

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

—2001年度政治委員会欧州・米国ミッションを踏まえて—

2002年10月22日

社団法人 経 済 同 友 会

．はじめに

「聖域なき構造改革」を掲げて小泉純一郎首相が登場してから、1年6か月が過ぎようとしている。この間、歴代首相として初めて北朝鮮を訪問することで日朝国交正常化交渉再開への道筋をつけ、また特殊法人の廃止・民営化を打ち出し道路公団民営化論議を開始するなど、これまで手をつけられなかった課題に踏み込んだことは積極的に評価したい。しかし、全体として我々が期待したほど改革のスピードは上がっておらず、今後は構造改革の実行を早めることとその具体的成果が問われることになる。我々は、今までにない新たな視点で改革に取り組む小泉首相に引き続き大きな期待を寄せ、強力に支持していくが、今後さらに首相がリーダーシップを発揮し、構造改革を早期に実現することを望むものである。

「構造改革」を進めるためには、小泉首相のパーソナリティのみに頼ることなく、首相がリーダーシップを発揮できるよう政権基盤を強固なものとし、永続的な改革を実現する政治の仕組みを構築することが不可欠である。まさに「政治改革なくして構造改革なし」と言っても過言ではない。

経済同友会2001年度政治委員会（委員長：茂木友三郎副代表幹事）は、政治がリーダーシップを発揮する仕組みと政策形成プロセスの国際比較を行うため、海外ミッションを企画・実施した。個別テーマとしては、世界最古の議会制民主主義の国であり、首相のリーダーシップを強化している英国、及びユーロへの通貨統合を経て将来のガバナンスのあり方を議論しているEUの調査を目的に、2002年2月、ロンドン、ブラッセルを訪問する欧州ミッションを派遣した。また、三権分立によるチェック&バランスが確立し、ロビイングや政治資金の透明性向上をめざす米国の調査を目的に、2002年5月末～6月、ウィスコンシン州マディソン、ワシントンD.C.を訪問する米国ミッションを派遣した。

本提言は、欧州、米国両ミッションの調査結果をもとに、7月3日に開催された政治シンポジウム、7月18日～19日に開催された夏季セミナーでの議論も踏まえ、政治改革に関する我々の考え方をまとめたものである。

． 提 言

提言 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

(1) 与党政策責任者が閣僚を兼ね、内閣と与党の一元化を推進する

民主国家においては、国民に対し政治・行政の責任の所在を明らかにすることが重要である。議院内閣制をとる我が国では、政策決定の権限と責任は、首相を中心とした内閣にある。政策決定上の課題として「与党の事前審査制」の是非が議論になってきたが、先の通常国会において郵政関連法案、5増5減による改正公職選挙法案など一部の法案で事前審査による与党の全会一致を経ずに国会への法案提出が行われたことを評価したい。しかし、事前審査制の慣行が全面的に廃止されるには至っておらず、法的責任のない与党幹部やいわゆる「族議員」が政策決定を左右するという現状では、責任の所在があいまいであり、政治の不透明性は拭いきれない。喫緊の課題として、政策立案・決定機能を内閣に一元化することがあげられる。

英国では、与党の実力者のほとんどが閣僚を兼ねているが、日本でも内閣と与党の一層の一元化を推進し、責任体制の明確化をはかるために、内閣と与党の関係を抜本的に見直す必要がある。具体的には、事前審査制を廃止するとともに、首相の政策の実現をめざす与党の政務調査会長などの政策責任者を政策調整大臣に就けるなど、与党の政策責任者が閣僚を兼ねる仕組みに移行すべきである。

小泉首相は「構造改革の加速」を掲げ、9月末に内閣改造を実施した。「改造の基本方針」を示し、派閥の推薦等を受け付けず首相主導の内閣改造が行われたことを評価したい。しかしながら、今回の改造では与党の政策責任者が閣内に入っておらず、それにより内閣と与党の「二元構造」が残るとすれば、改善の余地があると言わざるを得ない。今後、内閣と与党の一層の一元化を推進するには、与党の政策責任者が閣僚を兼務することをルール化するなど、制度を再構築する必要がある。

(2) 大臣・副大臣・政務官がチームとして力を発揮するよう首相主導の組閣・人事を徹底する

首相は、自らの政策を立案・実現するために、適材適所の観点から組閣に取り組み、強力なリーダーシップを発揮できる仕組みを確保すべきである。

2001年1月の省庁再編に伴い、副大臣、政務官制度が導入されたが、現状では十分に機能を発揮するには至っていない。今回の内閣改造に伴う副大臣・政務官人事においては、小泉首相が党側の推薦を一部拒否するなど、首相主導の

人選が見られた点は評価したい。首相の政策を実現するには、自らを支える大臣、副大臣、政務官が一体となってチームで力を発揮する必要がある。今後は、副大臣、政務官においても、より一層、首相主導の組閣・人事を徹底することが求められる。

