

## 提言「政権公約時代の政党運営～秋の党首選挙にむけて」

党首マニフェストを作成し「政策本位」の党首選挙を

党大会を抜本改革し全党的な政策論争と合意形成を

### 基本認識

- ・ 総選挙は党首と政策の一体的選択が本来の筋
- ・ 郵政民営化法案で問われた党首と政策の一体性
- ・ 政権公約時代に求められる党内指導体制の確立
- ・ 本年秋の党首選挙は「誰を選ぶか」より「どのように選ぶか」が最大の争点

### 提 言

- 1 候補者は「党首マニフェスト」の作成を
- 2 党大会等を活用し、党首選挙に向けて全党的な政策論争を
- 3 党首候補同士による「マニフェスト型討論会」の実現を
- 4 自民党、民主党は「党首マニフェスト」で掲げるべき論点の明確化を
- 5 次の総選挙に向けて

## 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

### 提言「政権公約時代の政党運営～秋の党首選挙にむけて」

平成 18 年 3 月 8 日

#### 基本認識

##### 総選挙は党首と政策の一体的選択が本来の筋

小泉首相は昨年 9 月の総選挙において自民党総裁任期満了をもって退陣することを国民に明言し、日本政治は小泉後継内閣の行方をめぐり早くも動き出している。

本来、総選挙は政権掌握をめざす政党が「政権枠組み」「首相候補」「政権公約」（マニフェスト）をセットで提示し、国民に「政権の選択」を求める場である。政権公約時代においては、政権において実現すべき政策（政権公約）とその実現を担うリーダー（首相）とは不可分かつ一体の関係にある。この一体性を確保することなしに実効性のある政府を創出することはできない。

このような観点からすれば、昨年の総選挙において国民の圧倒的な支持を得た小泉首相が総選挙から僅か 1 年余りで自民党総裁の任期満了を理由に退陣することは、政権において実現すべき政策とリーダーとの一体性を曖昧にし、総選挙で示された国民の選択を形骸化させるものであると言わざるをえない。小泉首相の後継者として誰が選ばれるにしても、できるかぎり早い時期に衆議院を解散し、改めて国民の選択を仰ぐのが本来の筋である。

##### 郵政民営化法案で問われた党首と政策の一体性

そもそも、政策とリーダーの一体性を確保する上で党内において政権公約をどのようなプロセスで作成し、その実現に責任を負うリーダーをいかにして選ぶかは最大の課題である。昨年 8 月、郵政民営化法案の参議院否決を受けて衆議院が解散され総選挙に至ったその根本原因をたどれば、自民党内における合意調達過程において政権として実現すべき政策とリーダーとの一体性が最後まで十分確保されなかったことに帰着する。

小泉首相は2003年秋の総裁選において「私が総裁に選ばれたならば、私の進める政策が党の公約となる」ことを明言し、新総裁に就任後、小泉首相主導で自民党の政権公約を策定した。そのこと自体は画期的な試みではあったが、政権公約の表現に若干の曖昧さがあったことが、今年の郵政民営化法案をめぐる混乱につながったことは否定できない。

## 政権公約時代に求められる党内指導体制の確立

政権公約は「政党と国民との契約」である。総選挙で勝利し政権を獲得した政党は、国民に約束した政権公約を実行するために、首相を中心に責任ある内閣与党体制を構築し、官僚機構に対しては政権公約を具体化するための明確な目標を与え、国会等を通じて説明責任を果たしながら、日々の政権運営に取り組む責務がある。日々の政権運営や内閣与党による政権公約の達成度や政策実績は次の総選挙で国民によって検証・評価され、審判される。

このように総選挙を起点として責任ある政党政治のサイクルを確立し、総選挙を名実ともに政権選択選挙へとさらに成熟させていくためには、政権公約の実現に責任を持つ党内指導体制をいかにして確立するかが、今まで以上に重要な課題となる。

## 本年秋の党首選挙は「誰を選ぶか」より「どのように選ぶか」が最大の争点

本年秋には自民党の総裁選挙、民主党の代表選挙が予定されている。今回の党首選挙は、与野党とともに党内指導体制を立て直す好機であり、「誰を選ぶか」という問題以上に「どのように選ぶか」が最大の争点となる。

