

平成五年四月十七日

政治改革に関し第百二十六回国会において
実現すべき事項に関する提言

政治改革推進協議会
(民間政治臨調)

平成五年四月十七日

今国会中に抜本的政治改革の実現を求めるわれわれの提言

政治改革は、第百二十六回通常国会後半の最大のテーマであるのみならず、いまや国民注視の最重要政治課題となっている。リクルート事件を契機とする政治改革論議が始まって既に四年半になるにもかかわらず、この間、共和、佐川、そして金丸事件など、政治の腐敗ぶりはとどまるところを知らない。これも政権交代のないままに、利益誘導にあけくれる与党と、無気力のままその地位に安住し、小利益の追求を事としている野党をワンセットにした今日の政治の構造的欠陥が、いよいよ抜き差しならないものとなっていることの表れにはかならない。

いまや国民の政治不信、政治家不信は頂点に達しており、抜本的な政治改革の実現による日本政治の再生は、国民全員の声である。

さいわい今国会においては、各党の改革案が出そろい、野党もはじめて選挙制度改革論議の土俵にのった。そしてこれを審議する衆議院の本会議と特別委員会では、連日与野党の政治家どうしのきわめて活性化した白熱の論議が展開されており、われわれもこれを日本の政治が変わりかけている兆しとして歓迎する。

しかしながら、与野党の改革案は、選挙制度を中心に極めて隔たりが大きい。われわれは、このためにせつかくの各案が、相打ちのかたちで不成立に終わることを心底懸念する。また、各党の案は、それぞれの立場にとっての有利、不利を配慮している結果、たとえば選挙制度に関して、与党案では大政党にとって極端に有利なものとなり、逆に野党案では小党分立になるなど、いずれもこれからの日本政治のあるべき姿に照らして、憂慮を禁じ得ない点がある。

われわれ政治改革推進協議会（民間政治臨調）は、昨年四月二十日の発足総会開催以来、ちょうど一年にわたって、各界の英知を集めて今後の政治改革の方向と具体的な改革のあり方について精力的に検討を重ねてきた。その結果、既に昨年十一月十日には、『日本政治の危機と政治改革の道筋』と題する緊急報告をおこなったところである。

われわれは、経済界、労働界、言論界など各界から幅広い人材を結集しているだけに、与党、野党のいずれにも与することなく、最も客観、公正の立場から提言をおこなうことができる立場にあるものと自負する。われわれは、このような立場に基づいて、衆議院の選挙制度改革、政治浄化の実現、政党交付金制度の導入その他について次のとおり与野党の双方が歩み寄るべき公正な案で、かつ、これからの日本政治の再生に真に寄与することとなる信ずる案を策定した。

われわれのこの案を生かして、断固として今通常国会中に抜本的な政治改革が実現されることを強く求める。

(一) 選挙制度改革の基本

- ① 衆議院の現行中選挙区単記投票制を廃止し、あらたに小選挙区制と比例代表制を組み合わせた選挙制度を導入する。
- ② 小選挙区制と比例代表制の組み合わせ案のうち、いわゆる並立制は小選挙区における得票率と議席率の乖離の補正効果において不充分であり、いわゆる併用制は小党分立の可能性が高いうえに、わが国の現状では超過議席が多く発生する難点もあることから、両制度と異なる第三の制度を検討する。
- ③ あらたな選挙制度においては、安定政権の実現と政権交代の可能性、同士討ちの解消と政策中心の選挙、死票の抑制と多様な民意の反映等の要請の調和をめざす。このような制度として、小選挙区比例代表「民間臨調方式」(小選挙区比例代表連用制)を提案する。

