

# 日本における政治資金規正制度の課題克服のための一試案

—Donation Booth 制度の導入の可能性—

Adam N. Sterling

## 概要

2012年11月に政治資金収支報告書への虚偽記載をめぐって民主党元代表の小沢一郎の無罪が確定した。このことは、政治とカネの実態を象徴するものであり、利益誘導政治を抜本的に改善すべく1994年に成立した政治改革が未だに効果を発揮しておらず、政治資金に対する規制がザル法であることを改めて明らかにした。

本論文では、政治資金をめぐって日本の抱える問題を如何に解決するか、その示唆を得るために、まず政治資金規正法の諸規制を概観する。そして、政治資金パーティーによる企業献金の抜け道や個人寄附の遅れといった問題に焦点を当て、寄附制限と公開規定が腐敗防止策として機能していないことを明らかにする。筆者は、日本の文化や日本独自の問題を考慮した上で、1998年にエアーズによって提唱されたDonation Booth制度に基づいた新たな規制のあり方が必要であると考えます。

## 1. はじめに

民主党元代表の小沢一郎衆議院議員は、1993年に自民党から離党し、翌年成立した8党連立与党の細川内閣において、公正で金のかからない選挙を実現することを目的とした1994年の政治改革四法<sup>1</sup>の制定過程において重大な役割を果たしたとされている。しかし、法改正から15年が経ち、自ら提唱した法律に違反するとされる行為が2件発覚し、2009年11月に市民団体によって政治資金規正法違反容疑で告発された。2012年11月に無罪判決が確定するまでマスメディアで大きく取り上げられたいわゆる「陸山会事件」<sup>2</sup>である。それは、小沢元代表の元秘書3人がゼネコン会社からの違法献金を虚偽記載し、土地購入のために小沢元代表から借り入れた4億円を政治資金収支報告書へ記載しなかった疑いで逮捕された事件である<sup>3</sup>。ところが、資金管理団体の代表者である小沢元代表は、政治資金規正法違反事件への関与について、一貫して虚偽記載に対して認識がなかったと否定し、嫌疑不十分で不起訴となった<sup>4</sup>。そこで、市民団体が不服の申し立てを行い、検察審査会が小沢元代表に対し起訴相当を2回議決したことにより、2011年1月に強制起訴さ

<sup>1</sup> 水谷朋之「政党助成法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』146号、1994年、32-40頁。政治改革関連四法とは、1994年に細川連立内閣の下で成立した4つの法律であり、小選挙区比例代表並立制の導入を目的とする「衆議院議員選挙区画定審議会設置法」をはじめ、「公職選挙法の一部を改正する法律」、「政治資金規正法の一部を改正する法律」および「政党助成法」のことをいう。

<sup>2</sup> 其山史晃「小沢氏元3秘書有罪」『朝日新聞』2011年9月27日。陸山会事件とは主に、小沢元代表の資金管理団体である陸山会の元秘書らが、公共工事の受注をめぐって西松建設が設立したダミー政治団体から計3500万円の寄附を受け、2003～06年分の収支報告書に虚偽記載をした「西松建設事件」と、胆沢ダム工事受注をめぐって水谷建設の元幹部から受けた1億円が明るみに出ると恐れ、元秘書らが、土地購入の際に小沢元代表からの借入金4億円を隠した「土地取引事件」のことを言う。

<sup>3</sup> 「元秘書3人、2審も有罪 東京高裁、弁護側控訴を棄却」『産経ニュース』2013年3月13日、<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/130313/tr113031313540001-n1.htm> (2013年4月25日最終閲覧日)。2011年9月26日に有罪判決が下され、元秘書3人が改めて無罪を主張して上訴したが、2013年3月13日の控訴審判決において弁護側の控訴が棄却され、有罪判決が再び言い渡された。

<sup>4</sup> 「陸山会」土地購入事件（特集）『時事通信』[http://www.jiji.com/jc/v2?id=201100123ichiro\\_ozawa/](http://www.jiji.com/jc/v2?id=201100123ichiro_ozawa/) (2012年12月27日最終閲覧日)。

れた<sup>5</sup>。しかし、2012年11月12日の控訴審判決の後に検察側が上告を断念し、小沢元代表の無罪が確定した<sup>6</sup>。これら一連の事件により、政治資金規正法の機能、すなわち腐敗行為防止策の効果が改めて注目された。

これを受け、一層の透明性の向上や企業献金の完全禁止が求められ、大幅な規制強化等<sup>7</sup>が訴えられたが、果たしてそれだけで政治資金規正法違反の減少、ましてや政界に対する信頼の再建が実現できるか、採りうる改善策について十分な議論がなされていないように思われる。そこで、本論文ではまず日本において政治資金を規制する政治資金規正法を概観し、その不整備によって浮上した問題点を指摘した上で、改善策として Donation Booth 制度の日本への導入を検討する。

## 2. 日本における政治資金に対する規制

政治資金規正法（以下、政資法と略す）は、戦後日本の政界における群小政党の乱立や腐敗行為を受け、その整理に努めるべく1948年に成立した法律である<sup>8</sup>。その目的は、「政治活動の公明と公正を確保し、もつて民主政治の健全な発達に寄与すること」にあり、「政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため、政治団体の届出、政治団体に係る政治資金の収支の公開並びに政治団体及び公職の候補者に係る政治資金の授受の規正その他の措置を講ずる」と定められている（政資法1条）。つまり、いかなる政治活動も「国民の不断の監視と批判の下に」引き戻すという名目で透明性が追求されるようになったのである。このことは、政党や政治団体が民主政において不可欠な政治的機関として機能し、その重要性を認めざ

るを得ないことからすれば、国民が、他の国家機関に対するのと同様にそれらの責任を追及することは当然と言えよう。しかし、他の国家機関と異なり、政党や政治団体は、その意思を国政に反映するため国民によって結成されるものであり、憲法21条1項により結社の自由ひいては政治活動の自由が保障されている以上、国家による著しい関与が許されない。そのため、企業・団体・労働組合等からの政治献金を全面的に禁止すべきだと当初から認識されていたながらも、個人献金の普及の遅れを背景に政治的摩擦に遭い、公開（寄附・支出）と制限（量的・質的）という2本の柱に絞られてきた<sup>9</sup>。しかし、1994年の「政治改革」に伴い、政党助成法が成立すると、政資法の主旨が抜本的に改正されることになった。それは、ただ腐敗行為を防止するだけではなく、「政治資金法制は、国民の『正しい意思』を実現すべく、政治的な『討論』のプロセスを整序するメカニズムとして」<sup>10</sup>位置づけられるようになった。そこで、本章では政資法の趣旨と政治腐敗防止として用いられる措置を以下簡潔に紹介する。

### 2.1 公開規定

「公開」という第1の柱は、主に政党又は政治団体に課せられる届出及び政治資金収支報告のことを示す<sup>11</sup>（政資法1条）。上述の政治団体等は、年間の収支報告書を総務大臣又は都道府県の選挙管理委員会に提出するよう義務付けられており、その要旨が一般に公表される（政資法20条）。この収支報告書を作成する際、一定の金額（1994年の改正以降は同一の者から年間5万円超）を超えた寄附又は寄附の斡旋に関しては、寄附者の氏名、住所および職業並びに寄附金額等を記載しなければならない（政資

<sup>5</sup> The Asahi Shimbun, *Ozawa Denies Any Wrongdoing over Land Deal*, [http://ajw.asahi.com/article/behind\\_news/social\\_affairs/AJ201201100056/](http://ajw.asahi.com/article/behind_news/social_affairs/AJ201201100056/) (Jan. 10, 2012).

<sup>6</sup> 東京高判平24・11・12（LEX/DB 文献番号 25500352）。

<sup>7</sup> 「『指定弁護士立証活動』と『政治資金規正法』と…2つの境界」『産経ニュース』2012年11月13日、<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/121113/tr12111300460003-n1.htm>（2012年12月21日最終閲覧日）。

<sup>8</sup> 政治資金規正法制定以降の主な改正については、「政治資金規正法の沿革」『選挙』63巻4号、2010年、23-32頁を参照のこと。

<sup>9</sup> 林知更「政治資金規正と政党助成制度」『法学教室』279号、2003年、72-80頁、74頁。

<sup>10</sup> 同上、72頁。

<sup>11</sup> 政資法の目的は、腐敗行為に日光を照らすことにあり、公職に相応しくない者に対しては、徹底した捜査や選挙運動の監視ではなく、「政治資金が民主政治の健全な発達を希求して提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…に対する判断は国民にゆだね」られる（政資法2条1項）。

法12条1号)。上記のような寄附公開措置は、政治資金の透明性を高めるために設けられた制度であり、全国民が有する知る権利(憲法21条)の延長線上にあると考えられる。つまり、政治団体等に対する寄附を追跡可能にすれば、外見的に見返りや腐敗でありそうな政治行為に対しては、その政治家又は政党に関する寄附の情報を考慮した主権者により次の選挙で落選が導かれることが期待される<sup>12</sup>。

ここで、他の収入について、政治資金パーティーに関する規定が特別に設けられている。政治資金パーティーとは、政治団体のみ<sup>13</sup>が開催できるパーティーであり、参加費の代替で販売されるパーティー券が政治資金として集められる(政資法8条の2)。リクルート事件<sup>14</sup>を背景にし、与野党の妥協の下で1992年の改正によってはじめて適正化され<sup>15</sup>、1994年以降、禁止された政治家個人への企業献金を補うべく活発に開催されるようになった<sup>16</sup>。ところで、パーティー券の販売による収入は、純粋な寄附ではなく、政治資金パーティーの対価の支払いとみなされるため、寄附に対する規制から切り離されている点に特徴がある<sup>17</sup>。政治資金パーティーについて注意すべきなのは、1,000万円以上の収入が見込まれるパーティーのみが公開規定の対象となり、パーティーごとに、その名称、開催年月日、収入の金額並びに対価の支払をした者の数を収支報告書に記載しなければならない(同法12条1号へ)。また、1994年の改正以降は、同一の者から政治資金パーティー1件につき20万円を超える対価の支払又は支

払の斡旋をした場合には、その年におけるパーティー券の購入等について、当該支払をした者の氏名、住所および職業並びに金額、支払された時期又は年月日といった項目まで収支報告書への記載が義務付けられた(同条1号ト、チ)。

