

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	政治資金制度の見直しに関する国会論議（２） －第 217 回国会における企業・団体献金等に関する議論－
著者 / 所属	三角 政勝 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	478 号
刊行日	2025-9-29
頁	33-47
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250929.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

政治資金制度の見直しに関する国会論議（２）

— 第217回国会における企業・団体献金等に関する議論 —

三角 政勝

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 第217回国会における各法律案の概要と審議経過
3. 国会審議における主な論点
4. おわりに

1. はじめに

近年における政治資金制度の見直しとしては、まず、令和6年1月に召集された第213回国会（常会）において「政治資金規正法の一部を改正する法律」（令和6年法律第64号。以下「令和6年6月改正法」という。）が制定された。その後、同年10月の第50回衆議院議員総選挙を経て召集された第216回国会（臨時会）において、「政治資金規正法の一部を改正する法律」（令和7年法律第1号）及び「政治資金規正法等の一部を改正する法律」（令和7年法律第2号）とともに、政治資金に関する第三者機関の設置のための「プログラム法」として「政治資金監視委員会等の設置その他の政治資金の透明性を確保するための措置等に関する法律」（令和7年法律第3号）が制定された¹（以下、令和7年法律第1号及び第2号を「令和6年12月改正法」、令和7年法律第3号を「プログラム法」²という。）。

一方、第216回国会では、企業・団体献金の扱いについて会派間の合意が得られず、「令和6年度末までに結論を得る」旨の「申合せ」が行われた上で、衆議院における関係法律案が継続審査とされた。また、政治資金規正法の附則等に基づき、個人献金に対する税制

¹ 令和6年6月改正法をめぐる審議の経過等については、拙稿「収支報告書の不記載等問題を踏まえた政治資金制度の見直し — 政治資金規正法の改正と主な国会論議 —」『立法と調査』No. 469（令6.9）、また、令和6年12月改正法とプログラム法をめぐる審議の経過等については、拙稿「政治資金制度の見直しに関する国会論議（１） — 令和6年12月の政治資金規正法改正と第三者機関の検討 —」『立法と調査』No. 476（令7.7）を参照。

² 令和7年法律第3号は、いわゆる「プログラム法」として、政治資金監視委員会についての基本的な枠組み等を定めるものであり、この法律により直接に政治資金監視委員会が設置されるものではない。

上の優遇措置の対象拡大、政党交付金の交付停止等に関する法制上の措置、政治資金監視委員会等の設置のための法律の制定等について、今後検討を要することとされた。

このような状況を踏まえ、翌令和7年1月に召集された第217回国会(常会)においては、継続審査とされた法律案のほか、与野党の会派から改めて提出された企業・団体献金制度の見直し等に関する法律案が審議された。

以下、本稿では、第217回国会における政治資金制度の見直しに係る法律案の審議の経過とともに、主な論点等を整理することとする。

2. 第217回国会における各法律案の概要と審議経過

(1) 主な会派による法律案の提出

第217回国会においては、政治資金制度の見直しに関し、4法律案が前国会から継続されたほか、衆議院において5案、参議院において2案が提出された。これらの11案はいずれも成立せず、このうち衆議院においては2案が撤回、7案が継続審査とされ、参議院においては2案が委員会に付託されないまま未了となった(図表1)³。

図表1 第217回国会(常会)において審議(提出)された政治資金制度の見直しに関する法律案

提出議院	提出日	提出会派	法律案名(提出番号)	審議の結果等
衆議院	R6.12.9	立憲、維新、参政、保守	政治資金規正法の一部を改正する法律案(第216回国会衆第9号)	前国会から継続 → 衆で継続審査
	R6.12.9	立憲、有志、参政	政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案(第216回国会衆第10号)	前国会から継続 → 撤回
	R6.12.10	国民	政党交付金の交付停止等に関する制度の創設に関する法律案(第216回国会衆第12号)	前国会から継続 → 衆で継続審査
	R6.12.10	立憲	政治資金規正法等の一部を改正する法律案(第216回国会衆第13号)	前国会から継続 → 衆で継続審査
	R7.1.31	自民	政治資金規正法の一部を改正する法律案(衆第4号)	衆で継続審査
	R7.1.31	自民	政治資金規正法の一部を改正する法律案(衆第5号)	衆で継続審査
	R7.3.11	維新	政治資金規正法の一部を改正する法律案(衆第14号)	撤回
	R7.3.19	立憲、維新、有志、参政	政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案(衆第21号)	衆で継続審査
	R7.6.13	維新	政治団体における複式簿記の導入に関する法律案(衆第55号)	衆で継続審査
参議院	R7.3.11	共産	政治資金規正法の一部を改正する法律案(参第2号)	参で委員会付託されないまま未了
	R7.3.11	共産	政党助成法を廃止する法律案(参第3号)	参で委員会付託されないまま未了

(注) 提出会派の名称は、提出時点で各議院において使用された略称による。

(出所) 筆者作成

³ 本稿における国会会派の名称は、当該記述の時点で衆議院において使用されていた二文字略称とし、具体的には、自民(自由民主党・無所属の会)、立憲(立憲民主党・無所属)、維新(日本維新の会)、国民(国民民主党・無所属クラブ)、公明(公明党)、れ新(れいわ新選組)、共産(日本共産党)、有志(有志の会)、参政(参政党)、保守(日本保守党)と表記する。また、本稿において、各法律案は、原則として各院における提出番号(衆第4号、参第2号など)により表記する。

