

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）緊急提言

「政権交代後の日本政治と与党民主党、野党自民党の課題」

平成21年9月3日

第1. 基本認識～政党政治の新たなイノベーション

日本の政治史に長く記憶される今回の総選挙において、有権者は断固として「政権交代」という政党政治における最も強力な手段の引き金を引いた。「政権交代は起こらない」という戦後政治の最大の神話は崩壊し、「目的としての政権交代」は実現した。今回の政権交代は中選挙区制と政党の合従連衡によって発生した93年のそれとは全くその性格を異にする。それは、小選挙区比例代表並立制の下における有権者の一票の行使によってより直接的に実現したものである。これによって今後の政党政治は、「政権交代を手段として使う新たなイノベーションの段階」に入った。これが今回の総選挙の最大の意味である。これに対してこのイノベーションの根幹である選挙制度を旧来のものに戻そうとするような議論は、正に現状維持のメンタリティの現れであり、何も学ぼうとしない態度の現われに他ならない。

同時に、この政権交代の過程を通して日本における二大政党制が姿を現したことは間違いない。それは政党政治家たちのみならず、広範な国民の中にその基礎を置いたものとなった。この点で民主党の功績は極めて大きなものがある。二大政党制は二つの大きな政党の間での政権交代の可能性を内包した仕組みであるが、これら二つの政党が相拮抗する議席を持つことや政権交代が総選挙の度に起こることを必ずしも意味するものではない。大事なのは政権交代の可能性であり、今回の政権交代の記憶はこの総選挙に関わった政治家と有権者にこれまでなかった緊張感と可能性を与え続けることは間違いない。

現在の選挙制度は「政党中心」「政策中心」の選挙を目指して導入されたが、それに今回政権交代という仕組みが現実動き出したことによって、残る問題は組織としての政党のあり方とその力量であることがますます明らかになった。その劣化に対する有権者の視線の厳しさは、この四年間における自民党に対する有権者の視線の大きな変化に明らかである。政権交代可能な政治環境にあっては、組織としての政党の一体性と戦略性、それを可能にするガバナンス・経営能力が何よりも求められる。この点で日本の政党は政権交代の時代の到来を好機として、ますます自らを鍛え続けなければならない。この点での課題はなお山積している。

民主党が直面する最大の課題は、選挙に勝利することと政権を運営することの違いを党内できっちりと認識し、驕り高ぶらずに自らの力量を冷静に見定めて政権運営を着実にやることである。他人を統治するには先ず自らを統治しなければならない。その際、新政権の基盤はその政権公約にあることを忘れないこと、三年なり四年なりという時間を味方につけ、眼前の支持率の動向に一喜一憂しないで与えられた時間の中で成果を上げるよう心がけることが大切である。多くの政権党が野党の攻勢によって危機に陥るよりは、自らのミスと内部の足並みの乱れによって自滅してきたことを肝に銘ずる必要がある。四年前に大勝利した自民党が、一転して今回のような大敗北を招いたという冷厳な事実を常に頭に焼きつけ、この歴史の教訓を拳々服膺しなければならない。

自民党は今度の衝撃的な結果を受けて、野党であることを踏まえ、自らの政策面での総点検とこれまで先送りされてきた内部の改革を容赦なく推し進める必要がある。今何よりも期待されるのは、これをチャンスと捉える積極性である。政権党慣れした体質を、原理原則を持った「普通の政党」に変えるには多くの心理的な障害があることは事実であるが、過度な悲観に陥ることなく、民主党が100議席余の議席から大躍進したことに鑑み、日本政治の将来のために奮励努力してもらわなければならない。自民党に対する国民の期待は決して消滅したわけではなく、「新しい自民党」の登場を秘かに期待していることを忘れるべきではない。自民党が再生に向かって動き出してこそ、日本の二大政党制は初めてその実質を備えることができる。

そこでどのような課題が前途に横たわっているか、考えられる論点を提示し、今後の政治の動向を測定する視点をやや網羅的に述べてみたい。

第2. 2009年総選挙の評価と課題

- ① 今回の総選挙は、政権をめざして首相候補、政権公約（マニフェスト）を掲げた二大陣営が対峙し、その結果として明確な議席の変動により政権政党が交代したという点で、日本の政党政治史上初めての本格的な政権交代をもたらした。これは、衆議院における小選挙区比例代表制という選挙制度が「政権交代可能な民主政治」を実現できることが証明されたことを意味し、選挙制度改革を大きな柱とする政治改革が一定の成果を上げたことが立証された。個人本位の選挙から政党本位の選挙へという点では、人々が政権実績への評価と野党第一党の政権担当能力を比較して投票するという行動が多く見られ、「政党本位の投票行動」の面で大きな前進を遂げた。また、浸透の仕方に課題があるとはいえ、選挙期間中かつてないほど政策が話題となり、「政策を中心とする選挙」も大きく前進した。
- ② 今回の選挙結果が政党の議席にあまりにも大きな変動をもたらしたことを見て、制度が不安定ではないかという印象を持つ人々もあるかも知れないが、われわれは制度の持つダイナミズムに注目したい。政権交代は担い手としての政治家の交代をもたらす意義も備えているから、大きな議席変動を否定的に見るべきではない。何よりも、前回2005年の総選挙で大敗した民主党が今回は大勝したことは、たとえ1度の選挙で敗れたとしても、次の機会があることを示している。