(3) 首相の政策立案プレーンである経済財政諮問会議を強化、活用する

政策は本来、首相、大臣、副大臣、政務官など内閣を構成する政治家中心に企画立案されることが望ましい。そのためには首相の政策立案支援組織の強化が不可欠である。

米国では「ポリティカル・アポインティー（政治任命）」の仕組みが確立しており、政権交代時に新しい大統領や州知事は各省庁の閣僚及び幹部を直接任命し、政策の一元化を図っている。英国でも、首相府に政策局（Policy Directorate）を設け、「シニア・ポリシー・アドバイザー」に民間人を登用する仕組みがあり、首相の政策プレーンとして極めて大きな役割を果たしている¹。

日本では、現在、関係大臣と首相が任命する有識者で構成される経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議が内閣府に設置されているが、首相の政策立案・リーダーシップ強化をはかる上で、このような会議の一層の活用が求められる。特に経済・財政分野に関わる政策の基本的枠組みを調査審議する経済財政諮問会議の強化が必要である。経済財政諮問会議の議長である首相は、自らの政策プレーンである諮問会議から意見具申された政策・基本方針を十分尊重し、より積極的に活用していくべきである。

提言 2 . 情報公開の促進と監視

(1) 「日本版 F E C 」を設け、収支ともインターネットで公開するなど政治資金の公開方法を見直す

国民の政治に対する信頼を確固たるものとするためには、国民にでき得る限り情報を公開し、政治活動の「透明性」を向上させることが求められる。

そのためには、まず政治資金の透明性向上が必要である。現在の政治資金収支報告書は情報公開としては不十分であり、わかりやすい公開方法を確立する

¹ 英国の政務補佐官（Special Adviser：政治的に任用される公務員）はブレア政権発足後大幅に増加し、現在約 80 人（うち首相府 30 人）とされる。2001 年の総選挙後、従来
の政策室（Policy Unit）と秘書官室（Private Office：各省からの秘書官で構成）が統合
され、政策局（Policy Directorate）が設けられた。政策局職員は職業公務員、政治任命者
に関わらず、Senior Policy Adviser とされている。

べきである。具体的には米国のF E C²のように、政治家別に中央分・地方分を一括集計し、公開・監視する独立機関「日本版F E C」を設けるとともに、政治資金全般に対して、外部公認会計士による監査を義務づける必要がある。さらに、各国会議員及び政党の政治資金について、収支ともインターネットでの情報公開を促進すべきである。

また、米国のN P O コモン・コースに見られるように、国民やN P O がインターネットを利用し、監視・分析のためにデータ加工を可能にする仕組みを早急に取り入れる必要がある。

(2) 政党支部設置数に対する規制を導入する

経済同友会ではこれまでの政治委員会提言の中で、1995年に施行された「政治家の資金管理団体への企業・団体献金禁止」に代わり、政党支部が抜け道とならないよう主張してきた。しかしながら、政党支部設置数はその後も大幅に増加し、2002年1月1日現在で8,727を数えるまでになった(資料1:政党支部数推移参照)。

政治家個人への企業・団体献金禁止以降、政党支部が政治家個人に対する献金受け入れ先として利用されているおそれが指摘されており、政党支部設置数に対して規制を設けるべき時期に来ていると思われる。

(3) 政治資金に加え政策要望の公開を促進する

政治におけるもう一つの情報公開として重要なことは、政策要望の公開方法の検討である。民主主義とは、政策要望を調整するメカニズムであり、政策要望そのものを制限することは民主主義の機能を弱めることにもなりかねない。米国のロビイング制度を参考に、行政府や政治家・政党に対する政策要望を、政策要望側が陳情を含め公開することを検討してはどうか。政治資金と政策要望の両方をインターネット上に公開することによって、国民・N P O による分析・評価が可能になり、政治の透明性が高まることになる。

提言3 . 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 -

(1) 各政党は政権政策(マニフェスト)を示して総選挙を戦う

民主主義の本質、政党政治の本質は、政治家と政治家、政党と政党が政策を

² F E C : Federal Election Commission (米国連邦選挙委員会)

ぶつけ合い、その政策を有権者が選択し、民意を形成することにある。政党は総選挙前に次期政権政策を示し、総選挙において多数を得た政党が、自らの政権政策をもとに政権を担うべきである。有権者はその成果を評価し、次の総選挙において、引き続き同じ政党に政権を任せるのか、政権を交代させるのかを選択するという民主主義の基本原則を追及することが重要である。

英国では、各政党が具体的な数値目標、達成時期等を明らかにした政権政策集（マニフェスト³）をあらかじめ示し、かつ党首を首相候補⁴として前面に立てて下院選挙を戦う（資料2：英国労働党2001年マニフェストの原文（部分）及び仮訳参照）。

日本でも各政党が、詳細な数値目標、達成時期、具体的な財政的裏付け等を明示した政権政策（マニフェスト）を党の方針として世に問い、選挙に勝った政党が政権政策を実行する。その後政権政党が次回選挙までに政策を自己評価するとともに、有権者は現政権の業績評価を行い、同じ政権を継続させるか、政権を交代させるかの意思決定をするという政治のサイクルを確立することが必要である（資料3：政権政策（マニフェスト）による政治サイクル案参照）。

