

第百五十回国会 衆議院 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録 第八号

平成十二年十一月七日(火曜日)
午後二時二十五分開議

出席委員

委員長 自見庄三郎君
理事 小林 興起君 理事 鈴木 宗男君
理事 西野あきら君 理事 細田 博之君
理事 長浜 博行君 理事 堀込 征雄君
理事 河上 覃雄君 理事 塩田 晋君
理事 荒井 広幸君 理事 岩崎 忠夫君
理事 小坂 憲次君 理事 桜田 義孝君
理事 下村 博文君 理事 高島 修君
理事 高橋 一郎君 理事 中馬 弘毅君
理事 中谷 元君 理事 林 幹雄君
理事 松宮 勲君 理事 八代 英太君
理事 阿久津幸彦君 理事 加藤 公一君
理事 鹿野 道彦君 理事 鍵田 節哉君
理事 玄葉光一郎君 理事 島 聡君
理事 手塚 仁雄君 理事 山花 郁夫君
理事 漆原 良夫君 理事 遠藤 和良君
理事 久保 哲司君 理事 中井 治君
理事 大幡 基夫君 理事 木島日出夫君
理事 今川 正美君 理事 平井 卓也君
理事 小池百合子君

自治政務次官 中谷 元君
自治政務次官 荒井 広幸君
参考人 濱田 弘幸君
(弁護士) 板倉 宏君
参考人 (日本大学法学部教授) 牧之内隆久君
衆議院調査局第二特別調査室長

委員の異動
十一月七日
辞任 補欠選任

同日
久保 哲司君 漆原 良夫君
辞任 補欠選任
漆原 良夫君 久保 哲司君

本日の会議に付した案件

公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律案(亀井善之君外十七名提出、衆法第一号)
公職にある者等による特定の者に利益を得させる目的のあつせん行為に係る収賄等の処罰に関する法律案(菅直人君外十二名提出、衆法第二号)

○自見委員長 これより会議を開きます。

亀井善之君外十七名提出、公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律案及び菅直人君外十二名提出、公職にある者等による特定の者に利益を得させる目的のあつせん行為に係る収賄等の処罰に関する法律案の両案を一括して議題といたします。

本日は、両案審査のため、参考人として弁護士濱田弘幸君及び日本大学法学部教授板倉宏君に御出席をいただいております。

この際、一言ごあいさつを申し上げます。
本日は、御多用のところ本委員会に御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。
本委員会での審査に資するため、それぞれの立場から忌憚のない御意見を述べただきたいと存じます。

次に、議事の順序について申し上げます。
御意見は、濱田参考人、板倉参考人の順序で、お一人十分程度お述べいただき、その後、委員の質疑にお答えいただきたいと存じます。

念のため申し上げますが、発言する際には委員長の許可を得ることとなっております。また、参考人は委員に対して質疑することはできませんので、あらかじめ御了承願いたいと存じます。
それでは、まず濱田参考人にお願いをいたします。

○濱田参考人 参考人の濱田でございます。
公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律案及び公職にある者等による特定の者に利益を得させる目的のあつせん行為に係る収賄等の処罰に関する法律案、この二つの法案について私の意見を述べさせていただきます。
便宜上これから、前者につきましては与党案というところで、また後者につきましては野党案ということで述べさせていただきます。

まず、この二つの法案の提案理由の説明にもありましたが、国会議員を初めとするいわゆる政治的公務員は、主権者であります国民の厳粛な信託を受け、高度な倫理観、正義感に基づき職務を遂行すべき責務があることは言うまでもないところでございます。その一方で、一部の国会議員らの不祥事件が報道されるたびに、国民から厳しい批判を受け、国民の政治離れが進んでいることもまた事実でございます。

国民の信頼を確保するために、従来からも、公職選挙法の改正、政治資金規正法の改正など種々の措置が講じられてきたところでございます。そして今回、国会議員らの倫理観を確立し、そのための方策の一つとしてこの二つの法案が提案されたものと考えております。

しかし、本来の目的であります政治公務員の倫理観の確立と、政治公務員や政治そのものに対する国民の信頼の保持を図るために、政治活動を制約するおそれのあるわいり罪の一種型のような規定を設けて対処しようとするものについては、私

自身としましては必ずしも賛成できるものではございません。
このような法律の制定には、国会議員ら政治公務員が本来遂行すべき政治活動を制約してしまう問題をはらんでいると考えられるからであります。つまり、政治公務員の政治活動は萎縮し、積極的な政策実現のための職務の遂行に支障を来すおそれがあることを指摘しておかなければならないと考えております。

先般、参議院において参考人として出頭された立教大学の新藤教授も、政治理念の原点に立脚するならばこのような法律は不必要であると陳述しておられました。私も同感でございます。

国民の信頼を確保するためには、政治公務員倫理法のような法律を制定して、政治公務員としてみずからを律しなければならない内容を規定するとともに、政治公務員がみずから高度の倫理観を持って職務を遂行することが何よりも必要不可欠であると考えております。

本法を制定したといたしましても、直ちに国民の信頼を回復することになるのか否か、それについてはいささか疑問を抱いております。

しかしながら、国民の政治に対する信頼を少しでも回復するためにこのような法律を制定しようとするのであれば、解釈に疑義の生じることのないような明快なものにしたいと考えております。政治活動をする上で支障を来すことのないよう、規定上の配慮がなされることが必要であらうと考えています。

新藤教授も、参議院において参考人として述べられた際に、皆様に悪い印象を持って近寄ってくる人間を近寄らせない、そのためにこの法律が必要なんだと考えて法案を審議すべきだと言っておりますけれども、一理あることだと考えております。私も、政治公務員がみずから襟を正すため

の一つの防波堤としての必要性からこの法案を制定するのであれば、それなりの意味があらうと考えます。

その前提で、この二つの法案の内容につきまして、若干の私の意見を述べさせていただきます。まず、いわゆる野党案について申し述べたいと思います。

この法案全体について検討しますと、やはり刑法二十五章、汚職の罪のいろいろの罪の類型としての色彩が非常に強い法案であらうと考えます。このような法案を審議するからには、やはり刑法の一部改正として、刑法体系全体の中で検討されるのがまず適切ではないかということが気になります。

さらにこの法案では、公務員の職務行為のすべてについてのあつせん行為を対象としていることから、広範囲にわたる行為が処罰の対象となるわけでございます。政治活動をする上で種々の制約が加わるのではないかとという危惧が持たれます。

また、主観的意図を立証する必要がある、しかも目的犯であるため、この「特定の者に利益を得させる目的」という点についても立証上の問題が残るのかなという疑念がございます。また、「特定の者」の概念につきましても、解釈次第によっては広くも狭くも解釈できるという難点がございます。むしろ、与党案のように「請託を受けて」というようにした方がすっきりするのではないかと考えております。

このような請託という要件を付さない場合には、政治公務員が我が国の将来を考えて自己の政治理念に基づき行動した場合、あるいは国民の民意を吸い上げて特定の政策活動を行った場合でも、場合によっては本法が適用されるという可能性が残るわけでございます。特に、前述のように、公務員のすべての職務行為についてこれをあつせんの対象としていることから、その適用範囲が広範となりまして、将来政治活動の自由を制約するような場面が出てくるのではないかと

という危惧が残るのでございます。

それからあと一点申し上げますと、この法案の中には「公職にある者の政治活動を補佐するもの」が含まれております。いわゆる私設秘書と言われる方々のことだと思いますが、この概念が極めてあいまいであります。議員あるいは法律で定められた秘書、いわゆる公設秘書を補佐するとなりますと、かなりの範囲の方がここに当たってくるのではないかと。この範囲がどんどん広がることについては、かつて公職選挙法の改正によって認められた拡大連座制の中でも、この秘書の身分をめぐる問題というのは既に判例の中で生じてきております。

このように、野党案では、あつせんを受ける公務員の範囲が広い上に、さらに、処罰の対象となる主体がまた広い範囲で含まれてきている点については、いささか賛成しがたい、こういうふうに申し上げたいと思います。特に、この法案の保護法益につきましても、政治公務員の政治活動の清廉潔白性が言われておりますが、政治公務員でない私人を行方者として処罰の対象とするという点について、この辺の論理一貫性についても欠けるものがあるのではないかと思います。

次に、与党案についての私の意見を述べさせていただきます。

法案それ自体についての印象は、全体として、国会議員を初めとする政治公務員の主たる任務でございす政治活動について、この法律ができるだけ制約を加えないように配慮がなされていることが認められるのであります。また六条で「この法律の適用に当たっては、公職にある者の政治活動を不当に妨げることのないように留意しなければならぬ」とものとすとして、捜査機関等に對する一つの指針を条文化しております。

