



Title	政治資金とは何か
Author(s)	藤田, 博昭; FUJITA, Minoru
Citation	北大法学論集, 33(1), 211-233
Issue Date	1982-07-05
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/16392">https://hdl.handle.net/2115/16392</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	33(1)_p211-233.pdf



△北大立法過程研究会資料▽

# 政治資金とは何か

藤田博昭

## 目次

はじめに

- 一 日本の特殊問題としての政治と金の実態
- 二 政治と金の特殊問題を形成した基盤
- 三 政治資金の規制についての問題の所在と基本的考え方
- 四 政治献金（政治資金の授受）の法的性格についての参考事項
- 五 政治献金という政治活動にともなう公共性と責任性
- 六 政治献金を個人に限った場合の問題点
- 七 政治資金のあり方

\* \* \*

質疑応答（要旨）

## はじめに

政治資金とは、政党、政治団体、政治家個人（現に公職にある者と、その候補者及び候補者となろうとする者を総称して政治家個人と呼ぶ、法律的には公職の候補者とよぶ）が選挙運動費用を含めて政治活動に必要とする資金であるといわれている。が、これでは定義ということができず、単なる言葉の解釈にすぎない。また政治資金規正法の昭和五五年改正では、個人の政治家は政治資金を届出するものとし、二条三項では「政治資金とその他の資金とを明確に區別」しなければならないとの規定が新たに設けられはしたが、政治資金の定義がないために、その区別そのものが政治家各人にまかされているというわけである。このように政治資金の定義がないということから、具体的には賄賂と政治献金との区別がはっきりしないということになる。また、税金についても、政治家個人のうけた政治資金は雑所得として課税の対象になるのだが、実際に申告されたものではなく、全額が政治活動の必要経費とされている。つまり、極端な場合にはたとえ全額を飲食にあてたとしても政治家個人が政治活動のためのものであったといえは、それですんでしまうのである。政治資金の定義がはっきりしてさえいれば、ロッキード事件後

の灰色の問題も政治資金規正法上の問題となつたはずである。

沿革的にみてもと政治資金が初めて規制の対象になつたのは大正一四年の衆議院議員選挙法の改正であり、衆議院選挙に關しては供託金が二、〇〇〇円、選挙運動費用の基準が一、二、〇〇〇円と定められた。ところで、当時の一、二、〇〇〇円は普通以上の家が七、八軒も建つほどの高額であつて、そこからいろいろな問題が生じた。大正一四年は男子普通選挙の実現した年でもあり、その最初の選挙である昭和三年の総選挙は未曾有の腐敗選挙となつた。その際に個々の事件は問題になつたが、一、二、〇〇〇円の選挙運動費用については誰も問題にしなかつた。現代でも、ロッキード事件等で誰がどこから金をもらつたかということは問題になるが、政治資金規正法のあり方等の根本的問題は全く問題とされない。そこで政治資金の定義が問題となる。

## 一 日本の特殊問題としての 政治と金の実態

(一) 金権選挙、金権政治、腐敗、汚職といった場合に政治と金（悪銭）が問題となるのももちろんだが、そうでない全く問題にならない政治資金（善銭）であつてもそれが多額であれば、多額というこ

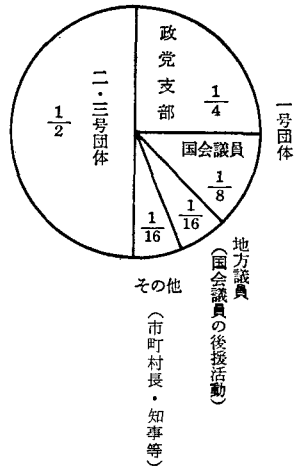
とからそこに影響力が生ずるといふ特殊問題がある。

(二) このように多額の金の授受が、政治に影響を与えているのだが、その実態はどのようなものだろうか。

昭和五五年一二月現在、政治資金規正法六条の一号団体の数は六四、七二七（読売新聞、昭和五六年一月二四日）であり、これは政治資金規正法新法発足当時の約四倍である。都道府県議員に国会議員を加えると約三、六〇〇名（昭和五四年二月末現在で、都道府県議員二、八五九名）であるから、一号団体二、八九八を加えると一議員あたり約二〇の後援団体をもっているということになる（多いものは一五〇〜三〇〇の後援団体をもっているといわれている）。しかし、現在、一号団体全体の収支の総額をチェックする機関はない。ただ新法発足時には民間有志の調査で四〇〇億と集計されたことがあり、ここから現在の金額はおよそ一号団体だけで八〇〇億くらいではないかと推定できる。この点に関しては読売新聞の記事にも同じように書かれてある。また自治省の集計によると政治資金規正法六条の二号団体は二、八九八で、三号団体は政党九（同法三条の規定により、自民、社会、公明、民社、共産、新自由クラブ、社会民主連合、マルクス主義労働者同盟、日本労働党）と政治資金団体三（国民政治協会、政和協会、新自由主義協会）である。そして

この二号団体と三号団体の収入額の合計は一、二八億とされている。これに一号団体の八〇〇億を合わせると、日本の政党、政治資金団体及びその他の政治団体の収入総額は約二、〇〇〇億に達するのではないかと思われる。ところが、これには自民党の収入額に国民政治協会の収入額が上積みされている等の重複がみられる。したがって重複部分をひいて考えると、日本の政治団体の政治資金の総収入額は約一、二〇〇億と推定される。この内訳は以下のとおりである。すなわち一、二〇〇億の二分の一ずつを、一・三号団体と一号団体は分けあっている。一号団体の六〇〇億の内訳は半分は政党支部（昭和五四年二月末で三、〇三九）が収支している。さらに残りの二分の一は一号団体の形の国会議員の後援団体が収支している（一号団体は収支の公表が官報でなく、一般には閲覧の機会のない都道府県の公報であることから、国会議員が一号団体の後援会をもつ傾向にある）。さらに残りの二分の一は地方議員の後援団体が収支している（地方議員の後援会の多くは自分の後援活動ではなく系列の国会議員の後援活動をしている）。残った部分は知事、市長等の後援会あるいは後援会以外の政治団体の収支と考えられる。一号団体の収支報告書は前述のとおり、都道府県の公報にのるのであるが、発表の時期がばらばらであり、また都道府県議会の開会中は公表をさしひかえる等、はつきりとした実態がつかみにくい。むしろ

