

# 構造改革を担う新しい政党と政治のあり方

## はじめに

法律制度は政治活動に対しハードな外枠を提供するが、政治がどのような姿になるかは、その内実を担う政治家や政党に大きく左右される。ことに、ここ数年の政治改革が個人中心の仕組みを政党中心の仕組みに変えた結果、政党のあり方は政治全体にとってますます決定的に重要なものとなった。

現在のところ、日本では政党の活動を細かく縛る政党法は存在しない。しかしそれは、政党が何をしてもよいということではないのであり、むしろ、政党は法律に代わるような説得的なルールを確立し、それに従って活動する責任を国民に負っているということに他ならない。その意味で法律制度によって規定されていない、政党を中心とする言わばソフトの面での条件整備がますます必要となるのである。

このソフトの面での条件整備について網羅的に語ることは不可能であるが、幾つかの点に即し、そのアウトラインを論ずることは可能である。われわれの検討によれば、改革すべき課題は山積している。政党をめぐる今後の議論に一石を投ずる目的で、あえて現段階におけるわれわれの議論の一端をここに明らかにする。

## 第1 政党と政権戦略

1994年の政治改革によって、日本の選挙制度は個人中心の仕組みから政党中心の仕組みへと大きく変わった。しかし、ここで力説すべきは、同時に日本における民主主義ゲームのルールそのものも大きく変わったことである。あえて単純化して言うならば、中選挙区制の特徴が比例代表制にかなり近いことを考えると、それは、準比例代表制から小選挙区制を主体にした選挙制度への変更とすることができる。

民主主義のあり方を大きく左右する制度的要因としては、議院内閣制か大統領制かという統治形態の選択と並んで、比例代表制か小選挙区制（多数決制）かという選挙制度の選択が最も重要とされている。つまり、選挙制度改革は、民主主義のあり方を変える手段としては、憲法改正を伴わないものなかでは最も有力なものと言える。

このように考えると、日本の民主主義は少なくとも制度面においては根本的に変化したことになる。これをわれわれは、「比例代表制型民主主義ゲーム」から「小選挙区制型民主主義ゲーム」へのルールの変更と表現することにしたい。こうした視点から見ると、現在日本政治が直面している最大の問題の1つは、民主主義ゲームのルール変更が有権者にも政党にも十分認識されておらず、そのため、新しいルールを生かすような行動を有権者も政党もとれていないという点に求められる。そして、こうした状況を突破して新しい民主主義ゲームを定着させていくうえで、政党の側のイニシアチブが重要であることは言うまでもない。

ここでは、「比例代表制型民主主義ゲーム」と「小選挙区制型民主主義ゲーム」の特質（基本的に議院内閣制を前提として議論を進める）を対比し、中選挙区制時代の政党の行動パターンを振り返ったうえで、並立制による第1回総選挙前後の政党の行動とルールとのズレの存在を指摘する。そして、現在の政党の行動パターンにおける問題点を指摘しながら、新しいルールを生かすために必要な政党の新しい行動パターンの確立や戦略的能力の向上について幾つかの提案を試みてみたい。

なお、その際、注意を要するのは、それぞれの選挙制度によって表明される民意の性格が異なるという点である。往々にして、どちらがより民意を反映するかという問題設定が

なされがちであるが、それぞれの選挙制度を通じて表明される民意とはどのような性格のものかというのが適切な論じられ方であり、それを前提にして初めて、どのような民主主義ゲームが想定されているかを問うことができる。

また、このように想定される民主主義ゲームは、現在には病理形態として展開される場合が多い。とりあえず、以下では、①政権交代メカニズムが機能しているかどうか、②有権者の民意が政党を有効にコントロールし得ているかどうかの2点に注目して理想形態と病理形態とを区別している。

### 比例代表制型民主主義ゲーム

比例代表制においては、有権者は政党への投票を通じて世界観的・哲学的志向とでも言うべき包括的・一般的なタイプの民意を表明することになる。政党は有権者に対して体系的な政策を提示するが、有権者は政策そのものというよりも、むしろそうした政策の基礎にあるその政党の一般的な政治的立場への支持を表明する。そして、投票者全体におけるそうした民意の分布は議会での各政党の議席率に「鏡のように反映」される。

比例代表制においては、1つの政党が単独で過半数の議席を獲得する場合はきわめて例外的なので、通常は選挙後の政党間交渉を経て連立政権が形成される。各政党はその支持層の志向を尊重しつつも、自らの裁量と責任で他党と交渉し、なるべく自らの主張が反映されるような連立政権の形成をめざす。過半数の議席を確保しうる形で政党間の政権政策協定が成立すれば、連立政権がスタートする。このように比例代表制においては、有権者は政権については直接的な民意を表明せず、政党に対して政権への対応も含めた一種の包括的な委任を行うことになる。

与党に加わった政党は、連立与党内の協議に参加することを通じてそれぞれの政策課題への解決策に自らの主張を反映させることで自らの役割を示し、支持を拡大しようとする。

野党となった政党は、与党案に対する鮮明な批判を提示することによって存在意義を示し、支持を拡大しようとする場合もあれば、与党を含め、なるべく多くの他党を賛同させられるような対案や修正案を提示し、実現させることを通じて支持を拡大しようとする場合もある。さらに、次の選挙を経ずに議会の任期途中において、新たな政策協定を締結して連立政権の組み換えを行うことも比例代表制の場合には許される。そうした行動をとった政党の責任は次の選挙において有権者の審判を受けることになる。

## 1993年までの日本政治

94年の選挙制度改革までわが国で採用されてきた中選挙区制は、政党の得票率と獲得議席率とがかなり対応するという点で、比例代表制に準じる性格を持つものであった。ところが、比例代表制（あるいは、準比例代表制としての中選挙区制）のもとでは、政党のあり方次第によっては、一党優位体制が長期固定化し、他方において、野党が事実上政権奪取を諦めるという形で政権交代メカニズムが機能しなくなるというタイプの病理形態が出現する場合がある。その事例としては、93年までの日本政治こそが、まさに典型であったと言えよう。周知のように、わが国においては、自民党一党支配と野党間の分裂とが棲み分け的に併存することとなり、政権交代メカニズムは構造的な機能不全に陥り、有権者はその政権選択権を喪失するに至っている。

同様の事例は戦後のイタリア政治においても見ることができる。戦後のイタリアでは完全比例代表制のもとでキリスト教民主党を中心とする連合政権がたらい回し的に続き、キリスト教民主党の万年与党化がもたらされてきた。こうした政権交代メカニズムの機能しない戦後民主主義は、「閉塞した民主主義」と呼ばれ、日本とほぼ同時期に進められたイタリアの選挙制度改革では、それからの脱却にむけて小選挙区制を主体とする制度が導入されたことはよく知られている。

## 93年から96年までの日本政治

比例代表制型民主主義ゲームのもうひとつの病理形態としては、政党が選挙での公約や有権者の意向を無視した形で、単なる党利党略で連立政権の形成や組み換えを行う場合が挙げられる。この場合は政権交代は頻繁に起こるかもしれないが、それが有権者のコントロールのまったく及ばない形で起こるところに病理があり、93年までの日本政治に見られた墮落形態とは別の形ではあるが、やはり有権者の政権選択権は空洞化される。われわれは、こうした病理形態の典型を、93年から96年までの日本政治において目にしたばかりである。

93年の総選挙では、日本新党とさきがけは政権構想を明確にしなかったものの、新生党、社会党、公明党、民社党、社民連は非自民連立政権を掲げて選挙を戦ったので、選挙後、自民党が過半数を大きく割ったなかで8党派の非自民連立政権が形成されたことは有権者の意向にある程度沿っていたと言える。それが「政治改革政権」を掲げたのも公約に対応するものであった。しかし、94年6月に新たな選挙を経ることなく自民・社会・さきがけの政権が形成され、その後も96年10月に至るまで選挙を回避し続けたことは、

93年総選挙で示された民意を政党の側が許容限度を越えるほどに無視したものと云わざるを得ない。

社会党をはじめかつての野党が「政権への執念」を持つようになったことは一步前進と言えるが、それが選挙で示される民意を無視して発揮されたためにこのような墮落形態を生み出すことになったのである。野党が93年までの時期において完全に政権から排除され続けていたために、一度与党を体験すると一気に逆の極端に走ってしまったと言えよう。

