

## 政権選択時代の政治改革課題に関する提言

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）に集う下記の学者・弁護士有志は、「政権選択時代の政治改革課題に関する小委員会」（座長＝佐々木毅）を組織し、現下の情勢を踏まえ、わが国の政党政治のあるべき姿とそのために必要と思われる政治制度改革の課題とについて昨年末より鋭意検討を重ねてまいりましたが、このたび、検討成果の一端を提言としてとりまとめるに至りましたので、標記委員会に集う有志一同の連名とその責任において、ここに公表致します。

2010年4月16日

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）  
政権選択時代の政治改革課題に関する検討小委員会

佐々木	毅	元東京大学総長
西尾	勝	東京市政調査会理事長
佐藤	幸治	京都大学名誉教授
成田	憲彦	駿河台大学学長
田中	愛治	早稲田大学教授
曾根	泰教	慶應義塾大学教授
岩井	奉信	日本大学教授
飯尾	潤	政策研究大学院大学教授
野中	尚人	学習院大学教授
増山	幹高	政策研究大学院大学教授
尾崎	純理	民間法制局代表・弁護士
村本	道夫	同・事務局長・弁護士
石井	邦尚	同・弁護士
清水	豊	同・弁護士

# 提 言 目 次

## 基本認識（P.5）

### 第1章 内閣運営と政党のあり方（P.7）

- （1）基本認識（政治主導とは何かを再確認する必要性）（P.7）
- （2）首相主導のあり方（官邸、閣議、閣僚委員会）（P.10）
  - 1. 首相のリーダーシップの考え方（P.10）
  - 2. 閣議の実質化（P.11）
  - 3. 閣僚委員会の制度化（P.11）
  - 4. 内閣官房のあり方（P.12）
- （3）各府省における政務三役のあり方（P.13）
  - 1. 政務三役の役割（P.13）
  - 2. 政務三役と官僚の関係（P.13）
  - 3. 「分離の規範」の確立（P.14）
- （4）政府・与党関係のあり方（P.16）
  - 1. 首相と党首の任期（総選挙のサイクルと政治主導）（P.16）
  - 2. 首相主導による政府・与党の一元化（P.16）
  - 3. 与党議員と「党議」のあり方（P.19）
  - 4. 政党による利益や意見の媒介に関する問題（P.19）
- （5）政権とマニフェストについて（P.21）

### 第2章 国会・地方議会のあり方（P.25）

#### 2-1. 国会の改革（P.25）

- （1）基本認識（P.25）
- （2）先の緊急提言において提案した事項（要旨）（P.27）
  - 1. 前提としての「通年国会」への転換（P.27）
  - 2. 委員会の制度・運用の見直し（P.27）
  - 3. 与野党における政治家同士の議論（議案審査会等）（P.27）
  - 4. 行政監視機能等の強化（国政調査・行政監視会等）（P.28）
  - 5. 議員立法および野党・少数会派の活動促進策（P.29）

- 6. 政府・政党・国会の関係再構築（P.29）
- (3) 議長及び議院運営機関の見直し（P.30）
- (4) 予算委員会のあり方（P.31）
- (5) 国会の調査立法機能の強化（P.31）
- (6) 衆参両院制度のあり方（現下の運用上の改革と憲法改正を視野に入れた課題）（P.32）
  - 1. 現憲法下における運営改革と制度改革（P.32）
  - 2. 目指すべき両院制度と憲法改正の課題（P.33）

## 2-2. 地方議会の改革（P.35）

- (1) 政治改革と地方分権改革（P.35）
  - 1. 政治改革からの視点（P.35）
  - 2. 地方分権改革からの視点（P.35）
- (2) 選挙制度と議会制度の改革（P.36）
  - 1. 選挙制度の改革（P.36）
  - 2. 議会制度の改革（P.37）
- (3) 政治活動の制限緩和（P.37）

## 第3章 選挙及び政治資金制度のあり方（P.39）

- (1) 基本的な考え方（政治活動に関わる法制度の総合的検討）（P.39）
- (2) 公職選挙法関係（P.41）
  - 1. 現行法制を抜本改革するための基本原則（P.41）
  - 2. 選挙運動の原則自由化（P.42）
    - 1) 従前の「選挙運動期間」概念の廃止（P.42）
    - 2) 選挙運動の方法の原則自由化（P.44）
  - ①文書図画の利用の自由化（P.44）
  - ②戸別訪問の解禁（P.44）
  - ③公開討論会（合同演説会）の自由化等（P.45）
  - 3) 維持すべき規制等（P.45）
  - 4) 公職選挙法の削除部分の列挙（例示）（P.46）
- 3. 投票及び選挙権に関する見直し（P.47）
  - 1) 1票の格差是正（P.47）
  - 2) 18歳選挙権の実現（P.47）
  - 3) 投票方法を原則記号式に（P.48）

- (3) 政治資金規正法関係 (P.49)
    - 1. はじめに (P.49)
    - 2. 「公私の峻別」による政治資金の公開・透明性の確保 (P.49)
      - 1) 現状について (P.49)
      - 2) 「政治会計」の一元化 (P.50)
      - 3) 「政治会計団体」制度の新設 (P.51)
      - 4) 収支報告書の内容と訂正手続きの改善 (P.52)
      - 5) 国会議員関連団体の範囲の拡大 (P.52)
      - 6) 収入についての政治資金監査 (P.53)
      - 7) 現金での收受の禁止と指定口座制の導入 (P.53)
      - 8) 選挙運動費用の政治資金への組入 (P.53)
      - 9) 収支報告書の虚偽記載に対する「連座制」の導入の可否 (P.54)
      - 10) 「政治会計団体」解散時の資産処分 (P.54)
      - 11) 政党の政治資金の公開・透明性の確保 (P.55)
    - 3. 政治資金の原資のあり方について (P.55)
      - 1) 企業・団体献金及び個人献金について (P.55)
      - 2) 政党助成制度について (P.58)
  - (4) 選挙と政治資金の公正とルールを担保する新たな体制整備 (P.59)
    - 1. 「選挙・政治資金委員会」(仮称)の創設 (P.59)
    - 2. 政治倫理に関する新たな規範と政治倫理審査会の改革 (P.61)
- 別紙** IT解禁に関する公職選挙法の一部を改正する法案要綱案 (P.63)

結び～政権選択・政治主導時代に必要なインフラ (P.65)

## 基本認識

昨年、日本の政党制は政権交代を組み込むかたちで新たな段階に入った。政権交代は「官主導」の終焉であり、「政治主導」の常識化を意味する。選挙結果がどうなるろうとも政治や政策は変わらないという常識の終わりである。そして国民の選択が一定の帰結を持つのが当然であるという時代の到来である。

かくして国民と政治の関係は従来に比べて遥かに多くの緊張関係を含むものとなった。政権公約（マニフェスト）への言及なしに政治や政策について語ることはほとんど不可能になり、「政治主導」の担い手である政党のあり方に厳しい視線が寄せられるのは必至となった。政党は選挙ができればよいという時代から、その統治能力へと焦点が移りつつある。現段階はその意味で重要な転換期にあり、多くの課題が山積している。それらの課題を率直に問うのがこの提言の目的である。

「政治主導」は国民の意向に立脚した政権が政策運営を行うという教科書的なことを意味するのみならず、「官主導」「政治家主導」との対比で独自の使命を持っている。それは国民の生み出した権力である政治権力をより有効に、より適切に用いること、従って、当然のことながら、財源もより有効に、より適切に用いることをその使命としている。日本の経済社会条件を考えるならば、従来のような権力の運用体制はより賢明なものに変わらなければならない。われわれはあらゆる意味で無駄をすることは許されない。

「官主導」に付きまとう縦割り体制がこれまで如何に多くの国民の怨嗟的になってきたかは、改めて述べるまでもない。また、個々の政治家たちが省庁を相手に、あるいは党内でばらばらにその影響力を行使しようとする「政治家主導」が、当事者の充実感はともかくとして、政治権力の有効かつ集中的な活用を阻害したことも明らかである。まさにこれら二つと違った、より賢明な統治体制を創ることが「政治主導」の課題である。

「政治主導」体制は、政権党の政治家たちが従来とは比べものにならないほど、お互いに綿密な調整を不断に行うことによって初めて機能する仕組みである。「政治主導」を「政治家主導」に読み替えるのはこの調整が不十分だということであり、「官主導」の要素を自ら導き入れるようなものである。このような政治家のメンタリティーを大きく変え、政党の構造を抜本的に変えないかぎり、精々のところ「政治家主導」と「官主導」の混合体制にしかならないことを肝に銘ずる必要がある。「政治主導」は決して従来の政治家像や政党像の延長線上に、天真爛漫なかたちで出てくるものではない。

日本は異常なほど「政界再編」論が盛んな国である。今でも最もポピュラーな話題かも知れない。しかしそれこそは、従来の政治の延長線上でしか政治をイメージできない態度の現れである。それはわれわれの眼からすれば、相変わらず政治家たちや政党を甘やかす、安易な立論のように見える。われわれの見るところ、政治家と政党を鍛え直さなければ、「政治主導」の実現も覚束ない。そして「政治主導」の実現は現政権に限らず、他のいかなる政治勢力が政権を担う場合にも直面する課題である。

政権交代は政治家と政党を鍛え直す重要な局面であり、そこを乗り越えない限り、日本政治の新たな展望は開けない。すなわち、昨年の総選挙で国民は政治家と政党の鍛え直しを選択したのである。国民も、政党、政治家も、この初心を忘れてはならない。



## 第1章 内閣運営と政党のあり方

### (1) 基本認識（政治主導とは何かを再確認する必要性）

われわれは、「民間政治臨調」と呼ばれていた当時から、政治の改革なしにはいかなる種類の改革であれ、国民が期待するような成果をあげることは困難であることを繰り返し主張してきた。

われわれが終始一貫して追い求めてきたものは、国民に信頼されうる政権交代可能な政党政治の確立と責任ある政治主導體制の構築である。小選挙区制の導入はそのための出発点であり、衆議院議員選挙における小選挙区比例代表並立制の採用や政党の公約の改革を通じて、政党や政治家の体質と政党間競争のルールを改革し、総選挙を名実ともに「政権選択選挙」へと改革すること、さらに、国会審議のあり方を見直すとともに、省庁による積み上げ式意思決定の追認機関と化している内閣の姿を改革することをめざしてきたのである。

われわれが、それまでの政党の「選挙公約」に代わるものとして「マニフェスト」を提唱し、「政権公約」と命名して、その導入と定着を強く求めてきたのもこの一環であった。マニフェストは政治主導を具体的なかたちで作動させ、日本の政党や政府の質を大きく変えるための、いわば突破口として構想された。政治主導を作動させるための起点である総選挙を出発点として、マニフェスト導入の営みを通じて改めて表面化するであろう、様々な分野における未解決の政治改革課題にその都度道筋をつけながら、政党と政府を立て直し、「総選挙」→「組閣」→「政策決定」→「政策実施」→「実績評価」→「総選挙」という責任ある政権のサイクルを確立することをめざしたのである。それは、これまで進められてきた総選挙から政権運営に至る政治主導確立に向けた取り組みを、マニフェストという一本の横系を通すことによって再構築する試みにほかならなかった。

また、われわれは、「官僚主導による政治」を排する一方、内閣と与党との関係においても、責任ある政治主導體制の確立を求めてきた。言葉の正しい意味での「政治主導」とは、地元選挙区や支持母体の陳情を官僚機構に仲介斡旋し個別の行政決定に介入することまで含めて個々の政治家の意向に官僚機構を従わせる「政治家主導」でも、内閣外に与党という権力機構が別個に分立して存在し、内閣の方針を非責任主体のまま左右しようとする「与党主導」でもない。「国民主権」→「国会」→「内閣」→「各府省大臣」→「各府省」という一本の太い縦系によって貫かれた「首相を中心とする内閣主導」であり、政府と与党の指導体制を、首相を中心とする内閣のもとに一元化することにほかならない。

上記のマニフェストによる横糸と「国民主権」を起点とする政治主導の経糸の結節点こそが、「首相を中心とする内閣主導」の政治システムである。「首相を中心とする内閣主導」とは、内閣の構成員たる各府省大臣と特命担当大臣の合議を前提としつつ、最終的には、首相の主導性によって政治が運営されるシステムであり、これまでの日本政治に対して必要な改革点を強調する言い方で言えば、それは「首相主導」であり、首相が中心となって政治家集団をまとめあげ、政権運営にあたる政治にほかならない。

われわれは、こうした観点から、公式の政府（内閣）と非公式の政府（与党）との二元体制の中で決定と責任の所在が不明瞭であり続けた日本政治の構造問題を指摘し、首相を中心とする責任ある政治主導体制のもとで諸改革を進めるためにも、与党による内閣提出法案の事前審査承認慣行を廃止し、政府と与党の指導体制を首相を中心とする内閣（以下では内閣は前述の通り、最終的に首相の主導性に服することを前提としてこの語を使用する）のもとに一元化することを求めてきたのである。そしてさらに、戦後の政官関係を「統制」「分離」「協働」の3つの観点から仕切り直し、政治主導時代に相応しい新たな「政」と「官」の関係の創造を求めてきたのである。

昨年の総選挙で「政治主導」「政治改革」を旗印に政権交代を成し遂げた民主党は、9月16日夜の初閣議で閣議決定された「内閣の基本方針」及び「政・官のあり方」（閣僚懇談会申合せ）において、国政の運営を「官僚主導・官僚依存から政治主導・国民主導へと刷新」することを宣言した。

そして、「国民の審判を受けた政治家が各府省の運営に名実ともに責任をもつ新たな体制」を構築するとして、各府省に大臣、副大臣、大臣政務官を中心に政務三役会議を設置すること、与党の事前審査慣行を廃止し政府・与党の二元的意思決定を一元化し族議員の誕生を防ぐこと、与党議員の意見・提案などは副大臣・大臣政務官等が聴取の上大臣に報告し、あくまで政府としての意思決定は政党ではなく内閣において行うこと、事務次官等会議を廃止すること、重要政策については首相と官房長官がそのつど判断して閣僚委員会を開き、実質的な議論と調整を行う方針を明らかにした。

われわれは、政権発足直後から始まった民主党政権によるこうした一連の取り組みに関し、政治主導を日本の政党政治に根付かせたいというその問題意識と基本的方向性を共有するものである。しかしながら、現時点でその取り組みを検証するならば、政治主導の内実を左右しかねない憂慮すべき事態が続いており、過渡期に試行錯誤はつきものであるにしても、民主党の目指す「政治主導」が今まさに一つの大きな岐路に立たされていることは否めない。

何よりも、問題であるのは、「政治主導」という言葉のみが独り歩きし、概念も中身も使われ方もきわめて曖昧であり、そのこと自体が様々な弊害をもたらしていることである。例えば、政治家が言っている、働いている、議論していることをもって「政治主導」とみなす雰囲気がある。首相との間で有機的な連携が取れておらず、内閣による統制が利いていない政務三役の立ち居振る舞いは、まさに新たな「政治家主導」であり、官僚機構の縦割りを克服するはずの「政治主導」が「新たな縦割り」を生み出しているとの批判すら散見される。

そもそも、閣議にしろ、閣僚委員会にしろ、首相を中心とする内閣主導を実効あらしめるために、何をどのような仕組みで決定するか、最後に首相が決めるその手順と場をどう整えるかについて、現政権は今日に至るまで確たる方針を打ち出せていないように見える。その結果、首相の指導力が国民から疑問視され始めているのは、「政治主導」を一枚看板に政権交代を果たした現政権にとって看過できないきわめて深刻な事態であると言わざるを得ない。

政府・与党関係については、党税調の廃止など内閣一元にむけた革新的な取り組みが進められた反面、新しい陳情処理システムの行き過ぎや予算案の事業ごとの配分（個所付け）への与党議員の関与のあり方に多くの国民は疑問を抱いている。また、民主党は政権発足とともに党政策調査会を廃止したが、それでは、党としての政策力や人材を涵養するための仕組みをどう構築するのかが国民には分からない。すなわち、政権選択時代に相応しい「新しい政党のかたち」（政権党のかたち）の創造という根本課題に民主党政権ははまだ応えていないのである。

以上のように政治主導を掲げて政権を獲得した民主党が、政治主導の実質化の実現に成功しているとは言いがたい状況となっている原因としては、ひとつは、民主党の未熟さや政治主導についての理解不足、政権獲得のために国民受けのする標語を掲げながら、その細部の制度設計を欠いていた同党の準備不足が挙げられよう。もうひとつは、自民党長期政権が築き上げ、政治家はもとより、学者、国民各界までが当然のものと考えようになった日本独特の政治システムが、真の政治主導の実現を阻んでいる現実である。

諸制度は互いに密接に関連しあい補い合うという相補性のもとに成り立っているから、政治主導というひとつのことを実現するのにも、政治や行政、時には経済や社会の諸システムの大幅な組み換えを伴わなければならない。実際にはそれは困難であることから、やりやすい部分にのみ手をつけて、政治主導を喧伝している面がないとは言えない。

われわれは、以下に政治主導についての考え方と、わが国において政治主導を実現するためには何が必要かについてのわれわれの考え方を示す。現在の民主党政権に限らず、政権選択時代の政治において、政治主導の確立は欠かすことのできない事態であり、少なくとも以下に掲げる事項について早急に共通の理解の確立と、そのためのシステムを実現するための検討が行われるべきである。

## (2) 首相主導のあり方（官邸、閣議、閣僚委員会）

### 1. 首相のリーダーシップの考え方

初めに、首相のリーダーシップのあり方についての考え方を整理しておく。首相のリーダーシップというと、首相が一人だけで何でも切り回すようなイメージや、首相が誰とも相談せずに物事を独断で決めていくようなイメージもあるが、これらは誤りである。

首相は、「国民の負託を受けた政権党の代表者」としてその任にあるのであり、国民の負託に縛られるとともに、政権と国民を結ぶ政治家の上に立つ存在である。また、内閣の首長として大臣以下の政治家を従え、さらに政治を補佐する官僚機構に支えられる存在でもある。つまり、首相のリーダーシップは「構造的なかたち」で発揮される必要がある。

首相が発揮するリーダーシップには、大きく分けて3つの種類のものがある。第一は、政府を代表する立場で国民一般に話しかけ、国会においては政府の立場を代表する中で政府を一身に体現するという役割である。この役割を担うには、首相は偉大なコミュニケーターとしての技術を身につけるとともに、人格的な共感を持たれる存在でなければならず、首相の政治家としての構想力が問われる。ただ、あまりに頻繁で、無防備な首相のメディアへの露出によって、首相の人間的な側面が強調されるのは、効果的なリーダーシップの発揮を妨げることに注意が必要である。

第二に、複雑な政府機構を統合するために、人事をはじめとして政権運営の中心に座るという役割である。これは法的な権限の整理の問題でもあるが、適宜適切な判断を首相が下すことによって、政府が統合されるという日々の実践が必要である。

第三に、各担当大臣などが練り上げた政策のうち、大きな政治的判断を必要とする課題について最終決断を下すという役割である。ここでは、首相の政治家としての決断力が問われるが、そうした決断を下す場の設定も重要である。大臣などが首相を立て、最後はその判断に従うという姿勢を持つとともに、ここぞという場面で「首相の決断」が国民に見えるかたちでなされなければならない。リーダーシップは「フォロワーシップ」によって支えられるのである。

重要なことは、トップリーダーの仕事とは、何を、誰に、どのような仕組みで決定してもらうかについて明確な指示を出すことである。それこそが、「政治主導のシステム化」である。初めから終わりまで首相が一人で走り回るといふわけにはいかないから、物事を決める手順と場を整え、その仕組みにのっとりながら関係者が発言し決定過程に参加することが大切であり、仕組みの上のった首相が最後の段階で判断を下し、全体をまとめるというかたちが必要である。それができていないと、首相が丸裸で世論の前に立つことになりかねない。

## 2. 閣議の実質化

首相主導を支えるためには、内閣の一体性を確保しつつ閣僚同士が日常的に意思疎通と協議によって日々の政策課題に適宜適切に結論を出せる仕組みと態勢を早急に整える必要がある。その意味で、儀式化、形式化した閣議の実質化と閣僚委員会の制度化は最重要の課題である。

