

東京財団研究報告書

政治制度改正と議員意識改革

2004-12

赤川貴大 元衆議院議員秘書

The Tokyo Foundation

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネート）することにより、広く国民や政策担当者に問いかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「政治制度改正と議員意識改革」（2003年7月～2003年12月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2004年9月

東京財団 研究推進部

目 次

序文 国民生活に密着した政治へ	1
第1章 政治改革とは	4
第1節 政治改革の目的	4
第2節 これまでの政治改革	4
第3節 取り残されている改革部分	11
第2章 国会議員の政治意識の実態	14
第1節 国会活動	14
第2節 政党活動	28
第3節 今後の永田町像	35
第3章 行政とのかかわり	38
第1節 行政改革	38
第2節 陳情処理	39
第3節 官僚の本音	40
第4節 人材の偏重	40
第5節 国会職員への転職	42
第4章 選挙区での活動	44
第1節 後援会	44
第2節 有権者との接点	49
第3節 政党主導の組織づくり	50
第5章 提言	52
第1節 今すぐできること	52
第2節 政治環境整備事業	52

第3節 目前の課題	56
参考文献・資料一覧表	58
コラム.....	59
おわりに「金持ちケンカせず」から「金持ちモノ申す」の日本へ.....	70

序 文

国民生活に密着した政治へ

第 43 回衆議院総選挙が平成 15 年 11 月 9 日に行われた。政権公約（マニフェスト）の登場によりこれまで以上に政策論点が鮮明になった。自由民主党・公明党・保守新党の連立政権の継続か自由党を合併した民主党を中心とした政権の誕生を望むか「政権を選択する選挙」であった。この動きは多くの先進民主主義国家で定着している二大政党政治への一步を踏み出したと評価できる。

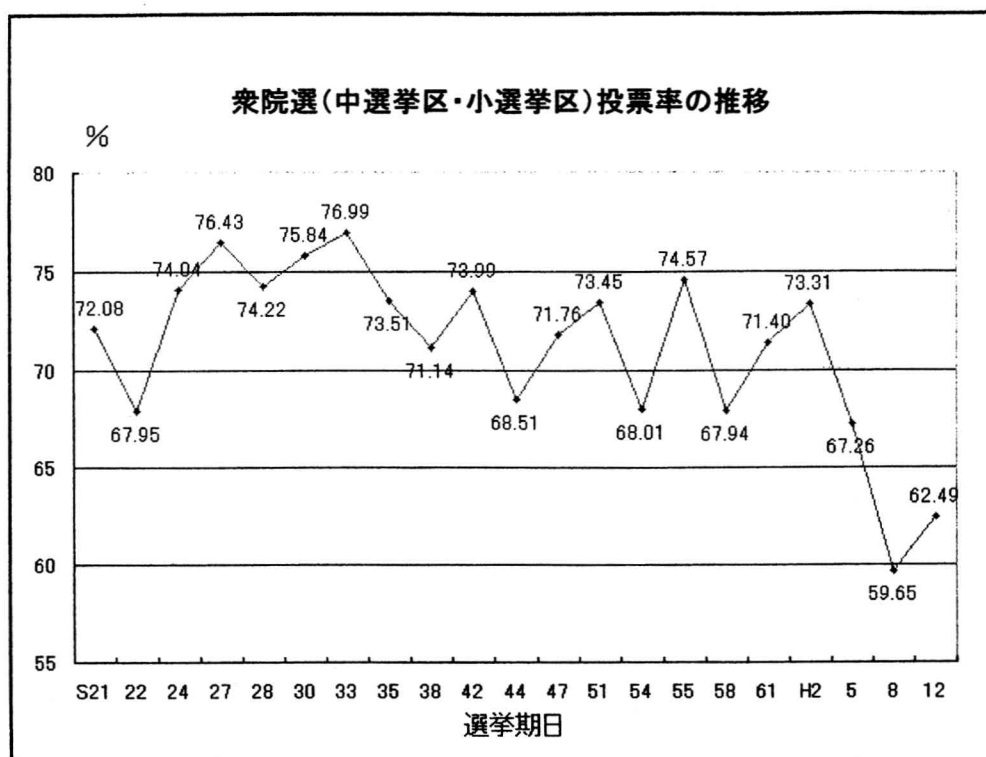
また、その直前の 9 月 20 日に行われた自由民主党の総裁選挙においても、以前までの森喜朗総裁誕生に党内政治力学に比重をおいた閉鎖的な選挙運営とは異なり、現職の小泉純一郎総裁（首相）、藤井孝男元運輸大臣、亀井静香元建設大臣、高村正彦元外務大臣の複数候補者の選択肢を与え、国会議員や党员だけを対象を限定せずに広く国民に好意的に受け入れられようと全国規模の街頭演説、共同記者会見の積極的な開催などに努めた。また、このような全国民を対象とした選挙活動は、各地での盛況ぶりマスコミでの取扱量などから拡大する方向で進められる可能性が高いと予想される。

平成 15 年秋の一連の政治日程は過密ではあったが、一般国民の意識に近い首相を選ぶことができた。現在の憲法下での議会制民主主義制度を最大限尊重した実質的な首相公選選挙であった。

しかし、このように民意を反映した政治の定着への兆しが見えるが、今回の総選挙の投票率は 59.86 パーセントと過去 2 番目の低率であった。昭和 21 年の選挙以後、概ね 70 パーセント以上を記録してきたが、平成 5 年の 67.26 パーセント以降約 6 割の投票率しか得られていない¹。(図 1) 勿論、悪戯に投票率の向上のみを望むものではない、しかし国民の健康的な政治活動の一環として投票は存在する。

つまり、国民は健全な政治によってより良い社会の構築と国家の繁栄を望む。その政治が不健全に陥ったとき、制度改正や政治体制の改革で諸問題の解決に立ち向かおうと考える。しかし、小選挙区比例並立制度導入や政治資金規正法の強化など

図 1



に代表される熱狂的な「政治改革」が、政治の舞台にいる一握りの人間による独りよがりの表面的な改革であり、国民が求めている政治改革とはかけ離れていたことがこの低投票率の推移が証拠として示している。

投票率の約 10 パーセントポイントの下落の原因は、魅力的な政治家の人材不足、国民の意見に反する政策などの具体的理由で投票行動を起こさないことも挙げられるであろう。しかし、この有権者層の多くは、政治には高い関心をもっていたために、これまでの各種制度改正によって良くなると淡い期待を抱き、その時々「改革派政治家」と改革の実行の約束を交わしたにもかかわらずいっこうに改善されない政治に不満が鬱積している国民が固定化され存在しているのである。その不満は期待感という名の下で既存勢力の打破を声高に叫ぶ政治家になだれ込む原因になる。それは、短期的地域限定的には民意の反映のように思えるが、中長期的にはカリスマ性などの個人的要素に偏重した政治家の乱立や過激な内容の政策論争を招き、議会制民主主義政治と複雑な国際政治に必要な不可欠な妥協や協調を欠き不安定な政治の誕生を許す要因を強く含んでいる。

議会制民主主義政治において、国民の代表、少なくとも国民がそう信じる政治家が政治を行うことが根本的前提である。民意の代表であり、国民の等身大の政治家の活躍が政治に信頼を取り戻すことになる。それには、政治と政治家が国民の生活に溶け込み、一部となり不可分となる真の政治改革が必要である。

崇高な理念の達成も地味な政治活動の積み重ねによって成しえられる。政治家の意識改革、さらには国民の意識改革を導くような政治制度改革が必要である。

この研究の対象は、主に衆議院議員を中心に政治家が何を考え行動するのかなど、政治活動とその背景に絞った。約 10 年に及ぶ制度改正等で政治家の意識改革がなされ改善されたところ、現在進行形で改善されているところ、あと一步のところがある。そのあと一步の部分について、最後に提言としてまとめた。

尚、参議院議員については、参議院その物の存在意義を含め、根本的な研究も既に多くなされているが、憲法改正との関わりもあり、今後一層の議論が盛んになることを期待する。

第1章 政治改革とは

第1節 政治改革の目的

「改革」好きな国民である。いや、近年改革ブームである。政界では、与野党ともに構造改革の推進を掲げ、平成11年には橋本龍太郎内閣が手がけた行政改革によって省庁再編がなされ、その更に10年前には、税制改革で直間比率の見直しで竹下登内閣の命運を賭けた消費税が導入された。これからも抜本的な年金制度改革、司法制度改革など改革メニューが目白押しである。経済界においても、経営改革の必要が説かれ、企業統治の観点から執行役員制度や社外取締役を導入した企業もある。

しかし、具体的な結果と対照的に改革の目的は何かと問われると抽象的な答えが返ってくる。安心・安定の老後のための年金改革、民意を反映させる司法制度改革など、まったく当然で総論賛成できる理由が改革の動機とされている。しかし、実態は現状の制度の行き詰まり、制度疲労による限界が主なる理由が背景である。これまでの制度で安心できる老後を送ってきた国民は多いし、民意と著しく異なる判決が下されたことは皆無であり圧倒的多数の国民の信頼を得て十分に機能してきた。ただ現制度の継続により近い将来、必ずその本来の目的を達成できなくなり、制度自体に無理が生じることが明らかなため世論を喚起し英知を集めているのである。第二次世界大戦後に導入された各種制度が当初予想していた社会変化と著しく異なり、部分的な制度改正では馴染まなくなっている。その制度改正は急激な経済発展による財政的な要因だけでなく、国民の生活習慣や価値観の多様化が大きく影響を及ぼしている。よって各方面の改革がほぼ同時期に必要に迫られている。

第2節 これまでの政治改革

これまで政治改革とは、「政治とカネ」に主眼を置く議論が繰り返されてきた。昭和63年に発覚したリクルート事件は、これまでの特定の議員と企業・団体や業界との癒着という限定的な政治スキャンダルの領域を脱し、将来を有望視される与野党議員・官僚や財界有力者などまでに未公開株をばら撒く異質さが際立ち、政官財全

体の金権体質が覆っている実態を如実に物語る事件であった。竹下内閣が総辞職追い込まれたことを教訓に政府・自民党も「カネのかからない政治」を目指し始めた。

しかし、なかなか具体的対策がなされない、平成4年の金丸信元自由民主党副総裁の政治資金規正法違反事件でついに国民の怒りは沸点に達した。その強い世論に後押しされるかたちで、与野党問わず「政治改革」が盛んに唱えられ、政局の主軸だけでなく、国会の最重要課題と位置づけられた。その取り扱いを国民や政治家の期待に応えるかたちで捌き切れなかった宮澤喜一首相は、平成5年6月内閣不信任案の可決を受けて総選挙に踏み切ったが、改革派を自称していた自民党の一部の分裂とその改革派を中心とした非自民の8党派が、日本新党の細川護熙代表を首班に連立政権を発足させた。

その細川内閣は約8ヶ月の短命であったが、改正公職選挙法、選挙区画定審議会設置法、政治資金規正法、政党助成金法を成立させた。この政治改革は制度の大転換であった。これまでは政治家個人の能力至上主義であった選挙や政治資金の部分にも政党を基本とした抜本的制度変更であった。政治理念・政策軽視、政治家個人とのつながり重視の日本従来の政治からの脱却であり、近代民主政治の次段階に到達したと位置づけられる。

1 選挙制度

「政治とカネ」の問題を起因とする政治改革であったが、平成2年ころから急速に選挙制度の変更にエネルギーが注ぎ込まれた。制度変更推進派は自らを政治改革の「改革派」と名乗り、小選挙区制度導入反対・消極論者を「守旧派」と単純二分化のラベリングを行い、政治改革そのものに消極的であるような印象を強く付けた。推進派の議員は、それまで運用されてきた中選挙区制度では、自民党候補者間で政策の相違点が不明確になるためにいわゆる選挙区に対するサービス合戦が激化し、国会議員が本来の仕事である政策の勉強、法案の作成に労力をつぎ込めないなどの理由で選挙制度の変更が全ての問題解決につながると強い信念で導入に漕ぎ着けた。

しかし、平成8年の新制度導入後初の総選挙を含め3回の総選挙を経て、比例代表議員定数や復活議員のための惨敗率の問題なども解消し、大きな混乱も生じず国民に受け入れられている。今回の総選挙で初めて比例ブロックの議員数の割り当て

や区割りの変更があったが、国民には大きな混乱も戸惑いもなかった。今後も小選挙区と比例区の議員定数の格差の問題や政党主導の選挙の実態において供託金の額など様々な問題の解決は必要であるが、それらは枝葉の議論であって根本的な改正は当面不必要である。況してや、一部の政党や議員から時々発せられる中選挙区制度への復活論や変則的な複数議員区の設置などの意見は、極めて政治的意味合いが背景にあると思われるため考慮すべきではない。

そもそも、選挙制度は、各国それぞれその国や地域に適した制度を導入している。一概に制度の優劣を付けるのは困難である。その国や地域の歴史や政治文化に左右される特性があつて、仮に世界に類を見ない唯一の制度であっても、国民が健全な運営に納得している期間はいたずらに制度改革を論じることによって不必要な混乱と政治不信を招きかねない。これまで実施されていた中選挙区制度も世界に稀に見る制度であつた。過去3回で築かれた国民への浸透度と定着度を重要視すべきである。

本来、選挙制度改革はどのように民意の反映を制度に取り組むかという技術的議論であるべきであつた。しかし、政治家の死活問題化し、政治家もマスコミや研究者の多くも、その論点の明確さから安易に多大なエネルギーをつぎ込んでしまったことを反省しなければならない。選挙制度改革が政治改革とすりかえられて論じられ、制度改革終了と同時に政治改革の達成と勘違いを生んでしまう環境をつくった責任を率直に認めなければならない。

政治改革の文脈のなかで、選挙制度とは文字通り制度であつて、議員選出の枠組みのシステムである。それ以上でもなくそれ以下でもない。適切な選出方法の確立が望ましいが、そのことのみに集中することで見失うものが大きいことも認識しなければならない。乱暴な例えであるが、人間の「身体—からだ」にあたる部分である。健全な身体の開発は強く望まれることではあるが、強靱な肉体だけで問題の解決には立ち向かえない。より完璧な外見的身体のみを求めボディビルディングに没頭するようなものである。

2 政治活動と政治資金

健全な身体維持には、適度の「運動」と健康な「血液」が必要である。政治における運動は選挙運動や日常的な政治活動であり、血液は政治資金である。ボディ

ビルディングで完成された身体は外見的筋肉美の完成であって、運動能力的体力にも臓器機能保持の栄養的にもバランスを欠いたものであることは周知の事実である。

選挙運動や日常的政治活動に関しては、先の総選挙直前に政権公約・マニフェストの配布の規制撤廃などを超党派で合意し法案成立させることで、可及的に対応する能力や意識を議員が共有していることが明らかになった。選挙運動の内容の規制には、個別訪問の禁止など先進国中でも著しく厳格な制度など改善が必要と考えられる事柄は存在するが、政策や政治理念を基にした政党間の選挙戦が定着すると、選挙戦術の変化も期待でき、今後も適宜新制度の導入には対応すると予想できる。また、公示前の日常的政治活動でも政党の公認候補・支部長や団体の推薦候補として実質的な政治活動に法的、制度的制約は少なく自由であり、このまま推移すると考えられる。インターネット等の技術発展に伴う選挙運動については、世代間のIT情報格差が大きく存在している。インターネットの普及率と政界の世代交代が正比例に進むことで自然と法整備されると考える。

問題は「血液」政治資金、カネの扱いである。手続きを重視し、国民が政治に接する機会を多く設けることを前提にしている民主主義政治において政治に物理的要素・人的要素などから、カネは必要である。この前提がなかなか受け入れず、「カネのかからない政治」などを連呼する国民も一部にいるが、それは単なる現実逃避の議論である。最小限のコスト負担は甘受しなければならない。

政治資金問題の議論の焦点は大きく分けて、その量と質である。政治家や政党の収集・支出額と収集方法が問われている。その政治マネーフロー視点から発展して、政治家個人が私腹を肥やしていないか疑惑が増し政治家個人資産へも関心が集まっている。

① 政治資金の量

まず、政治資金の量の問題であるが、民主主義政治運営に必要な適正な量を定めることは大変難しい作業である。政治家個人の政治献金を認めていない日本共産党議員を除き、平成15年12月24日の朝日新聞の調査結果では、自民党議員の年間平均政治資金収入は約7010万円、民主党議員で同じく2715万円の実態が明らかにされた。それに国から支給されている年額1200万円の文書通信交通費と年額780万

円の立法事務費を含む年間約一億円に上る²。その政治資金の金額は、一般国民生活から乖離していると取られるが、国費で補助されているだけでは十分な政治活動ができない実態の金額である。選挙区に事務所を構え、私設秘書を雇用し、政策立案のため調査活動を行い、国政報告会などを開催するなど活動内容を吟味すると、従業員 10 名程度の中小企業の経営実態と比較しても決して多額ではない。

金権政治の批判を受けている自民党であるが、近年の大きな変化として挙げたいことは、小沢一郎幹事長（当時）の指導力で企業・団体献金の党幹事長に一元化が達成されたが、小選挙区制度や政党助成金の導入によって、党本部主導の政治資金集金管理配分システムがより一層鮮明に確立した現状である。その変化によって政治資金の量にも兆しが見られる。

一つの具体例として、自民党政治の象徴とされた派閥政治の顕著な衰退への変化である。資金分配、人事窓口、選挙応援などの存在理由で派閥が維持されているが、政治資金集金能力の乏しい議員にも党本部から定期的で大規模な資金が供給されることになり、派閥の首領などに資金的依存度の割合が低下した。また、派閥の維持運営費も主要議員の共同出資型が定着した。名実ともに集団主導體制の確立である。

更に、政治資金のみを求心力に議員の派閥化やグループ形成を図ることは、鈴木宗男前衆議院議員を中心に設立された「ムネムネ会」の顛末を最後に時代錯誤と多くの政治家が受け止めている。政治資金を受け取っているがためにその議員に異論を唱えるところか、持論を抑えて配下に屈する封建的政治に後戻りすることはない。

「カネにものを言わせる」的な政治資金力を背景に発言力を強化する政治手法の威力は極めて限定的になりつつある。政治資金の収集に政治活動の大半を注ぎ込み、個人経歴や政治実績にそぐわない過剰な政治資金額は、同僚議員からひがみなどの個人的感情だけでなく警戒心を増幅させ尊敬は受けない環境に変化した。