### 小選挙区制型民主主義ゲーム

他方、小選挙区制においては、2大政党ないし2大勢力（選挙連合）がそれぞれ明確で信頼性のある政権構想（政権政策と首相候補）を提示することによって、有権者は選挙を通じて直接的な政権選択権を行使することが可能となる。この場合の政権構想、とくに政権政策は、4年間の任期中に実現の責任を持てるような、言いかえれば、不履行の場合には、有権者や反対党が次の選挙で責任を追及できるような具体的な一連の政策でなければならない。

このような直接的な政権選択（政策選択、首相選択）という形で表明された民意は、次の選挙までは厳格な拘束力を持つので、多数派を獲得した政党ないし選挙連合が与党となり、少数派となった政党ないし選挙連合が野党となるという構図は、新たな選挙を経ないで組み換えることは許されない。任期中、与党は自らが提示した政権政策を実現する正当な権力（過半数の議席）と責任を持つことになる。

野党の方は、政権に対する鮮明な批判を展開することを通じて次の選挙において多数派となることを戦略的目標として活動する。もちろん、野党が与党と協力していくつかの政策を実現することはあってもよいが、あくまでも体系的な批判活動の展開を通じて次の選挙において多数派を奪回するという野党としての基本的役割が優先されなければならない。

### 96年総選挙から現在までの日本政治

小選挙区制のもとで、与野党の競争条件の不平等化、野党の戦略的能力の欠如などの条件が重なると、多数派が固定化し、有効な対抗政党が登場する可能性が極小化するという病理形態が出現し得る。野党は対抗勢力に成長することを諦め、本来の主張を放棄して与党に接近することによって協調体制を生み出す場合もあるし、原理主義的少数派としての孤立に甘んじる場合もあるだろう。

いずれにしても、意味のある政権選択肢が一つだけになってしまい、有権者の政権選択権は有名無実化し、対抗勢力の脅威がないため多数派＝与党への有権者のコントロールが効かなくなる。しかし、対抗勢力が出現し得る条件が存続している限り、このような病理形態が永続化することは考えにくい。79年総選挙以降四連敗を続けたイギリス労働党が今回の総選挙において勝利したことは、小選挙区制下におけるイギリス政党政治の自己復元力を見せつけるものであったと言えよう。

このような議論を前提にし、96年10月の第1回並立制総選挙前後から現在までの日本政治を見ると、どう評価できるだろうか。右に描いた理想形態からは程遠いのはもちろんだが、病理形態にすでに陥っていると判断するのも時期尚早であろう。現在の問題は、プレーヤーたる政党が新しいゲームのルールを十分理解しておらず、また、それを使いこなす訓練もできていないため、依然として従来の比例代表制型民主主義ゲームのもとの、しかもその病理形態（とくに93年以降の）において身につけた行動パターンを続けていることにある。現在見られるさまざまな病理現象は、基本的にはこのようなルールとプレーヤーのズレから生じる過渡期の現象としてみるべきであろう。

## これからの課題と提案

わが国で新たに採用された並立制の性格は定数の6割の小選挙区制を主体とし、4割の比例代表制によってそれを補完するものである。つまり、基本的には小選挙区制型民主主義ゲームが想定されており、そのうえで、小選挙区において議席を獲得することが困難な小政党にも一定の議席獲得の可能性が保障されている。ここでは、小選挙区制型民主主義ゲームの理想形態に近づこうと期待される政党の役割を中心に今後の課題を論じる。

### ①明確な政権構想の必要性

政党は、事前に明確で信頼性のある政権構想（政権政策と首相候補）を明示し、それへの支持を訴えることを中心にして選挙戦を展開する必要がある。なお、並立制においては、小選挙区ではほとんどの政党が政権協定を結んだ2つの選挙連合のどちらかに参加して戦い、比例区ではそれぞれ独自の名簿を提出して戦うことになる。この場合も、あくまでも政権を獲得するための小選挙区での戦いが基軸となるべきである。

今回の96年選挙では、民主党や社民党など、選挙運動期間中に連立相手や首相候補を明示することを避けようとする傾向が見られた。自民党も連立相手を明確にすることを避

け続けた。これは、選挙後の連立交渉においてフリーハンドを確保しようとする意図からであろうが、自民党が単独過半数に近い議席を獲得したことによって政権選択は事実上示されたものの、こうした行動パターンは有権者の政権選択を無意味化しかねないものであった。また、こうした行動パターンは、有権者の政権選択という民意を無視して「政権への執念」を発揮するものであり、93年から96年までの比例代表制型民主主義ゲームの墮落形態からの悪しき遺産である。

他方、新進党は、政権政策と首相候補を明示して政権選択選挙を挑もうとする姿勢は鮮明であったが、政権政策とそれまでの国会論戦での主張との一貫性、政権政策をまとめる過程での党内論議などに問題があったため、十分な信頼性を持ち得なかった。

## ②政党の戦略的判断の重要性

政党は、選挙において勝利し過半数の議席を獲得するために選挙前あるいは選挙運動期間中に、政権構想を共有し得る範囲で連携相手を拡大するための最大限の努力を行う必要がある。小選挙区制では小政党の発言力が無視されるという主張もあるが、選挙連合に参加するかどうかを賭けて大政党と政策協議を行うことによって発言力はかなり強いものとなり得る。なお、並立制のもとでは、結果として選挙連合にも加わらなくても比例区において得票率に応じた議席は獲得できるので、小政党の交渉にとって条件はより有利である。

政権構想を具体化するためには、小選挙区選挙における政党間の協力も避けて通れない。そのためには、大胆な戦略的判断を行なう勇氣と相当のタフさを政党リーダーは身につける必要がある。この点で、イタリアの事例は示唆に富んでいる。しかし、日本の場合、政党も（そして有権者もマスコミも）比例代表制的メンタリティーになお浸っているためか、こうした発想そのものが乏しく、従って、努力も工夫も見られない。今後の選挙戦におけるきわめて大きな戦略的課題であると言えよう。

## ③首相候補同士の公開討論を

選挙が政権選択の機会であることを有権者に実感してもらうためには、首相候補（通例は党首）を先頭にして政権構想で競う政党中心の選挙運動を展開する必要がある。首相候補はもちろん、各選挙区の候補者もマスコミや市民によって政策討論会などの場が設定された場合には参加することを回避し得ない義務と理解すべきである。小選挙区の候補者は、その選挙区においてその党の政権構想に責任を持つスポークスマンとして選挙運動を展開

すべきである。マスコミには、中央においては首相候補を中心とし、各選挙区では各党の候補者を中心とする政党間の直接的政策論争を演出することが求められる。

そのためには、現在の選挙運動のあり方を大幅に規制緩和する必要がある。われわれが「新制度の検証と当面の緊急改革課題」においてすでに提案したように、選挙運動期間中、報道の任にあたる者や学識者、市民団体等の第三者が政党・候補者等の討論会を主催することを禁じている現行公職選挙法の規定を改めることは、政党が直ちに取組みねばならない最低限の責務であると言えよう。

#### ④選挙による政権の拘束

選挙によって決定された与党と野党の構図は、政党のレベルでも個々の議員のレベルでも、次の選挙までは変更を許されない。それぞれの政党や議員は、与党ないし野党としてそれぞれ固有の役割を果たさなければならない。

今回の総選挙が政党中心の政権選択選挙になり切らなかったこともあって、選挙直後から議員の所属政党を変えさせようとする動きが公然と展開されたことはきわめて重大な問題である。比例区であれ、小選挙区であれ、議員の所属政党の変更、とりわけ与野党の変更が正当性を持たない事情は同様である。今回は小選挙区制が主体の選挙でありながら過渡期であるために単独過半数を得る政党はなかったという例外的事情があった点は考慮しなければならないが、この場合でも、政党間の協議で政権への協力を確保すべきであって、個々の議員の引き抜きは正当性を持たない。議員の所属政党変更等の問題については、フェアプレイの精神に従った政党政治の確立のため、政党間で明確なルールを国民に示すべき義務がある。

さらに重大なのは、新たな選挙を経ることなく政権構成を組み換える構想が、与野党を通じて疑問なく語られていることである。政党がなるべく自らの主張に近い政権の形成をめざして戦略的な行動を展開すること自体は当然のことであるが、小選挙区制のもとでは政権の組み換えは選挙によってはじめて正当化される。それゆえ、政権の組み換えを語る場合、少なくともその直後に総選挙を行うことを必ず明確にしなければならない。