他方、支出については、5万円を超えた支出に関して細かい報告義務が課せられ、収支報告書に「その支出を受けた者の氏名及び住所並びに当該支出の目的、金額及び年月日」を記載しなければならない(政資法12条2号)。また、2007年の改正<sup>18</sup>により、国会議員関係政治団体に対し、上記の規定に該当する支出の総額や項目別の金額と共に、人件費を除いて1件1万円を超える支出について、領収書等の写しを添えて収支報告書に記載するよう義務付けられた(政資法19条の10)。加えて、土地や建築物に関する支出については、2007年の改正により、政治家が指定する資金管理団体による不動産の所有等を禁ずる(政資法19条の2の2)とともに法人としての性格が厳しく見直された<sup>19</sup>。このような支出に関する規定は、寄附者に対する見返り行為を防止するのではなく、寄附者又は納税者(政府から政党助成金や他の補助金を受けている場合)によって収集された政治資金が実際に政治活動に使用されているか国民が監視できるようにするための措置と言えよう<sup>20</sup>。なお、政治資金収支報告書には、寄附と支出以外にも、借入金や貸付残高、保有する資産等を記載した上で公表される(政資法12条3号)。

<sup>12</sup> 2007年の政資法改正によって登録政治資金監査人を研修・指導する政治資金適正化委員会(政資法19条の29～37)が設立されたものの、当委員会の行う政治資金監査は、虚偽記載の発見や「政治資金の用途の妥当性を評価するものではなく、あくまでも「外形的・定型的な確認」に過ぎない。「政治資金監査に関するQ&A」『総務省公式サイト』2012年12月26日、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000153680.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000153680.pdf) (2013年1月1日最終閲覧日)。

<sup>13</sup> 政治団体以外の者が政治資金パーティーを開催する場合、当該開催者は、開催日より政治団体としてみなされ、政治団体の登録に伴う届出等も義務付けられる(政資法18条の2)。

<sup>14</sup> リクルート事件(1988年)とは、未公開株の譲渡による違法な企業献金をめぐって日本の政界を揺るがした大贈収賄事件である。

<sup>15</sup> 政治資金規正法の沿革、前掲注8、26-27頁。

<sup>16</sup> 古賀純一郎「政治献金—実態と論理」岩波新書、2004年、15-16頁。

<sup>17</sup> 「税について調べる」>タックスアンサー>所得税>寄附をしたとき>No.1154 政治献金と寄附金」『国税庁公式サイト』<http://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/1154.htm> (2013年1月2日最終閲覧日)。パーティー券を購入するための費用又は政党の党費や後援会の会費は寄附としてみなされないため、寄附金控除の対象とならない。

<sup>18</sup> 政治資金規正法の沿革、前掲注8、31-32頁。

<sup>19</sup> 同上、31頁。資金管理団体の所有権等を厳しく制限する政資法19条の2の2は、「資金管理団体による、議員会館に事務所を置きながら多額の経営経費の計上、また、多額の不動産取得等の問題を踏まえ、資金管理団体の政治資金の用途に関し国民の信頼を確保するため」に改正された。

<sup>20</sup> なお、政治資金収支報告書とは別に、政党交付金の用途に関しては政党助成法に定められる報告書の提出および公開が政党や政党支部の会計責任者に義務付けられ、詳細は以下の論文を参照のこと。平井伸治「政治資金規正法の一部を改正する法律及び政党助成法について」『ジュリスト』1045号、1994年、43-49頁、48-49頁。

## 2.2 寄附制限

次に、政資法の「制限」という第2の柱については、一般的に量的制限と質的制限に分けられ、寄附の量的制限は「総量制限」と「個別制限」から成る<sup>21</sup>。

総量制限とは、1人の寄附者が年間に寄附しうる総額の上限を意味し、公職の候補者、資金管理団体やその他の政治団体に対しては年間1,000万円以下（政資法21条3項）、政党や政治資金団体に対しては年間2,000万円以下に制限される（同条1項1号）。

個別制限として、同一の候補者、資金管理団体や他の政治団体に対して寄附しうる金額は年間150万円以下とされる（政資法22条2項）。なお、個人本位から政党本位への寄附の移行を誘導するため、政党や政党の指定する政治資金団体に関しては、以前よりも大きな役割が期待され、政資法でいくつかの優遇措置が採用された<sup>22</sup>。例えば、同一の政党又は政治資金団体に対する個人の寄附者からの個別制限がなく、総量制限額の2,000万円すべてを同じ政党に寄附してよいとされた<sup>23</sup>。さらに、政治団体間の寄附は選挙上の必要から単なる政治資金の移動と見なされ、総量制限から除外された<sup>24</sup>。しかし、多額の政治団体間寄附の不記載を受け<sup>25</sup>、2005年に同一の政治団体に対しては年間5,000万円以下という個別制限が置かれることになった（同法22条1項）。また、上記の量的制限に加えて、政治資金の透明性を高めるため、寄附の方法に関する規制が設けられ、政治資金団体に対する寄附又は行う寄附をすべて原則として口座振込によって行うよう義務付けられた（同法22条の6の2）<sup>26</sup>。

寄附の質的制限は、会社、労働組合等の法人が行う寄附が著しく腐敗を招く性質を帯びているため、それらの寄附を厳しく規制するために設けられた。これにより法人等は、政党や政治資金団体以外の政治団体又は候補者に対して、政治活動に関する寄附を行ってはならないとされた（政資法21条1項）。また、法人等が行う政党や政治資金団体に対する寄附には、量的制限が課せられ、会社の資本金の額、労働組合等の団体の構成員数、又はその他の法人の前年における年間の経費の額に応じ、その上限額が年間750万円ないし1億円以下と定められた<sup>27</sup>。

さらに、国や公共機関から補助金等を受けている法人等、3年連続で赤字を出している会社、外国人や外国法人、又は主たる構成員が外国人である法人等、このような特定の場合においては、一切の政治献金を行ってはならないとされた（政資法22条の3、22条の4、22条の5）。また、当初は、政治家が指定する資金管理団体に対する法人等からの政治献金も許されていたが、腐敗の外観が免れないため、1999年の改正により禁止されることになった<sup>28</sup>。公職の候補者に対する寄附についても、不正な影響を及ぼしかねないため、政党からの寄附を除き、選挙運動以外の政治活動に関して金銭による寄附を受けてはならないとされた（同法21条の2）。なお、政党又は政治資金団体に対する千円以下の寄附を除き匿名の寄附も禁止されている（同法22条の6）。

政治資金パーティーに関する量的制限については、政治資金パーティーに1件につき同一の者から150万円を超える対価の支払を受けてはならないとされる（政資法22条の81項）。ただし、年間に行いうる政治資金パーティーの対

<sup>21</sup> 林、前掲注9、74頁。

<sup>22</sup> 同上、76-77頁。

<sup>23</sup> 平井、前掲注20、45頁。

<sup>24</sup> このような政治団体間の政治資金移動は、個別制限が課せられなかったとは言え、政資法12条1号により「すべての収入について、その総額及び総務命令で定める項目別の金額」の収支報告書への記載は当初から義務付けられ、同条でいう「同一の者から」年間5万円を超える寄附に対する公開規定も政治団体を対象とするものであった。

<sup>25</sup> 政治資金規正法の沿革、前掲注8、30頁。

<sup>26</sup> 政治資金団体以外の政治団体に関しては、特別な寄附方法を強制する規定がなく、現金はもちろん、証券や株券による寄附の斡旋もありうる。

<sup>27</sup> 法人等のする寄附に対する総量制限について、会社は政資法21条の31項2号、労働組合等は同条1項3号、その他の団体に関しては同条1項4号にて年間行いうる総寄附額の表が掲載され、同条2項において上記の法人等の規模に応じて上限額の加算の方式が示される。詳細な図表は、「政治資金規正法のあらまし」『総務省公式サイト』2009年4月1日、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000174716.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf)（2013年1月2日最終閲覧日）を参照のこと。

<sup>28</sup> 政治資金規正法の沿革、前掲注8、29頁。

価の支払に対する総量制限がなく、開催される度に上限額の支払をしても良いとされるが、実際にそのような大金を支払っている者は日本においては少ないであろう<sup>29</sup>。また、政治資金パーティーの対価の支払は、政資法上寄附とみなされないため、法人等に対する質的制限は及ばないと解することが妥当であろう<sup>30</sup>。因みに、他の収入について、政党の党費又は後援会等の会費も、政治団体の党則、規則等に基づいて構成員が負担するものである以上、寄附として扱われないが（同法4条3項）、法人等が負担する党費又は会費に関してのみ寄附とみなすと明記されている（同法5条2号）。

### 3. 日本における政治資金に対する規制の問題点

以上、政治資金規正法に定められる政治資金に対する主な規制に焦点を当て、それらの裏づけとなる公開・制限といった腐敗防止の理念を考察した。日本においては、政治資金に対する規制の合憲性を争った事件が未だになく、政治活動に対する諸規制が争点となったケースもすべて合憲とされてきている<sup>31</sup>。しかし、規制自体の合憲性には問題はないとしても、腐敗防止策としての機能には疑問を抱かざるを得ない。以下、詳しく検討する。

### 3.1 政治資金規正法と公職選挙法の二重構造

日本においては、政治活動と選挙運動とが厳密に分けられ、選挙の公示日から投票日まで普段の政治活動を一旦停止し、公職選挙法（以下、公選法と略す）に定める選挙運動に関する規制に従わなければならない<sup>32</sup>。つまり、選挙の公示日に届出をし、公職の候補者という法的地位を得たときから投票日までの期間中は（衆議院議員総選挙は少なくとも12日、参議院議員通常選挙は少なくとも17日）、法律上の扱いが普段と異なる（公選法31条4項、32条3項）。選挙期間中、選挙のために費やされる資金は選挙運動費用として扱われ、それらの費用に対する支出金額の制限額<sup>33</sup>を超えないように、政治資金収支報告書とは別に、選挙運動費用収支報告書の提出義務が課せられる（公選法89条）。ただし、その提出先や公表の方法に関しては、活動を行う区域によって異なり<sup>34</sup>、国会議員に関する政治資金収支報告書と選挙運動費用収支報告書をすべて同じ場所で一覧することも不可能であり、著しく透明性を欠くと批判されている<sup>35</sup>。

