

「余りチケット」は寄附か？

——政治資金規正法における政治資金パーティーの位置づけについての意見書——

安 念 潤 司*

I 問題の所在

本件の最も主要な論点は、株式会社が支払う政治資金パーティーの対価のうち、当該パーティーに出席しなかった人数に対応する金額——いわば「余りチケット」相当額——が政治資金規正法（昭和23年法律第194号。以下「規正法」という。）4条3項にいう「寄附」に当たるか、である。

私は、後記IVで述べるように、寄附には当たらないと解するものであり、この点で原判決¹⁾と結論を同じくする。しかし仔細に読めば、原判決は、《政治資金パーティーのパーティー券を、出席の予定がないのに購入することは、社会通念上実質的には寄附である》とするのが原告の主張であると整理した上で（第2，3，(1)，ア）、「購入時において、出席することを全く想定もしない数のパーティー券の購入をしたものとまでは認めるに

至らない」（第3，2，(2)，ウ）と応答して、出席予定のないチケット購入は寄附に当たる場合があると示唆するようにも見える。これに対して私は、これまた後記IVで述べるように、出席の予定がもともとない場合であれ、あるいは、チケット購入時にはあったがその後の事情によって出席できなくなった場合であれ、政治資金パーティーの対価の支払額が規正法所定の上限額150万円以内であれば寄附には当たらない、と解するものである。

もっとも、この問題について、規正法の規定そのものが明快な解答を与えているわけではないので、解釈によって決するほかはない。そして、この解釈に当たっては、立法者が、寄附とは別に政治資金パーティーというカテゴリーを設けて独自の規制を導入したことの意義を検討しなければならず、さらにその検討のためには、規正法が制定されて以来の経緯を概観しなければならない。

規正法は、今日まで40回余りの改正を経ているが、その大部分は、他の法令が改正されたことに伴う技術的な語句の修正など、い

* 中央大学法科大学院教授、弁護士

わば「供連れ」の改正で、内容面での実質的な改正と思しきものは、表1に示す12回（6と7とを一体のもので見れば11回）である。

以下の記述においては、制定当初の規正法

を「原始規正法」²⁾と呼び、また、表1に基づいて、例えば「1975年改正（法）」といった表現を用いる。

表1 規正法の改正履歴

回次	改正法	新規規定事項等
1 (1950年改正)	公職選挙法の施行及びこれに伴う関係法令の整理等に関する法律（昭和25年法律第101号）2条	・公職の候補者等に関する規定を公選法へ移転
2 (1962年改正)	公職選挙法等の一部を改正する法律（昭和37年法律第112号）2条	・領収書の記載事項 ・収支報告書への領収書の添付
3 (1975年改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（昭和50年法律第64号）	・政党・政治団体の定義 ・党費・会費の定義 ・寄附の量的・質的制限 ・匿名寄附の禁止
4 (1980年改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（昭和55年法律第107号）	・公職の候補者に係る指定団体
5 (1992年改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（平成4年法律第99号）	・政治資金の運用方法の制限 ・政治資金パーティーに係る諸規制
6 (1994年Ⅰ改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（平成6年法律第4号）	・公職の候補者に係る資金管理団体 ・企業・団体による寄附の制限 ・公職の候補者の政治活動に対する寄附の禁止 ・量的・質的制限に違反する寄附の受領禁止
7 (1994年Ⅱ改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律の一部を改正する法律（平成6年法律第12号）	・政党要件の緩和 ・資金管理団体に対する企業・団体による寄附の許容、および、その5年以内の禁止
8 (1999年改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（平成11年法律第159号）	・資金管理団体に対する企業・団体による寄附の禁止

9 (2005年Ⅰ改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（平成17年法律第104号）	<ul style="list-style-type: none"> ・政党・政治資金団体以外の政治団体相互間での寄附の上限額 ・政治資金団体への寄附の方法を、預貯金口座への振込みに限定
10 (2005年Ⅱ改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（平成17年法律第105号）	<ul style="list-style-type: none"> ・政治団体の支部の解散の届出
11 (2007年Ⅰ改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（平成19年法律第107号）	<ul style="list-style-type: none"> ・資金管理団体による不動産の取得等の制限
12 (2007年Ⅱ改正)	政治資金規正法の一部を改正する法律（平成19年法律第135号）	<ul style="list-style-type: none"> ・国会議員関係政治団体に関する特例

Ⅱ 寄附収入と非寄附収入

政治資金の流れを規制すべきか否か、規制するとして何に着眼して規制するか、について論理的に決まった答えがあるわけではないが、規正法は、制定以来、（現行規正法でいう）政治団体の収入・支出の両面を規制の対象としてきた。そして、その後の一連の改正において、表1で示したように、規制が詳細化・厳格化されるとともに、原始規正法では視野の外にあった資産面にも規制が及ぼされるようになった。

収入面では、寄附を最も厳しく規制してきたが、これは、「政治資金中最も弊害の多いのは、寄附即ち政治献金である」³⁾ である。そこでまず、収入と寄附との関係を整理しておかなければならない。

現行規正法4条1項は、「収入」を次のように定義している。

金銭、物品その他の財産上の利益の收受で、第8条の3各号に掲げる方法による運用のために供与し、又は交付した金銭等（金銭その他政令で定める財産上の利益をいう。以下同じ。）の当該運用に係る当該金銭等に相当する金銭等の收受以外のものをいう。

原始規正法5条1項は、「収入」を「金銭、物品その他の財産上の利益の收受、その收受の承諾又は約束をいう」と定義していたが、1975年改正によって条数が繰り上げられた上、「その收受の承諾又は約束」の文言が削られ、さらに、1992年改正法1条によって資金運用に関する文言が加えられ、今日に至っている。いま単純化のために、資金運用に関する文言を無視して読めば、規正法上、収入とは端的に「財産上の利益の收受」を意味する。「財産上の利益」に格別の制限は付されていないが、以下では単純化のために、金銭だけを念頭において論ずることとする。

他方、「寄附」は、規正法4条3項で以下

のように定義されている。

金銭、物品その他の財産上の利益の供与又は交付で、党費又は会費その他債務の履行としてされるもの以外のものをいう。

この規定も、「供与又は交付の約束」という文言が1975年改正で削られた点を除いて、原始規正法5条2項をそのまま受け継いだものである。規正法4条3項は、寄附という行為を寄附者の側から見た形で表現しているので、財産上の利益の「供与又は交付」という用語法になっているが、寄附を受ける側から表現すれば、その「收受」である⁴⁾。したがって、財産上の利益の收受すなわち収入を全体集合とすれば、寄附は正確にその部分集合をなしている（換言すれば、収入には当たらない寄附というものはない）ことがわかる。そこで、収入は、寄附に係るもの（仮に「寄附収入」と呼ぶ。）とそれ以外のもの（仮に「非寄附収入」と呼ぶ。）に二分することができるが、両者は、「債務の履行としてなされるもの」か否か、という一点で分かれていることになる。上に述べたように、規正法は、収入面では一貫して、寄附規制中心主義とも呼ぶべき立場をとってきたから、この二分法は極めて重要である。

寄附の概念については、差し当たり次の二点に注意する必要がある。

第一に、寄附は、民法上の典型契約では贈与に当たるであろうから、その履行もまた「債務の履行」であるはずであるが、そうすると現実に寄附に当たるものは存在しなくなってしまう。そこで、文言の素直な読み方からは外れてしまうが、次のように解されて

いる。

……ここでいう「債務の履行」とは、原則として「法令に基づく義務の履行」及び「有償契約に基づく債務の履行」を意味するものである〔る〕……⁵⁾。

第二に、当該金銭の收受（履行者の側から見れば、供与または交付）が寄附に当たるか否か——換言すれば、それが「債務の履行」であるか否か——は、その名義いかんにかかわらず実質的に観察してなされるべきであることに異論はない。寄附名下にされた金銭の支払であっても実質的には債務の履行に当たると解される場合には、それを收受する政治団体にとっては非寄附収入であるし、代金等、有償契約に基づく債務の弁済に当たるかのような名目でなされる金銭の支払であっても、実質的には債務の履行に当たらないと解される場合には、寄附収入として仕分けされる。この点は、注釈書に次のように述べられている通りである。

債務の履行としてなされるもの以外はすべて寄附となる。したがって、対価関係にあるものでも、対価相当分を超えて金銭等の供与又は交付がある場合には、その超える部分は寄附となるものと解される。例えば、政治資金パーティーのパーティー券の購入代は、通常はパーティー出席のための対価と考えられるが、その代金が社会通念上の価額を超えるものである場合、当該超える部分は寄附として取り扱われることになる⁶⁾。

「債務の履行」とは有償契約の履行であり、

有償契約である以上、金銭の支払には何らかの反対給付が対応していなければならない。この対応関係を対価関係と呼ぶとすれば、金銭の支払は、対価関係の有無によって寄附と非寄附とに分かたれる。政治資金パーティーのチケット購入代金ばかりでなく、党費・会費、分担金、機関紙購読料、講演会聴講料、謝金・謝礼、物品販売代金、等々、名義の如何を問わず、およそ政治団体の「収入」に属するものが非寄附収入であるためには、対価関係の存在が求められるのである。そして、上の引用中の用語法に倣えば、対価関係が存在するとは、結局のところ、当該支払額が「社会通念上の価額」に相応するものであることを意味する。

さて、こうした二分法、すなわち、

非寄附収入＝債務の履行としてなされるもの
 の＝対価関係の存在＝「社会通念上の価額」の支払

寄附収入＝債務の履行としてなされるもの
 以外のもの＝対価関係の不存在＝「社会通念上の価額」を超える額の支払

という定式は、言葉の上では明快であるが、実際に適用するのは困難である。確かに、政治団体が、その保有する有価証券を証券市場で、また不動産を通常の不動産市場で売却⁷⁾するような場合は、対価関係の存在が明白であるから、その代金が非寄附収入であることに疑問の余地がない。一般化していえば、市場価格相当額の支払は非寄附であり、それをを超える額の支払は寄附である、という強い推定が働くであろう⁸⁾。困難は、政治団体の提供する財（物品・サービス）の多くが、通常の市場で日常的に取引され、したがって市場価格が形成される性質のものではないこと

