

# 民主党改革創生會議 報告書

---

2014年7月25日

---

# 民主党改革創生会議 報告書

理念は、穏健中道

男女共同参画政党として出直す

消費税増税ウオッチ・チーム、地方の草の根でつくる

## <第1部:理念>

～国民とともに、地方から、ボトムアップで、党を再生する～

はじめに

民主党は、2012年の衆議院選挙と2013年の参議院選挙における歴史的敗北の後、「党改革創生第一次提言」と「党改革の方向性」及び「第23回参議院議員通常選挙総括」を発表し、党の再生に向けて一歩を踏み出した。

にもかかわらず、民主党を取り巻く環境は厳しく、民主党に対する有権者の視線は依然、険しい。

民主党が行った世論調査(2014年7月18～21日実施)によると、3年3ヶ月の政権運営と民主党の政策を「評価できない」と答えたのは、それぞれ83%、74%に上った。

また、同世論調査では、「民主党の課題」として「リーダーシップ不足」「党の方針、見解が不明瞭」「自民党政権への批判、反対ばかりで現実的な対案が出せない」「政権担当能力不足」「意見がまとまらない」を挙げた人々がいずれも全体の40%を超えた。

国民はいまだに民主党を自民党に代わりうる選択肢として認知していないと見るべきである。

民主党の再生は、国民の信頼を回復することが出来るか否かにかかっている。全党員、なかでも議員たちが、そのために汗をかかなければならない。国民はその後ろ姿を見つめている。草の根から、なかでも地方から、ボトムアップで、しっかりと民主党を支える分厚い基盤を構築する以外ない。

それには時間がかかるだろう。民主党の再生は、その「長いトンネル」をくぐり抜ける努力と忍耐と連帯感がなければ実現できない。

いま、野党再編・再結集にうつつを抜かすヒマはない。まずは自らの力で党を立て直さなければならない。自らの失敗を反省し、それを克服し、解決を見出し、党のあり方を不断に改善していく。その覚悟を全党の共通認識とすることから再出発しなければならない。もっとも将来、再び政権交代を目指すに当たって、連立(大連立も含む)の可能性を予め否定する必要はない。しかし、それは民主党を再生させる規定課題を終えた後の自由課題に属する。

その際、民主党は単独で政権を担当した政党であり、そしてその政権運営に失敗した政党であることの経験と反省を踏まえ、そこから教訓を引き出すべきである。その教訓とは、「何が可能なのか」、そして「何が国益なのか」を見極める冷徹な現実主義であり、意見や立場が割れても、党としていったん決めたことは全員で守り抜く組織の規律でなければならない。

党改革創生会議の今般の報告は、民主党再生の中長期戦略を示していない。その主眼は、民主党の理念とアイデンティティーを再確認し、党運営のあり方と体制の変革の方向を指し示し、同時に、来春の統一地方選挙に向けた政策的ビジョンとアクション・プランを打ち出すことにある。

日本を取り巻く内外の環境は、いっそう、厳しさを増している。東日本大震災・福島原発事故によって被災した東北各県は、厳しい現実と直面したままである。また、日本の平和・安全保障と民主主義・立憲主義はいずれも歴史的転機を迎えている。その中で、民主党は野党第一党として常に政権を担うべく政策的対案を用意し、それを実現する政治的足場を組み、常在戦場の備えを欠かさず、日本の政党デモクラシーを守る特別な責任を負っている。そのことを民主党は痛切に自覚しなければならない。

## ～穏健中道の国民政党～

### 民主党の理念とアイデンティティーを再構築する

#### 1. 民主主義と立憲主義を守る強力な野党が必要

- 安倍政権は野党弱体の状況を利用して、特定秘密保護法の制定、集団的自衛権の閣議決定による行使容認など、立憲政治と民主主義を覆すような暴走を続けてきた。政府与党の暴走を許した責任は、野党として明確な対決構図をつくれなかった民主党にもある。

