

日本大学大学院 令和3年度 学位申請論文

政党助成をめぐる政党間カルテルの  
形成と維持に関する研究

指導 岩崎正洋教授

日本大学大学院法学研究科  
政治学専攻

浅井直哉

## 目次

### 序章 カルテル政党論の射程

- 1 政党組織の変化
- 2 政党の「適応」・「変化」・「生存」

### 第1章 分析の視角

- 1 カルテル政党モデルの論点
- 2 カルテル政党論の系譜
  - (1) カッツとメアの「カルテル政党論」
  - (2) カルテル政党論の展開
  - (3) カッツとメアの反論
- 3 カルテル政党論の分析視角
- 4 本論文の構成

### 第2章 日本の政党助成制度

- 1 政党助成制度と政党間カルテル
- 2 政党助成制度に関する分析視角
- 3 日本における政党助成制度の特徴
- 4 同質的な収入構造
- 5 資金の安定

### 第3章 政党助成制度の導入をめぐる政党間カルテルの形成

- 1 政党助成制度導入の促進要因
- 2 政党間カルテルの形成に関する分析視角
- 3 政党の資金需要
- 4 政党助成制度の導入過程
  - (1) 有識者会議から第121回まで
  - (2) 第121回国会から第128回国会
- 5 政党助成に関する手段と目的

#### 第4章 三分の二条項の撤廃過程

- 1 政党助成の上限撤廃
- 2 三分の二条項をめぐる自民党の対応
- 3 連立政権下における自民党への圧力
  - (1) 分析の視角
  - (2) 社会党の要請
  - (3) 新進党の揺さぶり
  - (4) 自民党の態度変容
- 4 制度変更の促進要因

#### 第5章 自民党の資金と政党助成

- 1 政党資金における政党助成の役割
- 2 資金構造に関する分析視角
- 3 自民党の収入構造
- 4 自民党の支出構造
  - (1) 政党本部における支出構造
  - (2) 政党交付金の使途
  - (3) 本部の支出に占める交付金の割合
- 5 自民党における政党助成制度

#### 第6章 民主党・社民党の政党資金と政党助成

- 1 民主党・社民党の政党資金
- 2 民主党の資金構造
  - (1) 民主党の収支構造
  - (2) 政党交付金の使途
- 3 社民党の資金構造
  - (1) 社民党の収支構造
  - (2) 政党交付金の使途
- 4 民主党・社民党における政党助成制度

## 第7章 公明党・共産党の資金構造

- 1 組織政党の政党資金
- 2 公明党の資金構造
  - (1) 公明党の収支構造
  - (2) 政党交付金の使途
- 3 共産党の資金構造
- 4 各党における事業費の収支
- 5 宣伝活動による収入と支出
- 6 政党間のパターンと新たな課題

## 第8章 新党の資金構造

- 1 新党の政党資金
- 2 新党の資金構造における分析視角
- 3 各党の政党資金と政党交付金（-2000年）
  - (1) 自由党
  - (2) 無所属の会
- 4 各党の政党資金と政党交付金（2001年-）
  - (1) 国民新党
  - (2) 新党日本
  - (3) みんなの党
  - (4) 新党改革
  - (5) 生活の党
  - (6) 日本維新の会（維新勢力）
- 5 新党における政党助成制度

## 終章 総括と展望

- 1 政党助成をめぐる政党間カルテル
- 2 課題と展望

## 参考資料および参考文献

## 図表目次

### 図一覧

- 図1—1 幹部政党ないしコーカス政党の位置
- 図1—2 大衆政党の時代における政党の位置
- 図1—3 国家と市民社会の仲介者としての政党の位置
- 図1—4 カルテル政党化発生のメカニズム
- 図2—1 政党資金における主な収入源
- 図2—2 助成金の配分の割合
- 図2—3 政党交付金の集中度
- 図2—4 各党の年間収入に占める交付金の割合
- 図3—1 各党における年間収入額の推移（1976-1994年）
- 図3—2 自民党における年間収入額の推移と移動平均（1976-1994年）
- 図5—1 自民党における収入構造の推移（1976-2016年）
- 図5—2 自民党の支出構造の変遷（1976-2016年）
- 図5—3 経常経費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図5—4 政治活動費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図5—5 政党交付金支出の割合の推移（1995-2016年）
- 図5—6 政党交付金の支出における経常経費の内訳（1995-2016年）
- 図5—7 政党交付金の支出における政治活動費の内訳（1995-2016年）
- 図5—8 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）
- 図5—9 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）
- 図5—10 政党基金の推移（1995-2016年）
- 図6—1 民主党における収入構造の推移（1996-2016年）
- 図6—2 民主党の支出構造の変遷（1996-2016年）
- 図6—3 経常経費支出における項目ごとの割合（1996-2016年）
- 図6—4 政治活動費支出における項目ごとの割合（1996-2016年）
- 図6—5 政党交付金支出の割合の推移（1996-2016年）
- 図6—6 政党交付金の支出における経常経費の内訳（1996-2016年）
- 図6—7 政党交付金の支出における政治活動費の内訳（1996-2016年）

- 図6—8 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1996-2016年）
- 図6—9 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1996-2016年）
- 図6—10 政党基金の推移（1996-2016年）
- 図6—11 社民党（社会党）における収入構造の推移（1976-2016年）
- 図6—12 社民党（社会党）の支出構造の変遷（1976-2016年）
- 図6—13 経常経費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図6—14 政治活動費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図6—15 政党交付金支出の割合の推移（1995-2016年）
- 図6—16 政党交付金の支出における経常経費の内訳（1995-2016年）
- 図6—17 政党交付金の支出における政治活動費の内訳（1995-2016年）
- 図6—18 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）
- 図6—19 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）
- 図6—20 政党基金の推移（1995-2016年）
- 図7—1 公明党における収入構造の推移（1976-2016年）
- 図7—2 公明党の支出構造の変遷（1976-2016年）
- 図7—3 経常経費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図7—4 政治活動費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図7—5 政党交付金支出の割合の推移（1995-2016年）
- 図7—6 政党交付金の支出における経常経費の内訳（1995-2016年）
- 図7—7 政党交付金の支出における政治活動費の内訳（1995-2016年）
- 図7—8 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）
- 図7—9 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）
- 図7—10 政党基金の推移（1995-2016年）
- 図7—11 共産党における収入構造の推移（1976-2016年）
- 図7—12 共産党の支出構造の変遷（1976-2016年）
- 図7—13 経常経費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図7—14 政治活動費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）
- 図7—15 自民党の宣伝活動における収支状況の推移
- 図7—16 民主党の宣伝活動における収支状況の推移
- 図7—17 社民党の宣伝活動における収支状況の推移

- 図7-18 公明党の宣伝活動における収支状況の推移
- 図7-19 共産党の宣伝活動における収支状況の推移
- 図7-20 自民党における事業支出の構造
- 図7-21 民主党における事業支出の構造
- 図7-22 社民党における事業支出の構造
- 図7-23 公明党における事業支出の構造
- 図7-24 共産党における事業支出の構造
- 図8-1 自由党における収入構造の推移（1998-2002年）
- 図8-2 自由党の収支構造の変遷（1998-2002年）
- 図8-3 自由党における政党交付金支出の割合の推移（1998-2002年）
- 図8-4 自由党の経常経費支出における交付金充当額の割合（1998-2002年）
- 図8-5 自由党の政治活動費支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）
- 図8-6 無所属の会における収入構造の推移（1999-2003年）
- 図8-7 無所属の会における収支構造の変遷（1999-2003年）
- 図8-8 無所属の会における政党交付金支出の割合の推移（1999-2003年）
- 図8-9 無所属の会の政治活動費支出における交付金充当額の割合（1999-2003年）
- 図8-10 国民新党における収入構造の推移（2005-2012年）
- 図8-11 国民新党の収支構造の変遷（2005-2012年）
- 図8-12 国民新党における政党交付金支出の割合の推移（2005-2012年）
- 図8-13 国民新党における政党交付金支出の割合の推移（2005-2012年）
- 図8-14 国民新党の経常経費支出における交付金充当額の割合（2005-2012年）
- 図8-15 国民新党の政治活動費支出における交付金充当額の割合（2005-2012年）
- 図8-16 新党日本における収入構造の推移（2005-2012年）
- 図8-17 新党日本における収支構造の変遷（2005-2012年）
- 図8-18 新党日本における政党交付金支出の割合の推移（2005-2012年）
- 図8-19 新党日本の経常経費支出における交付金充当額の割合（2005-2012年）
- 図8-20 新党日本の政治活動費支出における交付金充当額の割合（2005-2011年）

- 図 8—2 1 みんなの党における収入構造の推移 (2009-2013 年)
- 図 8—2 2 みんなの党の収支構造の変遷 (2009-2013 年)
- 図 8—2 3 自由党における政党交付金支出の割合の推移 (2009-2013 年)
- 図 8—2 4 自由党の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2009-2013 年)
- 図 8—2 5 自由党の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (2009-2013 年)
- 図 8—2 6 新党改革における収入構造の推移 (2010-2015 年)
- 図 8—2 7 新党改革の収支構造の変遷 (2010-2015 年)
- 図 8—2 8 新党改革における政党交付金支出の割合の推移 (2010-2015 年)
- 図 8—2 9 新党改革の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2010-2015 年)
- 図 8—3 0 新党改革の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (2010-2015 年)
- 図 8—3 1 生活の党における収入構造の推移 (2012-2016 年)
- 図 8—3 2 生活の党の収支構造の変遷 (2012-2016 年)
- 図 8—3 3 生活の党における政党交付金支出の割合の推移 (2012-2016 年)
- 図 8—3 4 生活の党の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2012-2016 年)
- 図 8—3 5 生活の党の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (2012-2016 年)
- 図 8—3 6 日本維新の会 (維新勢力) における収入構造の推移 (2012-2016 年)
- 図 8—3 7 日本維新の会 (維新勢力) の収支構造の変遷 (2012-2016 年)
- 図 8—3 8 日本維新の会 (維新勢力) における政党交付金支出の割合の推移 (2012-2016 年)
- 図 8—3 9 日本維新の会 (維新勢力) の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2012-2016 年)
- 図 8—4 0 日本維新の会 (維新勢力) の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (2012-2016 年)



表一覧

表序—1 政党モデルの特徴

表1—1 スロベニアの政党の年間予算における政党助成金の割合 (%)

表2—1 政党助成を受給するための基準要件

表2—2 政党のモデルと主な収入源

表2—3 配分額の算出方法

表2—4 新党の収入源 (1996-2019年)

表3—1 各党における年間収支額の差分 (1976-1994年)

表3—2 政党助成制度に関する各党案

表4—1 三分の二条項をめぐる各党の態度

表5—1 自主財源と政党交付金の規模の比較 (自民党)

表6—1 自主財源と政党交付金の規模の比較 (民主党)

表6—2 自主財源と政党交付金の規模の比較 (社民党)

表7—1 自主財源と政党交付金の規模の比較 (公明党)

表7—2 政党の宣伝活動をめぐる収支状況と主な事業項目

表7—3 政党の宣伝活動をめぐる収支状況と主な事業項目による分類

## 序章 カルテル政党論の射程

### 1 政党組織の変化

本研究の目的は、政党助成制度と政党の関係に焦点を絞り、カツツ (Richard S. Katz) とメア (Peter Mair) の提示したカルテル政党 (cartel party) に関する理論的な枠組みの妥当性を検証することにある<sup>1</sup>。とりわけ、本研究では日本の事例に目を向けて、政党助成制度の導入をめぐり、複数政党が互いの資金需要にもとづいて制度設計を行ったこと、同制度の導入後に、政党交付金を中心とする資金構造を有する政党がみられるようになったことの二点を明らかにする。

これらの取り組みは、政党を議論の中心に据えるという点で共通するとしても、前者は政党間の関係に注目し、後者は個々の政党に注目するという点において、政党の異なる側面に目を向けるものとなる。それゆえ、両者は、一見するとつながりを欠いているように思われる。しかしながら、カツツとメアは、政党間の関係と個々の政党組織とを結びつけてカルテル政党について論じており、彼らの議論において、両者は不可分の関係にある。本研究は、彼らの見方に依拠し、政党同士のかかわりと政党組織の二つの側面に注目することとする。政党助成制度に焦点を絞りつつ、二つの側面を射程に収めるような分析の視角を採用することにより、カルテル政党の全体像を理解することが可能となる。

カルテル政党は、幹部政党 (cadre party)、大衆政党 (mass party)、包括政党 (catch-all party) に次ぐ政党組織のモデルであり、それぞれの違いは、表1のように整理することができる。四つのモデルを区分する主な基準は、議会制民主主義の発展に伴う時期区分と、政党が国家および社会との関係においてどのように位置づけられているのかという点である<sup>2</sup>。政党モデルは、時期区分に応じて、支配的な地位を占める政党の特徴を表している。たとえば、大衆政党が隆盛を極めたのは1800年代末から1900年代半ばであり、その後は、包括政党やカルテル政党が中心的な地位を占める時期へと移行した。

政党の位置づけは、国家および社会と政党との間にどのようなかかわりがみられたのか

---

<sup>1</sup> 本研究では、「国家からの公的助成」と「政党助成」を同じ意味の用語として使用する。

<sup>2</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 17-18.

という点を示しており、政党が私的な存在であるか、それとも公的な存在であるかという点を考えるのに役立つ。モデル間には、政党が社会ないし国家のいずれか一方に接近しているのか、あるいは両者の中間に位置しているのかといった違いがみられる。議会制民主主義において、政党は、国家と社会をつなぐ「連結構造」としての役割を担ってきた。しかし、政党は、常に同じ立場から連結構造としての役割を果たしてきたのではなかった。政党は、社会の側に立ち、私的な結社としての性格を有するものや、国家の側に軸足を置くものがある。

政党組織モデルに目を向けることによって、政党の違いを理解することができる。政党モデルは、政党の違いだけでなく、政党の変化を説明してもいる。新たなモデルの出現は、それ以前に中心的な地位を占めたモデルが消滅したことを意味しているのではなく、中心的な地位を占める政党の特徴が変化したことを表している。時期区分は、時間の経過における一時点を示しているのであり、政党の位置づけは、国家や社会とのかかわりをめぐり、政党の立ち位置が移り変わってきたことを示している。隣接するモデル間には連続性があり、モデルの並びを入れ替えることはできない。

もちろん、いくつかのモデルが同時期に存在し、共存する可能性があるため、政党組織のモデルを政党のタイポロジーとして捉え、各党の特徴を区別することは可能である。政党組織モデルが政党の区分だけでなく政党の変化を表しているという点に着目すると、各モデルは、ある時期とある時期、あるいは、ある位置づけとある位置づけとを示す「点」となる。政党のモデルは、議会制民主主義の発展に伴う政党の歩みを示しているのであり、それぞれのモデルを「線」でつなぐことができる。

カルテル政党モデルは、政党が国家機関の一つになっていることを説明しており、従来のモデルとは異なる立ち位置にある。この点は、そのまま政党の新たな特徴になるとともに、以前の政党の立ち位置が変化したことを示唆している。ある政党がカルテル政党か否かを判断することに関心向け、表1のようにカルテル政党の特徴を整理し、チェックリストを作成することができる。しかし、政党モデルが含意するもの、さらには、カツとメアの問題関心をふまえてカルテル政党を取り扱うには、政党の変化という視点を見落とすてはならない。

表1 政党モデルの特徴

特徴	幹部政党	大衆政党	包括政党	カルテル政党
時期	19世紀	1880年～1960年	1945年～	1970年～
社会—政治の包括性の程度	制限選挙制	参政権拡大と普通選挙制	普通選挙制	普通選挙制
政治的リソースの分配のレベル	高度に制限	相対的に集中	低度の集中	相対的に分散
政治における本質的な目的	特権の配分	社会改革（あるいは対抗）	社会状況の向上	専門的政治
政党間競合の基盤	帰属的地位	代表機能	政策有効性	運営機能や効率
選挙競合のパターン	運営的	動員的	競合的	制限的
政党機能や政党活動の本質	無関係	労働集約的	労働集約と資本集約	資本集約的
政党資源の源泉	個人的接触	党費や寄付	多様な集団からの寄付	国家助成
一般党员と政党エリートの関係	エリートが一般的党员	ボトムアップ（エリートによる党员への応答性）	トップダウン（党员はエリートの支持者として組織化）	階層性（相互自治性）
党员の特徴	少数かつエリート主義	広範かつ同質的 実質的動員 アイデンティティの強調 権利や義務の明明示	メンバーシップの開放 義務ではなく権利の強調 メンバーシップの重要性の低下	権利、義務の重要性低下 集団としてよりも個人の強調 正統性付与のための機能
政党が用いるコミュニケーション手段	人的内部的ネットワーク	政党によるコミュニケーション手段の提供	非党派的コミュニケーション手段への接近	国家的コミュニケーション手段の獲得
市民社会と国家間における政党の位置	あいまいな中間位置	市民社会に浸透、合法的代表者	市民社会と国家の媒介者	国家の一機関化
代表の様式	受託者	代理人	企業家	国家機関

出所 Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 18.

彼らは、「適応 (adaptation)」と「変化 (change)」という表現を用いてカルテル政党の出現を説明している<sup>3</sup>。表 1 には、適応し、変化した後の政党の姿がまとめられており、カルテル政党の全体像を捉えるには、表 1 の状況に至るまでの過程にも目を向ける必要がある。政党は何に適応し、なぜ変化したのであろうか。適応や変化は、政党助成制度とどのような結びつきがあるのだろうか。カツとメアの問題意識について考えながら、カルテル政党モデルの背景に注目する。

## 2 政党の「適応」・「変化」・「生存」

かつて、政党は、「現代政治の生命線<sup>4</sup>」と称され、「近代民主政治は政党によるのでなければ考えられない<sup>5</sup>」とされるような存在であった。「現代政治」や「近代民主政治」という用語について解釈の余地が生じ得るとしても、複数政党制と普通選挙を通じて民主主義が実践されるという点において、政党は、議会制民主主義が機能するのに不可欠な存在として位置づけられていた。

岩崎正洋によると、以上のような見方がなされた時代は、政党が「民意に適切に反応し、人々の意見や利益を代表し、選挙で競合することによって議会制民主主義が機能することを前提とする状況<sup>6</sup>」であったという。岩崎の指摘をふまえると、政党を「現代政治の生命線」とする見方において、議会制民主主義は、政党が民意に適切に反応し、人々の意見や利益を代表し、選挙で競合することによって機能する。政党が有権者の利益を集約し、それらを議会に送りこむことにより、有権者から政府の形成に至る諸部分を結びつける連結構造としての役割を担うからこそ<sup>7</sup>、議会制民主主義が機能し得る。

政党は、民意に適切に反応し、人々の意見や利益を代表し、選挙で競合し得る存在であったからこそ、議会制民主主義において不可欠な存在として位置づけられた。しかしなが

---

<sup>3</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, p. 5.

<sup>4</sup> Sigmund Neumann, *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1956, p. 1. (渡辺一訳『政党——比較政治学的研究I』みすず書房、1958年、1頁。)

<sup>5</sup> E. E. Schattschneider, *Party Government*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942, p. 1. (間登志夫訳『政党政治論』法律文化社、1962年、1頁。)

<sup>6</sup> 岩崎正洋『議会制民主主義の行方』一藝社、2002年、120頁。

<sup>7</sup> 同書、96頁。

ら、1970年代以降の政党研究においては、政党がそれらの役割を担い続けるという点に疑問が投げかけられ、政党衰退論が提起された<sup>8</sup>。各国で投票率の低下や党員数の減少がみられるようになり、政党の機能や地位は低下しているという議論が繰り返された。たとえば、政党が独占的に担い得る機能は、投票に際しての「ゲートキーパー」としての役目にとどまっているという指摘がなされたり<sup>9</sup>、有権者との結びつきを弱め、かつてのような安定的な立場にないという見方が示されたりした<sup>10</sup>。

政党の衰退を指摘する議論において、政党は、確固たる地位を保持し続けることができず、従来からの有権者との結びつきを喪失する可能性があるともみなされた。しかし、政党は、政党研究において衰退と思われるような状況に直面したにもかかわらず、現実政治において消滅することなく生きながらえてきた。メアは、この点に注目し、政党が社会の変化とそれに伴う有権者の選好の変化に対応してきたと主張した<sup>11</sup>。新たな争点が出現したとしても、直ちに新たな政党が出現することはなく、既成政党は、可能な限りにおいて新たな争点を取り扱おうとする。緑の党のような新たな政党が登場し、目新しさを通じて有権者に向けた働きかけがなされたとしても、彼らの得票が5%にとどまるとすれば、95%の有権者は新たな政党を評価していないことになる<sup>12</sup>。メアは、社会の変化が選挙における変化をもたらすことは避けられないとする議論に対し、政党の適応能力や修正能力を無視していると指摘した<sup>13</sup>。

メアの立場からすると、政党は、生きながらえるために、政策や戦略、競合の様式を常

---

<sup>8</sup> 阪野智一「政党政治の衰退（1）——ポスト産業社会における政治の問題状況」『六甲台論集』第29巻第3号、1982年、109-184頁。岩崎正洋「政党衰退論以降の政党研究」『政経研究』第52巻第2号、2015年a、123-146頁。Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press, 2000. 岩崎の論考では、政党衰退論における論点として、政党と有権者の関係、政党組織、政党の機能という三つが挙げられている。政党組織の衰退にかかわるものとして、党員数の減少については、以下を参照。Paul D. Webb and Dan Keith, 'Assessing the Strength of Party Organizational Resources,' in Susan Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

<sup>9</sup> 訳語については、岩崎、前掲書、92-95頁に依拠している。スコット (Ruth K. Scott) とハベナー (Ronald J. Hrebenar) の議論についても、同書を参照。

<sup>10</sup> 白鳥令「政党の研究と現代政党の問題点」白鳥令・砂田一郎編『[現代の政治学] シリーズ⑥ 現代政党の理論』東海大学出版会、1996年、409-412頁。

<sup>11</sup> Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 76-90.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 89.

に作り変えてきたのである<sup>14</sup>。政党にとって、適応することこそが生き残るための戦略であり、さもないとすれば、衰退の危機に直面する<sup>15</sup>。政党は、「衰退」や「終焉」が論じられながらも、生き延びるために「適応」し「変化」した。それゆえ、「適応」と「変化」は、政党に対する認識をめぐる、「衰退」や「終焉」といった見方と一線を画すために用いられた。カルテル政党モデルには、政党衰退論への反論という意味合いが込められており、「衰退」と捉えられるような状況を生き抜いてきた政党の姿が映し出されている。

政党が何に適応し、なぜ変化したのかという問いに対する回答は、カルテル政党モデルにおいて、政党がなぜ国家の方を向くのかという問いに対しても回答を提供しているように思われる。メアによれば、政党の衰退が一部において事実であったとしても、そのような考え方が生じるのは、政党と社会との結びつきに焦点を絞っているからであるという<sup>16</sup>。政党と社会とのかわりに焦点を合わせ、政党が生き延びているという状況を説明しようとすると、そこから導き出されるのは、「窮地においやられている（はず）であるにもかかわらず、政党はなぜ生き延びているのか」という問いとなる。

政党が適応する能力を有しており、変化するものであるという見方にもとづくと、政党がなぜ生き延びているのかという問いを正面からとり上げることは難しくなる。政党は、適応し、変化しながら生き延びていることが前提になるからである。より重要な研究課題は、政党がなぜ生き延びているのかではなく、どのように生き延びているのかについて説明することとなる<sup>17</sup>。カルテル政党モデルにおいて、政党が国家に軸足を移し、国家の一機関になったという特徴は、政党がどのように生き延びてきたのかを明らかにしている。政党を国家機関としてみなすことができるのは、政党助成制度に関する論点を根拠としているのであった。カルテル政党に注目することによって、政党がどのように生き延びてきたのかを理解することができるのであり、政党助成制度に注目することによって、政党が国家機関として生き延びてきたことを説明できる。

政党が国家からの公的助成によって活動資金を確保するような状況は、それらの政党がカルテル政党の特徴を有し、助成によって生き延びていることを裏付ける。しかし、助成への依存傾向は、変化した後の特徴を示しているものであり、そこに至るまでに政党が適応し変化する過程を説明するのではない。政党助成制度に焦点を絞り、カルテル政党の枠組

---

<sup>14</sup> Mair, *op. cit.*, p. 89.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>17</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, p. 8.

みについての妥当性を検証するためには、政党が助成金に依存していることに加え、制度の導入過程にも目を向ける必要がある。政党助成制度の導入過程は、政党が「適応」し「変化」するよりも前の段階にあたるからである。導入過程に注目することは、カルテル政党になる前の政党に注目することを意味する。カツとメアの説明に従うと、ここでは、政党が国家の名のもとに、自ら政党助成制度を導入しようとしているはずである。

これらの点は、次のような問題関心に置き換えることができる。政党助成制度の導入をめぐり、導入に携わる全ての政党の資金需要を満たすような制度設計がなされるのではないか。そのような制度が導入されることによって、各党の資金が助成金に依存するようになるのではないか。結果的に、各党は、同制度の維持を求める動機を共有するのではないか。

本研究は、政党助成制度がどのように制定され、その後、各党の資金構造にどのような影響を与えてきたのかという点に注目し、カルテル政党モデルの妥当性を検証する。政党助成制度の導入時において政党間カルテルが形成されること、その後、政党が国家からの公的助成に依存することの二点は、カルテル政党論において、政党が国家に浸透していることを示す根拠とされている。それゆえ、政党助成制度に注目することによって、カツとメアの議論の妥当性を検証することができる。本研究では、政党助成制度をめぐり、各党の資金需要を満たすような制度設計がなされ、そのような状況が観察される場合に、各党が助成金を中心とする資金構造を有するようになるという仮説を設定し、カルテル政党モデルの検証を行う。



## 第1章 分析の視角

### 1 カルテル政党モデルの論点

カルテル政党論は、政党組織にみられる新たな特徴だけでなく、政党が新たな特徴を有するようになるまでの過程を射程に収めている。政党が変化するという見方は、本研究の問題意識の一部をなしている。本研究が政党助成制度の導入過程と各党の資金構造の二つの点に目を向けるのは、そのような問題意識にもとづいているからである。両者を組み合わせることで、政党がどのように生き延びてきたのかという点を明らかにすることができる。

カルテル政党モデルにおいて、政党助成は主要な論点の一つである。しかしながら、カルテル政党モデルが示すのは、政党助成にかかわる特徴だけではない。さらにいえば、政党組織のモデルが示すのは、政党資金にかかわる特徴に限られない。序章の表1が示しているように、政党組織のモデルは、資金以外の特徴からも区別することができる。カルテル政党モデルも例外ではなく、資金以外の項目から他のモデルとの違いを説明することができる。本研究においては、政党助成制度に注目することは、カルテル政党モデルの理論的な枠組みからすれば特徴の一部に過ぎない。それゆえ、カルテル政党モデルにおいて、政党助成がどのような位置づけにあるのかを整理する必要がある。

その前にまず、「カルテル」という用語が何を指しているのかについても確認しておかなければならない。『広辞苑』によれば、カルテルとは、「同種もしくは類似の産業部門に属する複数の企業が、価格・生産量・販路などの協定を結び、市場での自由な競争を制限する共同行為を行うこと」であり、「企業連合」とも訳されるという<sup>1</sup>。以上の説明は、必ずしも学術的な定義ではない。「共同行為を行う」という説明から、「カルテル」が複数の存在によって形成されるという点を認識できる。カルテル政党モデルは、政党組織モデルの一つであり、単数としての政党の組織的な特徴を示している。それにもかかわらず、「カルテル」という語句は、複数の政党の存在を示唆している。

カルテル政党以前のモデルでは、複数政党の存在を連想させるような用語は使われていない。たとえば、幹部政党の「幹部」や大衆政党の「大衆」は、誰が政党組織を支えている

---

<sup>1</sup> 新村出編『広辞苑 第7版』岩波書店、2018年、635頁。

るのかという点を表しており、包括政党の「包括」は、得票の最大化を求めるといふ政党の戦略を示している。「カルテル」は、政党を支える存在が誰かということの意味するのか、それとも、「包括」のような政党の戦略を意味するのであろうか。

1995年にカツとメアが論考を発表した後、多くの政党研究者がカルテル政党論に関心を示し、政党研究における一つの潮流を形成した。これまでに蓄積された研究には、カルテル政党モデルに対して批判を投げかけるものや、一国の政党がカルテル政党の特徴を有しているか否かという点を論じるものがある。批判的な議論を展開した論者の中には、カルテルの意味合いに対して疑義を呈する者もいる。本章では、カツとメアの初期の議論を出発点とし、カルテル政党論において、なぜ政党助成制度がとり上げられることになり、一連の議論の中でどのように位置づけられているのかを整理するとともに、「カルテル」が何を指しているのかについて説明する。本章の最後では、それまでの議論にもとづいて、カルテル政党論における本研究の位置づけを示すこととする。

## 2 カルテル政党論の系譜

### (1) カツとメアの「カルテル政党論」

カツとメアは、政党と国家および社会との関係が次のように変化してきたという見方を示している<sup>2</sup>。まず、幹部政党が支配的な時代において国家と市民社会には重なりがみられ、政党は、その中心部に位置していた。政党は、社会の側と接点を持ち、私的な結社として登場したことから私的な存在として理解される<sup>3</sup>。

---

<sup>2</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 5-28.

<sup>3</sup> 岩崎正洋『議会制民主主義の行方』一藝社、2002年、135頁。

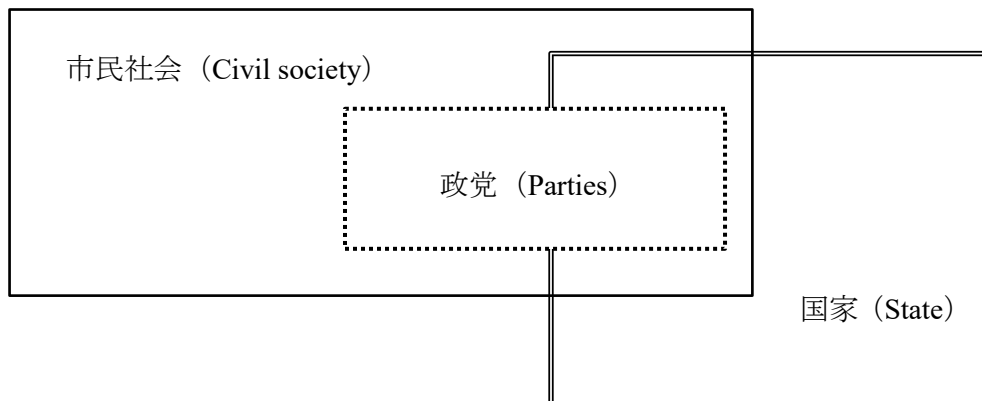


図1 幹部政党ないしコーカス政党の位置

出所 Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 10.

大衆政党が支配的な時代になると、国家と社会は離れて位置するようになり、両者の間の重なりが消失することとなった。それゆえ、政党は、両者を架橋する役割を担うこととなり<sup>4</sup>、カツとメアによれば、大衆政党が国家と社会をつなぐ役割を果たしていたという。

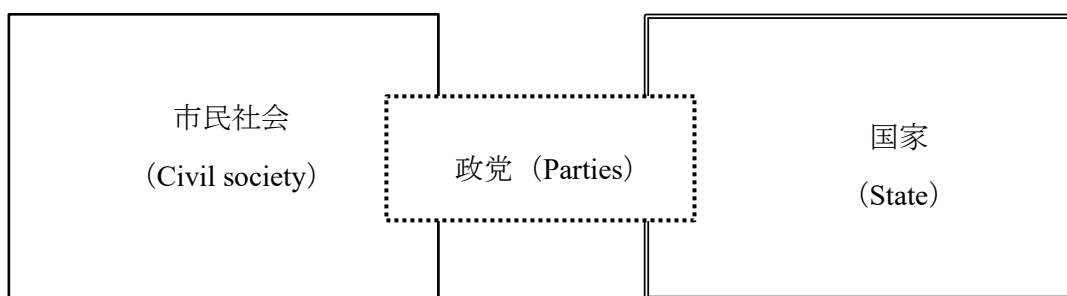


図2 大衆政党の時代における政党の位置

出所 Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 11.

<sup>4</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, p. 11.

その後、包括政党の特徴を有する政党がみられるようになったことによって、大衆政党は、従来の固定的支持を喪失する危機に直面し、支持層を拡大しなければならなくなった。カッツとメアは、キルヒハイマー（Otto Kirchheimer）による包括政党の議論をふまえて、テレビの普及といったコミュニケーション手段の発展により、政党の戦略に変化が生じたことを指摘した。この時代の政党は、社会と国家とを直接的に結びつけるというよりも、国家の側から、両者を仲介する役割として位置づけられる<sup>5</sup>。

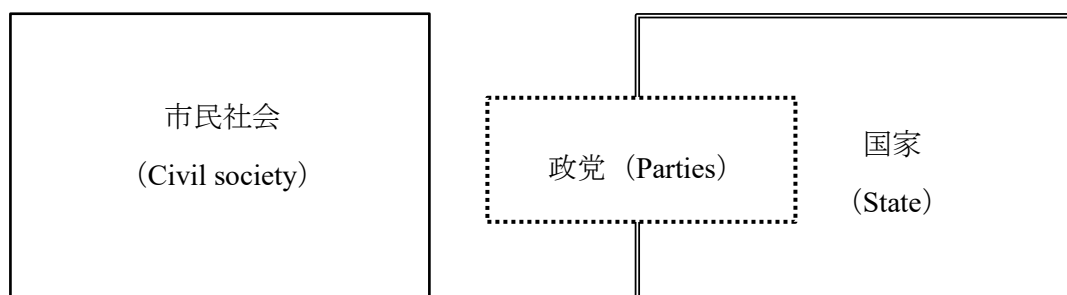


図3 国家と市民社会の仲介者としての政党の位置

出典 Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 13.

1970年代以降になると、政党は、大衆政党の時代のような代理人（Delegate）ではなく、国家機関（Agent of State）として位置づけられる。政党が国家に接近し、浸透していく過程は、政党がどのように生き延びてきたのかという点を説明するものとなる。すなわち、カルテル政党は、国家に浸透することによって生存を可能にしようとしたのであった。それだからこそ、政党の位置づけは、「代理人」から「国家機関」に変容することとなった。カッツとメアによれば、図1-3は独立した静止画ではなく、政党が市民社会を離れ、国家の側へと移動していく過程を示しているのであるという<sup>6</sup>。

1970年代以降において、生存という政党の目標は、次第に、それぞれの政党が個別に抱えるものから複数政党の間で共有されるようになる。ある一つの政党が自己の生存を優先するようになるとともに、他の政党も同じように、生存可能性を高めることに関心をもつ

<sup>5</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, p. 13.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 16.

