

# 政治資金制度改革および腐敗防止に関する緊急提言

## 第1章 政治資金制度改革

### 1 改革の考え方

今日、国民の政治不信を招いている大きな要因のひとつは、金権腐敗政治の横行である。とりわけ現在の政治資金のあり方に対する世論の批判は厳しく、国民は政治資金を「民主主義の必要経費」としてではなく、「諸悪の根源」とみなしている。金権腐敗を排除し、国民の政治不信を払拭するためには、政治と金との関係を正常化し、政治資金を民主政治の発展に寄与する財政的資源という本来あるべき姿にするため、「ザル法」といわれる政治資金規正法をはじめとする政治資金制度の早急な改革が求められる。

政治資金制度改革にあたっては、政治資金の抛出が政治参加の一手段であることを念頭に置きながら、国民がその是非を判断できるよう政治資金の実態の把握を容易にすることが重要である。かつ違反に対しては厳格な制裁を加え、不正な資金が政治過程に入り込むことを防ぎ、その総量を抑制することが実現されなければならない。このような要請にもとづき、政治資金規正法の改正を軸とした政治資金制度改革を真に実効性あるものとするためには、以下の原則が生かされることが肝要である。

第1は「透明性の確保」である。現行制度の下で、まったくといってよいほど不透明なまま放置されている政治資金の流れを明らかにするための制度的措置が講じられなければならない。具体的には、現在、「百万円を超えるもの」とされている政治資金収入の公開基準を大幅に引き下げ、政治資金の出所をより明らかにすべきである。さらに政治家と政治団体の関係についても明確にする必要がある。政治資金規正法の盲点をつき、政治家が多くの政治団体を使って出所を明らかにすることなく多額の政治資金を集めるという、不明朗な政治資金の調達方法は是正されなければならない。このような透明性の確保は、政治資金の流れを明らかにし、国民がその是非を判断するに必要な情報を提供する意味を持つ。同時に不正な政治資金の政治過程への流入を阻止することにも大きく寄与することが期待される。

第2は「制裁の強化」である。いかに政治資金の透明性が確保されていたとしても、違反に対する制裁が軽ければ、政治資金規正の実効性は妨げられる。すでに佐川急便事件の過程

で明らかなように、政治資金規正法違反に対する制裁のあり方については、厳しい世論の批判がある。しかし、刑事的な処罰でこれに対処するには限界がある。刑事罰もさることながら、むしろ違反行為が政治家個人の政治生命を左右するような制裁こそ求められるべきである。同時に秘書などの行為として言い逃れをすることができないよう、連座制の強化も不可欠である。こうした厳しい制裁措置により、違反行為を政治家にとって、まったく「割の合わない」ものにしない限り、政治資金規正法の実効性は望めない。

第3は「監視体制の強化」である。政治資金の収支に対し、不断の監視と必要に応じ、調査と告発を可能にする体制を確立しなければならない。現在、政治資金に関する監督官庁である自治省の権限は、政治資金収支報告書の形式的不備を指摘する程度に限られている。その内容に立ち入って調査する権限はなく、政治資金規正法に違反した者を司法当局に告発することもできない。この事実は、政治資金収支報告を形ばかりのものにし、違反行為を野放しにすることを助長している。同時に中央、地方という二元的な政治資金収支報告の管理体制は、政治資金の監視体制を弱め、収支報告制度の意義を著しく低下させている。これに対処するためには、政治的な影響力を排除した強力な監視体制の確立こそ急務である。

以上の諸原則は、政治過程における公正な競争を保障し民主政治を発展させるための政治資金制度にとって、不可欠な条件である。これらはいずれもアメリカ、イギリスなどで確立され、その有効性が立証されている。われわれは政治資金規正に関して、先進諸国から学ぶことにやぶさかであってはならない。これらの諸原則を充たすような政治資金制度の改革は最低限実行されるべきである。さらに高潔な政治の実現と国民の政治に対する信頼を回復するためには、より積極的な対応をも行なうことが求められる。

以上の認識にもとづき、われわれは政治資金制度の改革に関して以下の緊急提言を行なう。

## 2 政治資金の調達および抛出のあり方

政治資金は、民主政治を発展させるための浄財をもってする、政治参加の一手段であり公的性格を持つ財政的資源である。この観点に立ち、政治資金抛出の正常化、適正化の確立をめざし、企業・団体の政治献金については、政党中心の選挙制度への抜本的な改革を前提とし、政党への一本化をはかる。

