

アメリカにおける民間の 公金使途監視団体の活動

～公金を使わない公金の使途監視のすすめ

石 村 耕 治

はじめに

- I 公金（税金）を使った公金（税金）の使途監視機関
 - 1 公金（税金）を使った公金（税金）使途監視の仕組み
 - 2 連邦GAO（政府検査院）とは
 - 3 行政監視のための公聴会とGAOの役割
 - 4 議会とGAOとの連携による検査と報告書
 - 5 GAOの検査報告書事例
- II 公金（税金）を使わない公金（税金）の使途監視団体
～民間の租税政策提言団体と公金（税金）使途監視団体
 - 1 主要団体の活動分野と活動内容の検証
 - 2 アメリカの民間の公金（税金）使途監視団体の所在
 - 3 アメリカの民間の公金（税金）使途監視団体の使命
- III 公金（税金）の行政や企業によるムダ遣い監視団体
 - 1 政府監視プロジェクト（POGO）
 - 2 政府検査プロジェクト（GAP）
- IV アメリカ特有の「公金の不正請求告発法」とは
 - 1 不正に反対する納税者団体（TAF）とは
 - 2 不正請求告発法のおいたち
 - 3 諸州に広がる不正請求告発法の制定
 - 4 不正請求告発事例分析
- V 予算過程まで監視する納税者団体
 - 1 連邦予算はどのように成立するのか
 - 2 国庫からの支出と歳出予算充当手続（法案）との関係
 - 3 政府の浪費に反対する市民団体（CAGW）
 - 4 CAGWとCCAGWの活動の“実際”

むすびにかえて

はじめに

わが国の会計検査院は、公金（税金）支出の監視、施策の効率性や実績に対する評価などの面で重い役割を担っている。しかし、役所によるデータ

ラメな公金支出は後をたたない。国の各省庁、地方自治体、公庫・公団などでの空出張や不正経理のみならず、警察・検察などの犯罪捜査機関にまで裏金操作疑惑がもちあがる始末である。公金(税金)の「出」をチェックする官の機関、会計監査院のあり方が問われている。「内閣から独立した憲法上に機関として、国や法律で定められた機関の会計を検査し、会計経理が正しく行われるように監督する責務を果たしています」が同院のホームページ(HP)でうたい文句である。しかし、その責務を十分に果たし得ているのだろうか?このうたい文句と実績との間には乖離があるようにみえる。言い換えると、公金(税金)を使った公金(税金)支出の監視には、いろいろな意味で、限界があることを物語っている。

わが国で、役所の裏金の実態把握や不正経理をはじめとしてさまざまな公金(税金)のムダ遣いの告発に大きな役割を果たしている組織として「市民オンブズマン」がある。「市民オンブズマン」は、国、地方自治体、その他公的機関や団体等における公金支出が絡む不正・不当な行為を監視し、これを是正することをねらいに精力的に活動している。税金を払っている市民・納税者の力強い味方である。全国各地に網の目のように存在する。公金(税金)を一切使わず、手弁当でその組織を支える無償ボランティアや市民の寄附で支えられている。

この点、アメリカの場合はどうなのであろうか。連邦議会には、政府検査院(GAO=Government Accountability Office、旧会計検査院[General Accounting Office] 2004年7月7日に改称)が置かれている。GAOの業務は、議会の各種委員会からの検査(review)依頼に基づく、各政府機関の監査(audits)、施策評価(プログラム評価)、実績評価(パフォーマンス評価)が中心である。他に、制定法上の義務としての監査(audits)や、議会各種委員会公聴会での証言(testimony)、さらには、議会における立法の補佐などの任務もこなしている。このように、GAOは、立法府に置かれ、公金(税金)の使途などを含めた政府機関(行政機関)の業務を独

立して評価・監視などをする“官”の機関である。

アメリカにおいても、“民”、すなわち市民団体（NPO）による税金の使途を監視する活動は非常に活発である。むしろ、公金（税金）の使途については、公金（税金）を使わないで「民が官」を監視する手法が積極的に活用されているといっても過言ではない。市民・納税者も、この種の団体に寄附金の支出を惜しまず、熱いエールを送っている。これらアメリカにおける民間の「公金（税金）使途監視団体」の活動のターゲットは、広い意味では「公金（税金）の役所や企業によるムダ遣い」の撲滅にある。しかし、内容的にみると、たんに「ムダ遣いの告発・実態の公表」のみならず、「公金の不正請求告発訴訟」や「議員の地元利益誘導による不公正な税の使途」にまで及んでいるのが特徴である。

市民は、研究者を含めて、官尊民卑のような思考に慣らされているためか、“公金（税金）を使って公金（税金）の使途を監視する”ことの不経済性（外部不経済性）に疑問を抱かなくなってしまっている。しかし、むしろ、“公金（税金）を使わないで公金（税金）の使途を監視する”仕組みをつくりあげられてこそ、「市民が主役」の国家のかたちが真実のものになるのではないかと思う。頭の切り換えが必要である。

公金（税金）の使途を監視する制度のあり方については、「官・官」（官による官その他官の影響下にある団体・企業などの）監視に加え、「民・官」（民による官その他官の影響下にある団体・企業などの）監視の視点も織り込んで考える必要がある。「官・官」監視だけを正当視する、さらには、そのことによって「民・官」監視が軽視されることがあってはならない。むしろ、「官・官」監視の仕組みについての外部不経済性を監視する民の組織（NPO）があつて当然である。また、「官・官」監視の仕組みと「民・官」監視の仕組みとは、それぞれの役割に応じて競い合い、すみ分けも可能である。

そこで、本稿では、アメリカにおける主要な民間の「公金（税金）使途

監視団体」の種類、役割、活動実績、さらには“公金(税金)を使わないで公金(税金)の使途を監視する”仕組みや手法の意義などについて、簡潔に紹介し、資料を提供することにする。

1 公金(税金)を使った公金(税金)の使途監視機関

アメリカの納税者・市民は、わが国とは比べものにならないほど血税の使途について強い関心を持っている。また、“民間の公金(税金)使途監視団体(「民・官」監視団体)”による積極的な活動も目立つ。こうした「民・官」監視団体については、「官・官」監視機関と対比しながら、その役割や実績などを含めて、検証する必要がある。

そこで、まず、アメリカの「連邦」における公金(税金)と使った公金(税金)の使途の監視、チェックシステムについて取り上げてみたい。

1 公金(税金)を使った公金(税金)の使途監視の仕組み

わが国の国会と同様に、アメリカにおいても、公金支出のチェックをはじめとした役所(行政府)の活動を監視する任務は、本来、連邦議会(立法院)にゆだねられている。とくに、大統領制をとるアメリカの場合、厳格な三権分立をとっており、「行政府を立法院(議会)がチェックする」という権能分担は明確である。それに、アメリカでは、法案を役所(行政)が仕上げ、内閣を通じて国会に出してくる「政府立法(閣法)ルート」はない。これも三権分立が厳格な証拠ともいえる。アメリカ連邦議会においては、法形式的には、すべて「議員立法ルート」である⁽¹⁾。

民主国家においては一般に、立法院に、行政府が血税(公金)をムダ遣いしていないかの監視を義務づけている。わが国の場合、税金(公金)支

(1) 邦文による詳しい分析について詳しくは、拙論「アメリカの租税立法過程の研究(1)」白鷗法学14巻1号、拙著『透明な租税立法のあり方』(2007年、東京税理士政治連盟)第10部参照。

出の監視、施策の効率性や実績の対する評価などの役割を担ってきている“官”の機関は、会計検査院である。もう一つ、総務省の行政評価局とか地方の出先機関がある。ここも、行政監査（事業監査）とか、行政評価とかの業務をこなしている。ただ、これは、行政府に置かれた機関である。

2 連邦GAO（政府検査院）とは

わが国の場合、会計検査院は、憲法上は独立した組織であるが、性格的には行政機関の一つである。アメリカの連邦「政府検査院（GAO=Government Accountability Office）」は、独立しているが、立法府に置かれ、議会活動を支援する機関である。

GAOの本部は連邦の首都ワシントンD.C.にある。また全米に11の事務所を置いている。従業者は約3,300人で、そのうち3分の2が本部勤務である。院長（Comptroller General）は、15年の任期で議会が任命する。

（1）GAOの組織

政府検査院は、旧会計検査院〔General Accounting Office〕が2004年7月7日に改称されたものである。2004年7月7日の改称は、GAOが各政府機関に対する説明責任（accountability）を求める機関を目指す趣旨ととれる。つまり、GAOの中心的業務である検査（review）においては、検査対象とする行政機関（政府機関）に、説明責任を求め、報告書にまとめ、立法府に提出する機関を目指したのではないかと思う。

また、2004年のGAO改革法の表題は「GAO人的資本改革法（GAO Human Capital Reform Act of 2004）」である。このことからわかるように、2004年の組織改革では、とりわけ、スタッフの任期雇用制や成功報酬制の導入など、人材活用の効率化をはかることもねらいであった。GAOは、連邦行政機関に対して、行政改革、効率的な行政運営をするように求めている機関であることから、自らの身を清める意味合いもあった

ものと思われる。

(2) GAOの使命

すでにふれたように、アメリカのGAOは、議会活動を支援するねらいで、議会に設置された独立した機関である。GAOの業務は、議員ないし議会の委員会(委員長や野党長老議員を含む)から検査(review)依頼(諮問)に基づいて、各政府機関の監査(audits)、施策評価(プログラム評価・program evaluation)ないし実績評価(パフォーマンス評価・performance evaluation)を実施し、勧告(諮問・recommendation)を織り込んだ検査報告書(report)の作成を行うことが中心である。加えて、GAOは、制定法上の義務としてあるいは議会委員会報告書による求めがあれば、検査を実施しなければならない。「施策評価(プログラム評価)」とは、各政府機関の政策の経済性とか、効率性とかのチェックである。また、議会各種委員会公聴会での証言(testimony)にも立っている。さらに、GAOの法制局(Office of the General Counsel)は、連邦の公金の用途およびそれに関連する事項にかかる法的判断や見解表明を行っている。加えて、立法の補佐などの業務もこなしている。

(3) GAOの検査報告書等

例えば、上院議員は、GAOに対し、公的健康保険(メディケイド、メディケア)の不正受給の検査(review)を依頼することができる。また、例えば、下院の委員会(committee, subcommittee)～委員長ないし野党の長老議員を含む～は、GAOに対し、予算規模を上回る軍の武器調達の実態検査やその原因究明を依頼することができる。ほかに、依頼は、原子兵器の安全保管や危険性の検査、国土安全保障省のテロリスト抽出システムの欠陥に関する検査、新型インフルエンザ対策の実効性の検査、課税庁(IRS)の申告システムの非効率度の検査等々、広範にわたる。

GAO業務の成果（検査・証言など）は、さまざまな文書のかたちで公表される⁽²⁾。その中心は、勧告（recommendations）を付した「報告書（reports）」である。一般に「青書（blue books）」と呼ばれる。連邦議会公聴会での「証言（testimony）」もGAOの成果の一つである。こうした証言は、文書として公表されている。さらに、勧告が付いていないが、GAOが特別に注意を喚起したい事項や感心層に限られる事項などをまとめた「ニューズレター（letters）」がある。こうした成果は、総計で年900件を超える。

《議会の行政府監視権能行使の法的根拠》

アメリカ連邦議会の「行政府監視（congressional oversight）」の権能については、連邦憲法上は明文規定がない。一般には、連邦憲法1条1節「この憲法により与えられる立法権はすべて合衆国連邦議会に属する」にある議会の立法権を達成するための権限に含まれる「黙示の権能（implied power）」であると解されている。したがって、議会の行政府監視権能は、三権分立の民主政体の下、権力を相互に“チェック・アンド・バランス”するために必須のものとされる⁽³⁾。

連邦憲法によると、議会は、さまざまな連邦プログラムに予算を充当する権限を有し、他に軍隊を維持し宣戦を布告することから州際通商や国際通商を規制することまで広範な権限を有している（連邦憲法1条8節1項～17項）。加えて、連邦議会は、こうした権限「及びこの憲法により合衆国政府又はその各部門若しくは公務員に対し与えられて他の一切の権限を執行するために、必要かつ適切なあらゆる法律を制定する法律を制定」（同18項～引用者傍点）する権限を有している。まさに、議会の行政監視

(2) 機密扱いされない限り、公表が原則である。また、機密扱いでない文書でも、議会の求めがあれば、GAOは、30日間公表を控えなければならない。

(3) See, W.J. Oleszek, “Legislative Oversight,” *Congressional Procedure and the Policy Process* (2005, CQ Press) at 274 *et. seq.*

権能は、こうした憲法上の規定に由来すると解されているわけである。一方、連邦最高裁判所も、1927年に、議会の行政監視権能を認める判断を下している⁽⁴⁾。

一般に、連邦憲法の“必要かつ適切 (necessary and proper)”の文言は、議会がそこに設けている委員会を通じて行政の執行状況を監視できる法律を制定することを認めること、と解されている。これを受けて、議会は、自らの行政府監視権能を法的に確認すべく、各種の法律を定めている。「1946年議会再編法 (Legislative Reorganization Act of 1946)」が最初の根拠法である。この法律は、1970年に改正、適正化された。この他、「1993年政府業績・成果法 (Government Performance and Results Act of 1993)」は、連邦行政機関がたてたプログラムの執行計画、目標および成果を年次報告書にして議会に報告するように義務づける。同法によると、各機関には監察官 (IG=Inspectors General) が置かれ、監察官は、浪費、不正、濫費等の事実を発見した場合には、その機関の長と議会に対して報告するとともに、是正措置を講じるように勧告する⁽⁵⁾。同時に、監察官は、とくに重大な問題については、その機関の長が調査し報告書を作成したうえで、それを公表するように指示する。その長は、その報告書を7日以内に議会にも送達することになっている。一方、その機関の監察官は、公聴会での証言、面談、書簡、電子メールなどをとおして議員、議会スタッフとの交渉をすすめることになる。さらに、「2000年報告書整理法 (Reports Consolidation Act of 2000)」は、報告書の送達にあたり、各機関の監察官が、決められたフォーマットに従い、その機関の最も重大な運営・執行上の問題を確認し、改善点をまとめるように求めている。これ

(4) See, *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135, 177 (1927).

