

政治改革推進協議会（民間政治臨調）

新制度の検証と当面の緊急改革課題

総論

- 1 政治改革の狙いと検証の視点
- 2 政治資金制度及び腐敗防止制度の改革
- 3 選挙制度の改革
- 4 投票率について

各論

第1 選挙制度に係わる制度・運用の改善点

- 1 衆議院の選挙制度
  - (1) 選挙区制
  - (2) 定数格差の是正
  - (3) 同一順位・惜敗率の廃止と重複立候補制度の存続
- 2 投票方法の改革と「代表制」の確保
  - (1) 投票方法
  - (2) 選挙権
  - (3) 当選人決定基準の抜本的再検討
- 3 参議院の選挙制度

第2 政治資金制度・公的助成制度に係わる制度・運用の改善点

- 1 企業・団体寄附のあり方
  - (1) 資金管理団体に対する企業・団体寄附
  - (2) 寄附の質的制限
- 2 政治資金の透明性の確保
  - (1) 政治資金の現金授受の禁止
  - (2) 政治家個人に対する政党による寄附の扱い
  - (3) 政治資金収支報告書と公開体制の見直し

- 3 公的助成制度のあり方
  - (1) 政党交付金の使途と監査
  - (2) 政党交付金の配分と基準日のあり方
  - (3) 立法事務費と政策担当秘書の会派政策経費化と一元的運用

第3 選挙腐敗防止及び政治倫理の確立に係わる制度・運用の改善点

- 1 候補者の選挙運動費用の管理
- 2 政党の選挙運動費用の管理
- 3 当選無効訴訟制度の採用
- 4 政治倫理綱領及び政治倫理審査会の改革

第4 選挙運動の規制緩和に係わる制度・運用の改善点

- 1 政策論争の場の自由化
- 2 戸別訪問の解禁
- 3 インターネットの自由利用
- 4 選挙運動期間の再延長

第5 終りにあたって（政党法の検討をも視野に入れて）

## 総論

第41回衆議院議員選挙を経ることによって、一連の政治改革について検証を行なう材料が与えられた。ここに、検証結果を明らかにするとともに、今後の緊急改革課題を提案することにした。

### 1 政治改革の狙いと検証の視点

平成7年から施行されるに至った一連の政治改革関連の制度改革の検証にあたって、その当初の狙いが何であったかを改めて確認しなければならないことは誠に残念なことである。われわれはこの数年、日本の政界や言論界においてこの点について想像を超えた健忘症と悪意ある曲解がいたずらに繁茂してきたのではないかと深く恐れるところである。

これら一連の改革は、リクルート事件や東京佐川急便事件などに代表される政治とカネをめぐる相次ぐ不祥事とそれに伴う深刻な政治不信に対して、抜本的な対策を講じなければならないという認識から発した。その際、この種の不祥事に対するそれまでの対策と異なり、カネの問題を政治家の政治活動や派閥のあり方といったいわゆる「出」の問題の見直しとワンセットで構造的に進めるという新たな視点が提示された。かくして政治資金の「入」と「出」とは一体として扱われることとなり、選挙制度改革と政治資金制度改革が同時並行的に試みられることになった。

この「抜本的」政治改革に込められた思想を一言でいえば、政治資金と選挙運動の双方において、それまでの個人中心のシステムを政党中心のシステムに変えるというものであった。政党に対する公的助成制度の創設も基本的に同じ発想に立って推進された。

自民党がリクルート事件に対する世論の厳しい指弾の中でまとめあげた記念碑的な文書である「政治改革大綱」が示すように、政治改革は元来、こうした論点に限られることなく、国会改革や中央地方関係の抜本的な見直しなど、実に広範囲に及ぶものであり、明らかに今日の行政改革に連続する内容を含んでいた。

実際、政治改革は今日問題となっている諸改革に取り組むための最初の突破口であり、政治改革から始まった改革の流れは今日のそれにまで延々と続いていると解すべきである。若し政治が真面目にこれら諸改革を実現しようとするならば、政治改革という改革の原点に立ち返り、自らを鍛え直さなければならないことは言をまたない。「政治改革は終わった」どころか、ようやく不十分な形で橋頭堡を築いたに過ぎない段階にあるのである。

然るに、諸改革を推進するといいいながら、他方で「政治改革は終わった」という形で政治の現状を肯定するかの如き発言をするところに、改革への意思に対する疑念が内外に広がるのは止むを得ない。実際、今日、取り上げられている改革課題は、政治の基盤そのものの変更を少なからず迫るものであり、かねて叫ばれている政治のリーダーシップなるものは、政治の率先した自己改革によってのみ可能なはずである。しかし現実には、諸改革が行われなければ政治が変わらないという危惧が強く、あたかも「結果が原因にならなければならない」かのようなジレンマに見舞われている。

政治改革推進協議会は個々の点においてこれら実現された制度改革と異なる見解を持ちつつも、その基本的な改革の方向に賛同する立場をとり、それを推進するための提言や活動を行ってきた。「政治改革大綱」と同様、われわれの政治改革の論点は、決してこれら諸点にとどまるものではなく、政党改革、国会改革、中央地方関係の改革など、多岐にわたるものであったことは、『日本変革のヴィジョン』（平成5年）に示されたところである。

そうした経緯を踏まえ、われわれが検証すべきことは総じて2つに分類できよう。第1は、これら施行された制度改革の効果を検証し、さらなる前進に向けて具体的な当面の改革課題を提示することである。第2は、「政治改革大綱」との関連でも明らかなように、これまで行われた政治改革がきわめて部分的なものに過ぎないという認識に立って、新たな問題群の所在を指摘するとともに、それに対する処方箋を示すことである。ここでは主として前者についての検証を行い、具体的な改革案を提言することにした。

## 2 政治資金制度及び腐敗防止制度の改革

政治とカネの問題が政治改革の原点であり、従来の政治資金規正法が「ザル法」と呼ばれ、あるいは政治家の責任解除のための法律であるかのように指弾されてきたことを考えるならば、今回の改革の意味はきわめて大きかった。

その目的をあえて一言で述べるならば、「透明性の確保」にあったと言えよう。政治家の政治資金を取り扱うことのできる政治団体が政治家の指定する一つの資金管理団体にのみ限定されたこと、同一の者からの寄附の公開基準が年間5万円にまで引き下げられたこと、政治資金パーティーの対価の支払の公開基準が1パーティーにつき20万円超に改められたこと等は、その代表的な改革であった。

「カネのかからない政治」こそ目標だというのが国民の根強い願望であることをわれわれは十分に承知している。しかし、ここで繰り返し述べておくべきことは、日本では政治に使われるカネを少なくしたり、「カネのかからない政治」を実現するための前提条件すらなかった。それだけ酷かったということである。

「カネのかからない政治」を唱える議論の中にはこういう前提条件をどう整備するかを無視した議論も少なくないが、「透明性の確保」はそのための不可欠の条件であることは疑う余地はない。そもそも、どうなっているかが分からなければ、どうにもならないからである。同時に、「透明性の確保」は、不透明な制度をあてにして集まってきた政治資金を事実上減少させるという効果も期待された。総じて、いわゆる「ヤミ献金」の減少にもつながり得る側面があった。今回の政治資金制度改革は、政治にかかるカネの「質」を変えるとともに、その総額を抑制することが究極の目的であった。

これら新制度の効果を安定的に評価し得るだけの十分な材料が揃っているとは言いがたいが、それでもわれわれの検証結果によれば、かなりの目覚ましい効果が確認されている。平成6年分の政治資金収支報告書によれば、寄附の透明度は革命的に高まり、また、予想されたように企業等の団体寄附も劇的に減少した。政治資金総額は政党交付金が交付されたため劇的に減少したわけではないが、各種の情報によれば、「ヤミ献金」「ウラ金」の減少も相当な規模で進んだという。従って、表面上の政治資金総額の減少幅以上に政治資金の流入は少なくなったという評価が可能である。

さらに、政党へ政治資金を集中させようという改革の意図もかなりのスピードで実現をみている。なお、現在、特例措置として認められている政治家個人の資金管理団体に対してする企業等の団体寄附を廃止するならば、この流れは完全に定着することになる。

