

オーストラリア選挙委員会の政治資金監督機能

木 村 志 穂

- ① オーストラリアの政治資金制度は、資金の制限よりも、公開による透明性の確保や監査による適正化、すなわち政治資金の監督機能に力点を置いている。そして、このような政治資金制度において中心的な役割を果たしているのが、オーストラリア選挙委員会である。オーストラリア選挙委員会は、1984年に設立された法定の独立行政機関である。3人の委員により委員会が構成され、その下に、委員の一人である選挙事務局長を長とする事務局が置かれる。
- ② オーストラリア選挙委員会で政治資金の監督に関する事務を担っているのは、全国事務局の法務・法令遵守部資金・公開課である。資金・公開課は、政党登録、公費補助及び財政公開に関する事務を行う。財政公開に関する事務には、政党及び候補者等から提出された資金の収支等に関する報告書の公開事務に加え、報告書の監査や調査に関する事務がある。
- ③ 報告書には、主に年次報告書と選挙報告書の2種類がある。年次報告書は、政党等が一会計年度（7月1日から6月30日まで）の財政状況について毎年報告するものであり、選挙報告書は、候補者等が選挙に係る収支について選挙後に報告するものである。資金・公開課は、年次報告書を毎年2月に、選挙報告書を投票日の24週後に、一般公開している。オーストラリア労働党政権は、報告の対象となる基準額の引下げ、報告書の公開頻度の増加及び公開までの日数の短縮等を盛り込んだ法改正案を2008年及び2009年に提出した。これらは成立には至っていないが、成立した場合には資金・公開課の事務や人員にも影響が及ぶ見込みである。
- ④ 報告書の監査や調査に関する事務には、報告書の日常的な監査としての通常監査と、法令違反が疑われる場合等に行われる調査とがある。通常監査は、限られた人員で行うため、政党、政党支部及び政党関連組織を対象に、原則として、毎年ではなく3年で一巡するように行っている。また、法令違反等に関する調査については、法律上は、令状に基づく立入りも認められるなど、強力な権限が与えられている。しかし、実務上の制約もあり、強制力の行使に係るものは、オーストラリア連邦警察や連邦公訴官に多くを委ねている。

オーストラリア選挙委員会の政治資金監督機能

政治議会課 木村 志穂

目 次

はじめに

- I オーストラリアの政治資金制度の概要
- II オーストラリア選挙委員会（AEC）の概要
 - 1 歴史
 - 2 組織
 - 3 主な所掌事務
- III 資金・公開課の事務
 - 1 政党登録に関する事務
 - 2 公費補助に関する事務
 - 3 財政公開に関する事務

おわりに

はじめに

我が国では、平成 19 (2007) 年 12 月、いわゆる事務所費問題等を受けて、政治団体の支出に係る収支報告の透明性の向上及び適正の確保のため、政治資金規正法(昭和 23 年法律第 194 号)が改正された⁽¹⁾。これにより、国会議員関係政治団体については、平成 21 (2009) 年分の収支報告から支出に関するすべての領収書等の徴収・保存義務が生じ、また、政治資金監査制度が導入されることとなった。

我が国では、これまでも、行政庁の職員が政治資金規正法に基づいて提出された収支報告書の形式的な審査を行ってきた。しかし、職業的専門家による監査⁽²⁾は初めてであり、政治資金の透明性や適正の確保に対する関心はますます高まってきている⁽³⁾。

諸外国では、アメリカを始め、既に政治資金の監査が実施されている国がある。中でも、オーストラリアは、政治資金の監視及び法令執行について「最も持続的かつ効率的な実例」を提供している国の一つとされている⁽⁴⁾。

そこで、筆者は、諸外国の先例として、オーストラリアにおける政治資金に関する取組について現地調査を行った⁽⁵⁾。本稿では、この現地

調査を踏まえ、オーストラリアの政治資金の監督において中心的な役割を担っているオーストラリア選挙委員会 (Australian Electoral Commission 以下「AEC」という。) 全国事務局法務・法令遵守部の資金・公開課について、政治資金の透明性や適正の確保に係る事務を中心に紹介することとしたい⁽⁶⁾。

I オーストラリアの政治資金制度の概要

現在のオーストラリアの連邦レベルの政治資金制度は、主に連邦選挙法 (Commonwealth Electoral Act 1918 以下「法」という。) に規定されている。その特徴の一つは、全体として規制的な規定が少ないことである。

まず、寄付をはじめとする収入については、制限がほとんどない。寄付の量的制限は定められておらず、質的制限も、政党、政党支部、連邦議会選挙の候補者 (以下「候補者」という。) 及び上院グループ⁽⁷⁾の構成員が基準額⁽⁸⁾を超える匿名寄付を受領することが禁止されている程度である。企業・団体献金や、外国人又は外国からの寄付にも制約がない。

支出については、連邦成立の翌年である 1902 年に制定された連邦選挙法⁽⁹⁾において候補者の選挙支出の制限規定が設けられていたが、

(1) 政治資金規正法の一部を改正する法律 (平成 19 年法律第 135 号)

(2) ただし、監査の性格は、外形的・定型的な確認業務とされる。政治資金監査制度研究会編『政治団体のための会計ハンドブック—政治資金監査に向けた準備と対応—』ぎょうせい, 2009, p.8. なお、政党助成法 (平成 6 年法律第 5 号) 上は、政党本部の政党交付金使途等報告書提出の際に、公認会計士又は監査法人による監査が行われる。

(3) 「政治資金報告書 事務所費、透明化道半ば」『日本経済新聞』2008.9.13. 等

(4) Karl-Heinz Nassmacher, "Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation," *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: International IDEA, 2003, pp.139-140.

(5) 筆者は、2008 年 11 月にオーストラリア選挙委員会全国事務局法務・法令遵守部資金・公開課 (Sue Sayer 政党登録・財政公開担当課長、Brad Edgman 調査・監査担当課長、Shawn O'Brien 課長補佐)、オーストラリア議会図書館政治・行政課 (Cathy Madden 課長、Nicholas Horne 主任研究員)、オーストラリア国立大学 John Warhurst 教養学部社会科学学科教授 (政治学) を訪問し、聞き取り調査を行った。本稿執筆に当たっては、聞き取り調査に加え、オーストラリア選挙委員会への追加質問に対する回答も参考にした。この場を借りて、調査に御協力下さった方々に御礼申し上げる。なお、本稿で紹介する制度は 2009 年 12 月現在のものである。また、インターネット情報の最終アクセス日は 2010 年 1 月 8 日である。

(6) 連邦制のオーストラリアでは、連邦議会選挙や連邦レベルの政治活動については連邦選挙法が定め、州レベルの選挙や政治活動については各州法が定めている。本稿では、連邦レベルの政治資金制度を扱う。

遵守されなかったため、1980年の改正法⁽¹⁰⁾により廃止された。したがって、現在は支出の制限もない。

他方で、選挙資金の公費補助制度が存在し、政党や候補者等は、選挙での得票に応じて公費補助を受けることができる。ただし、政党等は毎会計年度の収支等についての報告書を、候補者等は選挙資金の報告書を、AECに提出しなければならない。また、政党等の報告書については、必要に応じて監査や調査が行われる⁽¹¹⁾。

オーストラリアの政治資金制度は、その規正の方法として、資金の量的・質的制限よりも公開による透明性の確保や監査による適正化に力点を置いている制度といえよう。そして、このようなオーストラリアの政治資金制度の実務において中心的な役割を担っているのがAECである。

