

# マニフェストなどの政治手法の 変化が政治資金に及ぼす影響

伊藤清彦 氏 社団法人経済同友会政策調査部長

昨年10月にマニフェストの導入を提言した社団法人経済同友会は、政治資金についてはどのようなスタンスを採っているのか。また、その理由は？政策調査部長・伊藤清彦氏にうかがう。

## 政治献金のスタンス

経営者が個人の資格で参加されている経済同友会では、政治資金に関してどのようなスタンスをとられているのか、まずその点からうかがいたいと思います。

**伊藤** 政治資金の調達方法としては、党費、個人献金、党の事業収入、政党助成金、企業・団体献金とさまざまなかたちがあるわけですが、経済同友会では、2000年12月に発表した「市民参加の政治をめざして」<sup>1</sup>という提言の中で、党費・個人献金を中心にするべきとしながらも、民主主義のコストを負担するということから、少なくとも当面は、各企業の自主的判断による節度ある企業・団体献金を容認しました。これに対して、マスコミの中には「同友会の方向転換」と書かれるところもありました。同友会のスタンスは企業団体献金廃止ではなかったのか、という指摘です。確かに、経済同友会は1994年に、企業団体献金は廃止の方向に踏み込むべき旨の提言をしていますし、それ以降も、1997年、1998年と同

様の趣旨の提言をしてきました。ただ、私たちが期待していた個人献金が伸びないこともあって、節度ある企業・団体献金は民主主義のコストを分担する仕組みとして認められる、としたものですが、政治資金は市民が「広く、薄く」負担することが望ましいこと、また政党は入党者を増やして党費を集めたり、市民の支持が得られる政策を実現することで個人献金を増やす努力をすべきことが前提です。

党費・個人献金の方がより望ましいということで、企業献金そのものは必ずしも悪しき存在ではない、というご意見ですね。

**伊藤** 私たちは、企業献金そのものが必ずしも悪とは思っていません。無論、異なる考え方もあります。政治への影響力の行使は国民一人ひとりの投票権だけでよい、企業団体は行使すべき

ではない、という解釈も成り立つでしょうし、事実、憲法学者の中にはそのような立場をとられる方もいます。ただ、それはある意味で企業性悪説に立つ発想ではないかという印象を否めません。また、一般的な司法判断としても、八幡製鉄政治献金事件の最高裁判決<sup>2</sup>は、会社の社会的実在性を理由に会社の政治献金を肯定しているように、企業団体献金は必ずしも贈収賄やあっせん利得につ

1 市民参加の政治をめざして：2000年12月に経済同友会が発表した提言。市民参加型の政治による「政党本位・政策本位の政治」を実現するために、情報公開や政策論議の活性化など、必要な政治改革の課題をまとめたもの。  
2 八幡製鉄政治献金事件の最高裁判決：最大判昭45.6.2。判決は、「定款の目的の範囲内の行為とは、目的遂行に必要な行為も含まれる。企業献金は社会通念上、期待、要請される行為で違法性はない」とした。



ながらものではないと理解しています。

もちろん、献金に個別具体的な利益誘導を絡めるような行為は禁じるべきであって、そこに議論の余地は一切ありません。それを担保する有効な手段の一つが情報公開です。過去から一貫して同友会が同じスタンスをとっているのは、透明性の向上の必要性を訴えることで、「市民参加の政治をめざして」でも、市民の監視を実効あるものにするため、政治資金の実態が分かりやすく公開される仕組みを構築することを訴え、さらに企業が献金するにあたっては、政治資金規正法の公開基準に基づき、インターネットの利用なども含めて分かりやすい公開を試みることも検討に値するとしています。

日本の情報公開制度については、どのように評価されていますか。

**伊藤** 先日、総務大臣所管の政治資金収支報告書が発表されましたが、これに加えて地方分があり、地方分を個別に全て調べていきませんと、全体像がつかめません。われわれは中央、地方一括のワンストップで、政治家や政党がどのようなかたちで集金をし、それをどのように使っているか、より分かりやすく有権者に開示するシステムが必要だと考えています。アメリカには、連邦選挙委員会（Federal Election Commission）という、政治資金を監視し公開する独立機関がありますが、日本版FECの創設も検討すべきではないでしょうか。