収入構成比概念図



不可能である。選挙もそれを集計し、要旨を公表するようなことをやっていないところが多い。これらのことから、結局、全体として確かな数字をつかみきれない。

次に、個人政治家の政治資金については、実施初年度の届出期限が五七年三月末のため未だ不明であるが、日経新聞が、自民党議員一人月額二六八万九、〇〇〇円、年三、二六万円と推計したことがある（昭和五二年二月一三日）。数人から十数人にもなる私設秘書の人件費、事務所の費用、経常費、東京からの連絡等を考え合わせると、この程度の数字になると私も考える。昭和五五年の政治資金規正法の改正によって個人政治家も届出の義務を負うようになったが、政党からの政治資金等は届出の対象外とされており、届出が励行されても総額は不明のままであろう。

政治資金が多額であるということによっていかに影響を受けているかを示す一例として選挙費用をあげることができる。昭和五五年の衆、参同日執行の選挙費用は、法定費用合計が衆議院だけで約一〇〇億、政党届出選挙関係費衆参合計六七億、衆参同時選挙の執行経費（国費）が四二三億円（予算額）であった。衆議院の立候補者一人あたりの法定選挙費用は一、二〇〇万〜一、八〇〇万円であるが、そのうちの五〇〜六〇%、すなわち、法定費用が一、二〇〇万の場合には六〇〇〜七〇〇万程度が選挙費用として届出られる実際の額である。しかしこれは期間中の費用だけで、実際はこの届出費用の七、〇〇〇万が全体の選挙費用と考えられる。ある自民党の参議院議員によると通常選挙の度に選挙区の同党の衆議院議員に一人三〇〇万、同党の県会議員に各々一〇〇万、同党の市町村会議員に五〇万ずつ渡すということである。これを各議員が全部受けとれば、その瞬間にその参議院議員の当選は決まることになる。ところが、議員の死亡や引退に際して全くの他人が後継に立候補するような場合には、うけとらない者がでてくることもある。こういう場合に、放っておくこともできないから、ばらまきがおこる。千葉県の腐敗選挙はこのようなケースからおきたといえよう。もう一つ金のかかる根源というのは選挙事務所である。昭和五五年法改正で選挙事務所は一日一回以上移動してはならないとされたが、

衆議院選挙ではおよそ二〇回移動し、その度毎に事務所開きがなされ、一箇所で一〇〇万近くの金がかかる。この費用は公選法上も選挙運動費用と別個のものである。したがって、各議員に手渡す金や、事務所開きで出される金を考慮に入れると、届出額の一〇倍の選挙費用が、実際にかかっているというのも納得することができる数字である。

政党の選挙関係費は届出の三倍という見方もあるが、現在では、政党の報告はかなり実際どおりになっているので、届出られた額より多いということはできても、三倍とまでいうことはできない。しかし、宣伝カーや、公認料、さらには田中角栄のようにヘリコプターをチャーターすることなどを考え合わせると相当の額であろうと思われる。

文書通信費は国費から国会議員各人に月額六五万円無税で支給されるが、その分だけ経費が節減されるというようなことはなく、実際には個人の政治資金にその分上積みされるだけである。各政党に、議員一人あたり月額六〇万円がわりあてられる立法事務費も同様であるが、昭和五年の例でいえば、社会民主連合、自民、民社、新自由は収入額にこれを計上しているが、公明、社会、共産は未だにこれを明記していない。

以上、要するに総選挙、通常選挙が一回行われる度に、約二、〇

〇〇億の金がかかる。その他にも日本の政治団体は前述のとおり、実質的には約一、二〇〇億の金を収支しているのであり、このように多額の金が政治にかかわって動かされているということが出来る。

(三) 問題になるのは、このように多額であるということだけではなく、それが特定かつ具体的な目的のもとに授受されているということである。自治省は毎年二、〇〇〇万円以上の多額の政治献金をする団体を集計しているが、これは鉄鋼、銀行、商社、建設会社、自動車、私鉄という決まった業種で占められている(二、一〇〇〇万円以上の献金ともなれば業種間に異動があつてしかるべきであるが、常に決まった業種で占められている)。その他の業種としては五四年の税理士の政治連盟(政治団体)の献金が問題となったが、これは税理士法の改正を契機として献金したことがクローズアップされ問題となったのである。ところで、鉄鋼等はこういう特定かつ具体的な目的における金の授受が年中行事となされているのである。たとえば私鉄料金値上げ、自動車ガソリン税、自動車重量税の値上げ等は年中行事であり、それを目的あるいは契機として多額の献金がなされているのである。これらの多額の献金は、「民主主義の発展のために」とか「自民党の一層の発展のために」とかの抽象的な目的のもとにされるのではなく、常にこのような特定かつ具

体的な目的にもとづいて授受されており、このことが政治を毒しているといえる。

また、ある出版・印刷会社から請求額以上の支払いを自民党から受けたという話をきいたことがあるがこれなどはムダ遣いとバラまきの一例といえよう。

政治資金の収支が明らかになるのを恐れるのは、特定かつ具体的な政治目的のために政治献金が授受されているからであり、またムダ遣いされているからなのである。

(四) 賄賂と政治献金の区別が不分明である。議員の後援会の受けた金でもその使用収益処分権限がその議員に属している場合には、刑法上の訴追は免れない。しかし、この場合の議員の職務権限がはっきりしない。昭和五四年九月二〇日、大阪地裁は、大阪プロパンガスの問題に関する大阪タクシー協会の汚職事件で、議員でありさえすれば、大蔵委員でなくとも、そこに影響を及ぼしうる地位にあるから議員の職務権限を狭く解釈すべきではないと判示した。しかし、これも確定した判決ではなく、上級審で争われている。このように議員の職務権限を定めることは非常に難しく、賄賂性の強いものでも政治献金として済まされることがたいへん多い。現状は、政治団体を届出て、収支を届出させれば、それが免罪符にさ

えなっている。さらに、刑事上の追及を免れる手段として、裏金というものもある。これは、議員の秘書に会社の交際費とか使途不明金を渡し、秘書は議員が必要とする時にそれを使うというものである。

(五) 日本の政治団体の収支総額は、前述のとおり、およそ一、二〇〇億と思われるが、これは政治活動にはほとんど使われない。一例をあげると五三年の二号団体二、二七五のうち、経常費、政治活動ともに含めた支出ゼロという団体が三二七ある。また経常費だけ出しているが、政治活動の支出ゼロという団体は一二三、政治活動の支出全額が、他への寄付金であるという団体が一二五ある。その他の団体も、政治活動費がきわめて少額であるとか、政治活動費の大部分が寄付、交付金、宣伝事業費その他の事業費である。宣伝事業費とは、ポスター、看板等の費用であり、その他事業費とはパーティー開催などで実質的な政治活動はしていないに等しい。結局、何方という後援会が何百億という政治資金を集めるのだが、それはほとんど選挙区の地盤培養という日常活動に使われるだけで本来の政治活動に使われていないというのが実情である。

