



Title	日本における政党政治と腐敗防止
Author(s)	李, 相薫
Citation	阪大法学. 2005, 55(3,4), p. 331-351
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/54952">https://doi.org/10.18910/54952</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 日本における政党政治と腐敗防止

李 相 薫

## 一 はじめに

## 二 日本政治における腐敗の歴史

## 三 政治腐敗の原因と構造

## 四 政党政治と腐敗防止

### 1 政治改革と政治資金規正法

### 2 幹旋利得処罰法の制定及び改正

### 3 政治腐敗と腐敗防止の関係

## 五 おわりに

## 一 はじめに

政治的な腐敗とは、違法または不当な手段によって公権力を濫用し、特定の個人または特定集団の利益を図ろうとするところに生まれてくる。典型的な事例をあげれば、利権をめぐる金品の贈賄や接待、特定のポストに関連するスキャンダル、特定法案の成立または制止を図る政治的な工作、選挙での不正、資金集めの裏取引などである。

最近、日本でもこういう腐敗疑惑と関連して自民党の鈴木宗男議員の脱党および逮捕、自民党の加藤紘一・社民党の辻元清美両議員の辞職、自民党議員で三権の長である井上裕参議院議長の辞任および議員辞職が連続的に発生し、国民の間に政治に対する不信が拡大していった。

一般的に戦後の日本においては、政治家や企業、業界、さらに選挙区の住民も私的な利害の実現ということを主な動機にして政治に関わってきたという。そのため政治において公共性や社会的な責任、政治が実現すべき価値や理念に対する観念が薄れ、政治は金稼ぎの手段に転落することとなった。そして利益政治は利権を媒介として保守支配のネットワークを形成し、安定的な支持の供給を可能にする一方、政治腐敗と金権化を促進してきたという。<sup>(1)</sup>特に利益政治の場で活躍する「族議員」政治の定着と政治腐敗の蔓延は正の相関関係にあるという批判を受けている。<sup>(2)</sup>

しかし、利益政治と政治腐敗を分析するにあたって犯しやすいミスは問題を政治・政党という狭い意味での政治担当者に限定することである。政治腐敗といえは、まず脂ぎった政治家の顔を連想するのが普通の反応かも知れないが、政治家が私利私欲の塊だといっても政治家が関わる統治構造の中で政府の権力によって利益を産み出す素地がなければ腐敗は発生しない。具体的にいえば、予算、財政投融资、許認可等、政府が社会に対して権力を用いて多様な活動を行うシステムの中に、政治家への不正な金と業者への特別な恩恵との交換を誘発する弱点が潜んでいるために腐敗が生じるといえる。したがって、政治腐敗を根本から断つためには、規制や助成にかかわる種々な政策の立案・実施過程、それらの政策を生み出す行政や統治構造にまで踏み込むことが不可欠となる。さらに政治による社会に対する利益配分政策が政治家の私利私欲追求の舞台とならぬようにするための工夫、仮に政治家が政策を自分の利益追求の手段として利用した場合、それについての責任追及を容易にするための工夫を考える必要がある。

る。<sup>(3)</sup>

本稿の関心は日本の政治腐敗が利益政治と関係しているという前提の下、利益政治と政治腐敗の関係が固定化し、利益政治システムが維持されているとしても、腐敗防止のための制度的な変化によって政治腐敗の様相が変化し得るのではないかというところにある。この問題意識のもと、第一、日本の政治腐敗の歴史を検討し、政治腐敗の類型に変化があることを浮彫りにする。第二、政治腐敗の原因と構造の分析を通じて他の民主主義国家と比較し、日本がより深刻だと評価される要因を考察した後、第三、政治資金規正法と斡旋利得処罰法の分析を通して、日本における政党政治と政治腐敗の関係を明確にしたい。

## 二 日本政治における腐敗の歴史

戦後の日本政治を振り返って見ると、政治家に不正・汚職は付き物であったことが分かる。ここでは戦後に起った政治腐敗事件の中で代表的なものといえる昭和電工事件、造船疑獄、ロッキード事件、リクルート事件、佐川急便事件を検討することにしよう。昭和電工事件は一九四八年大手化学肥料メーカーの昭和電工が復興金融金庫から低金利の融資を引き出すため政府高官に賄賂を贈って告発された事件である。この事件に連座して逮捕された人は六四人であった。現職閣僚（経済安定本部長官）一人、芦田均首相、西尾末広副総理ら九人の現・前議員、後の総理大臣福田赳夫を含む一〇人の政府高官が摘発され、最終的に芦田、西尾を含む四四人が起訴された。<sup>(4)</sup>

続く五〇年代にもまた大規模の収賄事件があった。造船海運業界を舞台にする疑獄で、政府調達や国庫助成金をめぐって政府官僚や自由党の有力者に賄賂またはリベートが贈られたのである。この造船疑獄は海運再建のための計画造船に対する融資割り当てと、その利子補給のための立法をめぐって、海運・造船業界が保守政界に賄賂を