- ③ 二大政党制とは、二大政党の議席が近接することが重要なのではなく、二つの大きな政党が相争って政権交代可能な状況がもたらされることであって、むしろ、二大政党制が安定期に入る可能性が高いと見るべきであろう。もっとも、連立などによって二大陣営化が実現できれば、政権交代可能な民主政治は実現されるので、今回の総選挙で中小政党が一定の比重を占め、発言の機会を確保したことは有意義なことである。その意味で、小選挙区比例代表制は政権交代と少数意見の表明を両立させる選挙制度として当初意図された通りの働き方をしていると評価すべきである。
- ④ また、比例代表選挙が小選挙区制効果による議席の激変に一定の緩和効果をもたらしていることについても注目する必要がある。たとえば、2005年の総選挙が小選挙区制だけで行われていたとしたら、民主党の衆議院における議席の規模が小さすぎるために、衆議院における与野党の論戦が成立しえなかったと想像できるからである。その意味で、衆議院の選挙制度に関して民主党と自民党がともに定数削減を唱えているが、有効な政党間競争の観点からは慎重な対応も求められる。それよりはむしろ、重複立候補制など国民の積年の疑問にこそ政党は早急に答えるべきである。
- ⑤ 今回の総選挙で大きな話題となった政権公約については、有権者が高い関心を持っている割には、勝利した民主党の政権公約の具体的な項目に関する支持はそれほど強いものではないという印象がある。これには、政権公約を貫く政党としての時代認識、日本社会の将来像、政策の体系性の説明が必ずしも十分尽くされていなかったことに加え、民主党が政権公約を作り上げる際、幅広く有権者から意見を求め、党内の活発な議論の末に政策項目を固めるといった作業を行わず、民主党内部で完結する形で政権公約を発展させた手法が影響している。次の政権公約を策定するにあたっては、より幅広く意見を集約する仕組みを準備していくべきである。
- ⑥ 新政権は、現在の政権公約をもとに運営されるべきであるが、選挙で承認された政権公約の見直しが必要であれば、その理由を示しながら有権者の納得を得る形で修正し、将来の課題が明らかになれば、それを次の政権公約に取り込むという作業を進める必要がある。その意味では、政権公約はまさに生き物であって、手入れが必要だということを理解すべきである。

第3． 民主党による政権構造転換に関する課題

【政権構造転換こそ民主党政権の使命】

- ① 民主党は大胆な政権構造の転換を訴えて総選挙に勝利した。「政府・与党二元体制」の解消など、われわれがかねて主張してきたことと重なる改革案も多く、われわれとしては、そうした「政権構造の転換」を民主党が力強く推進することを、期待を持って見守りたい。ただ、そうした転換には多くの障害があり、新しい制度を導入すれば問題が片付くというほど簡単なものではない。その点で、大勝利にもかかわらず、民主党幹部が謙虚な姿勢を示していることは高く評価できる。民主党が今後とも勝利に驕ることなく、丁寧に政権構造を作り替えていく作業に従事することを願っている。

【大規模な情報公開と国民との情報共有】

- ② 政権交代による最大の政治改革の一つは大規模な情報公開の実現であり、それこそが、新政権の一丁目一番地である。官僚主導とは「官による情報の独占」に他ならないのであるから、民主党は過去の政府の活動について情報を公開し、国民との間で政府の実情についての現状認識を共有するところから始めるべきである。そして、「税と社会保障制度共通の番号制導入」など、すべての国民が暮らしの現在と将来に関する情報を共有できる基盤の整備に向かうべきである。また、今後の政権移行や政権運営にあたって透明性を確保し、国民に対する説明責任をその都度果たしながら進めるべきである。こうした「国民との情報共有」なしには、「政権構造の転換」は成し遂げられないことを民主党は再認識する必要がある。

【特別国会と残務処理内閣の使命】

- ③ 総選挙に敗れた麻生内閣、自公連立政権関係者は、政権の座を明け渡すにあたり、不慣れた民主党関係者に対して国益の観点から誠実に引き継ぎを行うことが求められる。その意味で、特別国会において新内閣が成立するまでの麻生内閣は「残務処理内閣」となるのであって、駆け込み的な政策決定が好ましくないことはいうまでもないが、政権交代後に予定されている行事や政策的課題処理に関しても、政権担当を予定する民主党と誠実な情報交換と調整を行うべきである。

