

「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

間 柴 泰 治

目 次

はじめに

- はじめに
- I 2000年法制定に至る経緯
- II 政党助成制度に関する議論
 - 1 包括的な政党助成制度の導入に関する議論
 - 2 部分的な政党助成制度の導入
 - 3 政党への寄付に対する所得控除の実施
 - 4 上下両院の野党会派に対する公的助成の拡充
- III 2000年法の概要
 - 1 2000年法の制度設計理念
 - 2 2000年法の構成
- IV 政策開発助成金の概要
 - 1 法制度概要
 - 2 受領資格を有する政党
 - 3 助成金の総額
 - 4 助成金の配分方法
 - 5 現行の政策開発助成金制度の問題点
- おわりに

「政治にとって資金は母乳である⁽¹⁾」という著名な言葉があるように、政治にとって資金が必要不可欠であることに異論はなかろう。しかし一方で、特定の資金源と政治家との結びつきが腐敗に陥りやすいことも、また自明であろう。このような問題を解決するため、各国はさまざまな政治資金規制制度を発達させてきたが、その有力な処方箋の一つとして、政党に対する公的助成制度（以下、「政党助成制度」とする。）が検討され、実際に導入された例も少なからず見られる。

イギリスにおける政党助成制度の検討は1970年代から行われていたが、それらの検討が政党助成制度として結実することはなく、2000年11月に成立した「2000年政党、選挙及び国民投票法（以下、「2000年法」という。）⁽²⁾」によって、部分的ながら、国が政党に対して直接資金を提供する形態での公的助成制度が初めて導入された⁽³⁾。以下では、政党助成制度に関するイギリスでの議論の展開と、2000年法によって2002

(1) 1960年代に活躍し、カリフォルニア州議会で議長を務めた民主党の政治家ジェシ・ウンルー（Jesse Unruh）氏の言葉。Frank J.Sorauf, *Money in American Elections*, Glenview: Scott, Foresman and Company, 1988, p.4.を参照。

(2) Political Parties, Elections and Referendums Act (2000, Ch. 41). この法律の概要については、Justin Fisher, "The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000", *Representation*, vol.38, no.1 (2001), pp.11-19; K.D.Ewing, "Transparency, Accountability and Equality: The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000", *Public Law*, 2001, pp.542-570; Susan Child, *Politico's Guide to Election Practice & Law*, London: Politico's Publishing, 2001, pp.264-295.などを参照。なお、イギリスにおいてこの法律は「PPER2000」または「PPER」と略称されることが多い。

年度から実施されている政党助成制度を中心に紹介したい。なお、参考として、2000年法の関連箇所の訳文を末尾に掲げた。

I 2000年法制定に至る経緯

イギリスにおける政党助成制度導入に関する議論のさきがけは、ホートン卿 (Lord Houghton of Sowerby) を委員長として1975年5月に設置された「政党に対する公的助成に関する委員会」で行われたものである。1976年5月に公表された同委員会の報告書⁽⁴⁾は、選挙費用の公的補償制度と並んで、政党助成制度の導入を勧告している。ここで勧告された政党助成制度は、助成金を受領する資格のある政党を、直前の下院総選挙において、①6以上の選挙区で所属候補者が立候補供託金の返還を受けたこと、②2名以上の所属候補者が下院議員に当選したこと、③1名以上の所属候補者が下院議員に当選し、かつ合計15万票以上を得たこと、のいずれかの要件を満たすものとしていた。また、助成金の額を、直前の下院総選挙における得票1票につ

き年間5ペンス（当時の換算で約25円）とし、1政党当たりの受領総額には上限を設けず、また、その用途を限定していなかった。しかし、結果的に、同委員会の勧告のうちで実現したものとはなかった。

検討が行われたこの他の例としては、1992-1993年会期から政党助成制度導入の可否について検討した下院内務委員会での議論がある。1994年3月に同委員会で承認された報告書⁽⁵⁾は、政党助成制度の導入に反対する立場を明確にしており、野党に対する人的支援策として1、2名程度の公務員の出向を行うとともに、非常に緩やかな基準によって政党の財政状況を公開することを勧告するにとどまった。なお、この委員会は、保守・労働両党委員の激しい対立が原因で、委員会として一致した結論をまとめ上げることができず、政党助成制度導入に積極的な労働党側の見解を反映した報告書案もあわせて提案される事態となった。こうした状況の下で、同委員会の勧告がいずれも実現しなかったのは、当然の帰結であったと言えよう⁽⁶⁾。

