HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	昭和５０年における公職選挙法・政治資金規正法の改正をめぐる政治過程（１）
Author(s)	相内, 俊一
Citation	北大法学論集, 32(2), 143-162
Issue Date	1981-12-19
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16370
Type	bulletin (article)
File Information	32(2)_p143-162.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

昭和五〇年における公職選挙法・政治資金規正法の改正をめぐる政治過程(1)（一）

相内俊一

目次

第一節　立法の制度
第二節　立法主体の昭和五〇年の状況
(一)　政務調査会
(二)　総務会
(三)　公職選挙法改正に関する(調査)特別委員会
(四)　三木内閣と自民党
(五)　三木武夫と党近代化
(六)　三木内閣の基本方針
第三節　選挙二法改正の政治過程
(一)　自民党内における政治過程
(i)　問題の選択

(ii) 参議院全国区制の改正と定数是正問題の展開（以上本号）
(iii) 選挙公営並に機関紙配布規制等選挙運動の規制に関する問題の展開
(iv) 政治資金規正法問題の展開
(二) 国会内における政治過程
(三) 野党および外部諸団体の運動
(四) 年　表

第一節　立法の制度

法案の国会への提出は、政府により提出される場合と、議員により提出される場合とに大別されるが、ここでは、政府提出による場合に限定して、国会に提出されるまでの法案形成の過程を、制度論的観点から考察しておくことにしたい。

政府提出法案の場合には、議員提出の場合にも増して政党、とりわけ与党の党内政策形成・決定過程と切り離して考えることができない。政策の形成は、一般にその六割が官僚によってなされ、二割が議員、二割が利益団体によってなされるといわれるが、官僚による政策形成は、与党たる自民党の政策形成と歩調を合わせて行なわれると言って良い。後で触れるように、官僚によって政策が提起される場合でも、議員によって提起される場合でも、自民党内の政策形成の手続には大きな違いはない。自民党内の政策形成・決定の機構については既にいくつかの研究(3)によって詳しく明らかにされているので、ここではそれらに依拠して、本稿の問題関心の範囲において紹介しておきたい。

自民党の党内政策形成の中心となる政務調査会（政調）は、その基本的単位として、部会、特別委員会、調査会などを有しているが、これらの中でも、部会は政府機構の各分野と不足なく対応するように設けられている(4)。所属すべき部会の選択は議員に任せられており、議員による部会選択基準も、支持基盤の特性などに左右されて必ずしも議員自身の専門的知識を反映していないといわれる(5)。即ち、部会は、その分野における利害やそれに対する関心はあっても、十分な知識を持たない議員を多く含むことにな

る。部会において、議員が行政実務上の実態や諸問題について官僚から知識を得ることを期待し、官僚が、自らの省庁、部局の意見を法案に反映させ、更には可決成立させてくれることを議員に期待することは、当然であるといえよう。上級官僚経験者の語ったところによると、各省の当該案件に直接関係する課長、部長、局長クラスの官僚は、ほぼ毎回部会に出席して説明、調査等を行なっている。政府の提出する法案のすべてが政調部会で検討されるという点で官僚に対する議員の優位が認められる反面、法技術的側面や情報の収集・蓄積などの点では官僚の優位が認められよう。この両者のバランスは、「自民党は中央官庁を掌握している というよりもそれに寄りかかっている」[6]と考えることも可能である。しかし、このようなバランスの下にあっても、議員個人および派閥の意向が政調部会において反映される可能性は、官僚人事への影響力などの面から残されているといえよう。

部会で形成された法案は、政調審議会を経て、通常は総務会へと送られることとなる。[7] 年に一度の党大会や、定期的には開かれない両院議員総会に比べ、総務会は極めて頻繁に開かれているからである。総務会のメンバーは、事実上は、総務会長と幹事長によって、一定の方法で決定される。[8] 総務は、党内において重要視されるポストであり、「政務次官あるいは常任委員長の経験者でなければ、まず総務になることは考えられない。少なくとも、当選四回以上でなければならないだろう」[9]といわれている。総務の定数は会長を含め三〇名である。総務のポストが高い価値を持つ以上、この限定されたポストの配分に派閥が関与するのは当然である。領袖については異なるが、一般の成員が派閥に属している理由の一つこそ、ポストの配分にあずかることに外ならないからである。[10] かくして、総務会は派閥の意向が反映される傾向を濃厚に有することとなる。

『総務会は、国会開会中は、週二回、火曜と金曜の午前十一時から会合をもつ。閉会中は、週一回が普通だ。臨時会議もときどきある。また、予算編成が最終段階にはいると総務会は毎日開かれる。…』[11]といわれ、議員の自由な出席、発言、関係官庁の役人、党の事務局員の出席が認められる以外は、記者、傍聴人などが締め出される「半公開」[12]の会議、即ち、党に対してのみ開放された会議である。決定は通常話し合いですすめられ、投票による決着は避けられる。総務会のこのような性格は、次のような結果をもたらしていると考えられる。第一にあげられるのは、会議が党に所属する議員に公開されていることにより、総務会の場で積極的

に妥協点を見出すことが困難ないし事実上不可能になるという点である。即ち、総務会で一たび公然と異を唱える者がある場合には、議論百出すれど決定には至らない。「ムラ」（派閥）の意向と体面を全うするためには、対立点の存在が明らかになった際の解決策は、非公開の場において対立点を予め解消する（根廻し）という手順が踏まれた後、総務会で再び合意の形式的確認としての「決定」が行なわれるか、会長一任として総務会としての決定が回避され、対立点の調整が非公開の場に持ち込まれるかのいずれかでなければならない。総務会の実質的な機能は、従って、党の政策決定そのものというよりは、決定に先立って党内の対立点の所在や対立の状況を明らかにすることと言えよう。第二の点は、決定時間による党の内閣に及ぼす制御の問題である。総務会が「党の運営および国会活動に関する重要事項を審議決定」する機関とされている以上、ここでの決定は、党案としての資格がその政策案に付与されるための不可欠な要件となる。内閣が最も近い国会会期中に法案を可決成立させるための日程上の制約を負っていることは動かし難いから、総務会の決定に費す時間が、タイムリミットをめぐって内閣と党の緊張点となりうる。ここに、決定が全会一致を前提とする総務会の性格が意味を持つことになる。少数ではあっても、ある程度の非妥協的反対勢力がある限り、決定は引き延され、結果としては否決したと同じ効果を引き出し得るからである。

