

「ロッキード事件」の憲法論

高野真澄

目次

はしがき

―事件への視点―

一 刑事責任の追及

(一) 「全日空ルート」

(二) 「丸紅ルート」

(A) 論告求刑

(B) 一、二審判決

二 政治責任の追及

(一) 責任追及の手法

(二) 辞職勧告決議案

(三) 政治倫理の確立

(A) 「政倫協」の設置

(B) 懲罰対象の拡大

(C) 「政倫審」の設置

むすび

## はしがき ―事件への視点―

政治と行政に絡む金権腐敗体質は既にわが国経済の高度成長期に芽生えていたが、その「構造的」腐敗は政権交代のない自民党の長期単独政権体制の下で進行していた。一九七四（昭四九）年に田中金脈問題、次いで一九七六（昭五一）年二月にはロッキード航空機輸入に伴う汚職事件（「ロッキード事件」）が、

米上院外交委員会・多国籍企業小委員会の公聴会において、ロ社コーチャン氏らの証言の過程で暴露された。その際、「灰色高官」として、田中、二階堂、佐々木、福永、加藤等の諸氏の名前も挙げられた。とりわけ本件ロッキード贈収賄事件は、検察側冒頭陳述書（昭五二・一・二七）の情状にも述べられているように、国の行政の最高責任者である内閣総理大臣による犯罪であり、賄賂の額が現金五億円にのぼる巨額さ、またその金が外国企業で調達されて搬入された国際犯罪であることなど、何れをとっても類例をみないものである。

それだけにロッキード事件は、嘱託尋問調査の適法性、受託収賄罪の成立という刑事法上の争点だけでなく、その前提に内閣総理大臣の職務権限論という憲法、行政法上の問題や、日本

国憲法における国民主権と議会制民主主義の根幹にかかわる政治原理的な問題側面を包含している。本事件以後、日本の議会政治は重大な試練の淵に立たされ、本事件の推移によって実は大きく動揺させられていて、正に「戦後憲法政治史における民主化の定着度をためす重大なテスト・ケース」（和田英夫「ロッキード事件をめぐる憲法問題」法律時報四八巻六号八頁）、あるいは「日本の政治の水準」が試される「格好の材料となつて今日に至っている（杉原泰雄『ロッキード総選挙』について思）」（八〇年代憲法政治への序章下、一九八〇年）。

本事件の発生が惹起した効果はしかし、決して国の議会制の面だけではない。例えば、国民のいわゆる「知る権利」という新しい人権を喚び起して地方自治体が公文書の情報公開条例の制定に踏み切る機縁となり、またその普及に今一步の感はあるものの、市町長や議員等に資産公開等を求めるいわゆる倫理条例（例えば「堺市議会議員及び市民の倫理に関する条例」一九八三・二・二五その他）の制定に具体化をみていることなどは注目されてよい。

かようにして、ロッキード事件が日本の戦後政治の「構造的腐敗」に根ざす汚職事件であるだけに、多様な視点からの理論的究明が可能な一大ターゲットとなっており、憲法学上も省察を要する論点が少くなく、既に重要な論点も出されてきている

（小林節「判例回顧・憲法」法時一九八四年臨増も参照）。今後の上告審判決のことは予想の限りではないが、本稿では首相の職務権限にかかわる法的責任やいわゆる政治責任のありかを中心にして、現時点における問題点を整理するにとどめ、今後の体系的な論述のための素材の集約を試みる、いわば準備的な作業であることを断っておきたいと思う。

## 一 刑事責任の追及

ここでは、「全日空」「丸紅」両ルートでの受託収賄罪成立の前提問題として、総理大臣の職務権限の問題を取りあげてみよう。

### （一）「全日空ルート」

ロッキード（全日空ルート）事件で同社から請託を受けて有利な航空行政を行い、賄賂を受け取ったとして受託収賄罪に問われていた元運輸相・橋本登美三郎、元運輸政務次官・佐藤孝行の両政治家被告に対する判決公判は、一九八二（昭五七）年六月八日、東京地裁で開かれ、両被告に有罪判決が言い渡された。

判決は行政の公正とこれに携わる者に対する国民の信頼を著

しく失墜させた両被告の責任を厳しく追及して、当然のことながら「司法の独立」を貫徹したが、請託に見合う賄賂性の認識を認め、また転職で（請託を受けた時、橋本被告は運輸大臣、佐藤被告は運輸政務次官であったが、現金授与の時点では衆議院議員）、職務権限が変わってもいやしくも賄賂收受の時点で公務員である以上、収賄罪の成立に事欠かないとして、構造的腐敗を生み出した日本型政治の現状を厳しく問責する内容となっている。判決は同時に二階堂自民党幹事長らを改めて灰色高官と認定している。

