

アメリカの選挙資金改革

西山 隆行

成蹊大学法学部教授

選挙資金改革と議会の自浄作用

政治と金をめぐる問題はどの国においても発生している。政治に金がかかるのは事実であり、献金の自由も認められるべきである。ただし、個人であれ企業や団体であれ、あらゆる主体が自己利益を追求して行動していることを考えると、政治家や候補者に対する献金に批判的な眼差しが向けられるのは当然だろう。

アメリカは選挙に多額の費用が必要なことで知られている。とりわけ1970年代以降、テレビ広告などのメディア関連支出も増大している。膨大な自己資金を投入することができる場合は例外として、大半の候補は選挙資金を寄付や献金で賄わなければならない。そこに腐敗の危険が生じるのである。

本稿は、アメリカにおける最新の大規模な選挙資金改革である2002年の超党派選挙資金改正法(BCRA)、いわゆるマケイン＝ファインゴールド法が成立した理由を検討する。近年のアメリカでは現職議員の再選率がとても高くなっているが、その理由の一つは、現職議員が献金を集めやすい点にある。

にしやま たかゆき

東京大学大学院法学政治学研究科修了。博士(法学)。専門は、アメリカ政治。成蹊大学法学部教授。

著書に『犯罪大国アメリカ』のいま一分断する社会と銃・薬物・移民(弘文堂、2021年)、『アメリカ政治入門』(東京大学出版会、2018年)、『アメリカ型福祉国家と都市政治—ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』(東京大学出版会、2008年)など。

再選を目指す政治家が選挙資金についての規制を強化することは、自分の首を絞めることになりかねない。何故2002年改革においては、政治家自身が「身を切る」改革を実現することができたのだろうか。同法が成立した理由を解明することは、議会の自浄作用を検討するという本号の目的に合うだろう¹。

政治的起業家

アメリカの統治機構が議会等の自浄作用に必ずしも期待しないという前提で組み立てられていることは、知られているかもしれない。合衆国憲法制定時、建国者たちは、政治に携わる市民は利己心ではなく公德心を持ち、共通善の実現を目指して行動することが重要との共和主義の思想を持っていた。だが、ジェームズ・マディソンら建国者たちは、個人の倫理や規範に期待するだけでは不十分だとの認識から、権力分立と呼ばれる制度的工夫を行うことで政治の墮落を防ごうとしたのである。

だが、連邦議会の歴史上、一見すると議員の自己利益に反するような改革が達成されることがあり、選挙資金改革もその一つだと言える。ただし、改革が達成されたのは、その主導者が公德心を持っていたというよりは、身を切る改革をすることが自らの野心の実現につながると判断したからだと考えられる。

何らかの制度が成立すると、様々な主体がそれに適応して、変化を拒むようになる。選挙資金に関しては議員が利害関係者であり、既存の制度から恩恵を被っている議員は改革に抵抗する。仮に改革の

方向性に賛同している場合でも、具体的な改革案が自らやその支持団体に不利益をもたらす可能性があるならば、現状変革を拒む可能性もある。

このような状況で改革を行うためには、政治的起業家の存在が重要となる。一部議員からの反発を乗り越えて改革の意思を示すだけでなく、法案を作成し、その成立に向けての票固めを行う人物が必要になる。賛否を明確にしていない政治家が賛同しやすい世論を作り出したり、法案の細則に配慮したりすることで、多くの議員が議場で賛成票を投じさえすればよいという状況を作り出すことが必要なのである。

このような点を念頭に置きながら、以下、アメリカの選挙資金改革について検討することにした。

選挙資金改革の展開

選挙資金をめぐる問題は19世紀以降、大きな問題であり続けてきた。献金の見返りとして様々な仕事やサービスの提供を受けるというパトロネージの慣行が一般的だったからである。このような伝統を打破するべく1907年のティルマン法などの選挙資金改革も実現したが、その法律を執行するための仕組みは制度化されなかった。

だが、選挙資金をめぐる問題は1970年代初期以降、重要な政治争点と認識されるようになる。その嚆矢となったのは1971年の連邦選挙キャンペーン法(FECA)であるが、同法は、1972年大統領選挙の際に選挙資金法違反が発見されたのとウォーターゲート事件を受けて、まずは1974年と1976年に改正された。その過程で、連邦選挙委員会(FEC)が創設されるとともに、個人、政党、政治活動委員会(PAC)による献金額に上限を定めるとともに、献金情報の開示が義務付けられた²。FECAは、連邦議会選挙の候補が選挙のために用いる金額に制限は設けておらず、最高裁判所も候補とその家族が持ち出す資金額に限度を設けることを禁じている。ただし、個人や団体が選挙のために使用した金額や献金についてはFECに報告する義務がある。

