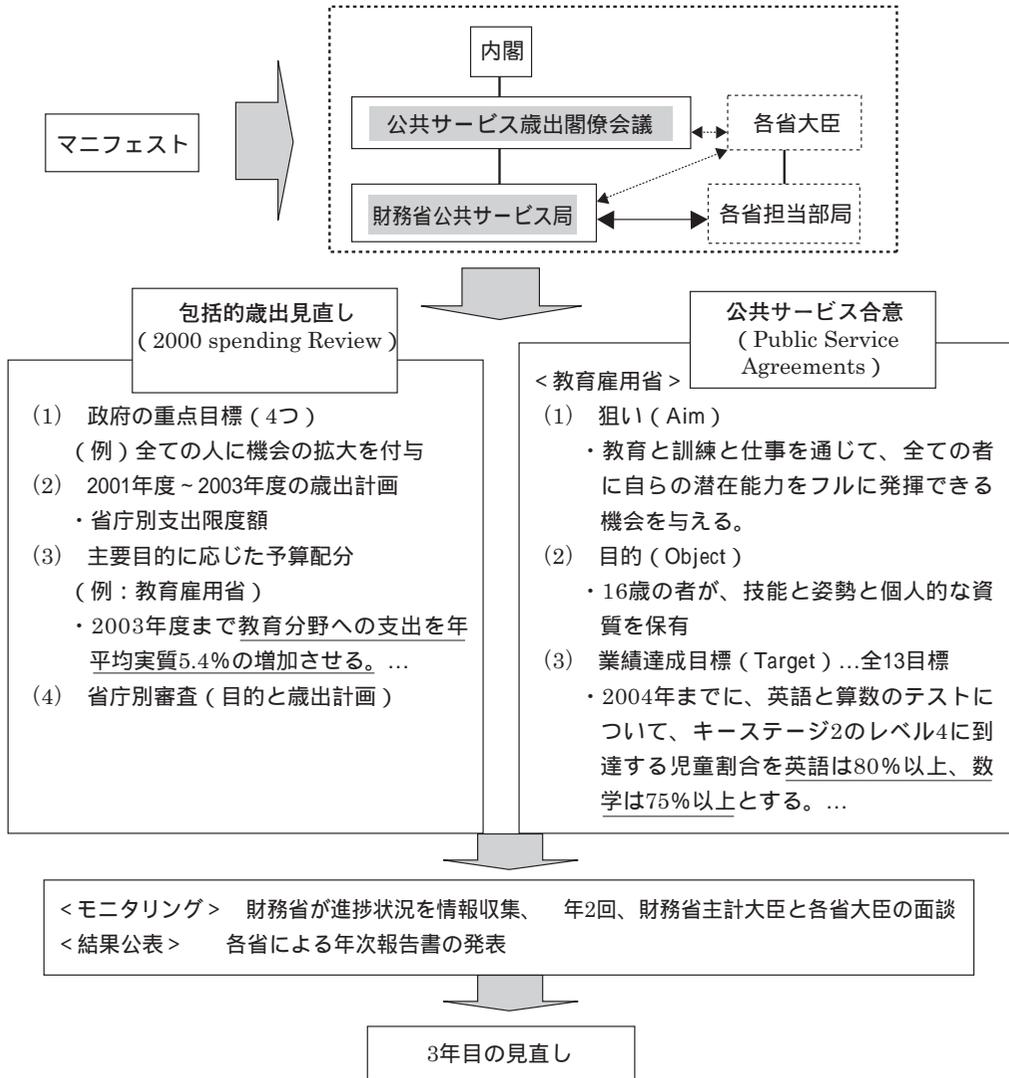
マニフェストは網羅的な政策を40ページ程度で示したもので、細かいところは書ききれない。そこで、個別政策については「グリーンペーパー」「ホワイトペーパー」で政策の細部を提案し、民意を反映する機会をもっている。例えば、1998年に発表された年金改革のグリーンペーパーをみると、全体で122ページになっている。この中には「改革の必要性」「改革の内容」「改革の影響」といった点が示されている。社会保障省からグリーンペーパーが発表されると、NPO、高齢者団体、金融機関が意見書を出す。

日本でもパブリック・オピニオンが求められることがあるが、単なる「ガス抜き」として使われることも多い。しかし、イギリスの場合はこれが機能している。実際、サッチャー政権で年金制度の2階建て部分を民営化するというグリーンペーパーを発表したのに対して、金融機関をはじめ7,000通を超える反対意見が送られてきて、さすがのサッチャー首相も断念するということがあった。

12. 政府の重点目標を予算編成に連動させる仕組み

ブレア政権になってから「政府の重点目標を予算編成に連動させる仕組み」が導入されている。図表11はその仕組みを図示したものである。

図表11 政府の重点目標を予算編成に連動させる仕組み



公共サービスに関係する閣僚会議を中心に、財務省の公共サービス局が事務局となって、各省庁の担当部局と協議をしながら2つの文書を作成する。

ひとつは、「包括的歳出見直し」であり、政府の重点目標に応じて予算配分をしていくもの。政府の重点目標に合わせて、3年間省庁別の歳出計画が作られる。

もうひとつの文書は、「公共サービス合意」であり、各省庁は与えられた予算を使って、何をやるのかということ、財務省と各省庁の間で合意する。そこには、具

体的な目標が設定されている。例えば、教育費の予算を何に使うのかについては、「英語と算数のテストにおいて、レベル4に到達する児童割合を英語は80%以上、数学は75%以上とする」という業績達成目標が示されている。

財務省は、各省の目標に向けた取り組みを毎年チェックしていく。また、各省はそれを年次報告書に示す。そして3年ごとに見直すという仕組みになっている。

13. マニフェストの達成度検証

マニフェストの達成度検証は、「定期的なチェック」と「次期総選挙前の達成度検証」の2つに大別できる。

まず、定期的なチェックとしては、政府が毎年発表する「年次報告書」がある。1999年の政府の年次報告書では、労働党が1997年マニフェストで掲げた177の公約について、「90項目は達成できた」「85項目は現在進行中」「2つは全く着手されていない」という点が示されている。さらに、177の項目ごとに、どのような状況にあるか、一覧表が示されている。

年次報告書はうまいやり方だと思うが、2001年から発表されなくなった。その理由は不明である。多分、年次報告書をまとめるのがかなり大変だったのではないか。また、年次報告書を発表した時、野党から「これは政府のお金を使ってやることなのか？労働党の宣伝にすぎないのではないか？」という批判が出されていた。このようなことも影響したのかもしれない。

年次報告書以外にも定期的なチェックがある。ひとつは党大会。イギリスでは9月に主要政党が党大会を行う。全国の党員が集まって、日本で言えば熱海のようなところで4日間程度行う。マスコミの注目度も高く、各大臣が「自分の業績」を報告したりする。テレビも入って、ブレア首相の演説などは大きく放送される。

さらに、予算書が毎年3月に発表されるが、このときにもマスメディアがマニフェストとの関係から報道を行う。このような機会が定期的なチェックとなっている。

次に、一番大きな達成度検証は、総選挙前の検証である。与党は実績をマニフェストにも書くし、野党、マスコミ、シンクタンクは、それを検証する。

例えば、労働党は、1997年版マニフェストで「入院待機患者を10万人減らします」という目標をマニフェストに書いた。2001年総選挙前には、12万5千人減ったので「達成できた」と発表した。これに対して保守党は、「確かに入院待機患者は12万5千人減った。しかし、病院で診察を待つ患者が逆に増えているではないか？」と指摘した。要するに、「入院ではなく病院で診察を受ける患者にかかるコストを、入院待機患者に回しただけではないか。効率化が図られたとはいえない」という問題提起をした。このようにして、議論が盛り上がっていく。

14. 「マニフェスト選挙」「2大政党制」に対し示される課題や不満

イギリスのマニフェスト選挙や2大政党制にも、問題があることも指摘しておきたい。

1つ目は有権者の価値観が非常に多様化しているにもかかわらず、2大政党制のために実質的に2つの選択肢しかないという不満がある。しかも、保守党も労働党も中道化したために、両党の政策の差が小さくなってきている。マニフェスト選挙といっても、選ぶうにも選べないという不満が高まってきた。

2つ目は「保守党の年金改革案はいい」「しかし、医療制度改革案は労働党のほうがいい」というときに、「どうやって1票を入れていくのか？」という不満がある。政策パッケージで選ぶというのはマニフェストの良い部分であるが、個別政策ごとに民意を反映することができない。

この点、イギリスでは2つの方法でこの不満を緩和している。1つは、個別の重要な問題については国民投票をやって解決していく。例えば、「通貨統合に入るか入らないか」といった統治機構に関する問題については国民投票をしていく。もう1つのやり方は、地方に権限委譲をして、住民に近い事柄は住民に近いところで決めていく方法だ。こうして、「政策パッケージしか選べない」「きめ細かい選択ができない」という課題を克服しようとしている。

3つ目は「多数党による権力濫用、選挙による独裁」という点である。イギリスでは与党と内閣が一体となって進めるので、内閣が提案した法案がほとんど無修正

で通る。15%程度の法案修正がなされるが、これは主に政府からの修正であって、野党から修正されることはほとんどない。野党が何をやっているかという、党首討論などを通じて、「自分たちが政権をとったら、もっといい政策を出しますよ」というアピールをしているだけである。

このため、「少数意見が反映されなくていいのか」という意見がよく聞かれる。

ただし、「独裁」というのは言い過ぎで、マニフェストがあるので、政権与党は何をやっても自由というわけではない。

4つ目としては「マニフェストの内容が未熟」ということも指摘されている。

15. 日本でも求められるマニフェストを活かす環境整備

最後に、日本の課題を指摘したい。1点目は「政党のシンクタンク機能をいかに高めるか」ということ。日本の場合、官僚の力を借りてマニフェストを作成しているところもあり、政党のシンクタンク機能が非常に弱い。しかも、イギリスのように、2年間かけてマニフェストを作るという体制にもなっていない。

2点目としては、「第三者機関による検証」も課題がある。日本の政党のマニフェストの内容が曖昧なために、本当の意味での検証を行うのは難しい。また、仮に検証を行えるマニフェストになったとしても、どのような機関が、どのような検証を行っていくのか。イギリスの場合はマスコミと独立系のシンクタンクが行っているが、日本ではどこが担うのか。

3点目としては、「候補者個人の公約」を排除して、政党本位の選挙とするための枠組み作り」があげられる。「地盤、看板、カバン」によらない選挙戦をどうやって実現していくのか。また、中央と地方の役割分担をもっと明確にしなくてはならない。

4点目としては、日本では連立政権が組まれているので、各党がマニフェストを出して選挙したところで、選挙後の連立政権は、両党のマニフェストを「足して2で割ったもの」となり、マニフェストが曖昧になってしまう。理想的なのは、連立が予定されている政党間で事前に政策協定が組まれることだ。また、事後的に連立

政権を組む場面でも、早急に政策協定を結ぶことが求められる。

5点目としては、「官僚の政治的中立性を保つ方策」もいずれ問題となるだろう。日本の場合、まだまだ官僚の力を借りないとマニフェストを作れないという部分があるので、これも課題である。

6点目としては「マニフェストの配布ができるような公職選挙法の改正」が必要である。これもやらなければならない。

7点目としては「グリーンペーパー、ホワイトペーパー」という政策提案書を、ガス抜きではなくて、民意の反映を行えるツールとして発表することが求められている。

マニフェストは、日本の民主主義を実質化するための道具である。そして、その道具を有効に活用していくには、以上で述べた環境整備をしていく必要がある。

(2005年3月18日 第2回委員会)

第2章 日本とイタリアの共通性の中の分岐 — 「政権交代のある民主主義」への移行過程 —

名古屋大学大学院法学研究科教授 後房雄氏

日本の政治改革以後の2大政党化を考えると、イタリアの事例は好例である。日本は自民党単独政権が非常に長く続いた。それと比較すると非常に対照的なのではないか、非常に不安定で、分散的ではないか、という印象があるが、実はイタリア政治は、政治改革以前の戦後の日本政治と基本的な構造が非常に近い。

冷戦終結の頃からイタリアでも政治の流動化が始まるが、その後の展開も非常に似ている。例えば、選挙制度改革は、日本では1994年であったが、イタリアの場合は1年早く、1993年であった。それ以前は完全比例代表制であったが、全議席の75%を小選挙区制で選び、残り25%を比例代表制で選ぶという小選挙区比例代表並立制（正確に言うと連用制）に変えた。日本の中選挙区制も準比例代表制といってよい選挙制度であった。選挙制度改革後の小選挙区制を主体とした選挙で、イタリアは3回総選挙を行った。日本も2003年の総選挙が3回目であった。

I イタリア政治と日本政治の共通点（その中での分岐）

- ・ 比例代表制（中選挙区制）のもとで、政権交代が構造的に機能不全となり、万年与党と万年野党が固定化した。そのなかで、与党（イタリアの5党連合、自民党の5大派閥）が公的資金を私物化し、構造的な政治腐敗が深刻化。

日本の戦後政治では、社会党の統一により「2大政党」とみならず議論もあったが、その後の現実には、「1カ2分の1政党制」といわれる状態であり、事実上の単独政権がずっと続いてきた。そのため政治改革においても政権交代が非常に大きな課題になった。長期の単独政権が政治腐敗の温床になり、様々なスキャンダルが起こるたびに、直接的には金の問題・政治倫理の問題が叫ばれてきたが、冷戦終結前後から

はその背後にある構造にメスを入れることになった。

戦後のイタリアについては、「政権交代が非常に頻繁に起こっている」という印象があるが、日本の自由民主党にあたる政党として、「キリスト教民主党」が「万年与党」としてずっと政権についてきた。イタリアの場合は完全比例代表制であり、得票率が1%でも1~2議席取れるので、議席のある政党は10数党もあった。

- ・国内でも冷戦構造が再生産されていたため、野党（イタリア共産党、日本の社共）は、西側的な政権勢力としては認知されなかった。そのため、政権交代は体制変革と直結されて理解されていた。

イタリア独特の状況としては、左側に西側最大といわれる「イタリア共産党」があり、戦後直後から20数%の得票率を持っていて、なおかつ、西側的な社会への適応度も非常に高かった。「ユーロ Kommunismus」という言葉を1970年代に聞いたことがあると思うが、共産党が社会民主主義政党に近づいたこともあり、1976年の総選挙では34.4%という空前の得票率を獲得した。しかし、冷戦の中では、共産党を政権に入れることには、非常に大きな障害があった。そのため、比例代表制でそれだけ大きな得票率があるにもかかわらず、政権に絡む勢力になれなかった。右派には、イタリア社会運動というファシズムの継承政党が生き残っていて、これも数%の得票率をもっている。

1946年は制憲議会選挙なので除くと、完全比例代表制で行われた1948年から1992年までの各党の得票率では、1行目のキリスト教民主党が第1党を続けてきているがだんだん減ってきている。イタリア共産党は20数%から1976年の34.4%を頂点にかなりの勢力を持ってきている。4行目はイタリア社会運動、これはネオ・ファシズム政党なのだが、5~6%の得票率、多いときは8%ぐらい得ている（図表1）。

イタリアの政治状況では、一番左派と一番右派は政権を構成する上でカウントできない、正統化されていない勢力である。それ以外の政党で過半数を確保して議院内閣制を動かすためには、全体の60%くらいの議席を使って、51%の議席を確保

図表1 イタリアの憲法制定議会選挙（1946）および下院選挙（1948－1992）における各党の相対得票率（％）

	1946	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992
キリスト教民主党	35.2	48.4	40.1	42.3	38.3	39.1	38.8	38.7	38.3	32.9	34.3	29.7
イタリア共産党	18.9	31.0	22.6	22.7	25.3	26.9	27.2	34.4	30.4	29.9	26.6	16.1*
イタリア社会党	20.7		12.7	14.2	13.8	14.5	9.6	9.6	9.8	11.4	14.3	13.6
イタリア社会運動 (ネオ・ファシズム政党)	—	2.0	5.8	4.7	5.1	4.5	8.7	6.1	5.3	6.8	5.9	5.4
イタリア社会民主党	—	7.0	4.5	4.6	6.1		5.1	3.4	3.8	4.1	3.0	2.7
イタリア共和党	4.4	2.5	1.5	1.4	1.4	2.0	2.9	3.1	3.0	5.1	3.7	4.4
イタリア自由党	6.8	3.8	3.0	3.5	7.0	5.8	3.9	1.3	1.9	2.9	2.1	2.8
共産主義再建党	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.6*
地域同盟(北部同盟)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.5	0.5	8.7
プロレタリア民主党	—	—	—	—	—	—	—	1.5	1.4	1.5	1.7	—
急進党	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.5	2.5
南チロル人民党	—	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5
サルデーニア行動党	0.3	—	—	—	—	—	—	—	0.2	0.2	0.4	0.2
国民君主党	2.8	2.7	6.9	4.8	1.7	1.3	—	—	—	—	—	—

1991年2月に左翼民主党と改名。反対派は共産主義再建党を結成。

しなければならない。そうすると、第1党のキリスト教民主党はたとえ30%台の得票率でも、政権からはずせない政党となる。そして、50%を超える議席になるように他のいろいろな政党と連立しなければならない。当初はキリスト教民主党が単独で政権を担うことができた時期もあるが、少し足りなくなったら、図表1の真ん中あたりの共和党や自由党を入れるということをやっていた。1960年代になると、それでも足りなくなって、1963年にはイタリア社会党が初めて政権に入った。1970年代に入ると、共産党が34.4%まで得票率が伸びたこともあって、共産党が閣外協力をするようになった時期がある。場合によっては政権に入るとも言われたが、冷戦の枠組みの中でそこまではいけなかった。その後は共産党とイタリア社会運動の両方はずして50%以上の議席を確保するために、5党連合（キリスト教民主党、社会党、社会民主党、共和党、自由党）を組まないと政権が維持できなくなってきた。イタリアの場合、政党連合のうちのどこかの党が少し文句を言って閣僚を引き揚げると政府がつぶれるが、次の政府もその政党を入れて組閣しなおすしかないのので、ちょっとした政策上の争いがあったとしても、譲歩を迫るとか、大臣の数を減らして

機嫌をとるとかということをするのみで、また同じ政権を続けるしかない。一見、政権は非常に不安定だが、政治的にはキリスト教民主党が基軸にいるという、ほぼ同じ構造が戦後ずっと続いてきた。

自民党も単独政権といっても、5大派閥などがあって、「どうして一緒の党にいられるのかわからない」状態であったが、イタリアで5党連合というのと、日本で5大派閥が順番に総理大臣を出すというのは、突き詰めていけばあまり変わらない。

冷戦構造のもとで入れられない政党をはずして政権を維持する構造は、イタリア政治と日本政治で非常に近い。

- ・日本では1988年以降のリクルート事件、佐川急便事件、建設談合汚職、イタリアでは1992年以降のタンジェントーポリ（汚職の都）と呼ばれる汚職の連鎖的摘発（マーニ・プリーティ 清潔な手）を契機に政治改革＝選挙制度改革へ。

政権交代がないと、いろいろな腐敗が蓄積しやすい。日本もイタリアも、冷戦終結前後にそれが発覚して、それまでであれば適当なところで捜査を打ち切ってしまうところが、とことん暴かれてしまい、政治改革の出発点となった。日本の場合はリクルート事件であった。イタリアの場合は、タンジェントーポリ（汚職の都）といわれるミラノ市の汚職に端を発して、最初は社会党の議員から摘発が始まった。ある容疑者が逮捕されているいろいろな人の名前を自白して、その人たちがまたいろいろな人の名前を自白して、芋づる式に摘発された。ミラノは社会党の牙城であり、社会党の書記長で1980年代に首相をしたこともあるクラクシ氏の本拠地であったこともあり、政権中枢まで影響が波及していった。最終的には5党連合の総理大臣・大臣経験者をすべて含んで、ほぼ第一線のあらゆる政治家が関与しているというところまで問題が拡大した。それを追及したミラノの検察は一種の国民的英雄となり、ディピエトロという検事が、その後、小さい政党を作って政治家になったりしている。1992年以降のイタリアではそのような状況が猛威を奮った。

- ・1993年8月 イタリアは完全比例代表制から75%小選挙区制、25%比例代表制

に移行（上下両院とも）。

1994年1月 日本の衆議院選挙制度が中選挙制度から並立制（60/40）へ（参議院選挙制度も、たまたま以前から類似の制度であった）。

イタリアの場合、日本以上に旧体制の主要政治家が新しい選挙制度のもとで「立候補辞退」まで追い込まれたため、世代交代がかなり大きく行われ、変化を加速する要因となった。そして、イタリアでも日本でも「政治の構造にメスを入れよう！」という話になって、それぞれ1993年、1994年に小選挙区制を主体とした選挙制度に改革された。

- ・イタリアも日本も、与野党を横断する改革派勢力の連携が形成されることによって選挙制度改革が実現した。しかし、日本では保守内改革派（小沢一郎氏）が主導し、イタリアでは左翼政党（イタリア共産党＝左翼民主党）が主導した点は対照的。

1989年から1991年までの間に、日本では小選挙区制への転換を自民党内部の改革派である小沢一郎氏が中心となって行い、いわゆる旧革新勢力からは転換を担う人物が出なかった。唯一、江田五月氏らが歩調を合わせようとする動きもあったが、大した動きにならず、社会党を中心とした旧革新勢力は「受け身」の姿勢で対応した。当時の連合の山岸会長は「自民党政権を倒すために毒饅頭を食べた」という言い方をした。彼にとって選挙制度改革は「毒饅頭」であり、ぎりぎりのところで飲んだわけだが、日本の左派には小選挙区制を意識的にどのように使うかという戦略・戦術は全くなかった。そのため、「小選挙区制の舞台の中で、どのように勢力を作るか？」という課題がある中で、「全く役割を果たせない」という状態になる。今の2大勢力の片方である民主党には、旧革新勢力からはほんの一部しか合流できていないように、全く更地の状態から2大勢力の片方を作らなければならない状況になった。

日本の場合は、革新勢力の小選挙区アレルギーが非常に強かったし、「それをどう使うか？」という発想が非常に弱かったことが、現在まで尾を引いている。

イタリアの場合は、イタリア共産党が小選挙区制導入の先頭に立ったというのが特徴的な事実である。もちろんキリスト教民主党内部の改革派も合流して、最終的に国民投票（新しい法律を作ることはできないが、今ある法律を廃止したり、一部を削除したりすることはできるという限定的な国民投票制度）を1993年に行って、選挙制度の法律の一部の文章を削除して小選挙区制に移行する案に過半数の賛成を得て、同年8月には上下両院とも選挙制度改革を可決した。

拙著『政権交代のある民主主義』（窓社、1994年7月）に「小沢一郎とイタリア共産党」という副題をつけたのだが、イタリア共産党の発想は小沢一郎氏と非常に近い。イタリア共産党は、ヨーロッパ化していて、場合によっては、冷戦下でも政権に加わる可能性があるところまで自己改革をしていたが、比例代表制のままではなかなか政権がとれない。なぜかというと、比例代表制のもとで一気に何十%も得票率が増えることはなく、少しずつ得票率が増えていってもキリスト教民主党が小さな政党を取り込んで与党が維持されてしまい、共産党を軸に政権を作ることはありえない。しかし、小選挙区制で第1党となれば、その時点で過半数を確保するので、政権を作るために交渉をする必要がない。イタリア共産党としては、西側社会でいかに認知されるかということは努力してきたが、固定化された枠組みを壊して政権を取れる可能性があるとするれば、小選挙区制の導入であろうという考えを持っていた。そのため、1980年代から小選挙区制の導入を掲げ始めた。この段階で実質的には共産党ではなくなっていた。抵抗政党として生きていくのであれば比例代表制が一番良いのははっきりしているが、小選挙区制を導入した場合は負けるときは惨敗となるので、「抵抗政党として一定の勢力を維持する」という目標を捨てたことになる。政権交代を目標として切り札として小選挙区制を導入したのは、小沢一郎氏の考え方と近い。

私は1991年に日本に帰ってきて、日本でもイタリアのような動きが出てくるのではないかと思っていたが、1992年、1993年は何も起こらなかった。冷戦が終わったということが、何も影響していないような状況で、唯一1992年の参議院選挙で細川新党（日本新党）が何議席かを得たという状況であった。自民党の中で小沢一郎氏が改革論を言い始めていた時期で、「冷戦が終わったのだから、自民党と社会党と

いう2大政党でやればいいではないか？社会党も政権を取れる唯一のチャンスなので、社会党も損はないはずだ。選挙で負ければ自民党も政権を失うかもしれないが、冷戦は終わったのだから社会党政権が4年間できてても別にかまわない」と言っていて、その代わりに自民党が勝てば小沢改革路線を自民党で徹底してやれるということにもなる。そのような意味で「2大政党制に社会党も乗るべきだ」という議論をしていた。私は「小沢一郎氏が本気だ」と直感的に思った。政治記者や学者の中で、小沢一郎グループが自民党の外に出るということを予測した人はほとんどいないと思うし、自民党を出たこと自体はハプニング的なところもあったが、全体的に見てかなり本気であるということが理解できた。

1点だけ大きな違いがあるとすると、イタリアでは小選挙区制導入の目的が非常にはっきりしていたのに対して、日本では民間政治臨調（21世紀臨調）を除いて、ほとんど大部分の人には理解されていなかった。「政権交代が起きやすくなる」と言われていたが、一番の違いはイタリアでは「有権者に政権選択権を与える」ということをはっきりさせていたが、日本の場合にはその主張が非常に弱かったことだ。

有権者に政権選択権を与えることが小選挙区制の意義であるという議論は、日本の国民・有権者にはほとんど広まらなかった。政権交代とは突き詰めて考えると、複数の政権担当能力のある政党があって、それが競争することで選べるようになる。

イタリアも日本も、冷戦の枠組みとセットで、選挙の前から次はどのような政権になるか答えが決まっていた、政権選択権が空洞化していた。イタリアでは、政権選択権を実質化するのが小選挙区制の意味だという議論がかなりなされた後小選挙区制が導入された。

日本では小選挙区制の導入からマニフェストの導入までにだいぶ時間がかかったが、政権選択ということが初めからメインに据えられていれば、「政権を選ぶ選択肢は何なのか？」「4年間でどういう政策を実行するのか？」という中身を4年後にどこまでやったのか検証できるくらい具体的に出さないと選択しようがないという議論につながりやすかったはずである。日本の場合は「政権選択」というキーワードが意識されないまま小選挙区制が始まってしまった。時期的には1993年、1994年とイタリア、日本ともほぼ同時期に選挙制度改革が行われているが、イタリアの方

がそこに至る議論・準備過程の蓄積があった。日本とイタリアで右・左と対照的な改革派が主導して選挙制度改革が行われたというのが、共通性と違いが際立つ論点である。

- ・汚職摘発や選挙制度改革をめぐって政党の分裂、新党結成が相次いで政党数は以前よりさらに増加するが、そのなかで、小選挙区制による総選挙のたびに2大勢力化 (bipolarismo) への傾向が顕著になっている。

イタリアは、1994年総選挙は3極、1996年総選挙と2001年総選挙は2極。2大勢力が、統一首相候補と政権政策を掲げ、小選挙区の候補者を統一して戦うスタイルが定着してきた。

- ・イタリアでは、1994年の右派連合「自由の極」の勝利（政権は北部同盟の離反で8ヵ月で崩壊した）、1996年の中道左派連合「オリーブの木」の勝利、2001年の中道右派連合「自由の家」の勝利によって、左右に政権勢力が成立した。

イタリアでは10くらいの政党が1994年の総選挙では3極に固まる。3極とは3大政党という意味ではなく、いくつかの政党が政党連合を組むということである。政党連合とは、小選挙区での候補者を統一することで、右派も左派も1回目の選挙から徹底して選挙連合をやった。右派連合と左派連合と中道連合（キリスト教民主党の生き残りが10数%いた）、実質的な争いは右派連合と左派連合で、事実上の2極化となる。

2回目の1996年の総選挙では、中道が右派と左派にほぼ半々で合流して消滅する。そして中道左派連合と中道右派連合ができる。中道左派連合は別名「オリーブの木」というが、初めて左派政権を樹立させる。

5年後の2001年も、中道右派連合と中道左派連合の2大勢力の争いとなり、今度は右派連合が勝ち、今のベルルスコーニ政権が4年くらい続いている。中道右派も中道左派も1回ずつ勝つという非常にわかりやすい展開である。多党制ながら小選挙区制らしい政権の動き方である。イギリスのように単一の労働党と保守党が一騎

打ちをするという2大政党制とは違うが、政党連合として2大勢力化している。

- ・日本は、1996年総選挙は3極（自民党、新進党、旧民主党）、2000年総選挙は、一方的2極（自公保連合VS野党の分立）だったが、その後、野党の連携が進行中。首相候補と政権政策の提示については、1996年総選挙の新進党が試みたことが注目される。民主党の「日本版オリーブの木」構想は挫折。小選挙区での候補者統一については、2000年総選挙での自公保連合が意識的に実行した。
- ・日本では、1996年、2000年とも自民党が勝利し、依然として政権交代メカニズムが始動していない。また、総選挙に勝利することに照準を当てた野党の連携が本格的に試みられていない。

比例代表制的な多党制を出発点にして小選挙区制に移行するとき一気に2大政党制になるという道筋は非現実的である。

今の民主党の菅直人氏と小沢一郎氏が同じ政党にいられるようなところまで考え方が近いとは誰も思わない。一種の選挙連合みたいなものであろう。イタリアの場合であれば、それぞれの政党を維持したまま政党連合として小選挙区制の候補者を統一するが、日本の政治家はなぜか政党連合を非常に嫌う。当時の小沢一郎氏も「合併か決裂か？」というように民主党に迫った。考え方の違う人が同じ政党にいるのは変な話で、小沢一郎氏が入ることによって政党としての信頼性が疑われるということになるが、ともかく強引に1つの政党にしないと組むことができない。別々の政党で、「4年間是一緒にやれるので、4年間のマニフェストを共有して、選挙区の候補者を統一した」というほうが信頼性が高いはずなのだが、日本では政党連合が有権者には受け入れられにくいのもかもしれないが、政治家も政党連合を嫌っている。

日本の3回の選挙のとき、非自民の側は別々に小選挙区に候補者を立てた。自民党の方がむしろ、2000年の総選挙では、森喜朗首相が不人気であり、単独でやれば負けるのがほぼ確実という選挙のときに、公明党と小選挙区の候補者統一を行った。

自民党は現職の小選挙区の自民党の議員を比例代表に回してまで、公明党に小選挙区の議席を譲って、他の小選挙区で協力してもらった。その絶好のチャンスにすら、鳩山由紀夫代表の民主党は自由党とも社民党とも全く候補者統一ができず、単独で選挙をやって、議席数は伸びて勝利だと言った。

小選挙区制の勝利は過半数を取るかとらないかにあるので、議席数が伸びたのを喜ぶのは、ほとんど社会党の感覚と等しい。絶好のチャンスで一気に過半数を取るところに戦略がいかない。小選挙区制なのに少しずつ議席が伸びて、少しずつ政権に近づいたという発想が依然として残る。

小選挙区制を舞台としての政党の動き方の違いが、日本とイタリアの大きな違いとして現在まで尾を引いている。そこでイタリアの戦後政治と日本の戦後政治の違いが明らかになる。イタリアの場合は社会全体が政党主導である。官僚制は植民地化されているといわれているが、与党が人事権を持ち、政治化されている。完全に政党ごとに侵食され、官僚制としての自立性と合理性が損なわれるくらい政党主導である。そのため、汚職にも歯止めがかからず徹底してしまう。日本の場合はどこかで歯止めがかかる。例えば、国営テレビライの1CHはキリスト教民主党系で、2CHは社会党系で、3CHは共産党系という配分が当然のこととしてできていた。政党が主導権をとるとするのは、汚職の場合は悪く出るが、小選挙区制で過半数を取るためにどのように行動するのかということでも徹底して勝つための戦略を立てるといふイニシアティブ・活力が政党から出てくる。

- ・ 政権交代の3回のチャンス

- 1996年総選挙の新進党、1998年参議院選挙後の菅民主党（日本版オリーブの木）、2000年総選挙の鳩山民主党

- ・ 2001年 小泉内閣成立

- 2003年 ローカル・マニフェスト出現からマニフェスト総選挙へ
マニフェスト型首長の登場

日本の場合、野党の方は負けるのがわかっていても手を組まないということをして3回も繰り返している。政党の行動パターンの違いは、誤算だった。「制度をこれだけ変えれば、政党や政治家はいくらなんでも小選挙区制らしく動くだろう」という楽観論があったが、小選挙区制のもとでも、まるで中選挙区制のごとく行動するというのがこれだけ続いてしまった。

イタリアと比較するとそれがますます際立つ。勝つか負けるかしかない以上、合理的に考えればイタリアのように動くはずである。イタリアの場合は得票率1%の政党を右と左が取り合う。それは2%の違いになり、3回の総選挙はそれで勝負がついている。

得票率1%の政党の政策を一部呑んで勝てるのであれば、当然勝つほうを選ぶ。小選挙区制のもとでは小さい政党の発言力がなくなるというが、イタリアの場合は逆に強まっている。真ん中ぐらいいる政党は両方に行こうと思えば行けるわけで、それがどちらにつくかで政権の帰趨が決まるので、投票日前日までいろいろな交渉がある。

日本の場合でも1回目の1996年の総選挙、新進党と自民党が対決をしたのだが、1週間前の世論調査による予測では「自民党圧勝」とされたが、支持率を見ると、都市部の東京でいうと、新進党と旧民主党と自民党はほとんど同じで三つ巴になっていた。新進党と旧民主党が何らかの候補者調整をしていればダブルスコアで勝っているのに、多少票が逃げたとしても勝つだろう。しかし実際は、東京選挙区の小選挙区では3分の2を自民党がとっている。非自民が強い都市部でなぜ自民党が3分の2を取れるかということ、自民党の得票率が少し上で、新進党と旧民主党がつぶしあいを行ったからである。このときの旧民主党の罪は重い。小選挙区制であるにもかかわらず、どちらにつくとも言わずに選挙後も「是々非々だ」といって、結果的には「ただ足を引っ張っただけ」ということになっている。これを毎回ずっと繰り返しているのが日本政治である。この政党の行動パターンが変わるのかということが大きな課題になると思う。

Ⅱ 戦後イタリア政党政治の3段階

①キリスト教民主党政権（1948－1962年）

②社会党入閣による中道左派政権（1963－1975年）

イタリア共産党の急伸と国民的連帯政権（閣外協力）（1976－1979年）

左右両極（共産党とイタリア社会運動）のみを除外した5党連合政権
（1980－1992年）

③1992年からの汚職摘発による大量の政治家の引退と政党の分裂、新党創立。

キリスト教民主党が4分裂して左右両陣営に加入した。社会党が事実上壊滅した。北部同盟の台頭。イタリア共産党の「転換」による左翼民主党の創立（1991年）と共産主義再建党の創立。

ネオ・ファシズムのイタリア社会運動が穏健化して国民同盟に発展解消。

1993年8月に選挙制度改革が議会通過。

1994年、1996年、2001年の総選挙を通じて移行期がほぼ完了。

「2001年5月総選挙は、イタリア史において分水嶺をなす決定的な選挙として位置づけられる。それは、次の3点による。

①現政府与党とそれにとって代わるために組織された野党という2極間の実際の競争が存在すること、

②相互に対抗する2つの連合が形成されたことが政治的空間を縮小し第三勢力を敗北させたこと、

③政権交代の具体的可能性が存在し、それが明確な選挙結果、明確な政治的帰結、そして政権交代として示されたこと。

イタリアの政治史において、かつてこのような条件が存在したことはない
（ジャンフランコ・パスクイーノ）

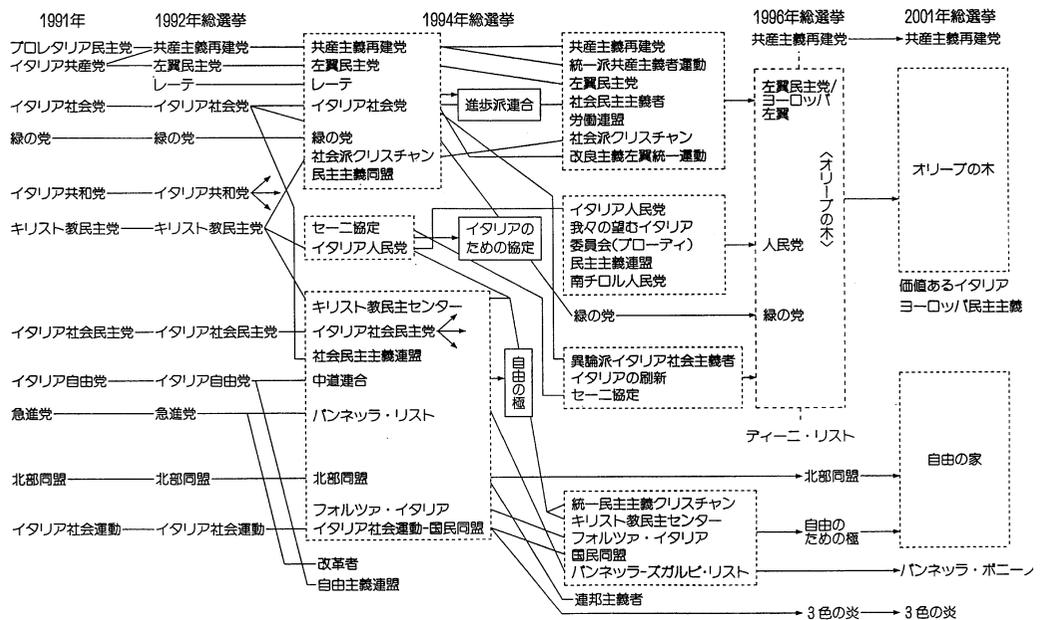
・政党ごとの選挙政策から「政権政策」（il programma di governo, il piano di governo）への移行。イデオロギー的、世界観的な政党の基本的な考え方を体