さらに佐藤被告に対する第二審判決は法律上の争点である囁託尋問調書に「適法」の判断を示したうえで、請託・二百万円授受の有無、賄賂性の認識の何れも一審通りに事実認定し、「国政にたずさわる公務員の廉潔性に対する国民の信頼を著しく傷つけた」として、一審判決を支持して控訴を棄却した（東京高判昭六一・五・一四判時二二〇五号六一頁）。橋本被告に対する第二審判決もほぼ同様の理由で一審有罪判決を支持し、控訴を棄却した（東京高判昭六一・五・一六判時一二〇五号五頁）。

以上によって、長期政権の生み出した政・財・官癒着の構造や事実関係が確定し、「丸紅ルート」の田中被告らに対する公判に影響を与えることは間違いないものとなった。佐藤、橋本両被告はともに上告の手段をとった。

## (二) 「丸紅ルート」

(A) 論告求刑 ロ事件で全日空のトライスター選定をめぐって、丸紅から五億円を受け取ったとして受託収賄罪、外為法違反に問われた田中角栄元首相ら五被告に対する論告求刑公判は、一九八三(昭五八)年一月二六日、東京地裁で開かれ、検察側は民主制を揺がす「首相の犯罪」は立証されたとして田中被告に法定刑の最高である懲役五年、追徴金五億円を求刑した。全日空ルートで事実関係の認定がほぼ明らかとなった以上、残された問題は事件の核心である「総理大臣の犯罪」の法律上の争点である内閣総理大臣の職務権限の問題に向けられる。

曰く。各大臣の職権は本来内閣に帰属し(内閣法四条一項)、各大臣の分掌事務(同三条一項)を別として、内閣は必要に依り自ら直接行政上の権限を行使できるとし、これに基づいて内閣を代表する内閣総理大臣は閣議において決定された基本方針に基づき、行政各部を指揮監督する権限(同六条)、及び行政各部に専属的に分掌されていない行政事務を自ら行う権限を有すると述べている。この前提から、本件において総理大臣は運輸大臣を指揮監督し、全日空に新機種選定の行政指導を行わせうるし、自らも直接行政指導ができる旨、論告した。

(B) 一、二審判決 第一審判決は、田中被告に対して懲役四年、追徴金五億円の実刑判決を言い渡した(東京地判昭五八・一〇・

一二刑裁月報一五卷一〇号五二一頁)。判決では公務員としての内閣総理大臣の責任を厳しく追及している。そして受託収賄罪の前提として、「内閣総理大臣の職務権限」の存在を肯定する。判決要旨によれば、内閣総理大臣は行政権の主体である内閣を代表して行政各部を指揮監督する権限を有する(憲法六五、七二条)。運輸大臣は航空会社の事業計画変更の認可権を通して新機種採用の可否を決する権限を有する(航空法一〇九条一項)。総理大臣の航空会社に対する現実の働きかけが法令の根拠のない行政指導——非権力的事実行為——として行われても、運輸大臣に対する強力な職務権限を背景として行われた働きかけは、職務権限の範囲内である。以上を要するに、「総理大臣が民間航空会社の機種選定について運輸大臣を指揮する行為は職務権限に属する。また内閣総理大臣が民間航空会社に直接働きかける行為は職務と密接な関係を有する準職務行為である」と。第二審判決も事実関係を一審通り認定し、首相の職務権限についてもその強大な地位、権能を重視してこれを認め、田中側の控訴を棄却した(東京高判昭六二・七・二九)。

田中氏の現金授受が認定されても、収賄罪が成立するためには、その金銭が総理大臣の職務行為に関するものであることが前提要件となる。そこで総理大臣は運輸大臣を指揮監督して民間会社に新機種の購入をするように行政指導をしたり、自ら右

の行政指導をする職務権限を有するかについて、見解の対立がみられるし、ロッキード事件関係の判例批評も漸次出てきている（林修三「内閣総理大臣の職務権限について」ジュリスト行政法の争点、一九七〇年、板倉宏「内閣総理大臣の職務権限」ジュリスト刑法の争点新版、一九八七年、室井力「総理大臣の職務権限」法時一九八三年六月号、山内一夫「内閣総理大臣の責任」清宮Ⅱ佐藤Ⅱ杉原Ⅱ阿部編・新版憲法演習3、橋本公巨「ロッキード裁判の法的问题点(一)―(五)」判時一一三七号以下、佐藤功・行政組織法〔新版・増補〕一九七九、三〇八頁以下、増補、同「内閣総理大臣の職務権限」ジュリスト一九八七・一〇・一五等）。

