

新しい政党のあり方に関する提言

第1 基本認識

政治改革を実行するとともに、それを踏まえて諸政策を実行に移すのが、政党の役割である。政治改革の実現は政党にかかっていると同時に、新たな諸制度がどのような機能を果たすかも政党の能力に依存している。政党がこうした責任を果たすことができないならば、どのように優れた制度も本来の効力を発揮することができない。

たとえば選挙制度の運用についても、あるいは内閣の実際の運営にしても、法律で規定できない数多くの領域は政党の自治に委ねられている。「政党本位の選挙制度」も政党に実施するだけの力量がなければ「絵にかいた餅」に等しい。この意味で日本の政治の危機は政党の危機と表裏の関係にある。

いま多くの国民は既成政党に失望し、政党政治そのものに深い懐疑心を抱きつつある。この危機的状況のなかで、新しい政治を切り開こうとするならば、諸制度の改革と並行して、目標とすべき新しい政党政治のあり方、新しい政党のあり方を明示する必要がある。この意味で本提言は、民間政治改革大綱の総括としての性格を担うものである。

1 55年体制の終焉

政党をとりまく環境は急速に変化し、政党はどこの国においても大きな曲り角にさしかかっている。これには少なくとも三つの側面がある。

第1に、政党は政治の担い手として大きな役割を果たしてきたが、いまや他のさまざまな組織や活動が政治に対して大きな力を持つようになった。政党は政治的意思決定におけるチャンネルを独占することができなくなり、メディアや利益団体、官僚制にとどまらず、諸外国の政府や国際的市場が大きな影響力を持つようになった。これは裏側からいえば、政党に対する有権者の忠誠心が薄くなり、政党の求心力が弱まる傾向を示している。それは政党の存在意味やあり方について深刻な問題を提起することとなった。

第2に、これまで政党を支え、突き動かしてきた争点の流動化があげられる。政党の成り立ちは国によって異なるが、19世紀以来その基本にあったのは階級的対立であり、冷戦はそれを国際的なイ

デオロギー対立にまで押し上げたものであった。戦後の日本政治の枠組みをかたちづけてきた、いわゆる55年体制はその投影にほかならない。

冷戦の終焉と社会主義体制の解体・変質は、こうした極端な体制間対立を過去のものにしたが、それとともに新たな争点の噴出を招いた。環境や民族、宗教、その他の文化的争点はその代表例である。かくして政党は経済的問題を超えて多様な争点とさまざまな関係をもたなければならなくなり、新たなアイデンティティを模索しなければならなくなった。冷戦は階級的な争点を極大化することによって他の争点を覆い隠す機能を果たしてきたが、そうした覆いが外れたのが今日の姿である。

第3に、冷戦はアメリカを除くいわゆる西側諸国の政治を、財貨の再配分機能に矮小化する結果を招いてきた。西側諸国が米ソ冷戦構造を前提として平和と繁栄を謳歌してきたことは否定できない現実であり、それが各国における戦後政治の安定を支えてきた面もあった。しかし、こうした冷戦の外枠はいまや確実に外れつつある。経済面でどのような国際関係が出現するか、安全保障面でどのような深刻な問題が生じるか予断を許さない。さらに世界がますます一つになる中で人口・資源・移民・環境などの深刻な問題や新たな争点が急速に押し寄せている。それがこれまで「こちんまり」とした政治に専念してきた日本の政党にとって、大きな圧力になりつつある。正しく時代は「大政治の時代」に向っているのである。

2 政党が取り組むべき課題

日本の政治は正しく「こちんまり」とした政治の典型であった。地元や業界へのサービスに専念する政治家が政治家の典型と言われ、それを集めたような政党が長期政権を維持してきた。それが腐敗と結びつき、ついに腐敗に対する自浄能力を失ったのが現在の姿である。最近のスキャンダルの続発は、こうした悪循環の示す病理にほかならない。政党の新しいあり方とは、政治の改革によってこの悪循環からの突破口を見つけ出すことにある。

