

政治倫理制度の変遷とその議論の特性  
—議会の果たす役割は何か

岡崎 加奈子  
(法政大学兼任講師)

## はじめに

一九八五年に政治倫理の確立のための制度整備がおこなわれてから、二〇年以上が経過した。この間に政治倫理制度は、法令改正や改革案の提示がおこなわれるなど幾度も見直されてきた。また同時に、政治倫理をめぐる政党情勢も、一九九三年に自民党長期政権が終焉を迎えるなど大きく変動した。しかしながら、政治倫理の確立は今日においても未完の重要課題である。しかも国会議員の政治資金については、近年では従来型の政治献金や金銭授受などの問題だけでなく、領収書の記載や支出内容などの、いわば「使い方」に関する問題が浮上するなど、制度形成当初より政治倫理を取り囲む状況はより複雑化・深刻化しているともいえる。

本稿では、一九八五年の制定前後から今日に至るまでの、政治倫理をめぐる議論についての検証をおこなう。国会で何が議論されてきたのかについて、その全体像をとらえるとともに、国会は議員の政治倫理の確立のためにどのような役割を果たすべきか、考察を深めていきたい。そのために本稿では、①一九八五年の制度化にいたる過程、②リクルート問題発覚から一九九二年に政治倫理審査会規程改正にいたる過程、③一九九三年細川連立政権発足から今日まで、の三つの時期を取り上げ、各時期において政治倫理をとりまく状況を整理する。その上で、政治倫理をめぐる議論がいかなる変遷を遂げてきたのか、また国会の役割の中での政治倫理はどのように位置づけられてきたのか、について論じることを目的とする。

## 一、一九八五年の政治倫理制度化における議論

日本の政治倫理制度は、一九八五年、第一〇二回国会において制度化された。「国会法」の一部改正によって政治倫理に関する章が新設され、「政治倫理綱領」の遵守と「行為規範」の遵守(第一二四条の二)、政治倫理審査会の設置(第一二四条の三、第一二四条の四)が定められた。これに基づき、政治倫理のあり方を示す「行為規範」、議員のあるべき行動を示す「政治倫理綱領」、政治倫理審査会設置のための「政治倫理審査会規程」が、衆参両院でそれぞれ制定された。ここにおいて、今日のような政治倫理制度、すなわち政治倫理について国会議員が衆参両院の定めた行為規範に著しく違反した場合、政治倫理審査会を開催しこれを審査する、というスタイルが形成された<sup>1</sup>。

### (一) 制度化にいたる経緯

制度化の契機となったのは、一九八三年のロッキード事件に対する東京地裁の判決であった。判決後、与野党は田中角栄元首相の辞職要求問題とともに、政治倫理の制度化を争点として対立し、衆参両院の議長提案を受けて、両院それぞれに「政治倫理協議会」(以下、「協議会」とする)、が設置された。この後、衆議院「協議会」を主たる場として、政治倫理制度の具体化に向けて国会での議論が始まる。したがって、このときの政治倫理問題は、疑獄事件への対応としての緊急課題という側面もあったといえるだろう。

一九八四年二月に衆議院「協議会」で、「政治倫理綱領」の制定と懲罰対象の拡大、さらに議院証言法の改正などが課題として上った後、一九八五年六月に国会法が改正されるまで「協議会」での審議は、「政治倫理綱領案」、「行為規範案」、「政治倫理審査会規程案」の各々について、調整→合意の作業が段階的に進められていった。一連の協議には、政治倫

理審査会の国政調査権付与の問題など重要な争点がいくつか存在したが、最も大きな案件は、「有責議員」の範囲についてであった。

## （二）有責議員についての議論

「有責議員」、すなわち審査の対象となる「有責と認められる議員」、の範囲をどのように設定するのか。中でも、起訴あるいは実刑判決を受けた議員の扱いはどのように考え、どのように明文化すべきかといった問題は、「協議会」設置当初からの最大の懸案であった。

一九八四年八月、与野党間で「政治倫理確立のための国会法案改正要綱」が共産党を除く各党で合意され<sup>2</sup>、政治倫理審査会の設置が示された。「有責議員」については、「有責と認められる議員につき、政治倫理確立のための必要があると認めるときには、当該議員に対し、政治倫理確立の必要な措置をとる」とされ、その範囲の設定をふくめた議論が想定されていることがわかる。