II オーストラリア選挙委員会 (AEC) の概要

1 歴史

オーストラリアにおいて連邦レベルの選挙を行う機関が最初に設けられたのは、連邦成立の翌年の1902年である。政府の内務省 (Department of Home Affairs) の一部局として始まり、その後の約70年間、幾つかの省の一部局として位置付けられたが、1973年には、その地位の向上のため、省から独立したオーストラリア選挙庁 (Australian Electoral Office) が設置された⁽¹²⁾。しかし、オーストラリア選挙庁は依然として大臣の指揮下に置かれたため、さらに独立性を高めるべく、1983年の改正法⁽¹³⁾によりオーストラリア選挙庁を廃止し、独立行政機関 (independent statutory authority) としてAECを設置した。AECは、大臣に対する報告を行うこととされているものの、大臣の指揮下には置かれ⁽¹⁴⁾ない。1984年2月21日に設立されたAECは、2009年に25周年を迎えた⁽¹⁵⁾。

2 組織

AECは法により設置された独立行政機関である。組織の概要は図1のとおりである。

(7) 上院グループ (Senate group 条文上は group) とは、連邦議会上院選挙において、投票用紙上に氏名がグループ化されて表示される候補者の集合体をいい、有権者がグループ投票を行う場合の投票の単位となる。Commonwealth Electoral Act 1918, s 287(1). 参照。一つの政党が推薦する候補者によって一つの上院グループが構成されることが多いが、2党以上が推薦する候補者が結合して一つの上院グループを構成する場合や、2人以上の無所属候補者が一つの上院グループを構成する場合もある。グループ投票については、佐藤令「連邦議会選挙の制度と実態—オーストラリア2007年連邦議会選挙の概要—」国立国会図書館調査及び立法考査局『オーストラリア・ラッド政権の1年』(調査資料2008-5) pp.61-68. に詳しい。

(8) 基準額は、10,000オーストラリアドル(約82万円)に消費者物価指数を反映させた金額である。2006年7月1日を開始日として、会計年度(7月1日から6月30日まで)ごとの基準額が決定されている。現在の基準額の制度が施行された2005年12月8日から2006年6月30日までの10,000オーストラリアドル(約82万円)から始まり、2006-07会計年度は10,300オーストラリアドル(約84万円)、2007-08会計年度は10,500オーストラリアドル(約86万円)、2008-09会計年度は10,900オーストラリアドル(約89万円)であった。2009-10会計年度の基準額は11,200オーストラリアドル(約92万円)である。本稿では、2010年1月分報告省令レートに基づき、1オーストラリアドル=82円として日本円に換算し、適宜四捨五入の上併記した。

(9) Commonwealth Electoral Act 1902

(10) Commonwealth Electoral Amendment Act 1980

(11) その他、特徴的な点として、政党や候補者に対して基準額を超える寄付をした者も報告書の提出義務を負うことが挙げられる。また、1,500オーストラリアドル(約12万円)までの寄付の所得控除 (tax deduction) 制度がある。

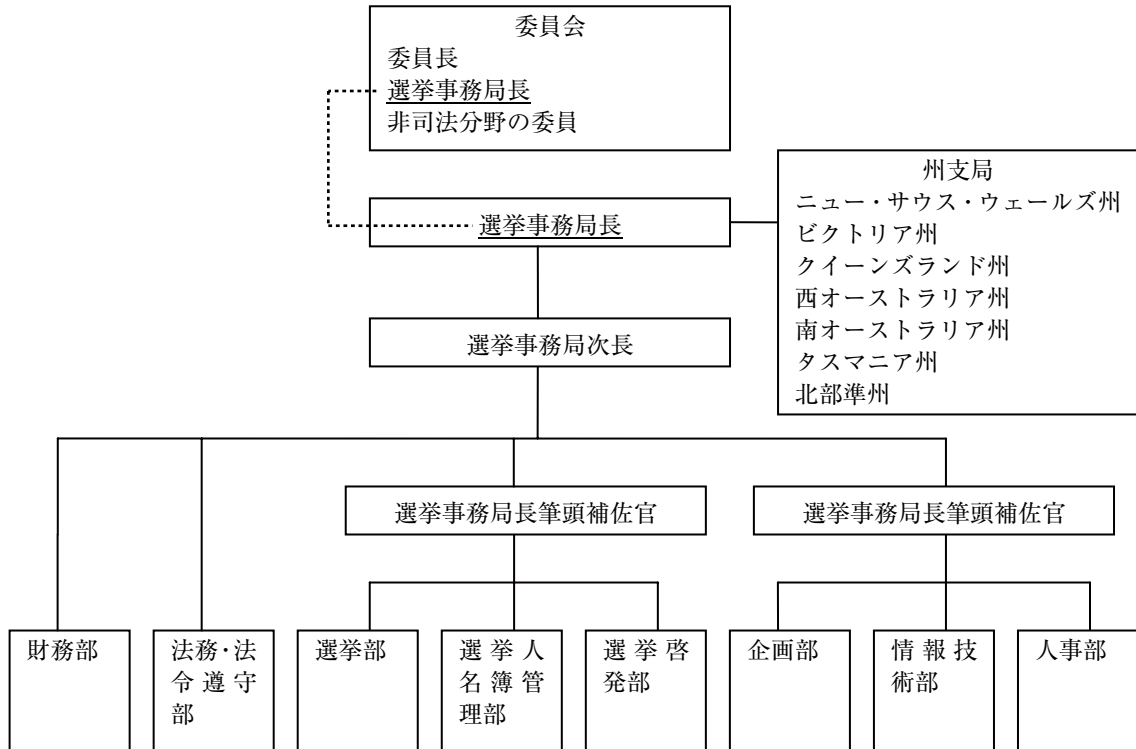
(12) 久保信保・宮崎正壽『オーストラリアの政治と行政』ぎょうせい, 1990, pp.108-109.

(13) Commonwealth Electoral Legislation Amendment Act 1983

AECは、委員長（Chairperson）、選挙事務局長（Electoral Commissioner）及びもう一人の委員（one other member）の3人の委員で構成される⁽¹⁶⁾。委員長は非常勤の職であり、連邦裁判所長官（Chief Justice of the Federal Court of

Australia）が推薦する3人の適格裁判官（eligible Judges）のリストの中から任命される⁽¹⁷⁾。選挙事務局長は常勤であり、委員会の構成員であると同時に、事務局の首席行政職員（chief executive officer）も務める⁽¹⁸⁾。もう一人の委員は非常勤の

図1 AECの組織の概要



(出典) Australian Electoral Commission, *Australian Electoral Commission Organisation Chart*, 2009.11.2. <<http://www.aec.gov.au/pdf/about/chart/aec-org-chart.pdf>>から筆者作成。

(14) Commonwealth Electoral Act 1918, s 7(1) (b), s 17(1), s 17(2). AECは財政・規制緩和（Finance and Deregulation Portfolio）を担当する大臣のうちの1人の管轄となる。特別国務大臣（Special Minister of State）の管轄であることが多いという。また、AECは政府や議会に対し、選挙に関する事項について情報提供や助言を行う。Commonwealth Electoral Act 1918, s 7(1) (d). 特に、選挙に関する両院合同常任委員会（Joint Standing Committee on Electoral Matters (JSCEM)）の照会に対する回答及び意見表明は重要な活動である。Australian Government, *Electoral Reform Green Paper — Strengthening Australia’s Democracy*, 2009, p.73. <http://www.dpvc.gov.au/consultation/elect_reform/strengthening_democracy/docs/strengthening_australias_democracy.pdf>

(15) Australian Electoral Commission, *Annual Report 2008-09*, 2009, pp.2-3. には、連邦選挙管理機関としてのAECの25年間の歩みが簡潔にまとめられている。<http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Annual_Reports/2009/files/2008-2009-aec-annual-report.pdf>

(16) Commonwealth Electoral Act 1918, s 6(2). なお、当該条文上はone other memberと規定されているが、他の条文中はnon-judicial appointeeと規定されている。

(17) Commonwealth Electoral Act 1918, s 5, s 6(3), s 6(4). 連邦裁判所裁判官を3年以上務めている者（長官を除く）又は連邦裁判所裁判官を3年以上務めた者が、適格者である。