贈った事件で一九五四年一月に明るみになった。この事件で造船工業会の丹羽周夫会長、土光敏夫副会長ら七一人が逮捕された。四月二〇日、最高検首脳は収賄側の頂点に立つ自由党幹事長・佐藤栄作の逮捕について衆議院の許諾を要求することを決めた。しかし法務大臣犬養健は吉田首相、緒方副総理らの意見に従って検事総長に対する法務大臣の指揮権（検察庁法一四条）を発動し、二二日逮捕を阻止し、翌二三日辞職した。それにより捜査は頓挫し、結局業界と官庁の一七人が有罪となっただけで一段落した。<sup>5)</sup>

それら一連の不祥事で自民党は窮地に追い込まれ、以降姿勢を正すという厳粛な誓いを繰り返すことになる。また「政治倫理」は野党がよく打ち出す争点となり、その後の選挙公約にはこの言葉が必ずといっていいほど含まれた。しかし、それも具体的な政治改革に結実することはほとんどなかった。選挙運動や政治資金を規制する法律に若干の修正は加えられたが、自民党は小選挙区制の導入を含む抜本的な選挙制度改革を含まないなら本格的な改正には応じられないとし、野党の要求や追及を躲した。

しかし、七〇年代中頃、田中角栄とその周辺から起った一連の汚職事件で流れが変わった。<sup>6)</sup>つまり、ロッキード事件が発覚したのである。外国の大手企業との関与、自民党政治家と財界、さらに右翼で政治舞台の、大物の黒幕であった児玉誉士夫との癒着が表面化することで、ロッキード事件は政界を根本から揺るがした。その衝撃はそれまでのいかなる疑惑事件とも比較にならないほど大きかった。マスコミは田中と自民党を容赦なく糾弾し、自民党内部が混乱するなか副総裁椎名悦三郎を含む党の有力者は「三木降ろし」に奔走した。三木武夫首相は田中逮捕に対する指揮権発動を拒否し、党内主流の怒りを買ったのである。田中起訴から四ヶ月、七六年一二月総選挙で自民党が惨敗した直後、三木は首相の座から追い出される。しかし、三木は退陣する前に二つの重要な法改正を成立させている。公職選挙法と政治資金規正法の改正である。選挙運動と政治資金の調達を規制する基本法規の改正として、

この二つは占領終結以来最大のものであった。<sup>⑦</sup>

リクルート事件は、リクルート社がグループ企業であるリクルート・コスモス社の値上がり確実な未公開株を店頭公開前に譲渡することで実質の利益を供与したものであった。一九八八年七月には自民党の中曽根康弘、竹下登、宮沢喜一など大物政治家にコスモス株がばら撒かれていたことが発覚したことで、政治問題化した。リクルートの江副浩正会長は、急成長する自社の政治的・財界的地位を高めようと、有力政治家・官僚らに未公開株をばら撒いた。政治家の大口としては中曽根康弘が二万九千株、竹下登・宮沢喜一・渡辺美智雄・加藤紘一らが一万株前後、官僚では高石邦男文部次官・加藤孝労働次官、民間ではNTTの真藤会長・長谷川寿彦取締役ら一〇〇人前後に渡った。一九八九年二月二三日、リクルートの江副会長、NTTの真藤会長とその秘書らが逮捕された後、三月八日加藤労働次官、同月二八日高石文部次官がそれぞれ贈収賄で逮捕された。竹下登は一連の責任を取り首相辞任を表明した。だが、政治家は自民党の藤波孝生議員、公明党の池田克也議員が在宅起訴されただけで、中曽根や竹下をはじめ大物政治家はついに逃げ切った。

九〇年代の政界最大の事件は竹下派の分裂、「竹下派支配」の幕切れであった。それは九三年の自民党一党支配の終焉、非自民連立政権の成立、政界再編への扉を開いた。その背景には九二年東京地検特捜部が摘発した史上最大の特別背任事件と呼ばれる佐川急便事件が竹下派を直撃したことがある。竹下派の会長金丸信が佐川急便事件から五億円の裏金を受け取ったということが八月二二日付け『朝日新聞』に報道されたのである。金丸は五日後事実を認め、自民党副総裁職を辞任したが、九月二五日金丸が政治資金規正法違反で略式起訴され、罰金わずか二〇万円という情報が流れると世論は憤慨し、いったん政治活動再開の意思を曲げなかった金丸も一〇月一四日議員を辞職せざるを得なかった。また九三年三月六日金丸が一八億五千万円の所得隠し巨額脱税容疑で逮捕された。この捜

査を通して大手企業建設会社による中央及び地方政界への違法献金事件が続けて明るみに出たのである。<sup>(8)</sup>

### 三 政治腐敗の原因と構造

日本における政治腐敗の原因と構造を理解することにおいて、重要なのはいわゆる「戦後型政治」と呼ばれる利益政治である、というのが本稿の観点である。日本における「戦後型政治」というのは、支配層が復古的な枠組によらず、企業の成長を促進する経済成長政策とその結果増大した税収を基盤とする利益政治を核とする新しい政治のことである。<sup>(9)</sup>

