

検証〇三秋、マニフェストはこう作られた

新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）

共同代表 西尾 勝

主査 飯尾 潤

昨年総選挙は、報道機関などから「マニフェスト選挙」と呼ばれるほどに、政権公約（マニフェスト）が話題になった選挙であった。われわれが関係する新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）も、総選挙に先立つ七月に四代表が本誌（二〇〇三年八月号）で提言を発表するなど、こうした動きを促進してきた。

こうして話題になった政権公約ではあるが、各党がどのような準備をしたのかという政治過程の実態については、必ずしも明らかであるとはいえない。一般には、マニフェストというのは、党首の顔写真が大きく配置され、上等の紙に印刷された冊子体の選挙公約だという理解があるかもしれないが、政権公約の本質はそうしたところにはない。

これまでの日本の選挙公約の問題点は二つに集約される。一つは、個人の選挙公約と政党の選挙公約が混在し、公約実現の責任主体がはっきりしないことであった。国会議員一人が選ばただけでは、その公約をどのように多数意見にして実現するのが明確ではないし、政党の公約を所属議員が推進するのかがどうも明確ではなく、また連立政権と選挙公約の関係も明確ではなかった。そこでイギリス英語のマニフェストを「政権公約」と和訳したように、政権を目指す政党の公約が重要だという考え方が打ち出されたのである。

もう一つの問題は、公約実現の筋道や表現の判断基準がはっきりしないという問題であった。多くの項目を網羅する公約集があっても、その表現が曖昧であれば、公約が実現したかどうかを判断するすべがない。「マニフェストには、具体的数値目標、達成期限、財源が含まれなくてはならない」というのは、この問題をついたものである。

こうした二つの問題点の背景には、選挙公約の作成態勢や実行態勢が、きちんと整備されていないという論点がある。すなわち政党の意思集約を行っただけで作成された選挙公約でなければ、その構成員を縛ることはできないし、また慎重な検討を経つてつくられていなければ、形ばかりの具体性を持つていたとしても、実現可能性は担保されないからである。

自民党の動き

そこでわれわれは、各党担当者にインタビューしたうえで、先の総選挙における各党の政権公約の作成過程を記録にとどめ、議論のための資料としたいと考えた。対象とした政党は、前回総選挙で政権争奪戦に加わることを明言した自由民主党、公明党、民主党の三党である。

自民党は、総選挙のたびに選挙公約をまとめた文書を発表してきた。しかしそうした公約集は、あらゆる分野を網羅し、項目数もページ数も多いものの、具体性に欠け、ここまで気配りをするという党の姿勢を示すことが主眼で、候補者の関心も限られていた。

しかし、二〇〇一年春の小泉純一郎総裁の誕生以来進められてきた党改革のなかで、政策に関する党内の意見集約のあり方についても検討が進められてきた。〇二年三月十三日には、党内に設けられた国家戦略本部（保岡興治事務総長）が、小泉総裁に対して「政治システム 新しい政策決定システム」に関する提言を手渡した。そこでは、「マニフェスト」の作成を通じて責任ある政治を行うための改革がうたわれていた。

また小泉内閣では、経済財政諮問会議の活性化と「骨太の方針」の発表など政策の透明性を高めるとともに、政府各部署間調整を首相主導で行う試みがなされてきた。また自民党の政策審議機関である政務調査会においても、全体的なビジョンをたてる重要性が意識され、全体調整を行う企画機能の強化が麻生太郎政務調査会長をはじめとする関係者の間で検討され始めていた。

〇三年一月の党大会によって、新たに武部勤元農水相が「企画担当」の政調副会長に就任した。その職務は明確ではなかったものの、春に予定されていた統一地方選挙における自民党の政策を作る作業のなかで、話題になり始めていた、知事候補者が「マニフェスト」を作る動きに積極的に対応していくことになった。

北海道に選挙区のある武部副会長は、北海道知事に当選した高橋はるみ候補の選対本部長も務めており、全国における政策集の作成に当たるとともに、北海道知事選挙における公約作成過程にも関わることで、「マニフェスト」型の選挙公約というものについての認識を深めた。