以上、要するに、日本の政治資金の実態は多額であり、多額であ

ることから、影響力は政治に及んでいる。またその多額の政治資金は特定かつ具体的な目的のもとに授受されており、賄賂性の強いものであっても、政治資金として追及を免れている。さらには後援団体に限っていえばそれらは地盤培養に使われ、実質的な政治活動に使うということはほとんどない。これが日本の特殊問題としての政治と金の実態として最初に問題となるところである。

## 二 政治と金の特殊問題を形成した基盤

(一) 選挙制度が存在しないために代表性を欠くか、代表性不明の候補者が選挙人に対して一方的な呼びかけ、働きかけを行うことによつて日本の特殊問題が生ずるのである。代表性を欠く候補者とは、例えば反憲法思想、反普遍的倫理思想を抱く候補者、すなわち、天皇親政、赤線復活、一夫多妻制等を唱える候補者等のことである。また代表性不明の候補者とは一般の有権者からはどういふ考えをもっているのかわからないまま、有権者とは無関係に出てきた候補者である。政党の公認候補者でも代表性を欠く候補者が殆んどだ。このような代表性を欠くか、代表性不明の候補者つまり代表の機能と国民意思との関係について実在性を持たない候補者が当選第一主義で、当選のために手段を選ばずに一方通行の選挙をするので

あるから、そのための資金は多ければ多いほどよいということになる。ここから日本の特殊問題が生ずるのである。

ここで昭和四三年二月四日最高裁大法廷判決（刑集三二卷一三〇号一四二五頁）を考えてみる。この事件は、美唄市議会議員の選挙の際に、労働組合内部では、既に、候補者を決めていたのだが、同じ組合内で新たに立候補する者があったため「威迫」して立候補をとりやめさせたことが公選法二二五条の選挙の自由妨害罪にあたるかどうか争われたものである。この判決中で、最高裁は被選挙権の法的地位に関して、「誰を選ぶかは、選挙人の完全な自由だが、立候補者の中から選ばざるを得ない。したがって立候補の自由は選挙権の自由な行使と表裏の関係にあるから、立候補の自由も憲法一五条一項の保障する重要な基本的人権の一つである。」と判示した。すなわち、最高裁は、被選挙権を有する者が立候補する場合には、その自由が保障されなければならないとする以上に、全員立候補制を前提にしなければ選挙が成立しないと考えているのである。元来、全員立候補制は、小学校のクラス委員選挙にみられるように、共同社会の内部機関の代表者を選ぶ場合にとられるものであり、日本でも大正一四年までは衆議院選挙で行われていた。この場合は立候補の届出は必要なく、誰に対しても投票可能であり、かつ有効であった。間接民主制の代表を選挙する際にこのような全員立候補制

をとると、前述のように、有権者からみると選挙制度がないために、代表性を欠くか、代表性不明の候補者が勝手に立候補するということになる。このように選挙制度を認めないということになり、選挙は普通、平等、直接、秘密、自由の五原則でやりさえすればよく、他のいかなる制度上の保障措置も認めないということになり、腐敗が当然のこととなる。また現在では重大事が起きていないが、魅力ある破壊活動の代表者が大量得票で当選するという恐れも十分にある。代表議会の代表を選ぶということは思想の自由の問題とは異なり、代表性の前提を必要とする。すなわち立候補の自由は代表性あるものの自由と解釈せねば選挙制度が成り立たない。

(二) 選挙制度は、普通、平等、秘密という憲法原則と、直接、自由という憲法上の建前と、日本の伝統としての個人選挙という六原則の上に、選挙区制度、定数制度、立候補制度、管理制度を必要とすると考え、いずれの制度も日本では欠いている。

選挙区制度とは、多数代表か比例代表かという問題である。すなわち、これは政権交代を可能にするための制度であり、現在まで日本の区制となっている少数代表などは、共同社会の内部機関の代表をきめるためのものであり、選挙区制度に値しない。

定数制度に関しては定数配分の基準を人口にもとづいて行うとい

うことが明記されていないばかりでなく、さらに、なぜ、定数配分が人口にもとづき均衡になさねばならないのかという理由が、法律制度上はつきりしない。定数問題はせいぜい選挙の当落をめぐる有利不利の問題とされるだけである。私は、定数問題は憲法上の原則であって、多数決の真実を保障するものであると考えるが、そのような定数配分及び再配分の制度は日本には全く存在しない。

立候補制度とは代表性の確保と民主制の将来を保障するものである。代表性の有無は候補者をノミネートする者が多数であるかどうかにかかっている。また反憲法的人間までも代表者に選ぶことによって民主主義そのものが崩壊する恐れもある。このように必要不可欠な立候補制度も存在しない。

管理制度に関しても、選挙管理委員会は選挙における干渉の排除という機能を有していない。官憲の選挙妨害は明治以来、一貫して続いたことであり現在ではなくなったとはいえ、行政上の必要と称して、投票用紙すりかえ等が地方選挙などでなされている。また選挙管理委員は、選挙に対する関心の低い者が名誉職としてその地位についているという雰囲気強く、執行機関、行政機関としてふさわしい仕事をしていない。

このように選挙制度を構成する選挙区制度、定数制度、立候補制度、管理制度のいずれもが合理性を欠いており、選挙は、ただ、普

通、平等、秘密、自由、直接の五原則のもとで行われればそれでありとされている。そのために、代表性のない者が当選第一主義で、多額の金を必要とするということになる。そしてこの多額の金は賄賂性が濃く、政治活動ではなく、地盤培養に使われている。以上が日本の特殊問題を生み出した基盤である。

(三) このような金と腐敗に対しては今日まで精神主義、対症療法(罰則強化、収支の届出と公表)、他者依存(公営拡充)の方途しか講ぜられていない。

選挙制度が存在しないのであるから、啓発は精神主義によるしかない。ところがこの精神主義は当選第一主義でつっぱしりだした者には効果がない。

対症療法としての罰則の強化によって日本の公選法は国民主体ではなくて、立候補者本位の罰則だらけの選挙法となっている。また政治資金規正法は届出と公表が主体となっているが、これは金の動きはあるが、流れがなく、ばらばらであるような時に意味があるのがある。つまり、終戦直後のようにどこから金を集めるかがわからない場合にこそ届出や公表は意味があるのだが、現在のように財界から自民あるいは民社という金の流れがはっきりしているような場合にはあまり意味がない。政治資金規正法がさる法といわれる根本

はここにある。

他者依存については、完全公営がよく主張されるが、公営は大正一四年以来、拡大され現在では国の選挙については選挙事務所以外は全て公営である。ところが、たとえば、個人ビラが公営になるとその分だけカラー刷りの高いビラをつくる等、公営が拡大されるとその分だけ、上積みされる形で、選挙費用がよりかかるようになってきている。

