

「強権的国家」づくりをめざす
民主党「国会改革」に反対する

自由法曹団

目 次

はじめに	1 頁
第 1 国会改革関連法案について	1 頁
1 国会改革関連法案の改正の動き	1 頁
2 国会改革関連法案の審議のあり方	2 頁
3 国会改革関連法案の内容	2 頁
4 国会審議活性化法による官僚の国会答弁禁止	3 頁
5 国会権能の弱体化をもたらす政府参考人制度の廃止	3 頁
6 「意見聴取会」開催の重大な意味	4 頁
7 内閣法制局長官を政府特別補佐人から除くことの問題点	5 頁
(1) 内閣法制局の本来の役割	
(2) 内閣法制局長官の国会答弁禁止のねらい	
第 2 民主党「国会改革」の全容	8 頁
1 民主党のねらう「国会審議の活性化」	8 頁
2 常任委員会の定数と定例日について	8 頁
(1) 常任委員会の定数	
(2) 常任委員会の定例日	
3 国会の通年化と会期不継続原則の廃止	9 頁
4 与党議員の議員立法及び国会質問の原則禁止	9 頁
5 陳情の民主党本部への一元化	9 頁
6 民主党「国会改革」のもたらすもの	10 頁
第 3 財界主導による「国会改革」	10 頁
1 21 世紀臨調などの各提言	10 頁
2 財界主導による「マニフェスト選挙」	11 頁
第 4 民主党「政治改革」のねらいと憲法の危機	12 頁
1 民主党の「政治改革」のねらい	12 頁
2 衆議院比例代表定数 80 削減	12 頁
(1) 「ムダづかい」論への反論	
(2) 衆議院比例代表定数削減による少数政党の排除	
3 日本国憲法の危機	14 頁
おわりに	15 頁

はじめに

2009年8月30日、衆議院解散総選挙が行われ、自公政権の歴史的敗北という国民の審判が下り、民主党中心の新しい連立政権が発足した。国民による「自公政治ノー」の審判による政治の劇的変化は、日本の政治の根本的ゆがみを正して「国民が主人公」の政治への新しい歩みになるとの期待を抱かせ、政権成立当初の鳩山内閣の支持率は、70%を超えた。

「政治改革」による「政権交代可能な選挙制度」の名目で、衆議院に「小選挙区比例代表並立制」が導入されたのが、1994年である。しかし、この政治改革は、「未完の政治改革」と呼ばれ、その後、首相権限の拡大を基調とした「国会改革」が唱えられ、1999年に国会審議活性化法が成立し、官僚答弁が原則的に禁止された。与党3党は、「官僚答弁の全面禁止」などの国会改革関連法案を、本通常国会の冒頭に提出し、成立させた上、本通常国会から施行することを合意した。

「内閣法制局長官も官僚である」との理由から、政府特別補佐人として国会答弁が認められていた内閣法制局長官の答弁を禁止することを盛り込んだ。その結果、内閣法制局の「海外での武力行使は憲法9条に違反する」との憲法解釈を、内閣が自由に変更できるようになる危険性が発生する。

このような民主党の「国会改革」は、21世紀臨調をはじめとして財界主導による改革であり、「与党と内閣を一元化」し、強力な首相のリーダーシップのもとに、「強権的国家」づくりをねらうものである。民主党のマニフェストのはじめに掲げる「衆議院比例代表定数80削減」もこの流れの中にあって、将来、単純小選挙区制めざすものである。

第1 国会改革関連法案について

1 国会改革関連法案の改正の動き

与党3党幹事長らは、2009年12月7日、会談を行い、「官僚の答弁禁止」などを柱とする国会改革関連法案を1月の通常国会冒頭に提出することで基本合意した。合意内容は、①政府参考人制度を廃止し、官僚の答弁を禁じる、②政府特別補佐人から内閣法制局長官を除外する、③政治家同士の国会論戦を行う衆参委員会とは別に、行政監視を目的とした「新たな場」を設け、官僚や有識者から意見を聴取する、というものである。会談では、本年度予算審議から国会の新ルールを適用することまで議論がされた。

会談後の記者会見で、小沢幹事長は、国会閉会中にも改正案を衆院議員制度協議会に示し、野党が賛同しなくとも、多数決で成立を強行する姿勢を示した。

2 国会改革関連法案の審議のあり方

今回の国会改革関連法案は、国会法、衆議院規則、参議院規則の改正を内容としており、国権の最高機関である国会の審議のルールを新たに決めるものである。

国会の審議ルールの変更については、各院の議会制度協議会で、党派を超えて、十分な時間をかけて、白紙の状態から慎重に論議をして、全会派の合意を得て進めるべき筋合いのものであり、多数派による強行採決に最もなじまない性格の法案である。

