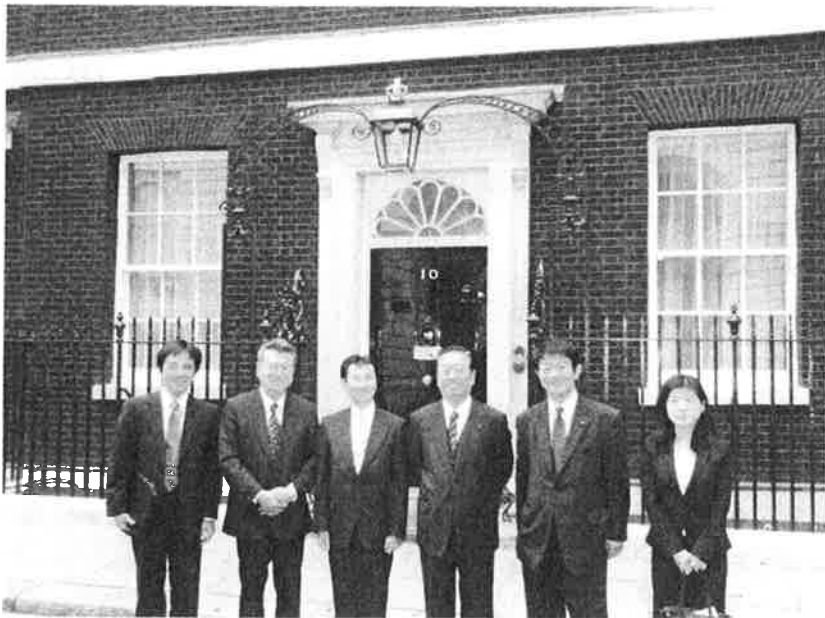


民主党英国政治実務調査団報告



(英国首相官邸前で)

2009年10月

民主党英国政治実務調査団報告

【調査期間】

2009年9月20日～25日

【調査団構成】

団長：小沢一郎 幹事長
団員：樋高剛 衆議院議員、専門家
随員：鈴木賢一 選挙対策委員会副部長

【調査項目】

1. 国会審議の方法と議会運営のあり方
2. 選挙運動の規制と自由化
3. 企業団体献金の禁止と個人献金のあり方
4. 公務員制度改革に向けた環境整備

【面談者】

- 保守党トーマス・コンプライアンス課長
- 保守党リディントン影の外務閣外大臣
- 労働党クレイトン選挙法規・コンプライアンス課長
- 外務閣外大臣ミドルトン首席秘書官
- 下院ハットン国際部長
- 司法省ドッカー課長、スウィーニー課長
- 首相府スティーブンソン首相顧問
- 下院院内幹事長ストーン首席秘書官
- 司法省ウォード政務次官
- ウォード下院議員選挙区秘書
- フォーリン・ポリシー・センタートウイッグ所長
- キャンベル元首相府広報戦略局長
- 選挙改革協会バステンディレクター

【報告書目次】

1. 英国議会審議のあり方
2. 大臣の説明責任と補佐体制
3. 選挙運動のあり方
4. 政治資金制度
5. 候補者の選挙運動
6. 政党本部の選挙運動
7. 政権初期の重要課題と閣議運営
8. 終わりに

1. 英国議会審議のあり方

(1) 法案審議

英国議会は大きく分けて2つの重要な役割がある。1つは法案審議、もう1つは行政監視機能である。法案審議は、本会議中心主義の3読会制である。第1読会（本会議）で法案の提出、第2読会（本会議）で基本方針の審議、委員会で逐条審議、本会議への委員会審議報告、第3読会（本会議）で法案全体の可否、以上が一般的な公法案審議の手続きである。公法案審議は本会議のみならず、公法案委員会での審議も国会議員の責任であり、官僚が参加することは認められていない。

