

## 政治資金の規制強化・小選挙区制・政治資金の国庫補助\*

小谷 清

\*本稿作成にあたって、土本武司氏（筑波大学）との討論から多くのものを得た。ここに謝意を記したい。

政治腐敗の解消はわが国の重要な政治課題とされている。腐敗のない政治を実現するための改革方法が提唱されている。なかでも主張されることの多いのは次の三つの改革案である。(i)政治資金規制の強化、(ii)現行中選挙区制の廃止・小選挙区制の採用、(iii)政治資金の国庫からの支出である。残念ながら、私にはこれらの案は皮相な観察に基いたわが国の政治の現状に対する素朴な反応としか思われない。以下、この小論では、この三案を批判的に検討しよう。

## I 政治資金の規制強化とその透明化

わが国の政治腐敗・金権政治を終わらせる方法として強く主張される手段の第1は、政治資金の規制強化とその透明化である。わが国の政治は金によって左右され、その金の源泉は、政治家間での移転を除くと、結局は利権を求める企業の政治家に対する（事実上の）賄賂であり、それは政治献金に偽装して合法的に政治家に入ってきていると主張される。従って、事実上の賄賂を排除できるように政治資金の規則を強めるべきであり、政治資金の透明性を高めて賄賂まがいの政治資金は白日の下に晒されるようにすべきであると主張される。

私には政治資金の規制強化は殆ど実効がないように思われる。政治資金規制の強化という考え方は、1970年前後の大蔵省の主張を思い起こさせる。大蔵省は水ももらさぬ為替管理を布くことによって投機資金の流入を阻止し、1ドル=360円の為替レートを守り切れると豪言していた。ところが、大量の投機資金の流入によって、1ドル=360円レートはあっけなく崩壊した。政治資金の規制強化も結局同じ運命をたどるであろう。利のある所、どんなに規制を強めても資金は流れ込むと考えるべきであり、強い規制の副次的効果は大きな社会的ロスを生まれざるをえないと考えるべきである。

### 究極の脱法

以上のような主張をしても政治資金の規制強化を提唱する人との間では結局

規制強化は実効的、いや実効的でないという水かけ論になる。そこで、政治資金規制の究極の脱法方法を述べよう。

規制が強化されれば政治家は政治献金をもらうのをやめ、その代り自分の政治団体が政治機関紙を発行すれ（つまり、売れ）ばよい。政治家に事実上の賄賂贈りたいと思う人は、機関紙を大量に購入する。

政治資金の規制強化を唱える人は、このような脱法が起こるとすれば、今度は政治機関紙購入者の透明性を高めよ、購入者の名前も特定できるようにせよと主張するにちがいない。しかし、その時点で、思わぬ所から大反対が起きて、規制は不可能になるであろう。これが究極的と呼ぶ理由である。大反対をするのは共産党である。『赤旗』の購読者は、それと知られると社会的に不利益を受けることがあろうし、また暴力による体制転覆（レーニン主義）を原理的には否定していない共産党は、その支援者を秘密にしておきたい十分な理由がある。政治腐敗を厳しく糾弾するわが国の進歩的ジャーナリズム・言論人は、共産党に対して負い目を感じる所が依然強いから、ここで政治資金規制問題で方向を転換するであろう。こうして、究極の脱法は防ぎ得ない。

### 思想・信条の自由

政治資金規制の究極の脱法方法は、政治資金の規制強化・透明化が民主政治の原則に反対することを教訓とする寓話でもある。思想・信条の自由は民主社会の最も価値の高い原則である。この原則は、自己の思想・信条を他者に対して秘密にすることが可能でなければ維持しえない。もし、誰にも明らかであれば、ある思想・信条の持ち主を迫害することは容易だからである。ところで、どのような行為にも経済的側面があるから、金の流れを追うことができれば、ある人がどのような思想・信条を持っているか知るのは容易である。だから、金の流れを明確にすることは、特に政治のように思想・信条に強い係りある領域では、民主社会においてはそもそもしてはならないことなのである。