当時の小沢自由党党首が主導した国会審議活性化法（1999年）制定の際は、与野党の実務者協議、議院運営委員会の国会法等改正小委員会での協議をした上で、法案が成立している。その後、「党首討論の実現」等が実現した。

国会改革関連法案の国会冒頭での強行採決は、許されない暴挙であり、与党3党は、法案審議に慎重に取り組むべきである。

3 国会改革関連法案の内容

与党3党は、2009年12月28日、幹事長・国対委員長会談を開き、「国会審議の活性化のための国会法等の一部改正について(骨子案)」を、了承した。山岡国対委員長は、会談後の会見で、「国会開会前に与党間で法案要綱をまとめ、その後、衆院では議会制度協議会、参院では改革協議会において野党を含め検討するよう要請していく」と述べた。

「骨子案」の内容は、

(1) 国会法、内閣府設置法・国家行政組織法の一部改正

① 国会法の一部改正

「政府特別補佐人」から、内閣法制局長官から除くこと。

② 内閣府設置法・国会行政組織法の一部改正

副大臣及び大臣政務官の定数について、所要の増員をおこなうこと。

(2) 衆議院規則・参議院規則の一部改正

① 政府参考人制度の廃止

政府参考人制度は、廃止すること。

② 意見聴取会の開催

委員会が、審査又は調査のため、参考人〔行政機関の職員（内閣法制局長官を含む）、学識経験者、利害関係者等〕から意見を聴取しようとするときは、意見聴取会を開き、これを行うこと。

(3) 施行期日

上記の改正は、第174回国会において公布の日から施行すること。

というものである。

1月8日、国対委員長会談が開かれ、山岡国対委員長は、「詳しい要綱をつくって議会制度協議会に諮りたい」と述べた。しかし、与野党で協議するのであれば、“白紙”の状態では協議を始めなければならない。詳しい法案要綱をもとに協議するという事は、与党が野党の意見を聞かずに国会の審議ルールを多数決で強行するというもので、議会制民主主義を根底から覆すものである。

4 国会審議活性化法による官僚の国会答弁禁止

自民・社会・さきがけの3党連立政権から社会党が離脱し、新しい保守連立の自民・自由の自自連立政権が、1999年1月、誕生した。当時の自由党の小沢党首が連立の条件としたのが、「国会改革」であった。小沢党首が主導した「国会改革」は、国会審議活性化法としてまとめられ、1999年7月、党首討論の実現、官僚答弁の原則廃止、副大臣制度の創設等が制度化された。

国会議員が政府に対して質問するときは、大臣、副大臣、政務官に対して行うのが原則で（衆院規則45条の2など）、「行政に関する細目的又は技術的事項について」審査・調査を行うときは、必要に応じて「政府参考人」として各省庁の局長などの行政公務員に出頭を求め質問できる（同規則45条の3）と改正した。

5 国会権能の弱体化をもたらす政府参考人制度の廃止

国会審議活性化法によって、政府参考人は原則として国会答弁が禁止されていたのであり、官僚答弁は現在でもすでに原則として禁止されている。今回の法改正では、政府参考人制度を廃止するため、国会の法案審議の場から、公務員である官僚が完全に排除されることになる。

「官僚答弁の禁止」は、民主党の「官僚主導から政治主導へ」のスローガンの下に、国民主権を実現する手段として主張されている。「官僚の天下り・渡り」など、官僚による腐敗を一掃する必要性が求められており、官僚答弁の廃止は、国民主権を実現するかのようになっている。

しかし、官僚腐敗の排除と公僕である行政公務員の法案審議からの排除は、明白に区別されなければならない。官僚は、公務員として全国民に対して直接の責任を負っている（憲法15条）。国民の利益にそってその職務を果たす義務を負っている公務員を、国会審議の場から排除する理由はない。

むしろ、官僚答弁の排除は、国権の最高機関である国会の審議権の形骸化をもたらす重大な危険があるといわざるを得ない。

憲法は、三権分立の原則の下、立法権、行政権、司法権をそれぞれの

国家機関に委ねているが、それぞれを同等の機関として形式的に並立しているわけではない。主権者たる国民の代表である国会は「国権の最高機関」と位置づけられ（憲法41条）、行政権を担当する内閣は、国会に対し連帯して責任を負わなければならないとされている（憲法66条3項）。また、国会には広範な国政調査権が認められており（憲法61条）、国会によって常に行政権の行使が監視されている。法案審議の場においても、新たな立法を必要とする具体的な事実及びその立法によって国民生活にどのような影響がもたらされるかが、国会において十分に検討されることを憲法は要求している。行政の不十分さを追及するための国会質問から新たな立法の必要性が明らかになる等、この行政監視権能と法案審議権能は不可分一体のものである。

