論　文

平成初期における「政治改革」期の研究
―竹下内閣から細川内閣まで―

吉　田　健　一〔鹿児島大学稲盛アカデミー特任講師〕

Research on the early Heisei "Political reform" period - from the Takeshita Cabinet to the Hosokawa Cabinet

YOSHIDA Ken'ichi〔Senior Assistant Professor, Kagoshima University, Inamori Academy〕

キーワード：政治改革　小選挙区制　腐敗防止　政権交代　小沢一郎

＜目次＞

序論―本稿の問題関心
第１章：竹下内閣期（含む宇野内閣期）―1989年（昭和64年・平成元年）1月～6月―
　１）政治改革元年と「政治改革大綱」
　２）宇野政権時代の動き
第２章：海部内閣期―1989年（平成元年）6月～1991年（平成3年）11月―
　１）海部内閣の「政治改革」
　２）海部3案とは？
　３）社会党側の対案の概要
　４）海部3案の廃案
第３章：宮沢内閣期―1991年（平成3年）11月～1993年（平成5年）8月―
　１）「政治改革協議会」による緊急改革
　２）緊急改革の実現
　３）宮沢政権時代の自民党の「抜本改革案」概要
　４）宮沢政権時代の野党側の「抜本改革案」概要
　５）第126回国会での論戦
　６）特別委員会において成立した妥協案
　７）宮沢内閣不信任案可決から解散総選挙へ
第４章：細川内閣期―1993年（平成5年）8月～1994年（平成6年）3月―
　１）細川内閣時代の動き―全体の出来ごと―
　２）連立与党側の政治改革4法案の概要
　３）自民党の政治改革関連5法案の概要
　４）第128回国会－総総会談－政府案修正の可決
　５）参議院で政府案否決－両院協議会を経て総総合意・衆参本会議で可決
　６）第129回国会で政治改革関連4法案改正成立
結論と今後の課題

序論―本稿の問題関心

本稿はわが国の平成初期（1989年から1990年代初頭）に、リクルート事件[1]を契機に始まったいわゆる「政治改革」期の各政権ごとの動きを整理するものである。なお、本稿は2011年（平成23年）7月の「九州大学政治研究会」での報告のレジュメをもとに執筆した。

本稿では事実の整理については、当時、衆議院法制局に勤務しており法案作成に裏側から関わった臼井貞夫の『「政治改革」論争史―裏側からみた「政治改革」』（第一法規・平成17年）と当時、日本社会党衆議院議員で野党の立場から政治改革に関わった堀込征雄の『90年代の政治改革と政界再編の深層』（星雲社・2010年）を参考にした。

本稿の関心は次の3点である。1．リクルート事件を契機に、自民党の側から起こった「政治改革」が何故、自民党政権下では成就することなく、93年の政権交代を経なければ実現しなかったのか。2．また、最終的には「政治改革」は小選挙区比例代表並立制導入を柱とする選挙制度改革に帰着するが、なぜ、そのような結果となったのか。3．その「政治改革」は20年が経過し、日本政治に何をもたらしたかである。3．については最後に今日の目をもって考察する。

ここで扱う「政治改革」は、選挙制度改革と政治資金への規制が行われた、1989年（平成元年）から1994年（平成6年）に行われた一連の改革を指す。対象とする期間は約5年あまりであるが、これをさらに大きく分けると次の3つの時期に分けられる。

第1期目は、リクルート事件発生を受け、89年1月に竹下首相が「政治改革元年」を宣言した89年1月から、短期の宇野政権を経ての海部内閣時代である。91年9月に政治改革3法案は廃案（11月退陣）になるが、この時期が第1期である。

第2期目は、宮沢政権時代である。海部政権を引き継いだ、宮沢内閣も「政治改革」を掲げるが、宮沢はこれに失敗し、93年6月に不信任案が可決され、自民党は分裂した。第3期は、93年総選挙を経て成立した細川非自民連立内閣において、94年3月に政治改革関連4法案が成立するまでである。

第１章：竹下内閣期（含む宇野内閣期）―1989年（昭和64年・平成元年）1月～6月―

１）政治改革元年と「政治改革大綱」

1988年（昭和63年）にリクルート事件が起こった。この事件は、自民党の有力政治家がリクルートコスモス社の未公開株を譲渡されていたものであり、政界全体を巻き込む一大疑獄事件へと発展した。リクルート事件が国民に与えた衝撃は非常に大きなものであり、ロッキード事件以来の疑獄事件といわれた。そして、慢性的に国民の中にくすぶっていた政治不信は一層大きなものとなり、政界のみならず国民の広範な層から政治改革をもとめ

---

1 リクルート事件は、1988年（昭和63年）に発覚した疑獄事件。発端は、1988年6月に「朝日新聞」が当時の川崎市の助役への1億円の利益供与疑惑を報じたことによる。その後、リクルートによって関連会社のリクルートコスモス社の値上がり確実とされた未公開株が、中曽根康弘、竹下登、安倍晋太郎、渡辺美智雄など当時の実力者に譲渡されていたことが発覚した。当初は「リクルート疑惑」と報道されていたが、平成元年2月13日に江副浩正リクルート前会長が逮捕されて以降「リクルート事件」となった。当時の政治家や中央省庁の高級官僚が次々に逮捕され、金権腐敗に対する国民の政治不信が増大し「政治改革」のきっかけとなった。

る声が強くなってきた。

このような状況の下、1989年（昭和64年）年頭、竹下登総理大臣は記者会見で「今年を政治改革元年とする」との発言をした[2]。実は竹下自身がリクルート事件に深く関わっており、国民の批判の矢面に立たされていたのだが、この竹下の記者会見からその後5年以上日本政界全体を巻き込む一連の「政治改革」論議がスタートした。

竹下総理大臣の発言を受けて、1989年（平成元年）1月18日、自民党内に後藤田正晴[3]を会長とする「政治改革委員会」が設置された。5月には「政治改革本部」（本部長・伊東正義、本部長代理・後藤田正晴）が設置されている。これ以降、後藤田が自民党における政治改革論議を引っ張って行くこととなった。同年5月23日、自民党は「政治改革大綱」を決定した[4]。

いわゆる「大綱」は政治倫理の確立、政治資金の改革、選挙制度の抜本改革、国会の活性化、党改革、地方分権の確立等について詳述されていた。この「大綱」のポイントは、政治腐敗の防止（選挙資金、政治資金の規制）と選挙制度改革を車の両輪としたことであった。その後、政治改革は基本的にこの枠組みで語られていくこととなった。

２）宇野政権時代の動き

同年、6月3日、竹下内閣辞任に伴い、宇野宗佑内閣が発足した[5]。竹下内閣の辞任の理由は直接的には予算の成立と引き換えに野党の退陣要求を飲んだというものであったが本質的には、リクルート事件による政治不信の責任をとったという性格のものであった。宇野内閣は短命に終わったが、一つだけ大きな仕事を残している。

宇野政権時の89年6月28日、第8次選挙制度審議会[6]が発足したことである。会長は元内務官僚でもある読売新聞社のトップ小林與三次[7]であった。

---

2 読売新聞1989年（昭和64年）朝刊参照。竹下首相は「ことしを政治改革元年の決意でやらないと国民に申し訳ない」と述べた。その中で竹下は①三木元首相が示した選挙浄化案を参考に、公職選挙法で環境整備をやっていく②国会決議をしている議員定数問題に取り組む③政治家のパーティーは、課税はなじまないとしても、自粛とか、政治資金規正法の中で（見直しを）行うとか、早急に検討する、などの考えを示した。

3 徳島県出身。東京帝大卒業後、旧内務省に入省。警察庁長官を務め、政界入り。田中派に所属。中曽根内閣の官房長官、行政管理庁長官、総務庁長官などを歴任。政治改革期に大きな役割を果たした。後藤田が中心となってまとめた自民党の「政治改革大綱」の骨格である「政治腐敗の防止」と「選挙制度改革」の枠組みは、最後まで中心的な課題として引き継がれて行った。宮沢内閣では副総理、法務大臣などを歴任。

4「政治改革大綱」の内容については目次を本稿の本文の後に【資料1】として添付した。

5 宇野内閣は、1989年（平成元年）6月3日に発足。主要閣僚は外務大臣三塚博、大蔵大臣村山達雄。厚生大臣として小泉純一郎も入閣していた。リクルート事件で退陣した竹下内閣を引き継いだが同年7月の参院選挙の大敗により2ヶ月で退陣した。

6 第8次選挙制度審議会は、1989年（平成元年）6月発足。選挙制度を検討する第1委員会（委員長：堀江湛）と政治資金を検討する第2委員会が設置。12月に「公職選挙法の一部改正」、1990年（平成2年）に小選挙区比例代表制案、「政党に対する公的助成等について」を答申。1991年（平成3年）6月には「衆議院議員の選挙区の区割りについて」及び「選挙の腐敗に対する制裁強化のための新たな措置について」を答申した。1991年（平成3年）6月に任期を終えたが委員のうちの改革の積極推進派が同年12月に「政治改革推進協議会」（民間政治臨調）を発足させることになる。

7 富山県出身。1935年（昭和10年）に、東京帝国大学卒業後、旧内務省に入省。自治事務次官を務めた後に、1965年（昭和40年）読売新聞社に入社。読売新聞社社長を10年務めた。

この審議会には大新聞のトップを中心としてマスコミ関係者が多く参加した。これが後に「政治改革はマスコミ主導で行われた面があるのではないか」と指摘される理由でもあり、筆者自身、この「政治改革」はマスコミと「改革派」と称した政治家の共同作業だったと考えている。政府（宇野政権）は、第8次選挙制度審議会に対して「選挙制度及び政治資金制度の根本的改革のための方策を具体的に示されたい」との諮問を行った。

