

政治における不祥事と利益誘導政治

岩 崎 正 洋

1 政治における不祥事をどのように捉えるか

これまで、政治学において、いわゆる「不祥事」の問題が正面から取り扱われることは、皆無ではないとはいえ、ほとんどなかった。^①そのため、政治学では、「不祥事」という概念について、研究者の間で広く共有されている理解を得られているような説明が存在していないように思われる。

一般に用いられる「不祥事」という言葉は、たとえば、『広辞苑（第六版）』によれば、「関係者にとって不名誉で好ましくない事柄・事件」とされている。

政治における「不祥事」を同様に捉えると、「関係者にとって不名誉で好ましくない政治的な事柄や政治的な事件」ということになる。しかし、政治における不祥事が具体的に何を意味しているのかは明らかにならない。ここでいう関係者が誰なのかという問題を一つとってみても、容易に理解することはできない。

たとえば、一国の首相が起こした不祥事は、誰にとって不名誉で好ましくないことなのか判別しにくい。内閣を

構成する一人として首相を位置づけければ、内閣のメンバーにとって不名誉で好ましくないことになる。

議院内閣制という政治制度の点から考えると、首相を議会において選出した与党および与党の議員にとって、不名誉で好ましくないことになる。

さらに、議院内閣制が議会と連動して内閣を選出し、内閣が議会に責任を負うとすれば、議会にとって不名誉で好ましくないことになる。換言すれば、与党に留まらず、野党も含めた国会議員全体にかかわってくる。

国会議員の存在も、元をたどれば有権者の存在に行きつくことを忘れるわけにはいかない。現代の民主主義において、有権者は、選挙によって政治的指導者を選出し、選ばれた指導者による議会での決定にしたがうことになる。有権者は、事実上、選挙で投票を行い、自らの意思表示を行う以外に直接的な政治参加の機会はほとんどないといえる。現代民主主義は、選挙によって選ばれた政治的指導者によって行われているのであり、指導者を選出するのは有権者であり、有権者による選出という行為により、民意が反映されている。

そうだとすれば、首相の不祥事は、有権者に対しても、不名誉で好ましくないことになる。現代民主主義のメカニズムを考えると、一国における首相の責任は、すべての国民にかかわってくるものであり、首相の責任がどこまでなのか、首相の影響力が及ぶ範囲はどこまでなのかを明確にするのは困難である。

そう考えると、首相の不祥事といっても、誰が関係者なのかという線引きは容易ではない。一国の首相が個人的に起こした不祥事であれば、少なくとも直接的な責任の所在は明白である。その場合は、首相自身がどのように責任をとるのかという点が問題となるが、首相だけに責任が留まらない場合には、首相を選出した関係者にも責任が及ぶ。その点に關しても、線引きを行うのは容易ではない。

それでは、政治における不祥事に関する問題をどのように捉えることができるのであろうか。

政治における不祥事に関する研究を行う際には、まず、不祥事にかかわったアクターが誰なのかを判別する必要がある。不祥事を引き起こしたアクターだけでなく、不祥事から直接的に影響を受け、不名誉で好ましくないと感じるアクターも存在する。したがって、どのようなアクターが関与し、どのアクターが不祥事を引き起こし、どのアクターがそれによつて影響を受けたのかを明らかにする必要がある。

アクター間の関係が明らかになることにより、不祥事そのものがどのようなものであるかを把握することができる。特定の不祥事の背景にあるメカニズムは、当該の事例を丹念に追うことにより、解明できるようになる可能性がある。また、過去にみられた不祥事のいくつかに目を向け、それらに共通した変数の組み合わせが導き出せるとしたら、より普遍的なカタチで、不祥事のメカニズムを説明できる。

したがって、政治学において、「不祥事」に関する研究を行う場合には、そもそも不祥事とされる出来事の起点から終点に至る過程と、一連の過程にかかわっている諸アクターに注目することにより、当該の不祥事を把握することができるように思われる。アクターに注目することは、政治家の側の不祥事なのか、それとも政府の側の不祥事なのかを分けて考えることになる。

