

## カナダ政党国庫補助の憲法実態

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2012-05-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 野上, 修市 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/11830">http://hdl.handle.net/10291/11830</a>

## カナダ政党国庫補助の憲法実態

野 上 修 市

### 目 次

- 一 はじめに——本稿の目的と一九七四年の「選挙費用法」の制定過程の考察
- 二 下院議員選挙の国庫補助制度の概要
- 三 政党国庫補助の憲法実態
- 四 おわりに

### 一 はじめに——本稿の目的と一九七四年の「選挙費用法」の制定過程の考察

カナダは、とくに公法の分野において、「大胆でかつ想像力に富む<sup>(1)</sup>」(bold and imaginative)立法改革を行うことで評判の高い国家である。その一つの例として、連邦レベルにおける選挙運動費用の規制と政党への国庫補助を定める法制度を挙げることができる。

カナダにおける連邦レベルの選挙費用に対する法的規制のはじまりは、一八七四年の「自治領選挙法」(Dominion Elections Act)に遡ることができるとほど古い歴史をもつが、現行法制の出発点は、一九七四年の「選挙費用法」

(Election Expenses Act. 以下、一九七四年法という)の制定であるといえよう。そして、同法の定めた主要な原則は、①政党の公の責任を明確にするため、選挙資金の収支を公開させる、②政党資金の基盤を幅広いものにするため、税制度を活用する、③候補者および政党の支出する選挙費用の一部を連邦が償還することにより、選挙運動を国庫で補助する、④放送・放映時間を規制し、ラジオ・テレビ局および政党から独立した仲裁人を選任して、放送・放映時間の割り当てに関する紛争を解決する、⑤候補者および政党が選挙運動費として支出できる総額について、一定の制限を設けるというものであった。

一九七四年法は、その後、七七年と八三年に修正を受け、現在では、一九八五年の「カナダ選挙法」(Canada Elections Act. 以下、一九八五年法という)にとって代わられているが、同法が構築した連邦選挙法制に関する基本的枠組みは、今日でも変わっていない。一九七四年法の制定にはじまるカナダの連邦選挙法制の主たるねらいは、強い経済力をもつ人々の政治に対する影響力を制限し、政権獲得競争のために戦う人々に、政治への平等な参加の機会を保障することにあるといえよう。

しかしながら、カナダの連邦選挙法制の基盤を成立させた一九七四年法の制定に到達する道のりは、決して平坦ではなかった。というのも、選挙にまつわる政治と金の問題は、一八六七年のカナダ連邦結成後、間もなくして発生していたからである。それを象徴する最初の出来事は、一八七三年の Pacific Scandal であった。このスキャンダル事件は、自由保守党のマクドナルド内閣が、パンフィック鉄道から多額の金銭を受理し、選挙戦を勝ち続けていたというものである。<sup>(2)</sup>これが契機となって、自由党のマッケンジー内閣が、一八七四年の前記「自治領選挙法」を制定した。同法は、代表責任者制の原理を採用し、候補者が自己の代表責任者を通じて選挙費用を使用するとともに、候補者および代表責任者双方に対し、選挙費用の総額ならびにその支出項目の報告を法的に義務づけていた。しかし、政

党の存在および政党資金の出所についてはなんら手をふれず、また、選挙法の執行を監視する機構を全く設けていなかったため、欠陥の多いものであった。

一八九六年、自由党のローリア内閣が政権の座についた後、同内閣の選挙資金調達委員長タート (Israel Tarte) が関係した数件の鉄道スキャンダル事件が再び発覚した。これを契機に、一九〇八年、代表責任者が候補者の受理するすべての寄付金を報告し、候補者および政党に対する企業の選挙費用の献金を禁止することを、「自治領選挙法」の改正法という形で定めた。しかし、同法もまた、政党の定義を法的には明確にせず、選挙法の執行機関をなんら設けていなかったため、多くの批判を浴びた。

一九二〇年、「自治領選挙法」が再度改正された。同法は、企業および労働組合による献金をすべて禁じた。しかし、一九三〇年、ウッズワース (J.S. Woodsworth) とアーヴィン (William Irvine) に率いられた「ジンジャー・グループ」(Ginger group) の運動によつて、企業・労組献金禁止条項は廃止となった。ところが、その翌年、自由党のマッケンジー・キング内閣に悪名高い *Beauharnois Scandal* が襲いかかった。このスキャンダル事件は、ボウハナス会社が先の自由党内閣に七・八〇万ドルを献金し、その見返りとして、莫大に高額な契約を政府と締結したというものであった。しかし、企業献金禁止条項を廃止した現存の選挙法の無意味さと愚かさが露呈したにもかかわらず、いかなる立法的措置も講じられなかった。カナダの立法者達が、選挙費用の問題に本格的に取り組みを開始したのは、三〇年後のことであった。<sup>(3)</sup>

二〇年以上にわたつて政権を担当してきたサン・ローラン自由党内閣が、一九五七年の連邦レベルの総選挙で敗北し、また、一九六〇年のケベック州の総選挙で、デュプレシの死後、ユニオン・ナショナル党内閣が敗北したことが、カナダの政治に新しい流れを生むことになった。とくに一九六三年、ケベック州自由連合党内閣が「ケベック

州選挙法」(Quebec Election Act)を制定したことは、連邦レベルにおける選挙法改革に大きな影響を与えた。同法は、①候補者および政党の選挙費用の支出に上限を設け、②選挙区で二割以上の得票数を獲得した候補者には、選挙費用の一部を公費で償還し、③代表責任者の原理をすべての候補者・政党に適用し、代表責任者は選挙戦で使われた候補者のあらゆる支出に法的責任を負い、④政権党と野党第一党、もしくは一〇人以上の候補者を前回または今回の選挙で擁立した政党に対してのみ法的地位を与え、さような政党だけに選挙戦に参加することを認め、⑤選挙費用の収支の報告・公開は公費による償還と議席を獲得するための条件であるとし、⑥これらの法規定の実施は州地方裁判所の判事でもある選挙管理委員長に託されるという内容のものであった。のちに、同法は改正され、①法的地位が承認された議席を有する政党の一般活動費の一部にも公費助成を与え、②候補者および政党への寄付はケベック州の有権者による場合のみと制限し、③さような寄付を奨励するために、一定の税控除を認めた。

ところで、一九五七年と五八年の二度にわたる進歩保守党の勝利と経済界の政治献金の自粛は、カナダの政治に新しい局面を一時的にもたらした。しかし、第一党が過半数の議席をとれない不安定な内閣のため、短期間のうちに総選挙が再三行われ、選挙資金獲得の必要性が高まり、また、テレビが選挙戦の主要な役割を果たすことにより、選挙費用の高騰が生じたりして、選挙法改革の動きは緩慢となった。さような状況の中で、政党資金および選挙費用のあり方について改革・規制を行うことを選挙戦で公約していた自由党のピアソン内閣は、一九六四年に、「選挙費用に関する委員会」(The Committee on Election Expenses)、いわゆるバルボー委員会(Barbeau Committee)を設置したのである。

バルボー委員会は、一九六六年一〇月、勧告書を提出した。その内容は、次の七点にまとめることができよう。第一は、政党を私的結社とみなし、法的承認を決して与えず、単に間接的にその存在を認めてきたところの従来のカナ

ダ議会の考え方を改め、政党は、法的に登録されるべきであり、また、代表責任者制の原理にしたがって、資金の調達および使用について、法的な責任を負うべきであること。第二は、一定のサービスと公費助成の拡大により、候補者および政党間に財政上の平等性を確立すること。第三は、寄付者に税法上の特典を与えることにより、政治献金の基盤を広げ、もって政治への国民参加を高めるよう努めるべきであること。第四は、選挙運動の費用を、選挙期間の短縮、候補者および政党によるマスメディアの使用の制限、投票当日のボランティア活動に対する手当支給の禁止などによって、削減すること。第五は、候補者および政党に対し、収支の公開を求めることによって、政党財政について国民の信頼を高めること。第六は、登録官の管理のもとで、登録局が財政報告を検査・公表し、新たに制定する「選挙および政党資金法」(Election and Political Finances Act)の規定の実施を図るようなシステムを構築すること。第七は、選挙関係の放送分野を改善するため、現行放送法の抜本的改正を行うべきであることである。

