

## 最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

梅 津 實

一

わが国では、イギリスの総選挙は金のかからないきわめて清潔な選挙だ、というのが一般的な受け止め方のようである。

これに関連して、かつて一九八九年にNHKテレビが有名な「政治腐敗防止法」(一八八三年)をとりあげ、その制定のプロセスをたどりながら、イギリスがいかに腐敗の慣行から脱却したか、を紹介したことがある。NHKは、その後一九九二年にもふたたびこの国の選挙と資金の問題をとりあげ、その民主的で清潔な運営ぶりを誉めたたえ、かつ喧伝した。<sup>(1)</sup>これらの報道は、金権スキャンダルに悩むわれわれに大きな衝撃をあたえたし、いまさらながらイギリスとわが国の選挙や政治の違いを思い知らせることになった。テレビで報じられた「事実」には否定しがたい重みがある。このこともあって、今日のわが国においては、数え切れないぐらい多くの人々がイギリスのケースを例に引

き、その選挙のあり方を賞賛するにいたっているのである。

たしかに、イギリスの総選挙において金がかからないというのは、個々の選挙区レベルに関するかぎりは事実である。それは、立候補者のほとんどすべてが、選挙支出を「法定費用」の範囲内にとどめている点に明らかである。法定費用は、<sup>(2)</sup>一九九二年の時点においては次のように算出された。

カウンティー選挙区……四、三三〇ポンド＋〔四・九ペンス×有権者数〕

バラ選挙区……四、三三〇ポンド＋〔三・七ペンス×有権者数〕

したがって、実際の金額は選挙区のサイズ（有権者数）によって異なる。しかし、その平均的な額は、一定額に選挙区あたりの有権者数約六六、四〇〇名を掛けたものとなり、農村部のカウンティー選挙区では大体七、六〇〇ポンド、都市部のバラ選挙区では大体六、八〇〇ポンドとなった。<sup>(3)</sup>

そしていうまでもなく、ここで注目すべきことは、全候補者が選挙支出のすべてをこれらの「法定費用」のなかにおさめていた、ということなのである。選挙期間中における支出額の割合は、表1にもみられるように、たとえば保守党の当選者の場合、法定費用の九一％（落選者は八〇％）にとどめられていた。労働党の当選者の場合は、法定費用の八四％（落選者七一％）以内であった。金額でいうと、保守党の候補者は一人当たり平均五、八四〇ポンド、労働党の候補者では同じく一人当たり平均五、〇九〇ポンドを支出したにすぎない。

ちなみに、選挙法によれば選挙費をだすのは候補者個人である。しかし、実際には、候補者が自分のポケットマネーから選挙費用を捻出するという例はほとんどみられない。たしかに、第二次大戦以前までは普通は候補者がだし

表1 候補者による選挙支出（1992年総選挙の場合）

政 党	平均支出額 (ポンド)	法定費用内の使用%		1987年の場合 全候補者
		全候補者	当 選 者	
保守党	5,840	80	91	78
労働党	5,090	71	84	69
自民党	3,169	43	96	61
S N P	2,861	40	99	43
P C	2,698	38	90	40
緑の党	836	11	—	14

出所：D. Butler & D. Kavanagh, *The British General Election of 1992* (1992). p. 245.

ただし、北アイルランドの諸政党は省略した。

ていた。しかし、戦後は各党とも党内のルールを改正し（もしくは新たに作り）、候補者の支出額を制限しながら、その代わりに党が選挙費を払うという慣行をつくったのである。<sup>(4)</sup> ともかく、候補者（選挙区政党）がすべてを「法定費用」内ですますというのは驚くべきことであるし、また実際の金額が、わが国のそれなどと比較してきわめて低額であるというのも、また実に衝撃的なことなのである。<sup>(5)</sup>

それでは、このように清潔な選挙をささえる各党の収入と支出は、いったいどのような構成をもっているのでしょうか。いいかえると、候補者に代わって選挙費を賄う各党の選挙区政党は、どのような形でその資金を調達し、候補者にはどのような形で支出されるのでしょうか。次のその点について簡単にみてみよう。

しかし、残念ながらこのうちの「収入」に関しては、これらを特定することができない。というのは、後にみるように、これは党の中央本部レベルの支出入に關してもそうなのだが、収入のうちどこまでを日常の党活動費のためのものとし、どこまでを選挙費用のためのものとするか、明確に区別できないからである。それに、各党の選挙区政党は、大なり小なり組織的な自立性をもつ

ている。したがって、その財政についても、党中央とは切り離されたところで一応「独自」に処理される慣行がある。また、各地方の会計処理は方法上統一されていない。こうして、各党における選挙区政党の「収入」を比較分析するとしても、現実には技術的に困難なのである。<sup>(6)</sup>

ただし、下院の調査委員会であるホートン委員会 (Houghton Committee、一九七五年設置) の報告によれば、少なくとも一九七〇年代にいたるまでは、その収入源はファンド・レイジング (コーヒー・モーニング、がらくた市、クリスマス・バザー、ダンス・パーティーなどの開催による資金調達) やギャンブル (富みくじ販売、フットボールの賭け、ビンゴ・ゲームの開催、競馬の賭けによる収入)、それに党費、地域支部からの援助、献金 (企業、労組) などからなっていた。

このうち大きな比重を占めたのは、各党の選挙区政党とも、ファンド・レイジングであった。<sup>(7)</sup> 党費による収入に関しては、イギリスの全政党の黨員数をあわせても有権者の七% (二三〇万)<sup>(8)</sup> にしかならないので、それですべてを賄うことはもともとできなかった。そして、今日においても、収入源の構成はおそらくこれらと基本的には同じではないかと推測されるのである。

これにたいして、「支出」のほうはきわめて明瞭であった。それは、さきにふれた「政治腐敗防止法」により、各候補者の選挙事務長が、選挙キャンペーン中に支出したものの内容を、選挙終了後三五日以内に選挙管理官にとどけることになっており、しかもそれらは後日一括して公表されるので、すべてが透明化されるからである。

表2、表3は、こうして公表されたもののうちから、たまたま一九九二年総選挙時において激戦区であった Ros-

表2 Rossendale & Darwen 区における支出 (ポンド)

候補者	Anderson, Mrs J (労働党)	Trippier, D. A (保守党)	Connor, K (自民党)	Gaffney, J. F (緑の党)	Gorrod, P (自然法党)
支出費目	1位	2位	3位	供託金没収	供託金没収
事務長報酬	0.00	700.00	0.00	0.00	0.00
事務員報酬	199.22	90.00	0.00	0.00	0.00
印刷・広告 文具・通信費	5,196.13	6,072.43	1,165.00	656.38	2,248.82
演説会場費	36.80	118.75	0.00	0.00	0.00
事務所経費	78.13	50.00	0.00	0.00	0.00
雑費	1,486.74	142.67	0.00	7.20	60.07
支出総額	6,997.02	7,173.85	1,165.00	663.58	2,308.89
候補者支出	0.00	50.00	0.00	0.00	18.00

注：なお、以上の候補者による個人支出は「法定費用」にはふくまれない。個人支出とは、600ポンドの範囲内で候補者個人に旅費、ホテル代の支出を認めたものである。  
(*Election Expenses* p. 2)

表3 Portsmouth South 区における支出 (ポンド)

候補者	Martin, D. J. P (保守党)	Hancock, M. T (自民党)	Rapson, S (労働党)	Zivkovic, A (緑の党)	Trend, W (自然法党)
支出費目	1位	2位	3位	供託金没収	供託金没収
事務長報酬	649.00	15.00	0.00	0.00	0.00
事務員報酬	360.00	0.00	17.93	0.00	0.00
印刷・広告 文具・通信費	5,603.63	6,491.27	4,417.54	320.00	894.00
演説会場費	79.50	135.20	0.00	0.00	0.00
事務所経費	248.00	130.00	15.00	0.00	0.00
雑費	113.37	322.85	915.92	0.00	450.00
支出総額	7,053.50	7,094.32	5,366.39	320.00	1,344.00
候補者支出	193.47	0.00	35.00	0.00	0.00

出所：*Election Expenses*, p. 57.

