

政治資金の規正

——政治資金規正法を中心に——

前 田 寛

目 次

- 一 はじめに
 - 二 政治資金規正法の制定経過とその内容
 - (一) 政治資金規正法の制定経過
 - (二) 政治資金規正法の内容
 - 三 政治資金規正法の改正論議
 - (一) 社会党の改正案
 - (二) 八幡製鉄政治献金事件（裁判による規正論）
 - (三) 選挙制度審議会の答申
 - 四 政治資金規正法の改正
 - (一) 昭和50年の法改正
 - ① 改正点
 - ② 改正法の評価と問題点
 - (二) 昭和55年の法改正
 - ① 改正点
 - ② 改正法の評価と問題点
 - 五 おわりに（まとめ）
- 一 はじめに

先進民主主義国家の多くが直面している最も困難な問題の一つに政治資金——政治活動を賄うのに必要な資金——の問題がある。政治家個人のみならず政党その他の政治団体のいずれも政治資金を必要とするが、政党政治の発達により、特に政党は、日常的な政治活動費（経常費）として、調査、情報収集、

通信、印刷、教育宣伝、組織の維持運営等に相当の経費を必要とし、とりわけ選挙には巨額の運動資金を必要とする。特に最近、広告・宣伝技術や交通・通信手段の発達によって、選挙に要する資金もうなぎ登りに上昇している。

これ等の費用は、党費、会費、事業収入、寄附等によって賄われるが、我が国の政党の多くは、その大部分を会社、労働組合その他の団体による寄附（政治献金）に依存している。多額の政治献金は、個人による場合にも問題となるが、団体による場合、ことに会社等の団体による場合には問題となる可能性が強い。つまり、我が国のような資本主義社会においては、会社・企業の経済力が集中する可能性が強く、その結果、巨額の政治資金（選挙資金）が特定の政党・候補者に集中し、議会制民主政治にとって不可欠な基本的価値である自由な選挙、公正な選挙を歪めることになる可能性が個人の場合よりも強い⁽¹⁾。また、政治献金の「見返り」が、利権と結びつくことによって、政治腐敗をもたらし、金権政治を招く可能性も個人の場合よりも強いからである。

なお、政治家個人の政治資金も、個人の調達能力をはるかに上回るため、その調達をめぐる政党内部に親分子分の派閥が生まれ、政党の統一的意思決定やその近代化を防げる要因となっている。

このために、我が国では、昭和23年に政党その他政治団体の政治資金の規正を目的として政治資金規正法が制定された。しかし、この法律が施行されてから後も、政治献金にまつわる政治腐敗が相ついで起こっている。今日まで、政治献金と微妙に絡み合った汚職・疑獄事件として、昭和23年の昭和電工事件、昭和29年の保全経済会事件、造船疑獄事件、昭和36年の武州鉄道事件、昭和40年の吹原産業事件、昭和41年の共和製糖事件、日通事件、昭和51年のロッキード事件、続くダグラス・グラマン事件等々、多数にのぼる⁽²⁾。

政治資金規正法の所期する目的が実現されないことが明らかになるにつれ、政治献金にまつわる政治腐敗を防止して政界を浄化するために、政治資金規正法を改正し、これを強化しようとする動きもたびたび見られたが、なかなか実

注(1) 久保田きぬ子「企業と政治」・『ジュリスト』578号119頁。

(2) 笹子勝哉『政治資金』教育社・昭和53年・27頁以下。

現されないまま、ついに昭和50年と55年に改正された。

そこで、本稿は、政治資金規正法が、どのような制定経過で誕生し、その後の政治腐敗の発生に対処してどのように論議され、そして改正されたかを概観し、現在直面する問題及び将来の課題等について、若干の考察を試みるものである。

二 政治資金規正法の制定経過とその内容

(一) 政治資金規正法の制定経過

昭和23年に制定された政治資金規正法は、当時の政党法案の検討中に誕生したものである。

すなわち、戦後の群小政党の乱立とその集合離散による腐敗行為を防止するために、政党法を制定し、政党を規正すると同時に政党の健全化をはかろうとして、昭和21年11月27日、内務省地方局が政党法案要綱を立案した。その内容は、政党の範囲、政党の組織、政党の会計、衆議院議員候補者の予選及び選挙について触れていた⁽³⁾。この政党法案要綱は、昭和22年1月中旬、閣議に提出されたが、内務大臣の更迭により国会提出をとりやめた。

その頃、政党法に対する国会の関心もようやく強くなり、同年7月29日、衆議院に政党法及び選挙法に関する特別委員会を設けて審議した。衆議院の特別委員会では、政党法案に規定すべき政党の範囲、幹部の選出方法、公認候補者の予選方法、政党を管理すべき行政機関、罰則等が問題となった⁽⁴⁾。なお、同特別委員会は、法案起草のため小委員会を設けた。衆議院の小委員会は、政党法案要綱を作成し、同年10月1日、これを総司令部に提出した。これに対し、同年11月5日、総司令部から、(1)記号式投票を採用するか否かは国会側の決定に委せる。この決定が先決問題である。もし記号式投票を採用するならば、政党の範囲をも定める必要がある。(2)罰則を設けて広汎かつ効果的な腐敗防止の規定を設けること。(3)政党管理委員会の代りに全国選挙管理委員会を設置する

