

## 一九九九年政治資金規正法改正について

吉田 健一（鹿児島大学稲盛アカデミー准教授）

### The Political Fund Control Law Revision of 1999

YOSHIDA Ken'ichi (Associate Professor, Kagoshima University, Inamori Academy)

キーワード：政治資金規正法、政治倫理、企業団体献金禁止、抜け道、自自公政権

#### 第一節 序論

#### 第二節 九九年政治資金規正法改正の政治過程（一）

#### 第三節 九九年政治資金規正法改正の政治過程（二）

#### 第四節 結論

#### 第一節 序論

政治資金規正法は一九四五年（昭和二〇年）の制定以来、疑獄事件等が起こる度に、幾度かの大きな改正を行ってきた。なかでも、一九九四年（平成六年）の「政治改革」時の改正が近年では最も大きなものであった。

「政治改革」を行なった細川護熙内閣は、選挙制度改革と共に政治資金規正法の改正にも取り組んだ。細川内閣は九三年九月、政治資金規正法を含む政治改革関連法案を第一二八回国会（会期：一九九三年九月一七日～一九九四年一月二九日）に提出した。この法案は衆議院では修正の上、可決されたが、参議院では本会議において否決された。これを受けて開かれた両院協議会において「衆議院の議決のとおり」とする成案がまとめられて、両院の本会議の承認を経て一旦、成立した。

両院協議会が成案を得るに当たっては、当時の細川護熙内閣総理大臣と河野洋平自由民主党総裁の合意に基づいて連立与党と自民党との間で協議が行われた。この結果を受けて、政治改革関連三法案の改正法案が第一二九回国会（会期：一九九四年一月三十一日～一九九四年六月二九日）で成立した。この時の政治資金規正法改正法は、企業等による資金管理団体に対する寄付の容認などの部分については施行前に改正された。

九四年改正のポイントは、一. 「政党要件の改正」、二. 「資金管理団体制度の創設」、三. 「会社・労働組合等の団体の寄附の制限」、四. 「政治資金の透明性の確保」、五. 「寄附の総枠制限の改正」、六. 「政党に対する個人寄附に係る税額控除制度の創設」、七. 「政治資金規正法違反に対する罰則の強化・公民権の停止」であったが、そのうちの、三. 「会社・労働組合等の団体の寄附の制限」は事実上、五年後に先送りされた。すなわち、会社・労働組合等の団体は政党、政党が指定した政治資金団体、公職の候補者が指定した資金管理団体以外の者に対しては政治活動に関する寄附をしてはならないものとされたが、資金管理団体に対してする寄附は年間五十万までは認められることとされたのである。

この改正の時に、当時の細川護熙内閣総理大臣と河野洋平自由民主党総裁との間で「企

業等の団体の寄附は、地方議員および首長を含めて政治家の資金管理団体（一に限る）に対して、五年に限り、年間五〇万円を限度に認める」との合意がなされた<sup>1</sup>。これを受けて、「会社、労働組合等の資金管理団体に対して行う寄附は、改正法の施行後五年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとする」（改正法附則第九条）とされた。また、「会社、労働組合等の団体の政党及び政治資金団体に対してする寄附については、改正法の施行後五年を経過した場合において、政治資金の個人による状況を踏まえ、政党財政の状況等を勘案し、そのあり方について見直しを行うものとする」（改正法附則第一〇条）とされた。

細川・河野会談で「企業等の団体の寄附は、地方議員および首長を含めて政治家の資金管理団体（一に限る）に対して、五年に限り、年間五〇万円を限度に認める」ことが、わざわざ合意されたのは、地方政治家からの激変緩和を望む声に配慮したものであった。九四年の改正でも、政党に対する企業・団体献金までは禁止していなかったもので、国会議員にとっては自身の所属政党を通じての個人として献金を受け取るという方法が引き続き見込めた。しかし、政党の役職についていない地方議員（県議・市町村議）や無所属の地方議員、自治体首長（その多くが無所属）にとっては、個人への企業・団体献金の即時禁止は大きな影響を与えることが予想された。このことに配慮したのが、九四年改正時の附則九条であり、この附則を付けたことによって、個人への企業・団体献金の全面禁止を五年先送りにした。

九四年の大改正の五年後が九九年になるのだが、本稿においては、この一九九九年（平成十一年）改正に焦点をしばって、その政治過程を詳細にみていきたい。

九九年改正に関しての政治学研究者の手による先行研究は見当たらなかったが、『ジュリスト』二〇〇〇年二月一五日号（有斐閣）に、衆議院法制局第一部第二課（当時）太田雅幸による「政治資金規正法の一部を改正する法律について」という短い解説が掲載されている。この中で太田は「改正の背景及び経緯」と「改正の概要」について記しているが、特に改正法そのものへの意見やその改正の政治過程については詳しく言及してはいない。

本稿において筆者は、九四年に一旦、先送りにした個人への献金の禁止が、多少の曲折はあったものの、政党間の大きな政争に発展することもなく、なぜ比較的スムーズに改正されたのか、ということを考えている。

そもそも九四年法では附則で九九年の改正を予告されていたわけであるから、その限りにおいては、改正されたのは「当然」である。だが、九四年においては先送りされた課題が九九年には比較的スムーズに改正されたことにはそれ相応の理由があると考えられる。筆者は、その理由は以下の三つであると考えられる。

一つは、九四年から九九年の間に自民党内の組織環境が変化していたこと。二つ目は、当時の与党（自民党と公明党）の力のバランスによるもの。三つ目は野党第一党であった民主党に積極的な意思がなかったことである。この事実を論証するため、以下では主に第一四六回国会を描く。

本稿に対して、ある国会で行われた一つの法律の小さな部分的な改正の立法過程をみる意味はあるのかという根本的な問題が批判としてなされることが予想される。その点につ

1 「政治資金規正法の沿革」『選挙』二〇一〇年四月号、二三一三二頁を参考に序論部分を参考に記述。

いて本稿の性格について最初に述べておきたい。本稿は、筆者が現在進めている八九年から九〇年代初頭の日本における政治改革史の研究の中の政治資金規正法の改正研究の中の一部である。本稿が対象とした時期は「政治改革期」の後であるが、いずれ、研究全体の中の一部として位置づけたいと考えている。

また、本稿の資料は、主に新聞記事に依拠している。本稿で新聞記事による事実の記述については極力、注をつけたが、抜けている部分があったとしても、全て当該時期の『読売新聞』、『朝日新聞』、『毎日新聞』の縮刷版を利用したことを最初に断っておく。一つの事実を複数の新聞報道で確認して行った。

本稿をもっと完成度の高いものとするためには、当時、現役であった政治家へのオーラルヒストリーやヒアリングによる新聞記事の資料批判が必要であり、さらには、政治家の回顧録やジャーナリストの分析、各政党の公式記録などを援用しながら全体を描き出すことが必要であることは、十分に筆者も認識している。この点において、本稿は完成度の低いものであるが、今後、筆者の研究が徐々に進捗した段階で、本稿部分についての加筆・修正も視野に入れていくことを付記しておく。

## 第二節 九九年政治資金規正法改正の政治過程（一）

小渕政権は、一九九八年（平成一〇年）七月三〇日に発足した。この時期、連立の枠組みは大きく変化した。参議院で過半数を大きく下回った自民党が苦しい国会運営を打開するため自由党、公明党との連立を組んだ。自民党の単独政権は九八年（平成一〇年）七月発足の第一次小渕内閣のみで、九九年（平成一一年）一月に自由党（小沢一郎党首、入閣者は野田毅自治大臣）と連立し、九九年一〇月には公明党（当時、神崎武法代表。入閣者は続訓弘総務庁長官）と連立し、自自公連立となった。

本稿の対象とする九九年の一〇月から一二月時点での政権は小渕政権であり、与党は自民・自由・公明の三党であった。但し、第一四五回国会の時点では公明党はまだ野党であった。本稿で扱う、第一四六回国会はいわゆる「自自公」政権が迎えた初の国会であった。