このように政治資金制度改革の目論見はかなりの効果をあげつつあるが、抜け穴が大きくなるように、一層の「透明性の確保」に向けて具体的な改革をさらに進めていくべきだというのが、われわれの主張である。そして、現在の日本において「透明性の確立」は、社会全体の大きな潮流になっており、政治資金制度改革の基本理念はますます多くの国民によって共有されることになると信ずる。

政党助成制度は政党中心の政治活動を強化する目的で導入され、財政的に見るかぎり、現在の政党はきわめて多くをこの制度に依存するまでに至っている。制度上、その用途についての制限はなく、政党の裁量に相当程度委ねられているが、他方、政党が国民の税金を使うことの道義的・政治的重みを十分理解しているかどうかについては疑問の声が多い。例えば、膨大な額の政党交付金を支給されながら、政策立法活動にほとんどカネを使わないようなことで果たして国民の納得を得ることができるであろうか。

しかも、政党の離合集散の過程において、政党交付金それ自身が大きな関心事であるかのような印象を国民に与えたことは、この制度の存続と説得性にとって重大な被害を与えたと言わざるを得ない。政党が国民のための政治を行うために支給された政党交付金をめぐって政治家たちが右往左往するというのでは、本末転倒も甚だしい。日本とほぼ同じ時期に政治制度の抜本改革を行ったイタリアでは、この種の制度は早々に廃止された。政党は政党助成制度を安易に取り扱うことなく、制度の趣旨を活かす具体策を国民の前に提出する義務があろう。

そして政党交付金の問題を含め、政治資金についての「透明性の確保」という課題は、政党内部における資金の流れを如何に透明にするかにその焦点が移り始めたことは否定できない。その意味では、政党に政治資金を集中させるという改革目標に安住することなく、その先にある課題に取り組む努力が必要である。

選挙腐敗防止の強化、とくに「組織的運動管理者等」にまで連座制の適用範囲が拡大されたことは、特筆に値する結果を伴った。総選挙以前の地方選挙において新しい連座制が裁判所によって適用されたことは、選挙の現場を大きく変えた。すなわち、腐敗行為を防止することが選挙運動の重要な課題となったことは多くの事例から明らかである。その上、小選挙区制の導入によって選挙運動体相互監視のメカニズムが働き出し、腐敗防止に向けた圧力が選挙活動体の内部および外部から加わることになったのである。その結果、腐敗行為そのものが大きく減少したことは報道されている通りである。しかも、それが選挙の際の資金の節約にも貢献したことはほぼ確実である。

このように腐敗防止制度の強化は、その他の制度改革とも連動することによって、これまで見られなかったような成果をあげた。このような改革の成果を積み重ね、選挙運動期間にとどまらず、日常の政治活動一般の浄化にまで広げていく努力が求められている。

### 3 選挙制度の改革

今回の一連の制度改革により、衆議院議員選挙においては、それまでの中選挙区制が廃止され、新たに小選挙区比例代表並立制が導入された。また選挙区制の改革に伴い、選挙区間の人口の不均衡もかつての中選挙区制時代と比較して全体として改善された。その際、比例代表はいまなお残存している選挙区間の定数不均衡を緩和する役割を果たしていることに注目すべきである。

選挙制度の改革は、中選挙区制下において候補者個人単位の選挙が優越し、選挙において有権者が政党、政策、政権を一体のものとして選ぶことの意義が稀薄かつ曖昧であることの諸々の弊害、あるいは限界を克服することに力点が置かれた。言い換えれば、小選挙区比例代表並立制の導入は、政党を単位とする選挙を実現し、政党間の活発な政策競争を通じて、選挙において有権者が政党、政策、政権を一体のものとして選択すること、なかんずく、有権者の直接的な政権選択権を保障することが主たる目的とされた。

このような制度改革の意図に照らし、新制度による初めての総選挙となった昨年10月の第41回衆議院議員選挙がどのような結果をもたらしたかについては、すでに様々な形で検証が行なわれ、少なからぬ批判や疑問が提出されている。

例えば、今回の総選挙では、政党中心というよりも候補者中心の選挙が相変わらず行なわれたという指摘や、政党間の相違がはっきりとせず、従って、有権者による政党選択、政権選択もはっきりとした形では行なわれなかったという指摘もある。

よりミクロの次元では、今回の小選挙区選挙においても中選挙区制下と同様、候補者の個人後援会が依然として運動の中心であったこと、あるいは、小選挙区になったことで、かえって「ドブ板」選挙が横行し、政策そのものが背後に退いてしまったこと、ネガティブ・キャンペーンが横行したこと、地方議員出身者が数多く当選し、政治家が小粒になったこと、政党による利権の系列化や固定化が地域単位に進む兆候を現れていること、その結果として、現職優位の状況が生まれ政治の新陳代謝を妨げる可能性が見えはじめていること等、制度改革の意図と現実政治との乖離を指摘する声も多い。

こうした指摘の中には、それなりの根拠があり、一面の真理を突くものもあるが、選挙制度改革によって政治家や政党の政治行動や発想が直ちに一変すると考えること自体そもそも無理があるし、まして有権者の意識改革が一挙に進むことも現実と考えられない。とくに、運動組織の面で旧来のものが生き残るのは避けられない現実である。従って、こうした指摘の多くは、制度改革に対する過大評価、過大期待に発するものが大多数であるように見える。

また、小選挙区選挙を「ドブ板」選挙であると切って捨てる論者は、候補者と有権者との直接的な接触そのものを悪と考えているかのようである。この種の批判は「ドブ板」は悪く、「グラスルーツ」は良いといったレベルの話に陥りやすい。言うまでもなく、肝心なのは接触の度合いではなくその政治的な質であり、全国区型の選挙が特定利益団体による選挙運動のあたかも典型となりやすいように、直接的に接触しなければベターな選挙運動であるということにはならない。

いずれにせよ、ミクロの次元では、候補者、有権者、政党、運動関係者全体の意識の変化があって初めて変化が起こるのであって、そこに変化が最初に起こるはずだという思い込みに立った議論に初めから無理がある。従って、それを根拠に性急な成果を求めて制度全体を弄んでも、如何なる展望も開けないであろう。

また、そもそも小選挙区選挙が本来期待された機能を如何なく発揮しうるためには、選挙制度改革と並行し選挙運動の規制緩和・解除等により政党単位の政策競争を促進するための制度的な環境整備に努めること、行政改革や地方分権の推進、地方議会・選挙の見直し、国会の改革等を一体のものとして進めることが自民党政治改革大綱以来の大前提であった。このような諸々の環境整備あるいは制度改革がいつこうに前進しない中であって、すべての責任を選挙制度に押しつけるかのような今日の議論のあり方は、客観的に見て、相当歪んだものだと言わざるを得ない。

その一方、よりマクロの次元に着目するならば、この選挙制度は従来になく政党の政策に対する関心を高め、公約の重みが一段と増したことも否定できない事実である。それだけに、選挙後の議員たちの心ない行動に対する疑念や批判が急速に高まったのである。

あまり強調されないことであるが、実は、選挙を政党中心に見るという発想がかなりのスピードで自然に定着したことにむしろ注目すべきであろう。制度に対する国民の不满はないわけではないが、むしろその最大の不满は、制度が予定している、あるいは期待している政党の姿から現実の政党があまりにも乖離していることに向けられていると解釈すべきであろう。実際、選挙後の各種の調査を見ても、中選挙区制に戻るべきだという意見は世に宣伝された程には強くなく、むしろ、小選挙区に対する支持が目立って増えているように見える。

こうした認識に基づき、制度を基準にして政党に自己改革の努力を促すというわれわれの基本方針を毫も変える必要はないと考える。政党や政治家の実態に合わせて制度をいじるようなことは、断じて容認できるものではない。本協議会はかつて小選挙区比例代表連用制を唱え、必ずしも現行の並立制を提案したわけではないが、現状においては、この現行制度を大きく動かすことなく、むしろ政党の側に努力を促すことによって制度の趣旨の徹底をはかるというのが、われわれの基本認識である。

むしろ、このことは、現行制度を墨守することを主張するものではない。そこで世論の批判を浴びた重複立候補制度にまつわる諸問題や定数是正の問題について一定の手直しを提言することにしたのである。なお、付言するならば、行政改革との関連もあつて議員定数の削減が世論の関心事になっており、また、参議院については定数不均衡問題を含む長年にわたる選挙制度の問題がある。これらの諸点についてもここで一定の提案を行なうことにした。