ようになる。各党は、生存を実現するために共謀するという手段を選び、政党間カルテルを形成する。政党は、生存を可能にする具体策として政党助成制度に着目する。政党は、自らが生き延びるために、同じ目的を有する政党と共謀し、政党間カルテルを形成して政党助成制度を導入する。

カルテルを通じた生存は、政党助成制度の導入以外の点からも説明される。たとえば、政党は生存という目標を共有するだけでなく、政策面における類似性を帯びようになる。各党の政策が互いに接近することは、カルテル政党論の文脈において、政策をめぐる競合の重要性が低下するという指摘につながる。政党は、必ずしも選挙で勝利することを望むのではないため、有権者の支持を得られるような政策を打ち出す必要がない。むしろ、各党は、現状維持を基本とした実現可能な政策を掲げるようになる。複数の政党が似通った政策を提示するようになるため、政策を通じた政党間の違いがみえにくくなる。

カッツとメアは、政党間の政策の接近について、政党システムにおける左右軸の有効性の低下、非党派性的な EU システムの台頭による超国家的な影響力の増加、政府や政党による経済問題のコントロールの不確実性という三つの要因を指摘している<sup>7</sup>。それらはいずれも、社会における非政治化の傾向を示しており、そのような変化をうけて、政党は明確な政策の違いを打ち出さなくなったり、あるいは打ち出せなくなったりする。政策を通じた政党間の違いが縮小することにより、政治は、ショーや見世物としての性格を強めていき、結果的に、政党の側では競合へのインセンティブが低下していく。

競合の重要性の低下は、政権党と反対党の区別を曖昧にする。国内的な要因であれ、国際的な要因であれ、どの政党が政権を担当したとしても、政策実施に関する裁量が狭められているからである。カッツとメアは、政党が政権に就いていないことによって、資金やメディアへのアクセスといったリソースを獲得できない立場に置かれることはないという見方を示している。彼らによれば、過度な一般化の危険性を孕む表現であるとしても、ほぼ全ての政党が、政権党としてみなされ得るという<sup>8</sup>。

カッツとメアは、政党間カルテルについて、政権党であるか反対党であるかという区別よりも、既成政党と新党とを区別するものであるという点を重視している。それゆえ、共謀関係としての政党間カルテルは、既成政党が自らの生存可能性を高め、選挙競合におけ

---

<sup>7</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'The Cartel Party Thesis: A Restatement,' *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4, 2009, p. 754.

<sup>8</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 1995, p. 16.

る敗北のリスクを縮小するために、政権党と反対党とが結託して新たな参加者の参入を阻むような政党の行動とみなされる。たとえば、スイスにおける主要4党による閣僚ポストの配分、イタリアにおけるパトロネージの共有、オランダにおける首長職の共有、米国における現職保護的なゲリマンダリングが挙げられる<sup>9</sup>。いずれの事例も、既成政党が自らの優位性を維持するような行動を採るという見方にもとづいている。

カツとメアは、政党同士が互いに協力したり適応したりするような政治文化のみられる国において政党間カルテルが形成されやすく、イギリスのように、対決型の政治文化がみられる国においては、政党間カルテルの形成が進みにくいという理解を示した。ただし、彼らは、後者に該当するような国々においてカルテルが形成されないということを論じているのではない。むしろ、それらの国々においても、政党間競合の勝敗が政治資源への接近可能性を決定づけることはなく、たとえ競合に敗れたとしても、それらの政党が国家からの公的助成やメディア利用の機会を制限されることはない<sup>10</sup>。

政党間カルテルとみなされ得る政治現象は多岐にわたるが、いずれの点も、既成政党の生存や優位性の維持にかかわるものとなる。カツとメアは、既成政党が自らの優位性を維持することにより、新たな参加者が議席を得にくくなり、結果として、新規参加者に対する既成政党のカルテルが形成されると考えたのであった。政党間カルテルは、自己の生存という目的を共有する政党の枠組みであるとともに、政権党対反対党といったような競合関係では捉えることのできない現象となる。明白でなかったり、意図的でなかったりしたとしても、政党間には、競合関係と異なる協力関係が生じる<sup>11</sup>。カツとメアによれば、政党間にみられる協力関係を共謀として捉えることができるのは、協力関係のうち、各党が敗北のコストを縮小しようとする私的な利益の実現を可能とする枠組みを模索する点においてであり、利益を共有しているという相互認識や、各党がみな同じ船に乗り合わせていること、同じ種類の資源に依存していることから、共謀（ないし、機能的に同等なこと）やカルテル的な行動を仮説とすることができるという<sup>12</sup>。カルテルに参加する政党は、自らの安全と生存という共通利益の実現に力を注ぐようになる<sup>13</sup>。

カルテル政党の議論において、政党間の共謀関係は、各党が自らの生存の可能性を高め

<sup>9</sup> Katz and Mair, *op cit.*, 1995, p. 20.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

<sup>11</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 13.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 16.

るために形成するものとして位置づけられる。この点は、あくまでも政党間の共謀関係を説明しているのであり、政党間競争が消滅したということを主張しているのではない。カッツとメアは、政党が敗北によって生じるコストを抑制しようとすることに注目しているのであり、その点において、彼らは、政党が敗北する可能性を認識しているものとして捉えている。各党の政策が接近することや、あらゆる政党が政権党としての可能性を有することは、政党間競争の意味合いが変化したことを表しているに過ぎず、競争そのものが行われなくなったということの意味しない<sup>14</sup>。

それゆえ、選挙競争は事実上、どの政党（連合）が政権党の立場に就き、どのような政策を実施するかについて選択するものから、誰が政策の実施を担い、誰が国家運営を主導するのかについて選択するものとなる。政党間カルテルとは、政党にとって生き延びるための手段であり、同じ目的を共有する政党同士の共謀関係となる。政党助成制度は、その文脈から登場したのであった。

このようにみると、政党間の「カルテル」と、「カルテル」を通じた政党助成制度の導入は、政党による生存のための戦略として捉えることができる。しかしながら、これまでの議論によって整理することができたのは「カルテル」や政党の共謀関係についてであり、政党組織の変化に関する説明はなされていない。国家と政党の浸透および「カルテル」と政党組織の新たな特徴とはどのように結びつくのか。カッツとメアによれば、カルテルという用語は複数政党間での関係を意味しており、それだけでは政党の組織的な特徴を示すことにならないものの、政党同士の共謀関係が政党組織の内部に影響を及ぼすため、結果的に、カルテル政党を政党組織のタイプとして扱うことができると論じている。

カッツとメアは、政党組織における党員の位置づけが他のモデルと異なる点を挙げて、カルテル政党モデルの組織的な特徴の一つを示している。一般に、党員は、積極的であれ消極的であれ、政党組織に参加するインセンティブを有しており、候補者選定過程や党首選出過程において投票する権利を与えられているものとされる。しかし、カルテル政党の場合には、党員と非党員の特徴的な差異が曖昧にされているとともに、政党が全ての有権者に対してキャンペーンを展開するため、党員は、自らが党員であることによって生じる便益や特権的な権利を有していない。カルテル政党は、人びとが党の活動や決定へ参加する際に党員登録のような手続きを求めない。カルテル政党論において、党員と非党員の区分は不明瞭なものとされる。

---

<sup>14</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 2009, p. 755.

カルテル政党は、党員であるか非党員であるかにかかわらず、党の活動に参加する人びとに同様の権利を付与するため、政党への所属をめぐる党員のインセンティブが低下する。この点は、他の政党モデルにおける党員の位置づけとの違いを明確にしている。たとえば、大衆政党は支持者との強固な結びつきを有しており、支持や活動資金といった政治的資源を自党の支持者から確保する。大衆政党モデルにおいて、党員は、組織運営において一定の役割を果たすこととなる。

今日までに、多くの有権者は、所属するためのコストを支払ってまで政党に所属し続けようとしなくなり、政党と支持者との間には緩やかな関係が形成されることとなった。有権者は、その時々における自らの判断によって、特定の政党に接近したり離脱したりすることができる。政党の側では、流動的な有権者から支持を調達するために、彼らが所属という手続きを経ることなく、政党の意思決定過程へと直接的に参加できるような仕組みを採り容れた。これらは、議会政党の主導によって推し進められる。従来、政党組織においては、地方組織が有権者の動員や恒常的な支持の調達を行う役割を担っていた。しかし、カルテル政党の場合には、政党本部から有権者への働きかけが直接的に行われるため、地方における政党の影響力が希薄化する。結果的に、地方組織は、党組織における意思決定に関与することが困難となる。

しかしながら、政党本部は、地方組織を消滅させることはなく、むしろ彼らに一定の自律性を付与する。政党本部は、地方組織に対し、自由裁量を容認する見返りとして支持層の拡大を含めた新たな「参加」を促すことを期待するからである。それゆえ、地方組織は、依然として、彼らの管轄地域における課題や地方議員の候補者選定において一定の裁量権をもつことができる。このような過程を経ることにより、政党組織における党本部と地方との結びつきは相互自律的な関係に移行していく。カツとメアは、この点について政党組織が階序制 (hierarchy) から階層制 (stratarchy) に変化していると述べている。政党組織においては、本部組織と地方組織がそれぞれ自律的な行動をするようになる。

カツとメアは、政党の内部アクターを「公職における政党」(the party in public office)、「中央本部における政党」(the party in central office)、「地方における政党」(the party on the ground) の三つの側面に分類している<sup>15</sup>。カルテル政党における三つのアクターの関係は、「公職における政党」が、他の二つの側面に比べて優位に立つ。三つの側面という概念は、

---

<sup>15</sup> Richard S. Katz and Peter Mair 'The Evolution of Party Organization in Europe,' *American Review of Politics*, Vol, 14, 1993, pp. 593-617.



中央本部、地方組織に議会政党を加えたものであり、これらはいずれも党内権力に接近する可能性を有している。カルテル政党の場合には、議会政党が党内権力に最も接近しており、中央本部と融合するようなことがみられる。それゆえ、「中央本部における政党」に所属しながら「公職における政党」としての立場に就く人びとが政党運営の主導権を握り、「中央本部における政党」だけに所属する人びとは、「公職における政党」に従属する。また、中央本部は、有権者の日常的な動員やコントロールを地方に委任し、地方組織は、中央本部からの干渉を回避しながら、有権者の動員や組織化といった機能を果たす。そのため、両者の間に強い結びつきはみられない。

これまでの議論から、カルテル政党の特徴として以下のような点を挙げることができる。第一に、政党が国家に接近していく点である。カルテル政党は、包括政党以前の政党と異なり、活動に必要なリソースを国家から獲得している。このとき、社会との接続が断ち切られているということは意味されない。第二に、政党間での共謀関係がみられるという点を挙げるができる。政党助成制度はその具体例として位置づけられる。カッツとメアは、結果的に同制度が新党や小党を排除することになるのではないかというメカニズムを想起したが、彼らの議論において重要なことは、既成政党に有利な制度を、既成政党自らが構築するという点である。政党助成をはじめ、生存を目的とする戦略は、組織内部に変化をもたらす。カルテル政党は、組織の意思決定がトップダウン的ではなく、中央と地方がそれぞれに自律性を有しており、紐帯が緩やかな組織をもつ。この点を第三の特徴として整理することができる。

## (2) カルテル政党論の展開

カッツとメアは、カルテル政党論において、国家と社会との間における政党の立ち位置の変化および目的や戦略の変化が政党組織の変化をもたらすという見方を示した。彼らは、政党を多角的に捉えようとしたのであり、それだからこそ、カルテル政党モデルには、党組織における新たな特徴だけでなく国家とのかかわりや他党とのかかわりといった論点が含まれる。しかしながら、政党の複数の側面が同時に扱われたことにより、カルテル政党モデルは、他の政党研究者から概念の不明瞭さや妥当性への疑念を抱かれることとなった。

クール (Ruud Koole) は、カッツとメアの議論が公刊された翌年に、カルテル政党モデ

ルに対する批判的な議論を提示した<sup>16</sup>。彼の論考は、主としてカルテル政党モデルに対する懐疑的な見方を示すものであり、次のような批判を展開している。第一に、カルテルという用語について検討の余地が残されているという点である。カルテルという用語は市場における独占を意味するため、主要政党だけに注目し、選挙という市場が独占されていると考えることには疑念の余地がある。第二に、政党と国家および社会の関係について、そもそも、国家と社会が乖離しているという見方を誤りとする点である。そのように考えると、政党が社会から離れ、国家の方にだけ軸足を置くという見方の妥当性が弱められる。第三に、カルテルが示しているのは、政党組織の特徴ではなく政党間関係であり、「カルテル化」するものは、政党組織ではなく政党システムであると指摘する。第四に、三点目と関連して、カルテルという現象を個々の政党の特性の説明に用いることは適切ではないとしている。

以上の点をふまえ、クールは、カルテル政党モデルを政党組織のモデルとして理解するよりも、次の二つの主張を展開する議論として捉えることが適切であるとする<sup>17</sup>。第一に、カルテル政党モデルは、政党システムへのインプリケーションを示すものであり、国家からの公的助成による政党のカルテル化が新政党の参入を阻害する要因となっているという点である。第二に、内部構造が階層制化することにより、地方から中央への抵抗がみられなくなり、両者は相互自治的な関係に置かれるというものである。

クールは、カツとメアのいうように、政党が国家の側に移動したとしても、社会から完全に乖離したことにはならず、政党が依然として有権者との結びつきを維持していると指摘している。彼によれば、政党が国家と社会とを結びつける役割を担いながらも、国家の側に接近していくことは新しい現象ではないという<sup>18</sup>。彼は、レイプハルト（Arend Lijphart）が既成政党同士での共謀に言及しており、少なくとも、連合政権のみられる国家においては新しい現象とはいえないと述べている<sup>19</sup>。

クールは、内部組織の構造についても異なる見解を示しており、政党組織には、カツとメアの論じた階層制化ではなく、連邦制化（federalization）の傾向がみられると指摘している<sup>20</sup>。たとえば、有権者の抱く国政のイメージは、地方選挙のように、地方が中心的な

---

<sup>16</sup> Ruud Koole, 'Cadre, Catch-all or Cartel?: A Comment on the Notion of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, 1996, pp. 507-523.

<sup>17</sup> Koole, *op. cit.*, p. 508.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 517.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 515.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 518.

活動領域となる場合においても、多かれ少なかれ影響力を有する。それゆえ、地方組織は、政党本部に対して自律性を要求するとともに、地方への影響力を考慮して、中央本部の行動に干渉するようになる。しかしながら、地方組織は中央の干渉をうけないため、独自の活動を維持でき、地方の問題に対して自由な行動ができる。

以上のように、クールは国家と政党の浸透、政党間カルテル、内部構造の特徴という三つの点に対してそれぞれ批判的な見解を示した。他の論者による議論では、一つないし二つの論点、あるいは特定の内容を取り扱うといったように、カルテル政党モデルへの部分的な批判がなされている。たとえば、キツェルト（Herbert Kitschelt）によると、政策の接近は、あくまでも有権者の要請に対する応答であり、政党の恣意的な行動の結果ではないという<sup>21</sup>。彼は、なぜ政党が有権者を置き去りにし、票や公職を追求する政治家が競合相手よりも、大部分の有権者に対する応答性を高めることによって、自らの目的を実現しようとしぬのかと問いかけている<sup>22</sup>。キツェルトは、敵対政党とのイデオロギー的な収束は、競合のアリーナの外部に生じるのであって、アリーナの内部に生じるのではないという見方を示した<sup>23</sup>。ハゲビ（Magnus Hagevi）とエンロース（Henrik Enroth）は、スウェーデンの事例をふまえて、新たな社会問題が生じることによって政党間での新たな対立が生じるため、必ずしも各党の政策の接近がみられることにはならず、むしろ政党間競合が激化すると指摘している<sup>24</sup>。

政党助成に関する点についても批判がなされている。ピーレ（Jon Pierre）たちは、政党と政党助成金とのかかわりに注目した議論において、政党間カルテルの修正を促すような研究結果を示した。彼らによると、政党助成は新党が定着するのに重要な役割を果たしているとともに<sup>25</sup>、政党助成の導入には、新党の登場を遅らせるような効果がみられないという<sup>26</sup>。必ずしもカルテル政党論への批判を念頭に置いている議論ではないが、ビーゼン（Ingrid van Biezen）とコペツキー（Petr Kopecký）も、政党助成の対象には、ほとんど全

---

<sup>21</sup> Herbert Kitschelt, 'Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 2, 2000, pp. 164-167.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>24</sup> Magnus Hagevi and Henrik Enroth, 'Conclusion,' in Henrik Enroth and Magnus Hagevi (eds.), *Cartelisation, Convergence or Increasing Similarities?*, London: ECPR Press/ Rowman & Littlefield International, 2018, p. 209.

<sup>25</sup> Jon Pierre, Lars Svåsand and Anders Widfeldt, 'State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality,' *West European Politics*, Vol. 23, No. 3, 2000, p. 16.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 21.

ての政党が含まれていると論じている<sup>27</sup>。

デターベック (Klaus Detterbeck) によれば、ドイツの政党は、公的助成への依存と、公費から給与が支給されているスタッフへの依存が確認されるために「国営化」しているとされる。しかしながら、政党の収入における党費の割合が 20～25%を占めているとともに、労働組織や企業団体の党派性が残存している場合があることから、社会との接続を喪失したとはいえない<sup>28</sup>。デンマークにも類似した傾向がみられ、総収入に占める公的助成の割合が上昇しながらも、党员拡大を志向する戦略を採用していたり、労働組織や企業団体の影響力が残されていたりするという。デターベックの議論からは、クールの指摘にみられるように、政党が社会との接続を維持したまま、国家に接近していると理解できる事例の存在が示される<sup>29</sup>。

イシャイ (Yeal Yishai) は、イスラエルにおいて、政党がカルテルの形成に失敗したことを明らかにした。イスラエルの政党は、国家からの公的助成を受けており、政党間カルテルを形成しているように思われた。しかし、各党は、有権者からの反発を受けたことにより、正統性が低下することを恐れ、社会との結びつきを強めていったという。イシャイは、国家と政党との浸透に対する社会からの反発が政党間カルテルの弱体化を促し得るという知見を示し、政党間カルテルの脆弱性を指摘した<sup>30</sup>。

カルテル政党に関する批判的な議論には、クールのように理論的な立場から疑義を呈するものや、現実政治との整合性が不十分であるという見方をするものがみられる。それらの議論は、カルテル政党モデルに修正の余地が残されていることを明らかにした。同時に、カツとメアの議論における三点の特徴を全て適用しようとする試みではなかった。クラソベック (Alenka Krašovec) とホートン (Tim Haughton) の研究は、国家と政党の浸透、政党間カルテルの形成、各党における助成金への依存という三点を取り扱っている<sup>31</sup>。

<sup>27</sup> Ingrid van Biezen and Pert Kopecký, 'The State and The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 235-254.

<sup>28</sup> Klaus, Detterbeck, 'Cartel Parties in Western Europe?,' *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, 2005, p. 183.

<sup>29</sup> デターベックの議論では、ドイツとデンマークの他にスイスとイギリスがとり上げられている。前者の2か国はカルテル政党のポジティブケースとしてみなされ、後者の2か国は、政党に対する国家からの直接的な公的助成がなされていないため、カルテル政党のネガティブケースとして扱われている。

<sup>30</sup> Yael Yishai, 'Bringing Society Back in: Post-Cartel Parties in Israel,' *Party Politics*, Vol. 7, No. 6, 2001, pp. 667-687.

<sup>31</sup> Alenka Krašovec and Tim Haughton, 'Money, Organization and the State: The Partial Cartelization of Party Politics in Slovenia,' *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, 2011,

彼らは、スロベニアの政党を対象として、カルテル政党モデルの適用可能性を検証しており、一部においてカルテル政党モデルが適用できる部分がありながら、異なる部分がみられるという結論を示した。

まず、クラソベックとホートンは、各政党の年次予算における公的助成の割合を分析した。彼らの検証によると、スロベニアの全ての政党が年間予算における60%以上を助成金から計上しており、高いものでは95%に達していたという。それらのことから、彼らは、スロベニアの政党は助成金に強く依存していると指摘した<sup>32</sup>。

表1 スロベニアの政党の年間予算における政党助成金の割合 (%)

	1996	2001	2004	2007
LDS	77	84	71	83
SDS	45	73	69	87
SD	61	43	53	62
SLS	55	81	47	67
NSi	/	61	58	75
SKD	58	/	/	/
SNS	73	98	94	95
DeSUS	46	64	60	86

出所 Alenka Krašovec and Tim Haughton, 'Money, Organization and the State: The Partial Cartelization of Party Politics in Slovenia,' *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, 2011, p. 204.

続いて、政党助成制度の決定過程に注目し、政党間カルテルと捉えることのできる政党の行動がみられたことを明らかにした。スロベニアにおいては、政党助成制度が最初に導入された際の経緯やその後に修正が図られた際、主要政党間に共調的な行動が確認されたという<sup>33</sup>。同国における政党助成制度は、1989年に法案が通過して1990年から運用が始まり、数回の改正を経て維持されている。今日では、直近の国政選挙

pp. 199-209.

<sup>32</sup> Krašovec and Haughton, *op. cit.*, p. 204.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 205-206.

において、1%以上の得票があった政党に助成金の受給資格が付与され、総額の10%は選挙に参加した全政党に、残りの90%は議会で議席を得た政党に配分される<sup>34</sup>。同制度の導入と改正にあたり、主要政党は、政権党であるか反対党であるかの違いを超えて、協調的な行動を採るようになった<sup>35</sup>。

クラソベックとホートンによれば、政党助成制度の導入と改正過程において、政党間の共謀と捉えられる事実がみられたという。しかしながら、政党組織については、カルテル政党モデルの説明が必ずしも適していないことが示される。彼らは、候補者選定過程の分析を通じて、推薦権と決定権の所在を検討した。スロベニアにおける多くの政党は、選挙での候補者選定に関して、中央本部が適切と思われる人物を選び、地方組織や利益集団に提案するという方式を採用している。中央本部は、地方組織からの反応をふまえて最終決定を行う。クラソベックとホートンは、この点に着目し、たとえ党員が候補者を推薦できたとしても、中央本部が決定権を握っていることから、候補者選定過程において最も影響力を発揮するのは中央本部であると論じた。それゆえ、議会政党よりも中央本部が強力な権限をもっており、カルテル政党の特徴はみられないと結論づけている<sup>36</sup>。これらの先行研究に依拠すると、政党内部における優位な党内アクターは、政策の方向性を決定する際や、選挙に際しての候補者を選定する過程を分析することで特定が可能になると考えられる。

### (3) カッツとメアの反論

カッツとメアは、カルテル政党に関する批判的な議論に対して、反論や修正を行っている。たとえば、クールの批判に対して、次のような見解を示している。まず、「カルテル」という用語とその含意について、彼らは、1995年の論文において政党間関係の特徴を念頭に置いており、政党の語を複数形にしたり、政党システムに関連するものであると表現したりすることが適切であったとしている。彼らによると、カルテル政党論の目的は、政党システムレベルでの議論と個々の政党にみられる特徴とが関連していることを検

---

<sup>34</sup> Krašovec and Haughton, *op. cit.*, p. 205.

<sup>35</sup> クラソベックとホートンは、政党助成制度の他に、選挙における政党や候補者のメディア使用にも目を向け、その点からも政党間カルテルの存在が示唆されることを論じている。Krašovec and Haughton, *op. cit.*, p. 207.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 203.

討することにあつたという<sup>37</sup>。

続いて、国家および社会と政党との結びつきについて、彼らは、政党と国家の一体化が必ずしも政党と社会との離別を示すことにはならないとして、当初の見解を修正した<sup>38</sup>。しかし、社会と政党との間に距離が生じていると捉えることは可能であると述べ、次の三つの理由を挙げている。第一に、政党が国家資源を使用するようになったこと、第二に、国家との浸透が進むことによって、政党の戦略が国家の存在を前提にしたものに変化すること、第三に、第一の理由と第二の理由の帰結として、有権者は、政党が自分たちから離れた存在としてのイメージや感覚を抱くようになることである。カツとメアは、政党が変化していることを指摘することによって、従来のモデルとの違いを明らかにしようとしたのであった。

その他にも、カルテル政党は、政党間に協調的な関係が生じることや、政権を担当する政党が固定化されることのように、合意形成型民主主義においてみられる傾向がヨーロッパ全土に波及していったことを説明するものであることから、新規性が損なわれることはないという立場を強調したり<sup>39</sup>、既成政党が新党や小党を締め出そうとしているとはいえないとして、クールの指摘を受け容れたりしている。後者の点に関し、カツとメアは、修正後の議論として、既成政党が新党や小党をカルテルに取り込もうとすると述べた<sup>40</sup>。

しかしながら、キツェルトの批判の一つには、カツとメアの修正後の議論に関するものが含まれている。既に述べたように、キツェルトは、敵対政党とのイデオロギー的な収束が生じるのは競合のアリーナの外部であり、アリーナの内部に生じるのではないという見方を示した<sup>41</sup>。この点について、カツとメアは、キツェルトの指摘が次の二点を論じていると捉えている。キツェルトは、第一に、政党間カルテルの形成がみられないと考えているのであり、第二に、政策的な収斂をもたらす要因が政党間競合の外部にあると捉えているということである<sup>42</sup>。

一点目について、カツとメアは、キツェルトの指摘に同意し、政党間カルテル

---

<sup>37</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder, *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, 1996, pp. 526.

<sup>38</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 1996, p. 527.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 529.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 531.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>42</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 2018, p. 21.

が強固なものではないという見方を示した。カツとメアによれば、彼らは1995年の論文においてもこの点を主張しているため、当初の見解の通りであり、キツェルトや批判者が認識を誤っているという<sup>43</sup>。二点目について、彼らは、競合のアリーナの外部（たとえば、債務危機やグローバル化した経済）にあると思われる要因が影響するのは政策決定の前段階であるとし<sup>44</sup>、事実上、政策の収斂が政党の判断によって生じるものであるという見方を示した。

### 3 カルテル政党論の分析視角

カツとメアは、批判的な議論に応答し、モデルの修正を行った上で、なおもカルテル政党モデルの妥当性と説明能力を強調している。これまでの議論をふまえると、カルテル政党論にみられる傾向として、次の二点を指摘できる。第一に、カツとメアの議論と彼らに批判的な立場からの議論は、カルテル政党モデルの特徴として示された点をいかに解釈するののかについて見解が分かれているということである。カルテル政党モデルが依然として修正の余地を抱えていることは事実であるが、カツとメアだけでなく、批判的な立場からの議論も政党の変化や新たな特徴がみられる点を取り扱っている。第二に、実証研究をめぐり、カルテル政党モデルの妥当性を検証するための分析視角について、各論者が独自の指標を採用して分析を行ってきたことである。これまでに蓄積されてきた議論にもとづいてカルテル政党の枠組みを現実政治に適用するには、どのような分析視角が必要とされるのであろうか。

ヤング (Lisa Young) は、包括政党からカルテル政党への変容を生じさせる現象がそのままカルテル政党の特徴として論じられているために、特徴同士の因果関係を説明することが困難になったと指摘している<sup>45</sup>。彼女は、論点を政党助成制度に限定し、カルテル政党が出現するまでの過程を図1のようなメカニズムとして把握しようとした。

政党変化の前段階である「コストの上昇と参加の減少」とは、選挙キャンペーンや日常的な政党活動にかかるコストが上昇することと、政党への有権者の参加が減少することを

<sup>43</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 2018, p. 21.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>45</sup> Lisa Young, 'Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered,' *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, 1998, p. 342.



表している。これは、政党を取り巻く環境の変化を意味しており、カルテル政党をめぐる初期の議論においても論じられている。カルテル政党は、このような変化に対応するべく、主要政党間で結託し、リソースを国家から獲得できるような制度を構築する。政党は政治的および社会的変化に対応して、まず主要政党間で共謀関係を形成し、次に政党助成制度を導入する<sup>46</sup>。その後の段階において、政党組織の構造にも変化が生じる。支持者の拡大が最重要課題ではなくなるのに伴い、地方組織の有効性が低下し、リソースの配分権を掌握する議会政党の優位性が相対的に上昇する。これは、地方組織が地方について決定権を獲得することにもつながるため、地方組織が自律性をもつことになる。

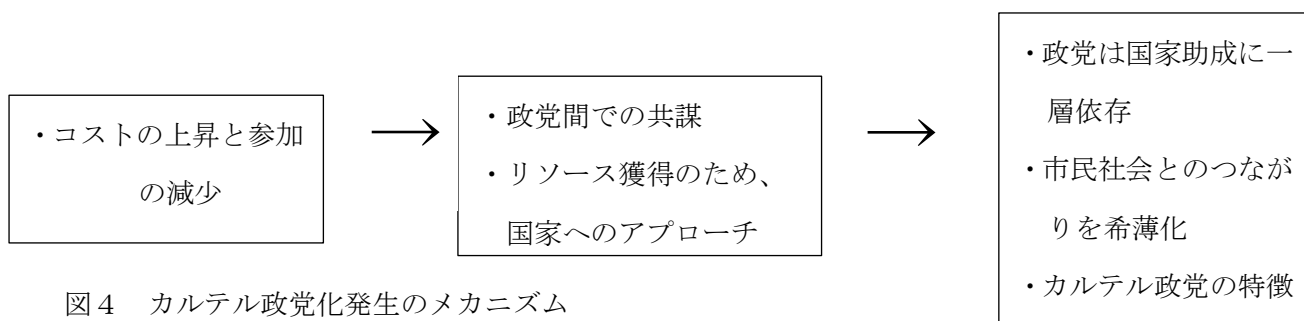


図4 カルテル政党化発生のメカニズム

出所 Lisa Young, 'Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered,' *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, 1998, p. 342.

ヤングは、政党組織にみられる新たな特徴と国家および社会と政党との関係における変化が政党助成制度の導入と助成への依存の後に生じることを示している。カツとメアは、国家および社会と政党の関係の変化という点からカルテル政党の議論を始めたのであったが、ヤングは、その点を政党助成制度の導入と助成金への依存という状況がみられた後に位置づける。序章でみたように、カツとメアは、政党助成制度が導入され、政党が国家からリソースを獲得するようになるという現象を根拠として、政党が国家に浸透するという点を説明していた。たとえ、政党と国家の浸透が政党助成制度の導入に先行するものであるとしても、その点を現実政治において立証することは難しい。実際に、カルテル政党に関する実証的な研究において、政党と国家との浸透について検証するような枠組みは提起されていない。カツとメアの初期の議論においても、政党と国家との関係は、政党助成制度の導入と助成金への依存という点から論じられている。

彼らは、2018年に刊行された書物において、政党と国家との関係について、政党法の制

<sup>46</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 2009, p. 756.

定とその内容という点から検討を行っている<sup>47</sup>。政党法は、国家が政党の行動や組織形態を規定するものであるため、政党と国家の浸透を示すことができる。しかしながら、政党法の有無という点だけによって、政党と国家との浸透を判断することはできない。その理由として次の二点を指摘できる。一つ目は、政党法の規定が国ごとに異なるからであり、二つ目は、政党間カルテルの形成が示唆されないからである。政党法に注目するのであれば、有無だけでなく、どのような規定がどのような経緯によって採り容れられることになったのか、当該の政党法が政党の生存とどのようにかかわりあっているのかという点を明らかにする必要がある。このように考えると、政党に対する国家からの公的助成は、政党の生存と直接的に結びつけられるため、政党助成の導入過程に注目することにより、政党と国家の浸透という点と、「カルテル」がみられるか否かという点の二つの検証を行うことができる。

カツとメアは、「カルテル」の存在を示唆する現象として、政党助成制度の他に、政策の収斂と連立の形成を挙げていた。彼らの初期の議論に依拠すると、政党助成制度ではなく、政策と連立に着目することによって政党間カルテルの形成を検討することができるように思われる。しかしながら、そのためには、次の三つの課題を乗り越える必要がある。第一に、政党間の協力と共謀をどのように区別するのかという点の基準を定めなければならない。カツとメアによれば、政党は、カルテルを形成していると表明しないため、政党間カルテルがみられるか否かについては、分析を行う者がそのような行動を観察するしかないと指摘している<sup>48</sup>。政党間カルテルの存在を二つの点のいずれかによって観察するためには、政策ないし連立と政党の生存とを結びつけるような枠組みが求められる。

第二に、政策と連立は相互に影響し合う可能性があるため、それぞれを切り離すかたちでの分析が必要となる。たとえば、ある政策の形成過程において政党間カルテルと思われる政党の行動が観察されたとしても、協調的な行動を採った政党同士が連立を形成していたとすれば、「カルテル」が政策面で生じたものであるのか、連立から生じたものであるのかを判断することが困難となる。政策と連立のいずれか一方は、カルテルそのものを表すのではなく、カルテルの形成を促進する要因としての位置づけとなる可能性がある。

第三に、政党組織の変化との結びつきをどのように示すことができるのかという点を明らかにしなければならない。政策や連立面におけるカルテルは、どのようにして政党組織

---

<sup>47</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 2018, pp. 103-106.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 134.

の変化をもたらすのであろうか。政党内部の変化を促すメカニズムが整理されない限り、政策や連立におけるカルテルは、政党間関係を示すものにとどまる。

カルテル政党モデルが政党組織論の文脈に位置づけられるのは、内部組織の変化がみられるからである。序章でみたように、カツツとメアは、政党組織における新たな特徴として、政党が国家助成によって資金を得ている点に言及し、政党が自ら助成制度を導入することを政党間カルテルとして捉えている。両者の結びつきは、政党がカルテルを形成して政党助成制度を導入し、その結果として、各党が助成金を中心とする資金構造を有するようになるという点から説明されている<sup>49</sup>。

このように考えると、政党と国家との浸透、政党間カルテル、内部組織の変化を結びつける論点は、政党助成制度をめぐるものに限られる。その理由を以下の三点にまとめることができる。第一に、政党の資金源は、モデル間の違いそのものの区別に加えて、社会の側から資金を得る政党と国家から資金を得る政党との区別を可能にするため、カルテル政党の独自性を色濃く反映しているからである。幹部政党、大衆政党、包括政党の資金は、有権者や利益集団といった社会の側から提供されるものであるのに対し、カルテル政党の資金源は、国家からの公的助成である。大衆政党と包括政党の資金源には、誰が資金の提供者であるのかという点について違いがみられるとしても、政党が資金を獲得するまでには、自ら働きかけを行う必要がある。大衆政党であれ、包括政党であれ、政党資金は自助努力によって生み出される。それに対し、カルテル政党の場合には、国家からの助成金が資金源となるのであり、政党は、いわば公助によって資金を得る。

第二に、政党に対する国家からの公的助成は、政党が自ら導入するからである。ここで、国家とは何か、国家と政党とを同一視することは適切か否かなどといった論点が浮かび上がるかもしれない。しかしながら、「国家からの公的助成」を「政党が自ら導入する」という点は、現実政治における決定過程にもとづくものであり、政党助成制度の導入をめぐる決定が政党によってなされるということを意味している。助成金の源泉が国家資源であることから、政党助成が「国家からの公的助成」であることに誤りはない。しかし、実質的

---

<sup>49</sup> 彼らは、2018年の著書において、政党が新たな特徴を有することを促進する要因として、政党助成の他に二つの点があることを論じている。一つ目は、議会政党が専門スタッフを雇用する傾向を強めていることであり、二つ目は、各党が何らかのかたちで政権党に加わるという経験をしていることである。いずれも、政党組織の変化とかかわりをもつものであるが、政党と国家との浸透、政党間カルテル、内部組織の変化という一連の過程を結びつけることはできない。Katz and Mair, *op. cit.*, 2018, pp. 54-57.

