

英国の政治資金制度

政治議会課 木村 志穂

目 次

はじめに

I 主な根拠法

II 収入及び支出の制限

1 収入の制限

2 支出の制限

III 収支等の報告及び公表

1 報告

2 公表

IV 公的助成

V 選挙委員会

1 組織及び任務等

2 政治資金規制に関する機能

おわりに

はじめに

英国の政治資金規制の歴史は古く、1883年腐敗及び違法行為防止法⁽¹⁾に遡ることができる。この法律は、選挙運動期間における候補者個人の選挙運動費用の支出額に上限を設けたものであり、これにより選挙運動費用の抑制に成功した英国の制度は、世界の政治資金制度の先駆けとなった。しかし、20世紀後半から選挙運動が全国化し、政党本部の選挙運動への関与が増大すると、候補者個人の選挙運動に係る資金の規制のみで政党の政治資金全般の直接的な規制を行わない制度の限界が露呈するようになった。1970年代以降、改革が試みられたものの本格的な制度改正には至らなかったが、1990年代以降の政治資金需要の増大や外国からの不正献金疑惑等を背景に、「2000年政党、選挙及びレファレンダム法」⁽²⁾(以下「PPER法」という。)が制定され、ようやく政党の政治資金にも規制が設

けられることとなった。また、PPER法の制定によって、政治資金規制等を行うための機関として選挙委員会(Electoral Commission)が設置された⁽³⁾。

このように、英国では候補者の選挙運動費用規制については長い歴史があるものの、政治資金制度の枠組みが整ったのは最近のことである。また、政治資金をめぐる議論や制度改正はPPER法の施行後も続いており⁽⁴⁾、2009年には選挙委員会、政党の政治資金及び選挙運動費用など多岐にわたる改正法が成立している⁽⁵⁾。本稿では、英国⁽⁶⁾の現在の政治資金制度の概要を紹介するとともに、政治資金規制等を行う機関としての選挙委員会について紹介する⁽⁷⁾。

I 主な根拠法

現在の英国の政治資金制度は、PPER法と1983年国民代表法⁽⁸⁾(以下「国民代表法」という。)が柱となっている。PPER法は、選挙委員会の

(1) The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883.

(2) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (hereinafter cited as PPERA).

(3) PPER法成立までの英国の政治資金制度の歴史及びPPER法等について説明したものとして、大曲薫「イギリスの政治資金規制改革の構図と論点」中村陸男・大石真編『立法の実務と理論—上田章先生喜寿記念論文集』信山社、2005, pp.601-638; 英国の選挙制度や政治資金制度について説明したものとして、谷澤叙彦「英国下院の選挙制度(1)-(6)」『選挙時報』53巻4号-10号, 2004.4-10. 参照。

(4) 2006年には、政党への巨額の貸付金の見返りとして一代貴族の爵位の授与が行われたのではないかという疑惑を受けて、それまで規制がなく抜け道とされてきた政党への貸付金について、寄付とほぼ同様の規制が設けられた(2006年選挙管理法(Electoral Administration Act 2006))。

(5) 改正法(2009年政党及び選挙法(Political Parties and Elections Act 2009))は、PPER法の施行後も個人から政党へ多額の寄付が行われていることや政党による支出が増大していることなどの現状に対する議論を受けて成立したものである。主な内容は、選挙委員会の組織及び権限に関するもの、政党資金及び選挙運動費用の規定の見直しなどである。本稿は現行制度を紹介することを主眼とするものであるが、2009年の改正に関する日本語資料はまだ少ないことから、適宜触れることとする。なお、改正の背景については、岡久慶「【イギリス】政党及び選挙法案」『外国の立法』No.237-1, 2008.10, pp.6-7; 概要については、河島太朗「【イギリス】政党及び選挙法の成立」『外国の立法』No.243-2, 2010.5, pp.8-9. 参照。

(6) 英国はイングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドで構成される連合王国であるが、北アイルランドについては、イングランド等とは別に規定が設けられるなど制度上異なる取扱いがなされることが多いため、本稿では主として北アイルランド以外についてまとめた。また、Vにおける司法機関の表記はイングランド及びウェールズのものである。

(7) 本稿執筆に当たっては、選挙委員会事務局政党資金・選挙運動費用部のTony Staffordガイダンス・政策課長に対して平成22年から平成23年にかけて数回照会を行った。この場を借りて御礼申し上げる。

(8) Representation of the People Act 1983 (hereinafter cited as RPA).

組織や機能、政党の政治資金、さらに特定の政党等に対して支援又は反対する活動を行う第三者⁽⁹⁾の政治資金等について定めている。これに対し、国民代表法は、主に候補者の選挙運動費用についての規定を有している。その他、2006年会社法⁽¹⁰⁾(以下「会社法」という。)や1992年労働組合及び労働関係(統合)法⁽¹¹⁾(以下「労働組合法」という。)中に、政治資金に関する規定が設けられている。

以下、Ⅱにおいては、政治資金制度を定める法の主な規制対象者である政党、候補者及び第三者に関する収入及び支出の制限について説明する。Ⅲにおいては、収支報告の義務等について説明する⁽¹²⁾。

Ⅱ 収入及び支出の制限

1 収入の制限

(1) 一般的な制限

政党、候補者及び第三者に対する寄付⁽¹³⁾の金額の上限(量的制限)は設けられていない。他方で、質的な規制(質的制限)が存在し、法の定める「寄付が許容される者」(permissible donor)以外の者からの寄付や寄付者の特定ができない寄付は、原則として認められない。寄付が許容される者は次のとおりである⁽¹⁴⁾。

- ① 選挙人名簿に登録された個人⁽¹⁵⁾
- ② 英国で事業を行う会社であって、会社法下で登記し、英国又はその他の欧州連合加盟国内で法人化した会社
- ③ 登録政党⁽¹⁶⁾

(9) 第三者 (third party) とは、選挙委員会の説明をまとめると、候補者、政党又は論点について賛成又は反対して選挙運動を行う政党又は候補者以外の個人又は組織をいう。このうち、一定の金額を超える支出を行おうとする者は、選挙委員会に登録を行う必要がある。PPER 法の規制対象として報告書の提出義務等を負うのは、第三者全般ではなく、選挙委員会に登録を行った第三者である。Electoral Commission, *Introduction for non-party campaigners*, pp.3-5. <http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/105936/intro-campaigner-npc.pdf> なお、ウェブサイトの最終アクセス日は平成 23 年 10 月 31 日 (ただし、「おわりに」及び参考文献は平成 23 年 11 月 24 日) である。

(10) Companies Act 2006.

(11) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (hereinafter cited as TULRCA).

(12) 政党、候補者及び第三者以外の規制対象者として、①政党の構成員、②主として政党の構成員から成る団体、③下院議員等の公職にある者、がある。これらの者は、その政治活動に関連して一定の金額 (①及び③は 1,500 ポンド (約 18 万円)、②は 7,500 ポンド (約 92 万円)) を超える寄付や貸付金を受領した場合、その日から 30 日以内に選挙委員会に報告書を提出する義務を負う。PPER, Schs.7, 7A. なお、本稿では、平成 23 年 11 月分報告省令レートに基づき、1 ポンド = 122 円として円換算を行い、適宜四捨五入して併記した。

(13) 寄付とは、金銭又は他の財産の贈与や資金提供、商業的条件以外の条件による財産、サービス又は施設の提供等を行い、党費や会費も寄付に含まれる。PPER, s.50(2), Sch.11, para.2(1); RPA, Sch.2A, para.2(1). 参照。ただし、候補者や第三者については、規制の対象となる寄付は寄付全般ではなく、候補者や第三者の選挙運動費用のために行われた寄付である。PPER, Sch.11, para.1(4); RPA, Sch.2A, para.1(3).