もっとも、政治家の方々も努力をされていて、昨年、若手の政治家の方々が「政治文化を変える会」<sup>3</sup>をつくり、18名の自民党、民主党の有志の議員の方々が、ご自身の政治資金の情報をインターネットで公開されています。また、民主党がマニフェスト（次期政権公約）で、100%

政治資金をオープンにすると掲げました。1円から公開することが本当に必要かは別にして、政治資金をガラス張りにする努力はさらに求めていきたいと思えます。

## 政治にかかるコスト

個人献金が伸び悩んでいる中、政党助成金が大きなウエイトを占めるようになっていきます。政党助成の規模についてはいかががお考えですか。

**伊藤** 同友会は、過去の提言で、その額について見直しの必要を訴えています。2002年の政治資金収支報告書の中央分、総務大臣所管分を見ると、政党助成金の占める比率は自民党で60数%、自由党は90%に近く、民主党も80%というオーダーで、政党助成金への依存度が極めて高くなっています。その総額も、昨年の政治資金収支報告書によれば、約317億円に達しています。政党交付金は国勢調査人口に250円をかけた額で、これを議員数割と得票数割に応じて各政党に交付されますが、果たしてその方法で妥当な額となるのか。そもそも、政党助成金をどの程度の額に設定しようかという議論のとき、企業団体献金や個人献金との関係でそれぞれを3分の1程度にするという考え方があったようですが、それからして適正なのかということもあります。

もう一つ重要なことは、政府は政党にその使途について介入すべきではないということから、特に定めがないわけですが、このことが大きな問題だと考えています。1994年に政治改革四法<sup>4</sup>ができたときは、政党本位、政策本位の政治を目指すと言われていたし、同友会も、その方向を支持したわけです。

であれば、政党助成金にしても、

政策立案能力を高めるために使うべきであると。

**伊藤** その通りです。21世紀臨調<sup>5</sup>も「脱官僚」と主張されていますが、政治家の政策立案能力が強化されれば、官僚との関係性も変わっていくのでしょうか。そのためには、必要なコストを投じなければならないと思いますが、その資金を直接、政党に入れるべきか、独立したシンクタンクなどを活用した方がよいのかという点については、今後の検討課題であると思います。

政治資金の「出」については、中選挙区制から小選挙区制になり、要するコストが大幅に圧縮されたと言われます。さらなる政治手法の変化に伴って、コストが縮減される可能性があるのでは？

**伊藤** 今回、中央分は18年ぶりの低額ということですが、それに伴って、政党助成金のウエイトが当初の想定より高まっています。そうすると、その是非は分かりませんが、企業団体献金を握る幹事長の力が強まり、相対的に派閥の力が弱くなるのではないかと、との指摘もあります。また、今回の衆院選で、マニフェストには個々の候補者の顔写真は載せず、代表者の顔だけということになり、各党が党首の顔を前面に押し立てる選挙戦となりました。事実上の首相公選制が実施されたようなものです。これまで、総理総裁を出すのが派閥の機能のひとつだったが、そこが崩れた。政治の専門家でそういう指摘をされている方も少なくありません。そもそも、小泉首相は派閥に関係なく閣僚の人選をされているようですし、旧来の政治の方法論は確実に変化してきています。それに伴って、政治のコストが減っていくことは十分考えられる

3 政治文化を変える会：「新しい政治文化」の創造を目指し、国会議員活動のガイドラインを明確化する一環として、政治資金の公開や政治文化に関する提言などの活動を行っている。

4 政治改革四法：公職選挙法の一部改正、政治資金規正法の改正、政党助成法の制定、衆議院議員選挙区画定審議会設置法の制定、の四つを指す。

5 21世紀臨調：正式名称「新しい日本をつくる国民会議」。国民が主役となる「新しい日本」をつくるため、自立、選択、責任、連帯をテーマに、「国のかたちの再構築（国の基本法制改革）」、「政治のしくみの再構築（政治の構造改革）」、「くらしの再構築（生活者起点の構造改革）」の推進を目的とする。

