

国立国会図書館 調査及び立法考查局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	英国における政治献金への規制をめぐる動向—外国からの献金に対する規制を中心に—
他言語論題 Title in other language	Trends in the Regulation of Political Donations in the United Kingdom: Regulations Affecting Foreign Donations
著者 / 所属 Author(s)	南 亮一 (MINAMI Ryoichi) / 国立国会図書館調査及び立法考查局専門調査員 総合調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考查局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	901
刊行日 Issue Date	2026-1-20
ページ Pages	3-32
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	英国における政治献金に対する規制について、外国からの献金に対する規制を中心に、規制の沿革、2000年政党、選挙及びレファレンダム法制定後の動向及び2024年以降の論議を紹介する。

- * この記事は、調査及び立法考查局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

英國における政治献金への規制をめぐる動向

—外国からの献金に対する規制を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 総合調査室 南 亮一

目 次

はじめに

I 規制の沿革

- 1 2000年法の制定までの経緯
- 2 2000年法における外国からの政治献金等の規制の検討経緯及びその内容
- 3 小括

II 2000年法の制定後の動向

- 1 2006年法による献金の定義の見直し
- 2 2009年法による改正
- 3 2011年の公職倫理基準委員会の報告書による提言
- 4 2019～23年の動向—2022年法の制定と公職倫理基準委員会報告書による提言—
- 5 小括

III 2024年以降の論議

- 1 請願及び庶民院決議をめぐる論議
- 2 議員提出法律案をめぐる論議
- 3 政府の政策文書の概要

おわりに

キーワード：イギリス、外国からの政治献金、匿名による政治献金、公職倫理基準委員会、
外国からの選挙干渉、迂回献金、う回献金

要 旨

- ① 2024年7月の庶民院議員総選挙後に発足したスター・マーチン (Keir Starmer) 労働党政権は、そのマニフェストの中で、政党への献金に関するルールの強化を掲げ、その検討を行っている。そのような中、同年11月30日にアメリカの実業家であるマスク (Elon Musk) 氏が、英国の新興政党「リフォーム UK (Reform UK)」に多額の資金提供を行うのではないかと報じられたことを契機として、現在の政治資金を規制する法律が外国からの政党への献金を適切に規制できているかが問題視されるようになった。
- ② 英国における政党への献金に対する規制は、20世紀初頭における労働組合からの献金の規制に始まる。その後、1967年に企業からの献金の規制が導入され、「2000年政党、選挙及びレファレンダム法」(以下「2000年法」)により、本格的に政治資金を規制する制度が導入された。その中で、外国からの献金及び匿名による献金の受入れ禁止が導入された。
- ③ 1997年から政党財政に関する問題の検討を開始した公職倫理基準委員会は、外国からの政治献金の受入れ禁止について検討し、「英国内で生活し、英国で働き、事業を行う者に限り、英国の政治プロセスの機能を資金的に支援できるとする原則を定めるのが正当である」と結論付けた。その上で、外国からの献金の定義付けが困難であるとして、「許容される献金元」を定義した上で、その者からの献金に限り、受入れを認めることとした。匿名による献金の受入れ禁止についても、同じ手法によることとした。
- ④ 2000年法の制定後も、2006年と2009年の2回、その規定の抜け穴を塞ぐための法改正が行われた。また、2022年には、国外居住者の国内選挙人名簿への登録期限を撤廃する法改正が行われた。その動きと並行して、2011年と2021年の2回、公職倫理基準委員会からも提言が出されたものの、いずれも実現しなかった。
- ⑤ 前述のマスク氏の動向や、ロシアからの政治介入の動きが報じられたことにより、英国内で外国からの政治献金の規制を強化するべきであるとの声が大きくなり、2024年12月には規制強化を政府に求める請願が、2025年2月には外国人が企業を通じて行う政治献金などの規制を内容とする議員提出法律案がそれぞれ提出された。同年3月にはこれらの規制等を政府に求める庶民院の決議案と当該請願に関する審議が同院で行われたほか、同年7月には規制等の方向性に関する政策文書が公表された。

はじめに

2024年7月の庶民院⁽¹⁾議員総選挙（以下「総選挙」）後に発足したスター・マー（Keir Starmer）労働党政権は、そのマニフェストの中で、「政党への献金に関するルールを強化することにより、民主主義を保護する」ことを掲げ⁽²⁾、政権発足当初から、政党への政治献金の規制を強化する方針をとっていた。そのような中、同年11月30日にアメリカの実業家であるマスク（Elon Musk）氏が、英國の新興政党「リフォームUK（Reform UK）」⁽³⁾に多額の資金提供を行うのではないかと報じられたことを契機として、現在の政治献金を規制する法律が外国からの政党への献金を適切に規制できているかが問題視されるようになった⁽⁴⁾。

そして、同年12月2日、富裕外国人が献金を行うことを可能とする抜け穴を塞ぐことを政府に求める電子請願（E-petition）が提出され⁽⁵⁾、2025年2月にはこの請願に対する政府の回答⁽⁶⁾が公表された。また、同年3月には、庶民院においてこの請願に関する審議が行われた⁽⁷⁾。これと並行して、同年2月には関連する議員提出法律案が提出されて庶民院における審議が始まり⁽⁸⁾、同年3月には、庶民院本会議においてこの問題についての政府の対応を求める決議が可決された⁽⁹⁾。このような状況の下、政府は、これまで掲げてきた政党への政治献金に関するルールを強化する方針を具体化する内容の政策文書を、同年7月に公表した⁽¹⁰⁾。このように、英國においては現在、外国からの政党への献金に対する規制に関する論議が、政府や議会において行われている。

本稿では、英國における政党への献金に対する規制につき、外国からの献金規制を中心に、規制の沿革（I章）、2000年11月の「2000年政党、選挙及びレファレンダム法」⁽¹¹⁾（以下「2000年法」）制定後の動向（II章）及び2024年以降の論議（III章）を紹介する。なお本稿では、紙

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2025年11月14日である。なお、本文中に登場する英國通貨ポンドは、令和7年12月報告省令レートによれば、1ポンド約202円である。

- (1) House of Commons. 英国議会における下院に当たる議院である。
- (2) “Serving the country,” *Change: Labour Party Manifesto 2024*, 2024, p.109. <<https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2024/06/Labour-Party-manifesto-2024.pdf>>
- (3) 2018年に現党首であるファラージ（Nigel Farage）氏によって創立された政党である。EU懐疑派である右派ポピュリスト団体と位置付けられている。2024年の総選挙において5議席を獲得した。Tom Ransford, ed., *Political Handbook of the World 2024-2025*, Revised and Updated Edition, Thousand Oaks: CQ Press / Sage Publications, 2025, p.1934.
- (4) “Will Elon Musk give Nigel Farage \$100m to make him PM?” *Sunday Times*, 2024.11.30. <<https://archive.is/5JaoM#selection-1357.0-1357.54>>; “Elon Musk’s Farage meeting renews reports he could fund Reform UK,” *Guardian*, 2024.12.17. <<https://www.theguardian.com/politics/2024/dec/17/elon-musk-and-nigel-farage-meeting-renews-reports-he-could-fund-reform-uk>>; “Law change may limit Reform gift,” *Times*, 2024.12.19など。
- (5) “Closed Petition: Tighten the rules on political donations,” 2025.7.22. Petitions: UK Government and Parliament website <<https://petition.parliament.uk/petitions/707189>>; “[Petition data (json format)].” *ibid.* <<https://petition.parliament.uk/petitions/707189.json>>
- (6) “Closed Petition: Tighten the rules on political donations,” *ibid.*
- (7) “House of Commons Hansard: Political Donations: Volume 765: debated on Monday 31 March 2025,” 2025.3.31. <<https://hansard.parliament.uk/Commons/2025-03-31/debates/9423D9DE-9B8F-453B-B92B-DA0C40758AC9/PoliticalDonations>>
- (8) “Political Donations Bill,” 2025.9.11. UK Parliament website <<https://bills.parliament.uk/bills/3937>>
- (9) “House of Commons Hansard: Political Finance Rules: Volume 763: debated on Thursday 6 March 2025,” 2025.3.6. <<https://hansard.parliament.uk/Commons/2025-03-06/debates/BA868148-19EE-4A1C-9161-E6BAE9296EAA/PoliticalFinanceRules>>
- (10) “Policy Paper: Restoring trust in our democracy: Our strategy for modern and secure elections,” 2025.7.17. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/publications/restoring-trust-in-our-democracy-our-strategy-for-modern-and-secure-elections/restoring-trust-in-our-democracy-our-strategy-for-modern-and-secure-elections>>
- (11) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c.41)

幅の関係から、候補者個人への献金については取り扱わなかった。

I 規制の沿革

英国における政党への献金に対する規制は、20世紀初頭における労働組合からの献金の規制⁽¹²⁾に始まる。その後、1967年に企業からの献金の規制が導入され⁽¹³⁾、2000年11月の2000年法の制定により、初めて本格的な規制が導入された⁽¹⁴⁾。2000年法では、①一定額以上の政治献金についての報告義務が設けられたほか、本稿に深く関係する、②外国からの政治献金の受入れ禁止及び③匿名による政治献金の受入れ禁止が導入された。

この章では、2000年法の制定までの経緯と、②及び③の導入に当たっての検討経緯並びにその内容について説明する。

1 2000年法の制定までの経緯

2000年法は、後述のとおり、1998年に公表された「公職倫理基準委員会（Committee on Standards in Public Life）」⁽¹⁵⁾（以下、1998年当時の同委員会についてのみ「ニール委員会」）の報告書（以下「ニール委員会報告書」）⁽¹⁶⁾に掲げられた提言の大半を反映した内容となっている。

(12) 英国における労働組合からの政治献金に対する最初の規制に当たるものは、労働党の前身組織に加入する組合が組合員に課す強制的な賦課金の取扱いにつき、当時最高裁判所の機能を有していた貴族院が1909年に「労働組合の権限を越えた（ultra vires）もの」として「無効かつ執行不能である」と判示した判決（オズボーン判決。Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne [1909] UKHL 613 (21 December 1909). BAILII website <<https://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1909/47SLR0613.html>>）によるものである。この判決により、労働組合は、組合員からの強制的な賦課金を1910年の2度の総選挙のための財源とすることができなくなった。その後、1913年労働組合法（Trade Unions Act 1913 (2&3 Geor 5 c.30)）が制定され、この強制的な賦課金を課すことは認められた。ただし、直接・間接を問わず、政治上の目的を遂行するための支払に労働組合の基金が使用できるのは、①その支払が別個の基金（労働組合の政治基金）からなされること、②政治基金への拠出に反対する組合員がその旨を通告した場合には拠出義務を免除され、そのことで不利益を被らないこと、③政治基金への拠出を労働組合への加入の条件としないこと、の3項目の内容を有する決議が、労働組合員の過半数によって採択された場合に限ることとされた（第3条第1項）。2000年法の制定までの労働組合からの政治献金の規制については、次の資料を参照のこと。Aileen Walker, "The Political Parties, Elections and Referendums Bill—Donations: Bill 34 of 1999-2000—," *Research Paper*, No.00/2, 2000.1.7, pp.29-30. UK Parliament website <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP00-2/RP00-2.pdf>>; Committee on Standards in Public Life, *Standards in Public Life: The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, 1998, paras.6.14-6.23. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7daa32e5274a5eaea6596a/5thInquiry_FullReport.pdf>; 藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について—公職倫理基準委員会第5回報告書—(6)」『選挙』53巻1号, 2000.1, pp.36-38.

(13) 英国における企業からの政治献金の規制は、1967年会社法（Companies Act 1967 (c.81)）により初めて導入された。同法では、会計年度中に会社が政治目的のために50ポンドを超える金銭を提供した場合、当該年度の取締役報告書において、金銭の提供先の政党の名称又は個人の身元及びその金額を登録することを義務付ける規定を設けていた（第19条）。2000年法制定までの企業からの政治献金の規制については、次の資料を参照のこと。Walker, *ibid.*, pp.30-31; Committee on Standards in Public Life, *ibid.*, paras. 6.24-6.30; 同上, pp.38-39.

