

市民参加の政治をめざして

《目次》

<u>はじめに</u>	1
<u>Ⅰ. 基本的考え方：我々の目ざす新しい政治</u>	1
<u>Ⅱ. 取り組むべき課題</u>	
1. 選挙制度改革	2
(1) 投票価値の平等確保	
(2) 選挙運動における政策論争の活性化	
2. 国会と政治家に関わる改革	3
(1) 政治家の立法補佐機能の強化	
(2) 政党候補者の選出方法	
(3) 国会テレビの普及促進	
(4) 全議員の個人サイトの開設	
(5) 首相公選制の検討	
3. 政策形成支援組織の拡充・育成	5
(1) 政治家・政党に対する政策支援	
(2) 市民に対する情報仲介	
(3) 人材交流の促進	
(4) 資金的支援	
4. 政治資金の制度改革	6
(1) 党費・個人献金の拡充	
(2) 企業・団体献金のあり方	
(3) 政治資金の透明性向上	
(4) 政党支部に対する規制	
<u>おわりに</u>	7
<u>注釈</u>	8

はじめに

わが国では、戦後、幾多の政治改革を実施してきたが、未だに成熟した民主主義が定着したとは言い難い。国民の多様な価値観を反映して政策を選択する政治システムが形成されていないため、既得権益擁護の仕組みが温存され抜本的な構造改革が先送りされている。また、民主主義と個人主義は、利己主義と誤解されてとらえられ、国民の倫理観やパブリック・マインドの欠如をもたらしているようにも思える。

国民の多様な価値観を反映して政策を選択する政治システムを構築するためには、市民が参加する政治の実現が必要である。本提言は、そのために必要な政治改革の課題について、我々の考えをまとめたものである。

なお、我々は、パブリック・マインドをもった国民を「市民」と位置づけた。パブリック・マインドは、他者の尊重と一体となった個の確立、自律・自助と自己責任に基づく国民一人ひとりの行動、国民の国家や社会に対する権利・義務・責任の意識ととらえた。すなわち市民とは、責任ある有権者である。

．基本的考え方：我々の目ざす新しい政治

第8次選挙制度審議会が描いた「政党本位・政策本位の政治」が実現したとは言い難く、市民は政治からますます遠ざかっているように見える。それは、わが国の政治の現状が、市民にとって積極的に参加したいと思う動機づけに欠けているからである。市民の積極的な政治参加を促進するためには、「一票の較差」の是正をはじめとして、市民自身の声が公平に国政に反映される仕組みの確保や、政策の選択を中心とした選挙、市民が投票後も継続的に政治家の行動や政策実現を評価し、次回の投票につなげるための政治情報の公開など、市民に対して開かれた、わかりやすい政治が行なわれる必要がある。

とりわけ、情報公開と政策論議の活性化が決定的に重要である。全ての情報が国民にわかりやすい形で公開されることで、政治に関する国民の監視が可能となり、民主主義の成熟化につながる。国会や行政の情報公開はもちろんのこと、政治家・政党の情報公開を促進することで、市民の監視を仰ぎ、政治の透明性向上を図るべきである。加えて、近年の情報通信革命の急速な進展は、政策論議の活性化を可能としている。「国会や行政という政策立案にかかわる組織や人々」

「主権者である市民」、「NPO や独立のシンクタンクなどの政策形成支援組織」、「企業や労働組合などの各種団体」などの間で、活発に政策論争が行なわれることによって、新しい政治の形を構築することが期待される。そして、そうすることがより多数の人に理解される政策の立案・実施、代替政策との比較による政策内容の理解促進、政策論争の結果としての合意形成、政策に関する無関心層の興味喚起と政治に対する関心の高まり、など市民に対して大きな変化をもたらす。より多くの市民が納得する政策が採用されることこそ、民主主義社会における最善であると信じる。

我々は、第 8 次選挙制度審議会の答申が目ざした「政党本位・政策本位の政治」を実現するためには、より多くの市民が政治に参加することができるように、市民に対する政治情報の公開促進や政治に対する様々な分野の政策提言機能の拡充などにより新しい政策形成の仕組みを整備することが必要と考える。

そしてその実現のために、第 9 次選挙制度審議会を発足させ、以下に提言する課題を含めた政治改革全般について、国民的議論を行なうべきである。

．取り組むべき課題

1．選挙制度改革

代議制民主主義は、市民の自由かつ自主的な選択により国家を運営するための基本理念であり、市民が情報を共有した上で、投票によって代表を選出する。このような代議制民主主義が有効に機能するためには、投票価値の平等が保障され、市民の意思が公平に国政に反映される仕組みを確保する必要がある。また、選挙制度は、市民が容易に政治家・政党の政策を比較し、どの政治家・政党に投票すべきか確信をもって決定できるものとすべきである。政治家・政党は選挙にあたって自らの政策をわかりやすく掲げ、公約を実現することで市民の支持を得るよう努力すべきである。

