

21世紀臨調「政権選択時代の政治改革課題に関する検討小委員会」

「政権選択時代の政治改革課題に関する提言」（簡易要約版）

2010年4月16日

第1．内閣運営と政党のあり方（本文第1章関係）

民主党の政権運営が大きな岐路に立たされている。首相の指導力が国民から疑問視され始めているのは、政治主導を一枚看板に政権交代を果たした政権にとってきわめて深刻な事態である。政府、与党は「政治主導とは何か」を早急に再確認し、以下に掲げる事項について共通理解を確立すべきである。

（1）官邸、閣議、閣僚委員会

1．首相のリーダーシップの考え方

首相に求められるリーダーシップとは、何を、誰が、どのような仕組みで決定するかについて明確な指示を出すことである。首相は物事を決める手順と場を整え、最後の段階で判断を下すべきであり、それができていないと、首相が丸裸で世論の前に立つことになりかねない。

2．閣議の実質化

閣議そのものを徐々にでも実質的な「政策発議」「政策討議」「政策調整」の場に変えるべきである。討議案件については討議要旨を作成するとともに、閣議の主宰者である首相の「総括権」を認め、その権能を生かして閣議の結論をとりまとめるルールを確立すべきである。

3．閣僚委員会の制度化

現状を改め、首相主導を制度的に担保する制度へと整備し直すべきである。閣僚委員会の設置、付託事項、委員長、メンバーについては首相の提案にもとづいて閣議決定し授権すること、内閣官房を統括的な事務局とすること、閣僚委員会を事務的に支える委員会を設置し、下準備を行う態勢を整えることも検討すべきである。

4．内閣官房のあり方

内閣官房は各府省政務三役と首相の連絡機能を強化すべきである。

(2) 各府省における政務三役のあり方

1. 政務三役の役割と官僚の関係

政権運営における政治主導の具体的な営みを支えるべき「政務三役」のあり方が厳しく問われている。まず何よりも、政務三役が第一義的に処理すべき事項と、官僚が自律的に処理すべき事項とを区別し、案件の性格ごとの処理方法を確立する必要がある。また、政務三役内での意見調整や最終的な判断は、大臣→副大臣→大臣政務官という上下の序列に従う慣行を確立すべきである。

2. 「分離の規範」の確立

「官」に対する「政」の統制の仕組み作りが進みつつある現在、今後は「分離」や「協働」の規範作りに取り組む必要がある。その注意を怠れば、「誤った政治主導」を定着させかねない。公共事業の個所付けや「内示」をめぐる問題等も、「政」と「官」の役割分担の問題としてルールを確立する必要がある。

(3) 政府・与党関係のあり方

1. 首相と党首の任期（総選挙のサイクルと政治主導）

責任ある政治主導を実現するためには、総選挙と切り離された形で党首の交代が繰り返されてきた現状を見直す必要がある。政権を掌握し党首が首相となった場合には、党首選挙は原則として停止し、次の総選挙前に改めて次期首相候補を選ぶために党首選挙を行うなどのルールを確立する必要がある。

2. 首相主導による政府・与党の一元化

民主党は「政府・与党一元化」を目指しながら、政権発足の初動段階で、「政策は政府が取り仕切り、党側は政策には口を挟まない代わりに人事を含め国会と選挙は党務として取り仕切る」として、政権の機能を事実上分離・二元化したことが、その後に様々な混乱を招き入れている。首相のもとに政府と与党の指導体制を一元化し、政策・人事・国会運営等の政権運営全般を首相が統合することが、あるべき政治主導の姿である。また、これからの政党の政策機関は国会審議との関わりでその新しいあり方を模索すべきである。

3. 与党議員と「党議」のあり方

議院内閣制である以上、与党議員が内閣提出法案可決に努力するのは当然だが、そのことは法案の一言一句を支持しなければならないことを直ちに意味しない。与党議員も加わる形で法案修正が行われてよい。「党議拘束」は対象を選別した上で、本会議直前に投票態度の統一をはかるための手段へ純化すべきである。その際、党議を求める主体は首相側であり、政府・与党の指導体制を首相のもとに一元化する方針に基づいて行われるべきである。

