

政治資金問題の本質は 政党の弱さにある

飯尾 潤 氏 政策研究大学院大学教授

政策研究大学院大学教授・飯尾潤氏は、政治資金の問題は独立して存在するわけではなく、政党の政策能力、政治家と官僚の関係など、他の問題と多岐的に結び付いているとする。政治資金の問題の本質とは何か。飯尾氏にうかがった。

日本の政治資金の特性

政治資金の調達方法として、党費など政党が自らの努力で調達する、個人や企業の献金、および公的助成といった方法がありますが、それらの組み合わせのあるべきバランスについてどのようにお考えですか。

飯尾 その解答は、一義的に導き出さ

れるものではなく、いわばその国の歴史的経緯の中から生まれてくるもので、状況に応じて、どれを重視すべきかという議論の立て方になると思います。

日本の現状として、政治資金の大半を公的助成に頼る状況になっていますが。

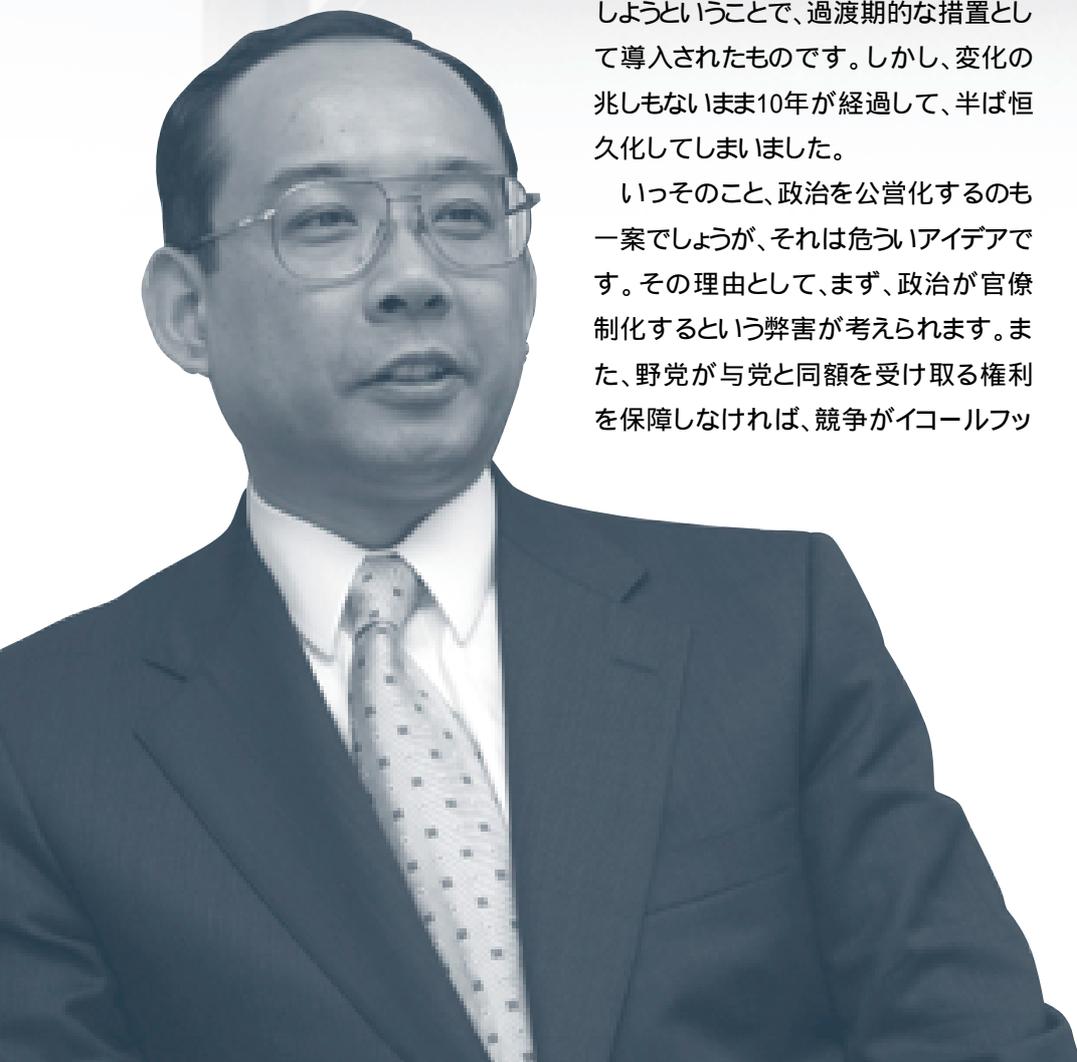
飯尾 政党助成金は、そもそも企業などからの政治献金が、政治家個人に溜々と流れている状況に対して、政党を強化しようということで、過渡期的な措置として導入されたものです。しかし、変化の兆しもないまま10年が経過して、半ば恒久化してしまいました。

