

米国の政治資金制度の どのような点を学ぶべきか

藤本一美 氏 専修大学法学部教授

ロビー活動が公に認められているアメリカでは、政治と金の問題はどのように整理されているのか。アメリカにおける政治資金制度に学ぶべき点はどこか。アメリカ政治を研究テーマにされている専修大学法学部教授・藤本一美氏にうかがう。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

「丸太小屋から ホワイトハウスへ」

反町 議院内閣制と大統領制という相違があるにせよ、ロビー活動が大々的に行なわれるなど、アメリカの政治資金制度は基本的な発想から日本のそれと大きく異なっており、その相違に日本の制度改革のヒントが含まれているように思われます。そこで、アメリカ政治にお詳しい藤本先生に、まずアメリカの政治資金の仕組みについて概括的にご説明いただきたいと思います。

藤本 アメリカの制度の特徴のひとつは、選挙費用と政治活動資金を区別せず、一括して政治資金として取り扱っていることです。法制度的には、1971年に制定された連邦選挙運動法(Federal Election Campaign Act)が大統領選挙、連邦上下両院選挙をカバーしており、詳細な規制を設けています。その法律規定を管理運営するのが、強力な権限を持つ準司法機関である連邦選挙委

員会(Federal Election Commission)です。同委員会は、1972年に発覚したウォーターゲート事件にまつわる不正献金を契機として、政治資金を監視する機関として設置されました。8名の委員で構成され、そのうち2名は票決権を持たない上下両院の事務総長、残り3名は共和・民主両党の連邦議員で、大統領が3名ずつ指名するかたちをとっています。

反町 選挙制度の中で、まず大統領選挙の選挙資金の仕組みにはどのような特徴があるのでしょうか。

藤本 周知のように、アメリカの大統領選挙は事実上直接選挙

ですが、これに対して国庫から補助金が出るのが大きな特徴と言えます。大統領選挙運動は2月に始まり、11月の本選挙まで全国を回るという極めて大掛かりなもので、いきおい莫大な選挙資金がかかりますし、しかも候補者はその間、他の仕事はできません。また、選挙戦の最中に選挙資金が底を突けば、その時



点で諦めなければならないこととなります。結局、金持ちしか大統領選挙に出馬できないことになってしまい、「丸太小屋からホワイトハウスへ」という言葉に象徴される、ワシントン大統領以来のアメリカの民主主義の理念、つまり誰でも大統領選挙に出られるという理念に反することから、公的助成が設けられるようになったのです。そして、大統領選挙運動基金法がつくられ、1976年の大統領選挙で最初にこの制度を利用したのが、民主党の大統領候補ジミー・カーターでした。

原資は税金です。有権者が所得税を納めるとき、任意で3ドルを基金として払い込む。これを蓄えておいて、一定の条件を満たした大統領候補に対して、その選挙活動を助成する制度です。予備選挙、全国党大会、本選挙と三つの段階で公的な助成がなされます。私は、アメリカの民主主義の良さが現れたよい制度だと思っています。

反町 連邦議員選挙に対する助成は？

藤本 公的助成はありません。集めた政治資金の内訳は、6割が個人献金、3割が政治団体献金、1割がその他自己資金などです。近年、政治団体による献金が増える傾向にあります。そこでは政治活動委員会(Political Action Committee / 以下、PAC)という組織が大きな役割を果たしています。PACとは、企業や労働組合、業界団体などがつくる献金組織で、広く寄付金を募り、どの政治家にいくら回すか決める、要するに政治献金の調達・配分機関です。アメリカは、イギリスなどと異なり、建て前としては企業献金・組合献金が禁止されているのですが、PACがいわば合法的な抜け道となっているわけです。

反町 PACはどのような経緯でできたのでしょうか。

藤本 20世紀初頭、共和党が企業から多額の政治資金を手にするようになり、それを受けて、1907年にティルマン法(Tillman Act)が制定され、企業による献金が禁じられました。その後、1940年代になると、タフト・ハートレー法(Taft-Hartley Act)などによって労働組合の寄付も禁止されます。それに対して、CIO(Congress of Industrial Organizations: 産業別労働組合会議)は、民主党の候補者に献金するため、組合員からの寄付金の受け皿として分離基金を設けて、これを通じて献金するようになりました。この組織がPACの前身です。当初は合法か非合法かあやふやな存在でしたが、1974年の連邦選挙運動法の改正で合法性が認められると、企業や労働団体、社会団体などが次々にPACをつくるようになり、今やその数は4,000とも5,000とも言われています。それらのPACが莫大な政治資金を抱え、自分たちの政策に都合のよい議員たちに献金しているのです。