政治資金規正法改正案は、第一四六国会（九九年一〇月二十九日－十二月十五日）で審議され採決・可決されたが、第一四五国会（九九年一月一九日－八月三日）でも審議されている。この国会では、政治資金規正法改正に関しては、大きな進展はなかったが、八月一二日、「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」（以下、特別委員会）において、民主党の堀込征雄と自民党の衛藤征士郎、細田博之、自由党の井上喜一との間にやり取りがあった。

堀込が自民党と自由党の態度を質したのに対し、

「実は、我が党は本日、政治改革本部総会を持ちまして、その点につきまして議論をいたしまして、結論を申し上げますが、もし仮に秋の臨時国会があるとするならば、その秋の臨時国会の会期末までにその点についての党内の結論を得るようにしよう、こういう申し合わせをしたところであります」（衛藤）

「この問題につきましては、委員お話ししておられますとおり、もう期限がある問題でありますから、早晚結論を出さないといけない問題であるということは承知をしておりますけれども、我が党はまだこれから議論を始めようというところでございます、若干の時間がかかるんじゃないか、こんなふうに思います」（井上）

「我が党としては、まだ正式に決めておりません。しかし、法律の規定がございまして、真摯に現在検討を進めているところございまして、きょうがその一区切りの日であったということだけ申し上げます」（細田）

とそれぞれ答えており、自民・自由両党ともにこの問題についての本格的な議論はこれからという状況であった<sup>2</sup>。

第一四六回国会の始まる前の九九年（平成十一年）一〇月五日、自民党政治改革本部は、正副本部長会議（中山太郎本部長）において、企業献金を存続させるのであれば政党交付金の減額を検討することで一致した。また、アメリカにおいて企業や労働組合が政治家や政党に献金できるように設立している政治活動委員会（PAC）制度の導入を検討することでも一致した。

これは事実上、九四年の附則九条を無視して、企業献金の存続を決めたものであった。九四年の附則では、二〇〇〇年（平成十二年）一月から企業献金を禁止すると規定されていたが、この日の会議で自民党は、企業献金の禁止は難しいという認識を改めて確認した。政党交付金減額に言及してはいるので、世論の批判を考慮してはいるものの、自民党の基本方針は、九四年の附則を反故にするものだった<sup>3</sup>。

これに対して民主党は一〇月一九日、自自公が二〇〇〇年一月以降も企業・団体献金の存続を容認した場合には独自に自粛する方針を固めた<sup>4</sup>。しかし、自民党政治改革本部は二一日の正副本部長会議において、政治家個人への企業・団体献金を二〇〇〇年以降も存続させる方針を二五日の総会で決めることを確認した<sup>5</sup>。同日、民主党は幹部会において、政治家個人への企業団体献金の禁止を定めた改正政治資金規正法改正案の成立に全力をあげることを確認した<sup>6</sup>。

臨時国会開会を目前にした一〇月二三日、小渕首相は訪問先の韓国において、企業・団体献金について「直ちに全廃するのはなかなか困難だという（自民）党の基本的考え方を無視することは党総裁としてはできない」と語った<sup>7</sup>。これは、自民党政治改革本部が打ち出していた企業・団体献金存続の方針を追認するものであった。翌二四日には、自由党の小沢一郎党首が、盛岡市内で記者会見し、「企業献金を廃止することが政治の浄化につながるという風潮があるが、反対だ。献金の内容がオープンになれば、問題はない」と述べて、政治家個人への企業・団体献金の廃止に反対するとの主張を強調した<sup>8</sup>。

一〇月二五日、自民党の政治改革本部は、正式に政治家個人への企業・団体献金を存続させる方針を決めた。総会では「法人などが、寄付を通じて政治参加する意義にかんがみ、寄付を否定する論拠は乏しい」との基本方針が示され、反対意見が出されることもなく了承された<sup>9</sup>。これに対して、民主党の鳩山代表は「国民に対する裏切りだ」と強く反発し、

2 「第一四五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六号（平成十一年八月一日）」四一五頁を参照。

3 『朝日新聞』一九九九年一〇月六日朝刊。

4 『毎日新聞』一九九九年一〇月二〇日朝刊。

5 『読売新聞』一九九九年一〇月二四日朝刊、『毎日新聞』一九九九年一〇月二六日朝刊。

6 『毎日新聞』一九九九年一〇月二二日朝刊。

7 『朝日新聞』一九九九年一〇月二四日朝刊。

8 『毎日新聞』一九九九年一〇月二五日朝刊。

9 『毎日新聞』一九九九年一〇月二六日朝刊。

共産党の志位和夫書記局長は「論外の決定。あれこれ口実をつけて、法律やぶりをすることは許されない」との談話を発表した。また、社民党の淵上貞雄幹事長も「各党が合意した国民への公約であり、自民党の決定は容認できない」との談話を発表した。与党の公明党は、神崎代表が「まことに残念。与党協議の場において、来年一月からの禁止措置を講ずるよう強く主張していきたい」との談話を発表した<sup>10</sup>。

この件について公明党は一〇月二六日の幹部会で議論したが、自民・自由両党に政治家個人への企業・団体献金の禁止を求めていくが、この問題での連立離脱はしない方針を固めた<sup>11</sup>。一〇月二七日、自民党の亀井静香政調会長は日本記者クラブでの講演で、「過ちを改めるにはばかりなことなけれど。広く薄く企業から受けるのが理想で、精神的負担は個人（献金）の方が強い」と述べ、企業・団体献金の方が個人献金よりも理想的だとの考えを示した。社民党の土井たか子党首は、「民主党が提案している禁止の立法措置に協力する。社民党は企業・団体献金の受け取り禁止を実施したい」と述べた<sup>12</sup>。

こうしたなか、一〇月二九日に第一四六回国会が開会する。同日小渕首相は所信表明演説を行なったが、政治資金規正法改正問題については一言も触れなかった<sup>13</sup>。

第一四六回国会は臨時国会で期間は四八日間であった。政治資金規正法改正案については「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」（以下、特別委員会と略す）で議論されることとなった。この国会においては他にも多くの重要法案が審議された。その中でも衆議院の比例定数を二〇削減する法案が審議されたが、その法案も同じ委員会に付託されて審議された。

一一月に入ると与野党共に動きが出てきた。まず、一一月一日、民主・共産・社民の野党三党の政策担当者（菅直人民主党政調会長、筆坂秀世共産党政策委員長、浜田健一社民党政調会長）が、政治家個人への企業団体献金の禁止問題について議論した。その結果、野党三党共同で政治資金規正法改正案を提出する方針を決めた<sup>14</sup>。この時点では与党内で公明党が献金の禁止を主張していたことから、野党三党は公明党にも共同提案を呼びかけ、自民党に揺さぶりをかける構えを示した。三野党は共同提出する法案について、先の通常国会（第一四五回国会）に民主党が提出し継続審議になっている法案を再び出し直すことで一致した。この時点では野党三党は共闘しており、三党間での違いはなかった。

野党三党が政治資金規正法について共同で献金廃止の法案を提出すると決めた翌日、衆議院本会議で与野党の代表質問が行われた。このなかで小渕首相は、公明党が企業・団体献金の廃止を唱えていることに配慮して、与野党の話し合いに結論を委ねる考えを示した。小渕首相は、この問題で積極的リーダーシップを発揮せずに、立法府での話し合いに決定を一任したのである<sup>15</sup>。

これは、公明党が野党と同じように企業・団体献金の廃止を主張していることに配慮したものであった。この日の本会議では民主党の鳩山由紀夫代表、自民党の桜井新政調会長

---

10 『毎日新聞』一九九九年一〇月二六日朝刊。

11 『毎日新聞』一九九九年一〇月二七日朝刊。

12 『読売新聞』一九九九年一〇月二八日朝刊。

13 『読売新聞』一九九九年一〇月二九日夕刊。

14 『朝日新聞』一九九九年一一月二日朝刊、『読売新聞』一九九九年一一月二日朝刊。

15 『朝日新聞』一九九九年一一月三日朝刊。

代理、公明党の太田昭宏幹事長代行、自由党の青山丘両院議員会長、共産党の不破哲三委員長、社民党の土井たか子党首が質問に立った。この中で鳩山は、九四当時の首相細川護熙と自民党総裁として合意した河野洋平外相に、自民党が企業・団体献金存続の方針を決定したことに対しての考えを質したが、河野は「自民党内で改めて検討した結果に従うのは当然だ」と答えた<sup>16</sup>。

