

論 説

日本における政治資金規正法に
伴う諸論点

——英国法制との比較——

甲 斐 素 直

【はじめに】

- 1 政党概念について
- 2 英国法制の簡単な紹介
- 3 政党法制の主管官庁について
- 4 政治資金収支報告書の公開及び監査について
- 5 企業による政治献金について

【おわりに】

【はじめに】

2024年10月27日に行われた第50回衆議院議員総選挙では、裏金問題に対し、国民から厳しい批判が浴びせられ、自民・公明両党議員の合計数が過半数を割り、少数与党という結果になった。それは、国政選挙のレベルにおいて、政治と金という問題が正面から争点となり、選挙の勝敗を決めたということである。その結果、与野党でも民間でも、政治資金規正法の改正論議が大いに高まっている。しかし、筆者から見ると、当然に論じるべき大事な論点のいくつかが抜け落ちているように思われる。

本稿では、政治資金の規正問題に関して、先進各国との比較、特に

わが国法制と基本的に共通する点が多く、21世紀になって初めて施行されたという点で、主要国の政党法制の中ではもっとも新しいなど、興味深い点の多い英国法制との比較により、日本における政治資金規正法の改正すべき方向について、論じることとしたい。

1 政党概念について

本論に入る前に、政党概念について簡単に論じておきたい。政党という言葉には、憲法上、二義あると考える。すなわち、社会団体としての政党と、媒介機関としての政党である。どちらの意味の政党を論じるかに応じて、その活動に対する規制の許される限度が大きく変わるからである。

(1) 社会団体として政党

わが国憲法21条は、表現の自由を保障している。この表現の自由の一形態として保障されている結社の自由の一態様として、政党が存在すると考えることができる。

わが国憲法において政党を論じる場合、その根拠を21条に求める説は、学界においても強い。結社の自由を基礎に、政党を定義するならば、次の様に言える。

「政党とは共通の政治的意見を持つ人々が、その意見を実現するために組織する政治団体である」⁽¹⁾

この定義の下にある政党は、その構成員の表現の自由の表れなのであるから、国家がその内部自律に干渉することは、結社の自由、すなわち表現の自由の侵害が問題になることを意味する。したがって、それに対する干渉は、厳格な審査に服することになり、その結果、通常

(1) 憲法教科書において、政党の定義を明確に書いている例は少ない。この定義は、戸波江二著『憲法』新版（ぎょうせい平成10年刊）355頁より引用

は許されない。

ここで、筆者は、マックス・ウェーバーによる、少々シニカルな政党の定義を思い出さずにはいられない。

「政党とは、（形式的には）自由な意思に基づいて結ばれた共同体であり、その目的は、指導者たちに組織内部での権力を与え、同時に、その積極的な参加者たちに具体的な目標の実現や個人的な利益の獲得（あるいはその両方）という（精神的及び物質的な）機会を提供するものというべきである。」⁽²⁾

すなわち、内部自律に対する干渉が許されないとは、政党内部において、どのような主義に基づいて組織を形成していようとも、例えば党首の完全独裁体制を採り、党員を党首の一存で一方的に搾取したり、処分したりしようとも、それが公序良俗に反する行為ではない限りは、その政党の内部自律の問題で、外部から干渉することは許されない、という結論が、政党を社会団体として把握している限り、導かれることになるはずである。

その外部からの干渉には、消極的に法的規制を加えることが当たるのは当然であるが、積極的に支援すること、例えば国から資金援助することもまた該当する。なぜならば、憲法89条は「公金その他の公の財産は、〈中略〉公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と定めているからである。

この観点から見ると、例えば日本共産党は、典型的な社会団体とし

(2) ウェーバーの政党の定義の原文を紹介する。

“Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb ihres Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle und materielle) Chancen der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen (oder beides) zuzuwenden.”

Max Weber “Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie” Frankfurt am Main: Zweitausendeins, 2005参照

ての政党である。日本共産党袴田里美事件⁽³⁾において、最高裁は政党を次の様に把握した。

「政党は、政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成する政治結社であって、内部的には、通常、自律的規範を有し、その成員である黨員に対して政治的忠誠を要求したり、一定の統制を施すなどの自治権能を有する」⁽⁴⁾

これは明らかに、上述の社会団体としての把握である。そこから、次の結論を導いた。

「除名処分は、本来、政党の内部規律の問題としてその自治的措施に委ねられるべきものであるから、〈中略 日本共産党の党〉規約が公序良俗に反するなどの特段の事情のあることについて主張立証もない本件においては、その手続には何らの違法もないというべきであるから、右除名処分は有効であるといわなければならない」

これは、日本共産党を社会団体としての政党と把握する限り⁽⁵⁾、非常

(3) 日本共産党の袴田里見は、1970年（昭和45年）に党副委員長に就任したが、当時の宮本顕治委員長を雑誌「週刊新潮」で批判したことが、党規律違反（党外からの党攻撃）になるとして、1977年（昭和52年）12月30日の統制委員会で除名処分を受けた。その当時、袴田は党所有の家屋に居住していたため、党が家屋の明け渡しを求めて提訴した。それに対し、袴田は、除名処分が党規に違反してなされたとして処分の無効を主張し、その結果黨員としての身分を有することを根拠に、党から貸借している家屋の明け渡しを拒否した事件である。

(4) 日本共産党袴田里美事件判決：最高裁判所第三小法廷昭和63年12月20日判決（昭和60年（オ）第4号）民集第155号405頁

(5) 日本共産党では、今日においても、一貫してこのスタンスを貫いている。しんぶん赤旗電子版の記事に依れば、党首公選制の導入を提唱した『シン・日本共産党宣言』（文春新書2023年刊）を刊行した黨員（松竹伸幸）に対し、2023年2月5日に、党規約違反を理由に除名処分したという。

https://www.jcp.or.jp/akahata/aik22/2023-02-07/2023020704_01_0.html

また、日本共産党福岡県委員会のサイトに依れば、上記処分を見直すよう主張した党職員（神谷貴行）を、党から除籍・解雇したという。

<https://www.fjcp.jp/ken-info/4553/>

に正しかったといえる⁽⁶⁾。日本共産党が、一貫して政党助成金の交付を拒否しているのは、その意味で論理が一貫している。

今一つ、政党概念が問題になった事件に、日本新党繰り上げ当選事件⁽⁷⁾がある。この事件において、東京高裁は、本件除名は日本新党の党則規定には、除名対象者から意見を聴取し又は除名対象者に反論若しくは反対証拠を提出する機会を与える等民主的かつ公正な適正手続を定めていないため本件除名は公序良俗に反する無効なものであるとし、これが有効であることを前提としてされた本件当選人決定は、その存立の基礎を失い無効に帰するとした⁽⁸⁾。これに対し、最高裁は日本共産党袴田事件判決を機械的に踏襲し、訴えを退けている⁽⁹⁾。しかし、日本新党が媒介機関である場合には、この判決は不当なものと言える。

以上を整理すれば、社会団体である政党について限定していえば、

○ 政党に対する国家からの干渉は可及的に制限されねばならない。

(6) 袴田事件最高裁判決は、本文に引用した社会団体としての定義に引き続き、「国民がその政治的意思を国政に反映させ実現させるための最も有効な媒体であって、議会制民主主義を支える上においてきわめて重要な存在である」と媒介機関としての性格も有すると述べている点は、非常に問題である。本文で後述するが、媒介機関の場合には、単なる社会団体とはまったく異なる性格を有し、公的規制を受けることを、最高裁は無視している。

(7) 日本新党繰り上げ当選事件：1992年に行われた参議院の選挙にあたり、松崎哲久は日本新党の届出名簿第5位として比例区に立候補したが、日本新党の代表者である細川護熙等4名が当選するに留まったために次点となった。1993年6月に、党代表である細川が、松崎を「党员としての適格に著しく欠ける」という理由で、除名したため、比例名簿からも外された。同年7月に行われた衆議院議員選挙に名簿上位の細川等2名が出馬したため、松崎より下位の順位の者が参議院に繰り上げ当選とされた。そこで、松崎が本件除名の無効（したがって、自らの繰り上げ当選）を主張して起こした事件である。

(8) 日本新党繰り上げ当選事件：東京高等裁判所平成6年11月29日判決（平成5（行ケ）108）。

(9) 日本新党繰り上げ当選事件：最高裁判所第一小法廷平成7年5月25日判決（平成7（行ツ）19）民集 第49巻5号1279頁

○ したがって、政党の政治資金を規正することは当然に許されない。

○ 「公の支配に属しない団体」に公金を支出する事は、憲法89条に抵触するので、政党に対する国家補助もまた論外である。
ということになる。

現行実定法において、このような社会団体としての政党を予定しているのが政治資金規正法（以下、「規正法」と略称する。）3条1項である。次の様に定めている。

- 一 政治上の主義もしくは施策を推進し、支持し、またはこれに反対することを本来の目的とする団体
- 二 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、またはこれに反対することを本来の目的とする団体
- 三 前二号に掲げるものの他、次に掲げる活動をその主たる目的として組織的かつ継続的に行う団体
 - イ 政治上の主義もしくは施策を推進し、支持し、またはこれに反対すること。
 - ロ 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、またはこれに反対すること。

この定義が、社会団体説にいう政党の概念に関する定義と整合性を有することはあきらかである。ただ、この法律は外形から規制することを目的としているから、先に例示した社会団体説の定義にある「共通の政治的意見を持つ人々」という主観的要件が欠落し、また「その意見を実現するため」という抽象的な表現を、意見実現の具体的な方法である「推進し、支持し、またはこれに反対する」という表現に置き換えているに過ぎない。