系的に表明した文書から、有権者の政権選択の材料になり、5年後に検証可能な政権政策を具体的に提示した文書へ。

- ・首相候補同士の直接のテレビ討論（1996年）
- ・政権発足後、政権政策に照らして、政権の実績を与党が自己点検し、野党が政権批判をするスタイルが始まりつつある。
- ・2005年4月EU議会選挙、地方選挙での中道左派の勝利
州議会選挙で中道左派の11勝2敗（2004年EU選は46.1% VS 45.4%）

前述したように1994年、1996年、2001年と3回小選挙区制での選挙があったが、図表2「イタリアの政界再編成」を見るとイタリア政治の大体のイメージはがわかる。

図表2 イタリアの政界再編成



出所：Newell & Bull, 1997, p.94, Newell, 2002, p.110. に多少手を加えた。

左から2列目が1992年の最後の比例代表制の選挙結果で、10ぐらいの政党があった。上の方が左翼で下の方が右翼というように並んでいるが、1994年の1回目の小選挙区制選挙のときに3極に分かれる。左翼には「進歩派連合」、中道には「イタリアのための協定」、右翼には「自由の極」という3大ブロックに再編成された。また、ほぼすべての選挙区で候補者が3人であった。そこまで政党連合が徹底した。その上で、「 がそれぞれのブロックの首相候補」で「政権政策は 」という戦いを選挙制度改革の1年後である1994年には行っていた。

「イタリアのための協定」という中道が1996年までの間に、さらに左右に分割されていって、1996年の選挙の時には2大勢力の争いになる。中道左派が「オリーブの木」、「自由のための極」というのが中道右派。このときに初めて中道左派政権が勝つが、特徴的なことが2点ある。

1つ目は「北部同盟」という地域主義政党。北部は非常に豊かで、一人当たりGDPは北部だけで計算するとヨーロッパ1位で、そこだけ分離したいという急激な分離主義を主張し、北部では第1党になるほど急速に伸びた政党。1994年には右派連合に入って、そのために右派連合が勝ってベルルスコーニ政権ができた。しかしその後、中道左派側が連邦制を主張することで彼らを惹きつける努力をした。その成果で、北部同盟が政権離脱をしたために、第1次ベルルスコーニ政権は8ヵ月で倒れてしまった。その後、1996年までの暫定政権では事実上、中道左派と北部同盟が与党という過渡期政権が一時期あった。中道左派が1994年に負けたことの教訓から、北部同盟の連邦主義を取り入れようとするということをやった。この成果として、1996年の選挙で北部同盟が中道右派と別のリストで分裂して選挙に臨むことになった。これが一緒にやっていたら、おそらく中道右派が勝っていた。

2つ目は「オリーブの木」という中道左派連合の中核は、共産党が名前を変えて「左翼民主党」となった政党が中核であったが、共産党の原理派が「共産主義再建党」という形で残り、得票率が7～8%あった。1996年の選挙の時にはオリーブの木に入らなかったが、議席数で6～7%の勢力があったので、勝敗を左右した。最終的に共産主義再建党とオリーブの木が休戦協定を結んだ。文字通りの休戦協定で、「われわれは敵同士である。しかし、より大きな敵である右派政権を阻止するために休

戦する」というもので、全選挙区で候補者を統一した。そのような動きにより、ほんの2～3%の差で中道左派連合が勝った。政党連合のうちどれが欠けても勝てていないぎりぎりの勝ち方をしたのが1996年。

2001年の総選挙では逆に、右派の方が北部同盟を政党連合に入れた。左派の方は「価値あるイタリア」(前述の汚職事件を摘発した元検事のディピエトロが作った政党)が本来政党連合に入りうる政党であったのだが、連合に入れるところまでいかず、共産主義再建党との間でも連合が最終的に組めなくて、右派の方が勝った。

負けていて勝とうとする側は最大限連合を広げるし、勝っている側は取り組みが甘くなる。1996年からの中道左派政権はプローディという経済学者が首相(その後、5年間ヨーロッパ委員長をやった)をやって、彼のもとでイタリアは抜本的な財政再建をやって、ほとんど不可能といわれていたマーストリヒト条約から通貨統合に向かう条件を何とかクリアした。その過程で支出削減などをやったが、共産主義再建党が反対し、ぎりぎりのところで政権運営をやっていく中で、2001年総選挙では一緒にやれなくなった。このようにして、与党と野党が勝ったり負けたりする。

イタリアの場合、5年間が任期なので、来年2006年に任期切れの総選挙が予定されている。今の段階では非常に与野党が競っている。アメリカもイギリスも欧米の政治は左右が均衡して、ちょっとした条件で勝敗が決まるという状況が続いているが、イタリアもほぼ同じ状況。この4月に一斉地方選挙があり、地方レベルの成績では、11勝2敗で中道左派が勝つという結果になっている。それにより、ベルルスコーニ政権が場合によっては繰り上げ総選挙に追い込まれるという可能性もある。今年中に選挙があるかもしれないが、遅くとも2006年の5月までには4回目の選挙があるということになる。中道左派の方はEU委員長を終わったプローディ氏がもう1回首相候補として選挙に当たる方向である。右派政権の方はベルルスコーニ首相が5年間やってきたということもあり、旧ネオ・ファシズム政党が共産党と同じように名前を変えて穏健化し、「国民同盟」という名前で与党の第2党になっていて、そのフィーニ氏という党首が外務大臣として認知をされてきているので、場合によっては首相候補が移るかもしれない。4回目の総選挙はそのような状況で行われ、政権交代が起きるかもしれない。

Ⅲ 政権選択選挙のための条件とマニフェスト

① 比例代表制型民主主義（十冷戦対立構造）から小選挙区制型民主主義（脱冷戦）への移行

<制度の整備>

- ・ 小選挙区制、首相官邸機能強化、副大臣・政務官の導入、国会改革、二院制の再検討。公職選挙法の抜本改正。

<小選挙区制型の政治スタイルの定着>

- ・ 2大勢力化の徹底、首相候補と政権政策の事前提示、小選挙区における候補者の統一
- ・ 政党間で政治的立場が異なっても、4年間の政権政策について合意できれば連携する習慣。政党間の統一は必要ない。
- ・ 首相候補同士の直接のテレビ討論。メディアの報道スタイル。
- ・ 官僚と政党、政治家との関係の整理。与党審査の廃止。政権政策作成に当たって官僚が与野党双方に情報提供する習慣。
- ・ 任期中は首相と大臣を原則として交代させない。

② マニフェストの要件

- ・ 任期中に実行可能な政策目標。
- ・ 任期終了後に達成度が検証可能な政策目標。できれば数値目標。
- ・ 収入と支出の整合性。

マニフェストという言葉自体は日本でも2003年の北川正恭氏（1995年から2003年まで三重県知事）の提唱以来広がっているが、私自身、1996年から小選挙区制は政権選択のための選挙であるということを主張してきた。しかしながら、ほとんどそれが理解されないという状況があった。新聞も「小選挙区は選挙区が狭いので、人柄で選ぶ選挙である」ということを依然として言い続けていた。実際は、人柄で選んでも意味がない。人柄が良くても、「国会で多数になったら何をやるのか？」と

ということが全く予測できない。にもかかわらず、「人柄」という俗説が日本では依然として存在する。小選挙区は、「どちら側の勢力を政権につけたいのか？」ということ、その選挙区の候補者に託して意思表示するだけのことである。資質が良いに越したことはないが、イギリスでは「労働党が豚を候補者として立候補させるなら、豚にでも投票する」といわれていて、それに近い投票をするのが小選挙区制である。勝った政党の100人位が政権を担う人材なので、その人たちの水準は一定程度でないといえるが、300人や500人の人が立派な人である必要は必ずしもないと割り切る選挙制度であろう。日本の中で小選挙区制の意味を、政党政治家も有権者も体得する時間が非常にかかっている。制度だけ変えたのでは自動的に変わらないということが明らかになってきている。いろいろな仕掛けがさらに必要である。

ひとつは「政党連合」ということを日本でもやってみてはどうか。「日本版オリーブの木」というのを菅直人氏が民主党の代表であったときにやろうとしたことがあるが、結局野党の中で成立しなかった。むしろ、自民党が公明党と一緒に「オリーブの木」連合を組んだ。強いほうが小選挙区制に適応した戦略を先に実現した。依然として、野党はそのような行動が取れない。

2003年の総選挙でも、公明党は800万くらいの得票があり、社民党と共産党の得票をあわせると800万くらいある。公明党が自民党との関係で、あれだけいろいろな要求を飲ませて発言力を持って政権に入るのであれば、社民党・共産党が民主党に対して同じポジションを取るということは当然ありうる話だと思う。それが、なぜか全くそういう話をしないという状況が続いている。政党連合がなかなか日本では採用されない。民主党も自由党と民主党の合流・合併という形でしか連合できなかった。

ある程度小選挙区制に対する理解が進んできたということもあるが、次に出てきたのがマニフェストである。2003年のタイミングで、「首相候補を出せ！」と言うまでもなく首長を選ぶための首長選挙とセットにして提唱されたのがわかりやすかったと思う。首長候補者が「自分の4年の任期の間に何をするのか？」ということを出したほうが、有権者としてもわかりやすかった。ローカル・マニフェストが火をつけて、秋の総選挙もマニフェスト選挙になった。道具として絶好のタイミング

で出された。政権選択選挙の実現という意味で、非常に大きな役割を果たした。今、マニフェストという言葉自体に大きな注目がいつているが、マニフェストは小選挙区制を政権選択型の選挙として運用するためのひとつの道具であって、逆にいうと、マニフェストさえ出せばそうなるというものではない。小選挙区制とマニフェストをセットとして理解してもらう必要がある。

最後に、その上での条件整備について話したい。

ひとつはマスメディアの問題がある。マニフェストに基づいたちゃんとした競争になるためには、競争条件の平等化が必要。一般的に言って、どこの国でも与党の方が有利ということになりやすい。イタリアの場合は国営放送が非常に大きな比重を占めているので、与党として国営放送を使って有利なことをやろうと思えばできてしまう。メディアの利用をどのように対等化するかというのが大きな問題である。

ベルルスコーニ首相の場合は、オーナー経営者として民間の有力な放送局をすべて傘下に置いている企業家で、民間放送局の影響力がほぼ国営放送と並ぶところまで大きくなってきているので、1994年、1996年の総選挙では、自分の傘下のテレビ局で無制限にテレビスポットCMを流しまくるということをやった。自分の放送局なので費用はいいのだろうが、与党と野党の対等化ということでは問題がある。

日本の場合は形式的な意味で厳密に対等にしようとするが、比例代表制的な各党の平等ではなく、2大政党にスポットを当てるような直接討論がやれるかどうかのポイント。比例代表部分もあるので、社民党や共産党の党首を含めて、1回は全体で討論をするということがあるとしても、6割以上の議員が小選挙区制で選ばれる以上、「政権の選択肢、首相候補がどの2人か？」ということは誰でも理解できるはずなので、その2人の討論を聞きたいというのがあって当然だと思う。ところが、この2人の討論会というのがなかなかできない。記者クラブ主催の討論会でも、全党首が並んで討論するという形式が依然として変えられていない。平等という意味を考えることも含めて、マスコミにおける競争条件の整備を考える必要がある。

もうひとつは、マニフェストに記載する政策形成の条件であるが、与党が官僚機構を使うということをやると不平等になる。与党と野党のシンクタンク機能の平等化ができるかどうかのポイントである。アメリカは与党も野党も民間シンクタンク

を使うので平等だが、日本の場合、役所に圧倒的な存在感がある。イギリスではいろいろとやっているようだが、それを対等化するというのはいくつかのルールを作る必要がある。ひとつ紹介すると、私の住んでいる名古屋市の隣の多治見市（人口10万人くらい）の市長はマニフェストを書いて当選したが、次の投票の1年前から窓口を作って、全候補者の情報提供に応じるという制度を作った。そのような形でマニフェストを作る際の条件を対等化しようと、現職であえて制度化する首長もいる。このような「平等化の問題を国レベルでどのようにするか？」というのも課題になると思う。

* オーストラリアの事例

総選挙時、首相は公表された与党の政策について費用計算を要求することができる。同様に、野党党首も首相を通じて、野党の政策の費用計算を求めることができる。これは、投票のための判断材料として、国民に適切な情報を提供するためである。・・・費用計算の作成及び公表は財務事務次官と予算行政管理事務次官によって行われる。前者は歳入に影響を与える政策の費用計算、後者は経費と支出に影響する政策の費用計算について、それぞれ責任を負う。また、この費用計算は、投票日までに公表されることになっている（財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革——英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験』2001年6月、141ページ）。

オーストラリアは与党と野党のマニフェストについて財政的な整合性があるかどうかという評価を、予算行政管理事務次官の責任で選挙前に公表するということをやっている。

（2005年4月18日 第3回委員会）

第3章 マニフェスト政治の導入 ーガバメントからガバナンスへー

早稲田大学大学院公共経営研究科教授 北川正恭氏

1. 変革の時代～「GSR」の必要性

今は変革の時代である。企業では「CSR」という「サービス・奉仕・貢献」あるいは、「Responsibility（責任）」という利益追求以外の全体のコーポレート・ガバナンスの概念が広がっている。一方、政治行政の世界には競争がなく、「先送り・不透明」な政治のままで、このままでは「21世紀に堂々たる・尊敬される国」にはなれない。政治行政にも「GSR（Government Social Responsibility）」が必要である。

2. マニフェスト提唱前の国内政治事情

竹下登氏の失脚後、1989年に政治改革・選挙制度改革が行われた。その時のもう1つの大きな改革の柱が、地方分権であった。1993年の国会で「地方分権すべし」という決議「注：平成5年6月3・4日『地方分権の推進に関する決議』（衆・参両議院）」を全会一致で行われた。そして、1999年成立のいわゆる「地方分権一括法」の前身となる基本法的な法律が、1995年に国会を通過している。それが2000年の一括法施行につながった。これに伴い475本の法律が施行されたのだが、税財源問題は国会を通すのが難しく、後回しにされた。そして、2003年に「三位一体の改革」という方針が出てきて、いろいろな議論が起こっている。

私も、その間、8年ほど三重県知事をやっていたが、知事をやめて東京に戻る際に、「政治改革をもう一歩進めて、全面展開でいくとしたらどうするか？」という議論をした。その結果、一番根本の選挙制度を改革したが、選挙の基の「選挙公約」

ということについて、理論を超えた実践をするため、マニフェストを提唱していくことになった。

3. マニフェスト提唱前の海外政治事情

国際事情としては、EU統合があった。EUが通貨を統合し、「ヨーロッパユニオンを作る」ことは、国を越えた超国家的なシステムを作らないと世界の秩序が維持できなくなってきたことを示している。マーストリヒト条約ではヨーロッパを全体的にユニオンにするためには、「各国で、できる限り債務を減らす」と書いてある。マーストリヒト条約に書かれている「Subsidiarity」は「補完性の原理」と訳されるが、「町自身でできることは自分でやって欲しい。受益者が不明とか、負担者が特定できない場合には役場が行う。それが広域になった場合には県が行う」ということと同じである。「グローバルを成立させるためにはローカルが」、「ローカルを成立させるためには、グローバルが」と原則で、世界をリードしているのが、ヨーロッパの「自治憲章」である。国連にも働きかけがあったが、中国などは共産主義の中央集権国家なので、徹底的に地方分権に反対している。日本政府は残念ながらコミットしていない。日本の国内事情からいって、名実ともに、「法律改正と三位一体の改革により国の財源をなくす」という地方分権の流れは変わらない。政界の潮流からいっても、「グローバルになればなるほど、ローカルの重要性が増す」ということを前提に、マニフェスト提唱を行っている。

4. マニフェストの導入

今までの公約は、誰も反対できないようなスローガン、美しい言葉の羅列、ウィッシュリストであった。マニフェストは、今までの選挙の公約とは違う、体系だった政策であり、約束したことを就任した内閣の首班や知事になったりしたら実行するものであり、事後、その達成度を検証するためのものである。言葉よりも具体的な数字があったほうがよく、財源とか、期限とか、達成手段を書くことになる。

当初、今までの選挙公約と比較して、その特徴を強調しすぎたために、狭い意味で「マニフェストは、期限とか、財源とか、数値とか、行程表がつく」と理解されてしまった。確かに、重要であるが、広い意味では、国家目標とか理念とか、三重県の知事であれば「三重県をこういう方向に持っていく」というのが本当の公約であって、その達成手段についても書き込んであるのがマニフェストと理解してよい。

私は県会議員、衆議院議員、知事と30年くらい政治家をやっていたため、「マニフェストを具体的に落とし込むときにどのようにしたらよいか？」という時に、理論では全く動かないことを体験的に知っている。国と地方がお互いの批判ではなく、お互いに気がついて、お互いに直すようにすることが私のミッションだと思っている。マニフェストは政党が書く「議院内閣制のもとでの国民との契約書」だと思っている。政治政策を決めていくには、様々な人が議論して、1年も2年もかかって政策を煮詰めていく過程こそが、政治政党活動の中で最も重要なことである。

5. 2003年総選挙での自民党政権公約の問題点

小泉首相は郵政民営化を国民に約束したことは1回もない。なぜならば、総選挙のときに約束することから逃げたからだ。政権公約にどちらとも取れる書き方をしていたため、郵政民営化問題は混乱しているのだと思う。

自民党支持でも民主党支持でもない中間的な立場で考えたときに、郵政民営化に関して、「国権の最高機関である国会で何が審議されたか？」と考えると何の議論もされていない。従来、派閥の中で議論してきたことを、党の中で勝手に議論しているという情勢にもかかわらず、国民は小泉自民党政権に白紙委任をしてしまった。「全然何をやっているかわからない！」と小泉内閣を批判する権利を国民は放棄したのだ。今度、国会に郵政民営化法案が上程された時にこそ「国会は本当に国権の最高機関か？」ということが問われなければならない。週刊誌を読んで得られる情報以上のことを国会がやっていない。国民注視のもとで丁々発止のディベートで決めようという文化が実はないというところに問題がある。

私は民主主義のインフラを整備するためにマニフェストを提唱した。国民との契

約書に関するディベートにより、政策中心の政治文化に変えるために、選挙文化を変えなければいけない。

6. 野党とマニフェスト

2年前に民主党は頑張ってマニフェストを書いたにもかかわらず選挙に負けた。世間から見て、「小沢一郎氏から横路氏までいて、労働組合の手先みたいでまとまりがない」という風に見えたために負けたとするならば、民主党は負けた理由を徹底的に情報公開して、国民にさらけ出さなければならない。それで新しいマニフェストがまとまったら政権交代が実現するし、マニフェストがまとまらないようなら即刻解党すべきであると思う。そのような潔さがなければ日本の権力闘争に勝てるわけがない。本当に与党と野党ががっぷり四つに組んで政権交代が可能なものだとするならば、民主党はそのレベルまでいくべきだと思うが残念ながら、そのレベルまでいっていない。私自身、連合にも意見しているが、ピンチを絶好のチャンスととらえて、「自分たちが全力を挙げて脱皮して見事にリードすれば、あっという間に世の中が変わるのではないか？」という議論の場が必要だろうという「気づきの道具」として、マニフェストを提唱した。それを議論する中で次から次へ新しいものが生まれてくることを期待している。

7. ローカル・マニフェスト推進運動

私は志が高い地方の首長候補者に、苦い薬の入った体系だった政策をマニフェストに書いて、選挙を戦ってくれるよう頼んだ。「マニフェストを書くのもマネジメント能力のひとつだ」と言って説得した。志の高い首長候補者たちは、選挙が終わってから、「実は予算が足りない、の団体は補助金を削らせて欲しい」とは言いたくない。選挙の前にはっきりと、「の団体は補助金を削る。の目的のためにやる」と明言し、「あれかこれかの選択」を有権者にして欲しいと思っている。私は2年前にマニフェストを統一地方選挙に導入しようと努力したが、その前年か

らいろいろな首長、特に知事たちと相談していた。「知事候補者たちがマニフェストを書いてサクセスストーリーができたなら、必ず総選挙にマニフェストが入るのでそのトップバッターを打って欲しい」と話し合いをしたところ、11の知事選挙の候補者がマニフェストを書いてくれて火がついて、半年後に行われた2003年総選挙は不十分かもしれないが、マニフェスト選挙になった。首長選挙でマニフェストが導入したのが1つの重要なポイントだと思う。

なぜ首長に頼んだかということ、2000年に首長は、「管理者」、あるいは、「国の営業所長」から、「経営者」になったからだ。それまでの「中央集権」体制は、2000年4月の法律改正で「機関委任事務」が廃止されたことにより、「地方分権」体制になった。「機関委任事務」とは国の機関から、地方に「国の機関」として事務を委任するもので、県では全事務のうちの約80%を占めていた。市町村では約40%である。80%もの事務の実権を国に握られていたら、「国にいかにもうまく追随していくか?」と考え、「各省庁の部局長が知事になるのがちょうどよい」ということになる。つまり、各知事は「自分で考え事をするな!」と言われ、「国に追随しなさいよ!」と言われているということである。

法律改正により「機関委任事務」のうち70%が「自治事務」に変わった。「自治事務」とは「知事なり、市町村長なりが決断すれば行える事務」のことである。残りの約30%は「法定受託事務」で、国会議員の選挙など法律によって定める事務である。「法定受託事務」も知事の判断で取り扱い方を決めることが可能で、それに異論が出た場合には、調停機関で話し合っ解決することになっている。それまでは国の無理強いが多かったが、取り扱い方について、省庁の通達や省令ではなく、法律でないと決められなくなったということが、「機関委任事務の廃止」で一番大きな点である。

これにより、東京都や長野県をはじめとして、変わった知事が出てくるようになった。「問題の発見能力」や「問題を解決する度胸」のある人が知事になるようになった。中央省庁の役人出身の知事のように「問題の解釈能力」がある人は、「うまく立ち回ること」はできるが、「根本的な課題を何も解決していない」ということになる。

地方分権の流れは日本国内的にも、政治の潮流の中でも止まらない。「管理者」は「東京の社長」の指示に従わないと「越権行為」になるので、「ルールに従って事務を処理する」ため、前例主義に陥る。さらに、前例主義の前例を定めるのは法律・省令であるので、法令主義となる。これを現場で例えると、「道路構造令があり、車道の幅は 4メートル、歩道は 2メートルになるので、それで道路を作る」というのが今までの県や市町村の説明のやり方である。本来あるべき姿は、道路構造令にどう書いてであろうと、「この街は過疎地帯なので、車道は必要だけど、歩道は不要なので、その分車道を広げたほうがいい」として、道路構造令を問題にするというのが、「経営者」の考え方である。「管理者」は、機関委任事務に基づき、道路構造令、国の法律、補助金・交付税の措置のあり方の説明役として、国に対して説明責任を負っていたのに対し、「経営者」は、自治事務に基づき、県であれば県民、市町村であれば市町村住民に説明責任を負うことになった。経済界が「カスタマー・ファースト」ということで消費者に説明責任を負っているのと同じである。

このような時代背景に基づき、自立を目指す知事候補がローカル・マニフェスト運動の立ち上げをしてくれた。

8. マニフェスト～責任ある約束に～

真面目な知事候補は、「なかなかマニフェストを書けない！」と主張していたが、これは、「マニフェストの要素である期限とか財源を国に握られていて無責任に書けない！」ということである。それでも、選挙に出るにあたり、「公約」は書く。本来は約束できないことを約束して、当選することは「詐欺」と同じである。「公約」から「マニフェスト」に言葉が変わることで、立場が変わり、途端に「書けない！」という意識になるという変化が重要である。

今までの日本では「公約は破られることを前提に書く」ということを有権者・候補者ともに納得していた。小泉首相が「公約を破っているのではないか？」と指摘されたときに、「大したことはない」と返答したことがあるが、それに対してマスコミも「それはそうだ」という反応を示し、学者も怒らず、財界も「そうだね。選挙

ってそんなものだね」という反応を示した。この「思い込み」を打破するための「気づきの道具」として「マニフェスト」がある。

9. 地方分権の推進～マニフェストを契機に～

「マニフェストが書けない！」と言っていて、選挙で当選した8人の知事に選挙後、東京に来てもらい「マニフェストを書けるようにしないか？」と持ちかけたところ、「最大の問題は補助金だ」という答えが返ってきた。それで、「補助金を地域から返還しよう」ということになった。8人のうち2人は「国土交通省と今は喧嘩できない」と言って降りた。6人の話し合いの中では、「全会一致で案を作成すると、一番低いところに水準をあわせることになる」ので、「多数決」で案を作成することになった。464本の国の補助金をすべて調べ上げて、1本ずつ具体的に「は必要。

は不要」と書き上げて発表したところ、早速、省庁から「自治体から『必要だ』と言ってきたのに、『返す』とはどういうことか？」と反発があった。この問題を公の場でオープンに議論するため、小泉首相が三位一体の改革として、4兆円の補助金の見直しを知事会に丸投げすることになった。いわば、「大政奉還」である。補助金の削減については「まとまらない」と思われていたが、志の高い知事が纏め上げてしまった。

元々、「国に陳情に行くのが仕事」であった知事が、あべこべに「補助金を返還する」ことになるという、パラダイムシフトが起きたのである。これをきっかけに、地方から補助金返還運動を起こして、本当の地方分権国家を実現したい。

EU統合のマーストリヒト条約に関して言えば、フランスは圧倒的な中央集権国家であったが、憲法改正により、一挙に地方分権体制になった。日本の場合は、この過程があいまいで、三位一体の改革として国会で議員が決めているにもかかわらず、中央省庁の役人が言うことを聞かない。戦後、60年かかって日本は見事に官僚主義国家を作り上げ、これでは社会主義国家となんら変わらない。「マニフェスト」は民が主役の民主主義における契約書である。「『公約』は役所が作り、業界団体と政治家が『パトロンとクライアント』の関係になって選挙で当選して、“Tax

Payer”には甘いことしか言わない」という従来の選挙とは全く違う。マニフェストは“Tax Eater”ではなく“Tax Payer”に約束するという初めての公約である。それにより、政治の流れが変わらなければいけない。

10. イギリスの政治と選挙

【選挙費用の仕組み】

各候補者の選挙費用の個人負担は、約130万円が上限として定められている。他方、政党本部が使える選挙費用に上限はない。このことにより、候補者よりも政党中心の選挙戦になる。

国会議員の選挙で個人の持ち出しが上限130万円ですそれ以上出せない。130万円が上限であれば、志があれば誰でも選挙に出られる。日本の現状では、衆議院選挙や知事選挙に出れば何億円もかかる。イギリスがすべて良いとは言わないが、このあたりを変えなければならない。

【候補者公募の仕組み】

政党本部と地区後援会の審査を通過した新人候補者は「空き選挙区」へ申請を出す。そして、地区後援会による書類審査、最終審査を経て候補者が決定される。この後援会は候補者のための組織ではなく、政党のための組織になっている。したがって、地縁や血縁関係によって優遇されることはない。

【誰でも立候補できる仕組み】

半数近くの選挙区では、保守党、労働党のどちらかが圧倒的に強い。こうした選挙区は、閣僚メンバー（野党の場合は「影の内閣」の閣僚）に優先的に割り当てられる。反対に、新人候補者は勝つ見込みがほとんどない選挙区から立候補することになる。ただし選挙で善戦すれば、次回には有利な選挙区に回される。政党が候補者の選挙区を決定するため、「地盤、看板、カバン」はなくても、立候補できる仕組

みになっている。

「候補者公募の仕組み」と「誰でも立候補できる仕組み」というのはほとんど同じだが、首相経験者のサッチャーもトニー＝ブレアも最初の選挙では厳しい選挙区に当たる。イギリスは階級社会なので、労働党が強い選挙区、保守党が強い選挙区というのが峻別されている。サッチャーであれば、労働党の強い選挙区に当たる。負けても善戦すれば、当選しやすい選挙区に行くという仕組み、こうした仕組みをイギリスは何百年もかかって作り上げている。

【候補者個人の仕組み】

選挙で立候補するために仕事を辞める必要はない。選挙活動は、週末にボランティアなど地域の活動に参加することから始まり、選挙期間中の活動には、有給休暇をあてる。130万円の選挙資金については、寄付で集めることができる。また、選挙の結果、落選したとしても、これまで続けてきた仕事にすぐ復帰できる。選挙戦における候補者の時間的、経済的負担は小さいため、幅広い層から有能な人物が候補者に集まる。

「候補者個人の仕組み」としては、政界に出入り自由になっている。例えば、ある会社にお勤めの部長が選挙に出るとする。1年前くらいから週末にボランティアなどで地域活動をして、選挙期間中は会社を有給休暇で3週間くらい休む。130万円くらいの選挙資金は寄付で集めて、選挙で当選すればそのまま国会議員になればよいが、運悪く落選すれば、これまで勤め続けてきた会社へすぐ復帰できる。

日本では、私も9回選挙に出てきたが、「家屋敷質に入れて決死の覚悟で！」というのがほとんど全員であり、そうでない人は特殊な人である。有能な人は企業に就職して、政治家の息子が娘しか候補者に出てこないというシステムこそ、変えなければならぬ。

【利益誘導できない仕組み】

国会議員は、官僚と接見することが禁止されている。官僚の任務は、所属省庁の大臣に奉仕することであり、政治家や政党へ奉仕することは認められていない。「政」と「官」の調整は、各省庁の大臣や副大臣が担う。この仕組みによって、官僚の政治的中立性が維持されている。

日本では地元や後援者の利益を最大化するために、官僚を叱るか説得する国会議員を「大物政治家」といつてきたが、明らかに利権政治の原型がそこにある。そこから脱却する努力がない限り、どれだけ政治改革をやっても実現できない。

【政権交代可能な仕組み】

政権政党は政府機関を活用することにより政策を立案できるように圧倒的に有利になる。マニフェストによる政策中心の選挙にするためには、野党の政策立案機能を高めることが必要で、そのために、政党助成金は野党にのみ配分される。野党は、影の内閣を組織することにより、内閣の政策分析や政策立案を行い、政権交代可能な仕組みを担保している。

期限を切って、スピードを持って、重要なことを決断するようにしていれば、性別も地域も職業もまちまちな国で、同じ政権が30年も40年も続くわけがない。「政権交代可能な」ということを意識することで、緊張感が増す。55年体制の中で社会党は議席の半数も候補者を出していなかった。これは野党とは言えず、諸派の行動である。選挙制度改革で民主党が全選挙区に候補者を立てられることになって、「下手をすれば政権が変わる」という緊張感が生まれた。

今回のイギリスのトニー＝ブレアの3選を目指した選挙に、私の仲間が勉強に行っているが、労働党の選挙運動は「ロケットスタート」であった。イギリスは成文憲法がなく、選挙がすべてという政治体制に自信を持っている。その日のうちにタバコの税金が変わる可能性すらある。日本の大臣は、「図らずも総理から指名を受けて、役人と十分相談して…」というが、これは本当におかしい。国民に約束した政

策を実行するのが時の政権の役目である。政権をとった途端、タバコの値段や税金の形が変わるので、財界にも選挙に対する緊張感が走り、「自分の企業にとってどの政権が有利か不利か？」ということに注目が集まり、投票率が上がる。マニフェストがすべてとは言わないが、日本の選挙では、「地盤（親がやっていること）、看板（家柄がいいこと）、カバン（金）」と全部民主主義の敵であったことを重視しているのを直すことが、財界をはじめいろいろなところからおこってこないと本当の改革はできない。

11. 公職選挙法上の課題

そのような「気づきの道具」としてマニフェストを提唱したところ、「公職選挙法の規定で配れない」ということが起きた。自動車会社は自社の車を売するのに、「燃費は だ。スタイルが だ。内装は だ」というように一生懸命、情報公開する。日本の政治でそれと同じことができない仕組みになっているのは、大正年間に今の公職選挙法の基ができあがっているためである。「政策を語るぐらいなら、挨拶に行け。握手して来い！」という文化を変えるために、「公職選挙法を改正しよう！」ということを経界から提唱して欲しい。2003年総選挙の時に、「確認団体がある政党はマニフェストが配れる」ことになったが、今度は、政党の支持のない無党派の人が多い首長の選挙でも配れるように公職選挙法の改正運動にウエイトをかけて徹底的にやっつけようと考えている。

「候補者氏名を連呼する日本の選挙運動をやめよう」という声が上がってこないといけない。今の国会議員は既存の制度の中で当選してきたので、「マニフェストというと公明党と共産党を利するだけ」と主張して、マニフェストを作成することに徹底的に反対しているだけである。現状を変えられるのは、民意・民度の高さであり、この国の成熟した社会に対し、経界としてどのように取り組むかということを考えるべきだ。

12. 地方からの変化

ローカル・マニフェストが浸透し、地方分権が進むことにより、地方議会が決定的に変わってきた。

中央集権体制であった今までは、地方自治体の議会の議員は首長の陳情出張に同行し、その配分を目当てに、首長を中心に首長、執行部追認型の「オール与党」の議会が作ってきた。それが、三位一体の改革により、地方にばら撒く金がなくなり、東京に来てても無駄ということになって、市長や知事は独立した「経営者」となった。それに伴い、議会は「市長や知事の思い描くところ（グランドデザイン）の工程表が間違っている」とか「色が違っている」とか指摘するようになり、自らが立法府であることに気づくようになった。議会が議決権を持ち、その重要さに気がつく。地方分権は首長の権限を強くするが、もっと強くするのは地方議会の議決権である。「中央政府」と「地方自治体・地方公共団体」というように、今までは地方は「政府」扱いされてこなかった。これは、「地方」が「中央」の下請け機関であったということである。これからは、「中央政府」に対して、「地方政府」をしっかりとしていかななくてはならない。

地方政府とは首長に対して、しっかりとしたチェック機能がある議会が機能することである。今までは残念ながら、地方議会は単なる追認機関であった。そこを変えないとこの国は閉塞感から抜け出せない。それが、地方分権下でのマニフェストの良いところである。

2005年5月22日に地方議員を500人ほど集めて、地方議員のローカル・マニフェスト推進連盟を作ったが、地方議員が10人くらいいれば1人くらい優秀な人がいる。その1人が力を持つと、首長も他の9人も動かさう。その1人の働きが、ミッションドライブとなって、旧来の思い込みから脱却させる。そういう1人を探して全国を行脚している。

中央官僚は「地方に任せればもっと利権政治になる」というが、これは今まで任せることがなかったのだから当然起こるべきことである。それでも、失敗できる自由を与えるべきだと思う。私は構造改革特区の評価委員をやっているが、国が「い

い知恵を出して欲しい！」と呼びかけたところ550個も知恵が出てきた。今まで国の官僚がつぶしてきたことを、政治改革の成果により内閣府ができて、「よろず相談所」となって規制緩和を行うようになっている。今までは地方自治体が中央省庁に規制緩和を要求しに行っても、相手は規制している当人なので意地悪されるだけで実現しないことが多かった。特に、内閣府の鴻池祥肇（注：このいけ よしただ 2003年9月22日まで構造改革特区特命大臣）という大臣は、「駆け込み寺」となって、彼らが代わりに規制官庁と喧嘩してくれる。この仕組みは意義が大きい。「何でも聞いてくれる」ということで、民間にチャンスを与えたら550個もアイデアが出てきて、元々千いくつあったのを10ほどに絞って、もう一度、各省庁に提出しようと思っている。

規制が緩和されることで「お行儀が悪くなる」とは思うが、「失敗すれば覚える」し、「失敗する自由」を与えることで「失敗は成功の母」としたい。

地方分権の中でマニフェストを掲げることによって、最少の費用で最大の効果を得る。国に対する説明責任から主権者に対する説明責任に変えていくのがローカル・マニフェスト。有権者に対する責任を首長にきちんと取らせる。自分が首長になったときの政策の情報公開をマニフェストという契約書で行うので、有権者に対して「あなたはこのマニフェストで選びましたね？選んだ責任はきちんと取ってもらいますよ！」ということを行行政・政治の側から言い切らなければ、できないことを行政・政治に要求し続けるのが住民であると思う。有権者・政治家双方向の責任で行政を運営するのがマニフェストの意義であり、地域からエクセレントになっていかなければいけないと思う。

13. 投票率の向上

投票率も同様である。「明るい選挙推進委員会」という、選挙が買収や義理人情などで惑わされず、有権者の貴重な声（一票）が、正しく政治に反映されるよう、また、棄権せず政治に参加してもらえよう、全国12万人のボランティアの方々とともに活動している財団法人がある。彼らの今までの努力もあり、買収や暴力沙汰が

なくなってきたと思う。

しかし、広報車で「明日、 月 日は 選挙の投票日です。皆さん投票に行きましょう！」(総務省の役人からの典型的なやらされ仕事だと思いが...)と広報して、本当に投票率が上がるのだろうか。「投票率は近代化とともに下がるのが当たり前だよ」と、したり顔で言われるが、北欧では、スウェーデンもデンマークも、人口が少ないという条件もあるが、大体投票率9割を維持している。9割の投票率を維持しているのは、「教育の重要な問題を、学校の先生とか文部省に任せておけるか！私たちの権利ではないか！」という、参画型の政治が徹底しているからである。そのためには学校教育の段階から、ディベート、模擬議会を徹底的にやったり、投票年齢を18歳に下げて、子どもの時代から徹底的に議論するという習慣を身につけさせたりというように、ライフスタイルまで変えていかないといけない。「わけのわからない18歳に任せられるか！」というのは既存の体制者の考え方である。「子どものときから大企業・組織に奉仕するような殖産興業の体制の中での教育が本当にすべてか？」というところから、「自分たちの町のことは自分たちで作っていく」という教育に変えていかなければいけないと考えている。「明るい選挙推進委員会」は内田満(うちだ まん)さんという方が会長なのだが、本当に「投票率をどう考えるか？」ということを考えていかなければならないと私は思っている。

14. マニフェストの実績評価

愛知県犬山市の石田芳弘市長が2年前に市長選挙に出馬してマニフェストを書いたが、2年経ったので、事業の中間発表をするため、民間の「市行政改革推進委員会」に自分の書いたマニフェストの達成度に関する評価を委ねた。これは市報として全戸配布されたが、市長自身は「及第点だが課題も多い」という評価をしている。総得点が40点の項目があり、「次は落選だね」と指摘したところ、「2年あるから直す」という返答であった。政策の推進について評価をもらったことで、政治を変えていくことができる。このような習慣(知事自らによる内部検証)は「お手盛りではなく、第三者の評価より、自分の評価が厳しい」ということを示している。