いっそのこと、政治を公営化するのも一案でしょうが、それは危ういアイデアです。その理由として、まず、政治が官僚制化するという弊害が考えられます。また、野党が与党と同額を受け取る権利を保障しなければ、競争がイコールフッ

ティングにならないかもしれない。さらに、政治活動とは政権交代という変更可能がある本質的に不安定なものであり、もろもろの意味で、政党助成金制度の利用には節度が求められ、それが他の政治資金の調達方法が求められる理由でもあるわけです。

各党、資金調達のあり方を見直す必要があると。

飯尾 実際、民主党は公的助成で活動費の大半を賄っていますが、今のところかかる費用が少ないからいいようなものの、費用がかかるようになったらどうなるのか。あるいは、野党のまま公的助成金制度に見直しを加えられて、減額されたらどうするのかというリスクがあります。一方、自民党に問われるのは高コスト体質です。それを是正できなければ、政治に金をかけ過ぎていることに対する国民の批判が高まったとき、窮地に追い込まれるかもしれません。現に、この不況下、企業はコスト削減を進めており、無駄な支出をしなくなりつつあります。さらに言えば、高コスト体質のまま野党に転じたら、政党としての体制を維持できるのか。自民党、民主党、いずれもリスクを抱えて



いる以上、公的助成はあくまで過渡期的措置と見なし、他の手段で財政面を強化する努力が求められるということです。

ただし、調達方法を考える前に、解決しなければならない問題があります。現在の日本の政治資金の主要な問題が、必要な政治資金と集金実態とのギャップにあるとすれば、まず問うべきは、政治にどれだけコストがかかっているのか、それは適正な水準なのか、ということです。日本はアメリカに次いで政治に多額のコストをかけています。アメリカは、選挙のテレビコマーシャルに莫大な費用を投じているのに対し、日本の政治資金は、人件費が大きな割合を占めているのが特徴です。

それに関して、差し当たり二つの問題を提起しておきたいと思います。一つは、一般国民が政治活動の意義をあまり認めていないから、その対価を払おうとしないこと。もう一つは、政治には費用がかかるという認識が十分でないことです。政治は市場メカニズムで決定されるものではなく、価格が付いて売買されるものでもないの、その必要性を理解するには、ある程度の想像力が必要なのです。しかし、それが一般の有権者に欠落しているということです。

そのため個人献金が思うように伸びないと。

飯尾 国民の政治参加の度合いの低さという議論では、投票率のことばかりが議論されますが、諸外国と比較して、日本の投票率は著しく低いわけではありません。むしろ、その他の形態による政治参加が極めて少ないことが特徴です。国民は、個人献金を出さないし、ボランティアで働かない。その分、政治家は他の集金方法に頼らざるを得ず、秘書なりを雇わなければならないから人件費がかか

