

## 憲法問題としての政治献金

### － 熊谷組政治献金事件福井地裁判決を素材に －

中 島 茂 樹

はじめに

熊谷組政治献金事件第一審判決の概要

八幡製鉄政治献金事件最高裁判決との対照関係

南九州税理士会政治献金事件最高裁判決との対照関係

むすび

## はじめに

2002年5月28日、経団連と日経連が統合して日本経団連が発足したが、奥田碩会長（トヨタ自動車会長）は、その総会後の記者団とのインタビューのなかで、「（政治献金を）出しても良い。（政治とカネをめぐる）スキャンダル問題が落ち着く先をみて、（献金問題の）結論を出す。カネも出すが、口も出す」との発言を行った<sup>1)</sup>。これを受けて、2003年1月1日、日本経団連は、「活力と魅力溢れる日本をめざして」（いわゆる「奥田ビジョン」）<sup>2)</sup>を発表し、「与野党の政策と実績を評価した上で、企業・団体が資金協力する際の参考となるガイドラインを作成する」として、政治献金の斡旋再開の方針を打ち出した。その後、日本経団連は、5月12日には、「政策本位の政治に向けた企業・団体寄付の促進について」<sup>3)</sup>を発表し、6月5日には、「政治・企業委員会」を開催して、政治献金「斡旋」のための指針（ガイドライン）を取りまとめる方針を示し、6月23日には、政党評価の優先政策事項を検討する「政経行動委員会」を発足させ、7月24、25日に開催された夏季フォーラムでの、2004年か

らの政治献金「斡旋」再開へ向けた具体策の協議を経て、9月25日には、「『優先政策事項』と『政策評価に基づく企業の政治寄附の意義』について」<sup>4)</sup>を公表して、「経済再生、国際競争力強化に向けた税制改革」など10項目の献金基準を策定し、これらをふまえて、12月16日には、「企業の自発的政治寄附に関する申し合わせ」<sup>5)</sup>が確認され、「政策本位の政治、議会制民主主義の健全な発展、政治資金の透明性向上」に向けて、会員企業に対して献金要請がなされるところになっている。

ところで、旧経団連(当時の会長は、平岩外四・東京電力会長)が1993年9月2日に「企業献金に対する考え方」<sup>6)</sup>を公表し、「今後は、政治資金を公的助成と個人献金で賄い、企業献金に過度に依存しない仕組みを確立していく必要があり、政府は、そのための環境整備を早急に行うべきである」、「企業献金については、公的助成や個人献金の定着を促進しつつ、一定期間の後、廃止を含めて見直すべきである」、「その間は、各企業・団体が、独自の判断で献金を行うこととし、経団連は、来年以降、その斡旋は行わない」。

「新しい時代における議会制民主主義のあり方、その中での経営者、企業人の役割について検討を深める」として、企業献金の斡旋中止の決定に追い込まれたのは、リクルート事件、佐川急便事件、金丸信元自民党副総裁をめぐる巨額脱税事件、ゼネコン汚職事件などが発覚し、「政治とカネ」の関係に対する世論の厳しい批判を受けてのことであった。企業献金については、その献金理由において「自由主義経済の維持・発展」や「議会制民主主義の健全な発展」などの建前が唱えられるのがつねであるが、その深奥にある意図はといえば、わが国を代表する財界人がつとに、「企業献金はそれ自体が利益誘導的な性格を持っている」(当時の亀井正夫・住友電工会長)<sup>7)</sup>こと、そして「企業が議員に何のために金をだすのか。投資に対するリターン、株主に対する収益を確保するのが企業だから、企業が政治に金をだせば必ず見返りを期待する」(当時の石原俊・経済同友会代表幹事)<sup>8)</sup>との発言を行っていたことが示しているように、まさしく対価性を求めての政治献金以外の何ものでもなかったといえ

よう。国民の政治不信の背景にあるこうした「政治とカネ」の問題に解決方向を見いだすべく、企業献金に対する規制強化との引き替えという建前のもとに導入されたのが1994年11月の政党助成法の制定（95年1月1日施行）によるいわゆる政党国庫補助制度<sup>9)</sup>であったが、企業献金それ自体については抜本的な規制が加えられることなく今日にいたっており、KSD事件や自民党長崎県連の違法献金事件などの政治汚職事件がその後も続発している。

このようにして、戦後のわが国における一連の政治腐敗や「構造汚職」の温床となってきたのが企業献金であることは明らかであるが、その企業献金の公共性ないし正当性を主張する際にくりかえし援用されたのが、後に詳しく検討するように、「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」とし、「政治資金の寄附もまさにその自由の一環」として憲法上保障されると判示した八幡製鉄政治献金事件最高裁判決<sup>10)</sup>であった。企業献金を積極的に容認して「政治汚職のススメ」とまで称されたこの判決以降、ますます深刻化の一途をたどっている「金権政治」のなかにあつて、福井地方裁判所は、2003年2月12日、経営再建中の準大手ゼネコン「熊谷組」による自民党への政治献金に対して大阪の市民団体「株主オンブズマン」のメンバーが提起した株主代表訴訟において、「巨額の特別損失を計上しているのに厳格な審査をせずに献金を実施したことは、民法の定める経営者の善管注意義務に違反する」として、献金の違法性を認めるはじめての画期的な判決を下した<sup>11)</sup>。

そこで、本稿は、福井地方裁判所が下したこの熊谷組政治献金事件判決が有する意義と問題点について、憲法論の観点から若干の検討を試みようとするものである。企業による政治献金問題については、本稿執筆者は、つとに、「憲法問題としての政治献金 『目的の範囲』条項と会社の政治献金」<sup>12)</sup>を公表しているが、本稿はいわばその姉妹編としての位置にあるものである。

## 熊谷組政治献金事件第一審判決の概要

本件は、熊谷組が政治資金団体である財団法人国民政治協会に政治活動にかんする寄附をしたことについて、熊谷組の株主である原告が、政治資金の寄附は、公序良俗に反する、会社の目的の範囲外の行為である、公職選挙法199条1項に違反する、政治資金規正法22条の4第1項に違反する、取締役の善管注意義務に違反する、と主張し、商法267条に基づく株主代表訴訟として商法266条1項5号による損害賠償（政治資金の寄附相当額及びこれに対する訴状送達の日から翌日から支払済みまで民法所定の遅延損害金）および商法272条に基づき政治資金の寄附の差止めを、それぞれ求めて訴えた事案である。本判決の概要は以下のようである。

