

「令和の政治改革大綱」に向けて
——日本の民主政治のガバナンスを再確立する——

2025 年 6 月 18 日

令和国民会議（令和臨調）

「令和の政治改革大綱」に向けて
——日本の民主政治のガバナンスを再確立する——

第1	はじめに	1
第2	政党・国会のガバナンス改革	5
1.	なぜ政党・国会改革が必要なのか	5
2.	政党のガバナンス改革と政党法	9
3.	政府・与党関係の見直し	12
4.	国会審議・運営の改革	13
5.	熟議の深化と効率性・合理性を両立させる改革の具体的手順	15
第3	二院制のガバナンス改革	19
1.	なぜ二院制改革が求められるのか	19
2.	総論：新しい二院制の基本的考え方	21
3.	参議院を「世界最先端」の議院に	23
(1)	行政監視・監査の府	24
(2)	長期的視点・熟議の府	24
(3)	多様性の府（地方・ジェンダーなど）	25
4.	衆議院では責任政党政治を追求	26
第4	政治とカネの問題をめぐるガバナンス改革	28
1.	与野党協議と残された課題	28
2.	政治資金監視委員会構想の再検討	29
3.	臨調「政治資金委員会」案の概要	32
第5	官僚制のガバナンス改革	36
1.	なぜ官僚制の改革が求められるのか	36
2.	官僚制の改革の課題	37
3.	政官関係のガバナンス	39
4.	官僚制それ自体のガバナンス	39
第6	民主政治参画基盤の拡大	42
1.	政治は「自分事」である	42
2.	被選挙権年齢の引き下げ	42
	おわりに～「令和の政治改革大綱」に向けて	45

第1 はじめに

バブル崩壊後の長期経済停滞は、はじめは「失われた 10 年」と称されていたものが、今では「失われた 30 年」と呼ばれるようになった。合計特殊出生率が過去最低となった「1.57 ショック」から 30 年余り、我が国は少子化に歯止めをかけられないまま本格的な人口減少期を迎えた。

人工知能の進化に表れているように、世の中が進むスピードは指数関数的に速くなっている。地球環境問題やパンデミック、人間の安全保障といったグローバル・イシューへの対応、米中対立やロシアによるウクライナ侵攻のような危機の打開、さらには世界各地で自国優先主義が台頭する中、世界秩序の安定に向けて責任ある役割を果たさなければならない。

長期停滞や人口減少のような「進行性」のリスクに加え、感染症や大規模自然災害などの「突発性」リスクに対して、我が国はあまりに脆弱である。これらのリスクは複合的に顕在化し得ることを想像すれば、かつて破綻の危機に陥って国際通貨基金（IMF）の救済を仰いだイギリスや韓国の事例は、決して他人事とは言えない。

このように令和の政治は、高度経済成長期のように、拡大するパイを気前良く配分していれば済むものではない。リベラルな国際秩序はもはや自明の前提ではなく、先進国から転落しかねないという緊張感のもとで、難易度の高い内外の諸課題に正面から取り組み、迅速に解決を導くとともに、失敗した際には速やかに軌道修正できる仕組みが求められる。そして、そうした政治を支えるには、幅広い人々の信頼という確固たる基盤が不可欠である。

ところが、現在の日本では、多くの人々が政治に疎外感を抱いている。世論調査¹によると、7 割以上が政治家は自分のような人々のことを顧みてくれないと感じている。また、「現在の政党は既得権益にとらわれており、より直接的に人々の意思を代表するリーダーが現れてほしい」という意見に賛成した人々は、実に 9 割近くに達した。

日々懸命に活動している個別の政治家を、怠惰と責めるつもりはない。ただ、現在の政治は好むと好まざるとにかかわらず、特定の支持を獲得して次の選挙に勝利することを至上命題にする短期志向過剰であり、結果的にサイレント・マ

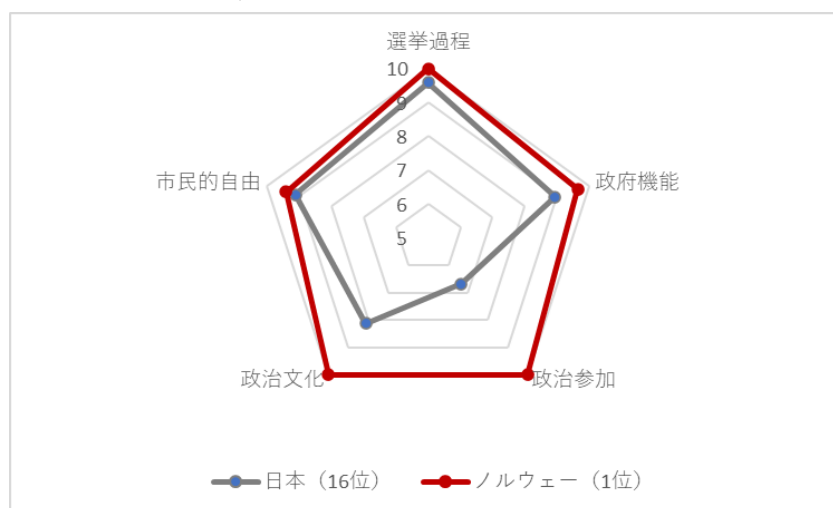
¹ 2023 年東京大学谷口研究室・朝日新聞共同世論調査。

ジョリティーや将来世代の利益を閑却し、枢要な課題へ十分に直面できないでいる。政府も与党も野党もマスメディアも、そして我々国民が真に望むのは、目先の支持率を気にしてキャッチフレーズやパフォーマンスを次々に繰り出す政治の姿ではなく、健全な相互批判を含めた課題解決に向けた着実なビジョンとプロセスである。

政治の機能不全は「彼ら」だけではなく、主権者たる「我々」自身の問題である。日本は経済規模が世界第4位でありながら、政治の質はエコノミスト・インテリジェンス・ユニットが発表した民主主義指数（2024年）では16位、イエテボリ大学 V-Dem 研究所が発表した自由民主主義指数（2023年）では31位と他の先進民主国と比べて劣る。

最大の原因は、政治参加の不足にある（図1）。ここでいう政治参加の不足とは、単に選挙における投票率の低さにとどまらず、マイノリティや女性の政治参画の遅れや国民の政治に対する関心の低さを意味している。政治は我々の生活のために不可欠のものである以上、我々自身が目先の損得や党派を超えて、問題意識を共にする政治家と手を携え、我々の民主政治を再び信頼に値するものに立て直さなければならない。

図1 民主主義指数の構成要素



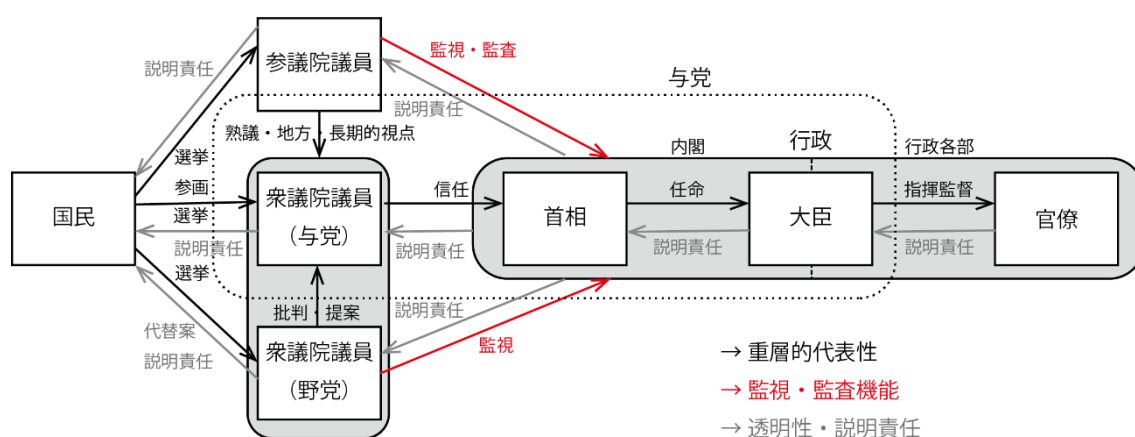
出典 Economist Intelligence, *Democracy Index 2024*.

そのためには、「民主政治のガバナンス」の立て直しが急務である。今日求められる民主政治のガバナンスの立て直しとは、より多様な人々が政治に参画できるようにして国民の代表性を先進民主国としてふさわしい水準に高めるとと

もに、誤った政治や効果のない政策を見直すための監督・監視機能の強化並びに透明性及びアカウンタビリティの確保を図りつつ、効率的かつ理性的に課題解決を導けるように古い仕組みを作り替えることである。

そこでは、国会、内閣、官僚制といった個別の政治主体内部のガバナンスに加え、政府と与党、与党と野党、政治と官僚といった制度間のガバナンス確立も重要であり、①政治主体内・主体間の監督・監査機能、②社会の声をより丁寧にくみ取る重層的・複線的な代表性、③意思決定プロセスの透明性と説明責任の確保が特に重要となる（図2）。

図2 民主政治のガバナンス



平成の統治機構改革は、国民が選挙を通じて政権を選択し、国会議員が内閣総理大臣を指名し、首相が大臣を任命し、大臣が行政各部を指揮監督するという議院内閣制における代表制民主政治の原理を具現化し、内閣を与党の最高機関かつ行政府の最高機関と呼ぶにふさわしいものに改めて、行政の民主的統制を強固なものにすることを目指してきた。

こうして強力な政権ができるほどに、二院制の在り方や、国民と政治のインターフェイスとなるべき政党の在り方、そして官僚の在り方を含めたシステム全体のガバナンスが追求されなければならない。デジタル社会の実現を目指すのであれば、政治が率先して、環境の変化に対応して新しい技術も活用しつつ、あるべき姿を具現化することが必要であろう。

以上の問題意識に立ち、本提言は、とくに政党、国会、二院制、官僚制、民主政治の参画基盤の拡大を対象に、民主政治のガバナンス確立に向けた課題と、その短期的対応及び中長期の改革の方向性を提示するものである。

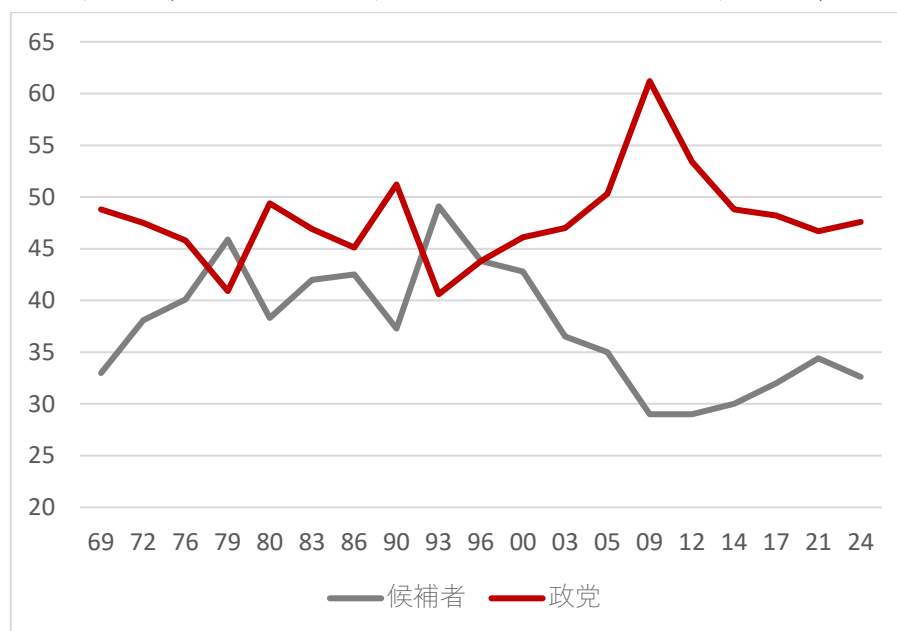
第2 政党・国会のガバナンス改革

1. なぜ政党・国会改革が必要なのか

平成の政治改革においては、政党・政策本位の政治という一貫したコンセプトの下、政権交代可能な政治システムを目指して、衆議院の中選挙区制を廃止する選挙制度改革と政治家に対する企業・団体献金を厳しく規制する等の政治資金制度改革が行われた。

個別利益の誘導を競う候補者本位の政治を脱し、政権交代可能な政策をめぐる政党本位の政治を目指した政治改革、またそれに引き続いて行われた行政改革の結果、二度の政権交代が行われ、派閥に対する首相や党幹部のリーダーシップは強化され、ロッキード事件やリクルート事件のような構造的な疑獄も起きにくくなった。1994年の選挙制度改革を機に、有権者の投票行動が候補者個人を重く見るものから政党を基準とする選択になったことも明らかである（図3）。