(2) 下院ハットン国際部長の見解（9/22 会談）

- 公法案委員会では伝統的に法案の逐条審査を行う。このステージでは国会議員の委員のみが審議に参加し発言する。関係省庁の官僚は、委員会に陪席し大臣にメモを渡すことはできるが、発言は許されていない。
- ただし、重要法案の場合、法案の影響に関する証拠収集のため、正式な法案審査の前に大臣や官僚又は専門家を証人として招いて発言を求めることはある。
- 委員会での法案に関する技術的・専門的な議論であっても、大臣と議員の間で行われる。非常に細かい論点について、大臣が材料を持ち合わせていない場合、一度持ち帰り、委員会に改めて提示することがある。
- 委員会への出席大臣はトップの大臣ではなく、第2、3番目の閣外大臣（日本でいう副大臣や政務官）が対応する。
- この委員会での非常に技術的・専門的知識まで含めた議論をできるかどうか閣外大臣にとっても登竜門になっている。細かい箇所も含めて答弁できれば、非常に能力のある人物と評価される。答弁に窮するようであれば、そこまでの能力とみなされてしまう。

(3) 行政監視

下院では法案審議とは直接関係ない事柄について議論できる舞台を複数設けている。閣僚への定期的な質問の機会である口頭質問、大臣が緊急に行う政策や行動についての大臣声明、政府の各省の歳出及び行政政策を精査する省庁別特別委員会等の活動である。

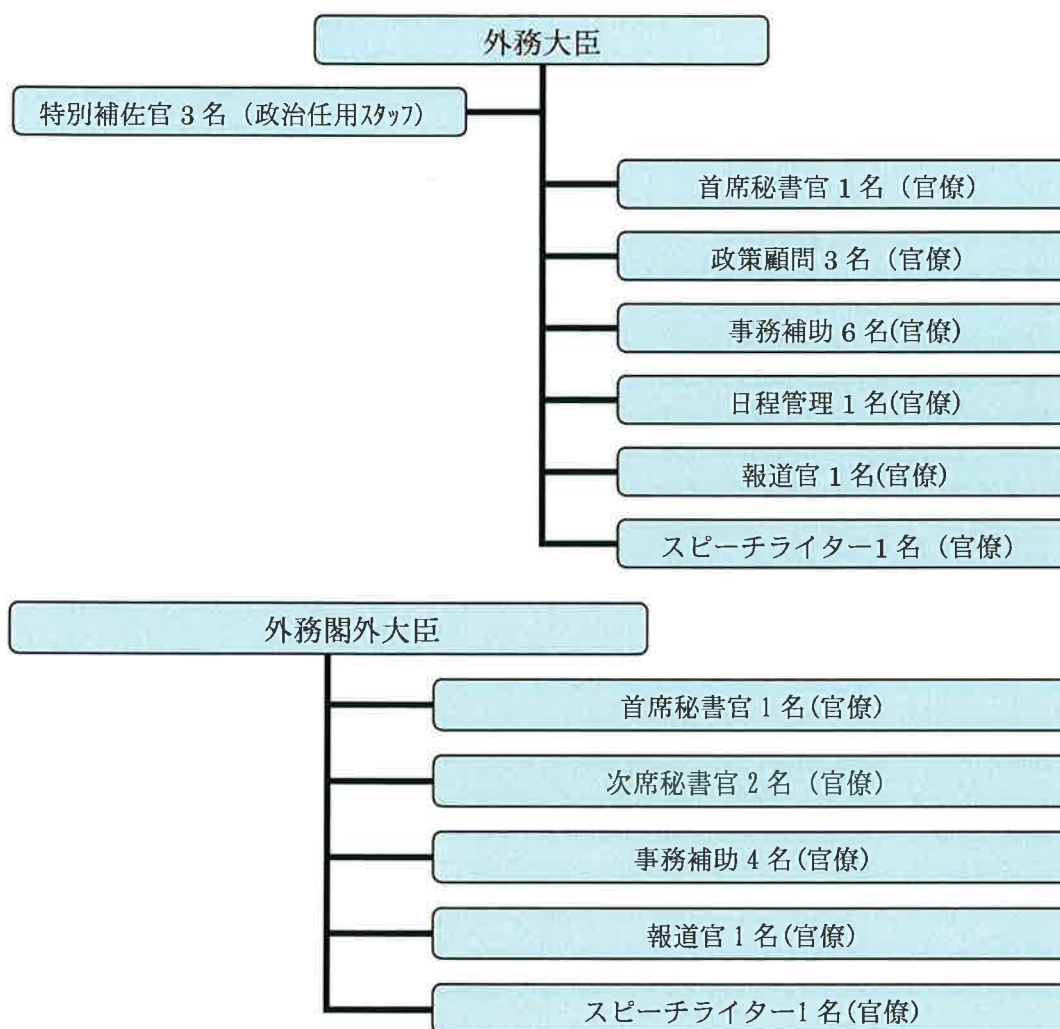
1979年に導入された省庁別特別委員会の行政監視機能は、政府からの情報収集と政策評価に一定の効力を発揮しており、一般的に「成功」と評価されている。日本で言うところの国政調査を担っている。日本との違いは、英国の省庁別特別委員会では法案審査を行わない。法案審査と国勢調査を行う委員会は峻別されている。