4. 政党による利益や意見の媒介に関する問題

民主党による陳情一元化は個々の議員が陳情を受けて勝手次第に行政官僚制に伝えることを制限し、族議員の誕生を抑制する点では意義あるが、行き過ぎが懸念される。与党側が過度に意見集約を行って政府側に公開の場で要求を突きつけたり、政務三役への社会諸団体からの接触を制限するのは問題である。

(4) 政権とマニフェスト

民主党のマニフェストは、その策定過程においても、内容においても必ずしも十分なものではなかった。従って、政権発足と同時に直ちに中身の総点検に着手し、任期中に実現すべき課題の優先順位と財源を含めた必要な手段を精査し、政権として実現すべきマニフェストを改めて再確定し、首相自身が国民に丁寧に説明すべきだった。それこそが、政権発足直後になすべき、最初の、最重要の作業だった。

政権を掌握することで初めて明らかになる事実もあれば、状況が大きく変化することもある。想定外の新たな難題も発生する。誤りに気づくこともある。基本的にマニフェストは「生き物」で、国民との対話を繰り返しながら、常に手を入れ、「進化」させていくべきものである。より根幹に関わる重要な修正を行う場合は、国政選挙で国民の審判を仰ぐ必要がある。

この意味で、来る参院選は政権実績の「中間評価」の機会であるとともに、マニフェストの見直しを国民に問う機会である。民主党は総選挙のマニフェストを検証し、見直しが必要ならその理由を示して修正を行い、総選挙後に明らかになった課題があればそれを取り込むかたちで公約を作成すべきである。

第2. 国会・地方議会のあり方（第2章関係）

(1) 国会の改革

昨年末の緊急提言で、「日程国会」を制度的に是正することが、すべての改革の前提であると主張し、それなしにはいかなる種類の改革も意味ある形で行えないと主張した。また、国会改革は民主政治の土俵に関わる根幹の改革であり、与野党合意のもとで進めるべきである。以上の認識のもと、先の提言で主張した事項を改めて提案するとともに、これに加えて下記を提案する。

1. 議長及び議院運営機関の見直し

党派間の折衝による今の仕組みを改め、議長が主宰する新たな議院運営機関による議事運営システムを確立し、議長が与野党会派の主張を考慮しつつ中立的な観点から裁定をくだす仕組みを創る。また、議院運営及び審議手続きはルール化し、委員会審査を終了した議案についてカレンダー制の採用を検討する。また、内閣代表者の出席を認め、内閣提出法案の審議スケジュールに関する協議関与権を認める。

2. 予算委員会のあり方

予算委員会を文字通り、「予算を審査する委員会」へと大きく見直す。予算案の具体的な事項に即して歳入・歳出の細目を審査するものとし、とくに歳出については予算執行の妥当性、具体的な事業、経費配分の適否について検証・審査するための取り組みを充実させる。例えば、今話題の「事業仕分け」などは、本来、国会の予算委員会、決算行政監視委員会（決算委員会）が主役となるべきである。

3. 国会の調査立法機能の強化

衆参法制局の人員増を含む大幅な強化を早急に進める。衆議院調査局及び参議院調査室と各事務局の委員部の機能を整理した上で統合し、審議と調査を一体化した委員会の補佐体制を構築する。国会図書館の調査機能を充実強化し、研究機関としての内実を備えるための組織改革を行う。また、公務員制度改革と相まって管理職員や幹部職員における人材プールを活用し、調査局（調査室）には政権交代による幹部の流動化に備え、その受け皿の一環となるような制度設計を行うべきである。

4. 衆参両院制度のあり方

与野党の立場を相互に経験した今が衆参両院の新しいルール創造の好機であり、両院協議会の改革など、国会を動かす仕組み作りに取り組むべきである。両院関係改革を行うにあたっては、両議院を拘束する国会法の規定を議院規則へ委譲し、各議院の自律的運営を促進する必要もある。「両院の持つ権限は不均等」にしながら「権力においては弱くても、権威において存在意義を示すことのできる第二院」を創造し、両院関係を安定させることは、日本の統治機構改革の重要な検討事項である。現憲法下での改革がこれ以上進まないのであれば、2013年の参院選を衆参同日選挙とし、両院関係の見直しを中心とする統治機構改革をテーマに憲法改正が行われることも視野に入れる必要がある。

