

デンマークの政党助成制度

間 柴 泰 治

はじめに

「政党助成制度を導入している国の例を挙げよ。」とわが国で問われるならば、わが国やドイツとともにスウェーデンがしばしば挙げられるだろう。しかし、同じく北欧のデンマークが政党助成制度を導入していることは、あまり知られていないのではないだろうか。

北欧諸国が一括りにして紹介されることの多いわが国では、たとえばそれらの国々の政治制度を比較すると非常に似通っている、あるいは同じという認識が広く流布しているかもしれない。もちろん、これらの国々は非常に密接な関係を持ち、相互に他の国々をしばしば参考にしており、共通する点を多く見出しうるのは事実である。しかし一方で、(当然ではあるが)相違点が少なくないのもまた事実である。政党助成制度は、たとえばデンマークとスウェーデンについて比較すると、それが成立した歴史的経緯や制度そのものが大きく異なり、相違の好例として挙げられよう⁽¹⁾。

昨年、筆者はデンマークで政党助成制度を所管する内務保健省を訪問する機会を得た。本稿は、その成果をもとに、ユニークな制度でありながらわが国であまり紹介されることのなかったデンマークの政党助成制度を紹介するものである。

デンマークの政党助成制度は、1986年に成立

した「政党助成法」⁽²⁾(1986年12月23日法律第940号、以下「1986年法」)を根拠法とする。しかし、この1986年法は単独で機能しているのではなく、政党財政の公開などを規定する「政党に対する寄付及び政党の会計の公開に関する法律」⁽³⁾(1990年6月13日法律第404号、以下「1990年法」)と連繫し、全体として政党財政に関する法制度を形成している。それゆえ、ここでは政党助成制度の紹介にとどまらず、関連法を含めた法制度全体を俯瞰することにしたい。

I 政党助成制度導入の経緯

デンマークの政党助成制度の歴史は、他の北欧諸国と比較して浅い。スウェーデンでは1965年、ノルウェーでは1970年、フィンランドでは1967年に実施が始まっているのに対し、デンマークでは1987年に始まる。

デンマークの政党助成制度導入が比較的最近である理由の一つには、政党を「私的結社」として捉える傾向が歴史的に強かったことが挙げられよう。すなわち、政党が公的機関と密接な関係を持つことに対する嫌悪感が強く、国が政党に公的助成を行うという提案は、一般に支持されなかったのである。しかし、政党に対する公的助成に関する議論や政党助成制度を導入する試みが、1986年法制定までデンマークに全くなかったわけではない。ここではまず、政党助

(1) スウェーデンの政党助成制度については、野上修市「スウェーデン政党補助の憲法実態」『法律論叢』67(4-6)、1995.3、pp63-98、堀本武功(編)『世界の政党法』麴町出版、1988、pp.206-216、スウェーデン王国議会ウェブサイト¹の解説<http://www.riksdagen.se/english/members/f10_psto_en.asp>(英語)などを参照。

(2) Bekendtgørelse af lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v.

(3) Lov om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber

成制度の導入をめぐる議論とその導入に至る経緯を概観しておく。

デンマークにおける政党財政に関する古典的な議論とは、政党が特定の団体と密接な関係を持つことの正当性を問うものである。この「特定の団体」とは、労働組合や雇用者団体などの職業団体、あるいは国や地方自治体などの公的機関が念頭に置かれていた。

1950年代に議論された主要な論点としては、① 政党が、労働組合や雇用者団体などの職業団体から寄付を受けることの正当性、② 職業団体の執行部が、その団体の総会などの承認なしに政党に寄付を行うことの正当性、③ 政党が職業団体などから受領した寄付に関する情報公開の必要性、が挙げられる。このような論争の背景には、政党財政の問題に関して、各政党が自らの立場を擁護し、他党の立場を攻撃するという政治状況があったことは見逃せない。すなわち、財政的に優位な当時の大政党（社会民主党、自由党、保守国民党）と比較的劣位なその他の小政党との対立、さらには、周知の支持団体である労働組合から安定した収入を見込める社会民主党と、匿名寄付以外に大きな収入を見込めない不安定な財政状態にあるその他の政党との対立、という複雑な構図が浮かび上がってくるのである⁽⁴⁾。