【政府・与党二元体制の克服と新しい政官ルールの確立】

- ④ 民主党が組織する新政権のもっとも重要な課題は、「政府・与党二元体制」の克服である。基本的には議院内閣制の正式の機関を軸に政策を決定し、与党は真の意味での「政権党」として政権の中核に位置することが求められる。その意味で、個別政治家の「政治家主導」を脱して、政治家中心の「政権主導」（内閣一元による首相を中心とする内閣主導体制＝真の意味での政治主導）を実現すべく、これまでの慣習をあらためなければならぬ。与党政治家は、正式の指揮命令系統を乱すような官僚に対する指示を出してはならず、行政課題や政策に関して要望があれば、担当の大臣や副大臣などを通じて意思を伝達するべきである。また、各担当大臣など政権において責任を持つ政治家は、政権に参加する政党の所属議員の意思を集約する仕組みを持たなければならない。

【連立政権と政府・与党一元化の関係】

- ⑤ そこで、たとえ連立政権を樹立する場合でも、これまでのように与党の政策協議機関を政府の外に置くのではなく、連立に参加する中小政党は入閣するなど政権に参加する政治家を政策調整の窓口とすることによって、新政権の「政府・与党一元化」が機能するような形をとるべきである。また、今回の総選挙結果は民主党に政権を担う明確な負託を与えたものである以上、たとえ連立内閣という形をとるにしても、連立政党間の関係は対等ではなく、「民主党が中心となって政権を運営していく原則」を確認した上での連立が組まれるべきである。その意味では、議会運営上他の政党の協力が必要であれば、民主党と他の政党が連立政権ではなく、「議会連合」を組むことも選択肢の一つである。

【内閣を構成する国務大臣のあり方と閣僚委員会】

- ⑥ 内閣を構成する国務大臣が互いに連携し合いながら職務を分担して政権運営に当たる日常的政権運営方式について、新しい形をいかに生み出すのかが、政権構造の転換の中核となる。閣議を柔軟に運営するのはもちろん、それを補助するために実質的な調整を行うための「閣僚委員会」の運営などは、日本においてはなじみの薄い方法であるだけに、政治家とそれを支えるスタッフが改革の目的をよく理解し、問題意識を共有して改革を進めることが重要である。こうした大臣同士の調整には、互いに顔を合わせることも重要であるから、閣議以外に大臣が相互に調整ができるような時間設定をすべきであり、大臣の時間を確保するための方策が求められる。

【各省庁における政務三役のあり方】

- ⑦ また、各省庁においては、「政務三役」（大臣、副大臣、政務官）が責任を持って行政を行うという構想が発表されているが、「政務三役」がチームとして機能するためには、役割分担とともに、「政務三役」がよく相談しながら課題を処理することが必要であるから、頻繁な打ち合わせを行うべきである。逆に、日常業務の監督や判断に属さない事柄（国会の質問取りなど）は官僚に任せて報告を受け、政治家は意思決定作業に精力を集中させることが求められる。各省庁の官僚は「政務三役」の下で働くという意識を強く持つ必要があり、「政務三役」の補佐が業務の中核となるよう行動原理をあらためる必要がある。その意味で、官僚の判断で、いろいろな政治家に「ご説明」に回るという、これまでの慣行は改めるべきである。

【内閣および首相補佐機関：国家戦略局、行政刷新会議の位置づけ】

- ⑧ また、首相主導の内閣運営のもとで内閣の方針を固めるためには、一定のスタッフ機能が求められるが、伝えられている「国家戦略局」を設置するという構想はそうした必要性に応じるものと思われる。また、行政内容の見直しのための「行政刷新会議」も、政府横断的に行政を見直すためには有効な方式であろう。ただ、これらの機関が政権の問題の全てを処理していくことはできないのであって、内閣レベルで処理すべき問題と、各担当者が処理していく問題の戦略的な切り分けが必要となる。むしろ、「国家戦略局」は首相の判断をもとに、そうした課題の切り分けに大きな労力を注ぐべきである。そして「国家戦略局」等は各省庁の官僚に直接指示を出すのではなく、「閣僚委員会」などを通じて、内閣レベルの方針を出すために行動すべきであり、各省庁の「政務三役」がその方針を受けて、具体的な作業を指揮するような役割分担が求められる。

【文書管理と新しい行政】

- ⑨ このように、政権入りした政治家が職務をこなしていくためには、政治家が決定を随時確認していくことが必要であり、意思決定の各場面で「決定内容を簡単な文書にまとめる」必要がある。その意味で、政治家は口頭の説明で了解するだけでなく、その決定を短い形で文章・書類にし、その決定をもとにさらに上位の決定が行われる場合には、それについて新たな文章・書類が作られるというように、「各段階において意思決定の記録が残されるような文書管理」を行うべきである。