### (1) 争点1（本件政治資金の寄附は公序良俗に反するか）について

「政党ないし政治団体はその政治上の主義もしくは施策の推進、特定の公職の候補者の推薦等のために広範囲な政治活動をすることを当然に予定しているから、政治資金の寄附は寄附をする者の選挙権の行使と密接な関わりを有するものである。」

「会社が政党に対して政治資金を寄附することは、会社が有する経済力が個々の国民を圧倒的に凌駕するのみでなく、同一産業界の会社が産業団体を結成して政治資金を寄附するときは、その影響力は個々の会社をはるかに超えるところから、それが政党に及ぼす影響力は個々の国民による政治資金の寄附に比してはるかに甚大である。政党の政策が会社あるいは産業団体からの政治資金の寄附によって左右されるとすれば、政党の政治上の主義、施策を選挙において訴え、選挙における国民の選択によってその活動に信任を得るといふ選挙制度の意義を否定し、その根幹をも揺るがすことになりかねず、政党政治そのものへの批判にも結びつくこととなる。従って、会社あるいは産業団体による政治資金の寄附の規模如何によっては、国民の有する選挙権ないし参政権を実質的に侵害するおそれがあることは否定できない。のみならず、会社

あるいは産業団体の政治資金の寄附が特定の政党ないし政治団体にのみ集中するときは、当該政党のみが資金力を増大させて政治活動を強化することができ、ひいては国の政策にも決定的な影響力を及ぼすこととなって、過去に幾度となく繰り返された政界と産業界との不正常な癒着を招く温床ともなりかねない。」

「そのため、会社あるいは産業団体による政治資金の寄附は謙抑的でなければならず、それは実質的に国民の選挙権ないし参政権を侵害することのない限度に止まるべきである。しかし、会社による政治資金の寄附を具体的にどの限度で許容するかは、その内容が憲法の趣旨に反しない限り、第一次的には立法に委ねられているところである。」

政治資金規正法の「改正経過によれば、法は、会社等の団体が政治家個人に対してする政治資金の寄附が癒着の温床となりうる危険に着目し、これを反社会的なものとして禁止する一方、政党を中心とした政治活動がなされるよう推進するために、会社等の団体が政党ないし政治資金団体に対して政治資金を寄附することをすべて反社会的なものとはみなしていないことも明らかである。してみると、現時点でこれを直ちに公序良俗に反するとまではいえない。」

「会社は強制加入団体ではなく、株主が株式を譲渡して構成員から離脱することは全くの自由であるし、会社が政治資金を寄附することと株主個人が特定の政治的意見を表明することとを同視することはできないから、会社が政治資金を寄附することは、株主の思想・信条の自由を害するものとはいえない。」

(2) 争点2 (本件政治資金の寄附が定款の目的の範囲内にあるか) について

「政治資金の寄附は、一般の社会貢献活動とは性格を異にするとはいえ、上記のとおり、政治資金規正法が会社による政治資金の寄附を一定限度で許容している以上、寄附に関する具体的な定めが定款にないとしても、それは定款の目的達成に関連する行為として会社の目的の範囲内に含まれるものと解される。」

「本来政治資金の寄附は、個人がその支持する政党に対して自らの資産をもってこれを支援するという性質のものであるから、政治資金の寄附が特定の

政党に対してなされること自体はむしろ当然であり、この故をもって政党に対する政治資金の寄附が会社の目的の範囲外であるということとはできない。

(3) 争点3 (本件政治資金の寄附が公職選挙法に違反するか) について

「公職選挙法199条1項は、国政選挙において国と、地方公共団体における選挙において当該地方公共団体と、請負等契約の当事者である者は当該選挙に関して寄附をしてはならないと規定しているところ、『選挙に関し』とは、選挙に際し、選挙に関する事項を動機とすることをいい、特定の選挙について、その公示又は告示がなされた後、あるいは、一定の公職の任期満了又は議会の解散などに基づく選挙の実施が見込まれるという時間的關係においてなされ、また、その特定の選挙において、寄附した政治資金を選挙費用に供する等の目的をもってなされた寄附であることを要すると解される。」

「公職選挙法は、特定の選挙に関しての寄附を禁ずるに過ぎず、寄附にかかる資金が結果的に選挙のために支出されるか否かを問題とするものではないから」、「本件政治資金の寄附は全体として特定の選挙の有無にかかわらず実施されたものと推認することができる。」

(4) 争点4 (本件政治資金の寄附が政治資金規正法に違反するか) について

政治資金規正法22条の4および同法施行令9条により、「貸借対照表が粉飾その他により虚偽の内容であるなど特別の事情のない限り、欠損の有無は監査において相当とされた貸借対照表により判定すべき」ところ、「貸借対照表の内容が粉飾その他により虚偽であるとまでは認められず、他にそれを認めるべき証拠もない。」

(5) 争点5 (本件政治資金の寄附の実施が取締役の善管注意義務に反するか) について

「政治資金の寄附は、対価を伴わない寄附の性質上、直接に会社の営利の目的に資することはない(間接に営利の目的に資するか否かも不透明である。)、のみならず、被告らが主張する自由主義的経済体制の維持ないし発展についても、現在の政治状況においては自由主義的経済体制を採用するとの点で主要な

政党が一致しているから、政治資金の寄附が自由主義経済体制の維持ないし発展に結びつくと認められない。そうすると、結局、会社の利益獲得に対する効果は極めて間接的で希薄なものに過ぎず、会社にとって政治資金を寄附する高度の必要性・有用性があるとは通常は考えられない。」

「また、政治資金の寄附の相手方は政党その他の政治団体であるから、一般の社会貢献活動への寄附とは異なり、社会への貢献、会社の社会的責任の遂行とも係わりがなく、会社に対する社会の評価を直接・間接に維持し高める効果も有しない。従って、政治資金の寄附は、通常、会社の定款所定の目的の実現とも関連性は希薄である。」