最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

同志社法学 四八巻一号

七二(七二)

sendale & Darwen 区 (有権者数七七、八二四名、法定選挙費用七、二〇九・四九ポンド) と Portsmouth South 区 (有権者数七八、一〇〇名、法定選挙費用七、二一九・七〇ポンド) をとりあげ、それぞれの選挙区で戦った候補者の支出状況を記したものである。<sup>(9)</sup> これらによって、候補者による支出内容のおおよそはわかる。

みられるように、各候補者とも印刷、文具、通信関係などで集中的に金を使い、あとは事務長、事務員らへの報酬と雑費などに若干支出するというのが、一般的なパターンであった。ここに示したのは、ほんのわずか二例であるが、しかし *Election Expenses* のどの頁を繰ってもほとんどが大同小異であり、すべてがこれらの例と同じように慎ましい支出内容に終始していた、といつてよいのである。

もつとも、選挙事務長は公表される費用については低くみせる努力をする。したがって、*Election Expenses* の表面的な支出項目をみただけでイギリスの選挙がすべてクリーンにおこなわれていると断定するのは、ややナイーヴにすぎるだろう。たとえば、解散前からコンピューター設備をととのえ、活動のスペースを確保しておけば、その費用については選挙区政党の日常活動費のほうに計上される。だから、選挙キャンペーン自体は「法定費用」内ですませたという体裁をとることができる。<sup>(10)</sup> あるいは、投票依頼の電話代を金額にすれば「法定費用」などはるかに越えてしまいが、しかし支持者(活動家)の一人が個人的に勝手に電話をかけたという形にすれば、それを取り締まる術はないのである。ある選挙事務長がいていたように、「活動家はしばしば電話番号ののっている戸別訪問のリストを渡される。かれらがターゲットとなっていてそれらの住民に家について直接ドアをノックするより、電話をかけて投票依頼したとしても、それについてはわたしは預かり知らない」のである。<sup>(11)</sup>

しかし、たとえこうした疑念を差し引いたとしても、全体として選挙区レベルでの各候補者の支出がきわめて少額に抑えられているのは疑いえない。候補者一人あたりの支出が五、〇〇〇〜六、〇〇〇ポンド程度ですむという状況は、繰り返すまでもなく、にわかには信じがたいほどなのである。

## 二

しかし、それにしてもイギリスではなぜこのような少額の選挙費用ですますことができるのであろうか。候補者は、なぜすべての支出を法定費用の枠内でおさめることができるのであろうか。

これに関してすぐに思いつく答は、繰り返すまでもなく、右に触れてきた一八八三年の「政治腐敗防止法」が各候補者に厳しい支出制限を課したから、というものであろう。これは、すでに多くの人々が指摘しているとおりであり、実際に「政治腐敗防止法」を読み直してみても、たしかにそれは否定できない事柄であるように思われる。

「政治腐敗防止法」の具体的な内容については、今日ではあまりにも広く知られているので、あらためて詳しく紹介する必要はないであろうが、とりあえずそのポイントを思い起こしてみると、およそ次のようなものであった。

(a) 選挙費用の最高限度額をできるだけ低く抑え、その用途についてはいちいち領収書を添付させるなど徹底的な透明化を義務づけた。(b) これに反したものは「違反行為」を犯したとみなし、罰金を課すほか、当選を無効とし、かつ一定期間投票も立候補もできないようにした。(c) また、候補者が買収、供応、不当威圧などのいわゆる「腐敗行為」を犯した場合にも、同じく当選を無効にするほか、その選挙区から永久に立候補できないようにした。(d) 選挙事務長

などの「代理人」が腐敗行為・違法行為をおこなった場合にも、連座制により逃げ道をなくし、責任が候補者にまでおよぶようにした。(e)さらに、選挙裁判を一審制のもとでスピーディに決着づけるようにした、などである。<sup>(12)</sup>

このように厳しい法的制限を課されると、候補者としては、たとえどのような条件のもとにあるうとも、いやおうなく選挙費を抑えこまざるをえないのである。

事実、その抑えこみぶりは劇的であった。たとえば、この法律ができるまえの一八八〇年当時、保守党候補者は一票を獲得するために一・五九ポンド費やしていた。(これは、一九八〇年の金額にすると三七・八〇ポンドに値した。)しかし、それから一〇〇年近く後の一九八四年二月に、かれらは六・七ペンスしか費やさなくなった。つまり、一九八〇年のそれに換算すると、それはわずか一六・四ペンスに値したにすぎなかったのである。「一九七九年までに、保守党候補者による一票あたりのコストは、一八八〇年時代当時の実勢に換算してみると、その三〇〇分の一となった<sup>(13)</sup>」のであった。

そしてむしろ、これもよく指摘されることだが、こうした状況にともない「ポーク・バレル」政治が一扫され、選挙違反も激減した。<sup>(14)</sup>ともあれ、「政治腐敗防止法」の効果には非常に大きなものがあつた、といわねばならないのである。

しかし、それにもかかわらず、この法律は次のような効果を及ぼしていたことも忘れてはならないのではないだろうか。それは、このように厳しい規制を敷いたおかげで、実は「選挙区レベル」のキャンペーンそれ自体が低調なものになり、いわば萎縮しはじめたということである。すなわち、各地の活動家たちは活発な、場合によれば派手な



キャンペーンを繰り広げようとしても、法律によって支出面から禁じられている以上、それはできなくなった。だから、どうしても氣勢がそがれた。とくに、いわゆる「安全選挙区」などにおいては、厳しい規制をうけながら、しかも初めから勝敗のゆくえがわかっているのです、キャンペーンに身が入らなくなった。こうして、全国の各選挙区においては、大なり小なりキャンペーンの形式化あるいは有名無実化が進んでいったものと思われるのである。

それでは、選挙は実質的にはどこでおこなわれるようになったのか。それは、マスコミなどを通じてなされる「全国レベル」においてであった。地方の現場でできない分は、ロンドンに拠点をおく各政党本部がカバーせざるをえない。そのうえ「腐敗防止法」は、このような政党本部レベルにおけるキャンペーンの登場を想定せず、これを規制の対象とはしなかった。それゆえ、これ以後イギリスの選挙においては、活動量の小さな選挙区レベルのキャンペーンと、ほとんど制約を受けず、したがって活動量の大きな政党本部レベルのキャンペーンの二種類のものが同時に進行する、という形をとるようになったのである。<sup>(15)</sup>

もつとも、政党本部レベルの全国的なキャンペーンといっても、それは「政治腐敗防止法」が制定されてすぐに展開されたというわけではなかった。少なくとも一九五〇年代頃までは、選挙綱領を公表し、ポスターを張り、党首が全国遊説に乗りだす程度であり、まだまだ地道な雰囲気のみせていたからである。状況が一変したのは、有権者の七〇%以上がテレビをもつにいたった一九五九年以降であった。それ以後は、各党ともみなキャンペーン・システムを中央集権化し、マスコミを意識するキャンペーンを始めたのである。<sup>(16)</sup>

なお、ちなみにこのような二重のキャンペーンは、当然のことながら、有権者の投票行動にも大きな影響を与えた。

それはこういうことである。有権者はこれまで議員を選出するにあたっては、自己の選挙区事情や特殊利益だけを考えて一票を投じてきた。ところが、訴えかけの多くは、いまや地元の候補者個人からではなく各政党本部の中央からくるようになる。そうすると、「だれ」が議員に相応しいかではなく、情報の発信者である「どの」政党が政権を担当するのに相応しいかをより重視するようになる。別の言葉でいうと、個々の候補者の魅力や選挙区固有の利益から一票を投じるのではなく、有権者は政党の政権担当能力やその政党の党首の首相としての適格性を考えて、一票を投じるようになるということである。<sup>(17)</sup>

