

【短信：カナダ】

2003年カナダ選挙法の改正と政党助成制度の導入

間柴 泰治

はじめに

2003年6月19日、カナダで「カナダ選挙法及び所得税法を改正する政治資金に関する法律（以下「2003年法」という。）が成立した。これは、1974年の選挙運動費用法制定以来の抜本的改革で、①個人による寄付の制限、②候補者・政党の収支報告義務の強化、③企業や労働組合による寄付の原則禁止、④政党に対する公的助成の強化、を主な内容とする。さらに、規制対象となる選挙に、本選挙のみならず、実質的に選挙過程を構成する要素であるとの理由から、各政党での予備選挙や党首選挙まで含め、非常に広範な規制を目指している。本稿は、これらのうち、2003年法によって新たに導入された政党助成制度を紹介するものである。

1. カナダにおける政党助成制度

カナダにおいて、わが国と同様の政党助成制度が導入されたのは、1975年のケベック州が最初であり、その後、ニュー・ブランズウィック州（1978年）、プリンス・エドワード島州（1988年）が続いた。これらは、原則として州議会に議席を有する政党を対象に助成し、直前の総選挙での得票数を基礎に助成額を算定する点で共通しているが、制度の詳細では相違点も見られる（後掲表参照）。

連邦では、1974年の選挙運動費用法によって、寄付に対する税制優遇措置や、政党や候補者への選挙運動費用助成という形態で公的助成が行われてきたが、上記3州と同様の政

党助成制度は、2003年法で初めて導入された。

2. 2003年法制定の経緯

2002年5月23日、クレティエン首相（当時）は、下院本会議での演説で、「8項目の行動計画（Eight-Point Action Plan）」を公表した。これは、閣僚や上下両院議員の行為規範の制定・改定、ロビイスト法改正、選挙運動資金改革にまで及ぶ広範な政治改革を宣言したもので、首相を含む閣僚の金銭スキャンダルが次々と指摘された当時において、政治不信の払拭を目的とするものであった。

2003年1月29日に内閣から下院に提出された法案は、翌月11日から本格的な審議に入った。この法案に対する野党の態度は分かれ、新自由党（New Democratic Party）とケベック連合（Bloc Québécois）が賛成し、カナダ保守・改革同盟（Canadian Reform Conservative Alliance）と進歩保守党（Progressive Conservative Party）が反対していたが、興味深いのは、与党の自由党内に根強い反対論があったことである。すなわち、この法案が成立した場合、規制強化が党の寄付収入の減少を招き、たとえ公的助成を強化してもこれを補填できず、党運営に必要な経費を賄えなくなるとの危惧が自由党内で強く、したがって、法案に反対、または法案を支持しながらも、慎重な審議を求める見解が唱えられたのである。

このような党内状況に対してクレティエン首相は、法案の大幅な修正を拒否した上で、法案の不成立は内閣不信任と同然であるとし、法案が否決された場合には下院の解散もあり

得ることを示唆するなど、非常に強硬な態度で臨んだ。^(注16)一時は、自由党幹部が首相を強く非難するなど党内の緊張が高まったが、最終的に、^(注17)助成金を増額するなどの修正に首相側が応じて、2003年6月11日に下院を通過した。^(注18)自由党が圧倒的な優位にある上院では、同月12日から19日までの審議で可決、19日に裁可を得て、成立している。

3. 政党助成制度の概要

2003年法によって新たに導入された政党助成制度は、連邦政府が、一定の要件を満たす政党に対して、直前の総選挙時の得票数に応じ、四半期を単位として助成金を交付するものである。以下、主要な事項について概観する。

(1) 受領要件

助成金を受領できる政党は、2003年法によって改正されたカナダ選挙法（以下「法」という。）が定める「登録政党（a registered party）」^(注19)であって、対象となる四半期の直前に実施された総選挙において、^(注20)全国の有効投票総数の2%以上を得ること、または、その政党が候補者を擁立している全選挙区における有効投票総数の5%以上を得ることを要する（法第435.01条第1項）。