第２章：海部内閣期―1989年（平成元年）6月～1991年（平成3年）11月―

１）海部内閣の「政治改革」

1989年（平成元年）8月10日には、第1次海部俊樹内閣が発足した[8]。宇野内閣は宇野首相自身の女性問題、リクルート事件による政治不信、農政不信などで参議院選挙に大敗し[9]、河本派の海部俊樹が後継首相に就任した。海部の党内基盤は脆弱であったが[10]、支持する竹下派の意向を常に伺いながらも「政治改革」には積極的に取り組んで行くこととなった。

以下は、海部内閣時の動きである。

1989年（平成元年）12月13日には、公選法の一部改正法が成立（寄附禁止の強化等）する。そして、1990年（平成2年）1月24日、衆議院解散。この選挙は、1990年（平成2年）2月18日に投開票され、自民党は勝利した[11]。2月28日には、第2次海部内閣が発足。引き続き、海部は世論の比較的高い支持率を背景に「政治改革」を自らの政権の中心課題として政権を担当した。

「第8次選挙制度審議会」は、4月になると「選挙制度及び政治資金制度の改革について」、同年6月には「選挙の腐敗行為に対する制裁強化のための新たな措置について」、同年7月には「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成についての答申」を海部首相に提出した。

答申が出されるたびに自民党では、政治改革本部（平成元年6月に「政治改革推進本部」として発足。平成2年3月「政治改革本部」と改称。伊藤正義本部長）と選挙制度調査会（羽田孜会長）の合同総会で議論を行った。政府の審議会と自民党内の「政治改革推進本部」が車の両輪となって制度改革の議論を進めて行った。

11月に入ると合同総会が連日行われた。この合同総会では、推進派と現状維持派が対

---

8 第1次海部内閣は、1989年（平成元年）8月10日発足。1990年（平成2年）2月まで続く。主要閣僚は外務大臣中山太郎、大蔵大臣橋本龍太郎、環境庁長官（から内閣官房長官）森山真弓ら。リクルートと関係のあった有力政治家は謹慎となり、リクルートとは関連の薄い政治家を入閣させた。

9 1989年（平成元年）の第15回参議院議員通常選挙は、リクルート問題による政治不信、宇野個人の女性問題、農政不信などの要因によって自民党が大敗。社会党が躍進した。主要政党の獲得議席は自民党36議席、社会党46議席、公明党10議席、共産党5議席、連合の会11議席、民社党3議席であった。選挙の結果、主要政党の議席は自民党109議席、社会党68議席、公明党21議席、共産党14議席、連合の会11議席、民社党8議席となった。

10 海部は当時、党内最小派閥の河本派のナンバー2であり党内基盤は弱かった。派閥の領袖でない総裁は宇野に続いて2人目であった。閣僚経験はそれまでに文部大臣しかなく、リクルート事件で党内実力者が謹慎となったことによる登板であった。経世会（竹下派）が強力にバックアップしたが、経世会には当時、竹下、金丸、小沢の3人の実力者がおり、海部は常に経世会の意向に配慮しながらの政権運営を行った。

11 1990年（平成2年）の第39回衆議院議員総選挙は、海部首相、小沢幹事長の主導した自民党が勝利した。獲得議席は自民党275議席、社会党136議席、公明党45議席、共産党16議席、民社党14議席、社民連4議席、進歩党1議席、無所属21議席であった。

立した。議論は推進派、現状維持派が相半ばであった。しかし、人数的には現状維持派が多数派であった。現状維持派（すなわち、選挙制度については手を付けないでおこうとする勢力）が多数派であったが、最終的には、11月27日の合同総会で執行部の用意した「政治改革基本要綱案」が一応了承されることとなった。この日を機に本格的に選挙制度改革が焦点となってきた。

２）海部３案とは？

海部内閣は、第8次選挙制度審議会の4本の答申を受け、自民党内の議論を踏まえ、政治改革関連3法案を作成した。3法案は、①公職選挙法改正案、②政治資金規正法改正案、③政党助成法案の大きな柱から成り立っていた。内容は以下の通りであった。

１．公職選挙法改正案……総定数471。小選挙区比例代表並立制。小選挙区300、比例171、比例選挙を全国単位、投票方法を自書式2票制。
２．政治資金規正法改正案……政党助成と関連して、政党の定義を整備すること、政治資金パーティーに一定の規制を行うもの。
３．政党助成法案……人口×250円（309億円）を政党交付金の総額として、国会議員比（5人以上が必要）及び国政選挙の得票比（得票率2％が必要）に応じて、各政党の配分するもの。

1991年（平成3年）6月25日には、第8次選挙制度審議会が「衆議院議員の選挙区の区割りについて」及び「選挙の腐敗行為に対する制裁強化のための新たな措置について」の答申を海部首相に提出した。海部内閣は第121回国会の開会日である、8月5日に国会に3法案を提出した。

３）社会党側の対案の概要

政府（自民党）主導で、政治改革論議が進められる中、野党第一党である社会党の中でも政治改革に関する論議が始まり、社会党は海部3案に対案を提出した。社会党では「政治改革プロジェクト」（山花貞夫委員長・佐藤観樹事務局長）で議論が行われた。ちなみに後のことであるが、この山花と佐藤は政権交代後の細川政権で山花が政治改革担当相、佐藤が自治相に就任し、連立政権の一角に入った社会党の閣僚として政治改革を推進し、小選挙区制導入の当事者となる。しかし、この段階では社会党内は中選挙区制維持派が大勢を占めていた。否、大勢というより党内の全ての議員が小選挙区制に反対だったといっても良い状況であった。

この時点で、社会党が出した法案は、公職選挙法改正案、政治資金規正法改正案、政党交付金の交付に関する法律案の3本であった。内容的には、公選法改正案が、総定数511人とし、中選挙区制を維持するという内容であった。また、議員1人あたりの格差が2倍未満となるように区割り及び定数を抜本的に改正するという内容のものであった。

４）海部３案の廃案

第121回国会で政治改革関連法案の論戦は衆議院「政治改革に関する特別委員会」で行われた。だが、この委員会はわずか6回しか開会されなかった。しかも、野党のみならず

質問に立った自民党議員の大半が「小選挙区比例代表並立制」に反対もしくは疑問を呈した。野党は選挙制度改革にはみな反対の姿勢であったため審議は難航した。自民党内の選挙制度改革反対派の議員の声が大きいということが直接的な原因であったが、9月30日に突然、小此木彦三郎委員長が、海部3案と社会党案の両案について審議未了・廃案との見解を示した。

海部首相は事前にこの「小此木見解」が示されることすら知らされてはおらず[12]、「政治改革」を主たるテーマとして解散総選挙を考えたが竹下派会長の金丸信の反対にあって解散権は封じこまれ、退陣に追い込まれた。海部の退陣は自民党内の力関係によるものであって、海部は退陣直前まで押し並べて高い支持率を維持していた。党内のパワーバランスで退陣することになった海部は、「政治改革」への情熱は覚めやらず、後に新進党に参加することとなる[13]。この時点では自民党内にも選挙制度改革を本気で行なうことまで考えている議員はまだまだ少数派であった。

だが、「政治改革」の灯は消してはならないと考える自民党執行部の働きかけにより、10月1日、自民・社会・公明・民社の国会対策委員長会談で、政治改革問題を討議するための、各党間の協議機関を設置することが合意された。10月4日には4党に共産党も加えた5党の幹事長・書記局長会談で「政治改革協議会」の設置が合意され、海部3案の廃案後も「政治改革」の議論は与野党内で続けて行くという考え方は各党に残った。

第３章：宮沢内閣期―1991年（平成3年）11月～1993年（平成5年）8月―

１）「政治改革協議会」による緊急改革

1991年（平成3年）11月5日、宮沢喜一内閣が成立した[14]。宮沢は自身がリクルート事件に連座したために、宇野・海部の政権では謹慎していたが、保守本流のエースとして満を持しての登場だった。「政治改革」にしぼってみて行けば、宮沢内閣時代は「政治改革」に関する懸案事項が「緊急改革」と「抜本改革」に切り分けられた時期であった。海部内閣の退陣時に与野党合意のもと設置された「政治改革協議会」は政治倫理、政治資金制度、選挙制度などについて幅広く検討を行った。

---

12 海部は回顧録『政治とカネ　海部俊樹回顧録』（新潮新書・2010年）の中で、衆議院国際平和協力等に関する特別委員会の審議中にまわってきたメモによって「小此木見解」を知らされた時のことについて「なんだとぉ！頭の中が真っ白という言葉があるが、メモを読んだ途端に、私の頭は真っ白ではなく真っ赤になった。（中略）官邸はもとより、党三役や総務会にも諮ることすらなく、与野党幹事長、書記長会談も開かれぬまま、委員長が独断で廃案？まさか！」、「夕刻六時半、審議を終了し官邸に戻った私は、騒然とする中、ことの次第を確認した。それはまるでクーデターだった。反対派が徒党を組んでだまし打ちしたのだ。胸が張り裂けるとはこのことで、同時に憤怒が天を突きぬけた」（p. 148）と回想している。

13 新進党は1994年（平成6年）6月の自民党・社会党・さきがけによる村山富市内閣の発足によって下野した非自民・非共産勢力によって、同年12月に結成された。村山内閣の発足時に非自民勢力の統一候補として自民党を離党していた元首相の海部俊樹（当時、自由改革連合代表）が、元新生党党首羽田孜、元民社党委員長米沢隆をやぶって初代党首となった。新進党に参加した議員の多くは細川政権・羽田政権の与党議員のうち、社会党、新党さきがけを抜いた政党の議員である。結成時の国会議員は衆院176人、参院38人の合計214人だった。