(14) Justin Fisher, "State Funding for the Parties?" *The Political Quarterly*, vol.73, no.4, 2002.10, p.392; Electoral Commission, *The funding of political parties: report and recommendations*, 2004, p.4. <https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/The-funding-of-political-parties-report-and-recommendations-December-2004.pdf>; Elise Uberoi, "Political Party funding: Controversies and reform since 1997," *Briefing Paper*, No.07152, 2016.3.24, p.3. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07152/SN07152.pdf>>

(15) イングランドの公職全般における倫理基準を維持するための仕組み（arrangement）について首相に助言する独立機関である。“Committee on Standards in Public Life.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>> なお、同委員会は、2025年10月13日に「倫理及び品位委員会（Ethics and Integrity Commission）」に改組された。“Ethics and Integrity Commission.” *ibid.* <<https://www.gov.uk/government/organisations/ethics-and-integrity-commission>>

(16) Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12); 藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について—公職倫理基準委員会第5回報告書—[(1)～(9)]」『選挙』52巻7-10, 12号, 1999.7-10, 12, 53巻1-4号, 2000.1-4には、この

この節では、2000年法がいかにして現在の内容となったのかを確認するため、ニール委員会における検討経過を中心に、2000年法の制定に至るまでの過程を紹介する。

(1) ニール委員会より前の検討

政党の資金調達に関する検討が初めて本格的に行われるようになったのは、1975年5月に発足した「政党への財政支援に関する委員会（Committee on Financial Aid to Political Parties）」（以下「ホートン委員会」）⁽¹⁷⁾での検討とされる⁽¹⁸⁾。ホートン委員会は、1976年8月に報告書⁽¹⁹⁾を提出したものの、政党への献金規制については提言されなかった⁽²⁰⁾。

その後、1997年11月のニール委員会による検討開始（(2) 参照）までに、政党の資金調達に関する報告書が、官民合わせて4本公表され⁽²¹⁾、そのうちの1985年⁽²²⁾と1994年⁽²³⁾に公表された報告書では、政党への献金規制の提言が盛り込まれ、1994年の報告書では、外国からの政治献金の規制の導入についても議論されたものの、これを拒否すべきものとする理由はないとしてされた。ただし、この報告書では、各党による自主的な規制が行われることを期待して、①金銭で影響力又は栄誉は買うことができないこと、②違法に得られた金銭は受領せず、違法であることが発覚した場合には返還されること、③多額の匿名献金は拒否されること、④外国の政府又は支配者（ruler）からの献金は拒否されること、の4点を各党に対して明示するとともに、a. 現物による利益、b. 販売や資金調達による収入、c. 支出の3点を会計報告書に登録すべきことを定めた行動規範（code of practice）を各党で採択することが提言された⁽²⁴⁾。

(2) ニール委員会による勧告

1997年の総選挙後に発足したブレア（Tony Blair）労働党政権は、そのマニフェストの中で、①各党に最小限度額を超える全ての献金の出所を申告させること、②外国からの献金を禁止することを盛り込むとともに、③ニール委員会に対して政党への資金提供の規制の在り方を検討するよう求めることを掲げていた⁽²⁵⁾。政府はその上で、政党財政全般の問題についての検討を同委員会の所掌とするため、同年11月にこの問題についての調査を実施するよう正式に要

報告書の第1章～第9章の全訳が掲載されている。「ニール委員会」という呼称は、1998年の報告書の公表時に同委員会の委員長であったニール卿（Patrick Neill, Lord Neill of Bladen）の名前に由来する。ニール卿については、次の資料を参照。“Lord Neill of Bladen obituary,” *Guardian*, 2016.6.6. <<https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/06/lord-neill-of-bladen-obituary>>

(17) *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties* (Cmnd. 6601), 1976, p.iii. 「ホートン委員会」という呼称は、1976年の報告書の公表時に同委員会の委員長であったホートン卿（Arthur Leslie Noel Douglas Houghton, Lord Houghton of Sowerby）の名前に由来する。ホートン卿については、次の資料を参照。“Lord Houghton of Sowerby,” *Herald*, 1996.5.4. <<https://www.heraldscotland.com/news/12060031.lord-houghton-of-sowerby/>>

(18) Walker, *op.cit.*(12), p.9; *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties* (Cmnd. 6601), *ibid.*, pp.48-53には、ホートン委員会での検討の背景及び検討結果が紹介されている。また、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（短報）」『レファレンス』309号, 1976.10, pp.95-104には、この報告書の要旨が紹介されている。

(19) *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties* (Cmnd. 6601), *op.cit.*(17)

(20) Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), para.1.21; 藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について—公職倫理基準委員会第5回報告書—（1）」『選挙』52卷7号, 1999.7, p.18.

(21) *ibid.*, paras.1.20-1.26; 同上, pp.18-19.

(22) Constitutional Reform Centre and Hansard Society, *Company donations to political parties: a suggested code of practice*, London: Constitutional Reform Centre, 1985. 企業による政治献金についての一定の規制を導入することが提言されたものの、実現には至らなかった。*ibid.*, para.1.24; 同上, p.19; Walker, *op.cit.*(12), p.31.

(23) Home Affairs Committee, *Funding of Political Parties* (HC-301), 1994.

(24) *ibid.*, pp.xxxiv-xxxvi; Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), para.1.25; 藤田 前掲注(20), p.19.

(25) Committee on Standards in Public Life, *ibid.*, para.1.3; 同上, pp.15-16.

請するとともに、「政党財政の問題を検討し、現在の仕組み（arrangements）を変更するよう提言すること」をニール委員会の所掌範囲に追加した⁽²⁶⁾。

ニール委員会は、この要請を受けて検討を行い、1998年10月、第5次報告書としてニール委員会報告書を公表した⁽²⁷⁾。この報告書には、政党財政の改革に関する100項目の提言が盛り込まれ、その中には、①政党への50ポンドを超える匿名献金の禁止と②外国からの政治献金の禁止という2項目が含まれていた。

このような提言が出された背景には、当時、政党による献金の受領については一切制限がなく、政党はその財政の詳細についての開示義務がなく、政党財政を規制する法的な枠組みもなかった⁽²⁸⁾ことから、「政党が資金を得ている源泉（sources）が謎に包まれて」⁽²⁹⁾おり、そのことが国民やメディアなどにおける政党の政治資金に対する不信感につながっているとされた⁽³⁰⁾。

（3）ニール委員会報告書以降の経過

政府は、このニール委員会報告書による提言を受けて法律案の内容の検討を行い、1999年7月に、これらの勧告の大半を盛り込んだ法律案の要綱を含む白書（White Paper）⁽³¹⁾を発表した。法律案（以下「2000年法律案」）⁽³²⁾は、この要綱を基に、ニール委員会から寄せられた意見を一部取り入れつつ⁽³³⁾作成され、同年12月20日に庶民院に提出され、2000年3月14日に同院を通過し、同年11月27日に一部修正の上で貴族院を通過した。その後、庶民院は、貴族院による一部修正案の大半を承認した修正案を可決して貴族院に送付し、同院がこの修正案を可決したことから、同月30日の国王裁可により、この修正案が2000年法として制定された⁽³⁴⁾。

2 2000年法における外国からの政治献金等の規制の検討経緯及びその内容

このような経過を経て制定された2000年法では、Iの冒頭で述べたとおり、①外国からの政治献金の受け入れ禁止及び②匿名による政治献金の受け入れ禁止が導入された。今後の法改正の内容にも関係するため、規制の対象となる「献金」の範囲について説明した上で、これらの2項目につき、検討の経緯と制定当時の規定の内容を説明する。

（1）規制の対象となる「献金」の範囲

ニール委員会報告書では、政党、候補者、庶民院議員に資金援助を行う全ての手段を対象に

(26) Walker, *op.cit.*(12), pp.12-13.

(27) Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12)

(28) Walker, *op.cit.*(12), p.9.

(29) Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), paras.2.6-2.7; 藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について—公職倫理基準委員会第5回報告書—(2)」『選挙』52巻8号, 1999.8, pp.26-27.

(30) Walker, *op.cit.*(12), p.9. 当時具体的に挙げられていた問題点については、Walker, *ibid.*, pp.10-11を参照。

(31) *The Funding of Political Parties in the United Kingdom: the Government's proposals for legislation in response to the fifth report of the Committee on Standards in Public Life* (Cm 4413), 1999.

(32) Political Parties Elections and Referendums Bill (Bill 34). UK Parliament website <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmbills/034/2000034.htm>>

(33) Walker, *op.cit.*(12), p.13.

(34) "Hansard References," *Explanatory Notes: Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*. legislation.gov.uk website <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/notes/division/7>>; "House of Commons Hansard: Political Parties, Elections And Referendums Bill: Volume 357: debated on Wednesday 29 November 2000," 2000.11.29. <<https://hansard.parliament.uk/commons/2000-11-29/debates/d752aa62-a124-4757-8bb3-2eeb3dec768c/PoliticalPartiesElectionsAndReferendumsBill>>; "House of Lords Hansard: Political Parties, Elections And Referendums Bill: Volume 619: debated on Thursday 30 November 2000," 2000.11.30. <<https://hansard.parliament.uk/lords/2000-11-30/debates/841e84e1-e667-439f-bc1d-a96050fa4d60/PoliticalPartiesElectionsAndReferendumsBill>>

含めるよう、幅広い定義を与える必要があるとし、現金の贈与だけでなく、現物の贈与、後援(sponsorship)、加盟金(affiliation fee)などにつき、些少な額のものを除き、対象に含めたとした⁽³⁵⁾。2000年法律案では、献金について、①金銭その他の財産の贈与、②党費、③党が直接的又は間接的に負担した費用を支払うための支出、④商取引以外の目的での党への貸付け、⑤党が使用し、又は収益を上げるために用いる財産、サービス、施設の非商用提供、⑥党への後援の6種類が列記された(第45条)。また、a. 政策策定補助金⁽³⁶⁾、b. 党大会の警備費の助成金、c. 欧州議会から欧州議会議員に対してその職務遂行の支援のために支給される金銭、d. 放送事業者による政党の政見放送等の無料放映、e. 法令に基づき選挙等のために政党等に与えられる便益、f. 個人によるボランティア活動などを、献金から除外する旨定めた(第46条第1項)。さらに、ア. 候補者の選挙費用に充当する目的で行われた献金⁽³⁷⁾とイ. 200ポンドに満たない価値しかない献金⁽³⁸⁾についても除外することとした(同条第2項)。イについては、政党に200ポンド未満の献金を複数回行うことで報告義務を回避するおそれがあることから⁽³⁹⁾、1年間に政党に200ポンド未満の献金を複数回行い、その合計が5,000ポンドを超える献金者に対し、選挙委員会に報告する義務を課す規定を設けることとした(第61条)。これらの規定は修正されず、そのまま2000年法の規定となった(第50条、第52条、第68条)。

なお、貸付けのうち商取引の目的で行われるもののが献金の範囲から除外されたことについては、2006年3月に「一代貴族売買問題」として政治問題化し、同年7月の法改正により献金の範囲に含まれることになった(Ⅱ1参照)。

(2) 外国からの政治献金の受け入れ禁止

(i) 禁止すべきか否か

この当時、外国人による政党への多額の献金が問題視されていたことから⁽⁴⁰⁾、1(2)で述べたとおり、ブレア政権は、政権獲得前に行われた1997年の総選挙の際のマニフェストにおいて、外国からの政治献金の受け入れ禁止を掲げていた。そこで政府は、1998年3月の文書において、次の事項につき、ニール委員会の助言を求めた⁽⁴¹⁾。

「外国からの」資金をいかに定義するか。個人献金は、英国で投票する資格がある選挙人名簿に登録されている者に制限すべきか。会社及び任意団体との関係で、外国からの献金をい

(35) Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), paras.4.44-4.45; 藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について—公職倫理基準委員会第5回報告書—(4)」『選挙』52巻10号, 1999.10, p.40.

(36) 選挙のためのマニフェストに盛り込む政策の策定を支援することを目的として国から国政政党に支給される補助金をいう。南亮一「【イギリス】政党マニフェスト策定補助金支給に関する新たな規則の制定」『外国の立法』No.303-1, 2025.4, pp.14-15. <<https://doi.org/10.11501/14158649>> を参照。

(37) 1983年国民代表法(Representation of People Act 1983 (c.2))に基づく申告の対象となることから除外することとされた。“Explanatory Notes: Political Parties, Elections and Referendums Bill, session 1999-2000,” para.92. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmbills/034/en/00034x-a.htm>>

(38) 金銭以外の献金に係る価値の算定方法については第47条に規定され、そのまま2000年法の規定となった(第53条)。

(39) “Explanatory Notes: Political Parties, Elections and Referendums Bill, session 1999-2000,” *op.cit.*(37), para.112. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmbills/034/en/00034x-b.htm>>

(40) 香港の通信会社幹部が1992年・1997年の総選挙のための運動費としてそれぞれ90万ポンド・100万ポンドを、マカオのカジノ所有者が10万ポンドを、英国の司法当局から追わされている外国人が44万ポンドを、そして、セルビア人の富豪が10万ポンドを、それぞれ保守党に献金したとの報道記事が1996年に出された。なお、外国人ではないが、労働党についても、F1自動車レースの重鎮(leading figure)であるエクレストン(Bernard Charles “Bernie” Ecclestone)氏から1997年の総選挙の支援資金として100万ポンドを受領したことが報じられ(後に返還された)、問題視されたとされる。Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), paras.4.11-4.12; 藤田 前掲注(35), pp.36-37.

(41) *ibid.*, para.1.8; 藤田 前掲注(20), p.16.