つまり、一九六〇年代、民間大手企業の労働者が企業中心の社会に組み込まれることによって、労働組合には企業主義の潮流が生まれ、社会党も分裂し、政治の流れは保守と革新が逆転する方向へと展開せず、保守一党支配が続いた。そのような流れのなかで、「企業内・企業間に日本型システムをはりめぐらした財界と、利益政治を基礎に一党支配のもとで政権と政策決定機構を安定化させた自民党・官僚機構・財界が政・官・財の『鉄のトライアングル』を定着させた」<sup>(10)</sup>のである。それを具体的に見れば、一党優位システムの下、自民党が長期政権を維持することによって官僚制は自民党の政策を常に自分のものとして遂行することが出来た。その結果、許認可や補助金など社会に対する利益配分装置が自民党の党利党略の観点から編成され、党勢拡大の道具となった。自民党の政治家が省庁の専門分野に対応するということで専門家となり、各分野で利権の管理を担当することになった。それがいわゆる「族議員」と呼ばれるグループである。許認可によって競争を免れ安住できた業界、公共事業を受注できた業界など、そういう行政サービスの受益者は、自民党の支持組織として政治資金の提供や選挙運動の支援をし、同時に監督官庁からの天下りを受け入れ、政官財の連合を中心とする利益政治システムが形成されたのである。

池田内閣、次の佐藤内閣、そしてその後の自民党政権はどれも憲法改正や治安立法の制定を真正面から政治重点として打ち出すのを避け、所得倍增政策をはじめ社会開発政策、日本列島改造政策などに見られる経済・社会政策中心路線を継続的にとってきた。それを可能にしたのは高度経済成長による潤沢な税の自然増収だった。しかし、七〇年代のオイル・ショックによって高度経済成長が終焉を告げると同時に低成長期に突入し、歳入と歳出の構造的なギャップが顕在化した。にもかかわらず、自民党は財政と諸権限を政府が掌握する中央執権的政治制度の下、補助金という装置によって長期政権を維持してきたのである。<sup>①</sup>

そうした長期政権の維持が政党政治、議会政治レベルで腐敗を助長する要因になったといえる。つまり、腐敗を助長する最大の政治的要因は利益政治をその基盤とする一党支配体制の持続であったのである。一党支配は与党の固定化と野党の「無化」という、二つの要素に分解できる。第一、政治家を媒介として行政機関がもっている利権に排他的にアプローチしたいと思う人や企業にとって一党支配の持続は都合がいい。政治家・政党への献金や支援を一種の投資だと思えば、与党が常に同一であるため、投資の標的が明確でなおかつ失敗の危険が少ない。もし、政権交代が頻繁に起り与党が交代するならば、パイプを通すべき相手が倍加し、投資の効率は低下する。一党支配の継続はそういう意味で、腐敗を利益追求の合理的な手段にするのに一助してきたといえる。

与党の政治家の立場から見れば、長期間与党の地位を維持することによって、政策の立案・実施過程を熟知し、その過程に影響を及ぼしやすくなるという利点が大きな意味をもつ。さらに、自分たちが遠い未来まで与党の一員だという予測が立つので、与党の政治家の行動は大きな影響力をもつ。つまり、ベテランとなり、幹部「族議員」や大臣として多様な利益を得ることができれば、若い頃から政治のために投下した莫大な資金が回収できるという展望があるからこそ、政治家は当選回数がまだ浅い時期にも莫大な資金を注ぎ込んで、選挙に勝とうとするであら

う。そんな政治家のライフスタイルが金権政治の基盤を支えているのはいうまでもない。

第二、日本では野党第一党の候補者が全員当選しても過半数には大きく及ばず、政権交代は起らない。また、野党間に連合政権の合意があるのでもない。こういう状況の下では、汚職や政治腐敗と関連する個々の政治家にとっては、選挙が生存をかけた厳しい審判の場となるが、与党全体にとっては、腐敗やスキャンダルが理由で政権の座から押し出される危険性はほとんどない。多くの国で腐敗についての究極的な責任の追及は政権交代という形をとるが、日本では野党の「無化」によってそうした追及の作用が働かない。政権党の腐敗についての国民の憤慨は野党への支持に表われることもあるが、野党が政権交代への展望を示せない状況では、国民の憤怒は行き場がなく、シニシズムに転化する<sup>(12)</sup>。

勿論、政治腐敗というのは「大きい政府」下の民主主義にとって大変な難敵であり、民主主義国家でも時々発生するものである。とはいっても、日本の政治腐敗がどの国家にも存在するものと相対化するわけにはいかない。なぜなら、他の民主主義国家の事例に比し、日本の政治腐敗をより深刻にしている政策上の要因が存在するためである<sup>(13)</sup>。

政策上の要因とは中央執権的な政策決定のことをいう。つまり、公共投資や施設整備に関する計画がすべて中央官庁の密室の中で行われ、情報公開や計画策定への住民参加の余地が殆んど存在しないということである。中央官庁にすべての情報や財源が集中するなら、公共投資に関連して利益を得たい業者が官庁との特別な関係を追求して密室で裏取引を行おうとするのも当然のことといわざるをえない。与党の国会議員は大臣または政務次官として省庁を直接監督したり、「族議員」となってその省庁と関連する予算や法律の審議に重大な影響力を行使できるように、官庁との特別なコネを追求する業者や団体にとって運動の格好の標的となる。そして、政治家は金と票を提供して

