

民間政治改革大綱

前 文

経済界、労働界、言論界など国民各界で構成する政治改革推進協議会（民間政治臨調）は、平成4年4月20日の発足以来、現下の急務である抜本的な政治改革のあり方について鋭意検討を重ねてきたが、ここに成案を得るにいたったので公表する。

協議会は、国民の求める日本政治の包括的かつ抜本的な改革案をまとめるため、4つの委員会を設置した。第1委員会（鷲尾悦也委員長）は日本政治の当面する危機の構造を分析し、政治改革の理念とその全体像を明らかにすることを目的とした。また政治制度の改革とならんで、政権交代のあり方や新しい政党の条件についても検討を重ねた。

第2委員会（堀江湛委員長）は、衆参両院の抜本的な選挙制度改革の方向を明らかにするとともに、政治倫理の確立と政治腐敗防止の方策、政治資金制度改革ならびに公的助成制度導入のあり方について検討を重ねた。第3委員会（赤澤璋一委員長）は、国会の審議運営全般の根本的な見直しを目的とし、国会中心主義の確立と「議論する国会」の実現、国民に開かれた国会の実現にむけて検討を重ねた。第4委員会（川島廣守委員長）は、地方自治の現状と実態の把握につとめ、政治改革と分かつことのできない行政改革のあり方、ことに地方分権の方向について検討を重ねた。また複数の委員会にかかわる課題、とくに政治と行政の関係や内閣制度の改革については、全体の主査を務める佐々木毅東京大学教授を座長に、各委員会の主査会議の場で検討が進められた。

この一年余りの期間に、各委員会が開催した会合はゆうに一〇〇回を超える。またこうした委員会活動に加え、政治改革を熱望する与野党の若手改革派議員九六名も、協議会の発足当初から趣旨に賛同し、ともに手を携え、研究会やシンポジウムの開催など精力的な活動を展開してきた。昨年11月10日、日比谷野外音楽堂で開催された国民集会では、与野党若手議員による中選挙区制度廃止宣言が実施され、198名の現職国会議員が署名するなど、政治改革の推進の大きな力となったことは記憶に新しいところである。日本政治の混迷と沈滞を、根本から変革しようとする若手議員のうねりは、政党の垣根を超えて確実に広がりつつある。

いまわが国は、政治改革をなし遂げることができるか、ふたたび挫折するかの歴史的な正念場をむかえている。ここに公表する「民間政治改革大綱」は、日本政治の危機に対する国民の側からの最後のメッセージである。内閣総理大臣をはじめ各党の党首、国会議員各位におかれては、事態の深刻さを厳しく認識し、大綱に盛られた改革の内容の実現にむけて鋭意検討されるよう強く要望するものである。

第1部 総論

リーダーシップの死滅

なぜ日本では政治の改革が進まないのか。あれだけ知的能力の高い国民がなぜあれだけ知的に不毛な政治を容認し続けるのか。こうした問いは主として外国人によって繰り返されてきた。しかし、いまだに決定的な回答がない。あるいは誰にでも納得のいく、たった一つの答えがあるわけではないことは否定できない。もっとも単純な説明としては、変えるためのさまざまな条件が整っていなかったと言うしかない。それでは具体的には何がそれに該当するのか。

第一に、政治を変える訓練の乏しさが転じて、政治を変えるルールそのものの喪失にまでつながったことがあげられる。久しく言われてきた社会党の責任問題は、この政治を変えるという基本ルールの確立に失敗したことに帰着する。政党が理念や政策を掲げるのは当然であるが、思想集団とは違い、権力を獲得し、それを実行しなければ一人前とは言えない。最終的には国民の判断にかかっているが、政治を変えることをルール化する作業は政治家集団の任務である。この作業を担うべき集団がこれを断念する、さらには断念していることが明らかになった時、政党政治は決定的な制度疲労の道を歩み出したのであった。

政党が動かなければ、国民の怒りなどはそれこそ七五日で消えてしまうのは、格別不思議ではない。そして「変わらない」という判断が与野党と国民を支配することによって、実際、政治は「変わらない」ことになるのである。政治が「変わらない」ことを前提にした政党政治は、とうてい広範な国民の関心を引きつけることができない。適切な例えとは言えないが、勝敗の決まった試合を見るために集まるファンというのは、チームにとってありがたいものではあるにしても、合理的な人間とは言えないであろう。政治はますます「おかしい人々」の営みのように見えてくる。それが変化のエネルギーを殺ぐことは疑うべくもない。万年野党は出口を失ったも同然で、みずから内にこもり、現状維持と住み分けしか出てこない。他方、万年与党の方は、利権に群がる人々を大量に引きつけることはできるが、あまりに包括的になるため、まともには悪くなり、腐敗に悩まされるのは避けられない。そして権力を維持する以外にアイデンティティはなくなっていくため、政党であるような政党でないような、政治的怪物になっていった。自民党は政党であるよりも、国家機関の一部であるという見解はそれなりに急所を突くものである。

第二に、この背景として、国民の社会、とくに経済生活に対する満足度の高さがあったこと、それが政治の現状維持をもたらしたという要因も否定できない。戦争直後の飢餓状態という低い出発点から、状況が目に見えるように継続的に改善されていくという共通の体験が戦後日本の社会的コンセン

サスの基本にあったと見ることができる。このコンセンサスは冷戦や安全保障政策をめぐるそれよりもはるかに強力であり、しかも、このコンセンサスを支えたのは政治であるよりも企業であり、企業に対する白紙委任体制が政治の責任をかなり軽減するという関係にあったのである。

戦後ある時期までは政治の経済に対する影響はより直接的であったが、いわゆる高度成長期に入ると日本型市場メカニズムが自己運動を始め、それにつれて社会党の失速が始まった。冷戦のおかげで政治の役割は、この成長の微調整やその成果の配分にほとんど限られ、政治の安定と「小政治」現象とは加速しあうことになった。政治が直接サンタクロース役を果たす地方の場合と、政治から完全に疎外された都市住民とでは政治との関わりが違ったが、それぞれに快適な物質主義の絶えざる自己増殖と、そこから生まれた巨大な惰性の政治力学の一環を形成していたことに変わりはなかった。それが政治そのものの物質主義化、すなわち金権政治を招来したとしても驚くには値しない。

物質主義は人間の自然のある面と深く結びついているため、簡単に払拭することは難しいのみならず、人間や社会を腐敗させる結果にもなる。もっとも重要なのは、それが制度やルールを次々に食い潰す力を持つ点にある。政治とカネとの結びつきは、物質主義の一つの帰着であり、政治を変えるためにはカネが必要という蟻地獄が待っている。

この二つの要素は明確に切り離せないほど、密接に関連し、互いに強め合っている。制度やルールが疲労してくれば、物事を変えるためのルールも見えなくなり、改革は個別的利益の蟻地獄の前に挫折することを免れなかった。それにつれてリーダーシップもまた死滅することを免れない。誰もみずからの政治的責任を自覚しなくなったところに、リーダーシップの死滅が如実に反映している。「小政治」の蟻地獄のなかで政治権力は無限に細分化され、個々の局面の変動は絶えないが、政治が変わる、政治を変えるシステムの潜在的能力はますます小さくなることは避けられない。

このようにその遠因はさまざまであるが、制度疲労と「小政治」の蟻地獄が惰性を温存していることは間違いない。自民党の最大派閥を支配する大金権政治はまさに蟻地獄によって蟻地獄を制しようとするようなものであり、その自滅をわれわれは何度となく見てきた。まさしく賽の河原のたとえがピッタリだという実感は否めないといってよい。

われわれはこうした政治を船頭として冷戦後の世界の荒波渦巻く大海に乗り出そうとしている。航海が幸せである可能性はきわめて少ないと考えるのが常識というものではないか。

日本が直面している真の選択

この数年、こうした「幸せな」民主政ははっきりとその限界を示すようになった。それはいわゆるスキャンダルの多発と政治不信といった周知の現象に限られるものではない。制度疲労と「小政治」の蟻地獄によって身動きがとれないなかで、日本の自己改革を求める動きはあらゆる方向から押し寄せてきている。数年前の日米構造協議、湾岸戦争といった誰でも思い浮かぶものだけでなく、市場メカニズムそのものが日々変革を督促している。「幸せな」民主政の城塞に閉じこもって物質主義の

自己増殖に浸っていることができると考えるのは、相当な自己欺瞞なしには不可能となった。「日本特別」主義は不可能でないにしても、それは膨大なコストと絶えざる努力なしには困難であり、もはや当然のものではなくなりつつある。「幸せな」民主政のなかでこれだけ長い間暮らせたこと自体が、他国を見ればわかるように、ほとんど奇跡に近かった。こうした民主政像は1950年代の終わりから60年代の産物であったが、他の国では大体七〇年代に深刻な経済的スランプによってその挫折は決定的になった。日本だけが膨大な貿易黒字を積み上げながら、それを最後までひきずった国であると見ることができよう。

この日本の例外性に依存した「日本特別」主義は、「成功」すればするほど、みずからの足元を掘り崩さざるをえなくなってきた。大企業を含めて雇用不安が高まっている今日、このことはひとしお切実感を持つといえよう。いつも右上がりには万事が動くという考えは、まさに歴史を忘れた「幸せ」病の最たるものであることを、いまや実感をもって味わうべき時ではないか。