(2) 媒介機関としての政党

上述の、社会団体としての政党という概念は、しかし、社会通念としての政党という語の持つ意味からは大きく懸け離れている。

一般社会において、政党という用語を使用する場合には、通常は議会制民主主義を前提として、議会を基盤として活動している政治団体に限定される。このような政党を、媒介機関と呼ぶこととする。ドイツは、政党についての憲法規定を持つ先駆者として有名であるが、その憲法（基本法）21条1項は次の様に述べる（ここでは文ごとに改行するが、本来は一つながりに書かれている。）。

- ① 政党は、国民の政治的意思形成に協力する。
- ② その設立は自由である。
- ③ 政党の内部秩序は、民主主義の諸原則に適合していなければならない。
- ④ 政党は、その資金の出所および用途について、ならびにその財産について、公的に報告しなければならない⁽¹⁰⁾。

第1文においては、極めて明確に媒介機関としての性格が宣言されている。

第2文は、結社の自由を述べているようにも見えるが、ドイツ憲法では結社の自由は第9条の定めるところである。政党の結社の自由もそれに含まれると一般に解されている。この文は、民主主義国家において、多様な政治勢力が自由に活動し、国民の政治参加を促進するための重要な基盤となっていることを意味していると解されている⁽¹¹⁾。

(10) ドイツ憲法の政党規定は、21条2項にある戦う民主主義規定があまりにも有名である。しかし、それに先行する1項は、媒介機関としての政党の典型的な定義で、世界各国の政党法に受け入れられている。念のため、ドイツ憲法21条1項の原文を紹介する。

Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

(11) ドイツ連邦憲法裁判所は、例えば「国民の政治的意思形成の過程で新たな政治思想が効果を発揮する機会を与えるために、いつでも新しい政党を設立できる可能性を特徴としている。」(BVerfGE 111, 382 Rn.81) と述べてこのことを確認している。

第3文において、袴田事件や日本新党事件でも問題となった、政党の内部秩序における民主主義への適合性の要求が端的に宣言されている。

そして第4文において、本稿の主題である政治と金の問題が端的に表現されている。

わが国の場合も、憲法上に明文の規定はないが、議会制民主主義を採用している以上、明らかに媒介機関としての政党が、憲法上予定されていると言える。そして、議会制民主主義を担う政党である以上、ドイツ同様に、内部秩序における民主性が求められ、政治資金の透明性が求められる事になる。

わが国においては、八幡製鉄政治献金事件東京高裁判決が、この媒介機関説に立つ政党の端的な定義を示しているので紹介する⁽¹²⁾。

「憲法の定める代議制民主制の下における議会主義政党（以下政党という。）は、代議制民主制の担い手として不可避的かつ不可欠の存在であって、国民主権の理念の下に

- （一）公共的利益を目的とする政策、綱領を策定して、国民与論を指導、形成する
- （二）政治教育によって国民の政治意識を高揚し、国民個人を政治社会たる国家の自覚ある構成員たらしめる
- （三）全体の奉仕者たる公職の候補者を推薦する
- （四）選挙により表明された民意に基いて政府を組織し、公約を実行する

等の諸機能を営むことを本来の任務とし、まさに公共の利益に奉仕するものである。代議制民主政治の成否は、政党の右の任務達成如何にかかるといつても過言ではない。」

つまり、ここで言われている政党は、社会団体説の下における政党のように、何であれ政治的活動を行うための結社ではなく、議会主義

(12) 八幡製鉄事件東京高裁判決＝東京高裁昭和41年1月31日判決（昭和38年（ネ）第791号）参照。

政党という特殊な範疇に属するものだけに限定している。そして、この政党は、(一) から (四) に上げられた一連の活動、これは結局の所、国家と国民の間に立つ媒介機関として、国民の意見を国政の場に反映するという公的目的を実現することを目標として活動する団体という意味で、公的団体である。

現実には、規正法や政党助成法等一連の政党関連の立法では、この媒介機関としての政党概念を前提に立法が行われている。

まず、規正法 3 条 2 項を見てみよう。そこでは、先に紹介した 3 条 1 項の政治団体のうち、次に該当するものを政党というとして、絞り込みをかける。

- 一 当該政治団体に属する衆議院議員または参議院議員を 5 人以上有するもの
- 二 直近において行われた衆議院議員の総選挙における小選挙区選出議員の選挙若しくは比例代表選出議員の選挙または直近において行われた参議院議員の通常選挙若しくは当該参議院議員の通常選挙の直近において行われた参議院議員の通常選挙における比例代表選出議員の選挙若しくは選挙区選出議員の選挙における当該団体の得票総数が当該選挙における有効投票の総数の 100 分の 2 以上であるもの

ここに述べられている政党が、上記東京高裁判決のいうところの議会主義政党の意味であることは明白であろう。すなわち、まず一号において国会に 5 議席以上を有している政治団体だけを政党としている。しかし、二号において、そこまでの議席を持っていなくとも国政選挙において投票総数の 2 % 以上の支持を獲得していれば、やはり政党と認めている。

ちなみに、ドイツでは連邦議会選挙においては、小選挙区比例代表併用制という制度を採用しているが、政党と認められるためには、第 2 投票 (政党名簿への投票) で有効投票総数の 5 % 以上を得るか、若しくは第 1 投票 (選挙区候補者への投票) において 3 議席以上を獲得すると

いう、このいずれかを満たす必要がある。

比較すると、議席数においては日本が5に対してドイツは3ということで、日本法が厳しく、他方、得票率に関しては、日本は2%であるのに対し、ドイツは5%でドイツ法が厳しいという違いはあるが、基本的に同じような基準で、媒介機関としての政党を定義していることが判る。

政党法人格付与法⁽¹³⁾ 3条1項、政党助成法2条1項は、政党の定義として、この規正法3条2項の規定を基本的に承継している。

若干規定の仕方が違うのが公職選挙法である。すなわち、その86条以下で、衆院選、参院選あるいはその選挙区制のあり方ごとに違う定義となっていて、若干複雑であるが、基本的には先と同様の条件を満たすものに加え、当該選挙で候補者を10人以上有する団体を「政党その他の政治団体」と定めている。公職選挙法は、その法的性格から、いまだ一度も国政選挙の洗礼を受けていない政党を想定する必要から、一定数以上の立候補者を立てている団体も、実質的に政党概念に加えているのであるだけのことで、本質的な違いがあるわけではない。

要するに、現に国会である程度の勢力を持っているか、少なくとも国政選挙で、選挙区や投票の方法で恵まれれば国会に勢力を持ちうる可能性を持っているものだけを、これらの立法では実質的に政党と定めているということが判る。

前に、社会常識的には、政党概念を「議会制民主主義を前提として、議会を基盤として活動する政治結社」と述べたが、これら実定法はそれを、具体的メルクマール及び数値に置き換え、それを充足するものだけを「政党」と呼んでいるのである。これらのメルクマール及び数値が政党概念を決定するに必要にして十分なものか、という点については議論の余地がある。しかし、このような何らかのメルクマールで、社会団体としての政党と、媒介機関としての政党を区分する必要がある

(13) 正式名称は「政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律」(平成6年11月25日法律第106号)という。

ることは確かである。

(3) 米国における政党の社会団体としての把握の問題性

上述の、政党を社会団体と捉えるか、媒介機関と捉えるかは、単なる学問的な議論ではなく、政治資金の規正を実施する上で重大な意味を有している。社会団体と捉えた場合には、それに対する規制は、わが国であれば憲法21条の定める結社の自由の保障により、厳格な審査が求められ、その結果、原則的に禁じられるからである。その端的な例を米国に見ることができる。

合衆国憲法には、直接、結社の自由や政党について定めた規定はない。しかし、連邦最高裁は、合衆国憲法第1修正は結社の自由 (freedom of association) を保障していると判決しており⁽¹⁴⁾、さらに政党は、結社の自由により存在を保障されていると判決している⁽¹⁵⁾。

(14) 連邦最高裁は、National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) v. Alabama, 357 U.S. 449 (1958) で、憲法第1修正が結社の自由を保障していると判決しており、今日まで確立した判例となっている。この、NAACP (全米有色人種地位向上協会) 対アラバマ州事件は、1956年に、NAACP がアラバマ州内での活動を拡大するのを、アラバマ州当局が阻もうとして、会員リストを含む NAACP の記録を求める召喚状を発行した事により起きた。連邦最高裁は、そのような記録の開示が NAACP 会員の結社の権利に及ぼす可能性のある抑止効果を正当化するものではないと結論付けた。

(15) 連邦最高裁は、Cousins v. Wigoda, 419 U.S. 477 (1975) 事件判決において、結社の一類型として政党は憲法上の保護を受けると判示した。この判例が今日まで踏襲されている。

この事件は、大略次の様なものである。大統領候補選出のための1972年民主党全国大会への代表団 (Wigoda delegates = ウィゴダ代表団) が、イリノイ州選挙法に基づく予備選挙によって選ばれたが、党全国組織の規約に違反したとして出席を認められず、代わりに党の規約にしたがった代表団 (Cousins delegates = カズンス代表団) の出席が、党の全国組織によって認められた。民主党は、大会開催の二日前に、イリノイ州巡回裁判所から、カズンス代表団の出席を差し止める命令を受けていた。それでも、カズンス代表団が大会によって着席させられ、代表として活動した。

イリノイ州控訴裁判所は、州巡回裁判所の判決を支持し、「全国指名大

米国には連邦選挙委員会 (Federal Election Commission: FEC) という、政治資金の監督を行っている独立機関が存在する⁽¹⁶⁾。これは、ウォーターゲート事件を切掛けに連邦選挙運動法 (Federal Election Campaign Act) 改正法に基づき、1974年に設立された。

