

政権公約 デビューから定着の一〇年へ

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

二十世紀末、政界の垣根を越えて世論を二分し、五五年体制を崩壊させた政治改革法案は、平成六年一月二十九日の細川首相と河野自民党総裁のトップ会談により、衆参両院で可決・成立した。あれから一〇年、日本の政党政治は二回の総選挙を経て、ようやく政権の選択と政策の選択を競い合う新たな時代に突入したかに見える。

この一〇年間、日本の政党政治はまさに迷走を繰り返してきた。かつての政治改革は基本的に「政党に期待をかけた改革」であったが、山積する課題を前に政党はその非力さを露呈し、国民の政党不信、政党離れも極限に達している。

なぜ、政党はよけながらも自力で実現した政治改革という貴重な財産を踏み台に、次のステップへ進むことができなかったのか。そして、昨年の総選挙で導入された政権公約（マニフェスト）はこうした政党の立て直しにいかなる道を切り開くのか。

・・・われわれは、政党を「政治家たちの持ち物」ではなく、政権運営のための「国民の道具」とであると割り切るべき時期にきている・・・。

新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）が民間政治臨調と呼ばれていた当初から一連の提言活動を担い、政治改革論議を支える佐々木毅氏が一〇年の総括を踏まえ、日本の政党政治が政権公約と正面から取り組まねばならないその歴史の意味を説く。

（本文）

政治の改革はどこにおいても課題であり、いつの時代においてもそうであった。しかし議論の仕方が適切でないと問題は過度に普遍化され、抽象化されてしまう。下手をすれば政治の改革は永遠の夢を追う話か、どうしようもない庶民の繰り言の類になるであろう。具体的な歴史の中で生きていく人間の営みとしての政治に関する限り、その改革課題は常に具体的であり、それを避けて現実から逃避するわけにはいかない。一言でいえば、それは具体的な歴史の中における政治権力の成立、行使、責任についての仕組みの改革に関わると考えられる。そのための出発点は出来事の歴史的文脈を的確につかみ、少なくともそれを忘れないことである。

ところが日本では過去を「忘れる」人々「忘れない」人々もこの中に入っているが実に多い。し

かし、過去の事柄を忘れやすいということは決してどうでもよいことではない。なぜならばそれは現在を顧る視点が貧しくなることにつながり、ひいては政治のあり方にまで影響を及ぼすことになる。数年前、『政治改革 一八〇〇日の真実』という書物の編集を行った経緯からすれば、日本社会の忘れやすさは深刻なレベルにまで達している。そして「政治改革一〇年」というのは大切な視点としてもっと有効活用されるべき資源である。

小論の課題は単にかつての政治改革の歴史的経緯を振り返ることにあるのではない。むしろ昨年の政権公約を中心とした総選挙などを念頭に政治改革の体験を位置づけ直し、今後の政治の改革について展望することにある。

政治改革の原点

昨年の総選挙において政権公約がどの程度の役割を果たしたか、有権者がそれをどの程度投票行動の基準にしたかといった点については多くの議論がある。また、政権公約の内容については今後の吟味を待たなければならない。しかし、政権公約が総選挙の不可欠の道具として登場したことによって政策選択と政権選択との一体的な関係がこれまで以上に明白な形で示されたことは事実である。そして政党政治の基本ともいふべきこの事実が「新しい」現実であるということに、政党政治の改革課題がはたしくも浮き彫りになっている。政権公約の意味をさまざまに疑問視したり問いかける前になすべきは、なぜ日本ではこの教科書的な事柄が「新しい」現実となるのかということである。ここには歴史の遺産が色濃く横たわっている。