(2) 衆議院に提出された各法律案の概要

第217回国会に衆議院に提出され、委員会で審議された政治資金制度の見直しに関する法律案の主な内容は次のとおりである⁴。

ア 政治資金規正法の一部を改正する法律案（衆第4号）【自民案：企業・団体献金公開強化法案】 → 衆議院において継続審査

- ① 総務大臣は、会社、労働組合、職員団体その他の団体が政党関係政治団体に対してした寄附で各年の末日までに公表された次に掲げる収支報告書に記載されたもの（以下「対象寄附」という。）について、政党関係政治団体に係る一の政党ごとに、対象寄附の総額及び対象寄附関連事項を、その年の翌年の3月31日までに公表するものとする。
 - ア その年の前年に係る定期公表分の収支報告書
 - イ その年の前年に提出すべき事由が生じた場合における解散分の収支報告書
- ② 「政党関係政治団体」とは、一の政党及びその政党と関係を有する次に掲げる政治団体をいうこと。
 - ア その政党が指定した政治資金団体
 - イ その政党の所属国会議員に係る国会議員関係政治団体
- ③ 「対象寄附関連事項」とは、対象寄附に係る次に掲げる事項をいうこと。
 - ア 一の政党に係る政党関係政治団体に対してした対象寄附の金額の合計額が1,000万円を超える会社、労働組合、職員団体その他の団体の名称及び当該合計額
 - イ アの会社、労働組合、職員団体その他の団体から対象寄附を受けた一の政党関係政治団体ごとに、当該政党関係政治団体の名称及びその受けた対象寄附の金額
 - ウ イの政党関係政治団体が国会議員関係政治団体である場合には、国会議員関係政治団体に係る公職の候補者の氏名等

イ 政治資金規正法の一部を改正する法律案（衆第5号）【自民案：構成員の意思尊重法案】 → 衆議院において継続審査

- ① 政治団体は、特にその構成員に係る党費又は会費の債務の負担については、これが自由な意思に基づいて行われるように、十分に留意しなければならないこと。
- ② 法人その他の団体のする政治活動に関する寄附及び政治資金パーティーの対価の支払については、その構成員の意思が尊重されるように、必要な配慮がなされなければならないこと。

ウ 政治資金規正法の一部を改正する法律案（衆第14号）【維新案】 → 撤回

- ① 企業その他の団体が政治活動に関する寄附や政治資金パーティーの対価の支払をすることについて全面的に禁止し、これに違反した者は、1年以下の拘禁刑又は50万円以下の罰金に処すること。
- ② 同一の政治団体の本部支部間又は支部間の資金移動と国会議員関係政治団体に係る公職の候補者が同一である国会議員関係政治団体間の寄附を除き、政治団体のする政治活動に関する寄附について、年間で総額1,000万円の上限額を設けること。
- ③ 企業その他の団体は、その役職員又は構成員に対し、雇用その他の関係を不当に利用するなどして政治団体の構成員となることを勧誘し、政治活動に関する寄附等をさせてはならないこと。

⁴ 各法律案の主な内容は、法律案要綱及び衆議院の委員会における趣旨説明を参考に筆者が要約。なお、第216回国会から継続された法律案については、脚注1の拙稿を参照。

エ 政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案（衆第21号）

【立憲、維新、有志、参政案：企業・団体献金禁止法案】

→ 衆議院において継続審査

- ① 企業その他の団体が政治活動に関する寄附や政治資金パーティーの対価の支払をすることについて全面的に禁止し、これに違反した者は1年以下の拘禁刑又は50万円以下の罰金に処すること。
- ② 政党及び政治資金団体以外の政治団体のする政治活動に関する寄附について、同一の国会議員に係る国会議員関係政治団体間の寄附を除き、総枠制限として年間6,000万円、同一の政治団体に対する個別制限として年間2,000万円の上限額を設けること。
- ③ 企業その他の団体は、その役職員又は構成員に対し、雇用その他の関係又は組織の影響力を不当に利用するなどして政治団体の構成員となることを勧誘し、政治活動に関する寄附等をさせてはならないこと。
- ④ 個人のする政治活動に関する寄附の税額控除の対象について、所得控除と同様に、国会議員、都道府県の議員、知事、政令指定都市の議員、市長に係る候補者の資金管理団体にまで拡大するとともに、税額控除率を引き上げるものとする。

オ 政治団体における複式簿記の導入に関する法律案（衆第55号）【維新案】

→ 衆議院において継続審査

- ① 政治団体において、その会計の適正性の確保及び透明性の向上に資する合理的な会計処理及び記録の仕組みとして複式簿記を導入するものとし、このために必要な法制上の措置について、この法律の施行後2年以内を目途として講ずるものとする。
- ② 複式簿記の導入に当たって講ずべき措置
 - ア 政治団体の会計は、政治団体の特殊性を考慮して必要な修正を加えた上で、原則として企業会計原則によるものとする。
 - イ 政治団体の会計監査の在り方を見直し、政治団体の会計監査に関する制度の拡充を図るものとする。
 - ウ 政治団体の会計責任者等が高度情報通信ネットワーク及び情報通信技術を利用する方法により会計処理を行い、財務諸表を作成し、提出することができるようにするための情報システムを整備するものとする。
 - エ 政治団体の会計責任者等が複式簿記による会計処理を行い、財務諸表を作成し、提出することができるよう、必要な情報の提供及び助言を行うための体制を整備するものとする。

（3）衆議院における審議の経過

衆議院の「政治改革に関する特別委員会」（以下、衆参の各院に設置された「政治改革に関する特別委員会」を「特別委員会」という。）においては、法律案の審議に先立ち、「政治改革に関する件（企業・団体献金の在り方）」を議題として、令和7年3月10日に各会派からの意見表明、3月12日に自由討議を行った後、同日、第216回国会衆第10号（立憲、有志、参政案）、衆第4号（自民案）、衆第5号（自民案）及び衆第14号（維新案）を議題として、趣旨説明が行われた⁵。

3月14日には、上記の4案を一括議題として質疑が行われ、3月17日には参考人の意見陳述と参考人に対する質疑が行われた。

⁵ ただし、第216回国会衆第10号の趣旨説明については、前国会において既に聴取していたため省略された。

その後、立憲、維新、有志及び参政の4会派により、企業・団体献金の禁止等を内容とする衆第21号が共同で提出されることとなったため、3月21日、衆第14号及び第216回国会衆第10号が撤回された上で、衆第21号の趣旨説明が行われた。