早稲田大学マニフェスト研究所で、全国の知事のマニフェストの評価をしてみた。「志の高いマニフェストを書いて進捗率は50%」、「志の低いマニフェストを書いて進捗率は10%」という結果を見て「50対10」という評価をするわけにはいかない。マニフェストの作り方と評価の仕方ということについては、各所で一生懸命研究されている。このような、「評価」も制度として整えていかないといけない。

長野県の田中康夫知事が県民広報に記事を寄せたところ、議会の意地悪で「知事の宣伝のために県広報誌を使うのはだめだ」という理由で予算をカットされた。石田市長は、そのような妨害に対して備えをされていて、「市に書かせると自分の都合の良いように書くからだめだ」ということで、NPOに市報を依頼した。マニフェストを客観的に評価してもらうという方向に変わってきている。「議員のため」とか「市長のため」とか「市役所のため」とかということではなく、「市民が決める」という習慣を地域から根付かせていくべきだ。

15. マニフェストは選挙により改革の権限の正当性を担保する

いわゆる2007年問題がある。「拡大成長路線」から「縮小充実の社会」へと変わらなければならないという問題である。それを成し遂げなければ、医療とか介護とか保健はパンクするし、国債が大暴落するというようなことが相当高い確率で起こる可能性がある。今まで、国会議員も首長も公務員も、それなりに日常の努力として改革をしてきたことは認めるが、それは、「頭の大きさに帽子を合わせる」改革であった。

2007年問題については、「帽子の大きさは決まっている。帽子の大きさに頭を合わせる」改革が必要で、非日常の決断がトップリーダーに求められる。この「帽子の大きさ」が「理念」、「マニフェスト」、「コミットメント」ということになる。そのようにして「帽子の大きさ」を決めて断固やるべきだ。

「断固やる」ということは暴力的権力をふるうことになるので、その圧倒的権力に正当性がなければ、その権力行使は実を結ばないであろうし、やってはならないことである。権力に正当性をもたらすには、唯一、「選挙」しかない。主権者が信任

を与える選挙のときの約束が嘘では話にならないので、事後検証可能なマニフェストが大変重要になるのだ。

16. まとめ

私はこのような運動を全国に展開しており、今、現在、賛同している首長が203名いる。2005年5月22日に地方議員連盟を立ち上げるが、500名くらいは来てくれると思う。市民ネットワークについては、関東ブロックの立ち上げが2005年6月12日にずれ込むが、国会選挙までに立ち上げると、全国レベルで出来上がる。2005年には450回くらい首長選挙があるが、その多くをマニフェストか「まねフェスト」「マニフェストもどき」により、少なくとも「政策を考える」選挙にしていきたいと思っている。

九州で市町村合併により、旧町長同士が市長選挙をやったところ、当選した市長が「学校を出て以来、こんなに考えたのは初めてだ」と言った。その人は元々町長をやっていたので、「町長のときは考えなかったのか？」と聞いたところ、「町長選挙のときは握手だけだ」と答えた。このように地方が動いている現実を見たときに、それぐらい考えてくれる人が首長になり、地方でもローカル・ガバメント・ソーシャル・レスポンシビリティを実現するという形を定着させることがとても重要である。

2007年には、統一地方選挙、参議院選挙、衆議院総選挙が行われる。衆議院選挙は多分1年前倒しになると思う。ローカル・マニフェスト運動により、マニフェストを書く人が首長になってくれたら、この流れは止まらなくなるので、2006年の総選挙ではマニフェストにより政権を占う選挙を実現したい。この1年首長・市民・経済界が立ち上がれば、この国の政治の流れが変わる。

「北京のチョウチョ」とは化学の言葉で、「ミクロの揺らぎがマクロを制する」という意味の格言である。ある初期値をある物質に与えるとハレーションを起こして、世の中をあっという間に変えるということである。

47都道府県の知事がマニフェストを導入する「チョウチョ」となり、1500くら

いある市町村の首長が次の「チョウチョ」となって、政治を今までの陳情合戦から政策合戦にしていき、「市町村合併しないで独自路線を行く代わりに、公共事業費を50%カット、職員給与を30%カット」くらいのことをやる町長がどんどん出てきて地方が自立すれば、国も甘えたことができなくなる。

マニフェストに対する理解を深め、「政治はこんなものだ」という思い込みを揺るがして、“By The People”という、国民の手により政治を動かす方向に変えていきたいと思っている。

(2005年5月9日 第4回委員会)

第4章 自由民主党の政権公約について

自由民主党幹事長 武部勤氏

1. 小泉改革宣言2003とは？

農林水産大臣を辞めた後、私は自民党の政務調査会副会長に就任した。閣僚経験者であったため、筆頭副会長と共に、新設の企画担当という役割を担うことになった。そして、マニフェストは企画担当副会長である私が作成にあたることになった。

2003年4月に地方統一選挙公約の作成も担当したが、事務局から示された公約案は、各省庁が持ち寄ってきた政策の寄せ集めであり、ちょっと目を通すと、全く一貫性がなかった。「公約が何を言わんとしているのか?」、「どういう政治を進めていこうとしているのか?」ということがバラバラであった。最初にそういう実態に直面したのが、その後に役立ったと思う。

地方統一選挙のときに、様々な有識者と会い、いろいろ話を伺って「次の総選挙はマニフェスト選挙になる」ということを直感的に感じた。そして、イギリスのマニフェストから勉強を始めた。地方統一選挙の公約は各省からの政策の寄せ集めであり、自民党の各セクション・部会からの提案は「省庁の提案である」と思ったので、マニフェスト作りに取り組むときには「官僚の話は絶対に聞かない」というところからスタートした。

これからの選挙は、総裁や党の代表が選挙の顔になると思うし、マニフェストを作成するためには、小泉総裁の考えをしっかりと把握する必要がある。党首が選挙の顔となり、政権を選択することが選挙の最大の争点であるので、総裁の考え方を確かめた上で、マニフェスト作りに取り組んだ。そして、それをどのようにアピールしていくかを考えて、マニフェストの表題を「小泉改革宣言2003」とした。

2. 小泉総裁との綿密な打ち合わせ

小泉内閣が2001年にできてから2年が経過して、「政策の全体像が見えない」という批判もあった。当時、マニフェスト作りに関して「小泉総理が自らの改革に対する抵抗勢力である自民党と中央官庁と業界団体に対し、マニフェストの流れに乗り積極的に撃って出ることによって楔を打ち込むことを狙った」とマスコミに分析されているが、確かにそのような一面もあったと思う。

マニフェストを作り上げるまでに、私と小泉総裁は7～8回会い、いろいろと打ち合わせをした。今、私が幹事長職にあるのは、その間に率直に総裁と意見を交わして、感性が合うところがあったからではないかと思っている。

3. 小泉改革宣言2003の柱

小泉総裁は、「改革なくして、成長なし」というのが、キャッチフレーズであり、「国から地方へ。地方でできることは地方にやらしてもらう」という地方分権改革をひとつの柱に掲げたいと言った。また、民間主導の自律経済型社会、「民間にできることは民間にやらしてもらう」ということを披瀝された。いわば、「簡素で効率的な小さな政府」ということであった。その実現のためには行政の役割をどのように考えるかが大事である。

戦後当初は民間に力がなく、官主導でいろいろな規制を設け、補助金をばら撒いて、「官が民を指導する」というやり方であった。最近は民間に力がついてきたので、行政の役割を「事前規制型」から「事後チェック型」に変え、民間の自由な発想による自由な活動を保証する仕組みに社会を変えていこうという流れになっている。事前規制型の時代は「民間に力がないし、任せると悪さをする」という前提で官主導になっていたと思うが、今や民に能力があり、思うように好きにやらせるのが一番いいということである。

もちろん、企業の社会的責任とか、法令順守ということはきちんとしてもらわなければならない。消費者・生活者が被害を受けないように、何か起こったときには、

きちんと法令順守がなされるように役所がチェックしていく仕組みにするということ
を政権公約の中に謳って、独禁法の改正、司法制度改革、行政訴訟改革とか裁判
外紛争処理制度などの整備を実際に進めている。

4. 政権公約導入の効果

2003年のマニフェスト選挙の後、スピード感が大分速くなってきた。「それでも
遅い！」と言われると思うが、選挙後の霞が関は大分変わったし、自民党の中も変
わった。一番変わったことは、経済財政諮問会議に象徴されるように、民間人が政
府の中に入り、工程表を作って、「いつまでに、何をやる」という習慣が定着してき
たことである。結果として、内閣機能の強化が行われ、トップダウンで物事が進ん
でいくことになった。

当初、自民党ではそのような政策の実行方法について大変な抵抗を示したが、大
分変わってきた。「骨太の方針2005」の策定作業でも、各部会で会議を行うのでは
なく、政調会長主導で、合同部会で一緒に集まって議論するシステムに変わってき
ている。最近の例では、社会保険庁の改革をめぐる、役所と緊密であったはずの
自民党の厚生労働部会とベテラン議員中心に集まっている社会保障制度調査会と
野党のより激しい対立がある。行政改革推進本部と若手が手を組み改革を求めると
いう傾向が随所に出てきていると思う。既得権を維持しようとするものと改革を求
めようとするものとの激しい対立がある。これも、マニフェストの効果である。

5. 自民党重点施策2004

政権公約作りの進め方をいろいろ考えたが、理想と現実をうまく組み合わせたい
く必要があると考えた。そこで、現状維持勢力の顔を立てるため、従来型の公約で
ある「自民党重点施策2004」を作った。これは、各省・各部会が持ち寄った政策を
集大成したものである。マニフェストは任期4年間をターゲットにした政権公約で
あるので、毎年の予算編成に伴う重点施策とは両立し得る。これが、抵抗勢力の抵

抗を弱めた。マスコミからは、「自民党は2枚舌の公約を掲げているではないか？」という批判もあったが、それは正しくない。

6. 総裁選における公約と政権公約

総裁選も重要であり、そこでもマニフェスト的な公約を掲げるようになった。総裁に誰がなるかによって党の公約も変わってくる。小泉氏が2003年9月の総裁選挙に当選したので、政権公約策定委員会を作り、マニフェスト作りが始まった。困ったことは、そのためのスタッフが全くおらず、党の職員に頼らざるを得なかったことである。

7. 官僚・抵抗勢力のコントロール

私は農林水産大臣時代に農林水産省改革を行ったことを自負している。BSE問題ではだいぶ叩かれたが、「消費者に軸足を置いた農政にしなくてはならない」と考えて消費・安全局を作った。1つ局を作るにはどこかを潰さなければいけないので、職員8,000人を抱える食糧庁を潰した。当初は大変な抵抗があり、事務次官以下、「そんなことをやれば、農林水産省の周りに官公労の赤旗が林立して、とぐろを巻いて大騒ぎになる」と言われた。それに対し、「そうでなくても農林水産省解体が叫ばれているのだから、組合が反対運動するならばやってみればいいではないか。思い切り農林水産省を潰してしまおうではないか」と反論した。官僚を使う上で一番大事なことは観念させることである。世の中なんでも観念するとうまくいくもので、最後には、当時の食糧庁長官に対して「君は最後の食糧庁長官で終わるか、事務次官として農林水産省全体を率いるか？2つに1つだ！」と言いつつ、農林水産省の改革を行った。

農林水産省も課長以上は言っても言うことを聞かなかった。大臣秘書官の他に大臣補佐官を作り、各局長・長官にも補佐官をつけた。各局は補佐官として一番優秀な人材を出してきた。この補佐官と大臣が各局長・長官をサンドイッチにして改革

を行った。

この時にしっかりした人材がきちんとした位置にいたので、彼らを使って農政関係のマニフェスト作りに当たることができた。当初は大変な抵抗を受けた。私は農林水産省と環境庁を1つにしたかった。環境問題は非常に大事であるが、環境庁の職員は1,000人で予算も3,000億円しかない。農林水産省は30,000人の職員がいて、3兆円の予算がある。地球温暖化防止の観点から林野庁の職員や予算を使うこともできるが、サロベツや釧路湿原の再生をやろうとしても、環境庁には予算が1銭もない。農業土木（大学では環境工学科）上、陸地は水はけを良くするために草地にしなければいけないし、湿原は水をたたえなければいけないので、非常に難しい技術を要する。農林水産省にはそのようなことができる技術者がいるので一緒にして、「環境食料省」にしようと考えたが、略すると「環食省（かんしょくしょう）」になってしまいイメージが良くないので、「食料環境省」にしようなどと議論して、農林水産省の役人を上手に治めていたつもりである。ところが、この動きは某新聞社にリークされ、1面トップで6段抜き記事として出てしまった。早速、橋本龍太郎元総理から、「俺は反対だ。とにかく反対だ！」という電話をもらい、残念ながら日の目を見ることはなかった。

ほかに、「羽田空港の第4滑走路拡張9,000億円の事業を全額PFIでやろう」という公約を掲げていたが、2,000億円でターミナルとエプロンの部分のみに縮小せざるを得なかった。これらはすべて役所に漏れて、役所から族議員に全部情報が流れて、抵抗にあった。自民党は総務会の議を経ないと党の方針にならないので、残念ながら実現できなかった。

8. これからの日本の課題

現在、自民党は「改革なくして成長なし」というスローガンのもと、政策運営を進めているが、少子高齢化が進むと、世代間のみではなくて、大都市圏や地方など国家全体のバランスを大きく崩す。あらゆる分野で現行制度の限界が露呈してくる。負担者と受益者のアンバランスの拡大は社会保障をはじめ、様々な制度への不信を

招いている。経済社会に対する官の関与が大きくなって、規制や許認可が重要な民間経済活動の足かせになっているだけではなくて、国民の税財政資源のほとんどを官が直接・間接的に支配し、官業や官製市場がGDPの4割を占めるような状態になっている。今後、グローバル化し、変化のスピードが速い国際社会の中で日本が取り残されていくようなことになってはならない。

官が自ら仕事をするような構造や安易な増税、特定財源としての税額の引き上げや、国債の増発は、国民を疲弊させ、国際競争力を低下させるので、行政の役割を変えていくために太い柱を立てる必要がある。それが「官から民へ」ということで、規制の撤廃や市場化テストを通じた官業と官製市場の民間開放を行い、国・地方共に公的部門が直接使うお金を大幅に削減していき、国民負担の軽減と民間の自由な経済活動環境を醸成していく。福祉・医療・教育・環境・農業など、広く株式会社参入を進めれば、ビジネスチャンスが拡大し、新たな起業・創業が生まれ雇用を生むことになる。民間主導の経済成長は税収増をもたらし、国民負担を減らしながら、少子高齢社会の社会保障の財源確保を可能とする。このようなことで、諸制度を大胆に改革する方針を掲げている。

まだ残っている一番大きな問題は郵政民営化であり、公務員制度改革が残っているが、一番の抵抗勢力は役所である。どこの役所も「労働組合（官公労）の承諾なしには、物事を進められない」という仕組みになっている。地方公務員法も改正して、選挙運動をやったときの罰則を強化して、官公労を何とか叩いていかなければならない。そのようなことにも着手している。

9. 自民党政権公約の実績評価

全体で大体130項目あるが、着手しているのは127項目、着手率は97～98%となっている。着手しても効果が出なければ、実際の公約を達成したということにはならないので、「A・B・C」に分けて自己評価すると、70数項目、6割近くは「A」評価である。制度整備は講じているが、今後政治のチェックやフォローアップが必要な「B」評価は40項目程度で、3割強である。「B」には「A」に近いものも「C」

に近いものもある。公的部門の構造改革やリストラにかかわる項目については、各省庁の根強い抵抗を反映して取り組み状況に不満が残ると言わざるを得ない。官製市場の開放・規制改革・聖域のない歳出構造改革、とくに特定財源、特別会計の抜本的見直しは今後の大きな政治課題になる。

10. 総裁の交代と政策の継続性

行政の役割の転換、すなわち、公務員制度改革や、行政の役割を事後チェック型に転換した場合の行政の新しい仕事となる団体訴権制度など、国民のセーフティネットとなる社会的規制の強化もこれからの問題である。不作為を一掃し、現場の公務員の士気を高めるための改革も「まだまだ」と思っている。「小泉首相は郵政民営化が終わったら後はやることがないのではないか？」という議論もあるが、私は「あと1年しかないのだから、小泉改革を仕上げるためには、大事で一番難しい問題が残っている」と考えており、「小泉首相の後任となる人も、小泉改革をしっかり受け継いでやる人でないと困る」と思う。よく、内閣を替えるときには「振り子運動」と言って、とくに外交の場合、「右の次は左の方がいい」ということが言われるが、それでは困る。

11. マニフェスト導入による変化

2003年衆議院総選挙はマニフェストを導入することによって投票率が上がったわけでもないし、「政権公約が選挙にどの程度影響を与えたのか？」についても1回の選挙では確定的なことは言えない。投票率は、小選挙区では59.86%。前は62.49%であったので、マニフェストも政党党首の写真集のような受け止め方であったのではないかと思う。

一方で、選挙ツールとして大いに活用されたことは事実であり、ある議員は「自分は一度もマニフェストを見たことがないけれど、あれがなければ俺は落選した」と言っていた。40数ページの完全版は25万部、要約版は447万部、これがすべてき

れいに掃けたということは、驚きであった。こういった関心が持続し、各政党の政策内容にも影響して、投票率にも結びつくようになれば、選挙と政策は文字通り表裏一体となり、より政治が近いものになってくる。

55年体制時のように、特定受益者だけに配慮すれば当選するという時代は過去のものになった。これはマニフェスト選挙の影響であろう。昔は自分が関心の持てるもの、利害にかかわるものを政治に見出す人が選挙を一生懸命やった。今は生活レベルが一定化し、無党派層がいわゆる「サイレント・マジョリティ」を形成していると思う。ある意味で国民の政治意識が高くなって、「経済社会が公正であること」を望んでいる。国民の意識・時代の先を的確に見通せる候補者・政党が求められていくであろう。

郵政民営化問題を見ていると、自民党の本部に特定郵便局長が入り込んできて、各国会議員のところを回って発言させている。「本来であれば、ここで国会を解散し、『大きな政府か？小さな政府か？』と政界再編が行われれば日本の政治も変わる」という人もいるようだ。

12. 小泉改革と景気回復

小泉政権は約4年経ったが、小泉首相は総理大臣になったときに、「痛みを乗り越え、より良い明日を作るために、2～3年は低成長を我慢して欲しい」と国民に率直に改革を訴えた。これが小泉内閣の支持率の高さにつながっている。選挙のときに「我慢してくれ！」と言って当選する時代はかつてなかった。「これから大変だぞ。しばらく我慢してくれ！」と言って人気が出たのは小泉政権が初めてである。2003年秋ごろからわが国経済も回復軌道になってきたし、不良債権処理も終結宣言を担当大臣がしたのもつい先日である。完全失業率も2005年4月は4.4%と6年ぶりの低水準である。GDP名目成長率も2年続けてプラスとなり、個人消費も底堅さが見えて、日銀も来年消費者物価がプラスになる見通しを立てていて、デフレ脱却もいよいよ目前に迫っていると言っていいのではないかと思っている。財政支出による景気刺激策を取ってこなかったことはすごいことだと思う。公共事業費は、2002年

度はマイナス10.8%であり、以来、毎年3%以上減額している。来年度予算でもこの方針は変わらない。経済回復は、将来の国民負担となる建設国債増発ではなく、規制改革など構造改革によって実現したということを実証して見せている。

民間も「観念した」というか、「国に頼ってもだめだ」というところから低成長を乗り越えて、体質を強固にして新たな経営発展基盤を確たるものにしてきた。景気回復にはその努力が最大の手順としてあることを忘れてはならない。公的部門の改革とリストラがほとんど進んでいないのが今後の課題である。2006年度名目GDP2%成長、2010年代初頭のプライマリーバランスの黒字化を目指すとの公約を掲げているので、今後、無駄を省き、合理的で効率的な歳出構造への改革と同時に、毎年1兆円ペースで増大する社会保障関係費の抑制、公務員人件費の適正化、地方歳出の削減も視野に入れて地方行政改革もやっていかなければならない。新たな成長のエンジンとなる大胆な規制改革に本腰を入れて取り組んでいくべきである。

13. 与党と野党のマニフェストの評価方法

与党のマニフェストだけが評価されるということでは、成功しないと思っている。与党は厳しく国民の批判を甘んじて受けなければいけないし、「どの程度実行したか？」という評価が次の選挙につながるわけである。

民主党の場合は「都合が悪ければ審議拒否する」ということがマニフェストに書いてあったのかどうか分からないが、「野党にはマニフェストが全く関係ない」ということではないと思う。そのことを評価するシステムをきちんと考えてもらわなければいい政治にはならないと思う。

また、大局的な見地で政権公約を考えていかないといけない。民主党は「高速道路を無料にする」という公約を掲げて票が集まったり、2004年の参議院選挙でも、年金問題について具体的なことを一切提示せずに、年金一元化だけ叫んで票を取ったりしている。このようなことが起こると、本来の政治とは違う「目先のこと」を重視し、大事なものを見落とし、マスコミの流行に乗ったものが選挙に勝つということになってしまう。

自民党のマニフェストは政権与党が作ったものなので、ベストセラーになっても良いと思うし、大体書いてある通りにやってきている。この先の日本がどうなるのか、金融庁がどのように動くのか、読めばみなわかる。

今は大きな転換期であり、自民党も立党50周年を機に新しい憲法草案を作るために中曽根康弘元首相や宮沢喜一元首相が書類を抱えていそいそと自民党本部に入ってくる姿は1年生議員みたいであり、良いことだと思う。要綱がまとまったので、6月から全国10ヵ所で、「新憲法、国民の声を聞く集い」というものを設け、11月15日までには条文化した新憲法草案を世に問うことになる。世界の中の日本としてどう生きていくべきか、アジアの一員としての日本がどういう努力をしていくべきなのか。「政治は国民のもの」というのは、50年前の自民党の立党宣言の冒頭に出てくる言葉だが、「そうするためにどうすれば良いのか？」ということを経済政治家も考えなければならないと思う。次の選挙では政権公約＝マニフェストがより大きな声になっていくと思うので、マニフェストの評価についても検討が必要である。

(2005年6月8日 第5回委員会)

第5章 2003年衆議院総選挙と民主党マニフェスト

民主党憲法調査会長 枝野幸男氏

1. 日本におけるマニフェスト

マニフェストという言葉が世の中に広まったのは、2003年の総選挙からである。2002年の暮れぐらいから、北川正恭氏、あるいは、東京新聞などがマニフェストという言葉を外に向かってかなり発信するようになった。民主党からすると、「ようやく食いついてきてくれた」という認識である。

民主党はその前の2000年の総選挙から、「マニフェスト」をかなり強く意識していた。イギリスでブレア政権が誕生した頃から、イギリス労働党の政権奪取のプロセス・議院内閣制の仕組みが参考になると思っており、「クエスチョンタイム」を導入したり、イギリスの政治を仲間内で勉強したりしていた。イギリスの総選挙の公約を取り寄せて日本語に訳してみると、日本の政党が作る公約と印象が違った。当時は、「マニフェスト」という呼び方にあまり着目をしていなかったが、「トニー＝ブレアはかなり具体的なことを選挙で約束してそれで戦っているようだ」という認識があった。

2. 小選挙区・2大政党制のもとでのマニフェストの意義

小選挙区制を導入して2大政党制的になってきたが、「自民党と民主党で何が違うのか？」という問いかけに対して、「なかなかひとことで答えられない」というのが正直なところである。

小選挙区制の2大政党制的システムは、昔のように「右・左」とか2次元のグラフで政策を分類することができないと思うが、そのイメージで分析しても、少なくとも自民党と民主党の3分の1ぐらいは重なり合うと思う。率直に言えば、半分く

らいは重なっているし、その重なり合いを持った上で、それぞれ相当な幅があるという中で自民党と民主党が戦わなければいけないというのが、小選挙区制における2大政党の存在意義である。

もちろん、理念的に、自民党と民主党の違いを語るができなければならない。しかし、「主義」とか空中戦的な理念の話で選挙が戦えるかという、一般国民の意識と乖離して選挙は戦えない。民主党が自民党と何を争点として選挙を戦うのかという、党内の選挙対策の議論の中では「具体的な政策の中身が違う」と言うしかないということになっていった。

国内的な事情とイギリス労働党の事例を勉強しているという外的な事情があいまって、2000年の総選挙の半年から1年前くらいの段階では、現在「マニフェスト」と呼ばれているような選挙公約を作って打ち出してゆこうというコンセプトが、党の中枢部と政策の中枢部でかなりはっきりとしていた。

2000年の民主党の選挙公約を見ていただけるとわかるが、残念ながら結果的に「マニフェスト」と言える中身にはならなかった。党内で、「マニフェスト」的な公約で戦うということを示しても、全方位に目を配った結果、後から公約に入れるものについては、期限とか数値目標を入れていくと、全体の整合性が取れなくなってしまう。そのため、どんどん抽象的な丸まった内容になってしまった。

このようなプロセスを踏まえて、2002年頃から学者や一部のマスコミの方々が「マニフェスト」という言葉をストレートに使って、「今までの選挙公約のあり方を変えるべきではないか？」という主張をされたこともあり、党内のコンセンサスを作りやすい状況ができていった。

また、4年前の東京都議会選挙で抽象的なスローガンベースの公約を掲げたところ、小泉純一郎氏が自民党総裁になった瞬間、内容が同じものになってしまい、自民党との相違点を主張できなくなるということが起きた。公約で自民党が主張できないようなことを言わないと、必ず食いつかれてしまう。社会党出身の経験豊富な議員は、「自分たちが言ったことを2～3年後には自民党が骨抜きにして丸呑みする」と言っており、その経験談を参考に、徹底して自民党が主張できないことを言おうとした。自民党が言えないこととは抽象度を低くして具体性を高めたことである。

「小泉ブーム」のような逆風のときには、上記のような取り組みをしないと選挙戦を戦えないということが党内に周知された。2003年の衆議院総選挙で Manifesto を作ることができたのは、この経験が糧になったと受け止めている。

3. 民主党2003年 Manifesto の作成過程

2002年の12月に、鳩山由紀夫氏から菅直人氏に代表が変わって新しい執行部ができて、その段階から総選挙では Manifesto を掲げるという方針になった。最初のうちは Manifesto というカタカナ言葉ではなく、政権公約などの訳語を含めてうまく日本語に訳せないか考えていたが、マーケティング的な観点から考えて、「Manifesto は Manifesto と言った方が、新物好きの日本人にアピールするだろう」という側面も踏まえて、2003年の春先ぐらいに Manifesto という名前のまま導入する方針を決めた。

われわれは、2つの側面に着目して Manifesto を作ってきた。1つ目は実質的な意味での Manifesto、2つ目は Manifesto を政治的ツールとしてどのように使うかという点に着目した。

1つ目の点については「選挙だからといって目新しいものを沢山作れるはずがない」というのが基本的な考え方である。

8～9年間ぐらい、新党を作っては解散するというプロセスを繰り返してきたが、その時の政策の蓄積が活かされず、政党が看板を架け替えるたびに一から政策を作り直すことに無駄なエネルギーを使ってきたと思う。今回はその反省を踏まえ、政策の継続性を大事にするために民主党内の部門会議と「次の内閣」で党議決定している政策を分解して整理した。それぞれの政策について、数値目標や財源や達成期限を考えるのはそれほど難しい話ではないし、政策論としてすでに党内でコンセンサスが得られているので党内議論をまとめるのも難しい話ではなかった。

しかし、政策議論の積み重ねの中で、足し算をしていくと財政的に破綻するので、その辻褄合わせをどうするのかという問題が残っていた。たまたま、6～7年ぐらい前から民主党の支持者やシンパシーを持っていたいっている有識者から、「民主党は

法律の対案をよく作るが、予算の対案を出したらどうか？予算の対案を出すと、何を民主党がしたいのか、自民党と何が違うのかが見える。政治は予算だ」と言われていた。それまで、実際には政府と同じレベルの予算書は作れるわけがなく、「一種のパフォーマンスに過ぎない」という認識があって着手せずにいた。私が政策調査会長に就任したとき、2003年度予算の対案を初めて作るようになった。4～5年単位である部分の予算を減らして別の部分にまわすということをやリ、整合性を取っている。個々の事業ベースの予算は作れないが、マクロのベースでは2003年度の予算の対案を作った。そこにマニフェストに掲げる政策を乗せていけば、財政的な辻褄が合う。そのおかげで、党内的には、「マニフェストにある政策を入れて欲しい」という要望があっても、「増税はできないので、他のところから財源を確保して欲しい」と突き放すことができた。

以上が、実質的なマニフェストを作るプロセスであり、それほど大変な作業だとは思わなかった。現在は、仙谷由人政調会長のもと、次の総選挙に向けた実質的なマニフェスト作りの作業が始まるところだが、毎年予算の対案作りをやっていて、いろいろな慣れも出てきているしマニフェストに沿って予算の対案を作るということをやっているのて、財政的な辻褄を合わせることを含めて、マニフェストの形を作ることはそれほど難しくないと感じるところまできている。

もう1つの点が問題である。マニフェストを作っていくプロセスを政治的にきちんと見せていかなければならないし、出来上がったマニフェストを政治的にきちんとアピールをしていかなければならないという政治面の作業が残っている。一番頭を悩ましたのは、当時の菅代表が党内的な議論の積み上げがないまま、「高速道路の無料化」を言ってしまったのだが、その入れ方の部分であった。

また、総選挙に向けた国民の政治的な関心事の1つは年金であると考えていた。年金問題についての対案はすでにできていたので、マニフェスト化することに問題がなかったが、教育と治安問題に関して、それなりの政策をマニフェストで見せなければいけないという議論があり、手持ちの政策案を形式的にマニフェスト化することはできるが、国民にアピールできるカードを持ち合わせていなかった。外部の意見、党内の議論も含めて、この問題の解決にはかなり苦労した。苦労した点の1

つは数値目標をどのように考えるかということだった。治安で言えば、「警官の数を増やす」という目標を立てることは簡単で、いくらかかるかを算出するのも簡単であり、財源の辻褃合わせもできる。しかし、マニフェストで求められる数値目標として、「警官の数」がよいのか、「犯罪検挙率の向上」がよいのか結論が出ていない話であると思うし、片方に割り切れない。この問題については最後まで大激論をした。政策調査会長としてマニフェスト作りに深く関わった者として、「マニフェストを定着させたい」という思いがあったので、形式的にマニフェストの形を整えることがものすごく大事だと思った。「できることだけちゃんとやろう！」とっていたので、「検挙率を上げる」というようなできるかわからないことを言うのはやめるように強く主張した。「強い姿勢を示すことが大事だ」と主張する前原ネクスト外務大臣（当時）と大激論をした結果、「検挙率を上げる」ことをマニフェストに入れた。実現可能性と国民へのアピール度の兼ね合いが、マニフェストを作るに当たっての大きな悩みであると思っている。

マニフェストの本質の話とは全く異なるが、当時、教育に関しては「学校5日制をやめて、週6日制にする」という政策をマニフェストに織り込もうとした。政治の難しいところだが、「目玉政策は選挙の直前に突然出したい」ものであり、そうでないとサプライズ効果がないし、自民党でも言える政策なのであまり早く言うと食いつかれると思った。ご承知の通り、日教組という組織があり、支持組織に仁義を切らなければいけないのが難しいところなのだが、発表の半日ほど前に上記のような説明をして押し切った。目玉政策は突然発表したいが、目玉政策には絶対に反発する人がいる。反発はかまわないし、反発が出ない政策は目玉にならないが、どうやって仁義を切るかが難しいと感じたところである。

4. 民主党2003年マニフェストの課題

一番の課題は「マニフェストに適さない公約をどのように出すのか？」ということである。あの時は「外交・安全保障が欠けている。書いてはあるが内容が薄い」という批判を受けた。しかし、数値目標の面で「戦車を買う」という話是可以するが、

国際関係の問題をどのように書いていいのかわからない。「大使の
%以上を外務省出身者以外にする」という公約はできるが、「拉致被害者を取り戻す」という約束は相手があることなので実現できるかわからないし、約束すること自体が無責任である。このような問題については、結局マニフェストとしては内容が薄くなる。

また、「憲法について触れていないではないか」と一部の新聞から批判された。憲法問題については2つの意味から全くマニフェストに適さない話である。1つは、民主党が単独で3分の2の議席を取れる可能性がない中で、マニフェストの中で憲法問題に触れることは、「約束しても実現できない」という意味で意味がない。自民党も単独で3分の2を取れないので、お互いにマニフェストで憲法問題に言及した場合、次の総選挙まで憲法は絶対に変わらないということになる。

「マニフェストの拘束力がどこまであるのか？」という問題にも関係するが、選挙で負けた側にも一定の拘束力があるので、政党が「憲法を のように変える」と書いた瞬間、「変わらない」ということになる。自民党が次の総選挙で「憲法を のように変える」と書いたら、逆説的に「自民党は護憲政党である」というキャンペーンを張ろうと準備している。憲法改正には国会議員の3分の2の賛成による発議という条項があるので、過半数で獲得できる政権選択の選挙マニフェストに書くことはナンセンスである。民主党としては、憲法改正の議論はきちんとしていくつもりだが、「2003年から次の2007年の総選挙までに憲法改正が実現するような政治状況ではない」と考えていたので、「4年間の任期中に実現することを書くべきマニフェストに書くのはおかしい」という真面目な政策論をしていた。これについて、新聞から批判があったのは悩ましいことだと思っている。

また、郵政民営化問題についても、「マニフェストに書いていない」と批判があったが、われわれは「4年間の間にやるべきことではない」と思っていて、今もそう思っている。政策論としては、「今の公社化の進捗度合いを見て、郵貯・簡保の限度額を縮小して、廃止に向けた第1プロセスを踏む」ということははっきりしていたので、それだけ書いてあれば十分で、「どのような経営形態にするか？」という問題については、われわれは「民営化しなくてよい」と思っているので、書いてなくて

も当たり前である。これに対して批判があったことはやはり悩ましい。

「マニフェストをきちんと書くことはよいことだが、それ以外に有権者にどのように党の主張を伝えるのか？」というのがもうひとつの課題である。政権をとる党としてふさわしいだけのマニフェストの量を作ろうと思えば、A4版で10～15ページくらいの分量になってしまう。ある政策分野に関する記述が「すっぱり抜け落ちている」ということは、マニフェストとしてありえないからだ。2003年の総選挙ではマニフェストがものめずらしかったので受け取ってもらえたが、ちゃんと読んでいる人は受け取った人の100人に1人だろう。

選挙のときは15秒で語れることを言わなければならない。マニフェスト本体とテレビコマーシャルなどで15秒間に訴えること、街頭演説で3分間に訴えること、A4版1枚のビラで訴えることの関連性をどのようにしたらよいのかが悩みである。短くするときには、訴えるべきことをピックアップするのだが、マニフェストとしてきちんと説明しようとする、年金問題ひとつとっても10分はかかる。それを15秒とか3分とかA4のビラの中で他の問題も考慮に入れて「せいぜい100字で説明するにはどうしたらよいか」というのが悩みである。

もう1つ、マニフェストとしては書けないけれど、民主党の姿勢・公約として打ち出すべきもの、外交についての努力方針や憲法問題について「タブー視しないできちんと議論する」という方針は、マニフェストには適さないが、きちんと打ち出しておきたい。あるいはマニフェストのように具体的な期限や数字は出せないけれど、細かい分野まで説明が欲しい人のために方針だけでも打ち出したい時に、マニフェスト以外の形で打ち出さなければならなくなる。個々の有権者は自分の興味のある分野しか見ないが、彼らが興味をもつ細かい分野まで、すべてマニフェストに書いてしまうとマニフェストでなくなってしまう。「この問題をどうするのか？」という点も悩みであった。

これらの問題点については、われわれが次の総選挙までに工夫しなければいけない課題だと思っており、きちんと解決できれば次の選挙で政権が変わると思っているので、政党内部で解決すべき問題だと思う。

5. マニフェストと党運営

マニフェストを作成する中で、もう1つ大きな効果があることがわかった。意見の幅がある政党の中で、党内を拘束する力がマニフェストにはある。その面からも、2大政党制の中でマニフェストは欠かせない。

選挙の前は公認してもらえなかったり、応援してもらえなかったりすると困るので執行部が強くなる。「嫌なら公認しないよ」という話をする、否応なく皆サインをする。民主党は総選挙の前に候補者全員にサインをさせた。署名入りで同意を取っているマニフェストについて、公然と造反をすれば除名処分になる。

一応、自民党は公約で郵政民営化を言ったことになっていると思うので、民営化の中身に対する修正要求が出てくるのは仕方がないが、『『民営化そのものに反対だ!』』といている自民党議員をなぜ除名しないのか?』という攻め方をすることもありうる。マニフェストはそういう事態のために使えると思う。また、そういう事態のときに使える中身でないといけない。ひとつの政党の中に意見の幅がある2大政党から政権を選んだ結果、その政権党の中から公約と違う行動をする議員がいれば、有権者にとっては背信である。選挙区によっては、自民党の候補者の方が民主党的で、民主党の候補者の方が自民党的であるという選挙区がいくつもあり、そういう選挙区では民主党の候補者がいつも負けているが比例代表で復活して当選してきたりする。そのような人たちが政権公約どおり行動してもらわなければならないし、民主党的な自民党議員であっても、自分の信念とは違っても政権公約を公約として掲げて当選した以上、従ってもらわないと困る。それがマニフェスト選挙であるし、選挙の前にきちんと約束をさせるということはそういうことだと受け止めている。

6. マニフェストと政治運動の関係

マニフェストは意見の幅がある2大政党制のもとでは、政党間の違いを示すためにも、意見をひとつにまとめるためにも不可欠なものである。執行部としてはできるだけ具体的なものにして、党内の全候補者に署名をさせるということが、選挙後

の党運営を円滑にするためにも不可欠なことになる。それができないと、政権をとっても政権運営がふらつく。逆にこれさえできていれば、政権運営はきちんと回っていく。政権党は選挙の後にやることははっきりしており、マニフェストに従って粛々と政策を実行していく。よほどの事情変更がない限りは、マニフェストに反することをやってはいけない。