いずれにせよ、「政治的腐敗防止法」はたしかに金権政治を一掃するのに画期的な役割をはたし、選挙キャンペーン資金の運用に強い規制効果をおよぼしているが、しかし同時に、それは選挙区における草の根型のキャンペーンを消極化する、というもうひとつの効果ももっていたように思われるのである。

さて、しかしこのように選挙は、基本的には個々の選挙区レベルではおこなわれなくなったというところ、いささか抵抗感をおぼえるむきもあるかも知れない。というのは、「政治腐敗防止法」は、選挙区活動にもっと前向きの積極的な役割を付与していたはずであったからである。それは、この法律のもとでは、候補者のポケット・マネーで、候補者個人の手兵を動かすといった形のキャンペーンができなくなったため、結局ボランティアからなる選挙区政党組織の構築をうながした、ということであった。<sup>(18)</sup>つまり、「政治腐敗防止法」は、この国における政党近代化の一大転機をもたらしたのである。

それに、実際問題としても、いざ総選挙ともなれば全国各地で数千の候補者が動きだし、数万の支持者たちとも

最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

にキャンペーンを繰り広げるのが普通の光景である。しかも、最近の例でいうと、激戦区では候補者個人の魅力や努力（候補者要因）が勝敗のゆくえにかなり影響をおよぼしているといわれているので、今後は選挙区キャンペーンにますます熱が入ることが予想される<sup>(19)</sup>。さらに、これも最近の例でいうと、得票の増大化と選挙資金の支出の増大化のあいだには因果関係がある、いいかえるとキャンペーンをしっかりとやって選挙資金を多くつかったほうはやはり当選する率が高い<sup>(20)</sup>、といわれるようになってきているので、これまた選挙区のキャンペーンの盛んになることが予測されるのである。

しかし、それでも選挙キャンペーンが、全体として個々の選挙区で低調で、候補者や選挙区政党の活動量は小さく限定されている、というのは否定できない事柄であるように思われる。これに関しては、一九九二年の総選挙後、各党の選挙事務長にたいしてアンケート調査をおこなったD・デンヴァーらの論文―同論文は選挙区レベルのキャンペーンの効果に必ずしも否定的ではなく、むしろやや重視する立場をとるものだが―によって興味深い紹介がなされている<sup>(21)</sup>。それによれば、総選挙にさいして各政党が実際に選挙区レベルでやったことは、ボランティアの手を借りて、選挙綱領やリーフレットを配り、ポスターを張るぐらいであった。これは知識も経験もいらぬ単純な作業であった。演説会は、ほとんど開催しないかそれともたまにやるぐらいであった。

戸別訪問も、決してパーフェクトではなかった。表4にも示されたように、各党が熱心に戸別訪問をおこなったのは事実である。激戦区ではやらない政党などないぐらいであった。しかし、それでも訪問先の数自体はそんなに多くはなかった。有権者の半分以上をカバーしたのは、わずかに保守党が自党の安全選挙区において、労働党が激戦区

表4 1992年総選挙における戸別訪問

	安全選挙区	接戦選挙区	弱い選挙区
保守党			
戸別訪問をおこなった%	95	100	91
戸別訪問を受けた有権者の%	53	47	25
電話勧誘を行った%	8	30	22
労働党			
戸別訪問をおこなった%	78	97	79
戸別訪問を受けた有権者の%	31	57	23
電話勧誘を行った%	—	8	6
自民党			
戸別訪問をおこなった%	100	88	73
戸別訪問を受けた有権者の%	31	30	10
電話勧誘を行った%	—	—	1

出所：D. Denver & Hands, Constituency Campaigning, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 45, No. 4, p. 535.

最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

においてだけであった(表4参照)<sup>(22)</sup>。つまり、政党のほうは自分たちは戸別訪問をしたと思ったとしても、有権者の方は訪問をうけた覚えがない、ということなのである。

ようするに、各党がキャンペーンの四週間のあいだおこなった仕事は、パソコンやファクスを投入してフル回転した激戦区を除けば、主としてリーフレット配りであった。そのため選挙期間中はどこにいても選挙のリーフレットであふれかえらぐらいであった。<sup>(23)</sup>ただし、最後の投票日には各党とも若干力を入れた。この日は早朝から活動家を動員し、自党の候補者に投票するとわかっている有権者の家について「おはよう」版リーフレットを配ったり、いわゆる「ノックキング・アップ」<sup>(24)</sup>をおこない、確実に投票所につけてくれるよう頼んでまわったからである。ともかく、こうしたところが選挙区におけるキャンペーンの一般的な内容であったのである。<sup>(25)</sup>

したがって、これと比較すれば、全国レベルの選挙キャンペーンのほうは、明らかに大掛かりなものである。

これについて、たとえば最近の全国レベルのキャンペーンの典型的な例は、おそらく次のようにイメージづけられよう。すなわち、キャンペーンの一日は各政党の著名人によるロンドンでの朝の記者会見からはじまる。これはもともと一九五九年に労働党が始めたものであった。しかし、ともかくこれで昼のニュースのヘッドラインを自党の話題で独り占めにしようとするわけである。

むろん、その日の朝刊各紙には自党の巨大な広告が掲載されている。各家庭には、すでにコンピューターで打ち出して送ったダイレクト・メールが届いているはずである。また、外出する人々のためには、できるだけ多くの人々にみてもらえるように繁華街の街角に巨大ポスターを張りめぐらしている。ポスターの掲示場所は、企業などの援助によつて確保するが、賃借したのものもある。テレビは党のコマーシャル (PEB: Party Election Broadcasts) を流しているし（ただし公的補助をえ一定のルールにしたがい放映される）、入念に設定したその日の党首の全国遊説やそこでのインタビューの様子は、夜の九時と一〇時のニュースの時間に必ずとりあげられることになる。<sup>(26)</sup>

仕上げは、終盤での大集会の開催である。これは一九九二年のときの労働党のそれのように、たとえば会場いっばいに花吹雪と光を乱舞させて党首を大統領候補のように印象づけ、党勢を誇示し、少しでも浮動票を引きつけようとするものである。各党は、多かれ少なかれこのようなキャンペーンをおこなっていたのである。

そしていうまでもなく、これらのキャンペーンの演出は、すべてあらかじめ依頼した世論調査会社の調査結果や、さらに宣伝会社のプロのアドヴァイスをえてなされる。こうして、全国レベルにおけるキャンペーンは、近年ではテクノロジーの発展とともに、ますます拡大してゆく傾向をみせているのである。

表5 イギリスの政党における支出パターン

支出のタイプ	中央本部による支出 (全国組織による支出)	地方における支出 (選挙区組織による支出)
日常活動	日常経費 a. 党本部維持費 b. ブロック本部維持費 c. 議会政党事務局費 d. 党首事務経費	選挙区事務所維持費 専従職員経費
事前運動費	ポスター、新聞広告費 世論調査費 コマーシャル作成準備費	臨時職員経費
期間内の キャンペーン費	広告費 各選挙区への補助金 出版物経費 臨時の事務局経費 世論調査費 放映用コマーシャルの作成費	<b>政見発表用パンフの 印刷費 ちらし、ビラ印刷費 選挙代理人への報酬費</b>

Source: M. Pinto-Duschinsky, Financing the British General Election of 1979, in R. Penniman, *Britain at the Poll, 1979* (1981) p. 213. 灰色に塗りつぶした枠は引用者(梅津)が行なった。「政治腐敗防止法」がカバーするものはこの部分のみである。

したがって、ここで疑問視されるのは次の点であろう。それは、このようなスタイルの全国レベルのキャンペーンには、きわめて多額の選挙費用が費やされているのではないか、ということである。そして、さらに問題なのは、はたしてこのレベルでのキャンペーン費用は、選挙区レベルのキャンペーンのそれと同様に厳しい制約を受けているのかどうか、ということである。しかし、答はノーである。とすれば、この国における現実には、活動量も大きくしたがって膨大な費用のかかる「全国レベル」のキャンペーンのほうを、いわば野放しにしてきたということになる。