しかも、国民の利益や要求も多様化し、行政権行使の対象も広範になった現代社会においては、行政の全般的分野において、専門的・技術的知識を必要としている。行政権の及ぶすべての分野について、大臣・副大臣及び政務官が詳細な専門的・技術的知識を有することを期待するのは現実的ではない。詳細な事実やデータについては、それを蓄積している担当行政官に質問し、答弁を求めることが、法案審議には、必要不可欠である。

政府参考人制度の廃止によって、国会の審議の場において行政の実態に精通している官僚に対して、国会議員が質問・追及することが出来なければ、国会による行政監視が著しく困難になる。また、国会の法案審議についても、その立法を必要とする具体的事実（立法事実）や、立法が実現した場合に国民生活にどのような影響があるかについて、膨大なデータを把握している官僚への質問が出来なくなれば、法案審議に重大な支障が生じる。

過去の国会審議において、社会保障・福祉をめぐる問題、公害・薬害をめぐる問題など、行政公務員が答弁に立つことによって、行政の問題点が明らかになり、改善策や法案作成に役立った事例は多い。今後、民主党政権下で、日米核密約の徹底解明やイラク・アフガニスタンへの自衛隊派兵の実情など、官僚への質問・答弁は必要不可欠となる。

与党3党は、政府参考人制度の廃止を、政治主導での政策決定や国会審議の活性化を実現するものと主張しているが、むしろ、国会の行政権に対する監督権能及び法案審議の権能を弱体化させ、国会審議を形骸化させるものと言わざるを得ない。国会権能が形骸化してしまえば、その不利益を被るのは主権者たる国民である。

6 「意見聴取会」開催の重大な意味

国家改革関連法案では、行政機関の職員（内閣法制局長官を含む）、学

識経験者、利害関係者等を招いての参考人質疑が、法案審議とは別の「意見聴取会」で行われる。この考え方は、国会の審議権を「法案審議」機能と「行政監視」機能に区別し、「法案審議」の場では政治家同士の審議で行い、公務員を含めた参考人を一切排除する代わりに、「行政監視」の場には、公務員、市民、有識者を参考人として招致し、意見を聴取すると言うものである。

しかし、国会の権能を「法案審議」と「行政監視」に明確に二分し、公務員などの意見聴取を「行政監視」だけに限定することはできない。

現状では、国会の法案審議の場でも、公務員や有識者を招致し、法案審議と同時に行政監視を果たしており、法案審議の中で行政監視を同時に実現している。

法案審議の場に公務員などを一切招致しないということは、行政実態を明らかにしないまま、「政治家同士の討論」で次々と法案を成立させることになる。「意見聴取会」は、法案審議とは無関係の場とされており、ただ単に「意見を聞き置く」場とされることになりかねない。

社民党は、当初、政府特別補佐人から内閣法制局長官を除外することに反対していたが、小沢幹事長から「参院、衆院という2つの大きな選挙で、社民党には選挙区の割り当てやら積極的に協力してきたつもりだったけれども、(改革案への返答が) ナシのつぶてというのは残念だ」との発言があり、態度を一変させ、「意見聴取会」を設けることで合意したと報道さされている。しかし、「意見聴取会」を設けることで、内閣法制局長官や行政公務員の法案審議における答弁禁止を合理化することは出来ない。

7 内閣法制局長官を政府特別補佐人から除くことの問題点

(1) 内閣法制局の本来の役割

今回の国会法改正は、政府特別補佐人から、内閣法制局長官を除き、その答弁を禁止することに重大な意味がある。

政府特別補佐人とは、国務大臣を補佐するために委員会への出席が認められる担当者であり、毎回の国会の冒頭で指名されることになっている。政府特別補佐人は、内閣法制局長官、人事院総裁・公正取引委員会委員長・公害等調整委員会委員長の4名である（国会法69条2項）。これらの政府特別補佐人には、政府参考人とは別に、国会への答弁の機会を特別に保障しているのである。その趣旨は、政府から独立性の強い機関の長を国会審議の必要性から、特別に、国会への出席を認めたものである。