によって生ずる。例えば、ある政治団体が、「拉致被害者即時奪還！」とか「消費税増税反対！」と書いたバッジの類を販売したとする。この種の物販は、通常の商品を市場で販売する場合とは異なって、資金集めを（も）目的として行われる場合が多いであろうが、そうした場合、販売価格は、原材料費あるいは仕入原価などの経費と比較すればはるかに高額になりがちである。同様の例は、機関紙誌の類はじめいくらかでも挙げられよう。当面の問題である政治資金パーティーの対価も、その顕著な例である。

その場合、販売価格と経費との差額を寄附として整理することが、この言葉の日常的な用法にかなうようにも見える。確かに通常の企業は、経費を下回る価格で自社製品を長期にわたって供給することはないから、経費は市場価格の形成に大きな影響を与えるが、一般の市場においても、経費＝市場価格ではない。いわゆるブランド品のように、市場価格が経費を大幅に上回る例もある。してみれば、差額＝寄附とする整理は聊か乱暴であろう。法令を見ても、政治資金規正法施行規則（昭和50年自治省令第17号）およびその別記様式は、差額に対して関心を払ってはいない（6条～8条、13号様式、14号様式）。

そもそも、なぜ人々は、経費を大幅に超える価格の財を政治団体から購入するのであるのか。購入者が、そうした物品を購入することで、正義に貢献したという満足感や、主義主張を同じくする人々との連帯感を覚え、そこに価値を見出して代金を支払っている場合がある。そうした場合、代金と当該物品との間の対価関係の存否は、主観的な満足を織り込んで判断されなければならない。公選法

179条にいう金銭、物品「その他の財産上の利益」の意義については、「必ずしも客観的交換価値のあることを必要とせず、客観的に見てたとえ無価値のものでも、受ける側で主観的に財産上の価値があると認める場合も含まれる」⁹⁾、と説かれているが、このことは、規正法上の収入一般について当てはまるであろう。

もっとも、こうした主観的満足は、人によってその有無・大小が自ずから異なるから、同一の財に対して同額を支払っても、人によって、その全額に対価関係が存する（すなわち全額が非寄附である）場合も、反対に、対価関係がまったく存しない（すなわち全額が寄附である）場合もあるから、寄附相当部分の「含有率」を金銭の支払がなされた都度、測定して仕分けをしなければならないことになるが、規正法がさすがにそこまで要求していると考えにくい。そこで登場するのが、上記の注釈書にも表れている「社会通念上の価額」という言葉であり、ここでは貨幣タームで表現された主観的満足の量の社会的な平均値、というほどの意味で用いられているのであろう。

実は、主観的満足の量の社会的な平均値という意味では、一般の財の市場価格も同じであって、バッジや機関紙誌など政治団体の提供する財と通常の財との違いは、「社会通念上の価額」が市場という場において容易に観察できるか否か、という点に存するのである。「社会通念上の価額」がいくらであるかを観察することができないのであれば、例えば、「拉致被害者即時奪還！」のバッジを1個1万円で購入した人に、「あなたはこのバッジにどれだけの主観的満足を感じています

か、それを貨幣タームで表現して下さい」と聞くしかないが、購入者はたいていの場合、少なくとも外向きには「1万円です」と答えるであろうし、その真偽を外部から判定する手立ても、通常は存しない。そうだとすれば、現場では、金銭の支払者の申告通りに、寄附といわれれば寄附として、機関紙の購読料といわれれば購読料として、機械的に仕分けがなされていた（そして今もいる）であろう。

こうした機械的な仕分けでも、政治団体の収入について何らの規制もなされていない場合、あるいは、収入のカテゴリーを問わず同一の規制がなされている場合には、問題は生じない。しかし、あるカテゴリーの収入には厳格な規制が、他のカテゴリーのそれにはより緩やかな規制が適用される場合には、各国間で税率に差がある場合に資金がタックス・ヘブエンに流入するのと同じように、真実には規制の厳格なカテゴリーに属するものを、より緩やかなそれに装う——寄附規制中心主義の下では、真実には寄附に当たるものを非寄附に装う——インセンティブが生ずる。こうした事態を是正しようとするれば、寄附と非寄附とを仕分けして前者の「含有率」を計測するためのマニュアルを策定することが必要になろうが、もともと困難の原因が上記の「社会通念上の価額」を発見し難いところに由来していた以上、どのようにマニュアルを作ろうとも、その内容は一種の擬制としての性格をもたざるを得ない。そして所詮擬制でしかないのであれば、精細緻密であるよりも、むしろ「ざっくり」したものの方が、現場での使い勝手がよい、と主張がなされることとなろう。以下に述べるように、規正法の改正史は、まさにそうであった。

Ⅲ 党費・会費

上記Ⅱで述べたように、原始規正法は、政治資金の流れを収入・支出の両面で捉え、収入面では寄附を規制の中心に据える仕組みの原形を作ったのであった。しかしその内容は至って素朴で、収入面では、総収入を「寄附」と「その他の収入」とに分けたに止まる。

当時は、「政治団体」なる概念も導入されず、「政党」（原始規正法3条1項）および「協会その他の団体」（同条2項）が規制の対象となっていた。ここで「政党」とは、「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを本来の目的とする団体」をいい、また、「協会その他の団体」とは、「政党以外の団体で政治上の主義若しくは施策を支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を

推薦し、支持し、若しくはこれに反対する目的を有するもの」をいう。「政党」が、現行法の「政治団体」にほぼ相当するものであったといえよう¹⁰⁾。「協会その他の団体」の定義は、字面通りに読めば驚くほど広く、そのため、その届出義務（同6条、7条）の履行ぶりは、甚だ振るわないものであったといわれている。

以上の規定のありようの下で、原始規正法は、「政党」・「協会その他の団体」の会計責任者に対して、その収入について会計帳簿・収支報告書に表2に示す事項を記載することを義務づけていた。

原始規正法9条2項、12条3項の委任を受けて会計帳簿・収支報告書の様式を定めた昭和23年全国選挙管理委員会規則第14号（無題）の1号様式（次頁）で定められた会計帳簿のうち収入簿の様式は、以下の通りであり（2号様式で定められた収支報告書のうち寄附の内訳の様式も、ほぼ同じである。）、「備考」の3項に、「種別」欄には、寄附金、

表2 会計責任者の記載義務（原始規正法）

		寄 附	その他の収入
政 党	会計帳簿	すべての寄附について寄附者の氏名・住所・職業（団体にあつては名称・主たる事務所の所在地・代表者の氏名・住所）・金額・年月日	記載義務あり
	収支報告書	すべての寄附のうち1件500円以上（政党・協会その他の団体からのものは1000円以上）のものについて寄附者の氏名・住所・職業（団体にあつては名称・主たる事務所の所在地・代表者の氏名・住所）・金額・年月日	記載義務あり
協会その他の団体	会計帳簿	政党の場合と同じ	記載義務なし
	収支報告書	政党の場合と同じ	記載義務なし

第1号様式

1 収入簿（寄附簿）¹¹⁾

月日	金額又は 見積	種別	寄附をした者			金銭以外の寄附 及びその他の収入 の見積もりの 根拠	備考
			住所又は主 たる事務所 の所在地	氏名又は 団体名	職業		
	円						
合計							

党費又は会費、借入金等の区別、員数等を記載するものとする。」と規定されているに止まる。すなわち、「その他の収入」については、種別・金額・月日の欄が設けられているだけであり、当該「その他の収入」に係る支払をなした者の氏名・住所等の記載は求められていない。

また、今日の量的・質的制限に当たるものは存在せず、企業からの寄附にも特段の制限はなかった¹²⁾。当時は、収支報告書の提出先は、所管の各級選挙管理委員会であり（原始規正法12条1項柱書き）、提出された収支報告書は、「何人も」その閲覧を請求できた（同34条2項）。したがって、一定額以上の寄附した者は、世間にその名が知られる可能性があったことになるが、それ以上の「実害」はない。

しかし、この程度の規制であっても回避したいと願う者が出るのが世の常らしく、党費・会費を装った寄附が広がったといわれている¹³⁾。確かに、上記のように、党費・会費は、寄附の定義規定（同5条2項）のなかで、債務の履行に当たるもの——したがって非寄附収入——の典型例として言及されてい

たのであるから、寄附とは縁遠いイメージがあったのであろう。しかし、繰り返しになるが、非寄附収入を非寄附収入たらしめるのは、名目ではなく、債務の履行すなわち対価関係の存在という実質であるから、党費・会費名下になされた金銭の支払であっても、「その他の収入」一般と同様に、「社会通念上の金額」に照らして、寄附の「含有率」の測定が逐一なされなければならない。これまた再々述べたように、実際には党費・会費の「社会通念上の価額」を発見すること、したがって、寄附の「含有率」を測定することは、極めて困難であるが、こうした作業を免除したり軽減したりする規定はなかったので、原始規正法の建前としては、会計責任者は、例えば月額1万円の会費のうち「社会通念上の価額」——それは、構成員たる地位の対価であると考えられよう——がいくらであるのかを無理にでも発見し、仮にそれが7千円であったならば、3千円を寄附に、7千円をその他の収入（のうちの「党費又は会費」という種別）に仕分けして会計帳簿・収支報告書に記載する義務を負っていたことになる。

以上の状況を前提として1975年改正法は、

次のような措置をとった。

- ① 「党費又は会費」を、「いかなる名称をもってするを問わず、政治団体の党則、規約その他これらに相当するものに基づく金銭上の債務の履行として当該政治団体の構成員が負担するものをいう」と定義した（改正後規正法4条2項）。
- ② ①の定義を前提として、規正法の適用上、「法人その他の団体が負担する党費又は会費は、寄附とみなす」と規定した（同5条2項）。
- ③ 会計責任者に、個人が負担する党費又は会費について、会計帳簿には「その件数、金額及び納入年月日」（同9条1項1号イ）を、収支報告書には「その金額及びこれを納入した者の数」（同12条1項1号イ）を、それぞれ記載することを義務づけた。
- ④ 会計帳簿・収支報告書の記載上、収入は、以下の5項目に分類され（同9条1項1号、12条1項1号）、非寄附収入について、下位法令の別記様式の類ではなく法律本体で、はじめてサブ・カテゴリー（i、iii～v）が作り出された。
 - i 個人が負担する党費・会費
 - ii 寄附
 - iii 機関紙誌の発行その他の事業による収入
 - iv 借入金
 - v その他の収入

では、上の仮設例の場合、①の定義を満足するのは、この7千円部分だけなのであろうか。①の定義を、党則・規約に基づいて構成員が負担する義務であって、かつ、金銭上の「債務の履行」（＝「社会通念上の価額」の支