(3) 桜沢東兵衛「わが国における政治資金規正の沿革」(国立国会図書館編『主要国の選挙制度の概説』所収)271—272頁。

(4) 同上書272頁。

こと等の修正意見が示された⁽⁵⁾。そこで、衆議院の小委員会は、政党法案をひとまず後回しにして、全国選挙管理委員会法案を起草することにした。第一国会で同法案が可決されると、第二国会で先の政党法案の審議を継続した。

昭和23年2月、総司令部から全国選挙管理委員会に対して、腐敗行為防止法案を作成すべきであるとの意向が伝えられたため、同委員会は、同年4月20日に「腐敗行為防止法案要綱」を作成した。

一方、衆議院の小委員会でも同年4月26日に「政治腐敗防止法案要綱」を作成した。

そこで、両法案の長所を採って素案を作成し、協議の結果、成案を得た。

同法案の題名は、国会審議中に政治資金規正法と名付けられ、特別委員会各委員の共同提案として、同年4月30日、衆議院に提出し即日可決された。同法案は、参議院で修正可決して衆議院へ回付されたが、同年6月30日、衆議院は3分の2以上の多数で参議院の修正案を否決した。ここに、政治資金規正法は、原案通り成立し、同年7月29日に公布即施行された。

(二) 政治資金規正法の内容

この法律の内容は、次の三つに要約される。

第一は、政党、協会その他の団体及び公職の候補者等の政治資金に関する収支報告書を年二回所定の選挙管理委員会に届け出る義務を負わせ、それを公開することによって、国民の批判・監視による政治腐敗の防止を期待している。

第二は、政治腐敗の発生を未然に防止するために、選挙に関する政治資金の寄附を制限する規定を設けている。

第三は、諸規定の違反行為に対し罰則を定めている。

要するに、本法は、政治資金、とりわけ選挙運動資金の出所および使途を国民に公開することによって、政治活動の公明を図り、選挙の公正を確保し、以て民主政治の健全な発達に寄与しようとするものである。

しかし、本法公布当時、既に次のような批判があった⁽⁶⁾。

(5) 同上書272—273頁。

(6) 同上書274頁。

(1)候補者または出納責任者と関係のない、いわゆる第三者の事実上の選挙運動を防止することが困難である。(2)選挙運動の期間外の金銭支出、すなわち潜在的な選挙運動を捉えることが技術的に困難である。(3)報告書の提出義務を怠った者に対し提出を強制する方法が認められていないため効果をあげない。(4)報告書が提出されても、その作成は極めて不完全なものが多く、閲読しても理解が困難で、腐敗行為防止の資料にならない。(5)公開の方法が不備のため腐敗防止にあまり役立たない。(6)選挙運動資金のすべてが取締りの対象となっていないため抜け道が多い。(7)違反者が失格しても次点者を繰り上げる制度が設けられていないため、腐敗行為の摘発に何人もあまり関心を示さない。(8)選挙運動費用の制限から除外されているものの範囲が広きに失し、印刷費、通信費、船車馬賃等の名目で不正な支出が行われている。(9)罰金や体刑でなく、当選無効や被選挙権の剥奪等による制裁の方が効果が著しい。(10)政争の激甚な場合には、腐敗防止法の公平な適用が困難である。(11)法律にはおのずから限界があり、政治上、社会上の道徳または教育の問題としても取り扱わなければ効果が薄い、等である。

三 政治資金規正法の改正論議

(一) 社会党の改正案

昭和23年に昭和電工事件が発生したが、その後、政治献金にまつわる汚職、疑獄事件については特記すべきものもなく、至って平穩無事であった。昭和29年に至り保全経済会事件、造船疑獄事件が発生し、世論の批判を浴び、国会でも政治資金規正法の改正論議が活発に行われた。

昭和29年2月23日、社会党が第一九国会に提出した改正案は、同法の盲点である寄附の制限を強化するものであった。すなわち、政党が寄附を受けてならない会社、その他の法人の政治献金の制限を明確にしたものである。この改正案は、同年11月30日召集の臨時国会において五党協議会（自由党、改進黨、左右社会党、日本自由党）で審議されたが、各政党の利害が著しく反し、調整がつかないまま同国会は終了した。そこでは、(1)政治献金の禁止を徹底すれば清

浄な献金まで禁止されることになり、政党の発達を阻害する、(2)政治資金の規正の方法如何によっては、ある政党に有利で、他の政党に不利な場合が予想される、等の問題が指摘された⁽⁷⁾。

社会党は、第一九国会について第二四国会、第二八国会にも同じ趣旨の改正案を提出したが、審議未了ないし継続審議となった。

(二) 八幡製鉄政治献金事件（裁判による規正論）

昭和35年3月14日、八幡製鉄株式会社の代表取締役の二人が、同会社を代表して自由民主党に350万円の政治資金を寄附した。そこで、同会社の一株主が、右の寄附は、同会社の事業目的から逸脱する定款違反の行為であり、また、取締役の忠実義務に違反する法令違反の行為であるから、取締役二人は同会社に対し損害賠償責任があるとして、代表訴訟を提起した。これが、八幡製鉄政治献金事件の事実の概要である。