現在起こっている事態は、誰か政治家がスキャンダルを起こし、その後始末のために政治改革が叫ばれているといった呑気な話に尽きるものではない。「戦後生活の総決算」を視野においたシステム全体の運命が問題になっているのである。過去に拘泥して「幸せな」民主政の夢にふけり、「一寸先は闇」と呟き続けるか。それとも政治の改革によって自己修正能力を構築して、みずからの判断で再生と軟着陸を試みるか。これこそ国民がいま直面している真の選択肢の内容である。この点については、「あれか、これか」しか選択の余地がない。「幸せな」民主政時代の象徴であった「あれも、これも」はもう許されない贅沢である。

政治の可能性

おそらくどんなに頑迷固陋な人でも、一九八九年をもって戦後世界が決定的に変わったことを否定する人はいないであろう。もちろん東欧革命による「冷戦の終焉」を示すが、その後、わずかの間に世界は楽観主義と悲観主義との間を激しく動いてきた。ソ連邦は解体し、湾岸戦争は「新世界秩序」の幕開けと喧伝されたが、「新世界秩序」の担い手たるはずのブッシュ大統領も瞬時にして歴史の波間に姿を没してしまった。また隆盛をきわめていた日本経済もすっかり歯車が狂いだし、数年前の姿がほとんど夢のような有様である。「新世界秩序」も日本の経済的隆盛も過去の遺産の上に咲いた徒花のように見えるほどである。

冷戦の時代は人類が核戦争の人質にとられた時代であったが、暴力装置の集中管理に象徴されるように、厳しいけれども「整然たる」ルールが支配した時代であった。米ソ両国はこのルールの設定者であるとともにその維持者であり、それ以外の国々はこのなかば「与えられた」外枠の範囲内で振る舞うことが期待されたに過ぎなかった。「冷戦の終焉」はこの外枠の崩壊であり、各国はそれなりにルールの設定者や維持者に役割を担うことになった。これは冷戦によって制約されていた政治の可能性が解放されたことであるとともに、それまで隠されていた問題に自力で取り組まなければならない

なったことにほかならない。いまやアメリカも、どの程度ルールの設定者や維持者であろうとするか自問自答している。

しかも大事なことに、世界はますます深い相互依存関係の渦の中にあり、もはや孤立したかたちで振る舞うことは不可能になっている。独立への熱気にあふれている地域はないわけではないが、主権国家体制の敷居は着実に低くなってきた。

歴史的に言えば、主権国家体制を文字通り実現し、国境の壁によって国民を守り、域内平和を維持するというシステムは、一部の北側の国においてのみ実現されたわけであるが、それは70年代初頭まで維持できたに過ぎなかった。相互依存関係の深まりは平和と安定につながる面がある一方、俗にいうところのモノ、カネ、ヒトの移動は経済摩擦から難民問題にいたる新たな対立と紛争の要因になっている。先進国のかつての巨大な工業地帯が廃墟と化し、膨大な数の潜在的移民希望者が世界に累積していることは、事柄の一端を如実に示すものといってよい。このように逃れられない相互依存関係の深まりが、政治にとって新たな挑戦を意味することはまぎれもない事実である。

冷戦時代の政治は、米ソ両国を別にすれば、軍事外交のかなりの部分は他力本願であり、ひたすら選挙民の期待に応えるだけでよかった。こうした基準からすれば自力に頼らざるを得ない現在の政治ははるかに大きなチャンスとともにリスクをはらむものになっている。

しかも、先に述べた相互依存関係の深化につれて、念頭に置かなければならない問題の質量が急速に増え、これまで陰に隠れていた争点や新たな争点が急浮上してきた。日本がみずからの経済構造の改革を世界に向かって公約するなどといったことは、新しい争点の一例であったといってよい。その上、技術の進歩のため、起こる変化のスピードは猛烈に加速されてきた。80年代に日米間で急速に発生した経済的不均衡は、あっという間に政治の手に負えない規模にまで拡大した。その意味で、好むと好まざるとにかかわらず、「政治の復活」の時代に入ったと言ってよい。

こうした政治を取り囲む環境の変化は、政治や政策のチャンスとともにリスクを非常に大きなものにしつつある。いわば安定したゲーム環境の中で戦術的対応を繰り返していれば済むのとは異なり、必要に応じてルールを変え、あるいは新しい構想に従ってゲームをつくることによって活路を切り開くことも避けて通れない課題になった。戦術的対応に終始してきた政治が受難の時代を迎えるのは当然である。日本の政治はその代表例にほかならない。

課題と力量との絶望的な開き

これだけの新たな要因を念頭に置き、変化のスピードに立ち向かい、国際的環境を安全に保つことによって国民の長期的利益を増進し、しかもコストを抑えるという任務は容易なことでは果たすことができない。卓越した情報収集力と柔軟な政策形成への政治的意思、スピードに立ち向かうだけの断固とした実行力をいかに備えたとしても、これは容易なことではない。しかも日本は、この数年、急速にその存在が目立つようになったにもかかわらず、率直に言って、こうした政治的装置がもっとも整っていない国の一つである。

アメリカはもちろんのこと、イギリス、フランスにしても日本と比べれば、かつての広大な植民地支配という遺産もあって、この装置はなお強力である。またドイツ再統一の凄さを見ればドイツの政治的力は相当なものがある。アメリカを除くこれらの国々が、日本をはるかに凌駕する数の外交官を抱えていることはその一例としてあげられるが、それは他国をしのぐ有能な政治的意思決定があることを前提とすることによってのみ、機能するシステムである。

しかし湾岸戦争を見るまでもなく、日本がこうした実情に程遠いことは明瞭である。要するに装置不十分のまま内外の期待と課題の応答をしなければならぬ状況に立ちいたっている。にもかかわらず、10年前、20年前の単純な公的部門削減論しか出てこないところに事態の深刻さがあると言っただけよい。もちろん力が大きければ自分でペースを設定できる余地が大きいわけであり、日本がその経済力を漫然と蕩尽しても構わないと言うのなら、5年や10年、湾岸戦争の時のように増税をしても評価されないようなパフォーマンスを繰り返すことができるのかもしれない。

日本の政治行政システムは、冷戦と高度成長型社会という50年代から60年代の発想に立脚し、そこでの成果に安住してきたと見てよい。日本が世界の片隅で国際舞台へ登場することに慎ましい野心を燃やしていた時代の装置である。その経済突出型の国づくりが世界の脚光を浴び、その行方が世界的問題になるなどと言ったことは、まったく念頭になかった時代の産物であった。そのため昨今において、基本的にアナクロニズムが漂ってくることは避けられない。当然どこかの段階でリストラされるべきものが、経済の「成功」に助けられ、メンテナンスのコストも払わずにいままで持ちこたえてきてしまったという感が否めない。あるいは社会の他の部分のリストラにもっぱら寄生してきたともいえよう。

70年代には「繕いの政治」ということがいわれたが、日本の政治行政システムが念頭においてきた前提が、日本の経済的「成功」もあって、崩壊するに及んで、ほつれ、タレ流され、システムの限界は白日の下に明らかになった。それとともにシステムの恥部としてのスキャンダルが浮上するという自家中毒現象がますます広がった。先に述べたような激しい環境の変化に即応して政治が問題解決者として登場するどころか、スキャンダルなどのため、みずからが最大の問題になってしまうという、笑えない現実が発生した。

政治の課題が山積する時代に、政治改革が最大のテーマになるような政治はけっしてありがたいものではない。それだけに早急に実効性のある政治行政システム全般の改革に手をつけるか、さもなければ国民（さらには良心的な政治家）がその犠牲になるか、どちらかしか選択の余地はないように見える。現在の経済的困難の深刻さは、政治行政の機能不全がそれを増幅している点に求められよう。

永田町・霞ヶ関の解体再編成

誤解を恐れずに言えば、現在の日本の政治は永田町・霞ヶ関界限に生息する「不透明な権力の集塊」—その据野は業界団体や地方にまで広がっている—というかたちをとっている。無数の個別の関係や不透明な内部ルールがこの集塊を支配し、「権力・政策・責任」の関係はますます見えにくくなって

いる。権力の限りのない断片化と責任の不明確は避けられない。

この「不透明な権力の集塊」の枠内で動いていたのが政界の実態であり、その内部にもう一つの「不透明な権力の集塊」をつくることによって、求心力なるものをつくってきたのであった。この「不透明な権力の集塊」のなかで共通語があるとすれば、数とカネであり、それが求心力の秘密であった。旧田中派はこの共通語を支配することによって、「不透明な権力の集塊」を支配しようとした。それは当然、スキャンダルの種を蒔くようなものであり、相変わらずの「賽の河原」状態が東京佐川急便事件でも明らかになったのであった。

この悪循環から脱出する道は、一言でいえば、制度の力を確立することであり、そのためには政治資金制度、選挙制度を出発点にした制度の改革が、必要不可欠の第一歩である。制度の力を確立することは「権力・政策・責任」の一体性を可能なかぎり、すっきりしたかたちで維持し、ルール違反を抑制することである。政権の交代もこの一体性を現実には保証するための欠くべからざる手段である。権力やリーダーシップはこれによって「小政治」の蟻地獄から解放され、一定の「切れ」を回復することができる。「切れ」をなくすことが目的ではなく、それと責任とを結びつけ、競争を通して国民が「切れ」を使いこなしていくことが政治の真髄とならなければならない。