(5) 1978年監察官法 (Inspector General Act of 1978) は、連邦の各行政機関に監察官室の設置を義務づけ、その機関の職員から申立のあった苦情その他の内部告発を調査し、その長への報告ないし必要な場合には是正措置の勧告を行う権限を与え、同時に議会への報告などを義務づけた。

は、報告様式をフォーマット化し、各行政機関の運営状況と改善点を効率的にまとめて公表するように求めることで、議会、大統領および一般大衆に対する説明責任を容易に果たせるようにしようという趣旨のものである。また、連邦公務員法（Civil Service Reform Act of 1978）その他さまざまな連邦法に盛られた公的部門での内部告発（whistle blowing）を促す規定も、議会や議員などに対し有益な内部情報を提供する根拠法になっている⁽⁶⁾。例えば、軍隊内部告発者保護法（Military Whistleblower Protection Act～合衆国法典10巻）1034条〔保護される通信；報復的人事の禁止〕では、兵役に就いている者と連邦議員または軍の監察官（IG）との通信を制限することを禁止している。また、通信したことで報復的な人事をすることも禁止している。これにより、内部告発者を保護するとともに、現実の運用はともかくとして、制度として連邦議会が軍に対する監視権能を行使できる仕組みになっている。

《議会の行政府監視権能行使と上下各院の規則》

上下各院の規則は、各院の個々の委員会が所管する事項に関する行政府の監視権能について規定している。通例、議会の行政府監視権能は、常任委員会を通じて行使されるが、案件によっては特別委員会を通じて行使されることもある。例えば、下院規則では、所管の常任委員会は、行政府の監視を行う場合には小委員会を設けてこれを行うように求めている。また、下院規則では、各委員会に対して、それぞれの監視議題のリストを作成し、下院の政府改革委員会（House Committee on Government Reform）へ提出するように求めている。これは、議会が、下院に置かれている委員会全体にどのような議題があるのかを確認することがねらいである。なお、下院政府改革委員会は、下院各委員会での議題を収集・統括し、印刷

(6) See, B.D. Fong, "Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisal in the 1980's," 40 Am. U.L. Rev. 1015 (1991).

物にする任務を負っている。

さらに、議会は、税務行政庁 (IRS=内国歳入庁) の監視については、恒久的な「両院合同委員会 (joint committees)」とりわけ「両院合同租税委員会 (JCT=Joint Committee on Taxation)」、下院歳入委員会に置かれた「監視小委員会 (Sub-committee on Oversight)」、上院財政委員会に置かれた「課税・内国歳入庁監視」小委員会 (Subcommittee on Taxation and IRS Oversight) などをとおしても、これを実施している。

《議会の行政府監視の目標》

連邦議会によるこの種の“監視 (oversight)” のターゲット (標的) は、「行政府 (executive branch)」である。行政府監視の目標を、具体的に図示すると、次のとおりである⁽⁷⁾。

◎ 議会による行政府監視の具体的な目標

- ・政府作用の効率性、経済性及び能率の改善、
- ・施策 (プログラム) 評価および実績 (パフォーマンス) 評価、
- ・質の悪い管理、浪費、濫費、恣意的かつ気紛れな行動または違法かつ違憲な行動の防止ならびに抑止、
- ・市民権および憲法上の権利の保護、
- ・公益が関係する行政府の政策を保護し、かつ、一般大衆に周知すること、
- ・新たな法案を発議するためまたは現行法を改正するための情報を収集すること、
- ・立法意思を行政に遵守させること、ならびに、
- ・行政による議会の権能および特権に対する侵害を防止すること

(7) See, F.M. Kaiser, “Congressional Oversight,” CRS Report for Congress (2006, CRS, Library of Congress).

《議会の行政府監視権能への期待と課題》

連邦労働省（Labor Department）の職員は、勤労感謝の日が近づくと、労働安全基準に違反した企業の摘発をし、「実績」を誇張する。しかし、見方によっては、普段の執行の怠慢を帳消しにするマスメディアを意識した恣意的な行政権限の行使ともとれる。また、財務省（Treasury Department）の職員は、海外援助を専門とするNGOに対して、テロ支援国家との関係があるとの理由で、そのNGOの資産の凍結処分を行う。「2000年国際緊急経済権限法（International Emergency Economic Power Act of 2000）」が、こうした処分を是認しているからである。しかし、NGO活動の理念に抵触する可能性が極めて高い処分である。さらに、国土安全保障省（Homeland Security Department）の職員は、テロ支援国家からの入国者を空港で待ち受け、その人に政治難民申請を出す余裕を与えないかたちで、その人を「入国不許可（non-fly）」リストに掲載し、帰国させる決定をくだす。表面的には、業務を効率的にこなしているようにみえる。しかし一方では、難民の人権は確実におろそかにされている。

行政機関によるこうした一連の処分・決定などは、明らかに役人発想的（bureaucratic）で、恣意的（arbitrary）かつ気紛れ（capricious）な処分・決定とみてとれる。そのおおもとの原因は、行政府に認められた幅広い裁量にある。

ただ、こうした事例については、裁判所に訴えたとしても、十分な救済を受けることは難しいのが実情である。その背景には、司法府が、行政府の裁量をできるだけ幅広く認めようという傾向が強く、かつ、「政治問題（political question）」として深い介入を避ける傾向があるからである。結果として、こうした問題を抱えた人たちにとっては、司法府は必ずしも信頼できる場所とはいえなくなっている。唯一、議会が支援を求められる最後の頼みの場所となる。こうした場合、議会は、行政府監視権能を発揮して、公聴会を開いて、問題の究明をすることができるからである。

しかし、問題はそう簡単に解決できるわけではない。議会サイドには、議会独自の問題もある。その一つは、議会委員会での公聴会開催へのステーク (stake~利害) が、一般大衆・選挙民サイドと議員サイドでは大きなひらきがあるからである。すなわち、一般大衆・選挙民サイドでは、行政の役人発想的な思考や裁量の統制に大きな期待をいただいているのに対して、議員サイドでは、これから自らが立てる政策についてのヒントを得たいとの期待が大きいことである。したがって、一般大衆・選挙民サイドは、事例のできるだけ早い究明や問題解決が第一になる。これに対して、後者・議員サイドは、事例を素材にして、新たな政策の発案、法案作成につなげたいという思惑が先行する。このため、問題事例について、委員会や小委員会公聴会の開催、委員会スタッフによる慎重な聞き取り調査、議員と問題となった行政庁との直接協議等々とテマ・ヒマをかけた作業につながる⁽⁸⁾。また、議会は、裁判所のように個別の事例を解決する場所ではない。むしろ、個別の事例を素材に、その行政機関がかかえる制度的な欠陥を指摘し、必要に応じて制度改革を促すための質疑討論 (ディベート) をするフォーラムである。

確かに、議会の監視委員会の特質に対する一般大衆・選挙民の理解不足がある。しかし、一方で、監視委員会を“新政策の発掘場”とみる議員の思惑がある。双方のギャップをどう埋めていくかは重い課題である⁽⁹⁾。

3 行政監視のための公聴会とGAOの役割

厳格な三権分立をとるアメリカでは、連邦議会による連邦の行政機関 (政府機関) の監視は徹底している。議会は、所管の委員会ないし小委員会公聴会 (hearing) を開いて、施策の効率性などが問題となった省庁

(8) See, M. McCubbins & T. Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms," 28 Am. J. Pol. Sci. 165, 166-68 (1984).

(9) See, "Auditing Executive Discretion," 82 Notre Dame L. Rev. 227, 224et.seq. (2006).

の関係者などを召喚し徹底して調査する。わが国では、公聴会制度は形骸化してしまっており、本予算とか重要な歳入法案では必ず開かなければならないことになっているが、実際は、公聴会を開けば“幕切れ近し”で、儀式化している。

この点、アメリカの場合は、日本とは違う。予算法案や歳入法案をはじめとしてほぼすべての案件について、議会上下両院の各種委員会および小委員会では公聴会を開いて審査する。各院の常任委員会での審査だけでなく、行政機関（政府機関）監視のための各種特別委員会での審査、さらには両院合同委員会での審査でも、公聴会開催は必須である。

わが国の場合、公聴会で「民の声」を聴くといっても、公述人が各政党推薦で、その党の言い分と同じで、儀式そのものである。公聴会制度のあり方が問われている。

アメリカの場合、連邦の政府検査院（GAO）は、議会を補佐する機関としてとしての役割を担っている。したがって、例えば、連邦議会が、各種委員会で公聴会を開いて問題となった連邦機関の活動を監視することにしたとする。この場合に、GAOは、公金支出のチェック（監査）や施策の経済性・効率性の面から評価（program evaluation）のようなかたちで検査（review）を実施し、議会に協力することになっている。GAOには、独自の捜査権（power of investigation）はないが、資料提出を求める権限はある⁽¹⁰⁾。

ちなみに、議会委員会から検査（review）依頼（諮問）に基づいて作成された勧告（recommendation）を含む検査報告書（report）は、依頼した当該議会委員会のほか、検査の対象となった政府機関（行政機関）にも

(10) 公金の不正流用が刑事犯罪に結びつくような案件について、議会の議員ないし委員会からGAOに検査（review）依頼があったとする。この場合、GAOの特命職員が調査にあたる。そして、刑事犯罪につながる一定の証拠が得られたときには、その結果を、司法省（Department of Justice）や連邦捜査局（FBI）などに通告する手続が取られる。

提供される。

4 議会とGAOとの連携による検査と報告書

連邦の政府機関の検査 (review) においては、“議会とGAOとのタイアップ (連携) による公金 (税金) の使途監視” の手法が最もよく使われる。その仕組みや手順は、それほど複雑ではない。簡潔に図説すると、次のとおりである。

〔図表1〕 議会とGAOとの連携による検査の手順

- ①まず、議会の委員会が、問題があると思われる連邦機関 (行政機関) について、GAOに検査 (review) 依頼 (諮問) を行う。
- ②GAOは、この検査依頼 (諮問) に応じて監査、施策 (プログラム) 評価などを実施し、その結果を改善勧告 (答申) として織り込んだ検査報告書にまとめ、議会 (および検査した機関) に提出する。
- ③問題を指摘された連邦機関の長は、改善措置を盛り込んだ説明書を、議会上院の政府問題委員会と下院の政府運営委員会に提出するように求められる。
- ④また、問題を指摘された連邦機関の長は、その後の予算要求時に、各院の歳出委員会にその説明書を提出しなければならない。

連邦議会は、通例、以上のようなステップを踏んで、連邦機関 (省庁など) における公金 (税金) の使途の監視、使途の適正化・効率化をすすめてきている。(もちろん、すでにふれたように、このルートのほかに、議会委員会での公聴会を活用する途などもある。)

GAOの資料によれば、GAOが作成した検査報告書に盛られた勧告については、連邦機関全体平均で8割程度の改善実績があるという。また、2009財政年度単年度では、1,300件を超える改善が実現でき、GAO側の1ドルの出費に対して80ドルの償還があったと報告されている⁽¹¹⁾。

(11) Available at: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-235SP>.

5 GAOの検査報告書実例

つづいて、GAOの検査報告書（reports）実例を見てみたい。連邦議会下院歳入委員会や上院歳入委員会は、GAOに依頼して、財務省や連邦課税庁（内国歳入庁・IRS）の執行について度々検査を実施させている。

GAOがIRS関係で検査を実施し作成・提出した検査報告書や、GAOスタッフが議会委員会に召喚されて証言した内容報告書としては、例えば、次のようなものがある。

〔図表2〕 議会からの検査依頼に基づくIRS業務の検査・証言に関するGAO報告書の例

<p>2001年1月10日下院歳入委員会監視小委員会へ提出した検査報告書</p> <p>《報告書（GAO-02-205）表題》「税務行政：サービス要因から分析した電子申告の処理費用の過去および将来へのインパクト（Tax Administration: Electronic Filing's Past and Future Impact on Processing Costs Dependent on Several Factors）」http://www.gao.gov/new.items/d02205.pdf</p>
<p>《報告書のあらまし》GAOは、下院監視小委員会から、IRSの電子申告（e-file）処理がコスト高で、非効率であるとして検査するように求められた。GAOは、改善すべき点を指摘し、効率化を勧告した報告書を提出した。</p>
<p>2006年4月15日上院歳入委員会での証言報告書</p> <p>《証言報告書（GAO-06-563T）表題》「有償の申告書作成業者：チェーン展開している申告書作成業者が犯している重大な過ちを中心に（Paid Tax Return Preparers: In a Limited Study, Chain Preparers Made Serious Errors）」http://www.gao.gov/new.items/d06563t.pdf</p>
<p>《証言のあらまし》有償の申告書作成業者（Paid Tax Return Preparers）が作成した申告書の記載に重大な誤りがあることを指摘した証言。有資格者である税務代理士（EA=Enrolled Agent）などにも同様の問題があるが、この証言では、とくに現在政府規制の対象となっていない有償の申告書作成業者で、チェーン展開で業務を行っているものに対し資格試験などを設けて資質管理（QC）の徹底をはかるべきであるとの勧告を入れた報告書を提出した。</p>
<p>2006年11月15日下院歳入委員会監視小委員会へ提出した検査報告書</p>

《報告書 (GAO-07-27) 表題》「税務行政：確定申告期のサービスの改善傾向と一層のコスト削減の可能性 (Tax Administration: Most Filing Season Services Continue to Improve, but Opportunities Exist for Additional Savings)」<http://www.gao.gov/new.items/d0727.pdf>

《報告書のあらまし》下院監視小委員会からの求めに応じて、IRSの業務の効率化について検査した。GAOは、2006確定申告期では、IRSの予算の38%が申告書の処理および税務支援に費消され、2001年以降、業務の効率化はすすんでいるが、電子申告の伸びはなく、IRSのコスト削減の数値目標も不透明であることを指摘した。GAOは、議会が、IRSに対して数値目標を明確にさせるように勧告した報告書を提出した。