政治資金と言論の自由

反町 PACにしても、民主的な手続きの一環として、何かしらの存在意義が認められているということでしょうか。

藤本 そうです。日本では「ロビー活動」というと「圧力」ということで、あまりよいイメージでとらえられていませんが、アメリカではロビーイングが公に認められており、元議員や元閣僚、弁護士などが盛んに活動しています。アメリカでは、議員は全国民の代表ではなく、自分たちの代理人である。代理人に影響力を行使したり、自分たちの意見を通してもらったり

するのは当然だという考えがあるので

す。
例えば、有名なロビー活動団体である全米ライフル協会(National Rifle Association)もPACをつくっていて、そこを通じて自分たちに都合のよい政策を進める議員を支援しています。そればかりか、多額の広告費を使って、銃器のコントロールを主張する議員に対してネガティブ・キャンペーンまで展開しています。

反町 そのような行為も、合法と見なされるということですね。

藤本 1976年の「バックリー対バレイオ判決」において、連邦最高裁は、政治団体などの意見広告費用の上限を定めた連邦選挙運動法の規定について判断し、表現の自由を保障する憲法修正第1条に抵触することからこの規定を無効と判決し、特定の選挙候補者陣営と事前に協力しないかたちの「独立支出」であれば合法である、との判決を下しています。皮肉なことに、その結果、青天井と解されましたが、

反町 それでは、アメリカで政治資金の問題とされているのは？

藤本 連邦法の管理下に置かれた献金を「ハードマネー」と言いますが、それ以外の献金は「ソフトマネー」と総称されます。これは、連邦法の枠外で集める献金で、今日金権政治の温床とされています。

反町 ソフトマネーはどのようにして集められるのですか？

藤本 例えば、もともと州や地方の政党支部の活動のための献金ですが、政党運営費として全国委員会が使うようになった資金です。アメリカでは、大統領選挙

国民参加型の政治資金制度

～国民の政治活動の自由と
政治家の議員活動の自由～

の際、連邦議員選挙から、州の知事や州議員、市長の選挙まで行われるため、その資金がどこでどう使われたか分からなくなります。ソフトマネーは、特に激戦区に集中的に投じられているわけです。

反町 それに対する法規制は？

藤本 連邦選挙運動法は何度か改正されていますが、いずれも手直しといったレベルにとどまり、1980年代、1990年代を通じて抜本的な改革はなく、ソフトマネーに関しても議論されてはいたものの、なかなか規制がなされませんでした。昨年になって、ようやくブッシュ大統領が選挙資金改革法案にサインをして、政党の全国本部に対するソフトマネー献金が禁止されることになりました。不正会計事件を起こしたエネルギー大手のエンロンが、ブッシュ政権の要人に巨額の政治献金をしていたことが分かった。そのため、ブッシュ大統領は民主党が主導する選挙資金改革法案に署名せざるを得なくなったと言われます。ついにソフトマネーに規制がかけられましたが、その代わりに、ハードマネーの方は、献金の上限を1,000ドルから2,000ドルに引き上げています。そうでもしなければ、議員たちは了解しないわけです。また、政党の州本部に対しては1万ドルを上限に献金が認められました。そこも抜け道に使われる可能性があるでしょう。

アメリカの情報公開

反町 アメリカの選挙については、テレビスポットなどマスメディアを徹底的に活用することもあって、選挙資金が肥大化しているとの指摘もありますね。

藤本 マスメディア関連の支出が大きく

なったこともあって、選挙資金は増大の一途を辿っています。そのため、政治家は資金集めに汲々とする事になり、資金集めのパーティなどは日本以上に盛んです。再選を目指して選挙区にへばり付いて資金集め、ワシントンDCに戻れば、また資金集めのパーティと。議員の日常活動はそんな感じです。

反町 アメリカにおいても政治と金の問題は難しいテーマであると。

藤本 本質的な解決が困難な課題です。政治資金が肥大化し、PACが幅を利かせるようになっている。ところが、それを規制するにも、そもそも制度をつくるのが当の議員たちですから、自分の首を締めるような厳しい立法はなかなか成立させようとしません。また、どうかして規制をつくったところで、アメリカには膨大なロイヤーがあり、その中には法律の抜け道を考え出すことを得意中の得意とする者が大勢います。いくら法律で律しても、必ず迂回路が拓かれるのです。あるいは、司法部が憲法の理念から判断を下しても、それが拡大解釈され、事態が悪化することもある。アメリカでも、政治と金の問題は、一面で底無し沼のようなところがあるわけです。

では、見習うべき点は全くないのかと言えば、日本と決定的に違う点がひとつあります。政治資金の情報公開です。連邦選挙運動法などで選挙費用の包括的な情報公開が定められており、すべての候補者、政党委員会、PACは、連邦選挙委員会に政治資金について定期的に報告をしなければなりません。連邦選挙委員会については、票決権を持つ委員が共和党・民主党3名ずついるため、肝心なことを決められない、といった批判があるのも事実ですが、事務方として250