安倍政権が戦後日本の生き方そのものを変え、国権主義に傾斜するいま、何よりも必要なのは憲政と民主主義を守る強力な野党である。そのためには、野党が分立している現状を乗り越える必要がある。但し、基本的な政治哲学を異にする集団が便宜的に結合しても、強い野党は生まれない。民主党は、安倍政権の国家観や政治手法に対して正面から対決する姿勢を明確にして、野党の先頭に立つべきである。

今、政府与党の政治家から、全体主義を肯定し、女性の人間性を無視し、あるいは震災被災者の尊厳を軽んじるような発言が続いている。政治を担うものが常識と品位を取りもどすことが今までになく求められている。

民主党は、人間の尊厳を何よりも大切にする政党でありたい。国民の常識を反映し、国民と常識を共有する政党でありたい。

## 2. なお強い民主党ビジョンへの支持

- 政党の役割は、民意に政治的な形を与えることである。しかしいま、日本の民意は動揺し、散乱し、極分解している。日本の政治から穏健中道のフェアウェーが姿を消しつつある。民主党はこの穏健中道のフェアウェーのど真ん中を捉えなければならない。

穏健中道は、異なる意見を足して二で割る処世術ではない。政策的に中間の位置取りをする消極的対応でもない。それは、理念を実現するには政権を担当しなければならず、そのために「国民大多数の常識」を「政治的バラスト」として造型する政治的なアートにはほかならない。国民の生活の安定を第一に考える、普通の人々の生活を支える、自由と多様性の中に共生を図る、そのような政治参画への積極的コミットメントである。民主党は穏健中道の国民政党を目指すべきである。

日本における穏健中道の政策理念は、憲法の枠内での自衛力と日米同盟に裏付けられた対話と抑止により平和を構築し、安全保障を維持する基本姿勢を明確にすることである。それにより「開かれた国益」(2005 年党マニフェスト)を追求することである。また、経済を世界に開放し、市場経済を活用し、成長と雇用の増大を図りつつ、同時に、格差を縮小し、恵まれない人々に手を差し伸べ、すべての人々が経済的活動に参画できる機会を与え、環境を整えることである。そして、たくましく、多様で、連帯する市民社会の力を引きだし、その多様な関心をすくい上げるとともに、日本の文化、芸術、ライフスタイルに込められる価値を世界と共有し、包容力のある、寛容な社会を築くことである。

このような民主党のビジョンはいまなお国民に訴求力を持ち続けている。先に引用した党の世論調査(同 7 月 18～21 日実施)でも、民主党のビジョンを「評価できる」と答えた人々はほぼ 50%を占めている。民主党の運営と政策に対する「評価」の厳しさに比べて、そのビジョンにはなお強い支持があることを民主党は忘れてはならない。

安倍政権は発足以来高い支持率を続けてきたが、各種世論調査における支持率低下傾向が示すように、国民はこの政権の憲法観、女性の人権と尊厳への姿勢、原発政策などに対する不安感と懸念を抱き始めている。その兆候は 2014 年 7 月の滋賀県知事選挙に示されている。

## <第2部:党運営>

### ～広く国民に開かれたネットワーク型政党～

民主党は、一部の組織勢力の利害関心だけを反映した政党であってはならず、国民に依拠し、国民とともに党の再生を図らなければならない。そのためには、国民に開かれ、多様性を重んじ、活力ある政党をつくり、それを効果的に機能させる政党ガバナンスを確立しなければならない。政党ガバナンスにおいて何よりも重要なことは、利害関係者による議論を尽くすこと、物事を迅速に決めること、決めたことは確実に守ること、そして、それらを統べ、確かなものとするリーダーシップを発揮すること、すなわち熟議と決定と規律と指導力である。