(1) 投票価値の平等確保

投票価値の平等は、常に保障されるべき国民の権利である。いわゆる「一票の較差」を可能な限り解消し、民意を正しく立法に反映することで市民の政治参加を促すべきである。そのために、具体的に次の二点を提言する。

第一に、衆議院議員選挙区画定審議会設置法における「まず、各都道府県に 1 を配分」という規定を廃止し、衆議院議員の小選挙区の議員定数は人口比例で配分すること。

第二に、選挙制度及びその運営に関して、独自に自らの良識で点検・勧告することを目的に、政治家・政党から独立した常設機関を両院議長の下に設置することである。具体的には、「選挙制度審議会」と「衆議院選挙区画定審議会」を統合し、選挙区、定数配分、投票方法などの選挙制度を総合的に扱う機関とする。また、この機関には直近の国勢調査に基づき、選挙区の間には1.5以上の人口較差が生じた場合には、議長に対し区割変更の勧告を行なうよう義務づけ、議長は勧告に従い即座に法改正を行なうよう国会に諮ることを制度化する。

経済同友会としては、議員定数是正の問題に積極的に関わっていく。我々は、投票価値の平等を図るよう繰り返し提言してきたが、未だ国会による自主的な抜本改革が進む気配はない。国会が自主的な改革に踏み込まないならば、司法がその監視機能を発揮して較差是正を促すべきであるが、最高裁判所は、衆議院議員選挙ではおよそ3倍未満、参議院議員選挙ではおよそ6倍未満を合憲と判断しており、これでは憲法第14条にてらして国民の権利が侵害されているとの疑いを拭いきれない。

我々は、「一票の較差」の存在を民主主義の基本的問題ととらえ、国会の良識と司法の積極的な判断に期待したい。我々としても議員定数是正に関し、政治家・政党・法律家・NPOなどを招いたシンポジウムの開催、意見広告の掲載、または有志による訴訟の可能性など具体的な行動を考えたい。

(2) 選挙運動における政策論争の活性化

現在の選挙運動には、カネのかからない選挙をめざし様々な規制が行われているが、規制が厳しすぎて政策論争を阻害している面もある。政策論争を促進し、市民が選択すべき候補者の政策、政治信条を比較検討し、より良く理解できるように、選挙運動の規制緩和を進めるべきである。具体的には、インターネットのホームページを利用した選挙運動の解禁、候補者全員の参加による公開討論会の実施や、選挙期間の延長などが必要である。

2. 国会と政治家に関わる改革

民主主義は、常にポピュリズム（大衆迎合主義）や既得権益擁護に陥る危険性をはらんでおり、これが政治にリーダーシップが求められる所以である。とりわけ、わが国には今、抜本的な構造改革を推進するため、市民の支持をもとに強力なリーダーシップを発揮する政治家が必要である。政治家は、市民に対して国益を熟慮し大局的な観点にたって、わが国をどのように導いて行くのかビジョンを明確に示し、市民の合意を得るべきである。そのために、政治家の政策立案能力

の向上や選出過程の改革などに加えて、「首相および閣僚の短い在任期間」を改めることも重要な課題である。平常時には、首相・閣僚は、大きな支障や問題が生じない限り次の総選挙までは変わらないことを基本とすべきである。

また、情報公開の促進とアカウンタビリティの向上は、政治改革の基本である。2001年4月の情報公開法の施行により、行政情報の公開が始まるが、政治情報の公開はまだ十分とは言えない。政治家・政党の情報公開を促進することで、市民の監視を仰ぎ、政策に対する民意を集約すべきである。

(1) 政治家の立法補佐機能の強化

政治家が、わが国の将来を考え自らの信念で政策を立案し立法するためには、政治家の行政機構からの独立性を高める必要がある。具体的には、衆参両院の調査局・調査室、法制局のスタッフや国会図書館の調査スタッフといった政治家の立法補佐機関を増強すべきである。(注1)

(2) 政党候補者の選出方法

昨今の選挙では、世襲や官僚出身の立候補者が多い。政党は候補者を公募し党内ディベートなどを通じて、多様な経験をもった候補者を増やすよう努力すべきである。具体的には、政党による立候補者の予備選挙導入が望まれる。