特に過去二回の自民党総裁選挙での小泉内閣の誕生や閣僚人事を踏まえ、リーダーを目指すためには、政策能力向上や人格形成が重要視されるように変化してきた。その過程で自然と政治資金が集まる環境作りの方向にゆるやかではあるが、着実に変化している。

各々の政治家の政治力に見合う適量に自然と落ち着く日は近いと考える。十分に自浄機能が働いている現状で政党や政治家一人に一律の量的規制は適作ではない。

政治資金の額のみに執着して政治資金や政治全体の評価を下すことは無意味である。血液は量が少なすぎると生命の危機に直面するが、多すぎても自然現象で調整され適量に維持されるものである。

② 政治資金の質

では、血液の成分、政治資金の中身はどうであろうか。政治資金収支報告書や議員の個人資産公開で大まかであるが明らかになってきている。確かに現行の公開状況は、政治家個人の政治資金管理団体の報告先が総務省と政党支部での報告先が各地方自治体の選挙管理委員会であるなど、全容解明に煩雑な事務作業が必要であり、一般国民はもちろんマスコミなどの報道機関の調査でも全議員の全資金を隈なく追跡するのは不可能である。その点における制度改正の余地はある。

その制度改正の文脈に沿っての民主党を中心として政治資金の全面公開や資産公開対象者の拡大などの改革論調は傾聴の値はある。しかし、実施されることは歓迎すべきことであるが、それがいわゆる「口利き政治」や「利権政治」の根絶に発展することには懐疑的である。これまで再三の制度改正を経ても法の目を掻い潜るような手段を巧みに開発し業界と政治家の接触は続いている。

その民主党の全面公開論と対照的に、自民党内には献金公開基準を緩和する議論もある。現行の上限5万円を20万円に引き上げる法案も国会に提出された。この背景には、献金者側からの氏名の公開によって被る被害に配慮を求める意見が強かったことがある。献金者にこれまで「口利き」依頼も「利権」関係もない無縁な政治家から献金者名簿のみを基にした政治献金を無心する接触が増大した。そして献金者側も無碍に断ることができないと悲鳴を上げ、党本部や幹部に届いたそれらの声が少なくなかったのが実情である。

このように政治資金に関する情報公開によって得られることは実態の透明性の確保だけである。その後の口利き政治や利権政治の根絶に対しては、最終的に捜査当局やマスコミ・国民の目を意識した政治家のモラル向上に寄与する部分が多い。

実は現行政治資金公開制度でも十分に資金の流れは明らかになっている。大口献金者の氏名・住所は公表されている。また、政治家の個人資産の公開も進み、政治家は「まる裸」に近い状態である。仮に政治資金に関する疑惑が発覚しても、金丸

信自民党元副総裁の事件のような資金の性質も不明確で流れも不明瞭な政治資金収支報告書や個人資産報告書を平然と公表できる政治環境から劇的に変化した。

例えば、政治資金収支報告書に虚偽記載したヤミ献金に対し、政治資金規正法違反のみでの坂井隆憲前衆議院議員が逮捕され立件化したことや加藤紘一自民党元幹事長が議員辞職に追い込まれたことで、政治家は不正処理が黙認されず確実に発覚することを実感した。また、その反省から政治資金の管理と事務管理者の監督の徹底が浸透してきている。

また、献金する側の資格問題についても注目が集まっている。民主党は平成14年に公共事業受注者禁止などを含んだ政治資金規正法改正案も国会に提出し、献金時期のみを対象とした現在の規制の不備の是正を求めている。しかし、画一的に公共事業受注者からの献金の禁止によって地域格差が生じないか、そしてその格差は許容範囲なのか検証する必要がある。また地域格差ではなく政党差生じることが容易に予想されるが、党利党略の動機不純な報復合戦に発展せず、建設的な政治資金の議論から離脱しないことを約束できるであろうか。

更に献金者の資質を問題視する風潮もある。最近の実例では、小野清子国家公安委員長が大臣就任前に右翼団体幹部が会長を務める建設会社から政治献金を受け取っていた事実が問題視された。しかし、政治家に献金者個人の背景をどの範囲まで事前調査する責任を負わせるか、またその調査作業に要する事務費用や労力と献金額とのバランスをどのように調整するのかなど、問題は単純ではない。献金者個人の資質を問題視する傾向が強まれば、献金者は親族や自社の一般社員などの第三者を迂回して献金するなど実際調査不可能な領域に逃げ込んでしまうと考えるのが自然である。事実大手企業は直接政治家個人の政治管理団体への献金を小分けにし、関連の中小企業の幹部名義で分散している実例もある。

不定期に開催され不特定多数の献金が集まる政治資金パーティーへの対応やインターネットネット献金を含む個人献金の拡大図るのであれば、現実離れした過剰な規制強化により貴重な浄財をも遠ざけてしまう可能性がある。

さりとて、政治資金規正に関する技術的問題は確かに存在する。その議論も尊重しなければならない。しかし、政治家や研究者のみならず国民までもが、それらの議論に没頭し過ぎて政治改革の議論の本質を見失うことになる危惧がある。政治資

金の技術的改正によって政治改革が達成されると錯覚し、机上の空論の議論に多くの時間・労力を注ぎ込んでも政治環境や政治文化に変化が起きなければ政治改革にはならない。

政治環境・政治文化の変化によって政治家の意識に大きな変化がなされない限り政治改革の達成にはならない。政治改革とは政治家の意識改革に突き当たるわけである。その意識改革に必要なことは何かを検証せずに声高に改革を唱えても期待値だけを高めるだけの掛け声倒れに終わってしまう。それは慢性的な政治不信を招く。

人間に例えて政治資金を血液と称したが、低コレステロールで赤血球や白血球などの成分のバランスの良い血液は好ましいことである。しかし、場当たりの、小手先の制度改正論とは決別しなければならない。

第3節 取り残されている改革部分

前述したように、ここ数年の選挙制度や政治資金規制などの制度改正の成果で、ゆっくりではあるが確実に政治改革は進んでいる。そのスピードに満足しない国民や政治家・政党も存在も少なくない。これからも技術的な制度改正など弛まない努力は必要であるとする。しかし、世論の強い追い風を無視できずに誕生した小泉政権、政権交代可能な二大政党制確立へ兆しや政治家を取り巻く不祥事の発覚が国民との双方向の意思疎通によって行われていることが象徴的な政治改革の進捗成果である。国民不在のいわゆる政界の理論、永田町の理屈のみで行われていないことがこれまでの政治改革の重要成果である。

更に今後一層の様々な制度改正によって政治環境・政治文化が改善されても、政治家の意識に変化が見られないと政治改革が達成されない。究極的には政治制度や政治家の「頭」の部分、意識改革にたどり着く。後述するが、改善されている部分も政治家の意識変化が伴った結果と推察される。「頭」にもうひと押しの刺激を与えることで政治改革は大きく前進すると考える。

まず、意識改革に必要なことは何か。それは目的・目標を掲げることが意識改革への第一歩と考える。闇雲に目的・目標もなく、現状打破することが改革だと叫んでも進まない。政治制度の問題点を曝け出し警鐘を鳴らし、またそれぞれの問題に対策案を提示することだけでは一時逃れにすぎず、政治に対する意識のレベルまで

到達する解決方法には程遠い。単なる現状への愚痴・不満の羅列で終始することとは生産的でなく、建設的な議論の末、具体的な負担と責任が伴う政治に分野には相容れない。具体的目的・目標の設置を怠ると改革の方向性が不透明になり、いたずらに時間が経過し、改革の意義が消滅してしまう。可能な限り国民の納得のいく目的・目標の設定は建設的でスムーズな改革への基本である。

しかし、明確な目的・目標とは政権交代可能な二大政党制の確立や政治家主導の国政などではない。政治そのものに完成図が存在しないため、短絡的にそのような政治体制の構築が政治改革の目的・目標のように錯覚しがちであるが、それらはあくまでも目的・目標達成時または至るまでの政界の一つの形である。その先を見据えた目的・目標の設定が必要である。

といえども、政治は現実に立脚しながら理想を迫及するものである。日本が主権国家として現実を直視した崇高な政治理念の追求のため実現可能な目的・目標でなくてはならない。

まず、現状認識であるが、政治的には国民主権の民主国家として国際協調を尊重して平和に積極的に寄与すること、そして経済的繁栄を今後も希望することが国民的合意として得られると考える。幻想的な「非武装中立」論や悲観的な「日本衰退」論に共感を持つ国民は極めて少数に限定される。またそれら議論は思考ゲームの運動には適しているが、世界の政治・経済のなかで日本が占める地位やそれを維持するために日々の生活に従事している国民を無視しかけ離れている。

そして、理想は日本国憲法に謳われているように国際社会から名誉ある地位を得ることだと考える。

そのような現状認識と理想を踏まえた、実現可能な目的・目標とは、日本国民が自国の政治に主体的に参加し、制度と政治家に自信と誇りをもてる政治制度の創造である。それは、日本独自の民主的な政治制度の確立である。

民主主義は日本だけでなく人類史上比較的新しい政治システムである。積極的に国の歴史・文化に適応した制度に改良に取り組む必要がある。民主主義政治の先進国として頻繁に参考にするアメリカやスウェーデンもその政治制度は現在進行形で試行では錯誤の改革を実行している。しかし、それらの国との大きな違いは国民の参加の度合いである。民主政治先進国では、国民が望めば政治参加の度合いは生活

の一部と位置づけても過言でないレベルまで高めることができる。しかし、日本では特定の政治家や政党の支持者に限定された政治活動が国民に定着している。そこを改める必要がある。日本も国民が政治に「参加」の概念を超え、日常生活の一部となるような制度を創るために政治改革を行うべきである。そして、その政治改革によって達成された制度は、民主政治発展途上の諸外国から日本型民主政治モデルとして参考にされるような完成度の高いものを目指すべきである。

日本が経済大国の地位に甘んじることなく成熟した近代工業先進民主主義国家として最も信頼される国と世界から認識され、日本国民が誇り高く国際社会を闊歩できる政治体制が整備されることは、日本国内の政治課題の解決や克服のためだけではなく、民主主義政治の定着が発展途上でもがき苦しんでいる国々に一つの選択肢を提供することになり、国際社会に名誉ある地位を希求する国民共有の理念と合致すると考える。

改めて説明することもなく、日本の戦後経済発展は世界が認める偉業である。アジアを始めとする多くの発展途上国は、日本企業や産業政策から成功の秘策を学ぼうと努力している。経済産業界には、日本モデルが確立して、その成功は世界史の一ページを刻んでいると言っても過言ではない。

もちろん経済以上に政治は、その国や地域の歴史や文化・民族・宗教など問題が複雑で、それぞれの国や地域にある特定モデルを導入しても馴染む可能性は決して高くはないであろう。しかし、非欧米の国で近代民主国家の運営が成功を収めれば、追随している諸外国の参考になり励みになるであろう。国連加盟国 191 カ国中、近代民主主義政治が定着している国はほんの一握りである。世界の多くの国は、独裁者の横暴や無秩序状態で国家運営にもがき苦しんでいる。それらの国に参考実例を提示することは、いま現在多くの国の協力の基で築いた経済大国日本の最低限の責任である。

第2章 国会議員の政治意識の実態

第1節 国会活動

日本が現在直面している国内外の大小さまざまな問題は、行き着く場は政治決断による解決である。場当たりの問題の先送り政治は、国家戦略の希薄な国家運営を招き国家の存在意義の消滅や国民の団結に乱れを及ぼす。したがって、国家運営を託された国会議員の政治に対する意識改革は、荒波のような目まぐるしく変化する日本を取り巻く国際環境において早急に乗り越えなければならない問題である。まず、その国会議員の現在の意識を実態から検証したい。

国会議員の活動の主な場は国会である。しかし、それが当然のようで当然でなかったのが、日本政治の不思議である。「全国民を代表する選挙された議員」（日本国憲法第43条）が構成する「国権の最高機関」（同第41条）と定めている憲法はもちろんのこと、国会法や各種法制度上も国会の機能を最高位に定め、国会の議決を拠り所としている。しかし国会の運営に当たっては帝国憲法以来の先例に縛られ硬直化し、言論の府であるはずの国会の議論が形骸化し国会の空洞化が叫ばれて久しい。

その形骸化の要因として考えられるが、国会の長である議長とその直属の正式機関である議院運営委員会の政治力の欠如、そして政党の任意機関でありながら実質上国会運営の隅々まで監督している国会対策委員会の不透明さ、硬直した議論に楔をうつべく活発な推進意見が繰り広げられている議員立法の4件について注目してみたい。

1 議長

① 議長の位置づけ

国会法に明記された①秩序保持権（114条）②議事整理権（19・55・61条など）③事務監督権（28条など）④代表権（9条）など広域な職務権限とは裏腹に、名誉職としての意味合いが強い議長職である。その理由として、これまでの議長は与党第一党から、副議長は野党第一党からの選出が慣例となってきたこと、そして任期

は次期総選挙までの議員の任期と定められ（国会法 18 条）、首相や閣僚・国会の各委員会の委員長職に比べ長いことなどが挙げられる。国会議員の多くは、政局とはある程度の距離を保ち、議院の名誉と秩序が乱れる恐れがあるときのみ権力を行使するのが望まれる議長像として抱いている。平成 5 年の総選挙後に与党第一党社会党出身の土井たか子議長・野党第一党自民党出身鯨岡兵輔副議長体制が発足し、その後内閣が細川護熙、羽田孜、橋本龍太郎と首相のみならず、その支持政党が変化しても正副議長に変更がなかったことは、単に国会法に従った訳ではなく、正副議長の言動が議長像の枠の中に納まっていれば、慣習重視の議員の共通の認識の現れである。議長個人の政治理念や過去の政局面での立ち振る舞いに異論があるにせよ、議員生活も長く国会の慣習が体に染み込んだ人物である。常軌を逸した行動を執る心配の少ない気心の知れた仲間の代表として選出するとの意識が強い。

② 英国との比較

日本の議長職は、議会制民主主義の手本としてきた英国式の国王への議会の代表としての使者的役割に近い。英国史には、国王の意にそぐわない議会決定を報告し、逆鱗に触れ命を落とし責務を遂行した議長も実在する。その余波でポーズだけでも嫌々ながら就任する議長の姿は激動の歴史を垣間見ることができ興味深い。しかし、閣僚経験者は議長には就任しない原則がある。政党からきっぱりと籍を抜き、同僚議員と飲食をともにすることすら避ける。それに伴い、与野党ともに議長の選挙区には対抗馬は立てず、任期は自発的に議長と議員を辞めるまで続く。現行の 2001 年に就任した議長以前は、1992 ～ 2000 年の 7 年間、その前は 1983 ～ 1992 年の 9 年間の長期に渡る³。

だが、ここまでの議長としての威厳を保つために律することを日本の国会議員は望むであろうか。この認識の差が決定的な違いである。政治改革、国会改革の議論で英国モデルを参考にした提案がなされているが、突き詰めると、ここまでストイックな議長の心構えに裏付けされた絶対的権力であることを忘れてはならない。議長の職権で野次を飛ばす議員の退場命令に従う英国議会と全会派一致で議員辞職勧告が可決されても厚顔で本会議場に姿を現している議員を見て見ぬ振りをする日本の国会では雲泥の差である。

幼児期から「友達何人できるかな」と交友関係を広げることに努力を惜しまないことを美と教育する日本全体の文化で、政界だけ逆行する行為を推進するには、英国における王室の存在以上に、普遍的で絶対的存在が不可欠である。それは、今後の天皇と国会のあり方まで発展しかねない問題である。現憲法での天皇制に大多数の国民が賛成し、皇室に敬意を兼ね備えた親近感を覚える国民が、そこまで踏み込んだ国会改革を、国民が積極的に望んでいるかは極めて疑わしい。

③ 議長の「格」と実権

永田町の出世階段を爆走する政治家にとって、「上がりのポスト」として受け止められ、議長経験者は総理にはなれないという不文律がある。橋本龍太郎内閣総理大臣のもとで行われた平成8年総選挙後、橋本総理と同じ派閥で年齢・当選回数が同じ小渕恵三元自民党副総裁（当時）が議長就任に心揺れたこともあった。しかし、就任を受託することによって総理への道を閉ざすことになる派閥幹部に説得され断念したことがある。小渕氏の役職への執念を考慮すると、「三権の長」の一角の議長就任断念が当時いかばかりかと察する。

第43回総選挙を受けて、平成15年11月19日に第158回特別国会が召集され、議長に河野洋平自民党元総裁、副議長に中野寛成民主党前幹事長が就任したが、これまでの慣例にならったものである以上、就任期間に劇的な慣例を打破する議会運営上の変化は期待できない。平成12年10月、自らの政治理念の執着と党内力学に屈し、参議院比例区に非拘束名簿方式導入を盛り込んだ公職選挙法改正案の取り扱いでの国会混乱で、斎藤十郎参議院議長が引責辞任に追い込まれたことは、まだ記憶に新しいはずである。

国会改革の名の下に、議会制度協議会などの議長の私的諮問機関で各種の改善案が提出されてきたが、議長または、国会主導で実行に移された事案は皆無である。それは、議長が政治家としての政治力の衰えた下り坂を歩み始めた時に就任し、退任後は政治的求心力が急激に失ってしまうためである。自民党は正副議長経験者を党の最高顧問として祭り上げ、国政の実務に関する領域に携わることを遠ざけていた。国会審議活性化法の成立や憲法調査会の設置も論戦を挑む野党議員の台頭や憲法9条だけにとらわれない改憲議論の必要性を実感した幅広い世論の動向に後押し

されたものであり、議長の指導力の功績ではない。土井たか子議長が議員の呼称を「くん」から「さん」に変更したのが議長の実権の限界である。

2 議院運営委員会

① 議院運営委員会の役割

与野党最初の激論場は、本会議でも委員会でもなく、議院運営委員会である。会期制の日本の国会において、数ある提出予定法案の審議優先順位をつけることは極めて重要である。国会法 69 条の会期不継続の原則によって、議決に至らなかった議案は廃案とされる。この原則が存在するために、与野党間でさまざまな議会運営の緊迫した駆け引きが繰り返されている。