また、公選法に定められる禁止事項の多くは候補者個人に対するものであり、政資法の主体となる政治団体に対しては適用されないことが多々ある。例えば、公示日の前に政治活動のための政治資金という名目で政党支部や他の政治団体に多額の寄附又は政治資金パーティーによる収入を集中させておけば、いざ選挙になると選挙運動費用の財布は用意した政治団体の数だけあることになる<sup>36</sup>。公選法は候補者間の均衡

<sup>29</sup> 「平成22年分政治資金収支報告の概要（総務大臣分）」『総務省公式サイト』2011年11月30日、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000136402.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000136402.pdf)（2013年1月2日最終閲覧日）。総務省の報告によれば、パーティー券による収入は、2010年に集められた政治資金収入総額の6.3%（74億円）を占め、同年の個人寄附による収入（39億円）のおよそ2倍となっている。

<sup>30</sup> 古賀、前掲注16、132-136頁。企業が2万円相当のパーティー券を大量に買い求め、幹部等に配布するケースも珍しくないため、企業献金の抜け道と批判されている。

<sup>31</sup> 最高裁判所は、選挙の公正や候補者間の均衡を図るためのものとされる限り、選挙期間中の文書活動の制限（最大判昭30・3・30刑集9巻3号635頁、判時47号8頁）、戸別訪問の禁止（最三小判昭56・7・21刑集35巻5号568頁、判時1014号49頁）等の諸規制を合憲としてきた。

<sup>32</sup> 成田紀彦「公職選挙法と政治資金規正法」『都市問題』100巻10号、2009年、23-27頁、23頁。

<sup>33</sup> 例えば、2012年12月16日執行の衆議院（小選挙区選出）議員総選挙における京都府各選挙区の候補者1人当たりの選挙運動に関する支出金額の制限額は、平均およそ2,434万円である。「京都府広報 号外第49号」『京都府選挙管理委員会公式サイト』2012年12月4日、[http://www.pref.kyoto.jp/kouhou/resources/kouho\\_2430\\_2.pdf](http://www.pref.kyoto.jp/kouhou/resources/kouho_2430_2.pdf)（2012年12月15日最終閲覧日）。

<sup>34</sup> 出納責任者は、選挙運動費用収支報告書を「当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会（参議院比例代表選出議員の選挙については、中央選挙管理会）に提出しなければならない」（公選法189条1項）。ただし、その収支報告書の公表は、「中央選挙管理会にあつては官報により、都道府県の選挙管理委員会にあつては都道府県の公報により、市町村の選挙管理委員会にあつてはそのあらかじめ告示をもつて定めたとの周知させやすい方法によつて行う」よう定めており、公開方法もそれぞれ異なる（同法192条2項）。

<sup>35</sup> 成田、前掲注32、27頁。

<sup>36</sup> 林、前掲注9、76-77頁。

を図るべく選挙運動費用の制限(公選法 194 条)および事前運動の禁止(同法 184 条)といった規定を設けているが、政治団体に潜む政治資金収集力を考慮していないと言える。特に、候補者の選出選挙区に位置する政党支部が重大な抜け穴として指摘され(詳細な関係図は参考資料表 1 を参照のこと)、法人等による候補者に対する寄附は禁じられてはいるが、政党又は政党支部への寄附は許されているため、間接的にその政党支部が支援する候補者の政治資金となり、腐敗の温床と変わりつつある<sup>37</sup>。このような政資法と公選法との並立は日本独特の仕組みであり<sup>38</sup>、その二重構想により多くの抜け道が生み出されているため、徹底的に見返りの腐敗を防ぐには、包括かつ抜本的な法改正の上、選挙運動と政治活動、あるいは候補者と政治団体との関係を見直す必要があると考えられる。

### 3.2 政治資金・選挙費用の上昇と個人寄附の遅れ

選挙費用又は普段の政治活動のコストを抑えるべく、選挙費用の支出制限(公選法 194 条)が講じられているほか、国が候補者に対して直接支援をする場合もある<sup>39</sup>。例えば、衆議院(小選挙区選出)議員又は参議院議員は、選挙のために使用される通常葉書及びビラ(同法 142 条 10 項)、ポスター等(同法 143 条 14 項)の一部

を無料で作成することができる<sup>40</sup>。また、自動車による選挙運動に対しても一定の範囲内で公費負担となっており(同法 141 条 7 項)、許されている選挙運動の多くに対して何らかの援助金が設けられている<sup>41</sup>。それにもかかわらず、総収支額がバブル期から毎年減少し、総務省の政治資金収支報告の概要によると、2009 年と 2005 年に行われた衆議院議員総選挙を比較すれば、総支出額が 110 億円の減少を見せている一方、総収入額も 243 億円の減少となり、総支出額を大きく下回る状況に陥った<sup>42</sup>。その背景には、1994 年の政治改革とともに成立した政党助成金制度により、政党本位への移行が期待され、政党運営負担の大部分が税金で賄われるようになったのに対し、それ以降の個人寄附が伸び悩んでいる事情がある<sup>43</sup>。2011 年の自民党本部の収支報告を一例にみれば、本年收入額が 152 億円であり、うち個人の党費又は会費が約 8.3 億円、個人寄附が 1.7 億円にとどまっている。それに引き換え、政党交付金が 102 億円を超え、収入総額の 3 分の 2 を占めている<sup>44</sup>。民主政治において個人寄附は、公職の候補者に対し政策・政見の支持を表す大事な手段であると考えられ、このような政党による国庫補助への依存は、むしろ民意からの離脱をも意味するのではないであろうか<sup>45</sup>。

なぜ個人寄附が集まらないのか、欧米と比べて日本においては、寄附をする習慣がないと度々指摘されることがある<sup>46</sup>。政治資金に限ら

<sup>37</sup> 岩井奉信「政治資金をめぐる果てしない『イタチごっこ』」『都市問題』100 巻 10 号、2009 年、4-8 頁、6 頁。

<sup>38</sup> 成田、前掲注 32、23 頁。

<sup>39</sup> 谷口将紀「小選挙区制で政治にカネはかからなくなったのか」『都市問題』100 巻 10 号、2009 年、18-22 頁、21-22 頁。多くの衆参議員が資金不足を訴えている理由は、選挙運動のための費用以外の政治活動、特に人件費や事務所費等に対する限られた援助だけでは充分に活動できないからである。

<sup>40</sup> ポスター、葉書やパンフレット等の頒布や掲示に関しては、文書図画の種類や数が指定され、それ以外のものは禁止されている(同法 142 条～147 条)。例えば、衆議院議員の候補者の場合は、選挙区の人口、面積や地形を問わず、候補者 1 人につき配布しうる通常葉書は 35,000 枚、ビラは 70,000 枚を超えてはならない(同法 142 条 1 項 1 号)。

<sup>41</sup> 通常葉書の郵送料(公選法 142 条 5 項)、定められた範囲内での新聞広告(同法 149 条)及び政見放送に関する費用(同法 150 条)、公民館や学校等、公営施設における個人演説会のための施設使用費用(同法 164 条)、又は選挙期間中での交通機関の利用(同法 176 条)、すべて公費負担となっている。その反面、公費負担制度が悪用されることもある。

<sup>42</sup> 「平成 22 年分政治資金収支報告の概要(総務大臣分+都道府県選管分)」『総務省公式サイト』2011 年 12 月 22 日、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000140242.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000140242.pdf) (2012 年 12 月 2 日最終閲覧日)。収支額の推移は選挙の有無によって大きく変動するため、衆議院議員総選挙が行われた 2005 年と 2009 年のデータを比較することにした。総支出:2005 年 2,916 億円、2009 年 2,806 億円(3.8%減)。総収入:2005 年 2,892 億円、2009 年 2,649 億円(8.4%減)。

<sup>43</sup> 林、前掲注 9、76 頁。「各党の収入総額に占める交付金の割合は、自民党ではほぼ 50～60%台…民主党は恒常的に 70～80%前後を交付金に依存している…他方において、党費や個人寄付による収入は大きな伸びを見せておらず…党費または会費による収入はほぼ 4%を超える程度にとどまっている」。

<sup>44</sup> 平成 22 年分政治資金収支報告の概要、前掲注 42。2011 年の自由民主党本部の収支報告書は次のとおりである。収入総額 16,868,984,793 円(前年繰越額 1,638,050,790 円、本年收入額 15,230,934,003 円)、支出総額 16,160,571,728 円。本年收入の内約:個人の党費・会費(851,137 人) 825,035,150 円、寄附 1,395,050,000 円(個人分 175,050,000 円、政治団体分 1,220,000,000 円)、政党交付金 10,263,816,000 円。

<sup>45</sup> 林、前掲注 9、76 頁。

<sup>46</sup> 武村正義「なぜ国政にはそんなにカネがかかるのか」『都市問題』100 巻 10 号、2009 年、9-17 頁、14 頁。個人寄附の遅れについて、国民の政治に対する意識の低下や政治家に対する不信、寄附の習慣あるいは伝統がないといった諸説が掲げられている。

ず、日本と米国における寄附の現況を比較すると、2010年における米国の寄附総額が2,908億9000万ドル（約23兆円）<sup>47</sup>であるのに対し、同年日本においては、寄附総額が1兆341億円<sup>48</sup>となり、そのうち候補者又は政治団体に対する寄附は0.9%に過ぎなかった<sup>49</sup>。個人寄附に対する意識に関しては、米国では、上の総額のうち個人寄附が2,117億7000万ドル（約17兆円）にまで上昇しており、他方、日本においては、法人による寄附が大半を占めている<sup>50</sup>。日本の政治資金現況においても、法人寄附が最も盛んであると見られ、法人寄附の裏に利益誘導や見返りの要求が潜んでいると疑われることが一般的であるが、ある経済同友会の調査によると、政治団体等に対して政治資金を提供している企業が全体の55.9%であり、その理由としては、27.4%が「政党・政治家等の要請」、25.8%が「(業界・地域の)慣行、付き合い」と回答した<sup>51</sup>。本調査によれば、見返りどころか、任意の寄附でさえないことが伺われ、このことが寄附低迷の背景にあると考えられる<sup>52</sup>。

寄附文化の欠如もさることながら、更なる大きな理由は法律自体に存在する。つまり、候補者に対する寄附は選挙運動のためのものでなければならぬとされ（政資法21条の2）、寄附の方法や寄附者の身分により特定の寄附も禁止されている（公選法184条、199条～200条）。また、寄附の手段に関しては、政治資金団体に対する寄附は原則として口座振込みでなければならないとされ（政資法22条の6の2）、他の

