

## 企業による政治資金の規制論拠

加 藤 一 彦\*

- I はじめに
- II 日本の政治資金規制
- III ドイツの企業献金規制
- IV 日本との関連性
- V 小結

### I はじめに

政治家と企業との不明瞭な関係が明るみになるたびに、企業献金禁止が求められる。確かにその主張は正しいのであるが、ただ政治資金の実態をみると、企業献金が政治資金の全体をカバーしているわけではない。たとえば、2001年度の全地方組織の収入をみると、自由民主党の企業献金率は34%である<sup>1)</sup>。むしろ問題となるのは、「隠れた企業献金」とみられるパーティー収入（事業収入）、業界団体が設立した政治団体からの寄附<sup>2)</sup>、企業に対する物品販売（事業収入）など政治資金規正法上、企業献金として処理できない企業・業界からの資金提供である。特に、景気低迷の昨今、企業献金は減少傾向にあり、企業は表に出る政治献金よりも、企業人としてのパーティー券購入、その他の利益供与（私設秘書の派遣など）の方法で政党、政治家とのつきあいを増してきている。

一方、政党助成法（1995年施行）は、年間約300億円の公金を政党に与え続けているが、この施策は総額約3200億円以上にも達する政治資金を低減化させるために、企業献金の全廃を条件として国民を説得して成立させたはずである。しか

---

\* 東京経済大学現代法学部教授

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第2巻第2号2003年6月 ISSN 1347-0388

1) 毎日新聞2002年11月30日朝刊。

2) 朝日新聞2002年11月30日朝刊によれば、武見敬三氏（自民）は、資金管理団体と自己が支部長を務める政党支部を通じて日本医師連盟（政治団体）より1億5,700万円の寄附を受けている。

し政治資金規正法中、企業献金に関する部門一つとっても、今日に至るまでその禁止の兆候は全くみられない。むしろ2002年12月中旬、日本経済団体連合会（経団連の後継団体・奥田碩会長）は、1993年以来中止していた政治献金を再開することを表明している<sup>3)</sup>。当時、経団連が企業献金斡旋を中止したのは、ゼネコン談合事件もあり、業界に対する厳しい批判がその根底にあったからである。しかし今回の企業献金割り当て斡旋の再開は、明らかに「自由経済の保険料」というよりも、業界側が与党の「政策決定に口も出すかわりにカネも出す」という図式の復活強化を目論んでいることは確実である。

こうした現状に対して、改めて政党、政治家と企業との資金規制の必要性が増してきている。もちろん従来より企業献金禁止論が憲法学の中でも主張されているが——特に「法人の人権」を疑問視する文脈で——しかし政治資金総体からみれば、企業献金を禁止したとしても、政党、政治家と企業との政治資金を切断することは不十分である。

90年代に行われた「政治改革」後の政党が——良くも悪くも——公共圏で生活すべきことが求められているが、しかし現在においては、政党が社会における悪質な部分との連携を深め、政党自身が政治的公共性を自傷し始めてきている。そこで本稿では、日本の憲法学説、ドイツの法経験を眺めつつ、政党と企業との資金規制の論理の構築を素描することとしたい。

## Ⅱ 日本の政治資金規制

### 1 政治資金規正法

政治資金規正法（1948年施行）は、もともと占領期に政党法が構想された時期に、四政党による政党法案（四党案）中、政治資金の規制部分を独立させた形式で制定をみたものである。もっとも当初の政治資金規正法は、その政治資金規制の法的枠組みだけを定めているだけであって、具体的な政治資金の規制は皆無に等しかった<sup>4)</sup>。とはいえ、75年に田中金脈問題を受けて三木内閣が政治資金規正法の改正を行い、また94年には一連の政治改革の中で改めて政治資金規制強化の

