2018.07.16. 第二期第 5 回選挙市民審議会議事録

東京経済大学　会議室

講　　師　加藤一彦（東京経済大学教授）

出席委員　片木淳、只野雅人、三木由希子（以上共同代表）
　　坪郷實、濱野道雄（スカイプ）

欠席委員　石川公彌子、大山礼子、岡崎晴輝、小澤隆一、北川正恭、桔川純子、小林五十鈴、
　　小林幸治、田中久雄、山口真美

事務局　　太田光征、岡村千鶴子、志村徹麿、城倉啓、富山達夫、丸井英里

書　記　　岡村千鶴子、城倉啓、吉野健太郎

城倉啓 : 今日はせっかく加藤さんにお忙しい中時間をとっていただいてるので、やっぱり時間通り始めないとこれはまずいなと思いますが、今日は政治資金規制・保障の論点という資料をご用意いただきました。選挙市民審議会第 5 回の審議会をですね、始めたいと思います。濱野さん聞こえますか。聞こえが悪い。これで聞こえますか。

濱野道雄 : はい、こっちのボリュームを上げて何とか。

城倉啓 : こちらは非常によく聞こえています。では、今日は議長を只野雅人さんにお願いしてありますので、まあおいおい皆、わらわらと来るでしょうから、ぜひ司会の方を先に進めていただきたいと思います。よろしくお願いします。

只野雅人 : はい。それではただいまから、第 5 回の審議会を始めたいと思います。今日の予定ですが、まずは加藤一彦さんから政党助成についての論点整理ということで 1 時間くらご報告いただいて、あと 1 時間弱くらい質疑、それから最後に今国会にかかっています、参議院の選挙制度改革についてということで、事務局の方からご相談があると伺っています。では早速ですけれどもまずはご報告の方からお願いしたいと思います。

加藤一彦 : どうも初めまして。加藤と申します。この暑い中わざわざ国分寺まで来ていただいてどうもありがとうございます。私はあまり身体が元気ではないので、都心の方まで出るのは嫌だということで、私の勤務地での報告であるならばなんとか出来るということでございます。で、あとは皆さま方は何度もこういうのを経験されていると思いますが、私は所詮ゲストスピーカーですので、皆さんが今までどういう形で勉強会を開かれているのか全く勝手が分かりませんので、もしかしたら従前のものとは異なる形で報告するかもしれませんが、その辺のところは何とぞご了承ください。

　では、メインタイトルが政治資金規正と保障の論点ということで問題提起ということで、ここではですね大きい論点を挙げておきました。個別的論点のああだこうだという話は、是非皆様方で、この報告を契機にして色々と討議をしてくだされば と思います。外国の例と言いましても色々な外国のことができるほど器用ではありませんので、ドイツの制度法制について昔少し勉強したことがありますので、その辺を少しご案内します、ということにいたします。話の順序は大体このレジュメ通りということで、大きい「二」のところに移ります。

政治資金規正法でございますが、日本の政治資金の法構造は極めて複雑であります。政治資金規正法、公職選挙法、さらに諸法、諸法というのは後で言いますが、そうしたものの重層構造になっております。で、先程言った諸法の中の 1 つが、略称なのでしょうか通称なのでしょうか、国会議員資産公開法という法律があって、ここでも色々な資産などについては報告書を出せという形を採っております。その他、地方政治家をひっくるめると、本法に従ってそれぞれ政治倫理条例が作られておりまして、そうすると色んな組み合わせが政治資金の規正の方のところにはあると思います。

まずは政金法、ここはたぶん皆様方が一度は検討されたお話だと思いますので、簡単にやっておきたいと思います。で、総務省の資料がけっこう便利でございまして、11、12 って書いてあるものを見ながら、見ていただけたらと思うんですけれども、まず資金を出す側の規制ということで、図 1 のところ、現在日本の実態はこうなっているということであります。目指すところが企業献金だとか、まあ団体と言った時に大体労働組合なんですけれども、年間 1 億までですね、政党、政党支部及び政治資金団体にできるということになっています。個人献金については、基本的には問題ないであろうということで、色んな形で個人が今言った受け手のみならず政治家の資金管理団体等についても行うことができるということであります。

今度は寄付の個別制限ということですが、同一の主体が同一の受領者にできる年間規制のことであります。個人による規制というのが、個人によるその他の政治団体、公職の候補者への寄付は年間、まあ特定の人にだけ限って言えば、150 万円までということになります。その他の政治団体間の寄付というのは、これは皆さんの表で言うと 14 頁の下の表、下の方になると思いますが、年間 5000 万円までということで、これは資金移転を自由にさせるということから結構大きい金額ができるようになると。

その結果何が発生するのかというと、法人、労働組合は政党支部を通じて、実質的に政治家個人に資金提供が可能になると。これが図 2 のものであります。政党支部についての資金移転というのは規制はございませんので、したがって大口の企業献金というのは政党支部に対して行われる場合が多い、というよりは行われるということであります。政党支部は寄付の受領後、当該資金を自由に移転することが出来ますので、14 頁の上の図を見ていただければ、政党（支部を含む）ということで、この結果政党支部というのは、実は政治家の必要性、政党本体の必要性というよりも政治家の必要性によって作られるわけで、言葉は悪いんですがいわばマネー・ロンダリング機関になっている、というふうに見えます。で、政党支部はどうやって作れるのかというと、実は全然制限は全くございません。

ここでおそらくは治資金規正をするときに政党支部規制というのが考えられ得るかなぁという気もするんですけれども、とりあえずどのくらい政党の支部があるのかなと。東京だけに限って言えば自民党が 520 の支部、どう考えても多すぎると。その一方で共産党もちゃんと 34 個持ってるわけで、こういう全国展開でやると自民党の政党支部は数千になるはずです。

ついでにですね、寄付の質的制限ということで、寄付をしちゃいけない者は誰かという話です。で、これは国の補助金、事業企業、これたぶん大学も入るわけで、私学助成受けていますので、大学本体は政治献金できないと。更には３年連続赤字企業と。更には外国人、外国法人、ただし外国法人に関しては 5 年以上日本において上場している場合は除く、ということなんで、外資系企業の一部は政治献金をできるように改正いたしました。これキャノンが典型的ですね。政治献金できないのが外資が入っているからということで、それで法律を改正したという訳の分からない例であったと思います。で、寄付を今度は受ける、政治献金を受ける側の規制ということで、これがまあ政治家を主体にして考えていると。

そうすると国会議員、政治家の人たちは 4 つのですね、ポケットがあると。第一は政党本体及び政党支部。政党支部と言っても自分の後援会組織みたいなもんなんですけれども、でここについては法規制は一切存在していません。更には政治家が指定する政治資金団体。これが派閥組織なんですけれども、政党以外の政治団体、これも規制が無いと。次、個人献金。これが理念的に一番良い個人献金なんだということだと思うんですけれども同一人物からは 150 万円まで。あともう 1 つは政治パーティー資金収入というものでありますが、このパーティーを主催するのは政治家の政治団体になります。このパーティー券についてはあんまり深くはやりませんが、所謂隠れた個人献金ということ、あるいは企業献金とよく言われているものであります。今日の中心がですね、政党の公費助成だということだと思うので、早速、三の方へ入っていきたいと思います。

そもそも政党が公的資金を受領できるというのは何故なんだということになるかと思います。また、そういう公的なお金を受け取れば、政党の性格は変わってしまうのかという大きい問題があります。

まず第 1 番目には、政党の公費助成のモデルとなった、モデルとなるんでしょうかね。やっぱりドイツの場合ということで、ドイツのことについてちょこっとご案内いたします。ドイツ基本法、これはドイツ憲法のことなんですけれども、当時は西ドイツ基本法と読んでいたと思いますが、今で言えばドイツ基本法。1949 年にできたあちらの憲法でございますが、その 21 条に政党条項がありました。政党条項があったのですが、細かなことは政党法に委ねると。ということで政党法の制定を待つことになると。