並立制が政党制に対して及ぼす効果についてもわれわれは検証を行なった。選挙結果を見る限り、制度は政党の結集を促し二つの大政党を中心にした政権争奪選挙を促し得ること、小選挙区選挙において激戦区がかなりの多数にのぼり、政党の戦略次第では議席の移動可能性がかなり高いこと、比例選挙が小選挙区選挙の結果を緩和するかなり大きな効果を持つこと等について共通の認識を得た。

同時に、政党が選挙を通しての政権選択という制度の趣旨に合致した戦術なり戦略を念頭に国民に訴えをするかどうか、それとも漫然と自党の政策に対する支持を呼びかけるだけで満足するかによって、制度の機能が相当異なることがきわめて明白になった。

制度によって政党制の姿を規定しようという方策を採用しなかったことは、その分、政党の自発的努力や工夫の余地を尊重し、期待することを含んでいた。この許容度を濫用することなく、生産的、建設的に活用することが政党の課題であるはずであるが、現実には、政策と戦術双方において政党が制度の期待する水準に到達するにはなお程遠いことは残念ながら認めなければならない。次の選挙に向けて政党が「学習効果」をあげることを大いに期待したい。政治資金問題におけると同様、問題が政党のあり方にあることがますます明らかになってきた。

かつて本協議会は、新しい政党政治の姿として「ソフトな二大政党制もしくは二大ブロック制」の実現を求めた。この見解は今日も基本的に変わっていないが、その趣旨は国民に政権選択をはっきりしたものにするためには、いたずらに小異に訴えるような選挙では困難なこと、一定の多様性を容認しつつも、基軸となる大きな政治集団が政策および政権に対して責任を持つという体制が不可欠なことがあげられる。そこに到達するためには、一回の選挙では無理であり、少なくとも二回、三回の選挙が必要だというのがわれわれの認識である。

#### 4 投票率について

政治改革が論じられ始めた時期、投票率の問題は必ずしも大きな争点ではなかった。しかし、この数年、選挙の度に投票率の低落傾向が続き、とくに、地方選挙においては目を覆うばかりの惨状を呈している。正しく、民主政治の「空洞化」現象とでも言うべきものが進行しつつあることを誰しも認めなければならない状況に立ち至っている。また、そうした状況は、国会の「代表性」に疑問を抱かせ、政治全体の姿をますます歪める結果にもなる。こうした中で投票に行かない国民を囃すような言説を弄することは論外であるが、その最大の原因が政党政治全体および各政党の姿にあることは否定できない。

投票率低下を防止する特効薬は存在しないし、ましてや万能薬は存在しない。他面、無理矢理投票率を上げることそのことが目標になるわけではない。当然、政党の努力と奮起を促しつつ、投票率の自律的な反転を持つのが王道であろうが、他面、何ら具体策を講ずることなく、百年一律の選挙のあり方を繰り返してきた選挙関係者側にも改善すべき余地がないわけではない。また、規制だらけの選挙運動の現実が、政党と有権者との距離を必要以上に大きくしていることにも目をつぶってはならない。その意味では、この領域においても規制の緩和と解除が必要である。

さらに言えば、こうした改革によって、今後マスメディアが投票率の改善のみならず、新しい制度の下で有権者の選択を真に実りあるものとすることに貢献し得るものとする。

こうしたことを念頭において、今回、われわれは投票率向上に直接、間接に資すると考えられる若干の改革措置を提案することにした。これを契機に、この種の問題について早急に何らかの方策が講じられることを祈念する次第である。

## 各 論

### 第1 選挙制度に係わる制度・運用の改善点

制度的に見て、最も論議的になったのは小選挙区と比例区と重複立候補制度をめぐるものであった。すなわち、重複立候補制度そのものに対する違和感があったところに加えて、比例名簿において同一順位に複数の小選挙区選挙の候補者名を羅列することを認めたこと、それら同一順位の候補者の間での当落を決める基準として小選挙区選挙における惜敗率（勝者の得票数に対して当該者が獲得した票の割合のこと）を用いたこと、これらに対する疑問、不満が広範囲に見られたことである。

とくに、小選挙区選挙で落選した候補者が比例選挙で84名復活当選したことに対し、納得できないという反応が有権者の間に巻き起こった。また、重複立候補制度は小選挙区選挙にも大きく影響し、比例名簿で高い順位を与えられた候補者の小選挙区選挙は形骸化したとも言われた。この重複立候補制度について自民党と新進党は、まったく異なった対応を示した。自民党は288人の小選挙区選挙立候補者のうち、73%が重複立候補であったのに対し、新進党は235人の小選挙区立候補者のうち、僅かに7人のみが重複立候補者であった。

また、小選挙区選挙では法定得票数に達せず、供託金を没収されながら比例選挙で当選を果たした議員が現れたこと、結果的に7つの小選挙区において一選挙区から3名の当選者が現れたこと、当該小選挙区で得票数の下位の候補者が上位の候補者を飛び越して当選した事例が22選挙区にのぼったこと等についても疑問の声が出た。また、惜敗率をめぐることは、絶対得票数の多寡とは違った優先順位が発生したことも疑問視された。こうした不満や批判を解きほぐし、ある程度の改正を試みることは避けて通れないと思われる。

#### 1 衆議院の選挙制度

##### (1) 選挙区制

現行の並立制の枠組みを基本的に維持しつつ、諸改革を行なうことにする。その趣旨は、ここで選挙区制をいじることによって政党政治に新たな混乱を招くことを避け、政党の将来に対する制度的予見可能性を与えることによって政党そのものの充実、発展に専念してもらうのが好まし

いという判断にある。なお、ここでいう基本的に維持されるべき枠組みは、小選挙区制および比例選挙における11ブロック体制のことである。

## (2) 定数格差の是正

平成2年の国勢調査結果に基づいて作成された現在の小選挙区は、衆議院小選挙区画定審議会設置法の第3条の2項において、各都道府県に定数1を基礎配分することが定められていること等の事情により、区割り法成立の段階においてすでに選挙間の人口の最大格差が2.137倍に達していた。また、その後、平成7年に行われた国勢調査（簡易調査）の結果では、60の小選挙区において2倍を超えていることも明らかになっている。

しかし、審議会は、審議会設置法第4条の2において、「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情があると認めるとき」は選挙区改定の勧告を行うことができるとされ、また、衆議院特別委員会においても、「10年ごとに行われる国勢調査結果を待つことなく、5年目に行われる国勢調査（簡易調査）の結果により小選挙区の改定の勧告を行う」ことが付帯決議されていたにもかかわらず、平成7年の簡易調査結果について「見直すほどの著しい不均衡は認められない」として改定の作業を事実上見送っている。審議会は今後においては、選挙区間の人口の最大格差を2倍以内とする基本原則に照らし、5年目の簡易調査においても必要に応じ改定の勧告を行うべきである。

また、少なくとも審議会は、平成2年の国勢調査から10年目にあたる平成12年の国勢調査の際の小選挙区改定作業にあたっては、選挙区間の人口の最大格差を2倍以内とする抜本改定を行う必要がある。そのためにも国会は、審議会設置法第3条の2を削除し、激変緩和のため各都道府県に基礎配分されている定数1を廃止すべきである。

また、定数格差の抜本是正を行なうにあたっては、小選挙区定数および比例定数を見直すことを妨げるものではない。すなわち、500という枠内において定数を融通し合うことは妨げない。

なお、現在、各所で双方の定数の見直しが話題になっているが、それはあくまで定数格差是正という原則を不可欠の条件とするものでなければならない。

## (3) 同一順位・惜敗率の廃止と重複立候補制度の存続

小選挙区選出議員の候補者を名簿登載者とする場合において、それらの者の全部又は一部について当選人となるべき者の順位を同一とする現行の制度（同一順位）を廃止する。

また、これに伴い同一順位とされた候補者間の当選人となるべき順位を、小選挙区選挙において有効投票の最多数を得た者の得票数に対する割合の大小の順により定める方式（惜敗率）を廃止する。並立制は2つの選挙が独立した2系列の制度であり、比例選挙に小選挙区選挙の結果を持ち込むことは行き過ぎた便宜主義といわざるを得ず、比例選挙の独立性を傷つけるものである。

他方、重複立候補制それ自体は当分の期間維持するが、その場合には、先に述べた同一順位、惜敗率の廃止が必須の条件となる。従って、政党は同一順位に小選挙区候補者の名前を羅列することは許されず、政党の責任において名簿登載者の順位を確定する必要に迫られる。