なお、登録政党に認定されるためには、総選挙において50名以上の候補者を擁立する必要があるが、^(注21)2003年に連邦最高裁は、「権利及び自由に関する憲章（Canadian Charter of Rights and Freedoms）」第3条が保障する選挙権・被選挙権を侵害しているとして、これを違憲と判示した。^(注23)これに対応するため、擁立すべき候補者数の引き下げ（50名以上から1名以上へ）などを内容とする法案が下院に提出され、^(注24)2004年5月13日に成立している。

(2) 助成額

助成額は、直前の総選挙で得た1票当たり各四半期について0.4375カナダドル、すなわち、年間1.75カナダドルである（法第435.01条第2項）。ただし、物価上昇に伴う調整が行われる（法第435.01条第2項(b)号）。

この1票当たりの助成額は、政府提出法案では年間1.50カナダドルとされていたが、下院での審議で、現在の年間1.75カナダドルに引き上げられた。この修正は、企業や労働組合などへの規制が厳しくなれば、主要政党の収入が大幅に減少することが予想されるため、これを従来と同じ水準に維持する趣旨である。^(注25)

(3) 助成金の交付手続き

助成金の交付は、毎年3月31日、6月30日、9月30日、12月31日の計4回行われ、①連邦選挙庁長官（the Chief Electoral Officer、以下「長官」とする。）による有資格政党の認定、②長官から収入官（Receiver General）に対する有資格政党の通知、③収入官から有資格政党に対する助成金交付、という手順で行われる（法第435.02条第1項から第3項まで）。

すなわち、まず、長官は、助成の対象となる政党が、①助成金受領の要件を満たすこと、②法が義務付ける報告書をすべて提出していることを確認する。次に、この確認を終えた長官が、収入官に対し、助成金の額と提出義務のある報告書を提出している旨を証する証明書を送付する。この証明書を受領した収入官は、有資格政党に対して助成金を交付するのである。

ただし、有資格政党が、法の定める報告書を提出しない場合は、助成金が交付されないが、後にその報告書を提出すれば、報告書の未提出が原因で交付されなかった助成金を受領することができる。

(4) 政党の合併

政党が合併した場合には、合併に参加した各政党が合併前に受領していた助成額を合算した額を受領する（法第 435.01 条第 4 項）。したがって、受領資格のない複数の政党が、合併によって法第 435.01 条第 1 項に規定する受領要件を満たした場合は、合併前の各政党が受領していた助成金の総額が 0 であるため、助成金を受領することはできない。

(5) 経過措置

2003 年法第 71 条第 1 項から第 2 項までによれば、2004 年 1 月 1 日から 12 月 31 日までを対象とする助成金は、直前の総選挙の結果を基準として、有資格政党に対し、2004 年 1 月 1 日に一括して交付することとしている。これは、2003 年法の施行によって、各政党の財政状況を悪化させないための措置である。

4. 政党助成制度の憲法適合性

カナダでは、選挙関連法規に関して、透明性の強化、選挙過程への参加促進とともに、公平性の保証が重要な要素だと考えられてきた。すなわち、立候補や選挙運動における実質的競争が、資力の過度の差によって損なわれるべきでないとする立場である。この立場からは、選挙運動費用の制限など、選挙過程に対する規制の必要性が認められやすい。

しかし、このような制限措置は、1982 年に「権利及び自由に関する憲章」が制定されて以降、人権（特に、表現の自由、政治的自由）との整合性が厳格に問われるようになってきている。

政党助成制度の憲法適合性に関しては、現代の政治過程・選挙過程における政党の役割を重視して、これを肯定する見解がある一方で、①公的助成への資金依存は、政党が有権者の意思から乖離することを促進するのでは

ないか、②このような助成は、支持しない政党への寄付を個々の納税者に強制することに当たらないか、③既成政党が過度に有利になり、新たな政党の設立や活動を著しく困難にするのではないかなどの問題点を指摘する否定的な見解もある。

この点に関する司法判断としては、1986 年のマニトバ州最高裁判所での判決がある。これは、当時のマニトバ州選挙運動資金法にもとづいて実施されていた選挙運動費用助成制度が、「権利及び自由に関する憲章」第 2 条(b)号に定める思想、信条、意見及び表現の自由を侵害すると主張され、マニトバ州政府が訴えられた事案である。この判決の多数意見は、選挙運動費用に関する公的助成によって、原告が主張する権利は侵害されていないとし、合憲と判示している。なお、連邦最高裁は、この点に関する憲法判断を示していない。