いわゆる五五体制はある時期以降、事実上政権選択のない政治体制（自民党一党優位体制）に移行した。そうした枠内で政権の担い手を替え、あるいは政策転換を印象づけることが歴代の自民党リーダーたちの課題となった。厳密な意味での政権交代ではないが、国民にそのような印象を抱かせるような一定の現実を創出すること、いわゆる疑似政権交代がこの長期政権の最大の宿題となったのである。激しい政争を伴った派閥政治はこの疑似政権交代という課題を果たすうえでしばしば有効に機能し、党内の振り子運動を活性化する役割を果たしたのであった。その意味で派閥は決してマイナス機能ばかりを果たしたわけではなかった。また政権の長期化の結果、自民党は実に多様な意見と政策の持ち主の集合体となり、しかも、多様な利益は族議員を通してその結集が行われた。ある評論家が自民党的ことを「政権担当株式会社」と呼んだように、あらゆる政策課題に迅速に対応する総合病院機能を果たすうえで族議員も決してマイナスの存在ではなかった。この圧倒的存在感を持つ「政権担当株式会社」の前に与党と野党との非対称性（「かれら」対「われわれ」）は当然のことと考えられたのである。

平成元年（一九八九年）はこの政権選択のない政治体制が深刻な試練に遭遇した年だった。第一に、リクルート事件を契機に政治改革の必要性が高まり、政治改革の画期をなす自民党の「政治改革大綱」がまとめられたことである。第二は、参議院選挙において社会党および連合候補が一人区を含めて圧勝し、自民党の単独政権に深刻な打撃が加えられたことである。第三に、ベルリンの壁が開裂し、天安門事件が起こり、冷戦の終焉が現実化したことである。これらは決して互いに無関係なわけではな

いが、一挙に起こることでこれまでの政治体制の寿命が尽きた、あるいは、尽きるのではないかということを政治家たちに実感させた。

「政治改革大綱」はリクルート事件をきっかけとした「政治とカネ」の問題の改革を出発点に置きつつも、この問題を政治家個人の問題として処理せず、派閥政治と中選挙区制という長期政権を支えるシステムの問題として捉え直し、選挙制度と政治資金制度をセットで改革することによって問題を解決しようとした点できわめて斬新であった。この大綱は「国民本位、政策本位の政党政治」の実現を基本原則として掲げている。そして、中選挙区制は同じ政党候補者の同士討ちを当然のこととし、政党本位の選挙を不可能にしているのみならず、「与野党の勢力も永年固定化し、政権交代の可能性を見いださにくくしている」としてその廃棄と小選挙区制の導入を求めたのであった。ここには政権選択、政策選択、政党選択という二つのセットが提示されている。これは政権選択のない政治体制を、もはや当然の大前提としないこと、派閥に代わって政党が政策を押し出して国民と直接対面すること、政治資金制度を政治家個人中心から政党中心に改めること、こうしたことを主張していた。これは究極的には政党の改革によってその目的を達成できるものとされた。「政治とカネ」をめぐるスキヤンダルは政権党のアキレス腱であり、他方野党にとっては数少ない政治資源であった。「政治改革大綱」は自民党にとって爆弾であったのみならず、それが小選挙区制の導入を含む点で野党にとっても大変な曲球であった。従来、小選挙区制は憲法改正のための政治の道具とされており、野党にとって敷居の高い政治要求であった。ところが皮肉なことに大綱発表から一カ月も経たないうちに、参議院選挙において小選挙区制は社会党の大勝と自民党の惨敗をもたらす制度であることが実証された。八〇年代中華ほとんどその存続の危機に見舞われていた社会党はまさに消費税を中心とした政策中心の選挙によって一気に甦り、翌年の総選挙においても議席を大幅に増やしたのである。同時に平成元年頃から政権交代や連立政権はもはや異常事態ではなく、むしろ当然であるとか望ましいといった世論の動向が顕著となってくる。