政治団体に対しては、最近になってようやくインターネットによる寄附が可能になったものの、未だに定着していない<sup>53</sup>。さらに、チャリティーや他の非営利法人と異なり、政党又は政治団体に対しては1,000円を超える匿名寄附が禁じられており、5万円を超える寄附に対しても公開が要求されるため、個人情報の漏れを拒むがゆえに寄附しない人も少なくはないであろう<sup>54</sup>。特に企業関係者による寄附の場合は、寄附者に関する情報が公表されることにより、特定の政治家と癒着していると誤解されるか、他の政治家からも付き合いが強要されることも寄附を拒む理由として挙げられている<sup>55</sup>。このような寄附に対する厳しい制限も日本における寄附拡大の足かせとなっていると考えられる。

### 3.3 機能しない公開規定

公開規定は、政治資金の透明性を高めるために成立したと位置づけられるが、実際には、前述の問題点（二重構造・個人寄附の遅れ）とが複雑に絡み合っており、それらの問題点を悪化させつつあると考えられる。第1に、政資法と公選法とがそれぞれ違う収支報告書の提出を義務付けており、法の不備により多くの抜け穴が生じていることが指摘される<sup>56</sup>。公選法は、公職の候補者が指定する出納責任者に対し、選挙運動に関する収入および支出を当該選挙区の選挙管理委員会に選挙運動費用収支報告書を選挙の期日から15日以内に提出するよう強制す

<sup>47</sup> 本論文では、1ドル＝80円という省略した為替レート計算を使用する。

<sup>48</sup> 日本ファンドレイジング協会編『寄付白書2011』日本経団連出版、2012年、82頁。

<sup>49</sup> 同上、44頁。

<sup>50</sup> 同上、82頁。2010年における総寄附額の日米比較は以下のとおりである。

日本：寄附総額1兆341億円（個人4,874億円、法人5,467億円）、寄附者率33.7%、平均寄附額13,174円。米国：寄附総額2,908億ドル（個人2,117.7億ドル、法人152.9億ドル）、寄附者率65.5%、平均寄附額1,940ドル。

<sup>51</sup> 古賀、前掲注16、187頁。

<sup>52</sup> 日本ファンドレイジング協会、前掲注48、60頁に掲載されるアンケート調査のデータによると、政治資金だけでなく、日本における全体的な寄附の現況でも同様な寄附動機の傾向が見られる。他の寄附の動機については、「毎年のことだから」が26.9%、「おつき合いとして」が23.0%、「ほとんど義務的なものだから」が18.6%である。勿論、上記の回答以外にも「他人や社会のためであり、問題の解決に役立ちたいから22.0%」といった回答もあるが、政治資金との関係では考えられない寄附動機であろう。

<sup>53</sup> 日本においては、2009年に降楽天やヤフーの政治情報サイトからクレジットカードで寄附することが可能となったが、ネット献金を利用している国会議員は未だ一部であり、政党に対する寄附も基本的に銀行振込となっているため、欧米と比して遅れていると言えよう。「楽天政治 LOVE JAPANとは」『楽天政治 LOVE JAPAN』<http://seiji.rakuten.co.jp/contents/help/whatisLoveJapan/>（2013年1月2日最終閲覧日）。「ネットで政治献金、してみませんか」『Yahoo! みんなの政治』<http://seiji.yahoo.co.jp/guide/kenkin/>（2013年1月2日最終閲覧日）。

<sup>54</sup> 日本ファンドレイジング協会、前掲注48、72-73頁。「寄付は匿名でするほうが望ましい」という考えに対し、14.0%が「そう思う」、48.3%が「どちらかといえばそう思う」と回答し、過半数は匿名寄附に対して良い印象を持っていると言えよう。匿名寄附の好印象については、2010年12月に大きく報道された「タイガーマスク」運動といった児童養護施設への大規模の匿名寄附が背景にあると考えられる。

<sup>55</sup> 古賀、前掲注16、16頁。

<sup>56</sup> 成田、前掲注32、27頁。

る（公選法 189 条）。他方、政資法は、政治団体の会計責任者に対し、年に一度、都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に政治資金収支報告書を提出しなければならないとする（政資法 12 条 1 項）。この点で問題となるのは、それぞれの収支報告書を保管する機関が異なることである。そこで、無限に設立・解散することが可能な政治団体は、政党支部を含め、複数の政治団体の間に政治資金を移動させ、それらの収支報告書をばら撒かせることにより、選挙違反の発覚を遅らせることは容易であろう<sup>57</sup>。仮に政治資金収支報告書に虚偽記載が発覚されたとしても、公選法と異なり、政資法には連座制（公選法 251 条）がないため、すべての選挙違反が秘書に押し付けられることにもなり得る<sup>58</sup>。また、二重構造によるもう 1 つの欠陥とされるのは、いずれの報告書も候補者本人に対するものではなく、候補者本人の収支に関する報告書の提出義務がないということであろう<sup>59</sup>。その状況のなかで、政党支部の存在が大きな役割を果たし、候補者の政治活動に関する寄附の相手方は政党又は政党支部のみとされるため、政党支部を通して法人等から政治資金が収集できるようになった上に、収支報告書にその経緯に関して記載する義務はない<sup>60</sup>。

第 2 に、実際に公開される情報だけから腐敗でありそうな寄附を見極めることが極めて困難なことである。収支報告書に記載される寄附者の氏名および住所、職業等の情報を用い、その寄附者と寄附を受けた候補者又は政治団体との関係について推測できることは限られているであろう。なぜなら、普段、癒着や見返りの主体となるのは法人等の関係者であると考えられ、

職業については記載しなければならないものの、「会社役員」といった曖昧な表現が圧倒的に多く、寄附者の勤め先あるいは関係企業等に関しては一切問われない<sup>61</sup>。それに加え、いずれもの収支報告書の公表期間が 3 年とされるため（政資法 20 条の 2、公選法 192 条）、次の選挙までには（参議院議員通常選挙は 6 年ごと、衆議院議員総選挙は 4 年ごと又は解散から 40 日以内）前回の選挙に集められた寄附に関する情報が取り除かれ、事実上追跡不能となる。

第 3 に、透明性を更に低下させる裏チャンネルの 1 つとされる政治資金パーティーの問題である。前述した通り、日本においては、寄附と政治資金パーティーの対価の支払とを区別し、それぞれ異なる制限や公開規定が設けられている。寄附について、政資法は、候補者に対する日本国籍を有しない者又は法人等からの寄附を規制し、公開を要求している。一方、政治資金パーティーに対しては上記の規定が適用されない。すなわち、パーティー券の購入は、外国法人・企業献金の抜け道と位置づけられる<sup>62</sup>。寄附の場合は、同一の者から年間 5 万円を超える寄附に対して公開を要求し、個別制限の 150 万円、総量制限の 1,000 万円を設けている。それに引き換え、政治資金パーティーの場合、パーティー券を購入するなど対価の支払をした者に対する年間に行いうる総量制限がなく、1 件のパーティーにつき 150 万円を超える対価の支払が禁止されるのみである。さらに、1 件につき対価の支払が 20 万円以下であれば公開の対象とされず、1 件のパーティーによる収入が 1,000 万円を超えても、公表されるのは対価の支払をした者の数のみである<sup>63</sup>。つまり、20 万円分

<sup>57</sup> 岩井、前掲注 37、5 頁。

<sup>58</sup> 「小沢氏控訴審の判決理由<要旨>」『朝日新聞』2012 年 11 月 13 日（朝日新聞社開蔵Ⅱビジュアル）。前に触れたように、小沢元代表の無罪判決においても、本人はすべて秘書らに任せていたと関与を否定し続け、結局のところ秘書ら 3 人が有罪となり、証拠不十分で小沢元代表が無罪となった。

<sup>59</sup> 林、前掲注 9、77 頁。「政治家個人は政治資金収支報告書の提出が義務付けられていないため、政党を通して政治家個人に渡った資金が『領収書のいらない』裏金に化す、などの問題が指摘されている」。

<sup>60</sup> 候補者の収支については、「選挙運動費用自体は『選挙運動に関する収入及び支出』等の語が用いられているだけで、その場合の収入が誰に帰属するカネなのかは、法律に書かれていない」（成田、前掲注 32、24 頁）。一方、「政治家は政党がするものを除き自分では寄附を受けてはならないこととされ…政治家本人が政党から受けた寄附又は私財（所得税を払ったカネ）を使って行う政治活動のための資金以外は、政治資金はすべて政治団体の資金である」。したがって、選挙期間中に選挙運動のための寄附を大量に集め、「選挙終了後、最高限度額の枠内の経費だけを選挙運動費用収支報告書に記載し、その他は政治資金に回す結果」となる（同上、27 頁）。

<sup>61</sup> 例えば、米国の連邦選挙運動法の下では、寄附者の職業並びに勤め先およびその住所をも収支報告書に記載しなければならないとされる（2 U.S.C. § 434 (b) (3)）。

<sup>62</sup> 古賀、前掲注 16、132-136 頁。

<sup>63</sup> 政資法に定める寄附又は政治資金パーティーの対価の支払に対する制限については、2.2 寄附制限を参照のこと。公開規定については、2.1 公開規定を参照のこと。



のパーティー券を50回に分けて購入すれば、1年に1,000万円もの対価の支払がすべて闇に消え、公開されずに済むのである。近年、実際に企業が大量にパーティー券を購入したにもかかわらず、出席しないことによってパーティーの対価（食事代等）を受け取らないため、事実上の寄附なのではないかと指摘され、抜け道としての政治資金パーティー問題が深刻化している<sup>64</sup>。他方、米国の場合は、政治資金パーティーの対価であれ、その全額を寄附として扱い、日本で見られるようなパーティー券購入による企業献金の抜け道がない（2 U.S.C. § 431（8）、11 CFR 100.53）。

第4に、収支報告書の公開について全体的な制度の不備が挙げられる。ここで、収支報告書の公開が如何に困難であるかを証明すべく、安倍晋三総理大臣の関連政治団体を調査した（なお、調査は2012年12月現在のデータに基づく）。まず、本人の公式サイトから得た情報と言え、政治資金に関する情報を掲示する義務がないため、関連政治団体へのリンクがなく、例年の収支報告書はおろか、本人への寄附方法すら載せられていない<sup>65</sup>。更に調査を進めたところ、選挙において用いられる財布となる政治団体は実に6団体からなる<sup>66</sup>。安倍総理の資金管理団体である「晋和会」は、東京に主となる事務所を置いており、総務省の公式サイトから検索すれば、比較的容易に収支報告書が閲覧できるが、