以下で紹介する2000年法制定のきっかけとなっ

(3) なお、会派や選挙運動等に対する公的助成は、2000年法制定以前から実施されている。これらについて、The Electoral Commission, *The funding of political parties: Background paper May 2003*, London: The Electoral Commission, 2003, pp.13-19. を参照。

(4) The Committee on Financial Aid to Political Parties, *Funding of Political Parties*, Cmnd. 6601 (1976. 8). なお、この報告書の概要については、堀本武功「英国の『政党への国庫補助に関する委員会』報告書の要旨」『レファレンス』309号, 1976.10, pp.95-104.を参照。

(5) Home Affairs Committee, *Report on Funding of Political Parties*, (1993-94, H.C. 301).

(6) 政党財政に関して行われたこのほかの主な議論については、*op. cit.* (3), pp.7-12. を参照。

(7) この委員会は、1994年10月、当時次々と明るみに出た保守党議員の不正献金疑惑への対応策としてメジャー首相によって設置された。その活動目的は、すべての公職者の行為基準に関して当時広がっていた懸念について検証し、公的活動における高い倫理を維持するために必要な現行制度の変更について勧告を行うこととされ、当初、政党助成制度を含む政党の資金調達に関しては付託事項に該当しないものとされた。しかし、1997年11月12日、ブレア首相により政党の資金調達にまで付託事項が拡大された。なお、この委員会は、外郭公共団体 (Non-Departmental Public Body) の一種で、いずれの省庁にも属しない独立の常設委員会であり、委員は首相が任命する。この委員会については、同委員会ウェブサイト<<http://www.public-standards.gov.uk/>>に掲載されている年次報告書を、外郭公共団体については、Cabinet Office, *Public Bodies 2003*, London: HMSO, 2003. <<http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/publicbodies/pb2003.pdf>> ; 特殊法人の情報公開の制度化に関する研究会「特殊法人の情報公開の制度化に関する調査研究」『季刊行政管理研究』83号, 1998.9, pp.38-72. を参照。

たのは、1998年10月に公職倫理基準委員会⁽⁷⁾ (Committee on Standards in Public Life、以下「ニール委員会」とする。)が公表した第5報告書⁽⁸⁾ (以下、「ニール報告書」とする。)である。この報告書は、寄付の透明性強化、政党の選挙運動費用の制限、国民投票に関する法制度整備、法執行の監督などを任務とする「選挙委員会 (Electoral Commission)」の新設など、100に及ぶ広範な勧告を含む大部なものであった。政党に対する公的助成に関しては、包括的な公的助成の実施には反対しながらも、①部分的な政党助成制度の導入、②政党への寄付に対する所得控除の実施、③上下両院の野党会派に対して行われている公的助成の拡充を勧告している。

報告書を受けて、1999年7月に政府は、それを積極的に評価する姿勢を明らかにした白書⁽⁹⁾を、勧告の大部分を取り入れた法律の草案とともに公表した。この白書の中で政府は、政党への公的助成に関して、上記勧告のうち①、③については同意する一方で、②について拒否する姿勢を明らかにしている。

1999年12月20日、政府は法案⁽¹⁰⁾を下院に提出して議会での審議が開始され、翌年3月14日に下院を通過した。続いて行われた上院での審議では、政党に対する少額寄付を対象にした所得控除を実現する修正が提案され、同年11月27日、政府の意図に反してこの修正を加えた上で可決される事態となった。しかし、同年11月30

日に下院がこの修正を拒否すると、最終的に上院がこれに同意して法案は可決され⁽¹¹⁾、同日女王の裁可を受けて、2000年法が成立したのであった。なお、この法案の審議過程では、政党助成制度に関して、ニール委員会が導入を勧告しながら政府が反対した、少額寄付を対象にした所得控除制度導入の是非のほか、政策開発助成金を受領する政党の要件の拡大、助成金の増額などについて議論された。

