

第三百二十一回 参議院政治改革に関する特別委員会会議録第三号

平成六年十一月十四日(月曜日)

午前十時開会

委員の異動

十一月九日

種田 誠君
肥田美代子君
渡辺 四郎君

補欠選任

岩本 久人君
角田 義一君
深田 肇君

十一月十一日

岩本 久人君
千葉 景子君

補欠選任

北村 哲男君
細谷 昭雄君

十一月十四日

細谷 昭雄君
西野 康雄君

補欠選任

岩本 久人君
畚 正敏君

出席者は左のとおり。

委員長

上野 雄文君

理事

岡 利定君

委員

岡部 三郎君
久世 公堯君
佐藤 静雄君
清水 達雄君
永田 良雄君

衆議院議員

政治改革に関する調査特別委員長 松永 光君
政治改革に関する調査特別委員 大島 理森君
政治改革に関する調査特別委員 長代理 自見庄三郎君
政治改革に関する調査特別委員 長代理 三塚 博君
政治改革に関する調査特別委員 笹川 堯君
政治改革に関する調査特別委員 冬柴 鐵三君
政治改革に関する調査特別委員 茂木 敏充君
政治改革に関する調査特別委員 保岡 興治君
政治改革に関する調査特別委員 堀込 征雄君
政治改革に関する調査特別委員 三原 朝彦君

國務大臣

自治大臣 野中 広務君

政府委員

内閣法制局長官 大出 峻郎君

法務省民事局長 濱崎 恭生君

自治省行政局長 佐野 徹治君

事務局側

常任委員会専門員 佐藤 勝君

本日の会議に付した案件

○公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○公職選挙法の一部を改正する法律案(衆議院提出)

○政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律案(衆議院提出)

○委員長(上野雄文君) たいだいまから政治改革に関する特別委員会を開会いたします。

まず、委員の異動について御報告いたします。去る九日、種田誠君、肥田美代子君及び渡辺四郎君が委員を辞任され、その補欠として岩本久人君、角田義一君及び深田肇君がそれぞれ選任されました。

また、去る十一日、岩本久人君及び千葉景子君が委員を辞任され、その補欠として北村哲男君及び細谷昭雄君がそれぞれ選任されました。

○委員長(上野雄文君) 公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案、公職選挙法の一部を改正する法律案及び政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律案、以上三案を一括して議題といたします。三案につきましては、前回既に趣旨説明を聴取

しておりますので、これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願います。

○岡利定君 自由民主党の岡利定でございます。いよいよ区割り法案の審議に入りました。第二十八回国会の去年の十月十三日の衆議院本会議におきます趣旨説明から始まった衆議院議員の選挙制度の改正を初めとするいわゆる政治改革関連法案の審議もいよいよ総仕上げのときを迎えた次第でございます。

御承知のとおり、この政治改革は、昭和六十三年六月に発生したいわゆるリクルート事件による国民の政治不信に対処するため、平成元年二月、竹下内閣が内閣の最重要課題として位置づけて以来、約六年間、七代の内閣の最大の政治課題として取り組まれてきたものでございます。長い道のりであり、その過程にはいろいろなことがございました。直接関係してきた国会議員はもちろんでありますけれども、多くの国民の皆さんもそれぞれの思いなり感慨なりをお持ちだろうと思っております。

このたびの改正は、我が国の衆議院議員選挙について、大正十四年以来約七十年間続いて国民の中に定着してきましたいわゆる中選挙区制を廃止して、政党本位の小選挙区比例代表並立制の導入、政治資金の規制強化、政党助成制度の創設を柱とする画期的な内容のものであり、俗っぽい言い方をお許しただけならば、政治制度の平成の大改革と呼んでも過言ではないのではないかと申し上げます。

この改革は、今後の我が国の政治のあり方に大きな変化と影響を及ぼすものであり、その意味からも直接タッチしてきた私たちの責任は大変大きなものがあると思っております。率直に申し上げます、選挙制度には百点満点はないと言われましても、小選挙区比例並立制かつ重複立候補制を

認める制度の導入が果たしてベターな選択であったかどうか、私自身個人的にはいま一つ自信の持てない面もございます。

しかし、現行の中選挙区のもとで、国民の政治不信、政治離れ現象が起きていることも事実でございます。この六年間の真剣な論議と経緯の中で一応の結論が出されたものであること等を考え合わせ、何とかこの制度を成功させるように努めなければならぬと思っております。そのためには、総仕上げに当たって疑問をあいまいにしない、さらには実務面、運用面を含めてきちんと整理しておくことが必要ではないかと思っております。

このような観点から、幾つかの基本的な事項について総論的に政府及び法案の提出に大変御努力いただきました先生方に御質問させていただきましたと思っております。

まず最初に、このたびのいわゆる大改正全般の意義についてでございますが、特に小選挙区比例代表並立制の導入の意義、政治浄化の観点からの意義など、これは所管大臣でございます自治大臣の御所見をお伺いしたいと思います。

○国務大臣(野中広務君) 今、岡委員御指摘になりましたように、さまざまの国民の政治に対する信頼回復へのチャレンジが行われてまいりました。竹下内閣以来の今お話しになりました節目節目を思い起こしながら感慨無量なものがあるわけでございます。

そういう中から、政治改革についてこのたび、国民の強い期待と信頼にこたえようとして先般政治改革関連法案が成立をし今回の区割り法案の成立を行うことによりまして、衆議院の選挙制度改革、政治資金のあり方あるいは政党助成の初めての施行が行われることになるわけでございます。ここに至りました経過を思いながら、これが真に新しい政治改革に結びつくように、本法案の早期成立を一日も早く念じておる次第であります。ただ、今お話がございましたように、果たして

このすべての改革をもって政治の信頼が回復することができるとか、これからのこの制度に基づいて政治家一人一人が厳粛にその責任を感じながら、さらには国民各層の皆さんの御理解と御認識をいただき、後世この政治改革が真に国民の期待にこたえたものであったという評価をいただけるように、私どもは日々励んで決意を新たにしております。岡議員の御所見と同じ気持ちで私も今持っております。

○岡利定君 ありがとうございます。御出席の与野党の先生方からそれぞれ代表の方に御所見をいただきたいと思っております。

○衆議院議員(三塚博君) 岡委員の御指摘であります。自治大臣は政府を代表して見解を述べられましたが、同じ政治家同士の時代認識の中でスタートいたしておりますから、基本的には同じであります。

御指摘のように、リクルート事件以来の政治不信、これを何とか回復しなければならぬという、これも直接的なきっかけでありましたことは事実であります。同時に、世紀末を迎えて、戦後四十九年という節目を迎えようとしておる今日、政党政治のあり方、基本的には議会制民主主義が正しく機能していくにはどうしたらいいのであろうかということでありまして、衆議院議員選挙制度というものは政策中心で信任を問わなければならない、その選挙活動は党中心でいかなければならない、こういうわかりいい形で、また政治に責任を明確に負う、こういう形で選出をさせていただく、この辺が重要なことであろうと思っております。国家国民の期待にこたえる道でもありますし、ある意味では歴史の大きな潮流の必然である、こんなふうにお思っております。

よって、感懐は幾つかありますが、これは腹を据えて政治家みずからが、政党みずからが、またそういう意味では有権者の皆様が大きな意識改革の中でこれを断行していかなければならない重大なことであろう、こう思っております。

御審議をお願い申し上げる理由もそこにあります。

○衆議院議員(保岡興治君) 今、それぞれ野中自治大臣、三塚提案者からいろいろお話のあったこと、私も同感であります。先生が御指摘になられた今般の政治改革の抜本改正というものは歴史的に大きな意義を持つておると、私もそう思っております。

私は、今、三塚先生もお話しになりましたけれども、やはりソビエトが崩壊をして東欧の民主化が起きている、世界で政治改革のあらしがそれ以来吹いている、こう思います。したがって、どの国も新しい秩序を求めて、国のあり方を求めて政治改革に苦しんでいる、本当に命がけで取り組んでいるという状況があって、我が国もその例外ではないという位置づけが必要だと思っております。

そういうことで、私も昭和六十三年の暮れに、きょうここに委員でもおいでなさる久世先生とか森山先生とか、自民党時代に御一緒に後藤田委員会で政治改革大綱の起草に当たって以来もうはや六年以上たつと、本当に感懐深いものがあるわけでございますが、政治改革の最大の柱である衆議院の選挙制度改革というのは、これは本当に候補者が主体ではなくて政党が中心となる新しい政治をつくっていくということ、特に小選挙区制は得票の変化が議席の変化に転換するのが非常に厳しい制度でございますから、政党は政党の命である基本政策を掲げて国民に訴えて、政権をかけて国民に選択を願う、そしてまたその負託を受けて強いリーダーシップでこの大転換期に新しい国の姿を求めて道を開いていく、そういう制度だと思っております。そういう意味では、本当に政治に緊張感が出てくる、政権交代の緊張感が政治を活性化していくことがキーワードだと思っております。

そういう意味で、私はこの政治改革というのは本当にこれからであると。今、諸先生皆さんがおっしゃったとおりで、ようやく一歩を踏み出しただけのことで、この制度改正の基礎に乗って、沿って、政治のあり方や政党のあり方、あるいは政治家や有権者の意識改革まで含む幅広いリストラがこれからなお一層必要になってくる。

そういう意味では、特に改革は痛みと苦しみを伴うということ、これはもう政治改革も例外ではありません。したがって、痛みや苦しみを甘受する勇氣、これが政治改革には大事であって、そのためには政治改革というのが一体国家国民にどういう意義を持つていくかという、その原動力はどこにあるかということもいつも見失わずに見詰めていくことであると思っております。改革の痛みや苦しみに耐えられずにもし無原則に手段を選ばないで政権や議席を争うような方向に流れていけば、これは世界や日本の歴史の大転換期に大きな国益を失っていく、そして国民の政治への不信がなお一層深まっていくことにもなりかねない。

そういう意味では本当に、この制度改正が今度参議院で無事通過すれば後は与野党で、新しい制度のもとで政治や政党はいかにあるべきか、新時代の憲政の常道というものはどういうものか、よき政党間の慣行やルールを求めて議論を深めて国民の負託にこたえていかなければならない。そういう中で、本当に政党の命とも言うべき政策を問いつつ、緊張ある政権交代のスムーズなルールというものも見出していくことが大事ではないかというふうにお考えしております。

○岡利定君 ありがとうございます。まさに大変大きな意義を持った改革であって、制度ができた以上、いよいよこれから本格的に政治改革に取り組むべきである、政治家個人はもちろんでありますけれども、政党の果たす役割というのは大変大事だということを両先生からお伺いいたしました次第であります。

ちよつとついでのことになりますけれども、この選挙制度改革の議論をずっとやってくる中で、小選挙区比例代表制の導入が衆議院議員の構成をどの

ような方向に導いていくのかということが大變議
論されました。そして、二大政党内に集約されてい
くとか、あるいは、いや穏健な多党制に向かつて
いくんだとか、いやそうじゃない、強力な一党出
現のおそれというのがあるんだというふうな
きな御意見が出されたわけでありまして、あの
きは二百五十、二百五十のときの議論であつたわ
けでございますけれども、三百、二百となつた現
時点において、三塚先生、また保岡先生、どのよ
うにお考えか。また、これについて両先生と違
う意見をお持ちでしたらまたお教えいただきたい
と思ひますが、よろしくお願ひします。

○衆議院議員(三塚博君) 小選挙区制というの
は、前段も申し上げました、選挙民にとって判断
の基準が明確に示される、また政治の側も政党と
して責任を負う基本政策を明示をする、そして同
時に、総選挙において審判を受けた結果として多
数党を得たものが四年間にわたり政治の責任を基
本政策に基づいて果たして、こういふことにな
る仕組みでありますことは御案内のとおり。そ
ういたしますと、結果的に二大政党内に取れんを
されていくことだけは間違ひなからう、こう思ひ
ます。

価値観の多様化というのはそのとおりでありま
す。ですから、私どもこの法律の提案の審議の際
にも、また各党協議の中におきましても、一致し
たしました最終結論は三百、二百という、これは
展望を何とか明確にしたいということでありま
すけれども、この二つを入れることによりまして多
様な価値観を二百において吸収しよう、こうい
ふことでもあります。

激突する二大政党であることもいい場合もあり
ますが、不毛の論議にも時に陥りがちな過去の経
験、議会政治をやっておる国のケースなどを見ま
すとそんなこともございましたので、歯
どめとして比例制を入れることによりまして思
想、考え方に基づくグループが新しく生まれて、
時に両者の激突の緩和材としてまたすぐれた見識
を發揮することによって議会制民主主義という

ものが両々相まつていくのではないだろうか。結
論的に言えば、二つの潮流はよけて通れない大き
な流れになることは間違ひがなからう、こう思
つております。

○衆議院議員(保岡興治君) 私基本的には、
今、三塚提案者からお話のあつたとおりであらう
と思ひます。
やはり小選挙区制というのは、一議席をめぐ
つて国民に政権を選んでいただく、そして先ほ
ども申し上げたように、得票以上に大きく議席に
国民の最大公約数の意見の集約があらわれて、そ
れで強いリーダーシップを政治に生み出してい
く。そういった意味ではいい点も悪い点もあると
思ひます。

確かに強い政治のリーダーシップ、党が中心に
なるというところは、ある意味では個人のいろいろ
な多様な考え方を集約するいい制度とは言われな
がら、また一方それは個人の多様な意見や価値
観というものを抑える可能性もあつて、そういった
ものをいわば選挙を通じて国民に判断していただ
く。そして、政治姿勢あるいは政策、価値観と
いふものを国民に厳しく問われるという意味で、
政策、姿勢において自浄力が強く働くというの
もまた小選挙区の特徴だと思ひます。

そういう意味で、政治に中選挙区に見られな
いすこゝの活力が、緊張が生まれる、これが小選挙
区の特長で、行くところは二大政党になつてい
く。しかし、今度提案されて成立した制度は二百
の比例制を持つておりますから、それと民意の多
様な反映である制度との組み合わせで調和される
点もあると思ひます。したがつて、二つの政党
じゃなくて幾つかのまた政党が合従連衡して政権
をとるといふ要素も残されておると思ひます。

そして、二大政党の多様な価値観を果たして民
意としてうまく吸収できるかというその問題につ
いては、私は党議拘束というものについて少し緩
やかに考えていくというようなことがこれからは
この二大政党の中で大事なことになるんで
はないかというふうにご考へております。

以上です。
○岡利定君 ありがとうございます。
いずれにしましても、今度の制度改革、特に選
挙制度の改革が、我が国の民主政治の促進、それ
から政治の浄化に資するように努めていくこと
が我々の義務ではないかと思う次第でございます
す。

それでは、いわゆる区割り法案についてお尋ね
いたします。
私は、ことしの一月の本委員会におきまして、
選挙制度を抜本的に変え選挙区を従来の選挙区と
全く関係なく設定するのではありませんから、一票の
格差を全面的になくする絶好の機会である、区割
り基準は二でなく一にすべきじゃないかというよ
うなごときまで申し上げておりました。

ところで、区画審議会が真剣な御討議をいた
さして提出くださった選挙区画定案についての
勧告、それを受けて作成された政府案のこの区割
り法案によりまして、選挙区の最大格差は二・一
三七、格差二を超える選挙区が二十八にもなつ
た。さらにこれを平成六年三月末の住民基本台帳
で見ると四十一選挙区にもなるということ、衆
議院において憲法問題が大いに議論されたとい
うように伺つております。これはまさに基本的な事
項であり、立法府としてはあいまにできないも
のであると考へます。

この際、本件について行政府としての見解を法
制局長官からさちんとお述べいただきたいと思
ひますが、よろしくお願ひいたします。
○政府委員(大出峻郎君) 衆議院議員の定数訴訟
に係ります。これまでの一連の最高裁判決によりま
すという、法のものとの平等を保障した憲法第十
四条第一項の規定は、選挙権の内容の平等すなわ
ち投票価値の平等をも要求するものであり、これ
を重視すべきものであるが、国会が具体的な選挙
制度を決定する上でこれが唯一絶対の基準となる
ものではなく、原則として国会が正当に考慮する
ことのできる他の政策的目的ないし理由との関連
において調和的に表現されるべきものとされてい

るところでございます。
今回提出をいたしております法案は選挙区画定
審議会の勧告を受けて作成したものでございま
すが、同審議会は、各選挙人の投票価値の平等が憲
法上の要求であるということにかんがみ、選挙区
の画定案の策定に当たりまして、各選挙区の人口
の均衡を図ること、各選挙区間の人口の格差が一
対二以上とならないようにすることを基本とする
ことを重視するとともに、区割りに当たりまして
は、行政区画とか地勢とか交通等の事情を総合的
に考慮して合理的に行うこと、こういう同審議会
の設置法第三条第一項に規定する基準に従いまし
て画定案を作成し、勧告を行ったものと承知をい
たしておるところであります。

このように、今回提出をいたしております法案
は選挙区画定審議会が投票価値の平等についての
憲法上の要求というものを踏まえて勧告をした画
定案に従ひまして法案化したものでありま
して、その結果として今回の区割りによる選挙区
の一部について御指摘のように選挙区間格差が二
倍を超えるものがあるといつたしましても、憲法上
許されないものではないといふふうにご考へてい
るところでございます。

○岡利定君 本件を所管されます自治大臣の御所
見をお伺ひいたします。
○国務大臣(野中広務君) ただいま法制局長官も
お話しになりましたように、選挙区の区割りにつ
きましては、その設置法の三条の二項によりまし
て、委員御承知のように、各都道府県に一議席を
割り当てまして、その上に今回の区割りが行われ
たわけでございます。したがつて都道府県
に一を割り当てたその瞬間に既に一・八二倍に
なつておるわけでございます。

先般九月に行われました衆参両院の政治改革特
別委員会におきまして審議会の石川会長から、い
わゆる市町村の区画をよかんのようにきちっと
切つたらそれは二倍の数値に当てはめることは可
能であるけれども、しかしそれぞれその地方の行
政区画や地勢あるいは交通事情等の事情を総合的

に判断をして、そしてあらゆる角度からぎりぎりの審議を行った。その結果、今御指摘がございましたように二・一三七倍になった。結果として二倍を超える選挙区ができることになったけれども、石川会長を初めとする審議会の皆さん方はあの四月十一日から八月十一日の四カ月間、猛暑の中、非常な困難を克服をされまして、ぎりぎりの選択と御審議を賜ったものでございます。今、法制局長官が答えられましたように、この結果をもって憲法原則に反するものであるとは考えておらないところでございます。

○岡利定君 次に、腐敗防止のための公職選挙法の一部改正の関係について伺います。

区割り法案とあわせて、選挙の浄化のため連座制を強化する公職選挙法の改正案が与野党からそれぞれ議員立法として衆議院に提出されましたが、両者の協議によって一本化されて、併合修正案という形で可決の上、本院に送付いただきました。取りまとめに当たられました関係の諸先生方の御努力、御尽力に対して心から敬意を表したいと思っております。

改正の内容は、選挙の一層の浄化を図る観点から、連座の適用の対象の範囲を広げようとするものであります。連座の強化は政治家みずからとって大変厳しいものであります。これを政府提案ではなく議員立法として提案されたことは、政治家みずからが襟を正すという姿勢の表明であつて極めて意義あることと考える次第でございます。

○衆議院議員(三塚博君) 岡委員御指摘のように、選ばれる側、候補者、政党と申し上げさせていただきますが、みずからの襟を正し、みずから血を流す決心をしてこそ初めて選挙が浄化をされ公正な選挙が行われるであろう、この一点を見詰めた上で、連座制の強化、組織的選挙運動管理者という概念を提出することによりまして、買収等

の選挙犯罪が起きたときは候補者に連座をしていく、五年間立候補ができない、同一地域からできない、こういうことにはいたしたのもそういうことでございまして、まさに選挙革命、これをやることによつて議会制民主主義の健全な発展を期したい、こういうところにございます。

○衆議院議員(保岡興治君) 先ほど岡先生も非常に強調されましたこの新しい選挙制度を成功させるためには、先ほど申し上げましたが、政党間の新しいあり方というものについての本当に議論を深めていくということが一方において一つ大切な点と、もう一つはやはり中選挙区の中で置き忘れてきたというか、お金のかかる日本の選挙風土を一掃して新しい制度に入っていくということがとても大事な柱だということでございます。我が国の選挙の現実を考えると、この腐敗防止というのはなくてはならない、欠かせない存在である。

先ほど三塚提案者もお話のように、選挙腐敗防止の決め手というものは何かというと、陣営として腐敗行為を出した場合に不利益が直接本人に及ぶようにすることでございます。そのためには連座制を思い切つて拡充して、現在のようない部分の者だけでなく、選挙運動の組織において末端で選挙運動を行う管理者まで買収や供応などの違反を犯した場合にも、候補者本人の当選を無効にし、一定期間立候補を禁止することでございます。政党が選挙運動の中心になってくるという新しい制度のもとでは、政党の役員等の行為もまた連座の対象にきちつと位置づけなければなりません。

そういう厳しい制度であります。連座の対象となる者の範囲を拡大したことによつて、厳し過ぎる、熱心の余り違反を犯した運動の管理者の行為によつても当選が無効になったりするのは過酷であるという意見もあります。しかし、むしろ範囲を広くしたことで違反者が出ないように陣営が必死で努力することによつて腐敗防止に極めて決定的な大きな効果が生まれるというのがイギ

リスの一八八三年に制定された腐敗防止法の教訓でございます。このような選挙腐敗防止法の制定は、これはもう相当の決断を要することでございます。けれども、与野党を問わず各党のリーダーが将来の日本のために清水の舞台から飛びおりの覚悟で提案して取りまとめたのが本法律案だと、そういうふうな思つております。これから政治が取り組まなければならぬ課題には、やむを得ず国民の負担や痛みというものを伴うものが多いわけでございますので、それだけにまず政治家から身を切る覚悟がぜひとも必要だということだと思います。

腐敗防止法は、当初は従来のやり方をそのまま踏襲する政治家の中には犠牲者を出すことになるかもしれないが、長い目で見れば今の政治家の抱えるさまざまな負担を大幅に軽減して、取り締まり当局も助かり、日本の政治が国際的にも信頼を高める、また政治腐敗の大部分もなくなつて国民の政治改革に対して真に求めている根幹にもこたえることが可能なのだと、そう考えております。

○岡利定君 大変御努力をいただいて併合修正案が作成されたわけでありまして、その結果、一本化できず修正案に取り入れられなかった項目も幾つかございます。買収罪等の刑の加重、選挙運動に関する支出の制限規定の適用の明確化、そして取り入れられておりますけれども施行期日の関係の修正といった点がございまして、なぜそういうことになったのか、発議者からその辺の事情についてお教えいただきたいと思つております。

○衆議院議員(三原朝彦君) 委員御質問の件でございますが、最初に三塚委員と保岡委員がおっしゃつたような、ああいう考え方に基づいて私たちが今回この併合修正案をつくつたつもりなのであります。今、岡委員がおっしゃつたように、組織的選挙運動管理者に係る連座制の強化の問題、重複立候補に係る連座制の強化の問題、そしてまた施行期

日も最終的には妥協が成り立ちまして今回見送つたといひますか、もう一度じっくり考えて見直さうじゃないかと我々は考えましたのは、組織的選挙運動管理者に係る買収等の加重罰の問題と、それと選挙運動に関する支出の制限規定、例の百八十七条の問題でありました。

私たちの与野党の方ではこの加重罰に関しては、総括主宰者とか出納責任者、地域主宰者と同じように今度持ち込む概念である組織的選挙運動管理者というのを同等に置くのは余りにも酷じゃないか、もうちょっと慎重にすべきだということでありまして、組織的選挙運動管理者というのは類型が多岐にわたるであろう、そういうことから考えると、選挙運動の中心的な役割を担つておると考えられる総括責任者等と常に同じような加重罰というのとはちょっと余りにも無理であるし、またもうちょっとこれから先、中心的役割を担つているかどうかというようなことが明確でない以上は慎重にすべきだと思つておりました。