それは1年前のものである<sup>67</sup>。そこから分析を加えれば、個人寄附が758万円（1人1万円ないし1,000万円もの寄附もある）、政治団体寄附が800万円であるのに対し、収入総額が1億9,337万円であり、政治資金の大部分は政治資金パーティーから得られたと推測できる<sup>68</sup>。政治資金パーティーに関しては、「安倍晋三後援会政経セミナー」との名称が付けられ、1件につき最小額65万円から最大額3,016万円の対価の支払が集められ、1,000万円を超える政治資金パーティーに対して参加者人数（502～702人）、開催場所（福岡・大阪・東京）および開催年月日が記載されるものの、資金源を明白に示すようなものはない<sup>69</sup>。晋和会に対する最も巨額な寄附はもう1つの安倍総裁関連政治団体である東京政経研究会から同年に行われた500万円の寄附である<sup>70</sup>。その資金源を2009年（収支報告書の公開期間は3年）まで追跡しようとしても、東京政経研究会の収入総額が3億1,316万円のうち3億1,290万円が前年からの繰越額であるため、元々の資金源を探ることが不可能である<sup>71</sup>。残り4つの安倍総裁関連政治団体は山口県に事務所を置いており、山口県選挙管理委員会に収支報告書を提出することになっているため、山口県の県報に掲載される<sup>72</sup>。ただし、それぞれの広告は種目別ではなく発行年月日順となり、ファイルの内容を検索することもできないため、自力で207枚を探ることはまさに滄

<sup>64</sup> 市田隆・藤森かもめ「東電、パーティー券に5000万円」『朝日新聞』2011年10月2日。

<sup>65</sup> 「安倍晋三公式サイト」<http://www.s-abe.or.jp/>（2012年12月2日最終閲覧日）。

<sup>66</sup> 「安倍晋三 世襲の軌跡」『HUNTER Investigative Journalism』2012年10月23日、<http://hunter-investigate.jp/news/2012/10/post-275.html>（2012年12月2日最終閲覧日）。以下、安倍総理の関連政治団体と2010年の収支の概要を引用する。

①晋和会（資金管理団体：東京）収入総額1億7,889万5,138円、支出総額1億2,434万2,988円。②自由民主党山口県第4選挙区支部（山口）収入総額9,548万5,407円、支出総額6,892万7,151円。③山口晋友会（山口）収入総額159万769円、支出総額148万8,299円。④東京政経研究会（山口）収入総額2億8,296万9,529円、支出総額2,910万7,357円。⑤安倍晋三後援会（山口）収入総額1,642万1,634円、支出総額1,377万3,160円。⑥山口政経研究会（山口）収入総額97万4,425円、支出総額92万1,300円。

<sup>67</sup> 政治団体の会計責任者は、政治資金収支報告書に1月1日から12月31日までの支出および収入を記載した上で、翌年の3月末（国会議員関係団体の場合は5月末）までに総務大臣又は都道府県の選挙管理委員会に提出しなければならない（政資法12条、19条の10）。ただし、ようやく収支報告書が総務省の公式サイトに定期公表が行われるのは翌年の11月30日であり、最新情報が常に1年以上古いものとなっている。

<sup>68</sup> 「晋和会2011年政治資金収支報告書」『総務省公式サイト』2012年11月30日公表日、[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/seijishikin/contents/121130/1212300059.pdf](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/contents/121130/1212300059.pdf)（2013年1月2日最終閲覧日）。

<sup>69</sup> 同上。

<sup>70</sup> 「東京政経研究会2011年政治資金収支報告書」『総務省公式サイト』2012年11月30日公表日、[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/seijishikin/contents/121130/2345900013.pdf](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/contents/121130/2345900013.pdf)（2013年1月2日最終閲覧日）。

<sup>71</sup> 「東京政経研究会2009年政治資金収支報告書」『総務省公式サイト』2010年11月30日公表日、[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/seijishikin/contents/101130/24920014.pdf](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/contents/101130/24920014.pdf)（2013年1月2日最終閲覧日）。世襲の軌跡、前掲注66によると、東京政経研究会と山口晋友会は、亡父から引き継いだ政治団体である。

<sup>72</sup> 「山口県報」『山口県公式サイト』<http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a10400/kenpou/201211.html>（2013年1月2日最終閲覧日）。2011年分の政治資金収支報告書に関する広告は、同サイトに掲載される「号外-50（平成24年11月20日）」および「号外-50（別冊）」の.pdfファイルにて確認できる。

海の一票となり、選挙人が候補者を評価する上で有効な手段になっているとは到底言えまい。

#### 4. Donation Booth 制度の導入の可能性

以上、日本における政治資金に対する規制を簡潔に紹介し、浮上した諸問題点を指摘した。そのことから、現行の政資法では腐敗防止抑制力に限界があり、抜本的な改正なしに政治界における腐敗の蔓延に歯止めを掛けることは非常に困難であろうことが予想される。そこで、筆者は、日本における政治資金規正政策として、従来とは全く異なるパラダイムからのアプローチを試みたいと思う。具体的には、2012年の米国大統領選挙をきっかけに近年米国で再評価の動きのある Donation Booth 制度を日本に導入したらどうなるか、具体的に検討する。もちろん、日米間に根本的な法制度の相違が存在することは言うまでもなく、日本への導入は、既存制度との関連で考えなければならない。果たして Donation Booth 制度は、日本独自の問題にも有効か、両国の違いを考慮しながら、以下、導入の可能性を検討する。

具体的な検討に入る前に、簡単に Donation Booth 制度について説明する。Donation Booth 制度とは、秘密寄附の理念に基づいた制度であり、秘密投票が投票の買収等を防ぐと同様に、寄附の量および寄附者に関する情報を公表するのではなく、むしろ完全秘密にすることにより、腐敗行為が防止されると期待できる制度のことである<sup>73</sup>。簡潔に言えば、すべての寄附者に白紙委任信託 (blind trust) を通すよう強制し、更にクーリングオフ期間を設け、期間内での寄附の取消しを可能にすることにより、寄附の秘密が保持され、寄附の強要および見返りの要求を防止できる<sup>74</sup>。なぜこのような新制度について導入の是非

を議論するか、現在に至るまで、日本政府は公開・制限を前提とした法改正を繰り返してきたが、未だに問題解決には至っていないからである。そこで、現行の制度から一旦乖離し、異なるパラダイムを用いることにより、個人寄附に刺激を与えると同時に、癒着に繋がらぬ企業献金を図ることは不可能とは言えまい。その一例として、近年米国で再評価されている Donation Booth 制度は日本にも紹介に値すると筆者は考える。

#### 4.1 Donation Booth 制度の合憲性

日本においては、政治資金に対する規制 (寄附制限と公開規定) の合憲性を争う訴訟は提起されていないが、公職選挙法の政治活動に対する諸規制については、最高裁判所は合憲判決をくだしてきた<sup>75</sup>。事前運動の禁止をはじめ、公選法に定める政治活動に対する規制は、著しく選挙運動ひいては政治表現を制約するにもかかわらず、選挙の公正あるいは候補者間の均衡を保つため、「憲法の保障する表現の自由に対し許された必要かつ合理的な制限である」<sup>76</sup>と許容されてきた。これらの判例を考慮すれば、政治資金ましてや政治表現に対する規制を緩和すると期待される Donation Booth 制度が違憲とされる可能性は極めて低いと考えられる。したがって、個人の有する表現の自由や結社の自由に対する侵害を現行の政資法や公選法より最小限に抑えている秘密寄附を用いた制度も合憲と解されるであろう<sup>77</sup>。

また、エアーズは Donation Booth 制度の合憲性を秘密投票制度に依拠して検証した。日本においても、憲法 15 条 4 項の規定により選挙人の投票の秘密が保障され、秘密投票制度が採用されている (公選法 52 条)。これは、有権者が選挙の際に不正な影響や強制を受けないことによって、より民意に近い選挙結果が期待される

<sup>73</sup> Ian Ayres & Jeremy Bulow, *The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, 50 *Stanford Law Review* 837 (1998).

<sup>74</sup> なお、秘密寄附の理念および Donation Booth 制度の詳細、米国への導入の是非については、Adam N. Sterling 「米国における政治資金に対する規制とその改善策—Donation Booth 制度の再評価」『同志社政策科学研究』15 巻 2 号、2014 年、77 頁以下を参照のこと。

<sup>75</sup> ただし、一票の格差をめぐる最高裁判所は、公選法別表第 1～3 に掲げられる各選挙区から選出される衆参議院議員定数が憲法 14 条 1 項に定める法の下での平等に反し、計 7 回にわたって違憲又は違憲状態であると判示しつつ、選挙結果を無効としなかった (最大判昭 51・4・14 民集 30 巻 3 号 223 頁、判時 808 号 24 頁、ほか)。ここにも日本における公正かつ平等な選挙の要求が見られる。

<sup>76</sup> 最大判昭 44・4・23 刑集 23 巻 4 号 235 頁、判時 553 号 24 頁。最高裁判所は、この判決において、事前運動の禁止 (公選法 129 条) を合憲とした。

<sup>77</sup> Ayres, *supra* n. 73, at 885.

