

当財団では、今日の日本や世界が抱える中長期的な課題について研究し提言することを目的として、昨年度「総合政策研究会」を発足しました。これまで『議会と政治倫理』というテーマの下、研究と報告会を重ねてきました。その成果について今月から五回にわたり論文を連載します。

「政治倫理」の本質と日本政治における政治倫理制度の問題点

谷本 晴樹

（財）尾崎行雄記念財団 研究員

政治汚職事件・疑惑が発生し、そのたびに政治倫理確立が叫ばれ、制度が見直される。しかし制度の網を掻い潜る形で、また新たな事件・疑惑が発生する。戦後日本の議会政治の歩みは、この繰り返しと言っても過言ではない。なぜいつまでたっても「政治倫理」は確立されないのであろうか。それは、政治倫理の本質について、深く省みられず、単に「政治家のクリーンさ」に矮小化され、対症療法的な対応ばかりしてきた結果ではないだろうか。また、政治倫理の確立を刑事罰の範囲拡大に頼る、これまでの対応は、効果がないだけでなく、民主主義の発展にとって大きな危険を内包している。以下、その理由について述べていくが、そのためにまず政治倫理の本質について歴史的経緯から検討する。そして国会を中心に、日本政治における政治倫理制度の特色と問題点について明らかにしていきたい。

一、「政治倫理」とは何か

「倫理」とは、道徳や規範と同じように、一般的には個人の心の問題として考えられる。しかし「政治倫理」とは、決して個人の内心、例えば政治家の内心にとどまる問題ではない。

そもそも、社会のあり方をめぐる「政治」と個人の内心の「倫理」は非常に密接に結びついていたと言える。例えば古代ギリシアにおいて、アリストテレスは、人間は「政治的動物」であって、政治共同体を離れて人間の生き方を考えることは不可能であるとした¹。倫理は個人的なものであるとともに、極めて社会的なものでもあり、政治共同体のあり方は、個々人の内心のあり方と直結していた。特に宗教は、個々人の心の問題ではなく、社会のあり方を規定する上で重要な意味を持っていた。

その後、マキャベリらによる純粋な統治技術としての「政治」認識の広がり、宗教改革以後の倫理の個人化によって、「政治」と「倫理」は分離することになる。

しかし近代社会の到来と職業政治家の登場は、「政治」と「倫理」をこれまでと異なる形で再度結びつけることになった。

近代以降の今日に至る我々の社会は、専門家の高度な専門知識に依存した社会である。もし専門家が圧倒的な知識を悪用するならば、知識のない一般人はひとたまりもない。最近の例で言えば、耐震偽装事件、食肉偽装事件などを想起すれば分かるように、いたるところでそのような専門知識の悪用が蔓延るならば、たちまち社会は崩壊してしまう。ゆえに一般人から信託された専門職業家は、信義を持って誠実に振舞わなければならないという「信義誠実」の原則が、いずれの専門職業家の間でも職業倫理として要請されるのである。例えば、弁護士の団体である日弁連は「弁護士は、真実を尊重し、信義に従い、誠実かつ公正に職務を行なう（弁護士職務基本規程五条）」と定めている。多くの専門職業団体が、信任・信託関係に基づき信義誠実の義務を負うことを原則として掲げているのである。

国会議員の政治倫理のあり方を示す政治倫理綱領（一九八五年制定）も「主権者たる国民から国政に関する権能を信託された代表であることを自覚し、政治家の良心と責任感をもって政治活動を行ない、いやしくも国民の信頼にもとることがないよう努めなければならない」としている。すなわち「政治倫理」とは、まずは政治家という専門職業家の職業倫理だといえよう。