政治家の側の不祥事としては、政官業（ないし政官財）の関係において引き起こされたカネにまつわる政治家の汚職や、政治家の職権濫用などを挙げることがもできる。政治家の側の不祥事が多くの場合に政治家個人によるものであるのに対し、政府の側の不祥事は、不祥事にかかわるアクターが複数にわたり、それほど単純に捉えることはできない。

政府の側の不祥事としては、たとえば、首相をはじめとする内閣のメンバーによる不適切な言動はもとより、内閣が職務を遂行する際に生じたミスや、職務を遂行しなかつたために生じた問題などが挙げられる。さらに、政府という広義の組織として考えると、官僚による不祥事なども含まれる。官僚個人が引き起こした不祥事もあれば、官僚組織そのものの不祥事などが挙げられる。

大別すると、政治家の側の不祥事は主に政治の領域における問題として位置づけることができるのに対し、政府や官僚の側の不祥事は主に行政の領域における問題として位置づけることができる。とりわけ、政治学では、政治の領域に注目し、そこでの問題を取り扱うが、政治家の側の不祥事は、しばしば「政治的スキャンダル」や「政治腐敗」などと表現され、研究関心を集めてきている。⁽³⁾

政治腐敗が利益誘導政治との関連で議論されるのは、利益誘導政治が結果的に政治腐敗をもたらすことがあるためである。⁽⁴⁾ それだからこそ、政治における不祥事の研究は、利益誘導政治や政治腐敗の研究と関連性をもつことになる。

したがって、本稿においては、政治の領域に焦点を絞り、政治における不祥事をどのように捉えることができるのかに関して、利益誘導政治や政治腐敗とともに考えていくことにする。

2 利益誘導政治はどのようなメカニズムで生じるのか

議会制民主主義の理論によれば、現代の民主主義は、選挙を基礎としており、主権者である国民（＝有権者）は、

選挙の際に、自分が最も好ましいと思われる政党や候補者に票を投じること、意思を表明する。選挙では、政党や候補者によって競合が繰り広げられ、有権者に対して、異なる複数の選択肢が提示される。そのため、選挙では、競合が重視され、政策の選択や政権の選択がなされるという説明になる。

現代は、古代の都市国家で民主主義が実践されていた時代とは異なり、国民の直接的な参加によって政治が運営されているのではない。民主主義が本来もっている「自由」や「平等」の原理は、古代以来、現在でも具現化されている。この点は、選挙の意味合いを考える際にも参考になる。

現代の民主主義理論家の代表的な一人であるシュンペーター (Joseph A. Schumpeter) は、選挙によって政党や政治家が代表として選出される点に注目し、競合的指導者選出の過程こそが現代民主主義であることを指摘している⁵⁾。選挙には、複数の政党や候補者が登場し、さまざまな政治的立場が示される。すべての有権者は平等に、一人一票一投票価値という前提で投票する。

その結果、多くの票を獲得できたものが当選し、当選者には、正統性 (legitimacy) が付与される。当選者は、国民の代表として議会に議席を確保し、立法活動を行うことになる。選挙によって代表が選出され、彼らによって議会が形成される。議会制民主主義の理論は、この点について、選挙結果を反映した議会構成という意味で、民意を反映していると考ええる。

政治家は、選挙で当選することによって正統性を獲得できるため、あらゆる政治活動の中で、選挙での当選を最も中心に位置づける。有権者についても、自分の意思を託す代表を選ぶ機会が、公式的には選挙しかない。そのため、選挙には、正統性の付与という役割を見出すことができる。

そう考えると、現代において、有権者の出番は、選挙のときぐらいだといえなくもない。有権者が決定を行うのは、選挙のときだけであり、あとの政治的な決定は、議会で政治家が行う。選挙では、有権者が代表の選出という決定を行い、議会では、政治家や政党が具体的な政治的決定を行うというかたちで、分業がなされている。

選挙の際、すべての有権者には、平等に選択の自由がある。有権者は、自らの選好にもとづいて選択を行うのであり、政党や候補者は、有権者の支持を最大化しようと努める。各々が自己目的を追求しつつ、相互作用をするのが議会制民主主義のメカニズムであると、理論的には説明できるのである。