ところが、トルドー自由党内閣は、バルボー委員会の勧告の立法化については、一九七二年の法案C-111号(Bill C-111)の議会への提出に至るまで、なんら手をつけなかった<sup>(4)</sup>。そして、立法化に向けての最初のステップは、選挙費用の制限問題を検討するために、一九七〇年一〇月、下院によって設置された「選挙費用に関する特別委員会」(The Special Committee on Election Expense)、いわゆるシャペル委員会(Chappell Committee)の登場という形で現われた。バルボー委員会とシャペル委員会の間には、意見の一致と不一致があった。両者は、政党の承認および登録の必要性、代表責任者制の導入、政党に対する選挙期間中の無料の放送時間の提供については、同意見であった。しかし、政治献金に対する税法上の優遇措置については意見が対立した。バルボー委員会は税額控除をとったのに対し、シャペル委員会は所得控除を勧告した。寄付の公開についても、対立した。バルボー委員会は寄付者の完全公開制を支持したのに対し、シャペル委員会は寄付に関する情報を連邦歳入大臣に報告する制度を選んだ。法

の実施機関については、バルボー委員会は登録局の新設を主張したのに対し、シャベル委員会は反対した。選挙費用の支出を制限するかどうかについても、対立した。バルボー委員会は候補者の放送費用についてのみに制限を設けるべきだという立場に対し、シャベル委員会は候補者および政党の全支出に制限をつけるべきだという見解であった。とはいえ、バルボー委員会とシャベル委員会の双方の勧告が、一九七四年法の制定に大きな影響を与えたことは、確かな事実である。

その後、選挙法改革の主導権を握ったのは内閣ではなく、国民のカナダの政治制度に対する信頼性を著しく毀損した出来事にめざめて立ち上った政治家達であった。つまり、バルボー委員会の勧告後、ノバスコシア州・マニトバ州・サスカチワン州において、選挙費用法制の改革が行われ、また、連邦と州の両レベルでスキャンダルが新たに発覚し、さらに、一九七二年、アメリカにおいて、ウォーターゲート事件が発生したことなどが要因となつて、<sup>(5)</sup>新選挙法の制定が促進されたのである。

一九七四年法の制定へ向けての最初の大きな議会の動きは、一九七二年五月の法案C—第二一一号（以下、法案第二一一号という）の提出であった。同法案は、バルボー委員会とシャベル委員会の双方の勧告を下敷に作成され、そして、一九七四年法の基礎を築き上げるものであったといえよう。というのも、一九七四年法は、法案第二一一号とはかなりの違いがあったが、①選挙費用の制限を行う、②寄付金の出所を公開する、③候補者および政党に対する国庫補助を認めるという同法案の基本原則を踏襲していたからである。

法案第二一一号は、一九七二年九月、下院が解散したため、流産した。しかし、一年後、少数与党政権の自由党内閣は、新民主党の協力をとりつけ、法案C—第二〇三号を議会に提出した。同法案は、法案第二一一号の内容の多くを取り入れていたが、大きな変更もあった。それは、新民主党の主張を反映させた寄付者の完全公開を導入したこ

とと政党の選挙費用の支出に上限を設けたことである。かくして、当時カナダにおいて、選挙法制の前例のない抜本的な改革であり、「世界で最も民主的かつオープンな選挙制度の一つである」といわれた法案第二〇三号は、三大政党である自由党、新民主党、進歩保守党の賛同のもとで、成立をみた。これが、一九七四年法の誕生である。

カナダでは、政党の一般的政治活動に対してではなく、下院議員選挙に関する候補者または政党の選挙運動費用について、国庫補助が行われている。そこで本稿では、一九七四年法の制定以来、本格的に実施されているカナダの政党国庫補助の憲法実態を考察し、その現実の効果と問題点を指摘してみたい。

- (1) K. D. Ewing, *Money, Politics, and Law—A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada* (1992), Preface.
- (2) A. Barbeau, *Report of the Committee on Election Expenses* (1966), pp. 13-14.
- (3) K. Z. Pattiel, *Canadian Election Expense Legislation, 1963-85: a critical appraisal or was the effort worth it?*, H. E. Alexander, ed., *Comparative Political Finance in the 1980s* (1989), p. 52.
- (4) F. L. Seidle, *Electoral Law and its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada* (1980), p. 185.
- (5) F. L. Seidle and K. Z. Pattiel, *Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1974 and 1980*, H. Peniman, ed., *Canada at the Polls, 1979 and 1980: A Study of the General Elections* (1981), p. 232.
- (6) *House of Commons Debates*, 1st session, 29th Parliament, vol. v, 10 July 1973, p. 5476

## 二 下院議員選挙の国庫補助制度の概要

### (1) 下院選国庫補助の合憲性

カナダ連邦議会は、カナダ憲法を構成する一八六七年の「憲法法」(旧英領北アメリカ法)九一条で、「カナダの平和、秩序および正しい統治のために、本法が州の立法府の専属的な権限としている事項以外のすべての事項に関し、……法律を制定することは適法である」と定めているところにより、連邦レベルの選挙手続きおよび選挙戦に参加する候補者ならびに政党に対する国庫補助について、一定の法的規制を行う権能を憲法上当然有するものとみなされている。この点、各州も、「州における財産権および市民権」(Property and Civil Rights in the Province)に関し、法律を規定する専属的権限を有すると定める一八六七年の「憲法法」九二条に基づき、州レベルの選挙手続きおよび選挙資金を規制する権能をもつと解されている。したがって、連邦権と州権の衝突する憲法事件が、時折発生することもある。

### (2) 国庫補助の種類と配分方法

一九七四年法が設定し、現行の一九八五年法も認めている下院選の選挙運動費用に対する連邦助成策として、四つの種類を挙げることができる。<sup>(1)</sup>第一は、連邦所得税制度を利用して、政党に対する個人寄付を奨励していることである。少額の寄付者に対する税法上の優遇措置は、政党を間接的に助成していくシステムであるといえよう。所得税シ

システムを活用し、政党への寄付を奨励するという方策は、今日、カナダの多くの州の政党資金規制法の中にみられる一つの共通の特徴である。一九七四年法は、バルボー委員会の勧告を選択して、当時の連邦所得税法を改正し、政党への寄付金額を三つの段階に分けて、寄付者に対し、所得税の控除を認めるという方式を採用した（現行連邦所得税法一二七条三項）。①寄付金が一〇〇カナダ・ドル（九四年八月現在、一カナダ・ドルは七三・九一元）以下の場合、その金額の七五％を控除する、②寄付金が一〇〇ドル以上で五五〇ドル以下の場合、七五ドル十その金額の五〇％を控除する、③寄付金が五五〇ドル以上の場合、三〇〇ドル十その金額の三分の一の控除するというものである。そして、年間で認められる最高控除額は五〇〇ドルであると定めている。同法はまた、こうしたシステムの悪用を防止するため、すべての寄付金は政党の代表責任者に渡さねばならないとしている。さらに、政党および候補者の代表責任者は、すべての寄付金の領収書の写しを含む会計の記録および帳簿を保管しなければならない。そのうえ、代表責任者は、カナダ歳入省（Revenue Canada）に、領収書の写しとともに、報告書を提出することが義務づけられている。