くれば、どんな頼みも引き受ける習性がある。こうして地域開発や地方の経済活動、または交通基盤の整備など、具体的な内容まですべて中央省庁で策定するという土壌がある限り、国会議員が業者のために奔走するのも仕方がない。

つまり、巨大な予算や許認可権限をもつ中央省庁への接触を独占的に管理するところに与党政治家の存在意義があるというのが現実である。民間の個人や団体が中央省庁に申し入れをしても誠実に応対してもらえないが、与党の有力な政治家は省庁の扉を開く最強の梃になる。言い換えれば、中央省庁に莫大な利権の源泉が存在する以上、与党政治家はその利権に少しでも接近したい企業や団体にとって利用価値があるということになる。ここに他の民主主義国家と比べ腐敗が増殖する理由がある。<sup>14)</sup>

#### 四 政党政治と腐敗防止

##### 1 政治改革と政治資金規正法

では、日本では利益政治と政治腐敗を切断するための動きは皆無だったのか。必ずしもそうではない。たとえば、日本では政治と金の関係を規制した法律には一九四八年に成立した政治資金規正法がある。そもそも政治資金規正法は戦後の政党の離合集散が繰り返される中で腐敗防止を目的に作られた。にもかかわらず、その内容は不完全なものであった。その法律の重点は政治資金規制そのものより、その收支の公開に置かれ、報告された政治資金の收支を選挙などで国民が判断するというものであった。報告さえすればどういふうに政治資金を集めても問題にならず、政治献金は際限のない状態に置かれ、政治と金のつながりを直接抑制することは不可能だった。さらに、政治資金の収支報告を提出したのは政治団体の五割に及ばず、たとえ提出したとしても、項目の様式がそれぞれの政治

団体の任意にまかせられていたので、その内容は完全に曖昧なものに過ぎなかった。特に、政治資金の提供者の住所、氏名を明かす義務がないという名目で報告行為等が行われたため、最も重点を置かれた政治資金公開の原則すら揺るがされたのである<sup>(15)</sup>。

これを修正するため、一九六三年第一次選挙制度審議会の答申から六七年の第五次答申に至るまで、政治資金制度の抜本的改革を要求する答申が出し続けられたにもかかわらず、それらは無視された。たとえば、政治資金規正法が国会で審議されても、内容の重要な核心の大半が取り除かれ、それでさえ数次にわたる審議の中で廃案となってしまう状況であった。そして一九七〇年最高裁が八幡製鉄政治献金訴訟判決で、最大の問題となった企業の政治献金について合法判決を下して以降、政治資金規正法の改正が国会で論議されることはほとんどといっていいほどなくなってしまったのである。

明らかに欠陥だらけの政治資金規正法の改正が完全に埋葬されたということは、この旧法が政治家の資金調達、特に与党自民党にとっていかに都合のいいものであったのかを如実に語っている。またそれが放置され続けたことによって、日本において、政治と金の関係が深まり、政治の金権化を加速させたことは否めない。そしてその間に疑惑と不正に関する黒い噂が絶えず日本政治につきまとったということは、政治家の腐敗したイメージを国民に定着させる大きな要因になったといえる。

結局、政治資金規正法の抜本的な改正は、一九七五年のロッキード事件をきっかけに三木内閣によって着手されるまで待たなければならなかった。政党や政治家を取り巻く環境がその間に激変したにもかかわらず、それを支える政治資金に関する法律が占領期の一九四八年以来そのまま維持されていたという事実には驚くしかない。そういう意味で三木内閣がロッキード事件を糾弾する世論を背景に行った法改正は遅すぎたとはいえず、画期的な事件で

あったといえよう。三木首相は退陣する前、二つの重要な法改正を成立させたと先述したが、公職選挙法と政治資金規正法の改正、つまり選挙運動と政治資金の調達を規制する基本法規の改正は、占領以来最大のものと評価されてきた。両法改正の主眼は次の二つにあった。一つは選挙運動を候補者中心から党中心に変えること、もう一つは政治資金の流れを変えることである。具体的にいえば、一部大企業と労働組合など大規模な利益集団への依存を減らし、個人献金を主体にすること、また献金主体を各派閥から党へと変換させることで、資金の流れの方向を変えることを意図したのであった。そうなれば、候補者の私的つながりや個人的信望をバックに選挙民に訴える従来型の選挙運動から党の政策や方針を争点とする選挙へと転換されるはずだと考えられたのである。<sup>16)</sup>

しかし、七五年の政治資金規正法の改正は内在する欠陥によって、新たな方法で、以前よりも政治資金調達競争を激化させたといえる。改正法は政治家に都合のいいように解釈され、法の網を抜けていく募金活動を展開した結果、法改正の本来の意味は消え失せ、法そのものが穴だらけの法律に変わっていったのである。

特に七五年の改正法の「広く浅く」という理念が完全に違った方向へと一人歩きを始め、政治家を少額の政治資金獲得へと走らせたのは、アイロニーというしかない。改正法が少額の政治資金を多方面から集めることを要求したため、政治家は政治資金の量を維持し、拡大するには、節制のない資金集めに奔走せざるを得なくなったのである。政治団体数の増大、資金集めのパーティーの増加、会員制組織の拡大などはすべて政治資金獲得の手段に過ぎず、本来の政治家と支持者とのつながりを強化し、コミュニケーションを深化させるという目的はほぼ無視されてきたといって過言ではない。その結果「広く浅く」の理念が政治家をして、少額の会費を納入したりパーティー券を購入したりしてくれるところを探しまわる、政治資金の「奴隸」にしてしまったともいえる。<sup>17)</sup>