しかし、1976年には、バックリー対ヴァレオ事件⁽¹⁷⁾で、FEC の活動は、早くも最初の違憲判決を受ける。先に述べたとおり、米国では政党は合衆国憲法第1修正の保障する結社の自由の保護下にあると考えられているため、連邦最高裁は「この法律の寄付および支出の制限は、保護されている結社の自由にも影響を及ぼす」とし、「候補者および政党の支出に対する制限を違憲として無効とした」のである。

ただ、連邦最高裁が、(政府が)「選挙民に『選挙運動資金の出所と候補者によるその資金の使い道』に関する情報を提供し、連邦公職を目指す候補者を評価する有権者を支援する」ことに重大な利益があると

会でイリノイ州を代表して出席する権利は、イリノイ州選挙法によってのみ規定されている」とし、「予備選挙に参加する実効的権利を保護する州の利益は、党自体が保護したいその他の利益よりも優先する」と判決した。

連邦最高裁は、同党の結社の自由を侵害するとしてこれを破棄した。その理由として、連邦最高裁は、代表選出過程が、政党の政策に関わりなく州法に委ねられる事になったならば、「大統領候補および副大統領候補の重大な選択過程に携わる…全国党大会の有効性を大きく損ない、事実上破壊することになるであろう」と述べた。

(16) FEC の概要については、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』2007年12月号79頁以下参照。

(17) Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976) : バックリー (James L. Buckley) 上院議員その他多数の原告によって当時、合衆国上院事務局長の職にあったヴァレオ (Francis Ralph Valeo) に対して提起された訴訟で、1971 年連邦選挙運動法第 608 条に規定されている、選挙費用の制限その他、FEC の機能のほとんどについて違憲主張がなされた。連邦最高裁は、全員一致の判決 (per curiam) で、政治的コミュニケーションへの支出の制限は必然的に表現の量を減らすため、支出制限は言論の自由に関する憲法第1修正に違反すると裁定して、FEC の権限を大幅に制限した。なお、この判決は、FEC の組織に関しても違憲判決を下しているが、その点については、本文後述の第3節(2)(a)で詳述している。

判断したことから、厳しい条件下で情報の開示を認めたことで、FECは辛うじて存続できたのである。1978年のボストン第一国立銀行対ベロッティ事件⁽¹⁸⁾も重大な影響を与えた。その後、一時期はFECに肯定的な判決もでた⁽¹⁹⁾が、2010年のシチズンズ・ユナイテッド対FEC

- (18) First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978) : 1976年、ボストン第一国立銀行を含む複数の企業が、議会が累進的個人所得税を制定することを認める国民投票案に反対する意見を広めるために資金を費やしたいと考えていた。しかし、マサチューセッツ州刑法は、同銀行および他の指定された企業に対し、「企業の財産、事業、または資産に重大な影響を及ぼすものを除き、有権者に提出されたあらゆる質問に対する投票に影響を与える目的で」寄付または支出を行うことを禁じていた。そこで、この刑法規定の合憲性に異議を唱えて、この訴訟を起こした。この訴訟は最終的に連邦最高裁に上訴され、1978年4月26日、最高裁判所は5対4で、「企業には第1修正に基づき、投票運動に寄付する権利があると判断」し、マサチューセッツ州法に不利な判決を下した。

事件そのものは、上述のとおり州法レベルの問題であるが、FECは連邦レベルでの自らの権限に関わるため、補助参加 (amici curiae) していた。

- (19) FECに有利な判決とは次のものである。

- ① Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652 (1990) :

ミシガン州選挙資金法54条1項(以下「同項」という。)は、メディア企業を除く法人が一般会計資金を、州候補者の選挙に関連する独立した支出に使用することを禁じている(連邦選挙運動法もまた、同様に、企業や労働組合が一般会計資金を選挙運動通信や連邦候補者の当選または敗北を明示的に支持する発言に使用することを禁止しているので、FECに関わりのある事件となる。)

ミシガン州商工会議所は、一般会計資金を使用して特定の州職候補者を支持する地方新聞広告を掲載することを希望したため、支出制限は合衆国憲法第1修正および第14修正に違反していると主張し、連邦地方裁判所に同項の執行差止命令を求めて訴訟を起こした。地方裁判所は同項を支持したが、控訴裁判所は、同項は第1修正に違反するとして、判決を覆した。

連邦最高裁は、同項の要件は、議会の政治的表現の行使に負担をかけるものであるが、それは州の切実な利益によって正当化される、すなわち、有利な州法の助けを借りて蓄積され、企業の政治的思想に対する国民の支持とはほとんどまたは全く関係のない巨大な企業資金が、選挙結果に不当な影響を及ぼすために使用されるという脅威を軽減することによって、政治の舞台における汚職または汚職の外観を防止することである、として、

事件⁽²⁰⁾、2014年のマカッチョン対FEC事件⁽²¹⁾など、次々と違憲判決

第1修正に違反しないと6対3で判決した。

② *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003)

1971年連邦選挙運動法は、2002年超党派選挙改革法（Bipartisan Campaign Reform Act 2002＝BCRA）によって改正された。その主要規定は、1）政党への（多くの場合、企業、労働組合、または裕福な個人による）無制限の直接寄付の禁止、および選出された公務員によるそれらの寄付の勧誘の禁止、2）労働組合、企業、非営利団体が選挙の60日前までに行うことができる広告の制限、および3）候補者に代わって広告するために政党が、広告または「調整された支出」の形で資金を使用することの制限、であった。

本事件は、このBCRAに徹底して反対していたマッコーネル上院議員等によって提起されたが、連邦最高裁は、BCRAのほとんどの規定の合憲性を支持した。

(20) *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010) :

2008年1月、非営利法人であるCitizens Unitedは、2008年大統領予備選挙の民主党候補者であった当時上院議員ヒラリー・クリントンに関する映画を、ケーブル会社にビデオ・オン・デマンドを通じて無料で提供できるよう、その費用を支払いたいと考えていた。シチズンズ・ユナイテッドは、2008年の予備選挙の30日以内にこの映画を提供する予定だったが、映画が、明示的な支持情報の提供と機能的に同等である企業資金による選挙運動コミュニケーションの禁止に関する同法の対象となり、企業が民事および刑事罰の対象となることを懸念した。そこで、シチズンズ・ユナイテッドは、コロンビア特別区連邦地方裁判所に委員会に対する確認的救済および差止命令を求め、企業による選挙運動コミュニケーションの禁止は映画に適用すると違憲であり、開示および免責事項の要件は映画と映画の3つの広告に適用すると違憲であると主張した。

地方裁判所は、シチズンズ・ユナイテッドの仮差止命令を却下し、FECの略式判決の申し立てを認めた。それに対し、連邦最高裁は、前注①の*Auslin v. Michigan Chamber of Commerce* 及び②の*McConnell v. FEC* を覆し、組合、営利団体、非営利団体に対して、本選挙の60日以内及び予備選挙の30日以内にテレビコマーシャルを放映することを禁止している2002年超党派選挙改革法の規定は、合衆国憲法第1修正の表現の自由に反しており、違憲であるという判断を下した。

(21) *McCutcheon v. FEC*, 572 U.S. 185 (2014) :

1971年連邦選挙運動法441条は、個人が連邦候補者およびその他の政治委員会に寄付できる金額に個別の制限を設けており、その制限の一部はインフレ率に連動している。事件当時、個人は連邦候補者に対して選挙ごと

が下がっている。

このように、FEC の活動が、大幅に連邦最高裁によって違憲とされる理由は、総て、政党が合衆国憲法第 1 修正の保証する結社の自由の適用下にあると言う前提、すなわち本稿の用語で言えば、米国では政党が社会団体とされていることに由来する。この事から見て、わが国において、こうした問題を回避し、政治資金をきちんと規制する法制を整備するためには、その前提条件として、政党が媒介機関であることを明確に認識する必要があるのである。

わが国規正法は、社会団体と媒介機関の両者を纏めて規定しているために無用の混乱を起こしているように思われる。立法論としては、媒介機関としての政党に特化した上で、その特質に応じた規制を行う形で政党法は制定されるべきであろう。

2 英国法制の簡単な紹介

(1) 英国政党の歴史

英国は、王政復古（1660年）後、チャールズ二世に嫡出子がいなかつ

に最大2,500ドル、全国政党委員会に対して暦年ごとに最大30,800ドル、非政党政治委員会に対して暦年ごとに最大5,000ドルを寄付できた。さらに、個人が2年間に寄付できる総額に全体的な制限を設けていた。当時は、個人はすべての連邦候補者に対して合計46,200ドルまで、連邦政治活動委員会および政党委員会に対して70,800ドルまでしか寄付できなかった。

アラバマ州在住のマカッチョン（Shaun McCutcheon）は、現行の2年ごとの制限額を超える寄付を希望しており、共和党全国委員会はマカッチョンのような個人から総額制限額を超える寄付を受け取りたいと考え、FEC による総額制限の執行を差し止める仮差し止め命令を求めた。連邦最高裁は「議会は特定の種類の腐敗、つまり『対価』腐敗のみを標的にすることができる。選挙に関連して多額の資金を費やしても、公職者の公務の遂行を統制する努力に関連していない場合、対価腐敗は生じない。また、多額の資金を費やした個人が選出公務員や政党に対する『影響力やアクセス』を獲得する可能性もない。」として、個人寄付金の総額制限は、違憲とした。

たため、その後継者として、カトリック信者である王弟のジェームズを認めるか否かを巡って党派の争いが生まれた。その際、ジェームズの即位を阻止しようとする党派が、反対派からホイッグ（Whig＝スコットランド語で謀反人の意味）と呼ばれ、推進しようとする党派が、同じく反対派からトーリィ（Tory＝アイルランド語で強盗の意味。カトリック信者のアイルランド人強盗が、イングランドの支配に抵抗して、イングランド人や英国教会の信者を狙った。）と呼ばれたのが、そのまま政党名として定着した。名誉革命後、この二党が——今日とは違い、貴族院を舞台としていたが——最初の二大政党制といわれる時代を築くことになる。