(2) 地方議会の改革

1. 選挙制度改革

- ①都道府県と市区町村レベルの地方議会議員選挙を政策本位の選挙、政党本位の選挙に切り換えていくために、衆議院選挙制度改革と同様、小選挙区制または比例代表制を導入する。
- ②国と自治体では政府形態が異なること、現在でも条例改廃請求制度等の直接請求制度が存在し、住民投票制度が導入される可能性もあることに鑑み、公職選挙法を国政選挙法と地方選挙法とに分解する。
- ③すべての自治体に同一の政府形態と選挙制度の採用を義務付ける画一的な制度規制を緩和し、地方自治法や地方選挙法の条項は制度選択の多様な余地を許容するものに改める。
- ④都道府県議会と市区町村議会とを合わせて地方議会と称し、そのあり方を一括して論じることには無理があるので、これからは、都道府県議会と市区町村議会とを明確に区別して議論すべきである。

2. 議会制度改革

ごく普通の住民が地方議会議員職を兼職することを困難にしている地方議会の会期制を廃止し、議会の会議は毎週定例曜日の夜間に開催することを原則とする。ただし、この方式を都道府県議会にまで適用することは必ずしも妥当でないので、まずは市区町村議会を対象を限定し実施すべきである。

3. 政治活動の制限緩和

- ①選挙権年齢を現行の20歳から18歳へ引き下げるとともに、被選挙権年齢の制度を撤廃する。
- ②勤労者が地方議会議員選挙に立候補し政治活動に従事する際には勤務先を一定期間休職すること、地方議会議員を兼職する勤労者が勤務時間中に議会活動に従事することを年間一定日数以内で雇用主も許

容するように、労働基準法等の雇用関係法でより明確に規定する。

③立候補届を提出する際には事前に公務員を辞職していなければならない現行制度を改め、公務員たる身分を保持したまま、一定期間休職して選挙のための政治活動に従事することを許容する。

④公務員の労働基本権の制限を緩和する際には、合わせて公務員の政治活動の制限をさらに大幅緩和し、公務員が自己の勤務する国または自治体以外の地方議会の議員職を兼職することを許容する。

第3．選挙運動自由化を基軸とする公職選挙法抜本改正（第3章関係）

（1）現行法制の解体的見直し

公職選挙法は戦前の非議院内閣制時代の枠組みを継承しており、その規制原理は内務省主導による腐敗抑制であり、底流には政党や有権者に対する不信、愚民観がある。加えて、各時代の要請に応じて規制の建て増しを続けた結果、世界に類のない「べからず法」となり、複雑で分かりにくく、国民はおろか、政治家でさえ容易に理解できない法体系となっている。今では、部分的な増改築を行うほど制度が複雑となり、実態と乖離し、全体の法体系が破綻するなど、制度疲労の極限に達している。

ことに、政党政治は日常の政治活動こそが選挙運動そのものであるにもかかわらず、選挙運動を行いうるのは「選挙運動期間」に限るとし、しかもその期間中は選挙の公正を確保する観点から選挙運動手段をきわめて限定し、厳しく管理・統制してきた。さらに、「選挙運動期間」外においては事前運動にあたるとして選挙運動を全面的に禁止し取り締まりの対象とすることで、事実上、選挙運動の自由を全期間を通じて全面的に制限してきた。しかも、事前運動の日常化で実態面においてすでに空洞化しており、もはや公職選挙法の制度原理そのものが、政策本位の政治・選挙が求められる今日的要請に馴染まないと言わざるを得ない。以上の認識を踏まえ、現行法制のゼロベースからの見直しを行う。

（2）抜本改革の基本原則

1．平易でわかりやすい法律に

国民にとっても、政治家にとっても、複雑で分かりにくい現行法を、主権者である国民の視点に立って、平易かつ分かりやすい法律へと全面改正する。

2．腐敗防止等の規制を維持しつつ、選挙運動は原則自由化へ

政策本位の選挙を実現するため、選挙の公正を確保する観点から管理する側の発想に過度に傾斜し「べからず法」と言われて久しい現行法を見直し、公職選挙法13章「選挙運動」を全面改正する。選挙運動の方法については、腐敗を防止し選挙費用の高騰を抑止しつつ、「文書図画の利用の自由化」「戸別訪問の解禁」「公開討論会の自由化」などを含め、原則として全面自由化する。ただし、選挙の公正の維持及びカネのかかる選挙を防止する観点から、当選無効制度等を維持する。

