



3つの軸から政治改革の加速を

- 政治参加、政・官関係、「戦後レジーム」脱却 -

2007年5月31日
社団法人経済同友会

<目次>

基本認識	1
1．日本政治の現状	1
2．今後の政治改革：3つの「軸」	1
<u>政治参加の底辺拡大</u>	2
1．『マニフェスト・テレビ党首討論会』導入	2
2．党大会でのマニフェスト承認	2
3．候補者決定に「予備選」を導入	3
4．政治資金のあり方	3
<u>新たな「政・官関係」の構築</u>	5
1．『内閣白書』（仮称）の導入	5
2．『内閣委員会』制度の導入	6
3．与党・内閣の一体化	7
4．公務員制度改革	7
<u>政治制度の「戦後レジーム」脱却</u>	8
1．地方分権・道州制	8
2．投票価値平等の保障	8
3．二院制・参議院改革	9

<巻末参考図表>

図1：英国労働党のマニフェスト決定過程	10
図2：英国における政党の候補者決定過程	11
図3：政治寄付関連制度の国際比較（日米英独仏）	12

基本認識

1. 日本政治の現状

90年代を通じ、バブル崩壊、経済の長期低迷、巨額な政府債務の累積など、中央集権・官僚主導体制が行き詰まりをみせる一方で、少子高齢化、グローバル化、インターネット革命、東アジアを含む国際情勢など、日本を取り巻く環境は激変したが、日本の政治はこうした変化に必ずしも十分には対応できなかった。

こうした中で、2001年に小泉前首相が登場し、中央省庁再編を機に強化された首相権限も最大限に活用して、強いリーダーシップで「利益誘導・派閥均衡・官僚主導」という古い自民党政治改革への先鞭をつけた。

その後、「改革路線の継承」を掲げて2006年9月に誕生した安倍内閣は、発足直後の中国・韓国との首脳会談実現で急速な関係改善を成し遂げるとともに、北朝鮮核実験に対しては迅速かつ毅然たる経済制裁発動でリーダーシップを発揮した。内政面でも、政権発足後初の予算となった2007年度予算は財政再建型を堅持しつつ、長年の懸案であった防衛庁の「防衛省」移行や教育基本法改正を実現、更に「教育再生会議」をはじめ官邸主導で多様な政策プロジェクトも矢継ぎ早に始動させている。

しかしながら、公務員制度改革、一段の財政改革、FTA（自由貿易協定）・EPA（経済連携協定）推進など喫緊の課題、また自らが掲げる「戦後レジーム脱却」として中長期的に進めるべき抜本改革と、取り組むべき課題は山積している。

安倍内閣は、改革を後戻りさせないという決意を国民に示し、「政治家として自らの信念とするところを、任期中に全て成し遂げる」という強い意気込みと勇断を以って、改革のスピードを加速すべきである。

2. 今後の政治改革：3つの「軸」

改革すべきテーマは山積しているが、その重要な一つに「政治改革」がある。

確かに、定着し始めた小選挙区制に、近年新たに「マニフェスト¹」が加わったことも相まって、大きな流れとしては、日本の政治は、

官に対する政治のリーダーシップ確立、
政策中心・政党中心の選挙・政治、
政権交代可能な二大政党制、

という望ましい方向に向かいつつあると言ってよい。

しかし、古い日本政治の体質が完全に終焉し、新たな政治システムに生まれ変わったとは、まだ言えない。ようやく芽生えた変化の芽を摘むことなく、更に大きく伸ばしていくためには、不断の政治改革への取り組みが必要である。

小泉内閣で端緒が拓かれた政治改革の流れを、特に、新たに登場したマニフェストというツールを梃子として使いながら、手を緩めることなく推し進めていく必要がある。

今後必要な政治改革には、3つの「軸」があると考える。

- ・ 政治参加の底辺拡大
- ・ 新たな「政・官関係」の構築
- ・ 政治制度の「戦後レジーム」脱却

¹ マニフェスト（Manifesto）とは、選挙で政党や候補者が有権者に提示する具体的な数値目標・期限・財源等を明示した公約で、「政権公約」とも呼ばれる。1834年に英国で生まれ、1997年選挙で労働党が徹底的な議論を経てマニフェストをまとめ、ブレア首相を擁立して保守党を破ったことは有名である。英国では選挙期間中、マニフェストの冊子が駅売店などで販売され、誰もが手軽に入手できる。

政治参加の底辺拡大

改革が期待通りに進まないのは、多くの場合、特定利害関係者の反対意見だけが強く反映されるためである。郵政解散選挙で見られたように、等しく一票を持つ国民が幅広く政治に参加し、意見を表明することができれば、国民の求める方向へと改革は着実に進む。

特定の圧力団体だけでなく、多様なルートで国民の政治参加がやりやすくなり、その結果が選挙に反映される「政治参加の底辺拡大」の実現によって、政治が「多数の意見」で動くようになる。それこそが安定・成熟した民主主義である。

1. 『マニフェスト・テレビ党首討論会』導入

「マニフェスト」は、旧来型の選挙区地元や支援団体への利益誘導の公約とは違い、広く国民と政党との間で結ばれる「契約」である。選挙後の政党・政治家に対する「縛り」になることで、ポピュリズムや劇場型選挙を回避し、政策中心・政党中心の政治の実現につながる。

既に2回の総選挙を経て徐々に認知度は上がってきたものの、まだまだマニフェストへの注目度が高いとは言えない。

そこで、公職選挙法上の「選挙運動放送」として、個別政党・候補者の一方通行的な旧来型の「政見放送」に加え、選挙期間中にマニフェストについて各党の党首が一堂に会する『マニフェスト・テレビ党首討論会』を導入し、公共放送が責任をもって、ゴールデン・タイムに、生放送で、全国に、テレビ放映すべきである。党首が「政策対政策の真剣勝負」を行うことで、国民の注目度は、否が応にも高まるであろう。

もちろん、討論会を見た人が容易にマニフェストの現物を入手し、自分の目で改めて吟味できるよう、インターネット利用も含め、マニフェストの配布制限も原則自由化すべきである。