## 3 民主政治のコストとしての政治資金の用途の適正化

政治資金は民主政治のコストとして、真に必要な不可欠なもののみに向けられるべきであり、絶えずその総額の抑制につとめなければならない。同時に公私混同を排除するため、その収支は政治資金規正法および政治倫理規定による規制の対象とし、政治資金として認められな

いものは漏れなく課税の対象とする。必要不可欠な政治資金については、民主政治の維持・発展という観点から公的助成を拡大する措置を講じる必要を認める。しかし、その前提として、まず国民の理解を得るために、支出についても一定の基準にもとづき、公開することを求める。

#### **4 現金授受の禁止**

政治資金の現金による授受を禁止する。各政治団体は政治資金を扱う金融機関口座を一つ指定し、その収支は当該口座を通じてのみ行なう。なお、当該口座を通さない資金の授受はすべて不正なものとし、みなす。

#### **5 透明性の確保**

政治家個人の政治資金の授受を禁止し、すべて政治資金は政治団体を介するものとする。政治家個人は主たる政治団体を一つ指定し、当該団体はその政治家の関係するすべての政治団体の資金収支を集計して報告する。また、年間計一万円を超える政治献金については、政治資金収支報告に際し、その出所を明らかにすることを義務づける。

#### **6 政治資金パーティーの適正化**

名目の如何を問わず、政治家の政治資金の調達に寄与するパーティーは、すべて政治資金パーティーとみなし、パーティー券の購入は政治献金として扱う。その際、パーティーに要した費用は、政治資金調達のためのコストと考える。また、政治資金パーティーを主催する団体は政治団体として扱い、政治資金規正法による規制の対象とする。さらにパーティー券の販売に際し、公務員の関与を禁止する。

#### **7 政治資金の投機的運用の禁止**

政治資金の投機的運用は、これを一切禁止する。また政治団体の資産公開を義務づける。

#### **8 政治資金規正法違反に対する制裁の強化**

政治資金規正法違反については、その経済的利益が政治家本人に帰属する限りにおいて、すべて本人の責任とするよう連座制の適用を強化する。違反者に対しては、不正な政治献金の没収および追徴を科し、公民権停止を含む厳しい制裁措置を講じる。また、企業・団体の政治資金規正法違反に対しては、行為者のほか、当該企業・団体をも処罰の対象とする。

## 9 政治資金に対する監視体制の強化

政治資金収支報告は一元的管理の下、コンピュータによってデータベース化し、報告後速やかに国民に対して公開する体制を確立する。「政治資金委員会（仮称）」を独立機関として設置し、政治資金収支報告を一元的に管理し、その内容について調査し、違反した者に対して行政罰を科し、また、司法当局に告発する権限を付与する。

## 第2章 選挙の腐敗行為防止と政治倫理の確立

### 1 改革の考え方

選挙は公正な競争が確保されてこそ、民意を正確に政治に反映させることができる。そのためには選挙における腐敗行為は断じて許されるべきではない。選挙での腐敗行為を防止するためには、その監視を単に司直の手に任せるだけではなく、有権者による有効な監視体制をも確立することが必要である。そして腐敗・不法行為を行なった者に対しては、厳しい制裁が課せられるのは当然である。

イギリスが1883年に制定した腐敗及び不法行為防止法は、公民権停止を含む厳しい制裁と当選無効訴訟制度を採用していたが故に、イギリスにおける悪名高い選挙腐敗の根絶に成功した。また、戦前のわが国の衆議院議員選挙法においても、類似の民衆訴訟制度がすでに取り入れられていた。この意味で、この制度は決してわが国においても未経験のものではない。民衆訴訟制度の復活・強化は、選挙関係者の自粛・自戒を促し、選挙腐敗を追放するために有効な抑止力となることが期待される。

しかし、高潔な政治を実現するためには、政治倫理の確立が急務である。とくに政治家の活動における公私混同を排除するための資産公開制度は、従来、ストック中心であったものをフロー中心のものにし、その適用範囲も拡大されることが求められる。