与党は選挙に勝利して過半数の議席を獲得した以上、選挙の時点で公約した政権政策を任期中に実行する正当な権力と同時に責任を持つことになる。公約の縛りが有効であると有権者が実感できるような政権運営を行うことは、政党としての信頼性の問題であるだけ



でなく、民主主義ゲームそのものに対する信頼感を形成する上での重大な責務であることを自覚すべきである。

他方、野党の中心的役割は、与党の政権運営に対する鮮明な体系的批判を展開しながら、次の選挙に勝利し多数派となることをめざして活動することにある。その際、与党の政権運営への批判を展開することと同時に、むしろ、野党としての立場を生かして社会の現実とより深く密接に接触し直すことにより、与党によってとりあげられていない政策要求や新しい政策課題を先行的に吸い上げ、全体としての政策論争を社会変化に対応したより水準の高いものにしていくためのイニシアチブをとることが期待される。正面から政権をめざす野党は、与党に対する鮮明な批判や対案を提起しようとするあまり、多数派を獲得する現実的可能性を持たない少数派政党に陥ってはならない。その意味では、可能な場合には与党と連携して自らの政策を部分的にでも実現することは、信頼性を高めるうえで有効である。

しかし、あくまでもそれは、有権者に勝利の可能性を実感させ得るような対抗勢力を次の選挙に向けて構築していくという戦略的目標に従属するものでなければならない。現在の野党の戦略論議を混乱させている最大の原因は、右に述べたような小選挙区制型民主主義ゲームに固有の野党像が明確に自覚されていないことにある。「健全野党」か「建設的野党」かといった今日の議論の混乱も、比例代表制型民主主義ゲームにおける野党像との混同に原因があると言えよう。

## 第2 政党と国会

### 選挙と国会の連続性

政治改革がめざしたのは、政治が政党によって政策を中心に争われる仕組みの構築であった。それは政策を中心とする政党間競争によって国民のニーズがより良く政策に取り込まれ、政策が技術的・政治的により鍛えられ、選挙が国民による政策の選択の機会としての性格をより強め、かくて多くの難題を抱えるわが国にとって最も適切な政策選択が可能となる仕組みのことである。選挙制度改革はそのための大きな一歩であった。

しかし、政策をめぐる政党間競争は、選挙の際にのみ行われるわけではない。選挙が決戦の場であるとするれば、それは日常的な競争の場としての国会での問題提起や解決策をめぐる議論の積み重ねのうえに、つまり各党の日頃の政策的主張の延長線上に展開されるべきである。

今回の総選挙に対する各党の対応についてわれわれの疑問は少なくない。一部の政党では、地元選挙区回りに奔走し、国会活動を軽視するような動きが見られた。また、多くの政党の選挙戦が国会での主張や活動と断絶した形で闘われた。例えば、あれだけ通常国会での与野党の激しい対立点となった住専処理策の是非は、選挙における与野党の争点からはまったく姿を消した。代わりに与野党が共通に持ち出したものは、それまでの国会での政策的主張とは整合性の疑わしい「これから」の話ばかりであった。

選挙と国会の連続性は、選挙後においても確保されなければならない。何よりも、第2次橋本内閣が「橋本ビジョン」の実現を迫られていること、その成否に対する内外の関心が高まっていることは、新選挙制度のもとで公約がこれまでと比べ格段に重いものとなったことを予感させる。

与野党は国会において、それぞれの役割を十分果たすことにより次の選挙に備えねばならないが、そのためには、日常的な政策論議の場である国会が有効かつ公正に機能している必要がある。国会という舞台が機能不全の状態にあるならば、国会と選挙は切り離され、政策選択の場としての選挙の意義の低下を免れることはできない。

## 国会外政治の発達と国会の空洞化

わが国の政策決定過程の最大の問題点は、憲法で国会が「国権の最高機関」で「唯一の立法機関」と定められているにもかかわらず、実質的な立法過程を含む日常的な政策決定過程が国会外に存在していることである。その制度的背景には政府の施策・法案の与党による事前審査がある。

与党の事前審査制度は、国会対策上の与党の役割の対政府優位を背景に昭和30年代後半以降徐々に発達し、昭和40年代に確立されたわが国独特の制度である。一般に諸外国では、政府法案は政府の責任においてとりまとめられ、与党を含む政治的調整は国会内のこととされる。

またそのために、政府自身が政府法案の審議手続に関与できる何らかの権限が認められているのが普通である。しかし、戦前の帝国議会で政府が強大な権限を与えられていたことの反省から、国会での政府権限を極小化した戦後の国会制度のもとでは、政府法案の国会通過はもっぱら与党の責任とされ、「われわれが納得できない法案では、野党との折衝に責任を負うことはできない」という与党の主張を無視することができなくなった。

このようにして発達した与党の事前審査制度は、与党に官僚や政務次官のポストに就かなくても、政権にあることのうまみを与えてきた。それが社会のさまざまな利害調整を容易にしてきたことは事実であるが、他方においてそれが、わが国の政治の利益誘導的構造、与党と官僚機構の癒着、そして何よりも、国会の空洞化をもたらしてきたことを否定することはできない。事前審査により政治的調整の済んだ法案には厳格な党議拘束がかかり、後は国会で野党の出番を作りつつ、できるだけ早く無修正で通すのみであり、国対政治を発達させたが、政治家同士の真摯な議論は育まなかったのである。かくして国会は法案処理機関と化した。

このような与党の事前審査制度は、自民党単独政権時代から問題を抱えていたが、連立政権時代になって一層弊害が目立つというのが、われわれの認識である。単独政権時代には事前審査はもっぱら自民党内で行われたが、連立政権ではそれぞれの与党内のほか、〇〇協議会、××プロジェクトチームといった連立与党間の組織によって最終的調整が図られるようになっている。

少数単独政権である第2次橋本内閣においては、社民、さきがけは閣僚を出していないものの、これらの協議会やプロジェクトチームに参加することによって事前審査に実質上

参加している。政権発足時は「閣外協力」の意味が問われたが、現在両党は「与党」であると認識されており、そして、その証がそれらの事前審査機関に参加していることである。

そしてさらにこのことから、その他の政党についてもこの種の前審査機関に参加することが「与党化」の証として受け取られるようになっている。いわゆる「与党のうまみ」は、この事前審査機関への参加にあるし、またどの党を参加させ、どの党を排除するという争い自体が政権の枠組みをめぐる政治そのものとなっている。今日では内閣よりも事前審査機関が政権の求心力を確保するものであり、その「仲間」に入れてもらいたいと願う政党や国会議員と、仲間から外されたくないと願う政党や国会議員の動きが、政治を訳の分からないものになっている。

しかし、議会外の過程への参加にエネルギーが割かれている議会政治というのは異常と言うほかない。近代の議会制度は、討論の手続き、提案と修正と表決の手続き、公開の原則とその手続きなどを精緻に発達させることで、国民の代表者たちによる民主的な意思決定を担保してきた。与党の事前審査が実質的にわが国の最終的な政策決定過程になるということは、そのような民主的な諸原理とそれを担保する手続きの及ばない閉ざされたドアの背後で事が決せられることを意味するにほかならない。

連立政権時代における与党の事前審査のもうひとつの問題点は、複数の政党が関わることから、法案提出後の国会での野党の抵抗をより制し易くしていることである。自民党単独政権時代には、事前審査での結論は所詮一党でのことであり、国会での強行はしばしば単独審議や強行採決となり、世論の厳しい批判を浴びた。しかし、いまは事前審査が複数の政党の合意となることから、国会では単独審議にはなり得ず、場合によっては野党の新進党の「単独審議拒否」という滑稽な現象が生じている。残念なことに、連立政権時代に入って国会は、一層空洞化していると言わざるをえない。

われわれは、連立政権下、とくに閣外協力の関係にある政党間での事前審査制度に強い疑問を懐いている。複数政党間の合意はあくまでも国会の内部で、民主主義的な国会の審議のルールに従って追求されるべきである。そしてそのためにも、国会の機能強化と国会制度の改革が必要である。