(18) Commonwealth Electoral Act 1918, s 18. 選挙事務局長は、政府が2008年に導入した任命方針に基づいて任命されるものの、その適格について、他の2人の委員のような法の規定はない。これまでに就任した6人のうち、初代選挙事務局長は選挙等を専門とする大学教授であった。その後は公務員の経験者が続いているという。

職であり、非司法分野の出身者が任命される⁽¹⁹⁾。3人の委員は、連邦総督（Governor-General）から任命され、7年以内の任期が定められる（ただし、再任が可能である。）⁽²⁰⁾。委員会は、最高意思決定機関であり、委員長は必要に応じて招集することができる⁽²¹⁾。もっとも、委員会は、選挙区の再区画等の一部の事項を除きその権限を委譲することができる⁽²²⁾ため、実際に招集されるのは1年に10回程度であるという。

委員会の下には、前述の委員の一人である選挙事務局長を長とする事務局が置かれる。事務所は、首都キャンベラの全国事務局（national office）、各州及び北部準州の州支局（state offices）に加え、連邦議会下院の150の選挙区ごとに、選挙区支局（divisional offices）が配置されている⁽²³⁾。職員数は常勤、非常勤及び任期付の合計で約830人である⁽²⁴⁾。

全国事務局はAECの実務の中核的な役割を果たし、AEC全体の政策や手続に関与する⁽²⁵⁾。選挙、選挙人名簿管理、選挙啓発、企画、情報技術、人事、法務、財務等を担当する部から成り、職員数は、常勤、非常勤及び任期付の合計で約240人⁽²⁶⁾である。各州支局には、州支局長（Australian Electoral Officer（for a State or Territory））⁽²⁷⁾が置かれ、各州等におけるAEC

の活動（連邦議会選挙やレファレンダムの運営を含む。）の管理について責任を負う。選挙区支局には選挙区選挙管理官（Divisional Returning Officer）が置かれ、当該選挙区内での選挙の運営、選挙人名簿の管理及び一般公衆への周知について責任を負う⁽²⁸⁾。

3 主な所掌事務

AECは、特に、適正な選挙人名簿の管理、不偏不党の選挙制度及び選挙の社会への浸透を目的としており、次の事項を主な所掌事務としている⁽²⁹⁾。

- ① 選挙人名簿の管理
- ② 選挙の執行及びレファレンダムの実施
- ③ 選挙に係る教育及び情報提供
- ④ 選挙に関する事項についての調査、助言及び支援
- ⑤ 海外の選挙及びレファレンダムの支援
- ⑥ 政党登録（party registration）、公費補助（election funding）及び財政公開（financial disclosure）の運営
- ⑦ 選挙区の再区画（redistribution）

以上のうち、⑥の各事務が、政治資金及びその監督に関するものである。これらは、AECの設置を規定した1983年の改正法で導入

(19) Commonwealth Electoral Act 1918, s 6(3), s 6(5). 連邦公務員法（Public Service Act 1999）の政府機関の長（Agency Head）又はこれに相当する職にある者でなければならないとされている。オーストラリア統計局長官（Australian Statistician）が任命されるのが通例となっている。

(20) Commonwealth Electoral Act 1918, s 6(3), s 8(1), s 21.

(21) Commonwealth Electoral Act 1918, s 15(1), s 15(2). 定足数は2である。Commonwealth Electoral Act 1918, s 15(3).

(22) Commonwealth Electoral Act 1918, s 16.

(23) オーストラリアの連邦議会選挙は、上院は州を一つの選挙区として、下院は全国を下院議員定数分の選挙区に区割りして行っている。

(24) 2009年6月30日現在。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (15), pp.179-183.

(25) AECの重要な方針決定に当たっては、全国事務局の幹部及び州支局長から成る執行部（Executive Management Group）が大きな役割を果たしているという。

(26) 2009年6月30日現在。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (15), pp.179-183.

(27) 法の規定上はAustralian Electoral Officerであるが、管理・運営面の役割に注目して州管理官（State Manager）と称されることもある。

(28) Australian Electoral Commission, *op. cit.* (15), pp.17-21.

(29) Australian Electoral Commission, *Functions of the AEC*, 2008.8.6. <http://www.aec.gov.au/About_AEC/functions.htm>

され、互いに密接な関係を有している⁽³⁰⁾。そして、これらの事務を担っているのが、全国事務局法務・法令遵守部 (Legal and Compliance Branch) の資金・公開課 (Funding and Disclosure) である。以下では、まず、政党登録及び公費補助に関する事務について簡単に説明する。その上で、収支報告書の受理及び公開のみならず、政治資金制度の適正化のための監査及び調査も含む財政公開に関する事務について、制度の概要と共に紹介する。

Ⅲ 資金・公開課の事務

1 政党登録に関する事務

AEC は政党登録簿 (Register of Political Parties) を維持しており、一定の登録適格を満たした政党は、AEC に登録の申請をすることができる⁽³¹⁾。AEC に登録された政党 (以下「登録政党」という。) は、①投票用紙への政党名の印刷⁽³²⁾、②連邦議会選挙の得票に応じた公費補助の受領、③選挙人名簿の定期更新版や選挙に関する情報等の入手、といった便益を享受できる。他方で、①代理人 (agent) を任命し、②財政状況についての報告書を毎年提出し、③報告書の内容について AEC の監査を受けるなどの義務も負う⁽³³⁾。

AEC は、登録の申請がなされると、政党名等に関する問題の有無を最初に調べる⁽³⁴⁾。重大な問題がない場合には、官報及び各州等で一般に流通している新聞紙面で速やかに申請の内容を告示し、当該政党が登録適格等の法律上の要件を満たしているか否か、1 か月以内に一般公衆の意見 (異議) を求める⁽³⁵⁾。

その一方で、AEC は、政党が登録申請の際に「構成員」として提示した者が真に当該政党の構成員であるかを無作為に抽出して調査するなど、法が定める要件について審査する。その後、審査の結果及び一般公衆への告示の結果を踏まえて政党登録の可否を決定し、官報に告示する。申請から登録までは、一般公衆への告示の期間も含め、約 12 週間である⁽³⁶⁾。

AEC は、政党登録後も、登録事項の変更や自主的な登録の削除等の申請を受け付ける。また、登録政党の適格を再審査する権限を有しており、登録政党の構成員に連邦議会議員がいなくなるなど登録適格を満たさなくなった場合等には登録を削除し、その旨の通知を官報に告示する⁽³⁷⁾。

登録政党の情報は一般に公開されており、AEC のウェブサイト上でも見ることができる。大政党は州等の支部も登録しており、2010 年 1 月 5 日現在で登録されている政党及び政党支部

⁽³⁰⁾ 政党登録は法 PartXI に、公費補助は PartXX, Division3 に、財政公開は PartXX, Division4, 5, 5A, 6 に規定されている。

⁽³¹⁾ 登録適格は、①連邦議会議員を有する連邦議会政党 (Parliamentary Party) であること又は登録可能な構成員が 500 人以上いる政党であること、かつ②政党の目的を規定した規約文書に基づいて設立されたことである。Commonwealth Electoral Act 1918, s 123(1)。適格を満たせば、政党の州等の支部も個別に登録することができる。

⁽³²⁾ 投票用紙上で、当該政党が推薦した候補者や上院グループの名前と共に当該政党名又はその略称が印刷される。Commonwealth Electoral Act 1918, s 169, s 210A, s 214。

⁽³³⁾ Australian Electoral Commission, *Federal Registration of Political Parties Handbook*, 2005, pp.2-3. (http://www.aec.gov.au/pdf/party_reg/handbook/political_parties_reg_handbook_2005.pdf) 義務は登録政党の州等の支部にも (個別の登録の有無に関わらず) 及ぶ。また、代理人は選挙資金を受領する一方で年次報告書の提出義務を負う。

⁽³⁴⁾ 政党名又はその略称に問題があるか (例えば、6 語を超えること、わいせつであること、既存の政党名と同一又は紛らわしいこと等 Commonwealth Electoral Act 1918, s 129.) などである。