ホイッグ党は、その後1859年に自由党（Liberal Party）に改名する。労働党から分裂して結成された社会民主党（Social Democratic Party）と1988年に合併し、自由民主党（Liberal Democrats）となる。

トーリィ党は、その後1834年に保守党（Conservative Party）に改名する。アイルランド問題を巡って自由党が分裂し、アイルランド自治反対派が結成した自由統一党（Liberal Unionist Party）と、1911年に合併し、保守統一党（Conservative and Unionist Party）となる。しかし、一般には、今日もなお単に保守党と呼ばれる。

産業革命後、労働条件の改善を求める労働運動が活発化し、労働組合が結成された。これらの労働組合を基盤として、労働党（Labour Party）は1900年に設立された。

(2) 1998年政党登録法

このように、英国は政党については古い歴史があるが、基本的に慣習法の国であるだけに、成文法の形による最初の規制は1998年政党登録法（Registration of Political Parties Act 1998）となる。

この法律が制定された理由の一つは、当時まだEUに加盟していた英国として、欧州議会選挙に完全な名簿式比例代表制を導入することが計画されていたので、これに対応する必要があったためであった。

しかし、より切実な問題として、1990年台の英国内の選挙で、無所

属でありながら「文字通り民主党」(Literal Democrats)⁽²²⁾、「保守党」(Conservative Party)⁽²³⁾、「労働党」(Labor Party)⁽²⁴⁾と名乗る立候補者が現れたことがある。そして、1994年の欧州議会議員選挙では、とうとう自由民主党の候補者が落選して、文字通り民主党の候補者が当選し、訴訟にまで発展した⁽²⁵⁾。こうした事態を防ぐには、法律で、政党名を明確に登録させ、無関係の者が勝手にそれを名乗れないようにする制度が必要なのは明らかであった。

こうして制定されたのが1998年政党登録法である。この法律で、非常に興味深い点は、政党登録業務を、会社の登録業務を担当する者が行うとされたことである(同法1条2項参照)⁽²⁶⁾。同法成立以前において、政党が法人格を必要とされる活動を行う場合には、会社を設立するという方法が使用されていたことから、それをそのまま流用したのだと思われる。政党であっても、会社形態をとっている以上、当然にコーポレートガバナンスが要求される。つまり、英国の政党は、財政の透明性等の要求は、以前から充たす必要に迫られていた、ということの意味する。

政党は、登録にあたり、英国議会選挙やスコットランド議会選挙など、関連する選挙で候補者を立てる予定であることを宣言する書類を

(22) Literal Democrats: 三大政党の一つである自由民主党(Liberal Democrats)とは、3文字目が違うだけなので、非常に紛らわしい。

(23) Conservative Party: 三大政党の一つである保守党の正式名称はConservative and Unionist Partyで、Conservative Partyは通称に過ぎない。

(24) Labor Party: これは米語の労働の綴りである。三大政党の一つである労働党は、英語綴りのLabour Partyとなる。

(25) 1994年欧州議会議員選挙に関するこの事件に関しては、次のBBCのサイトを参照。

“BBC Rewind: A Literal Democrat”. BBC News. 13 June 1994.

<https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-27056001>参照。

(26) 1998年政党登録法1条2項の原文を紹介する。

The register shall be maintained by the registrar or other officer who performs the duty of registration of companies in England and Wales under the Companies Act 1985.

登録官に提出する事を求めている（同2条1項）。この点で、明確に媒介機関としての政党だけを対象とした法律であることが判る。

しかし、同法は、全条文でわずか25条しかない簡易な法であり、より包括的な政党法が必要なのは明らかであった。

(3) 2000年政党・選挙及び国民投票法

2000年政党・選挙及び国民投票法（Political Parties, Elections and Referendums Act 2000、PPERA と略称される。本稿では、以下「2000年政党法」と略称する。）は、イギリスで最初の包括的な政党の規制立法である⁽²⁷⁾。

この2000年政党法は、軟性憲法である英国においては、英国憲法を構成する重要な要素の一つであり、「憲法的な性質を持つ法律」と考え

(27) 2000年政党法立法の直接の契機となったのは、公的生活基準委員会（Committee on Standards in Public Life）が、1998年10月に提出した、同委員会としては第5報告である「英国における政党の資金調達（The Funding of Political Parties in the United Kingdom）」による勧告である。

この委員会は、元々は、1994年10月にガーディアン紙が、議会ロビイストが、保守党議員2名に、ハロッズ百貨店のエジプト人オーナーに代わって国会で質問したり、その他の仕事をさせたりし、その報酬として1回2,000ポンドを支払ったと報じられた事件（Cash-for-questions affair）を切掛けに、メイジャー（John Major）首相が設立したものである。その時点での委託事項は「財務および商業活動に関する取り決めを含む、すべての公職者の行動基準に関する現在の懸念を調査し、公生活における最高水準の礼儀を保証するために必要となる可能性のある現在の取り決めの変更について勧告すること」であった。しかし、1997年に、本文に述べた状況を受けて、ブレア（Tony Blair）首相は、「政党への資金提供に関する問題を検討し、現在の取り決めの変更について勧告すること」を、委員会の任務に加えた。その時点の委員長 Lord Neill of Bladen にちなんで、ニール委員会と呼ばれる。それに応えて、ニール委員会から提出されたのが、冒頭に述べた報告である。

なお、この公的生活基準委員会は今日も存続しており、地方議会やウェストミンスタープロセス、すなわち英国型議会制民主主義そのものの検討等も任務に加えている。委員会のホームページ参照。

<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>

られている。同法は、その正式名称を「選挙委員会を設立し、政党の登録と財政について規定し、政治目的の寄付と支出について規定し、選挙と国民投票の運動と国民投票の実施について規定し、選挙請願と選挙に関連するその他の法的手続きについて規定し、1985年国民代表法第1条と第3条に規定されている資格期間を短縮し、欧州議会選挙に関する統合前の修正を行い、関連する目的のための法律」⁽²⁸⁾ というものであることに示されるとおり、既存の多くの法律を改正し、政党法として統一する機能を有している。本稿で論じるのは、その内、筆者が太字で強調した立法に関連する部分である。

同法は、2001年から施行されて今日に至るが、最近時は2024年2月7日付けのものまで、合計10回もの法改正が行われており、決して完成されたものでは無い。しかし、基本的な骨格自体は不動である。以下では、その中からわが国にとって参考になる点を取り上げて行きたい。

3 政党法制の主管官庁について

(1) わが国制度の概要

わが国規正法では、政党の登録は、「主たる事務所の所在地の都道府県の選挙管理委員会を経て総務大臣」に届け出る（規正法6条）ものとされている。要するに、政党に関して主管の行政庁は総務省である。

(28) 2000年政党法の正式名称の原文を紹介する。

An Act to establish an Electoral Commission; to make provision about the registration and finances of political parties; to make provision about donations and expenditure for political purposes; to make provision about election and referendum campaigns and the conduct of referendums; to make provision about election petitions and other legal proceedings in connection with elections; to reduce the qualifying periods set out in sections 1 and 3 of the Representation of the People Act 1985; to make pre-consolidation amendments relating to European Parliamentary Elections; and for connected purposes.

総務省には、政治資金適正化委員会が置かれている（規正法19条の29）。しかし、その権限は「政治資金監査に関する具体的な指針を定めること」（規正法19条の30）などに限定され、具体的な規正活動を行うものではない。

総務省は、言うまでもなく、内閣総理大臣の指揮監督下にある国家機関であるので、その権限は届出を受けるなどの活動に限定され、個々の政党の内部自律に踏み込む事は、国家からの干渉になるので、許されない。その結果、政党に関して権限は限られたものとなる。

（2）英国制度の概要

2000年政党法の最大の特徴は、選挙委員会（Electoral Commission）という組織を新たに設立し、同法が取り扱う総ての問題について、ここを主管官庁としたことである（2000年政党法1条）。選挙委員会は、わが国で言えば、会計検査院や人事院に相当する独立機関である。つまり、わが国総務省と違って、内閣の指揮監督下には無い機関である⁽²⁹⁾。その目的は、英国における政党資金の規制機関として、政党および選挙資金の完全性と透明性を確保することである。

選挙委員会に関して、極めて重要なことは、それが単に独立機関であるばかりでなく、その組織に関し、一方で議会主権の下、議会の強力なコントロール下に置きながら、他方において、政党の政治的影響力が及ぶことを防ぐ配慮が徹底してなされていることである。その点

(29) 選挙委員会の独立性については、2000年政党法附則1に、「委員会は、(a) 国王の僕または代理人、または (b) 国王の地位、免除、特権を享受するものとは見做されない」と述べている。これは英国における慣用的な表現で、「僕または代理人」であることを否定することにより、委員会が国王（Crown すなわち政府）の指示に従い、その利益のために働く存在ではないことを示している。なお、原文は、次のとおりである。

The Commission shall not be regarded —

(a) as the servant or agent of the Crown, or

(b) as enjoying any status, immunity or privilege of the Crown.