また政治倫理の確立は、内外の歴史上のさまざまな腐敗事件が諸規制の間隙を縫うように発生していることが示す通り、単に法的規制に依拠するだけでは限界がある。そこで法的規制の不備を補い、法的責任とは別に政治的責任を明らかにするための措置が講じられる必要がある。このような措置は国会議員の場合、国会の自律性を前提として、院内の制度として確立されることが望ましい。また、このような制度の確立と適正な運用は、単に政治倫理の確立を促すにとどまらず、国会の権威を高めることにも寄与するはずである。

以上の観点から、選挙における腐敗行為の根絶と政治倫理の確立をめざし、われわれは次の提言を行う。

## 2 選挙違反に対する制裁措置の強化

現在、連座制を適用されている場合に加え、立候補予定者の親族、候補者および立候補予定者の秘書・選挙運動の責任を分かち者が、選挙違反（腐敗行為または重大な不正行為）により処罰される場合にも、その候補者の当選を無効とするとともに、公民権を停止する。また百日裁判の対象となる訴訟について、その迅速化をはかるため、公判期日の事前一括指定などの規定を公職選挙法に盛り込む。

## 3 民衆訴訟による当選無効訴訟の復活（日本型腐敗行為防止法の制定）

当選人本人または①に掲げる親族、秘書、選挙運動の責任分担者に当選無効の事由となる重大な選挙違反の事実があると認める落選候補者または選挙人は、当選人を被告とし当選無効訴訟を提起し得るものとし、これを刑事罰とは別に、選挙のルール違反に対する制裁措置として位置づける。この趣旨を公職選挙法に盛り込むとともに、一般に旧制度の復活・改善による、新たな「日本型腐敗行為防止法」の制定として、その意義の普及・徹底化をはかる。

なお本制度の復活に際しては、旧制度の欠陥を是正し、情報収集組織の確立、濫訴の抑制、私和の排除、民事裁判と刑事裁判の齟齬などの想定される問題点を払拭するために、十分に配慮した制度的措置を講じる。

## 4 資産公開の拡大

現在、国務大臣、政務次官に対してのみ行なわれている資産公開の範囲を拡大し、全国会議員と都道府県知事、都道府県議会議員、特別区を含む市町村長、政令指定都市議員およびこれらの扶養対象の家族を、その対象に加える。資産公開は毎年および選挙で当選するたびに行なうこととし、それぞれの収入と名義の不動産、預貯金、有価証券などを報告することを義務づける。

## 5 政治倫理審査会の強化

政治倫理を政治家の抽象的な心構えのための規範ではなく、違反のあった場合には、制裁が科せられる政治家の具体的な行為準則として位置づけるため、現在の政治倫理綱領・行為規範を拡充、強化し、政治家の特定行為がそれに違反するか否かを明確に判断できるよう改正する。このことを通じて、議員の地位にある者の行為は、純粹に私的なものを除き広く政

治倫理の対象とし、議員ではなく政党人としての行為であるなどの言い訳を許さないものとする。

また、政治家の腐敗行為に対する制裁については、刑事的処罰のみならず、政治倫理の問題として国会の政治倫理審査会からも責任を追求できるように、その機能を充実、強化する。そのため、政治倫理審査会の開催の容易化をはかり、政治倫理審査会に証人喚問の権限を付与し、懲罰委員会に対し、必要に応じて議員の進退問題を懲罰事案として扱うよう勧告する権限を付与する。さらに政治倫理審査会に専門スタッフを配置するなど、実質的調査能力を強化する。

### 第3章・政治資金制度改革と選挙制度改革

政治資金制度改革は、政治資金規正法をはじめ、その規制の重点が政治における金の「入」に関する部分に置かれている。しかし、現実には政治と金をめぐる問題の原因が、選挙での当選機会を確実なものにするために起こる、莫大な資金需要にもとづいていることを見逃してはならない。すなわち政治と金との関係に関する問題の本質は、政治における金の「入」の部分にあるというよりも「出」の部分にあるという認識に立つ必要がある。

このような実態を看過し、「入」の部分の政治資金制度改革の規制強化のみの改革に終始するならば、政治における金の流れを潜在化させ、政治と金との不正な関係をさらに助長し、政治資金制度改革が本来意図するところの実効性が保障されず、むしろ状況を悪化させる危険性も否定できない。そこで政治と金との関係を真に正常化するためには、単に政治資金制度改革のみにとどまることなく、莫大な資金需要を発生させ、金権腐敗政治の温床となっている選挙制度改革も並行して行なわれなければならない。