2009年11月6日 上院歳入委員会へ提出した検査報告書

《報告書 (GAO-07-27) 表題》「租税政策：研究開発税額控除の仕組みおよび執行について改善されるべき点 (Tax Policy: The Research Tax Credit's Design and Administration Can Be Improved)」<http://www.gao.gov/new.items/d10136.pdf>

《報告書のあらまし》研究開発費にかかる税額控除は、企業に技術革新を促しかつ長期の経済成長につながる研究開発投資を奨励する重要な支援措置である。GAOは、下院歳入委員会から、この税額控除の使い勝手の悪さについて検査するように求められた。GAOは、議会が、「適格研究開発費」の定義をより明確にするように求め、かつ、財務省にそのための特別作業班を設けるべきとの勧告を入れた報告書を提出した。財務省は、GAOの勧告に同意し、数ヵ月以内に新たなガイダンスを仕上げる計画を実施することになった。

これらは財務省、IRS関係のみである。GAOは、議会の求めに応じて、あらゆる連邦機関に関して、公的資金支出のチェックを含む政策の経済性と効率性とかの面から、監査、施策（プログラム）評価などの検査を実施し、報告書にまとめている。したがって前記〔図表2〕はたんなる例示に過ぎない。他の省庁に関する数え切れないほどの数の検査報告書がある。

これらの報告書は、原則として一般にも公表されている。したがって、一般市民が、アメリカIRSの業務の透明化・効率化・納税者サービスの改善状況などを点検したいとする。この場合、議会の上下両院の各種委員会や小委員会における議事録や公聴会報告書はもちろんのこと、これら

GAOの検査報告書や証言も非常に参考になる⁽¹²⁾。

II 公金（税金）を使わない公金（税金）の使途監視団体 ～民間の租税政策提言団体と公金（税金）使途監視団体

次に、市民目線で、つまりアメリカにおける「民」による公金の浪費、血税の使途の監視システムについて見てみたい。もう少しわかりやすく言えば、納税者団体、あるいは、わが国でいう“市民オンブズマン”タイプの団体による公金（税金）のムダ使い監視活動について点検してみたい。

アメリカにおける民間の「公金（税金）を使わない公金（税金）の使途の監視団体」は、大きく租税政策提言団体と公金（税金）使途監視団体とに分けることができる。

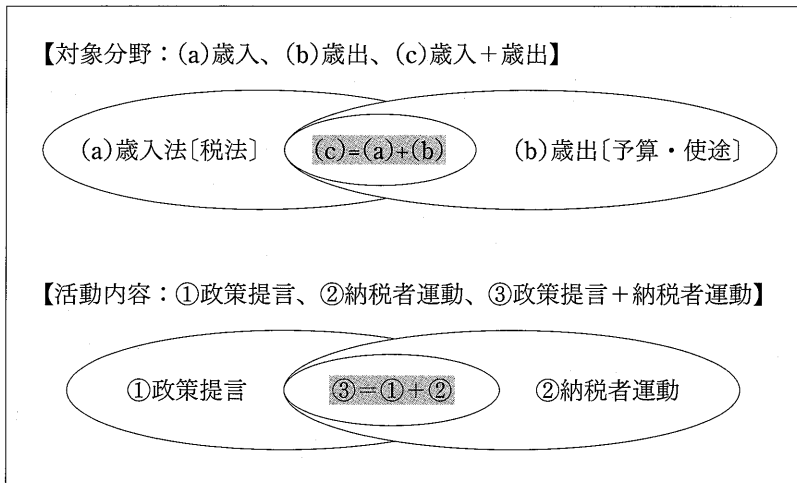
1 主要団体の活動分野と活動内容の検証

アメリカにおいて、ひとくちに民間における租税に関する政策提言団体（advocacy organizations）あるいは公金（税金）使途監視団体といっても、さまざまなタイプがある。また、さまざまな角度から分析ができる。

そこで、以下においては、対象分野・活動内容に即して、大きく次のように分けて点検してみたい。

(12) ちなみに、GAO報告書などの文書は、GAOのホームページ（HP：<http://www.gao.gov/>）にアクセスすれば、容易に入手できる。

〔図表3〕 民間の租税政策提言・公金（税金）使途監視団体の活動分野と活動内容区分



前記〔図表3〕の区分を使って、いくつかの主要な納税者団体を分析すると、次のとおりである。

〔図表4〕 主要な租税政策提言・公金（税金）使途監視団体一覧

租税正義を求める市民団体 (CTJ=Citizens for Tax Justice) ⁽¹³⁾
【活動分野】(a)歳入法（税法） 【活動内容】③政策提言+納税者運動 【創立】1979年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (4)
全米納税者連盟 (NTU=National Taxpayers Union) ⁽¹⁴⁾
【活動分野】(a)歳入法（税法） 【活動内容】①政策提言+納税者運動 【創立】1969年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (4)
租税財団 (Tax Foundation) ⁽¹⁵⁾

(13) Available at: <http://www.ctj.org/about/background.php>.

(14) Available at: <http://www.ntu.org/main/>.

(15) Available at: <http://www.taxfoundation.org/>.

<p>【活動分野】(a) 歳入法（税法）【活動内容】③政策提言 【創立】1937年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504（c）（3）</p>
<p>公正な税制を求めるアメリカ市民団体（AFFT=Americans for Fair Taxation）⁽¹⁶⁾</p>
<p>【活動分野】(a) 歳入法（税法）【活動内容】③政策提言＋納税者運動 【創立】1985年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504（c）（4）</p>
<p>税制改革を求めるアメリカ市民団体（ATR=Americans for Tax Reform）⁽¹⁷⁾</p>
<p>【活動分野】(a) 歳入法（税法）【活動内容】③政策提言＋納税者運動 【創立】1994年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504（c）（4）【関連団体】法典504（c）（3）上の税制改革を求めるアメリカ市民基金（Americans for Tax Reform Foundation）</p>
<p>ケイトー研究所（Cato Institute）⁽¹⁸⁾ 《シンクタンク》</p>
<p>【活動分野】(a) 歳入法（税法）・社会保障 【活動内容】③政策提言 【創立】1973年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504（c）（3）</p>
<p>ヘリテージ財団（Heritage Foundation）⁽¹⁹⁾ 《シンクタンク》</p>
<p>【活動分野】(c) 歳入＋歳出 【活動内容】③政策提言 【創立】1973年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504（c）（3）</p>
<p>アメリカ・エンタープライズ公共政策研究所（AEI=American Enterprise Institute for Public Policy Research）⁽²⁰⁾ 《シンクタンク》</p>
<p>【活動分野】(c) 歳入＋歳出 【活動内容】③政策提言 【創立】1943年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504（c）（3）</p>
<p>課税制限を求める市民団体（CLT=Citizens for Limited Taxation）⁽²¹⁾</p>
<p>【活動分野】(c) 歳入＋歳出 【活動内容】③政策提言＋納税者運動 【創立】1974年 【活動地域】マサチューセッツ州 【連邦法人所得税上の地位】法典504（c）（4）【関連団体】法典504（c）（3）上の市民経済調査基金（Citizens Economic Research Foundation）</p>

(16) Available at: <http://www.fairtax.org/site/PageServer>.

(17) Available at: <http://www.atr.org/>.

(18) Available at: <http://www.cato.org/>.

(19) Available at: <http://www.heritage.org/about/>.

(20) Available at: <http://www.aei.org/>.

(21) Available at: <http://cltg.org/>.

<p>ハワード・ジャービス納税者連盟 (HJTA=Howard Jarvis Taxpayers Association)⁽²²⁾</p> <p>【活動分野】(c) 歳入+歳出 【活動内容】③政策提言+納税者運動 【創立】1978年 【活動地域】カリフォルニア州 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (4) 【関連団体】法典504 (c) (3) 上のハワード・ジャービス納税者基金 (Howard Jarvis Taxpayers Foundation)</p>
<p>常識を求める納税者団体 (TCS=Taxpayers for Common Sense)⁽²³⁾</p> <p>【活動分野】(b) 歳出 [予算・使途] 【活動内容】②納税者運動 (市民オンブズマン) 【創立】1995年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (4)</p>
<p>不正に反対する納税者団体 (TAF=Taxpayers Against Fraud)⁽²⁴⁾</p> <p>【活動分野】(b) 歳出 [使途] 【活動内容】②納税者運動 [情報交換] 【創設】1986年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税法上の地位】法典504 (c) (4) 【関連団体】法典504 (c) (3) 上のTAF教育基金 (TAF Education Fund)</p>
<p>政府の浪費に反対する市民団体 (CAGW=Citizens Against Government Waste)⁽²⁵⁾</p> <p>【活動分野】(b) 歳出 [予算・使途] の監視、議員のボークバレル [連邦議会での地元への利益誘導のための歳出] の分析・公表・監視 【活動内容】①納税者運動 【創立】1984年 【活動地域】全米 【本部】連邦の首都・ワシントンD.C. 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (3) 【関連団体】法典504 (c) (4) 上の政府の浪費に反対する市民団体委員会 (CCAGW=Council for Citizens Against Government Waste) ~②納税者運動 (市民オンブズマン) 【会員】維持会員120万人</p>
<p>政府監視プロジェクト (POGO=Project on Government Oversight)⁽²⁶⁾</p> <p>【活動分野】(b) 歳出 [予算・使途] 【活動内容】②納税者運動 [内部告発された公金の不正利用・濫費の調査・公表] 【本部】連邦の首都・ワシントンD.C. 【創立】1981年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (3)。ただし、この法人の“中立的な監視”を目的とする性格上、直接の寄附金の受領はしていない。いわゆる第三者的な基金</p>

(22) Available at: <http://www.hjta.org/about-hjta>.(23) Available at: <http://www.taxpayer.net/>.(24) Available at: <http://www.taf.org/abouttaf.htm>.(25) Available at: <http://www.cagw.org/>.(26) Available at: <http://www.pogo.org/about/>.

を通じた寄附金の受領のみ。

政府検査プロジェクト（GAP=Government Accountability Project）⁽²⁷⁾

【活動分野】(b) 歳出〔予算・使途〕の監視、公益の保護 【活動内容】
 ③納税者運動〔政府や企業の会計責任の向上、内部告発者の保護、市民活動の奨励、内部告発訴訟の提起、内部告発された事案の公表〕＋政策提言〔内部告発法の改正を含む政策の策定】【本部】連邦の首都・ワシントンD.C. 【創立】1977年 【活動地域】全米 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (3)。【財務】フォード財団やロックフェラー財団などからの助成および約8,000人の維持会員からの寄附

《501 (c) (3) 団体と501 (c) (4) 団体の違い》

〔図表4〕「主要団体一覧」では、「501 (c) (3) 団体」（正式には「501条c項3号」と邦訳すべきであるが、短縮形を用いる。以下、同じ。）と「501 (c) (4) 団体」（正式には「501条c項4号」と邦訳すべきであるが、短縮形を用いる。以下、同じ。）に分類されている。双方とも“非営利”、つまり“非分配”でないといけない、という点では同じである。しかし、一般に、「501 (c) (3) 団体」は内国歳入法典（連邦税法典）501条(c) (3) にその課税取扱について規定していることから、そう呼ばれている。まず、501 (c) (3) 団体とは、非営利公益（慈善）団体で、わが国でいう「特定公益増進法人（特増法人）」にあてはまる。したがって、双方とも“本来の事業は非課税”は非課税であるが、501 (c) (3) 団体の場合は、寄附金の受入れをしたときには、寄附者が自分の税金計算上寄附金控除ないし損金算入できる。

これに対して、「501 (c) (4) 団体」の場合、一般に「社会活動団体 (social welfare organizations)」と呼ばれているが、この種の団体に寄附しても寄附者は自分の税金計算上寄附金控除ないし損金算入できない。わが国にあてはめると、特増法人でない種類の団体ということになる。

「501 (c) (3) 団体」の場合には、政治活動がかなり限定される。こ

(27) Available at: <http://www.whistleblower.org/template/index.cfm>.