払）に当たるものが「党費又は会費」である、と読めばそうなるであろう。

しかし、この読み方が正当であるとは思えない。第一に、党費・会費の「社会通念上の価額」の発見が不可能あるいは非常に困難であるからこそ、さまざまな問題が生じていたのに、この読み方は、それが可能であるという前提に立っている。第二に、この読み方によれば、3千円は寄附として、7千円は新たに設けられた「党費又は会費」として仕分けされることとなるが、これでは、7千円部分を「その他の収入」（うちの「党費又は会費」）に仕分けしていた原始規正法の場合と、会計帳簿・収支報告書の記載事項が若干追加されたことを除いてほとんど差異がなくなり、1975年改正法がわざわざ新しいカテゴリーを設けたことの意味を説明し難しくしてしまう。第三に、この読み方によれば、7千円部分だけが新たに定義された「党費又は会費」に該当することとなり、それが企業によってなされるや②によって丸ごと寄附と見なされる。法的擬制である以上、白を黒と見なすこともできる、といわれてしまえばそれまでの話であるが、名実ともに非寄附収入に相当する部分が寄附収入に擬制されるというのは、いかにも不自然である。そうだとすれば、①は、その要件すなわち、党則・規約に根拠を有する構成員の金銭支払義務は、その額が「社会通念上の価額」を超えるか否かを問わず「党費又は会費」に仕分けされる、という擬制を導入したものと解するのが自然であろう。

もちろん、擬制である以上、寄附の側に擬制することも非寄附の側に擬制することも等しく可能であり、個人の支払う党費・会費も

また寄附と擬制すべきだという声が行政内部からも上がっていた。第五次選挙制度審議会の答申「政治資金の規制等の改善に関する件」(1967年4月)は、「政治団体に対する会費については、政治資金の寄附と同様に取り扱い扱うものとする」¹⁴⁾と述べていたからである。立法者はそれを百も承知の上で、党費・会費という用語に新たに定義づけを与え、そのうち個人が支払うものに新たな(そして寄附に適用されるのよりも軽い)規制を適用する、という決断をしたのである。してみれば、個人の支払う党費・会費を寄附のカテゴリーから解放することこそが立法者の意思であったことは明らかであり、だからこそ、当局の担当者は、1975年改正法の意義について、次のように注釈し得たのである。

……党則・規約等であらかじめ定められたところに従い、構成員たる地位に基づいて義務として支出する通常均一なる債務及びその履行行為がここ〔1975年改正後規正法4条2項〕にいう「党費又は会費」である。選挙等の際に「党費又は会費」の名義で出す分担金的性質を有する特別の支出は、それが当該政治団体の党則・規約等に根拠がない限り、ここにいう「党費又は会費」ではなく、寄附とみるべきものである。これを逆にいえば、政治団体の党則・規約等に根拠があれば、臨時会費、特別会費等であっても、当該政治団体の構成員であることにより負担する金銭上の債務及びその履行行為は、名称のいかんを問わず、ここにいう「党費又は会費」である¹⁵⁾。

ここでは、政治団体の収受する金銭が党費・会費であるために、定期に徴収されるこ

とさえ要求されておらず、また、額の上限にも言及されていない。確かに、上記①の要件を満たしていても、個人の支払う党費・会費が社会通念を超えて高額である場合には、これを非寄附たる「党費又は会費」に仕分けしてよいのか疑問が生ずるであろう。しかし、1975年改正法は、同時に個人の寄附に関する特典を導入した¹⁶⁾のであり、税制上の特典がない党費・会費をわざわざ多額に支払う個人が多くいるとは考えにくい。いずれにせよ、1975年改正によって、非寄附収入のうち(厳密に言えば、非寄附収入の体裁をとる収入のうち)世論の強い指弾を受けたカテゴリーについて、「社会通念上の価額」の発見困難という決定的な難点を、個人の支払う党費・会費を非寄附に、法人の支払うそれを寄附に、実質を問うことなく仕分けするという擬制を導入して——解決したとまではいえないにしても——解消する先例が開かれたのである。

IV 政治資金パーティー

政治団体が各種の事業を行うことによって収入を得る可能性は、当初から想定されていたところであるが、その規制は、上記Ⅲで述べたように、原始規正法にあっては甚だ緩やかであった。すなわち、「政党」には寄附以外の「その他の収入」を会計帳簿・収支報告書に記載することが義務づけられていたが、「協会その他の団体」にあっては、そうした義務さえなかった(原始規正法9条1項1号、12条1項1号)からである。

事業収入固有の規制は、これまたⅢで述べ

たように、1975年改正法ではじめて登場した。すなわち、「機関紙誌の発行その他の事業による収入については、その事業の種類並びに当該種類ごとの金額及び収入年月日」を、会計帳簿・収支報告書に記載しなければならないとされたのである（1975年改正後規正法9条1項1号ニ、12条1項1号ニ）。もっとも、事業の種類ごとの金額を記載すれば足りるのであるから、機関誌発行、講演会開催、政治資金パーティー開催、といった「種類」に応じてその小計額を記載すればよく、各回のパーティーごとに収入額を記載することまでは求められていなかったと解される。そのことは、改正後規正法9条2項の委任を受けた政治資金規正法施行規則6号様式（収支報告書の記載内容を定める7号様式にも、大きな違いはない）を見ても確認できる。

こうした、規制（の不在）を背景に、与党政治家の集金方法として政治資金パーティーが大流行することとなった。政治資金問題に詳しい藤田博昭の説明を聞こう。

政治資金の集め方の一つとして、昭和50年初めから自民党の「政経文化パーティー」など各種のパーティー、52年からは団体、個人主催の各種の「励ます会」など会費制の会合の開催がさかんである。会費は1人1万円から4万円、実費の数倍が普通で、その差額が党なり主催団体や推薦政治家の政治資金として収受されたり寄附されるわけである¹⁷⁾。

この種のパーティーの「頂点」として語り草になっているのが、1987年5月21日の竹下登自民党幹事長（当時）の「激励の夕べ」

第6号様式（第6条関係）

収入簿

項目	摘要	金額	年月日	備考
(前 略)				
3 機関紙誌の発行その他の事業による収入				
(1) 機関紙誌の発行事業	1 何々			
	2 何々			
	：			
	：			
	小計			
(2) その他の事業	1 何々			
	2 何々			
	：			
	：			
	小計			
(後 略)				

である。チケットの売上総額11億2千万円、経費を差し引いた純益が10億円余であった¹⁸⁾というから、バブル経済に日本中が浮かれていた頃とはいえ、言語道断の繁盛ぶりであった。ただし、この集金方法は自民党だけではなく野党にも広がった。同年、社会党は2回の党主催パーティーで3億4千万円を売り上げた¹⁹⁾という。

では、こうした実情に対して立法者はいかに対応すべきか。ここでも問題は、政治資金パーティーの「社会通念上の価額」を発見し難いところに由来する。もともとこの種のパーティーでは、企業がチケットをまとめ買いし、購入代金を交際費で「落とす」というやり口が蔓延しており、実際の出席予定者の数に頓着しないで購入する例が多かったため、まさに本件で問題となっているように、不参加者の人数に相当する部分の購入代金は単なる寄附ではないかという議論が生ずるのは当然であった。また、チケットの売上代金と実際の経費との差額が政治活動に用いられることがはじめから予定されているのであるから、差額相当部分はやはり寄附と見られても致し方なかった。

しかしながら、政治資金パーティーに限らず、一般に催物のチケットの購入代金とは、当該催物で提供される娯楽や飲食などを現実に享受することの対価ではなく、現実に出席すればそれを享受し得る地位、つまりは当該催物への参加権を得る対価であり、チケットは、そうした参加権を行使し得る地位を表象したものと見えよう。それは、スポーツをはじめ各種の興行、婚活パーティーやダンス・パーティー、歌手や芸能人が出演するディナー・ショー、アイドル・タレントの握手会、

(催物ではないが)特急列車の指定席、等々のチケットと同じ性質を有する。したがって、購入者には出席(あるいは乗車着席)する義務があるわけではないのはもとより、出席しなかったからといって(特約がない限りは、というべきであろうが)払戻しを求める権利が生ずるわけでもない。購入者は、実際に出席するしないにかかわらず購入枚数分の参加権は得られるわけで、この意味で、寄附と同じように無償とはいえないのである。

こうした多くの批判や主張が飛び交うなかで、1992年改正法は、政治資金パーティーについてはじめて、次のような固有の規制を導入した。

① 政治資金パーティーを「対価を徴収して行われる催物で、当該催物の対価に係る収入の金額から当該催物に要する経費の金額を差し引いた残額を当該催物を開催した者又はその者以外の者の政治活動(選挙運動を含む。これらの者が政治団体である場合には、その活動)に関し支出することとされているものをいう」と定義した(1992年改正後規正法8条の2)。

② 上記①のように定義された政治資金パーティーに係る収入を、「事業による収入」の下位カテゴリーに位置づけ(したがって、寄附収入には属さないものとして仕分けし)、その上で、その余の事業収入とは異なる規制を適用した。

企業による寄附および政治資金パーティーの対価の支払に関する規制の概要を比較すれば、次頁の表3のようになる。

上記Ⅲで述べた党費・会費の先例を知っていれば、1992年改正法も、世論の強い指弾

表3 寄附と政治資金パーティーの比較（1992年改正当初）

		寄 附	政治資金パーティー
支払の相手方		制限なし（ただし、1999年改正によって政党・政治資金団体に限定）	制限なし
会計帳簿への記載		寄附企業の名称・主たる事務所の所在地・代表者の氏名、寄附の金額・年月日	パーティーごとに、名称・開催年月日・開催場所・収入金額、対価支払企業の名称・主たる事務所の所在地・代表者の氏名、支払の金額・年月日
収支報告書への記載		年間合計額1万円超（政党・政治資金団体に対するもの）・100万円超（その他の政治団体に対するもの）（ただし、1994年I改正によって金額はいずれも5万円超となる）の寄附企業の名称・主たる事務所の所在地・代表者の氏名、金額・年月日	一のパーティーの収入のうち、同一企業の支払額が100万円超（ただし、1994年I改正によって20万円超に引き下げ）の場合、当該企業の名称・主たる事務所の所在地・代表者の氏名、支払の金額・年月日
量的制限	総枠制限	年間750万円～1億円	制限なし
	個別制限	政党・政治資金団体以外の同一の者に対して年間150万円（ただし、1999年改正によって制限解除）	一のパーティーについて150万円
質的制限		補助金等受給企業・欠損企業・外国企業の寄附は禁止	制限なし
支払方法		制限なし（ただし、2005年I改正法1条によって、預貯金口座への振込みの方法に限定）	制限なし