そもそも現行の選挙制度である中選挙区制度の最大の問題点は、候補者個人単位の選挙活動の横行にある。中選挙区制度の下では、政権をめざそうとする時、同一選挙区から同一政党の候補者が複数立候補することは避けられず、政党を単位とした選挙活動を行なうことは極めて困難である。必然的に選挙は候補者個人を中心に争われる。そのため、同一政党の候補者は、支持者の組織化や支持獲得のための活動を、自己の負担において行なうことを余儀なくされ、それが莫大な政治資金の需要を創出し、結果的に金権腐敗政治を横行させる最大の原因となっている。

従って、ここに提言する政治資金制度改革のみで政治と金との関係の正常化が達成されるとは限らない。その意味で、「金のかかる政治」を生み出す最大の原因となっている現行の中選挙区制度の抜本的改革の実現が早急に望まれる。

もとより中選挙区制度の問題は、単に政治と金との関係をもってのみ語られるというものではない。その問題点を整理すると次のようになる。

## 1 政策論争と政策責任の欠如

中選挙区制度の下では、同一選挙区に同一政党から複数の候補者が立候補するため、候補者中心の選挙が行なわれ、政党を単位に形成される政策によって選挙が争われることが困難になる。このような事態は政策の選択という選挙本来の意味を著しく減じることになる。また、たとえ政策が論じられたとしても、各候補者が所属政党の政策と異なる政策を掲げるということも起こり得る。この結果、政策の実現に対する責任の所在は不明朗なものとならざるを得ない。それは選挙における政策や公約の意味を形骸化させることにもつながり、政治における責任の所在を曖昧なものにし、無責任な政策や政治を横行させる原因となる。

## 2 金権政治の助長

中選挙区制度の下では、政党を単位とした選挙運動はきわめて困難である。各候補者は政党に依存せず、後援会に代表されるように自ら有権者を組織化し、支持拡大をはからねばならない。その際、同一政党内での政策論争が意味を持たないため、各候補者は有権者に対するサービス合戦に走ることになる。

しかも、そのコストは候補者個人が負担せねばならない。選挙競争が激しくなればなるほどサービス合戦は激化し、加速度的に資金需要は膨張の一途をたどる。政治家は「票の奴隷」から「金の奴隷」と化し、有権者に「たかり」意識を助長させる。そして政治家と有権者の双方に「政治に金がかかるのは当然」という意識を植えつけ、政治に対するモラルを著しく低下させる。

さらに当選に必要なコストの増大は、二世議員の増大にみられるように政治家による選挙区地盤の私物化を促し、一般国民が選挙に立候補する権利を著しく阻害する。それは単に公正な選挙の実現を危うくするばかりではなく、政治家の新陳代謝や国会の代表構造の多元性を損うことにもつながる。

## 3 政治の矮小化と政治家の疲弊

政治家個人中心の選挙活動は、選挙での支持と政治資金の獲得をめざし、選挙区や特定の業界の利益を優先する利益誘導政治を助長する。これは汚職など政治腐敗を生む重大な温床となる。

同時にこのような狭い利益を政治家が追求することは、国家的見地にもとづく政策の実現

を不可能にする。また政治家の実利追求の姿勢は、環境や人権など社会的に重要な政策に対する無関心を助長する。さらに、族議員の活動に代表されるように、政治家が利益誘導を求めて予算配分や許認可などの権限を有する中央官庁との関係を政治家が深めることは、その既得権を擁護することにもなり、行政改革や地方分権の推進を阻害する。

こうして利益誘導政治は、政治を矮小化し、利益誘導や政治資金獲得に走る政治家を疲弊させ、国民全体利益の代表としての役割を著しく減じる。それは政治家を狭い国内利益の擁護に奔走させ、国際化時代における情勢変化に対応することを難しくし、日本政治を国際的に孤立させることにもなりかねない。