このような主張をすると、自民党政治家に流れる金を思想・信条に基づく金

の流れと一緒にするのかと嘲笑する人がいるであろう。そのような人は、民主社会のもう一つの原則を理解していない。政治家に流れた金の殆んどは、事実上の買収費かもしれない。しかしそれが思想・信条による“本来”の政治資金である可能性が少しでもある限り、その金の流れは、後者であると推測するのが民主社会の原則であろう。(疑わしきは罰せず。) きもないと、無実の人が不利益を蒙むということが起こる。

政治献金はほとんど事実上の賄賂かもしれない。しかし、だからといって、その規制を強めることは他の民主社会の原則との見合いで正しいこととは必ずしも言えない。

### 企業献金

企業は利潤追求を目的としているのだから企業には思想・信条はなく、企業献金は事実上皆賄賂である、従って、企業による政治献金を禁止すれば政治資金を偽装した賄賂はなくなるとしばしば主張される。この主張は企業と個人が別の存在であるという前提に立っている。しかし、企業と個人の区別が意味を持ちうるのはいわゆる大企業の場合のみで、最近の金がらみの政治スキャンダルで登場する企業の多くは、その持主と一体で、個人と企業の区別はない。リクルートは江副浩正氏の筆名・芸名というべきものである。金丸氏に献金した山梨の土建業者は、個人会社であろう。むしろ、自由主義体制を守るためという経団連を通じた大企業による純然たる企業献金の方が、政治資金の本来の趣旨にはかなっている。

個人でなく企業が献金するのは小説家も芸能人も野球選手も皆法人というのと同じ事情によるのであろう。おそらく税制上の便宜のためである。個人と企業の区別は政治資金規制の立場からは、形式的なものであって、個人・企業の別で政治献金の規制をしても殆んど意味はないであろう。

今後、企業献金の規制を強めれば、企業主は企業名義でなく自分の名で、更には他人の名義を借りて個人献金をするという脱法が行われるようになるであ

ろう。個人名で献金が行われれば、趣旨に反して、より政治資金の透明性が失われるであろう。

企業献金が禁止されれば、先に述べた政治家の機関紙を企業が大量に購入するということも起こるであろう。

## II. 小選挙区制

### 中選挙区批判

政治腐敗の原因は、他には例をみないわが国独自の中選挙区制にあると以下のように論じる人が少なくない。中選挙区制で政権を取るには、同一選挙区に複数の候補者が同一政党から立たなければならない。よって同一政党の候補者が争うことになるから、選挙区での争点は政党の掲げる政策というより、選挙民にどれだけ細かなサービスをするかの争いとなる。選挙区サービスのためには多大な金を要する。その金を得るために、政治家が金品を代償に企業に行政上の便宜を計るということが行なわれる(事実上の汚職が生じる)。同時に選挙区サービスの一つとして、自己の選挙区の選挙民のため政府から各種の便益(たとえば、公共投資)を誘導することが行なわれる。こうして、政治家の仕事は特定の企業や選挙民に利便を図ることになる。国全体の利益は政治から見失われる。

中小政党の存在を許す中選挙区制の下では、二大政党制とはならない。よって、与党に対する批判の増大が必しも政権交替にはつながらない。こうして、他の民主主義国ではみられない、自民党の長期一党支配という政権交替の行なわれない変則状態が続く。政権交替が予想されないと、下野したとき旧悪を暴露されるのをおそれる必要がないから、自民党には自から腐敗政治を改善しようという気運は生れない。

小選挙区制になれば、同一政党から複数候補者は出ないので選挙は政策で争

われることになる。そうすれば、選挙民サービス、よってそのための金は不必要となり、金を求めての政治腐敗はなくなる。選挙に勝つために必要な地元民への便益供与を考えなくてすむようになった政治家は、“国政”に専念できる。更に、小選挙区制の下では、二大政党制となり、政権交替が実現する。政権交替の可能性は政治腐敗に対する抑止として働く。