つまり、「広く浅く」という理念は、政治資金の調達方法を多元化し複雑にただただだったのである。同時にそ

れまで政治資金提供の中核となってきた大企業や巨大組織を制限することによって、政党や政治家の政治資金調達ルート<sup>18</sup>の底辺を飛躍的に拡大させる結果となった。そして政治家側にとっても少額の政治資金を多く集めねばならないため、中に不正や疑惑のある金<sup>19</sup>が混じっているかどうかについて一々チェックすることがほぼ不可能になった。リクルート事件の過程で大量の政治家がリクルート社と関連する金を受け取ったのは、「広く浅く」という理念が生んだ、政治家の無節制な政治資金集めの実体が浮かび上がったものに他ならない<sup>18</sup>。

一九八〇年代末のリクルート事件以降、政治と金をめぐる腐敗が世論の非難をうけ、政治活動全般を視野に入れた政治改革が政治の焦点となった。政治改革において、政治資金問題と選挙制度問題とがセットで論議され、結局二つを一挙に変えるという「抜本的」政治改革路線に全体の流れが収斂していった。そして二つをセットで取りあげたことこそ、この改革の独特なところであった。すなわち、自民党以外のそれまでの野党は事件の度に金権腐敗政治を問題とし、政治資金制度の改革を唱え、それに対して自民党は政治倫理問題を個人の道義的な問題であると主張して制度の抜本的な改正に抵抗しつつ、時々選挙制度の改革（実質的には小選挙区制の導入）を提起する、といった相打ち状態が続いてきた。現実的に何が起ったかといえ、選挙制度に関しては中選挙区制の枠内での定数は正と政治資金制度に関する微調整の繰り返しだった。「抜本的」政治改革路線と呼ばれたものが最初に明確に提示されたのは、リクルート事件の嵐が吹き荒れた一九八九年五月に自民党の政治改革委員会（委員長は後藤田正晴）が整理した「政治改革大綱」といえる<sup>19</sup>。

結局、この政治改革構想は非自民連立政権下の一九九四年一月に成立した「政治改革関連四法案」によって実現する。四法とは、公職選挙法、政治資金規正法の改正、衆議院議員選挙区確定審議会設置法と政党助成法の制定というが、その中心は衆議院選挙制度を小選挙区比例代表並立制に変える公選法改正である。政治改革四法は、どれ

も政治腐敗をなくするという名目のもと作られたが、選挙区制の改編も中選挙区制を継続する限り選挙に金がかかって、腐敗の根を引き抜くことはできないというのが最大の根拠だった。

しかし、直接的な腐敗防止の枠組みは公職選挙法と政治資金規正法の改正によって作られた。ここでは、政治資金規正法の改正と関連する事項を調べてみよう。①改正前には「政党及び政治資金団体（政党支部を含む）」と「政党、政治資金団体以外の政治団体」から寄付されたのを公開しなければならない基準が、前者が一万円以上、後者が一〇〇万円以上だったのを、共に五万円以上に改正した。②政治資金パーティー券の購入の公開基準を以前の一〇〇万円以上から二〇万円以上へと下方改正した。③企業や労働組合等一つの団体から政治家個人の資金管理団体への寄付は以前の年間一五〇万円以下から五〇万円以下へと改正された。さらに、それを受け取る資金管理団体は以前は数に制限がなかったのを一団体以下と限定した。個人からの寄付限度額は以前の二〇〇〇万円から一〇〇〇万円へと引き下げられた。④法律施行から五年後、企業献金については修正する。<sup>20</sup>⑤違反に対する罰則に関しては、以前は、「罰金または禁固」だったが、罰金額を引き上げるほか、「五年間の公民権停止」を追加した。被選挙権が停止するため立候補できない。<sup>21</sup>

## 2 幹旋利得処罰法の制定および改正

幹旋利得処罰法は、二〇〇〇年六月中尾栄一前建設大臣の受託取賄事件をきっかけに、二〇〇〇年一月に成立し、二〇〇一年三月一日から施行された。この法律は政治に関係する公務員の政治活動の性質に着目して制定されたもので、政治公務員の政治活動の清廉潔白さを維持し、それによって国民の政治に対する信頼を高めることを目的に、政治公務員の行為に一定の枠を規定することによって、政治家等が地位を利用した幹旋行為で利得を得ることを禁止しようとしたのである。

