KEIZAI DOYUKAI

2021 年 8 月 4 日
公益社団法人経済同友会

提言「令和の政治改革」の起動に向けた問題提起
～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～（概要版）

- 令和の時代において、政治に対する閉塞感・不満が高まる一方で、平成の政治改革当時のような改革への熱気はどこからも生まれてこない。
- 平成の政治改革により、首相・内閣の権限が強化され、政治主導の仕組みは整った。しかし、政治のリーダーシップをけん制し、健全に発揮させるためのガバナンスの強化に係る改革は、不十分なままである。
- 政治には、国会、与野党、司法、主権者である国民等、さまざまなアクターが関わるものの、いずれも内閣に十分なけん制機能を発揮しているとは言い難い。特に国民の意思、選挙による政権交代の可能性は低く、緊張感あるガバナンスが機能しにくい状態である。
- 企業統治においては、執行と監督の分離が明確化されてきた。このことを踏まえ、参議院が「良識の府」として独自の役割を果たすようになれば、多様な意見を反映し、構造的な問題について、広い国民利益と長期的な観点から、持続可能性（サステナビリティ）に寄与する政策が実現できるようになるのではないか。
- 長年、先送りされてきた抜本的な参議院改革を、日本の民主主義を健全に発展させるための第一歩にすべきである。

■ 提言の概要 ■

Ⅰ. はじめに～「令和の政治改革」の始動に向けて（p.1）
- 平成の政治改革から 30 年余を経て、政治に対する国民の閉塞感や不満が高まっているが、それが大きな改革のうねりを生み出すには至っていない。
- 国際社会においても、民主主義国の多くが、国内外に深刻な悩みを抱える。一方で、強権的な国家主義を貫く中国のような国が、経済・安全保障、コロナ禍のような危機対応の面でも、強さや優位性を誇示している。

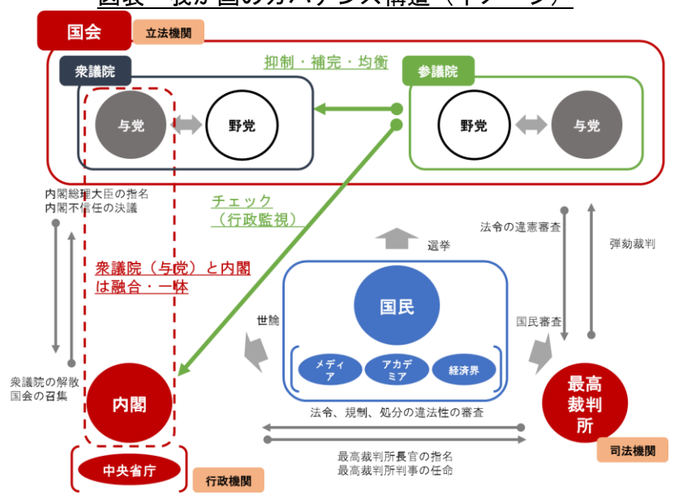
Ⅱ.「平成の政治改革」の概要と評価 ～ 政治主導の結実と功罪（p.2）
1.「平成の政治改革」の概要と評価（p.2）
- 平成の統治機構改革の大きな成果は、民意による政党・党首の選択と、それに裏付けられた政治主導が制度的に担保され、首相・内閣の権限・機能強化が図られたこと。
- 一方で、国会改革や政党のガバナンス等に関する改革は一定範囲にとどまっており、「政治主導」という政治手法を支える全体最適は完成していないとの指摘もある。

2.「政治主導・内閣主導」を巡る変化と課題（p.2）
- 第二次安倍政権の下、政治主導が一つのモデルとして結実したが、政権交代の実現可能性が後退する中、官僚の忖度や政官関係の歪み等、負の側面も顕在化した。一方、長期安定政権の下でも、財政、社会保障等の構造的・中長期的な問題について、抜本改革の道筋はつけられなかった。
- 政治主導・内閣主導を実現する制度は整ったものの、政治的なリーダーシップを健全な民主主義の発展や、大局的な国民利益の実現につなげるには、それ以外の構造的な問題を解決する必要がある。

