

本稿は、“*Managing the Problems of Political Finance,” Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience*”を(財)日本国際交流センターの責任において翻訳・編集したものである。

政治資金問題への対処法

ブルッキングス研究所アヴェレル・ハリマン・シニア・フェロー

トーマス・E・マン

いかなる民主主義国家でも力ネは厄介なものであるが、一般的に日本の「金権政治」は特に質が悪いと見られている。過去数十年間に深刻なスキャンダルが発覚し、政府高官の権威は揺さぶられ、不当な政治資金集めやばらまき、贈収賄が暴露されてきた。多くの批評家は、金権政治を通じて流れる資金の額の大きさや、関係者の違法行為に注目してきた。これらは確かに、国民の政治離れや政治不信を招いたと言える。しかし、より厄介なのは、政治資金によって、公共政策がゆがめられたり、状況の変化や国民のニーズに応える政府の能力が制約される点である。

谷口氏は「政治と力ネ」の中で、政治資金とその規制を個別に捉え、その関連性を無視することに対して警告を発している。日本で多額の政治資金が必要とされ、政治資金絡みの問題が多く起こるのは、米国と同様、候補者中心の政党制度が主な理由だと谷口氏は指摘する。需要を減らさずに政治資金の供給を制限しようとすれば、最終的にはそれを妨害する圧力が必ず生じる。実際に米国では、連邦選挙（大統領選挙・上下両院選挙）での献金と支出を初めて制限した連邦公職選挙法（1974年）以来、そうした圧力が生じている。

政治資金は日本の病んだ政治制度の病源というよりは、一つの症状だという谷口氏の主張は、候補者中心の選挙制度以外にも当てはまる。政治資金は自民党の一党支配体制下では不可欠な潤滑油であったかもしれないが、日本の政党政治や政策決定の特徴的なパターンは、政治資金だけではなく、中選挙区制度、国会における地方偏重の予算編成、強力な官僚機構、広く共有された国家目標、戦後の高度経済成長といった、多くの要因によって形成されてきた。

小選挙区比例代表並立制(小選挙区300名、比例代表200名)に移行した1994年の選挙制度改革は、その立案者やその支持者の期待に反し、金権政治からの脱却や英国のような二大政党制の誕生には結びつかなかった。確かに彼らは、選挙制度改革がすぐ

に何らかの成果に結びつくのではないかという必要以上の期待を持っていた。政治資金改革を推進するにも、政治資金の調達や支出に関する法改正に期待しすぎてはいけない。谷口氏のまとめた日本の政治資金改革の歴史は、法改正が不十分であったということではなく、新法には本来的に限界があり、期待した効果をあげられないものであることを明確に示している。こうした状況は、米国でもよく見られる。つまり、政治資金改革が必ず失敗するというわけではなく、どんな解決策も部分的な効果しか持ち得ず、かつ一時的なものであり、政治資金問題は、ガバナンスという社会の広範囲に及ぶ問題のごく一部に過ぎないということである。

1. 政治資金問題

それでは、何が政治資金の主要な問題であり、どのようにその問題に対処できるのだろうか。谷口氏は、日本の政治の高コストや、汚職を招く取巻の圧力を指摘している。しかし、コストが急増し、資金が潤沢な団体や個人が選挙および政策に影響を及ぼそうとする中で、候補者と政党が選挙に勝つために資金調達に躍起になると問題が生じる、と見るのがより一般的であろう。近年、選挙資金が急速に増大した米国では、選挙の総費用よりも、政治資金の調達および支出方法に目が向けられるようになってきたが、これは日本でも同様のようである。

また、民間の政治献金と政策決定がどのような関連性を持っているかも重要である。その究極の形として贈収賄、すなわち、明確に刑法に違反する報酬目当てのカネと政策とのやり取りがある。日本の最も悪名高い政治資金スキャンダルは、このカテゴリーに属する。しかし、政治家の巨額献金者への依存、資金調達と政策決定との利害対立、献金者が政治家に対して特別な接触や影響力を持つことによる民主主義の正統性の低下などの問題は、違法行為にはならない。またそれに関連する問題として、政治資金集め、すなわち、終わりのない政治資金獲得競争が、政党や公務員の時間の使い方、情報源、そしてガバナンスにどう影響するかといった一連のインパクトも無視できない。