「政治資金の寄附をしようか否かの基準を会社の資金・経理状況の如何にかからせている」政治資金規正法の趣旨は、「公的資金の援助を受けている会社は、事業資金中に占める公的資金の割合が一部であっても、その会社は純然たる私企業ということはできず公的性格を帯びるから、他の会社と同等の政治活動は制限しようとするものであり、また、欠損が継続する会社は、可及的速やかに欠損の解消に努めることが優先課題であるにもかかわらず、政治資金の寄附は無償の出捐で欠損の解消には最も寄与しない行為であるし、会社が営利を目的とする企業体である以上、赤字会社として株主に配当もできない経営状態にありながら政治資金の寄附をすることを許すのは適当でないとの配慮から、欠損が継続する期間一律に政治資金の寄附を禁止しようとするものに他ならない。」

政治資金規正法26条の3第1号の趣旨に照らせば、「少なくとも会社に欠損が生じて以後の政治資金の寄附に関しては、3事業年度の継続という法の禁止要件に該当しないときであっても、会社においてその可否・範囲・数額・時期等につき厳格な審査を行い、欠損の解消にどの程度の影響があるか、株主への配当に優先して寄附を行う必要があるかを慎重に判断することが求められるといわなければならない。寄附額が法の定める上限に達しない限り、そのような判断を経ることなく寄附することが許されると解すべきではない。」

「従って、平成10年4月1日以後の本件政治資金の寄附については、会社においてその可否・範囲・数額・時期等につき厳格な審査を行い、欠損の解消にどの程度の影響があるか、株主への配当に優先して寄附を行う必要性があるかを慎重に判断することなく実施したもので、その判断過程はずさんであって取締役の裁量を逸脱したものとわざるを得ず、善管注意義務違反の行為というべきである。」

## 八幡製鉄政治献金事件最高裁判決との対照関係

(一) 企業の政治献金をめぐる問題とかわかって、今日リーディングケースとなっているのが八幡製鉄政治献金事件最高裁判決(以下、「最高裁1970年判決」という)であることはいうまでもない<sup>13)</sup>。

事案は、八幡製鉄(現:新日本製鉄)株式会社のした自由民主党への政治献金に対して、同社の株主が、会社の定款所定の事業目的(定款2条:「鉄鋼の製造及び販売並びにこれに附帯する事業を営むことを目的とする」)の範囲外の行為であり、同時に商法254条の2(現同条の3)の定める取締役の忠実義務にも違反するとして提起された株主代表訴訟(商法267条)である。

第一審の東京地方裁判所は、会社の行為を取引行為(営利行為)と非取引行為(非営利行為)とに分け、非取引行為は、「本来対価を予想していないのであるから、それは常に営利の目的に反する行為と云うべきである、従って、...凡ての非取引行為は、営利の目的に反することによって、凡ゆる種類の事業目的の範囲外にある」。もっとも、天災地変に際しての救援資金や育英事業への寄附など、非取引行為であっても例外的に総株主の同意が期待される行為は、「社会的義務行為」として、それが合理的限度を超えない限り例外的に取締役の責任が免責される。しかし、「政党は、民主政治においては、常に反対党の存在を前提とするものであるから、凡ての人が或る特定政党に政治資金を寄附することを社会的義務と感ずるなどということは決して起こり得ない筈であ

る」から、政党への寄付が、特定の宗教に対する寄附と同様、社会的義務行為のごとき総株主の同意を得られるような例外的場合には該当しない、と判示して原告の請求を認め、取締役は損害賠償責任を免れないとした<sup>14)</sup>。

これに対して、最高裁は、会社は「自然人とひとしく、国家、地方公共団体、地域社会その他の構成単位たる社会的実在」なのであるから、「ある行為が一見定款所定の目的とかかわりがないものであるとしても、会社に、社会通念上、期待ないし要請されるものであるかぎり、その期待ないし要請にこたえることは会社の当然になしうるところである」とし、同時にまた、「議会制民主主義を支える不可欠の要素」であり、「国民の政治意思を形成する最も有力な媒体」である政党の「健全な発展に協力することは、会社に対しても、社会的実在としての当然の行為として期待されるところであり、協力の一態様としての政治資金の寄附についても例外ではないのである」としたうえで、会社が「自然人たる国民と同様」、「憲法第三章に定める権利」の行使として、「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」を有するところ、政党の資金の一部が買収にあてられることがあるとしても、それはたまたま生ずる病理現象にすぎず、「憲法上は公共の福祉に反しないかぎり、会社といえども政治資金の寄附の自由を有し、そう解しても国民の参政権を侵害するものではなく、したがって、民法90条違反の主張はその前提を欠く」と判示した。

ここにおいて、最高裁1970年判決につき、その特徴的な点を指摘すれば、当該訴訟の提起において問題の中心に位置づけられたのが取締役の忠実義務違反という商法固有の問題であったこともあって、実際には、個人の政治的自由や市民の参政権的権利という本来的に民法・商法の固有の領域をはみ出た政治・公法上の領域に属する問題が会社の権利能力論の場をいわば借用する形で争われたということ、そのことの帰結として最高裁は、会社が自然人とひとしく社会の構成単位たる「社会的実在」であるから、「ある行為が一見定款所定の目的とかかわりがないものであるとしても、会社に社会通念上期待ないし要

請されるものである限り、その期待ないし要請にこたえることは、会社の当然になしうるところ」であって、議会制民主主義を支える不可欠の要素である政党の健全な発展に協力して政治資金を寄附することも、その例外ではないとし、政治献金をも会社の権利能力内の行為として結論づけていること、そのうえでさらに、この権利能力論の枠組みのなかで得られた結論を補強する論拠として、会社による政治献金が自然人たる国民にのみ認められた参政権を侵害し、民法90条に違反するものではないということを言うために、「憲法第三章に定める権利」をも援用して、会社が「自然人たる国民と同様」に「政治的行為をなす自由」を有し、この「政治的行為をなす自由」の一環として「政治資金の寄附をなす自由」を有する、とまで断じていることがあげられるであろう<sup>15)</sup>。