一九八四年十一月、各党は相次いで「行為規範」案を提示する。この中で、「有責議員」について、各党の具体的な提案が示された。

民社党案では、贈収賄、公職選挙法違反、政治資金規正法違反で禁固刑以上の有罪判決を受けた場合とし、「控訴、上告中の場合も含む」としている<sup>3</sup>。一方、社会党案では、「国会法」において「禁固以上の実刑判決を受けたもの」と盛り込むこととし、「行為規範」には、刑法上の贈収賄に該当するか否かを問わず、職務の公正を疑わせる金品授受の禁止などを定めることを提示している<sup>4</sup>。公明党案は、審査の対象を贈収賄罪や脅迫罪など議員の職務に関する犯罪により起訴された場合、としている<sup>5</sup>。また、共産党は職務の公正を疑わせる金品授受を禁止、これに違反した場合は起訴や刑の確定とは無関係に全容を解明、との見解を示している<sup>6</sup>。

これら提示された野党案を比較してみると、審査対象は「禁固以上の実刑判決」から「起訴」された場合まで幅広い。しかしながら、何らかのかたちで「有責議員」についての規定を盛り込んでいることでは一致している。これに対し、自民党は「行為規範案」として三項目を提示したものの、「有責議員」については明文化していない<sup>7</sup>。こうした与野党間の相違は、この当時、政治倫理制度の確立が国会において継続的な重要課題であったとともに、田中元首相の国会での処遇という直近の政治争点が存在していたことが少なからず影響していると思われる。

「行為規範案」は一九八五年二月、共産党を除く各党により合意にいたるものの、「有責議員」の具体的な内容については先送りされる。翌三月には、衆議院「協議会」は、小沢一郎座長（衆議院議院運営委員長）による試案（「国会法改正案要綱」および「政治倫理審査会規程案要綱」）について、共産党を除く各党が合意する。「有責議員」の範囲については、「議員が行為規範に著しく違反し、政治的道義的に責任があると認められるかどうかについて」審査することを決定した。さらに、いわゆる制裁措置は、「一定期間の登院自粛の勧告」などにとどめ辞職勧告は取り入れないこと、また証人喚問は認められず、政府に対する報告・記録の提出要求と参考人からの意見聴取にとどめることが合意された<sup>8</sup>。「有罪議員」についての明記が回避されたこの合意をもって、ようやく「有責議員」の範囲についての実質的な決着をみるのである。その後六月に、国会法の一部改正が成立、さらに衆議院では同月、参議院では一〇月に、「政治倫理綱領」、「行為規範」及び「政治倫理審査会規程」がそれぞれ議決され、制度化が実現した。

審査対象をめぐる一連の問題は、「協議会」で議論がはじまった当初からの最大の懸案であった。しかし、調整が難航するこの問題について、先送りを繰り返すことで政党間の協議を維持・継続させてきたのである。後に、「行為規範」の条文が抽象的な表現にとどまっている点や、政治倫理審査会の実効性の乏しさが批判の対象となるが、こうした制定過程と無関係ではないだろう。

一九八三年から八五年にかけておこなわれた政治倫理制度の整備は、国会が議員の政治

倫理を保持するために独自の役割を果たすことを可能にする道を開いたとともに、さまざまな課題も内包した出発であった。

## 二、 政治改革の中での政治倫理に関する議論

一九八九年四月、リクルート問題により再び政治倫理に関する議論が活発化する中、竹下登首相の諮問機関「政治改革に関する有識者会議」による「提言」<sup>9</sup>が示された。その中で、「政治倫理綱領の実効性を確保するための法制化の検討」が、「緊急に講ずべき措置」の一つとして提唱された。この「提言」では、閣僚等の資産公開、株取引等の自粛についても取り上げており、政治資金等の透明化の確保が提唱されている。

さらに五月には、自民党の「政治改革大綱 答申」<sup>10</sup>が党議決定される。ここでは、「審査会が十分に機能を発揮し、国会における自浄能力をたかめるために、委員数の再検討、審査要件の弾力化、公開条件の緩和をおこなう」ことが示されており、政治倫理審査会について、「国会議員の自浄能力を発揮する場である」と表現している。