閣議は政府の最高意思決定機関である。従って、最終決定をかたちにするための儀式的要素を完全に排除することは難しいとしても、閣議案件の中の儀式的な追認案件（とくに署名など）については、事前に関係閣僚の署名を集めるなどの工夫を行うこと等を通じて極力整理し、閣僚間の意見交換は閣議終了後の閣僚懇談会で行われるという旧弊を改め、徐々にでも、閣議そのものを実質的な「政策発議」「政策討議」「政策調整」の場に変えていく必要がある。

その際、閣議における討議案件と承認案件を区別し、討議案件については討議要旨を作成するとともに、閣議の主宰者である首相の「総括権」（閣議の議論を総括する権限で、内閣の首長たる首相が閣僚たちの議論の最終結論を出す権限をもつことを意味する。具体的な仕組みは異なっても、実質的には議院内閣制を採用する先進国共通の原理である）を認め、その権能を生かして、閣議の結論をきちんとしたかたちでとりまとめるルールを確立すべきである。このように、閣議と閣僚懇談会との仕分け、そこにおける結論の出し方、最終結果の確認方法（文書の作成方法）などを再検討しつつ、閣議が政権の最終決定機関としての実質を備えることができるように改革努力が続けられるべきであろう。

## 3. 閣僚委員会の制度化

また、閣議は全閣僚の出席を必要とするから、処理できる問題には限度がある。そこで、各国務大臣が分担しながら課題を処理しつつ、必要に応じて他の大臣と協議する場の設定が重要になる。それが、「閣僚委員会」である。

この意味で、民主党政権が政権発足と同時に閣僚委員会の本格的な活用を打ち出したのは意義あることである。しかしながら、これまでのところ、それをどのような方針と仕組みで運用するかについては必ずしも明らかではなく、その実態はいかにも中途半端に見える。首相主導を制度的に担保するようなかたちで閣僚委員会制度を整備し、閣僚委員会を「制度化した内閣システム」としてきちんと設計し運用する必要がある。

現状を見ると、少なくとも二つの問題がある。第一に、閣僚委員会が戦略的に設定されているのかという問題である。政策決定は順序だてて行われるべきであり、基本的な方針を共有する場面や懸案を一挙に解決する場面で適宜適切に閣僚委員会が設定されなければならない。その意味で、首相のスタッフ機構としての内閣官房が閣僚委員会の設置・運営の事務を統括してゆく機能を果たすべきである。

第二に、閣僚委員会を開催しても、閣僚が漫然と発言していたのでは得るところが少ない。その意味で、主として官僚が担う協議案件の整理が重要な意味を持つ。政権交代以前の閣僚間協議においては、結論に至るまで官僚が振り付けをした例が多かったため、官僚による下準備を嫌う風潮があることは理解できないわけではない。しかし、意味のある協議を行うためには下準備が不可欠であり、協議事案にどのような選択肢があるのかがきちんと準備された上で、閣僚委員会で閣僚が事案に決着を付けることが必要であり、文書手続き的な面での裏付けも必要となる。その意味で、閣僚委員会を単に政治家だけで話し合うための場とするのではなく、事務方が閣僚委員会を準備し、支えるための仕組み作りが必要である。

このような観点から、例えば、閣僚委員会の設置、付託事項、委員長、メンバー等については首相の提案にもとづいて閣議決定し授権すること、内閣官房を統括的な事務局とすること、閣議前後に閣僚委員会のための時間枠を設けること、閣僚委員会を事務的に支える「委員会」を設置し、官僚や有識者が適宜参加して下準備を行う態勢を整えることなども検討すべきである。

#### 4. 内閣官房のあり方

首相主導と印象に近い言葉に「官邸主導」がある。しかしながら、「官邸」は組織機構ではなく、構成メンバーも、権限も不明確である。「官邸主導」には、官僚主導の中で首相の威を借りた官邸官僚が主導権を握るという意味合いもあり、「首相主導」と「官邸主導」は明らかに異なる概念である。われわれが重視するのは、あくまでも、「首相主導」であり、首相の指導力のもとで大臣をはじめとする政治家集団が結束して政権の運営にあたる政治システムである。

内閣官房は、首相補佐官や首相秘書官をはじめとして首相を補佐する機能と、内閣総務官室のように内閣運営の事務処理を行う機能、最終的な調整を行うための内閣官房長官や内閣官房副長官を支える事務スタッフの機能、そしてこれに、新たに強化すべき「首相主導」でものごとを提案するための「攻めの調整」機能を加えた、四つの機能を有機的に結びつけることが必要である。

その意味で、国家戦略局の設置は「攻めの調整」を強化する仕掛けの一環であって、あくまで、「首相主導」で事態を打開するためのスタッフ組織であることを明確にする必要がある。また、内閣人事局も内閣が一体性を保つための日常的な事務処理と最終調整の双方の役割を担うための組織であり、これも「国家の司令塔」ではない。内閣官房は首相が国家の司令塔となるための補助機関なのである。

内閣官房の機能に関し、とりわけ強調されなければならないのは、各府省の政務三役と首相との連絡の強化である。従来は、官僚の事前調整が各府省間あるいは各府省と官邸の間を二重三重に結んでいた。各省を分担しながら全府省の連絡経路を網羅する首相秘書官の仕組みや、様々な相談ごとが最終的に集

まる事務担当の内閣官房副長官の機能はそうした連絡経路を保証するものであった。現在でもこうしたルートが途絶しているわけではないが、政務三役主導になったことで各府省の官僚もその省のトップの意向や考え方を日常的に把握できなくなっており、その結果として、内閣官房など首相の手元に入ってくる情報もかつてほど網羅的ではなくなっている。

また、政治主導時代においては、事務担当の官房副長官が最終的な調整を担うのは難しいとしても、日常的に調整すべきもので府省間の垣根が高い課題については各府省の官僚が事務担当の官房副長官以下と相談しつつ政治家を煩わせずに調整し、調整の結果をそれぞれの上司である政務三役に報告して了承をとるといったことがなされなければならない。その意味で、「攻めの調整」は政務三役の主導で、「受け身の調整」はまず事務サイドが受け、問題によっては政治家レベルの調整に移し、その必要がなければ、官僚同士で調整を進めるといった手順を確立し、各府省と内閣官房の連絡が密になるように努める必要がある。

### (3) 各府省における政務三役のあり方

#### 1. 政務三役の役割

政権運営における政治主導の具体的な営みを支えるべき「政務三役」のあり方が、厳しく問われている。本来、政務三役は、大臣を中心とするチームとして各府省に入り、政権全体の方針を共有しつつ、担当する官僚行政機構に目標を与え、政策の立案・調整・決定を担い、官の指揮監督を行う一方、与党・国会との関係においては、首相を中心とする内閣と与党・国会の一元化に向けてその連携・調整役を担い、意見集約・合意調達を主導することが求められている。

しかしながら、現状はそのいずれについても不十分であり、首相サイドとの緊密な連携も、与党・国会に対する役割も十分果たせぬまま、それぞれの持ち場に閉じこもり、思い思いに発言・行動を繰り返し、何でも抱え込もうとするその姿は、「政治主導」とは似て非なる「政治家主導」と言われても仕方がない。今後、政務三役は各府省における仕事のあり方を再検討し、その見直しを通じて、むしろ、与党・国会に対する取り組みにこそ、もっと多くのエネルギーを注ぐべきである。以上を前提として、ここでは、各府省における政務三役のあり方について見直すべき諸点を述べる。

#### 2. 政務三役と官僚の関係

各府省に大臣、副大臣、大臣政務官が1つのチームとして入り、「政務三役会議」が設置されたことで、政治家が役割を分担しながら緊密な連絡を取りうる下地は準備された。これは、自民党政権時代と比べ

て大きな前進であったが、これからは、政権発足から今日に至る行政運営の実態を検証しつつ、「政治主導」の意味するところを再確認し、各府省における日々の膨大な案件に対しどのような方針で臨むべきか、再検討を行うべきである。

まず何よりも、政務三役が第一義的に処理すべき事項と、官僚が自律的に処理すべき事項とを区別し、案件の性格ごとの処理方法を確立する必要がある。マニフェストの実現に関する事項や高度の政治的な判断を要する事項については、それに関する大方針を政治家が決める必要があるから、まずは政務三役が処理方法を決めなくてはならない。

他方、日常的な個別の政策処理に関わる問題や、組織の日常的管理に関する問題は基本的に官僚が処理し、必要に応じて政務三役が報告を聞くべき事項である。その中間には、さまざまな問題があり、政治家と官僚の役割が交錯するのもやむをえないが、政治家が自分で判断すべき問題をすくい上げ、後は官僚に任せた上で、随時報告を受けて、処理方法を見直すといったことが必要である。

現状では、多くの府省で政務三役が張り切って活動する反面、官僚が自ら処理してよいかどうか判断がつかかねるため、停滞している問題も多い。そろそろ、政務三役も役所の仕組みが分かり、所轄の政策の全体像をつかめたはずなので、こうした問題の仕分けを通じて、効率的な政策処理を心がける必要がある。そのためには、まずは官僚に任せてみる事柄を積極的に認めて、様子を見るという態度が必要である。できるだけ多くの事務を抱え込もうとするのは、かえって政治的決断が必要な事項の処理を滞らせる。

なお、政務三役が役割分担と緊密な連携をとるにあたっては、政治家同士として日常的に闊達な意見交換を行うのはよいとしても、政務三役内での意見調整や最終的な判断は、大臣→副大臣→大臣政務官という上下の序列に従う慣行を確立すべきである。

### 3. 「分離の規範」の確立

一般に民主制国家における「政と官」の関係は、諸国家の歴史的体験にもとづいて順次に形成され積み上げられてきた「統制の規範」「分離の規範」「協働の規範」という三つの規範の適正なバランスのもとに規律されるべきものとされている。

「統制の規範」は、国民代表が結集する「政」の機関である国会・内閣・各府省大臣が国民の選挙にさらされていない「官」の機構に優位しこれを統制すべしとする「政治優越・行政従属」の規範である。

「分離の規範」は、政党政治万能の近代民主制に伴う官僚の政治任用の弊害とこれに付随した政治腐敗に対する反省から生まれたもので、「政」の役割は政策形成を主導し、法令・予算・計画・通達・要綱などの一般的なルールを新設改廃することとし、「官」の役割はこれらの一般的なルールを個別の対

象事案に適用して許認可・契約・事業の個所付け等の個別の行政決定を中立的・専門的・技術的に行うこととすることで「政」と「官」の役割分担を明確にし、「政」が「官」の専管領域であるべき個別の行政決定にまで介入し、公正・中立な行政執行が侵されるおそれを防ごうとする規範である。

さらに、「協働の規範」は、「政」は政策の大綱を示し「官」はその保有する知識と情報を駆使してこれを具体化するという、「政」が指導し「官」がこれを補佐する円滑な協働関係を再確立すべしとする規範である。

ところが、わが国では戦後の新憲法が議院内閣制を採用した後も、国会と内閣を「対等・並立の機関」とみる戦前からの観念が容易に払拭されず、また内閣と与党機関とを二元的に分立させる政治体制が確立されてきたために、議院内閣制本来の内閣一元の政治体制が確立されてこなかった。すなわち、この点では「統制の規範」でさえ、今日に至るまで十分に確立されていなかったからこそ、今日まで、「官僚主導体制」に代えて「政治主導体制」を確立すべしと叫ばれ続けてきたのである。

従って、現政権下で進められている「政治主導」が、政と官の関係においては主として「統制の規範」を貫徹させることに重点が置かれていることについては、われわれも理解するところであり、現在に至る政治改革の歴史を踏まえるならば、当然の帰結であると見なすこともできる。しかしながら、「官」に対する「政」の統制の新たな仕組み作りが進みつつある現在、むしろ今後においては、「統制の規範」の確立と表裏一体の関係で「分離の規範」や「協働の規範」についても入念な制度設計を行い、これらの適正なバランスの確立に工夫を凝らす必要がある。そうした注意を怠るならば、わが国の政党政治の将来に対し誤った政治主導を定着させかねない懸念さえあることを、関係者は自覚すべきである。

例えば、政策の企画・立案や決定の場面において、政治家が優位に立つのは当然としても、政策執行においては、「分離の規範」の観点から官僚に独自の権能を付与することが必要である。政治家は党派性を帯びているために、「行政の中立」が求められる場面においては、政務三役が主導的な役割を果たすと問題が生じる。それらは、高度の技術的・専門的な知見が必要でそれにゆだねるべき分野や、政策執行の場面で効率性が求められる分野、政策執行において公平性が必要とされる分野などであり、そうした分野はもっぱら官僚が専門能力を活かして、合理的に処理すべきである。

公共事業の個所付けや契約行為などについても、政務三役といえども介入すべきでない領域が存在する。まして、政権入りしていない与党の政治家がそうした分野に影響を与えるべきではない。もちろん、これとは逆に、処理を任された官僚が合理的決定から逸脱し、政治的調整に関わることもあってはならない。その意味で、最近問題となった公共事業の「内示」をめぐる問題等については、「政」と「官」の役割分担の問題として整理する必要がある。「統制の規範」と「分離の規範」の適正なバランスを確立した上で両者のあるべき協力関係が生まれ、「協働の規範」が実現する、という展望を政府は持つべきである。

## (4) 政府・与党関係のあり方

### 1. 首相と党首の任期（総選挙のサイクルと政治主導）

総選挙は国民による直接的な「首相選択」「政権選択」「政策選択」の場であり、政党は「首相候補」「政権枠組み」「マニフェスト（政権公約）」を明示して国民に信を問う。その結果、政権を掌握した政党（政党連合）が総選挙で示したマニフェストにもとづいて内閣を組織する。首相を中心とする内閣は総選挙で示された国民の支持を背景に内閣を組織して政策を実行に移し、その結果に対しては、次の総選挙の際、国民による業績投票というかたちで審判が下される。

このように、政治主導体制は選挙から選挙へと繰り返される政党政治のサイクルが健全なかたちで営まれることを前提にしている。言い換えれば、こうしたサイクルが国民の総選挙における選択と明確なかたちで結びつくことが重要であり、このような観点からすれば、政党の党首の任期についても総選挙のサイクルと結びついていることが望ましく、総選挙と切り離されたかたちで党首の交代が当然のように繰り返されるようなこれまでの日本の政党運営のあり方の根本的な見直しが必要となる。

小泉純一郎首相の退任以降の自民党政権最大の問題は、総選挙で信任を受けた首相が自民党総裁任期満了を理由にわずか1年で退任し、その後に就任した首相が、新たな方針を打ち出しながらも、総選挙による国民の信任を得ないまま、次々と交代を繰り返したことであった。その間の政権あるいは政策の正統性の欠如が、結局のところ、政権の不安定化につながったのは、記憶に新しいところである。

この意味で、総選挙に臨むにあたって党首は政党が国民に向けた「首相候補」であるという位置づけを明確にし、政権を掌握して党首が首相となった場合には、党首選挙は原則として停止し、次の総選挙の前に改めて次期首相候補を選ぶために党首選挙を行うなどのルールを確立する必要がある。党首選挙は党内の手続きであり、国民との契約を確認する総選挙の方が優先されるべきである。

### 2. 首相主導による政府・与党の一元化

民主党は政権発足にあたり、与党の事前審査慣行を廃止し政府・与党の二元的意思決定を一元化すること、政府としての意思決定は政党ではなく内閣において行う方針を宣言した。前述したように、わが国では、国会と内閣を「対等・並立の機関」とみる戦前からの観念が容易に払拭されず、また内閣と与党機関とを二元的に分立させる政治体制が確立されてきたために、議院内閣制本来の内閣一元の政治体制は確立されてこなかった。

従って、民主党政権が「政府と与党の指導体制を首相を中心とする内閣のもとに一元化」しようと努力しているのであれば、それは、われわれの年来の主張とも合致するものであり、また、政権発足から今日に至る過程がそのための「生みの苦しみ」であるとすれば、国民もいましばらくは我慢強く見守り続けるべきかもしれない。

しかし、懸念すべき点も少なくない。何より、民主党政権は、政府・与党の一元化を目指しながら、政権発足直後の初動の段階で、「政策は政府が取り仕切り、党側は政策には口を挟まない。その代わりに人事を含め国会と選挙は党務として党側が取り仕切る」として、「政策」は政府、「国会運営」は党というかたちの切り分けを行い、政権の機能を事実上分離し、二元化した。このことが、その後に様々な混乱を招き入れていることを認識すべきである。

言うまでもなく、政策決定は国会運営や選挙とも密接な関係を持っており、それぞれが有機的な連関を保たねば成り立ち得ない。そもそも、戦後政治において政府・与党二元体制が定着した背景には、国会の自律権を過度に強調する戦後の行き過ぎた「三権分立」的発想のもと、議院内閣制を採用しているにもかかわらず、国会に内閣の位置がなく、法案審議は国会の専権事項とされ、諸外国に普通にみられるような内閣による法案審議日程への公式な協議関与権が与えられてこなかった事情があることは、すでに昨年11月公表の「国会審議活性化等に関する緊急提言」で指摘したところである。

また、政権の人事は、首相が中心となって進めるのが当然である。その際、閣僚人事を首相が決めるのはもちろん、副大臣・政務官についても上司である大臣の意向を斟酌しつつ、最終的には首相が一元的に調整を行い、国会や党内の役職についても政府の役職との連動は当然であり、首相が内閣人事と国会・党内役職人事との調整に自ら当るべきである。

決定と責任の所在が不明瞭な政府・与党二元体制の克服は、「政府と与党や国会の分離」によるのではなく、国会改革や政府・政党・国会の関係の再構築を進めながら、首相主導による「政府と与党との秩序だった関係の構築」によって達成せねばならない。

本来、議院内閣制においては、総選挙で勝利し政権を掌握した多数党が国民と約束した公約を実行するために内閣を組織するのであるから、首相を中心とする内閣は与党の執政機関にほかならず、内閣と与党が分立する事態は原理的にあり得ない。そもそも、内閣と並立して存在する「与党」という観念自体が存在しない（その意味で、概念不明瞭な日本独特の「与党」という言葉の使用をやめて、この際、「政権党」に統一すべきである）。その政府・与党を統率するのは首相にほかならないのであるから、首相のもとに政府と与党の指導体制を一元化し、政策・人事・国会運営等の政権運営全般を統合していくのが、あるべき政府・与党一元化の姿である。

鳩山内閣は連立政権ではあるが、民主党の比重はきわめて大きく、鳩山首相は政府の最高指導者であるとともに民主党の代表として首相主導によって政府と与党との一元化を図るべきである。連立関係についても、社民党と国民新党の党首が入閣し、基本政策に関する閣僚委員会が設置されているのである

から、政府部内で連立に関する調整を行う仕組みが作りやすい。その意味で、最終的には首相・内閣主導で決定されることを前提に、政府と与党の連絡体制を作らなければならない。

民主党代表たる首相や副首相・官房長官などの閣僚と民主党の幹事長など党幹部が連携を密にするために頻繁に会合を開くことも重要である。より重要なのは、各分野の政務三役と与党側の政策担当者が日常的に連携を密にすることである。政務三役、あるいは与党調整担当の副大臣と与党側の特定分野の責任者、たとえば関係委員会の筆頭理事、場合によっては委員長、関連分野を所轄する副幹事長、政策担当部局の担当者などが、たとえば、府省別政策会議の常任幹事会を開き、日常的に協議ができるようにするべきである。

政策会議は与党の議員が誰でも参加できる場としては重要であるが、それだけで与党議員の間の調整が行えるわけもないので、幹部レベルの協議の場を政策会議と連動するかたちで機能させる必要がある。こうした幹部レベルの協議の場が日常化すれば、各委員会の運用などの国会運営についても担当者が必要な連絡、協議を行うことができる。また、国会運営全般について政府側と与党会派との関係を処理するために、政府側にも国会対策の窓口を決め、国対委員長など与党側責任者と頻繁に意思疎通ができるようにすることも重要である。

