

今こそ政権公約の達成度を見極めよ

新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）

政権公約の登場は参院選の意味を根本から変えた。

参院選を「中間選挙」と位置づければ、政権公約の達成度が最大の争点だろう。

二十一世紀臨調はその達成度を測る史上初の「政権公約検証大会」を提唱する

定まらぬ参議院選挙の位置づけ

昨年総選挙を前にして、われわれ、二十一世紀臨調は、政権の掌握をめざそうとする政党は政権公約（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、①総選挙を、国民が次の内閣の総理大臣候補と政権公約をワン・セットで選択するための「政権選択の選挙」に改める、②それ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、③併せて、新しい内閣の国民に対する説明責任を明確にすること——にあった。幸いにして各党は、われわれの呼びかけに応じて、それぞれ従来の選挙公約とは趣を異にした政権公約を策定して総選挙に臨み、これをマスメディアが大々的に報じ、総選挙の様相は大きく刷新された。

もとよりこれは、政党にとっても初めての試みであったから、各党が策定した政権公約には、その党内策定手続きの面においてもその内容の面においても不十分な点が多々あることは衆目の一致するところである。ただ、この点については、今後各方面において各党の政権公約の評価検証作業を積み重ね、あるいは政党自身によるその営みを通じて、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、わが国の政党政治は先のマニフェスト元年というべき総選挙の体験を通して、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、国会と内閣との関係、与党と内閣との関係、内閣と各省官庁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いえる。

ところが、日本の政党政治が政権公約を足がかりに新しい一歩を踏み出したことで、七月の参議院議員選挙を目前にしたこの時期になつてなお、参議院議員選挙をこの政権公約との関係においてどのように整理し、位置づけたらよいのかが一向に定まらないといった事態が続いている。

端的に言えば、政権の掌握をめざす政党は、今回の参議院議員選挙においても前回の総選挙と同様

にマニフェスト選挙を展開すべきなのか否か、さらに言えば、政党は今回の参議院議員選挙で、新しい政権公約を掲げて選挙に臨むべきなのか否かが問われている。少なくとも、政党の側においても、報道するマスメディアの側においても、あるいは経済界や民間シンクタンクの間にも、この点について一致した見解が存在しているようには思えない。

参議院議員選挙の位置づけをめぐる議論に混乱が見られるのは、一つには、政権公約をどのようなものとして理解するかという問題と深く関わるが、同時に、日本の衆参両院制度の仕組みが政権公約との間で収まりの悪い問題を引き起こしているという事情がある。

言い換えれば、政権公約が導入され、政党政治が新しい時代に突入したことによって、あらためて参議院とは何か、衆議院議員選挙と参議院議員選挙との関係をどのように整理すべきなのか、参議院議員選挙で政党は何を問われるべきなのかといった、古くから繰り返し指摘されてきた問題が新しい装いのもとに浮上し、政権公約を定着させるためにも、これに対する明確な回答が求められているのである。われわれはこの問題に対し次のような見解を表明したいと思う。

参議院選挙は「政権選択の選挙」か

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、内閣総理大臣の指名や内閣不信任決議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」とするために編み出されてきた政治手法であった。

翻って、わが国の現行憲法下では、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、内閣不信任決議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、二十一世紀臨調は、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。

すなわち、参議院議員選挙は、国民による次の総理大臣候補と新内閣の選択を制度的に予定した選挙ではない。

この限りにおいて、参議院議員選挙は本来的には「政権選択の選挙」ではないのであり、したがって、政権の掌握をめぐる各党が新たな政権公約を掲げて戦うべき選挙ではないということになる。

原則論では割り切れない制度事情

しかしながら、わが国の現行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付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のである。

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がぎり成立しないことになっている。したがって、政権を支える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證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替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、与党内で政権がたらいまわしにされ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といって、「参議院内閣制」とでも揶揄したくなるような事態も招いてきた。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原理原則からすれば、著しく変則的な姿にはかならない。

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、その結果いかんによっては、良かれ悪しかれ内閣の交代が起こりうる実態が問題なのである。

それゆえに、参議院議員選挙をもあえて「政権選択の選挙」と位置つけて、各党は新しい政権公約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。

「中間選挙」としての参議院選挙

二十一世紀臨調は、国会の第一院である衆議院の信任に基づく議院内閣制本来の原則を定着させ貫徹する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、われわれは、先の総選挙に際してマニフェスト選挙という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」とは位置づけずに、総選挙と次の総選挙における政権選択との間にあつて、両者を結びつける「中間選挙」と位置つけたほうが適切である。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七月の参議院議員選挙にあたって、先の総選挙に際し策定し公表した政権公約とまったく異なる新たな政権公約を掲げる必要はない。むしろ、先の総選挙の際に策定し公表した政権公約の進化発展（ベータジョン・アップ）を図る格好の機会と位置つけるべきである。

政権公約は政党と国民との契約である。政権の継続をめざす与党の側は、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に基づいて、これまでの政権運営と政策遂行の実績を自己評価するとともに、政権公約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、先の総選挙において敗北したわけであるから、総選挙の際に掲げて敗北を喫する結果となった過去の政権公約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りかねない。この点は十分に留意しなければならないが、大切なことは、政権公約をさらにバージョン・アップさせ、次の総選挙において勝利を確実にするような新しい政権公約の策定にむかうことであって、そのための党内討議の積み重ねにこそ、エネルギーを傾けるべきなのである。

今回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、みずから現時点での代替案をできるだけ具体的に明示して選挙に臨めば、それで足りる。