(3) 国会テレビの普及促進

国会の本会議や委員会を編集無しでそのまま放映する「国会テレビ」の普及は、わが国の民主主義の発展に有効である。市民が国会の最新情報をリアルタイムで得たり、政治家の言動や態度を家庭で日常的に目にしたりすることは、市民の政治への関心を高め、積極的な投票行動など政治参加の促進につながる。一方、政治家にとっては常にみられているという緊張感が、国会でより真摯な議論を通じて市民の期待に応えようとする態度につながる。

(4) 全議員の個人サイトの開設

インターネットの双方向性と同時通報性は、政治家の主要な役割である民意の集約と市民に対する政治情報のフィードバックにとって大変有効な手段となる。まず、政治家が、選挙で選出された後も、市民に対して最新の政治情報や政治信念をフィードバックしたり、自己の政治行動について市民の意見を尋ねたりすることができる。そして、政治家がNPOなど特定分野について専門的な知識をもった組織から意見や代替政策を汲み上げ、政策を立案、立法していく手段としても有効である。具体的には、各国会議員が個人のサイトを構築するとともに、両院のホームページにリンクさせることで、市民による容易なアクセスを可能にすべきである。

(5) 首相公選制の検討

首相公選制は、ポヒュリズムによる首相の選出という問題がある一方で、首相のリーダーシップの向上や、選出する側である市民の政治参加と政治的責任の自覚が増進されるといった利点も期待できる。したがって憲法を改正し、首相公選制を導入することは検討に値する。(注2)

3. 政策形成支援組織の拡充・育成

国民の価値観や社会の多様化などにより、政策の専門化・複雑化が進む。一方、情報通信革命や情報公開の進展がもたらす、情報量の急激な増大や複雑化の中で一人ひとりの市民が自ら、情報処理や情報管理を行なうことには限界もある。

そこで、政治家の政策立案を支援したり、市民に対する政治情報の整理・仲介などを行う「政策形成支援組織」として、NPO や独立のシンクタンクなどを拡充・育成することが重要である。

(1) 政治家・政党に対する政策支援

政治家・政党が、実践的で時宜を得た政策を実現するためには、政策形成支援組織の拡充が重要である。すなわち、行政機構のみならず様々な組織が、それぞれの立場や経験を活かして互いに政策を競い合うことで、政治家・政党に対して多元的で実効性の高い政策が、迅速に提案されることが期待できる。

(2) 市民に対する情報仲介

市民の投票行動を支援するなど、政治参加を促進するためには政策形成支援組織による「情報仲介機能」が重要になってくる。それは、それぞれの立場で、公開された情報に基づいて、政治家・政党の政策や公約及びそれらの実現状況などをわかりやすく整理・評価し、市民に伝える役割を担っている。

(3) 人材交流の促進

わが国では、NPO・政治・行政・企業・研究機関(シンクタンク・大学など)などそれぞれの部門内での人材育成と政策立案が中心であり、これらの間の人材交流が少ない。そのため、各部門がもっている現場に即した実践的な情報が他部門の政策形成に活かされていない。政策形成を活性化するためには、各部門間で人材交流が活発に行なわれることが望ましく、それぞれの経験や情報が共有され、互いに活発に政策を競い合うことで、政策の質が高まるとともに、政策の選択肢を広げることができる。

(4) 資金的支援

市民や企業は、NPO や独立のシンクタンクなどの活動を資金的に支援すべきである。そのために、2001年10月から実施される、NPO への寄付に対する優遇税制措置は望ましいことであり、支援策の第一歩として歓迎したい。

今後は、国税庁長官による公益性認定基準の適切な運用、所得控除・税額控除の選択制導入、年末調整での税還付制度導入など、実際に寄付をしやすい環境を整えることが課題である。

4. 政治資金の制度改革

(1) 党費・個人献金の拡充

民主主義のコストとしての政治資金は、党費・個人献金、政党交付金および企業・団体献金によって賄われるべきものであるが、その中心は、党費・個人献金であると考えられる。市民の政治に対する関心を高めるためには、市民が政治資金を「薄く、広く」負担することが望ましい。政党は、党内選挙における党員の選挙権の重視など、党員の魅力向上を図ることで入党者を増加させ、より多くの党費を集めたり、市民の支持が得られる政策を実現させたりすることなどによってより多くの個人献金を集める努力をすべきである。また、個人の政治献金に対して年末調整での所得税還付制度を導入するなど手続の簡素化を図ることで寄付をしやすい環境を整えるべきである。(注3)