政党法ができたのがここに書いてあるように 1967 年ということになります。なんでこんなに時間がかかったのかというと、当時の連邦議会で与野党が一致しないと。話し合いがいつも決裂という状況でありました。で、この 1960 年代後半というのがポイントでありまして、ドイツでは大連立の時代になりますのでＣＤＵとＳＰＤが連立を組むと。事実上野党が存在していない状態。この時に政党法ができたと。ちなみにこの時にドイツでは基本法を抜本的に改正しまして非常事態法制も全部この時代に作ってしまう、というときです。当初の 67 年にできた政党法の 18 条は公費助成をどう行っていたのかというと、選挙運動費用に限定せよという枠組みでありました。これでずっとやってきたんですけれども、ただし政党助成法の、日本のもそうなんですけれども、ドイツもこの政党助成もそうなんですけれども

麻薬と同じでして、一度打ったらやめられないという、むしろもっとちょうだいということになるわけで、選挙運動補助という枠組みは残しながらも、なんだかんだという色んな制度を入れてですね、どんどんどんどん予算が拡大化していくと。予算の拡大化については与野党ともですね、みんな資金ショートですので、お金がほしい、お金がほしいということで、新しい制度がどんどんできちゃうんですね。

そうした中で 1992 年に連邦憲法裁判所、連邦憲法裁判所もその間時々違憲判決を出したりという対応はしてたんですけれども、1992 年に連邦裁判所は非常に重要な判決を出します。従来の自らの判例も変更するということもいたします。これは緑の党からの機関訴訟なんですけれども、まあドイツではこういう面白い訴訟が出来ますので、政党が国家機関と同じ扱い、で機関訴訟の主体になると。日本ではちょっと考えられない訴訟になりますが、この判例ではですね、連邦憲法裁判所は選挙運動費用補助というのは、もういいと、そんなんじゃ駄目だと。一般的国家補助というのを容認するというように変更いたします。その時の判例、判旨の一つが、国家は基本法に基づいて、政党に課せられている一般的活動への財政援助につき、政党に対し資金を保障することを健保上、妨げられてはいないんだということで、一般的な国家補助はしてよろしい、というふうに拡大路線方針を示します。

ただしと、立法者に対して拡大路線は採るけれども次のことに気を付けてね、と 3 つのことを指摘します。第 1 番目には相対的上限の導入をせよと。これは政党が自己調達した収入の値を超えて国家補助金を受けてはならない、という原則。2 番目、絶対的上限の導入。国家は政党を接待してはならないと。だから金額面でどんどん公費助成を拡大化するということは駄目で、今までの国家補助金、これの平均値を天井としなさい。第 3 番目には、政党の平等性の確保というところであります。

この政党の平等性の確保の中身なんですけれども、各政党が機会均等性を持つということだけではなくて、実はここで重要なのは、政治的意思形成への市民の平等な参画権というものを保障することが重要であると。その際に連邦憲法裁判所が政党に対して厳しく突き付けたロジックが「政党は自らが社会に根付いた存在だということをちゃんと自覚してね」という判決内容であったと。まあ、いわば個人から出発する政党の育成と。こういったものであるならばお金は出せるというような判例変更であったと思います。

この判決を受けて、違憲判断も出たわけなんで、政党法を作らなきゃいけないわけで作り直しということで、1994 年に政党法を改正いたしまして、一般的国家補助の導入というものに変える、選挙運動費用補助から一般的国家補助へ転換していくと。その時に中身をどのようにしたのかということ、ポイントがありますので、これは、金額は 2015 年に法律が改正してありますので、2015 年改正法に準拠していくらかという値を書いています。絶対的上限の法定額。マックスのお金を提供することができるということで、ドイツマルクからユーロに転換して一番新しい数字だけ言っておきます。2016 年では 1 億 6051 万ユーロ。日本円では、これ僕いくらで計算したかな。120 円で計算したか、ちょっと忘れましたけれども、193 億円程度ということがドイツの現在の一年間の公費助成のマックスの値であるとい

うことであります。問題はこのお金をどうやって各党に分配するのか、分配式になります。

国家補助の配分につきましては二つの大きなものがあります。①の部分は日本の政党助成法と基本的には同じなんですけれども、有権者獲得分ということで、選挙の時に獲得票数が多ければ多いほど政党にはお金が行きますよという比例分配的な発想なんですけれども、ただちょっと日本と違いまして1票当たり1ユーロという風に計算する。ただこれはベーシックなところで400万票まではねと。この票を超えた場合は1票当たり0.83で計算をいたします。ということで400万票程度の政党であるならば同じ金額しか貰えないんですけれども、ラントごとに普通は何千万票も獲得いたしますので、大政党はさらに上乗せ分が1ユーロでは多すぎるから0.83というぐらいにしておけっていうことであります。

ユニークなのが②献金獲得分のところであります。これは自然人、われわれ一般個人なのですが、これが政治献金を行う。3,300ユーロまでなんですけれども、1ユーロ当たり0.45ユーロの補助金を上乗せすると。選挙とはまったく関係ない制度。ちょっと分かりにくいと思いますが、こういうことになります。日本的に言った方が良いと思いますが、私がたとえばXという政党に10,000円政治献金をすると。そうするとその1万円はその政党に行くのみならず、プラス国家からその政党に4,500円の国家資金が行く。そうするとどういうことが発生するのかというと、各政党は個人献金を多く獲得しようと一生懸命努力する。多く個人献金を受ければ受けるほど国家資金がそこに上乗せされるという制度であります。

これはまったく選挙とは関係なく日常的に個人が政治献金をするといった時に一定の配分。選挙とは違った配分基準でお金を配ってあげましょうということであります。おそらくこういう制度ができたのが連邦憲法裁判所の判決で、政党は自らが社会に根付いた存在だということの証ということで、それが日常的に個人から政治献金を受け取ることも政党が社会的存在として頑張っているという証だという、その手のお話だと思います。現在までこの枠組みでずっと来ております。脚注部分はあまりにも細かいので省略して報告しています。

では、ということで、次に日本の場合なんですけれども、これが厄介でして憲法上政党の規定は無い。いわゆる政党条項というのは全くありません。のみならず、憲法では政党という文言すら一切無い。そうすると日本国憲法上政党はどこに位置づけられるのかという非常に原理的な問題が横たわっております。「ああだ、こうだ」ってこれがややこしい議論になるけれども、とりあえず、今までの学説展開で言えば「公的性格論」ということで、公的地位説というのがあるんですが、この公的地位説が通説であろうという風に言えます。但しこの公的地位と言った時の「公」に何を読み込むかは、これは実は様々な立場がありますので、実に多様であります。市民運動で一所懸命頑張っている上脇さんという人がいらっしゃると思うんですけれども、上脇さんは政党の公的地位は昔から批判的だったんですが、政党の「私」の部分を非常に強調しようとする立場であります。それに対して私は「否、そうではなくて」ということで政党の公的地位説のところに、私は彼からすると位置づけられるらしいですけれども、その時にも「公」というものに何を読み込むか。ここは難しいですね。

日本は市民社会に対して開かれるという意味での「公」概念を使わないと、おそらくは日本的な「公」という漢字で表記される「公」でやってしまうと、何かかなり国家的な要素がここでは出てきやすくなってしまう。そのことに留意しながら政党の公的地位というものをここでは論じなければならないのであろうと。

そういった原理的な問題があり、ここではこれ以上中には入りませんが、そうしたことはとりあえず置いといてということで、改めて 1990 年代の政治改革の時代を思い出していただければと思います。あの政治改革の時は、リクルートスキャンダルと佐川急便事件であったと思いますけども、あの時マスコミも政治学者の多くも「政治改革、政治改革」ということを言ってました。憲法研究者の中でも政治改革に積極的な先生もおられたようでしたが、意外と憲法研究者の中では当時の政治改革論を良しとする議論はほとんどいなかったんじゃなかったかというような気がいたします。