一月三日になると、自民党は、企業・団体献金の継続について、九四年に改正された政治資金規正法の附則九条を削除する法案は出さずに、禁止条項は残したまま、献金は継続という方針を打ち出した。そして、三党の幹事長会談が行われ、自民党森の提案に対して、自由党の藤井・公明党の冬柴も大筋で了承した。公明党はあくまでも、存続反対を主張する構えであり、態度を硬化させ始めており、附則九条の削除法案を自民党が出した場合、与党内が法案の賛否を巡って割れる事を懸念したからであった<sup>17</sup>。

ところが、自民党は六日に大きく方針を転換した。森幹事長が石川県加賀市内のホテルで開かれた自民党の政経文化パーティーの席上で「私自身は法律で定めた以上、法律通り企業献金、団体献金は一応やめて、新しいシステム、方向に移していくことを決断せざるを得ないと思う」と述べ、企業献金存続を撤回する方針を明らかにした。そして、小淵首相は「自民党の国会、地方議員や候補者が正常な政治活動ができるのか、一番判断できるのは自民党幹事長ですから、よく状況を聞いてみます」と述べた<sup>18</sup>。

森の発言は、総選挙への影響を懸念してのものであった。与党の公明党からの批判に加えて、総選挙が一年以内には確実にこなされるという状況の中で、自民党の中堅・若手から再検討を求める声が噴出してきたことに影響されたものだった。自民党内のベテラン議員には企業・団体との関係をもつ者も多く、禁止論に反対の声が根強く残っていたが、世論に敏感な若手・中堅の声に配慮しなければならない状況が生まれていた<sup>19</sup>。

自民党は附則九条を削除しないということで、企業・団体献金存続を公明党に打診したが、公明党は改めて企業・団体献金禁止の断行を要求した。連立の良好な維持と世論を意識した自民党内若手・中堅議員の声に突き動かされる形で森は存続案の撤回を決めたのだ。これを受けて、企業・団体献金存続に理解を示していた河野外相は「党の機関で議論して決めることで、その決定に従おうと思うが、法律通りにやるのは私としては五年前に決めたことであり、大変結構なことだ」と評価する姿勢を示した<sup>20</sup>。

一月七日、自民党は、政治家個人への企業・団体献金は何らかの形で禁止して、企業・団体献金を政党本部に集中させること、政治家が代表になっている政党支部を活用することなどを検討することとし、森らは与党内をまとめ、今国会中に政治資金規正法の改正を目指すこととした。ただ、自民党内は一枚岩ではなく、企業・団体献金存続を求める声も根強く残っていた。また、この時点で既に「抜け道」を残す可能性が指摘されていた<sup>21</sup>。国会開会までには存続論に理解を示し、この問題に関しては与野党の話し合いに委

16 『朝日新聞』一九九九年一月三日朝刊。

17 『毎日新聞』一九九九年一月四日朝刊、『読売新聞』一九九九年一月五日朝刊。

18 『毎日新聞』一九九九年一月七日朝刊。

19 『毎日新聞』一九九九年一月七日朝刊。

20 『読売新聞』一九九九年一月七日朝刊。

21 『朝日新聞』一九九九年一月八日朝刊。

ねるとした小渕首相にも、自自公連立政権内部がこの問題でも調整に手間取るようで政権の足元が揺らぎかねないとの危機感がこの時期に出てきた<sup>22</sup>。

当初、自民党政治改革本部が、企業・団体献金存続論を決めた理由は、企業・団体献金が禁止されればかえって政治資金の流れが不透明になりかねないということであった。だが、方針決定後、公明党のみならず自民党内からも法律どおり禁止すべきだとの声が上がりに始めていたことも方針転換に影響を与えた。自民党内には、三年ないし五年先の禁止を盛り込むという案もあったが、森が見直しを表明したことによって政治家個人への企業・団体献金の禁止は避けられない、との見方が一気に広まった。森は同時に「新しい制度」の導入の検討も表明した。また、政治家個人への献金を一旦党本部に集めてから政治家の資金管理団体に流す事や献金が受けられる支部を活用する事が検討されそうだという見方も既に自民党内から出ていた<sup>23</sup>。

一方、民主党代表の鳩山由紀夫は、十一月七日の静岡県三島市での講演で、森が政治家個人への企業・団体献金存続に見直しの考えを示したことについて、「選挙に勝てないから新しい方式を考えようと右往左往している。企業・団体献金をやめようとしている民主党とどちらが未来の政治に責任をもてるか」と述べて、自民党を批判した<sup>24</sup>。

十一月八日の『読売新聞』は、六日に森が石川でのパーティーで話した内容は当初、小渕首相が自ら発表するシナリオであったものを、森が口を滑らせてしまったものであると報道した<sup>25</sup>。森が口を滑らせたことによって、自民党は小渕首相がリーダーシップを発揮して決断したというイメージを作り出すことに失敗してしまった。

十一月八日の午前、官房長官の青木幹雄は記者会見で、森の発言に対し「いろんな問題で党内で検討が続けられており、そろそろ結論を出すべき時期だ。党内で意見が分かれるときは、最後は小渕恵三総裁が決断すべきだと考えている」と述べた。これに対して小渕は、今週中に報告を得られるのでそれまでは自身の考え方を述べるのは差し控えると話したが<sup>26</sup>、事実上この日に、政治家個人への企業・団体献金を法律の附則九条どおりに禁止することを決断した。

十一月八日の自民党役員会では、森が改めて禁止に転換する方針を示した。これを受けて最終的に小渕と森に一任することが確認された。自民党はこの週のうちに党内手続きを完了させるとともに、自由・公明両党と調整した上で了承を得、規正法改正案を国会に提出・成立させることを目指すこととなった<sup>27</sup>。

森はこの役員会で「国民との約束で法律をつくった。国民からおかしいと映ることがないように対応しなければならない」と述べた<sup>28</sup>。この提案に対し、村上正邦参議院議員会長は森を支持し、企業・団体献金存続が持論だった亀井政調会長も柔軟姿勢を表明、四〇分ほどの話し合いで、小渕・森への一任があっさりと了承された<sup>29</sup>。

---

22 『朝日新聞』一九九九年十一月八日朝刊。

23 『朝日新聞』一九九九年十一月八日朝刊。

24 『朝日新聞』一九九九年十一月八日朝刊。

25 『読売新聞』一九九九年十一月八日朝刊。

26 『毎日新聞』一九九九年十一月八日夕刊。

27 『読売新聞』一九九九年十一月九日朝刊。

28 『朝日新聞』一九九九年十一月九日朝刊。

29 『毎日新聞』一九九九年十一月九日朝刊。

森は一月六日の石川での発言までに事前に野中広務幹事長代理、中山太郎党政治改革本部長、町村信孝副幹事長と調整を終えており、撤回発言をすると同時に自由・公明の幹事長にも方針を伝えた<sup>30</sup>。実際には、自民党内には森の調整に対する不満の声が渦巻いたが、反対派は、選挙を控えて表立った抵抗は出来なくなっていった。自民党内の動きに対して、小沢自由党党首は一月八日、自民党の方針を受け入れる用意がある旨を自由党幹部に伝えた<sup>31</sup>。この日を境にして焦点は、政治家個人への献金が禁止されたとしても、「抜け道」が残るのかどうか、ということに移っていった<sup>32</sup>。

一月九日、自民党は役員連絡会、総務会を開いて党内調整を終了した。森は「企業献金が悪との見方を取っていないが、献金は政党中心にしなければならない」と述べ、企業・団体献金を禁止する改めて表明し、出席者に対して小渕と森への一任を確認した<sup>33</sup>。同じく一月九日、民主・共産・社民の野党三党は国会対策委員長会談を開いて、政治家個人への企業・団体献金を禁止する政治資金規正法の改正案を共同提出することで合意した<sup>34</sup>。これに伴い民主党は、前国会に提出して継続審議扱いとなっていた改正案を取り下げることを決めた<sup>35</sup>。