これとは別に、選挙手続きに直結している諸問題もある。コストの増大と不当な政治資金の調達は、選挙戦を抑圧したり、政界の名門出の現職議員や自己資金の潤沢な候補者を特に有利にし、有能な人材の立候補を思いとどまらせたり、あるいは、意見を聞いてもらえるだけの資金を持たない個人、団体、立候補者および政党の声を弱めることによって、民主主義の説明責任（アカウンタビリティー）が蔑ろにされる恐れ

がある。

2. 政治資金規制の手法

これらの問題に対処するために、日米両国で情報公開、献金の制限、支出制限、公的助成、選挙活動の制限など、政治資金を規制する手法がある程度導入され、様々な効果をあげてきた。当初、政治資金規制法には抜け穴があり、有名無実になりがちであったが、次第に強化されていったという、谷口氏の言うところの日本の政治資金規制の歴史は、米国の選挙資金規制の経験に酷似している。

情報公開

政治資金およびその支出に関する情報公開義務は、透明性を高めれば汚職や政治家の職権乱用を抑止できるという仮定に基づいている。残念ながら、情報公開義務では、全体を把握しうるよう包括的な情報を適時に公開させられないことがしばしばある。米国でも、中央の独立機関である、連邦選挙管理委員会（FEC）が1974年に設置されるまでは、長年にわたってそういった状況が続いていた。同委員会は、すべての連邦選挙の候補者および政治委員会から報告書を集め、これらを公開することを任務とする。谷口氏によれば「ザル法」とされる政治資金規制法ではあるが、同法が1948年に制定されて以来、日本は情報公開の方向に向かって多少なりとも前進はしてきた。政治団体の数の削減、報告形式の統一、報告義務寄付金額の引き下げ、政治資金パーティーへの公開義務の適用などによって透明性は改善され、より多くの献金者の名前を特定できるようになった。しかし、規制法の強化後も、候補者や政党の資金調達と支出をかなり正確に把握するためには、自治省や全国47都道府県の選挙管理委員会の研究者チームが数カ月も調査しなければならないというのが実態である。日本の情報公開制度は、適時に情報を公開するためではなく、情報を管理するために作られているようにも思える。

献金の制限

政治資金の提供者と金額への制限は、日米両国で行われている。米国では、政治活動委員会（PAC：Political Action Committee）を組織し、PACを通じて政党や候補者に献金することはできるが、法人および組合が直接連邦選挙候補者に献金することは何十年も前から禁じられている。近年、規制対象にならない政党に対する「ソフト・マネ

一」(党組織活動強化や選挙啓蒙活動等に支出される資金)の登場に伴い、これらの規制はほとんど効果を失ってしまった。個人およびPACの候補者および政党に対する献金は、1974年から金額が制限されている。また、上限額をインフレに連動させることを怠ったために上限額の実質的価値が3分の2以下になり、資金獲得競争に拍車が掛かった。

日本では、1985年、1994年、1999年の規制法の制定によって、政治資金の献金者と受領者を規制する緻密な制度が完成した。谷口氏が説明しているように、企業献金は上限額が決められ、政党によって設置された政治資金団体（政党支部）に対してしか献金できなくなった。政治家個人やその政治資金管理団体あるいはその他の政治団体への企業献金も禁止された。企業献金は減少し、派閥は政治資金集めの端役に過ぎなくなり、田中元首相が「金権政治」構造を構築した頃とは大きく様変わりした。しかし、同時に政党は寄付、献金、カネの移転の規制から比較的自由なため、企業献金を政治家に橋渡ししたり、公開を避けるための手段として主に利用される政党支部の乱立を招きもした。政党に提供された「ソフト・マネー」が主に候補者中心の選挙活動に利用された米国の例から見ても、政党支部を利用するという抜け穴があるために、日本の情報公開および献金規制は効果を失う可能性がある。表向きは政党支部の設立とみられる措置が、実際には個人政治家の規制逃れの手段になっているのである。