II 政党助成制度に関する議論

1 包括的な政党助成制度の導入に関する議論

包括的な政党助成制度の導入に賛成する見解は、その理由として、①特定の資金源への依存を防止することにより、特定の資金源と政治家との過度に密接な関係を絶つことができること、②政党の活動が多様化している現在、その資金需要は飛躍的に増大しているのに対して、収入の伸びは相対的に低いため、政党がその機能を十全に果たすためには、政党への公的資金の供与が必要であること、③マッチング・ファンド制度⁽¹²⁾などの適切な形態での導入が、政党にとって、党員の獲得あるいは寄付集めを行う強い動機付けになり得ること、などを挙げている。他方、これに反対する見解は、①納税者が強く反対している意見や政策を主張する政党 (たとえば、ファシズム政党) を支援する目的で、そ

(8) Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Cm 4057- I (1998.10). なお、第1章から第9章までの全文訳については、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号~10号, 12号, 53巻1号~4号, 1999.7~10, 1999.12~2000.4. を、また、選挙運動支出規制に関する部分の解説として、小松浩「現代イギリスにおける選挙運動規制改革の動向」『三重法経』115号, 2000.10, pp.31-47. がある。なお、この報告書は、当時の委員長であったニール卿 (Lord Neill of Bladen) にちなんで、「ニール報告書」または「ニール委員会報告書」と通称される。

(9) The Home Secretary, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Cm 4413 (1999.7).

(10) *Political Parties, Elections and Referendums Bill*, (1999-2000, H.C. Bill 34).

(11) この修正およびこれに関する議論については、HL Deb. 30 November 2000 col.1469-1472. を参照。

(12) マッチング・ファンド制度とは、一定の条件を満たす寄付を、助成金交付対象者が集めた実績に応じて助成金を交付する制度のことである。この制度が採用されている代表的な例としては、アメリカ大統領予備選挙候補者に対する公的助成が挙げられる。

の納税者に資金の拠出を強制すべきではないこと、②既存政党は公的資金を受領できるのでに対して、新たに設立される政党はこれを受領できないので、結果的に両者の間に著しい差別が発生するとともに、既存政党の財政的優位を強化する結果となり、現在の政党制を固定化する可能性があること、③政党助成制度の導入によって自らの資金需要を満たしてしまった政党は、一般市民から資金を調達する努力を怠り、結果的に一般市民との関係を構築し、維持していくという政党が本来行うべき活動が沈滞する可能性があること、④政党助成制度を導入することによって、政党の国家への依存度が高まる一方で、政党が一般市民から乖離することを促進する危険性があること、などを理由として挙げている。

ニール委員会は、これらの議論を踏まえた上で、①現在の各政党の財政は、包括的な公的助成が必要なほどには逼迫していないこと、②寄付に関する透明性の強化が、政治腐敗の防止にかなりの程度有効であると考えられること、③政党が支出する選挙運動費用に上限を設けることなどの方策によって、政党の資金需要を抑制することができること、を指摘し、包括的な政党助成制度の導入は、現時点で必要ないと結論づけている⁽¹³⁾。しかし他方で、ニール報告書は、前述のとおり、部分的な政党助成制度の導入、政党への寄付に対する所得控除の実施、上下両院の野党会派に対して行われている公的助成の拡充を勧告している。以下では、ニール報告書に展開されているこれらに関する議論を見てみることにする。

2 部分的な政党助成制度の導入

ニール報告書が提唱する部分的な政党助成制度とは、具体的には、長期的政策を立案する活

動に用途を限定した、総額200万ポンド（約4億800万円）規模の政党助成制度を指す⁽¹⁴⁾。

ニール委員会は、このような制度の導入を勧告する理由として、選挙運動や日常の党運営に著しく傾斜した各政党の活動の現状を挙げている。すなわち、政党は、選挙運動や日常の党運営に止まらず、長期的政策を立案する機能を担うべきであるところ、実際には、前者に党の資源を集中している結果、後者が疎かになっていると指摘する。また、政党に対する寄付についての情報公開が勧告どおり実施されれば、一部の寄付者が自らの寄付の実態が明らかになるのを好まず、寄付の規模を縮小し、あるいは寄付を止めてしまい、政党の収入が落ち込むことも予想される。もしそうならば、政党の長期的政策の立案機能が、資金不足のために一層損なわれると考えられる。これらの不都合を解消するために、政党が行う長期的政策の立案活動、特に、この目的に資する調査活動に用途を限定した公的助成を行い、資金面での手当てを行おうという意図から勧告されたものである。