---

3) 東京新聞2003年1月5日朝刊参照。

改正が行われた。

現在の政治資金規正法における企業献金規制は次の通りである。企業（労組、その他の団体を含む）献金の受け手は、政党、政党の政治資金団体だけである。政治家個人、政治家が指定する資金管理団体への寄附は禁止されている。資金を提供する企業側の規制として、一企業が年間提供できる政治献金の総枠規制があるが、その総額規制はその企業の資本金に応じて750万円～1億円までである（21条の3）。また、個人献金についても年間同一人からは150万円までしか認められていない（22条）。加えてその寄附金額の公開は年間5万円を超える寄附について「報告書」に記載しなければならない（12条）。

一見こうした規制は、企業と政治アクターとの資金関係につき、透明性を図りつつ政治資金規制が法定化されているようにみえるが、しかしその実態は大きく異なる。一番問題となる政治家個人への寄附との関係でいえば、政治家は2つの資金ポケットをもっている点である。政治家の資金管理団体と自己の選挙区におかれる政党支部である。すなわち、政治家は資金管理団体については、政治資金規正法上の寄附制限を直接受けるが、政党支部への献金は政治資金規正法上、所属政党への寄附とみなされるため、政治家の選挙区政党支部への企業献金は総額規制内であれば可能である（個人献金も同様である）。つまり政党本部の支店として政党支部が企業献金の振込先となり、この政党支部へ振り込まれた企業献金は、政党から政治家への資金移転について一切法的規制がかぶらないため、完全に迂回的な政治家への資金として機能する。自民党が現在約7000以上の政党支部を有するという事実は<sup>5)</sup>、政党支部が政治資金調達のためのマネーロンダリング機関となる甘味を反映した結果である。これを規制するとすれば、2つの方法がある。一つは資金受領機関である政党支部の規制であり、もう一つは政治資金提供者である企業献金の禁止・制限である。前者の規制も有効ではあるが、政党の活動制限にあたる部分を含むためあまり現実的な案は生まれてこないであろう<sup>6)</sup>。むしろ、従来より問題となっている企業側の政治資金提供禁止が政党と企業との

4) 加藤一彦「政党——政党の法制化の五〇年」（吉田善明ほか編『憲法政治』敬文堂、1996年所収）110頁以下参照。

5) 朝日新聞2002年2月20日朝刊参照。

資金癒着を断つ最善の方法といえるであろう。

## 2 企業献金禁止に関する最高裁判所の判断

企業の政治資金提供の内、企業献金を合憲化し、企業献金に積極的意義を与えた判決として、八幡製鉄事件最高裁判所判決が決定的である<sup>7)</sup>。最高裁判所は、「憲法第3章に定める国民の権利および義務の各条項は、性質上可能なかぎり、内国の法人にも適用されるものと解すべきであるから、会社は、自然人たる国民と同様、国や政党の特定の政策を支持、推進または反対するなどの政治的行為をなす自由を有するのである。政治資金の寄附もまさにその自由の一環であり、会社によってそれがなされた場合、政治の動向に影響を与えることがあったとしても、これを自然人たる国民による寄附と別異に扱うべき憲法上の要請があるものではない<sup>8)</sup>と判示し、企業が個人献金と同じレベルで政党に寄附できることを明らかにした<sup>9)</sup>。

もっとも最高裁判所は後の判決では、企業献金のフリーハンド性に歯止めをかける判断を下している。すなわち南九州税理士会政治献金事件において最高裁判所は、「税理士会は、会社とはその法的性格をことにする法人であって、その目的の範囲については会社と同一に論ずることはできない」、税理士会は「強制加

---

6) 朝日新聞2003年3月6日朝刊によれば、自民党幹部より政党支部への献金上限案(具体的には50万円から100万円)が公表されている。しかし政党支部は現行法上、無制限に設立できるのであるから、政党支部への政治献金を細分化すれば、この上限設定は意味をもたなくなる。また、政党支部への献金自体を禁止したとしても、政党本部へ献金すれば、政党本部から政治家の資金管理団体への資金移転に制限がないため、何ら規制は効果的ではなくなる。