質疑については、衆第4号、衆第5号及び衆第21号の3案を一括議題として、3月24日、3月26日及び3月28日に行われた。なお、3月28日には、法律案に対する質疑の後、自由討議も行われた。

こうした中、企業・団体献金の扱いについて「令和6年度末までに結論を得る」旨の前国会での「申合せ」の期限が迫りつつある状況において、年度末までにどのように結論を得るのかについても議論が交わされ、3月31日にも特別委員会を開くことが決められたものの、法律案の扱いをめぐり会派間の合意は得られず、結果として同日の特別委員会は開会に至らなかった⁶。

その後、他の付託法律案⁷の審議を経て、5月15日には、「政治改革に関する件」を議題として、企業・団体献金の扱い等について質疑が行われ、さらに、6月19日には、衆第4号、衆第5号及び衆第21号の3案を議題として、各会派からの意見表明が行われたが、第217回国会においては採決等の結論を得るに至らず、その時点で衆議院の特別委員会に付託されていた法律案は⁸、いずれも継続審査とされた。

なお、参議院では参第2号及び参第3号（いずれも共産案）が提出されたが、委員会に付託されないまま審査未了となった。

3. 国会審議における主な論点

以下では、約30年前の平成6年における企業・団体献金の見直しの経緯に触れつつ、衆議院の特別委員会における衆第4号、衆第5号及び衆第21号に対する質疑を中心とした国会審議における主な論点等を整理する⁹。

(1) 企業・団体献金に関する過去の議論

ア 平成6年改正の経緯

平成5年に発足した細川内閣は、政治改革の実現を最優先の課題とし、衆議院の選挙制度の見直し、政治資金制度の規制強化及び政党助成制度の創設のため、第128回国会に

⁶ このように「申合せ」で示されていた令和6年度末までに結論が得られなかったことに関し、5月9日の特別委員会において、渡辺委員長は、「去る3月31日の委員会に御参集いただいたにもかかわらず、流会となりましたことを委員長として大変遺憾に存じます。企業・団体献金禁止法案につきましては、昨年12月17日に御報告いたしましたとおり、令和6年度末までに結論を得ることを理事会で申し合わせており、委員長といたしましてもこの申合せが結実できるよう最大限努力をしておりますが、いまだ結論の出し方について各会派間の合意を得られておりません。当問題につきましては、各党の責任者において協議が行われる予定と聞き及んでおりますので、当面の間、当委員会では別の案件につきまして審査を進めることといたします。」と発言した。（第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第13号（令7.5.9））

⁷ 「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第20号）

⁸ 政治団体における複式簿記の導入について定める衆第55号（維新案）は、令和7年6月13日に提出、6月19日に特別委員会に付託されたが、実質的な審議は行われず継続審査となった。

⁹ 本稿において、国会会議録からの引用は、原則として、文体を「敬体」から「常体」に改めるとともに、発言の趣旨を損なわないと考えられる範囲で要約している。また、脚注において引用の出所として記載した国会会議録のほかにも同趣旨の答弁等が行われていることが少なくない。

「政治改革関連4法案」¹⁰（以下「細川内閣案」という。）を提出した。

細川内閣案では、企業・団体献金について、政党及び政治資金団体に対するもの以外は禁止することとされていたが、平成6年1月に参議院本会議で4法律案がいずれも否決され、両院協議会が開催されることとなった。両院協議会では会派間の主張の隔たりが大きく協議が難航する中、土井衆議院議長のあっせんを踏まえ、細川総理大臣と河野自由民主党総裁による会談が行われ、会期最終日の1月29日未明に合意を得た。その合意事項のうち、企業・団体献金に関しては、資金管理団体に対して、5年に限り、年間50万円を限度に認めることが追加されることとなった。

これら合意事項については、次の国会で実現することを前提に、細川内閣案の施行日を修正したものを両院協議会の成案とし、同日に成立させた上で、第129回国会において、合意事項を反映した改正法案が議員立法として提出され同年3月に成立した。

将来における企業・団体献金の見直しについては、細川内閣案では、政治資金規正法の改正法附則第9条において、「この法律の施行後5年を経過した場合においては、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、会社、労働組合その他の団体の政党及び政治資金団体に対してする寄附のあり方について見直しを行うものとする。」と規定された。

その後、合意事項に基づく平成6年3月の改正法においては、先述の改正法附則第9条を第10条に繰り下げた上で、附則第9条として、「会社、労働組合その他の団体の資金管理団体に対してする寄附については、この法律の施行後5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。」との規定が加えられた。

それから5年後の平成11年においては、この附則第9条を踏まえ、企業・団体による資金管理団体に対する寄附を禁止する改正が行われた。

イ 第216回国会における企業・団体献金に関する議論

令和6年の第216回国会においては、企業・団体献金の扱いに関し、平成6年の政治改革の当事者であった細川元総理大臣と河野元自由民主党総裁の発言などから¹¹、30年越しの課題として全面禁止すべきとする立場と、当時の合意事項の文書や改正法の附則等においては全面禁止までは明示されていないとする立場との間で議論が続けられた。

¹⁰ 公職選挙法の一部を改正する法律案（閣法第1号）、衆議院議員選挙区画定審議会設置法案（閣法第2号）、政治資金規正法の一部を改正する法律案（閣法第3号）、政党助成法案（閣法第4号）

¹¹ 例えば、細川総理大臣は、平成5年9月の所信表明演説において、「企業・団体献金の存否についてさまざまな御意見があることは承知いたしておりますが、私としては、企業・団体献金にできる限り依存しないことが望ましい姿であると考えており、このたび、企業・団体献金の廃止に向けて大きく一步を踏み出すこととした次第であります。しかしながら、現実問題として政治活動に一定の金がかかることも事実であり、いわば健全なる民主主義を実現するコストとして一定規模の公費助成の導入など条件の整備を図ることが必要であります。」と述べている。（第128回国会衆議院本会議録第2号3頁（平5.9.21）、第128回国会参議院本会議録第2号3頁（平5.9.21））