これに関連して、民主党は政策の内閣一元を掲げて「政策調査会」を廃止したものの、マニフェストの策定や選挙における政策的な訴え、国会における議員立法の扱い、党としての中長期的な課題の研究、政策力や人材の涵養・蓄積の必要を踏まえ、党側にも一定の政策的な調査審議機能が必要であるとの要望が高まり、過日、国対質問研究会を改組して衆参両院の委員会ごとに筆頭理事が主催する「議員政策研究会」を新設するとともに、参議院選挙のマニフェスト作成に向けて鳩山首相を議長とする政府、党幹部合同の「政権公約会議」を新設し、下部組織として「マニフェスト企画委員会」を設置した。

これらの試みがどの程度成果をあげるかは未知数であるが、重要なことは、次項に述べるように国会審議のためにも、政党に政策審議のための機関は欠かせないということである。自民党政権下では、政務調査会は事前審査というかたちで国会を通り越して政府の政策に直接関わったが、これからは、政党の政策機関を国会審議との関わりで検討しその新しいあり方を模索する視点が必要である。内閣一元化だから政策は内閣で扱い、党は必要ないというのは短絡的である。ただし、そのことが、「政府・与党二元体制への回帰や与党事前審査慣行の復活」や、「政府と与党(国会)の分離」に陥ることがないように、試行錯誤を繰り返しながらでも、政府と与党の指導体制を首相のもとに一元化することを通じて、政府と与党の秩序ある関係を構築する方向へと歩みを進めるべきである。

なお、これに関連し、現在、民主党が国会に提出している国会改革関連法案において、副大臣、政務官の増員が準備されているが、その内容は必要最小限にとどまり、民主党がマニフェストで国民に約束した規模にも届かず、きわめて不十分であると言わざるを得ない。現在、政府の副大臣、政務官は多忙をきわめ、その許容量を超えている。政務三役の仕事のあり方を見直すにしても、マニフェストで約束した規模の副大臣、政務官の増員は直ちに実現する方向に方針を改めるべきである。

### 3. 与党議員と「党議」のあり方

われわれは昨年公表した「国会審議活性化等に関する緊急提言」において、政府、政党、国会の関係を再構築する中で、戦後の政府・与党二元体制のもと、与党事前審査・承認慣行と表裏一体の関係で制度化されてきた日本独特の政党の党議拘束のあり方についても根本から再検討を行い、「党議」の意味するところを再定義し、「対象となるものの範囲」「拘束の軽重」「拘束をかける時期」について見直しを行うべきであると提案した。

求められるのは、議院内閣制の原理原則と、総選挙で国民に約束したマニフェストを基本としつつ、従来型の党議拘束に代わる「新たな責任ある政党規律の指針」と、それと両立が可能な「新たな審議関与ルール」を確立することである。議院内閣制である以上、与党議員が内閣を支え内閣提出法案の可決に努力するのは当然である。しかしながら、そのことは内閣提出法案の一言一句を与党議員が支持しなければならないことを直ちに意味しない。与党議員が国民代表の一人として国会審議に加わるのは当然であり、審議の過程で問題点を発見した場合には、立法府の構成員として法案の修正に努力するのが自然な姿である。また、国会論戦において野党の提案に合理性がある場合などは、与党議員も加わるかたちで法案の修正が行われることがあってしかるべきである。

例えば、「党議拘束」の対象となるものの範囲を、i) 政党の綱領、党の存立、基本方針に関わる事項、ii) 総選挙で国民に実現を約束したマニフェストに関わる事項、iii) 党首等による国会冒頭演説に掲げた事項などを参考に選別することとし、党派より個人の信条や良心に関わるものについては、「党議拘束」の対象外とすることなども検討すべきである。また、「党議拘束」を必要とする場合であっても、法案を国会に提出する前段階での事前の拘束についてはこれを自粛し、所属議員による活発な委員会審議と政策活動を保障すべきである。そして、「党議拘束」は、委員会審査の結果を踏まえた本会議における最終表決にあたって投票態度の統一をはかるための手段へと純化し、委員会審査が終了した段階で、代議士会または議員総会を開催して党派としての方針を最終確定し、その方針に沿った投票行動を所属議員に求めるものとするなどの政治慣行を確立すべきである。

その際、首相を中心とする内閣は与党の執政機関にほかならないのであるから、所属議員に対して党派の方針に沿った投票行動を求める主体は、首相を中心とする内閣側であり、民主党でいえば、首相でもある党首、または、党首からしかるべき手続きによって授権された党幹部が、政府と与党の指導体制を首相のもとに一元化する方針に基づきながら、所属議員の投票行動の統一を図るべきである。

言い換えるならば、政権を構成する政党の「党議拘束」については、議院内閣制の原則にもとづき、政府提出法案に関する内閣の国会審議に対する協議関与権を確立する一環として、今後は位置づけられるべきである。

### 4. 政党による利益や意見の媒介に関する問題

政府・与党二元体制を打破するときに重要な意味を持つのが、いわゆる「陳情処理」の問題である。戦後日本の政と官の関係において、政権入りしていない与党議員は与党による非公開の事前審査の場を活用し、内閣提出法案に横槍を入れるかたちで自分たちの意向を反映させてきた。

さらに悪いことに、個々の国会議員が官僚機構の個別の行政決定に矛先を向けた地元選挙区や政治資金提供団体の陳情案件を官僚機構に仲介斡旋することをみずからの生業と心得ているくらいがあった。ここに、「政治主導」がややもすれば、「与党主導」や「政治家主導」と履き違えられる根本原因があったのである。

例えば、与党議員に持ち込まれた「陳情」は与党議員の紹介というかたちで行政各部の担当者に伝えられ、そうした与党議員と官僚との関係のなかで責任関係が明確にならない状況が作り出される傾向にあった。すなわち、「陳情」を通じての「族議員」と行政官僚制との癒着が大きな問題を生じていたのである。従って、まず、与党議員が官僚に対し直接「陳情」を仲介する行為を抑止する必要がある、このような観点からすれば、民主党による「陳情一元化」は、個々の国会議員がばらばらに「陳情」を受け付け、勝手次第に行政官僚制に伝えることを制限し、族議員が生まれにくくするという点では、意味あるものであった。しかし、二つの側面でやり過ぎの傾向もある。

一つの行き過ぎは、昨年末の予算編成で見られたように、与党側の見解を政府入りしていない幹事長など党幹部レベルで集約した上で公開の場で政府側に要求したことである。これは、与党側の意思が明確になり、それが政府の方針を決めるように作用するという点で、与党側の意思が貫徹するかどうか如何にかかわらず、政府・与党二元体制を残すことにつながる。

本来であれば、与党における意見集約はある程度のレベルにとどめ、最終的な集約は政務三役などに委ねることで政府・与党の一元化がはかられるべきである。つまり、県連などを通じて寄せられた国民各層の意見や要望は党本部で整理の上、政府入りしている政務三役に伝え、相互の協議を通じて政府の政策に反映させるかたちが望ましい。そして、最終的な取捨選択は首相の意向によるのであるから、政府と与党との立場のずれが起こらないように、たとえば、与党側の意思を公開しないことなどの工夫が求められる。

もう一つの行き過ぎは、社会の諸団体が政務三役などに接触することを与党側が過度に制限、統制しようとする事への懸念である。ことに、開かれた社会においては、政務三役が社会のさまざまな立場の組織や集団と意見を交換し、情報収集や発信、政策的な蓄積に努めることは重要な営みであり、こうした諸団体のアプローチを「陳情」という言葉で一括りにして党側が事前審査的に統制しようとするのは行き過ぎである。

指揮命令関係や意見の集約過程が明確であれば問題はないのであるから、自由な情報流通の観点からもあまり強引な接触制限を行うべきではない。要するに、「与党議員」が自由に行政官僚制に接触することで責任関係が不明確となるとともに、府省の指揮命令系統が乱れることこそが問題なのであるから、その弊害を除去した上は、政府側も、党側も、それぞれが社会に開かれ、双方の意思疎通が綿密に行われることで適切な政府の意思決定ができるように配慮する必要がある。

## (5) 政権とマニフェストについて

昨年の総選挙以来、政権公約（マニフェスト）のあり方をめぐって様々な議論があった。なかでも、政権を獲得した民主党のマニフェストをめぐって党内外から様々な議論が続いている。この章を締めくくるにあたり、最後に政権とマニフェストのあり方について今後の論点を整理しておきたい。

民主党は、昨年の総選挙でマニフェストの実現を国民に約束し、これを政治主導で実現することを一枚看板に政権掌握を果たした。しかしながら、昨年の総選挙で使用された民主党のマニフェストは、その策定過程においても、内容においても、必ずしも十分なものではなかったということを、あらかじめ確認しておかねばならない。

まず、策定過程を見ると、党首選挙や党大会などの機会を積極的に活用しながら、十分な時間をかけて活発な政策論争を行い、党内外の意見を集約し、政権として実現すべき政策を絞り込むという丁寧なプロセスを踏んで策定されたとは、到底言えない。むしろ、国民の印象にあるのは、昨年の総選挙直前の党首選挙及び一昨年の党首選挙における政策論争の低調さである。その意味で、民主党のマニフェストは担当者が熱心に作り込んだことは認めたとしても、党内の合意形成と幅広い有権者との応答性、討論を通じての鍛錬を欠いたまま、成立したものであることは、否定しようのない事実である。

また、内容については、各政策が羅列的であり、具体性は備えているものの、それが何を代表しているのかがわかりにくい点が散見された。言い換えれば、マニフェスト全体を貫く理念、それを実現するためのビジョン、政策の体系性が見えにくく、政策間の連関が読み取りにくかった。その意味で、現在、政権に対し「ビジョンが見えない」という批判が強まっているのは、民主党のマニフェストに内在する問題であると言えよう。そのほか、新規歳出項目については具体的な項目が並んでいるのに、歳出削減については「無駄を省く」として具体的に廃止すべき政策などが並んでいるわけではないことは、予算編成などが難航する大きな原因ともなった。

このように、民主党マニフェストが、その策定のあり方においても、内容においても、万全なものではないことは、たとえば、総選挙の直前にわれわれが主催した「政権公約検証大会」において、参加団体の多くが指摘したところであった。従って、政権の発足と同時に、直ちにマニフェストの中身の総点検に着手し、4年間の任期中に実現すべき事項とその優先順位を洗い直し、財源を含めそのために必要な手段を精査することが必要とされていたのであり、その結果を踏まえ、政権として実現すべきマニフェストを改めて再確定し、首相自身の言葉で国民に対し丁寧な説明を行うべきであった。それこそが、政権発足直後の初動段階でなすべき、最初の、そして最重要の作業の一つであった。

今回は、長期にわたる自民政権時代を経た後の戦後初めての本格的な政権交代であり、また、民主党は野党時代、行政官僚機構の協力も十分な情報も得られない中で、マニフェストを策定したのである

から、政権を掌握しなければわからない事実があるのは、至極当然のことである。この意味で、昨年来、総選挙で示したマニフェストの内容を一言一句、全部その通りに進めなければならない（あるいは許さない）という、「マニフェスト原理主義」とでもいふべき発言が与野党に散見されたのは、憂慮すべき現象であった。

他方、政治を取り巻く環境の変化は予測し難いものであり、この環境を制御できる力には限界があることをもってマニフェストの拘束力の限界を指摘し、マニフェストの意義を正面から否定する意見も散見された。しかし、マニフェストの必要性を説くことと、その全能性を説くこととは明らかに異なる。政治を取り巻く条件の予測し難さを根拠にマニフェストの限界を指摘することは肯定できるとしても、それを根拠にマニフェストを無意味とするのは誤った議論である。マニフェストの現実を縛る力に限界があるということと、存在意味がないということとの間には、雲泥の差がある。

マニフェストは、政治の機能がダイナミックな選択にあること、政党の機能は社会の多種多様な利害・関心を複数の選択肢に集約する機能であること、政党が掲げる政策は、資源の裏付けを含め、実現可能なものでなければならないことを、政党と国民の双方が再認識するための手段である。政策の実現には、財源その他の資源的裏付けが必要であり、その資源は有限であるため、あらゆる願望をすべて実現することはおよそ不可能である。だからこそ、掲げた政策の実現可能性が厳しく問われるということが、マニフェストの基本である。それは、政治権力の安定的な行使や予測可能性を高める手段にほかならない。

マニフェストの実現度合いはまさに4年間の任期を通じて追求されるべきものであり、工程表が示されていればそれを基準にするのは当然としても、それから少しでも外れれば、直ちに断罪の対象となるべきものではない。また、政権を掌握することで初めて明らかになる事実もあれば、状況が大きく変化することもあるし、想定外の新たな難題も発生する。誤りに気づくこともある。元来、マニフェストがあろうとなかろうと、政治の予見性というものはそれほど高いものでない。従って、政権運営上の諸々の考慮にしたがってマニフェストは一定程度再調整され、それによってのみ初めて「実行可能なもの」になるのである。基本的にマニフェストとは、まさに「生き物」であって、国民との対話を繰り返しながら、常に手を入れ、進化させていくべきものであると考えるべきである。

もとより、マニフェストは「国民と政党の政治的契約」であるから、政治主導による政権運営を政策面で支える一方、政権を束縛・拘束し、その取り扱いに対する重い説明責任を内包している。したがって、マニフェストの変更は避けられない場合であっても、それがマニフェストのより高次の目的に照らし、諸般の状況を考慮して必要不可欠な修正であるという説得力が必要となる。その際に基準となるのが、マニフェスト全体を貫くビジョンであり、政策の体系性である。「体系性の欠如」は、逆説的ではあるが、マニフェストの修正作業を難しくするのである。マニフェストの修正がどのくらいまで許されるのかについては、それに対する説明責任を政権がどのように果たし、国民がそれをどのように受けとめ、納得するのかといった日々の政権運営の実践のなかで試される。より根幹に関わる重要な問題については、国政選挙の際に説明し、審判を仰ぐことが求められる。

この意味で、来る参議院議員選挙は政策のあり方を国民に問う「政策選択選挙」として、総選挙から今日に至る政権実績の「中間評価」を問うとともに、マニフェストの見直しを国民に問う機会である。総選挙で約束したマニフェストを自己検証し、すでに実現した政策についてはその実績を明らかにするとともに、当初のマニフェストの見直しが必要であれば、その理由を示しながら修正を行い、総選挙後に明らかになった課題があればそれを取り込むかたちで公約を作成すべきである。参議院選挙はマニフェストをバージョンアップさせるための好機と捉えるべきである。



## 第2章 国会・地方議会のあり方

### 2-1. 国会の改革

#### (1) 基本認識

昨年11月、われわれは、「国会審議活性化等に関する緊急提言」を公表した。この緊急提言の冒頭においてわれわれは、戦後日本の国会の姿を次のように総括した。

—— 政権選択時代以前のわが国の国会は、国会の制度や運営が議院内閣制を採用していながら、その制度原理を前提としたものには必ずしもなっていないという根本問題に行き着く。例えば、総選挙において示された国民の選択に基づいて与野党の政治家同士が国会の場で堂々の議論を闘わせ、与野党の立場の違いを国民の前に明らかにするという「与野党論戦のアリーナ＝議論する国会」の機能はきわめて貧弱であった。あるいは、議院内閣制諸国では当然とされてきた（政府・与党を内閣のもとに一元化するための制度的な基礎となる）内閣提出法案に関する内閣の国会審議への協議関与権の制度化もこれまで顧みられてはこなかった。

加えて、わが国の国会は、法案を丁寧に審議し、法案の内容を修正などによってさらにより良いものへと改善する「変換機能」が著しく弱いことも大きな問題であった。さらに、国会の行政監視をはじめとする国政調査機能を充実強化すること、そのために、野党会派や少数会派の権能を格段に強化する必要にも迫られてきた。要するに、わが国の国会はこれまで、「アリーナ型＝議論する国会」はもちろん、「変換型＝丁寧な法案審議と法案修正の可能性」「行政監視」のいずれの機能も十分ではなかった。

そのかわりに定着したわが国の国会の姿は、万年与党・万年野党を所与のものとして、片言隻句の追及と、言質を取られないための国会答弁が繰り返される「質疑中心型の国会」であり、議論することよりも手続きや審議スケジュール自体が最大の駆け引きの対象となる世界に類例のない「日程国会」であり、その結果として、深刻な「国会審議の空洞化」や「国会の法案処理機関化」がもたらされた。

政権選択選挙の定着は、政府、政党、国会の関係を再構築し、こうしたわが国の国会の姿を根本から変える契機となりうるものである。議会の「アリーナ機能」と「変換機能」は常に緊張関係にあるが、小選挙区制による政権選択選挙の原理、議院内閣制原理を根幹に据えつつ、「通年国会」を突破口として、「アリーナ型＝議論する国会」「変換型＝丁寧な法案審議と法案修正の可能性」「国政調査・行政監視」という3つの機能の関係を再構築し、これらのバランスをとりながら、それぞれの機能刷新を大胆に行うことが、これからの国会改革の課題と考えるべきである。——

われわれは以上の認識を披歴した上で、日本の国会の会期が細切れに設定され、かつ、「会期不継続原則」によって閉会中審査の手続きをとったものを除き、会期中に両院で議決に至らなかった審議未了の案件は後会に継続せず廃案となることが、「議論をすること」よりも、手続きや審議スケジュール自体が与野党最大の争点となる駆け引き型の「日程国会」を制度的に定着させてきたとして、「会期不継続原則」の廃止や常会の長期化により、実質的な「通年国会」を実現することが、すべての国会改革の前提であると提案し、またそれなしには、いかなる種類の国会改革も意味ある形で行うことはできないと主張したのである。

われわれが提言を公表した後、民主党は、政府参考人制度を廃止する一方、政治家同士が法案を審議する衆参両院委員会とは別に官僚や学識経験者らが発言できる「意見聴取会」を新設すること等を中心とする国会法などの改正案をとりまとめ、今通常国会での法案成立を目指す構えである。

しかしながら、われわれが主張する「通年国会」の実現は見送られる公算が大であり、さらに、国会において「党首討論」すらまともに開催されないという総選挙から今日に至る経緯を踏まえると、民主党の目指す国会改革の目的や射程、その効果について少なからず疑問を抱かざるを得ない。先の緊急提言で主張したように、国会の制度や運営の仕組みは相互に補完的であり、国会の審議運営のあり方全体をトータルに問い直し、パッケージとして改革を進めなければ成果は上がらない。また、国会改革は民主政治の土俵そのものにかかわる根幹の改革であり、与野党合意のもとで進めるべきである。

われわれは以上の認識のもと、先の緊急提言において主張した事項の要旨を改めて提案するとともに、これに加えて、先の緊急提言では言及しなかった、①議長及び議院運営機関の見直し、②予算委員会のあり方、③国会の調査立法機能の強化のあり方、④衆参両院制度の再検討などについて、以下提言するものである。

## (2) 先の緊急提言において提案した事項（要旨）

### 1. 前提としての「通年国会」への転換

#### ①長期の常会による実質通年国会の実現

当面の運用として、150日とされている常会の会期を300日以上を超大幅延長することで、「実質的な通年国会」の実現をめざす。特別会や臨時会は、衆議院解散・総選挙や参議院通常選挙などにより会期が切れる場合にのみ活用する。

#### ②会期不継続原則の廃止による本格的通年国会の実現

より根本的な改革として、国会法68条に規定する「会期不継続の原則」を撤廃し、閉会中審査の手続き如何にかかわらず、審議未了案件でも後会に自動的に継続する方向に改める。また、総選挙から次の総選挙までを1つの「議会期」と見なす新たな政治慣行を確立し、法案は衆議院議員の任期満了又は解散総選挙でリセットされる旨の規定を置く。

### 2. 委員会の制度・運用の見直し

#### ① 議案審査会と国政調査・行政監視会への切り分け、定例日、定数、定足数の見直し

通年国会を前提として、i) 政府と野党による対決型の本格的な論戦と政治家同士による議論のぶつかり合いを促進すること、ii) 法案をよりよいものへと仕上げていくための法案審査・修正協議の仕組みをさらに整えること、iii) 国会の行政監視、国政調査機能を格段に強化する、以上の要請に応えるため、常任委員会制度や審議運営原則を根本から見直す。省庁分野別常任委員会は委員長のリダーシップのもと、議案審査を目的とする「議案審査会」（仮称、政治家同士の討論を原則）と行政監視や国政調査を目的とする「国政調査・行政監視会」（仮称、議案審査は行わない）とに適宜切り替えて開催し、それぞれの目的に適った運営方法を採用し充実強化をはかる。これにともない、「定例日制」は撤廃し、現在の厳格な「定足数規定」を緩和し、委員数の過半数とする定足数は議決に際してのみ適用する。