総務会で決定され、党案とされた法案は、関係各省間の事務上の調整が必要な場合には事務次官会議を経て閣議決定されることとなる。この段階から先は、一方で国会内の立法手続、即ち、内閣から議会への法案提出、趣旨説明、関連委員会への付託、委員会での審議・決定、本会議での審議・決定、といった衆参両議院での一連の手続による決定過程と同時に、野党側からの反対や修正要求、院外における世論・マスコミ動向等に対応する措置が内閣及び自民党内で形成される過程、とが併行して展開される。確かに、与党が安定した多数議席を国会で占めている場合には、法案が提出された後の決定過程は、立法過程の中でほとんど意味を持たない[13]と言えるが、与野党の議席数が接近した状況下では、提出された法案をめぐる修正や妥協の過程は無視し得ない。

昭和五〇年の公職選挙法・政治資金規正法の改正が行なわれた当時、これまでに示した諸段階における立法機構は、どのような性格を有するものであったであろうか。次にこの点について検討を行ないたい。

(1) 本研究は昭和五六年度文部省科学研究補助金（一般研究B）の交付を受けた、「選挙法の立法過程に関する実証的比較法的研究」の一部として行なわれた。
(2) Thayer, N. B., How The Conservatives Rule Japan, 1969, Princeton University Press. N・B・セイヤー（小林克己訳）『自民党』（昭和四三年）一八八頁。
(3) セイヤー前掲書の他、三沢潤生「政策決定過程の概観」『年報政治学一九六七　現代日本の政党と官僚』（一九六七年）、升味準之輔「自由民主党の組織と機能」同書所収。
(4) 現行部会は、内閣、地方行政、国務、法務、財政、外交、文教、社会、労働、農林、水産、商工、交通、通信、建設、科学技術、環境の一七である。
(5) セイヤー、前掲書、一八三頁。
(6) 升味、前掲論文　六五頁。
(7) 自民党内の政策形成及び決定の手続としては、総務会に送られる前に政調審議会の審議・決定が必要であるが、ここでの異議申立はほとんど行なわれないといわれ、形式的手続となっていると考えて良いと思われる。（セイヤー、前掲書一八五―六頁。）
(8) 党所属議員中の一五名を衆議院から、七名を参議院から選任し、総裁指名により八名が選任される。なお、衆議院からの一五名は、地域ブロックにより按分されている。
(9) セイヤー、前掲書　二二〇頁。
(10) 同書　二七―四八頁。
(11) 同書　二二八頁。
(12) 同書　同頁。
(13) 同書　二〇二頁。

第二節　立法主体の昭和五〇年の状況

(一) 政務調査会

まず、自民党政調会からみていこう。本稿でとり上げる選挙二法は、政調会の中の選挙調査会で主たる政策決定が行なわれた。当時三木内閣の下で党選挙調査会長を務めたのは、福田派の早川崇である。早川は当時当選一一回、既に閣僚経験をもつ古参議員であった。早川はかつて三木派に属していたが、池田三選の時期に三木派を離れて福田派に移っている。早川は、自治政務次官、自治相などを経験して自治畑に明かるい上、自らも選挙制度にはかねてから関心を持ち、党内でも選挙制度に関する提案を行なってきた。(14) 三木体制下での選挙調査会長への就任は、早川の経歴と能力を評価した三木の意思によるものだともいわれる。(15) しかし、早川の政治資金についての意見は三木とは異なり、企業の政治献

金を法的に制限することには必ずしも賛成ではなかった。早川は、当時衆議院法制局長川口頼好等と精力的に三木のもとを訪ね、法案の検討を行なっている。企業献金廃止などの点で三木と意見の違いはあったが、他方そうであったが故に、知識と経験の上で早川はこの問題に関して党内における一定のリーダーシップを発揮できる条件を備えていたといえよう。三木の企業献金に対する意見は、これを「悪とは思わない」が、「政党の経常費までも安易に企業献金をあてにするようでは甘え過ぎ」と考えるという方向に、次第に緩やかなものとなっていくのである。(16)

(14) 早川崇「早川式選挙区移譲制度」『月曜会レポート』(昭和四〇年九月)　二二頁。
(15) 早川崇代議士談。
(16) 三木武夫「自由民主党役員会における発言(昭和五〇年二月二四日)」『三木内閣総理大臣演説集』(昭和五二年)。

(二)　総務会

昭和五〇年一月の総務会の派閥状況は、三木派四人、福田派五人、田中派六人、大平派二人、中曽根派三人、水田派二人、となっており、田中派から弱冠三一歳、当選二回組の小沢一郎が加わっている他は、全体として、当選回数も多い党の中心的メンバーによって構成されている。当時、福田は副総理であり、中曽根は党の幹事長で、いずれも三木体制内にあった上、椎名裁定に際して三木との明白な対立関係はなかった。この、三木政権初期において、総務会は、三木・福田・中曽根の各派計一二名、福田に近いといわれる船田・水田の両派の五名、中間派の石井・椎名両派及び無派閥の四名、三木政権とは程度の違いはあれ対抗関係にあった田中・大平両派の八名、といった勢力バランスの下にあったわけである。総務会における異議の存在は、もとより派閥次元の問題としてすべてを考えることはできない。議員個人の意見の違いや、政策研究グループなどの共通意見に基づく派閥横断的な集団の影響も考慮されるべきであろう。しかし、それにもかかわらず、政権の安定化、ひいては長期化に対する非協力ないしは抵抗の動機が存在し、かつ、それを正当化し得る論拠や環境が形成されていると見られる場合、対抗派閥の問題は一層重要である。三木体制に対する対抗派閥と一応考えることのできる、田中・大平両派所属の議員で当時総務を務めていたのは、総務副会長の井原岸高をはじめとし、小山省二、小宮山重四郎、小沢一郎、浦野幸男(以上衆議院議員)、岡本悟、大森久司、園田清充(以上参議