冷戦の終焉という第二の要素もまた政権選択のない政治体制一般の評判を落とすことに寄与したことは間違いない。東側世界の「民主化」の動きと軌を一にするかのように西側世界でも民主政治の再検討が現実には始まるのである。大綱は政権選択のない政治体制の寿命を見据え、たうえでの提案であったとも考えられるが、与野党双方に重大な課題を突きつけたことは間違いない。こうした流れを受けて発足した第八次選挙制度審議会において政党本位、政策本位の選挙と並んで常に登場した言葉は政権交代であった。このことはこの審議会の最年少のメンバーであった私の記憶に鮮やかに残っている。政権公約型選挙の基本形はここにすでに明らかである。

政治改革をめぐる政治力学

平成元年に始動した政治改革の動きはその後さまざまな紆余曲折を経て、今から一〇年前の一月二十九日未明の細川護国首相と河野洋平自民党総裁との合意によってその法制化が成就することになった。足かけ六年にわたる改革努力はこうして結実した。その内容についてここで立ち入るつもりはないが、二つの点を検証しなければならない。第一は、この改革の試みが政治をどのように変えたか

ということである。

何よりもまず政治改革は政権党である自民党のかつてなかった大分裂とその下野をもたらしたことである。自民党の中には、政治改革を政治の中身の見直しなしの美紙の書き換えに止めようという動きが当初から根強くあった。これは政権党という存在基盤を維持しようとする本能的動きでもあった。政治改革を標榜した海部政権はそのために退陣を余儀なくされた。しかしながら、リクルート事件以後も「政治とカネ」をめぐる不祥事は続発し、そのたびに政治改革の動きは息を吹き返した。当初、政治改革を看板の掛け替え程度の話と考えていた人々は、次の二つの点で思わぬ見込み違いをした。

第一は、自民党最大派閥である竹下派（経世会）の分裂劇の発生である。金丸信元副総裁の政治資金をめぐるスキャンダル（東京佐川急便事件）、金丸氏の逮捕という一連の事件は「政治とカネ」の問題がもはや弥縫策では処理できない深刻な段階に入ったことを印象づけたが、同時に、同派の今後の運営をめぐる深刻な内部分裂は自民党そのものの求心力を急速に失わせた。竹下派はやがて小淵恵二グループと羽田孜・小沢一郎グループとに分裂し、後者は「改革フォーラム21」を立ち上げ、政治改革の推進を最も重要な課題として掲げるに至ったのである。こうした経過を経て政治改革問題は政治の姿勢を国民にどう示すかという問題から政権の基盤に関わる問題に変わっていった。そのため平成五年の通常国会では政治改革は最大の課題となり、宮沢内閣はその失敗の責任を負わざるをえない事態に追い込まれた。その後の宮沢内閣不信任案の可決と自民党の分裂・解散と非自民政権の成立というプロセスはよく知られた事実である。

第二は、野党が徐々にではあったが、政権交代・政権選択という政党政治の基本ゲームに参加する態度をとるようになったことである。万年与党・万年野党という固定化された政党政治の構図は平成元年の参議院選挙における社会党の大勝以来流動化し始めた。公明党や民社党は事実上自民党とさまざまな協力関係を構築しつつあり、連立政権は現実のものとなりつつあった。問題は小選挙区制というボールを受け止められるかどうかであったが、ドイツ型の小選挙区比例代表併用制への親近感社会党の中でも少しずつ浸透していった。これは野党側が「政治改革大綱」の大枠を受け入れ、その範囲で対策を準備し始めたことを意味した。実際には与野党それぞれの側に現状維持派と改革派が存在し、互いに共鳴し合う形で政治改革のダイナミズム（とその反対の動き）が形成されたのである。最後の瀬戸際になって失うものの少ない

野党の結集が自民党のそれに一歩先んじ、野党勢力は宮沢内閣末期に主導権を握ることにつながった。

政治改革の表現の動きが、圧倒的な地位を占めてきた自民党の大分裂と政権交代を生み出したことは、おそらく関係者たちの予想を超える出来事であったに違いない。そもそも政治改革は政策とは直接関係のないテーマである。政党というものが一定の政策内容と一体不可分のものであるならば、このテーマはいささか周辺的である。ところがそれを求める動きが政党自体の大地震変動に直結し、政策内容とは全く独立の要素として登場した意味は注視する必要がある。仮に超党派で政治改革の内容について合意が成立していたとすれば、政党の分裂や政権交代、政界再編なしに新しい選挙制度、政治資金制度が定着し、その下で総選挙が行われたことであろう。問題は「なぜそうならなかったのか」