14 宮沢内閣は、1991年（平成3年）11月発足。主要閣僚は外務大臣（副総理）渡辺美智雄、大蔵大臣羽田孜ら。改造前の最初の宮沢内閣には、後に離党して新生党を結成する羽田が大蔵大臣として入閣していた。

そして、1992年（平成4年）に鉄骨加工メーカー「共和」と自民党議員（阿部元北海道開発庁長官）との汚職事件が起こり[15]、抜本改革の前に「政治とカネ」をめぐる問題を解決すべきとの議論が起こった。これは、選挙制度改革を含む「抜本改革」は与党内でも考え方が一本化しておらず実現は難しいものの、与野党で合意できる腐敗防止などからせめて手を付けようというものであった。

第123回国会で「政治改革協議会」及び「実務者会議」は平成4年3月からから6月の間に各10回ずつ開かれた。これらの場で行われた議論の結果、18項目が合意された。内容は、「政治倫理関係」、「政治資金関係」、「国会改革関係」、「選挙関係」などであった。だが、これらの合意事項は法案として第123回国会には提出はされなかった。それは、この国会の最大の懸案がPKO法案だったためであった[16]。

2）緊急改革の実現

同年7月、参議院議員通常選挙が行われた。自民党は躍進したが平成元年の参議院選挙で生じた与野党逆転状態の解消までには至らなかった。このような状況の中、「東京佐川急便事件」[17]が起こった。この事件で、金丸信自民党副総裁が8月に副総裁を辞任、そして、10月には衆議院議員をも辞職するところまで追い込まれた。この事件を受け、緊急的な「政治改革」を求める声が与野党内に起こった。海部・宮沢政権において事実上の最高権力者として君臨した金丸の失脚は国民に大きな驚きを与えた[18]。

第125回国会前に「政治改革協議会」及び「実務者会議」が再開された。そして、以前の合意18項目が確認され、自民党からは衆議院の「9増10減」案が示された。

1992年（平成4年）12月10日、公選法の一部改正法（「緊急改革」及び「9増10減」）、政治資金規正法の一部改正法（「緊急改革」）及び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が成立した。成立したのは、「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案」、「公職選挙法の一部を改正する法律案」、「政治資金

---

15 共和事件は、1991年（平成3年）7月、東京地検特捜部が鉄骨加工メーカー「共和」と大手商社「丸紅」の鉄骨資材の架空取引事件を摘発したことに端を発する。1992年（平成4年）1月には、阿部文男元北海道開発庁長官が「共和」から9000万円の供与を受けた受託収賄罪容疑で逮捕された。「共和」からは政界に5億円近くの金が流れたといわれる。

16 1990年（平成2年）の湾岸戦争で日本はアメリカなどの多国籍軍を支持して資金援助を行ったが、資金を出すだけの日本にアメリカやイギリスから批判が起こった。これを受けて日本政府も自衛隊の紛争地域への派遣を可能にするための法案を国会に提出。海部内閣時には成立せず、継続審議で宮沢内閣に引き継がれた。PKO法案の審議に追われた第123国会では政治改革についての法案は上程されなかった。

17 東京佐川急便事件は、金丸信（竹下派会長）が佐川急便から5億円のヤミ献金を受領したとして衆議院議員を辞職に追い込まれた事件。東京佐川急便からの金丸への5億円の政治献金をめぐる対応で経世会が割れたことが後の分裂にもつながった。小沢は検察への徹底抗戦を主張したが、梶山静六は収支報告書への申告漏れを認めて事態収拾を図ろうとした。この事件はリクルート事件の記憶がまだ冷めやらぬなか政界に多大な影響を与えた。

18 金丸信の失脚の原因は東京急便事件によるものだった。この事件で金丸は一旦、1992年（平成4年）9月に政治資金規正法違反で東京簡易裁判所から罰金20万円の略式命令を受けた。この刑罰の軽さに世論の大きな批判が起こり10月に金丸は衆議院議員を辞職し、竹下派会長も辞任した。金丸はこの事件で逮捕されたわけではなかったが、その後も東京国税局は、金丸の妻の死亡の際に受け取った遺産に着目し割引金融債の一部が申告されていなかったことを突き止める。そして1993年（平成5年）3月、金丸は東京地検から脱税の容疑で逮捕された。

規正法の一部を改正する法律案」、定数是正関連の「公職選挙法の一部を改正する法律案」などで、宮沢内閣は抜本改革以前の「緊急改革」においてはそれなりの成果を挙げた。

３）宮沢政権時代の自民党の「抜本改革案」概要

だが、世論もマスコミもこれらの「緊急改革」で「政治改革」に決着がついたとは考えていなかった。1993年（平成5年）1月23日、第126回国会の施政方針演説で宮沢総理大臣は「抜本的な政治改革」を政権の最重要課題と位置づけた。これにともなって自民党は「政治改革本部」を改組して「政治改革推進本部」（本部長：宮沢総理大臣、本部長代理に塩川正十郎）を発足させることとなった。

そして、自民党は抜本改革に関連する法案を提出した。これらは、4つからなるものであった。「公選法改正案」、「衆議院議員選挙区画定委員会設置法案」、「政治資金規正法改正案」、「政党助成法案」であり内容は以下のものであった。

１．公選法改正法案…単純小選挙区制、総定数を500とする。
２．衆議院議員選挙区画定委員会設置法案
３．政治資金規正法改正法案…寄附の制限に関しては、企業・団体献金は、政治団体がするものを除いて、政党・政治資金団体、資金調達団体以外のものに対して禁止すること（5年間の猶予をおく）
４．政党助成法案…人口×250円（約309億円）を政党交付金の総額とし、国会議員比（5人以上必要）及び国政選挙の得票比（3%以上の得票が必要）に応じて配分。

４）宮沢政権時代の野党側の「抜本改革案」概要

一方の、社会党は、衆議院議員の選挙制度として、「小選挙区比例代表併用制」を導入すべしとの提言を行なった。社会党が比例代表との併用制であれ、小選挙区制導入に言及したのはこの時が初めてであった。同じく、野党の公明党も自党の見解を示した。公明党も社会党の提案に乗る形で「併用制」を党議決定した。1993年（平成5年）3月、社会党・公明党の書記長会談で、衆議院議員の選挙制度として、小選挙区比例代表併用制の導入を柱とする公選法改正法案を提出することの合意がなされた。

５）第126回国会での論戦

1993年（平成5年）1月22日、第126回国会が召集された。4月2日、自民党が関連4法案を提出。続いて4月8日、社会党・公明党が、政治改革関連6法案を衆議院に共同提出した。これらの法案は「政治改革特別委員会」で審議されることとなった。特別委員会は4月14日から5月25日まで、15回開催された。審議は与野党の法案が真っ向からぶつかり、このままでは両法案とも廃案になるということが危ぶまれる中、民間から妥協を図るべきだとの声があがった。

民間政治臨調（政治改革推進協議会）[19]が第126回国会中に、実現すべき事項について

19 民間政治臨調（政治改革推進協議会）は、宮沢内閣時の1992年（平成4年）4月に結成。正式には「政治改革推進協議会」という。通称「民間政治臨調」。「民間」とついているのは、政府機関と区別する意味であった。

の提言を発表したのだ。民間政治臨調は、与野党双方の顔を立てる形で、衆議院議員の選挙制度については、並立制でも併用制でもない「連用制」を提言した。提言の特徴は、総定数500、小選挙区300、比例代表200として、比例選挙の単位は都道府県とし、小政党のため「名簿の結合」を認め、名簿結合政党を単一政党のように扱うものとするものであった。これは小選挙区制を機軸としながらも、少数政党にも配慮したものであった。政党同士が名簿の結合によって選挙に挑めることとなれば、少数政党でも政治勢力としては一定の選挙戦が戦えるので、その条件を作ろうとの配慮の見られるものであった。

６）特別委員会において成立した妥協案

この国会では、妥協案のイニシアティブは野党がとった。5月28日には、社会・公明・民社・社民連・民主改革連合（参院）・日本新党（参院）の首脳会談が開かれ、腐敗防止、政治資金規正法強化、選挙制度改革について、法案を今国会で成立させ、次期総選挙からの施行を期すことで一致した。選挙制度については「連用制」を軸として与野党の合意形成を作ることで一致した。

一方の、自民党内では対立が激化してきた。自民党内は3つの主張に分裂してきた。1つ目は、単純小選挙区制の党議決定を堅持すべきという考え方、2つ目は、並立制による小さな妥協をすべきというもの、3つ目は並立制を超える大幅な妥協までしても良いのではないかというものであった。

これらの主張がぶつかり、合意点が見出せないまま、1993年（平成5年）6月15日、自民党は総務会で「党議決定の枠内で党四役に一任」が決定された。しかし、これに党内積極推進派が反発し、竹下派から分裂してできていた「羽田派」[20]の羽田孜の下に積極推進派が集まる結果となった。このような状況の中で宮沢首相と羽田の会談が二度開かれたが決裂した。この時すでに、羽田・小沢派には積極的な小選挙区制導入論者が集まり「改革派」の旗の下、自民党離党をも辞さないという雰囲気ができつつあった。また、マスコミ報道の影響もあり、世論の中にも自民党内の政治家を「改革派」と「守旧派」という色分けでみるというムードが徐々に醸成されつつあった。

これは後からみれば不可解なことであり、本当は当時からも不可解なことであったが[21]、この時点で、すでに小選挙区制導入こそが「政治改革」の本丸であり、これを積極的に進