院議員）の八名であった。

㈢ 公職選挙法改正に関する（調査）特別委員会

国会における五〇年一月当時の政党別議席状況は、衆議院においては、自民二七九、社会一一七、共産三九、公明三〇、民社二〇、その他一、で、自民党の多数は動かぬものであったが、前年七月の半数改選を経た参議院では、自民一二八、社会一一七、共産・革新共同二〇、公明二四、民社一〇、二院クラブ四、その他四、で与野党の議席差はまさに伯仲していた。

衆議院の公職選挙法改正に関する調査特別委員会の成員の政党別構成は、自民一四、社会六、共産二、公明二、民社一、であった。委員長は、小澤太郎（自民・保利系）、理事は、奥野正亮（無派）、田中栄一（石井派）、久野忠治（田中派）、小山省二（田中派）、笹山茂太郎（三木派）（以上自民）、阿部昭吾、山田芳治（以上社会）、津金佑近（共産・革新共同）の各議員、一般委員は、石井一（田中派）、小泉純一郎（福田派）、小島徹三（福田派）、佐藤孝行（中曽根派）、白濱仁吉（福田派）、本名武（三木派）、福永健司（大平派）、綿貫民輔（椎名派）（以上自民）、大柴滋夫、木島喜兵衛、山本幸一、佐藤観樹（以上社会）、林百郎（共産）、浅井美幸（公明）、小沢貞孝（民社）である。前年度の同調査特別委員会のメンバーと比較すると、委員長が大平派の福永健司から中間派の小澤太郎に変わっている点が注目される。しかし、自民党理事には、小澤太郎の委員長就任を除いて大きな変動は見られず、田中派が二名の席を占めている。その他の自民党所属委員は、三木派が一名の他は大半が福田派と中間派で、全体としては反三木的構成にはなっていない。更に注目すべきは、自民党所属委員が、委員長以下前年から引続いているのと同様、委員数で野党第一党の社会党委員は、六人中四人が留任している点である。当選回数からみると、社会党所属の委員は、佐藤の二回、山田の一回と、比較的議員経験の浅い者が多い。社会党はこの委員会メンバーでは、党の選挙制度特別委員長で、当選一〇回の山本幸一が中心になっていたと考えられる（一月二四日委員長及び委員の異動後）。

参議院の公職選挙法改正に関する特別委員会の党派別構成は、自民一〇、社会五、共産二、公明二、民社一、となっていた。参議院の場合は、前年七月の半数改選を経たこともあって、大方が入れ替っており、委員一九名のうち、今年から新たに委員になった者が一三名に上った。自民党委員の派閥構成をみると、委員長が福田派の中西一郎、理事に三木派の小林国司、委員は、有田、

西村、泰野の三人が田中派、木内、高橋（邦）の二人が福田派、剱木が中曽根派となっており、ここでも衆議院の調査特別委員会同様、はっきりした反三木的構成にはなっていない。むしろここでは、地方区選出議員と全国区選出議員の比率に目を配っておくことが必要であろう。全国区選出議員は全委員中一〇名で、前年の八名より二名増えて委員会の過半数を占めている。参議院選挙制度をめぐる重要なイッシューとして、地方区の定数是正と全国区の選挙制度そのものの変更の二つが考えられるが、議員の選出され方によって、争点に対する関心や意見が異なると考えられるからである。

㈣ 三木内閣と自民党

三木内閣は、しばしばジャーナリズムで取り上げられたように、「晴天のヘキレキ」[17]内閣であった。即ち、田中前首相への金権批判で内閣が辞職した後、自民党内の派閥拮抗の中から、突然誕生した内閣だったのである。選挙二法の改正は、三木政権下における最初の立法に属するが、三木が当時いかなる党内状況の下に置かれていたかを知る上で、三木政権誕生のいきさつに、簡単ではあってもふれておかねばならないであろう。

四九年七月の参議院議員選挙での、いわゆる「徳島戦争」[18]は、田中・三木関係の決定的対立をもたらし、更に、その選挙の結果、保革の議席差七といった事態を引き起した田中内閣への党内外からの批判が次第に高まりをみせていた。七月一三日に三木は福総理の職を辞した。三木の辞職に際しての立場は、閣外にあって党近代化に専心するというものであった。他方、田中内閣の大蔵大臣であった福田赳夫は、参議院選キャンペーンにおいて、自民党のインフレ対策に対する批判的立場を表明していた。七月一六日、福田も大蔵大臣を辞職し、閣外に出た。[19]田中内閣末期において、三木・福田は公然と田中に対する非協力的ないしは批判的姿勢を示していたわけである。一〇月になって、『田中角栄研究――その金脈と人脈』[20]をはじめとする田中金脈批判が高まる中で、田中内閣は一一月二六日に総辞職した。田中政権の崩壊が、「田中金脈」批判という形をとりながらも、自民党全体の体質への党内外からの批判によるものであった点に注意を向けておくべきである。

田中は退陣を決意するまでにかなり迷った様子であるが、退陣後の処理を党副総裁であり、党基本問題および運営に関する調査会（党基本問題調査会）会長でもある、椎名悦三郎に一任した。最大の議員数を擁する大平派は、大平正芳を首相候補とするべ