各特別委員会はテーマを設定して閣僚や政府、学識経験者から意見を聴取しつつ、報告書を作成する。委員会での調査は手段に過ぎず、報告書を作成することに目的がある。当該官庁は報告書が提出されてから60日以内に見解を明らかにしなければならない。特別委員会においても官僚が証言できるのは、参考人として招かれた場合のみである。

2. 大臣の説明責任と補佐体制

英国議会での本会議、委員会において、政府を代表して答弁を行えるのは国会議員である大臣らしか認められていない。その規定は「各大臣は議会に対し、その省の行動について責任を負っている」と大臣行為規範等に明示されている。その適用範囲は、閣内大臣、閣外大臣、政務次官、議会秘書官（全員国会議員）となっている。議会及び国民に対し説明責任を有する大臣を補佐するのが官僚の職務である。外務閣外大臣首席秘書官ミドルトン氏(9/22 会談)は、大臣直属の補佐体制及び記者会見について以下のように説明している。

(1) 外務大臣等直属の補佐体制



(2) 記者会見のあり方

外務省では90%の記者会見は大臣等（国会議員）が担当している。残りの10%は問題によって官僚が行うこともある。例えば、現場の状況に精通する大使が説明した方が適切であると大臣が判断すれば、官僚が大臣に代わり記者会見を行う。重要なことは官僚が行う会見であっても、説明責任を有する大臣が決定することである。なお、バックグラウンドブリーフィングは官僚により日常的に行われている。

3. 選挙運動のあり方

(1) 原則自由の選挙運動

議会制民主主義の母国英国では、政党本位・政策本位の選挙運動が行われている。選挙運動の手段や方法は、原則自由であり、政治資金の規制により規律している。選挙運動期間についても規制がなく、立候補の正式な表明とともに選挙運動を開始できる。

英国の選挙運動の重要な手法である電話・戸別訪問により有権者に特定の候補者に対しての投票を呼びかける行為に規制がない。文書頒布・掲示、候補者討論会、テレビの討論番組、さらには最近活発化しているインターネット利用についても基本的に制限がない。2003年、日本の選挙運動に導入されたマニフェストにも、もちろん規制がない。

(2) 選挙運動規制

選挙運動は原則自由を旨とするが、出版物に対する規制、放送に関する規制、選挙運動員に関する規制が3つの柱として存在する。これ以外にも、1883年の腐敗違法行為防止法で確立した買収等は腐敗行為として処罰と連座の対象とされている。

出版物については、1983年国民代表法に基づく要件（印刷者、責任者等の表示）を満たさなければならない。広告物の掲示については、当該場所の所有者その他の利害関係者の了承なしに掲示してはならないとされている。