それともう一つは、買収罪等の犯情を捜査する段階でもいろいろな証拠あたりは収集することが可能になり、その証拠をもとに、追つて連座制裁判で組織的選挙運動管理者が否かというの認定もできるじゃないかということを我々野党は申し上げたわけでありまして、改革側の加重罰を置くべきだと思つておりました。保岡委員から先ほど御説明ありましたように、よりフェアな選挙をやるということになるならば組織的選挙運動のリーダーといひますか、指示指導する人は一般の運動員よりもやはり責任は重いんだと。買収等の犯罪を犯すことをそういう人たちが行うことは社会的に容認できない。であればこそ総括責任者等と同じような加重罰にするのが適当である。そしてまた、捜査の時点で加重罰の類型として調べていけば、その中で買収罪を犯した者の証拠を集めること、そしてまた意思の連絡とか組織内の地位等を吟味することによつて刑事裁判で買収罪が明らかになるときに、同時に組織的選挙運動管理者ということが認定されて、そして

加重罰にした方がスムーズに行くじゃないかとい
う考えでありました。

私どもの与党の案、つまり組織的選挙運動管理
者の刑罰を一般より重くすることはやっぱりどう
も刑の均衡を失うのではないかと、その
もまた買収罪等を捜査する過程でその状況を見
ることによって追って連座裁判に訴えることもで
きるということをお互いが理解し合せて、今回は
加重罰を組織的選挙運動管理者には科さないとい
うことになりました。

しかし、附帯決議の中では一文入れておりまし
て、「組織的選挙運動管理者等に係る買収罪等に
対する罰則のあり方については、連座制の速やか
な適用のための方策を含め、今後引き続き検討す
るものとする」と、こういうふうに入文入れたわ
けであります。

もう一つの選挙運動の支出の制限規定の適用の
明確化であります。

確かに百八十七条には、厳密に読みますと、選
挙のときの使う金は出納責任者またはその出納責
任者が文書で依頼した人以外は出しちゃいけない
ということになっておられることは御承知のところ
でありますけれども、これもまた保岡委員から御説
明ありましたが、法定選挙費以内に厳格にお金を
おさめることによって莫大な選挙活動費を縮減
し、また有権者一人一人が公明正大な選挙をやろ
う、そういうみずからの信念に基づいて投票権の
行使をすることが実は本旨なんだという考えであ
ります。

しかし、現実問題といたしまして、ポランティ
アの選挙の応援とかまた勝手連と言われるものが
選挙を行われている今、私個人でもかなり同級生
だなんだという人が私の知らないところで一生懸
命手弁当でやってくれているところは、これはも
う当然認めるところでありますが、そういうこと
がある現実の中でこの公選法の百八十七条を厳格
に考えるとしても、これを有権者に周知徹底する
ことが今即座にできるのかどうか、また取り締ま
るとしても、そのことが実際一〇〇%可能かどう

かということはいま少し検討した方がいよいよんじ
ないかということにまたこれも与党と改革側でな
いまして、今回はもう一度吟味し直そうというこ
とになったわけでありました。

選挙民の自覚とか選挙区の大きさ、人口の多少
の差異もあって一概に、保岡委員がおっしゃった
ように、イギリスの例をすぐ日本に持つてくるこ
とが適当かどうかわかりませんけれども、しかし
イギリスでは、それこそなたも選挙できるよう
な数百万の選挙費用の中でみんなが厳格に法律を
守って、そして金銭的には明瞭な選挙運動が行わ
れているというのを聞きますので、何とか次回
の政治改革のときにはこの点に関しても我々はみ
ずから襟を正して法の執行ができるように明確な
形をつくりたいと思っておるわけでありまして、
この点に関しましても附帯決議案で「選挙運動に
関する支出の制限のあり方については、政党の行
う選挙運動に関する支出の取扱いを含め、今後引
き続き検討するものとする」という一文を入れさ
せていただいた次第であります。

○岡利定君 この公選法の改正につきましては、
いろいろ定義などもまだ大変抽象的であつたり
基準が明確でないというようなこともございま
すので、後日、同僚の委員の先生からこちら辺の具
体的なことについてお尋ねいただくことにしたい
と思ひます。

ところで、選挙運動を規律する公職選挙法は随
時必要に応じて部分的に改正されてきました結
果、いわば継ぎはぎだらけの法律ということにな
って、素人にとって大変わかりづらいというよ
うになっておるんじゃないかと思ひます。さら
に選挙の実態等から見ても現実にそぐわない点、有
名無実化している規定も多くあつて、そのため
に守られなくなつておるという意見もございま
す。

選挙運動は多くの国民が直接かかわるものであ
り、かつその違反に対しては厳しく対応されるも
のでございます。それだけに現実に即した内容、
わかりやすい内容にすることが必要となつてい

と考えるわけでございますが、この点について与
野党の代表の先生方から御意見をお伺いいたした
と思ひます。

○衆議院議員(大島理森君) 岡委員の御指摘は同
感でございます。

多分、これはどういふふうにするかという点に取
組むかは別といたしまして、長い間の選挙法改正、改
正、改正で今日まで来て、そして今、選挙制度自
体が新しくなろうとしております。加えて、腐敗
防止法という非常に厳しい連座制の強化を今盛り
込んでおります。したがって、いつかの時点で
新しい選挙制度の実態を見きわめつつ、ひょつ
としたり、今、先生の御指摘のような観点から総
洗いをしてみることが必要ならばあると、このよう
に思っております。ですから、視点、考え方として
は同感であります。

○衆議院議員(笹川幸君) お答えいたします。

今、先生が言われたように、確かに新しい制度
が実施されるに当たりまして、今までの公職選挙
法というのは非常にわかりにくい、素人がわから
ないというよりも相当な専門家でも私は迷う場合
が非常に多いんじゃないか、こういうふうにお思
いますので、すべては選挙によって選ばれ、その
方々が国会で決めていくことを考えます
と、私は与野党の皆さん方が合意していただけれ
ば、また国会の御承認をいただいて第三者機関で
徹底的に公職選挙法を洗い直していただきたい、
そのことが一番いいんじゃないのかなというふう
に考えております。

○岡利定君 自治大臣、いかがでございますし
ょうか。

○国務大臣(野中広務君) それぞれお話をござい
ましたように、また岡委員御指摘のように、私も
率直に申し上げまして、現在の公職選挙法、たび
たびの改正を行つたために大変一般の人から
見てわかりにくい選挙法になつておるということ
は御指摘のとおりであると思ひます。

また、税法も私はそうだと思つております。こ
れはいかに公正公平で、そして違反とかそういう

穴をつくらないために埋めていくかということ
を基準に置いて、公職選挙法も、あるいは税法も脱
税をさせないということを前提に置いてぎりぎり
穴をつくらないということをやつてまいりました
ために余計に私はわかりにくくなつたのではな
らうかと、こう思つておるわけでございます。

今、それぞれお話しございましたように、やは
りこの改正というのは前提としては各党各派にあ
る御議論が前提になりまして、いかにして規制を
緩やかにするかといったようなそういう各党各派
の合意がなければ、私はなかなかわかりやすい選
挙法あるいは税法をつくる、まあ税法は別といた
しまして、選挙法をつくるというのは各党各派
の合意というのが前提でなければつくりにくいん
ではなからうかと、そんなふうに考えておるわけ
でございます。ぜひそういう合意を得まして、
そしてよりわかりやすい公職選挙法になつていく
方向は私も願ひたいものであると存じておる
次第であります。

○岡利定君 ありがとうございます。

今後のお互いの大きな課題として取り組んでい
かなければならないと思つております。

次に、いわゆる政党法人格付与法案の関係につ
いてお尋ねいたします。

このたびの抜本改正の大きな柱の一つに、政党
の活動費を国が補助するいわゆる政党助成制度の
導入があります。一定の要件を満たす政党、所属
国会議員五人以上、あるいは国会議員を有し得票
率二%以上と、こういう要件を満たす政党には、
国民一人当たり年間二百五十円、総額約三百九億
円の国費が各党の前年度収入総額の三分の二を限
度に所属国会議員数などに応じて政党交付金とし
て配分されるというものでございます。

国民の税金を取るなら政党も財産権などの法的
な資格を明確にすべきであるとの批判がございま
したが、このたび衆議院政治改革調査特別委員会
松永委員長を中心とされまして与野党関係者の御
努力により、正式名称、政党交付金の交付を受け
る政党等に対する法人格の付与に関する法律案が

しかし、みずからこれだけの法律をつくるわけ
でございすから、私どもは、また政党も一人一
人の政治家も候補者たらんとする者も、助成法の
目指す健全な政党というものを目指して、また期
待される政治家というものを目指して取り組
んでいかねばならぬだろう。そういう意味
で、大多数の政党に御賛同いただきましたとい
意味で大変意義あるものでありまして、いよいよ
本格的な議会制民主主義の基本である政党政治が
スタートをするのではないかと、こんなふう
をいたすところであります。

○衆議院議員(笹川豊君) お答えいたします。

今、三塚先生からお話がありましたように、
私ども与野党で合意をいたしまして委員長提案と
いう形で衆議院を通過させていただきました。今
までと違って政党に公的助成金が出るようになる
わけでありまして、またあるいは政党自身が物
を取得して所有するというのが法律的に認めら
れるようになった、こういうことを含めまして大
変私はいいことだなど、こういうふう
に考えております。

なお、国民の目から見て本当に厳しく公正に透
明にやっているということが言われるように、將
来は不足のところがあればまたそれを補っていく
必要があるところだと思っております。私は大
変大きな進歩であろうと思っております。先生にも
ひとつ御理解を賜りたいと思っております。

○岡利定君 ありがとうございます。

ところで、この公費助成の前年度収入実績三分
の二の制限の妥当性についてでございますけれど
も、衆議院における質疑の中で、政党助成の制限
のため収入実績づくりの口実とするパーティーな
ど資金集めが過熱しておる、また新党にも不利な
ので制限は撤廃すべきじゃないかという意見が出
されております。これに對しまして法の施行後の
状況を見る必要があるということでありまして、慎重
であるべきだということ御答弁と再検討の必要がある
んじゃないかという御答弁と、ややニュア

ンスの違う答弁が出てくるような気がいたしま
す。

先ほどから御答弁ありましたが、政党助成の趣
旨、そしてそれが国民の税金から出されておるも
のであること、さらに政党みずからの努力も怠る
べきでないということから、これを担保する
制度的な歯どめ、言いかえると上限枠は必要だ
というように私は考えるわけでございすけれど
も、発議者の先生方からその点についてもう一度
お伺いしたいと思っております。

○衆議院議員(大島理森君) 岡委員の御質問と
趣旨でございますが、まさにこの三分の二をつ
くった趣旨は岡先生おっしゃる趣旨でございまし
た。

御承知のように、政党助成法というものをづく
る経過の議論というのは、先生も参加をしてい
だいたし、そしてまた多くの先生方の御議論もい
ただいたわけでございす、政党というのは基
本的に自由であり、そして独立性を持たなければ
ならない。その政党活動の最も大事な基本はその
資金であります。したがって、その資金も
き得ればその基本に沿った形での集め方という
ございすでしょうか、それが本来あるべきであ
ろうという基本を我々は忘れてはいけない、このよ
うに思うわけでございす。

したがって、一番大事なことは、自助努力
を基本とするんだということがないとやはり政党
は私は死んでいくというふうな危惧をいたさな
きやいかぬと思っております。ですから、経過の中
で三分の一、三分の一、三分の一があるべき姿だ
とかいろいろな議論が出ました。しかし、いろい
ろな議論の経過の中で、一方、自由に資金を集める
というプロセスが国民の皆様方からいろいろな糾弾
をされる、問題提起をされる経過の中で、我々は
今度の改革の中で透明性をますます高めよう、それ
から一企業・団体あるいは個人から多額な金を集
めるという偏ったようなことはやめようというこ
とから、非常に厳しいまた政治資金の規制をいた
したのも御承知のことだと思っております。

そういうことから、公的助成を皆さんの御理解
をいたして導入することに相なりましたが、繰
り返すようでございす、やはり基本は自助努
力を喪失させてはいけません。そういう観点から、
やはり前年のその自助努力というものを一つのメ
ルクマールとしながらもそこに三分の二という上
限を設けることに与野党ともにこれは合意をした
結果であります。

なお、まだその公的助成が施行されていないと
きに今その三分の二を変えようという議論は、や
はりいささか立法府のあり方論としても私はお
かしいのではないかなという思いがございす。

しかしながら、衆議院の議論の中においても、
今、先生御指摘をいただいたような議論はござい
ました。ございすけれども、まず公的助成が
施行され、その姿を見てから私どもはどうかあるべ
きかという議論をすることにやぶさかではござい
ませんが、今の時点でこの三分の二条項を取ら
うということの結論は得ていません。したがって、
これからの議論としてはあり得るのかもしれない
が、繰り返すようでございす、三分の二と
いうのはそういう政党の自助努力というものの基
本を忘れてはならないということ、そういうふう
な基本に立った条項であるという御理解をいた
さたいものだ、このように思っております。

○衆議院議員(笹川豊君) お答えいたします。

実は私も、きょうは答弁者であります、衆議
院で質問者のときには今の先生と同じような質問
をいたしました。その結果、与野党できょうは答
弁ということになりましたが、今、大島先生が言
われたように、まだ施行もされてない前にこれを
変えたらどうかという意見も実はたくさんありま
すが、それはいかがなものかと、これは特に国民
の側から見てという感じになるだろうと思いま
す。

あるいはまた、今、御承知のように、政治の流
れも変わってきてまして、党を出て新しい党をつ
くろうということになりますと、実は十二月ごろに
新しい党をつくりますと実績というものはもうな

くなくなってしまふわけですから、旧党が合併した場
合には当然一月一日の基準日でいただけますが、こ
ういう不合理なものも実は生じてきますが、こ
ういう大きな流れの中でありまして、私は個人
献金もそしてまた企業献金もある程度はやっぱり
いただくことによつて政党は活性化される、それ
と同時にまた税金をいただくことについても、私
は公的助成金というのは個人的にはもう少しいた
だいてもいいんじゃないかな、こう思つていま
す。

よくコーヒー一杯二百五十円というふうなお話
をする人もいますが、コーヒーも値段は場所によ
つては相当違いがありますし、また味におい
とびやなくして、それだけの価値のある政治活動
をする、もつて国民の皆さんから公的助成金はも
う少し出してやってもいいんじゃないかなとい
うふうな雰囲気をつくっていくということが私は
非常に大切じゃないかと思っております。これから
額は私はふやしたいと思っております、これから
ふえるかふえないかは我々政治家のこれからの政
治活動、また選挙に対する情熱、国民に対する政
治家としての責任をどこまで負えるかということ
でその額もおのずとまた定まってくるのではない
かなというふうな考えております。

○岡利定君 先ほどからの自治大臣初め関係の諸
先生方の御答弁の中からもうかがえるように、こ
のたびの一連の制度改正はまさに平成の大改革と
名づけられるぐらい、選挙制度を初めとして政治
資金、選挙運動等の抜本的なものでございす。
それだけに、直接政治に関係する者はもちろん、
国民の皆様様に正しく理解してもらおうことが大変大
事だと思っております。

区割り法案によりまして、公布から施行まで一
カ月の余裕期間を設けておりますけれども、これ
はいわば周知期間の意味を持つものと思つ次第で
ございす。

自治大臣にお伺いしますが、一カ月間の周知で
本当に大丈夫なんだろうか。また、この期間に効

先進諸国といましようか、サミットに参加している国々は、ほとんどいゆる在外のそのお国の方々の選挙権を郵送その他のいろいろな方法でやっておられるように承りますけれども、どうなつたんでしようか、途中で話が何か線香花火みたいに消えてしまっているんですけれども、目の前にもずらつといらつしやるんですけれども、どうなつちやつたんですかね、その後、どうぞひとつ聞かせてください。

大要これは在外邦人の方々の御要望のきついで件だと思つてすけれども、答えられる自信のある方はどうぞ答えてください。いい加減な答えならやめてください。

○国務大臣(野中広務君) 国外に居住をしておられます邦人の皆さん方の選挙権の行使につきましては、従来からそれぞれ御主張があつてきたところでございます。また、重要な問題であると認識をしておるわけでございます。たしか五十八年でございませうか、この在外邦人のいわゆる選挙法の法案を政府は提出をしたわけでございますが、残念ながら廃案となつたわけでございます。

いかにして選挙の公正を確保するか、かつまた適正で円滑な投票の執行ということが担保されるかというのは非常に難しゅうございます。一つはまた、それぞれ海外にあります在外公館の協力が得られるかどうか、あるいは在外公館がそういうことをなし得る可能性があるかどうか。あるいは郵便による方法もそれぞれあるわけでございますけれども、その国の郵便事情あるいはそれによつて不正が起きないかどうか。そういうあらゆる観点から非常にまだ問題がたくさん山積をしておるわけでございまして、これをまだ十分こなし得てそして過去の経緯を踏まえながら法案として出せる環境には至っていないというように存じておるのでございます。

○衆議院議員(三塚博君) それでは党側から申し上げます。

線香花火で消えてしまつたんじゃないかと、こ

も、私どもはやはりこれだけの政治四法案さらに選挙腐敗防止法、こういう形でスタートを切るわけでございませうから、本件はかねがね自治大臣からも指摘のようなことが各党間でも出ておりました。しかし、やはりサミット構成国がすべてそうではないのかという御指摘がありますように、議制民主主義の基本を踏まえてやられておる国家は本件について積極的でございます。既にスタートを切つておるわけでございませうから、各党協議の中で取り組まなければなりませんし、政党内として全力を尽くし、政府のしりをたたきながら、花火になるように頑張ります。

○下村泰君 例えは今、三塚先生、仙台ではよくお会いしますけれども、こういうところでは初めてでございますけれども、今、私の資料にありまして、例えばアメリカあたりは郵便投票です。それからフランス、これは代理投票または在外公館投票、それからイギリスが代理投票、ドイツが郵便投票、カナダが郵便投票(在外公館への持ち込みもできる)、イタリアが日本とやと同じよう、本国内に一時帰国すれば投票できる、こうなつております。そうすると、ほとんどの国々はやつぱりきちんとやつておるわけですね。

よく自治省の方に伺つて、選挙は公平を期さないかぬ、公平を期さないかぬと。じゃ在外邦人が投票するといつたらどこに不公平が生ずるのか、私は逆に疑問に思つておる。出先機関がきちんとしていればそこへ行つて投票すればいいんだから、そんなに小難しいことはないと思つてすけれども、これはできませんか、今国会中このぐらゐのことは。

○国務大臣(野中広務君) 委員御指摘のとおり、在外邦人に選挙権を与えたいという気持ちは同じでございますけれども、技術的にやはりどのようにして選挙の公正を期するか、あるいは果たして跟られた選挙運動期間、告示から投票の間にそれぞれ海外に居住されておる方々に投票行為をしていただく可能性を考えますときに、まず第一に在外公館の協力を得なくてはなりません。これはな

なしかし、各国に協力を得ることは非常に困難が見受けられます。

また、郵便というお話もございましたけれども、国内におきましても、郵便投票というのは非常に問題を残すわけでございませうので、限られたものになつておるわけでございまして、果たして選挙の不正がこのことによつて行われまいかどうかという問題、あるいは期日までに、わずかな投票までの期間に到達し得るかどうかということも考えますと、非常に重要な課題でございますけれども、今申し上げましたように難しい問題が重なつてまいりたいと存じておるところでございます。

○下村泰君 今の大臣のお話を伺つてみますと、何かそれじゃ在外邦人の数が少なけりや簡単にできそうだと、数が多くなれば多くなるほど、在外邦人が多くなれば多くなるほど公平が期せられないというような感じに聞こえてくるんですよね。

本来は在外邦人の数が多けりや多いほどこれは重要な問題じゃないかというふうには私は受けとめるんです。それだけに、いろんな手続上難しいこととおありでございませうけれども、向こうに行つておるのも日本人なんですから、しかも日本の国を愛している御心配なさつておる方もいらっしゃるかもしれません。そういう方々に一日も早くそういう権利を与えるということはやはり政府として必要なことではないかと思つてすけれども、いかがでしょうか。

○国務大臣(野中広務君) お話しの説はそのとおりでございますが、なかなか世界に点在しておられる邦人の皆さん方に公正な選挙の行使を担保するというところに先ほど来申し上げておるようないろいろな隘路があるわけでございまして、私ども熱意がないわけではございませんが、そのハードルを越えるために各それぞれの省庁と熱心にこれからような道を求めてまいりたいと存じておりま

す。

○下村泰君 せっかく三塚先生もいらつしやいますから伺いますけれども、非常に最近投票率がよくないんですよね。ここに新聞記事がありますけれども、八月二十二日の朝日新聞に掲載されているんです。二四%が無投票で成立して、投票があつても三八%が投票率が過去最低だったという報告が出されております。

三百八十二選挙のうち百四十六選挙が過去最低。最も投票率の低かつたのは九三年十月の神戸市長選の二〇・四三%。それから水戸市、葛飾区、千葉市、川崎市、一宮市、これは愛知県です。それから豊中市、これは大阪府。奈良市、明石市、これは兵庫県。もう十五市区全部二〇%台にとどまつておるんです。

これだけ不人気になつてきている現状で、果たして小選挙区というので投票率は上がりますか。

○衆議院議員(三塚博君) お答え申し上げます。投票率の問題は、よく選挙民の政治意識にイコールしたバロメーターのように言われます。特に首長選挙というのは、立派な首長さん、実績を上げた首長さんというのはは各各の御推薦をいただくということの傾向が深まっております。地方自治という民主主義の基本原則を踏まえれば、みんなが推薦をするということも一つの行き方なんです。こんなふうにも言われるわけでございませう。しかし、選挙になつてもそれほどの投票率のアップにはならないのではないかと、激戦だと言われても五〇%前後というのが大都市の傾向のようでございます。

翻つて、議会議員選挙ということで統一選挙で行われる地方議員のことは別として、委員が御指摘の小選挙区で果たして上がるのかねと。これは上がるように私どもが努力をしなければならぬというのが第一前提であります。そのためには基本政策を明確に示す、こういうことでなければなりません。そしてこの基本政策は、選挙後、政権に

参加、構成をして責任を負うということになれば、その基本政策の実現に全力を尽くしていく。しかし、野党という立場になりましても、掲げた政策につきましてもその実現に向けて、国家国民のために実現せよと政府に迫るといふのも政党政治の大事な役目であろうと思います。

こんなことを真剣に国会の場を通じて国民の皆様にはわかりやすい形で結果を出していくということでありまして、この小選挙区制というのはいまに政策で、また政党対政党という形の中で激突をする、論戦を盛んにしていくということ、先ほど来答弁もありましたが、政治が活性化をして魅力あるものになっていくのではないだろうか、こういうふうには思います。ですから、ぜひその方向にこれを盛り上げていくことであらうと思います。

○下村泰君 今、三塚先生がおっしゃいました国民にわかりやすいというところが、実際のことを言って今度の選挙改革で一番わかっていないのは国民の方がわかっていないんですよ。わかっていないのは先生方だけなんです。殊に衆議院の先生方は御自分のことに関する命に関する事から、政治生命に関する事ですから、先生方はよくおわかりになっている。ところが国民の方はさっぱりわからない。

まずどういふところがわからないかということ、政治献金はそのままあるわけですよ、企業献金は。その上に、企業献金がある上にまた助成金もよこせという。これは納得していませんよ、みんな。つまり、政治献金、企業献金が全部ない、何にもない、だから政治活動をするためにこれこれこういうことが必要だから国民の皆さんお願いします、コーヒー一杯分、というならわかるんですよ。こっちからいただくものはいただく、少し足りないからこっちもよこせ、そんなばかな話があるか、これが一般国民のわかっていない話なんです。ですから、国民の方がわかり切らぬといふのはそういうところがわかり切らぬ。先生方だけがわかり切っている、こういうことが現状じゃないかと私は思いますよ。

いかと私は思いますよ。

ですから、そういうことが本当に国民に納得できるようにするには一体どうしたらいいのかわからないことですね。私は、ますます政治離れして、ますます投票率が低くなると思います。現に小選挙区でいった国々ではみんな低くなっているはずですよ、今。それだけに、これから一体どうしなきゃならないのか、どういう責任を持ってどういふふうな国民に対処していかなきゃならないのかというの、これは大変な問題じゃないかと思えます。しゃべっている私一人の問題じゃないかと思えます。これに関して自治大臣の御意見を伺って、終わりにします。