そうした経験をもとに、いずれ予想される総選挙に向けて、新しい形の選挙公約を作ってみようという事になった。そこで武部副会長は、麻生政調会長や山崎拓幹事長などとも相談しながら、五月末には夏までに何らかの意見集約を行うことを前提に作業工程表を作り、党職員に指示して政策の整理を始めた。またこのころ国家戦略本部でも総選挙に向けて、かつて提言した「マニフェスト」型の公約を作らなくてはという動きがあった。さらに山本一太参議院議員など若手の政治家グループが、独自のマニフェスト案を作って、小泉総裁に提言する動きを見せるなど、自民党内にも新しい形の選挙公約が必要だという考え方が見られるようになってくる。

そして六月ごろには、こうした動きが自民党総裁選挙と関係を持ち始める。そもそも政権公約のなかには、政党の意思統一を重視する考え方が含まれており、自民党の場合、それは総理・総裁のもとで、政策的にも一致団結することを意味する。党内の反小泉勢力のなかには、国民に直接訴えかけながら政策を推進するという小泉首相の考え方に反発があり、選挙とは別に伝統的に時間をかけて党内合意を形成する方式への親近感が強かった。

六月の後半から小泉首相が、「自民党総裁選挙で勝った候補の政策が、自民党の政策となり、総選挙の公約になる」という発言を繰り返すようになるのも、こうした文脈からであった。

また武部副会長も、山崎派に属して小泉再選を支持する立場であった。しかも小泉首相が、総選挙後に総選挙に打って出る可能性を否定しなかったため、二つの選挙の連関に注目が集まった。

政権公約検討委員会

こうしたなか七月には、政権公約作成態勢が整備されることになる。七月十五日に開かれた政調正副会長会議においては、正副会長会議メンバーを「政権公約検討委員会」の構成員として、政権公約のあり方について検討を進めることが議論され、二十二日の政調審議会で武部副会長より経過説明がなされた。そして七月二十八日には、麻生政調会長を委員長、久間章生政調会長代理を委員長代理、武部副会長を事務局長として政権公約検討委員会が発足した。この席上、各部長に対して重点項目を三項目程度にまとめて九月一日ごろまでに委員会宛に提出することが依頼された。

党内の正式な政権公約作成の手順は、このように固まっていたのであるが、これと並行して小泉首相が、自民党総選挙の候補として掲げる政策についても検討が進められていた。そして小泉首相のもとには、党内から公約の中身についての提言が相次いだ。

また、同じころ、公職選挙法の改正問題が浮上した。これは公職選挙法が、選挙運動に関連する活動を厳しく規制しているため、たとえば選挙期間中の文書図画の配布制限によって、政権公約を配布することができなかつたため、民主党は公職選挙法の改正に熱心であり、公明党も改正に賛成の立場であったため、自民党の対応が注目された。すでに七月に、超党派で結成された「政権公約（マニフエスト）推進議員連盟」では、改正に向けた検討を始めており、自民党からも逢沢一郎衆議院議員を代表とし、保岡興治・最高顧問のほか、野沢太三参議院議員、杉浦正健衆議院議員、山本一大議員などを中心とした活動があつたが、党内に広がりになかつた。これは小泉首相の態度もあつて、政権公約が総選挙と連関する意味を持つたため、総選挙の結果待ちという雰囲気があつたためである。

九月二日に政権公約検討委員会が再開され、各部長の重点事項についてヒアリングが行われた。そして翌四日には、各部長の担当者に対して、従来型の選挙公約の作成手順に沿つて、政策課題を集約することが求められ、これはいずれ政策解説集として位置づけられる「解説・自民党重点施策二〇〇四」としてまとめられることになる。そこで今回の総選挙において、新しい政権公約を作る作業と、従来型の選挙公約を作成する作業が並行して行われ、二通りの公約が作られたように考えられる向きがあるが、これは誤解である。なぜなら重点施策二〇〇四は、従来の選挙公約と違って、党議決定はなされず、新たな形式をとる「小泉改革宣言」だけが党議決定された文書だからである。

そして九月八日に告示され二十日に小泉再選という結果となつた自民党総選挙において、候補者間では活発な討論の機会が設けられ、政策論争のなかで選挙公約の位置づけについても、小泉首相は総選挙で政策の大枠の選択がなされるという持論を展開した。

総選挙が終了したため、政権公約検討委員会は「政権公約策定委員会」と改称され、いよいよ総選挙に向けての政権公約を作成する作業が始まった。また総選挙を受けて、党役員人事も行われ、

