

政権公約（マニフェスト）による国民の政治的意思の結集へ

政党に責任を、有権者に試練を

新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）

共同代表 佐々木 毅

はじめに

民主政治は一人一票という非常に明白な原理に基づく政治体制である。しかし同時に多数の人間の政治参加を念頭に置いた複雑で精妙な仕組みを必要としている。それは無数の公式的、非公式的の制度に支えられることによって初めて一定の満足すべき成果に到達することができる。一人一票を行使していさえすれば、政治家たちが自由気ままに振る舞っていても、民主政治の抱える問題は氷解することといった考えはまったく通用しない。これらの公式的、非公式的の制度を点検しその改善に注力することが政治改革の課題であり、それは抱える問題との関連で常に具体的に検討され、具体的な処方箋が書かれなければならない。

われわれが問われているのは、これまでの延長線上の政治を行うのでなく、今一度手続きと制度の問題を直視し、政治の信頼感の確立に向けて動き出すことである。それは特定の党派の利害とは直接関係のない試みである。

この数年、政治は国民に向けて構造改革の必要を説きつづけてきたが、政治の構造改革のほうは現在までのところはつきりと見えてきていない。近づく総選挙を念頭に政治が必要な自らの構造改革を断行することが今必要なのである。

有権者に構造改革とそれに伴う犠牲を求めるためには政治が構造改革を行い、自らの姿勢といずまいを正すことが必要である。その意味で政治の自己改革なしに前途に横たわる苦しい諸改革を行うことは不可能であろうし、再び「先送りの歴史」が繰り返されることは目に見えている。

政治改革の目的は一〇年前と同じく有権者の政治的意思のよりよい結集であり、それに基づいた政治主導の実現にある。こうした改革への接近路はさまざまであり得るが、今回は政権公約（マニフェスト）を一つの突破口にすることをわれわれは考えている。それによって一〇年前には光が当たらなかった改革問題が新たに浮上することは必至である。

政治的意思の結集と政権公約

日本の政治の基本問題は国民の政治的意思の結集ができない点にある。その必要性がますます求められている中でこの構造的欠陥は一層際立つものとなっている。今や、同じ政治勢力の間でさえそれはほとんど不可能なように見える。そして政治的意思の結集能力の乏しさを売り物にするような政党政治が横行している。

その結果、何が終わり何が始まったかの評価ができず、積み重ねのない政治的漂流が続くことになる。それがどれだけ大きな経済的・社会的コストをわれわれに強いているかはこの数年の経験からして明らかである。同様の政策が諸外国では有効に機能し、日本では機能しないように見えることにそれは如実に現れている。

このことと、この一〇年余りにわたる無党派層の急増とはちょうど表裏の関係にある。解党派層の急増は一方では古い政党政治の解体の産物であるが、日本の場合にはこれが新たな政治的な収斂点を見出すに至らず、事実上政治的意思の結集を先送りする機能を果たしている。政党政治の側が政治的意思の結集への真剣な努力を怠ってきたことと、無党派層の高値安定とは一種の共存関係にあったといふべきである。

数千万人の有権者からなる日本のような民主政治において、政治的意思の結集は容易なことではない。放置しておけば、国民の名の下で権力の地位を占める者たちがあたかも白紙委任されたかのようの政策を作り、実施に移すことが起こっても不思議はない。国民は選挙を通してさながら行き先不明の船の切符を買い、乗船するようなものである。これが「国民の審判」の内実でないと誰が言えようか。これでは選挙は政治に携わる人々のために行われるのであって、国民の政治的意思の結集を図り、それに従って政治の進路を定めていくということとはほとんど関係がないことになる。

政治改革の基本は政治家と有権者とのこうした関係を基本的に改めることにある。そのためには漫然と選挙を繰り返すだけでは済まない。つまり、政治的意思の結集のためには周到な準備と舞台装置が必要であり、そのために営々と努力を続けなければならない。これが政治改革の究極のテーマである。

政治的意思の結集は単なる熱気の結集ではないし、意味不明の盛り上がりでもない。一言でいえば、自己満足の類ではない。それはあくまでも一定の結果の実現に向けられたものであり、そのための手順と方法についての意思の結集を前提にしている。政権公約はこのような意味での政治的意思を體現したものである。それは統治のための具体案であり、選挙結果によっては直ちに実現すべき義務を有権者に対して負う契約文書である。それは強力な政権を可能にする前提であり、この公約の実現によって政権はさらに強固な支持を受けることになる。