もう一つ、民主党が新たに当直すに当たって心すべきことは、軸足を地方に置くことである。

「すべての政治はローカル」から始まる。それなのに、民主党には不思議なほど地方の匂いがしない。民主党は地方から再生に着手するべきである。民主党は地方に身を寄せ、その声に耳を澄ませ、そこでの課題を争点化し、対策を練り上げなければならない。そのためには地方における党の堅固なプラットフォームをつくることが不可欠である。人材も課題もシグナルもメッセージも地方から中央へと押し上げ、攻め上げる政党ダイナミズムへと切り替える必要がある。

民主党は、国民とともに、地方から「開かれたネットワーク型政党」をつくるべきである。

### ～代表選挙に、予備選を導入する～

#### 1. 代表選挙制度を変更する

政権交代を前提とする衆議院小選挙区のもとで、政党代表は、党のリーダーとして、また将来の首相候補として、その責任と影響力は極めて大きい。

代表選挙システムは、その根幹となる制度であり、その選出制度のあり方は、国のリーダーを選ぶためにふさわしい制度として、政党の理念とイメージのシンボルとして、そして政党としての組織力の強化の面からも大きな意味を持つ。そうした観点から、代表選出システムの以下の課題について改革を図る。

##### (1) 配分ポイント及び有権者の範囲の見直し

###### ① 党員・サポーター及び地方議員投票の配分ポイントの見直し

現行代表選挙制度について、党員・サポーターや地方議員の発言権を高め、党活動への参画を強めていくために、代表選挙制度における党員・サポーター及び地方議員投票の配分ポイントについて見直しを行う<sup>1</sup>。

具体的には、国会議員・国政公認候補予定者のポイントと、地方議員・党員・サポータ

---

<sup>1</sup>現行の代表選挙制度では、国会議員 2 ポイント・国政候補者 1 ポイント・地方議員 141 ポイント(3P×47 都道府県)、党員・サポーター(370 ポイント=衆参総支部数)となっている。

一の保有ポイント数を同比率で配分することとし、具体的な数値等について詳細な制度設計を行う。

② 任期途中の代表選挙も党员・サポーター選挙を実施

現行の代表選挙制度においては、任期途中の代表選挙は、国会議員、国政公認候補予定者及び都道府県連 3 名の代議員によって選出されることとなっているが、任期途中選挙においても党员・サポーター及び地方議員の投票による代表選挙の実施に取り組んでいく。

(2) 代表選挙に予備選挙を導入する

現在の投票制度を見直し、地方の予備選挙で一定以上の票を取った代表候補者が本選挙に進む本格的予備選挙制度を導入する。

地方における予備選挙の実施は、代表選挙の全国展開を可能にするとともに、地域の有権者の声を代表選出により強く反映させることで、地方組織を強化することができる。

2. 党员・サポーター制度のあり方を変える

○ 現行の党员・サポーター制度は、本部登録に関する党費・サポーター費の違いしか主要な違いがなく、党活動全体の基礎を成す党员・サポーター制度の本格的な検討・整備が遅れてきた。

○ 党が、国民と連携する「開かれたネットワーク型政党」としての内実をつくっていくためには、党员・サポーター制度を改革していかなければならない。

現行の登録手続き(1年更新・衆参総支部登録)を含めて、会費・権利義務の整理、党活動への参加メニューの具体的検討(総支部毎の定期大会開催義務と党员参加、マニフェスト作成など政策活動への党员・サポーターの参画、定期的な党イベント開催など)について、様々な手段で参画意識を高め、候補者発掘、地域政策提案につなげていく党活動の活性化に取り組んでいく必要がある。特に、国民投票法の選挙権年齢が 18 歳に引き下げられたことも踏まえて、若者にとって魅力を感じてもらえる政党を目指して、積極的なネットワーク構築に取り組んでいかなければならない。

○ 様々なウェブ媒体等を活用し、広く国民の声を聞き、専門家の知見を活用しつつ、党の発信力を強化し、国民に開かれた、双方向のコミュニケーション関係を構築することも重要な課題である。

