

怪しい予算



軽部 謙介
時事通信社 解説委員

どんな国でも予算を組み、限られた財源を必要な支出に振り向ける。最終的に国民の代表者である議会での決定になるのは、民主主義国家の共通項だ。

従って、予算を勝手に使う、自分たちの関係者に税金をばらまく——などという風景は、独裁国家か、国としての体をなしていない破綻国家でみられることだろうと多くの人は思う。ましてや、こんなことが最近まで米国でまかり通っていたなどとは想像できない。

しかし、政治的現実はそうだったのだ。

民主主義の実践を目指して？

ワシントンの真ん中に建つ連邦議会議事堂の中にある本会議場や委員会室で、議員たちは熱弁をふるう。老若男女が入れ代わり立ち代わり、内政や外交の課題について意見を述べていく。

男性は紺の背広に真っ赤なネクタイというパターンが多いし、女性も原色に近いスーツに身を包む。時に聖書やギリシャ神話から名句を引用し、時に地元民の苦闘や英雄譚を紹介しながら、滔々と言説を述べ上げる様はなかなか絵になった。

採決にもいろいろな方法があり、いったいその法案が可決されたのか否決されたのかよくわからないなどということも、特に委員会段階ではよくある話だ。

日米摩擦が激しかった1990年代前半。初めてワシントン特派員として赴任した直後、下院歳入委員会で強硬な対日通商法案が採決にかけられることになった。出入りする議員たちはおのおの意見を述べていく。1人去り、2人去り、結局全員が去り、委員長だけが残った。いったい法案は通ったのか、否決されたのか。

しばらくすると委員長は木槌をふりおろし、審議は終わってしまった。仕方ないので議場から出ていこうとする委員長を捕まえた。

「法案は委員会で賛成されたのですか」

委員長は不思議そうな顔をして「だって大半が賛成と言ったじゃないか。法案はパスした」と返した。

日本の国会で挙手か発声による採決の取り方しか見たことがなかったので、米国議会のやり方はもの珍しかった。

こういう採決の場でも議員たちはミニ演説をぶつ。格好よく米国の民主主義を高らかに歌い上げる。三権分立の一翼を担い、大統領の行政権行使をチェックし、議員立法で政策を進めていくのは議会の大きな責務だ。議員1人ひとりがその自覚をもって行動しているのだろう。時々汚職事件なども見受けられるが、米国の議員たちの理念を重視する姿勢はわが祖国も見習わねばならないなあ——。

半分本気でそう思っていた。この議員たちが予算をばらまく実態を見るまでは。

「イヤマーク」の正体

米国の政治慣行は難しい。「イヤマーク」もそのひとつだ。

この言葉を初めて聞いたのはいつのことだったのか。2000年代に支局長として2回目のワシントン勤務をしたときだったかもしれないが、はっきりとは思い出せない。きっかけも忘れてしまったが、「おかしな支出」が米国の予算に組み込まれていることを知り興味がわいた。

時事通信社ワシントン支局はホワイトハウス近くのナショナル・プレス・ビル5階に入居している。同じ階の「ご近所さん」として知り合いになったのが、インディアナ州の地方紙のワシントン支局長、シルビア・スミスさん。

ある日彼女と雑談をしていて何気なく「イヤマークって何ですか」と聞いたことがある。米国人らしい親切心からなのか、後日彼女は関連資料を山のように持ってきてくれた。そしてひと言。

