

「政党法」制定の提言

国民が昨年の政権交代に託したのは、「政治の再建」ではないでしょうか。政治資金をめぐる不祥事、指導力のない内閣、改革よりも政局、世襲化した議員など、前政権末期の政治の劣化は目を覆うばかりと言われていました。

では、それから1年間、日本の政治は再建に向っているのでしょうか。政治資金問題は何も変わっていません。先の民主党代表選挙は、政策よりも政局の典型と言われても仕方ないでしょう。

政策の内容についても、選挙目当てのバラマキとか、思いつきと言われるものがマニフェストに記載されているという理由で実現されようとしています。

官僚主導から政治主導への変化は、形の上では政権発足直後から進んでいます。しかし、多くの府省で官僚排除という形で行われたために、政策のブレや危うさを露呈しています。

その結果、揺れ戻しとして、結局は官僚依存に逆戻りしているケースも多く見られます。したがって、内閣全体としての指導力・実行力も改善しているとは言いがたい状況です。

「政治の再建」を実現するには、どうすればいいのでしょうか？

私たちは、つきつめると政党の組織運営力を身につけることがカギだと考えます。政党の自己統治能力（ガバナンス）の確立ということもできます。

企業が業績をあげようとする、企業統治（コーポレートガバナンス）を確立しないといけないのと同じことです。

政党の組織運営に関する足腰が強くなれば、個々の政治家のレベル、政権担当能力も必ず向上します。

以下を具体的に検討していくことにします

I. 「政治再建」のための改革案

< 政党の政策立案・実行能力の確立 >

① 国家像や政策の立案能力が不十分→ 政権公約(マニフェスト)と政策立案

本来の議院内閣制を実現するには、「まず政策ありき」の選挙をおこなう状況を作ることが第一である。それによって、選挙も政策を根拠にした選択になるし、内閣主導の一体的な政策の形成ができる。

政権公約に盛り込む与野党を通しての政策のレベルアップ、実現度向上のためには、何が必要だろうか。

「まず官庁ありき」の現状下では、政策に必要な情報やノウハウを官庁が掌握してきた。これをどう活用するかが重要な課題だが、留意しないとイケないのは野党の取り扱いだ。官庁は与党へは「根回し」という形で情報共有をある程度は行うが、野党と情報共有するインセンティブは働かず、結果として野党は政策立案のために必要な十分な情報を入手できない。野党への情報開示は、与党の“特権”が壊されるという危惧があるかもしれないが、有権者にとっては、与党か野党かは選挙の結果であり、各党が良い政権公約を示すことが重要だ。

政党に対する情報開示の仕組みは、諸外国にいくつかの事例がある。オランダでは、政治的に中立な経済政策分析局（CPB）という機関が、選挙前に、向こう数年間の経済財政見通しをすべての政党に公表し、各政党はその情報を前提に政権公約を作成する。CPBはさらに、そこで出された政策に要するコストなどを分析し、矛盾点等も指摘する。

またオーストラリアでは、選挙前に、与野党の党首が、財務省に政権公約の費用計算要求を出し、各政策が歳出入に与える影響について分析させる制度がある。

こうした仕組みは、政党が作成した政策が根拠ある情報に基づいて策定されているかという、有権者にとっては重要な判断材料の基盤を提供しているといえる。そして当然各政党は、このような分析に耐えうる具体的かつ根拠のある政策立案が求められ、結果として政権公約の信頼性が高まるのである。

国庫から毎年約 320 億円が拠出されている政党助成金については、直近の選挙での議席数と得票率に基づき比例配分されている。つまり、与党の取り分が

最も多くなっている。

しかし、政党の活動に必要な資金が、日々の運営費と、政策形成に関わる費用に大別されるとすれば、前者は所属議員数に比例して嵩んでいく経費だが、後者は与野党問わずすべての政党にある程度必要な経費であり、所属議員数に直接比例して決めるべき費用ではないのではないだろうか。例えば、韓国でも政党助成金の制度があるが、総額の半分はすべての政党に均等配分され、残りの半分のみが議席数と得票率によって比例配分される。また英国の政策開発助成金も、総額の半分は各政党間で均等配分され、残りの半分に関してのみ、絶対得票率により配分される。