(14) PPER, s.54(1)(2), Sch.11, para.6(1); RPA, Sch.2A, para.6(1). また、政党への貸付金についても寄付とほぼ同様の質的制限が設けられており、貸付が許容される者 (authorised participant) は寄付が許容される者と同じである。PPER, s.71H(3).

(15) 選挙人名簿への登録は、16 歳以上の英国国民 (投票は 18 歳以上) だけでなく、アイルランド共和国市民 (国及び地方選挙)、一定の条件を満たした英連邦市民 (国及び地方選挙) 及び欧州連合市民 (地方選挙) も英国に居住していれば可能である。政党や候補者は、寄付が許容される者を確認する目的であれば無料で選挙人名簿のコピーを (通常は電子的形態で) 入手することができる。

(16) 総選挙等において候補者を擁立しようとする政党は、選挙委員会に登録することが必要である。登録により、選挙の投票用紙に政党名が印刷される。PPER 法の規制に服するのは、このような登録政党である。

- ④ 労働組合法下で登録簿に記載された労働組合
- ⑤ 1986年住宅金融組合法の定める住宅金融組合
- ⑥ 2000年有限責任事業組合法下で登録をし、英国国内で事業を行う有限責任事業組合
- ⑦ 1974年共済組合法下で登録をした共済組合等
- ⑧ ①～⑦以外で、英国に本拠を有し主として英国国内で活動している、2人以上から成る法人格のない団体⁽¹⁷⁾

寄付を受けた (receipt) 場合、その日から30日の期間内に当該寄付が許容される者からの寄付であるか否かを確認し⁽¹⁸⁾、これを満たしたものであるのみ受領 (acceptance) することができる。寄付が許容される者以外からの寄付や寄付者の特定ができない場合は、当該期間内に返還しなければならない⁽¹⁹⁾。ただし、政党や第三者に対する500ポンド(約6万1000円)⁽²⁰⁾以下の寄付や、候補者に対する50ポンド(約6,100円)以下の寄付は、規制対象の寄付ではないものとみなされる⁽²¹⁾。

(2) 会社法及び労働組合法上の制限

会社は、株主総会等による事前の承認決議がなければ、政党若しくはその他の政治的組織又は無所属の候補者に対する寄付や、政治的支出を、年間5,000ポンド(約61万円)を超えて行ってはならない⁽²²⁾。承認決議においては、当該決議が効力を有する期間(原則として4年間)における特定の金額までの寄付又は政治的支出を承認しなければならない⁽²³⁾。取締役が株主の承認を得ずに寄付や政治的支出を行った場合は、株主は訴訟により取締役の責任を追及することができる⁽²⁴⁾。また、一事業年度における合計2,000ポンド(約24万円)超の寄付や支出については、その寄付先や金額を、貸借対照表等の計算書類とともに会社登記所に提出する取締役報告書 (directors' report) に記載しなければならない⁽²⁵⁾。

労働組合が政治目的の寄付や支出をする場合、労働組合とは別個に政治基金を設立した上で、当該政治基金を通じて行わなければならない。政治基金は、組合員の秘密投票による承認決議を得て設立することができ⁽²⁶⁾、この承認決

(17) 法人格のない団体については、2009年の法改正により新たな規制が設けられた。法人格のない団体は、政党、政党の構成員、主として政党の構成員から成る団体、下院議員等の公職にある者及び第三者に対して行った暦年中の寄付又は貸付(第三者については寄付のみ)が2万5000ポンド(約310万円)を超えた場合、その日から30日以内にその旨を選挙委員会に報告しなければならない。その後は、前年から翌年まで当該団体が受けた7,500ポンド(約92万円)を超える贈与について四半期ごとに報告する等の義務を負う。PPERA, Sch.19A. 2009年の改正法では、この他にも、政党や第三者に対する7,500ポンドを超える寄付等について、資金源の申告書の提出を義務付ける規定も設けられた(2011年10月現在未施行)が、これらは貴族等の富裕層のいわゆる仲介献金に対応するための改正である。

(18) 寄付が許容される者か否かは、寄付を受けた者の側が確認しなければならない。PPERA, s.56(1), Sch.11, para.7(1); RPA, Sch.2A, para.7(1). 選挙委員会は、寄付の確認方法について手引書を作成している。例えば、個人については選挙人名簿、会社については会社登記所 (Company House) における登記 (ウェブ上でも確認可能) や当該会社のウェブサイト等での確認を求めている。Electoral Commission, *Permissibility checks for political parties*. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0015/102282/sp-permissibility-rp.pdf>

(19) 返還の相手方は、寄付者が特定できる場合は、寄付者又は寄付者の代理人であり、寄付者の特定はできないものの送金した金融機関や人物が特定できる場合には当該金融機関等、それ以外の場合には選挙委員会である。選挙委員会に返還した資金は、統合国庫資金 (Consolidated Fund) に繰り入れられる。PPERA, ss.56(2), 57, Sch.11, para.7(1); RPA, Sch.2A, para.7(1).

(20) 2009年の法改正により、200ポンド(約2万4000円)から500ポンドに引き上げられた。

(21) PPERA, s.52(2)(a), Sch.11, para.4(2); RPA, Sch.2A, para.4(2).

(22) Companies Act 2006, ss.366, 378.

(23) Companies Act 2006, ss.367(6), 368(1).

(24) Companies Act 2006, ss.369-371.

議は10年間効力を有する⁽²⁷⁾。組合員は、政治基金への寄付を拒否する旨を書面により通知した場合は、寄付の義務を免除される。また、組合員は拒否の通知をいつでも行うことができ、拒否による差別を受けない⁽²⁸⁾。他方で、労働組合は政治基金への寄付を労働組合加入の条件とすることができない⁽²⁹⁾。

2 支出の制限

政党、候補者及び第三者が選挙目的で支出する費用について、支出限度額が設けられている⁽³⁰⁾。支出限度額や支出制限の適用期間は、欧州議会議員選挙や地方議会議員選挙など、選挙の種類により異なるが、以下では英国議会下院議員総

選挙における支出制限について説明する（表1参照）。

(1) 政党の支出制限

政党は、総選挙の投票日以前の365日間、選挙運動費用の支出制限に服する⁽³¹⁾。この支出制限の対象となる選挙運動費用とは、選挙目的の支出であって、PPER法が定める項目に該当するものである⁽³²⁾。総選挙における選挙運動費用の支出限度額は、①3万ポンド（約370万円）×候補者を擁立した選挙区の数、又は②イングランドで81万ポンド（約9900万円）、スコットランドで12万ポンド（約1500万円）、ウェールズで6万ポンド（約730万円）、のいずれか大き

