

ISSUE BRIEF

米英独仏における外国人の政治献金規制

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 542 (JUN. 1. 2006)

本稿においては、米英独仏各国における外国人等による政治献金の規制について説明する。

アメリカでは、外国人等の政治献金だけでなく、企業献金も原則禁止である。また、適法とされる企業 PAC の政治献金についても、その過程における外国人・外国親会社の介在や、法の抜け道に対する規制が厳格化されてきた。イギリスでは、原則として献金主体を選挙人名簿登録者及び現に国内で事業を行う内国会社に限定する。選挙人名簿登録者には、外国人の英連邦市民や欧州連合市民が含まれる。ドイツでは、国外政治資金の国内流入を規制しており、米英とは視点を異にする。フランスでは、外国及び外国法人の政治献金さらに企業献金は禁止であるが、外国人個人は禁止対象外である。

政治議会課

かわしま たろう
(河島 太郎)

調査と情報

第 5 4 2 号

はじめに

市場のグローバル化に伴い、日本企業の国際化が進み、外国人の持ち株比率が高まってきている中¹、現行の政治資金規正法における外資系企業による寄附の禁止を一部撤廃する「政治資金規正法等の一部を改正する法律案」(平成18年4月12日提出 衆法第20号)が、第164回国会に提出された。

本稿は、外国人等による政治献金の規制に関する主要国の政治資金制度を、特に外資系企業による寄附の規制状況に焦点を当てながら紹介するものである。米英独仏を対象を絞り、各国ごとに多様な「外国人」等による政治献金の規制を紹介する。その際、規制導入の経緯、規制の手続的側面、政治資金規制の全体的な枠組み、企業献金の禁止状況といった関連情報についても必要かつ可能な範囲で言及する。

アメリカ

1 経緯²

1938年まで、アメリカ合衆国(以下「合衆国」という。)では外国人の政治献金は特に禁止されていなかった。同年に、国内政治に影響力を行使しようとするナチスドイツによる資金提供が発覚して、外国工作員登録法が制定された³。だが、同法は、外国団体の工作員で政治宣伝(political propaganda)に従事するものに対し、その活動の登録と開示を求めるものであり、政治献金自体は規制していなかった。

1962年から翌年にかけて、連邦の公職の候補者に対するフィリピンの砂糖製造業者とニカラグアのソモサ大統領による寄附が暴露されたことがあって、1966年の外国工作員登録法改正で、合衆国の永住者を除き、外国の政府、政党、会社又は個人について、すべての連邦選挙に関する寄附の禁止に踏み切った⁴。

1971年には、連邦選挙に関する政治資金規制の一般法として、寄附の規制や公開を図る連邦選挙運動法(以下、⁵において「法」という。)が制定され⁵、その1976年の改正で⁶、外国工作員登録法の寄附の禁止規定を拡大・継承することとなった。

ところで、連邦選挙に関する政治資金規制を目的とする法の基本的性格から、州選挙や地方選挙に関する資金や政党自体に関する資金などのいわゆる規制対象外のソフトマネーが次第に問題となり⁷、特に1996年大統領選挙では、外国から流入した巨額の資金がソフ

¹ 衆議院調査局第二特別調査室『政治資金規正法改正案関係資料(第164回国会) - 政治資金規正法等の一部を改正する法律案(山本拓君外3名提出、衆法第20号)』2006.4, p.11.

² 経緯については、次を参照した。Trevor Potter, "The Current State of Campaign Finance Law", Anthony Corrado et al., *The New Campaign Finance Sourcebook*. Washington D.C.: Brookings Institution, 2005, pp. 48-90, esp. 59.

³ Foreign Agents Registration Act of 1938, ch. 327, 52 Stat. 631 (1938).

⁴ Foreign Agents Registration Act, amended by Pub. L. No. 89-486, § 4 (e), 80 Stat. 244, 248 (1966).

⁵ Federal Election Campaign Act of 1971, 2 U.S.C. ch. 14.

⁶ Federal Election Campaign Act Amendment Act of 1976, Pub. L. No. 94-283, § 324, 90 Stat. 475, 493.