を浴びた政治資金パーティーの対価収入について、その実質を問うことなく非寄附に仕分けするという擬制を導入して問題を解消した、と見るのが極く自然であろう。1992年改正法中の関係規定が擬制である旨を明言しているわけではないが、実際、そう解釈しないといろいろな不整合や困難が生ずる。

第一に、擬制を導入していないと解すると、政治資金パーティーの対価収入も、実質

的に寄附に当たる部分があれば、原始規正法以来の原則に則って、寄附収入部分とその他の非寄附収入部分（上記Ⅲで述べたように、1975年改正以後は、「事業による収入」とに仕分けしなければならない。非寄附収入相当部分とは、いうまでもなく、当該パーティーの対価収入のうち「社会通念上の価額」相当部分である。

さて、これまた上記Ⅲで述べたように、「党

費又は会費」の定義には、「債務の履行」という文言が含まれていた（1975年改正後規正法4条2項。現行規正法も同じ）ため、この点を捉えて、そこでいう「党費又は会費」とは、党員・会員が党則・規約上の義務として支払う金銭の全部では必ずしもなく、そのうち、党員・会員たる地位の対価たる部分のみを指す、と解することも不可能ではなかった。しかし、1992年改正法の関係規定の定義には、「債務の履行」あるいはこれに類する限定辞は含まれていないから、「政治資金パーティーの対価に係る収入」とは、寄附・非寄附の仕分け以前の収入、端的にいえばチケットの売上総額を指すと解するほかない。

いま仮に、ある政治団体が「衆議院議員A君を励ます会」なる政治資金パーティーを開催し、1枚2万円のチケットを8百枚売ったところ、売上総額16百万円のうち、寄附収入相当部分は1千万円、非寄附収入相当部分は6百万円であった、としよう。そうすると、会計責任者としては、売上総額16百万円とその内数としての寄附相当部分1千万円とを二重に、会計帳簿・収支報告書に記載しなければならないことになる。こうした記帳方法それ自体は技術的に可能なことであるが、その場合、寄附収入相当部分が「励ます会」のチケット売上総額の内数であることを明示しなければ開示の意味を大いに損うと思われるのに、規制法およびその下位法令には、そうした「紐付け」をするための工夫の跡が見られない。このことは、1992年改正法が、寄附と非寄附への仕分けを必要だとは考えていないことを窺わせるものである。

第二に、仮に上記の仕分けが要求されるのだとすれば、寄附相当部分とは何であるかが

定義されなければならないが、この点をめぐっては、党費・会費の場合よりも一層困難な問題が生ずると思われる。党費・会費の場合には、各構成員の各回の支払に係る金額のうち、構成員たる地位の対価相当部分を超過する部分が寄附として定義されようが、政治資金パーティーの収入についてはそれほど簡単ではなく、次のように、いくつかの考え方が成り立つからである。

- ・売上総額から総経費を差し引いた残額、あるいは、上記Ⅱで述べたように、経費≠市場価格（≡「社会通念上の価額」）であることを考慮して、残額の一定部分を寄附相当部分と定義する。仮に、「残額説」と呼んでおこう。
- ・チケット購入代金のうち不参加者の人数に相当する部分を寄附相当部分と定義する。仮に、「不参加人数説」と呼んでおこう。
- ・チケットが参加権を表象するものであることに鑑みて、チケット1枚当たりの代金のうち、参加権の「社会通念上の価額」を超える部分を寄附相当部分と定義する。仮に「参加権価額説」と呼んでおこう。

まず残額説は、規正法が、政治団体等がさまざまな寄附者から收受する寄附の総額を、そして総額だけを規制対象としている場合には意味をもつ。しかし実際には、そうした総額規制は設けられておらず、各寄附者に着目して、総枠制限、個別制限などの規制が導入されている。したがって、売上総額から総経費を控除して総残額を算出してみても、規正法の規制体系にとって意味をなさないのである。もちろん、総残額を各チケット購入者に

「配賦」することができれば、購入者ごとの寄附額が確定されるので、規正法の規制体系と整合するが、そうした配賦を具体的にどのようにして行うのかについて、規正法およびその下位法令は何も語っていない。また、一のパーティーごとにその総経費を正確に算出しようとすれば、例えば、人件費、交通費、通信費などの間接的な経費をいかに当該パーティーの経費として配賦するか、といった技術的ルールが必要となろうが、これについても規正法およびその下位法令は何も語っていない。

次に、不参加人数説は、直観的に分かりやすいという利点をもつが、それ以上に多くの難点をもつ。そもそもパーティー券は、上記のように、パーティーへの参加権を表象しており、その参加権の価額は、実際にパーティーに出席すると否とを問わず、一義的に決まると考えなければならない。換言すれば、非参加者であっても参加権自体は得ている以上、チケット代金の全額が寄附に相当するとは考え難いのである。

こうした理論的な観点を離れても、不参加人数説は、實際上成り立ち得ないように思われる。すなわち、規正法は、チケットの券面額（あるいは売出額）が均等であることまで要求していないから、購入企業としては、一回のパーティーに支出してよいと考える総額をまずは決めて、それを出席が「堅く」見込める人数で割り、その商をチケット1枚当たりの売出額とするよう主催者側に依頼すれば、およそ不参加者というものはなくなってしまふからである²⁰。支出可能総額が20万円、出席確実人数が5人であれば、「5名様まで出席可能」という20万円のチケット1

枚を発行してもらってそれを購入しても同じであろう。

また、政治資金パーティーの経費の大半は、会場や飲食物に係る費用であろうが、ホテルの宴会場や料理は事前に予約している以上、結果的に何人が来場しようがこれらの経費が大きく増減するとは考えられないのに、不参加者の人数（言い換えれば、実際の来場者数）によって寄附相当額が変動するというのは、少なくとも、主催者側から見れば奇妙だというほかない。

もっとも、不参加人数説のバリエーションとして、不参加人数相当額は、主催者にとっては寄附ではないが、チケット購入者にとっては寄附になるという、「片面的寄附説」とでも称すべき考え方があるかも知れない。この考え方は、特に、主催者側がまことに誠実に振舞って、チケット購入枚数（つまりは、最大出席予定人数）に見合って会場・飲食物を用意していたのに、実際には不参加者が出たという場合に、直観的には納得しやすいものといえよう。そして規正法は、寄附について、供与側と受領側とを分けて規制しているのであるから、片面的寄附というものをおよそ観念できない、とまではいえないのである。

しかしこの考え方によれば、政治資金パーティーのチケット購入者にとって寄附であるものが、受領者たる政治団体にとっては、会計帳簿・収支報告書への記載対象ではなくなるという事態が生ずることになって、収支の公開という規正法の根本趣旨（1条）と両立し難い。またすぐ下で述べるように、現行規正法は、量的・質的制限等に違反してなされる寄附（この場合、違反する主体は供与者である）を、「何人も……受けてはならない」

と規定している（22条の2）ので、片面的寄附説によれば、政治団体にとっては寄附に当たらないはずの金員を受領することが（刑事罰の威嚇をもって）禁止される、という事態が生じ得る。結局、規正法上の寄附とは、刑法上の「対向犯」にも似て、供与者としての寄附は受領者にとっても寄附である、と解するのが自然であろう。

さて、以上のように、残額説も不参加人数説もともに寄附相当部分の定義として不適切だとすれば、残るのは参加権価額説だけということになる。しかし、もはや言うまでもないことではあろうが、これは問題が単に振出しに戻ったにすぎないことを意味する。参加権価額説は、寄附相当部分の定義として理論上正しいと思われるが、参加権の「社会通念上の価額」をいかにして発見すればよいのか、という原始規正法以来の最大の困難に立ち返らざるを得ないからである。

しかもこれは、単なる理論上の困難ではない。上記Ⅲで述べた原始規正法以来の会計帳簿・収支報告書への記載義務に加えて、1975年改正以降、寄附に対する規制が強化されたため、「社会通念上の価額」を発見するための手立てがなければ、そうした規制に違反してしまう可能性が生ずるのである。この種の規制のうち、企業に課せられるものとして重要なのは、

- i 政党・政治資金団体以外の者への寄附禁止
- ii 政党・政治資金団体に対する寄附の総枠制限

であって、上記に違反するものは、寄附をなすこともそれを受領することも、ともに禁止されており（iについて現行規正法21条1

項、22条の2、iiについて21条の3第1項2号・2項、22条の2）、違反すれば、寄附者・受領者ともに1年以下の禁錮または50万円以下の罰金が科せられる（i・iiいずれについても26条1号、同条3号）。

こうした深刻な問題が存在するにもかかわらず、規正法は、参加権の「社会通念上の価額」を発見するためのいかなる手立ても講じていない。そうだとすれば、結論はもはや明らかであろう。1992年改正法は、政治資金パーティーの対価収入を、改正後規正法8条の2の定義を満たす限り、その実質を問うことなく非寄附収入に擬制したのである²¹⁾。この理解は、規正法が、一回の政治資金パーティーについて150万円までの対価の支払および受領を認めている（22条の8第1項、3項）事実によって補強される。確かにこの上限額は、寄附と非寄附とを分かち境界線である旨が明文で語られているわけではないが、仮に規正法が1992年改正以降も、政治資金パーティーの対価収入を原始規正法以来の大原則に則って、「社会通念上の価額」相当部分是非寄附収入に、それを超過する部分は寄附収入に仕分けすることを要求しているのであれば、寄附部分には寄附に関する規制を、非寄附部分にはそれに相応する規制（この場合であれば、事業収入に関する規制）を及ぼせば足りるのであって、重疊的に政治資金パーティーの対価の支払の上限額を定めている意味が説明し難くなるからである。立法者は、個人であれ企業であれ、1回のパーティーにつき150万円までの支払は寄附に当たらないと擬制して一種のセーフ・ハーバーを設定した、と見るのが合理的であろう。そして、この額が至って高額であることに鑑み

れば、原判決の次の説示²²⁾はまことに当を得たものといわなければならない。

同法は、規制方法として上記の〔1回の政治資金パーティーの開催ごとに同一の者からの支払額の総額を定めるといふ〕方法のみを規定していること、その規制される金額が150万円と相当高額であり、通常想定される政治資金パーティーの一人当たりの対価からすれば数十人分以上の対価に相当し、さらには上記金額の規制は個人にも適用されるものであること等、本件に顕れた同法における政治資金パーティーの規制の在り方を踏まえると、同法は、政治資金パーティーにおいて、その対価の支払時において、支払に相当する参加者が具体的に予定されていることを要するとしたものとは解されない。