とりあえず当時、選挙制度改革もあったんですけれども、公費助成に限って言えば、政党助成法というのではなんでああいう変なお金を政党は受け取るのっていうことで、その時に大体こんなことを言ったわけで、「企業団体からのブラックマネーをこれから遮断しなければならない」と。そうすると国家のきれいなお金を政党に渡すんだと。「政党にそういうきれいなお金を渡していけばブラックマーケットに手を突っ込もうというような政治家も減っていくだろう」ということを言っていました。でも、これ税金ですので、そうすると原資が税金で、これどうするのって言ったら、「これは民主主義の必要経費である。国民一人当たり 250 円くらい我慢しろ」ということが言われたと思います。

この当時、あれから約 20 年経っているわけで、この見方は本当に正しかったのかということでありまして、別に政党側がブラックマネーとか、そういうものとは切断されたっていう風にはあまり見えない。何か企業献金と公費助成の二重取りしているんじゃないかとか、ここは色々な見方があろうかと思います。

「わが国の政党助成法の特質と問題点」と書きましたが、ドイツの例を見ながら考えてみると、政党助成法における人口一人当たりの単価がそもそも適切であったのか。当時コーヒー一杯分の 250 円ですよって、言ってたんですけれども、総額は当時は 308 億円で始まったと思うんですけれども、漸次的に人口が増えてきた結果、大体今 318 億から 320 億ですよね。これは世界的に見て聞いたことがない程のべらぼうな金額であります。

ドイツの絶対的上限は先ほど言ったように 190 何億だと思いますので、それに比して多額であります。ではドイツの人口だとか有権者を見ればということなんですけど、ドイツではこういう値になっていますので、そうするとやっぱり約 320 億、今は 317－8 億ぐらいになっていますが、やっぱり高すぎたんじゃないかと。そうすると、250 円という値段を削減していけば絶対的上限、日本で言うところの総枠なんですけれども、これはもう少し低く抑えることができるんではないだろうか。

二つ目が、よく考えてみればということなんですけれども、なんで人口数なんだというのがよく分からない。母数を有権者に変更はできないであろうかと。有権者数でやると 1 億

人とちょいですので、掛ける 250 円でやるんならば、253 億円ぐらい。もし 200 円まで減額してくれれば 200 億円程度まで削減できますので、相当節約可能なんじゃないかと。

この政治資金規正法では外国人からの政治献金を全面的に禁止していると先ほど言ったんですが、なんでこういうお金を貰う時になると外国人の数が入るのか全く分からない。どういうわけだか分からない。とにかく人口で計算する。

次に日本の政党助成法というのは、お金を各政党に渡すと言った時には、選挙だけが配分基準となると。このことをやっぱりもう一回再検討してもよろしいんじゃないでしょうかということです。ドイツの先ほど言った仕組みがそんなに理想的かとは必ずしも言えないにせよ、個人献金の収集をもっと増やしたいと言うんであるならば、個人献金をすると個人が租税控除を受けるというだけじゃ駄目で、受ける政党が何かメリットがあるというようなものと抱き合わせじゃないと、本当は駄目なんじゃないのっていう気がいたします。実は先ほど言ったドイツの実例が一つ参考になるであろうと。あともう一つ、所得税チェックオフ制の導入も考えられうるであろう。所得税の一部を政党本体に寄付をすると。

こういうような改革であるならば選挙とは違う基準で政党に個人のお金がストレートにすっと行って、あまり憲法上も批判対象にならないんじゃないだろうかということがあります。

四番目には「相対的上限の設定」というんです。ここは「再設定」と書いたほうが良かったものですが、政党助成法が出来た時にはいわゆる「三分の二条項」がありまして、党収入の三分の二までしか政党助成金がもらえないよって形だったんですけれども、いつの間にかに、これは当時の日本社会党だろうと思うんですが、あの政党が満額お金をもらえるようにということで、この三分の二条項を撤廃しました。そうするとどういうことが起きるのかというと、80%を超えるような政党とか出てくるんですけれども、僕のこのペーパーでいうと脚注 11）のところなんですけれども、とんでもない値であると。そうすると政党の本体の総収入の二分の一以上を公金で賄っていると。

こういうのっていうのは他の国であるんだろうかっていうので、何かよく分からないんですよね。他の国では。ドイツの場合ではそういうことはなくて、脚注 11）に書いてあるように 25%から 30%ということであると。ところが自民党、一番新しい数字だと自民党も結構、七割を超えていると思うんですよ。注で書いてあると思いますが。何か信じられないですよね。ここをそうすると党収入の中の政党助成金の割合規制というものはありうるんじゃないだるかと。

次に政党助成金、政党助成法に基づく交付金なんですけれども、これは 5 万円以上公開、別に 5 万円にする必要性はなくて全面公開でも良いんじゃないのっていうのもあるんですけれども、少なくとも既存の実定法に合わせれば、国会議員関係政治団体の報告書っていうのは 1 万円ってなってますので、1 万円にみんな下限を合わせればいいんじゃないのっていうような感じがいたしました。

次に、政党助成法は政党助成法で、政治資金規正法は政治資金規正法で、その他の法律は

その他の法律でってなってるんですけれども、やっぱり考えておいた方が良いのは変なお金をもらっちゃってやってる変な政治家って結構いるわけで、そうすると政治家及びその政治家の支配下にある政治団体等が不適切な財政処理をした場合に政党助成金の減額というようなものが導入されないと拙いんじゃないだろうか。罰金というか罰則制度なんでしょうか。ドイツではちゃんと、その金額の数倍。いくらだったか忘れましたが、二倍以上だった気がしますが、お金渡さないよっていう仕組みがあるんですけれども。日本の場合は大体、政治資金収支報告書の訂正で済みますので、事後的に訂正をして「はい、おしまい」という仕組みのままであるということを疑問に感じました。

「４」のところは今日やるかどうか、時間があったらやろうかと思ったんですけれども、ちょっと時間がありそうなので、これはあまり面白くない話です。「政治活動に伴う第二の予算」ということで、あまりにもよく知られていることなので、改めてここは復習しましょうということで、国会議員の場合の立法事務費。これは 65 万円。文書通信費 100 万円。給料の他にこんなの貰ってますよってよく新聞に面白おかしく書かれる例のお話です。このことについて、実は領収書何も無いというような有り様をどう思いますかということですね。

実はこれが国会議員じゃなくて地方議会議員の方が悪質だと思います。地方議会議員の場合はいわゆる政務活動費問題ということでクローズアップされますが、地方自治法が改正されたために 100 条 14 項政務活動費という、そういう名称に今なっております。これに基づいて都道府県及び市町村は政務活動費に関わる条例を作りました。大きいところでは東京都が良いと思って、東京都議会の場合、これが月額 50 万円。一応これでも安くなった、減額したと思うんですけど、月額 50 万円である。この高額な政務活動費はどう使われてるのかというと、これ実は多くの場合人件費に使用されています。そうすると人件費であるため、個人情報との関係でいわゆる「のり弁型公開」というものが常態化しています。しかしこれが本当に人件費かどうかというのは分かりません。完全にブラックボックスになっています。そうすると「政務活動費はけしからん」っていう風によくメディアっていうのは言うんですけども、じゃあってんで私の大学のあるところの国分寺市の市会議員さんっていうのは年間 24 万円の政務活動費ということで、そうすると年間 24 万円でこの市議さんどんな良い仕事してるんだろうと、逆に「えっ」って言うほど安いと。不思議だなっていう気がいたします。月額 50 万のところと、年間 24 万。この差というのはどう説明したら良いのか私には分かりません。みなさまがたもお住まいの地方議会でどの程度政務活動費が使われているかということを、どうぞお調べになってください。

最後のところで、もうそろそろ止めなくてはならないんで、問題提起というよりも、ここから先はみなさん色々とご勉強されるところだと思いますが、企業団体献金、さらには労組の政治献金禁止ということがよく言われます。お話はそうなんでしょうが、現実的可能性はあるんですかということになります。大人しく提言をするのであるならば、企業・団体・労組の献金実施というのは政党本体のみの寄付制度に限定するのも可能なんではないかとい