く、総裁を公選によって決すべしと主張し、福田派では、党内分裂を回避するという名分で、話し合いによる決定が主張された。公選を避けることについては、党の分裂を決定的にしないという点で賛成する者も多く、話し合いとなれば、議員数では第二位であっても、党の長老幹部に岸信介、佐藤栄作、船田中、石井光次郎など、福田を推す者を多く擁していて福田にも分があった。三木武夫は、副総理辞任後は目立った動きを見せなかったが、田中退陣後、田中の本来の総裁任期の翌年七月までの暫定総裁を主張し、その間に党の近代化をすすめてから公選を行なうことを主張[21]して即時公選となるのを牽制していた。三木には即時公選となった場合には、脱党して新党結成の動きがあったとも伝えられている。[22] 少なくとも、三木は、三木・福田の連携により、公選による選出を抑え、保革連合による新党結成の可能性を限定された範囲に見せることで、党の分裂回避の動きを誘発するという構えであったと見ることができる。

公選論の大平派は党内で孤立し、福田に期待しての非公選論も、福田の線が田中、大平の強硬な反対で潰されて、結局、党内に確固たる基盤をもたない三木が、暫定的措置としての期待を受けながら椎名裁定により登場することとなったのである。この場合、福田自身にせよ福田派議員にせよ、三木に対する協力の姿勢は示したものの、これをやむを得ぬ選択だったとする意識が強かったことは想像に難くない。また、田中派は、福田安定政権に移行してしまうよりは、自派の復活のチャンスが大きいと踏んでの選択だったと考えることができる。[23] 大平派は最後まで反対の態度をとり続けたが、結局、党内での孤立を回避するため、妥協を余儀なくされたわけであった。

従って、三木政権の誕生は、「暫定」を暗黙の前提とした「緊急避難」的決定の結果として、党内のコンセンサスを獲得し得たと言ってよい。ここに政権誕生の当初から三木に課せられた厳しい党内条件をみることができよう。田中派九二、福田派八二、大平派六七、に次ぐ四六名の議員を擁するにすぎない小派閥なのに加え、「結党以来の危機」に支えられた党内総ガマン体制には自ずから持続性に限界があったからである。[24] 真偽は定かではないが、椎名が、三木内閣が独禁法改正に取り組むのに対し、「オマエは党近代化だけやればよい。余計なことはするナ。」[25]「三木を政権の座につけてやらせようと思ったのは、自民党の近代化と派閥解消だけだ。それなのに三木はなにを勘違いしたのか、早期解散による長期政権を考えたり、独禁法改正など余計なものにまで手を出

してしまった。不明な首相をつくったという批判は甘んじて受けざるを得ない。[26]」と周囲に洩らしたと取りざたされるに至った。

この、周囲の「暫定」と、三木の「長期安定」といった思惑のズレは、三木内閣の立法過程の重要な環境となった。三木自身は、裁定の前日に、先に主張した新総裁の任期は翌年七月までの暫定的なものという見解を、本格政権だが翌年七月には新総裁は洗礼を受けると言い換えて暫定政権を否定した。三木が裁定の内容を裁定の前日ころに知っていたとすれば、これは明らかに自らの政権についての長期安定化の意志表示といえよう。

三木には、後に触れるように、政治資金の規正、総裁選の改善などの諸点を含む、党の近代化についてのかねてからの取り組みと主張があった。三木のこのような政治姿勢は、「田中金脈批判」を頂点とする自民党の悪いイメージを回復させる上で、「出直し的」効果を発揮し得るものであった。この点にウェイトを置いてみるならば、椎名裁定による三木の選出は、自民党の起死回生の一手であったともいえるのである。この裁定が、「天の声」として党内で受け容れられたという事実は、三木にそれだけの適格性があることが、党内において形成されていたことを示していよう。

(17) 三木が椎名裁定の発表に際してこう言ったと伝えられた。毎日新聞社政治部『政変』(昭和五〇年五月) 二一三頁。

(18) 田中派が、三木の地元である徳島地方区に、自派の後藤田正晴を党公認候補として立て、三木の推す久次米健太郎を非公認として選挙戦が行なわれた。三木・田中の「代理戦争」「徳島戦争」などとマスコミで取りざたされた。

(19) 福田・田中の調整に失敗した保利茂は同日福田に先立って辞職した。福田の田中批判は激烈であった。例えば、福田に対し、辞職は政局不安をもたらすとする批判に次のように答えている。「いうところの政局の安定とは、当面の政権の安定であり、反省も改革もなく頬冠りでこのまま政権が進んだら、一体日本の国はどうなってしまう(か)」「ヘドロ大掃除は、まず金権異臭の洗い落しからはじめなければなりません」『中央公論』(昭和四九年九月号) 一二一、一二七頁。