確かに、現実には、理論で説明されているように動いているかにも見える。有権者は選挙で意思を表明し、議院内閣制の日本では、国会の多数派が政権を担っている。一九五五年以来、長期にわたって自民党が政権与党の座を占めてきたのも、選挙の結果によるものである。多くの有権者が支持し続けたからこそ、自民党は与党になりえたのである。

同様に、二〇〇九年の民主党を中心とした連立政権の誕生による政権交代も、選挙結果を受けて実現したものであり、理論どおりに議会制民主主義が機能しているようにみえる。議会制民主主義のメカニズムが順調に機能している限り、そこに不祥事がみられることはほとんどないように思われる。不祥事は、機能不全の一端を示すものとして捉えることもできるのであり、メカニズムが前提としていないような作動につながったり、元来メカニズムが有している仕組みとは異なる作動を企図したりすることにより、引き起こされる可能性がある。

選挙では、一人一人の有権者が自ら考え、自ら判断して、政党や候補者に一票を投じている。また、政党や候補者についても、自分たちの政策を有権者に訴えかけた結果、多くの支持を集めることに成功し、多くの票を獲得し、多くの議席も獲得できたようにみえる。そうだとすれば、まさに理論どおりだといえる。

しかし、現実には、それほど単純ではない。政治家が選挙で当選し続けるためには、票はもちろん、政治活動や選挙活動に要するカネも欠かすことはできない⁽⁶⁾。実際問題として、議員の歳費だけでは、とても賄えないような額のカネが必要になる。政治家がカネ集めに奔走し、本来の仕事である政治活動に専念できないとしたら、本末転倒になってしまう。その点から政治改革の必要性が叫ばれ、数年にわたる議論の結果、政治改革が実現したのは、一九九四年のことであった⁽⁷⁾。

過去のさまざまな汚職事件で明らかのように、政治家が汚いカネに手を出していたことが発覚したケースもある⁽⁸⁾。もちろん、その場合は、政治活動において最低限度必要な額のカネを集めようとして汚職につながったというよりも、職務権限が絡んだ賄賂であり、いわば、私腹を肥やすためであったといえる。いかなる理由であれ、違法にカネを集めること自体が問題となる。

政治にはカネがかかるというのは、確かに事実である⁽⁹⁾。例えば、地方選出の国会議員の場合は、東京と地元の選挙区との両方に事務所が必要となる。事務所には、それぞれスタッフを置かなければならないであろうし、それにもない、スタッフに給与を支払う必要がある。さらに、事務所での光熱費や水道代などを含む経費も必要となる。単純に考えただけでも、政治活動にかかるカネは、それなりの額になる。

そのため、政治家は、歳費だけでなく、さまざまなかたちの寄付も受けつけることで、資金繰りを行う。政治家に對して、自然発生的に寄付が集まってくるわけではない。もちろん、多額の献金が寄せられる政治家もいるかもしれないが、多くの場合は、そうではない。

それでは、どのようにして議会制民主主義が実際に作動してきたといえるのであろうか。その背景として、政官業

（ないし政官財）による鉄の三角形を挙げる事ができる。この点を考えるには、政界・官界・業界の三者の間でなされる利益誘導型の政治に注目する必要がある。

「利益誘導政治」という言葉には、必ずしも肯定的な意味合いや好意的な評価がともなっているようには思われない。¹⁰ どちらかといえば、否定的に用いられ、利益誘導をなくしていく方向こそが、政治を健全な姿に取り戻すのだという風潮さえみられる。

政治において、私的な目的のために私的な利益が誘導されているとしたら、利益誘導は決して好ましいことではない。しかし、公的に存在する不都合を是正するために公的利益を国民にもたらすのが利益誘導だとすれば、むしろ利益誘導は政治の本質だといえるのかもしれない。

それでは、政治において、利益誘導は「是」なのか。それとも「非」なのか。ともすれば、利益誘導政治それ自体が批判の対象となる場合がある。それは、政治にみられる諸悪の根源を利益誘導に見出し、政治を汚いもの、腐敗したものとして語ろうとするときにみられる。