ため、現在、各国で当然のように採用されている<sup>78</sup>。日本の場合は、投票用紙への選挙人の氏名の記載が禁止されたことにより、選挙人がどの候補者に投票したか確認することができなくなり、投票の買収や強要といった一種の選挙違反が防止された（同法46条4項）。投票の絶対秘密が保障されれば、その投票が本人の意思によって行われたものと認識され、選挙の結果が不正に影響されないと考えられる。実際日本における秘密投票制度は100年以上も続けて採用されており<sup>79</sup>、秘密投票が合憲であれば、同じ論理構造から生まれた Donation Booth 制度の合憲性も推定されよう<sup>80</sup>。

## 4.2 導入に際する法整備

Donation Booth 制度の導入によって憲法上の問題がないとしても、時代の流れや現地の風土と合致しなければ期待される効果が発揮できないため、必要と思われる改正点および導入に伴い行うべき法整備を提案する。第1に、寄附方法についてオリジナルの Donation Booth 制度では、すべての寄附を小切手によって行うよう強制するとあるが、日本においては、小切手の使用は普及しておらず、支払済小切手の配布・管理にも不要な負担がかかると思われる。今日 IT 技術が飛躍的進歩を遂げたことをも考慮すれば、クレジットカードや ATM 振込、電子マネー

を利用した寄附を視野に入れるべきである<sup>81</sup>。インターネット上の寄附の場合は、すべて白紙委任信託を管理する機関のサイトから行うようにし、取引を確認する際、寄附者の情報、寄附先又は寄附金額等が同時に同じ画面に映されないようにすることも望ましい<sup>82</sup>。寄附の取り消しが内密かつ速やかに済ませなければならないと考えられ、寄附時に寄附者へその旨を確認しなければならない<sup>83</sup>。銀行窓口はもとより、インターネット上でも寄附時に利用した口座以外にも寄附者本人の有する別の口座（電子マネー口座等を含め）への振込又は現金での払い戻しを可能にすることによって寄附を実際に行ったか確認しにくくなるため、より効果的な腐敗防止が期待される。無論、白紙委任信託で働く者に対しても、寄附の秘密を保持すべく、寄附者に関する情報、ましてや寄附者・寄附授受者本人との接触を最低限にしなければならない<sup>84</sup>。

第2に、寄附の公開の有無にかかわらず、従来通り見返りを要求する者が現れかねないため、寄附に対する制限をすべて無くすわけにはいかない。とは言え、多少は緩和しなければ政治資金収集の困難が解消されないと思われ、現行の個別制限を廃止し、1ヶ月に行いうる寄附の量的制限を設ける<sup>85</sup>。なお、最高裁判所は、八幡製鉄事件（1970）判決<sup>86</sup>において法人の政治表現の自由を認めたため、量的制限以内での資金管理団体に対する寄附を認めても良いと

<sup>78</sup> 日本においては、1900年に初めて秘密投票制度が導入された。秘密投票は、1858年にオーストラリアで世界で初めて採用されたと言われている。それまでは口頭や拳手等、投票が公然と実施されていたため、投票の様子が簡単に監視され、当初は投票の買収や脅迫が相次いだ。日本の秘密投票制度に対する合憲判決については、石田榮二郎「174 投票の秘密」（高橋和之・長谷部恭男・石川健治編『別冊ジュリスト No.187—憲法判例百選Ⅱ第5版』、有斐閣、2007年）362-363頁を参照のこと。

<sup>79</sup> 同上。投票の秘密に関する最高裁判所判決では、不正に行われた投票でさえ投票の秘密保持義務が及ぶとされた（最一小判昭25・11・9民集4巻11号523頁）。

<sup>80</sup> Ayres, *supra* n. 73, at 886.

<sup>81</sup> 法人等、大口寄附者が行う寄附に対しては、より一層それらの秘密を保持すべく、寄附授受者に監視されないように投票ブースのような個室にて寄附手続きを強制することも考えられる。もちろん、秘密寄附ブースに入り、実際に寄附をしないことも可能である。Bruce Ackerman & Ian Ayres, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance* 104 (Yale University Press 2002).

<sup>82</sup> さらに、多額の寄附が見返りの要求として用いられないよう、寄附する際は通帳に単なる引き出しとして表示することが腐敗防止策として有効であろう。取引引きのデータはすべて白紙委任信託が保管するため、白紙委任信託のオフィスあるいは銀行に設置している端末から寄附者が自ら行った寄附を確認できるようにすることが考えられる。

<sup>83</sup> Donation Booth 制度において最も保持しなければならない秘密は寄附の取り消しについてであろう。再び秘密寄附の概念を確認すると、クーリングオフ期間を設け、寄附者が事後に強要された寄附を内密かつ簡単に取り消すことから、寄附者と候補者との間の信用関係を妨害し、寄附の秘密を保持しているため、寄附の取り消しが候補者に示されないよう努めなければならない。

<sup>84</sup> 日本においては、取賄罪（刑法197条）、贈賄罪（同法198条）、秘密漏示（刑法134条）、秘密を守る義務（国家公務員法100条）の他に、投票の秘密侵害罪（公選法227条）が定められ、同様な規定を寄附の秘密侵害にも適用することが考えられる。

<sup>85</sup> 例えば、現行の寄附制限を考慮し、候補者又は資金管理団体に対して個人・法人等（同制限を適用すること）がする寄附に対し、年間5,000万円の総量制限、同一の候補者や政治団体に対して1ヶ月に50万円以下という期間的個別制限を設け、政党・政治資金団体に対してはその2倍の制限が妥当であろう。寄附者の情報は口座からも特定できるため、不正な寄附がされた場合（寄附制限以上の寄附、日本国籍を有しない者からの寄附等）、罰則ではなく、寄附の迅速な取り消しと払い戻しで対応すべきであろう。

<sup>86</sup> 最大判昭45・6・24民集24巻6号635頁、判時596号3頁（八幡製鉄事件）。最高裁判所は、社会の秩序に反しない限り、会社による政治献金を合憲とした。

考えられる。また、公開規定は秘密寄附に適用されず、収支報告書への記載の義務からも除外されるが、寄附により特定の候補者を支持するという象徴的表現の自由を尊重し、寄附の金額を問わず<sup>87</sup>、寄附者の要望があった場合に限りて氏名の公開を可能とする。ただし、選挙違反や腐敗が発覚された場合においては、当該候補者および関連政治団体に対する寄附の一部あるいはすべての寄附を公開する措置を設けることで、見返りに対して更なる抑制力が働くのではなかろうか<sup>88</sup>。

第3に、白紙委任信託の運営<sup>89</sup>については、すべての寄附情報を管理する上で、選挙違反を捜査し、罰則を科すことが可能な独立行政機関が必要と思われる<sup>90</sup>。設立の際、与野党から影響を受けずに政治資金の選挙違反の防止・寄附秘密の保持に努めなければならないため、その機関の独立性を確保すべく、委員に官僚・党員・一般市民をバランスよく任命すべきであろう<sup>91</sup>。白紙委任信託については、独立行政機関が運営し、協議によって政治資金に関する規制を整備し、執行する<sup>92</sup>。クーリングオフ期間を7日に設定し、個人・法人による寄附ばかりで

なく、政治団体間の寄附をも白紙委任信託を通すよう強制することが妥当であろう。そして、寄附時から7日間取り消しが行われない場合、アルゴリズム<sup>93</sup>によって分散された金額が寄附授受者の指定口座に振り込まれる<sup>94</sup>。

第4に、政治法および公選法において、寄附の秘密保持を危うくし、あるいは寄附者・候補者の自由を侵害する虞があるため、選挙運動に対する規制を幾つか調整する必要がある。真っ先に改正すべきなのは、選挙運動費用と政治資金との異なる定義や対立する収支報告書であろう<sup>95</sup>。現在のものに代わる1つの収支報告書を政治団体のみならず候補者個人に対し、白紙委任信託を管理する委員会への提出を強制し、公開する<sup>96</sup>。次に、政治資金パーティーの対価の支払に対する規制を改正し、政治資金となるものをすべて寄附として扱うようにする。それに伴い、パーティー券を販売する際、会場費・食事費1人分の対価額以上に設定してはならず、政治資金パーティーの開催によって収入を得た場合、それらをチャリティー若しくは国に供出しなければならない<sup>97</sup>。一方、国民の政治に対する意識向上や選挙運動費用の抑制にも役立つ

<sup>87</sup> Ayres, *supra* n. 73, at 854. エアーズは、200ドル(約16,000円)以上の寄附に対し寄附者の要望で氏名のみを公表することを可能にすべきであると述べたが、個人寄附の文化が希薄な日本においては、少額寄附をも促進すべく、1,000円以上の寄附はもちろん、取り消された寄附に対しても寄附者の要望に応じることが望ましい。公開する場合は、総務省のデータベースや県報ばかりでなく、候補者本人又は政治団体の公式サイト、ソーシャルメディア等のアカウントから簡単にアクセスできるよう義務付けるべきであろう。

<sup>88</sup> 秘密投票制度と異なり、寄附の場合は、金銭によるものであり、腐敗はもとより、着服の恐れもあるため、このような措置を設けることが妥当と思われる。

<sup>89</sup> Ackerman, *supra* n. 81, at 95. 当初、エアーズは、民間の信託会社を利用することが望ましいと述べたが、後に連邦選挙委員会運営の白紙委任信託を採用した。

<sup>90</sup> 古賀、前掲注16、196-202頁。現在の寄附制限・公開規定の下では、都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に収支報告書を提出するよう強制しているが、いずれも捜査権を有しない。また、選挙管理委員会は、もともと政治資金を扱う機関でもなく、公開の方法および透明性の程度がそれぞれ異なるため、政府から独立した政治資金の中央専門機関の設立が必要であろう。

<sup>91</sup> 米国の連邦選挙委員会は、6人の委員からなり、大統領に指名され、上院により承認されるが、同じ政党から3人を超えてはならないとされている(2 U.S.C. 437c (a) (1))。日本の場合は、二大政党制ではなく、同様な構成が困難と思われる。両院の承認を経て、官僚および文民(弁護士、大学教授等)をも委員会に投入することによって独立性を確保することが期待される。

<sup>92</sup> 日本において、準司法的な権限を有する独立行政機関を設立することは、憲法41条、65条と接触することが予想されるが、ここでは議論しない。内閣からの権限委譲なしに必要と思われる独立性および調査・執行権限が憲法上認められないため、残された課題である。

<sup>93</sup> Ackerman, *supra* n. 81, at 223-231. ただし、アッカーマンとエアーズが提案したアルゴリズムは米国における個人寄附の実状に応じて計算されたため、日本に直接持ち込まれても機能しない虞がある。改めて、日本に合ったアルゴリズムを検討すべきであろう。

<sup>94</sup> 更に有効な秘密保持策と考えられるのは、10万円を超える寄附に対しては、一括ではなく、いくつかの小額寄附に分散し、クーリングオフ期間が終了してから1週間程度の期間にわたって少しずつ寄附者の口座から振り込まれるようにすることであろう。こうすることによって寄附者の銀行通帳・会計帳簿等から正しい寄附金額を一見で確認できず、見返りが成立しにくくなると思われる。

<sup>95</sup> 公選法が義務付ける選挙運動費用収支報告書は、主に選挙運動費用の上限額を超えていないか、又は禁止されている選挙運動活動を行っていないかを監視するためのものと位置づけられる。他方、Buckley判決において選挙支出に対する制限がすべて違憲とされた。日本においても、上記のような支出制限・選挙運動活動に対する制限の廃止が求められよう。