3. 従前の「選挙運動期間」の廃止

現行公職選挙法の根幹をなす「選挙運動期間」概念を根本転換し、「政治活動」と「選挙運動」の区別を撤廃し、「事前運動の禁止」を原則廃止・解除することをもって、従前の意味での「選挙運動期間」は廃止する。これにともない、選挙期日の公示や立候補届出等の選挙執行に必要な形式的な意味合いとして残る期間については従前と区別するため、例えば、「選挙公営期間」と称する。これにより、政党、政治家の日常的な政治活動が国政選挙における国民の政権選択、政策選択と直接的に結びつく制度とする。

4. 政治参加の原則の貫徹（18歳選挙権、1票格差是正）

選挙権年齢、投票方法等の改正を行い、投票価値の平等を実現する。選挙年齢については早急に「18歳選挙権」を実現する。また、1票の格差是正にむけて衆議院小選挙区選挙における「1人別枠方式」を廃止する。投票方法については現在の自書式を「記号式」に改める。

5. 国政選挙法と地方選挙法への分解

国政選挙と地方選挙を一本の法律で束ねてきた現行法のあり方を再検討し、例えば、選挙権、選挙管理体制等の共通事項は別として、国政選挙と地方選挙の統一規定を廃止し分権化すること等、これからの分権型社会にあった新しい法制度のあり方を検討する。

6. 選挙運動費用の政治資金規正法への統合

政治資金と選挙運動費用の関係を整理し、政治資金規正法に公職選挙法第14章（選挙運動に関する収入及び支出並びに寄附）や政党助成法を統合し、「政治とカネ」に関する法律を一本化する。選挙運動費用の上制限は撤廃する。これにともない、選挙費用高騰等が懸念される場合には、選挙間際に支出増大化が予想される個別項目について、従来型の法制度への回帰とならないよう留意しつつ別途制限を検討するか、政治資金規正法上の政治資金と公職選挙法上の選挙運動費用を「政治会計」（仮称）に統合した上で「広義の政治活動」（選挙運動と狭義の政治活動の両方）に支出される費用に対し一定期間又は毎月の支出制限を検討する。

7. ネット選挙の早期解禁

なお、このような公職選挙法の解体的抜本改革に先立ち、インターネットを用いた文書図画の頒布の解禁等、いわゆる「ネット選挙」の解禁については、「カネのかからない政治」を実現する趣旨からも今国会中に所要の法改正を行い、直近の国政選挙となる本年7月の参議院選挙において施行すべきである。そのための、同法の一部改正に関するわれわれの法案要綱は別紙に示す。

第4．政治資金規正法の抜本改正（第3章関係）

（1）「公私の峻別」を軸とする現行制度の立て直し

政治資金規正法は、国民がその全容を到底把握できないほど複雑かつ迷路のような仕組みとなっている。また、政党の政治資金の流れもきわめて不透明である。政党、政治家の政治活動は公的なものであり、それを支える政治資金はその多くが国民の浄財や税金によって支えられている。また、課税上も様々な優遇措置がとられている。政党や政治家の政治資金が私的な家計と混同されることは許されない。すでに制度疲労の極限に達している現行の政治資金規正法を更地から作り直し、政党、政治家の政治資金の透明性の確保に向けて「公私の峻別」を根本から進め、私的な家計と区別される政治家の政治資金の入りと出の全容を公開し、国民に対する説明責任を果たす必要がある。

（2）「政治会計」への一元化と「政治会計団体」制度の創設

1．政治会計の新設

政治家個人の政治活動に関する資金は、政治家個人、選挙運動費用、資金管理団体、後援会・政党支部等の国会議員関連政治団体で別々に管理、支出されていること、そのすべてが公開されるわけではないこと、管理方法、公開方法も区々別々であること等から政治家の政治資金を公開・透明化し、国民の監視と批判に委ねるための基本的前提を欠いている。そこで、前三者（政治家個人、選挙運動費用、資金管理団体）の政治資金については、政治家個人の政治活動に係る費用そのもの（「政治会計」と称する）であるから、これを一つの単位に統合し、すべての政治家はその政治活動にかかる政治資金を一の「政治会計」で取り扱わなければならないものとし、その全容について収支報告義務を課する。なお、政党から支給される組織活動費はもとより、国会議員に対して支給される文書通信交通滞在費など政治活動のための資金と認めるべき収入も同様とし、後述の「政治会計団体」の収入として取り扱う。