「対価の支払時において、支払に相当する参加者が具体的に予定されていることを要」しないばかりではない。規正法は、出席の予定がもともとない場合であれ、あるいは、チケット購入時にはあったが、その後の事情によって出席できなくなった場合であれ、政治資金パーティーの対価の支払額が上記の上限額以内であれば、それを寄附には当たらないものと擬制しているのである。一見常識に反するように聞こえるかも知れないが、この結論は、出席者が誰もいなかったとしても変わりがない。一口に「出席」といっても、最初から「お開き」まで居座り、飲食物で満腹した上、「先生」はじめ多数の来会者と歓談して十二分に「元をとる」ものから、受付に名刺だけ置いてそそくさと退散するものまでいる。「出席」の有無で「社会通念上の価額」

の支払か否かを論ずることは、もともと無意味なのである。上記の擬制が破られるのは、擬制するための要件が備わっていないような場合、例えば、パーティーがそもそも開かれなかったような極端な場合だけであろう²³⁾。

なお、繰り返し述べたように、寄附と非寄附との境界線を容易に引き難いのは、何も、党費・会費と政治資金パーティーの対価収入の二つのカテゴリーに限らず、寄附以外の名目²⁴⁾でなされる金銭の支払一般に当てはまることであるが、党費・会費と政治資金パーティーの対価の二つのカテゴリーについてだけ、擬制＝セーフ・ハーバー規定が設けられたのは、理論上の要請によるのではなく、偏に社会問題化したという事実による。規正法が、「社会通念上の価額」を発見せよという、もともと無理な注文を出している以上、今後も、この種の規定を設けなければならないカテゴリーが出現することは十分に予想されよう²⁵⁾。

V 理論的背景

あくまでもひとつの想像にすぎないが、仮に規正法が、寄附と政治資金パーティーというカテゴリーを現行法のままに維持しつつ、しかし現行法とは逆に、後者を前者よりも厳しい規制に服せしめていたならば——例えば、後者については、対価の多寡を問わず、支払者の氏名・住所等を会計帳簿・収支報告書に記載しなければならないとしていたならば——、企業献金に批判的な論者は、政治資金パーティーの不参加者相当部分の対価を寄附と評価すべきである、と主張していたであ

ろうか。そうではなからう。むしろ、チケット代金名下に購入した以上、購入者は何らかの目的（それが、「先生」との顔つなぎのためであろうが、空腹を満たすためであろうが、単なる興味本位であろうが）で当該パーティーに出席する意図で購入したのであるから、それを寄附に当たると見るべきではない、と主張していたのではなからうか。

因みに、私のような学者に政治家の事務所から政治資金パーティーのチケットが送られてくる場合には、貧を憐れんでのことであろう、決まって券面に「御招待」のスタンプが押されている。しかし、さすがにただで飲食するのも気が引けるので、券面額と同額を会場受付で、それが、寄附なのかチケット代なのか、はたまた他の何らかの対価なのか、自分でも定かでないままに支払うのが慣わしである。そうした金銭の支払は、パーティー開催に対する一種の「御祝儀」であり、規正法上は寄附に当たるとする見解があり得よう。しかし、企業献金に批判的な論者は、「お祝い」などと上書きした熨斗袋に包んでいかにも御祝儀を装ったにせよ、会場受付で券面額と同額を支払った以上、「実質的に」解釈して、政治資金パーティーの対価に当たると解すべきである、と主張していたであろう。それは、いわば「企業献金性悪説」に立って、企業から政党や政治家個人へ流れる資金を出来得る限り絞ろうとするからである。

企業献金性悪説は、何も、一部の尖鋭な運動家だけの信念ではなく、むしろ戦後の日本において、建前としては主流的でさえあった。例えば、第一次選挙制度審議会の答申（1961年12月）は、はっきりと次のように述べていた。

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することは禁止すべきものである。

それどころか、規正法自身、企業献金の禁止を是とするかのような立場を繰り返して表明してきた。まずは、1975年改正法附則8条は、次のように規定する。

この法律の施行後5年を経過した場合においては、新法の施行状況を勘案し、政治資金の個人による拠出を一層強化するための方途及び会社、労働組合その他の団体が拠出する政治資金のあり方について、更に検討を加えるものとする。

1994年I改正法附則9条にも同趣旨の規定がある。

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。

しかし、まともに「見直し」がなされた形跡はない。規正法は今も昔も、企業献金を、奨励すべき善行とまではいえないにしても悪だとは考えていないのである。企業規模によるとはいえ、年間最高1億円の寄附が許されているのだから、グループ企業や下請け企業と足並みを揃えれば、厩大な額を献金することができる。1999年改正法で、企業・団体からの寄附は政党・政治資金団体に対するそ

れに限定されたが（現行規正法 21 条 1 項）、それも、企業献金それ自体を悪と見たからではなく、これまた戦後日本で御題目のように繰り返されてきた、政党本位の政治活動・選挙運動の実現を目指したからであった²⁶⁾。さらに、政党の支部も、公選法 12 条の選挙区を単位として設ければ政党・政治資金団体と同視される（現行規正法 21 条 4 項）ので、これへの企業献金も許容されている。こうした政党支部が、実際には政治家個人の「持ち物」であることは周知の事実²⁷⁾であるから、実際には政治家個人に対する企業献金も許容されているのと変わらない。政治資金パーティーの対価の支払に至っては、総枠制限も質的制限もない。企業献金は、実に大らかに許容されているのである。1975 年改正から今日まで、規正法 2 条 1 項が次のように規定していることは、同法の精神（あるいはその不在）をよく示しているといえよう。

この法律は、政治資金が民主政治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かんがみ、その収支の状況を明らかにすることを旨とし、これに対する判断は国民にゆだね、いやしくも政治資金の拠出に関する国民の自発的意思を抑制することのないように、適切に運用されなければならない。

国民の判断にゆだねられている「これ」が何を指すのかははっきりしないが、企業献金の是非も含まれるのであろう。それにしても、企業献金の禁止・制限の必要性が長年にわたって各方面から声高に唱えられてきたにもかかわらず、なぜ実行されなかったのであろうか。煎じ詰めれば、「蜜に群がるな」と蟻

に向かって説教しても無駄であるように、企業に対して「権力者に擦り寄るな」といっても無理だからであろう²⁸⁾。アメリカ合衆国では、1907 年以来、連邦レベルでは企業献金が一貫して禁止されてきたが、よく知られているように、同国は世界でも図抜けた企業献金大国であり続けた。政治活動委員会（PAC: Political Action Committee）の繁茂²⁹⁾から明らかなように、役員が自分の報酬の一部を割いて個人として献金すれば、企業献金の禁止などいとも容易に潜脱できるからである³⁰⁾。そして、企業献金性悪説の側からも、こうした潜脱行為を防止するための有効な方策は提案されてこなかったように思われる³¹⁾。

理論的には、企業には政治献金の自由が憲法上保障されているという見解が、企業献金に対して寛大な法制度の有力な支柱となってきた。その代表例たる八幡製鉄事件最高裁判決³²⁾は、政治献金が会社の権利能力（あるいは行為能力）の範囲内であるか否かを問われて、「一定の営利事業を営むことを本来の目的とするものであるから、会社の活動の重点が、定款所定の目的を遂行するうえに直接必要な行為に存することはいうまでもないところである」と述べながら、次の如く説示した。

会社は、他面において、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、それとしての社会的作用を負担せざるを得ないのである。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いわなければならない。

では、「社会的実在」としての会社に「期待ないし要請される」行為とは具体的に何なのであろうか。

憲法は政党について規定するところがなく、これに特別の地位を与えてはいないのであるが、憲法の定める議会制民主主義は政党を無視しては到底その円滑な運用を期待することはできないのであるから、憲法は、政党の存在を当然に予定しているものというべきであり、政党は議会制民主主義を支える不可欠の要素なのである。そして同時に、政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体であるから、政党のあり方いかんは、国民としての重大な関心事でなければならない。したがって、そ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政治資金の寄附についても例外ではないのである。

憲法は、会社に対して政治献金を禁止しているところか、期待しさえしているのである。こうした発想からすれば、企業献金性悪説とは正反対に、規正法その他の法令が企業献金を禁止あるいは制限していることが憲法に違反しないか、こそが問われることとなる。そしてこのような問いの立て方は何も珍しいものではない。よく知られているように、アメリカ合衆国の判例は、1970年代以降、一貫して、選挙資金の寄附あるいはその支出を表現の自由に対する制限と位置づけ

て、その合憲性を論じてきたからである³³⁾。

しかし、不思議といえば不思議であるが、現実には、企業献金に対する規制は、上記のように不十分ながらも漸次強化されてきたのに、その合憲性が論ぜられることはほとんどなかった。企業にとって、規正法は献金の重大な妨げとはなっていないし、むしろ、適度の規制がかかっていた方が、政党サイドからの要求をかわしやすい、という実情もあったであろう。しかし理論的には、八幡製鉄判決の論理が、見た目ほどに堅牢でないことも指摘しなければならない。同判決は、ほとんどアニミズムといってよいほどに自然人と法人とを同視するのであるが、こうした素朴な擬人化が今日もお維持できるとは考えにくいからである。むしろ、法人は憲法上の権利の主体ではない、少なくとも政治活動の自由を享有し得る主体ではない、という考え方が有力になっている³⁴⁾。また、同判決も、会社の権利能力（行為能力）が定款の目的の記載によって決まるという出発点は承認するのであるが、定款に目的の記載を求めること自体、立法政策上の選択であるから、目的の記載から政治献金をなす能力を導き出すこともまた、立法政策上の選択の結果だといえるほかないであろう。してみれば、同判決は、法人には押し並べて、政治活動の自由、ひいては政治献金の自由が、憲法上の権利として保障されているかのようにいうのであるが、その根拠は十分説明されていない、というほかない³⁵⁾。実際、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）2条2項2号ロが、「政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと」をいわゆるNPO法人たるための要件の

一つとしている点を捉えて、NPO 法人には政治献金が禁止されている、と説く向きがあるやに聞くが、その当否はともかくとして、こうした見解が生ずるのは、法人の能力（の広狭）をいかに定めるかについて、憲法（あるいは法人本質論）に由来する制約があるわけではなく、もっぱら立法政策に委ねられている、という発想があるからだと考えられる。してみれば、株式会社の全部または一部について、政治献金をなす能力を否定することも、立法政策上の選択として許されるであろう。