おわりに

2003 年法が、企業や労働組合の寄付を許す「抜け穴」が残されているなどの批判にさらされているのは確かであるが、他方で、選挙運動資金に関する透明性を強化し、企業や労働組合などの団体からの寄付を厳しく制限することで、特定利益と政治家との過度に密接な関係を絶つことに貢献することは疑いない。

前述のとおり、2003 年法は、本稿が扱った政党助成制度のほか、広範な改革を含むものである。これらは、稿を改めて紹介したい。

(注)

- (1) An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (Political Financing) (2003 年法律第 19 号)
- (2) Election Expenses Act (1974 年法律第 51 号)

- (3) この間の制度改革については、以下を参照。Tim Mowrey, et. al., "Election Financing in Canada", *Electoral Insight*, vol. 4 no.1 (2002. 5), pp.2-4; William Stanbury, *Money in Politics*. Toronto: Dundurn Press Ltd., 1992, pp. 27-53.
- (4) カナダでは、もっぱら選挙運動に関する資金を対象とした規制が争点となる。この点で、政治活動一般に関する資金を対象とする政治資金規正法を有するわが国の事情との違いに注意を要する。
- (5) この法律の概要については、以下を参照。James R. Robertson, *Legislative Summary Bill C-24: An Act to Amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (Political Financing)*. Ottawa: Library of Parliament, 2003.
- (6) An Act to govern the Financing of political parties, R.S.Q., c. F-2. ただし、現在の根拠法は、Election Act, R.S.Q., c. E-3.3.
- (7) Political Process Financing Act, S.N.B. 1978, c. P-9. 3.
- (8) R.S.P.E.I. 1988, c. E-2.01. ただし、現在の根拠法は、Election Expenses Act, S.P.E.I. 1996, c. 13.
- (9) 各州での公的助成制度の導入状況については、以下を参照。Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*, Ottawa: Elections Canada, 2003, pp.65-83.
- (10) *Edited Hansard 37th Parliament 1st Session*, no.190 (2002. 5. 23) . クレティエン首相は、翌月11日、これを具体化したものを記者発表している。<http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive & Sub=NewsReleases & Doc=ethics.20020611_e.htm> (last access: 2005. 4. 28)
- (11) 「カナダ首相 公金流用? で苦境」『産経新聞』2001. 3. 28 夕刊, p. 2; 「カナダ 首相の人気急落 汚職・権力争い嫌う」『朝日新聞』2002. 6. 12, p.8.
- (12) An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing) , 37th Parliament, 2nd Session, Bill C-24.
- (13) この法案の審議経過を知るには、連邦議会図書館ウェブサイトの以下のページが有用である。このページからは、関連する会議録や委員会報告書へのリンクが付されている。<<http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp?Lang=E & Chamber=C & Start List=2 & End List=200 & Session=11 & Type=0 & Scope=I & query=3292 & List=stat>>
- (14) "Liberals ask Chrétien to delay financing bill", *National Post*, 2003. 4. 29, A7.
- (15) クレティエン首相が法案成立を急ぐことと、次期党首選挙をめぐる党内勢力争いとの関連を指摘する見解もある。"PM vows to fight party on donation bill", *National Post (Internet Version)* , 2003. 4. 30; "Has he lost it, or what?", *Globe and Mail*, 2002. 12. 21, A9.
- (16) "Slowdown threatens three bills", *Globe and Mail*, 2003. 5. 8, A4.
- (17) "PM's donation plan stuns party", *Globe and Mail*, 2002. 12. 21, A1; "PM attempts to brush aside party on finance bill", *ibid.*, 2003. 5. 1, A7.
- (18) "MPs pass bill to reform political financing, limit corporate donations", *Canadian Press*, 2003. 6. 11.
- (19) 「登録政党」とは、名称や略称等が一定の基準を満たしていること、党首・会計責任者・監査人のほか3名以上の役員を置いていること、綱領、主たる事務所、党首などの役員の氏名や住所などが確定していること、の3条件を満たし、1名以上の候補者を選挙で擁立し、かつ、総選挙の告示から60日以上前に、所定の申請を有効に行った政党をいう(法第366条から374条まで)。登録政党でなくとも選挙活動は可能であるが、選挙運動費用の助成などは、登録政党のみが対象となる。Megan Furi, *Legislative Summary Bill C-3: An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act*. Ottawa: Library of Parliament, 2004, p.4.
- (20) 対象となる四半期中に総選挙が行われた場合には、なお、直前の総選挙の結果を基準とする。

