

公益法 人と政治団体

—その正しいしゅん別のあり方を考える—

（この文章は、2004 年 6 月 5 日に「公益法人の政治活動を正す会」発足（於、鹿児島市）の会合でお話した内容を文章化したものです。講演だったので、くりかえしが多く、論理が散漫になっているところが多々ありますが、そのときの雰囲気をつわりやすく伝えるという点で講演の形を残すのも一案だろうと考えました。ご了承ください。）

1. なぜ「日歯収賄賂事件」は起きたのか？

2004 年 2 月に、東京地検の特捜部が臼田（日本歯科医師連盟会長）宅を捜査して、政治資金規正法違反（虚偽記載など）の疑いで逮捕しました。その後、収賄事件へと問題が広がっていくわけですが、日歯連は日歯に加入する歯科医師で作る政治団体で、自民党の有力な支援団体として知られ、ここ数年は自民党の政治資金団体「国民政治協会」に巨額の献金を行っていました。同協会の収支報告書によると日歯連の寄付は 2000 年度分で 5 億 9000 万円、01 年度 4 億 5000 万円、02 年度分 4 億 6300 万円ということで、自民党が政治協会の寄付総額の約 1 割前後を占めている。99 年から 2002 年までの日歯連の政治資金収支報告書に記載された寄付・会費で 4 年間の総額を見てわかるように日歯連は自民党に対して、21 億 2600 万円。4 年間ですから、1 年に 5 億円ぐらいの献金をしている。各議員、各派閥に寄付・会費という形で行っている。今回その政治献金の報告書を調べたら、はっきりしない部分がたくさん出てきて、問題になりました。『週刊朝日』の記事の中でも政治資金規正報告書に載っている額と、受け手と出し手でその額が違っていたこと、献金実態が二重帳簿になっていたことが指摘されている。日歯連幹部は領収書をもたえないのに収支報告書に記載すると、相手に迷惑をかけるので仕方がなかったという形で処理してきた。この事態は基本的に言うと、業界（歯科医師会の幹部）と政界（国会議員）および官界（厚生労働省）との癒着というのがこの間典型的に現れています。

今日の話しは日歯事件の細かなことよりは政治とカネに関する話しから入っていきたいと思います。日歯連盟から多額の献金が自民党や国会議員に献金を出していることが資料からわかるわけですが、日歯連のあまりにもズサンな会計処理と、どこか消えた数千万円が問題になった。確かに日歯連がズサンな会計処理をしていたと当然言えますが、しかし問題は「日歯連のズサンな会計処理」だけではなく、日歯および日歯連盟と政界・官界との「腐食の構造」にあったのではないだろうか？ それが今回の背景になっていると思う。そういう点では日歯連盟訴訟は政・官・業界の癒着の問題を明らかにしていく、一つ

のきっかけになったと思います。

政治活動をする人は、政党を支援する人には、憲法 21 条に基づいてさまざまな政治活動の自由が認められています。個人が自分の支持する政党にお金を出して運動することは、憲法に保障された十分な行為である。ところが「政治活動の自由」の名を借りつつ、実はわが国では、企業や団体からの献金が幅をきかせるようになってきました。そこで政治資金規正法ができて、段々強化されて、徐々に規正（法律が「規正」という言葉を使っているのは政治活動の自由は本来は憲法上保障された自由ですから、強度の「規制」を課することは違憲の疑いがあるからです。）を加えてきている。法律には、“会社、労働組合、職員団体その他の団体は、政党及び政治資金団体以外の者に対しては、政治活動に関する寄付をしてはならない。”と書かれています。

ですから、会社とか労働組合は基本的には、政党および政治資金団体にしかお金を出してはいけないという仕組みになっているわけです（政治資金団体というのは政党が届け出た政治資金の受け入れ団体。自民党の場合は国民政治協会）。会社や企業からの政治献金が日本の政治を大きく歪めてきたということに着目して、制限を加えてきました。平成 9 年まで政治資金規正法では資金管理団体というしくみがあり、政治家は、1 人ひとつの資金管理団体を作ることができ、ひとつの資金管理団体に対して会社、労働組合は総額の制限はあるが、寄付ができることになっていました。しかし、政治家の資金団体への献金が多額のものとなり、ワイロではないかと指摘されたこともあって、今ではできなくなり、政治家の資金管理団体には会社等は出せなくなっている。しかし政治団体からは自由に寄付ができるとなっています。しかし“前項の規定は、政治団体がする寄付については、適用しない。”となっているところがミソです。日歯連盟は、政治資金規正法に基づいて政治団体の届出をしている。したがって、政治団体である日歯連が政党とか資金管理団体その他の政治団体（橋本派であれば平成研究会）にお金を寄付するのは制限がない。ですから 4 年間に、24 数億円にもわたるような献金が、自民党なり各政治家や派閥なりに渡ることが、政治資金規正法の下でなされているわけです。そういう点では、政治資金規正が国民の批判もあって厳しくなっている中で、ひとつの「抜け道」として政治団体から政党（支部もふくめて）、政治団体への寄付という形で、政治献金が流れ、各政治家に回っていくことがなされている。