議長の専権事項とされている議事日程については、国会法 55 条の定める議院運営委員長主宰の議院運営委員会（かつて議事協議会）に委任して行うこととなっている。法案審議の優先順位だけでなく、法案付託委員会の決定や大臣を筆頭とする政府委員の出席の有無など議事日程の調整は技術的でもあり、政治的でもある。

更に、正副議長同様に議院運営委員長は、混乱時の行司役としての活躍も求められている。しかし、実際は後述するように、与野党間の激しい調整は国会対策委員会（国対）を中心に行われている。その国対で調整され合意されたシナリオを基に野党に最大限配慮した議事運営を行うことで無事に職責を果たすことができるようお膳立てされている。

その議院運営委員長の職を政権与党としてほぼ独占してきた自民党では、おおよそ同等の委員長として扱われる国会対策委員長や予算委員長と比べ、二つの特色を議院運営委員長の職に持たせてきた。一つは、これまでや就任直前までの活躍に対するねぎらいの意味合いの強い人事である。自民党政務調査会筆頭副会長として、先の総選挙での政権公約の取りまとめへの論功行賞としての武部勤議院運営委員長就任は、このケースが該当する。もう一つは、難航が予想される国会運営を、野党の意見に耳を傾ける協調性と政治手腕で乗り切るための人物を就任させる人事である。鈴木宗男議院運営委員長の就任と自らが招いた国会混乱収集のための辞任は、その目的を逆手にとって要請した野中広務元内閣官房長官の真意が裏目に出た象徴的人事である。

議院運営委員長同様に他の委員長は、与野党のバランスに十分に配慮し中立に努めることが求められている。しかし、実際には、正副議長と異なり政党を離脱する慣例がない各々の委員長を政治的に中立に維持させることは難しい。そのため、委員長職を野党にも配分して、院の委員会全体としてのバランスを取るように努めている。現在のすべての委員会で過半数を占めることができる議席数である絶対多数を獲得した自民・公明連立政権においても、衆議院では野党民主党に外務・農水・環境などの国会 41 法条で定められた 17 の常任委員会のうち 5 常任委員長と 6 つの特別委員会のうちの 2 特別委員長を分け与え配慮を行っている。

また、55 年体制下での万年野党に満足していた社会党はじめ野党議員にとっては、院の委員長職は、与党自民党議員にとっての閣僚に匹敵するほど憧れのポストであった。よって委員長に就任すること、そして無事に職を終えることを目標に設定することが多くなされた。党の要職や閣僚になることのない議員にとって穏便に委員会運営を行うことが政治家としての集大成と考えられていた。任期中は専用の車と部屋を院から用意される優遇を受け、また、議員在職年数同様に委員長職は、叙勲授与の算定材料にも含まれていた。そのような議員心理によって、政治色の強い議院運営委員長と予算委員長以外の委員長は、強いリーダーシップを発揮することを避けてきた。

さまざまな思惑を背景に与野党間の調整は莫大な時間と労力を要する。その調整には極めて政治的な駆け引きが存在する。だが、国会の代表者である議長の直属機関の長である議院運営委員長に直接、汗をかかせるわけにはいかないという特殊な議員心理と委員長に強いリーダーシップを望まない環境が背景にある。そんな独特の国会文化に与野党議員の多くが覆われている。

② 与党の国会戦術

第二次小泉内閣の発足で、自民党はこれまで以上に、党内と公明党との与党調整を十分に踏まえて圧倒的多数支配の国会審議に臨む体制を築いた。数を背景に時には強行策で国会運営を貫く構えである。これまでの談合体質の国会運営から与党の意向を前面に押し出した野党軽視の戦術転換への試みが伺える。その第一弾は、野党が憲法 53 条「いずれか議院の総議員の 4 分の 1 以上の要求があれば、内閣はその

召集を決定しなければならない」条項に基づき臨時国会の召集を政府に要求していたが、小泉首相は通常国会で代用する考えでにべもなく拒否したことで明白になった。

このような強気の国会運営は小泉政権から始まったわけではない。それは平成6年に自民党・社会党・新党さきがけによる連立政権を樹立して以来、自民党の政策立案と成立へのエネルギーは、党内・政権連立与党内に手続きに多くの時間を注いでいるため、野党との公式非公式の調整に残されているのはわずかになるためである。小泉第二次内閣発足後、首相も野党も全面対立を望む政治手法の影響で、与党内調整重視の傾向は一層強くなると予想される。当初原則廃止の方向を打ち出していた政策プロジェクトチームは、一転公明党の出席メンバーを自民党のそれと同数にするなど、公明党の意見吸収に配慮した組織運営がなされていくことが決定された。自民党の一部には、公明党の影響力の拡大と過剰な配慮に警戒をする動きもあるが、多数の人間の政策決定期間への参加で連帯責任を負わせようとの側面もある。政権内に賛否両論存在しようが、政権を離脱する恐れが低い以上、可能な限り時間をかけ責任を共有させ逃げられなくする自民党単独政権下で非・反主流派を囲い込むため度々用いられた戦術である。

連立相手の公明党の特異性を考慮して、政権与党内での調整に時間が莫大にかかることを織り込んで政策立案・法案作成日程を組む必要がある。限られた国会会期や国際的公約期限に追われ政策を実施していかなくてはならない政権与党にとって、野党の意見を考慮するまでのゆとりは存在しないのが実情である。

③ 野党の国会戦術

政府与党の数を背景にした強引な国会運営に対抗するのが野党の存在意義である。しかし、平成8年に起きた、史上最長の22日間にも及ぶ委員室前座り込みという物理的抵抗によって、住宅金融専門会社（住専）処理への税金投入強行採決の阻止を試みた新進党の抵抗は、審議時間や委員会運営方針に異論を訴える野党の唯一の手段として、それまでの社会党が度々繰り返してきたピケと本質は変わっていない。政府与党にとっては、住専処理のための税金投入を盛り込んだ予算案は、年度末成立が至上命題であった。野党は限定された審議時間ではあるが、日頃の政策勉強の

成果を披露する有意義な場ではなかつた。しかし、議論を踏まえ多数決をもって事を決める民主主義の国家の立法の府としての基本でことを忘れ、物理的抵抗を取ったことは国会議員の政治に対する意識の低さを明白に物語る。

その意識の低さは残念ながら今尚大きな変化は見られない。会期末の迫った平成15年7月25日夜、参議院外交・防衛委員会でのイラク復興支援特別措置法案の採決に際して、スカート姿で委員長席に飛びかかる森ゆうこ参議院議員（当時自由党）に代表される行動を小沢一郎党首（当時）は容認した。法案の重要性を国民に訴えるため、特にテレビなどの映像の影響力が大きい現在では、派手なパフォーマンスも必要と理解する。しかし、議員同士の肉弾対決は国民の日常生活や社会活動でもみることのない幼稚な行動である。

幸いにも菅代表はじめ、多くの民主党議員は、量もさることながら質を重視する論戦に醍醐味を感じ、法案修正などで妥協点を見出し与野党の意見一致で法案成立を求めることにこだわらないと公言している。特に重要法案に対してはその考えは強く、代替案を用意して論戦に挑む形式をとる。そして、審議時間や内容が不十分にもかかわらず最後は多数決で議事を進めることに反対ではあるが、物理的な抗議は行わない方針である。政権に就いたときには、同様に粛々と議事進行を進める意図である。明らかに民主党には、従来の野党とは違う国会運営への取り組み方が窺える。しかし、国民にはあまりにも迫力不足と受け止められないだろうか危惧する。政府与党の方針の変更を迫るために、マスコミを通じての世論の盛り上がりを期待する手段に過度に依存してはいないだろうか。

野党には新たな国会戦術を開発する必要がある。米国上院では、定数確認動議の提出などで合法的に審議の進行を妨げるフィルバスターと呼ばれる戦術を取ることがある。国会の委員会、特に形式的審議の行われている委員会においては、定足数を一時的に欠くことが度々おき、事務局が委員会所属の国会議員事務所や会派控え室に出席を促すため奔走する姿が見られる。野党はそのような時をとらえ、審議を止め休憩や散会を求めるなど、審議時間を予定以上にかけるなどの抵抗手段を考えるべきだ。各委員会で発言が求められている大臣は時間に追われ、特に会期末では委員会のほしごもよくあることだ。

圧倒的多数を占める政権与党が、数のみを背景に多数決で法案を処理することを

挙手傍観とあきらめず、野党は何らかの審議進行上の対抗策を講じないと、国会審議はこれまで以上に形骸化し、中身の薄い、政権与党の政策決定機関のカーボンコピーとなってしまう可能性がある。

一度の政権交代によって前政権で成立した悪法・失策も破棄、変更できると過度の自信は、霞ヶ関の行政機構の法や制度で裏づけされた既得権益への執着力を軽視した発想である。また、日本には悪法・失策を放置しておける時間的余裕はない。そして悪法・失策による被害が取り返しのつかない規模である場合への責任感や危機感も感じられない。

④ 衆議院事務局

野党の政策立案能力の向上に伴って、国会での透明性の高い議論を望む声が多くなった。正面切ったの本会議や各委員会での論戦を積極的に実施することで、国会審議の透明性を高めようとの認識は与野党議員共有している。

しかしながら、その意気込みとは対照的に、議員の要求する仕事量と質に対しての国会職員の数の合致していない。衆議院事務局職員の数も約1,7000名と少ないが、その中で委員会の運営に携わる会議運営部・議事部・委員部職員数は約260名であり、最も重要な議院運営委員会の担当は18名である。そして、近年の主に野党議員からの法案作成調査作業の急増にともない、衆議院の組織全体として調査室重視の傾向が見られる。従来4名の委員部職員で対応していた委員会のなかでも、既にいくつかの委員会は、3名体制に縮小されている。IT化・コンピュータ導入で事務処理作業能力は格段に向上したが、委員部の仕事は国会議員一人ひとりに面会する地道な調整作業で膨大な時間を要する。後述する近頃の活発な議員立法など処理法案の数が増加することが予想されるなか限界に近づくと推測できる。

また、公務員として入り込めない、踏み込むことに躊躇する領域が存在する。極めて政治的な貸し借りの駆引きには、政党・議員が支持団体を背景に推し進める政策や選挙区事情に関する部分も含み、政党・議員の死活問題に直結しているため一般公務員の職務の性格に馴染まない。

例えば、初めて委員長に就任した議員が、委員長席に座る姿を地元後援者に披露したい一心で、国会の慣例で決められている委員会開会日を無視して、日程を後援

会の国会研修の予定に合わせて調整を図るよう事務局に打診するなどで苦慮することもある。

そのような政治色の強い職務をさけ、限られた人員で対応できる職務の中心は、委員長はじめ委員会理事へ委員会の進行が不備なく行われるようお膳立てをすることである。具体的には旧帝国議会時代の先例までも収められている分厚い「衆議院先例集」と「衆議院委員会先例集」と睨めっこしてルール違反がないか確認して、台本を書きに専念することである。それらの事務的職務も重要である。そして国家公務員として、政治的に中立を建前にするのは当然であるが、国会を実益のある議論の場と発展させるためには、単なる無色透明の便利屋の域を脱する必要がある。

3 国会対策委員会

① 国対政治

これまで国会の不透明さの象徴として取り上げられてきたのが、政党の一機関である国会対策委員会である。自民党と社会党の55年体制下に組織化され、やがて他党に影響を及ぼし、存在意義も含めた抜本改革が幾度となく叫ばれてきたが実現に至ってない。国会内で、会期中に「国対」と呼称を聞かない日はありえないほど浸透している。

金丸信元自民党副総裁と田辺誠元社会党委員長の両雄が「国対族」などと呼ばれる時期が絶頂期であった。単なる議会運営専門の技術議員集団でなく、夫人を伴ったの海外旅行など家族ぐるみの親交を深め、党派を超えた盟友同志の会として存在していた。実はそのような親密な交流で非公式で忌憚のない意見交換が行われ、与野党間の貸し借りの場として重宝がられた。その貸し借りには、時として金銭がやり取りされることもあり、国民に政治不信を増殖させた。

② 新人議員の勉強の場

しかし、新人議員は自動的に国会対策委員となるなど、当選回数の少ない自民党議員には、野党との折衝などの「雑巾がけ」を通して政策や法案通過作業を実体験で学ぶ貴重な場である。国会内の国会対策委員会室に居るだけで、そこに出入りする国会議員の言動から国会審議の進捗状況が隅々まで把握できる。各議員の国対で

の活躍ぶり・学習態度は、委員会・政務次官などへの人事の目安とされてきた。竹下登元首相は、国会内の国会対策委員会室に抜き打ちで立ち寄り、どの議員がどの程度活動しているかを自らの目で調査し人事に反映させていた。与野党間の調整は、時間ばかりかかり退屈で無駄のように感じる。そのような空間に長時間身をおく事を評価することは、非効率を推奨する発想とも思えるが、大勢の中から能力と同時に国政に情熱を持っている議員を見つけ出し、チャンスを与える明瞭な手法である。

しかし、この新人教育の場としての国会対策委員会の活躍には、中選挙区制度で複数の自民党議員と若干名の野党、特に一名の社会党議員とその他の公明党・民社党などの野党のいずれか一名が選出される制度に根源がある。自民党議員にとって、同一選挙区の自民党所属のライバル政治家の動向が一番の関心事項であった。同じ自民党所属であれば、基本的政策に大差はない。そんな環境では、有権者の投票基準はどの程度選挙区に貢献したか、選挙区のことを考えているかが重要な一つと考えられていた。そのために、当選回数少ない議員にとって、国会や党での活動より選挙区でのあいさつ回りや後援会活動に比重をおき地盤を強固にする傾向があった。よって、否応なしに国会の委員会の出席率は下がり、さらに国会で何が審議されているのかさえ分からない状況に陥る。そのようなことでは将来の国政に携わる人材が先細ってしまうと心配して考案された方法である。

このような自民党の実績を参考に民主党も新人議員の国会対策委員への強制的就任を平成 15 年の総選挙初当選議員より開始した。政策通で弁達者の多い民主党若手議員が海千山千の自民党国対族とどのように渡り合うのか今後興味深く見守りたい。

③ 司令塔

国会運営委員会が時として純粋な法案審議にとどまらず政局をも動かすこともある。そのため国会対策委員会室には、ありとあらゆる情報が入ってくる。立法に関する情報だけでなく、議員や議員周辺のスキャンダルなども含まれる。法案の内容だけでなく、所属議員の資質を問い、政局を動かし政争の具として国会審議に揺さぶりをかけてくることが許されるのは、国会対策委員会が政党の機関である所以である。

それらの問題には自民党は各派閥から一人ずつ選出されている国会対策委員を窓

口に事情聴取を行い、問題の表面化・拡大化阻止のための策を練る。疑惑の追及に関して百戦錬磨の自民党国会対策委員会事務局幹部は、想定問題シナリオ集を蓄積している。その試案を基に与野党の非公式な協議で着地点を模索する。野党も国会が疑惑追及の場と化し本来の法案審議や政策論争から脱線することで国民からの支持も期待できないと判断した段階で収集に努める。そのシナリオに沿って行動すれば、仮に離党や議員辞職という政治家には致命的とも思える選択を余儀なくされても、それは一時的な期間限定の政治生命の危機であって、次回の選挙で党公認・推薦候補の擁立などの決定的な仕打ちは受けない。当選して議員復帰の暁には、野党も国民の審判を受けたとして執拗に疑惑の追及はしない。国会の威厳の確保と選挙絶対主義の議員共通認識と信頼関係に基づいて解決がなされる。

そのような与野党議員間の信頼関係に基づいている国会運営において、国会対策委員長の政治手腕が試されるのは、情報収集能力とその分析能力、そしてなによりも情報操作による他党との駆け引きである。国家対策委員会は、国会閉会時であってもそれらの情報収集・対策だけでなく、国内外の情勢変化によつての開会の必要性や審議内容などの精査のため、常に活動している。このことは、議院運営委員会をはじめとする国会の委員会（閉会中審査のある場合は除く）とは異なるところである。自民党では約 18 名、民主党では約 15 名の職員が専任で勤務している。

国会審議を党の意向に沿う方向に進めるため、公式・非公式の情報操作で他党の譲歩を引き出そうと努力する。時にはマスコミへのリークなどの情報かく乱作戦までもちいることもある。まさに各党の政治力の全面対決の場である。その全面対決が朝 8 時の委員会開催直前から深夜まで徹夜での体力・気力の消耗戦交渉が行われることも度々である。

そのような長時間による交渉には、議会運営の技術的なノウハウよりも政治家としての言動の信頼性のみが合意の拠り所となる場合もある。自民党は、人間性が豊かで信頼感がおける人材を起用して配慮している。二世・三世議員が約 4 割程度（平成 15 年 8 月 11 日現在自民党 243 名中二世・三世議員 103 名）を占める中、梶山静六、村岡兼造、山崎拓など地方議会議員などを経験し自力で国政に登場した議員が就任するケースが目立つ。また、幼少から苦労を重ねて国会議員になった古賀誠が歴代国会対策委員長として最長任期記録を保持しているのは象徴的である。

先にも述べたが、信頼関係を基本にした与野党の国会対策委員長間の合意事項は最大限尊重されそのまま国会の正式機関である議院運営委員会へ引き継がれる。もっとも、信頼関係に偏らず、与野党ともに議院運営委員会との意志の疎通を図るため、国会対策副委員長は議院運営委員会の理事を兼務している。さらに各国会対策委員には、担当する委員会や党の政務調査会などの機関を与えられ情報が円滑に流れるように組織的にバックアップすることも怠ってはいない。

単に国会で審議される法案の的確な運営だけでなく、政局の舵取りまで担っている国会対策委員長は与野党激突最前線の司令塔である。しかし、その行動基本原則は国会の正式な機関などによる法的拘束ではなく、与野党議員に対する信頼関係を尊重する極めて人間性の強い性質のものである。

4 議員立法

① 背景

長期政権によって自民党は霞ヶ関の中央省庁と政策・立法活動で依存度を増した。自民党は、霞ヶ関の官僚組織を党外シンクタンクのごとく扱ってきたと言っても過言でない。後述する自民党の政策調査会・政策審議会などで議員の意向を反映させる機会が存在するが、たたき台となる試案は霞ヶ関の官僚が作成したものである。この仕組みが定着することにより、党主導の政策立案は名ばかりで、官僚主導の政治に発展していった。