かに定義するか。外国資金供与の禁止の裏をかく行為をいかにして防止できるか。

ニール委員会は、検討を行うに当たり、2つの対照的な外国の立法例（献金を行える者を選挙で投票できる者（したがって外国の企業や団体からの献金の受入れも禁止）に限定するカナダ・ケベック州の例と、外国からの献金受入れを全面的に認めるアイルランドの例）を示した上で、外国からの献金受入れ規制に対する賛成意見と反対意見の検討を行った⁽⁴²⁾。

(a) 主な賛成意見

- ・英國で生じる事柄は英國に住んで働く者の関心事である。したがって、政党は、英國に眞の利害関係を持たない者や法人からの献金によって資金を得ることは認められるべきではない。
- ・少なくとも理論的には、ある新政党の資金の50%以上を外国からの献金が占めるということは、極めて望ましくない状態である。
- ・国外の住民の一定のカテゴリーの者がこの国の将来に眞の利害を有することを認めて、外国からの献金受入れの一般的な禁止に対する例外を設けたいと考えたくなる事例もあろうが、属領からの献金の受入れを認めるのは、外国からの献金の受入れ禁止に大きな抜け穴となる可能性があり、監視するのも困難である（ため、認めるべきではない）。

(b) 主な反対意見

- ・国外居住者からの拠出に依存するとともに、これを高く評価する政党（その多くが民族政党である。）が幾つも存在する。
- ・外国からの献金受入れは、献金元が外国政府からのものでもない限り、本質的には何ら間違っているものではない（英國の住民や組織が非民主主義国家や新興民主主義国家の政党に対して献金を行う事例が示された）。
- ・外国からの献金受入れの影響は誇張されている。献金額は多額ではなく、政権にある者や野党にある者による政策策定に見るべき影響は及ぼしていない。懸念については、透明性や開示によって対処できる。むしろ禁止することで予想されなかつたような多くの問題を惹起しかねない。
- ・どの個人や法人を外国の者として取り扱うかを定めることについては多くの困難が生じる。

また、当時の主要政党である労働党、保守党及び自由民主党からの意見が紹介された。労働党は、規制対象とする外国人・外国企業の定義⁽⁴³⁾を具体的に示した。保守党は、「政治のプロセスにおいて外国からの献金が果たすべき役割はない」と述べ、規制に賛成する立場を採った。

一方、自由民主党は、外国政府からの献金受入れは禁止するものの、①外国からの献金の上限額が英國市民と同じ上限額であり、この上限額が十分低く（例えば50,000ポンド）、透明性が保たれていること、②それ以上の規制を必要とする場合には、全ての党収入に占める非英國からの収入の比率に上限（例えば10%）を設けることを条件として、外国からの献金受入れに対する一括禁止は求めないという立場を採った。ただし、ニール委員会は、この②の提案については、「大きな問題がある」との見解を示した。

(42) *ibid.*, paras.5.1-5.42; 藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について—公職倫理基準委員会第5回報告書—(5)」『選挙』52巻12号, 1999.12, pp.41-51. I 2(2) (i) の以下の記述もこれらの資料による。

(43) 政治献金を認めない者として、①通常英國に居住していない個人又は英國の選挙人名簿に登録されていない個人、②英國の法律に基づいて法人として組織化されている企業でもなく、英國で相当程度の事業を行っている企業でもない企業の2つを挙げた。*ibid.*, para.5.10; 同上, p.45.

ニール委員会は、民族政党が示す懸念⁽⁴⁴⁾に理解を示したものの、これらの政党も英国内での資金集めを強化することは自由であるとし、規制賛成論が主張するとおり、「英国内で生活し、英国内で働き、事業を行う者に限り、英國の政治プロセスの機能を資金的に支援できるとする原則を定めるのが正当である」との結論を出した。その上で、労働党と保守党が外国からの献金を受け入れないとしていること、全ての政党が外国の政府又は政府機関からの献金の受入れを禁止すべきであるとしていることにも触れた上で、「原則として、政党が外国からの献金を受け入れることが禁止されるべきである」との提言を出した。

(ii) 外国からの献金の規制の具体的な方法

その上でニール委員会は、外国からの献金の定義について検討した。運用が適度に平易であり、かつ曖昧さが残らないような定義にする必要がある一方で、あらゆる形の例外に対応しなければならないのは困難との認識を示した上で、反対の方向、すなわち、献金を受け入れてよい「許容される献金元 (permissible source)」とは何かを定義することが効果的との結論に至った。その上で、政党が「許容される献金元」でない献金元からの献金の受入れを禁止することを提言した。

これを受けて2000年法律案では、政党が「受け取った (receive)」献金が「許容される献金元」からのものでない場合には、「受け入れ (accept)」ではならないこととした(第48条)。その上で、受け取った献金の献金元が「許容される献金元」であるかどうかを確認するための全ての合理的な措置を講じ(第49条第1項)、そのことが確認できない場合は受け取ってから30日までに献金の献金元への返還等の義務を政党に課すこととした(同条第2項、第50条)⁽⁴⁵⁾。なお、返還せずに受け入れた場合、その献金は没収の対象となることとされた(第51条)。これらの規定も修正されず、そのまま2000年法の規定となった(第54条、第56条～第58条)。

(iii) 許容される献金元に該当する範囲の画定

次にニール委員会は、この「許容される献金元」に該当する範囲を、①個人 (individuals)、②企業 (corporations)、③労働組合その他の組織について、次のとおり検討した。

(a) 個人

個人については、まずa. 英国で有権者 (voters) として登録されている者及びb. 英国で選挙人名簿 (electoral register) に登録される資格がある (eligible) 者の2通りが考えられるとした上で、登録手続を行いさえすれば選挙プロセスに参加する権利があるとして、ニール委員会ではbが妥当と結論付けた。しかし、2000年法律案では結局aが採用された(第48条)。その理由として、有権者として登録されていない献金者が果たしてbに該当するか否かを政党が確認することは困難であることと、定期更新登録 (rolling registration)⁽⁴⁶⁾の導入により、有権者

(44) ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの民族政党は、同一民族である国外在住者からの献金について、きずなを感じる人々との貴重なつながりと捉えており、かつ、国外からの献金受入れの禁止によりそれが断ち切られてしまうのではないかとの懸念を示していた。また、スコットランド民族党からは、スコットランド労働党はイングランドから労働党の支援を受けられるのに、自分たちは国外のスコットランド民族から支援を受けられないのは不公平との意見が出されていた。*ibid.*, paras.5.14-5.15; 同上, pp.39-40.

(45) Walker, *op.cit.*(12), pp.25-26.

(46) 最初の登録、住所及び氏名の変更を随时登録することにより、次回の選挙人名簿の更新の際に自動的に登録されるという手続をいう。“Monthly or Rolling Registration.” Burnley.gov.uk website <<https://burnley.gov.uk/council-democracy/elections-voting/registering-vote/monthly-or-rolling-registration/>>

として登録することが容易となることが挙げられている⁽⁴⁷⁾。この点は、2000年法においても維持された（第54条）。

なお、国外居住者も、一定の要件を満たせば、有権者登録を行うことができることから、政党への献金が可能となる。したがって、この要件の設定により、外国からの献金ができる幅の広狭が生じることとなったことから、その後も国外居住者の有権者登録の要件が問題となった（II 4(1)、II 4(2) (i)、III 1(3) 参照）。そこで、国外居住者の有権者登録の要件についても触れておく。

国外居住者に有権者登録が認められたのは、1985年国民代表法（以下「1985年法」）⁽⁴⁸⁾により、移住から5年間、国内の選挙人名簿（地方選挙を除く。）に登録され続ける権利が付与されたこと（第1条）が初めてである⁽⁴⁹⁾。ただし、英國市民（British citizen）であることが要件とされたためにアイルランドの市民及び英連邦諸国（英國を除く。）の市民が含まれず、また、国外居住中に18歳になった者も含まれないこととされた⁽⁵⁰⁾。政府は当初、登録され続ける期間を7年間とし、国外居住中に18歳になった者も対象に含めようとしていたところ、1985年法の法律案の通過が政治的に困難な状況となり、それを打破するために、当時野党であった労働党及び自由民主党との妥協が必要となり、7年の期間は5年に短縮され、国外居住中に18歳になった者が対象から除外された⁽⁵¹⁾。ただし、国外居住者の有権者登録数は、約50万人とも言われた国外移住者のうち、僅か11,100人（1987年）であり、1990年には1,237人となつた⁽⁵²⁾。

このような状況から、この制度を拡大し、簡素化するための法律案が1988～89年に提出され、①国内の選挙人名簿への登録期間を5年から20年に延長すること⁽⁵³⁾、②国外居住中に18歳になった者も対象に含めること⁽⁵⁴⁾などを内容とする、1989年国民代表法⁽⁵⁵⁾が制定された。ニール委員会報告書ではこの期間の是非については触れられなかった⁽⁵⁶⁾一方、1998年10月に公表された庶民院内務特別委員会（Select Committee on Home Affairs）の報告書では、これほどの長期間国外に在住している者が選挙権を保持することの不合理さ、国外在住者の登録に係るコスト、登録する資格があつても実際に登録する者が非常に少ないと等の要素を総合的に判断した結果、最大20年という期間は過剰であり、以前の5年に戻すべきであると結論付けられた⁽⁵⁷⁾。このような動きを反映して2000年法律案では20年の期間を10年に短縮する規定が盛り込まれ（第130条）、2000年法では15年と規定された（第141条）。

（b）企業

ニール委員会は、企業については、国内法に基づいて法人（子会社を含む。）になっている

(47) Walker, *op.cit.*(12), p.26; *The Funding of Political Parties in the United Kingdom: the Government's proposals for legislation in response to the fifth report of the Committee on Standards in Public Life* (Cm 4413), *op.cit.*(31), para.4.6.

(48) Representation of the People Act 1985 (c.50)

(49) Walker, *op.cit.*(12), p.43.

(50) また、投票用紙を国外に送付できないことから、代理人（proxy）による投票しか認められなかつた。*ibid.*, p.44. 英国では、①休暇の取得等による不在等、②身体の状況、③業務上の都合、④授業への出席という4つの理由のために当日に投票所に行くことができないときか、⑤国外居住者又は⑥遠隔地勤務の公務員等である場合に、代理人に投票を委任することができる。佐藤令「障害者や高齢者の参政権の保障—移動が困難な選挙人の投票権の確保を中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ダイバーシティ（多様性）社会の構築—総合調査報告書一』（調査資料2016-3）国立国会図書館、2017, p.97. <<https://doi.org/10.11501/10310078>>

(51) *ibid.*

(52) *ibid.*

(53) 法律案の時点では、25年とされていた。*ibid.*

(54) この場合、親又は後見人が最後に登録された選挙人名簿に登録される。*ibid.*

(55) Representation of the People Act 1989 (c.28)

(56) Walker, *op.cit.*(12), p.45; Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), para.1.8; 藤田 前掲注(20), pp.46-47.

(57) Select Committee on Home Affairs, "Fourth Report," 1998.9.10, paras.113-116. UK Parliament website <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmhaff/768/76808.htm>>

限り、政党は献金を受入れ可能とすべきであると結論付けた。一方、外国企業のような、この要件に該当しない企業については、たとえ所定の手続により英国内に（法人である子会社ではなく）支店や事業所を設立したとしても、対象外とすべきであると結論付けた。これらの企業が英國の会社法の適用を全面的に受け、かつ、これらの企業に関わる事項の多くが公表されるという、英國の企業に課されている義務が必ずしも適用されないことがその理由である⁽⁵⁸⁾。

ただし、国内法に基づき法人になっている外国企業の子会社からの献金を受入れ可能とするに、外国企業の中には、資金を当該外国企業から受領し、これを任意の政党に横流しをするためだけに子会社を設立しようと考えるものも出てくるおそれがある。このため、ニール委員会報告書では、外国企業の英國子会社からの献金の場合は、当該子会社が英国内で真に事業を営み、英國の政党に献金するのに十分な収入を英国内で上げていることを確保するための規定を設けることで対処可能とし、「外国企業の英國子会社を利用する不正行為に対処するための特別の規定を設けること」との提言が盛り込まれた⁽⁵⁹⁾。

結局、2000年法律案（第48条）では、英國だけでなく、當時英國が加盟していた歐州連合（EU）の加盟国内で設立された法人でも、英国内で事業を行っていれば、献金できることとされ、また、収入の要件も盛り込まれず、そのまま2000年法の規定となった（第54条）。

（c）労働組合その他の組織

ニール委員会報告書では、英國の法律に基づいて登録された労働組合及び眞に英國を本拠とするその他の団体は、明らかに献金が許容されるべきものとし、「法律に基づき英國で登録された労働組合」を「許容される献金元」とするよう提言した。また、その他の団体についても、本拠地が眞に英國であれば「許容される献金元」であるとし、「眞に英國を本拠とし、英國に主要な業務分野がある組織、任意団体、信託等」を「許容される献金元」とするよう提言した。ただし、「いかなる性格のものであれ、外国の組織の下部組織を除く」とされた⁽⁶⁰⁾。

2000年法律案では、労働組合については、この提言どおり、「1992年労働組合及び労働関係（統合）法又は1992年産業関係（北アイルランド）令に基づき維持されたリストに登録された労働組合」と規定された。また、住宅金融組合⁽⁶¹⁾、有限責任組合⁽⁶²⁾及び共済組合⁽⁶³⁾については、それぞれの団体の根拠法に基づき登録された団体が含まれると定められ、それら以外の団体については、「英國において事業又はその他の活動を主に営み、その主たる事務所を英國に置く、2人以上の者で構成される非法人団体」と定められ（第48条）、そのまま2000年法の規定となった（第54条）。

（3）匿名献金の禁止

匿名献金の禁止は、各党に政治資金の「開示を義務付ける帰結として」提案された対応策と

(58) Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), paras.5.24-5.25; 藤田 前掲注⁽⁴²⁾, p.47.

(59) *ibid.*, para.5.29; 同上, p.48.

(60) *ibid.*, paras.5.27-5.28; 同上, pp.47-48.

(61) building society. 組合員が住宅取得の目的で資金を積み立て、相互に融通するための組合である。田中英夫編集代表『英米法辞典』東京大学出版会, 1991, p.113.

(62) limited liability partnership. 組合債務のうち不法行為によるものについては、その行為が組合員又はその監督下にある者によるものでない限り、組合員は組合への投資額以上には人的責任を負わないとするもの。小山貞夫編『英米法律語辞典』研究社, 2011, p.654.