## これからの課題と提案

われわれはすでに国会改革のための大規模な提案を行ったことがある（平成5年6月『日本変革のヴィジョン—民間政治改革大綱』を参照）。そこでわれわれが提起したのは、「国会中心主義」の確立とそのための具体的方途であった。ここでは、前回の提案以後の状況の変化を踏まえ、すでに述べた選挙と国会の連続性の認識の必要性と事前審査制度による国会の空洞化への対処の必要性の視点も織り込んで、再度われわれの提案を行いたい。

### ①政党間の争点形成の場としての国会の実現

国会は本来「討論の府」であるが、とくに政策中心・政党中心の政治の実現をめざして衆議院の選挙制度改革が実現された以上、すでに述べた国会と選挙の連続性の認識のもと、国会における公開された議論がこれからの政治の本質的部分でなければならない。従って次のような措置を講ずることにより、政党間の争点形成、政策論議の場としての国会の実現に努めるべきである。

#### ア. 委員会審査における「討議」の導入

現在の国会審議は議案について疑義を質す「質疑」中心で、「討論」と称されるものも採決の前に会派としての意見を表明するきわめて形式的なものに過ぎない。

すでに述べたように、法案のとりまとめは実際には与党の事前審査において行われるが、野党はその直接のとりまとめ当事者と議論する機会すらない。そこで委員会審査において、質疑終了後一定数（例えば4分の1以上）の委員の要求があるときは、委員同士が議論を関わらせる「討議」の制度を導入し、政党間の議論の機会を確保すべきである。

#### イ. 国政課題を自由に討議する「国政基本問題委員会」の設置

最近の先進国の議会改革の流れのひとつは時事問題に対する議会でのタイムリーな議論の場の確保である（フランスの大臣質問やドイツの時事問題討論時間など）。わが国では戦前の帝国議会における口頭質問がその役目を果たしていたが、戦後は口頭質問の制度は廃止され、このような場は失われている（口頭質問について別項）。

たとえば、日本海でのナホトカ号原油流出事故や動燃事故など、その時々の問題をめぐって不断に議論を関わせることは政治の重要な使命であり、国政課題の発見や争点の形成にも資することになる。

諸外国ではこれらの議論の場は本会議であるが、わが国の場合には小回りの利くように委員会とし（全議員が所属）、与野党に政府を加えて、少なくとも週1回程度の頻度でその時々をテーマを設定し、タイムリーに議論を関わらせるべきである。

## ウ. 口頭質問の復活

議案の審議形式をとらずに、さまざまな国政上の課題について政府による情報提供や政府の見解の表明を求める「質問」は、戦前には本会議での口頭質問として行われており、田中正造の足尾銅山鉍毒事件の追求などの成果をあげた。しかし、戦後は文書質問を原則とし、質問制度自体が不活発化している。

諸外国では口頭質問は議会の最も注目を集める活動のひとつであり、近年さらにその強化が図られている。わが国においても、口頭質問制度を復活させるべきである。

## エ. 本会議の充実

わが国の本会議は代表質問などを除き、一般に法案の議了のためのものはきわめて形式化・セレモニー化している。前掲の口頭質問制度のほか、議了にあたっては会派代表者の討論のほか、賛否ごとに自由討論者の枠を設け、その活性化と充実に努めるべきである。

## オ. 「国会テレビ」の早期実現

政党間の争点形成、政策論議の場としての国会を広く国民に公開するためには、国会テレビの早急な実現が求められる。国会テレビは、国会審議の全容を無編集、ノーカットのあるがままの姿で国民に伝えるものであり、国民注視のなか、国会が文字通り「議論する国会」に変身するための手掛かりになり得る。

## ②国会を中心とした与野党関係の構築

政党間の争いは、政権をめぐる争いであり、現実には政党は与党ないし野党として存在する。この与野党関係がどのような性格のものとして構築されるかは、一国の政治基本構造に関係するきわめて重要な問題である。

わが国では、五五年体制下ではきわめて硬直化した与野党関係が存在したが、連立政権時代の現在では、政権の流動的構造により、まだ新しい与野党関係は確立されていない。連立政権時代には、すでに述べた与党の事前審査制度の仕組みがきわめて屈折した与野党関係をもたらす恐れがあることに注意しなければならない。事前審査制度は、実質的な政策決定過程を国会外の非公式の場に移行させ、そこでは、政権維持の名目でしばしば無原則な妥協や取引が行われる一方、その場で成立した政治的合意は数の力によって妥協の余地なく国会を通過させられる。

すでに述べたように、実は事前審査に参加すること自体が与党であることの基準であるが、与党の枠組みが流動化の兆を見せ、政策ごとの「部分連合」が模索されている最近で

は、自民党を中核としつつ、政策ごとに事前審査への参加政党の組合せが変わるという事態が一般化することが予想される。とすると、自民党以外の政党は事前審査に加えられたときは「国会外」で自民党と妥協し（その場合は国会内では多数によるその通過に協力する）、事前審査から排除されたときは「国会内」で法案の通過に抵抗するということになる。

このような状況下では、国会は要するに仲間はずれにされた者たちが（今後は別の案件で、願わくば総ての案件で仲間に加えてもらいたいと思いつつ）抵抗するためのいじけた場でしかなくなる。これは、イギリス型ともドイツ型とも異なるきわめて奇妙な与野党関係である。そして、実質的な統合の場はますます国会外の非公式の場に移行し、「国権の最高機関」たる国会はますます形骸化する。これは民主主義の想定する統治の仕組みからは程遠いものと言わざるを得ない。

われわれは妥協にせよ批判にせよ、すべては国会内で行われなければならないと考える。そのためにも、次のような対応がなされなければならない。

#### **ア．政党間協議を国会内手続きにおいて行う慣行の定着**

政党間協議は小委員会方式の活用など、国会内の法案審議手続きに即して行われるべきである。社民党やさきがけは、内閣を共有していない「閣外協力」は政府提案に事前にコミットすべきではないことを自覚すべきである。また新進党や民主党は、院外の〇〇協議会や××プロジェクトチームに参加すべきではなく、政府提案に協力するために調整を求めるときは、院内での政府提案の修正という形でこれを求めるべきである。

#### **イ．党議拘束の見直し**

わが国では、与党が事前審査により当該政党の意思決定機関で法案を了承した段階で党議が成立するとされ、以後この党議が所属議員に拘束的に働くことから、国会審議は柔軟性に欠けるものとなっている。

また政党機関による党議が衆議院と参議院をまたいで効果を有することから、参議院はその独自性を発揮する余地に乏しく、その存在意義を示すことが困難であるという事態を招いている。

本来党議は、決定されるにしても委員会審査の結果を踏まえて院での最終の意思決定の直前に行われるべきであり、かつ衆参別々に行われるべきである（それでなければ両院制の意味は、議席構成が異なる場合があるという以上には見出し難い）。事前審査後の政党の意思決定は、単に法案の提出の了承の意味にとどめるべきである。

#### ウ. 野党の対案の並行審査制の導入

国会内での健全な与野党関係の確立のためには、野党に国会内で積極的な役割を与える必要がある。現在の与野党関係の背景には、国政が行政的リソースを握った政府・与党に事実上独占され、野党にはほとんど積極的役割が与えられていないという事情がある。

これを解決するための制度的な仕組みのひとつとして、政府法案に対する野党の対案の審議機会の確保がある。現在は野党が対案を出しても、実際には委員会で棚上げされて、審議の機会はほとんど与えられない。前述の「議論する国会」の実現の観点からも、野党が対案を提出したときは、政府法案と並行してその審議が行われるようにすべきである。

#### エ. 野党日の導入

野党に国会内で積極的な役割を与えるいまひとつの制度的な仕組みは、イギリスで行われている野党日の導入である。イギリスの野党日は、その日の議会の政府と野党の主要論戦テーマの選択権が野党に与えられる日のことで、年間20日あり、そのうち17日が野党第一党に、3日が野党第二党に与えられている。

わが国の場合、本会議ないし予算委員会でのテーマを野党は決定できる日とし、体系的な政府批判あるいは野党の政策体系の宣伝と、これらをめぐる与党との論戦の機会とすることが考えられよう。

#### オ. 立法事務費の野党割増制の導入

われわれはすでに「新制度の検証と当面の緊急改革課題」を発表し、野党の立法活動上の劣勢を補う観点からその野党への傾斜配分方式について言及した。国会における野党の政策活動の強化の意味でも、この措置が採用されるべきである。