なお、200万ポンドという総額は、ニール委員会が行った調査によって、労働党、保守党、自由民主党が、1997年に調査活動に充てた金額が150万ポンドであったことを根拠に設定されている。政府は、基本的にこの勧告を受け入れた法案を作成している。

3 政党への寄付に対する所得控除の実施

政党への寄付に対する所得控除の実施とは、年間500ポンド（約10万2000円）以下の寄付のうち、一定の要件を満たした政党に対して行われたものを対象に所得控除を認めようとするものである⁽¹⁵⁾。

これに賛成する見解は、①少数の高額寄付よりも、多数の少額寄付を政党が集める動機付け

(13) Committee on Standards in Public Life, *op. cit.* (8), Chapter 7.

(14) *Ibid.*, para. 7.25-7.27.

(15) *Ibid.*, Chapter 8.

になること、②寄付の透明性強化によって予想される、政党の寄付収入の減少分を補填する公的助成制度として、直接に公的資金を交付する方法よりも納税者の理解を得やすいこと、などを理由として挙げている。

これに反対する見解は、①非納税者は、所得控除の恩恵を受けることができないので、結果として、所得税の納税者と非納税者との間で差別が生じること、②減税措置は、たとえば20ポンドと500ポンドの寄付を比較した場合から推測できるように、比較的高額の寄付を行う者に有利に作用するため、高額寄付を受領する政党が過度に有利になる可能性があること、③減税措置によって全体として税収が減少するため、他の政策を実施する上で財政的な不都合が生じる可能性があること、などを理由として挙げる。

これらの議論を踏まえてニール委員会は、反対意見が示す上記のような危惧は、適切な制度の構築によって解消される、あるいは、現状に照らしてさほど大きな問題とは考えられないとして、政党に対する寄付を対象にした所得控除の実施を勧告している。

なお、この所得控除が認められる寄付の受領者となる政党とは、直前の下院総選挙において、①所属候補者が2名以上当選したこと、②所属候補者が1名当選し、かつ、その政党が15万票以上得たこと、のいずれかの要件を満たすものとされている。これは、現行制度上、一定の要件を満たす政党に対する寄付については相続税が免除されているが、この要件に一致させたも

のである⁽¹⁶⁾。前述のとおり、この所得控除の実施を政府は拒否したが、その理由として政府は、導入コストが高いこと、予想される税収の減少規模が大きいことを挙げている⁽¹⁷⁾。

4 上下両院の野党会派に対する公的助成の拡充

上下両院の野党会派に対する公的助成の拡充とは、下院では1975年から、上院では1996年から実施されている野党会派への公的助成について、その総額を大幅に引き上げるとともに、配分方法を見直すことを指す。ニール報告書における詳しい議論はここでは省略するが⁽¹⁸⁾、結論として政府は、勧告に沿った助成額の増額については賛意を示したものの、助成金の配分方法の見直しについては、上記増額によって目的を達しているとして拒否している⁽¹⁹⁾。

III 2000年法の概要

1 2000年法の制度設計理念

一般に、政治資金の適正化を図る方策としては、①政治資金の供給の適正化（寄付を行い得る者の制限や、寄付の上限額の設定など）、②政治資金の需要の適正化（選挙運動費用の上限設定など）、③政治資金に関する情報公開（一定額以上の寄付を対象にした金額や寄付者の情報公開、政党や議員の財政状況の公開など）、④政治資金の公的助成（政党助成制度など）、⑤政治資金規制に関する監督・執行機関の設置⁽²⁰⁾、が挙げられ

(16) 1984年相続税法 (Inheritance Tax Act (1984, Ch.51.)) 第24条を参照。

(17) *Op. cit.* (9), para. 6.3. しかし、法案審議において、この政府の見解はたびたび批判されている。たとえば、HC Deb. 10 January 2000 col.47-53; HL Deb. 21 November 2000 col.753-763.

(18) 議論の詳細については、Committee on Standards in Public Life, *op. cit.*(8), Chapter 9.を参照。また、野党会派に対する公的助成については、Richard Kelly, *Short Money*, London: House of Commons Library, 2004.2. を参照。

(19) *Op. cit.* (9), p.60.

