

フランスにおける政治資金規制制度について

1. フランスにおける「政党」

1.1 定義

はじめに、フランス共和国における「政党 (**les partis politiques**)」の定義について解説する。

フランスにおける「政党」とは、法的には 1901 年法¹に規定される**非営利団体 (associations)** であり、また、**持続的に組織**され、国土全体に地盤のあるものとされる。その目的は、権力を行使する、あるいはそれに最低限参加することである。

政治団体の**複数体制**及び**競合**は、民主主義と言論の自由の根幹をなすとされ、これは、第五共和政憲法第 4 条において以下のように示されている：

« 政党及び政治団体は、**投票による表現に貢献する**。政党及び政治団体は自由に形成され、活動する。政党及び政治団体は、**国家の主権と民主主義の諸原則を尊重**しなければならない。政党及び政治団体は、法により規定される条件の枠内において、**憲法第一条の第二段落に述べられた原則の実現に貢献する**。法は、**意見表現の多様性と、政党及び政治団体の国民の民主生活への平等な参加を保証する**。 »
1958 年憲法第 4 条²

1.2 組織

政党の内部機構は、**定款 (statuts)** に定められている。政党が選挙民に受け入れられ、存続するためには、**内部組織**が必要である：

- 国レベルでは、事務所あるいは評議会 (**conseil national**) が設置されている。多くの場合、**党員全体により選出される代表 (président)**、あるいは**事務局長**が取り仕切る。
- 地方レベルでは、**県連合及びその下に結集する支部**で構成される。県連合の上層部は**党員により選出される**。

¹ 「1901 年法」については、クレア刊『フランスの地方自治』第 6 章第 2 節「非営利団体など各種民間団体」を参照

² « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.* » - Article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958

1.3 役割

政党は「投票による表現に貢献する。」(憲法第 4 条)。即ち、政治の活性化をもたらすものである：

- 政党は人民と権力の仲介者である：政党は、人民の要求あるいは必要とすることを調査し、政策に変換する。
- 政党は指導の役割(**Direction de fonction**)を担う：政党は、発表した政策を実現するために、権力を行使する。
- 政党は、政治リーダーの養成及び選択の役割を担う。

1.4 資金調達

政党の資金調達は、1988 年以降規制され（1988 年 3 月 11 日の法律第 88-227 号³）、さらにその規制は 1995 年 1 月 19 日の法律第 95-65 号⁴により強化された。

政党の資金調達は、今日以下の 4 大原則に基づいている。

- 資金は主として公的資金による
- 政党の会計の透明性が高い(高められた)
- 企業献金の禁止
- 選挙資金には上限がある

2. 企業献金規制

2.1 政党への企業献金

政党に対する民間からの資金提供に関しては、個人献金のみが許可されている。

1995 年 1 月 19 日の政治生活の資金調達に関する法律第 95-65 号⁵は、その第 16 条で、以下のとおり企業が政党に資金提供をすることを禁じ、さらに、直接、間接の献金により、一人、あるいは複数の候補者の選挙活動に参加することを禁じている。

« 政党あるいは政治団体以外の法人(*les personnes morales*)は、政党、政治団体に資金提供をすることはできない。

³ loi n°88-227 du 11 mars 1988

⁴ loi n°95-65 du 19 janvier 1995

⁵ La loi n°95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique

政党、政治団体の資金団体 (associations de financement) あるいは会計代理人 (mandataires financiers) に対して、いかなる形態においても献金をすることはできない。また、政党、政治団体に、物品、サービス、直接、間接に関わらずその他の利益を、一般に行使されている価格以下で提供することもできない。⁶

…中略…

政治団体のいかなる資金団体あるいはいかなる会計代理人も、**直接間接に関わらず**、外国政府あるいは外国の法に基づく法人から献金あるいは物品提供を受けることはできない⁷。以下略…。」

また、1995年1月19日の法律第95-65号第4条は、選挙法典 L52-8条⁸を以下のように改定している。

« 政党あるいは政治団体以外の法人は、いかなる形態の献金を行ったり、また、物品、サービス、直接、間接に関わらずその他の利益を、一般に行使されている価格以下で提供するなどして候補者の選挙活動の資金調達に参加することはできない。…中略…

いかなる候補者も、直接間接、いかなる目的の出費に関わらず、外国政府あるいは外国の法に基づく法人から献金あるいは物品提供を受けることはできない。以下略…。」⁹

このように、どのような形態に関わらず、企業からの献金（直接的な資金提供）は禁止されている。同時に、企業は、物品、サービス、その他利益は、直接にしる間接にしる（間接的な資金提供）一般の価格以下で政党あるいは政治団体に提供することはできない。