### ③公正な国会運営の実現

わが国の国会運営の特徴のひとつは、本会議にせよ委員会にせよ、もっぱら政党・会派間の交渉によって行われるという「当事者主義」にある。また、いわゆる国対政治の発達は、公正でかつ効果的な正規の議院運営機関が存在していないことによっても促進されてきた。この事情を踏まえ、さらに次の改革が不可欠である。

#### ア. 議長の主宰する各派交渉会の設置

戦前の帝国議会の運営は各派交渉会によって行なわれていた。これは議長が主宰し、各会派の交渉委員によって構成される議院の正規の機関である。今日の先進国の議会においても、議長の主宰するこの種の機関によって運営が行われるのが一般的であり、各派交渉会を復活すべきである。



とくに議長が日常的に議院の運営に関与するのは当然のことであり、各会派の対立点は第三者としての議長が随時裁定を下すことで、公正な運営を確保すべきである。三権の長の一人としての議長の権威もこれによって高まることになるだろう。

#### イ. 理事会中心の運営の見直し

現在委員会運営は各会派の理事によって構成される理事会を中心に行われているが、過剰な理事会中心主義の弊害が目立つ。たとえば、委員会で委員から国会法規に従った正規の要求が行われても、理事会での合意と異なる等の理由で取り上げられなかったり、扱いをすべて理事会に委ねるといった対応がとられている。

理事会は委員会の円滑な運営のために必要であるが、理事会での合意を総てに優先させることは明らかに行き過ぎであり、委員会で正規の要求に対しては、国会法規による正規の処理手続きを行う等の対応により、公正な運営に努めるべきである。

### 第3 政党と有権者

日本の政党政治は投票率の低下という構造的な危機に見舞われている。これに対する処方箋として対立軸の明確化が叫ばれて久しい。しかし、事態はもはや永田町から発せられる安易とも思われるメッセージなどで対処できるものではない。これが、われわれの基本認識である。

「組織されていない有権者」の場合、政党の存在感はますます希薄となり、政党は投票率が高まることを怯えているようにさえ見える。そのうえ、「組織された有権者」においてすら、政党離れが進行しつつある。55年体制下において構築されていた諸団体と政党との支持・協力関係は新しい選挙制度のもとで岐路に直面している。政党は政策を軸に有権者との関係を見直さねばならないが、そのためには、有権者の発想や利害関心に即した関係の構築を最初からやり直す覚悟が必要となる。その意味で、現在の政党には何よりも活動の絶対量が決定的に不足していると言わねばならない。

#### 「組織されていない有権者」と永田町的手法の限界

「組織されていない有権者」とは、一般の有権者のなかでも特定の候補者や政党を支持する団体に所属せず、選挙の際に投票参加の動員を受けない立場にいる有権者群を指している。すなわち、候補者の後援会や特定の政党を支持している労働団体や宗教団体などに入っている有権者を「組織された有権者」と呼ぶとすれば、ちょうどそれと対極に位置づけられる存在として「組織されていない有権者」を考えることができる。

組織されていない有権者の増大や投票率の低下は無党派層が増大したことと関連している。ただし、無党派層のすべてが政治的無関心なのではなく、無党派層のすべてが棄権をしているわけではないので、これらを混同しないよう注意を要するが、無党派層の動向を見ることが組織化されていない有権者層がどのような意識を持ち、どのような行動をとるかを理解する鍵になる。

無党派層の増加傾向を読売新聞の世論調査で追ったのが図1である。無党派層は70年代初頭に一度急増し、それまでの10%未満から20%台になり、その後80年代末まで漸増を続

け約35%にまでなっていたが、90年代に入り再び急増したのである。とくに93年の「政界再編」前後に加速し、94年1月には50%を超える。現在もほぼ45%から50%の間を推移しており、日本の有権者の二人に一人は政党支持を持たないことになる。この無党派層の中でも、伝統的なイメージの無党派層は10%程度で、このタイプは60年代からすでに存在していた。これに対し70年代から増加したのが政治的関心が比較的高いタイプの無党派層で、この層が約25%を占める。そして、90年代に入って増加したのが、従来は政党支持を持っていたが、「政界再編」期に政党支持を捨てた有権者層で、約15%を占めている。

このように、無党派層をすべて1つのカテゴリにまとめることには無理があり、政党の集票戦略上も無党派層を分けて考える必要がある。たとえば、20歳代、30歳代の若い有権者層や政治的関心の高い無党派層は、政治そのものに関心が低いのではなく、永田町的な話題や政党間の権力闘争に関心がないことは、すでに幾つかの調査で明らかにされている。また、無党派層が大都市に集中しているとも考えるのも誤りであり、朝日新聞の世論調査でも、人口10万以上の市やそれ以下の市でも無党派層は急増しており、町村部でさえその比率はかなり増加している（表1）。また、組織された有権者が多くいると考えられている商工業者や農林水産業者においても、無党派層の増加は驚くほどである（表2）。

このような組織されていない有権者の増加は、従来の既存政党の集票戦略に根本的な修正を迫るものであると言ってよい。候補者の側からすれば、後援会や支持団体を通して投票に動員する戦略が効果的であるのは、いまなお確かなことであるにしても、そうした集票戦略が効果のある有権者の範囲は確実に狭くなっている。

その意味では、従来きわめて効果的と考えられてきた補助金や公共事業の各都道府県への配分をコントロールすることで集票能力を高めようとする政党戦略（自民党も細川連立内閣時の新生党の幹部からもこの戦略を重視する趣旨のコメントがなされている）は、その効果の及ぶ範囲が限られつつあることに注意すべきであろう。この点は、自民党、新進党を問わず永田町的手法を取ろうとする政党に共通の集票戦略であるから、組織の「内を固める」選挙戦略から組織の「外へ攻める」選挙戦略への転換がこれからの政党に共通の課題であると言える。

なお、このような有権者の側の変化に対する政党の側の戦略のひとつにタレント候補の擁立がある。しかし、これほど、政党が有権者の状況を正確に把握していないことを端的に示している例はほかにない。前述のように、無党派層にも政治的関心の高い層（25%）や近年まで政党支持を持っていた層（15%）がいるのであるから、単にタレントというだけでは投票にはつながらない。

他方、無党派層の中でも伝統的な政治的無関心層（10%）をターゲットにするのであれば、この層の人たちの投票率は極端に低いので、その党の組織票に上乗せできる部分はごく小さい。また、従来からの政治的関心の高い無党派層は政党を拒否する傾向が強いのであるから、タレント候補が政党の公認を得て立候補してもあまり関心を示さない。さらに、この25%の無党派層も政党支持を捨てた無党派層も、ともに政治的関心が高いとすれば、自分より政治問題への理解が低いと思われるタレント候補に投票する確率はそもそも低いと考えざるを得ないのである。

### 「組織された有権者」と利益誘導政治

「組織された有権者」はさまざまな姿をとっている。産業界や職能団体の周辺では端的に業界と通称され、利権として非難されることもある。他方、市民団体やNGO、NPOとされるものも種類は異なるが組織有権者である点は同じである。企業、協同組合、労働組合、宗教団体は言うまでもない。外郭団体などの特殊法人や公益法人とされる財団、社団などの多くの団体もここに含まれる。

このように今日無数に存在する組織された有権者は、現代政治では不可欠な勢力であると同時に、現在の日本が改革すべきさまざまな問題のまさに当事者となっている。言い換えれば、利益誘導政治の担い手であったり、また改革の推進者であったりする訳である。それは、政治改革や行政改革が国家と市民社会の関係の改革をめざしている限り、当事者たらざるを得ない位置にいる。

政党とさまざまな団体との利益誘導政治の歴史と実態については多様な角度から分析がなされてきた。それをやや強引に1枚のグラフに要約すれば、図2のようになる。このグラフは各県別に総選挙での自民党の相対得票率と協同組合（農協）、社会福祉事業所、政治・経済・文化団体の密度（以上、雇用者のいる団体を対象とする「事業所統計」による）、1人あたり行政投資額との相関の推移を結んだものである。図によれば、今述べた順に自民党との関係が深まってきたことを暗示している。行政投資額は建設・土木業への投資と見なし得る。