⁽³⁵⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 132。

⁽³⁶⁾ Australian Electoral Commission, *op. cit.* (33), pp.16-18。

⁽³⁷⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 134, s 135, s 136, s 137, s 138, s 138A。

は 52 に上る⁽³⁸⁾。

2 公費補助に関する事務

公費補助の制度は、寄付等の私的資金に対する依存を減少させることなどを目的として導入されたものである。制度の導入当初は、実際に支出した金額を上限として支給していた。しかし、1995年に、より迅速な支給を行うため、実際の支出金額に関わらず獲得票数に応じて支給するものとした⁽³⁹⁾。現在は、登録政党の推薦を受けていない候補者や上院グループに対しては、第1選好投票の4%以上の得票を条件として、獲得した第1選好投票数に1票当たりのレートを掛けた金額を支給している。また、登録政党又は登録政党の州等の支部に対しては、当該政党が推薦した候補者や上院グループが第1選好投票の4%以上を得票していることを条件に、当該候補者や上院グループが獲得した第1選好投票数に1票当たりのレートを掛けた金額を支給している⁽⁴⁰⁾。1票当たりのレートは、

1.50 オーストラリアドル（約120円）を基準に、1995年7月1日を開始日として6か月ごとに消費者物価指数を反映させて設定している⁽⁴¹⁾。2010年1月1日から同年6月30日までのレートは、1票につき2.27999オーストラリアドル（約190円）となっている⁽⁴²⁾。

公費補助の支給額の推移は図2のとおりである⁽⁴³⁾。

3 財政公開に関する事務

財政公開制度は、公費補助と共に導入された⁽⁴⁴⁾。

法は、政治資金の透明性を確保するため、政党や候補者に対し、その資金の収支等に関する報告書の提出を求めている。AECは、提出された報告書を一般公衆に公開すると共に、必要に応じて調査を行っている。以下では、まず現在の法制度における報告書の提出義務について説明し、その後、AECの事務についての説明に移る。

(38) Australian Electoral Commission, *Current Register of Political Parties*, 2010.1.5. <http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/Party_Registration/Registered_parties/index.htm>

(39) Commonwealth Electoral Amendment Act 1995

(40) Commonwealth Electoral Act 1918, s 297, s 299. ただし、具体的な配分方法は政党により異なる。

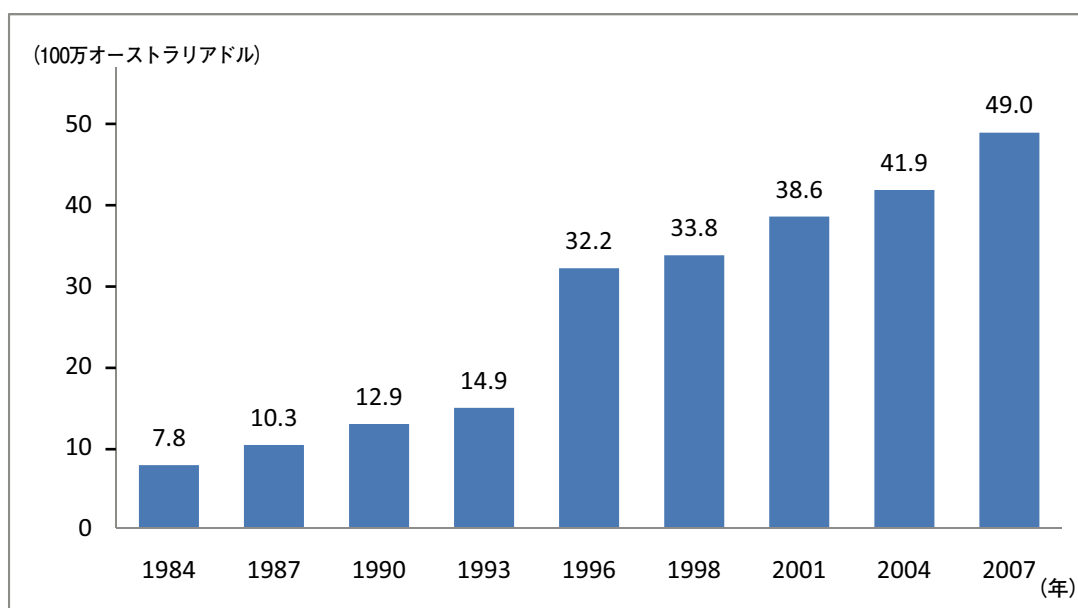
(41) Commonwealth Electoral Act 1918, s 294, s 321.

(42) Australian Electoral Commission, *Current Funding Rate*, 2010.1.5. <http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/public_funding/Current_Funding_Rate.htm>

(43) 公費補助の支給額は、レート及び投票数の上昇を受けて増加している。しかし、政党の私的資金に対する依存の抑制にはつながっていないとの指摘がある。また、実際に選挙に支出した金額より多くの補助を受ける政党が存在するとの批判もある。政府は、2008年及び2009年に法改正案を提出しているが、これは、政党が選挙支出として申請しAECが承認した金額と、第1選好投票数に1票当たりのレートを掛けた金額のうちの少ない方の金額を支給しようとするものである。Australian government, *Electoral Reform Green Paper - Donations, Funding and Expenditure*, 2008, pp.37-38. <http://www.pmc.gov.au/consultation/elect_reform/docs/electoral_reform_green_paper.pdf>

(44) オーストラリアには、選挙支出の報告制度がかつて存在していた。選挙支出制限規定を実効的にするため、1911年の選挙法改正により報告制度が設けられたが、遵守されなかったため、1980年に、当時有名無実化していた選挙支出制限規定と共に廃止された。しかし、1983年の法改正で公費補助が導入されることに伴い、再び報告制度が設けられることとなった。財政公開制度の導入当初は、政党も年次報告書ではなく選挙報告書を提出することとされていた。また、公費補助と収支報告は「表裏一体の関係」にあるとされ、収支報告で報告される選挙支出を超える金額の公費補助は受けられなかった。(久保・宮崎 前掲書, pp.177-178.) 財政公開制度については公費補助の代償 (quid pro quo) との指摘もある。(Graeme Orr, "Political Finance Law in Australia," *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2006, p.106.) もっとも、現在の制度上、報告書の提出は公費補助を受領するための要件ではない。公費補助の支給は、報告書の提出期限よりも前に開始される。

図2 公費補助支給額の推移



(注) 現行の制度になったのは1996年の連邦議会選挙からである。1984年から1993年までは、上院議員選挙の1票当たりの公費補助支給額は、原則として、下院議員選挙の支給額の半額であった。

(出典) Australian government, *Electoral Reform Green Paper - Donations, Funding and Expenditure*, 2008, p.13. http://www.pmc.gov.au/consultation/elect_reform/docs/electoral_reform_green_paper.pdf 及び Australian Electoral Commission, *Final 2007 Federal Election payment to political parties and candidates*, 2008.1.9. http://www.aec.gov.au/About_AEC/Media_releases/2008/01_09.htm 等 AEC ウェブサイト掲載資料から筆者作成。

(1) 報告書の提出義務

報告書には、大きく二つに分けて、年次報告書 (annual return) と、選挙報告書 (election return) とがある。不提出や記入漏れ等の報告義務違反については、罰則が設けられている⁽⁴⁵⁾。

(i) 年次報告書

登録政党、登録政党の州等の支部（以下「登録政党支部」という。）⁽⁴⁶⁾ 及び政党関連組織⁽⁴⁷⁾ は、一会計年度（7月1日から6月30日まで）中の収入や支出等について、毎年 AEC に報告書を提出する義務を負う⁽⁴⁸⁾。また、登録政党又は登録政党支部に対して基準額⁽⁴⁹⁾ を超える寄付⁽⁵⁰⁾ をした個人又は団体も、寄付者として年次報告書を

(45) Commonwealth Electoral Act 1918, s 315.