放送については2003年通信法により、有料広告は禁止されている。一定の条件を満たした政党は、原則として当該選挙の候補者数及び前回の選挙結果に応じた時間の政見放送を無料で実施することができる。

選挙運動員については、報酬の支払・受領が1983年国民代表法により、違法雇用として禁じられている（ボランティアとして活動しなければならない）。ボランティアスタッフが違法行為を行った場合には、たとえ無償で働いていても、同法により連座して候補者の当選が無効になるとされている。

(3) 司法省ドッカー課長、スウィーニー課長の見解(9/22 会談)

- 警察が地方によっては、選挙違反の解釈に違いがあるのかについてだが、警察には全国同一の基準があり、地域による格差は生じていない。
- 政治献金とはお金そのものだけでなく、全てが対象となるため、贈与品は金額に換算して報告しなければならない。
- 「候補者もしくは党員が有権者にビール1杯もおごることが禁じられているが、これは選挙キャンペーン中のみが対象となるのか」についてだが、キャンペーン期間中を問わず禁じられている。
- 選挙権のある知人の結婚やお誕生日のお祝いの贈り物等、候補者の個人的な贈り物は常識の範囲であり、違法とは言えないだろう。ただし、贈り物を一斉に選挙区の有権者に送ったとすると違法になる。
- 買収等の選挙違反はほとんどない。歴史的に買収は犯罪という意識が国民にある。

4. 政治資金制度

(1) 腐敗違法行為防止法の影響

英国の選挙運動は金がかからず、腐敗もないとの認識が1世紀以上にわたり定着している。その元になっている法律が1883年に成立した腐敗違法行為防止法である。今回の調査でも、政党、司法省いずれの関係者も同法が英国社会に深く根付き、その結果として選挙違反はほとんどないと指摘していた。

腐敗違法行為防止法の狙いは、選挙腐敗の防止と選挙運動費用の規制である。同法は、腐敗行為として、買収、供応、不当威圧、替玉投票等を規定している。違法な行為としては、違法な支払や使用・法定選挙運動費用の超過等を指す。同法で初めて、法定選挙費用が決定された。

腐敗違反行為防止法の成立により、違反行為があれば、当選無効や刑罰のみならず、候補者の被選挙資格の停止の制裁が課される。資格停止は、候補者本人が腐敗行為を犯したときは、以後永久にその選挙区から立候補できない。選挙事務長以下、全運動員を含む代理人が違反しても、候補者本人が当選無効になるし、一定期間その被選挙資格も停止される。

(2) 2000年政党、選挙及び国民投票法

英国の政治資金規制は、腐敗違法行為防止法制定以来、長く候補者の支出制限を中心に行われてきた。候補者や政党への寄附等の収入に関して規制はないに等しかった。1997年に労働党が政権に就き、保守党の外国からの献金スキャンダル等に対応するため、2000年に「政党、選挙及び国民投票法」を制定した。

この法律で寄附者として認められるのは、①有権者登録した個人、②国内の登録政党、③国内の登記会社、④国内の労働組合、⑤国内に本拠を置き、又は国内で主たる事業を行う団体等に限られた。寄附について政党は、四半期に一度、選挙委員会への報告が義務づけられた。

(3) 司法省ドッカー課長、スウィーニー課長の見解(9/22 会談)

- 2000年に選挙法改正を行い、選挙委員会を下院のもとに独立機関として設置した。この機関は選挙が公正に行なわれるための監視機能やアドバイスなどを行う。司法省はここと密接に連絡をとりながら選挙を管理している。2009年の選挙法の改正により、同機関の機能をさらに強化することになる。
- 献金には上限はなく、選挙資金の支出制限がある。支出の制限の対象者は党本部、候補者、選挙運動にかかる党员等すべてが対象となり、制限を設けることが抑止力になっている。
- 一方、献金の上限はないが、200ポンド以上の献金は記録を取っておき、求められたらいつでも報告できる状況にする必要がある。個人は1,000ポンド、企業は、5,000ポンド以上は公開しないとしない。