これは表面的なことではない。マニフェストに対する国民の関心・注目度を高めることができれば、投票率向上に資することはもちろん、必然的に政党はマニフェストの存在を真剣に受け止めざるを得なくなる。そうなればまた、必然的にマニフェストの内容充実を迫られ、最終的な実現度の評価も必ず後から付いてくる。

官僚主導の政策決定からの脱却のため、民間シンクタンクの育成・活用が言われて久しいが、常に資金面の困難に直面している。政党がマニフェストの質向上を真剣に考えるようになれば、コストをかけてでもシンクタンクの専門知識を活用しようとする。こうして民間の「政策研究市場」にお金流れ始め、それに寄付税制の優遇措置なども加われば、シンクタンクの新規参入・競争も起こりそれが民間での政策研究全体のレベルを更に引き上げる、という好循環を生む。

『マニフェスト・テレビ党首討論会』には、潜在的に、わが国の政策形成の在り方を根本的に変えるような「政治改革の波及効果」がある。

2. 党大会でのマニフェスト承認

選挙前に慌しく党執行部だけで作るようでは、真剣勝負の党首討論に耐え得るような、具体的で内容の濃い『スマート²なマニフェスト』を作ることは不可能である。民間シンクタンクの活用などに加え、相応の時間をかけて、オープンかつ民主的な手続きで、党内の徹底的な議論を重ねた上でマニフェストが決定されるよう、その策定過程も改革を迫られる。

ちなみに英国労働党のマニフェストは、じつに2年をかけ、多段階の議論を経て、正式に決定されるという（巻末図1参照）。

日本の政党でも、次期総選挙に向けたマニフェスト作成は、選挙前の早い段階から始め、特に、毎年開かれる一般黨員も参加する「党大会」で最新版を議論し、承認を得るようにすべきである。

こうしたプロセスを経ることによって、マニフェストの質が高まるとともに、政治参加の底辺拡大につながる。また政権獲得後に与党政策責任者が閣僚を兼務することも容易になって「与党と政府の一体化」が達成される。そして何よりも、政党内の政策的な幅が縮小し、政策に基づいて結合した真の「政党」への脱皮が期待される。

² 「スマート」= SMART: Specific(明確), Measurable(測定可能), Achievable(達成可能), Relevant(妥当), Timed(期限付き)。(藤森克彦「マニフェストでサイクルをつくる」(『マニフェストで政治を育てる』雅粒双書)より)

3. 候補者決定に「予備選」を導入

「公募制」による新人候補の登用は、いわゆる「地盤・看板・カバン」を持たない、若く将来性ある人材にチャンスを与え、世襲議員の増加や地元利益誘導型政治に風穴を開けると期待される。今後も拡大させていくべきである。

だが、現状ではまだ候補者選考基準が曖昧で、選挙直前に党幹部数人が簡単な小論文や短時間の面接だけで決定するなど、必ずしも人物の適性・専門性を見極めることができていない。無党派層の動向で大きく揺れ動く現代の選挙では、むしろ世襲化・タレント化に拍車がかかる懸念もある。適性を欠く人材の排除や専門性を見極めなど、政党が中心となって、“政治家人材の品質保証機能”を持つべきである。

この観点でも英国の候補者選考方法が参考になる。英国の場合、党本部が全国レベルで人材の能力を見極めて候補者プールを作り、その中から各選挙区が民主的に候補者を選ぶという2段階方式で候補者を決定している（巻末図2参照）。候補者リスト登録者であっても、公認を得るまで更に厳しい競争でふるいにかけられる。

日本の政党もこれを参考に、政治家を志す人が常時登録し、プロフェッショナルとして訓練・政策研究を重ねつつ機会を待つような、システムとしての政治家人材登用の仕組みを整備すべきである。

特に、選挙区党員の一人一票で公認候補者を決定する「党員予備選」を導入すべきである。郵政解散選挙で「小泉チルドレン」が注目を浴びたが、まだ世襲や官僚出身者中心の議員構成が根本的に変わった訳ではない³。また現職のいない「空白区」だけに止まり、参入機会は限定される。

日本で政党の党員数が拡大しない、すなわち政党政治が定着しないのは、旧来型の地元利益誘導のようなもの以外、党員になる具体的メリットが感じられないためである。数年に一度の党首選だけでなく、毎回の自選挙区候補者の決定権を持てば、「政党の意思決定の一端に参画している」という参加意識をより実感できるようになる。「予備選」をきっかけとして、政界の人材新陳代謝、政治参加の底辺拡大が大いに期待できる。

4. 政治資金のあり方

マニフェストの内容充実には、前述のような民間シンクタンクの活用ばかりでなく、もちろん自前の政策スタッフを増員する必要もある。更に選挙でマニフェストを広範に配布したり、予備選も行うようになれば、それにも相応のコストがかかる。金のかからないことばかり考えるようでは民主主義は機能しない。真に必要な政治活動には、思い切ってお金をかける決断も必要である。

だが、議員・候補者個人が、常に資金集めに汲々とするようでは、政策に割く時間が奪われる上に、政治腐敗の温床になりかねない。政治資金は、あくまでも「政党」が中心となって、議員や候補者に対する支援が、透明度高く、行われる形が望ましい。政党が、党費や個人献金を中心に広く薄く資金を集め、多くの個人が「金も出すが口も出す」という形になってはじめて「政治参加の底辺拡大」といえる。

党費や個人献金の増大には、「党員になりたい」「応援したい」と思わせるような各政党の自助努力が基本だが、『使途指定型政治献金』といった仕組みも新たに検討してはどうか。これは、「A党」に対して寄付するのではなく、「A党の手がけるB事業」に使途を限定して寄付を募る、よりきめ細かい手法である⁴

だが、個人の寄付文化が希薄な日本の現状を考えれば一朝一夕に党員・個人献金の大幅増大は期待できない。そうであれば、必要な政治活動のコストは国費で賄うことを検討すべきである。政党助成は現在「国民一人当たり250円」で計算され、2007年分政党交付金の交付総額は約319億円となっている。これを少なくとも300円以上に引き上げてはどうか。

3 「(郵政解散選挙)で当選した480人のうち、国会議員からの「世襲」が146人で3割を占めた。自民党では296人中111人で38%だった。「小泉チルドレン」の影響が無かった03年選挙では自民は237人中107人で45%に達していた」(2006年8月23日朝日新聞)

