

企業献金の是非を改めて考える

名城大学コンプライアンス研究センター長 郷原信郎

1 はじめに

2009年、民主党代表であった小沢一郎氏の公設秘書の大久保隆規氏が、東京地検特捜部に逮捕された。容疑は、西松建設がダミーの政治団体の名義で小沢氏の資金管理団体に行った寄付について、政治団体からの寄付と記載したことが政治資金規正法違反(政治資金収支報告書の虚偽記入)とされたものだった。半年以内に総選挙が想定される時期にこのような事件での強制捜査が行われ、その後起訴されたことが、結果として小沢氏の代表辞任という事態につながり、政治的に極めて重大な影響を与えた。

この事件に関して、小沢氏は、自らの資金管理団体の政治資金の処理は、法にしたがった適切な処理をしていたと反論する一方、このような疑惑を生じさせる企業献金そのものを全面禁止すべきと主張し、それが背景となって、民主党は、企業団体献金の全面禁止を含む政治資金規正法の改正案(民主党HP：<http://www.dpj.or.jp/news/?num=16100>で参照可能)を、6月1日に衆議院に提出した。

八幡製鉄事件最高裁判決(1970年6月24日)は、法人企業が政治献金を行うことは、「政治的行為をなす自由」に含まれ、法人企業にも自然人同様に保障されるものとしている。しかし、その一方で、過去に政治とカネをめぐる事件が起きるたびに、企業献金は国民から癒着や腐敗の温床といった負のイメージで見られてきた。それを受けて、これまで企業献金に制約を加える方向での法改正が行われ、それが、今回の西松建設事件を契機とする企業団体献金の全面禁止の論議につながった。

本稿では、そもそも企業献金はなぜ認められるのか、いかなるものであるべきなのか、という観点から問題の本質を明らかにした上、それを全面禁止することの是非を検討する。

2 憲法上の問題点

(1) 法人企業の政治献金と人権規定

八幡製鉄事件最高裁判決は、「会社は、自然人とひとしく、国家、地方公共団体、地域社会その他構成単位たる社会的実在であり、それとしての社会的作用を負担せざるを得ない」と述べた上で、会社に社会通念上、期待ないし要請される行為は、会社が「当然なしうるところである」として、会社が、政治献金を行う主体になり得ることを認めている。

では法人たる企業が政治献金を行うことが認められるのは、憲法のどの人権規定によって根拠づけられるのか。この点については、参政権(憲法15条1項、同条3項)、政治活動の自由の一環として表現の自由(21条1項)、営業活動の自由(22条1項)の三つが考

えられる。

いうまでもなく、法人企業は営業活動を通じて利益を上げ、その利益を実質的な企業の所有者である株主に還元することを目的とする営利社団法人である。そう考えた場合、政治献金が営業ないし事業上のメリットを目的に行われれば、それを営業活動の自由の行使と捉えることは当然ありうる。ただし、政治献金を行う権利を営業活動の自由によって根拠づけると、「公共の福祉」の観点から、その弊害や他の権利の侵害がある場合には法律によって広範な制限を行うことも可能となる。企業の営業活動の一環としてそれが行われた場合には、政治家と企業との癒着や腐敗といった不正の温床になりやすいので、それを防ぐべく政策的な制約を積極的に行い得る。

一方、企業献金を（政治的）表現の自由を根拠とすると捉えた場合、一般論として、表現の自由はいわゆる精神的自由の一つであって、経済的自由の一つである営業活動の自由と比較して、より重要な人権である。特に政治的な表現は国民が民主政の過程に参加していく上で極めて重要な権利と評価される。また参政権も、表現の自由同様、国民が主権者として国家の意思決定に関わることに關する重要な権利といえることができる。したがって、政治献金を行う権利が参政権や政治的表現の自由の自由によって根拠づけられるのであれば、それに対する制約は最小限にすべきだということになる。

(2) 法人企業の政治献金と「政治的行為をなす自由」

八幡製鉄事件最高裁判決は「会社は（略）自然人と同様に、政治的行為をなす自由を有する。政治資金の寄付もまさにその自由の一環」である、と判示している。ここでは「政治的行為をなす自由」とのみ表現しその根拠条文を明確にしないが、少なくとも、「政治的行為をなす自由」という言葉からは、営業活動の自由ではなく、政治的表現の自由や参政権などを視野に入れたものと考えるのが合理的であろう。

一方、企業が政治献金を行う権利の根拠としての「政治活動の自由」を政治的表現の自由や参政権と捉えることについては、意思も肉体もなく、人為的に人格が与えられただけの法人に、表現の自由や参政権が与えられるのか、という点についての根本的な疑問がある。自然人として固有の人権を有していながら、日本人と同等には、参政権などの権利が与えられていない外国人との比較も問題となる。