なお、間接的な資金提供に関する一例を以下に示す。

例 1 : 選挙の候補者、政党同様に、納入業者あるいはサービス業者が、請求書を発行しない、あるいは受け取った小切手を現金化しないなどして行う債権破棄を享受することはできない。

⁶ *Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.*

⁷ *Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.*

⁸ article L52-8 du Code Electoral

⁹ *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.*

(...) *Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger. (...)*

例 2 : 納入業者による割引もまた一般の商業活動の枠内のものでない限り禁止される。

以上のように、公的法人、民間法人からの献金は、フランスの法人であろうと海外の法人であろうと、禁止されている。

ただ例外として、フランスの政党あるいは政治団体からの献金は、**1988年3月11日の政治資金の透明性に関する法律第 88-227 号の枠内において認められている。**

2.2 政党员

企業は、政党に加盟する、あるいは党员(会員)になることはできない。

政党への加盟は、個人的な手続きである。党员 / 会員 (adhérent) は、政党に加入した個人¹⁰をいう。党员は、一般的にそれほど高額ではない会費 (cotisation) を支払い、党员カードを所有する。活動家 (militant) は、積極的な党员のことであり、即ち、ボランティアで現場に出て、政党の活動に参加することを承諾した者をいう。

1995年の1月19日の法律第 95-65 号によれば、政党に対する**党员の会費は、寄付とみなされ、公益性のある事業あるいは団体への寄付と同様の税制優遇措置の対象となる。**

それに対して、同法第 4 条及び第 16 条に明記されている通り、いかなる法人 (特に企業) であれ、フランスに籍を置いているか海外に籍を置いているかを問わず、政党そして選挙候補者に、一切の寄付行為及び利益提供をすることを禁じられている。

即ち、法人(企業)は、政党の会員にはなれない。

2.3 政党员費

個人 (personne physique) が支払う政党员費は一律とは限らず、場合によっては政党员間には大きな違いがあることもある。例えば社会党 (Parti socialiste) においては、特に下部党员に関しては年収によって党员費が決まる。ちなみに 2009 年の党员費は、年収の 1% である。

党员費には、以下のとおり、法律において上限が設けられている。先に述べたように、党员費は寄付とみなされるため、過度な行為を避けるため、**政党への資金提供については 7500€、選挙活動に関しては 4600€ までの献金しか認められていない。**

¹⁰ 法人 (personne morale) に対する個人 (personne physique) の意味である。

2005年12月30日の法律第2005-1719号第5条-2005年12月31日の官報により改定された1988年3月11日の政治資金の透明性に関する法律第88-227号第11条-4:

«素性の明らかな個人から、同じ政治団体に関連する、単一あるいは複数の資金団体としての認可を受けた非営利団体、または単一あるいは複数の会計代理人への寄付は、年に7500€を超えることはできない。¹¹

(…中略…)

寄付を受けた資金団体あるいは会計代理人は、寄付をした者に、コンセイユ・データが発行するデクレが作成及び使用条件を定める領収書を発行する。¹²

このデクレは、個人からの3000€以下の寄付が、寄付を受領した政党名あるいは団体名を領収書に記載しなくてもよい条件を定めるものである。¹³

政党の資金団体あるいは会計代理人に対する150€を超える全ての寄付は、代償なしかつ決定的な形で、小切手、送金、自動振り替え、あるいはクレジットカードによって支払われなければならない。¹⁴

(…以下略。)

また、2005年12月30日の法律第2005-1719第5条、12月31日官報により改定された選挙法典¹⁵では以下のとおり規定されている。

«素性の明らかな個人から、一回の選挙に関して一人、または複数の候補者に対する寄付は、4600€を超えてはいけない。

(…中略…)

選挙活動のために候補者に対して支払われる150€を超える寄付は、小切手、送金、自動振り替え、あるいはクレジットカードによって支払われなければならない。

候補者に現金で支払われる寄付の総額は、その金額が第52-11条に基づき15000€以上の場合、許可された出費の20%を超えてはいけない。

(…以下略。)¹⁶

¹¹ Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 Euros.

¹² L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement et d'utilisation.

¹³ Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 Euros consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire.

¹⁴ Tout don de plus de 150 Euros consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé, à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

¹⁵ L52-8 Article L52-8 du Code Electoral modifié par Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 5 JORF 31 décembre 2005

¹⁶ Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 euros.

