

## 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）緊急提言

### 「来る政権選択選挙に向けた与野党間の競争・政策論争のあり方」

平成21年6月29日

前文 「日本の未来」の選択に向けて（2P）

第1. 政権選択選挙にむけた論戦は「政権の実績評価」から出発すること（3P）

- （1）政権選択選挙の出発点は「政権の実績評価」
- （2）政権与党は「政権実績」を総括・自己評価し、国民に公開する責任を果たすこと
- （3）国会党首討論を通じて「政権実績」を軸で与野党間の論争を促進すること
- （4）国民各界、メディアは「政権実績」の検証作業を行うこと
- （5）与党政権公約は「政権実績」の信任とそれを踏まえた政策の展開であること

第2. 政権選択選挙に相応しい「政権公約」（マニフェスト）の条件（5P）

- （1）政党は政権公約をできる限り早期に国民に公表すること
- （2）それぞれの政党の時代認識を明らかにすること
- （3）国民が日本社会の将来像を実感できるような政策の体系を示すこと
- （4）任期中に実現すべき重点課題の絞り込みと優先順位、工程表を示すこと
- （5）検証可能な具体的目標と実現手段（財源的裏付けなど）を明記すること
- （6）連立枠組みを事前に示し「連立政権公約」を作成すること

第3. 政権掌握をめざす2大政党は「政権運営能力」の競い合いを（7P）

- （1）自民党と民主党は政権公約に「政権運営マニフェスト」を盛り込むこと
- （2）自民党は政権の立て直し策を国民に示すこと
- （3）民主党は政権移行プロセスと政権運営プランを国民に示すこと
- （4）「政権選択・政権交代時代」の政党の運営方針、自己統治の方針を示すこと

## 「日本の未来」の選択に向けて

歴史的な政権選択選挙が眼前に迫っている。今回の総選挙が歴史的であるのは、熾烈な政党間競争の中で、国民の審判に基づいて政権を作り直す時期が否応なしに近づいているからだけではない。長い間にわたって機能すると思われてきた官僚制を含む仕組みや政策の限界が、いよいよはっきりしてきたからである。昨年秋以来、かつてなかったほど、将来の生活に対する不安が国民の間に深く浸透している一因もここにある。まさに政治システム全体の衰弱と危機が進行中である。

小泉政権以後の政治がはっきり示したのは、総選挙の洗礼を受けない政権がいかに脆弱であるかということであった。こうした政権ではこの歴史的難局を乗り切ることはできないし、もはや機能しなくなった政策を繰り返しても効果が挙がらないことを国民は体験学習した。今や政権選択・政権交代選挙を踏まえた大規模な「仕組みの改革」と抜本的な「政策の革新」という課題に取り組むべきである。我々が未来を切り拓こうとするならば、「改革」と「革新」は実はこれからが本番である。この基本を見失うならば、漠然とした過去への郷愁の中で自滅の道を選択することにつながるであろう。

当然のことながら、国民はこの歴史的な岐路に立って重大な選択を行うべく、覚悟を固めなければならない。しかしどのように覚悟を固めようと、肝心の政党がその準備を十分に行わなければ、この歴史的な総選挙も新たな政治的なエネルギー源になりえない。

何よりも求められるのは、的確な現状認識に基づいた具体性のある「政策」と「政権運営」双方についての政権公約（マニフェスト）を国民に対して示すことであり、この責務は今や最大の国民的な合意である。とくに、自民、民主両党はこの歴史的な総選挙に際し、かつてなかったほどに充実した政権公約を国民に対して示すことによって、自らがこれからの政権と改革の担い手であることを実証する必要がある。それなしには、我々はこの政治システム全体の衰弱と危機から脱出することは到底出来ない。

振り返るならば、小選挙区制の導入以来、我々が終始一貫して追い求めてきたものは、党内で疑似政権交代を繰り返す戦後の政権選択・政権交代選挙なき「たらい回し」型政治から脱却し、政権の選択を国民の手に取り戻し、「国民と政党の契約」である政権公約を手段として、政党を鍛えあげ、時代の閉塞を切り拓く責任ある政権運営、政党運営、政策の実行態勢を確立することであった。