4 例えば「マニフェストのための社会保障政策の数理計算を民間シンクタンクに委託するための資金」、「候補者育成制度の整備のための資金」など、使途限定して献金を募ることが想定される。民間企業の「プロジェクト・ファイナンス」に似た考え方である。

もちろん、それには徹底したディスクロージーズが大前提となる。また党執行部の権限が拡大するので、政党内におけるガバナンスも必要になる。現在、個別法で規定された政党に関する記述を集中・独立させ、政党を「公的存在」と認めた上で、ディスクロージャー、ガバナンス、内部統制ルール等の規定を加えた包括的な『政党法』を制定すべきである。

特にディスクロージャーは、企業会計原則に準拠した損益（収支）計算書・貸借対照表・キャッシュフロー計算書を毎年公開し、新聞公告やインターネットで公開も義務付けるべきである。当然、外部会計監査も義務付けるものとする⁵。

加えて、全国会議員に「政治資金背番号」を付して、中央・地方を含めた全ての個人、企業・団体、政治団体からの政治献金、および政党交付金のうち議員個人に渡った分を「名寄せ」し、各人の純（net）収支をインターネットで公開することも義務付けるべきである。

なお、当面、節度ある企業献金は認められようが、企業活動にもますます透明性が求められるようになっている。政党助成を増やすことになった場合には、今まで以上にステークホルダーへの説明責任を果たさなければならないし、実質的に政治家個人への献金となっている「政党支部」への企業・団体献金は禁止し、政党が一つだけ指定する「政治資金団体」に限定すべきである。

⁵ 「政党法」によりこうした前提が整備されれば、ドイツのように、個人の支払った党費を政治献金と合算して税制優遇を与えることも考えられる。なお各国の政治資金制度は巻末図3参照。

・新たな「政・官関係」の構築

官僚主導から政治主導への転換を目指し、安倍内閣では、5人の首相補佐官の登用、様々な政策会議の設置を試みている。いずれも官邸主導による政策決定プロセス確立に向けたチャレンジであり、その意気込みは了としたい。

しかし、いわゆる「ライン」なのか「スタッフ」なのか位置付けがはっきりせず、意思決定過程の重複・混乱に対する懸念が指摘されている。もちろん最終的には「人」次第だが、やはり指揮命令系統の制度設計は重要である。大統領制をまねたような制度では、官僚機構との整合性を含め、竹に木を継ぐような場面が増え、混乱や齟齬を招く。やはり、わが国が議院内閣制であることを踏まえ、与党・内閣が一体的にマニフェストを迅速に実現するような体制を構築すべきである。

1. 『内閣白書』(仮称)の導入

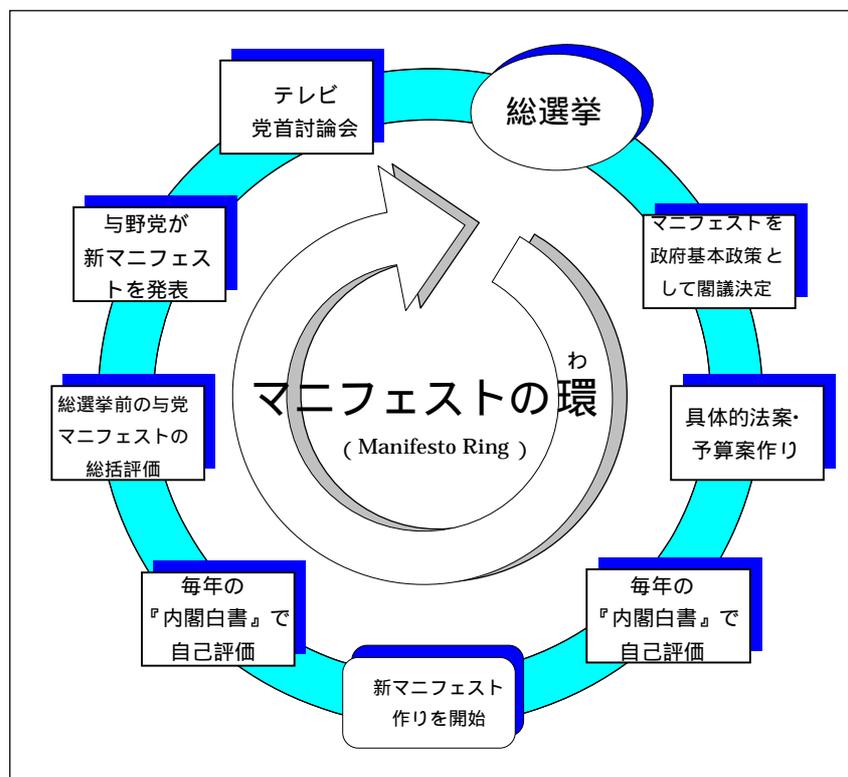
総選挙でマニフェストを掲げて国民から政権を託された政党は、まず、政権発足後最初の閣議で、「与党のマニフェスト」を、「政府基本政策」として閣議決定すべきである⁶。

その上で、企業経営者が年1回の株主総会で実績をチェックされるように、政治においても定期的の実績評価が行われなければならない。

既に総選挙前には「21世紀臨調⁷」がプラットフォームを提供し、当会も参加して「マニフェスト評価大会」を行っている。これを定例化し内容を深化させていくとともに、今後は、マスコミ各社も総選挙前に「特別社説」などとして、各社独自のマニフェスト評価を公表してはどうか。

加えて、数年に一度の総選挙の前だけではなくローリング・オーバーで毎年実績を評価していけば、国民がよりきめ細かくチェックできる。そこで、政府は毎年1回、マニフェスト進捗状況の自己評価を『内閣白書』(仮称)として公表すべきである。いわば年1回の「マニフェストの通信簿」である。

こうした一連のマニフェストに関わる段階が整備されることで、「マニフェストに基づいて国民が政権を選択 選ばれた政党・内閣が一体的にマニフェスト実現に邁進 次の総選挙で実績を評価され国民の審判を仰ぐ」という、政治のPDCAサイクル：『マニフェストの環』が完成する。