また、河野元自由民主党総裁は、衆議院事務局による「正副議長経験者に対するオーラル・ヒストリー事業」のインタビューにおいて、平成6年の政治改革に関し、「企業献金の廃止は、個人献金に振り替えるという話はなかなか難しいだろうから、企業献金を止めて公費助成にしようということでした。だから、公費助成が実現したら企業献金は本当は廃止しなきゃ絶対におかしいんですよ。」などと述べている。（衆議院事務局ウェブサイト〈[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/00_zenbun.pdf/\\$File/00_zenbun.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/00_zenbun.pdf/$File/00_zenbun.pdf)〉（令7.9.5最終アクセス））

また、企業・団体献金の禁止と憲法第21条で保障されている表現の自由との関係については、令和6年12月、衆議院の特別委員会理事会に「政府統一見解」が提出された。

「政府統一見解」においては、「政治活動の自由は、憲法第二十一条第一項に規定する「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由」の保障に含まれるものと解されているが、公共の福祉の観点から、必要やむを得ない限度において、一定の制約に服すべき場合があると考えられる。」、また、「企業・団体が政治活動に関する寄附を行うことは政治活動の自由の一部であり、これを禁止することが、いかなる状況においても憲法第二十一条に照らして許されないということではないと考えるが、公共の福祉の観点からの必要やむを得ない制約であるか、その必要性や合理性については、慎重に検討する必要がある。」等の考え方が示された。

結果として、先述のとおり、第216回国会においては、企業・団体献金の扱いについて合意が得られず、「令和6年度末までに結論を得る」旨の「申合せ」が行われ、翌令和7年1月に召集された第217回国会においては、その期限である令和7年3月31日に向けて審議が続けられることとなった。

なお、現行の政治資金規正法における寄附の量的制限は、図表2のとおりである¹²。

図表2 現行の政治資金規正法における寄附の量的制限の概要

寄附者 受領者	個人		会社・労働組合・職員団体・その他の団体		政治団体					
	総枠制限	同一の相手方に対する個別制限	総枠制限	同一の相手方に対する個別制限	政党		政治資金団体		その他の政治団体	
					総枠制限	同一の相手方に対する個別制限	総枠制限	同一の相手方に対する個別制限	総枠制限	同一の相手方に対する個別制限
政党・政治資金団体	年間 2,000万円	制限なし	資本金・組合員数等（※4）に応じて年間750万円～1億円	制限なし	制限なし	制限なし	制限なし	制限なし	制限なし	制限なし
その他の政治団体	資金管理団体	年間 150万円（※2）	禁止	この青枠部分が、「その他の政治団体」による寄附の制限	制限なし	制限なし	制限なし	制限なし	制限なし	年間 5,000万円
	資金管理団体以外の政治団体	年間 1,000万円（※1）			公職の候補者に対するものは金銭等に限り禁止（※3）	制限なし	制限なし	制限なし	制限なし	
公職の候補者	金銭等に限り禁止（※3） その他は年間150万円	金銭等に限り禁止（※3） その他は年間150万円			金銭等に限り禁止（※3） その他は制限なし	金銭等に限り禁止（※3） その他は制限なし	金銭等に限り禁止（※3） その他は制限なし	金銭等に限り禁止（※3） その他は制限なし	金銭等に限り禁止（※3） その他は制限なし	金銭等に限り禁止（※3） その他は制限なし

- ※1 資金管理団体の届出をした公職の候補者が、その資金管理団体に対してする特定寄附については、制限はない。
- ※2 資金管理団体の届出をした公職の候補者が、その資金管理団体に対してする寄附（特定寄附及び自己資金による寄附）については、制限はない。
- ※3 選挙運動に関するものについては、金銭等（金銭及び有価証券）による寄附ができる。
- ※4 その他の団体については、「前年における年間の経費の額」に応じて総枠制限がある。
- （注1）個人の遺贈による寄附については、総枠制限及び個別制限は適用されない。
- （注2）政党が公職の候補者に対してする寄附については、令和8年12月31日までは制限はない。
- （出所）総務省「政治資金規正法のあらまし」（令和7年1月）より作成

¹² 政党がする公職の候補者への政治活動（選挙運動を除く。）に関する金銭等による寄附については、いわゆる「政策活動費」をめぐる議論を踏まえ、令和6年6月改正法により禁止されることとなったが、経過措置として、図表2の（注2）のとおり、令和8年12月31日までは制限がない。

(2) 平成6年における企業・団体献金の扱いに対する認識

ア 平成6年の企業・団体献金の見直しに対する評価

先述の平成6年の政治改革における企業・団体献金の見直しをどのように評価するかについては、全面禁止を目指すのか否かの立場により見方が大きく分かれていた。

自民の委員からは、「そもそも、企業・団体献金について、個人献金は善で、企業・団体献金は悪であるという考え方には立っていない。まず、平成6年1月の政治改革に関する（細川総理大臣と河野自民党総裁による）総総合意に企業・団体献金の禁止は含まれていない。政党助成金とセットで禁止が前提だと議論は国会の意思に反する。仮に企業・団体献金を禁止すれば、政党助成金への依存度が強まり、公的助成に頼る官製政党、いわば税金丸抱え政党になってしまう。それは民主主義にとって果たしてよいことか。大事なことは、政党助成金、個人献金、企業・団体献金のバランスである」¹³旨の基本的な考え方が改めて示された。

これに対し、立憲の委員からは、「(平成6年の)政治改革において、公費助成を導入することに加えて企業・団体献金を禁止する方向になっていた。このことは合意当事者であった細川元総理、河野元自民党総裁のその後の発言においても明確である。しかし、その後の改革では、政党、政党支部への企業・団体献金は温存されてしまった。結果として、その後も汚職事件が相次いでおり、これを真摯に反省するならば、企業・団体献金の禁止は30年来の宿題として、今こそ結果を出すべきである」¹⁴旨の主張がなされた。