(20) 『文芸春秋』(昭和四九年一一月号)。

(21) 毎日新聞社政治部　前掲書　二三二頁。

(22) 同書　二三五頁。堀川吉則「日本的政治不安の季節到来」渡邊恒雄『永田町見聞録』(昭和五五年) 五二頁。

(23) 塩口喜乙「三木政権と保守体制」白鳥令編『保守体制・下』(昭和五二年) 三八頁。

(24) 岩見隆夫「三木内閣への期待と危惧」『中央公論』(一九七五年二月号) 五八―六八頁。

(25) 小林吉弥「総括、三木首相採点」『新評』(一九七六年九月

号）五六―六四頁。

（26）『財界』（一九七五年六月一日号）一〇八頁。

㈤ 三木武夫と党近代化

三木の党近代化に対する取り組みは、昭和三七年ころから極めて積極的に行なわれてきたとみることができる。当時の自民党総裁池田勇人は、党内の批判的意見を党の正式な機関へと取り込もうとし、党近代化に関する組織調査会を設け、会長に三木を就任させた。[27] 同調査会には次の五つの小委員会が置かれた。㈠政党の基本小委員会（小委員長　石田博英）、㈡選挙制度小委員会（同、小沢佐重喜）、㈢党の組織小委員会（同、安井謙）、㈣資金小委員会（同、小坂善太郎）、㈤団結小委員会（同、灘尾弘吉）。これらの中から、選挙制度小委員会と、資金小委員会をとり上げて、それぞれにおける主たる審議事項と審議回数を示しておこう。選挙制度小委員会では、選挙制度について、選挙調査会との合同会議（三回）、青木試案の説明並にその検討（三回）、選挙制度について、北海道、東北、関東、東海、北信越、近畿、四国、九州選出議員との懇談会（六回）、学識経験者の意見聴取（二回）などの事項の審議が行なわれたと報告されているが、中心は選挙制度改正案についてのブロック別議員懇談会だったようである。そこで検討されたのは、現行中選挙区制の維持、単純小選挙区制への移行、小選挙区制に比例代表制を加味した制度の導入、中選挙区制比例代表制（移譲方式）[28] のそれぞれの案の利害得失の検討であったが、最も賛成が多かったのは、中選挙区比例代表制（移譲方式）で、その理由として、(1)制度の大幅改正は混乱を招く恐れがある。(2)この制度は現行制度の弊害（同志打ち、選挙費用の多額の出費、死票が多い）を、多少とも除去できる。(3)実現が容易。などがあげられており、「長年培養した選挙区に愛着があり、区域改変には消極的であるが、現行のままでは、弊害が多いので、此際の改変をこの方法に求めている」[29] ことが指摘されている。即ち、「政党の近代化のためには、小選挙区制によることが好ましいことは言をまたない」[30] という党の見解にもかかわらず、大方の意見は選挙区割の変更に手をつける困難は回避して中選挙区で共存を計ろうというものであった。その他、参議院全国区制を改正し、拘束式比例代表制として政党に投票を求めるべきだとする意見にかなりの賛成があったこと、定数のアンバランスを速かに是正するべきことなども答申されている。更に、当面必要な改革として、公認候補の決定を厳正にし、一部幹部の専断を排すること、

選挙違反に関する裁判の一ケ年以内上告審終了をめざすこと、選挙公営の徹底をめざし、ポスター、テレビ放送の公営化を即時実施すべきことが指摘されている。党内で改革案を一本化できなかったとはいえ、この時期に既に、定数是正、個人本位から政党本位の選挙への転換、選挙の公営化の諸問題が取り上げられ、いわば後に試みられる改革案がすべて出そろっていることに注目しておきたい。

では、資金小委員会の場合にはどうであろうか。ここでの審議事項の主なものとしては、法務省刑事課長より運用面からみた諸問題、国民協会常任理事より国民協会の現状、検察当局より政治資金規正の問題についてそれぞれ説明をうけ（各一回）、衆議院法制局第二部長川口、および同課長斉藤両氏との意見交換、両氏への参考意見提出の依頼、および川口氏の参考意見の検討（計三回）、を行なったことなどがあげられよう。答申に盛り込まれた内容は、(1)現状においては解決は困難だが、党財政を党費と個人寄金によって賄えるよう努力する。(2)派閥を解消し、これによる資金蒐集をやめて党一本の資金体制をつくる。(3)派閥の資金調達の役割を果す政治結社の解散。(4)自民党への政治資金は原則として国民協会を通す。(5)個人後援会への政治資金は同一個人又は法人より三〇万円以上受け取らない、などの諸点であるが、[31]これらについては党議の決定とし、党員の責任に委ねて実効があがらぬ場合にのみ、法的規正を強化するという方針も合わせて答申された。この中の派閥の解消については、三木調査会長は極めて熱心に主張し、調査会答申中に「自民党に対する国民の批判は『派閥』に集中され、国民が今自民党に最も強く求めているものが『派閥解消』であることは明白」であり、「いかに小さい成果とはいえわれわれが、これだけはどうしても実現しなければならぬと決意し希望している一事がある。『派閥の解消』である。」と明記して、「一切の派閥の無条件解消」の実行につき「総裁、副総裁の理解と勇断」[32]を求めたのである。答申の基調は、このようにみる限り、派閥単位の集金体制を、党に一元化することに力点が置かれており、必らずしも企業献金の解消について積極的な取り組みが求められてはいない。

この組織調査会の答申は、昭和三八年一〇月一七日、池田総裁に対して行なわれたが、この答申に盛られた諸提案は党内でほとんど具体化されることがなかった。特に、翌年七月の池田三選をめぐる総裁選では、一〇億円以上の運動資金が乱れとんだといわれ、派閥単位の金権選挙が横行したのである。[33]

(27) 会長三木武夫、副会長には石田博英、小沢佐重喜、小坂善太郎、鈴木善幸、田中竜夫、中曽根康弘、灘尾弘吉、早川崇、保利茂、水田三喜男、山村新治郎、石原幹市郎、郡祐一、安井謙、が就任した。まさに挙党組織だったわけである。

(28) 注(14)参照。当選基数に達する得票数を有する候補者を当選人とし、当選人が定数に達しないときには基数を越える候補者からその越える分の得票を、法定得票数に達している同一政党の次順位者に移譲する方式。基数は次の式で求める。

$$Q=\frac{V}{M+1}+X \quad (但し、1>X>0)$$

(Q＝当選基数、M＝議員定数、V＝有効投票総数。)

(29) 『自由民主党組織調査会答申』(昭和四〇年一一月) 七二頁。

(30) 同書 七五頁。

(31) 同書 八二―八三頁。

(32) 同書 三頁。

(33) 三選を狙う池田と、これを阻止しようとする佐藤栄作、藤山愛一郎らとの対決は激しく、また、勢力も伯仲していたため、「他派議員を一人一人カネやポストで切り崩す一本釣り戦法」がしきりに行なわれた。このとき、二派、三派、更にはもっと多くの派から金を受け取る議員は、「ニッカ」「サントリー」「オールドパー」などと呼ばれた。
渡邊恒雄 前掲書 一〇七―一〇八頁。