れに対して、「501(c)(4)団体」の場合には、政治活動がかなり自由に行われる。もちろん、双方とも、政治献金とかは禁止されている。したがって、例えば、あるシンクタンクが「501(c)(3)団体」に当たる場合には、おおっぴらな政治的な広報活動(キャンペーン)とか、ロビイングができない。内国歳入法典では、ロビー活動費を、次のように大きく2つにわけて取り扱っている。

◎ロビー活動費とは

①直接的ロビー活動費

議員や官僚などと接触し、特定の法案に対して賛成または反対するように働きかけをする活動(法律制定に影響を及ぼす活動)に使われる費用をさす。議会・官僚陳情活動費ともいえる。

②間接的ロビー活動費

「○×法改正に反対(賛成)しましょう」といったPRのように、世論や投票人への注意を喚起するために使われる政治広報活動費をさす。草の根ロビー活動(grassroots lobbying)費ともいう。

《「501(c)(3)団体」は大っぴらなロビー活動は禁止》

「501(c)(3)団体」にあたるシンクタンクが連邦議会や財務省などへ大っぴらなロビー活動をしたとする。この場合、こうした団体は、免税資格を失い、本来の事業も含めて全事業が連邦法人所得課税の対象となるおそれがある。また、場合によっては、「501(c)(4)団体」に移行するケースも考えられる。「501(c)(4)団体」に移行すると、この種の団体に寄附しても寄附者は税金計算上寄附金控除ないし損金算入ができなくなる。したがって、寄附があつまりにくくなる。

このように、「501(c)(3)団体」にあたるシンクタンクが免税資格を維持するには、政治活動の面ではさまざまな制約を課される。最も重い制約は、政治団体とは異なり、議員や議員になろうとする人(公職への候補

者)の集票活動・選挙運動(electioneering)が全面的に禁止されている点である。したがって、「501(c)(3)団体」か「501(c)(4)団体」であるかを問わず、団体施設内で「〇×さんを励ます会」のようなかたちで特定議員や議員候補の選挙活動をやったり、団体として特定候補の選挙運動を支援したりした場合、その団体免税資格が取り消されるおそれがある。また、免税資格が取り消されれば、全事業が課税対象となる⁽²⁸⁾。

《「501(c)(3)団体」は資金供給団体の役割も》

一方、「501(c)(4)団体」の場合は、非収益事業から法定限度額まで次のようなロビー活動費の支出は認められる。したがって、この種の費用を限度内で支出しているかぎり、免税資格を取り消されることはない。前記の図表4にあるように、例えば、「税制改革を求めるアメリカ市民団体(ATR=Americans for Tax Reform)」は、「501(c)(4)団体」である。したがって、自らで租税政策提言をし、連邦議会や議員に対するロビー活動(直接的ロビー活動)とともに、一般大衆・納税者向けの政治広報活動(間接的ロビー活動)もできる。ただATRが、寄附を募っても、募金に応じた納税者側は、自分の確定申告のときに寄附金控除ないし損金算入ができない。これでは、「税制改革を求めるアメリカ市民団体(ATR=Americans for Tax Reform)」には、大口の寄附は集まらない。そこで、先ほどの図表4にもあるように、「税制改革を求めるアメリカ市民団体(ATR)」は、法典504(c)(3)上の「税制改革を求めるアメリカ市民基金(ATRF=Americans for Tax Reform Foundation)」を設けて、募金を行っている。つまり、法典504(c)(3)団体が、法典504(c)(4)団体の資金供給の任務を兼ねているわけである。

(28) 詳しくは、拙論「アメリカの非営利法人税制の概要」〔雨宮・石村ほか編〕『カリフォルニア非営利公益法人法』(2000年、信山社)所収参照。

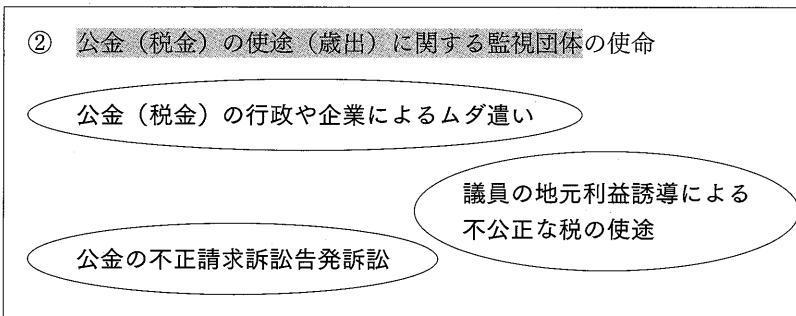
2 アメリカの民間の公金 (税金) 使途監視団体の所在

アメリカの民間の「納税者団体 (taxpayer organizations)」の活動内容は多様である。すでにふれたように、こうした団体は、大きく①「租税 (歳入) に関する政策提言団体」と、②「公金 (税金) の使途 (歳出) に関する監視団体」とに分けることができる。

前者、つまり民間の「租税政策提言団体」とは、民間の“政策提言工場”と呼ばれる“シンクタンク”あるいは民間税制調査会といえるようなものをさす。確かに、大多数のシンクタンクは、その業務の一部あるいは重要な業務として租税政策提言をしている。ただ、租税政策の提言をしているのは、シンクタンクだけではない。市民や企業のサポートを得たNPOや、大学附属の研究機関なども、大きな役割を演じている。それに、租税政策の提言では、行政府附属の研究所などの役割も重要である。

〔図表5〕アメリカにおける民間の公金 (税金) 使途監視団体の所在と使命

① 租税 (歳入) に関する政策提言団体



3 アメリカの民間の公金 (税金) 使途監視団体の使命

次に、アメリカでは、歳入面からだけでなく、歳出面、つまり税金の使い途、公金の支出について監視する市民団体の活動も活発である。「公金 (税金) の使途 (歳出) に関する監視団体」は、相当の力を持っている。

こうした団体は、わが国で役所とか政治家などの税金のムダ遣いを告発している「市民オンブズマン」（NPO）にあたとみてよい。

アメリカの「公金（税金）使途監視団体」の場合も、わが国の市民オンブズマンと同様に、個別の不正・不当な税金の使い途、公金支出を専門に告発している団体がある。ただ、団体によっては、「公金（税金）の行政や企業によるムダ遣い」ないしは「公金の不正請求告発訴訟」に加え、「議員の地元利益誘導による不公正な税の使途」におよんでいるのが特徴である。

さらに、公金の不正請求を告発する情報交換センター（クリアリングハウス）のような市民団体もある。この種の団体も、広い意味では、「公金（税金）使途監視団体」の1つといえる。

III 公金（税金）の行政や企業によるムダ遣い監視団体

アメリカにおいて、政府や政府との契約で得た公金（税金）の企業によるムダ遣いを監視する団体は、数多い。ここで、いくつかの主要な団体を抽出して、簡潔に分析してみる。

1 政府監視プロジェクト（POGO）

政府監視プロジェクト（POGO=Project on Government Oversight）は、沿革的には、共同で汚職に果敢に挑もうという市民や識者が立ち上げた団体である。1981年に創設された。POGOは、善き政府（good government）の確立を目指し、内部告発者からの告発情報その他の内部情報、情報自由法を活用して、納税者が支払った税金の使途に関し、連邦政府の透明性と会計責任の改善のために活動している。

政府あるいは政府との調達契約を結んでいる企業に関し、不正あるいは浪費活動に関する情報をつかんでおり、その情報を一般に公開したいとする。この場合、POGOに通報すると、POGOはその情報を調査し、その結果を公開する。あるいは、不正ないし浪費を止めるように告発された政府

の組織や企業などに警告を発する。

内部告発に対しては制定法上の一定の保護はある。しかし、内部告発者が負う心理的圧迫、財政的な負担は、相当重い。また、内部告発は、例えばそれが真実であったとしても、それをを行った人に対する雇用主による嫌がらせの配転や解雇などにつながるおそれもある。

こうした状況を勘案し、POGOは、内部告発者に対し匿名で告発情報の提供を行うことを認めている。したがって、匿名を望むかどうか、どのような情報を提供するかなどについては、内部告発者の意思に任せている。

(1) POGOによる調査対象の選定

POGOは、告発のあった案件について、それを調査対象にするかどうかについて厳格な基準を持っていない。しかし、次のような一定の目安を置いている。

〔図表7〕 POGOの調査対象選定基準

- ・ その告発がこれまでないような貢献度があるかどうか
- ・ 連邦政府の積極的な制度変更につながるかどうか
- ・ 一般大衆に対して広く警鐘を鳴らすことにつながる
- ・ 素早く対応する必要がある
- ・ 内部の情報、資料の入手可能度

(2) POGOがすることとしないこと

POGOは、団体の規模があまり大きくない。そこで、POGOが取り扱わない事項を特定して、告発・調査の範囲を限定している。

〔図表8〕POGOが取り扱わない事項

- ・調査の範囲を連邦の公金の使い途に限定する。したがって、州や地方団体の公金の使途については、原則として調査の対象としない。
- ・法務サービスまたは法務代理の業務は行わない。また、特定の弁護士紹介は行わない。
- ・告発された連邦政府機関、連邦政府との契約関係にある事業者が引き起こした不正ないし浪費が、直接、構造的または広範な問題に起因している場合を除き、個々の事案ないし浪費については調査しない。

（3）POGOの主要なプログラム

POGOの主な活動のプログラムや実績などを図説すると、次のとおりである。

〔図表9〕POGOの主なプログラム

<p>連邦政府調達契約調査：POGOの調達契約監視調査（Contract Oversight Investigations）は、年間4兆4,000億ドルをこえる連邦政府の物品やサービスの調達に関し、不正と濫費を監視するプログラムである。</p>
<p>経済回復：経済不況からの脱却をねらいに、大統領と議会は、経済成長と金融市場の安定化に向けた政策を次々と打ち出している。POGOは、各種政策に対しては中立的な立場をとっている。しかし、こうした政策実施に伴う巨額の歳出にかかる不正や濫費に対して厳重な監視体制を敷いている。</p>
<p>政府汚職：今日、連邦政府は、より強力な特殊利益をもつ企業から攻撃を受けやすい体質にある。公務員は、監督あるいは規制権限をもつ産業との関係を維持する場合に、公共サービスの基本が揺らぐことが多い。また、公職者がその知識を個人的、あるいは金銭的な利得を得るために活用しようとする場合に、政府の清廉性は危険に陥られる。したがって、POGOは、公務員が、公共財よりも一歩先に私的利益を置いている場合に、その者に説明責任を求めることで、透明で開かれた政府の実現を目指している。</p>
<p>政府の監視：連邦政府が効率的であるためには、チェック・アンド・バランスの仕組みが維持される必要がある。しかし、POGOは、議会</p>

や行政府の不正監視の任に当たっている各種機関が弱体化してきている、とみている。したがって、POGOは、公務員が納税者の公金を濫費する、あるいは、一般市民の信頼を裏切の場合に、説明責任を負うというかたちを整えることで、連邦政府が監視体制を改善するように求めている。

政府の秘密：POGOは、陽の光が最強の消毒薬である、と信じている。また、開かれた政府を確立するためには、市民に情報や手段を得る力が与えられなければならない、と信じている。しかし、9・11同時多発テロ以降、政権は、当時の何百万もの資料の封鎖を解いた。POGOは、これら資料を分析した結果、多くが国家安全保障とは関係が薄く、むしろ、汚職を隠すねらいがあったものと推測された。POGOの政府秘匿事項調査(Government Secrecy Investigations)は、連邦政府での汚職を防止するために、内部者や告発者に悪事を暴露するように奨励することで、市民が自分らの政府に参加する機会を増やし、かつ、市民やジャーナリストが政府資料や情報にアクセスしやすい環境に改善することを目指しているプログラムである。

国土安全保障省：POGOの国土安全保障省調査(Homeland Security Investigations)は、9・11同時多発テロの後遺症について一般大衆を十分に保護していない政府に挑戦するプログラムである。2002年に、連邦政府は、国土の安全保障の任務にあたる強大な組織、国土安全保障省(DHS=Department of Homeland Security)を新設した。DHSは、今では、連邦政府内では第三番目に巨大な組織になっている。しかし、DHSには、公金の濫費、欠陥のある契約締結決定、監視や会計責任を問う仕組みの欠如など、疫病が蔓延している。POGOは、合衆国市民がより安全で保障が行き届いた状態に置かれるように、納税者の払った公金の配分の仕方を改善するように求めている。

国家安全保障：POGOは、軍関係のムダな出費を調査している。軍の調達担当者と軍需企業との関係、国家安全保障に見合った性能の武器購入が行われているのかなどを精査している。

原子力の事故防止策・安全保障：現大統領も前大統領も、国中にある原子力発電所や原子武器庫に貯蔵されている危険物質の存在が合衆国一般大衆に対する安全への最大の脅威の一つであることを認めている。POGOは、原子力や原子武器に賛成する立場を取っていないが、こうした施設がテロリスト攻撃から安全であり、かつ、その施設の従業者および近隣のコミュニティの住民に対する事故防止策が取られていることは必然と考えている。POGOの調査によれば、国中にある原子力施設の多くは管理が悪く、その地域にいる住民に対して相当の脅威となっ

ており、かつ、毎年その維持管理に投じられる資金は納税者に過重な負担となっている。POGOは、エネルギー省と原子力規制委員会に対して、どの施設が本当に必要なかを明らかにするなど実用的な勧告を行っている。

公衆衛生：連邦政府の最も重要な任務の一つは、汚染された食料品、危険な薬品、疾病の蔓延から一般大衆を保護することである。不幸なことに、一般大衆の福利の確保をねらいに設けられた安全基準は、企業利益により低められてしまっている。POGOの調査は、公衆衛生の任を負っている食品薬品局（FDA）その他の連邦機関での透明性と説明責任の改善がねらいである。

2 政府検査プロジェクト（GAP）

政府検査プロジェクト（GAP=Government Accountability Project）は、公益の保護を使命とする団体（NPO）である。内部告発事例の公開によるキャンペーン活動を通じた政府や企業の会計責任の向上の推進、内部告発者の保護および市民運動の奨励などの活動が中心である。1977年に設立された。比較的規模の小さいNPOである。

GAPの主要なプログラムは、①原子力の監視、②食料品や医薬品の安全基準、③勤労者の健康と安全、④国土安全保障などである。また、内部告発者向けのブログを設け、内部告発事案を公表している。その他に内部告発法の関する政策提言を行っている。

IV アメリカ特有の「公金の不正請求告発法」とは

公金の不正請求を告発する情報交換センター（クリアリングハウス）とは、アメリカ特有の「公金の不正請求告発法（False Claims Act）」に根ざした「公金（税金）使途監視団体」である。

公金の水増し請求や不正経理など公金の不正請求は血税のムダ遣いにつながる。こうした不正請求を告発する訴訟を奨励することをねらいとした法律が、連邦に加え、全米24州と連邦首都圏地域（ワシントンD.C.）で制

定されている。

連邦法は、正式名称が「公金の不正請求告発法 (False Claims Act)」〔合衆国法典3729条～3733条 (31 U.S.C. § § 3729-3733)〕である⁽²⁹⁾。一方、諸州の法律は、「不正請求告発法 (False Claims Act)」、「納税者に対する詐欺告発法 (Fraud Against Taxpayers Act)」など、具体的な名称は異なる。また、告発の対象を、公的健康保険 (メディケア・メディケイド) の分野に限定している州もある。この法律のもと、告発者 (relator, or, citizen whistle blower) は、不正または詐欺的に政府の公金を請求した者に対し、いわば“私的法務長官 (private Attorney General)”として、政府に代わって訴訟を起こすことができる。“私的法務長官”は、誤解をおそれずにいえば、“民間検察官”と呼んでよい⁽³⁰⁾。

提訴の対象となる不正請求の範囲は、公的健康保険 (メディケア・メディケイド) 関連支出金や災害支援金から、補助金、契約支出金その他の政府調達関連支出金にまでおよぶ。不正請求告発法は、故意に、政府の資金に対し不正な支払請求をした者、または、他の者もしくは団体に不正な支払請求をさせた者に対して、各不正請求について、三倍額賠償および5,500ドルから11,000ドルの過料を課すことを認める。

また、この訴訟を起こした者は、勝訴した場合には、不正請求に基づき不正請求者が返還した金額の最大で30% (あるいは、その訴訟に政府が参加した場合で和解または判決にいたったときには最大で25%) の報奨

(29) 公金の不正請求告発法について詳しくは、See, Francis E. Purcell, Jr., “Mutiny of the Bounty: A Moderate Change in the Incentive Structure of Qui Tam Actions Brought Under the False Claims Act,” 67 Ohio St. L.J. 693 (2006) ; Note, “Materiality and the False Claims Act,” 71 U. Cin. L. Rev. 839 (2003). また、邦文による研究としては、確井光明「私人による政府の賠償請求権の実現～アメリカ合衆国不正請求法による *Qui Tam* 訴訟の検討 (1) ～」自治研究75巻3号以下、ポール・L・フリードマンほか著・高山一三訳「米国不正請求法」国際商事法務22巻12号参照。

(30) See, Pamela H. Bucy, “Federal Influence in State Cases: Sentencing, Prosecution, and Procedure: Privatizing Law Enforcement,” 543 Annals [The Annals of The American Academy of Political and Social Science] 144 (1996).