同じく、企業・団体献金の禁止を主張する維新の委員からは、「営利企業である以上、見返りを期待しない企業・団体献金は存在しない。細川総理と河野自民党総裁を始めとした先輩議員が取り組んだ平成の政治改革に決着をつけるため、そのときに激変緩和措置として放置された抜け穴である企業・団体から政党・政治資金団体への寄附を完全廃止すべきである。この抜け穴のせいで、企業・団体献金と政党助成金との二重取りとなり、さらに裏金事件の温床となった政治資金パーティーの増加を招いた」¹⁵旨の認識が示された。

イ 平成6年の企業・団体献金の見直しに対する学識経験者の見方

平成6年の企業・団体献金の見直しが将来の全面禁止を含むものかどうかについて、特別委員会に参考人として招致された学識経験者からは、次のような見解が示された。

中北浩爾・中央大学法学部教授からは、「細川護熙首相と河野洋平自民党総裁のトップ会談で企業・団体献金の全面禁止が決まったという主張が野党からなされているが、正しい理解とは言えない。基本的な事実について与野党間に共通認識がない以上、企業・団体献金の存廃を拙速に決めるべきではない」¹⁶旨の意見が述べられた。

谷口将紀・東京大学教授からは、「この度、私も改めて一次史料を確認したが、平成の政治改革当時に、政党に対する企業・団体献金を全面禁止する合意が与野党間に成立を

¹³ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号1頁（令7.3.10）

¹⁴ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号2頁（令7.3.10）

¹⁵ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号2頁（令7.3.10）

¹⁶ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第8号1～2頁（令7.3.17）

していた事実はない。他方、企業・団体献金の規制を強めるという方向性については、確かにコンセンサスが存在をしていた。その延長線上に着実にステップを踏むことが、現在求められていることと考える」¹⁷旨の意見が述べられた。

また、成田憲彦・駿河台大学名誉教授からは、「(細川内閣案において、企業・団体献金が)即時全面禁止とならなかつたのは、新生党やさきがけなど自民党離党組が激変緩和の必要性を主張し、企業・団体献金禁止を強く主張していた社会党も、比例議席250議席と比例の全国名簿を取ることを優先して、企業・団体献金禁止で譲歩したためである。ただし、社会党内では、附則の5年後見直しは5年後廃止の意味だと説明された。このことは、本日臨むに当たって、当時の社会党執行部関係者にも確認した。また、細川氏も、先週お会いして話を伺ったが、5年後に即時廃止かはともかく、廃止に踏み出すものと受け取っていたということであった。結局のところ、細川氏と河野氏が口をそろえて企業・団体献金の全面禁止は30年越しの宿題とおっしゃるのは、極めて適切な発言ではないかと考えている」¹⁸旨の意見が述べられた。

(3) 企業・団体献金に関する過去の判例に対する認識

企業・団体献金を禁止することの是非に関する議論においては、いわゆる「八幡製鉄事件」についての最高裁判所の判決を論拠として、賛否双方の立場から見解が示されることが少なくなかった。

八幡製鉄事件とは、昭和35年の同社による350万円の政治献金は、定款の目的範囲外の行為であるなどとして、株主が代表訴訟を提起したものである。これに対する昭和45年の最高裁判所大法廷の判決は、原告による上告を棄却し、政治資金の寄附と会社の権利能力について、「会社による政治資金の寄附は、客観的、抽象的に観察して、会社の社会的役割を果たすためになされたものと認められる限り、会社の権利能力の範囲に属する行為」である旨、また、会社による政党に対する政治資金の寄附の自由と憲法との関係については、「憲法第三章に定める国民の権利及び義務の各条項は、性質上可能な限り、内国の法人にも適用されるものであるから、会社は、公共の福祉に反しない限り、政治的行為の自由の一環として、政党に対する政治資金の寄附の自由を有する」旨の考え方を示した¹⁹。

この判例に関し、自民の発議者からは、「我が党は、政党の政治活動を資金面で支えることは政治参加の手段であり、本来自由であるべきとの立場にある。この最高裁判決を十二分に踏まえ、現代社会において社会的実態を有し、社会を構成する主体として重要な活動を行い、また、納税の義務も果たしている企業・団体が有する政治活動の自由及びその一環である寄附の自由を尊重し、禁止ではなく公開との考え方に基づいて公開を強化する法案を提出した」²⁰旨の説明が行われた。

一方、立憲の発議者からは、「八幡製鉄事件の最高裁判決は、憲法に規定される国民の権

¹⁷ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第8号4頁(令7.3.17)

¹⁸ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第8号3～4頁(令7.3.17)

¹⁹ 最判昭45.6.24民集第24巻6号625頁。なお、本稿の記述は、最高裁判所ウェブサイトにおける「裁判要旨」を参照した。〈https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=55040〉(令7.9.5最終アクセス)

²⁰ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第12号(令7.3.28)

利義務は、性質上可能な限り法人にも適用される、自然人と同様にということだと思いが、同時に、仮に弊害がある場合には、その弊害に対する方策は立法政策に委ねられる、そして、政治資金の寄附の自由が公共の福祉に反しない限りにおいて認められる、と明確に述べている。つまり、企業献金が認められない場合があるということをはっきりと述べている。したがって、野党による企業・団体献金禁止法案（衆第21号）は、現に存在する弊害、すなわち巨額の献金によって政策をゆがめることはあるという立法事実を踏まえて、最大限の制約をもって臨むべきと判断したものであって、最高裁の判決、趣旨に沿ったものである」²¹旨の認識が示された。

（４）企業・団体献金と政治活動の自由

企業・団体献金の禁止と憲法第21条で保障されている表現の自由との関係については、先述のとおり、第216回国会において、衆議院の特別委員会理事会に「政府統一見解」が示されたところである。