図3 投票判断基準（選挙で政党・候補者どちらを重くみたか 単位：％）

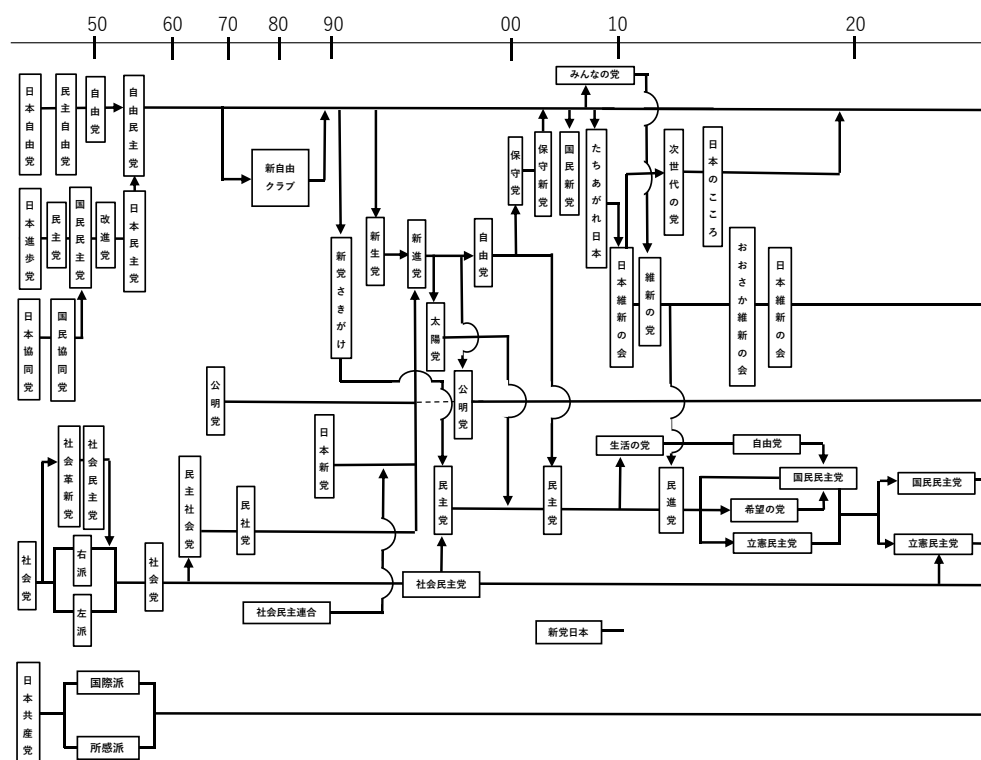


出典 （公財）明るい選挙推進協会調査

しかしながら、肝心要の政党のガバナンス、そして政党間競争のアリーナである国会の在り方が、国民の期待に応えられていない。

まず、平成以降に新しく設立された多くの政党は離合集散を繰り返し（図4）、有権者に有効な選択肢を提示できなかった。政策をめぐって平時より党内議論を交わすマニフェスト・サイクルも定着に至らなかった²。政党組織についても、派閥に対して党執行部の影響力が拡大した政党中央とは対照的に、特に地方レベルでは（一部の政党を除き）未発達のままである。さらには政党政治の健全な発達を図る政党助成制度の目的を閑却し、同制度を悪用するかのよう動きさえ見られる。

図4 主要政党の変遷



出典 川出良枝・谷口将紀編『政治学 第2版』

² マニフェスト（政権公約）に対しては、ひとたび約束したものは何があっても守らなければならないという原理主義的な見方や、任期中に起こり得るすべての事象を予見して具体的な公約を策定することは不可能という誤解が、しばしば見られる。しかし、公約が事情の変更によって実現できなくなることは、当然に想定されるべき事態であり、その際に政府に求められるのは「説明責任」である。政府の説明に有権者が納得すれば政権は継続し、納得が得られなければ政権交代に至る。これが、本来あるべきマニフェスト・サイクルである。

他方、与党に対しては、かねてより事前審査制³の問題が指摘されてきたところではあるが、実効性をともなう改革は行われてはこなかった。いわゆる与党事前審査承認慣行は 55 年体制の形成期に与野党間の厳しい対立の下で生まれ、特に与党議員の国会での発言を抑制するための仕組みとして機能してきた。

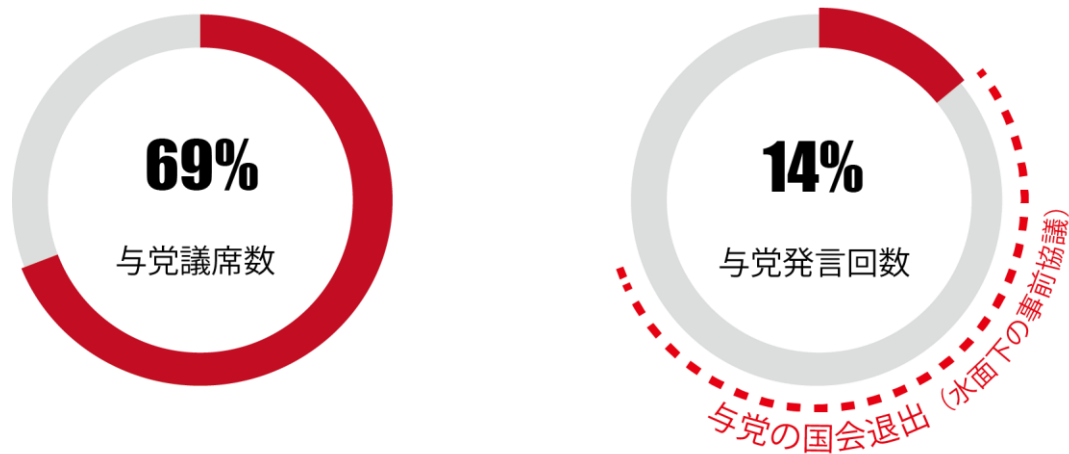
しかし、平成の政治・行政改革を通じて首相・党幹部のリーダーシップが相当程度に確立された現在においては、本来オープンな環境で進められるべき政策過程を過度に不透明にし、政官関係を歪め――官僚が直接答責すべきは内閣であり、与党ではない――、全体利益を後回しにしかねない副作用のほうが目立つようになった。さらに、今日のような少数与党内閣下において、従前の与党事前審査制の改善・見直しなしには、与野党が「熟議の国会」の創造に向かうこともままならない事態に直面している。

これらと関連し、我が国の国会の審議・議決の在り方が諸外国に比して異形であり、国民の期待に応えるものになっているとは言い難いことも指摘せざるを得ない。

日本の国会は会期が短く、かつ、ほぼ等しい権限をもつ衆参両院の議決を必要とするため、少ない可処分時間の中で内閣提出法案をどのようにして成立させるか／阻止するかという日程闘争が国会における与野党間競争の本質になる。そこで政府・与党は、与党事前審査制度の裏返しで与党議員の国会発言機会を抑えつつ、野党に対しては激しい論戦に打って出るよりも言質を取られないことを優先するようになる（図 5）。

³ 法案を国会に提出する前に、与党政務調査会において審査を、及び総務会において党議決定を行うことにより、国会提出以降の与党議員の行動に党議拘束をかけること。諸外国では、委員会審査までは与党議員にも発言の自由があり、本会議前になってから党議拘束の在り方が調整されるのに対し、日本の与党議員は国会内で初めから自由な発言ができない。与党が過半数の議席を占めているときには、与党事前審査で実質的決定がなされるため、政務三役（大臣・副大臣・大臣政務官）や国会役員（委員長・理事）ではなく、法的には職務権限をもたない族議員が大きな権力を発揮する温床にもなっている。

図5 与党の国会発言回数（2014～17年）⁴



野党の質疑時間を削減するのではなく
国会審議全体を拡大する中で与野党のリバランスを

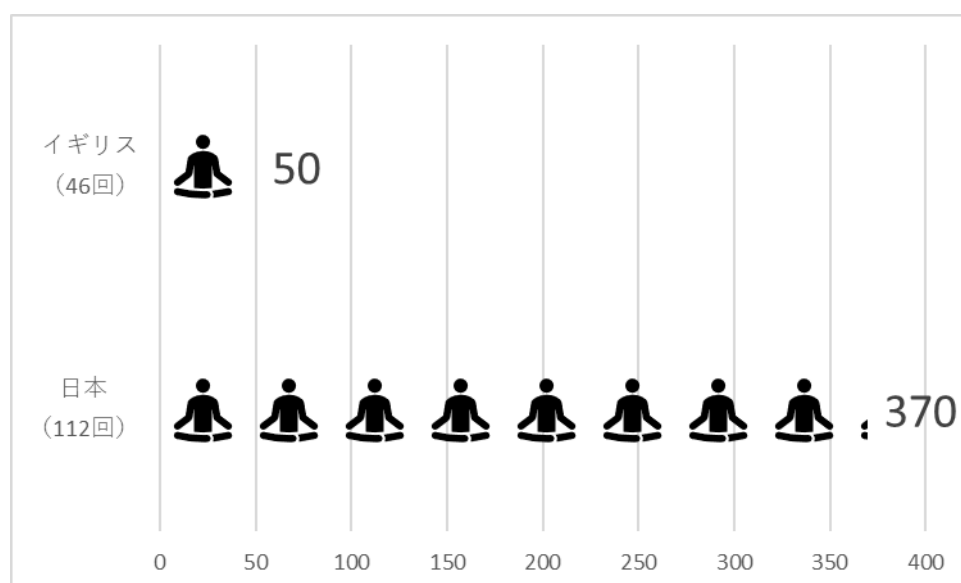
出典 国会会議録（野中尚人学習院大学教授調べ）

国会において野党が政府を監視し、政府の問題を厳しく追及することは、もちろん民主政治のガバナンスにおいて不可欠な機能である。他方、上記のような制度上の特徴を利用し、もっぱら内閣提出法案の成立遅延を目的として、首相をはじめ大臣の国会開会中のスケジュールを著しく制約し、各大臣の行動範囲を制約することで、外交などで様々な国益上の不都合を生じさせる場面も散見される（図6）。

こうした日本の国会における悪しき均衡状態、最適ならざる与野党の行動様式の組み合わせを脱するためには、与野党がより良い全体像を共有し、互いに譲歩しあうことが不可欠であり、法律改正や制度運用の改善など様々なレベルでの新しい工夫を検討すべきである。

⁴ 発言回数の集計対象は本会議と各常任委員会、大臣・官僚・委員長等は含まない。

図6 首相の年間国会出席時間（単位：時間）⁵



出典 岸本俊介「『日本の総理』と『英国の首相』の議会出席時間」衆議院調査局『Research Bureau 論究』第14号、2017年

2. 政党のガバナンス改革と政党法

民主政治のガバナンスを機能させる上で、政党が果たすべき役割は決定的に大きい。良識ある政党政治に基づいた議会運営を目指し、民主政治の質を向上させるためには、個々の政党が常に自己変革と刷新に心掛けるとともに、適切な緊張感をもって切磋琢磨することがきわめて重要である。

こうした課題について、平成の政治改革は各党の自発的な取り組みに期待してきたが、提言冒頭に示したとおり、既成政党に対する国民の不信感は根強い。今や巷間では代表を選挙ではなく無作為に抽出したほうが良いというロトクラーシーも提起されるなど、政党の必要性が自明視されなくなりつつある危機感を政党・政治家は持つべきである。

⁵ 日本は2016年、イギリスは2015-2016年会期。同様に「日本アカデメイア有志による国会改革に関する緊急提言について」（2012年9月6日）によると、各国首脳の間議会出席（発言）日数は、日本127日、イギリス36日、フランス12日、ドイツ11日。ただし、イギリス議会での発言は重く、ジョンソン首相の例に見られるとおり、虚偽答弁は進退に直結する点に留意。

いまこそ、政党とは何かという根本問題について、すべての政党・政治家が正面から向き合い、国民に対し説明責任を果たしながら、あるべき政党及び政党政治の姿を模索し、つくり直すための議論を開始する必要がある。

政党という存在そのものに対する国民の不信感が頂点に達する中にあって、政党ガバナンスの改革は派閥問題に揺れる最大与党のみならず、すべての政党・政治家が党派を超えて問題意識を共有し、共に取り組むべき最大の政治改革課題の一つであり、平成の政治改革において成し遂げることはできなかった積年の課題の一つである。

そして、政党のガバナンス改革を実効あらしめようとするならば、関連する様々な政治分野の改革を必要とすることも必然である。例えば、政党の人材育成・選抜は国会という場の活用抜きにして語れない。政党のガバナンス改革は早晩、国会の審議運営の抜本改革とセットで議論を行うことが求められるようになるのは明らかである。

まずは既存の法制度を前提とした運用レベルの取り組みとして、各党が責任ある政治主体として、コーポレート・ガバナンス・コードや大学のガバナンス・コードと同等又はそれ以上に詳細かつ実効性のある「政党ガバナンス・コード」を速やかに作成することを求める。