7) 最大判民集24巻6号625頁(1970年6月24日)。

8) 同上・630頁。

9) 個人の人権と「法人の人権」を同一レベルにおき、両者間の緊張関係を軽視する本判決の論理には多くの批判がある。代表例として樋口陽一『憲法I』(青林書院、1998年)84頁参照。なお、「法人の人権」の課題として法人の一般的な政治活動の自由を認め、そこに政治資金提供権があるという最高裁判所の見解は、完全に誤っている。他方、「法人の人権」を否定する立場から、法人の政治資金提供権を否定する見方も正しくはない。というのも、個人ですら、「人権としての政治資金提供権」をもつとは必ずしもいえないからである。もし個人が政治資金提供権を人権として有するのであれば、政治資金規制は常に違憲の疑いの目であることになるからである。個人の政治資金提供の適正さは、本文で述べるように別の基準設定が必要である。

入の団体であり、その会員である税理士に実質的には脱退の自由が保障されていないことからすると、その目的の範囲を判断するに当たっては、会員の思想・信条の自由との関係で」様々な考慮が必要である、「税理士会が政党など規正法上の政治団体に対して金員を寄附することは、たとい税理士に係る法令の制定改廃に関する要求を実現するためであっても、法49条2項の税理士会の目的の範囲外の行為といわざるを得ない」と判示し、公益法人である税理士会が多数決によって税理士の政治団体に寄附することは無効と判断した<sup>10)</sup>。

最高裁判所は、当該法人による政治献金が定款目的の範囲内か否かに法人一般の政治献金可能性を見極めているようである。つまり強制設立団体、任意設立団体の二分論にもとづき、前者の「目的」を狭く解し、政治献金はその定款目的外という見解である<sup>11)</sup>。しかしこの論理はあまり説得的ではない。たとえば強制設立団体の構成員が全員一致で政治献金を議決した場合を想定してみよう。その場合でも、強制設立団体が政治献金をしてはならない理由はどこにあるのであろうか。この課題は第一義的には、定款・寄附行為の目的の範囲内外で問われるべき性格ではないように思われる。強制設立団体は「公益法人」であり、その公益性が資金を媒介に権力構造との接点をもつことに警戒すべきなのである。つまり「公益法人」たる公益性の度量が、政治的意思形成の空間概念とは一致しないところで測定されなければならないという点に問題の所在がある。換言すれば、「公益法人」とは、一定の非営利目的のために特にその設立が許可主義によって認められた法人であるという点から出発すれば、逆に公益法人の構成員でない者によっても、当該法人が公益性をもつことが承認されていることを条件に、当該

10) 最一小判民集50巻3号615頁(1996年3月19日)。この判決の評釈として、西原博史「公益法人による政治献金と思想の自由」(『ジュリスト』1099号1996年)99頁、特に101頁以下参照、なお、本件に先立ち大阪合同税理士会政治献金事件(最一小判1993年5月27日。判例マスター文献番号〔9305270001〕)がある。この判決では三好反対意見が96年判決と同旨である。

11) もっとも群馬司法書士会事件では、強制設立団体である公益法人・群馬司法書士会が、阪神大震災への復興支援禁止出を多数決で決定した点につき、最高裁判所は同会の活動の「目的」範囲内のものと認定している(最一小判2002年〔平14〕4月25日判時1785・31頁)。政治献金と救援金との性格の差が目的の範囲の広狭性に連動しているように思われる。

公益団体はその公益性を主張できるのだという論理がここで再確認されるべきであろう。特定の公益性をもつということは、その構成員の内部秩序維持・確保という問題ではないのである——「公益法人」からの「退会の自由」がある／なしの話ではないのだ<sup>12)</sup>。