これに関連して、政治資金規正法第2条の基本理念における「国民の浄財」との規定について、この「国民」には企業も含まれるのかとの問いに対し、自民の発議者からは、「憲法は政治活動の自由を保障している。国民が自己の信念に基づいてその支持する政党その他の政治団体に政治資金を拠出することは、政治活動の自由の態様の一つとして位置付けられている。企業については、現代の経済社会において社会的な実態を有し、社会を構成する一つの主体として重要な活動を行っている。したがって、自然人たる国民と同様に、政治活動の自由、そして判例にあるように政治活動の自由の一環として政治資金の寄附の自由も有する。一方で、納税の義務も負っている。こうしたことから、国民に含まれると考える」²²旨の見解が示された。

これに対し、立憲の発議者からは、「企業・団体も政治活動の自由は憲法上保障されている一方で、それが全て個人と同じ中身、程度なのかについては様々な議論がある。そういう中で、政策判断としてどのような制度を入れていくのかということになる。立法事実が重要であり、（政治家個人に対する）企業・団体による寄附もリクルート事件といった立法事実があつて禁止となったものである」²³旨の認識が示された。

また、維新の発議者からは、「選挙権を持たない企業や団体が一人一人の国民と比較して圧倒的な資金力を動員して政策に口を出すというのは、少なくとも、多様な意見に耳を傾けるという民主主義の在り方をゆがめていると評することができる。企業の持つ政治活動の自由の中には表現の自由があり、政策提言を自由に行うことができるのだから、あえて金銭でそれを表現する必要はないと考える」²⁴旨の見解が示された。

一方、国民の委員からは、「企業・団体献金を全面的に禁止することは、企業・団体が当然に有する政治活動の自由の過度の制限になることは否定できないし、多くの個人は何ら

²¹ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第12号（令7.3.28）

²² 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第10号（令7.3.24）

²³ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第7号14頁（令7.3.14）

²⁴ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第11号（令7.3.26）

かの企業・団体に属しているため、形式的には個人献金の形をとりながら、その内実は企業・団体献金である可能性を一切排除することは現実的に不可能である。むしろ、実態は企業・団体からの献金であるにもかかわらず、表面上は個人献金という体裁をとり、かえってどこから幾らの献金を受けたのかが不透明となって、政治資金の透明性を阻害するおそれさえある。したがって、企業・団体献金の全面禁止は、その実効性担保の観点から現実的とは考えられない²⁵旨の認識が示された。

なお、第216回国会においては、政治資金に関する第三者機関を国会に設置するための「プログラム法」が制定されたところであるが、企業・団体献金の扱いに関連し、公明からは、「公明党は、かねてより、企業・団体献金の在り方については、客観的な見地から第三者的な機関に議論を委ね、その提言を得るべきであると主張してきた。今後、各党各会派で法案の作成を予定している政治資金監視委員会を早期に設置するとともに、同委員会に議論、提言を委ねるのも一つの考え方である」²⁶旨の見解が示された。

(5) 政治団体による寄附に関する議論

ア 政治団体による寄附の自由

現行の政治資金規正法は、第21条第1項において、会社、労働組合、職員団体その他の団体は、政党及び政治資金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旨を規定する一方、同条第2項において、第1項の規定は政治団体ができる寄附については適用しないこととしている。

野党4会派による衆第21号は、企業・団体献金を全面的に禁止する一方、政治団体による寄附及び政治資金パーティーの対価の支払については適用しないこととしている。

企業・団体献金を禁止しても、こうした政治団体による寄附を適用除外とするのは実質的な抜け穴となるのではないかとの指摘に対し、立憲の委員からは、「営利目的の企業と異なり、政治活動を目的とする政治団体への寄附を全面禁止することは、憲法の保障する政治活動の自由を過度に制限することになりかねない」²⁷、また、立憲の発議者からは、「(企業・団体献金を禁止することにより)そもそも政治団体には企業、団体、組合から直接お金が入られないという大きなシャットアウトをした。もう一つは、雇用関係等を不当に利用したり、個人の意思と関係なく政治団体に個人を入れるということを禁止する。この二つのルートを遮断することで、抜け穴ということには絶対にならない制度とした」²⁸旨の説明がなされた。

イ 政治団体の活動と雇用関係等の不当利用の禁止

政治団体の活動における労働組合等の構成員の意思尊重に関する具体的な例として、立憲の発議者からは、「我々の法案では、会社、労働組合等が雇用関係を不当に利用したり、会費相当額の金銭を支払うことを約束したりして、政治団体の構成員となることを

²⁵ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号3頁(令7.3.10)

²⁶ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号3頁(令7.3.10)

²⁷ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号2頁(令7.3.10)

²⁸ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第7号13頁(令7.3.14)

勧誘し、かつ当該団体をして政治活動に関する寄附又は政治資金パーティーの対価の支払をすることを禁止している。指摘されるような、労働組合が組合員に政治団体への加入を強制したり、会費を給料から天引きしたり、その資金で政治活動に関する寄附やパーティー券を購入するというようなことは禁止される」²⁹旨の説明がなされた。

一方、雇用関係の不当利用等に対し罰則を設けなかった理由について、立憲の発議者からは、「罰則に関しては、罪刑法定主義に基づき、処罰の対象となる行為が法文上明確でなければならないという明確性の原則を満たさなければならない。雇用関係の不当利用等による寄附に該当するか否かについては、グレーなところも存在する。明確性の原則に照らすと外延のところ不明確なので、構成要件を罰則でかけるということは憲法上の疑義が生じてしまう可能性があるということで、罰則をかけていない」³⁰旨の説明がなされた。