安倍晋三幹事長が誕生したほか、政調会長だった麻生氏が入閣し、額賀福志郎政調会長が就任した。しかし武部副会長が留任したことで政権公約作りの枠組みは維持された。

公約策定本格始動

まず九月二十三日には、恒例の新総裁の写真撮影が行われたが、このときに大量に撮影された写真から、政権公約の冊子などに使用するための写真選定が行われた。こうしたデザイン面にも、小泉首相は一定の関心を示し、自民党内でも内容を担当する政務調査会と、配布物を担当する広報本部とを、武部副会長がつなぐかたちでデザイン的な調整が行われた。大手広告代理店が具体的な作業に当たったが、政治家側から活発な意見が出され、大幅な作り直しを経て、配布物の形式ができてきた。この際にもイギリスのマニフェストのイメージは強く、小泉総裁のイメージを前面に出すデザインに落ち着いた。

すでに内々に開始されていた策定作業を引き継ぐ形で、総裁選挙翌日の二十一日には、党の役員会で、小泉総裁より額賀幹事長代理に対して、政権公約作成の指示が出された。具体的には、留任した武部副会長が意見集約の中心となり、小泉首相本人と何回も打ち合わせを行いながら、額賀政調会長の了解のもとに、政務調査を担当する少数の党本部職員を任諾にして原案が作られたのである。この政権公約作成に当たっては、小泉首相はかなり細かな点まで指示を出し、詳細な読み合わせも行っていったようで、「政策丸投げ」という一般のイメージとは状況が違っていた。

さらに九月二十六日に臨時国会が召集されると、十月解散の方針は既定路線となり、公職選挙法の改正問題が焦点となった。次の総選挙で政権公約の冊子を配布できるようにするためには、短期間に改正案が衆参両院を通過する必要があったからである。自民党内には、文書図画の配布制限を緩めることに強い警戒感があり、そもそも政権公約といったかたちでの新しい選挙公約にも消極的な議員が多かったため、通常であれば改正案をまとめることは難しかった。しかし報道機関はマニフェスト選挙で盛り上がりつつあり、これに逆行する動きを示せば、強い反発を受けるのも確実であった。

そこで杉浦正健議員などを中心として、九月の初めに二十一世紀臨調から出された提言なども参考にしながら、自民党内で反発の出にくい案が検討され、十月に自民党案が発表された。これは民主党案よりも制限的であるばかりでなく、選挙事務所と演説会場における配布のみを許す点で、自民党との選挙協力によって候補者を絞った公明党に非常に不利な案であった。公明党からは強い反発が出たものの、原案に反対すると改正案の成立が難しくなるという状況で、公明党が大幅に譲歩して合意が成立し、民主党・保守新党もこれに賛成、共産党と社民党がともかくも容認するなかで、急遽作られた改正案が衆参両院を通過して成立した。

反発がなかった政権公約

先に見たように、自民党の政権公約「小泉改革宣言」の原案は集中的に作られてきたが、十月一日は第二回政権公約策定委員会が開かれ、政権公約の七本柱が了承され、三日には額賀政調会長が小泉

総裁と政権公約の内容について打ち合わせた。また十月六日には、国会内で与党三党の企画会議が開かれ、共通の政権公約は出さないこととしたうえで、共通の認識を持っている政策内容を、三項目にまとめる文書を作成した。ただしこの文書は、一般に配布されるような性格のものとしては扱われなかった。

同じ十月六日には、第三回政権公約策定委員会が開かれ、ここで政権公約の素案が示された。突然の発表であったため、各部首長らは持ち帰って検討することになり、翌日七日の午後に武部副会長が、意見集約のための集中的な聞き取りを行った。これを受けて、八日から三日連続で政権公約策定委員会が開催されて内容が詰められた。そして十日の午前中にまず第六回政権公約策定委員会で確定した内容が、政調審議会、総務会と順に審議にかけられ、それぞれの了承をとることで、自民党の政権公約「小泉改革宣言」が成立した。

こうした集中的な策定過程は、個別の項目に異論が出て、まとまりがつかなくなることを警戒したものであったが、党所属衆議院議員の多くは選挙区での活動に関心が移っており、しかも従来型の政策集の策定も並行して進められていたので、こうした新たな政策形成過程も意外なほど反発を受けることが少なかった。