でしょう。

さらに、今や国民の間にパソコンがかなり普及し、インターネットの利用が高まっています。インターネット時代を想定していない公職選挙法を全面的に改正して、時代に合った選挙活動を可能にすれば、今ほどコストをかけずに済むのではないのでしょうか。このことは、選挙活動だけではなく、日々の政治活動にも当てはまります。

## マニフェストの効用

個人献金を増やしていくためにも、政策本位の政治が求められますね。**伊藤** 国民一般が政治に関心と信頼感を持つ環境をつくっていかねばならないと思います。そのために何が必要か。各国いろいろな取り組みをしています。オーストラリアなどは、1924年以来「強制投票制」で投票が義務付けられ、正当な理由なく棄権した場合は罰金を科しています。日本においては、そこまでする必要はないと思いますが、状況を変える上でマニフェストがひとつの触媒になるのではないかと思います。これまで、日本の選挙や政治活動は、政治家の個人的な色彩が強く、それがコストのかかる要因のひとつでした。各党、選挙公約はあったものの、分厚く、あらゆることが盛り込まれ、批判的な立場からは「ウィッシュ(おねだり)リスト」と呼ばれていました。一方、多くの政治家は個人的な選挙公約を地元有権者向けに作成し、選挙活動をしていたわけです。マニフェストはそうではなく、党の政策として、目標や財源の調達方法、工程表までをこと細かく示し、実現可能であることを説明する。有権者に判断を仰いで、政権

を奪取したあかつきには公約の内容を粛々と実行していく。さらに、後日どれだけ実行できたか検証される。つまり、単なる口約束ではなく、次回の選挙で信を問われる材料になるわけで、極めて重大な意味を持つものです。また、政策の方向性があらかじめ決められることによって、内閣と与党の一元化がはかれる。内閣と与党とのねじれ現象は解消され、有権者の政党離れに歯止めがかかり、政党のイメージが明確になって、政権交代が可能なかたちで政党が選挙で競い合うようになるかもしれない。また、マニフェストを掲げて政権をとれば、国民に御墨付きを与えられた政権奪取後の具体的なプランがあるわけで、官僚も従わざるを得なくなる。そこから、構造改革、規制改革、政治改革のテンポを加速できるのではないか。過度な期待は禁物かもしれませんが、さまざまな意味で改革の契機になることは間違いないでしょう。これを一過性のブームに終わらせず、発展させていくには、メディアの役割が重要です。マニフェストが従来の選挙公約とは大きく違うこと、これが本来の選挙だということを、分かりやすく有権者に伝え、今後とも新聞やテレビで党首討論の場を用意していただきたい。また、そのことが各政党へのプレッシャーになると思います。

各種団体、学者、シンクタンクなどが評価の情報を発信していくことも大切です。

**伊藤** 経済団体だけでなく、いろいろな組織・団体がマニフェストを検証し、評価するべきでしょう。当然、主体によって評価も異なるはずですが。優先すべきは景気回復か構造改革か、あるいはそのベストミックスはいかにあるべきか、年金、

税制、行財政改革など政策の組み合わせは複雑で、評価は難しいでしょうが、少なくともマニフェストをベースに議論を深めていくことはできます。

経済団体としては、ポスト冷戦時代、どの政党を応援するのかという課題もあり得るのでは？

**伊藤** 同友会は会員のユニットが経営者個人ですから、どこの政党を支持するのではなく、それぞれの政策を是々非々で考えていくというのが基本です。あくまでも国民経済的な観点から、どういう政策が最も望ましい政策か示し、それを忍耐強く政党にも働きかけ、広く国民にも訴えていくというスタンスです。現在、小泉首相が進めている改革の方向を支持していますが、いわばそれは結果論であって、政策を中心にしていけば、結果的に民主党の政策に近いということもあり得るでしょう。いずれにせよ、まず党ありき、ではなく、まず政策ありき、が基本的なスタンスです。