(46) 報告書の作成及び提出に当たっては、政党と政党支部は別個のものとして扱われている。登録政党支部は、支部としての登録の有無に関わらず、代理人を任命した上で報告書を提出しなければならない。Australian Electoral Commission, *Funding and Disclosure Guide for Political Parties*, 2009, p.1. http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/forms_handbooks/handbook/2009/pp-guide.pdf

(47) 政党関連組織 (associated entity) とは、①一つ以上の登録政党によって管理された組織、②全面的に、又は相当程度の一つ以上の登録政党の利益のために活動する組織、③登録政党の党費を負担している組織、④その組織のために他人が登録政党の党費を負担している組織、⑤登録政党において投票権を有している組織又は⑥その組織のために他人が登録政党において投票権を有している組織をいう。Commonwealth Electoral Act 1918, s 287(1)。労働組合や選挙資金を集める団体などがこれに当たる。

(48) 登録政党又は登録政党支部に対する寄付は、選挙に関するものであっても年次報告書に記載して提出しなければならない。また、登録政党が推薦した候補者や上院グループを通じて間接的に受けた寄付であっても、政党のために行われたものは当該政党に対する寄付として年次報告書で報告することとされる。なお、登録政党支部は州内の支部等の収支を統合して報告する必要があるが、登録政党本部は登録政党支部の収支を統合して報告する必要はないとのことである。

提出しなければならない⁽⁵¹⁾。さらに、所定の政治的支出⁽⁵²⁾を行った個人又は団体も、「第三者」⁽⁵³⁾の報告書の提出義務を負う。

年次報告書の概要は、表1のとおりである⁽⁵⁴⁾。

(ii) 選挙報告書

候補者及び上院グループ（一つの登録政党によって推薦された上院グループを除く。）は、連邦議会選挙に関する寄付や所定の選挙支出⁽⁵⁵⁾について、選挙後にAECに報告書を提出する義務を負う⁽⁵⁶⁾。また、候補者又は上院グループ（一つの登録政党によって推薦された上院グループを除

く。）の構成員に対し基準額⁽⁵⁷⁾を超える寄付をした個人又は団体も、寄付者として選挙報告書を提出しなければならない。

一つの登録政党によって推薦された上院グループは、その寄付の受領や選挙支出が当該上院グループを推薦した登録政党又は登録政党支部によって行われたものとされる⁽⁵⁸⁾ため、報告書の提出義務を負わない。このような上院グループに係る収支は、推薦した登録政党（支部）の代理人に提供の上、当該政党（支部）の年次報告書に記載される⁽⁵⁹⁾。一方、寄付者の側も、年次報告書を提出することとされる⁽⁶⁰⁾。

(49) 基準額は、10,000 オーストラリアドル（約 82 万円）に消費者物価指数を反映させた金額であり、2009 年 7 月 1 日から 2010 年 6 月 30 日までの金額は 11,200 オーストラリアドル（約 92 万円）である。

(50) 寄付 (gift) とは、対価なく又は不十分な対価によってなされた遺言以外による財産の移転をいい、役務 (service) による給付も含む。ただし、党費や公費補助、ボランティア労働は含まない。Commonwealth Electoral Act 1918, s 287(1)。

(51) 特定の政党を利する目的で個人又は団体に対して行われた寄付も、当該政党への寄付として扱われる。Australian Electoral Commission, *Funding and Disclosure Guide Donor to Political Parties*, 2009, p.3. <http://www.aec.gov.au/pdf/political_disclosures/handbooks/2009/Donor-Guide.pdf>

(52) 政治的支出 (political expenditure) とは、次に掲げる目的のための支出をいう。①何らかの手段により、政党、連邦議会選挙の候補者又は連邦議会議員に関する意見を公然と表明すること、②何らかの手段により、連邦議会選挙における争点に関する意見を公然と表明すること、③法第 328 条又は第 328A 条により名前、住所又は所在地を含むべきとされるもの（①②で言及されるものを除く）の印刷、製作、出版又は配布、④1992 年放送事業法の附則第 2 第 4 条第 2 項により詳細の通知が要求される政治的事項の放送、⑤選挙又は有権者の投票目的に関する世論調査又はその他の調査の実施。Commonwealth Electoral Act 1918, s 314AEB(1)(a)。

(53) 法においては「第三者」という表現は用いられていないが、AEC は所定の政治的支出を行った個人又は団体を「第三者」(third party)と呼んでいる。

(54) 登録政党及び登録政党支部につき、Commonwealth Electoral Act 1918, s 314AB, s 314AC, s 314AE, 政党関連組織につき、Commonwealth Electoral Act 1918, s 314AEA, 寄付者につき、Commonwealth Electoral Act 1918, s 305B, 第三者につき、Commonwealth Electoral Act 1918, s 314AEB, s 314AEC が定める。この他に、連邦政府機関のメディア関連の支出について年次報告書の提出義務が定められている。ただし、各機関の年報の中で公表すればよい。Commonwealth Electoral Act 1918, s 311A。

(55) 選挙支出 (electoral expenditure) とは、次のものに関して発生した支出をいい、報告書では項目ごとに分類して金額を記入する。①選挙広告の放送費用（製作費用を含む）、②選挙広告の出版費用（製作費用を含む）、③映画館その他の娯楽施設における選挙広告の展示費用（製作費用を含む）、④ポスターやパンフレット等の選挙に関する物の製作費用、⑤ダイレクトメール等の特定の個人又は団体にあてたもの、⑥世論調査その他の調査の費用。Commonwealth Electoral Act 1918, s 308(1)。参照。

(56) 候補者や上院グループは、登録政党の場合と異なり代理人を任命する義務を負わないが、代理人を任命している場合には、代理人が報告書の提出義務を負う。ただし、一つの政党によって推薦された上院グループの場合は、推薦した政党（支部）の代理人が当該上院グループの代理人となるため、代理人を任命してはならない。Australian Electoral Commission, *Funding and Disclosure Handbook for Candidates*, 2007, p.4. <http://www.aec.gov.au/pdf/political_disclosures/handbooks/2007/candidates/candidates_handbook_2007.pdf>

(57) 10,000 オーストラリアドル（約 82 万円）に消費者物価指数を反映させた金額であり、2007 年 11 月 24 日に行われた連邦議会選挙における基準額は 10,500 オーストラリアドル（約 86 万円）であった。

(58) Commonwealth Electoral Act 1918, s 304(3A), s 309(1A)。

表1 年次報告書の概要

報告書の種類	政 党	政党関連組織	寄 付 者	第 三 者
報告書の主体	登録政党及び登録政党支部	政党関連組織	登録政党又は登録政党支部に基準額を超える寄付をした個人又は団体(注1)	基準額を超える政治的支出を行った個人又は団体(注2)
報告対象期間	会計年度(7月1日から6月30日まで)			
記 載 内 容	①期間中の収入の総額(注3) ②期間中の基準額を超える収入の詳細(寄付者の名前、住所、金額、寄付かその他か)(注4) ③期間中の支出の総額 ④会計年度末(6月30日)時点の負債総額 ⑤会計年度末時点の基準額を超える負債の詳細(貸主の名前、住所、金額、金融機関からの借入か否か) (①③④は基準額に満たないものも含む)	①期間中の収入の総額(注3) ②期間中の基準額を超える収入の詳細(寄付者の名前、住所、金額、寄付かその他か)(注4) ③期間中の支出の総額 ④会計年度末(6月30日)時点の負債総額 ⑤会計年度末時点の基準額を超える負債の詳細(貸主の名前、住所、金額、金融機関からの借入か否か) ⑥関連組織の資本金(元金)からの資金により登録政党に対する支出が行われた場合、関連組織の資本金を負担した個人又は団体があれば、その詳細(名前、住所、金額) (①③④⑥は基準額に満たないものも含む)	①期間中に登録政党・登録政党支部に対して行った基準額を超える寄付の詳細(寄付の相手方の名前、住所、日付、金額) ②①のために受領し、その全部又は一部を①のために用いた基準額を超える寄付の詳細(寄付者の名前、住所、日付、金額)	①期間中に行った基準額を超える所定の政治的支出の項目ごとの総額 ②①のために受領し、その全部又は一部を①のために用いた基準額を超える寄付の詳細(寄付者の名前、住所、日付、金額)
提 出 期 限	10月20日(会計年度末から16週以内)		11月17日(会計年度末から20週以内)	
公 開 日	提出期限の翌年の2月の第1勤務日(1st working day in February)			