「臨調」は「第2次臨時行政調査会」にちなむものだった。第8次選挙制度調査会に参加したメンバーが中心になって結成。発足趣旨は【資料2】に添付した。

20 羽田派は正式には「改革フォーラム21」と称した。1992年（平成4年）10月、東京佐川急便事件に端を発して、竹下派会長金丸信が会長を辞し議員辞職した後、後継会長を巡り小沢一郎系と竹下直系の間に主導権争いがおこった。この時、小沢系は羽田孜を、竹下系は小渕恵三を後継に推したが、竹下派座長であった原田憲の意向により小渕が後継となる流れができた。これに反発する小沢と羽田が中心となって「改革フォーラム21」を結成した。羽田自身は宮沢内閣の発足時には大蔵大臣を務めていたが、小沢と行動を共にする。羽田派は党内刷新を掲げ、宮沢首相に政治改革の断行を要求。中身は小選挙区比例代表並立制導入と政党交付金導入を柱とするものであった。実際には宮沢内閣では本文に記述した通り、政治改革4法案は廃案になった。これに対して野党から提出された内閣不信任案に賛成した羽田派は新生党の結成へと進んで行った。

21 当時から共産党だけは最後まで小選挙区制に反対しており、当時の論壇誌や新聞を読んでも、選挙区制度改革（＝小選挙区制導入）が「政治改革」と同義になっていることに対し疑問を呈するものがいなかったわけではない。

めるか否かが「改革派」か「守旧派」なのかを分けるものであるという世論が徐々にできあがっていた。当の政治家たちも「守旧派」のレッテル張りをされることへの恐怖心から、我も我もと「改革派」を名乗った。

ここの部分には、後の00年代の日本政治で本格化するポピュリズム政治の萌芽をみることができる。選挙制度の改革によってどのような政治が日本に生まれるかという議論よりも、中選挙区制の維持にこだわる議員は、自分のことしか考えてない「守旧派」議員であるという単純な色分けがマスメディアによってなされていった。

７）宮沢内閣不信任案可決から解散総選挙へ

1993年（平成5年）6月18日の衆議院本会議で、宮沢内閣不信任決議案可決された[22]。これは宮沢首相がテレビで「政治改革」を自分が行なうと断言したにも関わらず[23]、できなかったことに対し社会党を中心とする野党が不信任案を提出し、自民党の羽田・小沢派が賛成したことによるものであった。内閣不信任案が可決されると、宮沢首相は衆議院を解散した。

7月18日、第40回衆議院議員総選挙が行なわれた。この選挙では自民党と社会党が敗北した。そして、選挙前に結成された新生党（羽田党首、小沢代表幹事）、新党さきがけ（武村正義代表）と、前年の参議院選挙で国政に進出していた日本新党（細川護熙代表）の保守3新党が躍進した。

第40回総選挙の結果は、自民223、社会70、新生（羽田・小沢派）55、公明51、日本新35、共産15、民社15、新党さきがけ13、社民連4、無所属30議席というものであった。

自民党は過半数を大きく割り込み、野党第一党の社会党も結党以来の敗北を喫し、55年体制の万年与党と野党第一党がともに敗北するという結果になった。選挙後、しばらく次の政権の枠組みをめぐって、攻防が繰り広がられたが、結果として自民党が下野し、ここに55年体制は崩壊した[24]。

---

22 宮沢内閣が政治改革の推進を掲げ、首相自らテレビでも公言しながらも法案提出すらできなくなった事態に対し、1993年（平成5年）6月18日、野党から内閣不信任案が提出された。内閣不信任案は自民党内から羽田派（改革フォーラム21）を中心とした造反議員が続出したために可決された。宮沢内閣は総辞職せず、衆議院解散の道を選んだため、羽田派は集団離党して新生党を結成した。また新生党結党よりも前に、武村正義が率いるグループも自民党を離党し新党さきがけを結党していた。

23 宮沢首相は、テレビ朝日系報道番組『サンデープロジェクト』の中で、ジャーナリスト田原総一朗の、「今国会で政治改革をやれるのか」との主旨の問いに対して「私はやるんです。この法案を何としても成立させたいんです」と答えた。この発言から、この後の解散が「嘘つき解散」と呼ばれることとなった。

24 当時の状況について小沢は、五百旗真・伊藤元重・薬師寺克行によるインタビュー『90年代の証言　小沢一郎　政権奪取論』（朝日新聞社・2006年）の中で「…我々の方が勝っていると思った。確かに集めるのは大変だ。だから、だれを首相候補に立てたらまとまるかということを次に考えた。それですぐに、社会党、公明党、民社党の幹部と山岸さんに声をかけて集まってもらった」（p. 112）、「…あのときは、みんな羽田孜さんが候補だと思っていた。社会党首班ということは、社会党の山花さん自身、思ってもみない。負けたからじゃないです。社会党首班では他の党がまとまりっこないからです。（中略）そうすると2番手の政党が新生党だったから、羽田さんかなという感じだったです。だけど、僕は羽田さんでも全部の党がまとまることは難しいから、首班指名で過半数で取れないと思った。一方で、さきがけと日本新党は放っておくと自民党と連立を組んでしまいそうだということもわかっていた」（pp. 113－114）、「自民党は政権は大丈夫だと思っていたから余り動いていなかったようだ。日本新党やさきがけにも、野党がまとまって政権をつくるなんて

第４章：細川内閣期―1993年（平成5年）8月～1994年（平成6年）3月―

１）細川内閣時代の動き―全体の出来ごと―

8月9日、細川護熙内閣が成立した。細川政権は7党1会派からなる連立政権であった[25]。細川は「規制緩和」や「地方分権」を掲げたが[26]、自民党政権時代からの懸案であった「政治改革」に取り組むことも引き続き旗印に掲げた。細川の登場は日本政治の新しい夜明けを思わせるものであったが、多くの政治課題は自民党政権時から引き継がれたものであった。

連立与党内部でも「政治改革」については意見が割れた。小選挙区比例代表並立制という部分までは大筋での合意ができていたが、定数500の上で、新生・公明・民社は小選挙区300、1票制を主張した。一方、社会・日本新・さきがけは、定数配分を１：１にした上で、2票制を主張した。これは、連立与党内にも2大政党制と志向するグループと穏健な多党制を志向するグループがあったことを意味している。

細川首相自身は、穏健な多党制が望ましいと考えていた[27]。連立政権の政治改革案は結局、政治資金制度については、企業献金即時廃止に難色を示す新生党などに配慮、選挙制度は社会党などの主張を取り入れた結果となった。

9月17日に細川内閣は、政治改革4法案を国会に提出した。10月5日には自民党が、政治改革5法案を衆議院に提出した。11月18日の衆議院本会議では、自民党提出政治改革関連5法案は否決され、内閣提出政治改革関連4法案は一部修正して可決された。だが、1994年（平成6年）1月21日の、参議院本会議では、内閣提出政治改革関連4法案が否決された。このことを受けて1月26日に両院協議会が設置された。そして、1月28日に、細川首相と河野洋平自民党総裁が会談し合意が成立した。いわゆる「総総合意」である[28]。

いう発想は全然なかったと思う。あのとき、もしも僕らが黙って見ていたら、自民党と連立してしまったかもしれませんね」（p. 115）と述べている。選挙後、日本新党と新党さきがけはまだ自民党と組む余地を残していたが、自民党が動く前に小沢が動いたことによって非自民連立政権が誕生した。

25 細川政権の構成政党は日本社会党、新生党、公明党、民社党、日本新党、新党さきがけ、社会民主連合の7党と参議院の会派民主改革連合であった。閣僚には、新党さきがけの武村正義（内閣官房長官）、新生党の羽田孜（外務大臣兼副総理）、社会党の山花貞夫（政治改革担当大臣）、公明党の石田幸四郎（総務庁長官）、民社党の大内啓吾（厚生大臣）、社民連の江田五月（科学技術庁長官）の各党党首が入閣した。しかし、政権発足後、山花は選挙敗北の責任から社会党委員長を辞任した。後継の村山委員長は入閣しなかった。

26 細川護熙『日本新党責任ある変革』（東洋経済新報社・1993年）の中には「いまこそ『現実的地方分権』確立のとき」、「いま『地方を変える』地方主権プログラム」、「規制緩和で生活者主権を拡大」という章がある。「地方分権」と「規制緩和」は細川が日本新党を結成した時からの主張で政権交代後の細川内閣も積極的にこの2つのテーマに取り組んだ。

27 細川は、回顧録『内訟録―細川護熙総理大臣日記―』（日本経済新聞出版社・2010年）の中でも「当初の政府案としては小選挙区250、比例代表250。私はその前から穏健な多党制ということを言っていた。それが小選挙区300と比例代表200になったのですが、あのときの政治状況では自民党案を丸呑みしてでも成立させるということに大きな政治的意味があると考えていました。250、250でないからダメだと言って蹴飛ばしたら、政権が崩壊しただけでなく、また何年か政治的な空白が続いたでしょう」（p. 511）、「私はもともと定数が2以上の選挙区で有権者が複数の候補者に投票する中選挙区連記制みたいな形がいいのではないかと言ってきました。しかし、8党派で一致したから小選挙区比例代表並立制で旗を振ったし、法案成立までの過程で譲歩した。（中略）…とりあえずは新しい制度をつくり、自民党の一党支配の状況を打ち壊すことに当時としては一番の政治的狙いがあったわけですから。その後、現に、そういう状況になったのですから、それなりに意味があったということではないでしょうか」（p. 512）と述懐している。

28「総総合意」の内容については本文の後に【資料3】として添付した。

そして、この合意を受ける形で、1月29日、両院協議会で成案が得られた。衆・参本会議では、両院協議会成案を可決した。ここに政治改革関連4法が成立した。3月1日には、衆議院政治改革特別委員会に政治改革関連4法の一部改正法案提出され、その日の、衆議院本会議で可決された。続いて3月4日、参議院本会議で政治改革関連4法案の一部改正法案が可決された。そして政治改革関連4法の一部改正法が成立した。