果たして、そうなのであろうか。政治の現実には、それほど単純なものなのであろうか。本当に、利益誘導政治は、否定されるべきものなのであろうか。

その問いに対する答えは、「否」であるといえる。なぜなら、一概に、利益誘導政治は、否定されるべきものなどはいえないからである。その意味で、利益誘導それ自体を否定してしまうと、政治の実際の姿をよく理解することはできない。

最近の選挙では、投票率の低下や無党派層の増加が顕著である。投票率の低さが問題視されることがあったとして

も、選挙そのものが無効とされることはない。選挙管理委員会やマスコミが有権者に対して、投票日には投票所へ足を運び、投票しましょうという呼びかけを行っているにもかかわらず、選挙での低投票率は常態化している。もちろん、低投票率を食い止める方策は検討されるべきであろうし、引き続き、投票を呼びかける努力を怠るべきではない。外国のように、義務投票制にして、投票しなかった有権者に対する罰則を検討するべきだという見方もある。

無党派層の増加は、従来から存在する政党や政治家に対する支持の低下を示している。現在では、これまでのような有権者と政党・政治家との結びつきが崩れてしまった。もはや、特定の社会的な地位や経済的な立場が、そのまま特定の政党や政治家を支持するとは限らない。選挙ごとに支持政党を変える移ろいやすい有権者の心をどのように捕らえるかは、政党や政治家にとって大きな課題となっている。

さらに、選挙制度の影響も見逃すことはできない⁽¹¹⁾。たとえば、衆議院議員総選挙では、一九九六年の総選挙より小選挙区比例代表並立制が採用されている。小選挙区では、一人の候補者しか当選できない。ここ数回の選挙結果をみると、自民党と民主党の二大政党を中心とする政党システムへの変容にみられるように、選挙制度が選挙結果に及ぼす影響を無視することができなくなっている⁽¹²⁾。

現在の状況は、選挙での低投票率が当たり前になりつつあり、小選挙区制の下で、多くの無党派層による投票行動が繰り返されている。無党派層は、支持政党や、支持する政治家をもたないだけでなく、ときには、投票所へ足を運ぶことなく、棄権することさえある。

それにもかかわらず、政官業（ないし政官財）による鉄の三角形によって、議会制民主主義は作動し続けている。政界・官界・業界の利害が一致しているとき、彼らが議会制民主主義の枠組みに則って行動することで、結果的に鉄

のような関係が維持されるのである。

政界、すなわち政治家にとっては、選挙での当選が至上命題となる。そのためには、票とカネが必要となり、業界との結びつきを強めることになる。政治家の仕事は、立法活動であり、支持者からの票とカネを動員するために、多くの支持を得られるような政策や法律を提示する必要がある。それだからこそ、政界は官界との結びつきも欠かせないものである。

官界、すなわち官僚にとっては、省益の追及がある。そのためには、自分たちの省庁にとってプラスになるような政策や法律を作成してくれる政治家との結びつきが重要になる。官僚の役割は、行政に限られており、立法を行う政治家との協力関係がなければ、省益を追及することができなくなる。

それだけではなく、官僚の天下り先との関係を考慮すると、官界と業界との関係も重要になる。官僚OBが既に業界に天下っていることも多い。その際は、OBとの関係もあるだろうし、現役官僚の天下り先を意識して、官界と業界との間で協調的な関係を維持しようという思惑が生じないとも限らない。

業界、すなわち団体は、まとまった票とカネを用意することで、特定の政党や政治家を支持し、自分たちの利益を実現しようとする。社会には、多様な業種があり、それにともない、さまざまな団体が存在する。団体である以上、そこに加入しているメンバーには共通した利益があり、メンバーの力を合わせれば、ある程度のまとまった票もカネも用意することができる。それをもって政党・政治家を支持することで、業界と政界との関係は強固なものとなる。

業界にとっては、許認可などの問題を考えると、官界との関係を対立的なものとするのは得策ではない。既に官僚OBが業界に天下りをしていることも多く、彼らを通じて業界が官界への要求を行っていくこともある。

つまり、政界・官界・業界の三者は、互いに持ちつ持たれつの関係にあるといえる。現代の民主主義が選挙を基礎として以上、三者は、合法的に、あくまで議会制民主主義の枠組みの中で行動しているに過ぎない。その結果、鉄と表現されるほどまでに強固な関係を通して利益誘導が実現されているのである。