(20) 一例として、アメリカの連邦選挙委員会 (Federal Election Commission) が挙げられる。なお、このような機関の権限の範囲は、単に機械的な業務処理から、必要と考えられる立法の勧告、資料提出命令や立ち入り調査、法令違反者の訴追やこれに対する罰則の適用まで、様々なバリエーションを想定しうる。

るだろう。各国は、これらの方策を組み合わせる独自の政治資金規制制度を構築しているが、2000年法の核心は、このうち②、③、⑤の導入である。すなわち、2000年法は、一方で、政党の選挙運動費用に上限を設定し、候補者の選挙運動費用に上限を設定する1883年腐敗及び違法行為防止法⁽²¹⁾、および政党などによるテレビ・ラジオの広告枠購入を規制する放送法⁽²²⁾と連繋し、政治資金の需要の抑制を図っている。他方で、政治資金の供給に関しては、一定の基準を満たした寄付について情報の公開を義務付けるなどしているにとどまり、非常に緩やかな規制があるのみであるという特徴が指摘できる⁽²³⁾。これらに加え、2000年法の執行の監督を主たる任務とする、独立した地位を与えられた選挙委員会の設置が盛り込まれているのである。

2 2000年法の構成

2000年法は全10章から構成され（表1）、その主な内容は、①2000年法執行の監督等を任務とする選挙委員会の設置、②寄付に関する透明性の向上、③総選挙における政党の選挙運動費用の規制、④第三者による総選挙運動期間中のキャンペーン活動に対する規制、⑤限定的な政党助成制度の導入、⑥国民投票に関するキャンペーン活動の規制、である。なお、以下で紹介する部分的な政党助成、すなわち「政策開発助成金（Policy Development Grant）」については、第1章第12条に規定されている。

表1 2000年法の構成

第1章	選挙委員会
第2章	政党の登録
第3章	登録政党の財政状況の公開
第4章	登録政党及びその所属議員への寄付に対する規制
第5章	選挙運動費用に対する規制
第6章	第三者による下院総選挙の際のキャンペーン活動に対する規制
第7章	国民投票
第8章	選挙運動及び手続き
第9章	企業による寄付及び支出
第10章	補則

IV 政策開発助成金の概要

1 法制度概要

政策開発助成金（以下、「助成金」とする。）に関する法制度は、2000年法第12条、およびこれにもとづいて制定された、2002年政策開発助成実施計画に関する選挙規則（以下、「2002年規則」とする。）⁽²⁴⁾によって構成されている。後者は、助成の実施に関して選挙委員会が行う勧告に基づき、適当と認められる修正を行った上で主務大臣⁽²⁵⁾が制定する規則であるが、当該修正が、助成金を受領する資格のある政党の要件または助成金の配分方法に関係する場合には、主務大臣は選挙委員会の同意を得なければならない。この意味で、選挙委員会は、助成制度を機械的に運用するに止まらず、その制度設計にも深く関わっていると言することができる⁽²⁶⁾。

2 受領資格を有する政党

助成金を受領する資格のある政党の要件は、

(21) Corrupt and Illegal Practices Act 1883. この法律については、犬童一男ほか『かくして政治はよみがえった 英国議会・政治腐敗防止の軌跡』日本放送協会出版会,1989.を参照。

(22) Broadcasting Act (1990, Ch.42), s92 (2) (a) (i).

(23) 政治資金に関する規制としては、このほか、外国人による寄付の禁止（第54条）、企業が行う、政党やその他の政治団体に対する寄付または政治目的による支出に関する株主総会の事前承認の義務づけ（第139条）などを定めている。

(24) The Elections (Policy Development Grants Scheme) Order 2002, SI 2002/224.

