

# フランスにおける団体献金禁止法の制定

丹羽 徹

はじめに

一 一九八八年法以降の政治資金規正の動き

二 一九九三年法による団体献金の容認

三 一九九五年法による団体献金の禁止

四 憲法院の判断

おわりに

はじめに

日本において一九八〇年代後半から強調され、一九九〇年代に入って盛んに議論された「政治改革」は、その本来の目的が政治腐敗の防止、すなわち政治とカネの切り離しであったにもかかわらず、結局は衆議院議員選挙への小選挙区制の導入と政党への国庫助成の制度化という形に歪曲されて終わった感がある。しかしながら、その後も政治と

カネをめぐる腐敗は一向におさまる気配がなく、先の「政治改革」の目的はまったく言っていないほど実現していない。

小選挙区制は選挙区が小さくなる分選挙に金がかからなくなるといった主張に対しては、すでに選挙区が小さいがゆえにきめ細かく「配分」されるといった批判が出されていた。また、政党への国庫助成にかかわっては、政治献金は個人の政治的信条に基づいて任意に行われるべきであって、国庫から支出することはそれを侵害することになるといった批判はもとより、団体とりわけ企業からの献金を制限さらには禁止することがその前提となっていたはずである。しかし、その後も企業からの政治献金は禁止される方向での議論がなされるわけでもなく、また、最近の破綻した金融機関への公的資金導入論とのかかわりで銀行からの政治献金が問題にされたりしている。

そこで、本稿は、企業団体献金の禁止にむけて、そこで問題とされる憲法上の論点をフランスを素材に検討しようというものである。とくに、団体献金の禁止を実現した一九九五年法に焦点をあてたい。なお、それに先だって、フランスの現在の政治資金規正の出発点となる一九八八年法以降の動きを振り返っておこう。

## 一 一九八八年法以降の政治資金規正の動き

フランスでも政治腐敗が政治の最も大きな課題の一つとなり、政治資金を規正する法律が一九八八年に制定された。一九八八年三月一日の「政治活動の財政的透明性に関する法律」（以下、一九八八年法という）は、それまで放任状態にあった政治資金を、大統領選挙および国民議会議員選挙に関して一定の枠付けを行うものであった。つまり、

従来は表に出ることのなかった政治献金を表に出すことをねらいとしたのである。ここでは、企業・団体献金は禁止されるのではなく、個人献金とともにそれらを公認し、そのうえで規正することを目的としていた。その後その適用範囲は拡大され、一九九〇年の「選挙運動費用の制限および政治活動の浄化に関する法律」（以下、一九九〇年法という）は、国民議会議員の政治資金規正の改正とともに地方議会議員選挙のそれも規制の対象とした。

これら一九八八年法および一九九〇年法によって規正されたものは、政治家の資産届出義務、選挙費用の上限規制と国庫からのその一部償還制度、それに伴う収支報告書提出義務、候補者および政党への寄付の制限、政党の収支報告書の届出義務、および違反者に対する罰則である。<sup>(1)</sup>

本稿の課題である政治献金に関わっては、選挙候補者に対しては、自然人三万フラン、法人は選挙費用の限度額の一〇パーセント以下、また政党への寄付の上限は自然人が年間五万フラン、法人は五〇万フランとされた。また、寄付を行う手段として、一定額以上の場合には小切手の使用が義務付けられ、候補者および政党は政治資金団体を一つ指定し口座も一本化しなければならないとされ、その透明化が図られた。

これとのかかわりで、選挙費用の上限が、大統領選挙の第一回投票の候補者は一億二〇〇〇万フラン、第二回投票の候補者は一億六〇〇〇万フランなどとされた。

また、国庫助成額の総額は一九八九年には一億一四〇〇万フラン、九〇年には二億六五〇〇万フラン、九三年には五億八〇〇〇万フランと急激に増加しており、政党財政の国庫依存の急速な高まりが進行している。

一九九〇年法が制定される際に、国庫助成対象の政党を有効投票数の五パーセント以上の得票を獲得したものに限定したことに対して、憲法院は、民主主義のコスト論、透明性の確保と共に意見の多様な流れを確保することが憲法