(二) 企業の政治献金を全面的に適法・正当化するこのような最高裁1970年判決に対しては、もちろん、各方面から厳しい批判が寄せられている。

なかでも、三権のうちの司法権力の頂点を極めた岡原昌男元最高裁判所長官が、リクルート事件、佐川急便事件、大手ゼネコン汚職などが相次いで発覚し、政治問題化していた時期の1993年11月2日の衆議院の「政治改革に関する調査特別委員会」において、参考人として次のような意見表明を行っていたことが注目される<sup>16)</sup>。すなわち、「企業献金の問題につきまして、例の昭和45年の最高裁判決がございませけれども、あの読み方について自民党の中で非常にあれをルーズに読みまして、その一部だけを読んで企業献金差し支えない、何ほでもいい、こう解釈しておりますが、あれは違います。我々の立場からいいますと、我々といいますが私の立場から申しますと、あの企業献金というのは、法人がその定款に基づかずして、しかも株主の相当多数が反対する金の使い方でございますから、これは非常に問題がある。……本来営利団体である会社でございますから、非取引行為、つまりもうけにならぬこと、これをやることは株主に対する背任になります。もし見返りを要求するような献金でございますと洗職罪になるおそれがある、そういう性質を持ったものでございます。」「企業献金そのものが悪とか善とかということよりも、法律的に余り理屈は通らない

ものであるということだけは申し上げたいと思います。それはどういうことがといいますと、さっき言ったとおり、法人というのはその定款なり寄附行為に定められた事業の範囲で生きているものでございまして、それ以外のものについてはできない、つまり適法性がないわけでございます。』

このようにして、企業献金につき、これを法律論として見た場合、それが会社の権利能力＝「目的の範囲」外の行為であって、しかも「株主の相当多数が反対する金の使い方」であると意見陳述をしている点は、きわめて常識的でそれ自体正当な認識であるといえよう。そして、そのうえでさらに、「今まで事件を起こしたのは、要するに汚職になったのが挙げられておるわけでございませうけれども、そういうことは要するに企業献金にそのもとが、原因があるわけでございませう」と断じる立場からすれば、最高裁1970年判決にはその全面的な見直し以外の選択肢はないということになるが、この点について、岡原元最高裁長官が次のように指摘している点は重大である。すなわち、「できればそういう方向（企業・団体献金の禁止 引用者）に行きたいと思います。ただ、あの判決をよく読んでいただきますとわかると思いますが、これだけ企業献金とその当時、あれは昭和35年の事件でございます、行き渡っておったのでは、最高裁がやれるわけがないです。違憲であるとか違反であるというふうなことに。全部の候補者がひっかかるような、そういうことは實際上としてやれない。したがって、あれは助けた判決、俗に我々、助けた判決というものでございませう。政治部門に追隨しての「助けた判決」とは、国家権力の頂点に位置する三権のうちの司法権力の長にして、かつ違憲立法審査権を有する最高裁判所元長官の発言であるだけに、「金権政治」の一掃というわが国の長年にわたる喫緊の課題にとって事態はまさしく深刻であるといわなければならない。

民法・商法学説では、事業目的にとっての有用性・効用性といった営利性の観点から企業の政治献金を肯定する見解が多数説といってよい。代表的商法学者である鈴木竹雄が、政治献金につき、営利性という大局の見地から見て、会社の事業目的に必要なまたは有用な行為であるとの認識から取締役の義務違反を

生じない<sup>17)</sup>として、この最高裁1970年判決の結論に賛成しているのが典型的であるが、この鈴木の見解にあっても、「私自身も、会社が政党の主要な資金係になっている現状を苦々しく思っている点では人後に落ちる者ではなく、何としてもそれは是正しなければならないと考えている。しかし、その是正は社会全般の立場から特別法によってなすべきことであって、株主の利益の立場から商法の解釈によってなすべきことではない<sup>18)</sup>」という立場からのものであり、なかでもこの判決の憲法論につき、「とんだ勇み足の議論<sup>19)</sup>」とまで酷評していたことは注目されよう。

これに対して、民法・商法学説において会社の政治献金を否定する学説としては、八幡製鉄政治献金事件第一審判決に理論的根拠を提供した富山康吉<sup>20)</sup>が企業献金を民法90条の公序良俗違反として結論づけたことはつとによく知られているところである。近時では、河本一郎<sup>21)</sup>が、「最高裁判決の論理は、具体的には、政治資金の寄付を適法とするためのものであった。しかし、株式会社のみならず政治献金は、株主全員の同意に基づいてなされたものでないがぎり、商法以前の、憲法・民法の段階においてすでに無効と解する立場に賛成すべきである。それは、本判決も認めているように、政治献金が『政治の動向に影響を与える』、『国民の政治意思の形成に作用する』ことがある以上、それは、自然人である国民各自の選択によってなされるべきことであり、取締役が自己の財産ではない会社財産を、政治的目的に使用することは、右の原則に反する、との理論による」としていることは興味深い。そして、さらにはまた、浜田道代<sup>22)</sup>も、1994年に政党助成法が制定された今日、「政治団体ではなくて営利法人である会社までがそのような協力（政治献金 引用者）を期待される度合いは、著しく低下している。このような情勢下では、会社による政治資金の寄付は、会社法の論理としても許されないという解釈を明確に打ち立てていくべきである」と指摘して、「会社法の論理」それ自体において会社による政治献金を否定すべきことを鮮明にしていることは大いに注目されよう。

憲法学の領域においては、芦部信喜<sup>23)</sup>が、「強大な経済力と社会的影響力を

もつ会社（しかも社会的権力ともいわれる巨大な組織体）に、定款所定の目的とかかわりのない行為まで、『社会通念上、期待ないし要請されるもの』ないし『社会的実在としての当然の行為』だとして、自然人と同じく政治的行為の自由を無限定に憲法が認めていると解するのは、行きすぎであり妥当ではない。多額の献金が選挙の結果だけでなく、『国民個々の選挙権その他参政権の行使そのもの』に大きな影響を及ぼすことは、否定しがたいところであろう」と指摘しているが、憲法学説上はこの芦部の見解が有力説であるといつてよいであろう。この点、樋口陽一は、さらに明確に、政党の政治献金が抱える病理は、「訴えの対象となった1959・60年時点から今日にいたるまで、深刻化の一途をたどってきた。そして、その際、『企業の政治献金それ自体の合法性は最高裁もみとめている』という釈明がくりかえされてきた。そのように、『金権政治』改革のための議論の足をひっぱってきたのが、この判例である」<sup>24)</sup>とし、『『政治的行為をなす自由』にかかわる思想・表現の自由や参政権は、本来、自然人＝個人のものであり、今日でも、自然人＝個人の憲法上の権利と『同様』の資格でそれと対抗的に法人が主張することはできないもの、と考えるべきである」<sup>25)</sup>と断じている点が注目される。