このように連邦議会自身が選挙資金を規制する試みも時折なされている。だが、それに歯止めをかけ

ようとする動きが司法の分野で発生していることが、アメリカの選挙資金をめぐる問題を複雑化している。中でも1976年のバックリー対ヴァレオ判決は、以後の選挙資金に関する枠組みを規定している。同判決で最高裁判所は、選挙における献金や支出は合衆国憲法修正第一条で定められた言論の自由に含まれると判示した。その上で同判決は、選挙のための「献金」についての規制は腐敗防止の観点からある程度は容認できるが、選挙のために行う「支出」、例えば争点について意見広告を出すことについては原則として規制を認めないとしている。以後、この区別が重要な意味を持つようになる。

アメリカの献金の仕組みを大きく変えたのが、FECAの1979年の修正である。同修正で政党は、政党構築のための献金を個人や団体から無制限に受けられるようになった。政党はその資金を、テレビ広告や職員の給与、有権者登録や投票促進などの活動に用いることができる。政党が特定候補のためにその資金を用いることは禁じられているが、その条件を守れば豊かな献金者やPAC、政党がその使用法を自由に定めることができるようになった。その結果、現職候補に有利な状況が続き、この資金が政治を腐敗させているとの議論が強まった。この資金はソフトマネーと呼ばれるようになったが、その献金の額は1992年から2002年の間に4倍以上となった。

このような事情を受けて2002年に、ソフトマネーに限らず選挙資金一般について規制するBCRAが、二大政党からの支持を得て上下両院を通過し、ジョージ・W・ブッシュ大統領の署名を得て成立した。下院では賛成が240票、反対が189票であり、上院では賛成が60票、反対が40票での通過となった。BCRAは、上院に法案を提出したアリゾナ州選出のジョン・マケインと、ウィスコンシン州選出のラッセル・ファインゴールドの名前をとって、一般にマケイン＝ファインゴールド法と呼ばれている。政党に対するソフトマネーの献金を廃止するだけでなく、個人によるハードマネーの献金可能額を増大させ、企業や団体に対して、本選挙の60日以内、および予備選挙の30日以内にテレビで意見広告の放

映を禁止することを内容としている。

BCRA成立の条件

BCRAが成立した理由として、当時の政治状況がある。2001年に大手エネルギー会社エンロンによる巨額不正会計事件が発覚したのに端を発し、様々な企業の不正会計が明らかになった。それら企業は政治献金も行っていたため、政治と金の関係をめぐる世論の批判が強まっていたのである。

それに加えて、マケインが政治的起業家として重要な役割を果たしたことも重要である。ソフトマネーは巨額の献金が可能な富裕層や大企業から支持されていた共和党を利しているとの判断から、民主党がその改革を目指すことがあった。例えば1992年にはソフトマネー規制法が民主党多数議会を通過したものの、共和党のジョージ・H・W・ブッシュ大統領の拒否権発動によって葬り去られている。このような中でマケインは、共和党議員であるにもかかわらず、民主党のファインゴールド議員とともに1995年に新聞に選挙資金改革の必要性を訴える意見記事を出し、それ以降法案を作成して提出するようになった。マケインは原理原則を重視しつつも、必要に応じて妥協したり大胆な行動をとる人物として知られている。マケインは選挙資金改革以外にも、LGBTの権利や銃規制など、党主流派とは一線を画する行動をとる「異端者」として知られるようになる³。

マケインがそのような行動をとった背景に、政治的野心があったのは間違いないだろう。1995年の意見記事発表後、マケインは国民の注目を集めるようになり、1996年大統領選挙で共和党のボブ・ドール候補の副大統領候補として取り沙汰されるようになった。2000年大統領選挙では党主流派や大企業の支持を得ることが予想されたジョージ・W・ブッシュに対抗する反主流派として共和党候補となることを目指した。2008年大統領選挙でマケインが十分に共和党候補となったことは知られているだろう。

また、野心を持ち、党主流派と対立するのを厭わないマケインが党内で存在感を示せたことも重要である。アメリカでは連邦議会選挙の二大政党の候補は選挙区ごとに行われる予備選挙で決定され

るため、党本部は公認権を持たない。そのため、党内で多様な見解が存在することは当然の前提とされている。

そして、改革を追求するマケインの方針に追随する動きが発生したことも重要である。ウォーターゲート事件以後、連邦政界に対する不信と反発が強まっていたため、マケインのような異端者が世論の支持を得やすくなっていた。そのような中で、2002年の中間選挙を前に、再選を目指す議員が世論の反発を恐れて法案賛成に回ったのであった。

BCRAが成立する背景には、このような要因が存在したのである。

BCRA後の展開

BCRAについては当初、選挙前に意見広告の放送を禁止することは、先述のバックリー判決に反し修正第一条違反だと指摘する者もいた。だが、2003年のマコネル対FEC事件で最高裁判所は、言論の自由に対する制限は最小限であり、腐敗を防止するという目的から正当化されると判示した。そのため、改革派はBCRAを勝利と見なすこともあった。