いま、歴史的な政権選択選挙を目前にして、自民党は日増しに混乱の様相を呈している。政権選択選挙は与党の政権実績を第一義的に問う選挙である。にもかかわらず、自民党が

過去4年間の政権実績とそれを国民に問うべきリーダーについての意思統一すらままならない現状は、自民党が与党の立場にありながら、その立場と責任をすでに放棄したかのようにさえ、国民の眼には映る。政権公約策定への真摯な取り組みを置き去りにして、この期に及んでなおリーダーの交代ばかりが声高に叫ばれているその姿は、自民党の政権担当能力そのものを疑わせ、歴史的な政権選択選挙を台無しにし、国民の政党不信をさらに深めるだけである。

来る政権選択選挙は「日本の未来」を選択する選挙である。政党政治家も、国民も、戦後の政権「たらい回し」型政治に対する郷愁から今こそ決別せねばならない。そして、政権の掌握をめざす自民党、民主党両党関係者は、「仕組みの改革」と「政策の革新」を賭けた真剣勝負を行いうる態勢を一刻も早く整えねばならない。

国民各界の有志で組織する新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）は、以上の認識のもと、来る総選挙に向けて以下の緊急提言を公表するとともに、その提言趣旨を自らも実践すべく、①国民各界による「政権実績検証大会」、②政権掌握をめざす自民党、民主党の「政権公約」「政権運営」検証大会、③首相候補同士による「対決型党首討論」等を開催する意思を、ここに明らかにするものである。

## 第1. 政権選択選挙にむけた論戦は「政権の実績評価」から出発すること

- (1) 政権選択選挙の出発点は「政権の実績評価」
- (2) 政権与党は「政権実績」を総括・自己評価し、国民に公開する責任を果たすこと
- (3) 国会党首討論を通じて「政権実績」を軸に与野党間の論争を促進すること
- (4) 国民各界、メディアは「政権実績」の検証作業を行うこと
- (5) 与党政権公約は「政権実績」の信任とそれを踏まえた政策の展開であること

来る政権選択選挙に向けた与野党間の論戦の出発点は、現政権の実績評価である。総選挙は、政権掌握をめざす政党が「首相候補」「政権枠組み」「政権公約」を一体のものとして国民に示し、政権の継続か交代かの判断を国民に求める政権選択選挙である。そして国民は、前回総選挙から今日にいたる自民党・公明党連立政権の政策や政権運営の実績を評価し、さらに継続させるべきだと判断する場合には与党側に投票し、反対に、自民党・公明党連立政権の過去4年間の実績に落第点をつけ、政権を交代させ、現政権に代わる新たな政策の展開と政権運営の可能性に期待する場合には、民主党をはじめとする野党側に投票するのが、政権選択選挙の投票ルールである。

要するに、来る総選挙に向けて行われる与野党間の競争では、過去4年間の自民党・公明党連立政権の実績評価（政策展開と政権運営の双方を含む）をめぐる論争こそが、すべての競争の出発点であり、政策論争の土台である。

ところが、政権与党は過去4年間の政権実績をどう総括すべきか、いまだに腰が定まらないように見える。それは、前回総選挙で政権公約の実現を約束した小泉首相が自民党総裁任期満了を理由に僅か1年で退陣し、その後、安倍、福田、麻生と総選挙を経ずして毎年のように首相の交代が繰り返されるといふ異常事態が続いたからである。

しかも、前回総選挙の政権公約そのものが曖昧であったため、首相の交代が繰り返されるにつれ、前回総選挙の政権公約がどの程度、どのような意味で共有され続けているのかさえ、分からなくなったからである。政権与党においては、政権としてその実行に責任を持たねばならない政策とは何か、国民に説明責任を果たすべき政権実績とは何かについての基本的な意思統一すら図られていないように見受けられる。それは例えば、郵政民営化をめぐる最近の混乱や今般の骨太方針決定にあたっても端的に現われている。

しかし、来る総選挙を意義のある政権選択選挙とするためには、先ず何よりも、政権を構成する自民党と公明党が前回総選挙における政権公約を基準として、過去4年間の政策と政権運営に関する政権実績を自己評価し、何が達成できて、何ができなかったのか、当初の目標に変更があれば、それは何であり、なぜ変更したかなどの諸点について、できるだけ早期に国民に対する説明責任を果たす必要がある。