うのが大人しいところであります。要はこの図１のＡ枠で「政党（支部を含む）」ですけれども、これを政党本体のみということで、政治資金団体、これも消しちゃえば良いわけで。だけれどもこれは、自分で言っておいて直ちに訂正するのも変なんですけれども、多分あまり実効性のある規制ではないであろう。いわゆる「紐付き献金」というのが可能になります。これは日歯事件ということで、二回彼らはやったと思いますが、政党本体の銀行化というやり方です。政党本体を銀行の本店とする。政党支部がその本店に対する支店ということで、本店から支店への資金移転ですから、別に銀行と同じで右から左にお金を動かしているだけですので、これは規正法上全然制限はできないわけであります。従って政党本体に例えば企業が１億政治献金すると言っても、その１億は「あの人宛だよ」という風に言えば、その政治家の政党支部にお金が入るという仕組みになってしまいますので、これが紐付き献金ということであります。色々とここは難しいなという気がいたします。

次に「政党助成法の組み替え」ということで、個人の選択権確保ということを指摘しておきます。選挙の時に比例代表で何々党って書いてみたり、候補者の名前を書いてみたりあるんですけれども、あれがなんで政治献金の行き先の同意書になるのかと。それが分からないということであります。人物の決定と、政治資金の行き先の決定は違うはずであると。そこをもう一度考えてみれば今の選挙の結果のみによって政党資金配分を決めるというのは違うんではないでしょうかということです。

あと三番目なんですけど、ここが実はですね、この中でも分かっている人いるのかっていうことなんですけれども、一年間に必要な政治資金は全体でいくらになるのかっていうことなんですね。そもそも。これは社会学的知見による分析の必要性があるよということなんですけれども、よく言われるのが、十数年前は約 3,000 億だったんです。でも今は約 2,600 億円前後じゃないのって。中央の部分は約 1,300 億円。地方の部分は地方でやってますので、これ合算しないといけないわけで、この統一データが無いんですね。だから本当のところ一年間でいくら政治資金というのは必要なのかということ、ここはそもそも見えていないこと。

さらに国会議員が一年で必要とされる金額はいくらなのかと言った時に、こんなのちゃんと答えてくれる政治家がいるわけないわけで、これは政治改革の時の自由民主党内のいわゆる新人議員が「政治改革はなぜ必要なんですか」って言った時に彼らがデータを公表してくれたから分かったんですけれども、自由民主党の新人の国会議員ですら一年間に１億 5,000 万円の資金が必要であると。であれば上の先輩たちはもっとお金がかかるんだということであります。この時に「かけすぎている部分はきっとあるでしょ」っていうことも切り込んでいくことはできると思うんですけども、確かにお金はかかるはずです。

次に今後人口減少社会を迎えて政治資金の総額はおそらくは減っていくであろう。政党交付金も漸次的に自然減していくのは、これは明々白々。生まれてくる人間よりも死んでいく人間の数が多いわけで、そうするとこの間の報道がちょうど良かったので、2017 年比でいうと日本人は毎年これから 40 万人単位で減っていくと。だから人口数で掛ける 250 円で

すから、漸次的には減っていくであろうと。あと人口数なんですけれども外国人数が入ってくると日本に外国人が結構入ってきていますが、それでも 20 万人減っています。そうすると、ここ日本が移民社会にならない限り人口数というのは減っていくので自然減ということがあります。自然減で良いんだという人がいるのかどうか分かりませんが、ここはやっぱり今一度政党助成の適切な金額というものを算出した方がよろしいんじゃないでしょうかということです。

次、四番目であります。結局みなさま方が今まで会議で色々議論されてきたと思うんですけど、わたしは全然分からないのでみなさんに聞きたいんですけども、逆にこっちが。国会議員、要するに立法者をどうしたいのかというところです。国会議員の特権を増やすべきなのか。減らしたほうが良いのか。要は、巨大な行政官庁に対峙できる国会。これをどうするんだということであります。巨大な行政官庁に対峙できるような国会じゃないと困るんだというのであれば、これ絶対にお金がかかるお話になります。別に政治家がお金よこせっていう話じゃなくて、衆議員・参議院それぞれ事務スタッフ、人手不足なんですから。そうすると、行政官庁に対峙できるような立法府を作るんだというのであるならば、お金が掛かるお話になっていくと思います。

それは結構評価が分かれるところなんじゃないでしょうか。とにかく削減で良いのだ、もっと減らせ減らせって言うと、「身を切る改革」みたいな話になるんですけども、こんなことやってたら「あれーっ」て話になったのが、一票の格差訴訟の中でそもそも有権者と政治家とのこの紐帯というものが非常に薄れてきたということであったわけですよね。そうするとここはみなさん、どう考えているんでしょうかっていうことだと思います。

参考文献の話ですけど、色々政治資金についてはあるんでしょうけれども、憲法研究者の中で非常にオーソドックスなドイツの政党法制等々を中心にした上脇さんと、本さんの作品を挙げさせてもらい、あとは私の本ですからどうでも良いわけで、こういうような本です。ドイツ政党法制の勉強はできるんじゃないかなという気がいたします。

ということで非常に雑駁な報告でありましたが、これをもちまして私の報告は終了いたします。

只野雅人：加藤さん、ありがとうございました。わたしたちのスケジュールで言いますと、これまではどちらかと言うと選挙運動の問題ですね。特に選挙運動期間とか、政治資金の問題を考えるということがありますので、具体的には 8 月に政治資金収支報告の話、それから 9 月が多分本題になってくると思いますけど、公費負担ですとか政党助成の話をしていくと。こういう流れになっていますので、今日は非常にタイムリーで良いお話を伺えたなと思います。

では、早速ですけれども中身について議論していきたいと思いますが、委員のみなさんからはいかがでしょうか。どうぞ、はい。では坪郷委員。

坪郷實：今日はどうもありがとうございました。憲法上の政党の位置づけと、それから政党法の関係で、ドイツにおける法的な仕組みと政党助成の報告をされて、それとの関係で日本

の論点を挙げていただいて、今後の検討すべき論点で重要な点がいくつか出ているんじゃないかという風に思います。

それで最初の第一の論点は若干確認なんですが、わたしは政党政治の方から、政党側から見ているので、憲法論とはちょっと違った見方になるのか、あるいは変わらないかも分からないんですが。確認の一つは、連邦憲法裁判所の判例があったということから、従来からいろんな議論があったということを含めてでしょうけれども、94 年の改正政党法で「一般的な国家補助の容認」という表現を使われているんですが、それ以前は選挙助成という仕組みですね。選挙助成という仕組みから、政党の政治活動全体への助成金の仕組みに変わったという風に見ていいのかどうか。そうすると 94 年改正法ができた時の論点の一つとして政党間機会均等を犯さない限りという議論があったと思うんですけれども、あくまでもドイツで行われている制度化の政党助成というのは一部の助成であって全面的な助成ではないので機会均等を犯すものではないと。そういう議論も重要な論点であったのではないか。それをちょっと確認させていただきたいというのがありますね。

それと一番関係があるわけですけれども、日本でこの政党助成を議論する時に、ドイツの場合には今日報告であったように、憲法上政党の問題が規定され、政党法があるということで、政治的な意思形成の中で政党がある程度非常に重要な役割を果たす。政党は重要な役割を果たすので、個人が政治に関わる場合には政党は不可欠であり重要なので政党助成をしても良いと。そういう論理の組み立てが多分あったんじゃないかという風に思うんですが、日本の場合は政党法も含めて政党が政治的意思形成に基本的に重要なものであると、日本でもそういう議論をしないと政党助成の大元の根拠というのはしっかりできないのかどうか。その辺、若干言われたと思うんですけど、その辺どうお考えなのかをお伺いできればと思います。あと幾つかあるんですけど、まずその点をお願いします。