### 3. 与野党における政治家同士の議論（議案審査会等）

#### ① 国家基本政策委員会の活用と与野党の討論（党首討論の定着と大臣討論日の創設）

党首討論を本則通り、週1回の定期的な開催を実現する。また党首討論の他に、一般的な事項に関する討論として、国家基本政策委員会で現職大臣と野党のそれに相当する役職議員との討論を行う「大臣討論日制」を導入する。

## ② 政治家同士の議論と政府参考人や政府特別補佐人の扱い

法案審査の舞台となる議案審査会は政治家同士が議論を闘わせる場であり、一問一答方式の質疑方法も見直し、骨太で国民にわかりやすい国会審議への転換を促進する。政府参考人は招致せず、政府特別補佐人等についても主任の大臣がない案件について当事者として意見を述べる観点からの出席に限定する。議案審査において行政実態の把握が必要となる場合は、日時を改め、国政調査・行政監視会の場で政府参考人を含め参考人の意見を聴く。

## ③ 逐条的審査の選択的導入

会期不継続原則の廃止にともない、少数会派などからの一定数以上の委員の要求によって「逐条的審査」が行われる制度を導入する。「逐条的審査」の過程で法案の内容に問題が明らかになった場合は、政府は修正に柔軟に対応すべきである。なお、「逐条的審査」の導入には、少数会派の抵抗手段を整備するためだけではなく、法案の緻密な審査によって立法者意思を記録に留め、政省令の内容等に踏み込む積極的な意義がある。

## ④ 法案修正における「小委員会」活用

衆参両院の議院規則に定められている「小委員会」を積極的に活用し、小委員会の場で政府案の修正または合意案作りが行われる手続きを進化させる。小委員会での検討は院外の政党間の協議よりも記録が残る点で優れている。

## ⑤ 一般的な事項に関する与野党の活発な議論

議案提出前の法案準備状況等について政治家同士による自由な討論を積極的に活用する。また、委員会審査質疑終了後において、一定数の委員の要求によって、政治家同士による自由な討論を行う仕組みも本格的に導入する。

# 4. 行政監視機能等の強化（国政調査・行政監視会等）

## ① 国政調査・行政監視会の活動

国政調査・行政監視会は、行政実態を把握するとともに、今後の政策に資する特定テーマに関する調査を行う場であるから、政治家は与野党の枠組みを超えて国会議員としての立場で審議を行う。また、行政官を政府参考人として招致し行政実態の把握に努めるとともに広く意見を持つ人々を参考人として意見聴取をする。調査や行政監視活動が終了したときには、今後の政策形成に資するような実態の把握と事実認定を行い、報告書にとりまとめ、公表する。

## ② 少数者調査権の整備による国政調査権行使の実質化

国政調査・行政監視会を中心として、とりわけ少数会派の要求によって、行政府が積極的に情報提供することを保証する意味で、少数者調査権を法制化し、その積極的な行使を促す。

### ③ 口頭質問制度の整備と質問主意書制度の改革

国政調査・行政監視会制度の導入にともない、行政実態に関して口頭で質問を行う手続き規定を整備する。質問主意書は内閣の統一見解が必要な事案に限り、行政実態の確認に関しては、より簡便な質問の様式を検討する。

## 5. 議員立法および野党・少数会派の活動促進策

### ① 議員立法の活性化

与野党対立に必ずしもなじまない案件に関して議員が法案を提出することは積極的に奨励されるべきであり、野党など少数会派の議員から法案が提出されることも抑制されるべきではない。議員立法の提出要件を緩和するとともに、賛同議員数には一定の制限を設けるとしても、会派承認がなくても提出できるなどの措置を講じる。

### ② 野党に対する立法事務費等など立法・審議活動支援の割増について

行政官僚制を利用できる政府・与党に対抗し、野党の立法活動上の劣勢を補い、国会における野党の政策活動を強化するため、野党に対する立法事務費の割り増しなどの傾斜配分制度や立法・審議活動支援策があってもよい。

## 6. 政府・政党・国会の関係再構築

### ① 政府提出法案に関する内閣の協議関与権確立、計画的な法案審議スケジュールの確立

内閣の役割を国会運営ルールのなかに取り込み、議院運営委員会には内閣の代表者の出席を認めるとともに、内閣に対し提出した法案の審議スケジュールに関する協議関与権を保証する。

### ② 政府への質問通告の改善など

計画的な法案審議スケジュールの確立を前提として、政府への質問については、例えば、3日前（祝日を除く）に質問内容を事前通告することを原則とする。

### ③ 内閣一元と政党の「党議拘束」のあり方の見直し

戦後の政府・与党二元体制のもと、政府提出法案に対する与党事前審査慣行と表裏一体で制度化されてきた日本独特の政党の党議拘束のあり方を根本から再検討し、「新たな責任ある政党規律の指針」を確立しつつ、「党議の意味するところ」を再定義し、「対象となるものの範囲」「拘束の軽重」「拘束をかける時期」等について見直しを行う。

### ④ 副大臣、大臣政務官の役割強化・委員会理事の兼務、早期の大幅増員

副大臣や政務官のうち、国会との連絡を主たる任務とする政治家が必要であり、各省の政務三役のうち、衆参あわせて2名は国会連絡担当とすべきである。場合によって委員会の理事などを兼ねることを

考えてもよい。現状では大幅な不足となるため、副大臣・政務官の定数は各省ごと最低2名増員されるべきである。

#### ⑤ 閣僚の出席義務緩和など

閣僚の代理としての副大臣や政務官の役割を重視し、副大臣や政務官の代理答弁を受け入れる慣行を確立する。憲法63条の大臣の国会出席義務については、憲法が求めているのは合理的な範囲内での出席義務であると解釈し、答弁の必要のあるときに、そのつど出席することの合意を確立する。

### (3) 議長及び議院運営機関の見直し

本来、国会法では、議事整理をはじめ国会運営の基本的事項の決定は議長権限とされているものの、実際には、一般の常任委員会と同列の議院運営委員会に委ねられている。しかしながら、議院運営委員会は横並びの常任委員会のひとつであるだけに一般の委員会と同じ議事手続きが適用され、各会派の折衝には不向きであるうえ、事実上の協議が理事懇や院外機関である政党本部の組織の国会対策委員会に担われる事態を招き、このことが、内閣からすれば、与党に依存せざるをえない国会運営を助長する結果を招いてきた。

そもそも、議院内閣制諸国で院の運営を常任委員会でもとりおこなう国はない。常任委員会は本来議案の審査や調査のための組織であり、その運営責任は委員長にあり、各会派の中立的な裁定者を欠いている。そこでこの際、会派間の折衝による今の仕組みを改め、議院運営はあくまでも議長の責任の下に行われるべきであるとの観点に立って、議長が主宰する新たな議院運営機関による議事運営システムを確立し、議長が与野党会派の主張を考慮しつつ中立的な観点から裁定をくだす仕組みを検討すべきである。

また、議長、副議長制度については、現在の議長に事故があった場合の代役としての副議長に代えて議長の日常的な補佐役としての副議長2名を置き、第1会派、第2会派から選出するものとし、副議長は上記議院運営機関の構成メンバーとすべきである。その他の議院運営機関の構成メンバーとして各会派から協議員を出し、小会派は共同で協議員を出すことができるものとすべきである。

議院の運営及び審議手続きについては、もっぱら、日程協議等にエネルギーが割かれている現状を改めるため、できるだけルール化し、例えば、委員会審査を終了した議案についてカレンダー（原則として登録順に本会議審議を行うスケジュール表）制を採用することなどを検討すべきである。また、内閣代表者の協議機関への出席を認めるとともに、内閣に対し提出した法案審議スケジュールに関する協議関与権を認めるべきである。なお、これらを実現するためには、すでに述べたように、現在の他国に比べてきわめて短期間の会期と会期不継続の原則という現在の国会の仕組みの根幹を変える必要があることも付言しておく。

#### (4) 予算委員会のあり方

現在予算委員会は、国政の万般を議論する場とされている。世界において議会在歳入たる税を含めた予算を審議する機関として始まったという歴史や、議会制の初期の時代には予算委員会がそのような国政の万般を議論する機関であった経緯はあるが、しかし、各国においては国政の諸課題や時事問題を議論する場は他に整備され、予算委員会はあくまでも予算そのものを審査する場に特化するようになってきている。したがって、わが国でも、「大臣討論日制」の導入、「国政調査・行政監視会」の創設、「口頭質問」等の積極活用などを前提に、予算委員会のこれまでの姿を改め、文字通り、「予算を審査する委員会」へとそのあり方を大きく見直すべきである。

予算委員会は、予算案の具体的な事項に即して歳入・歳出の細目を審査するものとし、とくに歳出については、予算執行の妥当性、具体的な事業、経費配分の適否について検証・審査するための取り組みを、さらに充実させるべきである。例えば、今話題の行政刷新会議における「事業仕分け」などは、本来、国会の予算委員会あるいは決算行政監視委員会（決算委員会）の場が主役となるべきであり、そうした試みが可能となるような、新たな審査方法を検討すべきである。

#### (5) 国会の調査立法機能の強化

国会と国会議員の調査・立法能力を格段に充実・強化するため、立法補佐機関のあり方を早急に検討すべきである。第1章で述べたように、与党を含めた政党の政策機関は国会審議のための機関となるべきことから、行政府の官僚機構とは別に国会独自の立法補佐機関を整備する必要がある。議員提出法案の起草や、政府案の修正案の作成を行う衆参の法制局については、人員増を含む大幅な強化を早急に進めるべきである。また、衆議院調査局及び参議院調査室と各事務局の委員部の機能を整理した上で統合し、審議と調査を一体化した委員会の補佐体制を構築することも、検討する必要がある。

また、海外情報・科学技術情報を含む専門的・学術的調査により政策のフレームワークづくりを支援する国会図書館の調査機能は、人員面においてもさらに充実強化するとともに、研究機関としての内実を備えるための組織改革を行うべきである。官僚機構とは別の観点からの政策立案や政策評価の補佐機構の整備が欠かせず、それを担い得る組織として国会図書館調査局の発展的整備を行い、同調査局をノード(結節点)に、国内外の大学、研究機関、シンクタンク等とのネットワークの構築を促進し、専門情報が国会に流入するシステムを構築すべきである。

また、公務員制度改革と相まって、管理職員や幹部職員における人材プールを活用して、とりわけ調査局および調査室においては、政権交代による幹部の流動化に備え、その受け皿の一環となるような制度設計を行うべきである。

## (6) 衆参両院制度のあり方（現下の運用上の改革と憲法改正を視野に入れた課題）

### 1. 現憲法下における運営改革と制度改革

選挙で示された国民意思を踏まえ、「新しい国会情勢を踏まえた新しい政治慣行の創造」と「規律ある政党政治の実現」を両立させつつ、「動かない政治」を動かす努力を政党は行う必要がある。われわれはこのことを、「衆参のねじれ」が問題にされた安倍内閣の当時から指摘し続けてきた。

政権交代が行われたいま、衆参両院の新しいルールや政治慣行を創造する好機であり、与野党は、「委員会における法案修正」ができなければ→「両院協議会」で合意を得られなければ→「衆議院の3分の2以上の多数による再議決」という手順を踏みながら、「国会を動かす」ことで合意を形成する新しい仕組み作りに直ちに取り組み、新しい両院関係の創造に向かうべきである。

与野党が対立し合意形成が必要な議案については、政府案と野党案の「並行審査」を導入するとともに、法案の修正や合意案作りをより柔軟かつ自由にできる仕組みを整えるため、衆参両院の議院規則に定められている「小委員会」方式を積極活用し、小委員会の場で政府案の修正または合意案作りが行われる手続きをさらに進化させること、政党の党議拘束のあり方を見直すこと等については、すでに過去の21世紀臨調の提言や昨年11月の「国会審議活性化等に関する緊急提言」において詳述しているので、ここでは述べない。

なお、衆参の議決が異なる場合に設置できるとされている両院協議会については、両院とも院の議決（院議）を構成した会派（否決の場合は反対した会派）からすべての委員が選ばれるため、合意案づくりは困難と言われ、しばしば、衆参の「ねじれ」が生じた場合の深刻さの証として指摘されてきた。しかし、両院協議会が使えない制度であるとすれば、所要の改善を行い、それを使える制度に磨き上げるのが政治の責任である。協議会の委員が「院議」を構成した会派からすべて選ばれているのも、国会法や議院規則の定めではなく、単に例としているにすぎない。

にもかかわらず、そのような検討が試みられていないのは、政治の怠慢という他はない。諸外国では工夫を凝らした様々な両院協議会のかたちがある。委員の選任方法や合意案作りに向けて制度を実効あるものとするために与野党は直ちに協議を始めるべきである。例えば、各院の協議委員を10名から15名程度まで増やし、会派比例配分で人選することとし、各党会派は所管委員会の理事や委員、又は更に上位の政策責任者をメンバーとすることなども検討すべきである。

また、両院関係改革及び参議院の独自色を高めるための改革を行うにあたっては、この際、現在の国会法のあり方を見直し、両議院を拘束する国会法の規定を議院規則へ委譲し、各議院の自律的運営を促進することも併せて検討されるべきである。

## 2. 目指すべき両院制度と憲法改正の課題

議院内閣制のもとで、民主的統制のみを考えるならば、一院制でも十分である。しかしながら、社会の多様な意見を政権選択型の選挙だけで吸い上げることは難しい。行政への参加などでそれを補うことも考えられるが、政権の基盤となる議院だけではない、異なる役割を果たす議院が存在することにも意味がある。とりわけ、政権選択型が多数派民主主義的な色彩を強く持つとすれば、少数意見を十分に表明できる場を確保することにも十分な意味がある。しかしながら、現行憲法では、「二院が異なる構成になる」ことと、「それぞれの議院が持つ権力」との関係が十分には整理されていない。2007年の参議院選挙から2年続いた、いわゆる「ねじれ国会」という現象は、そのことを示唆するものであった。

結局のところ、権力が対等であって、かつ、両院の目指す方向が違う場合には、政治停滞は避けられない。それを避けるために、過大規模の連立内閣が組織されるならば、究極的には主要政党がすべて参加する超大連立内閣を想定せざるを得ない事態も予想できる。それを避けるためには、上記のように機能する両院の意思調整手続きを構築することが考えられるが、さらに、二院制の意義にまで踏み込んだ場合には、「両院の持つ権限は不均等」にしながら、「権力においては弱くても、権威において存在意義を示すことのできる第二院」を創造する選択肢も検討に値しよう。これによって、両院関係を安定させるのも、日本の統治システムの重要な検討事項である。

衆議院は内閣の存立基盤の議院として、多数派代表的な選挙制度のもと政権選択型の選挙とするならば、もう一つの議院である参議院は少数意見も表明でき、与野党の垣根を越えてじっくりと議論のできる議院へとつくりかえることも考えられる。その場合にまず必要なことは、参議院の権能を制限することである。現行憲法も全体としては衆参の二院関係を権限においては非対称的に捉えている。ただ、衆議院の優越が十分でないために、参議院が権力的な行動に出ることができるようになっており、そのことがむしろ、参議院の独自性の発揮の障害となっている。その意味で、議決の効力に関する参議院の権能を制限することが、今後の憲法改革の課題である。

具体的には、別に定めのある議案を除き、法案など一般の議案に関しては衆議院で再議決ができる条件を緩め、過半数の再議決によって法案などの議案が成立するものとする事、参議院は内閣総理大臣の指名を行わないこと、内閣は行政権の行使について衆議院に対し連帯して責任を負うものとする事などについて、憲法の条文を改めるべきである。

参議院が衆議院の議決を修正するようなかたちで議案を衆議院に戻したとき、衆議院側には修正案を受け入れるか、原案を再議決するのかの選択肢が生まれる。もしも参議院が説得力のある修正案を作成していれば、衆議院はそちらを議決することが合理的だと考えるはずである。

また、こうした両院関係を前提とすれば、参議院で審議するのにふさわしい案件については参議院先議で議論を尽くし、その結果を衆議院が受け入れる慣行が成立しやすい。いずれにせよ、参議院はむき出しの権力に拠るのではなく、その権威に拠って政治に影響を及ぼそうとすべきであって、少数派の意見が通る環境を整えれば、そのような前提に立つ議院を確立する必要がある。

現行制度下での運用上の改革が遅々として進まないのであれば、2013年（平成25年）の参議院議員通常選挙を衆参同日選挙とし、両院関係の見直しを中心とする統治機構改革をテーマに憲法改正が行われることも、今から視野に入れておく必要がある。

## 2-2. 地方議会の改革

### (1) 政治改革と地方分権改革

#### 1. 政治改革からの視点

政治改革は、草の根にまで深く浸透しなければ、その十全なる効果をあげることができない。衆議院議員の選挙制度を中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へ切り換えたものの、総選挙はいまだに政党間の選挙戦に成り切れていない。その一つの原因は、政治改革の目標が「個人後援会本位の選挙」を「政党本位の選挙」に変えることにあったにもかかわらず、政党の地方支部組織はその後にも十分に整備されず、候補者の個人後援会をそのまま政党の地方支部組織として活用してきたことにある。

改めて指摘するまでもなく、この個人後援会の中核を形成しているのは、同じく個人後援会を支持基盤にしている地方議会議員なのであって、国会議員の個人後援会は地方議会議員の個人後援会を重層的に積み上げたピラミッド組織に他ならない。そして、地方議会議員と国会議員とを結ぶこの人的ネットワークこそが、地元選挙区から寄せられる「陳情」の主要なルートになってきたのである。したがって、政治改革を徹底するためには、国会議員の選挙と同様に地方議会議員の選挙も、個人的な人間関係を「票集め」の基盤にした選挙ではなしに、政党の地方支部組織を運動基盤にした選挙、政策を争う選挙に変えていく必要がある。

#### 2. 地方分権改革からの視点

このことは、地方分権改革の更なる飛躍を図るためにも不可欠の改革である。すなわち、地方分権改革推進委員会の掲げた「地方政府の確立」という究極目標には、自治体を自治行政権にのみならず自治立法権と自治財政権まで兼ね備えた完全自治体に変革していくことだけでなく、それに加えてもう一つ、自治体を住民主体のデモクラシーに立脚した地方レベルの政府に変革していきたいとする高尚な理念が込められている。

この高尚な理念に照らして見ると、これまでの地方議会議員の構成は、性別・年齢別・職種別からみてごく普通の住民の構成を適正に代表しているとはとても言えない。性別では男性に、年齢別では高齢者に、職種別では四六時中地元で生業を営んでいるような職種に、あまりにも歪に偏っている。生き生きとした自治体デモクラシーを実現し、地方自治を「デモクラシーの学校」として再建するためには、地方議会議員にもっと、女性・若者・勤労者を増やすことが肝心である。それには、多種多様なごく普通の住民がこれまで以上に立候補しやすい仕組みの選挙制度、これまで以上に議員を兼職しやすい仕組みの議会制度に改める必要がある。

## (2) 選挙制度と議会制度の改革

### 1. 選挙制度の改革

地方議会議員の選挙が「個人後援会本位の選挙」になり、なおかつごく普通の住民が立候補し当選しにくい選挙になっている一つの原因は、都道府県議会議員の選挙制度が市・郡単位を選挙区とし、多くの選挙区において複数の議員を選出する中選挙区制になっていること、市区町村議会議員の選挙制度もまた市区町村単位を選挙区とし、一つの選挙区から多数の議員を選出する大選挙区制になっていることにある。

この都道府県レベルの地方議会議員と市区町村レベルの地方議会議員の選挙を政策本位の選挙、政党本位の選挙に徐々に切り換えていくためには、衆議院議員の選挙制度の改革の場合と同様に、これらの地方議会議員の選挙制度を中選挙区制・大選挙区制から、小選挙区制・比例代表制へと変更する必要がある。都道府県レベルと市区町村レベルのそれぞれについて、小選挙区制と比例代表制のいずれが適切かはなかなか判断のむずかしいところである。都道府県レベルであれ市区町村レベルであれ、わが国の自治体においては、議院内閣制を採用している国の場合と違って、長と議会という二つの独立した住民代表機関を並立させている二元代表制を採用し、地方議会は自治立法と行政監視をもっぱらの任務としているので、政権交代の可能性の高い小選挙区制を採用する理由もない。