に関しては、同じように独立機関でありながら、米国 FEC と極めて鮮明な対比を示している。そこで、以下では、まず米国 FEC の組織がどのように構成されており、どのような問題を抱えているかを紹介し、それとの対比の上で英国選挙委員会を紹介したい。

(a) 米国 FEC における委員任命方法と問題状況

米国 FEC は、多くの専門家が「執行力のない委員会 (Failure to Enforce Commission)」、「歯のない虎 (toothless tiger)」、「FEC 機能無し (FEC-less)」、「何も出来ない小さな機関 (The Little Agency That Can't)」と呼ぶほどに、問題が多い⁽³⁰⁾。

その原因の一つは、前述したとおり合衆国憲法第 1 修正の適用を、連邦最高裁が認めていることであるが、今一つは、組織として政党対立の影響を排除できないという点である。

先に紹介したバックリー対ヴァレオ事件では、第 1 修正から生じる権限についてだけではなく、組織に対しても合衆国憲法 2 条 2 項違反として違憲判決を下されていた。すなわち、創設当初の FEC は、政党の影響力を削減する狙いから、6 人の委員のうち、2 人は上院の多数派および少数派のリーダーの推薦に基づいて上院議長が任命し、2 人は下院の多数派および少数派のリーダーの推薦に基づいて下院議長が任命し、最後の 2 人は大統領が任命するというものであった。各指名者（上院議長、下院議長、大統領）が、同じ政党から 2 人の候補者を推薦することはできないことも定められていた。

しかし、連邦最高裁は、バックリー対ヴァレオ事件判決中において、FEC の委員に与えられた権限は、連邦公務員の任命条項である合衆国憲法 2 条 2 項 2 文「大統領は、〈中略〉この憲法にその任命に関して特段の規定のない公務員であって、法律によって設置される他のすべて

(30) FEC に対する専門家の評価については、Alvin Padilla-Babilonia, “Reforming the Federal Election Commission: Storable Voting”, ‘Wyoming Law Review’ Volume 20/2020 P.287より引用。

の合衆国公務員（Officers of the United States）を指名し、上院の助言と承認を得て、これを任命する。」という規定にある「合衆国公務員」として任命された場合にのみ行使できると結論付けた。この違憲判決の結果、各委員は全員が大統領によって指名され、上院によって承認されなければならないことになったのである。

そこで、連邦議会は、同判決に従いつつも、特定政党による FEC 支配を防ぐため、同一政党からは、3 名までしか任命できないという枠を課した改正を行った。この結果、FEC 委員は今日まで一貫して、民主党 3 名、共和党 3 名という拮抗状態が続いている。FEC が、調査を実施したり、規則を制定したり、候補者志望者に助言したり、選挙資金違反があった場合に民事訴訟を起こしたりするという重要権限分野の決定を下すには、委員会の過半数、すなわち 4 人の委員の賛成票が必要である。しかし、党の利害が絡む重要な問題では、いつでも 3 対 3 の同数となり、いかなる行動も多数決で決めることができないというデッドロックに陥る、という状態が発生してしまっているのである。

かつては政党間の対立は決して激しくなかったので、「1996年から2006年まで、FEC は MUR（Matter Under Review＝連邦選挙運動法違反の苦情申し立て）のわずか2.4%で同数に終わった。行き詰まりに関する議論があったにもかかわらず、78.6%のケースで6対0ないしは5対0の全会一致の決定があった。」⁽³¹⁾ところが、その後、政党間対立が激化した結果、「2008年と2009年には、MURでの膠着状態が13%に急上昇し、2014年には24.4%に増加した。」〈中略〉「膠着状態が増加するにつれて、和解により科される罰金はより少額になる。2006年に FEC は MUR で 550万ドルの民事罰金を徴収したが、2016年には595,424ドルにとどまった。」

この状態は放置できないとして、様々は改善案が、民間から提起され、あるいは議会にも提出されている⁽³²⁾が、現在までの所、具体化し

(31) 前注引用論文295頁より引用。この文章に引き続いての引用も同じ。

(32) 議会からの FEC 法修正案としては、例えば「ナンシー・ペロシ下院

ていない。

(b) 英国2000年政党法下における委員の任命方法

こうした米国の状況に比較した場合、英国の2000年政党法及びその下における制度の運用は、非常に興味あるものである。アウトラインは2000年政党法の定めるところであるが、以下に記述するとおり、法律には書かれない慣行による支配の要素が大変多い点が、いかにも英国的である。

2000年政党法 2 条は、議長委員会 (Speaker's Committee) の設置を予定している。これは下院議長、下院内務特別委員会の委員長を務める下院議員等国务大臣 3 名及び国务大臣ではないその他の下院議員 5 名の計 9 名で構成される⁽³³⁾。

選挙委員会委員は、議長委員会によって制定され、監督される手続きに基づいて競争により選出あるいは再任される (2000年政党法 3 条 2 A 項 (c))。

議長とジョン・サーベンス下院議長が提出した『2019年人民のための法案』(For the People Act of 2019) と題する法案は、以前の法案を踏襲し、委員の構成を 6 人から 5 人に減らしている。」(前注引用論文300頁参照)。「最近の法案では、3 人で構成される委員会を 5 人で構成される委員会に置き換え、委員長を任命し、各政党から 2 人以内の委員を配置することが提案されている。」(同299頁参照)。

(33) 議長委員会は、選挙委員会に関するもの以外にも存在している。そのため、他と区別するために2000年政党法に基づくものは「選挙委員会に関する議長委員会」(Speaker's Committee on the Electoral Commission) と称される。本文に述べたとおり、この議長委員会は 9 名から構成されている。本稿執筆時点 (2024年11月) では労働党政権なので、下院議長は、慣例により党派から離脱しているが、元は労働党である。閣僚 3 名は当然労働党である。その他 5 名の党派内訳を見ると、労働党 1 名、保守党 2 名、自由民主党 1 名、スコットランド国民党 (Scottish National Party) 1 名である。下院のホームページ Speaker's Committee on the Electoral Commission 参照。

<https://committees.parliament.uk/committee/144/speakers-committee-on-the-electoral-commission/membership/>

法律には直接的には書かれていないが、議長委員会で、自ら候補者を検討し、各候補者を面接し、誰を任命すべきかを決定するのではなく、それについて議長委員会に勧告することを任務とするパネルを設置する。パネルは、2022年度の場合、選挙委員会委員長、議長委員会委員2名（保守・労働各1名）及び一般下院議員（Backbench member）の4名で構成され、一般下院議員がパネルの議長となった⁽³⁴⁾。

選挙委員会委員の任期は10年以内と、法は定めている（2000年政党法3条3項）。実際の運用では原則4年とされ、再任を認めている。したがって、通常は8年の任期になる。選挙委員数は、9～10名とされている（2000年政党法1条3項）⁽³⁵⁾が、現在は10名で運用されている。このうち、4名は推薦委員（nominated Commissioner）とされている（2000年政党法3A条）⁽³⁶⁾。残り6名は一般委員（ordinary Commissioner）と呼ばれ

(34) 本文で、この箇所以降に記述した選挙委員選任過程の詳細のうち、法律の根拠を挙げていない箇所については、下院のホームページ中にある「Appointment and re-appointment of Electoral Commissioners」に基づいている。

<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmspeak/1766/report.html>

なお参照、選挙委員会のホームページ中にある「Selecting our Commissioners」

<https://www.electoralcommission.org.uk/about-us/our-commissioners-and-teams/selecting-our-commissioners>

(35) 選挙委員数が、9～10名（nine or ten）とされたのは、2009年改正法に基づく。当初の規定は「5人以上9人以下（not less than five, but not more than nine）」であった。法制定後10年近い期間の経過で、効果的に職務を運用するための最適人数が判明したためであろう。問題は、なぜ10名と確定せず、9～10名としたかである。先に本文に述べたとおり、米国FECでは、6名という偶数委員会であるため賛否同数による機能麻痺が起きており、事態の改善のため、奇数委員会に改組することが米国では度々提案されている。2009年改正法を検討している時点では、FECにおける問題状況が顕在化しつつあった事を考えると、この曖昧な規定は、選挙委員会を必要に応じて奇数委員会に改組する可能性を残すためと思われる。ただし、その旨の記述は見つけることが出来なかった。

(36) 推薦委員が4名に限定されることは、2009年改正法により追記された。

る。一般委員は、さらにスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの利益をそれぞれ担当する3名と、その他の3名に分かれる。

推薦委員のうち3名は、三大政党の党首が1名ずつ推薦する（2000年政党法3A条3項）。残り1名は少数政党の党首達が推薦する。少数政党とは、2名以上の下院議員を有する登録政党を意味する（2000年選挙法3A条2項）⁽³⁷⁾。この少数政党の推薦による委員については任期を2年とする慣行がある。より多くの少数政党の推薦者に委員になる道を開くためであるという。推薦委員であっても、2000年政党法3条4項の定める欠格事項（例えば登録政党の党員ではないこと等）に触れないことが条件になっている。

推薦の可否についてもパネルが審査する。そのため、パネルは、関係する政党の党首にそれぞれの候補者の名前及び履歴書を提出する機会を与える。また、各候補者の、選挙委員としての適格性を証明する証拠も、パネルに提出する必要がある。パネルでは、党首からの情報を確認し、候補者を面接する。そして候補者を評価する報告書を作成し、議長委員会に提出する。

また一般委員に関しては、法律に規定はないが、慣行として一般公募という方法をとっていることも、わが国の各種行政委員会には見られないユニークな手法である。すなわち、一般委員については、当然に法の定める欠格事項に触れない（推薦委員に比べると若干禁則範囲が広がる＝2000年政党法3条4A項参照）ことを条件に、一般公募により、募集される。例えば、2022年度の場合、一般委員1名の欠員に対して2022年12月21日～2023年3月6日の公募期間中に、合計59件の応募が

当初は存在しなかったこの規定により、政党の影響力が委員の半数以下となることが確定された。

(37) 本稿執筆時点（2024年11月）における少数政党は、具体的には次のものである。

① the Scottish National Party、② the Democratic Unionist Party、③ the Social Democratic and Labour Party、④ Plaid Cymru、⑤ Reform UK、⑥ Green Party