3. 党の意思統一システムを確立する

政党としてのガバナンスを確立し、また、党運営や政策形成、様々な党活動について、その経験や知識を体系的に蓄積し、その活動の一貫性と継続性を担保し、全党による基本的な意思統一を図るために、党の最高意思決定機関である党大会の開催内容の改善と、年間活動の中間期に党の意思決定を行う議決機関会議(または「政策研究集会」など)を開催し、党の重

要会議と位置付け、年間活動の柱を明確にして、全党の意思統一を図っていくことが重要である。

これらの会議を軸として、代表をはじめとした執行部は、党大会や中間的議決機関会議で民主的に決めた基本方針や政策に縛られるというルールをつくり、また、所属議員及び党员・サポーターもそこでの決定に従うという慣行や組織文化を形づくっていくことができる。

#### 4. 代表のリーダーシップを支える体制の強化について

代表直属の、情報分析・発信スタッフの充実を進めることで、重要な政治的、政策的課題に対する党の見解、方針を、瞬時に発信できるようにしていく。重要課題について党見解を取りまとめることで時間とエネルギーを消耗し、党の存在感が希薄になるという今までのイメージを打破していく必要がある。

#### 5. 内外学識者とのネットワーク型「シンクタンク」を新たに設立する

政権運営3年3ヶ月の経験と政策体系を見直し、新たなアイデアと政策を探求し、再び政権担当に向けての準備を行うべきである。

それには、内外の有識者とのネットワークを強化、発展させる必要があるが、アイデアと政策のインキュベーターとして民主党の自前のシンクタンク<sup>2</sup>を新たに設立する。

ただし、民主党丸抱えのシンクタンクではなく外部ネットワーク型とするのがふさわしい。丸抱えとなると、その時点での党の主張、内部事情を反映する傾向となりやすい。内外有識者には、政策のみならず党運営に対する提言を適宜、求めるべきであり、そのためにも有識者の独立性を担保する必要がある。

これとともに、民主党の世論調査機能の思い切った強化も急がれる。

それを専門に担当する部署と責任者を決めるべきである。

---

<sup>2</sup>民主党には、2005年に100%出資して設立したプラトンという名のシンクタンクがあった。政策研究・提言活動は研究者や議員の他に一般の参加者を交えて行う形式も取り入れ、書籍の刊行の業績も上げている。しかし2009年以降活動を休止し、現在は解散している。

## <第3部:男女共同参画政党>

### ～男女共同参画の党をつくる～

民主党は女性の権利増進や子育てに熱心に取り組んできたことを自負しているが、政党としては決して女性にフレンドリーな政党ではない。

女性の国会議員の比率は、10.5%と著しく低く、党の執行部で指導的立場にある女性は極めて少ない。女性を新たな候補者に擁立しようという意欲も少ない。

民主党が再生する最大のカギは、民主党が訴えてきた多様性の重視を自ら実施することである。

民主党を男女共同参画の政党に変革する。それに尽きる。

まず、来春の統一地方選挙から女性候補者の擁立を強力に推進することから始めるべきである。

#### 男女共同参画の党をつくる(女性候補者擁立から開始)

1. 民主党は2014年2月の常任幹事会において「女性候補者の擁立・支援と必要な環境整備に関する提言」を報告、承認している。

その内容は、

- (1) 2020年に所属議員に占める女性議員比率30%への道筋となる、「(政党)クオータ制」導入も含めた具体的な「女性候補者擁立方針」を策定すること
- (2) 擁立方針の実現に必要な具体的な候補者発掘策、候補者支援策を策定・実行すること
- (3) 候補者決定過程に必ず女性が参画するよう関係役員に登用すること。党運営・執行組織等あらゆる場面において女性の登用・参画を進め、2020年に党役員女性の比率30%以上を目指すこと