「現場に行ってみたらいい」

米国の予算は各省の歳出法案をもとに議会が決めていく。国防歳出法の中に、ニューヨークJFK空港近く

の国立リクリエーション地域にあるビジターセンター改修費用480万ドルが計上されていた。要するに公園の中の管理ビルだ。

「何で公園のビジターセンターに国防関連予算がつくんだろう」

スミス女史の忠告に従い、早速現場を訪ねてみた。ビジターセンターは立派なレンガ造り。すでに改修工事に入っていたため、中には入れない。

近くで工事を見守っていた関係者と思しき人物に聞いてみた。

「すみません。ビジターセンターの方ですか」

「ああ、そうだよ」

「今工事中なんですか」

「ちょっと古くなったからね。改修工事だよ」

「この予算って国防歳出法に計上されているんですよね」

「いやあ、知らないなあ。予算がつけば何でもいいよ」

この地域はマンハッタン島に隣合わせたロングアイランド島の一画にあり、休日ともなるとのんびりと過ごすニュー Yorker の姿が目立つ。

ビジターセンターの改修予算は地元選出の民主党下院議員が国防経費に潜り込ませていた。この議員は予算が膨らんだことについて「アスベストの撤去費用がかさむ」としていたが、工事の必要性については「地元で長年待ち望まれていた」と繰り返すだけだった。

この公園は国立。したがって内務省が管理している。この役所の関連経費ということならまだわかる。しかし、何で公園のビジターセンターの改修費が国防関連経費の中に入るのだろうか。

ロングアイランド島は敵上陸の最前線になり得るので、改修と称しミサイルでも配備されるのか——。そんな連想を働かせたが、工事はのんびりと進み、緊張感は全く感じられなかった。

これがイヤマークだった。議員が地元のために、勝手に予算を分捕ってきてさまざまな歳出法案に潜り込ませる。要するに「つかみ金」だ。

この下院議員は同じ年にイヤマークを15件獲得し、合計で860万ドルを連邦予算に計上させたと地元のニューヨーク・タイムズ紙が報じていた。

なるほど。イヤマークというのは、議員がそれぞれ自分の地元都合のいいように予算を引っ張ってくる行為なのだ。もちろんみんなバラバラにやっているのではなく、その差配は上下両院の歳出委員会の重鎮が行う。要するに議会全体が談合して自分たちのために国民の税金を勝手にばらまいていると言っても過言ではない。

財政民主主義とは、どのような予算配分が社会や経済にとって最適なのかを立法院で議論していこうという考え方ではなかったのか。イヤマークは議員の利益誘導と紙一重ではないか。いったい、どんなメカニズムでそんなことが可能になるのか。

フォートウェイン市の実情

「ご近所さん」のスミス女史の地元であるインディアナ州フォートウェイン市は人口25万人ほどの静かな地方都市だった。といっても、この州では2番目の都会なのだそうで、市長は「どんどん発展している」と胸を張っていたが。

この市長は「イヤマーク賛成派」だった。市内にある小さな空港の管制塔改修費から、幹線道路の修理までイヤマークの支出によるものだったとのことだ。地元選出の下院議員に要望して連邦政府の予算をつけてもらっているのだという。

「まあ、額が大きくなければいいんじゃないか」

市長はそう言って笑う。

この市長は地元大学の出身。ハーバードやスタンフォードなどという有名大学が広大なキャンパスに多数の学生数を抱えるのに比べ、地方には学生数が数千人程度の中小大学が多く存在している。市長の出身であるこの大学はフォートウェイン市の外れの森の中に建っていたが、やはり小ぶりだ。

こういう大学は財政難と隣り合わせて運営されており、どうやって財源を安定的に確保するかは共通の悩みなのだという。

その窮状を救うのもイヤマークだ。この大学の副学長に取材をすると、初めてイヤマークを知ったのは、同じような中小規模大学の会合だったと教えてくれた。その後、地元下院議員を通じてイヤマークを申請してみたところ、難渋していた新規ビル工事の財源の一部に連邦予算がついた。このほかこの大学に向けては、毎年コンピューターの更新など年平均で40万ドルほどの連邦予算が計上されることになった。すべてイヤマークだ。

市長が感謝した空港の管制塔改修費や、副学長がありがたがった地元大学の新規ビル建築費用の一部を、イヤマークとして連邦予算から分捕ってきたのは、地元フォートウェイン選出の共和党下院議員だった。

この議員に会いたいとスミス女史にお願いすると、電話一本であつという間にアポイントがとれた。この議員は後に不祥事で辞任するのだが、当時は共和党の中堅として活躍していた。