政党こそ憲法が保障する結社の自由の最たる対象であることを考慮して、本提言段階では、あえて政党の自律性の発揮による「政党ガバナンス・コード」の強化を求めるにとどめる。しかしながら、いわゆる政党法の検討についてもあらかじめ排除すべきではない。いやしくも国民の税金を原資とする政党助成金を受け取っているにもかかわらず、各党が必要な対応を行わないのであれば、政党政治の危機に対して政党の自律性に期待するのではもはや不十分であるという明確な立法事実が示されたものとして、政党法制定の検討を視野に入れざるを得ない。

ここで言う「政党ガバナンス・コード」には、少なくとも以下の事項が含まれるべきである。

- ① 多様で幅広い候補者のリクルートメントの方策
- ② 党内でのリーダーシップ養成と選抜の方策：人材の発掘・育成は派閥ではなく、本来政党が果たすべき機能である。
- ③ 議員の多様性を反映させるための方策：衆参各院の委員長や委員会理事を

含む議会・議事及び党運営におけるジェンダー平等も追求すべきである。

- ④ 意思決定の基本的ルール、特に選挙公約（総選挙の場合は政権公約＝マニフェスト）の策定過程。
- ⑤ 党内の意思決定に関する情報公開の在り方
- ⑥ 政党支部組織・スタッフ配置の在り方：個人後援会や地方議員団の別名にとどまらない、党として民意集約機能を高めるための組織整備が求められる。
- ⑦ 疑惑が生じ、あるいは問題を起こした議員に対する説明責任確保と処分の在り方
- ⑧ 党籍移動のルール：特に、比例代表で選出された議員が離党し、又は除名された場合の扱いを、事前にルール化しておく必要がある。
- ⑨ 連立政権結成の手続き：有権者による政権選択を可能にするためには、選挙前のできるだけ早い段階で政権の枠組みを示すことが重要である。また、選挙後に連立交渉を行う際には、政権公約に記載された内容に即して、詳細な政策合意文書を作成し、有権者に対する説明責任を果たす必要がある。

政党ガバナンス・コードの制定は、個々の政党に対する信頼確保策にとどまらない。政党が同じ土俵で切磋琢磨していることを担保し、実態がコードと異なれば、政党政治の基本ルールを守れない不適格な政党であることを有権者が直ちに判断できるようにするためのインフラを構築する試みである。ルールの規律密度を揃え、また可能な範囲でコードを共通化するため各党間協議でひな形を作成する試みも検討されてよい。例えば、自民党が1991年に策定した『制度改革に伴う党運営方針』や他党が独自に実施している措置を持ち寄れば、決してハードルは高くないはずである。

なお、「政党ガバナンス」、ひいては、「民主政治のガバナンス」を長期にわたり持続可能な形で担保する上で、民主政治にとって政権交代の必要性が不可欠であることをここで確認しておきたい。

政権交代とは、政治体制や組織構造、基本政策をことごとく覆そうとする政治革命、すなわち過剰な期待と失望の組み合わせではない。本来の政権交代には、政権の選択肢を複数提示して国民の政治意識を高め、施政に失敗すれば政権を交代させられる緊張感を生み、過去の政権が冒した負の業績を究明してリセットする機会を与え、下野した与党には組織や政策の在り方を刷新する機会を与

え、そして「次の政権」を目指す政権待機政党たる野党に対しては現実的なオルタナティブを促すなどを通じ、民主政治全体の活力を高める意義がある。

多様で幅広い国民が支持政党の代表を通じて政権に与る機会を持ち、各党が政権の座を賭けて相互に監督・監視を行い、自らの透明性と説明責任を担保する政権交代こそ、「政党ガバナンス」を担保するための仕組みであり、究極の「民主政治のガバナンス」と言える。

3. 政府・与党関係の見直し

民意を集約し、また、時に支持者を説得することは、民主政治において政党が担うべき重要な機能であり、与党になった場合においても党内で政策論議が活発に交わされるのは望ましくこそあれ否定されるものではない。

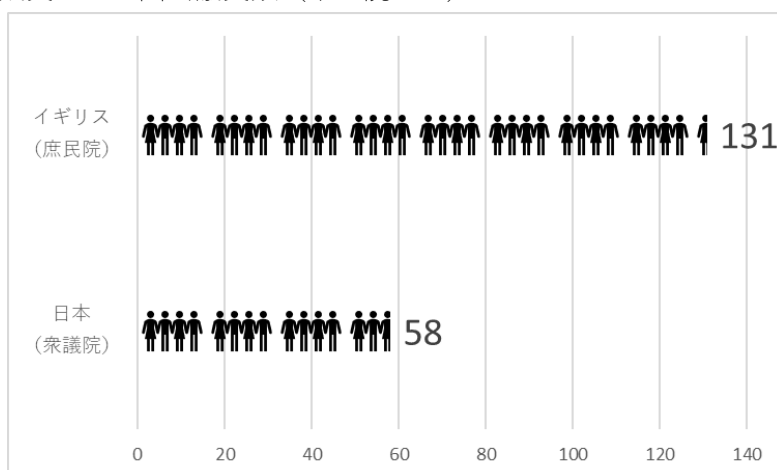
しかし、前述したように、与党議員を国会審議から事実上退場せしめ、法案の国会提出前から党議拘束をかける現在の与党事前審査制度の在り方は、今や民主政治のガバナンスにとってデメリットのほうが大きくなったと言わざるを得ない。後述する国会と表裏一体かつ同時の改革を前提として、与党事前審査制度は世界標準に合わせたやり方に見直し、透明性とアカウンタビリティを備えながら首相官邸と与党が互いに機能する、本来の政府・与党一元化を図る。

具体的には、以下の諸施策が講じられるべきである。①与党の政党ガバナンス・コードの策定等と合わせて、政党における党議の在り方についてもその在り方を見直し、例えば、国会における委員会審査終了前の過度な党議拘束は行わない旨等の合意を確立する（議案の仕分けを前提）、②官僚の働き方に十分配慮しつつ、後述のとおり国会での審議時間を大幅に増やし、それによって与党議員の質疑及び討論時間を拡大する、③イギリスの特別委員会に範をとった調査・提言型委員会を設置・活用できるように国会法を運用する、④総額規制を行うなど人件費の抑制に留意しつつ、国务大臣の増員、副大臣の閣外大臣への昇格・増員、及び大臣政務官の増員により、より多くの与党議員が政府で活躍できるように内閣法及び国家行政組織法を改正する（図7）、⑤政府・与党及び関係省庁間の連絡調整を行うため、内閣に政策分野別の内閣委員会（cabinet committee）を設置する、⑥与党の幹事長や国会対策委員長を入閣させたり⁶、内閣提出法案の審

⁶ イギリスでは、与党幹事長は無任所大臣になり、庶民院院内総務も閣議に出席する。た

議日程に関する内閣の協議監督権を認める制度運用により、政府・与党一元化を促進する。

図7 政府構成員である国会議員数（第一院のみ）⁷



出典（イギリス） Chris Rhodes and Chris Watson, *Limitations on the number of Ministers*, House of Commons Library.

4. 国会審議・運営の改革

国会改革に対する与野党の利害は鋭く対立することが多く、ほとんどの個別改革提案は頓挫してきた。この際、部分的修正にとどまらず全体を大きく作り変えることによって、与野党の互譲のうちに国会の機能をアップデートすることを提案したい。困難ではあっても、与野党のそれぞれの立場を超え、超党派でより良い国会の仕組みへと再建するため、通年国会という形で議論の前提を大きく変えることを求める。

具体的には、常会が（休会中を除き）ほぼ通年になるように国会法 10 条⁸を改

だし、日本で実現する場合は閣僚の国会出席義務の緩和とのセットが必要。

⁷ イギリス（2019 年）：閣内大臣 22・閣外大臣 27・政務次官 30・与党院内幹事 14・議会担当秘書官 38。日本（2023 年）：閣僚（官房副長官を含む）19・副大臣 19・大臣政務官 18・内閣総理大臣補佐官（兼務を含まない）2。参議院議員（日本）・貴族院議員（イギリス）の構成員を含まない。

⁸ 現行条文は「常会の会期は、百五十日間とする。但し、会期中に議員の任期が満限に達する場合には、その満限の日をもつて、会期は終了するものとする。」

正するか、憲法 53 条⁹に基づく要求がなされた場合には速やかに臨時会を招集したり、あるいは常会の会期延長を慣例化したりといった措置を定める超党派のアコードを締結する。

これにより、議事日程もより計画的な決め方をできるようになり、与党議員の国会内における役割を拡大するとともに、野党議員による政府監視機能も充実させられる。少数派提案による調査委員会の設置や野党日¹⁰の設定等の諸施策と組み合わせれば、監査・監督機能の充実を通じた民主政治のガバナンス向上に一層資するであろう。

現在の国会活動は野党による政府への質疑（政府与党が野党に質問することはできない）がほとんどであるが、増えた時間を「バックベンチ討論」、つまり政府のメンバーではない与党議員と野党議員の討論時間を増やせるようになり、国民は日曜のテレビ討論を待たずに各党の政見の違いを知ることができる。

また、政府・与党の一元化の妨げにならないように留意しつつも、政党横断的な争点や、前記の両院関係の見直しを通じた参議院における政党化の緩和に対応するため、立法補佐機能を含めた議員立法の充実策も俎上に載せられよう。

ただし、国会開会中に官僚が答弁の作成を終えた平均時刻は翌日未明（後掲・図 12）という実態は、官僚のワークライフバランスを大きく損なうだけでなく、官僚制の機能そのものを傷つけている。通年国会と言っても会期中に会議の開かれない週があっても当然ではあるが、それを実現する際には、答弁の作成を要さない議員間討論の充実と前々日正午までという質問通告ルールの厳格化¹¹など、官僚の働き方改革が同時に行われなければならない。また、現状でも首相の国会出席日数は諸外国と比べて突出しており、国会改革が首相と閣僚を過度に国会に縛り付けることのないように配慮が必要である。

⁹ 「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一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。」

¹⁰ イギリス庶民院では、1 会期（約 1 年間）当たり 20 日の本会議の議事日程決定権限が野党に与えられている。

¹¹ ここでいうルールの厳格化とは、質問通告期限の話であって、政府に質問すること、逆に言えば政府の情報公開義務を緩める趣旨ではない点に留意。

5. 熟議の深化と効率性・合理性を両立させる改革の具体的手順

2024 年総選挙の結果、30 年ぶりの少数与党内閣となり、国会審議の様相は従来とは一変した。このような状況下で、現在、与野党の垣根を越えて、国民の信頼と負託に応え得る新たな国会審議運営の在り方を模索する動きが始まっている。与野党はともに責任を共有し、新たな国会の創造に向けて知恵を出し合い、改革に取り組む必要がある。

ある意味で、少数与党であるからこそ与野党が歩み寄り、積年の課題であった国会改革を前進させる契機が生まれたとも言える。この好機を逃すことなく、短期・中期・長期の課題を整理し、国会改革の具体的手順について超党派の合意を確立していくことが求められる。

こうした認識のもと、令和臨調と連携する超党派の国会議員は、本年 5 月 27 日に国会改革に関する中間提言を公表した。この提言は、令和臨調のメンバーも検討段階から議論に参加し、第 1 部会において積み重ねてきた議論を踏まえたものであり、いわば民間有志の問題意識と超党派の政治家の経験と想いの結晶である。

その提言の中核をなすキーワードは「熟議の深化」と「合理性・効率性」の両立である。これらを両立させる新たな国会改革こそ、今まさに求められている。

表 1 に、超党派議員の手による中間提言を踏まえつつ、与野党が合意すれば直ちに着手可能な項目を中心に、課題と改革手順を再構成した具体案を示した。今後、与野党がそれぞれの立場を超え、より良い国会の仕組みを築くため、超党派で真摯な議論が行われることを強く期待したい。