２）連立与党側の政治改革４法案の概要

連立与党が提出した政治改革4法案の概要は以下のとおりであった。

１．公選法改正案…小選挙区比例代表並立制。総定数500。小選挙区250、比例代表250。

２．衆議院議員選挙区画定審議会設置法案…総理府に審議会を設置。小選挙区議員定数は47都道府県にまず１を配分し、残りの203を人口に比例して各都道府県に配分するとしている。

３．政治資金規正法改正案…公職の候補者は、自らが代表者である政治団体から1つに限り、「資金管理団体」として指定し、それに政治資金を拠出させることとし、それに対し政党から受けた寄附を寄附する場合又は自分の寄附をする場合には寄附の量的制限規定を適用しないものとし、寄附の制限に関しては、企業・団体献金は、政治団体がするものを除いて、政党・政治資金団体以外の者に対しては禁止することとした。（法施行後5年後の見直し規定を置いている）

４．政党助成法…人口×335円（約414億円）を政党交付金を総額。国会議員比（議員5人以上が必要）及び国政選挙の得票比（得票率3%以上が必要）

３）自民党の政治改革関連５法案の概要

一方、野党自民党側の法案の概要は以下の通りであった。

１．公選法改正案…総定数471人。小選挙区比例代表並立制。小選挙区300、比例代表171。

２．衆議院議員小選挙区画定等委員会設置法案…衆議院議長が任命する委員7名以内で組織する委員会を設置すること。小選挙区はまず47都道府県に1を配分し、253を人口比例。比例代表はまず47都道府県に１を配分し、残りの124を人口に比例して配分。

３．政治資金規正法改正案…公職の候補者は、後援会などのうち、2つを「資金調達団体」に指定できる。

４．政治腐敗を防止するための公職選挙法及び政治資金規正法の一部を改正する法律案…先の2つの改正案の中でできるものだが、公選法関係で公民権停止などについて言及。

５．政党助成法案…人口×250円となっていたのが連立与党の違い。

４）第128回国会―総総会談―政府案修正の可決

政治改革特別委員会は、10月14日から11月16日まで18回開催された。11月に入ると、連立与党と自民党間で法案修正の話が持ち上がった。この委員会では精力的に代表者間の協議が続けられたが合意には至らなかった。

代表者間の協議では決着がつかなかったことで、民間政治臨調の要請によって、細川首相・河野自民党総裁が再び会談した。細川総理は、この中で総定数500、小選挙区274、

比例代表226、政党助成費は、人口一人あたり250円を提案した。細川は企業団体献金の廃止は譲歩できないと主張した。一方、自民党の河野総裁は小選挙区と比例代表の配分に反発した。

政府与党は、11月16日の政治改革特別委員会に細川首相が、河野総裁に提案した事項を政府案として修正案にすることにした。内容は、公選法改正案は、小選挙区定数は250から274として、比例定数を250から226とすること、政党助成金については、人口×250円（総額309億円）とすることなどであった。

11月16日、衆議院政治改革特別委員会では、自民党提出の5法案が否決、細川内閣提出の4法案のうち、「公選法改正案」、「政治資金規正法改正案」、「政党助成法案」については連立与党の4党1会派が提出した修正案を可決した。11月18日の衆議院本会議で可決され、法案は参議院に送付された。

５）参議院で政府案否決－両院協議会を経て総総合意・衆参本会議で可決

参議院では1994年（平成6年）1月に入ってから、自民・社会両党に様々な動きがあった。細川総理の意を受けて、小沢一郎新生党代表幹事と森喜朗自民党幹事長が会談した。この会談では、自民党の主張を受け入れる形で合意した。

両者の間で、1．総定数510、小選挙区定数280、比例定数230、2．比例選挙の単位はブロックとする、3．政治家個人への企業・団体献金を部分的に認めるとの妥協案が成立（したといわれている）。だが、参議院自民党の中で、妥協反対が多数となり、1月20日の参議院政治改革特別委員会では、元の政府案が可決された。

しかし、翌日の参議院本会議では、政府案は4法案とも否決された。これは意外なことであったが、理由は、連立与党を構成する社会党から17人が造反したためであった。日本社会党・護憲民主連合の議員は総勢で73人だった[29]。

この新たな事態を受けて、衆議院側が参議院側に対し「両院協議会」（衆議院側のメンバーは政府案に賛成した会派から、参議院側のメンバーは政府案に反対した会派からメンバーが選ばれる）の開催を求めた。そして、衆議院側、参議院側が双方の提案を行った。その後、お互いに相手側の提案を受け入れられない旨の表明がなされた。1月28日午後、土井たか子衆議院議長から、細川首相と河野総裁に与野党が協議機関を設け、引き続き協議を継続することで合意するように呼び掛け（いわゆる土井あっせん）があった。

1月28日、三度び、細川首相・河野総裁のトップ会談が行われた。この会談で、連立与党側が骨格部分で、自民党側に譲ることで合意が成立した[30]。翌、29日、両院協議会の4成案が衆議院本会議、参議院本会議で可決された。

---

29 臼井貞夫『「政治改革」論争史―裏側からみた「政治改革」』（第一法規・平成17年）p．106を参照。与党社会党から17人の欠席が出たのと、野党自民党（98人）からの賛成者が5人だったことによって否決された。

30 森喜朗は、五百旗真・伊藤元重・薬師寺克行によるインタビュー『90年代の証言　森喜朗　自民党と政権交代』（朝日新聞社・2006年）の中で、細川・河野会談が行われた日、小沢と森も会談に加わっていたことを述べ、最後には二人だけが残り「…小沢さんが『森さん、もうまとめようよ。このままだと大変なことになる』と言うから、『僕もそう思う』と応じた。すると小沢君は『自民党の言うことは何でも聞くよ』と言った」というやり取りがあったと証言している。

６）第129回国会で政治改革関連４法案改正成立

1994年（平成6年）1月31日、第129回国会が召集された。そして、総総合意の10項目を法制化するために連立与党と自民党による「政治改革協議会」が発足した。協議会の合意事項に基づき、法案の微修正が行われた。先の第128回国会で成立したばかりの4つの法律の「新法」は「一部改正」され、「一部改正法」は、その一部改正が行われるということになった。そして、3月1日、衆議院「政治改革特別委員会」に政治改革関連4法の一部改正法案が提出・可決。続いて、衆議院本会議で可決された。そして、3月4日、参議院本会議、政治改革関連4法案の一部改正法案可決された。政治改革関連4法の一部改正法成立。ここに、選挙区の区割りを除く「政治改革」が一応の完成をみることとなった。

竹下内閣で最初に「政治改革」が日本政治の中心テーマとなって以来、5年以上の歳月がたった。実に、竹下・宇野・海部・宮沢・細川と5代の政権を経て、ついに「政治改革」は一応成就した。

結論と今後の課題

最後にこの5年あまりの流れを振り返っておきたい。竹下首相が、昭和64年の年頭に宣言した「政治改革」は海部時代に挫折し、宮沢時代にはいくらかの「緊急改革」は行ったものの「抜本改革」は挫折することとなった。

そして「政治改革」をめぐって自民党は分裂し、「政治改革」が成就したのは非自民政権によってであった。だが、選挙制度改革、政治資金規正法の強化、政党助成制度の創設という3本柱は自民党時代に最初に「政治改革大綱」に書かれたものであった。これらの基本路線は最後まで維持された。この5年あまりの日本政治の中で、「政治改革」は一貫して最重要課題ではあり続けたが、米ソ冷戦構造の崩壊と、湾岸戦争の勃発の中で、日本は外交面においてPKOの問題が持ち上がるなど、内外ともに多くの懸案があった。

海部内閣と宮沢内閣は取り組んだテーマは殆ど同じであり、外交においてはPKO、内政においては「政治改革」であった。結果として、冷戦構造の崩壊と共に日本国内では55年体制が崩壊したといわれている。国内の側からみると、「政治改革」をめぐって自民党が分裂し、それが55年体制崩壊の引き金を引いたともいえる。

非自民政権で「政治改革」は成立したが、内容的には骨格部分は、結果的に94年の自民党案に譲るかたちのものが成立した。

リクルート事件を契機に始まった「政治改革」であったが、この間も共和事件や東京佐川事件等の汚職事件が起きた。「政治改革」が論じられている時期にも汚職事件が起こり続けたことと、それが自民党の権力争いに利用されたことが、当初「建前」として始まった「政治改革」が絶対に実現すべきテーマとなっていったと考えられる。

最初の本稿の問題関心にしたがって、結論を述べる。最初の、「自民党の側から起こった『政治改革』が何故、自民党政権下では成就することなく、93年の政権交代を経なければ実現しなかったのか」ということについては、93年の時点では選挙制度改革を伴う「政治改革」を志向するグループは自民党内では少数派だったことが、政権交代を挟んで改革がなされた理由だと考えられる。

羽田・小沢の離党が、結局自民党を野党に転落させたのだが、自民党離党後の羽田・小

沢はその後も「政治改革」を標榜し、自民党政権時代の野党を巻き込んで作った政権（細川政権）が「政治改革」を成就させた。

このことを考えれば、羽田・小沢グループが自民党内に留まっており、仮にこの勢力の主張が自民党内の多数派となっていた場合、自民党政権で「政治改革」が成就した可能性もなくはない。事実、小沢の影響下にあった海部は総理大臣在任中、「政治改革」に情熱を燃やした。しかし、小沢の当時の後見人でもあり、党内最高実力者であった金丸の反対によって海部は解散権を封じ込められ、海部は「政治改革」を自らの手で行なうことを断念せざるを得なかった[31]。党内基盤の弱い海部であったが、こと「政治改革」に関しては本気であったこと、小沢が海部を支え続けたことは、少なくとも小沢とその側近が小選挙区制導入を中心とする政治の変化を「政治改革」の要と考えていたということが分かる[32]。