第二は、候補者の選挙費用を国庫から償還し、そして、第三は、郵便料金に対して、国庫補助金を支給することである。一九七四年法は、あらゆる選挙費用を国庫から償還すべきであるとするシャペル委員会の勧告にしたがって、下院選挙の有効投票総数の一五％以上を獲得した候補者に対し、国庫補助を行うことにした。そしてまた、候補者には、①選挙区内の各有権者に対し、重量一オンス以下の選挙関係郵便物を送る費用と、②二五、〇〇〇人までの各有権者に対しては、一人につき八セント、③二五、〇〇〇人を超える場合には、有権者一人につき六セントの合計額について、国庫から助成を受けた。この場合、候補者の実際の支出が合計額以下であれば、その支出額のみ補助を受けることになる。ただし、大きな遠隔地の選挙区の場合には、別の基準で国庫補助金が支給される。しかしながら、第二と第三の償還は、八三年の同法改正で修正され、現在は、法の認める選挙費用限度額を超えない範囲内で、有効投

票の一五%以上を獲得した候補者の支出する費用の五〇%が、国庫から償還されることになっている。その償還は、財務長官 (Receiver General) によつて、候補者の代表責任者に対して直接行われ、また、七五〇ドル以下および候補者の選挙費用の三%を超えない場合には、候補者の会計監査人 (Auditor) に対しても行われるのである (一九八五年法二四一条—二四七条)。

第四は、政党がラジオ・テレビ放送時間の獲得のために要した費用を国庫から償還することである。一九七四年法の導入した選挙費用に対する連邦助成は、その後、若干の法改正を受けたが、今日、ラジオ・テレビ放送に要した政党の費用についても、一定の修正が加えられている。八三年以前では、ラジオおよびテレビ放送のために支出した政党の費用の五〇%は、国庫からの補助を受けていた。しかし、八三年の「カナダ選挙法」の改正で、政党が、ラジオ・テレビ放送費用として、法の認める選挙費用限度額の一〇%以上の支出を行った場合には、一律に選挙費用総額の二二・五%を、国庫から償還されることになった (一九八五年法三二二条一項)。

### (3) 選挙費用の制限

一九七四年法は、候補者および政党の選挙費用に一定の制限を設けている。これは、シャベル委員会の勧告にしたがったためである。とくに注目すべきことは、選挙運動に対し期間の制限を定め、かつ、選挙期間中の支出についてのみ限度を設け、それによつて、選挙費用を抑制しようとしていることである (一九八五年法四八条)。前者についていえば、五〇日間の法定選挙運動期間中、ラジオやテレビ放送を使つてのキャンペーンは、投票日の二九日前からしかはじめてはならないことになっている。後者についていえば、候補者の場合、選挙区内の有権者一五、〇〇〇人までは、一人につき一ドル、一五、〇〇〇人から二五、〇〇〇人までは、一人につき五〇セント、二五、〇〇〇人を

超えるときは、一人につき二五セント、政党の場合には、候補者を立てたすべての選挙区の有権者一人につき三〇セントまでしか支出してはならないのである（一九八五年法二一〇条）。ただし現在では、これらの限度額も、カナダ統計局（Statistics Canada）の発表する消費者物価指数にしたがって（基準年は一九八一年）、選挙毎に引き上げられることになっている（一九八五年法三九条、二〇八条）。

#### (4) 選挙放送に対する規制

一九七四年法は、選挙運動の放送について、重要な改革を行った。第一は、各ラジオ・テレビ局が、各政党に対し、投票日の二九日前から二日前までのゴールデンタイムの時間帯に、合計六時間半の選挙放送時間を割り当てるよう義務づけたことである。放送時間の配分は、各政党とカナダラジオ・テレビ委員会（Canadian Radio-Television Commission. 以下、CRTCという）の間の協議で決められる。各政党が同意しない場合は、同委員会の決定にしたがう。放送は有料であるが、テレビ局が通常のコマーションナル・レート以上を要求するときは、処罰の対象になる。ただし、放送費用の五〇%以上は、国庫から償還される。

第二は、すべての放送局に対し、各政党に無料の放送時間を提供することを義務づけていることである。この放送時間の割り当ても、各政党間とCRTCとの間の協議で決まる。ただし、この時間の利用にかかわる経費は、選挙費用の規制の対象にはならない。一九七四年法が導入した選挙放送の規制に関する一般的な枠組みは、現在でも実施されているが、しかし、一九八三年の「カナダ選挙法」の改正は、きわめて重要な広範囲にわたる改革を行ったといえるよう。

八三年法の大きな第一の改革は、選挙管理委員長（Chief Electoral Officer. 以下、CEOという）によって任命

される放送仲裁人 (Broadcasting Arbitrator) 制を採用したことである。この任命人事にあたっては、CEOは、下院に議席をもつ政党の代表者会議を召集し、その同意を得たうえでなければ、放送仲裁人を選出してはならない。そして、放送仲裁人は一九七四年法のもとでCRCTが担当していた職務を肩代わりすることになった。今日では、放送時間の配分にあたって、前回の総選挙における各政党の議席数および得票数などが考慮されることになっている。

第二は、新しい政党に対し、六分間もしくは既成政党の最下位に与えられる同タイムの放送時間を保障するよう法定化したことである。第三は、無料の放送時間の利用に関し、一定の改善を構築したことである。放送局は、各政党に対し、少なくとも前回の総選挙時において利用したのと同時間の放送時間を提供しなければならない。また、有料時間の配分を希望しない政党に対しても、二分間の無料の放送時間を割り当てねばならないことになった。そして、無料時間は有料時間の配分原則にしたがって行われるのである (一九八五年法三〇三条—三二二条)。

##### (5) 選挙資金の公開

一九七四年法は、候補者および政党の収入・支出の「十分かつ完全な公開」を要求している。現行法上では、登録政党の代表責任者 (The chief agent of a registered party) は、毎年、選挙資金収支報告書をCEOに提出しなければならない。そして、CEOの定める様式にしたがって作成した収支報告書には、一〇〇ドルを超える寄付・貸付・前貸・贈与等を受けた個人・企業・労組等の名前および金額・物品等を記載することが必要である。また、代表責任者は、寄付金等の総額および物品ならびに奉任活動の商業上の価値についても、報告しなければならない。候補者の代表責任者についても、ほぼ同様の義務が課せられている。つまり、一〇〇ドルを超える寄付者の名前を明記した選挙資金の収支明細書の写しを選挙管理委員 (Returning Officer) に送達し、すべての情報を公開することになっ

ているのである。なお、選挙費用以外については、別に収支報告書を作成しなければならない（一九八五年法四四  
 条、四六条、一九七条、二二八条）。

(6) 選挙法執行機関の整備

一九七四年法は、同法の定める基本原則を実施するため、執行機関を確立している。第一の執行機関として、代表  
 責任者を挙げることができる。各政党とも、CEOに名前および住所を登録した代表責任者を用意することが義務づ  
 けられている。政党に対する国庫補助金の償還も、また、政党による支出も、すべて代表責任者を通して行われねば  
 ならず（ごくまれに例外はある）、そして、政党による支払いにはすべて領収書が必要である。

第二の執行機関は、会計監査人である。各政党とも会計監査人を選任せねばならず、候補者および代表責任者が兼  
 務してはならない。会計監査人は、法律上政党の会計書類をすべてチェックする権限を有し、政党の年間収支決算書  
 および選挙費用収支決算書について、代表責任者に報告することが義務づけられている。代表責任者は、会計監査人  
 の報告を受け、同責任者の報告書を添付した政党の収支決算書を、CEOに送達せねばならないのである。代表責任  
 者が、適正な報告書を提出せず、あるいはまた、誤った不正確な報告書を送達した場合には、当該政党とともに、刑  
 罰を受けることになる。政党に対する最高刑は、選挙費用限度額をオーバーした場合と同様、二五、〇〇〇ドルの罰  
 金である。