⁷ ソフトマネーについては、大曲薫「欧米の企業献金規制の動向」『レファレンス』579号, 1994.4, pp. 56-58; 中村克彦「第4章 権力構造の転換と政治資金」吉原欽一編著『現代アメリカの政治権力構造』日本評論社, 2000, pp. 148-167; 中村克彦「アメリカにおける政治と資金」吉原欽一編著『現代アメリカ政治を見る目』日本評論社, 2005, pp. 227-230 参照。

トマネーとして禁止を免れたといわれている⁸。2002年制定の超党派選挙運動改革法による法の改正で⁹、ソフトマネーは相当の規制を受けることとなり、外国人による寄附等の禁止も拡大された。以来、法令上、合衆国のあらゆる選挙に関して、外国人による寄附が禁止されるに至っている¹⁰。

2 現行規定の概要

(1) 外国人による寄附等の禁止

現在、法第 441 条 e の規定では、外国人が、直接又は間接に、(A) 金銭その他の有価物の寄附等で連邦選挙、州選挙又は地方選挙に関するもの、(B) 政党の委員会に対する寄附等及び (C) 選挙運動通信 (electioneering communications) のための支出、独立支出¹¹又は費用償還をすることは禁止されている。さらに、同条の規定では、何人も、外国人からの(A)又は(B)の寄附等を勧誘、承諾又は受領してはならないこととされている。

() **禁止行為** 連邦選挙委員会規則 (以下、「規則」という。) で具体的に指定された禁止事項は、次のとおりである¹²。

- 選挙に関する外国人の寄附等
- 政治委員会又は政党組織に対する外国人の寄附等
- 政党施設に対する外国人の寄附等
- 選挙運動通信の外国人による費用償還
- 選挙に関する外国人の支出、独立支出又は費用償還
- 外国人による寄附等の勧誘、承諾又は受領
- 禁止行為の実質的幫助
- 選挙関連活動に伴う意思決定過程への外国人の参加等
- 大統領就任式実行委員会に対する外国人の献金

これらの事項のうち、**、**、**、** は、従来、いわゆるソフトマネーとして法の規制を免れてきた政治資金であったが、前述の超党派選挙運動改革法等で規制対象とされたものである¹³。

() **外国人の定義** 法第 441 条 e には、「外国人 (foreign national)」を次に掲げる者とする定義規定がある。

⁸ 「ソフトマネー ハードな課題」『毎日新聞』1997. 2. 19 参照。

⁹ Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, Pub. L. No. 107-155, 116 Stat. 81, (2002), (hereinafter cited as BCRA). 超党派選挙運動改革法については、中川かおり「2002年超党派選挙運動改革法」『外国の立法』213号, 2002.8, pp. 165-169; 桐原康栄「2002年選挙運動資金改革法をめぐるアメリカ合衆国連邦最高裁判決」同誌 220号, 2004. 5, pp. 233-238 参照。

¹⁰ 2 U.S.C. § 441e (a); 11 C.F.R. § 100.20 (i).

¹¹ 「独立支出」とは、公職の候補者等の陣営に属さない第三者による選挙に関する支出のことである。

¹² 11 C.F.R. § 110.20 (b)-(i).

¹³ は、全国又は州の政党委員会の建設資金に対する寄附で、法の適用除外であったもの (2 U.S.C. § 431 (8) (B) (viii) (2000).)。超党派選挙運動改革法は、この特例の廃止と関係規定の拡充により (BCRA §§ 103 (b)(1), 303.) 政党施設建設資金への外国人の献金を全面的に禁止した。

は、従来、法規制の外にあった当落を明示しない争点主張 (issue advocacy) を、選挙前一定期間、候補者氏名に言及する放送に限り、「選挙運動通信」として規制対象化したものである。なお、前掲注 7 参照。

は、大統領就任式実行委員会への唯一の規制である。Potter, *op. cit.* 2, p. 59.

外国人本人 (foreign principal)¹⁴で合衆国法典 22 編 611 条(b)項に規定するもの。ただし、合衆国市民である個人を除く。

合衆国市民でない個人で合衆国法典 8 編 1101 条(a)項(20)号に規定する永住許可を適法に受けていないもの¹⁵

具体的に政治献金が禁止される外国人とは、次のいずれかであるとされている¹⁶。

外国の政府

外国の政党

外国の会社

外国の社団

外国の組合

外国の市民権を有する個人

永住許可証 (Green Card) を有しない移民

したがって、「外国の会社」である外国企業は、寄附等を行うことができない。

(2) 外資系企業等による寄附等に関する規制

() 連邦選挙に関する政治活動委員会 (Political Action Committee, 以下PACという。)¹⁷による寄附の場合 アメリカでは連邦選挙に関する直接的な企業献金は法令上禁止されているが¹⁸、企業関係者の個人献金を当該企業のPACで取りまとめて寄附することは許容されている。連邦選挙委員会の勧告意見及び規則によれば¹⁹、外国会社の合衆国の国内子会社又は外国人の所有する内国会社も、次の規制に反しない限り、PACによる資金提供を行うことができるものとされている。