(63) friendly society. 組合員（団体会員）、その家族、その他指定された者の疾病、老齢化、死亡等につき、救済や扶助に当たること（相互保険）を目的とした任意団体である。田中編集代表 前掲注⁽⁶¹⁾, p.367.

して、ニール委員会報告書により提言されたものである⁽⁶⁴⁾。ニール委員会報告書では、その理由について、身元を明かさずに支持政党に献金したいというプライバシーの側面については、「政治の世界では〔中略〕開放性と透明性という公益に譲らなければならない」と、政治の世界ではプライバシーよりも透明性が優先されるべきであることを挙げている。ただし、50 ポンド未満の些少な匿名献金については禁止の対象から除外することも併せて提言された。

この提言に対しては、結局、匿名献金についても、外国からの献金の場合（I 2(2) (ii) 参照）と同様に、規制対象の範囲を画定するための定義を設けるのではなく、受け取った献金を受け入れる際、その献金が「許容される献金元」から行われたものかどうかを確認するための全ての合理的な措置を講じる義務を課すことで、結果として、匿名献金を防止することとする方策を講じることとなった。

3 小括

このようにして、政党による外国からの献金及び匿名献金の受入れ禁止については、政党に対して「許容される献金元」以外の献金元からの献金の受入れを禁止するとともに、その献金が「許容される献金元」から行われたものかどうかを確認するための全ての合理的な措置を講じる義務を政党に課すという方法をとることにより、行われることとなった。この時点での規制内容をまとめると、次のとおりとなる。

【2000 年法制定当時の規制内容】

① 受け取った献金^(注1)（200 ポンド以上^(注2)）が「許容される献金元」^(注3)からのものでない場合は、受け入れることを登録政党に対して禁止（2000 年法第 54 条第 1 項）

（注 1）「献金」とは、次に掲げるものをいう（2000 年法第 50 条）*。

- a. 金銭その他の財産の贈与
 - b. 党費
 - c. 党が直接的又は間接的に負担した費用を支払うための支出
 - d. 商取引以外の目的での党への貸付け
 - e. 党の使用収益のための財産、サービス又は施設の非商用提供
 - f. 党への後援
- * ただし、次に掲げるものを除く（2000 年法第 52 条）。
- ア 政策策定補助金
 - イ 党大会における警備費用の助成金
 - ウ 欧州議会議員の職務遂行の支援のために欧州議会等から支払われる助成金
 - エ 政見放送のための放送事業者の経費
 - オ 選挙又はレファレンダムのために候補者又は政党に供与される、国による様々な便宜
 - カ 調査及び行政支援のために政党に対して地方公共団体から派遣される職員からの支援の提供
 - キ ボランティアとしての様々な役務の提供

（注 2）200 ポンド未満の献金のほか、選挙費用への充当のための献金も対象から除かれる。

（注 3）「許容される献金元」とは、次に掲げるものをいう（2000 年法第 54 条第 2 項）。

- a. 英国で有権者として登録されている者
 - *国外居住者には移住から 15 年、国内の選挙人名簿に登録され続ける権利がある（2000 年法第 141 条）。
- b. 英国を含む EU 域内で設立された法人であって、英国内で事業を行っているもの
- c. 登録政党⁽⁶⁵⁾
- d. 1992 年労働組合及び労働関係（統合）法等に基づき維持されたリストに登録された労働組合

(64) Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(12), para.4.49; 藤田 前掲注(35), pp.42-43. I 2(3) の以下の記述についてもこれらの文献によった。

(65) 2000 年法第 2 章（政党の登録）（第 22 条～第 40 条）に基づき登録を行った政党をいう。政党が英国議会、スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの議会、地方議会等に候補者を擁立しようとするためには登録政党でなければならないこととされている（2000 年法第 28 条）。

e. 根拠法に基づき登録された住宅金融組合、有限責任組合及び共済組合 f. 英国において事業又はその他の活動を主に営み、その主たる事務所を英国に置く、2人以上の者で構成される非法人団体
② 受け取った献金が「許容される献金元」であるかどうかを確認するための全ての合理的措置を講じることの登録政党への義務付け（2000年法第56条）
③ 受け取った献金が「許容される献金元」のものか確認できない場合における、受け取ってから30日までに献金元に返還する等の措置を講じることの登録政党への義務付け（2000年法第56条、第57条）
④ ③にもかかわらず受け入れた場合における、その献金の没収（2000年法第58条）

II 2000年法の制定後の動向

この章では、2000年法の制定後の動向、特に2006年、2009年及び2022年の法改正の内容を整理する。併せて、これと並行して行われた2011年及び2021年の公職倫理基準委員会における検討の経過と同委員会の報告書の内容を紹介する⁽⁶⁶⁾。

1 2006年法による献金の定義の見直し

2000年法が最初に改正されたのは、I 2(1)で少し触れた「一代貴族売買問題」を契機とした、2006年選挙管理法⁽⁶⁷⁾（以下「2006年法」）によるものである。

「一代貴族売買問題」とは、2006年3月、労働党が推薦した貴族院議員候補者3名が貴族院議員指名委員会⁽⁶⁸⁾によって拒否されたことを発端として、その拒否された候補者が労働党に多額の資金を融資していたにもかかわらず、融資については2000年法における公表義務の対象から除外されていたために、この融資の事実が公表されなかったことが問題視され、保守党と自由民主党も巨額の融資を受けていて、この事実を公表していなかったことが発覚して問題視されたことから、英國政界全体を巻き込む問題となった一連の出来事をいう⁽⁶⁹⁾。

そこで政府は、同年4月27日、政党への貸付けについても献金と同様の枠組みで規制するとする声明を出し、①政党への5,000ポンドを超える貸付け（その後同一貸主からの1,000ポ

(66) Uberoi, *op.cit.*(14) では、政党への献金を含む英國における政党の政治資金に関する1997年から2016年までにかけての論争が紹介されている。

(67) Electoral Administration Act 2006 (c.22)

(68) House of Lords Appointments Commission. 首相によって2000年に設置された組織である。貴族院の特定の会派に所属しない議員（クロスベンチ）の候補者を推薦するとともに、政党所属の議員候補者を含む、貴族院への全ての推薦候補者の適格性（propriety）を審査する任務も有する。“House of Lords Appointments Commission.” House of Lords Appointments Commission website <<https://lordsappointments.independent.gov.uk/>>

(69) Isobel White and Paul Lester, “Loans to political parties,” *Standard Note*, SN/PC/3960, 2007.2.27, pp.3-6. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03960/SN03960.pdf>> 政党が融資という形で資金提供を受けることで、開示義務を回避している問題については、既に1年前の2005年4月の時点で選挙委員会が問題視しており、2006年3月29日に公表した同委員会の報告書では、「委員会は、開示義務の回避を目的として献金への転換を前提とした融資を受け入れる政党については、このルールの精神に反するものとみなす」ことを表明していた。White and Lester, *ibid.*, p.3; Electoral Commission, *Election 2005: campaign spending: The UK Parliament general election*, 2006.3, para.2.27. CAIN Archive website <<https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/election/electoralcommission0306.pdf>> なお、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. <<https://doi.org/10.11501/999802>> は、この問題の発覚から2006年法の成立までを詳しく紹介する。なお、「一代貴族（Life Peers）」とは、一代限りで授爵された貴族をいい、貴族院議員の多数を占める。一代貴族は、首相の助言に基づき国王が任命する。辻晃士「イギリスの議会制度【第2版】」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1311号, 2025.3.6, p.2. <<https://doi.org/10.11501/14062157>>

ンドごとの追加貸付け)の詳細につき、選挙委員会への報告を義務付けること、②報告は四半期ごと(選挙期間中は週次)に行うこと、③政党への貸付けは、「許容される献金元」からのものしか認めないこと、④完全な透明性の確保のため、この規定の施行日現在に存在する全ての貸付けの詳細についても報告が義務付けられる(ただし、これらの貸付けについては「許容される献金元」からのものでなくともよい。)、の4点を主な内容とした。そして、同年5月8日、貴族院で審議中の2006年選挙管理法案にこれらの内容が追加され、同年7月11日、国王裁可により2006年法が制定された⁽⁷⁰⁾。この改正により、a. 政策策定補助金を献金に含め(2000年法第52条第1項a号の削除。2006年法第52条による。)、b. 規制の対象となる献金の範囲を定める規定(2000年法第50条。I 2(1)参照)から「商取引以外の目的での党への貸付け」を削り、新たに第4A章(貸付け及び関連する取引の規制)を設けるとともに、①~④の規制が導入されることとなった(2006年法第61条による。)。

2 2009年法による改正

次に2000年法が改正されたのは、2009年政党及び選挙法(以下「2009年法」)⁽⁷¹⁾によってである。2008年6月、ストロー(Jack Straw)司法大臣は、英国における政党の資金調達及び支出の在り方に関する提言を内容とする白書⁽⁷²⁾を議会に提出した。そして、この白書の提言に基づいた法律案⁽⁷³⁾(以下「2009年法律案」)を作成し、同年7月に庶民院に提出した。2009年法律案は、2009年7月21日、国王裁可により2009年法として制定された。

この2009年法による外国からの政党への献金の受け入れ規制関係の改正項目は、白書に盛り込まれていた①献金の資金源の申告義務の新設のほか、②非居住者からの一定額以上の献金の受け入れの禁止、③非法人団体に対する選挙委員会への届出等の義務の新設及び④献金等の規制の基準となる金額の引上げの4点である。以下ではこれらについて解説する。

(1) 登録政党への献金者に対する資金源の申告義務の導入

白書では、2000年法により政党への献金の透明性は大幅に向上したものの、献金元が不明瞭な場合があり、特に団体からの献金に当てはまるとする。団体が献金を受領してそれを政党に献金する場合、その資金が外国の献金元など「許容される献金元」でない個人や団体から拠出されているおそれがあり、特に、非法人団体による献金が問題であるとする。この非法人団体が少数の個人で設立されている場合でも、当該組織の資金提供を行った個人を特定する義務はないことから、献金を当該個人が行った場合、2000年法によって課せられる様々な制約が回避できるのではないかとの懸念が生じるとする⁽⁷⁴⁾。そこで、政党に献金を行う非法人団体に対し、献金の決定を行う者を特定することを義務付けるべきであるとの提言が出された⁽⁷⁵⁾。この提言を踏まえて作成された2009年法律案では、200ポンドを超える金額の献金を登録政

(70) White and Lester, *ibid.*, pp.8-9.

(71) Political Parties and Elections Act 2009 (c.12). 2009年法の概要については、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. <<https://doi.org/10.11501/3050491>> を参照。

(72) *Party finance and expenditure in the United Kingdom: The Government's proposals* (Cm 7329), 2008.6. <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c66b040f0b626628abcca/7329.pdf>>

(73) Political Parties and Elections Bill (Bill 141). UK Parliament website <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmbills/141/2008141.pdf>>

(74) *Party finance and expenditure in the United Kingdom: The Government's proposals* (Cm 7329), *op.cit.*(72), pp.17-18, 63.

(75) *ibid.*, p.69.

党に受け入れさせようとする者に対し、その献金の資金源であるスポンサーを当該政党に対し申告する義務を課すこととした（第8条）。しかし、2009年法律案の審議段階における修正により、2009年法では、この「200ポンド」が「7,500ポンド」に引き上げられた（第9条による2000年法第54条の改正）。ただし、2025年11月14日現在未施行である。

（2）非居住者からの一定額以上の献金の受入れの禁止

この規定は、白書及び当初の法案には盛り込まれていなかったものである。法案の審議段階における修正により、税法上英國に居住していないとされる者から7,500ポンドを超える献金を登録政党が受け入れることも禁止されることとされた（第10条による2000年法第54B条の新設）。ただし、この規定も2025年11月14日現在未施行である。

（3）非法人団体に対する選挙委員会への申告等の義務の導入

この規定も、白書及び当初の法案には盛り込まれていなかったものである。法案の審議段階における貴族院での修正⁽⁷⁶⁾により、1年間に25,000ポンドを超える政治献金を行う非法人団体に対し、選挙委員会への申告等の義務が導入された（第19条による2000年法第140A条の新設及び附則第5による2000年法附則第19Aの新設）。この規定に基づき、当該非法人団体は、①当該年における政治献金の総額が25,000ポンドを超えた場合の献金日から30日以内の申告、②当該献金日の属する年の初日から当該献金日までの間における、当該非法人団体に対する7,500ポンドを超える全ての献金の事実（このような献金がない場合はその旨）につき、当該献金日から60日以内の申告、③当該非法人団体が受領した当該献金日から最初の四半期の末日までの間における、当該非法人団体に対する7,500ポンドを超える全ての献金の事実（このような献金がない場合はその旨）につき、当該四半期の末日から30日以内の申告、をそれぞれ行う義務が課せられた。この規定は、2009年法の制定日である2009年7月21日に施行された（第43条第5項）。

なお、2023年11月20日、①の金額を37,270ポンドに、②及び③の金額を11,180ポンドにそれぞれ引き上げること等を内容とする規則が制定され、2024年1月1日から施行された⁽⁷⁷⁾。

（4）献金等の規制の基準となる金額の引き上げ

この規定も、白書及び当初の2009年法律案には盛り込まれていなかったものである。2009年法律案の審議段階における貴族院での修正⁽⁷⁸⁾により、献金等の規制の基準となる金額が引き上げられた（第20条による2000年法の関係規定の改正）。この規定に基づき、「許容される献金元」以外の献金元からの受領が禁止される献金の金額が「200ポンド」以上であった（I 2(1)参照）のが「500ポンド」以上に引き上げられた。この改正規定は、2010年1月1日に施行された⁽⁷⁹⁾。

(76) “Political Parties and Elections Bill: Explanatory Notes on Lords Amendment,” para.14. UK Parliament website <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmbills/136/en/09136x--.htm>>

(77) Representation of the People (Variation of Election Expenses, Expenditure Limits and Donation etc. Thresholds) Order 2023 (No.1235), art.1(3), 4(3)h, 4(4)b.