この法の骨格は次の通りである。① 衆議院議員、参議院議員または地方公共団体の議会議員や首長つまり公職にあるものは、国家や地方公共団体が締結する売買、賃借、請負、その他の契約または特定の人に対する行政庁の処分についての請託を受け、その権限に基づく影響力を行使し、公務員に職務上の行為を行わせたり、または行わせなかったりすることのないように斡旋したことによる報酬として財産上の利益を收受した時は公務員斡旋利得罪として処罰し、その法定刑は三年以下の懲役にする。② また国会議員の公設秘書による斡旋利得罪に関しては議員秘書斡旋利得罪で処罰し、二年以下の懲役にする。③ 公職にある者または公設秘書が、国家または地方公共団体が資本金の1/2以上出資している法人が締結する売買、賃借、請負その他の契約に関して当該法人の幹部または職員に対して斡旋行為の報酬として財産上の利益を收受した場合も同一の処罰をする。④ 一方公職にある者または公設秘書に対して①③の斡旋行為の報酬として利益を供与した者は利益供与罪で処罰し、その法定刑は一年以下の懲役または二五〇万円以下の罰金とする。

この斡旋利得罪罰法は自民党・社会党・新党さきがけによる三党連立政権の崩壊の契機を提供したと知られており、二〇〇〇年六月中尾栄一前建設大臣が受託収賄罪で逮捕され、国民世論の批判が高まったのを背景に、公明党の要望を自民党が受け入れる形で国会に提出されたものである。<sup>(22)</sup> この法は不十分な法という批判もあったが、一番問題となったのは、「私設秘書は公務員ではない」という与党の主張によって処罰の適用対象に私設秘書が含まれなかったことである。また、斡旋利得罪を構成する要件として「請託の証明」が入っていたため、この犯罪での立件を難しくした。次から次へと発覚した民主党の鹿野、自民党の加藤、井上、鈴木議員の秘書や前秘書による一連の不祥事（公共事業に対する仲介・紹介）は、この問題を再び浮彫りにした。

そもそも抜け道の多かったこの法に対して野党の改正案では、処罰対象を「私設秘書、親、配偶者、子女、兄弟

姉妹」に拡大し、請託の証明の要件を除き、事件立件を容易にしようとした。それに対して与党案では、処罰対象の範囲拡大は「私設秘書」までにし、「斡旋利得処罰法」が強化されると、日常の政治活動そのものができなくなる」と公言する自民党議員を中心に「請託の証明」を、構成要因に残そうとした。<sup>23</sup> 自民・公明・保守与党三党は衆議院本会議で与党案を原案通り可決する方針を固め、二〇〇二年七月一九日参議院本会議で与党案通り可決・成立された。

### 3 政治腐敗と腐敗防止の関係

収賄や政治資金規正法違反等の政治腐敗が問題となる度に、世論では政治倫理の確立が叫ばれる。しかし、政治腐敗は、金を受け取る側の政治家および官僚、そして金を出す側の業者、これらの人々の心構えや倫理の問題ではない。無論、政治家や経営者の誰もが清く正しい人間になれば、腐敗はなくなるだろうが、改革の方途を論議する際に、権力者やこれに利益を求めて群がる人々の内面を改造しようとするのは、もともと非現実的な発想といわざるを得ない。また、金を送る側も貰う側も、会社の業績を引き上げるとか、次の選挙で当選して政治家としての力を強めるか、といった各々の立場から見て、極めて大きな利益をもたらすと判断するからこそ法を破ってまでも金の取り引きを行うのである。言い換えれば、政治腐敗の当事者は多少近視眼的とはいえ、彼らなりの厳密な損得勘定のうえで、違法な金のやりとりをするということに注目する必要がある。<sup>24</sup>

また、政治腐敗等のスキャンダルで自民党が窮地に追い込まれた時、自民党は姿勢を改めると厳粛な誓を繰り返してきた。「政治倫理」は野党がよく振り翳す争点となり、選挙公約にはこの言葉が欠かさずといていいほど入った。しかし、それも具体的な政治改革に結実することはほとんどなかった。先述した通り、選挙運動や政治資金を規制する法律に若干の修正は加えられたが、自民党は小選挙区制導入を含む抜本的な選挙制度改革を同時に実

施するものでなければ、本格的な改正には応じられないとし、野党の要求・追及を躲してきた。これは、政治腐敗は政権交代のなされない、自民党の長期政権という条件下でのみ可能だった、という考えを可能にさせる。しかし七〇年代の半ば田中首相とその周辺で起った一連の不正事件で流れが少し変わった。七四年以降、不十分な政治資金規制と腐敗防止策ではあったものの、政治腐敗事件が発生すると、それに対応する規制が加えられ始めたのである。

また、腐敗の様相にも大きな変化が感じられる。ロッキード事件を始め、戦後の大半の事件は重要ポストにある人物がその地位を利用して特定企業に利益を与え、その反対給付として多額のリベートや政治資金を受け取ったという疑惑をめぐって発生したが、一九八八年に発覚したリクルート事件はそれまでの政治スキャンダルとは違っていた。つまり、リクルート事件は就職、住宅情報等の大企業が事業拡大のため、自民党の実力者らと与野党議員、経済界、マスコミ等の幹部に関連会社の未公開株をばら撒いたり献金したりした事件で、現金の直接收受ではない、価格上昇の確実な未公開株の政治家への譲渡は、自民党の首脳、実力者から将来性のある中堅の議員までを対象としており、その規模と広さはそれまでの政治腐敗事件では例を見ないものであった。