先の最高裁判所の立場はこのように批判できるが、では憲法学説はどの点に企業献金禁止の論拠をみているのであろうか。奥平康弘は次のようにいう。憲法は「政治参加の平等を要求しており、これを体现するものとして『一人一票』(one man, one vote)の原則がある。そして、この原則からすれば、政治への発言力・影響力は平等であるべきなのであるから、個人の献金能力をはるかに凌駕する法人の政治献金は、はじめから参入を拒否されあるいは制限されてしかるべきなのである」<sup>13)</sup>。

この見解は個人の選挙権の有無を指標に、そこから政治献金をする法人の権能の有無を導き出す見解である。確かに、政党の成長は有権者の投票の獲得票数に依存するために、有権者以外のアクターによる政党への多様な影響力行使は否定的に理解すべきだという筆者の立場からしても、この選挙権指標型企業献金禁止論はそれなりに根拠がある。ただ、法人・企業・団体が選挙権行使以外のあらゆる政治参加について許されないとみることも正しくはない。つまり、選挙権指標型企業献金禁止論には、異なった次元の問題群をもっぱら選挙権に収斂しているように思われる。すなわち、有権者の選挙権行使は憲法上の公式ルートの場合で働くのに対して、有権者の投票行動以外の政治参加は公共空間において非定型に現れ、それを保障することによって政治空間が機能してゆく。この政治空間に法人等も存在し活動しているのであり、その場合、法人の政治資金だけがなぜ憲法

---

12) なお、最高裁判所の視点からすれば、「強制」概念を強制設立団体の構成員がある種の業務を行うについて「強制的に」加入させられ、その団体からの「脱退の自由」が原則的に自己が従事する業務を辞めることを条件とする点に、当該「強制性」をみている。しかし一般の営利企業における社員、株主が「脱退の自由」——つまり「退社の自由」、「株式譲渡の自由」——の行使権をもつとは必ずしもいえないように思われる。というのも、そこでは社員は自己の職場からの離脱という精神的・経済的基盤自体の放棄を求められているからである。

13) 奥平康弘「憲法政治の復権はいかにあるべきか」(『法律時報』61巻12号1989年)8頁。奥平のこの立場は、そもそも法人に「人権」を認める必要性の懐疑から出発している。この点については、奥平康弘『憲法Ⅲ』(有斐閣、1993年)110頁参照。

典の公式ルートのアナロジーで排除できるかが問われることとなる。選挙権と政治資金提供権とは本来、別個の課題である。そう捉えると、選挙権指標型にもとづく法人の政治献金禁止論はあまり説得的ではないといえるであろう。

### Ⅲ ドイツの企業献金規制

#### 1 ドイツの実定法構造

完備された政党法制をもつドイツにおいても、政党と企業献金との関係については、多くの問題が山積している。

ドイツ政党法制上、営利法人の政党への献金は禁止されていない。むしろ学説・判例理論によれば、法人献金は任意の金額まで認められ、政治資金の流れについては公開性・透明性で対処すれば十分であるという見方が支配的である。とはいえ、以下のような重要な規制措置がある。

- 1) 一暦年1万ユーロ（従来は2万DM）を超える寄附の場合、寄附者の氏名・住所、寄附金額が政党の会計報告書に記載されなければならない（2002年改正政党法25条3項）。
- 2) 5万ユーロを超える寄附は、直ちにドイツ連邦議会議長に報告されなければならない（同3項）。
- 3) 全部または一部を国庫の所有の下に置かれもしくは国庫の直接的参与が25%以上で国庫の管理または経営に属する企業は寄附を行うことができない（同2項5号）。
- 4) 特定の経済的または政治的利益を期待しもしくは反対給付としてなされる寄附は禁止される（同7号）。

その外、従来、認められてきた企業献金に対する租税控除は現在では認められていない。かかる租税控除は、ドイツでは間接的国家補助（本来取るべき税金を国家が徴税しないことによって、当該資金を政党に流入させるという意味）と呼ばれるが、現在では個人献金のみ租税控除が認められている。