○国務大臣(野中広務君) 委員御指摘のとおり、最近の投票率の低下はまことに憂慮すべきこととございます。

一つには、やはり政治不信がいわゆる投票行為に結びつかないことになったのではなからうか。あるいは最近の近代化が逆にまた投票行為に結ばなくなったのではなからうか。いろんなさまざまな要因がありますけれども、特に若年層の政治に対する関心が薄いと申しますか、特に各級の選挙を通じて若年層の人たちの投票率が低いということには私も重大な問題を抱えておると存じますので、これからより啓発に励んで投票行為に結ぶように、一生懸命に関係機関の協力を得て投票率の向上に努めてまいりたいと存ずる次第でございます。

○下村泰君 ありがとうございます。

○西野康雄君 新党・護憲リベラルの西野でございます。野中大臣あるいは三塚先生のいろんな御意見も今、拝聴しておりました。小選挙区導入の理由に、政党本位で、そして基本政策で争うんだ、こういうふうなことでございまして、しかしながら皮肉なもので、連立政権が誕生して与党、野党ともその根拠というものが随分と低くなってまいりました。まさに政策本位で争うと申すのが国民の目に映るのは、基本政策で一体どこが違うの

と。消費税の導入にしても、片や五%、それも六%の含みがある。片一方は国民福祉税という形で七%と。そして、片や五%の導入の際には福祉と申すことをば大きく強調をしている。一体どこにそれだけの相違があるんだということになつてくる。政策論争で活発な言いながら、今国会を見ておきますと情けないかなスキャンダル合戦である。お互いに足を引っ張り合っている。

そういうふうなことを見ますというと、小選挙区というものが果たして本当に基本政策で争うような形になっていくんだらうか。これは重大な疑問もございまして、きのうも新・新党に移られる議員さん二人とお話をしておりました。一人は余裕しゃくしゃくでございまして。一人はどこへ行ってよいかわからないというふうな状況なんだということですね。

私は兵庫県の西宮に住んでおりますが、西宮からだれが衆議院に出るのかというと、強力な人が一人西宮・芦屋地区にいる。淡路島の方へ行くとも強力な長老がいらつしやる。そしてまた、尼崎の方に行きますと申す方がいらつしやる。そういうふうなことをずっと考え合わせると、まさに小選挙区というものは本当に政党できつちりと政策本位で争うのかというふうなことになるかと全くもって私自身は疑問に思うんです。

答弁の通告も何もございせんが、今、下村さんとのやりとりを聞いておまして若干その辺を野中大臣と三塚先生にお聞きしたいなと思うんですが、どうでしょうか。

○国務大臣(野中広務君) 先生御指摘のとおり、今回の選挙制度のあり方についてはいろんな御意見があるかと思存するわけでございます。しかし、過去の選挙区の中において、同一の政党人がその選挙区内で激しい戦いをすることが結果的に選挙資金の増大やあるいは腐敗に結びついてきた等の反省点を踏まえながら、今回の小選挙区を中心とする選挙制度に大方の合意がなされて、そして法案の成立となったのでございませ

で、今後さまざまな問題がまだ残されておると思いますが、私どもはそれを克服をして、そして先ほど申し上げましたように、今回一連の政治改革が後世の批判に耐えられるようにやっぴいかななくてはならないと思っております。ただ、衆議院の選挙制度が手をつけられて出発点にかかっただけでありまして、参議院の問題あるいは地方の選挙の問題等さまざまな問題をまだ課題として残しておるわけでございまして、今おっしゃいましたように、政党間の選挙としてこれから我々はみずから研さんすることによって、政党が責任を持つことによつてこの選挙制度の改正がより効果的に国家民族の幸せの上に結びつけられるように努力をしていくことがスタート台に立つた現在の気持ちであると思っております。でございます。

○衆議院議員(三塚博君) 西野委員にお答え申し上げます。ただいま一例を御披露いただきましたこと、四十七都道府県、衆議院選挙区で言いますと百三十選挙区、この中で党の枠を超える者も出てまいり、また各党間の思惑、展望を含めて渦巻いておることは事実であります。

しかし、七十年ぶりに本格的な小選挙区制がスタートをする、それも並立制、多様な意見を比例の中で吸収しながら政治を活性化しよう。流れは二大政党へ流れるであらう、こういう政治の潮流はございまして、しかし直ちに次回の総選挙後そうなるかどうかはどなたもわかりにくいところでありまして、二、三回選挙が行われますと二大政党へと落ちついていくのか、三極がそこに出るのか、日本共産党はイズムを中心にあくまでも戦い抜くと、こういうことにたゞいまのところは見えてとれるわけでございます。そういう中で、今次の小選挙区制というものについて私どもは、混乱は、政党政治といふのは何か、国民が期待する政治とは何かと、こういう原点を踏まえながら、苦しいけれどもこれを貫き通

すという努力の中でできるだけ終息をしながら、政治が活性化する方向につくり上げていく努力を、各党それぞれ苦悩があるわけでございますが、公党としての使命感、責任の中で御努力をいただく以外にはないかと、こんなふうな思い、今それぞれがこの時期に、候補者たらんとする者、現職の皆さんも含め我々も含めて大変な時期に立ったな、二十一世紀に向けての政党政治のあり方の根本をつくる立場に立ったな、こんな意味で、特に参議院の先生方については大所高所から、私もよりは高い見地から物を見ていただける立場にありますから、格段の御指導と御鞭撻を賜りたいと思います。

○西野康雄君 若干、政治の腐敗と小選挙区制度というので論議のすりかえのようなものが行われたかなと思っておりますが、しかし御意見は御意見として拝聴をいたしておきます。

連座制の強化について若干質問をさせていただきますが、「組織的選挙運動管理者」という言葉が法案の中にも出てまいりますが、この組織的選挙運動管理者というものは、この概念を提出なさいましたけれども、具体的には何を指し示すのか、お答えを願いたいと思います。

○衆議院議員(大島理森君) 組織的選挙運動管理者ということですが、普通、選挙ということの実体論を考えますと、参議院の選挙もそうであろうと思えますが、また私どもの選挙もそうであろうと思えますが、いわば人的な一つの組織でもって行く、後援会でもそうでございますし、あるいはまたいろいろな組織をつくってそして選挙をやっていく、そういう中で一つはヘッドクォーター的な役割をする人たちがおります。それはいわば企画的な役割を担う人たちだろうと思っております。先生の場合でもそうだと思いますが、そういうふうな方々。

もう一つは、それぞれの部署を担当してその選挙実体を動かしていく、リーダーというのでございましょうか。文面的には、先生御承知のように、そこにいろいろ書いてあります。概念として

はそんなとらえ方で、携わっている方々を組織的選挙運動管理者というふうな概念でとらえていると、このように思っていたらいいのではないかと思います。

○衆議院議員(保岡興吉君) 今、大島提案者の方から御説明を申し上げましたとおり、我々がやっている選挙の実態というものは、普通、空気が風でやるというのは例外でありまして、きちっとした組織をつくらねばならない組織を利用したりして組織で選挙をやっているのが一般的である。そういった意味で、そういった組織の中で選挙のあり方を決めたり、そのあり方を決めたものを実行したりする責任を持つていような人を連座の対象に広く適用することによって選挙の浄化を徹底的に図つていこうという趣旨でございます。

そういう意味で、組織には典型的なものはず政党があります。そして、議員の後援会なども最も中心に立つ組織である。そして、あとはいろいろな系列の首長や議員の後援会というものも選挙の組織の重要なものではないだろうかと思えます。その他、会社、業界、農協団体とかいような団体、そしてまた小さいものでは同好会、同窓会、そういったいろいろな組織を通じて選挙をやっている。

そういう中で、先ほど大島提案者からもお話があったとおりでございますけれども、もう少し一般的に言いますと、ここで構想している組織的選挙運動管理者というのは、いわば選挙運動というものは、有権者の説得、理解及び支持の求め方、またそのための運動員のあり方、動き方、動きかけ方などを言うものだと思いますが、そういった選挙運動の計画、作戦の立案、調整、そして情報の収集、分析、判断、それに基づく計画の修正、運動員の指揮監督、資金の調達などの管理の行為を行う者をとらえようとしていた概念でございます。

選挙運動組織体及び階層的な組織の場合であれば、その各段階の全部または一部において中心となって取りまとめている者やこれを補佐する者を

初め、その重要な部分の役割を分担する者、いわば参謀というんでしょうか。参謀といえば、辞書を引くと、作戦の計画、指導に当たるといふことになっていきますが、そういう参謀クラスの者、すなわち先ほども申し上げましたが、その選挙運動を行う組織及びその各段階の全部または一部の構成員、運動員のあり方を決定し実行させる行為を行う者がここに言う組織的選挙運動管理者等ということだと思えます。

例えば先ほど挙げた政党や後援会のような典型的な選挙運動組織体の場合には、その一部、例えば一定の地域支部、職域支部、また青年部、婦人部、また地域支部の中の婦人部など、いろいろ各組織は細分化されて末端まであると思えますが、そういった選挙運動の管理を行う者もここに言う組織的選挙運動管理者に当たると。選挙運動全体のある方を決める立場の者を広く連座の対象にしていくということでございます。

○西野康雄君 さすがに選挙に御苦労なさつていらっしゃるだけあって詳しく御答弁をいただきました、ありがとうございます。

早う言うたら街頭演説などの立案、調整をするとかポスター張りの指揮をとるとか、そういう人たちのことだろうと思っておりますが、少し気になるのは、当該買収罪等に該当する行為がとりもたずは当該公職の候補者等が相当の注意を怠らなかつたときは、連座制を適用しないものとする、こういうふうなことでございますが、自治省にこの判断をお伺いしたらいいんですかね。

組織的選挙運動管理者のおとり行為、寝返りによる場合は免責となるというんですが、何を判断にとつて寝返りと言うんだらうか、おとりと言うんだらうか、そういうふうなところの判断基準をお伺いしたいと思います。

○衆議院議員(大島理森君) お答えを申し上げます。おとりというのは、先生もおとりという言葉で概念があると思うのでございますが、例えば買収

罪等に該当する行為がまずありました。その行為があった、その行為をした以外の人がそれを誘導するあるいはまた挑発をする。おまえ、ちよつと行って買収、あそこ定数があるから行ってやつたらいいじゃないかと。たまたまその買収行為をした人が組織的管理者である。そこをねらつてここに誘発者、誘導者がいるわけですね。そして、その人がおとりその当該候補者以外の候補者の選挙総括者あるいはそういうふうな方々と意思を通じる、そしてもう一つ意図がある。それはそうすることによって相手を連座の適用にさせてやろうという意図がある。それらの要件が備わったものがいわばおとりであろうと思っております。

それから寝返りというのは、その誘導者あるいはまたその挑発者がいない、御自身が相手方と意思を通じて、なおかつ連座制の適用にさせてやろうという意図をもって、そしてそういうことをやっていくということが寝返りの要件なんだろうと思えます。

要は大まかなことは、この二つのことを例えはやられたとしても、その買収行為をやる方の地位がその選挙母体の選挙管理者でなければいけません。これは先生御承知のように。そこにおいて一番大事なことは、何回も御答弁させていただいておられますが、候補者が相当な注意を払うということが実はこの連座制拡大の大きな趣旨なわけです。

つまり、候補者みずから買収等のような行為は絶対いかぬよというふうなことをすることに、よって選挙の浄化を果たして、そういう責任を候補者に与えていこうということが趣旨なわけでございます。具体的な事例はまさにそういうふうなものが起こったときの具体的事例として判断をされることであらうと思っておりますが、買収責任というのは、多分その候補者、つまり連座制の適用とされるような候補者が買収責任として負って裁判上は戦つていかなきゃならぬということに相なる、このように思っております。

○西野康雄君 大島先生の御答弁の中にも相当の注意を怠らなかつたときという文言が出てまいりました。有権者にとつては、おとり行為、寝返りによる場合とか、相当の注意を怠る怠らないというふうなところになると、これはどうもまた連座制の適用強化と言いつながら抜け道があつちこつちにつくつておる文言じゃないか、そういうふうにしかとられないわけですね。

やくざ映画で、親分が人を殺傷した、おまえ、かわりに自首してこい。私がやりました、私がやりましたというのと一緒で、私がおとり行為をやりました、私がこうやりました、寝返り罪、はい、私がおもつてこれ全部全面的に責任をおつかぶりますというふうな情景が目につかふし、怠らなかつた、私は随分と注意をしていたんです、文書でも注意をしていたし、口頭でも全部の運動員に注意をしていたんですけれども、ところがこいつがばかでごいまして、私の注意を聞かずに買収に走りましてというふうなことになるわけで、こういう文言を入れざるを得ぬのだからけれども、連座制というのは、これは戦後たった一人しか連座制が適用されてそして議員失格になつていないわけですね。

連座制の適用とか連座制の強化強化と云うけれども、実はそれはそんなに皆さん方自身が本當にきつちりと腹の中でこれは厳しいものだという覚悟を持つておるのかどうかということを、国民自身が判断をすることによってうけけれども、国民自身はそういうふうな文言を入れるということとは納得をしていないんじゃないかな。そういうふうな感想を僕は率直に持つております。

最後になりましたが、政助成金の使途についてですが、新聞でですけども、「殿が日本新党につき込んだ貸金 十二億円のツケ、国民に」と。「日本新党は第二の国鉄清算事業団か？」というふうなことで、「日本新党は来月十日の新・新党合体に伴い消滅するが、党首・細川護熙氏はこれまで党に注ぎ込んだ金を税金から回収することを目論んでいる。」ということが正しいかどうか

わかりませんけれども、「解党を決めた先月三十日の党大会で、地方代議員が「党が細川代表から借りたカネは返せるのか」と質問した。これに対し党財務委員長は「解党後、負債は清算団体に移され、新・新党との契約で処理することになるだろう」というふうなことで、最後にこの記事を書かれた政治評論家は、「それにしても、だれが頼んだ訳でもないのに、殿が政治ギャングルにつき込んだツケを国民に回されたら、国民は言葉は汚いが「自分のケツは自分でふけ」と怒るだろう。」、こういうふうなことになるわけですね。

政助成金の使途というものを厳密に示していかなければ国民は納得しないと思うんですけれども、その辺の自治省の見解なりをお伺いして、私の質問を終えさせていただきます。

○政府委員(佐野徹治君) この政助成金の使途につきましての考え方は、政助交付金につきましても、政助成法の考え方は、政助交付金につきましても、用途を限定いたしますと結果として国家が政治活動に介入することになるおそれがあり、また政助の政治活動は千差万別でございますので、これを一律に区分することは技術的にも困難である。こういったことから政助成法におきましては、政助の政治活動の自由を尊重する見地からその使途を制限はしない、その政助の責任にゆだねる、こういう考え方で、一方では政助が公的助成を充当した支出を公表いたしましたして国民の監視と批判にまつということにいたしておるところでございます。

○委員長(上野雄文君) 午前の質疑はこの程度とし、午後一時まで休憩いたします。

午後一時一分開会
○委員長(上野雄文君) ただいまから政治改革に関する特別委員会を再開いたします。

本日、細谷昭雄君及び西野康雄君が委員を辞任され、その補欠として岩本久人君及び齋正敏君がそれぞれ選任されました。

○委員長(上野雄文君) 休憩前に引き続き、三案を議題とし、質疑を行います。

○一井淳治君 国民の政治不信を解消していくということは、政府にとりましても我々国会にとりましても最重要課題であるというふうに思っています。とりわけ政治腐敗の根絶に向けて努力していくことが最もこの政治不信の解消につながっていくというふうに思っています。国民の期待にこたえるためにも、一層努力を強めていかなくちやならぬというふうに思いますけれども、自治大臣の御見解を伺いたいと存じます。

○国務大臣(野中広務君) 委員御指摘のとおり、国民の政治不信を解消することは最重要課題であると思っております。国民の政治不信を解消する期待にこたえますためには、早急に政治改革の関連諸法案を施行に移していくことが重要であると考えておるのでございまして、私といたしましては、今回の制度改革を契機に政治改革を目指す国民の政治に対する信頼が回復をし、そして信頼を確立し、政治腐敗の根絶に向けてさらに努力を重ねてまいりたい決意であります。

○一井淳治君 政治腐敗の防止といひますのは、現在の政権の基本的な目的であるというふうに思っています。

六月二十九日におゆる連立政権の合意事項、正式には「新しい連立政権の樹立に関する合意事項」が結ばれておりますけれども、そのトップに「政治改革の継続的推進」ということが掲げられておるわけでございます。その項をちよつと読んでみますと、「衆議院の選挙制度改革など政治改革関連法案に基づく制度改革を着実に実現する。」というところから始まりまして、「政治腐敗防止のため必要な関連法の改正を進める。」という

ことが書かれておるわけでございます。そして、村山総理の所信表明演説でございまして、十八日の衆参両院本会議におきまして、「政治の浄化のため、さらなる政治腐敗防止への不撓の取り組みを進め、より幅の広い政治改革を推進してまいります。」という国民に対する約束をされまして、その後、私も新聞記事をずっと抜き出して見ましたけれども、例えば与党あるいは政府に対して腐敗防止を進めるようにという指示をなさつておるという記事もかなりあるわけでございます。

そういった中で、政権与党といたしましても熱意を持って腐敗防止に取り組んでいかなくちやならない。そのためには、一つにはこの臨時国会で成立した数々の法案を、あるいは今回の臨時国会の法案に限らず、さきに成立しておる政治改革関連法案をすべて着実に実行していくために国民に対してPRをしていく。これは選挙に出る人だけの対応では不十分でありまして、実際に選挙を実施するあるいは選挙運動を行う国民一人一人の深い認識を必要とすると思うわけでございまして、そういう国民に対する啓発と、それとあわせて、この臨時国会で法案ができたからこれでおしまいだというのではなくて、今後とも政治腐敗に向けてさまざまな法案をつくる等の努力をしていかなくちやいけないというふうに思うわけでございまして、自治大臣の御所見を伺いたいと存じます。

○国務大臣(野中広務君) 委員ただいま御発言ございましたように、連立政権の樹立に当たりましての合意事項の第一に政治腐敗の防止が挙げられておるわけでございまして、国民の政治不信を払拭してまいりますためには政治倫理の確立が何よりも重要であると考えておるわけでございまして、同時に、今お話がございましたように、制度面につきましても改革を実現することが必要でございまして、腐敗防止策を含めた選挙制度改革や政治資金制度改革が速やかに施行できますよう、法案の成立を私も早期にお願いを申し上げる次第であ

前提として会計帳簿にきちんと記帳しておいてくれないと監査役もごまかされてしまし、株主も帳簿を見てわからないわけですから、やはりこの帳簿や会計関係の書類がきちんと書かれておるといことが何と云っても基本でありまして、それがないと監査役も株主も監視できないわけですから、やはりこの点が一番の基本ではなからうかと思うわけでありまして。

この百万円以下の過料では不十分だから刑罰にしろという立法論も一部にはあるところでありまして、私はこの規定自体が機能するようにやはり法務省で考えていただかないと、今のようには監査役をやらせておくとか株主にやらせておくとかいろいろではないかというふうな使途不明金が少なくならないというふうな思われたいわけでありまして。

この間の税法の改正によりまして九六・九%の重税が課されるようになりましてたけれども、これも時限立法ですからその先がどうなるかわからないというふうな状況ですから、やはり法務省として何とかこれが機能するように考えていただきたいと思うのですが、どうですか。法務省の権限でないでしようか、この点は。

○政府委員(濱崎泰生君) 先ほどの補充になりますけれども、監査役がそういうことを監視するという観点からは、制度としては営業報告を求め、業務、財産の状況を調査できるという規定を設けているわけでありまして、そういう権限を監査役にきちつと行使してもらおうということについては、私も御案内の社団法人日本監査役協会等を通じて最大限の努力をさせていただきますところでございます。

過料制度の運用ということ、運用は私どもの権限ではございませんけれども、過料制度というのは、これは御案内のとおり、実に大変たくさん過料事由というものがいろいろな法令でございます。そういうものを含めまして、これを制度として存在する以上は適正な運用ということを考えてまいらなざるやらない問題であると思っております。

ども、そういった幅広い対象である過料制度というものをどういうふうなやっていったらいいかというところは、委員の御指摘も踏まえて私ども肝に銘じておきたいと思っておりますけれども、現実にごくどういふふうなことができるかということになります。大変今難しい問題であろうというふうな思っておりますが、お言葉は十分受けとめさせていただきますと思っております。

○一井淳治君 どうもお席に着かないうちにまた重ねて質問をしまして恐縮なんですけれども、世論の動きや学者の意見なんか、やはり商法段階で頑張ってもらわないと。というのは使途不明金が百億単位ですから、何しろ。全体の使途不明金ではなくて一部の企業の抜き取り検査の結果、単位が百億単位ですから、数百億円ですから、これに対してどうするかという危機意識を持ちながら商法に頼らざるを得ないという考え方を持って議論をしているわけでございますから、やはり商法の主管官庁であります法務省にぜひともこの規定が実効性を持つにはどうしたらいいだろうかということを実剣に考えていただきたいわけでございます。

これは私一人の質問ではなくて、これも局長さんは御承知と思っておりますけれども、参議院の法務委員会が附帯決議をしているわけでございますから、附帯決議の意味もこういふことにあると思っておりますので、十分な御検討と何らかの前進を図ってくださいますように、何らかじゃなくて大きな前進を図ってくださいますように希望を申し上げます。

それからもう一つは、今お話がありました監査役制度でございますけれども、大勢の方が職務罪等によって逮捕されます。この金額が何百万というあるいは何千万という大変な額なんですけれども、これについて監査役はどのようにしたのか、そういった報道を聞いたためでございます。そういうことは、商法上は監査役制度はかなり前進しておるんですが、法務省の努力によりまして確かにさまざまな監視制度が前進しているんです。

けれども、これが十分に機能していないんじゃないかというふうな思われたいわけですが、その点はいかがでございますでしょうか。特に監査役の監査の制度が一番大事だと思うんですけれども、この点が機能しないためにこの種の政治腐敗の問題が起きているというふうな思われたいわけですが、その辺はいかがでございますでしょうか。

○政府委員(濱崎泰生君) 御指摘のとおり、これまでは監査役といつても中心となる監査役は会社の中で育った人であるというふうな関係から、必ずしも監査役が監査役として毅然とした監査を行うということが十分にできていなかったのではなからうかというふうなことを実務界からも聞いているところでございます。

しかしながら、そういった点については、先ほど申しました日本監査役協会等のお話を聞きましたも徐々に改善されつつあるというのを聞いておりますし、繰り返す必要がありますけれども、先般の改正等の機会を通じて、私どもとしても監査役協会あるいは経団連等の経済団体等を通じてそういうことを毅然とした態度を持ってやっていただくといいことをお願いしておりますし、それは先生、一挙にパーフェクトなものになるというところについては時間をかける必要があると思っております。少しずつ改善されてきているというところであらうと思っております。

御指摘のような場面についてはそれまでの監査機能が、具体的にそういう問題のあった事例についてには監査機能が十分に機能してはなかったということなのかもしれません。そういう点については私どもとして従前にも増して努力を傾けていきたいというふうな思っております。

○一井淳治君 まことに申しわけありませんが、まだ続けて。それで、これは民間団体に対する啓発ですから強制的にもできないと思うんですね。その点、法務省の困難なお立場は私もわかるんですけれども、この啓発活動としてどういふことができるのか、どういふことをやっておられるのかというところをちょっと御説明いただきたいと思います。

○政府委員(濱崎泰生君) これは先生には釈迦に説法かと思えますけれども、現在の会社法の制度、これは自由な経済活動を確保するという観点から、会社の設立につきましては一定の基準を満たせば設立を認めるいわゆる準則主義をとっておりますし、会社の運営につきましても、制度としてきちんとした制度を用意して、その制度のもとで会社関係者につき運用してもらおうということを期待しているわけでございます。

