

## 新しい日本をつくる国民会議 (21世紀臨調)

# 政権公約 (マニフェスト) 選挙の一層の推進のための さらなる公職選挙法改正に関する緊急提言

### はじめに

昨平成15年11月9日執行の第43回総選挙は、政権公約(マニフェスト)選挙としてわが国の総選挙史上に特筆される画期的な選挙となった。各党はいずれも工夫を凝らした政権公約を作成し、有権者も強い関心を寄せて、わが国の選挙の情景は一変した。マスコミの積極的な報道ぶり、各種団体による各党の政権公約の分析・評価の試み、さらに総選挙後における与党の政権公約実現に向けての取り組みなどは、いずれもわが国の政治の変革に向けての大きな一歩になった。われわれは、今後政党と有権者がさらにマニフェスト型選挙に習熟し、そのための仕組みと態勢が一層整備され、これらによって選挙とその後の政権運営のあり方が抜本的に改革されることを通じて、政治が真の統治能力を回復することを強く期待する。

われわれは総選挙に先立って、マニフェスト型選挙の実現にあたって制約となっていた公職選挙法の改正について提言をおこなった(平成15年9月4日「政権公約(マニフェスト)の導入に向けた公職選挙法改正に関する緊急提言」)。各党が提言を積極的に受け止めて、限られた国会会期で公職選挙法の改正を実現したことは高く評価される。しかしながら、実現した改正にはわれわれの提案と異なる点もあり、またわれわれの提案自体も、総選挙を前にした限られた時間内において実現されるべき必要最小限の改正に限定されていた。

このような経緯を踏まえ、われわれは総選挙後、改めて検討をおこなった結果、有権者が各党の政権公約を自由に入手し、選挙における選択の重要な材料とし、マニフェスト型選挙を一層推進するためには、公職選挙法をさらに改正する必要があるとの結論に達するに至り、ここに改めて提言をおこなうものである。

各党が参議院選挙に向けてわれわれの提言を再び真剣に受け止め、今国会会期中に速やかに公職選挙法のさらなる改正を実現することを切望する。

# 1. われわれの立場

## (1) 前回の提言と公職選挙法の改正

先の提言においてわれわれは、予想される総選挙時期の迫るなか、各党が合意して政権公約の作成と頒布を可能とする仕組みを作ることを最優先に、公職選挙法の改正について次のような提案をおこなった。

- ① 衆議院議員の総選挙にあつては候補者届出政党及び衆議院名簿届出政党等、参議院議員の通常選挙にあつては確認団体は、次の文書を選挙運動のために頒布できるものとする。こと。
  - 1 本部において作成した国政運営に係る政策を記載した冊子
  - 2 前号の政策の要旨を記載したリーフレット又はビラ
- ② ①1、2の文書は、各政党ごとに全国を通じてそれぞれ一種類に限るものとし、中央選挙管理会等の所定の機関にあらかじめ届け出るものとする。こと。
- ③ ①1、2の文書には、当該政党その他の政治団体の代表者一人のほかは、所属候補者の氏名又は氏名が類推されるような事項を記載することができないものとする。こと。
- ④ その他必要な規定の整備を行う。こと。

われわれの提言は、平成15年10月16日法律第140号による公職選挙法の改正によってほぼ実現されたが、ただし、われわれが想定した「政権公約の制約なき頒布」は、第142条の2第2項で次のような規定が設けられたことによって実現しなかった。

### 第142条の2

- 2 前項のパンフレット又は書籍は、次に掲げる方法によらなければ、頒布することができない。
  - 一 当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の選挙事務所内、政党演説会若しくは政党等演説会の会場内又は街頭演説の場所における頒布
  - 二 当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等に所属する者（参議院名簿登載者を含む。次項において同じ。）である当該衆議院議員の

総選挙又は参議院議員の通常選挙における公職の候補者の選挙事務所内、個人演説会の会場内又は街頭演説の場所における頒布

総選挙後、われわれは総選挙での各党の対応と有権者の反応について詳細に点検をおこなったが、各党とも政権公約に対して積極的な対応をおこなったこと、また、有権者がきわめて高い関心を示し、実際に政権公約を考慮して投票をおこない、さらに、今後の政権運営においてもその実現の成否に強い関心を有していることは、高く評価された。