平野官房長官は、2009年11月4日、「憲法解釈について、内閣法制局長官の過去の答弁にしばられず、『政治主導』で決めていく」と

発言した。それを受けて、同日、鳩山首相は、「法制局長官の考え方を金科玉条にするのはおかしい。それを採用するかしないかは内閣が責任をもたなければならない」と発言した。

憲法は国の最高法規とされ（憲法 98 条 1 項）、国家機関は憲法に反する施策を行うことは出来ない。行政権の行使も常に憲法に適合していなければならない。内閣法制局は、「閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、それに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること」（内閣法制局設置法 3 条 1 号）をその職責としている。法律案、政令案、条約案と憲法との整合性や憲法解釈の統一性をはかる目的である。時の内閣が、憲法解釈をコロコロと変えるようでは、「法による支配」は実現できない。

内閣法制局はこれまで不十分にしかその役割を果たしてこなかったが、その本来の職責からすれば、内閣提出法案や政令、条約などについて憲法違反や国民の人権侵害を未然に防止する役割が期待されている。

内閣法制局の職責が、内閣の行う行為について最高法規たる憲法に適合しているか否かを審査し、意見を述べることにあつて、内閣とは独立した意見を持つことや内閣の意思に反する意見を述べることも当然許されなければならない。従つて、内閣法制局は、内閣の監督を受ける一機関ではなく、内閣から独立した立場で憲法解釈が出来る独立性が認められているのである。そのことは、憲法改正が各議院総議員の 3 分の 2 の賛成がなければ発議できず、しかも国民の承認を要するとされている（憲法 96 条 1 項）ことから明らかである。国会の過半数を占めるにすぎない時々の内閣が、その時の都合に合わせて憲法解釈を行い、その内容を決めていくことなど許されることではない。

内閣法制局長官が政府特別補佐人から除外されれば、国会の法案審議の場で内閣提出法案について内閣法制局長官の答弁を求めることが出来なくなる。そうなれば、内閣法制局が本来の職責を果たすことは不可能となってしまう。

（2）内閣法制局長官の国会答弁禁止のねらい

内閣法制局は、決して本来の役割を果たしてきたわけではない。政権政党である自民党の海外派兵のもくろみに抗しきれず、憲法 9 条について解釈改憲を積み重ね、自衛隊の海外派兵を合理化する論理を進めてきた。自衛隊を「軍隊ではない実力である」「海外派兵ではなく海外派遣である」「武力行使ではなく武器使用である」等の見解を示し、自衛隊の海外派兵容認の論理を構築してきた。

他方、内閣法制局は、憲法 9 条の解釈において、①「武力行使」の禁止、②「武力行使と一体となった活動」の禁止、③「集団的自衛権行使」の禁止の憲法解釈を維持してきた。

小泉内閣時代のイラク派兵の審議において、「サマワは戦闘地域か」との質問に、小泉首相（当時）が「どこが非戦闘地域かと聞かれても、私にわかるわけがない」（２００３年１２月１６日、参院外交防衛委員会）、「自衛隊が活動している地域が、非戦闘地域である」（２００４年１１月２６日、参院イラク特別委員会）と答弁した。これは、「戦闘地域に自衛隊は派遣できない」という憲法９条についての内閣法制局の見解が存在したからである。そのため、安倍首相（当時）は、「集団的自衛権行使に関する有識者懇談会」（柳井懇談会）を開催し、有識者懇談会答申をもとに「集団的自衛権行使に関する憲法解釈変更」を企てた。

これに対し、小沢幹事長は、自民党幹事長時代から、内閣法制局の存在を否定しようとしていた。１９９０年のイラクによるクウェート侵攻当時、自民党幹事長として、「国連平和協力法」により自衛隊の海外派兵を強行しようとしたが、それが実現できなかったことが、その契機となっている。小沢幹事長は、自著『日本改造計画』において「湾岸戦争のとき、政府を支えるべき内閣法制局が従来の見解に固執して政府答弁が食い違ったことがある。本来の権力のあり方からすれば、無責任のそしりを免れない。これでは政治も行政も身動きできなくなる。」（３２頁）と述べている。

小沢幹事長は、内閣法制局による憲法解釈について「実態とかけ離れ、国家の存亡を危うくする官僚支配による憲法解釈は、根本から改めなければなりません」（１９９８年８月、衆院本会議）と述べ、自由党党首時代には「安全保障基本法」を提出し、国連の決定があれば自衛隊が「武力の行使を伴う活動」ができることを提起し（２００３年４月）、「内閣法制局設置法を廃止する法律案」を提出し（２００３年５月）、従来から内閣法制局長官の国会答弁禁止を主張していた。