この事件で、原告の意図するところは、「決して八幡製鉄が損害を受けたことを理由としてその代表取締役の責任を追及するにあるのではなく、会社の政治献金が違法であることを裁判の形で宣言してもらい、これによって間接に政界の反省を促そうとするにあった」のであり、「八幡製鉄事件は政治献金についての一つのテストケースとして起こされた」ものである⁽⁸⁾。

第一審（東京地判昭和38年4月5日）では、原告の主張を全面的に認め、取締役に損害賠償を命じたが、第二審（東京高判昭和41年1月31日）及び最高裁（最大判昭和45年6月24日）では、原告の請求を棄却した。

すなわち、第一審判決⁽⁹⁾は、取締役のなした凡ての非取引行為は、定款違反且つ忠実義務違反の行為として、取締役の損害賠償責任の発生原因となるが、例外的に、総株主の同意を得られることが期待できるような行為、いわば社会的義務行為は、合理的な限度を超えない限り、取締役は責任を問われない。特定政党に対する政治資金の寄附は、金額の多少を問わず、非取引行為のうちの

(7) 同上書276頁。

(8) 長谷部茂吉「八幡製鉄の政治献金事件を顧みて」・『法律のひろば』19巻4号9頁。

(9) 判時330号29頁。

右の例外の場合にも当たらないので、定款違反且つ忠実義務違反の行為である、として取締役の損害賠償責任を認めた。

第二審判決⁽¹⁰⁾は、原判決を取り消して、原告の請求を棄却した。その理由は、次のとおりである。会社は、営利を存立の目的とし、他面において、独立の社会的存在として、個人と同様に、一般社会の構成単位をなすものである。もっとも、全人格的な自然人と異なり、営利を存立の目的とするために、自ら、目的による権利能力の制限が存するが、一個の社会人として、社会に対する関係において有用な行為は、これをなす能力を有する。政治資金の寄附それ自体は、その本来の性質から、政党の公の目的のための政治活動を助成するものとして、慈善事業に対する寄附と、その公的性格において違いがない。したがって、会社が一社会人として政党に対し政治資金を寄附する行為は、当然、会社の目的の範囲に属する、とした。なお、会社のなす寄附は、株主の利害との権衡上の考慮に基づく合理的な限度、すなわち、寄附の目的、会社資本の規模、経営実績、社会的地位等からみて応分と認められる限度があるべきであって、その限度を越えてなした寄附は、取締役の忠実義務違反として、会社に対する損害賠償責任を負わなければならない、と付言している。

これに対し、原告は上告したが、最高裁大法廷判決⁽¹¹⁾は、全員一致で上告を棄却した。

本判決は、会社のなす政治資金の寄附が政党の健全な発展に協力するという趣旨において認められるとしているが、決して無制限にはなく、一定の制約があることを判示している。すなわち、会社のなす政治資金の寄附は、会社の権利能力に関して、「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」限度に、また、憲法上、「公共の福祉に反しない」限度に、制約される。さらに、取締役の忠実義務に関して——忠実義務を善管義務と同じ性質であると解した上で——、「もし取締役が、その職務上務の地位を利用し、自己または第三者の利益のために政治資金を寄附した場合

(10) 判時433号9頁。

(11) 民集24巻6号625頁，判時596号3頁。

には、いうまでもなく忠実義務に反する」とし、取締役にこのような意図がない場合にあっても、「その会社の規模、経営実績その他社会的経済的地位および寄附の相手方など諸般の事情を考慮して、合理的な範囲内において、その金額等を決すべきであり、右の範囲を越え、不相応な寄附をなすがときは取締役の忠実義務に違反する」とし、実際には、この点——応分の限度——からも会社のなす政治資金の寄附に制約が加えられることになる。

(三) 選挙制度審議会の答申

第一次選挙制度審議会は、昭和36年12月26日、「選挙の公明化をはかるため差し当って必要とする措置について」と題する答申を池田首相に提出した。この中で政治資金に関する部分は、「会社、労働組合その他の団体が選挙又は政治活動に関し寄附をすることは禁止すべきである。但し、その実施時期等については引き続き検討を加えるものとし、とりあえず、次の措置を講ずること。(1)国又は公共企業体と請負その他特別の利益を伴う契約の当事者である者は、選挙に関するもののほか、政治活動に関しても、寄附をしてはならないものとする。こと。(2)国から補助金、奨励金、助成金、負担金その他これに準ずる交付金（試験研究等にかかるものを除く）又は出資金を受けている会社その他の法人及び国から直接に利子補給金の交付を受けている会社その他の法人は、選挙又は政治活動に関しては、寄附をしてはならないものとする。こと。(3)地方公共団体と(1)又は(2)と同様の関係にある者については、(1)又は(2)に準ずるものとする」という内容であった。答申のこの項目については、自治省案ではそのまま採り入れられたが、政府案において選挙に関する寄附のみを禁止することとして国会に提出し、可決された（公職選挙法199条2項）。これは、「日本の企業の状況からして、国と何らかの財政的につながりのある会社等がきわめて多く、(2)にかかげる会社等の寄附を一切禁止することは、政党の政治活動に直ちに支障を及ぼすことも考えられ、今後政党の育成をはかり、政党政治を発達せしめ、政党本位の選挙に移行するためにも政党の財政的基礎を強固ならしめる必要がある⁽¹²⁾」との理由による。