自民党は、小渕総理大臣（党総裁）が政治家個人への企業・団体献金を禁止する方針を固めたことを受けて、禁止後も地方議員が企業・団体献金を引き続き受け取ることができるように、党支部を県議・市議レベルにまで細分化する方向で検討に入った。自民党の場合、都道府県連の下部組織の党支部長は、原則として国会議員か次期選挙立候補予定者が務めていた。したがって、自民党は政治家個人への企業・団体献金禁止後も、政党支部が企業・団体献金を受け取ることができる道を残そうとして、県議や市議等を支部長とする支部を作ることを検討し始めた<sup>36</sup>。

これは企業・団体献金が廃止された場合、党の支部長ではない地方議員は献金を受けることができなくなるため、党内の地方議員から配慮を求める声が上がったことによるものであった。政党支部が政治家個人の企業・団体献金の受け皿となることで禁止措置が空洞化するという批判が予想されたが、自民党は「政党支部は選挙結果などによって責任者が交代する可能性があり、公的な性格が強い。政党支部への献金が増える事は政治資金の透明性拡大にもつながる」と説明した<sup>37</sup>。

同じ一月九日、参議院自民党も協議し、規定どおりに企業・団体献金を禁止することで一致した。自民党が政治改革本部で一旦決定したことを二週間で方針転換するのは異例中の異例であった<sup>38</sup>。

一月一〇日午前、小渕首相は森、中山と首相官邸で会談し、二〇〇〇年（平成十二年）一月から政治家個人への企業・団体献金禁止の方針を正式決定し、午後の党首討論で明ら

30 『毎日新聞』一九九九年一月九日朝刊。

31 『朝日新聞』一九九九年一月九日朝刊。

32 『朝日新聞』一九九九年一月九日朝刊。

33 『毎日新聞』一九九九年一月一〇日朝刊。

34 『毎日新聞』一九九九年一月一〇日朝刊。

35 『毎日新聞』一九九九年一月一〇日朝刊。

36 『朝日新聞』一九九九年一月一〇日朝刊。

37 『読売新聞』一九九九年一月一〇日朝刊、『毎日新聞』一九九九年一月一〇日夕刊。

38 『読売新聞』一九九九年一月一〇日朝刊、『毎日新聞』一九九九年一月一〇日夕刊。

かにする方針を固めた。小淵は森、中山に対し「国民世論や今後の政治を考え、企業・団体から政治家個人への献金をやめる政治決断をさせて欲しい」と述べた<sup>39</sup>。これを受けて、自民党政治改革本部は昼に総会を開いて、小淵の方針を了承した<sup>40</sup>。

そして、十一月一〇日午後、国会史上初の党首討論が行なわれた。このなかで小淵は、民主党の鳩山の質問に答える形で、「(九四年の)細川首相と河野自民党総裁との話し合いで、五年経過した来年一月から個人に対する企業・団体献金を受け取らないという法律を施行することとなっている。自民党としてもそうした考え方にのっとることを決定した」と表明した<sup>41</sup>。小淵の意思表示により、実質的な関心は「抜け道」をどうするのかという問題に移っていった。

### 第三節 九九年政治資金規正法改正の政治過程（二）

一方、野党の民主党内は、自民党が方針転換した煽りを食って、企業・団体献金の禁止問題で迷走が始まった。民主党は当初、自民党が政治家個人への企業団体献金を温存する方針を固めたことを批判し、その廃止を主張した。だが、自民党が政治家個人へは禁止するものの、政党支部を通じて献金を受けとれるようにする「抜け道」を模索し始めたことを受け、抜け道を封じるか否かをめぐって迷走を始めた。民主党内にも、企業・団体献金を受けている保守系議員や、労働組合からの献金を受けている議員が多くおり、すべての献金を禁止することは事実上困難との事情があったからである。

民主党政調会長の菅直人は一日、「あれもこれもというのは簡単だが、企業・団体献金のあり方を、もう少し本質的に議論する必要がある」と述べ、企業・団体献金をただちに全面禁止することは難しいとの認識を示した<sup>42</sup>。民主党は当初「法律に明記してあるのにほごにすれば、約束をまもらない自民党の姿勢がはっきりする」（幹部）と絶好の自公政権攻撃の材料と考えていた<sup>43</sup>。

だが、自民党の方針転換で焦点は「抜け道」をどうするかに移り、共産党と社民党が企業・団体献金の全面禁止をしている中で民主党はどういう立場をとるのかで苦しくなってきた。民主党は自民党との差別化をはかるために、個人献金を増やすための税額控除の拡大や、政党支部のカネの流れの透明化などを検討し始めた。しかし、企業・団体献金そのものの全面禁止については、鳩山が「いまのところ踏み込むつもりはない」と述べるなど<sup>44</sup>、自民党との違いを明確に打ち出せなくなっていった。

自民党は十一月一六日に再び大きな方針を固めた。政治資金規正法附則の一〇条は政党と政党の政治資金団体への企業・団体献金（寄附）について「政治資金の個人による拠出の状況を踏まえ、政党財政の状況等を勘案し、寄附のあり方について見直しを行なうものとする」としていたが、この附則を削除する方針を固め、自由・公明両党に提案する方針を固めた。すなわち、この時点で、「政治家個人」は禁止しても「政党及び政党の政治資

39 『読売新聞』一九九九年十一月一〇日夕刊。

40 『読売新聞』一九九九年十一月一〇日夕刊。

41 『毎日新聞』一九九九年十一月一日朝刊、『読売新聞』一九九九年十一月一日朝刊。

42 『朝日新聞』一九九九年十一月一六日朝刊。

43 『朝日新聞』一九九九年十一月一六日朝刊。

44 『朝日新聞』一九九九年十一月一六日朝刊。

金団体」への寄附は認めるという方針を正式に固めたのであった<sup>45</sup>。一六日の記者会見で幹事長の森は「わが党は個人であれ、企業であれ、団体であれ、政治資金を出すのは善という立場をとっている。個人への企業・団体献金は禁止するが、政党が資金を集めるのは正当なものだ」との考えを示した<sup>46</sup>。

だがこの時点でも与党公明党内には「企業・団体献金の見直し規定は残すべきだ」との意見が根強く、自民党の方針が与党全体の方針となる見通しは立っていなかった<sup>47</sup>。十一月一七日に、自民・自由・公明の幹事長が国会内で会談した。この会談では、衆議院の比例区定数を二〇削減する修正案を三党で国会に提出することで一致した。また、企業・団体献金の扱いについて自民党の森が、政治家個人への献金の禁止を明確にすること、政党や政党の政治資金団体あての献金の「見直し」を定めた附則を削除することを提案した<sup>48</sup>。これに対して、公明党幹事長の冬柴鉄三は「政党への献金の見直しを定めた附則の削除は必要ないのではないか。再考してほしい」と難色を示した<sup>49</sup>。その結果、この件に関しては自民・自由両党（自由党幹事長は藤井裕久）が持ち帰って検討することになった。

だが、十一月一七日には、公明党代表神崎武法は政党への企業献金については、容認する発言をする。これは基本的には自民党の方針へ同調することを示したものだ。記者会見で神崎は、企業・団体献金について「悪だと見ていた時期もあったが、今は法律に従っている限りは企業・団体献金を認める立場をとっている」と述べた<sup>50</sup>。前日に自民党が削除方針を決めた附則一〇条に関しては「将来検討できるようにしておいた方がいい。その為にも附則一〇条は残した方がいい」として削除に反対する方針を示した<sup>51</sup>。

十一月一七日には、参議院でも党首討論が行なわれた。この中で土井たか子社民党党首は、政治献金問題に関して、政治家個人への企業団体献金を本当に禁止するためには、政党支部を経由して政治家個人へ行くことをはっきり絶たなければならないとの指摘をした。また、政治家個人とともに政党に対する企業団体献金も禁止しなければ、抜け道が出来てしまうことを指摘し「ダメなものはダメ」と申し上げると迫った<sup>52</sup>。これに対して小淵は、政党は企業、組合、個人そして国からの政党助成金を含めてやっていくものだと思うとの認識を示し、「企業・団体献金は悪であるという立場を自民党はとらない」との趣旨の発言をした<sup>53</sup>。