次に、「請託を受けて」という要件ですが、これによって要件が厳しくなる、立証が難しくなるという御意見があることは承知しております。しかし、この請託を要件とすることにより、先ほど申し上げたように、悪い意思を持って国会議員ら

に近寄つてこうとする者を近寄らせない一つの防波堤としての機能を果たすことが、この法案では非常に意義あることであらうと思っております。この要件が外れた場合の弊害等につきましても、既に野党案に対する私の意見の中で述べたとおりでございます。

次に、あつせんの対象となる公務員の職務範囲を明示したことは、この法律が政治活動の自由に制約を加えるものでないということについて配慮を示すものとして、評価してよいと私は考えております。

ただ、その後に出てまいります「その権限に基づく影響力を行使して」という要件がついておりますが、この要件につきましても、かつての収賄罪等におきまして「職務に關し」としたのでは範囲が狭過ぎる、それによって多くのあつせん行為が職務権限の問題で除外されてしまうという問題が生じたことから、これを回避しようとするために設けられた要件であると考えられます。

しかし、この「権限に基づく影響力」というのも、解釈によつてはやはり広くも狭くもなるという疑問が残ります。特に公設秘書も主体に入れていること、政府関係法人の職務もあつせんの対象としていることを考えると、この要件が加わることによって問題が残らないかという疑問が残ります。本法案の審議の中で十分な御検討をお願いしたいと思います。

いずれにしても、法律というものは、一たん制定されましても、その後は、その時々情勢によつてひとり歩きするものでございます。附帯決議等も、そのときにはなるほど尊重されるかもしれませんが、時代がたつて従つて十分な考慮がなされないというようなおそれもあります。したがって、このような政治活動の本質にかかわる性質を持った法案の審議に当たっては、十分慎重な審議をお願いするのがよろう、こういうふうには考えております。

以上をもちまして、私の意見を終わらせていただきます。(拍手)

○自見委員長 ありがとうございます。次に、板倉参考人をお願いいたします。

○板倉参考人 板倉でございます。政治倫理を確立するためには、政治的公務員が特定の者の利益のために口きををして利益を得るといったことを処罰しなければならぬ、そのための立法措置を講じなければならないということについては、これは喫緊の課題でありまして、速やかな法案の成立を期待したいわけでございます。

しかし、与党案は、一部に、これはもりではなくてさる法だなどと言っている人もいますが、私はそれほどとは思いませんが、しかし、実効性を上げるという意味では、かなり不十分なものであらうというふうな考えております。

まず第一に、与党案は、私設秘書を犯罪主体にしていない。これは共犯で処罰できるじゃないかと言ふ人もいますが、刑法では、共犯従属性説というのがあります。正犯が成立しなければ教唆犯とかそういうもので処罰することはできないわけですから、では共同正犯で処罰できるではないかと言ふ人もいますが、しかし、共同実行の意思というものを証明するというのも、これも容易なことではない。私設秘書と公設秘書といつても、私設秘書も秘書として行動するわけですし、大実力者の私設秘書が金庫番をやっているというふうなことも言われておまして、やはり私設秘書を主体にしなればならないと思ひます。

それから、請託を要件にしておりません。やはり請託というのは密室で行われますし、物証、書類なんかを残さないようにやるのが普通ですから、そうすると、容易にこれは、請託が証明できないということになって、立件ができなくなってしまうということが多々あるのではないかと思ひます。

また、与党案では、「権限に基づく影響力を行使して」という、「その権限に基づく影響力」というのを構成要件にしております。しかし、これですと、刑法のいろいろの罪の「職務に關し」というの

とそう変わりがなくなるわけです。政治的公務員の直接の職務に関しない口きき行為、口をきいて利益を得るということを処罰するための法律であるのに、これでは、刑法の収賄罪が適用できないときは、結局は今度のあつせん利得罪も適用できないということになってしまふのではないかと思ふわけです。

また、あつせんの対象とされる公務員の職務の範囲であります。契約とか処分とかに限定しております。こうしますと、いろいろの業者が、自分でここで観光事業をやりたいとかいいたときに、そこに予算を配分するというようなことをさせたとしても、これは犯罪にならないということになります。予算措置だとか税制の問題とか、いろいろな問題に関して行った場合は、与党案のように、犯罪は成立しないということになってしまいます。

それから、いろいろの概念ですけれども、收受されるものを刑法ではわいろと言っているわけですが、わいろですから財産上の利益に限らないわけです。就職の面倒を見るとか、選挙でただ働きするとか、そういうものを皆含むわけですから、も、与党案では收受されるものを財産上の利益に限定しているわけです。これは、刑法のわいろ罪よりもいろいろ概念を狭く限定しています。これでは十分の効果が上げられないのではないかというふうに考えております。

それから、何よりも、第三者供賄の処罰規定を置いておられません。これは、あつせん収賄罪のときも、第三者供賄を置くべきだということで衆参両法務委員会での附帯決議があるわけですが、ずっと実現しなかったわけでありまして。

国会議員レベルでは、一九五八年にあつせん収賄罪は制定されたわけですが、一九六八年に野党の参議院議員の方があつせん収賄罪で起訴されました。その方は、一審で有罪になりましたが、お亡くなりになったので、控訴棄却の決定がされております。あと、それから二十六年ぐらいたって、一九九四年のことでありましたが、与党

の衆議院議員の方があつせん収賄罪の適用をされた。この方も一審は有罪になりましたが、今争っておりまして、係属中であるわけですね。そうしますと、今まであつせん収賄罪で有罪が確定したものは、今のところ一件もないという状況であります。

これは、なぜそうなったのかというと、恐らく、政治的公務員、政治家が政治団体をたくさんつくって、そこに献金をさせていて、そこであつせん収賄罪の適用を免れてきたのではないかと、いうようなことが言われています。政党の支部長とか政治資金団体というのは第三者に当たるわけですが、そこへ持つていっても、議員の支配下であれば、議員が受け取ったのと、政治的公務員が受け取ったのと同じだという解釈もされているようでありまして、しかし、政党の支部長といつても、その議員さんが大体支部長であるとは限りませんし、政党の支部というものは議員さんとはかなり独立したものであるわけなのであって、支配下にあるというふうな言えるような場合はそんなにないと思うわけですね。結局、第三者供賄は与党案では処罰されないということになるのではないかと、思うわけです。

それから、没収の点でありますけれども、刑法では「情を知った第三者が收受した賄賂」となっているわけですが、与党案では第三者が收受したわいろは没収の対象になっておりません。刑法の百九十七条の五なんかは、はっきりと、情を知った第三者も含めておるわけでありまして。この点も不十分ではないかと思ふわけです。

ところで、今度は野党案であります。野党案では「特定の者に利益を得させる目的」と、目的という主観的要件を構成要件にしております。目的という主観的要件の立証というのは結構難しい問題があるわけですね。刑法の背任罪でも、第三者図利目的というのが背任罪の要件になっております。そのためになかなか背任罪は立件できないということがあるわけでありまして。ですから、目的という要件は不要なんじゃないかと思ふ

わけですね。ですから、目的とはっきり言わないうで、「ために」とか、どういう表現が適切か、いろいろ問題はあろうかと思いますが、目的という要件は要らないのではないかと私は思います。

それから、これは利益供与者側が一年以下の懲役というふうになっているわけですね。日本のわいろ罪というのは、もともと、公務員の瀆職、職を汚すという行為を中心に考えてきたわけですが、瀆職行為。ですから贈賄側は軽くなつていたんですが、アメリカなんかは、腐敗行為を処罰するんだということになっております。アメリカの合衆国の連邦刑法では、収賄側も贈賄側も十五年以下の拘禁刑。アメリカは懲役と禁錮の区別はありませんから拘禁刑といいますが、同じであるわけですね。

もともと、考えてみたら、業者の側が政治的公務員の方に、口をきいてくれ、見返りを出すからと頼むからこういうことが行われるのではないかと、思ふわけですね。議員さんの方で、御用聞きみたいに、何かそういう人は人はいないか、そして金くるとか言つて頼む人はそんな人はいないかと思ふんですよ。中にはいるかもしれないが。

ですから、問題なのは、頼む方が本来は腐敗行為を巻き起こしているわけですから、そうしますと、秘書の方が二年以下の懲役となっておりますから、将来は二年以下の懲役、私は個人的には同じ刑罰でいいと思つておりますけれども、いろいろなバランス等がございまして、二年以下にすればいいんではないかと思ひます。

それでは、私の陳述を終わります。(拍手)