表1 下院議員総選挙における支出制限

		支出限度額		支出制限の適用期間	
政党	①又は②のいずれか大きい金額			総選挙の投票日以前の365日間	
	① 3万ポンド×候補者を擁立した選挙区の数 ② 81万ポンド（イングランド） 12万ポンド（スコットランド） 6万ポンド（ウェールズ）				
候補者	選挙運動期間	県選挙区	7,150ポンド+7ペンス×有権者数	議会が解散され候補者になった日から投票日まで	
		都市選挙区	7,150ポンド+5ペンス×有権者数		
	準備期間	支出上限額	県選挙区	2万5000ポンド+7ペンス×有権者数	議会が最初の開会日から解散されずに存続した期間が55か月間経過した直後（56か月目）から候補者になった日まで
			都市選挙区	2万5000ポンド+5ペンス×有権者数	
		議会の解散が最初の開会日から			
60か月目以降に行われた場合：支出上限額の100%					
59か月目に行われた場合		90%			
58か月目に行われた場合		80%			
57か月目に行われた場合		70%			
56か月目に行われた場合		60%			
第三者	79万3500ポンド（イングランド） 10万8000ポンド（スコットランド） 6万ポンド（ウェールズ）			総選挙の投票日以前の365日間	

(注) 第三者については、選挙委員会に登録した第三者の支出制限を記載した。
(出典) 筆者作成。

(25) Companies Act 2006, s.416(4); The Large and Medium-sized Companies and Groups (Accounts and Reports) Regulations 2008, Sch.7, para.3. もっとも、実際には、寄付や政治的支出を行っていないことをあえて明確に記載している報告書も多いという。Maurice Pendlebury and Roger Groves, *Company accounts: analysis, interpretation and understanding*, 6th edition, London: Thomson Learning, 2004, p.99.

(26) TULRCA, ss.71(1), 73(1), 77(5), 82(1)(a).

(27) TULRCA, s.73(3).

(28) TULRCA, ss.82(1)(b)(c), 84(1). したがって、組合員の政治基金への寄付は、事前の同意に基づいて行われるオプト・イン方式ではなく、申出により適用除外となるオプト・アウト方式である。

(29) TULRCA, s.82(1)(d).

(30) 候補者や第三者だけでなく、政党についても、支出制限が適用される期間は一定期間に限られている。

(31) PPERA, Sch.9, para.3(7). 実際に支出した金額と市場価格との間に一定以上の差がある場合、その差額は名目的支出 (notional expenditure) として選挙運動費用支出に含まれる。商業的割引を除き、市場価格から10%を超え、かつ200ポンド（約2万4000円）を超える割引を受けた場合は、名目的支出として報告しなければならない。PPERA, s.73. なお、名目的支出が500ポンド（約6万1000円）を超える場合は、寄付としても扱われる。

い金額である⁽³³⁾。

(2) 候補者の支出制限

(i) 選挙運動費用の支出制限

議会の解散が宣言されて候補者になった日から投票日までの期間中は、選挙運動費用の支出制限に服する⁽³⁴⁾。総選挙における選挙運動費用の支出限度額は、県選挙区 (county constituency) で 7,150 ポンド (約 87 万円) + 7 ペンス (約 9 円) × 有権者数、都市選挙区 (borough constituency) で 7,150 ポンド + 5 ペンス (約 6 円) × 有権者数、となっている⁽³⁵⁾。候補者の場合も、支出制限の対象となる項目が定められている⁽³⁶⁾。

(ii) 立候補前の準備期間における支出制限

立候補前の支出制限は、議会が総選挙後最初に開会した日 (以下「最初の開会日」という。) から 55 か月間以上存続した場合に適用される⁽³⁷⁾。支出限度額は、議会が最初の開会日から解散まで

存続した期間に応じて、法が定める最高金額の 60% から 100% の金額が設定されている。議会が最初の開会日から 60 か月目以降まで存続した場合は最高金額が、59 か月目まで存続した場合は最高金額の 90%、58 か月目の場合は 80%、57 か月目の場合は 70%、56 か月目の場合は 60% が支出限度額となる⁽³⁸⁾。最高金額は、県選挙区では 2 万 5000 ポンド (約 3100 万円) + 7 ペンス × 有権者数、都市選挙区では 2 万 5000 ポンド + 5 ペンス × 有権者数である⁽³⁹⁾。

(3) 第三者の支出制限

政党や候補者の政策等に賛成又は反対して選挙運動を行う政党及び候補者以外の者は、イングランドで 1 万ポンド (約 122 万円)、スコットランド又はウェールズで 5,000 ポンド (約 61 万円) までの選挙運動費用を支出することができるが、これらの金額を超える支出を行おうとする者は、選挙委員会に届出を行い、認定された第三者 (recognised third party) として登録しな

(32) PPER 法上は、①政見放送、②広告、③有権者への配布物、④マニフェストその他政策文書、⑤有権者の意識調査等、⑥メディア、⑦交通費、⑧集会その他イベントに関する費用が項目として挙げられている。また、同法の規定上は示されていないが、選挙委員会は、同法の解釈として、①から⑧までに分類されない諸経費や運営費も選挙運動費用に含まれるとしている。各項目の具体例は、選挙の手引書に示されている。また、手引書によれば、支出制限に服する期間より前に購入したもので、当該期間中に使用した場合には、支出限度額に含むものとされている。PPERA, s.72(2), Sch.8, para.1; Electoral Commission, *Campaign expenditure: Guidance for party treasurers and campaigns officers*, January 2010, pp.4, 7-10.

(33) PPERA, Sch.9, para.3(2)(3).

(34) RPA, ss.90ZA(1), 118A(2); Electoral Commission, *Guidance for candidates and agents: The 2010 UK Parliamentary general elections in Great Britain*, December 2009, p.64. <http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/83337/UKPGE-C-and-A-Final-web.pdf>

(35) RPA, s.76(1)(2)(a). なお、補欠選挙における限度額は、候補者 1 人につき 10 万ポンド (約 1200 万円) であり、支出制限は議席に空席が生じた日から始まる。RPA, ss.76(2)(aa), 118A(2)(a)(ii).

(36) 支出制限の対象となる項目として、①広告、②有権者への配布物等、③交通、④公開の集会、⑤選挙代理人その他のスタッフの費用、⑥事務所費及び運営費が挙げられている。RPA, s.90ZA, Sch.4A, part 1. 候補者の場合は、支出制限の加算対象外となる個人的支出 (personal expenses) として、選挙に関する旅費や宿泊費が 600 ポンド (約 7 万 3000 円) まで認められている。RPA, ss.74(1)(a), 118. 候補者の支出についても、支出制限に服する期間より前に購入したもので、当該期間中に使用した場合には、支出限度額に含むものとされている。Electoral Commission, *op.cit.*(34), p.70.

(37) RPA, s.76ZA(1). 選挙準備期間中の支出制限は、解散前の選挙区における支出を抑制するため、2009 年の法改正によって設けられた。選挙委員会は、従来からの選挙運動期間を短期選挙運動 (short campaign)、2009 年の法改正によって新たに設けられた選挙準備期間を長期選挙運動 (long campaign) と呼んでいる。

(38) RPA, s.76ZA(3).

(39) RPA, s.76ZA(2).