そう考えると、イギリスでは選挙キャンペーンに金はかからない、というこれまでの見解は、明らかに何らかの誤解にもとづくものであったといわねばならないのである。

最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

繰り返すまでもなく、たしかに「政治的腐敗防止法」は選挙資金に上限を設け、その流れを徹底的に透明化した。だが、もともと選挙キャンペーンとは、わずか数週間の公的なキャンペーン期間内だけでおこなわれるものではない。それ以前の数か月から、いや数年前からおこなわれるものである。しかも、資金を支出するものは地方・中央の二つの組織にまたがる（場合によると、これにブロック組織なども加わる）。しかし、「政治腐敗防止法」のカヴァーした部分は、表5にもみられるようにその一部分（灰色に塗りつぶした部分）のみであり、全体の流れの中ではきわめて限定されたものでしかなかった。それゆえ、イギリスの選挙は金がかからないという命題は、どうしても真実の半分しか語っていないことになるのである。<sup>(27)</sup>

### 三

そこで、ここでは「全国レベル」のキャンペーンのために、各政党の中央本部がどの程度の資金を費やしているか、その支出状況をみておくことにしよう。ただし、すでに述べたように、各党の会計処理は統一した様式ではなされていない。また、公表された数字も概数であり、厳密なものではない。だから、この内容を明らかにするのは決して容易なことではないのである。

それでも、いくつかの資料によれば、おおよその輪郭はつかめる。それらをみて印象づけられるのは、当然のことながら「全国レベル」のキャンペーン費が年々大型化しているということである。すなわち表6、7によれば、保守党は最近では中央本部のキャンペーン費として九〇〇万ポンドから一、一〇〇万ポンドを支出している。労働党も四

表6 各政党の中央本部における総選挙時の支出状況 (1929-1987)  
(ポンド)

最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

	保守党		労働党	
	その当時の額	1987年6月時に換算した金額	その当時の額	1987年6月時に換算した金額
1929	290,000	7,000,000	40,000	1,100,000
1935	450,000	12,000,000	30,000	700,000
1955	140,000	1,400,000	70,000	700,000
1959	630,000	5,800,000	240,000	2,200,000
1964	1,230,000	9,900,000	540,000	4,300,000
1966	350,000	2,600,000	200,000	1,400,000
1970	630,000	3,800,000	530,000	3,200,000
1974(2)	680,000	2,700,000	440,000	1,700,000
1974(10)	950,000	3,400,000	520,000	1,900,000
1979	2,330,000	4,300,000	1,570,000	2,900,000
1983	3,800,000	4,500,000	2,300,000	2,800,000
1987	9,000,000	9,000,000	4,700,000	4,700,000

注：労働党の合計額には各地域委員会による支出をふくめない。ただし1979、1983、1987年はふくめた。保守党の1935、1966年の数字は概算である。

出所：Home Affairs Committee, *op. cit.*, 30, Pinto-Duschinsky により同委員会に提出された付属文書からの引用。

七〇万ポンドから一、〇〇〇万ポンドに支出を増やしている。これらの支出額は、一九七〇年代はじめのそれに比べると、その約一七〇一八倍にも相当しているのである。

もつとも、この間「選挙区レベル」の支出も増えた。しかし、いうまでもなくこれには厳しい上限が課されていた。そのため、たとえば一九八七年の選挙の場合でみると、主要政党の候補者は全部あわせて約七三〇万ポンド支出したにすぎないのに、各政党本部の支出のほうは、保守党、労働党の二党だけでも計約一、八二〇万ポンドにふくれあがっていたのである。<sup>(28)</sup>一九九二年においても、主要政党の候補者は全部で八九〇万ポンド支出した。しかし、各政党の本部のほうは、自民党をふくめて約二、三五〇万ポンドの支出に達していた。<sup>(29)</sup>両者の差は歴然としていたのである。



表7 主要政党における中央本部および候補者の支出内訳 (1987-1992)

	中央本部による支出				
	保守党 1987年	保守党 1992年	労働党 1987年	労働党 1992年	自民党 1992年
選挙区への援助費	137,000	57,000	388,000	1,502,000	284,000
広告費					
ポスター	1,843,000	4,000,000	313,000	1,764,000	58,000
新聞広告	4,523,000	1,800,000	1,862,000	1,500,000	221,000
映画広告	—	—	—	70,000	—
(小計)	(6,357,000)	(5,800,000)	(2,175,000)	(3,338,000)	(279,000)
テレビ・コマーシャル (P. E. B.)作成費	366,000	2,250,000	143,000	668,000	99,000
世論調査費	219,000	242,000	148,000	595,000	55,000
出版費	714,000	730,000	269,000	112,000	16,000
指導者による遊説 および大会出席費	417,000	972,000	403,000	2,994,000	469,000
スタッフ・事務費	818,000	1,145,000	838,000	1,388,000	589,000
総合計	9,028,000	11,196,000	4,364,000	10,597,000	1,789,000
1992年4月の貨幣 価値に換算した金額	12,300,000	11,196,000	5,900,000	10,597,000	1,789,000
	候補者による支出				
総計(概算)	2,800,000	3,700,000	2,500,000	3,200,000	2,000,000
1992年4月の貨幣 価値に換算した金額	3,800,000	3,700,000	3,400,000	3,200,000	2,000,000

注：「中央本部における支出」については、総選挙の準備段階における出費もふくめた。出版費は領収書受け取り分による。保守党の選挙区への援助費には準備段階でのそれをふくめなかった。労働党の数字には地域レベルの出費はふくめていない。自民党に関してはスコットランド、ウェールズにおけるそのおおよその支出をふくめた。「候補者による支出」について、連合派の1987年のキャンペーン費は220万ポンドであった。これは1992年4月の時点の貨幣価値に換算すると300万ポンドに値した。

出所：Home Affairs Committee, *Funding of Political Parties*, p. 33. ただし、Pinto-Duschinsky によって同委員会に提出された付属文書からの引用。

最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

同志社法学 四八卷一号

八四 (八四)

なお、従来から保守党本部の支出は、その支出額において労働党や旧自由党や連合（現在の自民党）を圧倒してきた。これはいうまでもなく、保守党がもともと収入面で桁外れに豊かであったという事情による（一九五〇年代の初め頃、労働党に対して三倍半の差をつけていた<sup>(30)</sup>）。しかし、注意しなければならないのは、保守党と労働党の支出は最近ではかなり接近しているということである。とくに一九九二年の場合、保守党のリード幅はそれ以前の三回の総選挙時の支出状況と比べて著しく縮小している。一九七〇年を例外とすれば、少なくとも二大政党の中央本部は、いまではほぼ互角の取組をしているといつてよいのである<sup>(31)</sup>。

なお、ピント・ドチェンスキー（M. Pinto-Duschinsky）にいわせれば、こうした「全国レベル」のキャンペーン費は、だからといって「過去一貫して」増加してきたというわけではない。たしかに、支出金額の額面だけをみれば一貫性はみられた。しかし、ふたたび表6からも看取されるように、それぞれに年のキャンペーン費を一九八七年現在の貨幣価値に換算してみると、逆行しているケースもあるからである。たとえば、保守党のキャンペーン支出が最高であったのは一九三五年においてであった。ついで大きかったのは一九六四年においてであった。最近の一九八七年のケースは、実はこの一九六四年におよばないのである。

このように、「全国レベル」のキャンペーン費は、必ずしも「爆発的」な形では上昇していない。そしてその理由は、おそらくイギリスにおいてはアメリカのように自由にテレビ・コマーシャルを購入することが禁じられていたからであった。それゆえ、この「全国レベル」のキャンペーン費は、ある意味では戦前の段階においてすでに伸び切っていたともいえるのである<sup>(32)</sup>。しかしそれでも、選挙が各党本部による多額の支出をベースにすすめられている状況そ