このような地方議会にあっては、むしろ住民の多種多様な意見が幅広く代表されることが望ましく、その点からすると、比例代表制の方がふさわしいかもしれない。だが、もう一方では、都道府県レベルの地方議会には市区町村の利害の的確な反映が期待され、市区町村レベルの地方議会には「平成の市町村合併」以前の旧市町村や「昭和の町村合併」以前の旧町村単位の利害が的確に反映されることが望ましく、この点からすると、小選挙区制の方がふさわしいかもしれないのである。

また、地方議会議員の選挙にあっては、国政選挙を争う国レベルの政党とは別の地方政党が登場し活躍したとしても一向に不思議ではないし、何の不都合もない。さらに、地方議会議員の選挙にあっては、いかなる政党の公認も受けない無所属の議員が登場する余地を広く残しておく方が望ましいであろう。

要するに、地方議会議員選挙制度の設計は、地方自治と政党政治との望ましい関係をどのように考えるかによって、大きく変わり得る。活発な国民的な議論を期待したい。この国民的な議論がどこに落ち着くことになるにしろ、この機会に提言しておきたいのは、以下の三点である。

第一に、国と自治体では政府形態が異なること、また自治体には現在でも条例改廃請求制度等の直接請求制度が存在し、将来は住民投票制度が導入される可能性もあることに鑑み、公職選挙法を国政選挙法と地方選挙法とに分解する。

第二に、すべての自治体に同一の政府形態と選挙制度の採用を義務付ける画一的な制度規制を緩和し、地方自治法や地方選挙法の条項は制度選択の多様な余地を許容するものに改め、それぞれの自治体にみずからの政府形態と選挙制度の詳細設計を委ねる。

第三に、都道府県議会と市区町村議会とを合わせて地方議会と称し、そのあり方を一括して論じることは無理があるので、これからは、都道府県議会と市区町村議会とを明確に区別して、それぞれのあり方を議論していくように改める。

## 2. 議会制度の改革

ごく普通の住民が地方議会の議員職を兼職しにくくしているもう一つの原因は、地方議会でも会期制が採用され、定例会の会期中は、都道府県議会、市区議会、町村議会によって日数は異なるものの、数日から数週間にわたって連日朝から夜間まで議会活動で拘束されることである。これでは、ごく普通の勤労者にとって、地方議会の議員職を兼職することはおよそ不可能である。

そこで、ごく普通の住民が地方議会の議員を兼職しやすくするためには、このような会期制を廃止し、議会の会議は毎週定例曜日の夜間に会議を開催することを原則とする方式に改めていくことが不可欠である。もっとも、この毎週定例曜日の夜間に開催することを原則とする方式を広域自治体である都道府県の議会にまで適用することは必ずしも妥当でない。そこで、このような観点からの議会制度の改革は、まずは基礎自治体である市区町村の議会を対象を限定して実施すべきである。

### (3) 政治活動の制限緩和

ごく普通の住民が幅広く地方議会の議員として政治に参加していくようにするためには、もう一つ、政治活動に対する諸制限の緩和が必要不可欠である。

第一に、選挙権年齢を現行の20歳から18歳へ引き下げるとともに、選挙権年齢とは別に定められている被選挙権年齢の制度を撤廃する必要がある。

第二に、勤労者が地方議会議員の選挙に立候補しそのための政治活動に従事する際には勤務先を一定期間休職してこれに従事すること、また、地方議会の議員を兼職する勤労者が勤務時間中に地方議会の活動に従事することを年間一定日数以内で雇用主も許容するように、労働基準法等の雇用関係法でより明確に規定すべきである。

第三に、国家公務員か地方公務員かを問わず、公務員に対しては一段と厳しい政治活動の制限が加えられている。公務員の場合には、立候補届を提出する際にはその事前に公務員を辞職していなければならないことになっているが、この現行制度を早急に改め、公務員も、公務員たる身分を保持したまま、一定期間休職して選挙のための政治活動に従事することを許容すべきである。

第四に、公務員の労働基本権の制限を緩和する際には、これに合わせて、公務員の政治活動の制限をさらに大幅に緩和し、公務員が自己の勤務する国または自治体以外の地方議会の議員職を兼職することを許容すべきである。

### 第3章 選挙及び政治資金制度のあり方

#### (1) 基本的な考え方（政治活動に関わる法制度の総合的検討）

選挙は国民が主権者としての権利と責任を行使する最大の機会である。近年一連の政治改革の流れの中で、マニフェスト選挙が定着し、政策本位の選挙の実現を求める国民の声はかつてないほどの高まりを見せている。しかしながら、1950年（昭和25年）に制定された現行公職選挙法はその法制度の発想や構造からして、今日の経済社会の変化やIT化の進展、国民意識の成熟、政党政治の進歩を十分反映することができず、いまや制度疲労の様相を呈し、部分的な手直しの繰り返しでは対応できない段階を迎えている。

参政権は民主主義の基本であり、人権の中で最も重要といわれる表現の自由と密接に関連する権利である。規制はきわめて例外的でなければならない。今求められていることは、主権者である国民の視点に立って、公職選挙法を平易かつ分かりやすいものへと全面改正するとともに、様々な規制を可能にしている政治活動と選挙運動の技巧的な区別や擬制的な従前の「選挙運動期間」を廃止し、「べからず法」といわれる実態を根本から転換することである。選挙運動規制を可能にしている現在の選挙運動に関する条文はほとんど削除し、選挙運動を原則自由化しなければならない。

また、政治資金制度の根幹をなす政治資金規正法もすでに制度疲労の極限に達している。「政治とカネ」をめぐる個別の疑惑や不祥事の問題については、制度改革一般とは峻別し、厳正に対処すべきである。同時に、現行の政治資金規正法の部分改正を対症的にその都度繰り返すようなこれまでの手法も、もはや限界に達している。度重なる部分改正の積み重ねの結果、複雑かつ巧妙な迷路のような仕組みと化した現行政治資金制度は、著しく透明性を欠き、「公私の峻別」がきわめて不十分であり、国民のみならず、政治家にとっても分かりにくく、それ自体が政治不信の原因となっている。公開・透明性と説明責任の確保を原理原則として制度全体を更地から作り直すとともに、選挙の公正や政治資金の適正化などは政治活動のルールの問題として、政治家集団がこれを遵守し、自浄能力を発揮するための新たな仕組みも創る必要がある。

今や、われわれは、政党や政治家の諸活動にかかわる既存の制度や法律を、トータルに見直すべき時期を迎えている。たとえば、「政治とカネ」の関係を根本から考え直すためには、政治活動にかかる費用の実態を政治家の側が進んで明らかにすることを前提に、誰がどのような方法で必要な費用を負担する

ことが本来望ましいのか、とことん、再吟味してみる必要がある。その際、政党と政治家の関係を含め、政党はどのような存在であるべきかについても、突き詰めて考えてみるべきである。企業・団体の政治献金の規制強化が叫ばれている。富と政治権力との関係については緊張感をもって厳しく監視するのは当然であり、企業・団体献金の規制は必要であるとしても、寄付という行為を日本社会の中で育み、非営利の典型である政党や政治家の活動が、寄付やボランティアによって積極的に支えられていくことと矛盾のない制度設計とはどのようなものかについても、念頭に置かねばならない。「企業・団体献金の是非」は、この意味で、これからの日本の政治文化のかたちや政党のガバナンスを真剣に問い直す、格好のテーマである。

まさに、課題山積である。「政治とカネ」の問題は、国民と政治家とが「こちら側の世界」と「向こう側の世界」という形で断絶するこれまでの政治感覚の最大の原因であるとともに、その結果でもある。日本の政治が国民の意向に従って動くようになるということは、もはやこの断絶感に安住しているだけでは済まない時代が来たことを意味する。そして、国民と政治家の双方が協力してこの古い殻を破ることこそが、最大の課題である。

われわれは、党派を超えて、政治という営みを支えるための諸制度の総合的な再検討を始めねばならない。古い法律や仕組みを洗い直し、公職選挙法や政治資金規正法等をゼロベースで見直しながら、政治という営みが国民に信頼され、国民の中で生まれ、政治家が誇りをもって日々の仕事を行いうるための環境整備を進める必要がある。こうした政党や政治家の政治活動に関わる法制度の総合的な再検討を経て、例えば、「政治活動法」のようなものが、将来的に構想されてもよい。国民と政治家とで情報を共有することをすべての出発点として、国民と政治家の双方が何をなさねばならないかをともに考え、新たな契約を結び直すべき時期である。以下に示す提言は、その出発点となることを視野に入れた、公職選挙法及び政治資金規正法等に関する緊急かつ抜本的な見直しの具体策である。

なお、われわれは、現行公職選挙法のゼロベースからの見直しを求めるものであるが、これらの抜本的制度改革に先立ち、インターネットを用いた文書図画の頒布の解禁等、いわゆる「ネット選挙」の解禁については、「カネのかからない政治」を実現する趣旨からも与野党は今国会中に所要の法改正を行い、直近の国政選挙となる本年7月の参議院選挙において施行されるよう努めるべきである。そのための、同法の一部改正に関するわれわれの法案要綱は別紙に示す通りである。

## (2) 公職選挙法関係

### 1. 現行法制を抜本改革するための基本原則

現在の公職選挙法は、戦前の非議院内閣制時代の選挙制度の枠組みをそのまま継承しており、かつ衆参両院の議員選挙法と地方自治法からの地方選挙に関わる規定との統合及びその後の変遷の積み重ねによって形成されてきた。

公職選挙法が定める選挙運動規制の中には、戦前の普通選挙導入時にまで遡れるものが多く、その規制原理は内務省主導による腐敗抑制であり、その底流には政党や有権者に対する不信、愚民観があった。

また、戦後も政党による運動自粛協定及び組織政党の運動抑制に加え、各時代の要請に応じて規制の建て増しを続けた結果、日本の公職選挙法は世界に類のない「べからず法」となり、しかも、重畳構造による複雑できわめて分かりにくい制度と化し、国民はおろか、政治家でさえ容易に理解できない法体系になっている。

今となっては、部分的な増改築を行えば行うほどさらに制度が複雑となり、あるいは、実態と乖離し、あるいは、全体の法体系が破綻するなど、制度疲労の極限に達しているといっても過言ではない。

国民が政党・候補者に関する情報をもっとも必要とする選挙直前の時期に、政党・候補者と国民との間のコミュニケーションを必要以上に制限している現在のあり方は、民主主義にとってきわめて不健全であると言わねばならない。われわれはこのような基本認識を踏まえ、以下の基本原則にもとづいて、現行公職選挙法のゼロベースからの見直しを求めるものである。

- ① 国民にとっても、政治家にとっても、複雑で分かりにくい現行法を、主権者である国民の視点に立って、平易かつ分かりやすい法律へと全面改正する。
- ② 選挙の公正を確保する観点から、管理する側の発想に過度に傾斜し「べからず法」と言われて久しい現行法を、「政策本位の選挙」をさらに前進させていくため、公職選挙法13章「選挙運動」を全面改正する。選挙運動の方法については、腐敗を防止し選挙費用の高騰を抑止しつつ、原則自由化する。
- ③ 技巧的な「政治活動」と「選挙運動」の区別を撤廃し、従前の擬制的な「選挙運動期間」を廃止することにより、政党および政治家の日常的な政治活動が国政選挙における国民の政権選択、政策選択と直接的に結びつく制度とする。
- ④ IT化や少子・高齢化など経済社会の変化を踏まえ、新しい時代にあった国民の政治参加のあり方や政党や政治家の活動と国民とをつなぐ新しいコミュニケーション手段のあり方を検討し、その内容を法制度に反映させる。選挙権年齢、投票方法等の改正を行い、投票価値の平等を実現する。

- ⑤ 国政選挙と地方選挙を一本の法律で束ねてきた現行法のあり方を再検討し、例えば、選挙権、選挙管理体制等の共通事項は別として、国政選挙と地方選挙の統一規定を廃止し分権化すること等、これからの分権型社会にあった新しい法制度のあり方を検討する。
- ⑥ 政治資金と選挙運動費用の関係を整理し、政治資金規正法に公職選挙法第14章（選挙運動に関する収入及び支出並びに寄附）や政党助成法を統合し、「政治とカネ」に関する法律を一本化する。

以上の諸点を踏まえつつ、公職選挙法のみならず政治資金規正法等を含め、政党や政治家の活動に関わる関係法制度全般をトータルに見直し、政党、政治家の政治活動や国民の政治参加のあり方全体を視野に入れつつ、国民と政治とを結びつける新たな法制度のあるべき姿が検討されるべきである。なお、上記事項のうち、⑤の地方分権に関わる公職選挙法の見直しについては今回の提言では言及していない。また、⑥の政治資金規正法関係については後述の政治資金規正法改正及び「選挙・政治資金委員会」（仮称）の中でわれわれの見解の一端を述べるものとする。

## 2. 選挙運動の原則自由化

### 1) 従前の「選挙運動期間」概念の廃止

公職選挙法は、選挙運動の自由に対して、他の民主主義諸国に例がないほど厳しい制限を課している。選挙運動をなしうる期間は候補者の届出（選挙の期日の公示又は告示があった日）から当該選挙の期日の前日までとされ、しかも、この「選挙運動期間」内は、文書図画の利用制限にはじまり、ほぼ全ての活動が厳しく制限されている。従って、公職選挙法を文字どおりに理解すれば、選挙運動をなしうる期間よりも、これを禁止されている期間の方が圧倒的に長いこととなり、この点だけをとりあげても、このような制限は他国に類のない異常な制限といえる。ましてや、選挙運動の自由は、憲法21条の表現の自由に含まれるのみならず、国民代表を選出するという民主制過程の根幹にかかわる自由であり、国民主権原理が真に実現されるためには、選挙運動の自由が強く保障されなければならない。

公職選挙法における選挙運動に対するこのような強い制限は、選挙運動と政治活動とを区別し、制限を課するのは限定された選挙運動に対してのみであり、もう一方の政治活動の方については広く自由を認めるという枠組みによって正当化されてきた。しかし、政党政治においては、日常の政治活動こそが選挙活動そのものであり、選挙運動と政治活動の区分は技巧的にすぎる。しかも、その実態をみれば、選挙運動を行いうるのは当該選挙の選挙運動期間内に限るとしながら、その期間中にあるは、選挙の公正を確保する等の観点から選挙運動手段をきわめて狭く限定した上で厳しくこれを管理・統制している。さらに、選挙運動期間外においては、当該選挙の事前運動にあたるとして選挙運動を全面的に禁止し、取り締まりの対象とすることで、選挙運動の自由をほぼ全期間において全面的に制限してきた。しかるに、事前運動は日常化し、その制度原理は実態面においてすでに空洞化している。

そもそも、公職選挙法には、重要な概念であるはずの政治活動と選挙運動について、法文上にその意義を明確にした定義規定自体が存在しない。選挙運動については条文によって必ずしも同範囲のものを意味するものではないとされている。一般に政治活動は、「政治上の目的をもって行われる諸行為から選挙運動に該当する行為を除いた一切の行為」として解されているものの、政治活動と選挙運動の区別や事前運動の定義があいまいであることから、何を為し得るか、何を為し得ないかの判断がきわめて不明瞭で、事実上、捜査・取締当局の裁量に委ねられる結果を招いており、そのことが政治家のみならず、国民の健全なる参政権行使をも萎縮させる結果を招いてきた。

戦前に遡って立法過程をひもとくと、選挙運動と政治活動との区別は、普通選挙を導入するための1925（大正14）年の衆議院議員選挙法改正において初めて選挙運動（文書図画制限、戸別訪問禁止、主体の制限等）及び選挙運動費用の制限がまず導入され、その後の1934（昭和9）年改正により、選挙運動期間の制限（事前運動の禁止 95条の2を新設）がなされたために必要となったものであり、所与の前提として存在したものではないと思われる。というのも、選挙運動に対する制限が戸別訪問の禁止等個別の方法の禁止にとどまる限り、法律違反を回避するには個別の行為に該当するかどうかを判断すれば足り、当該行為が選挙運動なのか政治活動なのかは問題とならないと思われるからである。（1934年改正以前にも、同法においては選挙運動という用語が使用されていたが、それは政治活動と区別されて用いられた概念ではなかった）。

ところが、1934年改正によって選挙運動期間が制限されると、一定期間外の選挙運動が一律に禁止されてしまうことになる。だが、それでも、選挙運動期間外にもそれまで行っていた選挙運動をしないわけにはいかないという現実は変わるはずもない。このジレンマを解決する苦肉の策が、選挙運動にわたらない政治活動という観念を創出し、いわば、選挙運動期間以外の選挙運動を政治活動と呼称することであった、と思われる。

本来、選挙運動と政治活動とが同一であることは、民主制下の政治過程における選挙運動ないし政治活動の位置付けを考察することでも容易に理解できる。すなわち、有権者からみれば、候補者の選挙運動のみならず、それ以前の政治活動をも評価の対象として投票を行うものであるし、候補者としても、選挙権者からこのような評価を受ける以上、選挙運動のみならず政治活動も当然次回選挙を意識してなすのであり、両者に質的な差異はない。まして、政党本位のマニフェストによる選挙を想定すれば、この点は一層明白となる。マニフェストは選挙運動においては、いわゆる政権公約として掲げられ、有権者の評価の対象となると同時に当選後になすべき政治活動の内容であり、政権としてその達成度が検証され次回選挙での評価の対象となるのであり、選挙運動と政治活動とは、マニフェストの提示と実行という一体のものとして捉えられることになると言える。

選挙運動期間の制限の目的は、当時も今も選挙運動の過熱化と不正の防止にあるとされ、目的そのものは妥当である。しかし、選挙運動が平時から熱心になされることは、民主制過程の本来の制度設計に照らしてむしろ望ましいことである。そして、その過熱化を回避するには選挙運動費用を制限すれば足り、また不正を防止するためには、不正に対して相応な罰を与える制度を設け、あわせてこれらの制限

に実効性を持たせる仕組みをとるべきである。したがって、一律に選挙運動期間の制限を課したことは、本来なされるべき選挙運動に対する過剰な制限であるといわざるを得ない。

以上のとおり、選挙運動と政治活動との区別は、導入当時に誤ってなされた過剰な制限によって創出されたフィクションである。マニフェスト選挙の定着が求められる今日、このような過ちは正されるべきである。

「選挙運動期間」という一種の擬制は、実態においても、その論理においても、すでに破綻している。従って、現行公職選挙法体系の根幹をなす「選挙運動期間」概念を根本転換し、当該選挙の期日の公示又は告示日や公職の候補者の立候補届出等、選挙執行に必要な形式的な意味合いにおける期間及び選挙公営の期間としては残るにしても、政治活動と選挙運動の区別を撤廃し、「事前運動の禁止」を原則廃止し解除することをもって、従前のような意味での「選挙運動期間」はこれを廃止すべきである。これにともない、形式的な意味合いとして残る上記期間については、従前の「選挙運動期間」と区別するため、例えば、「選挙公営期間」と称するのも一案である。

## 2) 選挙運動の方法の原則自由化

現行法上、選挙運動は、上記の期間制限に加え、個別の規定によりがんじがらめに禁止されているが、以上の検討からすれば、選挙運動の方法については、原則として自由とすべきである。法改正のイメージづくりのため、どのような自由が実現されるべきか、若干の項目を以下にあげる。

### ① 文書図画の利用の自由化

文書図画に関する規制については、1929（昭和4）年以来採用されている「包括的禁止・限定的解除」方式自体を、「原則自由・例外禁止」へと全面改正すべきである。公示日前後で本質に関わらない部分で改版しなければならないマニフェスト、事実上立候補予定者の周知を目的とした演説会案内ポスター（実際に開催されるか否かはきわめて疑わしい）など、形式的な適法性を保つために編み出された諸技法は滑稽ですらある。