る。ただし、有権者を責めたところで事態は改善されません。政治資金の内訳に関する議論では、個人献金を増やすべきだという一般論がありますが、政治活動の根本的なイメージを変えないまま、べき論を唱えたところで、増えるはずがない。一般国民は、政治は政治家が勝手に行う活動だと思っています。一般の人の政治イメージが、政治家による政治家のための政治というものであり続ける限り、民主政治の運営は財政的に困難なものにならざるを得ないということです。

民意集約機能の喪失

政党が一般国民の支援を受けられない理由は、どこにあるとお考えですか。

飯尾 民意集約機能という、極めて重要な機能を喪失していることです。少なからぬ政治家が、一部の人々の御用聞きとなり、要求をそのまま役所に流して、官僚につくらせた政策案についてイエスカノーか言うだけ。それではよい政策は期待できませんし、さらにその構造は汚職、腐敗を招きやすいと言えます。民意を集約した上で、国全体をどうするか、政策の枠組みをつくる。それが本来の政党の役割ですが、果たされていないのが実状です。

なぜ民意集約機能が弱いのでしょうか。

飯尾 政治活動が、余りにも個人的なものになってしまっているからです。なぜ活動が個人的かと言えば、政治家が個人の資産を選挙に注ぎ込んでいるためです。だから、議員は勝った以上、自らが大きい活動の自由を得たように錯誤してしまう。日本の選挙では、国会議

員が自らの公約なるものを掲げて戦うという風景がありますが、考えてみれば、それは非合理的な話です。自分が当選したところで、その公約が守れるか否かは、他の選挙区の結果など多くの条件が関係するのですから、本来、政治家個人の公約といったものは成り立つはずがない。単に、個人的な希望を口にしていくのに過ぎないことになります。公約とは、全国レベルで集約された政党の枠組みでつくって初めて約束できるものです。ところが、それがきちんとできていなかった。政治活動の基盤が緩いから、政治家は個人単位で一から始めなければならない。政治活動が非効率だから、余計なコストがかかる。それが日本政治の際立った特徴であり、問題にしなければならない点でもあるのです。

さらに、その政党なるものは足腰も弱い。つまり、政党の政策というプロダクトに対して、シンパシを感じてボランティアで動いてくれる人が少ないということです。

政党が機能不全であることが団体献金、個人献金のあり方も歪めていると。

飯尾 企業献金の問題は、言うまでもなく御用聞き政治家の問題です。口利きなり、何かしらの行為の代償として金を受け取る。それが処罰を免れているのは、政府と与党の二元体制をとり、与党なる曖昧なものを間に挟んでいるからです。要するに、本来してはならないとされることを行なわれている可能性がある。受け取ってはならない金を受け取っているのか、あるいは、権限がないはずの政治家が役人に指示を出しているのか。そのいずれかです。

企業にしても、献金しにくい時代です。冷戦後、自由主義を守るという大義が失

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 ～

政治家と官僚の位置付け

政党のあり方ということでは、内閣と与党、与党政治家と官僚の関係も変えるべきでは？

飯尾 日本では、総理を中心に政権党と一体で運営される議院内閣制ではなく、各省庁の代表者が集まってつくる「官僚内閣制」と勘違いされています。また内閣と別に与党が政策を扱っている。選挙で国民の審判を受けたのは与党で、実際に政策をつくり執行するのは政府です。結局、責任の所在が不明確な上、政治も大きな方向を打ち出して官僚をコントロールすることができていない。そして、閣僚でもない与党政治家が官僚とつながっている。議院内閣制の本質である、統制と分離の原理に立ち返る必要があります。内閣の方針を一元化し、その方針に官僚機構を従わせる。同時に、個別具体的な問題には政治家の介入を許さず、すべて大臣のルートを通す体制を確立する。さもなければ、不適切な政官関係から二つの問題が引き起こされます。一つは、汚職腐敗や依怙鼻息の問題が生じることであり、もう一つは、積み上げ式の政策になるため、全体として非合理的な政策パッケージになることです。