#### 2 企業献金の制限・禁止の展開

企業献金禁止に向けて一つの端緒を開いたのが、企業献金に関する間接的国家

補助をめぐるベッケンフェルデの法廷意見である。すなわち、83年改正政党法は、個人・法人献金拡大のために間接的国家補助制度の改正を含んでいたが、改正政党法によれば個人・法人は多額の寄附をすれば、それにつれて租税回避が一層可能となる。この税制をめぐる当時、緑の党が違憲訴訟を提起し、86年に連邦憲法裁判所は、「10万 DM まで寄附に対する租税上の優遇が憲法上承認される」<sup>14)</sup>という判断を下したが、その際、ベッケンフェルデはマーレンフォルツとともに反対意見を表明した。ベッケンフェルデは、個人献金に対しては「政治的意思形成への影響力に対する所得額に応じた異なった税法上の取り扱いは、自由な民主制における政治的権利行使を支配する形式的平等と一致しない」<sup>15)</sup>と指摘し、法人献金については「法人は、選挙権・被選挙権の形式において政治的意思形成に参加しえない」、「法人それ自体、政治的協力権をもたない」<sup>16)</sup>と述べ、法人献金への間接的国家補助を否定した。

その後連邦憲法裁判所は、政党への国家財政援助を強化した88年改正政党法にことごとく違憲判断を加えた92年判決において、先のベッケンフェルデ反対意見に沿って、法人献金への租税控除規定を違憲と判断した。その際、連邦憲法裁判所がその論拠とした点は、次の4点である。第1に、機会均等への政党の権利、第2に、政治的意思形成への市民の平等参加権、第3に、政党の自由の原則、第4に、政党を社会に根付かせること<sup>17)</sup>、である。

この判決を受け、94年に政党法が再整備され、政党財政部面につき包括的改正が行われ、その際、法人献金の租税控除は否定されたのである<sup>18)</sup>。とはいえ、法人献金それ自体は禁止されてはいない。法人献金が改めて問題となったのは、コール前首相の違法献金事件の発覚からである。これを契機に、政党への法人献金規制が改めて論議されるようになった。

2002年改正政党法が制定された折り、法人の献金規制が改めて論議された。結論的にいえば、今回も法人献金禁止規定は設けられず、法人献金の上限設定の是

---

14) BVerfGE 73, 40 (84)

15) *Ibid.*, S. 112.

16) *Ibid.*, S. 105

17) BVerfGE 85, 246 (297).

非が議論の中心になった。もちろんこの議論の中では法人献金禁止も有力に唱えられていたが、今なおドイツでは、法人献金を許容する立場が大勢を占めている。1999年の『ヘルツォーク委員会報告書』（以下では、『報告書』と略記する）では、法人献金の許容性につき以下のことが再確認されている。

第1に、法人は政治的意思形成に影響を与える存在であること、第2に、法人献金を禁止した場合、現実の各党の機会均等原則が侵害され、経済界への既存の依存関係を切断することによって、当該政党の資金関係は変動し、政党間にある競争状況を国家が深いところで偽造する可能性があることである<sup>19)</sup>——もちろんその反面、寄附の透明性の確保の充実が求められている。

これに対して、『報告書』でも先の92年判決の趣旨に従い、法人献金を制限する——禁止ではなく、法人の献金上限設定をめぐる脈絡においてだが——論理も展開されている。そこでは、次の三点が確認されている。第1に、法人献金は、政党政治の場における市民の平等な取扱いに反する。第2に、法人の所有者は、私人としてだけでなく、法人の資金を処理できる者としても、政治目的を追求する二つの立場をもつことが、適正とは思われない。第3に、ただ基本法21条は政党に国家からの自由を保障するにとどまり、財力のある個人、企業、団体の影響力からの絶対的保護を保障しているわけではない。その影響力への対処は、基本法21条1項4段の「公開性」で対処すべきであり、したがって法人献金を全面的に禁止することはできず、部分的制限を課すにとどまる<sup>20)</sup>。

