

政治活動と倫理

—政治資金規正法改正をめぐって

高野 恵亮  
(嘉悦大学非常勤講師)

(一) はじめに

昨年十二月二十一日、第百六十八回臨時国会において政治資金規正法の改正案が可決された。政治資金規正法はここ数年、細かい改正まで含めると毎年のように改正がなされており、約半年前の六月二十九日にも改正がなされている。

汚職疑惑や選挙違反などの事件が起きるたび、渦中の議員は「法に則り適正に処理している」という釈明を行なう。それに対して世論の側から「政治倫理の確立」のため規制強化の要求があげられ、新たな法改正が行なわれる。こうした「事件→批判→法改正」という図式は定番となっていて、政治資金規正法が改正を繰り返されてきた背景にも、そのような図式がある。

こうした図式を見るにつれ、議員、世論の双方に、法制度に対する「中毒」ともいえる依存状況があるように思われてならない。すなわち議員の側には法にさえ従っていれば万事問題は無いという考えが、また世論の側には法による規制があたかも政治倫理を確立するための万能薬であるかのような認識が蔓延しているのではないだろうか。

本稿では、政治資金規正法という、議員の日常活動に深くかかわる法制度を題材に、これまでの「事件→批判→法改正」という定番の流れがどのような結果をもたらしたかについて見ていくことによって、真の政治倫理確立にとって何が必要であるか考察していきたい。

(二) 政治資金規正法改正の概要

政治資金規正法は、まず基本的考えとして「公開」と「規正」という二つを掲げている。「公開」とは政治資金の流れを広く国民に公開し、その判断材料に資するというものであり、「規正」とは政治献金の直接規制によってその適正化を図るということである。

この法律では「政治団体」のすべての収入、支出を規正の対象とするが、「政治団体」として表のように定義している。

<表>

政 党	所属国会議員五人以上または直近の国政選挙で得票総数が有効投票の百分の二以上
政治資金団体	政党のために資金援助をすることを目的とし、政党が指定
資金管理団体	政治家のために政治資金の拠出を受け政治家の政治資金を取り扱うことを目的とし、政治家が指定
その他の政治団体	上記以外の政治団体（後援会、特定パーティー開催団体などを含む）

このように定義した上で、それぞれの政治団体に政治資金の収支報告を求めている。まず収入について、年間五万円を超えるものについて寄附者の氏名等の公開、また政治資金パーティーについては、一件二十万円を超えるものについて支払者の氏名等の公開を定める。

これまで政治資金に関しては、後に述べるような様々な政治汚職事件の経験から、議

員の収入がどこから来ているのかが問われてきたわけであるが、昨年六月の改正、十二月の再改正では、むしろ「支出」のあり方が大きなポイントになった。そもそも支出については、「政治活動費」と事務所費や光熱水費などの「経常経費」に分け、政治活動費については、一件あたり五万円以上のものに関して日付や目的の記載、領収書の添付を必要とし、一方で経常経費は総額だけを記載し、領収書添付の必要もなかった。このような差の上に昨年相次いだ閣僚の「政治とカネ」を巡る問題、例えば事務所費の架空計上疑惑、「なんとか還元水」といって多額の光熱水費を計上していた問題が起こったといえる。そこで六月の改正では、経常経費についても五万円以上の支出に領収書添付を義務付けた。しかし対象を政治資金団体に限り、政治団体を対象外とし、一件五万円以下にすれば義務を逃れられるなど改正後すぐに「ザル法」だという批判が起こり、結局十二月の再改正によって、人件費を除く全支出の領収書を原則として公開することになった。具体的には一万円を超える領収書は公開に付され、一万円以下の領収書については政治団体で保管され、請求に応じて公開されることとされた。また対象についても、政党支部や後援会など国会議員と密接な関係を有する政治団体を「国会議員関係政治団体」として幅広く含めることになった<sup>1</sup>。さらに総務省に第三者機関が設けられ、公認会計士らによる監査制度も導入された。これらの詳しい経緯については（四）で再度述べる。

法律は一方で寄附をする側にも制限を課している。まず、企業・労組等の団体が、政党、政治資金団体以外に政治活動に関して寄附をすることを禁止する。そして何人も、公職の候補者の政治活動に関して、金銭及び有価証券によって寄附をしてはならないとしている。一方で量的制限を見ると、「総枠制限」（一寄附者ができる寄附の年間限度額）と「個別制限」（一寄附者から一受領者への寄附の年間限度枠）の二つが設定されている。総枠制限は、個人は二千万円以内、企業・労組等は一億円～七百五十万円（資本金、組合員数等による）以内となっている。個別制限について見ると、個人が政党及び政治資金団体以外の者に行なう場合は百五十万円以内、その他の政治団体間でなされるものについては五千万円以内とされており、個人、企業・労組等から政党・政治資金団体への個別制限はない<sup>2</sup>。なお、政党から候補者、政党・政治資金団体から資金管理団体・その他の政治団体に対する寄附の制限は総枠、個別ともない。