説

の要請であり、このパーセント条項はそれを阻害するものとして憲法違反の判断を下している。すなわち、「政党を国家に対する依存関係に導いたり、それを維持したり、あるいは思想、意見の多様な流れという民主主義的な表現を危うくしたりするものであつてはならない。」「民主主義の基礎を構成する、思想、意見の流れの多様性の要請を認めないようにするものであつてはならない」とされた。

論

## 一一 一九九三年法による団体献金の容認

一九九三年の国民議會議員選挙を前にした一九九二年秋に、政府は「腐敗防止ならびに経済活動および公的手続の透明性に関する法律案」を国会に提出した。同法案は法人の政党等への寄付を全面的に禁止することを目的とするもので、国民の注目を集めた。

政府提出の法案によれば、「政治団体または政党の資金団体を除くいかなる法人も候補者の選挙運動費用に対して、現金もしくは現物での寄付、日常的に行われるよりも低額での役務の提供もしくは物品の供給またはその他の直接もしくは間接の利益を与えることができない」（八条一項）、「いかなる法人も、政党の資金団体または会計代理人に対して、現金もしくは現物での寄付、日常的に行われるよりも低額での役務の提供もしくは物品の供給またはその他の直接もしくは間接の利益を与えることはできない」（九条二項）として、法人による政治献金を全面的に禁止しようとした。このような背景には、一向にやむことのない汚職事件 (Les "Affaires") の多発があつた。

政府の提案理由では、民主主義の健全さを保障し、公的な活動の透明性を高めることが必要であるが、一九八八年

法では政治資金の制限が行われたにとどまりその内容や流れは明らかにあっておらず、その透明性を高める必要から、「二九八八年法に始まった近代化を徹底的に追求することによって、政党および候補者への企業の寄付を禁止すること、および、当然にその独立性を保障することによって、それらが機能できるようにするために政党への助成を増額すること」の必要性が強調されている（ベレゴボア首相）。また、法人の寄付を禁止する目的は「寄付するものに対する寄付を受けるものの独立性を確保することであり」、従来の枠組みではそれは不十分であるので、「政治活動と経済活動を完全に切り離すことをよりラジカルな形で提案した」（キレス内相）のである。

また政治とカネとの切り離しに、より直接的な説明として、「政治活動に資金提供することによって、無欲ではなく、ある目的を持つている企業は代償を要求する可能性を残してきた。このことは、候補者および当選者の独立に効果的に守られ、かつ、民主主義諸制度の健全な機能を保障するために回避されなければならないことである。」「これまでいくつかの解決方法が考案されてきたが、……政党、政治団体および政党の資金団体を除くすべての法人が候補者の選挙運動への資金提供を禁止することを選択した」と言っている。

しかし、政府原案は議会での審議過程で大きな修正を受けることとなる。法人からの献金を禁止した場合に一体誰が民主主義のコストを負担するのか、つまり現実には民主主義過程の中に位置づいている法人の政治献金を禁止した場合に、その埋め合わせを誰が負担するのかという問題である。これらに「現実主義」的に対応し、法人による政治献金額の上限を設定し直し、透明性をより厳格に確保するために会計報告書記載事項に法人名および寄付金額を付すことが逆に提案された。

また、一九九〇年法に関して下された憲法院判決を援用して、法人の献金を禁止することは、特に無所属の新人の

説

候補者が選挙前に登場する機会を奪うものであり、現職との関係で平等という観点からも問題であるなどの主張があった。

論

このような議論を受けて、結局は政府提案の中心部分であった法人による政治献金禁止は排除され、一九八八年法および一九九〇年法の枠組みを維持するにとどまった。改正点の主なものを挙げると、会計報告書へ法人名を付したリスト添付の義務付け（法人名の公表）、選挙費用の上限額の変更（国民議会議員選挙について候補者あたり二五万フランに選挙区住民一人あたり一フランを乗じた額を加えたもの）、選挙費用の公費償還率の引き上げ（第一回投票の有効得票率五パーセントを獲得した候補者に選挙費用上限額の五分の一を償還（従来は一〇分の一）、法人による献金の容認と上限額の変更（法人が寄付できるのは、同一の政党または政治団体について前年度の収支決算報告書に記載されている金額の二五パーセントまたは国庫助成額の二・五パーセントのいずれか高額な方）、国庫助成対象政党の拡大（得票率によって配分される部分を受け取る政党は五〇の選挙区以上に候補者を立てたものに限る（従来は七五））である。