表 1 超党派議員との議論を踏まえた国会改革のポイントと改革手順

「熟議の深化と効率性・合理性を両立させる国会改革」
1. 効率的で合理性ある国会運営 (1) 予算案及び内閣提出法案について、議院運営委員会理事会等における審議日程協議における内閣側の協議関与権の制度化等を通じ、国会召集にあたり予め日程を明らかにし、見通しの立った計画的・合理的な審議スケジュールの確立と充実した熟議の両立可能性を促進。 (2) 議院運営委員会理事会及び各委員会理事会において内閣提出議案の軽重の仕分けを予め行い、合意した議案について、本会議及び委員会における審査プロセスを簡素・合理化。本会議で趣旨説明・質疑を要求するものを除き、いわゆる「吊るし」は自粛し速やかに委員会付託。野党に対案がある場合には同時に審査。 (3) 速やかな質問通告の実施。 (4) 常任委員会の定例日については、すべての内閣提出法案が通過した後を含め原則委員会を開催。なお、衆参両院間で定例日が重なること等を調整。 (5) 計画的な審議と党首討論等の活用を前提に、内閣総理大臣の国会出席を限定。 (例示、本会議では、政府演説・質疑、一部の重要広範議案に対する質疑、議運理事会の決定に基づいた国益上重大な影響を及ぼす事件等に関する報告・質疑等。予算委員会では基本質疑と締め括り質疑、理事会の決定に基づく審査を通して必要と認められた特定事案に関する集中審議、決算行政監視委員会の締め括り総括質疑など) (6) 国務大臣が国際会議出席、災害対応等やむを得ない事由により出席できない場合は副大臣等による対応を基本とし、定例日の原則開催を堅持。 (7) 予算委員会における全大臣出席を見直し、質問通告のない大臣は副大臣の出席も可とする等、副大臣を積極活用。 (8) 上記諸改革を可能とするための政務三役の在り方の見直し(国会審議活性化法成立当時の趣旨を踏まえた運用や制度の再点検と超党派合意)。なお、副大臣については積極活用を念頭に「閣外大臣」へと呼称を変更。 (9) 委員会定足数要件の見直しや委員会審議時間設定の見直し等。 (10) 現実の議会運営の実態に即した「先例集」の組み直し。 2. 熟議の深化に向けた国会運営 (1) 国家基本政策委員会合同審査会(いわゆる党首討論)は毎月1回定例開催。(1回あたりの開催時間や時間帯の見直しも検討)。また、国家基本政策委員会において、党首討論の外、各国務大臣と各党シャドー大臣等による討論、テーマを設

- 定した各党政調会長等の幹部議員同士による討論など、多様な討論機会を提供。
- (2) 党議拘束については、委員会での与党議員も積極的に参加したより充実した審議・修正協議等を経た後の採決段階のタイミングへの変更など弾力化。
 - (3) 与党事前審査承認慣行の改善と重要法案について委員会による事前審査の仕組み作り（議案の軽重仕分けとセットで設計）。英国が立法前審査として一部の法案について草案段階のものを委員会に提出・審査に付す仕組みを採用していること等を参考に仕組みを検討。
 - (4) 修正協議に関連するルールの確立（法案を修正する場合のルールメイキングが必要。修正案に対する質疑の在り方の見直し。国会提出後の内閣提出法案を内閣が修正しやすくための国会法改正等）
 - (5) 予算委員会については、省庁別審査を仕組み化する等、本来の予算案審議を充実。同時に党首討論の着実な実施や行政監視機能充実等の一連の改革を前提に、予算案の内容とは直接関係のない質問等については与野党間で扱いを協議し見直し。
 - (6) 重要法案について、各委員会での逐条審査の試行（議案の仕分けとセットで設計）
 - (7) 議案の軽重仕分けを前提に対政府質疑中心の運用を脱し、原則議員間の自由討論など委員間討論をより活用する運用への転換。必要に応じて政府参考人招致。（憲法審査会の自由討論等を参考にアコード合意）
 - (8) 議案質疑と一般質疑を交互に繰り返す仕組みを脱し、議案質疑を進めつつ、適切な行政監視機能発揮の観点から、各委員会における数日の野党日創設等により、与野党議員による行政監視機能を充実。
 - (9) 統計や年月日等の、いわゆる事実確認・知識問いかけ型質問については原則政府参考人を活用。重複質問は自粛。政府側も参考人、資料提出、答弁に真摯に向き合い、与野党双方が「日程闘争国会」から「熟議の国会」への転換に協力。
 - (10) 法案の束ねについては節度をもったものとするともに、与野党合意により個別法案ごとに審査。
 - (11) 法案以外の重要テーマで、与野党間で議論し合意したものについてはレポートに取りまとめ、政府に示す仕組み等を各委員会レベルで導入（情報監視審査会の活動等の先行事例を参考に仕組み化）
 - (12) 議員任期（衆議院で言えば４年間）を通じて取り組むべきテーマ（政局的なものではなく、人口減少問題等、党派を超えて取り組むべき国の中長期的課題等）を超党派合意で設定し数年の期間をかけて議論し結論を出す仕組みの導入。こうした長期的課題を持続的に検討する仕組み作りと調和させる観点から財政規律を維持する独立財政機関を国会に導入。
 - (13) 熟議の国会に向け対決型からより対話型へと意識の転換をはかる観点から旧来の国会用語（例えば質疑等）を見直し「言葉遣い集」を作成。

3. 通年国会や衆参両院に関する改革の推進

- (1) 上記の熟議と効率的な国会運営の両立を可能とする国会改革の延長線上の課題としての「通年国会」の実現（会期不継続原則の見直し等国会法改正や各党間アコードによる実質通年国会化。官僚の負担軽減に留意）。
- (2) 通年国会を実現する際、概算要求段階で立法府の意思を政府案に反映させる仕組み作りなど予算審議の在り方の改革を併せて検討。
- (3) 官僚の働き方改革を含め政官接触ルールに関する超党派合意の確立。
- (4) DXの活用を含め広く民意を国会に反映させるための仕組みの革新や緊急事態時のオンライン審議などデジタル時代の国会運営の創造。多様な人材が議員として活躍できるような国会運営（物理的環境を含む）。
- (5) 以上の諸改革と分かちがたい関係にあり、より根幹に関わる国会改革の課題として、衆議院、参議院の在り方・役割の見直し及びそれらを踏まえた両院関係（両院協議会等を含む）の在り方を見直し。

第3 二院制のガバナンス改革

1. なぜ二院制改革が求められるのか

政党改革と並び、平成の政治改革が積み残してきた最大の課題の一つが、二院制の改革である。この間、参議院では非拘束名簿式比例代表制の導入や常任委員会の再編等が試みられてはきた。しかしながら、両院の在り方全体のトータルな検討を踏まえた参議院改革については遅々として議論は進まず、参議院の存在意義に関する国民の理解も深まったとは言えない。

さらに、平成の政治改革以降に顕在化した論点として、いわゆる「ねじれ国会」の弊害がある。我が国には、日本国憲法の規定により、衆議院と参議院という二つの類似した国民代表議会が存在する。両院は憲法の定める例外を除いてほぼ同じ権能を持つ上、参議院には解散がない「強い第二院」制度を採っている。

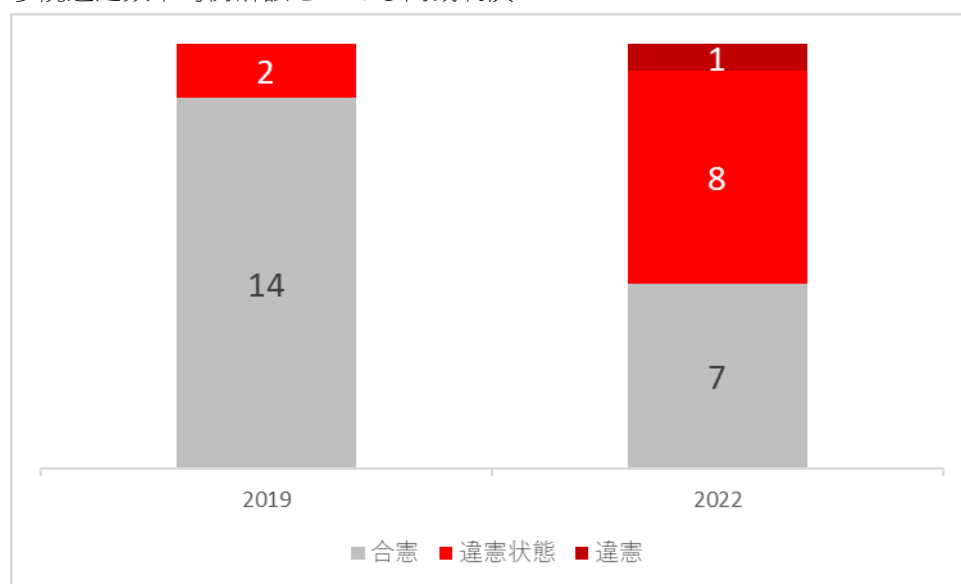
このため、かつての自民党政権、民主党政権の違いを問わず、参議院における与党の議席が過半数割れになると、野党が予算関連法案を含む法律案への拒否権を持ち、また、閣僚に対する問責決議（本来法的拘束力はない）が事実上の不信任に等しい効果を持つなど、均衡と抑制の限度を超えた政治の混乱を生じさせてきた（表2）。こうした事態を避けるため、政府与党は衆院選で勝利して政権を獲得しても、衆議院の任期前に到来する次の参院選で負けないことを至上命題とした政権運営を行わざるを得ない構造が定着し今日に至っている。

表2 ねじれ国会下の参院問責決議（網掛けは自民党政権、無地は民主党政権）

可	問責対象	その後
1998.10.16	額賀福志郎防衛庁長官	辞任
2008.6.11	福田康夫首相	総辞職
2009.7.14	麻生太郎首相	衆院解散
2010.11.26	仙谷由人官房長官	直後の内閣改造で退任
2010.11.27	馬淵澄夫国交大臣	直後の内閣改造で退任
2011.12.9	一川保夫防衛相	直後の内閣改造で退任
2011.12.9	山岡賢次国家公安委員長	直後の内閣改造で退任
2012.4.20	前田武志国交相	直後の内閣改造で退任
2012.4.20	田中直紀防衛相	直後の内閣改造で退任
2012.8.29	野田佳彦首相	衆院解散
2013.6.26	安倍晋三首相	直後の参院選で勝利

加えて、緊急性を高めつつある課題が参議院選挙区における一票の較差問題である。2022 年参院選について、2023 年 10 月 18 日の最高裁は投票価値の不均衡が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、それに先立つ全国の 16 高裁・支部判決では、違憲と違憲状態が過半数であった（図 8）。そして最高裁も、「較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題」と指摘し、国会に対して「較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置を講じていくことが求められる」と強く指摘している。

図 8 参院選定数不均衡訴訟をめぐる高裁判決



しかし、選挙制度に関する取り組みは遅々として進んでいない。従来のような合区や一部で議論されているブロック制にはそれぞれ問題があり、国民の理解と納得が得られるような解決策を見出せてはいるとは言い難い。

他方、類例を見ない急速な人口減少が進行する我が国の現状を踏まえると、これまでの前提を維持したまま、さらに参議院における一票の較差を是正しようとすれば、やがては地方を代表する役割を担う議員の姿が消え、首都圏などの大都市圏への議席配分が進むことになる。参議院の在り方が、このようになし崩し的に変質していく事態については、国民や政治家の間にも不安や疑問が見られるほか、あるべき民主政治のガバナンスの構築としても望ましいものとは思われない。

こうした事態を根本から打開するためには、この際、二院制の在り方を含む衆参一体の改革が必要であり、その中で両院の選挙制度に対する考え方や制度の在り方を再検討することが必要である。

2. 総論：新しい二院制の基本的考え方

激動する国際情勢に即応できる国会を目指して、一院制の実現を求める議論も存在する。しかし、徒らに拒否点を設けて「決められない政治」となることは避けなければならないものの、議院内閣制原理に基づき、内閣を形成し、信任する機能に重きを置く衆議院に対し、政策決定及び執行に対してさらに多様な価値観や観点を示しつつ、熟議・熟考、場合によっては再検討を促す参議院という役割分担は、単に同じことを二回検討する慎重さにとどまらない、民主政治のガバナンスにとり積極的な意義を持ち得る。

第二院による適切な牽制機能があればこそ、議論の所在をより国民に分かりやすく示すことが期待できる。例えば、後述するように地方の声に十分耳を傾けることと投票価値の平等を促進することは、一院制では両立不可能である。以上の考えに立脚し、本提言は二院制を廃止するのではなく、二院制をより活かす立場を採る。

参議院の独自性を考える際には、しばしば参議院緑風会（1947～65年）の再現を期待する意見が見られる¹²。しかし、衆参両院の可決を経なければ法律を制定できない現行制度を前提とする限り、政府与党が参議院でも過半数議席の確保を目指すのは必然の帰結である。かつての緑風会のような談論風発を促進して独自性を発揮させるためにも、両院関係の見直しによって参議院の政党化を緩和し、参議院における政府与党議席の過半数割れが政権存続の危機に直結しないようにすることが重要である。

両院関係の見直しをめぐる従来の議論は、一方的に参議院の権限を弱めようとするものが多く、参議院議員には賛成しづらい側面が強かった。これに対して、本提言の提案を端的に表現するならば、参議院には独自の機能を付与し、「世界最先端」の議院へ進化を図る。代わりに、正統性の付与すなわち議決においては

¹² かつて参議院に存在した無所属議員による院内会派。衆議院で通過した法案が参議院で修正・否決されることを嫌った自民党により参議院の政党化が進められ、1950年代以降衰退した。