である。

その根本にあったのは政党制のあり方をめぐる深刻な対立であった。つまり、事実上政権交代のない政党政治のシステムにもはや固執せず政党政治の仕組みの選択を国民の手に委ねるか、それとも既成の政党制の維持にとにかくにも執着するか、これの対立であったと思われる。「政治改革大綱」は基本的に前者の立場をとり、第八次選挙制度審議会もこれを継承したわけであるが、自民党はこの根本問題をめぐって分裂状態に陥り、事態を收拾することができなくなってしまうた。党内の権力状態が不安定化し、それが野党に好機を与えることにつながった。これは政権の帰趨は選挙で決まるといふ憲法の顕教体制と政権は事実上変わらないといふ密教体制との矛盾の問題であり、戦後日本政治の背骨に関わる大問題を内包していた。そのことは現実起こったことの規模の大きさとままたに対応している。そして一〇年前自民党は野党として顕教体制を選択し、普通の政党への歩みを始めたのであった（連立政権の時代の到来）。

政党の失敗？

しかしながら、政治改革が政治の最大のテーマになり、長期政権の終焉にまでつながったことは副作用を残すことになった。細川政権の求心力は政治改革の実現にその多くを依存しており、それ以外の政策領域での求心力は未知数のままであった。政権は政治改革以外のいわゆる構造改革問題に直面するようになり、改めて政策中心の政党のあり方が問われるようになった。政治改革法案に目鼻がついた直後における消費税率アップをめぐる連立与党内部の混乱に見られるように、政治改革主導の政界再編の政策面での脆弱性が見え始めた。これは政治改革という問題が先に指摘したように予想以上の大きな問題になったこと、政策問題が先送りされたことの後遺症であった。やがてこの問題は新進党の結成と解体に典型的に見られたように非自民勢力を苦しめ、政治理念を根拠とする野党勢力の相次ぐ分裂と再編成へとつながっていった。そうした中で自民党は相対的に安定した地位を占め、連立政権の主役として政権運営において圧倒的な影響力を維持した。外観的にはさながら政治改革以前の状態に政党政治に戻ったという感覚に見舞われることも珍しくなかった。野党勢力の結集がそれなりに確固とした形をとるには二〇〇三年の総選挙を待たなければならなかったのである。

政治改革の動きは「政治とカネ」の問題のみを念頭にしてきたわけではなかった。むしろ、冷戦後の日本の政治的・経済的環境の変化を想定し、これまでの政党政治ではもはやそうした環境の変化に耐ええないこと、特に、これまでの官主導体制が行き詰まり、政治のリーダーシップの確立が不可欠なこと、そうした現状認識に立脚していた。そして官主導から政治主導へと全体の仕組みを切り替えるためには腐敗の防止策を講ずるとともに、国民の政策選択・政権選択へのより明確な意思表示が必要であるという立場をとっていた。国民の政策選択・政権選択の受け手であるとともに、政治主導の担い手として期待されたのが政党であった。そこでいわれた政党本位（その反対概念は個人本位や派閥本位）という言葉にはこうした期待と願望が込められていた。政党は政治資金制度の改革によって政治資金の受け手となり、新たに政党助成金を受け取ることができるようになった。候補者の決定についても政党は大きな発言権を持つようになり、従来の派閥中心の選挙からの離脱が期待された。当