第三の執行機関は、CEOとその監督のもとに公務を遂行するカナダ選挙コミッショナー(Commissioner of Canada  
 Elections)である。一九七四年法は、シャベル委員会の勧告を受け入れ、CEOを選挙法の最高執行機関と位置づ  
 けた。CEOは、連邦内閣により任命され、連邦選挙法の管理および実施に対し、全責任を負う地位にある。選挙コ

ミッションナーの方は、一九七四年法のもとでは、CEOが任命し、名称も単にコミッションナーと呼ばれ、選挙費用のみを監視する職務にあったが、一九七七年法の改正で、官名も変更され、「カナダ選挙法」のあらゆる規定について、管理・監督を行う役割を担うことになった（一九八五年法四条、八条、三三条、三四条、三五条、三六条、四四條、四六条）。

(1) これらのほかに、各党の下院議員で構成する議員総会および院内委員会の審議・調査活動に要する費用に対しても、国庫補助がある (Paltiel, op. cit., pp. 69-70)。

### 三 政党国庫補助の憲法実態

前述した通り、今日のカナダの連邦選挙法制の基礎を構築した一九七四年法は、二つの大きな目的をもって、スタートした。第一の目的は、特定の人および組織が、政党への献金によって、大きな政治的影響力をもつことがないようにし、すべての人が政治に平等に参加する機会を確保すること。そして、第二は、候補者および政党が、ともに同一の条件のもとで選挙戦を戦い抜くよう、政権獲得競争の平等な機会を作り出すことである。ところで、同法は、カナダの選挙制度のあり方に、三つの重要な貢献をもたらしたと一般に評価されている。<sup>(1)</sup> 第一は、政党資金の公開を大いに促進させたこと、第二は、政党の資金調達過程の中に、多くの市民を参加させたこと、第三は、政党間に選挙戦の平等な機会をより一層保障したことである。

そこで以下、一九七四年法の制定以来、本格的に行われている政党国庫補助の現実のインパクト、とくに、①税制

度の活用により、少額の個人寄付を奨励することで達成しようとした一九七四年法の第一の目的が、実際にはどのような状況にあるか、②候補者・政党の選挙費用の支出を制限する一方で、選挙費用に対して国庫補助を行うことで実現しようとした一九七四年法の第二の目的が、現状ではどのような効果をもたらしているかということに焦点をあた<sup>③</sup>て、その憲法実態を考察してみよう。

### (1) 個人寄付

一九七四年以前は、二つの大政党—進歩保守党 (Progressive Conservative Party. 以下、P C P という) と自由党 (Liberal Party. 以下、L P という) は、資金をもつばら法人組織から調達していた。一九七四年以後は、その状況は一変した。税法上の優遇措置が個人寄付を重要な資金源に発展させたためである。P C P の場合、一九八二年、オタワの政党本部には一〇万人の寄付者リストを有していたほどである。そして、年間四回にわたるダイレクトメールによる寄付の郵便勧誘の結果、六〇万ドルにのぼる収入を獲得していた。L P の場合も同様であった。しかし、P C P とは異なり、八、〇〇〇人の寄付者リストしかもたず、そのため、ダイレクトメールによる寄付金の調達は少なかった。新民主党 (New Democratic Party. 以下、N D P という) の場合、表 5 が示す通り、個人寄付は一層多かつた。

かくして、一九七四年法の大きなねらいの一つである個人寄付の拡大策は成功したかにみえたが、しかし、そうともいえない傾向が生じていることを見逃がしてはならない。というのも、P C P についてみると、一九八五年から八八年までの間の個人寄付は、八一年から八四年までと比べると、一一%の増加であるが(一九七七年—八〇年の間および一九八一年—八四年の間までと比べると、一七%増になる)、八五年から八八年までの間の対寄付金総収入額と

表 1 1981年から84年までの進歩保守党の獲得した  
個人寄付額 (カナダ・ドル)

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 個人寄付金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1981	6,949,797	4,319,604	62
1982	8,193,660	5,181,016	63
1983	14,108,012	9,105,732	65
1984	21,145,920	10,142,398	48
合 計	50,397,389	28,748,750	57

注 (1)は、個人、企業、商業団体、政府、労働組合およびその他の組織からの寄付金を含むものである。したがって、寄付金以外のその他の収入源は含まれていない。その他の収入源は国庫補助金と政党支部から本部への助成金から成り立っている。

表 2 1985年から88年までの進歩保守党の獲得した  
個人寄付額

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 個人寄付金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1985	14,565,652	7,872,289	54
1986	15,177,750	7,874,533	52
1987	12,761,155	6,065,219	48
1988	24,542,036	10,181,404	41
合 計	67,046,593	31,993,445	48

注 (1)は、表1の注で指摘した内容と同様である。この点は、以下の各表の(1)についても同様。

表 3 1981年から84年までの自由党の獲得した  
個人寄付額

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 個人寄付金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1981	5,095,158	2,101,350	41
1982	6,104,367	3,195,283	52
1983	7,285,115	3,261,950	45
1984	10,553,316	5,181,097	49
合 計	29,037,956	13,739,680	47

の比率では表1と表2が示す通り、明らかに減少しているからである(五七%から四八%にダウン)。LPについても、同様のことがいえる。一九八五年から八八年の間は、八一年から八四年までには比べると、二四%増であるが(一九七七年—八〇年の間および一九八一年—八四年の間までと比べると、八二%増)、八五年から八八年までの間の総収入額との比率では、表3と表4が示す通り、四七%から四五%へと、わずかながら減少している。NDPの場合もまた同様である。一九八五年から八八年までの間、個人寄付は、八一年から八四年までと比べると、四一%増であるが

(一九七七年—八〇年の間および一九八一年—八四年の間までと比べると、五三%増)、八五年から八八年までの間の総収入額との比率では、表5と表6が示す通り、わずかに二%ではあるが、減少しているのである(七八%から七六%にダウン)。

表4 1985年から88年までの自由党の獲得した個人寄付額

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 個人寄付金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1985	5,570,822	3,129,232	56
1986	10,619,007	5,752,902	54
1987	8,832,377	3,471,932	39
1988	13,211,364	4,748,305	36
合 計	38,233,570	17,102,371	45

表5 1981年から84年までの新民主党の獲得した個人寄付額

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 個人寄付金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1981	3,534,958	2,868,724	81
1982	4,537,112	3,774,971	83
1983	5,746,066	4,998,350	87
1984	6,549,680	4,156,000	63
合 計	20,367,816	15,798,045	78

表6 1985年から88年までの新民主党の獲得した個人寄付額

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 個人寄付金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1985	5,609,412	869,401	15
1986	6,461,460	1,172,784	18
1987	6,174,903	1,345,227	22
1988	10,914,220	2,718,009	25
合 計	29,159,995	6,105,421	21

表 7 1981年から84年までの進歩保守党と自由党の獲得した法人寄付額

年度	進 歩 保 守 党			自 由 党		
	(1) 寄 付 金 額 総 収 入	(2) 法 人 寄 付 金 額 総 収 入	(1)に対する (2)の比率 (%)	(3) 寄 付 金 額 総 収 入	(4) 法 人 寄 付 金 額 総 収 入	(3)に対する (4)の比率 (%)
1981	6,949,797	2,573,208	37	5,095,158	2,705,385	53
1982	8,193,660	2,922,661	36	6,104,367	2,521,810	41
1983	14,108,012	4,819,737	34	7,285,115	3,542,895	49
1984	21,145,920	11,003,522	52	10,553,316	5,339,729	51
合計	50,397,389	21,319,128	42	29,037,956	14,109,819	49