(25) 規則制定当時の主務大臣は交通・地方政府・地域大臣であったが、現在は、大法官である。

(26) また、2000年法第1章第6条は、選挙委員会の任務の一つとして、選挙や政党の登録、政党財政などに関する事項について継続的な検討を行い、この結果を主務大臣に提出することを挙げている。

①2000年法第2条が定める登録を行っていること、②2名以上の下院議員が所属していること、③それら下院議員が、1866年議会宣誓法⁽²⁷⁾の定める宣誓、あるいはこれに代わる確約を行い、かつ下院における出席または投票の権利を喪失していないこと、である(2000年法第12条(1)(b))。2003年4月現在、この要件を満たす政党は、労働党、保守党、自由民主党、スコットランド国民党、ウェールズ国民党、アルスター統一党、民主統一党、社会民主労働党の8政党である(2002年規則第3項)⁽²⁸⁾。

3 助成金の総額

助成金の総額は、2000年法第12条第8項によって、年間総額200万ポンド(約4億800万円)以下とされ、これを受けて2002年規則第4項は、年間総額を200万ポンドとしている。助成金の総額を、包括的な政党助成制度を導入している諸外国の例⁽²⁹⁾と比較してみると、わが国の約317億円、ドイツの1億3300万ユーロ(約182億2000万円)、フランスの約7323万ユーロ(約100億3300万円)、スウェーデンの1億4015万クロナ(約21億200万円)と比較しても、かなり小規模であることが分かる。なお、主務大臣は、大蔵省の同意を得て、規則によって助成金の総額を変更することができる(2000年法第12条第9項)。

4 助成金の配分方法

助成金を受領する資格のある政党に対して、これを配分する方法については、選挙委員会が主務大臣に対して行う勧告に基づき、当該大臣が制定する規則によって定められ(2000年法第

12条第3項)、これにもとづいて2002年規則が制定されている。2002年規則によると、総額200万ポンドのうち100万ポンドずつを、二段階の方法によって受領資格がある政党に配分することとなっている(第5項)。最初の100万ポンドは、受領資格がある政党に対して均等に配分される。2003年度の場合、受領資格があるのは8政党なので、各政党に対して12万5,000ポンド(約2,550万円)ずつを配分することになる。

表2 各政党に対する助成金配分額

	2002年	2003年
労働党	438,890	439,005
保守党	438,890	439,005
自由民主党	438,890	439,005
スコットランド国民党	146,563	146,328
ウェールズ国民党	135,003	134,935
アルスター統一党	133,921	133,907
民主統一党	133,921	133,907
社会民主労働党	133,921	133,907

*単位は、ポンド
(出典) 選挙委員会年次報告書より筆者作成

残る100万ポンドは、原則として、下院議員総選挙、欧州議会選挙、北アイルランド・スコットランド・ウェールズ議会選挙における各政党の絶対得票率をもとに比例配分する方法を採用している(第6項、第7項)。ただし、労働党、保守党、自由民主党に対しては、これら3党が配分されるべき助成金の合計額を均等に配分し、アルスター統一党、民主統一党、社会民主労働党に対しても同様に均等に配分することになっている(第8項、第9項)。こうして算出された各政党に対して配分されるべき助成金は、表2のとおりであり、たとえば、労働党、保守党、自由民主党は、2003年度に各々43万9,005ポンド(約8955万円)を受領している。なお、この

⁽²⁷⁾ Parliamentary Oath Act 1866.

⁽²⁸⁾ シン・フェイン党は、本文で述べた①、②の要件を満たすにもかかわらず、③の要件を満たしていないと選挙委員会に判断され、助成金の交付を受けていない。シン・フェイン党は、選挙委員会によるこの措置が、欧州人権条約に定める表現の自由および自由選挙に対する権利を侵害し、あるいは差別の禁止に反しているとして訴訟を提起したが、その主張にはいずれも理由がないとして退けられている。第一審判決である Sinn Fein's Application [2004] NIQB23; 第二審判決である Sinn Fein's Application [2004] NICA 4.を参照。

助成金が各政党の全収入に占める割合は、2003年度で労働党が2.0%、保守党が4.4%、自由民主党が11.9%となっている⁽³⁰⁾。

なお、こうした助成金の交付は、選挙委員会が執行するものとされている（2000年法第12条第8項）。

5 現行の政策開発助成金制度の問題点

2002年から運用を開始された政策開発助成金制度は、実施から2年を経過したばかりであるが、選挙委員会は、現時点でいくつかの問題点を指摘している。

この中で最も重要なのは、他の公的助成と政策開発助成金の受領に関する報告義務の不合理である⁽³¹⁾。これは、2000年法が、野党会派に対する公的助成や2000年法施行準備助成金⁽³²⁾について「寄付（Donation）」（2000年法第50条）として報告義務を定める一方で、政策開発助成金については「寄付」に該当しないとする例外規定を設けていることを指す（同法第52条(1)(a)）。この件について選挙委員会は、政党開発助成金を除外する根拠が明らかでないとして、「寄付」としての取扱いを勧告している⁽³³⁾。