然のことながら、政策研究においても政党は活発な活動が求められ、政党助成金はそうした活動にこそそそぐべきものであるというのが当時の常識であった。

一〇年前の政治改革はその意味で政党改革と政党への期待に基づく改革であり、議会政治の活性化を政党活動の充実によって実現しようとするものであった。逆にいえば、首相公選制といった議論は当時皆無であった。ところが問題解決の切り札とされた政党は問題解決者になるどころかそれ自身しばしば問題になってしまった。

非自民勢力は先にも述べたように政策面での意見の違いや政党運営の手法などをめぐって離合集散を繰り返した。これは政党という組織への強い思い込みが裏目に出た結果であるともいえるが、結果的には政党という組織そのものに対する不信感を助長する結果につながったことは間違いない。時には政党助成金が新党結成の引き金になるようなこともあり、目的と手段との逆立ち現象も発生した。政治家個人の信念と政党政治の姿とがゼロサムゲームの関係になるかのように見え、そこから政党不信へとつながっていった。

自民党の場合には連続的に政権の座にあつたために、従来の政党のあり方を是正することに消極的であった。特に、政党が政治のリーダーシップをどのように体现し、政治主導を事實あるものにするために何をなすべきかについて議論が乏しかった。政治主導は個々の政治家の発言力を確保する政治家主導にしばしば翻訳され、政策決定手続きの是直しもほとんど行われなかった。確かに橋本内閣において官邸機能の強化策などが決定され、森内閣から副大臣・政務官制度などの導入が行われたが、それを政党の統治能力強化にどう用いるかについての工夫は乏しかった。

一〇年前にすでに議論の対象になっていたことであるが、その後日本の構造改革はますます緊急の課題となってきた。政治改革は政党が主役となつてこの課題に取り組むことを一〇年前に期待したわけであるが、「弱い首相」と政治のリーダーシップの欠如は「政党の失敗」を印象づけ、この期待から大きく遊離する結果となったのである。さながら中央政府の機能縮小にあわせるかのように政党の国民的基盤は弱体化し、政党の存在感はむしろ希薄化の道を辿つたのであった。官僚制の衰弱と政党のそれとは連携して進むようにさえ見えたのである。

政党の飛躍と新たな政治改革

政党の存在感の希薄化と反比例する形で政治の舞台に登場してきたのは知事に代表される政治家たちであった。彼らは政党政治の体質である集団性から自由であり、自らの明確な政策メッセージを伝え、不透明で不明瞭な既成政治(政党政治と官僚制)の犠牲において政治的認知を急速に獲得した。ここにはマゴグの要素やポピュリストの要素など、さまざまな政治的問題が伏在している。しかし、中央政治が離合集散と旧態依然の中で時間を空費している間に無党派層は急増し、政治文化は急速に変化を遂げた。つまり、不透明で不明瞭な権力のあり方はいまや最もマイナスのものと見なされるようになったのである。政党という集団が個人と対比してこの点で優位に立っている見込みは少ない以上、政治文化は政党にとって逆風となつてきた。ここには政治を政治家個人中心に考えるという風潮が見られる。また、この透明性の中にはパターナリズム(恩顧主義)の拒絶、すなわち、コストと便

益との明確な提示を前提にして物事を考えるのが当然であるという立場も入り込んでいる。コスト問題を括弧に入れて便益の供与にばかり目が向くという。パターナリズムこそ五五年体制型政治に典型的に見られたものであったが、構造改革の時代ともなれば、パターナリズムは徐々に非常識に転じても不思議はない。これを推し進めていけば、マニフェストの世界が見えてくる。