議院内閣制における官僚のあり方として、政策立案と執行の分離が必要なのでは？

飯尾 私は、パーマネント・ビューロクラシー²の考え方について、全体的には正しいと思っています。行政は、政治的意思の部分と、専門性あるいは効率性の部分を分けて考えなければならない。そのバランスをとるには、政治家が政党レベルで激しく競争すると同時に、官僚の仕事の専門性を高めなければなりません。

われ、さらにコーポレートガバナンスが問われる時代を迎えて、企業は、株主などに対して政治献金を正当化するには、費用対効果を説明しなければならない。しかし、見返りを求めて献金するとすれば、今度は汚職腐敗の問題と密接不可分になってくる。そういうジレンマがあります。献金するもう一つの理屈は、社会的活動、メセナ活動¹という名目ですが、であれば、なぜ政治家個人に出すのかという疑問が当然出てきます。個別具体的な措置を求めるのではなく、政策の大きな方向性に賛同して献金するのであれば、特定の政党に献金する理由を説明することが可能でしょう。だからこそ、政治資金規正法にしても、企業は政党に対してだけしか献金できない仕組みになっているわけです。

ところが、現状はどうか。政党支部を中継することで、実質的に個人向けの献金がなされている。政策のためでなく、個別具体的な措置を期待して献金しているのではないが、そう疑いをかけられてもやむを得ない現状があるわけです。本来、政党ごとに合算にするかたちにするか、政党支部への献金を禁止するべきでしょう。理論上は政党に献金させるのが望ましいが、現実には多くの政治家が個人で政治活動を展開している。それは、政党に政治的単位としての実態がないことの証明にほかなりません。逆に言うなら、政治献金の問題を解決するには、まず政党の実態をつくらなければならないということです。

政党の実態をつくるということでは、政策面ではマニフェストをつくり、選挙で党を選んでもらうかたちにするということでしょうか？

飯尾 そうということになります。日本の政治の問題は、最終生産物である政策と

選挙が切り離されていることにあります。少なからぬ政治家が、他の手段で選挙を乗り切り、政策をつくる立場を得たと勘違いしています。政策のない選挙というのは、白紙のパッケージで中身も分からないまま、そのセールスマンが好人物そうだから、という理由だけで契約するようなものです。「私を信用してください」「人柄がよさそうだから騙すはずがない」、そんなレベルでしかない。また、政治家が政策を示さないまま有権者にとって「よい人」であることを証明するには、多大なコストがかかります。「よもやと思ったが、うちの親戚の結婚式に代理人を寄越してくれたよい先生だから一票入れよう」という投票行動に期待して多大な出費に耐えるのではなく、マニフェストを導入して、政策にリンクさせた選挙にすることが大切です。

政党の政策能力を高めるための要点は？

飯尾 日本政治に欠けているのが大きなビジョンであることをよく認識すべきでしょう。政党の政策能力の議論になると、すぐに巨大なシンクタンクをつくらうなど、いわば部品の話に終始しがちですが、より構造的な問題は、政治が大きな考え方を決めるために議論し、それをまとめる作業を十分にしていないことにあります。今回の各党のマニフェストを見ても、これからの日本がどうしたいのか、大きな方向性がはっきり見えてこない。それは、大きな改革と具体策の関係がうまく整理されていないためです。道路公団民営化や高速道路無料化は、単なる手段に過ぎません。政策の体系を示せば、細かい部品づくりは役人がやってくれます。政治家は、役人に的確な指示を与えられるだけの能力を持てばよいのです。

1 メセナ活動：企業や団体が社会貢献の一環として行う、文化・学問・芸術などの保護活動。

2 パーマネント・ビューロクラシー[Permanent Bureaucracy]：恒久官僚制。いったん官庁に就職した官僚が継続的に勤務して、職を保障され、その中で昇進を重ねる仕組み。行政の政治的中立性と専門能力の確保を目的とする。日本の官僚制も、基本的にはこの仕組みによる。