6 日本経済調査協議会『マニフェストによる政治ガバナンスの確立』(2006年6月)でも同様の提言が成されている。

7 正式名称は「新しい日本をつくる国民会議」。詳しくは <http://www.secj.jp/index.htm> 参照。

2. 『内閣委員会』制度の導入

近年、企業では事業部間にまたがる新製品、新技術、新ビジネスが次々と誕生しているが、社会が複雑化するにつれ、政府においても複数省庁に関連する課題が増える一方である。マニフェストの実現には、硬直化した省庁組織の壁を越え、効率良く議論を展開し解決策を見出す仕組みが要る。

また、政権の重要課題について、内閣としての意思統一がなされないまま個別閣僚がバラバラに個人的見解や自省庁独自見解を公にする事例も散見される。これでは議院内閣制に求められる「内閣の集団責任」が確保できない。

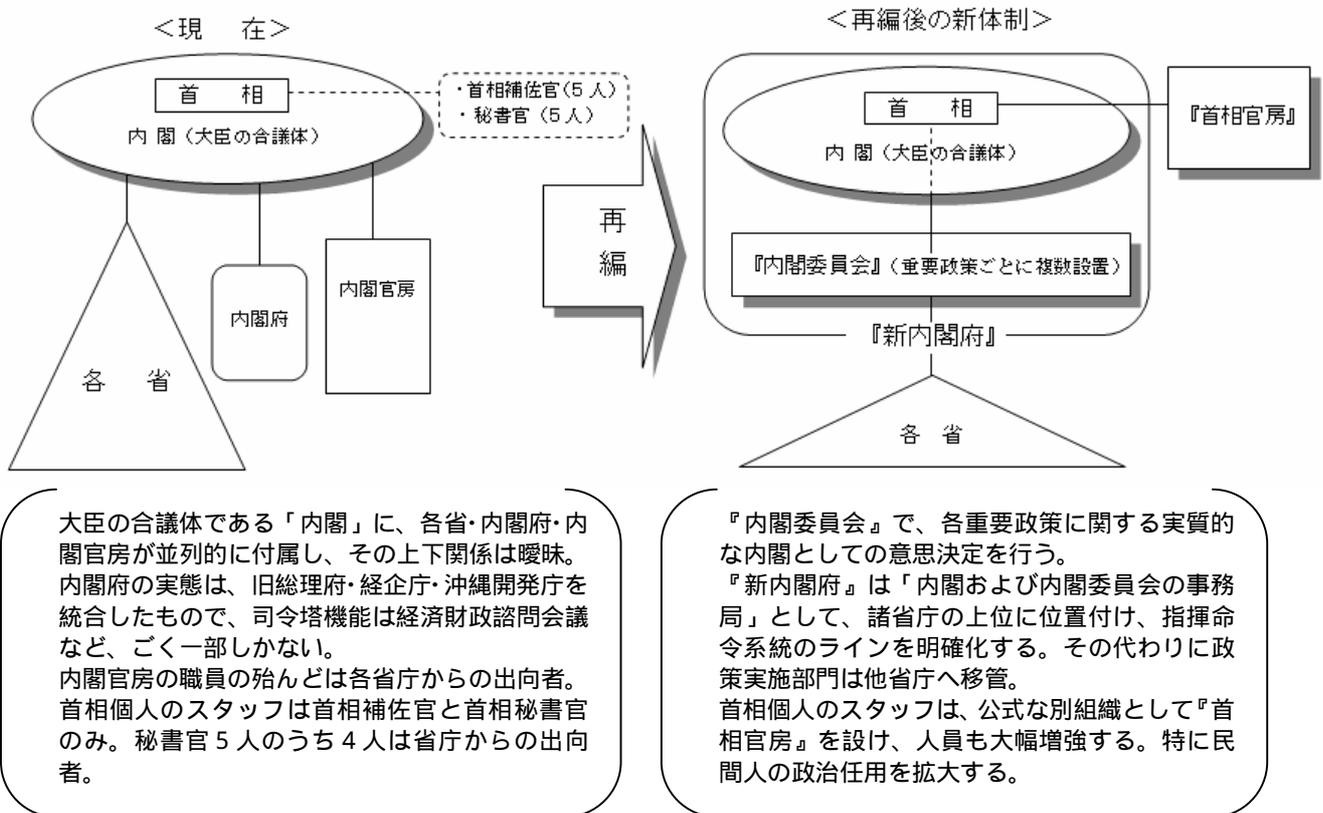
こうした目的の達成のため、当会が昨年提言したように、英国にある『内閣委員会』の制度を導入すべきである⁸。『内閣委員会』とは関係大臣・副大臣等による「横串のプロジェクトチーム型閣議」である。政権の重要課題につき、少人数の関係閣僚だけで迅速かつ実質的な議論を行い、そこでの決定が実質的に閣議決定となる。その設置やメンバーは首相権限で決め、特に重要なものは首相自ら委員長となって直轄する。

分かりやすく言えば、「経済財政諮問会議」と同様の会議体を主要テーマごとに複数設けると考えればよい。現在、内閣官房・内閣府・各省庁に多数の政策会議・審議会が乱立しているが、多くは事後報告・追認の場に過ぎない上、重複的なものも多く、本当に政治主導で調整・意思決定すべきものを厳選し、『内閣委員会』の統一的枠組みの中で整理し直すべきである。

また、『内閣委員会』制を導入するためには、現在の内閣官房と内閣府の役割を整理し直し、『内閣委員会』を支える事務局組織たる『新内閣府』と、あくまで首相個人のリーダーシップ発揮のサポートを使命とした『首相官房』(仮称)に再編成することが望ましい。

当面は経済財政諮問会議に加え「日本版 NSC (国家安全保障会議)」設置を急ぎ、将来的に、省庁再編と合わせて『内閣委員会』へ発展的に改組させていくべきである。

『内閣委員会』制度の導入(概念図)