二、「職業倫理」としての政治倫理の特徴

ただ、政治倫理に要請される倫理は、他の職業倫理とは比較にならないほど、高く強いものとなる。例えば、医者の間には競争があり、患者としては、もしその医者が気に入らなければ、他の医者にかかることが可能である。つまり同業者間で競争があり、一般人の側に選択権があるのが普通である。ところが政治家の場合、選択する機会は、時々に行なわれる選挙しかない。選挙の結果について不満でも、議会の作り出す立法に誰もが拘束される。

しかし、他の職業倫理との最も大きな違いは、国家が「正統な物理的暴力行使を独占」²するものであり、暴力に裏打ちされた権力を国民に対し作用するという点である。政治家はその権力の分配にあずかる存在であって、著しい権力の不均衡が政治家と国民の間に発生するのである。それゆえに政治家・国民の信託・信任関係を政治家の内心に委ねてしまうことは、非常に危険であり、民主主義全体の問題として、制度をもって確実にすることが要請されるのである。

では信託・信任関係の核心、つまり政治家の本質的な責務とはなにか。これについては、「国会は全国民を代表する」（憲法第四十三条）以上、国民全体の利益のために活動することと言えるだろう。政治倫理綱領も、国会議員は「全体の利益の実現をめざして行動」して「特定の利益の実現を求めて公共の利益をそこなう」ことがないようにしなければならないとしている。すなわち政治倫理の本質的な目的とは、権力を多く持つ政治家の立法活動が、特殊利益により歪められず、国民全体の利益につながるようにすることであって、政治倫理制度はそれをきちんと担保するようなものでなければならない。未だに「地元利益誘導するのが政治家の仕事」と公言してはばからない政治家もいるが、このような考えは、実は憲法も行為規範も明確に否定している。それが浸透していないところに根本的な問題があると言えよう。

三、「政治倫理」制度化の二つの課題

政治倫理の制度化を考える上で問題となるのは、第一に、個別利益と全体の公益をどのように区別するかということと、第二に議会の自律性との関係である。

まず、第一の点について、全体の利益を省みず、個別利益の促進・誘導を図ることは論外であるにしても、やはり選挙区の選挙民の声を聞くことは、政治家の重要な責務である。また、個々の利益の促進を図ることが、全体の公益の促進と両立する場合もあるかもしれない。このような場合、問題のあるものと無いものをどのように区別し、かつ公益の増進を歪めないようにするにはどうすべきか。

そのような方法として、例えば、議会の審議をもっと充実させることで、特殊利益が審議の中で淘汰されるようにすることや、議会の公開性を高めることで、国民の監視に耐えうるような政治活動を促すことなどが考えられるが、特に政治家としての責務に相反するような責務を負ってしまうような状態（利益相反）を禁止することが重要である。実際に、多くの国の議会が政治資金に関する利益相反を禁止している。政治家の活動が、他の営利業務による報酬などに依存していたり、大口の献金を受けていれば、公益の追求という政治家本来の目的が阻害されるおそれがある。

第二に、制度化に当たっては、政治倫理は「議会の自律に関わる問題」として、自律的に

対処できるようにしなければならないということである。国民の代表から構成される議会が、内閣や警察・検察といった他の権力から介入されることなく、内部の秩序を維持することは、民主主義の重要な原則である。政治倫理の制度化が、容易に警察・検察など他の権力の介入を招くようになるならば、かえって民主主義は後退してしまうおそれがある。従って、政治倫理の第一義的な責任は、あくまで議会になければならない。

四、日本の政治倫理制度の問題点

このような観点からみると、日本の政治倫理制度は大きな問題があるといわざるを得ない。まず公益と私益の区別、特に利益相反の禁止であるが、ここでは国会議員の模範行動を記している「行為規範」（一九八五年制定）に注目したい。この行為規範は五カ条からなり、うち三カ条が利益相反の禁止に関する項目である。

例えば、企業・団体の役職に就いている議員は、企業・団体の名称、役職等を議長へ届け出なければならないとし（第二条）、そして、議長・副議長の職にある間は、企業・団体の役員等の兼職を禁止し、常任委員長、特別委員長などの職にある間には、「その所管に関連する」企業・団体の役員等の兼職を禁止（第三条）している。