リクルート事件をきっかけに吹き始めた政治改革の嵐の中で自民党が政権から退き、非自民連立政権によって、政治改革関連の四つの法案が成立した。腐敗防止に関する法律が自民党長期政権の下では制定できなかったのを前提にするならば、自民党政権でない、非自民連立政権であったからこそ政治改革関連の四つの法案の成立が可能であったと見ることもできる。しかし、自民党が政権に復帰するや、こうした改革にもかかわらず、不正・腐敗の疑惑が発生し続けている。また、政党助成法に基づく政党交付金、政治資金規正法の改正により企業・団体献金を制限した結果、企業による政治資金の寄付は確実に減少傾向にあるが、その代わり、政治資金パーティーの収入は増加し、企業の政治資金寄付も政党の支部を通じてという手法で相変わらず行われている。その良い例が様々な疑惑

および収賄容疑で二〇〇二年六月逮捕された鈴木宗男自民党議員である。派閥の領主でもなく、次期総裁・総理を夢見る有力者でもない、北海道の議員、鈴木が政治資金調達でトップに立ったのである。彼の政治資金調達の方法と使い方の最も明瞭な特徴は、全方位的な支持拡大とゲリラ的な手法である。収入面から見れば、小選挙区制の下で鈴木は一二区に国替えを余儀なくされたが、依然としてかつての地盤、十勝地区を中心に全道的に多くの資金を集めている。企業献金の中心は建設関係企業である。またパーティーを中心とする事業収入が二億三千万円を集めたのも注目される。こういう「努力」の結果、九六年の収入（資金管理団体、後援会、小選挙区制政党支部の合計）で、橋本竜太郎前首相や、加藤紘一前幹事長ら派閥領袖クラスを抑えて、約六億二千万円を集め、トップになったのである。<sup>(25)</sup>

この鈴木を始め、民主党の鹿野、自民党の加藤、井上、鈴木、各議員の秘書や元秘書による一連の不祥事が次から次へと発覚し、幹旋利得処罰法の問題が再び浮き彫りになった。二〇〇一年一月に成立したこの法律は当初から抜け道が多いという非難を受けた。そして、一連の不祥事による世論の批判に応えるという形で、成立して間もないこの法の改正が政治的課題として登場した。自民・公明・保守の与党三党は、より厳しい規定を主張した野党案を拒否して、処罰対象の範囲拡大を問題となった「私設秘書」までにし、幹旋利得罪の立件を難しくする「請託の証明」を構成要因に残したうえで、二〇〇二年七月一九日参議院本会議で与党案通り可決・成立させた。これは腐敗事件が発生すると、その再発防止のために政治倫理に訴えるのではなく、規制を加える法律が制定されているという事実を現わしている。また、一方では、政治資金を必要とする国会議員が自分達の抜け道を作っておいて法律を制定しており、それが国会議員と関連する政治腐敗の様相に変化を生じさせている、という事実を語っているとも考えられる。

## 五 おわりに

本稿は日本の政治腐敗が利益政治と関連しているという前提の下、腐敗防止のための制度的変化にともなう政治腐敗の様相も変化しているのではないかとすることを分析した。しかし、まだ実証的な分析が足りない試論にとどまっていることを認めざるを得ない。内容分析においては日本の政治腐敗の歴史を検討し、政治腐敗の原因と構造の分析を通して他の民主主義国家と比べ日本の方が深刻だと評価される要因を明確にするとともに、政治資金規正法と幹旋利得処罰法の分析を通して政党政治と腐敗防止の関係を考察した。

戦後日本において、腐敗に対する責任追及は検察当局によってのみなされてきた。しかし、検察当局はその性質上、明確に法律に違反し有罪を立証できる事件にのみ取り組んだ。建設業界の使途不明金、そしてその資金が政治家への政治資金として還流していることは、政治的また道義的には疑問が残るが、法律的には必ずしも違法とはいえないグレイゾーンとしてそのまま放置されてきた。<sup>26)</sup>

これを政党政治の観点からみれば、自民党長期政権の遺産といえよう。権力の腐敗防止のための事前の警告と事後の制裁という制度上の保証において、一つは以上のような刑事司法手続きの形をとる。もう一つは政権政党の交代ないしその可能性による抑止力である。しかし、保守合同以降、自民党による長期単独政権が確立し、政権党の交代の事実ないしその可能性による腐敗抑止は不可能になった。<sup>27)</sup>

九三年の政権崩壊と九六年の政権復帰という経験をした後も、政治腐敗に対する自民党議員の意識は大きくは変わっていないようである。しかし、利益政治がなくならない限り政治腐敗はなくならないとしても、政治資金規正法や幹旋利得処罰法など政治腐敗に対する規制が不十分ながらなされたことによって、政治腐敗の様相には変化が起