そう考えると、良し悪しは別として、利益誘導政治は、否定されるべきものであるというよりも、むしろ政治の本質を如実に反映したものと捉えることもできる。政官業だけでなく、ときには、政官財による鉄の三角形とも表現されるように、政界・官界・財界の三者の関係を示す場合がある。この場合も、政官業の関係と同様に、利益誘導という点から捉えることができる。

3 利益誘導政治はなくならないのか

選挙の際に、業界は、組織的な動員を行うことで政党や政治家を支持する。そのため、低投票率の選挙であったとしても、組織のもつ底力が発揮されることになる。無党派層が流動的であることを考えると、既存の組織がもっている力は、低投票率のときにこそ強みを出す。無党派層が投票所へ足を運ぶかどうかかわからないとしても、組織の動員による投票は、ある程度、選挙結果を保証することになる。

いいかえると、低投票率、無党派層増加の現在こそ、かえって選挙においては、既存の組織の底力が発揮しやすくなっているといえるのかもしれない。それに加えて、小選挙区制では、獲得した票の多寡が明確な勝敗の基準となるため、ある程度まとまった支持票をもっている候補者にとっては、組織票が強みとなる。

実際のところ、このような構図は、政官業（ないし政官財）による鉄の三角形だけにみられるわけではない。業界（ないし財界）をさまざまな団体として拡大解釈すると、そこには、「地元」という一つの団体も含まれると考えることができる。

つまり、政界・官界・地元による鉄の三角形である。地元への利益誘導は、政治家本人の考えが基底にあるとしても、地元からの陳情に対して行わざるをえないという側面もあると考えられる。象徴的な表現を使えば、「田中角栄」型の政治手法は現在でも、日本の各地でみられている¹³。

政治家が選挙で当選するためには、地元の選挙区での支援が必要である以上、地元を利益を誘導しようとしたとしてもおかしくはない。小選挙区での当選を期すならば、国民代表というよりも、むしろ地域代表ともいえるべき、地元志向の政治家が誕生する可能性は高いといえる。

ここでは、地域代表そのものが批判の対象となるわけではない。選挙区で当選することにより政治家になるとしたら、選挙区のサービスを重視し、地元への利益誘導を行うのは当然の行為であるだろうし、まさに、政治の本質をあらわしていると考えることができる。

さらに、地域代表を志向する政治家が、地元の業者に公共事業を発注することがある。その場合に、鉄の三角形には、政官業に加えて、地元というファクターが入っており、議会制民主主義のメカニズムが地元という舞台の上でみられることになる。いわば、地元を中心とする民主主義の実践であるといえる。

選挙での代表選出という点だけを考えれば、地元の選挙区にとつての利益を重視し、地元を潤すことばかりに目を向けている政治家がいたとしても、不思議はない。そのような政治家は、地域代表として役割を果たしていると説明

することもできる。

政治家が利益誘導のために公共事業を行う際に、財源となるのは、国民が支払った税金である。国全体の利益になるように、国民の税金は使われるという前提に立つならば、一部の地域の利益のためだけに税金が使われることには問題があるということになる。しかも、一部の政治家が自らの選挙のために、また、自らの政治力を行使するために、税金を利益誘導のために使ったとしたら、本来は公的な役割を担うべき政治を私物化しているということになる。

それに対して、税金の使い方にせよ、公共事業の実施にせよ、誰もが納得しうるような大義名分をもち、結果的に、利益誘導が公的な利益をもたらすことができるならば、利益誘導を否定的に扱う必要はない。このような場合こそ、議会制民主主義のメカニズムを通してみられる利益誘導政治を「是」として捉えることができる。

政治家による利益誘導は、政治家自身が支持獲得という私的利益を追求するために行われていると考えることができる。この場合は、利益誘導が手段となる。日常的に、政治家が地元に着してサービスを行っているといえ、聞こえがいいかもしれないが、実際のところは、目先の利益を追求するばかりで、地元完結型の民主主義となる可能性も否めない。