議院内閣制に基づく代表制民主政治を体現する衆議院の意思を優越させるというものである。衆議院は「代表制民主政治の府」として、参議院は「先進的民主政治の府」（そのための実装化のアイデアについては後述する）として両院関係を位置付け直すのである。

そして、衆議院において、代表制民主政治における投票価値の平等が十分に確保され、かつ、両院の在り方についての憲法改正の必要性を検討することを含めて衆参両院で適切な権限の再分配がなされるならば、参議院を衆議院とは質的に異なる議院として位置付けた上で、その役割と投票価値の平等への配慮の調和を、衆議院とは異なった形で実現させるべきだという考え方もあり得る。

参議院はハードな拒否権はなくとも、先進的民主政治の理念・機能を実装することにより、民主政治の根源であるロゴスの力を十全に発揮し、内閣・衆議院も無視できない、衆議院に優るとも劣らない期待を国民から寄せられるように設計され、運営がなされるべきである。（図9）。

図9 令和臨調が提唱する新しい二院制



両院関係については、これまでも両院協議会制度¹³の改革やソールズベリー・ドクトリン¹⁴の確立などの提案がなされてきたが、それぞれ問題点¹⁵があり実現には至らなかった。この際、新しい参議院の在り方の確立と併せて、衆議院再議決要件の緩和（憲法 59 条 2 項¹⁶）や両院協議会制度（同条 3 項）を含め、両院関係の規律を見直すべきである。

また、以下で述べる新しい参議院の在り方を実現するためには、現在は参議院の緊急集会などを除いてほぼ衆参均一に定められている国会法を抜本的に見直し、衆参各議院規則に委ねる部分を増やして各院の特徴を分かりやすく示すことも検討課題となろう。

3. 参議院を「世界最先端」の議院に

第二院をより活かそうとする観点からは、これまでには十分に強調されてこなかった新たな性格を参議院に付与することが検討されるべきである。

具体的な在り方は、政党・政治家はもちろん、メディアや何より国民との対話を通じて定まることが期待されるが、以下に幾つかの検討に値すべき類型を示す。このうちいずれかを選択するというのではなく、複数の性格を兼ね備えた新しい院を構想することも十分考えられる。あるべき参議院の姿を念頭に置いたうえで、初めて参議院議員の選出方法の改革が議論となる。

¹³ 現行の両院協議会は、協議委員が各院の議決の支持派によって占められ（例、衆議院側は全員賛成派、参議院側は全員反対派）、かつ、成案を決定するためには出席協議委員の 3 分の 2 以上の賛成が必要とされているためにほとんど機能していない。

¹⁴ 政権公約に記載され、かつ、庶民院（下院）を通過した法案を、貴族院（上院）は否決しないというイギリス議会の慣習。

¹⁵ 両院協議会の協議委員を各院の議決の支持派と不支持派に比例配分し、かつ、成案決定要件を出席協議委員の過半数に引き下げた場合であっても、成案は各院の本会議で議決されなければならない。日本版ソールズベリー・ドクトリンについても、適用される議案の範囲をどうするか、また我が国において慣習がどこまで拘束力を持ち得るかが問題になるう。

¹⁶ 現行条文は「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。」。

（１）行政監視・監査の府

国会による行政監視機能は、衆議院においても野党を中心として行われるが、参議院には政党政治の文脈とは異なる多様又は専門的な観点から、さらにインテンシブな執政府及び行政機関に対する監視・監査を担うことが期待される。これまでも参議院では、様々な取り組みがなされてきたところであるが、行政の監視、調査、評価を行い、それに基づいて必要な法律の制定や改廃などを提案する機能のさらなる加速が期待される。これらは参議院の非政党化を進めることによって、一層実効性を高められるだろう。

（２）長期的視点・熟議の府

新しい参議院も現在と同じく衆議院とともに法案審議を通じて狭義の立法機能を担う。それとともに、国会による特定テーマに関する調査は、政府に対する事前抑止・事後監視になる上、多様な意見の表出機能も果たす点に鑑み、特に新しい参議院においては、任期６年で解散がなく、長期的視点に立てるという特性を生かし、イギリス下院の特別委員会¹⁷にも範を求めつつ、法案審査とは切り離された調査にもより大きなエフォートが割かれるべきである。

その際には、官僚の働き方や情報の秘密保持に配慮しつつ、政府のもつ情報が調査を行う参議院の委員会に対してスムーズに提供され、また、デジタル技術も活用して社会に遍在する専門性を糾合した上で、調査報告に対しては一定の期間内に政府が応答を行うことを義務付けるなど、制度に実証性と実効性を兼ね備えさせるルール化が望まれる。

参議院で特定テーマの調査を行うに当たっては、国会法を改正し、従来型の公聴会に代えて、「討論型世論調査」¹⁸、「フューチャー・デザイン」¹⁹、「ロトクラ

¹⁷ 法案審査ではなく、特定の主題（多くの場合は省庁別の行政）に関する調査を行い、報告書を作成する委員会。

¹⁸ 通常の世論調査ののちに、討論のための資料や専門家から十分な情報提供を受け、グループ別討論と全体会議での熟議を経た後に、再度調査を行って意見や態度の変化を見る。日本でも 2012 年に国レベルでの実績（エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査）がある。

¹⁹ 現役世代のみならず仮想将来世代を議論に参加させることにより、持続可能な社会を実

シー」²⁰など先進的な民主主義理論を実装することにより、「世界で最も進んだ議院」を目指すべきである。こうした国民を直接議論に参加させる熟議民主主義理論の実装は、それを制度化するプロセス自体に応用することを含めて、代表制民主政治に対する人々の信頼を補強・回復する上で極めて重要である。

これに加えて、骨太の方針など中長期の社会経済の見通しに基づく計画については参議院に報告させ、よりインテンシブに議論する制度運用を行う等の方策も考えられる。

（３）多様性の府（地方・ジェンダーなど）

現在、投票価値の平等が求められる一方で、人口の少ない県の議員定数が削減されることにより、地方の声が国政に届きにくくなることへの懸念も見られる。重層的代表性を確保する観点からは、都市部・地方を問わずに各地域の声を的確に国会にくみ上げる必要があり、参議院においては、例えば一定の地方代表を確保する制度改革（憲法 43 条²¹及び 47 条²²の改正）が検討対象になり得る。

ただし、都市人口割合が 9 割を超える我が国において、単に法の下の平等を制限して、改選ごとに各都道府県から 1 人以上の参議院議員を選出できるようにする等の憲法改正案は、国民投票において過半数の賛成を得られないであろう。この制度改革は、従前どおり投票価値の平等を重視する衆議院の優越を強める改革（2. を参照）と必ずセットで行われなければならない。

代表選出の側面に加えて、参議院の機能の側面においても、それぞれの議案が地方に及ぼす影響に関して必ず委員会で審査を行うようにする等の方策が考えられる。

また、法の下の平等の観点から、ジェンダー平等は喫緊の課題である。2018 年に候補者男女均等法が成立したにもかかわらず、努力義務にとどまっている

現しようとする政策決定手法。

²⁰ 抽選で選ばれた一般市民に国家や地域の課題を討議させ、政策形成に生かす手法。本提言では代表制民主政治（議会）の補完手段として位置付けており、国会議員をくじ引きで選ぶことまでは含意していない。

²¹ 現行条文は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」。

²² 現行条文は「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」。

こともあり、国会議員に占める女性の割合は未だに世界各国と比べて大きく劣っている。

参議院が世界最先端の議院を目指すとき、人々の多様性が議会において反映されていることが必要不可欠であり、そのための第一歩としてジェンダー平等は直ちに実現すべきである。

民主主義・選挙支援国際研究所によると、世界 56 か国で政党が自主的にクォータを実施しているほか、28 か国で議席割り当てが行われ、58 か国の下院選挙では候補者クォータが法的に義務付けられているなど、女性国会議員割合の向上策が採られている。衆議院も含めた男女共同参画の実現に向けたファースト・ステップとして、まずはジェンダー平等に向けた取り組みが相対的に進んできた参議院において取り組みの加速化を求めたい。

4. 衆議院では責任政党政治を追求

衆議院の役割についても重ねて付言しておきたい。何人も未だ民主政治が政党抜きで行われ得ることを示していない（J・ブライス）のであって、代表制民主政治と政党政治は切っても切り離せない関係にある。衆議院においては引き続き、平成の政治改革のコンセプトである政党・政策本位の代表制民主政治の更なる推進を期し、責任政党政治を目指す²³。

この基本的考え方にに基づき、小選挙区制と比例代表制を組み合わせ、また、議員定数の配分において投票価値の平等を重視する現行選挙制度の根幹を維持した上で、両院として重層的代表性の充実と超党派の合意形成基盤の構築を図る。

なお、衆議院選挙制度の再検討において、中選挙区制の復活を求める向きが一部に見られる。しかし、大選挙区制では連記制の有無にかかわらず、各選挙区で

²³ ちなみに、「平成の選挙制度改革は二大政党制を実現しなかった（ゆえに失敗だった）」という言説がしばしば見られるが、これは誤りである。制度的に（厳密には選挙区レベルで）二大政党制を導き得るのは単純小選挙区制に限られる。現行の並立制は総定数の4割近くを比例代表制で選出する上、小選挙区制と比例代表制を重複立候補制度によって連動させているため、結果として二大政党制的な様相を呈することがあっても、それは制度必然ではない。実際、当時の民間政治臨調においても、新たな選挙制度（民間政治臨調の独自案である小選挙区比例代表連用制及びその後実現されることになった並立制）で目指すべき政党政治の姿は、「穏健な多党制」を前提とした「二大ブロック制」又は「ソフトな二大政党制」と説明している点に留意すべきである。

同じ政党の候補者同士の競争が起きるため、利益誘導と派閥争いが激化し、政治資金の高騰を招く候補者本位の政治になる。これは日本に限らず、各国の経験に基づく政治学界の通説であり、過去の政治改革の根本を無に帰すような選択は避けねばならない。

そもそも、過去 30 年間にわたり、投票価値の平等がより厳密に求められるようになった変化を踏まえれば、投票価値の較差を 2 倍以内に収めつつ、選挙区ごとの人口と議席数の逆転現象を回避するような中選挙区制の区割りを今後安定的に行うことは、もはや不可能であることを指摘しておきたい。中選挙区制という過去の制度に幻想を抱くことなく、選挙制度設計の議論は現実を直視したうえで進められるべきである。

もとより、選挙制度に最善はない。平成の政治改革からすでに 30 年。現行選挙制度のたゆまざる見直しが必要であることは言うまでもない。

一例を挙げれば、小選挙区と比例代表の重複立候補を可能にし、小選挙区の惜敗率によって比例名簿順位を決定する仕組みには、国民の間に多くの批判がみられる。

比例復活当選の在り方に関しては、国民に不人気だが不可欠な政策を推進した議員のセーフティネットとして必要であるという意見と、小選挙区で落選した候補者が比例代表で復活するのは人々の理解が得られにくいという意見の両論が存在する。しかし、いずれの立場をとる場合においても、小選挙区の選挙結果によって比例代表名簿の順位を事後的に決める方法は「並立」制の趣旨に反している。小選挙区惜敗率に基づき復活当選させる候補者の割合に上限を定めるなどの公職選挙法改正を必要とする点に異論はなかろう。

第4 政治とカネの問題をめぐるガバナンス改革

1. 与野党協議と残された課題

このたびの政治資金パーティーをめぐる一連の疑惑は、かねてより法の抜け穴と指摘されてきたものが、ついに大規模に露見したものであった。事の本質は、法律違反を犯した一部の不心得者、あるいは政治資金パーティーに関する規制の不備にとどまらず、政治とカネをめぐる問題が続発し、国民の政治に対する信頼感を損ねているシステム自体に求められなければならない。政治資金パーティー問題に関する一応の再発防止策は講じられたものの、この際、疑惑の温床となる制度的不備を一掃すべきである。

そこで、今般の政治とカネをめぐる一連の与野党協議の中で、未だ積み残しの課題、与野党間の合意形成が遅々として進まない課題、そして与野党双方に再考・再検討を促したい課題に絞り、以下に指摘しておきたい。

まず、企業・団体献金について。会社、労働組合等による政治献金は政党に対するものを除いて禁止されている。ところが、市区町村や選挙区を単位として設けられる政党支部は、いずれも企業・団体献金を受けられるとされているために、国会議員・地方議員単位で実質的には政治家の個人後援会の別名に過ぎない夥しい数の政党支部が叢生し、それぞれが企業・団体献金の受け皿となっている。

ただし、直ちに企業・団体献金を全面禁止しても、会社・団体役員等による小口・多数に分散した寄付を助長するなどの迂回献金が横行し、かえって資金の流れの透明度を下げてしまう恐れがある。まずは、企業・団体献金を受け取ることができる政党組織レベルを政党本部、又は政党本部及び都道府県連に限定すること等の法改正により、政党のガバナンス改革をともなう「政党本位の政治」という平成の政治改革以来の趣旨徹底と、「誰が、どの政党に、いくら」寄付を行ったのかをガラス張りにすることを求めたい。