8 詳しくは経済同友会提言『中央政府・政党の機能再構築 - マネジメント導入による国政執行機能の強化』(2006年4月18日)参照。

9 経済同友会『中央政府の再設計』(2007年4月9日)で提言した『国家戦略本部』と機能的にはほぼ同じものを想定している。

3 . 与党・内閣の一体化

以上の前提として、与党と内閣の一体化を図る必要がある。

与党の政策責任者が閣僚を兼務し、行政各部に入ることのできる国会議員の数を大幅に増やすべきである¹⁰。これに伴い「与党事前審査制」は廃止する。

加えて、大臣・副大臣・政務官に対して、それぞれ政治任用の「補佐官」を付けることも検討すべきである。

4 . 公務員制度改革

中央省庁の公務員制度は、局長級以上の幹部職員の政治任用、警察・自衛隊等を除いての労働基本権の付与、人事・給与制度の民間とのイコールフットィング化と評価システムの確立、「官民人材交流センター（新・人材バンク）」の制度設計の具体化等を急ぐべきである。

なお、公務員制度改革は、行政官がこれまで以上にやりがいを持って働ける制度に作り変えることが本来の目的である。政策実現に向けて、政府が官僚機構を最大限に活用することは当然であり、国民の信を得たマニフェストの方向性を逆行・逸脱するようなものでない限り、官僚も積極的に斬新な政策アイデアを提案すべきである。それをやらないことは、むしろ行政官としての役割を果たしていないことになる。

他方、政治が一度意思決定した以上は、その結果責任はあくまで政治の側にある。自分の決めたことがうまくいかないからといって後から他に責任転嫁するようでは、誰もモノを言わなくなる。感情的な“官僚叩き”ではなく、冷静に政と官の責任・役割を議論し、明確化することが望まれる。

¹⁰ 英国では与党の政治家が 100 人前後の規模で行政政府に入るのに対し、日本では内閣法・国会法などにより、国会議員が在職のまま就くことのできる行政政府の役職が極めて少数に限定されている。

政治制度の「戦後レジーム」脱却

安倍首相は、「戦後レジームからの脱却」を標榜し、憲法改正を政権の最重要課題と位置付けている。最終的に変えるか変えないかは別として、これだけ世の中が大きく動いているのであるから、憲法で規定された国家の基本構造が現実と乖離していないかどうか、見直してみることは当然の時代的要請である。

しかし見直し対象となる「戦後レジーム」は、なにも安全保障や9条だけではない。政治制度の「戦後レジーム」も、間違いなく憲法改正における大きな焦点である。

1. 地方分権・道州制

明治以来続く中央集権体制が、脱却すべき第一の「戦後レジーム」である。歳入・歳出を含め、地方のことは地方の責任で解決する・できる「地方自己責任」を確立する一方、国政は、国民の生命・財産の保持や将来に向けて国民の豊かさを維持・発展させる経済運営のあり方など、国家的な課題に集中すべきである。

これを具体的に実現するためには「道州制」が大きな鍵となる。現在の都道府県に分散した資源・人材を、より少数の「道州」に集約・効率化するとともに、企業会計原則に沿った公会計の導入、民間委託による大幅な組織スリム化などを行えば、地方自治、ひいては国全体の在り方を大きく変える契機となる。

安倍総理は3年以内の「道州制ビジョン」策定を表明し、また「地方分権改革推進委員会」での新たな地方分権の検討も始まった。この2つの議論を一体的に進め、3年以内に中央と地方の具体的な役割分担を含めた未来像を示すべきである¹¹。

そして、道州制の完全実施時期として、政府は、『明治維新から150年となる2018(平成30)年』をコミットすべきである。それに向けて、既に住民・政界・経済界含めて意思統一ができ、意欲もある地域から「道州制特区」として順次、先行的に移行させていけばよい。

2. 投票価値平等の保障

「一票の価値」を等しくすることは民主主義の原点である。だが、長年この問題が指摘されてきたにも係らず、衆議院小選挙区では最大約2倍、参議院選挙区に至っては最大約5倍もの格差が放置され続けている¹²。「格差」が悪いことであると言うならば、真っ先に直すべきは「一票の格差」である。

しかし、政治家や政党の利害得失が絡むため、立法府での法律改正は一向に進まない。これをチェックするはずの司法府も、「立法府の裁量」を重視し、憲法判断を避ける。今のままでは「一票の格差」という第二の「戦後レジーム」が大きく変わることは期待できない。

もはや、「国民から政府に対する命令」とも言われる憲法に、一票の価値を常に等しくすることが原則である旨を明記すべきである¹³。憲法に明記されていれば、国会が対応を怠っても、裁判所が違憲判決を出しやすくなる。

11 経済同友会提言『中央政府の再設計』(2007年4月9日)では、中央政府の主たる役割として、純粋公共財の提供(防衛・安全保障、外交・経済協力、環境・エネルギーなど)、国民基盤サービスの提供(年金・福祉関連、教育基本方針、文化振興など)、全国共通のルール・制度の設定・監視、(税・社会保険・財政制度などの所得再配分、金融システム、外国人労働者・出入国管理など)

国家レベルの調査・研究(高度医療、科学技術研究、全国統計・調査など)を挙げている。

12 2006年9月2日現在の選挙人名簿登録者数(有権者数)によると、衆院小選挙区の「一票の格差」は最大2.202倍(徳島1区:東京6区)で、2倍を超えた選挙区は34にのぼっている。参議院の選挙区は最大4.829倍(鳥取県:神奈川県)となっている。

13 アメリカ合衆国憲法第1条第2節「下院議員および直接税は、連邦に加入する各州の間に、その人口に比例して配分される」。またイタリアも小選挙区比例代表並立制の時代には憲法で人口比例配分を規定していた。

3 . 二院制・参議院改革

日本の場合、内閣は「国会」に対して責任を負う。しかし、その「国会」は2つ（衆議院、参議院）あり、二院は権限もほぼ対等である¹⁴。特に参議院は、衆議院より任期が長い上に解散がないこともあって、今や衆議院に劣らぬほど政局運営に大きな影響力を持つに至っている。加えて選挙制度まで衆議院と似通ったものになってしまっている。