政権公約は政治に目的と計画性を与える。実現すべき目標はあらかじめ明白であり、それを計画的に実行することに政治の主たる課題は尽きることになる。もちろん、政治においては不測の事態が発生したり、予期せぬ環境の変化に遭遇することもないわけではない。しかし、これを根拠に政治が目的と計画性をもって営まれるのを冷笑するというのは本末転倒である。まさに政治の世界は不測の事態や人間の権力欲によって容易に攪乱されるものであるがゆえに、われわれはこうした目標や計画性

を意識的に、人工的に形成する必要があるのである。さもないければ、有権者に対する責任ある政治はその根拠を失うことになる。政権公約は本来的に不安定な政治に目標と計画性を付与する一つの道具といえよう。

同時に政権公約は有権者や社会が政治を判断する際の評価基準として決定的に重要である。政権公約の何がどこまで実現したかに着目して、政権と政治の成果を測定することは基本的にそう難しいことではない。もちろん、どの程度厳格に評価するかとか、どの程度寛容な評価をするかとか、議論は残るであろうが、政治についての判断が何に則して行われるべきかは初めから明白である。

ジャーナリズムは常にこの基準に照らしてより専門的に政治を評価するだろうし、そこに政策をめぐる論議に積み重ねができてくる。それによって野党の政策構想の質は自ずから向上することにもなり、次の政策と評価の循環が生まれてくる。政権公約は政治の側が判断の材料を有権者に与えるという前提に立つが、このことは有権者が何を根拠に政治を判断したらいいか右往左往する現在の状態とまさに対照的である。

なによりも政権公約を有権者に提示することに政党の機能があるということは、政策の選択と政治の結果について責任を負うのは究極的には有権者であるということを内包している。民主政治においては明確な政権公約がない場合においても、有権者が結果に責任を負うというのは一種の常識である。問題は有権者がこの責任をどのような明確な根拠と明白な基準に基づいて果たすかである。曖昧な願望のリストのようなものしか示されない場合よりも、明白な政権公約を示された場合のほうが、有権者がその自己責任を果たすのにフェアであるというのがここでの立場である。白紙委任状を取り付けるような「任せておけ」式の選挙をしておいて、結果については有権者の自業自得であるというやり方はフェアとはいえないであろう。

民主政治はうまく機能しない場合、「有権者が愚かであるから」という殺し文句が唱えられる。しかし、仮に愚かであるとしても、「どう愚かであるか」がはっきりしている場合と不明な場合とでは政治学習に雲泥の差が出てくる。

政権公約と選挙公約の違いの吟味

政権公約は従来の選挙公約とどこが違うのか。それは内容において、選挙公約とは比較にならないほど具体的な内容と手順を示したものであると考えられる。日本の選挙公約が具体性に乏しく、願望の類を書き連ねた「立派な主張」の塊であったとすれば、政権公約は物事の実現性にこだわる限り、散文的で実務的でコスト含みのものとなることは避けられない。単なる一時凌ぎのための選挙公約であればスパーマンのような計画を提出しても許されるかもしれないが、政権公約でそのような計画を出せば笑いものになろうし、自らの信頼を傷つけることになる。政治という活動がおよそ抽象的なものではあり得ず、常に具体的なものでしかないとすれば、抽象的言辞を連ねた選挙公約には自己欺瞞の臭いがする。

しかしより大きな問題は選挙公約にまつわる曖昧さである。日本でも公約違反が問題になった限りにおいて、選挙公約はかつて政権公約としての意味を持っていた。しかし、政治の現実を見ると選挙

公約には別の顔があったことも確かである。それは「選挙のための公約」「選挙での公約」という意味での選挙公約である。つまり、これは選挙の間にその役割が限定される公約であり、それが終わると事実上用済みになる公約である。この場合、「選挙での公約」とその後の政治との間にははっきりした連関がなく、この二つは事実上別々になっているのである。

つまり、選挙と政治とは限りなく分離し、選挙は政治にとつて抽象的なメッセージを送るだけか、あるいは、議員に白紙委任状を差し出す儀式に事実上変質している。このように選挙公約は有権者と政治とを結びつける絆として機能することもできるが、それを分断する道具としての機能をも果たしているのである。そして、後で述べるような事情が加わることによって、後者のような事情がますます実態に近くなっていることは忘れるわけにいかない。