(六) 三木内閣の基本方針

「金権批判」の中で退陣した田中内閣の後を受けて登場した三木内閣は、「自民党結党以来の危機」を打開するためにも、反金権的姿勢を打ち出すことが、党内外から期待されていた。党内に向けての第一声ともいえる、自民党総裁受諾の挨拶[34]の中で、三木は五つの点について党内の理解と協力を求めた。第一には、総裁公選規定、政治資金、選挙制度の根本的改革による党の思い切った改革、第二には、インフレと不況の解決、第三には、国民に対する真実の提示、第四には石油産出国との関係を含む国際協調、第五には、保革伯仲情勢における対話による与野党関係の樹立、が提示された。第一の点に政治資金、選挙制度の改革が含まれるのは、いずれも金のかからぬ政治(選挙)活動の実現と関連をもつからである。更にこの点について、三木は自らの試案を既に用意していることをこの中で明らかにしている。三木試案と呼ばれるものがこれであった。これは一二月二七日、「椎名副総裁あて党改革案」として提出されたが、この中で三木は試案作成の動機について、「私は諸悪の根源は総裁選挙のあり方にある、また政治にあまりにも金がかかり過ぎる、これ以上現状を続けては自民党は破滅すると言い続けてまいりました。そうした私の深憂がこ

の試案を準備した動機であります。」と述べた。三木は総裁就任以前から、一自民党員としてこれを準備してきた、との立場で、党基本問題及び運営に関する調査会長であった椎名悦三郎にこれを提出し、「至急たたき台の一つとしてご審議下さるよう」[35]（傍点引用者）願い出たのである。総裁受諾挨拶の時点で既に試案を準備していたほどの意欲をみせながら、前年七月の参議院選敗北後に設置された、党の正式検討機関による審議を通して党内コンセンサスを形成せざるを得なかったところにこそ、三木内閣の置かれていた状況が良く現われているといえよう。

党外に向けての三木内閣の方針としては、これらに加えて、社会的公正の実現が強調された。これは、福祉予算を充実させて弱者救済を行なう、独禁法を改正して大企業の専横をチェックするという内容を含むものであった。

政治資金規正法の改正、選挙腐敗防止法案（仮称）の立法化、自民党総裁公選規定の改正、独占禁止法の改正は、すべてこれらの基本方針に基づく課題であり、内閣発足当初から掲げられていたのである。これらの立法の実現の成否は、三木内閣の存在理由を問うものであったと言うことができよう。とりわけ、政治資金の規正と選挙腐敗の防止に対しては、発足した翌日の一二月一〇日の閣議で積極的にとり組むことを決めていたのである。

総裁公選規定の改正、独禁法の改正についてここで触れる余裕はないが、独禁法問題をめぐって、三木を取りまく党内の環境が悪化した点を指摘しておかねばならないであろう。この問題での党内の三木に対する批判や不満は、三木を野党に迎合的とする印象と結びついて、他の案件についての党内のコンセンサス形成にも影響を及ぼしたと考えられるからである。

(34) 三木武夫　前掲演説集　四一八―四一九頁。
(35) 同書　四二〇頁。

第三節　選挙二法改正の政治過程

(一) 自民党内における政治過程

(i) 問題の選択

三木試案の提出を受けた党基本問題及び運営に関する調査委員会では、一月六日に会合を開き、総裁公選規定問題と、政治資金規正法改正・選挙腐敗防止法案とを分離し、前者を同調査委員会と党則改正委員会（田中伊三次委員長）と合同審議の上、同月

二二日の党大会までに具体案をまとめる努力をすることとし、後者を党選挙調査会で検討することで意見が一致した。[36] 早川の三木試案の取扱い方は、「三木試案は総裁になる前にまとめたもので公表もされていないから、検討の参考資料という性格だ」[37]というものであった。また、三木試案の作成について、自治省は三木周辺から全然連絡を受けていないといわれ、「当分は政府ベースというよりも、『自民党が中心になって、野党側と話し合いながら具体案をまとめる考えなのだろう』と自治省は静観の構え」[38]と報じられている。このとおりだとすれば、選挙二法の改正のうち、特に政治資金規正法改正については、三木周辺でのみ準備検討されていて、自治官僚及び党は、後からこれを追いかけることになったわけである。特に、企業献金の三年後個人献金中心への切り換えは、自治省、党ともに問題を含む点と受けとめ、選挙調査会長早川と、衆議院法制局長川口頼好とが中心となってこの点の調整を計りに三木のもとをしばしば訪れるということが起ったのである。

他方、三木内閣のこの問題をめぐる野党とのコンタクトは早く、積極的取り組みを決めた閣議のあった同日、中曽根幹事長の野党への挨拶の折に、明正選挙のための話し合いと、これについての国会での決議などについての協議が野党との間ですすめられた。その約一週間後の一二月一六日には、衆議院における社会党石橋政嗣書記長の質問に答えて、三木は、次の通常国会に政治資金規正法改正案を提出することを明らかにした。二四日には、衆議院議員運営委員会理事会で、「金のかからない選挙制度の実現を期し、次の国会で定数是正、選挙公営の拡大、連座制強化など選挙法の改正と政治資金の規正について所要の制度改正を行なう」そのため「政府がすみやかに『最善の措置』をとるよう要請する」という決議（選挙の明正に関する決議）を、翌二五日の本会議で行なうことが決定されたのである。

このようにみてくると、三木はまず国会に法案提出の約束を与え、しかる後に党機関に試案の検討を申し出ることによって、少数派閥のリーダーたる三木が、三木派プラス国会対自民反三木勢力という関係の中でこの法改正過程を展開しようとしたことがわかる。具体的内容抜きで行なわれた「選挙の明正に関する決議」によって、選挙二法の次国会提出は、単なる三木内閣の決意を越えた実現可能性を確保したのである。