以上の3点に加えてしばしば論点となったのは、国などの公的機関が政党に対して公的助成を行うことの正当性であった。この問題の背景を理解するには、デンマークの税制に目を向けなければならない。

デンマークでは、職業団体に加入している者を対象に、その者が加入団体に対して支払う会費の全額を税額控除する制度が、1954年から導入されている。この税制の下、職業団体が政党に寄付を行った場合、その一部は構成員の会費で賄われるのであるから、結局のところ、それは政党に対する間接的な公的助成制度にあたるのではないかという疑問である。第4の論点は、このような問題意識から提起されたものであった。

では、このような議論の中から、どのようにして政党助成制度の創設へと向かう流れが醸成されていったのであろうか。それには、各政党の慢性的な財政難が大きく関係している。

1945年以降の各政党の財政状況をみると、1960年代前半から当時の主要政党が収入を大きく減らしていることが分かる。これは、各政党の主な収入源が党費であったところ、各政党とも党员数を著しく減少させたことに起因する。このような状況に対して、各政党は当初、組織の合理化や党費の改定などによって党財政の好転を図ろうとしたが、結果は芳しくなかった。

これに追い打ちをかけたのが、1973年12月の総選挙であった。かつて強固な組織力を誇っていた既成政党が軒並み大きく議席を減らす一方で、そのような組織的基盤を持たない進歩党などの新興政党が多くの議席を獲得する結果となったのである⁽⁵⁾。この総選挙結果から、各既成政党は自らの政党組織の弱体化を自覚するとともに、党費収入に依存する財政構造からの脱却、すなわち新たな収入源を確保する必要性に迫ら

(4) Mogens N. Pedersen & Lars Bille, "Public financing and public control of political parties in Denmark", *The public purse and political parties* (Finland: Gunmmer Printing, 1991), p.151.

(5) 1971年と1973年の総選挙結果は以下のとおり（ただし、1973年総選挙時の「その他3党」の内訳は、キリスト教国民党：7議席、共産党：6議席、公正同盟：5議席）であった。1973年総選挙で国民議会に議席を有する政党が5党から10党へと倍増したこと、初めて議席を得た進歩党が第二党であることが注目される。

	社会民主党	保守国民党	自由党	急進自由党	社会主義人民党	進歩党	中道民主党	その他3党
1971年	70	31	30	27	17	-	-	-
1973年	46	16	22	20	11	28	14	18

れたのである。ここにおいて、政党助成制度が新たな収入源の候補として注目されるようになったのである。

とはいえ、政党助成制度の導入は、私的結社である政党は公的機関と関係を持つべきでないと捉えるデンマークの伝統的な政党観を放棄し、政党が公的機関と密接な関係を恒常的に持つという新たな政党観へと180度転換することを意味するはずであり、政党観をめぐる幅広い議論が慎重に行われて然るべきであった。しかし奇妙なことに、その導入に至る過程で国民的な議論が行われることはなく、その導入は唐突に行われたとの印象をぬぐいきれない⁽⁶⁾。

デンマークにおける政党助成制度導入の契機は、1965年に国民議会議長が行った提案であると言われている。この提案は、国民議会スタッフの増加を内容とするものであったが、実質的には、会派の規模に応じた数のスタッフを各会派に対して割り当てるといふ、会派に対する公的助成の枠組みを新たに設定しようとするものであった。国民議会はこの提案を全会一致で採択し、ここに会派への公的助成の枠組みが確立したのである。

この助成は、あくまで各政党所属の国民議会議員の活動のために会派に対して行われ、政党組織に対して行われるものではなかった。しかし一方で、政党を背景に成立している会派への公的助成が実現したことは、政党助成制度を許容する土壌が整ったという意味で、1986年法制定につながる大きな変化だったとも評価できよう。