もっと大きな、そして分かりやすい問題は誰がこうした公約の作成者であり、誰が約束の当事者であるかという問題である。首長選挙の場合には事態はきわめて明瞭である。候補者が公約の作成者であり、その実行について責任を負うのも候補者自身しかあり得ない。ところが政党政治においては事態はまったく異なる。選挙公約が政権公約であるという理解に立てば、それは政権を担うべき人物、あるいは、その指揮下にあるグループがその作成者となり、政権を担うべき人物がその実現を約束した当事者になる。もちろん、その作成過程はさまざまであるが、政党と政権との一体性を前提にする限り、政権担当者が最終的な当事者となることは当然のことである。

同時にそのことは選挙における政権公約の提出に先立って党内で真剣な議論が行われ、その結果が政権公約として現れるということの意味する。選挙後になすべきことはこの公約を実行することであって、改めてゼロから議論することではない。このように政権公約は政権と一体不可分のものであり、党の政治的意思の結集の表れと考えられる。首長選挙の候補者はこうした複雑な手続きを経ることなくそのマニフェストを提出できるが、政党の場合には党内の手続きと了解の獲得が不可欠な前提条件となる。政党政治の現状からすれば、そもそも政権公約を作成できるかどうか、それに必要な手順がどの程度整えられているかが、まず問題になるのは避けられない。しかし、ここを突破しない限り、政党はそもそも政権公約に辿り着けないことになる。その意味で政権公約は政党の自己改革と不可分の関係にあるといつてよい。

政党政治における政権公約がこのようなものであるとすれば、これと区別された意味での選挙公約というのは意味があるであろうか。そうしたものは政党の理念や目標を掲げたものとして意味がないわけではないが、政権およびそこでの政策との関係がはっきりしない以上、参考資料の域を出ないといわざるを得ない。こうした意味での選挙公約を作成するには念入りな党内論議が必要でないかもしれないし、文章の上手な人々に任せてしまうことも考えられる。

実際、こうした選挙公約こそ日本ではこれまで一般的であり、そこではしばしば「結構ずくめ」の願望のカタログがコスト抜きに所狭しと並べられたのである。しかしながら、そうしたものはあくまで「選挙のための公約」「選挙での公約」の類であつて、政権の活動との関係はきわめて曖昧なままにとどまったのであつた。もっと正確に言えば、曖昧であつたがためにその存在が容認されたというべきであろう。もし、それが政権公約のような具体性と拘束力を持つものとして現れたならば、その作成過程などが大問題になったに違いない。こうした点が深刻な関心の対象にならなかつたことは、

その政治的意味がきわめて限定朗であったことを裏書きしている。

もう一つの選挙公約としてあり得るのは議員候補者個人の提出する選挙公約である。これは首長選挙におけるマニフェストとの類似性からして、マニフェストと称して早晚登場する可能性が高い。このような意味での選挙公約は候補者の考えや立場についての情報を得るうえで一定の意味を持つであろうが、しかし、それが政権の運営にとってどのような意味を持つかは甚だ不鮮明である。

政党政治における選挙で問われるのが政権のあり方であり、その実行しようとする政策である限り、個々の議員がどう考えるかはあくまで第二次的な意味しか持たない。現にわれわれは深刻な「合成の誤謬」に悩まされている。何よりも重要な点は、こうした候補者の政見表明によって政権公約を代替することはできないということである。政権公約に意味があるのはそれが政党という集団の意思表示であるからであり、実現可能性があるからである。これに対して個々の議員の考えが実現する保証はまったくないし、実現しない場合にはいくらでも弁解できるということを考えると、政権公約と議員候補者個人の選挙公約を混同することはいかに致命的な誤りであるかが分かる。政権公約が問われている時に、実現するかどうか分からない個人的な見解を示しても問題に答えたことにならないのである。

政党政治における選挙で問われているのは議員の個人的見解ではなく、あくまで政党という集団の実行すべき政権の公約であり、この二つを混同する限り、政党政治はいつまでたっても旧態依然とした状態にとどまるであろう。ましてや、議員候補者個人の見解と政権公約とが違っていたりするならば、有権者をいたずらに混乱に陥れるだけである。議員候補者個人の政見を示した選挙公約はあってもそう役に立たないか、あるいは、混乱の原因になる可能性が高い。