を得ることができる。

ただし、この訴訟の対象となるのは、いわば“公金の水増し請求”などである。言い換えると、事業の失敗とか、浪費とかは、対象にならない。あくまでも、政府に対する“詐欺的な公金支出”が対象である。

不正請求告発訴訟は、司法省がその訴訟に参加するかどうか調査しかつ決定するために、訴えがあつてから少なくとも60日間、封印される。また、訴訟を提起しても、終結までは数年かかることもある。また、他の人がすでに訴訟を起こしている場合とか、6年の時効とか、訴訟一般にかかわる問題を織り込んで提訴する必要がある。さらに、訴訟が長引く場合も想定して、告発者は、報奨額と訴訟費用との収支バランスを考える必要がある。

それから、不正請求告発訴訟では、脱税の告発とかは対象にならない。例えば連邦不正請求告発法〔合衆国法典（U.S.C）3729条（e）1〕は、連邦税法である「内国歳入法典に基づいて行われた申請、記録または記載には適用されない」と定めている。したがって「入（歳入）」の領域は対象にならない。あくまでも「出（歳出）」の領域での不正だけが、この訴訟の対象である。

ちなみに、内国歳入庁（IRS=Internal Revenue Service）は、フリーダイヤルの「不正告発ホットライン（IRS Fraud Hotline）」（Tel 1-800-829-0433）を設けており、「入（歳入）」の領域は、このホットラインで対処することになっている。

不正請求告発訴訟は、「市民が主役」の香りが強い仕組みである。その一方で、この制度にはアメリカの賞金稼ぎの伝統を感じ取ることができる。この訴訟制度は、公金の不正請求のような隠れた問題を表面化させるために、不正請求告発訴訟（qui tam〔クイットム〕 actions）によって、組織の内部者であるか外部者であるかを問わず、市民として税財政過程への直接参画を認める制度である。ただ、組織の外部者が不正請求を告発する

場合には問題が少ないとしても、告発者が内部者の場合には難しい判断が迫られる。告発者が内部者 (internal witness) の場合、昇給停止や解雇、辞職など、当初覚悟していた以上につらい立場に追い込まれかねない。こうしたことも織り込んで、これらの法律には、内部告発者・内部通報者 (whistleblowers) を不当な報復から保護する制度も組み込まれている。

1 不正に反対する納税者団体 (TAF) とは

「不正に反対する納税者団体 (TAF=Taxpayers Against Fraud)」は、不正請求告発訴訟関係の活動で、アメリカでは広く名前が知れている団体である⁽³¹⁾。この団体は、弁護士を代表するNPOではない。「市民・納税者が主役」の公金の不正請求を告発するクリアリングハウスである。「クリアリングハウス」とは、もともと“手形交換所”の意味だったが、現在では、“情報センター”とか、“情報交換センター”とかの意味で使われている。したがって、“TAF”のような団体は、公金不正請求告発訴訟を行う市民・納税者の“情報交換センター”といったところである。広い意味での税金使途監視団体、納税者団体といえる。

「不正に反対する納税者団体 (TAF=Taxpayers Against Fraud)」は、その関連団体である「FAF教育基金 (TAF Education Fund)」とは、協働して活動している⁽³²⁾。TAFのホームページ (HP) をチェックしてみると、ミッション (使命) について、次のようにうたっている。

〔図表9〕 TAFおよびTAF教育基金の使命

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 公金の不正請求告発法、不正請求告発訴訟 (qui tam actions) および内部告発者保護規定の重要性の教化・ 公金の不正請求告発法に関する情報を弁護士、議員、告発者および |
|--|

(31) Available at: <http://www.taf.org/>.

(32) Available at: <http://taf.cloverpad.org/>.

メディアに頒布すること

- ・ 州レベルでの公金の不正支出をやめさせるために、州における不正請求告発法の制定の必要性を奨励すること
- ・ 不正請求告発法を弱体化させる動きに警鐘を鳴らすこと
- ・ 必要な場合には、不正をなくすための立法的な対応を行うように議会に働きかけをすること
- ・ 不正請求告発訴訟を効率的にすすめるために、原告や弁護士、行政と一体となって活動すること
- ・ 不正請求告発訴訟の提起を考えている人に、その必要性があるかどうか、さらには、この分野の訴訟にたけている弁護士の紹介を支援すること
- ・ 限られた数の不正請求告発訴訟を考えている人を対象に、その報奨額を担保に、低利で訴訟費用の貸付を行うこと

2 不正請求告発法のおいたち

アメリカの公金の不正請求告発訴訟は歴史のある制度である。不正請求告発法について、連邦のものは1863年に制定され、「リンカーン法 (Lincoln Law)」とも呼ばれている。その由来は、南北戦争最中に、連合軍 (the Union) との軍需品契約受注者による大規模な不正請求に対処するねらいから、当時のリンカーン大統領 (President Abraham Lincoln) により制定されたことによる⁽³³⁾。

その後、不正請求告発法は、1943年に、この種の訴訟を骨抜きにするねらいで改正が行われた。告発者に対する不正にかかる返還額の50%の報奨などが廃止された。その後、公金の不正請求の告発件数は著しく減少していった。

しかし、1986年に、レーガン大統領 (President Ronald Reagan) は、公金の不正請求根絶に向けて、不正請求告発訴訟を積極的に活用する方針を打ち出した。このために、不正請求告発法の再生、同法の抜本的な改正を

(33) 沿革的および制度的な分析としては、See, Anthony L. Dewitt, "Is the Whistle Cleans? An Examination of the Ethical Duties of Attorneys in Investigating and Pursuing False Claims Act Lawsuits," 25 N. Ky. L. Rev. 715 (1998).

行った⁽³⁴⁾。この改正により、不正告発者は、不正にかかる返還額の15%から最大で30%の報奨を得ることができるようになった。また、告発者は、告発したことに対する報復 (retaliation) から一定の保護を受けられるようになった。

3 諸州に広がる不正請求告発法の制定

連邦の不正請求告発訴訟制度が再生されて以降、州レベルでも、公金の不正請求告発法が、続々と制定されてきている⁽³⁵⁾。具体的な名称は、州によって異なる。諸州の制定状況を図説すると、次のとおりである。

〔図表10〕 諸州の公金の不正請求告発法の概要 (2010年3月現在)

カリフォルニア州	名称：カリフォルニア不正請求告発法 (California False Claims Act)、典拠：州法典政府法典編12650条~12656条
デラウェア州	名称：デラウェア不正請求および報告法 (Delaware False Claims and Reporting Act)、典拠：州法典表題6副題2第12編1201条以下
フロリダ州	名称：不正請求告発法 (Florida False Claims Act)、典拠：州法典68章81条
ジョージア州	名称：州メディケイド不正請求告発法 (State False Medicaid Claims Act)、典拠：州法典表題49第4編
ハワイ州	名称：州に対する不正請求告発訴訟 (Actions for false claims to the State; <i>Qui Tam</i> Actions)、典拠：州法典第2編661条の21
イリノイ州	名称：不正告発者報償および保護法 (Whistleblower Reward and Protection Act)、典拠：州法典第740編第870章
インディアナ州	名称：不正告発および告発者保護法 (False Claims and Whistleblower Protection)、典拠：州法典5-11-5.5

(34) See, Comment, "Qui Tam Suits under the False Claims Amendments Act of 1986: The Need for Clear Legislative Expression," 42 Cath. U.L. Rev. 935 (1993).

(35) Available at: <http://www.taf.org/statefca.htm>.

ルイジアナ州	名称：医療支援プログラム清廉法（Medical Assistance Programs Integrity Law）、典拠：改正法46編437章
マサチューセッツ州	名称：マサチューセッツ不正請求告発法（Massachusetts False Claims Act）、典拠：2000年改正法第159編18条による一般法典第12編〔5条A～Nの挿入〕
ミシガン州	名称：メディケイド不正請求告発法（Medicaid False Claims Act）、典拠：州法典400.601以下
ミネソタ州	名称：ミネソタ不正請求告発法（Minnesota False Claims Act）、典拠：州法典15c.01〔2010年7月1日から適用〕
モンタナ州	名称：モンタナ不正請求告発法（Montana False Claims Act）、典拠：2009年州法典表題17第8編第4章401条以下
ネバダ州	名称：州政府または地方政府に対する不正告発の請求（Submission of False Claims to State or Local Government）、典拠：ネバダ州改正法第351編357.01以下
ニューハンプシャー州	名称：ニューハンプシャー不正請求告発法（New Hampshire False Claims Act）、出典：州法典第167編第61章のB
ニュージャージー州	名称：ニュージャージー不正請求告発法（New Jersey False Claims Act）、出典：州法典表題2A第32編のC第1条以下
ニューメキシコ州	名称：①ニューメキシコ・メディケイド不正請求告発法（New Mexico Medicaid False Claims Act）、②ニューメキシコ納税者に対する詐欺告発法（New Mexico Fraud Against Taxpayers Act）、出典：①州法典27-14-1以下〔2004年制定〕、②州法典44-9-1以下〔2007年制定〕
ニューヨーク州	名称：ニューヨーク不正請求告発法（New York False Claims Act）、出典：州法典第13編
ノースカロライナ州	名称：不正請求告発法（False Claims Act）、出典：州議会2009年下院法案1135号
オクラホマ州	名称：オクラホマメディケイド不正請求告発法（Oklahoma Medicaid False Claims Act）、典拠：州法典5053.1以下
ロードアイランド州	名称：州不正請求法（State False Claims Act）、典拠：州法典表題9第1.1編
テネシー州	名称：①テネシー不正請求告発法（Tennessee False

Claims Act)、②テネシーメディケイド不正請求告発法 (Tennessee Medicaid False Claims Act)、典拠：①州法典4.18.101以下、②州法典71-5-181以下

テキサス州 名称：医療不正請求防止 (Medicaid Fraud Prevention)、典拠：州人材法典表題2副表題C第36編A章1条以下

バージニア州 名称：バージニア納税者に対する詐欺告発法 (Virginia Fraud Against Taxpayers Act)、典拠：州法典8.01-216.1以下

ウイスコンシン州 名称：医療給付の不正請求・州によるまたは州を代理する訴訟 (False claims for medical assistance; actions by or on behalf of state)、典拠：州法典20.931

ワシントンD.C. 名称：D.C.不正請求告発法 (D.C. False Claims Act)、典拠：D.C.法典2-308.14

このように、近年、公金の不正請求告発訴訟制度は、州レベルでも、かなりの広がりを見せている。さらに、ニューヨーク市 (New York City) に見られるように、地方団体レベルでも、不正請求告発法 (条例) が制定されている⁽³⁶⁾。

4 不正請求告発事例分析

統計によると、1987年10月1日～2009年9月30日までの期間に、連邦と州双方において、告発者は、判決や和解により全米総額で240億ドルを超える不正請求を認めさせ、国庫や州などに返還させている。

以下に、具体的な不正請求告発事例をあげて、紹介してみる。

〔図表11〕連邦の不正請求告発事例分析

GA生命保険会社事件 (2002年) 支払額：7,600万ドル

【事件の概要】2002年1月、GA生命保険会社 (GA=General American

(36) Available at: <http://www.taf.org/nyfcarules.doc>.