(三) このようなものとしての民法・商法学説や憲法学説の理論状況のなかにあつて、福井地方裁判所による熊谷組政治献金事件判決が、「助けた判決」によって企業献金を積極的に容認した最高裁1970年判決以降、献金の違法性を初めて認めた司法判断であることはすでに指摘した。

本判決は、「政治資金の寄附は、対価を伴わない寄附の性質上、直接に会社の営利の目的に資することはない」こと、東西冷戦体制崩壊後の現在の政治状況においては、「政治資金の寄附が自由主義経済体制の維持ないし発展に結びつくとも認められない」こと、さらには、「政治資金の寄附の相手方は政党その他の政治団体であるから」、「社会への貢献、会社の社会的責任の遂行とも係わりがなく」、「従つて、政治資金の寄附は、通常、会社の定款所定の目的の実現とも関連性は希薄である」こと、という事業目的にとっての効用性

といった営利性の観点から、最高裁1970年判決を明示的に引用しての指摘ではないにせよ、当該判決における政治献金の有用性の論理を否定したと評価できる点で、大きな積極的意義を有するものである。そして、そのうえで、政治資金規正法の趣旨に照らして見れば、「公的資金の援助を受けている会社は、事業資金中に占める公的資金の割合が一部であっても」、「公的性格」を帯び、また、「欠損が継続する会社は、可及的速やかに欠損の解消に努めることが優先課題である」ところ、「本件政治資金の寄附については、会社においてその可否・範囲・数額・時期等につき厳格な審査を行い、欠損の解消にどの程度の影響があるか、株主への配当に優先して寄附を行う必要があるかを慎重に判断することなく実施した」ことが民法上の善管注意義務違反の行為に該当する、とされている点は、「経営者に対するチェック機能が働いているかという『コーポレート・ガバナンス(企業統治)』の概念に沿ったもの」<sup>26)</sup>として、その意義には大なるものがあるといえよう。

しかしなお、これらの論点とは別に、「政党が献金を選挙活動と区別して使うことは困難で、公選法に違反する」との論点については、「公職選挙法は、特定の選挙に関しての寄附を禁ずるに過ぎず、寄附にかかる資金が結果的に選挙のために支出されるか否かを問題とするものではない」ところ、「本件政治資金の寄附は全体として特定の選挙の有無にかかわらず実施されたもの」として、原告の主張が退けられるところとなっている。

本判決は、以上のような意義を有するものと見るができるが、しかし、それは、企業の政治献金が政治汚職や政治腐敗の温床になっているという社会における現実の実態を直視しつつも、最高裁1970年判決を明示的に列挙したうえでこれを正面から批判することによって獲得されたものではない、というよりもむしろ、この判決の判断枠組みを前提として承認し、これを基本的に維持したも見るべきであるという点については、留意される必要があるであろう。ただし、本判決の判断枠組みにあって、第一には、「目的の範囲」条項＝権利能力論につき、私法上の取引行為に関する事例を踏み越えて、個人の政治

的自由や市民の参政権の権利にかかわる事例にも拡大適用した限りで、会社のなす行為は原則としてすべて会社の目的の範囲内に属するという立場を明らかにした最高裁1970年判決<sup>27)</sup>に黙示的に与して、「政治資金規正法が会社による政治資金の寄附を一定限度で許容している以上、寄附に関する具体的な定めが定款にないとしても、それは定款の目的達成に関連する行為として会社の目的の範囲内に含まれる」とされていること、そして第二には、「会社あるいは産業団体による政治資金の寄附は謙抑的でなければならず、それは実質的に国民の選挙権ないし参政権を侵害することのない限度に止まるべきである」とされながらも、会社による政治資金の寄附を具体的にどの限度で許容するかは、「第一次的には立法に委ねられている」とされている<sup>28)</sup>ことは、その証左であるといえよう。

「会社あるいは産業団体による政治資金の寄附の規模如何によっては、国民の有する選挙権ないし参政権を実質的に侵害するおそれがあることは否定できない」との指摘は、本判決全体を貫くもっとも重要な核心的な命題であるが、しかし、ここで「否定できない」とされているのは、あくまでも、企業の政治献金が国民の選挙権を実質的に侵害する「おそれがあること」だけであって、企業の政治献金それ自体が国民の選挙権に抵触すると位置づけられているわけではない。本判決が、最高裁1970年判決における「目的の範囲」条項＝権利能力論に黙示的に追随し、企業による政治献金を立法裁量事項としたのは、企業の政治献金と国民の選挙権の関係についての上記のような認識の論理的前提であると同時に、その論理的帰結でもあったといえよう。

この点、しかし、企業の「政治的行為をなす自由」について、これを「憲法第三章に定める権利」として、自然人の人権と法人のそれとを同列に置くことによって、実質的には法人の「人権」の優位性を肯定する最高裁1970年判決<sup>29)</sup>は論外としても、企業がその営利活動の一環としてのもろもろの政治的活動を行うことそれ自体はこれを否定することができないとしても、ここで問題となるのは、この「政治的行為をなす自由」の範囲内に企業の政治献金が含まれるか

どうかである<sup>30)</sup>。この点についての問題点は、企業の政治献金問題を南九州税理士会政治献金事件最高裁判決と関連させて考察する場合に、より鮮明になるであろう。