これらは、きわめて緩い規制であるといわざるを得ない。第二条の届出書類の保管期間は、たった五年間で、しかも政治倫理審査会が必要と認めないかぎり、閲覧は認めない。兼職禁止については、「報酬を得て」の兼職を禁止しているだけであり、報酬を得てなければ全く問題はない。たとえ報酬を得ていても、金額が年間百万円以下のものであれば、この規程には引っかからないのである。

さらに、実効性も非常に薄いといえる。国会議員が行為規範に違反した場合、政治倫理審査会を開いて審査し、適切な勧告を行なうことになっている。しかし政治倫理審査会は、証人喚問や制裁などの権限も持たず、独自の調査スタッフも存在しない。開かれた回数も数えるほどで、議事進行も非公開。形骸化が指摘されて久しい。

例えばイギリス下院の行為規範では、役職の有無に関わらず、すべての議員は当選後に、議員が受けた献金や便宜、議員が就任している有給の役員職等について届け出て、「利害関係登録簿」へ記載することになっている。さらに、議員本人だけでなく、秘書などの関係者についても、登録が義務付けられている。登記簿は議会内で閲覧できるだけでなく、その写しが議会文書として印刷・発行され、インターネットでも閲覧可能である³。さらに「利害関係宣言制度」というものもある。これは議員が有する利害関係に関連する議事に参加する場合、就いている企業の役員等について発言の冒頭で宣言しなければならないというものである。宣言の義務付けられている事項は、経済的利害関係だけでなく、非経済的利害関係についても宣言しなければならないとなっている。さらに「議員の利害に関する特別委員会」が厳しくチェックしている⁴。

これと比較すると、利益相反について、日本の国会が自律的にこれを禁止する仕組みは非常に弱いといえる。そもそも、この行為規範からは、政治倫理を国会として自律的に保とうとする意思を全く感じられない。先ほど述べたように、国会の行為規範はたった五ヶ条である。単純な比較は出来ないが、イギリス下院の行為規範は、その目的や範囲、一般原則、様々な諸制度について十九項目もあり、A4五十ページに及ぶガイドブックが発行され、インターネットで一般に公開されている⁵のとはやはり圧倒的な差がある（ちなみに衆参両院の行為規範については、国会議員の持つ手帖に条文が記載されているが、インターネットでは公開されていない）。

このように、政治倫理について議会が自ら律することができない一方で、刑事処罰に頼る部分が拡大していることは、議会の自律性という観点からは、やはり問題があるといわざるを得ない。

冒頭に述べたように、日本の政治倫理制度は、汚職事件が問題となり、その対処・対応策として積み重ねられてきた部分が多い。

政治倫理に関連する制度としては、政治資金による政治腐敗の防止を図ることを目的とする政治資金規正法（一九四八年制定）、公正な選挙の確保を目的とする公職選挙法（一九五〇年制定）がある。両者ともその違反に対しては公民権の停止などの罰則を定めている。

これらの制度は、汚職事件があるたびに、必要に応じて改正され、確かに厳しさを増している。さらに二〇〇一年には、「あっせん利得処罰法」ができ、政治家が口利きの見返りに報酬を得ることも処罰されることになった。このような法律は、実は世界的にも類を見ない。

問題は、このような処罰規程ができて、法の網を掻い潜るような形で、新たな汚職が発生したり、別の問題が発生することである。例えば政治資金規正法についていえば、九九年には、政治家個人への企業・団体献金は禁止されたが、日歯連ヤミ献金事件では党への献金に見せかけ、特定政治家に資金が流れる、いわゆる「迂回献金」が問題になった。今年の六月、事務所費問題を契機に資金管理団体の五万円以上の支出について、領収書の添付が義務付けられたが、すでに政治団体を通じた抜け穴の存在が指摘されている。他にも、例えば九四年には政治改革四法案のひとつとして政党助成金制度が導入され、これにより「企業・団体献金については、腐敗のおそれのない中立的な公費による助成を導入することなどにより廃止の方向に踏み切る⁶」はずであった。しかし、現在も、日本経団連が「優先政策事項」にそって、企業に献金を促していることに表れているように、事実上、二重取りの状態が続いている。