また、法人による献金は、選挙資金について同一選挙で五〇万フラン以内で法定費用上限の一〇パーセントという枠、政党への献金年間五〇万フランという枠は維持された。しかし、出す側に加えて受け取る側にも枠が設けられた点は大きな変化であった。

### 三 一九九五年法による団体献金の禁止

一九九三年法によってもなお、政治腐敗はおさまることはなく、フランスでも腐敗 *corruption* を特集した新聞・雑誌あるいは単行本が多く出されるに至った。<sup>(4)</sup>そこで政府は、以下の四点を主な内容とする法案を国民議会に提案した。第一に、法人（政党および政治団体を除く）による政治献金の禁止、第二に、それにとりも収入減にあわせての選挙運動費用の上限引き下げ、第三に、政府構成員の資産届出義務とその公開、第四に、公共事業、公的サービスの委任に関するコントロールの強化である。

同法案は、一九九四年二月二日および一日に国民議会で審議され修正の上可決、元老院へ送られた。同月二日および二日に開催された元老院で修正の上可決されたが、政府は憲法四五条二項<sup>(5)</sup>にもとづいて両院合同会議の開催を要求し、それを経て、二三日に国民議会および元老院でそれぞれ採決され可決成立した。<sup>(6)</sup>

議会での審議の中心的な問題は、カネと政治との関係をいかにして断ち切るのかというこの間常に議論されてきたものであった。政府はカネと政治との関係を断ち切ることに、つまり、企業と政治との関係を断ち切るには、もはや立法によってそれを行うしか方法はないとの認識に立つにいたっていた。

これに対して保守中道の一部からは「全面的な禁止は却って腐敗を促進するだけである」といった反対論が展開された。しかし、たとえば内相のパスクワは、「法人—とりわけ明らかに企業—の寄付の禁止は今日では全員一致している。」「この禁止の絶対的な性格はなるほどそれが政治とカネとの明らかな関係をすべて断ち切ることになるのなら、完全に正しい伝統をもすべて断ち切ることになる。その伝統とは、すべての候補者が知っており、寄付またはわ

ずかな宣伝で（地域の）商工業者、小企業をその活動につなげるものである。」「我々は候補者を財政的に政党により依存させることに当然になるであろうこの改革が、候補者、議員とその同郷人の自然のつながりを全くなくしてしまふものなのかを経験によつて判断しなければならない。」と述べている。<sup>7)</sup>

また、企業献金の禁止と合わせてより高度の透明性の確保をいかに行うのか、また、公民権の停止などの罰則の強化、さらには一九九〇年法の際に問題となった新たな政党の政界への進出にあたつての平等の確保、小政党への配慮、これらと合わせてフランス憲法が政党の自由な結成と運営を保障していることとの関連が議論された。<sup>8)</sup>

このような議論の後に採択された法律（政治活動資金に関する一九九五年一月一九日法律第九五―六五号、以下一九九五年法という）は、法人の寄付の禁止、国庫助成の充実、その他の規制を主な内容としている。

#### ①法人による政治献金の禁止

結果的には一九九三年法の政府原案とほぼ同じ内容のものとなった。第一に、選挙資金に関しては、企業献金の禁止に伴い候補者・政党の収入が減少するのであるから選挙費用の上限を引き下げることとした。国民議会議員のそれは従来のまま二五万フランに住民一人につき一フランを加算した額であるが、市町村議会、県議会、および地域県議会の各議員選挙についてはおおむね三〇パーセントの切り下げである（九五年法五条によつて修正された選挙法典L・五二―一一条二項表）。また欧州議会議員のそれは八〇〇〇万フランから五六〇〇万フランへ減額された（一九九五年法一九条によつて修正された一九七七年七月七日法律七七一―七二九号一九条の二）。