思うに、内閣総理大臣の行政各部指揮監督の権限は、閣議にかけて決定した方針に基づいてする点で（内閣六条）、法上、無制約ではない。通常の場合、閣議決定あるいは閣議了解に基づいて、当該省庁の所管事項に関するものについて、右の権限が行使されることが予想される。だが行政権は内閣に帰属し、したがってまた各大臣の職権も本来内閣に帰属し、各省庁は内閣の統轄の下に立つものであることから（法六五条、国家行政組織法一条）、総理大臣は内閣の統一性と一体性を確保するため、憲法上確立した首長的地位に基づく強力な権能を背景に（憲法六六条）、内閣を代表して自ら直接の働きかけをする行政上の

権限を有する。しかしそれは厳密には所管大臣を通じてする職務権限でなく、指揮権の行使の職務と密接に関係する行為というべきであろう。換言すれば、内閣が閣議により一定の行政施策を行うことを決定した場合は、総理大臣は閣議決定や閣議了解等に基づく行政方針——その際一般的・基本的な大枠の方針か個別的・具体的な方針であるかは問わない——として、所管大臣を指揮して行政指導を行わせる職務権限を有し、あるいは自らの裁量によつて右に準ずる職務行為として所管大臣を超えて直接働きかけることが肯定できることであろう。したがって前示判決の職務権限論は、単に抽象的な憲法解釈論のレベルにとどまらず、それを今日のが国の航空旅客輸送が大型ジェット化への対応を求められている状況や「田中政治」の実態なり政治手法にもあてはめて判断を行っている点で、妥当性と説得力を有しているようにみえる（参照、渥美東洋氏見解、夕刊読売一九八七・七・二九）。そして右の贈収賄罪に関する公務員の「職務」の範囲との関係で、これを広くとらえる司法判断の流れにも沿ってなされているといえるであろう。

## 二 政治責任の追及

### (一) 責任追及の手法

国民の国会議員に対する政治責任の追及手段としては、選挙と選挙間期における政治批判の諸活動がある。

選挙は選挙区議員定数配分訴訟でこのところ相次いで違憲判断が示され、国会の立法行為の怠慢ないし背信に厳しい判決が出されている。

しかしそれ以上に問題なのは、国会議員の座についた代議士（国民代表）の汚職、政界を巻き込んだ疑獄事件である。杉原教授は「公権力を乱用する政治家の政治責任を問う制度が……今のところまともに機能していない」（杉原泰雄）野村二郎対談「松野氏喚問を終わって」朝日一九七九・九・二九、杉原発言」という。汚職を生む政治の土壌、腐敗する政治のあり方、こうした現象は民意と民意を基礎とする憲法が十分機能していない証拠である。公務員は国民の公僕であって、権力の私物化は許されないはずである。とりわけ国民代表たる国会議員は一般国民以上に重い道義的・政治的責任を負荷されているというべきではないか。

批判精神旺盛で、「クリーンな政治」を掲げて登場した三木首

相は、ロッキード事件が歴史に残る大事件とみて、「日本の政治の名譽にかけても」問題の真相を解明する必要があると声明した。この意見表明は三木内閣に対する自律力の発揮という大方の期待に裏打ちされて大きな重みをもったはずである。吉田内閣以来の保守本流の到達点が仮に田中政権であって、同政権を象徴する終末的事件が田中金脈に発するロッキード事件だとすれば（「戦後四〇年の国会生活を省みる」井出一太郎）安江良介対談、世界一九八六年七月号）、それだけ、政治の再生の証しとして三木政権にかけられる期待は一層大きいものがある。その他衆議院予算委員会は小佐野、若狭、檜山ら諸氏を議院証言法により証人尋問し、また日米法務当局間では右の資料提供のための取り決めも調印された。しかし、米側提供の資料は国民と国会に公開されないものとされ、国会の国政調査権は灰色高官の証人喚問に及ぶことができなかつた。

だが、一九七六（昭五一）年七月二七日に、遂に東京地検は田中元首相を外為法違反で逮捕した。真相追求の方法には、検察・司法当局による刑事責任の追及と、国会各議院の国政調査権（憲法六二条）や資料要求権（国会法一〇四条）の行使による政治責任の追及の二途がある。しかし、三木内閣は事件の究明を専ら司法の手に委ねようとした。

それだけでよいのだろうか。そもそも政治家は主権者国民の

信託に基づき全国民を代表する地位にあり（憲法四三条）、しかも現憲法下の国会は国権の最高機関（憲法四一条）となり、これを構成する議員の地位と権能は著しく強化・拡充されている。それだけに、議員の行為は刑事責任のみならず、政治責任を当然追及される立場（憲法一五条一項）にある（杉原泰雄・国民代表の政治責任、一九七七年）。