ければならない⁽⁴⁰⁾。

選挙委員会に登録した第三者の総選挙における選挙運動費用の支出限度額は、イングランドで79万3500ポンド（約9700万円）、スコットランドで10万8000ポンド（約1300万円）、ウェールズで6万ポンド（約730万円）である。総選挙の投票日以前の365日間、支出制限に服する⁽⁴¹⁾。

なお、選挙区内で特定の候補者に賛成又は反対して選挙運動を行う場合は、国民代表法の規制の対象となる。総選挙の場合、第三者は1人の候補者に対して選挙運動期間中500ポンド（約6万1000円）までの支出制限に服するが、これは選挙委員会の規制の対象外である⁽⁴²⁾。

Ⅲ 収支等の報告及び公表

1 報告

政党、候補者及び第三者は、収入や支出等について報告書を提出する義務を負う。提出する報告書の種類や記載すべき内容その他の義務は、提出する主体や選挙の種類により異なる。

以下では、政党、候補者及び第三者の主体ごとに、提出すべき報告書について説明する。選挙に関する報告書は、英国議会下院議員総選挙に係る報告書について取り上げる（表2参照）。

(1) 政党

(i) 年次会計報告

政党及び政党の会計支部（accounting unit）の会計責任者は、収入、支出、資産及び負債等の会計記録を付け⁽⁴³⁾、年次会計報告書（annual statements of accounts）を作成する義務を負う⁽⁴⁴⁾。12月31日を末日とする1年間の総収入又は総支出額が25万ポンド（約3100万円）超の政党及び会計支部は、末日から6か月の期間内に有資格監査人による監査を受け、当該期間末から7日以内に会計監査報告書の写し及び年次会計報告書を選挙委員会に提出しなければならない⁽⁴⁵⁾。有資格監査人による監査が求められない場合は、末日から4か月以内に年次会計報告書を選挙委員会に提出する⁽⁴⁶⁾。

(ii) 寄付等報告

政党の会計責任者は、当該政党や会計支部が受けた寄付についての報告書を提出する義務を負う。四半期ごとの報告書には、政党本部への7,500ポンド（約92万円）⁽⁴⁷⁾超の寄付、会計支部への1,500ポンド（約18万円）⁽⁴⁸⁾超の寄付等について、その金額、日付、寄付者の名前及び住所等を記載し、各報告対象期間末から30日以内に選挙委員会に提出しなければならない⁽⁴⁹⁾。

総選挙の選挙運動期間中は、女王により議会

(40) PPERA, ss.85, 88, 94. 第三者として登録できる者は、寄付が許容される者とはほぼ同様である。

(41) PPERA, Sch.10, para.3. 第三者の支出制限は、金額を除き、政党とはほぼ同様である。

(42) RPA, s.75. したがって、選挙委員会への登録や報告書の提出は不要である。

(43) PPERA, s.41, Sch.5, para.2(1). 特に記載すべき事項として、①日々の収入、支出及びそれらの摘要、②資産及び負債、が挙げられている。

(44) PPERA, s.42, Sch.5, para.3. なお、会計記録及び年次会計報告書は、末日から最低6年間保管しなければならない。PPERA, ss.41(4), 42(6), Sch.5, paras.2(1), 3(1).

(45) PPERA, ss.43(1)(3)(a), 45(2), Sch.5, para.4. 総収入又は総支出額が25万ポンド以下でも、監査がなされることが望ましいと選挙委員会が判断した場合には、有資格監査人による監査を受けて報告書を提出する必要がある。この場合の提出期限は、総収入又は総支出額が25万ポンドを超えた政党又は会計支部とは異なる。

(46) PPERA, s.45(1), Sch.5, para.6(1). 会計支部の場合は、総収入又は総支出額が2万5000ポンド（約310万円）超の場合に年次会計報告書の提出義務を負う。

(47) 2009年の法改正により、5,000ポンドから7,500ポンドに引き上げられた。選挙運動期間中の報告について同じ。

(48) 2009年の法改正により、1,000ポンド（約12万円）から1,500ポンドに引き上げられた。

表2 報告書の概要

	政党			候補者	第三者	
報告書の種類	年次報告書	・寄付報告書 ・貸付報告書(注1)		選挙運動費用支出報告書	・選挙運動費用支出報告書 ・寄付報告書	
報告対象期間	1月～12月	四半期報告書 1月～3月 4月～6月 7月～9月 10月～12月	選挙期報告書 選挙運動期間中、7日ごと	選挙の投票日以前の365日間	各支出制限の適用期間(表1参照) 選挙の投票日以前の365日間	
主な記載内容	・一年間の活動の概観 ・収支報告書 ・貸借対照表 ・収支報告書及び貸借対照表の内訳	・政党本部への7,500ポンド超、会計支部への1,500ポンド超の寄付等の詳細 ・寄付が許容されない者からの寄付や寄付者が特定できない寄付の詳細	・政党本部への7,500ポンド超の寄付の詳細	・支出(項目ごと)の概要 ・実際の支払、概念支出、未払の請求、異議のある請求の詳細	・支出(項目ごと)の概要及び詳細 ・未払の請求、異議のある請求の詳細 ・個人的支出の総額及び詳細 ・寄付(寄付が許容されない者からの寄付も含む)の詳細	【選挙運動費用支出報告書】 ・支出(項目ごと)の概要 ・実際の支払、概念支出、未払の請求、異議のある請求の詳細 【寄付報告書】 ・7,500ポンド超の寄付、寄付が許容されない者からの寄付、寄付者が特定できない寄付の詳細
提出期限	・総収入又は総支出が25万ポンド超:有資格監査人の報告書を添付の上、報告対象期間末から6か月+7日以内 ・総収入又は総支出が25万ポンド以下:報告対象期間末から4か月以内	各報告対象期間末から30日以内	各報告対象期間末から7日以内	・支出が25万ポンド超:有資格監査人の報告書を添付の上、投票日から6か月以内 ・支出が25万ポンド以下:投票日から3か月以内	選挙の結果が発表されてから35日以内 ・支出が25万ポンド超:有資格監査人の報告書を添付の上、投票日から6か月以内 ・支出が25万ポンド以下:投票日から3か月以内 ・寄付報告書は選挙運動費用支出報告書と同時に提出	
備考	会計支部は総収入又は総支出が2万5000ポンド超の場合に年次報告書を提出			200ポンド超の支出には請求書又は領収書の添付が必要	200ポンド以上の支出には請求書又は領収書の添付が必要	200ポンド超の支出には請求書又は領収書の添付が必要

(注1) 表中では寄付報告書について記載したが、貸付報告書についても、ほぼ同様である。

(注2) 表中では選挙運動費用支出報告書について記載したが、選挙準備期間の支出報告書も同様である。

(注3) 候補者以外は選挙委員会に報告書を提出する。

(出典) PPER法及び国民代表法の規定並びに選挙委員会作成の手引書及び報告書式を基に、筆者作成。

の解散の意思が宣言された日から投票日まで7日ごとに報告対象期間が設けられ、政党本部への7,500ポンドを超える寄付について報告しなければならない。報告期限は各報告対象期間末から7日以内である⁽⁵⁰⁾。

また、貸付を受けた場合についても、寄付と同様に報告書を提出する義務を負う⁽⁵¹⁾。

(iii) 選挙運動費用支出報告

政党の選挙運動担当者又は会計責任者は、選挙運動費用について、支出の金額、日付、相手方の名前及び住所等を記載した報告書を選挙委員会に提出しなければならない⁽⁵²⁾。支出が25万ポンド以下の場合投票日から3か月以内に、支出が25万ポンド超の場合は有資格監査人による書面を添えて投票日から6か月以内に、提

(49) PPERA, ss.62, 65(1), Sch.6, para.2. 当該暦年における500ポンド超の寄付又は貸付の累計が報告基準額を超えた場合も含む(以下、候補者への寄付を除き、同じ)。また、当該暦年中に既に当該政党又は会計支部が同一の者からの寄付又は貸付を報告している場合には、報告基準額は1,500ポンド超となる。

(50) PPERA, ss.63, 65(2), Sch.6, para.3. ただし、候補者を擁立しない旨の申告をした場合には、報告書の提出は不要である。PPERA, s.64(1)。

(51) PPERA, ss.71M, 71Q, 71S(1)(2), Sch.6A, para.2.