次に、国会議員関係政治団体については、すべての支出について領収書等の徴収義務が課され、政治資金収支報告書に対する政治資金監査の仕組みが作られている。しかし、すべての収入が収支報告書に記載されているかどうか、及び外形的・定型的な確認を超えた支出の妥当性の点検を、特段の権限を持たない政治資金監査人が行うことはできない。派閥や地方議員などの国会議員関係政治団

体以外に対する政治資金監査制度は存在しない。

一方、総務省や各都道府県選挙管理委員会が選挙干渉と見られないようにするために、選挙運動の妥当性に関する判断と同じく、収支報告書の形式的点検以上の調査に対して、自らの役割を抑制してきたことには意味がある。諸外国と同様に独立性の高い第三者機関を設置して、選挙運動や政治資金規正、政党交付金制度の在り方をめぐって自ら踏み込んだ調査を行い、また必要に応じて勧告や助言的意見を発出できるようにすべきである。

2. 政治資金監視委員会構想の再検討

この点で、先の国会で、「政治資金監視委員会等の設置その他の政治資金の透明性を確保するための措置等に関する法律」が制定されたことは一歩前進と評価できる。しかしながら、同法はプログラム法であり、かつ、政治資金監視委員会は国会に置くこととされたため、疑惑の生じた政治団体に対する調査や処分の方法等をめぐり、複雑な制度設計を余儀なくされている。

また、同委員会の監視対象は国会議員関係政治団体に限られ、（国会議員関係政治団体以外の）政党の本支部、議員集団（派閥など）及び現職国会議員以外の公職の候補者の政治団体には権限が及ばないなど、制度的な限界も容易に想像される。この際、政治資金監視委員会を立法府ではなく、内閣府設置法第 64 条に基づく独立性の高い機関²⁴に改めるなど実効性のある組織整備に向けた再設計を求めたい。

令和臨調は 2024 年 2 月、政治資金・政党助成金等を監督する独立性の高い第三者委員会として「政治資金委員会」（仮称）の構想を提言した。現下の国会における政治資金監視委員会構想協議が迷走気味であることを踏まえ、臨調提言を改めて世に問うことの意義は少なくないと考え、以下に再掲することとした。

本構想はあくまでも例示であるが、一つのたたき台として与野党間で真摯な議論が行われ、真に「信頼される政治のインフラ」となり得る政治資金制度が構築されることを期待したい。

²⁴ 同条に基づく委員会としては、公正取引委員会、国家公安委員会、個人情報保護委員会、カジノ管理委員会がある。

「政治資金委員会」(仮称) 構想と制度新設に伴う政治資金規正法等関連改正事項

一 政治資金委員会の設置

- 1 内閣府に政治資金委員会を置く。
- 2 政治資金委員会は委員五人で組織する。
- 3 政治資金委員会は、政治団体の登録を行い、政治団体を監督するほか、登録政治資金監査人に関する事務、政党交付金の算定その他の事務を行う。
- 4 政治資金委員会は、その所掌事務について、法律若しくは政令を実施するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基づいて、政治資金委員会規則を制定することができる。

二 政治団体の登録

- 5 国会議員(国会議員になろうとする者を含む。)が代表者(実質的な代表者を含む。)である政治団体又は国会議員を主要な構成員とする政治団体(以下「政治団体」)は、政治資金委員会による登録によって登録政治団体にならなければ寄附を受け、又は政治資金パーティーを開催することができない。
- 6 政治団体の登録は、政治団体が当該政治団体の政治資金取扱規則その他の必要事項を記載して行った申請に基づいて、政治資金委員会が行う。
政治団体の政治資金取扱規則には、代表者と会計責任者が連携して政治資金規正法を遵守する旨の規定を含まなければならない。
- 7 政治資金委員会は、政治資金取扱規則に不備があると認めるときは、理由を明らかにして、当該政治団体の政治活動の自由を侵害しない範囲でその修正を求めることができる。
- 8 国会議員は、自分が代表者の一の政治団体(政党及びその支部を除く。)についてのみ登録の申請をすることができる。
- 9 政治資金委員会は、登録した政治団体(以下単に「政治団体」)をホームページで公表するときは、支部があるものは本部からリンクが可能になるようにし、また国会議員ごとの政治団体の一覧からその議員が関係するすべての政治団体についてリンクが可能になるようにしなければならない。

三 登録の取消、資格の停止

- 10 政治資金委員会は、政治団体に極めて重大な違反があったときは、理由を明らかにしたうえで、政治団体の登録を取り消すことができる。
- 11 政治資金委員会は、政治団体に重大な違反があったときは、理由を明らかにしたうえで、期限を限って政治団体の資格を停止し、又は制限することができる。

四 政治資金委員会の調査

- 12 政治資金委員会は、自ら判断し、又は申立について理由があると認めるときは、政治資金に関して政治団体に報告を求め、質問し、又は政治団体の会計帳簿若しくは口座を調査することができる。

五 違反状態の是正又は政治資金収支報告書の修正の命令

13 政治資金委員会は、前項の調査に基づいて、政治団体に違反状態の是正又は政治資金収支報告書の修正を命じることができる。

六 違反に係る寄附又はパーティー収益の返還命令

14 政治資金委員会は、違反に係る寄附又はパーティー収益の返還を命じることができる。

七 政治資金収支報告書

15 政治団体は、年四回デジタルで政治資金委員会に収支報告書を提出する。政治資金委員会は、速やかに収支報告書をホームページで公開する。

16 当該ホームページにおいては、政治団体の代表者その他所属国会議員の選挙運動費用収支報告書にリンクが可能になるようにする。

八 政治資金パーティー券の購入者の公開基準

17 パーティー券の購入者の公開基準を、二十万円超を五万円超に改める。

九 特定政治資金パーティーの公開

18 政治団体は、特定政治資金パーティー（一千万円以上の売上が見込まれるもの）を開催しようとするときは、一カ月前までに所定の開催概要を政治資金委員会にオンラインで届け出るとともに、自らのホームページで公開する。

19 政治団体は、一週間に一回パーティー券の売上状況をホームページで公開するとともに、パーティー開催後一カ月以内にパーティーに限った収支報告書をデジタルで政治資金委員会に提出し、及びホームページで公開する。

十 収支報告書の監査

20 政治団体は、収支報告書の提出にあたって、あらかじめ登録政治資金監査人の監査を受けなければならない。

21 登録政治資金監査人は、法令に照らして又は合理的な範囲で収支報告書の内容に疑義があると思料するときは、説明を求め、又は収支報告書の必要な修正を求めることができる。

十一 寄附に関する制限

22 企業・団体の政党に対する寄附は、政党の本部及び一の都道府県の区域を単位として設けられる支部に限るものとする。

23 寄附の量的制限について、寄附の実績及び経済状況に即した見直しを行う。

十二 政治団体に対する寄附及びパーティー券の支払いの口座振込

24 現在政治資金団体に対してのみ義務付けられている寄附の口座振込（政治資金規正法第二十二条の六の二第一項）を総ての政治団体及びパーティー券の支払いにまで拡大する。

十三 特定寄附の義務化

- 25 政治資金規正法第二十一条の二第二項の規定による政党からの寄附を受けたときは、七日以内にその全部を自らの資金管理団体に寄附して取り扱わせなければならない。

十四 政策活動費

- 26 政党は、政策活動費その他名目の如何を問わず役員その他に裁量的に使用可能な資金を支出するときは、使用後の明細書及び所要の領収書を提出させ、その明細を収支報告書に記載しなければならない。

十五 政党交付金

- 27 政治資金委員会は、政党助成法に基づく政党交付金の算定にあたって、所属国会議員が政治資金規正法に違反した事情を考慮して、その額を減額することができる。
- 28 政治資金委員会は、政党に極めて重大な違反があったときは、翌年度の政党交付金を交付しないことができる。
- 29 減額分又は不交付分は、国庫に返納する。

十六 連座制

- 30 会計責任者（実質的に会計責任者の職務を行った者を含む。）が政治資金規正法違反の罪で禁固以上の刑に処せられたときは、検察官は連座訴訟を提起し、裁判所は政治団体の代表者（実質的な代表者を含む。）の公民権を五年間停止することができる。停止期間は判決で短縮することができる。
- 31 政治資金委員会は、会計責任者（実質的に会計責任者の職務を行った者を含む。）が政治資金規正法に違反したと認めるときは、当該政治団体が一定期間、政治に関する寄附を受け、若しくは政治資金パーティーを開催することを禁止し、又はその政治団体の代表者（実質的な代表者を含む。）が一定期間、政治団体の代表者若しくは会計責任者となることを禁止する行政処分を行うことができる。

十七 罰則

- 32 改正部分に関して、所要の罰則を整備する。

3. 臨調「政治資金委員会」案の概要

以下、提言した「政治資金委員会」構想の概略を述べる。

まず、内閣府設置法に基づく中立公正の機関（例えば、同法第 64 条に基づく委員会等）として、十分な事務局機構を備え、準立法的・準司法的権限を有する独立性の高い政治資金委員会を内閣府に置く。

なお、中立性・公正性を担保するために必要な組織の在り方や仕組みについて

は、今後さらに検討する。また、場合によっては、中央選管を統合して複合的な機能を持たせる「選挙・政治資金委員会」等が考えられるが、それは将来の課題とする。政治資金委員会は、所定の行政処分の権限とともに規則制定権をもつものとする。

次に政治団体については、行政対応の有効性を高めるために、現在届出のみになっている政治団体のうち、本案の規制対象の政治団体（国会議員が代表者又は主要な構成員であるもの）については、政治資金委員会による登録を要するものとする。現在は一都道府県で活動するものは都道府県選管に届け出てその収支報告書は都道府県の公報に、二以上の都道府県で活動するものは総務大臣に届け出てその収支報告書は官報に掲載される。

したがって同一の国会議員によるものであっても並べて見るには困難がともなう。それを国会議員に関係するものはすべて政治資金委員会の所管とすることで、透明性は格段に向上しよう。さらに登録政治団体の一覧をネットで公開するだけでなく、同一の国会議員の関係団体相互や本部と支部相互、さらには政治資金収支報告書と選挙運動費用収支報告書相互でリンク可能とすれば、政治と選挙の資金状況の透明性は高まる。

現在届出だけで設立できる政治団体を、国会議員が代表者又は主要な構成員であるものについては登録を要とするのは、登録政治団体のみが寄附を受け、又は政治資金パーティーを開催することができるようにして、そのうえで違反があった場合の一定期間の寄附の受領又は政治資金パーティーの開催の禁止、政治団体の登録の取消や資格の停止、政治資金収支報告書の修正の命令、違反に係る寄附又はパーティー収益の返還命令などの行政処分を可能にするためである。また、そのような行政処分を導入することで初めて、刑事裁判を前提とする検察の捜査とは異なる政治資金委員会の調査の役割も位置付けられることになる。

その他政治資金パーティーの公開基準の引下げ、収支報告書のデジタル化と提出サイクルの変更、寄付（政党匿名寄付を除く。）及びパーティー券の支払の口座振り込みの義務化など必要な改革を講ずる²⁵。

²⁵ この点については、今般の政治改革論議の中で成立した 2027 年 1 月 1 日施行予定の改正政治資金規正法において大枠として実現されることになったので、今後の具体的な制度設計や運用を注視したい。付言すれば、政治資金委員会の設置に合わせて、収支報告書の提出サイクルの変更、寄付（政党匿名寄付を除く。）の口座振込義務化などの改革も講じ

国民の間で導入すべきとの意見が強い「連座制」については、これによって具体的にどのような制裁的效果を議員に及ぼすべきかが問題である。公職選挙法において、運動員が選挙犯罪で有罪となったときには、選挙そのものが不正なものであったとして議員の当選を無効にするのは理にかなっている。これに対して、政治資金制度の場合は議員の身分剥奪までの効果を及ぼすことが正当化されるかについては議論があり得る。

拡大連座制の合憲性が争われた 1997 年の最高裁判決では、連座制は「民主主義の根幹をなす公職選挙の公明かつ適正を確保するという極めて重要な法益を実現するために設けられた」合理的なものであって、その手段も著しく不合理ではないとして、合憲との判断が示された。今日の政治資金問題が我が国の民主主義に対する国民の信頼を大きく揺るがしている現状に鑑みれば、政治資金規正法違反に対して適切な「連座制的措置」を導入することは、十分合理性のあることといえよう。

そこで、現在の公職選挙法の連座制に倣った検察官の提起する行政訴訟としての「連座裁判」と、政治資金委員会の行う行政処分としての「連座処分」の二つの導入を提案する。両者は別のもので互いに独立である。