### （三）政治資金規正法改正の歩み

次にこの政治資金規正法がどのような歩みを経て今日に至ったかについて見ていくこととする。わが国の政治資金規正法は一九四八年に制定された。当初GHQは政党法制定を模索していたがその作業は難航したため、先に政治腐敗を防止するための措置として政治資金規正法が制定されたといわれる。また、制定当初は規正よりもむしろ公開の方にその力点が置かれていた。

転機となったのは一九六六年の「黒い霧事件」である。この事件を機に政界浄化の世論が高まり、寄附の制限などを盛り込んだ第五次選挙制度審議会の答申を通じ、「公開」から「規正」への転換が図られた。もっとも「黒い霧事件」から一九七五年の改正まで十年近くの年月が流れており、その間には政府案、野党案が度々提出されては廃案になるといったことが繰り返された。

一九七五年の改正後間もなくして、今度は「ロッキード事件」が発覚し、再び見直しを図られることとなる。この時には、従来政治団体に焦点が当てられていた公開など一連の規制が、政治家個人にも向けられるようになった。その最中にも「グラマン・ダグラス事件」が発覚するなど、「政治とカネ」にまつわる問題は絶えなかったが、いずれにせよ一九八〇年に政治資金規正法の改正案が可決、成立した。

しかしその後も、一九八八年のリクルート事件から、明電工事件、共和汚職事件、佐川急便事件、ゼネコン汚職事件など毎年「政治とカネ」にまつわる事件が起こり、政治改革の機運が高まっていった。ここでは第八次選挙制度審議会の答申に見られるように、選挙制度改革や政党に対する公的助成など、政治資金の問題にとどまらず政治の仕組み全体

を見直すことによって「政治とカネ」の問題の解決を図る試みがなされた。一九九四年、細川政権のもとで成立した政治改革関連法案では小選挙区比例代表並立制や政党助成制度の導入がなされると共に、政治資金関連では政治資金パーティーの適正化、政治資金の運用に係る制限、政治活動に関する寄附等への公務員の関与等の制限、制裁の強化などが盛り込まれた。もっとも、懸案の一つであった企業・団体等の献金の廃止については政治家個人へのものについては実現されたが（政治家の資金管理を行なう「資金管理団体」への献金は一九九九年改正まで継続）、政党・政党の資金団体に対してのものについては五年後に見直すとされ、先送りされる形となった。

最近では、例えば二〇〇五年の改正の際には日歯連の闇献金事件を背景に、寄附については原則として銀行や郵便局の口座への振込で行なうという制限が課されるようになったし、二〇〇七年六月には、先に述べたとおり、相次いだ閣僚の事務所費問題を受けて、人件費以外の経常経費について、収支報告書への明細の記載と領収書等の写しの添付の義務付けがなされた。また民主党代表が不動産購入費を事務所費に計上していたことが問題視され、資金管理団体による不動産取得の制限もなされている。

#### **（四）二〇〇七年参議院選挙と政治資金規正法 —「一元領収書」をめぐる顛末**

二〇〇七年七月に行なわれた参議院選挙は周知の通り、自民党が改選前六十四議席から三十七議席に大幅に減り（そのほか非改選議席が四十六）、結党以来はじめて参議院における第一党の座を失うという惨敗を喫した。この参議院選挙における与党大敗の原因として、年金問題や構造改革の負の側面としての格差問題などさまざまな要素があげられているが、一連の「政治とカネ」の問題もまた一つの原因として数えられている。

この参議院選挙における敗北を受け、当時の安倍晋三首相は「政治とカネ」の問題に対する国民の批判に対処すべく、外部監査の導入、適用対象の拡大などを図るとともに、すべての支出について公開する方向で検討を指示した。しかしながら自民党内では、未だ慎重論が多数を占めていた。これに対して参議院で第一党となった民主党は、参議院選挙直後から全政治団体の政治活動費・経常経費支出について「一元以上」から領収書添付を義務づける改正案を提案し、自民・公明の連立与党側と対峙することとなる。

一方で自民党と連立を組む公明党は、一元以上の支出に関する領収書の添付や公開など、こと政治資金の問題に関しては民主党の案に近い立場だったといえる。

こうした中、自民・公明両党は十月十二日の作業部会で「すべての支出の領収書の公開」に原則合意し、三十一日には与野党が共同提案を目指した協議を開始することで合意に達した。もっとも、当初は一元以上の支出に領収書添付を義務付けることは合意したものの、公開基準、対象範囲など与野党の隔たりは大きく、一本化の可能性については疑問視する声もあった。しかし最終的にはすべての支出について領収書等を徴すること、一万円以上の領収書の添付と公開、「政治資金適正化委員会」の設置、一万円以下の領収書の開示請求手続などの規定が盛り込まれ、事実上「一元領収書」公開が実現する運びとなった。この改正案は十二月十九日に提出され、二十一日に可決された。