加藤一彦：ドイツの例ですけれども、かなり端折ったんですけれども、実はドイツ基本法ができて翌々年ぐらいか、ちょっと記憶がその辺はっきりしないんですけれども、1950 年代には真ん中にはもう始まっていたんですけれども、ドイツの連邦予算ってありますよね。ドイツの連邦予算から直接、連邦議会に議席を持っている政党に、一般的な補助金というものを、実はもうやっていたんですね。これは 50 年代ですので、ドイツの場合はちょっとややこしいのが、まずナチスの後継団体と目される団体が連邦憲法裁判所によって違憲判決を受けると。1956 年にはドイツ共産党が違憲判決を受ける。それでドイツ基本法を妨げるような政党は全部議会から排除した中で、自由で民主的な基本秩序を維持しようとしている政党だけが連邦議会に存在すると。この政党を育成しますということで一般的国家補助をやってたんですね。

ところがこのことについて州政府が、「やっぱりおかしいんじゃないの」っていうことで、ドイツの、ドイツはこういう訴訟ができるんですけれども、「連邦予算それ自体が憲法違反である」という訴訟を提議したら、連邦憲法裁判所も「そうだ」っていう判決を出しちゃったんですね。そこで政党法を作る時に、「もう一般的な補助はできないんだね。じゃあどう

する」っていうことで、選挙運動費用補助だったら連邦憲法裁判所は良いと言っているから、じゃあ政党はみんな公的機能を果たしている選挙に参加するんだから、そこについての補助という仕組みでやろうということで、当初の政党法は選挙運動費用補助に限定していました。

その後、やっぱりそうなんですけども、選挙運動補助と言っても選挙の時の年だけお金がかかるわけじゃなくて日常的に政党は政治活動をしているわけで、そうすると政党助成金の枠を決めながら毎年度、日本語では分割交付と翻訳される場合が多いと思うんですけども、前渡し金みたいなものもあり、その他に色々な変な制度をくっつけてしまったの。それで、そういうことが 1980 年代に発生して、「流石にもうこれは限界なんじゃないの」っていった時に連邦憲法裁判所が、「選挙運動費用補助に限定してなら国家補助をしても良い」という自らの1966年の判決を変更すると。そこで一般的な国家補助をするっていうように、落とすというか、また出すんですよね。その時の条件化がレジメの３のところであったということです。

先ほどの質問の中で、政党の機会均等性というのがあったと思うんですけども、これはドイツでは、連邦議会に議席を獲得するには 5%阻止条項というのがあると思うんですけれども、選挙運動費用補助に関してはこの 5%なんてハードルは高すぎるので、確か 0.5 まで低いんです。さらには、ランド議会に参加する政党も一定票数があれば国家補助金を受け取れるという仕組みになっており。という意味では一応は間口は広いような仕組みにはなっています。

あともう一つが、何でしたっけ。

只野雅人：日本の話ですね。

坪郷實：政党の位置づけですね。日本の場合は政党助成の基本的な位置づけの前に、政党の機能なり整理が必要で、それについてのお考えを。

加藤一彦：はい。ここが政党助成法を導入した時に、実は私若かりし頃、慶応の、何といったか政治改革の先生、堀江さんが僕の質問者であって、何か報告して、僕は政党助成不要論で、あちらは導入論という形で戦わしたことがあるんですね。それで堀江さんが「あなたの言うのは理想論だ」という言い方で言われたことがあるんですけれども、あの当時の憲法学者で、僕はやっぱり政党助成に慎重であったと。そこはなぜかというと、「政党がお金をもらうと必ず変質化するよ」ということであったと思います。要は党の中央本部の機能が資金配分権を持ちますので、そうすると相当程度政党の質が変わるであろうと。その時にドイツと全く違って政党法も政党条項も無い中でお金だけ渡せばもっと悪い状況が起きる。いわゆる党内民主主義が働かなくなるんじゃないかっていうことで反対論を私は採っていたし、そういう見解であったと思います。

僕自身が今見ると、やっぱり当時危惧したことがこと自由民主党においては当てはまっているんじゃないかという気がいたします。政治改革の場合は政党助成法が単独だけじゃなくて、小選挙区制の導入ですので党公認権を総裁が持つわけですから、そうすると一つの

政党の中のパワーポリティックスが従来のような形とは変わっていく。むしろ党内民主主義が機能しなくなるんじゃないかなっていう風に思っています。現状がそうなってるんじゃないでしょうか。というように見ています。

従ってこういう大きいところから攻めて、では政党助成で政党が税金を受けている根拠は何かっていう風に問題を絞りこんできた時に、やっぱり僕は、ドイツ的になっちゃうんですけども、「政党は国民の政治的意思形成に仕える組織体なんだ」としかもう言いようがないんじゃないでしょうか。そこに引っ掛けるしか。そうしないと公的な資金を受け取る根拠というのは無いんじゃないでしょうか。そんな気がしています。

そこで、じゃあ昔のドイツみたいに選挙公営化論みたいな話で選挙運動に限定した形での費用補助になるのか、ならないのかっていうのはまた別個の話になろうかと思います。

坪郷實：はい、ありがとうございました。それでもう一つは、「四」のところでドイツの政党助成との関係で日本の場合は金額的に言うと多額だという話をされたんですが、ドイツの場合には、これは加藤さんがおっしゃったように、助成が始まるともっと欲しいというんで、色んな制度を作るわけですね。ドイツの場合には、政党助成に該当する金額は確かに低いんですけれども、むしろそれの三倍ぐらいの額の、政党系の財団を設立・運営するための助成があるわけですよね。その三倍という額は本当に適切なのかという議論があるようなんですが、そうすると加藤さんが言われたように「政治活動に伴う第二の予算」というような議論に含めて、ドイツの場合には政党に対する助成、政治資金に関する政党への政府からの交付の助成というのは大きく四つあるんです、議論。制度論では必要ですね。一つは、政治活動、いわゆる政党助成が第一ですが、二番目はドイツの場合は議員が財布からかなりの寄付を政党にするので、これ自体は色々議論があるようですけれど、議員から党への寄付の部分があると。これは、元々は政府の財政から出ていると。それから日本と同様に会派に対する助成があると。先ほど言った政党系の財団に対する助成が、政党助成の三倍ぐらいの額。さらにドイツの場合には政党系の青年団体があるとそれに対して助成金が出るという仕組み、これ全部の政党が受けているわけではないみたいですけれど。

これを見てみるとかなり政党助成だけの金額で見ているっていうのは中々難しいので、日本で政党助成する場合には何が適正なのか、人口なのか有権者なのかという、そういう議論もありましたけれども、その辺りは目的に従って考える必要があるかなっていう風に思うんですが。ちょっとこれはまた韓国の例ですけれども、韓国の政党助成の場合には、ここに条件を付けるかどうかっていうこと自体が大きく議論があるところですけれども、政党助成の三割までは政党系のシンクタンクに使うということで、億単位で事務局のスタッフを雇って政策作りに政党が資金を割くということを明記しているわけですけれども、むしろ日本の場合でも政党助成を位置づける時に何のためにこれを使うのかという意味で、政策作りに基本的には何割か使えるということを、これ条件付けるかどうかということになるとまた議論が必要なのかもわからないですが、そういう政策作りのために政党を助成するという方向付けというのはどういう風にお考えなのか。いかがでしょうか。

加藤一彦：はい。ご指摘の通りだと思います。あとは会派と政党とか、そういうのもあるんで、いわゆる政党の公的な資金全体になるとここでいう僅かなパーセントでしかない。もう一つはここでは言わなかったんですけれども、政党交付金一旦渡したら後何に使っても良いという今のあり方に、使途を限定しなさいということで、過去私も何かそういうことを言ってまして、私は当時シンクタンクとかそういうようなものに使って、立法スタッフとかに作ったらとか、そういうことは書いたことがあるし、私もそうした方が良いんじゃないと言ってきた気がするんですけれども、ここ。難しいのは、それはどうなんでしょうかね。お金にはやっぱり色が付いてないんですよね。使途制限をして政党交付金をこういうものに使え、その中の何十パーセントこういうものに使わなきゃいけないよっていうことになるんですけれども、結局他のところに行っちゃえばあんまり有効な使途制限になるのかなっていう、ちょっと疑問です。ただ、全く無いよりは良いような気もするな。ぐらいでしょうかね。そこはちょっと。要はその政党。想定している政党が自由民主党を想定しちゃうと多分こういう制限をしても無駄だなっていう気もしますし、あるいは公明党を考えれば、あの党はやってくれるかなっていうのは何かあるんですけれども。使途制限は、一つは国の税金だから、特定の、要するにわたしたちは大学の教員だから研究のみにしか国の研究費は使えないよっていう色んな使途制限ですよね。こういうのはあっても良いかな。だけども実体論というのがかなり難しいところになると思いますね。