### ② 戸別訪問の解禁

戸別訪問を買収の温床とする見方は、戦前以来の選挙法制の根底にある性悪説、愚民観の最たるものである。英米では戸別訪問こそが選挙運動の中心であり、それゆえに買収供応が横行しているという議論は今日見られない。また、日本では、戸別訪問を投票勧誘と同定することにより、組織政党を過度に利するものと誤解する向きがある。戸別訪問の解禁当初は度重なる投票勧誘に辟易することがあるかもしれないが、その分、時間の経過とともに街頭での無意味な連呼行為がなくなり、また、節度を欠いた訪問は逆に得票を減らすことになると予想（期待）される。

### ③ 公開討論会（合同演説会）の自由化等

現在行われている立候補予定者等による公開討論会は、事前運動の禁止・第三者による演説会の開催禁止・文書図画の頒布規制などの規定により、主催者・コーディネーターは綱渡り的な運営を強いられている。しかし、選挙に向けて開催される公開討論会は、国民が政党や候補者の政策を判断し、投票に必要な情報を入手するための有効な機会であり、その開催を自由化することはきわめて重要である。

### 3) 維持すべき規制等

選挙運動を原則として自由化するとしても、金権・腐敗選挙を助長してはならない。選挙の公正の維持およびカネのかかる選挙を防止する観点から、買収防止のための当選無効制度を維持し、買収供応、候補者による寄付および挨拶状の禁止は維持されるべきである。また、有料広告の規制については、選挙運動規制を最低限にとどめるとしても、マスメディア特にテレビを通じた有料広告は、その影響は大きく、選挙の公正を害し、選挙費用の過大化を招くおそれがあり、その規制は引き続き維持されるべきである。

マスメディアの利用は、現状の政見・経歴放送の方法や内容を充実させる方向で実現されることが望ましいものとする。選挙運動費用の上制限については、現行制度下で、多くの候補者は「選挙運動」と「狭義の政治活動」を形式的に区別することによって、前者に係る費用だけを法定選挙費用内に納めているのが実情であり、これだけを取り上げて上限規制をかけることは無意味であり、撤廃を検討すべきである。これにともない、選挙間際に支出が増大化することが予想される個別項目等については別途制限が検討されてよい。あるいは、次項で述べるように、政治資金規正法上の政治資金と公職選挙法上の選挙運動費用を「政治会計」に統合した上で、「広義の政治活動」（選挙運動と狭義の政治活動の両方）に支出される費用に対し毎月の支出制限を行うこと等を検討することも考えられる。

関連して、運動員の報酬支給可能範囲についても、選挙運動は主として無償のボランティアによって担われるという前提も多くの政党では虚構となりつつある。現行制度では、いわゆる選挙スタッフのうち報酬を支給できるのは労務者のみで、運動員に報酬を支払うと買収となる。両者の区別はきわめて曖昧なため、運動員買収や買収約束に問われかねない行為、又は実際に立件された例が散見される。大組織のバックアップを受ける候補者や無償ボランティアを集められるような知名度が高い候補者だけがグレー・ゾーンに近寄らずに済む構造になっている。票とカネの交換という意味での買収行為を助長するものになってはならないことは言うまでもないことであるが、いわゆるアルバイトを念頭に置いた報酬支給可能範囲の拡大を検討する余地がある。

#### 4) 公職選挙法の削除部分の列挙 (例示)

以上に従った場合、公職選挙法において削除されるべき主要な条項は以下のとおりである。

##### 第13章 選挙運動

129条 (選挙運動の期間)

138条 (戸別訪問)

138条の2 (署名運動の禁止)

138条の3 (人気投票の公表の禁止)

140条 (氣勢を張る行為の禁止)

140条の2 (連呼行為の禁止)

141条 (自動車、船舶及び拡声機の使用)

141条の2 (自動車等の乗車制限)

141条の3 (車上の選挙運動の禁止)

142条 (文書図画の頒布)

142条の2 (パンフレット又は書籍の頒布)

143条 (文書図画の掲示)

143条の2 (文書図画の撤去義務)

144条 (ポスターの数)

146条 (文書図画の頒布又は掲示につき禁止を免れる行為の制限)

147条 (文書図画の撤去)

151条の5 (選挙運動放送の制限)

161条から166条 (演説会に関するもの)

178条の3 (衆議院議員又は参議院議員の選挙における選挙運動の態様)

##### 第14章 選挙運動に関する収入及び支出並びに寄附

第14章については、政治資金規正法において政治資金とともに統一的に規定されるべきである。199条から200条の寄附の禁止については維持されるべき。

##### 第14章の2 参議院 (選挙区選出) 議員の選挙の特例

全て削除。

##### 第14章の3 政党その他の政治団体等の選挙における政治活動

全て削除。

##### 第16章 罰則

以上の修正に対応して不要となる条項を削除。

また、罰則の軽重のバランスについても再検討されるべきである。

### 3. 投票及び選挙権に関する見直し

#### 1) 1票の格差是正

衆議院及び参議院の各議員を選挙する権利は、国民主権を実効あらしめるための、国民の最も重要な基本的権利である。そして、国民の意思を適正に反映する選挙制度は民主政治の基盤であり、議員の選出における各選挙人の投票が有する影響力、すなわち投票価値の平等は憲法の要請するところである。投票価値の平等の重要性に鑑みれば、少なくとも衆議院小選挙区選挙については、できるだけ1票の格差がないこと、すなわち選挙区間の投票価値の比率を1対1に近づけることを原則とし、最大でも許容される格差は2倍未満と考えるべきである。

衆議院小選挙区選挙について、選挙区画定審議会設置法は、格差2倍未満とすることを基本とする旨を定めるものの（同法3条1項）、一方で、各都道府県にあらかじめ小選挙区一を配当するいわゆる「1人別枠方式」（公職選挙法13条・別表1、区画審設置法3条2項）を採用している。この「1人別枠方式」を採用する限り、投票価値の比率が1対1に近づくことはないのであり、現実には格差2倍を超えてしまい、高裁で相次いで違憲判決が出されるという事態を招いている。こうした裁判例を真摯に受け止め、比率1対1という投票価値の平等を実現するために、「1人別枠方式」を廃止し、都道府県にこだわらない選挙区割りなど、抜本的な見直しをすべきである。

また、現在の参議院は、ほぼ衆議院に匹敵する大きな権限を有しているのであり、これを前提とすれば、参議院選挙において、仮に衆議院とは異なる政策的配慮を認めるとしても、それは格差2倍未満の中で実現されなければならないと考えるべきである。もしも、2倍以上の格差を是認するような政策的配慮を認めるのであれば、逆に、参議院の権限をそれに見合ったものに見直すことを真剣に検討すべきである。

#### 2) 18歳選挙権の実現

国民主権のもと、自律的に投票行動を行える年齢に達すれば、すみやかに選挙権を付与されるべきである。諸外国の現状を見ても、18歳から選挙権を有するというのが一般的であり、そうした国の若者に比べ、わが国の若者の判断能力等が劣ると考える理由はない。また、少子高齢化が進む中、若者層の意見もバランス良く政治に反映させるという観点からも、すみやかに選挙権を付与する年齢資格を18歳以上とすべきである。

なお、民法の成年年齢は20歳とされており、それを18歳以下に引き下げるのが適当であるとの議論がなされているものの、直ちに民法を改正することについては留保されている。それは、経済的な意味での若年者の保護、消費者被害の拡大防止といった理由によるものである。しかしながら、選挙権の

年齢資格の引き下げは、そうした理由とは無関係である。また、そもそも、民法の成年年齢の引き下げは、実質的に選挙年齢の引き下げに合わせて民法の成年年齢を引き下げるという論理構成で議論されているものであり、民法に先行して公職選挙法を改正する時機は熟したと見るべきである。

### 3) 投票方法を原則記号式に

投票方法については、現在、自書式が採用されているが、これを原則として記号式にすべきである。投票の記載についてわが国が自書式を採用してきたのは、普通選挙導入まで候補者届出制度がなかったことに端を発するもので、戦後直後の公職選挙法制定時においても継続されてきた。記号式には、自書式と比べると投票用紙の準備にやや手間と時間がかかるといった技術的問題もなくはないが、これは現在の技術であれば十分に克服可能である。これに対し、自書式にはハンディキャップを持つ有権者の負担や疑問票等による開票コストといった問題があり、投票参加の拡大という観点から、自書式よりも記号式の方がすぐれていると考えられる。

### (3) 政治資金規正法関係

#### 1. はじめに

今、「政治とカネ」に関わる問題が国民の強い関心を集めている。この問題は、①政党や「公職の候補者」（以下、「政治家」というが、この項では国会議員だけを対象とする）の政治資金について徹底した「公私の峻別」及びその「公開・透明性の確保」を実現し、国民に説明責任を果たすこと、②政党・政治家による政治資金の支出のあり方を問い直すとともに、政党、政治家が政治活動を行うために必要とする資金を「民主主義のコスト」として誰がどのようなかたちで負担することが望ましいのかについて、国民的合意を形成すること、③これらについて新たに定められたルールを、政党・政治家が自律的に遵守するための仕組みを整えることの、三つに集約することができる。ともすれば、企業・団体献金の問題だけに焦点が当たり、その性急な結論を求めがちだが、それは、「政治とカネ」をめぐる重要な問題ではあるが、その一部でしかない。

政治資金規正法は度重なる改正が繰り返されてきたものの、改正には必ず抜け道が用意され、政治家は改正のたびごとにその意図を無にするような行動を繰り返してきた結果、政治資金規正法にはわかには「規正」の意図が理解しがたく、かつ、一方では抜け道だらけの異様な法律となっており、公職選挙法と同様、すでに制度疲労の極限に達していると言わざるを得ない。われわれは、この際、政党・政治家の政治資金について徹底した「公私の峻別」と公開・透明性の飛躍的な向上に向けて、政治資金規正法、公職選挙法（選挙運動費用）の仕組みを根本から作り直すべきであると考えている。さらに、政党・政治家の選挙と政治資金の公正とルールを担保するために新たに後述する「選挙・政治資金委員会」（仮称）の創設及び国会政治倫理審査会の改革を通じて、その監督と指導のもとに、政党・政治家にルールの徹底した遵守を求め、その逸脱に対しては、第一義的には政治家自身がその職業倫理に基づいて自律的に規律する仕組みを創出すべきであると考えている。

#### 2. 「公私の峻別」による政治資金の公開・透明性の確保

##### 1) 現状について

現在の政党・政治家の政治資金の問題を考える出発点は、90年代以降の政治改革の理念である。「政治とカネ」の問題については、透明性の確保、企業団体献金の抑制（5年に限り政治家の政治団体に50万円まで献金可能だが、その後は政党に一本化）と中立的な資金としての政党助成制度の導入などが理念とされた。とくに政治家の政治活動を、それを支える政治資金の面から国民の監視と批判にさらす透明性の確保は、政治改革において与野党を問わず、民主主義の基本とされた。

政治資金制度改革の今日的課題は、この理念を継承し、政党、政治家の政治資金の透明性のさらなる確保に向けて、「公私の峻別」を根本から進めることであり、それこそが、核心課題である。政党、政治家の政治活動は公的なものであり、それを支える政治資金は、その多くの部分が国民の浄財や税金によって支えられている。また、課税上も様々な優遇措置がとられている。政党や政治家の政治資金が私的な家計と混同されることは許されない。そして、私的な家計と区別される政治家の政治資金の入りと出の全容（以下、「政治会計」という）を公開し、国民に対する説明責任を果たす必要がある。

このような観点から見ると、現在の政治資金規正法はきわめて不十分である。例えば、政治家の資金管理団体の設置は任意であり、資金管理団体の指定は義務づけられていない。また、公職選挙法が規定する選挙運動費用の収支は資金管理団体の政治資金の収支とは別に取り扱われること、政治家個人が取り扱う政治資金の収支は選挙運動費用を除き公開されないこと、企業・団体献金は政党・政治資金団体に対するものに限られるにもかかわらず、その実態が政治家個人の政治団体に他ならない選挙区単位の政党支部を通じて実質上政治家個人へ献金がなされていること、国会議員関連政治団体（後援会や政党支部等）が政治家の別の「財布」として利用されていること等々、一人の政治家の政治資金に関する情報について、その公開の有無、公開する主体、方法、時期、内容等が区々別々であり、国民はその全容を到底把握することができない複雑かつ迷路のような仕組みとなっている。

また、政党の政治資金についても、政党から政治家個人に流れた政治資金はそれ以上追跡不可能である。例えば、政治家が政党から受けた寄付を資金管理団体に寄付（特定寄付）せず個人として支出すれば、使途は消えること、政党の地域支部は政党として企業献金を受けられることができるが、収支報告書の提出にあたっては、政党本部に課せられる監査を受ける義務がないこと、政党支部がそれぞれ別の政治団体として収支報告をするので、これらを含めた政党の政治資金の全体像を把握することは事実上不可能であること等が指摘されている。意地悪く見れば、現在の制度は国民の目に、ことさらに政党・政治家の政治資金に関する情報を触れさせないような仕組みになっているとさえ言える。われわれは、「公私の峻別」を基軸に、政党・政治家の政治資金の全容の徹底した公開・透明化を実現すべき時期に来ていると考える。

## 2) 「政治会計」の一元化

すでにその一端を述べたように、現在の政治家の政治資金の収支を公開する制度は、政治家個人の政治活動に関する資金が政治家個人、選挙運動費用、資金管理団体、後援会・政党支部等の国会議員関連政治団体で別々に管理、支出されていること、そのすべてが公開されるわけではないこと、管理方法、公開方法も区々別々であること等から、政治家の政治資金を公開・透明化し、国民の監視と批判に委ねるための、基本的な前提を欠いている。

また、税制上も、個人献金の優遇措置が政党・政治団体に対するもの及び政治家個人の選挙運動費用に対するものについてのみ認められること、政治家個人が受けた政治資金は、政治活動のための支出を控除した残金が雑所得になること、収支報告がなされた選挙運動に関して受けた献金は課税されないこと、政党・政治団体が受けた政治資金はその理由は区々であるが、法人税や贈与税の対象とならないとされていること等、統一された仕組みとなっていない。

そこで、少なくとも、前三者（政治家個人、選挙運動費用、資金管理団体）の政治資金については、政治家個人の政治活動に係る費用そのものであるから、これを一つの単位に統合し、すべての政治家はその政治活動にかかる政治資金を一の「政治会計」で取り扱わなければならないものとした上で、その全容について収支報告義務を課すべきである。なお、政党から支給される組織活動費はもとより、国会議員に対して支給される文書通信交通滞在費など政治活動のための資金と認めるべき収入については、後述の「政治会計団体」の収入として取り扱う。

### 3) 「政治会計団体」制度の新設

「政治会計」の主体としては、選挙運動において出納責任者を置く政治家個人（公職選挙法）と、会計責任者を置く政治団体である資金管理団体（政治資金規正法）のどちらかを利用することが考えられるが、後者の方が常設の機関であり、かつ厳格な手続が定められているので、従前の任意設置による資金管理団体制度を発展的に改組し、すべての政治家に対し一つの新しい資金管理団体（以下、「政治会計団体」と仮称する）の設立を義務づけるものとする。「政治会計団体」は活動の地域の範囲にかかわらず、すべて後述の「選挙・政治資金委員会」（仮称）の所管とする。「政治会計団体」は、政治家のすべての政治資金の収支を扱うこと及び当該政治家と連携して政治活動、選挙運動をすることだけを目的とする特殊な政治団体とする方法が考えられる。

国会議員関連政治団体は、一応政治家そのものとは独立した存在であるとしても、当該政治家のために政治活動をし、また政治資金を収受しているのであるから、当該政治家の「政治会計」の収支報告と連結して収支報告をする制度を構想すべきである（現在の制度はこれに吸収されるべきである）。そして、これらの収支報告はすべて、後述の「選挙・政治資金委員会」（仮称）に提出するものとし、すべての政治家について一箇所ですべての政治資金の全体像が明らかとなる制度とすべきである。

また、政治家個人の資産から「政治会計団体」への資金移転は、寄付（といっても自己資金の費消であるが）または貸付けとなるが、前者について金額の上制限をするのか（無制限な移転は好ましくないが、その上限をどうするかは、なお現状の調査が必要であろう）、これについて然りとする場合、後者についても上制限をするのかという問題がある。本人からの貸付けについては、他の借入金からは区別し、後に曖昧な処理がなされないようにすべきである。

「政治会計団体」が受け入れる政治資金は、普通の政治団体一般の課税問題ではなく、真正面から法人税・贈与税が課税されないことを認め、かつ献金の優遇策を講じ、これへの政治資金一元化を促すインセンティブとすることも検討されるべきである。

いずれにせよ、従前の資金管理団体が、政治家個人とは独立した目的を有し活動する政治団体でありながら、政治家の政治資金を取り扱うという擬制をしたことから、政治家個人との関係が明確ではなく複雑な問題が生じていたのであるから、「政治会計団体」はあくまで政治家個人の「政治会計」を取り扱うための特殊な政治団体であることを中心に制度設計すべきである。

#### 4) 収支報告書の内容と訂正手続きの改善

「政治会計団体」及び国会議員関連政治団体の収支報告及び連結した収支報告は、後述の「選挙・政治資金委員会」（仮称）に電子申請で行われるものとし、その内容は要旨とともに直ちにネット上に電子情報で公開されるべきである。その他、収支報告書は、選挙運動費用と併せてその費用項目を企業会計に準じて統一すること、中央分、地方分を一元化すること、収支報告をする期間の短縮（年2回、あるいは選挙時はより頻繁に）等が検討されるべきである。これらの改善により、国民は政党・政治家の活動を政治資金面からチェックすることができることとなるが、併せて政治家がその政治活動報告を付記することができる制度とすれば、政治家が自らの活動の全容を国民に報告することができ、かつその報告によって個人献金が促進されることも考えられる。

なお、これまで政治資金に関する「疑惑」が報じられると、政治資金収支報告書の訂正によって事を収めようとする場合が多かった。単なる過失であれば、収支報告書の虚偽記載罪に問われないため、後述のように、政治資金収支報告書虚偽記載に「連座制」を導入した場合には虚偽記載と訂正の間の均衡を失う恐れがある。また、そもそも、政治資金規正法には収支報告書の訂正に関する定めがなく、慣行としての訂正手続きは総務省と各都道府県選管でバラバラであり、不明瞭である。したがって、収支報告書の訂正手続きを定めるとともに、証拠書類等を添付できない訂正については過料を課すなどの制裁を与えるべきである。

#### 5) 国会議員関連団体の範囲の拡大

2007（平成19）年12月の政治資金規正法改正によって定められた国会議員関連団体（政治資金監査の対象となる）は、①本人が代表者である資金管理団体その他の政治団体、②国会議員に係る選挙区の区域を単位として設けられる政党支部のうち本人が代表者である支部、③租税特別措置法に規定する寄付金控除の適用を受ける政治団体のうち特定の国会議員・候補者を推薦し又は支持することを本来の目的とする政治団体に限られる。しかしながら、報道によれば、この政治資金規正法上の定義による「捕捉率」は当初の見込みを下回っている。そこで、「政治会計団体」と連結して、収支報告をする国

会議員関連団体はより広く規定されるべきであり、例えば、上記③の定義を「特定の国会議員・候補者を本人と連携して推薦し又は支持することを本来の目的とする政治団体」と拡大する案が考えられる。

## 6) 収入についての政治資金監査

また、現在の政治資金監査は支出に関する外形的・定型的な監査であるが、政治献金を中心とする収入についても、政治資金監査の対象とすべきである。収入に関する外形的・定型的な監査についてであれば、後述の政治資金の現金による収受の禁止や指定口座制の導入を前提として、これを現在の政治資金監査人が行うことも考えられうる。ただし、政治資金に関する「疑惑」の多くは収入に関するものであり、不祥事発生時のリスクを恐れて、誰も政治資金監査を請け負わなくなる、又は監査報酬が高騰する恐れがある。さりとて、直接行政機関に調査権限を与えるのも問題があるので、後述の「選挙・政治資金委員会」(仮称)に担当させることが適当である。