(12) 松村清之「公職選挙法改正の方向」・『法律時報』34巻5号17頁。

1982年6月 前田 寛：政治資金の規正

続いて、第二次選挙制度審議会は、昭和38年10月15日、「選挙資金および政治資金の規正に関する問題」と題する答申を池田首相に提出した。この中で政治資金に関する部分は、「選挙資金および政治資金についての寄附は、個人に限る。会社、労働組合その他の団体からの寄附は禁止するという第一次審議会の答申を再確認するものとする」と述べている。

第三次、第四次選挙制度審議会では、選挙区制の問題が論議され、政治資金の問題については全く触れられなかった。

その後、昭和41年の共和製糖事件等のいわゆる「黒い霧」事件の発生を契機に、政治資金規正法を改正し実効的なものにすることが緊急の課題となった。

昭和41年12月5日に政治資金規正協議会（長谷部忠、中野好夫、市川房枝の三氏が代表幹事）が発足し、翌年4月6日に政治資金規正の基本方針中間報告を発表した⁽⁴⁾。この報告は、(1)選挙資金及び政治資金についての寄附（会員の類を含む）は個人に限る。会社、労組その他の団体からの寄附は禁止する。(2)法人の寄附限度額の規定を改正し、政治献金化するおそれのある寄附の損金算入を認めない。(3)選挙資金及び政治資金の収支の報告、公開等の徹底を期する。(4)選挙並びに政治に対する政党の責任を明らかにするため、選挙費用について違反者を生じた時は、当該政党の代表者が共同責任を負うものとする。(5)選挙資金および政治資金等の用途の公正をはかるため民意を反映する審査機関を設置する。(6)選挙資金および政治資金を受けた者は、全収入を申告しなければならない、という厳しい内容のものであった。

そして、第五次選挙制度審議会は、専らこの問題を扱い、昭和41年12月21日から翌年3月31日まで10回にわたる審議を重ねた。昭和42年4月7日の「政治資金の規正等の改善に関する件」と題する答申は、「政党は、議会制民主政治の基盤である。政党の活動は、公明正大で、かつ、清廉清白でなければならない。また、民主国家における選挙は、明るく正しく行なわれなければならないことも当然である。しかるに、昨今、政治資金をめぐる国民の疑惑を招くような事態が生じ、また、総選挙においては買収、饗応等の悪質犯罪があとを絶

(4) 詳しくは、「jurist note」・『ジュリスト』370号104—105頁を参照されたい。

たなかったことは遺憾に堪えない」と指摘し、さらに、「政党の政治資金は、個人献金と党費により賄われることが本来の姿であるが、その現状は、多くは会社、労働組合その他の団体の資金に依存しており、今日直ちに政治資金の寄附を個人に限ることとするのは、混乱を招くおそれがあり、その実現は困難と思われる。政党は、できるだけすみやかに近代化、組織化を図り、おおむね五箇年を目途として個人献金と党費によりその運営を行なう」ものとした。つまり、政党は近代化と組織化を図って、政党運営の財政的基盤を将来は個人献金と党費に求めるべきであるとしている。

そして、差し当たり、次の措置を講ずべきであるとした。すなわち、寄附金額の制限（個人は年間1,000万円、会社は年間2,000万円とする）、特定会社等の寄附の禁止、匿名の寄附等の禁止、報告および公表の合理化、公職の候補者等の寄附の禁止、等である。この答申を受けて、まず自治省が、昭和42年4月21日に政治資金規正法、公職選挙法の両改正案を作成し、同年6月5日に作成された政府案要綱をもとに自民党と折衝し、6月12日に最終要綱を作成した。この改正案は、同年6月22日、第五五特別国会に提出されたが、審議未了で廃案となった⁽¹⁴⁾。翌年、同改正案が、再び第五八通常国会に提出されたが、結局これも廃案となった。

このように、政治資金規正法の改正案は、何回となく国会に上程されながら、その都度流産を続けてきたのである。

昭和49年7月7日施行の参議院通常選挙では巨額の選挙資金が使われ、「金権選挙」、「企業ぐるみ選挙」に対する批判がこれまで以上に強く叫ばれた。その上、「田中金脈事件」が発生し、「政治と金」の結びつきが、改めて大きな政治問題となった。

四 政治資金規正法の改正

政治資金規正法は、昭和24年、25年、27年、30年、35年、37年に若干の手直

(14) この経過については、田久富久治「政治の動きと政治資金規正問題」・『ジュリスト年鑑・1968年版』3頁を参照されたい。

しがなされ、昭和50年と55年に基本的に大きな改正がなされた。

(一) 昭和50年の法改正

「金にまつわる政治不信をなくすことは政治の使命である。政治資金の集め方と使い方については、一定の限度というか、節度をもたせるようにすべきだ。将来は個人が拠出する政治資金と党費だけでまかなえるようにしたい⁽¹⁵⁾」との三木首相の強い決意にもとづき、第五次選挙制度審議会の答申に沿った改正案が作成された。この改正案は、昭和50年4月18日、衆議院に提出され、同年7月4日、参議院へ送付された。当時の参議院は保革伯仲であり、採決は可否同数となり、我が国憲政史上初の議長決裁（憲法56条2項）で可決、成立し⁽¹⁶⁾、翌年1月1日から施行された。