各党が政権公約に基づいて選ばれ、健全な政権交代が行われる体制を後押しするには、政党交付金を、議席数と得票数で単純比例配分することを見直し、一定条件を満たす政党には、ある程度均等に配分する仕組みに改めることを検討すべきだと考える。

以上の他、各党の政権公約を比較しやすくし、選挙の直前ではなく、なるべく早い時期に政権公約を作成し、広範に配付しやすくすること、さらに、与党の場合、実行状況を定期的に発表することも必要である。これらから、以下を提言する。

提言①【政権公約(マニフェスト)と政策立案】

○ 「政党法」制定により

- (1) 政権公約は、各政党共通の「公約フォーマット」で選挙の一定期間前に作る。
- (2) 政権公約の大項目は5項目程度とし、優先順位を明確にする。
- (3) 与党は政権公約の進捗度を半年毎に発表する。
- (4) 政権公約や政策の立案のために必要な、官庁が保有する情報は、国会の秘密会を利用して与党と一定規模以上の野党に開示する。
- (5) 野党には、国会調査局の利用を優先させる。

○ 「政党助成法」改正により

- (6) 政党助成金は、全額を議席数と得票率に基づいて比例配分するのではなく、総額の半分以上を議席数と得票率に基づいて比例配分し、残りの半分は政党の規模(大・中・小など)毎にグループ分けし、グループ毎に均等配分する。

○ 「公職選挙法」改正により

- (7) 選挙公約の頒布を自由化する。



② 内閣のリーダーシップがなく、政策のブレが大きい→ 与党と内閣の関係

次に政権与党の政権遂行能力と、その責任の明確化について考えよう。

先に見てきたように、政党内に政策を議論する場があることには利点もあるが、それが内閣の政策決定を否定するようでは、政権公約や議院内閣制の否定になる。意思決定や責任の所在が不明瞭では、責任ある政治は実現しない。政策の最終責任者という大臣や内閣の立場を名実ともに確立した上で、党内での議論や決議を内閣に伝えるルートを、安定的に制度として設けることが必要である。

もう一つ、内閣のリーダーシップに関連する問題として、最近の総理大臣の任期の短さが挙げられる。与党党首は、総理大臣候補として選挙で選出された責任があるにも関わらず、派閥統制や、今回の民主党代表選挙で見られたように、政策と直接関係のない「党の事情」で次々と交代するのは国家統治の体制としてあまりにも脆弱である。総選挙によって選出された与党の党首（＝総理大臣）は、新たな総選挙まで任期を継続し、安定して国家運営に取り組む体制作りが急務である。

内閣と与党の二重権力構造を解消し、内閣のリーダーシップを確立するために、以下を提言する。

提言②【与党と内閣の関係】

- 「政党法」の制定、または「政党法」を受けた党則により
- (1) 総選挙によって選出された与党の党首（＝総理大臣）は、衆議院解散または衆議院議員の任期満了による新たな総選挙まで任期を継続する。
- (2) 与党幹部（党首、幹事長、政務調査会長等）の入閣を義務付ける。
- (3) 与党の政策検討機関の責任者（政調部会長）は、対応する府省の副大臣を兼務する。
- (4) 与党の一般議員と官僚との接触を制限する。

< 政党の自己統治能力(ガバナンス)の確立 >

冒頭にも述べたとおり、国の統治能力を向上させるには、それを担う政党が自己統治能力を確立し、そのことを国民に明らかにしなければならない。そのためには、少なくとも以下のことを改善する必要がある。

③ 政策や人事の意思決定が不透明→ 党組織の権限と責任

例えば会社については、設置すべき機関（株主総会、取締役、取締役会、代表取締役、監査役など）が会社法に規定されており、さらに各機関の意義、選任・解任方法、権限、召集方法、決議方法などについても規定されている。これは会社の公共性（特に上場企業）によるものである。