この図の示唆するところは、次の3つであろう。第1に、自民党の組織された有権者に対する「組み込み戦略」は80年代にピークを迎え、90年代に入って緩やかな弛緩傾向にあるように見受けられることである。しかし、第2に、今回の選挙ではなお比例区を中心に比較的高い相関値が示されており、最近の利益誘導政治への批判、全党あげての行政改革の提唱にも関わらず、いや、それゆえに、政権党は相当な利益誘導による票の動員を行っ

た可能性があることを示唆している。第3に、小選挙区では協同組合を除いて一様に相関値が低下し、無相関に近づいていることである。団体にとって小選挙区は苦しい複雑な選択を迫るものであり、政党間での綱引きと団体の躊躇がそこに表現されていると言えよう。

利益誘導政治によって団体が政権党の票の動員の道具になっているかどうかは、詳しい事例分析を必要とするところであるが、並立制下の96年総選挙において、農協などの協同組合、建設業などの公共投資関連企業、さまざまな団体一般が各県ごとにどのように自民党の得票率と相関しているかを散布図で概括的に見ておくことにしよう。

図3の協同組合の事業所密度と自民党得票率（比例区、以下同様）の相関散布図は、相関値が0.58と高く、岩手と長野という新進党の地盤（選挙時）を除けば0.69と強い相関になっている。同様の強い相関は農政連の財政規模との相関でも確認されており、一般に言われるように今回農協などが自民党を最大限支持したことは、この図でも確認することができる。先の2県を除き、少なくとも比例区では「自民・農協」ブロックは揺らいでいない。

図4は行政投資実績と自民党得票率との相関である。以前と比べて数字的には相当な落ち込み（比例区でも相関値0.17）であるが、図が示すように、こうしたことは新進の地盤であった長野、岩手、民主の北海道、東京、そして沖縄、兵庫という別の争点が響いた地区が原因であることが理解できる。島根を先頭とする「自民・公共事業（建設業）」ブロックはなお相当強靱な靱帯を示しており、相関値も6都道府県を除けば0.51とかなり強い。

図5は団体一般、経済団体や外郭団体、労働団体、文化団体、市民団体まで含んだ団体の密度と自民党の得票との相関である。団体一般とはいえ実際には業界、官庁がらみの団体が半数以上を占めている。ここでも小選挙区では無相関になったのであるが、比例区では弱い相関が残っており、しかも、今までの図と同様に岩手、長野、東京、北海道、沖縄が全体の傾向からの逸脱を示している。このように見れば、農協や各業界と自民党との相関値の低下は、新進党、民主党の誕生によって説明可能であることがわかる。逆に言えば、少数の両党の地盤地域を除けば、かなり強力な締めつけが比例区では利いたようである。

今回の総選挙では、総じて小選挙区では再編、混迷、分裂、躊躇、相乗り、日和見と表現できるような多様な動きが観察された。積極・消極の団体が相半ばするが、建設関係など全体的にはやや消極化したと考えられる。しかし、比例区では、運動量は目立たないが、自民党の締め付けは効果があったように見える。なぜなら、きわめて多様な政党競合状況の小選挙区とは異なり、比例区での得票結果は各団体の「努力結果」「勢力結果」をストレートに示す恰好の得点表として機能するからである。

## これからの課題と提案

以上、述べてきた問題状況の分析から推論すれば、政党は組織票を「内に固める」従来型の選挙戦略に頼っても投票率の低下には歯止めはかからず、各党とも集票能力と政策推進能力の両面で限界に直面していることが伺われる。また、組織された有権者との関係においても、政権党が選挙による貢献度合いを査定し「報復予算」等の締めつけを行なうなどの問題が生じている。今後の政党と有権者をめぐる課題を整理すると次のようになる。

### ①政党による従来型集票戦略の限界

政党は補助金等の配分によってコントロールできる票数が今日限られてきていることを認識すべきである。その理由は以下の通りである。

- ア. 業界団体や農林漁業組合に加入している有権者数が減少している。
- イ. 地方都市、郡部においても人口移動が高まり各世帯の居住年数が減少している現在では伝統的な地域共同体は崩壊しつつあり、団体の加入者が依頼できる有権者数が減少している。
- ウ. それら団体の加入者が周囲の有権者に依頼してもその通りに投票してくれる者の数が減少している。
- エ. 補助金等を用いた「アメとムチ」戦略は極度に「永田町的」で既成政党的な発想と捉えられやすく、増大している政治的関心の高い無党派層をその党から遠ざけてしまう結果を招く。

### ②新たな争点開発の必要性

増加している政治的関心の高い無党派層を引きつけるためには、永田町的な政治問題や政策課題を提唱しても効果がない。現在の政党の議論は直間税率の見直しなどの行政上の技術的な争点（A級争点）で争うばかりで、国内問題を越えたグローバルな争点（超A級争点）や市民感覚に即した「生活の質に関する争点」（B級争点）などの視点が欠けている。

具体性のある政策提言は官僚の得意とする行政上の技術的なものに限られ、政党の提起するグローバルな争点や市民生活上の争点に具体性はない。政党はマーケティング機能を強化し、超A級争点やB級争点の掘り起こし正面から取り組む必要がある。

### ③政党・候補者への政策評点制度の導入

政権交代を前提とする政治では、小選挙区での政党・団体関係はきわめて深刻な問題を引起ししやすい。団体が政党による報復予算等の罠に陥らず、筋を通すためには、団体が主体的に政策を前面に掲げ、それを基にできるかぎり恒常的にレイティング（政党・候補者評点制度）を行なう必要がある。

各団体が選挙前に、自らの政策に対して各党、各候補者がどのような態度をとってきたか、今後の公約はどう評価できるかを採点するのであるが、そのポイントはあらかじめそれを公表することである。それによって全か無かの支持関係ではなく、80点か40点かというつき合い方が可能になる。

いままでもこうした評価はされていたであろうが、各団体が推進する政策は実際に何であり、各党、各候補者はそうした政策とどう関わっているかの全プロセスを明るみに出すことによって、不透明な団体と政党や候補者の取り引きをなくすことができる。報復予算や恫喝による利益誘導もプロセスを公然化することで抑止することが可能になる。

### ④政党一括支持方式の廃止（政党・団体ブロックの廃止）

公開レイティング（政党・候補者評点制度）の導入を念頭におけば、組織された有権者自体が政策本位に行動することがきわめて重要になる。単に選挙時だけでなく、日常的に政策中心に活動を組み立てておく必要がある。評点制度のもとでは、政党に対するまるごとの支持か不支持かではなく、政策ごとに評価し付き合うこと、そして点数をつけるのであるから、それに見合っただけで票を「配分」することもできる。あくまで政策を盾に、政策を目的とした政党・政権関係に徹すべきである。かくて政党・団体ブロックは廃止されるべきである。

新しい選挙制度のもとでは、大規模組織ほど、その危険性ゆえに候補者擁立などの直接的な政治行動には消極的にならざるを得ない（市民団体、NGO、NPOなどリソースの少ない団体ほど直接的な政治行動により積極的に乗り出す可能性がある）。団体と政党の関係は、政策評点のような柔軟で政策本位のものに移行することが肝要である。また、以上のようなブロック化しない政党・団体関係について与野党で合意する必要があるのは言うまでもない。団体献金の廃止はその試金石となろう。

なお、政党と諸団体にかかわる問題を突き詰めて考えると、国と地方の予算・財政投融资を通じた結びつきこそが、行政投資や補助金を媒介した報復予算や洞喝につながっているという問題に行き着く。従って、そうした「制度改革の政治」を推進することによって、利益誘導構造にメスを入れ、政党と諸団体との関係の適正さを確保することが今後の課題となろう。

#### ⑤投票方法の改革と「代表性」の確保

今日の投票率の低下を阻止するための特効薬はないが、われわれが「新制度の検証と当面の緊急改革課題」で言及したように、少なくとも、有権者の投票機会を増やすため、投票時間の延長や平日投票の活用等は早急に検討されてしかるべきである。平日投票の採用にあたっては、企業等は有給の投票休暇制度を設けたり、投票による遅刻、欠勤は出勤扱いとするなど環境整備に協力する必要がある。

また、現在の法定得票数は当日の有効投票総数を分母としているため、投票率の低下によって有権者総数との乖離が激しくなり、当選人の代表性を確保することが困難となっている。そこで、法定得票数を有権者総数を分母とするものに切り替え、基準を充たさない場合には再選挙等を行うなどの制度的な工夫を行うことも検討する余地がある。