外国人に関しては、国政選挙権を「日本国民」に限って認める公職選挙法9条1項の合憲性が争われた事件につき、最高裁は「国会議員の選挙権を有する者を日本国民に限っている公職選挙法9条1項の規定が憲法15条、14条の規定に違反するものではない」ことは明らかであると判示し（最判平成5年2月26日）、外国人の国政選挙権につきその外国人の類型（定住性の有無、永住資格の有無等）に関係なく全面的に否定している。また近時の最高裁判決には、広義の参政権といわれる公務就任権につき、永住外国人であってもこれを認めない管理職への任用制度の合憲性を肯定したものもある（平成17年1月26日最高裁大法廷判決）。

これらの外国人の人権に関する判例と比較して、法人も「自然人と同様に、政治的行為をなす自由を有する」とする八幡製鉄事件判例の見解が適切かどうか、再検討する必要がある。

(3) 関連事例

今年4月3日、新聞等で、千葉県知事に当選した森田健作氏が2005年と翌06年に、ディスカウントストア大手の「ドン・キホーテ」から計1010万円の政治献金を受けていた問題について報じられた。事実関係は、ドン・キホーテ社の外国人・外国法人の株式所有割合が50%を超えており、当時の政治資金規正法上、政治資金を受けることが禁止される「外国法人」に該当していたにもかかわらず、上記2年にわたり同社から政治献金を受領していたという問題であった。

ここで問題になるのは、ドン・キホーテ社は「法人」と同時に「外国人」でもあるという点である。判例が、会社にも「政治的行為をなす自由」を認めていると言っても、それを外国法人についても認めるかどうかについては、憲法上外国人に認められている人権との関係が問題になる。参政権や政治的表現の自由が外国人にも当然に認められるものではないことからすると、判例上は、外国法人に「政治的行為をなす自由」を日本の憲法が保障していると解するとするのは困難であろう。

このように考えると、2006年に改正された政治資金規正法の22条の5第1項で外国人、外国法人の株式所有割合が50%を超える法人からの寄付を受けることの禁止規定は削除され、外国人及び外国法人からの寄付の受領は原則として禁止され、外国法人であっても日本法人を設置し、日本国内で一定の期間上場しているなど一定の要件をみたしている場合に例外的に外国法人も政治献金を行うことが可能とされた。つまり、外国人個人は、政治献金をすることが全面的に禁止されるが、外国法人は日本での活動の実態によっては政治献金を行うことが認められるのである。

しかし、このような改正が外国人「個人」に対する最高裁判決の消極的姿勢と整合性がとれているのであろうか。判例上、外国人「個人」は、地方自治体での管理職への登用などに関して、広義の参政権という観点からの権利保障が事実上否定されていること、政治活動を行ったことによる不利益な取扱いも否定されていないことなど、政治的行為をなす自由が相当制限されており、それは日本人と同様に、永住資格があり、税金をきちんと支払っていても同じである。

この法改正により、上記ケースのドン・キホーテ社は外国人・外国法人によって発行済株式の所有割合が50%を超える企業であるが、一定期間以上上場企業であることから、外国法人としての政治献金の禁止の対象外となった。

しかし、会社の実質的所有者は株主であるという本質との関係で、外国法人についても、結局は所有者が外国人である外国人「個人」と同様に、政治献金を全面的に禁止するのが、むしろ公平なのではないか。

それを、敢えて、法を改正してまで、一定の範囲で政治献金の制限を緩和したのは、政治献金を営業の自由と同様に考える観点が強く働いているとみるべきではなかろうか。

(4) 企業献金の実態と「営業活動の自由」

上記のように、八幡製鉄事件判例が企業献金を合憲と認めた根拠は「政治的活動の自由」であった。しかし、その後、これまで実際に行われてきた企業献金の多くは、営業活動の一環として行われるものだったのではなかろうか。それが、営業上の利益を目論む企業と政治家との癒着・腐敗の疑惑を生じさせ、企業献金に対する政治資金規正法による制限の根拠とされていった。今回の、民主党が企業献金の全面禁止の法案提出に至った背景にも、企業献金が営業活動に伴うもので、それが必然的に社会的弊害をもたらすことにつながるという考え方があるのではないかと思われる。

ここで必要なことは、営業活動の一環として行われる企業献金と政治的活動として行われる企業献金とを、その権利としての性格、認められる範囲、手続要件などの面から、区別して考えることであろう。