これに対して、政党は毎年320億円近くの税金（政党交付金）、及び800億円以上の非課税収入を使い、国の政策形成過程に大きな影響力を持ち、極めて高い公共性を持つにも関わらず、内部機関についての法の定めはなく、すべて各政党の党則に委ねられている。政治結社の自由は保障したうえで、その運営ルールの大枠は法律で規定、あるいは党則で定めることを義務付けて然るべきだろう。

<表 1:各政党の支部数>

自民党	7,479
民主党	612
公明党	436
社民党	263
国民新党	78
みんなの党	26

また党の本部と支部の関係や、両者の役割や責任も明らかにする必要がある。

政党支部は、その名の通り党本部の地方組織であり、党本部のガバナンスが働いていなければならない。ところが、現在の政党支部は所属国会議員や全国の地方議員の「私物」と化しており、政治献金の受け皿として利用

されている。自民党が全国に7,400以上もの支部を抱える所以である。企業に例えれば、本社の方針や支持を各地域で実践することが支店に課せられた使命であり、当然ながら支店は地元出身の支店長のためにあるのではない。

このような現状を改めるために、まず政党支部長と国会議員の兼任を禁止し、支部の設置数を行政区域単位に限定することで、政治献金の受け皿としての政党支部の役割に終止符を打たなければならない。その上で、支部が担うべき機能（候補者の選任や、有権者とのコミュニケーション強化のための活動）を党則で規定すべきだと考える。

提言③【党組織の権限と責任】

○ 「政党法」制定により

- (1) 党首、幹部、監査委員会など、重要と思われる機関についてはその設置を義務付け、その他の機関についても党則でその役割と責任を定めることを規定する。
- (2) 党支部は、行政単位ごとに1つに制限し、その役割と権限、責任を党則で定めることを規定する。

④ 能力本位で選ばれた議員が少ない→ 候補者の選び方

国会議員を目指して立候補する者の出身や採用ルートには、地方議員、官僚、政治家の秘書、党が実施する公募、スポーツ選手やタレントなどの有名人、そして、いわゆる「世襲」などがある。しかし、いずれのルートであれ、政党が立候補者にどのような素質を求めているのか、その決定基準や過程は有権者にはほとんど見えない。一方、社会の側にも、「選挙に立候補する」というのは特殊なことという雰囲気があり、サラリーマンの場合、それまでの勤務先を辞職せざるを得ないことが多く、優秀で意志のある人材の政界への参入の妨げになっている。

「世襲議員」が特に問題視されるのは、一般に地盤(選挙区)、カバン(資金)、看板(知名度)といわれる当選に必要とされる資源を、先代からそのまま継承することで、選挙を格段に有利に戦うことができるからだ。しかしこのうち地盤とカバンは、政党が自主的に規制することで問題を改善できる。「世襲」=悪として封じ込めるのではなく、「世襲」と「非世襲」の不平等を解消する仕組みを作ることが必要なのである。

<表4 「世襲議員」の各国事情>

小選挙区制においては、議員の日常活動が選挙区密接型となることが多く、政治、政策より地元選挙活動が優先され、結果として政治の劣化が進みやすい。そして手をかけて“育てた”選挙区は捨てがたく、ますます「世襲化」が進む。

資金に関しても、現行制度では政治資金管理団体をそのまま相続することが可能なため、費用が嵩む選挙活動において、新人候補者は大きく不利になる。

意志ある者が平等に立候補でき、また政党も経歴に関係なく実力のある候補者を確保できる体制を整えるために、以下を提言する。

イギリス	現労働党政権の閣僚23人中、「世襲」は1人。ほとんどの議員が地元出身ではない落下傘候補のため、「世襲」である利点はさほどない。かつての貴族院である上院も1999年の改革で、世襲貴族議員が750人から100人以下に激減。
アメリカ	上院、下院ともに「世襲」は5%程度。資金集めが重要なため、「世襲」による知名度は大きな利点。
韓国	各選挙区の党員らが選挙を行って候補者を選定するので、よほど親の力が強くない限り、「世襲」の利点はない。