その政治体制を当然と受け止めていた当時の野党議員に至っては、「重要な課題に内閣が法案を提出していないのは、政権与党の怠慢だ」と平然と公言する程度の認識であった⁴。このような意識が、国会を単なる政府与党の政策・法案の追認機関と黙認してきた実態である。

このような与党ペースで推移する形骸化された国会審議を打破すべく、そして立法機関としての国会の原理原則に立ち返って議員自らが立法活動に初期の段階から携わることが望まれ、近年議員立法の促進が叫ばれている。また、アメリカの厳格な三権分立制度下の議会活動を見聞して触発された志士が国会議員として登院してきた時期とも重なるのも偶然ではない。ただ、議会での審議過程は大変活発であり、アメリカ議会は形式的にはすべて議員立法であるが、大統領と議会の党派関係や政

治指導力にもより割合が変化するが、法案の 7 割ないし 8 割が大統領の立法勸告権に基づき大統領府案として議会へ依頼法案として提出されていることも留意すべきである。

② 制度

アメリカ議会を参考モデルとして導入を目指す連合国総司令部 GHQ の指示により、戦後の国会で議案発議は一人でも可能にしたところ、議員の政治力を誇示する「おみやげ立法」が横行した。その対策として、国会法 56 条で発議に際して最低の同意議員数を設置した。衆議院では、議員 20 人以上が必要である。またその予算案が予算を伴うものであれば、50 人以上になる。参議院はそれぞれ 10 人、20 人である。今回の第 43 回総選挙で社民党が獲得目標議員数に掲げた 21 名にはこれが所以である。

さらに発議議員が所属する会派の機関承認を必要とする先例も存在する。この先例に抵触して成立に至らなかったのが、上田哲元衆議院議員作成の国民投票法案である。10 年以上にわたり、綿密に衆議院法制局と調整し憲法とも現行法制度とも整合性のある法案を作成した。そして平成 5 年の通常国会の会期末に提出を試みたが、賛成者要件である 50 議員以上の署名は満たすが、機関承認としての所属会派の国会対策委員長職務印がなく事務局は受理を断った。その直後の解散・総選挙で法案は廃案、上田氏は落選となった。

このように実質的には、会派に所属して、さらにその会派の機関決定を得られるだけの説得力などの政治力がないと発議も不可能である。専門知識や政策立案能力だけでは、法案が国会の議題として扱われることは実現的にはない。より多くの賛同者と機関決定を経る手続きが必要とされる議会制民主主義の縮小版が会派、実質上は政党内に存在する。

在りし日の父、田中角栄の 33 件の議員立法の業績を誇りに田中真紀子元外務大臣も、議員立法活動を政治活動の中心として進めるには無所属ではいけないとの理由で自民党の党員資格停止の後、議員辞職し、復活当選後は民主党・無所属会派に入会した切実な背景がある。

③ 種類

通常議員立法の名から想像するのは、議員が自らの才覚で政治理念信念を実現するために法案を作成し、立法したものであろう。小泉構造改革の目玉にあげられている道路公団などの道路行政に関する法案は若きころの田中角栄元首相が大蔵省（当時）の抵抗も押し切り立案成立させた法案の一つである。

しかし、立案から成立までには、莫大な資料に基づく調査、法体系の中での整合性の確認作業など膨大な時間と労力を要する。日本政治史に確固たる名を刻み込んだ強靱な精神力・体力・政治力の持ち主であった田中角栄元首相であったからこそ成しえたと考える。今後それに匹敵する議員の登場を期待するのは現実的ではない。ましてやそのような奇才が複数同時期に登場することは更に可能性がないに等しい。

では、現実的な議員立法の一つに挙げられるのが、国会法 50 条で定められている委員会提出議員立法がある。ある提出法案に対して修正協議を重ね与野党合意の委員会案として、委員長名を提出者として成立させる法案である。主に国民の共通認識に基づいた件や、特定の地域の促進などの与野党の利害が一致しやすく、自治体や経済団体からの要望が強いものである。農林水産委員長提出、全会一致で平成 14 年 6 月に可決成立した B S E 狂牛病問題対策の牛海綿状脳症対策特別措置法案が好例である。今後も予算措置が適切になされているなどの条件が整えば、政治的理念にとらわれることなく成立法案数は増加していくであろう。

しかし期待されている議員立法は、議員の政治信条に基づく民意を反映した内容のものである。具体的には、政府与党作成の内閣提出法案に対抗する野党の代替法案である。具体的な法案を提出することによって、違いが鮮明になり論点が絞り込まれた国会審議が期待できる。前述したが、法案作成には莫大な時間と労力がかかる。法案文章には、他の行政文章同様に技術的な特定の形式やしきたり・慣わしがあり、政策的に精通していても作成に慣れるまでには苦労が予想される。

法律のプロフェッショナルとしての弁護士資格・経験などの法曹界出身の議員数は、自民党では衆議院議員 8 名参議院議員 2 名、民主党では衆議院議員 11 名参議院議員 6 名である。また、行政官の経験も非常に役に立つが、公務員経験者数は、自民党衆議院議員 58 名参議院議員 34 名、民主党衆議院議員 13 名参議院議員 8 名である。

繰り返すが、政策通で経験豊富な議員一人の力量で法案作成は制度的にはもちろん、物理的にも無理である。議員の政策理念や趣旨を的確に理解し文章化するには、調査研究が必要である。それには、専従する人員の確保が必要である。国会全体として、国会図書館に調査・立法考査局を設け約 170 名の職員を配置している。また、衆議院においても調査局・法制局で約 380 名に及ぶ職員を確保している。しかし、あくまでも国会議員すべてを対象としているため、与党議員からの指示・依頼にも対応しなくてはならない。後述する政党職員との連携や政策担当秘書を中心とする議員秘書も含めても、約 23 万人の職務として日常的に調査研究活動から得る情報を基に実際の行政を行っている霞ヶ関の中央省庁を背景に持つ与党に対抗するには、現状の人員数ではまったく不十分である。衆議院では議員立法の数の増加に伴い調査室等への職員増員の方向へ配置換えを進めているが、法律・人事院勧告等で定められた国家公務員数の中では、限りがある。衆議院事務局は、積極的に野党と連動して過重労働の危険性をほのめかす程活躍して、増員の必要性を人事・財政当局を納得させる努力が望まれる。

第 2 節 政党活動

前節で国会内の運営ならびに立法活動に政党の役割が最大の要素であると述べた。議院内閣制で内閣が与党の法案への賛同を得るのが必須であるのは当然であるが、野党の議員立法発議に必要な賛同議員数の条項や院内会派の承諾条件や委員会での対案への質疑の時間を設けること、究極的に成立を目指すのであれば実質、議員立法は政党立法であることも明白である。また、政策理念の一貫性や秘密保持の観点からも政党に独自の政策立案能力が求められることは自然である。

次に自民党と民主党の党内政策立案過程を検証してみたい。

1 自民党

① 組織的決定力

自民党の政策立案制度は、組織意思決定に沿って行われることが定着している。部会と呼ばれる中央省庁の縦割り行政に合致する形の 12 の勉強会が、政策決定組織の最も下部組織として位置付けしている。その勉強会の最も開始時間の早い朝 8 時か

ら約 1 時間に渡って複数同時進行で開催されている。勉強熱心な議員は朝 8 時から昼過ぎまで部会の梯子出席になる。また、日程が重なる場合は秘書の代理出席によって部会の議論の内容と配布資料の確保など報告収集に余念がない。

それらの部会は原則的に公開会議とされ、党所属一般議員の出欠席退席は自由である。発言も司会である部会長に裁量権はあるが、自由闊達忌憚ない意見交換を尊重した上で賛否両論を踏まえ取りまとめの任にある部会長の政治手腕が問われる試練の場でもある。これまで部会長は通常当選回数 2 ～ 4 回の閣僚未経験者になる場合がおおく、その部会長の両脇を関係閣僚を歴任した部会の諮問組織である特別委員会や調査会の長が務める配置で上座に陣をとる。その重鎮議員は、時に経験と実績で議論を整理し方向付けを行う。

部会の開催には、党内手続きはほとんど必要ない。正副部会長と主要な議員の同意と日程さえ調整つけば、いつでも開催可能である。よって時事問題によっては、緊急に国会閉会時でも情報が開示しやすい制度である。イラクでの外務省職員の殺害事件に関しても、衆議院外務委員会と自民党外交部会がほぼ同時に説明要求を外務省に求めたが、必要最小限の手続きで最短の時間での開催を試みたが、衆議院イラク復興支援特別委員会理事会での説明は党外交関係合同会議の 2 日後の平成 15 年 12 月 3 日になった。

各部会での政策決定の後には、政務調査会長の承認を経て、政調審議会・党の最高意思決定機関である総務会へと決着が進んでいく。通常、部会での決定が尊重され、滞ることなく進んで、形式的な連立与党との協議の後、閣議決定、国会提出となる。しかし、時折どうしても納得がいかない議員は、総務会で総務会所属の所属派閥や同じ分野の族議員、同一地方選出の同僚議員了解を得て発言をすることがある。ガス抜き、政治的パフォーマンス的要素が強いが、反対勢力を説得できなかった部会長や小委員会・調査会等の幹部の手腕に疑問符がつき、政治力学に影響を及ぼす可能性がある。

しかし、第二次小泉政権発足に伴い、自民党内の政策決定過程に変更の兆しが明確に出てきた。一つは、重要政策推進委員会の新設である。これは、より迅速に政策立案をするため導入された。前述したような積み上げ式の機関決定が硬直化が顕著になり、情勢に敏感に対応しきれなかったケースが頻繁にみられた反省に立って、

首相の政策的意向に沿うような政策決定がなされるためには、首相（総裁）が直接任命した政策責任者である政務調査会長がトップを務め少数で首相の政策・政治理念をよく理解している人材の集中が必要になった。郵政事業民営化法案作成過程における自民党内の抵抗に対し、部会決定を経ずに閣議決定をするウルトラC級の技を見せたが、道路公団改革、年金制度改革、地方の税財政改革などの目の前の諸問題にすべて使える技でなく、また強引に推し進めると党内の反発が予想されることも必死である。その状況を踏まえての新設である。

同様な趣旨でこれまで政務調査会内に位置していながら、その専門性や多面性から独自の存在感を示してきた党税制調査会であったが、大幅な役員の交代が行われた。これまで「インナー」と呼ばれる数名の役員が税制政策の実権を掌握してきた。しかし、役員の顔ぶれが長期間変わらず、調査会の総会の開催も年末に税制大綱作成直前などの数回に限られ、具体的な政策決定は不定期に開催されるインナーの会議で行われていた。この不透明性が若手や経済政策通の議員を中心に不満の種になっていた。

そのような「インナー」議員などの経済関連閣僚経験者としての見識や長い議員経験に基づく中長期的な政治判断は、目先の選挙や国会運営などの党利党略に陥りやすい政策を推進する若手中堅議員の暴走を税制度の微調整を行うことで食い止めるに不可欠であった。また、政策立案は官僚主導でも可能であるが、政策実施時期、特に新政策の導入時期については、高度の政治判断と政治責任を持って行うことが重要であることも示していた。新税である消費税導入には多大な貢献を行い、またその代償として、導入直後の平成2年の総選挙での山中貞則党税制調査会長（当時）の落選が如実に物語る。年金問題などの福祉財源の確保のため消費税率のアップの必要性が検討されているが、そのときの党税調幹部議員の勇気ある政治決断がその後の組織全体の存在意義を含んだ分岐点になるであろう。

また、今後自民党内の政策決定作業が、その機構改編の狙い通りに実施されるか注視する必要がある。特に、複数の省庁にまたがる分野の調整に大きな役割を期待したい。額賀福志郎政務調整会長自らが委員長を務める自由貿易協定（F T A）に関する特命委員会の活躍は今後の日本経済発展において重要である。その貿易問題の障害解決が急務であることと、従来の自民党の支持母体である農業分野をはじめ

とする多岐にわたる支持団体との利害調整機能が必要である観点から政治手腕が問われる。それは、所轄概念に縛られる縦割り行政では踏み込めない、国会議員の政治力の存在を強調するには他に類を見ない事例である。

② 会議内容

先に述べたが、政策立案過程で議員同士の意見が激しくぶつかり合う場が部会である。しかし、政府与党一体の名の下、部会での配布資料のほとんどは官僚により作成されている。官僚が描く政策が基本政策案として示されている。一部の議員や党職員の意見を参考にした政策も試案の一つと提出されることがあるが、熱意のあまりこもっていない官僚的配慮によって作成されたものである。更に、議員独自や政党事務局が文書化した政策や法案を議題として部会に提出することは皆無である。

その官僚作成の資料を机上に、冒頭の正副部会長の挨拶のあと、担当の官僚からの配布資料に沿った説明が続く。あくまでも議員側は説明を受ける側である。その後、議員から政策・法案に対しての是非と論争が始まる。内容によっては、関係団体の出席や意見を求めるが、それは議員の支援団体・業界への貢献誇示の政治的寸劇の舞台と化す。

その部会内の議員や官僚との意見交換交流には非常に積極的に行われる。しかし、外部からは基本的に支持団体・業界や政治との適度な接触を好む学者を中心とした交流に限定されている。時々、政府与党の政策に批判的な意見を公言している論客を招くことがあるが、感情むき出しの罵声にも近い議論とは程遠い「吊るし上げ」を見舞うこともある。そのような苦い経験からか、オピニオンリーダーの講演は私的な政策的理念・思想などの近い議員で構成される議員連盟や研究会に偏る。

このように一見公開の活気溢れる議論が繰り広げられているように思えるが、実は主要な議員には、省庁幹部から事前説明が行われている。レクチャー、ブリーフィングなどと呼ばれ永田町の議員会館や個人議員事務所に赴き、意見を部会開催前に聴取し、手直しできるものは改善し公開の場での予習に努める。

このプロセスにおいて、官僚がどの議員にどのタイミングで説明するかが重要になってくる。後述する族議員などの発言力の存在が議事の進行を左右し、政策の決定に大きな役割を持つようになる。政治的パフォーマンスもある一定の範囲以内で

容認するが、部会全体が紛糾することを極力嫌い、無事に穏便に済まそうとする傾向が強い。事前説明と調整にも関わらずある特定の議員が強行に反対した場合などは、その議員の所属する派閥の幹部に説得を働きかけるなどのシナリオづくりに懸命になる。あくまでも水面下での交渉であって、これが表立って行われたことが発覚すると政治家の面子を潰し、官僚の越権行為と見なされる。そして問題の解決をより長期化、複雑化してしまう。閣議決定などの達成期限が設定されている政策などを推進するためには致命的である。

このように首相の強い意向や大きな政治判断の必要としない政策決定は終始官僚のペースで進められている。それは、中央省庁が独占している情報と高い政策立案能力と技術の理由はもちろんであるが、議会での活動同様に人材的理由がある。

③ 政策スタッフと広報

以上の事例でも明らかなように、霞ヶ関の官僚の主体的な活躍が自民党の政策立案能力と過程には不可欠である。それは、議員独自や国会の政策スタッフの少なさ同様に自民党の政策調査会の人材が少ないことにも由来する。自民党政調の事務調査員は34名有していた昭和61年より減少し、現在27名である。一部会の担当が約二人の少数精鋭体制である。政策の背景や立案経緯はもちろん、推進議員と反対議員の政治的思惑などの水面下での調整や説明の重責を一人ないし二人の極めて少数で担っている。担当責任者の長年にわたる経験によって蓄積された知識ノウハウは、過剰なまでに莫大である。党組織の一職員としての集積された知的財産よりは個人的財産として性質が強い。部会長や政策調整会長などの議員は頻繁に交代になる中、政党としての政策の一貫性を保持している礎である。

このような少数のスタッフであるが、部会の議論の進捗状況や決定事項の対外への発信については、積極的に一般のテレビ・新聞等のマスメディアだけではなく、党のホームページの毎日の更新を通して最新の情報を公表している。

しかし、部会での個別発言の記録や具体的な議論内容についての公表は極めて慎重である。部会終了後には、部会長の記者会見が設定されることも稀で、出席者の歩きながらの「ぶら下がり」会見や記者が壁耳状態で盗み聞きをするような形式での内容把握が中心である。政務調査会スタッフも部会に出席はしているが、発言の

全てを記録する義務はなく、電話の取り次ぎや書類の配布などに雑務に時間を奪われ、あくまでも私的資料としてのメモと残しているのが実態である。スタッフのメモを基にした議事録の作成や公表には、部会長や発言者の了解を得ることなど党の機関として事務作業が煩雑になる可能性が高い。

しかし、部会での議論の内容は形骸化した国会の審議より密度は高く、また発言も一般国民の理解が得られやすい言葉遣いであり、議員の本音が明確になる。可能な限りテレビ撮影は実施すべきである。また、近い将来はインターネットでの同時配信まで拡大した公開方式を導入すべきである。現在テレビ撮影については、過去の自民党内議論の結果、政務調査会長一任という極めてあいまいな自民党らしい結論となっている。現在、開廷前の法廷ごとく、冒頭の部会長挨拶などの「あたま撮り」が実施されている程度である。

しかし、一頃の政治家の疑惑追及の場として証人喚問中のテレビ撮影が問題となったが、近頃の議員はテレビに撮影されることに抵抗は薄くなっている。多くの政治家はテレビ出演に積極的である。それはテレビの政治への影響力を政治家が認識したということ同時に、その背景にテレビそのもののメディアとしての存在に対する違和感の違いではないだろうか。テレビが家庭に來たことを覚えている世代と生れたときからテレビが家具の一つとしてあった世代ではくっきりと違いが出るのではないかと考える。街角インタビューに対し、殆どの国民はテレビカメラとマイクを突然向けられても怯むことなく意見を述べる。20年ほど前までは、逃げ出していた国民が数多く見受けられたはずである。そのような国民の認識の変化にも対応する必要がある。