- (注1) 登録政党、登録政党支部、政党関連組織、候補者及び上院グループの構成員を除く。
(注2) 登録政党、登録政党支部、連邦政府機関、連邦議会議員、候補者及び上院グループの構成員を除く。政党関連組織も報告義務を負う。
(注3) 収入とは、政党により又は政党のために受領した現金及び非現金の利益をいい、現金、役務及び財産による寄付のほか、党費(会費)、借入金、投資の利益等も含む。政党関連組織の場合は、当該組織により又は当該組織のために受領した現金及び非現金の利益をいい、対象とする範囲は政党と同様である。
(注4) 寄付かその他の区別は法の要求するところではないが、書式には記載されており、ほとんどの政党及び政党支部が記入しているという。AECはここで得た寄付の情報を手掛かりに、寄付者に報告書の提出義務を通知する。政党関連組織について同じ。また、政党の報告書については、銀行等の金融機関以外からの基準額を超える借入金の借入期間及び条件もここで明らかにしなければならない。

(出典) 筆者作成

その他、登録政党の推薦を受けた候補者又は上院グループの選挙運動委員会(campaign committee)⁽⁶¹⁾による寄付の受領及び選挙支出も、原則として推薦した登録政党(支部)によって行われたものとして扱われる⁽⁶²⁾。もっとも、候補者が登録政党(支部)のためではなく、個

(59) Australian Electoral Commission, *op. cit.* (56), p.14.

(60) Australian Electoral Commission, *Funding and Disclosure Handbook for Political & Election Donors*, 2008, p.3. (http://election.aec.gov.au/pdf/political_disclosures/handbooks/2008/donors_2008.pdf)

(61) 選挙運動委員会とは、選挙において候補者や上院グループの選挙運動を支援するために委員会を組織するよう任命又は雇用された者の集合体をいう。Commonwealth Electoral Act 1918, s 287A(2). 参照。州内部の支部(local branch)や政党が推薦する候補者等の選挙運動委員会の収支は、登録政党(通常は、登録政党支部)に伝えられ、その年次報告書に組み込まれる。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (46), pp.1, 5.

(62) Commonwealth Electoral Act 1918, s 287A(1).

人的に寄付を受領し又は自己の利益のために支出したような場合には、候補者の選挙報告書に記載して提出することとされる⁽⁶³⁾。寄付者の報告書についても同様の考え方が当てはまり、政党の推薦を受けた候補者の選挙運動委員会に

対して寄付を行った場合には、年次報告書を提出することになる。選挙報告書で報告することとされるのは、候補者に対して直接行った（登録政党等のためではない）寄付である⁽⁶⁴⁾。

選挙報告書の概要は、表2のとおりである⁽⁶⁵⁾。

表2 選挙報告書の概要

報告書の種類	候補者	上院グループ	寄付者
報告書の主体	連邦議会選挙のすべての候補者 (注1)	二つ以上の政党の推薦を受けた上院グループ又は政党の推薦を受けていない上院グループ（一つの政党の推薦を受けた上院グループ以外の上院グループ）	選挙に関し、候補者又は上院グループの構成員に対して期間中に基準額を超える寄付をした個人又は団体（注2）
報告対象期間	①過去4年間（下院）又は過去7年間（上院）に立候補した場合は、前回立候補した連邦議会選挙の投票日から30日が経過した日（31日後）から、 ②それ以外の場合は、 i) 立候補を宣言した日又は推薦を受けた日のいずれか早い日から、 ii) 上院の欠員補充の場合は、そのために選出又は任命された日から、当該選挙の投票日の30日後まで	投票用紙上にグループとして表示されるよう要請した日から当該選挙の投票日の30日後まで	前回の連邦議会選挙の投票日から30日が経過した日（31日後）から当該選挙の投票日の30日後まで
記載内容	①期間中の寄付の総額 ②期間中の寄付者の数 (①②は基準額に満たないものも含む) ③期間中の基準額を超える寄付の詳細（寄付者の名前、住所、日付、金額） ④選挙期間（選挙命令の発出から投票の締切まで）に行われた所定の選挙支出の項目ごとの総額（注3）	①期間中の寄付の総額 ②期間中の寄付者の数 (①②は基準額に満たないものも含む) ③期間中の基準額を超える寄付の詳細（寄付者の名前、住所、日付、金額） ④選挙期間（選挙命令の発出から投票の締切まで）に行われた所定の選挙支出の項目ごとの総額	①期間中に候補者又は上院グループの構成員に対して行った基準額を超える寄付の詳細（寄付の相手方の名前、住所、日付、金額） ②①のために受領し、その全部又は一部を①のために用いた基準額を超える寄付の詳細（寄付者の名前、住所、日付、金額）
提出期限	選挙の投票日から15週以内		
公開日	選挙の投票日の24週後		

(注1) 上院グループの構成員を含む。

(注2) 登録政党、登録政党支部、政党関連組織、候補者及び上院グループの構成員を除く。

(注3) 上院グループの構成員の選挙支出は、上院グループの報告書に含まれるため、ここでの報告は不要とされる。

(出典) 筆者作成

候補者及び上院グループは、報告すべき取引がなかった場合でも、報告すべき事項がない旨の報告書（nil return）を提出しなければなら

ない⁽⁶⁶⁾が、政党中心の選挙が行われている状況下で、実際には候補者や上院グループの選挙報告書の多くが、報告すべき事項がない旨の報告

⁽⁶³⁾ Australian Electoral Commission, *op. cit.* (56), pp.13, 16.

⁽⁶⁴⁾ Australian Electoral Commission, *op. cit.* (51), p.2.

⁽⁶⁵⁾ 候補者につき、Commonwealth Electoral Act 1918, s 304(2), s 308, s 309(2), 上院グループにつき、Commonwealth Electoral Act 1918, s 304(3), s 308, s 309(3), 寄付者につき、Commonwealth Electoral Act 1918, s 305A(1), s 305A(2).

⁽⁶⁶⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 307, s 313. なお、登録政党（支部）についても、報告すべき取引がなくとも報告すべき事項がない旨の報告書を提出すべきとされる。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (46), p.5.

書となっている⁽⁶⁷⁾。

なお、報告書の関係書類を保有している者は、報告書の提出義務を負う者に限らず、3年間の保存義務を負う⁽⁶⁸⁾。

(2) 報告書の公開

資金・公開課は、報告書の提出を受けると、まず記入漏れがないかどうかを確認し、必要であれば修正を促す。他方で、政党等の報告書に記載された寄付の情報を手掛かりに、報告書未提出の寄付者に連絡をして報告書の提出義務を伝える⁽⁶⁹⁾。そして、提出された報告書に記入された情報をデータベースに入力し、一般公衆が検索や分析等を行いやすい形にした上で公開する⁽⁷⁰⁾。AECのウェブサイトでは、報告すべき事項がない旨の報告書を除き、提出された報

告書をスキャナーで読み取った画像も公開している⁽⁷¹⁾。

財政公開の範囲については、制度の開始以来、特に、財政状況の報告義務を負う者の範囲や、報告義務が生じる寄付等の基準額をめぐって議論がなされ、数度の法改正が行われてきた。2007年の連邦議会選挙を前に決定した政策綱領の中で政治資金制度の見直しを掲げたオーストラリア労働党 (Australian Labor Party) は、11年8か月ぶりに政権に復帰すると、2008年⁽⁷²⁾、2009年⁽⁷³⁾に法改正案を提出し、2006年⁽⁷⁴⁾以来大幅に引き上げられた基準額の引下げを試みた⁽⁷⁵⁾。

また、報告書の公開の時機についても議論がなされている。現在の制度における報告書の公開期日は、年次報告書が提出期限の翌年 (会

(67) 例えば、1,421人が立候補した2007年の連邦議会選挙では、AECのウェブサイトに掲載された報告書の検索 (Candidate Election Return Search — 2007 Federal election) によれば、1,399人が選挙報告書を提出したが、そのうちの1,076が報告すべき事項がない旨の報告書であった。Australian Electoral Commission, *Background information*. <<http://electiondisclosures.aec.gov.au/CandidateSearchInfo.aspx?SubmissionId=13745>>

(68) Commonwealth Electoral Act 1918, s 317. 登録政党 (支部) も、法の規定はないものの、税法等の義務により関係書類を保存しているとのことである。

(69) ただし、AECによる連絡がなくても、寄付者が負う報告書の提出義務が緩和されるわけではない。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (60), p.4.