5. 候補者の選挙運動

(1) 保守党リディントン影の外務閣外大臣の見解(9/22 会談)

- 最近は DM による広報活動を強化している。このような DM の送付先の選定はマーケティングツールの Social Economic Classification をもとに独自のデータベースを活用し、有権者の年齢、性別、特定の関心事項を分析する。例えば高齢者であれば老人問題について関心があると見込んで関連の DM を送付する。
- 戸別訪問及び電話による活動は党のボランティアが中心となって実施し、一部電話かけの活動については外部委託している。テレビ、インターネット等の普及により、徐々に戸別訪問は減少傾向にある。
- 英国では選挙活動の支出金額に上限が設けられており、その中の支出項目にも上限が定められている。例えば自分の選挙区を例にとると 8 万人の有権者がいるが、2005 年の選挙は 9 から 10 万ポンド程度の上限であり、これで 4 週間のキャンペーン期間中のすべてを賄う。
- 具体的な支出項目を挙げると選挙オフィスの賃貸料、パンフレットなどの印刷費なども含まれるので、この金額では買収金の支出などが出せない。これが一つの買収行為などの歯止めになっている。
- もう一つの抑制になっているのは、候補者は選挙期間中、有権者に対していかなる贈り物も提供してはいけないとの法律がある。ビール一杯も禁じられている。さらに、米国では活発なテレビ、ラジオでの選挙活動も英国では制限されている。
- 選挙費当日は各投票所にテラー(tellers)と言われる役割のボランティアを配置する。彼らは投票を行った人の投票番号を確認し、それを党支部に報告する。戸別訪問・電話かけにより作成したリストをチェックし、まだ投票にきてない人に連絡をとり、投票を促すのである。

(2) 前下院議員、フォーリンポリシーセンタートゥイッグ所長の見解(9/23 会談)

- 2 年前にリバプール選挙区の正式な候補者となった。それ以来、2 つの活動を中心にやってきた。1 つめは自分の知名度を上げる活動として、リーフレットや書簡を広く配布してきた。2 つめは、電話かけや戸別訪問によって、有権者の関心事や自分を支持してくれるかを調査する活動を展開してきた。
- 自分の選挙区は過去 50 年間、労働党が議席を維持してきた安全な選挙区である。そのため、隣接するより厳しい選挙区候補者のための活動も並行して行っている。
- 労働党は政権に就いて 12 年になる。政権党暦が長くなると、草の根の運動を忘れるという過ちを犯す。この選挙区には現職がいるにもかかわらず、草の根運動の怠っているとして、党員は私を新しい候補者に選んだのである。決意を新たにしてい、草の根活動を行っていくことが重要であると考えている。

6. 政党本部の選挙運動

候補者の選挙運動は、腐敗違法行為防止法等により、選挙支出に厳しい上限があるため、必然的に狭められている。一方、政党本部の活動や支出制限は緩やかである。このため、政党本部は、重点選挙区に選挙前から莫大な資金やスタッフを投入している。

また、政党本部の選挙運動では、党首をはじめ党幹部による маниフェストをアピールする全国行脚、テレビ等の政党選挙放送による党首と маниフェストをアピールする番組作成も中心的な位置付けにある。

(1) 労働党クレイトン選挙法規・コンプライアンス課長の見解(9/21 会談)