親会社が、直接又は子会社を通じて、当該 PAC の設立、運営又は勧誘の費用に対する資金を提供しないこと。

外国人 (外国親会社を含む。) がPACの運営又は管理 (役員の任命を含む。) に参加

¹⁴ 22 U.S.C. § 611 (b)で、「外国人本人(foreign principal)」とは、次に掲げる者を含む。

(1) 外国の政府及び外国の政党

(2) 合衆国外にある者、ただし、個人で合衆国内に住所を有する市民であることが確認されるもの又は個人でない者で合衆国、州その他合衆国の管轄に服する区域のいずれかの法律に基づいて組織され又は当該法律により設立されたこと及び主たる営業地を合衆国内に有することが確認されるものを除く。

(3) 組合、社団、会社、組織その他の人的結合で外国の法律に基づいて組織されたもの又は外国に主たる営業地を有するもの

¹⁵ 8 U.S.C. § 1101 (a) (20)で、「永住許可を適法に受け」とは、移民関係諸法に適合する移民として合衆国に永住する特権を適法に付与された状況で、引き続き当該状況に変更がないものをいう。

¹⁶ Federal Election Commission, *Foreign Nationals*, (2003), p. 2,

<http://www.fec.gov/pages/brochures/foreign_nat_brochure.pdf>

¹⁷ PACとは、その多くが会社や労働組合等が母体となって設立された団体で、概ね、わが国政治資金規正法上の「その他の政治団体」にあたるものである。構成員等から集めた小口の政治献金を原資として、支持候補者や政党等に寄附等を行うことが主な活動である。設立母体となる企業や労働組合等は、PACに対し、政治献金の原資となる資金提供はできないが、PACの運営費用を提供することができる。なお、特定の設立母体がない「独立系PAC」も存在する。

¹⁸ 2 U.S.C. § 441b (a); 11 C.F.R. § 114.2 (a).

¹⁹ 11 C.F.R. § 110.20 (g), (i); Federal Election Commission, A.Os. 2000-17, 1995-15; Federal Election Commission, *Campaign Guide for Congressional Candidates and Committees* (2004), p. 27,

<<http://www.fec.gov/pdf/candgui.pdf>>

しないこと。具体的には次の行為が制約されると考えられる²⁰。

- a PAC の運営に参加すること。
- b PAC の役員を務めること。
- c PAC の運営に従事する者の任命に関与すること。
- d PAC の寄附又は支出に関する決定をすること。

() **非連邦選挙に関する企業献金の場合** 連邦選挙に関する直接的な企業献金は禁止されているが、州選挙又は地方選挙に関する直接的な企業献金は、一部の州では必ずしも禁止されていない。しかし、連邦法上の外国人の寄附等の禁止は州選挙及び地方選挙に及ぶため、次の規制に服する外国会社の国内子会社（又は外国人の所有する国内会社）に限って、当該州で企業献金をすることができるとされている²¹。

その国内会社の外国親会社（又はその国内会社の外国人所有者）が、非連邦選挙に関する企業献金等に資金提供を行わないこと。

個人である外国人が、非連邦選挙に関する企業献金等に関与しないこと。

(3) 外国人の寄附等の幫助

(1) のとおり、外国人による寄附等の禁止行為に限らず、その実質的幫助も違法とされる。「実質的幫助 (substantial assistance)」とは、行為の成立に加担しようとして外国人の寄附等を実行、受領又は承諾することをいう。この禁止事項は、伝達者又は仲介者としての個人の行為を含む²²。

(4) 外国人の寄附等の勧誘、承諾又は受領

() **「外国人による寄附」の認識** (1) のとおり、外国人からの寄附等を知りながらこれを勧誘、承諾及び受領することは、禁止されている²³。ここで、「知りながら (knowingly)」とは、規則上、次に掲げる状態にあることをいうものとされている²⁴。

勧誘、承諾又は受領に係る資金が外国人から提供されたものであることを現に知っていること。

通常人ならば、勧誘、承諾又は受領に係る資金が外国人から提供されたであろうと信ずるに足りる事実を知っていること。

通常人ならば、勧誘、承諾又は受領に係る資金源が外国人であるか否か調査するに足りる事実を知っていること。

() **免責条項 (Safe Harbor Provision)**²⁵ () で、寄附等の受領者が「調査するに足りる事実」には、規則上、寄附者等が次のいずれかに該当することが含まれる。

外国の旅券又は旅券番号を用いたこと。

外国の住所を用いたこと。

外国銀行の振出した小切手その他の証券又は外国銀行からの電信送金を用いて寄附等をしたこと。

国外に居住していること。

²⁰ Federal Election Commission, *op. cit.* 16, p. 2; *op. cit.* 19, p. 27.