1986年法が制定される直接のきっかけは、

1985年から1986年にかけて国民議会の議長団⁽⁷⁾が行った検討作業である。この作業は、「国内の政治活動を支援する方策について幅広く検討する」という目的を掲げてはいたが、実際には、政党に対する公的助成の導入を主要なテーマに進められた。その結果、政党助成制度を整備する新たな法律の制定を政府に求める提案が国民議会に対して行われ、進歩党を除く全会派の賛成で採択されたのである。これを受けて政府は関連法案を国民議会に提出、国民議会は、進歩党と社会主義人民党を除く全会派の賛成でこれを可決し、1986年法が成立、デンマークの政党助成制度が確立するに至ったのである。

1986年法は、1995年、2001年、2002年に改正され、現在に至っている⁽⁸⁾。このうち1995年の改正は、本来政党財政の公開などの目的で制定された1990年法の規定と1986年法が関連付けられ、両者が一体となって機能する現行制度の起点になったものとして重要である。

II 「政党助成法」(1986年法)の概要

1986年法は、全26条から構成され、デンマーク国内で行われる政治活動⁽⁹⁾を援助する目的で、国、県、市町村(コミュニティ)が、政党などを対象に行う公的助成の根拠法である(1条)。

助成金を受ける政党の要件は、① 前回の国民議会総選挙または地方自治体議会一般選挙に候補者を擁立したこと、② その総選挙または一般選挙で基準以上の票を得たこと、であり(2条1項、3条1項、4条1項)、基準となる票数は選挙の種別によって異なる(表1)。また、

(6) Pedersen & Bille *op.cit.* (4), p.157.

(7) 議長団は、国民議会で選出された議長1名と副議長4名から構成される。4名の副議長は、議長が所属する会派を除いた残りの会派のうち、議席数の多い上位4会派に対して割り当てられる(国民議会規則2条1項、同3条1項)。

(8) 1995年6月14日法律第383号、2001年6月7日法律第457号、2002年12月17日法律第1048号

(9) 1986年法1条2項によれば「政治活動」とは、デンマーク国内で行われる選挙において1人以上の候補者の当選または国民投票において特定の結果の実現を目的に行われる、① 特定の政治的見解の宣伝、② 組織の設立・運営、③ 他の組織との協力、④ その他の活動を指す。

国の助成金は、政党のほか、無所属候補者も受領できる（2条3項）。

助成金の算定は、1月1日から12月31日までの暦年1年分について行われる。助成額は、前回総選挙で獲得した票数に一定の額を乗じて算出する（2条2項、3条2項、4条2項）が、1票当たりの助成額も受給要件と同様に選挙の種類によって異なる（表1）。また、1995年改正で、物価の変動に伴う助成額の調整が毎年行われることになっている（4a条）⁽¹⁰⁾。

なお、1995年と2002年の改正で1票当たりの助成金が引き上げられている（表2）。たとえば、2002年改正法は、国からの助成金を1票あたり22.3クローネ（約401円、1クローネ=18円に換算、以下同じ）に引き上げている。ただし、同法は、2003年は23.3クローネ、2004年は22.8クローネとする経過措置を付則で定めている。

助成額の算定が以上の方法で行われるため、①総選挙後に算出された助成額は次の総選挙まで変わらない、②助成金の総額が定められていない、などの特徴が見られる。

次に、政党助成を受領する手続きについて、国の助成を政党が受領しようとする場合を例に見てみよう。

政党助成を受領しようとする政党は、助成の対象となる年の前年末までに、内務保健省に対して、政党の代表者が署名した申請書を提出する（5条1項、2項）。内務保健省は、申請者が助成金受領の資格があるか否かを認定し、資格が認められる場合には、助成対象となる年に、1年分を一括して申請書記載の銀行口座に振り込む（5条1項、3項、6条3項）。この助成は、総選挙の翌年から次の総選挙の実施年までを単位として実施される。すなわち、総選挙の結果は、その選挙年分からではなく、その翌年分から助成額に反映される（6条1項）。よって、