また、企業献金の廃止と同時に個人献金を促進するために、政党および政治団体に対する寄附が所得税控除の対象とされた（一九九五年法二二条によつて修正された一般税法二〇〇条の二、同条の五）。あわせて、同一の選挙の際



の個人献金は三〇〇〇フランを上限とされた（一九九五年法二条によつて修正された選挙法典Ⅰ、五二―八条一項）。

法人による政治献金にかわる便宜供与の禁止も維持された。すなわち、法人は、政党または政治団体を除いて、いかなる形態のものであつても、商品やサービスなどを通常よりも安価に直接または間接に提供することを禁止されている（同条二項）。

選挙以外の通常の政治活動に関する個人献金については年間五〇〇〇〇フランを上限とされ、法人による右記便宜供与も禁止された（一九九五年法一六条によつて修正された一九八八年法二一条の四、一項および二項）。

## ② 国庫助成の拡大

第一に選挙費用の償還率が高められた。選挙の候補者の選挙費用の上限額の五〇パーセントが償還されることとなった。ただし、会計報告に記載された金額を超えることはできず、また、償還の対象は第一回の投票において五パーセント以上を獲得し、選挙会計報告をし、かつ資産状況報告を行ったものに限られる（一九九五年法六条によつて創設された選挙法典Ⅰ、五二―一―一条）。ここで五パーセント条項を導入したが、これらが憲法院で批判されたこともあり、小政党や地方政党への補助が創設された。一定の条件を満たす地方小政党に対して施設の提供や資料費用等の払い戻しが行われることになった（一九九五年法二七条によつて創設された共和国領土の行政に関する基本法三二bis条）。

これらと合わせて選挙の際の会計責任者の規制（複数の候補者の責任者になることを禁ずる。一九九五年法一条、選挙法典Ⅰ、五二―四条）、候補者が自らの政治資金団体の構成員となることの禁止（同二条、同Ⅰ、五二―五条）な

どが定められた。

これらの国庫助成の資金は、企業献金を廃止することによつて企業に対する所得税控除が廃止され、それによつて増えた税収をそれにあてることが予定された。

③その他の規制

政治腐敗を防止するために、これらに加えて兼職禁止範囲の拡大や違反者（法人）に対する公共事業への参加規制および最大五年間の排除などの罰則強化が行われた（一九九五年法二四条）。

#### 四 憲法院の判断

議会で採択された一九九五年法（案）は憲法院へ付託され一九九五年一月一日に判決を下された。<sup>⑩</sup>候補者への選挙費用の償還率を選挙費用の上限の五〇パーセントとしたことについては、実際に使われた選挙費用を超過しないこととしていることによつて特定の個人または政党を大きくすることとはならないのでいかなる憲法的価値にも反しないと判断した（判決理由二）。

唯一憲法違反とされたのは、選挙費用の上限を定めるに当たつてすでに選挙活動が行われている場合に、従前の上限の適用を受ける者と本法による上限を受ける者が事実上存在することになることに対して、「憲法二条によれば、法律の前の市民の平等は確保されなければならないこと、憲法第三条は選挙は常に『普通、平等および秘密』であると定められていること、その結果、ある選挙への候補者はその費用の上限に関して、候補者に対して同じ状態に法律に

よって置かれなければならない」のでそれに反する規定は憲法違反である（判決理由六）とされ、その条項（二〇条）を無効とし、それを切り離れた上、その他のものは合憲とされた。

一九九〇年判決で違憲とされた五パーセント条項は、小政党などへの配慮によって憲法院への付託が回避されている。

## おわりに

一九八八年以降フランスでは金権腐敗を防止するために、政治献金の規正を行ってきた。しかし、規正のみでは金権腐敗は一向になくならず、その強化とともに結局は、とりわけ企業を念頭に置いた法人からの政治献金の禁止を打ち出すに至った。それは、一九九三年法制定の段階で一度は挫折したものの、金権腐敗事件の続発という事実の前に一九九四年末からの議会では禁止の必要性が強調され、政党および政治団体を除く団体献金は禁止されるに至った。この間約七年である。