提言④【候補者の選び方】

- 「政党法」制定により
 - (1) 候補者の選定方法や過程を党則で定め、透明化することを規定する。
 - (2) 候補者の「公認」「推薦」「支持」を定義する。

- 「政治資金規正法」改正により
 - (3) 「世襲」と「非世襲」間の資金に公平性を確保するため、政治資金管理団体の相続を禁止する(団体の代表＝立候補者が代わる際は、その残高を所属政党に寄付する。

- 「公職選挙法」改正により
 - (4) 「一般人」が立候補しやすくなるよう、企業及び公務員の休職制度の普及を図る。

⑤ 政治資金の不祥事が繰り返される→ 政治資金

政治とカネの問題が起こる度に、企業献金など個々の資金ルートの制限が議論されるが、それでも不祥事が後を絶たないのは、迂回献金などの脱法行為を根絶できないためだ。その点で、政治資金に関する情報開示の徹底が不可欠である。政党が党としての収支報告を開示するのは当然であるが、所属国会議員のカネの不祥事も党に責任の一端がある。

現在、カネの流れの全容把握が極めて困難であるのは、資金受け入れ団体が多数あり、その一元化ができてないからだ。この現状を改めるためには、国会議員が政治資金を受け取れる団体を資金管理団体一つに制限することが必要だ。そして、党支部は支部長である国会議員個人のカネの受け皿としての機能を解消し、有権者への積極的な情報開示機能や、実力のある立候補者の選定など、政党の支部本来の業務に徹すべきである。

提言⑤【政治資金】

- 「政治資金規正法」改正により
 - (1) 国会議員が政治資金を受け取れる団体を、資金管理団体一つとする。

- 「政党法」制定により
 - (2) 党支部の私物化を解消するために、国会議員による党支部長の兼任を禁止する。

⑥ カネと活動の全体像が見えない→ 有権者への説明責任

私たち有権者は、投票という行為と、政党交付金という税金、そして寄付や党費など800億円以上の非課税収入により、政党活動の根底を支えている。企業であれば株主に対する責任、社員に対する責任、そして消費者や社会全体に対する責任があるように、政党も、党員に対する責任、所属議員に対する責任、そして何よりも有権者全体に対して最大の責任を負っている。

従って、現在のような党大会ではなく、有権者に対して、具体的な政策や活動内容、そして資金の使い道などを定期的に有権者に最大限公開するのは、当然の責務と言える。

提言⑥【有権者への説明責任】

○「政党法」制定により

- (1) 政党は「有権者総会」を年一回開催するとともに、支部で地域有権者に対して報告会を定期的を開催するなど、活動状況と資金の収支を開示することとし、その詳細を党則で定める。

以上6項目 20点にわたる提言を、新たに政党法を制定するとともに、党則を改めて定めなおし、既存の関連法を改正することによって制度化し、政党の政策形成能力と自己統治能力を確立し、日本の「政治再建」を始めることこそが、政治の劣化を反転させる重要な第一歩だと考える。「政治再建」をきちんと行うことで、問題山積の国の運営を行っていくうえでの足腰づくりになると確信している。