このことは、政党にとって本当に重要な人物のみが重複立候補される結果をもたらし、重複立候補者数を大幅に減少させる効果を持つ。また小選挙区候補者とは異なった人材を登用することにも道を開くことになろう。こうした限定付きで、重複立候補制度の運用については、有権者の政治判断に委ねることが望ましい。

## 2 投票方法の改革と「代表性」の確保

### (1) 投票方法

投票の機会を増やすため、投票時間の延長を検討すべきである。具体的には、現在の午前7時から午後6時までの投票時間を、午後8時まで延長することが考えられる。また、投票日についても、現在慣例化している日曜投票に固執せず、平日投票を積極的に活用することも検討の必要がある。その際、平日投票の実現にあたっては、会社等は有給の投票休暇制度を設けるか、投票に伴う遅刻・欠勤は出勤扱いにするなどの環境整備に協力する必要がある。

同時に、投票方法については、無効投票の減少、開票事務の簡素化、開票時間の短縮等を目的に、現在の自書式投票制度から記号式投票制度に改め、併せて、後日検証可能な物理的証拠の残る方式の電子集計・処理システムを採用する必要がある。投票率を高める方策としては最も単純なものであるが、この程度の改革は現下の投票率急落の下では緊急に検討されるべきである。

### (2) 選挙権

在外邦人の国政選挙における選挙権行使を一刻も早く実現すべきである。公平性などの点でいくつかの問題が残っているが、それを理由に選挙権行使を認めないことはもはや説得性を持たない。また、18歳選挙権の導入についても検討を開始すべきである。

### (3) 当選人決定基準の抜本的再検討

衆議院小選挙区選挙において当選人となるためには、当該選挙区において有効投票の最多数を得るとともに、法定得票数として有効投票総数の6分の1以上の得票がなければならない。このように、有効投票総数を分母として当選に必要な法定得票数を定める方式は、投票率が高い場合においては、当選者の「代表性」を確保する機能を果たし得たが、今日では、投票率の低下によって有権者総数と有効投票総数との間の乖離が大きくなり、「代表性」を確保する機能が大幅に失われている。

そこで、有効投票総数を分母とし一定数以上の得票があることを当選の条件とする現在の法定得票数の制度を、当該選挙区の有権者総数を分母とする方式（例えば、当該選挙区の有権者総数の6分の1）に改め、この条件に達しない場合には、再選挙を行なうことを提案したい。特別国会召集との関係では、2週間以内に再選挙を行なえば、国政に停滞をもたらすことはない。再選挙においても基準に達しない場合の取り扱いについては、当該選挙区の議席の一時停止から上位2名による決戦投票方式の採用までかなりの幅で検討の余地がある。

この提案は、国政選挙についてある種の集団的義務感を一定程度醸成しようとするものである。有効投票数だけを基準にする限り、選挙は「彼らのもの」にしかすぎないという発想を揺さぶる力はまったくなく、有権者総数に基準を移すことは、それを「我々のもの」にしようという制度的工夫である。それはまた、政党の努力を促す点で、単なる投票義務制よりもダイナミックな政治的効果が期待できる。

### 3 参議院の選挙制度

本協議会はかつて衆参両院の役割についての検討を踏まえ、少数精鋭の議員からなる真に権威ある参議院の実現を念頭に、その改革案を提案した経緯がある。そして、衆議院の選挙制度改革が実現した暁には、参議院も独自の抜本的改革案を示すという期待をもって事態の推移を見守り続けてきた。

しかしその後、選挙制度一つをとっても、国民の耳目を喚起するような改革案が提出されることもなく、現在に至っている。参議院改革を進めるためにも、選挙制度について踏み込んだ見解をまとめるべきであるというのが、われわれの見解である。

参議院の選挙制度は岐路に立っている。すなわち、定数は正という大原則に従って抜本的な是正を行なうか、あるいは、衆議院とはまったく異なった代表のあり方を模索し、新しい選挙制度を導入するかのそれである。差し当たり、このどちらの道を選択するのかの結論を次回の参議院選挙までに明確にすることが、国民に対する最低限の責務であると考えている。

本協議会は新しい参議院の選挙制度として、比例代表制を全廃し、都道府県代表若干名（例えば、2名）からなる少数精鋭の参議院を構成すべきであるという提案を行なったことがある。この提案は衆議院の選挙制度の変更を念頭において提案されたものであり、今日なお、基本的に有効性を持つと信ずる。これを受け、当面は参議院選挙における比例代表の廃止を議員定数全体の削減との関係で改めて主張したい。

## 第2 政治資金制度・公的助成制度に係わる制度・運用の改善点

今回の政治資金制度改革の効果は、昨年9月に公表された平成7年度分の政治資金収支報告書において劇的に現れている。企業・団体による寄附は前年度比で38.7%減少した。政治資金の透明度も前年度がわずか4%にすぎなかったのに対し、7年度は88.22%にまで高まった。

また、選挙違反に対する連座制強化の効果も絶大であり、「飲み喰い選挙」と言われた日本型の選挙運動は姿を消し、保守政治家を中心にその分だけ選挙にカネがかからなくなったと言われている。われわれが総選挙後に行なった政治家に対するヒアリング調査でも、過去の選挙と比べ選挙費用が少なく済んだという感想が異口同音に聞かれた。

しかし、日本政治の金権的体質が今回の政治改革によっても必ずしも一掃されたわけではない。事実、平成7年度分の政治資金収支報告書では、政治資金の総額は1,707億円と前年比で15%の増加を見せている。また、オレンジ共済事業や選挙での買収事件など、政治改革法の成立後も政治とカネをめぐる事件は後を絶たない。

さらに、政治家の選挙活動の中心はいまだに後援会に依存したものが多く、新しい制度の「抜け道」探しがすでに始まっているとの声も聞かれる。また、今回の政治改革において新たに導入された政党助成制度の仕組みや運用のなされ方等についても、すでにさまざまな問題点が指摘されている。政治とカネとの関係を正常化し、国民の政治への信頼を回復するためには、さらに次の諸点について制度・運用両面の改革が必要である。

### 1 企業・団体寄附のあり方

#### (1) 資金管理団体に対する企業・団体寄附

平成6年3月に成立した改正政治資金規正法は、附則の第9条において、「会社、労働組合その他の団体の資金管理団体に対してする寄附については、この法律の施行後5年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとする」と定めている。

これは、政党本位の新しい選挙制度が導入されるに伴い、企業・団体の寄附を政党に対してするものに限定する趣旨の改革が目指された中であって、政治家個人の資金管理団体については特例的な経過措置として、5年を限りに認めるとの趣旨で設けられたものであり、国民の多くは、法律の施行から5年目にあたる平成11年になれば、資金管理団体に対してする企業・団体の寄附は、直ちに、かつ自動的に禁止されるものと、いまなお信じている。

しかし、附則第9条の「禁止する措置を講ずるものとする」という文言は、法律の施行から5年目にあたる平成11年の時点において、新たに「禁止法」等を国会で成立させないかぎり、政

政治家個人の資金管理団体に対してする企業・団体の寄附は継続して認められることを意味するものであり、国民の多くが信じるように、平成11年になれば、直ちに、かつ自動的に禁止されることを意味するものではない。しかも、附則中の「ものとする」という法令用語は、一般に「合理的理由があればそれを行なわなくともよい」という意味に解されている。

そもそも、政治改革法の成立に合意した平成6年1月29日未明の細川総理と河野自民党総裁による総総会談では、資金管理団体に対してする企業・団体の寄附は、文字通り、「5年を限りに認める」という文言で合意されたはずであった。それが、今日の法律の内容に改められたのは、その直後に行なわれた法案成立の最終局面における与野党協議の結果に他ならない。

このような経緯に鑑み、少なくとも政党、政治家は、法律の施行後5年を経過する平成11年において、政治家個人の資金管理団体に対してする企業・団体の寄附を禁ずる「禁止法」を、直ちに成立させる必要がある。

## (2) 寄附の質的制限

国から補助金、負担金、利子補給金その他の給付金の交付を受けた会社その他の法人が、当該給付金の交付の通知を受けた日から一年の間、政治活動に関する寄附を行なうことについては、すでに政治資金規正法第22条の3の「寄附の質的制限」において禁止されている。