党内における実質的な検討がはじめられたのは、一月二三日の選挙調査会総会においてであった。そこでの決定は、三月一五日

までに具体案を作成し、三月中に国会提出を行なうこと、法案の主な内容は、政治資金の規正、衆参両議院の定数是正、参議院全国区制の改正、選挙公営の拡大、とし、選挙腐敗防止法の制定は、公職選挙法の改正によっても十分趣旨を実現できるので行なわないこと、政治資金の規正以外の問題では、衆参両議院の公職選挙法改正に関する（調査）特別委員会理事会などを通して、与野党が話し合い、その合意を前提にすすめること、法案形成のタタキ台として、三木試案及び第五次選挙制度審議会の答申を用いるがあくまでも参考にとどめること、衆議院議員の定数是正は、参議院地方区定数是正及び全国区制改正と一括方式（ワン・パッケージ）で処理すること、などの点であった。「『選挙制度は野党の反対があれば手をつけない』との三木首相の〝公約〟[39]」は次第に後退せざるを得ない情勢となり、二九日の選挙調査会では、参議院全国区の比例代表制採用との一括方式でなければ、定数是正には応じないことが確認された。これに対し、三木は三〇日、衆議院予算委員会での答弁で、一括方式に必らずしもこだわらない旨の発言をしたが、自民党首脳は即時これに厳しく反発し、同夜、井手一太郎官房長官を通して、政府自民党はあくまで一括方式をとり、全国区は比例代表制について与野党間の合意ができない場合には見切り発車して、自民党案を国会に提出するといった態度を表明した。[40] 衆議院の定数是正については、前年一一月に、二〇人定員増、六人以上は分区、の自民党非公式案で与野党がほぼ合意に達していた。[41] 一旦合意に達した問題についても他と一括してでなければ改正に応じないとする自民党の態度の背後には、「もともと選挙制度の改正で利益を受けるのは野党だから、野党が一括改革に応じないのであれば、どうしても選挙制度を改正しなければならないとは考えない。[42]」という計算が働いている。三木と党との間では、社会的公正の実現という問題関心と、議席獲得の上で党および自分にどのくらい有利かといった利害関心をめぐる価値意識のあり方に、かなり違いがあったとみることができよう。昭和四七年一二月の総選挙で、自民党は議席を二八減らし、選挙後の無所属からの編入を含めても一三議席減となった。田中内閣の下で、四九年三月～五月にかけて、衆議院選挙区制に小選挙区制・比例代表制併立案を導入することが真剣に考えられたが、開会中の第七一特別国会で成立させるには準備期間が不足であったため、法案提出が断念されるといういきさつがある[43]上、同年七月の参議院選挙で自民党が敗北して与野党伯仲となったため、参議院についても選挙制度そのものを改めて全国区に非拘束比例代表制を導入しよう

とする動きが一層強まった。[44] 党内の意見が、政治資金の規正や定数是正の問題を切り離さず、むしろ、選挙区制の変更を優先すべきという考え方に傾きがちであったのは、以上のような背景と、更に、その推進主体が党内最大派閥を擁する田中であったという事情によるものであろう。しかし、選挙調査会長の早川は、元来中選挙区比例代表制（移譲方式）を提唱していて、積極的小選挙区論者ではなく、選挙調査会の意見としても、衆議院の小選挙区制化の問題は、昭和五〇年当時は出されなかったようである。

二月四日、選挙調査会正副会長と衆参両院の公選法特別委員長の初の合同会議で、①選挙公営化の拡充（選挙用自動車、事務所の費用を国が負担）②事前運動段階での監視、制限の強化（選挙区有権者への寄付制限、後援会立て看板禁止、解散電報禁止）③連座制強化のための措置をとる④衆議院定数是正は衆議院公選法特別委での前年の合意どおり二〇名の増員を認め、参議院全国区改正と一括して成立させる⑤全国区制の比例代表制を、「拘束」「非拘束」のいずれにするかは参議院側にまかせる、といった基本方針が打ち出された。なお、政治資金問題は時間切れのために六日の合同会議に持ち越されることになった。

自民党内における選挙二法の改正に関する政策決定は、以後、この基本方針に沿って展開される。参議院全国区制の改正と定数是正、連座制強化をふくむ、選挙運動への規制、および政治資金の規正、の三つが、この後重要な争点となっていった。それではここに示した順に、その展開の過程を追っていくことにしたい。

(36) 『赤旗』（一九七五年一月七日）。
(37) 『朝日』（　同　一月二四日）。
(38) 同　（一月七日）。
(39) 『毎日』（一月三〇日）。
(40) 『朝日』（一月三〇日）。
(41) 一九七四年一一月に、自民党松野頼三による党非公式案で合意をみたもの。同月二六日に同案を党総務会にかけて党案とする手はずだったが、田中前総理大臣の辞職で棚ざらしとなっていた。その時の野党共同案は、右自民党案に同意、参議院全国区改革などをからめた一括改正に絶対反対、分区線引は自治省が原案を作り小委員会が決定、衆議院定数是正だけでも臨時国会に提出する、というものであった。
(42) 『朝日』（一月三〇日）。
(43) 田中は三月七日「維新会」席上で小選挙区制導入を言明、三月九日党選挙調査会長に今国会での成立を指示。五月一五日断念。なお朝日新聞社の試算によれば、五〇パーセントを割る得票率でも自民党は五二〇議席中四一一になるといわれ