「連座訴訟」は、会計責任者の禁固以上の刑（執行猶予を含む。）が確定した後、検察官が提起し、判決により議員の公民権を 5 年間停止する（判決により短縮可）。一方、「連座処分」は、政治資金委員会の行政処分として行われ、当該政治団体の代表者が一定期間政治団体の代表者又は会計責任者となることができないこと、また、当該政治団体も一定期間寄附を受け、又は政治資金パーティーを開催することができないこととする。

公職選挙法改正による連座制の強化は、選挙買収を劇的に減らしたとされる。政治資金についても上記の「連座制的措置」が顕著な効果を発揮することを期待したい。

なお、パーティーとともに今般問題視されたものに、政策活動費があった。政策活動費の見直しの在り方については先の提言でも言及したが、すでに 2026 年 1 月 1 日施行予定の政治資金規正法一部改正法によって第 8 条の 2 の 2 が新設され、渡切りの方法による政治団体の経費の支出が禁止されるとともに、第 21 条の 2 第 2 項も削除されたことから、廃止に向けた一定の方向性が明らかになったものと判断し、今後の具体的な制度設計や運用のなされ方を注視すること

られるべきである。

としたい。これらの規定が適切に運用され、抜け穴が生じないようにするためにも、政治資金委員会の設置と適切な監督が求められる。

次に、平成の政治改革の一環として導入された政党助成制度は、民主政治を営む上での政党の重要性に鑑み、国庫からの助成によって政党財政を支えようとするものであった。一連の不祥事を踏まえ、上記の政治資金委員会の設置及びその審議を経て、政党助成法に基づく政党交付金の算定にあたっては、所属国会議員が政治資金規正法に違反した場合には交付金の減額を行うこと、さらには、政党が組織的に重大な法律違反を犯した場合には不交付とするなどの措置を講ずることも検討する。

以上のような大掛かりな政治資金制度改革は、政治にとって厳しいものに映るかもしれないが、政治に対する国民の信頼を取り戻し、「信頼される政治のインフラとしての政治資金制度」とするために、必要不可欠の取り組みであることを改めて強調しておきたい。

一方、政治改革は政治家を批判するだけでは済まない。「民主主義のコスト」という観点から、何にどの程度の資金が必要であるのか、あるいは、実際にどれだけ費やしているのかという、政治の側からの率直な開示がまず求められる。そして、「(収)入と(支)出」の双方を含む政治とカネの全体像を国民に明らかにし、説明責任を果たさなければならない。

その上で、「民主主義のコスト」はどうあるべきか、その費用を誰が、どのような形で負担すべきかについて、政治の側と国民の側が率直に対話を始める必要がある。

例えば、企業・団体献金を今後も容認し、それを民主政治の健全な発展に資するものとするのであれば、国庫にのみ依存してきた政党助成制度の財源の一部として企業・団体献金を活用する仕組みや、代表制民主政治の営みそのものを支えるという観点から、政党の獲得議席数や得票数に応じて企業・団体献金を比例配分するような制度も、「出し手」と「受け手」双方の納得と創意工夫の中で検討されてよいだろう。政治資金制度改革は、まだ緒についたばかりである。

第5 官僚制のガバナンス改革

1. なぜ官僚制の改革が求められるのか

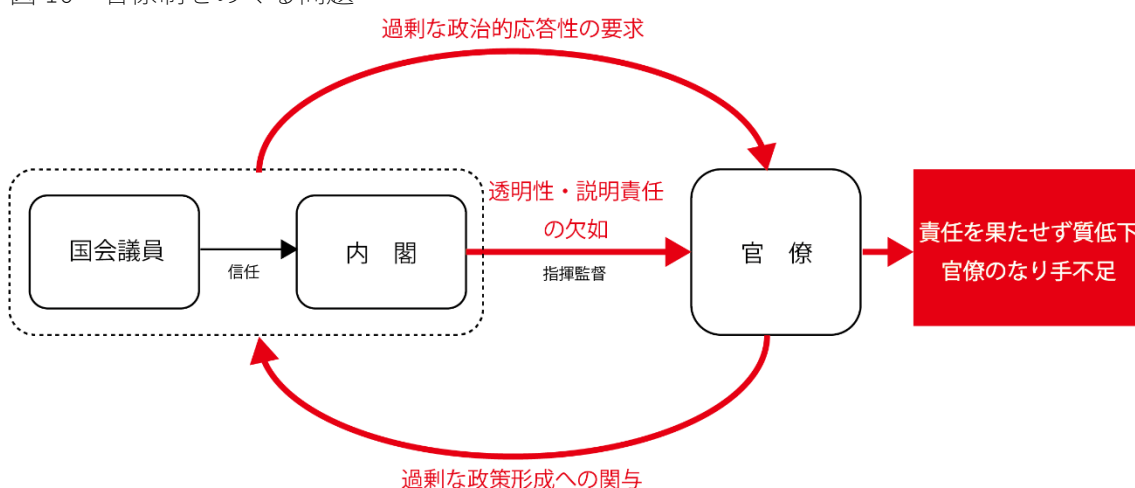
平成期の官僚制の改革は、政治主導を確立し、省益追求から政権を適切に補佐する官僚制への転換を目指したものであり、その成果として、政権による官僚制の統制は強化された。

その一方、民主政治のガバナンスに求められる、政治と官僚制が連携しつつ、相互に自律してそれぞれの役割を果たすという仕組みは、十分に実現されていない。そのことは、法案の事前審査をはじめ、与党内部の政策調整に様々なレベルで官僚がいわゆる「根回し」をせざるを得ないという状況が変わっていないことにも、現れている。

また、政権が官僚制の幹部人事について決定するプロセスの透明性は低いままであり、国民への説明責任を十分果たしていない結果として、その適切な統制の機会が創出されず、専門家としての官僚制の自律性は大きく損なわれている。

さらに、すでに「第1」で述べたとおり、政治が次の選挙に勝利することを重視する短期志向過剰となっており、しかもその要求の一部のみが実現され、多くは満足されないという事態への不信は、政治に向かう以上に、実現可能性や資源の限界を度外視した行政への要求として現れている。

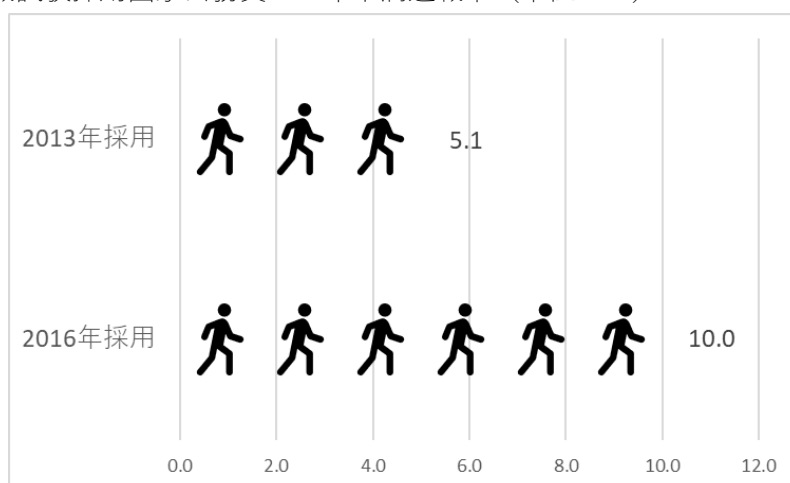
図10 官僚制をめぐる問題



このように、政権・与党・野党からの短期的な要求や批判に対して政治的に応答することが万事に優先されるあまり、行政の質の低下と官僚の労働の無定量

化が昂進している。その結果、有為の人材が官僚となることを忌避したり退職したりといった、官僚のモチベーションやエンゲージメントの低下とともに、サイレント・マジョリティーや将来世代の利益にも配慮して重要な課題に取り組むという、官僚が国民に対して真に果たすべき責任が果たされなくなっている（図10・図11）。

図11 総合職試験採用国家公務員の5年未満退職率（単位：％）



出典 人事院

2. 官僚制の改革の課題

これまでの官僚の働き方改革の提言は、上記の根本的な問題を迂回したものにとどまり、令和臨調としては、国民に対して真に果たすべき責任の履行、そのための透明性ある実現可能な政策の形成と効率的で公正な執行という観点から、官僚制をめぐるガバナンス改革を求める。

政治主導と自律的な官僚制は矛盾するものではなく、両立させなければならない。政治は全体として短期的な課題と中長期的な課題をともに設定し解決することを任務としているが、政権・与党と野党は定期的な選挙により、選挙民の短期的なニーズを反映することに向いており、それだけに一層、民主政治のガバナンスとしては、国民全体を見渡して中長期の視点で課題を設定し、複数の解決案を提示して政治の決定をあおぐことが、官僚制に期待される。

このような政官関係の再構築は、国民・政治・官僚それぞれにとって、メリットがある。とりわけ、内政と外交が複雑に絡み合い、DX・GXや感染症対策等の様々な複雑な課題の解決が求められる現代にあって、政治は官僚制への短期

的な要求を抑えてその自律性を一定程度認めた方が、官僚制の政策の企画立案・執行能力を高めることとなる。そのことは、政権・与党にとっては、提示された実現可能な複数の選択肢の中から合理的な決断を行い、その迅速な執行を求めることができるとともに、統治不能の事態や実現可能性を無視した責任追及を回避することにもつながる。

以上のようなあるべき政官関係の再構築には、3つの面でのガバナンス改革が必要である。

- ① 政権から官僚制へ：幹部人事、政策形成の透明性・合理性の担保
- ② 与党から官僚制へ：接触記録の作成・保存、事前審査制の廃止
- ③ 国会・野党から官僚制へ：質問への対応負担軽減、野党ヒアリングの廃止

これらのガバナンスの改革は、行政改革・公務員制度改革以前の官僚制への郷愁に引きずられるものではない。官僚が個々の国会議員ではなく、内閣・内閣総理大臣及び各大臣を補佐するものであること、その補佐の中身は目先の国会・世論対応ではなくて、中長期的な視点で一貫性をもった政策の企画立案や、法に基づく公正で専門的な執行を任務とすることを目指すものであることに、留意しなければならない。

官僚制をめぐるガバナンスは、＜首相→大臣→各省官僚＞という指揮命令・責任の連鎖が適切に実施されているかを、異なる主体が監視・監督するという重層的な仕組みでなければならない。例えば、政権から官僚制については国会が監視し、国会から官僚制についてはマスメディアを含む世論が健全に監視できるような透明性が必要になる。

官僚の働き方や処遇改善、採用、文書管理等も、このような幹部人事・政策形成・執行プロセスについて適切なガバナンスを構築することを踏まえた上で、見直す必要がある。

官僚制をめぐるガバナンスの改革は、第1部会が議論する他の統治構造の改革と連動している。事前審査制の廃止は二院制改革に、野党ヒアリングの廃止は政党間の公正競争を含む政党のガバナンス改革にも関連する。デジタル技術の活用は、官僚の働き方改革の手段として矮小化すべきものではなく、統治構造改革ひいては令和臨調全体の目指す方向とも関わるものである。

3. 政官関係のガバナンス

行政府内部においては、政治主導と両立する範囲での、内閣・大臣に対する官僚の自律性を確保すべきである。具体的には、専門性・能力に基づく幹部人事がなされるよう、国家公務員法の改正及び運用の改善により、人事判断基準の事前の明示、関係する記録・情報の保存、任命権者の説明責任の履行、外部機関による評価を行うよう求める。また、公文書管理法の趣旨にしたがって政策形成について記録の作成・保存を徹底するよう求める。

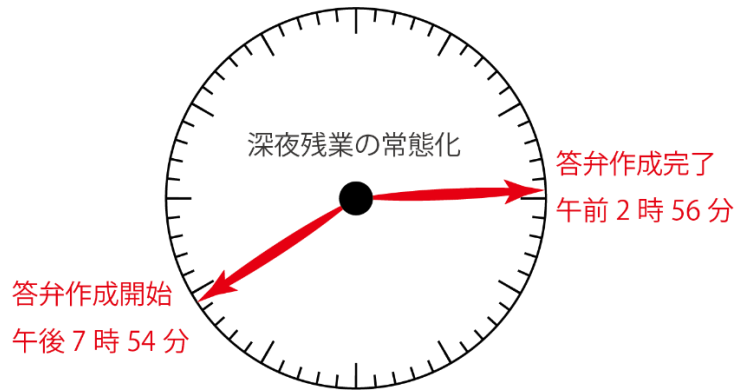
政党との関係では、国家公務員制度改革基本法の定める、政官接触記録の作成・保存・実現の速やかな実現を求める。与党との関係では事前審査制の、野党との関係では野党ヒアリングのそれぞれ制限・廃止、質問通告のルール化とその遵守と、二院制改革を踏まえた国会の公式の立法手続・調査制度の改善・充実を求める。