(二) 小選挙区比例代表「民間臨調方式」の概要

- ① 定数
総定数を五〇〇人とする。うち、小選挙区定数を三〇〇人、比例定数を二〇〇人とする。
- ② 選挙の単位
小選挙区選出議員の選挙は各選挙区で、比例代表選出議員の選挙は各都道府県の区域でおこなう。
- ③ 都道府県への定数配分および選挙区の区画
I 第三者機関の設置と勧告
1 小選挙区選出議員および比例代表選出議員の各定数の都道府県への配分ならびに都道府県の小選挙区の区画は、第三者機関を設置し、その勧告によりおこなう。
2 第三者機関の設置は、改正法の施行後直ちにおこない、第三者機関は、設置後六十日以内に新制度の実施に必要な勧告をおこなう。
II 選挙区区画の基準
選挙区の区画にあたっては、選挙区間の格差が一对二未満となることを基本とする。
- ④ 立候補
I 政党による候補者の届出
1 一定の政党(例えば、A・所属国会議員〇人以上、B・直近の国政選挙で〇%以上得票、C・小選挙区候補者を〇人以上、かつ、比例候補者を〇以上の都道府県で〇人以上有する等。)は、小選挙区候補者と比例候補者(名簿)を届け出ることができる。
2 右の政党は、事前に自治大臣から要件に該当する旨の確認書(又は仮確認書)の交付を受ける。全部または一部が重複関係にある政党が別々の政党として確認書の交付をうけることはできない。
3 候補者の届出は、小選挙区候補者と比例候補者を一括して、比例選挙の選

挙長（都道府県一名）に対しておこなう。

4 政党の届出候補者は、その政党の党員に限る。

5 小選挙区候補者と比例候補者は、兼ねることができる（重複候補者）。この場合、名簿上同一順位とし、小選挙区での当選人に対する得票比率で事後的に順位を付けることも可能とする。

II その他の政党・政治団体の候補者および無所属候補者

1 Iの1以外の政党・政治団体も名簿を提出できる。ただし、一定数の名簿登載者が必要とする。名簿登載者は、Iの1の政党に所属していない者に限る。

2 Iの1以外の政党・政治団体に所属する者および無所属の者は、本人が届け出ることにより、小選挙区候補者となることができる。

III 名簿結合

同一の都道府県で名簿を届け出た二以上の政党・政治団体が、議席配分にあたって、それらの名簿につき単一の名簿としての扱いを受けようとするときは、名簿結合の届出をすることができる。

IV 供託金

候補者の届出をした者は、小選挙区候補者、比例候補者につき、所定の供託をしなければならない。

⑤ 投票

有権者は二票を有し、一票は小選挙区候補者に、一票は名簿に投票する。

⑥ 当選人

I 小選挙区選出議員選挙

第一票により、相対多数の者一名が当選人となる。

II 比例代表選出議員選挙

1 第二票を政党別に集計し、比例定数の議席をドント式で各党に配分する。ただし、ドント式の除数は、各政党ごとにその政党の小選挙区での獲得議席数十一から始める。

2 ④のIIIの名簿結合の届出があるときは、議席配分にあたっては、それらの政党の第二票を合計し、単一の政党であるかのように扱う。この場合、ドント式の除数は、それらの政党の小選挙区での獲得議席数の合計十一から始める（ただし、名簿結合によってかえって議席が減る政党が出る場合には、当該名簿結合は自動的に取り消されるものとする）。これらにより決定された比例代表選挙の議席は、名簿を結合した政党の第二票を基に、1と同様の方法で各政党に配分する。

3 各政党ごとに、名簿順位に従い、配分議席数分の名簿登載者（重複候補者で、小選挙区で当選人となつたものを除く。）が当選人となる。

⑦ 補欠選挙・繰上補充

小選挙区選出議員に欠員が生じたときは補欠選挙をおこない、比例代表選出議員に欠員が生じたときは当該名簿からの繰上補充による。

⑧ 選挙運動

- ⑨ 政黨も選挙運動をおこなうことができるように、所要の規定の整備をおこなう。
経過措置

現行制度からの移行のために必要な経過措置を講ずる。

二・政治浄化の実現

(一) 政治浄化実現の基本

- ① 政治浄化を実現するために、政治倫理の確立、政治資金の適正化、選挙腐敗の防止、国会議員の資産等の公開、公職の候補者の所得に対する課税の適正化その他について、特例的措置を講ずる。