この流れを中央政治はどのように受け止めたのか。不透明で不明瞭な姿を強く拒否する政治文化の動向は、たとえば、従来その典型とされてきた派閥の衰弱に非常にはつきりと見られた。党員の投票においても従来のような派閥の締め付けは効果がなくなった。政治改革の基本が憲法の顕教体制の再確認にあつたことは先に述べたが、公式的ルールを非公式の権力やルールによつて捻じ曲げることへの世論の批判はますます厳しくなった。こうした中で議会政治を首相主導体制というように読み替え、与党による事前審査制などの手続きを見直そうといった試みもこれと同じ傾向の現れである。自民党の中で「首相独裁」といった批判的な意見が出るようになったことは、ようやく統治主体としての政党のあり方が真剣な議論の対象になったことを重畳している。小泉内閣はこうした政治文化の変化に見合った政権であり、発足当初から政治家個人の露出度が高かった。「目に見えない首相」の時代ははつきりと終わった。あわせて首相公選制への関心が一時期高まったように、政治のリーダーシップへの期待感は今なお極めて高いものがある。

二〇〇三年の総選挙における政権公約の登場は先に述べたような政治文化の変化に対応しようという試みであつた。政党はいまやどのような存在であるのか、はなはだ見えにくい存在になっている。膨大な数に上る無党派層の存在を前にして今や過去の体験や評価は有効性を失つてしまった。離合集散を繰り返した野党勢力が何を考えているのか、簡単にわかるわけがない。また、自民党が構造改革にどう取り組もうとしているのか、はなはだわかりにくい。個々の政治家たちの理念や思いはともかくとして、政党という集団が政権を担当した時に何をどのようにするか、そのための政策的文書をコストとスケジュールとともに示したものが、これが政権公約であつた。その意味で政権公約は政党という集団の決断文書であるとともに、自らのアイデンティティの証である。つまり、ある政党がどのような政党であるかはこの文書を通して初めて明らかになるのであつて、それ以外の情報は基本的に私事である。国民があれこれと想像を逞しくする労力を払う必要なしにある政党の本質を捉え、評価することが政権公約によつて一気に可能になる。

政権公約は政党を無理やり透明性のあるものにする媒体であり、それによつて政党は政治文化の変化の中で通用可能な存在になることができる。しかし同時にそれは自らのアイデンティティを明らかにすることを通して長い間課題とされてきた政党の改革を行う手がかりとしても働くことになる。政党を政治家たちの「持ち物」と見なしていたところにこれまでの政党問題の最大の路障があつた。これに対して政権公約は政党を政権運営のための国民の道具であると割り切る立場に立つことによつて、政党内部の諸問題の解決に新たな展望を与えた。その詳細についてはここでは立ち入るつもりはないが（本誌二〇〇三年八月号拙論「政党に責任を、有権者に試練を」参照）、与野党が従来の選挙公約より一歩進んだ形で、評価を覚悟して政権公約を国民に提示したのは一つの前進であつた。小泉純一郎、菅直人の両党首は総選挙においてこの舞台作りに貢献したのである。

与党にとってその生命線は政権公約の実行にある。「約束したことを実行したかどうか」。与党は

実行する条件を備えた責任ある政党であり、その政権公約は継続的な評価の対象になって当然である。この点で与党は野党と全く違う立場を占めている。野党の政権公約について与党のそれと同じ条件で論ずることはできない。野党に残された可能性は敗北を総括して新しい政権公約を準備し、次の機会に備えることである。逆に言えば、与党であり続けたいが政権公約の縛りやその評価は勘弁してもらいたいというのは通用しないということである。そうした縛りや評価から自由になりたいのであれば野党になればよい。このように政権公約はかつての選挙公約以上にそれぞれの政党の政治的責任に応じて自らを律することを求めるものである。

今から見れば、一〇年前の政治改革は政権選択、政策選択、政党選択の三つをセットで行うという現在の課題に連底するものであった。しかしこうした課題はなお外観的に姿を現したに止まり、十分な肉付けを得ていない。政権公約にしてもなお「出しただけ」の状態に止まっており、それについての具体的な議論を衝き、それを進化(深化)させるためには、広範な評価活動が社会的に必要であり、さらには現在の公職選挙法の抜本的な見直しが不可欠である。次の一〇年を「失われた一〇年」にしないためにはここに止まっていたはならない。

注 本論文は、中央公論二〇四年三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上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上の意図に沿うように編集を施しています。