政権の指示等、政治から官僚制への要求については、政治が説明責任を果たす前提として、事実・データや長期的予測に基づき、各種の資源的制約を踏まえた実現可能性の観点から、その妥当性を評価する仕組みの構築を求める。

4. 官僚制それ自体のガバナンス

資源制約の下での官僚制の職責とその優先順位（裏側から言えば、何は官僚の仕事ではなく、何は期待しないか）について、国民的合意を形成すべきである。例えば、政権・与党内の政策調整や国会における質疑・討論は、官僚に頼るのではなく、大臣や議員が自ら責任を持って行うべきものである（図 12）。このために、必要な議院スタッフ、議員スタッフ及び政党スタッフを拡充するとともに、審議日程等についての国会運営への政府の関与の在り方も見直していくべきである。

図 12 官僚の国会対応業務²⁶



出典 内閣人事局

また、国民に向けて資源制約を超えた過剰な要求を煽ることで官僚制を批判するようなことは、短期的に見れば党派的利益に資するとしても、長期的には民主政治のガバナンス不全をもたらすものであることは、政治にとどまらず国民自身も、厳に自覚しなければならない。とりわけ、「行政にはいかなる失敗も許さない」という「行政の無謬性」の神話に囚われて政治的な応答を求めすぎるならば、機動的な政策立案を阻害するとともに、時代遅れの法令・運用の存置や過剰な規制・コストとなって、国民自身に跳ね返ってくることを忘れてはならない。

その一方で、機能する官僚制は国民の資産そのものであり、様々なリスクにあらかじめ備え、また国際的なルール・規範形成において国益を実現できるなどの、不断の質の維持・向上が求められる。

このように、官僚制の在り方については、国会の審議やマスメディアによる監視はもちろん、国民自身が常に関心を持ち健全な批判の対象としていくことが必要であり、そのような議論を客観的な指標に基づき行うための仕組み作りも必要である。

他方で、官僚制自身も、自ら「行政の無謬性」の軛を排し、機動的な政策の立案・執行を行う一方で、前提が変化したり、政策の効果が十分であったりデメリットが大きいことが判明した場合には、そのことを隠すことなく率直に改める態度を組織的に醸成すべきである。また、個別の短期的なニーズに媚びて政策の立案・執行を歪めることのないような自律性を確保するとともに、「規制の虜」に陥ることなく、「民」の知恵を活かしつつ常に法令や実務を見直すことができないなければならない。

²⁶ 委員会開催日と前営業日との間の土日祝を除いた平均時刻

デジタル化等も踏まえ、関連する法令やその運用を見直し、資源制約の下で応答すべき政治からの要求を適切に処理するのにふさわしい、新たな情報の収集・処理、意思決定プロセスといった業務フローや文書管理の在り方等の検討、そしてこれらに関連する情報の積極的な開示と情報公開請求への誠実な対応を求める。

ジョブ型雇用への転換が進む労働市場における競争も考慮しつつ、年功序列を廃した能力本位の登用、要求される職責に応じた専門性の向上、専門人材の中途採用や退職した公務員の再採用を含めて、客観的指標に基づき能力を発揮できる人事政策の在り方の基本的方針の検討を求める。

第6 民主政治参画基盤の拡大

1. 政治は「自分事」である

エドワード・R・マロー曰く「羊の国民は狼の政府をもたらす」。日本の民主政治を駆動させるのは主権者たる我々である。民主政治のガバナンスを再構築するためには、政党・政治家の行動ルールを改めることにとどまらず、我々主権者の行動も問われている。我が国における投票率の低下は、必ずしも政党・政治家の劣化のみに帰せられるべきものではない。この意味で選挙権年齢到達前の中学校・高等学校段階に限らない主権者意識の啓発の重要性は言うを待たない。

ただし、単純に投票率を民主政治の KPI にすることには慎重でなければならない。投票率の低下は民主政治にとって危惧すべきことではあるものの、さりとて買収や利益誘導を通じた、あるいは政治的分極化のあまりフェイクニュースが横行し、互いに対立候補に勝たれたら一巻の終わりとはばかりに支持者を動員し、あまつさえは思うに任せない場合には選挙結果を認めないような不幸なプロセスを経て記録された高投票率は、民主政治の健全性のエビデンスにならない。

玉石混交の情報が氾濫する中で、タイムリーかつ正確な情報が作成・保存・開示・流通させられた上で、政党・政治家・官僚は徒らに誤りを恐れずに判断を行い、また、熟議・熟考を経てより多くの有権者が一票を投じる、質的・量的両面での民主政治参画基盤の拡大が図られる必要がある。

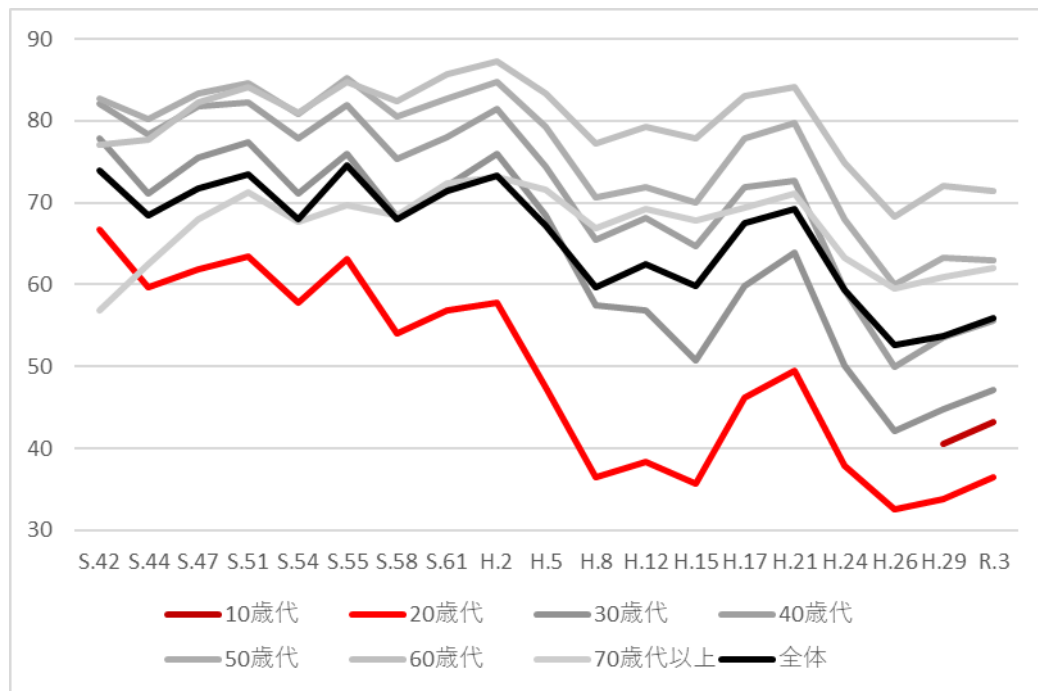
本提言では、特に日本の未来を担う若者の参画を促す観点から、早急に実現されるべき課題として、若年層に焦点を当てた提言を行う。

2. 被選挙権年齢の引き下げ

生活や暮らしへの将来不安、今後の財政・社会保障の持続可能性、深刻な人口減少問題などは、当事者となる若者世代こそが参画し、主体となって考え、判断し、選択していくべき課題である。

しかるに、将来世代の声が政治に十分届いているかと問われると、はなはだ心もとないものがある。国政選挙の投票率は長期低落が続けているが、特に若年層の低下が顕著である。(図 13)

図 13 伸び悩む若者の投票率



出典 総務省

この一因としては、若年層の代表が不足している点を指摘できる。選挙権年齢や成年年齢は18歳以上に引き下げられたものの、被選挙権は依然として衆議院議員25歳以上、参議院議員30歳以上に留め置かれている。新成人は「大人」になってから干支が一回りするまで自分たちの世代の代表を参議院に送ることができない。

将来世代の利害を政治に反映するため、世代別選挙区制度²⁷やドメイン投票方式²⁸、余命投票制度²⁹などの先端的な手法も提唱されているが、日本においては、まずは長らく据え置かれたままの被選挙権年齢の引き下げから着手されるべきであろう。

理論的には国会議員は全国民の代表であり、仮に若者の国会議員が誕生したとしても若者の利害のみを代弁しなければならないことはないし、より年齢の

²⁷ 各世代（例えば、青年・壮年・老年）に、それぞれの有権者人口に応じた議席を配分する方法。

²⁸ 選挙権年齢に達しない子どもの投票権を、親権者が代理で行使する方法。

²⁹ 一定年齢（例えば120歳）から自身の年齢を差し引いた期間の長さに応じて、各有権者の票に重みを掛ける（年齢が低いほど持ち票が多くなる）方法。

高い議員には若者の利益を代表できないわけでもない。しかし、現状において若年層の声が国会に十分反映されていないことは各種調査で明らかである。将来にわたって長く、苦しい政策選択を行わなければならない時代であればこそ、若きリーダーを含む多様な世代の代表による議論を通じ意思決定を行う必要がある。

1925 年から終戦までは、衆議院議員・貴族院議員³⁰ともに 30 歳以上を被選挙権年齢としていた点、また、戦後の衆議院議員と参議院議員の経歴に関する分析結果に鑑みれば、衆議院と参議院の被選挙権年齢に差を設けねばならない積極的理由は認められない。

また、被選挙権を選挙権の自由な行使と表裏の関係にあると解するならば、被選挙権年齢と選挙権年齢の下限を違えねばならない特段の理由は見出されない。

以上により、被選挙権年齢を両院議員とも成年年齢である 18 歳以上に引き下げよう、インターネットの利用等最新の政治コミュニケーションの在り方に対する適応と併せて公職選挙法を改正すべきである。

³⁰ 皇族男子及び公爵・侯爵は一定年齢以上になると自動的に議員資格を得られたが、伯爵・子爵・男爵は同爵位内での互選によって議員が選ばれた。勅任議員の要件も 30 歳以上男子であった。

おわりに～「令和の政治改革大綱」に向けて

以上、政党改革、国会改革、二院制の在り方、政治とカネ、官僚制の在り方、政治参画の基盤拡大などの諸改革は、いずれも我が国の民主政治がその持続可能性を保ち続けていくために最低限必要とされる検討課題である。今後政治の場において「令和の政治改革大綱」の策定が求められるとすれば、与野党の国会議員は党派を超えた共同作業として、これらの課題に真摯に取り組まねばならない。我々令和臨調も、超党派の国会議員有志と連携し、これらの課題解決に向けて力を尽くしたい。

1989年の自民党「政治改革大綱」が今なお参照され、改革の原点として位置付けられているのは、自民党の党内事情を超えた時代認識に加え、制度改革に関する視野の広さ、包括性、そして体系性を備えていたからである。

いま、世界各国で民主政治の持続可能性が問われる中、「令和の政治改革大綱」にも、現代日本の民主政治を問い直し、その持続可能性を再構築するという大きな視座と、体系的かつ実効性ある改革への問題提起が求められている。

とりわけ、政党や政治家が「令和の政治改革大綱」の策定に取り組むにあたっては、今回我々が提言した諸課題に加えて、例えば次のような領域にも正面から向き合うべきである。(1) メディア環境の変容がもたらす民主政治の脆弱性と可能性の検討、(2) 擬制的な選挙運動期間、政治活動と選挙運動の技巧的な区別、「べからず法」と呼ばれるまでに複雑化した現行公職選挙法体系をゼロベースからの見直し、さらに有権者と政治の営みを結び直すための「政治活動法」等の新たな法制定の検討、(3) 人口減少時代を見据えた国と地方の関係や、地方における政治・行政システムの再構築――これらは、いずれも避けて通ることのできない課題である。

中でも、メディア環境の急速な変容がもたらす現代民主政治の脆弱性について、リスクと同時に新たな可能性にも目を向けた検討は、緊急課題と言ってよい。

AIなどの予想を超えるスピードで進行する技術革新、SNS等の新たなメディアの急速な普及拡大、そしてその裏で進む既存メディアの長期的衰退傾向は、技術の進展によって民主政治に新たな可能性を切り開く一方、選挙の現場における想定外の事態を引き起こし、代表制やその根幹を支える制度の持続可能性に深刻な懸念を生じさせている。とりわけ、古典的な政党の持続可能性や、選挙という制度自体の脆弱性は、その象徴的事例である。

こうした現在進行中の事態は、既存の代表制民主政治を根源から問い直す側面を持ち、有効かつ即効性のある解決策を見出すことは容易ではない。とはいえ、現実を等閑視することはもはや許されず、政治を取り巻く環境は日々急速に変貌しており、日本の民主政治は絶えず挑戦にさらされている。

国民各層と超党派の国会議員は、変容するメディア環境と民主政治の将来について真摯に議論を深め、国民的な問題提起と合意形成に向けて取り組むべき時期を迎えていることを、最後に強調しておきたい。