(78) “Political Parties and Elections Bill: Explanatory Notes on Lords Amendment,” *op.cit.*(76), paras. 23-24.

(79) Political Parties and Elections Act 2009 (Commencement No.2 and Transitional Provisions) Order 2009 (No.3084), art. 4(h).

3 2011年公職倫理基準委員会の報告書による提言

2010年の総選挙に先立ち、主要3党はいずれも政党の政治資金に関する改革をマニフェストとして掲げた。また、総選挙後の保守党と自由民主党との連立協定において、「政治から巨額の金銭を排除するため、献金額に上限を設けるとともに政党の政治資金の改革を行う詳細な合意を追求する」⁽⁸⁰⁾と表明した。連立政権は、このような状況から、公職倫理基準委員会に対し、政党の政治資金の問題について検討するよう要請を行った。

2011年11月に発表された公職倫理基準委員会の報告書では、「個人献金者のための適格性の定義」と題し、国外居住者が「許容される献金元」として認められるための要件の在り方についての検討結果を述べた上で、「承認された選挙人名簿に登録された献金者のみが英国の政党に献金を行えるという2000年政党、選挙及びレファレンダム法による要件は、疑う余地もないものとすべきである」との提言（提言13）を行った。I 2(2) (iii) (a)で述べたとおり、個人が政党への献金を行うためには、英國で有権者として登録されていることが必要となる。ところが、2009年の最高裁判所の判決において、政党が「許容される献金元」であるかどうかを確認しなかった際に裁判所が没収を命じるかどうかの基準としては、英國で有権者として登録されているかどうかではなく、献金元が英國で有権者として登録される資格があるかどうかで判断すべきであると判示された⁽⁸¹⁾。このため、政党が十分な確認をしないで献金を受け入れ、それが後に不適法と判明した場合でも、その政党はその献金を保持し続ける可能性があり、その結果、受け取った献金が「許容される献金元」であるかどうかを確認するための全ての合理的措置を講じる義務（2000年法第56条）を十分履行しないおそれがあるとした。そこで、2000年法において「許容される献金元」であるためには、英國で有権者として登録されることを明確化すべきであると提言したのである⁽⁸²⁾。

この報告書による提言については、2012年2月に超党派による協議が行われたものの、結局合意には至らず、2013年7月には協議が打ち切られた⁽⁸³⁾。

4 2019～23年の動向—2022年法の制定と公職倫理基準委員会報告書による提言—

(1) 2022年選挙法の制定による国外居住者の国内選挙人名簿への登録期限の撤廃

2019年の総選挙に向け、当時の政権党であった保守党は、マニフェストに「在外英国人の議会選挙への投票を容易にし、投票権に対する恣意的な15年制限を撤廃する」ことを掲げた⁽⁸⁴⁾。このマニフェストは、2021年5月11日の女王演説において、「在外英国人の投票権における15年制限の撤廃及び投票の容易化」を含む法律案を提出すると掲げられることにより、具体

(80) HM Government, *The Coalition: our programme for government*, 2010, p.21. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78cf29ed915d0422065824/coalition_programme_for_government.pdf>

(81) “R (on the application of the Electoral Commission) (Respondent) v. City of Westminster Magistrates Court (Respondent) and the United Kingdom Independence Party (Appellant),” UKSC 2009/0205, July 2010. UK Supreme Court website <<https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2009-0205>>

(82) Committee on Standards in Public Life, *Thirteenth Report: Political party finance: Ending the big donor culture*, cm8208, 2011, p.79. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7e3c4ae5274a2e87db06c5/13th_Report__Political_party_finance_FINAL_PDF_VERSION_18_11_11.pdf>

(83) Uberoi, *op.cit.*(14), p.15. 2010～11年頃の動向については、木村志穂「英国の政治資金制度（資料）」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.213-214. <<https://doi.org/10.11501/3196939>> に解説がある。

(84) *Get Brexit Done Unleash Britain's Potential: The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, p.48. <https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conervative%202019%20Manifesto.pdf>

化された⁽⁸⁵⁾。そして、この法律案⁽⁸⁶⁾は、同月に庶民院に提出され、同年8月28日の国王裁可により、2022年選挙法（以下「2022年法」）⁽⁸⁷⁾として制定された。

2022年法では、これまで、国外居住者が国内の選挙人名簿に登録される期間が15年間に限定されていた（I 2(2) (iii) (a) 参照）のを撤廃することとされた（第14条による1985年法第1条の改正及び第1A～第1B条の新設）。この撤廃に合わせ、3年ごとの更新制度が新たに導入された（第14条による1985年法第1D条の新設）。

（2）2021年の公職倫理基準委員会の報告書による提言

なお、これと並行して、2021年に公職倫理基準委員会が報告書（以下「2021年報告書」）を公表し⁽⁸⁸⁾、その中で政党への政治献金の規制の在り方について5点の提言を行った。以下では、2021年報告書における提言を紹介する。なお、当時の保守党政権は、「政治献金に関するルールは既に厳格であり、正しい原則に基づいている」とした上で、勧告を検討するとしつつも、「影響と実務面を検討するため、更なる作業が必要である」と回答し⁽⁸⁹⁾、制度改革には至らなかった。

（i）献金が許容される個人の要件の見直し

外国からの政治献金の規制の必要性の背景につき、「英國政治における外国からの影響力に対する懸念は、近年顕在化している。議会情報保安委員会が発表した「ロシア」報告書⁽⁹⁰⁾では、ロシアが政治資金及び偽情報の拡散を含む様々な手法を用いて、英國において混乱を引き起こし、かつ影響力を行使しようとすることが確認された」と説明する。その上で、2021年報告書では、2009年の最高裁判決を踏まえた2011年の公職倫理基準委員会の報告書での提言（II 3参照）について、「我々は、このことは依然として必要であると信じている」と述べた上で、「許容される献金元」であるためには、英國の選挙人名簿に登録されていなければならないことを、2000年法上具体的に明確化すべきである、と提言された⁽⁹¹⁾。

（ii）献金が許容される企業の要件の見直し

前述のとおり、2000年法では、企業が「許容される献金元」に該当するための要件として、英國を含むEU域内で設立された法人であって、英国内で事業を行っているものと定めていた（第54条）。この要件は、英國のEUからの離脱に伴い改正され、離脱の移行期間の末日である2020年12月31日の午後11時（移行期間満了日）⁽⁹²⁾を過ぎた日以降、EU域内で設立され

⁽⁸⁵⁾ Prime Minister's Office, *The Queen's Speech 2021*, 2021, p.141. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60a22e7e8fa8f56a3dff103/Queen_s_Speech_2021_-_Background_Briefing_Notes.pdf>

⁽⁸⁶⁾ Elections Bill (Bill 138). UK Parliament website <<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-02/0138/210138.pdf>>

⁽⁸⁷⁾ Elections Act 2022 (c.37). 2022年法の概要については、芦田淳「【イギリス】2022年選挙法の制定」『外国の立法』No.296-1, 2023.7, pp.2-3. <<https://doi.org/10.11501/12902073>> を参照。

⁽⁸⁸⁾ The Committee on Standards in Public Life, *Regulating Election Finance*, 2021. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60e460b1d3bf7f56801f3bf6/CSPL_Regulating_Election_Finance_Review_Final_Web.pdf>

⁽⁸⁹⁾ Chloe Smith, “Corporate report: Government response to ‘Regulating Election Finance’,” 2021.9.15. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/publications/government-response-to-regulating-election-finance/government-response-to-regulating-election-finance>> この資料には、これらの提言に対する見解が具体的に示されている。

⁽⁹⁰⁾ Intelligence and Security Committee of Parliament, *Russia*, 2020.7.21. <https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/01/20200721_HC632_CCS001_CCS1019402408-001_ISC_Russia_Report_Web_Accessible.pdf>

⁽⁹¹⁾ The Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*⁽⁸⁸⁾, pp.48-49.

⁽⁹²⁾ The European Parliamentary Elections Etc. (Repeal, Revocation, Amendment and Saving Provisions) (United Kingdom and Gibraltar) (EU Exit) (Amendment) Regulations 2019 (No.1389), regs.1, 2(2).

た法人が除外された⁽⁹³⁾。すなわち、この要件は、この日以降は、英国内で設立された企業であって、英国内で事業を行っているものに限定されたのである。

2021年報告書では、この要件につき、献金額を英国内で発生した収入金額以内に限定するという規定が定められていないと指摘した上で、「英国内で事業を行っている」という要件が非常に広範であり、特に政党に犯罪収益を受け入れるリスクを負わせるおそれがあること、英国内で事業を行っている企業の中には献金額よりも著しく低い利益しか生み出していないものもあることにつき、選挙委員会から指摘があるとする。さらに、現行の規定が英國の選挙に外国からの資金を流入させる潜在的な経路となるリスクについての懸念から、この分野の規制を強化すべきであるとの意見や、企業が政党に献金できるという事実そのものが政治リスクをもたらしているとの意見も見られるとする。

そして、2021年報告書では、企業献金自体の禁止については、英國のような政治体制をとる国ではカナダとフランスを除いては禁止されていないことを踏まえ、消極的な立場をとるとした。ただし、現行の規定では英國の選挙への外国の干渉を防ぐには不十分であるとし、企業は自社の利益を超える額を献金すべきではないと結論付けた。その上で、この規制の実現のため、2000年法を改正して、献金を行う企業に対し、当該献金が過去2年間に英国内で生み出された税引き後の純利益を超えないことを明らかにすることを義務付けることを提言するとした⁽⁹⁴⁾。

(iii) 非法人団体に対する献金受入れの際の献金元の確認義務の導入

非法人団体については、本来の献金元を隠すために利用されることを防止するため、2009年法により詳細な規制が設けられた（II 2(3) 参照）。しかし、選挙委員会は、①非常に複雑な仕組みであること、②透明性は増したもの、制度には依然として不備があることを指摘した上で、②について具体的に次の2点を挙げたとする。a. 非法人団体に献金する者は必ずしも「許容される献金元」である必要がないこと。b. 受け入れた献金が暦年で25,000ポンドを超えた場合、非法人団体はその献金元の住所や氏名などを開示しなければならないものの、受け入れること自体は妨げられないこと。そして選挙委員会は、a. の不備は、非法人団体が国外から資金を合法的に受け入れて政党に献金できてしまうことを意味することになると指摘する。このため、専門家の団体からは、選挙委員会への申告義務を負う献金額の下限を7,500ポンドから500ポンドに引き下げるべきであるとの提言が見られるとする。

そこで、2021年報告書では、献金を受け入れるに際して政党に義務付けられている、献金元が「許容される献金元」に該当するかの確認を、非法人団体についても義務付けるべきであると提言するとした⁽⁹⁵⁾。

(iv) 非法人団体による政治献金の申告等の対象を政党への献金に限定すること

2021年報告書では、現行の非法人団体に義務付けられている申告義務（II 2(3) 参照）は煩雑なため、簡素化が必要であるとし、この申告の対象を、政治献金全般から政党への献金に限定すべきであることを提言するとした⁽⁹⁶⁾。

(93) The European Parliamentary Elections Etc. (Repeal, Revocation, Amendment and Saving Provisions) (United Kingdom and Gibraltar) (EU Exit) Regulations 2018 (No.1310) reg.1, Sch.1 Pt.1.

(94) The Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*88, pp.49-51.

(95) *ibid.*, pp.51-53.

(96) *ibid.*, pp.53-54.