これに対して土井は、その献金が政策立案や研修のために使われるのは良いとした上で、政党支部が自民党の場合、全国に五八〇〇あると述べ、政治資金規正法を改正した後に飛躍的に増えたことを指摘した。五八〇〇を小選挙区の三〇〇で割れば一選挙区当たり一九から二〇の支部があることになるとし、政党への献金が支部を通して議員本人のふと

45 『朝日新聞』一九九九年十一月一七日朝刊。

46 『朝日新聞』一九九九年十一月一七日朝刊。

47 『読売新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

48 『読売新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

49 『読売新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

50 『朝日新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

51 『朝日新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

52 『朝日新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

53 『朝日新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

54 『朝日新聞』一九九九年十一月一八日朝刊。

ころに入るといふ現実を指摘した<sup>54</sup>。これに対して小淵は、政党に対する献金の見直しについては各政党がどのように対応するか今後、話し合われると思うとかわした<sup>55</sup>。小淵の答弁や先の森の発言でもはっきりと伺えるように、自民党は、政治家個人への企業・団体献金を禁止する方針を決めてからも、政治献金そのもの、または企業や団体の行なう政治献金に対しても悪だとの考え方はとらないとの立場を強調している。

翌、十一月十八日、民主党は幹部会議（鳩山代表、羽田幹事長らが出席）で、政党支部を通じて政治家個人に献金が行われる「抜け道」を封じるために政治資金規正法改正案を国会に提出することを決めた。民主党は既に共産・社民両党と共同で改正案を出すことを決めていたが、新しい改正案はこれとは別に各党に呼び掛けて出すとの方針を固めた。この幹部会では、共産・社民両党の主張している企業・団体献金自体の禁止については今後の検討課題とすることにとどめた<sup>56</sup>。

この改正案のポイントは、選挙期間中を除き、政党支部から政治家個人への資金の流れを全面的に禁止する、企業・団体献金を受け入れる政党支部の数を制限した上で各政党が該当支部の自治省（当時）への届け出を義務付けることも盛り込むとしたことだった<sup>57</sup>。支部の制限については選挙区か市町村ごとに支部とすることを検討するとした<sup>58</sup>。民主党は「選挙期間中を除く」とした理由を「選挙収支報告書で透明性が確保されているため」とした<sup>59</sup>。

ところで、この第一四六国会は、巨大与党である自自公が野党を圧倒し、重要法案が数多く成立して来ている状況になっていた。重要法案でこの後の流れがまだ読めないものに年金改正法案、衆議院定数削減法案、政治資金規正法改正案などがあつた。だが、年金改正法案は審議入りしており、衆議院定数削減法案も提出まではされていた。重要法案で与党案の国会提出のメドさえ立っていなかったのは、政治資金規正法改正案（企業・団体献金見直し法案）だけだった。これは、与党内での調整が進んでいなかったからである<sup>60</sup>。

この国会は、自民党と自由党との合併問題、またその如何によっては自由党の連立離脱問題を孕みながらの与党内での駆け引きが続いた。自由党の小沢は連立離脱カードをちらつかせながら国会に挑んでいたが、自由党内も一枚岩ではなく、連立離脱に言及すれば造反議員による党分裂の危機もあり、小沢がすぐに連立離脱を決められる状況でもなかった<sup>61</sup>。ここまでの流れを見る限り、小沢は衆議院の比例代表部分の二〇削減に関しては、自民党に対して強硬に実現を迫っていたが、政治資金規正法改正問題に関しては明確な態度は示していない。自民党が政治家個人への献金を禁止する方針を決定したことには賛成する意思を示したが、附則一〇条の削除に関しては自民党寄りの発言もしていないが、公明党寄りの発言をして自民党を揺さぶることもしていない。十一月二十八日の名古屋市市内での

---

55 『朝日新聞』一九九九年十一月十八日朝刊。

56 『朝日新聞』一九九九年十一月十九日朝刊。

57 『朝日新聞』一九九九年十一月十九日朝刊。

58 『朝日新聞』一九九九年十一月十九日朝刊。

59 『朝日新聞』一九九九年十一月十九日朝刊、『読売新聞』一九九九年十一月十九日朝刊。

60 『朝日新聞』一九九九年十一月二日朝刊。

61 『朝日新聞』一九九九年十一月二五日朝刊。

62 『朝日新聞』一九九九年十一月二九日朝刊。

記者会見で小沢は定数問題だけでは連立政権を離脱しないとの考えを示した<sup>62</sup>。

一月二六日になると国会全体が混乱した。民主・共産・社民の野党三党が自民・公明の与党が衆議院厚生委員会年金制度改革法案を可決したことに反発し、委員会採決を撤回しない限り審議には応じられないとして、全委員会の審議拒否を決めたのである<sup>63</sup>。

この頃になると、政治資金規正法が改正された場合の地方議員の扱いの問題が浮上してきた。政治家が政党に所属している場合は政党を通じての「抜け道」が考えられたが、地方議員には無所属の議員も多く、政治家個人への企業・団体献金を禁止すると、活動に支障を来す議員が出てくることも予想されるため、地方議員を禁止措置の対象外とするよう求める声があがったのである<sup>64</sup>。

一月三〇日、自民・自由・公明の与党三党は、政治資金問題について再び協議した。その結果、政治家個人への企業・団体献金の禁止措置を講じることについては一致した。だが、自民党が目論んでいた附則一〇条の削除については、公明党が反対し結論を持ちこした。この日の協議では、企業・団体献金のあり方、花輪などの寄付の禁止強化、政党が解散した場合の政党交付金残金の国庫返還、九九年度末で切れる個人献金の税制優遇措置の延長・拡充などについて協議された<sup>65</sup>。

公明党の冬柴幹事長は会談後記者団に「自自二党だけで法案を出すのも一つの案だ」と述べ、自民・自由両党が附則一〇条の削除に拘るのであれば公明党は法案提出に加わらない可能性を示唆した<sup>66</sup>。自由党は、政党に対する個人献金について上限が一人年間二〇〇〇万円になっていることに対し、上限を引き上げるよう求めたが、自民党は党内で了承手続きを取るのに時間がかかるとの見方を示した<sup>67</sup>。

一二月に入ると、政治資金規正法改正に関しても、動きが出てきた。一日に公明党の神崎代表は、企業献金見直し規定（附則一〇条）削除の容認を示唆した。記者会見の中で神崎は「党内では削除すべきではないとの意見が強いが付則九条の措置までとれなくなっていいのか。次善の策も考えておくべきだとの意見もある」、「一〇条の趣旨に従って、政治資金の透明性を確保するとか、政党支部のあり方、支出の制限、公開などを協議するというところでどうか」と述べた<sup>68</sup>。また、神崎は「公明党の反対で企業・団体献金の禁止ができなくなるということにもなりかねない」とも述べた<sup>69</sup>。公明党内の多数派の意見が変化したというわけではなかったが、自民党が附則九条の通りに政治家個人への企業・団体献金の禁止という所までは、公明党に譲歩してきている状況の中で、附則一〇条の削除にまで反対すると与党内での調整がつかなくなる可能性があり、現実的な選択をするという判断に傾いたのであった。神崎の発言の時点で自民・公明内での調整はほぼ一致点を見出すことになった。

翌、一月二日午前、自民・自由・公明三党の幹事長が国会内で会談し、附則一〇条を

63 『毎日新聞』一九九九年一月二七日朝刊及び夕刊。

64 『読売新聞』一九九九年一月二八日朝刊。

65 『読売新聞』一九九九年一月一日朝刊、『毎日新聞』一九九九年一月一日朝刊。

66 『読売新聞』一九九九年一月一日朝刊。

67 『読売新聞』一九九九年一月一日朝刊。

68 『朝日新聞』一九九九年一月二日。

69 『読売新聞』一九九九年一月二日朝刊。

削除することで一致した<sup>70</sup>。この時点で、事実上の「抜け道」の温存が決定された。附則一〇条の削除は、政治家個人への企業・団体献金が禁止されても政党支部を通じて献金を受ける道を残すために自民党が提案したもので、公明党内には異論が強かった。だが、結局はいくつかの条件をつけて妥協することとなった。公明党のつけた条件は、政治資金の透明性、公開性の確保、政党支部のあり方、個人寄附促進のための新たな方策について引き続き三党で協議を続けるということであった<sup>71</sup>。