その経緯で注目すべき点は、参議院選挙をはさんで議論の様相が変化したことである。たとえば領収書添付の基準について、参議院選挙前の議論では自民党は五万円、民主党案でも一万円とされていた。自民党は民主党案の一万円という基準に対して「現実的ではない」と冷ややかな視線を向けており、六月の改正は与党の強行採決によって成立したものである。また、当時の赤城農相の事務所費問題が取りざたされていた渦中の七月十日、安倍首相は政治資金規正法について年内の再改正には慎重な態度を示していた。ところが参議院選挙後、「現実的でない」とした一万円をさらに下回る「一元以上」の基準での検討を指示し、慎重な姿勢であった自民党も態度を変え、最終的には先に示したように、一定の手続き、制限はあるものの、原則としてすべての支出を公開する方向での決着を見ているのである。このように「非現実的」とされた基準が、参議院選挙を境にまさに現実の制

度として実現したわけである。

## (五) おわりに

最後に、政治資金規正法の歩みについて「政治倫理」との関連について述べたい。これまで述べてきたように政治資金規正法改正の歩みはまさしく、「事件→批判→法改正」の繰り返しであった。このことはたしかに「国民の批判を真摯に受け」てきたと言えなくもないが、それ以上に「いたちごっこ」の観は否めない。このような汚職事件→規制強化という「いたちごっこ」がこのまま未来永劫続いていくのか、それともいずれの日にか、この「政治とカネ」の問題に決着がつくのか、予想すらできるものではないが、これまで見てきたことから一つの可能性が見えないこともない。それは非常に単純なことであるが、有権者の一票である。今まで見てきたように、汚職など政治腐敗が発覚し、国民の批判が喚起され、それが選挙の結果に結びつくと、背中を押されたように法改正に着手されてきたのである。これまでのところ、こうした批判票は、汚職事件を起こした議員が所属する政党が政権の座を追われるに至るまでは積み重ならなかったが、小選挙区制度のもとでは、政治汚職に対する批判が高まれば、一挙に政権交代へとつながる可能性も出てくる。そうしたときにはじめて「政治とカネ」の問題に実効性のある対応がなされるのではないかとと思われるのである。実際、先に述べたように、二〇〇七年の参議院選挙で与党が大敗し、自民党が参議院における第一党の座を失うという事態に至って、それまで「現実的でない」とされていた一万円以上の領収書の公開を乗り越えて、事実上「一円以上」の公開がなされることとなったのである。

たしかに有権者は必ずしも政治腐敗の問題だけを考えて一票を投じるわけではない。年金や医療などの政策を判断して投じる者もいれば、「この国のかたち」を問うために一票をつかう者もいる。さらにはしがらみや実利のために、また友人・知人に頼まれて一票を投じる者もいよう。そうした中からいずれを優先し、一票を投じるかこそがまさにそれぞれの倫理観の現れといえるのではないだろうか。「政治倫理」の問題は、とかく政治家サイドの問題としてとらえられがちであるが、汚職議員を落選させるのか、それともそのまま議員として信任するのか、その判断をするという意味でむしろ有権者の問題なのである。

二〇〇七年の参議院選挙の結果、衆議院と参議院で与野党の勢力が逆転する「ねじれ国会」状態が現れた。政局が不安定化する中、衆議院の解散総選挙の可能性がささやかれている。ともすると、有権者が「一票」を投じる大きな機会が今年もまた訪れるかもしれない。私自身も「政治倫理」の問題を論じるにふさわしい選択をしたいと考える次第である。

(完)

---

<sup>1</sup> 「国会議員関係政治団体」の定義は、政党、政策研究団体（派閥）、政治資金団体を除いたものうち、①衆議院議員又は参議院議員に係る公職の候補者が代表者である政治団体か、②所得税の寄付金控除が受けられる団体のうち、特定の衆議院議員又は参議院議員に係る公職の候補者を推薦し、又は支持することを本来の目的とする政治団体である。団体の届け出は昨年十月一日、領収書の徴収については本年一月一日から、収支報告書、少額領収書の開示規定に関しては平成二十一年度分から適用されることになっている。

<sup>2</sup> 個別規制はないが、総枠規制は存在するため、総枠規制の範囲内（個人＝二千万円、企業・労組等＝一億円～七百五十万円：資本金、組合員数等による）での寄附ということになる。