(v) マネーロンダリング対策と同様の確認手続の導入

2021年報告書では、外国人が英国の企業や政治家との関わりを通じて英国において影響力を築こうとするために資金を使うことは、これまで述べたような政治献金の規制にもかかわらず可能であることが、「ロシア」報告書によって明らかになったとした。そして、選挙委員会は、この対策として、企業によるマネーロンダリング対策と同様の確認手続を、政治資金についても取り入れることができると考えているとする。また、公益事業（チャリティ）では、特に多額の献金が行われている場合には、献金の状況によっては、献金者が誰かを知るために合理的かつ適切な措置を講じる必要があるとされており、この分野においてとられている措置を、政治献金においてもとるべきであるとする見解も見られるとする。

さらに、大口の献金については詳細な審査を義務付ける一方で、小規模政党への過度の負担の懸念から、自らの状況に応じた方針の作成を各党に義務付けるべきとの見解も見られるとする。また、カナダ、フランス、米国では政治献金を銀行システム経由で行うことを明示的に義務付けることで、銀行システムに組み込まれた本人確認の恩恵を受け、資金の流れが追跡可能となっているとし、受領した献金に対する責任を負う義務を政党に課すことで、説明責任を強化できるとする⁽⁹⁷⁾。

そこで、2021年報告書では、①政党等に対する真の献金元を特定するための適切な手続の整備の義務付け、②500ポンドを超える献金の場合は銀行システムを通じて行うことの義務付けなどが提言された⁽⁹⁸⁾。

なお、②の提言に関連して、この500ポンドという下限値を引き下げることも検討されたとする。すなわち、500ポンドを下回ると何の規制も適用されなくなる懸念から全て適用対象とすべきであるとの見解も見られたものの、規制はリスクの水準に見合ったものでなければならぬこと、2009年法により下限値が200ポンドから引き上げられた経緯、下限値の引下げは選挙人名簿への容易なアクセス手段を持たない小規模政党等に不均衡な影響を与えかねないことから、引き下げるべきとの結論は採られなかつた⁽⁹⁹⁾。

5 小括

以上のとおり、2000年法及びその関連規定は、主に2006年法、2009年法及び2022年法により改正された。2024年末当時の規制内容をまとめると、次のとおりとなる（下線部及び取消線は、これらの法律等により改正された箇所を示す。）。

【2024年末当時の規制内容】

- ① 受け取った献金^(注1)（500ポンド以上^(注2)）が「許容される献金元」^(注3)からのものでない場合は、受け入れることを登録政党に対して禁止（2000年法第54条第1項）

（注1）「献金」とは、次に掲げるものをいう（2000年法第50条）*。

- a. 金銭その他の財産の贈与
- b. 党費
- c. 党が直接的又は間接的に負担した費用を支払うための支出
- d. 商取引以外の目的での党への貸付 → 政党との規制対象取引（500ポンド以上の金銭貸付け・信用供与等）は全て対象に（2000年法第71H条）。
- e. 党の使用収益のための財産、サービス、施設の非商用提供
- f. 党への後援

⁽⁹⁷⁾ *ibid.*, pp.54-57.

⁽⁹⁸⁾ *ibid.*, p.58.

⁽⁹⁹⁾ *ibid.*, pp.58-60.

* ただし、次に掲げるものを除く（2000年法第52条）。

ア 政策策定補助金

イ 党大会における警備費用の助成金

ウ 欧州議会議員の職務遂行の支援のために欧州議会等から支払われる助成金

エ 政見放送のための放送事業者の経費

オ 選挙又はレファレンダムのために候補者又は政党に供与される、国による様々な便宜

カ 調査及び行政支援のために政党に対して地方公共団体から派遣される職員からの支援の提供

キ ボランティアとしての様々な役務の提供

(注2) 500ポンド未満の献金のほか、選挙費用への充当のための献金も対象から除かれる。

(注3) 「許容される献金元」とは、次に掲げる者をいう（2000年法第54条第2項）。

a. 英国で有権者として登録されている者（税法上英國に居住していない者が7,500ポンドを超える献金を行う場合を除く（2000年法第54条第1項aa号、同条第2ZA～第2ZC項、第54B条）。*未施行）

*国外居住者には移住から15年、国内の選挙人名簿に登録され続ける権利がある（2000年法第141条）。

b. 英国を含むEU域内で設立された法人であって、英国内で事業を行っているもの

c. 登録政党

d. 1992年労働組合及び労働関係（統合）法等に基づき維持されたリストに登録された労働組合

e. 根拠法に基づき登録された住宅金融組合、有限責任組合及び共済組合

f. 英国において事業又はその他の活動を主に営み、その主たる事務所を英国に置く、2人以上の者で構成される非法人団体（1年間に37,270ポンドを超える政治献金を行う組織については、所定の事項（11,180ポンドを超える贈与を受けたこと等）について選挙委員会への報告を行うものに限る（2000年法第140A条）。）

② 受け取った献金が「許容される献金元」であるかどうかを確認するための全ての合理的措置を講じることの登録政党への義務付け（2000年法第56条）

③ 受け取った献金が「許容される献金元」のものか確認できない場合における、受け取ってから30日までに献金元に返還する等の措置を講じることの登録政党への義務付け（2000年法第56条、第57条）。

④ ③にもかかわらず受け入れた場合における、その献金の没収（2000年法第58条）

⑤ 7,500ポンドを超える金額の献金を登録政党に受け入れてもらうとする者が当該献金の資金源を当該登録政党に対し申告する義務（2000年第54条第1項aa号、第54A条）*未施行

一方、2011年及び2021年に、公職倫理基準委員会において様々な提言がなされたもの、次に掲げる提言については実現に至らなかった。

【実現に至らなかった提言内容】

- ① 外国企業の英国子会社が政治献金を行う場合、当該子会社が英国内で真に事業を営み、英国の政党に献金するのに十分な収入を英国内で上げていることを要件とすること（II 4(2) (ii) 参照）。
- ② 承認された選挙人名簿に登録された国外居住者のみが「許容される献金元」に該当することの明確化（II 3、II 4(2) (i) 参照）
- ③ 献金元が「許容される献金元」に該当するかどうかの確認義務（I 2(2) (ii) 参照）を、非法人団体にも課すこと（II 4(2) (iii) 参照）。
- ④ 非法人団体に課せられる申告義務（II 2(3) 参照）の対象の政党への献金への限定（II 4(2) (iv) 参照）。
- ⑤ 政党等に対する真の献金元の特定（II 4(2) (ii) 参照）のための適切な手続整備義務（II 4(2) (v) 参照）
- ⑥ 500ポンドを超える献金を銀行システムを通じて行う義務（同上）

III 2024年以降の論議

「はじめに」で説明したとおり、2024年12月に富裕外国人が献金を行うことを可能とする

抜け穴を塞ぐことを政府に求める電子請願が提出されたことを契機として、外国による政治献金の規制をめぐる論議が行われている。そこで本章では、2024年以降の論議につき、請願及び庶民院決議をめぐる論議（1節）と議員提出法律案をめぐる論議（2節）を説明した上で、政府の政策文書の概要（3節）を紹介する。

1 請願及び庶民院決議をめぐる論議

(1) 外国からの政治献金規制の抜け穴を塞ぐことを政府に求める請願及び政府からの回答

2024年12月、①富裕外国人が英国の政党に献金を行うことができる抜け穴、例えば外国登録企業を経由した資金の流れを塞ぐこと、②献金額について、妥当な金額の上限を設けること、③ルールを破った行為への金銭罰の上限を見直すこと、の3点について政府に措置を講じることを求める電子請願（E-petition 707189）が提出された。この募集は2025年7月22日に締め切られ、144,783名の署名が集まった⁽¹⁰⁰⁾。

同年2月26日、この請願につき、「政府は、政党への献金に関するルールを強化することで我々の民主主義を保護することに取り組んでおり、現在この取組を実現するための提案を策定中である」との政府（住宅・共同体・地方政府省名義）からの回答が公表された⁽¹⁰¹⁾。そして、英国には強力な政治資金の規制の枠組みが存在するものの、民主的なプロセスへの干渉や弱体化を図る主体による継続的なリスクは認識しており、現行の規制が十分ではないと考えているとし、そのためにマニフェストにおいて、政党への献金に関する規制強化を公約したとする。その上で、「許容される献金元」の確認のための合理的な措置を講じる義務が一層遵守されるような措置をとるとし、選挙委員会の権限の一層の強化の必要性についての検討も行っているとも述べた。そして、現在政府がこの公約を実現するための提案を策定中であり、適宜立法措置を講じる予定であると述べた。なお、この回答にいう「提案」は、同年7月に政策文書として公表された。

(2) 外国からの政治献金規制の抜け穴を塞ぐ取組を政府に求める決議案の審議

(i) 決議案の提出

2025年3月6日、庶民院本会議のバックベンチ議員議事⁽¹⁰²⁾の場において、労働党のハットン（Lloyd Hatton）議員は、次の内容から成る決議案を提出した⁽¹⁰³⁾。

⁽¹⁰⁰⁾ “Closed Petition: Tighten the rules on political donations,” *op.cit.*(5); “[Petition data (json format)],” *op.cit.*(5). III 1(1) の記述の内容については、脚注があるものを除き、全てこれらの資料による。英国では、庶民院と政府が共同で電子請願の専用ウェブサイトを所有し、請願を行おうとする者は、この専用ウェブサイト（Petitions: UK Government and Parliament website <<https://petition.parliament.uk/>>）に、請願の文面を入力する必要がある。“E-petitions,” *Erskine May. UK Parliament website* <<https://erskinemay.parliament.uk/section/5093/epetitions>>

⁽¹⁰¹⁾ 政府は、1万人の署名を集めた請願に対し、書面による回答を行う必要がある。この回答は電子請願の専用ウェブサイトに掲載されるとともに、請願に署名した全員に電子メールにより送付される。“E-petitions,” *ibid.*

⁽¹⁰²⁾ backbench business. バックベンチ議員（backbencher. 与党において政府の役職に就いていない議員、野党において影の内閣の役職に就いていない議員の総称であり、本会議場では後列の席を占める。辻 前掲注⁽⁶⁹⁾, p.2.) が議院の議決を求める動議などを提出して審議を行うための議事をいう。会期ごとに35日間割り当てられる。“Backbench business,” *Erskine May. UK Parliament website* <<https://erskinemay.parliament.uk/section/4653/backbench-business>>

⁽¹⁰³⁾ “House of Commons Hansard: Political Finance Rules: Volume 763: debated on Thursday 6 March 2025,” *op.cit.*(9). III 1(2) の記述の内容については、脚注があるものを除き、全てこの資料による。

当院は、

- a. 規制の抜け穴により政党への不透明な資金提供が可能となっているため、腐敗した個人や外国政府からの多額の資金提供が横行し、政党が操作や不当な影響を受けやすくなっていることへの懸念を表明する。
- b. これらの不透明な資金が国家安全保障及び民主主義の健全性に及ぼすリスク並びに政治資金の規制を支援するために規制当局の権限及び独立性を強化する必要性があることを認識する。
- c. これらの懸念及び認識を踏まえ、政府に対し、許容される献金に関する法制度を厳格化し、許容されない献金元又は献金額や貸付額を賄うのに十分な収益を英国で得ていない企業から資金を受け入れれることができないことを明確化することを求める。

a. 及び b. によって示された懸念や認識は、これまでの外国からの政治献金の規制の必要性が提唱される際にも示されていたものである。2000年法から四半世紀がたっていても、依然としてこのような懸念や認識が残っていることを物語っていると言えるであろう。その上で、c. では、これまで実現されていない提言（Ⅱ5参照）のうちの①③⑤に当たる提言の実現を政府に対して求めたのである。

ハットン議員は、政党への献金については、疑わしい献金が党の資金源に流入する事例が多いとし、2021～24年の間にかけて報告された献金の10ポンドにつきほぼ1ポンドに相当する1億1500万ポンドが、不明又は疑わしい出所からのものであったとする調査報告⁽¹⁰⁴⁾を紹介した。また、少数の大口献金者への不健全な依存は、不当な影響や狭い既得権益による支配のリスクをもたらすのではないかとの懸念について、2023年の全体の個人献金額8500万ポンドのうちの3分の2の出所が19名の大口献金者であり、それぞれ100万ポンドを超える献金を行ってきた⁽¹⁰⁵⁾とする。さらに、マスク氏がリフォームUKへの数百万ポンドの献金を真剣に検討していること（「はじめに」参照）に触れた上で、英國子会社を通じればこのような献金も可能となる旨言及する。

その上で、このような抜け穴を完全に塞ぐため、①企業が献金を行い得るのは過去2年間に英国で得た利益を上限とすること、②政党に対して献金者の資金の真の出所を特定する義務を導入すること、③ルールを破った者に対する罰金額を引き上げること、④選挙委員会の独立性を回復し、より高額な行政罰(fine)を科す権限を与えることにより、政党への献金に関するルールを強化するというマニフェスト⁽¹⁰⁶⁾（「はじめに」参照）を実行するよう求めた。

この発言の後、緑の党、労働党及び自由民主党のバックベンチ議員10人から、この動議に賛成の立場からの発言があり、オルニー（Sarah Olney）議員が自由民主党の立場から、シモンズ（David Simmonds）議員が保守党（影の内閣）の立場からそれぞれ発言した後、アリ（Rushanara Ali）住宅・共同体・地方政府担当政務次官が、政府の立場から発言した。

(104) Steve Goodrich, *Executive Summary: Cheque and Balances: Countering the Influence of Big Money in UK Politics*, Transparency International UK, 2024, p.3. <<https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/2025-01/Cheques%20and%20Balances%20-%20Executive%20Summary.pdf>> なお、本文中「2021年」とある箇所（会議録においても「2021年」と表記されている。）は、この資料では「2001年」となっている。

(105) *ibid.*

(106) “Serving the country,” *op.cit.(2)*, p.108. ただし、同年7月17日の国王演説では、政党への献金に関する規制強化を内容とした法律案の提出については言及されていなかった。Prime Minister’s Office, “King’s Speech 2024: background briefing notes,” 2024.7.17. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/publications/kings-speech-2024-background-briefing-notes>>

(ii) 自由民主党としての意見表明

オルニー議員は、今回の決議案が外国からの干渉を防ぎ政治資金の透明化を求めてきた自由民主党の立場と合致することから、これに賛成するとした上で、政党への献金に上限を設けることで政治から巨額の資金を排除したい旨を述べ、そのような内容を有する議員提出法律案（2参照）が提出されたことを誇りに思うと発言した。また、自由民主党は、英國の民主主義を守ることを国家安全保障上の最優先事項と位置付けていることから、選挙委員会の規制権限を強化すべきであると考えているとも発言した。さらに、マスク氏がかつて英國政府を転覆させるべきであると発言したことを捉えて、このような発言を断固として非難すべきであるとともに、外国が英國の民主主義に干渉することを阻止するため、献金の上限設定を含む政治資金の厳格化が緊急に必要であるとも述べた。