このように金と腐敗に対しては、日本の選挙制度の根底にある問題を啓発の基礎資料として有権者に知らせるのではなく、ただ単に精神主義等のみで対応しているのであり、啓発の実態はないに等しい。

### 三 政治資金の規制についての問題の所在と基本的考え方

(一) 本来の政治活動と政治献金は基本的には同一のものなのだが、一方は政治活動という運動、他方は金ということで分けて考えることができる。

本来の政治活動とは政治上の主義・施策の推進、支持、反対あるいは公職の候補者の推薦、支持、反対であり、目的をもつ行為で全

く自由なものである。これには、本来の目的として政治活動を行うものと、主たる活動として組織的、継続的に政治活動を行うものの二類型がある。

政治献金（政治資金の授受）という政治活動は金の影響力をもつ。したがって一般的抽象的な目的で政治献金がなされるのではなく、特定かつ具体的な目的でなされる場合には、金による政治の売買となるので、金の影響力について規制される。そのため、政治献金は具体的な目的をもってなされてはいけないのである。

(二) ここでいう政治資金の規制とは、政治資金の授受という政治活動から金の持つ影響力を排除することである。これは政治資金の授受が一般の寄付の授受と異なり、政治活動という公的性格をもち、政治活動の自由と公正に対して、不正不当な金の影響力を受けないという責任の明確化のためのものである。

(三) それでは金の影響力の排除と責任の明確化をどういう形でとるか。

(A) 政治献金を受ける側からみて、その性格、規模、実績から社会通念を超えて異常に多額であるような場合には、金の影響力がスタートに出たままになっているのであるから、規制する必要がある。

ところが、現行の政治資金規正法は寄付する側に対して、量的質的制限を加えるものであって、受けとる側はトータルでいくらからうってもよいことになっている。また、政治献金が多額であるかどうかは、受け取る側のその政治団体の種類と性格によるのであるが、現行政治資金規正法上の六種類の政治団体（①本来の目的として政治上の主義・施策を推進、支持、反対するもの、②主たる活動として組織的、継続的に①の活動をするもの、③本来の目的として公職の候補者を推薦、支持、反対するもの、④主たる活動として組織的、継続的に③の活動をするもの、⑤政治上の主義・施策の研究団体、⑥政治資金団体（政治資金規正法三条、五条参照））の区別が公表上は不明である。

(B) 特定かつ具体的な目的のもとに授受される資金は規制する必要がある。たしかに、いくら特定しても賄賂性のないものもあるが、それを認めると区分ができなくなるから、理念としては法律制度的に、一切の政治献金は特定かつ具体的な目的を有してはならないと定めるべきであろう。アメリカにみられる一ドル献金は、納税者が納税額の中から一ドルを献金する制度だが、これは税務署の窓口で献金する側と受ける側の関係が遮断されているのである。特定かつ具体的な意味をつけようがないこのような制度は日本には全く存在しない。国民政治協会の受ける金は全額、自民党に流れるのであ

り、その集積の上に、私鉄の料金値上げ等が構造的になっていくのである。したがって、こういう賄賂性を遮断するシステムが法律制度的に必要なのである。

ところが現行政治資金規正法上は「政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにする」(一条)と規定しているが、そのための具体的措置は何らない。また、政治資金を規制するのであれば、それを賄賂性のあるものとそうでないものを区別する必要があるかと思われるが、頭から「国民の浄財」(二条)と決めていくために、特定かつ具体的な目的のもとにおける献金を法律制度的に認めるような形になっている。

(C) 政治活動以外に使用される資金は規制する必要がある。政治資金は政治活動に使われず、地盤培養に使われるということは前述のとおりであって、これを具体的にいえば、就職の世話、香典、祝金等、一般国民の一人として使われるような資金までも政治活動として無税にしておくべきではない。また、自らは政治活動を全くせず、他に寄付するだけのような場合も課税の対象としてよいであろう。

ところが、現行法上は、政治団体は公益法人と同様に扱われ非課税であり、政治家個人は雑所得として課税の対象にはなるが必要経費が認められている。この必要経費の項目には、交際費、接待費、

事務所費用、旅費等、包括的に記されているため、殆ど全てが必要経費として非課税となっているのが実際である。また政治資金規正法の執行する際の監督官庁の権限は、届出書面に形式上の不備または記載不十分の場合にのみ限られており、必要と認めるときには関係者に質問し、書類の提出を求めることができるとしていた昭和五〇年改正以前の権限に比べて、権限は縮小されている。

(四) このように政治資金規正法は、金の影響力の排除と責任の明確化について具体的な措置を欠き、しかも届出と公表にあたって真実が隠されるため、政治的腐敗の防止のために何ら機能しない。

#### 四 政治献金(政治資金の授受)の

##### 法的性格についての参考事項

(一) 一九五八年、西独憲法裁判所は「政治献金と投票は類似した行為であり、平等の原則が及ぶ」として、金持ちに有利で献金の刺激となる税法を違憲と判断したが、政治献金を一般国民誰もがする投票と類似したものになで広げることができるだろうか。投票は政治的行為といえるかもしれないが、政治献金はもっと積極的な意味をもつものであり、類似した行為とはいえないのではないかと考

える。

(二) 一九七六年、アメリカ連邦最高裁判所は「政治献金は政治的意思の表現であり、表現の自由と直接関係して寄付の制限は合憲だが、支出の制限は違憲である」と判断した。すなわち、これは、寄付は制限しても、ゼロとならない限り、寄付者の意思を表わすが、一定の目的をもった支出を制限することは表現の自由を制約することになり違憲であるという判断である。しかし、これも範囲が広すぎ、政治献金を政治的意思の表現と同じに扱うということは日本ではいえないのではないか。

(三) 西独政党法二条一項は「政党、政治団体の構成員は自然人に限ること規定しているが、こうすると企業、政治活動と外国人の問題が生ずる。外国人については日本では外国人、外国法人の政治献金は禁止されているが、外国人が党员となることは禁止されていない。欧米でもむしろ禁止していない方が多い。その場合に外国人が党员として献金した場合はどうなるのかという問題がある。日本の政党は外国人の入党申請を保留している例が多いようである。また、企業の政治活動は、日本では裁判所も政府も認めている。

(四) 八幡製鉄事件で、第一審東京地裁（昭和三八年四月五日）は「会社の政治献金は非取引的行為で定款の目的外の行為であり、また会社の能力外の行為である。」と判断したが、この場合のように

寄付でなく、その後一般化した会費という形で献金したとどうなるのであろうか。つまり、企業が国民政治協会の会員になって会費を納めるという形で寄付をした場合、企業が国民政治協会の会員になること自体が、定款の目的外、会社の能力外の行為となるのであろうか。