○自見委員長 ありがとうございます。(拍手)

○自見委員長 これより参考人に対する質疑を行います。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。岩崎忠夫君。

○岩崎委員 自由民主党の岩崎忠夫でございます。早速でございますが、質問に入らせていただきます。

まず、本国会には、いわゆるあつせん利得の課題について与党、野党の二つの法律案が提案されているのでございますが、これまでの審議で明らかにいたしましたのは、与党のあつせん利得法案の、政治倫理法制として一歩前に出た世界にも類例を見ない先進的な法制的なものであり、一方、野党案の、政治活動の自由という、民主主義の重要な価値であり、かつ憲法上の権利に対する驚くほどのとんちやかく冷たい態度であります。

以下、その点を明らかにしつつ、参考人から御意見を伺つてまいりたいと思ひます。

今回、与党三党は、最近の一連の不祥事に端を発する深刻な政治不信を重大に受けとめ、いわゆるあつせん利得の課題について真摯な議論を積み重ね、国民の政治への信頼を回復させるため、公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律案を提案いたしました。

この法律案の最も特筆すべきことは、第一に、公職にある者の政治活動の廉潔性及びこれに対する国民の信頼を保護法益とした法律構成でございます。これにより、公職にある者の行為に罰則で担保される一定の枠をはめたこととさせていただきます。

第二に、この法律案の罪が対象とするあつせん行為は、公務員の職務上の不正な行為に限らず、広く公務員に適正な職務行為をさせるもの一般を対象としていることとあります。

そこで、濱田、板倉両参考人にお伺いしたいと思ひますが、選挙で選ばれて公職にある者が公務員に正当な職務上の行為をさせるようあつせんして処罰されるような立法例が諸外国にありますでしょうか、まずお伺いしたいと思ひます。

私が調べましたところ、我が国に比べ国民の議員に対する働きかけに相当に激しいものがあるアメリカにおいて、合衆国法典や政府倫理法にもこのような規定は見当たらない。また、フランスの刑法にあつせん利得類似行為を禁止する条項があるというので調べましたところ、影響力の乱用

で処罰される例はあるようでございますが、単なるあつてんで処罰されるような立法例はないようでございますが、どうでございますか、お伺いしたいと思います。

○濱田参考人 世界の立法例につきまして、私自身つづきに全部調べたわけではございませんが、私の知る限りでは、そのような立法例はない、そう考えております。

○板倉参考人 世界の立法例であります、あつせん自体では処罰されないわけです。今回の野党案でも、口きき自体で処罰されるわけではなく、口ききの見返りに利益を得ている、そういうものはアメリカなんかでも私の解釈によりますと腐敗行為として処罰されるというふうに考えております。

○岩崎委員 腐敗行為というのは、贈収賄罪の一つの類型としてとらえておることと思ひますけれども、諸外国に現在、いわゆるあつせん利得をめぐり今回審議されているような立法例はないというところで理解したいと思ひます。

国民の間に政治不信が高まっているとはいへ、与党三党は、真剣に議論をしました結果、政治倫理の確立のため、世界に類例のない、厳しく自戒する先進的な法律案を取りまとめられたわけで、与党三党の提案者の御見識には改めて敬意を表したいと思ひます。

そこで、公職者あつせん利得罪は、世界にも類例を見ない高い政治倫理を求める先進的な法制であること、また、正当な職務行為をあつせんしてもし処罰されるということから、それだけに構成要件や対象行為は明確かつ厳密に定めることが必要ではないかと考えるのでございますが、その点、濱田参考人に、どのように考えたらよろしいか、御教示願ひたいと思ひます。

○濱田参考人 まず、政治的公務員の政治的倫理そのものの高揚という基本的な問題について、みづから考へていくのが一番必要であらう。それを何らかの法律によって制約するということになるのであれば、やはりその政治活動の自由を制限

する、そういうことを最小限に食いとめる必要がある。この二点を中心に、いろいろな方策を考へていくべきであらうと考へております。

〔委員長退席、鈴木(宗)委員長代理着席〕
○岩崎委員 政治倫理法制をつくる場合に当たりまして、政治活動を不当に阻害しないように、十分慎重に、明確に、最低限の形で定めるべきだ、こういうような御意見を賜ったわけでありま

す。それでは次に、与党案、野党案につきまして、憲法上の権利でもあります。そうした政治活動の自由との調和が十分に図られているかどうか、お伺いしたいと思ひます。

言うまでもなく、公職にある者は、国民の要望を受けて、公務員に働きかけて政治活動を行うことが多いためでございます。国民の声を政府や政策に反映させるため公務員に働きかけることは、政治家の本来的な政治活動の一環であります。行政が国民のニーズと要望に沿ったものとなるよう働きかけることは、重要な政治の役割でもあります。それを口ききなどといって矮小化するようなことがあつてはなりません。

政治不信の一因に国民の声が政治、行政に正しく反映されていないのではないかとということがあつて、こうした民意の反映、そのための必要な政治活動が制限されるようなことがあつてはならないと考へております。

昭和三十三年のあつせん収賄罪の制定に当たりまして、こうした点が危惧されて、あつせん収賄罪の実施に当たっては、政府は、検察権、警察権の乱用を厳に戒め、政治活動を阻害することのないよう留意すべしという附帯決議が付されているところでもあります。

与党案は、このような点に配意しまして、あつせん行為による利得の禁止と政治活動の自由とのバランスを考慮し、構成要件を明確に定めるとともに、本法律案の適用に当たっては、政治活動を不当に妨げるような運用に留意しなけ

ればならないとの規定を設けまして、政治活動の自由との調和を図っているのでございます。

一方、野党案におきましては、処罰規定があまりにために、検察、警察の裁量によって処罰の対象になるか否かが決まり、検察権、警察権の乱用につながるおそれなしとしないのであります。そのため、野党案のままだと、正常な政治活動が萎縮、阻害ないしは制限されるのではないかと懸念されるのであります。

具体的に、幾つか政治活動の自由との関係で野党案で問題となる点を挙げたいと思ひますが、次に述べます諸点につきまして、濱田、板倉両参考人のお考えを伺いたいと思ひます。

第一に、野党案において、特定の者に利益を得させる目的を要件としておりますが、特定とはいかなる広がりまでを指すのか、特定の者の概念があいまいで、検察、警察の裁量いかによつて処罰の対象になるか否かが決まることになりはしないか、政治活動の自由の観点から甚だ心配になるものであります。この点、濱田、板倉両参考人のお考え、先ほど意見陳述の中で伺ひたいとしたが、さらに改めて政治活動の自由との関係でこの点についてまずお伺ひたいと思ひます。

○濱田参考人 まず、特定の者という概念ですが、一般的に言えば、個人、法人を問わない、単数でも複数でもいい、したがつて、諸団体、これも、あるいはそれが一つではなくても、二つの諸団体でも、特定できれば特定の者、こういうふう

に一般的には考えられます。

したがつて、宗教法人も労働組合もこういう中には入ってくるわけですね。そういう者のためにというものが入りますと、やはり解釈によつてこれは特定と言へる、特定と言えないという概念といふのは、非常にあいまいになってくるんじゃないかと思ひます。

たといつても、いや、これは特定だと司法が決めつけられればそれは特定になるわけでございますが、そういう意味で、できるだけあいまいな概念を排除していただきたいというところは先ほど私も申し上げたわけでございます。

○板倉参考人 刑罰法規というのは、余りあいまいなものであつてはいけないわけです。非常にあいまいで何が処罰されるかわからないような刑罰法規をつくるということになりますと、罪刑法定主義を定めた憲法にも違反することになります。

が、今回の与党案はもちろんで野党案でも、そのような意味であいまいであるとは到底思へません。特定の者、これは個人、業者、団体、そういうものをいうわけですが、特定の者という概念をさらに解釈等で詰めなければいけない面があるかもしれないませんが、刑罰法規の構成要件として特定の者という表現はしても、罪刑法定主義に反するとか、あるいは政治的自由を侵害するということにはならないと私は思つております。

○岩崎委員 まず第一点についてただいまお伺ひしたところでございますが、政治活動の自由との関係で以下質問を続けてまいります。

第二に、あつせんは請託を受けてなされるのが通常の形態でございますが、野党案において、請託の要件がありませんと、例えば特別な依頼を受けることなく、国民の声を吸ひ上げて通常の政治活動として働きかけを行うような正当な政治活動までも制限することになりはしないか懸念するものであります。

また、第三に、行政計画や予算等に民意を反映させますことは、政治活動として公職にある者に期待されているところでございます。したがつて、あつせん対象者の行為を限定しなければ、野党案ではあつせん対象者の行為を限定しておりませんが、予算要望などの正当な政治活動を萎縮させ、本来の政治活動が制限されることになるのではないかと懸念するものであります。