(iii) 保守党としての意見表明

シモンズ議員は、政治献金の報告によてもたらされている透明性は非常に有益であり、この透明性こそが、議論へのより多くの貢献につながっていると主張した。その上で、より多くの外国籍市民に選挙権を与える措置がウェールズとスコットランドで導入された⁽¹⁰⁷⁾ことで生じた抜け穴について、政府がこの抜け穴を塞ぐ措置を講ずるつもりかどうかを尋ねるとともに、政治資金に関する法律の改正計画について、前例に反して各党と協議をしないことを批判した。

(iv) 政府からの応答

アリ政務次官は、民主主義を強化し、選挙の完全性の確保に尽力しているとした上で、夏期休会⁽¹⁰⁸⁾前に、選挙及び選挙制度の改革に関する政府の方針を文書により公表すると応じた。そして、選挙のセキュリティなどの関連する問題への取組の継続も不可欠とし、サイバーセキュリティの脅威や誤情報、偽情報などの新たな問題についても注視して対応を続けると述べた。

(v) 決議案の可決

最後に、提出者のハットン議員が、年内に対応策を発表するとの政府の決意を歓迎し、外国からの献金が英國には存在してはならないことを改めて表明し、より強力な保護措置の必要性を政府が明言したことに感謝の意を表した。その後、決議案は可決された。

(3) 請願に関する討議

2025年3月31日、庶民院のウェストミンスター・ホール討議⁽¹⁰⁹⁾において、(1)で取り上げ

⁽¹⁰⁷⁾ スコットランド及びウェールズに居住する外国籍市民は、スコットランド議会及びウェールズ議会並びにスコットランド及びウェールズの地方議会選挙の投票資格を有することから、「許容される献金元」に該当することになる。

“Political Parties: Finance: Question for Speaker’s Committee on the Electoral Commission,” UIN 25268, 2025.1.21. UK Parliament website <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2025-01-21/25268>>

⁽¹⁰⁸⁾ Summer recess. 7月末～9月初めの議会の休会期間をいう。“Recesses,” *MPs’ Guide to Procedure*. UK Parliament website <<https://guidetoprocedure.parliament.uk/articles/6L8Y5Dq2/recesses>>

⁽¹⁰⁹⁾ Westminster Hall debates. 地域的な又は全国的な話題を取り上げて政府の大蔵から答弁を求める性質を有する会合である。一般討議という形の動議を提出することを行われ、動議の提出や採決はこの会合では行われない。この会合が行われた月曜日は、請願について取り上げることとされている。“Westminster Hall debates.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/how/business/debates/westminster-hall-debates/>>

た請願について討議がなされた⁽¹¹⁰⁾。

(i) 討議発議者による趣旨説明と賛成議員による発言

討議の発議者である労働党のキャンベル（Irene Campbell）議員は、請願者である自由民主党のストーン（Jeremy Stone）議員がこれまで14万人を超える数の署名を集めたことに祝意を表した上で、請願の中身を紹介し、「ここにいる私たち全員が同意する原則である」と述べ、それは、献金を通じて外国が英国の選挙や政治に干渉する余地はなく、民主主義は売り物にはならないということである、と述べた。そして、政党が献金に大きく依存していることは党員として重々承知しているものの、献金元が不明瞭で、ルールの抜け穴を通じて外国からの資金が入ってきている可能性があるならば、その献金の出所について疑念を抱くおそれがあるとした上で、(2)の審議でも言及された調査報告を基に、いまだに疑わしい献金元からの献金が横行していると訴えた。さらに、これまでの保守党政権がインフレ率の上昇に沿って選挙資金の上限を引き上げたことから、民間からの献金額が2001年の3060万ポンドから2023年には8500万ポンドに増加していることなどを指摘した。

次に、ストーン議員は、マスク氏がリフォームUKに多額の献金を行うことを申し出たことに関連し、英國の政治に影響を与えるためにロシアのオリガルヒ⁽¹¹¹⁾が事業利益並びに慈善団体及び政党への献金を使っていたことが2020年の「ロシア」報告書（II 4(2) (i) 参照）によって明らかになったことについて言及し、外国からの政治献金規制が回避されていることを訴えた。さらに、選挙委員会により科される行政罰の上限（20,000ポンド）の引上げの必要性について言及した上で、選挙委員会と公職倫理基準委員会が、献金を賄うのに十分な収益を英国内で得た企業からのみ献金を受け入れるべきであると主張していることを紹介した。

続いて、労働党のソーブル（Alex Sobel）議員による賛成の発言の後、キャンベル議員は、2021年の公職倫理基準委員会の報告書の内容と(2)の審議での政府の答弁に触れた上で、今こそ強力な法律を制定することを強調した。次の発言者であるストーン議員は、英国も米国のように政治家も政策も金で買えるようになってきているとの街頭の声があることを紹介して、これは根本的な危険性があるなどと述べた。

その後に発言した労働党のキャンベル＝セイヴァーズ（Markus Campbell-Savours）議員は、政府の提案が今回の請願と2021年の公職倫理基準委員会の報告書よりも更に踏み込んだ内容となることを求めるとした上で、2009年法案の審議において、税法上の非居住者からの一定額以上の献金の受け入れ禁止規定（II 2(2) 参照）を2009年法案に導入することに当時庶民院議員であった自身の父が尽力したことを紹介し、この規定を施行するための規則の制定が総選挙のために中断しているものの、すぐに施行できる準備ができていると主張した。また、2022年法により国外居住者の国内選挙人名簿への登録期限が撤廃された（II 4(1) 参照）ことにより、最大350万人の国外居住者が選挙に影響を与えることができるようになったことを踏まえ、政

(110) “House of Commons Hansard: Political Donations: Volume 765: debated on Monday 31 March 2025,” *op.cit.*(7). III 1(3) の記述の内容については、脚注があるものを除き、全てこの資料による。10万人の署名を集めた請願については、議会で審議が行われる。“How petitions work.” Petitions: UK Government and Parliament website <<https://petition.parliament.uk/help>>

(111) ソビエト連邦崩壊後、旧ソ連圏で経済界を支配する特定の新興富豪や新興財閥を指す。矢野武「オリガルヒ」日本大百科全書（ニッポンカ）サンプルページ, 2022.8.18. JapanKnowledge ウェブサイト <https://japanknowledge.com/contents/nipponica/sample_koumoku.html?entryid=2588>

府に対し、税法上の非居住者からの一定額以上の献金の受入れ禁止規定を施行するための規則を起草する任務を引き受けるよう強く求めた。

さらに、民主統一党⁽¹¹²⁾のシャノン（Jim Shannon）議員は、外国による巨額の政治献金が北アイルランド政界に及んでいることについて、2017年の北アイルランド議会選挙においてシン・フェイン党⁽¹¹³⁾が米国から約20,000ドルの献金を受けており、これが選挙における同党の支出の約3分の1に相当するのに、何の行動も起こされていないため、この抜け穴は早急に塞ぐ必要があると訴えた。次に発言したキャンベル＝セイヴァーズ議員は、その地の運営は、その地で暮らし、その地で生活費を稼ぐ人々が決定すべきである、と述べた。

また、労働党のブリッケル（Phil Brickell）議員は、①政党による献金元に関する徹底的な調査の実施と、確認できなかった場合の受入れ拒否、②献金の報告基準の引下げ、③英国で登録された企業は英国で得た利益からのみ献金できるようにすること、④非法人団体に対する厳格な献金元の調査の義務付け、⑤選挙委員会が行政罰を科す権限の強化の5項目の改革案を提案した。この会合では、そのほかにも、労働党及び自由民主党の議員7人から、請願による提案に賛成の立場から発言があった。

（ii）自由民主党としての意見表明

その後、2節で紹介する議員提出法律案の提出議員である自由民主党のパーティゲラ（Manuela Perteghella）議員から、政治献金制度の改革が緊急に必要であるという点について、庶民院全体で合意が形成されつつあり、民主主義に対する国民の信頼回復のために行動を起こさなければならないという表明がなされた。そして、自由民主党としては、政治献金に上限を設け、外国の資金が英国の政治システムに流入し続ける抜け穴を塞ぎたい、と述べた。その上で、公平な上限を導入し、抜け穴を塞ぐことで、自分たちの投票が他の誰の投票と同様に重要であるという確信を有権者が持つことができるようになるため、今こそ行動を起こそうと呼び掛けた。

（iii）保守党としての意見表明

保守党のシモンズ議員は、今回議論されている問題点は既に現在でも対応済みである旨を発言した後、税法上の非居住者からの一定額以上の献金の受入れ禁止規定（II 2(2) 参照）の議論について、「許容される献金元」としての資格の適否の基準を課税の有無とすることを批判した。また、2025年3月6日の審議と同様、ウェールズとスコットランドにおける抜け穴を政府が塞ぐ措置を講ずるつもりかどうかを政府側に尋ねるとともに、政治資金に関する法律の改正計画について、各党及び広範な利害関係者と可能な限り十分な協議を行うことを求めた。また、金銭だけでなく、現物の受入れによる影響についての検討が必要であることも指摘した。

（iv）政府からの応答

アリ政務次官は、これらの議論を踏まえ、次のとおり応答した。世界中の民主主義国家が直面している外国からの干渉という課題に対し、警戒を怠らず、かけがえのないものを保護する

⁽¹¹²⁾ 1971年にアルスター統一党（UUP. 北アイルランド最大のプロテスタント系政党）から強硬な反カトリック・反アイルランド共和国派が分離して設立された、北アイルランドの地域政党。Ransford, ed., *op.cit.*(3), p.1956.

⁽¹¹³⁾ アイルランドのカトリック系武装組織IRAの合法的政治部門として活動する政党。活動範囲はアイルランド全土に及ぶ。*ibid.*, p.1957.

ために行動を起こさなければならない。政府は、現行の規制の存在にかかわらず、民主主義のプロセスに干渉しようとする者によってもたらされるリスクが依然として存在することを認識している。現行のルールは現状に追いついていないため、より強力な保護策を講じる必要がある。したがって、政府もマニフェストにおいて、政党への献金に関するルールの強化を掲げたのである。ただし、多くの議員から必要性が提起された献金額の上限規制については、外国からの干渉の脅威から身を守るために安全策に注力していることから、導入の予定はない。なお、選挙委員会の権限強化については、民主主義プロセスへの国民の信頼を高め、その完全性を確保し、外国からの干渉の脅威に対抗する上で極めて重要であることから、検討を行っているところである。国外在住の有権者からの献金については、国外在住の有権者も国内の有権者と同様の不正対策の対象となることから、15年に限定する制度に戻す予定はない。行政罰の強化については、政治献金に関する規制の強化という公約を果たす一環として、必要となるあらゆる変更を検討していくつもりである。また、本日議題にしているテーマに関する取組については政党を超えて協力していくとの決意を改めて表明する。

アリ政務次官は、この発言に続けて、2025年3月6日の審議の時と同様に、夏期休会前に、選挙制度改革への政府の方針を概説した包括的な文書を公表することについて言及した。

2 議員提出法律案をめぐる論議

このように、外国からの政治献金の規制のための措置を政府に求める決議案や電子請願が、労働党の議員の主導により提出され、庶民院において審議された。このような動きと並行して、2025年2月、自由民主党の議員により、これらの決議案や電子請願の提出の動きと同様の問題意識による、議員提出法律案が提出された。この節では、この議員提出法律案の概要と庶民院による審議の動向について説明する。

(1) 議員提出法律案の提出手続（10分間規則による提出）

2025年2月12日、自由民主党のパーティゲラ議員は、「政治献金法案」と題する議員提出法律案⁽¹¹⁴⁾を庶民院に提出した⁽¹¹⁵⁾。この法律案は、「10分間規則（Ten Minute Rule）」に基づいて提出されたため、提出の前に、法律案提出の許可を求める動議が庶民院本会議において可決される必要があった。この手続は、①本会議における提案者による10分間以内での法律案の趣旨説明、②反対する議員1人による10分間以内での発言、③表決という順で行われる。そして、この③において動議が可決された場合に、法律案を提出できることになる⁽¹¹⁶⁾。

(2) 議員提出法律案の概要

この法律案は、政治献金の上限の検討（第1条）、政治献金の上限（第2条）、外国人が企業を通じて行う政治献金（第3条）並びに適用範囲、施行日及び略称（第4条）から成る。

第1条では、主務大臣に対し、法律の制定から1か月以内に、政治献金の上限を設定するための適切な水準及び当該上限の影響を検討する任務を負う、政府等から独立した立場の人物を

(114) Political Donations Bill (Bill 183). UK Parliament website <<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/59-01/0183/240183.pdf>>

(115) “Political Donations Bill,” *op.cit.*(8)

(116) 遂 前掲注(69), p.8.