(52) PPERA, s.80. 各選挙区において特定の候補者の支援のために支出した費用は候補者の選挙運動費用支出報告書に記載されるため、政党の選挙運動費用支出報告書には記載しない。PPERA, s.72(7). 参照。

出しなければならない⁽⁵³⁾。200ポンド（約2万4000円）を超える支出には請求書又は領収書の添付が必要である⁽⁵⁴⁾。

(2) 候補者

候補者の選挙代理人 (election agent)⁽⁵⁵⁾ は、選挙の結果が発表されてから35日以内に、選挙管理官 (returning officer) に選挙運動費用支出報告書及び選挙準備期間の支出報告書を提出する義務を負う⁽⁵⁶⁾。20ポンド（約2,400円）以上の支出については請求書又は領収書を徴収し、これらを添えて提出しなければならない⁽⁵⁷⁾。

また、寄付を受けた場合には、支出報告書と併せて50ポンド（約6,100円）超の寄付の金額、日付、寄付者の名前及び住所等の事項について報告しなければならない⁽⁵⁸⁾。

(3) 第三者

選挙委員会に登録した第三者は、選挙運動費用の支出制限に服する期間、すなわち該当する選挙の投票日から遡って365日間の選挙運動費用支出及び寄付について、選挙委員会に報告書を提出しなければならない⁽⁵⁹⁾。

選挙運動費用支出報告書には、支出の金額、日付、相手方の名前及び住所等を記載する。支出が25万ポンド以下の場合には投票日から3か

月以内に、支出が25万ポンドを超える場合は有資格監査人による書面を添えて投票日から6か月以内に、提出しなければならない⁽⁶⁰⁾。200ポンドを超える支出には請求書又は領収書の添付が必要である⁽⁶¹⁾。

寄付報告書には、第三者への7,500ポンド⁽⁶²⁾を超える寄付の金額、日付、寄付者の名前及び住所等を記載する⁽⁶³⁾。寄付報告書は選挙運動費用支出報告書とともに提出するため、提出期限も支出金額に応じて投票日から3か月以内又は6か月以内となる。

2 公表

選挙委員会は、政党や第三者から提出された報告書について、その内容を公表する義務を負う。

選挙委員会は、提出された報告書に関して、以前から選挙委員会のウェブサイト上で公表してきたが、2011年からParty and Election Finance (PEF) Online というデータベース⁽⁶⁴⁾の運用を開始し、公表情報の検索機能を充実させるとともに、政党等が登録や登録情報の修正、報告書の提出等を電子的に行えるようにした。当該データベースでは、政党や第三者等の登録情報、寄付、貸付及び選挙運動費用支出について、条件を指定して検索することができる⁽⁶⁵⁾。

(53) PPERA, ss.81(1), 82(1)(2).

(54) PPERA, ss.76(2), 80(4).

(55) 選挙委員会によれば、選挙代理人とは、候補者の選挙運動の管理について責任を負う者であり、会計上の管理の責任を負う。Electoral Commission, *op.cit.*(34), pp.19-21. 候補者は1名の選挙代理人を任命することとされるが、候補者自身が選挙代理人になることもある。RPA, ss.67, 70.

(56) RPA, ss.67(7)(a), 81(1), 118.

(57) RPA, ss.73(2), 81(1)(b).

(58) RPA, Sch.2A, paras.6(6), 10-12.

(59) PPERA, ss.94(10)(a), 96, Sch.10, para.3(3), Sch.11, para.9.

(60) PPERA, ss.97, 98(1)(2).

(61) PPERA, ss.91(2), 96(3).

(62) 2009年の法改正により、5,000ポンドから7,500ポンドに引き上げられた。

(63) PPERA, Sch.11, paras.10, 11.

(64) Electoral Commission, "Party and Election Finance (PEF) Online." <<https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>>

(65) 寄付、貸付及び選挙運動費用支出については、個人の寄付者の住所等の非公表情報は取り除かれている。

また、選挙委員会は、当該データベース以外でも、政党の年次報告書や選挙運動費用支出報告書について、報告書をスキャナで読み取り署名を隠す等の処理を施した上で選挙委員会のウェブサイトに掲載している⁽⁶⁶⁾。選挙委員会は、これらの情報を報告書の提出期限から原則として20開庁日以内に公表している⁽⁶⁷⁾。

候補者の選挙運動費用支出報告書及び寄付報告書については、選挙管理官に提出されるため、公表も選挙管理官の下で行われる。選挙管理官は、報告書及び付随書類を受領後合理的に実行可能な限り速やかに複写し、個人の寄付者の住所を隠すなどの処理を施した上で公表する⁽⁶⁸⁾。他方で、選挙委員会には、候補者の選挙運動費用支出や寄付に関する規制等の実施状況について監督する機能が付与されているため⁽⁶⁹⁾、選挙管理官は提出された報告書のコピーを報告期限から4週間以内に選挙委員会に送付することとされている⁽⁷⁰⁾。選挙委員会は、英国議会下院議員総選挙などの主な選挙について、その概要を公表している。

IV 公的助成

大規模な政党国庫補助制度の議論は1970年代からなされてきたものの導入には至っていないが、政党のマニフェスト等の政策立案活動を援助するため、年間総額200万ポンド（約2億4000万円）の政策立案補助金（policy development grant）が、下院で2議席以上を有する政党に対し、得票数等に基づいて配分されている⁽⁷¹⁾。その他、議会における会派の活動の補助等の資金として、下院の野党会派に対して支給されるいわゆるショート・マネー（Short money）がある。同様に、上院の野党会派に対して支給されるクランボーン・マネー（Cranborne money）がある。

個人献金を促進するための税制上の優遇措置は、財政上の理由などから導入されていない⁽⁷²⁾。

(66) 政党の選挙運動費用支出報告書については、報告書に加え請求書類もスキャナで読み取り、必要な処理を施した上で公表している。

(67) PPER法の規定上は、合理的に実行可能な限り速やかに（as soon as reasonably practicable）とされているが、選挙委員会は20開庁日以内の公表を目標としている。選挙委員会への照会・回答によれば、選挙運動期間中の寄付報告書等は、一般公衆が投票日の前に調べることができるようにするために、より速やかに公表することもあるという。例えば、2010年第1四半期（1月から3月まで）の政党への寄付及び貸付の報告書の提出期限は4月30日であったが、5月6日の総選挙投票日に間に合わせるため、5月4日に公表したという。

(68) RPA, s.89. 選挙管理官の事務所又は選挙管理官が選定した場所において、受領後2年間公表する。

(69) PPERA, s.145(1).