第四に、野党案の保護法益をどのように考へたらよいかわかることとあります。

わいろという言葉は、一般に職務の公正性に保っている言葉でございまして、あつせんすること自体公正でないと思われてしまい、民意の吸収、反映機能を阻害し、政治活動の自由を阻害するようなことではないでございましょうか。

第五に、野党案の第三者供与の規定でございしますが、公職にある者の支配を超えた利益まで当該公職にある者の收受と同一視されるならば、当該公職にある者とはかわりが希薄な第三者に供与されるもの、例えば育英資金にするとか社会福祉に寄附するとか、そういったもので罪に問われることになりまして、正当な政治活動を不当に妨げることにならないかどうか危惧するものであります。

以上、野党案は幾つかの点で政治活動の自由を阻害させる懸念がありまして、現代民主政治に最も必要とされる民意の吸収、民意の行政への反映、あるいはそのための政治活動の自由が重大な制約を受けるおそれはないかと危惧されるところでございまして。

野党案の政治活動の自由の観点からする問題点について、どのように考えたらよいか、濱田、板倉両参考人にお伺いしたいと思います。

○濱田参考人 最初の私の意見陳述の中でも申し上げましたけれども、やはり野党案においてはあらゆる公務員の職務行為が対象となる。他方、国会議員を初めとする政治公務員の活動としては、政策立案、そういう諸政策全般にわたっての活動が求められてくるわけでございまして。

いわゆる地元からの陳情、それを取り次ぐ政治、これだけをもつてよしとするのではなくて、我が国の将来を考えて、例えば我が国の現在の宇宙開発がほかの国に比べておこなわれているとかいうことで、そこに一生懸命力を置いて、政策をつくって、そして関係省庁と調整し、また民間の業者ともいろいろとやり合って、我が国の宇宙開発のために尽力しようとする政治公務員の方がもしいたときに、それが何らかの形で、請託もなく、自分で一生懸命にそのためにやったことがそ

の宇宙開発に関する会社の利益のためにやったというふうに見られた場合、一体どうなるかというような問題が出てくるわけですね。明確な請託が何もない。

そういうふうに、何か自分で一生懸命やっているのに、それが結果としてこのような法律の罪に問われる、そこを、私、今一番懸念するわけですね。具体的な請託があれば、これは金をもらっちゃならぬというのは当然でございまして、そういうことに対して動くことを処罰するならば、何か自分でも一生懸命やったことを、何かの目的があったと。特定の者が結果的にどういうものになるかということがございまして、その辺も含めまして、できるだけ厳格な規定を望みたい、こういうふうに思っております。

○板倉参考人 刑法のわいろ罪でも、これは職務に關しているからというところもありますが、正当なことをしても、その見返りにわいろを取っていただいても、もちろん収賄罪になるわけですね。違法なことをすれば、加重収賄罪ということ、より重く処罰されるということになるわけですね。

政治的自由といいますが、民意を反映して口ききをするということ、これはそうすべきところも多々あるかと思えます。しかし、その見返りに利益を得なければいけないわけであって、利益を得るといことがまさに問題であるわけですね。見返りに利益を得るといこと自体、これはいけないことでありまして、それが処罰されるから政治的自由が侵害されるというのは、非常におかしいことだと私は思っております。

○岩崎委員 私は、あいまいな規定の仕方、あるいは包括的な規定の仕方、政治活動が不当に妨げられることになるのではないかと、そういう点を問題にしているわけでありまして、正当な行為でも処罰しようとするわけでありまして、適用条件は厳格に定めることが最低限必要だと思っております。

私は、さまざまな国民の声、要望を積極的に政治、行政に反映させる努力をしていくことこそ

が、民主政治の今の状況から見て、最も求められているものと考えております。そのため、今回の立法措置によって正常な政治活動が萎縮、制限されるようなことがあってはならない。また、政治資金の拠出も、拠出する側にとって一つの政治参加の手段でございまして、今回の立法措置によって拠出を躊躇うようになり、憶するようになることがあってはならないと考えております。

民主主義社会におきましては、政治活動の自由は何よりも大切なものであります。そうした意味からも、野党案の何でも刑罰で物事を処そうという態度、捕まえさえすればよいという態度は、政治活動の自由、ひいては民主政治に対する正しい理解に欠けていると言わざるを得ません。

それだけに、角を矯めて牛、この場合は民主主義でありまして、牛を殺すことのないよう、野党の皆さんの御理解を願ひまして、質問を終わりたいと思ひます。

○鈴木(宗)委員長代理 長浜博行君。

○長浜委員 長浜博行でございまして。

連日こういふ委員会を開かせていただいて、きょうも質問をさせていただいております。きょうは両先生がお見えになるということで、濱田先生の場合は参議院の議連の委員会で参考人としてしゃべられた資料をいただいております。で、若干予習をさせていただきまして、板倉先生の場合は論文等々書かれておられますので、そういうことをベースにしながら、短い十分間のお話でありましたが、そういった点でお話をさせていただければ、御意見を伺えればというふうに思っております。

今の与党の方の質問を聞いていても、あるいはきょうの質問を聞いていても、何をそんなに恐れているんだろかなという感じが正直言って私はいたします。後ほど、政治活動を不当に妨げる、つまり政治活動の自由を束縛する何かがこの法案の中に潜んでいるかということはお聞きをしますけれども、もちろん、言い方は極端ですが、政治家は、あつせんする動物かどうかは別にしまして、

いろいろ問題を抱えている方々の意見をヒアリングしながら仕事をしていくというのは当たり前でありますから、極めて単純なことは、それに対する対価というか、わいろというか、不当な見返りをもらうかどうか、これもきょうの議論が出たのです。では、どこまでが不当の見返りで、どれまでが浄財だという議論もきょうやったわけでありまして。

まずもって私が強調したい点は、濱田先生が参議院の議連でしゃべられましたけれども、ここは政治倫理の確立に関する特別委員会ですね、もちろん公職選挙法の改正も行いますけれども、衆議院には常任委員会として法務委員会もあります。これが、先生先ほどおっしゃられたように、わいろ罪の類型としての議論と、もちろんそういう側面もあるのかもしれないが、しかし、やはり議論している場が、政治倫理の確立をするためにどうしたらいいか。しかも、この保護法益が政治公務員の政治活動の廉潔性とこれに対する国民の信頼ということでありまして、先生の御指摘になった点、もつともだと思ふ部分、私はいっぱいあります。なぜこんな議論をしなければいけぬのかな。こんな法律なんか、与党案も野党案も要らないじゃないか。何でこんな法案を審議していただければいけないのか。

しかし、現実になぜここまで政治不信が堆積をしましていたかといえ、公職選挙法を改正しました、これも先生から御指摘のあった連座制をつけたら何やかんや。政治資金規正法も強化をしてまいりました。しかし、それでもなお、請託の問題も含めまして、立件はされませんけれども、この保護法益の中にある国民の信頼というものが回復されていない状況にあるわけでありまして。

それで、政治倫理の問題ということで、私はこの衆議院手帖をいつも持っております。スケジュールが書いてあるのですが、これには日本国憲法とそれから国会法と政治倫理綱領と行為規範があります。昭和六十年の六月二十五日につくら

れたものであります。倫理、倫理というこの倫理の問題によって、直接の議題ではありませんが、今回の法案のもとになっているというかベースであるところの保護法益が、倫理の問題を深めていくことによって、先生のお言葉ですと政治公務員倫理法ですか、こういったものをつくることによって改善すると本当にお思いになっておられるのか、濱田先生にお伺いをしたいと思います。

〔鈴木（宗）委員長代理退席、委員長着席〕

○濱田参考人 政治倫理綱領です。行為規範でしか、往年つくられていたことは承知しております。ちょっと今資料を探したのですがすぐ出なかつたので、その制定がちょっと今言えないのですが、ただ、これも規定が極めて抽象的ですね。もっとそこを強化して、いろいろ問題になっていることをその都度その都度改正して、加えていって、自分たちでそういうものを律したらいのじゃないかというのが、私かねがね考えていることであります。

こういうことを改正しましたよというのをよく国民に知らしめて、我々はこういうことを決めているのですよ、国民の皆さんも我々の立場を理解してくださいというのをもっとと訴えていただければ、皆さんの姿というものがよく国民に見えてくるのではないかと、こういうふうに私は考えております。

○長浜委員 先生のそういう温かい目で政治家を見ていただく視点というのは大変ありがたいとは思いますが、現実問題として、長い戦後の歴史、疑獄と言ってはありますが、その連続の中において、必ず政治家はそのたびに反省をしましませんでした。