いわば、現在は「国の取締役会」が2つあるような状態である。

改革の方向としては、例えば、「衆議院は『取締役会』、参議院は衆議院を監督する『監査役会』」というように機能分担を明確化することも一案である¹⁵。

或いは参議院を「道州代表の院」と憲法に明記し、各道州一律に一定数とすることも考えられる¹⁶。

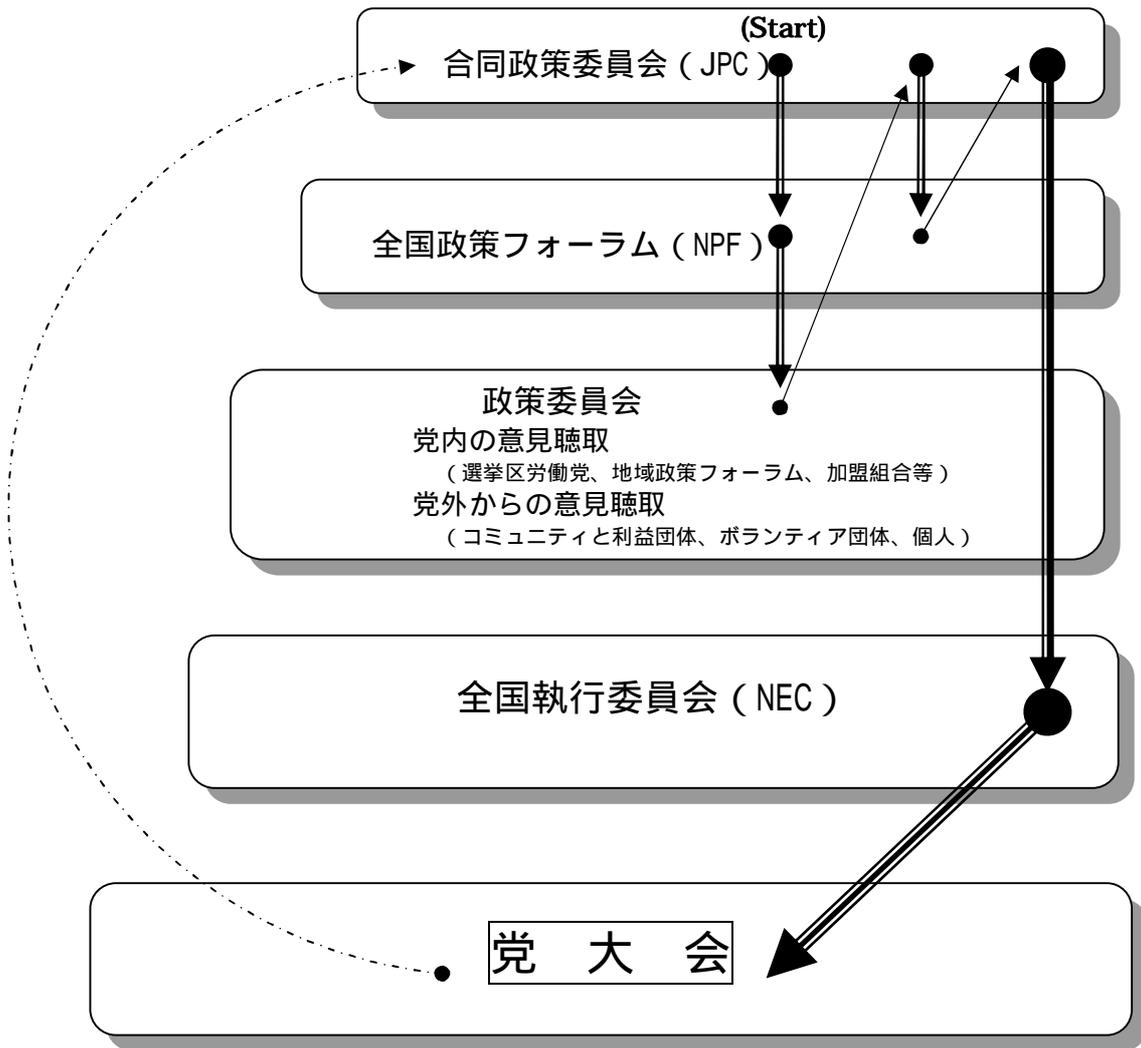
いずれにせよ、小手先だけの選挙制度改革はもう止めて、政治制度の「戦後レジーム」として現在の二院制を捉え、参議院の意義・両院の役割分担を、憲法改正も視野に入れて再定義すべき時にある。

14 衆参両院とも国民の直接公選制で選ばれ（憲法 43 条）、内閣は「国会」（つまり衆参両院）に対して等しく連帯責任を負う（66 条 3 項）、予算・条約・首相指名で衆議院の優越が定められ（60、61、67 条）一般法案についても衆議院再議決で法律を成立させることができることになっている（59 条 2 項）。しかし、予算や条約も関連法案が同時に成立しないと実効性はなく、法律案を衆議院が再議決するには「3分の2」という非常に高いハードルのため、実質的に殆んど両院の力は対等と言ってよい。

15 詳しくは経済同友会提言「わが国『二院制』の改革 - 憲法改正による立法府の構造改革を」（2005 年 5 月 20 日）参照。

16 「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」（憲法 43 条）、つまり現憲法では、両院とも「全国民代表」であり、特定地域の代表ではないと解されている。