そして、自民党・公明党はその政権実績の信任を国民に求めることを前提として新しい政権公約を策定・公表し、さらなる政策の革新と遂行に向けて政権の継続を国民に求めていくのが筋である。厳密に言えば、実績評価なしには次の政権公約は描けないことになる。

政権掌握をめざす自民党と民主党は、今からでも遅くはないので、過去4年間の政権実績をめぐって国会の場で堂々の論戦を繰り広げるべきである。とくに、麻生首相と鳩山民主党代表は、国会党首討論の連続開催を通じて政権実績を軸とする本格論戦を行い、国民に対し来る総選挙の争点を明らかにすべきである。

また、報道関係者、シンクタンク、国民各界は、政権与党による政権実績の自己評価を強く促すとともに、政権実績について、それぞれが創意工夫を凝らした検証評価を行い、国民の判断材料をより豊にするよう努めるべきである。

政権与党が過去4年間の政権実績について意思統一すらままならない現状は、政権与党が与党の立場にありながらその立場と責任を放棄したに等しいだけでなく、その政権公約作成可能性にも疑いを抱かせるものである。

## 第2. 政権選択選挙に相応しい「政権公約」(マニフェスト)の条件

- (1) 政党は政権公約をできる限り早期に国民に公表すること
- (2) それぞれの政党の時代認識を明らかにすること
- (3) 国民が日本社会の将来像を実感できるような政策の体系を示すこと
- (4) 任期中に実現すべき重点課題の絞り込みと優先順位、工程表を示すこと
- (5) 検証可能な具体的目標と実現手段(財源的裏付けなど)を明記すること
- (6) 連立枠組みを事前に示し「連立政権公約」を作成すること

来る政権選択選挙を意義あるものとするためには、政権掌握をめざす政党はそれに相応しい「政権公約」(マニフェスト)を入念に準備するとともに、国民が十分な検証評価を行いうるだけの時間的な余裕を確保するため、総選挙の公示直前ではなく、できるかぎり早い段階で公表する必要がある。

政権与党である自民党と公明党の政権公約は、過去4年間の政権実績を土台としてさらなる政策の革新を国民に訴えるものでなければならない。他方、政権交代をめざす民主党の政権公約は、政権与党の限界を明らかにしたうえで、政権交代によって可能となる新たな政策革新と政権運営改革のビジョンを具体的に示す必要がある。

このように政権与党と野党とでは、それぞれの政権公約の性格や位置づけにその立場に応じた違いはあるものの、来る総選挙で政権の掌握をめざす政党であれば、少なくとも、次の4つの条件を充たす政権公約を国民に示す責任があるのではないかと考える。

第1に、政党はその政権公約において、それぞれの時代認識、世界や日本社会の現状と将来に対する基本認識をはっきりと語る必要がある。それは、私たちの日本社会はいま、何に直面しているのかという、その政党の歴史観を国民が確認するためであり、処方箋として示された政策のその前提となる問題意識の確かさを国民が判断するためである。

第2に、政党はその政権公約において、国民が日本社会の将来の姿を具体的にイメージし、実感できるような政策の体系をはっきりと示す必要がある。個別の政策を論じる以前に、それらの政策に一貫して通底する基本的な考え方の筋道を国民に示すことが大切である。言い換えれば、政策の大枠を明らかにし、政策をパッケージとして示すことで、その政党が全体としてどのような国づくりをめざすのかを国民が実感でき、それぞれの個別政策間にはたして整合性があるか否かを国民が判断できるようにすることが求められる。

第3に、政党はその政権公約において、4年間の政権担当期間中に実現すべき重点課題の絞り込みと優先順位、その工程表を示す必要がある。政権公約は政権任期中に実現をめざす政策を示すものであるから、その実現には時間をはじめとする様々な資源的な制約が

ある。従って、限られた資源の中で、何をどのような手順で実現するのかを国民に示すことが最も大切であり、それが、国民に対する明確な政権メッセージとして伝わる必要がある。言い換えれば、政権公約は政権として実現すべき優先政策の選択と戦略ポイントの絞り込みにはかならない。政策を網羅的に羅列した分厚い公約集を作るのではなく、数項目程度の重点課題に絞り込み、実現の優先順位と工程表を国民に示すことで、それぞれの政党の政権意思をはっきりと国民に示すべきである。