なぜこのようなことを強調するかというと、今日のテーマである、なぜ公益法人の日歯と政治団体の日歯連とをしっかりと区別をさせなくてはいけないかという論点と大きなかわりがあると思うからです。つまり公益法人の政治活動をどうやって正常化させるか、という問題です。

「政治団体とは何か」について政治資金規正法の定義を資料の中に書いておきました。政

政治資金規正法上、政治団体は“政治上の主義もしくは思索を推進し、支持し、又は、これに反対することを目的とする団体”です。あきらかに特定の政党・考え・候補者を応援する団体であると考えなければいけません。これをまず踏まえておいて下さい。政治団体というものはそういうものです。

2. 公益法人に許される政治活動とは、許されない政治活動とは

日歯は公益法人なのですが、ここで「公益法人とは何か」ということについて考えてみます。

一般に民法第 34 条に基づいて、社団法人と財団法人があります。社団法人はメンバーがいて、定款があり、それに基づいて作られている。財団法人は寄附金等に基づいて運営されている。公益法人の設立要件は、①公益に関する事業を行うこと、②営利を目的としないこと、③主務官庁の許可を得ること。普通公益法人とは民法上作られている社団法人・財団法人をさし、特別の法律である私立学校法と社会福祉法とかで知られている学校法人、宗教法人、医療法人等も公益法人になっている。それに対して、会社とかは営利企業なので非公益法人となっています。最近話題になっている NPO（特定非営利活動法人）なども基本的には公益法人という扱いになっています。

公益法人が設立主旨に基づいてさまざまな活動をするのは認められています。ここでのポイントは公益法人に許される政治活動とは一体全体どういうものであるか。あるいは許されない政治活動とは「何か」ということについてです。実は公益法人について政治活動が禁じられているものではありません。たとえば日歯・日医が医療について大きな問題があるので、広く国民に宣伝、デモ行進、集会を開きたい、これは政治的な活動です、場合によって国会に陳情したりするというのは禁止されているどころか、むしろ憲法が保障している活動であると思います。

それに対して法律上はしてはいけない政治活動もあります。

政治資金規正法第 22 条の 3 があって、（今回なども厚生労働省の医政局から事務連絡で「しゅん別しなさい」と指示が有るたびに、「政治資金規正法 22 条の 3 に従って」ということが書かれている。）、この規定は“国から補助金、負担金、利子補給金その他の給付金の交付の決定を受けた会社その他の法人は、当該給付金の交付の決定通知を受けた日から同日後 1 年を経過する日までの間、政治活動に関する寄付をしてはならない”となっていますから、補助金等をもらっている場合は 1 年間、基本的には政治活動に関する寄付の禁止ですから、公益法人が政党や政治団体に寄付することはできない。

しかし、もう少し考えてみると、このあたりは法律上規定されていないので、ここからは私の解釈になります。公益法人が組織的、政治的な一体性を持つような政治団体を設立

して、政治資金に関していわば「抜け穴」的な関係を持つのはゆるされないと考えるべきではないだろうか。日歯連が作られて同時入退会の原則、銀行口座・事務所・代表がまったく一緒というような組織的な一体性を今作り上げてきましたが、これは公益法人の目的等からして、解釈論上してはいけなと考えられるのではないだろうか。厚生省の事務連絡でも「しゅん別しなさい」と書いてあるのは、そういうことを主旨としていると解してもいいのではないだろうか。つまり公益団体である以上は、組織上一体というような政治団体を作ってはいけな、と。