また、当初、完全小選挙区を主張していた自民党も、小選挙区比例代表並立制にすることは早い段階（海部内閣）で承認し、当初、小選挙区制には絶対反対であった社会党が、連立政権への参加の時点（細川内閣）で小選挙区比例代表並立制の導入に反対しなくなった。このことが、日本に小選挙区比例代表並立制導入をもたらした1番大きな原因だと考えられる。「政治改革」が実際に成就したのは、非自民政権時であったが、すでに海部時代に自民党内では―機が熟しているとはいえなかったものの―正式な機関で小選挙区制導入が認められてはいた。これが自民党が野党転落後、小選挙区制導入に大反対はしなかった理由であると考えられる。

93年の選挙で社会党が敗れ、新生党・日本新党・新党さきがけの保守3党が躍進した時、表向きには自民対非自民という対立の構造で政治が語られた。当時は、55年体制の崩壊ばかりが注目された。これは当然であっただろう。また当時の国民やメディアの関心は、細川の掲げた「規制緩和」や「地方分権」という新しい政治を思わせる政策であり、選挙制度改革のみが国民の関心事だったというわけでもない。だが、選挙制度に対する考え方ということに関して注目すると、この選挙の結果、国会全体で、小選挙区制導入反対派が極めて少数派になった。このことが、結果として、自民党政権下（野党第一党は社会党）では導入できなかった小選挙区制が「非自民」政権下で導入されることになった最大の理由と考えられる。

その意味で、93年総選挙後の敗北した社会党内の変化を見落としてはならない。非自民政権に参加した社会党が仮に、広義の「政治改革」（腐敗防止や政治資金規正法の強化）には賛成しつつも、あくまでも小選挙区制の導入に絶対反対を主張しておれば、細川政権

---

31 小沢は、五百旗真・伊藤元重・薬師寺克行によるインタビュー『90年代の証言　小沢一郎　政権奪取論』（朝日新聞社・2006年）の中で「…2人を含めて自民党議員の大多数が政治改革なんて本当は反対だったからです。金丸さんも竹下さんも同じ。ただ、自分たちが幹事長にした僕が選挙制度改革を言いだしたわけだから、水をかけないようにしようと、黙っていただけなんです」、「腹の中はみんな反対なんです。現行の中選挙区制がいいから、新しい選挙制度なんかには関心がなかったんです」（pp. 66－67）と実際には金丸をはじめ誰も本気で改革をする気はなかったと述べている。

32 例えば一貫して小沢の側近であった元参議院議員平野貞夫は『平成政治20年史』（幻冬舎新書・2008年）の中で、自社さ村山政権時代に新進党を結成していた時、竹下登から圧力をかけられた時に「私たちが自民党を離党したのは、『政治改革大綱』を実現するためです。これは竹下首相退陣のときの国民への公約です。自民党は改革するつもりがありません。（中略）貴方や歴史に対して間違ったことをしたとは思っていません」と反論した（p. 122）と述べている。

による小選挙区制導入を基本とする選挙制度改革はできなかったであろう。細川政権で政治改革担当大臣に就任したのは社会党委員長であった山花貞夫であり、また「政治改革」を所管する自治大臣も社会党の佐藤観樹であった。

山花と佐藤は社会党内の政治改革の議論をリードしてきたが、社会党は本来小選挙区制（を中心とする）選挙制度改革には否定的であった。細川と河野のトップ会談が開かれた段階でも衆議院議長で元社会党委員長であった土井たか子は小選挙区制導入には否定的だった。だが、実際には、「政治改革」を掲げた細川政権の担当大臣にこの2人が就任した時点で実質的に社会党は小選挙区制導入を中心とする選挙制度改革を推進する側に舵を切った。当時の大きな流れには、抵抗のしようがなかったということであろう。

また、最終局面で、小選挙区の定数と比例代表の定数配分をめぐって細川首相と自民党の河野総裁との間で「総総合意」が成立した。この細川・河野会談には連立与党側から小沢新生党代表幹事、自民党側から森喜朗幹事長が同席し、最後は小沢と森が合意した内容が「総総合意」となった。この合意案は自民党案を飲んだものであった。

この時点では連立与党、自民党双方に、とにかくまとめなければならないという切迫感とあったことも、自民党時代に成立しなかった選挙制度改革が連立政権時代に成立した大きな理由であろう。つまり、連立与党側の最大の反対勢力であった社会党は政権参加時に大枠での小選挙区制導入には賛成することとなり、共産党以外は小選挙区比例代表並立制に賛成するという状況ができた。

残された課題は定数の配分になっていた。定数配分の問題は、その配分によって政党制がどのように変化するか（二大政党制に近づくか、多党制になるか）に直結する本来的には極めて大きな問題である。だが、この時点では、とにかく制度改革が優先するという認識が与野党双方に広まっていた。このことが、当時の連立与党の中で、例え自民党案の丸呑みであったとしても、この改革は新政権の大仕事になるので成就させければならないという共通認識になって行ったのであろう。

2つ目の関心は「最終的には、『政治改革』は小選挙区比例代表並立制導入を柱とする選挙制度改革に帰着するが、なぜ、そのような結果となったのか」ということについてである。そもそも本来の「政治改革」は必ずしも小選挙区制の導入だけが眼目ではなかった。これに関しては、先にもふれたが、当時、小選挙区制導入賛成派には「改革派」、中選挙区維持派には「守旧派」というレッテルがマスコミによって張られたことが1番大きな要因であると考えられる。

小選挙区制導入については、後藤田が主導した最初の「政治改革大綱」に書かれていたとはいえ「政治改革＝選挙制度改革」とのイメージが広く国民に広められたことも、結果として、小選挙区制の導入がどの勢力によっても反対できない「政治改革」の錦の御旗になった大きな理由であると考えられる。事実、宮沢内閣の末期に梶山静六・佐藤孝行らが、腐敗防止を先行させ、選挙制度改革は先送りしようとした時に、メディアはこぞって、梶山・佐藤を「守旧派」の代表的な悪役としてイメージ操作を伴う報道を行った[33]。

---

33 選挙の後にいわゆる「椿発言」が問題化した。これは、当時のテレビ朝日報道局長椿貞良が、社をあげて非自民勢力に有利な選挙報道を行ったのではないという疑惑。椿は自ら報道内容の具体的な指示をしたことは否定したが、偏向報道を行った事実については認めた。明らかに当時のマスコミ（例え一部であったとして

すでにこの時点で「政治改革」に熱心であるかどうかということの試金石は小選挙区制導入に賛成するかどうかだという単純なレッテル貼りが日常的にメディア（特にテレビや週刊誌）によってなされており、腐敗防止や政治資金規正法改正を重要視するものは「守旧派」と断罪された。これらの一方的な報道は後の小泉時代を予想させるものですらあったが、「改革派」か「守旧派」かという単純な二分法は国民には分かり易く、「政治改革＝選挙制度改革」との雰囲気はメディアによって形成されていった部分が多分にあった。これは先に触れたが、第8次選挙制度審議会のメンバーに大手マスコミの幹部が入っていたことと無縁ではないだろう。

だが、今日の目をもってしても、本当のところ「政治改革」とは何だったのかは非常に評価が難しいものである。筆者はこの「政治改革」とその時に導入された小選挙区制比例代表並立制の是非を理解し辛くしている最も大きな理由は、90年代、00年代と20年にわたって日本政界に君臨した小沢の政治家としての性格の難しさに起因すると考えている。このことは、竹下内閣から細川内閣までの「政治改革期」の研究だけでは論じられるものではない。小沢という一人の政治家をどう評価するのかは非常に大きな問題である。

これはこれだけで、90年代と00年代の日本政治を研究する上で大きなテーマとなるが「政治改革」に関してのみ考えてみても「改革派」と称した小沢こそが、ある意味では、最も自民党的体質[34]をもった政治家でもあった。権力闘争から自民党を割った側面の強い小沢によって「政治改革」が主導されたところが、この「政治改革」の評価を難しくしている。

さらには、この平成初期に行なわれた「政治改革」が成功だったのか失敗だったのかと考えると問題はより複雑になる。これは本稿の隠された3つ目の関心である。いうまでもなく、「成功」とか「失敗」というのは価値判断を伴うことであり、どのような事実があったのかだけを明らかにする研究においては論じるべきことではないのかもしれない。だが、筆者は「政治改革」期を経て20年たった現在、平成初期の「政治改革」と何であったのかということを、もっと深く検証すべきであると考えている。本稿ではこのテーマに踏み込まないでおくが、本稿で5年あまりの出来事を整理したのは、次の本格的な研究のための資料作りの意味もあるので少しだけ言及しておきたい。

93年の総選挙に日本新党を中心とする保守新党から初めて立候補した候補者の多くが、問われているのは「保守」か「革新」かなのではなく「現状」か「未来」かの選択であるというフレーズを使った。これは特に初期の松下政経塾出身者によって非常に好まれたフレーズでもあった。

も）は「改革派」対「守旧派」という構図を実態に以上に作りだし、選挙制度改革に慎重な議員は「守旧派」であり利権政治を守る勢力というレッテルを貼って報道した。マスコミが特定の勢力を良く報道し、特定の勢力を意図的に悪く報道したというのは否定のしようのない事実である。