リクルート問題・佐川急便問題と相次いで表面化する中、国会議員の政治資金の収支についての透明性の確保が急務となっていた。共産党を除く各党が合意した「緊急政治改革二一項目」に基づき、一九九二年、「政治改革のための国会議員の資産等の公開に関する法律」が制定された。これにともない、「行為規範」が一部改正され、さらに「政治倫理審査会規程」の一部改正が衆議院で一二月に、参議院で九三年三月にそれぞれ議決された。

「政治倫理審査会規程」のおもな改正点は、以下のとおりである。まず、①審査対象を拡大し、「行為規範」に著しく違反した場合のほか、政治倫理の確立に資するものとして、議長が定める法令規程に著しく違反した場合も加えられた。また、審査会の開催については、②審査の申し立てに係る事案の審査開始の議決要件を「委員の過半数」から「出席委員の過半数」に、審査会の勧告要件を「委員の三分の二以上」から「出席委員の三分の二以上」に改正した。さらに、③当該議員による審査の申し出を認め、政治倫理に関し不当な疑惑を受けたとする議員からの申し出による審査を可能とする、といった改正をおこなった。

審査会の公開に関しては、④傍聴は許さないものとし、ただし議員等の傍聴を決議により可能、とした。また、⑤会議録の閲覧についても、原則これを認めないものとした。このほか、当該議員の名誉回復等の処置に関する規定、委員数の増員なども盛り込まれている<sup>11</sup>。

改正当時、政治倫理審査会は開かれた実績がなかった。この時期に、機能強化が図られた理由としては、「政治とカネ」の問題を国会で議論する際に政治倫理審査会が、いわば「受け皿」として期待されたことがあるだろう。しかしその一方、傍聴や会議録の閲覧は改正前に比べ、制限される内容となったことは注目すべき点である。

## 三、 一九九三年以降の改革論議

一九九四年六月には、土井たか子議長の私的研究会による議論をまとめた「国会改革に関する一つの提言」<sup>12</sup>が、土井衆議院議長・鯨岡兵輔衆議院副議長によって、提出された。一九九三年に細川護熙連立政権が発足し、政治改革関連法案のうち最も関心を集めた選挙制度改正が実現する中、政治倫理の問題は未だ解決されない政治改革の課題でもあった。提言は五項目からなり、そのうちの二項目で政治倫理の確立の必要性が唱えられている。具体的には国会は政治倫理の問題に対し、「自らその積極的な解明に努めることが必要である」とし、政治倫理審査会の常任委員会化、証人喚問制度の見直しなどが提唱された。一九九六年六月に再び「議員立法の活性化に関する一つの提言」がまとめられている。

また二〇〇一年一月には、綿貫民輔衆議院議長の私的諮問機関「衆議院改革に関する調査会」による「答申」において、「政治倫理基本法（仮称）」の必要性が唱えられている。

「院外の行為でも議員としての信用失墜行為を対象とする」とあり、法整備とともに審査対象についても、より拡大することを提唱している点が特徴的である。

議長私的研究会・諮問機関が議論を牽引したこれらの改革案をみると、国会改革の一翼として政治倫理を位置づけていることがわかる<sup>13</sup>。一九九四年の「国会改革に関する一つの提言」では、政治倫理制度問題のほかの国会改革の項目として、国会審議の活性化、立法機能の充実、請願の取り扱い、国会情報センターの設置などの課題が取り上げられている。また、二〇〇一年の衆議院改革に関する調査会「答申」においても、国会審議の活性化、議員の諸経費の見直し、立法スタッフの効率化などが同時に提示されている。いずれも、国会そのものの機構強化と機能充足の必要性を重視する中で、政治倫理制度の改正が唱えられたといえる。

## おわりに—政治倫理制度の今日的課題

以上みてきたように、政治倫理制度は一九八五年の制度化以降、改正のたびに、①審査対象を拡大すること、②処分の厳罰化をすすめること、③政治倫理審査会の機構強化をすること、などにより実効性を高めてきた。制度化から二〇年以上経過した今日、政治倫理制度をとりまく国会の他の機能や役割にも変化がみられる。