そして作成された自民党の政権公約は、十日以降、印刷に回され、総選挙の公示日直前に完成し、選挙で配布された。四六ページの冊子体文書は二五万部、その要約版は三五〇部発行されたとされる。選挙戦においては、従来型の公約との関係で、必ずしも多くの議員が政権公約をアピールしたわけではなかったものの、関係者によれば、政権公約が民主党にあつて自民党にないという状況は回避できず、政権公約の存在が小泉改革の継続を示すものとして自民党への支持獲得に役に立ったものとされている。

公明党の場合

公明党は組織政党らしく、従来から二年に一度の党大会で決定される「基本政策」「重点政策」をもとに、「選挙政策」を系統的に作成する態勢をとっていた。しかし統一地方選挙におけるマニフェスト・ブームを受けて、何らかの対応が必要となった。そこで、北側一雄政調会長は、マニフェスト運動を起こしつつあった旧知の北川正恭・前三重県知事と、統一地方選挙後に会談を重ねた。そのなかで北川前知事が強調するマニフェスト三原則（具体的数値目標、達成期限、財源それぞれの明記）に納得した北側政調会長が、党内に賛同を求めるかたちで、マニフェスト型の選挙公約策定の合意を作り出していった。

そして国会議員が集まりやすい通常国会会期中に、具体的な作業を進めることとし、先のマニフェスト三原則に沿った約束ができるものは何かという精査の結果、一〇〇項目の政策が取り上げられ、それぞれについて、数値目標、達成期限、財源などをどうするのかという検討が進められた。大枠については「基本政策」があつたので、どのような数値を取り上げるのがよいのか、財源はどうするのかといった個別具体的な問題に関する処理方策の検討が中心になった。

そして六月二十日には他党に先駆けて公明党の「マニフェスト一次案」が発表された。公明党では、

議論を経て、マニフェストに改訂を加えるほか、新しい仕組みについての啓蒙活動を、支援者に対しても積極的に行うとともに、マニフェストを掲げることを党の売り物の一つにしていった。

連立を組んでいる自民党との間でも、政策のすりあわせが問題となっていたが、自民党の公約が明確でないなかでは、実質的な協議はあまり進まない状況であった。そして先に見たように、総裁選終了後、自民党が急速に政権公約を策定するなかで、十月六日公明との間でも連立与党の共通政策で、年金をはじめとする公明党の関心の強い問題を含むかたちで、一定の合意が行われた。また先に見たように公職選挙法の改正問題では、自民党が公明党にとって不利な法案を突然出してくるという事態のなかで、公明党は苦渋の決断を迫られることになった。

結局、公明党の間にマニフェストは、「政策綱領マニフェスト100」と題されて発行されたが、策定が早かった分、積み残した課題も目についてきたので、選挙に入ってから、いくつかの追加公約を掲げて補った。選挙戦では候補者が少ないため、印刷部数も冊子体で10万部であり、全国的に公明党のマニフェストが注目される場面は少なかったが、各候補者は積極的に公明党のマニフェストを前面に出すことで、「政策に強い」公明党のイメージ作りに役立ったとされる。

民主党の場合

民主党には「マニフェストの本家」という自負があった。それは結成以来、政治改革のために海外調査などを行っており、イギリスの政党におけるマニフェストのあり方を日本へ導入しようという発想が以前からあったからである。

そこで2000年の総選挙に始まって、2002年の参議院選挙においても、話題にはならなかったものの、マニフェスト型の選挙公約を作ろうという試みを行っていた。

今回の総選挙においては、2002年暮れに成立した新執行部のもとで、年明けごろから枝野幸男政調会長を中心として、「総選挙政策準備委員会」が政調会長、会長代理、副会長で構成されたところから準備が始められた。代表選挙を繰り返す、離党者まで出した影響から支持率が極端に低迷していたので、浮揚力のある手段を求める感覚が強かった。またこれとは別に江田五月参議院議員を委員長として、選対本部企画委員会がおかれ、主として選挙戦における戦略・戦術の検討が始められた。