- (21) 2004年の改正前の法第370条1項を参照。
- (22) 樋口陽一ほか編『解説世界憲法集(第4版)』三省堂, 2001, pp.92-101. を参照。
- (23) *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 2003, SCC 37.
- (24) An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (2004年法律第24号)。この法律の概要については、*op.cit.* (19). を参照。
- (25) *Op.cit.* (5), p.9.
- (26) 年次収支報告書(法424条)、政党が受領した寄付などの報告書(法424.1条)、選挙運動費用報告書(法429条)の3点である(法435.02条2項)。
- (27) Elections Canada, "Chief Electoral Officer of Canada announces amounts to be paid to registered political parties for 2004", *Press Release and Media Advisories*, 2003. 12. 11. によると、2004年度の助成金配分は以下のとおり。助成金の総額は、21,993,217.75カナダドル(約19.2億円)である。

自由党	9,191,054.25
保守党	8,476,872.25
ケベック連合	2,411,022.25
新民主党	1,914,269.00

(単位:カナダドル)

- (28) "PM offers early vacation if MPs vote for financing bill", *National Post (Internet Version)*, 2003.5.1.
- (29) Tim Mowrey, et. al., *op. cit.* (3), pp.2-3.
- (30) たとえば、第三者の選挙運動に対する規制に関す

る連邦最高裁の判断として、以下を参照。*Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33.

- (31) *Op.cit.* (5), pp.9, 11-12.
- (32) *MacKay v. Government of Manitoba* (1986) 24 DLR (4th) 587 (Manitoba Court of Appeal)。また、選挙運動費用助成に関する資格要件の合憲性が問われた *Barrette v. Canada (Attorney General)*, [1994] R.J.Q. 671, 113 D.L.R. (4th) 623 (Que. C. A.)。をあわせて参照。
- (33) 3名の裁判官のうち、2名による多数意見。
- (34) カナダ憲法の人権規定及び違憲審査の方法について以下を参照。佐々木雅寿「カナダ憲法における人権保障の特徴」『ジュリスト』1244号, 2003. 5. 1-15, pp.196-202.
- (35) なお、アメリカ連邦最高裁は、大統領選挙運動に対する公的助成制度を定める法律の制定は、憲法が連邦議会に付与した権限を逸脱しないと、その法律を合憲と判示している。424 U.S. at 90-91.
- (36) なお、前記マニトバ州選挙運動資金法に関する訴訟の上告審判決は、訴えが訴訟要件を欠くとして実体的判断を行っていない。[1989] 2 S. C. R. 357.
- (37) "Critics hit loopholes in campaign legislation", *Globe and Mail*, 2003. 4. 11, A10.

(参考文献) 注に掲げたものを除く。

- ・前田徹「カナダにおける政党及び議員候補者への公的助成」『早稲田政治公法研究』53号, 1996. 12, pp. 33-66.
- ・K. D. Ewing, *Money, Politics and Laws*. Oxford : Clarendon Press, 1992.

カナダ選挙法（抄）
Canada Elections Act
(2004年5月14日最終改正)

間柴 泰治

毎四半期の助成金

第 435.01 条

【毎四半期の助成金】

(1) 連邦選挙庁長官は、暦年の各四半期に関して、当該四半期の直前の総選挙における登録政党の候補者が、当該総選挙において少なくとも次の各号のいずれかの票を得た場合、当該登録政党に対して交付すべき助成金を決定する。

- (a) 有効投票総数の2%
- (b) 当該登録政党が候補者を擁立する全選挙区における有効投票総数の5%

【助成金総額の算出】

(2) 各四半期の助成金の総額は、次の(a)号に(b)号を乗じて得た額とする。

- (a) 0.4375 カナダドルに第1項に定める総選挙における有効投票数を乗じた金額
- (b) 第405.1条第1項の規定に基づいて決定された、当該四半期に関して有効なインフレ調整率