問題は選挙に負けた側のマニフェストの取り扱い方で、選挙の直後に若干議論したが、まだ、あいまいである。少なくとも、負けた側が、マニフェストを実行できないのは当然である。これが周知されていないのは困る。自公連立政権が選挙に勝った以上、「そのマニフェストを実行してくれ」というのが民意である。過半数を与えられていない民主党がマニフェストを実行できたら、民主主義に反することでおかしい。民主党のマニフェストの実行率を評価するのもおかしい。あるとすれば、議員立法の形で整理して打ち出したということで実行を評価されるのかもしれないが、実際にそれが法律や予算になったりしたらおかしい。この問題については外部の方はもちろん、党内にも勘違いしている人がいて、「マニフェストに書いたのだから、別の問題で妥協してでも何とか実現できないだろうか？」という訳のわからないことを言う人がいる。

日本の民主主義を鍛えるためには、「われわれは過半数をいただいていないので、できない！」ということを民主党は国民にきちんと言うべきだ。「民主党の議席を増やしてあげたのだから、国会で暴れて、自民党の行き過ぎを何とかしろ！」という主張があるが、それはおかしい。自民党のやっていることがおかしいのであれば、自民党を負けさせて野党にしなければならぬ。国会で過半数を獲得した以上、多数決で決めるのは当たり前のことなので、民主党の主張が通るのは民主主義に反する。「民主党の主張を実現させたいならば、民主党に過半数を与えて欲しい」と言わないと、政権選択選挙にならない。私は自分の選挙区でこのことをはっきり言っているが、民主党もはっきり言わなければいけない。

では、マニフェストの実行ができなくても、その主張は貫かなければならぬのだろうか？マニフェストで約束したと違う内容の法律を自民党が通そうとしているとか、民主党が従来の主張を取り下げれば、修正に応じてくれるとかいうこと

は、現実政治の中ではよくある。そのようなときに、民主党が総選挙で掲げたマニフェストに縛られるのかどうかがよくわからない。

間違いないのは、次の総選挙の前にはマニフェストを改定できるということである。その時には、継続性を重視したマニフェストでもよいし、ガラッと変えてしまってもよい。それは、その政党の自由な判断だと思う。野党である時は、基本的にはマニフェストの内容を実現できないけれど、「民主党がマニフェストで掲げたことをやってくれ」という国民のニーズが民主党の議席の数だけあったわけなので、マニフェストに基づく主張を国会の中で言い続けるべきであろうと思う。そうでないと、民主党に投票した人たちの意思が国会に出てこなくなってしまう。個人的には、「高速道路の無料化」という政策は政策論的に厳しいと思っているが、次の総選挙で掲げるかどうかは自由だが、次の総選挙までは「高速道路は無料化すべきである」という党の主張は貫くべきである。よほどの事情変更がない限り、主張を変えるのは無責任だと思う。

では、野党として、政府・与党に何を言ったらよいのだろうか？われわれは郵政公社の民営化に反対である。一方で自民党は郵政民営化という公約を掲げた。われわれは、「郵政民営化ではうまくいかない」という主張をちゃんとしなければいけない。その上で、「小泉首相に対して、民営化をやろうとしている」ことを批判すべきなのか、それとも、「約束した民営化に対して党内をまとめられない」ことを批判すべきなのか。

靖国問題で考えると一番わかりやすい。小泉純一郎氏は「8月15日に靖国神社に参拝する」という公約を掲げて、自民党総裁選に当選した。これがマニフェストであった場合、民主党は靖国参拝には反対であるが、8月15日に参拝しない小泉首相に対して、「8月15日に参拝するって言っていたのに、どうしたのか？」と追及することが許されるのか、許されないのか。この問題では、当時の民主党の菅直人代表が追及している。それに対して、「どっちを向いているのかわからない」という批判を受けた。マニフェスト型の選挙をやる場合には、「あなた方がやっていることは間違っているし、失敗するであろう」という自分たちの主張を4年間きちんと言い続ける必要があるが、同時に、言ったことをやっていないときには「やっていないで

はないか」という批判をしなければいけない。

マニフェストの検証は民間の様々なところでしていただければいけない仕事だと思うが、「言ったことをやっていない」ということを検証するスタートラインは国会であると思うので、「私はあなたの約束したことに反対であるし、やれば世の中は必ず悪くなる。でも、言ったことをやっていないのは二重の意味でけしからん」と言えないと、マニフェスト型選挙後の国会での役割を果たせないと思う。郵政民営化に対する小泉首相の攻め方としては、「なぜ、造反議員を除名しないのか？あそこまで公然と小泉首相・自民党の公約と反対のことを言っている人たちを党内でのさばらせておくのは指導力の欠如であり、けしからん」という主張をすべきだと思っている。この問題については世の中で両論あると思うし、皆が納得していないと思うので、もがきながら、悩みながらやっているという現状である。

7. マニフェスト型政治の今後

小選挙区制である以上、マニフェスト型選挙は不可避であると思っている。2003年総選挙で小泉ブームがあり、小泉キャラクターと小泉ワードのお陰で自民党は政権運営にあまり困ってはいなかったが、神通力のなくなった小泉首相が政権運営を続けると、逆に自民党も民主党と同じように、「民主党と何が違うのか？」と問われるだろう。利権のバラまきがないと食べていけない田舎の土建屋さん以外は、「若くて見た目がよくてカッコいい民主党の候補者に投票する」という投票行動に負け始めている。このような状況から、自民党も民主党と何が違うのか言わざるを得ない状況になってきている。

小選挙区制のもとで党内を金とポストによらずに掌握するためには、超人気を持つか、マニフェストで縛るかしかない。われわれと同世代の自民党の国会議員の中にはわかっている人がいて、マニフェスト型政治をやったほうが自民党側にも得だと気がついている。小選挙区制のもとで2大政党制である以上は、マニフェスト型政治・選挙は選挙で勝つためにお互いに避けられない話だと思っており、一過性のブームでは終わらないと思う。

マニフェストが持っている意義を、良い意味で政治の中で最大化させるための努力がこれから必要になってくる。1つには、相互に「マニフェストとは何なのか？」という認識を共有しあっていない中でマニフェストが評価されるので、その共通認識を早く作ることで政治がよりわかりやすくなっていくだろう。第三者による評価システムが定着しないとマニフェストがポピュリズムの道具に悪用される余地がある。まず、評価を形式的評価と実質的評価の2つに分けるべきだ。

「マニフェストとしての形が整っているのか?」、「財政的に辻褄があわさっているのか?」という評価を最初にするべきで、どんなにいい政策であっても財政的に辻褄があっていなかったり、期限が書いてなかったりすれば「×だ」、「0点だ」という形式的評価がまずあって、一定水準を超えたマニフェストの中で「この政策は嫌だ」とか「この政策には賛成だ」とかいう好き嫌いが分かれてくるのだ。

経団連の評価では、民主党の環境税の評価が低かったが、それは先に述べた2種類の評価をごちゃ混ぜにしていると思う。形式評価を最初にきちんとやることを原則として、「賛成か?反対か?」が出てくると思う。形式評価ができていないと、皆に都合の良いことを具体的に期限入り、数字入りで約束することになってしまい、財政が破綻することになってしまう。財政再建を売り物にすると、「公務員の生首をこんなに短期間に切れるのか?」という話になり、実現性がなくなっていく。この問題はきちんとやって欲しいし、われわれもきちんと啓蒙していきたい。

(2005年7月4日 第6回委員会)

第6章 マニフェストの報道の実態と投票への影響

(株)中日新聞東京本社政治部キャップ 金井辰樹氏

1. はじめに

私は現在、与党担当の現場のキャップをしている。2年半前、マニフェストという言葉が世に出始めた頃は、「遊軍」という立場で、「マニフェストが日本の政治を変えうるのか？」ということについてかなりこだわりを持っていた。2003年秋の衆議院総選挙では、政策を比較する選挙、マニフェスト選挙の報道の担当をしてきた。今回は「刺客」というものにかなり引っ張られたが、自民党・与党・現場各党を見る立場にあった。

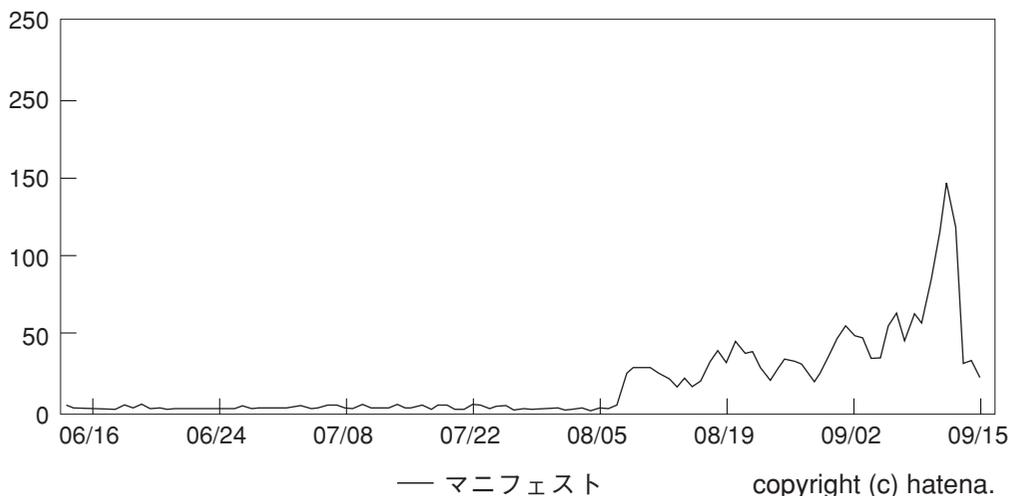
まず、現場レベルで「今回の選挙はどのような選挙であったのか？」ということを考えたい。続いて、「マスコミはこの選挙をどのように報道したのか？」ということを考えて、最後に自分たちなりの「今後の選挙のあり方、選挙報道はどうあるべきか？」ということを考えてみたい。

2. 「マニフェスト」の浸透度について

「はてなダイアリー」というもので、「マニフェスト」というキーワードを検索して、3ヵ月間の間にブログの中でどれだけ使われたのかを調べてみた。

図表1を見ると、衆議院解散の直前までは、0か1で推移している。解散して使用回数が大きく増えて、投票日の直前になってさらに増えている。投票日の前日になって150くらいまで上がっている。この150という数字がどのくらいの意味合いを持っているかということ、巷で話題になっている「カトリーヌ(台風)」とか「阪神タイガース」とかを検索してみると、30～40にしかならない。ブログをやっているのは若い人が多いと思われるので、若者の間でも瞬間風速的に「マニフェスト」と

図表1 言及数：マニフェスト

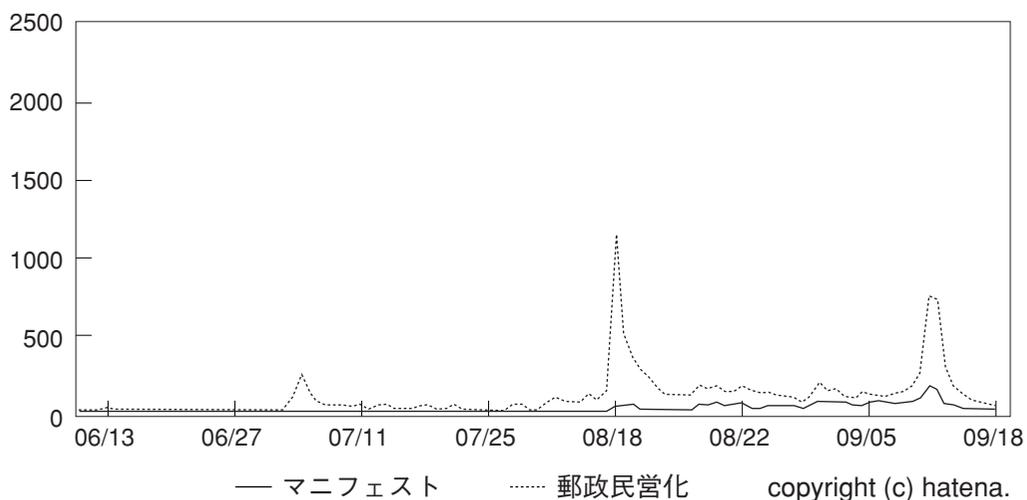


という言葉が彼らの日記の中になんか出てきたと言える。

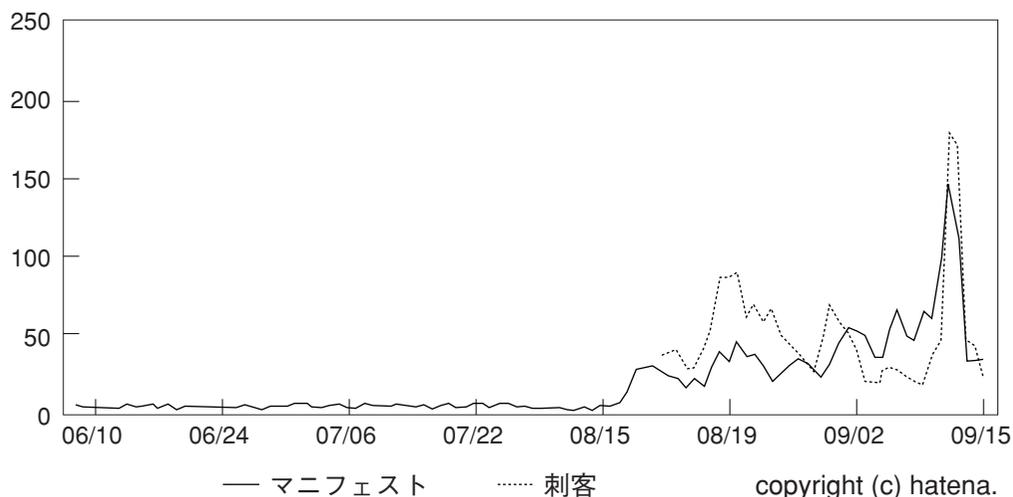
試しに、「郵政民営化」という言葉を検索したのが図表2である。

図表2の上の線は「郵政民営化」で、下の線は「マニフェスト」である。「郵政民営化」は解散の前後に1,300くらいまで上がっている。「マニフェスト」という言葉よりも、「郵政民営化」という言葉の方が約10倍多く使われていた。

図表2 言及数：マニフェスト／郵政民営化



図表3 言及数：マニフェスト／刺客



同様に、「刺客」という言葉を調べてみたところ（図表3）、「郵政民営化」ほどではないが、はるかに「刺客」の方が「マニフェスト」よりも多い。8月19日の時点で上の線が「刺客」、下の線が「マニフェスト」である。若者を中心とした人々には「マニフェスト」も浸透しているが、はるかに小泉首相の言う「郵政選挙」が浸透している。また、ワイドショーで盛んに取り上げられていた「刺客」という言葉の方も注目度があり、彼らの日記の中に書かれていた。

3. 政権公約と政党の進化

今回はマニフェスト選挙になるのではないかと期待していたのだが、実はそうとは言えなかった。

「今回の選挙はどんな選挙だったのか？」ということを考えるため、2001年の参議院選挙と比較してみたい。2001年の参議院選挙は、小泉総裁が総理大臣になって人気絶頂の時に行われた選挙である。自民党が64議席、民主党は合併前であったが26議席にとどまっていた。「今回の選挙と似たような現象だ」という語られ方をしているが、この時のデータをそのまま衆議院の小選挙区比例代表並立制に当てはめ

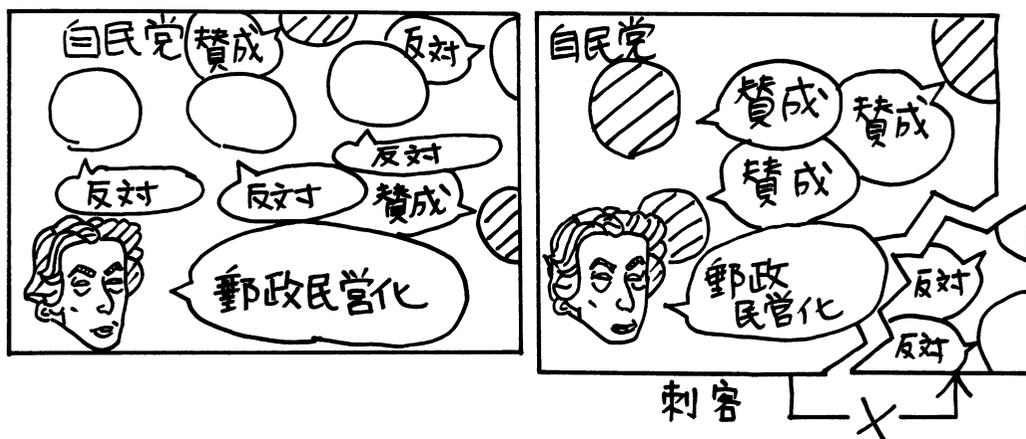
ると、自民党が378議席を獲っていたというデータがある。当時は今回の比ではないくらい小泉ブームが吹き荒れていた。

今回の選挙と2001年の選挙は違うと思う。2001年は小泉人気の中で、「構造改革。郵政民営化」と叫び、浮動票をもつ無党派層も熱狂したが、候補者のうちかなりの部分は「郵政民営化なんてできっこない」、「構造改革よりも景気優先だ」といい、それにもかかわらず自民党公認の議員として当選してきた。選挙公約の信頼性が底辺まで落ちた選挙だったと思う。

今回の選挙は、郵政民営化反対の候補者を排除して、300小選挙区に郵政民営化賛成の候補者を1人ずつ立てるというわかりやすい選挙を小泉首相が仕掛けた。選挙の構図としては政策を争点として議論しやすい枠組みになったと思うし、マネーフエストサイクルに近づいているのであろう。

図表4 2001年参議院選挙の構図

2005年衆議院選挙の構図



※自民党の公約の変遷

○2001年参議院選挙

「郵政事業は国営3事業一体を堅持し、国民のニーズに的確に応える郵便局サービスの改善に努める」

2001年の参議院選挙前の自民党の公約では、「国営堅持」と書かれている。小泉純一郎氏が郵政民営化を訴えて総理大臣になって3ヵ月後の参議院選挙本番で、全く逆の公約が載っている。これは、非常に衝撃的である。

このことを自民党に指摘すると、「選挙公約ができたのが4月13日で、小泉総理が誕生したのが4月29日で、公約の方が先にできたからそのまま出した」と言うと思う。実際には3ヵ月の時間があったのであり、今の常識からすると、3ヵ月間も昔の公約を放置して選挙に挑んでいたら、それだけで国民から総スカンを食っていただろう。ところが、このことはさほど問題にならず、自民党が圧勝した。現在では、マスコミも国民も公約を見る目が段々養われてきているので無理であろう。また、2001年は小泉純一郎氏が自民党の公約に造反した選挙をやっていたという皮肉な選挙であった。

○2003年統一地方選挙

「新しい郵政公社のもとでも不可欠な郵便、貯金、保険などのサービスをあまねく全国に公平に提供する」

2003年の統一地方選挙では、「民営化」という言葉は一言も出てきていない。小泉総理大臣があれだけ主張していたのに、1年半が経っても、まだ公約に入っていない。

○2003年衆議院総選挙

「郵政事業を2007年4月から民営化するとの政府の基本方針を踏まえ、日本郵政公社の経営改革の状況を見つつ、国民的論議を行い、2004年秋ごろまでに結論を得る」

初めて「民営化」という言葉が入るのが、2003年の衆議院総選挙である。この表現については、われわれマスコミもいろいろな視点から記事を書いた。この文言は曖昧な表現で、政治的に解釈すれば、小泉総裁側の人たちは「民営

化するのだ」と言うし、抵抗勢力と言われる人たちは「秋までに結論を出すのだからまだ白紙だ」と言う。そのようなことを議論しても仕方がないので、政治から離れて国語学者の杏林大学の金田一秀穂教授（金田一春彦氏のご子息）のところへ会いに行き、「日本語としてどうか？」と聞いてみた。金田一教授曰く、「国語学には文義と語用論という2つの考え方がある。文義は言葉を厳密に解釈する言葉であって、語用とは常識的に判断する言葉である。例えば『タバコはありますか？』という時に文義は『そこにタバコがあるのか？』という意味だが、語用では『あなたがタバコを持っているのであれば、私にください』という意味。語用論からすると、小泉首相の言うとおり『民営化する』という意味だが、文義から読むと『秋までに結論を出す』という意味とも受け取れる。国語学者も感心する表現だ」と言われた。「官僚が作る玉虫色の表現」という言葉があるが、マニフェスト選挙で一番注目された言葉が実に官僚的であった。

○2005年衆議院総選挙

「参議院において否決された民営化関連6法案を次期国会で成立させる」

今回はやっとすっきりした内容になった。無駄な形容詞もなく、小泉純一郎首相が誕生して4年半が経って、文言の意味でも選挙のシステムという意味でも、郵政民営化の1点についてはマニフェスト選挙になった。

自民党と民主党が今回のマニフェストをどのように作ったかということ、基本的にはどちらの党も解散してから作った。それまでは準備ゼロに近い状態であった。

2005年8月8日の月曜日に解散したが、自民党は前の週の金曜日から準備を始めた。これはむしろ、「解散しても始めていない」と書かれなかったための準備の会議を始めたというようにも見えた。実際は解散してから作業を始めた。政調会長・政調会長代理、とくに柳沢伯夫政調会長代理が事務方で積み上げて、かなりの部分を一人でまとめた。

郵政部分については小泉総裁が「わかりやすく簡便に書け」という指示をして、その部分については竹中チームが入ってきて、できてきたのが約10日後であった。自民党の説明によると、今回のマニフェストは世に出る前に正式に総務会にかかって、党議決定を経ている初めてのマニフェストで、そういう作られ方では若干の進歩があった。

一方の民主党は、非常に罪が重いと思うが、2年前の2003年衆議院総選挙であれだけマニフェストブームに乗って議席が伸びたにもかかわらず、その後、マニフェストに関するメンテナンスを十分にはしていなかったように見える。次期衆議院選挙に向けたマニフェストを作っていたという形跡もないし、2003年衆議院総選挙のときのマニフェストを完全にチャラにしたのか、それなりに生きているものとして直すのかという議論も結論が出ていなかった。そのせいか、今回は惨敗してしまった。

イギリスの労働党は1年半くらいかけて、国民の目に見えるところでマニフェスト作りを積み上げていくと聞いているが、そのようなプロセスは自民党にも民主党にもない。部会での積み上げを基に政権公約ができ上がるという過程もあまり変わらなかった。

自民党のマニフェスト発表に伴い、与謝野政調会長も柳沢政調会長代理も繰り返し「われわれはどこかの党（民主党）のように晴れ着を着飾った選挙公約は出さない。普段着の自民党を見ていただきたい」と言っていた。なんとなく納得できてしまうのかもしれないが、これは違うと思う。衆議院選挙は何年かに1回、国民が意思を示せる場であるので、その直前にはギリギリまで議論して、ギリギリまで方向性を示したものを国民に示さなければいけないと思う。自民党はその気概が足りなかったと思う。

民主党はそれなりに真面目に議論を積み重ねたのだと思う。郵政民営化の問題について言えば、マニフェストを出す直前の段階で「『郵貯・簡保は廃止もしくは民営化』という方針をはっきりさせ、その上で『限度額の削減』を打ち出すべきだ」という議論がかなりあった。

岡田克也代表も個人的にはその考えでよかったのだと思うが、「党内で積み上げて

いないものを上からトップダウンでやるのはいかなるものか？」という話になり、生煮えになってしまった部分があると聞いている。ある意味で、ボトムアップにこだわろうとする、岡田代表の生真面目さが裏目に出たのかもしれない。

2003年の衆議院総選挙で菅直人代表がマニフェストを作った時に、「道路公団を廃止して、高速道路を原則無料化する」という方針を出したが、あれは、山崎養世氏（注：やまざき やすよ 元ゴールドマン投信株式会社社長）の意見にほれ込んだ菅代表がトップダウンで入れたもので、民主党はもともと「道路公団民営化」という主張であった。それがある日突然変わった。賛否両論あったが、選挙ツールとしては注目されたのだと思う。どちらがよいのかよくわからないが、菅直人氏と岡田克也氏の違いがここに出た。

トップダウンというのが必ずしも悪いことではないと思う。1983年のイギリスで、サッチャー元首相がほとんど誰も知らないところで、「大ロンドン議会を廃止する」ということを打ち出し、保守党員も驚いたという事例も読んだことがあるし、日本では1996年の総選挙で、新進党の小沢一郎党首から「国民との5つの約束。18兆円の大減税」という公約が突然出てきた。その時、私は新進党担当であったのでよく覚えているが、小池百合子議員が広報担当をしていて、CMを作っていたのだが、今まで作っている公約と違うのに気がつき、選挙区から急いで帰ってきたという姿を覚えている。トップダウンは今までにもあったことで、トップダウンとボトムアップをどうするかという問題を投げかけたのが、今回の民主党のやり取りであった。

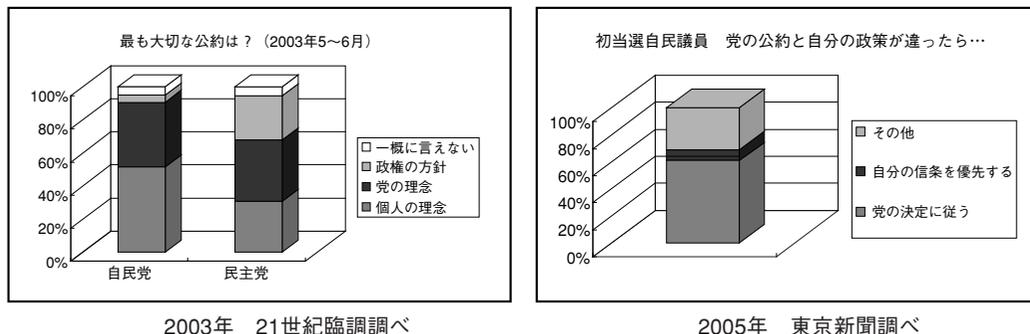
4. 議員のマニフェストへの帰属意識向上

良くなった部分もかなりあり、候補者の政権公約・マニフェストを守ろうとする帰属意識がずいぶん高くなったと言える。

図表5をご覧ください。2003年に21世紀臨調が全議員を相手に行ったアンケート結果である。「あなたにとって一番大切な公約は何ですか？」と聞いたときに、自民党の51.9%が「党の理念ではなく、個人の理念が優先される」と答えていた。東京新聞で「小泉チルドレン」と呼ばれる自民党議員83人に対して行ったアンケート

トを集計中で、それによると「党の決定に従う」という答えが6割を超えている。「自分の信条に従う」という考えの人は8%であった。対象が違うので単純比較はで

図表5 「党の公約」「自分の信念」どっちをとる？



きないが、50%以上が「個人優先」と言っていたものが、かなり「党優先」という考えに変わってきている。自民党も民主党もそれぞれのマニフェストに署名をさせたり、宣言をさせたりということもあるし、自民党での郵政民営化のように総務会で党議決定する際にあれだけ大騒ぎしたにもかかわらず、「反対者は公認しない」という小泉総裁が採った手法のお陰で、公約への帰属意識を非常に高めた。

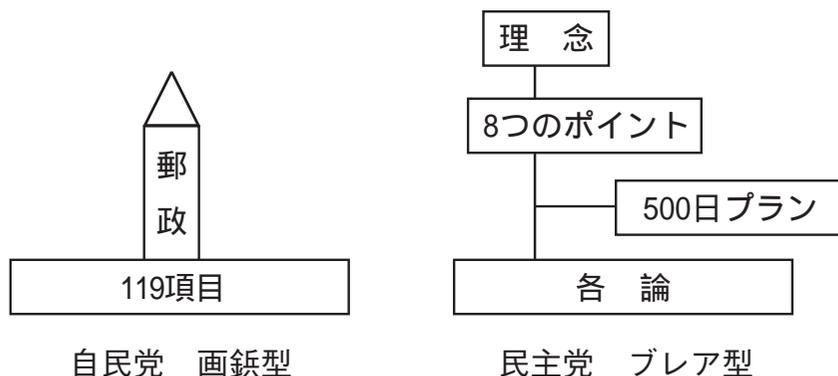
5. マニフェストの質・量

マニフェストの分量についても大事なことである。2001年の自民党の政権公約は208ページに及ぶ新書本くらいの厚さである。今回は映画のパンフレットぐらいのものになっているが、薄いということには「国民が読みやすい、わかりやすい」という意味がある。薄くするために無駄なことを書かない努力をして鍛えられるのではないかと思う。各省庁の要求や前回公約の未達成部分をあれもこれも入れていると文庫本になってしまう。優先順位の高い順に入れていってある程度以上は入らないということになると、情性で入れているものや無駄な形容詞は入らない。主語と述語と具体的な数字という簡潔なものに近づいていく。薄くなったのは良いことだ。

6. マニフェストのプレゼンテーション

もう1つ進歩したのは発表方法で、各党の党首が出てきてプレゼンテーションしたことで、党の姿勢を示すことができたのだと思う。

図表6 自民党と民主党のマニフェストの構造



各党のマニフェストの内容について少しだけ触れておきたい。

自民党は120項目あって、「郵政突出」で残りの119項目はその他大勢となっており、図にすると画鋸型になる。120の内訳は95が継続で、25が新規とされている。工夫されている点は、「国会審議の中で郵政民営化が大事だと言うが、実際にはどうなるのか？どのように幸せになるのが見えてこない」というマスコミにも連日くる疑問に対し、「郵政民営化すれば地球は平和になる」というようなチャートが示されており、自民党としての郵政民営化のアウトカム・結論が示されている。チャートは訴求力があるが、ウィッシュリスト型アウトカムであるという意見は否めない。119項目の中では、「政府税調のサラリーマン増税という結論は断固採らない」と否定した部分とか、あまり注目はされなかったが、「子どもは家庭で育てるものだ」というのが自民党の今までの家庭観であったのに対し、「子どもは社会が育てる」という文言が入っているのが面白く思えた。また、外交問題では北朝鮮の拉致問題について経済制裁という文言が自民党政調会と安倍晋三議員を中心とする拉致議連とのせめぎあいの中で最終段階に入った。「外交についてはマニフェストに書きづらい」

というのが定説になっているが、善し悪しはさておき、外交について踏み込んだものが出てきたのかなという感じがする。

民主党は理念があって、8つのポイントがあって、500日プランという工程表があって、その他各論がある。1997年のイギリス労働党のブレア首相が作ったものと構成がよく似ている、柳の下のどじょうを狙っているような印象を否めない。「民主党は日本ではマニフェストの本家である」という自負のもと、ブレア型のマニフェストを作ってきたのだと思う。内容として面白いのは、郵政が8つのポイントの8番目に入っていることである。

民主党のマニフェストの各論部分（27頁）に面白い表現がある。「2003年の衆議院選挙マニフェストの34頁、2004年の参議院選挙マニフェストの20～21頁で明らかにしている方針…」という表現で、前回マニフェストの内容を紹介しながら、「民主党は郵政について2年前から一貫して変わっていない」ということを一生懸命アピールしている。「進歩していない」という見方もできるかもしれないが、確かに変わっていない。

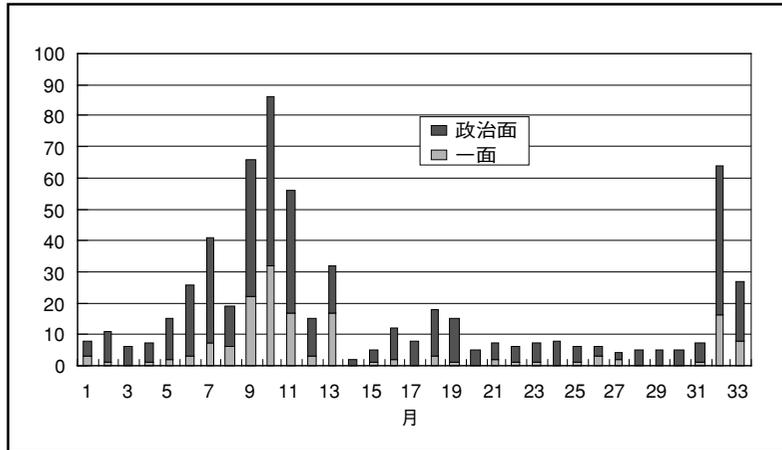
7. マニフェストと新聞報道

記事検索で1面と政治面でどれだけマニフェストに関する記事が東京新聞に出たか検索してみたものが図表7である。左側から見て競り上がっているのが2年前の衆議院選挙。少し上がっているところが参議院選挙。最後の2ヵ月が今回の衆議院選挙である。

件数のみで見ると、刺客騒動を含めて、当初の小泉劇場にやや押されて、マニフェストという言葉が2年前の選挙に比べて減っている。2年前には選挙前の盛り上がりの前にも山がある。「新しいことをやろう」というムーブメントや、「公職選挙法を改正しよう」という動きがあって、なんとなくマニフェスト運動を高めようという気運があった。今回は報道数という点でも低調だったことがわかる。

マニフェストの節目になる日がどのような報道であったのかということ調べてみると、図表8のようになった。

図表7 東京新聞、マニフェスト記事数



一番左が2003年1月、一番右が2005年9月

図表8 各党マニフェスト発表時の各紙1面トップ

	民主党 (8月17日)	自民党 (8月20日)
朝日	宮城で地震	自民、民主270選挙区で対決
毎日	宮城で地震	■自民党マニフェスト
読売	新党結成、大筋合意	■自民党マニフェスト
日経	■民主党マニフェスト	■自民党マニフェスト
産経	宮城で地震	刺客29人に
東京	反対派新党結成	ホリエモン支援

民主党のマニフェスト発表が8月16日で、自民党の発表が8月19日。その翌日の朝刊を見てみると、マニフェストよりも、刺客騒動の方が多くのスペースが割かれている。両方とも1面にマニフェストをもってきたのは日経新聞のみである。

2年前に比べて報道が退化したとは言えないと思う。新聞各社が手を変え、品を変えてマニフェスト報道をしたということは、読者も理解したと思う。

私は、1998年の橋本元首相が辞職した時の選挙キャップをやっていたが、その時

に各党別の政策争点表を作った。そうすると、何が書いてあるのかよくわからなかったり、20～30字の文章にすると意味不明になったりした。公約に書いてあることをそのまま出すとデスクに「わかるように書き直せ」と言われて、政党に取材して、公約に書かれていないようなわかりやすい文言に書き換えて表を作っていた。

今回の場合はわかりにくい表現はそのままとした。わかりにくい表現であるのは政党の責任で、そのままの文言で勝負すべきであるという考えに基づく。マニフェストは内容の善し悪しと形式の具備の2点が評価のポイントだと思う。わかりにくい表現は形式としてどうしようもない。

東京新聞がマニフェスト報道で工夫したのは3点ある。

まず、解散前に小泉マニフェストの検証企画をかなり粘り強くやった。1年数ヶ月で解散してしまったので辛い採点になるのは仕方がないと思うが、サイクルをまわすためにはきちんと検証する必要があると思ってやった。一方的に自民党のマニフェストを点検することになるし、基本的には辛口になるので、自民党からも野党からも「公平性を欠くのではないか？」というニュアンスの嫌味もずいぶんいただいたが、やっておいて良かったと思う。

2つ目は、「マニフェストが具体的な将来像を示しているのであれば、読者がどちらの方のマニフェストなら自分が得するかとか金儲けできるかわかるのではないか？」というアプローチをし続けたことである。「高速道路の無料化が実現すればどうなるか？」という話では、木更津の商店街の店主のところまでわざわざ取材に行って、「東京から観光でお客様が来るのでいいですね」といったところ、商店街の店主は「みんな川崎まで買い物に行ってしまうから商店街が空っぽになる」ということを言われた。政策が変わると末端でどのような影響が出るのかということを1つずつ拾い上げていく努力をしている。

3つ目は、公示後の各党政権公約比較の中で政権選択選挙であることを意識し、自民党、公明党の連立マニフェストを重視したことだ。つまり、「自民党・公明党のそれぞれのマニフェストよりも、連立マニフェストの方が重要である」という視点でずっと報道してきた。

新聞各紙、とくに日経新聞の1面、政治面を含めた大展開はわれわれの追隨ので

きないものであった。各社ともに、繰り返し争点表を載せていたことも、報道の姿勢が変わってきたことの表れである。「政策なんて面白くないから読まはしないよ。激戦区ルポの方が面白いよ」という時代は確実に変わってきた。「刺客選挙」と言われたが、紙面の面積でも、各社とも格段に増えているのではないかと思う。

8. 有権者の反応

各党の訴えが有権者にどのように届いたのかが一番大事だと思うが、小泉総裁の演説はテレビで見るように連日1万人を越えるような大盛況であった。実際に行ってみると、始まる前は大変な大騒ぎで「純ちゃん！純さま～！」コールが起きた。小泉純一郎首相は、「自衛隊28万人、郵便局員20数万人、外交官は6万人ではなく6千人」というレトリックを必ず出す。それを有権者は覚えていて、「6万人ではなくて6千人と必ず言うぞ！」と有権者が言う。そのぐらいの関心を持たれていた。一方で、小泉総裁の演説は始まる時がピークで、携帯で写真を撮って、「生小泉を見ている」というメールを友達に送って、それで帰っていく人が非常に多い。私は始まる直前に取材に行くので、いつも最後尾に並ぶのだが、小泉総裁の演説が終わると真ん中までくらい進んでいる。人々は小泉総裁を見て、郵政という言葉聴いて、暑いから安心して帰るとというのが率直な感想。

一方、民主党の聴衆の方はまずマニフェストを貰いに行く。2年前に比べると少ないが、今回も傾向としてあった。聴衆の数の上では小泉総裁の何分の1かであったし、盛り上がりもやや少なかった。

有権者が選挙を面白おかしく見ていただけかというそうではなくて、飛躍的に伸びたのが公開討論の開催で大きく広がった。青年会議所や各所で非常に頑張って開催したと聞いているが静岡7区とか、岐阜1区とかの注目区の公開討論の様子がテレビで映された。それにより、「公開討論に行こう！」という空気を醸成したようで、かなりの選挙区でかなりの大入りだったと聞いている。静岡7区の浜松の選挙区で城内実候補が公開討論に出なかったのは、「逃げた！」という空気が広がって何千票か減らして、勝負を分けたという見方もあるくらいである。公開討論が投票行