あった。パネルでは、書類審査で6名に絞った上、面接で最終的に候補者1名を決定している。

推薦委員及び一般委員のそれぞれについて、パネルで候補とする人物が決まると、下院議長は、各登録政党（2名以上の下院議員が所属する政党）の登録党首と協議する（2000年政党法3条2項(b)）。また、一般委員で、特定の地域担当の場合には、その地域の意見を聞く必要がある。例えばスコットランド担当の委員の場合には、議長はスコットランド議会議長に書簡を送り、意見を求める。

その結果、意見が纏まると、議長委員会は下院に対し、候補者の任命を行うよう国王に要請するよう求める。その結果、下院の要請に基づいて（2000年政党法3条1項）、国王が任命することになる（2000年政党法1条4項）。

このように、政党推薦の委員が半数に届かない4名に限定されていること、推薦委員であっても、党員でないこと等の欠格事由の適用があること、推薦委員は選挙委員会委員長にはなれないこと（2000年政党法3A条6項）など、政党の影響力を極力排除するように、制度が作られている。意識していたか否かは不明であるが、米国のFECのような事態が発生しないよう、徹底して配慮されていることが判る。なお、2009年改正法により、委員だけでなく、職員についても「登録政党またはそのような政党の会計部門の役員または従業員」等ではないこと、という制約が課せられている（2000年政党法附則1、11A条参照）。

(3) 提言

わが国で、政治資金規正制度について、次項以下に論じる問題が発生する根本的な原因は、主管官庁が、総務省という内閣の指揮監督下にある機関であるためである。すなわち、政治資金の透明性の向上、厳格化などを、現行制度の下で実現しようとする、それは結局のところ、政府が政党の内部自律に干渉する道を開くことになるため、一定の限界を超えることができないのである。

それを避けるため、英国ばかりでなく、主要各国は、いずれもこうした活動を担う機関は、独立機関とするのが通例である。すなわち、

- 米国には、1974年に創設された連邦選挙委員会という独立機関が存在し、政治資金の規正を行っている事は前述した。
- ドイツには、1953年に創設された連邦選挙官という独立機関が存在し、政党の資金調達や支出に関する報告書の審査・公開を行い、法令遵守を監督している⁽³⁸⁾。
- フランスには、1988年に創設された「選挙運動費用収支報告及び政治資金全国委員会」という独立機関が存在し、政党の財務報告書を審査し、選挙運動資金の使途が法令に適合しているかを確認する役割を担っている⁽³⁹⁾。

したがって、政治資金規正の問題を抜本的に改革するには、わが国も内閣の指揮監督下にある総務省に換えて、こうした独立性の高い委

(38) ドイツの連邦選挙官 (Bundeswahlleiter) は、連邦選挙法 (Bundeswahlgesetz) 8条1項に基づき、創設された独任制の国家機関である。伝統的に、ヴィースバーデンに所在する連邦統計庁長官 (Präsident des Statistischen Bundesamt) がこの職に就任する。連邦選挙官及びその副官 (Stellvertretender Bundeswahlleiter) は連邦内務大臣によって無期限に任命される (連邦選挙法9条1項)。その任務は、法的に定められた期限と日付に従って選挙が適切に行われているかを監視することである。

なお、連邦選挙委員会 (Bundeswahlausschuss) は、連邦選挙官を委員長に、彼が任命した8名の委員及び連邦行政裁判所の2名の判事によって構成され、前回の選挙以来、ドイツ連邦議会または州議会に最低5人の代表者を継続的に代表している政党を、総ての選挙機関に対して拘束力を持って決定する等の業務を担当する (連邦選挙法9条参照)。

(39) フランスの選挙運動費用収支報告及び政治資金全国委員会 (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : CNCCFP) は、「政治活動の資金等の透明性に関する1988年3月11日の法律第88-227号」に基づいて創設された任期を5年とする9人の委員、すなわち、コンセイユ・デタ (行政裁判の最上級裁判所)、破毀院 (民事及び刑事における最高裁判所) 及び会計検査院の委員各3名により構成される。同法の概要については、安藤英梨香「フランスにおける政治倫理向上のための立法」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』2019年6月号87頁以下参照。

員会の設置を行うべきである。

4 政治資金収支報告書の公開及び監査について

(1) 我が国の現状

(a) 政治資金収支報告書の公開について

総務省の政治資金収支報告書に関する権限は、内閣の指揮監督下という限界から、その政党の収入、支出、翌年への繰越額及び資産等を記載した収支報告書の提出を義務付けているに留まっている（規正法12条）。

国民に対するサービスとしては、これを公開し、あるいは保存する事までの権限しかない。すなわち、対国民に関して規正法が要求しているのは「総務大臣にあっては官報により、都道府県の選挙管理委員会にあっては都道府県の公報により、これを行う」（規正法20条2項）というにとどまる。

国民が個人として、国の官報及び総ての都道府県の公報をチェックするのは極めて困難である。ただ、実際には、現在では、新潟県選挙管理委員会が2024年からインターネットでの公表を始めた⁽⁴⁰⁾ことを最後に、総務省ばかりでなく、総ての都道府県選挙管理委員会もネットで公表するようになってきている。しかし、このように、単に都道府県単位で公開されただけでは、国民として、政治資金の全体像を知ろうと思えば、国及び個々の都道府県ごとに存在するサイトを個別に検索しなければならないという大きな負担が課せられる。幸いにも、民間の有志によって設立された公益財団法人「政治資金センター」でそれをインターネット上で一元的に公開している⁽⁴¹⁾ので、現時点では、誰で

(40) 新潟県選挙管理委員会における「政治資金規正法に係る公表一覧」参照。

<https://www.pref.niigata.lg.jp/site/senkyo/1199638849360.html>

(41) 公益財団法人「政治資金センター」のサイト参照。

も簡単にネットを通じて閲覧できるようになっている。

(b) 政治資金収支報告書の監査について

政治資金センターのサービスを利用しても、しかし、その政治資金収支報告書の内容の当否までは、判らない。

確かに、規正法が2007年に改正された結果、国会議員関係政治団体、すなわち国会議員が直接代表を務める政治団体、あるいは国会議員の政策実現や選挙活動のための資金調達を主な目的にする政治団体については、あらかじめ、収支報告書、会計帳簿、領収書等について、政治資金適正化委員会が行う研修を修了した登録政治資金監査人（政治資金適正化委員会の登録を受けた税理士、弁護士、公認会計士）による政治資金監査を受けることが義務付けられるようになった（規正法19条の13）。

残念ながら、その内容はかなり不徹底なものである。現行の政治資金収支報告書に対する外部監査は、規正法19条の13に列記された事項に限定され、かつその形式的整合性に限られている。

国会における政府側の答弁に依れば、国会議員関連政治団体の監査は「書類が保存されているかどうか、それから書面の記載が整合的かどうかというような形式的なチェックをする」ととどまり「内容について実質的な内容の監査には及ばない」「支出内容についての評価や判断を総務省の委員会で行うわけではない」という極めて限定的なものである。その理由について、答弁者は「形式的な事項とはいえ、政治資金の透明度を高めると同時に政治活動の自由を確保するということを踏まえた上で、私は各党間でこのような形になったというふうに理解しております」と述べている⁽⁴²⁾。すなわち、監査の限界を巡る、こ

<https://www.openpolitics.or.jp/>

(42) 本文の引用文は、いずれも、総務省の作成した「政治資金監査に関する報道について」という文書に掲記されている「第168国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号」（平成19年12月20日）からのものである。

https://www.soumu.go.jp/main_content/000327380.pdf

うした様々な限界は、前述のとおり、総務省が政治資金に関する主管官庁である事からもたらされているのである。

マスコミが、「監査人が直接、取引先や銀行口座を調べることが可能な企業監査とは大違いだ」と批判するのは無理も無いことである⁽⁴³⁾。

そして、監査結果は原則として非公開とされている。ただ、収支報告書の要旨が公表された日から3年間、誰でも閲覧を請求することができる（規正法20条の2）。しかし、全国の個々の国会議員関係政治団体の監査報告の閲覧請求を行うと言うことは、少なくとも全体像を掴もうとする場合には、個々の国民にはほとんど不可能に近い活動となるであろう。

更に問題は、こうした国会議員関連政治団体と、我々が最大の関心を持つ政党とは概念が違うことである。この結果、政党については、規正法上外部監査は求められていないのである。政党自身が自主的に行うことはもちろん可能であるが、法律上の義務ではない。

(2) 英国制度

英国では、登録政党及び政党支部（accounting unit）の会計責任者は、収入、支出、資産及び負債等の会計記録を付け（2000年政党法41条）、年次会計報告書（annual statements of accounts）を作成する義務を負う（2000年政党法42条）。

さらに、監査を受けることも、政党は義務づけられている。すなわ

(43) 東京新聞2024年4月9日の、『『今の政治資金監査はザル』会計のプロが断言 総務省のマニュアルに『数字が妥当か評価しなくていい』』と題する記事の伝えるところに依れば、「政治資金監査では、『政治資金収支報告書や団体の会計帳簿の数字が、妥当か評価しなくてよい』というような説明が、研修資料の監査マニュアルの冒頭に記載されていた。問題となった裏金のように、政治団体の収入はそもそも監査できない。支出はすべて点検するが、『領収書と照合し、数字が合っているかの『外形的・定型的』な確認だけでよい』というのが実態だ。〈中略〉」と報道している。

出典＝ <https://www.tokyo-np.co.jp/article/320035>

ち委員会は、登録政党の会計年度における総収入または総支出が25万ポンド（仮に1ポンド200円とすれば5千万円相当）を超える年度の場合、その年度の政党の会計は資格のある監査人によって監査されなければならない（2000年政党法43条1項）。25万ポンド未満であっても、委員会が監査を行うことが望ましいと判断した場合も同様である（同2項）。

一定の期限内に適切な監査が実施されなかったと選挙委員会が判断した場合には、選挙委員会自身が監査人を任命して監査させることが出来る（同4項）。その場合、監査人の報酬等、監査に要した費用は、当然、選挙委員会に対する債務として当該政党等から徴収されることになる（同4項）。