しかし、同条項においては、「試験研究、調査又は災害復旧に係わるものその他性質上利益を伴わないもの」は除くとされている。実際には、「その他性質上利益を伴わないもの」として扱われている法人の範囲は広く、かつその適用基準が曖昧であるため、「寄附の質的制限」の趣旨が十分生かされていない等の批判を受けている。

すでに述べたように政治資金規正法は附則第9条において、法律の施行後5年を経過した平成11年に資金管理団体に対してする企業・団体の寄附を禁止する措置を講じることを定めている。われわれの主張どおり、国会が直ちに「禁止法」を成立させるならば、国から補助金等の給付金の交付を受けた法人の政治家個人の資金管理団体に対してする寄附も、その法人の受けた補助金等の給付金の性格如何にかかわらず、平成11年の時点で直ちに禁止されることになる。

しかし、同条項が設けられた趣旨、および、行政改革が求められる今般の情勢を踏まえるならば、平成11年における附則の定める見直しを待つまでもなく、少なくとも、同項における「試験研究、調査又は災害復旧に係わるものその他性質上利益を伴わないもの」の除外規定は削除し、利益を伴う伴わないとにかかわらず、国から補助金等の給付金を交付された法人の政治活動に関する寄附については、全面的に禁止する必要がある。

## 2 政治資金の透明性の確保

### (1) 政治資金の現金授受の禁止

今回の制度改革によって政治資金の透明性は格段に増したものの、政治資金を国民の監視の下におくという意味では、いまだ不明朗な部分が少なくない。その原因の一つは、政治資金の現金授受が認められていることにある。今日、先進諸国において政治資金の現金授受を認めている国は存在せず、欧米では、政治資金の授受は小切手か銀行口座を介して行なうのが一般的である。

ところが、わが国の場合、現金による政治資金の授受が認められているため、不正なカネとそうでないカネとの境界が明確ではなく、政治とカネをめぐるさまざまな事件において事実確認を困難にし、政治資金の流れを国民が監視することを難しくしている。

そこで、このような現状を改め、政治資金の現金による授受を一切禁止する趣旨の法改正を早急に行なう必要がある。その際、わが国では小切手の使用が一般的ではないこと等を考慮し、政党、資金管理団体、政治団体は、それぞれ金融機関の口座を特定し、金銭の授受はすべてその口座を通じて行なうこととし、その違反は罰則の対象とすべきである。

### (2) 政治家個人に対する政党による寄附の扱い

今回の政治資金規正法の改正により、政治家は原則として金銭等による政治活動に関する寄附を受けてはならないものとされ、政治家の政治資金は指定した資金管理団体が扱うこととなった。この結果、政治家個人は、企業・団体からの寄附はもとより、一般個人からの寄附も直接受けることができなくなったが、唯一例外として政治家個人への寄附を認められているのが政党である。政党は政治家個人に対し「組織活動費」等の名目で多額の寄附を行なっている。このような寄附については、政党の側の支出項目には記載されるものの、それがどのように使われているかの報告は受け取る側に課せられていない。

従来、政党から資金提供を受けた側に対しては、政治家個人による会計帳簿への記載が義務づけられていた。しかし、政治家個人に対する企業・団体の寄附が禁止され、保有金制度、指定団体制度等が廃止されたことに伴い、政治家個人が受けた金銭等によらない寄附または政党からの寄附は、選挙運動に関する寄附を除き、会計帳簿等への記載義務がなくなり、従って、会計帳簿そのものが存在しない事態を招いている。

フランス等の西欧諸国では、政党が政治家個人に対してする寄附が、政党を経由した企業・団体による事実上の「ヒモつき献金」の抜け道となっていることが指摘され、政党の「銀行化」として問題になっている。わが国においても、従来から一人の政治家に千万円単位で支出される組織活動費の使い道については、国会対策などの不明朗さが指摘されてきた。

このような事情を踏まえ、政治家個人は原則として金銭等による寄附を直接受けてはならない

とされた今回の政治資金規正法改正の趣旨に沿い、政治家が政党から寄附を受ける必要がある場合においても、すべて資金管理団体を經由する方向で法改正を行なう必要がある。

### (3) 政治資金収支報告書と公開体制の見直し

自治省及び都道府県の選挙管理委員会は、提出された政治資金収支報告書等に形式上の不備があり、記載された事項が不十分であると認めるときは報告書等の訂正を命ずることができる。しかし、報告書等の内容にまで立ち入って監査を行なう権限は与えられていない。

このような中であって、これまで報告書の内容にまで立ち入った分析を行い、国民にかわり政治資金の監視をまがりなりにも担ってきたのが、新聞・テレビ等の報道各社である。新聞・テレビ等の報道各社は毎年9月の報告書の公表に先立ち、そのめぼしい内容について分析を行い、問題点を指摘し、国民世論の喚起に努めてきた。

しかし、今回の政治改革の結果、政治資金の流れに変化が起き、かつ公開基準が格段に高まったこと等の事情により、このような報道各社の自主的な分析と報道にその多くを依存する現在の政治資金監視のあり方は、もはや限界に達しつつある。例えば、公開基準が引き下げられたことによって政治家の政治資金収支報告書は一様に膨大なものとなり、政治家によっては数百ページになるなど、すでに報道各社の手に負えなくなりつつある。また報告書が中央分と地方分とに分かれ、かつ別々に公表されているため、政党支部等を介する政治資金の「地方化」の現象に対し、その流れを十分に把握することも難しくなりつつある。

こうした事態に対処する最も有効な手だては、政治資金を国民による監視の下におくことであるが、現在の政治資金収支報告書は、中央分は自治省で、地方分はそれぞれの都道府県のみで公開されているにすぎず、また、その閲覧・複写等についても、さまざまな障害がある。

このような現状を改め、国民が政治とカネとの関係について容易に監視しうる体制を確立するためには、何よりも、政治団体の活動範囲によって区別されている現在の中央・地方の分類の見直しを行い、少なくとも、政党・政党支部及び政治家の資金管理団体については、政治資金収支報告書を中央において一元的に報告させる方向で改革を行なう必要がある。

また、現在、自治省が報告書の公表にあたり、言わばサービスとして主要なもののみ実施している企業・団体の「名寄せ」についても、自治大臣に義務づける等の法改正を行う必要がある。

さらに、受理された政治資金収支報告書は、直ちにインターネット等を通じて一般に公開される必要がある。すでにコンピュータ化が進んでいる米国では、政治資金収支報告書は受理後48時間でコンピュータ・ネットワークを通じて公開されている。また、選挙が近づくと2週間ごとに収支報告が義務づけられ、広く一般に公開される。

わが国においてもインターネットの普及は著しく、政党や政治家の現場においてもパーソナル・コンピュータの導入は盛んである。国が政治資金収支報告書作成のためのソフトウェアを配布し、それを以て収支報告を行なうことを義務づけたならば、政党、政治家、政治団体や国の機関の省力化に役立つとともに、速やかな公表が可能となる。それをインターネット等を通じて公表することは、国民全体による政治資金の監視体制の確立に資する。

### 3 公的助成制度のあり方

#### (1) 政党交付金の使途と監査

平成7年1月1日に施行された政党助成法は、議会制民主政治における政党の機能の重要性に鑑み、国が政党に対して政党交付金による助成を行うことにより、このことを通じて、政党の政治活動の健全な発達を促進することを目的としている。しかし、法律の施行から今日に至る経緯、および政党における実際の運用やその使途をみる限り、必ずしも立法の趣旨にかなった適切な使われ方がなされているとは言いがたい。

例えば、平成7年分の政治資金収支報告と政党交付金使途等報告を見ると、幾つかの政党は、政党交付金をかつての「餅代」のように扱い、所属の政治家に一定額をそのまま「丸投げ」をしている。その使途を地方分などの収支報告書で追うと、政治家の個人後援会のバス旅行などに充当されているケースも見受けられる。国からの政党交付金が、政党本来の政治活動の健全な発達を促すためにではなく、中選挙区制下における従来型の個人後援会中心の政治活動や選挙活動を追認し、むしろそれを助長する形で使われている事例も報告されている。