そういうことで、会社の数言えば有限会社を含めれば三百万社ある会社に対して私どもがどういふふうな周知させる努力をすることができるといふことにつきましては、私どもも監督権限を持つているわけではございませんので、おのずから限度があるということをお断りさせていただきます。私どもが、具体的に法改正がされる都度、私どもがいたしましては解説書をつくって、それをできるだけ広く会社の関係者に利用していただく努力、あるいは先ほど申し上げておりますように、日本監査役協会あるいは経団連等の経済団体、そういうところの場で理事の方々等に十分説明し、あるいはそういうところで開かれる会合の際に出席して趣旨の説明をする、そういう場を通じてできるだけ広く関係会社の役員、監査役等の方々に理解していただくという努力をさせていただきます。

○一井淳治君 その啓発活動を今後一層強めていただきますよう要望いたしておきます。次に、法案の具体的内容でございますけれども、今回の公職選挙法の一部を改正する法律案によりまして連座制が強化されて、特に組織的選挙運動管理者等にかかわる連座制の強化によりまして腐敗防止が相当進んじやなからうかと私も強く期待している者でございます。

その条文の意味についてお伺いしたいわけですが、公職の候補者等と意思を通じて組織により行われる選挙運動において、とい

か、どういふことをやっておられるのかということとをちょっと御説明いただきたいと思います。

うくだりがあるわけでございますけれども、この「意思を通じて」ということの意義を御説明いただきたいと思ひます。

○衆議院議員堀込征雄君 お答えをさせていただきます。

「意思を通じて」という意義は現行の連座制にもある概念であります。選挙運動について意思を通じて、こういう概念だというふうな考へておるところでございます。もちろん個々の犯罪についてまでこの意思の疎通が必要かどうかということについてはそういう意味ではないだろうという解釈をしております。「意思を通じて」は、明確な選挙運動についての意思の連絡がある場合だけではないで、暗黙のうちにも相互に意思疎通がある、こういうケースにおいても「意思を通じて」ということになるだろうというふうな理解をしております。

○一井淳治君 この点は将来実施する上で大変重要な点でございますので、もう少し突っ込んでお伺ひしたいんですが、この「意思を通じて」と言えるためには認識だけで足りるのか、認識だけでは足りないとするばどのような要素が必要なのか、特に認容までが必要なのか、そのあたりのことについての御説明をいただきたいと思ひます。

○衆議院議員堀込征雄君 お尋ねのとおり、先ほど申し上げましたように、選挙運動について意思を通じて、こういうことありますから、具体的な事実関係の中で選挙運動をやることについて相互に了解をしているんだ、こういう関係が必要だろうというふうな思っているわけでありまして、単に認識をしているだけではここに言う意思を通じてということにはならないだろう、このように考えるわけであります。

今お尋ねの認容という意味でございますが、今度の連座制は、委員御承知のとおり、重大な当選無効まで含むものでありますから、そういう意味では認容という意味が相互了解というふうなものを意味するということであればやっぱりそういう

ことが必要なのではないか、このように考へております。

○一井淳治君 そして、この連座制につきましては、一定の場合に免責されるという免責事由がございます。これは事の性質上、私も免責事由があるべきであると思ひますが、この意義について質問をさせていただきたいと思ひます。

先ほど午前中の質問にも出たわけでございますけれども、他の問題も含めまして一括して御質問になりましたので、この免責事由でありますおとりについては何か、寝返りとは何を指すのかという点については御説明をいただきたいと思ひます。

○衆議院議員大島理森君 先ほど西野先生からどんな概念かと、そういうふうな質問がありました。今、一井先生からもう少し具体的というよりは要件的に答えるということでございますので答へさせていただきます。

おとりとは、買収罪等に該当する行為が当該行為をした者以外の者の誘導または挑発によつてされ、かつ、その誘導または挑発が連座制の規定に該当することにより当該公職の候補者等の当選を失わせまたは立候補の資格を失わせる目的を持って、当該公職の候補者等以外の公職の候補者等その他その公職の候補者等の選挙運動に従事する者と意思を通じてされたものであることをいうというふうな認識しております。

寝返りにつきましては、買収罪等に該当する行為が連座制の規定に該当することによつて当該公職の候補者等の当選を失わせまたは立候補の資格を失わせる目的を持って、当該公職の候補者等以外の公職の候補者等その他その公職の候補者等の選挙運動に従事する者と意思を通じてされたものであることをいうというふうな解しております。

○一井淳治君 大変よくわかりましたが、後で会議録をよく読んで勉強させていただきたいと思ひます。次に、また字句を重ねてお聞きして失礼でござ

いますけれども、免責事由のもう一つ、「相当の注意を怠らなかつたとき」とはどういうことなのか、具体的な基準など示して御説明をいただきたいと思ひます。

○衆議院議員大島理森君 この「相当の注意を怠らなかつたとき」のごとでございますが、このことも、いわば「相当の注意」というのは、まず社会常識上それだけの注意があれば組織的選挙運動管理者等が買収等の選挙違反を犯すことはないであろう、その期待し得る程度の注意義務、こういうことに解しております。

加えて、その「怠らなかつた」ということの判定でございますが、これは結果発生の予見可能性あるいは結果回避の可能性の程度によつて決せられるであろう、このように思ひます。

さらに、それぞれの事情から見る判断として申し上げますと、まず選挙運動の中に、運動体全体の中におけるその人の地位とか役割、あるいは候補者との具体的ななかかわり方、その他具体的な事情がいろいろあるんだらうと思ひますが、直接的な注意を要する場合あるいは間接的な注意を要する場合、相対的に決せられることになるのではないかと、このように思っております。

○一井淳治君 これは大変重要な問題ですから、もう少し踏み込んだ質問をさせていただきたいと思ひます。

この「相当の注意」の意味なんですが、「相当の注意」とは、要するにどの程度の行為を候補者等が行えばよいのか。特に末端の組織的選挙運動管理者に対して実際にどの程度の処置をとればその「相当の注意」を果たしたと言えるのかということについて御説明をいただきたいと存じます。

○衆議院議員保岡興治君 今、大島提案者から御説明があったとおりでございます。これは候補者とそれから組織的選挙運動管理者とが近いのかどうか、その他いろいろ事情によつて具体的に注意義務が果たされたかどうかということとは決まるわけですが、一般的に言えば、候補者から

遠いからといって、あるいは近いからといって、注意義務そのものの質は変わらない。これは先ほど大島提案者が説明したとおりです。

ただ、個々の具体的な注意義務を果たしたかどうかの判定、これは先ほど申し上げたように、場合によつて違ふ。平たく言えば、選挙運動を行うについていろいろ方法、手段があったり、これは選挙運動の内容にもいろいろあると思ひます。そういった中身の濃い選挙運動を選挙運動組織体に候補者が期待しお願ひをしているというふうな事情があれば、それと同じような程度の中身の濃い浄化努力が求められている。したがって、もっと具体的に言えば、ポスターやパンフレットを配つたり張つていたりする、それをさらに末端に流していただいたりするような選挙運動が具体的に行為される場合、それとあわせて、今度はこういう厳しい連座制が施行されることになったので、こういうことがあるとこれはもう当選無効、資格剥奪につながるという意味をよくそこにもあらわしていただいて、とにかく選挙運動で支持をお願いする熱意と努力と同じぐらいの浄化の努力も求められている、そういうふうな理解していただければ正しいかと思ひます。

○一井淳治君 大変簡にして要を得た回答をいただきました。よくわかりました。また、非常に審議の能率が上がりましたので、私の質問はこの程度で終わらせていただきたいと思います。

ただ、今のお話を聞いておりました、本当にこの新しい選挙制度というのは、候補者本人も相当真剣に頭の入れかえをして勉強をして、そして選挙組織に対して十分に浸透を図つていかなくちゃならない。自分自身もそういう気持ちになるように心を入れかえないと新しい時代についていけないという認識を深めたわけでございます。

そういうことで、こういった選挙制度はまさに大変でございますから、自治省にも本当に啓発を深めていただきますように国民全体が新しい選挙制度でやろうというふうになるように御努力をいただ

き、また我々も引き続き腐敗防止、そして政治改革に対して前進をしていかなくちゃならないという決意を申し上げまして、時間の途中でございませけれども、質問を終わらせていただきたいと思ひます。(拍手)

○川橋幸子君 時間が一井先輩の残された時間と私の割り当て時間で四十分余でございますけれども、おつき合いいただきたいと思ひます。(「短縮、短縮」と呼ぶ者あり)それでございませるか。何か別の要望もあるようでございませので、審議促進に御協力したいと思ひますし、よろしくお願ひしたいと思ひます。

大きく分けまして、午前中も下村委員ほかから御質問ありました投票率の低下の問題と、それと個別具体的なお話について伺わせていただきたいと思ひます。

投票率の低下の問題に入ります前に、私の個人的な経験でございませけれども、今は学園祭がたけなわでございませ。若者の政治参加が低下していることを午前中も野中大臣の方からお話でございませしてそれを憂えていらつしやるということですが、昨日は、お茶の水女子大という女子大でございませますが、そこが政治絶望隊、絶望ですよ、希望ではございませんで、絶望隊が若手議員と話をするとどういふ感じのシンポジウムがございませして、私も参加させていただきました。

質問通告にないこととございませけれども、なぐてもお答えいただけるかと思ひますので、まずその皮切りに、その絶望隊がとりましたアンケート、会場に来られたのは若者が多かつたと思ひましたけれども、ほかにも男性の方も多かつたし、あるいは女性の私と同じような中高年世代も多かつたと思ひました。今の政治に信頼しているかどうか、イエス、ノーでアンケートをとっておりませ。

イエスがどのぐらいの割合、あるいはノーがどのぐらいの割合とお考えになられませか。まず大臣、いかがでございませしょうか。

○国務大臣(野中広務君) 一連の政治腐敗から今

日の政治改革への道のりを歩んできたことを思ひますときに、また委員御指摘のように、若い人たちが政治に参加しあるいは投票行為に結びつかない現実を思ひますときに、イエス、ノーというときには、ノーの方が大変多いんではないか、圧倒的に多いんではないかと考えておる次第でございませ。

○川橋幸子君 どのぐらいの割合でございませしょうか。数字はいかがでございませしょうか。

○国務大臣(野中広務君) 私、いささかコメントする立場にございませんけれども、八割ぐらいはノーと答えるんではなからうかと思ひます。

○川橋幸子君 きょうは政治改革に信念をお持ちになりますので、私の方から恐縮ですけれどもございませので、私の方から恐縮ですけれどもございませので、私の方から恐縮ですけれどもございませので、大臣のお隣の三塚先生と同じお答え、何割かと思ひませか。

○衆議院議員(三塚博君) 野中大臣と大体感触は同じであります。

○川橋幸子君 感触だけですか。

○衆議院議員(三塚博君) 八〇対二〇かなと。川橋幸子君 お二人御答弁いただきました、まさにアンケート調査、別にそれは母集団は特定の人たちですから一般的な数字かどうか、当てはめることはできませんけれども、でも若者の政治不信というのに対する絶望感といひますか拒絶感といひますか非常に高く、今まさにお二人にお答えいただきました八割がびつたり正解でございませ。

大変先生方、現実をよく、若者の気持ちをよくおわかりでいらつしやるということとございませ。さて、政治改革の達成を目前にいたしまして、本来ですと国民の方の政治参加意識が高まつていくのが当たり前ではないか、常識的ではないかと思ひられるようなそういう状況を前にいたしまして、なかなか国政選挙——自治体選挙はいろいろさまざま要因あるかと思ひますので、この際、国政選挙に限つてみたいと思ひませけれども、投

票率が傾向的に低下してきているわけとございませ。

そこで、そうした傾向に対して、選挙制度全体、選挙システム全体を所管なさる行政の立場からどのようにお考えで、どのように対処したいとお思ひませか、まず大臣からお伺ひしたいと思ひませ。

○国務大臣(野中広務君) 委員御指摘のように、最近の投票率の低下傾向というのがまことに深刻かつ憂慮すべき状態にあるわけとございませ。

その原因をいひましたしましては、もう今さら申し上げるまでもなく、政治への不信が投票率の低下につながつたのではなからうか。表現が適切かどうかはわかりませんけれども、最近の豊かさの中で政治的無関心が増大をしておるのではなからうか、あるいは政策や候補者についての適切な情報

がまだまだ不足しておるのではなからうか、いろいろな見方があると思ひます。ございませけれども、投票は国民の政治参加の最高の手段とございませ。今後とも選挙に関する関心を高めるべく、私ども各都道府県選挙管理委員会あるいは明るい選挙推進の会等を通じて各団体一体となつて粘り強く啓発活動をやつてまいりたい、そう考へる次第であります。

特に棄権をされた人を調査いたしました数字を見まして、用事があつたとか病気がつたからとかという数字はありますけれども、特徴的にやはり選挙に余り関心がなかつたか、あるいは適当な候補者も政党もなかつたかという数字が最近ここ一、二回の選挙では非常にふえておるといふ傾向もございませ。さて、より啓発活動に積極的になつてまいりたいと思ひませ。

○川橋幸子君 それでは各党の方々にお伺ひしたいと思ひませけれども、三塚先生にはもうお伺ひいたしましたので、三塚先生以外の自民党の先生、お一方いかがでいらつしやいますでございませ。政党という立場から、あるいは政党を代表してが難しければ一政治家の信念でどうぞお話しくださいませ。

○衆議院議員(松永光君) 一般的に言ひますと、選挙について当落が予測できない、決まつていなどという選挙の場合は概して投票率が低い場合が多いようでありませが、非常に接戦になつたような場合には投票率が高まつるといふふに思ひませ。それかもう一つは、争点がはつきりしております。それかもう一つは、争点がはつきりしております。それかもう一つは、争点がはつきりしております。それかもう一つは、争点がはつきりしております。

分はこつちを支持できない、こつちを支持する、自分ばかりを支持しているような場合にもこれまた投票率は高まつるだろうといふふに思ひませ。投票率が低い場合は概して争点が必ずしも明確でないような場合、それからもう一つは、結果が予測できるからというような場合にも投票率が低いようでありませ。

したがつて、投票率を高めるためには、有権者に対する一般的な啓発活動のほかに、争点を明確にして、そしてどちらを支持して下さいますかという明確な判定が求められるような状態にすれば投票率は高まつるだろうと。そしてまた、選挙の結果が予測できないくらい、そういうことが投票率を高めるわけでありませ、はなからわかっているというような場合は投票率は高まつらぬといふに思ひませ。

以上です。

○衆議院議員(堀込征雄君) 今度の政治改革は、御存じのとおり、やっぱり選挙制度を変えたり政治資金やお金の関係を変えただけではなくて日本の政治を抜本的に変えていこう、こういうこととございませ。現在、現在の政治不信に対しても国民の皆さんに一つは関心を持っていただくという方針を講ずるといふことはもちろんであります。私も政党それから議員もやっぱりこの改革をした志を大事にしながら、政治に対してきちんとして方向づけや政策を国民の前に提起をしていくべきだろう。

とりわけ戦後政治が、一方で利益誘導型と言われたり、また我が党のように常に批判政党だけであつたというように批判もあつたわけでありませから、そういうことを克服しながら具体的な政

策、国民の皆さんに関心を持っていただけるような責任を政党も議員もきちんと果たしていくということが求められていることなのではないか、このように考えている次第であります。

○衆議院議員(茂木敏充君) 委員御指摘の投票率の低下は、大変深刻かつ憂慮すべき問題であると考えております。

そこで、投票率低下の原因であります、主に二点あるかと存じます。特に若者の間においてはそのような傾向が顕著なものではないかと考えておりますが、既に御答弁の中にもありましたように、まず第一点は、一連の政治腐敗問題から生じております政治不信と政治への無関心という問題でございます。もう一点、多分お茶の水女子大の方なんかそうだと思うのですが、政治的に関心がありまして、現行の選挙制度のもとではいわずの同士打ち等が起こったりいたしましてなかなか政党それから政策中心の選挙が展開されない、このためにだれを選んでも結局同じではないかと、このようなことから棄権が生ずる、このような問題であろうかと思っております。

そこで、後者の問題についてでございますが、いわゆる区割り法案の速やかな成立によりまして政治改革関連四法案全体が施行されかつ的確に運用されることによりまして、今後は政策、政党中心の選挙が行われることによりまして大きく改善されるものと期待いたしております。

それから前者の政治腐敗の問題でございますが、これから生ずる政治不信そして政治的無関心を払拭することが、まさに我々が今回提案させていただいております選挙浄化に関する法の改正であると思っております。

もし若者の投票率の低下等々の問題について改めて御質問がありましたら、改めてお答えさせていただきます。

以上です。

○川橋幸子君 ほか今までのお答えと違う、我が党はこうしたい、私はこうするというようなお答えがありましたら伺いますけれども、よろしく

うございますか。

それでは、次に進ませていただきます。政党中央、理念、政策を問う、そういう政治にするのだと。腐敗をなくすということとあわせて、理念、政策を問う政党政治に持っていく、これが願いでございます。しかし、争点が明確でないというふうな松永先生の方からのお答えもあるわけでございます。

現在、各政党が、新・新党の方でも今、緊急の課題でお詰めになっていらっしゃるのかもわかりませんが、これは今までのどの政党も争点を、必ずしも離れるのがよいというわけではないと思っておりますが、やっぱり明確にする、具体性を持たせる、あるいは言葉だけでなく実行するという、そういう意味の政党の責任というものをぜひこれから明確にしていきたいと思っております。皆様の、別に絶望しているわけではない、希望に変えたいのだけれども、なかなか希望が持てない状況なので頑張れと私は激励されてまいりましたので、この場をかりて、これは一大学の集会というよりもある種典型的なものかと思っておりますので、ぜひ政党のリーダーの方々に御努力いただきたいと思っております。

それでは、具体的なお話に入らせていただきます。非常にこれは実務的な問題でございますけれども、選挙改革と言われるほどに制度が大きく変わりますので、自治省の方に先にお伺いしたいのです。

ある新聞で、不在者投票の場合は記号式の用紙の印刷が間に合わないというふうな、こんな新聞記事が載っております。でございますけれども、本当でございますか。また、これに対してどのような事態が予測されて、予測される事態にどのように対処していかれるおつもりでしょうか。

○政府委員(佐野徹治君) 今回の改正によりまして、衆議院議員選挙につきましては投票当日におきます記号式投票を行うこととしたものでございますけれども、不在者投票というのは選挙の

公示日から行うことができるわけでございます。また、選挙の公示日からということになりますと、投票用紙の調製が間に合わないわけでございます。そういうことで、不在者投票につきましては従来どおり自書式投票により行うということにしたいわけでございます。

なお、御指摘のようないろいろな混乱なり問題が生じないように、私どももいたしましたけれども周知啓発には積極的に取り組んでまいりたいと考えております。

○川橋幸子君 ありがとうございます。細かなことではございますけれども、新しい制度が円滑に滑り出しますように、今の部長答弁のとおりぜひ御努力いただきたいと思っております。

それでは次に、連座制の強化の話で数点クイズのような質問をさせていただきます。今度の連座制の強化につきましては、先ほど来、「意思を通じて」とすとか、それから免責条項の中に「相当の注意」という、考えようによってはかなり幅の広い、どういう解釈にするか非常に幅の広さが考えられるわけでございます。適正な施行、別に警察国家になる必要はないと思っておりますけれども、私も議員が身を正し襟を正し、政党が襟を正すためにつくり出すこの連座制の強化でございますので、ぜひ適切に運営していただきたいと思っております。

まず、クイズその一でございますけれども、今もう十一月、この時期になりますともうそろそろ忘年会のはしりがございます。会社とか、私は社会党でございますから労働組合の会合とかというのがすぐ頭に浮かびます。そのほかにもいろいろな、同窓会等々あるわけでございます。忘年会が持たれます。その忘年会の席に主催者の方が立候補予定者を招いた、それであいさつしてもらった、こういう具体的なケースの場合にはどういことが判断基準になってどうい事態が想定され

ますのでしようか、お尋ねします。

○衆議院議員(堀込征雄君) やっぱり我々、具体的なケースでいろいろ起こっているものですか、そういう問題を明らかにすることが必要だろうと思っております。

今お尋ねのケースであります、例えば会社とか労働組合が主催をする忘年会に立候補予定者が行ってあいさつをする、その主催者である会社や労働組合の構成員が後日買収罪というような罪を犯したというケースの場合は、その立候補予定者とその当該会社、労働組合の間に意思の疎通があつたかどうかということが具体的に検討され判断をされると、こういうことになるだろうと思っております。当然その立候補予定者のあいさつの内容だとか立候補予定者とその忘年会の主催者の間の意思の疎通、こういうものが認定できるのかどうかというところが最終的な判断の基準になるだろう、こういうふうにお尋ねします。

ただ、年末の選挙も多いわけですが、選挙中この忘年会と称して、よくあるケースですが、候補者を呼んでそこで出席者に全部お酌をして回るとか、そういうことについてはそのものが供応ということになるのでないか、こういうふうにお尋ねします。通常のケースは前段申し上げたとおりであります、選挙中のケースとかそういうケースにつきましてはもうそのものずばり犯罪に当たるんではないか、こういうふうにお尋ねします。

○川橋幸子君 ありがとうございます。きつと活字になりますと大変明快な解釈例規にこれがないかと思っておりますが、そう期待したいところでございます。

もう一問お聞きさせていただきます。第一線の非常に人口規模の小さな市町村に参りますと、公民館が即選挙事務所になるというふうなこともございます。公民館というふうなことでございますので不特定多数の方がお見えになる。そういう方々にちよっとお昼どきだったから振る舞うなんということが自然の情としてある

のではないかと思います。いかがでございますでしょうか。

○衆議院議員(堀込征雄君) よく地方議員の選挙などの場合、その地元の公民館とかあるいは自宅とかが選挙事務所になります。朝昼晩お食事が出るというのが相応な選挙風土として定着しているという実態はあると思います。

選挙事務所自体が組織かどうかということにつきましては、それは単なる場所ではありませんけれども、そこにはスタッフが必ず出入りをして一つの運動体をつくっているところでありますから、今度の改正で言う組織というものに該当するケースが多いのではないかと、こういうふうに見えるわけであります。

そういうことでありまして、現行法でも実はこの食事の提供はたしか十五人、しかも弁当の提供というように制限があるわけでございます。しかし、実際には衆参議員では、全国の新聞報道、一部の新聞報道によりまして、何かレストランというように何百人も出入りをして食事をする実態があるとか、今、先生御指摘のとおり、市町村長とか地方の選挙におきましては、自宅だとか公民館を選挙事務所にして、村じゅう、自治会じゅうの皆さんがそこに入りまして食事をするというような選挙風土が実際にはあるわけでございます。今度はそのような風土そのものをやっばり変えていく。そうした風土を変えながら全体の選挙の浄化を図っていくというのが今回の法の趣旨でございますので、三月一日施行といいますが、地方統一選挙にもかかわるわけでありまして、そういう意味で我々自身も政党や議員組織を通じながらそういう努力が必要で、そういう取り組みが必要なのではないかと、このように認識をしております。

○川橋幸子君 さすがに公民館はない、質問が間違っておるといふようなお声もございましたけれども、公民館的といふか、今回の法案も、的といふのがたくさん出てまいります。そういう選挙風土があることは諸先生方よく

御存じかと思ひます。

今回は相当の注意をもって議員も努めるというのが免責事項になってきているのは、それは免責するの趣旨ではなくて、議員自身が襟を正して、議員自身が選挙で自分を応援してくださる皆さんにもこの法律の趣旨、精神というものを伝えるべきだ、こういうことが一番大きな課題、ポイントかと思ひます。でも、議員の先生にしてみれば、いやなかな、自分はそうしたいんだけれども、今までどうだったのが、行ったのにお茶の一杯も出なかつた、お菓子の一つも出なかつたというふうな、こんなお話でお困りのこともあるのではないかとと思ひます。

選挙風土を変えていく、一つ意識改革をやっていくということが、これは政治家の言ひわけではなくて非常に大きなことだと思ひますけれども、そういう意味で、法の施行に当たられます自治大臣の方に、先ほど啓発は十分やると言ひましたけれども、そうした有権者の自覚を促すようなそういう面についてはどのようにお進めになれるかお気持ちでいらつしやるか。基本的なお気持ちで結構です。