ただ民主党内では、通常国会後半における有事法制への対応が焦点となっており、具体的な政策の検討は、四月末に党内的な合意ができた時点を待つことになった。そのころには統一地方選挙におけるマニフェスト・ブームもあって、マニフェストという言葉を使って、積極的に政策を掲げて戦うという方針は、当然のものだという状況になっていた。

そして五月二十六日から、選対本部企画委員会では、選挙戦術を立てるための基礎データの収集を始めた。そしてコンサルタント会社のフライシエマン・ヒラード・ジャパンに依頼して、民主党のイメージや、支持者のプロフィール、潜在的な支持者の動向などの調査を行ったのである。ただし一部に報道されているようにフライシエマン社にすべてを任せただけではなく、民主党は調査とコンサルティングを依頼しただけで、データをもとに、広告代理店やさまざまな専門家を結集して戦術を練っていた。

同じころには総選挙政策準備委員会も始動して、名称も政権公約あるいはマニフェスト準備委員会と呼ばれるようになり、ネクスト・キャビネットによる分担をもとに、マニフェストと呼びうる政策のアイデアを積み上げる作業を始めた。ここでも具体的数値目標、達成期限、財源を含んだ公約がマニフェストだというイメージが強かった。また衆議院選挙が近くなると、衆議院議員は忙しくなるというので、参議院の福山哲郎議員が事務局長に、大塚耕平議員や松井孝治議員が事務局次長にという体制が作られた。そして八月上旬に予定されていた全国研修会のことを目標に、政策の整理作業が重ねられた。その際、重要だったのは、通常国会において政府予算案の対案としての、民主党予算案を提出していたことで、その作業があつたために関係者には、政策の大枠についてのイメージと、ある程度細部にわたる知識が蓄積されていたことである。

そのなかで、五月にいったん頓挫した自由党との合併問題が、七月に入つて急遽まとまるといった事態の変化も起こつたが、基本的には民主党の政策を自由党が受け入れることを前提に合流する状況であつたので、作業の大枠の変更はなく、自由党がマニフェストに等しいものとして位置づけていた「日本一新十一法案」の内容をマニフェスト案に取り入れる措置がとられた。

そして八月には、民主党マニフェストの核となる政策案が蓄積されたが、積み上げてきた政策とトップダウン的に決めるしかない民主党全体としての重点政策やイメージ戦略をどのように統合するのかという問題が生じた。八月十五日に主要幹部がそろつことがわかり、菅直人代表や岡田克也幹事長も交えて、十分な時間をとり、マニフェストに向けての調整が行われた。ただ関係者の意思の疎通が行われて共通認識はできたものの、多くの関係者が意見開陳をし、話題があららちに飛ぶなかで、マニフェスト案自体について具体的な意思決定は残された面があつた。

また民主党では島根衆議院議員を中心として、公職選挙法の改正案作りが進行していたが、実現性を重視して、玄葉光一郎衆議院議員を超党派議連の共同代表として送り込み、自民党や公明党と協力して、とにかくマニフェストの冊子を配れることを優先した。

このようにして民主党のマニフェスト案は八月末ころには骨格が作られ、それが報道されることによつて、自民党総裁選にはかり関心が集中し、民主党に誰も注意を払わなくなるという事態を防ぐ効果を持った。

しかし八月の会合では、最終的に菅代表を中心としてマニフェスト最終版をまとめるということになつていたので、九月にはいると基本骨格に手を入れる動きが出てくる。そして九月十八日には、民主党の「マニフェスト第一次案」が公表され、二十四日の両院議員総会で了承された。

そして十月五日に民主党と自由党が合併し、マニフェストにおける重点公約を発表した。ただ、それを前に、菅代表と小沢一郎前自由党党首が、田中康夫長野県知事を交えた会合を行い、それまで積み上げられていた七項目の重点公約に手を入れ、五つの約束・二つの提言というかたちに組み直した。そのため、すでに発表されたマニフェスト案との間で内容にやや齟齬が生じた。またマニフェストには政策面での公約と並んで、「新しい政府の確立に向けて」というかたちで、政権獲得後に手をつける政治・行政体制の変革案もつけられていたが、これは仙石由人衆議院議員を委員長とする「政権準備委員会」で並行して議論を進めていた政権獲得後一〇〇日プランを合体させたものであつた。このとき、民主党では総選挙に出馬する候補者に対して、民主党マニフェストに対する同意書に署名する