表1 政党助成の受給要件と助成額

	受給要件	助成額
国	直近の国民議会総選挙での得票数が1,000以上	22.3×得票数
県	直近の県会一般選挙での得票数が500以上	2.5×得票数
市町村	直近の市町村会一般選挙での得票数が100以上 (コペンハーゲン市は500以上)	4.0×得票数 (コペンハーゲン市、フレデリクスボー市、ボルンホルム市は、6.5×得票数)

* 助成額の単位はクローネ

表2 1票当たり助成額の変遷

		1986年	1995年	2002年
国		5.0	19.5	22.3
県		2.0	2.5	未改正
市町村	コペンハーゲン市など	3.0	4.0	
	そ の 他	5.0	6.5	

* 単位はクローネ

その総選挙で候補者を擁立しなかった、あるいは、基準以上の得票がなかったなどの理由によって受給資格を失った政党の助成が問題となるが、この場合、その年の1月から総選挙が実施された月までについて、月割りで助成金を受けることができる（6条2項）。

ところで、政党助成金を受領した政党には、いくつかの義務が課せられる。

まず、助成を受けた暦年中に、助成金のすべてを、デンマーク国内での政治活動に使用しなくてはならない（7条1項）。また、これらの政党は、内務保健省に対し、上記のように助成金を使用することを宣誓した文書を、その暦年中に提出しなくてはならない（7条2項）。この宣誓書について不実記載があった場合は、罰金または4か月以内の拘禁が課せられることがある（14a条1項）。もし、助成金のすべてを使用できなかった場合には、その未使用分に相当する額だけ、翌年の助成金が減額され、また、

(10) 2004年度の一票当たりの助成金は、国については23.75クローネ、県については3.25クローネ、コペンハーゲン市、フレデリクスボー市、ボルンホルム市については8.25クローネ、その他の市町村については5.25クローネと算出されているが、本文で言及しているとおおり、2004年度分の国からの助成金は、1票当たり22.8クローネである。

宣誓書の提出を怠った場合は、翌年の助成金を受領することができなくなる（7 a条2項）。これに加え、1990年法第3条が規定する会計報告書類（IV参照）を、助成を受けようとする暦年中に、内務保健省に提出しなくてはならない。なお、この書類には、当該政党がすべての助成金を先の宣誓どおりに使用したことを公認会計士が証明する文書を付さなくてはならない（7 b条）。なお、政党助成に関する申請は、総選挙後初めてこれを行った後は、その翌年から次の総選挙が行われる年まで、上記の宣誓書を提出することで免除される（7 a条3項）。

県、市町村による助成についても国の場合とほぼ同様である。ただし、① 助成の実施主体が各々の行政当局である（8条1項、11条1項、14条）、② 2万クロネ（約36万円）を超える寄付者の氏名・住所、匿名の寄付の総額、一件当たり2万クロネを超える匿名の寄付の金額の報告義務が規定されている（10 b条1項、11 d条1項）⁽¹¹⁾、③ 政党助成に関する不服申立てを内務保健省に対して行うことができる（12条）、などの違いがある。また、フェロー諸島とグリーンランドでは国による助成のみが行われ、地方自治体による助成は実施されない（16条）。

最後に、2003年の国による政党助成の実績を見てみよう（表3）。2003年の助成額は、2001年11月20日に実施された国民議会総選挙の結果をもとに算出しており、デンマーク本土では、国民議会に議席を持つ8政党に加え、議席を得られなかった中道民主党と進歩党が助成金を受領している。また、自治領であるグリーンランドで3党、フェロー諸島で4党が助成金を受領しているのに加え、グリーンランドの無所属候補者1名が3,600票余りを得て助成金を受領している。