しかしながら、過去に特定の議員の部会での言動について捜査当局の調査対象となったことを引き合いに出し、テレビ撮影と放映が議員の自由闊達な意見表明を萎縮してしまい、議論そのものに影響がでると危惧する意見もあろう。しかし、議論の内容は一般国民が抱く、いつだれが決めたか明確でないと感じる、漠然とした不透明な政策決定過程に対する不信感を払拭するに値するほど濃密なものである。逐一議事内容公開されることで、政策全体を幅広く掌握する能力とより強い政治的信念を兼ね備えた議員の部会への出席とより活発な発言の増加が期待できる。それは、部会を単なる特定政策の専門家の利益主張のエゴ集団から脱却し、進化する可能性

を高める。そもそも、可能な限り政策決定過程を詳らかにすることは、公党としての責任である。特定の放送局や番組を非難することから脱却して、主体的にテレビを情報発信の機器として利用するように認識を改めるべきである。

2 ネクストキャビネット

民主党の次の内閣「ネクストキャビネット」は、政府の内閣と自民党の政務調査会に匹敵する組織であり、「党の政策全般を検討、決定する機関」として運営されているが、政策作成組織としては貧弱である。更に、本家である英国の「影の内閣（シャドウキャビネット）」とは実際の政治的権限も規模も及ばない組織である。ネクストキャビネットの「大臣」や各専門部門からの意見を尊重し、国会における法案審議の対応を意思決定する機関の意味合いが強い。自由民主党総務会の役割に近い。民主党の政策決定は、積み上げ方式の組織決定にとらわれずに、特定の専門分野に精通する議員個人の能力を積極的に反映させることが特徴である。議員個人の能力とは、市民活動や弁護士などの個人の経験に基づいた知識とその人脈が中心である。官僚機構を中心とした既存の政策に拘束されない強みが発揮される斬新な政策が提出され易い反面、専門知識に偏重して政策全体のバランスを欠落する可能性が高い。そのリスクを回避するための党幹部に託され負担も多いと想像する。

よって、党としての大きな政策決定には、菅直人代表や岡田克也幹事長、枝野幸男政策調査会長などの執行部主導のトップダウン形式が多く取られている。先の総選挙での政権公約（マニフェスト）作成過程も執行部の政治理念を反映した典型的な側近ブレイク政治型トップダウン形式であった。解散・総選挙の時期が取りざされ始めた平成15年5月中旬よりネクストキャビネットでは各部門会議でのマニフェスト案の取りまとめを要請していたが、最終的には総選挙直前に菅代表自らが福山哲郎・松井孝治・大塚耕平参議院議員を指名し政策調査会長の下、作成作業に取りかかり完成させた。

このように民主党の政策作成決定過程の利点は責任所在の明確さである。政策の発案者や立案者が明確であり、尚且つネクストキャビネットで機関決定も経ることで政治的責任も党執行部は背負うことになる。また、一つ一つの政策・法案は専門家の英知の結集による完成度の高い政策・法案が作成される。しかし、今後政権を

担うことを想定すると前例との整合性や法体系全体のバランスの維持など課題もある。特に予算措置を伴う問題に優先順位をつける基準を制定する政府・政権与党内調整がどうなされるかまだ見守る必要がある。また中央省庁の既存の縦割り行政の弊害の打破を党是として訴えているが、老獪的官僚組織と立ち向かう体制が取れるのか興味深い。

尚、議員の政策立案活動を補佐するスタッフも確保に努めている。自由党との合併によって政策調査会の職員増加が予想されるが 25 名程度である。また、ネット政策公募（インターネット市民立法）など外部からの視点による政策提言等も積極的に導入し、政策に反映させるべく目指しているが、霞ヶ関の官僚機構に頼らない「脱官僚」で政治主導の政策立案を標榜するには、党内基盤が脆弱である。議員秘書や党内の政策スタッフの拡充を図るとともに、積極的に民主党に協力的な外部の頭脳集団の結集を得て、政府提出の閣法への対案の提出はもちろん、中央省庁の縦割りの組織を跨ぐ問題に切り込んだ政党・議員立法の提出が政権奪取の現実味を増すことにつながると考える。

第3節 今後の永田町像

国会審議の活性化は透明性の確保のために必要である。これまでも「新しい日本をつくる国民会議」（21 世紀臨調）などの民間団体はもちろん衆議院議長の私的諮問機関「衆議院改革調査会」までもが、議長のリーダーシップを高め、国会对策委員会主導の議会運営から脱却して議院運営委員会が主体的に取り組むべきと提言してきた。しかし、具体的改革案の作成を担当する自民党政治制度改革本部・国家戦略本部・行政改革本部などの協議では、慣例慣習を尊重する政治文化から抜け出せない体質が議員全体を覆っている。また、そもそも国会審議が国民から不透明で存在が遠く位置づけられているため、強い世論の後押しも期待できないでいる。そのため、実は改革を進めることに積極的である議員であっても、どの部分の改革をどの程度のスピードで取り組んでいいのか躊躇してしまっている。

では、これまでのロッキード事件、リクルート事件や佐川急便事件など政界全体に激震が走るような事件に後押しされ、重い腰を上げる政治改革には決別しなければならない。そのような動機によって、議長・議院運営委員会・国会对策委員会な

どの制度に直接改革のメスを入れても問題点の本質をとらえない小手先の改革に終始することは容易に想像ができる。過去にも「派閥政治」の廃止を申し合わせても、派閥は政策研究会などとの看板の掛けかえで存在し続けている。その派閥政治の実態の変化が起きたのは、選挙制度と政治資金の改正を行って派閥の必然性が変化したためである。

その必然性の変化によって不透明な国会運営の象徴とされてきた国会対策委員会も変化の兆しがみられる。もちろん依然として国会対策委員会は存在し、影響力は絶大である。国会の運営の司令塔の役割は失っていない。

しかし、野党の存在意義が変わったこと、官房機密費の取り扱いが大きく取り上げられたことなどから、国対政治の象徴であった首相官邸から捻出される官房機密費や自民党幹事長所管の組織活動費・調査費から野党へのカネの流れはなくなった。

更に、近年の民主党を中心とした議員の法案作成能力の向上によって、国会対策委員会では法案の機微にわたる文言に厳密な解釈・説明の確認作業を含む仕事が拡大している。従来の政務調査会担当の国会対策副委員長の範疇よりさらに専門的な能力が要求されてきている。事務職員も政務調整会の議論の経緯などに注意を払うように変わってきている。これは、民主党が脱官僚主義を唱え霞ヶ関との対峙を政治理念と掲げているため、与党議員により厳密な解釈と説明を課すことで統治能力を試そうとしている。

今後、小泉内閣に限らず、急速に変化する国内外の情勢に対応し各種改革を進めるには、多くの法案を通過させなければならない。最低限の審議時間を確保したうえで、スピーディな議会運営が必要となる。55年体制下の「一国会一法案」などといわれ、重要法案は一本のみ成立を目標としていた悠長な時代は終焉を迎える。第154通常国会（平成14年1月21日～7月31日）では、106件の内閣法・91件の議員立法（平成14年衆議院の動き10号 衆議院事務局、第156回通常国会（平成15年1月20日～7月26日）では、126件の内閣法・114件の議員立法が提出された。

これまで以上に議員立法が活発になると予想すると、現在の硬直的な国会会期制度下では、国会対策委員会で非公式な協議でおおよそのシナリオを書いてから議院運営委員会に諮って、各委員会に付託する現行の方式は、物理的处理能力不足で機

能不全、オーバーヒートになることが予想される。二大政党化が進み、法案審議も内閣提出法案と事前に霞ヶ関の官僚に依存せずに作成された民主党提出の代替案の対決が鮮明になると多数決で白黒明確な決断を行い、次の案件に取り掛かるか、安全保障・治安・福祉など国家の基本事項や国民生活に幅広く長期に渡り影響を及ぼす件など法案の性格によっては、妥協点を見出す作業が専門分野に精通した議員が所属する各委員会で行われる必要がでてくる。国会の委員会の活動が活発になると同時に、議院運営委員会も国会審議全体の把握のため積極的に調整に乗り出すことになる。そうすると国会対策委員会の性格も自ずと変化すると予期できる。

このように国会議員が自ら積極的に抜本的国会改革に取り組むためには、危機感を実感することが必要である。具体的には与野党の数的質的拮抗による緊張感から発生する危機感が必要である。その与野党の拮抗の数的部分は選挙の結果により得られる。ここでは、質的拮抗について提案したい。

まず、一つは、次章で具体的に提案するが国会職員の増員である。国会議員が国会でまっとうな国会審議などの議員活動をおこなうには、現行の制度では物理的限界であると率直に認めなければならない。遠慮する必要はない。積極的に国会と政党への人材の供給を求めなければならない。

もうひとつは、ネクストキャビネットへの財政支援である。国民の血税投入でこれまで以上に責任を自覚すると同時に現実性の高い国会議論が期待できる。野党の強化が必要である。健全な議会制民主政治においていつでも政権交代可能な野党の存在は必須事項である。現在政権可能な野党は民主党である。しかし頻繁に安全保障問題を中心に政権担当能力が問題視されている。民主政治の発展という大局に立脚し民主党を国民全体で育てるように決意すべきである。

第3章 行政とのかかわり

第1節 行政改革

日本の政治制度での行政機構、具体的には霞ヶ関を中心とする官僚組織の特異性によって政治改革の枠を飛び出し「行政改革」という特化した議論も盛んである。それだけ異質であるために行政改革の文脈から外れて省庁の内部を赤裸々に綴った暴露本の類の出版は後を絶たない。またその対象とならなかった省庁はないほど官僚制度全体に蔓延する体質的問題点も存在する。

その巨大化した権益と他に類を見ない政策立案能力を有する霞ヶ関行政組織は、政治改革を語る上で切り離すことはできない。前述したように、国会や政党の政策の立案・作成・審議などのいたるところまで官僚組織が組み込まれている。官僚国家と揶揄されても反論ができないほど政治体制だけでなく、国民生活の隅々まで官僚支配はいきわたっている。

その支配にメスを入れるべく行政改革が叫ばれているが、官僚を生かすも殺すも国会議員の政治力である。権益を振り上げる官僚の一人歩きを黙認しているのは、だれでもない国会議員である。霞ヶ関の抵抗によりというがそれは国会議員の政治力の少なさを露呈しているにすぎない。特定の官庁や官僚の名前を挙げ批判を繰り返す議員を見かけるが誠に見苦しい。政治力のなさを官僚にスケープゴートにしたて責任転換するのは自滅的行為である。

官僚には官僚の理屈がある。その理屈が一般国民の感覚からかけ離れていようが、その閉ざされた霞ヶ関の世界では通用するのである。その理屈の存在も無視して、一方的に感情的な世論だけを味方に推し進めても改善はされない。平成15年の年末に行われた道路公団民営化改革が実例として示しているように、最高責任者の国会議員（首相、所轄大臣）が具体的に明確な方向性や政策意図を示さないと役人のペースで事が進む。それは官僚ではなく、指導力を発揮できない政治家に責任がある。首相や大臣の明確な指示もなく、また責任の所在も不明確で、官僚に現状からかけ離れた抜本的改革案の作成を期待するのは前例主義の制度的性格から無理がある。

行政改革とは国会議員の政治責任に対する意識改革である。国会議員が責任をもって行政を指導していけば規律を保つことは容易である。

しかし、残念なことに現状の国会議員の政治責任意識は低い。

第2節 陳情処理

まず国会議員と官僚との日常的な接点を検証してみたい。行政裁量権をもっている霞ヶ関の官僚組織には、与党と同様に野党からの陳情も寄せられる。また、その内容も単純な便宜供与から政治色の強いもの、政策の方向性や予算にまつわるものまで多岐にわたる。具体的な便宜供与としては、中央競馬会主催のG1レースの観覧席券や自衛隊の観閲式の入場券の確保などである。また、国会議員後援会幹部の私的海外旅行の食事の案内を在外公館の職員を駆り出すという類のものまである。

依頼された陳情への対応はそれまでのその国会議員との関係深さや将来性、政局状況など勘案して官僚の裁量によって決められる。政党幹部や閣僚経験者は無論であるが、所管委員会の理事から国会担当の幹部官僚に直接依頼があったときは慎重に対応が迫られる。委員会審議の進捗や内容に直接影響を及ぼす可能性がある。

陳情への返答方法は政治的な内容については、幹部が説明に出向くが、行政の活動を著しく妨げないものは事務担当職員から議員秘書への連絡で解決される場合が多い。

更に過度の陳情によって行政がゆがめられることが問題である。これまで行政裁量権の行使として陳情処理をしてきたが、「族議員」などの特定の議員と関係が度を越え、行政を著しくゆがめてしまう実例が公表されて注目を集めている。しかし、これを特異な議員とその政治力に屈した行政の責任と扱うべきではない。況して、特定の議員と密接な関係にあった官僚に責任を課すことは、責任が明確であり征伐感が得られ満足する世論に配慮したものであるだろうが、やはり責任は監督者である政治家が負わなければならない。

大臣、副大臣の管理監督責任は重大である。組織の隅々まで目が行き届かないなどの言い訳は許されない。一般職員の不祥事とは性質が異なる。国会議員との関係による行動である。目が行き届かないのであれば、その障害を取り除くことをしなければならない。その権限を大臣は有している。実行しないことは、黙認している

ことと同一である。

また、大臣は就任時に規範を示し、どのような場合は大臣決裁が必要であるか責任を明確にすべきである。予め想定集を作成することで官僚に判断基準を与え、不要な労力を国会議員との折衝に注ぎ込ませるのを避けるべきである。

第3節 官僚の本音

繰り返しになるが、官僚の理屈を理解しないと改革が進まない。そのためには、理屈の更にその奥の官僚の本音を見つめる必要がある。官僚の本音とは、端的に言うとな身保障と責任回避である。

近年の省庁再編成や独立行政法人化・民営化の課程で明らかになったことは、官僚の最大の関心事項は組織の名前の維持などではなく、国家公務員でなくなる身分保身である。キャリア官僚に限らず、一般職の国家公務員にも、難関な試験を合格して安い収入と引き換えに生活の安定を選んだという意識が蔓延っている。民間企業のように業績の好転で収入や地位が得られることをチャンスではなく、リスクと受け取る発想である。懲戒処分さえなければ将来の安泰を保障されていると約束したのではないかと憤る。そんな硬直した価値観から抜け出せないでいる。

そして、肥大化した行政機構のスリム化が必要になったことについても、自らの責任は感じていない。非効率による行政事務や業績悪化の責任は行政の失策との認識はない。あくまで政策を選択した政治の責任であると信じて疑わない。よってどんな政策に対する責任の所存は決断した大臣であると繰り返し訴える。

そんな思考が基本になっているため、行政改革に手を焼く国会議員が多い。ただ、時には辣腕と批判されようが、強引な手法でメスを入れなければならない。乱用は慎むべきであるが、人事権を適度に行使することで規律が保てる。だが、人事権の行使で解任や更迭すること時は、次の一手、二手まで用意して望まなくてはならない。そうでなければ、逆効果によってまったく政治力が発揮できなくなる。

第4節 人材の偏重

政界と官界とのバランスを見て、まず取り組むことは人材配置の偏重是正である。中央省庁に人が一点集中している現状の改革を行う。それは、既得権を振り回し傍

若無人に振りまく一部の中央省庁の役人とその組織的体質批判とは分離した発想である。また、経済の停滞や社会不安までを中央省庁の行政能力の低下の結果と決め付け、その撲滅が至上命題位置付け中央省庁の権益のどの部分をどの程度そぎ落とすことに集中して一喜一憂する議論とは異なる。政治改革の視点からはそのような魔女狩り的な行政改革の効果は限定的である。

霞ヶ関に人材が集中することによって、適していない仕事までもが役人の職務の範疇になることを回避することが必要である。霞ヶ関の役人が責任を取れない分野まで彼らの職務の範囲を広げることは、役人の本分ではなく、彼ら自身も望んでいないことである。

日本の目前には速やかに解決しなければならない問題が山積している。これまで日本が正面から取り組まず、先送りまたは、避けてきた問題が存在する。安全保障や教育、究極的には憲法である。国家の基本問題である。

行政の枠をまたぐ分野である。直面している安全保障問題は外務省や防衛庁、警察庁が最大の連携を図ったうえで地方自治体の協力は勿論、国民ひとり一人の理解と実行が不可欠になっている。教育問題も文部科学省が所管であるが、文部科学省主導での数々の改革には、極めて消極的な意見が多数教育の現場を預かっている教職員や親だけでなく新社員を採用する企業からも寄せられている。教育基本法改正にあたっては、一部の政治的思惑から審議そのものに横槍が入り対応に苦慮するなど文部科学省の行政としての限界が明確になった。憲法改正議論は行政の存在をも超越した領域である。混乱は想像するに容易ない。

行政の豊かな行政経験は参考にはなるが、未知の分野に取り組むには決定的材料にはならない。先例主義で凝り固まっている行政機構の制度的限界である。それらの問題に対応するには国民の価値基準が重要な判断材料となる。この価値基準を判断材料に行うことには官僚組織は適していない。

国民の価値基準の目安になるのは、国民の直接の意見の反映である政治家や政党である。しかし、現状ではその政治家・政党には手となり足となり活躍できる人材が乏しい。意向に沿う人材の確保が急務である。さらには、将来を見据えて育成も同時進行で実施しなければならない。

第5節 国会職員への転職

早急に補強しなければならない人材は、議員秘書でも政党職員でもない。議員秘書や政党職員についても増員は望ましいが、画一的に人数や予算で枠を制度的に定める性格のものではない。選挙での躍進や衰退、政治資金の集金能力など自力で人員の確保に努めることによって、その特性も磨かれる。

また、政党主導の広範囲の分野に対応できる研究集団の充実や特定の政党に偏重しない専門分野に精通したシンクタンク政策研究所の強化も重要ではある。それらは長期的視野で推進すべきである。即席の組織をつくることよりもじっくり腰を据えて取り組むことが重要である。

まずは国会への人材補強と考える。莫大な情報と人材を有する官僚組織を背景に独占的な政治力を持つ首相官邸を適切にチェックする国会の役割が重要である。自民党を中心とする政党内・与党間での政策立案作業が確立されている現在、野党議員が政府与党の政策・活動を監視する場は国会に限られている。

しかし、現状ではその野党議員の自覚や意気込みに見合うだけの仕事を行う人的資源が乏しい。今後の議員立法活発化や立法調査権強化を試みても実務作業を手助けする人材が枯渇する事態に陥ることは明らかである。