Ⅱ．議院内閣制の仕組みと日本の現状（参考）

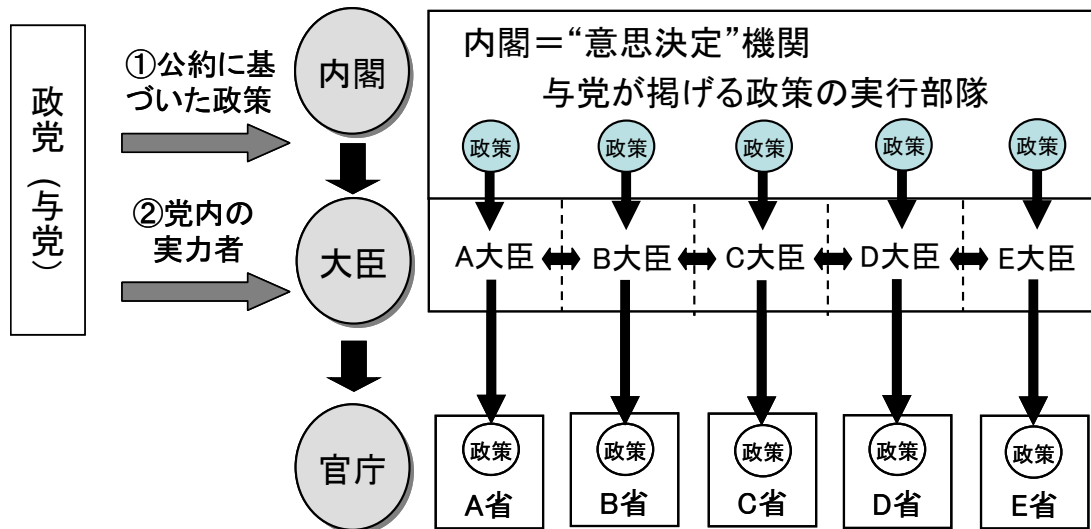
1) スタートは政党の政権公約か、官庁の所掌事務か

議院内閣制とは、概ね「政党が政権公約（マニフェスト）を掲げ、選挙の結果議会で多数を占めた政党（または政党連合）が、内閣を組織し、政権公約で掲げられた政策の責任担当者として任命された大臣が、スタッフとしての官僚を使って、各政策を実行していく」というプロセスからなる仕組みだ。これが、本当の「政治主導」の意味でもある。しかし日本の現状では、その最初のステップで必要不可欠な政権公約が、政党、有権者の双方から軽視され、きちんと作られてこなかった。そして、それ以降の「政治主導」のプロセスも成立していない。

その背景には、中選挙区制のもと、大きな政治選択の必要がなかった時代が続いたこともあるが、根底には、日本の議院内閣制の実態から来る問題がある。

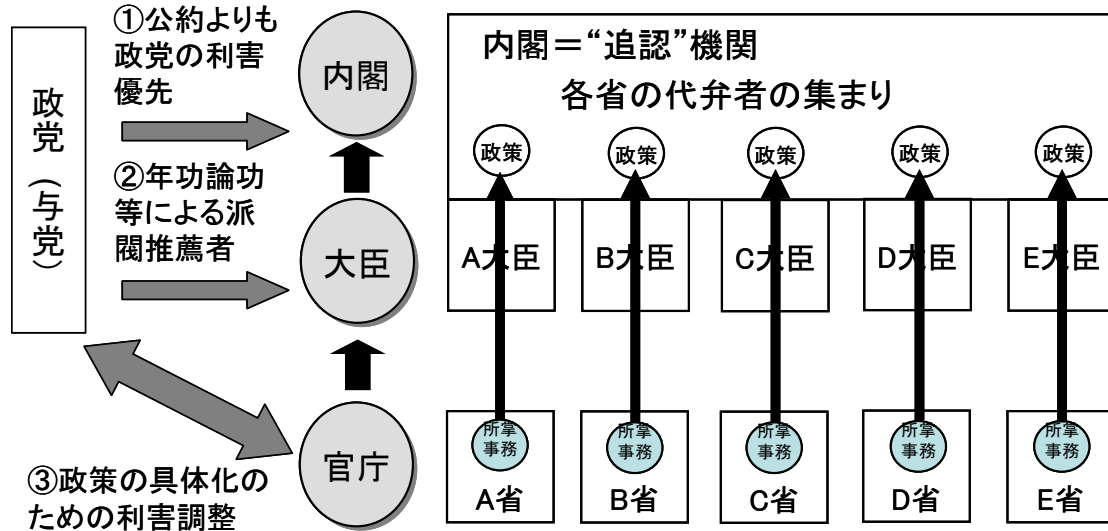
図1をご覧ください。本来の議院内閣制においては、まず、党の政権公約に基づいた政策があり(①)、それを実現するために、党内の実力者が大臣となり内閣が組織される(②)。そこで国家運営の基本方針や各政策間の優先順位が議論され、その上で各大臣が副大臣、政務官とともにスタッフとしての各省の官僚を使い、政策を実行していく。内閣で国家運営全体の視点から各政策が検討されるため、各省毎の利害は抑えられ、タテ割りや重複行政を排除できる仕組みになっている。