この立場は、アルニムのように法人に選挙権がないことから<sup>21)</sup>、法人献金を制

18) 法人への間接的国家補助を認めないとする見解は、今日通説となっている。その論拠として、「政党の機会均等」、「政治過程に対する形式的かつ厳格な平等な参加への市民の基本権」があげられている。この点については、Hrsg., H. v. Mangoldt, F. Klein, C. Starck, Das Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 2000, S. 375. 参照。

19) 以上の点については、ヘルツォーク委員会（1999年3月17日連邦議会提出）報告書におけるクラインの言説である。BT-Drucksache 14/6710. 参照。但し、ここでの引用では、Schriften zum Parteienrecht 27 (2001) を利用した。引用箇所は、S. 176f. 以下では本報告書を Bericht. として引用する。なお、この『報告書』については、加藤一彦「2002年度ドイツ改正政党法の意義」（『現代法学』4号2002年）3頁以下でふれたことがある。特に17頁以下参照。

20) Bericht., S. 65f

21) H. H. von Arnim, Die neue Parteienfinanzierung, in: DVBL. 2002., S. 1068.

限・禁止する考え方とは異なる。すなわち、『報告書』においては92年判決と同様、選挙権指標型法人献金禁止論ではなく、政治的意思形成空間における平等アプローチの視点から、法人の献金規制が考察されていることに特色がある。もちろん、この考え方は判例理論の反映であるが、法人の寄附に対する租税控除を違憲とする「政治的意思形成への市民の平等な参加権」を中軸とした平等アプローチが、間接的国家補助の場面だけではなく、社会からの資金流入に対する制限として機能し始めたということに留意する必要がある。すなわち92年判決において「政党を社会に根付かせる」見方（Verwurzel-Theorie）が政党への直接的・間接的国家補助のあり方を全面的に再検討させる論理をもち、その文脈の中で政治的意思形成空間における個人と法人との役割の相違が承認され、「政治的意思形成への市民の平等な参加権」論が政党財政への法人関与の可能性——法人に対する租税優遇措置の不適用——を減ずる役割を担ってきた。この定式が2002年改正政党法制定過程では、法人の政治献金自体への制限として働くようになったのである。

かかる展開は、究極的には選挙権のあるなしで個人と法人とを区別して政治献金の禁止・制限を説く発想ではなく——いわばラスト・ワードを用いた見方ではなく——政党が生息する公共空間のところでそのルール化が図られたことを意味する。

#### IV 日本との関連

日本の憲法学説において、法人の政治献金禁止を求める論者は、奥平説と同様、選挙権指標型法人献金禁止論に根拠をおく。たとえば、吉田善明は「選挙権がないところに政治献金の権利は生じない」<sup>22)</sup>、「資金提供権は選挙権を行使する個人に認められているものであって、選挙権を有しない会社の政治献金は許されない」<sup>23)</sup>と述べている。こうした見方に立てば次のことが問題として残る。すなわち、第1に、選挙権をもたない有権者以外のすべての行動体が、資金提供者にな

---

22) 吉田善明『政治改革の憲法問題』（岩波書店、1994年）182頁。

23) 吉田善明『変動期の憲法諸相』（敬文堂、2001年）210頁以下。

り得ないといいい切れるか。つまり、非有権者である企業、団体、労組、権利能力なき社団——公民権停止中の個人を含めて——などは、政治資金提供権をそもそも否定されているという法解釈論が展開できるか。第2に、有権者個人に限定していえば、既存の政治資金規正法上、個人献金の上限として総枠規制（1年当たり寄附できる金額は3000万円まで）が設けられているが、この上限設定自体をどのように評価するのかという点である。