## 7) 現金での収受の禁止と指定口座制の導入

政治資金の透明性を確保するためには、まず、政治資金の流れが明確に把握できる仕組みが必要である。政治資金の現金収受の禁止はその第一歩であり、先進国の中で現金収受を認めている国は日本のみである(欧米では小切手か銀行口座を介して行うのが一般的である)。そこで、政治資金の透明性を確保するために、①許容される匿名寄付等を除き現金の収受を禁止すること、②政治資金を受ける側にある政党・政治会計団体等の政治団体はそれぞれ特定の金融機関の口座を指定し、金銭の収受はすべて指定した口座を通じてのみ行うこととし、③その違反は罰則の対象とすべきである。

## 8) 選挙運動費用の政治資金への組入(公選法の選挙運動費用の政治資金規正法への統合)

公職選挙法は、選挙ごとに選挙運動費用として支出できる上限制限を定めており、選挙運動費用は原則として出納責任者しか支出できない(これによって第三者は選挙運動ができないと解されている)等の様々な制限を設けている。しかし、選挙運動費用は、政治資金の支出そのものであり、両者を区別して取り扱う合理的な理由はないし透明性を阻害している。

しかも、現行制度下でも「選挙運動費用」には多くの例外が想定され、政治家は「選挙運動」と「狭義の政治活動」を形式的に区別することによって前者に係る費用だけを法定選挙運動費用内に収めている(逆にいえば法定選挙運動費用に収まる費用だけをピックアップして届け出ている)のが実態である。このように、選挙運動費用規制はフィクションと化しており、それだけを取り出して上限規制をかけることはほとんど無意味である。

そこでこの際、政治資金規正法による政治資金と公職選挙法による選挙運動費用という異なる体系の組み合わせが「政治とカネ」の実態をわかりにくくしていることを踏まえ、公職選挙法第14章（選挙運動に関する収入及び支出並びに寄附）及び政党助成法は政治資金規正法に統合すべきである。そして、従前の選挙運動費用は「政治会計団体」の収支として取り扱い、徹底した公開と透明化の対象としてその適切性を国民が判断できるような仕組みを整えるべきである。

なお、このような政治資金への選挙運動費用の組み入れによる一元化にあたり、選挙ごとの選挙運動費用の上限規制についての撤廃を検討すべきである。もとより、「カネのかかる選挙」をわれわれも望むものではない。選挙間際の過大な選挙運動費用の支出が予想されるものについては、そのような選挙運動を制限する方法を検討する必要もある。ただし、項目ごとの個別的な制限を課すことが従来型の公職選挙法に回帰することに道を開くことは避けねばならない。政治家が支出する選挙運動費用、政治資金の増大が認められ、何らかの上限規制を必要とする場合には、例えば、「政治会計団体」について「広義の政治活動」（選挙運動と狭義の政治活動の両方）に支出される費用について、一定期間又は毎月の支出制限を行うこと等を検討することが必要となろう。

## 9) 収支報告書の虚偽記載に対する「連座制」の導入の可否

現在、収支報告書の虚偽記載罪は、故意又は重過失を要件としている。会計責任者等が虚偽記載を行った場合、それは代表者たる政治家本人にとって「良かれ」と思ってしているのである。ならば、逆に、会計責任者等が代表者たる政治家本人のためにも虚偽記載を行わないようにする制度、すなわち、収支報告書虚偽記載に対する「連座制」を導入すれば良いと考えられる。会計責任者等が政治家本人を貶める目的を以って虚偽の記載を行った場合の免責規定を設けたり、連座制が適用される虚偽記載の最低額を定めたりするなどの調整は必要である。

しかし、「連座制」の導入や罰則強化による「政治とカネ」の問題の解決には自ずから限界があり、これまでと同じように検察と政治家の対立という図式が演じられるのでは、国民と政治家の新たな関係を築くことはできない。前述したようにわれわれは、「政治とカネ」の問題は、まずは、「選挙・政治資金委員会」（仮称）の創設や、改革された国会政治倫理審査会等の活用により、政党・政治家の自浄作用に期待していることを改めて強調しておきたい。

## 10) 「政治会計団体」解散時の資産処分

現在の資金管理団体制度では、代表者である政治家が政治家となろうとすることを止めたとき及び死亡したとき等の資産処理について定めがない。「政治会計団体」は、政治家個人の「政治会計」であるから、このような事態が生じたときは当然に解散となり、「世襲」はあり得ないが、このような資産には政党からの資金、政治団体からの資金等、その最終的な負担者が国民で税金を免除された資金が入ってい

るので、これが、政治家個人の資産に帰すことには抵抗がある。この資産処理について、政党に帰属させる等、国民の理解が得られる法制を定めるべきである。

### 11) 政党の政治資金の公開・透明性の確保

政党の政治資金の公開・透明性の確保の問題も看過することはできない。問題は、政党支部との関連である。乱立する政党支部が、それぞれ別個の政治団体として別個の収支報告をするので、政党全体の政治資金の流れの捕捉が不可能になっているのである。

われわれは、政党支部が政党の政治活動を支える足腰として活動することは歓迎するものであるが、その政治資金の収支は、原則として、政党本部の収支に一括して報告されるべきであると考え。そのような扱いができない「支部」は政党ではなく、独立した政治団体として扱えば良い。ただし、政党が全国的に展開している場合、そのすべてを同一の会計単位として処理することは、今の政党の能力を超えるとも思われるので、当面、政党及び都道府県を単位とする政党支部について政治資金の収受を認め、別々の収支報告をした上、連結した報告を求めることが考えられよう。また政治会計団体と同様に、政党解散時の資産処分について、手当てする必要がある。

## 3. 政治資金の原資のあり方について

### 1) 企業・団体献金及び個人献金について

政治資金は「民主主義のコスト」であり、政治資金なくして政党・政治家の政治活動は成り立たない。従って、誰が、どのようなかたちで、どの程度の政治資金を負担するかという問題は民主主義の根幹にかかわる最も基本的な問題に他ならない。現在、企業・団体献金の是非を中心に政治資金の原資に関するルールの見直しについて与野党間で協議が始まる見通しだが、その検討にあたっては、日本の民主主義や政党政治の将来像、国民と政党・政治家が共有すべき新しい政治文化のあり方を描きながら、国民の意向、批判に謙虚に耳を傾けつつ、党利党略にとらわれず、与野党の幅広いコンセンサスのもとで結論が出されるべきである。

その際、何よりもまず、政党・政治家がなすべきことは、政治資金の「収入」と「支出」の実態の全容を正直に国民に吐露し、大規模な情報開示に踏み切ることである。そして、「民主主義のコスト」として合理的かつ必要不可欠な正当な額とはどれほどのものなのかを自らの手で精査し、国民に対する説明責任を果たすことである。そして、政治資金の「支出の仕分け」を行い、徹底的に無駄遣いの排除を断行することである。こうした真摯な実態の把握および自己改革なしには、政治資金調達に関する実効ある制度改革は行い得ない。

日本政治における「政治とカネ」をめぐる議論は、常に実態の把握が不十分なまま、幾度となく繰り返

返されてきた。その背景には、戦後日本の政治資金制度が著しく透明性を欠き、国民のみならず当事者ですらその実態の全容を把握しきれていないという事情があった。従って、われわれが今回提案したように、「政治会計団体」制度を実現すること等を通じて「公私の峻別」をはかり、透明性を飛躍的に向上させることは最優先されるべき改革課題であり、それなしに、政治資金調達のあるり方をめぐる実効ある議論は成り立ち得ないことを認識すべきである。

民主党は先の総選挙におけるマニフェストにおいて、「政治資金規正法を改正し、その3年後から企業団体の献金及びパーティー券購入を禁止する」と明記した。企業・団体献金の禁止を求める声は与野党を問わず高まっており、経済界からも企業献金のあり方の見直しが提起されている。政権交代可能な政治システムが実現された今日、政党・政治家と企業・団体との関係のあり方を根本から議論することは避けられない課題であり、むしろ、必要不可欠な作業である。そして、各党が企業・団体献金の全面禁止で仮に合意するのであれば、その結論を尊重するものである。

しかしながら、そうした検討を行うにあたっては、並行して議論すべき根本問題が山積していることを、政党、政治家は理解する必要がある。例えば、富と政治権力との関係について緊張感をもって臨むのは当然であるとしても、「新しい公共」の創造が問われている中であって、非営利の典型である政党や政治家の活動が寄付やボランティアによって積極的に支えられていくことと矛盾のない制度設計とはどのようなものかについても念頭におく必要がある。また、すでにその財源の大半を政党交付金に依存しなければ成り立たない日本の多くの政党の現状を踏まえると、本来、自発的な結社であるはずの政党を、これ以上、政党交付金に全面依存する「国営政党」とすることが果たして望ましいことか否かが正面から問われねばならない。

また、政党と政治家の関係についてもその実態を精査し、あるべき政党組織や政党内の民主的な手続き、内部統制のあり方についても並行して議論を進める必要がある。例えば、政党の本部や実体のある地方組織が主体となって選挙や政治活動を担い、政治資金調達を含め党所属の候補者による個人本位の活動を見直し、政党本位のもとに移行しなければならない。候補者本人が必要経費の相当部分を調達する現在の（とくに民主、自民両党における）政治資金のあり方をそのままにして、企業・団体献金が禁止された場合、各候補者の政治活動は著しく制約され、ひいては違法又は脱法行為による資金集めを助長する恐れもある。以上のいずれの問題においても、「政党」のあり方そのものを議論の俎上に乗せることは不可避であり、政党の在り方に関する真剣な検討を伴わない改革論議は不誠実である。

企業・団体献金の是非は日本の政党政治の根幹に関わる課題である。危惧されるのは、議論が膠着状態に陥り、現在直面している諸問題について何らの有効策も打てないまま、現状が維持されることである。少なくとも、政党、政治家は政治資金の原資のあり方についてどのような結論を出すにせよ、企業・団体献金の透明性や個人献金促進に向けて着実に合意を積み上げる必要がある。

例えば、企業・団体献金への規制が政党支部の定義の不備によって今日形骸化していることを是正する必要がある。現行法では、市区町村又は選挙区を区域とする政党支部であれば、企業・団体から寄付

を受け取ることができる。これを利用して、実質的には個人後援会の別名又は地方議員団に過ぎない団体が形式上政党支部となって企業・団体献金を集めており、実際には、政治家単位に際限なく設立される政党支部が「第2の財布」として利用され、政治資金規正における重大な抜け道となっている。

そこで、政治家個人への献金の抜け道と化している選挙区単位の政党支部に対する企業・団体献金については、直ちにこれを禁止し、企業・団体から寄付を受け取ることができる主体を党本部及び都道府県単位で指定した1つの支部に限る案を検討すべきである。いわゆる、「トンネル献金」（特定企業・団体は政党に用途を限定して寄付を行い、党本部は指定された政治家に向けて当該寄付相当額を交付する）の可能性は残されるが、そのプロセスには党組織が関与するため、万一不祥事が発生した場合の責めは政党自身が負うことになる。

また、政治資金パーティーについては、政党支部への企業・団体献金を禁止する場合、パーティー券購入が抜け道になることを防ぐため、購入者の氏名等の公開基準を寄付と同等又はそれより少額に引き下げることを検討すべきである。さらには、パーティー券の購入がその実態からして企業・団体献金であるとするならば、諸外国の事例に照らし寄付として取り扱うことも検討すべきである。

他方、個人献金については、政治資金の主たる源泉として、われわれもまた、国民が個人献金により政治に参加する新しい政治文化がわが国に根付くことを強く望んでいる。そのために考えられるあらゆるインフラの整備をためらうべきではない。前項で提案した、政党・政治家の徹底した政治資金の「公私の峻別」及びその公開と透明性の確保を実現し、国民が政党・政治家の政治資金の正確な情報に自由に接することができることは、その第一歩となるであろう。

その他、個人献金を税制面で優遇しその促進をはかるため、個人献金の税額控除の制度を充実させる必要がある。また、できるだけ簡易な手続で個人献金ができるように、年末調整での所得税還付制度の導入、個人献金手続きの簡素化、インターネットを通じたクレジットカードまたはそのポイントによる献金を可能とする制度の導入、少額から寄付できる電子マネーの仕組み構築など制度面での改革が検討されてしかるべきである。これらの諸点については、過日公表された経済同友会の提言とわれわれも見解を同じくするものである。

これに関連し、現在政府で検討が進められている「共通番号」制については、納税や社会保障等の国民の生活基盤を立て直すために重要かつ不可欠であるのみならず、個人献金を促進する等、民主主義の制度的基盤の充実のためにもきわめて重要であり、「共通番号」制の具体化にあたっては、日本に寄付社会を根付かせ、個人献金を促進することを念頭に置いた制度設計が行われるべきである。

なお、個人献金のあり方に関連して、寄付を行った個人の主たる所得の生ずる場所又は給与などの支払者を政治資金収支報告書に明記させる等、企業・団体が個人献金に迂回又は偽装を行わないようにする措置を講じることも併せて検討すべきである。

## 2) 政党助成制度について

政党・政治家への公的助成として、政党交付金の増額や選挙公営のいっそうの拡大等の是非が検討課題となりうる。ただし、政党交付金の増額については、今現在提起されている政党交付金に対する各種の疑問、例えば、辞退政党分の扱い、立法事務費との関係、使途の明確化、使途報告のあり方、残額の扱い、そしてこのような巨額な資金を「私的団体」である政党に交付することの妥当性等、ハードルはきわめて高いと言わざるを得ない。

国会議員の定数削減等によって財源を確保する等の意見も散見されるが、今日の厳しい財政状況に照らし、国民の理解を得られるとは到底思われぬ。政党、政治家は政党交付金の増額問題を論じる以前に、政党・政治家が政治資金の収入と支出の全容について説明責任を十分に果たし、かつ、「民主主義のコスト」として必要な額とはどれほどのものかを国民に誠実に説明し、さらに、「政治とカネ」をめぐる疑惑を払拭し、徹底した無駄遣いの排除も含め、あらゆる手段を講じるべきである。

とくに、政党交付金300億円余に加え、文書通信費80億円余、立法事務費50億円余を加えると、400億円を大きく上回る国庫からの支援がすでになされており、その額は諸外国と比べてもきわめて優遇されている。それが、どのように使われているかを徹底的に吟味し、こうした国費投入の「仕分け」を行うことこそ、国民の求めるところであり、政党交付金の増額は論外と言わざるを得ない。

さらに言えば、これ以上の政党に対する国費投入を国民に求めるのであれば、それは、私的な「政党」という存在のあり方そのもの、いわゆる、政党法等の政党に関する法的規制を求める国民世論を必ずや招来するであろうことを、政党、政治家は覚悟すべきである。

なお、現行の政党交付金制度の見直しについては、直近の総選挙又は参議院通常選挙における獲得議席次第で各党への交付金額が大きく変動する配分方法が採られていることは、少数政党に対する配慮という観点からも見直しの余地がある。企業・団体献金を禁止する場合はとくに、政党交付金の配分に際しては、例えば、議員数割部分に対する得票数割部分の比重を高めるなどの見直しを通じて、官僚機構を使用できる与党に対し、それが不可能な立場にある野党や少数政党の立法活動等を支えるため、野党・少数政党に対し現行方式に比べて実質的に配分が割り増しとなるような仕組みを検討すべきである。

#### (4) 選挙と政治資金の公正とルールを担保する新たな体制整備

選挙や政治資金の公正を担保するためには、実効力のある助言・指導・抑止・監督体制を格段に充実強化しつつ、司法当局による捜査や刑事的処罰に頼るのではなく、選挙や政治活動のルールについては政治家集団がその尊厳と自律権に賭けて遵守し、自浄能力を発揮していくための新たな仕組み作りに立ち向かうことが重要である。

##### 1. 「選挙・政治資金委員会」(仮称)の創設

現行制度においては、総務省や各都道府県選挙管理委員会に政治資金収支報告書の適正性をめぐると十分な権限が与えられておらず、これに対し、いわゆる「政治資金Gメン」を設けるべきというアイデアが80年代から提唱されてきた。総務省や各都道府県選挙管理委員会が自らの役割を抑制してきたことは、行政による選挙干渉と見られないようにしたという点では意味がある。ただ、それならば、米英をはじめ多くの国が採用しているような、より独立性の高い機関を新たに設け、法令遵守の確保を担当させる仕組みを整える必要がある。

政治資金規正法や公職選挙法を所管する総務省は制度しか担当せず、その具体的な運用は捜査・司法当局に委ねられている。その結果、きめ細かなチェックや是正指導の欠如により、政治資金の適正化や選挙の公正化が進まない上に、捜査・司法当局が乗り出せば、即刑事事件であり、スキャンダルとなる。また、捜査・司法当局による法令違反事件の立件基準は変遷しているが、基準の変更は前もって公にされず、あるいは、選挙運動規制等については地域によって運用実態が異なるなどの事情が、政治家の対応を困難にしている。例えば、納税について税務署の相談や更生・決定等の手続きなしに、税法の運用を当局にすべて委ねるようなものである。

諸外国では連邦選挙準備委員会(米国)、選挙委員会(イギリス)、全国選挙運動費用・政治資金委員会(フランス)、連邦選挙庁(カナダ)などの専門の機関を置いている。寄附の量的規制のないドイツでは、政党の収支報告書について連邦議会議長が所管している。これらの事例に倣い、新たに設けられるべき独立性の高い機関は、例えば、「選挙・政治資金委員会」(仮称)と称し、選挙や政治資金等についての政治活動の公正とルール遵守を第一義的に担保するための役割を担うものとして構想すべきである。

「選挙・政治資金委員会」(仮称)はその設立の趣旨、性格からして、国会に設けることも考えられるが、日本では国会に選挙行政を担当する機関を設置するのは憲法に抵触するという見方も根強くあり、何より、「動かない組織」になる可能性が高い。そこで、仮に国会のもとでの設置で合意形成が困難であるとすれば、会計検査院のような独立委員会の形態も考えられる。いずれの場合でも、委員会の構成が偏したものとならないような工夫が必要である。「選挙・政治資金委員会」の主たる任務として次の事項が考えられる。

- ① 政治資金規正法及び公職選挙法遵守の確保（法律の解釈、運用に関する政党、政治団体等からの問い合わせに対する勧告的意見の表明など）。
- ② 政治資金収支報告書及び政党交付金使途報告書の受理、広義の政治資金の収支公開。
- ③ 政党交付金の算定及び交付等、政党交付金制度の運営。
- ④ 自らの判断又は申し立てに基づき、政治資金収支報告書または政党交付金使途報告書の疑義に関して聴聞又は提出命令により提出させた会計帳簿、領収書等の調査を行い、必要がある場合には報告書の訂正を求めること。悪質な場合には、告発することができる。
- ⑤ 選挙運動に関する支出金額の制限及び実費弁償及び報酬の額に関する決定。
- ⑥ その他、公正な選挙及び政治資金の実現に必要な事項。

このうち、②については、政治資金収支報告書の中央分、地方分の一元化など現在の総務省と地方自治体の選挙管理委員会に分離されている機能を整理統合のうえ移管し一元的に管理するとともに、政治資金収支報告書の電子化による原本のインターネット公開等を通じて、国民に対する実質的な情報公開の仕組みを格段に整備する必要がある。具体的には、既述の「政治会計団体」および政治家関連団体の収支報告のみならず、政治会計団体と政治家関連団体の「連結決算」も電子情報で提出するものとし、政治家の政治資金の全体像が一元的に明らかとなる仕組みを創るべきである。

また、政治資金収支報告書又は政党交付金使途報告書に疑義のある者は、疑義があることを証する証拠を添えて、「選挙・政治資金委員会」に調査を申し立てることができるものとし、委員会は申し立てに理由があると判断した場合には、調査を行うものとするべきである。

なお、同委員会の活動に関し、米連邦選挙委員会（F E C）の「連邦選挙運動法を執行するための規則を制定すること、政治委員会の会計責任者などからの実務上の質問に「助言的意見」を作成して回答すること、政治委員会の収支報告書の会計監査の実施、法令違反について法令執行手続（捜査を行い、場合によって過料に処したり刑事事件として立件するよう司法省に付託する）をとることなどが含まれる」としていることが参考になる。