【各政党の助成金の算出】

(3) 各登録政党の1四半期の助成金の額は、当該助成金の総額に、第1項に規定する総選挙における有効投票総数に対する当該登録政党の得票総数の比率を乗じて得た額とする。

【政党の合併】

(4) 政党が合併した場合、当該政党は、当該合併を行った政党が、合併しなかった場合にはそれぞれの政党が受領する権利を有することとなっていた助成金の総和を受領す

る権利を有する。

第 435.02 条

【証明】

(1) 各四半期末の後、実行可能な限り速やかに、連邦選挙庁長官は、収入官に対し、当該四半期において登録政党に対して交付すべき助成金の額を記載した証明書を交付する。

【法令順守のための猶予】

(2) 登録政党が、第424条、第424.1条及び第429条の規定に基づいて提出する義務を負うすべての書類を提出しないときは、連邦選挙庁長官は、当該登録政党が当該書類をすべて提出するまで、四半期に関する証明書の交付は延期する。

【交付】

(3) 収入官は、証明書を受領した場合、登録政党に対し、統合歳入基金から、証明書に記載されている金額を交付する。当該交付は、当該登録政党の代表者が書面で認めたときは、全額又は一部を当該登録政党の州支部に対して行うこともできる。

【「州支部」の定義】

(4) この法律において「州支部」とは、登録政党の州又は準州の支部のうち、当該登録政党の代表者が連邦選挙庁長官に次に掲げる事項を届け出たものをいう。

- (a) 当該支部及び州又は準州の名称
- (b) 当該政党の名称
- (c) 当該支部の記録が保管され、通知を受

- 領できる事務所の住所
- (d) 当該支部の代表者及びその他の役員の氏名及び住所
- (e) 当該支部によって指定されたすべての登録代理人の氏名及び住所
- (f) 当該支部が当該登録政党の支部であることを証明する、当該登録政党の代表者の署名がある宣誓書
- この法律は、第 366 条第 2 項(a)号から(h)号

までに規定する事項に準じ、本項に基づいて届け出られる事項について適用される。

【変更の届出】

- (5) 当該州支部の代表者は、第 4 項に規定する事項の変更から 15 日以内に、当該登録政党の主任代理人に対し、書面で当該変更を報告しなければならない。

(ましば やすはる・政治議会課)

(表) カナダにおける政党助成制度一覧

	カナダ (連邦)	ケベック州	ニュー・ブランズウィック州	プリンス・エドワード島州
根拠法規	カナダ選挙法	選挙法	政治過程資金法	選挙運動費用法
交付要件	以下のいずれかの条件を満たす登録政党 ①直前の総選挙での得票数が、有効投票総数の 2% 以上 ②直前の総選挙で、候補者を擁立した全選挙区において、総得票数が有効投票総数の 5% 以上	州選挙庁長官から認証を受けた政党 (無所属の州議会議員及び候補者を含む)	以下のいずれかの条件を満たす政党 ①州議会に議席を有すること ②直前の州議会議員総選挙で、10 名以上の候補者を擁立したこと	州議会に議席を有する政党
助成額 (年間)	直前の連邦下院議員総選挙で有資格政党が得た総得票数に 1.75 カナダドル (四半期当たり 0.4375 カナダドル) を乗じた額	(助成金の総額) 名簿登録済みの有権者総数に 0.5 カナダドルを乗じた額 (助成金の配分) 直前の州議会議員総選挙における、全有資格政党の得票数に対する、有資格政党の得票数の割合を配分	直前の州議会議員総選挙で有資格政党の候補者が得た総得票数に、1.3 カナダドルを乗じた額	直前の州議会議員総選挙で有資格政党が得た総得票数に、副総督が定める額 (最大 2 カナダドル) を乗じた額
その他	・インフレ調整あり ・四半期ごとに助成	・用途制限あり (政党の運営、政策綱領の宣伝、党員の政治活動との協力) ・実際の支出額を事後助成	・インフレ調整あり ・用途制限あり (政党の運営、政策綱領の宣伝、党員の政治活動との協力)	・インフレ調整あり

(出典) Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*. Ottawa: Elections Canada, 2003. をもとに筆者作成。