① 改正点

主要な改正点は、政治資金の寄附の量的・質的制限、政治資金の収支公開の強化、個人のなす寄附に対する税制上の優遇措置等である。

第一は、寄附の量的制限である。

政党、政治資金団体に対して個人のなす寄附は、年間、2,000万円に制限され、会社、労働組合、その他の団体のなす寄附は、資本金、組合員数、年間経費を算出の基礎として、それぞれ次のような額に制限された。

(イ)資本金10億円未満の会社、組合員又は構成員の数が5万人未満の労働組合及び職員団体、年間経費2,000万円未満の団体のなす寄附は、年間、それぞれ750万円を超えてはならない。(ロ)資本金10億円以上50億円未満の会社、組合員

(15) 笹子勝哉『前掲書』42頁。

(16) なお、公職選挙法も同時に改正された。選挙公営については、従来から選挙公報の作成・配布、選挙用通常葉書等が公費負担となっていたが、今回の公職選挙法改正によって、さらに拡充された。すなわち、法定得票数に達した候補者については、選挙運動用自動車の費用、選挙運動用及び個人演説会告知用のポスター作成費用、さらに選挙運動用ビラの作成費用が、政令の定める額の範囲内で公費負担となった。また、選挙運動期間中、政党が、政策の普及宣伝及び演説の告知のために行う新聞広告の公費負担と従来からあらゆる候補者に対して無料で提供されていた選挙運動用の通常葉書の枚増が増加した（内山秀夫、岡野加穂留、堀江湛、内田 満『デモクラシーの構造』日本放送出版協会・昭和51年・164頁）。

又は構成員の数が5万人以上10万人未満の労働組合及び職員団体、年間経費2,000万円以上6,000万円未満の団体のなす寄附は、年間、それぞれ1,500万円を超えてはならない。(イ)資本金50億円以上の会社、組合員又は構成員の数が10万人以上の労働組合及び職員団体、年間経費6,000万円以上の団体のなす寄附は、年間、それぞれ3,000万円を超えてはならない。

さらに、資本金100億円以上の会社、組合員等の数が15万以上の労働組合及び職員団体、年間経費が8,000万円以上の団体については、資本金50億円、組合員等の数5万人、年間経費2,000万円を超えるごとに、それぞれ500万円を加算する。但し、その加算額の合計が3,000万円に達した場合は、それぞれ300万円を加算し、総計で7,000万円まで加算する。要するに、資本金1,050億円以上の会社、組合員又は構成員の数が110万人以上の労働組合及び職員団体、年間経費4億6,000万円以上の団体は、それぞれ最高1億円までの寄附が認められる¹⁷⁾。

政党、政治資金団体以外の政治団体、つまり派閥・後援会等に対する寄附については、政党、政治資金団体に対する寄附の2分の1に制限され、しかも同一団体に対する寄附は、年間、150万円に制限された。

第二は、寄附の質的制限である。

国から補助金、負担金、利子補給金その他の給付金を受けた会社等、国から資本金、基本金その他これに準ずるものの全部または一部の出資や拠出を受けている会社等は、寄附を禁止され、さらに、三事業年度以上にわたって継続している欠損会社も欠損解消までの間、寄附を禁止された。

第三は、政治資金の収支の公開強化である。

政党、政治資金団体は、年間、1万円以上の収支について明細報告の届け出が義務づけられ、かつ党費、会費についても届け出が義務づけられた。

いわゆる派閥・後援会等は、年間、100万円以上の寄附について明細報告の届け出が義務づけられた。

第四は、個人の寄附に対して税制上の優遇処置が講じられた。

(17) 同上書163頁。

② 改正法の評価と問題点

第一に、量的制限は、従来無制限であった寄附に歯止めをかけた——寄附の総額を法定した——点で、また、質的制限、すなわち国から出資を受けている会社や欠損会社の寄附禁止は——当然のことであるが——、評価できる。ただ、量的制限は、歯止めというより枠内までの寄附を正当化し、奨励するものだという批判⁽¹⁸⁾もある。

第二に、これまで規正の対象とされていなかった党費、会費も収入とみなし明細報告の届け出を義務づけ、また、政党、政治資金団体に対し、1万円以上の収支について明細報告の届け出を義務づけたことは、政治資金のいわゆる「透明度」を高めた点で評価できる（但し、後述のように、後者の金額については、問題がある）。しかし、派閥・後援会等への年間100万円以下の寄附は、明細報告の届け出を義務づけていないため、「透明度」を低下させる恐れがある。

第三に、個人の寄附に対する税制上の優遇措置は、個人の寄附を奨励するという意味で、評価できる。すなわち、第一次、第二次、（第五次）選挙制度審議会の答申は、一貫して、政治資金の寄附は個人に限るという考え方——つまり、会社など団体による多額の寄附は、政治腐敗を招きやすく、また、国民個人の政治参加（民意の反映）の観点から、広範な国民各層からなる少額の寄附（浄財）の方が望ましいとの考え方——が、基本になっているのである。ただ、その実効性については、疑問視する見解⁽¹⁹⁾もある。