【議院内閣制的国会運営への改革】

- ⑩ また、「政府・与党一元化」は国会運営についても見直しを不可避とする。議院内閣制では国会において政府が一定の役割を持つのは当然のことである。しかしながら、「政府・与党二元体制」のもとでのこれまでの日本の国会では、政府の役割が明確でなかった。今後は、政府と与党が一体化しているわけであるから、国会の委員会などにおいても、「与野党関係」は「政府・野党関係」に転換していくべきであって、そのための制度や慣行の変更も行われるべきである。たとえば、必要であれば、副大臣や政務官が国会の関連委員会の筆頭理事を兼ねるなどの方策も検討する必要があるだろう。

【党改革と人材養成】

- ⑪ これまで政権を不安定にしてきた大きな原因は、党内のルールや政治家たちの都合を国民に対する責任よりも優先させる体質にあった。首相の地位が政権党の内部事情で定期的に不安定になるようなことでは、到底国民に対する責任を果たすことはできない。政権党となった民主党は党内ルール優先主義の見直しを率先して行うなど、踏み込んだ態度表明が求められる。また、大量の新人議員をどのように育成し、どのような場で活躍してもらうかなど、国民の心配に応答できるよう、「党の人材育成体制の整備」も避けて通れない。政権交代時代においては、党の運営も国民目線で行うという大原則の定着が必要であり、意味ある政権交代のためには党改革が不可欠の条件である。
- ⑫ なお、政権を獲得すると、政府の要職に就く政治家は日々の業務に追われて社会との接点が薄くなりがちである。その弱点を補うため、数多くの新人議員はむしろ選挙区を中心に社会で人々の意見を吸い上げる活動に従事し、そこで得た人々が抱える問題や意見を政権入りした政治家に伝えていくことは有用である。そして、そのような活動を通じて民主党の組織を強化していくことが、民主党の将来にとっても大きな意味を持つはずである。

第4．自民党再建の課題

- ① 総選挙に敗れて、下野することになった自民党は、慣れない野党暮らしに戸惑いを隠せないかも知れないが、政権を手放すということは、またとない「自己改革の機会」を与えられたものという積極的な面があることを再認識すべきである。先に述べたように、次の衆議院総選挙において、再び政権の座に着く可能性が十分にある状況であるだけに、政権を担当していたときの何が問題であったのか、じっくりと反省し、それに基づいて政党のあり方を自己改革してゆくことが求められる。
- ② 現代日本のような多様な利害・意見が存在するところで、政権担当をめざすには、党内に多様な意見があるのは当然である。そうした多様な意見を党内で集約するのが、政権をめざす政党の重要な責務である。その意味で、再び政権を担当するためには、何よりも団結が必要なのであって、いたずらに政界再編などに期待して、分裂するようなことがないようにしなければならない。

- ③ 政権を担当していたときには、どうしても社会との接点が薄くなりがちであるから、それを反省し、有権者の中に入って、これまでの政策に関する固定観念を打ち破り、政党のあり方を一から作り直す努力を重ねれば、必ず、柱となる政策が生まれ、政党としての足腰が強くなる。そうした自民党の再生に向けた活動に、議席の有無にかかわらず所属の政治家が努力することが必要である。
- ④ その意味で、予定されている総裁選では、じっくりとした論戦が戦わされ、そのうえで、新しい総裁が選ばれるというものでなければならないが、それを前提に、特別国会における首相指名選挙などで、党内の足並みがそろうような方法を考えることも大切である。

第5．来年の参議院選挙をめざして

- ① 来年に予定されている参議院選挙は、新政権にとって「中間評価」とも言える機会であり、新政権の安定度が試される機会であるから、新政権はそれまでに移行期の混乱を乗り越えて、安定した政権運営ができるように努めなければならない。
- ② とりわけ、今回の総選挙では、政権交代の是非が大きな問題となり、政策については、政権公約の策定過程に不十分な点があったこともあり、一般の有権者の理解も十分ではない。そこで、参議院選挙で再び民意を問う機会を利用して、必要であれば政権公約の修正や発展の姿を示して、有権者の意向を確認しながら、新政権の政策展開がなされるべきである。
- ③ また、これほど明確な政権選択が行われたわけであるから、参議院においては、会派の勢力関係にかかわらず、総選挙で示された国民の意思を尊重しつつ、必要な修正を求めていくという参議院の役割に基づいた審議や採決が行われることが求められている。その意味で、参議院においては、数の力に頼った一方的な審議が行われないよう、衆議院とはまた違った議会運営が模索されるべきである。