動に影響を与えたのはすごいことだと思う。

若者、未成年を中心とした模擬投票というのがあるが、これもいろいろなところで多くの人に参加していた。

各マスコミへの問い合わせも、例年に比べて非常に多かったようだ。その大半は「刺客なんて下品なことを書いているのではなく、きちんと政策を比較しろ！」ということであった。政策中心の真面目な紙面を求める人も確実に増えていた。

9. まとめ

基本的には政権選択の選挙としては非常に進歩した。小泉総裁か岡田代表かという選挙に落ち着いたということについては、かなり進んだと思う。2003年の総選挙では政権選択とマニフェストという言葉が同時に出たお陰で、同義語のような印象を持っていた人が多く、われわれも混同して使っていた。今回は政権選択の選挙としては80点か90点だ。マニフェスト選挙であったのかというと、もう少し辛い点数をつけなければいけない。2つの言葉が切り離された選挙であった。

前回の選挙はさほど争点がないと言われていた中で民主党が合併した。「何かフレームアップしなければいけない」ということで、意図的に政権選択を強調したことを反省している。今回の民主党はそれなりの力をつけており、選挙前に「民主党政権が誕生する」と言っていた人は少なくなかったと。小泉総裁の争点設定を含めて政権選択選挙という意味で非常に進歩した。

一方、ある団体がマニフェスト関係の座談会を行うということで、自民党幹部の出演依頼をしたところ、自民党の大幹部が「今回の選挙はマニフェスト選挙ではない。政権選択選挙だ。そういうのは付き合ってもらえない」という趣旨で断ったということがあって、その時には発言の意味がよくわからなかったが、「マニフェストではなく政権選択に特化する」という戦略が早い時期から小泉チームの中にあっただのかなと思う。

(参考資料)

2005年総選挙 自民、公明、連立与党のマニフェスト分析

	自民党	連立与党	公明党
郵政民営化	<ul style="list-style-type: none"> 参議院で否決された民営化関連6法案を次期国会で成立させる 	<ul style="list-style-type: none"> 次期国会に民営化法案を再提出し、成立させる 	<ul style="list-style-type: none"> 総選挙後の国会で、郵政民営化法案成立に万全を期す
子育て支援	<ul style="list-style-type: none"> 児童手当制度や子育て支援税制について検討 	<ul style="list-style-type: none"> 児童手当制度や子育て支援税制などを強化 	<ul style="list-style-type: none"> 児童手当の支給対象年齢を小学3年生から6年生に 所得制限の緩和 次の段階として中学3年生までに 手当額の倍増
憲法、教育基本法改正	<ul style="list-style-type: none"> 党憲法草案を策定し公表 国民投票法制定、国会法改正を目指す 教育基本法を改正し郷土や国を愛する心が身に付く教育を 	<ul style="list-style-type: none"> 記述なし <p style="text-align: center;">≠</p>	<ul style="list-style-type: none"> 現憲法を高く評価 9条1項2項は堅持 教育基本法はいかなる時代にも通じる普遍的なもの 「国を愛する心」を法律で規定することは慎重に検討

(2005年9月22日 第7回委員会)

第7章 マニフェストの訴求方法

参議院総務委員長 自民党参議院議員 世耕弘成氏

1. はじめに

大前提として、政治の世界で起こっている底流の変化について説明したい。9月11日に総選挙が終わったが、あの選挙で「なぜ自民党が勝てたか？」というのは、非常に面白いテーマである。いろいろ掘り下げていくと、面白いことがいろいろ見えるが、残念なことに、メディアは、「広報戦略で自民党が成功した」ことばかりをとらえている。

私のところにも取材が非常に多く来られるが、一生懸命底流の話をして、きちんと理解されていないと思う。今回、広報戦略で成功したのも、自民党の党改革の流れの1つのパーツに過ぎない。「党改革について何をしているのか？」ということについて全体を俯瞰してお話したい。この党改革は、単なる自民党の党改革ではなく、日本の政治構造の変革にまでつながっていくのではないかという予感がしながら、党改革実行本部の事務局長というポストで仕事をしている。

2. 自民党の党改革

自民党の党改革は、「日本の政治構造の変革を行う」という高邁な理念ではじまったわけではない。2003年11月の総選挙で自民党が負けたことから党改革がスタートした。この時は、小泉首相の支持率もそれほど悪いわけではなく、選挙直前には安倍幹事長登用というサプライズ人事も行った。投票日1週間前は、「自民党がいいところにいく。与党で300議席に届くのではないか？」という今回に近い結果が出るのではないかという予想の中での選挙であったが、蓋を開けてみれば自民党は伸び悩み、民主党は社民党・共産党を取り込んだ部分も含めて大きく票を伸ばした。

この危機感の中から改革がスタートした。

「政治を変える」ということよりも、「自民党が次の選挙で勝つためには何をしなければいけないのか？」ということ、「このままでは自民党はおぼれてしまうのではないのか？これほど、小泉政権の支持率が高い中で選挙をやって、この結果というのは何なのか？」という問題意識から改革がスタートしている。一昨日、立党50年大会を行ったが、50年分の錆とか垢とかを削ぎ落として生まれ変わらなければいけない。よくたとえで言うのは、「溺れないように、必死に泳ぐ感じ」で改革を始めたのが、2003年12月のことであった。

(1) 候補者公募制の導入

選挙に勝ち残るために考えたのが、候補者公募制度であり、候補者選考過程の透明化である。自民党では候補者が世襲で選ばれることが多い。私も3代目であるが、議員が亡くなったり、引退したりすると、「その家族から誰か出ないか？」ということになる。私の場合は、2代目と3代目の関係は親子ではなく、伯父・甥の関係であるが、「誰か世耕家から出る！」という感じで選ばれていく。私は、この世界に入るまで政治には全く興味がなく、NTTという会社で「なんとか、NTTの役員を目指したい！」という気持ちで仕事をしていたし、伯父の選挙を1回も手伝ったことがなかった。

あとは、秘書や県会議員からの叩き上げという形で、各県連の幹部が密室で候補者を選ぶという選考過程が多かった。「自民党は密室で選ぶ」と言われて、非常に評判が悪かった。

2003年11月の総選挙で起こった現象であるが、本来、政権与党である自民党から出馬してもおかしくない非常に優秀な候補者が全部民主党に流れた。彼らは心の底から民主党から出馬したいわけではなく、自民党の門を叩いている人は結構多い。「自民党から出たい！」と言っていた人が民主党から出てしまっているという現実に鑑みて、候補者公募の制度化を議論した。

(2) 政治とカネの透明化

もう1つの問題は、政治とカネの透明化である。やはり選挙になると、「自民党はなんとなく金に汚い」と言われて、常にそこを攻撃される。逆にその問題をこちらから攻める形で、政治とカネを積極的に透明化していくことを考えていた。

(3) 広報戦略の強化

もう1つは、広報である。自民党は選挙に非常にお金をかけている。広告代理店に巨額のお金を払って、立派なパンフレットとか、立派なポスターとか、立派なコマーシャルを作っているが、それに全く訴求力がない。民主党の方が非常にかっこいいし、ある程度限られた予算の中でなんとなくいい展開をしているのではないかと問題意識があった。選挙に勝つために広報を強化していかなければならなかった。

(4) その他の改革

その他、色々な項目を検討したが、シンクタンクを作ろうというものもあった。自民党は候補者個別の後援会による選挙になっているので、選挙ノウハウを共有できなかった。それを、選挙力強化セミナーという形で、「名刺は の方がいい。ポスターは の方がいい。ホームページは の方がいい」という門外不出のノウハウを共有する仕掛けを考えた。また、業界団体も弱体化していて、選挙で推薦をくれて、その団体の名簿をコピーしてくれるだけで、そこから先の選挙応援が全くなないので、選挙応援隊としての業界団体との付き合いを抜本的に見直していこうということも考えた。あるいは、ITとかバイオとかいろいろなベンチャー企業が出てきているが、そのような業界はお金を稼いでいるし、発言力を増しているが、組織的なお付き合いがないという問題もあった。ありとあらゆる問題を点検していき、16項目の改革メニューを掲げて、党改革を進めていくことになった。

3. 党内の反発

党内の反発は半端なものではなかった。党改革をどのようなメカニズムでやっていったかという、当時、安倍晋三議員が幹事長で、安倍議員のもとで党改革検証・推進委員会というのを立ち上げた。それが、党改革実行本部に衣替えをしていく。安倍議員が本部長、塩崎恭久議員が事務局長、私が事務局次長という3頭立てでやっていった。この3人の特徴は、基本的には民間ベースということである。出身母体が民間企業で、安倍議員は神戸製鋼に5年くらい在籍し、塩崎議員と私はそれぞれ日本銀行とNTTで10年を超える期間仕事をしてきた。高邁な理念やイデオロギーというよりは、問題解決型で「選挙に勝つためには をしなければいけない」という形で問題を抽出して、民間で言うPDCAサイクルをしっかりとまわしていくアプローチをした。

息子に議員を継がせたい人間が党内にたくさんおり、候補者公募制は猛反発された。また、広報改革をしようとしても、自民党の党職員と既存の広告代理店との間は癒着に近い状態になっていて、党職員が既得権を手放さない。党職員がサボタージュしてしまうとなかなか進められない。

政治とカネの透明化でも、自民党には悪い習慣があり、盆と暮れに国会議員に現金を配る。サラリーマンから参議院議員に当選した時、冬に「モチ代」をもらった。夏にもらえる現金は「氷代」という。これを最初にもらったときにはびっくりした。党の幹部の部屋に呼ばれて、幹事長と経理局長がいて、一人ずつ入っていくと、裸で400万円置いてあって、「これをどうぞ持って帰ってください」といわれる。私は選挙に出る時に、政治資金問題のリスクを防ぐために、公職選挙法を勉強していて、「これはおかしいのではないか？まずいのではないか？」と言ったが、「大丈夫。政治資金規正法上も問題ないし、収支報告もしなくて良い。党が所属議員に政治活動資金を渡して、それを報告せずに大きな枠の中で使ってしまうのは自由である」と言われた。その後、色々調べてみると、税法上は非常にリスクが高いことがわかった。税務署に所得と認定されてしまうと、対抗する理屈がない。いくら政治家の

収入であっても、なかなか対抗できないことがわかってきて、私は「ぜひともやめるべきだ」と言ったが、「使い勝手が良い金」であり、報告しなくても良いので、スーツを買っても、県会議員に20万円ずつ封筒に入れて配ってもわからないという便利なもので周囲からは主張を認められなかった。私は、「少なくとも政治活動に使うのであれば、党本部からそれぞれの議員が持っている政党支部があるので、そこへの振込みに替えれば、すべて明朗会計で、政治資金規正法に則って報告をしなければいけないので、そのように切り替えるべきだ」と主張した。これについても猛反発で、ある大幹部に説明に行ったら、机の上にある湯飲み茶碗が1センチぐらい飛び上がるほど机を叩かれて、「こんなことをやるのなら、党改革などすべて駄目だ!」といわれるくらい、全部に反対意見が出た。

4. 自民党改革の転機

そんな中、何回か神風が吹いた。1回目の神風は埼玉8区の補欠選挙であった。2004年の4月に補欠選挙が行われたが、これは、前職議員が買収容疑で逮捕されたために行われた。当選したばかりの所沢の新井正則議員は辞職し、自民党に籍を置いていた市議会議員も全部逮捕された。所沢の自治会の有力者も何人が逮捕されたし、その他、逮捕されなかった人も含め2,000人規模の事情聴取が行われた。警察から厳しい詰め捜査が行われて、みんな「こんな厳しい選挙運動は二度とやりたくない」という気持ちになっていて、埼玉8区はガタガタになっていた。当時の自民党の埼玉県連は白旗を掲げて、「選挙はできない。市議会議員は全員堀の中だ。動いてくれる自治会の幹部も選挙に嫌気がさして二度とやらないといっている。候補者を立てられないので不戦敗にして欲しい」ということを言ってきた。それを安倍幹事長に言ってきたときに、たまたま私も同席して話を聞いていた。安倍幹事長は「仕方がないな」という気になっていたが、私はその話を取って「逆にチャンスではないか? 地元の県連がギブアップする選挙はめったにない。ここで、今までなかなかできなかった候補者公募とか、広報戦略をうまく使ったイメージ選挙とかを一回、党本部主導で実験的にやってみるチャンスである。負けて元々なので

思っきりやろう」と進言した。安倍幹事長も「それは面白い」と同意し、事実上、私とそのプロジェクトのチーフになって、埼玉8区、所沢の選挙を戦うことになった。

この選挙も党幹部から大変な反対を受けた。何回も色々な人に呼ばれて、「これで負けたら安倍君に傷をつけることになる。その責任を取れるのか？」と言われたし、実際に現場に行ってみると、戦える状態ではなかった。候補者の公募を新聞紙上で行って、82人の応募があり、論文・面接などいろいろな審査を行って、柴山昌彦氏という38歳の弁護士を候補者として立てた。この時、最終面接に残った人の中に、佐藤ゆかり氏もいた。柴山候補を連れて行っても、地元は誰も動いてくれないので、党本部の職員を20人くらい動員して、地元で選挙事務所を構えたが、どこへどう回っていいのかもわからない。地元の有力者もわからないし、どこへ挨拶回りに行ってもいいのかもわからない。事務所もどこを借りればいいのかもわからないということからスタートした。やることがないので、候補者を毎日、駅の前に立たせてお辞儀をさせるというようなことをやっていた。そのような追い込まれた選挙になったが、自民党が初めて候補者公募をやったことと党本部主導でやっていることを大々的にマスコミにアピールしたし、選挙戦術で言う空中戦（色々なメディアを使ったアピール）をやって、「自民党が絶対負ける」といわれていた選挙を逆転して、柴山昌彦氏が当選した。この頃から「党改革は良いのではないか？」ということでも勢いがつきだして、改革が進んでいくことになった。

政治とカネについても、「モチ代、氷代の廃止なんてとんでもない！」とか、他に私が出したアイデアでは、「『国会議員の資金管理団体の収支報告を見るのが大変面倒である。事実上、見るなど言っているのに等しいような制度、各都道府県選挙管理委員会に足を運び、帳簿の束から自分で探して見ない限り見られない』という問題は不便でよくないので、自民党のホームページにあいうえお順で掲載して、見られるようにしよう！」という積極的なメニューも「とんでもない！」とかいう大抵抗にあった。お金の話になると、「安倍や世耕は二世、三世だからお金の苦労をしていないので、いい加減なことをいえるのだ！」というように、満座の会議で罵倒されたこともある。

「あきらめるしかないかな」というところまでいって、再び神風が吹いた。日歯連事件が本格化して、非常に自民党のイメージが悪くなった。それなりに自民党が反省をして、改革をしたという形の具体的なことを出さない限り、世間的にも持たないし、検察の捜査も世論を見てのことなので止まらなくなってしまうという危機感が党の中に広がった。最初、私に厳しかった人たちも、「早くまとめろ。なるべくいいものをまとめろ」という感じになり、モチ代・氷代の廃止も打ち出し、またネットでの収支報告書の公開も全部やれることになった。

5. 党改革の総決算としての2005年総選挙 ～広報戦略を軸に～

この党改革がすべて今回の衆議院選挙のときに花を開いた。造反議員が大量に出て、8月8日に衆議院解散となり、8月30日公示という大変短い日程の中で、30数選挙区の候補者を新たに擁立しなくてはいけなくなった。この時点ではかなり公募の経験を積んでいたし、次期衆議院選挙に向けて、候補者公募をはじめていた選挙区もあって、ノウハウも蓄積して準備もできていたので、一気に緊急公募を展開して、860名の応募者のうち26名の候補者を選んで落下傘候補を擁立することができた。新聞などは「刺客」ということに目が行っていたが、自民党が組織的に全国に公募をかけて26名も自民党に全く縁もゆかりもなかった人、平均年齢39.7歳でJALの人もいれば、公認会計士もいれば、NPOで働いていた人もいるという多様な人を立候補させるということをやった。

今回の選挙で小泉首相が「郵政民営化に賛成か？反対か？」と華やかに打ち出したことが勝利の原因ではあるが、今回、ちゃんと自民党が票を取れたのは、「自民党自身も変わろうとしているのだな」ということが、かなり世の中に対して強くアピールできたからで、党改革が役に立った。

その中で、広報戦略も今までのように代理店に丸投げし、選挙になると司令塔が誰もいないという状況ではなくなった。自民党は永田町に立派なビルを持っているが、私は「選挙になると司令塔がいて、戦略を練っているのだ」と思っていたら誰もいなかった。皆選挙の応援に出てしまって、幹事長もいない、総務局長もいない、

幹事長代理もいないというように誰もいなくなって、解散後から投票日まで党職員しかいなかった。党職員が適当に代理店に依頼してポスターを作り、マニフェストすら作ってきた。

総理大臣の遊説日程も大変いい加減であった。党職員は一生懸命やっているが、何の戦略性もなく、事務的に色々な選挙の運営をやってきたというのが、今までの自民党の典型的なパターンである。今回は広報を大きなトリガーにして改革をしていったのがポイントである。

いい加減な典型例としてよく話すのは、2004年の夏の参議院選挙で、小泉首相は最後、東京の浅草の雷門の前でフィナーレの演説をやってテレビに流れた。「総理大臣なのだから東京でやるのは当たり前」と思われるかもしれないが、これが戦略性の欠如の典型例である。2004年夏の参議院選挙では、東京で4人当選するのだが、自民党は候補者を1人しか立てていない。民主党は2人立てていた。東京選挙区は絶対に勝つ選挙区であり、予想するまでもなく、4人の選挙区で1人の自民党の候補者が落選するはずがなかった。中川雅治氏という元大蔵官僚の候補者が出馬していたが、事前調査結果でも当選するとの見方が強かった。結果、トップ当選であったが、小泉首相は大切な最終日をこの選挙区で演説し、時間の浪費をしてしまった。民主党の岡田代表は最終日、香川県の高松で演説を行っていた。香川は自民党が勝つか、民主党が勝つか最後の最後までわからなかった。結局2,000票差くらいで自民党が何とか勝つが、岡田代表は接戦の選挙区にちゃんと入って、最後の大切な時間をそういうところで使っている。

これを戦略的にやっ払いこうということである。それが世の中から見えやすかったのが広報部門の活動であった。よくマスコミは「何かすごいことをやったのではないか？ 広告代理店に巨額なお金を払って悪知恵を仕込んだのではないか？」といわれるが、基本中の基本で、民間企業であれば当たり前のことしかやっていない。

今までの自民党は、ポスターはポスターで、テレビコマーシャルはテレビコマーシャルで、マニフェストはマニフェストで、幹事長記者会見は幹事長記者会見でやっていて、皆バラバラに縦割り組織でやっていたのを、私のもとにコミュニケーション戦略チームを作り、関係する職員全員、キーパーソン15人を集めて、徹底的に

部門間で議論をしていた。ある部門が考えていることを他の部門が「それはうちでも使えるので使わせてくれ」というようなことをフラットな場で意見交換をしながら、毎日毎日会議を開いて、テーブルの上には常に新聞の切抜きを置いて、前の晩から朝までにテレビで放映された内容をPR会社にすべてワープロで打たせて重要なところにアンダーラインを引いた紙を用意して、マスコミやテレビの取り上げ方を皆で輪読して、「われわれの仕事を改善するところがないか？この人がわかってきていないのはわれわれに何か原因がないか？」を議論し、PDCAサイクルを毎日回しながらやった。それを緻密にやっただけで、今までやっていなかった当然のことを当たり前のようにやっただけだ。とくに特別なことをしていないというのが一番のポイントだと思う。

8月8日に郵政民営化法案が参議院で否決され解散になった。その直前に私は自民党を代表して賛成討論をさせてもらった。その賛成討論の受けがよく、否決されてがっかりしているはずの小泉首相から携帯電話に連絡が入り、「今の5分間の演説に、自分が言いたかったことが全部入っている」と言われた。解散に向けての自民党の役員会の席上、小泉首相が、「さっきの世耕の演説は非常に良かった。まもなく衆議院を解散するが、解散したらすべての候補者に演説原稿とビデオを届けて、あの通り演説するように手配してくれ。これでやっていけば勝てる」という話になり、「国民に郵政民営化の必要性をわかってもらわなければいけない。そのためにパンフレットを作ろう。そのパンフレットも世耕議員の演説をベースにした資料を作ってくれ。郵政民営化早分かりというパンフレットで、世耕議員の演説をそのまま載せた資料を作ってくれ」という指示が出て、「それならば、世耕議員に広報をやらせればいいではないか」ということになった。私は8月9日に安倍幹事長代理に呼ばれて、「今回は総理があそこまで言っているし、今回は君が広報戦略を全部取り仕切ってくれ。党改革をメインでやってきたのだから、君が一番わかっているのではないか」といわれて、広報本部長代理という仕事をもらった。

最初のうちは、ポスター、コマーシャル、幹事長の記者会見などの整合を取ってやっていけるというレベルからスタートした。1日一生懸命仕事をやっていたら、次の日には武部幹事長に呼ばれて、「広報だけでは駄目だ。総理大臣の遊説先から、

マニフェストの内容から全部一元的にやらないと駄目だ。ついては、自分たちは応援に出て忙しいので、参議院議員なのだから、今回は地元での応援をあきらめて、東京にずっといて、司令塔をやってすべてのことに首を突っ込んで、すべてを一元的にきちんとやってくれ」という指示をもらった。

さらに、権限面でも武部幹事長から、幹事長補佐に任命され、真剣に権限委譲してくれた。党職員にもすべて通知して、「今回の選挙は、マニフェスト、遊説日程、広報の枠外も含めて、全部、世耕議員に幹事長補佐として仕切ってもらうから、言うことを聞きなさい」と仕切ってくれた。これにより、選挙運動を一元的にやっていけることになった。

6. 自民党マニフェストの問題点

今回の選挙は自分で採点すると80点くらいである。マイナス20点はすべてマニフェストの不出来である。なぜかという、とにかく時間がなかったからだ。8月8日解散で8月30日公示となると、公示の1週間前くらいにはマニフェスト案を発表しなくてはならない。しかも、自民党には政調の組織とかいろいろなものが多重的にあり、なかなか自由にマニフェストを作れない。政調のマニフェスト作成委員会というものがあり、国会議員が7～8名入って実際に作る作業に当たるのだが、その作業に8月10日くらいから私も参画していった。ここでもびっくりしたのは作業の進め方で、各部会から電話帳のような資料が出てきて、マニフェスト作成委員会は部会から上がってきた項目について「 」「 」「 」「 ×」をつける。そして、マニフェストにどれを入れるかということをやっていく。私はこんな作り方でいいのかという疑問を持った。「トップダウンで『わが党はこうあるべきだ』というのを訴えていけないのか？」ということ、与謝野政調会長や柳沢政調会長代理に申し上げたが、「そんな時間はないだろう！」と言われた。与謝野政調会長も柳沢政調会長代理もそれほど楽な選挙ではない。その時にメンバーに入っている長勢甚遠議員も根本匠議員もそうであるが、自民党の政策通の人は「選挙が辛い」という人が多かった。私の「こんな項目羅列的なマニフェストを作っては駄目だ！」との主張から、

最高の妥協点でできたのは「5つくらいの大くりをしよう」ということ。それが精一杯であった。結局自民党のマニフェストは各部会から上がってきたテーマを5つに分類して、ホチキスで綴じるというもので、各省庁からあがってきたものに近いマニフェストになってしまった。実際に羅列型になっている。

これには、仕方がない面もある。自民党は何でも議論をしている。民主党と決定的に違うのは、かなり詰めた議論をしているということ。自民党は与党であるので、自分たちで議論をしたことを踏まえて予算も法律も作らなければいけない。世の中が関心を持ちそうな旬なテーマはかなり部会で精緻な議論をしている。公務員改革でも特別会計改革でも同じ。皆、解散になって地元に戻っている間に勝手に数字を作ることができない。部会で議論が進んでいるので、勝手に決められないというのが大きな悩み。思い切った期限とか数字を打ち出すことができないのが大きいところ。また、全部の分野を見ているので、どうしても均等になりがちで、メリハリがつけにくい。「 に集中して訴えていく」ということが郵政以外ではできず、なるべく均等に扱うということで総括的なマニフェストになってしまう。

ここで、もう1回だけ抵抗した。マニフェストを見てもらえればわかるが、120項目の羅列である。マニフェスト選挙といわれているときに、このようなマニフェストを書いているのは世の中からバッシングを受けてしまう。民主党の作るマニフェストは想像できていたので、「これはまずいことになった。しかし、今から全部ひっくり返して作り直すことはできない」と考えて、法律で頒布を認められている要約版の編集権をもらった。要約版を民主党は作らなかったが、この要約版を竹中平蔵議員と私で作った。細々した政策を言わないで、大胆にまとめようという方針で、基本的には「なぜ郵政民営化をしないといけないのか？」ということをわかりやすく簡潔にまとめた。また、国民に受けるために「脱・役人天国」ということをスピーディーにやっていかなければいけないということをも2つの柱にして、それに加えて、小泉政権の実績を数字で見せていくという方針で作った。

要約版は世の中から大変なバッシングを受けたが、「郵政民営化をすれば、外交も良くなる」という部分については、私も責任を感じている。一晩で考えて、竹中議員と私で作ったのだが、選挙が終わった後、細田官房長官から「風が吹けば桶屋が

儲かる式の絵だ」と政府からも答弁されてしまった。実際にそういう気もあった。郵政のような民間でもできることは民間に任せて、国は安全保障とか教育などの他の部分に集中するということがあったのだが、野党側はかなりグリグリ突っ込まれた。この辺はあわてて作った失敗点だと思っている。

要約版を作れば、「項目羅列！」という攻撃を少しは避けられるのではないかと考えてやったこと。しかし、世の中の評価は非常に厳しく、マニフェストが選挙上の重荷になっていくということはわれわれもわかっていたので、逆に民主党のマニフェストを攻撃しようということを思いついた。

7. 民主党マニフェストの問題点

今回の選挙では、ほとんどネガティブキャンペーンをやっていないが、マニフェストに関してはかなり民主党の攻撃をさせてもらった。

民主党も偉そうなことを言っているが、マニフェストの作成について言えば、「ねじり鉢巻」の急ごしらえである。われわれは部会から上がってくるものをくっつけるという「ねじり鉢巻」だが、民主党の場合は5～6人の優秀な議員が集まってエイヤと自分の好きなことを書いてしまう。

民主党のマニフェストの問題点について新聞広告をうったりするようなことはしなかったが、テレビに出る人には、「民主党のマニフェストにはこのような問題点がある」ということを周知させるために自民党のマニフェストよりも民主党のマニフェストを読み込んだ。例えば、民主党のマニフェストには、「3年で10兆円の歳出カット」というのが非常にきれいに書いてある。ところが、民主党のマニフェスト全体を読んでいくと、新規事業を7兆円分やっている。そのため、10兆円歳出カットしようとする、17兆円のカット玉を出さなければいけない。しかし、実際にマニフェストに書かれているカット玉を全部足しても10兆円にしかない。「これは数字で嘘をついているではないか？」ということテレビ出演者に渡して、サンデープロジェクトなどでは岡田代表が立ち往生するという局面が出てきた。

彼らの言う10兆円のカットの中身もおかしい。「直轄公共事業を半減させます」

ということが書いてあり、そこには「いくら」とは書いていない。しかし、実際、直轄公共事業は2兆6千億円しかない。公共事業のほとんどは県にわたっていて、国が実際に決定して行う公共事業は2兆6千億円しかない。それを半減させると、残り1兆3千億円しかない。ところが、防災とか災害対策とか災害復旧にかかる費用は、毎年単純合計で1兆円くらいしかなくなる。すると、国の直轄公共事業は3千億円しかなくなる。「これで、港湾整備とか成田空港拡張とか関西空港建設とか前向きな事業をどうするのか？」というところを具体的に攻めていった。

あるいは、「地方向け補助金を2割カットする」と書いてある。実際に地方向け補助金を一律2割カットすると、医療費などにも全部影響してきて、われわれの単純計算だと、医療費の自己負担は現在3割であるが、それを5割くらいに上げなければいけなくなる。また、学校の先生の給料も入っており、61万人のうち12万人を減らさなければ駄目だ。「国家公務員の人件費を2割カットする」ということを言っている。われわれも現在2割カットする方針だが、その当時はまだ煮詰まっておらず、民主党に対して、「公務員11万人分の給料に相当するが、本当に首を切るのか？」というような攻め方をした。「行政経費を1割カット」とも言っているが、「行政経費は固定費が非常に多く、警察とか教育のお金が多いので、残りの部分で1割カットすると、自衛隊の燃料も買えなくなるがどうか？」ということも言ったりした。「そもそも、いきなり10兆円の歳出カットをしたら、マクロ経済に相当なデフレ効果を生むのではないか？」ということも細かく攻めた。

民主党のマニフェストで一番痛かったのは、郵政民営化問題で自民党に引っ張られたことだと思う。彼らは郵政民営化問題で一生懸命対抗してきたが、その案が煮詰まっていなかった。私が民主党の立場であれば、敗因だと思う。郵政民営化問題に対するカウンターパンチがダッチロール状態になっていた。マニフェストも非常にひどくて、彼らは民営化反対の立場で、公社のままで預け入れ限度額を500万円にするという案を出してくる。われわれにとっては「飛んで火に入る夏の虫」で、今、限度額1,000万円でもやっけていても、郵便の赤字の穴埋めで大変なことになっているのに、「限度額500万円にして本当に経営が成り立つのか？」という疑問があった。「大胆に計算すると、人件費にして8万人くらい首を切らないと、限度額500万

円ではやっていけない」という数字を実際にぶつけた。実際に郵政公社の食い扶持を見ると7割くらいを金融の収益で賄っている。郵便事業はようやくトントンにしているだけで、将来展望を見ても赤字になっていく恐れが強い。民主党はこの攻撃に対してダッチロール状態であった。最初に岡田代表がテレビで失言をしてくれた。岡田代表に議論を仕掛けたのだが、「過疎地の人はどうするのか？500万円を限度額とするなら、残りのお金はたんすに入れておけというのか？」と攻めたところ、岡田代表は「過疎地に500万円以上貯金を持っている人はいない」と言ってしまう。われわれにとっては大正解で、「ジャスコのお坊ちゃんは庶民のことがわかっていない」と激しい攻撃をかけた。

彼らから申し入れられた党首討論については、「1対1では駄目だ。他の野党に失礼である」と断った。これは民主党の話の持って行き方の間違いで、共産党と社民党と他の党の了解をとれば、われわれもぐうの音も出なかったと思う。他の政党も候補者を立てて、比例代表選挙で政党名を書いてもらうのだから、勝手に1対1の2大政党とは言えない。2大政党かどうかを決めるのは国民である。その代わり、自民党コミュニケーション戦略チームで検討し、各党揃った若手議員の討論会を企画した。そして、公示になってから8月31日に討論会を行った。このときに、われわれは徹底的に民主党に突っ込んでいった。郵政問題について「限度額500万円とした場合、8万人の首を切る必要がある。本当に首を切るのか？」と言ったところ、幹事長代理の枝野幸男氏が「首を切る」と言ってしまった。これは驚くべき失言であったと思うが、次の日の新聞に「民主党は8万人の首切りを容認した」と大きく出た。討論の中身で一番活字になったのはその部分である。われわれには、それが最大の成果であった。さらに翌日には岡田代表、川端幹事長が「首を切らない」と発言した。最後には、マニフェストには「公社形態のまま、預け入れ限度額を500万円にする」と書いていながら、「将来民営化をする」ということを言い出してしまった。矛盾した発言を繰り返し、とんでもないダッチロール状態となった。

8. 自民党国家戦略本部の2002年提言 ～マニフェスト導入の契機～

マニフェストに関して、広告などを使わず、テレビ討論、公開討論、及び、各候補者が現場で戦うレベルでの民主党に対する郵政民営化問題でのネガティブキャンペーンはとくに有効に機能したと思う。ほかには年金問題などもあったが、われわれが土俵に乗らなかったこともあるが、そちらでは議論が深まらなかった。

マニフェストについては、導入を言い出したのは自民党であるという自負がある。実際にアイデアとしてとってしまったのは民主党である。2002年3月14日に自民党国家戦略本部の提言を出し、日経新聞など各紙に掲載されている。国家戦略本部は小泉純一郎氏が2001年4月に総理大臣になって、2001年7月に参議院選挙で圧勝した後、小泉首相が本部長、保岡興治議員を事務総長として、そのもとに8人の若手議員を配置して、これからの国のあり方を徹底的に議論した。その結果を小泉首相に提言する組織であった。私は8人のうちの一人で「国家のアイデンティティを打ち出す」というテーマを担当した。8人が共同で1つのテーマを議論していくのだが、1回ごとに主査が交代していく。

第1回目に出した提案は「政治システムの改革」というものであった。その時の座長は、塩崎恭久氏であった。このレポートは、今でも大変値打ちのあるものだと思う。ここに書いてあることを着実に実行していけば、日本の政治は変わるし、今、党と官邸の関係など、いろいろ議論しているけれども、それに関しても2002年の初めに出した提言にほとんど書き込まれている。その中に、「選挙公約は国家戦略であり、国家経営の基本である。日本版のマニフェストを創設して、しっかり選挙を戦うべきである」ということを訴えている。

また、その他のことにも踏み込んで書いている。自民党は選挙が終わると党首が交代するケースが多い。「これはおかしい。議席を減らそうがどうしても、政権に残ったのであれば、選挙のときに『 氏を党首にして闘います』と言っているのだから、それを差し替えるのはおかしい」というように、いろいろな矛盾点を突いた良いレポートになっている。この時に初めて自民党はマニフェストというものを

世の中に打ち出した。民主党より少し早かった。

しかし、国家戦略本部はやがて死に体になっていく。このきっかけは鈴木宗男氏である。われわれは、マニフェストについて、「政調会長は無任所で入閣するべきである」とか、「自民党の各部長は政務官と兼任するべきだ」とか、政府と党のあり方にかなり踏み込んだ提言をしている。1ヵ月くらい毎晩、8人のメンバーで集まって、徹底的に討論して組み立てた良い案だったが、それを総理大臣のところを持っていく直前に、変な文書が頭についてしまった。当時、鈴木宗男氏の問題が一番盛んな頃で、保岡興治事務総長が若干ポピュリズムに走ってしまったところだが、その問題に対応する「政治家と官僚は口をきいてはいけない」などと書かれた文書をつけたのだ。自分たちは、「鈴木宗男氏の問題と、この提言は水準が違うので、文書をつけるのはやめてほしい」と言ったが、結局ついてしまった。また、われわれの提言でリスクが高かった部分は、自民党の総務会を否定したくだけりである。シャンシャンで総務会を通して、党議拘束をかけるやり方に疑問を呈していて、場合によっては多数決をとるべきであるし、場合によっては総務会での党議拘束をかけずに、一旦、法案を国会審議に持ち込んで、逐条審査に近い形で国会で審査をして、その流れを踏まえて総務会で決定をするという内容まで盛り込んでいた。そのため、「対外的にあまり出さないほうがよい。いきなり外に出したら大変なことになる」ということを保岡興治事務総長に言ったのだが、結局外に出してしまった。その結果、「官僚と口をきいてはいけない」と「総務会を否定」の2項目が前面に出てしまって、その他にもいいことが書いてあるのだが、徹底的に叩かれまくってこの案はお蔵入りしてしまう。われわれ8人の主査もやる気をなくしてしまった。これを入り口に、経済・文化などいろいろなところに踏み込んでいく予定であったが、今も国家戦略本部は形だけ残っているが、事実上、空中分解をしてしまっている。

その時中心となった若手の何人かで、「マニフェストは大切だが、なかなか党ではやってもらえない」ということで、その翌年に、マニフェストを作ってみた。大村秀章（おおむら ひであき）氏、河野太郎（こうの たろう）氏、水野賢一（みずの けんいち）氏、山本一太（やまもと いちた）氏、私の5人で、手弁当（100万円/人）をチップインし、できたばかりの六本木ヒルズの会場を借りて、色々な先

生に来てもらって、パネルディスカッションをするというマニフェスト研究会を行った。学生とか大学院生とかサラリーマンに参加してもらって、公開討論をしながらマニフェスト作りをするという作業をした。政治改革では国会の一院制をうたっているし、外交・安全保障では憲法9条の改正、教育改革ではバウチャー制度の導入、年金ではスウェーデン方式に近い提案をさせてもらっている。金融・経済改革では、当時、まだ道筋の見えていなかった不良債権処理を明確にやるとか、景気対策のために、相続税を免除した小泉ボンドを10兆円発行するなどを出した。このような感じで、自民党としてもマニフェスト作りをずっと進めていた。

ところが、民主党の方がマニフェストを先に発表した。民主党の方が感覚が鋭くて動きが早かった。われわれとしては、民主党にしてやられたという感じがしている。

9. 数値目標の意義について

ただ、今もつくづく思うが、マニフェスト選挙というのは野党に有利である。あまり、真剣に政権をとる気のない野党にとっては、やり放題である。与党の場合は、いろいろな分野において、いろいろな議論の積み重ねがあり、なかなか勝手に決めづらい。今回の選挙におけるマニフェスト作り際に議論したのは、「民主党の方がマニフェストに数字が多く入っており、その数は大体60個であった。自民党のマニフェストには数字が入っていない」と言われたことについてであった。われわれは実際に政権を運営しているので、日々数字を扱っている。骨太の方針とか、改革と展望とかを内閣でまとめている。これはまさしく公約で、「いつまでに何をやる」ということが、ほとんどのケースについて書いてある。工程表に書いてある期日とか、経済の見込みとか、目標値とか全部足すと300個くらいの数字を世の中にオープンにしている。私は載せるべきだと主張したが、内閣で出してしまうものを、党のマニフェストに載せることができなかったという経緯がある。このような意味で与党には不利である。