注 (1)と(3)は、個人、企業、商業団体、政府、労働組合およびその他の組織からの寄付金を含むものである。

## (2) 法人および労組寄付

NDPは別として、PCPとLPにとって、法人あるいは企業による寄付は大きな資金源である。<sup>(3)</sup>一九七四年法の制定直後の一定期間は、政党の収支の公開が求められていたため、法人寄付は比較的押えられてきた。しかし、表7が示す通り、一九八一年から八四年の間に、PCPとLPの双方に対し、相当な額の法人献金が行われている。一九七七年から八〇年までの四年間で、PCPの寄付金総収入額の五五%に当たる一三、七三四、五〇一ドル、LPの場合、六〇%に当たる一二、三八六、一一九ドルが法人寄付額であったことを思えば、かなりの増額である。しかしながら、一九八一年から四年間にわたる法人の寄付額は、対寄付金総収入額に対する比率においては、明らかにダウンしていることを看過してはならない(PCPは四二%、LPは四九%)。とはいえ、法人献金の比率はダウンしていても、献金額の数値からみると、法人献金は大口であることに注意する必要がある。この点、LPの場合、二万ドル以上の寄付を行った会社の献金総額は、一九八一年の寄付金総額の九%、八二年と八三年はそれぞれ七%、選挙が行われた年の八四年は一三%であり、四年間で、寄付金総額のわずか一〇%であった。また、PCPの場合、八一年と八二年は六%、八

表 8 1985年から88年までの進歩保守党と自由党の獲得した法人寄付額

年度	進 歩 保 守 党			自 由 党		
	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 法 人 寄 付 金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)	(3) 寄 付 金 総 収 入 額	(4) 法 人 寄 付 金 総 収 入 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1985	14,565,652	6,693,363	46	5,570,822	2,432,398	44
1986	15,177,750	7,301,230	48	10,619,007	4,845,901	46
1987	12,761,155	6,695,571	52	8,832,377	5,343,968	61
1988	24,542,036	14,358,842	59	13,211,364	8,449,440	64
合計	67,046,593	35,049,006	52	38,233,570	21,071,707	55

注 (1)と(3)は、表7の注で指摘した内容と同様である。

三年三%、八四年一四%で、四年間ではわずか八%に過ぎなかったけれども、以下にみる通り、大口献金に対する依存度が高い。例えば、LPは、二万ドル以上の献金を一九八一年に一四件、八三年一五件、八四年三九件受理しており、これに対し、PCPは、一九八二年と八三年にそれぞれ一六件、八四年は七七件受理していて、特定の大口献金がきわだって目立つのである。一九八一年から八四年の間で、両党に対する最大のスポンサーは Canadian Pacific であり、LPには一七八、四五八ドル、PCPには一七六、五〇〇ドルを献金している。他の大口献金者は銀行である。一九八一年、LPは一四八、三〇九ドル、PCPは一四五、〇〇〇ドルを五つの銀行 (Bank of Montreal, Bank of Nova Scotia, Canadian Imperial Bank of Commerce, Royal Bank of Canada, Toronto-Dominion Bank) から受理している。一九八二年には、前記の銀行から、LPは一五八、八六一ドル、PCPは一五〇、〇〇〇ドル、八三年には、LPは一五一、七〇六ドル、PCPは一三九、一四八ドル、八四年には、その額はアップし、LPは、三六〇、四九九ドル、PCPは二九〇、一八八ドルを受け取っている(一九八四年の選挙の年には、National Bank of Canada からDCDに対し、三万ドル、Banque de Canada からDCDに対し、同じく三万ドルが献金された)。これら以外の高額寄付者として、ビールとその関連会社 (Molson, Labatt, Seagram,

Hiram Walker, Carling O'Keefe) 石油関連会社 (Canadian Occidental Petroleum, Cherron, Imasco, Husky Oil, Gulf Canada, Ranger Oil) および鉱業・建設会社 (Dension Mines, George Wimpey Canada Ltd, Noranda Mines) を挙げることができる。こうしてみると、LP と PCP は、対寄付金総収入額との関係では比較的低い比率であるにもかかわらず、大口の法人献金に依存していたといえよう。

ところが、表 8 が示す通り、一九八五年から八八年の間に、寄付金総収入額に対する法人献金総額の比率は、LP の場合五五%、PCP の場合五二%というように、再び上昇の傾向が現われていることに注目する必要がある。この現象は、政党とは無関係に、法人が政治に対し金を大いに支出したためであるとの指摘がある。ともあれ、近年の法人献金のハイレベルの上昇は、企業献金の禁止の有無をめぐって、さまざまな論議を生む原因となっている。

NDP は、LP および PCP と比べて、法人寄付の基盤はきわめて弱い。一九八一年では一〇九、〇六二ドル、八年は一四四、三二四ドル、八三年は四一、四三二ドルであり、八四年には、寄付金総収入額の〇・八%に当たるに過ぎない五一、六六五ドルしか、企業および商業団体からの献金を受けていない。つまり、NDP は、一九八一年からの四年間で、寄付金総額のわずか一・七% (三四六、四八三ドル) にしか当たらない献金を受けていたことになる。しかも、これらの献金は小企業からのものが多かった。例えば、一九八四年では、一〇〇ドル以上の法人寄付はわずか八六件であり、そのうち、一〇〇ドル以上は八件にしか過ぎない。

個人寄付と各州の政党支部からの助成金を除くと、NDP の資金源は労組寄付が大部分を占める。労組寄付は、労組加盟金と労組寄付金から成り立っているが、表 9 が示す通り、前者の占める割合は少ない。労組寄付金は、地方レベル、州または全国レベル、あるいは国際レベル (United Auto Workers, United Steel Workers of America など) の組合や、労組連合 (Ontario Federation of Labour とか) あるいはカナダ労働評議会 (Canadian Labour

表 9 1981年から84年までの新民主党の獲得した  
労組加盟金

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 労 組 加 盟 金 総 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1981	3,534,958	353,300	10
1982	4,537,112	316,106	7
1983	5,746,066	299,688	5
1984	6,549,680	417,480	6
合 計	20,367,876	1,386,574	7

表 10 1981年から84年までの新民主党の獲得した  
労組寄付

年 度	(1) 寄 付 金 総 収 入 額	(2) 労 組 加 盟 金 総 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1981	3,534,958	161,886	5
1982	4,537,112	157,033	3
1983	5,746,066	336,851	6
1984	6,549,680	1,741,575	27
合 計	20,367,816	2,397,345	12

(Congress) などから行われ、労組加盟金より寄付金総額に対する比率は高いが、しかし、比較的小口の収入源である。一九八一年からの四年間で、労組加盟金と労組寄付金の合計額は、寄付金総額のわずか一九%であった。しかも、一九七七年から八〇年までと比較すると、その比率はダウンしている（一九七七年は一五%、七八年一五%、七九年三七%、八〇年三七%で、平均二八%）。そして、法人寄付と違って、労組寄付には大口の寄付者はきわめて少ない。一九八一年では、二万ドルを超える寄付は三件（Canadian Labour Congress から二一、九八五ドル、United

Auto Workers から三三、九八五ドル、Ontario Federation of Labour から二八、四五七ドル）のみであり、八二年には全くなく、八三年は五件（Canadian Labour Congress Committee on Political Education から六九、一五八ドル、St Catharines District Labour Congress から二六、六四〇ドル、British Columbia Trades' Council から二〇、〇〇〇ドル、BC Federation of Labour から二〇、四五〇ドル、United Steel Workers of America から二〇、六八七ドル）のみであった。選挙の年の八四年でも、八件しかない。

表 11 1985年から88年までの新民主党の獲得した  
労組加盟金および労組寄付

年 度	(1) 寄 付 金 総 入 額	(2) 労 組 加 盟 金 ・ 労 組 寄 付 金 総 額	(1)に対する (2)の比率 (%)
1985	5,609,412	869,401	15
1986	6,461,460	1,172,784	18
1987	6,174,903	1,345,227	22
1988	10,914,220	2,718,009	25
合 計	29,159,995	6,105,421	21