(…) Tout don de plus de 150 euros consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

3. フランスの「政治家」

3.1 政治家(homme politique)

フランスにおいては、政治家 (homme politique) の概念は、法に裏打ちされたものではない。政治家 (homme politique) よりむしろ法人格 (personnalité juridique) が語られることが多い。一般用語においては、政治家 (homme politique) は、単に「公の仕事をする人、政治をする人」¹⁷ と定義されている。

政治家と呼ばれる部類には、まずは選挙で選ばれた議員 (élus)、即ち国民議会議員、上院議員、ヨーロッパ議会議員、県議会議員、州議会議員、9 000 人以上の住民を持つコミューンのメーブルなどが入る。

例えば UMP (国民運動連合) は、321 名の国民議会議員及び 7 名の選挙協定を結んだ国会議員、155 名の上院議員、29 名のヨーロッパ議会議員、1 236 名の県議会議員 (UMP 及び選挙協定を結んだ議員)、386 名の州議会議員 (同左)、そして 316 名の 9 000 人以上の住民を持つコミューンのメーブルを擁する。

そして、全ての議員 (élus) は、政治組織の会員であるか政治組織に関連がある。議員になる以前は、彼らは候補者 (candidats) であり、候補者は何にも先んじて政治組織の一員 / 党員である。政党が、彼らを教育し、公認を与え、選挙活動の資金を得るために民間及び公的資金の収集を可能とするのである。

より一般的には、政党においては、党の伝統的な選挙民である共鳴者 (sympathisants)、党員 (adhérents)、そして党の活動に実際に従事する活動家 (militants) を区別する。共鳴者は、党員ではないが、政党の考えを全体的に支持する人々のことである。共鳴者とは異なり、政党のメンバーは党員 (adhérents) である。党員は、会費を支払うことによって、政党のカードを所有する。彼らは、決定権を持ち、自分たちの中から、様々な選挙への候補者を選出する (候補者の公認手続きへの参加) ことにより、選挙のプロセスに寄与する。

政党と候補者の区別の違いがあるとすれば、それは支出の監査を二重、三重に行うためのものである。支出の監査は、政党レベル、選挙運動レベル、候補者レベルにおいて行われるわけである (すなわち、選挙前、期間中、選出後ということである)。

Le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 % du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15 000 euros en application de l'article L. 52-11.

(...)

¹⁷ « la personne qui s'occupe des affaires publiques, qui fait de la politique » (Petit Larousse illustré, 2000)

3.2 二つの委員会

政党の資金の透明性をより高めるために、二つの委員会が設立された：

- 選挙運動収支及び政治資金に関する全国委員会 (CNCCFP ; <http://www.cnccfp.fr>) は、1990 年の 1 月 15 日の法律において設立された。この委員会は、政党の会計の監査（特に選挙運動の会計監査）を行い、その結果を官報 (journal officiel) で公表する。
- 政治資金透明性のための委員会 (CTVP ; <http://www.commisssion-transparence.fr>) は、1998 年の 3 月 11 日の法律において設立された。議員が公職を利用し不正に財をなしていないことを確認する。

CNCCFP の最新の第 11 回活動報告書¹⁸（2008 年度県議会議員選挙及びコミューン議会選挙が中心である）は、政党及び選挙活動の資金運営について詳しい。

同報告書には、全ての民間法人、すなわち企業による選挙活動への資金提供の禁止、違反した場合の罰則が明記されている。さらに、政治家たちに同規則が浸透していることも見て取れる。なぜなら、選挙活動会計報告書の却下理由の中で、法人からの献金を原因とするものは非常に少ないからである。

2008 年度県議会議員選挙においては、委員会により 138 の却下が宣告されたが、そのうち法人からの献金を理由とするものは 2 件のみであった。さらに、コミューン議会議員選挙に関しては、154 の却下案件の中で、法人からの献金を直接の理由とするものは 14 件にとどまっている¹⁹。

いずれにせよ、委員会によって選挙活動会計報告書が却下された場合、候補者は、選挙活動資金の償還権利を失い、選挙判事（管轄の行政裁判所）への提訴 (la saisine du juge de l'élection) が伴う。選挙判事は、問題の候補者に対し、場合によっては 1 年間の被選挙権停止、その者が議員であれば、強制的辞任 (démission d'office) を決定する権利を持つ。

参考のために述べると、委員会は、選挙法典の L52-15 条に照らし、614 名の候補者を選挙判事に提訴した（2001 年度には、679 提訴であった）。2009 年 3 月 1 日現在、614 件の提訴案件中（県議会議員選挙 342 件、コミューン議会議員選挙 272 件）行政裁判所は委員会に 523 の判決を返送・通達した：89.1%のケースで、判事たちは委員会の決定を支持し、466 名の候補者に関して一年間の被選挙権の停止を命じた。これにより、46 名の議員が強制的辞任となった。²⁰

¹⁸ le 11^{ème} rapport d'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics

¹⁹ 同報告書 34～36P

²⁰ 同報告書 37P