- ② 特例的措置においては、政治倫理に関する国会の自浄能力の強化、政治資金に関する透明性の確保および違反に対する政治的制裁の強化、選挙腐敗に対する政治的制裁の強化、国会議員の資産等に対する国民監視の強化、経費等の扱いの明確化による公職の候補者の所得に対する課税の適正化、国会議員の家計のための所得としての歳費の位置づけの明確化等を柱とする。全体を通じて、政治の制度の内在的な機能により有効に政治の浄化が実現されることを主眼とし、いたずらに司法当局の介入に依存することは避ける。

- ③ このために、国会法、公職選挙法、政治資金規正法、政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律および所得税法その他について、当分の間の特例を定めるための政治浄化特別措置法その他必要な法律を制定する。

- ④ 政治浄化特別措置法においては、個々の特例のほか、政治家の責務等についても訓辞的規定を置く。

(二) 政治倫理の確立

① 行為規範

I 衆参の各議院の行為規範

各議院の議決で定める行為規範には、議員の公私の峻別、その地位にともなう影響力等の行使等の報酬としての金品等の收受の禁止等、議員が職務遂行にあたって遵守しなければならない準則を具体的に定める。

II 地方議会の行為規範

地方議会も、衆参の各議院の行為規範に準じて行為規範を議決する。

② 政治倫理審査会

I 各議院に設置されている政治倫理審査会の任務は、次のとおりとする。

- 1 行為規範違反事案の審査と処分の勧告
- 2 資産公開制度による資産等報告書等の記載違反に対する審査、訂正勧告および処分の勧告
- 3 議員に対する政治倫理の手引きの作成、行為規範等の解釈の助言
- 4 その他政治倫理の確立に関する事項

II Iの1および2の任務を遂行するために、次に従って審査会の権限を強化する。

- 1 委員の三分の一または議員五十人以上の申立てがあるときは、審査をおこ

なう。

- 2 証人喚問権を付与する。
- 3 審査は証人喚問の場合を除き、原則として秘密会でおこなうこととし、その代わり審査会の認定した事実の詳細な報告書の提出を義務づける。認定に至らなかつた事実については、各意見を記載する。
- 4 著しい違反について、議院に対して辞職勧告を含む処分の勧告ができるものとする。また議長を経由して議員本人に対して資産等報告書等の訂正勧告ができるものとする。

(三) 政治資金の適正化

① 政治団体および主たる政治団体

- I 政治団体は、主宰者およびその支持する公職の候補者を届け出なければならぬ。
- II 公職の候補者は、その政治団体のうちから一の主たる政治団体を指定しなければならぬ。主たる政治団体は、③のⅢによる関連政治団体の政治資金の統合報告書を提出するほか、公職の候補者が自己資金を政治活動に用いるとき、当該公職の候補者から寄附を受けて代わりに支出し、収支報告書で報告する。