任命することを義務付ける。そして、当該人物に対し、その任命から 6 か月以内にその検討結果に関する報告書を主務大臣に提出することを義務付ける。この報告書には、①政治献金の上限を設定するための適切な水準に関する提言と、②この上限の影響に関する評価を含まなければならないとする。さらに、主務大臣に対し、受領後可能な限り速やかに、この報告書を議会に提出することを義務付ける。

第 2 条では、主務大臣に対し、当該報告書において提言された水準に設定された政治献金の上限に関する規定を定めた規則を制定することを義務付ける。さらに、両院の承認がない限りこの規則が制定されないことと、この承認のための議会への規則の提出を第 1 条に基づき報告書を受領した後 3 か月以内に行うことを主務大臣に対して義務付けることを定める。

第 3 条は、主務大臣に対し、英国外に居住する外国籍の者が英国に拠点を置く会社を通じて行う政治献金を禁止し、又は防止するための措置を実施する計画を、この法律の制定から 3 か月以内に作成すること等を義務付ける。そして、この計画には、①英国外に居住する外国人が所有する会社を通じた献金に関する措置、②英國で生じた利益からの献金に限定する措置及び英國に所有する会社を通じた英国外居住外国人の政治献金を防止するために主務大臣が必要と認めるその他の措置に関する内容を含めなければならず、さらに、その実施のための工程 (timetable) を含まなければならないとする。

第 4 条は、法律の適用範囲、この法律が制定日から施行されること及び略称を定める。

(3) 法律案の趣旨説明

2025 年 2 月 12 日、10 分間規則の手続にのっとり、この法律案の提出を許可するための審議が庶民院本会議場で行われ⁽¹¹⁷⁾、提案者であるパーティゲラ議員から、法律案の趣旨説明が行われた。

同議員は、この法律案が定める法律の目的について、①巨額資金の英國の政治からの排除、②民主主義の外国の干渉からの保護及び③選挙制度に対する国民の信頼の回復の 3 点を挙げた。その上で、英國の政治が長年さらし者にされ、國益を顧みない者や不正な手段により富を築いた者が、英國の政治に資金を流入させることができ余りにも容易であったため、この法律により、選挙や国民投票において英國の未来を決定するのは、外国の億万長者やオリガルヒ、企業の巨額の資金ではなく、この国の国民自身であることを保障とした。

背景については、次のとおり説明された。政治システムへの信頼が揺らぎ、世論調査機関ユーガヴによる世論調査では、英國民の 3 分の 2 が政治献金の制限を支持しており、民間の団体からは、民主主義の後退を防ぐためにも選挙資金の規制法を早急に強化すべきであるとの提言が出されている。このように人々は、巨額の金銭を政治から排除したいと考えている。その反面、現行制度では、献金できる金額に上限がなく、オリガルヒや外国の億万長者による悪用を招きかねない。この結果、マスク氏がリフォーム UK への上限額のない献金を計画しているという報道を、英國中の国民が恐怖をもって受け止めた。また、ロシア政府と関係のある個人からの保守党への過去の献金については、国家安全保障上の問題にもなる。英國の政治資金規制には明らかな抜け穴があり、英國登録企業、不透明な金融ネットワーク、疑わしい献金者を通じて流入する外国資金に悪用される余地がある。敵対的な国家が常に英國の民主主義を弱体化しよ

⁽¹¹⁷⁾ “House of Commons Hansard: Political Donations: Volume 762: debated on Wednesday 12 February 2025,” 2025.2.12. <<https://hansard.parliament.uk/commons/2025-02-12/debates/FF411B1B-1D85-4101-BA1B-3B6C520E3C5F/Political%20Donations>> Ⅲ 2(3) の記述の内容については、脚注があるものを除き、全てこの資料による。

うすることは、サイバー攻撃や偽情報作戦により実証されている。それにもかかわらず、このような抜け穴により、外国資金や闇の資金が英國政治に影響を及ぼす余地を残している。このため、この法律案によりこのような抜け穴を塞ぎ、外国の利益に支配されないことを保障するのである。

(4) 表決とその後の動向

(1) で述べたとおり、「10分間規則」では、提出者による趣旨説明に続いて反対する議員1人による10分間以内の発言が行われることとなっている。しかし、この審議では、この発言が行われないまま表決に付され、可決された⁽¹¹⁸⁾。第二読会は、2026年2月6日に開会される予定となっている⁽¹¹⁹⁾。

3 政府の政策文書の概要

(1) 経緯及び概要

1節及び2節において紹介したとおり、これまでの庶民院における政治献金規制の導入を求める審議において、アリ政務次官から、選挙制度改革への政府の方針を概説した包括的な文書を夏期休会までに公表することが表明されていた。

2025年7月17日、この「包括的な文書」である政策文書「我々の民主主義への信頼の回復—現代的かつ安全な選挙のための戦略—」⁽¹²⁰⁾が議会に提出され⁽¹²¹⁾、公表された。なお、この政策文書では、提言した政策の実現のため、「選挙及び民主主義法案 (elections and democracy bill)」を提出することが明言されている⁽¹²²⁾。

この政策文書は、レイナー (Angela Rayner) 副首相兼住宅・共同体・地方政府大臣とアリ政務次官の連名により作成され、民主主義の未来を見据えた対策（第1章）、我々の価値観を守る（第2章）、選挙を干渉から守る（第3章）、計画の実行（第4章）の4章と「有権者登録及び選挙の実施に関する戦略的見直しの結果」という添付文書から構成されている。この政策文書では、選挙権年齢の16歳への引下げ等、様々な内容が含まれているが、本稿ではそのうち、外国からの政治献金の規制に関する内容についてのみ取り上げる。

(2) 政治献金に関する規制の強化

この政策文書の第3章「選挙を干渉から守る」では、次のとおり、規制の意義について説明

(118) *ibid.* なお、この日の議事において、2025年5月16日に第二読会に付されることとされ、同日において、討議を経ない議事として、この法律案が同年7月4日に第二読会に付されることとされた。しかし、同日には第二読会は行われなかった。“House of Commons Hansard: Business without Debate: Volume 767: debated on Friday 16 May 2025,” 2025.5.16. UK Parliament website <<https://hansard.parliament.uk/commons/2025-05-16/debates/A66F5609-FBB6-40DB-AC65-EECB5A9D1B83/BusinessWithoutDebate>>; “Commons Hansard for 4 July 2025.” *ibid.* <<https://hansard.parliament.uk/commons/2025-07-04>>

(119) “Privated Members’ Bills,” 2025.11.13, p.11. UK Parliament website <<https://commonsbusiness.parliament.uk/Document/99017/Pdf?subType=Standard>> なお、“Political Donations Bill,” *op.cit.*(8) では、第二読会が2025年10月31日に行われた旨表記されているが、庶民院ではこの日はそもそも会議が開かれていなかった。“Commons Hansard for 31 October 2025.” UK Parliament website <<https://hansard.parliament.uk/commons/2025-10-31>>

(120) “Policy Paper: Restoring trust in our democracy: Our strategy for modern and secure elections,” *op.cit.*(10)

(121) “Restoring trust in our democracy: our strategy for modern and secure elections: Deposited in both Houses, committed on 17 July 2025 (Paper reference DEP2025-0503),” 2025.7.17. UK Parliament website <<https://depositedpapers.parliament.uk/depositedpaper/2287310/details>>

(122) “Policy Paper: Restoring trust in our democracy: Our strategy for modern and secure elections,” *op.cit.*(10), paras.125-127.

する。すなわち、不正資金による選挙への干渉から民主主義を守るために防火壁となる英國の現行の政治資金の枠組みは、もはや不十分である。関係機関による警告にもかかわらず、歴代の政権は長年にわたり対応を怠ってきた。敵対勢力を排除し、同盟国との結束を示すため、新たな安全策を推進する。これにより、政治に流入する資金が正当なものと国民が完全に信頼できるようになり、規制を回避しようとする者を規制当局の権限強化により取り締まる⁽¹²³⁾。

その上で、「政治献金に関する規制の強化」として、仮想通貨を含むあらゆる金融取引によるあらゆる種類の献金に適用されたとして、①献金者を知る、②企業献金に関する新たな規制、③非法人団体からの献金及び④献金者による関連する資金源の申告の4項目を挙げる。このほか、規制の実効性を確保するための選挙委員会の権限強化も挙げられている⁽¹²⁴⁾。

ここでは、外国からの政治献金に関する規制と関係する内容として、①～④を説明する。

(i) 献金者を知る

まず、不適切な献金に対する防護策を強化する上で極めて重要なことは、政党及びその他の政治献金の受領者が受け取った献金の検証方法を現代化することであるとする。他方、献金額の制限については、政党等自らが資金調達できる状態の維持と有権者が政党等に献金できる仕組みは英國の民主主義にとって極めて重要であるとして、否定的な立場をとる。

そして、新たな立法の下では、献金を受け取った者に対し、外国の干渉リスクが高い可能性のある資金源であるかどうかを検討するなどの、献金が不正であるリスクを考慮することが義務付けられるとする。このため、一定額を超える政治献金を受け取る者に対し、献金を受け入れる前に、これらのリスクのレベルを評価するとともに、将来の検査に備え、その評価の記録の保管を義務付けるとする⁽¹²⁵⁾。

(ii) 企業献金に関する新たな規制

現行の規制は、ペーパーカンパニーによる献金が認められるなど、許容できないほどの低い基準であり、関係機関等により指摘されてきた制度上のぜい弱性を抱えるとする。そこで今後はペーパーカンパニーによる英國の政党への政治献金を認めないための措置をとるとする。これを実現するため、献金を行う企業に対し、英國又はアイルランドで十分な収益を上げていることを義務付けることとする。また、選挙委員会を含む関係機関と連携の上で、今後の立法で導入予定である「英國関連性」テスト（外国からの干渉に対する防護策の強化とともに、その措置が比例原則に合致するよう確保する内容を含む。）を更に発展させるとする⁽¹²⁶⁾。

(iii) 非法人団体からの献金

現在、37,270 ポンド以下の献金しか行っていない非法人団体は、献金に関する報告が義務付けられていないことから、外国資金などの不正な献金が選挙運動に流入する潜在的な経路となり、ぜい弱性の要因となっているとする。そこで、この抜け穴を塞ぎ、政治献金を行う非法人団体の資金源に関する透明性を高めるため、献金についての報告が義務付けられている献金の

(123) *ibid.*, para.88.

(124) *ibid.*, paras.91-116.

(125) *ibid.*, paras.92-95.

(126) *ibid.*, paras.96-97.

下限の金額のうち、II 2(3)②・③の金額につき、11,180 ポンドから 2,230 ポンドまで大幅に引き下げる方針とする。また、候補者への献金を行う非法人団体にも、この義務を課すこととする。それに加え、公的登録簿に登録する責任者の指名を非法人団体に対して義務付けることにより、非法人団体の責任者に関する情報を一般公衆に提供するという方針も示す。さらに、悪意ある主体が非法人団体を通じて不正な外国資金を政党及びその他の政治献金の受領者に流用することを困難にするため、非法人団体に対し、500 ポンドを超える献金について、政党に義務付けられている献金の受け入れのための手続（I 2(2) (ii) 参照）を義務付けるとする⁽¹²⁷⁾。

（iv）政党への献金者による資金源の申告義務の導入

政府は、違法な献金の仲介者に対する措置を取締機関が講じることを支援するため、現在未施行である 2000 年法第 54A 条、すなわち、7,500 ポンドを超える金額の献金を登録政党に受け入れさせようとする者が当該献金の資金源を当該登録政党に対し申告する義務（II 2(1) 参照）に関する規定を施行させるとする。

おわりに

我が国の政治資金規正法（昭和 23 年法律第 194 号）では、外国人・外国法人等からの寄附について、特例上場日本法人⁽¹²⁸⁾からのものを除き、禁止している（第 22 条の 5）。また、匿名による寄附についても、本人の名義以外の名義又は匿名での寄附を禁止している（第 22 条の 6）。

これに対し、英国では、外国からの献金の規制について、ニール委員会による「外国の献金」の定義の検討の際、運用が適度に平易であり、かつ曖昧さが残らないような定義にする必要がある一方、あらゆる例外に対応しなければならないという困難さがあるとして、匿名による献金の規制も含め、献金を受け入れてよい者を「許容される献金元」として定義し、その者からの献金に限って受け入れることを許容する方法をとった。しかし、このような限定的な方法によっても、その方法の抜け穴を突いて度々外国からの選挙干渉が行われたとして、2 回にわたり法改正が行われたものの、ロシアによる政党への献金やマスク氏によるリפורーム UK への献金の意向が報じられたことから、抜け穴を塞ぐ法改正の必要性が提唱されるようになった。

このような状況から、請願や議員提出法律案の提出を契機として庶民院において審議が行われるとともに、政府からは、現在の政治資金規制法制の抜け穴を塞ぐための関係法律案の提出が表明された。この法律案に含まれる内容としては、実現されていない 6 項目のうちの①③⑤があり、このほか、施行のための規則の制定による、未施行となっている 2009 年法における政党への献金者による資金源の申告義務の導入が挙げられている。これらのうちの①については、議員提出法律案にも盛り込まれており、審議においても、与党である労働党のほか、野党第 2 党である自由民主党から賛成の立場からの意見が表明されている。英国における外国からの選挙干渉から民主主義を守るためにこのような動向につき、今後も注視していきたい。

（みなみ りょういち）

(127) *ibid.*, paras.98-100.

(128) 発行済み株式の過半数を外国人又は外国法人が保有する日本法人のうち、株式が金融商品取引所において 5 年以上継続して上場されているものをいう（政治資金規正法第 22 条の 5 第 1 項ただし書）。