英国労働党のマニフェスト決定過程（1年間）



このプロセスを2回転して（つまり2年かけて）正式な「マニフェスト」が決定される。

（注）

合同政策委員会 (JPC) 委員長：党首、議会指導部（閣僚）8名、全国執行委員会8名、NPF 3名（計20名）

全国政策フォーラム (NPF) 選挙区労働党54名、労働組合30名、地方政府9名、閣僚8名等（計175名）

政策委員会 8つの政策分野ごとに設置、各委員会は議会指導部（閣僚）3名以上、NEC 3名以上、NPF 4名以上

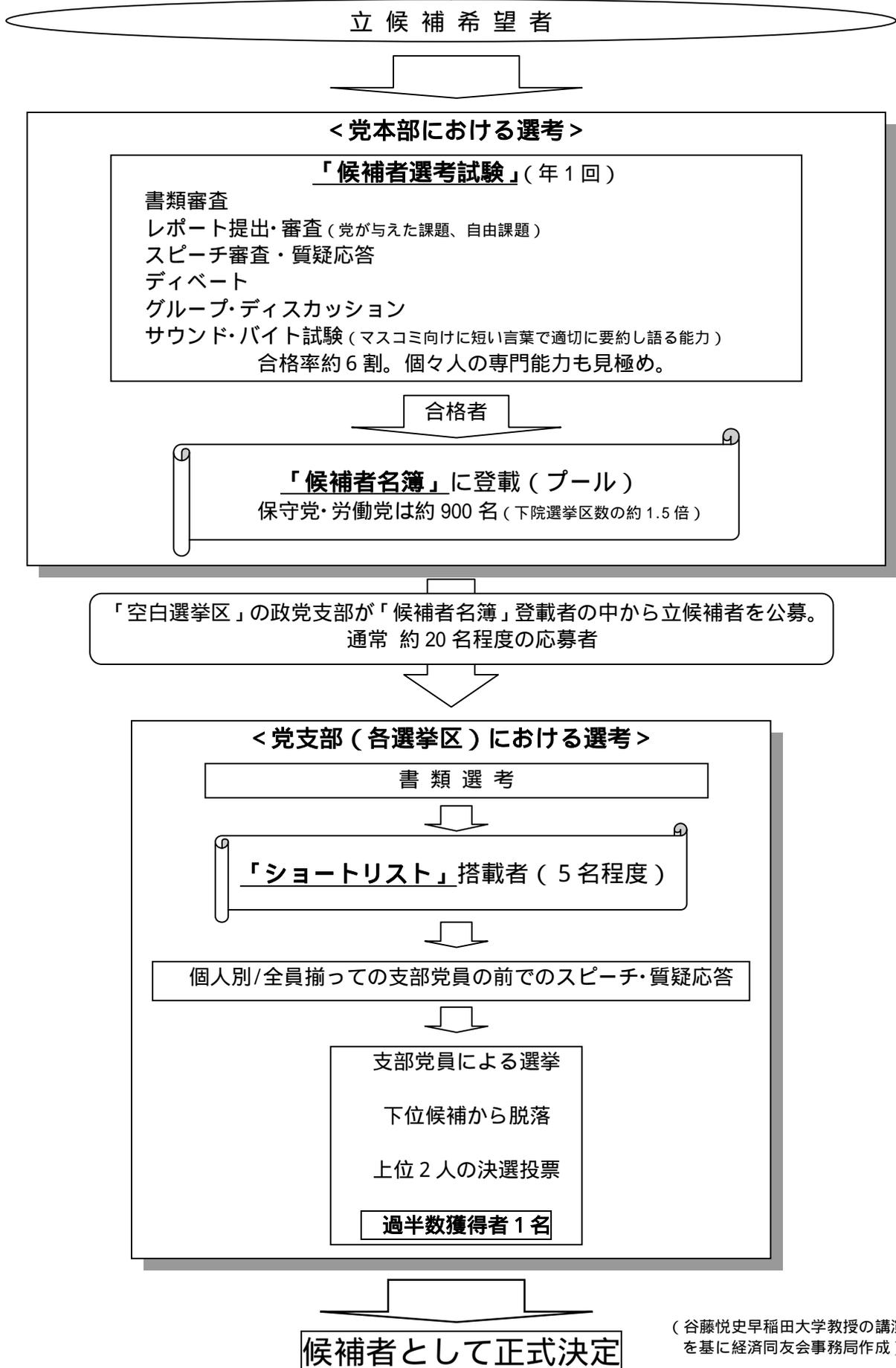
全国執行委員会 (NEC) 議会指導部（閣僚）5名、労働組合12名、選挙区労働党6名、その他10名（計33名）

党大会：英国政党の年次党大会は非常に規模が大きく、一般党员・地方議員も集まって、1週間以上かけ、各政策ごとにマニフェストを全て検討する。党中央で出した案を議論・修正し、最終日に承認する。メディアも大きく報道する。

英国保守党のマニフェスト決定手続きは外部に公開されていないが、労働党に比べ党首が大きな権限を持ち、党大会承認が無くても党首の独断で政策の削除や追加が出来る余地があると言われる。

（藤森克彦・みずほ情報総研主席研究員作成資料を、経済同友会事務局で編集）

英国における政党の候補者決定過程



(谷藤悦史早稲田大学教授の講演を基に経済同友会事務局作成)