② 政治資金の拠出・収受

- I 政治団体は、政治資金を管理するため、金融機関に一の口座（政党は二以上可能）を開設しなければならない。一件一万元以上の寄附はこの口座を介してしなければならない。政治団体は、その他の収入についても、この口座に預け入れた後でなければ政治活動に用いてはならない。
 - II 会社、労働組合その他の団体は、政党および政治資金団体に対してしか寄附をしてはならない。
 - III 政党以外の何人も、公職の候補者個人に対しては、寄附をしてはならない。これにともない、指定団体および保有金の制度は適用がないものとする。
 - IV 政治資金パーティの対価は、寄附として扱う。この結果、会社、労働組合その他の団体は、政治資金パーティのパーティ券は政党、政治資金団体主催のものしか購入することができない。
 - V 寄附の総枠規制を次のように改める。
 - 1 個人の寄附の総枠規制に関しては、いわゆるA枠（現行は、政党、政治資金団体、公職の候補者に対する寄附枠）の範囲から、Ⅲに伴い公職の候補者を除外する。
 - 2 会社、労働組合その他の団体の寄附の総枠規制に関しては、A枠から公職の候補者を除外するとともに、B枠（その他の政治団体に対する寄附枠）が不要になることおよび従来別枠であった政治資金パーティの対価を寄附に統合する見返りとして、これをA枠に合算し、A枠を従来の一・五倍とする。
- ③ 政治資金収支報告書等の公表の強化
- I 政治資金収支報告書等の提出は、都道府県選管提出分を除き、④により設立される政治資金委員会に対しておこなうものとする。
 - II 政治資金収支報告書は、年二回、上期と下期に提出するものとし、報告書に

はそれぞれの期における収支を記載するとともに、下期の報告書には年間の収支の総額も記載する。

Ⅲ 主たる政治団体は、各期ごとに関連政治団体の収支報告書を統合した一の報告書（統合報告書）を、国会議員の主たる政治団体であるときは政治資金委員会に、その他のときは都道府県の選挙管理委員会に、提出する。

Ⅳ 統合報告書には、関連政治団体を通じて同一の者からされた寄附の総額、同一の者によってあっせんされた寄附の総額および同一の者に対してされた支出の総額を記載しなければならない。

Ⅴ 公職の候補者は、統合報告書および各関連政治団体の収支報告書に署名しなければならない。

Ⅵ 寄附の公開基準は、一律一万円とする。

④ 政治資金委員会

I 設置、構成等

1 総理府の外局として、政治資金委員会を置く。

2 政治資金委員会は、委員長および委員五人をもって組織する。

3 委員長および委員の任期、身分保障、報酬等は、公正取引委員会の委員長および委員の例による。

4 委員会に事務局を置き、その定員は、政治浄化を実現する趣旨に適うものとする。

5 委員会は、所掌事務に関する規則制定権を有する。

Ⅱ 政治資金収支報告書のデータベース

1 政治資金委員会は、自らに提出された報告書その他（自治大臣から送付を受けた政党交付金に関する各党の報告書を含む）を機械可読データに変換し、および都道府県の選挙管理委員会から提供を受けた機械可読データにより、普及した機械検索システムに適したデータベースを作成する。当該データベースは、請求者に適正価額で提供する。

2 政治資金委員会は、更に自ら機械検索システムを運用し、その利用を請求した者に、その管理する場所で、またはオンライン接続により、適正価額で利用させる。

Ⅲ 違反事件の調査

1 政治資金委員会は、申立てまたは職権により、政治資金違反事件の調査をすることができる。

2 政治資金委員会は、調査のため次の権限を有する。

ア 関係人、参考人を出頭させ、審訊すること。

イ 鑑定人に鑑定させること。

ウ 帳簿書類を提出させること（金融機関からのものを含む）。

エ 必要な場所に立ち入り、帳簿書類を検査すること。

3 必要なときは、政治資金委員長の署名した文書を所持させて、職員に右のアからエまでの権限を行使させることができる。

4 政治資金委員会は、調査の結果に基づき、収支報告書の訂正命令、違法な

寄附の返還命令等をおこなうことができる。

5 政治資金委員会は、違反事件につき、過料が相当と認めるときは過料事件として裁判所に通知し、犯罪であると認めるときは検事総長に告発する。

6 政治資金違反事件の罪は、政治資金委員会の告発を待ってこれを論ずる（専属告発）。

7 政治資金委員会は、違反事件の調査にあたって、政党の自由を侵さないようにならなければならない。

⑤ 違反に対する制裁の強化

I 連座制の導入

次の者が政治資金違反により禁錮以上の実刑に処せられたときは、公職の候補者本人の公民権を、有罪判決確定の日から三年間停止する。ただし、公職の候補者が相当の注意を払っていたことを証明した場合を除く。