に助成制度の導入を推し進めるのは政党である。それゆえ、政党助成制度は、国家の名目において政党が自らを支えるための仕組みとなる<sup>50</sup>。

第三に、以上の二つの理由がカルテル政党を国家の一機関としてみなす根拠になっているからである。四つのモデルを特徴づける基準の一つに、政党と社会および国家の関係をどのように位置づけることができるのかという点が挙げられており、「市民社会と国家との間における政党の位置」の項目が該当する。一点目と二点目を組み合わせると、政党は、決定者としての立場を行使して自らを受益者とする制度を導入し、資源の源泉を国家に求めるものとして理解できる。政党が助成を資金源とするまでの過程は、カルテル政党が国家の一部になっているという見方を支える根拠の一つとなっている。カルテル政党は、国家の一機関として捉えることができるところに「位置」しており、第一の理由と第二の理由がそのような見方を支える。カツとメアは、カルテル政党モデルを通じて、政党が社会の側ではなく国家の側に軸足を移し、国家に浸透しているという見方を提起したのであった。

ヤングが指摘しているように、政党助成制度の導入過程における政党間カルテルの形成と、その後の段階における助成金への依存という二つの点を明らかにすることによって、政党と国家との浸透がみられることを主張できるとともに、内部組織における資金以外の新たな特徴を論じることができるようになる。カルテル政党モデルを論じるには、まず、政党助成をめぐる論点に目を向ける必要がある。そこで、本研究は、政党助成制度をめぐり、各党の資金需要を満たすような制度設計がなされ、そのような状況が観察される場合に、各党が助成金を中心とする資金構造を有するようになるという仮説を設定する。本研究では、政党助成制度の導入時において政党間カルテルが形成されること、その後、政党が国家からの公的助成に依存することの二つの点に注目して、カルテル政党モデルの妥当性を検証する。

---

<sup>50</sup> Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 144.

## 4 本論文の構成

本論文は、これまでの議論にもとづいて、日本の政党助成制度を事例に、政党間カルテルの形成と各党における助成金への依存がみられることを明らかにする。本論文では、第2章から第4章において、日本の政党助成制度とその導入過程に注目し、第5章から第8章において、各党の資金構造をとり上げる。

第2章では、諸外国における政党助成制度との比較を通じ、日本の制度をとり上げる意義について整理するとともに、日本の政党助成制度の特徴を論じる。日本の制度は、政党助成の受給要件として現職議員の所属が求められること、資金配分の算出に際して議席率ではなく議席数が用いられることの二点において、諸外国の一般的な傾向と異なる特徴を有している。また、各党への資金配分には、議席数が多く得票率の高い政党への偏りがみられる。同章では、政党交付金総額に対する各党の受給額の割合を算出し、有効政党数との比較を行う。

第3章では、どのような議論を経て、現行の政党助成制度が成立したのかを明らかにする。日本において、政党助成制度は、政治改革における一つの柱をなしており、政治資金改革の一部として位置づけられている。当時の導入目的は、政党を中心とした政治資金の流れを形成するということに向けられていた。導入に至るまでの経緯については、政治改革に関する議論や資料が豊富に蓄積されており、日本において政党助成制度が導入された理由は、政治資金改革における施策の一つという見方が前提となっている。それゆえ、同章では、既存の見方を批判的に捉えて新たな理解の提示を試みるのではなく、カルテル政党論の視角を援用し、同制度の導入過程において、政党の側に同制度を求める文脈が存在したのではないかという点からの議論を行う。

第4章では、1995年において三分の二条項が撤廃された要因を明らかにする。三分の二条項とは、各党に配分される交付金の上限額を定める規定である。同条項は、日本において政党助成が開始した翌年に撤廃されることとなった。分析を通じて明らかになるのは、連立政権に参加していた自由民主党（以下、自民党）、社会党、新党さきがけ間において、政権維持と三分の二条項という課題がかかわりを持ち、自民党が社会党とさきがけに配慮したために、同条項が撤廃されたという経緯である。

第5章では、同章から第8章において事例分析を行うための資料と分析枠組みを示すとともに、自民党を対象とした検証を行う。ここでは、政党が助成制度の維持を求めている

とすれば、各党の資金構造には交付金を必要とする状況が反映されているという見方にもとづき、政党の収支構造に目を向ける。第5章で明らかになるのは、自民党が年間の人件費の大部分を交付金から支出していることである。一般に、人件費は固定費としてみなされるため、自民党は、交付金による収入を前提とした支出を行っていることが指摘できる。

第6章では、民主党と社民党に焦点を絞り、収支構造の特徴を明らかにする。民主党は、年間収入の約80%程度を交付金から得ていることに加え、支出額が収入額に近い値で推移していることから、収支ともに助成への依存状態にあることが明らかとなる。社民党は、年間収入に占める交付金の割合が40%前後で推移しており、自民党と民主党に比べて、依存の程度が低いように思われる。しかしながら、主な収入源となっている事業収入を維持するために交付金を投入しており、同党も、交付金を中心とした資金構造を有している。

第7章では、公明党と共産党に目を向ける。公明党は、年間収入に占める交付金が20%程度であり、共産党は資金交付を受けていない。両党は、事業収入を中心とした従来からの資金源を維持し、政党助成がなくとも党財政を保つことが可能である。しかし、社民党と同様に、事業収入を維持するためには、一定程度の資金を投入しなければならない。とりわけ、事業の中心は機関紙誌等の発行である。機関紙誌の発行が収入を得ることと宣伝を行うことの二つの目的を実現するという点で有効な手法であるとしても、両党は、事業を行うために資金の支出を必要とするという点において、他の使途に資金を充てることの裁量が狭められてきた。

第8章では、1995年以降に登場した政党の資金構造に注目する。新党には、政党交付金を、主に支部政党交付金として支出するものがみられた。支部政党交付金は、形式上、政党本部から政党支部への交付金の提供を意味する。しかし、それらの資金は、支部に所属する公職者や公職の候補者個人の政治資金として扱われてきた。支部政党交付金としての支出が高いことは、政党が組織としての活動よりも所属議員個人としての活動を重視しているとともに、政党交付金が個人レベルでの資金に転化されていることを示している。

終章では、第8章までの分析を通じ、カルテル政党論によって日本における政党助成制度の導入とその後の状況を説明することができるという知見を示す。政党助成制度の導入過程と三分の二条項の撤廃過程には、資金需要を満たそうとする各党の思惑が反映されており、必ずしも合理的な議論がなされてきたとはいえない。各党の資金構造は、各党が政党助成制度の維持を必要とする状況にあることを裏付ける。政党ごとに異なる文脈がみられるものの、公明党と共産党を除くほとんどの政党が政党交付金を必要としている。以上

のことから、政党助成制度は、各党が組織を維持したり活動を行ったりするのに欠かすことのできない資金源となっていること、日本の政党は、現行制度を維持するという認識を潜在的に共有していることの二点を指摘する。同章の最後では、結びとして、本研究の課題と今後の展望について論じる。

## 第2章 日本の政党助成制度

### 1 政党助成制度と政党間カルテル

政党助成制度は、日本を含めた多くの民主主義諸国において導入されており、国家が同制度を通じて政党の組織や活動を支えることは一般的となっている<sup>1</sup>。欧州民主主義諸国において、政党が恒常的な公的助成にアクセスしないのは、マルタ、スイス、イギリスのみである<sup>2</sup>。政党に対する助成金は、先進民主主義諸国と新興民主主義諸国との違いや、既成政党と新党との違いなどにかかわらず、多くの政党の資金を支えている<sup>3</sup>。政党助成の仕組みは、政党に資金を提供するような直接的な助成と、選挙公営や税控除を行うような間接的な助成とに区別することができるが<sup>4</sup>、政党助成にかかわる研究の主たる関心は、前者に向けられている。

カルテル政党論において、政党助成制度は、政党が生存するための手段の一つとして位置づけられている<sup>5</sup>。カツ（Richard S. Katz）とメア（Peter Mair）によると、政党は、資源の縮小やキャンペーン費用の増大による資金的コストの問題を乗り越えるために政党助成制度を導入するという。カツとメアは、政党助成制度に関して、政党が決定者である

---

<sup>1</sup> Ingrid van Biezen and Petr Kopecký, 'The State and The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 235-254; Ingrid van Biezen and Petr Kopecký, 'The Cartel Party and The State: Party-State Linkages in European Democracies,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, 2014, pp. 170-182; Ingrid van Biezen and Petr Kopecký, 'The Paradox of Party Funding: The Limited Impact of State Subsidies on Party Membership,' in Susan Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

<sup>2</sup> Biezen and Kopecký, *op. cit.*, 2018, p. 86.

<sup>3</sup> *Ibid.*; Marina Costa Lobo and Isabella Razzouni, 'Party Finance and Perceived Party Responsiveness,' in Susan Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke. *op. cit.*

<sup>4</sup> Herbert E. Alexander, *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 12-14; Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester: ECPR Press, 2005, p. 18; Karl-Heinz Nassmacher, 'Regulation of Party Finance,' in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, 2006, pp. 448-450.

<sup>5</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 5-28; Richard S. Katz and Peter Mair 'Cadre, Catch-all or Cartel?: A Rejoinder,' *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, 1996, pp. 525-534; Richard S. Katz and Peter Mair, 'The Cartel Party Thesis: A Restatement,' *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4, 2009, pp. 753-766; Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University, 2018.



とともに受益者でもある点に注目し、政党が組織の維持という目的を達成するために、国家から資源を得るような仕組みを採り容れると論じた。彼らの初期の議論では、政党助成制度と政党間カルテルとのかかわりについて、二つの点が論じられていた、一つ目は、既成政党が自らの資金を確保するために、カルテルを形成して政党助成制度を導入するということであり、二つ目は、既成政党が政党助成制度を通じて国家からの資金を独占し、新党に対する優位性を得るということである。

しかしながら、ピーレ (Jon Pierre) たちやビーゼン (Ingrid van Biezen) たちは、カツとメアによる指摘を経験的に検証することにより、カツらとは異なる指摘を行ってきた<sup>6</sup>。彼らによれば、政党助成制度は、既成政党のみならず、新党にも資金獲得の機会を提供しており、助成金が新党の登場や組織形成を促進することもみられるという。政党助成制度は、資金の実質的な側面に目を向ける限りにおいて、新党の参入を阻害するものではない。カツとメアは、政党助成による資金が既成政党だけに提供されるような状況を想定していたが、ピーレたちやビーゼンたちなどのように、カツとメアの議論と異なる立場は、助成金が新党にも提供されている点を重視している。二つの立場を見比べると、資金が既成政党のみに提供されるのか、それとも新規参入者にも提供されるのかについて異なる状況が示されている。

ピッチョ (Daniela R. Piccio) とビーゼンは、政党助成制度の実質的な側面に注目する議論が帰結指向型のアプローチを採用しており、新規参入者の登場が必ずしも政党助成制度の影響だけで説明できるものではないと指摘している<sup>7</sup>。彼女たちによれば、政党助成制度が新党の参入を促進するのか阻害するのかを判断するためには、制度そのものに注目する必要があるという。ピッチョとビーゼンは、各国の政党助成制度における受給要件を調査し、導入時点では既成政党に有利な条件が整備されていたとしても、時間の経過とともに要件が緩和されるような傾向がみられることを明らかにした<sup>8</sup>。

---

<sup>6</sup> Herbert Kitschelt, 'Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 2, 2000, pp. 149-179; Jon Pierre, Lars Svåsand and Anders Widfeldt, 'State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality,' *West European Politics*, Vol. 23, No. 3, 2000, pp. 1-24; Susan E. Scarrow, 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?,' *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, 2006, pp. 619-639.

<sup>7</sup> Daniela R. Piccio and Ingrid van Biezen, 'Political Finance and Cartel Party Theory,' in Jonathan Mendilow and Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, London: Sage, 2018, 73-74.

<sup>8</sup> ピッチョとビーゼンは、新党や小党の登場を阻害し得る制度として、政党助成制度の他に選挙における支出制限を挙げており、彼女らはその点についても検証を行っている。*Ibid.*,

彼女たちの議論は、政党助成制度を研究対象とする際の論点を整理することとなった。既成政党が助成金を独占しているか否かを検証するためには、各国の政党助成制度に焦点を絞り、どのような受給要件が定められているのかという点と、実際に新党や小党が助成を受けているかどうかという点の二つの点を確認しなければならない。

受給要件に関する規定と新党や小党への資金交付は、相互補完的な役割を果たすように思われる。各国における政党助成制度の特徴は、二つの点を組み合わせて論じることによって明らかになる。本章では、諸外国における政党助成制度にも目を向けながら、日本における政党助成制度の特徴を整理するとともに、同制度と政党資金との間にどのような結びつきがみられるのかを示す。

## 2 政党助成制度に関する分析視角

一般に、政党助成の受給要件は、得票と議席数から構成されることが多く、得票については、得票率ないし得票数のいずれかが採用される。ピッチョとビーゼンはその点に注目し、得票に関する敷居が下げられたり、議席数に関する敷居が撤廃されたりしていることから、欧州諸国の受給要件が緩和されている傾向にあることを指摘した。たとえば、ドイツやギリシャでは、受給要件における得票率の基準が引き下げられており、ポルトガルやスウェーデンでは、1 議席以上を有していることという要件が撤廃され、議会に議員がいなくても助成を受け取れるようになった<sup>9</sup>。

ピッチョとビーゼンによると、欧州諸国における受給要件の変更は、連立政権の形成および維持をめぐる妥協や憲法裁判所の指示によるものであるという<sup>10</sup>。受給要件の緩和は、主要な地位にある政党によって推し進められるのではなく、連立を組む可能性を有する政党や裁判所から主要な地位にある政党にかけられた圧力によるものとなる。

---

pp. 78-80.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 77-78.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 78.

表1 政党助成を受給するための基準要件

	導入時	一定期間の経過後
議席	ベルギー、ブルガリア、クロアチア、キプロス、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、ポーランド、ポルトガル、セルビア、スロベニア、スペイン、スウェーデン	ベルギー、クロアチア、フィンランド、オランダ、 <b>セルビア</b> 、スペイン
得票	オーストリア、チェコ共和国、デンマーク、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ノルウェー、ルーマニア、スロバキア	オーストリア、ブルガリア、キプロス、チェコ共和国、デンマーク、 <b>エストニア</b> 、 <b>フランス</b> 、 <b>ドイツ</b> 、 <b>ギリシャ</b> 、ハンガリー、アイスランド、 <b>アイルランド</b> 、イタリア、ラトビア、リトアニア、 <b>ルクセンブルク</b> 、 <b>ノルウェー</b> 、 <b>ポーランド</b> 、 <b>ポルトガル</b> 、 <b>ルーマニア</b> 、 <b>スロバキア</b> 、 <b>スロベニア</b> 、スウェーデン
総数：29	議席：17 得票：12	議席：6 得票：23

出所 Daniela R. Piccio and Ingrid van Biezen, 'Political Finance and Cartel Party Theory,' in Jonathan Mendilow and Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, London: Sage, 2018, p. 76.

注 太字は敷居が低下したことを示し、斜体は上昇したことを示している。

欧州諸国と異なり、日本の政党助成制度は、今日まで受給要件の変更がなされていない。日本では、反対党や連立におけるジュニアパートナーから、政党助成に関する圧力がかけられることがほとんどなく、憲法裁判所も存在していないため、彼女たちの挙げる条件が存在しておらず、政党助成制度をめぐる各党の私的な動機が維持されているのではないかと考えられる。1995年に、各党への配分額の上限に関する規定が撤廃されているが、同規定は1995年の1年間の資金配分にしか適用されず、それ以降は制度変更がみられない。配分額の上限規定が撤廃されたことは、制度変更の事例ではなく、制度の導入段階における措置として捉える方が適切な見方になるように思われる。

それゆえ、日本の事例に注目することは、彼女たちの指摘した傾向がみられる国々と異なる事例を検証することとなる。すなわち、「政党助成制度に関して、受給要件の変更をもたらすような外生的要因が存在せず、導入時の枠組みが維持されている」事例である。日本の制度は、受給要件や配分額の算出方法が連動しているため、受給要件に注目し、配分額の算出方法や総額の規定を含めて網羅的に言及する必要がある。

ここでは、政党助成制度の実質的な影響を明らかにするために、政党助成開始以降に登場した政党の収入構造の推移に注目する。ここでの焦点は、政党助成制度の導入後に結成された政党が助成金を主な資金源としているのか否か、各党の収入構造は維持されるのか否かに向けられる。新たに登場した政党にとって、年間収入に占める政党助成はどの程度の割合となるのであろうか。政党助成の割合は、年ごとに異なるのであろうか。それとも一定の割合を占め続けるのであろうか。日本の政党における助成金の割合について論じたものとしては、ブレチンガー (Verena Blechinger) とナスマハー (Karl-Heinz Nassmacher) の議論を挙げることができる。しかし、彼らの分析は、政党助成開始直後の日本だけを対象としており、その後の状況を扱うような研究は蓄積されていない。本章では、彼らの議論を引き継いで、1995年以降に登場した全ての政党を対象として、年間収入に占める助成金の割合を算出する。

政党の資金源は、各党組織の特徴と結びついており、政党の類型に関する議論に反映されている。たとえば、幹部政党は、政党に所属する議員や名望家から資金を調達しており<sup>11</sup>、大衆政党の資金は、党员から徴収する党費と支持団体による献金が主体となる<sup>12</sup>。包括政

---

<sup>11</sup> Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, Paris: Librairie Armond Colin, 1951. (岡野加穂留訳『政党社会学——現代政党の組織と活動』潮出版社、1970年。)

<sup>12</sup> *Ibid.*

党は、得票の最大化を実現するために多様な集団に接近するものとされ<sup>13</sup>、それらから提供される資金を収入源とした。カルテル政党は国家からの助成金を受給し<sup>14</sup>、企業家政党は、結党を主導した企業家個人や関連企業から献金を受ける<sup>15</sup>。これらを整理すると、表2のようになる。

表2 政党のモデルと主な収入源

幹部政党	大衆政党	包括政党	カルテル政党	企業家政党
個人資産	党費、付随組織の 献金、機関紙等の 発行事業	利益集団から の献金と政党 助成	政党助成	企業等の献金と商 業活動

出所 André Krouwel, 'Party Models,' in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, 2006, pp. 262-263 より筆者作成。

政党の収入には多様な形態があり、高度に正統化されるものから非合法的なものまでが存在する<sup>16</sup>。合法的な収入に限定するとしても、たとえば、献金には個人によるものと企業や団体によるものがあるし、直接的な資金提供だけでなく、政党の実施する事業を介するような間接的な道筋が存在する。本章では、カサス・サモーラ（Kevin Casas-Zamora）が示した政治資金における区分の一部を援用するとともに、政治資金収支報告書を資料として使う。彼は、「政治の資金源」として私的資金、公的資金、非合法的資金を大別し、それぞれの下位類型を示している。彼によれば、私的資金には、党費、私的寄付、政党事業の形態があり、公的資金には、国家助成（政党助成）と外国からの公的な献金があるという。

<sup>13</sup> Otto Kirchheimer, 'The Transformation of the Western European Party System,' in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966, pp. 177-200. 氏家伸一「包括政党」西川知一編『比較政治の分析枠組』ミネルヴァ書房、1986年。

<sup>14</sup> Katz and Mair *op. cit.*, 1995; 1996; 2009; 20018.

<sup>15</sup> André Krouwel, 'Party Models,' in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, 2006; André Krouwel, *Party Transformation in European Democracies*, New York: State University of New York Press, 2012.

<sup>16</sup> Casas-Zamora, *op. cit.*, p. 17.

本章では、私的資金の三つの形態と政党助成の計四つのカテゴリを援用して、各党の収入を区分する<sup>17</sup>。

1995年以降に登場した政党のうち、政治資金収支報告書を提出し、実際に収支の実績をもつものを分析の対象とする<sup>18</sup>。党名の変更があった場合には、変更前のものと同じ政党とみなす。分党がみられた場合には、その時点まで存在していた政党と、当該年に登場した政党を別のものとして扱う。なお、1994年以前に結成された政党が1995年以降に分党し、新たな党が結成された場合は、新たな政党のみを対象とする<sup>19</sup>。分類は、各党の年間収入のうち、どの項目の資金が最も大きな割合を占めるのかを算出して行う。特殊なケースがみられた際には、資金源の調査や政治的文脈を加味して判断する。

---

<sup>17</sup> 彼の議論において、国家助成（政党助成）は、直接的な助成と間接的な助成に分けられた後、それらが選挙にかかわる助成であるか、常設の助成であるかの区分がなされている。彼の見解によると、日本の政党助成制度は、常設のものだけが存在するという。しかし、実際には、選挙キャンペーン費用の一部が公費によって賄われる選挙公営という間接的な助成が存在する。選挙公営は、幾度かの機会に改正されながら今日まで続いているが、導入の期限を1925年とする見方がある。また、アレキサンダー（Herbert E. Alexander）は、各国の公的助成を整理する表の中で、日本の公的助成を1976年に開始したものとして位置づけている。それゆえ、アレキサンダーの理解は、1976年の政治資金規正法において導入された「個人献金に係る課税上の優遇措置」にもとづくものであると考えられる。いずれにしても、日本において、政党に対する直接的な公的助成、すなわち、政党助成が開始したのは1995年である。関連の文献については、以下を参照。Alexander, *op. cit.* 三枝昌幸「選挙公営の起源と展開」『法律論争』第90巻第6号、2018年、231-272頁。

<sup>18</sup> 黎明クラブや新党きづなは、政治資金収支報告書を提出していながらも、収入、支出ともに0円で計上されている。フロム・ファイブは、手続き上、自由の会が党名を変更したものであるが、所属議員の入れ替わりがあったことから、事実上の新党として扱っている。

<sup>19</sup> フロム・ファイブと1998年に設立された自由党が該当する。

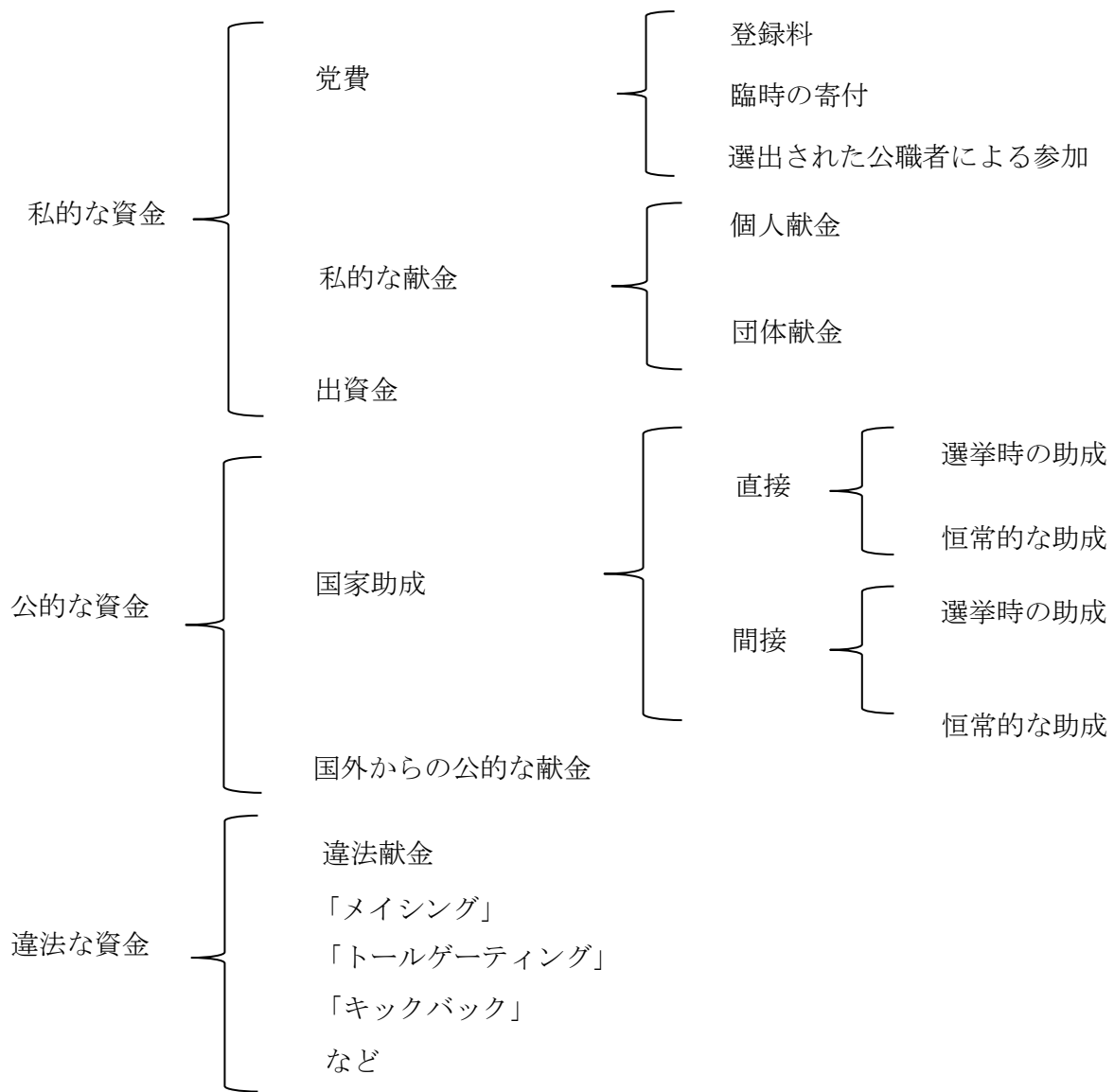


図1 政党資金における主な収入源

出所 Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester: ECPR Press, 2005, p. 18.

### 3 日本における政党助成制度の特徴

日本では、1995年から今日まで、政党助成が継続的に行われている。政党は、1月1日を基準日とする届け出を基準日の翌日から15日以内に提出することによって、受給資格を得る。選挙が実施された場合には、選挙の翌日か、当該選挙によって当選した議員任期の初日の遅い方が基準日となり、同様の手続きをとらなければならない。

対象となる政党は、二つの要件のいずれかを満たす必要がある。第一の要件は、現職の国会議員が5人以上所属することであり、第二の要件は、1人以上の国会議員が所属し、前回の衆議院議員総選挙、前回ないし前々回の参議院議員通常選挙において2%以上の得票率に達することである。各党は、いずれかの要件を満たすとともに、届け出に関する手続きを行うことにより、助成金を得る<sup>20</sup>。二つの要件に共通するのは、現職の議員が在籍していることという条件であり、日本において、政党が助成を受けるためには1人以上の国会議員を要していなければならない。

欧州諸国と比較すると、日本は高い基準を採用していることがわかる。導入時に議席の保持を受給要件に組み込んでいた国は、時間の経過とともに17か国から6か国に減少した<sup>21</sup>。議席の要件を維持した国は、ベルギー、クロアチア、フィンランド、オランダ、セルビア、スペインである。クロアチアは、常設の助成について議席の保持を必要条件としているが、選挙費用の助成については、各選挙における一定の得票率という基準を用いて運用している。オランダでは、1以上の議席を有していることの他に、党大会や党内での投票権を有し、年間で12€以上を納入する党員を1,000人以上確保することが必要となっている。オランダは、完全比例代表制を採用し、有効政党数が高い水準を示す国であることから、議席獲得の容易さが助成金受給の基準を高めている可能性がある。

それに対し、たとえば、スウェーデンの政党は、1議席以上有しているか、過去2回のいずれかの選挙において、2.5%の得票率に達している場合に助成対象となる。いずれかの条件を満たせば受給資格を得ることになるため、日本を含めた7か国よりも低い基準となる。アイスランドでは、1議席以上を有するか2.5%の得票率に達するという基準が設置さ

---

<sup>20</sup> 共産党は、1995年以前から今日まで存在する政党であり、受給要件を満たしながらも届け出を行っておらず、助成金を得ていない。同党は、政党助成制度に対して批判的な立場を採っており、今なお同様の姿勢を保ち続けている。しかし、共産党の収入の推移をみると、時間の経過とともに収入額が減少している。

<sup>21</sup> Piccio and Biezen, *op. cit.*, pp. 75-76.



れている。両国よりもさらに低い得票率を設定している国としては、アイルランドやドイツを挙げることができる<sup>22</sup>。日本の政党は、国政選挙において2%の得票率を記録したとしても、1議席以上を有していなければならないため、日本の受給要件には、比較的に高い基準が設けられているといえる。

日本国内における他の制度と比べると、日本の政党に課されている受給要件は必ずしも高くない。スキヤロウ (Susan E. Scarrow) は、政党助成と政党間競合とのかかわりを論じる中で、選挙における政党要件と政党助成に関する政党要件をとり上げている<sup>23</sup>。日本を対象として、選挙における政党要件と政党助成に関する政党要件を比べると、公職選挙法では、直近の総選挙ないし通常選挙における2%の得票率が基準となっているが、政党助成法では、直近の総選挙、ないし前回、前々回の通常選挙において2%の得票率が求められている。両者の違いは、過去の通常選挙の対象が前回であるか前々回であるかという点にある。通常選挙の扱いにおいて、前々回の結果までを対象とする政党助成法上の要件は、公職選挙法上の要件に比べて低い基準を採用しており、各党の得票率は、最長で6年前の結果が有効となる。

得票率は、各党への配分額の算出にも用いられる。各党への配分額は、総額を二つに分け、議員数と得票率のそれぞれの値から算出される。議員数による算出では、当該政党に所属する議員数を、届け出を行った政党に所属する全ての議員数で除した金額が配分される。得票率による算出では、総額の二分の一をさらに二分して選挙区分と比例区分に分け、それらに四分の一を乗じた後、各選挙における当該政党の得票率を乗じる。通常選挙分では、前回選挙と前々回選挙の平均値を乗じるので、事実上、議員が1人でも所属していれば、配分額がゼロになることはない。資金配分は、年4回に分けてなされる。

---

<sup>22</sup> アイルランドでは、2%の得票率に達することが求められている。この他に、政党の登録を行うことが必要とされる。ドイツでは、直近の欧州議会選挙、連邦選挙において0.5%の得票率を記録するか、州議会選挙において1%の得票率を記録した政党が受給対象となる。<https://www.idea.int/data-tools/question-countries-view/549/143/ctr> (最終閲覧日 2021年9月6日)。

<sup>23</sup> Scarrow, *op. cit.*

表3 配分額の算出方法

区分		各政党に交付する政党交付金の額の計算		
議員数割 (政党交付金総額の 1/2)		議員数割× (1/2)	$\frac{\text{当該政党の国会議員数}}{\text{届け出政党の国会議員数の合計}}$ ①	
得票率割	衆議院議員総選挙 (前回)	小選挙区 比例代表	得票数割(1/2)×1/4×得票割合 得票数割(1/2)×1/4×得票割合	②a ②b
	参議院議員通常選挙 (前回・前々回)	比例代表 選挙区	得票数割(1/2)×1/4×得票割合の平均(前回・前々回) 得票数割(1/2)×1/4×得票割合の平均(前回・前々回)	②c ②d
	配分額		①+②(a~dの計)	

出所 総務省ホームページ。

[https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/seitoujoseihou/seitoujoseihou04.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seitoujoseihou/seitoujoseihou04.html) (最終閲覧日 2021年9月6日)。

ここでの得票率は、交付に関する届け出を行った政党だけが対象になるため、届け出を行わなかった政党への割り当て分は、他党に配分される。諸外国では、得票数や投票率、議席数などに基準額を乗ずるかたちでの助成がなされるため、助成を受けない政党が出現することによって助成を受ける政党が利益を増すような状況は生じにくい。たとえば、デンマークでは、選挙に関する助成が実施されており、1票ごとに29.50DKK(4.25\$)、スロベニアでは、得票率1%ごとに0.33€が支給される<sup>24</sup>。ドイツも、同じように1票ごとに助成を行う仕組みとなっており、400万票までは1票につき0.85€、それ以上の票には0.7€を乗じた金額が各党に交付される。オーストラリアでは、第一順位として投じられた票の4%を得た政党へ、1票ごとに基準額を乗じた金額が給付される。オーストラリアは、基準額が一定でなく消費者物価指数に応じて規定されるため、年によって変動する仕組みとなっている。また、諸外国の全体的な傾向として、資金配分に議席を用いる場合、議席数よりも議席率に応じて算定される場合が多く、議席の数を基準としているという点において、日本は数少ない事例に該当する<sup>25</sup>。

<sup>24</sup> デンマークとスロベニアの政党における助成金の割合に関しては以下を参照。Klaus Detterbeck, 'Cartel Parties in Western Europe?', *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, 2005, pp. 173-191; Alenka Krašovec and Tim Haughton, 'Money, Organization and the State: The Partial Cartelization of Party Politics in Slovenia,' *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, 2011, pp. 199-209.

<sup>25</sup> IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) のデータベースによると、議席数

日本の政党助成金総額は、諸外国のように、1票あたりの助成金が決められているのではなく、5年に1度の調査から得られた人口数に250円を乗じた額となっている<sup>26</sup>。それゆえ、政党助成総額は、少なくとも5年間、大幅に変動することはない。ナスマハーが指摘するように、日本の政党助成金は、半額近くを優位政党の地位にある自民党が得ており、残りの半額が他党に配分されている<sup>27</sup>。民主党が政権に就いた2009年から2012年の間においても同様の傾向がみられ、総額の約半分が同党に配分されていた。

図2は、1995年から2020年における政党交付金の配分における第一党、第二党、第三党以下の割合を示している。ナスマハーの指摘にある通り、第一党にあたる政党の受給額は総額の50%前後の値で推移している。2005年には、53.14%（15,779,514,000円）に達して総額の半分以上を占めることとなった。政権交代が起きた2009年には、第一党が43.77%（13,980,328,000円）、第二党が42.77%（13,660,656,000円）と肉薄したものの、2011年以降の11年では、2013年以外の全ての年において第一党への配分額が50%を超えている。第一党、第二党、第三党以下の政党への配分額の平均は、それぞれ15,839,576,451円、8,866,102,307円、6,915,046,690円となっている。ナスマハーによれば、小党は主要政党に対して、助成金の配分に生じる偏りを批判し得るという<sup>28</sup>。この点は、ピッチョとビーゼンが示したように、受給要件が緩和されていく傾向に結びついている。

---

を配分額の算出に用いているのは、コートジボワール、日本、リトアニア、モルディブ、オランダ、ソロモン諸島、タイの7か国である。

<sup>26</sup> この調査は、「日本国内の外国籍を含むすべての人及び世帯」を対象とする全数調査である。配分額の算出に用いられる人口には、国政選挙の選挙権をもたない人びとも含まれている。

<sup>27</sup> Nassmacher, *op. cit.*, 2006, p. 448.

<sup>28</sup> Karl-Heinz Nassmacher, 'Comparative Political Finance in Established Democracies,' in Karl-Heinz Nassmacher (ed), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, 2001, p. 26.