これからの政党は、政治の現代的な課題とは何かについてリアルな認識を持ち、政治の争点をとらえ直す必要がある。国民がこうした点で意識を高める必要があるのは当然であるが、争点が政治の舞台で取り上げられるか、それとも政治が争点から逃げるかによって状況は大きく異なってくる。連続性や安定性を求めるあまり、国民に問題の所在を隠蔽したり、現にある問題をないかの如く装うことは無責任であるのみならず、危険さえある。この数十年の経験や観念を当然のこととして、これからの政治を考えるのはアナクロニズムに近い。

政党は国内外の問題状況をきっちりと把握し、日本の進路を問い、国民に選択を求めてゆかねばならない。いわゆる国際貢献問題一つを例にとっても、財貨の再配分によって選挙民や業界を喜ばせていけば済むような政党政治では対応することはできない。日本の国力や責任に見合った骨太な政治に真正面から立ち向かうことこそ政党の課題であり、それはまた、はっきりとした政治的意思の存在と

厳しい責任のとり方を政党に求めるものである。外圧のままに漂いながら誰も責任を負わないような政治は、それ自身、適格性を疑問視されざるを得ないのである。

3 政権交代の必要性

政権交代の長期にわたる欠如は、政党政治の本質的な危機にむすびついている。政治が変わらないことを前提とした政党政治は、とうてい国民の関心をひきつけることはできない。政党が理念や理想を掲げるのは当然であるが、思想集団とは異なり、権力を獲得し政策を実行しなければ意味がない。政治を変えることをルール化する作業は、政治家集団の任務であり、この作業を担うべき集団がこれを断念していることが明らかとなったとき、わが国の政党政治は決定的な制度疲労の道を歩みだしたのである。

実際、社会党をはじめとする万年野党は将来の道筋を失い、もはや現状維持と棲み分けしか出てこないかのようである。他方、自民党は、利権に群がる人々を大量にひきつけることはできるが、あまりにも包括的すぎるため、まとまりが悪くなり、腐敗に悩まされ続けている。自民党の長期政権を肯定的に評価する側は、自民党は派閥連合政党であり、派閥間で擬似政権交代がおこなわれてきたことを強調してきた。しかしながら公党間の競争による政権交代と国民の目の届かない密室での権力のたらい回しとは、決定的に性格が異なる。今日にいたって自民党は、権力を維持する以外にアイデンティティを見失い、政党であるような、政党でないような、政治的怪物になりつつある。自民党は政党であるよりも国家機関の一部であるとの見解は、それなりに急所をつくものである。またそこに政治と行政のもたれあい構造と責任不在の体制が生まれた。

政治と行政との役割と責任分担の明確化は政権交代があつて初めて確立できる。それによつてのみ、政治のエネルギーと力量を拡大することができる。それはまた国民の政治についての判断力を鍛え、育てるためのもっとも効果的な手段である。政党が未熟であることと国民が政治的に未熟であることとは区別ができない。行政優位体制の致命的な欠陥は、自立的な判断能力のある国民を遂に育てることができなかった点にある。過保護な親が役に立たない「甘えん坊」しか生み出さないのは常識であり、政治を使って国民がみずからの運命を切り開いていくことは、国民が大人になることにはほかならない。そうした体験を持たない国民は、いざという時、ほとんどなす術を知らない「大きな子供」となる可能性が高いのである。

政党はいまや、国民をまき込んだ政策競争を展開し、政権交代を視野に入れた本当の競争に立ち向かわねばならない時期を迎えたのである。

4 重装備型の巨大組織の終焉

これからの時代は、政党と有権者との間でかつてのような深い絆を維持し、再生産することは、きわめて難しくなりつつある。かつて産業労働者は社会党のもっとも有力な支持基盤であったが、そうした特定の社会階層と政党との関係はもはや過去のものとなった。冷戦の終焉はそれを決定的に加速するものである。特定のイデオロギーを守っていれば済むという発想は、「政治的化石」になること

を決意するのに等しい。政党と有権者との関係が流動化しつつあるなかで、政党はみずからを革新しながら、新しい問いかけをしていく柔軟さと戦略性を持たなければならない時代を迎えたのである。