#### 4 派閥現象の助長と政党機能の低下

同一政党の候補者が同一選挙区で争うため、その対立が政党内部に持ち込まれ、党内の派閥現象を助長し、政党組織の近代化を阻害する。また、政治家を単位とした個別利益が党内で割拠するため、政党内部に深刻な政策対立が起き、政党の利益集約機能を著しく低下させる。加えて選挙で政党が果たす役割が小さいことから、政治家の所属政党に対する忠誠心が低下し、政党の所属議員に対する統制は弛緩する。それは政党内部のリーダーシップの確立や、適材適所の人事配置を難しくするばかりでなく、迅速な党内政策決定も不可能にする。とくに政権政党におけるこの問題は政府のリーダーシップの欠如や政策決定の遅滞を生み、政府に対する国内、国外からの不信を増大させる。

#### 5 政権交代の困難と腐敗政治家の闊歩

中選挙区制度の下では、各選挙区ごとに10%前後の低い得票率で容易に当選可能なため、政党間の棲み分けを助長し、政権交代を阻害する要因となる。低い得票率での当選が保障され、常にある程度の議席の確保が可能であることが、既成政党の現状への安住を促し、積極的に政権交代をめざそうとする意思を決定的に減退させている。

同時に、低い得票で当選が可能であることは、不正を働いた政治家を選挙を通じて排除することを難しくし、選挙での「みそぎ」という便法を許し、不正政治家を闊歩させ、不正行為を許す温床となる。

これらの問題点は、いずれも今日の日本政治が抱える問題そのものを表わしており、日本の政治を蝕む病弊のすべてが選挙制度に起因していることを教えている。すなわち、これらの病弊を脱し、日本政治を再生させることは、選挙制度の抜本的な改革なしには達し得ない。

たしかに今日の日本の繁栄が中選挙区制の下での安定した政治体制によって実現されたことは否定できない。候補者中心の選挙が、社会的利益を政治に包括的に反映させ、戦後の日本の政治に一定の活力を与えてきたことも事実である。

しかし、その一方で、中選挙区制度が政治の金権腐敗を助長し、国家的政策選択を難しく

し、現在の政治的混乱を招いていることは否定しようがない。そしてこれらの問題は、日本が国際社会において、重要な役割を担うことが求められるに際し、日本の政治に対する国際的な信頼性を疑わせる一因となっていることを軽視すべきではない。

今日、日本の政治に求められているのは、明確なリーダーシップの下、政策中心で責任の所在を明確にする政治であり、金権腐敗を脱した政治である。われわれは、日本の特殊国内的な論理で満足してはならぬ。むしろ国際的にも通用する論理とルールが今、求められている。もし、政策的論議を不可能にし、金権政治を助長し、政治倫理の確立を阻害するような中選挙区制度をこのまま存続するのであれば、日本の政治は単に国民から見放されるばかりではなく、国際社会からも見放され、国内的にも国際的にも孤立する危険性がある。

中選挙区制度の弊害は、もはやその利点を上回って余りある。むしろ中選挙区制度の存在が日本の政治を停滞させ、墮落させ、疲弊させ、「制度疲労」という危機状況を生み出している。それ故にこそ、新たな時代に合致した日本政治を創出するための選挙制度の確立が求められているのである。

もとより選挙制度の改革は、それが代表の選出方法を決定づけるものである以上、代表制のあり方をはじめとする民主政治の根幹にかかわる問題についての慎重な論議が不可欠である。また選挙制度の改革が国民の合意の上に達成されることが望ましいことは言を待たない。だからといって、この改革をいつまでも先延ばしすることはもはや許されない。

また今日の政治と金との不透明な関係が国民の政治不信を招いていることを考慮するならば、政治資金制度の早急な改革は、国民の政治に対する信頼を回復するために不可欠なものである。それは選挙制度をはじめとするさまざまな政治改革を実現するために必要な国民的合意を形成する前提条件である。その意味で、政治資金制度の改革に対する要請は、さらなる政治改革のための「入口」であり、序章に過ぎない。

われわれはここに政治資金制度の改革と政治腐敗防止・政治倫理確立のための提言を行なうと同時に、現行の中選挙区制度の歴史的使命が終焉を迎えたことを宣し、中選挙区制度との決別の意思を明確に表し、可及的速やかな選挙制度の改革が実現するよう求める。同時にわれわれ自身も、現行選挙制度にかわる新たな選挙制度の具体的な提案に取り組むことを誓うものである。

平成4年11月1日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）