のものについては、否定することができないであろう。

それに、このように増加した「全国レベル」のキャンペーン費には、キャンペーンの今後のありかたを示唆する内容もふくまれていて、非常に興味をそそるものがある。それは、すでに前章でみたことを裏づけるかのように、最近の支出の増加はテレビ・コマーシャル製作費の膨張に起因している、ということであった。

すなわち、表7にも明らかのように、一九八七年の選挙で保守党は、中央本部による支出総額のほぼ五〇%を新聞広告に投入した。しかし、一九九二年に同党は、こうした方法をあっさり捨て、こんどは全支出の二〇%をテレビ・コマーシャル製作費にふりむけたのである。一九九二年には、新聞広告は全支出のうちのわずか一六%しか費やさなかった。労働党の場合も同様であった。同党の場合も、一九八七年と一九九二年とを比べると、新聞広告費を削減して、ポスターやテレビ・コマーシャル製作費を大幅に増やしていることがわかる。一九八七年総選挙におけるテレビ・コマーシャルを製作するのに、映画『炎のランナー』(Chariots of Fire)の監督H・ハドソン(H. Hudson)を起用して話題をよんだ同党としては、これはむしろ自然なことであったのかも知れない。<sup>(33)</sup>

こうして、各党の中央本部は、ますますマスコミを利用したキャンペーンに向かおうとしている。だから、「全国レベル」のキャンペーン費が膨張してゆくのも、やむをえない傾向であったのである。

#### 四

さて、それでは大規模な出費をもたらす「全国レベル」のキャンペーンに対応するため、各党はどのような手当て

をしているのであろうか。つまり、各党は一体どのようにして資金を集めているのか。これが、最後に考えなければならぬ問題である。

なぜ、これが問題になるのかというと、それは次のような理由による。すなわち、かりに「全国レベル」のキャンペーンのために莫大な資金が必要だとしても、各党が十分な党員を擁していれば、そうした費用はもとより日常の活動費もすべて党費によってまかなえるはずである。しかし、はじめにも触れたように、保守党が約七五〇、〇〇〇人、労働党が約二六〇、〇〇〇人といった程度の党員数では、これに対応するのは無理である<sup>(34)</sup>。したがって、各党としてはなんらかの形で「献金」に頼らざるをえなくなる。周知のように、保守党はこれを主として企業や経営者個人にもとめ、労働党は労働組合に求めてきた。

しかしそうになると、これまでの各党本部による選挙キャンペーンは、実は一部の献金者に不当に大きな影響力を振うことのできる、そうした機会を与えてきたのではないかという疑いがでてくる。つまり、この国においては選挙区レベルのキャンペーンを厳格に抑え、そのかわりに中央レベルのキャンペーンを自由におこなわせ、そのキャンペーン費については特定の利益団体や一部の個人に担わせたので、結局、政治過程にある種の不透明感を付着させたのではないか、という疑念を引き起こすのである。とくに保守党の場合は、これまで（その義務がないので）献金者名を公表しなかった。また、献金者のほうも一切沈黙を守ってきた。だからこの問題は、よけいに人々の不信感をかき添えてきたのである。

たしかに、保守党の中央本部レベルの収入をみてみると、その多くは献金によって占められていた。表8によれば、

表8 保守党中央本部の収入構成(%)

期 間	団体献金	個人献金
1950-1964	67.4	16.9
1967/68-1973/74	62.5	15.6
1974/75-1977/78	56.3	14.1

出所：J. Fisher, *The Institutional Funding of British Political Parties*, in D. Broughton et al. (ed) *British Elections & Parties Year Book* (1994), p. 183. ただし、オリジナルは M. Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1830-1980*, p. 139.

表9 1992年、93年度における保守党中央本部の収入

	単 位 千ポンド	全体の%
団体献金	4,300	37.3
個人献金	3,516	30.5
中央本部の全収入	11,520	100.0

出所：J. Fisher, *op. cit.*, p. 183. ただしオリジナルは Oral Evidence to the Select Committee on Home Affairs 16/6/93, Conservative Party Accounts 1993. Private information.

一九五〇年代から七〇年代にかけて、収入の七〇%から八〇%は献金であった。また表9にも示されるように、一九九〇年代においても七〇%弱は献金にたよっていた（残りの分は、おそらくは選挙区政党へ課した分担金や、利息などの雑多な収入によって充当されている）。そして、これらの表に示される団体献金とは、いうまでもなく「企業献金」を指していた。

この企業献金については、内容的に不鮮明な部分が含まれているので、従来はきわめて理解しにくいものとされてきた。しかし、最近では労働組合系の団体である Labour Research Department が、毎年約五、〇〇〇社ほどの企業の決算書を調査しており、そのおかげでやっとその実態も明らかになった。それによれば、献金は選挙のない年にやや収縮するが、しかし選挙の年には（おそらくは党側の要請を受けて）急激に膨張するというのが一般的なパターンなのである。保守党のキャンペーンが、いかに企業によって支えられているかがここからも浮き彫りにされよう。具体的な献金規模については、たとえば選挙のあった一九八七年には、四二八社が総額五、五三六、二六八ポンドを、一九九二年にはこれより落ちるが二四〇社が総額三、七三三、五五二ポンドを保守党に納めていた<sup>(35)</sup>。

企業側としては、このようにして直接保守党に献金するほか、さらに同党への政治献金をとりまとめるために結成された私的団体を通じて、間接的にも献金する。それらの団体とは、たとえば British United Industrialists (BUI), Industrialists Councils, Economic League, Aims of Industry (IMS) などであった。このうち、BUIについては、マスコミの暴露によりあまりにも有名になってしまったので、これを通じて密かに保守党へ献金したいと思っていた企業に逃げられ、その後消滅するはめにおちいったが、<sup>(36)</sup> しかしいずれにせよ保守党の中央本部の収入は、企業献金がなければほとんど維持できない仕組みになっていたのである。

だから、よく知られているように、会社法（一九六七年制定、一九八五年改正）が年間二〇〇ポンド以上の献金をした会社にたいして、そのむねを取締役会の年次報告書に記載するよう義務づけていたといっても、しかしそのこと自体は、右の状況に対してはなんらの対抗措置にもなっていないのである。むしろ、この法律が存在したから、Labour Research Department のような調査ができ、その内容が解明できたということはできる。しかし、企業献金そのものはあくまでも合法である。それに、考えてみるとイギリスには企業が一〇〇万社以上も存在している。だから、そのすべての実態を解明することなどもほとんど不可能であった。<sup>(37)</sup> Labour Research Department 自身も、一九八七年においてはその四〇％しか、一九九二年においてはその二〇％しか把握できなかったと述べている。そうすると、企業献金は合法とされながら、しかしその圧倒的多くは「灰色」のヴェールに覆われたままになっている、というのが現実の姿であったように思われるのである。<sup>(38)</sup>

しかし、実は企業献金はまだよいほうなのである。というのは、冷静に考えてみると、献金している企業は一九九

一年〜一九九二年の場合、イギリスの企業のトップ四、〇〇〇社のうちの約二四〇社程度（約六％）にすぎず、献金額も平均一六、〇八五ポンド程度におさまっているからである。<sup>(39)</sup>

さらになにより、企業献金は決して悪ではない、という考え方も成り立つかも知れない。というのも、露骨にそのみかえりを要求するケースを別とすれば、企業は一般的にはマクロ経済を視野にいれて献金するのが常だからである。つまり、かれらが献金するのは、労働党の経済運営に対する不安の中で、安定したビジネス環境を保つためには保守党に期待するしかないと考えるからなのであり、個々の企業の利害関係にもとづくというより、むしろ全体的な政策イシューに結びつけられているからなのである。<sup>(40)</sup>