この「切れ」は何よりも権力構造の見直しのために他に先んじて発動される必要がある。政治改革の目的とは、「不透明な権力の集塊」を制度の力によって解体再編成し、各々の役割や機能を明確に限定することが課題であるといつてよい。内閣と国会、政治と行政、中央と地方などはそうした再配分の基軸をなすものである。平たくいえば一カ所に何でも抱え込み、訳のわからない状態をつくるのではなく、それぞれの担い手の役割・責任分担をはっきりさせ、それによって政治システム全体の懐を深くし、新しいエネルギーを解き放つことが改革の目的なのである。

政治、とくに中央政治の役割は大きなチャンスとリスクとが背中合わせの作業になってきており、地元の橋や道路を作る話や選挙民の子弟の就職の世話の片手間にできるような仕事ではなくなってきている。すくなくとも中央政治はタフなリアリズムの試験に耐えられるような、充実した知的エネルギーと強靱な意思力を備えなければならない。

そのためには議院内閣制の戦略本部とでもいうべき内閣が、各省庁や族議員に漫然とふりまわされるような姿は当然、改めなければならないであろう。これまで政治の求心力はとかくカネによってつくられた向きがあったが、求心力は制度を通して正面から堂々とつくる以外には道は残されていないのである。いうまでもなく後者の道こそ民主政の本筋である。

政治家の条件

こうした改革は「政治家とは何か」という問いに結びつかざるを得ない。

「不透明な権力の集塊」の世界をたくましく生き延びる、カネと気配りの権化のような政治家には、政治家を蔑むことが政治についての国民の唯一の話題であったという悲しい現実が対応していた。ここに「政治家による政治家のための政治」がいかに政治の権威の失墜を招いたか、お互いの不幸がいかに増幅されたか歴然としている。

これに対して、先にあげたような改革は、国民にとって望ましいものであるだけでなく、政治家が

その名誉と品位を回復する道でもある。政治家がひたすら「不透明な権力の集塊」に巣くっているのではなく、「権力・政策・責任」の一体性の原理に従って堂々と国民の前に立ち現れることによってのみ、政治の權威の回復は可能である。

まさに、この改革は政治屋のためにはならないかもしれないが、世に政治家と自負する政治家は両手をあげて賛成すべきことがらのはずである。毎日、結婚式や葬式に走り回っているのが政治家の役割でないことは明らかである。そのことに疑問を抱かないような政治家は何人いても肝心な時に何の役にも立たないだろう。

これまでは「小政治」に便利だということ売り物にしてきた政治家が大半であったが、時代はそうした政治家を確実に置き去りにしつつある。財貨の再分配にのみ専念する「幸せな」民主政の時代が終わったことは、「幸せな」政治家たちの終わりをも意味する。政治の改革に反対し、理屈にならない理屈を弄ぶ政治家たちは、党派のいかに問わず、「幸せな」政治家たちであると考えてよいのではないか。

政治は厳しい現実との直面や、さまざまな矛盾を政治家に容赦なく押しつける。真の政治家は、言葉の真の意味においてけっして「幸せな」存在ではありえない。いわば社会の矛盾や問題を一身に背負い、決め手のない解決をおこなないながら、国民の審判に不断にさらされる仕事は、誰にでもできるものではない。都合のよい時だけ人権を口にするような精神では務まるものではない。まして社会的に「あがり」の立場に立ったからといってやれるものではなく、簡単に家業でやれるものでもない。その意味で政治家たちも明らかに岐路にさしかかっている。誰も彼もが政治改革を唱える、唱えざるを得なくなったのは時代の流れを示すものである。後はそれが本物かどうかを見分けることである。

日本の政治の再生にむけて

政治制度の諸改革も政権の交代も、すべては「権力・政策・責任」の一体性の確保によって政治の力を高め、あるいはその容量を大きくすることに帰着する。これこそ、その改革論が本物かどうかを見分ける最終的な基準であるといつてよい。

そして重要なことは、政治は国民が直接コントロールできる世界であるということである。この自治をおこなう覚悟があるのかどうか、これが国民の側に投げかけられた古くて新しい問題である。何もしなくても誰かが上手にやってくれるだろうといった他力本願精神は、まさしく「幸せな」民主政の不名誉な産物であった。民主政を動かしながら問題と取り組んでいくということは、他力本願の姿勢を改めることと不可分であり、逆にそれを脱し切れないとすれば、官僚制の支配に依存することを覚悟しなければならない。

どれに基本を求めるかは「あれか、これか」の問題であって、政治と行政との区別がつかないようでは政治の改革も何もあったものではない。もちろん、政治のない行政、行政のない政治はともに機能しないわけで、いま日本に必要なのは、この両者の役割、機能の見直しと整理によって、両者のメリットを有効に発揮する工夫であるが、それを実現するためにも自治の精神に基づく政治のエネルギが必要である。みずからを助けられない者は誰も助けられないというのは、この場合にも真実である。

みずからの運命と進路をみずからの判断で決定していくというのは、人間の本性の基本的要素である。政治改革の一つの目標はこの当然のことに実現し、国民が政治の有効感覚を味わうようにすることにほかならない。それは金権政治に象徴されるように、どこにエネルギーが使われたかわからないような姿を改め、国民のエネルギーを解き放ち、闇の力や金の力が支配するのとはちがったオープンな社会をつくっていくことにつながる。政治の不透明な現状は日本社会の姿の縮図であり、表は裏によって支配され、陰うつな要素が本筋であるかのような見方が生き延びている。これこそ日本を異質なものだとする海外の見方に根拠を与えるものであり、コンセンサス社会と称せられるわが国の裏面をなすものである。

政治改革はこうした社会的体質を象徴する政界のあり方を抜本的に変えることによって、国民のエネルギーをむしろ社会に巣くう古い体質を変え、日本の歴史に新たな一ページをつけ加えることである。戦後日本のさまざまな成功はそれまでの古い社会の解体によって可能になったが、いまこそ、これに匹敵する古い体質の清算によって、国民に新たな可能性を切り開くべき時である。

政治改革は日本がさらに新たな一歩を踏み出し、開かれた社会へむかうために避けて通れない課題である。われわれが以下に提案する改革が実行に移されるならば、日本は間違いなく新しい生命を獲得し、たくましい歩みを始めるであろう。

第2部 改革大綱

第1章 政党の改革

1. 政党の役割

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

2. 新しい政党政治のかたち

(1) 政権交代のある政治の実現と政党の再編成

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

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

(2) ソフトな2大政党制もしくは2大ブロック制の実現

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

この意味で、これからの政党政治のかたちは、多様でソフトな社会的な対立軸や争点にしなやかに感度よく反応し、多様な組み合わせを国民に提示しうる穏健な多党化を前提とした「ソフトな二大政党制」もしくは「二大政党ブロック制」の実現を目標とすべきである。

3. これからの政党組織の条件

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

(1) 重装備型組織から情報発信型のソフトな組織への転換

これからの政党は膨大な数の党員を抱えた閉鎖的な組織から、有権者の意識の変化や情報化に対応した、よりソフトな組織に変わっていくものと考えられる。また党員のあり方についても、政党に対する全人格的な帰属を要請するような従来型の党員概念は根本的な見直しが求められる。争点や政策に応じて、有権者や友好団体の支持を柔軟にとりつけることのできるような開かれた組織形態を検討し、十九世紀的な重装備型の組織から、情報発信型のしなやかでソフトな組織へと根本的な体質の転換をはかるべきである。

(2) 政党における戦略本部の必要性

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

4. 制度改革にともなう政党のあり方

政党は権力の担い手として、あるいは国民との関係において可能なかぎり一体性を維持し、政治力の集中と代表性を明確にしなければならない。このことと党運営における民主政とを両立させるためには、党の意思決定の仕組みを明確にし、責任の所在を明らかにする必要もある。何について、どのような手続きで、どの段階で意思統一を図るかを明確にし、政治活動の自由と政党の規律とを両立させる努力を従来にもましておこなわねばならない。

(1) 選挙制度改革にともなう候補者選定手続きの改革

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

(2) 政党と国会、政党と国会議員の関係（党議拘束の見直し）

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

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

(3) 公的助成の導入にあたっての党運営

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

第2章 内閣制度および中央行政機構の改革

1 内閣の強化にむけた改革

(1) 内閣の与党に対する自律性の確保

- ① 内閣の与党に対する自律性を確保し、両者の政治的責任分担を明確化するため、政策形成は基本的に「内閣に一元化」し、現在のように官僚が与党の政務調査会部会等の機関に出席して、すりあわせをおこなう方式を廃止する。
- ② 内閣提出法案および予算案についての与党修正は、おしなべて国会の場でおこなうものとする。

(2) 官僚機構に対する自律性の確保

- ① 中央行政機構の基本的任務を、許認可・事業官庁から政策・企画立案官庁へ、国内対応型から国際対応型へと大幅に転換し、同時に地方分権を徹底する。この機能的に高度化し、組織的に簡素化した中央行政機構を前提として、内閣は閣内大臣たる国務大臣のほか、国務大臣の監督のもとで当該省庁の事務の総括ならびに特定部署または特定事項を担当する各省数名の閣外大臣である副大臣から構成される。
- ② 内閣は問題に応じて内閣委員会を置き、複数の閣内大臣と閣外大臣、内閣総理大臣補佐官をもって構成する。内閣委員会は、とくにいずれの省庁の所管に属さない事項、複数の省庁の所管にまたがり調整を要する事項、その他、内閣総理大臣の特命にかかわる事項を取り扱い、その結果を内閣総理大臣に報告する。
- ③ 閣議は省庁間の調整を追認的に決裁する場から、専門知識を有する大臣同士の本格的な政策間調整、省庁間調整の場へと改革する。
- ④ 国務大臣は衆議院議員をもってあてる。副大臣および総理大臣補佐官には、広く専門的知識をもつ有意の人材を登用する。