なぜこのようなことが起こるのか。それは、これら法律を作るのが、結局は政治家だからである。政治倫理について自ら律することができない政治家が、自分たちの行動のあり方を根本から変えるような立法をすることが考えられるだろうか。いくら法律を作っても、抜け道が残されることは、むしろ自然なことともいえる。かくして、政治家の行動は変わらず、「変えた」というアリバイが残ってきたのである。

さらに問題なのは、問題のある法律すら、いったん法律として出来上がり、施行されてしまえば、立法者の意思とは別に一人歩きして、政治活動の自由、議会の自律性が阻害されてしまうおそれがあるということである。民主主義の観点からは、そのようなことのないよう、十分配慮がなされてしかるべきであるが、これまでのところ、そのような配慮は非常に不十分であるといわざるを得ない。例えば、公職選挙法は、非常に条文が複雑で、なにが違反事項になるのか、必ずしも明確ではない。当事者に全く自覚のないまま違反とされ、公民権停止という厳しい処罰を受けるおそれもある。

五、終わりに—改革の方向性から変えるべき

以上、職業倫理としての「政治倫理」に要請される倫理は、非常に高く、制度的な担保を要するものであるが、民主主義の原則からは、そうした制度は、議会において自律的に維持する仕組みとして構築しなければならないと述べてきた。残念ながら、日本の政治倫理制度は、そうした方向ではなく、罰則規定の強化にばかり力が入れられてきている。その結果、結局のところ一体何が「政治倫理」として求められるのか、いまだに不明確である。衆議院議長の私的諮問機関が、二〇〇〇年に提出した報告書も、まさにこの点を指摘している。そこをはっきりさせるためにも、また多数の法令に整合性を持たせるためにも、「政治倫理基本法」を制定すべきだとしている⁷が、その後、これが真剣に検討されている様子は見られない。

土台のないところに、家が建たないように、議会が自律的に政治倫理を保ち得るようにならない限り、真に「政治倫理」は確立しないだろう。実は国会法は、国会自らが懲罰を課すことを認めている。そうした懲罰の中には、一定期間の登院停止や除名（国会法百二十二条）

という強力なものもある。しかし懲罰は、院内の秩序を乱した場合の行為に限定され、政治倫理違反に対し適用されていないのが実状である。

そうであるならば、今後やることははっきりしている。まずは議会自らが、政治倫理の原理原則について明確に打ち出すこと。そしてそれに基づいて実効的な利益相反の禁止を含む、行為規範の内容の充実を図り、政治倫理審査会の機能強化をすること。さらに政治倫理違反に対し、国会法に基づいて、議会自らが厳しい措置を講ずるようにすることである。現在のような政治倫理の原理原則を省みず、刑事罰の規制をやみくもに強化するような方向は早急に転換していくことが必要であると考え。

(完)

-
- ¹ アリストテレス、山本光雄訳『政治学』（岩波書店、二〇〇〇年）十頁
 - ² マックス・ヴェーバー、脇圭平訳『職業としての政治』（岩波文庫、一九八〇年）九頁
 - ³ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/memi02.htm>
 - ⁴ the House of Commons, *The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members*, 21 July 2005
 - ⁵ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>
 - ⁶ 細川内閣総理大臣の所信についての演説（『第 127 回国会衆議院会議録第 4 号』（1993 年 8 月 23 日）
 - ⁷ 衆議院「衆議院改革に関する調査会答申」（2001 年 11 月 19 日）