²¹ *Ibid.* p. 2.

²² Contribution Limitations and Prohibitions, 67 Fed. Reg. 69928, 69945-6 (to be codified at 11 C.F.R. pts. 102 and 110).

²³ 2 U.S.C. § 441e (a) (2). ただし、「知りながら (knowingly)」は、規則 (11 C.F.R. § 110.20 (g) (h)) が明示する用語である。

²⁴ 11 C.F.R. § 110.20 (a) (4).

²⁵ 11 C.F.R. § 110.20 (a) (5), (7).

これらについては、合衆国の発行した寄附者等の旅券で現に有効なものの写しを入手しておけば、規則上、相当の調査をしたものとみなされる。ただし、その勧誘、承諾又は受領に係る資金源が外国人であることを現に知っている者は、これによって免責を受けることができない。

(5) 事後処理²⁶

受けた寄附が外国人によるものか否か疑いがあるときは、会計責任者が寄附を受領してから 10 日以内に、次に掲げる措置を講じなければならない。

その寄附を政治資金預託口座に預金することなく寄附者に返還すること。

その合法性を確認する次の方策を講ずるまで、その寄附を当該口座に預金すること。

寄附は、受領後 30 日以内にその合法性が確認されない限り、返還する必要がある²⁷。合法と見られる寄附を当該口座に預金した場合において、後に外国人の寄附であることが判明したときは、その寄附を判明後 30 日以内に返還しなければならない。ただし、返還資金が不足する場合には、その直後の収入を待って返還することができる。

(6) 連邦選挙委員会の調査権限

政治資金関係を所管する連邦選挙委員会は、収支報告義務違反の疑いについて、現地調査及び会計監査を含む取調べをすることができる²⁸。

イギリス

1 経緯²⁹

イギリスでは、2000 年政党、選挙及び国民投票法³⁰（以下、において単に「法」という。）により外国人等の政治献金が禁止されている。1883 年腐敗行為及び違法行為防止法の制定以来³¹、イギリスは、選挙区候補者の選挙運動費用の支出規制を中心として政治資金を抑制してきた。しかし、20 世紀末には、メディア戦略で高度化した政党本部による全国的選挙運動に多額の政治資金が必要となっており、当時の与党保守党に外国からの不正献金疑惑が相次いだ。1997 年総選挙で政治資金改革を公約に掲げて勝利した労働党のブレア首相は、公職者行為規範委員会の委員長にニール卿を任命して、政党の政治資金問題に関する調査審議を諮問した。その答申を記載した同委員会第 5 次報告書『公職者の行為規範』³²

²⁶ 11 C.F.R. §§ 103.2, 103.3 (a), (b) (1), (2).

²⁷ なお、寄附が合法である証拠は、たとえば（永住許可証を有する等の）寄附者の説明を徴した書面又は口頭の説明を報告書の備考欄に記載したもので足りるとされている。

²⁸ 2 U.S.C. § 437g (a)(2).

²⁹ 大曲 前掲注 7, pp. 29-37 のほか、同「イギリスの政治資金規制改革の構図と論点」中村睦男・大石眞編『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.

³⁰ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. (hereinafter cited as PPERA); 同法については、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」『レファレンス』643 号, 2004. 8, pp. 70-79 が、その一部を紹介している。

³¹ 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; 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.

³² Committee on Standards in Public Life, *Standards in Public Life: The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Vol. 1: Report, Cm 4057-I (1998. 10). その 1 章から 9 章の全訳は、藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について(1)-(9)」『選挙』52 巻 7-10 号, 1999. 7-10、12 号, 1999. 12、53 巻

には、部分的な政党助成制度の導入、候補者や政党等の収支両面にわたる政治資金規制に関する法整備、政治資金の監視機関となる選挙委員会の設置、外国人等の寄附の禁止が盛り込まれた。ニール委員会の答申を受け、政府の提案で2000年に成立したのが前述の法である。

2 現行規定の概要

(1) 寄附が禁止されない者³³

禁止の特例に関する解釈の曖昧性を払拭するために、外国の寄附の禁止については、法は、アメリカとは逆に、政党に対する寄附が禁止されない者 (permissible donor) を次に掲げるものに限定して列挙する³⁴。