小沢幹事長は、民主党代表であった時代、雑誌『世界』の論文で、アフガニスタンのＩＳＡＦ（国際治安支援部隊）への参加を提案し、「国連の平和活動は、たとえそれが武力の行使を含むものであっても、日本国憲法に抵触しない、というのが私の憲法解釈です。」（『世界』２００７年１１月号１５１頁）と述べている。そして、「私が政権を取って外交・安保政策を決定する立場になれば、ＩＳＡＦへの参加を実現したい」（同１５１～１５２頁）と述べている。

民主党は、党の安全保障政策として、「国連の平和活動は、国際社会における積極的な役割を求める憲法の理念に合致し、また主権国家の自衛権行使とは性格を異にしていることから、国連憲章第４１条（注・非軍事的措置に関する規定「経済制裁・臨検」）および４２条（注・軍事的措置に関する規定「武力制裁」）によるものも含めて、国連の要請に基づいて、わが国の主体的判断と民主的統制の下に、積極的に参加しま

す)、「民主政策集 INDEX 2009」という立場に立っている。民主党は、自衛隊海外派兵恒久法の必要性を党の公式の立場としている。これらの政策を実現するために、内閣法制局長官の国会答弁を禁止し、憲法9条の解釈改憲を拡大しようとしているのである。

内閣法制局長官を政府特別補佐人から除く真のねらいは、従来の政府の憲法解釈を「政治主導」の名で勝手に変え、自民党政権でさえ実現できなかった自衛隊の海外での公然たる武力行使と集団的自衛権行使を合憲化し強行することである。

第2 民主党「国会改革」の全容

1 民主党のねらう「国会審議の活性化」

今回与党3党で了承された「骨子案」には入らなかったが、2009年10月16日、小沢幹事長が「21世紀臨調」(新しい日本をつくる国民会議)へ「国会審議の活性化について」として諮問した事項には、①常任委員会の定数と定例日のあり方について、②国会の会期について(通年国会の是非を含む)などがあげられている。また、民主党では、政権をとって以後、③与党議員の議員立法及び国会質問が原則禁止された上に、④与党議員への個別の陳情が禁止され、陳情は民主党本部へ一元化することとされた。これらの施策も、民主党が強権的国会運営を行うためのものである。

2 常任委員会の定数と定例日について

(1) 常任委員会の定数

小沢幹事長が、21世紀臨調へ「常任委員会の定数と定例日のあり方について」諮問したのは、常任委員会の定数削減と定例日の廃止を行い、法案審議の迅速化をねらっているからである。

現在、委員会の委員は当選した議員数に応じて各党に配分されている。そのため、少数政党は現状でも委員を出せない委員会がある。委員会の定数を削減されれば、さらに少数政党の委員の配分が少なくなり、その意見を国会審議に反映できなくなる。

また、現在少数政党は、複数の委員会に所属しているが、各委員会が併行して開催されることになれば、少数政党の委員の出席も困難になり、多様な民意を反映した委員会審議も困難になる。

これらにより、少数政党を支持する国民の意見は切り捨てられ、各委員会は多様な民意を反映した国会審議が出来なくなってしまう。

(2) 常任委員会の定例日

現在、委員会の定例日があることによって委員は委員会に向けて十分

な準備を行い、法案審議に臨むことが出来る。また、委員会における審議について報道等で情報を得る国民も、委員会に定例日があれば、次の開催日までに審議内容を理解し、批判すべき点があればその声を上げることが出来る。

ところが、定例日が無くなり委員会が適宜にしかも連日開かれることとなれば、国会議員も国民も審議に向けた準備をすることができなくなる。これでは、国民の声を反映した充実した審議は望めない。

3 国会の通年化と会期不継続原則の廃止

現在、国会は会期制を採用しており、会期不継続の原則により、会期内に成立しなかった法案は原則として廃案となる。

民主党は、この会期制と会期不継続の原則が迅速な法案成立を阻んでいるとして通年国会と会期不継続原則の廃止を検討している。

しかし、憲法が会期制と会期不継続原則を採用したのは、国民の人権保障の観点から会期中に成立しない法案は、いったん廃案とすることが必要と考えたからである。

国会が通年制となれば、国会議員は一年中国会に張り付いていなければならなくなってしまう。これでは、国会議員が国会の審議の場に民意を汲み上げることが出来なくなり、国民はその声を法案審議に反映する機会が奪われてしまう。

4 与党議員の議員立法及び国会質問の原則禁止

民主党は、政権交代後所属議員に議員立法と国会での質問を原則禁止している。「政府と党の一元化」と称して、「政策決定は内閣が行い、与党議員はその決定に従わなければならない」とされる。