だが、適切な国家意識を持ち政治や行政の働きを理解している人材は少ない。無論高度の実務経験も必要である。当面は国会職員には中央省庁からの人材移籍を中心に確保で大幅増員が望ましいと考える。

具体的な人数であるが、200名程度の移籍を目安としたい。現在中央省庁には、96の官房部局ある。そこから各2名程度の出向者を募る計算である。極めて単純な算出方法であるが、組織防衛機能が強く、特定の省庁や部局に傷みが偏ることを嫌う中央省庁の官僚の理解は得やすい理屈である。

また、本音として安定した生活の確保と確固たる身分保障を望む国家公務員としては、国家公務員である国会職員への転職は移籍に近く抵抗が薄いと推論する。

中央省庁の影響力の拡大を危惧する意見が想像されるが、これは従来の出向とはことなる完全移籍である。国会職員として骨を埋める覚悟で移籍させる。

また、政権統治能力を問われている民主党にとっても、官僚組織と対峙してばかりでなく、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）的に自らの主義主張とは必

ずしも一致しない大きな組織と政治活動を共に行うことで官僚掌握術を身に付ける格好の機会にもなる。国民にも政権交代への現実感と安心感が増すであろうし、政権交代時の混乱も最小限に留めることにもなる。

もちろん、場当たりの人事異動ではなく、将来的には国会職員の採用枠を拡大し独自の人材育成に努めるべきである。近年の年約３名の第一種（キャリア職）の採用ではその取り扱う広範囲さや多様性に対応しきれない。しかし、まずは実績づくりである。野党による国会活動の実績が明確になり、それに連動するように政権交代が起きない限り、国民は国会職員の増員に理解を示さないであろう。

第4章 選挙区での活動

第1節 後援会

1 利益追求集団

政治家と政策研究家との決定的違いは、国民の支持の獲得が課せられていることである。立派な政策、政治理念を持ち合わせている人格者であっても、国民の直接の支持を得る現実的な課題を克服することで議員の地位が獲得できる。政治家がより大きく安定した票の確保を目指すことは宿命である。その基礎票を獲得するため、自民党政治家を中心に後援会組織をつくり、その後援会組織の維持拡大することを基本とした選挙区での政治活動に多くの時間を費やした。

まず、立候補を決めたその時から後援会の組織作りに着手しなければならない。志高くとも個人で可能な政治活動には物理的限界がある。神輿が立派でも担いでくれる人がいないと祭りは始まらない。政治理念に共感して行動を共にしてくれる同志の協力は不可欠である。しかし、その結束の強固な協力者だけでは、後援会は内向的で広がり期待できない。それは不特定多数の支持を獲得が絶対条件である選挙には不向きである。

そこで、その選挙区に適した「顔」となる後援会役員の選定することが必要になることが多い。その役員職には、地元の優良企業の役員や農業団体や医師会、建設業界の幹部など地域経済に影響力のある人物の就任が望まれる。その後援会幹部は政治家の政治理念や政策などに賛同して就任はしているが、私財や地域での地位も名誉もかなぐり捨てても選挙に没頭する者は少ない。政治家が当選し議員となってもたらされる経済的利益などの影響力を内心期待しているものも少なくはない。後援会で確固たる地位を得ることは、政治家の力量と連動してその地域の経済界・政界への直接の影響力になる。名詞に本職の会社役員の肩書きに同列に後援会の役職を刻み込む会社経営者も存在する。これは、直接ではないが、明らかに「票とカネ」の利害関係の上で成立している組織である証である。

実例として、「加藤の乱」の沈静化の裏舞台を紹介したい。平成13年11月の次期

総理総裁と目されていた加藤紘一元自民党幹事長は低支持率を理由に森喜朗内閣に対する不信任案に賛成することを表明し政局が混乱した。その「加藤の乱」で野中広務自民党幹事長（当時）は、加藤派所属議員や行動を共にすると思われていた議員の後援会幹部に直接電話等で接触し反乱に同調しないよう説得するよう依頼した。仮に説得に応じないようであると、今後の後援会幹部が経営する会社や業界に直接影響がでる事態が予想されると働きかけた。経済的打撃に危機感を持った後援会幹部が後援会組織からの離脱も有りえると切迫した面持ちで議員に思いとどまるよう説得繰り返された。その影響で当初不信任案に賛成すると思われていた議員の多くが反対に傾いた。

後援会幹部役員はあくまでも組織上での表面的幹部であり、政治家と一連托生で活動を共にすることどころか、積極的活動は限定的であるのが実態である。よって政治家自らが後援会組織活動に積極的に参加し、運営の実権を持つことのみで組織の結束を強固が図られる。そのためには、私財を注ぎ込むことも厭わない。「井戸堀議員」と揶揄され、選挙や政治活動の資金作りのため田畑山林を売って井戸と堀しか残らない政治家は今や皆無であるが、金策に東奔西走する現状は変わっていない。しかし、その努力は後援会の名実共に政治家固有の所有物化、財産化に繋がる。仮に大きな組織の企業や団体からの人的財政的な全面的支援が有ろうともそれに胡坐をかいては、自らの政治生命を賭けた戦いである選挙を潜り抜けられない。政治家が後援会活動に多大な時間と労力を注ぎ込むのは死活問題的必然性からである。

2 組織実態

その組織維持・拡大の活動の目的で、政治家はより多くの有権者との接触を取るよう心がける。政治家はふれあう事で人となりを知っていただければ支持を得られると自信過剰なまでに自らの能力と人格が魅力的であると疑わない。そして偉大なリーダー像を作り上げる。そのイメージを崩さないために、有権者との接触で発せられる様々な政治的意見に適確に応えようと努力する。「そのことは得意分野ではありませんので解りません」などの正直な回答は、自らの打ち出しているイメージと異なり無能な政治家と受け止められる。

それらの有権者からの要望を適確に把握し、スピーディに消化納得させることが

民意の反映の観点から政治家に求められる能力の一つであることは間違えない。しかし、そのような陳情処理能力の高さのみを売りにする政治家や投票判断基準に用いる有権者は民意の反映の意味を履き違えている。そのような要望の処理に追われ、政治家の本分の仕事から遠のくことを問題視する認識は政治家の多くが共通している。

しかし、選挙を控えている政治家にとって背に腹は代えられない。有権者からの様々な要望を合理的に処理するために、後援会の組織の細分化によって対策が取られている。後援会組織を、業界、年齢性別、宗教、地区、出身地域などを基本に有権者をグルーピングによって下部組織化している。実際、そのグループに名称を付け一体感を増すように努めている。例えば建設業の「建」と政治家の名前の一文字を取り造語を作り「〇建会」などの呼称をつくっている。

また、常に有権者が必ずどこかの後援会組織に所属できるよう組織の細分化や再編を進めている。例えば、農業を中心とした下部組織内でも、稲作、畑作や酪農に分け、そしてその分野の経営者と後継者に分け、更に既婚者、独身者とまで事細かに必要に応じて裾野を広げている。

また、これまで婦人部・女性部とひとつに括られてきた女性についても重要性が再認識され始めた。選挙運動時の協力はもちろん、女性特有の仕事に限定されない交友関係を踏まえ、一般有権者への波及効果も期待している。これまでの主婦層を夫の職業や年齢で分けるなど配慮に努めている。更には会社役員であれば、女性の会社経営者の会を設立して世の中の変化に対応している。

3 秘書と後援会活動

このように組織が確立されても、東京に仕事の本拠地を構え「金埽火来」生活の国会議員が後援会から寄せられる様々な要望・意見に対応はできない。議員の意を受けた秘書の活躍が必要になる。

その秘書の仕事内容も多彩である。政治色の強い要望に対して取られている手法としては一定の社会経験豊かな人材の起用である。例えば、自衛隊の基地がある選挙区では自衛隊OBを秘書として採用し、意志の疎通をスムーズに行うべく努力している。また、政府与党の政策について後援会広報誌にわかりやすい説明を書き添

えることもある。

しかし、多くの選挙区秘書の日常的職務は懇親・親睦を中心とした営業活動である。一日中、主要な後援会幹部や支持者の会社・自宅を訪問して、政治・経済・社会についての意見を伺いにいく「御用聞き」営業である。その活動で得られたなかで重要と思われる要望については、東京の秘書を通して議員の判断・支持を仰ぐように体系化されている。

そんな営業活動の一環として冠婚葬祭の代理出席は受け入れられている。蛇足になるが、そのような冠婚葬祭などの費用の額であるが、法的規制の影響もあるが、極めて社会通念的な金額である。ただ、頻度は一般国民からかけ離れて回数に上る。

また、選挙区秘書は、組織の親睦を深めながら結束力強化のために野球大会やカラオケ大会などを企画実施している。最近では、後援会会員に限定せずに一般有権者も参加しやすいつり大会や料理教室なども開催されている。更に、年に一度、後援会として国会見学と称した旅行も開催することがある。秘書はツアーコンダクターのように同行し、ここでも後援者に微に入り細にいるお手伝いをする。

しかしながら、それらの会合では政治的な意見交換の場はほとんど設けられていない。強いて言えば、会の開催にあったっての挨拶で秘書から議員の近況報告がなされる程度である。あくまで懇親が目的であって、政治的会話は敬遠される。それは、仮に議員本人が会に出席していても同じである。具体的な要請に限らず政治的な会話には別の機会が設けられる。

4 国政報告会

では、実際はどのように政治家と有権者の政治的意見交換がなされているか。議員側から東京で活躍している議員の話に直接聞く機会を国政報告会として用意している。後援会から自発的に政治対話の場を求めることは少ない。議員側に主導権があるため、日程や会場はもちろん、議題までも議員の意に沿ったものに偏ってしまう。そして内容についても、議員の存在感を誇示する活動報告が中心で擬似選挙演説さながらの様相である。熱が入りすぎて、野党やライバル政治家の誹謗的批判論にまで発展することすらある。

その講演内容は、議員が国会のどの委員会に所属しているか、一日に何名の役人

が説明に来るかなど日程の羅列的紹介が多い。あとは日頃からマスコミの影響で耳に馴染んでいる「構造改革」「景気回復」や「国際貢献」などのスローガンのような決まりのうたい文句とその説明が中心である。折に触れ、国会で審議されている法案や政府与党が考案中の政策について取り上げるが、新聞やテレビで報道されているレベルでの発言に終始し、それらの具体的政策に対しての議員個人の見解を披露することは稀である。時には、また、参加者からの発言も景気動向や国際情勢など一人の国会議員の知識の範疇を越える大規模なものか、選挙区の特定の公共事業の進捗状況を質す極めて近視眼的なものいずれか両極端になる傾向が強い。一般有権者から技術的な法案についての質問は難しいと考えるが、政治家の歴史観や国家観などの見識を反映した政治決断を迫る具体的な質問の少なさが目立つ。例えば、近年の外国人犯罪の急増による治安悪化について、「対処します」「検討します」のような具体策乏しい返答では納得できない切実な問題を突破口に有権者が政治家をみる目を鍛えることを期待したい。

このような現状では、有権者は議員の実際の姿や肉声で参加者は政治に参加した錯覚に陥るだけで、議員側のペースで主体的に取り組んでいない以上政治的傍観者であることにはかわらない。

5 民主党議員の後援会組織

多くの民主党所属の政治家は後援会組織に強い結束を求めない。菅代表の後援会を参考とした自主的なボランティア精神に基づく参加を運営方針としている後援会も存在する。しかし、これは菅自らの市民活動家としての長く地道運動に共感したものが核となって広がりを得たものである。他の地域や実績の少ない政治家に対して、手弁当で日常の政治活動に貢献してくれる人材は限定される。

そこで、労働組合が基本となって後援会組織が運営されている。その労働組合を核とした後援会組織は組合に所属しない一般有権者には近づきがたい組織になっている。組合の存在がある程度社会に溶け込んでいる愛知県などの選挙区では、組織の柔軟性も一般有権者への適応能力も高い。しかし、旧態依然の労働組合のイメージを払拭できない北海道や中国地域ではこれまでの後援会組織の運営方針が限界であることが、先の総選挙の結果からも明らかである。

よって、民主党には政治家個人の育成のための後援会組織運営から脱却し、政党支部の補強の観点からの組織の再編成が必要である。それには、国民民主党の縮小版として全ての有権者層を取り組む意識変化が必要である。そのためには自民党議員の後援会組織の細分化の要素を参考に市民ネットワーク型に編成することを一考する余地がある。

第2節 有権者との接点

1 街頭演説

強固で強大な後援会組織を作り上げても、有権者数全体の中で占めるその割合は2割にも満たないと多くの政治家が認める。後援会は基礎票にすぎない。小選挙区制で必要なおおよそ4割の得票数を獲得するために一般有権者の支持が必要である。

その一般有権者を意識した駅前などの街頭で「述立ち」と呼ばれる演説は広く普及している。朝7時ころからの通勤時間帯に小型マイクを片手に「おはようございます」「いってらっしゃい」で始まる演説である。名前の連呼で終始する政治家もいるが、通勤時間のわずか数分の間に適確なメッセージが送れていると実感する政治家もいる。どの程度聴きいれられ理解され、選挙に反映されているか判断が難しい。

しかし、少なくとも有権者には、政治家の存在はよく認識されている。通勤時間の変更で特定の政治家の述立ちを聞き逃した日は忘れ物をしたような感覚になるという有権者もいる。また、短い中に伝えたいメッセージをキャッチフレーズにして繰り返す反復効果で脳裏に焼きついている有権者もいる。

しかしながら、有権者から政治家に声をかけることは稀である。朝の挨拶程度の言葉のやり取りや手を振るていどの接触はなされるが、それ以上の発展はない。更に、毎朝の演説に影響を受けて政治家の後援会などの政治活動への参加する有権者は皆無である。

ここでも有権者は受身の状態で政治に接していることが明らかになった。暗い一面記事が並ぶ朝刊を片手に政治・経済・社会について不平・不満をもっている有権者は少なくないはずである。しかし、そうであっても足を止め、政治家に一分もの申す有権者がいない原因は単なる政治制度や仕組みなどではなく、国民の政治に対する心構えであり、その発展である政治文化に由来すると考える。

2 地元マスコミ

東京で厳しいマスコミ批判を行う政治家であっても、選挙区にある地方紙への対応はサービス精神に富んで積極的である。政治家自らが新聞社に出向き取材を受けることもたびたびある。また、地方局のテレビについても日程の許す限り出演するよう努力する政治家は多い。

それは、地域の代表としての認識が政治家とマスコミ両方に存在しているためである。マスコミも地域の問題に集中した質問を用意し、政治家もそれらに誠実に答えようとする。永田町での政局動静や国際問題を避け、政府与党の政策がその地域にどのように影響を及ぼすかなどに特化した質疑応答が行われる。それらの取材を基にした紙面での扱いは、東京へ出向いている地域の代表者の活動報告と広報活動の意味合いが強く、批判的要素は少ない。情報提供の一面での役割は見事に果たしているが、その先の問題提議は有権者に丸投げに近い状態である。

第3節 政党主導の組織づくり

政治家は幅広い層との意思の疎通や接触が少ないのが現状である。政治家にとって日常の活発な政治活動と選挙戦を勝ち抜くためには後援会組織は必須である。しかし、後援会活動は政治活動の要素より政治家個人を支援する意味合いが強い。政党主体の選挙体制に変化したいま、後援会組織も政治家個人の色を薄め、政党を全面に出した運営に変更されなければならない。そのためには、あらゆる政治的会合に政党の代表である総裁・代表などの顔写真の掲載を義務付けることから始めたい。

また、それまで関わりの薄い選挙区へ出馬する政治家を奨励すべきである。政党の比例枠で優遇するなどの対策が可能と考える。同様に生まれながらに政治の世界の現実を良くも悪くも実体験から学び取っている二世議員は、率先して全国的な知名度を利用して所属政党の支持率が低い選挙区へ出向くべきである。代々守ってきた地域への貢献は地域限定からの出馬にのみ達成されるものではない。そのような意識でいると、政党を挙げて挑戦してくる対立政党候補に負けてしまう可能性も高い。

更にもう一点、特に民主党に苦言を呈するなら、党幹部、特に代表主導による新人発掘リクルート活動が必要である。社民党の土井たか子党首（当時）が女性議員

を対象にした強引なまでのリクルート活動は参考にするべきである。堂本暁子元参議院議員（現千葉県知事）や福島瑞穂参議院議員（現社民党党首）の発掘は衰退する土井社民党と対称的に鮮やかである。民主党はこれまでの単なる短期的な選挙目的による知名度優先の候補者選定は改め、強い信念と実務能力に長けた候補の発掘が急務である。5年後、10年後の将来を見据えたリクルート活動が必要である。地方議会には、自民党系の議員だが政治理念や政治手法が民主党と近い人材はいる。また、そのような地方議員は自民党からの公認がもらえる見込みがないため国政に出馬することを躊躇している。積極的に地方議会に目を向けて有能な人材確保に時間と労力を注ぎ込むべきである。