僕がここでは言わなかったのは、実は政党交付金、これ余ってるんですよね。使い切れないんですよ。本当は国に返さなきゃいけないんですけど、ただ繰越金は駄目なんですけども、政党基金積立っていうのであれば認められているっていう、こっちの方が僕は規模も大きいので使い切れないお金は返せって思わず言いたくなるので、その辺の規制はできるんじゃないかなという気はいたします。

只野雅人：使途制限の件は韓国の話が答申に書いてあって、政策献金、やはり三割ぐらい使わせたらどうか。こういう話はずっとしてきたんですね。その他いかがでしょう。色々あるかとは思いますが。

片木淳：では折角ですから。今日はありがとうございます。私から、ちょっと全般的な感じでいいんですけれど教えていただきたいんですけれど、特に今日は政党助成金の問題を中心に話をしていただいたんで政党助成金。それからもうちょっと広く政治資金そのもののことでも良いんですけれども、日本の現状における改革課題という観点から言って、政策論みたいな話になるんですけれども、どういうところを改革する必要があるかとか。という点については、さっきドイツとの比較において金額が多いんじゃないかという議論はあったんですけれども、特に政党をどう考えるかっていうことを中心に置いた時に、今の政党助成金のあり方っていうのはおかしいからどこか変えろという点を、細かい点も色々あるかと思いますけども、流れから言ってですね、さっきちょっとご議論があったんですけれども、教えていただいたんですけれども、政党のあり方本来をどう考えるか。政治資金はどの位かかるのかというような全体を見渡した時に日本の今の政党助成金・政治資金のあり方、これ

についてはどう考えたら良いのか。本来はどういうものだとお考えになっているのか、総体的でいいので分かるなら教えていただきたいと思います。

加藤一彦：さあそれは非常に大きい質問なので、日本の政治資金全般についてどうなっているのかっていうところについては正直言ってデータが無いんですよね。中央部分と地方部分の少なくとも表に出ただけのデータで、統合化されたデータが無いので何とも言えず。そして個別的に問題が出てきた時にモグラ叩きのように「ここが悪い、ここが悪い、ここが悪い」っていうような対応だったと思うんですよね。日本でという点では。その都度法律を改正して、「これはこう規制しました、規制しました、規制しました」っていう有り様なんですけれども。僕は、あまりにも大きい質問なので、僕自身が考えているのは、市民社会にとってなぜ政党が必要なのかっていう非常に大きい問題設定をした時に、どう答えますかと。そこの問いをする時に、政党の本来的な機能というのは有権者が色んなことを言っている中で自分たちの考えをきちんと国民に向かって言うし、そしてそれを選挙でもって戦って、そして利益を集約化し、政策のインプット／アウトプット機能を果たしていくという一連のこの作業であろうと。これにはどうしてもお金がかかるんだという形で日本では政党助成法を作ってこなかったんじゃないのかっていうことが、そもそもに、僕にはあります。

片木淳：基礎情報が科学的にきちっと整備されていない。

加藤一彦：はい。要は、余りにも国会議員にお金をかけ過ぎている部分というのが絶対にあるはずなんで。そういうのが見えてこない。そういった時に向こうの言い値が政治活動費になっていると思いますので、その部分をまずはちゃんと基礎からやっていかないと、ここは難しいかなっていう気がいたします。

あとはそういう大きい問題ではなくて個別的な問題で言えば、日本の政党助成法に関して言えばこういうことで、金額は多すぎると思います。どう考えても。300 億を超える予算、毎年ですからね。毎年 300 億円と。これはいくらなんでも多すぎませんかっていうことですよね。

あとは私が今日問題にしたのは配分基準を、選挙で勝てばもらえるっていう余りにも、何て言うんでしょうかね、成功報酬ですよね。成功報酬配分ていうのは僕はやっぱり違うんじゃないかなっていう気がしています。選挙に負けた方だってまっとうな政治活動をやっているわけですので、そうするとやっぱりベーシックな部分での補助っていう流れだと。

実は今日ここでは政党交付金助成っていう既存の枠組みでしか私言わなかったんですけれども、皆さん方の多分賛同は受けないだろうということで、あえて黙ってたんですけれども、最後の④の「立法者をどうしたいのか。」ということなんですよね。ここに私は興味が前々からあるんですけれども、こういう提案をすると皆さん方はおかしいと言うんでしょうかね。たとえば今国会議員秘書 3 名が公費で賄われてますよね。常識的に考えて秘書 3 人なんて足りる訳ないですよね。自分の事務所に 3 人いる。地元は誰がやるのって話になりますから。そうすると立法者が立法者としてきちんとした政治活動をしたいというのであるならば、なんで政策スタッフの、公設秘書の拡大という話にならないだろうかと。あるい

はこれは政党助成法で言ってもいいですけれども、政党助成法の中で国会議員の給与というものを、そこから出せという改革も良いと思うんですよね。どう考えたって 3 人はありえないですよ。

片木淳：現実には雇っていますもんね、活動する大物政治家といわれる人は。

加藤一彦：某左翼政党の機関紙の人に聞いたんだけど、「あなた方の国会議員の偉い先生たち、3 人ということないでしょ」って言ったら、「はい」って。「だろう？！全部党員でしょう」って聞いたら、「はい」と。そうすると、普通に考えれば立法者が立法府の仕事をしたいのであるならば、ここが一般国民の方々と意識のズレが発生してしまうんですけど、多分特権をもっと増やさないとダメなんじゃないかなという気がするんですよね。

片木淳：おっしゃる意味での特権というのは、特権というか地位に見合った働きができるような財政的保障と。

加藤一彦：そういうことで、各議員の個別的な資金援助というふうに見ることはできないかなというのが前々から思っているんですよね。だから先ほど政党助成法の使途制限の中の一つでシンクタンク云々というのは、多分これに近づけるような話かなとはお話を聞いていて思いました。

片木淳：今のお話ですと、一応現状では政党助成金の金額は多すぎるとおっしゃったんですけれども。一つは坪郷さんがおっしゃったように、ドイツと比べた場合には、ドイツが別の形で政党をもっと応援しているという面もあるし。今おっしゃったように、日本の議員の活動がそんな 3 人くらいでできる訳がないとすれば、そしてそれを個人献金で賄うか、政党助成・税金で賄うかという問題はあるんでしょうけれども。しかし、もう少し政党助成の方で雇えるようにしてやったらどうかということもあるということになりますと、政党助成金をむしろ増やす要素もあるということですね。

加藤一彦：個々の国会議員が、本当に立法者としての仕事ができる環境にあるのかということは調べた方がよろしいんじゃないでしょうか、政党の数合わせで本会議のときに賛成とボタンを押せば良いとかという仕事じゃなくて本当に立法者としての仕事をしているのかと、またそのための条件は何かということだと思うんですよね。

片木淳：それは政党を前提にするんですか。それとも、政党はかえって足を引っ張っているから個々の議員が働けと言う意味ですか。

加藤一彦：やっぱり政党政治が中心ですので、政党のメンバーであることはもちろん前提になります。だからといって別に無所属議員を排除するとかいう趣旨では全くありませんし。政治家が政治家としての仕事ができるような環境整備であるならば、民主主義の必要経費って言っても僕は良いような気がするんですけれども。そうじゃない形でただ単に政党はお金がないからお金を頂戴式の議論は違ったんじゃないかなという気がいたしました。