しかし、それでは保守党への献金はすべて免罪されるのかというと、やはり決してそうではない。最近では、右のような公表された企業献金とは別に、一体だれがどこで納めたのかわからないかがわしい「個人献金」が増加しているからである。むろん、個人献金のなかには、ダイレクト・メールへの要請に答えた市民の小口献金や、遺産や遺言による献金も含まれている。しかし、ほとんどは覆面企業や野心的な経営者や外国政府や外国企業などによる（外国企業は「会社法」の適用を受けない）ものであり、必ずしもフェアな性格を帯びているというわけではないのである。<sup>(41)</sup>

実際、こうした献金者は、みかえりとしてたとえば爵位の授与などを期待する。実際に、爵位を授けた者のリストをみると、その最大のものは保守党へ献金した財界人であった。<sup>(42)</sup> それに、サッチャー政権の下では「叙勲の価格」もつりあげられたといわれた。<sup>(43)</sup> それゆえ、いささか誇張するというと、ロイド・ジョージ時代に息絶えたかに思われた爵

位「売買」は、今日なお依然として存在しているかのようなのである。

それにもうひとつ、献金者が期待するみかえりは、当然のことながら利権や取り引き上の便益をえることである。しかし、これについてはすべてが明るみにでて、すべてその関係が証明されたというわけではない。

しかし、たとえば一九九一年におけるA D T社のM・アシュコロフト (M. Ashcroft) による三〇〇万ポンドの貸付、ギリシャの船舶王であるJ・ルーチイス (J. Latsis) による二〇〇万ポンドの献金、香港財閥ユーコン・パオ (Yue-Kong Pao) による一〇〇万ポンド、同じく香港・上海銀行のリ・カーシン (Li Ka-Shing) による一〇万ポンドの献金、そして Polly Peck 社のA・ナデア (A. Nadir) による総額四四万ポンドの献金などは、——マスコミがさんざん取り上げたように——みな何らかの形での利権に結びついていたのに違いないのである。<sup>(44)</sup> それゆえ、こうした大口の献金を弁護する根拠は、かなり薄弱になるのである。ともかく、保守党に最近目立ってきたものはこの種の献金であり、そしておそらくは、これが保守党の選挙キャンペーンの幾分かを支えてきたのである。

ところで、それでは労働党のほうはどうであろうか。同党の場合は、いうまでもなく労働組合からの献金によって支えられている。労働党においては、個人加盟の党員数が保守党とは比較にならないくらい少ないので、どうしても労組に依存せざるをえなかったのである。そのさい、労組による献金は二種類のタイプからなっていた。一つは、各労組がもうけた「政治基金」から労働党へ組織加盟費として支払う形のもので、もう一つは各労組が直接労働党へ献金する形のものである。

この二つを合わせて、労組がどのくらい労働党本部に献金しているかは、表10に示される。それによれば、一九八



表10 労働党本部に対する労組からの組織加盟費と献金の比率 (%)

年	労組による組織加盟費 (単位：1000ポンド)	労働党中央本部の全収入における組織加盟費の比率	労組による献金 (単位：1000ポンド)	労働党中央本部の全収入における献金の比率	労組からの全収入 (単位：1000ポンド)	労働党中央本部の全収入 (単位：1000ポンド)	労働党中央の収入における労組からの収入の比率
1988	4,117	70.9	16	0.3	4,133	5,810	71.1
1989	4,269	54.8	1,090	14.0	5,359	7,794	68.8
1990	4,176	44.9	2,208	23.7	6,384	9,308	68.6
1991	4,321	34.8	3,534	28.5	7,855	12,405	63.3
1992	4,850	30.9	3,781	24.1	8,631	15,718	54.9

注：労働党の支出入は三つの会計から成り立っている。それは一般会計、ビジネス・プラン、総選挙会計である。そこで、上記の労組による献金については、一般会計におけるファンドレイジングからの献金と総選挙会計への献金から計算した。労働党中央本部の全収入については一般会計とビジネス・プランと総選挙会計から計算した。ファンドレイジングの総額については一般会計をつかった。

出所：J. Fisher, *op. cit.*, p. 184. ただし、オリジナルは Labour Party Accounts.

最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について

同志社法学 四八巻二号

九二（九二）

八年以降一九九二年までの平均は約六六%であった。しかし、この表では、労組の負担率は一九八八年以降はやや低くなっている。だが、これはあくまで短期的な現象であり（表にはあらわれないが）、長期的には増加してきているのである<sup>(45)</sup>。事実、労組は景気  
のよしあしや、労働党の選挙での敗北に左右されることなくコン  
スタントに献金しつづけてきたし、<sup>(46)</sup>とくに選挙ともなれば、たと  
えば一九八七年度のケースにみられるように、中央本部の収入の  
実に九〇%以上を賄っているといわれているのである<sup>(47)</sup>。  
しかも、特徴的なことは、この献金の担い手が主として一〇万  
以上の組合員を擁す巨大労組から成り立っていたことであった。  
このことは、逆にいうと労働党へ献金する労組は、全体的な数の  
うえでは実はそれほど多くないということを意味している。しか  
し、巨大労組の場合は別であり、そのほとんどは労働党への献金  
組合となっているのである<sup>(48)</sup>。  
したがって、保守党にしてみれば、こうした労働党と労働組合  
との関係は、昔から大きな脅威であった。そこでかれらは、サツ

チャーチ政権時代に労組の労働党への献金に対し手続き上の制限を課し、これを抑制しようと試みた。一九八四年の労働組合法の制定がそれであった。これは誰もが知っているように、「政治基金」をもつ労組に一〇年ごとの投票を義務づけ、その基金の継続か否かを決定させるものであった。そうした投票がおこなわれれば、組合員の多数は必ず継続を拒否するに違いない、と保守党は踏んだのである。しかし、いざ投票がおこなわれるや、イングランドとスコットランドにおける三八組合のすべてが継続を決定した（一九八五年〜八六年に実施）。保守党のもくろみは、みごとに碎かれたのであった。<sup>(49)</sup>

それゆえ、当然のことながら、労組が労働党を資金的に支える構造は、いまなお基本的には健在であるといつてよい。しかし、そうだとすると、企業献金をうけている保守党とは別の意味で、やはりここにも大きな問題が潜んでいたことになる。それは、労働党の政策形成は労組に左右されているのではないか、ということであった。

これに関する象徴的な例は、たとえば一九八九年の党大会などにおいて、大会議決権の半分が四つの巨大組織（TGWU, GMB, AUEW, NUPE）によって握られたということにもうかがえよう。<sup>(50)</sup>これは、労働党へ納められた組織加盟費が、そもそも党大会での「ブロック票」をえるためのものであったので露になった現象であった。ともあれ、労組は党大会における決定から個々の選挙区政党における候補者選出への干渉にいたるまで（労組は選挙での議員や候補者の選挙費用を負担してきた）、広範囲な影響力を行使してきた。場合によれば、すべてを意のままにすることも決して不可能ではなかったのである。

むろん、労働党側としてはすべてそのいいなりになっているわけではない。とくに一九九四年にトニー・ブレアが

党首に就任してからは精力的に党改革が進められ、一九九五年の党大会においては、それまで七〇%（労組）対五〇%（選挙区政党）で労組に有利であった大会議決権の割合を、それぞれ五〇%対五〇%にまで削減することに成功したからである。したがって、これからも労組が従来と同じような形で影響力を及ぼせるのかどうか、それはにわかには断定できない。しかし少なくとも、これまで労組が絶大な力を振るってきたのは否定できないし、今後ともそれがまったくなくなることはない、というのもまた否定できないのである。

## 五

イギリスの選挙は、一般に流布している評価とは異なり、実は多大な資金を費やしており、しかもその財源の確保をめぐつては、保守党の場合のように「腐敗の温床」を生むか、労働党の場合のように「組合支配」を招くかしかないということ、これがこれまでみてきたことの帰結であった。