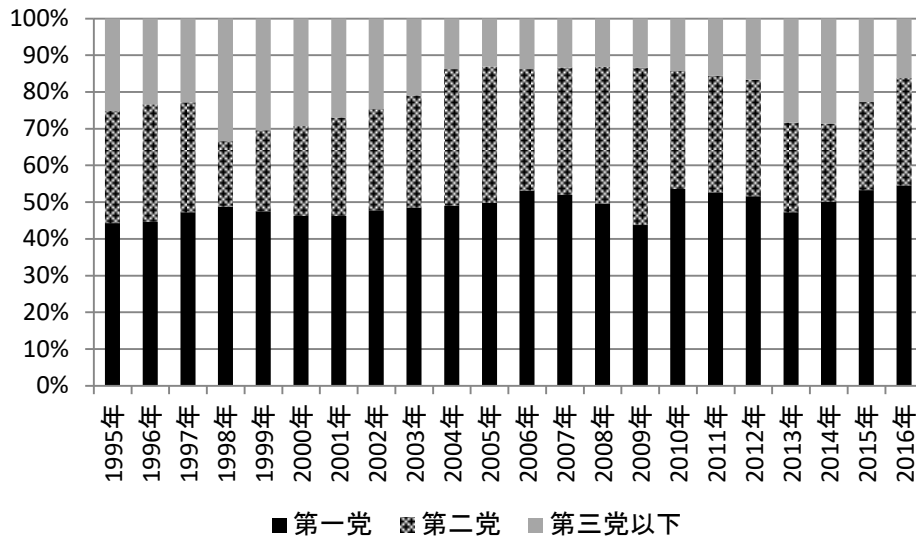


図2 助成金の配分の割合<sup>29</sup>

出所 筆者作成。

日本では、毎年8党前後の政党が助成金を受給しているが、配分額の算出方法の性質上、規模の大きな政党に資金が集中している。それでは、各党の受給額には相対的にどの程度の差がみられるのであろうか。図3は、毎年の交付金がどの程度の数の政党に集中しているのかを表している。交付金の集中は、有効政党数の計算方法を各党の配分額に援用して算出している。

有効政党数とは、得票率や議会占有率を用いて、各党の勢力を測定するための方法である<sup>30</sup>。各党の得票率に応じた値を有効選挙政党数といい、議席占有率に応じた値を有効議会政党数という。いずれも、総得票数や総議席数を分母とした各党の得票および議席の割合をもとに、事実上、どの程度の政党への偏りがみられるかを示している。政党交付金の集中度は、有効政党数の考え方と算出方法を政党助成金に援用したものであり、いわば、助成金の配分がどの程度の政党数に偏っているかを表しているといえる。

<sup>29</sup> 第一党と第二党の内訳は以下の通り。第一党は、1995-2009年が自民党、2010-2012年が民主党、2013-2020年が自民党。第二党は、1995-1997年が新進党、1998-2009年が民主党、2010-2012年が自民党、2013-2019年が民主党、2020年が立憲民主党。

<sup>30</sup> 待鳥聡史『政党システムと政党組織』東京大学出版会、2015年、45頁。ここでは、有効政党数の算出方法だけを援用しているため、サルトーリ（Giovanni Sartori）の示した政党システムのタイポロジーや、政党システムの形状を規定し得る有効政党数を意味するものではない。関連する議論として以下を参照。岩崎正洋『政党システムの理論』東海大学出版会、1999年、106-107頁。

有効政党数との比較からもわかるように、日本の配分は、有効選挙政党数と有効議会政党数の中間の値で推移している。得票率と議席数に応じて総額を二分するが、日本の助成金は、得票の規模と議席の規模の中間に位置している。

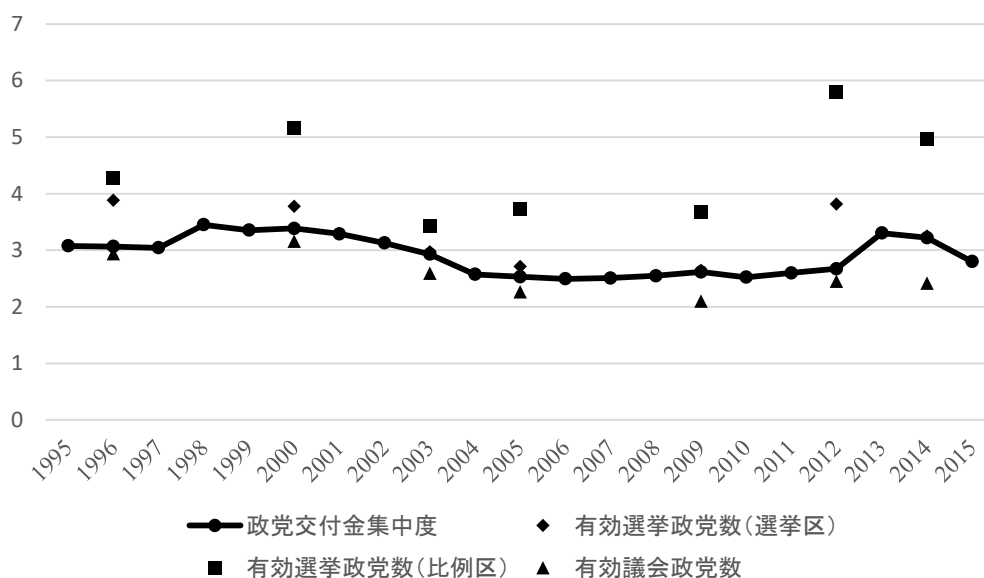


図3 政党交付金の集中度

出所 筆者作成。

#### 4 同質的な収入構造

図1は、20年以上にわたって助成を受けてきた政党の年間収入に占める交付金の割合を示している。自民党と民主党は継続的に50%以上を記録しており、社民党の場合には50%に達していないとしても、40%以上を占めることから、交付金が主な資金源の一つになっている<sup>31</sup>。公明党は、ここで挙げた4党の中で最も低い値を示しており、20%程度の水準で推移している。各党の収入構造や支出面とのかかわりについては、第5章以降で後述するが、政党交付金が主要政党における主要な財源になっていることは明白である。

<sup>31</sup> 1990年以降、自民党への配分額は交付金総額の約半分を占めており、残りの半分を野党が分け合うという状況がみられる。以下を参照。Nassmacher, *op. cit.*, 2006, p. 448.

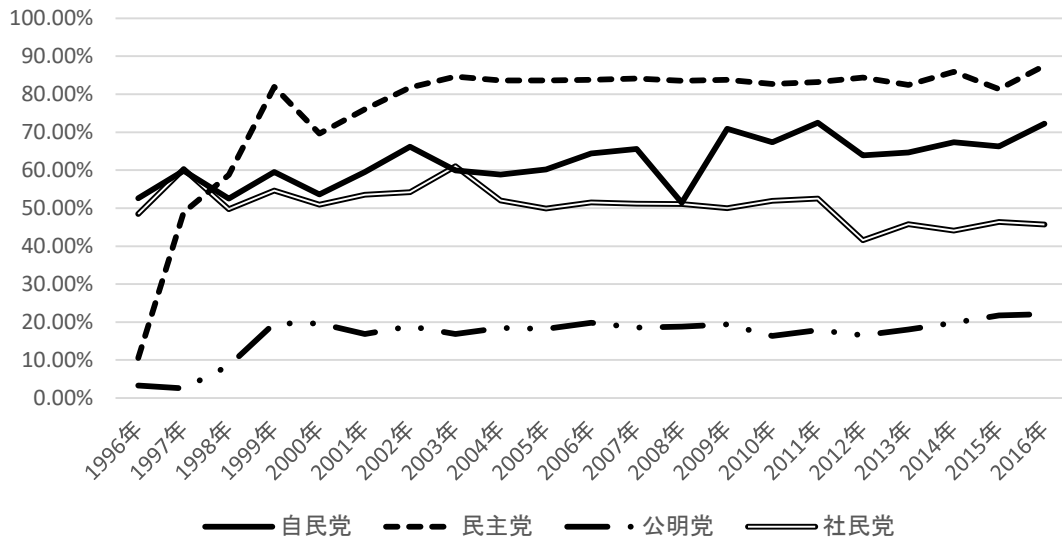


図4 各党の年間収入に占める交付金の割合  
出所 筆者作成。

欧州諸国にも同様の傾向がみられる。たとえば、ビーゼンとコペツキー (Petr Kopecný) によれば、スペイン、ハンガリー、ベルギーといった国では、政党の収入に占める助成金の割合が70%台後半に達しているという<sup>32</sup>。彼女たちの調査によると、対象とした18か国のうちの11か国が50%を上回り、党費が助成金よりも大きな割合を占めた国は、カナダ、ドイツ、オランダの3か国であった<sup>33</sup>。欧州諸国では、政党の収入において助成金の占める割合が高まっており、1990-2012年の間に、アイルランドでは68.3%、イタリアでは37.1%の上昇がみられた<sup>34</sup>。彼女たちは、時系列的な傾向を明らかにするために既成政党と新党とを比較し、後者において助成金の割合が高まることを示している<sup>35</sup>。

図4に挙げた各党を対象として日本の事例を算出すると51.12%となる。この値には、政党助成導入以前から存続している政党が含まれているため、ビーゼンとコペツキーの議論のように、新党の事例を加えると割合の平均値が高まると考えられる。表4は、各党の収入のうち、最も大きな割合を占める項目を時系列的に表したものである。日本において、

<sup>32</sup> Ingrid van Biezen and Petr Kopecný, 'The Paradox of Party Funding: The Limited Impact of State Subsidies on Party Membership,' in Susan Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 86-87.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 86-87.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 88-89.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 92-93.

政党助成制度の導入後に登場した全ての政党は、助成金を中心とした収入構造となる。結成一年目には、寄付や献金を中心とする政党がみられるものの、翌年以降、政党助成が最大の資金源となっている。この点から、政党資金と政党助成のかかわりについて二つの特徴を指摘できる。

第一に、日本の政党助成制度が各党の自主財源よりもはるかに大規模な資金を提供しているということである。便宜上、相対的に最も大きな割合を占める項目をとり上げているが、実際には、いずれの政党においても、助成金が 80-90%近くを占める。政党助成制度導入時には、各党に配分する金額の上限が設けられており、前年の収入の三分の二までとされていた。1995 年には、この条項に沿って減額措置を受けた政党がみられた。しかし、同条項は、1995 年に撤廃され、翌年からは交付する資金に上限が課されていない。そのため、受給要件を満たした政党は、算出された資金の満額を得ている。

第二に、事実上、各党の収入構造が固定されていることである。表からもわかるように、一度、政党助成を中心とするようになった政党は、それ以降、他の項目が助成金を上回る規模に達しない。これは、各党が寄付や献金を拒否したり、自主財源を得るための活動を停止したりしていることを意味しているのではない。政党は、何らかのかたちで集金活動を維持している。それにもかかわらず、自主財源よりも大規模な助成金を提供されるため、結果的に、政党の資金源は助成金が中心となる。日本の政党は、資金面において同質性を有している。

表4 新党の収入源（1996-2019年）

政党	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
民主党～民進党～国民民主党	借入金	助成	助成	助成	助成	助成	助成	助成	助成
フロム・ファイブ		助成							
自由党			その他	助成	助成	助成	助成		
保守党					借入金	助成			
保守新党							その他		

政党	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
民主党～民進党～国民民主党	助成	助成	助成	助成	助成	助成	助成	助成
国民新党	献金	助成	助成	助成	助成	助成	助成	助成
新党改革				献金	助成	助成	助成	助成
みんなの党					助成	助成	助成	助成
たちあがれ日本～太陽の党						借入金	助成	
国民の生活が第一～自由党								その他
維新								借入金
みどりの風								献金



政党	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
民主党～民進党～国民民主党	助成	助成	助成	助成	助成	助成	助成
新党改革	助成	助成	助成				
みんなの党	助成						
国民の生活が第一～自由党	助成	助成	助成	助成			
維新	助成	助成	助成	助成			
結いの党	借入金						
改革結集の会	献金						
次世代の党～日本のこころ		その他	助成	助成			
日本を元気にする会			助成				
希望の党					借入金		
立憲民主党					助成	助成	助成
希望の党(松沢)						助成	
NHK から国民を守る党							Debt
れいわ新選組							献金

出所 筆者作成。

以下では、結党一年目に政党助成が最大の資金源ではなかった政党をとり上げ、各党の自主財源と助成金の規模の差を明らかにする。民主党は、結党一年目の1996年に4,131,718,363円の収入があり、その大部分が借入金であった。このときの借入金には、銀行からのものと結党主導者からのものの二種類が存在する。銀行からの借入金は、1,300,000,000円、結党主導者にあたる鳩山由紀夫と邦夫からの借入金が1,680,000,000円であり、彼らからの借入金は、年間収入の40.66%に相当する。同党は政党助成金を受給したが、1996年は436,981,000円にとどまり、全体の15.43%であった。

しかし、結成から二年目にあたる1997年には、政党交付金の割合が76.15%にのぼった。3,593,354,296円の年間収入のうち、2,736,239,000円が交付金であった。政治資金パーティーの開催により、事業収入が8,789,858円から297,068,927円に伸びたものの、この資金を大きく上回る額が交付されたことで収入構造が変化した。鳩山兄弟による貸付は1996年に

のみ行われたもので、結成一年目の党財政を支えるための措置であった<sup>36</sup>。交付金の割合は、1998年に58.78%、1999年に81.96%を記録し、2002年以降は80%を超える値で推移している。2017年に希望の党と合併し、党名変更の手続きを経て国民民主党となった後も同様の傾向を示しており、2019年には90%に達した。

1998年に結成された自由党は、新進党を解党した小沢一郎が率いた新党であった。結成一年目は、本章の対象外に該当する私的財源による収入が最大の資金源となっていた。1998年には6,505,327,983円の収入があり、政党交付金が44.09%を占めるが、これを上回る45.70%は、新進党からの振り替え金が占めた。新進党の党首を務めていた小沢は、リーダーとしての権力を行使して新進党の分党を決めた。分派ではなく分党の手続きを行ったため、助成金は新たに誕生した政党の勢力ごとに再計算されることになった<sup>37</sup>。小沢は、分党の決定と同様に、新進党本部がもっていた資金の扱いについても何らかの決定を行い、自らが新たに作る政党に持ち越すことを可能にした。その結果、新進党からの振替金が自由党に流れ、結成一年目の主要な財源になったと考えられる。翌年以降、党費収入や事業収入が計上されながらも、助成金が最大の資金となったことは、一年目の資金が個人的かつ限定的な性質であったことを裏付ける。助成金の割合は、2000年、2001年と90%に迫っていた。

2000年に登場した保守党は、参加メンバーからの借入金で30.24%を占め、この資金が最大額のものとなっている。しかしながら、交付金も29.04%を占めていることから、一年目の時点で、既に助成金が一定の割合を占めていたと理解することができる。財源間の規模を比べると、政治資金パーティーによる事業収入が201,120,000円であったのに対し、助成金は428,955,000円であった。党費による収入は計上されていない。政治資金団体であった保守政治協会からの寄付は35,300,000円にとどまっていた。

---

<sup>36</sup> 後房雄「民主党——にわか結党の痕跡」佐々木毅・吉田慎一・谷口将紀・山本修嗣編『代議士とカネ——政治資金全国調査報告』朝日新聞社、1999年、138-140頁。

<sup>37</sup> 離党(分派)の場合には、残存した政党の総取りになるケースがある。新党については、主に以下の文献を参照。山本健太郎『政党間移動と政党システム日本における「政界再編」の研究』木鐸社、2010年。山本健太郎「政界再編期における新党のタイポロジー」『北海学園大学法学部50周年記念論文集』2015年、465-491頁。山本健太郎『政界再編——離合集散の30年から何を学ぶか』中央公論新社、2021年。なお、離党や分党に際しての状況は、『朝日新聞』と『読売新聞』の他、以下の文献を使用した。伊藤惇夫『政党崩壊——永田町の失われた十年』新潮新書、2003年。浅川博忠『「新党」盛衰記——新自由クラブから国民新党まで』講談社、2005年。伊藤惇夫と浅川博忠の書物はジャーナリストによる文献であるが、当時の政治状況を詳細に記録しているものであることから使用している。

2005年、小泉純一郎の主導した郵政民営化をめぐって自民党が分裂し、亀井静香たちを中心に国民新党が結成された。当時、国民新党は、自民党の支持団体であった大樹全国会議の支援を受けていた。彼らは特定郵便局のOBを中心に組織された団体であり、郵政民営化への反対姿勢を示し、国民新党の支援にまわっていた。国民新党は、大樹全国会議からの献金を受けている。261,451,620円の年間収入のうち、190,355,000円がこの組織から提供されており、割合にすると72.81%となる。国民新党は、これまでにみた政党と異なり、発足当初から支援団体を確保していた。しかしながら、同規模の献金は維持されず、翌年には交付金が上回ることになった。特定郵便局関係者は、国民新党の職域支部として、あるいは、国民新党の資金管理団体を經由して献金し続けたが、助成金の規模には及ばなかった。年ごとに開きがみられるものの、交付金の割合は、相対的に高いまま推移した。2010年には、郵政政策研究会（大樹全国会議を母体とする団体）からの献金を含む200,000,000円を超える資金が国民新党に寄付されているが、同年の助成金は396,500,000円であった。

2008年には、新党改革の母体となる改革クラブが結成された<sup>38</sup>。当時の収入は、政党支部から提供される資金が大半を占めていた。政党支部とは、所属議員ないし候補者が支部長を務めるものである。政党支部から提供される資金は、事実上、所属メンバーからの献金として位置づけられる。この年には、政党交付金が配分されていない。2009年の収入は、政党交付金が80%以上を占めている。新党改革には政党支部からの資金に加えて、舛添要一や荒井広幸の支援団体から献金もみられたが、主な収入項目は交付金であった。

たちあがれ日本の一年目にみられる収入構造は、事業収入が交付金をわずかに上回っていた。事業収入、党費、寄付などの私的財源は、58.84%になる。個人による寄付も行われ、一定の支持層を有する政党であったといえるものの、翌年には、助成金が80%近くにまで増加し、党費や寄付が減少した。

2016年に発足した自由党は、2012年に結党した日本未来の党を母体とする政党である<sup>39</sup>。2012年の報告書によると、1,454,105,065円の年間収入のうち、「その他の収入」が最も大きな割合を占めた。詳細をみると、その他の収入の柱となっていたのは、「債務引き受けに

---

<sup>38</sup> 1998年に結成されたものとは別の政党である。

<sup>39</sup> 2012年、民主党を離党した小沢と追随する議員は、国民の生活が第一を結成した。その後、小沢らに先立って結成されていた新党きづなが合流する。2012年総選挙の前には、滋賀県知事であった嘉田由紀子が設立した日本未来の党に合流した。日本未来の党は公示前勢力を61議席として選挙に臨むも、9議席しか獲得できず、小沢と嘉田が対立し、結果的に嘉田らが離党するかたちで決着した。後に、生活の党、自由党と改称した。

係る対価」と「金銭以外のものによる寄付相当分」であった。後者のものは資金ではないため、検証から除き、資金のみに注目すると、「債務引き受けに係る対価」が全体の約 80% を占める。翌年、生活の党は 1,048,642,976 円の収入を得ていた。このうち、助成金は 787,870,000 円であり、総収入の約 75%となる。その他の項目は、寄付が 59,490,406 円、党費が 8,210,000 円、事業収入は 29,800 円であった。翌年以降も助成金主体の収入構造が維持されており、2014 年から 2016 年までの期間は 85%を超える値で推移している。

2012 年には、大阪維新の会を母体とした日本維新の会が結成された。2014 年の衆議院議員総選挙では 54 議席を獲得し、躍進をとげた。結成一年目には助成金を受け取っておらず、寄付と借入金が必要な収入源で、それぞれ 529,368,385 円と 60,000,000 円であった。寄付は、2012 年に実施された総選挙で当選した議員によるものである。選挙結果をうけて、翌年に 2,956,205,000 円の交付金が供給され、年間収入の 72.12%を占めることとなった。同年の寄付は 14,754,889 円であり、助成金の 1%にも満たない。維新から分裂した次世代の党も、他党と同様に政党助成を財源としており、2015 年と 2016 年において、それぞれ 65.76%、85.73%を記録した。

2017 年の野党再編によって登場した希望の党は、結果として選挙前後にしか存在しなかったが、500,000,000 円以上の助成金を得ている。これは、民主党の衆議院議員が希望の党に移動し、議員数を基礎とする助成金が配分されたためである。また、立憲民主党は、希望の党と同じく 2017 年に登場し、2021 年現在において最大野党の地位にある。同党も他党と同様に、交付金が最も大きな割合を占めている。借入金を除くと、2019 年の年間収入の約 80%となる。

報告書を提出している政党のうち、最も新たな政党として、NHK を国民から守る党（以下、N 国）とれいわ新選組がある。それぞれ、一年分の報告書しか蓄積されていないため、傾向を論じるには情報が少ないが、特徴的な点に言及しておくこととする。N 国は 70,000,000 円ほどの助成を受け、借入金を除くと最も大きな資金源であるが、設立一年目ということもあり、560,000,000 円を借り入れている。れいわ新選組は、助成金額が N 国とほぼ変わらないものの、個人ベースの寄付を 500,000,000 円近く集めている。驚くべきことに、同党の寄付のうち、50,000 円以下の小規模なものが 300,000,000 円以上ある。それまで、日本では個人献金が浸透しない傾向にあったが、れいわ新選組の収入をみると、個人の寄付を中心とする政党が登場する可能性を指摘できる。

収入構造が変化した政党の様子からは、各党とも、一年目の収入源を失うか、維持して

いたとしても交付金の規模を下回るものにとどまるかのいずれかであった。すなわち、収入構造は、二年目以降に固定化するものと考えるよりも、他の項目に比べて多額の交付金が支給されるために、結果的として政党助成を中心とした収入構造が維持されるといえる。

## 5 資金の安定

1995年以降に登場した政党は、ほとんどの期間において政党交付金を主な資金源としていること、収入構造の変化は、政党助成中心へと向かうものしかみられなかったことの二点が共通していた。各党の収入構造は、助成金を主体とするものになると、自主財源を中心とするかたちに移行しない。日本において、収入構造の変化が生じるのは、発足時の私的財源が二年目以降に失われるか、維持されたとしても助成金に及ばない額にとどまるからである。当然のことながら、分党の際に振り替えられた資金や結成メンバーによる貸付は、党費や寄付と異なり、恒常的な資金源になり得ない。党员や支持者からの資金の縮小は、党費の納入や事業収入を持続させたり、拡大させたりすることができていないことに由来する。新たに登場した政党の中には、一年目の時点で支援者から資金を集めることに成功したものもあったが、財源を維持したり、拡大したりすることができていない。

これらの点から指摘できるのは、次の二点である。第一に、日本の政党助成制度は、結果的に、各党の収入構造を固定化し得るということである。全ての党の収入構造が政党助成中心になるということは、各党の受給する交付金額が他のいかなる項目をも上回る資金規模であることを裏付ける。現行法では、国政選挙での結果と国会での勢力に応じて配分額が算定されるのであり、小さな規模の政党に多額の資金が交付されるような措置は講じられていない。すなわち、各党の集金能力に対し、多額の資金が交付されているということになる。

1995年以降、比較第一党と第二党に交付された資金は、交付金総額の80%を超える値で推移している。ナスマハーが指摘する通り<sup>40</sup>、自民党と民主党以外の政党は、全体の20%を分け合ってきた。その点からいえるのは、小党は、主要政党に比べて配分額が小規模であるという点において、現行制度を批判する潜在的な可能性を有しており、助成金が政党資金を支えているという点において、現行制度を批判的に扱うような行動は採らないよう

---

<sup>40</sup> Nassmacher, *op. cit.*, 2006, p. 448.

に思われる。日本の現行制度のもとにおいては、現状維持の力学が作用していると考えられる。

第二に、新党は、自らの資金源をもたないままに結成されているということである。さきほど触れたように、助成金の割合の高さは、配分額が私的財源に比べて多額であることを示しているが、反対に、助成金に比べて私的財源がきわめて少ないと理解することもできる。結成から二年目以降には、全ての党が助成金を中心にするようになる。この点をふまえると、政党は、党費を納める党员や献金を行う支持団体を確保しないまま設立されているものと捉えることができる。

この点は、特定の社会運動や団体が政党を組織するのではなく、現職議員の政党間移動によって政党が結成されることの影響を反映している<sup>41</sup>。現職の国会議員であれば、自らの資金の有無にかかわらず、結成の方法やタイミングを見定めることにより、安定的かつ大規模な資金を獲得することができる。あらかじめ、交付金の受給を見据えることができれば、資金確保の道筋をつける必要がないため、現職議員は容易に新党を設立できる。彼らにとって、新党を結成するための敷居が下がることになる。この点は、政党助成制度が新党の結成を促すという見方につながる<sup>42</sup>。

新党が議会外組織を母体としないという日本の政治的特徴と、議席を有しなければ助成金が配分されないという制度的特徴により、議会外からの新規参入は、2019年のN国や、れいわ新選組のように、ごくわずかな事例にとどまる。日本の政党助成制度と新党のかかわりは、新規参入者の挑戦を促進するような効果がみられず、議席を得た新党が容易に依存する状況にある<sup>43</sup>。ただし、現職議員による新党が設立されやすいという環境には、新党の結成を促進するような効果がみられるということも可能である。これまでに観察された事例は、現職議員による新党設立が多数を占めており、日本の文脈に限定すると、政党助成制度は、新党の参入（厳密に言えば結成）を促進している。この見方がカルテル政党論を支持するものであるのか、そうでないのかについては、さらなる議論の余地が残されている。

いずれにしても、日本では、1995年から政党助成制度の運用が始まったことにより、政

---

<sup>41</sup> 山本、前掲論文、465-491頁。

<sup>42</sup> 岩崎正洋「日本の政党システムと一党優位政党制」岩崎正洋編『政党システムの理論と実際』おうふう、2011年、337-338頁。山本、前掲論文、465-491頁。

<sup>43</sup> 定義にも左右され得るが、新たに登場した政党が一定期間のうちに消滅していることから、政党助成は政党の組織化に寄与していないように思われる。

党交付金は、今日までに各党の主要な資金源となった。政党助成制度が導入されるまで、各党は党費や献金を中心に資金を確保していたが<sup>44</sup>、今日までに、政党の収入構造は、交付金を中心とするものになった。政党助成制度が一度導入されると、助成が突然に停止したり、配分額が大幅に変動したりする可能性は低い。そのため、各党が受給要件を満たしている限り、交付金は恒常的な資金源となり得る。

---

<sup>44</sup> 広瀬道貞『政治とカネ』岩波書店、1989年、95-106頁。岩井奉信『政治資金の研究——利益誘導の日本的政治風土』日本経済新聞社、1990年、89-95頁。

### 第3章 政党助成制度の導入をめぐる政党間カルテルの形成

#### 1 政党助成制度導入の促進要因

本章では、日本において政党助成制度が導入されたのはなぜかという問いを出発点として、政党が自らの資金需要にもとづいて政党助成制度を策定し、同制度をめぐる政党間カルテルが1994年の政治改革時に形成されたことを明らかにする。政党助成制度が導入された要因を明らかにするには、当時の政治過程に焦点を合わせることが有効となる。政治改革を振り返る書物や史料は、これまでも十分に蓄積されており<sup>1</sup>、今日において、従来の理解と異なるような新たな解釈が成立する余地は残されていない。当時の政治過程を整理することは、政治改革の影響を今日的に解釈するという点において有意義であるとしても、そこには新規性がみられない。

ただ、政党助成制度について、カルテル政党論の文脈から分析を行った議論は、政治改革をめぐる研究においても、日本の政党を対象とする研究においてもなされていない。具体的にいうと、政党助成制度の導入に関して、政党の資金需要が促進要因として作用していたのか否かに関する解釈は提示されていない。政治資金改革の一つの柱として政党助成制度が導入されたことは事実であるとしても、現行制度が策定されるまでにどのような議論がなされたのかという点については明らかにされていない。国家から政党に対して資金提供がなされるという点に注目すると、政党は決定者としての立場にありながら、一方で受益者として、自らに利益のある政策を実施したと考えることができる<sup>2</sup>。

政党助成には、政党間競争に公平性をもたらしたり、資金力を有する個人および団体の影響力を抑制したりすることが期待される<sup>3</sup>。日本における政党助成制度の導入過程においても、潤沢な資金を有する個人や集団が献金を通じて、政治に圧力をかけたり便宜を図る

---

<sup>1</sup> 成田憲彦「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として」『北大法学論集』第46巻第6号、1996年、405-486頁。田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい、1997年。佐々木毅編『政治改革1800日の真実』講談社、1999年。佐々木毅・21世紀臨調『平成デモクラシー——政治改革25年の歴史』講談社、2013年。

<sup>2</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, p.15.

<sup>3</sup> Susan E. Scarrow, 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?,' *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, 2006, p. 621.



ように求めたりすることを防ぐという点について議論がなされた。政治改革に関する諸議論をみる限り、政党助成制度は、政治資金の在り方を再構築するための策として位置づけられていた。それゆえ、本章の目的は、政党助成制度の導入をめぐる新たな理解の提示ではなく、既存の説明、および現実と矛盾しないかたちで、別の側面に光を当てることである。その点を捉えることにより、政党間カルテルの形成を説明することができる。

本章は、同制度の導入過程において、政党の資金需要が反映されたのか否かという点に焦点を絞り、1995年までの政党資金と同制度の導入をめぐる政治過程の二つの点に注目する。政党助成の導入までに政党が新たな資金源を必要とする状況に直面し、制度をめぐる議論において自らの資金需要を反映するような主張を展開していたとすれば、政治改革の時点において政党間カルテルと捉えられる政党間相互作用がみられることになる。その点において、日本における政党間カルテルの起点が定められる。現実政治においては、献金に関する問題を解決するための一つの施策が政党助成制度であり、同制度によって諸問題を乗り越えるという論理が内在した。しかしながら、本章は、政党助成を結果として捉え、その要因が政党間カルテルではないかという見方を提示する。

本章では、一連の政治改革の議論において、政党助成に焦点を絞り、既存の制度がどのような経緯で成立するに至ったのかを整理する。ここでは、以下の二点が明らかとなる。第一に、当時の政党助成制度の制度設計に関する議論において、既成政党の資金確保を前提とする議論がなされていたことである。たとえば、助成金総額に関し、政治資金の支出額が土台となっており、支出の抑制を進めることや、新たな政党の結成を促すといった視点は盛り込まれていなかった。続いて、政党が自らの資金需要にもとづいて制度設計を行ったのか否かを判断するために、政治改革以前の政党の収入構造に目を向ける。それまで、各党は党費や支持者の献金を収入の中心としていた。1976年以降の推移をみると、政党の収入は縮小傾向にあったことが明らかとなる。二つの点は、政党が自らのために同制度を導入したことを示すこととなる。

## 2 政党間カルテルの形成に関する分析視角

カツとメアによれば、政党の資金需要が伝統的な資金源における期待と能力よりも早く上昇しているという<sup>4</sup>。包括政党の登場以降、各党が資本集約的なキャンペーンを実施するようになり、政党の資金需要はますます高まることとなった。宣伝や選挙に関する新たな技術の導入は、専門的なスタッフの採用とともに、資金的なコストを高める要因となる<sup>5</sup>。政党が組織を維持したり拡大したりすると、それに伴って、必要な資金も増大することになる<sup>6</sup>。イタリアやイスラエルでは、1970年代から80年代にかけて、キャンペーンにかかわる支出が三倍近くに増加していた<sup>7</sup>。当然のことながら、政党は、収入額以内でなければ資金を支出することができない。政党が国家の側を向き、自らに対する助成や税の優遇措置を導入することは、支出の増加に対する反応となる<sup>8</sup>。政党は、資金難に直面し、支出を抑制するのではなく収入を増加することを選択した。

政党間カルテルの形成と政党助成制度の導入をめぐり、政党側の資金需要が先行すると、政党助成制度には、政治過程における資金の影響力を抑制したり、政治資金に関する透明性を高めたりする効果よりも、政党の活動資金を確保することが期待されてきたように思われる。政党助成制度の導入過程において、政党は、政治資金に関する問題を是正することよりも、自らの活動資金を確保することに関心を向けてきたのではないだろうか。

カルテル政党論では、自らの生存を第一義的な目的とする政党の存在が想定される。政党は、政策を実現することではなく、敗北のリスクを縮小することに関心を向ける<sup>9</sup>。カツとメアの議論に沿って考えると、政党助成制度が政党間カルテルの形成を促すのではなく、政党間カルテルが政党助成制度の導入を促すものとなる。そのような立場から、以下では、政党助成制度が導入されるまでの過程に注目し、政党の恣意的な行動として捉えら

<sup>4</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, p. 15; Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University, 2018, p. 140.

<sup>5</sup> 岡沢憲英『[現代政治学叢書 13] 政党』東京大学出版会、1988年、191-193頁。岡沢は、政治にかかる費用が増加する理由として、ここで言及したものを含めて15の要因を挙げている。

<sup>6</sup> 岩井奉信『政治資金の研究』日本経済新聞社、1990年、32頁。

<sup>7</sup> Ingrid van Biezen and Nassmacher, 'Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain,' in Karl-Heinz Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, 2001, p. 135; Verena Blechinger and Karl-Heinz Nassmacher, 'Political Finance in Non-Western Democracies: Japan and Israel,' in *Ibid.*, p. 159.

<sup>8</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, 2018, p. 140.

<sup>9</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'The Cartel Party Thesis: A Restatement,' *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4, 2009, p. 756.