逆に民主党は、政権をとる気がないとは言わないが、「政権は回ってこないだろう

な」という安心感のもとで大胆に作ってしまっている気がする。例えば、2003年の衆議院総選挙マニフェストでは、民主党がいくつか約束していることがある。それについて民主党を攻めると、「われわれは政権をとっていないからできない」ということを言う。しかし、政権をとらなくてもやれることがいくつか入っている。例えば、「経済再生5ヵ年プランを2004年中に策定する」と書いてあるが、見たことがない。「2005年夏までに財政再建プランを策定する」と書いてあるが、これも世の中にオープンになっていない。「2005年中に新しい防衛構想を策定する」とあるが、これもなかなか見えていない。民主党のマニフェストもいい放題のところがある。

一番有名なのは、「高速道路の無料化」というのを彼らは出した。その後、無料化に向けて、形だけの議員立法を出しているが、アクションとして「議員立法を出して、やりました」ということで済むのは羨ましい。自民党は無料化はしていないが、評価が厳しい道路公団改革とか新直轄方式とかいろいろなことをやって、16兆円かかるものを10兆円に圧縮したりしている。その節約分の先食いでETC割引を入れていって、高速道路の値段を抑えていくような取り組みをしている。ETCを使っている人には「安くなったな」と実感してもらえる仕掛けをしているが、与党の場合は華々しくアピールできない。これがマニフェストを作るときの悩みである。

10. マニフェスト作りの改革

私が今回の選挙後の幹部の反省会で主張したのは、「マニフェストの作り方を抜本的に変えなければだめだ」ということ。これは党改革と連動してくるが、抜本的に変えるということは「トップダウンで作る」ということ。部会や霞が関からのボトムアップ型のマニフェストの作成では今までの枠から絶対に抜けられない。自民党として「わが国はかくあるべし」というのはトップダウンで作らなければならない。トップダウンでやるためにはシンクタンクが必要である。11月21日に、創設のためのシンポジウムを開催したが、「自民党系」のシンクタンクを1日も早く立ち上げる必要があり、この中から次期選挙に向けて「自民党の目指す小さな政府とは何なのか？」というのを出した上で、いろいろな数値目標をくっつけていくというマニフ

エストの作り方をしないと次の選挙では持たない。マニフェストの作成では連敗を重ねており、次の選挙では必死になって良いマニフェストを作らなければいけない。

それと、政党と国民の約束のスタイルについて、イギリスの形を真似してスタートしているが、イギリスの場合は2年かけてマニフェストを作っている。民主党はサインさせているとっているが、イギリスでは党内議論を十分やっている。2年間十分議論して、皆が自分たちの思っていることを十分に吐き出した上で、党として決めたマニフェストは各議員にとって大変重みがある。残念ながら今回の選挙では自民党も民主党も8月8日解散になってから、「ねじり鉢巻」で作っているのは間違いない。「国民との約束がこんな形でよいのか？」ということ、シンクタンクを使って新しいスタイルを作っていかなければならないような気がする。

党改革については、「溺れないように必死にやっている」と言ったが、ここにきて振り返ってみると、「日本の政治構造を変える改革」である。公募制度とか選挙制度とか人事とかいろいろな改革をやっているが、全部行き着くところは自民党に残っている派閥政治の解体である。派閥はほとんど形骸化している。実力のある派閥は森派だけになってしまった。私は森派だが、それ以外については派閥としての体をなしていない状況まで追まれている。族議員もなくなってきている。シンクタンクができれば、族議員の解体にもつながっていくであろうし、選挙後に族議員の解体のアクションも取り始めている。派閥の解体や族議員の解体の根底は、小選挙区制度にある。1993年の小選挙区導入の際に起こっていきべき変化が、今まで起こっていなかった。それを、10年分の遅れを取り戻すべく、加速度的に起こしている。

(2005年11月24日 第9回委員会)

第8章 マニフェストのブラッシュアップと実効性確保のための党内改革

民主党代表 前原誠司氏

1. マニフェスト型選挙の定着

私たちは、何とかマニフェスト型選挙を定着させたいと考えている。マニフェストは「政権公約」をさらにバージョンアップさせて、数値目標、達成期限、財源などを盛り込んだものである。今までの「公約」は「おおやけのやくそく」というより、「口約束、言いつばなし」という感の強いものであり、これを「検証可能なものにしていく」ということが大事だと思う。後で、専門家や国民が「言ったことをちゃんとやっているのかチェックできる」ことが重要である。

2. 2005年衆議院総選挙とマニフェスト

今回の選挙のマニフェストはイレギュラーなものであった。民主党も正直なところ、「今年選挙がある」とは思っていなかった。従って、基本政策の羅列のようなものになっており、われわれにも反省点がある。一方の自民党・公明党のマニフェストは今までの公約の域を出ていないと考える。

突然の解散ではあったが、マニフェスト選挙が空洞化しないようにしていかなければいけないと思っている。次の選挙に向けた、マニフェストの切磋琢磨、検証、定着させていくための運動というのが、極めて重要であると考えている。

3. 基本政策とマニフェストの差異

私は基本政策とマニフェストは違うという認識を持っている。安全保障政策で言うと、「集団的自衛権の行使については、限定行使すべきである」という問題につい

て、来年の通常国会で、憲法提言の中身に具体化して入れる作業をしていきたい。基本政策、あるいは、憲法改正案の中に「集团的自衛権の部分行使」という考え方をしっかり入れていきたいと考えている。基本政策の中に入れれば、党としての考え方になり、それをマニフェストに落とし込むと、「 の考え方を盛り込んだ憲法改正を までにする」ということになると思う。おのずと基本政策とマニフェストの違いは出てこなければいけないし、選挙を前にして基本政策として積み上がったものを、「 までにやる」ということが、マニフェストの柱になってくると考えている。

4. マニフェストの有効期間

また、「今回の選挙におけるマニフェストは一旦白紙になった」という認識を持っている。「政権をとれば をやる」とマニフェストで言って、政権をとれなかったのであるから、基本政策については、変更することもあれば踏襲することの方が多いと思うけれども、マニフェストについては一旦白紙になったと考えるべきである。マニフェストに書かれた数値目標や達成期限はもう一度しっかり議論しなければいけない。

5. マニフェストの作成時期

また、今からマニフェスト作りをするつもりはない。基本政策の積み上げを行っていく中で選挙になれば、「どこを選挙戦術として取り上げて、達成期限や数値目標を入れなおして、選挙の争点として戦うのか」ということになり、今は基本政策・マニフェストの見直しを行っていくが、マニフェスト作りは選挙が近づいた時で良いと思っている。

6. 参議院選挙におけるマニフェスト

政権選択を国民にお願いするのは衆議院選挙であって、マニフェストは政権をとったときに「 という政策を、数値目標・達成期限をつけてやる」というものなので、参議院選挙にマニフェストがなじむかどうかは、大いに疑問を持っている。マニフェストを定着させたいと思っているが、「すべての選挙に何が何でもマニフェストを出す」ということが、「マニフェストの定着のためにいいことなのかどうか」ということについて精査をしなければいけない。マニフェストを政権選択のためのツールとして考えると、参議院選挙には基本的な考え方を記した「公約」を出せばよいのではないか。

7. ローカル・マニフェスト

ローカル・マニフェストを首長選挙について定着させていかなければいけないと思っている。地方自治体は「大統領制」であり、首長は直接選ばれる。議会は予算案や条例案を通すという強い権限を与えられているが、かなりの権限が首長に与えられていることを考えれば、都道府県議会選挙や市町村議会選挙といった統一地方選挙にマニフェストはなじまないが、首長選挙のローカル・マニフェストは極めて意味があると思っている。民主党が推薦をしたり、応援したりする首長候補については、ローカル・マニフェストを求めていく。その検証を2期目、3期目を応援する際の基準にしていかなければいけないと思う。

8. マニフェストの検証

公明党自身の検証では「99%は達成、もしくは実現」という言い方をしている。一方で、われわれから見ればマニフェスト違反というように思っている。自己採点ほど怪しいものはない。厳しい基準を作って自己採点をする必要はあると思うが、

客観評価をどうやって担保していくかが重要である。言ったもの勝ちでマニフェストを形骸化させていく動きは阻止しなければならない。

これも、公明党の問題であるが、「民主党はマニフェストを何ひとつ実現できていない」ということを平気で言っている。政権をとっていないのでできるわけがないのであり、仕組みを理解しないマニフェストをだめにするような議論が行われることも、定着させるために厳に慎まなければいけないことだと思う。

マニフェストの客観評価を様々な人にもしてもらって、それをオーソライズすることがきわめて重要である。経済団体連合会や経済同友会や様々なシンクタンクで評価されており、もちろんその評価に対して言いたいこともあるが、マニフェストを出した政党自身が客観的に評価するのが難しいという意味で、客観評価を様々な人に行ってもらうのが重要である。

9. 2005年総選挙時の民主党マニフェスト

「日本刷新8つの約束」ということで約束しているが、まず1番目で、「衆議院定数80の削減、議員年金廃止、国家公務員人件費2割削減等、3年間で10兆円のムダづかいを一掃します」と書いている。この実現のために法案を提出しようと考えている。参議院については、マニフェストではないが、参議院の定数削減についての公約を掲げようと考えている。議員年金の廃止については法案を提出しており、与野党間で議論をしているところである。これについては、来年の通常国会で処理をされることになると思う。

国家公務員人件費2割削減ということに関して、マニフェストの効用について2点挙げたい。「マニフェストを一旦白紙に戻す」と述べたが、それは、「政権をとれなかったのもう一度しっかりしたものを作り直す」ということである。基本的には、基本政策として積み上げたものを書いているわけなので、踏襲すべきものが多いと思う。政治的な話になるが、「再検証する」と言った途端に、この項目について、自治労出身の議員たちは、「これも見直す」という話をする。一昨日の「次の内閣」の会議で「変えない」と押し切ったが、再検証作業に入ると見直したいものが

たくさんある。しかし、踏襲することについても確認していかないと、マニフェストに掲載されることを良くないと思っている議員たちが、「ゼロベースで戻すべきだ」という主張をして、積み上げた議論を維持するのが極めて難しくなる。このハンドリングが政治の問題としては大事なことである。

「3年間で10兆円のムダづかいを一掃します」ということについては、岡田前代表が、「3年間は行革なくして、増税なし」と言っていて、「3年間で17兆円の歳出カット」と「7兆円の予算の付け替え」をして、「トータルで10兆円のムダづかいを一掃する」と主張した。次の選挙の時には、日本の経済状況・財政状況が変わっていると思うので、「17兆円のムダづかいを削る」という方向性は変わっていないが、次のマニフェストに載せる時にこのような文言にするかは再検証が必要であり、白紙に戻しても良いと思う。一方では「歳出を削る」という積み上げてきた議論について、中身を大事にしなければいけない。

今、党内に5つの分野で真の改革競争をするための分野を設けている。特別会計改革、公共事業改革、公務員制度改革、分権改革、省庁再々編の5つである。私は分権が行財政改革の本丸だと思っていて、これがまとまってきた段階で、国と地方合わせて、どれくらいの規模でやっていけるのかが形に出てくる。その場合は、もう少し深掘りをする可能性がある。次の選挙のときにはさらに踏み込んだものになる可能性がある。そういう意味での再検証もありうる。

財政再建については、OECDが成功例として発表したのは78%が歳出削減、22%が増税ということなので、7割は歳出カット、3割は増税という感覚で、プライマリーバランス黒字化の方向性が出せるように党の案を作成するようにお願いしている。

マニフェスト4ということで、「地域の工夫を引き出すため、ヒモ付き補助金18兆円を、地方の財源に切り換えます」と書いている。政府の三位一体改革については、私は全く評価していない。分権の最終像を示すなかで、民主党のマニフェストでも、まだ弱いと思っている。三位一体改革の3兆円、4兆円というのは論外だと思っているが、民主党案の補助金の一般交付税化も分権改革の一里塚であって、最終像ではない。今、憲法調査会長の枝野幸男氏に分権の調査会長にもなってもらって、

分権の将来像とあるべき姿を議論してもらっている。これがまとまった段階で、分権の最終像を示すようなマニフェストにしていかなければいけないと思っている。

マニフェスト5では、「12月までにイラクから自衛隊を撤退させ、日本にふさわしい復興支援策に取り組みます」と書いている。これは、すでに12月になっているし、今後、イラクの状態がどうなるかわからないが、おそらく来年には自衛隊が引き揚げるということになると思う。こういうものは当然、白紙に戻って考えるべき話だと思う。ただ、今、聞かれる場合には、この考え方を踏襲して、アメリカでは民主党の考え方として言ってきたし、その時その時で考えるべき話だと思う。

マニフェスト7では、「官製談合を根絶し、道路公団廃止と高速道路無料化を実現します」と書いている。これは党内においても非常にセンシティブな話である。菅直人代表のときに「是非これをやりたい」ということで、私が道路公団民営化問題の座長をしていて、民営化案を道路公団改革派のグループ議員とまとめていた頃であるが、菅代表の意向として過去2回の衆議院選挙のマニフェストになった。

しかし、いくつか状況が変わった。1つは、道路公団そのものが民営化されたということ。公団の借金の返済にと考えていた道路特定財源の一般財源化を行った場合、40数兆円の債務を45年で返すとしても、毎年2兆円程度償還しなくてはならず、「辻褄が合うのか」という議論がある。この項目については、是非見直したいと思っているが、2回選挙をして、良い意味でも悪い意味でも政策として定着してしまっている。「パラマキだ」という批判もあったが、「大変結構だ」という評価もあった。状況が変わった、代表が変わったというだけで、民営化という考え方を出すことがどのように受け取られるのかということについて、民主党内でもかなり慎重に議論しているところである。

マニフェスト6では、「10年後の自給率50%実現のため、『直接支払い制度1兆円』をスタートします」と書いている。これにはいくつかポイントがあり、経済同友会と話をしている、自給率の達成目標を掲げることはマニフェストには適合するが、「競争力のある産業として農業を再生させる」ことが先で、「自給率50%」ということを出すことにより、保護的な考え方になって、WTO・FTAとの整合性の問題が出てこないか、問題提起があった。

もう1つは、出生率の数値目標を入れていくのかということについても、相当議論が分かれている。今、1.288人であり、「人口減少が始まった」ということがニュースとして入っているが、ジェンダーフリー・男女共同参画を進めている女性議員からすると、「数値目標を決めることがけしからん」という意見がある。つまり、「女性を子どもを産むための道具と見ているのではないか」ということである。私が、「1.8にすると決めた上で、どうやって実現するか議論するべきだ」と言っても、「いろいろな政策を取って、少子化に歯止めをかけることには賛成だが、数値目標を決めて、女性を子どもを産む主体として誘導しているような思いを持たざるを得ない」というように相当な対立がある。

農業問題にしる、人口問題にしる、数値目標を持った方がわかりやすいが、「政策の結果として上がることがよいのであって、数字目標を置くことが問題である」という議論が起こっている。

民主党は野党であり、野党が物事を実現していくためには、「今の法律でやれること」、「法律を変えなければやれないこと」、「法律を変えるにしてもどのくらいのタイムスパンでやるかということ」というような、政策の中身だけではなくて手順をマニフェストに示すということが極めて重要であると思っている。

工程表は岡田克也代表のリーダーシップですばらしい形になっていると思う。どいう具体的なプロセスで、マニフェストを実現させていくのかということ細かく見ていくと、500日プランのように、細かくタイムスパンを区切って、具体的な項目を落とし込んで説明をすることが重要である。政策とプロセスは車の両輪だと思う。今後の民主党のマニフェストの中でプロセスについても出し続けていきたいと思う。

(2005年12月22日 第10回委員会)

第9章 マニフェストと政策評価

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 上山信一氏

1. 行政への経営的視点の導入

私は大学卒業後、旧運輸省で官僚として仕事をした。次に、外資系の経営コンサルティング会社マッキンゼーに転職し、企業の分析、経営評価を14年やった。今の専門はこうした原体験をもとに、行政改革や地域再生を経営の視点から手がけている。専門はあくまで経営であって、選挙・政治などはなかば素人である。今日は「経営という視点でどこまで行政が分析できるか？」という切り口からお話したい。

本日のテーマは「マニフェストと政策評価」とした。昨今、新聞紙上でマニフェストが話題を集めている。政治家やメディアの人たちがマニフェストに関心を持ったのがここ5年間くらいである。しかし、さらにそれをさかのぼること5年、1995年ころから、首長、議員、官僚や自治体の人たちの間では、マニフェストの前哨戦となるもうひとつのブームがあった。それが、「政策評価」「行政評価」である。

行政評価は、企業経営をしておられた方々には、「管理会計」と同じようなものと申し上げるとわかっていただける。マニフェストが「財務会計を柱に、株主に目標をコミットする」ということだとすれば、政策評価・行政評価は「管理会計を使って従業員を動かしていく」ということである。マニフェストと政策評価は車の両輪である。マニフェストだけを立派に掲げることは、例えば社長が「来期は売り上げを倍にする」と言ったものの、具体化のための計画が存在しないという状態と同じである。政策評価とマニフェストがセットで機能しないと、実態は何も変わらない。

2. 政策評価の導入 ～三重県の事例より～

実は北川正恭前三重県知事の活動の軌跡が、マニフェストと政策評価の関係を象

徴している。北川正恭氏は政治家で、三重県庁に知事として身を置いたのが1995年の4月であった。彼が最初に思ったのは、「県庁はいまひとつよくわからない組織だ」ということである。いろいろなルールや規則はあるが、実質的にどこが何をしています、どのような目的で仕事をして、成果を出しているかよくわからない。そこで、TQC運動をやったり、コンサルタントを入れて分析をしたり、いろいろやった。彼が気付いたのが、県庁では各部門が「いつまでに、何を、どのレベルまで達成すればよいか」が、明確に示されていない組織だということだ。しかも、それが多くの行政組織の常態であり、それ自体を総点検しなければいけないと思ったわけである。そこではじまったのが、「事務事業評価」という作業である。

これは実は、非常に単純なもので、自分がやっている仕事を紙に書いて棚卸して、「目的が何なのか？」「いつまでにどのようなレベルまでやるのか？」ということ公表するというだけのことである。企業の経営者から見ると、「いまさら、なぜ、それしきのことを大騒ぎしてやるのか？」と思うほどのことだ。しかし、これが革命的なインパクトを1990年代後半の日本の行政に与えた。「いつまでに何をやるか？」ということを外に対して公表することは、「前例どおりやればよい」という今までの役所の文化を否定することである。そして、「評価する」ということは、「今までやっていたことは間違っていたかもしれない」ということを世間に対して公文書で公言してしまうことになる。いわば「文化大革命」であり、非常に大きな刺激であった。

役所というのは、「法律で決められたとおりに皆がきちんとやっているはずである」という壮大な虚構に基づいて運営されている。「ひょっとするとそうではないかもしれない」ということを、行政が自ら税金を使ってきちんと作業をして公表するには、非常な抵抗感があった。三重県はそれをどんどんやった。すると、役所の習性として「三重県がやれば他所もやらなければいけない」という横並びになる。例えば、あちこちの議会で質問が相次いだ。「新聞では、三重県が行政評価をやっているようだ。うちの県はどうか？」と言われると、知事はつい、「うちもやります」と答えてしまう。そのようにして、あっという間に広がり、いまやっていない都道府県は1つしかない。それは鳥取県であるが、片山知事は「そんなことは昔からやって

いるので、あえてやるとは言わない」とおっしゃっている。これも「やっている」と理解すればすべての都道府県でやっていることになる。政令指定都市は全部やっている。小さな町村は余裕がないが、主要な市も大抵やっている。

3. 政策評価からマニフェストへの進化

政策行政評価のブームが5～6年続いた後に、限界にぶちあたった。職員が現状の棚卸をして、「がんばります」と言って、書類を書いて毎年出している、それだけでは実態が大きくは変わらない。そのような時、北川正恭知事は三重県知事を2期務めて辞められた。それと同時に、私は事務事業評価も殻を破って、マニフェストに進化したと見ている。マニフェストは上から、そして外から、「選挙民との約束」をベースに目標を設定する。一方、行政評価や政策評価は積み上げで、現場から目標値を上げていく。従って、最初から高い目標を掲げて、ストレッチするということがない。目標を低くしてしまう。あるいは、現状維持の目標を掲げてしまう。それに対する隔靴搔痒感を北川正恭氏は持っていた。事業の棚卸や行政評価の情報公開をしても、日本の国民は非常に静かで、質問すらしてこない。そこで政治家が、選挙のときから数値目標を掲げ、「当選したら、をやる」と言って、当選して役所に乗り込んでいくべきだ。これが、日本におけるマニフェストの格別の意義だ。従って、政策評価とマニフェストを連立させていけば、行政は変わる。北川氏は自分の経験に即して行政評価を進化させたと思う。

4. 政策評価の管理ツール

(1) 事務事業評価

政策評価は中央省庁でもやっているし、自治体でもやっている。その典型が図表1の事務事業評価である。これは東京都庁が「都立大学の寮を廃止しよう」という意図のもとに総点検をやった時のシートである。左側には福島県にある寮の稼働率や費用などのいろいろな実績が記載されている。

図表1 事務事業評価（都庁）

1 事務事業の概要																																																
事務事業名	学校付合宿寮の運営																																															
所管局 部 課	学生課																																															
実施根拠	〇〇寮運営利用規程																																															
事務事業開始時期	昭和61年7月19日																																															
実施目的	教育、研究等の諸活動に資するとともに、団体活動を通して、相互信頼と豊かな人間形成を図る。																																															
事務事業の種類	4 業務 (1 機関委任事務 2 団体委任事務 3 その他) 4 任意																																															
実績推移	区分	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度																																										
	延利用室数(室)	1,134	1,148	1,076	1,010	885																																										
	延利用可能室数(室)	1,896	1,902	1,884	1,878	1,848																																										
予算・決算・人員等推移	区分	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度																																										
	予算(千円)	38,035	38,640	40,295	39,659	35,064																																										
	決算(千円)	35,485	35,788	37,818	37,271	33,255																																										
	減算(千円)	-	-	-	-	-																																										
	従事職員(人)	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6																																										
	平均給与費(千円)	8,064	8,299	8,471	8,572	8,720																																										
参 考	ア 場所：〇〇県入寮 宿泊定員(1日当たり)：30人(1室定員5人×6室) イ 延利用可能室数算出式＝室数(6室)×年間利用可能日数 ウ 交通(電車利用、片道) 所要時間 約5時間30分 距離 約230km 交通費 3,550円 エ 利用者負担額 <table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>朝食代</th> <th>昼食代</th> <th>夕食代</th> <th>シーツ代</th> <th>合計</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>昭和61年度開所時(円)</td> <td>500</td> <td>400</td> <td>1,000</td> <td>300</td> <td>2,200</td> </tr> <tr> <td>平成6年度改定(円)</td> <td>600</td> <td>500</td> <td>1,200</td> <td>300</td> <td>2,600</td> </tr> </tbody> </table> 注1：食事代は、食料費である。 2：シーツ代は、3泊までのシーツ洗濯代 3：A私立大学 2,200円(朝夕食代)、B私立大学 3,800円(1泊3食付き)、C私立大学 3,400円(1泊2日) オ 利用者1人当たりの経費 <table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>平成6年度</th> <th>平成7年度</th> <th>平成8年度</th> <th>平成9年度</th> <th>平成10年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1人当たり経費(円)</td> <td>9,179</td> <td>9,320</td> <td>10,435</td> <td>10,930</td> <td>10,198</td> </tr> <tr> <td>延利用者数(人)</td> <td>3,866</td> <td>3,840</td> <td>3,624</td> <td>3,410</td> <td>3,261</td> </tr> <tr> <td>経費(千円)</td> <td>35,485</td> <td>35,788</td> <td>37,818</td> <td>37,271</td> <td>33,255</td> </tr> </tbody> </table> 注：利用者負担額を除く。						区分	朝食代	昼食代	夕食代	シーツ代	合計	昭和61年度開所時(円)	500	400	1,000	300	2,200	平成6年度改定(円)	600	500	1,200	300	2,600	区分	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	1人当たり経費(円)	9,179	9,320	10,435	10,930	10,198	延利用者数(人)	3,866	3,840	3,624	3,410	3,261	経費(千円)	35,485	35,788	37,818	37,271	33,255
区分	朝食代	昼食代	夕食代	シーツ代	合計																																											
昭和61年度開所時(円)	500	400	1,000	300	2,200																																											
平成6年度改定(円)	600	500	1,200	300	2,600																																											
区分	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度																																											
1人当たり経費(円)	9,179	9,320	10,435	10,930	10,198																																											
延利用者数(人)	3,866	3,840	3,624	3,410	3,261																																											
経費(千円)	35,485	35,788	37,818	37,271	33,255																																											

2 評価						
(1) 評価指標	ア【利用室率(部屋稼働率)】					
	区分	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
	目標指標値	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	目標達成率(%)	59.8	60.4	57.1	53.8	47.9
	延利用者数(室)	1,134	1,148	1,076	1,010	885
	延利用可能室数(室)	1,896	1,902	1,884	1,878	1,848
	目標達成率算出式	目標達成率＝延利用者数÷延利用可能室数×100				
		延利用可能室数＝室数(6)×年間利用可能日数				
	注：類似施設の利用率率(平成10年度)	国公立大学例：A大学16.9%				
	イ【利用者率】					
	区分	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
	目標指標値	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	目標達成率(%)	40.8	40.4	38.5	36.3	35.3
	延利用者数(人)	3,866	3,840	3,624	3,410	3,261
	延利用可能者数(人)	9,480	9,510	9,420	9,390	9,240
	目標達成率算出式	目標達成率＝延利用者数÷延利用可能者数×100				
		延利用可能者数＝定員(30)×年間利用可能日数				
	注：類似施設の利用率率(平成10年度)	国立大学例：A大学9.2% B大学13.3% C大学11.7% D大学13.0%				
(2) 視点別評価	視点	第1次評価	第2次評価	【視点別評価シート】		
	達成度	2	2			
	経済性・効率性	2	1			
	必要性	3	1			
	代替性	3	1			
	妥当性	3	1			
(3) 総合評価	【第1次評価】 ・教育、研究等の諸活動に設立するとともに、団体活動の実践的な体験を通して、学生の人間形成に役立てるものとして利用されている。 ・利用者の減少により、施設の有効利用を十分に果たしていないが、概ね良好な成果をあげている。 【第2次評価】 ・平成10年度の利用者数は定員3,704人で、学生・教職員数7,236人の4分の1弱と、利用に低い水準であり、また季節的な偏りがある。 ・利用者負担の食事代、シーツ代2,600円に対して、朝は、利用者一人当たり1泊約1万円の管理経費をかけており、適正な負担とはいえない。 ・通年施設として維持していく必要のないこと、部が負担を負担をしていくこと、民間の各種な宿泊施設の活用により、経済的かつ多様な教育、研究活動が行えることから、都の事業としては廃止すべきである。					
今後の方向	第1次第2次評価	説明				
	A	維持又は廃止して実施が適当				
	B	廃止内容を整理して継続が適当				
	C	再評価又は他事業との統合等が適当				
	D	廃止又は休止が適当				

一番わかりやすいのは、左側の一番下で、宿泊者一人当たり経費が1万円くらいかかっている。利用料金はシーツ代を取っているだけで非常に安い。現実にはそれだけの税金をかけて学生を泊まらせていることになる。今時、ビジネスホテルでも1万円するところはかなりいいところなので、「こんな施設を持っている必要があるのか？」となる。その議論の導入が左側である。右側にはレーダーチャートが真ん中にあるが、達成度、経済性、必要性、代替性、妥当性という指標がある。第一次評価は大学の事務局が行ったもので、第二次評価は行政改革担当部門が行った。第一次評価はそこそこの結果だ。第二次評価は「1」が並んでいる。

結論としては、ABCDのうち「D」であり、「廃止又は休止が適当」となっている。これが、典型的な事務事業評価である。北川正恭知事がメディアに登場し始めたきっかけは、三重県でこれを大々的にやって公表したことである。

さて、企業の経営者はこれを見て、「こんなことは大昔からやっている」と思うが、

役所ではやっていなかった。予算の策定の時にはある程度はやっているが、目標値を立てる作業はあまりやっていなかった。「評価をする」という観点もさほどなかった。なぜならば、「役所に間違いは存在しない」ことになっている。「計画」という言葉は非常に好まれるが、「評価」という言葉は使ってはならない言葉になっていた。

そんな中で、このシートを作って公表するといろいろな反応が起きる。「こういう状態なのに、来年度予算を付けるとまずい」と担当部門は思う。族議員もこのようなシートが大々的に出てくると、利益誘導がやりにくくなる。これを私は「族抑止力」と言っている。シート自体は大したことがないが、これが使われる文脈や政治的な意味を考えると、非常に大きな意味があった。

(2) 社会指標型

一方、図表2にあるものは「社会指標型」といわれるものだ。これは、アメリカのオレゴン州のものである。地域を人間の体に見立てて、人間ドックみたいな評価表を作る。毎年ガンマGTPや血圧を測定するとわれわれの健康状態をチェックができる。同じ発想で自治体が地域の健康状態をチェックしていく。この図は、貧困や健康というテーマだけを書いているが、経済再生とか文化とかいろいろなテーマで定点観測をやっていく手法が今は普及している。ただ、目標に掲げても役所ができないことが非常に沢山ある。一番上の、「10～17歳女子の妊娠率」などは役所が完全にコントロールできるはずがなく、実態を踏まえて政策を立てるための気付きの道具に使われる。

図表2 社会指標型（オレゴン州）

	1980	90	91	92	93	94	95	96	2000	2010
43. 10～17歳女子の妊娠率(人)	2.47	1.97	1.93	1.79	1.82	1.89	1.92		1.5	1.0
44. 母親が初期妊娠ケアを受けた嬰兒の割合(%)	77	76	77	79	79	79	79		90	95
45. 1,000人中の幼児死亡人数	12.1	8.3	7.2	7.1	7.1	7.1	6.2		6.0	5.6
46. 免疫を受けた2歳児の割合(%)			47	50	53	67			90	90
47. 発症前に初期治療を受ける新HIV患者の割合(%)		72		78	80	73	78		85	98
48. 現在タバコを吸わない成人の割合(%)		78	77	79	78	79	78		81	90
49. 早期死亡：人口1,000人中70歳未満で死亡する人の数	76.4	64.3	60.0	59.2	61.7	61.9	61.4		57.4	49.3
50. 健康の自己評価が「良い」か「とても良い」である成人の割合(%)					63	63	62		65	72
51. 子供の世話ができる家族の割合(%)				69		67			70	75
52. 13歳以下児童100人当たりの育児休暇		14		15	15	16	16	20	21	25
53. 8年生の中の割合(%) ・前月にアルコールを飲んだもの ・前月に違法薬物を摂取したもの ・前月にタバコを摂取したもの		23 14 12		26 11 15		30 19 19		30 22 22	26 15 12	21 12 12
54. 18歳以下児童1,000人中、虐待・放置されているものの割合(人)		11.2	10.5	11.3	10.8	10.0	9.9		8.8	6.5
55. 1,000人中の老人虐待報告件数(件)							5		5	5
56. 幼児の母親に占める割合(%) ・妊娠中にアルコールを摂取 ・妊娠中にタバコを摂取		5 22	5 21	4 20	3 19	3 18	3 18		2 15	2 12
57. 連邦が定める貧困水準以下の収入のオレゴン人(%)	11	11		13		15		12	11	9
58. 健康保険に未加入のオレゴン人の割合(%)		15		15		14		11	9	4
59. オレゴンのホームレス数				7,607	5,196	7,262	6,141		5,196	5,196
60. 法廷命令の児童補助が実際に支払われた割合(%)	44	50	47	50	54	60	68		72	80
61. 独立生活を営む老人の割合(%)			96.9	97.1	97.2	97.4	97.4		97.6	97.9
62. 永続的な発育・精神的・肉体的障害を持つオレゴン人のうち、働いている人の割合(%)						21		22	32	70
63. 永続的な発育・精神的・肉体的障害を持つオレゴン人のうち、貧困水準以下の世帯に居住する人の割合(%)						20		20		

(3) 戦略計画型

図表3は、最近、標準形としてよく使われている戦略計画型というタイプである。これは、単純化したものだが、だいたいこのような様式のものが使われている。

例えば、教育委員会の小学校担当部門。教育長にこのようなシートを作らせて公表していく。具体的には「小学校が抱えている問題は何なのか？」を市長と教育長が議論して、大きな目標を左側に立てる。目標は100個も200個もあっては駄目で10～20個止まり。できれば3～4個。そして、現状を測定する。それが良くないと思えば、目標値を設定する。資料の場合は、「現在を10%とし、1年後に学級崩壊を3%以下にする」としている。そのために必要な仕事量（アウトプット）は、「3,000人のボランティアを入れて、チームティーチングをする」ということで、そのために、「予算は11億円必要」というシートを局長・部長に作らせて、予算折衝や来年の目玉を作っていく。これが次第にはじまりつつあるのが日本の自治体の改革である。

図表3 戦略計画型（架空事例）

施策目標	期 間	効 果		費 用	
		アウトカム（成果）	アウトプット（仕事量）	インプット（予算）	国 vs. 地方の分担比率
・学級崩壊防止のためのチームティーチング作り	1年	・学級崩壊を全体の3%以下にする	・チームティーチングのためのボランティア（教員OB）3,000人募集	11億円	90：10
・学区の自由選択制導入	2年	・自由選択希望者の80%の希望を実現	・過疎地のスクールバスカバー率100% ・選択アンケート実施	30億円	50：50
・4年～6年生の英語に外国人教師の授業を提供	3カ年	・都市部では週2回 ・郡部では週1回	・外国人教師400人採用 ・ボランティア200人募集	1.2億円	90：10
・卒業時のパソコンリテラシー強化	3カ年	・インターネットを使う6年生が80%	・各クラス4人に1台配備	10億円	30：70

注）あくまでサンプルであり、現状を分析したものではない

図表3は企業経営のセンスからは実は当たり前だろう。事業部の来年の計画を立てる。まず、ブレインストーミングをして課題を出す。現状値を測定するのは当たり前で、目標値を設定するのも当然。どれだけの投資が必要で、どのような作業をするのかを明らかにすることも当然。よく見ると、アウトプットは利益、アウトカムは売り上げまたは投資だ。戦略となるとこれ以外の思考パターンが存在するはずがない。

ところが、役所の場合は、図表3の左から右ではなく、右から左に考える。役所の会議を見ていると、「うちの部の予算は去年いくらだったか？」というところから始まる。まずはインプットから始まる。「83億円だ」と答えると、「今年は77億円くらいが限度か？」という話になり、「どこを削るか？」という話になる。次はインプットからやってアウトプットの議論に移る。アウトカムについては、抽象的な経文のようなことが書いてあるだけで、あえて議論もしないし、数値目標は掲げない。これを毎年繰り返しているのが、役所の普通のパターンである。ここに、左から右に考えて、情報公開する文化を入れていくのが、政策評価である。

独立行政法人と中央省庁については、このようなものをちゃんと作って公表して経営することが法律で決められている（注：独立行政法人通則法 第29条～35条 中期目標）。最近は、次第に政府の資料や予算要求の書類でも「アウトカム」「成果」や「数値目標」という言葉が使われ始めていて、組織文化が変わってきている。

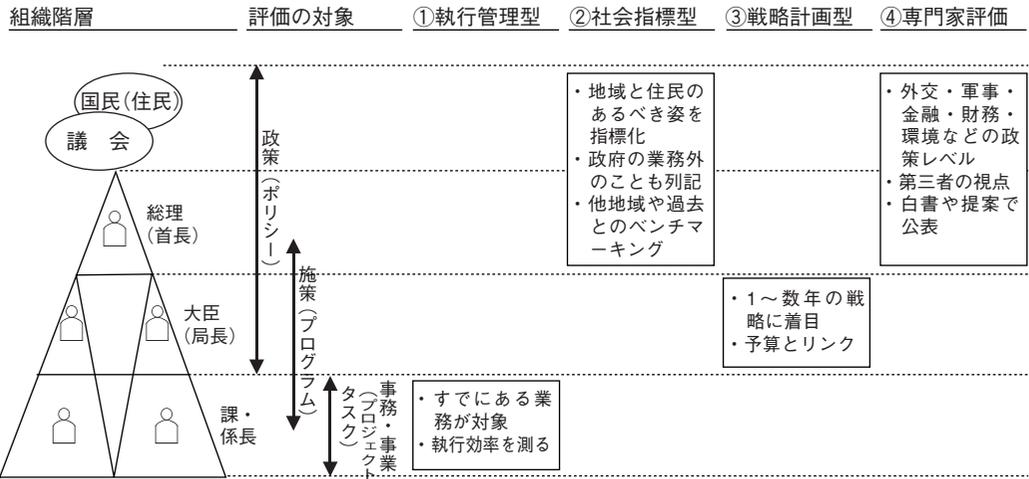
ところが、日本の行政の問題は左側の課題の設定を政治家が行わないということだ。独立行政法人が典型だが、例えば、美術館の政策目標を見ると、「美術品をちゃんと管理すること」とか「お客様が来たらきちんに対応すること」ということが目標として書かれており、できていなかったら、とんでもないようなことをことさら大げさに目標に掲げている。当然、達成度は100%となる。独立行政法人の5年後のコストダウン目標値は総額で現状の1%だ。まるで冗談に近い。なぜこうなるのかというと、独立行政法人の場合は、主務大臣と理事長の間で厳しい契約交渉が起きない。同じように、多くの自治体の場合も首長と選挙民の間で厳しい契約交渉が起きない。従って、部長と市長の間でも厳しい契約交渉が起きず、結果的に戦略性の非常に乏しい目標設定となる。これが実は政策評価の歴史の側から見たマニフェストの必要性の話である。

(4) それぞれの管理ツールの位置づけ

図表4は、ややテクニカルな話である。経営管理という視点から、「どのような管理ツールが必要なのか？」ということ进行分类したものである。経営をチェックする医者 の 道具 の 表 の よう な も の である。