次いで、一九七六年一二月の三木内閣下の臨時国会は会期延長をやめて、「灰色高官名」の公表でとりつくり、政治責任の究明を不十分なまま任期満了による総選挙に突入した。いわゆる「ロッキード総選挙」（五一・一二・五）では、ロッキード疑惑という最大の政治的争点をもちながら、各党、候補者の対応は一般論に終始し、選挙民を惹きつける内容になりきらなかった。この点を措くとしても、戦後政治最大の画期をなす本件は議会と民衆の乖離を改めて描き出したことで、「議会制民主主義の問題」を国家と国民の課題としてどのように捉え直すか（福田歓一「腐敗の文脈と国会の再生」世界三六七号）、あるいは国会の機能停止かそれとも自浄作用の回復かが問われることになった（討論）憲法の理念と政治の現実、奥平、杉原、江橋三氏の発言、世界一九八三年一月）。具体的には、国会運営の前提条件——憲法や国会法以前の問題——として、日常的な政党の在り方が問われているし、同時に主権者国民の国政監視やコン

トロールをいかに強化していくか、ひいては政治参加の論理と制度・運用をどのように構築していくかについて重い検討を迫るようになった。

だが、「三木おろし」後の大平—鈴木内閣の経緯に照しても事態の基本は変わりそうにない。田中—大平主流体制の下で温存されてきた金権・金脈体質を是正することで国民の支持を回復しようとしたのが、非主流による大平内閣不信任（一九八〇年五月）の分裂投票であったといわれる。同年七月、大平直系政権として鈴木内閣が誕生したとき、在来の日本の政治につきまといっていた汚れた手を継承せず、きっぱり洗い清める決意と能力が新しい指導者に期待され、首相自身も「政治倫理の確立」を公的に掲げた。だが、政治や政治家の金権体質が変わりそうにない例証として、党内派閥、特に田中派の大軍団化がある。それは議員の集団心理に底流する構造的な金権体質の再表出を意味している。灰色高官として裁判係属中の二階堂進自民党総務会長（田中派）が新幹事長の人事に挙げられていることも由々しい事態といえよう（これに対して氏の「潔白」を証明する「上申書」が衆議院議院運営委員会の会議録に同じ田中派に属する山下元利委員長の職権で掲載された）。そして「二階堂氏の総務会長就任と符節を合わせたかのように」（朝日、一九八一・八・六社説）、衆参両院の航空機輸入調査特別委員会（略称、航特委）

が廃止されてしまったのである。

## (二) 辞職勧告決議案

ロッキード事件政治家被告に対する初判決となった前示佐藤(孝)、橋本両被告の有罪判決によって、佐藤被告に対する議員辞職勧告案が社共両党から出されたが、その他二階堂氏ら灰色高官の証人喚問の要求、航空機輸入調査特別委の復活、倫理委の新設等、政界浄化と再発防止の手段・方策が当然出されることになる。

また、ロッキード裁判の開始当初、田中被告は、冒頭陳述において、「起訴事実の有無にかかわらず、いやしくも内閣総理大臣在職中の汚職の容疑で逮捕、拘束せられ、しかも起訴に至ったということは、それだけで総理大臣の名誉を汚し、日本国の名誉を損ったことになり、万死に価する」と述べている。これは国民に対する「陳謝の表明」と看做されるが、前示檢察側論告求刑(一九八三・一・二六)と有罪判決(同年一〇・一二)によって田中被告が進んで政治的・道義的責任をとり、潔く辞職すべきだという意見が国民の圧倒的な声となった(政治汚職犯罪では逮捕あるいは起訴の段階で議員を辞める例がある)。全野党は東京地裁での懲役五年・追徴金五億円の論告求刑の段階で辞職要求をすることで、議員田中角栄辞職勧告決議案を衆議院に共同提案することとなった。三月四日、衆議院議院運営委

員会では、田辺社会党書記長が「田中辞職勧告決議案」の提案理由の説明を行い、自民党の質疑が行われた。同月二五日、同委員会が参考人の意見聴取を行い、星野安三郎・立正大教授(野党推薦)と松本正雄・弁護士、元最高裁判事(自民党推薦)がそれぞれ、決議案に賛成、反対の意見を述べた。