ですから、私は個人的にはこの倫理という問題が大変大事ですが、むしろ倫理法という形で法律にしていこうという方がそぐわないのではないかなというふうに感じているわけでありまして、大体、懲罰とかあるいはこういう委員会が、一部の政治家の不届きな行為によって開かれていたわけでありまして、ほとんどの政治家にとっては全く問

題のない部分についての議論でありますから、さっきも申し上げましたように、このエネルギーの使い方の問題も言ったわけでありまして、しかし、今申し上げたその歴史的な意味も含めて、先生は、やはり今回の与党案、野党案、どっちもあつせん利得という問題で、選挙で選ばれる公務員を、縛るわけではありませんが、より厳しく対処していかなければならない状況に置くという法律に関しては賛成できないというお考えでございますか。

○濱田参考人 だから、私は、必ずしも全面的にもろ手を挙げて賛成というわけにはいかない、つくらなくて済めばそれが一番いいのだから、こういうふうな考えております。

しかし、つくるなら、疑義のないように、まずできるだけ範囲を狭めて、本来の政治活動が萎縮することのないように配慮していただきたいというのが私の基本的な考え方でございます。

○長浜委員 その先生がおっしゃられた本来の政治活動を、毎日与党も野党も議員は、もちろん国会議員も市会議員も町村会議員も首長もやっているわけでありまして、特に野党案の場合に、政治活動を非常に縛られる、この野党案が通つてしまつたら何も政治なんかできないじゃないか、私は全く縛られないと思っておりますが、そういうやつは仕事をしないのだ、こういうふうな言われかねないようなこの野党案に対しての状況。この法案だと政治ができなくなるということでありますが、板倉先生、この点に関してもう少し教えていただければと思います。

○板倉参考人 私自身の考え方からいいますと、たとえ野党案のようなものを前提としても、何か政治的な自由が脅かされたりすることがあるというふうにはとても思えないわけなんです。もちろん、何も見返りに金銭を、利益を得るといふようなことをしなければいいわけですから、見返りを得て政治活動をするということとはともいけないことだと思ふんです。

今回ののは、瀆職行為、公務員の職を汚す行為を

処罰する、これは刑法のわいり罪がそうなんです。が、そのことに加えて、むしろ政治倫理、そういうものを確立するため。だから保護法益は政治倫理、そういうふうな考えるべきだと思ふんです。アメリカなんかでも、コラプション、腐敗を処罰するというところに主眼が置かれているわけなんです。

○長浜委員 先生おっしゃられるとおり、先生が書かれたものでも、政治家業癒着のもとで行われる族議員の日常的な不正行為にメスを入れるものであり、あすは我が身かと心配な議員も少なくあるまい、議員活動を制約するおそれがあるとの指摘もあるが、正当な職務行為をするようにあつせんした場合は本罪にならないし、あつせん報酬としてのわいろを受受しなければ処罰されないのだから、余り政治活動と直接関係ないんじゃないかというふうなコメントもあるわけでありまして。

その一方で、濱田先生のように、これは先ほど申し上げた議論のときでありまして、本法案には国会議員が本来遂行すべき活動をむしろ制約してしまふ問題をばらんと、これまたはつきり先生もおっしゃられておりますが、濱田先生はいかがですか、この点は。

○濱田参考人 先ほどから申し上げておりますように、法案というものはできますとひとり歩きします。先ほどお話ししましたけれども、ごく一部の腐敗した政治的公務員に対処するために、多くの議員の先生方その他の政治的公務員の皆さんが今後何かするのに萎縮するような、そういう事態は避けてほしいというのが私の気持ちでございます。

○長浜委員 大先輩の先生に申し上げるのも大変恐縮ですが、しかし、先生、その一部の議員の問題をしっかりとらまえていかないとイケない。多くの方は問題ないんですから何にも困らない、極端な話どんな厳しい法案をつくっても困らない人はいっぱいいるわけですから、その一部の部分をつぶしていかなければならないのではないかなと私は思っています。

結局、この議論で、ざる法か、そして、衆議院の本会議の趣旨説明でしたか、検査ファッショかというおどろおどろしい言葉が飛び出してまいりました。こっちは、ざる法じゃないか、何を言っているんだ、あんたの方を通したら検査ファッショじゃないか。この両極の議論の中で、与党案、野党案と言つてもいいのかもしれないが、ざる法でもなく検査ファッショでもない、その中間というものは、この両法案をどうにかして何か存在をさせるかどうか、その部分の御指摘をいただければと思います。

○濱田参考人 私、どちらの法案につきましても、この法案が制定されましたら検査ファッショというわけでもなければざる法でもない、基本的にはそう考えております。

ただ、今後の運営に当たつて、与党案の方は非常に範囲が限定されている、そういう姿勢は明らかにあります。私としては、政治活動については将来に何らかの危惧を残す、これをやっても大丈夫なんだらうかというふうなことのないやうにというのが一番の配慮でございます。特に、結果として政治資金団体に政治資金が入ってくる、これがやはり一番問題で、これが利益じゃないかというふうにとらえられたときどうなるのかということとを危惧しております。

私は、たくさんの方に政策を知っていただいで、たくさんの方に後援会に入っていたいて、たくさんの方に政治資金をいただいで、そしてしっかり活動していただいで、そしてますます皆さんの活動を国民に知らしめていただいで、国民という政治をやっていたいただいて。私の理想としてはそういうふうな考えているわけでございます。

○板倉参考人 私は、与党案は、ざる法というのはちょっと言い過ぎかもしれないと先ほども言いましたが、いずれにしても、実効性がかなり上がらない不十分なものだと言わざるを得ないと思ふます。

野党案でも、検察フアッシュになるのはとても
思いません。先ほども申し上げましたように、
あつせん収賄罪でも、今まで国会議員レベルでは
二件しか適用されていませんし、まだ有罪が確定
したのは一つもないわけですから、日本の今の検
察庁などの実態ではフアッシュというようなこ
とは考えられないように思います。そして、刑罰法
規は厳格に解釈しなければならないという鉄則が
ございますし、ですから、検察フアッシュになる
というようなことは考えられないと思っております。

○長浜委員 質問を終わります。どうもありがと
うございました。

○自見委員長 塩田晋君。

○塩田委員 自由党の塩田晋でございます。

参考人の各位におかれましては、非常に貴重な
有益な御意見をいただきましてありがとうございます。

まずお伺いしたいと思うのですが、今
回の法案、こういったものは本当にない方がい
いという御意見も述べられたわけですが、
やはり基本にあるのは政治倫理法だ。倫理の確立
なくしてこういう問題は本当に根本的には解決で
きない。一部の政治的公務員の不心得によりまし
て、非常に国民の批判を受け、また政治不信を招
いておるといことは、我々にとって、また大部
分の政治公務員にとって残念なことだと思ってお
ります。

しかし、今日、ここまで政治に対する不信が起
こっておるわけですから、この際、この
国民的世論を踏まえて、国会で政治公務員に対す
るあつせん利得罪等の法律をつくるということは
意味のあることだと考えておるわけございま
す。先ほども出ましたが、またこれは板倉参考人が
言われたわけですが、一部にざる法と言
われるというお話もありましたが、二、三点、こ
の点がざる法と言われかねないと考えておられる
か、まずお伺いいたします。

○板倉参考人 私は、個人としてはざる法とまで

は思いませんけれども、ざる法という批判があ
ることは確かです。

まず、先ほど申し上げましたように、請託を要
件にしている、これは立証が非常に難しいという
ことがございます。それから、私設秘書を犯罪主
体にしていない。それからさらに、その権限に基
づく影響力の行使といったことを要件にしてい
る、それは証明が非常に難しいことになります。
それから、收受すべきものを財産上の利益に限っ
ているということもありますし、また、あつせん
の対象となる職務を処分とか契約とかに限定して
いる。それから、何といたしても、第三者供賄を処
罰する規定がない。自分の政治資金団体あるいは
そういったところに持つていく、政党的支部に献
金させるといったようなことをすれば罪を免れる
ということになると、本来政治倫理を確立するこ
うい面からは処罰すべきもののかなりの部分が処
罰を免れることになるということで、ざる法とい
う批判がされているのではないかと思います。

○塩田委員 今幾つか挙げておられますけれど
も、その中で私が特に問題にするところは、国会
議員を初めとして地方公共団体の議員または長、
これが、「国若しくは地方公共団体が締結する売
買、貸借、請負その他の契約」、そしてもう一つは
「特定の者に対する行政庁の処分」、この契約と処
分ということに限定をしている。これによって、
特定はされますけれども、かなりのものが免れる
ということになる可能性秘めていると思うん
です。この点につきまして、両参考人、いかがお考
えてございますか。