(五) 八幡製鉄事件の第二審東京高裁（昭和四一年一月一三日）は、「会社も社会的構成単位だから、社会に対する有用な行為はできる、政治献金も慈善の寄付と同様、この中に入る。」と判示した。

(六) 八幡製鉄事件の最高裁大法廷（昭和四五年六月二四日）は「会社は社会的役割を果すものである限り、会社も自然人と同様、政治献金などの政治活動をなしうる」との判断を示した。これは(五)同様、政治献金を慈善の寄付と同様に解釈している。しかし、政治献金は公的性格を有し責任の明確化が追及されるという点で慈善寄付と同一視できない。

(七) 昭和五〇年の政治資金規正法改正に際して衆議院公選法特別委員会が自治大臣が三木内閣の統一見解として「企業は選挙運動を含め相應の政治活動を行う自由を有している。」と述べた（昭和五〇年五月二八日）。この場合に、会社の献金を禁止したとしても会社が自らが政治活動をしたなら合法ということになる、つまり、企業献金の禁止はあり得ないという政府の解釈になる。

(八) 昭和五二年一月二三日の最高裁第三小法廷判決は「人事院規則一四―七でいう政治的目的をもつ政治的行為とは政治活動のことであり、政治活動とは社会通念上政治的と認められる活動(政治的色彩を帯びている行為)である。」との判断を示した。

(九) (八)における環裁判官の少数意見は「一般国民の一人としての立場からした(政治的な)信条や主張の表現は政治的行為であつても政治活動にはあたらない」とした。

これをまとめると、政治的行為とは、投票などのように一般国民の一人としての立場からする行為であり、政治活動とは、目的をもつた積極的政治的意思の表現であり、政治活動の継続した全体を政治運動といふことができる。こうした場合に政治献金は、具体的な目的をもつてはならないが一つの積極的な政治活動にあたるといふことができる。

## 五 政治献金(政治資金の授受)という政治活動にともなう公共性と責任性

(一) 営利目的の団体はその政治活動(政治献金)に必然的に特定かつ具体的な営利目的を伴うから政治活動(政治献金)ができない。かりに営利目的の団体が一般的抽象的目的のもとに政治献金をする

場合でも、営利団体は政治活動について一般的包括的に構成員を統制しえないからこの場合も政治献金ができないはずである。したがって、もし献金をしようとするのであれば、業界の団体(例えば鉄鋼連盟など)を作り、その団体が献金するということになる。以前あつた近江兄弟社のように正社員は全部クリスチャンであることが条件とし、本社がほとんどの株をもつていて、正社員だけが株主になり得てしかも役員を正社員の選挙で選ぶような会社の場合には構成員を一般的包括的に統制しうるかもしれない。

(二) 政治活動(政治献金)ができる団体(労働組合、各種法人、協会、その他任意団体)も政治活動については構成員を一般的包括的に統制しえない。たとえば、労働組合は組合員に共通の集合的な経済利益を代表する組織で、その意味で一般的包括的に統制できるが政治活動については組合と組合員は機能的に別個の存在で、組合員を一般的包括的に統制しえない。ただし、政治献金のための臨時組合費の拠出は組合員に強制できるが、強制はそこまでで政治的支持までも強制できない。組合員も組合員である以上、拠出を拒否して団体意思を無意味ならしめるほど個別の権利を行使できない(秋田成就「労働組合の政治献金に関する法的考察」民商法雑誌四九卷一号参照)。また各種法人については、公益法人の政治献金に反対す

るものもあるが、私は公益法人だからこそ労働組合と同様、政治活動をなし得ると考える。

政党、政治団体の党（会）と党員（会員）との関係は、政治活動について機能的に同一の存在であるから、党は構成員を一般的包括的に統制できる。

(三) 政治献金は政治活動だが、政治活動は政治献金でないから、政治献金ができない団体も自己の存立が失われるという限界状況下（営利目的そのものの滅失）では政治献金はできないが、政治活動はできる。この考えはイギリスの一九五三年の鉱山会社判決と一九

五四年の砂糖会社判決によるものである。前者は、ある鉱山会社が労働党を攻撃する文書を配布し、それが会社の営業上必要な費用になるかどうかが争われた事件であるが、会社の能力外の行為であり、営業上必要な経費とはいえないと判断された。後者は砂糖産業の国有化に反対する政治活動は可能であり、営業上必要な行為であるとされた事例である。政治献金の問題を考える上で参考とならう。

(四) 政治活動ができる団体、個人も政治献金を自由（無制約）にはすることができず、影響力が出るほど多額の献金はできない。また

特定かつ具体的な目的のもとにおける政治献金は、もしそれを認めると営利団体に政治献金を認めると同じことになってしまふから許されない。

(五) アメリカのドル献金のように、一般国民の一人としての立場からの政治資金の拠出も考えられるが、日本のようにそれを受けた者が地盤培養等、一般国民の一人としての立場から支出する場合には、政治活動の支出と認められないから、こういう形の資金拠出も実現しないだろう。

(六) 英労働党は個人党員のほかに労働組合が党員になっている。このように党員、会員を個人に限る必要はなく、一般的に政治活動のできる団体は政党、政治団体の会員とすることができる。

(七) 一般的に政治活動ができない団体が構成員になって政治活動を主たる目的とする別個の団体を結成することは認められない。例えば企業の政治活動や政治献金を禁止した場合に、このような団体を作ったのでは規制の意味がなくなってしまう。しかし、業界の団体が政治目的の団体を結成し、政治活動をすることは認められる。

## 六 政治献金を個人に限った場合の

### 問題点

政治献金を個人に限るということは昭和三十六年二月二十六日の第一次選挙制度審議会で細川隆元氏と矢部貞治氏が政治献金は「日本人たる個人に限る」と主張したのが最初で、以後、個人に限ればそれで全ての問題が解決されるかのように考えられているが、このことよって問題の本質が見失われ、問題の解決を遅らせているのである。以下、政治献金を個人に限った場合の問題点を挙げる。

(一) 現状は全政党の党員が国民の一・五％程度しかなく、個人の寄付は政治資金収支報告書（昭和五五年、一一、三号団体）でも寄付総額の七・七％でしかなく、寄付者の殆んどが議員または党員である。個人後援会の会費納入率も一八・四％（昭和五〇年四月公明選挙連盟調査）という実情であり、個人献金に限った場合にその意思ある国民も一五・二％しかないという調査（昭和五一年一二月明るい選挙推進協会）もあって、個人献金に移行できる実態はない。ただ、ここで注意すべきことは会費の集まらない団体というのは幹部だけが牛耳っている団体や、一般の党員が兵隊扱いされているような団体である。運動団体なのだから末端の責任者が役員となっているよ