ところが日本の業界と政治の現状はどうなっているかといえ、実は多くの業界団体（公益法人）が「附属」の政治団体を持っています。日本医師会は日本医師連盟をつくり「日本医師会会員相互の全国的連絡強調の下に、日本医師会の目的を達成させるために必要な政治活動を行うことを目的とする。」と規定しています。司法書士会は司法書士政治連盟を「国民に保障されている私権の擁護あるいは法務行政に少なからず日常に係わる我々司法書士にとって国民的視野に立ち、司法書士制度の充実を図るため」と称して設立しています。弁理士会は弁理士政治連盟、社会保険労務士会は社会保険労務士政治連盟、税理士会は税理士政治連盟（これはあとで訴訟になった事例で話します。）をつくっています。「〇〇師」「〇〇士」という商売の業界がほとんど政治団体を作ってきた。最たるものが日本歯科医師会と日本医師会でしょう。そして皆、右に習えてという形で作ってきた。

本来ならば司法書士制度の充実を図るためとか、弁理士は特許とかの陳情等を行うこととか、司法制度の充実等、そういうことであるならば、公益法人が自分達で活動をするとは否定されていないので、活動費を使ってどんどん活動をしたらいいと思う。

なぜ、このような政治連盟を作ったのか。政治団体を作ることによって政治献金を管理する、資金が流れていく通路をつくるというのが主たる特徴である。おそらく政治連盟の活動を洗ってみるとほとんどやっている活動は「お金」の出し入れであると思います。主たる活動は、特定の政党や政治家に寄付をするという活動になってしまっていて、独自の政治活動はほとんど行っていません。そこに今、日本の大きな問題があると思います。本来は公益法人がみずから行っている活動の為に必要な政治的な行動は正々堂々とできるはずで、ところが日本の政治の現状からいうと、自分たちの利益・権利を守り実現するために真正面から闘わず、政権および与党政治家と結びつきを強め、特定の業界の利益を実現するという形にばかりなってしまった。その結果、「附属」の政治連盟は、政党・政治家にカネを配分するパイプ的な役割をもっぱら果たすことになった。これが日歯汚職事件の本質でしょう。日歯・連盟訴訟は、公益法人と政治団体のこのような有り方はおかしいのではないかという一つの問題提起になったと思います。

3. 政治献金・カンパをめぐる団体と個人との間の紛争事例

政治献金やカンパをめぐる団体とその構成員との間で紛争になった事例はいくつかあります。

(1) 南九州税理士会事件。法的な強制加入団体である税理士会が、特定の政治候補を支援し、政治団体である税理士政治連盟に寄付するために、税理士会の会員から強制的に寄付を集めた。このことは、会員の人権＝思想の自由を侵害することになるか、が問題になった事件。いわゆる牛島訴訟です。最高裁では“税理士会が政党など政治資金規正法上の政治団体に対して会員の寄付をすることは、たとえ税理士にかかる法令の制定改廃に関する要求を実現するためであっても、法 49 条 2 項所定の税理士会の目的の範囲外の行為といわざるを得ない”と判示しています。

(2) 群馬司法書士会事件。法的な強制加入団体である司法書士会が、神戸淡路大震災で被害をうけた兵庫などの司法書士会を支援するために、税理士会の会員から強制的に寄付を集めた。このことは、会員の人権＝思想の自由を侵害することになるか。一審では原告の請求を認めて違法だと判決しましたが、最高裁では反対に、“この場合では支援することは、司法書士会の活動の必要な範囲以内だ、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、援助等を行うこともその活動範囲に含まれるというべきである。確かにお金は大きすぎたとしても、早急な支援を行う必要があったことなどの事情を考慮すると、そのような点で司法書士会の寄附金を出したということは問題ではない。”と判示しています。

(3) 国労広島政党カンパ事件。労働組合が、除名した組合員に未払いの組合会費などの支払を請求した事実。基本的には払わなかった組合費を返しなさいと判決が出ました。その中で支払いが問題になったカンパの中に「炭労資金（炭坑の労働組合の支援カンパ）」「安保資金（安保条約改定反対闘争へのカンパ）」「政治昂揚資金（特定の政治候補を支援するためのカンパ）」が入っており、このカンパの支払義務があるかないかが争点になった。国労も政治意識昂揚資金として組合員からカンパを集め、その政治連盟を通じて社会党に献金を出すという形で支出していたのですが、その政治意識昂揚資金について言うと、“支持政党を異にするなどこれに応じない政治思想上の理由があるのに、労働組合が右組合員に対し、衆議院議員選挙の特定の立候補者のための選挙資金の搬出を強制することは、政治的信条の自由に対する侵害として許されない。”という高裁判決が出ました。最高裁でもその考え方を踏襲しています。組合の場合は脱退の自由が認められているので、払いたくなければ、脱退すればいいという考え方もありますが、最高裁では“実際に