先にふれたように、選挙権と政治資金提供権とは別個の課題であり、政治資金規制の問題は、有権者がもつ選挙権を基準にして定まる性格ではないと考えられる。政治資金の支出者と受領者との関係性を問いたずらに必要性があり、その際、その最適な視点を提供するのが選挙権ではなく、別の論理だというのが筆者の見解である<sup>24)</sup>。それはドイツの判例理論・学説にみられるように、「政党が社会に根付いた存在である」ことを再確認しつつ、政党が本来、政治権力集団であることを踏まえ、権力と資金との関係性を、第1に透明性の確保<sup>25)</sup>、第2に「政治的意思形成への市民の平等な参加権」の保障という二つの論理でその最適性を計るべきだと考えられる。特に「政治的意思形成への市民の平等な参加権」という視点は、日本の憲法解釈論としても十分に利用可能性をもっている。すなわち、この概念にある文言を一つずつ分解すれば、それぞれが重要なキー・ワードの役割を果たし得るのがわかる。「政治的意思形成」、「市民」、「平等」、「参加」である。つまり「政治的意思形成」という空間領域に存在する政党に「市民」が「平等」

- 
- 24) かりに選挙権を下に政治資金の統制を考えると、奇妙な問題にぶつかる。「政治資金の透明性の確保」は、選挙権論から出て来るであろうか。秘密選挙権を盾に政治資金提供者の匿名性が保障されるわけではないであろう。
- 25) ドイツ基本法21条1項4段は政党財政の公開性を定めている。ドイツの議論において、政党への個人・法人の高額寄附に対し何ら制限を加えず、もっぱらその透明性確保で対処することがいわれているのは、政治資金の透明性が憲法上の明文の規範要請であり、この要請の貫徹が第一義の意味をもつからである。この点については、Bericht, S. 177. 参照（クライン鑑定意見書）。クラインは、法人など的高額な寄附が政党内の政治的意思形成を大きく傷つける危険性に対しては、基本法は政党の資金の出所・用途の公開原則で対処すべきだと述べている。もちろん公開すれば、どのような政治資金も受領してもよいという意味ではない。政治資金のデスクロジャーが憲法の視点からまずは実現されるべき利益だという意味である。これに対し、日本の政治資金の透明性確保は、政治資金規正法の守備範囲であり、これは立法府固有の領域である。立法府が適切なデスクロジャー法を作れるか否かが問題となる。

概念に合致する形で「参加」できるという定式は、選挙権指標型の政治献金規制とは明らかに異なる機能を果たす。具体的に三点ばかりあげておこう。

第1に、「政治的意思形成」領域の設定は、選挙権が想定する空間よりも広範な概念である。選挙権論は、選挙過程の問題領域を前提としているのに対し、「政治的意思形成」概念は、国家・国民双方の政治的空間を指す。この広域空間を設定することは、政治過程全般における政治資金に投網をかける論理を内在化させている。政治献金禁止に関していえば、個人、法人を問わず、そもそも政治献金をすること自体を規制対象にすることが可能である。これに対し、選挙権指標型企业献金禁止論は、公職選挙法における政治資金規制では機能するが、それ以外の場面での政治献金規制についてもう一つ別の論理が必要となるであろう。

第2に、「政治的意思形成への市民の平等な参加権」は、「政治的意思形成」領域に資金をもって参入できるのは市民（あるいは具体的な個人）に限定されることを意味する。つまり、政治過程における法人の意思表示とは異なり、法人の政治資金提供は原則禁止されていることが確認できる。というのも、法人の政治活動とは異なり、個人が負担できない多額の法人の資金提供は、政治的意思形成の場面において不平等な形式で政治権力との接点をもつからである。法人の政治資金を通じたこの接合は、公式の国家意思形成、つまり立法、行政過程を政治的意思形成空間にいる市民の力量ではなく、法人の資金力によって改竄させる危険性を含んでいるからである。またこの「平等」アプローチからすれば、「政治的意思形成」に参加が許される個人の場合にも、個人が行う献金の規制に関し、その平等性の確保の観点から、高額所得者の任意な献金規制を否定する意味合いをもたせることも可能となろう（献金の上限設定）。