Life Insurance Co.) は、メディケイド関連の不正な請求をしたことが問われ、連邦不正請求告発訴訟の解決金として、連邦政府に対して7,600万ドルを支払うことに合意した。また、GA社は、支払を行った年度以降5年間メディケイド関連の事業には携わらない旨の合意を連邦司法省と交わした。本件は、GA社の2人の前従業員からの内部告発に端を発生している。本件において、2人の告発者は、報奨として、7,600万ドルの解決金の19%、1,440万ドルを受け取った。[16 Corporate Crime Reporter 26 (7), July 1, 2002]

シェル石油事件 (2001年) 支払額：1億1,000万ドル

【事件の概要】2001年1月、シェル石油会社は、連邦不正請求告発訴訟における解決金および1980年から1998年12月31日まで連邦の石油採掘権のリースに基づき産出した石油に対する不払の使用料および賠償金等として、連邦政府に対して、1億1,000万ドルを支払うことに同意した。連邦リースは、連邦内務省の天然資源管理庁 (Minerals Management Service) が管理している。毎月、各石油会社は、石油産出額ならびに連邦リースおよびインディアンリースに基づいて産出した石油の価額を報告するように義務付けられている。会社は、自らが報告した当該石油価額に基づいて使用料を支払う。しかし、シェル石油は、過少な報告を行っていた。二人の告発者が、この事実を理由に、連邦不正請求告発法に基づいて、合衆国に代ってテキサス州ラフキンにある連邦地方裁判所へ申立てを行った。会社は、その事実を認め、裁判上の和解で1億1,000万ドルの支払に合意した。二人の告発者は、法の定める範囲内の割合で報奨金を受け取った。[15 Corporate Crime Reporter 5 (7), January 29, 2001]

カリフォルニア州およびロスアンゼルス郡事件 (2002年) 支払額：7,330万ドル

【事件の概要】2002年6月、カリフォルニア州およびロスアンゼルス郡は、低所得者向け公的健康保険 [メディケイド (Medicaid)] にかかる連邦不正請求告発訴訟の解決金として、連邦政府に対して7,330万ドルを支払うことに合意した。この訴えでは、州および郡が、一部未成年者に対し、薬物やアルコールの濫用、人工妊娠中絶、性病などの治療のために給付した医療サービスが、連邦の適格健康保険プログラムに該当しないのにも拘わらず、連邦に対して、メディケイド対象診療として支払請求していたことが問われた。この告発訴訟は、ロスアンゼルス精神衛生局の1人の従業員により提起された。この従業員は、その支払額のなかから、法の定める範囲内の割合の報奨として136万ドルを受け取った。[連邦司法省2002年6月20日プレスリリース]

ボーイング社事件(1994年) 支払額：7,500万ドル

【事件の概要】1994年5月、ボーイング社は、防衛関連契約に関し、連邦政府に対して過剰な支払いを求めたことが問われ、連邦不正請求告発訴訟の解決金として、連邦政府に対して7,500万ドルを支払うことに合意した。シアトルの連邦地検は、1980年から81年にボーイング社が調査・開発費として連邦に請求してきた金額が過大との嫌疑があり、6年間にわたり捜査を続けた。捜査の結果、「確証あり」との判断を下し、不正請求告発訴訟を提起した。最終的には、裁判上の和解にいたり、ボーイング社は、連邦政府に対して7,500万ドルを支払うことに合意した。[8 Corporate Crime Reporter 19 (4), May 9, 1994]

V 予算過程まで監視する納税者団体

アメリカの納税者団体は、“公金の不正請求”告発訴訟の面からだけではなく、“血税のムダ遣い”そのものの監視も厳しく行っている。むしろ、“血税のムダ遣い”そのものの監視を行う納税者団体の方が活動は積極的である。加えて、連邦の歳出・予算、国庫からの支出金の是非についても、監視をしている。すなわち、「役所の税金ムダ遣い」に加え、「議員の地元利益誘導による不公正な税の使途」にまでおよんでいる。

ちなみに、「議員の地元利益誘導による不公正な税の使途」の市民・納税者による監視とは、市民・納税者が、予算を分析して、議員の地元利益誘導を告発することをいう。

1 連邦予算はどのように成立するのか

わが国では、予算編成は、内閣（行政府）の仕事になっている。これに対して、アメリカは、予算法律説をとっており、毎年の予算はすべて法律として議会で審議される。

一方、連邦憲法は「この憲法によって付与される立法権は、すべて合衆国連邦議会に属する」（1条1節）と定めている。この結果、議会は、毎年、連邦各省庁が国庫からの支出を行うことを認める法案、つまり「歳出

（予算充当）法案（appropriation bills）」を仕上げ、通常の法律案と同じように審議して成立させ、大統領の署名を得なければならない。

言い換えると、通常の法律案と同じように、大領領は、議会がした意思決定に不満なときは、歳出（予算充当）法案に拒否権を発動できる。ちなみに、アメリカ連邦予算が成立するまでの過程は、次のとおりである。

〔図表12〕 連邦予算の成立過程

時 期	手 順
・ 2月第1月曜日	大統領が予算教書というかたちで予算案を議会に提出する。予算教書は、大統領府にある行政予算管理局（OMB=Office of Management and Budget）が作成する。
・ 2月15日	議会予算局（CBO=Congressional Budget Office）が、予算決議案作成の基礎資料となる歳出・歳入見積りなど財政方針に関する報告書を作成し、連邦議会両院の予算委員会に提出する。
・ 予算教書から6週間以内	上下両院の各常任委員会は所管の施策（プログラム）に関する予算について見積りをそれぞれの院の予算委員会に提出する。各院の予算委員会は、公聴会を開催、その後予算決議案を作成する。
・ 4月15日まで	上院予算決議案、下院予算決議案を上下両院協議会で調整、両院一致予算決議案を作成することになる。この場合において、上院・下院において両院一致予算決議案を承認する最終期日（もっとも、この期日は厳守されることが少ない）。
・ 5月15日	予算決議が間に合わない場合を含め、下院はこの日から歳出委員会で個別の歳出（予算充当）法案の審査を始め、予算決議で予算の総額が決まり、歳出委員会に裁量的経費が配分される。歳出委員会は、これを13の小委員会に配分。各小委員会は、大統領の予算案や前年度の歳出（予算充当）法などを基に歳出（予算充当）法案を作成する。小委員会での審査が終ると、親委員会に報告される。親委員会でその法案の審査が終ると、本会議に報告される。

・ 6月30日	下院の歳出 (予算充当) 法案の審査終了期日 (もつとも、この期日は厳守されないことも多い)。
・ 7月～	下院を通過した歳出 (予算充当) 法案は、上院に送られる。上院では、通例、上院歳出 (予算充当) 法案が可決されている。この場合、上院歳出 (予算充当) 法案の可決を無効としたうえで、下院法案を上院法案に書き換える修正をし、上院本会議で可決する。通例、下院法案との相違点は、上下両院協議会で調整する。
・ 9月末まで	両院協議会で調整がついた歳出 (予算充当) 法案は各院で可決され、大統領の署名を経て成立する。
・ 10月1日	新財政年度の開始日。この日にいたっても歳出 (予算充当) 法案の審議が終了していない場合には、暫定歳出 (予算充当) 法案 (continuing appropriation) が作成され、継続決議 (continuing resolution) で承認される。継続決議には期限があり、その期限前に歳出 (予算充当) 法案が成立すれば、その決議は無効となる。

2 国庫からの支出と歳出予算充当手続 (法案) との関係

次に、国庫支出金は、大きく①省庁の事務運営費や個別の施策 (プログラム) への支出と、②義務的経費支出とに分けることができる。いずれの場合にも、個々の(a)歳出権限法があれば、それを根拠に支出が認められる。

ただ、①省庁の事務運営費や個別の施策 (プログラム) に支出が認められるには、根拠として、(a) 歳出権限法 (authorization acts) に加えて、(b) 歳出 (予算充当) 法 (appropriation acts) があることが必要である。

一方、メディケアやメディケイドのような社会保障上の「②義務的経費支出」については、必ずしも毎年の (b) 歳出予算充当法の成立は必要とされない。ちなみに、国庫支出金全体の3分の2は、この種の②義務的経費支出である。

ふつう、予算法とか歳出法とはいうのは、(b) 歳出 (予算充当) 法

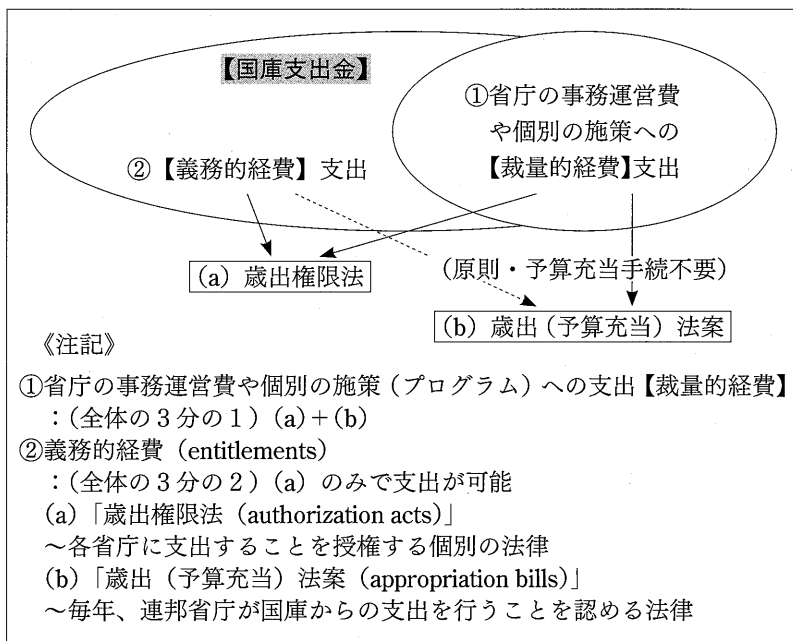
（appropriation acts）の方をいう。通例、上院歳出委員会（Committee on Appropriations）と下院歳出委員会（Committee on Appropriations）が、11～13（現在12）の小委員会（subcommittees）で、11～13本の歳出（予算充当）法案（appropriation bills）を作成することになる。

もう少しわかりやすくいえば、アメリカの場合、予算は複数の本数の法律として成立する。

しかも、歳出には「裁量的経費」と「義務的経費」がある。「裁量的経費」は、毎年成立する11～13本の“歳出（予算充当）法”で認められる。一方、「義務的経費」、つまり社会保障関連支出とかは、一度、“歳出権限法（authorization acts）”が定められれば、原則として毎年自動的に認められる。

こうした仕組みを図説すると、次のとおりである。

〔図表13〕 国庫からの支出と歳出予算充当手続（法案）との関係



3 政府の浪費に反対する市民団体 (CAGW)

政府の浪費に反対する市民団体 (CAGW) は、「役所の税金ムダ遣い」に加え、「議員の地元利益誘導による不公正な税の使途」にもメスを入れて監視をするアメリカでもかなり規模の大きいNPOである。

(1) CAGWの使命と存在意義

「議員の地元利益誘導による不公正な税の使途」を市民・納税者の力で監視することとは、具体的には、市民・納税者が、議会の予算(法)を分析して、議員の地元利益誘導を告発(公開)することである。また、アメリカでは、「議員が地元選挙区などにばら撒く利益誘導型の国庫支出金」は、俗語で“ポークバレル (pork-barrel)”と呼ばれる。

CAGWの特徴は、このポークバレルを徹底的に調査・分析し、市民・納税者に開示する活動を行っていることである。

二大政党制になると、議員の地元利益誘導型の国庫支出金(ポークバレル)がなくなるというのは“神話”である。(これは、わが国でも、これからはっきりしてくるものと思われる⁽³⁷⁾。)自分の支払った税金が、特定議員の選挙区にばら撒かれることを放任することは正義に反し・公正ではないと考える連邦納税者が多いのではないか。また、こうしたことを放任すれば、いずれは、その議員と特定企業や団体との癒着を招きかねない。

しかし、議員の地元利益誘導型の国庫支出金(ポークバレル)については、議会の委員会が問題にし、GAO(連邦政府検査院)に検査依頼をする可能性はほとんどない。ここが、GAOの“官”の公金(税金)使途監視

(37) すでにこうした傾向が見られる。わが国の民主党中心の政府は、2010年度予算案の公共事業の予算を全国のどの事業にどう配分するかの方針(個所付け)に関する資料を、“従来の予算成立後に正式決定し、その後に政府が地方自治体に伝えていた慣行”を破り、成立前の1月末に民主党に伝えていた。2010年度の予算案審議中に民主党本部経由で民主党の地方組織に個所付け資料が出回ってしまっていたため、野党が問題視した。日本経済新聞2010年2月12日朝刊参照。まさに、こうした事例に、議員の地元選挙区への利益誘導の萌芽を見ることができるといえる。

機関として限界といえる。まさに、CAGWのような、“民間”の公金（税金）使途監視団体の出番である。

（2）CAGWの概要

CAGWの概要については、すでに前記〔図表4〕「主要な民間の租税政策提言・草の根運動団体一覧」であげたところである。再掲すると、次のとおりである。

〔図表14〕 CAGWの概要

政府の浪費に反対する市民団体（CAGW=Citizens Against Government Waste）⁽³⁸⁾

【活動分野】(b) 歳出〔予算・使途〕の監視、議員のボークバレル〔連邦議会での地元への利益誘導のための歳出〕の分析・公表・監視 【活動内容】①納税者運動 【創立】1984年 【活動地域】全米 【本部】連邦の首都・ワシントンD.C. 【連邦法人所得税上の地位】法典504 (c) (3) 【関連団体】法典504 (c) (4) 上の政府の浪費に反対する市民団体委員会（CCAGW =Council for Citizens Against Government Waste）~②納税者運動（市民オンブズマン）【会員】維持会員120万人

「政府の浪費に反対する市民団体（CAGW）」は、この概要をみた限りでは、わが国でいう、いわゆる「税金オンブズマン」にあたる。連邦課税上の地位は「501 (c) (3) 団体」である。したがって、CAGWに寄附した納税者は、確定申告の時に寄附金控除・損金算入ができる。ただ、浪費実例があるということで、政治的広報活動や集会など草の根運動、さらに立法府への働きかけなどをすると、「501 (c) (3) 団体」としての連邦課税上の地位が危なくなる。そこで、こうした草の根運動を専門にやる「504 (c) (4) 団体」である「政府の浪費に反対する市民団体委員会（CCAGW =Council for Citizens Against Government Waste）」を設立している。すみ分けはしているが、ギリギリの活動をしているといえる。

(38) Available at: <http://www.cagw.org/>.