実際、最高裁自身、規正法上の政治団体に対して政治献金をなすことは、税理士法 49 条 2 項（当時）の定める税理士会の目的の範囲外であると判示し、政治献金をなす能力を有しない法人を法律によって作り出すことができることを認めた³⁶⁾。また、司法書士会が、神戸・淡路大震災で被災した他の司法書士会に対して復興支援拠出金を寄附することについては、「司法書士会は、司法書士の品位を保持し、その業務の改善進歩を図るため、会員の指導及び連絡に関する事務を行うことを目的とするものであるが（司法書士法 14 条 2 項）、その目的を遂行する上で直接又は間接に必要な範囲で、他の司法書士会との間で業務その他について提携、協力、援助等をするのもその活動範囲に含まれる」³⁷⁾、と述べた。ここで重要なのは、法人の能力が法律（の解釈）によって決定されると考えられていることである。立法者は、強制加入のいわゆる士業団体について、政治献金をなし得るとすることも、なし得ないとすることもでき、同業他団体に対して義捐金を送り得るとすることも、送り得ないとすることもでき

る。結局、判例の立場は、通観すれば、法人に政治献金をなす能力を与えるか否かは、立法政策の問題である、と要約できるであろう。そのことはまた、上に紹介したように、口先だけでもせよ、規正法自身が全面禁止の選択肢を示して、企業献金の自由を憲法上の権利などとはまったく考えていないらしいこととよく整合する³⁸⁾。

他方、八幡製鉄判決とは正反対に、憲法は政治献金を禁止していると説く学説がある。その論拠の一つは、政治献金を含む政治活動の自由は、選挙権と表裏一体の関係をなすところ、選挙権はその性質上自然人にしか与えられず、会社はじめ法人には享受し得ないのであるから、企業は政治献金の自由を憲法上保障されていない³⁹⁾、というものである。しかしながら、明治憲法の下でいわゆる法人選挙権が認められていた（市制 12 条 3 項、町村制 12 条 3 項）という歴史的事実⁴⁰⁾ はひとまず措いて、この前提を承認するとしても、ある行為をなす自由が憲法上保障されていないということと、その行為が憲法上禁止されていることとはまったく異なる。選挙権は憲法上「成年者」にしか保障されておらず、未成年者には保障されていない（15 条 3 項）。仮に、政治献金を含む政治活動の自由が選挙権の所在と帰趨をともにするのであれば、未成年者の政治活動の自由は憲法上保護されていないことになるが、だからといって憲法上禁止されているわけではない。憲法上保護されても禁止されてもいない行為の扱いは、立法者に委ねられていると解するほかはなく、現に、未成年者の政治活動を一般的に制限する法律は存在せず⁴¹⁾、規正法も未成年者による寄附その他の行為を禁止してはいない以

上、これらの行為は法律上放任されているといえよう。したがって、企業には憲法上選挙権が保障されていないという前提から出発しても、企業献金を許容するか否かは立法政策の問題である、という帰結が導かれるにすぎない。

学説にはさらに進んで、次のように説くものがある。すなわち、選挙権に関する「一人一票」の原則は、政治過程に及ぼす影響力の平等をも含意するのであり、企業の役員が自己の選挙権のほかに会社の名において献金ができるとすれば、それは、事実上、複数の投票をなし得るのと同じことになってしまうので、企業献金は憲法が禁止している、というのである。奥平康弘が、一人一票の「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だから、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」⁴²⁾、と説くのはこの趣旨であろう。

しかし、こうした「政治への発言力・影響力」の平等を憲法がこれほどまでに厳格な意味で要求しているなどとは考え難い。もしそうであるならば、献金よりも、投票そのものを動員する活動こそ、真っ先に禁止されるべきであろう。あらゆる政治家にとって、カネは自己目的ではなく、あくまでも票を得るための手段にすぎない。選挙事務所に千金を重ねても、落選してしまえば元も子もないのであり、「札を出せる」人あるいは団体は、カネよりはるかに有難いのである。有権者の投票行動に影響を与える資源は、カネばかりではなく、組織動員力、カリスマ性、雄弁、知名度、容姿などさまざまであり、しかも人生

とは残酷なもので、これらの資源は、至って不平等にしか賦存していない。これらの資源をほとんど、あるいはまったくもたない者も少なくないから、「政治への発言力・影響力」の平等を真に厳格に要求するならば、個人による政治献金はもとより、その政治活動も全面的に禁止すべきである、という結論に至るほかはなかろう。してみれば、この種の禁止論は、法律論というよりも一種のスローガンであるように思われる。実際、企業献金が憲法上禁止されているならば、上述のようにそれをいとも寛大に許容している規正法は違憲になるはずであるが、管見の限りでは、正面切ってそう唱える者はいない。この事実、禁止論のスローガン性を物語るものといえよう。禁止論者もまた、法律論の次元では、企業献金の許否を立法政策に委ねているものと解される。

かくして、企業献金を人権として保護しているかに見える判例の立場も、反対に、企業献金は憲法によって禁止されているとする学説の立場も、仔細に検討すれば、その拠って立つ基盤は意外に脆弱で、どちらにしても、結局は立法政策の問題に解消されると解しているものの如くである。

VI 結論

企業献金を禁止あるいは制限するか否かは、憲法に特定の方向性が示されているわけではなく、もっぱら立法政策の問題である。そして立法者は、その立法裁量を行使して、企業献金を寛大に許容する法制度を維持してきたのであるから、規正法の解釈はこの点を

前提にしてなされなければならない。企業献金性悪説論者は、こうした解釈に立てば規正法は「ザル法」になってしまうと反論するであろう。その通りであるが、規正法をザル法たらしめることこそが、立法者の意思なのである。企業献金を禁止あるいは厳しく制限すべしとする主張が正論であることは、いうまでもない。しかしこの正論を実現するためには、考えを同じくする政治勢力を与党に押し上げるほかはなく、私人間で争われ、その私人の主張・立証を基礎として裁判所が現行法を解釈・適用する民事訴訟によって実現しようと試みることには無理であろう。

上記Ⅳで述べたように、立法者は、1回につき150万円までの政治資金パーティーのチケット購入を適法と認め、実質的に見ればそこに寄附の要素が含まれ得ることを重々承知の上で、それを寄附に当たらないものと擬制したのである。したがって、この限度内である限り、チケット購入代金のうち、当該パーティーに出席しなかった——それが、購入時にすでに出席の予定がなかったにせよ、出席予定ではあったが何らかの事情で結果的に出席しなかったにせよ——人数に対応する金額が寄附に当たることはない。

注

- 1) 東京地判平成27・5・28金融・商事判例1472号(2015年8月15日号)34頁。
- 2) 規正法の最初の改正は、郵政省設置法及び電気通信省設置法の施行に伴う関係法令の整理に関する法律(昭和24年法律第161号)8条による「供連れ」改正である(原始規正法50条中の「通信官署」なる文言が「郵便局」に改められた)。したがって原始規正法とは、厳密に言えばこの改正以前の規正法を指すことになる

が、実質的内容に着目すれば、最初の大改正であった1975年改正以前の規正法と見て差し支えない。因みに、直近の改正は、行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成26年法律第69号)36条によってなされた。行審法上の不服申立ての方式が審査請求に一本化されたことに伴う技術的改正である。

- 3) 吉岡恵一=金丸三郎=石渡猪太郎=皆川迪夫=朝日邦夫=穂積重道『逐条註解公職選挙法』(改訂版, 地方自治協会, 1951年)410頁。これは、当時の公選法が、収入、支出のほかに寄附というカテゴリーを設けていた理由を説明したものであるが、規正法にもそのまま当てはまるであろう。
- 4) 「収受」とは、「供与又は交付」に対応する概念である。政治資金制度研究会編集『逐条解説政治資金規正法』(第二次改訂版, ぎょうせい, 2002年)56頁。同書は、今のところ規正法の唯一の注釈であり、以下では「逐条解説」と略して引用する。
- 5) 逐条解説57頁。
- 6) 逐条解説57頁。逐条解説に呼応するかのよう、原判決も、「パーティー券の購入は、同法上、原則として「寄附」には該当しないが、「形式的にはパーティー券の購入に伴う代金の支払であっても、社会通念上、その対価的意義を著しく損なう支出であると評価される場合には……「寄附」に当たる」と述べている(第3, 2, (1))。

原始規正法制定直後に刊行された三浦義男『政治資金規正法逐条解説(所謂政治腐敗防止法)』(新思潮社, 1948年)40-41頁は、「政党、協会その他の団体が選挙等に際し特に党費、会費等の特別徴収をする場合、それは寄附とみなさるべきか」という問いを立てて、「その徴収すべき額には、自ら社会通念による制限があるべきもので、常識上極めて多額と認められる党費、会費の徴収の如きは、仮令それが特別の目的のための一時的徴収であっても、寄附とみなさるべきが当然である」と答えている。政治団体の収入が寄附に当たるか否かは、支払の名目によってではなくその実質に着目して判断されるべきであるという発想は、制定以来の規正法を一貫するものといえよう。