○濱田参考人 今、かなりのものが免れるという
表現を使われたわけですが、かなりのものが
が免れることなく、何を対象にしたら間違いが
ないかといえますか、私はそっちらから考えて言っ
ております。

いろいろとこれから政策立案をやっていく上
において、役所にもきつことを言わなきゃならな
い場面というのは出てくると思うんです。どちら
かというと、今までの政策というのは行政主導で

上がってきた伝統的な動きがございまして、それ
を何とか政治主導の立案という方に動かすために
は、もっともっと行政庁に対して政治的公務員の
活動というものは活発にしていかなければならな
いだろうと私は考えております。

そういう中で、公務員のあらゆる職務行為に対
して、政治公務員が何かあつせんしたら全部含ま
れてしまうという無限定の方がむしろおかしいん
であって、それで足りなかったら、また改正して
膨らませればよいと僕は思っております。

○板倉参考人 私としては、塩田委員のおっしゃ
るのとおり、かなりのものが処罰を免れて、ざる
法に近いものになるおそれがあるというふうに考
えております。

○塩田委員 ありがとうございます。

両参考人で意見がかなり違うわけでございます
が、それはそれといたしまして、例えば、国会議
員が国のある政策、経済政策あるいは税制等で政
策を打ち出す。これは非常に影響はあるわけであ
ね。直接受益者の立場になる人はかなり影響を受
ける。それは、個々が介入して制約を加える、影
響力行使するというところでなくして、制度とし
て、政策として、党内の政策調査会なり政審で
もって決めていく。それに対する政治活動とし
て、大いに主張し活動する。そして決まる。決
まった結果、その業界なりその受益者が非常に喜
んで、その見返りとしての財産、物品を献金しあ
るいは供与するといったような状況については、
これは全然問題にならない、それは結構だという
ことでございましょうか、お伺いします。両参考
人にお伺いします。

○濱田参考人 党というフィルターを通せば、そ
れで権限の行使あるいはその影響力の行使になら
ないかという、そうでもないというふうに私は
考えております。その党のその政策立案をしたそ
のメンバーのその政治資金団体に政治献金が行わ
れたという場合に、この適用がどうなるのか、具
体的な細かい点を詰めてみたい、いかようにも
意見を言えないと思っております。必ずしもそれ

は除外されますよというわけではないと思いま
す。

○板倉参考人 政治公務員がある業界などに有利
な政策立案をして、その見返りに利益を得たとし
たら、やはり今回のあつせん利得罪というような
ことで処罰してしるべきだと私は考えておりま
す。

○塩田委員 この問題はまだまだ追求したいんで
ございますが、時間が参りましたので、最後に一
つお願いをします。

いわゆる与野党と野党案で違っております私設
秘書を入れるか入れないかという問題ですね。野
党案で私設秘書を入れるべきだということを我々
は主張しておるわけですが、これは当然、政治公
務員に直結した、指揮命令を受け、監督を受けて
いる秘書は、公設であろうと私設であろうと変わ
らないわけですね。その影響力というのは、必ず
しも公設が大きくて私設が小さいというわけでは
ない、むしろ逆になっている。公設が終わった人
が金庫番になったり、あるいは大物の政治家の秘
書になっておる、こういう場合もあるわけであ
ね。そういった点から見まして、やはり私設秘書
を入れないとこれはざる法になるんじゃないかと
いうふうに実際的には思われるわけございま
す。

板倉参考人は、私設秘書も含めるべきだとい
うお考えでございましたね。その際に、私設秘書の
範囲をどういうふうに限定するか、お考えがござ
いましたら、これはなかなか技術的に難しい問題
も含んでいると思うんですね、御意見をお伺い
いたします。

○板倉参考人 政治公務員と雇用関係にある者、
それ、公設秘書でなくて政治公務員と雇用関係
にある者というふうに考えております。

○塩田委員 雇用関係という関係一つ取り上げま
しても、指揮命令を完全を受けて動いている人、
必ずしもそうじゃない、ある程度独立的に動きな
がら手伝っている、給料も、丸々その者について
の世間一般の給料を支給されないで、ほんの一部

を支給されて、あとは稼いでいと言われるようなケースもあるわけですね。それから、他の会社の雇用関係がありながら派遣をされて、そして秘書として指揮、命令、監督を受けている、こういう場合もありますね。

そういうものをどう私設秘書の範囲に入れるか。刑罰の対象になるわけですから、かなり厳密に規定しないといけないことだと思うんですが、技術的に非常に難しい問題があるのじゃないかと思いますが、お考えをお聞きたいと思っています。

○濱田参考人 いわゆる野党法案では、「公職にある者」に使用される者で当該公職にある者の政治活動を補佐するもの」という定義づけでございまして、これですと、実際に給与をもらっているか、もらっていないか、これは問うていないわけですね。

今おっしゃいましたように、ほかの職を持ちながら、秘書として議員の先生とつながりがあって、いろいろと補佐して活動をしておられる方、そういう方もいらっしゃると思いますし、それから今度は、雇用関係でいいますと、会館の受付の女性もその中に入ってくるのじゃないかということも言われますし、非常に広い範囲で秘書に対する適用というのは今後なされてくるのじゃないかと思っています。

連座制の問題で、後援会の職員で現在は秘書としての立場にないという弁解が出たケースがございましたけれども、いや、後援会の職員とはいっても、かつて秘書という名刺を振り回していたじゃないかというふうなことから、ついに秘書として認定されて、連座制で職を失ったという事例が生じております。やはりこれはひとり歩きするので、相当よく慎重に検討なさるべきであらうと考えております。

○板倉参考人 雇用関係にある、それから指揮命令に服しているということですね。そして、政治公務員そのものが対外的に秘書として活動することを認めている者というふうに考えればよいのじゃないかと思っています。

勝手に秘書として振る舞ったときは、もちろん処罰の対象になる私設秘書には含まれません。それはまだ秘書として行動しているわけじゃないから、もともと秘書と言えないというふうに考えております。

○塩田委員 ありがとうございます。終わります。

○自見委員長 木島日出夫君。

○木島委員 日本共産党の木島日出夫です。

○両参考人の先生には、大変ありがとうございます。

濱田参考人にお聞きをいたします。野党案では対象が非常に広過ぎて、政治活動の自由が損なわれると心配されておるようでありまして、板倉参考人の方から、政治家が口ききをして、それでその対価として、見返りとしてのお金を受け取らなさいいじゃないか、何ら問題ないじゃないかというところが指摘されたのですが、それに対してどうお考えですか。

○濱田参考人 野党案でいきますといろいろですね、与党案でいきますと財産上の利益、この範囲というのは非常に広いわけがございます。これこれをこの見返りで、ちゃんと幾らという約束をしてやるということならはつきりするわけですが、でも、後援会に入ってもらったり、あるいは多数の者を後援会に集めてきて会費を納めてくれたりとかそういう行為、あるいは政治資金団体に資金の提供をしてくれた、そういうことまで入ってくる可能性が多分に私はあると思います。

だから、そういうふうなことが結果として、この先生はこういうことについて一生懸命やってくれたというところで皆さんが応援しようということと政治資金の提供をしてくれた、これが厳密にいくと、特定の者に利益を与える目的を持ってあつて、そして利益を得た、わいろを得た、こういうふうになつてはたまらないというのが私の気持ちでございます。

○木島委員 要するに、政治家のあつせん行為、口きき行為と、対価性を持つ金の支払いとか後援

会への活動その他、その対価性の認定があいまいになつてしまふのじゃないか、そういう心配ですね。

それに対して、板倉先生、対価性の認定が非常にあいまいになつて、検察が入り込んでくるのじゃないかという心配が指摘されたのですが、先生のお考えをお述べください。

○板倉参考人 これは、野党案では口ききの報酬としてわいろを受取る、与党案では財産上の利益ですから、そうしますと、やはり具体的な対価性というものがあつた場合に問題になるわけですね。

その対価性というのはそんなに認定が難しいというわけではないと思うんです。もしもそういった認定が難しいというならば、今の収賄罪なども、これはわいろではない、対価性がないなどという主張はかなりされているわけですが、しかし、普通の収賄罪ではかなりのものが立件、訴追、そして有罪になっているというわけでありまして、そんなに難しいとは考えておりません。