ことを求めた。これは政党の公約を個人の公約よりも優先することを求めたもので、どれくらい実効性があったかは別にして、選挙における公約のあり方の見直しを迫る動きであった。

十月十七日には完成した政権公約として「民主党政権政策／マニフェスト」完全版が発表された。またマニフェスト冊子のデザインなどは八月中に決定されていたので、最終案を待たずに、党の政策の広報というかたちで、民主党の政策を説明する文書配布の準備が進められており、十月六日からは重点政策に関する簡易版の犬がかりな配布が始まり、選挙期間中まで続けられ、簡易版の配布部数は最終的に八〇〇万部にまで達した。さらに選挙期間中には、公職選挙法改正によって、マニフェスト冊子の配布が可能となったこともあり、積極的に冊子を配る戦術がとられたが、新しいもの見たさも手伝って有権者の関心は高く、有権者がマニフェスト冊子を受け取りに出向いてくる現象が見られるなど、民主党のイメージを好転させるのに大きな役割を果たしたと見られる。

また選挙期間中に「追加マニフェスト」が発表されたほか、十一月四日には「人事マニフェスト」と称して、政権を獲得した場合の閣僚名簿を発表し、田中康夫長野県知事、榎原英資慶応義塾大学教授、山崎養世氏など民間人の登用を強調した。これは菅代表の強いこだわりによるものであった。

そして総選挙

結局、十一月九日に開票された総選挙では、保守新党はふるわなかつたものの、自民党と公明党が過半数を優に超える議席を確保して、政権を維持することに成功した。そこで保守新党が解党し、自民党に合流したことを受けて、十一月十八日に自民党と公明党の両党首は「連立政権合意書」に署名した。そこには総選挙における両党の政権公約の実現のため一致して取り組むことを確認し、今後の重点政策として五項目をあげた。

しかしながら、十二月に向けての予算編成にあわせて行われた政策のすりあわせにおいては、自民党内における意見のバラツキに加えて、自民党と公明党の公約や政策の違いが表面化して、最終的にはまとまったとはいえないものの、少なからぬ混乱があつたほか、必ずしも政権公約に盛り込まれてはいなかつた重要事項の決定が行われた。

ただ自民党内において、政権公約を重視する流れは消えず、たとえば額賀政調会長のもとで、政務調査会のこれまでの縦割り部会とは別に、「重点政策推進委員会」がおかれて、政権公約の実現状況のチェックなど、部門を超えて政策をチェックする仕組みが始まった。また政府と与党との関係が遠いために、公約実現の手順が整わない点への対策を強化するため、大臣政務官が政務調査会の各部会において副部長として連絡調整をはかる仕組みが始まった。そして通常国会開会に当たって、昨年総選挙における政権公約の内容が、立法作業にどれくらい反映されているのかという検討が行われるなど、選挙における公約を重視する動きが続いている。

また公明党においては、神崎武法代表を中心として「マニフェスト実現推進本部」がおかれ、先の総選挙におけるマニフェストの各項目を、所属国会議員に割り当てて、その実現を推進するとともに、実行状況を検証する仕組みが作られた。そして二月には、第一回の検証作業が行われ、以後概算要求段階と、予算案提出段階に定期的に検証を行うことになった。

民主党においては、人事マニフェストが唐突に発表され、また総選挙後すぐに撤回されたことなどに党内からの批判の声が出ていたが、一月の党大会において「マニフェストを深化させる」方針が打ち出され、今後の方針について議論がなされている。

今回の検証作業においては、政権公約の政策的な内容には踏み込まず、政権公約が作成される手順に焦点を絞った。またあるべき姿について考察する前に、実際に起こったことを記録にとどめることに徹した。今回の政権公約策定においては、急な動きであったため、各党ともに手探りの側面があり、手順として必ずしも十分ではない側面も見受けられたが、選挙における公約策定の意味は小さくないのであり、これをさらに発展させ、それぞれの党の事情に即しながら、合理的な策定方式を確立することが望まれる。

注 本論文は、中央公論二〇〇四年五月号に掲載されたものを中央公論編集部より解を得て、二十一世紀臨調のホームページ用に転載したものです。なお、本論文は、二十一世紀臨調のホームページの意図に沿うように編集を施しています。