政策本位の政治の実現には、健全な野党の存在が不可欠である。現政権の政策に対し、国民に明確な対立軸を示し、総選挙で有権者の判断を仰ぐことが求められる。しかしながら、現状では政党の選挙公約が「選挙のための公約」になっており、選挙公約＝政権政策としての評価がなされておらず、肝心の野党勢力も現政権に対する明確な対抗政策及び次期首相候補を示せない現状は誠に心もとない限りである。次回総選挙においては、政策本位の政治の実現をめざし、各政党が政権政策（マニフェスト）を掲げ、戦うことを強く求めたい。

（2）真の政権交代を可能にする「単純小選挙区制」を導入する

「第8次選挙制度審議会」の答申を受け、様々な議論の結果、1994年3月に現行の「小選挙区比例代表並立制」が成立した。これは、結果的に多党制を維持することになり、有権者が総選挙において政策本位で政権を選択する仕組みとしては不十分である。

衆議院議員総選挙とはまさに政権を選択する選挙となるべきであり、与野党とも政権政策（マニフェスト）を示すとともに、次の首相候補及び閣僚候補を明確に示した上で選挙を戦うことが求められる。そのために、真の政権交代を可能にする選挙制度として「単純小選挙区制」の導入を検討してはどうか。「単純小選

³ マニフェスト：manifesto 英国では選挙時に各政党が政党の公約を体系的・網羅的に政権政策集として公表する。選挙期間中一般書店での購入も可能。

⁴ 二大政党制（労働党と保守党）が確立している英国の下院は単純小選挙区制を導入しており、多数を得る与党の存在と政権交代を可能にしている。各政党は党首を前面に立てて選挙を戦い、その結果誕生した首相は「Elected Dictator（選出された独裁者）」とも言われる。その意味で、英国の選挙制度は準首相公選制の要素を持っていると考えられる。

「選挙区制」による総選挙は、首相公選的要素を持った政権選択の選挙となる。これは、ポピュリズムに陥りやすいという「首相公選制」が持つ欠点を補い、国民が直接的にリーダーを選ぶ形に近づくことにもつながると思われる。この場合、過半数を占める候補者を立てない政党は、選挙前にどの政党と連立するかを明らかにして総選挙を戦うべきである。

(3) 衆議院議員選挙区画定審議会設置法を改正し「一票の格差」を是正する

各政党の政権政策（マニフェスト）を基に、国民が政権を選択するには、民意を平等に反映する選挙制度が確立していなければならない。

経済同友会では、民主主義の基本である参政権の平等を実現するために「一票の格差」の是正を継続して訴えてきた⁵。2002年7月24日に国会で、衆議院議員選挙区画定審議会が小泉首相に勧告した区割り案に基づく改正公職選挙法（小選挙区5増5減）が成立した。これにより、選挙区毎の「一票の格差」は、従来の最大2.57倍から2.06倍まで縮まり、一步前進したと考える。

しかし、その後最新の総務省発表データによれば、格差は2.12倍に拡大し、2倍を超える選挙区は19もあるなど、まだ不十分であると言わざるを得ない。さらに「一票の格差」を是正するためには、まず、衆議院議員選挙区画定審議会設置法第3条2項にある、1議席を都道府県に配分するいわゆる「基数1配分」の廃止が必要であることをあらためて主張したい。

(4) 政治改革を議論する第三者機関「第9次選挙制度審議会」を発足させる

このような政治改革の根幹たる選挙制度の改革は、当事者である政党、政治家が行うのではなく、中立的な第三者機関を設置して検討するべきである。「第9次選挙制度審議会」を早急に発足させ、現行の小選挙区比例代表並立制の評価、及び単純小選挙区制導入を含め、今後の選挙制度の検討を開始すべきと考える。また、「第9次選挙制度審議会」には、選挙制度はもとより、政治資金の問題、参議院の選挙制度を含む二院制のあり方等、幅広い政治課題の議論の場となることを望む。

⁵ 「一票の格差是正」に関連する議員定数訴訟最高裁判決では、衆議院では3倍、参議院では6倍までの格差を合憲としているが、最高裁判事の出身経歴により違憲・合憲の判断が分かっている現状がある。これに対し、経済同友会は以前から裁判官の出身区分を最高裁創設時（裁判官出身5、弁護士5、学識経験者5）に戻すこと、及び選任にあたって中立的な「最高裁判所裁判官任命諮問委員会」を設置することを主張してきた。

. おわりに

あらゆる政治制度に完璧なものはなく、各国がその歴史的背景を基に英知を絞って改革を進めている。今回我々が訪問した英国、米国も例外ではなく、様々なスキャンダルを乗り越え、よりよい制度の構築をめざして継続的な政治改革を行っている。我が国でも固有の歴史、政治文化があり、欧米の仕組みをそっくり取り入れることを主張しているわけではない。しかし、改革をより進めるために、欧米から学ぶべき点は多く、参考にすべき点は参考にし、よりよい政治制度を求めて不断の改革を推進するべきである。

我々の提言が一日も早く実現されることで、首相がリーダーシップを大いに発揮し、真の政策本位の政治が実現することを強く求めたい。