ることと思われる。政治腐敗防止法と政治腐敗の類型変化に関するより具体的な分析は次の課題にしたい。

〈参考文献〉

アレキサンダー・白鳥令編著（岩崎正洋ほか訳）『民主主義のコスト―政治資金の国際比較―』（新評論、一九九五）。

間馬寿一・居安正・高島昌二『日本政治を読む』（有斐閣、一九八七）。

五十嵐仁『政党政治と労働組合運動』（御茶の水書房、一九九八）。

石川真澄『戦後政治史』（岩波書店、一九九五）。

岩井奉信『政治資金』の研究・利益誘導の日本の政治風土（日本経済新聞社、一九九〇）。

岩井奉信「リクルート事件以降の政治資金構造の変化」日本選挙学会編『政治資金の研究』（北樹出版、一九九三）。

加茂利男『日本型政治システム』（有斐閣、一九九三）。

京極純一『日本人と政治』（東京大学出版会、一九八六）。

ケント・カルダー、淑子カルダー訳『自民党長期政権の研究・危機と補助金』（文芸春秋、一九八九）。

佐々木毅ほか編『代議士とカネ・政治資金全国調査報告』（朝日新聞社、一九九九）。

佐々木毅編『政治改革一八〇〇日の真実』（講談社、一九九九）。

笹子勝哉『政治資金…吸収マシンのからくり』（社会思想社、一九八八）。

ジェラルド・カーティス・山岡清二訳『日本型政治の本質』（TBSブリタニカ、一九八七）。

田中宗孝『政治改革六年の道程』（ぎょうせい、一九九七）。

日本財政法学会編『政治資金』（学陽書房、一九九二）。

広瀬道貞『補助金と政権党』（朝日新聞社、一九八二）。

広瀬道貞『政治とカネ』（岩波書店、一九八九）。

毎日新聞社社会部『政治腐敗を撃つ』（毎日新聞社、一九九三）。

前田英昭『政治腐敗防止法を考える・イギリスの教訓と日本の課題』（信山社、一九九三）。

室伏哲郎『汚職構造』（岩波書店、一九八二）。

明治大学政治資金研究会編『政治資金と法制度』（日本評論社、一九九八）。

森田実『政界大乱——自民党解体・新党創生』（東洋経済新報社、一九九三）。

安田充・高田寛文『選挙・政治資金制度』（ぎょうせい、一九九九）。

山口二郎『政治改革』（岩波書店、一九九三）。

山口二郎『鈴木宗男的政治をどう終わらせるか』『エコノミスト』（二〇〇二年七月三〇日号）。

渡辺治『日本国憲法運用史序説』樋口陽一編『講座憲法学・憲法と憲法学』（日本評論社、一九九五）。

- (1) 五十嵐仁『新版 現代政治・その動態と理論』（法律文化社、一九九五）一二七頁参照。
- (2) 森田実『政界大乱——自民党解体・新党創生』（東洋経済新報社、一九九三）一二三頁参照。
- (3) 山口二郎『政治改革』（岩波書店、一九九三）一四～一五頁参照。
- (4) 昭和電工事件やその他の不正事件に関しては、室伏哲郎『汚職構造』（岩波書店、一九八二）を参考されたい。
- (5) 石川真澄『戦後政治史』（岩波書店、一九九五）七〇～七一頁参照。
- (6) ジェラルド・カーティス、山岡清二訳『日本型政治の本質』（TBSブリタニカ、一九八七）一八一～一八二頁参照。
- (7) ジェラルド・カーティス、上掲書、一八三～一八四頁参照。

- (8) 石川真澄『戦後政治史』(岩波書店、一九九五)一八四～一八六頁参照。
- (9) 渡辺治『日本国憲法運用史序説』樋口陽一編『講座憲法学・憲法と憲法学』(日本評論社、一九九五)一四三頁参照。
- (10) 加茂利男『日本型政治システム』(有斐閣、一九九三)一六～一七頁。
- (11) Kent E. Calder, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1944-1986* (Princeton Univ. Press, 1988) ケント・カルダー、淑子カルダー訳『自民党長期政権の研究：危機と補助金』(文芸春秋、一九八九)と広瀬道貞『補助金と政権党』(朝日新聞社、一九八二)参照。
- (12) 山口二郎、前掲書、二九～三二頁参照。
- (13) 山口二郎、前掲書、一六～一七頁参照。
- (14) 山口二郎、前掲書、一八～一九頁参照。
- (15) 岩井奉信『政治資金』の研究』(日本経済新聞社、一九九〇)、七二～七三頁参照。
- (16) ジェラルド・カーティス、前掲書、一八四頁参照。
- (17) 岩井奉信、前掲書、八四～八五頁参照。
- (18) 岩井奉信、前掲書、八六頁参照。
- (19) 佐々木毅ほか編『代議士とカネ…政治資金全国調査報告』(朝日新聞社、一九九九)五二頁参照。
- (20) 一九九九年一二月に改正され、二〇〇〇年一月一日から実施された政治資金規正法により、企業・労働組合などの団体が資金管理団体に対して政治活動に関する寄付を行うことが禁止された。
- (21) 詳しいことは、田中宗孝『政治改革十八年の道程』(ぎょうせい、一九九七)を参照されたい。
- (22) 『毎日新聞』二〇〇〇年一月二二日付。
- (23) 『読売新聞』二〇〇二年五月三〇日付。
- (24) 山口二郎、前掲書、一三～一四頁参照。
- (25) 佐々木毅ほか編、前掲書、一九一～一九二頁参照。
- (26) 山口二郎、前掲書、三一頁参照。
- (27) 京極純一『日本人と政治』(東京大学出版会、一九八六)九五頁参照。