

## 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

### 参議院議員選挙のあり方に関する我々の見解

#### ～政権公約（マニフェスト）と参議院議員選挙の位置づけ～

##### 1. はじめに

われわれ21世紀臨調は、先の総選挙を前にして、政権の掌握をめざす各党は政権公約（マニフェスト）を掲げて総選挙に臨むべきであると提言した。

その趣旨は、総選挙を、国民が次の内閣の内閣総理大臣候補とその政権公約（マニフェスト）とを同時にワン・セットで選択する「政権選択の選挙」に改めることによって、国民と内閣を支える与党（または連立与党）との間に明確な誓約関係を構築するとともに、新しい内閣の国民に対する説明責任を明確にすることであった。

幸いにして各党は、このわれわれの呼びかけに応え、それぞれ従来選挙公約とは趣を異にした政権公約（マニフェスト）を策定して総選挙に臨み、これをマスメディアは大々的に報じ、総選挙の様相を大きく刷新した。

もとよりこれは、各党にとっても初めての試みであったために、各党が今回策定した政権公約（マニフェスト）は、その党内策定手続の面でもその内容の面でも不十分な点が多々あることについては、衆目の一致しているところであるが、この点については、今後各方面において各党の政権公約（マニフェスト）の評価検証作業を積み重ね、その進化発展を図っていけばよいと考えている。

ともあれ、わが国の国政は、先の「マニフェスト元年」というべき総選挙の体験をとおして、新しい時代に入った。それは、日本の議院内閣制を立て直し、国会と内閣の関係、与党と内閣の関係、内閣と各省官僚機構との関係を再構築していくために有効な第一歩であった。

ところで、いまわれわれに問われているのは、衆議院議員選挙（総選挙）と参議院議員選挙の関係をいかに考えるべきか、もっと具体的にいえば、政権の掌握をめざす各党は来るべき今夏の参議院議員選挙に際しても、新しい政権公約（マニフェスト）を掲げてこれに臨むべきなのかどうか、という問題である。

## 2. 本来、マニフェスト選挙は「政権選択の場」である総選挙のもの 参議院選挙で新たな政権公約の提示は不要

議院内閣制とは、議会の信任に基づく内閣制である。議会が上下両院制を採用している場合には、議会の第一院である下院の過半数の信任に基づく内閣制を意味する。そこで、議院内閣制を採用している国々では、内閣総理大臣指名や内閣不信任議決は議会の第一院である下院の専権事項とされ、この下院議員選挙を総選挙と呼ぶ。そして、マニフェスト選挙とは、もともと、この総選挙を国民による実質的な政権選択の選挙にするために編み出されてきた政治手法であった。

わが国の現憲法下では、衆議院議員選挙が実施された直後には必ず特別国会が召集され、ここで内閣総理大臣の指名が行われること、内閣不信任議決は衆議院の専権事項とされていること、内閣総理大臣の指名、予算の議決、条約の承認には「衆議院の優越」が定められていること、衆議院議員選挙を総選挙と通称してきていることなどからも明らかのように、衆議院を国会の第一院と位置づけている。したがって、われわれ21世紀臨調は、マニフェスト選挙という政治手法のわが国への導入を提唱するに際して、これを先の衆議院議員選挙（総選挙）から導入することを提言したのであった。

これに対して参議院議員選挙は、衆議院議員選挙とは異なり、その選挙終了直後に特別国会が召集され、ここで内閣総理大臣指名が行われ、これに伴い新内閣が組閣されることを当然の帰結として予定している選挙ではない。そのかぎりにおいて、参議院議員選挙は、本来は「政権選択の選挙」ではないので、政権の掌握をめざす各党が新たな政権公約（マニフェスト）を掲げて戦うべき選挙ではないといえる。

## 3. 原則論だけでは割り切れない日本の参議院の制度事情 政権公約との関係で参議院選挙を改めて位置づけ直す必要性

しかしながら、わが国の現憲法下の衆参両院制度には、上記のような理解では単純に割り切れない複雑な要素が組み込まれている。

すなわち、内閣総理大臣の指名権が参議院にも賦与されているだけでなく、参議院議員であっても内閣総理大臣に指名されうることになっているので、参議院議員選挙において現職の内閣総理大臣が落選した場合には参議院議員選挙の直後に内閣が総辞職せざるをえない事態すら生じうる。

さらに、法律案の議決については、衆議院で可決されても参議院でこれと異なる議決が行われた場合には衆議院で出席議員の三分の二以上の特別多数で再び可決しないかぎり成立しないことになっているので、政権を支える与党（または連立与党）は参議院においてもその議席の過半数を制しないと、安定した政権運営を保障されないことになる。そこで、参議院議員選挙において与党（または連

立与党)が敗北した場合には、単独政権から連立政権への移行や連立政権の枠組みの組み換えが行われる蓋然性が高い。

さらには、参議院議員選挙での敗北の責めを負って内閣が総辞職し、その結果、与党の党首の交代、新党首による新内閣の組閣となって、与党内での政権のたらいまわしになってしまった先例まで存在する。