本来、政党はその活動の自由を最大限に保障される必要があり、政党助成制度を採用している他の先進諸国においても、交付金の使途に制限はあまり加えていない。しかし、わが国の場合、平成7年度の政党交付金の27%が政党基金積立として内部留保され、政党交付金が政党の政策活動の経費に充てられず、もっぱら選挙費用にのみ使用される傾向を懸念する声も強い。まして、政党交付金が政治家個人のための事実上の選挙の事前運動に使われることについては、根本的な疑義がある。政党、政治家は、政党交付金が国民の税金であるという事実をあらためて噛みしめる必要がある。

他方、現在の政党交付金使途等報告にどれほどの意味があるかについても、すでに各方面から多くの疑問の声があがっている。たとえ政党交付金であっても、カネに特別の「色」がついていくわけではないので、政治資金収支報告書において「収入」として記載された党費、機関紙収入、寄附と政党交付金とを厳格に区別することは実際上かなりむずかしい。

使途についても同様であり、形式的には政党交付金の使途の報告とその他の政治資金の使途の報告とは区別されているものの、政党交付金については公明正大なもののみが記載され、使途と

して国民世論の批判を受けかねないものについては政治資金収支報告で処理するという数字の付け替えを可能にしている。すなわち、政党交付金使途等報告はその当初から形骸化している。

政党が政党交付金をあたかも「掴みカネ」のごとく理解し、「餅代」として使うならば、政党助成制度が導入された当初の立法政策上の意図に大きく背く結果となる。そうであるならば、法制度に沿い、厳しくその使途についての監査を行なうべきだとの声が国民の間で高まるのは避けがたい。会計検査院法の第23条の3は、「国が直接又は間接に補助金、奨励金、助成金等を交付し又は貸付け金、損失補填等の財政援助を与えているものの会計」を「任意的検査事項」の対象としている。このことは、たとえ政党といえども、国民の税金が交付されている限り、会計検査の対象となり得ることを示している。

少なくとも、政党が政党交付金を現在のような形で使い続けるならば、政党助成法附則第6条に定められた法律の施行から5年目（平成11年）における「総額の見直し」の際、われわれは、政党交付金総額の減額を主張せざるを得ない。

## （2）政党交付金の配分と基準日のあり方

現在の政党助成法では、各政党に交付すべき政党交付金は、毎年7月、10月、12月の年3回に分けて配分されている。しかし、政党交付金の交付を受ける政党が届出を行なう基準日については、毎年1月1日現在とされ、その時点における政党勢力に応じて配分の額が算定されるため、政党の流動化に対応しきれないなどのさまざまな弊害が現れている。

このような事情を踏まえ、各政党に交付すべき政党交付金の額の算定にあたっては、年4回の基準日を設け、その時期までに、新たに政党交付金の交付を受ける政党の届出があった場合には、その基準日現在において各政党に対して交付すべき政党交付金の額をその都度算定し、配分を行なう方向で制度の見直しを行なう必要がある。

また、現行制度における政党交付金の配分は、まず、毎年各政党に交付すべき政党交付金の算定の基礎となる総額を基準日における人口に250円を乗じて得た額を基準として定め、かりに政党交付金を受け取るための届出を行なわない政党が現れた場合には、その政党の議員数割及び得票数割を控除したものを基準として各政党に対する配分が決定される仕組みとなっている。すなわち、政党交付金の受け取るための届出を行なわない政党が現れると、その分だけ、その他の政党に対する配分の額は増えることになる。

このような現状を改め、政党交付金を受け取るための届出を行なわない政党が現れた場合には、その政党に本来配分されるべき得票数割と議員数割の額を、政党交付金の算定の基礎となる総額から控除した上で、各政党に配分される方向で制度の見直しを行なう必要がある。

### (3) 立法事務費と政策担当秘書の会派政策経費化と一元的運用

国会の各会派に対する立法事務費は、法律の定めるところにより、「国会が国の唯一の立法機関たる性質に鑑み、国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するための必要な経費の一部」として交付されている。その額は、所属議員一人につき月額65万円の割合で算定され、衆参両院で年間60億円弱になる。

しかし、実際の運用において立法事務費は、法律の定める趣旨に反し、会派の立法に関する調査研究活動には充てられず、もっぱら政党本部の運営経費や所属議員に対する「餅代」等に充てられている。今回の政治改革により、309億円の政党交付金が政党に交付されているため、政党は実態として、同種の交付金を事実上「二重取り」した恰好となっている。

このような事情を踏まえ、国会の各会派に対して交付される立法事務費については、制度本来の趣旨に沿い、政策スタッフの人件費や調査経費など会派としての政策活動経費に充当される方向でその用途を限定し、その用途に関する報告を国会に提出させることを法律によって義務づける必要がある。

また、立法事務費を会派の政策活動費としてその用途を特定するに伴い、その配分にあたっては、政権党が常に官僚機構を活用できる立場にあることから生ずる野党の立法活動上の劣勢を補うため、野党に対して傾斜配分を行う方式に改める必要がある。

地方、平成5年の国会法改正において、「議員の政策立案及び立法活動を補佐する」ものとして認められた政策担当秘書については、国会議員の落選等による身分の不安定さに加え、事実上の第三秘書として日常の雑務や選挙活動等に忙殺され、当初期待されていた活動が十分行われていない等、制度の根幹に係わる批判が後を絶たない。

そこで、立法事務費の見直しと連動して政策担当秘書制度の根本的な見直しを行い、現行の衆参両院議員個人が秘書として雇用する方式から、会派単位に帰属する方式に改め、その上で、会派の政策活動経費として純化された立法事務費とともに、その一元的な運用をはかる必要がある。

なお、かりに政党、政治家がこのような改革を行わず、今後においても、立法事務費と政党交付金の事実上の「二重取り」を実態として続けるのであれば、立法事務費そのものの廃止に踏み切るべきである。

### 第3 選挙腐敗防止及び政治倫理の確立に係わる制度・運用の改善点

選挙腐敗の防止を目的とする連座制については、並立制の導入を内容とする平成6年3月の公職選挙法の改正の際、新たに公職の候補者等の秘書等が連座の対象に追加されるとともに、候補者等の親族や秘書が禁固以上の刑に処せられた場合には執行猶予の場合でも連座制の適用を受けること、効果として当選無効に加え5年間の立候補制限が科せられる等の改正が行われた。

さらに、同年11月における同法の改正では、候補者自身に腐敗防止の厳しい努力義務を課し、組織的選挙運動について候補者等の手で徹底的な選挙浄化を行わせしめ、その責任を問うという新しい型の連座制が導入され、連座制の対象は候補者等と意思を通じた選挙運動組織における「組織的運動管理者等」にまで拡大された。

この一連の連座制の拡大・強化により、腐敗防止に関するかぎり、今回の総選挙においても一定の成果を収めることができたと言われており、将来への曙光が見え始めたとも評されている。

この流れをより確実なものとするため、さらに次の諸点について改善を求めるとともに、政治倫理の確立の面においても次の改善を求める。

#### 1 候補者の選挙運動費用の管理

選挙にかかるカネの総額を抑制し、選挙とカネの関係をより適正なものとするためには、候補者の選挙運動期間中の支出の経過をガラス張りにし、有権者が候補者のカネの支出を同時進行的に知ることができる仕組みを整備し、有権者による監視に加え、候補者同士の相互監視の機能を働かせることが有効である。

このような体制を整えるため、①候補者は立候補にあたり、法定選挙費用を銀行、郵便局等の指定口座にあらかじめ預託し、一定額以上の支出についてはすべてこの口座を通して行うことを義務づけること、②これをデータベース化し、コンピュータの端末機を利用することで有権者の誰もがアクセスできるよう、公職選挙法等の改正を行うべきである。

#### 2 政党の選挙運動費用の管理

今回の制度改革によって初めて認められることとなった政党の選挙運動については、選挙運動の手段が大幅に認められる一方、政党の日常の政治活動と選挙運動とを合理的に峻別することが困難である等の理由により、選挙運動費用自体が制限されておらず、従って、公職選挙法上は、選挙に関する収支報告を提出することもとくに必要とされていない。政党に義務づけられているのは、政治資金規正法にもとづく収支報告の中で選挙に関する支出を報告することのみである。

このような制度的な枠組みの立法政策上の意図は、候補者中心の選挙に傾きがちであった中選挙区制下の選挙の弊害を克服し、政党本位の選挙を実現することにあるが、政党の選挙運動そのものについての基本認識や体制がいまだ各党において整備されておらず、候補者個人が中選挙区制下の残滓をその発想や活動に色濃く引きずっている現状においては、当初の立法意図を大きく逸脱するような運用がなされる可能性も否定できない。