ことに、これまで政党といえば、巨大な組織を持ち、固い地盤を持つものと考えられてきたが、これはイデオロギー的一体性に裏付けされた十九世紀以来の重装備型の組織であり、「足腰」を充実させることが大切とされてきた時代の遺物にすぎない。今日のような急速な情報化と国際化のなかで、国民が何をどのように考えているかについてさえ満足な情報を持たない政党は、マス・メディアの流す情報の波の上を漂うような存在にしかなりえない。しかも政策課題はますます複雑化し、政党の政策形成能力への要求水準も従来とは比較にならないほど高いものになりつつある。この意味で、これからの政党はこうした知的インフラストラクチャーを築き、それを担うことのできる人材を調達することが求められている。

今日、国民から新しい政党の創造が求められ、一定の支持を集めているのは、こうした政治的变化の反映である。新しい政党の創造は、新しい争点を思い切って発掘し、政党政治全体の社会的感度を高め、他の政党の政策や争点化能力に刺激を与えることに貢献する。もはや国民は、古い政党の古い言葉や発想、変化する力を失った政党政治にうんざりしている。政党はぼんやりしていると、あっという間に使い古されてしまう時代を迎えたのである。

5 政党と有権者の関係

また政党に対する有権者の関係はかつてのように全人格的な帰属とはならない。政党と有権者、争点の関係はより流動的になりつつある。従って、政党はさまざまなタイプの関係を有権者との間でつくる工夫が求められる。熱心な黨員もいなければならないが、穏やかな支持者たちやアド・ホックな支持者たちも視野におかなければならない。有権者の圧倒的な部分はマス・メディアの流す膨大な情報に従って政治や政党を判断している。それを無視して閉鎖的な組織として止まろうとするのは、それ自身、マイナスに働くであろう。その意味では政党は市民に開かれたものになり、それを通して日本の政治の閉鎖性を打破していかなければならない。

政治に関わるのが社会的に「特殊」な行為と見られ、いったん、その世界に入ると普通の社会に戻れないかのような「特殊」性を払拭していく必要がある。また政治家や政党に過度の期待や犠牲、さらには奇跡を求めることはできないという冷静な認識に立って、有権者と政党、政治家との関係を常識的、合理的な関係に近づけていく努力が国民の側にも求められる。

国民が金権政治を批判する一方で、「井戸堀政治家」を称えていけば済むといったお粗末な政治感覚に浸っている限り、政治は遂に「特殊」性を脱却することができない。金権政治家も井戸堀政治家も、ともに非常識な姿であり、正しい答えはこのどちらにもないことをしっかりと見据えた上で、政治家や政党と有権者とのフェアな関係を熟成させていくことが必要である。政治の改革はつまるどころ、この点に帰着するのである。

第2 提 言

1 政党の役割

冷戦後の時代における歴史の凍結解除をうけ、政治課題の率直な見直しが不可欠である。政党の役割は固定的なイデオロギーを維持することにあるのではなく、日本をどのような方向に導くかについてリアルな課題を設定し、政治的意思を示して国民の審判を仰ぐことにある。政党はその際、日本のグローバルな責任や役割、国民の利益との関係について、はっきりとした構図を示し、具体的な方策について責任ある議論を展開することによって国民の意識を啓発し、その選択能力を高める公的な責任を負う。また政党は多様な新たな争点の登場と変化のスピードの加速に耐え得るよう、政策的判断の容量を大くし、責任体制をはっきりさせる必要がある。

2 新しい政党政治のかたち

(1) 政権交代のある政治の実現と政党の再編成

自民党長期一党政権のもとでの与野党の馴れ合い政治、地元や業界への財貨の再配分に終始する冷戦時代の政治と決別するためには、政権交代のある政治を実現することが不可欠である。政権交代は、政治と行政との役割分担の明確化や緊張関係の維持、さらには行政に対する政治のリーダーシップを確立するための必要条件であるとともに、癒着と利権による政治腐敗の構造を断ち切るための必要条件でもある。

そのためにも、既成政党の解党的な自己改革を促進するとともに、既成の枠組みを超えた新しい政治勢力の結集と政党の再編成を一連の政治改革のなかで実現する必要がある。

(2) ソフトな2大政党制もしくは2大ブロック制の実現

国民の政治選択を明確なものにし、責任ある政策の実行と政治的なリーダーシップを確立するためには、政権交代を可能にする二つの基軸政党をつくる必要がある。一方、多様な国民のニーズや新たな争点の登場に対する政党政治の感度を高めるためには、求心力のある適度な範囲での多党化も求めら