しかし一方で、マニフェスト型選挙のより望ましい姿に照らしてみた場合には、政党と有権者とも今後さらにその運用に習熟する必要があること、また、以下に示すような趣旨にそって、公職選挙法を再度改正し、なお一層の制度的環境の整備をはかる必要があるとの結論に達した。

**(2) 有権者はすべての政党の政権公約をその所属候補者数と無関係に容易に入手できるようにすべきである。**

マニフェスト型選挙を推進するための最も基礎的な条件は、有権者が各党の政権公約を自由に入手できることである。しかし、公職選挙法第 142 条の 2 第 2 項の規定によって、実際には次のような問題が生じた。

- ① 政権公約を政党の本部、支部で入手できないという珍妙な事態が生じた。
- ② 政党の小選挙区候補者がいない地域では、政権公約の頒布の機会が大幅に制約され、候補者の擁立状況によって有権者が政権公約を入手する機会に差がついた。
- ③ 上記 2 点のほか、頒布方法が制限されたことによって、政党の政権公約の入手を希望する有権者に十分その機会が与えられなかった。

政権公約は各党の政策に係る情報を提供するものであって、候補者についての情報を提供するものではなく、また、有権者は各党の政権公約を比較考量してその得失を判断するのであるから、それぞれの政党の政権公約の入手の必要度は当該政党の所属候補者数に比例するわけではない。

また、当該小選挙区で候補者を擁立していない政党についても、有権者は比例代表選挙での投票にあたって各党の政権公約を参照する必要があるから、所属小選挙区候補者の有無や人数によってその入手の機会に差が生じることも合理的とは言えない。このような判

断に立てば、公職選挙法第 142 条の 2 第 2 項が頒布（入手）の機会が政党の所属候補者数によって左右されるように規定していることには問題があると考えられる。

さらに、頒布の方法を選挙事務所等や演説会場、街頭演説の場所等に限ることは、有権者は自由に政権公約を入手できるようにすべきという立場からは、十分に満足いく水準でその機会を保証するものとは言えない。

われわれは、前回の提言でも強調したように、あくまでも政権公約の「制約なき頒布」が実現されるべきであると考えている。少なくとも、差し迫った当面の課題としては、公職選挙法第 142 条の 2 第 2 項を改正し、政党の候補者数によって影響されず、かつ有権者が容易に入手できる機会を保証する頒布方法として、街頭での頒布や各戸頒布（新聞折込みを含む）等についても規定すべきである。

また、最近におけるインターネットの著しい普及、情報伝達手段としての利便性やコストの低さ等に照らして、少なくとも政党の運営するホームページにおいては、ダウンロード可能な方法で当該政党の政権公約の掲載を認めるとともに、解説や Q&A も掲載し、選挙運動期間中に随時更新することも認めるべきである。

### **(3) 有権者は政権公約の解説・論評等の情報の入手の機会や、各党や候補者に政権公約について説明を求めたり、疑問点を質す機会も与えられるべきである。**

政権公約は、各党が有権者にできるだけ理解されやすいように工夫を凝らして作成したものであっても、それだけでは有権者が選挙での政権選択にあたって判断する材料としては十分でない。第三者が提供する解説・論評等の情報や、背景的な情報は、候補者情報ではなく政党の政策情報を中心とするマニフェスト型の選挙においては、むしろ積極的にその流通がはかられるべきである。

現行法では、インターネットによる選挙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、上述の情報伝達手段としてのインターネットの利便性を考慮して、少なくとも政権公約に関する解説・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える。

また有権者による自主的な学習、検討の機会を保証するために、第三者による公開の学習会や、政党や候補者に政権公約の説明を求めたり疑問点を質すための第三者主催の公開討論会なども認められるべきであると考ええる。これらの学習会や公開討論会においては、会場内での第三者による政権公約の頒布も当然認められる必要がある。

#### (4) 首長選挙への対応

さらにわれわれは、前回の公職選挙法の改正では対象とされなかった地方選挙、特に都道府県知事等の首長選挙におけるmanifestoのあり方についても検討した。わが国において近年manifesto型の選挙が最初に実現されたのが知事選挙であったこと、manifestoの実践は首長制の地方公共団体の方が適している面もあること、市町村合併の進展により今後新市町村の首長選挙が数多く予定されていることなどから、地方選挙においても緊急にその仕組みの導入が求められる。