第3に、「政治的意思形成への市民の平等な参加権」は、前述した社会からの政党への政治資金適用場面だけではなく、政党への国家財政援助の場面でも適用可能である。つまりこの概念は、選挙権指標型とは異なり、国家による政党財政援助の抑制効果をもつ。ドイツ政党法制において「政治的意思形成への市民の平等な参加権」がこの場面で重要な機能を果たしているのは——政党への国家財政援助を抑止する92年判決でこの概念が確立したのであるが——「政党の自由」を確保するためであった。すなわち、連邦憲法裁判所は、「基本法によって前提と

された政党の国家からの自由は、国家からの政党の独立の保障を要求するだけではなく、政党自身が自由に形成された社会・政治的領域に根ざす集団としての自らの特性を守りきることも要求しているのである。政党は、政治的のみならず経済的にも組織的にも、市民の同意と支援に基づくよう指示されていなければならない。したがって、公金を使うことで各政党に対し、有権者の多大な支援をめぐる政党の努力が失敗に終わるというリスクは奪われてはならない。政党に財政的補助金を与えることによって、政党が党員およびその支持者たちによる党活動である財政的支援をめぐる努力の必要性から免れる場合には、政党の国家からの自由の原則は、かえって当該補助金を保障することで侵害される。このことに留意しないならば、政党は自らが社会に根づいた存在であるということから遊離してしまう危険に直面しよう」と判示したが<sup>26)</sup>、その際、政党への間接的国家財政援助に対しては、「政党の自由」、「政党の機会均等」と並んで「政治的意思形成への市民の平等な参加権」を持ち出し、国家財政援助の抑止機能をもつことを明らかにしている。

要するに、「政治的意思形成への市民の平等な参加権」は政治資金提供権の場面だけではなく、政党への国家財政援助の場面でもその抑止的効果が期待でき、特に、日本では後者の視点がおろそかになっていることを踏まえれば、この概念を少なくとも政治資金全般の領域に導入する意味は一層大きいといえるであろう。

## V 小結

筆者の結論を再確認すると、次のようにまとめることができる。

1. 政治資金規制は、選挙権論では処理できない。
2. 選挙権と政治資金提供権とは別個の課題である。
3. 法人・企業献金の禁止・制限は、「法人の人権」論アプローチではうまく機能しない。個人の政治資金提供権自体が、そもそも人権とみることに筆者は懐疑的であるからである。
4. 法人・企業献金規制の別の論理として、ドイツ連邦憲法裁判所で確認され、

26) BVerfGE 85, 246 (287)

今日多くの学説が支持する「政治的意思形成への市民の平等な参加権」が日本でも有効である。

5. この概念は、「政治的意思形成」という空間概念の設定とその確保が第一に求められていること。その空間概念において機能するアクターが「市民」という人間に限定されていること。さらにその空間概念への参与に「平等」、「対等性」が条件に附されていること。
6. 「政治的意思形成への市民の平等な参加権」概念は、社会における資金提供の禁止・規制の場面のほか、国家による政党財政援助の場面でも機能すること。選挙権論ではこの場面における規制が機能しにくいとみられる。
7. ただし、「政治的意思形成への市民の平等な参加権」概念は、ドイツでは法人献金の制限機能しか果たしていない。とはいえ、法人の間接的国家補助の禁止から今日では個人・法人の資金提供の上限設定まで適用範囲を広げている。この事実を照らせば、法人献金自体への禁止の論拠までに適用できる理論的余地はある。

最後に次のことを指摘しておく。日本の政治献金規制は、もっぱらその時々の政治スキャンダルに対応して行われてきた。しかし規制の基準点が明確ではなかったために、何をどのように規制することによって、政党、政治家と社会の資金との関連性を確立させ、切断して行くのかがほとんど曖昧にされてきたように思われる。その基準点を明確に設定することが、政治資金規制の出発点だと思われる。