この点、わが国の税金オンブズマンは、任意団体で、しかも財政的には、ほとんど手弁当である。これに対して、CAGWとCCAGWは、共同で財政情報を公表している。2005年の財政規模は、約600万ドルである。1ドル100円で換算すると、6億円にもなる。収支内訳は、次のとおりである。

〔図表15〕 CAGWとCCAGWの収入比率内訳

個人からの寄附	78%
財団や法人からの寄附	21%
その他投資所得や利子など	1%

〔図表16〕 CAGWとCCAGWの支出比率内訳

調査研究費	8%
大衆教育費	62%
ロビー活動費	4%
管理費	8%
資金調達費	18%

(3) CAGWとCCAGWの活動の“原点”

CAGWとCCAGWの財務内容から見ると、個人が幅広く活動を支えていることがわかる。CAGW(政府の浪費に反対する市民団体)は、1984年に、企業家の故ピーター・グレイス(Peter Grace)氏とコラムニストのジャック・アンダーソン(Jack Anderson)氏の手で創設された。ねらいは、1982年当時の“小さな政府”をスローガンとするレーガン大統領の「民間部門によるコスト・コントロール面からの調査」計画を実施する委員会、通称「グレイス委員会(Grace Commission)」をサポートすることにあつた。

レーガン大統領は、グレイス委員会に対して、「政府の非効率や税金の浪費を根絶するために警察犬のように休みなく作業を行うよう」に指示

した。民間に行政をチェックさせるためである。グレイス委員会は、161人の企業幹部と地域社会のリーダーが2,000人のボランティアの支援を得て、2年間にわたり連邦政府全体の浪費事例の摘発を徹底的に行った。この計画に投入された7,600万ドルは全額民間からの寄附で賄われた。この調査の結果、グレイス委員会は、2,478件の改善勧告を行い、3年間で4,244億ドルの費用削減につなげた。調査報告書は、47巻、21,000頁にもなるものである。納税者に透明かつ説明責任を果たせる効率的な行政運営のあり方についても数多くの提言が盛り込まれている。

CAGW（政府の浪費に反対する市民団体）は、このグレイス委員会報告書を“バイブル”に、その後も活動を続けているわけである。以来、20余年にわたり、各種報告書の作成・公表などを通じて税金のムダ遣いの摘発を続けてきているわけである。これまで、1兆ドル前後の税金のムダ遣いに歯止めをかけたと見積もられている。

（4）民間寄附で支えられるCAGWとCCAGWの活動

CAGWの活動を支える会員は、1988年2月時点では5,000人程度であった。現在は、120万人を超えている。それだけアメリカの市民・納税者は、自分の払った税金の使い途に強い関心を持っているということであろう。こうした団体が、民間からの6億円もの寄附を得て運営されていることも驚きである。

行政機関が使途する公金（税金）の監視や、政府検査院（GAO）のような公金（税金）を使った機関では難しい議員の地元利益誘導型の国庫支出金（ポークバレル）の告発を、公金（税金）を使わない民間のNPOであるCAGWとCCAGWが、寄附を原資にやっているのである。こうした事実は、「市民が主役」のお題目を唱えているだけの政権政党にも学んで欲しい点である。

4 CAGWとCCAGWの活動の“実際”

CAGW(政府の浪費に反対する市民団体)やCCAGW(政府の浪費に反対する市民団体委員会)の活動については、CAGWとCCAGWのホームページ(HP)からその概要がわかる。ミッション(団体の使命)は、納税者の利益を守るために連邦政府機関での浪費・不正・濫費・非効率な運営などの告発、根絶することである。行政機関だけでなく、連邦議会の活動にもメスを入れている。

(1) 納税者教育のために発行される数々の報告書

CAGWは、季刊の機関誌『政府浪費ウォッチ(Government Waste Watch)』を発刊している。CAGWのHPから入手できる⁽³⁹⁾。

また『優先削減(Prime Cut)』というニューズレターも発行している⁽⁴⁰⁾。その内容は、優先的に予算案からカットすべき項目を提言するものである。2007年度提言としては、例えば、ホワイトハウスの若者向け薬物撲滅キャンペーン費用(5年間で5兆1,200万ドルの削減)、精糖補助金(5年間で8兆ドル)、先端技術推進プログラム(5年間で7兆2,100万ドル)等々。理由は、定期的な費用対効果の評価が及ばないあまりにも長期的かつ不透明なプログラムであることである。大統領の予算案に盛られた項目などをチェックし、問題のある公金支出を市民・納税者へ周知しているわけである。さらに、会員向けに会誌『浪費ウォッチャー(Wastewatcher)』を発刊している。

(2) 年報『議員の地元利益誘導型国庫支出金簿概要』の発行

CAGW(政府の浪費に反対する市民団体)の活動で、よく知られている

(39) Available at : http://www.cagw.org/assets/government-waste-watch/gww-pdfs/gww_12_2009-lr.pdf.

(40) Available at: <http://www.cagw.org/reports/prime-cuts/2010/2010-prime-cuts.html>.

のが、年次の『議員の地元利益誘導型国庫支出金簿（ピッグブック）概要（Congressional Pig Book Summary）』である⁽⁴¹⁾。ふつう『ピッグブック』と呼ばれている。『ピッグブック』は俗語である。“ピッグ”、とか“ポーク”とか、“ポークバレル（pork-barrel）”は、俗語である。「議員が地元選挙区などにばら撒く利益誘導型の国庫支出金」をさす。

アメリカの場合、上院議員は州の代表であり、下院議員は選挙区の代表である。上院議員は100人であるが、任期6年（2年ごとに3分の1改選）で安定している。しかし、下院議員435人（+属領などからの代議員）は任期が2年である。このため、絶えず次の選挙を考えなければならない。地元有権者の関心を引きつけるためには、選挙区などにばら撒く利益誘導型のカネを議会で獲得してくるのが手っ取り早い手段なわけである。

議員が、法律に基づいて連邦議会が特定の施設をどこかの州につくるとする。その場合に、議員が自分の選挙区に誘致するように働きかけ、補助金のかたち、直接支出のかたち、あるいは研究費のかたちなどで国庫支出金をぶんどろうと必死になる。CAGWは、「議員が地元選挙区などにばらまく利益誘導型の国庫支出金」のリストをつくって公表しているわけである。

CAGWは、専門スタッフをかかえて、こうした情報を分析・公表している。CAGWは独自に、一定の基準にしたがって、連邦予算を調べて、地元利益誘導をしている施策（プログラム）、議員、金額などを『ピッグブック』年報にして、公表しているわけである。この場合、次の7つの基準のうち、1つ、できれば2つ以上の基準に合致する支出金を“ピッグ”、とか“ポーク”とか“ポークバレル”にあたるとしている。

(41) Available at: <http://www.cagw.org/reports/pig-book/2009/>.

〔図表17〕 CAGWの議員の利益誘導国庫支出金の判断基準

- ・ 連邦議会の一方向のみからの予算要求に基づくもの
- ・ 支出場所が指定されたものではない
- ・ 競争入札により支出されていない
- ・ 大統領からの予算要求によるものではない
- ・ 大統領の予算教書に盛り込まれた額もしくは前年の歳出額を大きく超過するもの
- ・ 議会の公聴会での審査の対象とならないもの、または、
- ・ 特定地域もしくは特別の利益に奉仕するもの

こうした地元利益誘導型の支出金については、政府機関(省庁)別に、金額と誘導した議員名、場所等をレポートにまとめて公表している。

2009年歳出(予算充当)法に盛り込まれた露骨なポークバレルで、2009年版の『議会ビッグブック概要(2009 Pig Book Summary)』⁽⁴²⁾に掲載された【実例】を抜粋して、以下に紹介する。

〔図表18〕 09年版『議会ビッグブック概要』に露骨なポークバレルとして掲載された例(抜粋)

<p>2009財政年度においては、連邦議会の12の歳出(予算充当)法案のなかに、政府の省や立法府が立てた、1万160件の施策(プロジェクト)が盛り込まれている。これらのプロジェクトにかかる歳出総額は、196億ドル(1兆9,600億円、1\$=100円)に上る。1万160件の総プロジェクトのうち、341件、総額で42億ドル(4,200億円)が、“悪質かつ露骨なポークバレル(議員による地元選挙区への利益誘導)”にあたるとして、その概要が2009年版『議会ビッグブック概要(2009 Pig Book Summary)』に掲載された。</p> <p>ちなみに、1～9の歳出(予算充当)法は、2009年包括的歳出(予算充当)法(Omnibus Appropriations Act of 2009)に編入されている。また、10～12は個別歳出(予算充当)法によっている。</p>
<p>区分【歳出(予算充当)法】:【抜粋したプロジェクト実例】プロジェクト歳出額～概要</p>
<p>1 農林等関連官庁 歳出(予算充当)法(Agriculture Rural Development, Food, and Drug Administration and Related Agencies Appropriations Act) 《ポークバレルに指定されたプロジェクト数14・総額1億3,610万ドル》:</p>

(42) Available at: <http://www.cagw.org/reports/pig-book/2009/>.

【**実例 1**】 454万5,000ドル～19人の上院議員および10人の下院議員の提案に基づき、10の州で実施している木材利用調査。この調査は、1985年以来継続して実施されている。しかし、何を発見するために調査を行ってきたのかが定かではない。この調査に関し、これまで、総計で9,530万ドルが納税者の負担となっている。

【**実例 2**】 17万3,000ドル～スーザン・コリンズ上院議員（共和党・メイン州選出）、オリンピア・スノー上院議員（共和党・メイン州選出）、トーマス・アレン前下院議員（民主党・メイン州選出）、マイケル・ムシャウド（民主党・メイン州選出）の提案に基づき、実施している低木ブルーベリー（lowbush blueberry）に関する調査。この調査は、1995年以来継続して実施されている。しかし、2008年8月10日の雑誌（Newsday.com）記事によると、低木ブルーベリーの全米生産量の99%はメイン州産である。したがって、この調査に対しては、連邦ではなく、メイン州が歳出すべきである。この調査に関し、これまで、317万4,705ドルが連邦納税者の負担となっている。

2 通商・法務・科学等関連官庁 歳出（予算充当）法（CJS=Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations Act）《ポークバレルに指定されたプロジェクト数22・総額1億9,814万ドル》

【**実例 1**】 1,165万5,000ドル～アラン・モローハン下院CJS予算充当小委員会委員長（民主党・ウエストバージニア州選出）の提案に基づく、ウエストバージニア大学環境センターへの175万ドル、ウエストバージニア州天然資源局水流回復計画への75万ドル、全国青年科学財団（National Youth Science Foundation）が主催する青年科学発体験および科学キャンプ課程への30万ドル、およびその他ウエストバージニア州内の数多くの小規模自治体警察の法執行取締プログラムへの歳出などを含む。

【**実例 2**】 20万ドル～ハワード・バーマン（民主党・カリフォルニア州選出）提案に基づく、プロビデンス・ホーリー・クロス財団の刺青除去暴力防止計画への歳出。

【**実例 3**】 15万ドル～スーザン・コリンズ上院議員（共和党・メイン州選出）、オリンピア・スノー上院議員（共和党・メイン州選出）、トーマス・アレン前下院議員（民主党・メイン州選出）、マイケル・ムシャウド（民主党・メイン州選出）の提案に基づき、メイン州天然資源局が実施している大型えび調査への歳出。ヘリテイッジ財団は、「メイン州によると、『大型えび調査計画』では、30年間にわたるメイン海岸の大型えびの商業上および生息数の統計を集めているだけのものである」ことを指摘している。

【**実例4**】11万5,000ドル～マイク・ホンダ下院CJS予算充当小委員会委員 (民主党・カリフォルニア州選出) 提案の、サン・ジョーズ州立大学での次世代の天気予報者育成計画への歳出。

3 エネルギー・水利開発歳出 (予算充当) 法 (Energy and Water Development Appropriations Act) 《ボークパレルに指定されたプロジェクト数15・総額3億8,760万8,000ドル》

【**実例1**】8,700万ドル～ペート・ドミニク上院エネルギーおよび水利予算充当委員会小委員会長老委員 (当時) (共和党・ニューメキシコ州選出) は、①リオグランデの改修に1,800万ドル、②気象変動立体画像表記装置の設置に475万7,500ドル、③ニューメキシコ州の環境整備に382万8,000ドル、④ニューメキシコ州内の灌漑施設整備に191万4,000ドルなど、総額で8,700万ドル超の地元への利益誘導のための歳出に加担。

【**実例2**】7,070万ドル～ダイアン・フェインスタイン上院予算充当委員会エネルギーおよび水利小委員会委員 (民主党・カリフォルニア州選出) は、①地元の水リサイクル・プログラムに800万ドル、②サン・ラモン渓谷の水リサイクル・プログラムに287万1,000ドル、③南サンフランシスコ海岸線の調査に267万7,000千ドル、④ロスアンゼルス港や運河の掘下げに88万5,000ドル、⑤廃棄された鉱山の改修に67万ドル、⑥カーピントリア海岸線の調査に23万9,000ドル、⑦コヨーテダムの調査に11万ドル、そして⑧マリブ川流域調査に9万6,000ドルなど、総額で7,070ドル超の地元への利益誘導のための歳出に加担。

4 金融サービス等歳出 (予算充当) 法 (Financial Services and General Government Appropriations Act) 《ボークパレルに指定されたプロジェクト数4・総額4億1,738万6,000ドル》

【**実例1**】3大統領記念図書館へ4,150万ドル～①マサチューセッツ州ボストンにあるジョン・F・ケネディ大統領記念図書館に対し、ジョン・ケリー上院議員 (民主党・マサチューセッツ州選出)、ステファン・リンチ下院議員 (民主党・マサチューセッツ州選出)、およびエドワード・マーキー下院議員 (民主党・マサチューセッツ州選出) が2,200万ドル。②ニューヨーク州ハイド・パークにあるフランクリン・D・ルーズベルト大統領記念図書館に対し、与党上院リーダーであるハリー・レイド議員 (民主党・ネバダ州選出)、チャールズ・シューマー上院議員 (民主党・ニューヨーク州選出) およびカーステン・ギリブランド (民主党・ニューヨーク州選出) が1,750万ドル。③テキサス州オースティンにあるリンドン・B・ジョンソン大統領記念図書館に対し、ケイ・B・ハッチソン上院議員 (共和党・テキサス州選出) が2,000万ドルの

歳出に加担。これら3大統領記念図書館には、前年度も歳出が行われ、2年間総計歳出額は5,400万ドル超に達する。加えて、これら図書館は、国家公文書・記録庁（National Archives and Records）から補助金を、毎年、それぞれ、①388万3,000ドル、②293万5,000ドル、③164万ドル、交付されている。しかも②を除き、他の図書館は入館料を徴収している。

【実例2】 9万8,000ドル～ジェームス・モーラン下院予算充当委員会財政サービス等小委員会委員（民主党・バージニア州選出）は、連邦首都ワシントンD.C.のジョウジタウンから自分の選挙区であるバージニア州ロスリンまでのバス・サービスの改善のための資金を、連邦中小企業庁（SBA）を通じて交付させた。