第5章 提言

第1節 今すぐできること

政治改革、政治意識改革という幅広いテーマについて、これまでの章で若干提言を述べてきたが、以下のとおりに要したい。

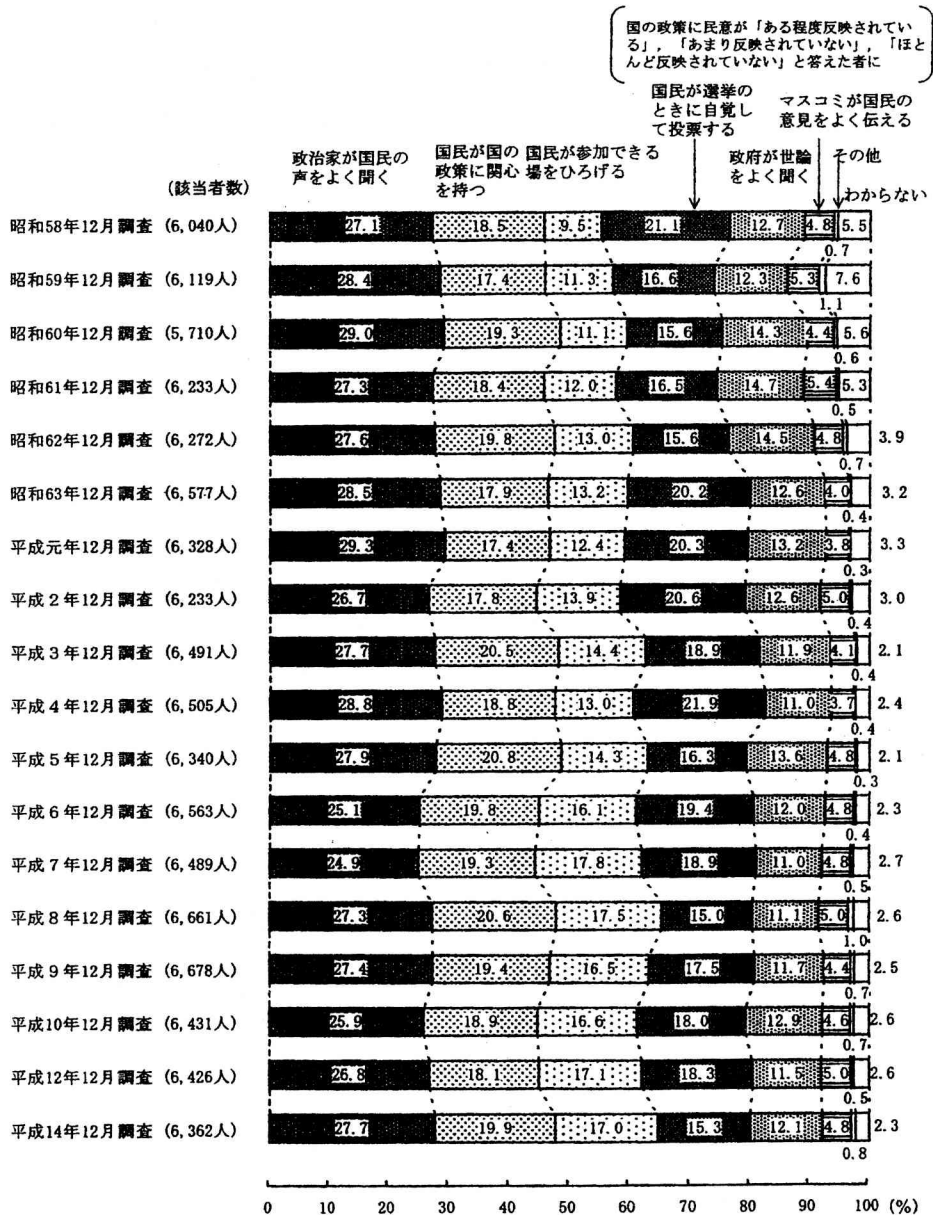
1. 政治資金のこれ以上の規制は期待するほどの成果は見込まれず不必要である。
2. 議員の総意に基づいて選出された議長一人に国会改革を期待するより委員会レベルでの改革を積み上げよ。
3. 野党は新たな国会戦術をつくれ。
4. 議員立法には、政策立案能力よりも政治的説得力を習得すべし。
5. 国会職員の増員が急務である。
6. 自民党の部会を公開すべし。
7. ネクストキャビネットへの財政支援を積極的に行うべし。
8. 大臣就任時に官僚に独自の判断基準を示せ。
9. 党首を前面に出し政治活動をすべし。
10. 二世議員候補は新天地で実力をつけよ。

第2節 政治環境整備事業

これから日本政治をより成熟した民主政治に発展させるためには国民が政治的主張を活発に行い、それらの意見を政治家に反応を示す抜本的制度改正が必要である。それは既存の制度を改正のではなく国民の意識改革を促す新制度導入が必要であると考える。国民の意識の変化には政治家は敏感に反応する性質を持っている。だが、現在の制度では政治家に届く声は一部の特定の政治家に近い後援者や支持者かもしれない。選挙直前などの期間限定の冷静さを欠いた意見に偏りがちである。国民も日常生活で政治に主体的に取り組む制度を望んでいる。政府の調査結果からも国民の参加の場をひろげる要望が選挙時の自覚の啓発と近年逆転して得られている⁵⁾。(図2)

図 2

国の政策への民意の反映方法



現在の制度では、政治が日常生活に取り組みされていない一般国民に3～4年一度の選挙でそれまでの政治の総決算を求めるのは、負担が大きすぎる。選挙直前には耳さわりの良い政治スローガンが乱発され、それらに惑わされ国政の大局的見地からの政策論争が遠ざけられてしまう。選挙は重要な国民の意見を反映する制度ではあるが、そのみに頼ってはいけない。常に国民が政治を監視し意見を表明でき、その民意を踏まえた政治判断で政策決定可能な制度を創らなければならない。国民が政治を実感できる制度が必要である。

繰り返しになるが、現状で常時監視の目が機能しているのは、政治家の後援会会員や支持者などの限定された国民だけである。大多数の特定の政治家や政党組織に所属しない国民にとって、政治的意見を日常的に表明する機会テレビの政治番組か新聞・インターネットなどの書き込みに投書する程度である。政治家に直接意見をぶつける機会は存在しない。もちろん、政治家も積極的に街頭演説やホームページの開設など幅広く後援会会員や支持者以外の一般国民との意思の疎通を図ることを心がけているが、それは極めて一方通行である。政治家の訴えたい主義主張や政策が主で、国民の生の意見との相互交換はない。

そのように特定の国民に偏らない、一般国民と政治家の意思の疎通を図り距離感を縮めることは、国際状況の劇的な変化や情報産業急速な進化に伴い必要とされている迅速且つ的確な政治決断と、国民への説明と説得で信頼関係の増大に不可欠である。信頼関係が基礎になっての様々な行政政策の施行が可能になる。若年者を中心にする国民年金の未納問題は年金制度や制度運営者に対する不信感が起因となっている。国民と政治家の信頼関係の構築のためにも国民の意見を聴く場の創造が必要である。

1 「政治対話集会」の新設

以上のような国民と政治家の意思疎通を図るための具体的な制度として「政治対話集会」の開催を提案したい。現在政府主催でタウンミーティングが全国各地で開催され多くの国民の参加を得ているが、ここで提案する政治対話集会は特定の政策を推進するためのものではない。もちろん、政治家や政党による政策や政治理念の発表や政治活動の報告でもない。国民が日頃疑問に感じる政治問題について意見を

発することから始まり、それらに感想を政治家が披露する集会である。

具体的には、国庫から選挙区への交通費を支給されていることを踏まえ、月に一度の一時間程度の選挙区での拘束は極めて現実的と考える。月に一度、一時間程度で小選挙区の各政党所属の議員や候補者一同が壇上に立ち事前にあらかじめ定められた議題について選挙民からの質疑応答形式で運営する。

司会者は地元の新聞社やテレビ局などのマスコミの論説員などから採用し議論の整理役に徹する。地域によっては、総選挙等で公開討論会を青年会議所やNGO（非政府組織）で開催した実績もある。積極的に参加を促すことも歓迎すべきである。

例えば、毎月第3土曜日午後7時からの開催とかその選挙区の政党支部事務局間で選挙区事情に見合った日時を調整して政治家の日程に組み入れる。各政党間で意見の調整が付き難い場合は、複数回の開催も禁止しない。東京近郊の選挙区であれば平日夜は参加率が高いと考えられるし、地方での開催には現職議員の帰郷に合わせて週末が望ましいであろう。

その政治対話集会の目的は具体的な結論や政治的合意を見出すのではなく、国民の生の意見を直接政治家にぶつけることによって政治に刺激を与え、活性化を促すことを目的であるから、参加者の発言内容は特定の政治家の応援・支援や批判に偏ることを避ける必要もある。

そこで、参加者については地方自治体の選挙管理委員会が該当する選挙区の選挙人名簿から無作為に抽出した有権者を会場の半分に割り振り葉書等で入場参加優先券を郵送し、残りの半分为当日の先着順の希望者として確保する方式を提案したい。抽出された有権者は多くの中から優先権を得ることである種の特権意識を持ち積極的な参加が期待できる。

また、会場の雰囲気も堅苦しくなく敷居を低くする工夫をすべきである。華美にする必要はまったくない。その選挙区と選挙民のレベルに見合った施設での開催が望ましい。自治体の公民館や学校などの公共施設が会場には適していると考えが、屋外の公園で終了後バーベキューなど開催するなど内容については、政治家の後援会主催の親睦会なども参考に取り入れるべきである。議題によっては病院などの医療・介護施設で開催するのも興味深いと考える。参加者が肩に力を入れずに参加して楽しく有意義な時間を提供することが重要である。

2 運営費の捻出方法

対話集会の開催費及び運営費については、政治の現実を直視することと個人献金を奨励する理由からも個人による寄付とその寄付に対する二分の一国庫補助のマッチングファンド方式が望ましい。その選挙区の有権者の寄付金額に応じて集会の規模や質も異なる。しかし、それがその選挙区における政治に対するレベルとして明確になる。もちろん、立派な施設で大型スクリーンなどのAV機器満載の会場で開催することが目的ではない。その有権者の政治成熟度のレベルを直視することが目的である。質素な設備でも内容の濃い議論が繰り広げられることが望ましいが、音響設備が整った適切な会場規模で開催されることが効果的であることは明らかである。

更に重要なことは、対話集会を継続的に開催することである。よって、負担の大きい集金システムは避けるべきである。身の丈の政治献金の習慣を根付かせる程度の制度としてマッチングファンド方式は適していると考ええる。

継続的開催により国民の政治的基礎体力を増大させる。民主主義政治の基本である議論の場を国民生活に設けることが、政治参加意識を高め厚みのある政治家を鑑定する能力を国民一人一人が身に付けるようになる。厳しい鑑定により質の高い政治家の誕生を招くであろう。

第3節 目前の課題

歴史的文化的背景による国民性に由来するものなのか、日本国民の多くは内心不思議に思ったり奇異に感じたりしながらも誰か他の人間が問題解決をしてくれるであろうと考えてしまいがちである。国民が主体的に問題解決に取り組むことを避けてきた。しかし、政治問題の原因も解決方法も国民の中に存在している。日本国民が政治に向かい合うこと決意することで解決できることが多い。

これからは、国民総出で知恵の持ち寄り政治的地位を確保に邁進すべきである。国民は自らの意見を表明して、その意見を尊重する代表者を選出して、責任を共にする社会を目指さなくてはならない。資源なき国家日本がこの経済的地位を築けたのは豊かな人的資源に恵まれていたためである。人的資源とは即ち知恵である。国民総動員で戦後の経済復興に知恵を出し合い最良の製品や経営ノウハウを編み出し

たのである。

「小泉構造改革」も色褪せてきた今、憲法改正が具体的な政治日程化されつつある。国の根幹を明文化する歴史的作業である。この作業に国民が積極的に取り組まず、一部の政治家や学者主導による新憲法制定に陥ることは国民と政治との間に更なる乖離を招く結果となる。国民も日本の歴史上初めて国民参加による国家の枠組みの再構築に関心は否応なく高くなるであろう。憲法改正に至る国民投票などを好機に国民は政治に主体的に参加すると予想する。しかしその政治に関する意識を継続させなければならない。政治への関心の高まりが一過性に止まることを避けるためには、政治に「参加」を促進する発想から脱却して、日常生活の一部に「組み込む」ことによって政治を国民の財産と認識することが重要である。自分らの財産と認識する意識改革がなされると、政治・政治家の質も継続的に向上する。

これまでの多数の研究者が提唱してきた政治改革に取り組む基本認識や方向性には賛同する。しかし、実態からかけ離れた理想論を強く訴え、国民を意識高揚ではなく夢をみさせ、新制度や新政権、新カリスマ政治家を切り札に期待を持たせることで「政治が変わった」との錯覚を感じ短期的成果は得られる可能性は存在するのみである。それらの切り札が期待値に達しない場合の国民の落胆によって生じる政治不信は莫大である。また他力本願的改革では国家理念や政治・政策の方向性に一貫性が乏しくなる。地道ではあるが、建設的でより多くの国民が政治を身近に感じ、国民が政治に責任を負う政治レベルの底上げ的改革こそが長期的に安定した政治文化の発展に必要であり望まれている。

参考文献・資料一覧表

1. 総務省自治行政局選挙部「衆院選（中選挙区・小選挙区）投票率の推移」
2. 朝日新聞平成 15 年 12 月 24 日
3. 「イギリスの政治行政システム」竹下譲他
4. 「議会と議員立法」上田章他
5. 平成 14 年度内閣府大臣官房政府広報室「社会意識に関する世論調査」

反小泉勢力は閣僚名簿提出で対立を

【小泉純一郎の政治運営】

勘違いをしてはいけない。小泉純一郎の政治運営の基軸は政局であり、決して政策ではない。持論の「郵政民営化・道路公団民営化」も起源は政治力学的発想によるものである。そもそも自民党内の政策決定を行っている政務調査会（政調）の部会には滅多に出席したことがない議員である。それでも激変の政界を掻い潜り自民党総裁に駆け上り、2年以上の長期政権を世論の高支持率で維持しているのは、小泉純一郎の政治家としての政策面、政局面両方の勘が超一級、世界の首脳級ではなからうかと敬服する。

政局の核は人事である。どんな立派な政策を立案しようが、実施または監督する人間の力量がなければ結果が異なってくる。故に閣僚や党人事が注目されるのだ。また、究極の人事が衆議院の解散である。首相は一度に480名全衆議院議員の首を切ることができるのだ。過去のさまざまなパターンの解散総選挙があり、それを忘れることができない議員は常に首相の一挙手一投足に気を張り詰めている。

【反小泉勢力がすべきこと】

自由民主党総裁選挙を目前にして、反小泉勢力は盛んに政策転換、特に経済政策の転換を訴えている。彼らが提唱している政策は広く浸透した。それは「やさしい政治」である。つまり、強硬な構造改革に伴う痛みを緩和し、弱者を見捨てない政策である。その政策は傾聴に値するのかもしれないし、政界再編の一つの軸にもなりえるかもしれない。しかし、反小泉勢力が、政策転換の象徴として竹中平蔵金融担当・経済財政政策担当大臣の更迭を強く求めるのであれば、政権を奪取したときの内閣において、誰が後任に就くかをはっきりすべきである。経済政策の失敗による世の悲惨さを嘆くのではなく、具体的対案とそれを実行に移す責任者の名前を提示し、国民を納得させることだ。例えば、小渕恵三内閣では、首相経験者の宮澤喜一を大蔵大臣に任命し、世論の経済政策に対する不安を一掃した。

チャレンジャーである反小泉勢力は、戦略面において後手に回っているように見

受けられる。本来チャレンジャーとは現政権への代替案を提示し戦いを挑む姿勢をとらなければならない。先日民主党の菅直人代表は政権獲得時の一部閣僚名簿を公表すると発表した。反小泉勢力はマスコミの批判を恐れることなく、極めて永田町的プロ集団の人事案を提示するのはどうか。「名より実」内閣の組閣に打って出るのである。英国の野党の組織をもじったシャドーキャビネットやネクストキャビネットという横文字名前ではなく「職人内閣」はどうであろうか。日本人はもともと職人好きであり、職人というプロフェッショナルには尊敬の念を抱いている。

そして、小泉内閣名簿と反小泉内閣名簿をもとに、総裁・総裁候補討論会と閣僚・閣僚候補討論会を行うのである。政治家には魂の入った生きた言葉で説得することが仕事という自覚が希薄になりつつある。熟練の職人のドスの効いた声は、耳障り良いキャッチコピーに慣れ過ぎた多くの国民の心を必ず打つはずである。

【望ましい党人事とは】

では、どんな反小泉勢力内閣・党人事が望ましいのか。竹下登は、総理総裁への道程を初大臣就任後の役職に数値設定を設け明確にしていた。（朝日新聞平成 15 年 8 月 6 日）現在は野党になったこと、連立政権であることを考慮し、当時の数値をそのまま適用はできないが参考に値する。反小泉勢力の多くの議員は竹下登の影響を多く受け、竹下スクールの門下生である。そこで竹下登方式を参考に反小泉内閣・党人事の軸を提案したい。竹下登計算式は党幹事長 3 点、党政調会長・総務会長・蔵相・外相・通産相・官房長官に 2 点、他の大臣、国会対策委員長・議院運営委員長に 1 点と割り振っている。そして、合計点数 15 点以上で総理総裁としての有資格者とした。前途のように下野したこと、連立政権であることなどで、合格点に達する議員は現在存在しない。しかし、この点数票の中で注目すべきは、幹事長のみに 3 点を配点していることである。幹事長は従来の自民党政治において明確な登竜門職である。

反小泉勢力と目されている議員の中で、総裁未経験者で党幹事長経験者は、野中広務と古賀誠だけである。両者とも地方政治出身者であり、両者の言葉にはそれぞれの人生経験から滲み出るような暖かさがある。外見は強面のせい（失礼）、テレビ等の露出度は低い。しかし、国会運営や政局手腕を見るとまさに職人芸で数々の

難業を成し遂げてきたことがわかる。また、政策的にも郵政族幹部・道路族幹部として活躍してきた。これは小泉純一郎と明確に対比するものである。現在さまざまな議員名が取りざされているが、軸をこの兩名にすべきだ。仮に、他の議員が立候補しようとも、それは当て馬であり、操り人形になりかねないことを国民は見抜くであろう。反小泉勢力が生存を賭けて、手ぬるい戦いはしないのであれば、本命・ホンモノ候補で戦いに挑まなければならない。

主要閣僚として、金融・経済財政担当大臣には専門的な問題を分かりやすく説明できる渡辺善美、財務大臣に元大蔵官僚で税制の専門化伊吹文明、外務大臣に安全保障問題に精通の中谷元、経済産業相に麻生太郎、厚生労働大臣に野田聖子、党役員では幹事長に亀井静香、政務調査会長に高村正彦、総務会長に久間章生とはどうであろうか。

【期待される総裁選に】

閣僚名簿の作成により、政権のイメージが描かれ、国民の注目度は増すことは明白である。自民党の開かれた公党のイメージは向上するであろう。既存のルールの枠内での争いであれば、国民的注目の低い総裁選挙になる。それは後の総選挙に直接影響を及ぼし、低い関心が低投票率につながり、政治の更なる衰退を招く可能性があり、それは避けなければならない。前回の熱狂的な総裁選挙の記憶がいまだ残るなか、形式的な総裁選挙を行った場合、国民の落胆は大きいと予想される。また、総選挙や参議院選挙においても、政治離れが進み、政治不信が増大した結果、民意が適切に反映しないことも想定される。もともと公職選挙法の適用にもならない、毎回規約が変更されるルールなき総裁選挙といっても過言でない選挙である。斬新で活気ある選挙がすべての参加者の利益に適うはずである。英断を期待したい。