与党三党はこの国会に法案を提出して成立を目指すことで一致したが、その際に、今年末が期限の個人献金への税制上の優遇措置を五年間延長すること、政党交付金を受けた政党が政党以外の団体、政治家個人に資金を移し替える寄附行為を禁止すること、慶弔などの協賛広告、選挙区内外での花輪などの寄附を禁止することを盛り込むことで合意した<sup>72</sup>。最初のもは自由党の提案であった。この部分は重要であり、実際にこれが厳格に守られれば、政党支部に受けた企業・団体献金が政治家個人へ寄附という形でまわることは防げるので、事実上の抜け道の防止ともなる内容であったが、自民党は献金を受けるルートさえ確保しておけば良いと判断したことが伺える合意であった。

与党の合意は自民党側も公明党側も双方共に妥協したということがいえよう。ともに一〇条削除の問題で譲歩すると党内が持たないという事情を抱えていたが、自民党は先に公明党の反発に譲歩して政治家個人への企業・団体献金については「存続」から「廃止」に転換した以上、何としても附則一〇条に関しては削除し、政党への献金だけは守り抜きたいという事情があった。公明党は献金見直し規定を存続させることで存在をアピールすることを考えていたが、「反対し続ければ、せっかく自民党が折れた政治家個人への献金の禁止措置がつぶれてしまう」（幹部）<sup>73</sup>との懸念から妥協の道を選択したのだった。

この与党の決定に関して、野党は一斉に反発した。菅直人民主党政調会長は「公明党は一〇条は実施すべきだと言っていたのに、与党にとどまるための野合と言わざるを得ない」と批判し<sup>74</sup>、企業・団体献金を受け入れる政党支部を制限するなど、政党支部から政治家個人への献金の「抜け道」を防ぐための改正案提出作業を急ぐことを表明した。また、筆坂秀世共産党政策委員長は「附則九条と一〇条はセット。一〇条を削除してしまえば企業・団体献金を認めることになり、最悪の法律破りだ」と与党側を批判した<sup>75</sup>。事実上、自民党執行部は五年前の附則のうちの一つを守るというポーズを取りながら、もう一つの附則を削除するという方法で企業・団体献金存続への道を開いたのであった。

だが実際には、一二月三日になると民主党は与党案に反対のポーズをとりつつ、与党案を黙認する方針を固めた<sup>76</sup>。民主党は、政党への企業・団体献金も制限する案を提出する構えであったが、特別委員会での与党案の審議に協力することになった。この結果、政治家個人への企業・団体献金禁止法案がこの国会で成立する公算が高まってきた。

---

70 『朝日新聞』一九九九年一二月二日夕刊。

71 『朝日新聞』一九九九年一二月二日夕刊。

72 『朝日新聞』一九九九年一二月二日夕刊。

73 『朝日新聞』一九九九年一二月三日朝刊。

74 『朝日新聞』一九九九年一二月三日朝刊。

75 『朝日新聞』一九九九年一二月三日朝刊。

76 『読売新聞』一九九九年一二月四日朝刊。

自民党は、一二月六日になると企業・団体献金の禁止問題で激変緩和のために、三ヶ月間の周知期間をおくという方針を打ち出した<sup>77</sup>。政治家個人への企業・団体献金の禁止は決めたものの、地方議員などからの批判に配慮したためであった<sup>78</sup>。一二月七日の衆議院予算委員会で志位和夫共産党書記局長は、「政治資金規正法の付則一〇条は、将来的には企業献金から個人献金に転換していこうという立法趣旨であるにも関わらず、政党助成金という税金を山分けしながら企業献金を続けるのは国民から容認できるものではない」と指摘した<sup>79</sup>。

自自公与党内での合意から六日たった一二月八日、国会内で大きな動きがあった。特別委員会（桜井新委員長）の与野党理事が八日に折衝した結果、与党三党と民主党が、来月一日から献金を禁止すること、罰則は四月から適用することを柱とした政治資金規正法改正案を桜井委員長が提出することで合意した<sup>80</sup>。一二月八日、桜井委員長は委員会で改正案の提案理由を説明した。共産・社民両党は反対したが、この日に一〇日の委員会で可決され同日中に衆議院本会議で可決されるという流れが事実上固まった<sup>81</sup>。

一二月八日午後六時五分、この国会二回目の特別委員会の会議が開かれた。民主党の鳩山由紀夫外六名提出の「政治資金規正法の一部を改正する法律案」と自民党の粕谷茂外二四名の提出案が委員会に付託された<sup>82</sup>。また第一四五回国会に羽田孜外二名が提出していた案は委員会の許可を得て撤回された。そして桜井委員長が次のように述べた。

○桜井委員長 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する件について調査を進めます。政治資金規正法の一部を改正する法律案起草の件について議事を進めます。

（中略）

現行法では、（中略）平成六年改正法の附則第九条は、会社、労働組合その他の団体の資金管理団体に対する寄附は、同改正法施行後五年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずることとしております。

本案は、この附則第九条の趣旨にのっとり、会社、労働組合その他の団体は、資金管理団体に対しては、政治活動に関する寄附をしてはならないこととともに、何人も、会社、労働組合その他の団体に対して、資金管理団体に対する政治活動に関する寄附をすることを勧誘し、または要求してはならないこととしております。また、資金管理団体は、これに違反して行われる寄附を受けてはならないこととしております。（以下略）<sup>83</sup>。

当初、民主党は共産・社民両党と共闘していたが、結果としてこの法案については、野

77『毎日新聞』一九九九年一二月七日朝刊。

78『毎日新聞』一九九九年一二月七日朝刊。

79『朝日新聞』一九九九年一二月七日朝刊。

80『毎日新聞』一九九九年一二月九日朝刊、『朝日新聞』一九九九年一二月九日朝刊。

81『毎日新聞』一九九九年一二月九日朝刊、『朝日新聞』一九九九年一二月九日朝刊。

82「第一四六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二号（平成十一年十二月八日）」二頁を参照。

83「第一四六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二号（平成十一年十二月八日）」二頁を参照。

党共闘を裏切ることとなった。この日までの与党案と野党案とこの日に委員長から提案された案の違いは次の表の通りであった。

	政治家個人への企業・団体献金の扱い	政党への企業・団体献金の扱い	周知期間
与党三党案	二〇〇〇年一月から禁止するための法改正。附則九条の削除	附則一〇条は削除	三ヶ月の周知期間。
野党三党案	同上	附則一〇条は存続	周知期間なし。
桜井委員長提案	同上	附則一〇条の扱いは棚上げ	周期期間なしで、一月から施行。罰則は四月から適用。

この国会の最大の焦点は補正予算だったが、これが成立したことによって、国会終盤の焦点は衆議院の比例区二〇削減法に絞られてきた。自由党が実現を強く迫り野党は抵抗しているという構図が続いていた。このような状況の中で定数削減が先か、政治資金規正法改正が先かという事で与野党の対立が激しくなってきた。一方、民主党は定数削減法には反対で、政治資金規正法については与党と共同歩調をとっていたので、与党とは対立しない法案の採決を優先させ、その上で共産・社民と共闘し与党との対決ムードを高めたいという基本戦略があった。この時期に来ると与野党対決を演出したい民主党と、自由党の連立離脱を食い止めたい自民党、連立離脱カードをちらつかせつつ合併を迫る自由党と各党の思惑が乱れ、政治資金規正法改正案の扱いもこの混乱の中に巻き込まれて行った。

こうした中、一二月九日、東京都議会が政治家個人への企業・団体献金の廃止によって地方議員が不利になることを懸念し、「地方議員の立場を十分に配慮すべきだ」との決議を賛成多数で可決した<sup>84</sup>。決議は、今の政治資金制度は国会議員を中心に設計されており、政党助成金も地方議員にはまわってこないと指摘した。この決議には国政では野党である民主党の都議も賛成にまわった<sup>85</sup>。