5 **内務等関連官庁** 歳出（予算充当）法（Department of the Interior, Environment, and Related Agencies Appropriations Act）《ポークバレルに指定されたプロジェクト数22・総額1億9,486万3,000ドル》

【実例1】 7,369万ドル～ダイアン・フェインスタイン上院予算充当委員会内務等予算充当小委員会委員（民主党・カリフォルニア州選出）は、①ゴールドゲート国定レクリエーション地域の2つのプロジェクトに560万ドル、②サンフランシスコ湾改修補助に500万ドル、③アングル島灌漑施設に125万ドル、④ヨセミテ国定公園のトンネル付設に80万ドル、⑤ウイスキータウン国定レクリエーション地域に46万ドルなど、総額で7,369万ドル超の地元への利益誘導のための歳出に加担。

【実例2】 2,900万ドル～エド・パスター下院予算充当委員会内務等予算充当小委員会委員（民主党・アリゾナ州選出）による歴史的建造物保存のための歳出。しかし、当該歴史的建造物保存向けの歳出は20万ドル程度が妥当で、この歳出額は、明らかに過大である。この点について、パスター議員は、地元紙（2009年2月25日）に「これらのプロジェクトは、アリゾナの州民やコミュニティにとり重要なものである」と一言述べるに留まっている。

6 **労働・厚生・人間サービスおよび教育等関連官庁** 歳出（予算充当）法（Labor/ HHS=Department of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act）《ポークバレルに指定されたプロジェクト数17・総額3億1,119万2,000ドル》

【実例1】 1兆3,272万9,000ドル～トム・ハーキン上院予算充当委員会Labor/ HHS等予算充当小委員会委員長（民主党・アイオワ州）は、84プログラム・総額1兆3,272万9,000ドルの歳出に、①ハーキン奨学金プログラムを継続するためにアイオワ州教育省へ574万1,000ドル、②ア

イオア州の交響楽団の研修プログラムへ38万1,000ドルのポークバレル〔地元への利益誘導目的の歳出〕を押し込んだ。トム・コバーン上院議員(共和党・オクラホマ州選出)は、①ハーキン奨学金プログラムへの歳出を止めようとしたが、43対61で否決された。

【実例2】1兆1,187万2,000ドル～ダニエル・イノウエ上院予算充当委員会委員長(民主党・ハワイ州選出)は、①ハワイ先住民の教育へ3,331万5,000ドル、②ハワイ大学の公文書館での文化教育へ23万8,000ドル、③ハワイ大学法科大学院保健政策センターへ23万8,000ドル、④ホノルルにあるポリネシアン航海協会の教育プログラムへ23万8,000ドル、⑤ホノルルにあるビショップ博物館の教育プログラムへ19万ドルなど28プロジェクトのなかにポークバレル〔地元への利益誘導のための歳出〕を押し込んだ。

7 立法府歳出(予算充当)法(Legislative Branch Appropriations Act)《2プロジェクト・総額28万5,000ドル》

【実例1】95,000ドル～デビー・W・シュルツ下院予算充当委員会立法府予算充当小委員会委員長(民主党・フロリダ州選出)は、フロリダ大学ポプ・グラハム公共サービスの市民参加センターへ9万5,000ドルのポークバレルを押し込んだ。

8 州および海外活動省関連計画歳出(予算充当)法(Department of State and Foreign Operations and Related Programs Appropriations Act)《ポークバレルに指定されたプロジェクト数4・総額1億8,392万5,000ドル》

【実例1】792万5,000ドル～16の海洋保全機関や委員会からなる国際漁業委員会への歳出。①グレイト・レイク委員会へ606万ドル、②国際太平洋おひょう委員会へ120万ドル、③太平洋さけ委員会へ26万4,000ドル、④西部および中央太平洋漁業委員会への10万9,294ドルの歳出を含む。

9 運輸/住宅および都市開発等関連官庁歳出(予算充当)法(THUD=Transportation, Housing and Urban Development and Related Agencies Appropriations Act)《ポークバレルに指定されたプロジェクト数22・総額2億1,012万8,500ドル》

【実例1】3,001万9,991ドル～キット・ボンド上院予算充当委員会THUD等予算充当小委員会長老委員(共和党・ミズーリー州選出)は、①州内のフェリー・サービス効率化のためのルート240陸橋の改修へ95万ドル、②ミズーリー運輸研究所へ95万ドル、③ジョプリンという都

市の再生へ47万5,000ドル、および④レメイ・コミュニティ・センターの設立計画へ47万5,000ドルのポークバレルを織り込んだ。

10 国防省 歳出（予算充当）法（DOD=Department of Defense Appropriations Act）《ポークバレルに指定されたプロジェクト数15・総額8兆2億3,726万4,000ドル》

【実例1】142の匿名プロジェクトへ64兆3,041億4,000ドル～この金額には、①20機のF-22A戦闘機の先行調達費、5億2,300万ドル、②DDS-51戦艦の先行調達費、2億ドル、③1機のC-40航空機の調達費、8,800万ドル、および④1機のC-37B航空機の調達費、7,023億ドルを含む。

11 国土安全保障 歳出（予算充当）法（Homeland Security Appropriations Act）《ポークバレルに指定されたプロジェクト数4・総額1億1,385万2,000ドル》

【実例1】2,700万ドル～サド・コーチャン上院予算充当委員長（共和党・ミズーリー州選出）、ラマー・アレキサンダー前上院国土安全保障予算充当小委員会委員（共和党・ミズーリー州選出）、およびロジャー・ウィッカー上院議員（共和党・ミズーリー州選出）は、ミズーリー州にある国土安全保障省（DHS）のオークリッジ全国研修所（ORNL）で実施されている「南東地区調査計画（SERRI）」[州や地方などのテロリスト攻撃を予測し、かつ、災害への対策を講じる指導者の育成を目的としたプログラム]へのポークバレルにあてはまる歳出。ちなみに、DHSからは、SERRIへの特段の予算要求が出ていない。

12 軍施設建設等関連官庁 歳出（予算充当）法（Military Construction, Department of Veterans Affairs, and Related Agencies Appropriations Act）《ポークバレルに指定されたプロジェクト数5・総額1億1,155万ドル》

【実例1】軍基地内の礼拝堂（チャペル）建設の6プロジェクトに4,423万ドル～①チェット・エドワード下院軍施設等予算充当小委員会委員長（民主党・テキサス州選出）およびジョン・カーター下院軍施設等予算充当小委員会委員（共和党・テキサス州選出）は、テキサス州にある合衆国軍フォートフォード基地の教育センターに付設される礼拝堂へ1,750万ドル、②マイク・マックインタイアー下院議員（民主党・ノースカロライナ州選出）は、ノースカロライナ州の合衆国軍フォートブラッグ基地の礼拝堂へ1,160万ドル、③テリー・エベレット前下院議員（共和党・アラバマ州選出）は、アラバマ州の合衆国軍フォートラッカー基地の礼拝センターへ680万ドル、④サム・ブラウンバック上院下院軍施設等予算充当小委員会委員（共和党・カンザス州選出）およびナンシー・ボーイダ前下院議員（民主党・カンザス州選出）は、カン

ザス州にある合衆国軍フートレーベンワース基地の礼拝施設へ420万ドル、⑤イケ・スケルトン下院議員 (共和党・ミズーリー州選出) は、ミズーリー州にある合衆国軍フォートレオナルドウッド基地の礼拝施設へ350万ドル、⑥ミッチ・マコーネル上院予算充当委員会委員 (共和党・ケンタッキー州選出)、ラマー・アレキサンダー上院予算充当委員会委員 (共和党・ケンタッキー州選出)、ジム・バニング上院議員 (共和党・ケンタッキー州選出)、ボブ・コーカー上院議員 (共和党・テネシー州選出)、ザッハ・ワンプ下院予算充当委員会委員 (共和党・テネシー州選出)、ジョン・タナー下院議員 (民主党・テネシー州選出)、およびエドワード・ウイットフィールド下院議員 (共和党・ケンタッキー州選出) は、ケンタッキー州の合衆国軍フォートキャンベル基地の礼拝施設へ63万ドルのポークバレル歳出。

【実例2】 3,000万ドル～ダニエル・イノウエ上院予算充当委員会軍施設等予算充当小委員会委員 (民主党・ハワイ州選出)、ダニエル・アカタ上院議員 (民主党・ハワイ州選出)、およびニール・アバークロンビー下院議員 (民主党・ハワイ州選出) は、ハワイ州にあるポハクロア訓練場に警戒水準フェイズ5段階用横断道路建設費として、3,000万ドルのポークバレル〔地元への利益誘導のための歳出〕を引き出した。ちなみに、2002年以降、ポハクロア訓練場は、総計で7,740万ドル超のポークバレルを受け取っている。

すでにふれたように、“ポークバレル (議員による地元選挙区への利益誘導)” は、通例、裁量的経費として国庫支出を認める連邦〔予算充当〕法案に盛り込まれている。

そこで、CAGWは、毎年、11から13の連邦〔予算充当〕法案を総点検している。2009財政年度については、ポークバレルが盛り込まれた12の連邦〔予算充当〕法案があることを指摘している。それらの中にある9,963件のポークバレルを抽出し、それぞれについて分析し、報告書にまとめ、公表した。2009財政年度だけでも、問題となるポークバレルは総額で290億ドルにのぼる。

① ポークバスターズとは

CAGWのような“政府の浪費をチェックしている団体”を、俗に“ポー

クバスターズ (porkbusters)”と呼んでいる。和訳すれば、「ポーク撲滅団体」といったところかも知れない。前記〔図表4〕「主要な租税政策提言・税金（公金）使途監視団体一覧」にあげた「ヘリテージ基金」や「全米納税者連盟」、さらには「成長のためのクラブ（Club for the Growth）」、「繁栄のためのアメリカ市民団体（Americans for Prosperity）」なども、ポークバスターズにあたる団体である。

② 超党派のポークバスター議連

ポークバレル、あるいはポーク、つまり“議員による地元選挙区への利益誘導”の摘発については、ポークバスターズは、議員と連携している。先ほど、〔図表17〕「CAGWの議員の利益誘導国庫支出金の判断基準」をあげたが、CAGWは、あの基準を、超党派の「ポークバスター議員連盟（Congressional Porkbusters Coalition）」と一緒にあってつくりあげた。

ポークバスター議員連盟は、民主党と共和党の議員が連携し、政府歳出カット、公金の浪費にストップをかけることをねらいに1991年に立ち上げられた。ターゲットとしては、例えば、養蜂業者やピーナツ生産者への農業関係補助金支出、高等教育機関への公募競争を回避したかたちでの研究費支出等々である。もっとも、こうした議連は、選挙結果次第で、メンバーの動きが激しく、CAGWが、議員に手紙を書いて、議連の活動を活発に行うように激励している。

（3）年報『議会評定』の発行

CAGW（政府の浪費に反対する市民団体）の活動の方に話を戻す。CAGW と姉妹関係にあるCCAGW（政府の浪費に反対する市民団体委員会）が、他に年報のかたちで『議会評定（Congressional Ratings）』を出版している。

「501 (c) (3) 団体」であるCCAGWは、ロビー活動ができない。そこ

で、深く政治が絡む問題については、「501 (c) (4) 団体」であるCAGWが担当しているわけである。ここでいう“評定 (ratings)”とは、重要な課税問題と歳出問題について、各議員がどういった投票行動をしているのかを評価することを指す。

つまり、例えば、増税案がでてくるとそれに対して、各議員がどういった投票行動をとったかを調べて公表するわけである。イラク駐留米軍の戦費支出をめぐる大統領と議会多数派の民主党とが対立したのは周知のところである。この場合にも、当然、各議員の投票行動が評価の対象となるわけである。端的にいえば、議員が、一般納税者の利益に投票を行ったかどうかの“評定”を行っているわけである。

CAGWは、団体としてのミッション (使命) を持っている。CAGWの使命は、まず「税收保全と歳出削減」である。それから、「税金を払っている一般の人たちに対し、大きな政府の考え方にたつて選挙区にムダな計画を誘致し公金をばらまくことは良くないことだとの啓蒙活動をする事」にある。

こうした“啓蒙活動”をしっかりとやり、選挙民も“政治倫理”をよくわきまえることが大事なわけである。これをわきまえないと、地元への利益誘導型の議員だけが一方的に評価されることにもなりかねないからである。わが国の市民オンブズマン運動が力を入れるべき点でもある。

むすびにかえて

わが国においては、役所に依存することが大好きな国民性からすれば、市民目線で、民間の“公金 (税金) を使わない公金 (税金) の用途監視システム”の構築、その積極的な活用を訴えることは、非現実的にとられるかも知れない。また、“わが国の市民団体 (NPO) にそのような資質があるとは思えない”、という声があがるかも知れない。しかし、“非現実的”との見方を“現実的”に変えるためにも、アメリカに数多く存在する多様

な“公金（税金）を使わない公金（税金）の使途監視団体”の活動に大いに学ぶ必要がある。

政権政党が“市民が主役”を政策の柱とするというのであれば、民間の“公金（税金）を使わない公金（税金）の使途監視システム”や、グリーンコンサーンである“税金（公金）を使わない税金（公金）の使途監視団体”を育てる政策が求められている。言い換えると、公金（税金）を使った公金（税金）の使途監視システムを闇雲に強化したり、役所の後ろ盾を得てすすめられる“政治主導”をプロパガンダとした「事業仕分け」のような、高給な議員のパフォーマンスを活用することではない。

真に“市民が主役”の国づくりをするというのであれば、“公金（税金）の使途監視”についても大胆な発想の転換が求められる。「議員の地元利益誘導による不公正な税の使途」の解明のような、官の監視機関では踏み込みにくい領域でも発言できる民の公金（税金）使途監視団体などの育成強化も含めたNPO大国を目指す必要がある。言い換えると、目指すところは、社会や政治に発言しない、黙々とタダ働き中心のNPO育成策ではない⁽⁴³⁾。

（本学法学部教授）

(43) 本稿は、日本財政法学会第28回研究大会（2010年3月20日、於：神奈川大学）に提出した資料に加筆したものである。