しかし、国会議員は、議院内閣制の下、国民の利益のために法案審議を行い、内閣を監視することがその役割である。法案提出権や質問権は、国会議員に与えられた重要な権能である。これは、与党議員であるか野党議員であるかに関わりはない。与党議員であったとしても、国民の利益のために法案審議や行政監視をする職責を免れるわけではない。従って、与党議員であっても、国民の声を聞いて立法化すべき事柄があればその実現を目指さなければならない。また、内閣提出法案や行政のあり方等についても、積極的に質問し、政府の答弁を求めるべきである。

民主党の上記方針は、民主党議員に国会議員としての職責を放棄させるものである。

5 陳情の民主党本部への一元化

現在、民主党は、「大臣などの政務3役は、民主党本部を経由しない陳

情を受け付けてはならない」との方針を決定している。

しかし、憲法は何人も「平穩に請願する権利を有す」（憲法16条）と規定しており、主権者たる国民が、政務3役や行政公務員に陳情することができるのは、民主主義のもっとも基本的な権利である。

民主党の陳情制限は、主権者たる国民が内閣や各省庁に直接アクセスする権利を政党が奪うものであり、請願権が保障されている趣旨からして許されない。

民主党は、2009年12月、全国から寄せられた約2800件の陳情を幹事長室で集約したとして、内閣に「重点要望」を出した。しかし「重点要望」として取り上げられたのは、わずか18項目にすぎず、陳情の採用の基準やその理由が全く明らかでない。「重点要望」に採用されなかった大多数の国民の陳情は、内閣や各省庁に届けられることもなく、民主党本部の手によって、握りつぶされたのである。

6 民主党「国会改革」のもたらすもの

民主党の「国会改革」がめざすものは、国会権能を極限まで縮小・形骸化し、国会の法案審議権と行政監視権が及ばないようにし、政府提案法案を迅速に成立させることである。これでは、与党議員を含めて国会議員は、議員としての権能を奪われ、議会制民主主義が根底から否定されることになる。

第3 財界主導による「国会改革」

1 21世紀臨調などの各提言

経済同友会は、1992年9月、「国会改革に関する意見書」を發表し、政府委員制度の廃止（官僚答弁の禁止）等を提言した。また、2002年10月には、「首相のリーダーシップの確立と政策本位の政治の実現を求めて」を提言した。提言の内容は、①内閣と与党の一元化推進による首相のリーダーシップの確立、②政策本位の政治を実現する政治改革—政権政策（マニフェスト）と単純小選挙区制導入—であった。

民間政治臨調（政治改革推進協議会）は、1992年4月、小選挙区制導入を最大の目的に結成された。平岩外四（経団連会長）、速水優（経済同友会代表幹事）、宮内義彦（オリックス社長）などの財界人を主要メンバーにより結成され、設立当初から、財界主導の政治改革運動体であった。民間政治臨調は、1992年10月、「国会改革に関する緊急提言」を發表し、「政府委員の廃止と議員同士の論議の実現」「国政基本問題委員会の設置（党首討論の実現）」等を提言した。

民間政治臨調は、1999年7月、「21世紀臨調」（新しい日本をつくる国民会議）と名称を変更したが、2003年7月、「政権公約（マニ

フェスト)に関する緊急提言」を発表した。

鳩山内閣では、財界や21世紀臨調の要職にいる人物が、政策決定の場に登用されている。行政刷新会議の民間議員の5名のうち、稲盛和夫氏は、京セラ会長であり、小沢幹事長と懇意の仲で、自由党と民主党の合併に尽力した人物とされている。茂木友三郎氏は、キックマン会長・経済同友会終身幹事・21世紀臨調共同代表である。草野忠義氏は、連合総研理事長・元連合事務局長・21世紀臨調副代表である。小沢幹事長は、今回の「国会改革」にあたり、21世紀臨調に、2009年10月16日、「国会審議の活性化」についての提言を諮問し、21世紀臨調は、同年11月4日、「国会審議活性化等に関する緊急提言―政権選択時代の政治改革課題に関する第1次提言―」を発表した。この緊急提言は、通年国会と会期不継続原則の廃止や常任委員会定数の削減などの国会権能を形骸化する「国会改革」を包括的に提言している。