名から成るスタッフがいて、政治資金の情報公開についてはかなりしっかり行っています。

反町 もちろん、それらの情報は一般国民にオープンにしているわけですね。

藤本 連邦選挙委員会は、受理した収支報告書を一般の閲覧に供します。連邦選挙委員会の建物は、ワシントンDCのFBIの前にあり、そこに行けばすべての資料が揃いますし、資料はデータベース化され、各州に設置した端末機からインターネット上でアクセスできます。

また、政治資金と政治家の個人資産が明確に区別されていることもポイントのひとつです。1978年に政府倫理法ができて、政治家の資産に関して詳細に定められ、政治資金以外で候補者が私的経済活動などによって得た収入は、すべて連邦議会に報告することが義務付けられています。

これらの情報、連邦選挙委員会の公開資料や政府倫理法の資産公開制度などによって、どの議員がどの企業と結託しているか利害関係が分かるのです。例えば、軍事委員会に属す議員が軍需企業の株に投資している場合、問題があるなら、メディアなり野党が追及できます。アメリカにも「シャドーマネー」といって表に出てこない政治資金もありますが、資金の入りと出に関する情報さえ公開されていれば、そこに食い違いがあったとき、追及することができます。どの企業や団体が、議員にいくら資金を出しているのか、それを追跡できるところが日本との大きな違いです。日本の政治資金収支報告書は、一般の有権者が目を通したところで、それがどういう団体なのかということすら、よく分からない。

反町 つまり、アメリカに倣うべき点は、

政治資金の内容をよりオープンにして、その献金がクリーンかダーティか、国民が判断できるようにすることであると。

藤本 それが目玉です。政治家が、どこからどれだけ資金を集めて、どのように使ったのか、はっきりさせる。そして、政府は一般国民がその情報にアクセスできるシステムをつくる。それが先決だというのが私の基本的な考え方です。

議員立法のコスト

反町 アメリカでは、情報がオープンにされ、有権者が政治家の行動を確認できるなら、政治と金の対価関係そのものは罪にはあたらないとされるわけですね。

藤本 そこが日本と根本的に異なるのです。簡単に言えば、自由な資本主義社会なのだから、大いに資金を集め、使ってもよい。企業も組合も自由な団体であり、その活動を規制してはまずいということです。

反町 法案をつくるための人件費など、民主的な政治プロセスには当然コストがかかるわけで、その法律の必要性を主張してロビー活動を展開する受益者が相応の負担をすべきとの理屈が成り立つかもしれませんね。

藤本 ロビー活動も当たり前のこととされ、政治家に対する資金的な支援も認められています。アメリカにおいて、政治資金絡みで捕まるのは、ほとんどが情報公開絡み、つまり正しく報告していないというケースです。例えば、10年ほど前に民主党のジム・ライト下院議長がテキサスで土地開発業者から14万ドルの政治献金を受け取りながら報告しなかったことで、メディアに叩かれて議長のみならず議員も辞任した事件がありました。



反町 大統領制で厳格な三権分立下のアメリカは、議員立法のみですから、議員にすればどのような法案をつくれればいいか、国民のニーズを吸い上げるという意味においても、ロビー活動は情報収集の面で有益性があるということなのでしょう。

藤本 確かにそういう面もありますが、アメリカで成立している法律を見ますと、形式的には議員立法でも、現実には、その過半数は政府の意向を組んだ法案です。大統領は自らの政党の議員を使って法案を提出させています。そうでなければ、行政ができません。そのため、アメリカの法律も、実質的には日本の閣法と似たようなものが少なくないのです。日米で何が異なるのかというと、立法スタッフの層の厚みです。ここが全く違う。アメリカの連邦議員には秘書と言っても、下院議員で最低20名はいますし、上院議員に至っては40名からの秘書を抱えていることも珍しくありません。

反町 日本も今後、いっそう立法府の機能充実が求められるとすれば、議員内閣制ではありますが、立法スタッフの増員なり、立法活動の資金の強化という面

においては、アメリカ型に近付けるべきである、ということでしょうか。

藤本 日常、必然的にかかるコストを抑えようとすれば、どうしても無理が生じます。秘書を増やし、立法スタッフを増やします。そして議員がきちんと立法活動できるようにする。政治活動を支える資金については情報公開を徹底させる。政治家には、まず透明性に関して責任を全うさせる。日本の政治資金の改革は、そういう方向に持っていくべきでしょう。

専修大学法学部教授

藤本 一美(ふじもと かずみ)

1944年青森県生まれ。1968年明治大学農学部農芸化学科卒業。1973年明治大学大学院政治経済研究科博士課程修了。1973年国立国会図書館調査局勤務。1993年明海大学不動産学部教授。1997年専修大学法学部教授。専攻は政治学、米國政治。著書『アメリカの政治資金』(勁草書房・1999)、『戦後政治の決算』(専修大学出版局・2003)ほか多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

国民参加型の政治資金制度

～ 国民の政治活動の自由と
政治家の議員活動の自由 ～