うな団体や、運営に一般党員が参加できる団体では活動も継続するし、会費も集まる。日本の後援団体の会費の集まりが悪いのは、それが自然発生的にできたのではなく、金を集めるという必要に迫られてきたのであるから当然である。活動体とは、常にテーマを持ち、常に次回の予定を持つ団体のことである。金集めの後援団体にテーマも次回予定もあり得ようがあるまい。

(二) 個人献金に限った場合でも、純粹に個人だけに限ることはできず、まず、政党、政治団体が除外され、企業が政治団体の会員になっている場合もあり、業界団体が政治委員会（政治連盟）なる政治団体をつくり、これから政治献金する形をとる。

(三) 政党、政治団体の他にも労働組合、公益法人を含む各種の法人、協会、その他の団体があり、これらの政治献金を禁ずる理由はない。

(四) 一般に個人献金に限る理由が薄弱で、個人献金に限ることが政治活動の抑圧になる場合がある。

(五) 個人献金に限るのではなく、企業献金を禁ずるという理論構成をした場合でも業界団体が政治団体を結成して献金する場合を禁止できるだろうか。

(六) 個人はいつでも団体に代位しうるが、企業献金を個人が肩代りした場合に法律制度的に規制の方法はなく、個人の代位には強制力

が伴って行われる虞がある。

以上、要するに、個人献金に限るといっても、その主張には理由がない。選挙制度審議会（五次審）でも個人献金に限るという多数意見について反省が出されている（五次審議事速記録二五〇頁〜三二三頁）。ただ個人に限ることに理由がなくとも、今よりよくなるかもしれないという実論から答申を出したのである。また個人に限った場合にも特定かつ具体的な目的のために献金がなされれば、企業献金よりなお悪いことになる。

## 七 政治資金のあり方

政治資金の授受は、政治活動の一形態だから、本来は政治活動と同様、政治活動できる者の自由にかまかせるべきだが、政治と金にまつわる腐敗の現実に対して、これを規制して政治活動の公明正大化と腐敗の防止をするというのであれば、第一に、政治と選挙から金の必要性そのものをなくした上で、真に政治に必要とされる金として社会的に合意の得られる総額が確立され、第二に、それを誰が負担するかの原則と倫理が社会的に明確化され、第三に、政治活動する側、受ける側の責任の明確化が問われなければならない。

その一案として、

(一) 党（会）費、寄付、事業収入各三分の一で、経常費（規正法

（施行規則八条）では、人件費、光熱水費、備品・消耗品費、事務所費をさすが、ここでは組織活動費、事業費、調査研究費をも含めていっている。）を賄い、補助金（現行の立法事務費（一人月額六〇万円）をさす）と選挙公営費で選挙関係費を賄い、年間経常費×2 選挙関係費という原則を確立すべきである。

以下参考的数字を挙げる。

● 昭和五五年自民党支出総額一八三億（経常費二四億、組織活動費六三億、選挙関係費四四億、事業費一二億、調査研究費三・五億、寄付三〇億、その他五億）

● 昭和五五年自民党収入総額一九〇億（党費二四億（二二・八％）、寄付一〇〇億（五三・六％）、事業収入八億（四・三％）、借入金二億（一一・三％）、その他三一億（一七・〇％）

● 昭和五六年自民党立法事務費 衆参四二二名×六〇万＝二億五、三二〇万円（月額）、したがって、年三〇億三、八四〇万円

● 昭和五五年候補者一人当りの公営費（予算額） 衆八四三万九〇〇〇円、参一七九八万七〇〇〇円

(二) 政治資金の交通整理を行うための政治資金管理委員会を設置する必要がある。これは内閣総理大臣の所轄する行政委員会であり、政党、政治団体（一〜三号）、個人政治家の収支報告書の調査、必

要により説明、記録の提出を求める。また特定かつ具体的な目的のものとの資金授受について不当性の著しいものの返還、政治活動以外に使用された資金について国税庁への通報、賄賂性の明らか資金について検察庁への通報(告発)を行う。さらに政治資金規正法一ノ三号団体のすべての収支報告書の公表、その他集計、業務報告等を政治資金白書という形で公表する。このような委員会が必要ではないかと考える。

### 質疑応答(要旨)

Q 日本の政治資金規正法ないし公職選挙法の立法過程における特色は、政党主導型か官僚主導型か。

A 一貫して現議員優先の政党主導型で、三党ないし四党一致のものを成立させてきた。これが三木内閣から政権政党と野党第一党一致のものについて成立させることになった。鈴木内閣は口では各党の話し合いをいうがはっきりしていない。自治省や国会調査員がタッチするのは議員の指示ないし依頼による場合だが、すべて裏方でタタキ台をつくるにすぎない。たとえば議員発議の定数は正案を作るとすると、依頼があれば調査員が、自民党から共産党まで、同じ論理によって何らの政治的要素も入れないような

案、つまりタタキ台をまず考える。その後、具体的選挙区について数字的操作をすることになるがすべて裏作業である。我々の作業はそこまでで、それ以後は我々のタッチしえない政治上の妥協の産物といえよう。したがって、日本の選挙関係法規は国民が伝統として維持すべき基本法としての性格を何一つもっていない。すべて選挙過程だけの手続と規制で終わっている。審議会の答申も実現していないものが多い。

Q 議院の特別委員会の調査員はどうなっているのか。

A 国会法上は調査員は常任委員会にしかおこなうことができない。したがって参議院では特別委員会の委員長が、選挙に関する事項を所管している地方行政委員会(常任委員会)の委員長に調査を委嘱し、それをうけて地方行政委員会の調査員が特別委員会の調査を行うのである。衆議院では、委員会の運営事務を担当している事務局の委員部の中の調査部門が特別委員会の調査活動を行う。最近では、衆議院の選挙法特別委員会に調査員がおかれているようである。

Q 自治省選挙課と議院の特別委員会の調査員との関係はどうか。

A 職務上相互に何の関係もない。特別委員会の調査員に限らず、議院の調査機関はサービス機関である。業務は委員長の指示ないし議員個人の依頼によって始まる。たとえば議員発議案などの場

合に選挙活動の自由化の観点から現行法を根本的に改廃するような立案はするが、現行法を個別的具体的に改正する場合の立案は自治省である。なお、選挙の連合会が毎年管理執行上の改正要望事項をまとめている。

Q 昭和五〇年の選挙二法改正はどちらの立案か。

A それは三木私案にもとづく政府提案だから最初から自治省に指示していたのだろう。もっとも改正要綱は自民党の選挙制度調査会がまとめたものだ。国会の調査員の本来の仕事は、提出された案を分析し、問題点を指摘し、議員の委員会活動の便宜をはかるということである。たとえば委員会での議員の質問の参考資料は自民党から共産党まで調査員がつくるが、議員の依頼が前提になる。議員が政府職員に依頼して政府職員が資料をつくる場合もあるようだ。