注 (1)は、個人、企業、商業団体、政府、労働組合からの寄付金を含むものであるが、その他の組織からの寄付金は含まれていない。

組織からの寄付について、NDPとLPおよびPCPを比べると、次のような結果が出る。①法人寄付よりも、組合寄付の方が金額では少ない。一九八一年から八四年までの間では、NDPの組合加盟金と組合寄付金の合計は、LPとPCPの企業献金総額のわずか一一％に過ぎなかった。②NDPの収入総額に占める組合寄付の割合は、LPとPCPに対する法人寄付に比べると、かなり低い。一九八一年からの四年間で、組合寄付は一九％であったのに対し、企業献金は、LPの場合四二％、PCPの場合四九％であった。③法人の寄付件数より、労組の寄付件数の方がかなり下回った。つまり、NDPの組織基盤の方が、二つの企業依存型の政党よりも弱いということである。一九八一年から八四年までの間という、LPは二五、七二一件の企業献金を受け、LCPは五六、〇九七件であったのに反し、NDPはわずかに三、六七五件の労組寄付しか受理していない。

しかしながら、表11が示す通り、一九八五年から八八年の間では、労組寄付の比率は二一％までアップしているところをみれば、NDPも、多少労組寄付依存型の政党に近づいているといえよう。

### (3) 政治資金の政党間格差

これまでの考察から、三党とも、収入の相当の部分を個人寄付に依存し、そして、とくに二党は法人寄付に大きく

表 12 1981年から84年までの三党の獲得した  
個人寄付者の数

年 度	進歩保守党	自 由 党	新民主党
1981	48,125人	24,735人	56,545人
1982	53,694	27,968	66,665
1983	99,264	33,649	65,624
1984	93,199	29,056	80,027
合 計	293,199	115,408	268,861

表 13 1981年から84年までの三党の獲得した  
個人寄付の平均額

年 度	進歩保守党	自 由 党	新民主党
1981	90	85	51
1982	98	114	57
1983	92	97	76
1984	109	178	52
1981—4	98	119	59

DPの収入はPCPの四〇%、LPの七〇%となった。この原因は、個人献金および法人献金の平均額の差に求めることができる。表13が示す通り、個人寄付の平均額は政党により大きく異なっている。PCPは、LPに比べて、個人寄付者の数が多いため、また、NDPに対しては個人寄付の平均額が高いため、最も多くの収入を得た。PCPとLPとの間の法人献金の格差についていえば、二党の間には、献金の件数と平均額との比率にかなりの違いがある。一九八三年では、PCPは一八、〇六七の企業から四、八一九、七三七ドルを集めたのに対し、LPは七、五三六の

依存していることが分かった。そこで次に、三党に対して、政治資金がいかにアンバランスに入っているかという点について、指摘してみよう。

一九七七年から八〇年間の政党の総収入額は、以下の通りである。PCP二四、八四八、八一八ドル、LP二〇、六四二、五七五ドル、NDP一五、三六三、三八七ドルである。一九七四年から七七年までは、LPが最も収入が多かったが、七八年から八〇年までは、PCPがとって代わった。その結果、この四年間では、LPの収入はPCPのその八三%、NDPの収入はPCPの六二%、また、LPの七四%であった。一九八一年から八四年までになると、各政党間の格差は広がった。LPの収入はPCPの五八%、N

表 14 1981年から84年までの二党の  
獲得した法人寄付の平均額

年 度	進歩保守党	自 由 党
1981	352	448
1982	310	446
1983	267	470
1984	517	822
1981—4	380	548.5

企業から三、五四二、八九五ドルを調達している。一九八四年には、PCPは二一、二八六の企業から一一、〇〇三、五二二ドル、LPは六、四九四の企業から五、三三九、七二九ドルを、それぞれ集めている。表14が示す通り、LPは、PCPより企業数ではかなり少ないにもかかわらず、法人寄付の平均額では相当上回っている。これは、一九八三年、NDPが、一九九の企業から四一、四三二ドルを集め、八四年には、二八〇の企業から五一、六六五ドルを集めたことと比べると、きわめて対照的である。

法人献金の格差が政党間の財政的不平等を生む大きな要因となっていることを証明するためには、政党の寄付収入の中に法人献金を入れた場合と入れない場合とを比較すれば、一層明らかになる(NDPについては、労組献金が対象となる)。この点、

一九八一年から八四年までについていえば、法人献金を入れた場合のLPの寄付収入はPCPのそのの五八%であり、NDPの寄付収入はPCPの四〇%、また、LPの七〇%であった。しかし、法人献金または労組献金を入れないで、全く個人献金からの寄付収入だけで比べると、LPの寄付収入はPCPの四八%、NDPのそれはPCPの五五%、そして、LPのそれはNDPの八七%になる。LPは、PCPよりも法人寄付の件数は少ないが、寄付金の平均額は高いこと、また、NDPよりも個人寄付の件数は少ないが、年間の総収入額は多いこと、そしてPCPは、NDPと比べて、個人寄付の比較では大きく下回るにもかかわらず、財政的にはきわめて豊かな地位にあるのは、法人献金の格差に原因がある。

一九八五年から八八年までについても、ほぼ同様のことが指摘できる。NDPの場合、個人寄付の件数は三九四、

表 15 1979年の総選挙における三党の支出

	進歩保守党	自由党	新民主党
宣伝広告費	267,209	576,168	314,613
ラジオ	939,272	563,029	247,616
テレビ	1,539,020	1,295,208	770,851
施設費	12,644	53,996	21,153
人件費	116,897	145,942	413,065
専門的サービス費	231,409	231,146	0
交通費	632,321	691,019	233,073
管理費	106,445	356,318	187,262
選挙費用	3,845,217	3,912,826	2,190,093
選挙費用限度額	4,459,249	4,459,249	4,459,249
国庫補助	793,967	718,020	496,350
雑費	0	0	2,460

一六八に増え、LPも同じく、一二三、五二八と増加し、PCPだけが二二一、一一六に減少している。NDPは、個人寄付の数ではLPの三倍以上、PCPの一・五倍以上であるにもかかわらず、収入の面では、LPの七六%、PCPの四三%に当たる金額しか獲得していない。この原因は寄付金額の差に求めることができる。NDPの平均寄付金額はわずか五六ドルであり、これに対し、PCPは一四五ドル、LPは、一三九ドルであった。しかし、政党間の資金のギャップの原因は、組織献金額の差にも求めることができる。NDPは労組と企業から合計六七〇万ドルの献

金を受けたが、この額は、企業から獲得したLPの二、一〇〇万ドル、PCPの三、五〇〇万ドルに比べると、はるかに下回っている。個人からの寄付収入だけで比べると、PCPは三一、九九三、四四五ドル、LPは一七、一〇二、三七一ドル、NDPは二二、二七四、七八八ドルを獲得し、LPの収入はPCPの五三%、NDPのそれはPCPの七〇%、そして、LPはNDPの七七%になるにもかかわらず、寄付金総額で大きな差がつくのは、組織献金の格差に原因がある。

政党間の競争の機会の平等と個人寄付の拡大を図ることがカナダの選挙法制のねらいであるならば、組織による献金を制限もしくは禁止することが話題となるのも、けだし当然であろう。

#### (4) 選挙費用

表15・16・17が示す通り、一九七九年の選挙以来、各党の選挙費用

表 16 1980年の総選挙における三党の支出

	進歩保守党	自由党	新民主党
宣伝広告費	578,246	402,504	425,943
ラジオビ	651,541	578,597	233,105
テレビ	1,876,284	1,612,532	1,167,232
施設費	27,532	15,514	24,547
人件費	57,543	155,254	591,743
専門的サービス費	100,827	373,928	63,722
交通費	639,448	420,914	378,122
管理費	470,928	284,377	197,474
選挙費用	4,407,207	3,846,223	3,086,176
選挙費用限度額	4,546,192	4,546,192	4,531,562
国庫補助	977,835	909,923	677,481
雑費	4,858	2,603	4,288