(2) 企業・団体献金のあり方

企業や各種団体が社会の主要な構成員の一つであることから、各企業の自主的判断による節度ある企業・団体献金は、民主主義のコストを分担する仕組みとして認められるものである。よって、企業や各種団体は、企業・団体献金が社会的理解を得るため不断の努力をしなければならない。例えば、企業が政党に対して行なう献金について、政治資金規正法の公開基準に基づき、インターネットの利用などを含め、わかりやすい公開を試みることも検討に値する。

既に、企業・団体献金は政党に対するものしか認められなくなり、制度改革は徐々に進みつつある。そこで、今後はさらに下に述べる二点を改革すべきである。それは第一に、市民の監視を実効あるものにするよう政治資金の実態がわかりやすく公開される仕組みを構築すること、第二に、癒着・腐敗を防止するために政党支部が企業・団体献金の「抜け道」とならない仕組みを作ることである。もし、仮にこれらの改革が進まない場合は、企業・団体献金が市民の理解を得ることは難しいであろう。

(3) 政治資金の透明性向上

現在の政治資金収支報告書は情報公開としては不十分である。支出面における発生ベースを基準とした公開内容の充実を図るとともに、わかりやすい公開の方法を確立すべきである。具体的には、米国のFEC(連邦選挙委員会)のように、政治家別に中央分・地方分を一括集計し、公開・監視する独立機関を設けるとともに、政治資金全般に対して、外部公認会計士による監査を義務づける必要がある。公開はインターネットを利用し、市民やNPOが監視や分析のために加工できる形式とすべきである。全国会議員の個人サイトに、政治資金情報の掲示を義務づけることも一案である。まず、市民にとってわかりやすい公開方法が確立した後、政治資金の公開基準の引き下げを検討すべきである。

(注4)

(4) 政党支部に対する規制

我々は1995年に施行された、政治資金規正法附則第9条にあった、政治家の資金管理団体に対する企業・団体献金が、本法の規定通り禁止されたことを率直に評価したい。しかし、それに代わる新たな献金先として、政党支部が利用される懸念がある。政党支部設置数の増加によって、政治資金の実態がかえって不透明になったり、政党支部が実質的な政治家個人に対する献金の受け入れ先として利用されたりするおそれが指摘されている。政党支部の設置数に対して何らかの規制を検討すべきである。(注5)

おわりに

わが国は、財政再建、教育問題、少子高齢化、高度情報化などに対応し、国の仕組みを抜本的に改める必要に迫られている。市民は、この大きな時代の変化にどのように対応すべきなのか具体的政策が示され、国会での議論を通じて利点や問題点が明確にされ、なぜその政策を選択する必要があるのか納得できる説明を求めている。そのために、政治に関する情報公開をさらに促進しなければならない。また、政治家は常に長期的視野から政策を立案・実施するために全力を尽くすべきであり、時には自分の選挙区の有権者にとって不利な内容でも、敢えて説得し理解を求めることも必要であろう。

一方、市民も責任ある有権者として、わが国の将来を託すことができる政治家・政党を厳しく見極め、投票に参加しなければならない。

最後に、急速な進展をみせている情報通信技術は、市民と政治の距離を飛躍的に近づけ、市民参加の新しい政治を実現するための有力な手段となる可能性をもっている。本格的な"e-Politics"には克服すべき課題もあると思われるが、我々は政治家が情報通信技術を活用して市民とのネットワークを構築し、21世紀の新しい市民参加の政治の実現に取り組むことを求めたい。

《注釈》

(注1)【国会の立法補佐機関】

国会には、衆議院・参議院の調査局、調査室、法制局並びに国立国会図書館の調査及び立法考査局など、議員の調査や立法を補佐するための機関が設置されており、それぞれ別個の機能を有するとともに特色あるサービスを提供している。

しかし、これらの補佐機関の定員は限られており、国立国会図書館の例をとると、国会議員からの調査依頼件数は平成元年に較べて、倍になっているにもかかわらず、定員は165名と5名しか増加していないため、十分な対応が難しい状態になっているとされる。政治家が行政機構から独立して独自の政治信条を貫徹し立法するためには、これら立法補佐機関の充実が必要である。

国会の政策スタッフ在籍数比較表

機関名	全定員	機関名及び定員	議員定数
衆議院	1,180名	調査局・調査室 296名 法制局 75名	480名
参議院	1,377名	調査室 233名 法制局 74名	252名 次回改選時 242名
国会図書館	867名	調査及び立法考査局 167名	