(3) 内閣府の創設と内閣による予算の統括

- ① 内閣総理大臣および内閣の政治指導を確立するために、内閣官房を改組して内閣府を設置する。
- ② 内閣総理大臣の直属機関として内閣予算局を設置し、大蔵省主計局ならびに主税局、理財局の一部、総務庁行政監理局を移管する。内閣予算局長官は国務大臣とする。
- ③ 内閣予算局は歳入歳出予算の編成のみならず、予算の実行、決算についても責任を有するものとする。歳出予算の編成にあたっては従来の省庁別予算編成を改め組織横断的な事業別予算とする。

- ④ 内閣府には予算局、法制局に加えて、複数の内閣総理大臣補佐官を置くものとする。このうち内閣総理大臣首席補佐官は閣内大臣相当職とし、他の補佐官を指揮するとともに、内閣府全体の調整をおこなう。ほかに内政、外政、広報、安全保障、調査を担当する閣外大臣相当職の内閣総理大臣補佐官を置き、そのもとに生涯職公務員の相当数を配置する。

2. 中央行政機構の改革

(1) 中央行政機構の改革と再編成

- ① 中央行政機構は、国際社会への対応と国内行政における基準行政を旨とするものに改革され、有能な生涯職公務員に対し新たな目標を定めることとする。外交、防衛、司法、国土などの根幹にかかわる計画、予算、立法を除き、それ以外の各省庁の事務事業は、すべて自治体に移管する。
- ② 内外の新しい政策目標に対応した省庁編成をおこなう。予想される新しい中央省庁を例示的に示すならば、外務、司法、安全保障、経済政策、学術・文化・科学技術、エネルギー、国土、環境などである。
- ③ これら中央省庁とは別に、内閣から高度に独立を保障された「政治資金委員会」「集権排除・監視委員会」をあらたに設置する。また人事院、会計検査院、公正取引委員会の自律性と人員の充実をはかる。
- ④ 行政手続法、情報公開法の制定を進め、中央・地方行政の透明性を高める。

(2) 公務員制度の改革

- ① 官庁の縦割りの弊害を払拭するため、現行の国家公務員 I 種相当職については、人事院による一括採用とし、省庁間の異動等、人事管理制度全体を抜本的に改革する。
- ② 新たに設置する内閣予算局に、省庁の組織・定員の管理権限を付与する。
- ③ 従来 of 政務・事務次官職を廃止し、新たに設置される副大臣がその所轄事務を担当する。局長、官房長は政治的任命職とする。

第3章 衆参両院の基本任務と構成

1. 衆議院の基本任務と組織・運営

(1) 基本任務

- ① 衆議院は、政権の基盤をつくる院として、政党間の政権構成（単独政権、連立政権、閣外協力）をめぐる提携の中心的な場である。
- ② 衆議院はまた、右の基本性格にもとづき、与野党間の政策の差異をめぐる議論が行われる中心の場でもある。したがって衆議院は、ア・与野党間のディベート（国政の基本問題、時事問題をめぐるものを含む）、イ・法案および予算の審議と通過、ウ・政府の監督および統制（質問等を含む）を、主たる基本任務とする。

(2) 組織・運営

- ① 国会対策委員会を廃止し、衆議院運営機関として「各派交渉会」（仮称）を設置する。各派交渉会は、議長（主宰者）、副議長および会派の勢力に比例した会派交渉委員をもって構成し、これにオブザーバーとして政府代表が参加する。
- ② 衆議院の常任委員会構成は、省庁別を基本とする。ただし、内閣、行政機構の抜本改革にともない、これにあわせて再編成する。

2. 参議院の基本任務と組織・運営

(1) 基本任務

- ① 参議院は選挙制度の抜本改革をおこなうことを前提に、小規模の議員が個々人としての良識にもとづいて、ア・衆議院の抑制と補完、イ・内閣および国政全般についての問題点および政策の提起をおこなう場とする。
- ② 右の基本性格から、参議院は政権の死命を制するような対応を慎むべきであり、また重要法案についても、否決より修正で対応する。

(2) 組織・運営

- ① 参議院の議院運営機関は「参議院運営協議会」とし、その構成メンバーは、議長（主宰者）、副議長、常任委員長および調査会長とする。
- ② 参議院の常任委員会は10程度の少数とし、その編成は、衆議院の省庁別編成に対し、事項別を基本とする。また小委員会の活用をはかるものとする。
- ③ 参議院の常任委員会および小委員会における法案審査にあたっては、フランス、ドイツ等で実施されている「報告者制」（ラポルテール制）を採用する。各常任委員会は、法案ごとに報告者、副報告者を選任する。法案審査のための委員会、小委員会の会議の主宰、修正案のとりまとめは、この報告者および副報告者が中心になっておこない、本会議の報告は報告者がおこなうものとする。また参議院においては本会議の多用につとめる。

(3) 二院制の特色発揮の保障措置

- ① 憲法第58条第2項の趣旨にのっとり、各議院の会議の手続き等は、基本的に各議院規則で定めるものとし、国会法では国会の召集手続き、両院関係等共通に定める必要のあるものに限って、これを定める。
- ② 政党本部と会派の役割のしわけをおこない、各議院の議事にかかわる各党の対応は、基本的に各議院の会派にゆだねるものとする。
- ③ 右と関連し両院をまたがる党議拘束については、各党とも自粛することを申し合わせる。

第4章 国会の審議運営の改革

1. 国会中心主義の確立と「議論する国会」の実現

(1) 本会議の改革

① 国会会期冒頭における各党党首の政策演説の実施

現在国会会期冒頭においては、本会議で首相の所信表明演説、施政方針演説、他所管大臣の財政演説、外交演説、経済演説が行われ、野党各党は代表者を立てて質疑をおこなうにとどまっている。これを改正し、野党も、党首が選挙公約を踏まえて今次国会における自党の政策を本会議演説で明示するものとする。

② 本会議討論への希望者の参加

現在、委員会審査終了後の法案の本会議審議における討論は、会派ごとに代表者が会派の賛否と意見を表明するのにとどまっている。これを改正し、本会議討論にあたっては、会派代表の討論者のほかに、賛否ごとに自由に討論できる者の枠を設け、希望者に発言の機会を与えるものとする。

(2) 委員会審査の改革

① 政府委員の廃止と政務次官制度の根本改革

政府委員に依存し、質疑内容が過度に技術的かつ枝葉末節な事項に傾いている現在の委員会審査を抜本改革するため、政府委員制度を廃止し、答弁は大臣みずからが当たるか、政務次官がおこなうものとする。このため現在の政務次官制度を廃止し副大臣とするなど、その位置づけの根本改革をはかる。また大臣や副大臣が答弁するに相当ではない行政技術的な質問については、委員長が後日の書面答弁を命ずるなど、この趣旨にそった委員会運営の改善をおこなう。

② 委員会審査における「討議」の導入

現在の法案審査は、提案趣旨説明、質疑、討論、採決の順におこなわれ、その大半の時間は、発言者が議案の疑問点を質して答弁を求めることに費やされている。この質疑中心の審査方針を改正し、質疑終了後、一定数の委員の要求があった場合には、与野党が議案をめぐる自由な意見をたたかわせることのできる「討議」の制度を導入する。

③一方通行的な質疑・答弁の改善

現在の質疑・答弁は、質疑者が尋ねた事項についてのみ答弁者が答え、いっさい反論を許さない一方通行的なものとなっており、このことが論議の非活性化と、政府を追求するのみで、みずからは政策を提示しない野党の対応の一因となっている。これをあらため、①の改正を前提に質疑事項に即する範囲で答弁者の反論や逆質問を認めるものとする。

④野党の対案の並行審査制の導入

国会を与野党の政策をぶつかりあいとするために、政府案に対しては野党も対案を提出するものとし、対案の提出があった場合は、政府案との並行審査を原則とする。

⑤国政課題を自由論議する「国政基本問題委員会」（仮称）の設置

現在の国会は、年に一度の予算委員会の総括質疑において国政課題全般を論議することどまり、諸外国のように、その時々为国政課題と対応策を機動的に論議しうる仕組みは完備されていない。この実態を改革するため、各議院の全議員を構成員とする「国政基本問題委員会」（仮称）を設置し、一定数の要求があった場合には、第一委員会室で自由参加により、自由に論議できるものとする。

（3）政策形成に対する国会の影響力の強化

①法案化前の政策課題に関する委員会での論議と委員会決議

委員会は、その所管事項について課題を先取りし、政府の法案提出にかかわらず論議を深めるものとする。また委員会で積み重ねられた論議は、委員会決議のかたちで政府が準備している法案に反映させるか、政府が取りまとめるべき政策について、その基本的方向を明示することのできる仕組みを導入する。またこの決議の効力については、国会法に明記する。

②国会に対する行政情報の提供の強化

国会の政策機能を強化し、与野党間の情報格差を解消するため、国会に対する行政情報の公開を徹底する。また白書のほか、各行政機関の年報、審議会答申、委託研究報告その他は国会に提出することを義務づける。