34 小沢は1993年（平成5年）に出した『日本改造計画』（講談社）以来、自らの立場を「改革派」として活動して来たが、一方においては一貫して「政治とカネ」の問題を指摘され続けている。また小沢は自ら利権政治やコンセンサス社会である日本を否定し改革しようとしたが、小沢自身は本人が否定しようとしたとされる利権政治の象徴ともいえる田中角栄によって育てられた。小沢は自民党離党後も岩手の公共事業に関する実権は全て握り続けていたなど、一方においては「改革者」であるといいながらも、一方においては55年体制下の自民党的な行動様式をもっとも体現しつづけた政治家でもあった。この小沢のもつ二2面性こそが、結局、20年がたっても「政治改革」とは何だったのかという問題を複雑にしていると考えられる。

そして、事実、その93年の総選挙で当選し、約20年間落選せずに政治活動を続けてきた当時の若手議員が今では政界の中心で活躍するようになってきた。93年総選挙の当選組には野田佳彦現首相、前原誠司元外相（民主党政調会長）、枝野幸男経済産業相、海江田万里元経済産業相などがいる[35]。いずれも日本新党の当選組である。「現状」か「未来」かの選択ということであれば、当時の国民は93年の総選挙で「未来」を選び、新党ブームを巻き起こし、55年体制を崩壊させたわけである。

だが、その時の「未来」が現在の日本である。この視点から果たして「政治改革」は成功したのか否かと考えると、様々な角度からの検証が求められよう。確かにこの制度のもたらした利点はいくつかあるだろう。旧来の利権政治は徐々にではあるが姿を消し、形の上で政策による政権選択が可能になったことは大きな利点であるかもしれない。

小選挙区制導入から、09年の政権交代までは15年の歳月を費やしているが、この間には、自民党の圧勝と民主党の壊滅的敗北もあった。05年の郵政選挙である[36]。この郵政選挙の次の09年の選挙では民主党の圧勝によって政権交代が起こった[37]。

当時の小選挙区制導入論者がしきりに口にした政権交代の必要性と、政権交代可能な二大政党制の実現ということからいえば、結果として日本に政権交代は起きた。擬似的なものであるが、日本政治は二大政党制に向かっているともいえる。制度改革の意図した政治状況は確かに生まれた。だが、制度改革によって無理やりに作られた「二大政党」とその擬似二大政党による政権交代が日本政治の質を高めたかというと考察すべき問題は多い。

特に当時、制度設計した人々の多くは「二大政党制」が出現したとしても、おそらく衆議院と参議院の「ねじれ」現象が起こることによる政治の混迷は殆ど考慮に入れていなかったのではないかと思われる。当時、衆議院選挙と衆議院選挙の間にある参議院選挙で衆議院の多数派とは異なった政党が過半数を獲得した時の政治状況についてまで考慮して議論した政治家や政党はなかった。それは、この「政治改革」で議論された選挙制度の抜本改

---

35 1993年（平成5年）の当選組で、2011年（平成23年）12月現在、政界の中枢で活躍している与党議員には、日本新党出身者に枝野幸男（経済産業大臣）、小沢鋭仁（元環境大臣）、海江田万里（元経済産業大臣）、樽床伸二（民主党幹事長代行）、長浜博行（内閣官房副長官）、野田佳彦（内閣総理大臣）、藤村修（内閣官房長官）、前原誠司（政調会長）らがいる。無所属当選者には玄葉光一郎（外務大臣）がいる。現在、自民党の側にいる小池百合子（元防衛大臣）、茂木敏光（政調会長）や高市早苗（元国務大臣）もこの選挙で日本新党から初当選。後に首長に転身した河村たかし（名古屋市長）、中田宏（前横浜市長）、中村時広（愛媛県知事）、山崎広太郎（元福岡市長）、山田宏（前東京都杉並区長）らもこの選挙での日本新党からの当選者である。中選挙区制最後の選挙で当選した当時の「若手議員」が政治改革期をへてその後、わが国の指導的な政治家に成長して行ったことは間違いのないものであろう。ここに挙げた議員の多くはその後、小選挙区制になってからもほぼ順当に当選を続けてきた。選挙制度改革を中心とする「政治改革」経験して後、政界に地位を築いた議員は確かに、政治改革期以前の55体制下の議員のような利権構造とは遠いところから政界に登場して政界で地歩を固めてきたという印象をもつことはできる。

36 2005年（平成17年）の第44回衆議院議員総選挙は、自民党が圧勝。いわゆる「郵政選挙」といわれている選挙。主要政党の獲得議席は自民党296議席、民主党113議席、公明党31議席、共産党9議席、社民党7議席、国民新党4議席であった。この選挙の結果、小泉は郵政民営化を断行した。

37 2009年（平成21年）の第45回衆議院議員総選挙は、民主党が圧勝。政権交代が起こった。主要政党の獲得議席は民主党308議席、自民党119議席、公明党21議席、共産党9議席、社民党7議席、みんなの党5議席、国民新党3議席であった。この選挙の結果「政治改革」がその一つの目標とした選挙による政権交代が初めて実現した。また本格的な非自民政権が細川・羽田政権以来16年ぶりに誕生した。

革が衆議院のものだけであったことにもよるだろう。

これはある意味では仕方がないことでもある。これらの議論がなされた「政治改革期」にはこの小選挙区制の導入によって日本も二大政党制になるかもしれないという予測はあったものの―またそれを意図した政治家は多くいたものの―、当時の野党第一党は社会党であり、誰もが自民党と社会党（もしくは社会党を中心とする広範な社民勢力）の二大政党制は予測してはいなかった。また、実際に、そうはならなかった[38]。

また保守二党制を志向していた人々もいたが[39]、完全に日本の政界から社会民主主義勢力を駆逐した上での保守2党制はできなかった。これは新進党の失敗をみても明らかである。この制度が導入されてから15年の年月が経過して政権交代は起こったものの、それまでには、政党の再編がくり返され、新進党の結党と解党という出来事もあった。何とか自民党に対抗する勢力として形を整えたのが今の第3次民主党である。

本稿執筆の2011年11月現在、この民主党（を中心とする勢力）に政権交代して2年以上がたったが、民主党は一つの政党とはいうにはあまりに雑多の勢力の集合体となってしまった。マスコミでは小沢個人との距離の近さで党内の勢力争いが報じられるが、それは本質的な問題ではない。民主党は一方においては、旧社会党出身者を中心に社会民主主義勢力を抱え、一方においては親米志向の強い新自由主義勢力を抱えている。

そして、第3次民主党の結党（いわゆる民由合併）以降は、平成初期の「政治改革」を主導し、小泉の登場前には新自由主義の旗手であった小沢が旧社会党勢力に近いスタンスをとり[40]、93年の選挙で初当選した日本新党出身者や後に新党さきがけを経験して第1次民主党に参加した議員が新自由主義的なスタンスをとり対立するという図式が長く続いている[41]。

---

38 日本社会党とその後、党名を変更した社会民主党の衰退と、1996年（平成8年）の第1次民主党の結成をみても明らかだが、55年体制の崩壊時点で、政界全体における保守系勢力は絶対的な多数派となった。55年体制末期にも、社会民主連合（当時）の江田五月など社民勢力や市民派勢力の結集による自民党に対抗する政治勢力として日本版「社会民主党」の結成を模索するものにいたが、小選挙区制導入によって自民党に対抗する「二大政党」の一翼に社会民主主義政党が成長すると考えるのは無理があった。事実、政界再編は日本新党の細川により保守の側から起こり、結局、野党側（社民勢力）の側から起こったわけではなかった。社民勢力の結集を目指す側に小選挙区制を導入すれば、自分たちの側に有利であり自民党に対抗する勢力は自分たちの主導でできると考えていたものがいたらそれは現実味に乏しい見通しだったといわざるを得ない。

39 1993年（平成5年）に自民党を離党した小沢らは当初、自民党に対抗すべき保守二党の一角の形成を志向したがこれもうまくいかなった。公明党勢力まで巻き込んで結成した新進党の失敗はそれを如実に語る。社民勢力は少数勢力となり、小沢は完全に政界から旧社会党勢力を駆逐した上で保守二党体制の構築を目指していた。だが、政界全体で保守勢力が圧倒的多数になりつつも労組を基盤とする社民勢力を完全に撲滅することは不可能であった。結局、20年弱の時間をかけて試行錯誤を繰り返してできたのは、完全な保守党でも社民主義政党でもない現在の民主党である。現在の民主党には小沢自身が合流し旧社会党勢力、93年政界デビュー組と同居しているが、もはや民主党が1つのまとまりのある体系化された理念と政策をもつ政党でないのは誰の目にも明らかである。

40 2003年（平成15年）に民主党（当時、菅直人代表）と自由党（小沢代表）が合併して現在の民主党となった。これ以降の小沢は『日本改造計画』以来の主張であった新自由主義的傾向を薄め、リベラル色を強めた。2009年（平成21年）の政権交代につながった選挙でも「生活が第一」という旧来の保守主義（自民党経世会）や社会民主主義に親和的な政策を民主党のマニフェストとした。

41 反小沢といわれる議員には前原誠司、枝野幸男、岡田克也などがいる。枝野を除いて全体的に経済政策においては新自由主義的傾向をもつ親米派議員が多い。ここ数年は常に小沢系の議員と対立し、菅政権当時は完全に小沢グループを要職から排除した。

本稿は、現在存在する民主党について論じることを主たるテーマとしてはいないのでこれ以上は深く言及しないが、平成初期の「政治改革」の結果、自民党に対抗する勢力として、生み出されたのが現在の民主党であるとするならば、筆者はこの時に行われた選挙制度改革、すなわち小選挙区比例代表並立制の導入が正しかったことなのかどうか何が正しいかという価値判断を伴う議論を避けることなく再検証されなくてはならないものと考える。