松本参考人は論告求刑だけでは犯罪人扱いはできず、判決確定前の被告人は無罪の推定を受ける。辞職勧告決議は法的拘束力に近い効果をもち、議員の身分を奪う決議案は慎重を期すべきで、三分の二の採択によるべきであると述べる。これに対して、星野参考人は勧告決議案は国民主権の原理、憲法一五条、四一条、四三条の規定から当然で、国会が国民に代わって主権を行使するもので、政治責任の追及は三権分立に反しない。仮に刑事責任がない場合でも政治責任が免罪されるわけではない。「選挙みそぎ論」は憲法四三条の全国民を代表する議員の要件に反し、決議案は違法ではない、と述べている。なお、国権の最高機関である国会が法律とは別に政治的道義的責任を国民の前に明らかにすべきことは、五一年の国会決議がある。総理大臣という国政の最高責任者の在職中の犯罪であり、国政全体への深刻な影響を考慮すれば、辞職に値するというべきであろう。国会は「田中辞職勧告決議案」の取り扱いで紛糾したが、上程をみないまま、結局党籍離脱で湖塗され、衆議院は解散さ

れるに至った。

### (三) 政治倫理の確立

「政治倫理問題」とはいわゆる田中問題のけじめをつけることと理解されている。だとするとつまるところ金権腐敗政治の総決算を意味するであろう。八三年一月一八日の総選挙（いわゆる田中判決選挙）では自民党は国民の厳しい審判を受け、単独過半数を割る結果となった。選挙敗北の最大原因は、「田中問題のけじめが明確でなかったこと、政治倫理のとりくみについて国民に不満を与えたこと等であった」と自由民主党の総裁声明（一九八三・一二・二四）で明確にしている。かくして新自由クラブとの連立によって国会運営面で一応の安定多数を確保できた（自由民主党・新自由クラブ「政策合意書」一九八三・一二・二六）とはいえ、衆議院の実質的な勢力分野では与野党伯仲——実は保守化の中の伯仲——の状態を迎えたことは否めない。田中問題に対する対処の仕方について、ある意味で与野党の響き合いが見られるのも、伯仲のもたらす効果といえるであろう。しかし田中自身は、右の選挙で、「今後立候補すべきでない」という国民の声に逆らって新潟三区から立候補し、最高得点で当選を果たした。これからの最重要の争点はしたがって田中問題にけじめをつける倫理の確立に絞られてくる。

進歩党の田川誠一氏はいう。

「刑の確定した議員がなんの政治責任もとらないで、国会内で闊歩していることを許している自民党自身も同罪だが、佐藤氏に辞職勧告も出せないでいる野党も含めた国会議員自体の責任も問われなければならない。私は国会議員の一人として、国会が司法の判定を見るまでになんの自浄力も発揮することができなかったことに対して、恥ずかしさと自責の念に駆られている。私が指摘したいのは、田中角栄、佐藤孝行個人のことだけではない。自浄力を喪失した国会と自民党、また自浄力を貫きとおそうとする熱意に欠けている野党の人たちにも、問題があるということである。」（田川誠一・自民党よ驕るなかれ、一九八七年、一七七頁）。

福田赳夫氏も、『世界』編集長の安江良介氏との対談でいっている。

「政治倫理の問題、これは政治の原点です。その認識があいまいであってはならない。今度選挙（一九八三年一月）で負けたなんていうのも、その辺にあるんですね。」安江「そうですね。……」（保守政治家は憂える——自民党リーダーたちとの対話）一九八六年）。

(A) 「政倫協」の設置 自民党は田中元首相の政治的影響排除に関する総裁声明、新自由クラブとの政策合意を踏まえ、党内に「政治倫理問題調査会」（三池信会長）を設置した。中曽根首

相は一九八三年九月十日の第一〇〇回国会に臨む所信表明演説で、当面する政治倫理問題に触れて、曰く。

「議会制民主主義の発展のためには、高い政治倫理の確立が必須だ。政治倫理は、一面において、代表者たる個々の政治家が、公私において高い道徳性をもって、いかに誠実かつ効果的に活動するかの問題であり、他面において、政党その他の政治団体が、いかにして国民の納得のゆく、清潔澄明な活動と機能を確保するかの問題だ。……」と。

その際、政治倫理確立の具体策として、政府自民党側は、(一)政治倫理協議会の設置 (二)政党法の制定 (三)刑事事件一審有罪議員の制裁問題(国会法改正) (四)政治活動の制限(公選法改正) (五)議員定数の是正(同上)を挙げている。

しかし中曽根内閣は金権腐敗体質の払拭と政治倫理の確立問題に積極的に手を染めようとはしないようである。一九八四年二月六日再開の第一〇一回特別国会の一つの大きな焦点は、政治倫理問題であり、緊張の中にも活気回復の気配が見え出した。総選挙敗北の原因となった政治倫理問題が今国会で正面から取りあげざるをえない状況になったところに、本国会の優れて濃厚な政治的性格が窺えるであろう。だが、政治倫理問題はイコール田中問題であるに拘らず、田中元首相の議員辞職勧告決議案を再提出したのは共産党だけであって、他の野党は自民党と