③委員会の調査機能の強化

現在委員会のおこなう国政調査は、ともすれば証人喚問など政治色の強いものとなりがちであるが、むしろ国政課題についての地道な調査を強化し、問題点の発掘につとめ、政府に報告書を送付し対応を求めるなど、委員会調査機能の改善につとめる。

④立法補佐機関の充実

国会の政策機能の強化をはかるため、法制局、委員会調査室、国立国会図書館等の立法補佐機関の充実をはかる。

(4) 政党の党議拘束と国会審議の関係の改善

①党議拘束の対象となるものの範囲

一般に各党は、党綱領、選挙公約および各国全会期冒頭における党首の政策演説等に掲げた以外は、党議拘束の対象外とすべきである。とくに個人の信条や良心にかかわるものや、党派よりも選挙区地域により利害を異にするもの（たとえば遷都など）は、党議拘束の対象としてはならない。党議拘束の対象とする場合は、そのつど個々にその旨を決定するものとする。

②党議拘束の段階と内容

党議拘束は、あくまでも議院の本会議での最終表決にあたっての投票態度の統一のためのものとし、それに先立つ委員会審査にあたっては、所属議員の活動の自由を保障する。

③与党総務会決定の位置づけ

政府法案の与党の事前審査における総務会決定は、たんに与党として当該法案の提出を了解したとの意味にとどめ、国会審議にあたって所属議員を拘束しないものとする。なお政府提出法案の与党修正は国会の場をおこなうこととする。

④衆参両院にまたがる党議拘束の禁止

第3章で述べたように、党議拘束をおこなう場合にも一律に衆参両院議員を拘束しないものとする。とくに参議院については、その自主性を尊重する。

2. 効率的な国会運営の実現

(1) 通年国会の実現と会期不継続の原則の廃止

- ① 国会がその時々々の国政課題に機動的に対応するためには、諸外国と同様、夏期休暇、年末・年始休暇を除き、常時開かれている体制を確保する必要がある。このため、常会の延長または臨時会召集の慣行化など運用により、実質の「通年国会」を実現する。
- ② 国会はいったん閉会すると、「会期不継続の原則」により審議未了の議案は廃案となる。このことが、野党の審議拒否や牛歩など審議遅延の抵抗手段の乱用を許し、会期末をめぐる国対政治の横行の温床となっている。これを根本改革するため、通年国会の実現とあわせ、会期不継続の原

則を廃止する。

- ③ 通年国会の実現および会期不継続の原則の廃止は、野党の最大の抵抗手段を奪うことになることから、その見返りとして、新たに野党が積極的に政策を提示し、弁論を駆使して相当程度の抵抗を示しうる仕組みを検討する。

(2) 国会運営に関する全会一致主義の見直しと多数決原理の確立

- ① 手続事項や国会運営に関する決定にあたっての現在の全会一致主義は、国会の非効率性の大きな原因となっている。これをあらためるため、議長または委員長のリーダーシップを強化するとともに、多数決原理による決定のルールを確立する。
- ② ただし多数派の横暴による運営がおこなわれないよう、最小限の審議期間や発言権の確保など、小会派の基本権的事項を保障する規定を設ける。また一定の事項については、少数議員の要求のみで実施を義務づけるなど、議事手続き全般の見直しをおこなう。

(3) 議長、委員長のリーダーシップの強化

- ① 現在、議長の決定事項については、実際は議院運営委員会の協議、委員長の決定事項については委員会理事会の協議によっており、議長、委員長のリーダーシップは著しく制約されている。今後はこれを強化し、効率的な運営につとめるものとする。
- ② 現在国会運営の基本的事項は、各党の国会対策委員長会談等で決定されている。この種の会議の必要は否定しないものの、行き過ぎた国対政治の横行を許す原因となっていることから、こうした各派協議会は、かならず議長が直接主宰するものとする。

(4) 政府法案の審議スケジュール決定の合理化

- ① 政府法案の審議スケジュールの決定は、与野党間の最大の駆け引きの対象とされているが、そもそも政府は提出した法案の審議スケジュールについて何ら発言権を有していないこと自体、異例である。この実態をあらためるため、政府は各会期冒頭において審議を求める法案と、そのスケジュールを明示し、与野党協議の参考とするとともに、審議スケジュール決定のための議院運営委員会および各委員会の理事会には、政府代表の出席権および協議関与権を認めるものとする。

(5) その他の国会運営の効率化にかかわる事項

- ① 現在の予算委員会の総括質疑における全閣僚出席の慣行は、行政事務の停滞を招いており、これを廃止する。
- ② 牛歩戦術など議事妨害的な抵抗手段を防止し、能率的な国会運営を実現するため、押しボタン式投票を導入する。

3. 国会の情報発信機能の強化

(1) 国会の公開

- ① 委員会審査の「公開原則」を確立する。また、本会議および委員会の開会予定は、確定後できるだけ速やかに国民に告知する。
- ② 本会議および委員会傍聴の容易化をはかり、真に国民に開かれた傍聴制度を確立する。また現在のところ議員紹介によるものしか実施されていない国会参観のあり方を見直し、定められた時間に定められた場所に集合した者に対する自由参観を実現する。

(2) 国会の情報発信機能の強化

- ① 専門の国会テレビを導入し、一般家庭に対し議会審議の様様や解説番組を提供するなど、国政情報の提供機能の強化につとめる。
- ② 現在の会議録のあり方を大幅に見直し、一般の国民が入手可能な体制を確立するとともに、提出資料の掲載など、より実質のある内容に改善する。また国会テレビの導入にともない、音声や録画による審議記録の公開を実現する。
- ③ 国会の外郭団体として「国会広報センター」（仮称）を設置し、国会に係わるすべての情報の集積と各種刊行物の提供、販売につとめるなど、情報発信機能の強化につとめる。また会議録や各種刊行物の一覧等の情報をデータベース化し、全国の大学、研究機関、図書館、企業等に対しオンラインによる情報提供体制を確立する。

第5章 選挙制度改革

1. 衆議院議員選挙制度改革

(1) 選挙区制度改革の基本

- ① 衆議院における現行中選挙区単記制を廃止し、あらたに小選挙区制と比例代表制を組み合わせた選挙制度を導入する。
- ② 小選挙区制と比例代表制の組合せ案のうち、いわゆる並立制は小選挙区における得票率と議席率の乖離の補正効果において不十分であり、いわゆる併用制は小党分立の可能性が高く、またわが国の現状では超過議席が多く発生する難点もあることから、両制度と異なる第三の制度を検討する。
- ③ あらたな選挙制度においては、安定政権の実現と政権交代の可能性、政策中心の選挙、同土討ちの解消、死票の抑制、多様な民意の反映等の要請とその調和をめざす。このような制度として、小選挙区比例代表「民間臨調方式」（小選挙区比例代表連用制）を提案する。

(2) 小選挙区比例代表制「民間臨調方式」の概要

① 定数

総定数を500人とする。うち小選挙区定数を300人、比例定数を200人とする。

② 選挙の単位

小選挙区選出議員の選挙は各選挙区で、比例代表選出議員の選挙は各都道府県の区域でおこなう。

③ 都道府県への定数配分および選挙区の区画

1・第三者機関の設置と勧告

ア・小選挙区選出議員および比例代表選出議員の各定数の都道府県への配分ならびに、都道府県の小選挙区の区画は、第三者機関を設置し、その勧告によりおこなう。

イ・第三者機関の設置は改正後ただちにおこない、第三者機関は設置後60日以内に新制度の実施に必要な勧告をおこなう。

2・選挙区区画の基準

選挙区の区画にあたっては、選挙区間の格差が1対2未満となることを基本とする。

④立候補

1・政党による候補者の届出

ア・以下に該当する政党は小選挙区候補者と比例候補者（名簿）を届け出ることができる。

A・所属国会議員5人以上

B・直近の国政選挙で1%以上の得票

C・小選挙区候補者を20人以上、かつ比例候補者を小選挙区との重複立候補者を除き、5以上の都道府県で10名以上有すること

イ・右の政党は、事前に自治大臣から要件に該当する旨の確認書（Cの政党は仮確認書）の交付を受ける。全部または一部が重複関係にある政党が別々の政党として確認書の交付を受けることはできない。

ウ・候補者の届出は小選挙区候補者と比例候補者を一括して、比例選挙の選挙長（都道府県1名）に対しておこなう。

エ・政党の届出候補者は、その政党の党員に限る。

オ・小選挙区候補者と比例候補者は、兼ねることができる（重複立候補）。この場合、名簿上同一順位とし、小選挙区での当選者に対する得票比率で事後的に順位をつけることも可能とする。

2・その他の政党・政治団体の候補者と無所属候補者の届出

ア・1のア以外の政党・政治団体も名簿を提出できる。ただし一定数の名簿登載者を必要とする。簿登載者は1の1の政党に所属していない者にかぎる。

イ・1のア以外の政党・政治団体に所属する者および無所属の者は、本人が届け出ることになり、小選挙区候補者となることができる。

3・名簿の結合

同一の都道府県で名簿を届け出た2以上の政党・政治団体が、議席配分にあたって、その名簿につき単一の名簿としての扱いを受けようとするときは、名簿結合の届出をすることができる。