## 第4 政党と組織

### 変化した政党の地位

今回の政治改革の目的の一つは、政治家個人にかかわるカネや政治活動を政党の責任に移し変え、いわば政党に集中管理を行なわせたうえで、さらにその責任を監視し、政党の自己改革に期待をかけようというものであった。選挙制度改革や政治資金制度改革、さらに政党助成制度の導入など、今回実現した一連の制度改革は、いずれも政党が政治の主演となるべく規定されている。

ところが、このような政党の法制上の地位の変化にもかかわらず、日本の政党は任意集団としてしか位置づけられてこなかったという長い伝統がある。政党交付金が与えられるという段階になって、政党に対する法人格の付与が初めて問題になったことも、こうした伝統の然らしむところである。この伝統は、ある意味で政治的自由を尊重することに源を持つが、他面において、党首選挙が公職選挙法の埒外で行なわれる任意集団の選挙であり、そこから金権政治の病が政治全体に広がるという弊害も生み出されてきた。

さらに、最近の現象に目をやるならば、比例選挙で選ばれた議員が選挙後に所属政党を変える問題について何らの確固としたルールも見られないこと、過渡期特有の事情があるにしても、政党が選挙にかかわりなく分裂や再編を繰り返していることが、政党のみならず選挙に対する国民の不信感を助長する結果を招いている。また、議員の除名など、政党と議員との関係についても問題が山積している。あるいは、党財政をめぐる問題においても、政党は政党交付金の交付を受けているにもかかわらず、脆弱な内部体制しか持ちあわせていない。

### 国民に対する政党の説明責任

こうした事態に対し、どのような対策を講ずるかである。どのような組織であれ、内部的な責任体制を外部に対して明確にし、信頼ある権利・義務関係を確立することはいまや社会的な常識であり、政党だけがその例外であるべきだという議論はますます通りにくくなっている。政党とは何かを一義的に定義する事は難しいが、最低限、公党としての尊厳

を持ち、責任の所在を明確にする必要がある。とくに、政党助成金の交付を受けるということは、今までにもまして、国民に対する説明責任が発生することを意味する。

説明責任（アカウンタビリティ）とは、何も行政機構だけの問題ではない。政党が基本的に任意集団としての性格を持つにもかかわらず、自らのルールの確立と遵守とにおいて、国民の納得を得るだけの実績を政党全体としてあげることができるのかどうか、厳しく問われているのである。日本では政党内部に立ち入った法的規制を定めた政党法は存在しない。しかしそうであるならば、政党は非営利機関の代表として、経理およびその活動が公のものであることを示し、情報公開の原則を確立し、国民に対する説明責任を果たすべきであろう。

## これからの課題と提案

政党活動のルール化に関する議論は、今日の国民の政治不信が政党に対する不信に根ざしている事情を直視するところから始められなければならない。今後、国民がいわゆる政党法を視野に入れた取り組みを始めることはひとつの選択肢であるが、さしあたり政党は、国民に対する説明責任を果たすため、少なくとも次の諸点について政党活動のルール化を緊急に進めなければならない。

### ①党内手続きに関するアカウンタビリティ

#### ア．人的資源の調達と確保

政党は公開された形で一定数の人材を調達・確保し、国民に提供する責務がある。この基本的な役割を果たすため、政党は日常的な取り組みを行い、政党交付金の活用のあり方を含めた人材確保政策を国民に明らかにし、すみやかに実行に移す必要がある。

#### イ．党首選挙・候補者選定過程に関する責任。

わが国では、政党の党首選挙は公職選挙法の埒外で行なわれる任意集団の私的な選挙としての位置づけしかなされていない。また、各党の候補者選定手続きについても新制度に見合った新しい方法が確立されておらず、個人後援会と政党支部は一体の関係にある場合には、党が果たすべき役割と選挙区の意向と責任について両者を截然と区別しがたい点がある。国民に対する政党の説明責任を求める観点から、党首選挙や候補者選定の手続きと運営、その公開性等について改めてルールを確立する必要がある。

#### ウ．所属議員の党籍変更に関する責任

党内手続きは、それぞれの党に独自の歴史と文化があるといっても、筋の通ったことが

なされないと、国民の政治離れを加速する。これまでも比例代表選挙において当選した議員が政党を変えることは、政党名に投票した有権者に対する背信行為ではないかという批判はあった。

政党所属を変える場合には、原理的にはいったん辞任して再度異なる政党名で立候補し、当選するのが筋道である。しかし、現実にはひとたび選ばれた政治家は国民代表であるという理由のもと、党籍変更が容易に行なわれている現実がある。選挙における有権者の意思の尊重という原則を貫き、党籍変更問題については厳しい基準が設定される必要がある。

#### エ. 比例代表制の運用に関する責任。

友部参議院議員の問題は、改めて比例代表選挙の名簿作成に関する政党の責任問題を国民に認識させた。政党は、政党名というブランドに投票した有権者に対し、個別商品（候補者）の品質保証をどのような形で、どこまで行なうかについてのルールを早急につくる必要がある。

また、今回の総選挙では、政党が責任を持って順位をつけることができないことから名簿に同一順位で搭載し、惜敗率で決着をつければよいという責任逃れも起きた。比例代表制自体は政党の見識を信頼して成り立つシステムであるがゆえに、政党が実質的な責任をとることができないと制度は破綻する可能性がある。政党は、衆議院比例選挙における同一順位・惜敗率を直ちに廃止し、自らの見識と責任において名簿順位を作成すべきであり、かりに政党がそのような責任を負うことができないのであれば、比例代表制そのものを見直す必要がある。

### ②政治資金に関するアカウントビリティ

#### ア. 政党交付金の使途に関する責任。

今回の政治改革によって導入された政党交付金は、政党助成法の定めるところにより、その使途についての制限はとくに設けられておらず、その運用のすべてが政党の自主的な判断に委ねられている。しかし、法律の施行から今日に至る経緯、および政党の実際の運用やその使途を見るかぎり、必ずしも立法の趣旨にかなった適切な使われ方がなされているとは言いがたい。

たとえば、政党交付金が政党の政策活動経費に充当されず、もっぱら選挙費用にのみ使用されている現状については国民の多くが不信を抱いている。まして、政党が政党交付金をかつての餅代のように丸投げし、事実上、政治家個人の選挙の事前運動等に使われるこ

とは、明らかに立法の趣旨に反すると言わざるを得ない。政党交付金が国民の税金であることを再認識し、使途の適正化にむけて法律の見直しを行なう必要がある。

#### イ. 政党支部の運用に関する責任

現在の政党にかかわる法律では、政党支部の設立については何らの制約も加えられておらず、政治家は実態として1人で幾つもの政党支部を設立することができるため、政治家個人の資金管理団体に対する企業等の団体寄附がたとえ禁止されたとしても、政党支部に対する寄附が政治家個人に対する寄附の事実上の抜け道になる可能性がある。

フランス等でもこのような「政党の銀行化」の現象が指摘されているが、わが国においても、今後政党支部については、これまで免除されてきた政治資金規正法上の監査意見書の添付を義務づけるとともに、政党本部もその責任を分担し、適正さの確保にむけて体制を確立し、内部監査等の徹底をはかる必要がある。

#### ウ. 政党の選挙運動に関する責任

今回の政治改革によって初めて認められることとなった政党の選挙運動については、政党本位の選挙の実現、および政党の日常活動と選挙運動を合理的に峻別できないこと等を利用して選挙運動費用自体が制限されておらず、従って政党は公職選挙法上の収支報告義務も課せられていない。このため、政治家は政治家個人の資金管理団体と事実上候補者単位に組織されている政党支部の「2つの財布」を持ち、適宜使い分けを行なうことが可能であり、今回の総選挙においても、事実上、青天井の政党（支部）の選挙運動枠を利用した候補者個人の選挙運動の合法的なシリ抜けの傾向が現れ始めている。

そこで少なくとも当面は、政党は直接選挙運動にかかわる資金について別個の基金を設け、選挙後その収支報告の提出を義務づけるとともに、将来、政治家の個人後援会が政党支部に再編される道をたどらず、政党支部の個人後援会化が進むなど、政治改革の趣旨からの逸脱が明らかとなった場合には、政党に対しても法定選挙運動費用を設けるなどの法律の見直しを行なう必要がある。