(図1) 本来の議院内閣制：内閣主導の一体的な政策形成



ところが、これまでの日本の実情は図2のとおりで、図1とは大いに異なる。まず官庁があり、その所掌事務でカバーされる分野の政策は、官僚が立案から実行に至るまで「仕切る」実態があり、大臣たちはその上に政治主導といながらも、タテ割りに「乗っている」という感覚と言えよう。そして、大抵の大臣がそれまでの一議員としての主張はどうであれ、大臣になった時からその官庁の従来の政策を推進し、利害や立場の代弁者としての役割を果たしてきた。そのため、本来の議院内閣制が想定しているような大臣間の調整、内閣のリーダーシップは、影をひそめる。これでは、過去の経緯やタテ割りが優先され、大きい政策転換や社会情勢に対する迅速な対応は難しい。この傾向は政権交代後の政務三役主導の運営でも継続している。

(図2) 日本の実態：官庁主導の分割的な政策形成



ここで「設置法」について触れておこう。上述した所掌事務をはじめ、各官庁の目的や事務などを定めた根拠法が、各府省庁の設置法だ。

許認可や指導監督など官庁の権限は、個々の法律に基づいて行使されるものであり、設置法には権限が定められているわけではないにも関わらず¹、現実には、所掌事務を根拠に、各府省庁の権限が主張され、官庁間の縄張り争い、タテ割りの背景となっている。また、海外では政権毎に政策に合わせた柔軟な組織改変が行われることも多いが、日本では、官庁の統廃合や組織改編が困難な背景にも設置法の存在がある。

2) 内閣と与党の二重権力構造

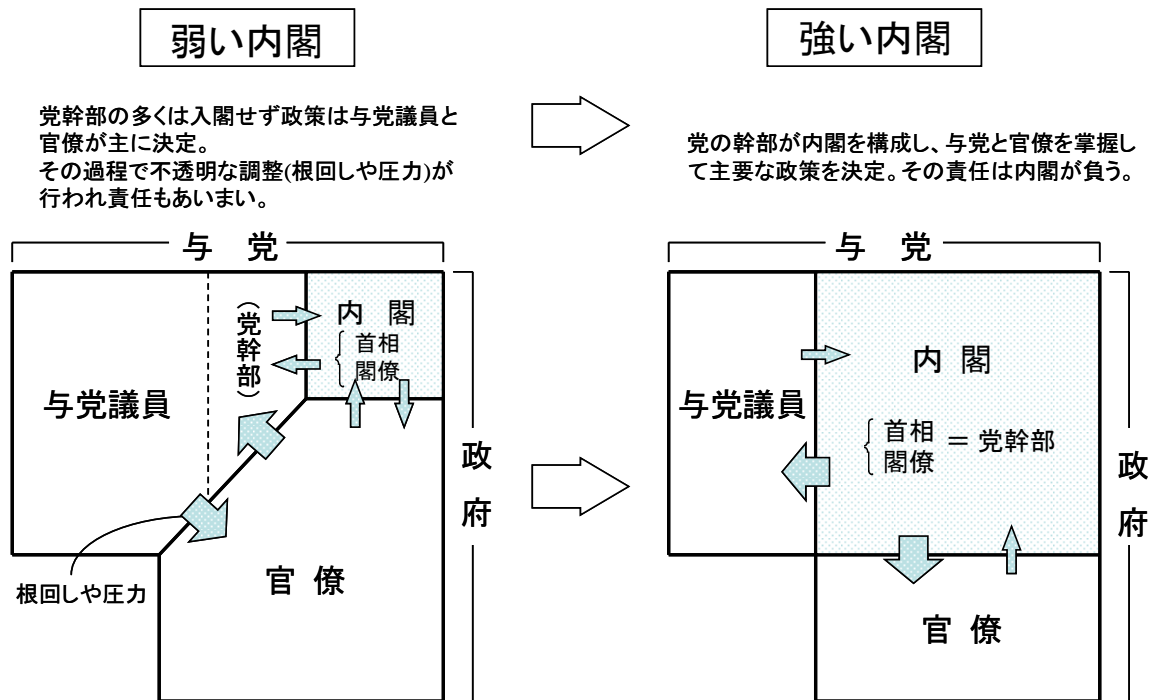
¹ 2001年の橋本行革による省庁の統合までは、設置法に「権限」が規定されていたが、構想日本の提言により削除された。