実際、われわれが抱いてきたイギリスの選挙資金に対するイメージは、現実に入りにしている膨大な金の流れのごく一部（選挙区レベル）にもとづいてつくられたものであり、それはあくまで、表層的なものでしかなかったのである。残りの大部分は、いわば闇にとざされたままになっている。そして問題は、このとざされた部分が、この国のデモクラシーに何らかの大きな暗影を投げかけているのではないかということなのである。

したがって、急がれているのは、いうまでもなく何らかの「改革」に着手することであろう。具体的には、たとえばキャンペーン費の出入りをガラス張りにし、腐敗やスキャンダルの発生を未然に防止すること、また各候補者・政

党が金銭的にもマスコミの利用等においても平等に闘える条件をつくることなどである。

このうちの前者については、やはり団体献金を制限し個人献金へ移行させる措置をとるべきだし、また個人献金といっても、一定額をこえたものについてはすべて公表させるべきである。<sup>(51)</sup> また後者については、国庫補助の拡大が必要である。むろん現在でも、たとえば選挙登録費、選挙管理官の報酬、公共施設の使用費、選挙用のハガキ郵送費、集会所使用費、テレビやラジオなどにおけるコマースシャルの放送・放映費などは、国の補助をえている。<sup>(52)</sup> しかし、これだけで各党が対等に闘う条件をもてるようになったとはどうてい思われないのである。国庫補助がさらに拡大し、選挙にさいし政党が直接補助を受けられるようになれば、大政党と弱小政党とのあいだの財政的なギャップが縮小し、それだけ平等なキャンペーンができることになる。<sup>(53)</sup> ともかく、こうした改革に乗り出すことが迫られているように思われるのである。

しかし考えてみると、現在の段階（一九九六年）においては、これらが実行に移される可能性はきわめて少ない。なぜなら「改革」には、その一つ一つに政党の利害がからんでいるからである。保守党も労働党も、団体献金を手放すようなことはしないであろうし、労働党や自民党の主張している国庫補助にしても、保守党の場合はよほどのことがないかぎりこれに反対しつづけるに違いないのである。そうすると、待たれるのは政局の流動化であり、そうした力関係の微妙な変化のなかでとりあえず改革のアジェンダが設定されることである。解決への道程には、まだ遠いものがあるように思われるのである。

(1) NHKテレビは一九八九年七月九日（かくて政治はよみがえった——英国議会政治腐敗防止の一〇〇年）、および一九

九二年四月十五日（『追跡イギリス総選挙——選挙費用一五〇万円也』）、一九九二年五月三日（『これが政治改革だ・英国にみる民主主義』）に放映された。一九八九年七月のものは、後に犬童一男、河合秀和、高坂正堯、NHK取材班『かくして政治はよみがえった——英国議会・政治腐敗防止の軌跡』（日本放送出版協会）として出版された。

- (2) 法定費用の上限は何度か改定されたが、最近では一九八五年、一九八九年に改定をみた。供託金については、一九八三年法により一五〇ポンドと定めたが、一九八五年にインフレの上昇を考えて五〇〇ポンドまで上げた。ただし供託金の没収は、それまでは一二・五%以下の得票の候補者に適用していたが、一九八五年からはこれを五%以下のものに適用するようにした。R. J. Johnston and C. J. Pattie, *Great Britain: Twentieth Century Parties Operating Under Nineteenth Century Regulations*, in A. B. Gunlicks (ed), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (1993), p. 131.

- (3) ただし、一九八九年以降、補欠選挙においては通常の総選挙の四倍まで支出できるようになった。D. Butler, *British General Elections since 1945* (1995), p. 47.

- (4) Pinto-Duschinsky, *Financing the British General Election of 1979*, in H. R. Penniman, *Britain at the Polls, 1979* (1979), pp. 227-228.

- (5) D. Butler & D. Kavanagh, *The British General Election of 1992* (1992), p. 245. Cf. D. Butler & G. Butler, *British Political Facts 1900-1994* (1994), p. 241.

- (6) V. Bogdanor, *Financing Political Parties in Britain*, in V. Bogdanor (ed), *Parties and Democracy in Britain and America* (1984), pp. 134-135. M. Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1883-1980* (1981), p. 146.

- (7) M. Pinto-Duschinsky, *Ibid.*, p. 147, 170, 205. D. Leonard, *Elections in Britain Today* (1991), p. 77.

- (8) P. Seyd & P. Whiteley, *Labour and Conservative Party Members: Change Over Time*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 48 No. 3 (July 1995), p. 456.

- (9) Cf. *Election Expenses* (1993). なお、この表の表示についてはD. Leonard, *op. cit.*, p. 188. からアイデアをえた。

- (10) D. Butler & D. Kavanagh, *op. cit.*, p. 244.

- (11) D. Butler & D. Kavanagh, *op. cit.*, p. 239.
- (12) 以上、犬童一男、河合秀和、高坂正堯、NHK取材班、『前掲書』六七頁以下参照。前田英昭『政治腐敗防止法を考える』(一九九三)第二章参照。
- (13) 以上すべてM. Pinto-Duschinsky, *Ibid.*, p. 27.
- (14) M. Pinto-Duschinsky, *Ibid.*, p. 26, 30.

選挙において金がかからなくなった原因については、これ以外にいくつか考えられる。(一)たとえば、小選挙区制のおかげで結果としていわゆる「激戦区」が少なくなり、全体として政党間競争がそれほど厳しくなくなったということなどが、それである。とくに現在では、激戦区と呼ばれる選挙区は全国六五一選挙区のうち、わずか一五%程度存在するにすぎない。つまり、選挙のたびごとに勝ったり負けたりする選挙区は実際には一〇〇に満たないのであり、あとはすべてある程度結果が予測できる選挙区ばかりなのである。Cl. J. Currice, *The British Electoral System: Fixture without Foundation*, in D. Kavanagh (ed.), *Electoral Politics* (1992), p. 197. したがって、このすぐあとの本文でも述べたように、「いきおいキャンペーンにも力が入らず、資金投入の意欲も薄れるというわけである。(二)さらに、これとは別に近年では各党とも党員数の減少に悩んでおり、党費による収入が期待できないので支出を切り詰める、という問題もある。すなわち、保守党では一九五〇年代初めに約三〇〇万人弱であった党員が一九八〇年代半ばには一二〇万人まで減少し、労働党も同じく一〇〇万人であった党員が一九九〇年代の初めには二六―二八万人程度まで減少した。M. Pinto-Duschinsky, *Funding of Political Parties Since 1945*, in A. Seldon, ed., *UK Political Parties Since 1945* (1990), pp. 102-103, Cl. D. Butler & G. Butler, *British Political Facts*, pp. 146-147.