4・供託金

候補者の届出をした者は、小選挙区候補者、比例候補者につき、所要の供託をしなければならない。

⑤投票

有権者は2票を有し、1票は小選挙区候補者に、1票は名簿に投票する。

⑥当選人

1・小選挙区選出議員選挙

第1票により、相対多数の者1名が当選人となる。

2・比例代表選出議員選挙

ア・第2票を政党別に集計し、比例定数の議席をドント式で各党に配分する。ただしドント式の除数は、各政党ごとにその政党の小選挙区での獲得議席+1から始める。

- イ・④の3の名簿結合の届出があるときは、議席配分にあたっては、それらの政党の第2票を合計し、単一の政党であるかのように扱う。この場合、ドント式の除数は、それらの政党の小選挙区での獲得議席数の合計+1から始める（ただし名簿結合によって、かえって議席が減る政党が出る場合には、当該名簿結合は自動的にとり消される）。これにより決定された比例代表選挙の獲得議席は、名簿を結合した政党の第2票をもとに、アと同様の方法で各政党に配分する。
- ウ・各政党ごとに名簿順位にしたがい、配分議席数分の名簿登載者（重複立候補者で小選挙区で当選人となったものを除く）が当選人となる。

⑦ 補欠選挙・繰上補充

小選挙区選出議員に欠員が生じたときは補欠選挙をおこない、比例選出議員に欠員が生じたときは当該名簿からの繰上補充による。

⑧ 選挙運動

政党も選挙運動をおこなうことができるように、所要の規定の整備をおこなう。

2. 参議院議員選挙制度改革

(1) 選挙区制改革の基本

- ① 参議院における比例代表選挙と選挙区選挙を廃止し、あらたに半数改選ごとに都道府県単位で一名の議員を選出する選挙制度を導入する。
- ② 参議院は右の選挙制度改革により、94名からなる少数精鋭の真に権威ある国会を実現し、国会制度の改革や参議院独自の公的助成制度の導入、政党の党議拘束の見直し等とあいまって、政党政治を基本とする衆議院に対し議員個人の識見を中心とした政治の実現をめざす。
- ③ 参議院の選挙制度改革にあたっては、激変緩和のため、しかるべき経過措置を設ける。

(2) 定数削減で得た原資の用途

参議院選挙制度改革にともない、定数を現行251名から94名に削減することによって得た原資は、参議院議員個人の調査・立法活動の資金にあてる。

3. 選挙の腐敗・不正行為の防止

(1) 選挙違反に対する制裁措置の強化

① 連座制の強化

現在、連座制を適用されている場合に加え、立候補予定者の親族、候補者および立候補者予定者の秘書、選挙運動の責任を分かち者が、選挙違反により処罰された場合にも、その候補者の当選を無効とするとともに、公民権を停止する。

② 選挙裁判の迅速化

百日裁判の対象となる訴訟について、その迅速化をはかるため、公判期日の事前一括指定などの規定を公職選挙法に盛り込む。

(2) 当選無効訴訟制度の採用

① 制度の基本

当選人本人または(1)の①に掲げる親族、秘書、選挙運動の責任分担者に、当選無効の事由となる重大な選挙違反の事実があると認める落選候補者または選挙人は、当選人を被告とし当選無効訴訟を提起しうるものとし、これを刑事罰とは別に選挙のルール違反に対する制裁措置として位置づける「当選無効訴訟制度」を導入する。

② 制度の概要

- 1・当選者が選挙違反した場合は些細な場合を除き、選挙直後に有権者または落選候補者からの民衆訴訟によって当選無効とし、裁判確定から5年間、政界から追放(公民権停止)とする。
- 2・民事訴訟を免れても、後に刑を処せられると議席を失い、5年間の公民権停止となる。もし民事訴訟によって、すでに当選無効と公民権停止となっていれば、停止期間を重複させない。
- 3・現行法には違反除外が多すぎ、たとえば寄付集めや帳簿のごまかしなどに関与した候補者の違反では当選無効とはならない。それを当選無効事由に加える。
- 4・連座による当選無効においても民事訴訟を活用し、現行法のほかに実質的に選挙運動の責任を分担する主要運動員の違反と出納責任者の会計帳簿虚偽記載等の公職選挙法242条違反とを連座事由に加え、当選人は当選無効と5年間の公民権停止とする。また免責規定を厳格なものにあらためる。
- 5・選挙法を守らない者は政治に関与させないことを強調するため、公民権停止規定の不適用と停止期間の短縮は認めない。
- 6・なお、本制度の採用にあたっては、情報収集組織の確立、濫訴の抑制、私和の排除、民事裁判と刑事裁判の齟齬など、想定される問題点を払拭するために十分配慮した制度的措置を講ずる。

4. 選挙権年齢の改革と選挙運動の自由化

(1) 選挙権年齢および投票改革

- ① 国政選挙における18歳選挙権を実現する。
- ② 一定期間定住の在日外国人に対し地方選挙における選挙権を認める。
- ③ 現在の投票日や投票所のあり方、在外邦人の投票および不在者投票等、投票手続きを有権者の利便に応える方向で改善する。

(2) 選挙運動の自由化

- ① 選挙区制度の抜本改革、選挙腐敗、不正行為に対する制裁措置の強化を前提に、戸別訪問の解禁など選挙運動の抜本的な自由化を推進する。
- ② 選挙区における候補者間のテレビ討論を導入する。

第6章 政治資金制度の改革と公的助成制度の導入

1. 政治資金制度の改革

(1) 政治団体および主たる政治団体

- ① 政治団体は、主宰者およびその支持する公職の候補者を届け出なければならない。
- ② 公職の候補者は、その政治団体のうちから、1の主たる政治団体を指定しなければならない。主たる政治団体は、(3)の③による関連政治団体の政治資金の統合報告書を提出するほか、公職の候補者が自己資金を政治活動に用いるとき、当該公職の候補者から寄附を受けて代わりに支出し、収支報告書で報告する。

(2) 政治資金の拠出・収受

- ① 政治団体は、政治資金を管理するため、金融機関に1の口座（政党は2以上可能）を開設しなければならない。1件1万円以上の寄附はこの口座を介してしなければならない。政治団体は、その他の収入についても、この口座に預け入れた後でなければ政治活動に用いてはならない。
- ② 会社、労働組合その他の団体は、政党および政治資金調達団体に対してしか寄附してはならない。
- ③ 政党以外の何人も、公職の候補者個人に対しては寄附をしてはならない。これにともない指定団体および保有金の制度は適用がないものとする。
- ④ 政治資金パーティーの対価は、寄附として扱う。この結果、会社、労働組合その他団体は、政治資金団体主催のものしか購入することができない。
- ⑤ 寄附の総枠規制を次のようにあらためる。
 - 1・個人の寄附の総枠規制に関しては、いわゆるA枠（現行は政党、政治資金団体、公職の候補者に対する寄附枠）の範囲から、③にともない公職の候補者を除外する。
 - 2・会社、労働組合その他団体の寄附の総枠規制に関しては、A枠から公職の候補者を除外するとともに、B枠（その他の政治団体に対する寄附枠）が不要になることおよび従来別枠であった政治資金パーティーの対価を寄附に統合する見返りとして、これをA枠に合算し、A枠を従来の一・五倍とする。

(3) 政治資金収支報告書等の公表の強化

- ① 政治資金収支報告書等の提出は、都道府県選管提出分を除き、(4)により設立される政治資金委員会に対しておこなうものとする。
- ② 政治資金収支報告書は、年2回、上期と下期に提出するものとし、報告書にはそれぞれの期における収支を記載するとともに、下期の報告書には年間の収支の総額を記載する。
- ③ 主たる政治団体は、各期ごとに関連政治団体の収支報告書を統合した1つの報告書(統合報告書)を、国会議員の主たる政治団体であるときは政治資金委員会に、その他のときは都道府県の選挙管理委員会に提出する。
- ④ 統合報告書には関連政治団体を通じて同一の者からされた寄附の総額、同一の者によってあつせられた寄附の総額および同一の者に対してされた支出の総額を記載しなければならない。
- ⑤ 公職の候補者は統合報告書および各関連政治団体の収支報告書に署名しなければならない。
- ⑥ 寄附の公開基準は、一律1万円とする。

(4) 政治資金委員会

① 政治資金委員会の設置と構成

- 1・総理府の外局として政治資金委員会をおく。
- 2・政治資金委員会は委員長および委員五名をもって構成する。
- 3・委員長および委員の任期、身分保障、報酬等は公正取引委員会の委員長および委員の例による。
- 4・委員会に事務局をおき、その定員は政治浄化を実現する趣旨にかなうものとする。
- 5・委員会は所掌事務に関する規則制定権を有する。

② 政治資金収支報告書のデータベース

- 1・政治資金委員会は、みずから提出された報告書その他(自治大臣から送付を受けた政党交付金に関する各党の報告書を含む)を機械可読データに変換し、および都道府県の選挙管理委員会から提供を受けた機械可読データにより、普及した機械検索システムに適したデータベースを作成する。当該データベースは、請求者に適正価額で提供する。
- 2・政治資金委員会は、さらにみずから機械検索システムを運用し、その利用を請求した者に、その管理する場所で、またはオンライン接続により、適正価額で利用させる。

③ 違反事件の調査

- 1・政治資金委員会は、申立てまたは職権により、政治資金違反事件の調査をすることができる。
- 2・政治資金委員会は調査のため次の権限を有する。
 - ア・関係人、参考人を出頭させ、審査すること
 - イ・鑑定人に鑑定させること
 - リ・帳簿書類を提出させること(金融機関からのものを含む)