外国人記者が議員に単独で会うのはそう簡単なことではない。彼らは損得を露骨に考える。日本で露出して得になると思えばインタビューを売り込んでくるし、あまり関係ないと考えればどれだけお願いしても、なかなかチャンスは巡ってこない。

それだけに、議員に近い関係者を探し出して仲介してもらうことも多い。この議員の場合も、彼女の力強い推薦がなければうまくいかなかっただろう。

話が弾むというインタビューでなかったことは覚えている。しかし、自分の選挙区への露骨な利益誘導になるイヤマークが取材テーマなので、あいまいなものに終始するのかと思いきや、議員は淡々とかつ誇らしげに自らの業績を語った。

イヤマークを必要とする団体や自治体は、毎年2月末までに申請書を提出する。議員側は「プロジェクトはどのようなものか」「なぜ連邦予算が必要なのか」などについて詳細を記述するよう求めるのだという。申請が出そろった後、優先順位を決めて、どの法案に、どのように盛り込むか検討していく。この議員はこのときまでに、毎年平均で1800万ドルのイヤマークを獲得していた。

彼は地元大学のケースを挙げてこう話した。

「私が初当選したころに比べれば、同じ大学には見えない。イヤマークが地域にどれだけ貢献しているかを示す好例だ」

地方レベルにもイヤマーク

実は、イヤマークは連邦予算に特有のものではなかった。それに気付かされたのも、インディアナへの旅だった。

スミス女史の本社を訪ねた。

あらかじめこちらの取材意図が伝わっていたようで、論説担当記者たちが話を聞かせてくれた。

「イヤマークね。それならこの街にもあるわ」

「フォートウェイン市にもですか」

「その通りよ。市議会の議員たちが自分たちで資金をお手盛りしている部分がある。その枠は毎年1人45万ドル。使い道には『街の経済発展に資する』というルールがあるのだけれど、実際にそれを守っている人などいない。完全な選挙目当てのつかみ金になってしまっている」

それまでイヤマークはてっきり連邦政府の話だと思いついていた。それがごく普通の地方自治体にもあるとは。

「いつから始まったかって？それはよく知らない。だ

けど、市民の税金の使い方としてはどうかと思うし、不透明極まりないことは間違いない」

ほかの自治体でも同じようにイヤマークをつけているのだろうか。

米国で最も有名な都市、ニューヨークはどうなのだろう。調べてみた。

やはりそうだった。

マンハッタンも、ブルックリンも、クイーンズも、ニューヨークはどこもかしこも、イヤマーク漬けだった。

たとえば、ニューヨーク市議会。ここにもイヤマークの慣習がある。言い方が違うだけで「メンバーズ・アイテム」などと呼ばれている。

下院議員が連邦予算をつけたJFK空港近くのビジターセンターの周囲には、ブルックリンやクイーンズといった住宅街が広がるが、ニューヨーク市議会のある議員は公園での映画上映補助、若者のスポーツ支援などなど100件を超えるイヤマークを配分した。ひとつ平均7000ドルに届かないが、どれほど少額であっても、お金をもらった方は恩義を感じるし、選挙でお礼をしようと思うだろう。

市議会は地元密着の政策を担当する。連邦議会は国政レベルの課題を司る。どちらにもイヤマークは存在した。

考えてみたら、ニューヨーク市はニューヨーク州に属する。州議会にはあるのだろうか。あった。同じようにブルックリンやクイーンズ地区には、州予算から野球クラブへの備品配布、メモリアルデー・パレードの支援金、サッカーチーム運営費補助などの形で、さまざまなイヤマークが配られていた。

別にフォートウェインやニューヨークだけが特別というわけではないだろう。結局、全米至るところに、連邦議会、州議会、地元自治体議会のイヤマークが投じられているのだ。そしてその予算をつけている議員は共和、民主を問わない。

イヤマークの善悪を巡って

米国から帰国して、このような政治の風景を『ドキュメント・アメリカの金権政治』(岩波新書、2009年)という本にまとめた。それを讀んだ財務省の官僚がこう感想を寄せてきた。