3 コーポレートガバナンスとの関係

前項で述べたように、本来、判例で認めている企業献金は、「政治的行為をなす自由」の一環として行われるものであるにもかかわらず、これまでの企業献金の実態は、営業活動の一環としてとらえられる傾向が強かった。それが政治腐敗などの弊害をもたらすとの認識から、政治資金規正法も、企業献金に対する制限を強化してきたわけであるが、一方で、営業活動に関連する企業献金は、会社の執行部において、経営者の決定だけで行い得るものと考えられ、政治献金の行う際の手続にはあまり関心が払われなかった。

一方、企業献金が政治的表現の自由（政治活動の自由）または参政権の正当な行使を目的として行われた場合、一般論として、それらの人権としての重要性に照らせば、上述の営業活動目的の場合に比し、企業献金の弊害が小さく、制限の必要性は大きくないと思われるが、それが、法人の最終的な意思決定者である株主の意思に反するものでないことを担保する厳格な手続要件をみたす必要があるであろう。

株式会社は株主がなした出資を財産的基礎として事業活動を行う。その意味で株式会社の実質的所有者は株主である。どのようなガバナンスを有する会社でも、本質は変わらない。そうだとすれば、会社の実質的所有者である株主で構成する株主総会による承認決議の存在が厳格な要件にふさわしいこととなる。

4 刑法上の問題との関係

企業の営業活動の一環として企業献金をとらえた場合、多くの企業献金が、犯罪に該当するか、該当しなくても実質的に問題があるというケースに該当することになる。

まず、政治献金の目的が、国会議員などに対する何らかの職務上の便宜供与を期待して

行われる場合、刑法の賄賂罪に該当する余地が生じる。また、あっせん利得処罰法は、刑法の賄賂罪との関係では、行為主体につき公務員要件を緩和し国会議員の「公設秘書」まで含めている点、賄賂罪における職務関連性の要件を緩和し「影響力の行使」（いわゆる「口利き」）で足りるとしている点で、賄賂罪の処罰範囲を実質的に拡張している。

このような刑法犯に該当しない場合についても、企業の営業活動に関連して何らかの具体的な利益を得ることを目的とする企業献金は、少なくとも社会的に何らかの非難の対象になることは否定できない。

一方、経営の一環として会社の執行部が行う企業献金が、営業上まったくメリットがなく、企業の財産上の損失をもたらすだけであれば、そのような企業献金の支出については、背任罪又は特別背任罪の成立が問題となる。

しかし、企業献金が、純粋な「政治的行為」として、株主総会の承認を得るなどして、会社という組織の政治的意思に基づいて行われるものであれば、賄賂罪や背任罪等に問われる余地はほとんどないであろう。

5 まとめ

本稿では、企業の政治献金についての基本判例と言える八幡製鉄事件最高裁判決をベースに、そもそも、法人たる企業が政治献金を行う行為は憲法上どう位置づけられているのか、その位置づけが、企業献金の性格、その弊害、合法性にどのように関連してくるのかを考察してきた。

要するに、最高裁判例が合憲性を認めた企業献金というのは、企業の「政治的行為」として行われるものであり、政治的表現の自由や参政権に関連する権利と位置づけられるものであったのに、ゼネコンからの政治献金など、その後、政治腐敗などの関係で問題になったのは、企業の営業活動に関連して行われる政治献金であった。政治献金が、この二つのいずれであるかによって、企業献金を全面禁止すべきかどうかの議論はまったく異なったものになるのである。

企業が、「政治的行為」として行う政治献金は、その目的が、社会に対して十分に理解納得が得られるような正当なものでなければならない。その政治献金によって支援しようとする政治活動が、当該企業だけではなく、業界全体の正当な利益を実現し、ひいては、社会全体の利益実現につながることの説明が十分に行い得るものでなければならないであろう。

そのような政治献金が行われるとすれば、当該企業の事業活動に関連して制度上の問題が、それが、その企業が事業活動によって社会の要請に応えることを阻害しているというような場合であり、それは、「社会の要請に応えること」という意味の企業のコンプライアンスの重要な要素である「環境整備コンプライアンス」の取組みととらえることができよう。

そして、目的が正当であることに加え、法人企業の最終的意思決定者たる株主に具体的

に承認を得るという手続要件が充たされることが必要である。

それに加えて、政治資金規正法の趣旨に沿って、当該政治献金の事実が実質的に公開され、国民が認識し得る状態に置かれることが必要である。そのためには、政治資金の公開について、寄付の宛先である政党や政治団体の側の手続に委ねるのではなく、自社のホームページなどでも公開することが求められる。それは、逆に言えば、企業は、世の中に対して、全く恥じるところのない公明正大な政治献金のみ行い得るということである。

このような政治献金であれば、営利企業が行うものであっても禁止する必要はまったくないのであり、民主党の改正法案が、そのような政治献金をも含めて企業献金を全面禁止するという趣旨であれば、適切な政治資金制度の改正案とは言い難いであろう。