われわれは以上の認識にもとづき、政権公約が政党の日常活動においてどのように位置づけられるべきかを改めて論じるとともに、秋に予定されている党首選挙が「政策本位」で行われ、与野党ともに責任ある党内指導体制を確立するための好機とするために、そのあり方をめぐり下記の提言を行うものである。

## 提 言

### 1. 候補者は「党首マニフェスト」の作成を

- ① 政権選択選挙は「政権公約」とともに「首相候補」を選ぶ選挙であるから、首相候補を掲げて総選挙に臨む政党は、党首と政策の大枠がセットで選ばれる仕組みを確立する必要がある。そこで党首選挙にあたっては、政権公約に実質を与え、党首の党内指導体制を確立するためにも、党首候補は推進しようとする政策内容や実行体制を「党首マニフェスト」として提示すべきである。そして党首選挙の結果、勝利した候補者のマニフェストの内容を大枠として、次の総選挙における政党の政権公約が策定される手続きを定着させなければならない。
- ② この意味で、本年秋に予定されている自民党総裁選挙と民主党代表選挙は、「誰を選ぶか」という問題以上に「どのように選ぶか」がきわめて重要な課題となる。自民党と民主党は党首選挙にあたっては立候補者に対して「党首マニフェスト」（自民党は「総裁マニフェスト」、民主党は「代表マニフェスト」）の作成を義務付けるべきである。

### 2. 党大会等を活用し党首選挙に向けて全党的な政策論争を

- ① 政権公約（マニフェスト）は孤立した形で存在するのではなく、政党の日常的な政治活動の中にしっかりと位置づけられることによって初めて機能する。まず、政党の綱領あるいは基本方針が前提として存在し、それに政策論議が積み重ねられることによって、総選挙前に具体的な政権公約が策定されるという筋道を描く必要がある。
- ② 諸外国の例をみると、たとえば、イギリスでは党大会がこうした党内合意形成の手段として活用されている。そこで、わが国では形式化し祭典化してきたこれまでの党大会のあり方をこの際、抜本的に見直し、党内合意調達過程の各段階を踏まえた目的別の活用を検討すべきである。例えば、
  - 1) 国民に開かれた全党的な政策論争を通じて、その時々党内意見分布の状況を再確認し、現時点における多数意見の所在を明らかにするために開催されるもの（政策討論集会）
  - 2) 党首の交代期に、党首選挙を「政策本位」のものとするため、党首と政策の大枠の選択を公開の場で行なう目的で開催されるもの（党首選挙の実質化）
  - 3) 総選挙に向けて政権公約を策定し、あるいは確認するために開催されるもの（政権公約の確定・確認）

このことを通じて、政党において政権公約がどのようなプロセスで作成されたのかが国民にわかるような仕組みを工夫し、党内外に対する説明責任を果たすべきである。

- ③ この意味で、秋の自民党総裁選挙と民主党代表選挙は両党が党大会等を活用し政策に関して党内の意見を集約する新しいプロセスを確立するための好機である。自民党、民主党は党首選挙の告示以前に（例えば、通常国会閉会後の7～8月など）、数日間または1週間程度の十分な時間をかけて臨時党大会（政策討論集会）を開催し、国民に開かれたオープンな場で全党的な政策論争を行う仕組みを考えるべきである。
- ④ この臨時党大会（政策討論集会）の開催方法については両党の自治に委ねられるべきところであるが、例えば、政策分野別の分科会を開催し、現執行部がその枠組みの設営と問題提起を行い、それを叩き台として甲論乙駁の政策論争を行う方法も一案である。
- ⑤ 党首選挙はこうした臨時党大会（政策討論集会）における徹底した政策論争を経た後に告示され、立候補者はそれぞれの立場から「党首マニフェスト」を公表すべきである。
- ⑥ なお、自民党の臨時党大会においては、小泉政権5年間の総括と昨年の総選挙における自民党政権公約の今後における継承のあり方について本格的な政策論争をおこなうべきである。また民主党は前回総選挙結果について改めて本格的に総括をおこない、総選挙で掲げた政権公約の見直しを含め、民主党が今後めざすべき日本の将来像や政策体系のあり方を徹底的に議論すべきである。