選挙人名簿に登録された個人

連合王国において事業を行う会社で、次の要件を備えるもの

- a 1985年会社法又は1986年(北アイルランド)会社令により登録されたこと。
- b 連合王国その他の欧州連合加盟国のいずれかにおいて設立されたこと。

登録された政党

1992年(統合)労働組合及び労働関係法又は1992年(北アイルランド)労使関係法により保管される登録簿に記載されている労働組合

(1986年住宅金融組合法で定める意義による)住宅金融組合

2000年有限責任事業組合法又は北アイルランドで施行する相当法令により登録される有限責任事業組合で、連合王国において事業を行うもの

1974年共済組合法により登録されている共済組合又は1964年産業共済組合法若しくは1969年(北アイルランド)産業共済組合法により登録されている(若しくは登録されているものとみなす)組合

2人以上の社員を有する法人格のない社団のうち ~ に該当しないもので、連合王国においてその事業の全部又は主要な部分を行い、かつ、連合王国内に主たる事務所を有するもの

の「選挙人名簿に登録された個人」には、所定の在住外国人等や在外イギリス人が含まれる。すなわち、国及び地方の参政権を有する国内在住の英連邦市民及びアイルランド共和国市民並びに地方参政権のみを有する国内在住の欧州連合(EU)市民、さらに在外選挙人である出国後15年以内のイギリス本国民が選挙人名簿の被登録資格を有する。

では、連合王国で設立された会社であって国内で登録されたものは、寄附をすることができる。したがって、外国親会社は寄附が禁止されるが、その登録済みの国内子会社は寄附が許容される。また、欧州連合加盟国で設立された会社も、国内で登録を受けると内国会社と同様の取扱いとなる。ただし、外国親会社が専ら寄附の禁止の回避を目的として設立した国内子会社による脱法献金を防止する趣旨で、寄附が禁止されない会社は、国内で事業を行っているものに限られる。そもそも、会社による寄附は、1985年会社法上少なくとも4年ごとに株主総会の決議による事前の承認が必要とされている³⁵。

1-4号, 2000. 1-4 参照。

³³ Committee on Standards in Public Life, *op. cit.* 32, ch. 5, pp. 64-77. esp. paras. 5.18-5.19, R. 25, paras. 5.20-5.23, 5.24, 5.29.

³⁴ PPERA, s. 54 (2).

³⁵ Companies Act 1985, s. 347C, inserted by PPERA, Sch. 19.

(2) 寄附の收受及び返還³⁶

寄附の受領に際して、寄附者の身元確認に相当の措置を講じて、寄附者が許された資金源に該当するか否かを決定することは、法律上、政党の義務である。これにより、政党は、必要に応じてその調査をする間、寄附を政党の口座に留めることができる。法は、寄附の受領 (receipt) と收受 (acceptance) を区別し、寄附を收受したもとのする前に政党が寄附の禁止状況を判断して適切な措置を講じることができるよう 30 日の期間を設けている。寄附の資金源が禁止された寄附者である場合又は寄附者の身元を確認することができないことが判明した場合には、その寄附を返還しなければならない。さらに寄附者の身元を確認することができないことが判明した場合において、寄附を返還することができないときは、その寄附は、統合基金³⁷に納付するために選挙委員会に引き渡すものとされている。

(3) 所定の寄附の没収³⁸

選挙委員会は、禁止された資金源又は身元を確認することができない資金源から政党が受領した寄附の没収を裁判所に申立てることができる。ちなみに、政党の会計責任者は、当該政党が禁止された資金源から寄附を收受しなかった旨の宣誓書を寄附報告書に添付する義務があり、虚偽の宣誓は犯罪となる。

(4) 寄附制限を免れる行為に関する犯罪³⁹

誰でも、次のいずれかに該当する行為をすれば、犯罪となる。

知りながら、寄附の禁止を免れるために便宜を図る行為等の準備に着手すること。
に言う準備を促進すること。

登録された政党の会計責任者に対し、知りながら、次に掲げる事項の重要な内容について虚偽の情報を提供すること。

- a その政党に対して行った寄附の額
- b 当該寄附を行った個人又は団体

人を欺こうとして、登録された政党の会計責任者に対し、a 又は b に掲げる事項に関する重要な情報を提供しないこと。

(5) 候補者に対する寄附の禁止

(1) から (4) までの記述は、政党に対する寄附の禁止に関するものであるが、法で 1983 年国民代表法が改正されて、寄附の禁止に関する規定でおおむね (1) から (4) までに相当するものが候補者に対する寄附に対しても適用される⁴⁰。

(6) 選挙委員会の調査権限⁴¹

政治資金関係を所管する選挙委員会は、政党等、寄附者及び候補者に対し、その会計に関し、選挙委員会が情報提供を求める権限を有することとされている。その調査権限には、政党等の帳簿を検査するため、令状なしに、その施設に立ち入る権限が含まれる。

³⁶ PPERA, ss. 56, 57; esp. ss. 56 (1), (2), 57 (1) esp. (c), (3); s. 54 (1) (a), (b).