れる議論が存在していたか否かを明らかにする。まず、同制度の導入以前の政党の収支構造に注目し、自主的に集める資金が支出の需要に対応しきれていたか否かを検証する。

各党が資金を安定的に確保し続けている場合には、資金需要が先行し得ることはない。本章では、同制度の導入をめぐり、政党が政治資金改革を行うとともに、資金の安定的な確保を意図していたのではないかという視点から、各党の収支構造に注目する。収支構造については、政治資金収支報告書を用いて検証を進める。

続いて、制度の設計に関する議論に目を向け、どのような論点を取り扱われ、現行の制度がどのような経緯で作成されたのかを明らかにする。これは、制度の検討に際して、政党が恣意的な考えを有していたか否かを検証することとなる。政党交付金の総額や配分方法が政党の資金需要に沿って形成されたことを明らかにすることによって、政党が資金を確保することに関心を向けてきたことを指摘できる。政党は、自らの活動費用を含む資金的成本を圧縮するような策を講じようとするのではなく、あくまでも、支出規模を維持したり拡大したりすることが可能となるような制度設計を目指し得る。この点を明らかにするためには、収支構造の検証を通じた資金需要の有無のみならず、実際の議論に焦点を当て、どのような経緯で制度設計がなされたのかを示す必要がある。導入過程の議論については、政治改革に関する文献と国会会議録を用いる。

### 3 政党の資金需要

日本を含む各国は、政党に対して資金関連の報告書の提出を義務づけており、収入や支出を記録し、公開することによって透明性を確保しようとしている。日本では、政治資金規正法の規定により、政治資金収支報告書という名称で記録と公開が行われ、政党を含む政治団体には、年に一度の報告書の提出が求められている。同法は、1948年の成立以降、複数回にわたって改正が繰り返されており<sup>10</sup>、現行の政治資金収支報告書は、1975年の改正によって定められ、翌年から採用された様式が維持されている。

従来は、対象となる政治団体による報告書の提出が全体の5割程度にとどまり、届け出の項目が各団体の裁量に委ねられていたため、事実上、透明性の確保が実現されていなか

---

<sup>10</sup> 政治資金規正法の変遷については、以下を参照。岩井、前掲書、72頁-87頁。政治資金制度研究会編『逐条解説 政治資金規正法 [第二次改訂版]』ぎょうせい、2002年。

った<sup>11</sup>。それに対し、1975年の改正後には、政党を含む政治団体に対して全ての収支に関する報告が義務づけられたとともに、届け出る項目について統一の基準が採用されたことにより、資金の透明性が高められた。現在の収支報告書には、年間の収入と支出の総額をはじめ、寄付や献金による収入額、経常経費や政治活動費といった支出項目が設けられている。

本節では、政党が助成制度を創設する以前に、資金需要の高まりを経験していたことを明らかにする。政党が資金確保に苦慮していたと捉えることのできる状況として、次の二つの可能性を考えることができる。第一に、政党の収入が減少するような場合である。政党は、それぞれの組織や支持基盤の特徴に応じて献金や事業収入といった資金源を有しているが、いずれの項目が主な資金源であるかにかかわらず、各党の収入が減少していたとすれば、政党が資金需要を補うために助成制度の導入を目指す可能性を指摘できる。第二に、年間の収支がマイナスとなる場合である。ここでは、各党における年間の収入と支出の差分をとり、各党がどのような収支構造を有していたのかに目を向ける。特に、年間の収支のバランスに着目し、各党が獲得する自主的な資金と支出額とがどのように推移していたのかを明らかにする。

一般的には、収入の枠内において支出がなされるものと考えられるが、日本の政治資金については、前年までの繰越金を当該年の収入に加えたり、金融機関などから資金を借り入れたりすることが可能となっている。そのため、年間収入と年間支出の総額の差分だけに注目すると、当該年の支出が当該年の収入によってまかなわれているのか、それとも繰越金や借入金があれば支出を維持することができなかったのかを判断することができない。そこで、年間収入のうち、繰越金と借入金を除いた収入を各党の当該年における純粋な収入として位置づけ、それらの額と支出額とがどのような関係にあるかを示す。以上の二点の検証については、政治改革にかかわりをもっていたことから、自民党、社会党、公明党、新生党、共産党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合、日本新党に焦点を絞り、それぞれ1976-1994年まで、結党が1976年以降の場合には、結党した年から1994年までの期間を対象とする。

図1は、1976-1994年までに各党の収入額を示している。1990年代に登場した政党を除くと、多くの政党は、年間収入を増やすか維持している。年ごとに増加と減少を繰り返しながらも、全体の傾向として、収入額は上昇か維持のいずれかで推移していると捉

---

<sup>11</sup> 岩井、前掲書、72頁-73頁。

えることができる。たとえば、自民党は、1980年に18,655,057,797円の収入を記録した後<sup>12</sup>、翌年に12,299,346,585円となり、この期間だけに焦点を絞ると収入が減少しているように思われる。しかし、1982年に12,692,484,456円、1983年に21,938,407,138円の収入を得ており、増加傾向に転じている。その翌年には13,235,793,606円の収入となり、前年比では再び減少しているが、1980年代初頭と同様に、翌年以降に回復する傾向がみられる。図2の移動平均は、自民党の収入が時間の経過とともに上昇傾向にあることを示している。

図1と図2をみる限り、政党助成制度の導入に先立って、政党の収入が減少するという状況はみられなかった。収入額の推移に焦点を絞る限り、減少した収入を補うために政党が助成制度を導入したという説明は成立しない。少なくとも、収支報告書に記載された収入額からは、政党が資金確保に窮していたという状況を読み取ることができない。しかしながら、報告書の収入額には繰越金や借入金が含まれており、年ごとに得た純粋な資金以外の項目も含まれている。また、政党が資金を必要とする理由について考えると、党組織の維持や拡大、選挙キャンペーンなど、恒常的なものと数年に限定されるものとの両者が存在しており、収入額の増加は、資金需要の継続的な充足を説明するものではない。そこで、各党の純粋な収入が年間の支出を支え得るものであったか否かという点に目を向ける。

表1は各党の収支を示している。これをみると、多くの政党が年間収支においてマイナスの値を示している。自民党は、1976-1994年までの19年間のうち、11年において収入が支出を下回り、1990年には14,379,587,694円のマイナスとなった。その他に該当するのは、1977年、1979年、1980年、1981年、1983年、1984年、1986年、1987年、1989年、1990年、1993年であり、それらのほとんどにおいて国政選挙が実施されていることから、選挙が同党の資金需要を高めている。とりわけ、同期間中には、7回の衆議院議員総選挙が実施されており、1976年の総選挙を除く6回においてマイナスとなった。

---

<sup>12</sup> 年間収入総額から前年繰り越し額を引いた額を実質的な収入として扱っている。以下でも同様の扱いとする。

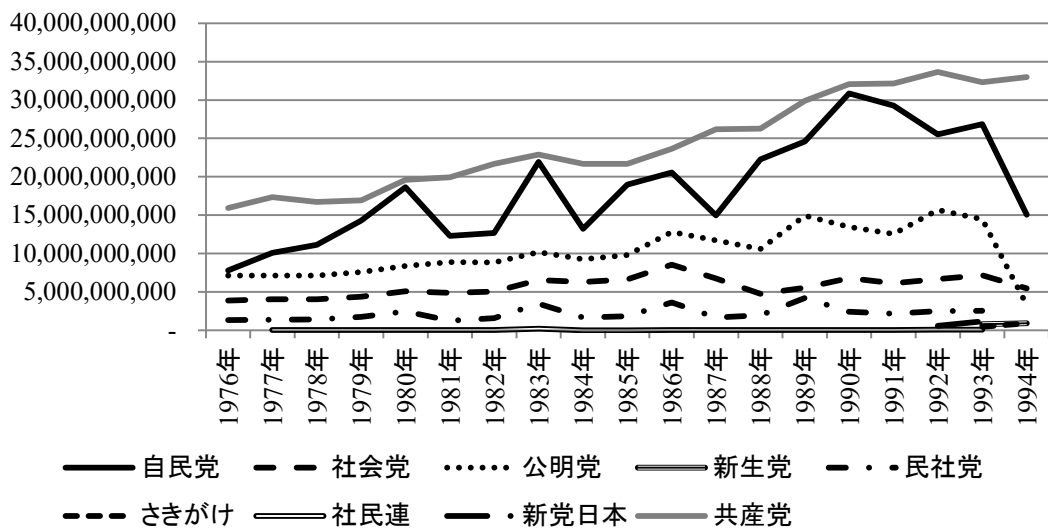


図1 各党における年間収入額の推移（1976-1994年）

出所 筆者作成。

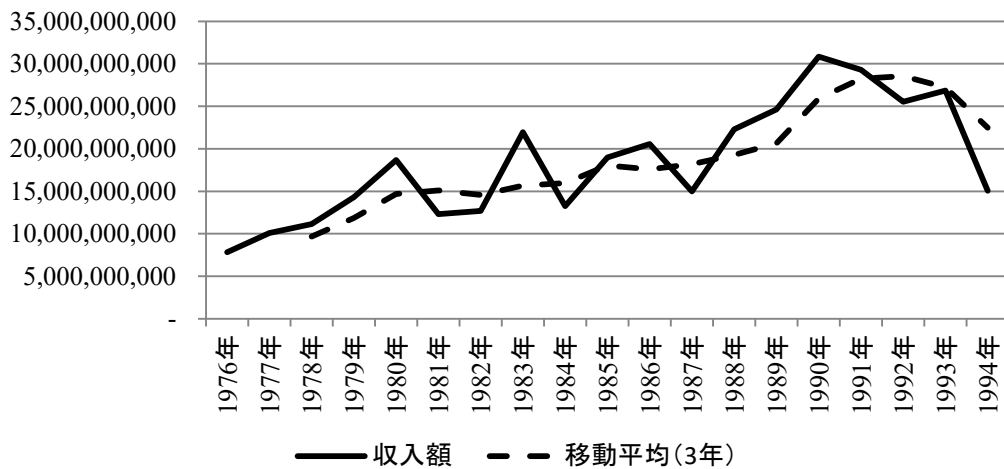


図2 自民党における年間収入額の推移と移動平均（1976-1994年）

出所 筆者作成。

政党間には、存続期間や収支の規模において差がみられるものの、他党も概ね同様の傾向を示している。社会党をとり上げると、収支がマイナスとなる機会は自民党よりも多く、1979年、1980年、1982年、1983年、1984年、1986年、1988-1994年の13年となる。1980年代以降は、ほとんどの年において収入が支出を下回っており、党財政が繰越金や借入金によって賄われていたことを示す。民社党と社民連も頻繁に収入が支出を下回っており、

それぞれ、18 年中の 12 回、17 年中の 9 回となる。

公明党と共産党は、他党に比べて強固な支持基盤を有しており、直感的には、資金面においても安定した傾向がみられるように思われる。しかし、実際には、両党もしばしば収入が支出を下回っていた。公明党は、1976 年、1979 年、1982-1986 年、1988-1991 年までの 11 回において年間収支がマイナスとなった。共産党は、1977 年、1979 年、1983 年、1986 年、1989 年、1990 年が該当する。他党と比べてマイナスの頻度は最も少ないものの、そのうちの 5 回に 300,000,000 円以上の資金不足が生じている。また、マイナスを記録した年には国政選挙が実施されていることから、選挙が政党の資金需要を高めることは、特定の政党だけでなくほとんどの政党にあてはまる傾向であるといえる。

収入が支出を下回ることがなかったのは、1990 年代に登場した新生党、新党さきがけ、新党日本だけであった。3 党は、1994 年までの範囲に限ると 2 年しか活動していないため、全体の傾向を左右し得ない。というのも、政党の収支においてマイナスが生じる理由には、選挙に関する費用が必要とされることの他に、継続的な活動が影響している可能性も想定されるからである。頻度や規模の違いがみられるものの、十年以上の期間において存続した政党には、マイナスの年間収支となる年が複数回にわたって生じていた。

それらの政党は、特に選挙によって資金不足が生じた際に、繰越金や借入金を運用することによって資金需要を充足していたということになる。別の見方をすると、政党は、繰越金や借入金なしに支出を賄うことができず、さらなる資金源を求める状況にあったといえる。年間収入だけで年間支出を賄い続けることができる政党はおらず、ほとんどの政党が助成制度の導入に関する動機を抱えていた。

表1 各党における年間収支額の差分（1976-1994年）

年	自民党	社会党	公明党	新生党	民社党
1976年	34,671,229	131,980,334	-80,368,195		-31,364,791
1977年	-21,936,783	186,450,096	289,067,894		-110,148,091
1978年	743,052,027	407,393,107	308,680,680		300,861,123
1979年	-558,045,361	-979,686,034	-173,704,645		-110,096,427
1980年	-1,944,426,117	-1,112,025,731	350,865,310		-211,632,692
1981年	-162,481,206	376,689,785	229,700,401		-102,323,650
1982年	108,302,257	-62,546,152	-830,096,015		154,197,172
1983年	-5,762,705,985	-976,463,131	-865,435,165		-357,509,865
1984年	-138,547,297	-238,663,529	-74,070,249		36,112,553
1985年	1,201,358,308	431,030,477	-71,708,962		-40,477,250
1986年	-4,738,728,361	-1,231,864,966	-75,421,531		-225,839,437
1987年	-16,586,552	105,614,063	383,265,028		-2,070,177
1988年	3,367,459,858	-70,000,000	-633,900,167		106,421,808
1989年	-3,782,577,847	-1,029,697,492	-31,173,828		-652,521,851
1990年	-14,379,587,694	-694,130,216	-317,952,928		-996,219,682
1991年	25,089,797	-42,360,848	-455,777,928		190,236,632
1992年	455,364,419	-568,164,120	380,631,151		99,816,097
1993年	-8,538,461,637	-742,151,238	999,641,600	321,691,136	-173,009,810
1994年	1,241,869,515	-45,057,789	2,192,659,017	904,318,345	



年	さきがけ	社民連	新党日本	共産党
1976年				402,265,578
1977年		-14,185,100		-395,353,176
1978年		16,245,288		735,907,091
1979年		-8,708,963		-453,466,449
1980年		-1,887,321		452,012,723
1981年		-3,293,221		1,654,184,316
1982年		2,542,085		2,150,122,053
1983年		297,126		-1,194,620,184
1984年		13,590		477,432,238
1985年		1,859		145,353,551
1986年		3,617,510		-2,682,488,772
1987年		-570,861		176,393,391
1988年		-1,224,486		101,065,616
1989年		-1,256,147		-1,542,518,006
1990年		-557,771		-62,115,224
1991年		65,203		637,044,431
1992年		-10,182,124	10,182,124	1,754,873,562
1993年	494,700,946	1,639,691	493,061,255	547,796,316
1994年	904,318,345			2,484,338,940

出所 筆者作成。

注 網掛け部分は年間の収支がマイナスの計上を示している。民社党と社民連は1994年の途中に解散し、新進党に合流したため1993年までの扱いとした。

## 4 政党助成制度の導入過程

### (1) 有識者会議から第 121 回国会まで

本節では、日本における政党助成制度の導入過程に注目する。これまでに触れたように、日本の制度は大きな変更が施されないまま運用され続けてきた。それゆえ、当時の議論に目を向けることは、現行制度をかたちづくる骨子がどのような経緯で組み立てられたのかという点を明らかにすることとなる。特に、交付金の総額、受給要件、配分方法について、変遷過程を記述した文献は公刊されているものの<sup>13</sup>、それらがどのような意味をもち、どのような解釈が成立し得るのかという立場からの議論はなされていない。本節は、政党助成制度における交付金の総額、受給要件、配分方法の三つの点に焦点を絞り、それらがどのような経緯で決定に至ったのかを整理するとともに、議論の過程において政党が恣意的な行動を採っていたか否かを明らかにする。

国会会議録をさかのぼると、政党助成に関する議案が初めて提出されたのは 1991 年の第 121 回国会であった。当時の政党助成法案では、人口に 250 円を乗じて総額を算出すること、衆議院議員または参議院議員が 5 人以上所属するか、直近の国政選挙で 2%以上の得票率を記録すること、議員数割と得票数割によって配分額を決定することが提案された。同法案の基礎となったのは、第 8 次選挙制度審議会（以下、8 次審）が海部俊樹首相に提出した「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」（以下、2 次答申）であった。ここでは、検証の期間を第 121 回国会において政党助成法案が提出されるまでとそれ以降とに区分し、前者において、法案が作成されるまでにどのような経緯がみられたのか、後者において、実際に成立するまでの間にどのような議論の変遷がみられたのかを扱う。

政治改革に関する一連の過程では、竹下登首相が設置した「政治改革に関する有識者会議」による提言において政党助成への言及がなされた。1989 年 1 月、竹下の私的諮問機関であった同会議は、中長期的に改革すべき事項の一つとして「政党法、政党への公的助成の在り方——政党の法的地位、政党の財政的基盤の充実の在り方」を挙げた<sup>14</sup>。この時点

<sup>13</sup> 岩崎正洋「政治資金・腐敗防止」佐々木毅編『政治改革 1800 日の真実』講談社、1999 年。岩井、前掲書。

<sup>14</sup> 飯尾潤「竹下・宇野・海部内閣」佐々木毅編『政治改革 1800 日の真実』講談社、39 頁。21 世紀臨調ホームページ「『政治改革に関する有識者会議』提言」<http://www.secj.jp/pdf/19890427-1.pdf>（最終閲覧日 2021 年 9 月 6 日）。

において、政党助成に関する制度の在り方については明言されていないものの、政治改革では、政党助成が政治資金の在り方を是正する方法の一つとして認識されていたと捉えることができる。提言において政党助成への言及がなされたのは、政治資金の在り方を政党中心の政治運営に移行するという目的が掲げられていたからである。

5月には、自民党政治改革委員会が政治改革大綱を答申し、総務会において了承された。政治改革大綱は、「包括性と具体性を兼ね備えた内容となっており、その後の政治改革論議を規定する文書<sup>15</sup>」として位置づけられている。しかしながら、政党助成に注目すると、同文書中には、政党に対する公的助成といった文言が記載されていない。政治改革大綱において「公的助成」という文言は、国会議員や議員活動に対するものとして使用されている。政治改革大綱における「政治資金をめぐる新しい秩序」の『入』の改革、「④国会議員への公的援助の拡大と国庫補助を中心とした政党法の検討」では次のように記されている<sup>16</sup>。

国会議員にたいし、現在は歳費のほか文書通信交通費、秘書二人の給料、さらに各会派には立法事務費などが国庫より交付されているが、今後、航空運賃の補助の拡大、立法事務費の一定額を個人に交付するなどの改善によって、日常の政治活動経費のおおむね三分之一を目標に公的援助の拡大をはかる。

さらに中長期的には、選挙制度の抜本改革によって、政党の公的役割のいっそうの増大が予想されることから、主として国庫補助を内容とする政党法の検討にはいる。そのさい、公的資金の拡大が政党活動の制約をまねくことなく、あくまでその自由を保障する措置を講ずることに留意する。

以上の記述から明らかになるのは、次の三点である。第一に、自民党はまず、いくつかの方法を通じて、国会議員個人への公的助成を求めたという点である。同党は、中選挙区制下における個人中心の選挙活動が政治資金に関する問題の温床の一つになっていたことを認識しており、助成を通じて個人の活動コストを軽減しようとした。この点からは、現

---

<sup>15</sup> 飯尾、前掲論文、39頁。

<sup>16</sup> 同論文、43-44頁。

職を優先するという意図が含まれていたことも浮かび上がる。

第二に、政党法の設置という手段によって、政党への公的助成を実現しようとしていたという点である。国会議員への助成との一体化を想定していたのか、それとも別途、政党への助成を設けようとしていたのかについては判然としないが、少なくとも同党は、政党法を設けることによって政党助成が実現できると考えていた。

三点目は、二点目と関連し、政党助成が実現された場合に、政党の側の裁量を確保しようとしていたことである。明言がなされているわけではないが、「政党活動の制約をまねくことなく」という文言には、活動の制限なく助成を受けることを可能にする必要があるという認識が含まれている。政党助成制度とのかかわりから考えると、おそらく、この時点において既に、政党助成に関する支出制限を設けないという意図が内包されていたと捉えられる。政党助成と政党の活動のかかわりという点は、後に政党法ではなく政党助成法というかたちを採用することにより、政党法から政党助成が切り離されることにつながる。

また、「④国会議員への公的援助の拡大と国庫補助を中心とした政党法の検討」の他にも、国会議員の活動コストに関する記述がなされている。「③政党への寄附の集中と議員活動への援助」という項目では、「党は、議員個人の日常の政治活動経費のおおむね三分の一程度を援助することを目標とする」とされている。この点についても、国会議員への直接的な補助を指すのか、政党に対する公的助成を通じた補助を指すのかについては明記されていない。しかし、③と④とが別々の公的助成を意味していたとすると、当時の国会議員個人が担う活動コストについて、三分の一を直接的な補助によって、三分の一を政党助成による補助によって賄うことを想定していた。この時点における「三分の一」という量的基準も、後の政党助成法における規定をかたちづくることとなった。

自民党の政治改革大綱は、政党に対する直接的な公的助成の実施について明言していなかった。しかし、政党の裁量の確保や三分の一といった基準は、後に成立する政党助成法の規定と重なりを有している。同文書には、助成金総額や配分方法に関する具体性に先立って、政党助成制度の在り方をめぐる自民党側の要請が盛り込まれた。さらに、同文書は後の自民党案の基礎となるため、この時点において、政党助成に関するいくつかの方針が定まることとなった。

自民党が政治改革大綱の策定を進める中、民社党は、政党助成に関する独自の法案として「政党に対する公費補助法案」（仮称）を公表した。同案には、受給要件、配分方法、総額の三点が示されている。要件は、総選挙で有効得票総数の2%以上、参院比例区で3%以

上を獲得するか、衆参両院合わせて3議席以上獲得することであり、総額の四分の一を一律配分、残りの四分の三を議席数に応じて配分するという。助成金総額は、一般会計予算の千分の二程度をめどとするとされ、1989年の値を基準にすると約120,000,000,000円になる<sup>17</sup>。

自民党と民社党がそれぞれの方針をとりまとめた翌月、8次審が選挙制度の抜本的な改革案を検討する第一委員会と政治資金制度改革及び選挙腐敗防止策を検討する第二委員会を設置し、具体的な提言を行うための議論が進められた。政治改革は選挙制度改革が中心に据えられており、政治資金改革や政党助成の導入は、個人中心から政党中心の政治を実現するという目的に伴うものであった。それゆえ、1990年4月に提出された「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」（以下、1次答申）では、選挙制度改革に関する提言が中心となっており、記述の分量からすると、政党助成に関する内容は多くない。しかしながら、同文書は、自民党の政治改革大綱と、2次答申以降における具体案との間を架橋するものとなっており、政党助成をめぐる決定過程において見逃すことのできない内容が記述されている。1次答申における政党助成関連の内容は次の通りである<sup>18</sup>。

#### 第四 政治活動に対する公的助成及び政党に関する法制

##### 一 基本的考え方

政治活動は、国家意思の形成に資するものであり、その意味で公的性格を有すること、政党政治の健全な発達を期するためには、政治活動の公正と政党間の機会均等を図るとともに、政治活動に必要な財政基盤を強化することが必要であること、政治資金の調達をめぐる国民の不信を生ぜしめないようにするためには、政治活動に対して公の資金を提供することも必要であると考えられることから、政治活動に対して公費負担をする必要があると認められる。公費負担の導入については、国民の理解が必要であるが、選挙制度改革、政治資金の支出の抑制、公開及び規制の実効性の確保、連座制その他腐敗行為の防止措置の強化などにより、公費負担の導入について国民の理解を得るうえでの環境が整うと考えられる。

<sup>17</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1989年5月4日付、『読売新聞（朝刊）』1989年5月4日付。

<sup>18</sup> 1次答申の全文については以下を参照。<http://www.secj.jp/pdf/19900426-2.pdf>（最終閲覧日2021年9月6日。）

## 二 公的助成の導入

選挙制度の改革により選挙や政治活動が政党中心に行われるようになることなどを勘案して、政党への公的助成を行うこととすることが適当である。

## 三 公的助成の内容及び政党に関する法制の整備

1 政治活動に対する公的助成の内容は、国会議員の議員活動に対する公費負担の措置状況、選挙公営のあり方との関連もふまえて検討することが必要である。この場合、国会議員の議員活動に対する公費負担が現状において必要を満たすものであるかどうか関係者によって十分検討されることを期待する。

2 政党への公的助成に当たっては、公的助成の対象となる政党の要件、公的助成の総額、配分基準その他必要な事項を定めた法律をもって国民に明確にすることが必要である。

3 具体的内容については、立候補届出が認められる政党の要件、政党中心の選挙を実現するうえで期待される政党の役割などとも関連して、引き続き検討する

同文書は、「二 公的助成の導入」の項において、政党への公的助成の必要性を認めつつ、「三 公的助成の内容及び政党に関する法制の整備」の1において、国会議員に対する公的助成の拡充の可能性を挙げている。2と3では、政党助成に関する内容が論じられているものの、この時点において、公的助成は、国会議員に向けたものと政党に向けたものとの両者が検討されていたことになる。自民党の政治改革大綱では国会議員への助成についての言及がなされており、1次答申は、その内容を引き継ぐかたちとなっていた。

7月に提出された「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」（以下、2次答申）では、政治活動に対する公的助成について、政党助成が中心とされ、国会議員への助成に関しては限定的な記述にとどまることとなった。2次答申では、「第一 参議院議員の選挙制度の改革」に次いで「第二 政党に対する公的助成」という項目が設けられ、公的助成の対象を政党に限定しようとする意図がみられる。

## 第二 政党に対する公的助成

政党に対する公的助成は、先の答申において、選挙制度改革により選挙や政治活動が政党中心に行われるようになること、政治資金制度改革により政党以外のものに対する企業等の団体の寄附は認められなくなることなどを勘案して行うこととしており、本審議会の答申に基づく選挙制度改革、政治資金制度改革、選挙の腐敗行為に対する制裁の強化などの制度改革と一体として実施すべきものである。

### 一 公的助成の対象となる政党の要件等

#### 1 公的助成の対象となる政党の要件

政党に対する公的助成は、政党の機能や活動からみて、これにふさわしい政党を対象とすべきものであり、具体的には、次のいずれかの要件を満たすものとする。(1) 所属国会議員を五人以上有するもの(2) 所属国会議員を有し、かつ、直近において行われた衆議院議員総選挙又は参議院議員通常選挙のいずれかの選挙における得票率が全国を通じて一%以上のもの

#### 2 政党の綱領、党則等の公開

公的助成を受けようとする政党は、その組織や運営を国民に明らかにすることが必要であるので、その綱領、党則等を届け出るものとし、届出があった場合には、これを公表する。

### 二 公的助成の総額

1 公的助成の総額は、政党の政治活動に必要な財政基盤を強化するとともに、公の資金の提供により政治資金の調達をめぐる様々な問題を解決しうる程度の十分な額とすることが必要である。したがって、公的助成の総額は、最近における政党の政治資金の純支出額を基本に、これに新しい制度の下において現在の個々の政治家の政治活動を政党が代わって行うこととなることなどを考慮し、あわせて政党が過度に国家に依存することとならないよう留意して定めることとし、この場合、西ドイツやスウェーデンなどの諸外国の政党に対する公的助成制度における国民一人当たりの助成額などを勘案することが適当である。

2 選挙制度及び政治資金制度改革が行われ、一定期間が経過した後は、公的助成の総額について、新しい制度の下における政党や政治家の政治活動の実態、政党財政の状況、団体の寄附の状況などを考慮し、所要の検討を行うべきである。

### 三 公的助成の配分基準

政党への公的助成の配分は、政党の所属国会議員数及び国政選挙における得票率によるものとし、それぞれ二分の一ずつの割合とすることが適当である。

#### 四 使途の公表及び確認措置

1 政党に対する公的助成の使途は、制限しないものとする。政党は、その自覚と責任のもとにこれを適切な支出に充当し、いやしくも公的助成の趣旨にもとるとの批判を招くことのないようにすべきである。

2 政党は、公的助成の使途を明らかにした収支報告を行うものとし、報告があった場合には、これを公表する。なお、収支報告の提出及び正確性を確保するため、収支報告の未提出、虚偽記載などの義務違反に対しては罰則を設けるとともに、公的助成の停止など所要の措置をとるものとする。

3 公認会計士等の監査の活用などにより、政党における監査制度の整備を図るものとする。

4 政治家の資産公開については、先の答申でもふれたところであるが、公的助成により国民の負担した税金が政党を通じて個々の政治家の政治活動を支えることともなることから、政治資金を他の資金と明確に区分し、適切に支出することについて国民の関心もより高まると考えられるので、政治家の資産公開について関係者において適切な措置がとられることを期待する。

五 国会議員の議員活動に対する公費負担 国会議員の政策活動が充実し、国民の負託にこたえるよう、政策スタッフとしての議員秘書の増員及び政治活動に必要な執務スペースの確保のための議員会館の整備を図る必要があると考えられるので、関係者において適切な措置がとられることを期待する。

六 その他 企業等の団体の寄附については、先の答申において、選挙制度改革及び公的助成制度の導入とあいまって政党に対するものに限るとしていたところであるが、団体の寄附を受けることができる政党の要件は、公的助成の対象となる政党の要件と同一とすることが適当である。

2次答申は、政党助成に関する具体案を記載した最初の文書となる。1次答申では、国会議員への助成と政党への助成とが並置されていたが、2次答申では、主に政党に対する助成についての言及がなされるとともに、具体的な制度の在り方が示された。量的な基準に



については変更がなされていくものの、現職国会議員の所属を求めることや、国会議員数と得票率を用いて配分額を算出すること、政治資金全般の支出額を基準として総額を規定することは、後の議論の方向性を定めることとなった。それに付随して、2次答申では、政党が助成金に依存することを避けるような内容も記載されていた。

2次答申が提出され、第121回国会に法案が提出されるまでの期間においては、次の二点を指摘することができる。第一に、8次審の提言が現在の政党助成制度の大枠を策定したということである。政党助成法案における受給要件や配分額の算出方法は、2次答申案がほとんどそのまま援用されている。第二に、8次審の答申には、自民党の政治改革大綱との連続性が随所にみられるということである。2次答申は、政党に対する公的助成を中心にするとし記述しており、政治改革大綱で示された自民党の意向と必ずしも一致しない。しかし、2次答申が国会議員への助成を否定していないことに加え、受給要件や配分方法に現職議員数を求めたこと、助成金に支出制限を設けなかったことは、政治改革大綱との連続性を読み取ることができる。有識者会議による提言をうけ、自民党が公的助成に関する論点を示したことは、8次審の提言内容に影響を与えたように思われる。少なくとも、助成金の総額をめぐり、8次審が支出額を基準とするよう提言したことは、自民党案を受け容れるとともに、民社党の示した案を受け容れなかったことを表しているように思われる。

## (2) 第121回国会から第128回国会

自民党内では、政治改革関連法の提出に向けた動きが加速し、合意形成までに議論が紛糾しながらも、法案の基盤となる政治改革基本要項が党議決定された<sup>19</sup>。同文書では、政党助成の総額について、「最近における政党の政治資金の支出総額から重複等を控除した純支出額に、新しい制度の下において現在の個々の政治家の政治活動を政党が代わって行うこととなることによる純支出額を加えた額を基本として、その三分の一の額を目途とする」と明記された。この記述は、自民党が以前に党議決定した政治改革大綱と8次審の2次答申を組み合わせて作成されている。具体的には、政治改革大綱において、国会議員の活動費用を賄う国庫補助の目安として示されていた三分の一という量的基準と、2次答申において示されていた純支出額を基本とすることおよび諸外国での国民1人当たりの負担額と

<sup>19</sup> 自民党内では、政治改革推進派と慎重派との合意形成が困難をきわめ、総務会で諮られるまでに議論が紛糾していた。詳しくは以下を参照。飯尾、前掲論文、68-71頁。

いう質的基準とが盛り込まれている。

自民党は、同文書をもとにしつつ配分方法と総額を定め、政治改革関連三法の一つとして政党助成法案を国会に提出した。同法案では、配分方法における得票数割に関し、前回の総選挙の得票率を二分の一、前回および前々回の通常選挙における選挙区と比例区のそれぞれの平均を四分の一ずつとした。総額は、国勢調査で示された人口に250円を乗じる金額とされた。政治改革大綱まで、総額は「政治資金支出の三分の一」といった表現がとられていたが、同法案では、人口×250円という表現が採用された。

これ以降、政党交付金の総額については「人口×250円」という表現が浸透していくこととなるが、1991年の政党助成法案までの過程をみると、人口に何円を乗じるかという議論がなされたのではなかった。自民党や8次審の意向として、支出総額の三分の一、すなわち30,000,000,000円という基準が醸成されていったのであり、250円という基準は、何らかの指標から導き出されたのではなく、30,000,000,000円を人口で除した結果であった。さらにいえば、支出総額の三分の一という値は、自民党が政治改革大綱と政治改革基本要項に記載したものであり、8次審の提言には含まれていない。それゆえ、自民党が30,000,000,000円という金額を主導し、「国民一人当たりの助成額などを勘案することが適当」とする8次審の提言を反映して、人口で除した数を示したのであった。

自民党が約30,000,000,000円という総額を前提としていたことは、第126回国会における額賀福四郎自民党議員の発言からも読み取ることができる。彼は、「国民一人当たりから二百五十円という金額がはじき出されておりますけれども、何ゆえに二百五十円という金額が出たのか、御説明をいただきたいと思います<sup>20</sup>」という中谷元自民党議員からの質問に対し、次のように回答した。

「この二百五十円につきましては、一つは、海部内閣時代の政府三法案の政党助成をめぐる話を継承したことが一つでございます。

もう一つは、公的資金の助成に当たりましてどういうことを考えながら我々がこの法案を出したかと申しますと、ここ数年、各政党及び各国会議員の政治資金が幾らぐらいかかっているのかということを通算して、標準的に計算をしてまいりますと、大ざっぱ

---

<sup>20</sup> 『国会会議録』第126回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第11号（平成5年4月26日）、6頁。

に言って大体九百億円から一千億円ぐらいだというふうなデータを持っております。

そういう中で、我々は、政治資金というものは、できるだけ政治的な自由を確保する意味から、やはり我々議員個人あるいは黨員あるいは支持者の皆さん方で負担をすべきでありますけれども、これはなかなか資金調達容易じゃないという客観的状況の中で、三分の一ぐらいを国民の皆さん方に御負担をしていただけないか。各先進国の状況を見ましても、この政治資金をどういうふうに調達するかということについては悩んでおりまして、大体三割から四割ぐらいはいろいろな形で国庫補助金がなされているというケースもこれあり、我々は三分の一ぐらいは国民の皆さん方をお願いできるのではないか。もちろんその逆に、我々が政治と金をめぐる問題についてきっちりと政治的な不信を解消しなければならぬということは前提となっているわけでございます。

そういうことで、二百五十円といたしますと、直近の国勢調査人口にこれを掛けてまいりますと三百億円余りになりまして、ちょうど三分の一ぐらいの負担になるということでございます<sup>21</sup>」

額賀の発言からもわかるように、自民党内において、助成金総額は、政治資金支出の三分の一を目安とした約 30,000,000,000 円が先に設定され、後から人口 1 人当たりの負担額が算出された。確かに、1980 年代から 1990 年代におけるヨーロッパ諸国においては、年間収入の三分の一程度を助成金から得る政党があった。たとえば、当時のドイツの主要政党は、収入に占める助成金が 30%前後で推移しており<sup>22</sup>、スウェーデンでは、助成金の割合が 30%台から高いものでは 70%台に達する政党もみられた<sup>23</sup>。自民党がどの国のどの政党を参考にしたのかは明らかではないが、少なくとも、ヨーロッパ諸国にみられる一部の事例を助成金総額の裏付けにしようとしたことは確かである。

上記の質疑応答は、第 126 回国会において、内閣から提出された政党助成法案をめぐるものであった。同国会では、政党助成に関する法案として、自民党案の他に社会党と公明党が「政党交付金の交付に関する法律案」を共同提出していた。自民党案は、第 121 回国

<sup>21</sup> 『国会会議録』第 126 回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第 11 号（平成 5 年 4 月 26 日）6 頁。田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい、1997 年、185-186 頁。

<sup>22</sup> Karl-Heinz Nassmacher, 'Political Finance in the West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland,' in Nassmacher, *op. cit.*, 2001, p. 96.

<sup>23</sup> Gullan Gidlund and Ruud A. Koole, 'Political Finance in the North of Europe: The Netherlands and Sweden,' in *Ibid.*, 2001, p. 124.