なかでも懸念されるのは、事実上青天井となっている政党・政党支部の選挙運動枠を利用した候補者個人の選挙運動の合法的なシリ抜けである。

小選挙区制下の選挙を中選挙区制下と同様の個人後援会中心のサービス競争で乗り切ろうとすれば、膨大なコストがかかる。今回の連座制の強化は予想されたこのような事態に歯止めをかけるためのものであったが、候補者と政党の選挙運動とが実態として一体のものであり、多くの政党支部が候補者の個人後援会を単位として構成され、特定の候補者を支援するために事実上組織化され運営されている現状においては、候補者は法律の制限する枠内で運動を行いコストを抑制する方向には向かわず、むしろ、候補者の選挙運動に対する規制が厳格となったその穴埋めを政党の選挙運動枠を使って代替する可能性が高い。

言わば候補者は、政治家個人の資金管理団体と候補者単位に構成された政党支部という「2つの財布」を持ち、適宜使い分けを行なうことができるのであり、事実、今回の総選挙においてもすでにその傾向は現れ始めている。

そこで、政党の選挙運動費用についてもそのあり方の見直しを行い、少なくとも当面は、政党は直接選挙運動にかかる資金について別個の基金を設け、選挙後にその収支報告を提出することを義務づけることにより、政党の選挙運動費用の透明性の向上をはかる等の措置を講じる必要がある。

さらに、今後の経過において、政治家の個人後援会が政党支部へと再編される道をたどらず、むしろ、政党支部が政治家の個人後援会化する傾向が著しくなるなど、当初の立法趣旨からの逸脱が明らかとなった場合においては、政党についても、候補者の場合と同様、選挙区単位に法定選挙費用を設けるなどの厳しい措置を講じる必要がある。

なお、政党支部の設立については何らの制約が加えられておらず、政治家は実質的に一人でいくつもの政党支部を設立できるため、政治家個人の資金管理団体に対してする企業・団体の寄附がたとえ禁止されたとしても、政党支部に対する寄附が政治家個人に対する寄附の抜け道となる可能性もある。政党支部については、これまで免除されていた政治資金規正法上の監査意見書の添付を義務づけるとともに、政党本部もその責任を分担し、適正さの確保にむけての体制を確立し、内部監査等を徹底する必要がある。

### 3 当選無効訴訟制度の採用

選挙における腐敗や違反行為を防止するためには、苦痛を伴う程度の制裁が確実に行われなければ効果がない。連座制は選挙犯罪を前提としているため、捜査、立件・立証等の制約があり、起訴しても裁判が長引くなどの問題がある。このため、当選人に対し連座責任の場合を含め、刑事罰だけではなく、行政制裁としての資格剥奪が迅速かつ的確に実現される制度を新たに検討する必要がある。

このような認識のもと、1983年にイギリスで成立した「腐敗および不正行為防止法」の例にない、当選人本人または連座対象者に法定選挙運動費用超過や買収などの当選無効事由となる重大な選挙違反があると認める落選候補者または選挙人は、当選人を被告として当選無効訴訟を提起しうるものとし、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「当選無効訴訟制度」の採用を提案したい。

当選無効訴訟制度の骨子としては、例えば、次のようなものが考えられる。

- ① 当選人が選挙違反した場合、些細な違反を除き、選挙直後に当該選挙区の選挙人または落選候補者からの民衆訴訟によって当選無効とし、裁判確定から数年間公民権を停止する。
- ② 民事訴訟を免れても、後に刑に処せられると議席を失い、数年間の公民権停止となる。もし、民事訴訟によってすでに当選無効と公民権停止になっている場合には停止期間を重複させない。
- ③ 現行法には違反除外が多すぎ、例えば寄附集めや帳簿のごまかしなどに関与した候補者の違反では当選無効とはならない。それを当選無効事由に加える。
- ④ 公民権停止規定の不適用および停止期間の短縮を認めない。
- ⑤ 本制度の採用にあたっては、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、想定される問題点を払拭するために十分配慮した制度的措置を講ずる。

実はわが国においても、大正14年の普選挙法の制定時から20年間、民衆訴訟により当選を無効とする制度が施行されていた経緯がある。法定選挙費用を超えて支出をした場合、選挙人または他の候補者から訴えられ当選が無効となる制度で、刑事罰とは無関係に、しかも連座責任を問うというイギリス同様の「当選無効訴訟制度」であった。ところが、昭和29年に、制度を骨抜きにしている免責規定を削除することを目的とする同制度の改正度の改正案が市川房枝等から国会に提出されたのをきっかけに、同年冬の臨時国会において、私和による訴訟取下げの弊害や訴訟の減少等を理由に、制度自体が廃止されるに至っている。

今回の提案はこのような経緯を踏まえ、大正14年の普選挙法にあった当選無効訴訟制度をいま一度復活させようとするものであり、腐敗選挙の根絶に生涯を捧げた今はなき岡原昌男元最高裁判所長官（民間政治臨調委員）の遺言である。

## 4 政治倫理綱領及び政治倫理審査会の改革

国会は、国会議員に重大な政治倫理違反や腐敗行為が明らかとなった場合、あるいは疑惑が生じた場合には、司法当局による捜査や刑事罰に頼るのではなく、国会自らが率先して事実を解明し、国会の自律権による自浄作用を有効に機能させることが求められている。

すでに政治家が遵守すべき規範としては、政治倫理綱領と行為規範が定められており、また両院には政治倫理審査会が設けられている。しかし、現在の政治倫理綱領・行為規範は抽象的かつ一般的な訓戒にすぎず、国会議員の個々の行動を規律する具体的な準則になっていない。また政治倫理審査会の実態も形骸化しており、何ら実効ある機能も果たし得ていない。政治倫理綱領・行為規範および両院の政治倫理審査会は、少なくとも、次の方向で改正される必要がある。

### (1) 政治倫理綱領・行為規範の改正点

- ① 現在の政治倫理綱領・行為規範を行為規範として一本化し、議員が職務を遂行するにあたって遵守しなければならない準則を具体的に定めるものとする。
- ② 総論において、政治家の職務遂行の独立と公正を損なう行為、及び政治家の地位を私的利益の源泉とすることの禁止を明記する。
- ③ 議員としての地位、およびこれと密接に関連する政党人等の地位にともなう影響力（職務権限が伴うと伴わないとに係わらない）を行使すること、または行使しないことにともなう報酬としての金品等の收受の禁止を明記する。
- ④ 国会内及び党内において個人的利害関係のある案件の論議および表決に参加する場合に、あらかじめその旨を表示する義務を明記する。
- ⑤ 議員以外の自己の職業の遂行にあたって、議員であることを表明または表示することの禁止を明記する。
- ⑥ 議員としての立場と両立しない職業、活動に従事することの禁止を明記する。
- ⑦ 議員としての公的立場と私人としての私的立場を峻別する義務を明記する。

### (2) 政治倫理審査会の改正点

- ① 国会法第124条の3により両院に設けられている政治倫理審査会を、政治倫理違反に対する効果的な事実解明と制裁の発動により政治倫理遵守を担保するための機関として明確に位置づけるため、その主たる任務を、ア・行為規範違反事案の審査と処分勧告。イ・資産公開制度による資産等報告書等の記載違反に対する審査、訂正勧告及び処分勧告。ウ・議員に対する政治倫理の手引きの作成、行為規範等の解釈の助言とする。
- ② 審査会の審査開始要件を緩和し、委員の3分の1または議員50人以上の申立てがあるときは審査を行うものとする。
- ③ 審査会に証人喚問権を付与し、併せて専門の調査スタッフを強化する。
- ④ 審査は証人喚問の場合を除き、原則として秘密会で行うこととし、その代わり審査会の認定

した事実の詳細な報告書の提出を義務づける。認定に至らなかった事実については、各意見を記載する。

- ⑤ 調査の結果、著しい違反が明らかとなった場合には、懲罰委員会に対し、除名を含む議員の進退問題を、懲罰事案として勧告できる権限を審査会に付する。

また、これに伴い、国会議員の除名を含む懲罰については、憲法第58条の「院内の秩序をみだした議員」に関するこれまでの解釈を改め、国会の権威を傷つけた場合についても「院内の秩序をみだした」ものと扱う新たな憲法解釈の確立を検討すべきである。