表 17 1984年の総選挙における三党の支出

	進歩保守党	自由党	新民主党
宣伝広告費	206,651	763,482	153,846
ラジオビ	1,236,075	1,069,248	494,466
テレビ	1,757,944	1,695,186	1,158,150
施設費	9,372	41,092	107,505
人件費	137,283	202,760	702,275
専門的サービス費	1,032,716	128,640	28,021
交通費	1,129,512	880,817	145,784
管理費	253,946	431,321	367,582
党本部費用	619,160	1,080,437	1,179,442
選挙費用	6,388,941	6,292,983	4,730,723
選挙費用限度額	6,391,497	6,391,497	6,391,497
国庫補助	1,437,512	1,415,921	1,064,413
雑費	6,282	—	393,652

ずかダウンしたが、八五%を支出している。しかし、八四年には、<sup>(4)</sup> P C P は限度額の九九・九%、L P は九八%、N D P は七四%を支出するに至った。一九七九年と八〇年の選挙戦におけるL P の支出額はP C P のそのの九四%、N D P はP C P の六四%、また、L P の六八%であった。八四年の選挙戦では、L P の支出額はP C P の九八%、N D P のそれはP C P の七四%、また、L P の七五%を占めている。八八年の選挙戦では、表18が示す通り、選挙費用限度額が増額されたにもかかわらず、三党の支出額の差はごくわずかである。そして、L P の支出額はP C P の八六

額は法定の選挙費用限度額に近づいている。一九七九年では、L P は限度額の八八%、P C P は八六%、N D P は四九%をそれぞれ使い、そして、八〇年の場合、P C P は限度額の九七%、N D P は六八%を使ったのに対し、L P はわ

表 18 1988年の総選挙における三党の支出

	進歩保守党	自由党	新民主党
宣伝広告費	721,557	812,365	155,872
ラジオビ	1,554,677	1,023,465	476,998
テレビ	2,440,503	2,024,456	2,495,316
施設・光熱費	7,218	28,378	40,094
人件費	73,179	483,623	906,952
専門的サービス費	920,625	332,321	226,765
党首遊説費	1,353,932	1,066,972	766,789
交通費	197,526	151,766	270,196
寄付金調達	108,880	27,353	419,439
管理費	149,380	667,557	908,536
党本部費用	394,943	221,619	389,124
選挙費用	7,921,738	6,839,875	7,060,563
選挙費用限度額	8,005,799	7,977,679	8,005,799
国庫補助	1,782,391	1,538,972	1,588,627
雑費	318	0	4,482

表 19 1977年から80年までの三党の総支出額に占める選挙費用額の割合

政党	(1) 総支出額	(2) 選挙費用額	(2)の(1)に 対する比率 (%)
進歩保守党	27,961,568	8,252,424	30
自由党	23,701,211	7,759,049	33
新民主党	22,564,742	5,276,269	23

表 20 1981年から84年までの三党の総支出額に占める選挙費用額の割合

政党	(1) 総支出額	(2) 選挙費用額	(2)の(1)に 対する比率 (%)
進歩保守党	56,427,252	6,388,941	11
自由党	36,466,476	6,292,983	17
新民主党	31,509,819	4,730,723	15

、NDPの九七%、NDPのそれはPCPの八九%となっている。

一九七七年から八〇年までの間、三党の選挙費用は、表19が示す通り、異常に多い。これは、一九七九年と八〇年に総選挙が連続して行われたためである。しかし、NDPが、選挙支出面で、他の二党より少ないのは、選挙戦が度重なり、資金の調達が困難であったためであろう。一九八一年から八四年までは、選挙戦は一度のみであり、その意味で、表20は現実的なデータであると思われる。ただし、PCPは、他の二党に比べて、収入と支出面で圧倒的優位

な立場にありながら、選挙費用面では、他の二党より少ないのは不可解である。

一般に、各政党とも、法定の選挙費用限度額を上回る費用を支出するといわれている。しかも、一般運営費で選挙戦に必要な費用を賄い、法の網の目をくぐり抜けようとする傾向がある。このことは、選挙の年になると、党運営費が異常に支出されることから、容易に推測できる。<sup>(5)</sup> 一九八四年の選挙時についていえば、PCP運営費は、八三年に比べると、六五%増（八二年と比べると、一四八%増）であり、LPは一四三%増となっている。PCPの四年間の運営費の四二%は選挙の年に使われ、LPは四八%を支出している。これらの割合は、NDPの三〇%に比べると、対照的である。さらに、運営費の個々の支出項目をチェックすると、次のことが分かる。PCPの場合、八四年の人員費・交通費・施設および光熱費を八三年のと比べると、著しく増大している。そして、宣伝広告費も八三年の六四、〇四九ドルから一、〇八四、〇四八ドルに増え、印刷・文房具費（二、五六六、〇四五ドルから二、六七九、〇二三ドルへ）および電話代（四七一、一三五ドルから六五二、四三五ドルへ）も同様に多い。LPもまた、選挙戦に関連する分野の支出項目が著しく多い。例えば、世論調査への依頼などの専門的サービス費の支出は、八三年の一六六、九七〇ドルから八四年の一、四三五、一二四ドルにアップしている。

一九八五年から八八年までの間を調べてみると、NDPとLPの八八年の選挙の年の運営費は、八七年に比較し、若干ダウンしている。例えば、LPの場合、八六年の九六〇万ドルの運営費は、八七年には七六〇万ドルに、八八年には六九〇万ドルに減少しているのである。しかし、PCPの場合、八七年の一、一四〇万ドルの運営費は、八八年には一、七七〇万ドルにアップしている。そして、四年間にわたる運営費の三五%が選挙の年に支出されているのに対し、NDPが二五%、LPは二二%しか支出していない。前にも指摘してきたように、八八年の選挙戦では、三党の公式の選挙支出額には、大きな差はなかった。その限りでは、対等の形で選挙戦が行われたといえよう。しかしな

から、この平等性は、選挙戦にとってきわめて重要かつ必要な支出項目を、運営費で充当するという現実からみると、大いに侵害されているといわねばならない。八八年の三党の支出総額を、選挙費用を除いてみると、PCPは二、五六〇万ドル、NDPは一、九一〇万ドル、LPは一、三七〇万ドルになっている（LPの総支出はPCPの五四%、NDPはPCPの七五%、LPはNDPの七二%である）。してみると、財政上の平等性は実現されていない。選挙の年になると、一般支出が増大することは、選挙上の平等性をめざすカナダの選挙法制の目的を、現実には無意味なものにしている。

- (1) Ewing, *op. cit.*, p. 202.
- (2) 一九七四年法の効用についての初期の有益な文献として、D. H. Wishart, *The Election Expenses Act, Canadian Chartered Accountant* 104 (1974); G. G. Murry, *Canada's New Election Laws, Canadian Business Review* 2 (1975); B. Coates, C. Cook, A. Malone and J. Reid, *The Canada Elections Act Revisited, Parliamentary Government* 2 (1981); Seidle and Paltiel, *op. cit.* なんぞを挙げようか。
- (3) W. Stanbury, *The Mother's Milk of Politics, Canadian Journal of Political Science* 19 (1986), p. 803.
- (4) 下院選は、憲法上五年に一度の割合で行われねばならないと定められているが（一八六七年憲法五〇条）、通常は四年毎に行われる。
- (5) Stanbury, *op. cit.*, p. 819.