○国務大臣(野中広務君) 今、委員御指摘のようにな、この選挙の腐敗防止という連座制強化の趣旨をどう生かしていくかという問題は非常にいろいろな側面で難しい問題があるわけでございますけれども、選挙運動を行う側だけでなく、有権者の方々にもその内容を十分御理解をいただかなければ、今回の場合、非常にその結果がもたらすところが重大でございますので、そういう意味を含めまして御理解しやすいように、私も周知に当たりましてはできるだけ平易に、かつできれば、私自身もわからないところがたくさんありますので、提案者の先生方に御指導いただきながら、この組織的選挙運動管理者等につきましては具体的な事例集等の発行も含めましてその手段、方法を十分考えて周知徹底を図ってまいりたい、こう考へておる次第であります。

わかりやすくという大臣のお気持ちでございます。別に、ぜひそのようにお願いしたいと存じます。別にそれが税金の脱税と似たような逃れという意味ではなくて、やっばりわかりやすく、今まで麻痺しているところが、いやこういうところに節度が必要なんだよという、そういうわかりやすさをぜひ大臣に再度御希望して、お答えはもう十分でございます。

それでは三塚先生、最大政党の自民党ではいかがでいらつしやいますでしょうか。こうした腐敗防止に対する政党の責任というのは大きいと思ひますが、政党としてはどのように、あるいはまだこれからということでございます。もしも進めたいと思ひていらつしやるか、お気持ちを伺いたいと思ひます。

○衆議院議員(三塚博君) ただいま野中大臣から言われましたような、政府が主体的に本法律の目指すところを明確に想定されるケース別にやられるということでありまして、大変時宜を得た御答弁だと思ひております。

与党三党で本案を取りまとめた際に、個々別のケース、過去の善悪の慣習等々でございます。

一つ申し上げますと、町村議会議員選挙、統一選挙にスタートを切るわけでありまして、御案内のとおり、部落推薦であります。町内会推薦であります。そういったところを事務所として個人の人ではない集會場のようなところを事務所として設定されるようでありまして、ほとんどが個人の候補者の事務所と、こういうことになりまして、ですから、お昼でありますとか夜は食事が出るのは当然であると、またビール程度、冷や酒程度が出るのも慣習として行われており、そのことが警察によつて、司法によつて摘発をされたというケースは皆無であります。記憶をしております。

ところが、今度の連座制の強化によりまして、これは公職を目指す選挙はすべてその対象になります。その点、今、委員御指摘のようによつて、意識改革というのがまず第一義的には候補者の決心であります。決意であります。そして同

時に、選挙運動者、地区民のこれに対する御認識をいただく。こういうことで、自由民主党といつたしましても国民運動本部を中心に本件についてのケース別の問題提起を書きながら、やはりこのことは供応等に抵触するおそれがありますから自衛を願わなければならぬし、やめていただかなければならないと、こういうことで国会議員の秘書さんを中心に執行部の方が計画をされております。

同時に、私といつたしましても、都道府県連、特に市町村議会議員候補者、主要な党の代表、地方支部でございますが、集めて本件の徹底を図るといふことで準備をいたし、本法が参議院において議決をいただきましたら直ちにこのこと、スタートを切ろうと、まさに国民的運動という観点でこれに取り組んでいかなければならないと、こう思ひております。

○川橋幸子君 以上で終わります。ありがとうございます。

○都築讓君 私は新緑風会に所属しております都築でございますが、今回の政治改革、小選挙区制の導入ほか選挙制度の改革あるいは腐敗防止、一連の改革が大きく進んできたわけでございます。ここに至るまで各党のあるいは関係議員の先生方の本心に御尽力、御努力、そして熱意に改めて敬意を表するものでございます。この改革によりまして国民の政治に対する信頼を大いに回復することを期待したいと、このように思ひております。

私からは、幾つか法律案が出ておりますけれども、政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律案を中心に幾つかただしていきたく、このように考へております。

政党助成法が成立いたしました。やがて三百九億円という国民の税金によります公的助成を政党に対して交付することになるわけでございます。その観点から、政党に対して法的主体としての地位すなわち法人格を与えて適正な運営に努めていこう、そして政党政治の発達に貢献していこう

う、こういう趣旨であろうと考えるわけでござい
ます。

ただ、この政党助成法につきましても、前年実
績の三分の二を上限とするというふうなことに
なっております。これはけさほど御答弁がござ
いましたけれども、自助努力を求めらるるだ、こ
ういうことでもございませぬけれども、例えば
予算として一億円の経費がかかるということであ
れば、政党交付金の助成が期待できるといたしま
しても約六割は自助努力で確保しなければなら
ない、こういうことになるわけでございまして、
そういった意味では、今までの十割全部前中で調
達しろということに比べれば改善かもしれませ
んけれども、いずれにしてもまだ少し疑問が残るの
かなというふうな感じがいたしております。

きょうは、その問題は既に法律として成立をし
ているわけでございまして取り上げないことと
いたしまして、法人格付与法案を中心に幾つかた
だしていきたく、こう思います。ただ、衆議院
の政治改革調査特別委員会におきましても、「改
革」の前田武志議員が既にかなり詳細にわたって
質問をいたしております。重複は避けたいとい
うふうに考えておりますので、そうするとかなり技
術的な事項になるかと思いますが、よろしくお
願いを申し上げます。

私は、この法人格付与法案、やはり政党法と
いったものにつながるのではないかとこの疑念が
提示されておりますけれども、その観点から、特
に政党の政治活動の自由あるいは個人の政治活動
の自由の観点から幾つか御見解を伺っていきたく
い、このように思っております。

松永委員長は、提案理由説明の中でも特に言及
されまして、政党の政治活動の自由を制約するも
のではないということを特に強調されておられる
わけでございませぬ。

〔委員長退席、理事一井淳治君着席〕

例えば法案の第一条にその趣旨の「解釈規定」
があるわけでございませぬ。「この法律のいかなる
規定も、政党の政治活動の自由を制限するものと

解釈してはならない。」と、こういうふうになっ
ておるわけでございませぬ。

では、ここでいうところの「政党」とは一体何
ぞやと、こういう問題もあるわけでございませぬ
けれども、第三条に「定義」として「この法律にお
いて「政党」とは、政治団体のうち、次の各号の
いずれかに該当するものをいう。」ということであ
るわけでございませぬ。あるいは選挙の際に
国会議員を五人以上有する、あるいは選挙の際に
二%の得票数をとつたものと、こういうことにな
るわけでございませぬ。そうすると、五人未満とか
あるいは二%未満の得票数しかとれない、そう
いった政党はこの第二条の「解釈規定」の中
からどうなるのかというふうな、非常に素人っぽい
発想でございませぬけれども、そんな読み方もでき
てしまふのかなというふうな気がいたします。

その問題は別といたしまして、少し詳しく見て
まいりますと、例えば第四条でございませぬ。こ
こで「法人格の取得等」ということになってござ
いませぬ。「中央選挙管理会の確認を受けた政党は、そ
の主たる事務所の所在地において登記することに
より、法人となる。」そして第四条の第二項で
「この法律の規定により登記しなければならぬ
事項は、登記の後でなければ、これをもちて第三
者に対抗することができない。」と、こういうふう
に書いてあるわけでございませぬ。

それで、私が特に問題にしたいのは政党の名称
の問題でございませぬ。一般に第三者に対抗し得な
いという法律上の用語につきましても、民法の百
七十七条、こういうところにもございませぬ。取
引の安全を図る、取引関係の保護を図るという
うな形で善意の第三者の保護を図る規定になるわ
けでございませぬけれども、例えばこれとはまた別
の法体系、商法の十二条でも同じように、登記す
べき事項については登記した後でなければ第三者
に対抗できないと、こんな規定もあるわけでござ
いませぬ。

ただ、商法の場合ももう一つ二十四条の第二項
に「商号の譲渡」というふうな規定がございませ
ぬ、ここではいわずゆる会社の名称、こういうたも

のを物権に準ずるものとして、あるいは無体財
産権のような性格を持つものとして保護がされ
る、こういうことになっておるわけでございませ
ぬ。ただ、これについては学説もいろいろあるよ
うでございませぬ。排他的効力を否定する、いや
しないんだと、こんな議論もあろうかと思いま
す。

政党の名称というのは、その一つの政治グル
ープの政治理念とか政治姿勢とか基本政策とか、あ
るいは国民の中でどのグループに自分たちの政治
活動を依拠するの、そういうものを端的に明
瞭に具現をする、体現をする非常に重要な公称、
そういう機能を持つものだろうと、こう思うわけ
でございませぬけれども、この第四条第二項の第三
者に対抗し得ないというものは一体何を意味する
のか、名称の独占を登記した政党に認めることに
なるのか、あるいは重複した登録を認めることも
可能なのか、そこら辺のところをお伺いしたい
と、このように思います。

○衆議院議員(松永光君) 第四条第二項の解釈に
関する事柄だと思っておりますが、一般的にい
わゆる対抗要件というものは、当該法人が第三者と
の間に行つた法律行為についてその効果が当該法
人に及ぶ、そのことを第三者に対して主張し得る
し、そして承認されるという考え方がいわゆる対
抗要件、対抗し得るといふ問題だろうと思いま
す。

本法の場合でございませぬが、登記すべき事項が
第七条第二項に書いてあるわけでありますが、当
該政党の名称、目的、事務所云々の事柄がこれに
よつて第三者に対して主張し得るし、そしてその
効果を第三者も承認しなせよならぬということ
を定めてあるものと私は解釈いたしております。決
して、名称独占などというものは全く考えており
ませぬ。

○都築謙君 それともう一つは、実は公職選挙法
の第八十六条の第三項という規定がございませ
ぬ、ここでは紛らわしい名前を使うなど、こうい
うふうな形で政党の名称について、たしかこれは

衆議院の比例選挙の関係だろうと思ひますけれど
も、そういった形での制限がかつておるわけで
ございませぬ。それとの関係でいくと、こちらの方
から名称などについてはある程度排他的な効力を
認めていくことになるのかなというふうな気がい
たしますが、いずれにいたしましても、では重複
した登録といったものは認めるような形になる
というふうなことはあり得るわけでございませぬ
か。この法案の四條二項の規定からいませぬと、そ
ういったことは理論的には可能になるというふう
なことでもよろしいわけでしょうか。

○衆議院議員(松永光君) どういう名称の政党を
つくるか、あるいはどういふ政治団体名を使うか
というところは、当該政治団体ないし政党の自由
に決めることだ、当該政治団体がこの法律に基づ
て、その登記をできる政党に該当する場合
に、その政党が所要の事項の確認を中央選挙管理
会に求めて、その確認を得た上で登記所に登記申
請をするわけでありますが、その場合、登記所は
いわゆる形式審査だけでありましてその他の事項
についての審査はしませんから、場合によっては
同じ名前のもので登記されることも一〇〇%ない
という保証はありませんけれども、しかしさうい
うことがあり得るかどうかということ、当該政
党の良識によつて私は避けられるのではなから
うかというふうな思つておるわけでございませぬ
か。

○都築謙君 それでは次の点でございませぬが、今
度は「法人の設立等」という第二章の部分でござ
いませぬ。

第五条で「政党は、次に掲げる事項を中央選挙
管理会に届け出て、中央選挙管理会の確認を受け
ることができらる。」と、こういうふうな形にな
つておるわけでございませぬ。それで、その確認の際
に第五条の第二項では幾つか文書を提出しなさい
というふうになっておるわけでございませぬ。第二
項の第三号で承諾書あるいは宣誓書といったものをこの文書と
して書いておるわけでございませぬが、この承諾
書、宣誓書は、それぞれ当該政党に所属するとい

うことでの承諾とか、あるいは他の政党に所属していないというのを誓う宣誓書という事でございませぬから、その限りにおいては問題ないような気もいたしますけれども、例えばその宣誓のあり方について幾つかのやり方があるかと思ひます。

ただ、これは基本的には政党のそれぞれの内部規律の問題であらうかと、こういうふうな思ひ方だけでございませぬけれども、例えば宣誓書の定め方によっては著しく政治家個人の活動を、例えばこの政党に所属してこれからはいかなる分党行動とかそういうものも行いませんとか、ずっとともにいたしますとか、そういうような形で将来的な活動の約束をとってしまふことだつてありかねないわけでございます。

それはまた内部規律の問題ですからその内部で解決することは当然あるだろうと、こういうふうな思ひますけれども、具体的にこういう承諾書なり宣誓書について、もう既に前例が参議院の比例選挙区などでもあるのかもしれないけれども、そういう書式なり、あるいは承諾書、宣誓書を作成する時期を想定されるのか、そこら辺のところについてお伺いをしたいというふうに思ひます。

○衆議院議員(松永光君) 今申された条文のことでありますが、先ほどお話がありましたように、法人格を取得する政党は国会議員五名以上または二%以上の得票率というのが政助成法にも書かれておる要件であります。また本法にも書かれておる要件であります。その要件に該当しておるかどうかという事は、これは中央選挙管理会に届け出をして確認を得なさいませぬ。その要件に合致しているかどうかという事の形式的な明確さを求めるために承諾書あるいは宣誓書なるものが求められておるものと私は理解をいたしております。

その宣誓書の中に、今、委員御指摘のような将来の政治家の政治活動をひどく束縛するようなことを求める政党があるかもしれませぬけれども、

それは政党自身の問題でありまして、中央選挙管理会あるいは登記所、これはその内容にかかわらず形式的に国会議員の数そして得票率、こういうものが明らかになれば、それで確認書は出されるし登記はなされるというふうな理解をいたしておるところでございます。

○都築謙君 今回の法人の設立については、これは通常は大体一回きりの手続になるかと思ひ方だけでございまして、むしろこういつたものが大きく問題になるのは政助成法の関係であらうかと思ひ方でございます。

特に問題が大きくなるのは小政党の場合、例えば本場にぎりぎりの五人というふうな政党があった場合に、政助成金の対象になるか、あるいは法人になることができるのかどうか、そういうたぎりぎりの状況における政党について、例えばこういうことで政党として法人格を取得して政助成金の対象になるか、こういうことで当初は動いておつた。それで、実際にはそういう届け出をするという事でそれぞれ皆さん同意をして、そしていよいよ承諾書も宣誓書も書いて届けようという直前の段階になって、これは例えば法人格の場合ですと、あくまで想定の場合でございませぬけれども、一人が離党をしたいというふうな形になった、あるいは脱党する、あるいは分派行動をする、こんな形になった。こういう場合のほかの四人のグループは、何とかさうはいつてもという形で慰留をする、あるいは離党届けを保留してしまふとかいうふうな形で事態が進んでいくというふうな状況があるわけだ。

ただ、離党したいと思ふ本人は、本当に自分の政治信念を生かすにはこの少数政党でなくとも別のグループで活動しないことにはやはり自分の政治信念を実現できない、こういうふうな思ひ方のような場合もあるかと思ひ方でございますけれども、そうした場合に、だからそんな状況で、実態的には四人しかないような状況になる。ところが、形式的には承諾書も宣誓書もとつて手続的にはもう五人という状況が整っているような状況

況があるかと思ひ方です。そういう場合の場合の取り扱いは果たしてどういうふうになるのか、教えていただけますか。

○衆議院議員(松永光君) 中央選挙管理会の確認書、それに基づいて登記所の登記、この関係ではないけれども実質審査はしないわけでありまして、実質審査すれば、場合によっては行政側の政党ないし政治団体の活動にいささかでも介入するという結果になりかねませぬので、そういう問題を引き起こさないために形式審査のみにとどめておるわけでありませぬ。

したがいまして、中央選挙管理会でもあるいは登記所でも当該政党が届け出た文書に基づいて確認書も出し登記もなされるという事であります。認書も出し登記もなされるという事であります。実質審査は、実質上、実はこの政助成金の交付を受けるだけの国会議員数がなかったという場合も想定はされるわけでありませぬけれども、それはまさにその政党自身の良識あるいは良心の問題でありまして、最終的には国民がそのことについての判断を下すことにならうかと、こういうふうな思ひ方しております。登記所ないし選挙管理会としては形式的審査だけで事は処理するということと私は考えております。

○都築謙君 ありがとうございます。それから次の点は、今度は法人の解散等でございます。これは第四章に規定があるということでございます。第十條以下に幾つか規定があるわけでございます。

政助成法の方では、継続的に毎年毎年助成をしていくという観点から、解散だけではなくて政党の分割についても幾つか規定があるわけでございますけれども、この法人格の方ではそういうところまでは実は規定がなされていないわけでございます。そこところが問題にならないのかなというふうな疑問を実は持つておるわけでございます。

(理事一井淳治君退席、委員長着席)
例えば第十條の第四項でございます。これは規定を読みますと、「第四條第一項の規定による法

人である政党が第三條第一項各号のいずれにも該当しない政治団体となった場合において、当該政治団体が同項各号のいずれにも該当することなくその日の翌日から起算して四年を経過したときは、当該政治団体は、法人でなくなるものとす。」「というふうな規定があるわけでございます。

それぞれの政党はそれぞれの内部規定を当然持つておるわけでございますから、自律性を持つて政治活動を行つていく、あるいは内部規律で各黨員を律していき、こういうことにならうかと思ひ方でございますけれども、この条文の読み方によつては実は政党の内部規律に公権力が介入せざるを得ないような状態が出てくるんじゃないか、こういうふうな考えられないかと思ひ方でございます。

というのは、この法案に「第三條第一項各号のいずれにも該当しない政治団体となった場合において、こうありますけれども、例えばこれが選挙の結果、国会議員が五人を割つてしまった、五人未満になった、あるいは得票率が二%を切つてしまった。これはもう明らかだろうと思ひます。あるいは何らかの理由で五人の国会議員のうち一人が辞職をするとか、そんな事例も考えられるだろう。そういうときは非常に明らかにその事実というのをはわかるだろうと思ひ方でございます。また、先ほどの政党の分割とかあるいは離党をするとか、こういうような話が出てくるような場合があるかと思ひ方です。

この第十條四項で言つて「その日」というのが本當にいつなのか、そしてそれが判定することになるのか。例えば先ほどと同じ例で申し上げますと、政党が個人の離党届けを保留し続けますと、政党が個人の離党届けを保留し続ける、一生懸命慰留し続ける、こういうような場合はお互いの政治信念がぶつかり合つておるような状況で、いずれも真正のような感じがするわけでございますけれども、「その日」というのはそれがどういふふうな判定をするのか、そしてそれはいつからスタートするのか。

というのは、これまたそういう事由がなくなつ

てから四年たつたら実は法人でなくなるわけでございます。法人でなくなつたらちゃんとまた解散の登記をしない、こういうふうになつてくる。解散の登記をサボつたら今度は過料が科せられる、こういうふうになるわけでございますから、お互いの政治信念がぶつかり合つていようという状況の中で、「その日」というのはだれがいつどういふふうな判定をするのかというところについてはいかがお考えでございますか。

○衆議院議員(松永光君) 条文を読んでいただければ既に委員もよく御理解のことと思ひますが、四年を経過したときに当該政治団体が法人でなくなるという趣旨は、通常は、選挙の結果、国会議員の五人が欠けた、あるいは二%という得票率を失うようになってしまつたということが「その日」の一つであります。そして、四年間は猶予するというか法人格を持った政党として認めるといふ意味は、四年の間にまた選挙があるだろう、これは間違ひなく衆議院の場合は四年以内には選挙があるわけであり、参議院の場合には三年後に選挙があるわけであり、そのときに五人ないし二%の要件を充足することが当然考えられる。でありますから四年待とうということに実はしておるわけでありませう。

今、委員御指摘の政党の分割等の場合におきましては、これは分割等がなされた日から考えられるわけでありませうけれども、それが五人あるいは二%に欠ける結果になつたということについて、四年後に政党としてそれなりの措置をしなければならぬわけでありませうけれども、それはまさにその政党自身の責任と良識において対処してもらいたい、こういう考え方でございます。

○都築讓君 ありがとうございます。それから次は、ちよつとまた非常に細かい条文でございますが、例えば十五条で、これは経過措置のようなどころもあるかと思ひますが、第六章「雑則」の中の第十五条「得票総数の算定の特例」のところ、政党の合併の場合の規定でござ

います、「合併に関する文書の写しその他自治省令で定める文書を提出したときは」ということである。この「自治省令で定める文書」というのは具体的どの程度のものをお考えになつておられるのか。余りまた細かいものを出して個別の政党の活動に介入するようにならぬのか。取り越し苦労かもしれせんけれども、少し基本的な考え方を聞かせていただければ、このように思ひます。

○衆議院議員(松永光君) 委員御指摘のように、第十五条の半ばあたりには政党の合併の場合のことについての規定として、「当該二以上の政治団体の間で合意された合併に関する文書の写しその他自治省令で定める文書」云々と、こうなつておるわけでありませう、この場合の自治省令で定める文書の提出を求めるわけは、政党の合併によつて国会議員の数がふえますし、あるいはまた得票総数もふえるでしょう。そういうことを出してもらいたいという、そういう意味でございまして、そういう中身の自治省令ができるものと考えております。

○都築讓君 ありがとうございます。あと、先ほど政電法に つながるんではないか、こういうふうな御指摘もございましたし、衆議院の方でも前田武志議員が既にその点について見解を聞かれておるわけでございます。政電法といつたものについては、先ほど自見委員長代理の方から既にお話しございましたように、政党を規制するといふ視点のものと国家からの補助を与える観点のものとの二種類があるらう、こういうふうなお話でございました。

我が国においても昭和二十二年、社会党、民主党、自由党、国民協同党、この四党共同提案による政電法なるものが発案をされましたけれども、これについては非常に国民の世論も賛否両論といふことで二分をされた。反対の議論としては、やはり結社の自由を制限することになるんでないかと、政党の発達というのには自主性にゆだねるべきであるとか、あるいは小政党なり新しい政党に非常に不利になるのではないか、こんなこともあつたわけでございます。

私としては、今回のこの法人格付与法が憲法の原則、いわゆる結社の自由あるいは政治活動の自由、こういったものをより一層強化をして、そして議会制民主主義が一層発展していくことをこの法律が円滑にかつ適正に施行されることで期待を申し上げたい、このように思つておるわけでございます。

時間が参りました。以上で終わります。ありがとうございます。(拍手)
○寺澤芳男君 午前中、下村委員から御質問がありました。海外に住んでいる日本人の選挙権につきまして、私は違つたアングルからまた御質問をしたいと思ひます。

私自身、おとし一九九二年の七月に参議院議員の初当選をいたす直前までアメリカにおりました。二十一年間アメリカにおりました、さつき計算してみましたら、衆議院の選挙を六回、参議院の選挙を六回、東京都知事の選挙を四回、私が日本人であるにもかかわらず、アメリカにいたといふことで選挙ができなかつた。この問題は、今、海外に約七十万、二十歳以上が約四十六万人と言われております。同じ日本人です。しかも、憲法第十五条で保障された参政権を当然持つておるわけでありませう。

私の経験で言いますと、ニューヨークにいたときはNHKもほとんどケーブルテレビですが、今リアルタイムで見ようと思へば見られる。大きな新聞、日経、朝日そして読売、全部も即読める。非常に情報が完備されております。もちろん海外の日本人はニューヨークだけではありません。非常にへんびなアメリカや何かに住んでおる日本人もおられますので、公正を期さなければならぬのは当然であります。

自国の大統領とかあるいは議員の投票を喜々として、例えばワシントンのそれぞれの国の大使館へ行つて投票するとかあるいはメールで投票するとか、いろんなことをやっております。それを横目で見ておきます我々日本人は、日本がこれだけ経済大国になつたにもかかわらずどうして我々は参政権がないんだという非常に素朴な疑問にぶつかつて、非常に不満を、そして不平を鳴らしておりました。

去年、カンボジアに我が国の自衛隊がPKOで参りました。カンボジアで選挙が行われた。カンボジアの選挙はオーストラリアにいるカンボジア人も東京にいるカンボジア人も投票できた選挙であります。しかるに、国で派遣された自衛隊員は去年の七月の日本の衆議院議員の選挙に投票できなかった。大変おかしな話であります。