支出制限

米国連邦最高裁判所は、有名な1976年のバッклー対バレオの判決で、強制支出制限は第一修正条項にいう「言論の自由」を侵害する憲法違反だとする決定を下し、公的資金の受理を条件とする自主的な制限だけが容認されると判断した。これまで数回の大統領選では、自主的な制限によって支出が制限されてきた。しかし、最近の政党の「ソフト・マネー」と、政党ではなく特定候補者の政策方針に対するアドボカシー活動の活発化によって、支出制限は事実上、撤廃されたと言える。

選挙資金規制がすべての選挙活動に適用される米国と違って、日本の法律では正式な選挙期間(現在わずか12日間に制限されている)とそれに先立つ期間が明確に区別され、選挙運動自体が厳しく規制されている。選挙期間中、日本の候補者は米国の候補者が通年で行っているようなテレビやラジオ広告を通じた宣伝、ダイレクトメール、戸別訪問が禁止されている。選挙期間中の支出制限は法律で規定されているが、選挙運動が厳しく制限されている上に公式の選挙期間が短いため、選挙期間中の支出制限はあまり重要ではない。大半の選挙運動は、選挙期間前に国会議員が後援会を強化し

たり、地元の支持者に利益提供する際に行われている。また、選挙期間外の政治支出には制限が付けられていないため、国会議員や候補者は、自分の政治団体を組織し維持するために、政治資金を際限なく手に入れようとする。つまり、公式の選挙期間中の厳格な支出制限が、日本政治の特徴とされてきた力のかかる、政党よりも議員単位の政治活動を生んでいると言える。

公的助成

政党運営と選挙活動のための適切な資金調達は、すべての民主主義国家が直面している重要な問題である。また、巨額献金者への過度の依存に対する懸念が、この問題をさらに複雑にしているため、全世界で公的助成が一般化しつつある状況は自然なことだろう。助成は、直接的な助成金の形をとる場合と、商品やサービスの提供、および献金に対する税控除や減税などの間接的支援の形を取る場合がある。

日本は、企業・団体献金の削減と政党強化のための措置の一環として、1994年に政党助成法が施行された。透明性の確保への要求の高まり、1993年に経済団体連合会が行った、長年の慣習であった企業献金の仲介を停止するという決定、そして不況や企業再編等の影響とが相俟って、政党助成法は政党、特に自民党の財源を大きく変化させた。谷口氏は、自民党の収入に占める企業献金および個人献金の比率がいかに小さくなつたかを証拠を挙げて論じている。自民党のベテラン資金調達スタッフによれば、自民党に対する企業献金はピーク時の年間160億円から40～50億円程度にまで減少した。政党の資金調達額および支出額はまったく規制されていないにもかかわらず、政党への公的助成は、これまでの収入に加算されるのではなく、これまでの収入にとつて代わり、収入源の大きな比率を占めることとなった。

選挙運動への規制

政治資金に対する需要を削減する一つの戦略に、費用のかかる選挙運動の禁止がある。多くの国は、有料のテレビ政治広告を禁止し、それと同時に政党に無償のテレビ放送時間の枠を与えている。言論の自由という観点から、政治的な発言に対して制限を加えること自体が極めて難しい米国では、このような禁止は考えられない。日本は、選挙期間中に選挙運動を厳しく制限する一方で、政党にはより大きな自由を与えている。例えば、いずれの場合も候補者の氏名には一切触れないことを条件に、政党はチラシを配布したり、新聞や雑誌に政治広告を掲載したり、テレビやラジオの放送時間を買うことができる。ジェラルド・カーチス・コロンビア大学教授が述べているよう

に、選挙活動の際、各党の候補者広告を禁止し、候補者のメディアを通じた広告を厳しく制限することは、政治資金の需要を削減する上ではほとんど役に立たない。

3. 改革の成果

日本の政治資金改革の目標が、政治費用の削減、資金獲得競争の緩和、汚職の防止、民間の献金者と政治家との癒着の解消、地元志向の各候補者本位の選挙から国家政策を打ち出す政党本位の選挙への移行だとするならば、改革の成果は期待外れのものだったと言える。改革をしても、政治家の政治資金に対する需要は減らず、改革派の野心的な目標の多くが不発に終わってしまった。