(70) AECが2007-08会計年度において処理した年次報告書は、修正報告書を含め、599に上る。また、選挙報告書については、2007年の連邦議会選挙に関して提出された1,410の報告書を処理した。Australian Electoral Commission, *Annual Report 2007-08*, 2008, p.62. <http://www.aec.gov.au/pdf/publications/annual_report/2008/annualreport.pdf> 2008-09会計年度については、処理数は不明であるが、修正報告書を含めて874の年次報告書を受理している。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (15), p.57.

(71) 各報告書は、Australian Electoral Commission, *Financial Disclosure*. <http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm> から見ることができる。

(72) Commonwealth Electoral Amendment (Political Donations and Other Measures) Bill 2008

(73) Commonwealth Electoral Amendment (Political Donations and Other Measures) Bill 2009. これは、2008年の法改正案に修正を加えたものである。

(74) Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Act 2006. 直近の大きな改正である当該法改正の主な内容は、基準額の引上げ、第三者の年次報告書の提出義務の導入及び所得控除可能な寄付の金額の引上げであった。特に、基準額の引上げは、長期にわたり自由党の方針であったとされる。Jerome Davidson, "Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Bill 2005," *Bills Digest*, No. 95 (2005-06), p.2. <<http://www.aph.gov.au/library/pubs/bd/2005-06/06bd095.pdf>> 2006年改正以前 (2004年連邦議会選挙時) の寄付の報告基準額は、候補者が200オーストラリアドル (約1万6000円) 以上、上院グループが1,000オーストラリアドル (約8万2000円) 以上、政党が1,500オーストラリアドル (約12万円) 以上 (いずれも消費者物価指数に連動しない) であったが、2006年の改正により、すべて10,000オーストラリアドル (約82万円) 超 (消費者物価指数に連動) となった。

(75) 1,000オーストラリアドル (約8万2000円) (消費者物価指数に連動しない) 以上を報告・公開対象にしようとするものであるが、2008年及び2009年においては成立しなかった。

計年度末の約7か月後)の2月の第1勤務日⁽⁷⁶⁾、選挙報告書が提出期限の9週間後(投票日の24週間後)⁽⁷⁷⁾となっている。これを2007年11月24日の連邦議会選挙について当てはめると、選挙報告書の一般公開日は2008年5月12日であり、当該選挙の投票日を含む2007年7月1日から2008年6月30日までの年次報告書の一般公開日は2009年2月2日ということになる。法改正案においては、より適時に情報の公開を行うため、年次報告書の提出及び公表の頻度を年1回から原則として年2回に上げ、公開までに要する日数も短縮することとしている。

このような変更は、AECが公開する報告書の量にも影響を与えるものである⁽⁷⁸⁾。法案が成立した場合には、基準額の引下げ、公開頻度の増加及び公開までの日数の短縮に対応するために、資金・公開課も17人(当時)から40人に増員する見込みであるとのことであった。また、AECは現在、署名を含む報告書について、郵送、ファクシミリ又は電子メールによる提出を受けているが⁽⁷⁹⁾、公開までの期間の短縮のため、提出された報告書の内容を職員が一般公開用に入力し直す必要がないような、電子的な報告書提出の仕組みの導入を検討しているという。

(3) 調査

AECは、報告書の提出に関して調査を行う権限を有している⁽⁸⁰⁾。調査には、主に、企業における会計監査に似た性質を有するという通常監査(compliance review)と、法令違反等に関するより強力な権限の行使を伴う調査(investigation)がある⁽⁸¹⁾。

(i) 通常監査

通常監査は、報告書の日常的な監査である⁽⁸²⁾。AECの調査担当事務官(authorised officer)⁽⁸³⁾は、登録政党、登録政党支部及び政党関連組織から年次報告書を受領すると、まず寄付者の報告書に記載された寄付の金額との相違等を手掛かりに調査を開始する⁽⁸⁴⁾。調査担当事務官は、監査に際し、政党の代理人や政党関連組織の財政管理者に対して通知を発し、会計帳簿や銀行の取引明細等の監査に必要な書類をAECの事務局に提出するように要求することができる。そして、提出された財務書類を調査及び分析し、必要事項が漏れなく正確に記載されているかどうかを確認する⁽⁸⁵⁾。

また、調査担当事務官は、政党等の事務所内において監査に必要な書類の提示を求めるともできる。近年は、事務の効率性確保の観点

⁽⁷⁶⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 320(5).

⁽⁷⁷⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 320(4).

⁽⁷⁸⁾ 例えば、2007年の連邦議会選挙に関してAECが提出を受け処理した選挙報告書数は1,410であり、2004年の連邦議会選挙に関する報告書数2,962から相当減少しているが、その大きな要因として、特に①2006年の法改正により放送事業者等の報告義務が廃止されたこと、②第三者の報告書の数が、基準額の引上げと年次報告書への移行により減少したことが挙げられている。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (70), pp.62-63.

⁽⁷⁹⁾ 電子メールで提出する場合は、署名入りの報告書をスキャナーで読み取って画像化したファイルを添付する。

⁽⁸⁰⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 316.

⁽⁸¹⁾ 法の規定上は調査等(investigation etc.)となっているが、AECでは財政報告の日常的な調査を監査(compliance review)と呼び、法令違反の事例等に対するより強制的な権限の行使を伴う調査と区別している。

⁽⁸²⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 316(2A).

⁽⁸³⁾ 資金・公開課の職員の一部である。2009年10月23日現在7名とのことである。

⁽⁸⁴⁾ この他に、法の規定上はprescribed person(現在の規定上は、候補者への寄付者がこれに当たる。)も監査の対象としているが、寄付者の数が少ないことや、寄付の金額が比較的少ないこと等の理由から、寄付者に対しては原則として監査を行っていないという。

⁽⁸⁵⁾ この段階では、帳簿等の一部を抽出調査し、そこで特に問題が見つからなければ、すべて問題がないものとみなしている。そして、特に問題がなければ監査は終了し、修正すべき事項があれば修正報告書の提出を促すという。

から、可能な限り全国事務局において監査を行うこととしているが、必要な場合には、通知を發した上で政党等の事務所に赴いているという⁽⁸⁶⁾。この場合は、通知であらかじめ指定した範囲内であれば、会計帳簿等の財務書類のみならず会議記録や事務書類等も調べることができる。

もっとも、調査担当事務官の人員が限られていることから、毎年すべての報告書の監査を行うことはできない。そこで、実際には、原則として3年の選挙周期ですべての登録政党、登録政党支部及び政党関連組織の監査が一巡するようにしているという⁽⁸⁷⁾。

(ii) 法令違反等に関する調査

調査担当事務官が通常の監査の過程で問題を発見した場合のほか、AECに対して直接、あるいは議会や報道で法令違反の指摘がなされ、その主張に十分な根拠があると判断される場合等に、調査を開始する⁽⁸⁸⁾。