故意かつ悪質なケースが刑事事件として立件されることは従来とは変わらず、「助言的意見」が裁判所によって覆される可能性も残されており、以上は、司法権を制約するものではない。ただ、「助言的意見」によって政治団体は法令適用の可能性を具体的に予測しながら行動できるようになり、また、収支報告書訂正（お咎めなし）と刑事事件立件との「段差」を過料制度によって埋められるなどの現在よりも法令遵守プロセスをスムーズに機能させられるようになる。

## 2. 政治倫理に関する新たな規範と政治倫理審査会の改革

政治倫理の確立については、誰しもがその必要を指摘する一方、その意味するところについては必ずしも十分な合意が確立されておらず、そのことが、その場しのぎの融通無碍な対応を許してきた。政治倫理は政治を行うにあたっての抽象的な心構えや訓戒ではなく、政治家の個々の行動を規律する具体的な規範である。その内容は一般的な道德律の確認ではなく、政治家という職業を遂行するにあたって求められる職業倫理である。国会議員は権力を扱い、国民代表として国の方針を決定し、法律をつくり、公的資源の配分を左右する。政治家の職業倫理である政治倫理は、この一点を源泉として導き出される国会議員としての具体的な行動規範であり、それ以外のなにものでもない。

また、職業倫理はその職業者の集団によって維持されるべきものであるから、政治倫理も国会議員同士の厳しい相互監視によって遵守されるべき性格のものである。政治倫理が問題にされるたびに、「個々の良心にしたがって判断すべき問題」と釈明されるが、問われているのは、政治家集団全体の尊厳であり、国会の自律権を賭けた自浄能力である。したがって、違反が認められた場合は、その個人に対応をすべてゆだねることはできない。国会が国会としての判断で制裁措置を課すべきである。その際、国会がなすべき最大級の制裁措置とは国会からの放逐、すなわち除名に他ならない。

このような認識にもとづき、政治倫理の確立に向けて以下に示す「政治倫理3原則」及び「行為規範3原則」を確認するとともに、これを担保する仕組みとして、国会政治倫理審査会の改革を行う必要がある。政治倫理違反を含めた政治家の腐敗行為が明らかになった場合や疑惑が生じた場合には、司法当局による捜査や刑事的処罰に頼るのではなく、国会が国民に対して率先して事実を明らかにするとともに、自浄作用を発揮しうることが必要であり、そのための具体的な仕組みを整備する必要がある。

現在でも、政治倫理審査会が国会に置かれているが、その制度は形骸化している。また開かれたとしても、証人喚問や制裁にかかわる権限をもたず、独自の調査スタッフも存在しない現状では、どれほど機能するかは疑問である。そこで、政治倫理の確立を実質的に担保するためには厳正な議事手続を確立するとともに、審査会を政治倫理違反に対する効果的な事実解明と制裁の発動により、政治倫理を担保するための機関に生まれ変わらせる、下記のような改革を行う必要がある。

### 【政治倫理3原則】

- 第1原則 政治倫理とは、抽象的な訓戒でも、一般的な人倫の確認でもない。政治倫理は「政治家の行動を具体的に規律する規範」であり、政治家という職業を遂行する上で遵守すべき「政治家の職業倫理」である。
- 第2原則 政治家の職業倫理としての政治倫理は、政治家という仕事が「権力を扱い、国の方針を決め、法律をつくり、公的資源の配分を決めること」、この一点を源泉として導き出される。
- 第3原則 政治倫理に対する違反は議員同士の監視により維持され、最大限、議院からの「除名」という政治的制裁によって担保されるべきものである。この意味において、政治倫理は政治家個

人の良心にゆだねられるべきものではない。法律に抵触しているか否かも問わない。議院の自律権を賭けた自浄能力のためのものである。

### 【行為規範 3 原則】

- 第 1 規範 政治家としての職務遂行の独立と公正を損なうような行為、または政治家の地位を私的な利益追求に利用するような行為はこれを禁止しなければならない。
- 第 2 規範 議員としての地位、およびこれと密接に関連する政党人等の地位にともなう影響力を行使すること、または行使しないことにともなう報酬の受領はこれを禁止すべきである。この場合、具体的な職務権限をとまなうか否かは一切問わない。
- 第 3 規範 国会内および政党内の審議において個人的な利害関係のある案件の論議および表決に参加する場合には、あらかじめ個人的な利害関係がある旨を必ず表明しなければならない。

### 【政治倫理審査会の改革】

- ① 政治倫理審査会の開催要件を改正し、一定数の要求（たとえば、委員の三分の一または議員 50 名以上の申し立てがあった場合）があれば開催し、審査を行う。
- ② 政治倫理審査会の構成は与野党同数とし、採決については党議拘束を行わない。
- ③ 証人喚問権を付与し、専門の調査スタッフを強化する。審査は証人喚問の場合を除き原則秘密会とする。その代わりに、審査会が認定した事実の詳細な報告書の提出を義務づける。認定に至らなかった事実は各意見を記載する。
- ④ 審査の結果、著しい違反が認められる場合には、懲罰委員会に対し厳正な処分を懲罰事案として勧告できるものとする。その場合、憲法 58 条「院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる」の条文解釈を、欧米なみに「国会の権威を傷つけた場合」にまで拡大解釈する合意を確立する必要がある。

## 別紙 IT解禁に関する公職選挙法の一部を改正する法案要綱（案）

### 一 インターネット等を用いた文書図画の頒布の解禁

1 公職の候補者、候補者届出政党、衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等は、選挙運動のために使用する文書図画を、ウェブサイト、電子メールその他のインターネット等を用いて受信者の使用に係る電子計算機の映像面に表示させる方法（以下「インターネット等を用いる方法」という。）により頒布することができるものとする。

2 ウェブサイトを用いる方法により頒布される選挙運動のために使用する文書図画は、第129条の規定にかかわらず、選挙の当日においても頒布することができるものとする。（新第142条の3関係）

### 二 選挙運動用電子メール送信者の氏名及び電子メールアドレスの表示義務等

1 インターネット等を用いる方法のうち電子メールを用いる方法により選挙運動のために使用する文書図画を頒布しようとする者（以下「選挙運動用電子メール送信者」という。）は、当該電子メールにその氏名、2の通知を受けるための電子メールアドレス及び電子メールその他の適宜の方法により2の通知を当該電子メールアドレスあてに行うことができる旨を表示しなければならないものとする。

2 選挙運動用電子メール送信者は、その送信した選挙運動のために用いる電子メール（以下「選挙運動用電子メール」という。）を受信した者から、総務省令で定めるところにより選挙運動用電子メールの送信をしないように求める旨の通知を受けたときは、これに反して、当該通知をした者に対し、選挙運動用電子メールの送信をしてはならないものとする。（新第142条の4関係）

### 三 選挙管理委員会によるウェブサイトの設置及び当該ウェブサイトと候補者のウェブサイトとのリンク

1 衆議院議員、参議院議員又は都道府県知事の選挙においては、都道府県の選挙管理委員会は、次のイ～ハに定める事項を表示するためのウェブサイトを設けなければならないものとする。

イ 衆議院（小選挙区選出）議員、参議院（選挙区選出）議員又は都道府県知事の選挙にあつては、公職の候補者の氏名、候補者の申出に係るホームページのアドレス（1つに限る。）その他総務省令で定める事項

ロ 衆議院（比例代表選出）議員の選挙にあつては、衆議院名簿届出政党等及び衆議院名簿登載者の名称又は氏名、これらの者の申出に係るホームページのアドレス（1つに限り、重複立候補者については、イで申し出たものと同一のものに限る。）その他総務省令で定める事項

ハ 参議院（比例代表選出）議員の選挙にあつては、参議院名簿届出政党等及び参議院名簿登載者の名称又は氏名、これらの者の申出に係るホームページのアドレス（1つに限る。）その他総務省令で定める事項

2 都道府県の議会の議員、市町村の議会の議員又は市町村長の選挙においては当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会は、条例で定めるところにより、当該選挙の公職の候補者が申し出たホームページのアドレス(1つに限る。)を表示するためのウェブサイトを設けることができるものとする。  
(新第142条の5関係)

#### 四 あいさつ目的の有料広告の禁止

- 1 公職の候補者等は、インターネット等を用いる方法により頒布される文書図画に、有料で、当該選挙区内にある者に対する主としてあいさつを目的とする広告を掲載させることができないものとする。
- 2 何人も、公職の候補者等に対して、当該選挙区内にある者に対する主としてあいさつを目的とする広告を、インターネット等を用いる方法により頒布される文書図画に有料で掲載させることを求めてはならないものとする。(第152条関係)

#### 五 罰則関係

- 1 選挙運動用電子メール送信者の電子メールアドレス等の表示義務違反等  
イ 二の1に違反して、選挙運動用電子メールにその氏名及び電子メールアドレスを表示しなかった選挙運動用電子メール送信者は、2年以下の禁錮又は50万円以下の罰金に処するものとする。  
(第243条関係)  
ロ 二の2に違反して、選挙運動用電子メールの送信をしないように求める旨の通知をした選挙運動用電子メールの受信者に対し、当該通知に反して選挙運動用電子メールを送信した選挙運動用電子メール送信者は、2年以下の禁錮又は50万円以下の罰金に処するものとする。(第243条関係)
- 2 インターネット等による氏名等の虚偽表示罪  
当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって真実に反する氏名、名称又は身分の表示をしてインターネット等を用いる方法による通信を行った者は、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処するものとする。(第235条の5関係)
- 3 あいさつ目的の有料広告の禁止違反  
イ 四の1に違反してあいさつを目的とする広告を掲載させた公職の候補者等は、50万円以下の罰金に処するものとする。  
ロ 四の2に違反して公職の候補者等を威迫して、広告を掲載させることを求めた者は、1年以下の懲役若しくは禁錮又は30万円以下の罰金に処するものとする。(第235条の6関係)

## 結 び～政権選択・政治主導時代に必要なインフラ

日本の政治の直面する課題は実に多岐にわたっている。どれか一つを実行すれば事態が大きく改善するといったものではない。「政治とカネ」や選挙運動のあり方という政治の基本問題においてすらなお幾多の課題を抱え、政党を「国会議員5人以上の組織」としかイメージできない政治家や有権者がかなりの数に上り、底の浅い右往左往を繰り返している。マスコミの中にはこうした動きを相変わらず増幅するのに専念しているものも見られる。

戦後政治では、「誰が政治をやっても変わらない」という牢固とした感覚が多く国民を支配してきた。しかし、小泉政権で「トップによって政治は変わる」ということがはっきりし、遂に、政権交代によって政策と政治の方向を定めていくという歴史的な選択が行われた。われわれの課題は、昔に帰ることを空しく望むのではなく、この流れを逆流させることはもはやできないという前提に立って、将来の政治を切り開いていくことである。そこでまずは、政党というこれからの政治の主役の現状について改めて点検する必要がある。

政権公約（マニフェスト）は政党の力量を計る大事な手がかりである。すでに述べたように、目下、話題になっている民主党の政権公約を例に取り上げてみると、それは十分な時間をかけて、党大会などで開かれた党内の議論を集約したものとは言いがたい。担当者が熱心に作り込んだことは認めるとしても、党内の合意形成と多くの有権者との応答性・討論という試練を経て成立したものではない。

また、その内容についていえば、昨年21世紀臨調主催の政権公約検証大会でも繰返し指摘されたように、各政策が具体性は備えているもののやや羅列的であり、政策間の連関や全体の理念が見え難い点是否定できない。また、新規歳出項目は具体的なかたちで並んでいるのに対して、無駄を省く歳出削減の方に具体性がないことも繰返し指摘された点であった。政権の方向性が見えないという昨今の批判は、実は政権公約に内在していた問題であったのである。

それでも、各省庁の政策をホッチキスで留めたような政権公約よりはマシであろうが、なお、多くの課題がそこには残されている。実際、政権公約をどう作り、それだけの水準のものを作れるかは、政党という組織の社会的存在感や内部的な凝集性を計る格好のメルクマールである。「バラバラ感」しかない政党にはこうした作業はほとんど不可能であり、党大会を何日も開いて政権公約を詰めていくといったことはおよそ考えられないに違いない。しかし、政権公約は政党が政権を掌握した場合に一体として行動することを支える基本指針であるのみならず、政党が組織として前進するきっかけになる。

具体的には、民主党には昨年の政権公約の実行とその検証評価が求められ、さらには、参院選に向けてその修正やそれについての説明を準備する必要がある。これに対して、野党自民党に求められるのは、まず、新党・離党騒動から距離を置いて自らを切磋琢磨することに専念し、いずれ来たるべき政権選択選挙において提示する政権公約の準備版とでもいふべきものを参院選において国民の前に示すことである。これなしには、次なる政権交代に向けてスタートを切ることはできない。

政権公約は政党と社会とをつなぐ最も重要な絆であるが、政党が社会的な存在感を持つためには自らの組織化と活動量を増やすことが必要である。選挙の時だけに何とか候補者を集めるだけのような政党では、これを期待できない。そのためには有権者の政治活動・選挙活動への関与を妨害しかねない障害を積極的に改めて行く必要がある。

また、政党中心にカネが動くように政治資金制度を改革し、政党の求心力と活動力を高めることは、政党自身の命運が個々の候補者の選挙での命運を圧倒的に左右するようになった状況下では、必須の課題である。言うまでもないことながら、比例名簿さえ作れないで比例選挙を行っている現状は、自らの人材政策のなさを自白した、政党として恥ずべき事態である。

とくに、日本の大政党は「政党の組織化」になお一段の努力を払うべきであり、こうした問題をとかく党内の権力争いの観点からしか考えられない発想を脱する必要がある。政権交代は政党らしい政党の存在を前提にしてのみその有効性を発揮できるのであって、見境のない議員たちの離合集散のきっかけとなつては困るのである。「政党の組織化」は支持率の変動に耐えながら長期的視点に立った政策を実現するためにも不可欠の条件である。

政党が自らを鍛える努力を促すためには、国民の側にも変化が求められる。国民と政治の世界との関係のあり方が、後者の現実に少なからず影響していることは確かである。先ず、「誰が政治をやっても変わらない」という感覚の裏返しで、日本はこれまでどう考えても政策論議が活発に行われた国とは言えなかったということを、率直に認める必要がある。

そもそも、政策論議を可能にする情報やデータの入手が必ずしも容易ではなく、そうした制度的環境のもとできわめて狭い範囲の人々の間で議論が行われるに止まったのである。「共通番号制」の導入が今頃になって政治日程に上っているように、政策論議の前提の整備すらこれからの有様である。ここに、戦後日本政府の古色蒼然とした実態が浮き彫りにされているとともに、政策に対する「お任せ」的な伝統が顔を覗かせている（政策に対する無関心と理解力の低さはその当然の結果であった）。しかし、今やそれでは済まない時代に入った。

政治主導の時代に入るということは、裏から言えば、官僚制が「最大のシンクタンク」であった時代の終わりを意味する。政党にとって必要な政策的なアイデアは今やさまざまな民間の団体によって提供されなければならなくなった。この課題に政党がどのように応答するのかは、もはや避けて通ることが出来ない問題である。方法としては、政党が自らのうちにシンクタンクを抱え込むというスタイルもあるかもしれないし、外部のシンクタンクと随時親密な関係を構築しつつ、政策的なアイデアを吸収する道もあろう。

しかし、次の二点は直ちに明らかである。第一に、政党が一定程度の政策に関わる人材を内部に備えていなければ話は始まらない。政党交付金の一部はそのためこそ用いられるべきである。第二に、民間に一定程度のシンクタンク機能が現実に存在しうること、それに必要な人材の集積とその活動をサポートする条件整備がなければならない。これまで日本はシンクタンクには不毛の国と言われてきたが、今や事態は大きく変わった。それに呼応するためには、国民の側での寄付などに対する感覚の転換が必要である。

政策論議は理念や思い込みだけで片付く世界ではなく、不断に変化する内外情勢に対する正確な現状認識と複雑な分析を前提にした「知と情報の総結集」という面がある。日本における知と情報の蓄積は膨大なものに上るが、これまでそうしたものを政策形成との関係で生かし、注目するという点について甚だ不十分であった。勿論、官僚制やジャーナリズムがこの領域で一定の役割を果たしてきたことを認めるのはやぶさかでないが、20世紀の成功物語への精神的埋没から日本を解き放つためには、政権交代を機にこの面で新たな取組みを一層活性化させる必要がある。

知的世界の資源を顕在化させ、政策論議に直接間接に刺激を与える広範な環境を作ること、学は何も産とのみ連携するのではなく、政策と連携する余地を広げていくこと、これによって政策は政治家の個人的信念の世界から「知や情報の総結集」の現われになっていくことが課題になる。当然、そのためには従来の社会的縦割りや棲み分けを超えた、広範で知的な不断の協力関係を整備する必要がある。一言で言えば、それは、公共性を支える新たなインフラの整備ということもできる。

最後に、政治に関わる人材の問題がある。この問題はこの数年繰返し話題にされてきたが、古来、この問題を一挙に解決する万能薬といったものはどこにもない。そのことは、人間を意のままに教育できないことからしても明らかである。また、政治家の姿にしても、社会における人間の実像と深く関連していることは否定できない。その意味で、自らの実態を括弧に入れて政治家のみを批判して満足するような風潮は、極めて不健全である。

しかし、あらゆる組織が人材の選抜に根拠を置いている以上、政党が何らかの人の選抜機能を持たないということはあるにない。政党に課せられた機能は多面的であるから、選抜基準を一元化することはできないが、当該の政党の存在を真摯に受け止めるか否かは、最も基本的な条件である。

同時に、継続的に人材を評価し、お互いにその能力と特質を生かすようにすることについて、政党全体が共通の理解を持つことが何よりも大切である。全員が首相になれるものではないということから始まって、当たり前のことを体験的に理解することが出来る仕組みを作ることこそ、政党内にある厳しい競争状態を、組織の安定と発展のために活用することができる。この面での「政党の組織化」にはなお多くの課題がある。

それでは、外部の世界がこの人材問題について何もできないかといえば、一定の環境整備を行うことができないわけではない。人材の流動化にふさわしい環境整備もそれであろうし、何よりも、さまざまな知的刺激を与えることによって政治家の感性を鋭くし、あるいは、より広い視座へと誘う場を提供することなどは、その最たるものである。

政治家は、ある意味で一義的な解のない問題について判断をしなければならず、それだけに社会の「知や情報の総結集」に対するこだわりと感性を持ち続ける必要がある。政治家の関心は多様であり、外部の世界が何かを一律に押し付けることができるわけではないが、少なくともこのような鋭敏な感性を持った政治家がそれなりの数必要であり、それを培うためには早期に刺激的な知的体験を持つことが大切である。

政治の劣化のひとつの遠因は、こうした体験の継続的な劣化と思い込みの横行にあるということもできよう。現実にはさまざまな難題が政治的な課題になり、思い込みや便宜主義ではもはや乗り切れなくなった。社会の総力を結集して政治と政治家を取り巻く環境を変え、相互啓発のダイナミズムの一段の活性化によってこの窮境から脱出を図るしかないと考える。

21世紀臨調は、こうした課題認識に基づき、みずからこうした課題の一端を担うべく、新たな任務を追求したい。それは、政治の世界と経済の世界、学問の世界、ジャーナリズムの世界、官界、法曹界などをつなぐ、人材面及び知的面での結びつきを目標とする新たな「ハブ組織」の役割をみずから担うことである。その趣旨は、日本にある人的・知的資源をより有効に政治・政策と結びつけ、お互いを生かし、お互いに啓発し、政治と政策の環境を変えるインフラ的機能を果そうとするものである。

それは、21世紀の展望を切り開くために、それぞれの知見の意味をもう一度互いに吟味し、可能な協力関係を形成する手助けをすることである。これから新しく誕生させる「ハブ組織」は、誤解のないように言えば、決して一つの新しいシンクタンクたろうとするものでは全くない。むしろ、そうしたシンクタンクとシンクタンクを相互に媒介し、あるいはそれへとつながる人的・知的インフラを整備することが目的である。

われわれの目標は、あくまでも政治と政策を取り巻く人的・知的インフラの整備によって、政権交代時代にふさわしい政党政治への確かな飛躍の準備を手助けすることである。そうしたかたちで21世紀臨調は新たな超党派的活動の地平を切り開く意思を持つことを、この機会に宣言するものである。

以上