これを私がしつこく申し上げますのは、昭和五十九年に初めて国会に在外選挙法案が公職選挙法の一部改正という形で提出されておりましたが、一度も実質審議をされず、昭和六十一年の衆議院解散と同時に廃案となつてしまいました。多分、自治省あるいは外務省それぞれがいろんな技術論でできないといふようなことをおっしゃるのであろうと思ひます。しかし、同じ日本人でたまたま海外にいたといふだけで選挙権がないといふことを早く解消しないと、私は政治改革が完了したと思へませう。

もう一度、自治大臣、そしてちよつとここに各党の有力者がおられるわけなので、それぞれの党であるいは政治家として、海外に住んでいる日本人がいまだに選挙権がない、いろんな技術論で行政当局は難渋を示して、果たしてこのままだと、五十九年でもう十年たつておる、難しい難しいでまた十年たつてもおられません。それについてお答えをいただければ大変ありがたいと思ひます。

な御意見を承ったところでございます。

委員が御指摘になりましたように、昭和五十九年の四月に在外選挙法の法案が提出をされましたけれども、残念ながら六十一年、日の目を見ることなく廃案になりました。今、その当時を考えますと、約十年とおっしゃいましたけれども、第一に選挙期間が大変短くなってきております。したがって、選挙が実施されることを、あるいは立候補者の氏名、政策、これがどのように伝えられるかということが、委員もそれぞれテレビあるいは新聞等の例を引き出しながらおっしゃいましたけれども、実際問題としてこういう、先ほども質問の中にございましたけれども、告示日の締め切りのときにならない限り投票用紙の大きさもわからない、不在者投票は自書方式でやらなくてはならない、こういう状況の中で選挙の公正さが本当に保てるのかどうか、あるいは短期間で在外公館で協力を得られるかどうかという非常に難しい問題もございました。

また、その在外の選挙権を付与する人が短期滞在者かあるいは海外の永住権を持った人なのか、そのところをどう分けるかという非常に難しい問題もあるわけでございます。前回の際には、選挙権の行使を保障するために本人の申請に基づいてということ前提として在外公館において投票することを一応法案に盛り込まれたわけでございましてけれども、当時から考えますと、先ほど申し上げましたように、選挙期間等の非常に短くなった等多くの課題を抱えておりますし、また郵便投票等の問題もありまして、選挙の公正さを確保できるかどうかといったような問題点があるわけでございます。

一方で、委員のおっしゃったように、政治改革が真にそういう問題をクリアしないのできるかどうかという重大な課題でもございますので、関係各省庁とも十分協議の上で総合的に取り扱いを検討してまいりたいと考えております。

○委員長(上野雄文君) それでは、質問者の要求が各党代表ということでありますから、順次指名

いたします。自民党代表大島理森君。

○衆議院議員(大島理森君) 実は、政治改革の論議をしている中でこの問題はかなり真剣に議論してまいりましたが、また一方、行政当局の非常に技術的な問題もございまして、私どもは前向きにかなり議論してまいりました。

個人的に考えますと、私のすぐ近くに三沢のベイスがございまして、私の家内とそこを将校の奥さんたちと友達で、時々家へ遊びに来たりしますと、大統領選挙や何かで、非常にそういうことで喜々としているんな議論をしている姿を見ました。一方、我々も五十万になんなんとするそういう方々がおられるという姿を見たときに、これから真剣に議論しなきゃならぬことだと思っております。

ともかく今までは選挙制度と政治資金で非常に議論が与野党ともに集中してまいりましたので、今後大きな課題として取り組まなきゃならぬという意思は持っております。

○委員長(上野雄文君) 改革代表保岡興治君。

○衆議院議員(保岡興治君) 寺澤委員の海外長期滞在の御経験に基づく貴重な御意見、本当に私も各党の先生方のきょうこの委員会で述べたこと、これはぜひ二十一世紀の新しい政党政治をつくっていく大事な要素として、先生も「改革」の一員でいらさっしゃいます。が、「改革」の政策委員会で直ちにこれは各党に申し入れをしていただくように要請をしたいと思っております。

私は、各党間で政策の違いを明確にして、選挙で負託を受けて強いリーダーシップで政治を展開するということも政治改革の大きな目標であります。各党協議をして政策で一致できるものはないと思いつてやっています。これは日本の構造改革を進める上では政治のリーダーシップが大事ですから、一致できるものは強いリーダーシップのためにそういう各党の協議が大事なんじゃないか。御指摘の点はそういう意味でもきちっと

した対応を各党でできるように努力をしたいと思

○委員長(上野雄文君) 次は、社会党代表堀込征雄君。

○衆議院議員(堀込征雄君) 御指摘のとおり、この問題は必ず議論されてまいりました。我が党としては、今回腐敗防止を初め幾つかの党議を決定する際に、この問題、それから十八歳投票権の問題、それから在日外国人の地方参政権の問題などもこれからやっていくことを決めましたが、とりわけこの問題は実は経過もあり、一番重点に取り組もうということの方針としてやっておりますので、これからできるだけ速やかに取り組みを進めてまいりたい、このように考えております。

私も実は衆議院の調査団でオーストラリアなどへ行っていました。要は、熱意も非常に強いんですが、技術問題ということに、郵便投票制度だとかあるいは選挙人の登録だとか、そういう問題になっていくだろうと思っております。この技術問題が、先ほど自治大臣の御答弁ございましたように、非常に難しい厄介な問題を含んでいると思っておりますが、しかし何とかそれらを解決しながら決断をするときに来ているだろう、このように考えております。

○委員長(上野雄文君) 次は、さがけ代表三原朝彦君。

○衆議院議員(三原朝彦君) 私も堀込委員と同じように、昨年調査にオーストラリアとシンガポールとマレーシアに同道してきたわけでありまして、確かに技術的な問題では、例えば郵送なんかのときにはフェアネスみたいなことが問題になる。逆にシンガポールでしたか、大使館の方がおっしゃるには、一万数千人の有権者がいます。もし例えば大使館の中で投票するとなると、その人が一度に一日のうちに来るということになりまして取捨がつかみませんという、そういう技術的なこともおっしゃっておられました。

衆議院も比例制というのができましたから、まずそれなら半分だけでも、比例の部分だけ、政党に投票する部分だけでも実は郵送のような形がフェアネスが確保できればできるんじゃないかなと、そんなことを道々同僚の議員の人たちと話をしておいたし、また私はその面では結構挑戦してみてもいいんじゃないかなと思っておる次第であります。

それともう一つ、今の堀込委員も言われましたが、在日の外国人の地方選挙における参政権みたいなことですね。これも私たちの党では議論になっておりますし、また私たちの党の支部では既に在日外国人の人も党員として認めようというふうなことをやっているとあるところもあつたことを付言させていただきます。

○寺澤芳男君 皆さんありがとうございます。先ほど自治大臣から、海外にいる日本人でも短期で滞在しているのか長期で滞在しているのかという御発言がありました。私は短期であろうが長期であろうが日本人の国籍を持っている人が保たれているというふうな解釈をいたします。ですから、十年いようがあるいは三年いようが、そういうこととは関係なしに、憲法で保障されている参政権ということで処理していくべきものだと私は考えております。

具体的に海外にいる有権者がこの制度を求めて今、運動をしております。私のところにも、シドニーの保坂さん、ニューヨークの竹永さん、これは代表者ですが、ロサンゼルスの方井さん、ブラジルの網野さん、バンコクの泰さん、マニラの島田さん、パリの谷口さん、いろんな方が多くの署名をとって今、送ってきております。どうかこの問題を超党派でこれから必ず、難しさはあるでしょうが、ほかの国がやっていることですから、我々日本も一生懸命に知恵を出し合つてこの実現に向かいたいと思っております。

次の質問は、政治改革が議論された当初、腐敗防止さえしつかりやれば中選挙区制でもいいんだ

という声がありました。その声に対して、いや中選挙区制ではだめなんだ、小選挙区制にしてこそ候補者同士によるサービス合戦あるいは腐敗行為をなくし、政党による政策議論を中心としたきれいな選挙を実現することができるのだという説明もかなり行われました。

ところが、今回、小選挙区制のもとでも腐敗行為がふえることを前提として連座制の強化がなされようとしております。それは小選挙区制とは一体何なのか、腐敗行為をなくすのか、それともふやすのか、この辺のところは国民の中にはどうもいまいちわからないという感じがしておりますが、提案者はこれに対してどうお考えになっておられるのでしょうか、御答弁をお願いします。

○衆議院議員(大島理森君) 寺澤委員がお聞きしたいことにお答えするのに本当は保岡さんが一番適切なかなと思つたりもしますが、私もこの問題を六年間やつてまいりまして、今、委員が質問された、これは片方の一つの私は正論だと思つては私はないと思つております。

中選挙区制における限界性というのはその他にもたくさんございました。例えば一票の格差の問題、これは実際問題として限りなく二対一に近づけようと思つて、まさに百五十からそのぐらゐの選挙区をいじらなきゃならぬ。一方、同士打ちの問題がある。その政策という最も闘わなければならぬ点が埋没していく。あるいは政権交代という政党のコンペなわけですから、その緊張感がどうしてもやっぱり欠けていくなど。もう一つは、先ほど申し上げた同士打ちの中で、いわば政治と金の問題がいびつな形になって膨れ上がってきた。そういう状況から、やはり制度を変えなきゃならぬという一つの議論がございました。

確かに私も、この新しい選挙制度を導入しようとしたときに、政策本位、きれいな選挙を目指そう、こう言つたわけでありまして、小選挙区になりますと、私は多分それが落ちついていく過程

において、私もがつくつたような腐敗防止法、そういうふうなものも含めてお互いに監視し合うという現状も生まれてくるだろうと思つて、そういう意味では政治と金の問題も落ちついていくだろうと思つて、一方、戦いでありますと、激しくなる選挙区もかなり予測されることも事実であろう。

したがって、そういう意味で中選挙区制よりは小選挙区制で、こういう腐敗防止法をつくつて、環境をつくつて、より浄化した選挙体制、環境づくりができる、これが今回の腐敗防止法の私どもの主張でありましたし、また小選挙区での戦いのその現実を予測しますと、一方においてはそういうおそれもあるもので、そういうところをきちつと押さえていこうということでも新たにづくつたと、こういうことでもございます。

○衆議院議員(保岡興治君) 寺澤委員が御指摘のような、中選挙区時代にこういう厳しい連座制の強化ができなかったものだろうかという論点もあつたように思つて、私はやっぱり今度のような抜本的な、政治全体を変えていくというそういう革命的な制度改革の機会をとらえていかうかという思い切つた連座制の強化は難しかったと、そういうふうにも思つております。

しかし、これが小選挙区制を基本とする新しい政治の抜本改正とあわせてもう一つの柱として連座制の強化に基づく腐敗防止法が成立を見ることが、これは大変意義のあることであろう、こう思つております。

また、小選挙区制については、これは民意の集約とかあるいは政権の安定、政権の交代、そして中選挙区制度のもとでのいろいろな政治の弊害を克服して新しい時代の政党政治をつくるという大きな目的がある一方、先ほど大島提案者が説明したとおり、やはり非常に緊張の働く制度でございますので、政治姿勢というものは厳しく選挙民に問われる。そういう意味では、確かに緊張の中からうつつかりする手段を選ばず、中選挙区下で長い間養つてきたというか、そういう社会

風土がで上がってきたというか、そういう風土の中でおかしな腐敗した選挙が起る可能性もなしとはしませんが、一方で非常に浄化の力が働く制度でもあるということも言えると思つて、したがって、この新しい選挙浄化法とも言うべき連座制の拡大は、小選挙区制度の施行において大きな意味を發揮してけると私は信じております。

○寺澤芳男君 どうもありがとうございます。次の質問は、今回の連座制の強化で連座の対象者が組織的選挙運動管理者にまで拡大されました。法案では「組織的選挙運動管理者等」としてありますが、この「等」とは一体何であるのか。これは政治家の地位を左右する重要な法律でありながら少々明確性を欠くのではないだろうかと思つて、念のために御質問を申し上げます。

○衆議院議員(保岡興治君) 先生の御指摘のように、条文の表題として「組織的選挙運動管理者等」という文言が使用されております。しかしながら、条文の中では、「公職の候補者又は公職の候補者とならうとする者」と意思を通じて組織により行われる選挙運動において、当該選挙運動の計画の立案若しくは調整又は当該選挙運動に従事する者の指揮若しくは監督その他当該選挙運動の管理を行う者」と明快に規定してありますので、御指摘のように、「等」という言葉は条文の中には用いておりません。

そういう意味で、不明確だという御指摘は当たらないというふうにも考えるところでございます。○寺澤芳男君 もう時間がありませんから一言。昭和六十三年六月に発覚しましたリクルート事件以来の政治課題であった政治改革も、いよいよ大詰めに突つてまいりました。リクルート事件、佐川急便事件、ゼネコン汚職事件は、いずれも政治資金に絡む不正が招いた事件でした。そして、この再発を防止するため、政治と金の関係をクリアにすることがいよいよ腐敗防止法案の最大の目的であります。今度の政治改革を無事完成させる

ことによつて国民の信託にこたえなければならぬと思つて、(拍手) 質問を終わります。○山下栄一君 初めに、連座制強化の法改正につきまして御質問したいと思います。いろいろ準備いただいたと思つても、大分割つておりますのでいろいろ御迷惑をかけると思つておられます。時間的關係で大分はしりたいと思つておられます。

朝から何度も強調されておりますように、国会での政治改革への取り組みも、昭和六十三年のリクルート事件が起つて以来六年を超えていよいよ実を結ぼうとしておられるわけでございますけれども、改革の第一歩であるというお話も何度もございました。

政治におけるずっと繰り返して行われてまいりました不祥事の根本原因の問題でございますが、これは単に政治家の倫理観とかそれから制度の不備とかそういうことだけではないう、そういう指摘もあらゆる角度から、またあらゆる階層の立場の方からも御指摘があつてきたわけでございます。政治に金がかかる構造的な背景があるという、そういう指摘でございます。地盤培養の行為に金がかかる、選挙そのものに国民の常識を超える大変なお金がかかつて、そのお金の関係でなかなか政治家に人材が集まらないという原因にもなつてきたわけでございます。

選挙に常識を超えた金がかかる根本原因は何かという点につきまして、まずお考えをお聞きしたいと思います。与党の提案者の方、お願いいたします。○衆議院議員(大島理森君) 委員にお答えいたしますが、衆議院選挙の場合、参議院選挙の場合、いささかその理由、原因が若干違う面もあろうかと思つております。

私も衆議院選挙、今までの制度でございますと、政権をとろうとしたら、中選挙区制において少なくとも一党の候補者は過半数を目指し

て立てる、あるいは全員当選を目指して立てると
いう現状が続いてまいりました。そうしますと、
そこにおいては、委員御指摘のように、率直に申
し上げましてまさに後援会、この組織づくりが一
番のポイントであったと思います。その後援会つ
くりの経過の中で、パンフレットを作成するとか
集会を行うとか、あるいはまた人と人、フェイ
ス・ツー・フェイスで会うとか、そういうふうな
活動がまず第一であった。そういうふうな構造的
な中選挙区制における政権を目指す必然性から出
てくるところの、どうしても政治資金がかかる
という原因があったということは一つあるだろうと
思います。

また、そのほかに日本の文化的な風土というも
のもあるかもしれませんが、基本的にはそういう
ことがあったのではないかなど、このように
思っております。

○山下栄一君 今、文化的な風土もあつたとい
うお話があつたわけでございますけれども、第八次
選挙制度審議会におきましてもその辺の指摘が
あつたわけでございますが、筑波大学の土本先生
という方が「腐敗選挙と法規制のあり方」という
論文の中でおっしゃっていること、大変この段階
におきまして、また今審議されております連座制
強化の大きな法のねらいにもかかわる御指摘がご
ざいますもので、引用させていただきたいと思
います。

買収の根源は、
我が国の精神風土、ないし日本人の気質に根
ざしているように思われます。そもそも買収行
為は一種の贈賄行為です。贈賄も買収も我
が国特有の「贈答文化」に起因しています。そ
の贈答は単なる親愛の情を示すだけでなく、そ
れ以上の「ある気持」が託されています。受
ける側も暗黙のうちにそれを察知してある負担
を感じ、そのお返しとして相手の「ある気持
ち」に応じようと思つてお返しします。

贈賄や買収の風習を温存させる根源は、この

日本人の義理・人情を重んじる気持ちにあるの
で、その根はまことに深いといわなければなり
ません。この感情は我が国独特なもので、生活
の潤滑油の役割を果たしていますが、法と公正
義とは無縁な主観的、情緒的なものです。
こういう指摘がございまして、この贈賄や買収の
根源はまことに深い、このように御指摘があるわ
けでございます。

ただいま大島委員もお話しございましたすけ
れども、日本人の精神風土、文化風土にかかわる
というその辺に目をやらないと政治と金の問題は
解決しないというこの指摘に對しまして、特に自
治大臣にちよつとお考えをお聞かせ願いたいと思
います。

○國務大臣(野中広務君) 先ほど大島提案者が申
されましたように、それぞれ政党あるいはまた選
挙区事情、そしてまた従来行つてまいりました現
行中選挙区制度、こういうさまざまに、今、今、
委員御指摘のような我が国の持つ独特の風土等も
あつたかと思つてございまして。

○山下栄一君 制度改革は意識改革を伴つて初め
て魂が入る、こういうことで今回の法改正は意識
改革を促す、そこに大きなねらいがある、こうい
うことで特に政治家みずからの身を切る覚悟とい
うお話も何度もあつたわけでございますけれども、
もう、そういう従来の選挙常識を根底から変えて
きたいんだという法改正の趣旨が意気込みとして
述べられておるわけでございますが、今回の法改
正が政治家並びに国民全体の意識改革を促すとい
うふうにつながるんだという、その辺の理由につ
きまして提案者からお聞かせ願いたいと思つて
ございまして。与野党それぞれお願ひしたいと思
います。

○衆議院議員(大島理森君) 山下委員、この腐敗
防止法免責事由のところたびたび答弁させてい
ただきました。今度のこの意識改革の先頭に立
つべき人間は立候補者及び立候補予定者ですよ
と。今、私どもも自治大臣に一生懸命PRしてく
ださいということはお願ひしておりますが、むし

ろPRするべきは我々であるという認識を持たな
きゃいかぬと思つておられます。そのことが国民の意識を
変えていくということにならなければいけないと思
います。

実は、今週、私も帰りました、我が党の想定さ
れる私の選挙区の県会議員さんを集まつていた
いて、今、金の話ばかり出てくるものですか
ら、あるいは選挙区の話ばかり出てくるもので
すから、実は今こういう連座制の強化を議論して
おるんだ、こう言いましたらもう大変にびつくり
しまして、これは率直な私はお話をします。

つまり、率直に言つて、先生もおわかりだと思
います。こういうことを余り厳しくすると選挙
運動の足が鈍るんじゃないかという私ども自身の
心配もすべての議員にあるのかもしれない。だ
れけれども、そういうことを乗り越えて私どもがP
R者にならなきゃならぬし、意識改革者にならな
きゃならぬ。そうすることが最終的に国民の皆さ
んに改めてこの趣旨、意思が徹底されていくも
の、そういう意味で私は、私どもも極端に言え
ば血を流す、あるいはつらい思いもしながら痛みを
思いながらやつていくことが最も大事な手法であ
るといふことだと思つております。

○衆議院議員(保岡興治君) 大島提案者の言われ
たとおりでございます。今度の選挙浄化法とも
言うべき連座制の強化は、いわば従来の司法官意
に刑罰を厳しく細かく規定をして取り締まりをお
願ひして浄化の責任を果たしていただくというの
ではなくて、候補者みずからが命がけで自分の選
挙運動を通じて選挙の浄化の責任を果たすとい
うことで、まさに官憲に頼らずみずから選挙浄化の
責任を引き受ける、要するにそれだけの大きな転
換を図る革命的な要素を持つておられる。

そういう意味で、本当に日本の選挙風土とい
うものは、今、山下委員の御指摘のように、本当
に贈答文化、日本の伝統文化、礼を尽くすには形
を必ずあらわさない、そういう教えの中で社会
を築いてきておりますから、これは政治の場面で
けは違つたんだということの意識の大転換を図らな

いとならない、こういう趣旨でございます。
○山下栄一君 今回の法改正のポイントは、国民
に呼びかけるものじゃないんだ、政治家、おまえ
の、私の、あなたの、その命がけの戦いによつて
初めて徹底されるんだという、このことにつきま
してはまた最後に確認させていただきたいと思
います。

連座制強化の内容でございますけれども、連座
対象者を拡大する、そしてその拡大された責任者
に對して徹底して政治家が、候補者が選挙浄化の
責任を持つというののポイントだろうと思つて
ございまして。特に何度かきょうもお話ございま
したが、組織的選挙運動管理者の組織でござい
ますが、本来選挙を目的にしない団体、特に人の余
りつながらが強いという団体、例えば同好
会とか同窓会、町内会、PTA、こういう団体が
今回の対象となる選挙運動体、このように認めら
れるのはその組織がどのような態様を備えたとき
かということにつきまして野党提案者にお聞きし
たいと思つておられます。

○衆議院議員(保岡興治君) 午前中の質疑でも申
し上げましたとおり、我々の選挙というものは風や
何か空気で票を得るということもありませんが、一
般的に組織を通じて選挙をやる。既存の組織を利
用したり新しく組織をつくつたりして選挙をや
る。今度の法改正では、恐らく政党が選挙運動の
中心になります。それから、政党組織というものが
一番選挙にかかわりのある団体組織になると思
います。

そのほか議員の後援会とか、そういう多くの系
列の議員に應援していただくという意味ではその
方々の後援会。その他企業、労働組合あるいは各
種業界、団体。小さなものでは同好会、同窓会、
あるいは地域のいろんな団体を考えると商店街、
町内会、自治会。あるいはまた役所で、本当は選
挙をやつた後ならぬんですけれども、実際に
やつた後ならば役所なども組織的な選挙運動の連
座のかかる要件の対象になる組織足り得る。
そういう意味で、我々の選挙の実態を幅広く

とらえて、そういう組織を通じて選挙を行う場合、その選挙のあり方やそのあり方を実行する立場にある者に選挙の浄化の責任を候補者を中心に、候補者にそれらの者が買収等の違反をしないように努力を尽くしていただく、こういう趣旨でございませう。

それを一般的に法解釈として申し上げますと、組織とは、特定の公職の候補者または公職の候補者となろうとする者の当選を得せしめまたは得せしめない目的のもとに役割を相互に分担して活動する人的結合体またはその連合体というふうに解釈をいたしていただくとございませう。

これは実質の見地から判断する、あるいはどの程度継続していればいかということについては、役割を分担して活動する人的結合体として意味がある程度に継続していれば足りるか、あるいは指揮命令系統が必要かという点も必ずしもそうではない。それから組織の総括者みたいな存在が必要かという点も必ずしもそうではなく、組織の選挙運動の具体的な意思決定をする一人間の集まりがあれば、その人間の一定の範囲内の方々の同意を得るということでも候補者と選挙浄化のつながりをつくっていくことができますので、そういう必要総括者の存在も不要である。人数はどれだけ必要であるかという点、選挙運動については役割の相互分担を行うための必要な人数があれば足りると。その他いろいろ具体的に目的に沿って解釈をしていくことにならうと思ひます。

○山下栄一君 人間の考える組織はすべてその対象となるということだと思ひます。この組織的選挙運動管理者の責任者の中身でございませう。今も少し御説明がございましたように、要するにこの選挙運動全体を決定する立場の方、計画の立案とか調整という言葉で法律の中では表現されていると思ひますが、選挙運動全体に対して影響力を持つ人、今度はこの運動員という言葉で表現されていると思ひます。また、そのほかにも管理という言

葉もございましたが、そういう立場にある人、正責任者だけではなくてそれを補佐する人も入る、さらにその正責任者と役割の一部を分担する者も入るんだと、こういうことでもございませう。

結局、連座対象者が限りなく拡大していくわけでもございませうけれども、見方によれば選挙運動にかかわった者の大半、運動員の大半に及ぶ話になってくるということ、一つ例を出しますと、ある組織、一つの会社であつて、会社の組織の中では役職がない方、一メンバー、この方がある人に投票依頼をしたと。その人がさらに別の、近所だつたら近所の方に拡大を強く働きかけた場合は、それでもまた本来ある組織の無役職の場合であつても新たな組織をつくることになるんじゃないかなと思ひます。強く他者に投票依頼を拡大することによって、強く働きかけることによつてまた新たな組織ができていくというふうにも考えられるわけでもございませう。こういう場合も組織選挙運動者の範囲内に入つてくると、こういう考え方でよろしいんでしょか。