その一方、それほど過大な期待を持たなければ、一連の改革は、何らかの成果をもたらしたといえる。選挙制度改革によって小選挙区の候補者の実質的入数が削減され、国会の野党勢力を統合しようとする努力が強化された。今後、この努力はより目に見えるものになるだろう。自民党の派閥は、依然、政府内部で重要な役割を果たしているが、選挙における公認および候補者への資金提供といった役割はずっと小さくなつた。派閥と企業利益および地元の政治団体との繋がりも弱まった。「連座制」の適用やより厳格な法律の運用によって、選挙規制法はより強化された。また、まだ十分とは言い難いが、政治資金の調達もより透明になった。公的資金が、民間資金のかなりの部分に取って代わり、政党を通じて流れる政治資金の比率が増大した。

このような評価の上に立って、谷口氏は、次回の政治資金改革では、日本の「ソフト・マネー」問題を最重要課題にすべきだという。政治家個人だけのものとなっている政党支部の乱立が、政治家への企業献金を禁止した法律の抜け穴になっている。そのため企業献金の禁止が有名無実となり、献金者の情報秘匿によって国民に対する説明責任が軽んじられている。したがって、企業献金の禁止を廃止するか、あるいは政党支部という抜け穴をふさがなければならないと谷口氏はいう。この意見は、米国の政治資金の研究者にとっても馴染みがあり、また説得力を持っている。

谷口氏の主張は、現実的に考えて、日本では、政治資金改革に対してどのようなアプローチを取るのが最適かという、より普遍的な問題を浮かび上がらせる。日本における汚職の歴史を考えれば、米国のリバータリアンが主張するような政治資金の全面的な規制緩和には賛成できない。日本には個人が寄付をする伝統がなく、政治献金に関しても同様であるため、政治資金の調達は必然的に公的助成や利権団体に頼らざるを得ない。全面的な公的助成には、大きな障害と副作用がある。また、さらに企業献

金を規制すれば、政治資金調達のための地下経済を構築しようとする動きが活発になるだろう。

恐らく最も現実的なアプローチは、政治家の政治資金に対する需要を削減できるような措置を検討することである。政党に公的助成によるテレビ放送時間枠を提供する一方で、公式の選挙期間を延長し、選挙活動の規制を緩和することが、役立つかもしれない。政党が自由に候補者を宣伝し、候補者が選挙活動のために幅広いコミュニケーション手段を利用できるならば、力ネのかかる後援会を年間を通じて維持する必要性が軽減されるかもしれない。議員秘書や事務所費用に対する適切な公的助成も役立つであろう。

どのような追加措置を講じるにしろ、政治資金の透明性の改善は改革の必須要素である。田中元首相およびその後継者たちの金権政治は、様々な面で攻撃を受けてきたが、より強制力のある情報公開制度を積極的に運用すれば、悪しき旧弊への逆戻りを防止する最大の歯止めとなりうるであろう。

参考文献

- Matthew, Carlson. 2001. "Consequences of Electoral Reform in Japan: The Changing Costs and Quality of Competition." Paper prepared for the American Political Science Association 2001 Annual Meeting, San Francisco, California.
- Corrado, Anthony, et al. 1997. *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press (new edition forthcoming in 2002).
- Curtis, Gerald L. 1992. "Japan." In David Butler and Austin Ranney, eds. *Electioneering: A Comparative Study of Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press.
- . 1999. *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York: Columbia University Press.
- Mann, Thomas E. 2001. "Political Money and Party Finance." *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 3(11).
- Reed, Steven R., and Michael F. Thies. 2001. "The Consequences of Electoral Reform in Japan." In Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- Schlesinger, Jacob M. 1997. *Shadow Shoguns: The Rise and Fall of Japan's Postwar Political Machine*. New York: Simon & Schuster.