1票あたり23.3クロネ（約420円）が助成され、第一党の自由党が25,114,091.4クロネ（約4億5200万円）、第二党の社会民主党が

表3 2003年各政党に対する国の助成額

	得票数	助成額
社会民主党	1,003,323	23,377,425.9
急進自由党	179,023	4,171,235.9
保守国民党	312,770	7,287,541.0
中道自由党	61,031	1,422,022.3
社会主義人民党	219,842	5,122,318.6
デンマーク国民党	413,987	9,645,897.1
キリスト教国民党	78,793	1,835,876.9
自由党	1,077,858	25,114,091.4
進歩党	19,340	450,622.0
統一リスト「赤・緑」	82,685	1,926,560.5
デンマーク本土合計	3,448,652	80,353,591.6
フェロー諸島合計	25,390	591,587.0
グリーンランド合計	21,997	512,530.1
デンマーク全土合計	3,496,039	81,457,708.7

（出典）2003年8月5日内務保健省発表資料より作成
* 助成額の単位はクロネ

23,337,425.9クロネ（約4億2000万円）を受領している。受給要件を満たした全政党の得票数は3,496,039であったので、助成の総額は81,457,708.7クロネ（約14億6800万円）となっている。

III 政党財政に関する議論の展開

1950年代のデンマークで政党財政に関する議論がさかんに行われていたのはIで述べたとおりであるが、そこでの議論から1990年法の制定につながる流れも生まれている。その契機となったのは、1960年頃に生じた2つの事件である。その一つは、公立病院に勤務する女性の解雇を無効とした最高裁判決である。この事件は、労働組合の非加入を理由とした解雇の適法性が争われた事案であるが、この女性が労働組合に加入しなかった主な理由として、自らが支持しない社会民主党に対して労働組合が寄付を行っていたことを挙げたことから、大きな関心を呼んだ。この事件は、その後起こった同様のケース

(11) 1995年、1990年法改正と同時にに行われた1986年法改正によって、この寄付者の公開に関する規定が挿入された。

とともに、その後30年にわたる議論を引き起こすきっかけとなった。今ひとつは、ある雇用者団体の会員が、この団体が強制加入団体であるにもかかわらず、自らが支持しない政党への支持を強要されているのは不合理だと訴えた事件であり、その後、この問題は広く議論され、各政党もそれぞれの立場からこれを論じた。

その際に注目されたのは、1960年という時点で、受領する寄付に関して独自のガイドラインを設けていた急進自由党である。なぜならば、この党は、① 職業団体から寄付を受領する場合には、当該団体からの寄付が、寄付を目的として設けられた独立する収入の項目から支出されており、その団体の民主的な多数決に基づいて行われた場合にのみ受領する、② 受領した寄付の配分や支出に関する情報を一般に公開する、としていたからである。

その後、しばらくこの問題に関する議論は下火になっていたが、1986年に政党助成制度が確立すると議論は再び活発になった。この時には、各政党間で何らかの妥協を図る機運が生まれ、上に述べた急進自由党のガイドラインを叩き台にして、① 政党財政を公開することの是非、② 職業団体などが政党に寄付を行おうとする場合に、寄付の支出に対する拒否権をその構成員に与えることの是非、を中心に議論が進められた。

この議論では、労働組合から多額の寄付を受領する左派系の政党と、雇用者団体や企業・個人などから多額の寄付を受領する保守系の政党とで見解が大きく分かれた。前者は、政党財政の公開には賛成したが、労働組合からの寄付収入に影響を与えかねない個々の組合員への拒否権付与には難色を示した。一方、後者は、個々の会員に対する拒否権付与には、それによって寄付収入が変動することはないと見込まれたため

に賛成したが、寄付者の氏名などの公表を含む政党財政の公開は、寄付者が寄付をためらう恐れがあるとして難色を示した。このような根本的な対立状況のなかで妥協は困難であると思われたが、ついに1988年、政党財政の公開と個々の団体構成員への拒否権付与を同時に実現する方針が国民議会で決定された。その後、さらに関連法を制定することで各党が合意し、1990年6月に1990年法が成立したのである⁽¹²⁾。