Q 昭和五〇年改正はピラ規制等をめぐり各党の対立点が明白だったが、こういう場合、調査員はどうするのか。

A 一般には情報の収集提供など委員長の委員会運営の参考資料に資するように補佐するということが、情況と人によって異なる。

Q 政府委員や政府職員が実質的審議を指導するという実態があると思うが、調査員との関係はどうか。

A 一概にはいえないが、政府職員が調査員と全く同じような働き

をするような場合もある。

Q 国会の調査員の能力にかなりの差異があるのか。

A 一般に調査員は専門家ではない。委員長の指示ないし議員の依頼以外は仕事でないと考えられている。ロッキード事件がおきたときに、国政調査権との関連で、国会の調査機能の強化がいわれたが、同時に調査員強化のために調査員をスタッフ制にして任期を定め、最初の立案から成立まで、コーディネイターの全てに扱わせようという改革意見も出されたが実現しなかった。専門家は国会の調査員などにはならないだろう。

Q 特別委員会は審議が対立するような場合には小委員会を非公開で開くようだが、記録は残るのか。

A 普通は懇談会という形で審議がなされ、記録はない。正式な小委員会の記録として残るのは最後の結論だけだ。細かなやりとりなどの与野党折衝がなされる場所は特定できない。

Q 定数は正のように与野党自身の勢力に影響を与える場合には与野党の対立はどうか。

A 定数は正法案などはいかに利害の対立があっても本質的対立ではなく、妥協のための数字的操作は可能だ。

Q そのような妥協的操作は調査員がするののか。

A その段階は政治的なものだが、数字的にも説明のできるものに

しておかなければならない。これは調査員が考えなければならぬが仕事ではなく、後始末だ。操作の過程でタッチする者は特定できない。

Q 特別委員会の委員長は一つのプレステージを示すものと思うが。

A 必ずしもそうではない。常任委員長は議院の役員であり、特別委員長は委員会の委員長である。

Q 理事は各党で互選になっているが、各党で根回しがすんでいるのか。

A 互選の方法は省略して各党の推薦者を委員長が指名する慣例だ。順番等が決まっているわけではなく、普通は各党の専門家が長くやっている。しかし、重要法案などの場合、おのずから強力な理事が推薦されてくる。

Q 昭和五〇年の選挙二法改正の時の社会党の特別委員会のメンバーはとても弱かったようだ。

A あれは機関紙の号外の期間中の頒布が最大の問題であった。社会党は強力に反対すべき実態をもっていなかったために、最後は自ら修正案を出して賛成してしまった。

Q 定数は正が訴訟で争われることによって根本問題から目がそらされているという指摘がなされたが、それでは、どうすればよいのか。

A 日本の県別人口は最大と最小に二〇倍近くの差があり、平均値をとっても意味がない。一般の人は定数は正はするかしんないかの問題であり、選挙無効の民衆訴訟は一つの契機になると考えているが、日本には定数は正に関する原則が何もないのだから、裁判で勝訴しても是正の方法が問題で、別の方法をとらなければ合理的な是正は不可能である。そのためには国民の意思統一が不可欠であるが、訴訟がこれを妨げている。外国では定数は憲法事項であるのに、日本には公選法にすら定数の規定がない。まずこの点の打開が先決である。問題なのは、不均衡の事実よりもその理由なのだ。是正作業そのものは専門家の公的機関にまかせるべきだ。最近、国会議員にならって地方議会の議員の定数不均衡が争われるケースもあるが、私は地方議会議員はむしろアンバランスな方が民主的能率の場合があるのではないかと考えている。東京の例でいえば、二三区とその他の地域の格差は正が問題となっているのならば、その他の地域から数多くの議員が選出された方が民主的能率ではないか。地方議会は一般意思を決めるところではないから多数決の真実は問題とならない。このように選挙無効を求める訴訟によって国会議員の定数は正を求めること自体が誤りなのに、さらに地方議員にまでそれが波及して実りのない争いをしている。

Q 北欧は正確に小数点まで出して是正しているが、イギリスやフランスのような小選挙区ではかなり格差もあると聞くが、どうなのか。

A イギリスは議院の境界委員会がイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに一つずつ、合計四つあり、全体としてはアンバランスだが、各地域内ではバランスがとれている。日本もこうしなくては合理性が保てない段階に来ている。またフランスは二回投票制であり、これは私にいわせれば、壮大な公的立候補制度である。つまり、絶対多数と二回投票でアンバランスの影響は間接的になる。ただし、是正するに越したことはなく、そのための定数規定と是正制度はできている。

Q 政治資金規正法がフランスで問題にならないのはなぜか。

A 事前運動はできないし、公営と公費支弁もあり、呼びかけ運動はしないから、使う金が小さいためであろう。それに財界からの資金は社会主義政党へも流れているようだ。

Q 国立国会図書館の調査立法考査局との関係はどうか。

A 国立国会図書館の調査立法考査局の仕事は文献調査であり、我々とは全く関係がない。

Q 裏折衝での実質的な審議をやめ、公開の委員会を重ねていくべきだという意見は、實際上、日本で可能か。

A それは具体的には参議院に調査会を設置しようという自民党改革案を想定した上でのことだと思いが、この考えは両院制の意義を理解していないものと思われる。両院制とは一つの国民の二つの代表を前提にするのである。すなわち、衆議院は政党代表、参議院は全国的な民間の専門意見の代表であり、両者を合わせて初めて国民代表となるのである。参議院自ら動いて調査するのでは代表議会の意義が失われる。そうでなく、両院異質の国民代表で参議院が非政党の専門意見の代表を確保できるなら可能だろう。

Q フリートーカーキングはかなりいわれているが、実際に効果があるのか。

A 一〇年ほど前に実際にやったフリートーカーキングは党議が決まったあとでなされたので効果がなかった。党議決定前の長期的問題についてでなければフリートーカーキングの意味がない。

Q 名簿式比例代表制をとるとますます党議拘束が強まるのではないか。

A 政策的には、そのような名簿式比例代表制の欠陥を参議院に調査会を設置することで補おうとしたと思われる。名簿式比例代表制は個人本位の選挙を政党本位の選挙にしようとするもので、自民党は政党法や衆議院の小選挙区制を考えている。流れとしてもそうなる。

Q 社会党はそれを懸念しているのか。

A 社会党の拘束名簿は左派の排除という党内事情によるものだと  
思う。

Q 全国区は金がかかりすぎるから選挙制度を変えるべきだとい  
う議論についてはどう考えるか。

A それは政党本位の拘束名簿について有権者を味方にするための  
政治的理由づけにすぎない。金と選挙区制は別の問題である。

Q 戸別訪問について各党の反応はどうか。

A 自民党と自治省は以前、戸別訪問の時間と人数を定めた案を出  
したことがある。また公明党など解除の発議案もある。(自治省  
案四三・三・一、自民党案四三・三・八)