会に提出されたものをほとんど踏襲しており、受給要件、配分方法、総額についての規定に変更がなされていない。政党交付金の交付に関する法律案には、一部に政府案との重なりがみられつつ、異なる点が存在した。

まず、両法案に共通していたのは、総額を人口×250円という公式から算出するという点であった。この公式から導き出される総額は、自民党が8次審の提言に沿うかたちで独自に設定した金額であった。しかし、社会党と公明党が提出した法案をみる限りにおいて、両党は、自民党の意向に賛同する姿勢を示していた。社会党と公明党は、約30,000,000,000円という助成金総額を許容していたのであった。時期をさかのぼるものの、民社党は、約120,000,000,000円という規模を検討していたが、社会党と公明党は、自民党の主張を採用したことになる。

両法案の間で異なる点がみられたのは、助成金の配分方法であった<sup>24</sup>。自民党は、2次答申が示したように、総額の半分を議員数に応じて配分し、残りの半分を得票率によって配分するという方法を採用していた。それに対し、社会党・公明党案では、全額を得票率によって配分する方法が提案されるとともに、配分方法の詳細に関し、候補者単位の得票率よりも政党単位の得票率が重視されていた<sup>25</sup>。これは、両党が比例区における一定の得票を見込んでいたからである。当時は、選挙制度改革が同時に進行しており、どのような方式となるのかは明確でなかったものの、比例制が採用されることについての公算は大きく、両党は、選挙制度改革の展開に沿いながら、助成法案についての検討も進めていた。

両法案は、宮沢内閣に対する不信任決議案の可決と第40回総選挙の実施に至る中で廃案となった。その後、政党助成関連が議論されたのは、細川政権発足に伴う「連立政権樹立に関する合意事項」の策定と、政権発足後の与党代表者会議における合意形成の場面であ

---

<sup>24</sup> 受給要件や配分方法をめぐる国会での質疑については、田中、前掲書、186-187頁を参照。

<sup>25</sup> 社会党と公明党の提出した「政党交付金の交付に関する法律案」では、事実上、総額の半分を総選挙の結果に応じて、残りの半分を通常選挙の結果に応じて配分することが提案された。総選挙の結果における配分額の算出では、比例区における選挙結果に比重がかけられている。同法案では、比例区での得票率に総額の3/8を割り当て、候補者による得票率が総額の1/8とされていた。通常選挙の結果に関しては、前回と前々回の選挙を対象に、選挙区と比例区のそれぞれの得票率が算出基準に含められた。また、同法案におけるその他の特徴として、受給要件には現職国会議員の所属が求められているが、ここでの国会議員とは、選挙の時点において助成を受けようとする政党に所属していた者だけが対象となる。

った<sup>26</sup>。「連立政権樹立に関する合意事項」では、「公費助成等と一体となった企業団体献金の廃止等の抜本的政治改革関連法案を本年中に成立させる」との記述にとどまるが、与党代表者会議では具体的な法案の作成が進められた。

第128回国会で提出された政党助成法案の骨子は、概ね自民党案を踏襲したものであったが、助成金総額は、人口×500円という公式を通じた約60,000,000,000円とされた。この金額は、第126回国会における自民党案、ならびに社会党・公明党案の倍となっている。岩井奉信によると、新生党が中心となって助成金総額の倍増を主張したという<sup>27</sup>。増額を主張した者は、政党助成制度を導入したとしても、個人への献金の廃止と企業・団体献金の見直しが行なわれる限りにおいて、約30,000,000,000円では党財政を賄うことができないと考えていた<sup>28</sup>。合意内容が公開されると、報道機関が助成金総額を批判し<sup>29</sup>、連立与党は、法案の策定までに、総額を約41,400,000,000円に減額し国民1人当たり335円の負担とした。政府は、総額の算出根拠を次のように述べている。

「政党助成の総額の算定に当たりましては、原則として平成三年の政府案の算定方法に準拠したものでございまして、選挙制度あるいは政治資金制度の改革後における政党の政治活動の経費の所要額を推計をして、その三分の一の助成を行うこととしたものでございまして、政治改革を実現することによって公費助成についての国民各位の御理解もいただけるものと思っております。

なお、算定の基礎とされる過去の支出額には、国対費や高級料亭費なども含んでいるのではないかと御指摘がございましたが、仮にそのような支出が含まれていたとしても、そのような支出は、選挙制度等の改革と相まって、今後は、スタッフの雇用でありますとか政策の立案でありますとか、そうしたより生産的な経費に入れかわっていくものと考えているところでございます<sup>30</sup>」

---

<sup>26</sup> 「連立政権樹立に関する合意事項」の全文については、以下を参照。岩井奉信「細川政権」佐々木毅編『政治改革1800日の真実』講談社、1999年、164-166頁。

<sup>27</sup> 同論文、172頁。

<sup>28</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1993年9月1日付。

<sup>29</sup> 新聞各社の批判的な論調については、以下の文献で紹介されている。田中、前掲書、221-223。

<sup>30</sup> 『国会会議録』第128回国会衆議院本会議第4号（平成5年10月13日）、25-26頁。

「それで、四百十四億が多いのではないかという御指摘がございましたけれども、政府案では、企業・団体献金というのは政党、政治資金団体しか認めない、その他の個人、政治家個人はもちろんのこと、個人の周辺にございます政治団体にも一切直ちに認めないということにしておるわけでございますので、したがって、政党がそういった政治家個人の活動の部分もカバーをしなきゃならぬということを考えますと、今まで、平成元年から平成三年までの政党の活動、これは自治省の方に届けられております政治資金報告書に基づいているわけでございますけれども、それに基づきまして、政党の本部の分、地方分、そして国会議員の政治団体の分、こういうものを合計いたしますと、総支出が約千二百億になるわけでございますが、過度によらないようにということで、その三分の一ということで四百十四億という数字をはじめてきたわけでございますので、第八次選挙制度審議会と言われておりますように、過度に国家の収入によらないようにということは、私たちとしては達成されているのではないかというふうに考えております<sup>31</sup>」

「今回の政党助成額総額の算出に当たりましては、海部内閣当時の算出の基準というものを参考にしているところであります。

海部内閣のときの計算の方式は、昭和六十一年度分から平成元年分を基準といたしまして、全体の内訳につきましては、政党については本部の支出、支部の支出、国会議員の政治関係団体の支出を純支出ということで総計をいたしました。すなわち、いろいろ発表されております収支の中から、ダブルカウント等も含めて、あるいは事業収入ですと当然経費と収入の関係があるものですから、そういうことを全部外しまして、純粹の支出ということで計算をしたところでございます。そうして、その全体の支出を計算したものに付きまして、それが九百億円という数字が出たことに対して、その三分の一の三百億円を総額とし、これを一億二千三百万人で割り算をし二百四十三円、これを二百五十円ということで計算をしたものでございます。

今回はこの前回の例を、算定基礎としては同じ例をとったわけですが、時代が違っておりますので、基準をとった年次が異なっております。今回は、平成元年分から三年分までを基準といたしまして、総額が一千二百四十三億円、一千二百四十四億円と言っておりますけれども、この三分の一を計算いたしまして四百十四億円、この四百十四億

---

<sup>31</sup> 『国会会議録』第128回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第5号（平成5年10月20日）、17頁。

円を一億二千三百六十万人で割って三百三十五円、こういう数値を出したものでございます。したがって、確かに、はかった年次につきましては時代のずれ等もございませけれども、直近のものを資料として算定をしたところでもございまして、基礎的にはこうした数値に基づいているということについて御報告を申し上げる次第でございます。

恐らく、自民党案の三百九億円という計算につきましても、ほぼ同じような計算の仕方の中から出ているのではなかろうかと思えますけれども、政府の案づくりに際しましては、以上のような基準をもちまして結論を出しているところでございます<sup>32</sup>」

自民党は、第 126 回国会に提出したものとほとんど同内容の法案を提出した<sup>33</sup>。同党は、自党から分裂した新生党と同じように、企業・団体献金を主要な財源の一つとしていた。それゆえ、党内では、約 30,000,000,000 円という規模を不安視する声が挙がったという。しかし、連立政権案よりも少額であるということを理由に、第 126 回国会提出法案と同じ内容が容認された<sup>34</sup>。

その後、与党内、野党内、与野党間、さらには細川首相と河野洋平自民党総裁とのトップ会談といった種々の協議が重ねられ、連立政権は助成金総額を人口×250 円とすることに合意し、1993 年 11 月 16 日に「政党助成法案（内閣提出）に対する修正案」を提出して衆議院を可決させた。政治改革の流れでは、政党助成法案を含む政治改革関連四法が参議院に送付されて否決となり、両院協議会の設置、再度のトップ会談を経て、第 129 回国会において、衆議院政治改革特別委員会が政治改革関連四法改正案を提出し、衆参両院で可決され、成立に至った。

---

<sup>32</sup> 『国会会議録』第 128 回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第 5 号（平成 5 年 10 月 20 日）、18 頁。佐藤と山花の発言は、坂本剛二自民党議員による約 41,400,000,000 円の算出根拠に関する質問への答弁である。坂本は、後に鹿野道彦の主導する新党みらいに参加するが、1993 年 10 月時点では自民党に所属していた。

<sup>33</sup> 第 126 回国会提出法案と第 128 回国会提出法案との違いは、受給要件に関する国政選挙の得票率について、前者が 2%であったのに対し後者が 3%とされた点である。

<sup>34</sup> 岩井、前掲論文、172-173 頁。

表2 政党助成制度に関する各党案

時期	事項	受給要件	配分方法	総額
1989年 5月3日	民社党 政党に対する公費補助法案（仮称）	・総選挙において得票率2%以上 ・通常選挙比例区において得票率3%以上 ・衆参両院合わせて3議席以上	一律配分・・・1/4 議席数割・・・3/4	「一般会計予算の千分の二」  (約1,200億円)
1989年 5月23日	自民党 政治改革大綱			「日常政治活動経費のおおむね三分の一」
1990年 7月31日	8次審 2次答申	・所属国会議員が5人以上 ・所属国会議員を有し、かつ、直近の総選挙または通常選挙のいずれかにおいて得票率1%以上	議員数割・・・1/2 得票率割・・・1/2	「最近における政党の政治資金の純支出額を基本」
1990年 12月25日	自民党 政治改革基本要項	・所属国会議員が5人以上 ・所属国会議員を有し、かつ、直近の総選挙または通常選挙のいずれかにおいて得票率2%以上	同上	「政治資金支出における三分の一の額を目途」
1991年 8月5日	政党助成法案 (自民党政権案)	・所属国会議員が5人以上 ・所属国会議員を有し、かつ、直近の総選挙または通常選挙のいずれかにおいて得票率2%以上	議員数割・・・1/2 得票数割・・・1/2 総選挙における得票率・・・1/2 前回・前々回通常選挙比例区平均・・・1/4 前回・前々回通常選挙選挙区平均・・・1/4	人口×250円  (約309億円)
1992年 12月	自民党 政治改革の基本方針	「一定の要件」	「所属国会議員および国政選挙における得票率」	同上
1993年 4月2日	自民党 政党助成法案	・所属国会議員が5人以上 ・所属国会議員を有し、かつ、直近の総選挙または通常選挙のいずれかにおいて得票率2%以上	議員数割・・・1/2 得票数割・・・1/2 総選挙における得票率・・・1/2 前回・前々回通常選挙比例区平均・・・1/4 前回・前々回通常選挙選挙区平均・・・1/4	同上



1993年 4月8日	社会党・公明党 政党交付金の交付に 関する法律案	・所属国会議員が3人以上  ・所属国会議員を有し、かつ、直 近の総選挙または通常選挙のい ずれかにおいて得票率1%以上  ※いずれも当該政党の候補者で あることが必要	得票率・・・1/1  前回総選挙政党得票率・・・3/8  前回総選挙候補者得票率・・・1/8  (前回通常選挙比例区得票率+前々回比例区 得票率+前回通常選挙選挙区得票率+前々回通 常選挙選挙区得票率) × 1/8	同上
1999年 8月	連立与党代表者 会議	・所属国会議員が5人以上  ・所属国会議員を有し、かつ、直 近の総選挙または通常選挙のい ずれかにおいて得票率3%以上	議員数割・・・1/2  得票率割・・・1/2	人口×500円  (約600億円)
1993年 9月17日	連立政権 政党助成法案	同上	議員数割・・・1/2  得票数割・・・1/2  前回総選挙選挙区・・・1/4  前回総選挙比例区・・・1/4  前回・前々回通常選挙比例区平均・・・1/4  前回・前々回通常選挙選挙区平均・・・1/4	人口×335円  (約414億円)
1993年 10月5日	自民党 政党助成法案	同上	同上	人口×250円  (約309億円)
1993年 11月16 日	連立政権 政党助成法案に 関する修正案	同上	同上	同上
1994年 3月1日	政党助成法の一部を 改正する法律案  (最終妥協案)	・所属国会議員が5人以上  ・所属国会議員を有し、かつ、直 近の総選挙または通常選挙のい ずれかにおいて得票率2%以上	同上	同上

出所 筆者作成。

## 5 政党助成に関する手段と目的

本章では、政党助成制度が導入される以前の政治に注目し、各党がどのような資金状況に直面していたのか、同制度の導入過程ではどのような議論がなされたのかを整理した。各党の資金状況から浮かび上がるのは、いずれの政党にも、新たな資金源を必要とする動機が存在していたという点である。政党資金に関する推移をみると、収入は減少するどころか、むしろ増加傾向にあった。

しかしながら、一年ごとの収支状況をみると、多くの政党が多くの年においてマイナスを記録していたことがわかる。この点は、政党の収入が増加しながらも、支出額がそれを上回っていたことを示唆している。言い換えると、政党資金は、支出額の増加に収入が追いついていなかったということである。政党の収支は、1970年代半ばから継続的にマイナスを記録する傾向にあったのであり、政治改革が争点となるよりも前の時点において、各党は資金不足に直面していたということになる。収入の状況を概観する限り、政党は、新たな資金源を求める潜在的な動機を有していた。

この点には、政治改革をめぐる議論において、政党助成制度の導入が早々に既定路線化したこととの重なりがみられる。すなわち、各党は、政治資金に関する支出を抑制するような方向に議論を進めるのではなく、新たな資金源の創設を通じて、恒常的な資金不足を解消しようとしたのであった。本章では政党助成制度について、受給要件、配分方法、総額の三点に焦点を絞り、その形成過程に注目した。三点の制度設計がなされる中では、どの政党も自党に有利な議論を展開するという方向に傾いていた<sup>35</sup>。特に顕著であったのは、総額に関する議論である。自民党は、当初より 30,000,000,000 円を前提として議論を展開し、民社党や新生党は、2 倍から 4 倍の金額を提示した。自民党がそれらの政党に比べて少額を提示したのは、企業・団体献金の余地を残したからであった。新生党は、企業・団体献金の廃止を懸念して、60,000,000,000 円を求めた。さらにいうと、細川政権下における約 41,400,000,000 円の提案に対して、自民党が約 30,000,000,000 円の案を採用したのは、単純に政権案よりも少額であったからである。すなわち、30,000,000,000 円では不足するという見方をする政党があり、自民党も同じであったといえる。

社会党と公明党は、総額については自民党と同じであったが、別の側面において、両党も自党の置かれた立場をふまえたうえでの制度設計を進めた。たとえば、配分方法につい

<sup>35</sup> 岩井、前掲論文、178-179 頁。

て、得票率に限定するとともに、総選挙の結果について比例部分への傾斜配分を可能にしようとしたことは、自らが比例によって確実に得票できることを認識していたからである。

政党助成制度の制度設計をめぐる議論からは、各党が自党にとって最も望ましい規定を求めたこと他に、既成政党に有利な条件を前提としていたことも明らかとなった。たとえば、受給要件と配分方法との議論を組み合わせると、政党助成に関する議論の当初から、現職議員の所属を求める旨が記載され、この点について修正が施されたり他の案が提示されたりすることはなかった。それゆえ、同制度をめぐる議論の過程では基本的に、既成政党に対する助成が前提とされてきた。

政党に対する助成を行うという新制度を導入するという点において、既成政党を対象にした制度設計が進められるのは不可避的であろうし、社会党と公明党案にみられたように、政党所属の議員であることを求めるというのは、政党助成の正統性を保つための論理であるといえる。しかし、助成制度は、既成政党や現職議員の存在を前提とすることによって、結果的に議会外からの参入障壁を高めることとなる。8次審の答申や各党の草案は、あくまでも議会内の政党に対する公的助成を行うことを中心としており、議会外からの新たな参加を促進するために助成を行うという点は目的に含まれていない。

政党が支出額の増加に耐え得る資金源を有していなかったこと、さらに、政治改革に際して、資金支出の抑制ではなく政党助成制度を導入することによって新たな財源を確保しようとしたことは、各党が恣意的に同制度の導入を推し進めたことを示唆している。政党助成制度の影響を各党がどこまで予見していたのかは判然としないものの、同制度の導入に際しては、短期的な利点を求めつつ、可及的速やかに実施できる措置を優先したのであった。日本の政党助成制度の理念が議会内の政党を支えることに向けられているのであるならば、当時から現在までに大きな変更が加えられていないことについて一定の理解が可能となる。そうはいつても、同制度が議会内の政党を支えるためだけに存続しているのであるとすると、見直しがなされない点において、政党が恣意的であることを否定できない。

## 第4章 三分の二条項の撤廃過程

### 1 政党助成の上限撤廃

前章では、政党助成制度の導入までに、政党の側に新たな資金を求める状況がみられたこと、同制度の導入をめぐる議論において、各党が明確な根拠をもたないままに助成総額を要求していたことが明らかとなった。政治改革において、政党助成制度は、企業や団体からもたらされる資金の影響力を緩和するとともに、政党を中心とした資金の流れを形成するための施策として位置づけられていた。確かに、政党が公的な資金を受け取り、所属議員や候補者に配分する役割を担うことによって、それらの諸目的は達成し得るように思われる。しかしながら、政党助成制度の導入をめぐり、政治資金の流れの中心に政党を据えるために同制度が必要となるという理解は一面的な理由に過ぎず、制度設計の過程でなされた議論や各党の資金構造に目を向けると、各党は、必ずしも余裕のある資金構造を有していたわけではないことがわかる。各党は、自らの資金状況という点からも、同制度を導入する動機を有していた。

そうはいつても、政党助成の開始は自主財源の喪失を意味するものではなく、あくまでも自主財源を得ながら、政党助成によって政党資金を補うことが想定されていた。政党助成の開始時には、各党に配分される交付金を前年収入の三分の二までとする規定（以下、三分の二条項）が存在していた。前年収入には交付金が含まれないため、各党が集めた自主財源を分母とし、その三分の二にあたる額が助成額の上限となる。三分の二条項が設けられていたのは、政党収入が国家助成に依存することを避けるためであった<sup>1</sup>。同条項は、1995年の資金交付に適用されたものの、同年に撤廃され、1996年から現行のかたちでの交付がなされるようになった。年間収入に占める交付金の割合が高水準に達したり、結党二年目から交付金を中心にしたりする政党がみられるようになったのは、三分の二条項が撤廃されたからである。

1996-2016年までの期間を対象にすると、配分額第一党の受給した助成金の平均は、

---

<sup>1</sup> 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書、2012年、66-67頁。中北は、三分の二条項が撤廃された要因について、社会党と新党さきがけが同条項の撤廃を求め、自民党も受け容れる条件にあったことを論じている。本章は、この問題を扱うにあたり、それらの政党を含めた一連の政治過程に注目する。

15,641,347,512 円であった<sup>2</sup>。三分の二条項が適用されていた場合に、各党が満額の交付金を受給するためには、約 23,400,000,000 円の自主財源を得る必要がある。しかしながら、ほとんどの政党はこの基準を満たすことができない。自民党を例に挙げると、1996 年から 2016 年における年間収入は、平均して 23,860,388,548 円であり、政党交付金の占める値が 60%前後で推移している。主な自主財源にあたる党費、献金、事業収入の三項目の合計額は、平均で 5,568,866,463 円にとどまる。三分の二条項が維持されていたとすると、自民党の受給できる交付金は、自主財源の三分の二にあたる 3,712,577,642 円前後となる。三分の二条項の撤廃は、1996 年以降の政党資金に大きな影響を与えた。

いずれも概算にとどまるものでしかないが、同条項が適用されたままであったとすると、各党は、満額の交付金を受給するために、今日以上に自主財源を確保しなければならなかった。それゆえ、既成政党には、三分の二条項を撤廃する動機があったように思われる。同条項は与野党双方の合意のうえで導入された規定であり、中北浩爾の指摘にもあるように、名目的には、政党資金の在り方について一つの道筋を示すものであった。すなわち、同条項の撤廃は、その目的を大幅に軌道修正する措置であり、ともすると、政策的な理念を覆すような展開であった。少なくとも、政党助成をめぐり、配分額に上限を設けることでの合意がなされた 1994 年の決定と 1995 年の決定との間には、一貫性がみられない。では、三分の二条項が撤廃されたのはなぜであろうか。本章では、今日における政党収入の特徴をかたちづくることとなった三分の二条項の撤廃に注目し、なぜ交付額の上限が撤廃されたのかという問いをとり上げて<sup>3</sup>、その要因を明らかにする。

---

<sup>2</sup> 資金配分に三分の二条項が適用されていたため、1995 年分ここでは除外した。

<sup>3</sup> 本章では、政策過程を政治過程に含まれるものとして捉える。山川雄巳によると、政治過程とは、政策過程と権力過程の複合物であるという。外部からの入力を公的な政策に変換するという点において、政治過程と政策過程には重なりがみられる。ただし、政策の成立や修正には、決定過程に参加するアクターの同意を調達する必要がある。この流れの中において、各アクターが互いに交渉を求めたり成立を阻止したりすることがある。山川は、これを政治過程の権力過程的側面と説明する。政治過程は、政策過程と権力過程という二つの側面をもつ。山川雄巳『政治学概論 第2版』有斐閣、1994年、71-72頁。大嶽秀夫も同様の見方を提示している。大嶽秀夫『政治過程』東京大学出版会、1990年、204-205頁。本章では、三分の二条項の撤廃の要因をめぐり、権力過程の影響を考慮する必要があるとの立場から、政治過程の分析としながらも政策過程分析の枠組みを援用する。

## 2 三分の二条項をめぐる自民党の対応

政治改革の流れにおいて、政党助成制度をめぐる各党の草案には、助成額の上限に関する規定が含まれていなかった。上限に関する規定を設けることが提案されたのは、第128回国会において、政治改革関連四法案の政府修正案が参議院本会議で否決された後に設置された両院協議会であった。両院協議会は、衆議院と参議院から選出された会派ごとの10人ずつの議員によって構成される<sup>4</sup>。このときの協議委員の内訳は、衆議院側では社会党3人、新生党2人、さきがけ日本新党から2人、公明党2人、民社党1人と全員が連立与党から選出され、参議院側では、自民党8人、共産党1人、二院クラブ1人が委員を務めることとなった<sup>5</sup>。ここでの両院協議会では結果的に、衆議院側と参議院側の双方が協議案を示し、双方がそれらを互いに拒否することになったが、このときの参議院側の提案に、政党助成に関する配分額の上限が含まれていた<sup>6</sup>。第128回国会における政治改革関連四法の審議では、政党助成の上限に関する質疑がなされていた。たとえば、以下のようなものを挙げることができる<sup>7</sup>。

私個人は三分の一でも実は多いと思っています。思っているんですが、自民党の積算の根拠にも三分の一がありますから、まあ三分の一は認めましょう。五割を超えるなんというのは私は論外だと思う。公の税金、本来権力から独立して自由で権力

<sup>4</sup> 岩井奉信「細川政権」佐々木毅編『政治改革 1800 日の真実』講談社、1999 年、193 頁。

<sup>5</sup> 田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい、1997 年、306 頁。

<sup>6</sup> 『国会会議録』第128回国会公職選挙法の一部を改正する法律案外三件両院協議会第2号（平成6年1月27日）、30頁。参議院側の提案に対し、衆議院側の回答として各会派の見解が示され、全会派が反対した。同会議録、31-32頁。また、田中によれば、参議院側の提案は、厳密には自民党所属の協議委員が主導した内容であり、共産党と二院クラブ所属の協議委員は含まれていないという。田中、前掲書、308頁。

<sup>7</sup> 当該箇所は、片山虎之助自民党議員の発言からの抜粋。片山の質問に対し、政府は5年後に見直しを行う規定が設けられているため、交付金が各党の収入において一定以上の割合を占めることになったとしても問題はないとの見解を示した。片山と、細川首相、山花貞夫政治改革担当大臣、佐藤観樹自治大臣との質疑応答は、以下を参照。『国会会議録』第128回国会参議院政治改革に関する特別委員会第8号（平成6年1月7日）、17-20頁。関連する議論は他の場面でもなされている。たとえば以下を参照。同会議録、第128回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第4号（平成5年10月19日）、11頁。同会議録、第128回国会参議院本会議第7号平成5年11月26日がある。参議院での議論については、田中、前掲書、315頁の注5に挙げられている。

に対抗せにゃいかぬ政党が公的依存の傘の中でぬくぬくいくというのは私は問題だと思えますよ。問題だと思う。

それから、配分はちゃんと法律に明定しているんですから、議員数と得票数なんだから、それを突き合わせますと五割を超える党が幾つもあるんですよ。物によっては、党によっては十割に近い党もあるんですよ。今までかかっている経費が丸々公的助成の税金で賄われるようなことは私は適当でないと思えますよ。

やはり政党の経費というのは自助努力がなきゃいかぬと思えます。十割全部を税金で賄います、五割以上税金で賄いますというふうな党は、これはよくありません。もう解散してもらわなきゃいかぬ。やっぱり三分の一が私は限度だと思う。そうなる、過去一年でも三カ年でもよろしゅうございますが、その実績の三分の一をぜひ上限にしてもらいたい。国民から見ると当たり前の話ですよ。自助勢力なしというふうな政党助成はいけません。

以上のように、同国会では具体的な数値とともに、政党収入と政党助成とのかかわりが取り扱われていた。とりわけ、参議院では交付金が各党の主な財源になり得ることについての是非が問われたとともに、政府はそのような状況を容認していたことが明らかになった。政府の見解が意味するのは、各党の収入に占める交付金の割合に制限を設けないことであり、交付金が政党収入の何割程度に達するかを問題としないということであった。それゆえ、両院協議会において、連立与党に所属する議員が占める衆議院側は、参議院側から政党助成の上限を設けることについての提案がなされても受け容れることがなかった。その他の論点も含め、衆議院側は参議院側の提案を受け容れず、参議院側も衆議院側の案を拒否したため、議長を務めた市川雄一は協議会の打ち切りを宣言した。両院協議会は、暗礁に乗り上げるかのような見通しとなった<sup>8</sup>。

その後、細川首相と河野総裁の「トップ会談」が設定され、合意形成が図られることと

---

<sup>8</sup> 同会議録は、衆議院側と参議院側の双方が非常に敵対的であったことを記録しており、この機会での合意形成が困難であったことを示す。『国会会議録』第128回国会公職選挙法の一部を改正する法律案外三件両院協議会第2号（平成6年1月27日）。

なった<sup>9</sup>。岩井によると、市川が両院協議会を打ち切ったのは、トップ会談の実施を念頭に置いていたからであるという<sup>10</sup>。成田憲彦は、トップ会談を実施するための算段が両院協議会と同時進行的になされていたことを明かしている<sup>11</sup>。成田は、細川と河野に加え、自民党の森喜朗幹事長と新生党の小沢一郎代表幹事が参加した協議の結果をとりまとめており、参議院自民党が求めたことによって、政党助成における上限が設置されることになったと述べている<sup>12</sup>。結果的に、細川が自民党の要求を受け容れて、政党助成の配分は、前年収入の40%とする規定が設けられることとなった。細川と河野の連名による合意書には、「各政党に対する政党助成の上限率は、前年収支実績の40%とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る」という文言が明記された<sup>13</sup>。同規定は、トップ会談における合意事項を法制化するために設置された政治改革協議会において、「各政党に対する政党交付金は、当該政党の前年収入額の三分の二を上限とし、前年収入額の算定に当たっては、政党交付金、借入金、重複計上分及び繰越金を除外する」という内容で合意に至った。この時点において、40%が三分の二という値に置き換えられたとともに、「合理的な仕組みが可能な場合に限る」という文言が削除され、三分の二条項が設けられることとなった。

以上の流れを整理すると、三分の二条項は、自民党が主導した規定であったといえる。しかしながら、同条項は、自民党が参加する自社系連立政権下において廃止されたのであった。瓦力は、同条項の撤廃を求める「政党助成法の一部を改正する法律案」の提出理由を次のように述べている。

---

<sup>9</sup> 当時の流れを整理すると、両院協議会が決裂した後、直ちにトップ会談に移行したのではなく、連立与党から自民党側へのトップ会談の打診がなされた同日に、土井たか子衆議院議長が調停案を提示していた。内容は「政府案を成立させるものの、施行日については、別に法律に定める日とした上で両院議長の下に協議機関を設置し、修正内容について協議を行い、合意が得られた段階で、修正および指向のための法律を制定するというものであった」という。岩井、前掲論文、194頁。同案が採用されることはなく、結果的に、土井が与党側と自民党側との間をとりもつ格好でトップ会談を実施するという段取りがつけられることとなった。

<sup>10</sup> 同論文、195頁。

<sup>11</sup> 成田憲彦「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として」『北大法学論集』第46巻第6号、1996年、65-69頁。

<sup>12</sup> 同論文、76-77頁。

<sup>13</sup> 収入実績をもとにした上限を設けることに対して自治省が難色を示したため、「合理的な仕組みが可能な場合に限る」という文言が追加された。



さきの政党助成法の改正におきまして、政党の政治活動資金は、その相当部分を政党の自助努力によって得た国民の浄財で賄うのが基本であり、政党が過度に国家に依存することのないようにするとの趣旨から、政党交付金の交付限度額を前年収入総額の三分の二に相当する額とする規定、いわゆる三分の二条項が設けられたところであります。しかしながら、現実の政党の状況を見ると、その政党の歴史やその政党がどのような収入源によってきたかなどの各党の事情により、政党の自助勢力による収入の状況、財政基盤には相当の差異があり、三分の二条項があるために、結果的に各党に交付される政党交付金の額に不平等が生じるおそれがあること、また、政党の運営の当否は最終的には選挙を通じた国民の審判にゆだねるべきであることから、政党がその運営においてどの程度政党交付金に依存するかを選択については政党の自主性を認めるのが適当であること等の理由から、今回、前年の収入総額をもとにした政党交付金の交付限度額を廃止しようとするものであります<sup>14</sup>。

三分の二条項が導入された経緯と、その後に撤廃されたという結果とを見比べると、自民党は一貫しない態度を採っていたことがわかる。すなわち、自民党は、政党助成制度の導入に際して同条項の設置を求めたが、1995年の政党助成法改正時には、与党として条項の撤廃に賛成し、自らが創設した規制を自らの手で廃止した。三分の二条項をめぐる方針の背景には、自民党の態度変容がかかわっている。三分の二条項がなぜ撤廃されたのかを考えるには、自民党がなぜ態度を変えたのかを明らかにしなければならない。

---

<sup>14</sup> 『国会会議録』第134回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第2号（平成7年12月7日）、2頁。参議院本会議では、自民党の伊吹文明、社会党の佐藤観樹、さきがけの三原朝彦が同様の見解を述べている。同会議録、第134回国会参議院本会議第17号（平成7年12月11日）、4-5頁。

表1 三分の二条項をめぐる各党の態度

		1995年	
		維持	撤廃
1994年	導入		自民党
	阻止		社会・さきがけ

出所 筆者作成。

注 網かけは、1994年と1995年の態度が一致していないケースを示す。

自民党が態度を変容した要因としては、政策的な効果を見直し、上限を不要とする見方に転じたという可能性を考えることができる。三分の二条項は、交付金に上限を課すとともに、各党に自主財源の確保を促す仕組みとなっている。割り当てられた交付金の満額を受給するためには、交付予定額を一定程度上回る自主財源を確保し続けなければならない。1995年の資金交付において、自民党は配分予定額の満額を受給することができたものの、翌年も満額の資金を得るには、前年並みか、それ以上の自主財源を確保しておかなければならなかった。実際に、自民党は収入実績を確保するため、国民政治協会に対し12,000,000,000円以上の資金を集めるよう働きかけている<sup>15</sup>。当時、政治献金の総額は減少傾向にあり、自民党にとっても資金確保が容易なことではなかった。条項の撤廃は、資金を確保するコストの抑制につながるため、自民党にとって好ましい条件であった。

しかし、自民党が上限撤廃に乗り出すことを阻害すると思われる要因も存在する。第一に、政治改革の議論がなされている段階から既に、政党助成制度は既成政党の「お手盛り」として批判されていた点が挙げられる。そのような背景があるにもかかわらず、導入から一年足らずで規制を緩和する方向に舵を切るとは考えにくい。というのも、1995年は、自民党が与党に復帰した直後の時期であり、自民党は世論の動向に慎重な姿勢を採る必要があったからである。

与党への復帰という点に関連し、二点目として、自民党は政権復帰後に寄付や献金による収入を増加させていることが挙げられる。政党交付金を除く自民党の収入は、1995年に

<sup>15</sup> 『日本経済新聞 (夕刊)』1995年3月17日付、『読売新聞 (朝刊)』1995年3月18日付。朝日新聞では、自民党の要請した献金額が16,000,000,000円と報じられている。

10,190,209,318 円であったが、翌年には 12,366,289,999 円にまで増加しており、自民党の資金調達が困難な状況に直面していたと判断することはできない。もちろん、自民党を含む各党にとって、収入実績に関する条件は課されないことが望ましいのは明らかである。しかしながら、与党に復帰したことは、自民党にとって資金的に有利な条件が整いつつあったことを示唆している。条項の撤廃は、自民党にとって有益な効果が期待できるものであったとしても、収入状況をみる限り、直ちに着手する必要性に乏しい。

資金の確保という点に注目すると、三点目として、1995 年の資金交付に際して他党が減額措置を受けていたことが挙げられる。三分の二条項が政党の公的資金への依存を避けるものであったとしても、自民党が条項の導入を主張したのには、他党が資金の確保に疲弊することを意図していた可能性がある。同条項の導入をめぐる議論がなされていた当時、各党は、交付予定額の三分の二にあたる収入を確保しなければ、満額の交付を受けることができないことを認識していた。このような意図が存在していたとすると、制度変更を主導することは、自党よりも資金繰りに苦しむ他党に利するものとなり、自民党にとって非合理的な行動となる。これらの点をふまえると、政策的な効果を重視し、自民党が積極的に制度変更を導いたと捉えることは、あまり妥当ではないように思われる。

自民党は、政策的な理由から積極的に態度を変えたのではなく、異なる理由から消極的に賛成したという可能性を指摘できる。言い換えると、何らかの理由によって、自民党は条項の撤廃に賛成せざるを得なくなったのではないかということである。このとき、自民党の態度変容をもたらす要因となり得るのは、連立パートナーである社会党とさきがけの圧力である。コス (Michael Koß) やスキャロウ (Susan Scarrow) が指摘するように、政党助成制度と政党間関係はかかわりをもっていることから<sup>16</sup>、条項の撤廃をめぐる、自民党と他党との関係に何らかの変化が生じたと考えることができる。

当時、自民党は、社会党、さきがけと連立を組むことによって政権に復帰していた。自民党は、下野していた期間に失った権益を取り戻すため、政権復帰を強く望み、長きにわたって対立関係にあった社会党との連立を実現した。新川匠郎によると、自社さ連立政権が形成された要因には、3 党が公職を追求していたことの他に、政策的な妥協可能性が検討されていたこと、各党の国会対策委員会のメンバーを介した人的ネットワークが形成さ

---

<sup>16</sup> Michael Koß, *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2011; Susan E. Scarrow, 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?,' *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, 2006, pp. 619-639.