一番目の執行管理型は、いわゆる、企業の管理会計に相当するような基本的なツールであり、都立大学の例で説明した事務・事業執行の総点検の時に使ったものである。これがないと、現場は来月に向けて何をしたら良いかよくわからない状態になる。次に、「会社全体がどうなっているのか？」ということの評価する必要がある。企業の場合は財務諸表があれば済んでしまうが、行政の場合は財務諸表だけでは仕事をやったことにはならない。「今年は黒字になった」と自慢をしても役所では褒められない。従って、社会指標型の業績棚卸が必要になる。企業でも、最近では財務諸表だけでなく、CSRの報告書を出しているところがあるが、構造的にはCSRの報

図表4 行政評価の類型



告書が役所の場合は、財務の報告書と同程度に重要になる。これが、二番目の社会指標型のものである。三番目に重要なのは、各部門ごとのもので、中央省庁で言うと、部局レベルの戦略計画が必要になる。企業の戦略計画は事業部単位で作るので、一番それに近いと思う。四番目は、役所特有の「専門家が判断しないとなんとも言えない」ことの評価である。例えば、「北朝鮮と今年交渉するのがいいか？悪いか？」というものは、目標値を決めてやる作業ではない。専門家が第三者評価を事後にやる。

以上の4つの管理ツールが役所にとって必要となる。

5. マニフェストと政策管理ツール

マニフェストと4つの管理ツールとの関係であるが、マニフェストは見た感じは「社会指標」にかなり近い。例えば、大阪府の知事選挙があるとして、「引ったくりの数を今の半分にする」というのは、誰が知事候補になっても言いそうな目標値である。あるいは、全国で一番平均寿命が短い県だとしたら、「平均寿命を延ばす」というのが知事のマニフェストに出てくると思う。社会指標は市民にとってもわかりやすいし、現実的なものも多い。

ところがこれで官僚組織はこれだけでは動かない。「平均寿命を延ばす」と言っても、「保健所は今月何をすればよいのか？」というのが目標として示されないと動けない。従って、戦略計画型、さらに下りて、執行管理型の考えをマニフェストと連動させつつ、マニフェストに入れていく必要がある。マニフェストを社会指標型と戦略計画型を掛け算したような形で作ると品質の高いマニフェストができる。そして、マニフェストを掲げた人が当選した後は、それを戦略計画と執行管理の2つのツールに連動させていけばよい。

6. 企業経営の進化と行政経営の進化

図表5は経営学的解釈に基づいて作られているが、「良い経営を支えるためにどのようなガバナンスツールが必要か？」を示している。その文脈で見ると、企業経営が過去50年間かけて進化してきたことを、日本の行政経営も同じように後をたどって動きつつあるとわかる。左側のピラミッドの図画は組織を表している。市役所の例で言えば、経営レベルと執行レベルがある。その上に、議会・監査委員会があり、専門家だとされている。その外に、全部を監視しているプレスだとか証券格付け市場のようなものであるとか、ILOのような国際機関がある。企業の場合も同様で、現場・執行部門があって経営者がいる。さらに証券アナリストとか金融監督庁のようところが専門家としてチェックしている。さらに、その外側に株式市場やプレスがいて、いろいろな企業の評価を多面的にやっている。このような構造で、不正が起きない、効率の良い経営の仕組みができていく。

「具体的にそれが機能するために何が必要か？」というと、「経営手法」と書いた4つの項目が必要である。それが時代とともに次第に進化して整備されていった。

最初にできたのはTQMである。これは戦後、デミング博士の提唱で始まった。当時は中長期計画もあまりなかった。1970～80年代になって、企業も中長期計画を作るようになった。それまでは日本企業は「その日暮らし」だった。高度成長期でやることが山ほどあった。目標をあえて立てる必要がなく、現場改善を中心に忙しくやっていけばよかった。

図表5 政府経営のガバナンス（国際比較）

全体像		経営手法	米国連邦政府での適用	英国政府での適用	日本の状況	
外からの評価	一般	市場・国際機関（外国政府）・社会（マスコミ）	①情報公開	・CS調査と結果の開示	・行政評価結果はすべて公開	
	専門家	議会・監査機関	②専門家による評価	・GAO ・Inspector General	・効率室 ・NAO	
内部評価	経営	首相・首長 財務当局 企画部門 ...	③行政計画、戦略計画、プログラム成果予算	・GPRA*法（1993年）	・市民憲章 ・予算戦略計画書（Public Service Agreements）（1999～2002）	
	執行	執行部門 ...	④TQM	・NPR**活動（93年～） ・リインベンション・ラボラトリーズ ・ハンマー賞	・チャーターマーク制度（表彰）	

* Government Performance and Results Act（政府業績評価法）

** National Performance Review（政府業績改善活動）

その次に出てきたのが、戦略計画・中長期計画である。これを作るためには実は現場情報が必要だ。現場で「頑張れ」と言えばいいのか、「もっと投資しよう」と言えばいいのかは、TQMをやった成果の情報が上がってこないと判断できない。執行管理があって、はじめて経営管理ができる。

日本企業は、1990年代まで右肩上がりの状況だったので、上記の2つの管理ツールだけで走ってきたといっても過言ではない。

その後、右肩上がりが終わって、資金調達に次第に苦勞するようになり、国際競争も激化し、一段の効率性が求められるようになった。そこで、直接金融への流れとあいまって、証券アナリストによる評価、格付け機関による評価ができてきた。「TQM」からはじまって、「行政計画、戦略計画、プログラム成果予算」ができて、「専門家による評価」に移り、さらにその先に進んだのが「情報公開（ディスクロージャー）」である。一般投資家が年金資金などを株式で運用するようになる。すると「証券アナリストも特定業界の経営者をつるんでいるかもしれない」あるいは「間違っているかもしれない」という疑いが出てくる。そこで「一般市民にもで

きる限り情報公開すべき」となる。これがディスクロージャーへの流れである。これにより、専門家の正統性も監視されるようになった。

があって、があれば基本的に企業は経営できるが、さらにストレッチさせるために、の専門家が出てきて格付けする。さらに「専門家も十分には信用できない」ということになり、のディスクロージャーで「できるだけ何でも表に出す」という流れになった。この流れで、企業の経営は次第にシビアなものに進化していったと思う。

行政の場合は、アメリカ連邦政府を見ていると、クリントン政権になってから一気にこのプロセスを踏んでいった。アメリカではの情報公開は昔からあった。そして、のGAOとかInspector Generalというのが各省庁にいて、いろいろな監査やチェックをしていた。しかし、外部のチェックとはいっても、そもそも内部から、ろくなデータが提供されなかった。かろうじてGAOが「2年前の事業が失敗したのは、が原因だった」といった個別分析レポートを出していた。こういうことを繰り返していた。

そのうちクリントン政権でゴア副大統領が中心になって新しい仕組みを入れた。これが、のTQMを現場にやらせることだった。National Performance Review運動という。その後、について、GPRA法という法律で、目標管理を義務づけてしまった。つまり、三重県の事務事業評価のようなことを全省庁にやらせることを法制化した。そうするとデータが山のように出てくる。そこから出てくるデータを基にGAOがよりきめ細かいチェックをする。さらにディスクロージャーも一段ときめ細かいものになっていく。こういう進化が1990年代のアメリカで起きていた。

日本の場合は、に関しては、市民運動の結果、情報公開が法制化されたり、各地で条例ができたりしてアメリカに遅れること約20年で一応できた。やがて、1995年になって、を三重県がTQMで始める。それが情報公開もされてしまった。さらに進化して、の部分の戦略計画をオープンに出していくことになった。ところが日本にはが存在しない。専門家が役所の作った書類をチェックするという作業が存在していない。従って、役所が作ってきた評価報告書は真実味に欠ける。しかし、誰も指摘できないし、指摘する暇もないという状況が日本の実態である。

を作るという手間暇をかけるアプローチはある。だが、それよりは、選挙民と政治家がトップダウンで指令を掲げて、実態を揺り動かす方が作業としては早いのではないかと思う。従って、日本におけるマニフェストは経営管理の方法を下から構築していくプロセスにおいて、一番ボトルネックになっているのところを一気に飛ばして、全体に揺さぶりをかけるという意味でも重要なものであると思っている。

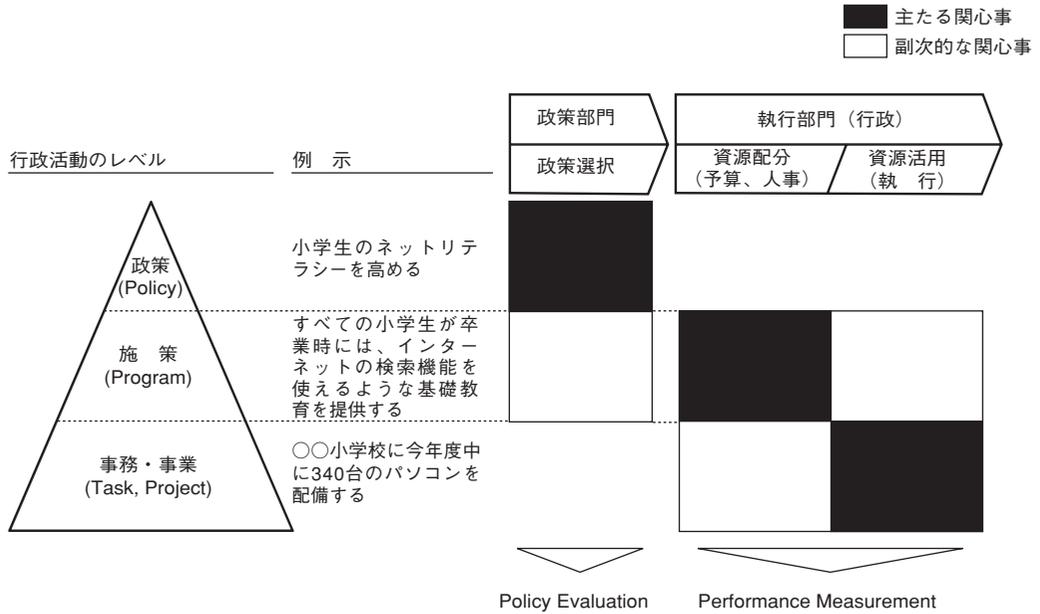
もしも、マニフェストがここ数年で機能しないとすると、1995年以来、膨大なエネルギーをかけて全国の役所がやってきた行政評価は現状肯定のための壮大なツールと化す。民主主義にとっては、極めて危険な道具に化けてしまう。行政評価を提唱してきた者としては、マニフェストはなんとしても行政評価とつなげないといけないという危機感を持っている。

(参考資料)

アリゾナ州農務局の戦略計画

		行政評価との関係
部局の使命 (ミッション)	州内の農業・牧業・農産加工業の支援活動と、法令に基づく規制を消費者保護と自然環境の保全を両立させつつ行うこと	
顧客の定義	農家、加工業者、消費者	
目標 (ビジョン)	①規制の徹底遵守 ②そのための啓蒙活動 ③消費者に主要な情報を提供する ④事業者の発展支援	誰のためのアウトカムかを特定
基本方針 (ストラテジー)	・ SWOT分析 －Strength －Weakness －Opportunity －Threat	実績値
プログラムの抽出	(州全体で900あまり)	評価対象を特定
プログラムの目標 設定	①生産性指標 ②サービス指標	目標値
プログラム別の予算・ 人員	(Activity-based Costing法)	インプット値
さらにサブプログラム レベルの整理	・ ・ ・	

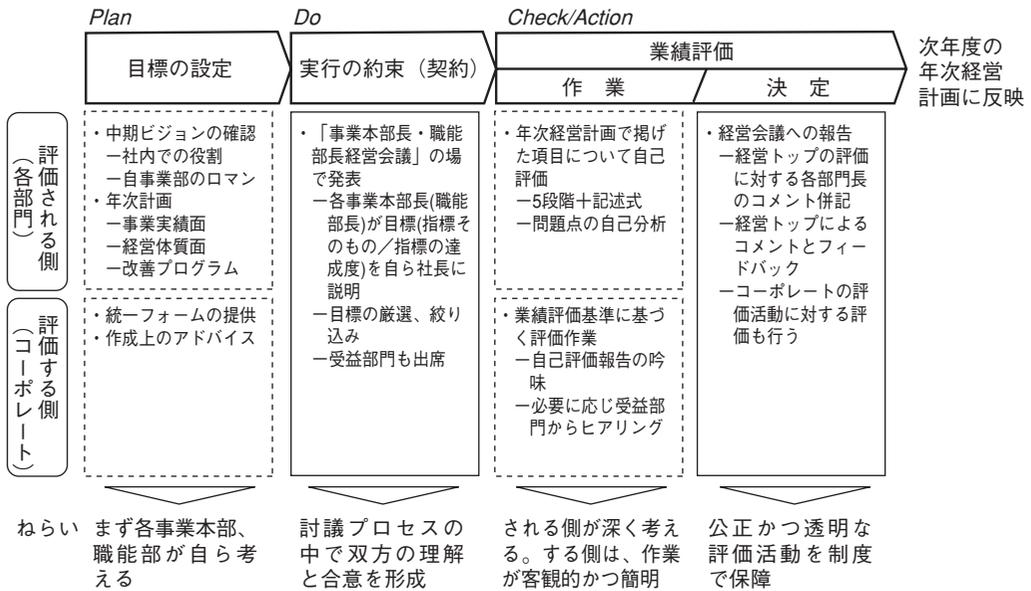
行政評価の対象と目的



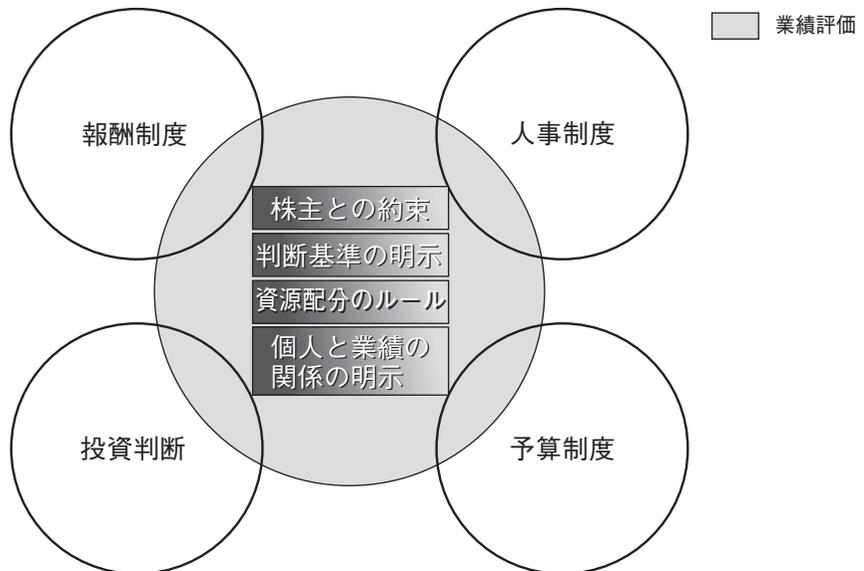
行政評価の進化モデル

経営改革の度合い	ねらい	キーコンセプト	改革手法	例
レベル1	よりよい管理	アカウンタビリティ	気づき、意識改革、TQC(TQM)、改善活動	<ul style="list-style-type: none"> ・業務棚卸し ・事務事業点検 <div style="font-size: 2em; margin-top: 10px;">}</div> 日本の自治体はココ
レベル2	まっとうな経営	MBO(目標管理)	事業戦略、契約、信賞必罰、ストレッチ	<ul style="list-style-type: none"> ・PSA ・GPRA <div style="font-size: 2em; margin-top: 10px;">}</div> 海外はこのレベル
レベル3	抜本改革	Make or Buy (官民分担)	マーケットテスト、MBO、MBI、外注管理	<ul style="list-style-type: none"> ・CCT <div style="font-size: 2em; margin-top: 10px;">}</div> サッチャー改革

評価する側とされる側の対等な契約関係



業績評価制度と他制度の関係



(2006年1月23日 第11回委員会)

第10章 ローカル・マニフェストの進展

三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)経済・社会政策部プロジェクトリーダー

西尾真治氏

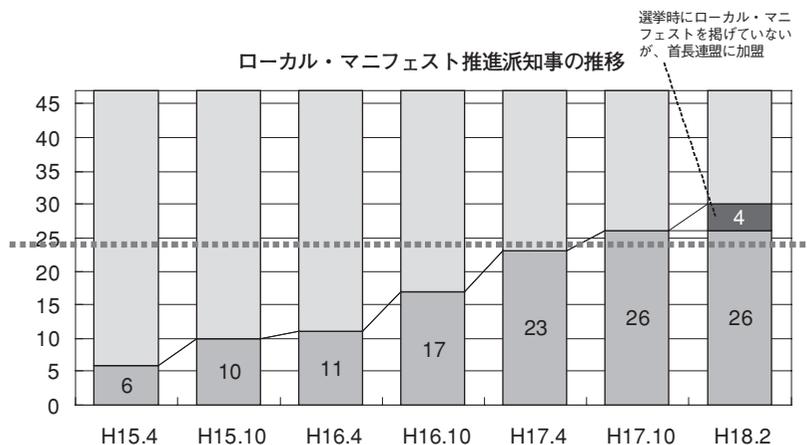
1. はじめに

現在、私は「ローカル・マニフェスト型政策推進研究会」を立ち上げ、HP (<http://www.murc.jp/lm/top.html>) を開設している。この中で様々な事例や論文を紹介して、ローカル・マニフェストのポータルサイトのような機能を持たせたいと思っている。当初、ローカル・マニフェストに関する研究は平成15年から自主的に始めたものであり、3年ほど経ち、ようやく仕事にもつながってきて、ビジネスにも乗りかけてきた状況である。

2. 「燎原の火の如く」全国で進むローカル・マニフェスト運動

「燎原の火の如く」という表現があるが、これは地方自治の雑誌である『ガバナンス』の中で用いられた表現である。平成15年の四日市のシンポジウムで呼びかけがあったのをきっかけとして、4月の統一地方選挙ではじめて本格的にマニフェストが導入された。地方から総選挙に広がっていく流れがあった。

このグラフの縦は47都道府県を表している。一番左は平成15年4月の統一地方選挙で、この時14名の候補者がローカル・マニフェストを掲げて、そのうち6名が当選した。その後、ローカル・マニフェストを掲げて当選する知事が増えてきている。平成17年10月に半分を突破した。現状では26名の都道府県知事がローカル・マニフェストを掲げて当選している。



そのほかに、ローカル・マニフェスト推進首長連盟という組織があり、まだ、選挙を迎えていないが、加盟している知事が4名いる。それをあわせると、現状で30名の現職の知事がローカル・マニフェスト運動に賛同している。

ローカル・マニフェストの推進団体として、大きく3つの団体がある。首長連盟については19名の都道府県知事をはじめ、212名の首長が参加している。議員サイドでは、地方議員連盟があり、平成17年の5月の結成時で463名、現在524名の地方議員が参加している。市民サイドでは、全国9つの地域ブロックに分かれた推進ネットワークが立ち上がっている。さらに、都道府県単位でもネットワーク組織が立ち上がっている。

当社の研究会では、全国の自治体にアンケート調査を行っており、市区町村レベルでもローカル・マニフェストの普及が進んでいる状況がわかった。836の市町村から回収したが、そのうち、136の市区町村で首長がローカル・マニフェストを掲げており、ローカル・マニフェストが標準装備になってきている。

一番大きな効果は、選挙が変わってきていることである。青年会議所を中心にローカル・マニフェスト型公開討論会が全国で開催されてきており、実績として、全国約1,000カ所で開催されている。

とくに九州地区で活発であり、日本で初めてのローカル・マニフェスト型公開討

論会と言われたのが、福岡県八女市で平成16年12月に行われたものである。このときは1,500人の聴衆が集まり、現職・新人の2人の候補者がそれぞれマニフェストを掲げて、それを基にした公開討論会が開催された。その結果、投票率に大きな効果が現れ、前回選挙に比べて12ポイント投票率が上がった。それ以上に大きな効果は、非常に有力視されていた4期目を目指す現職候補者に対して、無名に近い新人の候補者がダブルスコア以上の大差で当選したことである。この新人の候補者はマニフェストを作る段階で、市民と対話をしながらマニフェストをバージョンアップさせていった。マニフェスト・政策に関する取り組みが投票の結果に大きく結びついたと言われている事例である。

その後、九州では続々と公開討論会が行われていて、合併に伴う柳川市長選挙では1,400人が参加した。合併前の大きな市と小さな町のそれぞれの首長が出た選挙であったが、人口規模の小さい方の首長がより具体的なマニフェストを掲げて当選したという事例である。また、福津市では、人口約5,600人のうち、10%以上の600人が参加して、非常に活発な公開討論会が行われた。大川市、八代市にも公開討論会が広がっており、新しい動きとしては、マニフェストと議事録を青年会議所のHPで公開して、公開討論会に出席できなかった人でもその内容を知ることができるようにしたり、HP上で事前に公募した質問を公開討論会で投げかけたりしている。八代市では、市の広報誌に各候補者のマニフェストを織り込んで全戸に配布した。

このような形で、選挙前に各候補者がどのようなマニフェストを掲げているのかということ、共通のフォーマットで一覧できるようにしている。さらに、公開討論会の模様をHPで動画配信して、当日参加できなかった人も映像で確認できるようにしている。

その他にも九州地区では1,000人規模の公開討論会が続々と開かれているが、なぜ九州地区で公開討論会が成功しているのだろうか。九州の推進ネットワークの取り組みとして、八代市の折り込みにあったような公開討論会用のフォーマットを用意している。マニフェスト型公開討論会は、候補者すべてがマニフェストを出していれば良いが、出していない候補者がいる場合には討論会ができないという問題が

あった。それに対して、事前にフォーマットを出して、各候補者に中身を書いてもらい、それを基に当日、政策型の討論をしてもらうというやり方をしている。さらに、事前に各候補者にフォーマットを記入してもらう段階で、ローカル・マニフェストの意義や公開討論会の成功例などについてレクチャーを行ったり、場合によってはフォーマットの書き方を指導したりして、候補者が政策について十分な討論ができるように準備を行っている。このようにして、ほぼすべての選挙において、マニフェスト型の公開討論会を実現できるようになった。これが、まさに、九州から全国に展開している状況である。

首長側にも様々な動きが出ており、いろいろな種類のマニフェストが登場してきている。

最近話題になったマニフェストは、北海道の恵庭市長のマニフェストで、絵本のようなマニフェストになっている。温かみのある絵をつけながら、独自の言葉でわかりやすく市民に語っている。

初期のマニフェストで非常に評判が高いのは、松沢神奈川県知事のマニフェストであり、政策ごとに目標・方法・期限・財源を明記したものである。政策の根拠として、近隣の都道府県と比較したバックデータを掲載するという、整ったマニフェストを作っている。マニフェストの質は事後の検証可能性に関わる。松沢知事のマニフェストはこのように政策の中身について評価に書いてあることで、その後の活発な事後評価に繋がっている。

ローカル・マニフェストは標準装備という状況に変わってきており、最初の段階ではマニフェストを出しているかどうかで投票結果に差が出てくることもあったが、最近では政策の中身や実現方法や実行力という首長の資質が問われる段階に移ってきている。これを「善政競争」と表現している。

入場 無料

ローカル・マニフェスト型 65周年記念公開討論会2005

2005年8月 16日(日) 開催

八代市総合体育館 八代市総合体育館 八代市総合体育館

みらいづくり公開討論会2005 ローカル・マニフェスト 基本理念

Table with 4 columns: 荒木隆夫氏, 坂田孝志氏, 中島隆利氏, 永江明久氏. Each column contains a profile and a list of 4 key issues (行政改革, 地域経済活性化, 子育て支援, 高齢者支援) with specific policy proposals.

みらいづくり公開討論会2005 ローカル・マニフェスト 個別テーマ

Table with 4 columns: 氏名 荒木隆夫氏, 氏名 坂田孝志氏, 氏名 中島隆利氏, 氏名 永江明久氏. Each column contains a list of 3 specific policy proposals for administrative reform and regional economic revitalization.

主催 みらいづくり公開討論会2005実行委員会 共催(社)八代青年会議所 協賛/八代青年会議所 協賛/八代青年会議所

中島恵庭市長の「物語（絵本）型」マニフェスト



読書コミュニティ

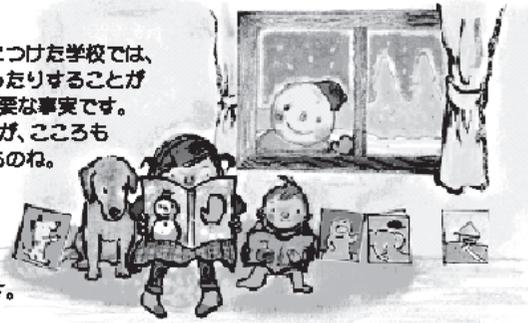
子どもや親子の問題を防ぐ方法のひとつは「子どものときに本を読むこと」だと、最近よくわかってきたそうです。

赤ちゃんは、ブックスタートで絵本に出会います。

まちの人びとによる読み聞かせがさかんに行われ、まちぐるみで若い親たちの育児を支えます。おにいさんやおじさん、中学生・高校生が赤ちゃんに読み聞かせるのもおすすめです。そういう環境で絵本になじんだ子どもたちは、大きくなって学校図書館をたくさん利用するようになります。

そんなふうの本を読む習慣を身につけた学校では、子どもたちがキレたり暴力をふるったりすることがないのだそうです。これはとても重要な事実です。だって、こころが健康な子どもたちが、こころも健康なおとなになっていくのですものね。

学校図書館で本を借りて、小学生ひとり1年で100冊読むのを目標に、市民と協力し、まちの読書環境を豊えられるよう工夫します。



● HOME ● BACK

松原しげふみ 神奈川力宣言！

松原しげふみのマニフェスト(政策宣言)！

PART.6 神奈川力で暮らしを守る



政策28

家庭や施設における児童虐待の増加と本県における痛ましい事件の教訓を踏まえて、学校と家庭と地域が力を合わせて子どもを育むしくみづくりを進め、「児童虐待のない神奈川をめざします」。

【目標】

過去の痛ましい事件を県民共通の教訓として、「児童虐待のない神奈川をめざします」。

【方法】

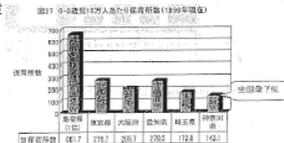
1. 公民を通じる保育サービスの質の向上、児童相談所等の体制整備（一時保護所の併設等）、学校と家庭と地域の連携の強化等により、児童虐待の防止・早期対応を進めます。
2. 県の5つの児童相談所の専門職職員数を約1.3倍（14年度121名→18年度157名）に増員し、地域・学校との連携を強化します。
3. 子育て家庭の悩みを寄りとめられるよう、子育て支援センターの整備や児童相談施設等の専門的機能を活用した育児相談事業などを実施します。

【期別】

18年度まで着実に実施

【財源】

15億円程度／年（14年度9.5億円）（公共事業費の抑制等に対応）

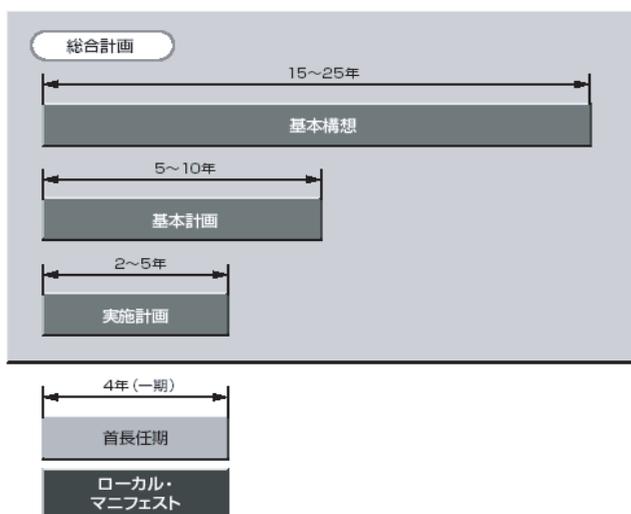


(出典) 松原市 子育て支援センター 2018

3. ローカル・マニフェストによる地方政治・行政の変化

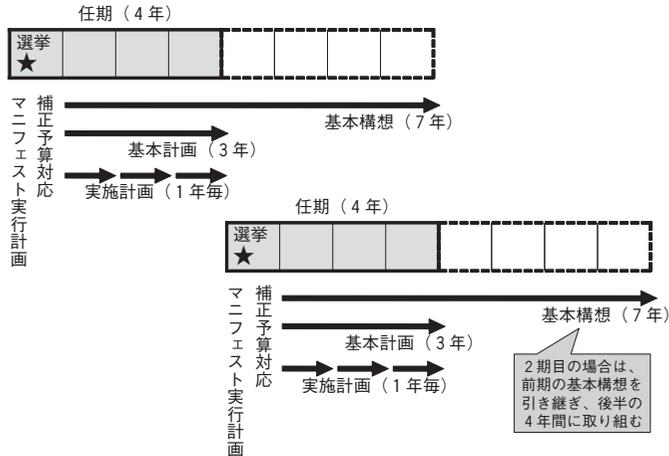
(1) 行政の変化について

行政の変化については、端的に言うと、「政治主導」に大きく転換してきている。その1つは計画の作り方が変わってきたということである。従来、地方自治体の計画は「三層構造」といわれてきた。15～25年の超長期にわたる「基本構想」を作り、それを10年くらいの「基本計画」に落とし込んで、さらに2～5年の実施計画にする。首長の任期は4年なので、首長にかかわらず、超長期の計画に従って粛々と行政が進められてきたのが従来であった。



首長のローカル・マニフェストが出ることによって、4年という任期を基に「戦略的に計画を作る」という動きが変わっている。現在のような時代の変化が早いときには、15～25年という超長期の計画を立てることはあまり有効ではない。選挙のときに、4年の任期の間に「何を実現するのか」ということをマニフェストで住民に問いかけ、それを基に計画を作るというサイクルに移ってきている。

神奈川県の場合、当選後1年で総合計画を策定している。残りの任期は3年なので、3年間の実施計画を作っている。長期的な視点も必要なので、10年間の長期構想と首長の任期にあわせた3年間の実施計画という2層の構造としている。



もう1つ神奈川県の場合で特徴的であったのは、従来は総花的なすべての項目を網羅した計画であったが、松沢知事の場合はmanifestoに基づいて51本のプロジェクトに絞り込んだ戦略的な政策体系を構築して、それに目標値・期限を明示した。

宮城県の栗原市の事例では、現場で総花的に作られてきた計画を、まずトップインタビューすることから総合計画作りを始めた。

計画の作り方にあわせて、予算についても変化が出ている。manifesto予算枠という、manifestoを実行するための特別な予算枠を設定して、優先的に実行していこうとする事例である。岩手県の増田知事は4年間で200億円の「政策推進枠」を設定し、manifesto枠については、シーリングの対象外として、重点的に予算を配分している。福井県の西川知事もmanifesto枠を設定していて、初年度82億円、次年度179億円という予算を、manifestoを推進するために確保している。

また、組織マネジメントも大きく変わってきている。日産自動車で話題になった「コミットメント」が行政の中にも入り込んでいるという事例がある。福井県では、「政策合意」という形で、各部局長が知事に対して、約束する・コミットメントすることを年度の当初に掲げて、HPで公開することをやっている。知事が掲げたmanifestoにおける戦略的な目標を各部局においてどのような組織目標に落とし込むかということ、各部局長に約束させる。それを一般の県民に公開している。最初に基本姿勢を書いた上で、取り組みの各項目にどのような目標でやるのか部局ごと

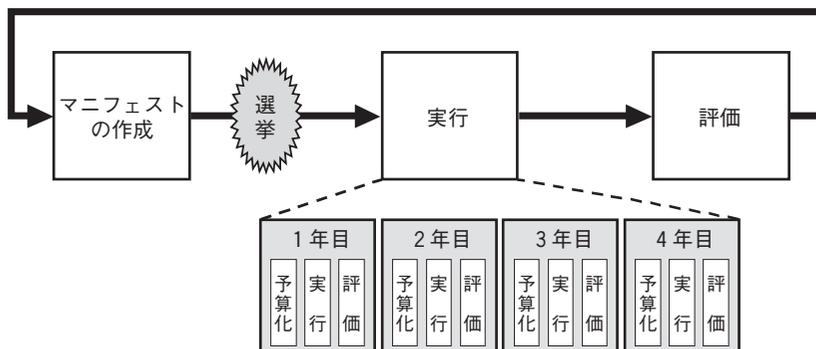
に書いていく。1年経った後には成果の評価を書いており、部局長が自分の名前で総括評価を行う。これもHPですべて公開されている。

このような形で地方行政の現場でトップマネジメントが強化されている。山形県・大分市でも同様の取り組みがなされているし、佐賀県の古川知事も部長に「実行宣言」を行わせている。

倉敷市の事例はマニフェストの重点分野に掲げたものについて、その専門家を民間企業から中途採用で採用して実行体制を固めている。これは、「ポリティカルアポインティー」につながる動きであるといえよう。

評価・マネジメントが変わってきている点も紹介したい。「マニフェストサイクル」という言葉でマネジメントサイクルが説明されているが、地方の場合は、マニフェストを作って、選挙を実施し、それを実行して、結果を評価するという、選挙を中心とした任期4年間の大きなサイクルがある。

地方におけるマニフェスト・サイクル



細かく見ていくと、1年ごとに予算化して、実行して、評価するという、小さな1年単位のサイクルがある。この小サイクルと大サイクルの2つが組み合わさって、マニフェストサイクルが構成されているが、とくに1年間の小サイクルを評価する取り組みが広がりつつある。

岩手県の増田知事は『マニフェストレポート』という年次報告を作って、毎年公表している。神奈川県でも同様の取り組みをしていて、『神奈川県力白書』を作って毎年公表している。

40 の 政 策 の 評 価

7つの重点施策		総合評価	政 策 項 目		評 価	
I 21世紀型の新しい 産業先進県 	★★★ (1.56) 概ね順調に 推移	1	新たな雇用の創出	★★★★	2.00	順調
		2	若年層の雇用対策	★★	1.33	やや遅れ
		3	中小企業に対するセーフティネットの充実	-	-	-
		4	新分野進出等のための各種研修等の実施	★★★	1.67	概ね順調
		5	自動車関連産業の育成と厚みのある産業の集積	-	-	-
		6	産学共同での新技術開発	★★★	1.75	概ね順調
		7	伝統技術等の育成・発展	★★★	1.67	概ね順調
		8	ゆったり・ぬくもりを感じることができる観光振興	★★	1.00	やや遅れ
		9	商店街の振興	-	-	-
II 環境首都を目指す 環境先進県 	★★ (1.00) やや遅れて いる	10	県境産業廃棄物不法投棄事案の責任追及び全量撤去	★	0.00	遅れ
		11	環境に配慮した産業活動の推進、循環型社会の形成	★★★★	2.00	順調
		12	新エネルギーの利活用及び省エネルギー推進	★★★★	2.00	順調
		13	二酸化炭素排出量削減に向けた普及啓発及び対策	-	-	-
		14	ゼロエミッションの取組み	-	-	-
		15	条例に基づく森林や水の保護	★	0.00	遅れ
		16	希少野生生物の保護	★★★★	2.00	順調

この表は岩手県の評価だが、イラストなどを使って、どこがどれだけ進んだのかが一目でわかるように作って、HPで公開している。このようにわかりやすい表示をしているが、その裏では緻密な評価が行われていて、政策ごとに目標と実施段階について評価シートを作ることにより、きめ細かく対応している。次の表は神奈川県の評価シートの例であるが、こうしたシートを活用した評価は、神奈川県にとどまらず、基礎自治体にも広がっている。

政策ごとの評価 → 分野ごとに各政策の評価結果を総括（全6分野）

目標達成度

A：8割以上
B：5割以上8割未満
C：2割以上5割未満
D：2割未満
NA：評価不能

対応段階区分

第1段階：未着手・未改善
第2段階：方針決定・検討
第3段階：準備・事業化
第4段階：実施中
第5段階：完了

目標達成度

対応段階区分

点検評価表（P R T 1 地域主権）

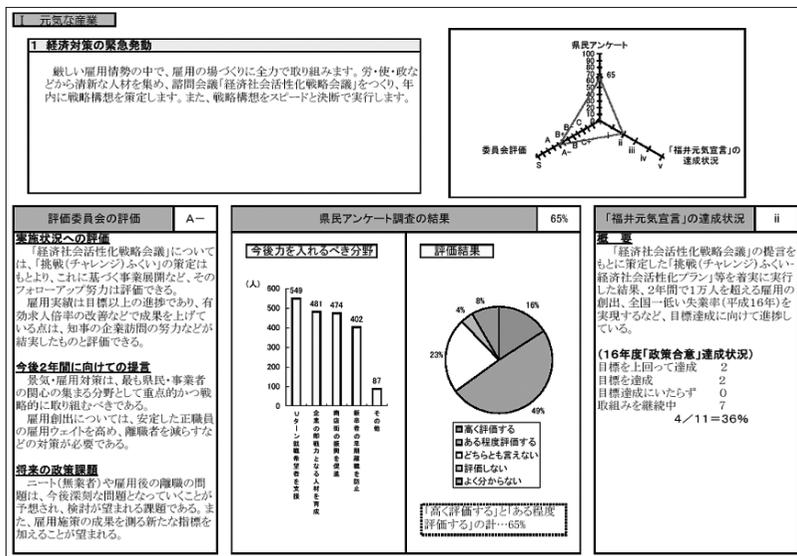
政策	1. 政策ごとの評価の結果		2. 目標達成の状況		3. 対応の状況	
	目標達成度	対応段階区分	目標達成度	対応段階区分	目標達成度	対応段階区分
政策1 国から都道府県へ5.6兆円の税財源の移譲を勝ち取り、県税収の1,400億円増収を図る。	C	知事および県の賛成度を政策的に認定することは困難。	A 0件 B 0件 C 2件（税源移譲、首都圏連合） D 0件 NA 1件（道州制）	第2段階	【評価】 ・地方が丸となって取り組んだ結果「三位一体」改革が進展したと評価。 ・首都圏連合構想を首都圏サミットで提案後、具体化に向けた検討に入っている。 ・道州制については国レベルでもこれから検討をはじめるという段階にあり、達成度を検討する段階にない。	第1段階 1件（道州制） 第2段階 2件（税源移譲、首都圏連合） 第3段階 0件 第4段階 0件 第5段階 0件
政策2 「首都圏連合」の設置を提案し、首都圏全域を対象とする広域政策を推進する。	C	ただし目標達成には関係自治体の協力と合意が不可欠である。	【評価】 ・11月の首都圏サミットで首都圏連合構想を提案後、「21世紀の県政のあり方」を考える懇談会」で検討を重ねている。	第2段階	【評価】 ・「地域主権実現のための中期方針」において、道州制について研究を行う方針を打ち出したところであり、具体的な作業は16年度以降に予定されている。	
政策3 現行の「都道府県制」から「道州制」への転換を提案し、分権型の地域主権国家の実現を図る。	NA			第1段階		
4. 総合的な所見						
税源移譲と県税収入の増収実現には、国に対する強い働きかけが必要である。首都圏連合の実現には関係自治体の協力と合意が不可欠であり、そのための努力が求められる。道州制は国家の仕組みに関わる大きなテーマだが、県も積極的な検討が望まれる。						