監査人の権限も強力である。監査人は、当該政党等の帳簿、書類、その他の記録にいつでもアクセスする権利を有し、当該政党の会計係または他の役員、または当事者の元会計係または役員に対し、監査人としての職務の遂行に必要と思われる情報および説明を要求する権利を有する。監査人が求める情報を提供しない者がいる場合には、選挙委員会は、その不履行を是正するために適切と考える書面による指示を与え、その指示に故意に従わなかった場合には、高等裁判所（High Court）または控訴院（Court of Session）⁽⁴⁴⁾に申し立てて処分することとなる（同44条）。

政党は、監査の為に法に認められた期間終了後7日以内に会計報告書と監査報告書のコピーを選挙委員会に提出しなければならない（2000年政党法45条）。それらの書類は速やかに一般閲覧に供される（2000年政党法46条）。

実際問題として、これらの報告書は、選挙委員会のウェブサイトをも

(44) 高等裁判所（High Court）はイングランドとウェールズを管轄する法廷で刑事・民事の両者を扱うものであるのに対し、控訴院（Court of Session）はスコットランドを管轄する法廷で民事のみを扱う（刑事事件は高等法院（High Court of Justiciary））という点が相違点であるが、基本的に同等の裁判所と見ることができる。

通じて従来から公開されていた。2011 年からは選挙委員会は、一步進めて Party and Election Finance (PEF) Online というデータベースの運用を開始し、公表情報の検索機能を充実させるとともに、政党等が登録や登録情報の修正、報告書の提出等を電子的に行えるようになっている。すなわち、当該データベースでは、政党や第三者等の登録情報、寄付、貸付及び選挙運動費用支出について、条件を指定して検索することができる⁽⁴⁵⁾。

(3) 提言

わが国の政党財政が、他国に例を見ないほど大幅に国庫からの政党助成金に依存している⁽⁴⁶⁾ことを考えると、ドイツやフランスのように、最終的に会計検査院の検査に服させるのも、十分に考慮する価値はあり、法的には現状でも可能である（会計検査院法23条4号参照）。ただ、例えばドイツで会計検査院の検査が有効に機能するのは、その前段階として、ドイツ政党法（Gesetz über die politischen Parteien）23条以下において、政党に、厳格な説明責任が課されているからである。そうした前提のないわが国の現状で、会計検査院による統制が有効な手段となるかは疑問である。わが国の政治資金に関する透明性を確保するた

(45) 会計報告書や監査報告書の閲覧手段については、木村志穂「英国の政治資金制度」『レファレンス』平成23年12月号207頁参照。

(46) 総務省が2024年11月29日に「公表した2023年の政治資金収支報告書によると、政党本部に支払われた政党交付金は315億3652万円だった。交付金を受け取っていない共産党を除くと、収入総額に占める割合は63.6%で前年比8.4ポイント増。税金を主な原資とする交付金への依存が強まった形だ。

自民党は収入総額225億6066万円のうち、交付金が159億1011万円で70.5%（前年比6.2ポイント増）。〈中略〉交付金割合が最も高いのは、みんなで作る党で85.3%（前年比32.5ポイント増）。立憲民主党が85.0%（同10.9ポイント増）、れいわ新選組の81.8%（同17.7ポイント増）と続いた。」（「」内は、時事通信が、2024年11月30日07時04分に配信したものから引用した。

<https://www.jiji.com/jc/article?k=2024112900838&g=pol>

めには、現状の登録政治資金監査人による政党に対する監査制度を、英国並みに、あるいはわが国民間企業に対する外部監査と同様のものとするとともに、英国同様に、それに基づいて提出された書類は、当然に一般公開するべきである。

わが国においてこれが極めて困難なのは、先に述べたとおり、政治資金制度の主管官庁が内閣の指揮監督下にある総務省であるために、その安易な承認は、政府による野党の内部自律に対する干渉の道を開く恐れがあるためである。

したがって、政党財政の厳格化、透明性を確保するためにも、英国類似の独立機関の設置は必須のものと言える。

5 企業による政治献金について

本稿執筆時点で、マスメディアの伝えるところに依れば、わが国において、野党側は企業献金の廃止を強力に主張しているが、政府与党では、抵抗している。

諸外国を見た場合、フランスでは、企業が直接政党に献金を行う形の支援は、一般的に認められていない⁽⁴⁷⁾。しかし、ベタンクール事件 (Affaire Bettencourt)⁽⁴⁸⁾、ビグマリオン事件 (Affaire Bygmalion)⁽⁴⁹⁾ など、

(47) フランスにおける企業献金の廃絶については、丹羽徹「フランスにおける団体献金禁止法の制定」『大阪経済法科大学法学論集』41号（1998年）177頁以下参照。しかし、その後も、有名な事件としては、注48や注49に紹介する事件などが発生している。

(48) ベタンクール事件 (Affaire Bettencourt)：ベタンクール (Liliane Bettencourt) 氏の資産を巡る身内同士の争いが、当時のヴェル (Eric Woerth) 労働大臣らへの違法献金等の疑惑に発展したものである。事件とそれを受けての改善策については、濱野雄太「フランスのオランド政権における政府構成員職務倫理憲章」『外国の立法』256号（2013. 6）26頁以下参照。

(49) ビグマリオン事件 (Affaire Bygmalion)：2012年選挙資金事件としても知られる。サルコジ (Nicolas Sarkozy) は、2012年のフランス大統領選

規制を潜脱する形の騒動が起こり、規制強化とのイタチごっことなっているという。

ドイツでは、1983年に、緑の党を唯一の例外として、当時の議会政党すべてを巻き込んだ、企業献金に関わる大スキャンダルが発生した。それに対し、連邦大統領の特命による専門家委員会（Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission）が設置され、その成果として「政党財政再編に関する報告書（Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung）」が1983年4月18日に提出された⁽⁵⁰⁾。この報告に基づく勧告に従って、政党法が全面的に改正になったばかりでなく、基本法までもが改正される、というほどの影響力を持った報告である。その中で、企業献金については「法人の献金を止めることは、抜け道を求めることに走らせるだけである」（勧告第10項3文）と明確に述べられ、禁止することは否定されており、今日までそれが貫かれている。

米国では、前述のとおり、FECの権限が連邦最高裁に依って大幅に制限された結果、事実上、企業献金に制限はない。

筆者は、政党に対する企業献金そのものを、全面的に抑制することは無理があると考えている。例えば、実態の乏しい政治団体を作り、そこに企業献金を受けることは、政党に対する規制をいくら強化しても防ぎようは無いであろう。そして、政治団体は社会団体なので、その財政に国家が過度に介入することは憲法21条違反の可能性が高くな

挙で、ビグマリオン社との虚偽の請求書システムを通じて選挙費用の法定制限超過分を隠そうとし、2024年2月に懲役12ヶ月（うち執行猶予6ヶ月）の判決を受けた。ルモンド（Le Monde）紙電子版2024年2月24日の記事“Affaire Bygmalion : qui a été condamné et pourquoi ?”（ビグマリオン事件：誰が有罪判決を受けたのか、そしてその理由は？）参照。

https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/02/14/affaire-bygmalion-qui-a-ete-condamne-et-pourquoi_6096636_4355771.html

(50) 専門委員会の報告書は、日本でも、国立国会図書館調査立法考査局に依って翻訳され、刊行された。『政党財政再編に関する報告書——ドイツ連邦共和国大統領によって任命された専門家委員会の勧告——』（調査資料83-1）がそれである。

る。しかし、米国のように大幅に企業献金を認めることは問題である。そこで、ここでは、今後も企業献金そのものは存続するという前提の下に、英国法制に倣った改善方向の提案を行いたい。

（1）わが国の企業による政治献金

わが国において、企業からの政治資金に関する古典的な判例としては、八幡製鉄政治献金事件が有名である。念のため、事件の概要を紹介すると、八幡製鉄（現日本製鉄）の代表取締役 Y が、自由民主党に対して政治献金を行った。これに対し、同社の株主 X は、この寄付は、定款所定の目的範囲外であり、Y の行為は商法で規定されている「取締役の忠実義務違反」だとして、Y に対して損害賠償責任を追及する訴えを提起するよう会社に求めた。しかし、会社は訴えを提起しなかったため、株主 X は、Y を被告として、株主代表訴訟を提起した、というものである。

株主 X の主張は、常識的には理にかなっている。政治献金が、会社の利益に繋がるならば、それは贈賄という刑法上の犯罪行為であり、当然違法である⁽⁵¹⁾。反対に企業に利益をもたらさないならば、それは取締役の忠実義務違反になる。つまり、会社に利益が生じる場合はもちろん、生じないときにも、Y の行為は違法行為と言えるはずである。

この点について、最高裁はそれを合法であるとし、次の様に理由を説明した。

「会社は、自然人とひとしく、国家、地方公共団体、地域社会その他（以下社会等という。）の構成単位たる社会的実在なのであるから、それとしての社会的作用を負担せざるを得ないのであつて、ある

(51) 実際に、政治献金が贈賄と認められた判例がある。大阪タクシー協会政治献金事件がそれである。1965年に政府が提案した液化天然ガスへの新規課税に関する法案審議において、業界団体である大阪タクシー協会長や協会理事が衆院運輸委員らに献金を行った事件がそれで、法案修正を働きかけていた協会理事は懲役1年執行猶予2年の有罪判決が1988年4月に確定した。刑集第42巻4号419頁参照。