実施例の積み重ねとともに、今日では証人喚問との役割の峻別化も課題として浮上している。二〇〇一年に当時の綿貫衆議院議長が、「政治倫理審査会の改革にも深くかかわったが、報道がぬれ衣なら堂々とそれを晴らす場にしようという次元の高い目的があったのに、証人喚問を避けるためのすり替えになっている。」<sup>14</sup>と指摘するように、疑惑を向けられた国会議員が証人喚問を避けるために政治倫理審査会を自発的に求めることへの批判、政治倫理審査会の開催が政治決着の手段と化すことへの懸念が、しばしば問題視される。

しかし、議会において「いつ」、「どこで」、「どのように」、政治倫理に関する疑惑を解明し、真相の究明をおこない、また政治腐敗防止についての議論を重ねるかということは、政治倫理審査会やその法整備のみに限定される問題ではない。国民の代表たる国会議員の政治倫理を問うことは、議会の自律性にも関わる問題である。したがって、「行為規範」の内容や政治倫理審査会の位置づけに関しては、これを国会機能全体の枠組みの中で考える姿勢がより重要である。

議会においていかに言論を重ね、政治倫理に関わる問題を解明・再発を防止していくのかという視点からの議論が、まだ希薄ではないだろうか。一九九九年に議員どうしの審議の充実化を目的とした、いわゆる「国会審議活性化法」が成立し、政府委員の廃止、党首討論制の導入などの改革をおこなったが、まだ多くの課題を抱えている。議員どうしの討論性を高めることは、立法過程のみならず、議会の自律性を高める上でも非常に重要であるといえるだろう。

その上で、議会が議員の政治倫理を確保する場として機能するにはどうしたらよいか、さらには議会の中でどのように政治倫理を位置づけていくのかといった議論が、今後いっそう必要となると考えられる。

(完)

---

<sup>1</sup> 政治倫理制度の詳細、政治倫理審査会の運用については、宇治敏彦「政治倫理審査会の設置とその問題点」『ジュリスト』第八四三号、一九八五年九月。前田英昭「国会議員の政治倫理と政治責任」『法政論叢』第三五巻第二号、一九九九年。国会法規研究会「国にかんする法規（第二編本論八八）第五章 政治倫理」『時の法令』第一六七九号、二〇〇二年一二月、に詳しい。

<sup>2</sup> 『毎日新聞』一九八四年八月四日。

<sup>3</sup> 『朝日新聞』一九八四年一月六日。

<sup>4</sup> 『朝日新聞』一九八四年一月八日。

<sup>5</sup> 『朝日新聞』一九八四年一月九日。

- 
- 6 たゞし共産党は、政治倫理確立のためには田中角栄議員の問題決着が先決だとしており、他党のよ  
うな「行為規範案」ではない。（『朝日新聞』一九八四年一月二二日）。
  - 7 『毎日新聞』一九八四年一月二八日。
  - 8 『読売新聞』一九八五年三月三〇日。
  - 9 「政治改革に関する有識者会議の提言（平成元年四月二七日）」『月刊自由民主』第四三五号、一九八  
九年六月号、一六一 - 一六六頁。
  - 10 自由民主党政治改革委員会「政治改革大綱 答申」、前掲、四〇 - 五一頁。
  - 11 『第百二十五回国会衆議院会議録第五号』一九九二年一二月一日。『第百二十六回国会参議院会議録  
第六号』一九九三年三月一三日。
  - 12 「国会改革への一つの提言」衆議院常任委員会調査室編『衆議院の動き 第三号』衆議院事務局、  
一九九五年、四〇七 - 四〇八頁。
  - 13 国会改革の流れについては、大山礼子「国会改革の流れ - 資料」『レファレンス』第四四〇号、一  
九八七年九月。武田美智代・山本真生子「主な国会改革提言とその論点」『レファレンス』第六七〇号、  
二〇〇六年十一月。武田「国会改革の軌跡 - 平成元年以降」『レファレンス』第六六六号、二〇〇六年  
七月、などに詳しい。
  - 14 『朝日新聞』二〇〇一年三月三〇日。