そして、仮に職人内閣が誕生しても、短期で仕事を終わらせ次世代に継承することを期待する。職人は仕事きっちり、モノ語らず、後を静かに去ることを美しいと考える。いったい今の政治家職人にそれは可能であろうか。もし実現されれば、小泉純一郎が鑑賞するオペラより優れた寸劇に国民はスタンディングオーベーションで見送るであろう。「一内閣一仕事」で経済を立て直し、最後の花道を飾る職人の美学を見たいものだ。

(文中敬称略)

小泉新内閣総評

～タイトルは変わらず、表紙は一部張り替えた、では中身は？～

今回の自由民主党の総裁選挙とその後の党人事・内閣改造から予想される小泉政権の方向性についてコメントしたい。

【任じたからにはまかせよ】

全体的に国民の受け止め方も永田町の反応も良好である。特に「安倍晋三幹事長誕生」は、早速、ワイドショー等で取り上げられ、世間は小泉首相の狙いどおり、この自民党のホープに期待をよせているようである。また、安倍幹事長講演と聞きつけ、大勢が地方各地での同幹事長遊説に集まった。日頃、政治に直接参加していない国民が安倍幹事長をきっかけに政治に興味を抱き、北朝鮮拉致事件などに関心をよせることとなれば歓迎すべきことである。しかし、同幹事長好物のあるアイスクリームが売り切れになるとか、夫人の趣味であるダンスが流行になることだけに関心をよせられるというのであればそれは問題だ。

本人も認めているように、幹事長の最大の責務は選挙で勝つことである。その目的達成のため職務の中心は、選挙区事情を踏まえた公認候補者選びと調整、政治資金の配分、党内・与野党間の政策調整など概して地味な実務的仕事である。幹事長は国会内、党本部の幹事長室に陣取り、そこに集まる人・モノ・情報を精査し的確に指示を出す司令官である。しかし、選挙の「顔」を意識しすぎれば、地方遊説・街頭応援に時間を割くことになる。その結果、党務に手が回らなくなり、実権を握る「裏の幹事長」の登場をゆるし、党内権力の二重構造を招きかねない。特に前幹事長が副総裁として執行部に残り、前総理が後見人と称して党内での発言力を増すという傾向が続けば、指揮系統が乱れ本来の目的である選挙での勝利が難しくなるだろう。

【改革不動、首相の熱意は伝わった】

内閣人事において明確になったことは、「構造改革」の看板は断固下ろさないとい

うことだ。よって政策転換したと思われるような人事は一切行わなかった。竹中平蔵経済財政・金融担当大臣の続投と石原伸晃の国土交通大臣への横滑りは譲れない人事であったはずである。しかし、あまりにも執着しすぎて実態よりも大臣留任自体が「構造改革推進」の看板になってはいないだろうか。

国民には十分に構造改革の重要性和首相の熱意は伝わった。改革推進の第一段階である PR 活動（問題認識の共有・啓蒙活動）の中で、2 年以上も厳しい批判に耐えてきた竹中・石原両大臣の活躍には疑いはないが、これからは、次のステージに上らなければならない。

早急にある一定の理解と指示を得ている構造改革を、国民が目に見え、手に取れるものに変えていく作業に取り組まなければならない。そのためには、もっと実務に精通し、政界・霞ヶ関の抵抗勢力を手玉にとるくらいの力量がある人材が必要である。特に道路関係四公団民営化推進委員会分裂・混乱の収拾において政治手腕が問われていたにもかかわらず、石原国土交通大臣任命には、石原慎太郎東京都知事の新党発足・政界再編への牽制球のような気がするの穿った見方だろうか。また、道路公団総裁の人事を軽々口にする姿に、行政府の長としての見識を疑ってしまう。その点、小泉首相は自らのライフワークと位置づけている郵政事業民営化への取り組みにはしたたかであり、総務大臣に麻生太郎前党政調会長を起用したのが、その顕著な証拠である。

【疑問残る外相人事】

外交は首相自らが行う官邸指導型を明確にした。安倍幹事長抜擢、福田康夫官房長官と川口順子外務大臣の留任で、外交における政府の見解はダイナミズムに欠ける外務省の振り付けどおりの味気のないものになる。そして、パフォーマンス的な首相外交を政局運営に利用する選択肢を握ることができ満悦なことと想像する。しかし、それは刻一刻と変化し続ける複雑な国際情勢に対応する上で致命的である。官邸が入手し、小泉首相の耳に入る情報が偏ってしまう恐れがあるからだ。つまり、外務省からの機関決定を経た古い情報と個人的感情・思い込みに外交政策を左右されては、日本の国際的信用が低下し国民全員に影響を及ぼす。

外見的には官邸の指示のもと外務省はじめ各省庁が実務を遂行する整然としたス

タイルは望ましいが、それは首相の判断が正確で、なおかつ指示が明確である期間のみ適用される。首相の外交政策判断に過ちがあった場合、外務省はじめ多くの中央省庁はその性格上代替案を用意していない。多少苦言となっても、異なる角度の意見を幅広く呈する側近が官邸に居ることは、政策決定上重要である。これからは長く付き添われてきた政務秘書官の活躍にその役回りを期待する。

また、小泉首相は外務大臣を対外広報担当事務次官とでも誤解しているのはいか。就任直後の川口外務大臣の国連での演説には驚かされた。今や、北朝鮮による拉致事件は国際世論に訴えるレベルではない。一致団結した強い民意を背景に、外務大臣が毅然と北朝鮮に立ち向かうという意思決定を行う政府内・省内の問題である。北朝鮮は日本の足元を見て値踏みをしている段階だ。日本が強固な一枚岩と認識させれば自ずと拉致問題の解決の糸口は見えてくる。そもそも川口氏は、環境問題に精通しているということで環境大臣として民間から初入閣されたわけであり、今回の内閣改造で本来の職に戻るべきであったのではないか。環境問題についてアメリカ・ロシアと地道な外交交渉を展開してもらおうほうが、日本外交の幅が広がったのではないだろうか。

むしろ、拉致議連の副会長を務め積極的な活動をしている小池百合子環境大臣を外務大臣に抜擢すべきだったのではないだろうか。もちろん日本外交が抱えている問題は拉致だけではない。しかし、この問題は利害が複雑に絡み合う国際問題の中で、唯一日本の国益が明確になっているのである。これは日本国民と日本政府の関係の問題である。二十数年間、日本政府に見捨てられたと思っていた被害者の心情や当事国がまだ存在し、なおかつ脅威を増している現在、国民も他人事ではない外交問題である。川口順子・小池百合子両大臣、受ける勇気も必要だが、辞退する、または注文をつける勇気があってもいいのではないか。

【担当分野に未熟な大臣も】

最後に、露骨な論功行賞人事である。前回同様に派閥からの推薦は受け付けない、誰とも相談しない「小泉流」を貫いたが、改造前に挙党一致・適材適所の人事を宣言していたのとは反対に衆議院橋本派からの起用は相対的に少なく、また担当分野についての経験が乏しい大臣が数名いる。初めに入閣ありきで役職を後から就けた

感じが否めない。

外務副大臣としての実績を認め、茂木敏光入閣を決めたのであれば、新設の外交・防衛・通商関係の対外担当大臣に任命し、国会答弁等で拘束され国外に出向けないときは、外務大臣・防衛庁長官・経済産業大臣の代役として諸外国に日本政府の立場説明に飛び回り活躍させる場を与えたほうが内閣の実益に適ったのではないだろうか。現在の沖縄及び北方対策・個人情報保護・科学技術政策・情報通信技術（IT）担当との兼務は可能である。

また、任命された大臣も就任直後の記者会見で困惑し、役所が事前に用意したペーパーに沿った就任挨拶になっていたことでも否定できない。野沢太三法務大臣はこれまで司法改革のみに取り組んでおり、入国管理にはどのような見識をもっているのか疑問である。従来どおりのいわゆる大臣適齢期の者を順送りに入閣させていた自民党スタイルとそれほど違いはみられない。従来の当選回数という明確な基準に代わり、小泉支持度の高さという任命者の主観的な基準になった。閣内における首相の求心力・忠誠心を維持させるためには有効的ではある。過去に度々勃発した派閥に顔を向け、閣内不一致どころか辞任もちらつかせてのパワーゲームの可能性は低くなっただろう。そして、この基準は副大臣人事にも適用されている。

しかし、このような主観的理由によって入閣させるのであれば、国民はもちろん、大臣本人も納得できる具体的目標を含む任命理由明らかにする必要がある。就任してから担当分野の問題の勉強を始められては困る。ましてや、勉強を教える先生役が官僚であれば、多岐に渡る複雑な問題や迅速な問題処理が求められている時代にそぐわないであろう。

【「国のかたち」示してこそその構造改革】

「構造改革推進内閣」結構。その目標達成の為の政策力・人気・政局運営などに配慮した人事も理解する。しかし、テレビ映りの良い、スマートで説明上手な大臣が多すぎだ。つまり、説明はうまいが説得上手な人材は少ない。構造改革のあとにはどんな日本が待っているのか、得意とするキャッチフレーズで宣言して、生身の政治家の声で国民に説得する責任がある。構造改革は国のかたちではない。ある一つのかたちを形成する過程で必要な手続きで、当然、改めた後があり、その後の日本

の国の姿があるはずである。郵政民営化・道路公団民営化・地方でできることは地方に、民間でできることは民間で行ったあとには、日本はどう変わっているのか示してほしい。自虐的に自らを「ボキャ貧」と称していた小渕恵三は「富国有徳」と四文字でビジョンを提示した。国のリーダーとして首相は、官僚にも学者にもできないことがある。それは国のかたち、国家像、国民が共有できる夢を与え、国民を導くことである。それは重責であり、総選挙前に宣言することを国民は望んでいる。

(敬称略)

菅民主党よ、小沢から「どぶ板選挙」を学ぶべし

【「お手並み拝見」の支持率】

民主党と自由党の合併についての国民の期待度は、日本経済新聞調査で45%（平成15年9月24日付）、朝日新聞調査で43%（平成15年9月25日付）。また、支持率は日経調査で15%（同日付）、朝日新聞調査では20%（同日付）であった。確かに支持率はさほどでもないが、内閣支持率・自民党支持率がともに高水準の中での数値であり、国民が野党合併に対し肯定的に受け止めている表れである。高支持率を期待して背伸びすることより、まず今確保した支持者をがっちりつかむことが先決である。政権交代を期待するまでの機運は現実的にはまだないが、お手並み拝見というところだろう。熱しやすく冷めやすい国民性を考慮し、日本新党・細川内閣崩壊の反省の下に、政権交代可能である健全な議会制民主主義定着のため、慎重に進めてもらいたい。

【徹底した個別訪問が基本】

国会開会前にもかかわらず、既に具体的な解散・総選挙の日程まで与野党間で内諾されたと報道されている。全国会議員の関心は、テロ特別措置法改正案などの各種法案審議なども上の空で、総選挙に大きく傾いていると想像することは容易い。そして胸にバッチを付けて再登院できるかどうかで浮き足立ち、しっかりとした計画もなく選挙区周りを始めているのではないだろうか。既に選挙戦を開始しているのだ。

野党合併のPR活動の一環であろうか、菅直人代表・小沢一郎党首のテレビ等マスコミへの露出度が増してきている。そして、このまま頻繁にマスコミに登場することで選挙戦を潜り抜けるという戦略も窺える。しかし、空中戦に力を集中するな、と訴えたい。アメリカの大手選挙専門マーケティング会社にアドバイスをもらうのも結構である。だが、徹底した個別訪問（合法的）で人と会うことが、国政・地方問わず選挙の基本なのだ。小沢党首はその選挙手法の達人である。彼は現在の永田町の中で、田中角栄元首相から直接選挙参謀教育を受けた唯一の生き字引的政治家

である。田中角栄政治の功罪とその影響に関し評価は様々だろうが、政権交代のためという大義名分の旗のもと大同団結したわけである。得てきたノウハウは使い、使えるテクニックは使うべきだ。次期総選挙は、政権交代を目指す権力闘争なのだ。

【こまめにマニフェストを伝えよ】

市民活動家出身の菅直人代表も、こまめに歩くことを抵抗なくできる政治家である。菅代表自ら地道に一軒一軒マニフェストを説明して歩き、そして大規模な集会を一回開催するよりも、数人の集会を百回開催することに努力せよ。また代表に倣い各候補者も国民と直接向かい合うべきだ。民主党の英知を絞って生み出したマニフェストである。大事に愛情を込めて伝えたいはずであり、ほんの数秒または数分間しか扱いを受けないテレビには適さない。

そして、マニフェストを作成・発表することが目的ではないはずだ。国民の理解と賛同を得ることが必要であり、その努力を行うことで、仏に魂が入るのだ。それには候補者・支持者が国民一人ひとりに語りかけなければならない。それには膨大な時間と労力を費やすこととなり避けてしまいがちだが、しかし、その努力の成果で得られる果実はどんなにか美味であるか、菅代表はじめ与党経験のある議員は知っているはずである。小沢党首は以前、当選回数少なく、また選挙に弱い若手議員に選挙の秘訣を尋ねられ「人と会うこと」と即答している（野田聖子「政治改革の美名のもとに」）。国民は、ブラウン管内でスラスラと政策を述べられるより、汗だくになり熱心に自分のことばで詰まりながらも語る姿に政治を感じ、そして期待をする。

【国民一人ひとりの声を聴け】

「どぶ板選挙」は、小泉自民党執行部が最も苦手とする選挙手法である。血眼になり自分や同僚議員の選挙を戦い抜いてきたのは、自民党非公認で初当選した経験を持つ森喜朗前首相と山崎拓副総裁くらいであり、ほとんどが世襲議員や派閥の全面バックアップで当選を重ねてきた議員中心の選挙対策本部である。

小泉政権与党は、得意なマスコミを巻き込んだ空中戦と街頭演説を積極的に行うであろう。安倍晋三幹事長抜擢は、その目的である意味合いが強い。マスコミが平

等に報道しようとも情報発信力では野党は敵わない。与党にはニュース自体を作り出す力が、人的にも組織的にも優位に存在するからだ。野党も同じように話題づくりに懸命になっても、太刀打ちできないだろう。そのために機動力を使い敵陣の足元を揺るがす戦術が効果的だと考える。

仮に民主党の総選挙勝利・政権交代とならなくとも、地方組織の強化、政策の浸透、政権担当能力の信用増加など目に見えない成果は挙げられる。そして、来年の参議院選挙やその後の各種選挙にじわりじわりとボクシングのボディーブローのように効くであろう。「急がば廻れ」というように、菅・小沢の次世代で政権交代が行われてもいい、今は日本の近代民主主義の発展に貢献するのだというくらいの野党第一党のゆとりが、政権交代可能な政党誕生への近道になることも考えられる。あせらず、着実に。それにはまず国民一人ひとりの顔を見て、声を聴くことだ。

(敬称略)

おわりに

「金持ちケンカせず」から「金持ちモノ申す」の日本へ

日本国民が経済的低迷に自信を喪失し、またそこからの脱出方法を見出せない政治家の指導力に不甲斐なさを感じている日本の国内状況を内心歓迎している外国人は存在している。また、日本国内の揺れ動く世論の更なる分裂で国力が弱まることを虎視眈々と狙う勢力も存在している。日本を取り巻く国際社会の実態は多くの日本国民が楽観的に願う世界とは異なる。

このような国際情勢であっても、日本がこれまで同様に経済的繁栄を謳歌するためにはこれまで以上の強力な政治力が不可欠である。

これまで成功してきた第二次世界大戦後、あるいは明治維新後の官僚主導で推進してきた手法が行き詰まりを見せている。しかし、それは悲観的に受け止めるべきではない。追いつけ追い越せと欧米の背中を目標としてきた日本は、ついに背中をとらえ、追い越した分野も獲得した証拠である。その欧米追随の政策から脱却して、自立した日本をとり戻す転換期を迎えている証拠である。

長い鎖国政策でも安定した政治体制で経済的にも文化的にも繁栄を続けた実績がある。それは日本人ひとりひとりが祖先から受け継いできた知恵を持ち寄り協力し最善を尽くす民族性であり文化が根付いているため成し遂げた偉業である。

この報告書を取りまとめるに当たって、知恵を出し合う具体的方法のひとつとして政治対話集会の開催を提案したが、定着するまで議論が激しくなり摩擦も予想される。厳しいが、議論は民主政治の基本である。受け止めなければならない。

しかし、その制度自体は新しくても国民の知恵を集める発想自体は数百年以上の昔から行われてきたことである。日本国民は英知を集め数々の国難を乗り越えてきた実績がある。これからの難問にも挑戦して必ず成功を修めるであろう。

それより、日本国民の英知を集めることで生じる摩擦は国内より海外との方が大きいと考える。冒頭に述べたように、弱小日本を求める風潮が世界に存在する。そんな風潮に配慮して、日本も経済回復を成し遂げるまでは、これまでアジアの小国「金持ちケンカせず」と自己主張を避けてきた。

だが、これからは日本の国力に見合う発言力を世界に確保しなければならない。それは単に経済的理由ではなく、日本が世界史のなかで国家として存在意義を明確にするためである。知恵の集積による政治・経済大国として、「金持ちモノ申す」国家として存在を世界に認識させる時代が到来した。

ほんの少しの国民一人一人の知恵が集まれば、日本を分相応の政治大国へ帰り咲かせることであろう。それは全ての日本国民が歴史に課せられた使命である。

著者略歴

赤川貴大（元衆議院議員秘書）

1972 年生まれ。北イリノイ大学政治学部卒。1994 年～ 2000 年衆議院議員鈴木宗男秘書

東京財団研究報告書 2004-12
政治制度改正と議員意識改革
2004年9月

著者：
赤川貴大

発行者：
東京財団 研究推進部
〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階
TEL:03-6229-5502 FAX:03-6229-5506
URL: <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。
報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