## 中枢でないところから

経済同友会は昨年10月の時点で、早くもマニフェストの導入の必要性を提言されましたが、今回の選挙では国民的関心事となりました。

**伊藤** イギリスで実績があるにもかかわらず、これまで日本でマニフェストの運動がもう一つ盛り上がらなかった理由は、政治の中枢にいる政治家や政治学者の意識に、どうせ日本の政治も有権者も変わりはないと、あまりにも知り過ぎているがゆえの諦観があったからではないかと思います。自民党の国家戦略本部は、昨年マニフェストについても提言されていますが、党としてはなかなか

取り上げられなかったようですし、若い政治家が積極的でも、その方々は当選回数などの壁があって主義主張を通しにくいと思います。しかし、同友会のように政治にあまり関係ない経済団体がマニフェスト導入の旗を振り、三重県知事という地方の首長であった北川正恭さんが、それを推進する上で重要な役割を果たされました。そしてすでに、2000年にマニフェストの重要性を指摘していた21世紀臨調や若手を中心とする政治家がそれを再び推進し、一種の運動へと発展しました。今回のマニフェストの特徴は、言うなれば中枢でないところから火が点き、全国的に盛り上がり、中枢が動かざるを得なくなったところに特徴があると思います。

マニフェストを策定するとき、広く民間の知恵を集めることが大切では？

**伊藤** 国民の代表たる国会議員が集まり、最良と信じる政策パッケージを示すわけですから、政治と有権者を取り持つ触媒こそが政党です。であれば、各党、マニフェストをつくるにあたって、シンクタンク、学識経験者などのアイデア、知識を活かすかたちが望ましいと思います。マニフェストは有権者との約束なのですから、政党が自分たちの政策パッケージを一方的に押し付けるより、有権者やその声をまとめている団体と意見交換する中から、政策パッケージをまとめていく。それが理想的ではないでしょうか。

以前から経済同友会は、年金や行財政改革などについてかなり具体的なシュミレーションを行っていますし、経済の問題だけでなく、政治や安全保障、憲法、教育などの分野についても政策提言しています。このように、具体的な政策を示すことも政治に対する貢献のひとつの



かたちと考えています。

民間企業は投資を呼び込むために、数字に基づく情報を開示しています。政党の政策を示すマニフェストもそれと同じということになりますね。

**伊藤** これまでも、各党の選挙公約は新聞に載りましたが、定性的な言葉で表現されるものが殆どでした。そうなると、評価が主観的になってしまう。公約は十分守った、という人もいれば、これでは全く駄目だ、という人も出てきて、水掛け論で終わってしまいがちでした。その点、政策に客観的な数値目標が入れば、検証可能性が高まります。

受け手の国民のレベルが問われるということかもしれませんが、そこは見くびるべきではないように思われます。結果を検証できる定量的なマニフェストさえあれば、それを判断する能力について、日本国民が特に劣っているとは思えません。

**伊藤** わが国の教育制度にも問題はありますが、識字率や高等教育機関へ進学率などからいっても、日本国民の知的水準は先進国の中でもかなり高い水準ではないでしょうか。その国民の政治への関心を高めていくことは政治家、政党

にとっても、またわれわれのように提言を出す団体にとっても、重要な役割として位置付けられると思います。

イギリスには約170年のマニフェストによる選挙の歴史がありますが、現在のよう、国の将来ビジョンとともに数値目標、達成期限、財源などを盛り込んだマニフェスト選挙になったのは1980年代後半からといわれています。わが国では今回の総選挙で初めて政党がマニフェストを掲げて選挙を戦いました。今回のマニフェスト選挙についてはいろいろな評価ができると思いますが、これを契機として、中長期的な視点から、政治資金のあり方を変えていくためにも政党本位・政策本位の政治の実現に向けて、同友会としても政党を含め各方面に忍耐強く働きかけていきたいと思っています。

社団法人経済同友会政策調査部長

**伊藤 清彦(いとうきよひこ)**

1954年生まれ。1977年京都産業大学経済学部卒。1988年米国サウス・カロライナ大学大学院博士課程修了(Ph.D. in International Studies)。1989年経済同友会入局。2003年4月より現職。

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](mailto: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～