このような評価は自己評価が中心となるが、外部評価という外の視点も重要だという認識が広まりつつあり、福井県では知事自らが自己評価したものにプラス、県民アンケート調査を行い、有権者2,000人にアンケートをしてその結果を評価結果として入れている。また、有識者4人からなる外部の評価委員会を作り、その評価も取り入れている。

次頁に評価表の一例を示したが、右側に自己評価、真ん中に県民アンケート、左側に専門委員会の評価を載せて、組み合わせで評価を行っている。

評価結果をどのように市民に知らせるかということだが、犬山市の場合は市長のマニフェストの評価結果を見開き2ページにまとめて、市の広報誌にのせて全戸配布している。

行政の変化についてまとめると、マニフェストを起点に、政治主導での行政執行体制・マネジメントシステムが確立されつつある。マニフェストを基に行政計画を作り、それを実行するための体制整備・予算の手当をして、事後には評価を行う。評価には自己評価に加えて外部評価を行って、その結果をきちんと公表するという



マネジメントシステムができつつある。とりわけ注目すべきことは、外部評価・情報公開の徹底により、マニフェストに基づく政治の規律を高めているということである。

理論から実践への段階へ移っているということで紹介したいのは、早稲田大学のマニフェスト研究所主催で、自治体の職員向け研修会も今年からはじまった。平成18年1月20日に早稲田大学の日本橋キャンパスにおいて、岩手県や多治見市の先進事例、現場で政策を担当している職員を講師に招き、その講義を踏まえてグループワークをするというものである。職員として、いかにマニフェスト型行政・マネジメントを実践していくかというところにポイントが移ってきている。

(2) 地方議会の変化について

地方の場合には二代表制がとられているので、「執行権・予算提案権のない議会で、マニフェストが成立するのか？」という議論もある。議員個人がマニフェストを出すのは政治を混乱させる原因になると思うが、「党派・会派という単位でマニフェストを掲げるのは地方議会の信頼性を高める上で有効ではないか？」という考え方が中心になりつつある。地方議会のマニフェストの中身であるが、議会の改革については、自分たちのことであるので、責任を持って実行できるので、それについ

て何を書くのが大きなポイントになると思う。それ以外の一般の項目については、予算提案権・執行権がない中での約束になるので、様々な問題につき議会がどのように関わっていくかというプロセスが中心になると思う。

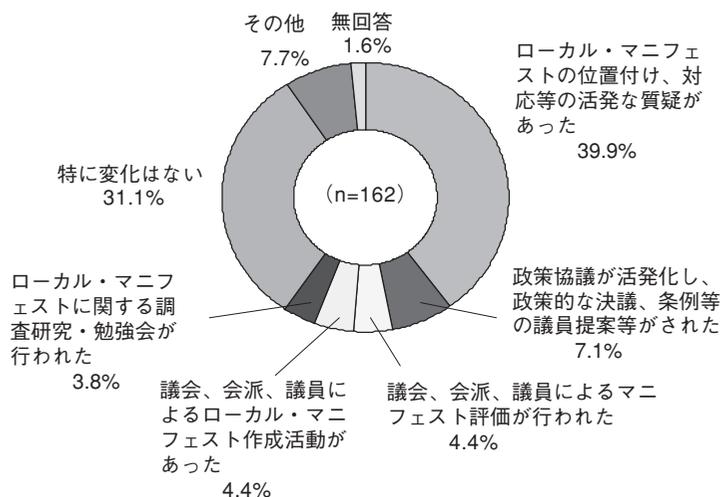
実際に地方議会の中で様々な改革の動きが出ている。ローカル・マニフェスト推進地方議員連盟というものがあり、この連盟には524名の地方議員が参加している。この地方議員の間で、交代制でマニフェストブログを作り、マニフェストに関する考え方をリレー方式で書いてHPで公開している。また、マニフェストスクールとして、議員がどのようにマニフェストに関わっていけばよいかということについて研修会が始まったところである。早稲田大学のマニフェスト研究所が主催して、1月に入門編が行われた。4月には実践編が予定されており、次の統一地方選挙までに地方議会においても、マニフェストとの向き合い方を明確にしていこうという取り組みが進んでいる。

先日、毎日新聞社から報道発表があったが、「マニフェスト大賞」も創設された。日頃、あまり光の当たらない地方議会・議員に光を当てていくもので、毎年顕彰していく制度である。選挙時にマニフェストで約束した施策を実現した会派、あるいは、議会に対して表彰する賞ができた。平成18年11月10日に第1回の授与式を行う予定である。

地方議員連盟には5つの活動の柱がある。1つ目は、「首長のマニフェスト」によるマニフェストサイクルを地方議会としてチェックしていくという取り組みがある。これは、行政の監視機能を議会として強化していくということである。

様々な事例が出てきており、岩手県の県議会では県議会としてマニフェストを出しながら、知事のマニフェストをチェックし、平成18年2月15日には県議会の各会派が出席する検証大会が開催された。横須賀市の市議会では、超党派の議員有志で集まり、「マニフェスト推進委員会」を立ち上げ、知事のマニフェストの進捗度合いをチェックしている。

ローカル・マニフェストによる議会活動の変化



全国の自治体におけるローカル・マニフェスト実態調査
(MURC ローカル・マニフェスト型政策推進研究会)

全国の自治体に対するアンケート調査では、「ローカル・マニフェストにより議会活動が変化したか?」という質問に対し、「特に変化がない」という答えが3割ほどあったが、約4割が「首長がマニフェストを導入することにより、議会の中でもマニフェストについての活発な質疑が行われた」と回答している。これまでほとんど取り組まれていなかった、議員提案による政策的な条例づくりを行う事例なども増えており、首長がマニフェストを導入したことを契機として、議会の中でも政策論議が活発化している事例が広がっている。

2つ目の柱が、地方議会議員としてマニフェストを作成・活用するというものである。会派でマニフェストを作成する動きも出始めている。3つほど事例を紹介するが、千葉県流山市の「新世会」という会派は、年に4回議会版のタウンミーティングを開催し、市民と一緒に議会版マニフェストを作っていこうという取り組みをしている。京都府亀岡市の会派でもマニフェストが作られている。合併によって新しくできた奥州市は、岩手の水沢市・江刺市などの2市2町1村が合併したもののだが、新市の選挙の2ヵ月半前に市町村の議員に呼びかけして12名の議員が集まり、「共

通マニフェスト」が作られた。旧来の市町村の枠、党派の枠を超えて、地域の課題に応じた政策・マニフェストを作るもので、ローカル・パーティーにつながっていく動きだと思う。

議員連盟の3つ目の活動の柱として、「立法機能の拡充」というものがある。地方自治法の第14条で、議会における条例の制定権が規定されている。地方議会の定員の12分の1の同意があれば、条例案を提出することができ、過半数で可決すれば条例を制定することができる。一定の会派でやっていくことを決めていけば、議会側から発案して条例を作ることができる。ローカル・マニフェストへの取り組みを通じて地方議会における政策立案機能を高めることを通じて、そのような立法機能を見直し拡充していくのがこの柱である。

4つ目の柱が、ローカル・パーティーの結成に向けた取り組みである。従来の地方議会の会派は、議長を選出するための数合わせであることが多かったが、政策集団として会派を見直そうという動きが出てきている。ローカル・パーティーという動きは、古くは沖縄の社会大衆党が走りといわれており、都市部では生活者ネットというグループがローカル・パーティーを標榜している。最近では議会内の保守系の最大会派がローカル・パーティーを志向するという事例がある。その1つが流山市の新世会であるし、可児市の「新政可児クラブ」である。ローカル・パーティーが議会の多数派を構成するようになると、地方議会に大きなインパクトがもたらされるであろう。

ローカル・パーティーを考える時に課題になるのは、ローカル・パーティーが法体系できちんと位置づけされていないということである。現状では、「政党」を規定する法律として政党助成法や政治資金規正法があるが、国政の政党しか想定していない。政党の要件は国会議員の数等になっており、地方でローカル・パーティーをやっていこうとすると、対応する法律・制度がない。先にあげたローカル・パーティーは、現状では政党としての要件を満たさないまま、「その他の政治団体」として選挙管理委員会に登録して活動することを余儀なくされている。マニフェストに関する法体系の課題としては、公職選挙法がよく取り上げられるが、政党助成法や政治資金規正法を含めて、地方政治の法的な位置づけをきちんとしていくことが必要

である。

ローカル・パーティーに関する面白い動きとして、全国政党の分権化がある。地域の課題に応じた政策を地域政党が掲げられるようになると、全国政党が統一的に出す全国の方針と必ずしも合わないことが出てくる可能性がある。政治の世界でも分権化が進むと思う。

5つ目の活動の柱として、公職選挙法を改正していこうという柱がある。「首長マニフェストを配布できるようにする」ということもあるが、「地方議員についてもマニフェストを作成・頒布できるようにする」ということも求められる。

ローカル・マニフェスト型選挙推進のための 公職選挙法改正に関する提言

(H18.2.6、ローカル・マニフェスト推進首長連盟)

1. 有権者がマニフェストを入手しやすくなるよう、告示前後を問わず、選挙事務所、演説会場、街頭演説の場所、公開討論会会場、政党本部及び支部等でのローカル・マニフェストの頒布を可能にすること。
2. ローカル・マニフェストに、候補者名、候補者の写真、選挙名の掲載を可能にすること。
3. 首長選挙においても、公職選挙法第142条に規定されている法定ビラを候補者が頒布できるようにすること。法定ビラには、候補者名、候補者の顔写真、選挙名、マニフェストの掲載を可能にすること。
4. ローカル・マニフェストのHPでの公開、メールでの配信を可能にすること。また、告示後も候補者のHPの更新を可能とすること。

これは首長連盟が発表した提言であるが、1点目はローカル・マニフェストの頒布に関するもので、演説会場に限らず、公開討論会などでも頒布できるように提言したものである。2点目はローカル・マニフェストの中に候補者名などを記載できるようにすること。3点目は法定ビラの中に候補者の顔写真を入れられるようになるもの。4点目はHPでの活動というもので、これらが公職選挙法に関する地方側からの提言である。

(3) 市民の側の変化

市民がローカル・マニフェスト作りに参加するという事例もある。千葉県流山市の新世会では、2年間に8回のLCCと呼ばれるタウンミーティングを開いてマニフェストを作っている。イギリスの労働党のマニフェスト作りを参考にしている、藤森講師からもご紹介があったが、イギリス労働党では、分科会方式で政策を練り上げながら、党大会で決めるというサイクルを2年間かけてまわしながら、だんだんマニフェストを作っていく。首長候補者の場合はなかなか時間をかけてマニフェスト作りをしていくことが難しいかもしれないが、地方の政党・会派であればある程度時間をかけてやっていくことも可能である。新世会の場合、2年目に入って、福祉とか教育とか、政策分野ごとに分科会形式で議論を進める段階に移っている。

昨年の東京都議会選挙の民主党のマニフェストは、HPをうまく活用した事例である。告示の1ヵ月ほど前にマニフェストの素案を発表して、「ピープルズ・コメント」というパブリック・コメントを求めて、そのコメントを踏まえてマニフェストをバージョンアップしていくということを2回繰り返していた。「マニフェストが変わっていく」ことについて批判はあったが、市民の声を何らかの形で反映してマニフェストを作っていくということでは評価してよい取り組みだと思う。

ローカル・マニフェストは身近な地方政治の場で、市民と政治をつないでいく有効なツールになるのではないかと思う。マニフェスト型政治を進めていく中でいかに民度を高めていくかが課題になると思うが、このような市民性・シティズンシップを育む上で、ローカル・マニフェストは有効に機能するのではないかと思う。

ローカル・マニフェストのマニフェストサイクルを思い浮かべて欲しいが、作成段階・意思決定段階・実行段階のそれぞれに、市民側からの関与がなされることにより、市民の政治への関わりが深まっていくと思う。

福岡県などでは、マニフェストを作る素案の段階で、一旦、市民に提示して、市民と対話集会を開きながら、市民の声を聞き入れながらマニフェストを修正・拡充していくという事例が見られ始めている。政策に市民の意見を反映していくことでもあるし、市民の側に専門的な知識・スキルを持った人やNPO団体がいる場合もあるので、そのような専門知識・ノウハウを取り込んでいく意味でも、マニフェスト

の質の向上に有効である。次の統一地方選挙は平成19年の4月に予定されているが、今年の夏くらいからこのような動きが活発化してくると思う。

もう一步進んで、候補者にすべて任せるのではなく、市民側でマニフェストを作ってしまう動きがある。「市民マニフェスト」とか「逆マニフェスト」とか言われている。

これは3つのパターンに類型化される。

1つ目は、市民側でマニフェストを作り、そのマニフェストを候補者に突きつけて、回答をもらって投票の判断材料とするもので、奈良市などで行われている。

2つ目は、市民側でマニフェストを作るが、そのマニフェストを掲げて自ら立候補してしまうパターンであり、青梅市で見られた。

3つ目は、市民側でマニフェストを作り、それを掲げて立候補してくれる候補者を公募するパターンであり、弘前市で見られたパターンである。ただ、弘前市の場合には有力な候補者が集まらずに、最終的には断念した。

このようにマニフェストの作成に市民が直接関わるだけでなく、マニフェストサイクルの中に市民が関わっていくのが、ローカル・マニフェストの大きな特徴である。地方で選挙が行われる時には、投票前に必ずマニフェスト型の公開討論会を行って、市民の目で事前にチェックする。選挙の1～2年後には、検証大会を開き、達成状況・取組状況をチェックしていく。これらが、各地域で確実に行われることにより、市民の目によるマニフェストサイクルが成立すると思う。

実際に地域版の検証大会が昨年から見られている。大阪府の枚方市でマニフェスト検証大会が開かれ、5名の市民評価委員による評価を行った。350人の市民が参加して、市長も登場しながら市民の視点で評価・検証が行われた。岩手県でもこのような検証大会が行われた。

4. まとめ

マニフェストは標準装備になっており、中身が問われる状況になってきている。行政の運営においてはトップ・ダウン型の政治主導への転換が行われ、外部評価と情

報公開によって規律が高められている。地方議会においても政策を拡充していく動きがあり、今まで機能していなかった二元代表制が機能していく方向に向かいつつあると思う。一番大きなポイントは市民と政治の関わりであり、公開討論会と検証大会がセットになることにより、市民起点のマニフェストサイクルができてきていて、地方から国が変わる動きになっている。

5. 提案

国政におけるマニフェスト政治とローカル・マニフェストは相互補完と位置づけるべきである。マニフェストを単純に地方に導入するのではなく、国政と相互に補完させるべきものである。

国政のマニフェスト型政治は、政党にしっかりしてもらったり、それを評価するメディアや専門家にしっかりしてもらったりという仕組みを変えていくところに大きなウェイトがある。それに加えて、その仕組みを動かすためにいかに市民の民度をあげていくかというヒューマンファクターの観点が必要であると思う。「民主主義の学校」といわれる地方自治の場で、ローカル・マニフェストをうまく活用していくことで市民の民度が高められ、政党中心のマニフェスト型政治システムを市民の側から有効に機能させることにつながる。両者は車の両輪になると思う。

また、地方分権の有効なツールとして、ローカル・マニフェストを位置づけできればと思う。地方分権というと、権限や財源を移譲するという小さな議論になりがちだが、地方における自己決定権を確立していくという視点が重要であり、ローカル・マニフェストを使ったマニフェストサイクルはその実現につながると思う。地方分権には、「地方に任せて大丈夫か？」という地方不信の議論が付きまとうが、マニフェストできちんと約束して、実行し、事後的にチェックしていく仕組みを入れることにより、地方もやれるということが言える。

市民性を育むということでは、教育という視点も非常に重要である。学校教育・社会教育の両面があるが、ローカル・マニフェスト推進ネットワークの中でも教育がテーマになりつつある。「政治や政策についてどのように判断すればよいか、どの

ように行動すればよいかについて、学校でほとんど習ったことがないのに、20歳になったから投票しろといわれても投票に行けるわけがない」という意見が、若い人とのワークショップで出てきた。学校教育の中に市民性を育む教育を入れるべきであり、中学校の公民や選択社会の教材としてローカル・マニフェストを活用して、公民教育・地域教育をやっていく試みをしている。

ライツという中高生の模擬投票をやっている団体があるが、ライツとも連携し、事前にローカル・マニフェストできちんと勉強した上で、模擬投票をやることにより、効果が高まるのではないかという検討をしているところである。

法制度上の問題としては、公職選挙法の問題が一番大きい。マニフェストの頒布は、地方議員選挙においても頒布できるようにして欲しい。さらにインターネットの活用や公開討論会を開きやすくするように改善して欲しい。それ以外にローカル・パーティーを法的に認めたり、地方公務員法を見直したりすることも必要である。公務員は政治に関わる活動を禁止されているため、首長のマニフェストの作成や評価に地方公務員が関わったりすると地方公務員法に抵触する可能性がある。その点を非常に不安に考えている地方公務員もおり、法的に整理する必要がある。

平成19年4月の統一地方選挙に向けて、問題になっていることが2点ある。ローカル・マニフェストの場合は現職が非常に有利だといわれている。現職は行政情報をたくさん手に入れることができるが、新人が入手できる行政情報は限られており、情報の非対称性がある。現職は詳しいマニフェストを作れるが、新人には作れないことが問題視されている。イコールフットイングの条件整備を進めていく必要がある。岐阜県の多治見市や愛知県の犬山市では、新人の候補者に対して、統一の窓口を作っており、マニフェストを作るために必要な情報があれば、責任を持って提供する要綱が作られている。これは国政においても参考になると思う。

もう1つは事前評価である。市民にとって聞こえがよい実現可能性の低い政策を掲げた候補者が当選してしまって、それが実施できないために政治・行政がストップしてしまう事例もある。本当に実現できるものかどうかについて、事前にきちんと評価をする仕組みや制度の検討が必要である。

マニフェストは韓国からも非常に注目されている。地方政治でマニフェストを活

用するのは世界でもほとんど例がなく、日本が先進的に取り組んでいることである。イギリスでは地方の権限が少なく、地方選挙の投票率が日本よりひどい状況のところもある。ローカル・マニフェストシステムは日本から世界に発信できる価値である。

(2006年2月27日 第12回委員会)

第11章 公職選挙法上の政治活動と選挙運動 — マニフェストとインターネットを中心に —

日本大学法学部教授 田中宗孝氏

マニフェストとインターネットを中心に、公職選挙法上の問題を説明するに当たって、まず、その前提として、公職選挙法で「政治活動」と「選挙運動」がどのような組み立てになっているのかを説明する。

1. 政治活動と選挙運動との関係

(広義の政治活動) - (選挙運動) = (狭義の政治活動)

公職選挙法上の概念を数式的に表したものであり、下記の通りの意味である。

(広義の政治活動)

これは、国語的な意味における「政治活動」という言葉で法令用語ではない。仮に定義すると、「政治上の主義・政策を主張する、推進する、支持する、あるいは反対するようなさまざまな行為。政治上の主義・政策を主張したり、推進したりする政党などの団体を支持したり、反対したりする行為。また、政治上の主義や政策を主張したり、推進したりする公職の候補者を支持したり、反対したりする行為」。このような行為を常識的な理解として「政治活動」と言ってもよいだろう。

私が仮に政治家を志して、特定の主義とか特定の政策とかを実現しようと思えば、まず選挙に立候補して、当選して、国会で議席を得て、国会で影響力を持つ立場に立って、自分の主義・政策を実現することをめざすことになるだろう。つまり、選挙運動もここで述べた広い意味での「政治活動」に含まれる。

(選挙運動)

「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要なかつ有利な行為」

公職選挙法では、広義の政治活動について、特段規定をおくことなく、「選挙運動」という言葉を用いて、多くの規定が置かれている。実際問題としては、上記の定義が、判例・学説・行政実務上、定着している。

現在の公職選挙法の選挙運動関係の規定の土台となったのが、大正14年の男子普通選挙制導入時の衆議院議員選挙法改正法であり、選挙運動全般にわたって詳細な規定が設けられた。それが今日に及んでいる。それ以後の約80年の間に、上記の解釈が確立された。

「特定の選挙」とは、例えば、「来年の参議院議員選挙」「次の総選挙」と言えば、選挙期日が決まっていなくても、また、衆議院の解散か任期満了かの事由如何を問わず、「特定している」といえる。これに対して、「いずれ国政の場で活躍したいと思っているのでよろしく」と言うのは「特定されている」とはいえないだろう。

「特定の候補者」とは、「 をよろしく」というように言えば「特定されている」ことになるが、一般論として「若くてハンサムな人を投票しよう」と言った場合、その選挙区で他の候補者の年齢が高いため、若くてハンサムというのは誰であるのか特定されてしまうというような事情があればともかく、一般論としていっている場合には「特定されている」ことにならない。

「投票を得」というのは候補者自身を得ること、「投票を得させる」というのは支持者が候補者に得させることである。「直接に必要なかつ有利な行為」というのは、「 に投票して欲しい」という投票依頼行為が「直接に」であるが、間接的にも様々な行為があると想定されている。

なお、落選運動については、特定の候補者を当選させるために他の候補者を落選させようとする場合には「選挙運動」に該当するが、単にある候補者を落選させるために行う落選運動は選挙運動には該当せず、公職選挙法の規制を受けない。ただし、買収については、選挙運動、落選運動ともに罰則の適用がある。

(狭義の政治活動)

選挙運動以外の政治活動

公職選挙法は「政治活動」についての規定を置いているが、この「政治活動」は、「選挙運動」に該当しない「政治活動」である。数式に示したように、広義の「政治活動」から「選挙運動」を控除したものが公職選挙法上の「政治活動」である。

(以下は、主として衆議院議員選挙についての説明)

2. 選挙運動の規制

選挙運動規制の意義

買収や暴力行為については、その行為自体に社会的悪性があるので、刑罰によって対処する必要があるが、ポスターを貼る、ビラを配るといったような行為には、その行為自体に社会的悪性があるわけではない。選挙運動は、有権者に対して、各候補者の人物や政見を伝えて、「誰に投票するか」の判断の基礎を提供するものであるから、このような社会的悪性のない行為については、可能な限り自由であるべきだという考え方がある。

しかしながら、公職選挙法は、選挙運動について様々な規制を加えている。このような規制をする意義について、一般的な説明としては、「無制限な自由を認めると、選挙が財力・権力・威力等によってゆがめられる恐れがあるので、選挙の公正を確保するために選挙運動に一定のルールを設けて、それに従って選挙が行われるようにしよう」というものである。

よくある誤解としては、「行政当局、従来の自治省、今の総務省には選挙部という組織があるが、そのような行政サイドが選挙運動を規制することが好きであるから大きな規制をかけている」というものがあるが、ほとんど正しくない。衆議院・参議院・地方自治体のそれぞれの公職の選挙に関する法律が昭和25年に議員立法で公職選挙法に集約された。それ以降の改正経過を見ても、政府提案で改正

されたこともあるが、議員提案で改正法が立案・議決・成立したことも多い。政府提案と議員提案とが入り乱れている。改正の経過をたどると、細かい規定の追加の歴史であり、政治家は細かい規定を好んでいるように思われる。皆さんが関心を持っておられるマニフェストについても、議員提案で改正されたものだ。

選挙運動全体を説明することは困難であるので、以下では、マニフェストとインターネットに関連する事柄を中心に説明する。

選挙運動期間

事前運動の禁止

選挙運動を行うことができるのは、立候補の届出の日から投票日の前日までである。従って、例えば、投票日当日に投票依頼の電話をかけても罰則の対象となる。

選挙運動の主体

候補者（衆議院小選挙区選挙にあっては候補者と候補者届出政党、衆議院比例代表選挙にあっては名簿届出政党等）

公職選挙法上、ピラやポスターの枚数のように数量制限をしているものは、候補者を単位としている。また、選挙費用についても候補者一人当たり 円と規定されており、出納責任者がお金の出し入れの責任者であって、法定選挙費用を超えると当選が無効になるなど、選挙運動に関する規定は基本的に候補者を単位として構成されている。

第三者が選挙運動することを直接規制する規定はないが、選挙運動手段にいろいろな規制があるので、一般の人が選挙運動を行う余地はほとんど残されていない。

衆議院議員の小選挙区選挙では、候補者だけでなく、候補者届出政党も選挙運動を行うことができる。衆議院の比例代表選挙では、名簿を届け出た政党が選挙運動を行うことができる。これらは、衆議院議員の選挙を他の選挙と比較した場合、著しい特徴となっている。政策本位・政党中心の選挙を実現するた

めの仕組みとして、小選挙区比例代表並立制が導入されたときに整備されたものである。

選挙運動の方法に関する規制—^{とが}文書図画、言論、その他

「文書図画」

文字若しくはこれに代わるべき符号又は象形を用いて物体の上に多少永続的に記載された意識の表示をいい、スライド、映画、ネオン・サイン等もすべて含まれると解されている。したがって、コンピュータ等のディスプレイ上に表れた文字等の表示は、公職選挙法上「文書図画」と解される。

壁・塀・道路の路面に、何らかの塗料で字を書いたり絵を描いたりするのも文書図画であり、道路に砂文字で書いても意識を表示したのものとして文書図画とあると解されている。過去の判例の積み重ねの上での概念なので、これを覆すことはできない。

「言論」

演説会や街頭演説などである。

「その他」

選挙事務所を設ける、選挙用自動車を使う、戸別訪問を行う（禁止）、休憩所を設ける（禁止）など、いろいろありうる。

文書図画の頒布—通常葉書、ビラ、新聞広告、選挙公報、政党にあっては、マニフェスト（重要政策を書いた書籍・パンフレット）

国政選挙ではビラがあるが、地方選挙ではビラがないなど、選挙によって異なっている。頒布してもよい文書図画は上記の種類に限られている。

文書図画の掲示—選挙運動用ポスター、立札・看板など

選挙事務所を表示するための立札・看板、選挙運動自動車であることを表示するための立札・看板、演説会の開催を知らせる立札・看板などもある。最近あまり聴かない言葉だが、「ちょうちん」についても規制がある。

3. 政治活動（狭義）（＝選挙運動に該当しないこと）

平常時の政治活動

後援会の看板をくまなく置いてはいけないとか、選挙が間近な時に「政治活動用ポスター」と称して、事前運動と思えるポスターを町中に貼ってはいけないなどの規制があるが、これらの例外を除いて、平常時の政治活動は原則として規制されていない。マニフェストについても平常時には特段の規制はない。ただし、選挙運動（事前運動）に該当するものであってはならない。

選挙時の政治活動

政治活動を行う団体の政治活動

「政治団体」だけでなく、労働組合、業界団体など、政治活動を本来の目的としていない団体が政治活動を行う場合にも規制の対象となる。

規制される政治活動—政談演説会の開催、ポスターの掲示、ビラの頒布、立札・看板の掲示、特定の候補者の氏名又は氏名類推事項の記載など

「選挙運動」と紛らわしいものを規制する趣旨

規制されない政治活動—新聞、雑誌、パンフレット、テレビなど

上記の規制に該当するものを除き、自民党や民主党などの政党が、新聞に政策広告を載せたり、テレビのスポットを買い取って政策を訴えたりすることは、選挙期間中でも自由に行って差し支えない。

個人の行う政治活動—原則として規制されない。

（衆議院議員選挙については、確認団体の制度はない）

選挙運動に該当しない限り、選挙期間中でも何の規制もない。

なお、参議院議員選挙については「確認団体」の制度がある。「確認団体」は、「規制される政治活動」の中でも一定の行為を行うことができる。衆議

院議員選挙では、政党が選挙運動を行うことができるので、確認団体の制度が廃止された。

4. マニフェスト

平常時における政党活動としてのマニフェスト

平常時には特段の規制はない。政権を獲得したときに推進する政策を取りまとめて公表することは、政党の本来的な活動であり、制約するべきものではない。選挙運動（事前運動）に当たらない限り、自由に行うことができる。

選挙時における政治活動としてのマニフェスト

本日講演するために総務省の選挙担当者と議論をした。私は「マニフェストは政治活動の一環として政党が作るものであるので、候補者の氏名を掲載せず、政治活動として配布しているのであれば、平常時と同様に配布することができるはずである」と主張したが、担当者は同意することを渋った。その理由の1つは「選挙運動に使える」ことであり、「選挙運動に使う」と言って総務大臣に届け出ているものと同じ印刷物を政治活動に使っているといっても一般の納得は得られないだろうということだった。党首の顔写真をなくして、まったく別の印刷物として配るという提案を試みたが、「選挙運動性がない」ことを立証することが困難なのではないかという。理論的には「選挙運動に該当しない」ということをきちんと立証することができるのであれば、選挙時に政治活動として配ることができると思う。翻って考えてみると、政治活動として配布することができるのであれば、公職選挙法を改正する必要がなかったわけだが、選挙運動に該当して違法な文書ではないかという疑念が生じる恐れがあり、そのような疑念を避けるために公職選挙法を改正することとなったのだから、なかなか理屈どおりにはいかないようだ。

選挙時における選挙運動としてのマニフェスト

選挙運動のために使用するマニフェストは公職選挙法上、「文書図画」である。法律改正前には選挙運動のために書籍・パンフレットを使うことは認められていなかった。法律改正後は、政党本部で直接発行するパンフレット又は書籍で、国政に関する重要政策等を記載したものとして総務大臣に届け出た2種類（ただし、そのうち1種類は要旨などを記載したもの）を選挙運動のために配布してもよいこととされた。

頒布することができるのは、衆議院総選挙における小選挙区選挙の候補者届出政党、比例代表選挙の名簿届出政党等、参議院通常選挙における名簿届出政党等に限定されている。また、政党の代表者を除き、その他の候補者の氏名や氏名類推事項の記載は禁じられているなどの規制がある。

頒布することができるのは、政党の選挙事務所内、その政党に属する候補者の選挙事務所内、演説会の会場内、街頭演説の場所などに限定されている。

若干のコメント

2つの問題がある。

1つは、せっかく「選挙運動にマニフェストが使える」という規定を設けられたのに頒布可能範囲が狭すぎるのではないかという点である。例えば、政党本部・支部で配れないのは不都合ではないか。街頭で配るとか、郵送で配るとか、各戸配布をすとかいろいろな配布の方法も考えられる。頒布方法を拡大するには、もちろん法律改正が必要である。政党の利害調整が絡む問題でもある。理論的にはどこまでならば自由化してもよいというような種類の問題ではない。

もう1つは、「地方選挙におけるマニフェスト」の問題である。はっきりしているのは、地方公共団体の議会議員の選挙におけるマニフェストというのは理屈に合わないということである。議会に議員は合議機関の構成メンバーの一人にしか過ぎず、行政執行の責任者ではないからだ。国会議員の選挙の場合は、国会（衆議院）で多数を占めた政党の代表者が内閣総理大臣として指名され、そのうえで政権を担うのであるから、政党としてのマニフェストがあることは当然だ。地方

公共団体の議会の議員は、長を選ぶ立場にあるわけでもない。議員のマニフェストは全く意味がないと考える。

都道府県知事や市町村長はいわば政権を担当する立場に立つので、マニフェストという概念があってもよい。国政選挙の場合は政党が政権を担うが、地方自治体の場合は政党が政権を担う仕組みになっていない。実際問題としても、単独の政党の知事はほとんどいない。無所属で立候補して、複数の政党から支持されるケースが非常に多い。従って、マニフェストは候補者が作成することになる。ただ、都道府県知事選挙の候補者が書籍・パンフレットを作るといっても相当の経費がかかるので、これをどうするのも問題だ。そこで、例えば、ビラの配布を解禁して、それにマニフェストを記載して周知を図るというのも1つの案である。市町村長についても同様だと考える。

5. インターネットによる選挙運動

現行法上は、文書図画の頒布・掲示の規制に該当（禁止される）。

解禁するためには、法律改正を必要とする。

ディスプレイの画面に表示されるものは、公職選挙法上「文書図画」に該当する。従って、インターネットの画面上にそのような意識が表示される画面を配信する行為は「頒布」に当たるし、ディスプレイの画面を大きくして見せることは「掲示」に当たる。これらを解禁するには法律改正を必要とする。

IT時代の選挙運動に関する研究会（蒲島郁夫座長）の「報告書」（2002年8月）

この報告書は非常に丁寧に詳しく検討されている。インターネットにより選挙運動が行われることにより期待される効果として、候補者情報の充実、政治参加の促進（有権者による情報発信など積極的な参加を期待）、有権者と候補者の直接対話の実現、金のかからない選挙の実現（ポスターやビラは印刷・配布費が必要だが、ホームページの開設にはそれほど金がかからない）が挙げられている。

他方で課題も挙げられており、デジタルディバイドの存在（インターネットを利用することができる者とできない者との間で、情報格差が生じる）、インターネットの悪用（特典付きサイトによる買収、候補者のドメイン名に関するトラブル、ホームページの改ざん、匿名性を悪用した誹謗・中傷、他人に成りすました虚偽情報の流布の危険性）、インターネットに関する費用の増加（動画、デザインなど金をかけようと思えばいくらでもかけられる、メールを認めた場合アドレス収集に金がかかる）である。

いろいろ検討された結果の結論は、下記のとおり。

結論—インターネットの導入による問題点をできるだけ小さくするような措置を講ずることを前提に、インターネットを選挙運動の手段として活用すべきである。

（参照HP URL：http://www.soumu.go.jp/singi/it_senkyo.html）

- (1) 現行の選挙運動規制は維持しつつ、新たにインターネットによって選挙運動を行うことを可能とすること。
- (2) インターネットによる選挙運動については、ホームページによる選挙運動のみとすること。
メールは駄目だと言っている。
- (3) ホームページによる選挙運動については、すべての選挙について導入することとし、また、量的な制限は設けないこととすること。
- (4) ホームページによる選挙運動については、候補者又は政党以外の第三者が選挙運動を行うことができるようにすること。

現在、電話による選挙運動は、誰が行ってもよい。それと同様である。

- (5) 選挙運動を行うホームページは、第三者による書き込みを行わせることができるものとする。
- (6) 候補者及び出納責任者と意思を通じて支出したホームページによる選挙運動に要する経費については、従来どおり選挙運動費用に算入すること。
現在でも意思を通じた電話による選挙運動に要する経費は、選挙運動費用に算入される。
- (7) 候補者以外のホームページによる選挙運動に要する経費は、出納責任者と意思を通じることなく支出することができるようにすること。その場合の経費は、選挙運動費用に算入されないものとする。
- (8) ホームページ上のなりすましや誹謗中傷等の対策としては、ホームページの開設者に電子メールアドレスの表示を義務付ける等の措置を講じることとする。
- (9) 当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会においては、有権者及び候補者等の便宜を図るため、候補者（比例代表選挙にあっては政党）のホームページアドレスの周知を図るなど利用の便宜性に努めるものとする。

各党の議論も、この蒲島委員会の報告書を土台にして進められているようである。

若干のコメント

デジタルディバイドの問題で、「若い人は扱いやすいが、年長者が困る」という議論はあるが、現在、選挙情報が各世代に満遍なく行きわたっているかを考える必要がある。その地域に長年住んでいる人にはいろいろな情報が入ってくるであろうが、若い人たちなどで新たに引っ越してきた人たちは、地域とのつながりがなく、候補者情報が手元に届きにくい。若い人が手近なところで情報を得られる

ようにすることは、ぜひ必要なことだと思う。

また、在外選挙制度について、現在は衆議院・参議院の比例代表選挙に限られているが、2005年9月に最高裁判所の判決が出て、「衆議院小選挙区選挙・参議院選挙区選挙への投票を認めないことは憲法に違反する」とされたため、改正法案が今国会に提出される。この改正法案が成立した場合、在外邦人に候補者情報を伝える必要があるが、選挙公報を送ることは物理的にできない。インターネットであれば世界中にあつという間に届けることができる。このような点からも、インターネットによる選挙運動は解禁されることが適当であると思う。

学生に意見を聞いてみると、「自分が投票したからといって、政治がどのように変わるかわからない」という意見が多い。従来为国政選挙では20歳代の前半の有権者の投票率は32～33%くらいであり、3人に1人くらいしか投票していなかった。しかし、2005年の総選挙では20歳代の投票率が10ポイント以上も上昇した。これは、小泉総裁の選挙戦術の結果であるかもしれないが、政党のマニフェスト選挙が浸透してきたからでもある。自分の投票により、誰が首相になるかがわかり、「郵政民営化という政策が実現される」と思って小泉自民党に投票した人も多かったと思う。選挙の結果が見えることが非常に大事である。マニフェスト選挙もインターネット選挙も、若い人の関心を引き起こすという効果が大きいと思う。

(2006年3月13日 第13回委員会)

〔禁無断転載〕

2006年6月12日印刷
2006年6月12日発行

マニフェストによる政治ガバナンスの確立 - 大文字のマニフェストを書け -

社団
法人 日本経済調査協議会
専務理事 山田勝三

〒106 0047
東京都港区南麻布5 - 2 - 32
興和広尾ビル6階
電話(03)3442-9400(代表)
FAX(03)3442-9403
<http://www.nikkeicho.or.jp>

〔非売品〕

印刷/(株)東京技術協会