2．政治会計団体制度の新設

「政治会計」の主体として従前の任意設置による資金管理団体制度を改組し、すべての政治家に一つの新しい資金管理団体（政治会計団体と称する）の設立を義務づける。「政治会計団体」は活動の地域の範囲にかかわらず、後述の「選挙・政治資金委員会」（仮称）の所管とする。国会議員関連政治団体は当該政治家のために政治活動し政治資金を収受しているのであるから、当該政治家の「政治会計」の収支報告と連結して収支報告をする（現在の制度はこれに吸収されるべきである）。また、政治家個人の資産から「政治会計団体」への資金移転は寄付または貸付けとなるが、その両者についての上制限を検討する。「政治会計団体」が受け入れる政治資金は普通の政治団体一般の課税問題ではなく、真正面から法人税・贈与税が課税されないことを認め、献金の優遇策を講じ、これへの政治資金一元化を促すインセンティブとする。

3. 収支報告書の内容と訂正手続きの改善

「政治会計団体」及び国会議員関連政治団体の収支報告及び連結した収支報告は、後述の「選挙・政治資金委員会」（仮称）に電子申請で行われるものとし、その内容は要旨とともに直ちにネット上に電子情報で公開する。その他、収支報告書は選挙運動費用と併せてその費用項目を企業会計に準じて統一すること、中央分、地方分を一元化すること、収支報告をする期間の短縮（年2回、あるいは選挙時はより頻繁に）等を行う。なお、政治資金規正法にはこれまで収支報告書の訂正に関する定めがなく、また、収支報告書の訂正手続きを定め、証拠書類等を添付できない訂正については過料を課すなどの制裁を与える。

4. 国会議員関連団体の範囲の拡大

2007年政治資金規正法改正で定められた政治資金監査対象となる国会議員関連団体は、①本人が代表者である資金管理団体その他の政治団体、②国会議員に係る選挙区の区域を単位として設けられる政党支部のうち本人が代表者である支部、③租税特別措置法に規定する寄付金控除の適用を受ける政治団体のうち特定の国会議員・候補者を推薦し又は支持することを本来の目的とする政治団体に限られる。しかしながら、政治資金規正法上の定義による「捕捉率」は当初の見込みを下回っている。そこで、新設の「政治会計団体」と連結して、例えば、上記③の定義を「特定の国会議員・候補者を本人と連携して推薦し又は支持することを本来の目的とする政治団体」と拡大する案が考えられる。

5. 収入に関する政治資金監査

また、政治献金を中心とする収入についても、政治資金監査の対象とする。ただし、政治資金に関する疑惑の多くは収入に関するものであり、不祥事発生時のリスクを恐れて誰も政治資金監査を請け負わなくなる、又は監査報酬が高騰する恐れがある。さりとて、直接行政機関に調査権限を与えるのも問題があるので、後述の「選挙・政治資金委員会」（仮称）に担当させることを予定する。

6. 現金での收受の禁止と指定口座制の導入

政治資金の透明性を確保するために、許容される匿名寄付等を除き現金の收受を禁止する。政治資金を受ける側の政党・政治会計団体等の政治団体はそれぞれ特定の金融機関の口座を指定し、金銭の收受はすべて指定した口座を通じてのみ行うこととし、その違反は罰則の対象とする。

7. 選挙運動費用の政治資金への組入（公選法の選挙運動費用の政治資金規正法への統合）

政治資金規正法による政治資金と公職選挙法による選挙運動費用という異なる体系の組み合わせが「政治とカネ」の実態をわかりにくくしていることを踏まえ、公職選挙法第14章（選挙運動に関する収入及び支出並びに寄附）及び政党助成法は政治資金規正法に統合する。政治資金への選挙運動費用の組み入れにより両者を一元化し、従前の選挙運動費用は「政治会計団体」の収支として取り扱い、徹底した公開と透明化の対象としてその適切性を国民が判断できるような仕組みを整える。