呼応して、二月二三日、「政治倫理協議会」(小沢一郎座長)を設置した。四月、共産党は、単独で、田中角栄議員辞職勧告決議案を議院運営委員会理事会に提出する。「これ以降、共産党は、ことあるごとに、政治倫理確立の話し合いをするよりも、決議案を優先的に処理することが政治倫理にけじめをつける最も正しい道だという主張を繰り返していく。」(毎日新聞政治部・自民党——金権の構図、一九八五年、一八五頁)。

二月八日の衆議院本会議での施政方針演説で、代表質問に答えて首相は「田中元首相の政治的影響排除」などを盛り込んだ先の自民党「総裁声明」を順守し、政治倫理問題では衆参両院に設けられた「政治倫理協議会」での与野党の協議に待つ姿勢を明らかにするとどまっている(朝日、一九八四年八月)。

これに対して、社会党は政治倫理確立のために次のような諸制度の実現を目指すという。(一)国会の国政調査権を強化するため国会法を改正する——これには国政調査の行使に当たり政府が要求記録の提出を拒否する場合に、その理由を文書で提出する、その理由に納得いかない場合、国会は内閣声明を要求できるなど。(二)議院証言法を改正し証人喚問の規定を整備する——院外尋問を法制化するなど——(三)倫理委員会を設置し、国会外の疑惑についても政治責任を追及できるようにする。(四)汚職の発生を未然に防止するため政治家の資産公開法を制定する。

(五)企業（法人）の政治献金禁止を含む政治資金規正法の改正。

(六)汚職の温床となっている高級官僚の企業への天下りを三年間禁止する国会法の改正。(七)情報公開法の制定、等（社会新報一九八三・一一・二五）。野党側主張には右と共通の項目が多い。

(B)懲罰対象の拡大　ところで、前示自民・新自く連立の政策合意書にもあるように、国会法は院内の秩序を乱した議員に対する懲罰を定めているが（国会法二二―二二―二四条）、これを院外の言動に拡大できるか、できるとすれば広げられる限度いかに問題となる。この問題は以前にも問題化したことがある。

奇しくも田中角栄氏と同じ新潟選挙区の隣り（四区）から出ていた田中彰治代議士が恐かつ、詐欺容疑で起訴された事件が起こり、この事件では、結局、衆議院議長が辞職を許可すること（国会法一〇七条）、收拾された（一九六六・九・一三——その後、有罪となり、控訴中に死亡）。今回の問題は正に首相の国会外の犯罪を懲罰できるかの問題に帰着する。

八三年末の総選挙によって再構成され、政治倫理確立に向けて動き出した国会では、刑事事件で一審有罪判決を受けた国会議員への制裁として、①懲罰事犯の対象を院外の行動にも広げ、懲罰委員会に付託できるように国会法を改正する。②選挙に立候補できないように公選法を改正するなどの案が出された。①については、首相は議院内主義に対する例外を作ることとなり、

議会制の根本に触れる問題を含んでいるので、学者の意見を聞いて対処するという（衆院予算委答弁、一九八四・二・一四）。衆院政倫協は、橋本公亘中央大、田口精一慶応大両教授の意見を聞いたが、両氏とも「懲罰対象の拡大は憲法上、疑義が多く、立法化は慎重にすべきだ」との意見を述べている（一九八四・七・四）。この後、一日に林修三駒沢大、小林孝輔青山学院大両教授の意見を聞き、衆院法制局などの見解を求めて懲罰対象拡大についての結論を出すという。②については、鈴木前首相は立候補の自由を定めた憲法との関係をタテに難色を示したという（朝日、一九八四・二・六△ペリスコープ▽）。

(C)「政倫審」の設置　そこで次の方向として、衆参両院の政治倫理協議会での与野党の攻防のすえ、既に決定されている「政治倫理綱領」（一九八四・五・九）の具体的担保として、政治倫理審査会の新設を骨子とする「政治倫理確立のための国会法等改正要綱」が衆院政倫協総会でまとめられた（一九八四・八・三）。

「政治倫理綱領」は、前文において、「政治倫理の確立は議会政治の根幹である。われわれは、主権者たる国民の国政に関する権能を信託された代表であることを自覚し、政治家の良心と責任感をもって政治活動を行ない、いやくも国民の信頼にもとることがないよう努めなければならない」と述べており、①

政治不信を招く公私混交を断ち、政治腐敗の根絶と政治倫理の向上に努める ②特定の利益の実現を求めて公共の利益を損なうことがないよう努める ③疑惑をもたれた場合には、その責任を明かにするよう努めなければならないなどの項目を置いている。