○衆議院議員(保岡興治君) 選挙運動というのは、運動を展開するに従つていろいろな組織が参加したり、組織それ自身が同心的な広がりを示すというのが実態だろうと思ひます。そういう意味では、先生がおっしゃつたように、どなたかが強く候補者の支持を求め、ある組織がそれを引き受けて選挙運動を展開し始める。その場合、この連座の適用の要件としては候補者に制裁を最終的には科するという点でございませう。候補者等とその組織とが意思を通じていなきやいかぬ。要するに選挙運動をなさることについて明示であろうと黙示であろうと相互に了解がなければならぬ。そういう状況が先生が今御指摘の事案で発生していれば、そういう組織の選挙運動管理者等の違反は連座の適用になつてくる、こういうふうには思ひます。

○山下栄一君 公職の候補者等と意思を通じてというあかしの問題でございませうが、よく支持決定

推薦状とか推薦決定証の発行、これがある場合は当然意思を通じてということになると思ひます。ございませうけれども、ほかにどのようなことが考えられるか。例えば名刺の交換などをした。ところがそれ以上の働きかけはなかつた。こういう場合、この名刺の交換だけで意思を通じたと言えるかどうかという具体的な問題ですが、お願いいたします。

○衆議院議員(冬柴鐵三君) この条文で「意思を通じて」というところは大変重要な部分であります。意思を通じてというからには当事者が必ず必要であります。だれとだれの間にもどのようなことが行われることが必要かということになります。一方の当事者は公職の候補者またはそれにならうとする者、それに限られます。それからもう一方の当事者は組織的選挙運動体の総括的地位にある人平たく言えば、その選挙運動をやつてあげよう、いわゆる推薦決定をしようあるいは応援をしようということ組織の代表として決め得る立場にある人、そういう人が両当事者であるというふうには言えると思ひます。その間に何が行われなければならぬかということ、選挙運動をやるかということについて両当事者の間に相互に了解が成立していることでもあります。

したがうして、名刺を交換したという一つの事実から、それだけの事実で今言った三つの要件を判断することは乱暴でありますけれども、あえて申し上げれば、その間に今申し上げたような関係が成立していると客観的に認定され得る場合には、これは意思を通じたことになる、このように考えられます。

私は、名刺の交換だけでは、今、答弁することは乱暴だと思ひます。しかし、その名刺を交換することに象徴される内容ですね。そこに今、両当事者の間に名刺が交換された、それが客観的にその選挙を運動してあげよう、してください、そういう意思が諸般の事情から認められる場合には意思を通じたことになり、そうでない場

合には意思を通じたことにはならない、そういうふうには申し上げたいと思ひます。

○山下栄一君 別の例でございませうが、支持決定をしていただいた会社があるとすると、その会社の課長が意気に感じて、会社とは関係のない地域の町内会、その課長さんがたまたま地域の町内会の会長をしているという町内会の組織を利用して買収に及んだと、こういう場合、意思の連絡はその町内会組織にまで及ぶのかという、そういう一つ例でございませうが、この点についていかがでしょうか。

○衆議院議員(冬柴鐵三君) 候補者以外の者が行った選挙犯罪の結果、候補者が資格を喪失するという重大な結果が及ぶわけですから、候補者がその運動体の存在を認識しなければここには意思を通じたということにはなりませんので、候補者としては、頼んだ会社の課長さんと言われましたが、その会社に運動してほしい、そのようないふであつたと思ひますが、たまたま違つたところでやられたとしても候補者とその町内会とは意思を通じているとは思ひませう。

なぜそういうことが必要かということ、認識した結果、その町内会へ赴いて選挙犯罪やらしないでくださいよということ、候補者自身が働きかける経過がなければこの結果を引き受けるというわけにはいかないわけでもございませうから、今の場合には意思を通じたことにはならないというふうには言えると思ひます。

○山下栄一君 参議院選挙区の場合、衆議院と違ひまして選挙区域が非常に広大なわけでもございませう。したがうして、候補者自身じゃなくてその代理の方、例えば秘書とか親族とかそういう方が組織の責任者と直接交渉して支援を取りつける場合があると思ひます。この場合、この代理者が候補者に報告しないで代理者の裁量でそういう行動に及んだ場合、候補者とその組織と意思を通じていたかどうかは非常に判断が難しいと思ひます。また、そのほかにも管理という言

うわけでございますが、この点についてはいかがでしょうか。

○衆議院議員(冬柴鐵三君) いずれも事実問題でありますけれども、先ほども申しましたように、一方の当事者は候補者等、すなわち公職の候補者と候補者となろうとする者であります。しかしながら、手足論ということがあります。

質問者がおっしゃいましたように、広大な日本全国を一人の人間が走るわけにはまいりません。したがって、多くの補助者というものが必要にならうかと思えます。今、挙げられましたように、親族、秘書、そういう人たちが候補者の手足となつてそういうような活動をされる。その認識結果が候補者に通じなければ候補者としては努力のしようがありませんからそういう意思を通じたことにはなりませんけれども、諸般の事情から、その一点ではなしにその前後の事情その他から意思を通じたと認め得る事実が認められる場合には、候補者本人でなくてもその手足の人が認識することをもつて意思を通じた場合もあり得ると思えます。

しかし、原則として今説明されたことでは私は意思を通じたことにはならないのではないかと、このように判断をいたします。

○山下栄一君 次に、免責事由についてでございますが、免責事由の中の、特に相当の注意を怠らなかつたときは連座の適用を受けないという規定についてでございますけれども、この相当の注意を怠らなかつたということは、選挙浄化のための注意義務を怠らなかつたということになると思つてございます。きょうも朝から何度もお話がございました候補者に遠いか近いのか、また注意を直接的に行つたかどうかという問題もあるというお話がございましたけれども、特に候補者から遠い位置にある末端の組織、末端の責任者、この責任者は候補者に一度も会つたことがないという、そういう場合に要求される注意義務の程度はどの程度か。

特に参議院の場合、先ほど申しましたように、

相当組織の上位の者、候補者に近い責任者にも直接会わないということも多いわけでございますが、その場合、先ほどもお話しいたしましたけれども、代理の人が、例えば秘書とか親族が間接的に働きかけ、候補者が直接演説したりとか握手したとかというんじゃないかと、間接的な働きかけをやる。特に文書等の広報活動を通じて候補者でない代理の方がやる場合もある。この場合、相当な注意という問題がございまして、相当な注意を行つたかどうかということについてですけれども、候補者が秘書とか親族に対する周到な注意を行つておればこの適用を受けないのかという、この点についてはいかがでしょうか。

○衆議院議員(保岡興治君) この点については、たびたびお答えも申し上げてきておりますけれども、候補者等に課せられている選挙浄化の注意義務というのは、一般的に社会常識上それだけの注意がなければ組織的選挙運動管理者等が買収等の選挙違反を犯すことはないであろうと期待し得る程度の注意義務ということでございますが、この点は、候補者に近い位置にあるのが遠い位置にあるのが基準として変わりのないところでございます。

しかし、具体的にどういう注意を払つて努力すれば注意義務を果たしていただと言えらるかということについては、近い位置にある者は非常に高い注意を求められますし、遠い位置にある者はそれよりか程度の低い注意で足りるということになります。今回の連座制の趣旨が公職の候補者等に徹底した選挙浄化を果たしていただく、その責任をとつていただくということとでございますので、遠い位置にある場合であっても、社会通念上、候補者に要求されるべき限りの注意を払うということは要請されていると思つております。

そういう意味で、通常一般の注意能力を前提としますけれども、候補者が可能な限りの措置を講じていたにもかかわらず、それでもやむを得ず偶発的に犯罪が発生してしまつた場合のように、

社会通念上、通常こういう努力を払えば違反は発生することはないであろうという、そういう程度の措置は講じていることが求められている、こういうことが言えると思つております。

先生がおっしゃる通りに、非常に末端の遠いところの責任者に対し組織に対してどういう浄化を求めれば注意義務を達成したと言えるかどうかというのには、最終的には具体的な事案で判断する以外ないのですけれども、先ほども申し上げているとおり、選挙運動にはいろいろな方法、手段があつて、中身の濃いものから薄いもの、近いところでも非常に密度の濃い選挙運動を展開しているところもあれば比較的薄い選挙運動を展開しているところもある。

少なくともそういった選挙運動をお願いしている方法、内容に沿つた同質同量の注意義務を果たすということが必要なこと、ポスターやパンフレット等で広く末端にお願いしている場合は、それに合わせて連座制が今度こういうふうに変更になつて当選の無効あるいは資格剥奪など重大な結果が生ずるということについて、同じようなポスターやパンフレットでその趣旨を徹底していただということ最低限度必要だと。

しかし、そういう努力をしていただにもかかわらずという場合でしょうか、例えば中心部分で選挙違反が多発する、あるいは末端部分でも非常に広く選挙違反が起つてしまつたというような結果がそこにあらわれた場合には、注意義務が本当に尽くされてきたかどうかということについては非常に厳しく問われるということになるのではないかとと思つております。

○山下栄一君 候補者が相当な注意を怠らないということをするために、組織への間接的な働きかけなればなるほどパンフの発行とか、そういう広報活動をやっぱり必死になつて訴えてやる必要があると思つてございまして、広報活動をやればやるほど金がかかつてしまふという面もあると思つてございまして、この点についてはどうでしょうか。

○衆議院議員(保岡興治君) それは工夫の問題で、同じパンフレットやポスターにその趣旨を書くとかいろいろ工夫も可能だろうと思つて、全体としてはやはり選挙運動を熱心に行つて同じように熱心に浄化運動をするということ、経費の負担がどうなるかちよつと具体的にはわかりませんが、日本は選挙風土の一新を期していただくためにはこれ以外ないという決め手としての制度でございますので、日本全体として選挙に候補者の負担が非常に将来は軽減されてくるだろうと思つて、何よりも国民の信頼を回復する大きな力になると思つております。

○山下栄一君 次に、連座裁判について御質問いたします。

組織的選挙運動管理者の刑罰によつて候補者が当選無効並びに立候補制限となる場合の裁判の手續、行動と拳証責任、これがどうなるのか、御説明をお願いしたいと思います。

○衆議院議員(冬柴鐵三君) 連座の裁判は、他人の犯罪によつて自己の当選が無効にされるという重大な裁判手続であります。

二つの大きな形がありまして、一つは候補者以外の人が犯した選挙犯罪について有罪の判決、すなわち懲役、禁錮刑以上の裁判が確定をしたと。これは今回、執行猶予がついた場合も含むわけでございます。そういうものが確定をいたしました。一つは、一つの制度では、その候補者に対して、あなたに關係する組織的運動管理者あるいは關係者が有罪の確定がありましたよという通知が行つてから三十日以内に候補者の方から訴訟を起こさなければいけないという一つの方法と、もう一つはそういう確定してしまつてから三十日以内に検察官の方から当選者に対してあなたの当選には問題がある等、そういう訴訟を起こす、二つの方法があります。

一つの方法は、法定刑が加重される場合にそういう類型が選択されております。後者の検察官から訴訟を起こすという類型はそうでない場合でありまして、今回の今問題になつております組織的

に二票与えてはならないという点は非常に重要だ
というふうに思うわけです。

それで、六月三日に東京高裁の判決があります
けれども、「選挙権として一人に二人分以上の
ものが与えられることがない」という基本的な平等原
則をできる限り遵守すべきものであって、このこ
とは、議員定数の配分をめぐる世論の等しく指摘
するところであるばかりでなく、これまでの公選
法の議員定数の改正をいずれも緊急措置あるいは
当分の間の暫定措置であるとして、その抜本改正
を必要としてきた国会自身の認識でもあったとい
える。」と、こういうふうにしておりまして、「一
対二未満を原則とすべきだと、こういう判示があ
りますね。」

この点について大臣はいかがお考えですか。
○国務大臣(野中広務君) 今回の人口格差が一对
二以上ににならないようにするという基本を設置法
で定めました場合、格差が二倍以内という基準を
遵守して、できる限りこの基準に沿った案を作成
することを求められたのがその趣旨でございます。
人口格差一对二未満を満たさなくなりました
も直ちに違法という問題は生ずるものではないと
考えておるわけでございます。これを数値的に
お示しすることは大変困難だと存じておるのでご
ざいます。

そこで、委員が今御指摘になりました衆議院の
選挙区の格差をめぐる昭和五十一年の最高裁の判
決では、定数配分につきまして、憲法第十四条の
第一項の規定は、選挙権の内容の平等、すなわち
投票価値の平等をも要求するものであり、これを
重視すべきものである、このように示されまし
て、これが憲法上、選挙制度の決定のための唯一
絶対の基準となるものではなく、原則として、国
会が正当に考慮することのできる他の政策的な
いはし理由との関連において調和的に実現される
べきものと解されなければならぬ旨、判示され
ておりますわけでございます。この考え方は以
後の定数訴訟判決におきましても踏襲をされてお
るところでございます。

(理事一井淳治君退席、委員長着席)
これまでの定数訴訟判決はもとより中選挙区下
のもとにおけるものでございまして、小選挙区下
のもとにおきましてどのような判断が示されるか
は現在の段階におきましては明らかではございま
せんけれども、いずれにいたしましても、中選挙
区、小選挙区制のいかんを問わずに投票価値の平
等の確保は重要な課題と認識をいたしております。

○吉川春子君 今、大臣がおっしゃいましたけれ
ども、今までの判例というのは、中選挙区制のも
とで一对二を超えた場合にどうか、そして国会の
選挙を無効にしてしまうということが非常に国政
上影響が多い、そういう条件のもとで下された判
断でありますので、これは小選挙区制を新たに導
入する場合についての基準にはならないというこ
とは明らかだということに思っています。

それで、東京高裁の判決はこういう立場に立っ
て、今後速やかに実現すべき選挙制度の抜本是正
においては、これまでのような基準によつてでな
く、世論及び国会自身の認識に即した基準によつ
てその合憲性を判断すべきであるというふうにし
ているわけですね。

今回の区割り法は、この点において判例の要請
に沿わないものではありませんか。

○国務大臣(野中広務君) 先ほども申し上げまし
たように、今日までの定数訴訟の判決は、委員
おっしゃいましたように、小選挙区のもとにおけ
るものでなく中選挙区下においてなされたもので
ございまして、今後、選挙区が中選挙区、小選挙
区どのようになりましようとも投票価値の平等と
いうものは、先ほど申し上げましたように、重要
な課題として確保されなくてはならないと認識を
しておるわけでございます。

○委員長(上野雄文君) 吉川君、三塚提案者がお
いでになりましたからどうぞ御質問を。いつでも
よろしいですから。
○吉川春子君 ちよつとこつちを始めちゃったん
で、その後に行います。

ちよつと調子が狂いますけれども、一对二未満
を基本とするという意味をそれでは伺いたいと思
いますけれども、一九九〇年の国勢調査では今回
の小選挙区区割りの最大格差が二・一三七倍と
なっていますが、具体的にはこの程度が一对二未
満を基本とするということなんでしょうか。

○国務大臣(野中広務君) 今度の区割り審の先ほ
ど申し上げましたような経過をたどりまして、都
道府県に一を配分した後、それぞれ町村あるい
は行政区画、地域の地勢等を考えていたしまし
た結果が二・一三七倍になったわけでございます。
これが今申し上げましたように一对二未満に
おさまることが一番いいことでございますけれど
も、結果として審議会の区割り決定はこのよう
になりましたということをお示し上げた次第でご
ざいます。

○吉川春子君 そうすると、その後、住民基本台
帳によりますと格差が二・二二六倍になっており
ますけれども、これも一对二未満を基本とする
というこの範囲であるわけですか。

○国務大臣(野中広務君) 住民基本台帳はその時
点時点で出しますのでございまして、区割りの審
議会設置法で定めましたように、十年に一度行い
ます国勢調査を基本として見直すことといたして
おります。けれども、なお中間的に行われます五
年ごとに行われます簡易調査におきまして著しく
いゆる人口に格差が生じたと審議会がお認めに
なります場合、あるいはその他特別の事情により
まして、市町村の合併等が行われまして急激に人
口の格差が生じることとなりまして、それが多く
の地域に及んで審議会がその必要を認められた場
合には、中間的にも区割りの勧告を改められるこ
とが付言、付記されておるわけでございます。ま
たそのような状況のもとにおいてなお定数の、また
区割りの見直しをすることが可能であると考えて
おる次第でございます。定数ではございません、
区割りの勧告をすることが可能であります。

○吉川春子君 私は、具体的に一对二未満を基本
とするということをお伺いしているわけです。

一对二未満というときはわかりやすいんですけ
れども、一对二を超えてもいいという場合、どこ
まで超えてもいいのかということを数量的に大臣
から明確に示していただきたいと思うんですが、
今後十年ごとの国調、そして住民基本台帳とい
うことでやっていきますと、徐々に二・二幾つとい
う数値がふえていくわけですね。どこまでふえれ
ば、どこまで許容できてどこまでが過剰になる
んですか、明確にお示しいただきたいと思いま
す。

○国務大臣(野中広務君) その数値を私が申し上
げる立場にはございません。

○吉川春子君 そうすると、これはだれが判断す
るんですか。一对二未満を基本とするとなが
ら、一对二を超えてもいいんだと、それで一对
二・二二六でもいいんだと。じゃ二・二二七じゃ
どうか、二・二二八じゃどうか、こういうふう
に言つていきますと、どこまでも基本とするとい
う非常にあいまいな日本語のもとに数値は限りなく
延びていく可能性がございまして。しかし、それに
歯どめをかけることを自治大臣がお示しできない
と今おっしゃいましたけれども、じゃどこまで合
憲なのかという判断はだれがするんですか。

○国務大臣(野中広務君) 従来、定数に対する訴
訟におきましての判決をもつてされてきたわけ
でございます。

○吉川春子君 裁判にこれをゆだねるというのは
全くよくないことですね。

結局、そういうふうに行くということは非常に
法律があいまいだということを指摘せざるを得な
いんですが、そうしますと、もう一つ伺いたい
んですけれども、今度はその一对二未満を超える選
挙区が国調の場合だと二十七ですか、そして住民
台帳でいくと四十一ありますね。これはそうする
と幾つまで超えれば違憲なんですか。四十一ま
でいいとすると、四十二はどうですか、四十三はど
うですか。あるいは極論して三百全部超えても、
一对二未満におさまらなくても、それでも合憲だ
と、こういうふうにおっしゃるんですか。

○国務大臣(野中広務君) 今回、先ほど来る申し上げておきますように、区割り審議会の審議をお願いをする際に、両院でこの法律を成立をさせまして、そして区割り審議会に勧告を求めて、その勧告に基づいて今回法案を提案させていただいておるわけでございます。

したがって私どもは、今、委員のお説のようになり、どこまでいったらそれが違憲であるのか合憲であるのかという点を申し上げる立場にないわけでございます。できる限り、可能な限り審議会におかれましては、二未満でおさめようとして努力をされましたけれども、都道府県に一割り当てたところで既に一・八二の格差を生じておるところに区割り審議会が大変な御苦勞をされたところを御理解いただきたいとお願いを申し上げます。

○吉川春子君 そうしますと、その区割り審議会が四十七都道府県に全部一ずつ配分して、その後、区割り審議会がやったことであれば、全部一対二未満を基本とするというこの原則に当てはまるんですね。

○国務大臣(野中広務君) 当てはまるというわけではございませんけれども、私が申し上げておりますのは、区割り審議会にお渡しする前に、前提として都道府県に二配分をして、それから審議会の審議をお願いをして、そしてそれぞれの勧告をいただいたわけでございます。したがって、そのことと、二を超えて一・八二の格差を生じておるわけでございますので、区割り審議会が出された結果、二を超えないことになりませんでした。私は、憲法の原則に反するものでないという認識に立っておる次第でございます。

○吉川春子君 要するに、区割り審議会を盾にされませんが、憲法を修正するような法律といえるのはできないわけですね。そうしますと、やっぱり憲法に抵触しないような法律をつくらなきゃならない。その区割り審議会の法案の原則がいかどうか、法律の原則がいかどうかという質問を私はしているわけなんです、それに

ついて、区割り審議会にお任せしてある、裁判所で最後は判断していただく、こういうことでは法律として非常に欠陥のある法律じゃないかというふうに思います。

私たちは、一対二未満におさまれば小選挙区はいいよ、こういう立場では決してありません。小選挙区制の問題についてはいろいろな場面で申し上げてまいりましたけれども、そういうことをおとくとして、この一対二未満を基本とするということが非常にいいで、歯どめもないし、どこまで憲法十四条あるいは四十三条に合致するか、そういう基準も全くないのでは本当に欠陥の法案としか言いようがないんですね。その点についてはどうでしょう。審議会に判断させる、あるいは裁判所に判断させる、これでは余りにも無責任な立法の方法じゃありませんか。

○国務大臣(野中広務君) 法案を提案した者の立場といたしましては、区割り審の勧告をそのまま勧告どおり法案として提案をさせていただきます。たと、これ以外にお答えはないわけでございます。

○吉川春子君 じゃ、この問題の最後に伺いますけれども、今、一票の格差、価値の平等を求めている裁判がたくさん起こされ、判決が既に出ているものもありますけれども、この今出されている法案が現実に施行された場合に、こういう一票の価値を求める国民の裁判というのはなくなるんでしょうか。一票の価値が確実に守られる、こういうことで裁判がなくなるとお考えなんですか。大臣の御意見を伺お聞きください。

○国務大臣(野中広務君) 議員御指摘のような訴訟が出てくる可能性はあろうと思っております。

○吉川春子君 正直なお答えと言わなければならない法律と、そういうものが出てくるのが予想されるような法律と、この区割り審議会の法案の原則がいかどうか、法律の原則がいかどうかという質問を私はしているわけなんです、先ほど寺澤議

員が指摘されましたように、小選挙区制の導入の根拠の一つとして腐敗防止につながるということが非常に言われたわけですね。

国会の村山総理の所信表明演説でも、政治改革には大きな柱が三つあると。第一には、選挙制度を改革するとともに、腐敗防止を徹底し、政治の基本姿勢を変えていくことだと。区割り法案の成立により一連の政治改革が初めて施行され、長年の懸案が実行に移される。と述べて、腐敗防止が小選挙区制の完成ということだということを強調されております。

それから細川総理、当時の総理も、「現行の小選挙区制のもとでは、いわゆる同士打ちが避けられず、選挙は必然的に政党間の政策競争というよりは候補者個人間の競争にならざるを得ない」という要素を内在しており、これが政策課題に対する政治の対応を不十分なものとし、また、政治と金をめぐるさまざまな問題を生じさせる大きな要因となってきた」と、これは昨年九月二十一日、参議院本会議で述べられておられるわけです。

私どもは、小選挙区制を導入しても政治と金の問題はこれは選挙区から必然的に出てくるものではない、まさに小選挙区制こそ金がかかる激しい選挙戦が展開されるということを指摘してまいりました。

十月十三日に衆議院の連座制強化のための公職選挙法改正案の趣旨説明において、三塚議員はどのように述べておられます。「まさに実現の運びとなりました衆議院の小選挙区比例代表並立制のもとでの選挙は、まさに政党間の政権をかけた、中選挙区制では想像のできないほど熾烈な選挙になることが予想されます。また、保岡議員も、このような政治と選挙の世界に住みなれた体質のまま新しい選挙制度に足を踏み入れても現行中選挙区制のもとでの政治の弊害を本当に克服できるか、かえって事態は今より悪くならないか、各方面から強い疑問が寄せられているのも当然のことだと言われているわけです。

そこで三塚先生にお伺いしたいのは、想像がで

きないほど熾烈な選挙、これはどういうことなんでしょうか。

○衆議院議員(三塚博君) 先ほど欠礼をいたしましたのは、理事各位にお願いを申し上げ、党の会議がございまして、大島提案者、保岡提案者、また松永委員長もおられますものから、そういうことで欠礼したことをまず釈明をさせていただきます。