(三)最後に、これはあまりにも分かりきった、しかし決して軽視できない要因であるが、選挙区の有権者が六〇七万人という小さなサイズに限定されている点も、選挙費用の削減に寄与している。選挙のさいに、候補者がそれほど広い地域を走り回る必要がなくなれば、費用の軽減もはかれるからである。もともと、有権者数を小さく限定すると、今度は議員数が増えるという別の問題がでてくることになるが、(一)の問題に関連して、たとえば*The Times*, July 31, 1995. における記事 *Fishburn resignation points finger at MPs' working week* など(をみよ)しかし、(二)ではそれには触れないことにする。いずれ

にせよ以上のような要因も視野にいれておかなければならないのである。

- (15) R. J. Johnston & C. J. Pattie, *op. cit.*, in A. B. Gunlics, *op. cit.*, pp. 129-130.
- (16) D. Kavanagh, *The United Kingdom*, in D. Butler & A. Ranney (ed), *Electioneering* (1992), p. 71, 73. ただし、労働党の場合は一九八〇年代にいたるまで選挙区レベルの支出と全国レベルの支出は同程度であり、内容的にそれほど決定的な違いはなかった。
- (17) M. Pinto-Duschinsky, *Financing the British General Election of 1979*, in H. R. Penniman (ed), *op. cit.*, pp. 211-212.
- (18) M. Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1830-1980*, p. 50.
- (19) Cf. P. Norris, E. Vallance & J. Lovenduskyi, *Do Candidate Make a Difference? Gender, Race, Ideology and Incumbency*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 45, No. 4 (1992), pp. 507-511, p. 515.
- (20) P. Seyd & P. Whiteley, *The Influence of Local Campaigning on Conservative Vote in 1992 General Election*, in D. Broughton et al. (ed), *British Elections & Parties Yearbook 1994* (1995), pp. 99-106.
- (21) D. Denver & G. Hands, *Constituency Campaigning*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 45, No. 4 (1992).
- (22) D. Denver & G. Hands, *ibid.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 45, No. 4 pp. 533-536, 537-538.
- (23) D. Denver & G. Hands, *ibid.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 45, No. 4 p. 535, pp. 538-539.
- (24) D. Denver & G. Hands, *ibid.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 45, No. 4 p. 536.
- (25) ちなみにD・デンバーらによれば、選挙キャンペーンは、基本的には二つの視点から意義づけられた。その一つは選挙キャンペーンを候補者が有権者にさまざまな情報を与え、かれらとコミュニケーションしながら投票を「説得」する作業だととらえるものである。これは理想化されたリベラルな位置づけである。ところが、選挙キャンペーンはもう一つのとらえかたでも説明できる。それはキャンペーンを、政党一体感意識をもち、すでに投票意向を定めている有権者を単に「動員」する作業だと位置づけるものである。したがって、この後者のとらえかたによれば、決定的に重要なのは投票日の当日いかに自党の支持者を投票所に連れて行くかである。戸別訪問の意義は実はここにあったのであり、それは有権者を説得するための

ものではなく、あくまで動員するためのものであった。むしろ、以上の二つは実際にはまじりあっている。デンバーはこういうのである。D. Denver & G. Hands, *ibid.*, pp. 530-531. ただし、現場でキャンペーンに従事している活動家の「意識」それ自体においては、依然として後者のモデルで説明される部分が多いのではないかと思われる。もとより、今後これが変化するきざしがないわけではない。

なお、ここで「全国レベル」のキャンペーンと「選挙区レベル」のキャンペーンが、現実には分かちがたく連結しているという点についても一言しておこう。というのは、最近ではどの政党の本部も、積極的に各選挙区の(1)候補者や活動家をトレーニングする、(2)かれらにパソコンの使用法を教える、(3)キャンペーン用の特別ソフトを作成して各選挙区政党に配布する、(6)重点区とは頻繁に接触して助言を怠らない、などといったテコ入れをしているからである。D. Denver & Hands, *ibid.*, p. 541.

- (26) D. Kavanagh, *op. cit.*, in D. Butler & A. Ranney (ed), *op. cit.*, pp. 73-75.
- (27) 以下 R. J. Johnston & C. J. Pattie, *op. cit.*, in A. B. Gunlicks, *op. cit.*, p. 130, 133. M. Pinto-Duschinsky, *Financing the British General Election of 1979*, in H. R. Penniman (ed), *op. cit.*, pp. 211-214.
- (28) Cf. M. Pinto-Duschinsky, *Funding of Political Parties Since 1945*, in A. Seldon (ed), *op. cit.*, pp. 101-102.
- (29) ただし、一九八三年の労働党に関しては選挙区レベルのほうが出が多かった。
- (30) M. Pinto-Duschinsky, *Trends in British Funding 1979-1983*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 38, No. 3 (1985), p. 335.
- (31) Home Affairs Committee, *Funding of Political Parties* (1993), p. 11. ただし M. Pinto-Duschinsky のより提出された Memorandum からの引用。
- (32) M. Pinto-Duschinsky, *Trends in British Funding 1979-1983*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 38, No. 3, p. 332, *Funding of Political Parties Since 1945*, in A. Seldon (ed), *op. cit.*, p. 104, Home Affairs Committee, *op. cit.*, p. 33.
- (33) 以上はすべて Home Affairs Committee, *op. cit.*, p. 32.
- (34) J. Fisher, *Political Donations to the Conservative Party*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 1 (1994), p. 61.



- (35) Who Paid for The Tory Victory? *Labour Research* July 1993, p. 11. 以下を記す R. J. Johnston & C. J. Pattie, *op. cit.*, in A. B. Gunlicks (ed), *op. cit.*, pp. 134-135.
- (36) J. Fisher, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 1, p. 64.
- (37) J. Fisher, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 1, p. 62. 田島泰彦「イギリスの企業献金規制——法規制とその改革をめぐる議論を中心に」『法律時報』六四巻一―号三五頁以下参照。
- (38) *Labour Research* July 1993, pp. 11-12.
- (39) J. Fisher, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 1, p. 63.
- (40) Cf. J. Fisher, Why Do Companies Make Donations To Political Parties? in *Political Studies*, Vol. 42, No. 4, pp. 692-698, J. Fisher, The Institutional Funding of British Political Parties, in D. Broughton et al. (ed) *op. cit.*, p. 187 ff.
- (41) M. Pinto-Duschinsky, Trends in British Funding 1983-1987, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 42, No. 2 (1989), pp. 209-210, *Labour Research* July 1993, p. 11, J. Fisher, *op. cit.*, in D. Broughton et al. (ed) *op. cit.*, p. 182, 184.
- (42) Cf. An Honour to Server? in *Labour Research* June 1992, p. 7 ff. Home Affairs Committee, *op. cit.*, p. 105.
- (43) J. Fisher, Political Donations to The Conservative Party, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 1 p. 67.
- (44) 以下を記す J. Fisher, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, No. 1, pp. 64-66.
- (45) J. Fisher, The Institutional Funding of British Political Parties, in D. Broughton et al. (ed) *op. cit.*
- (46) J. Fisher, *op. cit.*, in D. Broughton et al. (ed) *op. cit.*, p. 185.
- (47) R. J. Johnston & C. J. Pattie, *op. cit.*, in A. B. Gunlicks (ed), *op. cit.*, p. 140.

ここで強調しておかなければならないことは、労組の献金は近年ますます労働党の中央本部へ集中する傾向をみせているということである。すなわち、労組による労働党への支援のパターンは、単に組織加盟費や臨時の献金という形をとる以外に、伝統的には地域支部や個々の選挙区政党への直接献金や、個々の議員や候補者の選挙費の負担（スポンサーシップ）や、党の出版物への広告掲載（広告費の支払い）や、党大会の開催費負担など多彩な形をとってきた。（Cf. J. Fisher, *op. cit.*, in D.

Broughton et al. [ed] *op. cit.*, p. 183. J. Fisher, Trade union political funds and the Labour Party, in P. Norris et al. [ed] *British Elections and Parties Year Book 1992* [1992], p. 121) しかし、これらは最近では次第に党の中央本部へ収斂するようになってきているのである。おそらく「それは党側が労組に中央本部に（献金）を向け直すようプレッシャーをかけたことと、それに労組の側が、労働党内において重要な決定はどこでなされているかを認識した結果」であったのである。（J. Fisher, *op. cit.*, pp. 116-117）

- (48) J. Fisher, *op. cit.*, p. 113.
- (49) M. Pinto-Duschinsky, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 42, No. 2, pp. 206-207. J. Fisher, *op. cit.*, in P. Norris et al. (ed) *op. cit.*, p. 111.
- (50) R. Garner & R. Kelly, *British Political Parties Today* (1993), p. 170.
- (51) J. Fisher, *op. cit.*, in P. Norris et al. (ed) *op. cit.*, p. 193-4.
- (52) D. Leonard, *op. cit.*, p. 184.
- (53) M. Pinto-Duschinsky, Funding of Political Parties Since 1945, in A. Seldon (ed), *op. cit.*, p. 101.