「政治倫理確立のための国会法等改正要綱」は、(一)政治倫理の章を起し、冒頭に政治倫理綱領の順守義務を規定する。(二)政治倫理綱領を实效あらしめるために、政治倫理審査会(「政治倫理」を設置する。(三)審査会は、議員の政治倫理に関する事項を所管し、委員一名をもって構成し、所属議員一〇名以上を有する会派から選出する。審査会は、政治倫理綱領に基づく行為規範に著しく違反し、有責と認められる議員につき、政治倫理確立のため必要があると認められるときは、当該議員に対し、政治倫理確立のため必要な措置をとることを決することができる。行為規範については政治倫理協議会において早急に制定する。審査会の決定は、三分の二の多数をもって決する、等となっている。

しかし、政倫審を作ることは与野党合意しながら、その性格、権限等について決着がつかず、論点は併行線を辿った。すなわち、①ここでの有責議員に一番で有罪判決を受けた議員または一番で禁固刑以上の有罪判決を受けた議員を含むかどうか ②

次に制裁措置について、議員辞職勧告決議案を審査会で行うことができるか ③審査会の権限として証人喚問をしたり、政府から資料を提出させたりする国政調査権を付与しうるかどうか、の三点である。

衆議院政倫協は、一九八五年二月六日、国会議員の行動の倫理基準となる「行為規範」を決定した。(「行為規範素案」の内容は、次の通りである。

一、議員は、職務に関して廉潔を保持し、いやしくも公正を疑わせるような行為をしてはならない。二、議員は、報酬を得ている企業又は団体の名称、役職等を議長に届け出なければならない。三、①議員は、議長・副議長の職にある間は、報酬を得て企業又は団体の役員等を兼ねてはならない。②議員は、常任委員長・特別委員長の職にある間は、報酬を得てその所管に関連する企業又は団体の役員を兼ねてはならない。四、議員は、議院から支給された歳費等、公的年金及び政治資金規正法によって報告した収入以外の収入で前年一年間に得た歳費相当額の半額をこえる収入があつた場合は、これを議長に届け出なければならない。五、議員は、全会派の一致をもって遵守すべき事項を申し合わせた場合は、これに忠実に従わなければならない。

その後、政治倫理問題は、三月二九日に提示された小沢政倫協座長試案で、与野党合意がはかられ、政治倫理審査会が設置

されることになった。

すなわち有責の範囲については、規程案第一条は「……議員が行為規範に著しく違反し、政治的道義的に責任があるかどうかについて審査する」となっており、前国会の自・社・公・民の確認（昨一九八四年六月一四日の政倫協総会での「有責」の概念の中には「有罪」「政治倫理に著しく違反した場合」も含まれる」との与野党の合意）を明確にし、各党の合意事項として記録にとどめる」とされ、小沢発言として議事録に残された。

田中元首相については、法律不遡及の原則により審査会ができて直ちに適用できないが、第二審で有罪判決を受けたときは当然審査対象となる。

次に制裁措置について、規程案第三条は、「行為規範の順守の勧告、一定期間の登院自粛の勧告、または役員や特別委員長の辞任の勧告」としており、議員辞職勧告決議は含んでいない。

国政調査権について、規程案第一条は、「審査会は、審査のため必要があるときは、内閣、官公署その他に対し、必要な報告や記録の提出を求めることができる」、同第二条は「審査会は、参考人の出席を求め、事案についての事情を聴取し、また意見を聞くことができる。委員は参考人に対し質疑することができる」としているが、議院証言法による証人喚問には触れていない。

この間、一九八五年二月二七日、田中元首相は脳梗塞で入院、政治倫理問題をめぐる関係者の空気は一変し、野党側の熱も急速に冷えていく。政治倫理イコール田中問題という当初の認識から大きく後退して、結局、自民党の主張に同調せざるをえないかたちで幕を引くことになった（毎日新聞政治部・前掲書、二〇二頁、二〇四、二〇五頁）。

そして今度の総選挙では、「政治倫理」は選挙の争点から姿を消していた。元首相が病気で倒れたというものの、十年前の一九七六年六月に金脈問題、ロッキード事件の衝撃に結党の決意を根差した「新自由クラブ」は解党して自民党に復党、加えて野党の主張からもそれは消えうせて、「風化」してしまったようである。二回目の同日選挙となった衆参両院選挙は、周知のように自民党が定安多数を上回る三〇四議席を獲得して記録的大勝を果たした。この結果、国会の審議機能が弱まること懸念される。ロッキード事件の被告、田中角栄元首相と佐藤孝行・元運輸政務次官はともに高位で当選した。選挙直後の六年七月九日には、「裁判所にこれ以上、真実の発見を期待してもムダ」と、最高裁への上告を取り下げ、有罪判決が確定したが、佐藤氏の有罪確定を承けて、社、公、民三党は、七月二五日、衆院政倫審（上村千一郎会長）に審査対象にするよう申立書を提出した（因みに、審議開始には過半数六人の委員の賛成が必