しかしながら、政党が実際上の中心となる国政選挙と異なり、地方選挙では政策主体が直接候補者となることから、候補者本人の選挙運動の規制や経費負担能力などとの兼ね合いにおいて、国政選挙における政権公約の仕組みをそのまま地方選挙にも導入することには困難がともなう。

このため当面は、現在認められていない選挙運動におけるビラの頒布を知事、市町村長選挙に限って認めることが現実的な対応と考える。これによって、manifesto型の選挙を志向する知事・市町村長候補者は、このビラを用いて自らの政権公約を訴えることができることになる。

## 2. 参議院選挙までにさらなる公職選挙法の改正を

本年7月に予定される参議院通常選挙と政権公約の関係について、われわれはすでに参議院通常選挙を政権選択のための総選挙と総選挙の間の「中間選挙」と位置づけて、先の総選挙の際に策定し公表した政権公約の進化・発展（バージョン・アップ）をはかる機会として位置づけるべきであると指摘した（平成16年4月8日「参議院議員選挙のあり方に関する我々の見解～政権公約と参議院議員選挙の位置づけ～」）。

われわれはこの意味において、来る参議院通常選挙においては、与党は前回総選挙で掲げた政権公約を出発点としてその達成状況の自己評価をおこない、実施計画を一層具体化すること、対する野党は、次の総選挙における政権選択にむけて政権公約をさらに進化・発展させ、また現政権の諸施策に対する賛否と現時点での代替案を提示するなど、政党政治のサイクルの確立とマニフェスト型選挙の定着に向けて、それぞれに創意工夫を凝らした選挙戦を戦うことを期待している。

したがって、われわれは、こうした政策論議が活発に行われるためにも、次の参議院通常選挙までに、公職選挙法の下記の改正が実現されることを強く希望する。

### (1) 第142条の2関係

1 「パンフレット又は書籍」の頒布の方法として、次を加えるべきである。

- ① 候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の本部内又は支部内における頒布
- ② 街頭における頒布
- ③ 各戸ごとの頒布（新聞折込みによることもできるものとする）

なお、③の「各戸ごとの頒布」とは、「戸別訪問」にあたらぬ態様においておこなうものに限る趣旨である。われわれとしては、戸別訪問は将来解禁される方向で検討されるべきであると考えているが、今回はそこまで求めないことから、上記の表現に留めることとした。

2 政党は「パンフレット又は書籍」の内容をダウンロード可能な方法でインターネットのホームページに掲載することができる旨の規定を新設するとともに、解説やQ&Aを掲載し、選挙運動期間中に随時更新できる旨の規定を新設すべきである。

## (2) 政権公約に関する解説・論評及び第三者による学習会又は公開討論会関係（新設）

- 1 選挙権を有する者は、誰でも政権公約に関する解説若しくは論評又は関連のデータをインターネットのホームページに掲載できる旨の規定を新設すべきである。
- 2 選挙権を有する者は、誰でも政権公約について公開の学習会又は政党の代表若しくは候補者を招致した公開討論会を開催することができる旨の規定を新設すべきである。この場合において、主催者は、会場内において学習会又は討論会に必要な政権公約を頒布することができるようにすべきである。

## (3) 知事、市町村長選挙におけるビラの許容（第142条関係）

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、これらの選挙においてもビラの頒布を可能にすべきである。

なお、本来であれば、知事、市町村長選挙におけるマニフェスト型の選挙公約についても、インターネットのホームページへの掲載が認められるべきであるが、そのためには、国政選挙における政権公約の定義とは別に、新たに首長選挙におけるマニフェスト型の選挙公約を定義する必要があること、当該候補者のホームページを管理する責任主体の問題を解決する必要があること等、現行公職選挙法のより大幅な改正を必要とするため、今回の緊急提言では上記の改正に留めることとした。

21世紀臨調としては、本年夏以降、現行公職選挙法の体系そのものの根本的な見直しに着手する方針であり、その見直し作業の中で、国政選挙と地方選挙とを一本の法律で規定していることの是非を含め、現行公職選挙法の体系の再検討を行う予定である。

以上