た。毎日新聞社政治部編『自民党』（昭和四八年）一〇六―一一一頁。

（44）八月には竹下副幹事長が田中派青年研修会で、九月九日には自民党選挙調査会が同趣旨の主張を行なった。

(ii)　参議院全国区制の改正と定数是正問題の展開

参議院自民党の動きとしては、まず二月七日に全国区選出議員を招いての役員会、その後週一回の全議員による話し合いが行なわれた。[45] 七日の役員会では、大勢としては「非拘束式」を導入すべきという意見が強かったが、「拘束式」あるいは「現行制度のまま」で良いとする意見もあって結論が得られなかった。参議院自民党に委ねられた制度改革についての判断は、二月一四日の選挙調査会総会までに意見調整がつかず、一八日に参議院自民党政策審議会（会長　丸茂重貞・福田派）の総会[46]を開いて意見を交した結果では、出席議員約四〇名中の多くが、現行通りもしくは非拘束式比例代表制導入を支持したといわれる。二六日の参議院議員総会では、参議院側の意向を一本にまとめることをせず、これまで五回にわたる政策審議会総会での論議の経過を、そのまま党の選挙調査会に伝えることを決定した。同じ日に、田中派（七日会）の公職選挙法問題研究会（主査、久野忠治）は、衆議院の定数是正は小選挙区制実現までの暫定措置として二〇名増員案を認めるが、あくまでも参議院の改革をワン・パッケージで行ない、全国区は非拘束式比例代表制とすることを決定した。翌二七日、全国区比例代表制について意見がまとまらないので、選挙調査会は結論を三月四日の同総会まで持ち越すこととしたが、三日、この問題は、比例代表制の扱いそのものを含めて政府の判断に委ねることを、合同会議を開いて決定した。翌日の調査会総会は、公職選挙法改正大綱を原案通り可決し、数日中にも政調審議会、総務会に諮った上自治省に法案化を求めるという日程が示された。この場でも「拘束式」に反対意見が強かったといわれる。[47] 参議院議員会長安井謙、丸茂重貞などは、「『金のかからない選挙のために比例代表制が急務なのはよくわかる』と軟化」したとはいえ、「『とても関係議員をまとめる自信はない』[48]と消極的」な態度であり、参議院自民党には「拘束式」へとコンセンサスを形成していくリーダーシップが不在であった。これに対し、調査会における政府一任決定を受けて、三木首相をはじめ、中曽根幹事長、松野政調会長らは「拘束式」導入の方向で決着をつけようと試み、ここに党執行部と参議院自民党議員団との対立の状況が生まれるかにみえた。しかし、一〇日の参議院予算委員会における発

言にもみられるように、三木は未だ裁断という形で自ら結論を下すべき時期とは考えていない。[49]

松野・早川は、一一日にも参議院全国区選出議員との懇談を行ない、「拘束式」導入への理解を求めたが、「拘束式」の下では不利になる可能性の大きい新人議員を中心に、「大多数の議員から……反対論が続出した」[50]といわれる。松野はこの後の記者会見で、参議院側の六、七割が「非拘束」を主張しており、時間をかけて理解を求めるといった主旨の発言をしている。これは、執行部側に強いリーダーシップを発揮する意思のないことを示している。既に指摘したように、田中派はかねてから非拘束式を主張しており、参議院自民党内では最大派閥である上、大平派を合わせると半数を占める勢力となるのに対し、三木派はほとんど影響力を発揮できないという事情がある。この問題は、結局、三木執行部のリーダーシップ放棄の形で結着がつけられることになるのである。

一四日早川と党三役および参議院関係議員による会合で、早川は「変形拘束式」[51]ともいえる妥協案を提示したが参議院側を説得することはできず、翌日、椎名副総裁を加えて再協議することとなった。一五日の会合の場でも、執行部は参議院側を説得できず、そこで示されたのが参議院自民党議員全員を対象とするアンケート調査の実施である。執行部側では、前日の早川案が受け容れられる可能性、地方区議員の中からの賛成意見など、期待できる要素をあげてはいるが、一四日の会合の後に既に安井議員会長が早川案にも反対の旨を、参議院自民党執行部の意見として明らかにしていることからも、状況の好転はほとんど望むべくもなかった。参議院側党幹部が「アンケートを実施しても、拘束比例代表制の支持がふえることはない」[52]との見通しを示す中で、執行部は、結果を「最大限に尊重する」ことを表明し、リーダーシップを放棄したのである。アンケートの結果は、反対が七〇パーセントを上回ったとされ、三木首相も二〇日事実上断念の意向を示した。残された問題は、議員定数の是正をこれと一括して行なうとした前年の党議決定による拘束であった。参議院全国区の改革ができないことを、定数是正に手をつけない理由とすることは、三木内閣として一層の後退となる。二四日に開かれた、三木、福田(一)(自治相)、椎名、中曽根、灘尾、松野、早川、安井、丸茂らによる首脳会談では、当初「非拘束」の採用が予想されていたが[53]、結局は、参議院全国区制度と地方区定数是正は見送られ、衆議院定数是正だけが残されることとなった。拘束式を断念した理

由としては、アンケート結果の尊重、即ち、参議院自民党の意思の尊重が、非拘束式が採用されなかった理由としては、金がかかることの解決にならないこと、および、野党の強い反対が予想されることがそれぞれあげられ、党議決定との抵触については、「参院選挙制度の改革そのものを断念したわけではなく、暫時保留ということなので、ワン・パッケージ方式の精神は残っている」（松野政調会長）[54]と説明がつけられた。即ち、「拘束式」は、参議院側の抵抗で、「非拘束式」は三木の反対でそれぞれ潰され、参議院地方区の議員定数の是正が道連れにされて見送られ、衆議院議員定数是正がかろうじて提案されることとなったのである。この決定は、翌二五日の政調審議会、総務会で承認され、党案となった。

(45)『朝日』（二月八日）。
(46)『朝日』（二月二七日）総会には同党議員ならだれでも出席・発言できる。
(47)『朝日』（三月四日）。
(48)　同　（三月九日）。
(49)同様の発言は九日の大阪で行なわれた記者会見でもみられる、『朝日』（三月一六日）。
(50)　同　（三月一二日）。
(51)『読売』（三月一五日）。
(52)『朝日』（三月一六日）。
(53)　同　（三月二四日）。
(54)『読売』（三月二五日）。

（未完）

Political Process of Legislation: A Case Study of 1975 Amendment of Japanese Election Laws (1)

Toshikazu AIUCHI*

This material aimed at clarifying and analysing Japanese legislative process. The legislative process of 1975 amendment on two election laws, which are Public Offices Election Law (Koshoku-senkyo-ho) and Regulation of Political Activity Funds Act (Seijishikin-kisei-ho), will be analysed through published documents such as Diet Papers, newspapers, periodicals, party organs and so on, interviews with the political party members, government officials of Ministry of Home Affairs and Cabinet Legislation Bureau, and also through discussion meetings with scholarly specialists in this topic. The content is as follows;

I) Policy making and decision making systems of LDP (Liberal Democratic Party)

II) Factional situation of LDP and Miki Cabinet in 1975

III) Political process of amendment

(to be continued)

* Assistant on Political Science, Hokkaido University of Education Iwamizawa