その他、政党、政治資金団体に対する1万円以上の個人寄附については、明細報告の届け出を義務づけているが、派閥・後援会等に対する100万円以下の個人寄附については、明細報告の届け出を義務づけていない——すなわち、前者は氏名・住所・職業等が公表されるが、後者は公表されない——点は、均衡を欠くように思われる。さらに、前者については、秘密投票の保障（憲法15条

(18) 野中俊彦『「公職選挙法」、『政治資金規正法』の改正』・『ジュリスト』594号18頁。

(19) 前田英昭「政治資金・各国の法状況」（『現代議会政治』日本評論社・昭和52年所収）140頁。

4項)の趣旨から、匿名を希望する少額の寄附者の氏名等についてまで公開を必要とするか否か、疑問である²⁰⁾。

次に、従来の批判に答え、自治大臣の監督権の強化——自治大臣等は、報告書に形式上の不備や記載の不備がある場合に、説明を求めたり、訂正を命ずることができる——は、報告書の「透明度」を高め、法の実効性を確保する上で、「一歩前進」であると評価できる。

(二) 昭和55年の法改正

昭和51年のロッキード事件、続くダグラス・グラマン事件の発生で政治倫理の確立が、大平内閣の重要な政治課題となった。そこで、一連の航空機疑惑問題に対し実効ある防止対策を検討するために、昭和54年5月、内閣総理大臣の諮問機関として、民間有識者及び関係閣僚からなる「航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会」が設置され、討議の結果、同年9月5日、内閣総理大臣に対し「提言」を行った。この提言は、疑惑問題等の再発防止のための「対策の基本は、政治の浄化にあり、そのためには、まず政治家自身が自浄作用に真剣に取り組み、政治倫理の確立とこれを担保する制度の創設に努めるべき」であるとし、「政治浄化のための対策」の一つとして「政治家個人の政治資金の明朗化」の検討が必要であることを指摘した。この提言を受けて準備された政治資金規正法の改正案が、昭和55年4月、第九一通常国会に提出されたが、衆議院の解散により、審議未了で廃案となった。

その後、富士見産婦人科病院北野理事長の政治献金事件によって、政治倫理の確立が改めて緊急な政治課題となり、鈴木首相の強い意向で前回と同じ改正案が、同年10月28日、第九三臨時国会に提出され、同年11月28日に可決、成立し、昭和56年4月1日から施行された。

① 改正点

政治資金規正法は、昭和23年の制定以来、一貫して、政党その他の政治団体の政治資金の収支の公開を目的とし、一種の「団体規正法」としての性格が強

²⁰⁾ 同上書140頁、宮沢俊義「政治資金規正法」・『国家学会雑誌』62巻12号64頁、
鶴飼信成「政治資金規正法の話」・『ジュリスト』66号11頁。

かったが、今回の改正法は、これまで規正の対象とされていなかった「政治家個人政治資金の明朗化」を図るために、政治家個人の政治資金の収支をその目的に加えた。そして、その目的を実現するために、次の措置を採っている。

まず、政治家は、その政治資金とその他の資金とを明確に区別し、その政治資金——選挙運動に関するものを除く——については、できるだけ、会計責任者を有する第三者たる政治団体に取り扱わせ、収支報告を義務づける（従来の）方式を原則としている。

次に、政治家個人がその政治資金を受け入れた場合に、指定団体を通じて収支を報告する指定団体制度と政治家個人が自ら収支を報告する保有金制度を新しく設けて、政治家個人の金の流れを明らかにしようとしている。

(i) 指定団体制度の概要

特定公職の候補者（衆議院議員、参議院議員、都道府県議会の議員等）が、その政治資金を政治団体に取り扱わせる場合には、専らその者を推薦し又は支持することを本来の目的とする政治団体のうちから、指定団体を指定することができ、この指定をしたときは、指定団体の名称等の所定事項を文書で都道府県の選挙管理委員会又は自治大臣に届け出なければならない。なお、指定団体の数は、一候補者につき一団体と限定されていないので、複数であることも可能である。

指定団体の届け出があった場合は、都道府県の選挙管理委員会又は自治大臣は、当該指定団体の名称等を告示するとともに、その告示の写しを自治大臣及び政令で定める都道府県の選挙管理委員会に送付しなければならない。これによって、公開される。

指定団体の届け出をした特定公職の候補者は、自らに対する寄附についてその明細を付して文書で指定団体の会計責任者に通知すると、会計責任者は、それを指定団体に対する寄附（収入）として扱い、指定団体の収支報告書に記載する。但し、会計責任者への通知を義務づけられるのは、特定公職の候補者に対する同一の者からの年間100万円を超える寄附についてだけである。指定団体の会計責任者が、その指定団体の収支報告書に記載する場合は、指定団体に

対する寄附についてその総額、特定公職の候補者に対する同一の者からの年間100万円を超える寄附についての明細を併せて記載しなければならない。この収支報告書は、公開される。