れていたことを挙げられるという<sup>17</sup>。社会党が羽田政権から離脱した後、社会党の野坂浩賢、自民党の小里貞利、さきがけの渡海紀三朗という各党の国対委員長に自民党の亀井静香を加えたメンバーが会談し、連立政権の樹立が目指された<sup>18</sup>。自民党は、社会党が政権を離脱した時点から、人的なネットワークを駆使して社会党との協力を模索していたという<sup>19</sup>。野中広務は、当時を振り返る中で、社会党との連立がなければ政権に復帰することはできなかつたと述べている<sup>20</sup>。

自民党が公職追求を第一義的な目標に据えていたことは、自社さ連立政権下における意思決定過程に反映されている<sup>21</sup>。自民党と社会党の議席数には2倍以上の開きがあつたにもかかわらず、自社さ連立政権における意思決定は、自民党が主導権を握るのではなく、3党による合意形成が重視された。自民党が社会党の意向をうかがうことは、村山政権下における意思決定過程の特徴となる<sup>22</sup>。とりわけ、被爆者援護法や村山談話は、自民党の慎重な姿勢を示す象徴的な事例となる。細川政権期と異なり、村山政権の意思決定は、ボトムアップ型で行われ<sup>23</sup>、自民党は、社会党を政権につなぎとめておくために協調的な姿勢を採り、細かな政策課題への対応よりも、政権維持を重要視した<sup>24</sup>。特に、社会党が強い関心を示す政策課題については、党内の合意よりも連立与党間での決定を優先した<sup>25</sup>。

これらのことをふまえると、自民党は、三分の二条項についても、社会党の関心事であつたために、結果として撤廃に賛成したように思われる。自民党の態度変容は、自社さ連立、とりわけ社会党との連立下における政党間の相互作用の帰結であつたように思われる。

---

<sup>17</sup> 新川匠郎「村山政権」岩渕美克・岩崎正洋編『日本の連立政権』八千代出版、2018年、49-54頁。

<sup>18</sup> 同論文、53頁。

<sup>19</sup> 御厨貴・牧原出編『聞き書 野中広務回顧録』岩波出版、2012年、142頁。

<sup>20</sup> 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編『野中広務——権力の興亡 [90年代の証言]』朝日新聞社、2008年、119頁。

<sup>21</sup> 新川、前掲論文、59-60頁。

<sup>22</sup> 薬師寺克行『村山富市回顧録』2012年、岩波書店。奥健太郎「連立政権下の与党間政策調整システム——細川内閣から第二次橋本内閣まで」『東海大学紀要 政治経済学部』、第47巻、2015年。

<sup>23</sup> 野中尚人「先祖帰り？——連立政権時代における政策過程の変容」『レヴァイアサン』臨時増刊号、1998年、53頁。

<sup>24</sup> もっとも、社会党の望むすべての政策が実現したわけではない。たとえば、「介護制度保険大綱」の扱いをめぐり、社会党とさきがけが法案提出を望んだのに対し、自民党は消極的な姿勢を採り、そのまま見送られた事例もある。以下を参照。衛藤幹子「連立政権における日本型福祉の転回——介護保険制度創設の政策過程」『レヴァイアサン』臨時増刊号、1998年、68-94頁。

<sup>25</sup> 奥、前掲論文。

自民党は、非自民・非共産連立政権の崩壊をうけて、連立政権を運営していくにあたり、与党との協調的な体制を築くことが必要であると認識していた。このように考えると、当時の自民党は政権追求を第一義的な目標としており、連立政権に参加しながらも拒否権を行使することができなかつたため、三分の二条項が撤廃されたのではないかという仮説を導出することができる。

### 3 連立政権下における自民党への圧力

#### (1) 分析の視角

三分の二条項の撤廃をめぐる、自民党に圧力がかけられていたとすると、どの時点でどのような圧力が存在したのかという点を明らかにする必要がある。そこで、三分の二条項の撤廃に関する一連の政治過程に目を向けることとする。ここでは、三分の二条項の撤廃を既成制度が変更された事例として捉え、キングダン (John W. Kingdon) の提起した政策の窓モデルに沿って行論を進める。政策の窓モデルは、ある事象が問題として認識される状況とその解決策の存在に加えて、政治の流れにも注目するところに特徴がある。政党助成をめぐる議論は、1994年の政治改革の延長線上に位置づけられるものであり、政治の流れを含めたアプローチが欠かせない。

キングダンは、政策が成立する条件として、「問題の流れ」、「政策の流れ」、「政治の流れ」を挙げる<sup>26</sup>。「問題の流れ」とは、ある 이슈が問題として認知される過程を意味する。たとえば、現状の指標をもとに、ある現象が問題として扱われるようになる過程が該当する。次に、「政策の流れ」である。これは、政策過程に関与するアクターのもつアイデアや政策をめぐる選択肢が限定されていくプロセスを示す。実行可能性の低いものも含まれるが、窓の開放時には、実施可能な具体策が用意されていなければならない。三つ目の「政治の流れ」とは、「政策形成に携わる人々が特定の時期に特定の政策案に対してどの程度受け入れの姿勢を示すかに関わる<sup>27</sup>」ものである。これには、国民のムード、圧力団体の活動、選挙結果、各党のイデオロギーなどが含まれており、広く政治過程を指しているとい

<sup>26</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies: Longman classics in political science*, 2nd ed, Pearson New International Edition, Pearson, 2014, p. 19.

<sup>27</sup> 松田憲忠「キングダンの政策の窓モデル」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年、36頁。

える。キングダンの議論に従うと、政策の成立までには、問題が認識され、利用可能な選択肢が存在し、変化を許容するような状況が存在することになる。そこで、当時の政治状況に目を向けて、三分の二条項の撤廃に関する動きをそれぞれの流れに当てはめていく。

## (2) 社会党の要請

まず、問題の流れについて考えていくこととする。条項撤廃をめぐる問題の流れが明確になったのは、1995年初頭であった。具体的には、社会党とさきがけの交付金に対する減額措置が契機となる。社会党は、1995年の配分予定額が1994年の収入における三分の二を上回り、交付金が減額されることとなった<sup>28</sup>。翌年以降の減額措置を避けるには、継続的な収入の上積みが必要であり、ひとまず、1995年中の収入の増加が喫緊の課題となった。しかし、社会党の集金力は強固でなく、収入の大幅な増加が見込まれない状況にあった。社会党の収入は、1980年代半ばにかけて上昇し続け、1986年には過去最大となる8,548,162,630円を記録したものの、1987年から下降傾向に転じ、増減を繰り返しながら全体として徐々に減少していた<sup>29</sup>。

収入が回復しないことを見通していたかのように、社会党は、1995年初頭の時点で、満額の交付を受ける方法として、三分の二条項を撤廃するという案の検討を進めた。社会党における交付金への関心は、新党をめぐる議論にも反映されていた。1995年、社会党は新党の発足を目指しており、1996年1月に、改称というかたちで社会民主党(以下、社民党)を結成した。新党を立ち上げる手段については、社会党を解党し、新たな政党を設立するという案が検討されていた。しかし、政党助成法の規定によると、社会党の解党後に新党を結成するのでは、それまでの選挙結果を引き継ぐことができず、交付金の配分額が大幅に減少することがわかった。前年と同規模の交付を受けるには、社会党が国政選挙で得た実績を新党に引き継がせなければならなかった。そのため、新党を設立する前に社会党を解党するという案は棄却され、交付金の最大化が可能となるよう、党名を変更するという方法がとられた。

収入の積み増しに苦心していたさきがけとともに、社会党は制度改革の主張に踏み出し、上限を撤廃することによって、資金の確保を実現しようとした。両党の意向は、与党間協議の場において直ちに表明された。自民党の三塚博政治改革本部長、社会党の山花貞夫政

<sup>28</sup> 実際に交付されたのは、予定額から約700,000,000円が減額された金額であった。

<sup>29</sup> 推移については第2章図2を参照。

治改革推進プロジェクト委員長、さきがけの三原朝彦政務幹事が参加した与党間での政治改革協議会において、山花から三分の二条項の撤廃に関する提案がなされ、三原はこれに同意した<sup>30</sup>。この時点で、三分の二条項がアジェンダとして認識され、問題の流れが顕在化した。

これと連動し、政策の流れが明確化された。社会党とさきがけは、集金活動が続けることが政治改革に逆行する行為であるとして、条項の撤廃を正統化した。両党の提示した論理は、自民党が国民政治協会に献金要請を行ったことへの牽制であった。それに対し、自民党は、収入を助成のみとすることは適切でない、企業献金は悪いものではないなどとして上限の維持を主張した。

両陣営の主張は、三分の二条項を撤廃するか維持するかという二つの選択肢へと収斂していった。負担を軽減することが目的であるならば、上限の基準を緩和するという選択肢も考慮され得る。しかし、社会党が政治献金を問題視したことによって、献金と政党助成を併存させることが困難になった。妥協案を模索する道が断たれ、政策の流れにあたる具体案は、条項を維持するか撤廃するかの二つに絞られることとなった。

### (3) 新進党の揺さぶり

社会党とさきがけから明確な意思表示がなされたことにより、自民党は条項の撤廃に関する検討を迫られることになった。しかし、自社さ連立における自民党の配慮とは、社会党からの要請をすべて受け容れるということではない。実際には、消費増税や小選挙区の区割りといった事例のように、社会党の側が自民党の要求を容認する場面もみられた<sup>31</sup>。このように考えると、自民党は、社会党とさきがけによる圧力の他に、別の側面からの圧力を受けていた可能性がある。

連立の維持にゆらぎが生じる場合としては、与党間の連携が滞ることに加えて、与党の切り崩しが行われることを想定することができる。すなわち、連立の外側に位置する野党

---

<sup>30</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1995年3月25日付。『日本経済新聞（朝刊）』1995年3月25日付。『読売新聞（朝刊）』1995年3月25日付。山花貞夫は、1995年末に新党を結成していることから、社会党の意向が山花自身の意向であった可能性もある。本章では、政治改革協議会に参加した社会党の代表者として山花を位置づけているため、上記の表現とした。もっとも、山花が新党の結成を検討していたとすれば、三分の二条項をめぐる、緩和よりも撤廃を求め得る。緩和の場合には、政党助成を得るために、少なからず何らかの実績が必要となるのに対し、撤廃の場合には、発足直後の新党も助成を受けることができるからである。

<sup>31</sup> 新川、前掲論文、59頁。

によって、与党間の連携が阻害される可能性である。そこで、次に、野党第一党であった新進党の動きに注目する。まず、新進党にも、条項の撤廃を求める誘因が生じていたか否かを確認するために、収入構造に目を向ける。続いて、三分の二条項をめぐり、新進党がどのような態度を示していたかを明らかにする。

新進党が年間を通じて活動したのは1996年と1997年の2年間であり<sup>32</sup>、いずれの年も、政党交付金が最大の資金源であった<sup>33</sup>。同水準の助成を受け続けるためには、議席数と得票を維持することに加えて、同水準の自主財源を確保し続けなければならない。しかし、新進党が1996年に集めることのできた自主財源は、684,741,586円にとどまり、前年から363,192,561円減少した<sup>34</sup>。自主財源の減少は、交付額の減額をもたらす可能性がある。この点をふまえると、新進党にとって、三分の二条項は党収入の減少をもたらすものであり、維持する必要性に乏しかった。

実際に、新進党内では、与党間での協議が始まった直後、三分の二条項の撤廃を求める声が聞かれるようになった<sup>35</sup>。4月下旬の時点で、新進党内では、党執行部が所属議員に対して資金を獲得するためのパーティーを開催するように求め、旧公明党議員による反発が生じた<sup>36</sup>。翌月に開催された同会議では、党として、条項の撤廃を求めるという方針が決定された。「明日の内閣」に名を連ねていた西岡武夫は「この条項のために、多くの政治資金を集めないと政党交付金をもらえないという奇妙な図式になっている」と述べ、新進党の意向を明確化した<sup>37</sup>。

この時点で、新進党は、社会党と同じ指向を有することになった。もともと、新進党と社会党の関係は冷えきっており、1996年に至っても敵対的な関係が維持されていた。それ

---

<sup>32</sup> 山本健太郎「政界再編期における新党のタイポロジー」『北海学園大学法学部50周年記念論文集』2015年、469-471、表1を参照。

<sup>33</sup> 1995年には約9,200,000,000円の交付を受け、年間収入総額の52.57%を占めた。1996年の交付額は約9,800,000,000円であり、割合は80.29%であった。両年の交付金の割合に差がみられるのは、借入金の有無が影響している。1995年、新進党は4,000,000,000円の借入を行っており、収入総額が底上げされたために交付金が50%台にとどまった。1996年には資金の借入がなされなかったため、収入総額が縮小し、交付金の割合が上昇した。

<sup>34</sup> 三分の二条項における前年収入には、政党本部が得た資金のほかに、政党支部が得た資金も含まれる。ここでは、政党本部の収入に論点を絞っているため、言及している金額は、実際の交付額に比べて少額となっている。

<sup>35</sup> 『読売新聞（朝刊）』1995年4月6日付。

<sup>36</sup> 『読売新聞（朝刊）』1995年4月26日付。5月26日付。

<sup>37</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1995年5月30日付。『日本経済新聞（朝刊）』1995年5月30日付。『読売新聞（朝刊）』1995年5月30日付。



ゆえ、社会党と新進党がただちに関係を回復する見込みはなかった。羽田政権下において、新生党や民社党、日本新党など、後に新進党に集った諸政党は、社会党を除く新会派を設立し、社会党の連立離脱を招いたのであった<sup>38</sup>。しかし、同条項についての対応に注目すると、両党の意向は一致していたことがわかる。

各党で三分の二条項に関する議論が始められたのは、第 132 回国会の会期中であった。第 132 回国会の召集日時点において、自民党、社会党、さきがけは衆議院でそれぞれ 208、70、21 議席を有していた。それに対し、新進党は 176 議席であり、野党の協力を得たとしても、同党の提出法案が可決する見込みはない。しかし、三分の二条項については異なる見方が可能となる。全 511 議席のうち、256 議席が過半数となる場面において、社会党、さきがけ、新進党が足並みを揃えると 260 議席となり、衆議院において可決する余地が生じる<sup>39</sup>。

新進党による法案提出の可能性は、与党 3 党にとって結論を急ぐ動機となる。与党間での合意形成はなされておらず、自民党が条項の撤廃に反対し、社会党とさきがけが賛成すると、連立与党の不一致が表面化する。与党が足並みを揃えて野党案に反対することは、社会党とさきがけにとって、自らの望む施策を否決することになる。

政策の流れでみたように、与党間の協議において、本件をめぐる選択肢は、条項を撤廃するか維持するかという二つに狭められていた。そのため、社会党とさきがけにとって、野党案を否決することは、条項の維持を選択することと同義であったといえる。2 党がこの状況を回避するには、新進党の案に賛成しなければならない。政権維持を優先する自民党にとって、新進、社会、さきがけの連携は、直ちに政権を喪失することにつながるものではないとしても、与党間の亀裂となるものであり、回避する必要があった。

新進党は、条項の撤廃が成立した第 134 回国会において、政党助成法の改正に反対した。しかし、問題の流れが顕在化してからの動きをたどると、新進党が条項の撤廃を求めていることは明らかである。第 134 回国会において、新進党が反対する意向を示したのは、与党の方針が固まってからのことであった。1995 年 10 月 19 日、与党の政治改革協議会において、条項の撤廃を進めることが確認された。渡部恒三新進党政務会長は、与党からの打

---

<sup>38</sup> 中井孔人「羽田政権」岩淵美克・岩崎正洋編『日本の連立政権』八千代出版、2018 年。

<sup>39</sup> 参議院において、社会、さきがけ、新進の 3 党を合計しても過半数に届かないため、ただちに法案が成立することは見込まれていなかった。

診を容認し<sup>40</sup>、翌 20 日、自民党の瓦力協議会座長が新進党の羽田孜政治改革推進本部長に対して、三分の二条項の撤廃に関する正式な協力要請を行った<sup>41</sup>。新進党が態度を変えたのはこの直後であった。新進党は、党政治改革推進本部総会での議論の帰結として、条項の撤廃に反対する意向を表明した<sup>42</sup>。当時、新進党の対応を「予想外」とする報道もなされたが、時系列に沿ってみていくと、第 134 回国会において新進党が反対したのは、条項の撤廃が実現することを見越していたからであり、与党との対決姿勢を示す戦略に過ぎなかった。それまでの経緯をたどると、新進党の態度は、条項の撤廃を求めるものであったといえる。

#### (4) 自民党の態度変容

社会党、さきがけ、新進党の方向性が一致したことは、自民党を追い詰めることになった。自民党にとって、撤廃に同意することは、連立与党との関係を重視できるが、政策的な矛盾を指摘されるおそれがある<sup>43</sup>。しかし、撤廃に反対することは、政策的な矛盾を回避することができるものの、連立与党との関係に亀裂をもたらすおそれがある。条項の撤廃をめぐる各党の動きは、互いに重なりあうことによって自民党の態度変容を促す要因になった。自民党は、それらに対してどのような反応を示したのであろうか。ここでは、自民党が合意へと転じる過程に目を向ける。

1994 年 3 月に行われた与党間での政治改革協議会では、三塚博自民党政治改革本部長が「自民党だけどうか、というわけにはいかない」と述べて消極的な姿勢を示した<sup>44</sup>。自民党内においても、反対する声が挙がっていた<sup>45</sup>。自民党は、政権復帰による資金状況の回復を見通しており、早急に条項を撤廃する動機を有していなかったとみられる。そのため、問題の流れが顕在化した当初、自民党は撤廃に慎重な姿勢を採っていた。社会党とさきがけも態度を変えず、両陣営の方向性は平行線をたどった。第 132 回国会の会期が迫り、政治改革協議会のメンバーと国会対策委員長との会談が開かれ、同国会での対応を見送るこ

<sup>40</sup> 『読売新聞（朝刊）』1995 年 10 月 20 付。

<sup>41</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1995 年 10 月 21 日付。

<sup>42</sup> 『日本経済新聞（夕刊）』1995 年 10 月 25 日付。『日本経済新聞（朝刊）』1995 年 10 月 27 日付。『読売新聞（朝刊）』1995 年 10 月 26 日付。『朝日新聞（朝刊）』1995 年 10 月 28 日付。

<sup>43</sup> 実際に、新進党が反対を表明した際には、制度変更を朝令暮改であると批判した。『読売新聞（夕刊）』1995 年 10 月 25 日付。

<sup>44</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1995 年 3 月 25 日付。

<sup>45</sup> 『日本経済新聞（朝刊）』1995 年 4 月 16 日付。

とが決まった<sup>46</sup>。自民と社会、さきがけ間の溝は埋まらないままとなっていた。

6月、連立与党は、3党間での政策協議を中心に、次期国会以降の方針を定める「新三党合意」を発表した<sup>47</sup>。政党助成制度については「改善」を目指し、秋の臨時国会で成立させるという内容が盛り込まれた。具体的な方向性は打ち出されなかったが、「新三党合意」において、「先送り」から「改善」への方針転換がなされた。これには、自民党の態度の軟化が反映されている。三分の二条項の維持は、現行制度の維持を意味しており、修正を施すことなく達成することができる。しかし、与党からは、「改善」に向けた議論を進めることが明らかにされたのであった。「新三党合意」の策定までに、自民党は、制度変更の可能性を受け容れていた。

続いて事態の展開がみられるのは、秋に召集された臨時国会であった。実際に、この第134回国会において政党助成法の改正が行われ、三分の二条項が撤廃された。6月の「新三党合意」に従うと、同国会は、政党助成制度を「改善」する期限となる。3党、とりわけ自民党は、何らかの結論を提示することが求められた。以前までと同様に、与党間の調整は、政治改革協議会を中心として進められた。10月12日、与党協議の結果として、第134回国会中に条項撤廃に関する法案の成立を目指す方針が示され<sup>48</sup>、与党は会期延長のための協議へと進んだ。この時点において、与党の協議者レベルでは、三分の二条項の撤廃が規定路線化したといえる。しかし、与党協議の結論に対し、自民党内からは反発の声が挙がった<sup>49</sup>。

自社さ連立政権における意思決定は、政策ごとの調整チームによる協議をもとに、全体の調整会議によって定められ、政府と党がその方針に従うという手続きで進められた。ただし、全体の調整会議には、政府の意向も反映されていた。すなわち、連立政権の方針は、与党の協議者と政府によって定められることとなり、各党の所属議員は、決定過程に参加する機会をもたない限り、自らの選好を表明したり与党間の合意内容を精査したりすることができなかった。政党助成制度に関する方針をめぐり、自民党議員は、一方的に通達を受けるかたちとなり、与党間協議の方針が示された後、反対する意向を表明したのであ

<sup>46</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1995年6月1日付、『日本経済新聞（朝刊）』1995年6月16日付、『読売新聞（朝刊）』1995年6月26日付。

<sup>47</sup> 『朝日新聞（朝刊）』1995年6月30日付、『日本経済新聞（夕刊）』1995年6月30日付、『読売新聞（朝刊）』1995年7月1日付。

<sup>48</sup> 『読売新聞（朝刊）』1995年10月12日付。

<sup>49</sup> 『読売新聞（夕刊）』1995年10月13日付、『日本経済新聞（朝刊）』1995年10月14日付。

た。しかし、党執行部は協議会の結論を支持し、19日には、条項が完全に撤廃される見通しとなった<sup>50</sup>。

自民党は、党内の反発を退け、政治改革協議会での決定を優先した。連立協議を重視したという点には、村山政権下における意思決定のパターンとの重なりがみられる。条項の撤廃に関して、社会党が積極的な姿勢をみせていたという点も、自社さ連立政権の特徴と合致する。すなわち、速やかな合意形成が難しいときには、社会党の考えが議論の方向性を左右し得る。三分の二条項は、これらに類似する事例であるといえる。

さらに、自民党が態度を軟化させたもう一つの要因として、新進党による態度の明確化を挙げることができる。社会党と新進党が再び協力関係を築く可能性はきわめて低いものの、新進党が本件の主導権を握ることは、自社さ連立への揺さぶりとなる。三分の二条項は、「先送り」されるものから「改善」に向けた協議が行われるものとなり、「三党合意」の方針にしたがって、秋に撤廃が成立した。新進党の動きをこの経緯に重ねてみると、同党は、与党の方針が「先送り」から「改善」へと移行する間に、条項撤廃を求める意思を表明している。新進党から意思表示がなされたことにより、自民党は、議論を先送りすることができなくなった。新進党の意向は、社会党の要請や、維持か撤廃かというかたちで選択肢が狭められていたことと結びつき、自民党の態度変容を促す圧力として作用したのであった。

## 5 制度変更の促進要因

自民党の態度は、社会党が強い関心を向けたこと、野党の新進党が積極的な姿勢を示したことをうけて軟化した。自民党は、社会党が撤廃の意向を示したことにより、三分の二条項についての議論に向き合わなければならず、新進党の立場が明確にされたことにより、態度を明確化しなければならなかった。「新三党合意」において「改善」という表現がとられたことから、自民党の態度に変化が生じたのは6月前後の時期であるとみられる。自民党の態度の軟化は、新進党の態度表明と時系列的に重なっており、与党のみならず、野党の行動も自民党への圧力として作用した。これらのことから、条項の撤廃は、自民党が与

---

<sup>50</sup> 『日本経済新聞（朝刊）』1995年10月20日付、読売新聞（朝刊）』1995年10月20日付。

野党双方からの圧力を受け、方針転換を余儀なくされたために実現したものであると指摘できる。本章の知見として、以下の三点を挙げることができる。

第一に、政党助成制度の変更は、政治資金や政党助成に関する規範的な議論が契機となったのではなく、政治的な判断に起因していたということである。施行から1年足らずでの修正は、制度の欠陥や瑕疵が検出され、制度の在り方という観点からの対応がなされた可能性も想定できる。しかし、実際には、政党助成制度がどのように在るべきかといった議論は乏しいまま、三分の二条項の撤廃が決定された。政党助成がどのような影響を及ぼすのか、政治献金との兼ね合いにはどのような対応が求められるのかといった論点について、慎重な議論がなされることなく制度変更に至ったといえる。政治過程を政策過程的な側面と権力過程的な側面に分けて考えたとき、政党助成制度の変更には、後者の性格が色濃く反映されている。

第二に、政治の流れを含めた分析を行うことによって、わずか1年で改正がなされた背景を明らかにすることができた。福祉政策のように、決定過程に参加するアクターが多数になると、利害調整が容易に進まなかったり、多くの選択肢が浮上することによって方針の決定が遅れたりする。それに対し、三分の二条項に関するステークホルダーは、政党および政党に所属する議員に限定される。問題の流れの顕在化から法案の成立までが1年という期間で進められたのは、利害関係者が政党や議員に限定されていたからである。この点は、二点目の含意として挙げることができる。

第三に、1995年の制度変更が今日における自民党の資金的な優位性に結びついているということである。現在、各党に配分される資金のうち、自民党への交付金が全体の60%以上を占める。しかし、自民党への交付額は、前年収入の三分の二を大きく上回っており、条項が維持されていたとすると、同規模の交付を受けることはできなかった。配分額は、議員数と得票数によって算出されるため、結果として、条項の撤廃によって最も大きな利益を獲得したのは自民党であった。当時、社会党や新進党は、翌年の収入という短期的な影響を重視して、政党助成における上限撤廃を主導した。長期的な点からみると、自民党が最も大きな便益を得ることとなった。

政党助成は各党の主要な財源となり、所与の資金源となった。政党資金の在り方は、政党組織や政治資金の在り方に直結するため、現行の政党助成の点検は不要であるのか否か、制度の修正は不要であるのか否か、今一度検討される必要があるように思われる。しかし、本章でみたように、政党助成制度の変更は、政党の資金需要に左右される。政党自らが問

題提起を行わない限り、問題の流れが顕在化することはなく、仮に、問題として扱われることになったとしても、制度の抜本的な見直しが行われることは不可能に近い。各党の収支額と得票数、議席数、党組織の規模、活動との間に何らかの関係性がみられるか否か、みられるならばどのようなものであるのかが明らかにされるとともに、政党助成と政党組織、政治資金の在り方について、規範的な議論を蓄積していく必要もあるように思われる。

## 第5章 自民党の資金と政党助成

### 1 政党資金における政党助成の役割

政党は、政党助成制度の導入過程と三分の二条項の撤廃過程において、自らの資金需要にもとづく制度の導入を進めた。とりわけ、三分の二条項の撤廃を促進した要因は、自民党が政権維持を優先して、社会党とさきがけからの要請に応じたことにあった。連立与党は、配分予定額が前年収入の三分の二に届かず、交付金の減額措置を受けた政党がみられたことや、政党の収入は各党が決定すべきものであるという点を理由に挙げて同条項の撤廃を進めた。いずれの論点も、政党助成制度が導入される前の時点における審議過程でとり上げられており、同条項を約1年で撤廃することの根拠としては、正統性に欠けるものであった。それゆえ、同条項の撤廃過程は、政党による恣意的な制度変更を示唆する事例となる。

政党の恣意的な行動は、制度変更だけに反映されるとは限らない。制度変更がなされないという状況も、政党の恣意的な行動を示唆するものとして捉えられる可能性がある。政党助成法には、施行から5年が経過した後に総額を見直すことを示唆する条項が含まれている<sup>1</sup>。しかしながら、見直しはなされておらず、総額は導入当初のままとなっている。配分額の算出方法や受給要件も同様に、三分の二条項の撤廃以降、政党助成制度の枠組みに関する変更はなされていない。また、総額に関する見直し規定にせよ、他の枠組みにせよ、見直しが必要とされる状況に関する記述はなされていない。見直し規定が存在するにもかかわらず、制度が維持されていることから、現行制度に問題はないという認識を各党が共有しているように思われる<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 政党助成法附則第六条（政党交付金の総額の見直し）および三十条（検討）では、次のような記述がなされている。「この法律の施行後五年を経過した場合においては、政党交付金の総額について、公職選挙法の一部を改正する法律による改正後の公職選挙法及び政治資金規正法の一部を改正する法律（平成六年法律第四号）による改正後の政治資金規正法の施行の状況をふまえ、政党の政治活動の状況、政党財政の状況、政治資金の個人による拠出の状況、会社、労働組合その他の団体の寄附の状況等を勘案し、その見直しを行うものとする。」政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行状社会経済情勢の変化等を勘案し、公認会計士制度及び監査法人制度等について検討を加え、要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

<sup>2</sup> 共産党は、複数回にわたって政党助成廃止法案を提出している。

助成の実態に目を向けると、交付金の配分には偏りが生じているため、一部の政党についていえば、制度変更を要請する方が自然なことのようにも思われる。三分の二条項の撤廃に関し、連立政権に加わる政党からの要請が契機になったことを考えると、今日まで連立政権を形成してきた自民党と公明党は、制度変更を必要としていないことになる。あるいは、2009年から2012年まで政権を担った民主党と国民新党、および政権発足当初には2党とともに連立に参加していた社民党も、政党助成制度を政策課題としてとり上げることはなかった。

制度が維持されているという点は、各党が助成を不要としていないことはもちろんのこと、各党の需要が満たされていることを示唆している。日本の政党助成制度は、「その政党の歴史やその政党がどのような収入源によってきたのかなどの各党の事情により、政党の自助勢力による収入の状況、財政基盤には相当の差異があ<sup>3</sup>」るにもかかわらず、配分額の上限が撤廃された後、政党の需要を充足するものとなった。その意味において、現行制度は、政党間における均衡点を形成している。配分額の多寡や制度上の諸条件を満たすまでに政党間の違いが存在するにもかかわらず、各党が現行制度を通じて資金需要を満たしているのだとすれば、各党の資金と政党助成との間にはどのような関係がみられるのであろうか。本章から第8章では、交付金額の多寡にかかわらず、いずれの政党も現状維持を求めるのではないかという問いを明らかにするために、交付金が各党の主要な資金源として位置づけられるのか否か、支出面において交付金を欠くことのできない状況が生じているか否かという点に目を向ける。

中北浩爾は、自民党と民主党（当時）の収入に占める政党交付金の割合を示し、会派に提供される立法事務費を含めて、両党の資金が国庫に大きく依存していることを指摘した<sup>4</sup>。政党助成に限定しても、年間収入に占める交付金の割合は、自民党の場合に約60%、民主党の場合に約80%に達している<sup>5</sup>。政党交付金は、両党の主な収入源となっており、いずれの政党も収入面において政党助成に「依存」している。

収入に占める助成金の割合が高い場合には、政党は助成に「依存」しているのであろう

<sup>3</sup> 『国会会議録』第134回国会衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会における瓦力自民党議委の発言。第134回国会 衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会第2号（平成7年12月7日）2頁。

<sup>4</sup> 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書、2012年、124頁。彼は、自民党と民主党が国家財政に依存しているといえる状況がみられると指摘し、両党がカルテル政党であるという見方には否定的な見方を示している。同書、124-125頁。

<sup>5</sup> 第3章を参照。



か。助成金が収入の大部分を占めることは、各党にとって助成金が最も大きな資金源であることを意味するとしても、政党活動に欠かすことのできない資金であることを裏付けるものではない。すなわち、資金が余剰財源化していたならば、助成金は、あくまでも規模の大きな収入源に過ぎず、政党が助成に「依存」しているとはいえない。たとえば、従来の総収入額の 1.5 倍にあたる金額が助成金として提供された場合、既存の項目が占める割合は 40% に圧縮されるが、収入総額は以前の 2.5 倍となる。このとき、助成金は、他の項目を上回る規模の収入源となる。しかしながら、収入額も大幅に増加するため、「依存」状態にあるか否かについては、慎重な判断が求められる。

この点は、政党資金と政党助成とのかかわりを扱うために、二つの点に目を向ける必要があることを示唆する。一つ目は、時間の経過に伴う収入構造の推移である。項目間の比率や金額において、助成金が他の項目よりも大きな規模であったとしても、それらが一時的な現象にとどまる場合には、1 年ごとの傾向がみられたことに他ならない。政党にとって助成金が余剰財源ではなく、主たる財源としての位置づけが長期的に観察される場合には、政党は政党助成に「依存」しているといえる。収入面において、政党が助成金への依存状態にあるか否かを判定するには、収入に占める割合と金額の両者の推移に目を向ける必要がある。それゆえ、政党助成が高い割合を占めるとともに、他の収入項目の金額が減少し、「助成金なしに党財政を維持することができない状況」が一定期間にわたって観察されるときに、政党が助成金に依存しているものとして取り扱うことができる。

二点目は支出である。助成金が余剰財源でない場合には、支出においても助成金が不可欠な資金になると思われる。具体的には、特定の項目に対して常に助成金を充てるようなパターンが観察されたり、資金の繰り越しが行われなくなったりする場合に、支出面においての「依存」が生じる。交付金を投入する項目が限定されているような場合に、政党は、助成による収入を前提とした支出を行っていることになり、交付金以外の資金では既存の支出構造を維持することができない。カツツ (Richard S. Katz) とメア (Peter Mair) によれば、カルテル政党が登場する背景として、政党の活動に必要なコストが上昇し<sup>6</sup>、既存の収入パターンを上回る現象がみられるという<sup>7</sup>。そこで、以下の行論では、政党の収入と支出の二つの側面に目を向ける。

<sup>6</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 15.

<sup>7</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 140.