さて、ただいまの熾烈な選挙とは何か、こういうことでございまして。

保岡提案者がおられるところであえて申し上げますと、奄美大島が一人区でございました。中選挙区下における象徴的な選挙区、奄美選挙区ということで広く知られたわけでありまして、かつて彼が自由民主党におられました当時、本部長のもとで選挙腐敗に関する小委員長として大変な御勉強をいただき、やはり奄美のケースは日本のケースでありますから、それを再び繰り返さないような状態をつくらなければならない。民主主義の原点は公正な選挙で選ばれることが基本である。それは同時に候補者自身の政治意識、政治に取り組む責任感、これが一つあります。同時に、選挙民各位の旧来の陋習を打破った公正な選挙への意識改革も当然行われなければなりません。

そういう論議をずっと進めて原案をつくり、各党の了承を得まして本日御提案を申し上げておるわけでございます。私どもはそういう先例をにらみながら、もう一つよき先例は、イギリス議会においてたび重なる選挙腐敗の事例がございまして政治の信頼が払底をいたしたときがございまして、それを踏まえてイギリスの政治家は、一八八三年、選挙腐敗防止法、連座制の強化をうたい上げましてこの法律が成立をした。その後の総選挙、選挙違反がなくなったという報告が明確になされ、昨今行われた総選挙においても、自來、イギリスの総選挙においては選挙違反は死語になりました。こういう成果を上げておること、一つの参考としながら意識改革をまず上げると。

こういうことの中で、それは候補者、政治家、

そして政党、これに真剣に立ち向かうことによりまして選挙界が改革をされていい方向に進むだろうと。私自身は、保岡当時の小委員長とともに党の各位ともまた各党の皆さんとも懇談をした中で、そういう議会政治の母国であるイギリス総選挙において行われたことをよいこととはよいこととして学んでいこうと、こういうことではござい

ます。一人を選ぶという選挙は、御案内のとおり、首長の選挙等々を見ましても熾烈をきわめるわけではございませんが、国政における政治と金の問題、選挙と金の問題等々の深い反省の中で、再びそのようなことを起こしてはならないだろう。政治家みずから、特に国会みずからがそのことを範を示すことによりまして、立派な選挙制度がここにでき上がり、同時に政党政治に習熟した形の意識改革が行われることによつて、日本の政治が困難な内外の今日の状況に的確に対応していける基盤ができるのではないだろうか、こんなふうな考えを次第であります。

○吉川春子君 私、時間が余りないのでやりとりしている暇がないんですが、三塚先生、もう一つ伺いますが、小選挙区制を導入する根拠として、腐敗がなくなるんだと、これをもう徹底的に喧伝されたわけですね。そういう奄美を見ても、一人を争う選挙になれば熾烈になりますよと、なぜ小選挙区制の論議が高まっている最中に声高におっしゃってくださらなかつたんですか。何か国民は、小選挙区制になれば政治がきれいになりますよと、こういう宣伝を盛んに聞いたわけですね。そのときにおっしゃらなくて、今まさに小選挙区制の並立制が通つちやつた後おっしゃる意味はどういうことなんでしょうか。

それから小選挙区制ということは、だから選挙の腐敗をなくするんじゃないやなくてと熾烈な選挙になると、このことははっきりしているわけですね。その二点について、済みません、短い時間で。

大臣にも聞きますので。

○衆議院議員(三塚博君) 今それを声高に言うことはタイミングを逸しておるのではないかと御指摘でございますが、決してそうではございませんでした。党内の論議におきましても本問題は長い時間かけてやらせていただいたところでございます。そういう点で、正式提案という形の中でそのことを御指摘のように本会議において申し上げさせていたただいたのでございまして、御理解を賜りたいと思っております。

熾烈な選挙というのは、政策が国の将来を決める、あるいは国民の生活を定めるということになれば、当然熾烈になります。これは容易に想像できることであります。だからといって、不法な行為によつてその選挙を勝たがために、いわゆる勝てば官軍という思想は選挙界からなくしていきますことが日本の議会政治への健全なスタートになるのではないだろうか、こういうことではございます。

○吉川春子君 大臣、一人を争う小選挙区制において非常に選挙が熾烈になる、お金もかかる、こういう御意見について大臣の御認識はいかがですか。

○国務大臣(野中広務君) 新しい小選挙区比例代表制の選挙のもとにおきましては、ただいま三塚提案者がお話しになりましたように、従来と異なつて政権を獲得することを目指して政策をめぐつて政党間の熾しい争いが行われるわけでございますので、私はそういう意味において新たな緊張が出てくると認識をしておるわけではございます。

それだけに、それが高じまして腐敗行為がまた起きるようなことがあつてはなりませんので、このたび改正法として腐敗防止を含めました連座制の強化をお願いをしたところでございます。さら

に感概無量のものがございまして。しかし、先ほどからたびたび同僚議員からおっしゃっておられますように、これで終わりではもちろんないわけではございまして、私が特に申し上げたいのは、次は参議院の番であるということではございまして。これも大変急ぐべき重要な課題だと思つております。

○国務大臣(野中広務君) 腐敗防止ということ、中選挙区のもとにおきましては、先ほど大島提案者のお話でございましたように、幾つかの党争の中において、政権を目指すためにいわゆる複

数以上の同じ党の候補者を出す、そのために後援会組織等、個人間の対立がなお腐敗をもたらすことになつた、そして多くの信頼を失うことになつたと、こういうことではございまして、今回の場合は、政権を奪うために、また政党間の政策を争うために熾しい争いと緊張が生じてくるという、この形態の違いは出てくると思ひます。けれども、そのことによつてまた腐敗が起きてはならないわけではございまして、連座制の強化をお願いをしたところでございまして。

○吉川春子君 要するに、形態は違ふけれども、熾しい選挙が行われてお金がかかるという御認識のようです。そして、だからその腐敗防止を改めて出したんだという御意見のようですけれども、それならば、中選挙区制のもとで腐敗が横行して、小選挙区制になれば腐敗がなくなるんだ、きれいな選挙ができるんだ、こういう論拠は崩れたと思ふんですね。

だから私は、時間がなくなりましたので最後に、小選挙区制導入の最大の論拠であつた政治と金の問題が解決できる、こういうことがない以上、この導入の根拠が崩れたものである以上、私はこの法案は導入の意味を失つたんだというふう

に思ひます。また、政策本位の問題については、次回引き続き質問をさせていただきますと思ひます。以上で終わります。(拍手)

○森山眞弓君 衆議院の選挙制度の改革というものが大詰めに近づいてまいりまして、私も平成元年自

民党に政治改革本部ができましたときからかかわつてまいりました一人といたしまして、まことに感慨無量のものがございまして。しかし、先ほどからたびたび同僚議員からおっしゃっておられますように、これで終わりではもちろんないわけではございまして、私が特に申し上げたいのは、次は参議院の番であるということではございまして。これも大変急ぐべき重要な課題だと思つております。

国会が二院から成つていて、そしてすべての法律は両院で可決されなければ法律にならないということをお考えなす、憲法にはそのように書いてあるわけですから、政治改革と言つて以上は参議院の改革も重要な部分でありまして、これができなければ改革ができたとは言えないというのは当然だと思ひます。衆議院の選挙制度の改革がともかく一応形ができてさうな今、これに見合う参議院の改革をこの機を逃さずにやらなければいけないというふうにお思ひでございます。

選挙制度審議会におきまして衆議院の選挙制度の改革についてかなり詳細な御検討がございまして、それをもとにこの法案が今、山場を迎えつつあるわけではございまして、私に言わせれば、本求審議会の先生方には、そもそも国にとつて望ましい国会というものはどういふものであるべきか、その国会の議員はどのようにして選べばいいかというところから考えていただきたかたというふうにお思ひでございます。しかし、無から始めるわけではありませぬので、現実にはまず衆議院からということになつたのはやむを得ないと思ひますけれども、先ほど申し上げましたように、憲法に決められた二院というものがお互いに補ひ合つてバランスのとれた政治をやつていくという観点から考えますと、一日も早く残りの半分に取りかかるべきだと思つておるわけでござい

ます。特に衆議院の選挙制度の形がある程度見えてまいりました今日、その衆議院の選挙制度、そのよ

関係を含めて十分つめられる必要がある。」、こう
いった答申になっております。

これにつきましてさらに突っ込んだと申します
か、さらに具体的な議論というのは審議会でな
されなかつたものと承知いたしております。

○森山眞弓君 この答申を拝見いたしました。こ
れを参考にしまして、当時の自民党の参議院選挙
制度小委員会というところでもかなり具体的にみん
なで勉強したのでございます。

参議院の制度について、当時、憲法の枠の中
で、そして自民党が提案しておりました衆議院の
選挙制度改革を前提として、では参議院はどうす
ればいいのかというふうな考えたときに、審議会
でもこのように御指摘があることだから推薦制とい
うのを少し突っ込んで勉強してみようではないか
ということ、その当時自民党においてになりま
した中西啓介先生の御提案ということで推薦制の
一つの形が示されました。それを簡単に申し上げ
ますと、「内閣が衆参両院の同意を得て任命する
推薦委員会によって全国一選挙区で議員候補者を
推薦し、その名簿に基づいて投票するもの。定数
は二五二人。」というような内容でございます。

これについて各参加しておりました議員からも
さまざま意見が出たのでございますが、今や
具体的な提案としてお示ししたわけですが、その
ようなケースの場合にはいかがでしょうか、法制
局長官。

○政府委員(大出峻郎君) 私どもの立場といたし
ましては、ただいまのような御議論がなされたあ
るいはその内容について、あるいは考え方につい
て、どのような考え方でなされたかということに
ついては承知をいたしておりますので、今、具
体的にそれについて申し上げることは差し控えさ
せていただきますというふうな存じます。

○森山眞弓君 それでは次に、この審議会は続け
て「都道府県を代表する議員を選出する選挙のみ
とする」と言つて少し言及してお
られます。

「参議院議員は都道府県という地域の代表であ

るという考え方を徹底しようとする観点から出さ
れたものである。そしてさらに、全国規模のも
のあるいはその他さまざまなことをおっしゃいま
して、結局「我が国の都道府県は連邦制国家にお
ける州や邦とは同視できないことから、これを結
論とするには至らなかつた。」というふうな言っ
ておられます。都道府県単位のみとするとい
うことも一つの案として検討したけれども、都道府
県が州とか邦とかいうものとはちよつと違つた立
場だということに思われて適當ではないという、
あるいは結論にはならないというふうな言つてお
られるわけなのでございます。

この点については、憲法上の問題といひますか
法律上の、何といひますか、連邦制度や合衆国の
ようなものと都道府県の違いということを説明し
ていただくことはできませんでしょうか。法制局
長官、お願いします。

○政府委員(大出峻郎君) 先生御承知のように、
参議院議員の定数配分規定についての訴訟に対す
る最高裁の判決があるわけでありまして、その最
高裁の判決によりまして、憲法第十四条第一項の
規定は、選挙権の内容の平等すなわち投票価値の
平等をも要求するものであるけれども、憲法は投
票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における
唯一絶対の基準として認めておらず、国会は
正当に考慮することのできる他の政策的目的ない
し理由をしんしゃくして、その裁量により選挙制
度の仕組みを決定することができるのであつて、
国会が具体的に定めたところのものがその裁量権
の行使として合理性を是認し得るものであること
が必要であるという考え方を示しておられるわけ
であります。

そして、投票価値の平等との関係で、どうい
う場合に憲法上問題が生ずるかということについて
は、そこで取り上げられた具体的な選挙制度の仕
組みのもとにおいて、投票価値の平等の有すべき
重要性に照らして到底見過ごすことのできないと
認められる程度の投票価値の著しい不平等を生じ
させ、国会の裁量の権限の許される限界、そ

うものを超える判断される場合に初めて議員定
数の配分の定めが憲法に違反するに至るといふ
うに解せられるのであるといふような考え方を示
しておられるわけでありまして。

したがいはしまして、具体的な選挙制度の決定に当
たりまして、いわゆる人口比例といひますか、投
票価値の平等といふことだけではなくて、それ以
外に国会がいろいろ裁量し得る範囲のものとい
うのはあり得ることを前提とした判決であると思
います。ただ、そこで重要なことは、国会の裁量権
の行使として合理性を是認し得る、そういうもの
であることが必要だ、こういう考え方を強く判決
の中で述べておられるということであろうかと思
います。

先生の先ほどの御質問にあります、都道府県単
位で例えば一定数をもう人口比例とはかかわりな
く割り当てていく、こういうような制度いかん
ということであるかと思ひますが、憲法上の要請
といひまして、投票価値の平等という要請とい
うものが一方において強くある、それとの関連で
御指摘のような制度といふものが合理性を有する
ものであるということが具体的に説明できるのか
どうかということが中心になつて、そういう立場
でいろいろ検討されるべき事柄ではないかとい
う考え方を持っておるところであります。

○森山眞弓君 今、長官がおっしゃいましたよ
うに、合理的な納得のできる裁量の範囲という中
に、都道府県単位で人数を人口にかかわりなく一
定数を決めていくということが入り得るものでは
ないか、仮に思ひ切つてそれが入ると考えたらど
うなるかということ、実は先ほど申し上げました
自民党の参議院選挙制度小委員会におきまして
私、思ひ切つて提案をしてみたのでございま
す。これも問題点も確かにおっしゃるやうに残
んですけれども、メリットもないことはないと思
うんです。

私が思ひ切つて申し上げた内容は、各都道
府県みんな二人ずつ、四十七で九十四人と、政令
指定都市といふのがございまして、これも二人ず

つということ、合計百十八人になるはずでござ
いまして、その程度のことをやってみたらどうか
ということを一応考えまして皆さんに議論して
いただきました。

これでもしやると思へば、地域の代表という意
味で、衆議院が小選挙区とブロック別の比例代表
ということになりますと、国民生活に非常に密接
な関係のある行政単位である都道府県といふもの
を代表するといふ人が参議院において働くとい
ふ意味で、大変その意味でバランスを持つことが
できるのではないかという点が一つ。

それから有権者との関係、投票の方法が単純で
わかりやすいかどうかということであり、直接選挙
でやるとすれば、有権者とも密接であつて候補者
個人への信頼が判断基準となりますので、おのず
から見識のある人が議員として選ばれる可能性が
強いといふ意味で好ましいのではないかと。そし
て、最もわかりやすい改善として定数が大幅に削
減されるということでございます。

しかし、これについては問題点も確かにござい
まして、おっしゃるやうに、政令指定都市を都道
府県など行政の単位として独立したものであると
いうことをどこで法的に確認しなければなら
ない。それがどのような方法でできるだろうか。公
職選挙法、特に参議院議員の選挙をするための法
律の中にそのような趣旨をうたえたいのか、あ
るいは場合によつたら憲法改正までしなければな
らないような問題なんだろうか。その辺がちよつ
とひつかかることは確かでございますし、また今
の私が申したような案でございます。例えば東京
には政令指定都市といふのがございまして、
東京は二つに分けて二十三区とそれ以外にする
いたしましたも、神奈川県と福岡県がそれぞれ政
令指定都市を二つずつ持つておりますので、その
結果、例えば福岡県は四百八十八万人の人口で六
人、それから千百万人の東京が四人といふふう
になるといふわけでございます。これもちよつと
矛盾しているといふふうな言われればそのとおり
なのでございます。

大変難しい問題でございまして、どこかで割り切らなければならぬではないかという気持ちがあるが、今もなお私は非常に強くしております。

そのほか、これが余りにも難しくてややこしいものから、結局、人口割にせざるを得ないのかなどということでも試算もいたしてみましたが、大変苦労したわけでございまして、そんなことで、ただ人口について大変こだわると、結局、衆議院の小選挙区の場合とサイズこそ違え質的には同じものができていくということになってしまふ結果になるのではないかと、恐らく同じようなことを悩まれて審議会の皆さん方も、結論を得るに至らなかつたという語尾が大変多いのはそういうことなんでしょうかと思っております。

確かに審議会のやっていただいておりますことは、衆議院の改革をまずしたい、そして衆議院についてはこういう案をつくるということまで行きましたけれども、それが本日に国会の中で審議されて通過するであろうか、成立するであろうかという確証はなかつた何年前の話でございまして、それが決まらないのに参議院をまた精密に組み立てるとするのは非常に難しかったらと思っております。

ですから、このようなことを今、大体衆議院についてはクリアしてきた今日でございまして、もう一度改めて審議会をお願いして、衆議院はかけさまでこのように一応の形ができましたが、それを前提にいたしまして日本の国のために最もふさわしい参議院はどうあるべきでしょうか。この前いろいろ御提案いただいた皆さんの項目がございまして、それらについてもっと突っ込んだ御議論をいただいで相当具体的なものとして再度お示しをいただきたいということをやっておりますが、いかがでしょうか。

○国務大臣(野中広務君) 今、森山委員のお話を承りながら、平成三年でございまして、ここにいられます松浦先生を委員長にされまして自由民主党の中で参議院制度の小委員会が持たれ、また

森山委員から選挙区選出のあり方について御提案になったことを思い起こしておるわけでござい

ます。先生が今御指摘されましたように、参議院の選挙制度のあり方につきましては第八次審におきましていろいろ、例えば今お話にありました候補者推薦方式あるいは選挙区一本化の問題あるいはブロック選挙の導入等、それぞれ検討がされたわけでございまして、結果として本格的な改革についての結論を得ることができなかったわけでございまして。この問題は、その後各党間で御議論をいただいたわけでございまして、この七月、比例制等につきましては随分突っ込んだ議論もされたと思っておりますけれども、結果的には四増四減に終わったと私は理解をしております。

衆議院の制度も、あの一月末のややドラマチックな決定を振り返ってみますと、やはり私は審議会でもやるということよりも参議院の各党会派で合意をいただくことが、そして濃密な御議論をいただくことが大切ではなかつたかと、このように今、せつかくの御提案でございまして、認識をしておるわけでございまして。

○森山眞弓君 大臣のお言葉ではございますけれども、衆議院の選挙制度の改革につきましてあのようなドラマチックな展開になり今日を迎えたという事は、やはりその下敷きというか、一番基本に選挙制度審議会の御提案がありまして、それに基づいてかなり具体的な詰めが各党間で行われた結果でございまして、それに比べますと参議院についての審議会のお考えは大変抽象的で漠然としておりまして、そう申しては失礼でございませうけれども、衆議院ができたらしい改めやうやというのが言外に見えているような感じがするのでございまして、いよいよその時が来たのではないかと気がいたします。

この間、またちょっと話は違いますが、読売新聞が憲法改正の案を提案されまして大変いろいろな面で議論を呼んでいるようですが、その

中でも参議院のことについて言及しておられます。それは、中身といえますか、参議院の院のあり方についてかなり重要な指摘がございまして、それ

も大変傾聴に値するべき内容だと思っております。さらに詳しく「ジス・イズ読売」に出ていたあの案の解説を見ますと、やはり「避けられない参議院の選挙制度改革」ということでもかなり詳しく指摘しております。「衆議院の新選挙制度は、選挙区選挙と比例代表選挙の組み合わせという点では、現行の参議院選挙制度ときわめてよく似たものである。これでは、両院の構成に大きな違いを求めるとは至難である。」というふうにはつきりとおっしゃっているわけでございまして、その後、推薦制とかその他のいろいろなことが、さつき申し上げたような議論がちょっと書いてございまして、早急に参議院の選挙制度も改正しなければいけない、改めなければいけないということが指摘されております。

このように、読売ばかりでなくほかのところでもこの問題について掘り下げて検討していただくということが大変好ましいと思っております。しかもそれはゆっくりとはしていただけないというふうに思っております。

したがって、そのような世論を喚起するという意味でも参議院の選挙制度について本気でも一回学識経験者の皆様の御意見を承る、そしてあそこまで話がちょっと進んでいるわけですから、それを具体的にまとめた上でいただくということにも少し熱意を持って取り組んでいただきたいと思います。というふうにおっしゃると思いますが、もう一度お聞かせいただけますか。

○国務大臣(野中広務君) 参議院の選挙制度はもう避けて通れない喫緊の急務であるということについては、先生と認識をともにするところでござい

ます。ただ、率直に申し上げまして、この八次審の経過を考えましたときに、区割り審議会のような形で、もう一任すればそのまま勧告を受けるとい

うことは、中身といえますか、参議院の院のあり方についてかなり重要な指摘がございまして、それも大変傾聴に値するべき内容だと思っております。さらに詳しく「ジス・イズ読売」に出ていたあの案の解説を見ますと、やはり「避けられない参議院の選挙制度改革」ということでもかなり詳しく指摘しております。「衆議院の新選挙制度は、選挙区選挙と比例代表選挙の組み合わせという点では、現行の参議院選挙制度ときわめてよく似たものである。これでは、両院の構成に大きな違いを求めるとは至難である。」というふうにはつきりとおっしゃっているわけでございまして、その後、推薦制とかその他のいろいろなことが、さつき申し上げたような議論がちょっと書いてございまして、早急に参議院の選挙制度も改正しなければいけない、改めなければいけないということが指摘されております。

このように、読売ばかりでなくほかのところでもこの問題について掘り下げて検討していただくということが大変好ましいと思っております。しかもそれはゆっくりとはしていただけないというふうに思っております。

したがって、そのような世論を喚起するという意味でも参議院の選挙制度について本気でも一回学識経験者の皆様の御意見を承る、そしてあそこまで話がちょっと進んでいるわけですから、それを具体的にまとめた上でいただくということにも少し熱意を持って取り組んでいただきたいと思います。というふうにおっしゃると思いますが、もう一度お聞かせいただけますか。

○国務大臣(野中広務君) 参議院の選挙制度はもう避けて通れない喫緊の急務であるということについては、先生と認識をともにするところでござい

の先生方も、この法案が通ったからといってこれで終わりではないということをよく踏まえていただきたい。仮にこれが成立したとしてもまだ半分にもならない、ごく端緒にすぎただけであって、先ほど来おっしゃっております腐敗防止が現実に行われることが大変大切である、それはもちろんですけれども、選挙制度ということだけ考えてもまだ半分しかできてないんだということも十分認識をいただかなくて、参議院制度の改革につきましても衆議院サイドの方からどうぞ活発な議論をしていただき、私どもにも御協力をいただきたいというふうに思うわけでございます。従来と同様の熱意を持って一緒に議論を進めていただきたい、そのようにお願いをしたいと思います。

以上で終わります。(拍手)

○委員長(上野雄文君) 本日の質疑はこの程度にとどめ、これにて散会いたします。

午後五時九分散会

十一月十日日本委員会に左の案件が付託された。

一、海外在住日本人投票制度の法制化に関する請願(第四一三三号)

一、小選挙区制の廃止に関する請願(第四八九号)

一、海外在住日本人投票制度の法制化に関する請願(第五〇八号)

第四一三三号 平成六年十月二十八日受理

海外在住日本人投票制度の法制化に関する請願

請願者 ブラジル共和国サンパウロ州リベ

ロンプレット市サウダデ街一、六

三一 黒石光男 外二百八十名

紹介議員 寺澤 芳男君

この請願の趣旨は、第三二二号と同じである。

第四八九号 平成六年十一月一日受理

小選挙区制の廃止に関する請願

請願者 大阪府堺市鳳南町五丁五一七プロ

キシィ・ヨーク二〇七 村瀬幸代

外百六名

紹介議員 吉川 春子君

国民の声が反映される選挙制度を私たちは望んでいる。国民の意見が国会に届かない小選挙区制に私たちは反対してきた。今提示されている「区割り法案」は二倍以上の格差があり、更に非民主的な内容となっている。私たちは「区割り法案」に反対し、小選挙区制の廃止を求め、ついでに、次の事項について実現を図りたい。
一、格差の大きい「区割り法」を制定しないこと。小選挙区制を廃止すること。

第五〇八号 平成六年十一月二日受理

海外在住日本人投票制度の法制化に関する請願

請願者 ブラジル共和国サンパウロ州マウ

ア市ルイスベルナルナス通一三

二 西山マサオ 外百五十九名

紹介議員 寺澤 芳男君

この請願の趣旨は、第三二二号と同じである。

平成六年十一月十八日印刷

平成六年十一月二十一日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局