例え、当時の政治情勢から中選挙区制を変えることは最善かつ唯一の選択だったとしても、小選挙区と比例代表の定数配分を違ったものにしていれば政党制も違ったものになっていたであろう。このことなど、現在、考察すべきテーマは多い。その意味で、この議論がなされていた時点で、なぜ細川を中心とする「穏健な多党制」派は極めて少数派であり、小沢を中心とする「二大政党」派が多数派になっていったのかも今後検討したい。

本稿においてはこの議論には踏み込まないが、今後、平成初期の「政治改革」期のできごとについてさらに研究し、当時の当事者たちが何を考えて動いたかも明らかにし、様々な視点から「政治改革」とは何であったのか、「政治改革」が日本政治をどのような方向に導いたのかを論じたい。今後の課題を示して、本稿については筆をおく。

なお、本稿は筆者自身が政治改革期の歴史的事実をまとめておく意図で執筆し始めた。このため、本文はほぼ事実のみ記して、後に、その情報を得た「注」をこまかくつけたため、本文がシンプルすぎて、「注」が多いという変則的な記述となっている。

【謝辞】

本稿の執筆にあたっては、政治改革期に旧自治省（現：総務省）の中でつぶさにその現場の動きをみてこられた、現鹿児島県副知事丹下甲一氏に当時のエピソードを聞かせて頂くなど、様々なアドバイスを頂きました。記して感謝申し上げます。

【参考文献】

1．当時の政治家の主張を知るもの

細川護熙『日本新党責任ある変革』東洋経済新報社（1993年）
小沢一郎『日本改造計画』講談社（1993年）
武村正義『小さくともキラリと光る国　日本』光文社（1994年）

2．回顧録・インタビューなど

竹下登『証言　保守政権』読売新聞社（1991年）
平野貞夫『小沢一郎との二十年 －「政界再編」舞台裏』プレジデント社（1996年）
竹下登（政策研究大学院大学政策情報プロジェクト監修）『政治と何か―竹下登回顧録―』講談社（2001年）
奥島貞夫『自民党幹事長室の30年』中央公論新社（2002年）
御厨貴・中村隆英編『聞き書　宮沢喜一回顧録』岩波書店（2005年）
五百旗真・伊藤元重・薬師寺克行編『90年代の証言　小沢一郎　政権奪取論』朝日新聞社（2006年）
五百旗真・伊藤元重・薬師寺克行編『90年代の証言　森喜朗　自民党と政権交代』朝日新聞社（2006年）
平野貞夫『平成政治20年史』幻冬舎新書（2008年）
堀込征雄『90年代の政治改革と政界再編の深層』星雲社（2010年）
細川護熙『内訟録―細川護熙総理大臣日記―』日本経済新聞出版社（2010年）
海部俊樹『政治とカネ―海部俊樹回顧録』新潮新書（2010年）他

3．研究書（単行本・新書・文庫）

山口二郎『一党支配体制の崩壊』岩波書店（1989年）
山口二郎『政治改革』岩波書店（1993年）
田中　浩『戦後日本政治史』講談社（1996年）
山口二郎『日本政治の課題―新・政治改革論―』岩波書店（1997年）
田中宗孝『政治改革の六年の道程』ぎょうせい（1997年）
明治大学政治資金研究会『政治資金と法制度』日本評論社（1998年）
田崎史郎『竹下派死闘の七十日』文芸春秋（2000年）
原彬久『戦後史の中の日本社会党―その理想主義とは何であったのか―』中公新書（2000年）
田崎史郎『梶山静六―死に顔に笑みをたたえて』講談社（2004年）
石川真澄『戦後政治史新版』岩波新書（2004年）
臼井貞夫『「政治改革」論争史―裏側からみた「政治改革」』第一法規（平成17年）

4．新聞

読売新聞縮刷版　1989年（平成元年）1月号～1994年（平成6年）3月号
朝日新聞縮刷版　1989年（平成元年）1月号～1994年（平成6年）3月号
毎日新聞縮刷版　1989年（平成元年）1月号～1994年（平成6年）3月号

5．資料

政治資金制度研究会監修『政治資金規正法要覧』〈第四次改訂版〉国政情報センター（平成21年）
歴代選挙制度審議会答申他

６．論文

羽原清雅『小選挙区制導入をめぐる政治状況―その決定に「理」は尽くされたか』帝京平成大学帝京社会学　第20巻（2007年）

７．その他

新しい日本をつくる国民会議（「21世紀臨調」かつての「民間政治臨調」）のHP
http://www.secj.jp/s_library/seiji_chronology_2.htm

【資料1】

自民党政治改革大綱
平成元年五月二十三日

目次

第一　政治改革の考え方
〔現状認識〕
〔改革の方向〕
〔改革への決意〕
第二　政治改革の内容
　１　政治倫理の確立
　(1) 行為規範、政治倫理審査会の改正強化
　(2) 政治倫理確立のための国会議員などの資産公開法の制定
　２　政治資金をめぐるあたらしい秩序
　(1) 節減・公正・公開のあたらしいルールの確立
　(2) 「出」の抑制
　　①冠婚葬祭などへの寄附禁止の強化
　　②名刺広告、年賀状などの規制
　　③ポスターなどの規制強化
　　④人件費および事務所費の抑制
　(3) 「入」の改革
　　①株取引の規制
　　②パーティの自粛とあらたな規制
　　③政党への寄附の集中と議員活動への援助
　　④国会議員への公的援助の拡大と国庫補助を中心とした政党法の検討
　(4) 公開性の徹底
　３ 選挙制度の抜本改革
　(1) 衆議院の改革
　　①総定数の削減
　　②格差是正
　　③選挙区制の抜本改革
　(2) 参議院の改革
　　①参議院の独自性の発揮
　　②現行比例代表制の改革
　　③総定数の削減と定数配分の不均衡是正
　４ 国会の活性化
　(1) 審議の充実とわかりやすい国会運営
　(2) 多数決原理の尊重
　(3) 能率的な国会運営の実現

５　党改革の断行
（1）派閥の弊害除去と解消への決意
（2）近代的国民政党への脱皮
①族議員の反省
②当選回数主義の改善と信賞必罰の徹底
③候補者決定のあたらしいルール
６　地方分権の確立
第三　政治改革の手順と推進体制
（1）政治改革の手順
①今国会中に措置すべき当面の課題
②中長期の主な課題
（2）推進体制
①政治改革推進本部の設置
②第三者機関による審議とその結論の尊重
③国民運動の展開
（別添）当面の課題に関する法律改正案および法律案等
（1）行為規範及び政治倫理審査会規程の改正について
（2）政治倫理の確立のための国会議員等の資産等の公開に関する法律案要綱
（3）公職選挙法の一部を改正する法律案
（4）政治資金規正法の一部を改正する法律案

【資料2】

政治改革推進協議会（民間政治臨調）の発足趣旨

われわれは先の臨時国会の顛末、その後の政府、与野党の政治改革への対応に強い危機感を抱き、ここに「政治改革推進協議会」（民間政治臨調）を発足し、21世紀にむけて政治行政システムの総点検を開始するとともに、国民世論の喚起につとめ、政治改革協議会の活動を監視し、総理の政治改革に対するリーダーシップを強く求めていくことを決意する。具体的に協議会は、次の3点を主たる目標におき活動を展開する。

１.「政治改革推進協議会」は、政府、政党の政治改革に対する取り組みや与野党間に設置された政治改革協議会の活動を監視し、政治改革の推進を強く迫るとともに、政治改革を推進するための戦略を構築し、世論の喚起やアッピールにつとめるなど、民間側の「運動推進組織」としての役割をはたす。また政治状況に応じ、政府、各党に対し随時提言をおこなう。

２.「政治改革推進協議会」は、政治改革を熱望する与野党の若手、改革派議員との「連携組織」として活動し、政治改革に賛同する国会議員の超党派の結集をめざすとともに、あらゆる機会を通じて意見交換の場を設け、「各界、各党の垣根を低くする」ことにつとめる。また経済団体や連合、市民団体との交流をはかりながら、各党に対し影響力を行使しうる体制をめざす。

３.「政治改革推進協議会」は協議会のもとに、①「政治改革の理念および新しい政治のあり方に関する検討委員会」、②「 選挙制度改革および政治資金制度改革等に関する検討委員会」、③「国会改革に関する検討委員会」、④「行政改革および地方改革に関する検討委員会」の４つの委員会を設け、委員間での意見交換や各党議員との意見交換を通じて各党各界が合意しうる具体的な改革案づくりをめざす。ことに制度改革論議と並行して、政治改革の車の両輪である「新しい時代の政党のあり方」や「政権交代・政界再編」等の問題についても積極的な発言をおこない、政治改革の全体像を描くことにつとめる。

平成4年4月20日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）　発足総会

【資料3】

細川総理大臣と河野自民党総裁の合意書
平成六年一月二十八日

一、比例代表選挙は、ブロック名簿、ブロック集計とする。ブロックは、第八次選挙制度審議会の答申の十一ブロックを基本とする。
二、企業等の団体の寄付は、地方議員及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、年間五十万円を限度に認める。
三、戸別訪問は、現行どおり禁止とする。
四、小選挙区選出議員の数は三百人、比例代表選出議員の数は二百人とする。
五、小選挙区の候補者届出政党、比例代表選挙の名簿届出政党並びに政治資金規正法及び政党助成法の政党要件の「三％」は、「二％」とする。
六、各政党に対する政党助成の上限枠は、前年収支実績の四十％とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る。
七、投票方法は記号式の二票制とする。
八、寄付禁止のための慶弔電報等の扱いは、現行どおりとする。
九、衆議院選挙区画定のための第三者機関は総理府に設置する。
十、以上の合意の法制化のため、衆参両院からなる連立与党及び自由民主党各六名（計十二名）の委員により、協議を行うものとする。

以 上