(70) Electoral Commission, *Managing a UK Parliamentary general election: Guidance for (Acting) Returning Officers*, December 2009, Part F, p.10. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/102836/Full-ARO-manual-March-2010.pdf> 選挙委員会の求めがあれば、付随書類のコピーも送付する。

(71) PPERA, s.12. 選挙委員会は政策立案補助金制度に関する事務を行う。

(72) 政党国庫補助の導入をめぐることは、PPER法の施行後も議論が続いている。2006年には、一代貴族の爵位授与に関する巨額の貸付金の問題の発覚を受けて、元大法官府（現司法省）事務次官ヘイデン・フィリップス氏の下で政治資金制度全般の再検討が行われた。2007年に出された勧告には、寄付の量的制限の導入とその代償としての政党国庫補助が盛り込まれたが、勧告に基づく合意を形成するための政党間協議は同年10月に物別れに終わった。2006年から2007年にかけて行われた議論については、岡久慶「【イギリス】意見調整が難航する政治資金改革」「外国の立法」2007.10.（事務用資料）参照。政策立案補助金及び税制上の優遇措置については、間柴泰治「「2000年政党、選挙及び国民投票法」の制定とイギリスにおける政党助成制度（資料）」『レファレンス』643号、2004.8, pp.70-79. 参照。

V 選挙委員会

1 組織及び任務等

PPER 法により 2000 年に設置された選挙委員会は、意思決定機関としての選挙委員会と、それを補佐する役員会、事務局から成る。意思決定機関としての選挙委員会は、女王が任命する 9 名又は 10 名の委員により構成される⁽⁷³⁾。委員の任期は 10 年を超えない範囲内で定められた期間とされ、再任が可能である⁽⁷⁴⁾。2011 年 3 月 31 日現在、委員は 10 人、事務局職員は 141 人である⁽⁷⁵⁾。

選挙委員会の主な任務は、①政党資金及び選挙運動費用の透明性及び健全性の確保、②選挙、レファレンダム及び選挙人登録の適切な運営の確保である。独立の機関⁽⁷⁶⁾ではあるが、下院議長及び数名の下院議員等により構成される議長委員会 (Speaker's Committee) に対し、年次活動報告書及び 5 か年の活動計画案を提出する義務を負う⁽⁷⁷⁾。

2 政治資金規制に関する機能

選挙委員会は、政党資金及び選挙運動費用の健全性を促進するために、政治資金制度に関する情報提供やガイダンスを行うほか、受理した報告書の公表、監査、分析を行い、必要に応じて助言等を行っている。さらに、制裁を含めた法令執行の権限も有する。以下では、選挙委員会が 2010 年 12 月に公表した法令執行についての指針⁽⁷⁸⁾などを基に、選挙委員会の政治資金規制に関する機能について紹介する。

(1) 監督機能

選挙委員会は、PPER 法の規制対象者を監督する権限を有しており⁽⁷⁹⁾、法令遵守状況の監視のため、規制対象者に対して情報の提供を求めたり、施設を訪問したりすることができる。選挙委員会は、可能であれば規制対象者が情報提供等を任意で行うようにしているものの、規制対象者に対して開示通知 (disclosure notice) を発し、収入や支出に関する文書の提出又は情報の提供あるいは説明を要求することができる⁽⁸⁰⁾。合理的な理由なく拒否された場合には、

(73) PPERA, s.1.

(74) PPERA, s.3.

(75) Electoral Commission, *Annual report & resource accounts 2010/11*, 2011, p.13. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0017/119312/EC-annual-report-and-accounts-2010-11-web.pdf>

(76) 選挙委員会の設置当初は、独立性と中立性の観点から、委員は党派に属さない者であるべきとされ、過去 10 年間に政党の党員又は職員であった者、政治献金を行った者、議員等の公職にあった者は委員になることができなかった。しかし、10 年間という長期間の制約では、選挙委員会の効率的な運営に資するような最近の政治経験や知識を有する人材の登用が困難であることから、2009 年の法改正により、政治活動の制限期間が 5 年間に短縮された。同時に、委員の数も増員し、委員のうちの 4 人を政党の党首が推薦する委員 (指名委員) とした (指名委員の場合は、過去 5 年間の政治活動の制限は適用されない)。また、事務局職員についても、政治活動の制限期間を 10 年から 1 年に短縮した (ただし、事務局長は 5 年である)。

(77) PPERA, Sch.1, paras.15, 20.

(78) Electoral Commission, *Enforcement Policy*, December 2010. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf> 2009 年の法改正では、選挙委員会の立入権限を行使できる状況が限定されかつ治安判事の許可が必要となるなど、権限の行使が以前よりも制限されたものもあるが、全体としては規制に関する役割が強化された。

(79) 選挙委員会の監督権限は、候補者の選挙運動費用支出や寄付についての規制にも及ぶが、候補者の選挙運動費用支出制限違反や寄付違反に関して調査を行ったり制裁を加えたりする権限は有していない。もっとも、疑われる法令違反を犯罪捜査機関等に伝えることはできる。

(80) PPERA, Sch.19B, para.1. 開示通知は、政党や第三者だけでなく、選挙の候補者や選挙代理人に対しても発することができる。

当該文書が保管されている施設への立入検査を許可する検査令状 (inspection warrant) を発するよう治安判事 (justice of the peace) に求めることができる⁽⁸¹⁾。もっとも、選挙委員会が検査令状を求めることができるのは、収入や支出に関する文書が当該施設内にあると信ずるに足りる合理的な理由があり、かつ監督機能の遂行のために当該文書を検査する必要がある場合に限られる⁽⁸²⁾。

(2) 調査機能

選挙委員会は、ある者がPPER法の定める罪を犯したこと又はPPER法若しくはPPER法に基づく規制に違反したこと(以下「法令違反」という。)を疑うに足りる合理的な理由を有する場合には、調査を行うことができる⁽⁸³⁾。調査の端緒としては、報告書の未提出、提出された報告書に法令違反の可能性がある場合、メディアの報道、選挙委員会に対する法令違反の申立て等がある⁽⁸⁴⁾。選挙委員会は、調査においても、調査対象者の任意の文書提出、情報提供又は説明を求めるようにしている⁽⁸⁵⁾。しかし、協力が得られない場合などには、通知を発して文書の提出、情報の提供又は説明を要求することができる⁽⁸⁶⁾。調査の場合は、監督機能を遂行する場合と異なり、PPER法の規制対象者に限らず誰に対してもこれらを要求することができ

る。通知を行った相手方が、通知により要求した文書の提出、情報の提供又は説明を行わない場合には、高等法院 (High Court) に文書提出命令 (document-disclosure order) 又は情報開示命令 (information-disclosure order) を発するよう求めることができる⁽⁸⁷⁾。また、法令違反をしたことが疑われる人や法令違反に関する情報を有していると選挙委員会が合理的に信じる人に対して、指定された期日及び場所に出頭して質問に答えるよう要求することもできる⁽⁸⁸⁾。

(3) 制裁

従来のPPER法違反に関する制裁の規定には、報告書を提出期限までに提出しなかった場合の制裁金や、寄付が許容される者以外の者から受けた寄付を返還しなかった場合の没収等の民事的制裁もあったが、多くは警察や訴追機関の関与が不可欠な刑事罰であった⁽⁸⁹⁾。しかし、2009年の法改正により、新たな民事的制裁が規定され、2010年12月1日以降に行われた法令違反については、選挙委員会が違反の態様等に応じて民事的制裁を加えることができるようになった⁽⁹⁰⁾。

新たに設けられた民事的制裁は次のとおりである。

(81) PPERA, Sch.19B, para.2.

(82) 選挙委員会は、監督機能を遂行するために検査令状を用いることはできるが、調査機能を遂行するために用いることはできない。PPERA, Sch.19B, para.2(7).

(83) PPERA, Sch.19B, para.3.