法令違反等に関する調査の場合も、調査担当事務官は関係資料のAECへの送付や政党等の建物内での資料提示を求めることができるが、通常の監査と異なる点は、法令違反がありかつ当該者がそれに関する情報を有していると思わせるに足りる合理的理由 (reasonable ground) があれば、誰に対しても権限を行使できることである。したがって、例えば銀行に対して口座記録の提出を直接求めることもできる。

さらに、証拠等の隠滅のおそれがあると思わせるに足りる合理的理由がある場合には、治安判事 (magistrate) に令状を發するよう請求し、令状に基づいて土地や建物等に立ち入り文書等を押収することもできる⁽⁸⁹⁾。監査や調査の通知に従うことができるのに従わなかった場合等については、罰則 (主に罰金刑) も定められている⁽⁹⁰⁾。

このように、調査担当事務官には調査に関して法律上広範かつ強力な権限が与えられているように見える。しかし、実際には、政党の建物等に強制的に立ち入るようなことはないという。調査担当事務官が調査中の事案について深刻な法令違反に当たると判断すると、そこで調査を停止し、オーストラリア連邦警察 (Australian Federal Police 以下「連邦警察」という。) に捜査を要請する。調査担当事務官が捜査に関与することもあるが、大抵の場合は連邦警察に引き継ぐという。連邦警察には証拠を適切に収集する技術がある一方で、AECには調査の遂行に十分な人員がいなかったためである。

また、AECは直接訴追をすることができず、必要な場合には、連邦政府機関の訴訟行為を代行する政府機関である連邦公訴官 (Commonwealth Director of Public Prosecutions) に訴追を依頼することとされている⁽⁹¹⁾。法には罰則が細かく規定されているが、これらは刑事罰であり⁽⁹²⁾、適用するためには連邦公訴官を

⁽⁸⁶⁾ 政党等を全く訪問せずにすべての監査を行うこともあるという。ただし、大政党や大規模な政党関連組織の場合は、監査の終了時に訪問し、書類を数点確認の上、留意すべき点等について話し合うという。AECは、監査を政党に対する制度の説明や助言の機会でもあると位置付けているという。

⁽⁸⁷⁾ 政党関連組織のうち労働組合や企業については、会計事務所による会計監査が行われているため、効率性の観点から、AECによる監査は6年に1度としているという。しかし、これらはあくまで原則であり、前回の監査の結果に問題があった場合等には、より頻繁に監査を行っているとのことである。2008-09会計年度において、AECが実施した監査は、合計44である。Australian Electoral Commission, *op. cit.* (15), p.58.

⁽⁸⁸⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 316(3). AECのウェブサイトでは、AECが行った調査について、事案の概要、発端、経過及び結果等が公表されている。Australian Electoral Commission, *Special Matters*. (http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/special_matters/index.htm)

⁽⁸⁹⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 316(7), s 316(8). この他に、AECが政党関連組織ではないかと疑う団体が報告書を提出していない場合に、当該団体が法第287条第1項の規定する政党関連組織に当たるか判断するための調査も規定されている。Commonwealth Electoral Act 1918, s 316(3A).

⁽⁹⁰⁾ Commonwealth Electoral Act 1918, s 316(5), s 316(5A), s 316(5B), s 316(5C), s 316(6).

通して訴追し有罪判決を得なければならない。しかし、罰則は主に1,000オーストラリアドル（約8万2000円）から10,000オーストラリアドル（約82万円）までの罰金刑である⁽⁹³⁾ことから、連邦公訴官に訴追のコストに見合わないと判断され、訴追に至らないことが多いという⁽⁹⁴⁾。

以上のように、調査担当事務官には、法の規定上は強制力を伴う調査を行う強力な権限が与えられているが⁽⁹⁵⁾、強制力の行使については連邦警察等に多くを委ねている。もっとも、政治資金に関する規制の少ない制度下においては、日常業務の多くは会計監査に係るものが占めている。調査担当事務官が重視していることも、あくまで事実を即した正確な報告書の提出を促すことであるという。アメリカ連邦選挙委員会において政治資金の監督機能を担う法務審査局が訴訟提起や和解を行う法律家集団であるのと異なり⁽⁹⁶⁾、AECの資金・公開課の調査担当事務官はいわば会計士集団ということになる⁽⁹⁷⁾。

おわりに

法律上の規制が少ないオーストラリアの政

治資金制度の下では、腐敗を防止するためには情報の公開と国民による監視が特に重要である。加えて、一般公衆の監視のための公開とその実効性を高めるための調査の役割を担っているAECが果たす役割も大きい。また、AECは制度改革にも関与しており、法改正に関して幾つかの提案もしている。もっとも、現実には様々な制約があり、法の規定次第でAECが一般に公開できる情報量は変化するし、限られた人員では調査にも限界がある。また、担当者への聞き取り調査によれば、オーストラリアの連邦レベルでは、政治資金についてメディアの注目が集まるのは公開後2週間程度であり、全体としてあまり関心が高くないとも感じているとのことである。

筆者がAECを訪問した2008年11月は、法改正案が上院に提出後修正され、さらに将来の政治資金制度の在り方について意見を求める政策提案書が公表されようとしている時期であった。オーストラリアの政治資金制度が大きく変わるのか否か、これから半年間が、非常に興味深い時期であるとのことであった。政権与党のオーストラリア労働党が上院で過半数の議席を有していない状況ということもあり、2008年

(91) Director of Public Prosecutions Act 1983, s 6. 連邦警察に捜査を要請するような場合も、事前に連邦公訴官に状況等を説明し、助言を受けているという。

(92) 法の違反にはすべて刑法典（Criminal Code）が適用される。Commonwealth Electoral Act 1918, s 4D.

(93) 2008年及び2009年の法改正案では、罰金額の引上げや拘禁（imprisonment）を含む罰則の創設等、罰則の強化が盛り込まれている。

(94) 政府は、2008年12月に発行した政策提案書（Green Paper）の中で、報告書の期限内不提出などの違反行為に対する罰則を刑事罰（criminal penalty）ではなく行政罰（administrative penalty）にすべきかどうかということについて言及している。他にも、大部分の政党が法人（legal entity）でないことから刑罰を直接適用できず、代理人に適用することになるが、政党の代理人の訴追がほとんど成功していないことも問題点として指摘している。Australian government, *op. cit.* (43), pp.70-72.

(95) この他に、25,000オーストラリアドル（約205万円）以上の寄付又は財産の移転を行った者に対する調査が規定されているが、AECが具体的にこれを実行するための規定がないために、ほとんど効力がないという。Commonwealth Electoral Act 1918, s 316(2D).

(96) アメリカ連邦選挙委員会については、大曲薫「アメリカ連邦選挙委員会（FEC）の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に—」『レファレンス』No.683, 2007.12, pp.79-101. に詳しい。

(97) 実際に、Brad Edgman 監査・調査担当課長やチームリーダーは会計士の資格を保有しているという。政治資金に関する法規制が少なく、また、会計監査が日常の事務であるため、法律家である必要性があまりないとのことである。なお、法務・法令遵守部には弁護士が所属する法務課（Legal Services）があり、法の解釈等を尋ねることはあるという。

の法案は否決され、2009年に提出された法案も成立していないが、2010年は3年に1度の選挙周期に当たり、両院解散総選挙の可能性も指摘されている。政府は、2008年の政治資金に関する政策提案書に続き、2009年にはAEC

の在り方を含む選挙制度に関する政策提案書も発表しており⁽⁹⁸⁾、選挙の結果によっては制度が大きく変わる可能性も考えられる。AECにも大きな影響を与える、政策提案書を受けた議論や2010年の議会の行方が注目される。

(きむら しほ)

⁽⁹⁸⁾ Australian Government, *op. cit.* (14).