一 院制度改革こそ憲法改正の課題

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となつているために、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られ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、このような事態が今後も再発するならば、次の総選挙において国民は何を基準に政権を選択すればよいのがきわめて曖昧になり、先の総選挙で内閣総理大臣候補と政権公約とをワン・セットにして政権の選択を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、それは同時にその内閣を支えてきた与党の敗北でもあると認識すべきなのであって、内閣と与党は国民に対して連帯して責任を負うのが議院内閣制のあるべき姿であろう。

このように考えてくると、現行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付与していることをはじめとして、国会の第二院であるはずの参議院に過剰に強い権能を付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であらためて気づかされる。

前回の総選挙で初めて導入された政権公約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衆参両院制度の見直しは避けることのできない課題であり、この点について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と考えている。

政権公約検証大会の開催を宣言する

さて、政権公約と参議院議員選挙との関係をこのようなかたちで整理し、参議院議員選挙を次の総選挙における政権選択に向けた「中間選挙」と位置づけた場合、次に問題となるのは、七月に迫った参議院議員選挙を名実ともに、「中間選挙」とするためのインフラの整備である。

それには、政党と国民とを架橋する少なくとも一つの作業が必要であると、われわれは認識している。第一は、現に政権を掌握しその継続をめざす与党の側が、先の総選挙で掲げた政権公約に基づいてこれまでの政権運営と政策遂行の実績を自己評価し、国民が判断できるようなかたちでこれを公開し、その説明責任を果たすことである。

すでに自民党と公明党はそれぞれの手法で政権公約に基づく自己評価作業を進めている。これは、政権公約の定着を願うわれわれからすればきわめて歓迎すべき試みであり、両党にはその作業を一段と進化させ、今回の参議院議員選挙に際し、国民の判断に資するようなかたちでその結果を公開すること、さらには、今回の参議院議員選挙に限らず、毎年の定期的な作業として定着を図り、国民に対し説明責任を果たす機会とすることを求めたいと思う。

第二は、政党によるこうした自己評価作業と並行して、国民の側においてもさまざまな立場の団体組織や民間のシンクタンクがそれぞれの立場を明示したうえで、内閣と与党による政権運営や政権公約の達成状況を分析評価し、その結果を公開することである。

もともと政権公約は、総選挙における政権選択（内閣総理大臣候補と次の内閣が表現をめざす政権公約の選択）→組閣（政権公約を実現するための内閣・与党の責任ある態勢づくり）→内閣と与党による政策の実現→政権公約の達成度の評価（与党側の自己評価、国会審議等を通じての野党による監視・検証・批判、マスメディアや民間シンクタンクによる検証）→次の総選挙における政権選択（現政権の業績評価と野党の代替可能性）というマニフェスト・サイクルを確立し、政党政治を立て直すための手段として導入された。したがって、このマニフェスト・サイクルをサイクルとして成り立たせるためには、内閣・与党による自己評価作業のみならず、民間シンクタンクなどによる検証・評価の営みを育てる必要があり、本来それは、参議院議員選挙のあるなしにかかわらず、毎年定期的な実施される仕組みとして定着することが求められている。

われわれ、二十一世紀臨調は、こうした認識に基づき、日本の政党政治においてマニフェスト・サイクルを定着させるための試みの一環として、「第一回政権公約（マニフェスト）検証大会」を五月十二日に開催することを、本誌上で公表したい。

この検証大会は、二十一世紀臨調が主催し、経済界、労働界、地方自治関係団体、NPO、民間シンクタンクを招待するかたちで開催される。すでに、日本経団連（本年一月に独自の政策評価を公表しているためオブザーバーとして参加）、経済同友会、連合全国知事会政権公約評価研究会、日本青年会議所、言論NPO、構想日本、㈱日本総合研究所の八つの団体組織が参加を表明し、大会當日、それぞれの立場から内閣・与党による政権公約の達成状況などを検証し、その評価結果を公表することが予定されている（なお、二十一世紀臨調自体は大会の運営を担い、評価は行わない）。

検証大会の開催には大きく五つの狙いがある。第一に、マニフェスト・サイクルの定着に向けて、国民各界が時期を統一し——おおむね予算成立後の通常国会終盤に、内閣・与党による政権公約の達成状況や政党による検証評価作業、国会審議等を定期的に評価する仕組みを構築すること、第二に、このことを通じて、国政選挙において有権者が投票を行うための判断材料を提供すること、第三に、政党自身による検証評価作業を活性化させ、国民に対する情報公開の機会を積極的に提供すること、第四に、検証大会の定期開催を通じて、政党と国民各界が毎年、政権公約のあるべき姿について意見交換を行う機会をつくり、政権公約のさらなる進化とよりよい政党政治のサイクルの構築に向けた基盤整備を進めること、そして最後に、国民各界の側も評価という営みを通して政治との関わり方を見直し、政治のプロセスや政策を評価する技量の向上に努めること、以上である。

国民各界が一堂に会し、こうした形式で内閣や政党を評価し、それぞれの見解を公表するのは、史上初めてのことである。評価項目（対象とする政策分野など）、評価基準、評価方法はすべて参加団体の判断に委ね、われわれ、二十一世紀臨調の側で統一することはしていない。

当然、政権公約の達成状況を評価しようと思えば、前回総選挙で掲げられた政権公約の内容や形式、策定手続きそのものに言及せざるをえない場合も想定される。政策分野によっては、そもそも評価のしようがないといった事態も起こるかもしれない。

しかし、それでよいのであって、政党の側も評価をする側も、評価という営みを通してともに磨かれ、政権公約の進化に貢献すればよい。

この意味で、政権公約の定着は政党と国民との共同作業なのであり、政党には、民間によるこの初めての試みを真摯に受け止める重い責任があるのである。

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のご了解を得て、二十一世紀臨調のホームページに掲載したものです。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。