8. 収支報告書の虚偽記載に対する「連座制」の導入の可否

会計責任者等が政治家本人を貶める目的を以って虚偽の記載を行った場合の免責規定などを前提として、

収支報告書虚偽記載に対する連座制の導入可否を検討対象とする。ただし、連座制の導入や罰則強化による問題解決には限界があるとの認識をわれわれは有する。

9. 「政治会計団体」解散時の資産処分

政治家が政治家となろうとすることを止めたとき及び死亡したとき、「政治会計団体」は当然解散となり、世襲はあり得ない。また、このような資産には政党からの資金、政治団体からの資金等その最終的な負担者が国民で税金を免除された資金が入っているので、これが政治家個人の資産に帰すことには抵抗がある。この資産処理について、政党に帰属させる等、国民の理解が得られる法制を定めるべきである。

10. 政党の政治資金の公開・透明性の確保

政治資金の収支は原則として政党本部の収支に一括して報告されるべきである。そのような扱いができない「支部」は独立した政治団体として扱う。ただし、政党がそのすべてを同一の会計単位として処理することは今の政党の能力を超えるとも思われるので、当面、政党及び都道府県を単位とする政党支部について政治資金の収受を認め、別々の収支報告をした上、連結した報告を求めることが考えられる。また政治会計団体と同様、政党解散時の資産処分について手当てする必要がある。

(2) 企業・団体献金及び個人献金、政党助成制度について

1. 企業・団体献金の検討のあり方

政治資金の原資に関するルール作りは、日本の民主主義や政党政治の将来像、国民と政党、政治家が共有すべき新しい政治文化のあり方を描きながら、国民の批判に謙虚に耳を傾けつつ、与野党の幅広いコンセンサスの下で行われる必要がある。その際、まず、政党・政治家がなすべきことは、政治資金の「収入」と「支出」の実態の全容を正直に国民に吐露し大規模な情報開示に踏み切ること、「民主主義のコスト」として合理的かつ必要不可欠な額はどれほどのものなのかを精査し、国民に説明責任を果たすことである。また、政治資金の「支出の仕分け」を行い、徹底的に無駄遣いの排除を断行することである。

また、政党が企業・団体献金の全面禁止で仮に合意するのであれば、その結論は尊重するが、そうした検討のためには、並行して議論すべき根本問題が山積していることを政党、政治家は理解すべきである。非営利の典型である政党や政治家の活動が寄付やボランティアによって積極的に支えられていくことと矛盾のない制度設計のあり方、自発的な結社であるはずの政党をこれ以上政党交付金に全面依存する「国営政党」とすることは望ましいか否かも問われねばならない。また、政党と政治家の関係についても実態を精査し、あるべき政党組織や政党内の民主的な手続き、内部統制のあり方についても議論する必要がある。いずれの問題でも、「政党」のあり方そのものを議論の俎上に乗せることは不可避であり、それを伴わない改革論議は不誠実である。

2. 選挙区単位の政党支部等に対する企業・団体献金の禁止

政党、政治家が政治資金の原資のあり方についてどのような結論を出すにせよ、政治家個人への献金の抜け道と化している選挙区単位の政党支部に対する企業・団体献金については直ちにこれを禁止し、企

業・団体から寄付を受け取ることができる主体を党本部及び都道府県単位で指定した1つの支部に限る案を検討すべきである。いわゆる、「トンネル献金」の可能性は残されるが、そのプロセスには党組織が関与するため、万一不祥事が発生した場合の責めは政党自身が負うことになる。

3. 個人献金の促進

また、個人献金を促進するためにあらゆるインフラの整備を進めるべきである。個人献金を税制面で優遇しその促進をはかるため、個人献金の税額控除の制度を充実させる必要がある。簡易な手続で個人献金ができるように、年末調整での所得税還付制度の導入、個人献金手続きの簡素化、インターネットを通じたクレジットカードまたはそのポイントによる献金を可能とする制度の導入、少額から寄付できる電子マネーの仕組み構築などを検討すべきである。また、現在政府で検討されている「共通番号」制度は、個人献金の促進等、民主主義の制度的基盤の充実を念頭に置いた制度設計が行われるべきである。