- エ・必要な場所に立ち入り、帳簿書類を検査すること
- 3・必要なときは政治資金委員長の署名した文書を所持させて、職員に右のアからエまでの権限を行使させることができる。
- 4・政治資金委員会は、調査の結果にもとづき、収支報告書の訂正命令、違法な寄附の返還命令等をおこなうことができる。
- 5・政治資金委員会は、違反事件につき、過料が相当と認めるときは過料事件として裁判所に通知し、犯罪であると認めるときは検事総長に告発する。
- 6・政治資金違反事件の罪は、政治資金委員会の告発を待ってこれを論ずる（専属告発）。
- 7・政治資金委員会は、違反事件の調査にあたって、政党の自由を侵さないようにしなければならない。

(5) 違反に対する制裁の強化

① 連座制の導入

次の者が政治資金違反により禁錮刑以上の実刑に処せられたときは、公職の候補者本人の公民権を有罪判決確定の日から3年間停止する。ただし、公職の候補者が相当の注意を払っていたことを証明した場合を除く。

- 1・政治団体の代表者、会計責任者
- 2・秘書

② 公民権の停止

政治資金違反の刑に処せられた者の公民権の停止期間を、執行猶予期間中およびその後5年間、罰金刑のときは5年間とする等、強化する。

(6) 公職の候補者の所得に対する課税の適正化

① 政党から支給された政治活動経費の扱い

公職の候補者が政治活動経費として政党から支給を受けた金品は、現に経費にあてられたときは、所得税を課さない所得とする。

② 雑所得の必要経費の扱い

政治活動から雑所得が生じたときは、その必要経費はその所得のための収入を得るために直接要した費用に限るものとする。

(7) 国会議員の歳費の扱い

① 政治活動に関する経費の歳費からの天引きの禁止

国会議員の歳費から、政治活動に関する経費を天引きすることを禁止する。ただし国会議員に対し、これらの経費を徴収するための口座の開設を義務づけることができる。

2. 公的助成制度の導入

(1) 政党に対する公的助成

- ① 衆議院選挙における政策本位、政党本位の選挙制度への移行、抜本的な政治資金制度改革を前提に、政党に対する公的助成制度を導入する。
- ② 政党に対する公的助成は、政党の機能や活動からみて、これにふさわしい政党を対象とすべきであり、具体的には次のいずれかの要件を満たすものとする。
 - 1・所属国会議員を5名以上有するもの
 - 2・所属国会議員を有し、かつ直近において行われた衆議院議員総選挙における得票率が全国を通じて1%以上のもの
- ③ 政党への公的助成の配分にあたっては、政策立案活動等におけるハンディを考慮して、野党に割増し額を交付する。
- ④ 公的助成を受けようとする政党は、法律の定めるところにより、その綱領、党則、組織、総裁選挙規定（委員長選挙規定）、候補者選定手続きを届けるものとする。届出があった場合は、これを公表する。

(2) 参議院議員個人に対する公的助成

- ① 参議院選挙制度の抜本改革による政党の影響を排した権威ある国会の実現、抜本的な政治資金制度改革等を前提に、参議院議員個人に対する公的助成制度を導入する。
- ② 参議院議員個人に対する公的助成の配分は、各議員一律とする。各議員に対する助成額は、権威ある国会の一員として十分な額を保障する。
- ③ 政党、会派は参議院議員に対する公的助成に介入してはならない。また参議院議員は公的助成を受けることにより、当選後、いかなる政党、団体からの寄付も、これを受けることを禁止する。

第7章 政治倫理の確立

1. 政治倫理の確立

(1) 政治倫理の意義

- ① 政治腐敗防止のためには、各般の法的制度の整備とともに政治倫理の確立と強化が不可欠である。政治倫理は政治をおこなうにあたっての抽象的な心構えのための訓戒ではない。また政治家が根拠の明確でない責任を取らされ、辞職を迫られるための道具でもない。政治倫理の確立、強化のためには、まずその位置づけを明確にする必要がある。
- ② 右の要請にしたがい、政治倫理を次のように位置づける。
 - 1・政治倫理は政治家の行動を具体的に規律する規範である。
 - 2・その内容は、一般的な人倫の確認ではなく、政治家という職業を遂行するうえで遵守しなければならない政治家の職業倫理である。
 - 3・政治倫理に対する違反は、議員同士の監視により、最大限議院による除名によって制裁されるべきものである。この意味において、政治倫理は政治家一人ひとりが良心にしたがって、それへの対応を決めるべきものではなく、議院の自律権にもとづく政治の信頼確保および自浄のためのものとして、理解する必要がある。

(2) 政治倫理規範（政治倫理綱領、行為規範の改正）

- ① 政治倫理の準則は政治倫理規範として与えられるが、右の理解に立ち、その具体的な内容は法律ではなく各議院の自律的判断によって与えられるものとし、現行の政治倫理綱領および行為規範の改正によってこれを実現する。ただし政治倫理を政治家の行動を規律する具体的規範と解することにとめない、現在の政治倫理綱領と行為規範の二本立てを行為規範へと一本化する。
- ② 新たな行為規範の内容としては、例えば次のようなものがあげられる。
 - 1・政治家の職務遂行の独立と公正を損なう行為、および政治家の地位を私的利益の源泉とすることの禁止（総論的、概観的規範）。
 - 2・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（具体的な職務権限をとともなうと、ともなわないとにかかわらない）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の禁止。
 - 3・国会内および党内において、個人的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、あらかじめその旨を表明または表示する義務。
 - 4・議員以外の自己の職業の遂行にあたって、議員であることを表明、表示することの禁止。
 - 5・議員としての立場と両立しない職業または活動に従事することの禁止
 - 6・議員としての公的立場と、私人としての私的立場を峻別する義務。
なお現在の行為規範で触れられている収入の届出は、国会議員等資産公開法に吸収されたので、

新たな行為規範には政治倫理のための準則のみが規定される。またすでに刑法で犯罪とされていることを行為規範に重複して書くことは何らさしつかえない。

2. 政治倫理審査会の改革

(1) 政治倫理審査会の位置づけ

現行の政治倫理審査会のあり方を改革し、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、政治倫理遵守を担保するための機関とする。

(2) 政治倫理審査会の任務

各議院に設置された政治倫理審査会の任務は次のとおりとする。

- ① 行為規範違反事案の審査と処分の勧告
- ② 資産公開制度による資産公開等報告書等の記載違反に対する審査、訂正勧告および処分の勧告
- ③ 議員に対する政治倫理の手引きの作成、行為規範等の解釈の助言
- ④ その他政治倫理の確立に関する事項

(3) 政治倫理審査会の権限強化

- ① 委員の3分の1または議員50人以上の申立てがあるときは、審査をおこなう。
- ② 審査は証人喚問の場合を除き、原則として秘密会でおこなうこととし、そのかわり審査会の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については、各意見を記載する。
- ③ 著しい違反について、議院に対し辞職勧告を含む処分の勧告ができるものとする。また議長を経由して議員本人に対して資産公開等報告書の訂正勧告ができるものとする。

3. 国会議員の資産公開の強化

① 資産等報告書

資産等報告書は、毎年提出することとする（資産等補充報告書は提出しないものとする）。

② 所得等報告書

所得等報告書には、100万円を超える所得については支払いをした者、贈与については当該贈与をした者も記載する。

③ 資産等報告書の頒布

資産等報告書は刊行物とし、希望者に頒布する。報告書の複写を認める。

第8章 分権革命の推進

1. 地方分権基本法の制定

(1) 基本法の趣旨

地方分権の理念・目的、具体的な推進方策、国一地方の新しい政府間関係等を明らかにする「地方分権基本法」を制定する。基本法は別項に示す3点を主たる内容とする。

(2) 基本法の骨子

① 政府間関係の基準の確立

国の権限を地方自治体に移管する必要性は、総論として合意されながらも、具体的には進まず、かえって機関委任事務が増加し、集権が進められる結果となっている。この点を踏まえ、国と地方の政府間関係に関する総論的な判断基準を明文化する。

- 1・中央政府は、外交、防衛、経済協力に関する行政ならびに、国民国家としての基幹的制度（国家公務員制度、税制度、社会保障制度、国民・住民についての公証制度など）の管理をおこない、それ以外の内政については基準行政に純化する。
- 2・機関委任事務方式を全面的に廃止する。とりわけ、都市計画法、建築基準法制を分権し、自治体とくに市町村の土地利用権限を確立する。
- 3・中央政府の行政を純化することもない自治体の条例制定についての自治立法権を確立する。

② 「集権排除・監視委員会」の設置

右の基準にもとづき、既存の法制および行財政制度をチェックするとともに、今後の立法において分権化を明確に実現していくため、「集権排除・監視委員会」（仮称）を独立行政委員会として設置する。同委員会には法令審査権限を付与する。これにより、内閣提出法案および政令は、内閣法制局と同委員会の審査を受けるものとする。また同委員会は、既存の行政についての監視権限と、分権化についての勧告権限を内閣に対して有するものとする。

③ 分権手続きの明確化

過去の中央省庁側の分権反対論は、地方自治体は権限移管にふさわしい行政能力を備えていないとする「受け皿論」が大勢を制していた。そこで国の権限を法体系の上で地方自治体に移譲する