民主党は、21世紀臨調と二人三脚で「国会改革」を実現しようとしている。

2 財界主導による「マニフェスト選挙」

21世紀臨調は、「政権公約（マニフェスト）に関する緊急提言」（2003年7月）において「マニフェスト選挙」を提唱した。マニフェストは、従来の政党の選挙公約と異なり、「国民と政策担当者の契約」「選挙結果によって直ちに実現すべき義務を有権者に負う契約文書」（佐々木毅・21世紀臨調共同代表）であると主張されている。その結果、2003年の衆議院総選挙では、自民党、民主党、公明党がマニフェストをかけたたたかい、「マニフェスト選挙」といわれた。

2009年8月の総選挙は、マスコミにより一層「マニフェスト選挙」が強調され、「総選挙は政権を選択し、政権党の党首を選ぶもの」とされ、「政権党は国民から託されたマニフェストを実現するために4年間政権を担当する」ことが意図的に強調された。

その結果、内閣は、マニフェスト実現のために、スピーディな政策決定とその実行が求められることになる。そのために、内閣の権限を強化し、国会は、政府提出の予算案・法律案をスピーディに審議して、可決することが求められることになる。政権与党にとって、マニフェストは、「国民と政権担当者の契約」であり、マニフェスト実現には異議を唱えることは許されないものとされている。

しかし、国民はすべての民主党のマニフェストを支持して、衆議院総選挙において民主党を選択したわけではない。NHKの世論調査では、民主党へ投票した理由は「自民党政治への不満」が52%を占め、「マニフェストへの期待」は10%に過ぎない（2009年9月4日～6日調

查)。朝日新聞の世論調査では、マニフェストに掲げた政策は、「必ず実現すべき」が16%、「柔軟に見直してもよい」が77%となっている(2009年11月16日・17日発表)。民主党が、総選挙で掲げたマニフェストは、200項目以上あり、そのすべてを国民が支持したわけではない。

「マニフェスト選挙」の考え方は、「国民の政権党にたいする白紙委任」を認め、国会における与野党の討論を否定し、議会制民主主義を形骸化するものである。国会は、国権の最高機関であり、日々民意を探りそれを国政に反映することが求められている。国会を与党のマニフェストの各政策の追認機関とする「マニフェスト選挙」論は、憲法の保障する国会の権能を否定するものであり、到底採用できない。

マスメディアは「マニフェスト選挙」を無批判に美化し、衆議院総選挙を「政権選択選挙」にすり替え、民主党の「国会改革」を容認促進しようとしており、厳しく批判されるべきである。

第4 民主党「政治改革」のねらいと憲法の危機

1 民主党の「政治改革」のねらい

民主党の「国会改革」は、内閣総理大臣の権限を強化し、国会の行政監視機能・法案審議機能を弱体化させることで「強権的国家」をつくり、国民の矛盾を抑え込もうとしている。

小選挙区制導入から15年が経過し、小泉「新自由主義・構造改革」路線により、貧困と格差が拡大し、それに対する国民の不満と反発が自公政権の崩壊と民主党中心の政権を生み出した。

民主党は、一方で反構造改革の政策をかかげながら、他方で衆議院比例代表定数80削減と「国会改革」を唱えている。定数削減と「国会改革」は、少数政党を国会から排除し、国会を悪法の自動製造機関とするものである。

民主党の「政治改革」のいきつく先には、改憲と海外派兵、消費税増税、雇用破壊、福祉切捨てなどの反国民的政治が現出されるであろう。次に、衆議院比例代表定数削減がもたらす結果と「政治改革」のもとでの改憲策動について明らかにする。

2 衆議院比例代表定数80削減

(1) 「ムダづかい」論への反論

民主党は、2009年総選挙のマニフェスト「ムダづかい」の項目の中で、「衆議院の比例代表定数を80削減します」と打ち出した。連立与党の3党政策合意には、取り入れられていないが、民主党はマニフェストに掲げており、衆議院比例代表定数削減の危険性は現実のものである。

「ムダづかい」を指摘するのであれば、約320億円（国民1人あたり250円として人口を掛け合わせた金額）もの政党助成金を廃止することが先決である。この政党助成金は、衆参国会議員全員に配分されるとすると、衆議院480人・参議院242人であり、一人あたり約4430万円である（ただし、日本共産党は受け取りを拒否しているため、その分も他党派に配分され、さらに、金額が増大する）。国会議員の歳費は、年間約2130万円であるから歳費の約2倍の政党助成金を得ていることになる。「国民一人コーヒー1杯にも満たない250円」というキャンペーンのもとで、政党助成金の「ムダづかい」にメディアがスポットをあてないが、この「ムダづかい」は、早急に、削減・廃止されなければならない。