なぜ政権公約は政党政治の改革につながるのか

議員候補者個人の見解の表明としての選挙公約に対するこうした厳しい見方は、首長選挙におけるマニフェストに対する積極的評価と矛盾しているように見えるかもしれない。しかしここで重要なのは、首長を中心とした地方政治と政党を中心とした中央政治との違いである。前者においては特定の個人の政権構想が直ちに政権公約になり得るのに対して、後者においてはそれが不可能であるという構造的な違いがあるのである。

政党政治は個人プレーの政治ではなく集団的政治活動の世界であり、政権公約が問い掛けているのはまさに集団としての政党が何をどういう手順と方法で実現しようとするかということである。つまり、それは政党という集団の問題を問うており、集団の責任の所在を問題にしているのである。したがって、個々の議員がそれぞれのレベルで何をしようとしているかについての情報をいくら羅列してもこれに応答したことにはならない。首長選挙のスタイルで政党が選挙に臨むとすれば、それは政党が政党でないということ、政党は自分党でしかないということを自白するに等しい。政権公約は政党が自らの責任の所在を明らかにすることを前提にしたものであり、それができないままでは政権公約を口にするようなことがあれば新たな墮落に加担したことになるであろう。

政権公約はこれまでの選挙公約と比べて政策内容が詳細であるというだけでなく、政党の集団的責

任を賭けた有権者への提案という意味を含んでいる。そして、この責任の中には政党が有権者の多数の支持を得たならば政権公約の実行に責任を持つというメッセージが内包されている。これは政策決定の手続きの変更を内包している。つまり、政権公約は個々の議員候補者たちの政見を含む政党の事前調整の結果として示されるものであり、選挙後は直ちにその実行に取り掛かることが想定されている。そして議員候補者たちに求められるのは政権公約の誠実な実行である。党内の調整は基本的に選挙の前に行われるのであって、選挙後に改めて始まるものではない。

これまではしばしば誰が責任者であるか不明な、内容的にも実質の乏しい選挙公約が提示され、選挙後に初めて党内の具体的な意見調整を図るといった手続きが取られてきた。しかもこの手続きには官庁や利益団体の利害が絡み、多くの時間とエネルギーが費やされてきた。最近話題になった与党の事前審査制といったものも、実はこうした政策決定の続きのひとコマとして登場したのである。この仕組みは個々の議員たちに活動の場を与え、満足感を醸成する仕組みであったが、それは政策決定におけるスピード感の欠如を慢性的にもたらし、出てきた政策をすっかり鮮度の落ちたものにしてしまった。このような事態が経済政策の領域では致命的な意味を持つことは言うまでもない。そして政治のリーダーシップは虫食い状態になり、政治主導は容易に政治家主導に変質したのであった。

政権公約を提示するということは、政策決定を可能な限り選挙後型から選挙前型に変更することを念頭に置いている。このことは党内の意見を無視するとか、それに耳を傾けないとかいうことではない。党内の意見調整を選挙の前に行い、選挙後は直ちに実施に取り組みという手順に変えることを提案しているのである。党内には幅広い、多様な意見があるといったタイプの話で済むものではなく、十分な事前の調整をして政権公約を決めて選挙に臨むべきだということにほかならない。与党の事前審査制は政権公約の作成段階における手続きとしてむしろ活用されるべきであり、選挙後のやり直しのために動員されるべきではないのである。

政権公約を中心に政策決定手続きを動かすということは党内民主主義を無視することではなく、その位置と段階を変更するよう求めるものに他ならない。端的にいえば、有権者あつての政党であり、党内民主主義はあくまでも有権者への奉仕という大目標のためのものでなければならぬ。このことを無視した党内民主主義万能論は結局のところ、政党と政党政治を掘り崩すことになる。

日本の国会議員たちはさまざまな事情があつて「いつ選挙があるか」にきわめて敏感である。しかしながら、選挙において政権公約を掲げて選挙をしようというのであれば「どのような政権公約を掲げるか」もそれに劣らず重要である。議員たちの事前審査制が選挙前に機能しなければならぬというのであれば、党内で侃々諤々の議論がすぐに始まっておかしくない。