「いやあ、驚きました。イヤマークというのは何なんですかね。米国の現職議員の再選率が高いという話を聞いたことがあるけど、その陰にはこういう利益誘導の仕組みが隠れているんですね」

確かに米国で現職の議員が選挙で勝つ確率は非常

に高い。別の官僚はこう話した。

「日本だって利益誘導の例は引きもきらない。要するに民主主義の土台が選挙である限り、政治家は再選を目指して選挙区に税金を持ってこようと必死になる。それを防ぐには選挙区や選挙制度の問題を片付ける必要があるのではないか」

確かにその通り。だが、イヤマークは有権者への利益誘導だけではなかった。

▼ロサンゼルス郊外の街に鉄道やバスの「乗り継ぎセンター」をつくるためイヤマークをつけた議員の所有不動産が、そのセンター周辺で7カ所も確認された。また、同じくイヤマークでワシントンのさびれた商店街の町おこしを図った別の議員は、妻名義の家をすぐ近くに所有していた。いずれもこれらの開発で地価が上昇すれば彼らの物件も値上がり期待できた。

▼イヤマークでできた高速道路のインターチェンジがイリノイ州にある。この近くに農場を所有する議員はインターチェンジ完成後地価が上がったところで、農場を売り抜けた。ちなみにこの議員はそのときの下院議長だった。

▼イヤマークをつけたプロジェクトに自分の名前をつけさせた。下院内では連邦予算関連の法案や施策に自分の名前を付してはならないというルールがあるにも関わらずだ。この議員は「みんなが私の名前を欲しがった」と抗弁していた。

これらのケースが報道されるにつれ、国民の反発は大きくなっていった。

決め手は「ブリッジ・ツゥー・ノーホエア (bridge to nowhere)」という、日本語訳が難しいケースだった。イヤマークで巨額の予算をつけてアラスカ州の離島に橋をかけようというプロジェクトだったが、この島の人口は50人。さすがに「あまりに非効率な予算ではないか」との批判が噴出。最終的にこの工事は断念された。

議会も重い腰をあげ、2011年には「イヤマーク凍結法」が成立して、少なくとも連邦予算のレベルでは大手を振って予算計上されることはなくなった。

しかし、さすがに政治の世界だ。イヤマークの定義付けを巡ってドタバタが繰り返され、「イヤマークのような、そうでないような予算」は今でもいたるところにみられるのだという。しかも州や地方自治体のイヤマークがどうなっているのかの実態はほとんどわかっていない。

イヤマークなどを監視してきた市民団体、「政府の浪費に反対する市民たち」によると、凍結以降も「怪しい予算」は数多く、連邦予算の2019会計年度では282件のイヤマークを「発見した」という。

ちなみにこの市民団体によると、91年からこれまでに11万1144件、額にして約3560億ドルのイヤマークが確認されているのだという。これはあくまでも連邦レベルの数字。地方を含めればどの程度のイヤマークが投下されたのかは想像すら難しい。

そもそも、米議会には「つかみ金のどこが悪い」という雰囲気がある。

合衆国憲法はこう定める。

「国庫からの支出はすべて、法律で作成される歳出法に従ってのみ行われる」

つまり予算の中身を決めるのは議会だということを言っているのだが、この条項を「国民の税金を連邦行政府の意図から遠ざけて地域コミュニティに還元させるための重要なツールだ」とイヤマーク擁護論の論拠にしている議員もいる。

また、最近ではトランプ政権とその周辺が、イヤマークの全面復活を支持しているとの報道もある。ホワイトハウスに働きかけを行った議員がいるわけだ。議会は再び堂々とつかみ金を獲得したくてうずうずしている。

予算の適正な配分とは何か。私腹を肥やすのは論外としても、地域住民への利益還元がなぜ問題になるのか――。

イヤマークの問題を考えていくと、こんな疑問に突き当たる。これらにひとつずつ答えを出していくことで、財政を巡る民主主義は足腰が強くなっていくのだろうか。

支出という実際のコストが発生しているものの、議員自らがそういうテーマを国民に提供するとはさすが、民主主義先進国アメリカ。

もちろん、皮肉だが。