は脱退の自由というけれども、大きな制約があるのも事実である。労働組合の決定した活動が組合の目的と関連性を有するというだけで、そのことから直ちにこれに対する組合員の協力義務を無条件で肯定することは相当でなく、問題とされている具体的な組合活動の内容・性質、これについて組合員に求められる協力の内容・程度・態様等を比較考量し、多数決原理に基づく組合活動の実効性と組合員個人の基本的利益の調和という観点から、組合の統制力とその反面としての組合の協力義務の範囲に合理的な限定を加えることが必要である。”と判決が出ました。ここでは組合員に強制的に特定の政党のカンパを出させたのが問題になりました。ちなみに労働組合自体が例えば一定の政治活動をする為に政党に献金をしたとしても、法的には認められています。

4. 公益法人と政治活動の正当な関係とは

このような判決の流れもふまえていうと公益法人の内部における個人の政治的な思想の自由の確保が重要な憲法上の要請ということになるでしょう。

公益法人は一定の目的をもっているわけだから、その中で一定の政治活動をすることも認められている。その政治活動をする時は、日医・日歯で言えば、医療制度の改革をするためになんらかの活動することは認められている。反対の人がいたとしたら、その中で民主的な討議をして、民主的な決定の上で政治的な行動をすることは違法ではなく団体の政治活動の自由として認容されてもよいと思います。ただし、問題は個人の政治的な思想の自由があるわけですから、政治団体というのは特定の政党を支援する政治的な思想で一致する人々の自発的な集団と位置付けるべきであり、異なった考えを持つ人を強制的に構成員にしたり、寄付を求めたりしてはならない。

そういう考え方にたつと、政治団体と公益法人はきっちりとしゅん別をしないとイケない。反対に言うとも政治団体は自発的な集団と位置付けるべきなので、異なった考えをもつ人を、強制的に構成員にしたり、強制的にカンパしたりする活動をしてはいけないであろうと言うべきである。

ところが現在、実際には公益法人と政治団体というのは本来あるべき形から逸脱して、政治団体である政治連盟の中に異なった考えを持つ人もまるごと入れて、しかも、その人たちが政治団体やさらにすすんで自民党の職域支部に入ったことさえ知らないような実態で行われている。まさにそういう関係を正すこと、しゅん別をさせて、そのような有り方を行っている状態を正すことが重要であると思います。

まとめ

日歯と連盟との厳格なしゅん別を求めていくのは、大変なことです、この運動は単なる歯科医師や医師の世界にとどまらず、日本の政治の有り方＝官・政・業の癒着への批判につながると考えています。さらに、この課題は、実はもっと根深い、日本社会の中では団体と個人との関係の転換を迫る憲法思想上の課題を担っているとも考えていい。思想差別訴訟が全国各地で行われていますが、日本社会では個人と団体との関係において、団体の意思というのを優先させて、個人の政治的な自由・意思を尊重してこなかったことがままあった。本来あるべき個人の政治的思想の自由の確保が求められなければいけない。その自由を確保した上での団体のあり方が問われてくるだろうと思います。

現在、地元の歯科医師会内では、解散した九州地区連合歯科医師連盟からの返還金の問題や鹿児島市歯科医師会の医療対策会議費という新たな政治的献金の負担が生じているようです。恐らく発想としては、政治連盟に対する風当たりがきついで、このような組織をつくろうとしているのでしょう。たしかに歯科医師会医療対策会議という新しい組織を、政治的な要求をしたり、活動したりするために内部に作るのは問題ではないでしょう。ただし、なぜ医療対策会議というものを別の組織で、政治団体でもなく、どうしてつくるのか、中途半端ではっきりしない。

恐らく本来あるべき政治団体と公益法人のしゅん別がなされないままにすましてきたことを、執行部がほとんど反省しないままになっていることに問題がある。今後、公益法人と政治団体をしっかりとしゅん別させていくことが重要であり、歯科医師会だけではなく、もっと広く各種の団体とくに「付属」の政治連盟をもつ「〇〇師」「〇〇士」というような団体の中で「おかしい」という声を上げていく。それは特定の政党・候補者を支持している人たちにも理解していただける課題ではないかと思います。思想・信条を超えて、公益法人と政治団体のしゅん別をはっきりさせて、お互いに正常な関係でやっていこうと呼びかけることは十分に共通の一致点になっていくだろうと思います。