党首選挙のあるような政党においてはそのことは決定的に重要である。「いつ選挙があるか」ばかりに気を取られ、政策論議は後回しということでは政権公約は事実上不可能である。「いつ選挙があるか」と「どのような政権公約を掲げるか」との間の適切なバランスが求められるのはいくらでもない。総選挙が近いといわれる現在、政策公約をめぐって活発な党内議論と衆智の結集が起こらなければ不思議と言わざるを得ない。

このように政党政治に政権公約というメカニズムを導入することの意味は、政策決定の続きの變更とそれによる政権運営のスピードアップとリーダーシップの実現にある。政権公約こそ政治主導の

内実であり、その実現について政権党は有権者に直接的な責任を負っている。当然、内閣の目標やその陣容もそのためのものであり、官僚制に対するリーダーシップの發揮において遠慮する必要はない。こうした政治主導の確立を困難にしてきた最大の要因の一つは、政治家たちが集团的な意味での政治主導よりも政治家個人の活動を重視する、政治家主導の発想から抜け出ることができなかった点にあった。政権公約はこうした曖昧な形で放置されてきた政治家主導と政治主導の関係をあぶり出し、その決着を迫るという意味を持っている。問題の根がこのように深い以上、マニフェストという言葉があつという間に大流行し、それが政界の流行になってしまふことにはむしろ警戒しなければならぬいし、そこから古い問題が新たな装いをとって現れることに十分注意しなければならない。

政権公約は手段である

一〇年前の政治改革は政治主導の担い手としての政党の確立に期待をかけた。しかしながら、政党はその後離合集散を繰り返したり、あるいは、党内運営において改革を実現することができなかった。この間政党改革の必要は繰り返して説かれてきたが、政治に対する期待感長期低落傾向をたどらざるを得なかった。こうした中で政権公約は選挙という場を活用して有権者を巻き込んだ形で政党の改革を行い、政治主導の実現を図るための手段である。

それは情報公開の広がりを前提に、「具体的な目標のはっきりした政治」「明確な評価が可能な政治」「具体的な政策執行を担保する政治」の担い手として政党を選挙の場に立たせるための手段である。それは政権を担当しようとする政党にとっては簡単に拒否できない政治的な要請であろう。なぜならば、拒否すること自体が一定のマイナスの反応を呼び起こすからである。

そして、一旦、どの政党かがこのメカニズムへの参加を宣言すれば他の政党に波及することは避けられないであろう。そして有権者とジャーナリズムを巻き込んだ形でこの仕組みは自ずから動き出すことになる。そして一〇年前の政治改革の仕組みはその有効性を発揮する機会に恵まれるであろう。同時に、政党から提示されるメッセージが明確化されるにつれて、それを選択する有権者の責任はますます重くなる。勝手に要望ばかりを出すわけにはいなくなり、コストや負担の問題を含めた冷静な判断の必要性を痛感するようになる。それは民主政治とは自己統治であるという命題が徐々に実感を伴ったものになる過程でもある。これなしには日本に冷静なリアリズムが育つことは期待できない。

日本の政治家との会話では、彼らが無理難題を要求する有権者にいかに悩まされているかを耳にすることが少なくないが、政治家がそうした厄介な事態を一人で抱え込むのではなく、有権者に判断してもらえばよい。その意味では政権公約は政党にとって一つの試練であるが、実は最後に最も重い試練に直面するのは有権者であることを忘れてはならない。

政治家たちが「任せておけ」式のパターナリズムを装い、有権者にぎりぎりの選択を迫ることを避けてきたという戦後政治の仕組みはもはや維持できない。その理由はさまざまであるが、仮に維持しても政治家のためにもならないし、有権者のためにもならない。ましてや、日本国のためにもならない。今や、すべての現状をテーブルの上にさらし、ぎりぎりの判断を下す以外に道がないのである。

こうした中で登場する政権公約は自己満足的な無党派層の存在を許さないであろう。

実際、政党に政権公約を求めるということは「脱」無党派を覚悟することと一体でなければならぬ。政権公約は「あそびの少ない」政党政治を表現するための手段であり、したがって、無党派の自己満足にも早晚終わりが訪れるということである。

注 本論文は、中央公論二〇〇三年八月号に掲載された論文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。