この他、選挙委員会は、助成金の配分方法やその用途を再検討すべき事項として挙げており、今年夏にも公表される見込みの報告書で言及さ

れる予定である⁽³⁴⁾。

おわりに

ニール報告書が、包括的な政党助成制度の導入に反対したのはこれまでに述べたとおりであるが、同報告書によると、労働党と保守党もその導入には同様に消極的であった。しかし、当時から状況が大きく変化したため、包括的な政党助成制度が近い将来導入される可能性がある⁽³⁵⁾。この論者は、その理由として、①労働党や保守党などの諸政党は慢性的な財政難にあること、②大口の寄付者が、何らかの見返りを求める動機からその寄付を行っていないにもかかわらず、しばしば政治腐敗の嫌疑をかけられるために、寄付を控える傾向が強まっていること、③労働党固有の問題として、現在有力な収入源である労働組合への依存度を低くしたいという思惑があり、同党にとって公的助成がこれに代わる収入源の有力な候補であること、などを挙げている。

しかし、現行の政党助成制度を拡張あるいは再構築するとしても、どのような制度とするかについては激しい議論が予想される。まず、多数の労働党、自由民主党の下院議員が、また少数ながら保守党の下院議員までもが、政党に対

(29) 日本・ドイツ・フランスについては2004年度の、スウェーデンについては2003年度の総額。

(30) これらの政党の収支については、登録政党から選挙委員会に提出される年次報告書を参照。年次報告書は、選挙委員会ウェブサイト<<http://www.electoralcommission.gov.uk/>>に掲載されている。

(31) The Electoral Commission, *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000: Recommendations for change*, London: The Electoral Commission, 2003, p.17.

(32) これは、2000年法施行に当たって、その円滑な導入に資するため、一定の条件を満たした政党を対象にした、2000年法の周知を目的とした会合の開催や必要な設備の購入などに用途を限定した、一時払いの助成金である（2000年法第36条）。詳細について、The Electoral Commission, *Annual Report and Accounts 2000-01*, London: The Electoral Commission, 2003, pp.10-11. を参照。

(33) なお、選挙委員会は、政党が会計報告書を作成するに当たっては、当該政党が受領する公的資金について、その内訳として、会派に対する公的助成などと並んで、政策開発助成金を掲げることを推奨している。

(34) *Op.cit.*(31), p.38.

(35) Justin Fisher, "Next Step: State Funding for the Parties?", *Political Quarterly*, vol.73, no.4 (2002), pp.392-399.

する寄付を対象とした所得控除あるいはマッチング・ファンド制度を支持していることを指摘できよう⁽³⁶⁾。また、わが国と同様の包括的な公的助成制度をイギリスに導入する場合には、配分方法に工夫が必要だとの指摘もされている⁽³⁷⁾。これは、現行制度が得票率によって助成金の配分を算出していることと、下院総選挙に完全小選挙区制を採用しているために、一部有権者が戦略投票⁽³⁸⁾を行う可能性があることの矛盾を指摘したものである。すなわち、戦略投票を行う有権者は、本来支持していない政党の候補者に対して投票するため、結果的に、その有権者の支持しない政党に対する助成金の配分が手厚くなる可能性があるという指摘である。

2000年法によって導入されたイギリスの政党助成制度は、2002年度の施行からまだ2年を経過したばかりであり、また、自らの支持しない政党に対して公的資金が交付されることへの拒絶感も少なからず一般市民の間にはあると言われる⁽³⁹⁾。確かに、このような状況から、政党助成制度の拡充が早急に行われることは考えにくい。しかし、議会制民主主義の母国イギリスが、政治活動に関する資金需要の増大という民主主義の進展に伴う不可避な課題を解決しながら、政治腐敗を回避する政治資金規制制度をいかに構築していくのか、今後の展開は、わが国