³⁷ 「統合基金 (Consolidated Fund)」とは、イギリスの歳入歳出を管理する基金のことで、ここでは国庫に相当すると思われる (田中英夫編集代表 『英米法辞典』東京大学出版会, 1991, p. 185 参照)。

³⁸ PPERA, s. 58, ss. 54 (1) (a)(b), 66.

³⁹ PPERA, s. 61; Explanatory Notes to PPERA 2000, para. 120.

⁴⁰ Representation of the People Act 1983, Sch. 2A, paras. 6-9.

⁴¹ PPERA, s. 146, esp. (3), (7)

ドイツ

1 経緯⁴²

ドイツの政治資金規制は、政党財政に関する政党法⁴³上の規制である。1970年代から逼迫した政党財政の再建と迂回献金で批判を浴びた資金調達方法の透明化を模索しつつ⁴⁴、1982年に政党資金規制の見直しを課題として政党財政に関する専門家委員会が設置された。1983年4月に提出した報告書で、委員会は、在外ドイツ人の寄附を除く外国からの寄附の全面的な禁止及び寄附制限違反に対する制裁として政党国庫補助の減額を勧告した⁴⁵。

同年6月に勧告に沿って政党法等を改正する「政党財政再編に関する法律案」が提出され、連邦議会で修正された上で1984年12月に政党法等の改正法として成立したものの⁴⁶、外国からの寄附の制限は大幅に緩和された。以来、政党法の当該規定は、欧州連合（EU）等に関する若干の改正を経て現在に至っている⁴⁷。

2 現行規定の概要

（1）外国からの寄附の制限

政党は⁴⁸、次に該当する寄附を除き、政党法の施行区域外からの寄附を受ける権限がない⁴⁹。

基本法上のドイツ人、欧州連合市民又は企業でその持分の50%超を基本法上のドイツ人若しくは欧州連合市民が有するもの若しくはその本店が欧州連合加盟国にあるものの財産から直接政党に納入された寄附

先住の少数民族の政党に対し、これと同一民族に属する者が居住する国であってドイツ連邦共和国と国境を接するものが出捐する寄附

外国人1人につき1,000ユーロを超えない寄附

「外国人」や「外国法人」という献金主体の規制ではなく、国外資金の国内流入規制を原則としつつ、例外については、献金主体に着目して、国外資金であっても～に該当する寄附は許容する点がドイツの特徴と考えられる。したがって、政党法の文言から見る限り、国内に住所を有する外国人又は事務所を有する外国法人による国内での政治献金は

⁴² 大曲 前掲注7, pp. 58-71のほか、国立国会図書館調査立法考査局訳『政党財政再編に関する報告書 ドイツ連邦共和国大統領によって任命された専門家委員会の勧告』（調査資料83-1）、1984, pp. 11-12.

⁴³ Parteiengesetz i.d.F. v. 31. 1. 1994 (BGBl. I S. 149).

⁴⁴ 迂回献金の実態については、中村英一「厳しい社会的制裁が政治倫理の意識を守る フリック社事件が見せた政治風土」『世界週報』67巻20号, 1986. 5. 20, pp. 13-15.

⁴⁵ 国立国会図書館調査立法考査局訳 前掲注42, p. 151.

⁴⁶ Gesetzentwurf, BT-Drs. 10/183, 21. 06. 83; Beschlußempfehlung, BT-Drs. 10/684, 25. 11. 83; 当時の政党法改正の経緯については、下田久則「第35次基本法（第21条第1項）改正法及び、政党法及びその他の法律を改正する法律」『外国の立法』131号, 1984. 5, pp. 117-128.

⁴⁷ 6. PartGÄndG. (BGBl. I S. 142, 145; Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/5774, S. 6, 17. 2002年5月の改正は、戸田典子「続発する不正献金事件と政党法改正」『外国の立法』213号, 2002. 8, pp. 185-193参照。

⁴⁸ 政党法上の政党は、6年間に連邦議会選挙又は州選挙に候補者を擁立したことがあるものをいう。§ 2 Abs. 1, 2 PartG.