片木淳：皆さんご存知のことだと思いますけれども、さっき議論になったのでご紹介し

ますけど。政党助成法の第 1 条の目的の中には、ドイツと考え方がよく似ているんだろうと思うんですが、「議会制民主政治における政党の機能の重要性にかんがみということで助成をやる、そして政党の政治活動の健全な発達の促進およびその公明と公正の確保を図り、もって民主政治の健全な発展に寄与することを目的とする。」というふうに現行法でも謳っているわけですね。当時の議論では政党は議会制民主主義を支える不可欠な要素といわれており、政党は国民の意思・政治意思を形成する最も有力な媒体である。これは最高裁の昭和 45 年の、こういうものも引いてその考え方を一応ここでは確認しているんですけれども、現行法ではですね。だけどおかしいことが多すぎると、政党は何をやっているという批判があるということで、これは感想で結構なんですけど、ドイツの政党に対する国民の認識というか受け止め方というのと、日本の政治は私の感じだと徒党を組むというか何かいかがわしいという感じが片一方にあるんですね、もちろん良い仕事をしているという印象もあるのかも知れませんけど、そういう人もおられると思いますけど。その辺は、ドイツも見られていて、ドイツ国民は政党を信用している方でしょうか。

加藤一彦：実はですね、ドイツも理想的な民主主義国家ではございませんで。時代背景もあるんでしょうけれども。日本の政治改革のとき国民はすごく怒っていましたよね。あれと同じことを実はドイツも経験していまして。そのときに政党不信という言葉が 1990 年代にその年のキーワードになったんですね。その政党不信、要するに自分たちばかりがうまいことやっているなという、それがドイツの場合は政治不信という段階へと移ったんですよね。

このときにドイツ人は、正に政党が国民の政治的意思形成に協力して国家の意思形成の中軸になるんだというありように対して、冗談じゃないと言ってドイツでこれに対応しようとした議論が直接民主制論なんですよ。それで、政党政治を外して国民が色々な形で政治参加をするようなことができれば政党不信を克服することができるんだという流れだったんですよね。

ところが、ドイツで直接民主制って怖いんですよ。なぜかというと、ナチスを経験していますから。そのときに憲法学者が頑としてドイツ基本法の改正で直接民主制を導入してはならないというので論陣を張るんですね。それで州の憲法は直接民主制、いろいろなものもあるんですけれども、ドイツ基本法では直接民主制というものを絶対導入させてはならないと、そういう状況でありました。ドイツで、政党をそんなに国民は信用しているのかというと、そんなに信用していませんよ。

もう一つはドイツの政治が今不安定になっていまして。ドイツの選挙制度がちょっと日本とは違うんですけれども、比例代表でありながら具体的な候補者を決定するときには小選挙区当選者を優先させるという仕組みなんですけれども。そして非常に厳しい 5%阻止条項みたいなものがあるにも関わらず、多党化現象が今始まっていまして、それは既存政党に対する不信というものになっています。だからそんなにドイツでも既存

の政党が信頼されているというわけではない。また、多党化ということは当然国民の政治的意識の分散化というのが今ドイツで起きている、むしろドイツでも起きているというよりもヨーロッパで起きているというふうに見た方が良いと思います。

片木淳：結局日本の制度を変えていくときに、我々も結論が出ていない部分もあるんですけれども、政党の機能を十分に認識してそれに見合ったお金が積極的に税金から出して良いというような議論があるとする、それに持っていく方が理想だと思うんですね。政党なんてものは信用できないし、ダメだと言って国民がそっぽを向くようなことだとちょっと危ういなと思います。政党を評価するという方向に持っていく、あるいは今の日本国民が政党というものをそんなに信用しないのかと、悪いことを色々してきたということもあるんでしょうし、天皇制との問題と絡んでくるのか、私にもわかりませんけれども。そういうところに切り込もうとした場合には政党評価というものをどう考えるかですね。

加藤一彦：こういうふうに考えると通るんでしょうかね。日本の現在の政治資金の仕組みを個人献金がもっとできるような仕組みに変えましょうと。そうするとなるべく政党は個人献金に頼ってください。個人献金でやるならば浄財だから、ある特定の政党とか政治家の資金管理団体に 150 万円とかケチなことを言わないで、高給サラリーマンの憧れの 1000 万円ぐらいまでだったらいいよとかね、租税控除もそれなりに認めてあげてというふうな仕組みをもしやったとして、先生はどうお考えでしょうか、それで政治献金をする個人が増えると思いますか。

片木淳：税額控除とか税金が充実されれば、増えるんじゃないですかね。

加藤一彦：要は金額が増えるんじゃなくて、政治献金をする個人が増えるかということなんですよ、私が知りたいのは。

片木淳：額じゃなく裾野が広がっていくかという。ある程度は広がっていくんじゃないですか。寄付問題全般でだんだん今も増えているようですし。何か日本人にもある意味個人主義的な方向の一方で、ちょっと全体的な、今回の集中豪雨でボランティアに行っている人も共通するでしょうけど、何かインセンティブ与えれば。

加藤一彦：僕が考える改革というのが実はその辺でして、もう一回個人に信頼される政党であるならば、やはり個人献金をもう少し真面目に受け取れるように政党側も努力しなさいということを考えているんですよね。ところが、それって日本人は本当に個人献金をする母数が増えるかと反論されると、僕自身あまり自信がなくて。もしこれが増えるのであれば、日本の有権者の頭の中には政党というのは信頼に値して、日頃ちゃんとやっている訳だからお金がないんだったら、地元の政治化のために出しましょうというようなことはなんとなく言えそうなんですけども。現状を見ると、「ん～？」というのが一つあるんですね。

もう一つは、政治献金と今回の豪雨のための寄付金とは本質的な差がありまして。豪雨の被害の方々というのは、明らかに社会的弱者ですよね。ところが政党って社会的弱

者じゃないですよね。こういう人たちになぜ僕たちは敢えて個人献金までするんだろうかという、そこをきちんと言えないと、多分僕が自分自身で言った個人献金に頼れという論理はかなりきついと思います。

片木淳：税金から出すのが嫌だと、それはやめろと言うなら、有権者が政党がこれだけ十分な役割を我々の社会の中で果たしているというんだったら、税金で出すのをイヤと言うなら自分で出しなさいと寄付せよと。自発的にね、自発的にというのも難しいんですけど。そういう話なんでしょうね。

加藤一彦：まあそうなんですけれども。一応今でも、租税控除、税額控除なり認めていますけれども、そういう環境をもっといっぱい整えたとしても、本当のところどの程度個人献金者の裾野が広がるのかということは、私も未知数でわかりません。

三木由希子：その個人献金が増えるかというのは、私もとても懐疑的ではあります。要は、ＮＰＯとかいわゆるそういう団体への寄付控除とかの背景の中で、そういうところと政党が競争できるかという話だと思うんですよね。ＮＰＯとかは、寄付者の側は自己実現をそこに見て寄付をする人とか、弱者に対する支援するのに対して、さっき先生がおっしゃったように、そもそも政党に献金をする人というのはある種利益共同体の人たちがするものだという認識が一般的にはあるように思いますので。

個人献金というのは、今の政治文化の中だと競争相手がＮＰＯとかその他の非営利組織公益団体という状況から言えばなかなか難しいのかなと思うんですね。ちょっと俗な話をすることになると思いますけど、今だと人口で政党交付金の金額を決めるというところから、いかに政党は自ら信頼を得る努力をするとか、政治の信頼性を高めるかというところをあまりにも努力していないというところが私の問題意識としてあるんですね。