衆参院議員の定員・在籍数は、1999年11月朝日新聞報道より。

国立国会図書館の在籍数は、2000年10月現在。事務局調べ。

国立国会図書館 調査及び立法考査局の人員及び調査依頼件数推移

年度	平成元	平成6	平成11	平成12
調査局職員数	160名	161名	165名	167名
調査依頼件数	14,461	20,377	29,656	
指数元年 = 100	100	141	205	

2000年10月現在。事務局調べ。

(注2)【イスラエルにおける首相公選制】

イスラエルでは、1992年より首相公選制を導入し、現在までにネタニヤフ氏、バラク氏を選出している。首相に対する議会の不信任制度の存在や官僚任命時に議会承認を要すること、一定条件下で首相の議会解散件が認められていることが

らみて、議院内閣制の特徴を備えている。議会は、一院制でクネセトと呼ばれ、全国を一区とする比例代表制で選出される。定員は 120 名で任期は 4 年間である。

首相公選はクネセト選挙と同時で、国民有権者による直接投票である。選挙では、有効投票総数の絶対過半数を得た候補者が当選し、過半数を得た候補者がいない場合は、上位 2 人の決選投票となる。首相候補者の条件として、クネセト選挙に立候補するもので、クネセトに 10 議席以上を有する政党又は超党派の 10 名以上の議員からか、5 万人以上の有権者からの推挙を得る必要がある。当選後首相は、自身を含めて 8 名以上の閣僚をクネセトの承認を得て任命する。首相・閣僚の任期は、クネセトと同じであるが、連続して 7 年間首相であった者は、次の首相候補となれない。クネセトは、過半数の賛成で首相不信任を可決することができる。逆に首相は、クネセト議員の過半数が政府を支持せず、政府が適切に機能しないと判断した場合は、大統領の同意を得てクネセトを解散する権限を有する。この場合、クネセト選挙と首相公選が同時に行なわれる。首相が辞任した場合、首相がクネセト議員でなくなった場合は、首相公選のみを行なう特別選挙が行なわれる。また、首相が重罪を犯した場合は、クネセト議員 80 名以上の賛成で解任される。また、70 名以上の賛成で閣僚を解任することができる。

(99 年 10 月、国立国会図書館資料による。)

(注 3)【政治資金収入の内訳推移】

党費・個人献金・法人などの献金・政党交付金の年度別推移 単位：百万円

年度	平成 6	平成 7	平成 8	平成 9	平成 10	平成 11
党費	19,952	17,489	15,436	17,292	18,906	---
個人寄付	33,245	52,148	44,384	38,369	43,728	---
法人寄付	30,770	36,804	39,762	34,134	34,361	---
政党交付金	-	30,187	30,705	31,113	31,219	31,393

政治資金報告書。月刊誌「選挙」より抜粋。

中央分・地方分の合計金額。

党費は、主要政党の個人党費の合計金額。

(注4)【FEC : Federal Election Commission】

米国連邦選挙委員会の略称。1974年のウォーターゲート事件を契機に改正された連邦選挙法において、同法を管理・執行するとともに、収支報告書を監査する準司法的な権限を有する独立行政機関として設立された。

基本的な職務は、連邦選挙に関する資金の源泉及び総量を制限し、選挙運動資金の開示を求め、大統領選挙の公的資金につき規定する連邦選挙運動法を適正に管理・執行することである。よって、大統領選挙運動資金の管理と収支報告書の公開、法規に関する有権解釈、規則の制定、連邦選挙運動法違反に対する準司法的執行権限をもつ。これらの権限に基づき、選挙運動資金の開示、法の執行の確保、大統領選挙の公的資金の管理、及び選挙管理広報センターとして活動している。選挙運動資金報告書は、FECのコンピュータのデータベースに入力され、市民は公記録局でマイクロ・フィルムやハード・コピー、データベース、インターネットへのアクセスを通じて入手できる。

(注5)【政党支部数の推移】

政党助成法による政党支部の届出総数

政党名	平成 11 年 1 月 1 日	平成 12 年 1 月 1 日	平成 12 年 11 月 29 日	平成 12 年 年初比増減
自由民主党	5,736	5,710	6,762	+1,052
公明党	409	425	427	+2
民主党	325	365	363	2
社会民主党	314	313	315	+2
自由党	149	202	127	75
保守党	---	---	77	+77
さきがけ	77	72	69	3
政党自由連合	---	23	137	+114
改革クラブ	11	8	---	8
無所属の会	---	6	28	+22
第二院クラブ	---	1	1	0
合計	7,021	7,125	8,306	+1,181

自治省・政党助成法による資料より。2000年11月29日事務局調べ。
改革クラブは、7月7日付けで政党助成法による届出政党でなくなった。