⁴⁹ § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG. 外国からの寄附の禁止規定を導入した当時の政党法については、堀本武功編著『世界の政党法』麹町出版, 1984, pp. 98-192参照。

禁止されないと思われる。また、⁵⁰により、政党は、ドイツ系又は欧州連合系の外国企業による寄附を収受することができる。なお、⁵¹の「少数民族」は主にデンマーク人、隣国は主にデンマークが想定されよう⁵⁰。

(2) 会計報告の虚偽記載⁵¹

政党の寄附を記載した会計報告は、経済監査士等の検査を経て連邦議会議長に提出する。議長は、その内容の適正を疑う具体的な事由がある場合には、経済監査士等の監査証明を求め、又は自ら選定する経済監査士に改めて検査を委託することができる。法律上、政党が適法に得た寄附の額に応じて国庫補助金が配分されることとされており、会計報告書の虚偽記載が確認された場合には、議長は、政党に対し、補助金の額を訂正して差額の返還を求め、さらに制裁として差額の2倍に相当する金員の支払いを請求することができる。また、虚偽記載の関係者個人も処罰の対象となるが、発覚前に自首した者に対してはその処罰が免除される。

(3) 議員個人に対する寄附⁵²

連邦議会議員の政治活動に対する寄附については、議員法上、同議会規則の行為規範で規制されている。外国からの寄附については、政党法の規定が準用されており、議長は、義務違反の疑いのある議員を調査し、これを事実と認めるときは公表する。

フランス

1 経緯⁵³

フランスでは、1990年の選挙運動費用の制限及び政治資金の浄化に関する法律による選挙法典の改正等で、外国等の寄附が禁止された⁵⁴。フランスの政治資金規制は、1988年3月の政治資金浄化法・同組織法による選挙法典の改正等に始まるが⁵⁵、同年6月の総選挙では隣国のテレビを用いた選挙運動費用の支出の報告がなかったとされ、制度の不備等が知られるに至り前述の法改正に至った⁵⁶。さらに政治資金をめぐる腐敗構造が改善されなかったため、1995年の選挙法典等の改正で法人献金が全面的に禁止された。

2 現行規定の概要

(1) 外国等の寄附の禁止⁵⁷

フランスの公職の候補者は⁵⁸、いかなる費用についても、直接又は間接に、外国又は外

⁵⁰ Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/5774, S. 23; Vgl. Wolfgang Schreiber, *Hdb des Wahlrechts zum BT: Kommentar zum BWG*, 7. Aufl. Köln: Carl Heymanns, 2002. § 6 Rdnr. 23.

⁵¹ §§18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3; 23 Abs. 2; 23a Abs. 2, 3; 23b; 31a; 31b; 31d, PartG.

⁵² § 44a AbgG; § 18 GO-BT, §§ 4 Abs. 4; 8 Abs. 1-3 Verhaltensregeln für MdB.

⁵³ 大曲・前掲注 7, pp. 38-48.

⁵⁴ 成田憲彦ほか「選挙運動費用の制限及び政治資金の浄化に関する1990年1月15日の法律第90-55号」『外国の立法』168号, 1990. 7, pp. 255-269.

⁵⁵ 大山礼子「政治資金浄化法」『外国の立法』156号, 1988. 6, pp. 175-186 参照。

⁵⁶ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990.

⁵⁷ C. élect. L 52-8; Loi n° 88-227 du 11 mars 1988, art. 11-4.

⁵⁸ 欧州議会選挙の候補者については、選挙運動費用の上限規定が見受けられる程度で(Loi. n° 77-729 du juillet 1977, art. 19-1) 外国等の寄附の収受を禁止する規定は見当たらない。

国法による法人から寄附又は物質的援助を受けてはならない。禁止対象は、「外国又は外国法による法人」の寄附であるので、外国人個人の寄附は禁止されないと考えられる。なお、政党又は政治団体を除く法人は、候補者の選挙運動に関する寄附その他の資金提供が禁止されている。したがって、候補者は、内外を問わず、また、外資系企業であるか否かを問わず、法人である会社の寄附を受けてはならない。政党に対しても、同様に外国からの寄附及び法人献金が禁止されている。

(2) 寄附の制限違反に対する制裁⁵⁹

候補者の収支報告の提出先である選挙運動及び政治資金全国委員会は、収支報告の手續又は内容に違反があれば受理を拒否する。拒否に正当な理由がある場合には、当該候補者は、裁判所の判決により1年間被選挙権を有しない。政党の収支報告の提出先も同委員会で、その寄附に制限違反がある場合には、当該政党は、その翌年の政党国庫補助を受ける権利を有しない。