- 7) ただし、1992年改正法1条によって、規正

- 法に8条の2が追加され（現行規正法では8条の3）、株式などリスクの高い有価証券での政治資金の運用は、同改正法の施行日（1993年1月1日。同改正法附則1条本文）から禁止された。また、資金管理団体に関しては、2007年I改正法によって19条の2の2が追加され、同条の施行日（2007年8月6日。2007年I改正法附則1条ただし書）以降、新たに土地を取得することは禁止された（同法附則2条1項1号）。
- 8) 法人税法上、資産のいわゆる低額譲渡（同法37条8項）や高額譲受（福岡高判平成11・2・17訟務月報46巻10号3878頁）において、譲渡価額と時価（すなわち市場価格）との差額が寄附金とみなされる場合があるのも、同様の考え方に基づくものであろう。
- 9) 安田充＝荒川敦編著『逐条解説公職選挙法（下）』（ぎょうせい、2009年）1339頁。
- 10) 今日的な感覚からすると、原始規正法の「政党」の定義は広きに失して奇妙に映るが、1946年4月10日に実施された戦後最初の衆議院議員総選挙において、「一人一党」184を含む258党から2770人が立候補した現実には照らせば、まったく理解できないわけではない。
- 11) 「収入簿（寄附簿）」となっているのは、本文で述べたように、原始規正法は「協会その他の団体」には、寄附についてしか記載義務を負わせなかったためである。
- 12) 松浦正敬＝大竹邦実『政治資金』（第一法規、1983年）46頁は、端的に、「……昭和50年改正までは、政治資金規正法は、選挙以外の政治活動については、政治資金の流れを制限するという考えはまったくなかったわけである」と述べている。
- 13) 「現行の規正法は、公開を原則としながら寄附についてだけ届け出（ママ）を義務づけたので、会費という名目で脱法行為が行われるようになった」（読売新聞1974年12月26日社説）。また、藤田博昭『日本の政治と金』（勁草出版サービスセンター、1980年）14頁も、原始規正法にあっては、「寄附を会費名義（特別会費、賛助会費などとする）とすることによって、寄附者の住所、氏名等の届出を免れ、実態が隠された」と指摘している。
- 14) 山本武『詳解政治資金規正法』（ぎょうせい、1975年）26頁。もっとも、当時の規正法には「政治団体」という言葉は用いられていないので、答申がこの言葉にいかなる意味を込めたのかは明らかでないが、会費にのみ言及して党費には言及されていないところを見ると、政党（恐らくは、「一人一党」式の泡沫団体をも包含し得る原始規正法の「政党」ではなく、国会に議席を有するれっきとしたそれ）以外の政治団体（つまりは現行法の政治団体）を想定していたのではないかと推測される。
- 15) 山本・前出（注14）91頁。
- 16) 政党等寄附金特別控除の制度は、1975年改正法附則12条による租税特別措置法41条の15の新設（現行法41条の18）という形で導入されたものである。
- 17) 藤田・前出（注13）116頁。
- 18) 朝日新聞政治部『竹下政権の崩壊』（朝日新聞社、1989年）278頁。
- 19) 朝日新聞政治部・前出（注18）278頁。
- 20) この場合、一般のチケットとの差額が気になるならば、例えば、「先生」と同じテーブルに着席できるといったプレミアムをつければよい。これは、アメリカではお馴染みの手口である。
- 21) この点について、1992年改正法の審議の席上、自民党の津島雄二衆議院議員（1992年改正法と並行して審議された改正公選法〔いわゆる9増10減案〕の発議者の一人であった。）は、「条文としては極めて明瞭な条文でございまして、これは寄附ではないという前提で書かれておる」と明言している（衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第3号〔平成4年12月1日〕21頁）。
- 22) 原判決第3、2、(2)、イ。
- 23) こうした極端な事例がままた起こるというのが、政界の不思議なところである。パーティーを実際に開いたように見せかけるために手の込んだ工作をしていた例がある。国政情報センター編『政治資金規正法違反事例集』（国政情報センター、2012年）24頁。
- 24) 寄附の名目であっても、それが規正法上の寄附であるか否かは、もちろんその実質による。例えば、就職や（裏口）入学の口利きの報酬を寄附名下に支払うことは十分考えられるからである。

- 25) 党費・会費と政治資金パーティーの対価以外のカテゴリーの収入については、この種の規定は設けられていないから、規正法制定以来の建前に立ち返って、当該収入が「社会通念上の価額」相当であるか否かを、無理を承知の上で、逐一検討しなければならない。そこで、例えば、機関紙購読料名下の支払が寄附に当たる、と解される事例が生ずることになる（大阪簡判昭和57・7・6判時1060号126頁。ただし、規正法上の寄附に当たるか否かが直接争われた事例ではない。）。なおこの事件の原告は、政治団体を称する総会屋であったようである。
- 26) 逐条解説173頁。
- 27) この現実を前提としているのが、国会議員（あるいはその候補者）を代表者とする政党支部を「国会議員関係政治団体」とみなす規正法19条の7第2項の規定である。
- 28) これは、1955年以後ほぼ一貫して与党の座にあった自由民主党こそ、多額の企業献金を吸い込むブラックホールのような存在であり続けた、という事実の言い換えである。1992年改正法の参議院における審議の席上、津島衆議院議員（前出注21参照）は、共産党の吉川春子議員の質問に答えて、「企業献金は悪であり個人献金はいい、そういう考え方を私どもはとらないものでございます」とこの上ない明瞭さで答弁している（参議院選挙制度に関する特別委員会会議録第2号〔平成4年12月8日〕10頁）。
- 29) 落合俊行『アメリカ政党選挙の研究』（熊本商科大学海外事情研究所、1986年）63頁が、「〔19〕71年から76年にかけての連邦議会の努力により「寄付制限」規定がかつてなかったほどに効果的に作動した結果、選挙過程におけるPACの重要性が増してくることになった」と述べているのは、まことに示唆に富む。
- 30) 藤田博昭「政治資金とは何か」北大法学論集33巻1号（1982年）225-226頁も、「個人はいつでも団体に代位しうが、企業献金を個人が肩代わりした場合に法律制度的に規制の方法はない」と述べている。そのほか、同論文は政治献金を個人献金に限ることの難点を列挙しているが、「業界団体が政治団体を結成して献金する場合を禁止できるだろうか」（225頁）という指摘には、鋭いものがある。
- 31) 例えば、第189回国会（常会、2015年）で共産党が提案した「政治資金規正法の一部を改正する法律案」（衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第2号〔平成27年5月27日〕18-21頁）を見ると、「法人その他の団体（政治団体を除く。以下この条において同じ。）は、政治活動に関する寄附及び寄附のあっせんをしてはならない」と規定して（改正案の21条1項）企業献金を一律禁止し、それと平仄を合わせるために、政治資金パーティーの対価の支払を寄附とみなしている（改正案の5条3項）ものの、政党・政治資金団体に対して年1千万円、それ以外の者に対して年5百万円認められている個人献金（改正案の21条の3第1項）を企業献金の抜け道とさせないための格別の規定は設けられていない。
- 32) 最大判昭和45・6・24民集24巻6号625頁。
- 33) 2002年のいわゆる「超党派政治資金規制法」以降の動向をも含めて紹介する文献として、川岸令和「選挙資金規制についての一考察」岡田信弘＝笹田栄司＝長谷部恭男編『高見勝利先生古稀記念 憲法の基底と憲法論』（信山社、2015年）439頁以下。
- 34) 野中俊彦＝中村睦男＝高橋和之＝高見勝利『憲法I』（第5版、有斐閣、2012年）235頁。
- 35) 純粹に理論的な問題として見れば、憲法は法人という制度を作り出すことを立法者に義務づけているとは思われない。したがって、株式会社その他の法人を作り出すか否かそれ自身が、立法政策の問題なのである。
- 36) 南九州税理士会事件（最判平成8・3・19民集50巻3号615頁）。
- 37) 群馬司法書士会事件（最判平成14・4・25判時1785号31頁）。
- 38) 芹沢斉「法人の憲法上の権利」樋口陽一＝野中俊彦編『憲法の基本判例』（第2版、有斐閣、1996年）13頁。
- 39) このように解したからといって、取締役が、会社の名において、会社の計算で政治活動を行う自由が当然に否定されることにはならないから、議論の土俵が一つ横にずれるだけである。この点については、安念潤司「会社の基本権」ジュリスト1155号（1999年5月1-15日号）104頁。
- 40) この点は、八幡製鉄事件の控訴審判決でも触

れられている（東京高判昭和41・1・31民集24巻6号701頁〔709頁〕）。

- 41) ただし、よく知られているように、公選法137条の2第1項は、「年齢満20年未満の者」（2016年6月19日以降は、「満18年未満の者」）の選挙運動を禁止しているが、その正当化根拠

は疑わしい。この点については、佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）137頁注44。

- 42) 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10月号）8頁。

〈後記〉 本稿は、注も含めて、東京高等裁判所平成27年（ネ）第3610号株主代表訴訟控訴事件に関して私が同裁判所に提出した意見書と同一のものである（ただし、字句の若干の修正がある）。意見書としての性質上、個別のケースに関して一方当事者の利益のために執筆したものには違いないが、そうした文脈とは無関係に本稿のテーマについて書いたとしても、やはり同じ構成・結論となったと確信するので、一応は学術論文としての資格を有するものと考え、本誌に掲載してもらおうこととした次第である。

本意見書を裁判所に提出した時（したがって、本稿を実質的に脱稿した時）から約5か月を経て、本件の控訴審判決東京高判平成28・7・19に接した。同判決は、本稿がいっしょくたに議論した「余りチケット」を、律儀にも、

- ・出席することを予定して購入したが、結果的に出席者を確保できなかったもの
- ・当初から出席しないことを見越しながら購入したもの

の二種類に分けて論じているので、以下でも、前者を「余りチケットA」、後者を「余りチケットB」と呼んでおくこととしよう。ただし、後で述べるように、この二分法が同判決の結論に影響を及ぼしているわけではない。

さて、同判決は、概ね次のように述べた。

- ① チケット購入代金の支払は、その金額が社会通念上政治資金パーティー出席のための対価とは評価できない場合には、その支払額全部が、また、その支払額が対価と評価できる額を超過する場合にはその超過部分が寄附に当たる。
- ② 社会通念上、政治資金パーティー出席のための対価と評価できる額がいくらであるのかの判断は容易ではない。
- ③ しかし、例えば、1枚2万円と定めたチケットを特定の者に対してのみ1枚150万円で購入させた場合には、その金額が量的制限規制〔本文155頁の表3参照〕の限度額内のものではあるものの、2万円を超える部分は寄附と判断されよう。
- ④ もっとも、控訴人はチケット1枚当たりの額（大部分が2万円）が高額であって、社会通念上、政治資金パーティー出席のための対価と評価できる額を超える部分があるとして、その超過部分が寄附に当たると主張しているわけではない。
- ⑤ したがって本件で問題となるのは、「余りチケットB」の購入代金が寄附に当たるか否か、である。
- ⑥ 規正法21条1項に違反する寄附に当たる場合には、寄附をすることと受けること

とのいずれをが処罰対象とされているが、これは同法が、違法寄附の供与と受領とを刑法上の対向犯としていることを示すものである。

- ⑦ 購入チケットに「余りチケット B」が含まれていることを主催者側が個別的に把握し、その寄附性を認識していない限り、チケット購入者についても、寄附に当たるものとはいえない。
- ⑧ 本件では、パーティー主催者側において上記⑦にいう個別的な把握がなされていないから、購入者も寄附をしなかったことになる。
- ⑨ 「余りチケット A」相当額も寄附には当たらない。