なお、指定団体に対する寄附については、寄附の量的制限の規定——一般的に、個人が、政党及び政治資金団体以外の政治団体（派閥・後援会等）に対して寄附をする場合、年間1,000万円を超えることができないとする総量制限と、同一の政治団体（派閥・後援会等）に対しては、年間150万円を超えることができないとする個別制限の二つの制限規定——は、適用されない。

(ii) 保有金制度の概要

特定公職の候補者が、その寄附の全部又は一部を自ら管理する場合には、会計帳簿を備え、「保有金」に係る収支報告書を自治大臣又は都道府県の選挙管理委員会へ自ら直接報告しなければならない。

報告を義務づけられるのは、自ら管理する特定公職の候補者に対する寄附のうちから、政党からの寄附及び指定団体からの寄附を除外したものである（これが、「保有金」である）。

収支報告書に記載する事項は、収入については、保有金の総額及び特定公職の候補者に対する同一の者からの年間100万円を越える寄附についての明細、支出については、その総額、項目別金額及び一件当たり5万円以上の支出（経常経費を除く）についての明細である。この収支報告書は、公開される。

② 改正法の評価と問題点

第一に、政治家個人の政治資金が、新たに規正の対象に加えられ、公開されることになったことは評価されるが、その政治資金とその他の資金とを明確に区別する基準が示されていないため、その区別は、専ら政治家個人の判断（倫理感）のみに委ねられることになる。しかし、その倫理感だけで、この区別をすることができるか否か、その実効性に疑問を感じる。

第二に、政治家個人の政治資金の流れ（収支）を明らかにするために、指定団体制度と保有金制度を新設しているが、次のような問題（「抜け穴」）がある。

保有金の範囲から指定団体に対する寄附が除外されているために、指定団体をトンネルにして、また、指定団体制度において指定団体が一つに限定されていないために、複数の政治団体を指定団体に指定して、政治家個人の私的資金を大量に捻出することが可能となる²¹⁾。つまり、政治家個人に対する寄附を、自己の複数の指定団体に対して寄附するという形式を採れば、保有金から除外され、保有金制度による収支報告の対象から除外される。このようにして、政治家個人の手に渡った政治資金は、指定団体制度により、指定団体の収支報告書には政治家個人に対して支出されたことは記載され、公開されることになるが、それ以後（政治家個人に渡った後）の用途は不明確となり、その「透明度」を著しく低下させることとなる。したがって、改正法が目的とする「政治家個人の政治資金の明朗化」を図ることができなくなる恐れがある。

第三に、指定団体に対する寄附については、指定団体制度において、寄附の量的制限と個別制限の二つの制限規定が適用されないこととなっているために、政治家個人の政治資金を従来以上に増加させることが可能となる。その結果、「政治資金規正法全体にも影響するであろうし、また、選挙は政党中心、政策中心に争われるのが望ましいとする考え方とも矛盾し、現在多くの弊害が指摘されている個人本位の選挙という面をいっそう強め……さらに、選挙は自由であると共に公正であらねばならないのに、資金面において公正を欠く²²⁾」こととなる。

第四に、特定公職の候補者に対して指定団体の届け出義務、指定団体に対する寄附に係る通知義務、会計帳簿の備え付け義務、保有金に係る収支報告書の提出義務等各種の義務を課しているが、これ等の義務違反に対して、罰則は定められていない。したがって、その義務違反に対する国民の監視と批判だけで、制度の実効性を確保することができるかどうか、疑問が残る。

21) 久保田きぬ子「政治資金規正法の改正とその課題」・『ジュリスト』734号15—16頁。

22) 同上書16—17頁。

五 おわりに（まとめ）

政治資金の寄附（政治献金）には、生理面（公益面）と病理面（弊害面）の両面を内在している²³。すなわち、それが、政党の健全な政治活動に使われる生理面と政治腐敗を招く病理面である。この両面を有している政治資金の規正について、次のことを提案したい。

第一に、現代の議会制民主政治において政党が十分な政治活動をするためには、巨額の政治資金を必要とする。例えば、自治省に届けられた政治資金の総額は、昭和55年、遂に1,000億円を超えている²⁴。したがって、政治献金を、現代の議会制民主政治を維持するための「必要経費」として認めた上で、その政治資金が、どこから入ってきて（出所）、どういうふうに使われているのか（使途）を公開すること、つまり、その「透明度」を高めることが必要である²⁵。ブランダイス判事（Justice Brandies）の助言として知られている「公開は、社会的・産業的病弊に対する治療として正しく推賞される。日光は、最もよい殺菌剤であり、電気の光は、最も効率的な警察官である²⁶」との言葉は、傾聴に値する。

もとより、公開制度は、政治腐敗に対する国民の不断の監視と厳しい批判がなければ、その効果を期待できない。さらに、報告書に対する自治大臣の監督権を一層強化して、法の趣旨の実現を図るべきである。例えば、政党の公的性格から、その収支一切を会計検査院の検査対象とする²⁷のも一案である。

23) 星川長七「会社のなす政治献金の商法上の問題点」・『企業法研究』184輯11頁。
吉井 博「会社の政治献金と取締役の賠償責任」・『法律のひろば』23巻11号39頁。

24) 飯坂良明、堀江 湛『議会デモクラシー』学陽書房・昭和56年・17頁。

25) 飯坂良明、岡沢憲英、福岡政行『連合政治への潮流』東洋経済・昭和54年・238頁。

26) Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 67. L. Brandies, Other People's Money P. 62 (National Home Library Foundation ed. 1933).