おわりに

日本の政治資金規正法にも外国人、外国法人又は外資系企業等による政治資金の收受を禁止する規定があり(第22条の5)、「日本の政治や選挙が外国人や外国の組織、外国の政府など外国の勢力によって影響を受けることを未然に防止しようという趣旨から設けられたもの」⁶⁰とされている。外国人等の政治献金を禁止する立法趣旨は、諸外国でも概ね同様であろうと思われる。ちなみに、2(1)で指摘したとおり、国内在住外国人のうち英連邦市民が国及び地方の参政権を、欧州連合市民が地方参政権を有するイギリスでは、「イギリスで起きることは、イギリスで生活し働く者の関心事であり、政党は、この国に真の利害関係を持たない個人や法人による海外からの寄附をその財源とすべきではない」とされている⁶¹。

今回の政治資金規正法改正案の趣旨は、現行の規制が企業の国際化等に伴う外国人持ち株比率の上昇により実情にそぐわなくなってきたとの判断にあると報じられている⁶²。市場のグローバル化に対応しつつ、わが国の実効性ある政治資金制度を検討していく上で、外国の事例は大いに参考になるとと思われる。

⁵⁹ C. élect. LO 128, LO 136-1; L. n° 88-227, 11 mars 1988, art. 11-6, art. 9.

⁶⁰ 自治省選挙部政治資金課編『逐条解説政治資金規正法』1997, p. 209.

⁶¹ Committee on Standards in Public Life, *op. cit.* 32, para. 5.9.

⁶² 「外国人出資比率高い企業 献金規制を緩和 自民が検討」『日本経済新聞』2006. 2. 9.

(付表) 米英独仏における外国人等による政治献金の禁止規定

アメリカ
<p>合衆国法典 2 編 14 章 (連邦選挙運動法) (外国人による寄附及び献金) 第 441 条 e (a) 禁止 次の行為は違法とする。 (1) 外国人が直接又は間接に次の行為をすること。 (A) 連邦、州若しくは地方選挙に関して寄附等を行うこと。 (B) 政党の委員会に対して寄附又は献金を行うこと。 (C) 選挙運動通信 (省略) に係る支出、独立支出又は費用償還をすること。 (2) 外国人による第(1)号(A)又は(B)に掲げる寄附又は献金を勧誘、承諾又は受領すること。 (b) この条において、「外国人」とは、次に掲げる者をいう。 (1) 合衆国法典 22 編 611 条(b)項に規定する外国人。ただし、合衆国市民である個人を除く。 (2) 合衆国市民 (省略) でない個人で合衆国法典 8 編 1101 条(a)項(20)号に規定する永住許可証を適法に受けていないもの</p>
イギリス
<p>2000 年政党、選挙及び国民投票法 (寄附が禁止されない者) 第 54 条 (1) 政党が受領した寄附で次のいずれかに該当するものは、受領してはならない。 (a) 政党が寄附を受領した時点で、寄附が禁止されない者による寄附でないこと。 (b) (寄附が匿名か、又は欺罔、秘匿その他の事由で交付されたものかを問わず、) 政党が当該寄附者の身元を確認することができないこと。 (2) この章において、次に掲げる者は、寄附が禁止されない者とする。 (a) 選挙人名簿に登録された個人 (b) 連合王国内において事業を行う会社で次の要件を備えるもの (i) 1985 年会社法 (省略) により登録されたこと。 (ii) 連合王国その他の欧州連合加盟国のいずれかにおいて設立されたこと。 (c) 登録された政党 (d) 1992 年(統合)労働組合及び労働関係法 (省略) により保管される登録簿に記載されている労働組合 (e)~(g) (省略) (h) 2 人以上の社員を有する法人格のない社団のうち前各号に該当しないもので、連合王国においてその事業の全部又は主要な部分を行いかつ連合王国内に主たる事務所を有するもの</p>
ドイツ
<p>政党法 第 25 条 (2) 政党は、次の寄附を除き、政党法の施行区域外からの寄附を受ける権限を有しない。 1. 基本法上のドイツ人、欧州連合市民又は企業でその持分の 50% 超を基本法上のドイツ人若しくは欧州連合市民が有するもの若しくはその本店が欧州連合加盟国にあるものの財産から直接政党に納入される寄附 2. 先住の少数民族の政党に対し、これと同一民族に属する者が居住する国であってドイツ連邦共和国と国境を接するものが出捐する寄附 3. 外国人 1 人につき 1,000 ユーロを超えない寄附</p>
フランス
<p>選挙法典 L52 条の 8 すべての候補者は、いかなる費用についても、直接又は間接に、外国又は外国法による法人から寄附又は物的援助を受領することができない。 政治資金の透明性に関する法律 第 11 条の 4 政党の資金団体又は会計代理人は、直接又は間接に、外国又は外国法による法人から寄附又は物的援助を受領することができない。</p>