- 選挙運動は全国区でのメディアを通じた活動と候補者が各選挙区で行う活動の 2 つがある。いずれの運動においても、正しいメッセージとそれを伝達する組織を持つことが極めて重要である。
- 最も重要な道具は各選挙区の有権者動向を記録するデータベースである。労働党では党员だけアクセスできるデータベースを共有し、各選挙区の情報も瞬時に閲覧できるシステムを構築している。党としてどのようなメッセージを発信するかは非常に重要だが、どの有権者に向けてどのようなメッセージを伝えるかを分析する必要がある。
- 同データベースは National Database をもとに過去の投票実績、個別訪問等で得た情報を常に入力し、有権者分析を行っている。これにより、選挙区から離れていても、データベースにアクセスすれば、支持率や有権者の情報を把握することができ、効率的な選挙活動が可能となる。
- 「安全な選挙区」「難しい選挙区」、「重点選挙区」に 3 分類しており、次期選挙に向けて重点選挙区に全てを集中している。どこを重点区にするかを早め決定し、準備を行ってきている。重点区には優秀なオーガナイザーを派遣し、DM 等の PR 費、戸別訪問等も手厚くサポートしている。
- 97 年の маниフェストをクレジットカードサイズにして 300 万部作成し、あらゆるところで配布した。 маниフェストには 5 つの政策だけ掲げ、メッセージをわかりやすくした。分厚い маниフェストを配布しても読むのは恐らくマスコミくらい。「5 年後にこのカードの項目が実行されているのを見てください」と国民にわかり易いメッセージを発信したことが成功に繋がったと思われる。

(2) 選挙改革協会バ斯顿ディレクターの見解(9/24 会談)

労働党の候補者は、選挙区の党员と労組員の投票で決定される。保守党の候補者選考は、かつては選挙区の数名の党幹部で決定していた。最近では、米国を参考にして公開予備選を実施し、保守党员以外も参加できるようにした。予備選を行ったある選挙区では、有権者の 4 分の 1 が参加したという。これによって保守党は、党员以外のデータ収集に成功し、DM を送付できるようになり、支持を拡大している。

7. 政権初期の重要課題と閣議運営

(1) キャンベル元首相府広報戦略局長の見解(9/24 会談)

- 政権党の立場にすぐ慣れてしまう。周囲も政権党の我々に早く慣れてしまう。日本でも民主党政権に皆が直に慣れるだろう。早期の改革断行が不可欠だ。
- ブレア新政権になった際に最初に取り組んだことは選挙キャンペーンのカギとなった重要な政策テーマをどのように具体的に実行するのか、また如何にしてスピーディーに実行するのかであった。新政権誕生の早期段階において選挙で掲げた政策をすぐに新政府が実行し、それを国民にアピールすることが重要だからだ。
- そのためにも、新政権の目標とそれを実現するための戦略を策定することを最優先した。また、新政権内部で新政権の目標、戦略を認知させることも重要なため、政府内で情報共有しておくことが必要である。
- まず選挙キャンペーン中の重要政策の優先順位化をはかった。早期段階で新しい法案を打ち出すことが必要と考えた。新政権になり、政府改革が実行されるのだということを国民に印象づけることが重要。国民に対して法案内容をわかりやすくビジュアル化して示し、メッセージ性を打ち出すことが必要である。
- 危機管理は広報と本質的に不可分の関係である。危機管理の定義は多様だが、広報戦略は危機管理の中核にある。純粋な危機というのは、頻発するものではない。ブレア政権期での本当の危機としては、コソボ、イラク戦争、9/11、口蹄病、石油価格高騰デモが挙げられる。
- 危機が生じた場合、日常の広報活動の教訓を凝縮して実行しなければならない。目的は何か、戦略は何か、鍵となる発言者は誰か、主張内容は何か、きちんと伝達できているか、今なすべきことは何か等である。

(2) 下院院内幹事長ストーン首席秘書官の見解(9/23 会談)

- 英国内閣は集団責任制であり、内政、貿易等多数の閣僚委員会を設置している。各政策は個別課題の閣僚委員会、続いて国内問題全てを見る内務閣僚委員会での一括審議、そこでの了承が得られれば法案化が図られる。そして法案閣僚委員会で議会提出前の最後の審議にかけられる。

(3) スティーブンソン首相顧問の見解(9/22 会談)