27) 久保田きぬ子「アメリカの政治資金規正法」・『ジュリスト』365号29頁、石田榮仁郎「選挙資金の規正」・『公法研究』42号131頁。

なお、多額の寄附を公開することは、公の利益——不当な政治的影響力を排除する——に直接役立つが、匿名を希望する少額の寄附まで公開することは問題である。

第二に、政治資金の寄附主体については、会社、労働組合その他の団体の寄附（政治献金）を一切禁止して、不特定多数の個人の寄附（及び党費）で賄われることが理想であるが、現状では、個人の寄附（及び党費）だけに限定することは不可能であろう。

しかし、多額の政治献金が、政治（主として、選挙過程）に不当な影響を与えないように、会社、労働組合その他の団体の寄附（及び個人の寄附）を適正な額に制限しなければならないのは当然であるが、ただ、制限によって、政党が財源不足となり、政党の活動そのものが困難となったり、有権者に政党及び候補者等の情報（政策・識見・人格）が十分に行きわたらないという弊害が生じないように注意しなければならない。要するに、「角を矯めて牛を殺す」ようなことがあってはならないのである。

第三に、現在実施されている選挙の一部公営をさらに進めて、政党の選挙運動費用に対する公費補助制度の導入を目指すべきである²⁸⁾。

28) 奥原唯弘『憲法と政治・社会』啓正社・昭和53年・302—303頁。

西ドイツ連邦憲法裁判所は、1958年6月24日の判決で、「選挙の執行は、公の任務であり、また政党は、この任務の遂行に際して、憲法上決定的な役割りを果たすから、選挙そのものに対してのみならず、選挙を担当する政党に対しても国家による財政援助をすることは許されねばならない」(BVerfGE 8, 51 [63])と述べた。しかし、1966年7月19日の判決は、国費による政党への一般的補助と選挙運動費用の補助を区別し、前者は違憲・無効であるとしたが、後者については、「選挙にとって政党の特別の意義は、政党に適正な選挙運動の必要経費を国家から補助することを憲法上正当と認めさせる」(BVerfGE 20, 56 [114-115])と述べている。我が国の場合、政党の憲法上の位置づけは、既に八幡製鉄政治献金事件（昭和45年6月24日最高裁大法廷判決 民集24巻6号625頁）で確立されており、政党への適正な選挙運動費用の公費補助は、憲法上可能であると解される（手島 孝「政治資金の規制をめぐる憲法問題」・『法律時報』39巻6号112頁）。

なお、公費の配分については、西ドイツで実施されているように前回行われた選挙の実績（得票数）に応じて配分する方法が多い（詳しくは、石田榮仁郎「前掲書」131頁を参照されたい）。

西ドイツでは、1967年の政党法によって、政党は、一定の条件の下で、前回の連邦議会選挙における得票率をその算定基準にして、選挙運動費用の公費補助を受けている。アメリカでは、1971年の大統領選挙運動資金法（1974年改正の連邦選挙運動法により拡大・強化された）によって、1976年の大統領選挙から、大統領選挙に限り、公費補助の基金から——前回の大統領選挙で25パーセント以上の得票のあった大政党は、補助の全額を、小政党ないし新政党は、得票数に応じて——補助金が支出されている。現在、アメリカでは、この公費補助制度を国会議員選挙へも導入すべきであるとの声が強く叫ばれている⁸⁹⁾。

政党への公費補助制度の導入は、多額の政治献金による政治腐敗を防止し、また、選挙の公正、つまり選挙運動資金を多く集めた候補者が選挙戦を有利にするという弊害を除去するのに役立つが、政府による不当な選挙干渉を招く危険もある。そこで、「政党がその公認候補者に対して行なう補助等に関しては、公費がどのように配分、使用されたかの公開規制以外は、政府は直接干渉しない制度が望ましい⁹⁰⁾」と思われる。

最後に、政治資金の規正は、言わば「諸刃の剣」である⁹¹⁾ことを痛感する。もし、剣が鋭すぎれば、政党の政治活動を抑えることになり、逆に剣が鈍すぎれば、政治腐敗を招くことになる。

以上、政治資金規正法を中心として、その問題点及び将来の課題等について、極めて大雑把に見てきたが、個々の問題点については、他日を期すこととしたい。

89) 奥原唯弘『前掲書』303頁、石田榮仁郎「アメリカにおける政治資金規正制度の再改革(二)」・『法と秩序』7巻4号32頁。

なお、政党に対し選挙運動費用の公費補助を行う国が、最近ふえている。例えば、スウェーデンは1965年、フィンランドは1967年、デンマークは1968年、オランダは1970年、カナダ、イタリアは1974年に公費補助制度を導入している（前田英昭『前掲書』138頁）。

90) 石田榮仁郎「アメリカにおける政治資金規正制度の再改革(二)」・『法と秩序』7巻4号37頁。

91) 辻 清明「政治資金の規正」・『ジュリスト』388号22頁、石田榮仁郎「アメリカにおける政治資金規正制度の再改革(一)」・『法と秩序』7巻2号59頁。