### ③政策形成・決定に関するアカウンタビリティ

#### ア. 政策の開発

政策は政党の命である。民間企業は研究・開発（R&D）に対し多額の費用をかけて努力し、生き残りを賭けた熾烈な競争を展開している。しかし、政党は政策開発の努力は官僚に依存してきた歴史があり、当選の努力に比べて2の次になってきた。現代の政策決定過

程は政治と行政を截然と分ける関係になっていないが、政党が政策を作らないと、霞が関に対抗する勢力は数えるほどしかないという実態を反省する必要がある。

#### イ. 与党事前審査と族議員問題

すでに「政党と国会」において指摘したように、現在の国会の問題は政策の立案と決定が国会以前に決まってしまうことにある。立案は官僚機構に依存し、決定は与党審査、あるいは政党間の政策協議でほぼ見通しがつくという事態が国会の機能を著しく弱めている。政党が果たす与党審査が、政策立案なのか、利害調整にしかすぎなかったのか、国会議員が果たす役割が予算審議よりも箇所付けにおける口利きや早めの情報伝達だったのかを反省する必要がある。

少なくともこれだけ重要な役割を実質的に担っている与党審査の過程を政党内部の非公式過程として済ませていることにはもはや限界があり、一方において国会中心主義を確立し、他方において官邸に族議員を大幅に移すことで、職務権限を明確に問える形をつくる必要がある。このことは、後述するように、政党と官僚制の関係の仕切り直しを行なうための核心課題であると言える。

#### ウ. シンクタンク機能の充実強化

政党が政策を作ることを本気になれば、現行の制度もかなり利用することができる。たとえば、国会には議院法制局があり、常任委員会調査室、国会図書館など活用すべき制度は数多くある。あるいは、われわれが「新制度の検証と当面の緊急改革課題」においてすでに提案したように、現在、各会派に割り振られている立法事務費を文字通り、政策・立法活動の経費に充当し、政策担当秘書を政党（会派）がまとめれば、それだけで政策シンクタンクの骨格はできるはずである。

また、民間シンクタンク・大学・研究所、企業などの知恵を政策立案に導入することが、政治を活力あるものとし、政策間競争を実質的なものにする。ワシントンのベルトウエーには大量の公共政策のシンクタンクがあり、それが公共政策の開発に大いに貢献している。公共政策は持続的に対案を考えておく機関が必要であり、それを可能にする人事・アイデアの交流の循環過程が恒常的に存在することは、将来的な課題として重要であり、政治の競争が選挙の時だけではなくなることを意味するのである。

## 第5 政党と官僚制（政治改革から行政改革へ）

日本の政治が官僚制という巨大な組織に少なからず寄生してきたこと、官僚制をどのようにマクロ的に管理するかについて突き詰めて考える準備も覚悟もなかったことはもはや否定できない事実である。そして、現在の政治には、このマクロ的な管理を心がけるだけでなく、この管理の仕組みそのものを抜本的に見直さなければならないという気の遠くなるような課題が課せられている。

この難問を一気に突破できるような特効薬は存在しないし、期待すべきでもない。しかし、奇跡に頼ることをしないという観点に立って、いくつかの工夫の視点を提起することは可能である。その主眼は、政治を変えずに行政機構を変えるなどといった間違った発想を捨てることにある。

### 縦割りの発想からの解放

官僚制の通弊として挙げられるのは縦割りからするマクロ的視野の欠如である。「仕切られた」世界内部の調和の優先が全体の調和とバランスをズタズタにしてしまう恐れがそこに存在している。政党の第2の重要な役割は、この縦割りを突破する政治的エネルギーを自ら調達することにある。従って、自らの内なる政策決定を縦割りから自由なものにする努力こそ、官僚制との機能分担を果たすための鍵になる。

この方法には2つのものが考えられる。その1つは、政党の意思決定を徹底的にトップダウン型に変えることである。そのためには、国会議員たちの間における平等主義—これは恐るべきほどに強力である—を廃棄しなければならないし、一定限度で陣笠議員たちの反乱を覚悟しなければならない。2つ目は、細分化された政党内部の意思決定メカニズムを思い切ってリストラし、特定利益を代表する議員たちを相互にぶつかり合わせ、そのエネルギーを殺ぐことである。

この2つの方法は矛盾するものではなく、ある程度の併用も可能である。その結果、既存の縦割りを超える視点が政治の意思として固まれば、官僚制の方が政党に働きかけなければならなくなり、官僚制の枠組みを前提にした族議員タイプが支配する世界とは異なった可能性が開けてくる。

## 議員立法の戦略的活用

第2は、議員立法の活用による立法過程における官僚制の影響力の実質的な排除である。言うまでもなく、政府提出法案は与党の事前審査と既存の法体系や権益との整合性に配慮する官僚制への多大な依存によって初めて可能なものとなっている。従って、そうした法律案作成過程からしても行政組織の抜本的改革案などが出てくる土壌はきわめて乏しいと言わざるを得ない。

最大の問題が官僚制を含む既存の仕組みの見直しであるとするならば、政府提出法案という方法はそれ自身、行き詰まりにぶつかっているとよわざるを得ない。そこで、従来型の与党の事前審査と官僚制の介入を免れた議員立法という方式を活用することは、この行き詰まりを打破する重要な突破口である。

そのための条件としては、政党とくに与党が政府提出法案という形にこだわって議員立法への動きを妨害したりしないこと、国会審議における議員提出法案に対する十分な審議の機会が与えられることなど、国会運営の改革が必要になる。

折しも、ほとんどの政党も「改革」の必要性を選挙で公約しており、この公約を国会中心主義と結びつけて現実化を試みるのはきわめて自然な姿と言えよう。国会において行政改革をめぐる議員提出法案で論戦を繰り広げることは、政治のイニシアティブを印象づけるのみならず、これまでの国会と行政権との関係を一変させる可能性を秘めている。そして、そのことが行政改革問題に含まれている政治的意味であって、そこから政治は新しい可能性を育むことができる。

## 部門間対立時代の政権戦略

第3に、政党は日本の有権者の実態を大づかみにしたうえで、将来にわたる政策のマクロ的合理性を打ち出すことによって、意味のある選択肢を示さなければならない。政治改革から始まった一連の改革がなぜ必要になったかと言えば、それは既存の仕組みや政策が合理性を失ったからに他ならない。政治活動のために必要なカネが政治を殺してしまうというのは一種の自家中毒の例であるが、これと類似の現象が公的部門全体に広がりつつあるということで一連の改革論議が起こったのである。

確かに、既存の細々とした縦割りの仕組みは、関係当事者にとってはいまだに合理的なものかも知れないが、政党はそういうミクロな判断に引きづられないような骨太の政策判

断の線引きをすることによって、これまでの仕組みを正面から見据える覚悟がどうしても必要になる。それが、今日における「大きな政治」の意味である。

古典的な20世紀の政治が「豊かな者」と「貧しい者」という軸に圧倒的に比重をおいてきたとすれば、現代の政治においては新たな部門間の対立という軸が注目されるようになっている。とくに日本では、官僚制を基盤にした細かな部門別配慮（業界面倒見型政治）が政治の核心をなしてきたことは広く知られた事実であり、55年体制はこの部門間対立を、豊かな財力の動員によって未然に防止するところに成り立っている。

しかし、いまやそうした部門間の緊張関係を隠すことは不可能になった。財政状態の悪化は優先順位の明確化を求め、規制緩和への要求は高まるばかりである。この事態を直視しない政治に存在感はない。

たとえば、日本では公共事業の周辺に形成された部門が巨大な政治的影響力を持っていることは自明のことである。それに対抗するものとして、グローバルな経済競争のなかで日々生きていかざるを得ない部門が存在する。それに加うるに、今後ますます比重を増す集団として高齢者集団がある。

これは1つの見方であるが、こうした具体的な現実に立脚してどこに軸足をおくのか、これらのうちの1つだけに依拠するのでは多数を制し得ないとすれば、どのような組み合わせを選択するのかといったことを念頭に、今後の政策の方向性についての太い線引きを試みることは、もはや避けられないであろう。

そして、こうした現実を念頭において政権選択や政権戦略を具体的に描くことなしに、「保守」とか「リベラル」といった具体性の乏しい言葉に身を委ね続けている限り、日本の政党政治が旧来のシステムの枠内で時間とエネルギーをむなしく空費することは、避けられない現実である。

平成9年5月31日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）