このように、過去の日本政治においては、本来、第二院であるはずの参議院議員選挙の帰趨によって、内閣のあり方や政権の構成が事実上左右される事態を招いてきた。しかし、このような事態は、国会の第一院である衆議院の信任に基づく「議院内閣制の常道」からすれば、著しく変則的な政権交代の姿である。

要するに、現行憲法のもとでは、参議院議員選挙であっても、その結果如何によつては、良かれ悪しかれ内閣の交代を招くことがありうるのである。それ故に、参議院議員選挙をもあえて「政権選択の選挙」と位置づけ、各党は新しい政権公約(マニフェスト)を掲げて戦うべき選挙と考えるべきなのか否かが問われているのである。この問いに対するわれわれの見解は以下のとおりである。

#### 4. 参議院選挙は次の総選挙に向けての「中間選挙」

参議院選挙は総選挙で掲げた政権公約をバージョンアップさせる機会に  
政権与党は、政権公約の実績の自己評価と実施計画の一層の具体化を  
野党は、現政権の諸施策に対する賛否と現時点での代替案の提示を

われわれ21世紀臨調は、国会の第一院である衆議院の信任に基づく議院内閣制の常道を定着させ貫徹していく政治慣習を確立していくべきであると考えている。そうであればこそ、先の総選挙に際してマニフェスト選挙の政治手法の導入を提唱したのである。

こうした基本信条に立てば、参議院議員選挙は、これを「政権選択の選挙」とは位置づけず、これを総選挙と総選挙の間に介在する「中間選挙」と位置づけるべきである。したがって、政権の継続または奪取をめざす各党は来るべき今夏の参議院議員選挙に際して、先の総選挙の際に策定し公表した政権公約(マニフェスト)と全く異なる新たな政権公約(マニフェスト)を掲げる必要は全くない。むしろ、先の総選挙の際の政権公約(マニフェスト)の進化発展(バージョン・アップ)を図る格好の機会と位置づけるべきである。

政権の継続をめざす与党(または連立与党)の側は、先の総選挙において勝利した暁にはこれを実行しますと国民に誓約した政権公約(マニフェスト)に基づいてこれまでの政権運営の実績を自己評価するとともに、政権公約(マニフェスト)に掲げた政策パッケージの今後の実施計画を一段と具体化し、必要があればこれらに新たな公約事項を追加して、来るべき参議院議員選挙に臨むべきである。それこそが政権を現に掌握している与党(または連立与党)の国民に対する説明責任である。

これに対して、次の総選挙において政権の奪取をめざすべき野党の側は、先の総選挙の際に掲げて敗北を喫する結果になった過去の政権公約（マニフェスト）をそのまま継承する必要はない。もとより、政党が掲げる政策パッケージである以上それなりの一貫性が期待されているのであって、選挙のたびごとにくるくる変わるその都度主義の政策パッケージでは国民の信を失うことになるので、この点には十分に留意しなければならないが、次の総選挙における勝利を確実にするような新しい政権公約（マニフェスト）の策定に向けた党内討議の積み重ねにこそ、そのエネルギーを傾けるべきである。

当面の参議院議員選挙に際しては、これを次の総選挙に向けた助走段階ととらえ、現政権の諸政策に対する賛否を明確にし、賛成しえない諸政策についてはみずからの現時点での代替案をできるだけ具体的に明示して臨めば、それで足りる。

## 5. 政権公約の定着には参議院の見直しが不可避 現行衆参両院制度の見直しを憲法改正の課題に

ところで、先にも述べたように、わが国では参議院議員選挙がそれなりに重要な国政選挙になっているために、過去においては、この参議院議員選挙で政権与党が芳しい戦果を収め得なかったことの責めを負って内閣が総辞職し、その結果、与党内での政権のたらいまわしに終わった先例も存在する。

しかし、このような事態が再発すると、先の総選挙を内閣総理大臣候補と政権公約（マニフェスト）とをワン・セットにして政権選択を問う選挙にしようとしてきた努力の成果を台無しにしてしまう結果になる。

参議院議員選挙の結果を見てこれを内閣の敗北とみなすのであれば、それは同時にこの内閣を支えてきた与党（または連立与党）の敗北でもあると認識すべきなのであって、内閣と与党（または連立与党）は国民に対して連帯して責任を負うのが「議院内閣制の常道」と考えるべきである。

このように考えてくると、現憲法下のわが国の衆参両院制度では、参議院にまで内閣総理大臣の指名権を賦与していることを初めとして、国会の第二院であるはずの参議院に過剰に強い権能を賦与しているがために、国会の第一院である衆議院の信任に基づく議院内閣制の原理原則が大きく歪められる蓋然性が少なくないことに改めて気づかされる。

前回の総選挙で導入された政権公約（マニフェスト）のさらなる定着を図り、第一院である衆議院を中心に議院内閣制本来の趣旨を貫徹させ、責任ある政党政治を実現していくためには、憲法の規定にまで踏み込んだ現行衆参両院制度の見直しは避けられない課題であり、この点は将来の憲法改正に向けて真剣に論議されるべき重要事項の一つである。