我々は、政権掌握をめざす政党がその政権公約において明記すべき基本分野としては、少なくとも次に掲げる11分野があると考えている。

### 【政権公約に明記されるべき基本分野】

- 分野① 外交・安全保障
- 分野② 経済政策（マクロ経済運営・成長政策など）
- 分野③ 財政政策・税制改革
- 分野④ 少子高齢化への対応（年金・医療・介護等の社会保障制度）
- 分野⑤ 地球環境・資源エネルギー
- 分野⑥ 雇用・生活者
- 分野⑦ 農業政策
- 分野⑧ 教育改革
- 分野⑨ 地方分権
- 分野⑩ 政府の改革（行政改革、規制改革、公務員制度改革など）
- 分野⑪ 憲法

政党はこの11分野を踏まえたいうで、それぞれの政権構想にもとづき、政権任期中に実現すべき優先政策の選択と戦略ポイントの絞り込みを行うべきである。我々は、政権掌握をめざす政党がこの11分野のすべてについて、同じようなボリュームで網羅的な公約を掲げることを求めるものではない。政権公約とは重点課題の絞り込みと優先順位にかならないのであるから、それぞれの政党によって力点をおく分野が異なるのは当然である。むしろ、そうしたウエイト付けにこそ、その政党の政権メッセージが込められていると判断すべきであり、政党はそうした重点課題の絞り込みとともに、それが前述した政策の大枠のなかでどのような位置付けになるのかを明確にする必要がある。

第4に、政党のその政権公約において、検証評価が可能であるような具体的な目標とその実現手段（財源的な裏付けなど）をできる限り明記する必要がある。めざすべき「方向性」と政権担当期間中に実現をめざす「具体的な目標」の明確さ（数値目標を含む）、その目標を実現するための個別手段（政策）とその裏付けの確かさは、政党が責任ある政権公約を示すうでの生命線である（ただし、そうした条件が充たされるのであれば、必ずしもすべての項目に数値目標等を掲げることを、我々は求めるものではない）。「立法が

必要な課題」「予算措置が必要な課題」「行政決定で済む課題」に仕分けをするなどの工夫を行い、目標の実現可能性をわかりやすく国民に示すことも検討する必要がある。とりわけ、政権獲得をめざす民主党は政権実績がないのであるから、実現可能性をいかに担保するか、その示し方を工夫すべきである。

なお、来る総選挙において、自民党は公明党と、民主党は国民新党、社民党と、それぞれ選挙協力を行い、連立政権を組むことを前提として選挙に臨むのであれば、連立政権としての外交・内政の主要政策を事前合意し、「連立政権公約」（連立マニフェスト）として国民に示すべきである。そして、事前合意した「連立政権公約」はそれぞれの政権公約の中に明記する必要がある。

### 第3． 政権掌握をめざす2大政党は「政権運営能力」の競い合いを

- (1) 自民党と民主党は政権公約に「政権運営マニフェスト」を盛り込むこと
- (2) 自民党は政権の立て直し策を国民に示すこと
- (3) 民主党は政権移行プロセスと政権運営プランを国民に示すこと
- (4) 「政権選択・政権交代時代」の政党の運営方針、自己統治の方針を示すこと

政権掌握をめざす自民党と民主党の競争は、「政策の競い合い」であるとともに、「政権運営能力の競い合い」である。自民党と民主党は政権獲得後に遂行すべき政策の大枠をそれぞれの政権公約（マニフェスト）で明らかにするとともに、政権をいかにして作り、いかなる目標を政府に与え、官僚機構をどう動かすかの方向性を具体的に示した政権運営ビジョン、いわば、「政権運営マニフェスト」を作成し、近い将来公表される政権公約に盛り込むなどを通じて、国民に対する説明責任を果たす必要がある。

自民党に求められるのは、2005年の前回総選挙から今日に至る政権運営を総括し、その立て直し策を国民に具体的に示すことである。自民党が引き続き政権を担いたいのであれば政権運営全般の立て直しは避けられない課題であると我々は考える。