例えば今回の衆議院選挙も、議席の占有率は自民党が非常に高いですけれども、得票数の占有率はそんなに高くないということがありますよね。だから獲得した得票に対して交付金が支払われるという仕組みにすると、今のような圧倒的な差にはならないということは、少なくともあると思います。得票の占有率だと自民党は５０％いかなかったと思うんですよね。一方で議席で配分すると７５％とかいってしまうと。たくさん資金の獲得をしたければ、より多くの人に投票に行ってもらわなければいけないという事と、自らの政党に投票してもらわなければいけないのと、その両方のミッションが政党とか政治には課されるという風になると、それはインセンティブになり得るのかどうかということが、先ほどお話お聞きして思ったことです。

あともう一つは、政党交付金に関しては法律の中で使途制限をしてはいけないと定められていて、その使途については直接に使用しなさいということで。使用については政党側の倫理に委ねているというところがあると思うんですね、今の仕組みの枠組みだと。使途制限というのは、国家との関係であえて入れないという判断になっているとも理解できるのかなと思うんですけど。今使途制限をどうするかという議論の中で、シンクタ

ンクに一定金額を出すべきとかいろいろな議論をしているんですけど。使途制限をするということについては、何か議論するべき留意するべき余地があるのかということをお聞きしたいというのが二点目です。

加藤一彦：まず日本の政党助成法の資金配分の配分式は選挙一本なんですけど、大まかに言うとそれがさらに分かれまして、議席占有率と獲得率に２分の１・２分の１というふうになっています。だから議席占有率だけで配分しているわけではないという、だけどこの二つとも大元の幹が選挙だけですので、選挙ルート以外ないというところが問題だよという指摘をしておきました。

もう一つは、政党交付金についての使途制限ということなんですけれども、これは当初使途制限しちゃダメというふうに確かに法律に書いてあるんですけれども、そうした根拠というものは政党の活動の自由の保障なんですね。こういう時に自由という言葉が使われちゃって、日本には政党法がないわけだから、政党の内部についての資金についてはああだこうだと言うことができないんだということで、当初の政党助成法では使途制限は一切しないということになっております。

これを制限しろというのであれば、それなりの一定の論理が必要なわけだから、そういう時にたぶん出てくるのが政党の都合ではなくて、有権者サイドからの都合の論理で組み立てていかないと、ダメであろうと。おそらく政党の日常的な活動というのは、例えば市民社会において立派な有権者を育てるための政治活動だとか、そういうものがないとなかなか使途制限のロジックは、取っ掛かりというんですかね、出てこないんじゃないでしょうか。私たちのためにやっているんだから、これだけの公的資金をこういうところに使わないといけないよということになるんじゃないかなという気がしました。どうですかＮＰＯとかやってみて、お金集まるでしょう。

三木由希子：分野によりますね。

加藤一彦：難しいんですよね、政治資金で政党助成を制約して、その分だけ市民社会の良質な個人を念頭において、この人たちが献金をするはずだという図式があんまり描けないですよね。そのときに今の租税控除をもっと拡大してみたりとか、そういう献金をしてもどうかなという気はします。

あと、今日は議論に出てこなかったんですけれども、政党助成を導入するときには、企業団体献金は禁止すると、将来的には、それと１セットであったはずなんだけれども、その約束は２０年経っても果たされていないと。そのことを皆さま方は、企業団体献金の禁止ということをどうされるんでしょうかということだと思います。ここも多分１セットになると思います。企業団体献金の禁止をしなさいと、その分だけ資金ショートだから政党助成金をもっと増やしてもいいですよという話であるならば、そういう話なのかとなってしまいますし。そこはどうされるんでしょうかっていうのは、私はちょっとよくわからないんですけれども。しかも企業団体献金を全部認めないということにしたならば、政党はどこかからお金を調達してきてとなるわけで、そのときにじゃあ個人献

金に頼るのか、公的資金を再整備しますかとか、いろいろと出てくると思うんですけれども。企業団体献金禁止とバーターになる対象は何かということを描かないと、この禁止論だけ謳ってもほとんど意味がないと。

坪郷實：団体献金とか個人の献金をどうするかという大きい問題あると思うんですが、政治資金を考えるときに３つの側面を考えておく必要があると私は思うんですね。

一つは、もちろん政党助成という形でのひとつのやり方だと思うんですけど、もう二つは今三木さんや加藤さんの議論の中で問題になったように、個人の政党への献金というものは難しいのはわかるんですけれども、やはり個人の献金の問題は正面から政党をどのような方向に改革していくのかとことも含めて、新しい政党像も含めて、個人献金をどう増やせるのか、あるいは可能なのかどうかというのも一つ必要じゃないかというのが二番目ですが。

三番目として、今の日本における自民党も含めた政党政治で見ると、自民党はなんやかんやと言っても正式の党員ではないにしても、後援会も含めた組織を持っているわけですよね。組織を持っている人たちが党員であれば党費として出す。野党は圧倒的に組織が弱いために、党費の部分は少ないですけれども。ある意味で言うと、政党自体の政治資金の賄い方が、３分の１が政党の構成メンバーが党費で出す、３分の１が個人献金を中心として、団体献金をどうするかというのはあるんですけど、個人献金を中心として集める、最後の３分の１が政党助成として政治活動を保障するという。その三つの側面で政治資金を構成することは望ましいというような、こういう議論も必要ではないかと。その上でそういう観点を持って議論をしたいと思っています。

三木由希子：寄付の問題だと、おっしゃるとおりのところがあると思うんですけど。やはり寄付するということは、自己実現を図っている部分もあると思うので。日本は政党とか政治を通して自己実現というイメージがまず持てていないというところがあると思うんですよね。やはり、ＮＰＯとか非営利組織の場合はそこの関係が割りとはっきりしているから、これだけ寄付が広がっているというところがあると思うんですね。なので、個人献金増やそうとか、政治に関わるお金の流れを変えようとしたときに、政党とか政治がそういうものになり得るかという大きな問いが掛けられてしまうような気がするんですよね。

そう考えると政党自身にどう努力させるかというインセンティブがはっきりないと、やはりそういう努力を政治がしないことにもなる。それに政党交付金みたいなものが上手く使えるのであれば、そこをインセンティブに使っていくということはあり得るのかなと思うんですね。

只野雅人：もうちょっと議論したいところなんですが、今日の勉強会という意味では面白い意見交換ができたと思いますので、これを踏まえてまたということで。はいどうぞ。

加藤一彦：雑駁な報告でしたけれども、みなさまの議論の素材が提供できたことをもって大変満足しております。これからみなさまが、大変難しい問題を勉強されると思いま

すけれども。改めて思うのは、市民社会の成熟性を作っていかないと危ないんですよね、この２１世紀の前半。だから、本当に見識の高い立派な報告書を作られることを期待しております。本日はありがとうございました。

只野雅人：ありがとうございました。じゃあ、城倉さんの方からどうぞ。

城倉啓：では、事務局から。８月２８日火曜日の１７:００から１８：００で共同代表者会議を開いてよろしいでしょうか。共同代表者の方よろしくお願いいたします。

　それと参議院選挙改正についての見解というのを出した方が良いのではないかというのは、事務局がかつて憲法改正の絡みで言っていたところ、一回取り下げまして。今の国会、通常国会で参議院選挙制度改正というのが成されそうな雰囲気なので、国会が終わったあとに法改正の実態が出て、それに対して国会のカウンターパートであるところの選挙市民審議会が何らかの見解を出した方が良いのではないかと思っているところでございます。で、失礼ながら只野さんに原案を作っていただいて、８月２８日の審議会で、決議すれば良いのではないかというスケジュールを持っておりますが。いかがでしょうか。

只野雅人：はい、わかりました。７月は手一杯なので８月に入ったらできると思いますので。メールに流してご意見をいただくという形で。

城倉啓：できればこの答申で出した参議院選挙改正、私たちは大選挙区制ですけれども、あるいは定数増なんですけれども、このあたりを盛り込んでいただくのが一番良いのではないかと思いますので。よろしくお願いいたします。

只野雅人：私たちのスタンスでということで。

城倉啓：濱野さんがイスラエルから参加しておられるので何かお願いします。

濱野道雄：勉強させていただきました。引き続きよろしくお願いいたします。

只野雅人：では、今日は以上を持ちまして終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。