Ⅲ.「令和の政治改革」の方向性 ～ 内閣に対するガバナンスの強化（p.4）
1. 政治のガバナンスに関わる構造的な諸問題（p.4）
- 政治のリーダーシップを活かすためには、実効性あるガバナンスの確立・強化が次の改革課題となる。
- ガバナンスの本質は執行と監視の分離であり、それによる自律原理のビルトイン。そうした緊張関係の下で結果責任を求められる企業に比して、政治、特に執行を担う内閣に対するけん制機能は不十分。
- 国民主権・三権分立という統治の基本原理は「あるべき姿」に留まっており、実態とは乖離が生じている。政治に関わるアクターと政府との間に、十分なガバナンスを働かせうる関係が担保されていない。

2. 政治のガバナンスに関わる国会の現状（p.6）
- 国会において、衆議院は内閣と融和的であり、特に政権与党は内閣と一体的。野党にけん制の役割が期待されるが、国民に開かれた場で政策論争が十分に行われているとは言い難い。
- 衆議院に比べ長い議員任期、解散権の影響を受けない立場を持つ参議院が、「良識の府」として独自の見解を示すべき。第二院としての独自性をより明確に、独自の機能を発揮することが期待される。

図表　我が国のガバナンス構造（イメージ）



Ⅳ. 日本の二院制の問題と参議院の現状（p.8）
- 参議院には、少数者の利益や多様な民意の代表・反映、「良識の府」として長期的・総合的な視点、抑制と均衡、チェック機能を担うことが期待される。
- 現在の参議院は、構成・議員出身母体など多くの要素が衆議院と共通で、時に「衆議院のカーボンコピー」と称され、時に「ねじれ国会」による混乱を生む強すぎる権限を持った存在と見なされ、不要論も出ている。

Ⅴ. 国会による政治のガバナンスの確立に向けて ～ 参議院の抜本改革（p.10）
- 企業における監査役、社外取締役のように、内閣や衆議院への実質的なチェック・補完的機能を発揮することを重視し、下記の3つの柱に沿って、改革の方向性と論点を提示する。

1. 参議院の役割・権限の明確化（p.10）
（政権との距離の確保、党派性の排除）
- ➢ 参議院議員は、首相・大臣・副大臣・政務官としては入閣せず、また参議院では首相指名を行わない。

（参議院における党議拘束の緩和等）
- ➢ 各党は、参議院における審議については党議拘束を緩和し、党内での事前調整を抑制すべき。

（両院関係の見直し、調整）
- ➢ 衆議院の優越性をより一層明確に。衆議院で可決した法律案について参議院で異なった議決をした時、衆議院で再可決するための要件を緩和すべき。

（両院を規定する「国会法」の廃止、「参議院法」（仮称）の制定）
- ➢ 国会法を廃止、衆議院法および参議院法に分割。各院法の改正は当該院の発議を尊重する。

2. 参議院の独自性の発揮と機能強化（p.13）
（行政監視機能の強化）
- ➢ 少数会派が国政調査権を行使し、重要な問題に関する調査や議論を主導できる機会を拡大。現在の会計検査院を改組し、いわゆる「日本版 GAO」として国会付属機関として設置。総務省行政評価局が担う政策評価、行政監視機能を整理・統合し立法府に移管。

（独立財政機関の設置）
- ➢ 長期的・構造的問題に関する検討・討議、財政運営に対する監視のため、独立財政機関（IFI）を設置。

3. 参議院議員選出の母体・方法の刷新、議員構成の見直し（p.15）
（議員構成の見直し、多様化の推進）
- ➢ 参議院議員の選出は、「地域」に限定せず、性別や年代等、幅広い視点から多様性を取り込む。
- ➢ 参議院議員選挙に全国区比例代表制の導入、議員任期の長期化、再任を認めない等を検討すべき。

Ⅵ. おわりに（p.18）
- 民主主義の未来を切り拓く国となりうるよう、まずは国会、特に参議院という国民の代表機関を切り口に、新しい時代の改革推進を呼びかけることに意義がある。