にとって大いに注目すべきであろう⁽⁴⁰⁾。

【参考】

2000年政党、選挙及び国民投票法（抄訳） （政策開発助成金）

第12条 (1) この条においては、次のとおり定める。

- (a) 「政策開発助成金」とは、下院議員が所属する登録政党に対する助成金であって、次のいずれかの理由により[作成される]⁽⁴¹⁾ マニフェストに盛り込むために政党が行う政策開発を支援する目的で行われるものをいう。
 - (i) 政党によって立候補を承認された候補者が、第2章に規定する選挙⁽⁴²⁾において当選しようとするため
 - (ii) 政党そのものが、当選しようとするため（ただし、政党そのものが立候補することができる選挙の場合に限る。）
- (b) 登録政党が「所属議員を有する」とは、当該政党に下院議員が2名以上所属し、当該下院議員が以下の要件を満たす場合をいう。
 - (i) 1866年議会宣誓法が要求する宣誓及び署名（又はこれに相当する確約）を行っていること。

⁽³⁶⁾ "Tories rule out state party funding", *BBC*, 2002.8.4. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2171109.stm>

⁽³⁷⁾ *Op. cit.* (35), p.399.

⁽³⁸⁾ 戦略投票 (tactical voting) とは、「有権者が、自分よりも選好する当選の見込みのない候補者を見捨て、当選の可能性のある候補者のうちでより好ましい候補者に投票すること」(川人貞史ほか『現代の政党と選挙』有斐閣, 2001, p.123.) である。

⁽³⁹⁾ *Op. cit.* (36). によれば、2002年5月に実施された世論調査では、政党に対する公的助成を行うために税金を支出することに対して、大多数が反対したという。

⁽⁴⁰⁾ なお、選挙委員会は、政党助成制度に関して2003年5月に政党財政に関する検討資料を公表しており、2004年夏までに最終報告書をまとめ、大法官に提出する予定である。これについて、The Electoral Commission, *Issues Paper: The funding of political parties*, London: The Electoral Commission, 2003.5.

⁽⁴¹⁾ []内は筆者による補記である。以下同じ。

⁽⁴²⁾ 下院総選挙、欧州議会選挙、北アイルランド・スコットランド・ウェールズ議会選挙、地方自治体選挙が該当する。第2章第5条参照。

- (ii) 下院において出席する又は投票する資格を喪失していないこと。
- (2) 選挙委員会は、当該委員会が行う政策開発助成金の交付に関する実施計画の条件について、主務大臣に対して勧告を行うものとする。
- (3) 第(2)項に基づく勧告を主務大臣が受けたときは、当該大臣は、適当と認める修正を行った上で、その勧告の実施計画を明確に設定する規則を制定するものとする。
- (4) 当該実施計画には、次について特定し、又は決定する規定を、特に設けるものとする。
- (a) 政策開発助成金を受領する資格を有する政党
- (b) 政策開発助成金を交付する目的で選挙委員会に供与される資金を、当該助成金を受領する資格を有する政党に配分する方法
- (5) 選挙委員会は、この条に定める実施計画の条件について検討を継続して行うものとし、適当と認める実施計画の変更を、主務大臣に対して勧告するものとする。
- (6) 第(5)項に定める勧告を主務大臣が受けたときは、当該大臣は、適当と認める修正を行った上で、当該勧告を実施するための規則を制定するものとする。
- (7) 第(3)項又は第(6)項にいう修正によって、第(4)項各号が定めるいずれかの事項に関する選挙委員会の勧告の実施を目的とした第(3)項又は第(6)項にいう規則の修正が行われる場合には、当該規則は、当該事項に関する限りにおいて、選挙委員会の同意を得なければ制定することができないものとする。
- (8) 選挙委員会は、この条に定める実施計画にもとづいて供与された助成金の交付を行うものとし、この助成金は、選挙委員会が適当と認める条件（ただし、当該実施計画の条件と矛盾しない範囲であるものとする。）に従って交付することができる。ただし、当該実施計画において、一会計年度に200万ポンドを超えて政策開発助成金に充てる権限を選挙委員会に与える部分は、無効であるものとする。
- (9) 主務大臣は、大蔵省の同意を得て制定する規則によって、第(8)項が特定する期間における〔政策開発助成金の〕総額を変更することができる。

(ましば やすはる 政治議会課)