- 閣僚委員会は役に立ち、力あるものである。日常的に業務をこなす上で重要であり、実際によく機能している。首相が閣僚委員会メンバーを選んでいる。大臣の関心によって、所掌範囲外の閣僚委員会に参加することも可能である。
- 党務等の政治的内容を討議する閣僚委員会もある。副首相は党議長を兼ねているので党務の閣僚委員会を主宰している。党と内閣の関係は極めて重要であり、政権発足時から党務を扱う閣僚委員会を開始することが肝心である。政府と党とでは利益異なるので、協議することが肝要である。

8. 終わりに

脱官僚依存政治を掲げる民主党は、政権交代により行政各部での国民主導、政治主導の仕組を稼働させている。一方、国会では1999年に国会審議活性化法が成立し、政府委員制度の廃止と副大臣制度の導入等が図られた。政府答弁における官僚依存は縮減してきたが、依然として官僚は、政府参考人として国会審議の一翼を担っている。

今回調査で訪れた英国議会では、本会議、委員会のいずれの法案審議においても官僚が国会議員を代行することは認められていない。議会制民主主義の長い伝統のある英国において法案審議は、国会議員に限定された責務なのである。政治史に新たな歴史を開いた日本において、更なる前進を図るため、国会審議の一層の活性化は喫緊の課題ではないか。

議会や国民への説明責任が大臣ら政治家に限定されているため英国政府では、大臣らを直接補佐するスタッフ体制が充実している。本報告書で指摘した通り、外務大臣であれば、政治任用スタッフ3名と官僚13名とでサポートしている。副大臣クラスでも10名前後の直属スタッフが付く。日本でも、この点を視野に入れた改革を行う必要がある。

英国では1883年の腐敗違法行為防止法成立以来、悪名高かった腐敗選挙が「腐敗のない、お金のかからない選挙」に生まれ変わり、1世紀以上にわたり定着している。選挙運動は国民が政党、政策等を知るための重要な手段として原則自由である。しかし厳格な選挙支出制限があるため、候補者はお金のかからない戸別訪問中心の選挙運動を展開している。これが英国の草の根からの民主主義を支えているとも言われている。

英国のみならず、諸外国と比較しても日本の「べからず選挙」は異彩を放つ。戸別訪問やインターネット利用の禁止、文書頒布・掲示、候補者討論会等厳しく制限されている。選挙は本来、主権者たる国民が主権を行使する唯一の機会であり、議会制民主主義の原点である。有権者は選挙において、政党や政策、候補者について十分な情報が提供されなければ適切な判断を下しづらい。選挙運動は自由かつ活発に行われるべきものである。

運動制限を骨格とする日本の選挙法制の源流は大正14年の選挙法までさかのぼる。大正14年選挙法に多数の選挙運動を抑制する規定が設けられたのは、当時の政治支配層が新たな選挙人団への不信、政権交代への懸念等から行政による取締りの色彩の濃い法律に仕上げたためと言われる。今日でもなお、運動制限を基本とする骨格が変更されていない。

1996年衆議院総選挙で小選挙区比例代表制が採用されて以来、日本でも二大政党制化が進み、5回目の本選挙で政権交代が実現した。今後、政党・政策本位の選挙運動が定着していくだろう。こうした新たな政治環境、政治文化の醸成を受けて、議会制民主主義の歩みを妨げてきた公選法は時代から完全に残り残され、その改正は当然の帰結ではないか。

今回の調査を通じて、上述の課題のみならず、国会会期のあり方、委員会における法案審議と行政監視の峻別化、政治資金規制、選挙管理組織のあり方等、古くて新しい政治改革課題についても、早急に取り組まねばならないことを再認識した。

国会閉会中ではあるものの、英国での調査機会を与えていただいた国会議員各位、また、本調査遂行でお世話になった関係各位に衷心より御礼申し上げる。今回の調査報告が日本の議会制民主主義深化に向け、少しでも役立つことがあれば望外の喜びである。