○木島委員 戦前戦後の日本の贈収賄事件を全部総洗いしてみても、対価性の認定が緩過ぎて、検察が本来入るべきでない事件にまで入り込んで政治家を逮捕した、投獄した、そういう例があるのでしょいか。濱田参考人にお聞きいたします。

大体、すべての事件について政治家の側の弁解は、いや、これはわいろじゃない、対価性がない、政治資金だ、こういう弁解をするのは当たり前なんです。それを乗り越えて対価性を検察がきつちりした証拠で認定して有罪にまで持っていくというところが戦前戦後の日本の贈収賄事件に関する現状だと思うんですが、対価性がないにしろ、検察官が本来入るべきでない事件にまで入り込んだ、そういう例、御存じですか。

○濱田参考人 受け取りました資金の性質によって無罪になつた事例はあつたと思います。それから、今の対価性の問題でございまして、けれども、一般の公務員について、受け取ったわいろの額、利益、そういうものを考えますときには、

対価性というのはほとんど問題になつていないわけですね。実際、ごくわずかなものでも収賄として立件されたり起訴されたりしているわけがございまして、今後、政治公務員に対してこのような法律ができて立件されるあるいは起訴されるというときにも、対価性の問題というのは、これは大きいことだからうんともらわなさいわいろにならないとか、そういうものじゃないかと思うんです。やはり何らかの財産上の利益を得たら、ごく少額のものであつてもやはり起訴されれば有罪という結果になつてくるのであらうと考えております。

○木島委員 刑法ができてからわいろという概念が生まれ、わいろであるかどうかはまさに対価性が中心的概念であつた。そういう中で、裁判例は、一つ一つの事件を積み重ねながら、これは対価性がありわいろ罪、対価性がなしで無罪、そういう判例を蓄積していると思うんです。そういう蓄積の上に立つて、今回与党案もつくられ、野党案もつくられていると思うんです。

そういう中で、対価性が刑法上あいまい過ぎる、これで野党案が成立したら対価性の問題であいまい過ぎて大変なことになるという状況が刑事法上あるのでしょうか。板倉先生にお伺いします。

○板倉参考人 対価性がないということでもって無罪になつた例はほとんどないと思います。私の記憶する限りにはないわけですね。

ただ、わいろ性を認識していなかったとか、そういうことで無罪になつたということがあると思いますが、対価性が崩れたとか、あるいは起訴された者が対価性の認定で無罪になるというようなことは今まではなかったと思います。今後多少分そういうことではないのではありませんか。

こういう対価性という概念の一つの要素にするのは当然のことでありまして、それがあいまいであるとか、そういうことにはならない。もしもそういうのがあいまいだといえれば、どんな要件を持ち込んで、これははつきりしないからだめだということになつてしまふのではないかと思います。

す。

○木島委員 濱田先生にお聞きします。

今回、私自身も野党の提案者の一人なんです。簡単に言いますと、一九五八年、昭和三十三年にあつせん収賄罪がつくられた。芦田首相が起訴されましたが、職務権限なしということで無罪になった、その反省の上につくられた。しかし、あのときあつせん収賄罪がつくられたのだが、請託が入ったということ、被あつせん公務員について不正な行為だけに絞られてしまったということ、そして、きょう板倉先生からも御指摘がありました。第三者供賄罪が外れてしまった、この三つの点ではほとんど使えなかった。国会議員については、起訴されたのが二件のみ、しかも有罪確定判決はまだ一つもないという状況だったわけですね。

あのあつせん収賄罪がつくられたときにも、法制審議会の委員からは、せめて第三者供賄はつくれ、請託は外せ、そして被あつせん公務員の不正というの狭過ぎるから、せめて不相当ぐらいに広げたらどうか、そういう意見もたくさんあつた。そういう衆参両院での附帯決議もあつた。今回の野党案というのはそれを忠実に実行しようとしていただけなんです。率直に言います、刑事法的には。

この四十年間、あつせん収賄罪ができてから日本の政治はどうなつたか。ますます金権腐敗事件が深刻になった。特に世に言われているのは、田中角栄総理が誕生して以来、金による政治支配ができてきた。そして、特にもう一つの特徴として、政治権力者が表に出ない。裏にいて、やみから政治、行政を支配する。職務権限がない人が実際上の権限をとって実際に政治を、行政を動かしている。そして、たくさん金を集める。そういう政治構造こそが批判をされている。それにあつせん収賄罪は全く無力であつたということから、今回、一定の時間をかけてこういう形がつくり出されようとしているんじゃないか。そういう関係からいいますと、政治家に政治倫理を自律で期待

するということはおもう不可能だという状況だからこそ、刑事罰が求められているのではないかと思うのです。

そこで、山口二郎という北海道大学の教授は、たしか岩波新書の「政治改革」という本の中で、政治家については性善説はだめだ、性悪説に立たなければだめなんだということを政治学者として非常に厳しく指摘されておられます。濱田参考人は性善説に立っておられるようでもあります。この四十年間、あつせん収賄罪がつくられてから今日まで、総体としてどう認識して、政治活動の自由がそれでも必要だとお考えになる理由を述べていただきたい。

○濱田参考人 私、個人的にも国会議員の先生方ともいろいろと親しくさせていたいております。与党、野党を問わず、おつき合ひのある方もいるわけでございませうけれども、国民が信頼してこの議会に送り込んで、皆さんここにおられるのだと思います。今までの状況を見て性悪説だという前提に立たなければだめだというお言葉かと思ひますけれども、私はやはり信頼してまいりたい、それがまず前提でございませう。

そして、とかく今までの政策というのが行政官庁主体で進められてきた。それを、与党の提案理由説明にもございませうが、政治主導の総合政策立案型に転換していかねばならないということも言っております。これは私は、将来の政治の上で必要なことであらうと考えております。そういうためにも伸び伸びと自由な活動をしていただきたい。一部の腐敗した議員の方のために多くの方が何か活動するのに萎縮するような、そういう制約を加えないで進めていただきたい、私はこういうふうな基本的理念に立っております。

○木島委員 一部の腐敗した政治家とおっしゃいましたが、まさにその一部の腐敗した政治家が日本の政治の中核にいて政治をゆがめているといふところにこそ今日の問題が指摘されているんじゃないかと私は思ひます。板倉先生にお聞きします。

先生は、政治家が口ききをやつて行政を動かす、その見返りとしてお金をもらうことを刑事罰できちんと処罰することは喫緊の課題だと思ひしやられました。むしろ、私も提出している野党案ですら緩過ぎるというところで、特定の者に対する利益を得させる目的という目的犯にして、これは主観的要素が非常に立証が難しいから、目的ではなくて、特定の者に利益を得させるためですか、ぐらゐにして、もっと厳しく処罰の対象にしたらいんじゃないかという、非常に励ましのようなお言葉をいただきました。

先生が、そういう今の日本の政治の状況で、野党案よりもっと厳しい刑事罰規定が必要だ、そう考えております根本のところをちょっとお述べいただければと思ひます。

○板倉参考人 政治公務員がある特定の者のために活動をして利益を得る、これはもう根本的にいけないうことであるわけですね。そういう目的を達成するためには、基本的には野党案のように考へておりますが、利益を図る目的なんというのを要件にしてしまうと処罰をかなり免れてしまうことになるので、私の見解としては、目的というのは取つた方がよいというふうに考えているわけですね。

そして、政治腐敗というのは癒着の構造から生まれるものでありますから、業者の方も問題だと思ひます。業界の方が、政治公務員に職務公務員の方に働きかけてもらつて、そのかわり多額の献金をするとか、そういうことでいろいろ政治がゆがめられるということがあつてはならないというふうに考えているわけですね。

○木島委員 ありがとうございます。

時間ですので、終わります。

○自見委員長 今川正美君。

○今川委員 きょうは、濱田先生、板倉先生、本間に御苦労さまであります。質問は私がしんがらなるわけですが、社会民主党の今川正美でございます。ここ二十数年前から古くをたどりますと、ロッ

キード事件、それ以来、例えばリクルートだとか佐川だとか、その都度、政治資金規正法だとか関連する法律をより強化するといふ流れは確かにあつたと思ひます。ところが、最近ですと中尾元建設大臣の汚職とか、相も変わらずやはりそういう一部政治家の汚職がなかなか後を絶たないといふことでして、そういう意味では、特にリクルート、佐川のあの事件の後、あのころから、与野党を問わず政治改革の必要性ということが強く叫ばれました。ところが、結果的には、選挙制度をどう変えていくかというところに専ら議論が集中し、収れんされて、今の小選挙区制度に変わつていったといふ流れがあつたと思ひます。