## 南九州税理士会政治献金事件最高裁判決との対照関係

(一) 南九州税理士会政治献金事件とは、強制加入の公益法人である税理士会が、税理士法改正運動のための自民党への政治献金目的の資金を会員から特別会費として徴収する決議を行ったことに対して、会費納入を拒否した会員が思想の自由侵害を理由として訴えた事件である。この事案において、最高裁は、税理士会の「会員には、様々の思想・信条及び主義・主張を有する者が存在することが当然に予定されている」ことから、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」、「会員に要請される協力義務にも、おのずから限界がある」としたうえで、「特に、政党など規正法上の政治団体に対して金員の寄付をすることは、選挙における投票の自由と表裏を成すものとして、会員各人が市民としての個人的な政治思想、見解、判断等に基づいて自主的に決定すべき事柄であるというべき」であり、「これらの団体に金員の寄付をすることは、選挙においてどの政党又はどの候補者を支持するかに密接につながる問題だからである」から、「税理士会が政党など規正法上の政治団体に対して金員の寄付をすることは、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、……税理士会の目的の範囲外の行為といわざるを得ない」と判示した<sup>31)</sup>。

このような南九州税理士会政治献金事件最高裁判決（以下、「最高裁1996年判決」という）にあって、その判断枠組みにおいて特徴的なことは、法人の権利能力の範囲を定めた民法43条の「目的の範囲」にかかる八幡製鉄政治献金事件最高裁判決の論旨を明示的に引用しながらも、営利法人たる会社と強制加入制の公益法人たる税理士会との法的性格の違いを強調したうえで、後

者の「目的の範囲内の行為」を限定的に解し、そうすることによって、政党その他の政治団体への政治献金を「税理士会の目的の範囲外の行為」として位置づける、というものであった。判決において、民法43条にいう「目的の範囲」が限定的に解されたのは、むしろ、そこで問題になっていたのが団体構成員の思想・信条の自由であったということと、それとの関連で税理士会が強制加入団体であったという事情が大きな要因となっていたといつてよい<sup>32)</sup>。政治献金という行為自体の性質について、最高裁1996年判決が、すでに見たように、「政党など規正法上の政治団体に対して金員の寄付をするかどうかは、選挙における投票の自由と表裏を成すものとして、会員各人が市民としての個人的な政治思想、見解、判断等に基づいて自主的に決定すべき事柄」と判示した背景には、このような認識が前提となっていたといえよう。

(二) これに対して、熊谷組政治献金事件第一審判決は、その出発点において、政治献金と選挙権との関係につき、「政党ないし政治団体はその政治上の主義もしくは施策の推進，特定の公職の候補者の推薦等のために広範囲な政治活動をするを当然に予定しているから，政治資金の寄附は寄附をする者の選挙権の行使と密接な関わりを有するものである」とする認識を示している。最高裁1996年判決を想起させるごときこの立場から、本判決にあっては、「会社が政党に対して政治資金を寄附することは、会社が有する経済力が個々の国民を圧倒的に凌駕する」こととなり、政党の政策が企業の政治献金によって左右されるとすれば、「政党の政治上の主義，施策を選挙において訴え，選挙における国民の選択によってその活動に信任を得るといふ選挙制度の意義を否定し，その根幹をも揺るがすことになりかねず，政党政治そのものへの批判にも結びつくこととなる」として、政治献金と選挙制度ないし政党政治との関係につきそれ自体としては誰も異論の差し挟む余地のできない評価が導かれるところとなっている。

しかし、それにもかかわらず、本判決にあっては、「会社は強制加入団体ではなく、株主が株式を譲渡して構成員から離脱することは全くの自由であるし、

会社が政治資金を寄附することと株主個人が特定の政治的意見を表明することとを同視することはできない」ことが強調され、また、企業の政治献金が「会社の目的の範囲内に含まれる」ものであって、その規制が立法裁量事項とされていることと相まって、政治献金の規模いかんによっては、「国民の有する選挙権ないし参政権を実質的に侵害するおそれがあることは否定できない」とされるにとどまる水準のものであるということについては、すでに指摘した。

(三) もとより、構成員の思想・信条の自由との関連で、営利法人たる会社と税理士会のごとき強制加入団体とを同列に論じることができないことはいうまでもないが、ここで問題となるのは、政治献金という行為自体の性質をどのように見るか、そして企業の政治献金と国民個人々の選挙権との関係をどのように捉えるかということである。

この点、まず、選挙権について見れば、投票価値の平等が憲法上の権利であることをはじめ承認した衆議院議員選挙定数不均衡事件にかかる1976年の大法廷判決において、最高裁は、「選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をなすもの」であること、

「選挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するもの」であること、選挙権の平等の要請が、投票の数的平等である一人一票の原則だけにとどまらず、「選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところである」ことを確認している<sup>33)</sup>。ここで最高裁がいう選挙における「徹底した平等化」には、その論理的帰結として、選挙結果に至る選挙のプロセス全体を通して他の選挙人の投票と同じ影響力を及ぼすことのできる平等な法的可能性が保障されるべきものであって、「個人の献金能力を凌駕する会社の政治献金は、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もの」<sup>34)</sup>との結論が含意されているものと解されよう。

このようなものとしての選挙における「徹底した平等化」という思考のうえに、最高裁1996年判決が、政治献金のごとき事柄につき、これを「選挙にお

ける投票の自由と表裏を成すものとして、……市民としての個人的な政治思想、見解、判断等に基づいて自主的に決定すべき事柄である」と判示したことは、政治献金という行為それ自体の性質が、「選挙における投票の自由」という市民の参政権的権利と一体的な関係にあること、市民が自らの政治思想に基づいて自主的に決定すべき事柄であること、個人の政党支持の自由に密接に関係する事柄であること、団体の名において多数決原理によって決定するのにまかせることのできない問題であること、を確認したものと見ることができよう<sup>35)</sup>。このように見てくれば、政治献金のような事柄は、行為それ自体の性質からして、「強制加入であろうと任意加入であろうと、そもそも団体としてなしうるものではない<sup>36)</sup>」との結論が導かれるべきであって、この点で、会社が「政治的行為をなす自由」を有するということからストレートに「政治資金の寄附をなす自由」を導くことができるとする最高裁1970年判決は誤っているものというべく、本稿執筆者がつとに別稿で指摘したごとく、一刻も早く歴史の博物館に収納されるべきことが求められているといえよう<sup>37)</sup>。