<sup>96</sup> 何を秘密にすべきか、何を公開すべきかという境界線については、候補者および寄附授受者が共有する情報であれば公開すべきであり、それ以外の寄附や寄附の輪旋の秘密を保持する。そのため、総収入額、総支出額および名目別の支出、殊に政治資金パーティーに関する情報はすべて公開すべきであると考えられ、その方法については、都道府県選挙管理委員会や総務省だけでなく、当該寄附授受者の公式サイト等にて5年以上掲示するよう強制する。関連政治団体の収支報告書をも同サイトに貼付することも望ましい。

<sup>97</sup> そのため、政治資金パーティーについては、会場の住所および食事や出演等の詳細、参加人数並びに関連する会社等、総支出額および総収入額等をすべて収支報告書に記載して提出するよう強制すべきであろう。

ため、選挙ボランティアの活用を広めるべく、それらに関する規制の緩和も望ましい<sup>98</sup>。公選法に定める選挙運動活動に対する規制については、選挙における供託金制度（公選法92条）およびインターネットによる選挙運動の禁止（同法142条1項）の廃止の上、大規模な規制緩和も求められる<sup>99</sup>。もちろん、社会の福祉を著しく害するような選挙違反行為を厳しく取り締まることが必要であり、Donation Booth制度との関係でも、寄附の強要又は候補者および政治活動・選挙運動関係者の前で寄附の手続きをさせることを禁止しなければならない。

### 4.3 Donation Booth 制度のメリット・デメリット

いくら優れた防止策であっても、その導入に伴う副作用が期待された効果を上回るような弊害をもたらしてしまうものならば、見送られるであろう。以下、日本における Donation Booth 制度の導入によって予想される効果を挙げ、導入の是非を検討する。

どの制度にもデメリットがあり、Donation Booth 制度の最も大きな欠点と思われるのは、秘密寄附の複雑さであろう。特に、現行の規制では、収支報告書の提出義務等すべて政治団体自身に課せられるのに対し、本提案では、白紙委任信託とそれを管理する委員会の設立および

営業又は導入に伴う諸費用はすべて政府が負担することになる<sup>100</sup>。導入する前の段階でも、国民に白紙委任信託および寄附の秘密保持対策を説明し、制度の利点を理解してもらうことも困難が伴う<sup>101</sup>。Donation Booth 制度においては、候補者・政治団体の資金源が公開されないため、その透明性の欠如ゆえに制度が機能していないと誤解されることを免れないであろう。また、米国や英国では秘密寄附の理念に基づいた寄附制度の先例<sup>102</sup>がいくつか実在するものの、いずれも秘密保持が不十分と批判された。米国各州において、裁判官の選挙のための選挙運動費用を集める際、審理において元寄附者に影響されないようすべての寄附情報を候補者から隠すための措置が設けられたが、秘密保持対策が緩く、制度への加入も強制されなかった<sup>103</sup>。それに加え、1974年に起きたウォーターゲート事件と同年の連邦選挙運動法改正によってすべての政治資金に対し公開が要求されるようになり、事実上秘密寄附制度は廃棄された。英国の労働党も、1992年から1997年まで寄附収集のために民間の白紙委任信託を利用したことがあるが、寄附の秘密がきちんと保持されず<sup>104</sup>、2000年の法改正<sup>105</sup>によって匿名寄附がすべて禁止された。エアーズは、先例の失敗を繰り返さないよう、Donation Booth 制度に複雑かつ厳格な秘密保持対策を盛り込んでいるが、腐敗防止策として完璧すぎて<sup>106</sup>、かえって政治資金収集を妨げる

<sup>98</sup> Ayres, *supra* n. 73, at 858. 日本においては、公選法197条の2にて「選挙運動のために使用する事務員」、「自動車又は船舶の上における選挙運動のために使用する者」（一般的にウグイス嬢）、「手話通訳に使用する者」という3種の運動員が明記され、報酬を支給することができること定められている。それ以外の労務（ポスター貼り、ピラの配布等）に当たる者に関しては、ボランティアとして働く者が多く、選挙ボランティアの活躍を寄附の斡旋とみなされない。

<sup>99</sup> 選挙運動費用の上限額（公選法94条）はもちろん、事前運動の禁止（同法129条）や戸別訪問の禁止（同法138条）等の諸規制の緩和が活気のある民主政治にとって不可欠と思われる。さらに、第三者による独立選挙支出や選挙運動通信、草の根運動等に対しても規制の緩和を検討すべきであろう。その場合は、Joseph M. Birkenstock, *Three Can Keep a Secret, If Two of Them Are Dead: A Thought Experiment Around Compelled Public Disclosure of "Anonymous" Political Expenditures*, 27 *Journal of Law & Politics* 609 (2012) にてパーケンストックが論じた独立選挙支出に対する公開・秘密の並立制を参考にすべきであろう。

<sup>100</sup> Ackerman, *supra* n. 81, at 241-246. 白紙委任信託の年間運営費用については、およそ7,800万ドル（約62億4,000万円）になると予想されていた。そのため、寄附1件につき当該寄附金額の1%以下に値する手数料を課し、その収入で白紙委任信託の運営経費・人件費等を賄うことも考えられる。

<sup>101</sup> Lawrence Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It* 262 (Hachette Book Group 2011).

<sup>102</sup> 古賀、前掲注16、37-38頁。日本にも先例が存在する。日本経済団体連合会が見返りを求めない企業献金の一本化を目指し、1955年に設立した経済再建懇談会はその一つである。ただし、参加企業に寄附ノルマが課され、ひたすら自民党の要請に応じる方針で進んでいたため、財界への依存化との批判が高まり、6年後に解散せざるを得なかった。

<sup>103</sup> Ayres, *supra* n. 73, at 870-871 nn. 119-123; Birkenstock, *supra* n. 99, at 2. 1972年に発表された裁判官行動基準（1972 Code of Judicial Conduct）の推薦に従い、同年10州において何らかの形で寄附の秘密保持を義務付ける法案が可決された。特に、フロリダ州では、デイド郡弁護士会が白紙委任信託を利用する制度を作り上げた。ただし、特定の候補者への寄附ができず、集められた資金がすべての候補者に均等に配分される形がとられたため、資金不足に終わった。

<sup>104</sup> Ackerman, *supra* n. 81, at 270 n. 32.

<sup>105</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c. 41), s 57 (available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/57>). "Return of donations where donor unidentifiable."

<sup>106</sup> Ayres, *supra* n. 73, at 875.

のではないかと自ら作成した提案に対しても慎重な姿勢を見せた<sup>107</sup>。とは言え、これらの批判は、1998年当時の実状に対するものであり、コンピューター等の技術的な進歩により、現代日本では Donation Booth 制度の複雑さは容易に乗り越えられると思われる。

他方、メリットに関しては、上述した通り、Donation Booth 制度の主な目的について、見返り腐敗の防止は言うまでもなく、公開規定による権利侵害の緩和も重要である<sup>108</sup>。これに伴う利点は、対立候補者および現職者からの仕返し<sup>109</sup>を恐れずに、寄附者が自由かつ任意に支援する候補者を政策本位で選び、1994年の政治改革に始まった個人本位および利益誘導型政治からの離脱が実現すると予想される。それを受けて候補者は、従来政治資金収集に用いられた手段（政治資金パーティー等）あるいは大口寄附者（会社関係者等）<sup>110</sup>に頼れなくなるため、より多くの有権者から寄附を促せるよう、国民のニーズに応じた政策を打ち出すことに専念すると考えられる<sup>111</sup>。こうして、政界に対する国民の不信が次第に解消され、見返りを要求しない寄附に基づいたクリーンな政治に惹きつけられ、より多くの国民が寄附を行うようになるのではないであろうか。あくまでも予想ではあるが、秘密寄附の新制度を導入することは、国民の政治・政策に対する意識を向上させるきっかけにもなり、全体的な寄附増加が期待され

る<sup>112</sup>。また、政治団体間の寄附をも秘密にすることにより、政治資金をメンバーにばら撒く派閥のトップの権力が薄まり、派閥政治と金権政治に幕を閉じ、真の民意を反映した国会が動かされるであろう<sup>113</sup>。さらに、すべての寄附が委員会の管轄下に置かれた白紙委任信託を通すよう強制すると、総収入額が確実に把握され、政党・政治団体等による収支報告書への虚偽記載の虞が減少される。寄附者にとっても、政治資金の入り口を1つに絞ることにより、簡単に寄附したい候補者の関連政治団体が見つかり、寄附習慣の広まりにもつながると考えられる。

上述した Donation Booth 制度の諸利点にかんがみ、政治資金が集まらない現在の日本の制度よりも遥かに個人寄附の促進が期待される Donation Booth 制度の導入について議論する甲斐はあると考える。他方で、Donation Booth 制度の最も重大な欠点である制度の複雑さを乗り越える制度的工夫の議論も必要である。現段階では、日本における Donation Booth 制度の実現可能性は高いとは言えないが、現在の政治資金規正制度の問題を克服するためには、多角的な視点からの議論が必要であろう。

## 5. おわりに

以上、政資法が定める政治資金に対する諸規

<sup>107</sup> *Id.* at 841. 米国においては、20世紀後半に秘密投票制度が導入されてから、投票率が約4～6%減少したことが証明された。そこで、エアーズは、秘密寄附制度の導入に伴い、個人寄附も減少するのではないかと懸念を示している。

<sup>108</sup> 日本においては、政治表現に対する規制が先進国の中では最も厳しいと言われており、国際連合人権理事会（UNHRC）さえそれらの改正・緩和を訴えている。U.N. Human Rights Comm., *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant: Concluding Observations of the Human Rights Committee* 26, U.N. Doc. CCPR/C/JPN/CO/ 5 (Oct. 30, 2008) (available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/co/CCPR-C-JPN-CO.5.doc>).