#### 第4 選挙運動の規制緩和に係わる制度・運用の改善点

今回の一連の制度改革において、公職選挙法は政党本位の選挙に改めるべく、立候補の政党届出制を原則とし、政党届け出候補者に候補者個人と政党との二重の選挙運動を認め、政見放送を政党届け出候補者に限定した。

しかし、選挙運動の具体的な方法については、個人選挙中心の従来型の公職選挙法の規定を改めることなしに、政党の自主的な取り組みに任せたため、実際には政党の新制度への適応に欠けるところがあり、その結果、今回の総選挙において期待されたほど政党・政策本位の選挙運動にはならなかったと言われている。

また、新聞、テレビ等の報道に任にあたる者についても、新制度のもとの総選挙を有権者による政権の選択の場、首相の選択の場、政策の選択の場とするため、今後いかなる責務を果たすべきかが問われている。

政党・政策本位の選挙運動を実現するためには、選挙運動の規制緩和を基軸としつつ、さらに次の諸点の改善が求められる。

##### 1 政策論争の場の自由化

現在の公職選挙法は第164条の3において、選挙運動期間中に公職の候補者以外の者が2人以上の公職の候補者の合同演説会を開催すること、候補者届出政党以外の者が2以上の候補者届出政党の合同演説会を開催すること、衆議院名簿届出政党等以外の者が2以上の衆議院名簿届出政党等の合同演説会を開催することを禁止している。

この規定を削除し、報道の任にあたる者をはじめ、大学、市民団体等の第三者が選挙運動期間中においても候補者や政党の合同演説会を主催する自由を認め、選挙における政党間、候補者間

の政策論争の機会を広く有権者に保障すべきである。

また、新聞、テレビ等の報道の任にあたる者は、このような法改正の趣旨を踏まえ、選挙運動期間中において、政党の党首、政策責任者、小選挙区候補者同士による政策討論の機会を積極的に設ける等、有権者の選挙における選択を実りあるものとするための努力をさらに行なう必要がある。

なお、平成元年の公職選挙法改正において、各候補の動員合戦になる等の理由で禁止された立会い演説会（同法第153条～160条削除）についても、政党間の政策論争の場を確保する観点から復活の措置を講じるべきである。

## 2 戸別訪問の解禁

公職選挙法の第138条は、何人も選挙に関し投票を依頼したり、投票させないよう依頼する目的で戸別訪問を行うことを禁止している。これは、戸別訪問が買収、利害誘導その他の違反行為を行う機会をつくり、選挙の公正を害する恐れがあるほか、候補者および選挙人ともにその頻りに耐えない等の弊害が予想されるからだとされている。

しかし、戸別訪問による直接対話の説得活動は、選挙人が政策を知る機会であるのみならず、選挙人が政策について意見を言う機会でもあり、最も基本的かつ重要な選挙運動行為の一つである。有権者の政策を知る機会を保障し、自由な選挙運動を実現する観点から、戸別訪問の早期解禁を検討すべきである。

## 3 インターネットの自由利用

爆発的に広まりつつあるインターネットは、「文書図画」とはその性質を異にし、その低廉性によりカネのかからない選挙に適し、その迅速性、双方性により政党・候補者と有権者との間の意見交換に役立つものである。

政党及び候補者のインターネットによる自由な選挙運動を認める方向で早急に必要な措置を講じるべきである。

## 4 選挙運動期間の再延長

今回の政治改革の中で選挙運動期間は、カネのかからない選挙の実現および近年のマスメディアの発達等を理由に、従来までの14日間から12日間へと短縮された。しかし、先の総選挙の

結果をみるかぎり、12日間に短縮された選挙運動期間は、有権者が政党、候補者の政策を十分熟知した上で投票を行なうにはあまりにも短く、問題が多い。選挙運動期間については、少なくとも従来までの14日間に再延長することを緊急に検討する必要がある。

## 第5 終わりにあたって 一政党法の検討をも視野に入れて一

これまでの政治改革は基本的に政治家個人に係わるカネや政治活動を政党の責任に移し替え、言わば集中管理を行なわせた上でさらにその責任を監視し、政党の自己改革に期待をかけようとするものであった。その意味で政党の役割は今回の一連の改革によって一段と重いものとなった。

しかし、このような政党の法制上の地位の変化にもかかわらず、日本の政党は任意集団としてしか位置づけられてこなかったという長い伝統がある。政党交付金が与えられるという段階になって、政党に対する法人格の付与が初めて問題になったことも、こうした伝統の然らしむるところである。この伝統は、ある意味で政治的自由を尊重することに源を持つが、他面において、党首選挙が公職選挙法の埒外で行なわれる任意集団の選挙であり、そこから金権政治の病が政治全体に広がるといった弊害も生み出された。

さらに、最近の現象に目をやるならば、比例選挙で選ばれた議員が選挙後に所属政党を変えるといったことについて何らの確固としたルールも見られず、政党のみならず、選挙に対する不信感を助長する結果を招いている。また、議員の除名など、政党と議員との関係についても問題が山積している。その他、財政をめぐる問題においても、政党はきわめて脆弱な内部体制しか持っていない。

このように、政党の役割がますます大きなものとなりつつある一方で、政党の内部活動が法的な規制をほとんど受けていないことから不均衡な状態が生み出されていることに、もはや目を閉じることはできない。オレンジ共済組合事件をめぐって「候補者の選定に関する罪」（公職選挙法第224条の3）が話題になったように、政党の内部活動に係わる法的規制と処罰規定が定められているものもある。しかし、総じて日本の法体系においては、政党のめぐる規定は場当たり的であり、体系性は到底、期待すべくもない。そしてそれが法的のみならず、実態におけるグレーゾーンを生み出す大きな原因の一つとなっている。

どのような組織であれ、いまや内部的な責任体制を外部に対して明確にし、信頼ある権利義務関係を確立することが社会的な常識になりつつある。政党だけがその例外であるべきだという議論は、ますます通りにくくなっている。

こうした事態に対してどのような対策を講ずるかである。政党が基本的に任意集団としての性格を持つにもかかわらず、自らのルールの確立と遵守において国民の納得を得るだけの実績を政

党全体として相互にあげることができるのであれば、それは望むところであるが、若しそれが到底望み得ず、国民の政党不信や疑念がこのまま続くようなことであれば、政党内部に立ち入った法的な規制を具体的に考えなければならなくなる。後者は俗に政党法といわれるものに属する問題群であり、少なくともその検討、研究はもはや先送りすることは許されない。

若し政党が安定した主体として政治活動を営むようになれば、政治活動は日常的なものとなる。そのことは、個人中心の選挙を念頭に置いたこれまでの仕組み、とくに公職選挙法を抜本的に見直すことにつながる。

選挙の公正を確保するという目的から導入された選挙運動期間という概念は、すでに日常化している事前運動によって空洞化し、一つの擬制としての性格をますます強めていることは論をまたない。それはいまや、選挙運動を不可能にするほどの規制によってのみ可能になっているという皮肉な結果に立ち至っているのである。敢えていえば、こうした規制が必要なのは、政治活動がほとんどルールの外にあるという現実認識に立って、せめて選挙運動期間だけはなんとかしなければという発想の産物であることは明白である。この「悲しい現実」を少しでも改善することができるならば、規制はほとんど不必要になるか、あるいは少数のものに限定されるだけで済むことになる。

結果として、選挙運動期間という概念を振りかざしてがんじがらめの規制を加えるような現行の法体系は、日常の政治活動と選挙活動とが緩やかに連続するような仕組みによって置き換えられるだろう。政党が主体となって政治活動全体についてのルールを確立すれば、選挙運動の公正さを確保するという名の下に、選挙運動期間に入ると運動が却ってしにくくなるといった奇妙な仕組みを維持する必要はなくなるのである。

政治活動の主体としての政党の確立は、最終的には、政治活動全体のルール化を進めることにつながるのであって、そうなれば、選挙運動期間といった人為的な手法に過度に依存する必要がなくなるのである。そして、日常の政治活動における公正さを確保するような仕組みを作ることが、改革の本筋であることは言うまでもない。

政党法に係わる問題群であれ、何であれ、すべてこれらは日本政治の次ぎなる改革を展望したものに他ならない。

平成9年5月4日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）