Q その趣旨は何か。

A 各党とも基本的には戸別訪問に反対してないのであって、結  
局、この制約は布教活動と一体となって戸別訪問をしている公明  
党に対する対策である。(自民党には手足がない。自民案は衆議  
院候補者一人につき三〇人、時間は午前七時から午後八時まで)

Q 共産党はどうか。

A 共産党も赤旗の宣伝とタイアップしている。戸別訪問を許せば  
金のかからない選挙ができるようになるのだから、人数と時間を  
制約するのではなく、パターンを決めればよい。たとえば、イギ

リスのように何党を支持しますかと問い、共産党と答えたら、あ  
なたのために何をしてあげられますかと問うというふうに質問の  
パターンをこの二つに定めればよいと考える。

Q イギリスの場合、かりだし (vote) 支持者を選挙の時、投  
票所まで連れていくこと) のために、戸別訪問がなされるという  
意見もあるが、日本のようにかりだしがない場合、戸別訪問の意  
義はどこにあるのか。

A 代表性の实在の有無の確認またはそれをより強固にできるとい  
うことだ。代表性のない投票は人気投票にすぎない。一方通行の  
運動、つまり呼び掛け運動だけでは表現の自由は不十分だしそれ  
が腐敗をよぶことになるのだ。

Q 自民党が戸別訪問に賛成するというのは情実が働き有利にな  
ると考えているのだろうか。

A 自民党案は選挙の自由化の観点から戸別訪問に賛成している。  
情実はずでに実質的に後援会などで実現されている。ただ公明党  
や共産党のように組織的に人がいないということから、人数、時  
間を制約しようとしているのである。

Q 選挙に関する新聞記者の力量はどうか。

A たとえば現在問題になっている参議院全国区比例代表制に反対  
している新聞はない。これは問題のポイントをつかんでいないと

いうことである。定数問題はアンバランスの報道から一步も出ないし、昭和五四年の総選挙で得票を伸ばした自民党は大敗を報道された。

Q 名簿式比例代表制の改革に賛成か。

A 両院制の機能からいっても現行のままでも立候補制度をとり入れれば十分機能しうると考えている。他にも案はあるが、自民党案には無所属候補を認めないことに憲法上の合理的理由があるかどうかという問題がある。自民党案によっても無所属立候補できるとすることも可能だと考える。

Q 立候補制度とは何か。

A 代表性を確保するための制度であり、代表性ある者のみが立候補しうるのである。具体的にいえば、立候補者が定数以内であれば、いかなる人物であれ、選挙をへないで当選してしまう。だから代表性の枠をはめる必要があるのである。

Q 代表性の有無は誰が判定するのか。

A アメリカの例を考えてもわかるが、有権者が判定する。プライマリなエレクトションやコンベンションによって代表性のある候補者となるのである。すなわち、ある選挙区の候補者を決める場合に、日時を定め、党員、希望する有権者を含め投票させ、候補者を決める。その後は当選をより確固とするための選挙運動とな

り、現状のようにゼロから一方通行で出発するのではないから金もかからないはずだ。

Q 現在の選挙でも代表性のない者は落選するという暗黙の前提があるのではないか。

A 何回も当選した人は結果として後から代表性が生じたのであって、問題となるのは新人や、競争相手がいるのに立候補しようという者やある立候補者に代って立候補しようとする者であり、そういう場合に腐敗がおこり、なおかつ当選している。売買契約が金と信用を前提にするように、立候補は代表性を前提にするのである。

Q それは公認、非公認の問題とちがうのか。

A 公認という言葉を用いてはいるが、一般の有権者にはオープンではなくて、いきなり候補者が現われることになる。公認であっても有権者と関係ないことでは少しも変わらない。

Q その点に関しては選挙制度全般というよりむしろ個々の政党に問題があるのではないか。

A 党員が国民の一・五％しかないという実態や、日本の共同社会に問題があるのかもしれない。

Q 国民の政治参加の意識や態度はどうか。

A 自分本位で無知、無関心な国民の意識を脱却させるためフラン

スのような二回投票制で第一回投票は全く自由に立候補を認めるが、真の立候補者は第一回投票の後に決まるといふ制度も考えられる。

Q そうすると、選挙の回数分だけ金がかかるということにならないか。

A 一回目と二回目の投票の間が短かいし、個人や金の力ではどうにもならないから二倍金がかかるということはない。第一、選挙そのものの仕組みが異なる。何よりも問題となるのは何らの枠のない現行の制度である。参議院全国区などは放っておくと、いや、現にそうだが、定数分だけの立候補しなくなり、単なる人気投票となってしまうであろう。国民代表の観点からいっても、官僚、労組、宗教団体、一部庄力団体等国民から遊離した者しか当選しない現行制度は問題がある。

Q その改善策は何か。

A 継続して二〇年以上、現に活動し、かつ個人会員が一万人以上いる団体は参議院全国区の立候補者を推薦することができるとするユニークな立候補制度の案も考えられている。

Q その場合、無所属はどうなるのか。

A この案は、地方区は政党代表を選出し、国民の専門意見を代表する全国区からは全て無所属の議員を選出しようとするもので

ある。

Q 現実問題として、特定かつ具体的な目的をもたないような政治資金を出す側が出すであろうか。

A 確かにそこが問題である。まず多ければ多いほどよいといわれている政治資金の必要額について国民の合意を得、受ける側の責任を明確化したうえで、誰が負担するかを考えるべきである。また一人での多額寄付の影響を避けるためにもアメリカの「ドル献金」のように寄付はすべて少額かつ等額とすべきであろう。

付記 本稿は、昭和五七年一月二二日に開催された北大立法過程研

究会での報告および質疑の録音テープを起こし、それに加筆し訂正を加えたものである。録音テープの再生にあたって、北大大学院法学研究院生浅利祐一君の協力をえた。

Political Fund : A View from Inside\*

Hiroaki FUJITA\*\*

Contents :

Introduction

1. "Politics and Money" in Japan : Specific Circumstances
2. Electoral System as a determining factor
3. Political Fund Regulation : Real Issues and the Framework for Solution
4. Legal Character of Political Contributions : Examples of Several Modern States Considered
5. Public Accountability of the Contributions as a Political Activity
6. Problems Associated with the Contributions by Individuals
7. Concluding Remarks : Some Proposals

\* \* \*

Summary of Discussion

---

\* This "material" was originally presented at a meeting of the Legislative Process Workshop at the University of Hokkaido, January 22, 1982.

\*\* former Research Secretary of the House of Councilors