ん。それを前提に、統制、分離の仕組みを考えるべきです。分離という規範から考えれば、政治家は民意を集約までにして、細かいことに口出しさせない。そういう意味では、現在の行政官庁は、政策立案と政策執行をあまりにも近すぎるところに置いています。政策立案は、もう少し政治の近くに置くべきでしょう。

その上で、官僚の専門能力を重視する人事管理の仕組みを構築する。ここ20～30年、調整型官僚ということで、政治家の政治的調整の肩代わりまでの官僚が出世ルートに乗りがちでした。今後は専門家、それもスペシャリストではなく、マネジメント能力を含めたプロフェッショナルという意味での専門能力を持つ官僚が必要です。

政治的任命も取り入れていくべきであるとお考えですか。

飯尾 終身雇用的な日本の官僚制度の中で政治的任命を導入すると、官僚は政治化することで出世しようとするようになり、専門性をおろそかにするのではないかという懸念があります。政治的任命の必要性は認めますが、その際、ポストを精査すべきです。パーマネント・ビューロクラシーから言えば、事務次官であっても政治から独立させてよい。むしろ、企画・立案に専念する局をつくって局長から審議官、課長まで政治的任命にしてもよいでしょう。一律に地位(職階)の高下で決めるのではなく、政治的任命を入れるべき部分と入れべきでない部分を機能面から分けるべきです。

いずれにせよ、今後、構造改革、規制改革が進み、裁量行政が見直されれば、政治と金の問題は改善に向かうと考えてよいのでしょうか。

飯尾 立案と執行が分離し、地方分権が進んで、政府の権限が変化して権限



関係がはっきりすれば、不当な介入が難しくなって、御用聞きの対価として政治献金を受け取ることは減るはずですから、そのような効果は大きいと言えます。

ルールを明確にして、情報を開示し、制度の透明性を高めるということですね。

飯尾 もちろん情報開示は大切ですが、透明性を高めるばかりでは、むしろ悪化する部分もあります。アメリカでは、各種利益団体が政治資金の攻勢合戦をしています。問題の是非を議論するべきであるのに、このような資金量を競う戦いに陥って、パブリックが抜けた議論になるという事態が発生しかねません。競争は大事ですが、やはりルールなき競争はあり得ない、ということです。

まず何より、政党が政党として機能することが大切であるということです。

飯尾 政策面では、マニフェストによって政党の実態をつくらうとする運動から、その試みが始まりました。それによって政治活動が合理化されれば、政治にかかるコストを縮減できるでしょう。そこに至って初めて適切な政治資金の相場が形成され、それをどう負担するべきかと

いう、冒頭、保留した問題に戻ることができます。かくの如く、政治献金の問題は、他の政治課題と多極的に結び付いているのです。次の課題は、市民の政治参加という実態をつくることであり、その点でもマニフェストは有効なはずですが、政党イメージが明確になれば、有権者の政治参加意欲が喚起され、個人献金が増え、ボランティアが増え、さらに政治活動のコストが圧縮できる。そのような循環を期待したいと思います。鍵は有権者です。そういう政治活動なしには世の中は成り立たない。それは税金だけでは賄えない。その想像力を持てなければ、望ましい循環は始まらないと思います。

政策研究大学院大学教授

飯尾 潤(いらいお じゅん)

1962年神戸市生まれ。東京大学法学部卒業。東京大学大学院法学政治学研究所修了、博士(法学)。埼玉大学大学院政策科学研究科助教授、政策研究大学院大学助教授を経て、2000年より現職。現在、新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)主査もつとめる。専攻は政治学・現代日本政治論。著書に『民営化の政治過程』(東京大学出版会・1993)、主な論文に「政治的官僚と行政的政治家」「政党」などがある。

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

3 政治的任命：首相や閣僚などが、自らの補佐役やブレーンとなって活動する公務員を指名し、任用する制度。ポリティカル・アポインティー(Political Appointee)とも言う。