にあたっては、3ないし5年の猶予期間を設定し、この間に各省庁の体制整備（機構縮小、人員の地方への異動等）と自治体側の体制整備（機構改革、人員受け入れ、規模の見直し）の手続きを明確にする。

2. 財政制度の改革

(1) 国と地方の税源配分

- ① 国と地方の税源配分は六対四になっているが、最終消費の段階では4対6と逆転している。これを改革し、税源配分は最終消費の実態にあわせて修正する。
- ② 住民生活に密着した政府である自治体の税としては、水平的公平性において優れており安定的収入の得られる付加価値税が適している。このため現行消費税は、A・課税対象から生活必需品、医療サービス、公共サービスなどを厳選して外すこと、B・インボイス（送状ないし税額票）の完全添付を義務づけるとともに完全「外税」方式とすること、C・簡易課税制度のような特例を廃止し、免税点を設けるにしてもきわめて低く設定すること、D・税負担の垂直的公平に配慮し、所得税の課税最低限以下の世帯、一定所得以下の高齢者世帯については、インボイスにもとづく申告によって納税額を還付すること。以上の修正を加えた上で道府県税とする。

(2) 地方税法の改革

① 税率に関する規定の大幅緩和

現行の地方税法の規定は、基準法の領域を越えて詳細な規定となっており、事実上、自治体が税政策を展開する余地はない。この実態を改革し、地方税法の規定のうち、税率については大幅緩和し、住民意思が地方税に的確に反映できるようにする。

② 法定外普通税の創設に関する規制緩和

現行の地方税法は、法定外普通税の創設が厳しく制限されている。これを改正し、自治体の法定外普通税の創設についての規制を緩和し、自治体の税政策展開の余地を拡大する。

(3) 地方交付税の配分手続きの改革

- ① 地方交付税の基準財政需要額の算定は、現行のような詳細を極めるものである必要はない。社会経済的変数による、より簡素化されたものに改正する。
- ② また基準財政収入額における留保財源率を引き上げたうえで、不交付団体から一定率の納付金を設け、自治体間の水平的財政調整の原資とする。

(4) 補助金における国の関与の排除

- ① 現行の法律補助は、大きな政策カテゴリーごとにまとめた一括補助金とし、配分公式による自動交付システムを導入する。
- ② 予算補助は零細補助金が多く、集権化と政治の介入の手段となりがちであるため、これを厳しく抑制する。また予算補助については、地方分権基本法に定めた「集権排除・監視委員会」の審査対象とする。

(5) 地方債の規制緩和

地方債の市中消化については、ごく一部の自治体を除いて厳しく規制されている。今後の住民主体のまちづくりには、コミュニティ・ボンドの活用や郵貯、民間資金の利用など多様な工夫が検討されるべきであり、一定の基準を明確にして地方債の発行に関する自治体の裁量権の余地を高めるものとする。

3. 国と地方および地方自治体間の新たな関係の確立

(1) 市町村への権限移譲

① 当面の緊急改革

都市計画法・建築基準法制を分権化し、自治体とくに市町村の土地利用計画権限を強化する。また、機関委任事務方式を全面廃止し、日本国民・住民としての公証事務をのぞいて、基本的に自治体ないし首長に移譲する。

② 地域中核都市に対する政令指定都市同等の権限の移譲

中央官庁から地方への権限、財源が移譲された場合は、都道府県から市町村への相応の権限移譲を急ぐ。ことに地方中核都市（県庁所在都市など）に対しては、現行の政令指定都市と同様の権限を移譲する。

③ 地域中核都市の多様な連合から合併への展開

地域中核都市を中心とした多様な連合の仕組みが、周辺市町村との間で工夫されるべきであり、これを前提として合併の道を探るべきである。

(2) 広域行政への対応

① 多様な自治体連合の促進

自治体の区域を超える広域行政課題に対応するため、首長会議の合意を受けた政策連合、特定目的のための自治体、自治体の共同出資による第3セクターの設置など自治体間の多様な連合を促進する。

② 都道府県レベルにおける広域行政課題への対応

都道府県レベルにおける広域行政課題は、特定の事業ごとに都道府県と基礎自治体との契約によって対処する。

③ 特別地方公共団体の設置と府県を超える広域自治体への展開

特定目的の自治体（特別地方公共団体）を設置する場合には、構成自治体の批准にもとづく憲章によるものとし、独自の課税権をもてるものとする。こうした手続きのもと、地域によっては府県を超える広域自治体の設立へと展開されてもよい。

4. 地方行政の展開に対応した新手法の導入

(1) 行政改革の成果に関するメリット・システムの導入

地方自治体の行政改革の努力によって経費節減がはかられた場合のメリット・システムを導入する。ことに合理化の成果は、地方税の減税、一般財源の次年度以降への積立て制度など、住民に還元するものとする。

(2) 監査委員の改革

監査委員の独立性を高めるため、監査委員任命に関する平成3年4月の地方自治法改正に加え、議員の監査委員兼務を禁止する。また監査委員の事務局人事権を確立する。

(3) 人材の開発と登用

- ① 職員採用試験における法学偏重の試験科目、年齢制限等を見直し、ユニークな人材や、青年海外協力隊、NGOボランティア等の経験者を積極的に登用する。
- ② まちづくりのリーダーやコーディネーターとして優れた資質をもつ人材が必要とされている。地方公務員法の規制の緩和し、首長政策スタッフとして、首長の任期限りの政治的任命職の採用を促進する。

- ③ 都市デザイン関係の人材、高齢化社会に必要とされる看護婦、保健婦、理学、作業療法士などについて、「都道府県職員バンク」を設置し、雇用に道をひらく。バンクは、専任職員のみで組織する必要はなく、地方公務員、国家公務員、企業などのOB、OGの登録によって多様な人材の組織化をはかる。

(4) 市民に対する自治体の情報提供

自治体は、職員給与の公表をすでに実施しているが、毎年度施策の事業のコストについても白書を刊行する。また地域環境指標を充実し、社会資本ストック状況について市民に情報を提供する。

(5) NPOの活用と市民全体の自治体経営の実現

資源のリサイクル、高齢者介護、リハビリなど、ワーカーズ・コレクティブのようなNPO（非営利組織）が市民によって組織化される傾向にある。自治体は、こうしたNPO組織が多くの分野に設置されるよう、積極的な援助をおこなうべきである。事業実施を直営から民間企業に委託することに加え、こうした市民組織へ事業をゆだね、市民全体の自治体経営をめざすべきである。

第9章 地方議会および地方選挙の改革

1. 地方議会および首長の選挙制度改革

(1) 都道府県議会の選挙制度改革における選択制の採用

都道府県議会の選挙制度は基本的に中選挙区制を採用しており、地元利益代表の性格を有し、府県と市町村の二重行政をもたらすなど、府県の広域自治体としての性格を著しく曖昧にしている。この実態を改革するため、①衆参両院の選挙制度改革と並行し、市町村の規模にかかわらず、市町村ごとに同一数を選ぶ、②全県府一区の比例代表制を採用する、③市町村議と市町村長の代表で構成するなど、想定される複数の選挙制度のなかから、それぞれの府県が選択しうるシステムを導入する。

(2) 市町村議会の選挙における候補者推薦制の採用

市議、町村議の立候補倍率はともに一・一倍を示し、定数割れ選挙区が出現するなど、候補者の激減が深刻化している。この実態に対応するため、それぞれの自治体が創意工夫をいかし、候補者の推薦制度等を積極的に導入する。

(3) 首長選挙における再選挙制度の導入と多選禁止

首長選挙は、各党相乗り傾向等により、投票率の著しい低下が指摘されている。この現状に歯止めをかけるため、有効投票率50%以下の場合には、再選挙をおこなうことを法制化する。また首長の多選禁止に道を開くため、それぞれの自治体が独自に任期を定められるよう法改正をおこなう。

(4) 地方選挙における「政策投票」制度の導入

首長や議会議員選挙と同時に、あらかじめ設定された政策課題について民意を問う、政策投票制度を導入する。このため、自治体に「政策投票委員会」を設置し、地域ごとに住民の意向を問うべき政策を選び投票を求める。住民は一定の条件のもと、政策投票にかける事項を同委員会に発議できることとする。

2. 地方議会制度の改革

(1) 全国画一的な委員会制度の改革と議会の活性化

地方議会は、審議の空洞化をはじめ、議会の行政への介入や癒着、行政の高度化への対応不能など、さまざまな問題が指摘されている。この現状を抜本改革するため、現在の全国画一的な委員会制度の採用をあらため、それぞれの自治体の事情と判断によって、委員会制と本会議制を選択しうるシステムを導入する。

(2) 市町村における直接公選とシティー・マネージャーの選択制の採用

市町村については、首長の直接公選に加え、議会がシティー・マネージャー（支配人）を選任しうる制度を導入し、選択制とする。この場合、自治体を対外的に代表する首長は議会議員のなかから選任することによって、議会の活性化をはかることも検討する。

(3) 小規模町村における住民総会の積極活用

市町村議会とりわけ小規模町村においては議会を設けず、現行地方自治法に定められた住民総会を積極的に活用する。

(4) 議会事務局の充実・強化

府県と都市の議会事務局を充実するとともに、事務局人事についての議長人事権を確立する。首長部局職員が議会事務局に異動するなど、現在の形式化した人事権の実態を改革し、事務局職員の採用を完全に別立てとする。

平成5年6月14日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）