では、BCRAはアメリカの政治と金をめぐる問題を改善させたのだろうか。実は、BCRA成立後、その抜け穴を探す試みがなされ、527団体と呼ばれるものが増加するようになった。BCRAは税法527条に基づいて設立された527団体を規制しておらず、527団体への寄付金には制限が存在しない。以後、527団体は争点提起のための団体と位置付けられ、特定候補に対する賛否も厭わず表明するようになった。

また、裁判所もマコネル判決から徐々に立場を変えるようになっていった。まず、2007年の判決で最高裁判所は、選挙前に行われる争点広告に関する規制は違法な検閲に当たると判示した。広告が明示的に投票を促したり特定候補を敗北させようとしていなければ、許容されるとしたのである。そして、2010年のシチズンユニテッド判決で最高裁判所は、企業や団体に対して選挙前にテレビ広告の放映を禁止するBCRAの一部規定は、合衆国憲法修正第1条に定められた表現の自由に反する検閲

で違憲だと判示した。また、その2ヶ月後のスピーチナウ判決で控訴裁判所は、企業や団体が特定候補の当選または落選を主張する場合でも、その活動が候補と意思疎通をせずに独立して行われる場合は規制することはできないとの判決を下した。

これら判決を踏まえて、スーパー PAC と呼ばれるものが作られるようになった。今日のアメリカでは、特定候補への投票を呼び掛ける選挙活動と、利益集団等が政治的立場を表明する政治活動が区別されるようになってきている。スーパー PAC は候補者に対する献金や選挙活動をすることはできないものの、政策に関する立場を表明し、対立する見解を持つ候補を批判することは認められている。後者の目的のために無制限に資金を用いることも認められている。これらの結果、対立候補への批判を目的としたネガティブ・キャンペーンのために資金を無制限に投じることが可能になったのである。

日本への示唆

このように、アメリカの選挙資金をめぐる政治では、非常に興味深い展開が見られた。

BCRA 後の展開については、世論の支持を得て立法部が自浄機能を果たそうとした試みを、司法部が部分的に骨抜きにしたのが興味深い。これは、選挙資金をめぐる考え方が多様であることの反映でもあるだろう。また、選挙資金改革が予期せぬ帰結を生んだ点も興味深い。BCRA と裁判所の判決を踏まえて527 団体やスーパー PAC が登場した結果、巨大企業が選挙に大きな影響を行使し、ひいてはビジネス寄りの候補を多く当選させる可能性が大きくなるとは、BCRA の支持者は想定していなかっただろう。

このように BCRA に大きな限界があったことは事実である。とはいえ、マケインを中心に議会が自浄機能を果たそうとし、それが実現した理由を探ることには重要な意味がある。これは、単にマケインが世論の求めに応じて公共善を実現しようとしたという単純な話ではない。マケインが自らの政治的野心を実現するために改革を志したこと、そして、多くの議員の利益に反する行動をとるマケインが共和

党内で存在感を示すことができたことが、重要な意味を持ったといえるだろう。

その背景には、アメリカでは政党規律が弱く、多様な見解を持つ人々が党内で共存することが可能だったことがある。アメリカでは党の候補として認められるためには、予備選挙で勝利して有権者の支持を得る必要がある。これは、政界の常識が国民の認識と乖離している場合でも、それを是正する仕組みだと言えることができるかもしれない。そして、政党規律が弱いゆえに、世論の支持を得られる場合には超党派の立法が可能になるのである。

他方、日本では、比例代表の候補者名簿を党が作ったり、議院内閣制を採用しているために首相候補となる党首の方針に基づいて党議拘束がかけられることが想定されている。また、議員による互選で党首を選ぶのが一般的なため、党内で地位を築くためには、国民一般の常識よりも政界の常識に浸かっている方がよい可能性もある。もちろん、予備選挙や党首公選の導入には慎重になるべきであるが、本稿の事例からは、党内で多様な意見が出ることを尊重する状況が生まれることが、議会の自浄を可能にするために必要だといえるだろう。■

《注》

- 1 アメリカ政治の基本的特徴については西山 (2018) が、連邦議会については Davidson, et.al. (2020)、Adler, et.al. (2021) 等が簡潔に解説しており、本稿で示された事実関係の多くもこれらの中で紹介されている。
- 2 PAC は 1907 年のティルマン法が連邦候補者への献金を企業に禁じ、1943 年のスミス＝コナリー法がその対象を労働組合に拡大したのを受けて、アメリカ労働総同盟・産業別組合会議 (AFL-CIO) が規制を乗り越えて献金するために作り出したのが最初である。PAC は、1978 年から 2016 年の間で、その数も、献金総額も約 3 倍となるなど存在感を増大させている。
- 3 マケインについては、Timberg (2007) などの記述を参考にしている。

《参考文献》

- 西山隆行 (2018) 『アメリカ政治入門』東京大学出版会
 Adler, E. Scott, Jeffery A. Jenkins, & Charles R. Shipan, (2021) *The United States Congress* [second edition], Norton.
 Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, & Eric Schickler, (2020) *Congress and Its Members* [17th edition], Sage.
 Timberg, Robert (2007) *John McCain: An American Odyssey*, Free Press.