また、政権交代をめざす民主党に求められるのは、政権移行プロセスを含め、民主党であれば政府をどのように運営するかを責任ある形で示し、国民に対して判断材料を提供することである。とりわけ民主党は政権交代で統治スタイルを根本から改革することを主張しているのであるから、何のために、どのような手段で見直しを行うかについて説得力ある説明を行なう必要がある。政治システム全体の衰弱と危機の中で行われる今回の総選挙では、このように、「政権運営能力の競い合い」がきわめて重要となることを、とりわけ、自民党と民主党は自覚したうえで総選挙に臨む必要がある。

そもそも政権公約が日本政治に導入された目的の1つは、日本の政党の統治能力を立て直し、政府のあり方を根本から変えるためであった。日本政治の不透明さ、決定と責任の所在の不明瞭さ、説明能力の乏しさ、問題解決能力の低さ、指導力の弱さは、歴史的な転換期を迎えた日本社会の現実を見据えたとき、今や危機的状況にあると見てよい。

自民党と民主党はこうした日本政治の現状を踏まえ、「国民と政党との契約」である政権公約を梃子に、総選挙で示された国民意思を出発点として官僚主導体制を打破し、国民→国会→内閣→各府省大臣→各府省官僚という一本の太い縦糸によって支えられた「首相を中心とする内閣主導体制」（真の意味での政治主導体制）を確立するためのビジョンを示す必要がある。そして、

- ① 組閣や大臣・副大臣・政務官等の人事、内閣運営、府省運営、政治的補佐体制などの全般を見直し、国民との契約である政権公約を実行するための態勢を整えること、そして、「目標なき政府」に目標を与え、縦割り・府省積み上げ式の政策立案スタイルを根本から改革すること
- ② 公式の政府（内閣）と非公式の政府（与党）とが分立割拠する日本政治の宿弊というべき「政府・与党二元体制」を克服し、政府と与党の指導体制を首相を中心とする内閣のもとに一元化すること（内閣一元）
- ③ 国会の審議運営のあり方を見直し、国会運営における内閣の指導力を確立すること、総選挙で勝利した政党の政権公約を尊重する「衆議院選挙決着原則」を確立すること、政権公約を中心とする充実した国会論戦を実現すること
- ④ 政党内部の政策調整・意見集約の仕組み、党首任期・党首選挙のあり方を根本から見直し、責任ある政権運営を可能とするような新しい政党運営を実現すること

などの諸点について、その具体案を国民に示すべきである。こうした根本的な政権・政党運営の立て直しに真摯に取り組むことなくして、政治主導の確立はなし得ない。

これまでの政府運営、政党運営、国会運営は「政権選択・政権交代なき時代」に築かれたものであり、それを前提として定着した政治慣行であった。しかし、今や「政権選択・政権交代時代」に相応しい、全く新しい政府運営、政党運営、国会運営の提案と実行が求められている。

先に我々は、今日の政治の混迷の原因は前回総選挙で大勝した小泉首相が党総裁任期を理由に僅か1年で退陣したことにあると指摘した。政権選択選挙で勝利した首相が党内事情を優先して交代を繰り返していたのでは、責任ある政党政治は成り立ちえない。それは、政権選択・政権交代選挙なき「たらい回し」型政治時代の残滓にほかならないのである。

今や党首任期や党首選挙の見直しは、喫緊の政治改革課題である。総選挙で勝利した首相候補がその任期中、国民との約束の推進に責任をもつことができるよう、政党の党則・規程のあり方を根本から見直し、党大会のあり方を含め、党首任期や党首選挙のサイクルの立て直しをはかる必要がある。

これらの政党経営・政党運営にかかわる諸改革は、政党が国民に示すべき「政権運営マニフェスト」のきわめて重要な課題の1つである。自民党であれ、民主党であれ、前回総選挙以降の日本政治の危機的状況を真剣に憂うならば、政権を獲得した暁には、いかなる方針で責任ある政党運営を行うべきか、これからの「政権選択・政権交代時代」の政権運営方針に見合った、全く新しい政党運営方針、政党の自己統治の指針を国民にはっきりと語るべきである。