行為が一見定款所定の目的とかかわりがないものであるとしても、会社に、社会通念上、期待ないし要請されるものであるかぎり、その期待ないし要請にこたえることは、会社の当然になしうるところであるといわなければならない。そしてまた、会社にとつても、一般に、かかる社会的作用に属する活動をすることは、無益無用のことではなく、企業体としての円滑な発展を図るうえに相当の価値と効果を認めることもできるのであるから、その意味において、これらの行為もまた、間接ではあつても、目的遂行のうえに必要なものであるとするを妨げない。」

この様に一般論を展開した上で、「社会通念上、期待ないし要請されるもの」の具体例として、次のものを上げた。

「災害救援資金の寄附、地域社会への財産上の奉仕、各種福祉事業への資金面での協力などはまさにその適例であろう。会社が、その社会的役割を果たすために相当な程度のかかる出捐をすることは、社会通念上、会社としてむしろ当然のことに属するわけであるから、毫も、株主その他の会社の構成員の予測に反するものではなく、したがって、これらの行為が会社の権利能力の範囲内にあると解しても、なんら株主等の利益を害するおそれはないのである。」

ここまでは、誰でも同意するであろう。問題は、この理が、政治献金にも妥当するかである。その点について、最高裁は次の様に述べた。

「憲法は政党について規定するところがなく、これに特別の地位を与えてはいないのであるが、憲法の定める議会制民主主義は政党を無視しては到底その円滑な運用を期待することはできないのであるから、憲法は、政党の存在を当然に予定しているものというべきであり、政党は議会制民主主義を支える不可欠の要素なのである。そして同時に、政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体であるから、政党のあり方いかんは、国民としての重大な関心事でなければならない。したがって、その健全な発展に協力

することは、会社に対しても、社会的実在としての当然の行為として期待されるところであり、協力の一態様として政治資金の寄附についても例外ではないのである。」

要するに、政党への献金は、先に例に挙げた中では、おそらく「各種福祉事業への資金面での協力」に類似するものとして、本稿で紹介した他の最高裁判決と異なり、明確に媒介機関性から、それを肯定できるとしたのである。果たして、政党と福祉団体が、同列に論じうるかについては、本稿では論じない。

問題は、この判例以降、企業による政治献金が、社会的に定着しているということである。そして、それに当たり、この裁判で、最高裁が論じなかった重要な点が存在することである。

会社が、自然人と同じく社会的実在であるということ自体には異論は無い。しかし、理論的に言って、会社の意思決定を行うのは個々の取締役ではあり得ない。最高裁のいうとおり、会社において守られるべきは会社の社員（株式会社であれば株主）である。本件政治献金が「株主その他の会社の構成員の予測に反するものではない」と最高裁は主張するが、それが成り立つためには、政治献金を行うことに、株主の意思が反映する機会がなければならない。

しかしながら、実際に裁判になった政治献金事件を見る限り、政治献金の詳細が、事後的にすら、株主に告知されていると認められる事例はない⁽⁵²⁾。株式会社の取締役は、他人の財産の管理者であるから、

(52) 例えば、住友生命政治献金事件の第1審裁判所（大阪地方裁判所平成13年7月18日判決（平成12年（ワ）第4693号））が、判決において認定した事実によれば、住友生命は、社会貢献活動の一環として、関連団体である財団法人住友生命健康財団、財団法人住友生命社会福祉事業団等に寄附をしており、関連団体による活動を、保険業法111条に基づく説明資料「REPORTSUMISEI（レポート・スミセイ）」に掲載している。そして、上記関連団体に対する寄附については、透明性を高めるため、総代会の決議により余剰金の中から任意積立金として「社会及び契約者福祉増進基金」を組み立てた上で、同基金から支出している。

最高裁の論理に従えば、本件政治献金も、当然に同基金から支出されて

無償行為たる寄附をするにあたっては、特別の慎重さが要求されてしかるべきである。それにも関わらず、株主総会など、企業の最高意思決定機関から、事後的にすら承認を得ないことが慣例となっているのは、大いに問題と言わなければならない。

(2) 英国における企業による政治献金

英国においても、かつては、政治献金は、会社の計算書類において開示を必要とするほど十分に重要な事項ではない、と考えられていた⁽⁵³⁾。しかし、包括的法改正であった1967年会社法（Companies Act 1967）において、その姿勢は大きく転換され、政治献金がなされた場合には、献金額等が取締役の報告書に記載されるべき旨の規定が導入された（1967年会社法19条参照）。この姿勢は、その後に行われた大きな包括的法改正であった1985年会社法（Companies Act 1985）でも受け継がれた。

更に大きな姿勢転換を見せたのが、2006年に行われた会社に関する

しかるべきである。しかし、現実には、その支出は、損益計算書上、経常費用の部の事業費に計上し、附属明細書上、「事業費の明細」中の一般管理費の一項目である物件費の一部として計上している。本件政治献金について独立した項目を立てていないから、その有無及び金額を附属明細書から知ることはできない。なお、住友生命は、社員に対し、事業費には「新契約の募集および保有契約の維持保全や保険金などの支払いに必要な経費を計上します。」と説明しており、その中に政治献金が含まれていることは伏せているという。

同時期に起きた日本生命政治献金事件における第1審（大阪地方裁判所平成13年7月18日判決（平成12年（ワ）第4692号））の事実認定を見ても、ほぼ同様となっている。

熊谷組政治献金事件第1審（福井地判平成15年2月12日判決（平成13年（ワ）第141号、同年（ワ）第262号））では、明記されていないが、被告主張の全体から判断して、やはり株主総会による承認は得ていないものと認められる。

(53) 「1967年会社法改正のためのジェンキンス委員会報告」中に、本文に紹介した表現があるという。小野里光広「英国会社法における政治献金規制の展開」『京都学園法学』2009年1号5頁参照。

法制の包括的大改正である。2006年会社法（The Companies Act 2006 (2006 c. 46)）は、従来の会社に関する法のほとんどすべての面を変更したものである⁽⁵⁴⁾。上記2000年政党法の要求を受けて、その第14編においては「政治献金及び政治的費用負担の規制（Control of Political Donations and Expenditure）を定め、2000年政党法に基づく規制枠組を受けての改革が定められている⁽⁵⁵⁾。

その主要点を紹介すると、次のとおりである（用語が日本とは必ずしも一致しないため、筆者の責任で日本の用語に揃えた）⁽⁵⁶⁾。

- ① 会社は、会社構成員（株主総会）による授権が無い限り、政党その他の政治団体または無所属の候補者に対して、政治献金をしたり、政治的費用を負担したりすること（以下、「政治献金等」という。）を禁止される（366条）。政治献金等を承認する株主総会決議は、決議の成立した日から原則として4年を越えない期間について効力を有する（386条）
- ② 子会社による政治献金等については、親会社の株主総会決議による承認が必要とされる（367条）。すなわち、子会社の株主総

(54) 英国2006年会社法の包括改正の状況は、その正式名称に端的に表れている。An Act to reform company law and restate the greater part of the enactments relating to companies; to make other provision relating to companies and other forms of business organisation; to make provision about directors' disqualification, business names, auditors and actuaries; to amend Part 9 of the Enterprise Act 2002; and for connected purposes

(55) 2000年政党法139条は、Control of political donations by companies. と題し、企業による政治献金の規制を規定していた。それに基づいて、1985年会社法（Companies Act 1985）が改正され、347A 条から347K 条が新設されていた。2006年会社法が制定されたことに伴い、現行の2000年政党法からは139条は削除されている。

(56) 英国の会社法における政治献金の取り扱いの変遷については、坂本達也「イギリス会社法における株式会社の政治的寄附への規制に関する考察」『法制研究21巻2号（2017年）』289頁以下参照。なお、2006年会社法の条文のうち、政治献金関連の条文の翻訳については、イギリス会社法制研究会「イギリス2006年会社法（4）」『比較法学42巻3号』257頁以下参照。

会決議が必要なのは当然として、親会社の決議も求められるのである。

- ③ 会社は、企業グループの他の会社による政治献金等を含めて、12ヶ月間の政治献金等の総額が5000ポンド（1ポンドを200円と仮定した場合、100万円）を越えない時には、政治献金等に対し、事前に株主総会決議を求める必要はない（378条）。すなわち、企業グループ全体で、年間政治献金等の総額が5000ポンドを超える時には常に事前に株主総会決議が必要とされる。
- ④ 取締役は、株主総会決議のない政治献金等について、会社に対し、民事責任を負う（369条）。そして、株主は、株主代表訴訟類似の方法により、承認のない政治献金等について、取締役の会社に対する責任を追求することができる（370条）。

このような制度を導入することにより、英国では、八幡製鉄政治献金事件のように、取締役が、特定の政治政党を支援するという個人的な利益のために、会社の成功を促進するために必ずしも寄与しないことに対して、会社資産を流用させないという株主の意見が対立した場合における規制が導入されたのである。

（3）提言

従来、政治献金の規制ということが言われる場合、わが国では、それはもっぱら政党に対して規制を加えるという形で行われてきた。しかし、献金は、受領側が存在すれば、当然、それを給付する側も存在する。したがって、本来であれば、受領者に対する規制に対応する形で、同時に給付者に対する規制も行われるべきであろう。

すなわち、英国と同様に、支給者側の規制も行うことを真剣に考えるべきではないだろうか。その場合、会社構造の複雑さ、及びこれが会社に対する重要な統制であることを考える時、その規制規定は、英国同様に会社法に規定されるべきであって、規正法に規定するのは適切とは言えないであろう。

【おわりに】

英国2000年政党法は、本稿で取り上げた以外にも、わが国の参照になり得る多くの興味ある法制の導入を行っている。例えば、寄附に対する規制一般、候補者の選挙運動資金の支出制限とか、政党活動に対する公的助成などがそれである。

それらについては、英国法制もさることながら、わが国の現状について、筆者は正確な把握を行うことができないでいる。そのため、まだ十分な日英の比較検討を行うことができないので、今後の課題としたい。