4. 政党交付金のあり方

政党交付金の増額が一部で議論されているが、今日の厳しい財政状況に照らし国民の理解を得られるとは到底思われない。すでに、政党交付金、文書通信費、立法事務費を加えた国庫からの支援は諸外国と比べてもきわめて優遇されている。その使われ方を徹底的に吟味し、こうした国費投入の「仕分け」を行うことこそ、国民の求めるところであり、政党交付金の増額は論外と言わざるを得ない。なお、政党交付金の配分については、議員数割部分に対する得票数割部分の比重を高めるなどの見直しを通じて、野党・少数政党に実質的に配分が割り増しとなるような仕組みを検討すべきである。

第5. 選挙と政治資金の公正とルールを担保する新たな仕組み（第3章関係）

政治活動の公正を担保するためには、実効力のある助言・指導・抑止・監督体制を格段に充実強化し、司法当局による捜査や刑事的処罰に頼るのではなく、選挙や政治資金等の政治活動のルールについてはまず、政治家集団が自律権に賭けて遵守し、自浄能力を発揮する新たな仕組み作りを創造する。

(1) 「選挙・政治資金委員会」(仮称)の創設

選挙や政治資金等の政治活動の公正とルール遵守を第一義的に担保する新たな仕組みとして、独立性の高い「選挙・政治資金委員会」(仮称)を構想する。主たる任務として次の事が考えられる。

- ① 政治資金規正法及び公職選挙法遵守の確保（法律の解釈、運用に関する政党、政治団体等からの問い合わせに対する勧告的意見の表明など）。
- ② 政治資金収支報告書及び政党交付金使途報告書の受理、広義の政治資金の収支公開。
- ③ 政党交付金の算定及び交付等、政党交付金制度の運営。
- ④ 自らの判断又は申し立てに基づき、政治資金収支報告書または政党交付金使途報告書の疑義に関し

て聴聞又は提出命令により提出させた会計帳簿、領収書等の調査を行い、必要がある場合には報告書の訂正を求めること。悪質な場合には、告発することができる。

- ⑤ 選挙運動に関する支出金額の制限及び実費弁償及び報酬の額に関する決定。
- ⑥ その他、公正な選挙及び政治資金の実現に必要な事項。

このうち、②については、政治資金収支報告書の中央分、地方分の一元化など現在の総務省と地方自治体の選挙管理委員会に分離されている機能を整理統合のうえ移管し一元的に管理するとともに、政治資金収支報告書の電子化による原本のインターネット公開等を通じて国民に対する実質的な情報公開の仕組みを格段に整備する。具体的には、「政治会計団体」および政治家関連団体の収支報告のみならず、政治会計団体と政治家関連団体の「連結決算」も電子情報で提出するものとし、政治家の政治資金の全体像が一元的に明らかとなる仕組みを創る。また、政治資金収支報告書又は政党交付金使途報告書に疑義のある者は、疑義があることを証する証拠を添えて、「選挙・政治資金委員会」に調査を申し立てることができるものとし、委員会は申し立てに理由があると判断した場合には、調査を行うものとする。

(2) 政治倫理の新たな規範確立と政治倫理審査会の改革

1. 新しい行為規範3原則

【第1規範】政治家としての職務遂行の独立と公正を損なうような行為、または政治家の地位を私的な利益追求に利用するような行為はこれを禁止しなければならない。

【第2規範】議員としての地位、政党人等の地位にともなう影響力を行使すること、行使しないことにともなう報酬の受領は禁止する。この場合、具体的な職務権限をともなうか否かは一切問わない。

【第3規範】国会内および政党内の審議において個人的な利害関係のある案件の論議および表決に参加する場合には、あらかじめ個人的な利害関係がある旨を必ず表明しなければならない。

2. 政治倫理審査会の改革

- ① 政治倫理審査会の開催要件を改正し、一定数の要求があれば開催し、審査を行う。
- ② 政治倫理審査会の構成は与野党同数とし、採決については党議拘束を行わない。
- ③ 証人喚問権を付与し、専門の調査スタッフを強化する。審査は証人喚問の場合を除き原則秘密会にする。その代わりに、審査会が認定した事実の詳細な報告書の提出を義務づける。
- ④ 審査の結果、著しい違反が認められる場合には、懲罰委員会に対し懲罰事案として勧告する。その場合、憲法58条「院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる」の条文解釈を、欧米なみに「国会の権威を傷つけた場合」にまで拡大解釈する合意を確立する必要がある。