## むすび

以上、福井地方裁判所による熊谷組政治献金事件判決の意義と問題点について、最高裁1970年判決および最高裁1996年判決と対照させながら、若干の検討を試みてきた。そのような検討をふまえて、ここで、むすびとして、日本経団連による企業献金の斡旋再開をめぐる問題とかがかわって若干の指摘をしていきたい。

日本経団連が2004年1月から、企業献金の斡旋を10年ぶりに再開する方針を決定したことは、すでに指摘した。「政経行動委員会」を作って各党の政策や仕事ぶりを採点し、それをもとに業界や各企業の献金額の目安を定めるとされる。奥田碩会長は、「強制はしない。企業が自主的に判断する」とし<sup>38)</sup>、経団連が政治にかかわる前提としての政治の枠組みは、「簡単に言えば、二大政

党制がいい」という<sup>39)</sup>。

このようなものとしての企業献金の正当性について、日本経団連による「『優先政策事項』と『政策評価に基づく企業の政治寄附の意義』について」と題する2003年9月25日付の意見書は、「政策評価に基づく企業の政治寄附は、政策本位の政治の実現への貢献、議会制民主主義の健全な発展への貢献、政治資金の透明性向上への貢献の3点から極めて重要である」とし、については、「グローバル化が進む中で、各企業は国際競争力強化に向けた懸命な自助努力を続けている」ところ、「企業も、政党の政策立案・推進能力の強化に貢献する観点から、資金面でも応分の協力をすべきである。政策評価に基づく企業寄附は、政党間の政策を軸とした競争を加速し、政策本位の政治の実現に貢献する」、については、「議会制民主主義は、民間との幅広いコミュニケーションを通じて民意を吸い上げ政策を立案、実行するというコストのかかるシステムである」ところから、「企業も法に則り、『良き企業市民』としての社会的責任の一端を果す観点から、応分の負担を行なうことが期待される」、そして、については、「政党本部への寄附は、個別の利益誘導とは無関係であり、現在、政治資金ソースの中で最も透明度が高い。これを充実させることは、政治資金全体の透明度の向上に寄与する」との解説が加えられている。

ここで企図されていることは、まさしく「金で政策を買う」という「政党買収」行為以外の何ものでもない<sup>40)</sup>。この点、「政治を正そうとするなら、企業献金を打ち切り、個人献金と政党助成金にするのが筋」であって、同じ財界団体の経済同友会にあっては、「政党助成金と個人献金で賄うのが基本」(北城格太郎代表幹事、日本IBM会長)だとの立場を示している、と批判するのは朝日新聞の社説である<sup>41)</sup>。

とまれ、企業が政治献金を行うというとき、その真実の意図がどこにあるかについて、松本良夫熊谷組社長(当時)が、熊谷組政治献金事件の控訴審における「陳述書」<sup>42)</sup>のなかで、「熊谷組が国民政治協会を通じて自由民主党に

政治資金の寄附を行った理由」は、「自由主義経済の維持・発展」といった「単なる抽象論としてではなく、寄附のなされた当時のわが国の経済状況や寄附の相手先である政党の実績・能力といったより具体的な文脈において理解されるべき」であるとして、「対価」を求めて政権党である自民党に政治献金を行った実態を赤裸々に次のように語っているのは、重大である。

すなわち「私が、国民政治協会を通じて自由民主党に政治資金の寄附を決裁したのは」、「政権政党であり、戦後のほとんどの時期においてわが国の経済運営を担ってきた自由民主党こそ、適切な経済政策の立案と実行の実績と能力があり、同党を応援することが、日本の経済不況からの脱出につながり、同時に熊谷組のためにもな（り）」、また、「公共サービスの充実等の社会インフラの建設・整備は、わが国の経済を牽引する新しい産業が未だ現れないなかでは、依然として、経済不況対策として有効な政策と一般に考えられており」、「これに関する政策の研究と実現に最も熱心であったのは、自由民主党であった」からである。そして、「熊谷組が国民政治協会からの寄附の要請を断った場合、その情報は日建連加盟会社全社に直ちに伝わり、熊谷組の信用に関するネガティブ情報として業界内で利用され、激しい受注競争の中できわめて不利に働く恐れが大きかった」ため、「年間数千億円から1兆円近い売上高と約200億円の営業利益を挙げている熊谷組が年間約2000万円の寄附の要請にも応じられないほどに体力が低下している、とのレッテルが貼られることによって会社が蒙る不利益は、寄附金額を優に超えるものであり、寄附を行わないことのメリットよりデメリットのほうがはるかに大きいと考えた」。このようにして、「私は、日建連を通じて要請のあった寄附に応ずることが、熊谷組の建設業界における地位と信用を維持し、将来の受注機会を拡大するという長期的な利益につながると考え、また、寄附要請を拒絶することによって、いたずらに会社の信用を悪化させることを避けなければならないと考えた」。

企業による政治献金を憲法問題として扱う場合、その真実の実態が反公共的な性格<sup>43)</sup>にあることを正面から直視することが問題の出発点であろう。本判

決が、最高裁1970年判決の判断枠組みを基本的に踏襲しつつも、企業献金が「政界と産業界との不正常的癒着を招く温床ともなりかねない」と指摘し、その規模いかんによっては「国民の有する選挙権ないし参政権を実質的に侵害するおそれがあることは否定できない」と判示した点は、大きな意義を有するものといえよう。最高裁1970年判決から30有余年を経て、裁判実務においてようやくしてこの判決の全面的な見直しへの第一歩が記されたといえよう。