地元密着型の政治が、地元レベルでの議会制民主主義の作動を促している限り、地元完結型の民主主義に留まらざるをえない。地元レベルの政治は、あくまでも一つの国の中の一つの地域のことではない。

日本全国をながめると、各選挙区では、選挙を基礎として代表が選出されており、選ばれた代表者は、国会議員としての役割を果たしている。つまり、選挙の過程では、地域代表としての色彩をもちながらも、ひとたび選ばれたら、あとは国民代表としての地位を獲得するのが国会議員である。

しかし、一人の国会議員が地域代表と国民代表の両方の役割を果たしているか否かは、判別がつきにくい点であり、すべての国会議員が両方の役割を果たしているのは現実的な見方ではない。選挙のときも、それ以外の日常的な活動に際しても、地域代表としての役割しか果たしていない（あるいは、果たせない）政治家が少なくないのも事実である。

地域代表が地元民主主義の担い手であることに間違いはない。その限りでは、地元を基盤とする利益誘導政治が議会制民主主義の作動を支えているといえる。かつてなされた「地方自治は民主主義の最良の学校である」という指摘を思い出せば、このような現実を過度に批判的に捉えるべきではないかもしれない。そうだとすると、地元民主主義を手放して評価することはできない。なぜなら、それには二つの理由があるからである。

まず、地元民主主義それ自体が地域の日常に密接にかかわっていることから、目の前のことにとらわれた対処療法的な政策の作成や実施に重点が置かれやすくなる点である。その結果、政治が矮小化される危険がともなう。地元民主主義は、あくまでも地元レベルのみを対象にしているに過ぎず、政治の大きな方向性を考えるまでには至らない。たとえば、あるべき国家の姿や、民主主義のかたち、日本の国際的な役割など、山積した課題を今後の日本がどのように解決していくべきかという大局的な視野を欠く恐れがある。

それに関連し、第二に指摘できるのは、日本各地で地元民主主義がみられたとしても、それらがバラバラに存在している点である。そのため、日本の民主主義は一国民民主主義というよりも、地元民主主義の総体と表現したほうが実態をあらわしているといえる。国会議員自身が国民代表としての自覚をもっていないならば、大局観が欠落してしまう。その結果、彼らの志向は、地元優先となり、地域代表としての役割に専念する危険がある。日本各地で地元民主

主義が実現されたとしても、一国民主義は一向に実現されないうままとなる。

さらに、国会議員と地方議員の役割をどのように分担するのかわかるといふ問題にもつながってくる。名称からすれば、国会議員は国レベルのこと、地方議員は地方レベルのことを担当するといふ分け方が可能である。その意味で、地方議員には、地域代表としての役割が期待されており、国会議員には、国民代表としての役割が期待されている。

それにもかかわらず、国会議員が地域代表となっており、地方議員の独自性はあまり示されていないのが現状である。ともすれば、地方議員は、役所と住民との間の連絡係に留まっている。そのため、議員の本来の仕事である立法活動をどこまで充実させているのかわか不明である。議会制民主主義における議員の役割を再認識する必要がある。¹⁴

地方分権の流れが進んでいる現在であるからこそ、国と地方の違いを意識する必要がある、今まで以上に、国会議員と地方議員との分業を意識していかなければならないのである。現在の議会制民主主義をバージョンアップするためには、狭隘な志向を取り除き、「地元」民主主義の壁を越え、日本という「一国」民主主義を明確に意識した大局観が必要となるのである。

このように考えてくると、議会制民主主義の理論と、実際の姿との間には、今や大きな齟齬が生じているといえる。そのため、利益誘導政治が常態化し、過度の利益誘導がときには、政治腐敗をもたらすことになっているのである。

4 どのようなときに利益誘導政治が政治腐敗につながるのか

これまでみてきたことから明らかのように、利益誘導政治は、それ自体が否定されるべきものではない。過度の利

益誘導が政治腐敗につながるこそが問題であり、違法性を帯びているか否かが利益誘導政治と政治腐敗とを分ける基準となる。利益誘導に違法性がみられる場合には、通常の利益誘導政治ではなく、政治腐敗となる。