あのころから、多くの学者や専門家あたりからも、腐敗防止をどうするかということが強く指摘をされてきたと思ひます。そういう観点から見た場合に、今回、与野党、野党案、双方出ているわけですが、腐敗防止という観点から見ると、両法案に関しても一度御意見をお聞かせください。

○濱田参考人 先ほど来申し上げておりますけれども、できればこういう法案はない方がいいというのがまず前提でございませう。しかし、腐敗防止のために、一部の倫理観のない、はしたない方あるいは先生方のように何かからぬ思惑で寄つてきて何かあつせんをしてもらおうという人たちの遮断する、そういう目的からこういう法案がつけられるのであればそれなりの意味があらうというのを申し上げました。

それからもう一つ、公職選挙法の改正と政治資金規正法の改正を何回もやつて現在に至つておるわけでございますけれども、そのほかに、昭和六十年に政治倫理綱領ができております。そこでまた行為規範なるものでございませう。しかし、これについては、その後改正とか検討とかがどういふふうに行われたのか、私も国民の目には見えてきておりません。少なくとも、改正されないまま、そのまま放置されているらう、こうい

うふうに思っております。もっとこういうところをみずから律していただいて、それをよく国民に、こういうふうにとりあえずやってきましたよというのを示してほしいというのが私の気持ちでございます。

○板倉参考人 今問われているのは政治倫理の確立でありまして、今の実態ではそういう倫理を踏みにじる人も結構いるわけですから、そうしますと、やはり刑罰の威嚇によって政治倫理を確立していくという事は、今そうせざるを得ない、それはまさに喫緊の課題であるというふうに考えているわけです。

問題は腐敗を防止するという事であります。そういった観点からしますと、野党案も与党案も業者の側が軽く、政治公務員と比較して、片っ方は三年以上、片っ方は一年以上というふうになっております。これはきつと刑法の方とバランスをとったのかもしませんが、もともと、腐敗を招くようなことになっているのは、今のようない政官業癒着の構造では、やはり業者、業者団体、そちらの方が、口をきいてくれ、自分たちに有利なことをしてくれ、そのかわり見返りに多額の献金をするというふうなことが問題であるわけですから、利益を供与する側についてももう少し厳しくすべきだと私としては考えているわけでございます。

○今川委員 先ほどの野党の皆さんからも質問があったと思うんですが、与野党の議論の中で、野党案に対して与党の皆さんからは、政治活動の自由を束縛しかなない、活動が萎縮しかなないという御意見を何度もお聞きしたんです。

例えば、これは前回の委員会の中で私も数字を出してみましたが、単純収賄罪とそれから受託収賄罪の件数が、戦後昨年までに、単純収賄罪が一万余三千七件、それから受託収賄罪が千九百五十三件というぐあいに、明らかにけた違いの数字、違いが出てきているということも踏まえますと、具体的に与野党案の相違は、もう御存じのと

おり、例えば私設秘書を入れるか入れないかであるとか、犯罪の構成要件に請託を入れるか入れないかであるとか、あるいは第三者供与の処罰規定を入れるか入れないかだとか、職務の範囲を限定するのかもしれないかという、非常に大切な幾つかの与野党案の相違点があると思うんですけれども、改めて、野党案を今回仮に成立をさせたとした場合に、政治活動の自由の問題も含めまして、どういう不都合が国会議員の活動として出てくるのか、どうお思いでしょうか。お二人から御意見を聞かせください。

○濱田参考人 先ほど来申し上げておりますように、法律というのは制定されますとひとり歩きします。結果として、だれかの、特定の者の利益になるような政策立案をして、一生懸命役所にかけ合せて予算をとったり政策をつくったりして、そのあぐくにたくさんの支援者ができて政治資金が入ってきた。野党案でいくと、こういうのが適用されてしまうおそれがあるのではないかとこの心配があるわけですね。

今先生からも数字の御指摘がありましたけれども、受託収賄は戦後千何十件で非常に少ないとおっしゃいましたけれども、確かに、こういう法律はできても適用されるのはごくわずかな事例だろうと思えます。だから、これをつくったからもうこれで政治倫理は確立したみたいな、そっちの方が私はむしろ怖いと思っております。本当に政治倫理の高揚、みずから襟を正してこういうことをしているんだということをもっと国民に示していただきたい。それを、罰則規定ばかり広くしまして、こういう罰則規定を設けたからもうこれでいいんだというふうな風潮にならないように私にはお願いしたいと思っております。

○板倉参考人 受託収賄罪で起訴された者と普通の収賄罪で起訴された者、これは一対十ぐらいだろうと思えます。今御指摘のように、これは、普通は頼まれもしないのにやる人は本当はそんなにいないと思うんですね。ですから、神様の目から見たら請託があるケースがほとんどだろうと思う

んです。しかし、立証上難しいということで普通の収賄罪で起訴しているのではないかとこのうふうに私としては思っております。ですから、請託を要件にしますと多くの事件が処罰を免れるということになりかねないというふうに考えているわけなんです。

それから、何か正当なことをして、一生懸命やっていて政治献金をもらうというのが処罰されちゃう困る。でも、純粹の政治献金は別に大いにもらっているわけですから、やはり政治資金という名目であっても、特定の者のために口ききをしてその見返りに利益を得るということは、これはあってはならないことであって、そういうことは処罰されて当然のことであって、何らそのことが政治的活動を阻害するという事にはならないというふうに考えます。

○今川委員 最後にもう一点だけ御意見をお聞かせ願いたいんです。

先ほど板倉先生からありましたように、口きき、あつせんを、国会議員それぞれ、各地方でも自分の選挙区でよくやるわけですね。しかし、お金、あるいはお金に限りませんが、いろいろ受けて取りさえしなければ、これまでであったようなあつせん、口ききなどの活動はあってもいいわけですね。

ただ、私が思いますに、振りかぶって言いますと、いわゆる国会議員は国会議員としての、やはり天下国家のありようをめぐって政策を闘わす、そしてよりよいものをつくっていく。だからといって、では口ききやあつせんが極端な言い方すると一切だめなんだというふうには私も思わないんですけれども、専ら私も政治家の側の課題としては、よく言われますように、そういうあつせんだとか口ききだとかをなくしていく、あるいはそれを必要としないような中央と地方のあり方だとか、あるいは国会議員としてのそういう政治倫理を含めて、これは法律でどうのこうのすることとは次元の違う話だと思うんですが、やはり極端な場合には、国の政策はそっちのけで、次

の選挙を視野に入れながら専らあつせん、口ききに徹するという政治家の中にはいらっしゃるわけですので、今後の政治、政治家のありようとしてそこら辺のことをどうお考えなのか、最後に一言ずつお聞かせください。

○濱田参考人 私は、何よりも政治的公務員の政治における活動の状況について国民にもっと十分に知らしめてほしいと思うんですね、自分は何をやっていますよというのを。それで票を集めていたきたい。

自分はこういうことをやっているということをあれしなないで、先ほど板倉先生の方から密室政治という言葉が出てきました。裏でこそやって一般の国民に見えてこないようなことをするから、ついついそういう口ききが裏から頼まれてくる。それをなくすために、自分たちはこういうことをやっていますと充実して、それを国民に知らしめて、そこからスタートして、それを国民に知らない人が出てくるのならこういう法案をもっともって検討してという順序が私は正しい順序ではないかと思えます。なかなか国民の信頼を得られないからまずこういう罰則を盛った法案をつくるという発想自体が、私は、政治に対する国民の信頼が回復してこない、そういう悪循環といえますか、そういうものを招いているのではないかと危惧しております。

○板倉参考人 各紙に出ておりますいろいろな世論調査なんかを見ますと、このようなものをつくらないといけないというのが国民の圧倒的多数であるわけですね。八割を恐らく超えていると思えます。大いに国民の要望を踏まえて、いろいろあるべき行政を実現するために働きかけをする、そのこと自体はそうあるべきだと思いますが、いずれにしても、その見返りに具体的対価性のある利益を得るという事は絶対にやらないうわけであって、そのようなことは絶対にやらないうようにしていただきたい。にもかかわらずやる人がいるということであれば、やはり刑罰をもっ

て臨むよりほかないのではないかというふうに考
えております。

○今川委員 時間が参りましたので、先生、あり
がとうございました。

○自見委員長 以上で参考人に対する質疑は終了
いたしました。

参考人におかれましては、貴重な御意見を述べ
ていただき、まことにありがとうございます。
委員会を代表いたしまして厚くお礼を申し上げま
す。

次回は、明八日水曜日午後一時四十分理事会、
午後二時委員会を開会することとし、本日は、こ
れにて散会いたします。

午後四時十二分散会

平成十二年十一月二十一日印刷

平成十二年十一月二十二日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

C