要、現在の委員構成は自民党七人、野党四人)。しかし一二月二五日、政倫審は右の申立てを否決した。政倫審設置(昨年一月二四日)以前の問題は審査の対象にしないという不遡及の原則をたてに応じなかったのである。

再び、田川誠一氏の言を引くことにしよう。

「私はロッキード事件発覚以来、一貫してこの事件に連座した国会議員の政治的責任を追及してきた。佐藤議員もその一人であり、とりわけその頂点に立つ田中元首相については、鋭く批判してきた。なぜならば、野党を含めて当初は、田中元首相を名指しで批判するのをためらっていたからである。個人的に言えば、人の批判をするのはあまり良い気持ちではない。しかし、国会議員という公人が、有罪が確定しても居なおり、裁判批判をして、なんら責任をとらないでいることを、同僚議員として黙っているわけにはいかない。田中元首相の場合は、もっと責任が重大である。病気で倒れ、すでに政治的な活動はできなくなったが、これで田中氏の道義的責任や政治責任が消えたわけではない。田中氏が早急に議員を辞職すべきだという私の考えには、いささかの変わりもない。一般のサラリーマンなら、犯罪容疑で逮捕されただけでも、会社を鹹ひになるだろう。ましてや起訴され、一審で有罪判決を受けたら、確実に辞めさせられるに違いない。役人ならば懲戒免職となって、退職金も恩給も

支給されなくなる。これが、一般社会の規律である。それなのに、一般国民より責任感や倫理感を求められている国会議員が責任をとらないというのは、政治的にも道義的にも許されるものではない。」

「汚職事件に関係ある政治家が決まって口にするのは、司法の手が入ると、『三権分立だから、司法の判断が出るまでは有罪ではない。』一審で有罪判決が出ると、『三審制の中の一審にすぎない』などと言い逃れをする。そして結局、佐藤議員のように、控訴審の判決を自ら受け入れて有罪が確定すると、『本人の問題であり、選挙民の信任を得た』と擁護する先輩や同僚議員などがしらじらしい弁護をする。私が、その都度こうしたことを取り上げるのは有罪が確定した当の政治家本人の無神経さや倫理、常識のマヒしたことを指摘したいこともあるが、それよりもこのような問題について国会が『過去の出来事』としてあまり真剣に取り上げようとしないことを、憂慮しているからである。」(田川誠一・自民党よ驕おごるなかれ、一六九—一七〇頁)。

## むすび

戦後四〇年の憲法政治の歩みの中に様々な空洞化の局面が見

られる。それは平和主義、国民主権、人権尊重主義のいわゆる憲法三原理の全体を覆っているが、国際面での安保条約体制、あるいは憲法と安保の二元体制の問題と、国内面での日本の政治の構造的腐敗の問題は最も代表的な現われだといってよい。ロッキード事件はそれほどの重大性を投げかけている。

特に国内政治の面でのこのところ気になるのは、国民の政治に対する無関心が増え続け、その増大傾向に仲々ストップがかからないことである。これは、現代の社会が「豊かな社会」を満喫していることに基づく脱イデオロギーの社会・経済構造に起因する面もあつて、一概にいえないが、政治をする側にも大きな問題が横たわっているといえよう。

国民主権の原理は、本来、国民が政治家の行動が国民代表にふさわしいかどうかを判定できる建前をいう。それが、古典的「国民代表」の理論では、代表される側の意識と無関係に、代表する側の意欲いかんによつて代表関係が決せられたが、今日では社会学的に代表者と被代表者の間の行動の類似に、つまり代表される国民の側が正に被代表の意識をもつことによつて決せられる。かようにして代表関係当事者の一種の《共感》にこそ代表の神髄が宿っている。このように代表が、する側からされる側への判断権の転換をみていることは憲法上少なからざる意義がある。する側の主観的判断から、される側の客観的判断へ

の移行は「真の民主制」の原理にかかわる問題だからである。そうだとすれば、ロ事件で問われているのは政治家の姿勢である。むしろ法的責任以前の政治責任であろうと思われる。刑事責任とは独立に、政治責任が追及されることは何もわが国特有の問題ではなくて、既に欧米諸国において貴重な経験がみられる。わが国はまだその域に達していない。しかも形式的な法的責任の追及で事足れりとする風潮がみられるだけに、「ロッキード事件」の憲法論の重点がどこに置かれるべきかについて、本稿は平素の関心なり感想に従うままに若干の素材をまとめたにとどまる。より詳しい体系的な論及は事態の推移に伴う素材の蓄積をまつて行いたいと思う。