#### 四 おわりに

最後に、結びとして、カナダの政党国庫補助制度がかかえている問題を指摘しておこう。

一九七四年法の制定の際、「世界で最も民主的かつオープンな選挙制度の一つである」といわれたカナダの選挙法<sup>(1)</sup>も、今日の憲法実態からみれば、必ずしも十分にその所期の目的を達成しているとはいえない。その理由は、第一に、主な政党の資金は、一方において二分の一もしくはそれ以上を個人寄付によって賄われているが、他方で相変らず組織による献金に依存しているからである。とくにこのことは、企業献金を頼りにしているPCPとLPに当てはまる。第二に、政党間の政治的平等性がまだ十分に実現しておらず、とくに一九八〇年代に入ると、政党間の収入に大きな格差が生じているからである。そして第三に、選挙年における政党の運営費の著しい増大が選挙戦に大きなインパクトを与える結果、選挙費用の制限を事実上無意味にしている場合があるからである。カナダでは、個人・企業・労組等による寄付には制限がなく、また、五〇日の法定選挙運動期間以外には、政党の支出を規定する法的定めがないため、選挙戦の前に選挙を有利にリードすることをねらった支出、とくに選挙日を決定する与党による支出<sup>(2)</sup>は、選挙費用の規制の網を容易にくぐり抜けることができるのである。それ故、選挙費用の制限は、政党間に真の平等の機会を保障しているとはいえない。以上のほか、候補者および政党の選挙費用に対する国庫補助制度のあり方にも、いくつかの注目すべき問題点がある<sup>(3)</sup>。

現行の国庫補助法制の骨格は、全体的にみると、当初から与野党を含めて、大政党に著しく有利であり、小政党および下院に議席をもたない政党には不利となるよう構築されていたとみることができるとは、八五年法の定める①政党の登録条項、②候補者・政党の選挙費用に関する国庫補助の取得条件、③政党に対する放送時間の割り振り規定、および④所得税控除制度などをみれば、明白である。

カナダでは、法的承認を受けた政党のみを選挙戦に参加させることは、候補者および政党がその代表責任者をもつという原則とともに、選挙資金のあり方を改革する目的を達成するためには必要不可欠なことであると、一般に考え

られている。そして今日、政党的法的承認は、連邦と八つの州において採用されている選挙規制制度の土台となっている。<sup>(4)</sup> CEOへの政党的正式登録は、選挙資金を調達・支出するためにも、また、税法上の控除や国庫から選挙費用の一部の償還を受けるためにも、絶対に必要な要件である。登録政党としての法的地位を獲得するためには、各政党とも、党首、代表責任者、会計監査人、一〇〇人の党員、党事務所および銀行口座等を有し、かつ、一二人の下院議員あるいは五〇人の候補者を保持していなければならない。こうした厳しい要件の設定は、事実上二つの大きな中央州（オンタリオ州とケベック州）以外で、政党を結成するのを不可能にしているといえよう。

候補者の選挙費用に対する公的助成制度は、一九六三年、ケベック州においてはじめて採用され、その後、六九年にはノバスコシア州、七四年連邦、そして、七五年オンタリオ州と続き、今日ではほとんどの州で、なんらかの形の候補者助成が実施されている。こうしたシステムは、各政党の中央本部の経済的負担を軽減し、資金の乏しい候補者に議会への門戸を開き、女性議員の躍進を助けることに寄与している。しかし、これらの恩恵を受ける候補者は、既成の二大政党（LP・PCP）以外ではごくわずかしかない。この点は、統計をみれば明らかである。一九八〇年の段階では、国庫補助を受ける資格のある候補者は、一、四九七人中六五〇人（四三％）であり、八四年では、一、四四九人中六六四人（四六％）で、そのうち、LPが二三八人、PCP二八二人、NDP一四〇人、地方西部連合党三人、独立党一人となっている。

ラジオ・テレビ放送に要した政党的費用に対する国庫補助についていえば、一九八五年法が認める選挙費用限度額の一〇％以上の支出をした場合のみ、各党の選挙費用総額の二二・五％を国庫から償還されることになるから、この恩恵を受ける政党はわずか三党—LP・PCP・NDPしかない。これでは結局、放送費用に対する国庫補助は政党の実際の放送費用に対してではなく、選挙費用限度額に対して与えるということになってしまう。前述のごとく、一

一九八三年の法改正までは、ラジオ・テレビ放送に要した費用の半額が国庫から償還されていたが、これは、出版やその他のメディアに対する明らかな差別待遇であるという理由から、現行法の助成方式に改められた。しかし、選挙費用限度額の一〇%以上の支出を行うのは、大政党のみであるから、小政党には、選挙放送費用に対する国庫補助からの恩恵はほとんどないといえよう。

政党に対するラジオ・テレビ放送の時間配分制度も、大政党にきわめて有利になっている。前にも述べたように、有料・無料時間ともに、前回の総選挙の結果の議席数や得票数などを基準にして配分するわけであるから、大政党に有利であるのはけだし当然である。有料放送時間の割り振りの数字が、このことを明瞭に物語っている。<sup>(5)</sup>一九八四年の段階では、L P 一八三分、P C P 一二九分、N D P 六九分であり、共産党以下の小政党はいずれも五・五分しか与えられていない。

所得税控除制度は、候補者に対する寄付には選挙時に、そして、政党に対しては毎年適用されるわけであるが、この点についても、現職議員および登録政党ならびにその候補者が、大いに有利であるといわねばならない。というのも、新しい政党の候補者が控除制度の恩恵を受ける資格を取得することは、はなはだ難かしいからである。要するに、候補者および政党の選挙費用に対する国庫からの償還は選挙後に行われるので、選挙資金を自前で、もしくは所属政党から当初より調達できる候補者、あるいはまた、選挙費用限度額の一〇%以上の支出を行う登録政党が、大いにその恩恵を受けることになる。<sup>(6)</sup>

(1) カナダの選挙制度については、詳しくは吉田善明「カナダの選挙法制の諸問題」法律論叢五八巻四・五合併号および同勉「諸外国の選挙制度(9)」選挙四〇巻六号参照。

(2) ジョン・セイウェル『カナダの政治と憲法』(吉田善明監修・吉田健正訳)五四頁。

- (3) カナダの選挙法は選挙期間中のことだけを規制し、各党の党首・下院議員候補者の選出過程および選挙令状の発給前における政党の支出について、全くふれていないのは問題であるとの指摘があるほか (Patriel, op. cit., pp. 67-68.) ①アメリカでも批判的になってきている第三者による選挙費用の支出、いわゆる独立支出、②選挙法の執行機関であるCEOの権限など、検討を要する問題があるが、紙幅の関係上、ここでは省略する (これらの点については Ewing, op. cit., pp. 220-230.、および前田徹「カナダにおける政党の政治資金と公的助成」早稲田政治公法研究四〇号二〇頁以下参照)。
- (4) K. Z. Patriel, *The Control of Campaign Finance in Canada*, H. G. Thorburn, ed., *Party Politics in Canada* (1984, 5th edition), pp. 115-127.
- (5) 無料放送時間の割り振りは、以下の通りである。LP一三六・七分、PCP一〇二分、NDP五四・五分、共産党以下の小政党はいずれも四・三五分である。
- (6) なお、下院議員の選出手続きおよび候補者・政党の選挙資金に関する諸問題を検討するため、一九八九年、「選挙改革および政党資金に関する王立委員会」(Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing)が設置され、一九九二年、「おわりに」および前掲注③で指摘した諸事項について一定の勧告を提出しているが、この点に関しては、詳しくは W. T. Stanbury, *Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform*, A. B. Gunlicks, ed., *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (1993), pp. 95-114.、および伊藤勝美「資料・カナダにおける政治改革—『選挙制民主主義の改革』—選挙改革及び政党資金に関する王立委員会の『最終報告書』の紹介—」近畿大学法学四一巻一・二号二六七頁以下参照)、連邦および州レベルで実現に移される可能性はきわめて少ないといわれている (Ewing, op. cit., pp. 202-203.)。