自民党は、2009年総選挙のマニフェストで「『国のしくみ』のマイナスを改め、プラスへ」の中で、「国会議員の数がまだ多い。国のスリム化は、まず、国会のスリムかから」として「衆議院議定数を1割以上削減、10年後には衆参議員定数の3割以上を削減します」と公約している。民主党や自民党は「国会議員が多すぎる」というが、先進諸国の中で日本の国会議員はむしろ少ない。イギリス下院・646議席（人口約6200万人）、ドイツ連邦議会・超過議席を含め622議席（人口約8200万人）、イタリア下院・630議席（人口約6000万人）、フランス国民議会・577議席（人口約6400万人）であり、日本の衆議院・480議席は、人口比を考慮すれば相当少ないものである。アメリカ連邦議会下院は、定数435議席であり、人口約3億1000万人と比較すれば、アメリカが人口比では少ないことになるが、これは、連邦国家であり、各州に財政租税権、刑罰権など州運営の基幹部分を委ね、連邦議会は、外交と防衛を中心に担うためであり、日本と連邦国家を単純に比較はできない。

（2）衆議院比例代表定数削減による少数政党の排除

衆議院の比例代表定数80削減が実現すると、2009年8月の衆議院総選挙をもとに、各党の比例代表選挙での得票率と議席数（議席占有率）は、次のとおりになる。

【比例代表での得票率・議席数（議席占有率）】

⇒【80議席減の場合・議席数（議席占有率）】

民主党 42.4%・308議席（64.2%）

⇒274議席（68.5%）

自民党 26.7%・119議席（24.8%）

⇒94議席（23.5%）

公明党 11.5%・21議席（4.4%）

		⇒ 10議席 (2.5%)
共産党	7.0%・9議席 (1.9%)	⇒ 4議席 (1.0%)
社民党	4.3%・7議席 (1.5%)	⇒ 3議席 (0.8%)
みんな	4.3%・5議席 (1.0%)	⇒ 4議席 (1.0%)
国民新党	1.7%・3議席 (0.6%)	⇒ 3議席 (0.8%)
新党日本	0.8%・1議席 (0.2%)	⇒ 1議席 (0.3%)
諸派・無所属	0%・7議席 (1.5%)	⇒ 7議席 (1.8%)

第1党である民主党の議席占有率が圧倒的に伸び、自民党、公明党、共産党、社民党は、議席占有率を低下させる。民主党は、比例代表得票率・42.4%で議席占有率・68.5%を獲得し、「小選挙区効果」が一段と発揮される。民主党と自民党の2大政党だけで、議席占有率は92%となり、公明党、共産党、社民党の少数政党の議席占有率は、極端に低下する。とりわけ共産党、社民党は、議席消滅の危機にさらされる。

日本国憲法が定める国民主権と議会制民主主義の原理からして、衆議院比例代表定数80削減は、到底許されるものではない。

3 日本国憲法の危機

国会法改正による内閣法制局長官の国会答弁の禁止により、海外での自衛隊の武力行使と集団的自衛権の行使を認める解釈改憲の拡大が強行されようとしている。他方、衆議院比例代表定数80削減による日本共産党などの少数政党を排除した同質の2大政党が9割以上を占める国会では、憲法9条の明文改憲の危険性が切迫したものとなる。

自民党は、「新憲法草案」で憲法9条改悪を公然とかかげている。鳩山首相は、2005年に憲法9条改憲を公然と主張する「新憲法試案」を出版し、2009年12月26日には、「9条改正には最初から踏み込まず、国と地方の関係などをテーマに、まずは民主党内で議論を深めたい」と憲法改正に意欲を示す発言をした。小沢幹事長は、「私が政権を取って外交・安保政策を決定する立場になれば、I S A Fへの参加を実現したい」と述べている。

以上のとおり、民主党の「国会改革」と衆議院比例代表定数80削減の中で、自衛隊の海外での武力行使と集団的自衛権の行使が現実のものとなる。

おわりに

民主党は、1月18日から始まる通常国会において、国会改革関連法案を提出し、その成立を強行しようとしている。その成立を許すことは、更なる専制国家づくりへの道・衆議院比例代表定数80削減につらなることになる。いま、私たちは、国会改革関連法案の成立を阻止すれば、私たちの前には多様な民意を尊重した民主的国家づくりの道が開ける。自由法曹団は、広範な国民的運動とともに、国会改革関連法を阻止するために全力をつくすことを表明する。

以上

2010年1月14日

編集 自由法曹団「国会改革」・衆院比例定数削減阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03-3814-3971 Fax 03-3814-2623

URL <http://www.jlaf.jp/>