(84) 選挙委員会に対して法令違反の申立てがなされた場合には、当該事案の調査をするか否かの最初の評価、法令違反があったかどうかの事案のレビューを経て、調査に移行する(事案のレビューは行わないこともある。)

(85) 重要な証拠が隠滅されるおそれがある場合など、任意の情報提供を事前に要求しないこともある。

(86) PPERA, Sch.19B, para.3(2).

(87) PPERA, Sch.19B, paras.4, 5.

(88) PPERA, Sch.19B, para.3(4).

(89) 刑事罰の対象となる違反については、選挙委員会は、警察や訴追機関に送致するかどうかの決定をする程度であった。

(90) PPERA, Sch.19C; The Political Parties, Elections and Referendums (Civil Sanctions) Order 2010 (hereinafter cited as 2010 Order). 2009年の法改正を受けた2010年の規則の施行により、選挙委員会は新たな民事的制裁を加えることができるようになった。

(i) 定額の制裁金 (fixed monetary penalties)

年次報告書や寄付報告書等を提出期限内に提出しなかったことなど、比較的軽微な法令違反に対して適用される。制裁金の金額は200ポンドである⁽⁹¹⁾。

(ii) 裁量的命令 (discretionary requirements)

裁量的命令には、変動額の制裁金 (variable monetary penalties)、法令遵守通知 (compliance notices) 及び回復通知 (restoration notices) があり、これらを単独で又は組み合わせて適用することができる⁽⁹²⁾。

(a) 変動額の制裁金

法令違反の程度が、定額の制裁金が適用されるような違反よりも重い場合や、違反が繰り返された場合等に適用される。変動額の制裁金には2種類あり、所定の法令違反及び治安判事裁判所 (magistrates' court) での裁判が可能な法令違反 (略式起訴犯罪) については250ポンド (約3万1000円) から5,000ポンド (約61万円) までの制裁金、治安判事裁判所又は刑事法院 (Crown Court) での裁判が可能な法令違反については250ポンドから2万ポンド (約240万円) までの制裁金となっている。制裁金の金額は違反の性質や種類に応じて計算される⁽⁹³⁾。

(b) 法令遵守通知

複数の法令違反が行われた場合に適用される。規制対象者が法令を遵守する能力を向上させる必要があると選挙委員会が判断した場合などに、法令違反の継続や再発の防止のために規

制対象者が取らなければならない行動を通知するものである⁽⁹⁴⁾。

(c) 回復通知

複数の法令違反が行われた場合に適用される。規制対象者が法令違反による利得を放棄する必要がある場合などに、規制対象者が法令違反発生前の状態に回復させるために取らなければならない行動を通知するものである⁽⁹⁵⁾。

(iii) 差止通知 (stop notices)

差止通知は、PPER法の規制に対する公衆の信頼を著しく損うような法令違反が行われ、又は行われようとしていると選挙委員会が合理的に信じる場合に、当該行為を事前に差し止めようとするものである⁽⁹⁶⁾。

(iv) 履行の約定 (enforcement undertakings)

法令に違反した者が、法令遵守のため又は違反発生前の状態の回復のために一定の期間内に特定の行為を行うことを選挙委員会に明示し、それを選挙委員会が受諾することである。これは、違反者側が自発的に提案するものである。選挙委員会が法令違反の疑いを抱く前でも、選挙委員会が調査に着手した後でも、提案は可能である。選挙委員会は、提案を受諾する義務はないが、受諾する場合には規制対象者が法令違反をしたと疑うに足る合理的な理由が必要である。その他、選挙委員会は、事案が自発的に報告されたものか、違反の程度、故意性、完全な調査にかかる費用等を勘案して、受諾するか

(91) PPERA, Sch.19C, part 1; 2010 Order, Sch.1, part 1; Electoral Commission, *Fixed monetary penalties*, May 2011. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0011/117857/FAQs-FMP.pdf>

(92) PPERA, Sch.19C, part 2; 2010 Order, Sch.1, part 2.

(93) Electoral Commission, *Variable monetary penalties*, May 2011. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0005/117860/FAQs-VMP.pdf>

(94) Electoral Commission, *Compliance notices*, May 2011. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/117854/FAQs-Compliance-notices.pdf>

(95) Electoral Commission, *Restoration notices*, May 2011. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/117858/FAQs-Restoration-notices.pdf>

(96) PPERA, Sch.19C, part 3; 2010 Order, Sch.1, part 3; Electoral Commission, *Stop notices*, May 2011. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0004/117859/FAQs-Stop-notices.pdf>

否かを判断する。違反者との協議の上で約定の内容を修正することもある⁽⁹⁷⁾。

選挙委員会は、違反の態様や過去の法令遵守状況等を勘案し、制裁の対象者に対する通知等⁽⁹⁸⁾の手続を経た上で制裁を加える⁽⁹⁹⁾。選挙委員会は、定額の制裁金及び裁量的命令を適用しようとする場合、対象者に対してまず通知を発するが、通知を受けた者は、選挙委員会に対して書面により異議申立てをすることができる。また、これらの制裁を加える旨の最終通知を受けた者及び差止通知を受けた者は、県裁判所 (county court) に訴訟を提起することができる。選挙委員会は、規制の目的を達するために必要な場合に民事的制裁の適用を検討することとしており、瑣末で繰り返されるおそれもないような法令違反の場合には、制裁を行わないこともある。

他方で、刑事手続のみが適用可能な犯罪や、裁判所の命令による没収や回復が必要な法令違反の類型も依然として残されている⁽¹⁰⁰⁾。

おわりに

最後に、政治資金をめぐる最近の動きについて紹介する。

2011年9月に、2011年議会期固定法⁽¹⁰¹⁾が成立した。これは、英国議会下院議員総選挙の日程を原則として5年ごとの特定の日に固定するものであるが、政治資金の面においても、選挙運動費用の支出制限の適用開始日に影響が及ぶものである。これまでは、首相が最長5年の議会期の満了前に下院の解散を決定することができたため、総選挙の投票日は不確定であった。したがって、投票日を起点として365日間過去に遡って適用される選挙運動費用の支出制限についても、適用開始日の予測が難しかった。そして、このことが政党の選挙運動費用の支出の戦略に影響を与えているという指摘もなされていた⁽¹⁰²⁾。議会期が固定されることにより、次の総選挙以降、何らかの変化が生じるのかが

(97) PPERA, Sch.19C, part 4; 2010 Order, Sch.1, part 4; Electoral Commission, *Enforcement undertakings*, May 2011. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0009/117855/FAQs-Enforcement-undertaking.pdf>

(98) 違反者が自発的に提案する履行の約定を除く。

(99) 選挙委員会への照会・回答によれば、制裁の決定は、政党及び選挙運動費用部 (Party and Election Finance Directorate) の法令執行チームの職員が通常行っているが、部長級以上で決定する場合もあるという。また、2011年11月2日現在、民事的制裁が実際に適用された事例はまだないものの、まもなく適用されると予想される事例はあるとのことである。

(100) 選挙委員会がPPER法及び2010年の規則の規定をまとめたところによると、法の潜脱を図るようなもの、例えば政党が報告書を提出する際に当該報告書の内容が法に則したものであることを宣言する部分で故意に虚偽の宣言を行った場合などは、依然として刑事手続のみが適用可能である。これに対し、報告書類の記載漏れや、政党が選挙運動費用の支出限度額を超える支出を行った場合など、多くは刑事手続も民事的制裁の手続も選択可能になった。民事的制裁の手続のみが適用可能な類型は少ないが、会計記録やその6年間の保存義務の違反等がこれに該当する。2010 Order, s.4, Sch.2; Electoral Commission, *Offences and proposed sanctions*. <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/106737/Table-of-offences-and-sanctions.pdf>