また、これにより「抜け穴」が塞げるのかとの指摘について、立憲の発議者からは、「罰則はないが、ダミーの政治団体を介した迂回献金という本条（衆第21号による改正後の政治資金規正法第22条の6の3）の禁止する核心的な部分と本条の禁止規範としての趣旨は明確であることから、行為規範としては十分に機能する法規範たり得ると考えている。グレーな部分についても行動準則として機能することにより、十分に抑止効果はあると考える。本法案は、雇用関係の不当利用等による寄附の制限だけでなく、企業・団体から政治団体への寄附を完全に禁止したことで、政治団体間の寄附の原資としての企業・団体献金を遮断するとともに、政治団体による寄附について年間総額6,000万円、同一の政治団体に対して2,000万円との上限規制を設けており、これらの措置が相まって、可能な限り抜け穴を塞ぐべく努力した」³¹旨の考え方が示された。

（6）「企業・団体献金公開強化法案」の提出

自民は企業・団体献金について、その公開内容を強化するとして衆第4号を提出した。その提案理由について、自民の発議者からは、「我が党は、企業・団体献金が政治活動の自由の一環として、国民の不断の監視と批判の下に行われるべきことに鑑み、禁止ではなく公開との考え方にに基づき、その透明性、公開性を一層強化するとともに、政治資金が民主主義の健全な発達を希求して拠出される国民の浄財であることに鑑み、政治資金を拠出する者の意思が尊重されることが何よりも重要であると考えている。このような理念に立って検討を加え、具体的な方策としてこの法律案を提出した」³²旨の趣旨が説明された。

その上で、具体的に、「政治資金の公開については、まず1階部分として収支公開の制度があり、毎年全ての政治団体の収支報告書が公開されている。次に2階部分として、収支報告書のインターネット公表の義務化、データベース化によって、政党本部、政治資金団体、国会議員関係政治団体の収支報告書について検索可能なデータベースが構築される。

²⁹ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第7号7頁（令7.3.14）

³⁰ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第7号21頁（令7.3.14）

³¹ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第10号（令7.3.24）

³² 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第6号10頁（令7.3.12）

本法律案は、3階部分としてデータベースによる公開に上乘せし、献金の出し手のうち年間合計1,000万円を超える企業・団体を総務省が毎年公表する」³³旨の考え方が示された。

一方、自民案の衆第4号により公開の対象となるのは、同党の政治団体の一部にすぎないのではないのかとの指摘³⁴に対して、自民の委員からは、「5.6%しか対象とならないという批判があるが、公開強化法案の対象は、2階部分、すなわちデータベースの対象となる政党本部、政治資金団体、国会議員関係政治団体を前提としている。また、企業・団体献金の総額に占める割合で見れば、約6割が対象となる。5.6%という政党支部の数のみに着目した批判は全く当たらない。年間合計1,000万円を超える献金の出し手が一覧性のある形で公開されることにより、企業・団体献金が国民による不断の監視と批判の下に適正に行われるようになると考える」³⁵旨の認識が示された。

(7) 個人献金の促進のための税制優遇策

個人献金の促進については、令和6年6月改正法の附則第16条において、「個人が政治活動に関する寄附をした場合の寄附金控除の特例及び所得税額の特別控除の対象の拡大、当該特別控除に係る控除率の引上げその他の個人のする政治活動に関する寄附を促進するための措置の在り方については、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」と規定されている。

野党4会派による衆第21号では、企業・団体献金を禁止する一方、個人献金に対する税制上の優遇措置を拡充することとしている。具体的には、税額控除の適用対象となる個人のする政治活動に関する寄附の範囲について、国会議員、都道府県の議会議員・知事、政令指定都市の議会議員・市長に係る資金管理団体に対する寄附にまで拡大することとし、税額控除率については、①2,000円を超え1万円以下の部分は全額税額控除、②1万円を超え5万円以下の部分は50%税額控除、③5万円を超える部分は30%税額控除としている。

こうした税制優遇の拡大について、自民からは、「個人献金の税制優遇については、多くの出し手によって支えられ、特定の者に過度に依存しないようにするための一助になるもので、その必要性についての認識は共有している。一方、(衆第21号は)少額寄附の促進という意味合いで全額控除としているが、全額控除というのが本当に寄附なのかどうか。形を変えた公的助成ではないか。現在、NPO法人等に対する税額控除は40%であるが、それをを超える税額控除を我々政治家のみで決めてよいのか。やはり国民に広く議論を聞く必要がある。また、税額控除について、政令市以上の議員に拡充するという提案であるが、税額控除は、平成の政治改革において、政党本位の政治を実現するために、政党と政治資金団体に限って導入したものである。(衆第21号は)果たして政党本位の政治に適合しているのかということと、なぜ政令市以上の議員なのかということについて議論する必要がある

³³ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第6号10頁(令7.3.12)

³⁴ 石破総理大臣は、衆第4号により上乘せして公開となる対象について、「令和5年1月から12月までの間に国会議員関係政治団体として把握があった支部の数は442でございます。その直後の令和6年1月1日時点での自民党の支部は7,843でございますから、これを割り算いたしますと、5.6%ということになります。」と答弁していた。(第217回国会衆議院予算委員会議録第14号15頁(令7.2.21))

³⁵ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号1頁(令7.3.10)

る」³⁶旨の見解が示された。

（８）企業・団体献金の制限と「政党法」の制定

政治資金の在り方をめぐっては、政党の範囲や組織、会計等を規律する法律として「政党法」を制定すべきではないかとの議論がある。

第二次世界大戦後の最初の衆議院議員総選挙は昭和21年4月に執行されたが、その後、政党の乱立の整理と腐敗防止が課題となり、政党法及び腐敗防止法の検討が行われた。腐敗防止に関しては、昭和23年に政治資金規正法が制定された一方、政党法については、当時の内務省及び衆議院においてそれぞれ検討されたものの、実現には至らなかった³⁷。

近年では、令和6年6月改正法の審議において、衆参の特別委員会の附帯決議に、「政党が議会制民主政治において極めて重要な存在であることを踏まえ、政党の望ましいガバナンスの在り方について、政党の自主性及び自律性の確保に配慮しつつ、法整備の要否も含めて、中長期的に検討を行うこと。」³⁸と記された。