## 注

- 1) 毎日新聞2002年5月29日付朝刊
- 2) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/vision2025.html>
- 3) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/040.html>
- 4) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/092.html>
- 5) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/122.html>
- 6) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/122/kangaekata.html>
- 7) 東京新聞1989年1月1日付朝刊
- 8) 日本経済新聞1989年6月3日付朝刊
- 9) 政党国庫補助制度については、拙稿「政党国庫補助と思想・良心の自由 南九州税理士会事件最高裁判決の射程」立命館法学289号1頁以下(2003)、とくに、35頁以下を参照。
- 10) 最大判1970年6月24日民集24巻6号625頁。
- 11) 熊谷組政治献金事件第一審の判決文は、これを原告弁護士より入手した。この判決文とならんで、第一審の「原告最終準備書面(1)(2)」、「被告の最終準備書面」、「証人調書」、「証人の陳述書」、および、控訴審の「被告の控訴理由書」、「松本社長の陳述書」、「原告準備書面(1)(2)」についても、原告弁護士より入手した。記して感謝申し上げる次第です。なお、これらの熊谷組政治献金事件関係資料については、株主オンブズマンのホームページ上で公開されている(<http://www1.newweb.ne.jp/wa/kabuombu/>)。
- 12) 拙稿「憲法問題としての政治献金 『目的の範囲』条項と会社の政治献金」立命館法学271・272号下巻647頁以下(2001)。
- 13) 八幡製鉄政治献金事件判決について、拙稿・前掲論文(注12)656頁以下を参照。
- 14) 東京地判1963年4月5日下民集14巻4号657頁。
- 15) 拙稿・前掲論文(注12)660頁。
- 16) 1993年11月2日の衆議院の「政治改革に関する調査特別委員会」の議事録については、「国会会議録検索システム」(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)により検索可能である。
- 17) 鈴木竹雄「政治献金判決について」(同『商法研究』〔有斐閣、1971年〕)291頁以下。

- 18) 鈴木・前掲論文(注17)301頁。
- 19) 鈴木・前掲論文(注17)332頁。
- 20) 富山康吉『現代商法学の課題』〔成文堂、1975年〕72頁以下。富山の見解について、拙稿・前掲論文(注12)664頁以下をも参照。
- 21) 河本一郎『現代会社法〔新訂第8版〕』〔商事法務研究会、1999年〕72頁以下。
- 22) 浜田道代「会社の目的と権利能力および代表権の範囲・再考(下)」法曹時報50巻11号6頁以下(1998)。
- 23) 芦部信喜『憲法学』〔有斐閣、1994年〕174頁。
- 24) 樋口陽一「個人の尊厳と社会的権力」〔日本評論社、1999年〕40頁。
- 25) 樋口陽一『憲法』〔創文社、1992年〕175頁。
- 26) 奥村宏・元中央大学教授の朝日新聞紙上での発言(朝日新聞2003年2月13日付朝刊)。
- 27) 拙稿・前掲論文(注12)660頁以下。
- 28) 戸波江二『憲法〔新版〕』〔ぎょうせい、1998年〕149頁は、最高裁1970年判決を解説する文脈で、「判旨が企業の政治活動を全面的に肯定していることには問題があるが、しかし、憲法上の人権の享有主体性の議論との関係で、仮に企業の政治活動の自由が認められないとしても、だからといって、企業の政治活動が直ちに違法となるわけではなからう。憲法論としては、企業の政治献金の規制は立法府の判断に委ねられているといわざるをえない」としている。
- 29) 樋口陽一『『人権総論』への一つの試み』法学教室123号14頁。
- 30) 私見によれば、企業を含むもろもろの団体が一定の政治的活動を行うことと、その政治的活動の延長線上で政治献金を行うこととの間には、質的な断絶があると考えられる。ただし、後に本文で検討しているように、特定政党・政治団体への政治献金といった事柄は、「選挙における投票の自由と表裏をなすものとして」、まさしく「市民としての個人的な政治思想……に基づいて自主的に決定すべき事柄」(南九州税理士会政治献金事件最高裁判決)であり、もろもろの団体が関心をもつべき正当な理由がないものとするからである。
- 31) 最三小判1996年3月19日民集50巻3号615五頁。なお、本件一審判決につき、拙稿「判例批評 公益団体の政治献金と構成員の思想の自由」(憲法判例百選〔第2版〕)64頁、二審判決につき、同「判例批評 公益団体の政治献金と構成員の思想の自由」(憲法判例百選〔第3版〕)80頁、最高裁判決につき、「判例批評 強制加入団体の政治献金と構成員の思想の自由」(憲法判例百選〔第4版〕)84頁と、そこで列举している文献を参照。
- 32) 拙稿・前掲論文(注12)648頁以下。
- 33) 最大判昭和1976年4月14日民集30巻3号223頁。なお、本判決は、選挙権を憲法上の権利として位置づけた点で高い評価を得ているが、平等選挙原則と一般的な平等原則との相違についてはたんに量的な徹底度の相違として把握するのみであること、定数配分に際しての考慮事項として、非人口的要素をほとんど無限に近く認

- める傾向があること、などの問題点も指摘されている。この点につき、長尾一紘「選挙に関する憲法上の原則(上)」Law School 14号96頁以下(1979)を参照。
- 34) 奥平康広「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)。
  - 35) 拙稿・前掲論文(注12)669頁以下。
  - 36) 浦部法穂『全訂 憲法学教室』〔日本評論社、2000年〕64頁。
  - 37) 拙稿・前掲論文(注12)673頁。
  - 38) 「〔社説〕逆行する日本経団連 企業献金」朝日新聞2003年5月20日付朝刊。
  - 39) 「『政策本位』の政治へ積極関与 日本経団連・奥田碩会長に聞く」朝日新聞2003年8月5日付朝刊。
  - 40) 日本経団連・奥田碩会長は、前掲朝日新聞(注39)の同じインタビュー記事のなかで、「経団連主導の政治献金を検討しているのは、政治への影響力を行使しようという狙いですか」との質問に対して、「結局そういうことになりますね。ここ数年、提言をたくさん出しましたが、実行に移されてこなかったと身にしみて感じています。経済と政治が時には協調し、時には対峙(たいじ)して、政治・経済をよくする。そのためには政党への寄付が必要だと思います」と応答し、「影響力を金で買う印象があります」との質問に対して、「めちゃくちゃな金を出したらそう思われてしまうかもしれませんが、政党の活動を支援するのに妥当な金額なら許容されるのではないですか。個別の企業や業種の利益を追求する寄付ではなく、経済全体、社会全体によい影響を与える寄付を考えています」との回答を寄せている。
  - 41) 朝日新聞・前掲社説(注38)。
  - 42) 本稿前掲注11参照。
  - 43) 憲法学における「公共性」の観念について、拙稿「憲法学と公共性 人権衝突の調整原理としての『公共の福祉』と正当性基準としての『公共性』」立命館大学政策科学11巻3号(山口定教授退職記念論文集)(2004年3月刊行予定)を参照。