となっている。

この提言は直ちに実行に移す時である。

2. 道府県議会の県庁所在選挙区は必ず女性候補者を立てる
- 具体的には、地方議員候補者擁立に女性候補者3割擁立を中長期目標として掲げ、来春の統一地方選をそのスタートラインと位置付けるべきである。  
そのため、民主党本部に「女性候補者擁立チーム」を設置し、道府県議会の県庁所在地選挙区については本部の責任で必ず女性候補者を立て、資金・政策・人的支援等の必要な支援を行うことを方針化すべきである。
  - 女性の党役員への登用や、比例制度を活用した女性国会議員の擁立・拡大に関しても、比例ではブロック名簿第一位は原則、女性とすることなどの決断をするべきである。



## <第4部:統一地方選挙:アクション・プラン>

### ～地方に根ざした政党に生まれ変わる～

#### 1. 地方組織の抜本的強化に関する検討

- 民主党の再生は地方組織の強化・拡大と不可分な課題である。当面する統一地方選挙を含めて、地方組織の「足腰の弱さ」を克服し、新たな「体質改善」に取り組み、国民と連携する「強靱なネットワーク型政党」を地域の中からつくっていかねばならない。
- 地域組織強化に向けて重視されるべき課題は、47 都道府県連への画一的対応ではなく、地域組織の再生・強化に関する本部・県連の共同プロジェクトであり、①個々の県連・総支部の実情に応じた改善対策・組織強化計画と、②それらにリンクした財政支援、③政策能力向上への支援(研修・講演会開催支援、政策情報等提供など)、④人材育成や組織・選挙・企業団体対策等に関する協力・支援が必要となっている。
- 地方組織のあり方等に関するプロジェクト  
地方組織強化に向けた課題解決にあたっては、当面可能な措置の検討と、中長期にわたる検討を仕分けしたうえで、ブロック別会議による改善プロジェクトや、県連の規模別プロジェクト等を活用し、本部としても地方組織強化に関連する政策・選対・組織・青年・男女共同参画など、各部局の横断的な連携の中で、そのあり方及び支援方策について結論を得ていくべきである。
- 候補者人材の発掘と育成に関するプロジェクト  
候補者人材の発掘と育成は選挙対策・組織強化の基本である。とりわけ、青年議員候補者や女性候補者の発掘は、党再生と将来の党建設にとって不可欠な課題であり、これまでの各委員会・部局毎に取り組まれてきた枠を超えて、全党的な観点から候補者発掘・人材育成のあり方について抜本的、体系的な検討が必要となっている。
- これらの取組みの前提となる地方組織への財源配分については、地域における政党運営が恒常的に維持・拡大していける基本条件が確保されるよう、現行制度の見直しが必要である。

#### 2. 統一地方選挙対策計画【第2期:7月～12月】に対する取組み

- 候補者擁立及び選挙体制の確立を課題とする【第1期】から、7月に入り、各地方選候補者の事前活動及び対策本部による支援対策の本格化が課題となる【第2期】に入った。
- 第2期の活動において、各地方選候補者及び都道府県連対策本部がその活動を活発化させ、支持基盤を最大限に拡大し、各候補者を当選圏内に押し上げていく活動が求められている。その取組みに連動して、統一地方選挙対策本部は、本部としての対策メニューの実行と推進管理を確実に進展させていかなければならない。
- その際、閣僚経験者や党役員などが分担して、夏・冬の国会休会期間中に集中的な地方行脚を実施し、地域別・ブロック別に地方選支援の活動を計画的に行うべきである。

### 3. 地方選対策に向けたアクション・プランの検討について

地方選に向けたアクションとしては、

- (1) 増税ウオッチ・チーム
- (2) 女性・若者・非正規労働者支援チーム
- (3) 女性候補者擁立チーム
- (4) 原発・エネルギーチーム

の4本を重点化して、一連のキャンペーン展開を検討する。

#### ○ 「増税ウオッチ・チーム」

2014年4月に、民自公の3党合意に基づき消費税引き上げが行われたが、これによる増収分の使い道について、「公共事業に回しているのではないか」との疑念が国民の中に生じている。消費税引き上げによる社会保障の安定化・充実に対する国民の信頼を取り戻すとともに、高齢化の進む地域でも安心して暮らすことのできる環境をつくっていくために、来年秋に予定されている消費税増税も含めて、増税による財政支出がきちんと地方に配分され、社会保障、とくに年金、医療、介護、子育ての4分野で、地方に必要とされる政策支出に活用されているかどうかを、専門家を交えて検証する取組みを進める。その際、いくつかの「モデル地域」を選定する。「代表なくして増税なし」を草の根で検証、分析、問題提起していく試みとし、世論喚起を行う。