また、第217回国会において、石破総理大臣は、政党法について「政党などの規律の在り方を法で定めることにつきまして、政治活動の自由や結社の自由などを尊重する観点から慎重な御意見が存在することも承知しております。もちろん、これらを尊重するということは憲法の理念に照らしましても当然のことと認識をしておりますが、これらの自由も絶対のものではございません。自民党総裁としてあえて申し上げますれば、政治に対する国民の信頼を確保するために各党に共通して必要と認められる規律にはどのようなものがあるのか、必要に応じて有識者の御意見を伺い、諸外国の制度も参考にしながら、各党各派とも協力をさせていただき、議論を深めてまいりたいと考えております。」³⁹との見解を示している。

こうした政党法に関しては、国民の委員から、「企業・団体献金の問題については、資金の出し手の規制だけでなく、受け手の規制も行うことが、真に資金の流れの全体像を明らかにし、政治資金の透明化に資すると考える。そこで、企業・団体の行う献金額に上限を設けた上で、企業・団体献金を受け取ることができる主体を政党本部などに極力限定し、受け取った献金については全て公開することとした上で、速やかに政党のガバナンスについて定めた政党法を制定し、政党法によるガバナンス規制に服する政党の原則本部のみ企業・団体献金の受取を認め、それ以外については企業・団体献金を禁止することを提案する」⁴⁰旨の考え方が示された。

結果として、第217回国会においては、政党法に係る法律案の提出はなかったが、国

³⁶ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第10号（令7.3.24）

³⁷ 政治資金制度研究会編『逐条解説 政治資金規正法〔第二次改訂版〕』（ぎょうせい、平成14年）6～9頁。
なお、平成5年の「細川内閣案」の審議において、細川総理大臣は、政党法について、「政党に対して制約を及ぼす可能性のある事柄については慎重な対応を要する」として、政党に関する一般法としての政党法の制定は行わない方針を示していた。（第128回国会参議院本会議録第7号13頁（平5.11.26））

³⁸ 第213回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第8号25頁（令6.6.5）、第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会議録第9号18頁（令6.6.18）

³⁹ 第217回国会参議院本会議録第3号10～11頁（令7.1.29）

⁴⁰ 第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第5号3頁（令7.3.10）

民及び公明においては、議論のたたき台となる「素案」が検討されたとし、公明の委員からその内容について、企業・団体献金の規制の強化を基本としつつ、「検討事項として、早期に政党法の制定を検討するとともに、その制定以降は、政党法の規定に服する政党のみが企業・団体からの寄附を受けられるという仕組みを検討したい」⁴¹旨の説明が示された。

4. おわりに

第217回国会は、企業・団体献金の扱いについて、前国会における「申合せ」で記された令和6年度内に結論を得られないまま、会期末を迎えることとなった。このため、衆議院の特別委員会に付託された法律案は、撤回されたものを除き、いずれも継続審査とされ、次国会以降における検討が待たれることとなった。

このほかの検討事項としては、令和6年12月改正法の附則において、政党に所属する国会議員が政治資金又は選挙に関する犯罪に係る事件に関し起訴された場合に当該政党に対して交付すべき政党交付金の一部の交付を停止する等の制度を設けるための法制上の措置について、令和7年1月から1年以内を目途として講ずるものと規定されている。

また、プログラム法で定められた政治資金に関する第三者機関である「政治資金監視委員会」の法制上の措置に関する具体的な検討については、この国会では議題とならなかったが、実際に政治資金監視委員会を国会に設置するためには、プログラム法を踏まえ、別途、根拠法を制定する必要があるほか、委員長を始めとした有識者委員の人選、運営のために必要な予算や事務局スタッフの確保等の具体的な検討も求められることとなる。

以上のように、第217回国会で結論が得られなかった企業・団体献金の扱いのほかにも、検討を行い必要な措置を講ずべき事項が少なからず残されており⁴²、今後の国会において、どのような形で審議が進められるのかが注視される⁴³。

(みすみ まさかつ)

⁴¹ 「素案」における規制強化等の内容としては、特別委員会において、次のように説明されている。「国民民主党及び公明党は、議論のたたき台となる素案をまとめた。これは、企業・団体献金の規制の強化を基本として、まず第1に、企業・団体から政党・政治団体への寄附の個別制限について、これまでは制限なしであったが、新たに総枠制限の2割を年間上限にする。また、寄附を受けられる政党支部を都道府県連に限定する。第2に、「その他の政治団体」が政治団体に対して行う寄附について、年間1億円の総枠制限を設け、また、「その他の政治団体」が政党等に対してする寄附について、年間2,000万円の個別制限を新設する。第3に、自民案における新たな公開基準である年間1,000万円超を5万円超に引き下げる。第4に、個人献金の促進のため、寄附の税額控除率を現行の30%から最高40%に引き上げる。」(第217回国会衆議院政治改革に関する特別委員会議録第10号(令7.3.24))

⁴² なお、政治団体(政党本部・政治資金団体、国会議員関係政治団体)の側においては、令和6年6月改正法により、令和9年1月1日以降に提出する収支報告書等からオンライン提出が義務化される。また、これらについては、令和6年12月改正法により、令和10年4月1日までにデータベースを用いた収支報告書が公表されることとなる。このデータベースの具体的な内容については、国会審議における発議者の答弁等を参考に、政府において検討が進められるものと考えられる。

⁴³ なお、令和7年7月の参議院議員通常選挙後に召集された第218国会(臨時会)においては、企業・団体献金の扱いについて、その受皿を「政党本部と都道府県に一つの政治団体」に限定することを軸として「落としどころ」を協議すべきではないかとの野田立憲民主党代表からの提案に対して、石破総理大臣は「そのようにさせていただきたい」と答弁した。(第218回国会衆議院予算委員会議録第1号(令7.8.4))