違法寄附の供与・受領が対向犯類似の関係にあることは、本文 157～158 頁で指摘したところであり、その点に限って言えば、本稿は控訴審判決と考えを同じくする。判決の特色は、本件においては、受領者側において寄附を受けたとはいえないことだけを理由として、供与者側も寄附をしたことにはならない、と述べていることである。仮に規正法が対向犯的構成をとらずに、「片面的寄附」（本文 157 頁）が成り立つような構成をとっていたならば（それは、立法技術的には完全に可能であろう。）、「余りチケット」（少なくとも「余りチケット B」）相当分の購入金額はやはり寄附」に当たるのであろうか。

判旨は、この点について明言するところがないが、上記の①、③の書き振りから見れば、寄附該当説に未練を残しているのではなかろうか。もっとも、1 枚 2 万円と定めたチケットを特定の者に対してのみ 1 枚 150 万円で購入させた場合に、148 万円分が寄附になるのであれば、1 枚を 2 万円にして 75 枚買ってもらえば済む話である。それでも、1 人だけが出席して 74 枚が「余りチケット」になってしまえば、その分は寄附になると判旨は考えているのかも知れないが、本文 159 頁で述べ、また下にも述べる如く、出席の有無など議論するだけ無駄だ、と私は考える。

ただ、私のようなこの馬の骨とも知れない人間の「擬制徹底説」に、誇り高い東京高裁の裁判官諸公が与し得なかったのは、よく理解できる。実際、判旨は、国会における議論を引いて「余りチケット」が寄附に非該当しないという見解を補強しようとする被控訴人の主張を、次のように述べて一蹴している（第 3，2，(3)，イ）。

……甲第 26 号証によれば、平成 5 年 10 月 29 日に開催された第 128 回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会において、自治大臣が、実際パーティーに行かないのに企業が政治家個人のパーティー券を買った場合には、「寄附」に当たり、政治資金規正法違反になる旨明確に答弁しているのである。

確かに、佐藤観樹自治大臣（当時）は、指摘されたような答弁をしている。正確を期して、会議録からそのまま抜き書きしよう（衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第 12 号〔平成 5 年 10 月 29 日〕17 頁）。

いずれにいたしましても、例えばパーティー券の購入でも、事業収入ということになるわけですが、実際全然行かずに事実上寄附に等しい、事実上寄附と認められるようなものにつきましても、これまた寄附に関する規制を受けるわけでございますから、これは、例えば実際に実体を欠いて、行かないというものを、企業が政治家個人のパーティー券等を買った場合には、これは政治資金規正法違反、こういうことになるわけでございます。

政治資金パーティーに関する規制を新たに導入した1992年改正法2条は、1993年4月1日から施行された（1992改正法附則1条ただし書）から、佐藤大臣は、客観的にはこの新規制を前提にして政治資金パーティーに言及していることになる。しかし、この改正がホットな話題であった時期に、「余りチケット」相当額がそのまま寄附に当たるという解釈が、永田町・霞ヶ関界隈で流布していたとは思われない。

第112回国会の衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会の席上、「パーティー券を購入いたしましても、実際にはパーティーに行き飲食をするということはない、こういうものも多数あるわけでありまして……」という公明党の中村巖議員の指摘に対して、浅野大三郎政府委員（自治省行政局選挙部長）は、次のように答弁した（衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第2号〔昭和63年4月15日〕17頁）。

いわゆる励ます会などのパーティー券の購入について政治資金規正法上どういうふう解釈しておるかということですが、これは、購入いたしますパーティー券の価格が社会常識の範囲内のものであり、その購入枚数も出席を前提とした妥当なものである限りは、パーティーと対価関係にありまして、政治資金規正法上の寄附にはならないという解釈、これは昭和50年の改正以来こういう解釈をとってきております。

ことは政治家、それも与党政治家の懐具合に直接響く話である。それだけに、役人としてよほど慎重に答弁しなければならず、微妙な言い廻しに終始しているが、要するに、多少の「余りチケット」が出て大目に見よう、という趣旨ととるのが素直であろう。

また、1992年改正法の審議のなかで、共産党の木島日出夫議員は、この自治省見解の意味を次のように敷衍している（衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第3号〔平成4年12月1日〕20頁）。

……その購入枚数が出席を前提とした妥当なものでない場合は、要するに、1人か2人しか出席しないにもかかわらず100枚、500枚という単位のパーティー券を買ったりするような場合には、パーティーと対価関係がないわけだから、当然現行政治資金規正法上の寄附に当たると、その寄附の量的制限の枠内にあるんだということを自治省は答弁していると考えられるわけでありまして……。

自民党議員はもとより、政治家は、政治資金パーティー収入について多かれ少なかれ脛に傷持つ身であるから、「余りチケット」相当額すなわち「寄附」などという厳格解釈をするはずがない。佐藤大臣の属する社会党も、本文154頁で述べたように、1987年に3億4千万円のパーティー収入を得た。1枚2万円のチケットだったとすれば、1万7千枚を売り捌いたことになる。よもやこれだけの人数が実際に出席した、などとは佐藤大臣も思っただろう。

会議録を読み返してみると、佐藤大臣の上記の発言は、やや唐突な感を与える。「余りチケット」の法的評価については何も議論されていないのに、突然この点に言及しているからである。1993年8月に成立した細川非自民連立内閣で自治大臣に就任したばかりとはいえ、佐藤大臣は野党時代、政治資金問題にかけては、自民党を向こうに廻して華やかな論戦を挑んだ論客であり、お世辞抜きで規正法のプロである。自党の「前非」を悔いて、この発言に及んだものであろうか。

あるいは、こうも推測されよう。1992年改正後の規正法8条の2は、「政治資金パーティー……は、政治団体によって開催されるようにしなければならない」という一種の努力義務を規定しているが、上記の発言が、政治家個人への政治献金をいかに有効に防止するかをめぐる議論の最中になされたことを考えると、佐藤大臣は、「企業が政治家個人のパーティー券等を買った場合」のことを強調したかったのかも知れない。いずれにせよ、今となっては発言の真意は測り難い。

これまた最近、上脇博之「会社の政治資金パーティー券不参加分購入による違法寄附—第一生命保険株式会社株主代表訴訟事件の控訴審における意見書—」神戸学院法学45巻1号(2016年)に接した。標題が示すとおり、本稿が提出されたのと同じ事件について、しかし真反対の立場から、問題を扱った論稿である。同論文は、「余りチケット」相当額は、A、Bいずれを問わず「寄附」に当たるとするものであり、本稿の言葉を使えば「不参加人数説」(本文156頁)を唱えるものようであるが、なぜそういえるのか、率直に言って私には捉え難かった。

同論文は、チケット購入者は、購入枚数分の出席者を必ず確保しなければならず、それを怠り、あるいはそれに失敗すると、「余りチケット」相当額は寄附に該当してしまうのだ、と主張する。仮にこの立場を受け容れたとしよう。すると企業はどう出るか。しぶしぶながら対応して、購入枚数分の「出席要員」に社命として出席させるまでのことである。彼・彼女らは、たいていの場合、パーティー会場の入り口で受付を済ませ、名刺を置いてすぐに退散するであろう。

上脇教授は、あるいは、《それでは足りない、確かに出席したというだけの実質が必要で、その有無を個別審査すべきだ》というかも知れない。突き詰めれば、そこに行き着くほかないであろう。いま、その「実質」の有無の線引きが困難であることは敢えて問うまい。実際、中小企業は交際費を一定程度まで損金算入してもらえるので、交際の証拠とし

て、政治資金パーティーの出席風景を写真に撮っておけ、と指導する税理士もいると聞く。「先生」とのツーショットが望ましかろう。しかし、節税対策としてならともかく、規正法を形式的に遵守するために誰の得にもならない無用の手間を企業にかけさせて、何の意味があるのであろうか。上脇教授は、《企業に負荷をかけて献金意欲を殺ぐのが目的だ》というかも知れない。しかし、こうした考え方が、規正法の立法者意思に反することは、本稿が縷々述べてきたとおりである。

さらに上脇教授は、「余りチケット」が出てしまった場合、購入企業としては次の二つのいずれかの対応をしなければならない、と説く。

- ① 政治資金パーティー主催者に対して、「余りチケット」相当分の返金を求める。
- ② 役員個人による「寄附」として処理し直す。

しかしこの見解は、法律論としては聊か安易にすぎよう。まず①についていえば、そもそもなぜ返金を求めることができるのか、その契約法上の構成が何も示されていない。《10枚買っても、どうせ実際に出席するのは3、4人というのがお約束》の世界とはいえ、購入者側としては出席しようと思えば出席できたのであるから、主催者側に何らかの落ち度があればともかく、企業側の事情で出席要員を確保できなかったような場合にまで返還請求権が生ずるとは考えにくい。②についていえば、社内手続（会計処理）をどのようにすればよいのか御教示いただく必要があろう。また、こうした処理を求めれば、とりも直さず（そして教授の意図に反して）、《そんな面倒な手続を踏むくらいなら、はじめからアメリカ流のPAC方式で行こう》という機運を醸成することにつながろう。

繰り返しになるが、本稿は、企業であれ個人であれ、1枚2万円の「余りチケットB」を75枚購入しても「寄附」には当たらない、と考えるものである（本文158～159頁）。いかにも常識に反する考え方ではあろう。しかし、文句がある向きには、チケット購入代金中の「対価」相当部分（したがって「寄附」相当部分）を一義的に（そうでないと、会計責任者が難儀する。）算出する方法を編み出してもらわなければならないが、そうした公式があるとは寡聞にして聞いていない。「余りチケット」（特にB）相当額を寄附と見なすのは、直観的には受け入れやすいが、本稿のいう「参加権価額説」からする理論的な難点がある（本文154頁）上に、実質論としては、繰り返し述べたように、形式な出席を確保するというまったく無意味なコンプライアンス行動をとるインセンティブを与えてしまう。

結局、高裁判決と上脇論文とから学恩を蒙ったものの、本稿の議論を変更する要を認めなかった。

確かに、政治資金集めの薄汚さは嫌悪すべきものである。しかし、規正法というザル法を制定し、改正し、さらにそのザル運用を進める政権党を支持してきたのは、ほかならぬ我々愚かな有権者であった。普天の下、率土の浜、邦土に我ら愚民満ち満ちて然る後にこの愚政あり。やけっぱちのようではあるが、これを言祝ぐのが民主主義というものなのではあるまいか。