もう一つ、内閣の力を弱くし、議院内閣制の機能を果たせない状況を作ってきた原因として、日本の与党と内閣の二重権力構造がある。

本来の議院内閣制では、図3右側の“強い内閣”のように内閣は与党の政策を実現する実行部隊だ。与党を代表する議員が入閣するため、与党全体の中でも内閣に権力が集中し、閣外の与党議員が内閣の政策決定に背いたり、ましてや覆したりすることは通常ない。しかし過去数十年間の自民党政権においては、左側の“弱い内閣”のように、閣外の与党議員が内閣以上の権力を持つことが常態化していた。その結果、内閣そっちのけで与党議員（いわゆる党三役、族議員、あるいは党の部会の議員など）と官僚が不透明な接触（根回し、交渉、圧力）を繰り返し、政策決定が実質的に行われることが多かった。これは議院内閣制の原則から大いに逸脱しており、政策決定の責任の所在を不明確なものにしていた。

このため、現実に政府と与党の政策が一致しないことが度々あった。小泉内閣の郵政民営化は、まさにその典型である。また政府の税制調査会と、自民党の税制調査会が併存したことなども、この二重権力構造が常態化していた象徴と言える。民主党政権のなかでも、政府が決めた方針と与党の考え方が折り合わずに課題解決が遅れることは、高速道路料金をめぐる問題でも現れている。

(図3) 与党と内閣の権力構造



二重権力構造を概説すると次の通りだ。自民党政権の場合、「政務調査会」といった政策の取りまとめを行う部門があり、ここで法案など政府（＝内閣）の



政策案がチェックされた。政務調査会をクリアした政府案は最終的に総務会で決定され、国会へ提出される。政党の政権公約実行のための代表者が作成したはずの政策案を、同じ政党の閣外にある議員が否定するのは、議院内閣制の否定そのものであり、他方で、与党をクリアすれば国会は通ったも同然で、国会は政策を議論する場というよりも日程闘争の舞台だとの雰囲気定着させたという意味では、国会の形骸化の原因の一つでもあった。

与党の幹部職は法律上、政府の政策決定権も責任も何ら有していないにも関わらず、実質的に政策決定を牛耳ってきた。結果として政府案と与党の考えが対立する場合、大臣が政府案（あるいは政府案の元となる審議会の答申など）に沿って党内をまとめるよりも、党の意向が優先されることが多かった。

民主党政権では、いったん廃止した政策調査会を復活させて、政策調査会長が内閣に入る形を取っているが、内閣主導の一体的な政策形成がなされるのか、まだ具体的な動きは見えてこない。

このため、従来の日本の議院内閣制で変則的な状況が続いた経過を踏まえて、「政治再建」のための改革案を述べるのが、今こそ重要な時期なのである。

お問い合わせ先: 構想日本 (担当) 西田 / 田中

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-11-2 渡辺ビル3F

TEL: 03-5275-5607 FAX: 03-5275-5617

Email: info@kosonippon.org URL: <http://www.kosonippon.org>

★構想日本は独立・非営利の政策シンクタンクです。「民」の立場で政策提言及びその実現に向けた活動を行っています。