(101) Fixed-term Parliaments Act 2011. 本法については、河島太郎「【イギリス】2011年議会任期固定法の制定」『外国の立法』No.249-2, 2011.11, p.25. 参照。

(102) 事前に選挙の日程を知ることができる政権党が有利な立場にあり、解散の主導権を握らない野党は支出を行うタイミングが難しいという指摘として、Jacob Rowbottom, "Financing Political Parties in the United Kingdom," *Policy Quarterly*, Volume 6, Issue 3, August 2010, p.9. <<http://ips.ac.nz/publications/files/7d531b4855d.pdf>> また、谷澤叙彦「英国下院の選挙制度(6)」『選挙時報』53巻10号, 2004.10, p.31. は、選挙委員会事務局長から聴取した話として、解散の時期が事前に分からない各政党は「常に収支を記録しておかなければならず、事実上、常に規制を受けていることと同じ効果が生じている」と記している。

注目される。

一方で、1970年代から断続的に行われてきた寄付の量的制限や新たな政党国庫補助の導入をめぐる議論も活発化してきている。保守党と自民党は、2010年5月に発表した連立合意文書の中で、寄付の制限及び政党の政治資金改革を行うことについて詳細な合意を追求する方針を掲げた⁽¹⁰³⁾。また、同年7月には、政治家及び公務員の倫理や政党の政治資金に関する常設の政府諮問機関である公職倫理基準委員会（Committee on Standards in Public Life 以下「基準委員会」という。）が、元保健省事務次官のクリストファー・ケリー委員長（Sir Christopher Kelly）の下で政党の政治資金に関する調査を開始した。基準委員会は、予備的な公聴会を経て同年9月に論点及び質問事項をまとめた文書⁽¹⁰⁴⁾

を公表し、これに対する諸機関からの回答等を受けて、2011年11月22日に報告書を公表した⁽¹⁰⁵⁾。報告書の勧告は24項目に上るが、勧告の骨子は、①寄付について量的制限を設け、限度額を1年間で1万ポンド（約122万円）とすること、②寄付の限度額を、労働組合も含め全ての個人及び組織からの寄付に適用すること⁽¹⁰⁶⁾、③選挙運動費用支出の限度額を15%削減すること、④新たに本格的な政党国庫補助を導入する⁽¹⁰⁷⁾とともに、1,000ポンド（約12万円）までの寄付及び党費に対する税制上の優遇措置を導入すること、となっている⁽¹⁰⁸⁾。報告書に記載される勧告の内容をめぐっては、特に寄付の限度額の設定等に関する利害の対立が報告書の公表以前から報じられてきたが⁽¹⁰⁹⁾、結局、公表された基準委員会の報告書には、保守党及び

(103) *The Coalition: our programme for government*, Cabinet Office, 2010, p.21. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf>

(104) Committee on Standards in Public Life, *Review of Party Funding: Issues and Questions*, September 2010. <http://www.public-standards.org.uk/Library/Party_Funding_Issues_and_Questions_Final.pdf>

(105) Committee on Standards in Public Life, *Political party finance: Ending the big donor culture*, November 2011. <http://www.public-standards.gov.uk/Library/13th_Report__Political_party_finance_FINAL_PDF_VERSION_18_11_11.pdf>

(106) ただし、労働組合については、オプト・イン方式にすることによって労働組合全体ではなく個々の組合員の寄付とみなして限度額を適用する余地を残している。

(107) 政党国庫補助については、選挙の得票数に基づいて各党に配分することとしている。報告書は、具体的な金額について次回総選挙以降に決定することとしているが、現時点では、下院議員総選挙で1票につき3ポンド（約370円）、欧州議会、スコットランド議会、ウェールズ議会及び北アイルランド議会の選挙で1票につき1.5ポンド（約180円）を各政党に得票数に応じて配分することとしている。年間総額約2300万ポンド（約28億円）の追加の公金支出となり、有権者1人当たり1年間で約50ペンス（約60円）の負担となる。

(108) 報告書によれば、寄付の量的制限、支出の金額の制限及び国庫補助の組み合わせにより、政治における巨額の資金を排除しようとしている。また、報告書は、政府及び各党がこれらの新たな仕組みの導入に向けた準備をすぐに開始すべきだとしているものの、導入の準備には時間がかかることなどから、2015年の次期総選挙までは導入しないこととしている。

(109) “Tories ‘want to use £50,000 cap on party funding to cripple Labour,’” *Observer*, May 29, 2011; “£3 for every vote: state funding plan for political parties,” *Guardian*, October 29, 2011; “Cameron kills off reform of party funding,” *Independent*, November 10, 2011. 等。寄付に5万ポンド（約610万円）の限度額が設定された場合、富裕層からの高額な寄付が多い保守党は寄付収入の多くを失うことになるが、自民党はマニフェストに基づきこれより低い1万ポンド（約122万円）の限度額の設定を主張しており、保守党はこれに強く反対してきた。また、労働組合についても個人と同じ限度額が設定された場合、労働党は保守党より深刻な収入の減少に直面することが予想されており、労働党は反対してきた。さらに、保守党は、労働組合員の政治基金への寄付を組合員の明確な意思表示を必要とするオプト・イン方式にすべきだと主張してきたが、同方式の北アイルランドでは組合員による寄付の申出が35%にとどまっており、同方式が導入された場合に労働党の収入が激減することが示唆されることから、労働党はこれに反対してきた。

労働党の委員からの異議も付記された。また、各党は勧告に対して早くも否定的な反応を示している⁽¹¹⁰⁾。保守党、自民党及び労働党のいずれの党も2010年の総選挙のマニフェストで政治資金の改革を約束していたものの、各党の意見調整の難航も予想されており、勧告を受けた今後の議論の行方が注目される⁽¹¹¹⁾。

参考文献（注で挙げたものを除く）

- ・堀本武功編著『世界の政党法』麴町出版、1984。
- ・成田憲彦「イギリスにおける政治浄化の試み—1883年腐敗行為・違法行為防止法の制定—」『レファレンス』469号、1990.2, pp.17-30。
- ・三輪和宏「イギリスの1883年腐敗行為・違法行為防止法」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』163号、1991.8.7。

- ・間柴泰治・黒川直秀「イギリスの「一代貴族『売買』疑惑」と政治資金規制制度改革（短報）」『レファレンス』669号、2006.10, pp.65-71。
- ・Ewing, Keith. *The funding of political parties in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- ・Rowbottom, Jacob. *Democracy Distorted: wealth, influence and democratic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- ・Kelly, Richard. “In brief: party funding.” *House of Commons Library Research Paper*. SN/PC/6123, 15 November 2011. <<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06123>>

（きむら しほ）

⁽¹¹⁰⁾ “MPs reject rise in state funding for politicians,” *Guardian*, November 23, 2011. 等。特に、新たな政党国庫補助については、英国の現在の財政状況にかんがみ、各党とも導入に否定的である。

⁽¹¹¹⁾ “Reform party funding or politics will sink in sleaze, says watchdog,” *Independent*, November 23, 2011. 等。