#### ○ 「女性候補者擁立チーム」

道府県議会選挙で県庁所在地に女性候補者を擁立する方針にもとづき、男女共同参画委員会が中心となり、①擁立されている女性候補者への支援対策の強化、②女性候補者擁立に関する全国的なキャンペーン計画を策定し、都道府県議会における女性議員拡大の取組みに着手する。

#### ○ 「女性・若者・非正規労働者支援チーム」

女性・若者・非正規労働者との協働、支援を重視し、その連携から取組みを開始するために、「女性・若者・非正規労働者支援チーム」を設置する。地域の再生を進めるにあたって、医療・介護・福祉・保育を地域において支える人々との連携なしには、コミュニティの維持も地域労働市場の維持も語ることはできない。ましてや若者の就労や家族の定着のない地域社会に再生はない。地域の再生を進めるにあたって、若者・女性・非正規労働者が現実の地域社会の基盤(医療・介護・福祉・保育)を支えており、またその担い手でもあることから、その労働条件を改善し、関連する制度等を改善する取組みを協働して進める中から、実効的な地域の再生方向を見出していく(非正規雇用対策本部は、具体的対策のモデル県を設定し、民主党に限らず、連合やNPO等と連携して、非正規雇用の改善に結びつく政策・支援方策等の活動に着手しているが、地域の現場で連携し合う女性・若者支援の取組みを含めて多面的な活動を推進していく)。

○ 「原発・エネルギーチーム」

原発依存からの脱却は国民の求めるところであり、同時に省エネ・新エネ産業を日本の基幹産業として育成するための前提である。安定的で廉価な電力の提供、貿易赤字の解消を「原発回帰」に求めるのではなく、「原発ゼロ」へ前進することで実現していくべきである。

原発再稼働については、原子力規制委員会の安全基準に合格することを前提に、立地地域のみならず周辺地域の理解も得た原発に限り認めることはありうる。しかし、その場合も地元自治体が抱えている課題を正面から取り上げ、効率的な安全確保策を実施することを不可欠の条件とする。また設置後 40 年を経過した原発については原則として再稼働を認めない。

原発・エネルギーチームは、民主党政権で決定した「2030 年代原発稼働ゼロ」方針を基本に、地域ごとにその特徴と環境を踏まえつつ、地域住民の声を吸い上げ、その取組を支援する。また、省エネ・新エネ産業の育成に取り組む地域の具体的事例を取り上げ、規制緩和、導入支援、技術開発などに積極的に取組み、地域における再生可能エネルギーの普及や地域の活性化と雇用の創出を図る。

報告書に記した提言については正面から受け止め、民主党本部に司令塔をつくり、できるものから実行に移していただきたい。その際、関連する地域や地方議員等の意見を踏まえ、これらの提言で「地方発」の、横のネットワークを重視したアクション・プランを策定していただきたい。

以上

## 党改革創生会議

- 議長 船橋 洋一 日本再建イニシアティブ理事長
- 議長代行 山口 二郎 法政大学法学部教授
- 事務局長 秋元 雅人 党事務局長
- 委員 鹿野 道彦 党顧問
- 村上 弘 立命館大学法学部教授
- 萩原久美子 下関市立大学経済学部教授
- 山尾志桜里 党愛知県第7区総支部長
- 内海 太 地方自治体議員フォーラム世話人代表
- 冨田 健治 大阪府議会議員
- 勝浦 博之 党職員（政調）
- 飯塚 桂子 党職員（広報）
- 金指 良樹 衆秘書会長
- 浅野 英之 参秘書会長