1990年法は、1995年、2001年に改正されて現在に至っている⁽¹³⁾。特に、1995年の改正は、2万クローネ（約36万円）を超える寄付について、寄付者の氏名と住所の公表を義務づけたものとして重要である。

IV 「政党に対する寄付及び政党の会計の公開に関する法律」(1990年法)の概要

1990年法は全9条から構成され、私的団体による政党などに対する寄付に関する規定と、政党財政の公開に関する規定とに分かれる。

前者は、労働組合や雇用者団体などの私的団体が政党などに対して寄付を行う権利を認める(1条)とともに、それらの団体が寄付を行う場合に、個々の構成員がその寄付について拒否する権利を認めたものである(2条1項)。具体的には、構成員自身の会費から政党などへ寄付を行うことを拒否する旨を明記した書面を用意し、その団体の会誌などにそれを添付して各構成員に対して年一回送付することを、団体に対して義務づけている(2条2項)。この書面は、その団体の監査役に提出され、当該団体がこれを直接受領した場合は、直ちに監査役に転送しなくてはならない(2条3項)。また、司法大臣は、その書面の作成や、これを監査役が受領した後の取扱いに関して規則を制定するこ

(12) 1990年法の関連法として、同年5月、1990年5月2日法律第347号が成立している。これは、私的団体が行う政党への寄付について拒否権を行使する被用者に対する雇用者の解雇権の制限を定めたものである。

(13) 1995年6月14日法律第394号、2001年6月7日法律第464号

とができる（2条3項）。

後者は、一定の条件を満たす政党に対して、その全国組織の財政の公開を義務づけるものである（3条1項）。すなわち、国民議会選挙または欧州議会選挙に参加した政党は、各会計年度（1月1日から12月31日まで）末から1年以内に、その全国組織の会計報告書類（損益計算書と貸借対照表）のコピーを国民議会に対して提出する義務を負い、国民議会はこれらを一般に公開する（4条1項、5条）。現在、これらの書類は、国民議会ウェブサイト上で閲覧することができる⁽¹⁴⁾。

なお、上記の書類は、次のような条件を備えなければならない。まず、収入は、少なくとも政党助成、私人からの寄付、利息収入など5項目については各々総額を明らかにしなくてはならない（3条1項）。次に、同一会計年度内に合計2万クロネ（約36万円）を超える寄付を当該政党に対して行った者がある場合は、その者の氏名と住所を、匿名の寄付があった場合は、その総額を、一件当たり2万クロネを超える匿名の寄付があった場合は、その旨を明記しな

くてはならない（3条2項）。最後に、この書類に記載されている以外の収入がない旨の宣誓文と代表者などの署名が必要とされる（4条2項）。以上から明らかなおと、デンマークの政党財政の公開は、収入について詳細に行われることが特徴である。

おわりに

本稿では、デンマークの政党助成制度を関連法とともに紹介したが、デンマークにおける政党に対する公的助成は、この他にも選挙運動における無料放送枠の提供、教育団体に対する助成、青少年団体に対する支援事業など、さまざまな形態で行われていると言われているが、その実態はほとんど明らかになっていない⁽¹⁵⁾。こうした全体像の把握は、今後の研究課題と言えよう。

なお、本稿執筆の際には、デンマーク内務保健省の Anne Birte Pade 氏の協力を得たことを付記しておく。

（ましば やすはる 政治議会課）

(14) <<http://www.ft.dk/samling/20031/MENU/Fpartier.htm>> (last access:2004.2.5) 2004年2月現在、2000、2001、2002年分が掲載されている。上記ホームページに表示されるメニューのうち、「Partiregnskaber 2000」が2000年分の各政党のデータである。

(15) Pedersen & Bille *op.cit.* (4), p.161.