1 政治団体の代表者・会計責任者

2 秘書

II 公民権の停止

政治資金違反で刑に処せられた者の公民権の停止期間を、執行猶予期間中およびその後五年間、罰金刑のときは五年間とする等、強化する。

(四) 選挙腐敗の防止

① 連座の範囲の拡大

I あらたに次に掲げる者の違反があったときも、連座を適用する。

1 公職の候補者となろうとする者（公職にある者を含む）の父母、配偶者、子または兄弟姉妹で、本人等と意思を通じて選挙運動をしたもの

2 公職の候補者または公職の候補者となろうとする者の秘書で、本人等と意思を通じて選挙運動をしたもの

3 その他選挙運動において相当の責任を分担した者（衆議院（小選挙区選出）議員の選挙については、当該候補者のための政党の選挙運動において相当の責任を分担した者を含む）

II 公職の候補者または公職の候補者となろうとする者の父母、配偶者、子又は兄弟姉妹が当該候補者等のために選挙運動をしたときは、意思を通じてしたものと推定する。

② 連座による公民権の停止

連座により当選無効となった当選人は、五年間公民権を停止する。

③ 選挙犯罪に対する警察の取締り等における公正の確保

選挙犯罪に対する警察の取締り等は、全国一律の基準で、公正におこなわれなければならない。

(五) 国会議員の資産公開の強化

① 資産等報告書

資産等報告書は、毎年提出することとする（資産等補充報告書は提出しないものとする）。

② 所得等報告書

所得等報告書には、百万円を超える所得については支払いをした者、贈与については当該贈与をした者も記載する。

③ 資産等報告書等は、刊行物とし、希望者に頒布する。報告書の複写も認める。

(六) 公職の候補者の所得に対する課税の適正化

① 政党から支給された政治活動経費の扱い

公職の候補者が政治活動経費として政党から支給を受けた金品は、現に経費に充てられたときは、所得税を課さない所得とする。

② 雑所得の必要経費の扱い

政治活動から雑所得が生じたときは、その必要経費はその所得のための収入を得るために直接要した費用に限るものとする。

(七) 国会議員の歳費の扱い

① 政治活動に関する経費の歳費からの天引きの禁止

国会議員の歳費から、政治活動に関する経費を天引きすることを禁止する。ただし、国会議員に対し、これらの経費を徴収するための口座の開設を義務づけることができる。

三・政党交付金制度の導入

(一) 政党交付金制度の基本

① 政党政治の発達に資するため、政党に対して国庫から交付金を交付する。

② 政党交付金制度を定めるための政党交付金法においては、交付金を交付する政党の要件、交付金の総額、交付金の算定方法、交付手続、交付金の収支報告書に関する事項について定めるとともに、交付金の公明かつ公正な使用を確保するための措置についても規定する。

③ 政党交付金のうち、国会での議席割により交付されるものについては、政策立案活動等におけるハンディに配慮して、野党に割増し額を交付する。

④ また、国政選挙での得票割により交付されるものについては、選挙に参加した経費の補償の趣旨により議席を獲得しなかった政党に対しても交付するが、これにより逆に交付金目当ての選挙参加が生ずることのないよう、議席を得なかった政党および少数議席にとどまった政党に対しては、減額して交付する。

(二) 政党交付金制度の概要

① 政党の定義

政党は、次に掲げるものとする。

I 所属国会議員五人以上

II 直近の国政選挙で一%以上獲得

② 政党の届出

政党は、毎年一月一日および総選挙、通常選挙の執行日またはこれによる任期開始日の時点での、名称、代表者、主たる事務所の所在地等のほか、綱領、規約等を自治大臣に届け出る。自治大臣は、届出があったときは、これを告示する。