あくまで利益誘導は、合法的になされていることであり、政官業（ないし政官財）による鉄の三角形や、政治家と地元との結びつきという枠組みにおいてみられることになる。これらの枠組みにおいてなされる利益誘導は避けて通ることはできないのであり、是か非かを論じるべき対象ではなく、民主主義が機能するために、ある意味では、不可避のことであるかもしれない。

政治家、政党、有権者、後援会、企業・団体、業界、官僚など、さまざまなアクターが利益誘導にかかわっているが、アクター間の関係は、利益の交換がなされる関係である。政治家は、公共事業や各種の便宜などの利益を提供する。有権者は、それに対して選挙の際に、票というかたちで支持を行ったり、企業・団体は、政治献金というかたちで支持を行ったりする。さまざまなアクター間の関係は、見返りが前提となる利益の交換によって成り立っているのである。

ひとたび、交換の方法や中身が違法性を帯びることにより、利益誘導が政治腐敗となる。日本において、過去にみられた政治腐敗を大別すると、以下のような二つの形態に分けることができる。

まず、ロッキード事件やリクルート事件などに代表されるような形態の汚職事件を挙げることができる。これらの事件においては、政治家と企業・団体との間、あるいは政官業（政官財）の間で賄賂や口利きがあつたとされる。

政官業（ないし政官財）による鉄の三角形において生じた政治腐敗は、政治家個人の問題というよりも、構造的な問題として捉えることができる。複数のアクターが互いの利益をめぐり、協力関係にあるときには、腐敗の生じる

可能性が存在する。しかし、これらの関係すべてが腐敗につながるというのではない。

政治家が、特定の企業や団体から政治資金規正法で定められた範囲内で献金を受け取ることや、選挙に際して票とどうかたちで支援を受けることは、違法ではなく、合法的なことである。現実には、政治家は、選挙活動にも政治活動にもカネがかかる以上、それを賄うために献金を募る必要がある。そもそも政治家は、選挙に当選しなければ自らの議席を獲得できないのであり、選挙の際の票集めも必要不可欠となる。政治家は、支持を獲得するために支援してくれる企業・団体の利益を代表し、利益を誘導しようとする。

企業・団体もまた、自らの利益をもたらすような政治家に対して、献金や票といった手段を用いて支持を行う。政治家や企業・団体の行為は、その点では合法的な行為であり、違法性はみあたらない。しかし、政治資金規正法や公職選挙法の規定に抵触する場合には、当然のことながら、違法行為となり、利益誘導政治は、肯定的に捉えることができなくなり、政治腐敗へと転換することになる。

政治家と企業・団体との関係に、さらに、官僚を追加することにより、政官業の鉄の三角形が構築される。また、政治家の地元選挙区の有権者との関係についても、利益誘導という交換関係が該当する。これらについても同様に、利益誘導に留まるのか、それとも政治腐敗へとつながっていくのかは、違法性の有無となる。

両者を分ける基準が違法性の有無であるとしても、両者には共通した部分が少なからず存在しており、ともすれば、容易に利益誘導政治が政治腐敗へと転換する可能性があることを指摘できる。両者とも、多様なアクターの関与という点では共通しており、アクター間の関係が利益誘導による交換関係にあるという点でも共通している。そのため、利益誘導政治と政治腐敗は、共通した構造をなしており、構造から導き出される問題があると考えられる。

政官業による鉄の三角形でみられる政治腐敗は、多様なアクター間の交換関係が構造化されているため、そこにかかわるアクターの問題であるとはいえ、それだけでなく、構造的な問題でもある。利益誘導をもたらす構造が結果的に政治腐敗につながる可能性を有した構造がそこにはみられるのである。

次に、政治家個人による政治腐敗の事例を挙げることができる。具体的には、政治家個人が政治資金収支報告書に虚偽の記載を行っていたことが発覚したり、巨額の脱税が発覚したりする場合である。また、政治家による秘書給与の流用や、秘書給与の肩代わりなどもある。

一九九四年の政党助成法成立後、翌一九九五年より政党に対する助成がなされるようになり、政党に対して政党交付金が支払われるようになった。¹⁵ 各党の中央本部は、国から政党交付金を受け取り、各都道府県の政党支部に対して交付金を配分する。国会議員が都道府県レベルにおける支部の代表を務めており、交付金の使途は自由な裁量により決めることができるようになっていのが実態である。そのため、交付金の使途が不明朗であったり、政治資金規正法違反であったりすることがある。