会期末が迫った一二月一三日、衆議院の特別委員会は断続的に理事会を開いた。与党側は定数削減法案と政治家個人への企業・団体献金を禁止する委員長提案を一括して採決することを提案した<sup>86</sup>。野党側は委員長提案の処理を優先すべきと主張し、両者の折り合いはつかないまま審議にも入れなかった。参議院与党各党の議員会長が斎藤十朗参議院議長と会談し、斎藤議長は円満な国会運営を求めた<sup>87</sup>。これを受けて与党は、定数削減法案、企業・団体献金関連法案の一二月一三日中の採決は見送り、翌一四日に再び理事会を開くこととなった<sup>88</sup>。野党側は企業・団体献金問題の処理が先との主張を変えず、与党側で方針が決まっていない、定数削減法案の一二月一四日の採決には強く反対する構えを見せた。会期末前日の一二月一三日になると、年金法案は継続審議が決まった。残るは最終日のみとなり、衆議院定数削減法と政治資金規正法改正案の取り扱いが焦点となった。

84 『朝日新聞』一九九九年一二月一〇日朝刊。

85 『朝日新聞』一九九九年一二月一〇日朝刊。

86 『朝日新聞』一九九九年一二月一四日朝刊。

87 『朝日新聞』一九九九年一二月一四日朝刊。

88 『朝日新聞』一九九九年一二月一四日朝刊。

会期末の一二月一四日、衆議院本会議で補正予算関連の中小企業対策法が成立し、衆議院政治倫理確立・公職選挙法改正特別委員会では、自民・自由・公明三党の提出した衆議院定数削減法案の審議に入った。だがこの途中、与党は審議を打ち切り、定数削減法案を強行採決した。自由党はこの採決の際に退席した。民主党等の野党は採決の無効を主張し、定数削減法案は伊藤宗一郎衆議院議長が預かりとすることで、野党もこれを受け入れた<sup>89</sup>。

政治資金規正法改正案については、全会一致で可決された。改正案は附則どおりに二〇〇〇年（平成十二年）一月から政治家個人への企業・団体献金について禁止措置を講ずるとともに、罰則については自民党の周知期間が必要との主張に配慮して四月以降の適用となった。共産・社民両党は罰則の四月適用には反対していたが、一月からの禁止措置を優先して賛成にまわった。政治資金規正法改正案は、一二月一四日午後一時に本会議に緊急上程され、全会一致で通過した<sup>90</sup>。

この日の特別委員会では、粕谷茂外二十四名提出の案（自自公案）、松本善明外二名提出の案（共産案）、菅直人外三名提出の案（民主案）が一括して議題となった。順次提出者から趣旨の説明があり、最初に自自公案について自民党の平沼赳夫が説明した。次に共産党の松本が趣旨説明を行ない、続いて民主党の堀込征雄が説明を行なった。

平沼は、1. 会社等の団体が政党への寄附を通じて政治に参加することの意義の重要性を正しく評価すること、2. 政治活動の本来の目的にそぐわない政治資金の支出は徹底的に抑制すること、3. 政党交付金の使途は明朗であるべきであり、いやしくも国民の疑惑を招くことがあってはならないこと、4. 我が国の深刻な経済状況にかんがみ、国民負担の軽減の観点、個人寄附の抛出の状況等を総合的に勘案し、個人寄附に係る現行の税制上の優遇措置制度を維持し、引き続き自助努力により個人寄附の促進に努めることが適当であると自自公案の趣旨を述べた<sup>91</sup>。

共産党の松本は1. 企業・団体献金の全面的禁止、2. 政治資金の透明性を確保するためとして、政治団体は、経理における寄附勘定を設け、他の勘定と区別してすべての寄附を経理しなければならないこととする、3. 政治活動に関する寄附の公開性と量的制限の強化のために、同一の個人からの寄附の公開基準は、現行の年間五万円超から一万円超に引き下げること、同時に、同一の個人が行う寄附の量的制限を現行の二分の一に引き下げ、政党に対しては年間一千万円、その他の政治団体に対しては年間五百万円とし、指定政治団体に対しては年間百五十万円の制限を設けることとする共産党案の趣旨を説明した<sup>92</sup>。

続いて、民主党の堀込が、1. 政党及び政治資金団体は、公職の候補者の選挙運動に関

89 『読売新聞』一九九九年一二月一五日朝刊、『朝日新聞』一九九九年一二月一五日朝刊、『毎日新聞』一九九九年一二月一五日朝刊。

90 『読売新聞』一九九九年一二月一五日朝刊、『朝日新聞』一九九九年一二月一五日朝刊、『毎日新聞』一九九九年一二月一五日朝刊。

91 「第一四六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三号（平成十一年十二月十四日）」三三四頁を参照。

92 「第一四六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三号（平成十一年十二月十四日）」三三四頁を参照。

するもの及び政治資金団体が政党に対してするものを除いて、政治活動に関する寄附をしてはならないものとする、2. 会社、労働組合、職員団体その他の団体から寄附を受けることができる政党支部を、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の区域を単位として設けられる支部、衆議院比例代表選出議員の選挙区の区域を単位として設けられる支部、一以上の都道府県の区域を単位として設けられる支部及び一以上の市町村の区域を単位として設けられる支部で、おのおのの区域について一つに限ることとする、この寄附を受けることができる支部は、政党が自治大臣または都道府県選管に届け出るものとする、との趣旨説明をした<sup>93</sup>。

そして、粕谷茂外二十四名提出の案（自自公案）に対して、自民党赤城宗彦外三名から修正案が提出され西野陽が趣旨説明を行なった。西野は、1. 法律の題名を公職選挙法及び政党助成法の一部を改正する法律に改めることとする、2. 原案から、政治資金規正法の一部改正に係る部分を削除することとの趣旨説明を行った<sup>94</sup>。

その後、三法律案及び修正案についての質疑が行なわれた。自民党の中谷元が質疑に立ち、修正案の提案者である自民党の鈴木宗男が質問に答えた。さらに中谷が前回の法案の提出者の意見も聞きたいと述べ、自由党の井上喜一が答えた。続いて中谷が与党案の提出者に質疑を行い、与党三案の提出者として平沼が、民主党案の提出者として堀込が答えた。中谷と堀込との間では何回かにわたって質疑が繰り返された。次に民主党の松本龍が質問に立った。松本は順次、保利耕輔自治大臣、自民党の平沼、町村信孝、村上誠一郎、自由党の井上（喜一）、民主党の中井洽、公明党の井上（義久）との間で質疑を行った。次に共産党の東中光雄が質疑に立ち、最後に社民党の中西績介が質疑に立った<sup>95</sup>。

この時点で、強行採決が行われることを知った野党の他の委員会の議員がなだれ込み、委員会室は混乱し始めていた。混乱の中、自民党の林芳正が突然動議を提出し、それに対し桜井委員長が成立を宣言した。桜井委員長は、粕谷茂外二十四名提出の案及びこれに対する赤城宗彦外三名提出の修正案の採決を宣言、起立多数で修正案が成立、続いて修正部分を除く原案に対する採決が行なわれ、起立多数で修正議決された<sup>96</sup>。

その後、第一四五回国会に提出されていた衛藤征士郎外三名提出の改正案及びこれに対する鈴木宗男外三名提出の修正案についても採決され、修正案が可決、続いて修正部分を除く原案が採決され起立多数で可決、修正案が可決された。

だが、強行採決による国会の混乱を受けて、伊藤衆議院議長は、一四日夜、与野党六党の国会対策委員長を集め、政治家個人への企業・団体献金を禁止する法案のみを本会議に上程し、削除法案については、定数削減法と同じく預かりとし、扱いは今後継続審議にす

---

93「第一四六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三号（平成十一年十二月十四日）」三―四頁を参照。

94「第一四六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三号（平成十一年十二月十四日）」三―四頁を参照。

95「第一四六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三号（平成十一年十二月十四日）」三―四頁を参照。

96「第一四六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三号（平成十一年十二月十四日）」三―四頁を参照。