日本でも金権腐敗を断ち切るためには企業献金の禁止が最も緊急の政治改革である。もともと、フランスの場合にはそれと引き替えに国庫助成が導入、急激な増額が行われた。日本でも政党への国庫助成が導入されたが、フランスでもそれによる国家への従属の危険性が指摘されている。憲法上位置づけられたフランスの政党と結社の自由によって結成される日本のそれとは次元を異にする。日本の方が、国家への従属の危険性がもっと強調されてもよい。金権腐敗の防止のために企業献金の禁止に付随する問題として民主主義のコスト論はなお検討課題である。

- (1) 森英樹編・政党国庫補助の比較憲法的総合的研究、一九九四年、柏書房三三三頁以下（小沢隆一執筆部分）
- (2) *Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, Rec.1990.*
- (3) 森・前掲書（丹羽徹執筆部分）に一九九三年法の議會での議論経過は詳しく記してあるので参照されたい。
- (4) たとえば、ルモンド紙は一九九四年に発生した政治とカネに関わる事件の一覧を掲載している（*Le Monde hebdomadaire, 18 janvier 1994.*）また「単行本（下）」Francis Dominguez, *sur la CORRUPTION*, Edition du Guerrier auto existant jaune, 1996 などがある。
- (5) フランス憲法四五条二項「両議院の間で不一致の結果、各議院による二回の読会の後に、または政府が緊急と宣言した場合には各議院の一回のみの読会の後に、政府提出または議員提出の法案を採択することができなかったときは、首相は、審議継続中の規定について一の条文を提案する責任を負う同数の合同委員会の開催を求める権限を有する。」
- (6) 各院の法案全体に対する採決の結果は以下の通りである。国民議會 賛成一一七、反対〇（内訳、R P R（議員数二五九名、以下同じ）賛成四七、反対三、棄権一（議長）、U D F（二二四名）賛成四六、社会党（五五名）賛成一八名、共産党（二三名）保留三、共和国および自由党（二二名）賛成五、無所属（三名）賛成一名（*J. O., Débats parlementaires Assemblée Nationale, 3 séance du 13 décembre 1994.*）元老院 賛成二二五、反対八四（内訳、共産党（一五名）反対一五、民主ヨーロッパ連合（二七名）賛成二三、棄権四、R P R（九二名）賛成九二、社会党（六七名）反対六七、中道連盟（六三名）賛成六一、棄権二、共和派および独立派（四八名）賛成四一、反対一、棄権六、無所属（九名）賛成八、反対一、*J. O., Débats parlementaires, Sénat, séance 22 décembre 1994.*）合同委員会後の採決においては、国民議會では共産党が反対の意思表示をしたことにより（*J. O., Débats parlementaires Assemblée Nationale, 2<sup>e</sup> séance du 23 décembre 1994.*）、元老院では賛成二八〇、反対一九（内訳、共産党反対一五、民主ヨーロッパ連合賛成二五、反対二、R P R賛成九一、棄権一（議長）、社会党 賛成六七、中道連盟賛成五〇、反対一、保留一〇、棄権二、共和派および独立派賛成三八、反対一、保留一、棄権八、無所属賛成九）であった（*J. O., Sénat séance 23 décembre 1994.*）。

- (7) *J.O. Débats A.N.* 12 décembre 1994, p. 8868.
- (8) 内相バスクワは一九九〇年憲法院判決を引用しながら、「自由および平等の原則に一致させるために付与される国庫助成は客観的基準に従わなければならない、援助のメカニズムは国家に対する政党の依存関係をもたらすことも、思想または意見の多様な流れの民主主義的表現を抑圧することにもならないように行われなければならない」と述べ、原案がそのような基準を満たすものであることを強調している(*Id.*)。
- (9) フランス憲法四条「政党および政治団体は、選挙による意思表明に協力する。政党および政治団体は、自由に結成され、およびその活動を行う。政党および政治団体は、国の主権および民主主義の諸原則を尊重しなければならない。」
- (10) *Décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995, Rec. 159.*
- (11) なお九五年法以降もふくめた国庫助成の動きおよび実態については、吉田善明ほか・政治資金と法制度、一九九八年、日本評論社（豊岳信昭執筆部分）に詳しいので参照されたい。