政治家個人による政治腐敗の場合は、当該の政治家の道義的な責任が問われるのであり、すべての政治家の責任というわけではない。このような事例については、一人一人の政治家の倫理観によって、政治腐敗を未然に防ぐことができる。個々の政治家のもつ倫理観が政治腐敗の防止にも役立つし、倫理観の欠如した政治家であれば、政治腐敗は容易にもたらされることになる。

このようにみてくると、政治腐敗には、構造的に引き起こされる可能性のある場合と、政治家個人の倫理観の欠如ないし低レベルの倫理観によって引き起こされる場合との二つの形態があることが明らかになる。議会制民主主義の

メカニズムが作動していても、常に政治腐敗が発生する可能性が存在することは否めないものであり、政治腐敗の研究は、今後さらにも進められていく必要がある。政治腐敗の原因の究明はもちろん、政治腐敗を未然に防止するための知見を導出することは、政治における不祥事の研究にも示唆を与えることになる。

現在のところ、政治における不祥事の研究は、手薄の状態にあり、今後取り組む必要があることを認識することができる。本稿では、主に政治家の側に焦点を絞り、利益誘導政治と政治腐敗について論じてきたが、政府の側に焦点を絞り、政府の不祥事に関しても別な機会に論じなければならぬことを指摘しておく。

- (1) Herbert E. Alexander and Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press, 1994. (岩崎正洋他訳『民主主義のコスト——政治資金の国際比較』新評論、一九九五年)。
- (2) Michael Johnston (ed.), *Public Sector Corruption*, 4 vols, Sage, 2010.
- (3) Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd ed., Transaction Publishers, 2009.
- (4) 岩崎正洋「利益誘導と政治腐敗」河野武司・岩崎正洋編『利益誘導政治——国際比較とメカニズム』芦書房、二二二—二二六頁。
- (5) Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Row, 1942. (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、一九六二年)。
- (6) 政治献金に関しては、例えば、以下を参照。古賀純一郎『政治献金——実態と論理』岩波新書、二〇〇四年。
- (7) 佐々木毅編『政治改革一八〇〇日の真実』講談社、一九九九年。
- (8) Albrecht Rothacher, 'Political Corruption in Japan,' in Martin J. Bull and James L. Newell (eds.), *Corruption in*

Contemporary Politics, Palgrave, 2003, pp.106-119.

- (9) 政治家の政治活動にカネがかかるという点については、たとえば、以下を参照。廣瀬道貞『政治とカネ』岩波新書、一九八九年。岩井奉信『政治資金の研究』日本経済新聞社、一九九〇年。佐々木毅・吉田慎一・谷口将紀・山本修嗣編『代議士とカネ——政治資金全国調査報告』朝日新聞社、一九九九年。
- (10) 「利益誘導政治」に関しては、たとえば、以下を参照されたい。河野・岩崎編、前掲書。
- (11) 選挙制度については、例えば、以下を参照。加藤秀治郎編訳『選挙制度の思想と理論』芦書房、一九九八年。
- (12) 選挙制度と政党システムに関して、とりわけ、日本の事例に関しては、たとえば、以下を参照されたい。岩崎正洋編『政党システムの理論と実際』おうふう、二〇一一年。
- (13) 田中角栄による政治については、たとえば、以下を参照。保阪正康『田中角栄の昭和』朝日新書、二〇一〇年。
- (14) この点は、政治家がどうあるべきなのかという点とも関連するが、この点に関しては、たとえば、以下を参照されたい。マックス・ヴェーバー／脇圭平訳『職業としての政治』岩波文庫、一九八〇年。
- (15) 政党に対する公的助成と政党との関連については、例えば、以下を参照。Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 5-28; Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford University Press, 1997.

付記 本稿は、平成二二年度に二十一世紀文化学術財団より学術奨励金を受けて実施した「ソーシャル・キャピタルのダークサイド——社会関係資本からみた不正行為と不祥事の構造に関する研究」の成果の一部である。記して謝意を表したい。