97「第一四六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三号（平成十一年十二月十四日）」四頁を参照。

ることとした<sup>97</sup>。そして、今後、与野党が円満に話しを行うこと、政治家個人へ企業・団体献金を禁止する政治資金規正法案は一四日の衆議院本会議で採決すると再提案を示し全党が受け入れた。

#### 第四節 結論

この国会は最終盤まで自民党と自由党の合併問題、連立離脱問題を抱えながら推移したために単純な与野党の激突という構図ではなかった。国会閉会翌日の一二月一五日、連立離脱問題がくすぶっていた自由党は連立政権に留まることを決定した。当初、小沢党首は連立離脱に傾いたが、長時間の調整の結果、離脱に慎重な二階運輸相、藤井幹事長らの意見が最終的に連立残留の流れを決めた<sup>98</sup>。

また、この国会の中での重要法案は年金法案、補正予算案などであったが、政治資金規正法改正案と同じ委員会に付託された、定数削減法案の方が政争の具となり、政治資金規正法の取り扱いはどちらかという影の薄い感じであった。政治資金規正法の改正は全て一与野党間と与党間のあらゆる意味で一が妥協の産物であり、大きな政局に発展するものでもなく、直接的には政争の具にもされなかった。

この法案の審議のための特別委員会が開かれたのはわずかに四回で、一回は委員長の選任、最後の一回は閉会中審査を決めただけであり、実質的に審議されたのは二回だった。またその二回のうちの一回は桜井委員長からの「委員長提案」であったから本当に審議されたのは強行採決がなされた一二月一四日の一回だけであった。このことからみても九九年の改正は与野党が正面から議会で十分に議論して熟議の結果改正されたものいえない。

第一四六回国会では、九四年の附則九条と一〇条のうち、九条については守られ、政治家個人への企業・団体献金は禁止された。だが、政党・政党支部についての献金は温存されるという中途半端なものに終わった。大きな抜け道を残したという意味においては事実上、九四年の時の立法趣旨に反する選択をしたともいえるものとなった。このような結果に終わった理由は二つの理由が考えられる。一つ目は与党内の力関係、二つ目は野党民主党の事情である。自民党はこの国会の始まる前には附則九条の部分も反故にしようと考え小渕首相もこの考え方を支持した。だが公明党の反発に対して譲歩し、政治家個人に対する企業・団体献金については禁止の方針を打ち出した。

だが自民党が譲れるのもここまでであった。附則の九条と一〇条は九四年の時点においてはセットであったが、自民党は、「改正法の施行後五年を経過した場合において、政治資金の個人による状況を踏まえ、政党財政の状況等を勘案し、そのあり方について見直しを行うものとする」という部分を巧妙に解釈した。いわば、「政党の財政等を勘案」した結果、企業・団体の政党への献金を必要と判断したのであった。九条が既に九四年の段階で、「五年後禁止の措置」と書かれていたのに対し一〇条は「財政の状況等を勘案し、そのあり方について見直し」と書かれ、「禁止の措置」との文言が書かれていなかったことも自民党にとっては好都合であった。公明党は当初、附則一〇条の削除に反対していたが、一二月に入って削除を容認した。これは逆に公明党が自民党に譲歩したということができよう。

自民・公明両党共が連立の維持を最優先に考えながらも、自らの党の存続を揺るがせるようなことは出来ないというのが実際の所であったことが伺える。定数削減法案につい

ではこの問題で自民党を揺さぶった自由党であったが政治資金規正法については小沢が、一月二四日に、従来からの持論を発言した程度でそれほど大きな役割を果たしていない。連立離脱カードの切り札に衆議院比例定数の削減を使った自由党（小沢）であったが、企業・団体献金の問題に関しては、公明党と同じ態度をとって自民党を揺さぶるということはしなかった。これは自由党自体が自民党に近い体質にあり企業・団体献金の全面的禁止という考え方をもっていなかったからであろう。

また結果として中途半端な改正案が成立したのは野党側の事情、とりわけ民主党の事情による部分も大きかった。民主党執行部は当初、自民党が何もしない、つまり、九四年の附則を完全に反故にすると見ており、また公明党が自民党に譲歩を求めることを想定していなかったので、与党側が完全に九四年の約束違反をするという前提で国会に挑んだ。だが、自民党が世論と公明党に配慮した結果、政治家個人への企業・団体献金の方は禁止すると舵を切った途端に、民主党自体の立ち位置が曖昧になってしまった。

民主党内で、与党が九条については守るが一〇条については削除方針を出してきた時にどうするか意見集約は出来ていなかったのである。そして、結果として民主党は他の重要法案については共産・社民両党と野党共闘を進めながらも政治資金規正法に関しては、与党と共に委員長が国会に提出することに賛同し、この委員長提出法案に賛成するという態度をとった。

このことは、民主党内部で、企業・団体献金を政党・政党支部へも禁止することへの抵抗が大きかったことを示している。鳩山の戦略は自民党が全部を反故にすると見てのものであったが、民主党は、自民党が半分は譲歩（形だけ政治家個人へは禁止）したことによって差別化を図れなくなった結果、消極的な選択を行なった。共産・社民両党の立場からいえば、最終局面で民主党に裏切られたことになるが、そもそも民主党内部に、企業・団体献金の全面禁止については根強い反対論があったことから考えればこのような結末は当然の帰結であったと言えるかもしれない。

序論で提起した、九四年に先送りされた問題が九九年には大きな政争に発展することなく、比較的スムーズに改正されたのはなぜかということについては、以下のように結論づけることができるであろう。

一つ目は、九四年改正時に配慮の対象であった地方議員を巡る状況が、自民党内においては、五年のうちに徐々に変化をしたことである。衆議院における党首討論で社民党の土井党首が小渕首相に指摘した通り、九四年から九九年の五年間で自民党の支部は飛躍的に増えていた。九九年で全国に五八〇〇の支部が出来ており、これは小選挙区支部長一人当たり一九から二〇の支部をもっていることを意味した。この中には地方議員を支部長とする支部、職域支部など様々な性格の支部があったであろうが、いずれも選挙区支部長（＝現職の議員及び次期国政選挙公認内定者）の系列にある議員や党員を組織したものであることには変わりがない。自民党は五年間をかけて「個人への献金禁止」が決定されても「党への献金」さえ守ればその受け皿を通じて地方議員も含む政治家全てに献金をまわす巧妙なシステムをつくり上げたことが九九年の改正時において附則通りの改正に自民党が大きな抵抗を示さなかった理由の一つであるとは考えられる。

次に、この国会を通じて、世論に配慮する自民党と、政権へ留まり現実的選択をした公明党が互いに歩み寄ったことが大きな要因であった。先にみたように、公明党も途中で

方針を転換した。公明党は、この問題で自民党に譲歩を求めつつも連立政権の解消につながる部分までは強硬な主張を行わず、形式的な改正を勝ち取った後、事実上の「抜け道」温存については黙認したのであった。

そして、野党第一党民主党にも確たる明確な方針がなかったことと実際のところ、自民党と同じような事情を党内で抱えていたことが、最終段階で与党と民主党が話し合い、特別委員会の委員長が、政治資金規正法改正案を提出することで合意することにつながった。このことによって与党である自民党・公明党と野党第一党の民主党の間で妥協が成立したのだが、そもそも民主党には一貫した戦略がなかった。

この改正は表面的にみれば、九四年に予定したことをその通りに九九年に実行したとみることができる。だが本稿で詳細にみたように、いわゆる「抜け道」を温存したことは本質的に企業・団体からの政治資金を残したことに他ならない。この議論は、この九九年の改正後も続いているものである。

#### 【参考文献】

『読売新聞』縮刷版 一九九九年一〇月、十一月、十二月

『朝日新聞』縮刷版 一九九九年一〇月、十一月、十二月

『毎日新聞』縮刷版 一九九九年一〇月、十一月、十二月

『選挙』編集部「政治資金規正法の沿革」『選挙』二〇一〇年 四月号

太田雅幸「政治資金規正法の一部を改正する法律について」『ジュリスト』第一一七二号（二〇〇〇年二月一五日号）・有斐閣