政治寄付関連制度の国際比較（日米英独仏）

図 3

	企業寄付	量的制限		質的制限	寄付者の公開基準	個人献金の税額控除
		総枠規制	個別規制			
日本	規制あり	個人 政党・政治資金団体 2,000万円 その他の政治団体 1,000万円 企業・団体 政党・政治資金団体 750万～1億円	政党・政治資金団体 総枠内で制限なし その他の政治団体 150万円 政党本部・政治資金団体 総枠内で制限なし	1) 国・地方公共団体等から出資や補助金をうけている会社等の寄付の禁止 2) 外国人の寄付禁止 3) 他人名義及び匿名の寄付の禁止 4) 3事業年度以上連続して欠損を計上している企業からの寄付の禁止 *公選法で請負契約者の候補者への選挙関連寄付を禁止 *外国法人(外資50%超)は、日本で5年以上株式上場していれば寄付可能	5万円超(パーティ券購入は20万円超) *個人寄付の税制優遇を受ける場合、公開基準以下でも収支報告書に記載され、閲覧対象となる。	1) 政党・政治資金団体への寄付は、所得控除と30%の税額控除との選択制 2) その他の政治団体(政治家を代表とする団体等)への寄付は、所得控除のみ
米国	禁止 *州レベルで企業寄付を禁止しているのは20州。30州では企業寄付が可能。	個人 95,000ドル/2年(内訳) 候補者 37,500ドル/2年 政党・PAC等 57,500ドル/2年 [A] 内 全国政党 [A-B] (20,000～57,500/2年) 地方政党・PAC 最大37,500ドル/2年 [B] PAC 制限なし (PACとは企業・労組等が設立・運営し個人寄付を取りまとめるもの)	1候補者当り 2,000ドル/選挙 1全国政党当り 25,000ドル/年 1地方(州以下)政党当り 10,000ドル/年 PACなどの政治委員会 5,000ドル/年 1候補者当り 5,000ドル/選挙 1全国政党当り 15,000ドル/年 他の政治委員会 5,000ドル/年	1) 会社・労組の寄付禁止 2) 政府契約者の寄付禁止 3) 外国人の寄付禁止 4) 他人名義による寄付禁止 5) 1,000ドル超の現金による寄付禁止 6) 銀行口座の開設義務(複数可) *PAC関連 企業・労組等は、PACに管理運営費用を負担することができる。この代わりに、PACの名称に企業・労組名を付さねばならない。外資企業はPAC設立禁止。	1) 個人献金は、200ドル超 2) PACへの寄付は、全て公開(毎月PACがFECに報告、FECは48時間以内に公表)	なし
英国	規制あり	なし	なし	1) 有権者登録未了者の寄付禁止 2) 外国法人による寄付の禁止 3) 寄付者特定不能の寄付の受領禁止 4) 労組等は政治基金を設置して政治目的の支出を行い、10年ごとに組合員の下承を得る 5) 企業は今後4年間の政治目的の支出総額について、株主総会の承認決議を得る 6) 企業による200ポンド(3.8万円)超の寄付は、寄付先と金額を、貸借対照表に添付する取締役報告に記載	1) 政党本部 5,000ポンド(97万円)以上 2) 政党本部 1,000ポンド(19万円)以上 3) 議員個人 1,000ポンド(19万円)以上	なし
独国	規制あり	なし	なし	<政党への寄付について> 1) 政治財団等の寄付禁止 2) 公益団体等の寄付禁止 3) 外国等からの寄付の制限 4) 1回につき500ユーロ(6万円)超の匿名寄付禁止 5) 経済的・政治的見返りを期待した寄付禁止 6) 1,000ユーロ(12万円)超の現金による寄付禁止 7) 職業団体等を通じ迂回寄付禁止(職業団体の収入の10%以上の資金が政党の支援等に用いられた場合税の免除を行わない。さらに職業団体の資金が政党の支援等に用いられた場合50%の金額の法人税を追徴) 8) 連邦・州等の直接の資本参加が25%超の企業の寄付禁止	10,000ユーロ(120万円)超 (政党・連邦議会議員への寄付)	1) 政党への党費 ・個人寄付は、1,650ユーロ(20万円)までは50%の税額控除、1,650ユーロ超～3,300ユーロまでは所得控除
仏国	禁止 *企業がパーティ費用や党費を負担することは可(仏の政党には法人党員の制度あり)。	1) 個人は、1選挙につき候補者に対して4600ユーロ(57万円)まで 2) 個人は、同一の政党・政治団体に対して、年間7,500ユーロ(93万円)まで	(下院候補者に対して) 1) 政党・政治団体を除く法人の寄付禁止 2) 外国からの寄付・物的援助の禁止 3) 150ユーロ(1.9万円)を超える候補者への寄付は小切手に限定 4) 候補者の現金による寄付収入額は選挙運動費用総額の20%以下 5) 寄付の受領は選挙資金団体または会計代理人を通す 6) 銀行口座または郵便口座は一つに限定(注)政党・政治団体に対する寄付の規制も、ほぼ同内容	規定なし	個人寄付につき課税対象所得の5%まで、40%の税額控除	

(出所) 国立国会図書館資料等から日本経団連作成
(一部法改正分を経済同友会事務局で修正)

2006年度 政治委員会 ヒアリング一覧

(所属や役職は当時)

『小泉内閣の意義と日本政治の課題：「首相支配」は続くのか』

講 師：政策研究大学院大学 助教授 竹中 治堅 氏

日 時：2006年9月29日(金)午前10:00～11:30

『自民党の党改革と安倍内閣の政治改革課題』

講 師：内閣総理大臣補佐官・参議院議員 世耕 弘成 氏

日 時：2006年10月25日(水)午前8:00～9:30

『日本政治を理解するために西欧諸国と比較すべき』

講 師：中央大学 総合政策学部 教授 スティーブン・R・リード (Steven R. Reed) 氏

日 時：2006年11月13日(月)午前10:00～11:30

『議院内閣制における官邸主導體制のあり方 - 日英比較の視点から』

講 師：早稲田大学 現代政治経済研究所長・教授 谷藤 悦史 氏

日 時：2006年12月15日(金)午前10:00～11:30

2006 年度「政治委員会」

委員長

丹 羽 宇一郎 (伊藤忠商事 取締役会長)

副委員長

清水 雄 輔 (キッツ 取締役会長)
水 留 浩 一 (ローランド・ベルガー 代表取締役日本代表)
柳 省 三 (日本スパンサーズチュアート シニア ディレクター)
渡 辺 修 (独立行政法人日本貿易振興機構 顧問) (2007 年 5 月 18 日退会)

委 員

青 松 英 男 (アクティブ・インベストメント・パートナーズ 代表取締役)
大 戸 武 元 (ニチレイ 取締役会長)
尾 上 卓太郎 (ニスコム 取締役社長)
梶 明 彦 (ジャルパック 取締役社長)
門 脇 英 晴 (日本総合研究所 理事長)
金 重 凱 之 (国際危機管理機構 取締役社長)
児 玉 幸 治 (日本情報処理開発協会 会長)
五 島 哲 明 (東京急行電鉄 取締役調査役)
瀨 下 明 (あいおい損害保険 取締役会長)
高 井 伸 夫 (高井伸夫法律事務所 所長)
津 川 清 (リーマン・ブラザーズ証券 最高顧問)
中 尾 靖 博 (富士物流 相談役)
中 原 伸 之 (ジェイ・キャピタルマネジメント 最高顧問)
長 堀 守 弘 (ナガホリ 取締役社長)
南 原 晃
信 井 文 夫 (映像新聞社 取締役会長)
野 村 吉三郎 (全日本空輸 最高顧問)
濱 口 敏 行 (ヒゲタ醤油 取締役社長)
林 明 夫 (開倫塾 取締役社長)
原 田 滋 (機械産業記念事業財団)
廣 川 和 男 (スミセキ・コンテック 取締役社長)
福 島 吉 治 (F & K コンサルティング 取締役会長)
星 久 人 (ベネッセコーポレーション 執行役員)
松 村 茂 (オーヤラックス 取締役会長)
村 上 輝 康 (野村総合研究所 理事長)
渡 邊 佳 英 (大崎電気工業 取締役社長)
鰐 淵 美恵子 (銀座テラーグループ 取締役社長)

以上 31 名

事務局

伊 藤 清 彦 (経済同友会 執行役)
小 林 敏 和 (経済同友会 政策調査マネジャー)

以上