### 3. 党首候補同士による「マニフェスト型討論会」の実現を

- ① 党首選挙の告示後の選挙期間中においては、あらゆる機会を活用して「党首マニフェスト」を軸に党首候補者同士が討論を行なう「マニフェスト型討論会」を開催すべきである。そして、党首候補者間で本格的な政策論争が行われることを通じて、「党首の選択」と「政策の選択」とを連動させる手順を確立すべきである。党内の合意であるから、すべてを多数決的に処理するべきではないにしても、政党としての一体感を形成する最大公約数的な政策体系の上に具体的な優先政策群を設定するために、「党首の選択」とともに「優先政策」が選択されることは望ましいからである。

- ② なお、党首選挙は国政選挙と異なり公職選挙法の適用を受けないのであるから、自民党と民主党はITの利用など意欲的な実験を試みるべきである。

#### 4. 自民党、民主党は「党首マニフェスト」で掲げるべき論点の明確化を

- ① 候補者が掲げる「党首マニフェスト」は、次の総選挙における政党の「政権公約」の大枠を定めるための出発点であるから、党首マニフェストには総選挙における政権公約の大枠と主要論点が示される必要がある。
- ② ことに本年秋の自民党総裁選は小泉首相が総裁任期を理由に退陣する中で行われ、事実上、後継首相を選ぶ選挙となる。そこで、自民党総裁選の立候補者には、それぞれの「総裁マニフェスト」において次の諸点について明らかにする責務がある。
- 1) 昨年の総選挙で国民に約束した自民党政権公約についての対応方針を明らかにすること（ア．政権公約を基本的に継承するのか否か。イ．修正や新たな政策の追加が必要か否か。ウ．今後における政策展開や具体化のポイントなど）。
  - 2) 総裁マニフェストや党の政権公約を軸に責任ある政治主導體制を構築するためにどのような姿勢で内閣と与党を運営するかを明らかにすること。（ア．組閣などにおける任用方針、イ．内閣と与党の関係、ウ．経済財政諮問会議の位置づけなど内閣の運用や官僚機構との関係など）。
  - 3) 次の総選挙に向けた政権公約策定の大枠となるような、今後の国のあり方に関わる政策の基本方針を明らかにすること。（ア．外交・安全保障の基本姿勢、イ．マクロ経済の中長期展望と財政再建の道筋、ウ．公務員制度改革をはじめとする行政改革、エ．「三位一体改革」をはじめとする地方分権改革、オ．年金制度改革をはじめとする社会保障制度改革、カ．国民投票法案をはじめとする憲法改正問題など）。
- ③ 民主党は昨年の総選挙において大敗し、次の総選挙にむけて党勢を立て直さなければならない立場にある。そこで、民主党代表選挙の立候補者はそれぞれの「代表マニフェスト」において、与党とは別の政権選択肢を示すためにも、民主党がめざす日本の将来像やそれを支える政策体系の大枠を描く必要がある。

## 5. 次の総選挙に向けて

- ① 自民党は総選挙を起点とした政権公約サイクルを確立するためにも、本年秋の総裁選後できるかぎり早い段階で衆議院を解散し、改めて国民の選択を仰ぐ必要がある。また政権獲得を目指す民主党もいつ衆議院が解散されても受けて立つべき立場にあり、その準備を怠りなく進めるべきである。
- ② 両党は党首選挙を終えたのち、新党首が掲げた「党首マニフェスト」を大枠としながらも、全党的な合意形成にむけて徹底的な政策調整を行なった上で、次の総選挙の政権公約を策定する必要がある。その結果、確定した党の政権公約については、全員が一致してこれに従うという党内ルールを確立すべきである。
- ③ そして、総選挙を目前にした段階においては改めて臨時党大会を開催し、次の総選挙に臨む「党首」と「政権公約」を最終的に調整、確認し、党内合意が確立していることを示す必要がある。