れる。

この意味で、これからの政党政治のかたちは、多様な社会的対立軸や争点にしなやかに感度よく反応し、多様な組み合わせを国民に提示しうる穏健な多党化を前提とした「ソフトな2大政党制」もしくは「2大政党ブロック制」の実現を目標とすべきである。われわれが先に提言した小選挙区比例代表連用制も、この目標の実現を念頭においている。

3. これからの政党組織の条件

政党は制度を運営する責任ある主体として、制度疲労を予防するだけの自治能力を確立しなければならない。また新しい政治システムを運営するための条件を整備し、社会の変化に対する感応力ある組織をつくりあげる必要がある。

(1) 重装備型組織から情報発信型のソフトな組織への転換

これからの政党は膨大な数の党員を抱えた閉鎖的な組織から、有権者の意識の変化や情報化に対応した、よりソフトな組織に変わっていくものと考えられる。また党員のあり方についても、政党に対する全人格的な帰属を要請するような従来型の党員概念は根本的な見直しが求められる。争点や政策に応じて、有権者や友好団体の支持を柔軟にとりつけることのできるような開かれた組織形態を検討し、19世紀的な重装備型の組織から、情報発信型のしなやかでソフトな組織へと根本的な体質の転換をはかるべきである。

(2) 政党における戦略本部の必要性

これからの政党は、世論の動向と情報に敏感に感応して、世論の分かれ目をはっきりさせる機能を強化し、積極的に争点を発掘し、多様な組み合わせを国民に提示していくための「政治戦略」の主体としての役割を担う必要がある。そのためにも政党は、情報と内外の世論を分析して政策上のターゲットをしばりこむ「戦略本部」を構築し、調査機能や政策立案機能を担当する独自のシンクタンクを創設するなど、政党の知的インフラを整備すべきである。

4. 制度改革にともなう政党のあり方

政党は権力の担い手として、あるいは国民との関係において可能な限り一体性を維持し、政治力の集中と代表性を明確にしなければならない。このことと党運営における民主政とを両立させるために

は、党の意思決定の仕組みを明確にし、責任の所在を明らかにする必要がある。何について、どのような手続きで、どの段階で意思統一を図るかを明確にし、政治活動の自由と政党の規律とを両立させる努力を従来にもましておこなわねばならない。

(1) 選挙制度改革にともなう候補者選定手続きの改革

衆議院における政策本位、政党本位の新しい選挙制度の導入にともない、党の地方組織の整備をおこなうとともに、候補者選定手続きの改革が求められる。イギリスにおけるコンテスト方式等の導入により、新たな選挙制度の趣旨にかなう人材を幅広い分野から調達できるよう工夫をこらし、人材の育成のための努力をおこなうべきである。

(2) 政党と国会、政党と国会議員の関係（党議拘束の見直し）

日本の政党の党議拘束は諸外国と比べてきわめて特異であり、このことが国会の空洞化を招いているのみならず、政党と国会議員との関係を著しく硬直化したものになっている。選挙制度改革をはじめとする新しい政治システムを運営していくためにも、政党は思い切って党議のあり方を見直し、少なくとも次のような対応をとる必要がある。

- ① 各党は原則として党綱領や選挙公約に掲げた事柄を党議拘束の対象とし、それ以外については党議拘束の対象からはずすべきである。とくに個人の信条や良心にかかわるものは、党議拘束の対象としてはならない。
- ② 党議拘束をおこなう場合は、あくまでも本会議での最終表決にあたっての投票態度の統一のためのものとし、それに先立つ委員会審査にあたっては所属議員の自由な活動を保障すべきである。また政府法案に対する与党修正は国会の場でおこなうべきである。
- ③ 両院の自律性を確保するためにも、衆参両院議員を一律に党議で拘束すべきでない。とくに参議院については自主性を尊重すべきである。

(3) 公的助成の導入にあたっての党運営

政党はその公的性格にのっとり、公的助成の導入にあたっては、いやしくも国民の信頼を裏切ることのないよう政治倫理と自治能力を確立し、その運用にあたっては透明性と公開性を確保しなければならない。

平成5年5月17日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）