<sup>109</sup> Jeanne Cummings, *Politico, MoveOn Calls for Boycott of Target*, <http://www.politico.com/news/stories/0810/41160.html> (Aug. 17, 2010). Citizens United 判決後、早々にある会社が共和党の州知事候補者を支援している政治団体へ寄附を行い、それに対し同性愛者の人権団体等が猛反発し、同会社に対するボイコットやデモが相次いだ。

<sup>110</sup> 古賀、前掲注16、187頁。企業献金のなかで、「政党・政治家等の要求」および「(業界・地域の)慣行、付き合い」あるいは「政策形成過程への影響力行使」との理由が74.2%を占め、こうした企業からの寄附は、Donation Booth 制度の導入と共に姿を消すと思われる。それに引き換え、寄附の匿名性を望む個人・法人等からの寄附の上昇が期待され、それと政治資金・選挙運動費用の一体化に伴うインターネット運動の解禁等により、寄附が全体的に増加すると思われる。

<sup>111</sup> 「重視する政策は景気と社会保障」『産経ニュース』（2012年11月19日）<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/121119/plc12111921520010-n1.htm>（2012年12月7日最終閲覧日）。産経新聞社とFNNの合同世論調査によると、2012年の衆議院議員総選挙において重視する争点として「景気・経済対策」（33.6%）と「医療・年金などの社会保障」（20.6%）が上位を占めるのに対し、野田元総理が選挙の争点化を狙った「原発・エネルギー政策」（7.9%）、「消費税率引き上げ」（5.9%）、「環太平洋戦略的経済連携協定＝TPP」（2.3%）への関心は比較的低く、国民と政治との重視点の食い違いが見られる。

<sup>112</sup> Sam Kean, *The Chronicle of Philanthropy, Donors Increasingly Make Their Big Gifts Anonymously, Chronicle Analysis Finds*, <http://philanthropy.com/article/Donors-Increasingly-Make-Their-62759/> (Jan. 9, 2008). 近年、米国において、不要な注目を避けるべく、大口寄附者が匿名による寄附を好む傾向が見られる。Donation Booth 制度の導入により、寄附方法の単純化とともに、匿名性の要素が加わることから、小口ばかりでなく、大口寄附の増加も期待される。

<sup>113</sup> Lessig, *supra* n. 101, at 244.

制、並びにそれらの不備によって生じた問題点について概略した。一見封じられたように見える候補者への企業献金は、規制の不備だけでなく、個人寄附の普及の遅れや選挙運動費用の高騰によって、候補者側から求められ、企業癒着等の虞が深刻化しつつある。現在に至るまで幾つかの改正を受けてきた政資法でさえ完全に防止しえない規制の抜け穴は、現行規制の強化だけで完治されるとは信じがたい。筆者は、公開・制限に頼らない新たな政治資金規制を検討する必要があると考え、Donation Booth 制度の導入を検討した。

日本への導入の際、しばらくの間は現行の制度と並列し、次第に見返りを求めない秘密寄附のみを受けると宣言する候補者が現れ、定着したところ政資法および公選法の改正を試みるのが妥当と思われる。最後に、Donation Booth 制度又は秘密寄附の概念と日本の法律との接触において、寄附の秘密あるいは制度の効力を危うくする個所を残された課題としていくつか示しておく。第1に、収支報告書提出の義務について、政治団体がする支出の中に、他の政治団体への資金移動が多く含まれるため、寄附の秘密保持との関係で見直す必要があると思われる。これらの資金移動は支出でもあり、寄附でもあるため、収支報告書に記載する際、正しい寄附先又は寄附全額が漏れないよう、どのような対策を打つか、慎重に検討しなければならない<sup>114</sup>。第2に、法人等に課せられる会計帳簿の保存義務は、寄附の秘密を明かしてしまう虞があるため、法人等による寄附について更なる議

論が必要であろう<sup>115</sup>。第3に、政治資金も寄附金控除の対象となるが、控除を受ける場合は、寄附者本人が寄附授受者から書類を受け取り、確定申告書に添付しなければならないため、これらの制度をも見直す必要があると思われる<sup>116</sup>。

以上、本論文においては、主に衆議院小選挙区選出議員および参議院選挙区選出議員を前提に議論してきたが、比例代表選出議員による選挙運動や政治資金収集活動に対しても、Donation Booth 制度の導入又は政治活動に対する諸規制の緩和等によってどのような影響が及ぶか、調整を加えながら、政治資金の改革を進めていくことが望ましいであろう<sup>117</sup>。

無論、秘密寄附の導入によって日本の政治が一変し、政党の乱立や政治資金の乱用等が直ちに改善するというわけではない。本当の政治改革を実現させるには、見返りの腐敗の撲滅は言うまでもなく、若年層の投票率および政治参加率の上昇、全体的な政治又は経済に対する意識の向上も不可欠である<sup>118</sup>。このように、単なる法改正のみでは国民の不信を解消することはできないが、国会が政治資金に対する規制の見直しを放置するならば、状況が悪化するばかりであろう。そのような中、現行の規制と比較し、見返り腐敗の虞又は寄附者に対する権利侵害が最小限である Donation Booth 制度は、失われた政治界への信用を取り戻すきっかけとして、日本への導入を検討する意義があると考えられる。

<sup>114</sup> 当該政治団体の解散又は政党・政治資金団体への寄附を除き、候補者・資金管理団体から他の政治団体への寄附を禁ずることもやむを得ないであろう。なぜなら、例えば、寄附授受者が他の候補者へ政治資金を交付した場合、それはもともと寄附を行った寄附者の希望に従った使途であるとは思えないからである。

<sup>115</sup> Ayres, *supra* n. 73, at 856 n. 71. 法人等に課せられる会計帳簿保持義務の対象から完全に寄附を除外することも考えられるが、着服が蔓延する虞が大いにあると思われる。そのため、法人等に対し、寄附取り消しの場合は、白紙委任信託のオフィスを設置される寄附ブースの利用の上、他の講座への払い戻しを禁止、帳簿へ年間総寄附額のみを記載させることも考えられる。

<sup>116</sup> 国税庁、前掲注17。国税庁の公式サイトによると、公職の候補者又は政治団体等に対して個人が行う寄附は、30%の寄附金控除の対象となるが、「これらの政治献金をして寄附金控除を受ける場合は、寄附した相手から、総務大臣又は都道府県の選挙管理委員会等の確認印のある『寄附金（税額）控除のための書類』を受け取り、確定申告書に添付し」なければならない。ただし、秘密寄附の場合は、白紙委任信託を管理する委員会が既にそれら情報を把握されているため、寄附者に確定申告書の提出を行わせる必要はないと思われる。因みに、米国においては、政治献金は納税から控除されていない。

<sup>117</sup> Ackerman, *supra* n. 81, at 60. アッカーマンは、立候補する前の段階において寄附の総件数が少なく、寄附者の正体が大体候補者に把握されていると考えられるため、集められた早期寄附を公開することが妥当であると述べた。特に、日本の場合は、比例代表選出議員は多くの政治資金を政党および派閥の政治団体から受け取っているため、個人寄附の件数が少なく、寄附の秘密保持が困難であろう。そこで、より多くの人々から寄附を収集させるべく、候補者・政治団体に対しては、1ヶ月に寄附件数が5件以下となる場合に、同月に行われた寄附を公開することも考えられる。

<sup>118</sup> 長谷部恭男・杉田敦「オピニオン：不満あっても支え続ければ社会に役立つ政党が育つ—疑似争点に握り回され世代・地域間格差なおざり」『朝日新聞』2012年12月5日。「自分が気に入る政党、政治家になってもらえるように、手紙を書くなり、メールを送るなりすればいいんです。手間もかけず寄附もせず、自分の言うところを聞いてくれそうな政党がないと嘆いたって何も変わりません」（長谷部発信）。

## 6. 参考資料

表 1 日本における寄附の制限と禁止（政資法 21 条、21 条の 2、21 条の 3、22 条）

受領者	寄附者	個人	会社・労働組合・ その他の団体	政治団体	
				政党・政治資金団体	資金管理団体・ その他の政治団体
政党・政治資金団体	年間 2,000 万円 個別制限なし	資本金・組合員数・ 年間経費額に応じ 750 万円～1 億円	制限なし	制限なし	
資金管理団体・ その他の政治団体	年間 1,000 万円 個別制限 150 万円	禁止		個別制限 5,000 万円	
公職の候補者※				制限なし	

（総務省のサイトにて提示された「政治資金規正法のあらまし」を参考に筆者が作成した。[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000174716.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf)）

※公職の候補者は、個人として自身が指定した資金管理団体に対して無制限に寄附をしようものとされた（政資法 22 条 3 項）。一方、選挙運動に関するもの又は政党がする寄附を除き、金銭等による寄附を受けてはならない（政資法 21 条の 2）。

## 参考文献

### (1) 日本文献

#### 【書籍】

古賀純一郎『政治献金—実態と論理』岩波新書、2004 年。  
日本ファンドレイジング協会編『寄付白書 2011』日本経団連出版、2012 年。

#### 【雑誌論文】

岩井奉信「政治資金をめぐる果てしない『イタチごっこ』」『都市問題』100 巻 10 号、2009 年、4-8 頁。  
武村正義「なぜ国政にはそんなにカネがかかるのか」『都市問題』100 巻 10 号、2009 年、9-17 頁。  
谷口将紀「小選挙区制で政治にカネはかからなくなったのか」『都市問題』100 巻 10 号、2009 年、18-22 頁。  
成田紀彦「公職選挙法と政治資金規正法」『都市問題』100 巻 10 号、2009 年、23-27 頁。  
林知更「政治資金規正と政党助成制度」『法学教室』279 号、2003 年、72-80 頁。  
平井伸治「政治資金規正法の一部を改正する法律及び政党助成法について」『ジュリスト』1045 号、1994 年、43-49 頁。  
水谷朋之「政党助成法の一部を改正する法律」『法令解説資料総監』146 号、1994 年、32-40 頁。  
「政治資金規正法の沿革」『選挙』63 巻 4 号、2010 年、23-32 頁。

### (2) 外国語文献

#### 【書籍】

Bruce Ackerman & Ian Ayres, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance* (Yale University Press 2002).  
Lawrence Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It* (Hachette Book Group 2011).

#### 【雑誌論文】

Bruce Ackerman & Ian Ayres, *The Secret Refund Booth*, 73 University of Chicago Law Review 1107 (2006).

Ian Ayres & Jeremy Bulow, *The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, 50 Stanford Law Review 837 (1998).

Joseph M. Birkenstock, *Three Can Keep a Secret, If Two of Them Are Dead: A Thought Experiment Around Compelled Public Disclosure of "Anonymous" Political Expenditures*, 27 Journal of Law & Politics 609 (2012).