### 中選挙区制批判の誤り

以上のような中選挙区制批判は、的はずれのものである。まず、単純な事実認識の誤りがある。中選挙区制はわが国独特の制度ではない。台湾は中選挙区制である。一党支配は他の所でみない変則的事態ではない。イギリスにおいて、18世紀前半はウィッグ一党支配（約50年間）であり、ジョージ3世の直接統治をはきんで、18世紀終りから19世紀前半にかけてはトリー一党支配（約30年間）である。また、スウェーデンでは1932年から1976年まで44年間社会民主党が政権党であった。

中選挙区制批判の中で主張される選挙制度・選挙民サービス・政権交替・政治腐敗の間の因果関係については、反例を多く見付けることができる。まづ、選挙区制と選挙民サービスの関係については、アメリカ下院選は小選挙区制を採っているが、下院議員は選挙区の利益のために連邦政府を動かす、選挙区に尽すと公然と約束し、実行する。選挙区制と二大政党制・政権交替の関係についても、戦前昭和期には中選挙区制であるにもかかわらず二大政党制でしかも政権交替が行なわれた。18世紀前半イギリスは小選挙区制で二大政党制であったが、既述のように政権交替はなかった。政権交替と政治腐敗については、戦前昭和期の政党政治の時代には政権交替は行なわれたが政治腐敗という批判は強かった。

中選挙区批判に見られる選挙制度・選挙民サービス・政権交替・政治腐敗の因果関係についての主張が事実と合致しないのも当然である。そもそも、これらの関係についての議論はルースである。まず、小選挙区制の下では、選挙

区サービスが不必要になり、従って選挙区に金がかからなくなるとは言えない。小選挙区制の下でも、自民党から立候補したい人は複数となるであろう。その中からの一人を選ぶために、アメリカのように、または自民党総裁選のように予備選が行なわれれば、やはり当選後の選挙民サービスは重要となるであろう。小選挙区制の下で二大政党制になっても、候補者は二党のかかげる政策でのみ争わなければならないということはない。政策論争に加えて、選挙民に対するサービスを競わないという保証はない。不人気な政策をかつぐとしたら特にそうである。小選挙区制・二大政党制であっても、貧富の差が激しい社会では票を直接金で買うという極端な形で選挙民サービスが行なわれる。

政権交替があれば政治腐敗が相互にチェックされるというのも幼稚な理論である。二大政党が交互に政権につくならば、互いの旧悪は暴露しないという暗黙の合意の下で政権担当時には両者とも甘い汁を吸うのが、政治家には合理的で実際起きそうなことである。逆に、万年野党で政権の甘い汁を吸えないとわかっている社会党は、政権党の自民党の腐敗を暴露するのをその存在意義としてきたのである。

### III. 政治資金の国庫補助

政治改革の手段としてしばしば唱えられる三番目のものは、必要な政治資金は、政治家・政党が集めるのではなく、国が拠出すべきであるという考え方である。ユートピア政治研究会の報告によれば、一年生議員でも年一億程度の資金が必要で、それは秘書・事務所の維持費用や冠婚葬祭費といった問題のない所に支出されている。このように後ろめたくない政治活動のみを行っても政治には本来多額の金を要する。それにもかかわらず、政治に必要な金を国が支出しないため、政治家自身が集めざるをえず、そのために汚い金を受け入れることになる主張される。よって国が必要な政治資金を負担すれば、政治腐敗は

なくなるといっているのである。

この主張は全くの愚論である。この主張のどこが誤りかの詳細については小谷「きれいはきたない、きたないはきれい」(『筑波大学経済学論集』第30号, 1993年9月号)を参照されたい。簡単にいえば、上述の主張の誤りは、銀座のバーが高いのは、銀座の土地代(または、店舗の賃貸料)が高いためであるという、誤った経済推論の例として価格理論の教科書によく出てくる見方の誤りと同じものである。銀座のバーに店舗賃貸料だけ補助金を国が出せば、銀座のバーの値段は安くなるであろうか。もし、政治資金が国から支出されれば、問題のないとされる支出の水準が更に上るだけだろう。たとえば、秘書の数、地方事務所の数が増えるだろう。結局、政治家が自分で集める政治資金の額は大きく変らないであろう。