③ 交付金の総額

交付金の総額は、毎年直近の国勢調査人口に二百五十円を乗じた額を基準とする。

④ 交付金の額の算定方法

交付金は、毎年一月一日を基準日とし、議席数割額と得票数割額をそれぞれ二分の一ずつとして、次に従って算定する。

I 議席数割額

1 対象

①のIの政党および①のIIの政党のうち所属国会議員を有するもの。

2 算定方法

総額を所属議員数に従って配分。ただし、野党の一議席当たりの額は、十%増しとする。

II 得票数割額

1 対象

①のIおよびIIの政党

2 算定方法

ア 得票数割額の総額の二分の一を衆議院総選挙分とし、残りを参議院通常選挙分とする。

イ 衆議院総選挙分は更にその二分の一を小選挙区選挙分とし、残りを比例選挙分とする。

ウ 参議院通常選挙分は更にその二分の一を前回通常選挙分とし、残りを前回通常選挙分とし、更にそれぞれを二分の一ずつ選挙区選挙分と比例選挙分とする。

エ それぞれの選挙ごとに各対象政党の得票数に次の所属議員数の区分に応じた調整率を乗じて得た数の合計に対する当該数の比率に従って配分額を算定し、それらを合算した額をそれぞれの政党の得票数割額とする。

- A 所属議員なし 百分の十
- B 所属議員一人 百分の二十
- C 所属議員二人 百分の四十
- D 所属議員三人 百分の六十
- E 所属議員四人 百分の八十
- F 所属議員五人以上 百分の百

⑤ 交付金の交付手続

交付金は、右の算定に従い、自治大臣が四月から十二月まで四回に分けて交付する。

⑥ 交付金の収支報告書

交付金の交付を受けた政党は、その収支を会計帳簿に記載するとともに、支部の収支を含む所定の収支報告書を自治大臣に提出する。報告書には、公認会計士または監査法人の監査報告書を添付する。

⑦ 報告書の公表

報告書は、自治大臣から政治資金委員会に送付して公表するとともに、政治資金委員会のデータベースとして一般に利用させる。

⑧ 交付金の用途の制限

交付金は、各政党からその所属する公職の候補者に政治活動経費として支給されてはならない。

⑨ 交付金の返還等

交付金に関する違反があったとき等には、自治大臣は交付金の交付を停止し、および必要に応じて所定の利率による反則金を加えて交付金の返還を求めることができる。政治資金委員会は、その知り得た違反につき自治大臣に報告することができる。

四・その他

以上述べた三項目は、第二百二十六回国会中に是が非でも実現すべきものであるが、他にも次のような課題について検討されることを求めたい。

(一) 国会改革

国会改革については、すでに昨年十一月十日の緊急報告『日本政治の危機と政治改革の道筋』において、相当まとまった提言をおこなったので、これを参考として、是非国会の活性化の実現を求めたい。

(二) 地方分権の推進

地方分権の推進についてはすでに本年一月の緊急報告「地方分権に関する緊急提言」において、地方分権基本法の制定をはじめとする行財政システムの抜本改革案をとりまとめているので、これを参考として、早急な具体化を求めたい。

(三) 国会議員の公的活動に対する支援の強化

政治資金問題の一端は、議員としての公的な活動に対する国庫からの支援が少ないために、その活動経費の一部を自ら調達せざるを得ない現状にも起因している。政治資金問題の抜本的改革のためには、より一層厳しい政治倫理の確立と、国民の合意を前提に、国庫からの支援の強化を図ることも現実的には必要と考えられる。また、議院法制局、国会図書館調査局などの議員に対するサポート体制の強化も実現する必要がある。

(四) 選挙腐敗による当選無効訴訟制度の復活

昨年十一月十日の緊急報告『日本政治の危機と政治改革の道筋』で触れた当該当選無効訴訟の復活（「日本型腐敗行為防止法の制定」）は、今国会中に実現されるべきものとしての提言には含めなかったが、今後国民世論の盛り上がりにより、是非これが実現されることを求めたい。

以上