## 2 資金構造に関する分析視角

政党助成制度の維持をめぐる政党間の均衡は、どの時点においても、政党が助成を求めることによって生じる。政党助成とは、コストをかけることなく政党が資金を得る仕組みであり、導入されたものを積極的に排除することは想定されない。政党が助成の停止を選択することは合理性を欠いており、制度の存続はきわめて自然なことのようと思われる。

しかしながら、実際の運用面に目を向けると、制度が維持される要因をそのような単純な構図だけで説明することは難しい。既に述べたように、各国の政党助成には、制度面における違いがみられ、全ての政党が一律の資金を得るのではなく、議席数や得票率、党員数など、何らかのかたちで傾斜的な配分がなされるようになっている。それゆえ、基準の充足が難しい政党は、要件の緩和を求める可能性がある。また、政策決定を主導できる立場にある政党が自らに有利な制度設計を施したり、他党に厳格な規定を課したりして、資金力の差を拡大しようとすることもあり得る。

これらの点は、資金を多く得ることのできる政党とそうでない政党が存在し得ることを示している。前者の政党は、後者の政党に対して資金的に優位な立場となり、後者の立場に置かれた政党は、資金的不利を解消しようとして、制度の廃止を目指す可能性がある。あるいは、十分な自己資金の確保が可能な政党は、助成金に依存する政党を批判するとともに、そのような政党の弱体化を図るため、制度の廃止を主張することができる。優位な立場にある政党がその立場を強めようとせず、同時に劣位側の政党が優位政党を批判したり制度の修正や撤廃を求めたりせずに、両者が制度を維持し続けようとするならば、立場や政党資金の規模にかかわらず、制度の維持につながる各党の動機を明らかにすることが重要となる。

ピアソン (Paul Pierson) は、一般に、政治制度には変更されにくく、維持されやすいという特性がみられることを前提として、そのうえで生じる変化とはどのようなものであるのか、それらの変化がなぜ生じるのかを論じるために、時間という要素に注目する分析枠組みを提示した<sup>8</sup>。彼によると、制度には経路依存が生じるという<sup>9</sup>。経路依存とは「ひとたび特定の経路が定まれば、自己強化過程から方向転換することは非常にむずかしくなる

<sup>8</sup> Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press, 2004. (粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム——歴史・制度・社会分析』勁草書房、2010年。)

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 18-20. (同書 23-25 頁。)

<sup>10</sup>」ことを意味する。ある時点での選択が後に採り得る選択肢を規定し、それ以降の時点において、過去に採り得た選択肢を採用しようとしても、不可能であるか、多大なコストを投入しなければならない状態がみられるとき、当該の制度をめぐる経路依存が生じる。

ピアソンは、経路依存が生じる理由として、正のフィードバックというメカニズムを挙げている。正のフィードバックとは、ある行動を「繰り返すごとに特定の経路に引きつけられる可能性が増し」、「効果が蓄積されるにつれ」て生じる自己強化の循環である<sup>11</sup>。ある時点において、何らかの選択や制度の導入がなされると、関連するアクターは、当該の選択や制度にもとづいた行動を採るようになる。正のフィードバックは、その過程が繰り返しみられるようになることを指している。正のフィードバックが生じると、前の時点で採り得た選択肢に戻ることはできないか、戻ることができるとしても、多大なコストを投入しなければならない。「ある特定の時期の決定が、のちの政治に大きな影響を与える<sup>12</sup>」こととなり、その帰結として経路依存が生じる。

ピアソンは、以下の三点を理由として、経済の領域よりも政治の領域において正のフィードバックが生じやすいと指摘した<sup>13</sup>。第一に、政治においては、経済市場にみられるような競争と学習のメカニズムがほとんど作動しない。政治の領域では、市場における競争を通じた圧力がほとんど生じず、効率化を求める学習効果が期待されない。市場は、より効率の良い選択肢を採用するのに対し、政治は、価値や基準など、効率という単一の尺度によって選択肢を定めるのではない。

第二に、時間的射程の問題がある。市場において、短期間に得られる大きな利益よりも、長期的に得られる利益の方が大きくなると見込まれる場合は、直近の時点では小さな利益にとどまるとしても、後者を選択することが効率的な行動となる。それに対して、政治において、決定を行う政治家は、数年ごとに実施される選挙で当選し続ける必要があり、短期間に得られる利益に関心を向けやすい。第三に、制度設計者が将来的な制度変更を阻止すべく、変更コストの高い設計を行う可能性がある。

それらの特徴をふまえると、政治制度の変化を論じるためには、時間という長期的な視角を分析に組み込むことが有用となる。ピアソンは、制度の有する弾性に注目することに

---

<sup>10</sup> Pierson, *op. cit.*, p.10. (同書、13頁。)

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 17-18. (同書、22頁。)

<sup>12</sup> 北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣、2011年、31頁。

<sup>13</sup> Pierson, *op. cit.*, pp.40-44. (前掲書、51-56頁。)

よって、制度変化がどのように、なぜ生じるのかを論じることができると述べる<sup>14</sup>。制度弾性とは、制度変化を困難にする性質であり、それらが均衡状態を維持する限りにおいては制度変化が生じず、いずれかに変化が生じると制度の変化に至る<sup>15</sup>。

制度弾性を形成するのは、調整問題、拒否点、資産特定性、正のフィードバックである。既存の制度をアクター間の調整による均衡状態として捉えると、制度変更を行うには、アクター間での調整が再び行われなければならない。このときに生じるコストが障害となり、調整問題が発生する。そもそも、制度変更がなされるまでには、決定作成にかかわるアクター間の合意が形成されている。逆にいえば、決定にかかわるアクターのいずれかが拒否権を行使すると、制度変更に至らない。制度の創設者は、自らが決定作成に直接的に関与することのできない立場に置かれたとしても、当該制度からの利益を企図して、制度変更を阻止するような条件を組み込む可能性がある。このことは、制度における拒否点の存在を示唆している。また、制度の利害関係者は、当該制度の存在を前提とした活動を展開すればするほど、既存の制度変更を望まなくなる。たとえば、政治家が後援会組織を充実させるために、資金や時間といった資源を投入し続けるのに伴い、彼らは、後援会の存在が有効となる選挙制度の維持を支持する<sup>16</sup>。

制度における資産特定性は、時間の経過とともに制度変更のコストを高める。このように、時間の経過を通じた循環が維持されるようになると、制度の自己強化機能が高まり、正のフィードバックが生じる。ピアソンは、時間的な文脈の中でこれらの四つの要素に注目することにより、変化を引き起こす要因と、その要因が生じるまでの過程を明らかにすることができる<sup>17</sup>。ピアソンは、制度が必ず変化を経験するという立場から議論を展開したのではなく、あくまでも、弾性を形成する四つの要素に変化が生じることによって制度変化が促進されることを論じた。そこで、日本の政党助成制度における制度弾性に注目する。

調整問題とは、複数のアクターが均衡状態を再び作り出すときのコストを指す。調整が達成されるのは、アクター間の期待値が均衡点に達するときである。政党助成制度とは、

---

<sup>14</sup> Pierson, *op. cit.*, p.142. (前掲書、187頁。)

<sup>15</sup> 制度弾性を分析枠組みとして援用しているものに、三田姫路香の議論を挙げることができる。三田姫路香「航空政策における制度変化の政治過程——日米航空自由化を事例として」『公共政策研究』第15巻、2015年、146-159頁。

<sup>16</sup> 古地順一郎「ピアソンの歴史的制度論」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年、126頁。

<sup>17</sup> Pierson, *op. cit.*, pp.142-153. (前掲書、187-201頁。)

一定の条件を満たす限りにおいて、政党が国家から資金提供を受ける仕組みである。同制度の文脈において考えると、助成金の配分に偏りが生じたり、交付対象から漏れる政党が出現したりするときに、各党の均衡状態が崩れ、調整問題が生じる。逆にいうと、どの時点においても、助成金を受給する政党が現行制度への不満を抱かない状況にあるならば、調整の必要は生じない。現状の変更に伴うコストやリスクを負ってまで、政党が新たな均衡状態を作り出そうとすることは考えられないからである。制度が各党の期待を充足することとは、交付金が各党の資金需要を満たしていることを意味する。そこで、調整問題については、各党に配分される助成金額、および各党の年間収入に占める助成金の割合を測定し、いずれの政党も現行制度の再調整を求める状況にはないことを示す。

拒否点は、変更のコストを高めるような制度の要素である。ピアソンによると、制度選択の時点において、「制度設計者は、対立相手がすぐにでも政権を獲得し、これまでの設計を覆したり、別の目的に利用したりしてしまう可能性を考慮に入れるに違いない<sup>18</sup>」という。政党助成制度は、日本の憲法改正手続きのように、変更までに複数のハードルが課されているものではない。少なくとも、どの政党が政権党に就いたとしても、議会の過半数を確保しさえすれば、助成の停止を決定することができる。それゆえ、政党助成制度には拒否点が存在していないといえる。どの党が政権党の地位に就いたとしても、その他の政党が制度変更の可能性を低く見積もっているとすれば、拒否点に該当するような仕組みを用意する必要がない。制度変更を困難にするような、直接的な拒否点を設けるのではなく、どの政党も助成金を受給できる仕組みを採用し、利益を共有することによって、間接的な拒否点を設けることができる。このように考えると、政党助成制度の拒否点は、公式的には存在していないが、受益者たる政党の立場からすると、調整問題に吸収される。そのため、拒否点については個別に論じず、調整問題に含まれるものとして取り扱うこととする。

続いて挙げられるのは、資産特定性である。これは、資産が「何か別の活動に簡単に再配置できるものではなく、特定の環境や用途に限定されている<sup>19</sup>」状況を指す。資産を各党に配分される資金として位置づけて考えると、求められるのは、それらが特定の環境や用途に限定されているか否かを明らかにすることである。日本の政党助成制度は、助成金の使途を原則的に制限していない。すなわち、助成金の支出に何らかのパターンが観察されるならば、各党は自らの需要に応じて、資金を特定の用途に投入していることになる。

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.145. (同書、190頁。)

<sup>19</sup> Pierson, *op. cit.*, p.148. (前掲書、195頁。)

各党は、それぞれの事情に応じた資産特定性を有する。資産特定性については、各党の政党助成金の支出に特定のパターンがみられるのか否かに目を向けることとする。

調整問題と資産特定性は、それぞれの政党を個別に扱うことで見出される。各党が一定期間にわたって同じ収支パターンを示すならば、政党ごとに正のフィードバックが生じていると捉えることができる。さらに、複数の政党がそのようなパターンを示すならば、政党助成制度そのものに正のフィードバックが生じていると理解できる。本研究では、1995年以降に登場した全ての政党を対象として、政党助成金の支出パターンを析出し、政党ごとに正のフィードバックが生じているのか否か、複数の政党を視野に入れたとき、政党助成制度に正のフィードバックが生じているのか否かを明らかにする。

### 3 自民党の収入構造

本節では、党費・寄付・事業収入などの自主財源に縮小傾向がみられるか否か、自主財源と交付金との間にはどの程度の差が生じているのかを明らかにする。まず、1976-2016年までを時系列的にたどりながら、自主財源の減少が生じているか否かを確認した後、1995年以降の期間に焦点を絞り、政党交付金と自主財源との間にみられる規模の差を示す。図1は、対象期間における自民党の主な収入項目の割合を示している。

岩井奉信は、1986-1988年までの収入構造を示し、寄付が主な資金源となっていることを明らかにした<sup>20</sup>。図1からわかるように、現在の様式での収支報告が始まった1976年から、政党助成が導入される前の1994年にまで期間を拡げても、岩井の指摘と同様の傾向がみられる。同期間における寄付の割合は、年間収入の62.76%を占めており<sup>21</sup>、50%を下回ったのは、1990年における48.10%と1993年の34.13%の2度であった<sup>22</sup>。実際の金額にも差がみられ、たとえば、1991年の寄付が17,059,212,317円であったのに対し、党費は8,197,309,500円であった。自民党への寄付は、主に日本経済団体連合会（経団連）に加盟

<sup>20</sup> 岩井奉信『政治資金の研究——利益誘導の日本の政治風土』日本経済新聞社、1990年。

<sup>21</sup> 1986-1988の3年間の平均は59.36%である。

<sup>22</sup> 両年の収入において寄付の割合が縮小したのは借入金の影響によるものである。自民党は、いずれの年においても10,000,000,000円の借り入れを行っており、例年と異なる傾向がみられることとなった。寄付と借入金とを比べてみると、1990年には、14,837,139,881円の寄付収入が記録され、同項目が相対的に最も大きな規模であったが、1993年の場合には、寄付による収入が9,164,796,649円にとどまり、借入金が最も大きな資金規模となった。

している企業からの献金が中心となっている<sup>23</sup>。企業は、自らに割り当てられた金額を経団連に納め、経団連が自民党の政治資金団体である国民政治協会に寄付を行い、国民政治協会から自民党に資金が移される<sup>24</sup>。寄付の項目による収入は、同党にとっての最大の資金源であり、1976年時点において既に、7,284,658,426円が全体の90%以上を占めていた<sup>25</sup>。

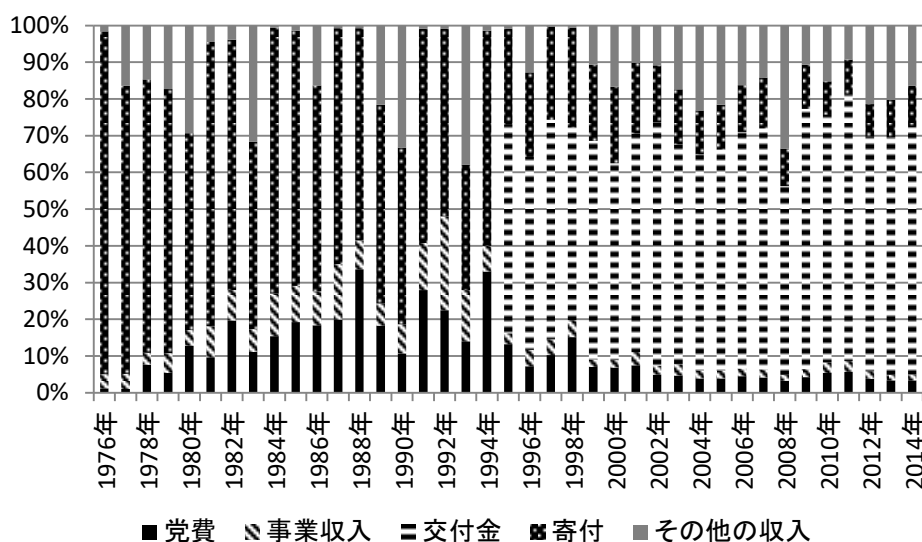


図1 自民党における収入構造の推移 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

1970年代から1980年代における自民党では、派閥の領袖が総裁の地位をめぐる競争しており、資金集めに関しても彼らや彼らの派閥に所属する幹部議員が中心的な役割を担った。1970年代の集金活動は、派閥の領袖が一手に引き受けるかたちで行われており、自民党議員は、自らの活動資金を確保するために派閥に所属していた。中選挙区制のもとにおいて資金需要が高まり、議員個人は、選挙運動に投入するリソースを用意するために、派閥からの援助を受ける必要があった<sup>26</sup>。1980年代には、派閥や政治家の収入が政党本部

<sup>23</sup> 広瀬道貞『政治とカネ』1989年、岩波書店、96頁。

<sup>24</sup> 国民政治協会については以下を参照。岩井、前掲書、109-106頁。北岡伸一「自由民主党——包括政党の合理化」神島二郎編『現代日本の政治構造』法律文化社、1985年、127頁。

<sup>25</sup> 岩井、前掲書、93頁。

<sup>26</sup> 岩井、前掲書、101頁。J. A. A. Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, 2nd edition, London: Weidenfeld and Nicolson, 1982, pp. 124-125. (荒木俊夫・相内俊一・阿部四朗『現代日本の政治変動』木鐸社、1985年、125頁。)

の収入を上回っている。当時、集金活動、および所属議員への資金供給は、政党本位で行われるものではなかった<sup>27</sup>。

自民党の収入の推移をみると、時期区分、あるいは集金活動の中心人物にかかわらず、企業献金が同党の資金を支えていた。党費や事業収入は、個人ベースで行われる集金活動であるのに対し、寄付は、基本的に企業や団体を通じて行われた。それゆえ、資金規模についても、寄付が三項目のうちで最大となった。しかし、寄付が従来からの主な収入源であったとしても、図1は、寄付による収入の割合が時間の経過とともに縮小していることを示している。さきほどのように1991年を例に挙げると、同年には17,059,212,317円が計上されており、2016年までの全ての期間における最高額を記録することとなったが、同年の収入構造における割合に換算すると、全体の58.25%にとどまっている。寄付による収入が過去最高額を記録しながらも、全体の6割未満にとどまったことは、他の項目が拡大し、寄付の割合が圧縮されたことを示している。1990年と1993年のように、借入金が必要な割合を占める場合もみられるが、資金の借入れは毎年行われるのではない。それゆえ、借入金の有無にかかわらず、相対的に他の項目が拡大しているといえる。党費と事業収入を通じた収入の割合は年々高まりをみせ、1988年には党費が33.67%、1992年には事業収入が25.48%に至った。1976-1994年における両項目の平均がそれぞれ15.88%、8.97%であり、1988年の値がそれまでと比較して高い水準にあることがわかる。

---

<sup>27</sup> Gerald L. Curtis, *The Japanese Way of Politics*, New York: Columbia University Press, 1988, pp. 180-183. (山岡清二訳『「日本型政治」の本質——自民党支配の民主主義』TBSブリタニカ、1987年、201-205頁。) 岩井、前掲書、103-104頁。カーティス(Gerald L. Curtis)によれば、1975年に行われた政治資金規正法の改正では、派閥や個人の集金活動を抑制し、政党を主体とした資金集めが行われるように仕向ける意図がみられたという。結果的には、議員個人が設立できる団体数に制限がかけられず、資金の流れが細分化することとなり、試みは失敗に終わった。この点をふまえると、政党交付金は党本部を資金の享受者とするため、政党助成制度の導入により、集金構造が個人中心から政党中心に移行したといえる。



表1 自主財源と政党交付金の規模の比較（自民党）

	主な自主財源(円)	政党交付金(円)	比率
1995年	9,987,809,308	13,358,744,000	1.34
1996年	9,038,563,720	13,707,506,000	1.52
1997年	9,773,717,177	14,690,761,000	1.50
1998年	13,533,918,073	15,197,294,000	1.12
1999年	7,447,781,089	14,896,749,000	2.00
2000年	8,044,245,013	14,538,016,000	1.81
2001年	7,408,735,585	14,534,576,000	1.96
2002年	5,271,696,347	15,163,954,000	2.88
2003年	5,839,725,703	15,397,552,750	2.64
2004年	4,766,133,131	15,533,862,000	3.26
2005年	4,787,737,105	15,779,514,000	3.30
2006年	5,066,342,974	16,846,735,000	3.33
2007年	5,109,556,798	16,595,837,000	3.25
2008年	4,658,681,354	15,842,638,000	3.40
2009年	3,635,051,333	13,980,328,000	3.85
2010年	2,651,636,178	10,263,816,000	3.87
2011年	2,542,034,821	10,114,685,000	3.98
2012年	2,346,153,400	10,154,000,000	4.33
2013年	3,513,650,860	15,058,582,000	4.29
2014年	3,805,569,078	15,783,660,000	4.15
2015年	3,806,179,728	17,049,089,000	4.48
2016年	3,899,086,265	17,436,291,000	4.47

出所 筆者作成。

項目別にみると、寄付が従来からの主な資金源であったことに加え、党費と事業による収入が増加しており、1990年代初頭までの期間には自主財源全体が増加していたといえる。しかし、増加傾向は継続せず、一転して下降することとなった。繰越金を除く実質的な年間収入の金額は、1993年の26,854,166,591円から1994年の12,692,048,918円へと半額未満に減少している。同期間において収入額が減少したことは、1993年の総選挙後に自民党が下野し、非自民連立政権が成立したことを反映している。寄付を行う企業は、基本的に経団連に属しており、自民党からの利益誘導を求めて献金を行っていたのであった。それゆえ、自民党が政権から退いたことにより、各企業は政策決定過程における同党の影響力が低下することを認識し、それまでの献金をとりやめたのであった。

その後、自民党は、政権に復帰するとともに政党助成が実施されたことにより、1995年からの年間収入額が以前の水準に復帰し、同年には23,548,953,318円となった。通時的にみると、収入の増加は、自民党における資金量の回復を示している。しかし、ここで注目すべきことは、収入額の規模が政党助成導入前の水準を上回るまでに至らず、同規模にとどまった点である。当時、自民党は、政党助成制度を通じて多額の資金を得るとともに、政権復帰によって再開される献金を合わせて収入を拡大し得た。しかしながら、実際に収入総額が増加に転じることはなかった。それゆえ、1993年から生じていた自主財源の減少は、政党交付金の相対的な重要性を増すことになった。年間収入の推移を見ても、1995年以降、減少の一途をたどっている。

続いて、1995年以降の期間に焦点を絞り、自主財源と政党交付金の差に目を向ける。表1は、党費、事業収入、寄付を合算した自主財源と政党交付金の金額、および両者の規模の差を示している。政党助成開始後の数年間において、交付金額の規模は自主財源の2倍以下であった。たとえば1998年の事例をみると、13,533,918,073円の自主財源と15,197,294,000円の政党交付金の比率は1.13倍であり、2001年までの期間では1999年における2.00倍が最大の値であった。2002年以降は明らかな上昇傾向に転じ、同年に2.88倍、2004年に3.26倍、2012年に4.33倍となり、2016年まで4倍台で推移している。

交付金額が概ね一定の水準で推移していることをふまえると、交付金額と自主財源との差の拡大は自主財源の減少に起因する。他の収入項目と違い、政党交付金は資金規模の変動が生じにくいいため、政党の側からすると、毎年安定的に確保することのできる資金源となる。収入に占める交付金の割合は50%台後半から70%台前半の範囲に収まっており、

一定の水準を保っている<sup>28</sup>。自主財源は、金額と割合の双方において減少し続けており、2012年の与党復帰後には金額が増加しているものの、以前の水準へと回復するまでに至らなかった。それゆえ、自主財源の金額と資金源間の比率の値との間には負の相関がみられる<sup>29</sup>。自民党にとって、政党交付金は、1993年以降に減少した収入を補填する位置づけとなっており、党財政を支える役割を担っているため、余剰財源とみなすことはできない<sup>30</sup>。収入構造に焦点を当てると、政党助成が開始される直前から自主財源が減少し始め、元の水準に復帰することのないまま推移していることが明らかとなる。それに対し、政党交付金は、2009年から2012年までの期間を除き、ほぼ一定の金額となっている。自主財源の減少と政党助成の安定性という二つの要因により、自民党は、収入面において、政党助成に依存することとなった。

#### 4 自民党の支出構造

##### (1) 政党本部における支出構造

収入構造の推移からわかるように、政党助成によってもたらされる資金は、年による増減が生じにくい。また、三分の二条項が撤廃されたことにより、政党交付金は、後援会活動や政治資金パーティーの開催といった自助努力を行わなくても得ることのできる資金となった。それらの点をふまえると、自民党は、政党交付金を恒常的な資金源として位置づけている可能性がある。本節では、政党交付金の支出という側面に光を当て、「助成金なしに維持することができない状況」が観察されるか否かを明らかにする。手順は、政党本部としての支出、政党交付金の支出の概要を把握した後、本部支出のうち、交付金が充てられている割合を算出する。まず、収入構造の検証と同様に、1976年以降の本部支出を確認する。図2は、1976年以降における自民党の支出の推移を示している。政治資金収支報告

<sup>28</sup> 自民党は、2009年の第45回衆議院議員総選挙において下野し、第二党となったため、翌年から再び政権交代が起こる2012年まで、交付金額が減少している。交付金額が減少しながらも、自主財源も減少しているため、結果として両者の規模の差が通時的な傾向から逸脱することはなかった。

<sup>29</sup> 相関係数は-0.93 ( $p<0.05$ )。

<sup>30</sup> 政党交付金の導入と自主財源の減少との因果関係については本章の射程を超える議論であるが、寄付者や献金者側に焦点を当て、政党助成制度の導入が献金のインセンティブを低下させているのではないかという問題意識からの分析は、政治資金に関する研究の重要な知見となる。

書における主な支出項目は、経常経費と政治活動費との二種類に区分されており、それらの内訳に該当する項目が設けられている。

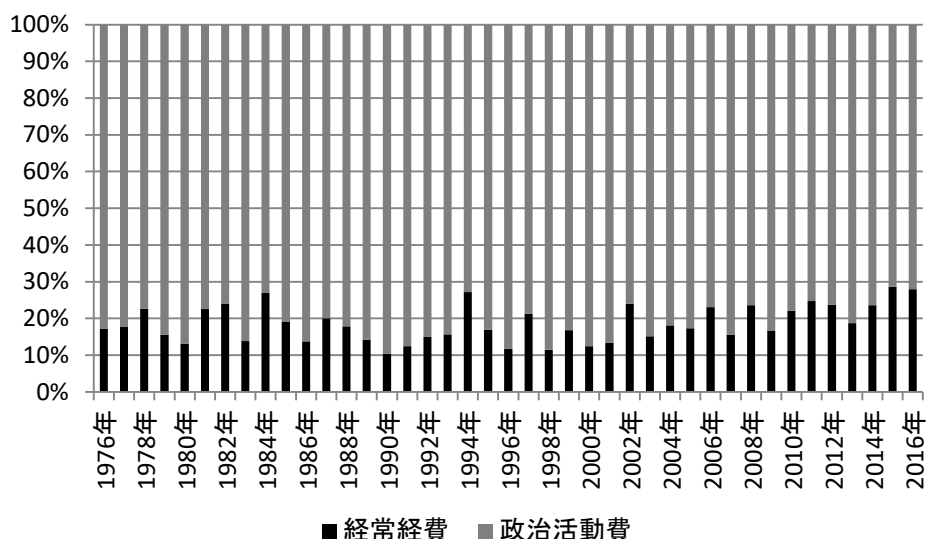


図2 自民党の支出構造の変遷（1976-2016年）

出所 筆者作成。

経常経費は政治活動費に比べて規模が小さく、年間支出に占める経常経費の割合は、1976-2016年の平均が18.70%となっている。推移をみると、毎年の変動の幅は小さいものの、時系列的な傾向として緩やかに上昇していることがわかる。経常経費には組織の運営や維持にかかる費用が該当するため、全体の支出額は固定的になる。1976年以降、経常経費を構成する下位項目のうちで最も大きな割合を占めたものは人件費であるが、割合そのものは時間の経過とともに減少している。人件費は、1993年に最大の金額となる3,051,682,466円を、1994年に最大の割合となる78.80%を記録した後、わずかな増減を繰り返しながら、実際の金額と割合の両者において、緩やかな減少傾向を示している。それに対して、事務所費が上昇傾向に転じており、人件費の減少がみられ始めた1996年前後から支出額が増加している。2003年には、2,230,209,401円の人件費に対して2,331,145,067円となり、事務所費が人件費を上回ることとなった。

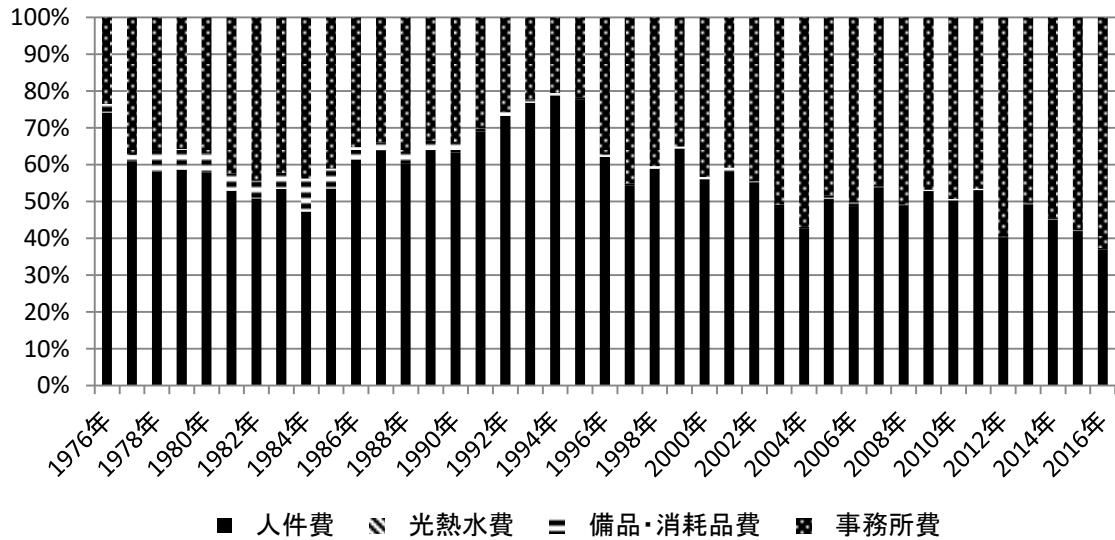


図3 経常経費支出における項目ごとの割合 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

政治活動費は、選挙関係費や組織活動費、宣伝費といった下位項目から構成されており、年ごとに大きく変動する<sup>31</sup>。政党本部における支出額は毎年のように増減するが、経常経費に関する支出が安定的な規模を維持することから、政治活動費の支出額が本部支出の増減を規定している。この項目は、政党が政治的な活動を行うための支出を示しており、国政選挙の有無が金額の増減に直接的な影響を及ぼす。政治活動費の内訳をみると、1970年代から1994年までは、組織活動費が最大規模の項目であった。組織活動費は、政党本部から各議員や候補者に対して資金が移動される際の名目として使用されていたため<sup>32</sup>、国政選挙の年には、選挙関係費よりも組織活動費として多額の資金が投入された。

1995年以降になると、寄付・交付金の項目が大きな割合を占めることになった。これは、党本部が各議員や候補者に対して提供した政党交付金を「寄付・交付金」として計上する規定となっているからである。1976-1994年における同項目の平均が2,520,536,624円、政治活動費総額の17.76%であったのに対し、1995-2016年には、9,096,115,495円、48.39%に上昇した。政党助成制度が導入され、支部政党交付金が創設されたことにより、自民党の政治活動費における大部分は、議員や候補者に対する資金提供が中心となった。政党交付

<sup>31</sup> 政党資金の通時的な傾向を明らかにするために、国会対策費については扱わない。次章以降でも同様とする。

<sup>32</sup> 組織活動費とは「当該政治団体の組織活動に要する経費（選挙に関するものを除く。）で、例えば、大会費、行事費、組織対策費、渉外費、交際費の類」とされている。

金が政党本部を通じて議員や候補者個人に提供されているのであり、その点についての妥当性をめぐり、議論の余地が残されているように思われる。しかしながら、議員が資金を得るまでに、政党を中心とした資金の流れが形成されていることも事実であり、政治改革の目的と合致していると捉えることもできる。

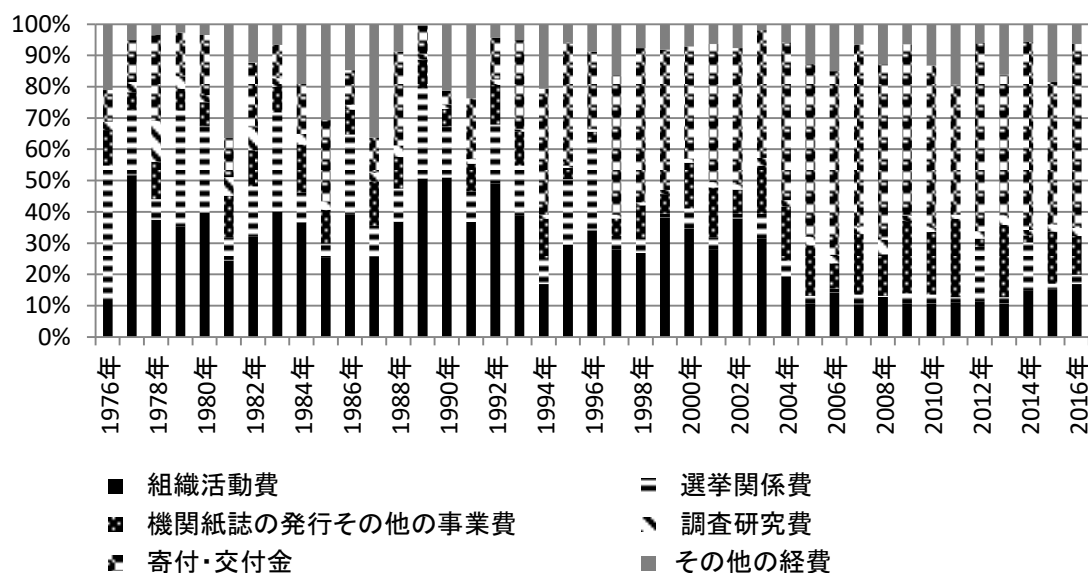


図4 政治活動費支出における項目ごとの割合 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

## (2) 政党交付金の使途

続いて、政党交付金の支出構造に目を向ける。交付金の支出は、党本部の支出に沿ったかたちで行われているのであろうか。それとも本部における支出とは異なる傾向がみられるのであろうか。ここではまず、交付金全体の支出傾向を確認する。政党交付金の支出については、経常経費と政治活動費に加え、支部政党交付金として支出された資金額の報告が求められている。支部政党交付金は、政治家個人への資金提供を意味する。年間で使い切らなかった資金は、「政党基金」という名目で繰り越される。それゆえ、政党交付金の主な使途は、経常経費、政治活動費、支部政党交付金、政党基金の四つとなる。ここでは、本部の支出において交付金が充てられている割合を明らかにすることが目的となるため、政党交付金の使途を概観した後、本部支出に占める交付金の割合について、経常経費と政治活動費の二項目に注目する。

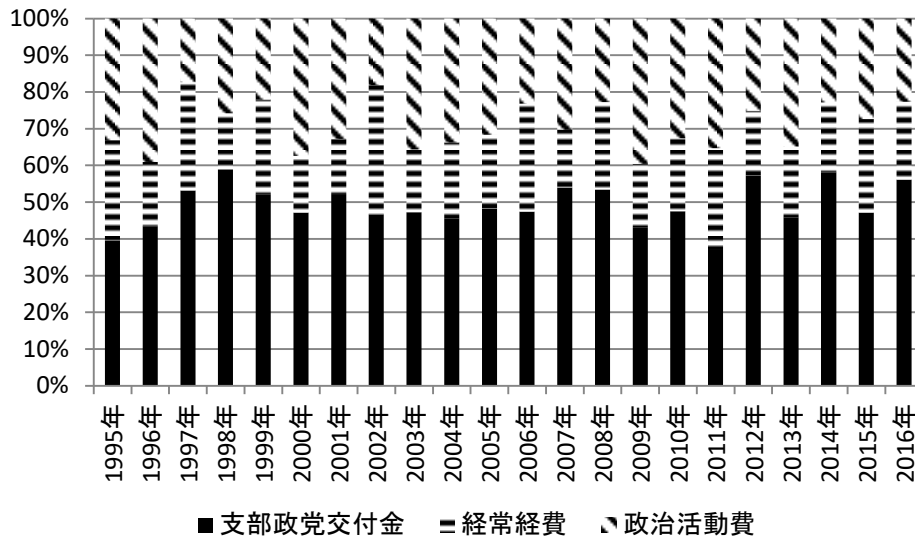


図5 政党交付金支出の割合の推移（1995-2016年）

出所 筆者作成。

政党交付金の支出構造をみると、全期間にわたって最大の割合を占めているのは支部政党交付金であった。政治活動費の占める割合と同規模になる年もみられるものの、常に支部政党交付金が最大の割合を占める。50%以上に達する年もみられ、全期間を平均すると49.11%であった。最大額は2007年の11,607,411,858円であり、1995-2016年の平均額は6,979,087,287円となる。支部政党交付金に次ぐ項目は経常経費と政治活動費とが年ごとに入れ替わっており、常に政治活動費が70%以上であった本部支出とは異なる傾向がみられる。平均額はそれぞれ、2,886,219,054円と4,248,949,124円、割合が16.98%と22.16%であり、全体的な傾向としては政治活動費の方に若干の比重がかけられている。

政党交付金における経常経費支出の内訳をみると、人件費への資金投入が大きな割合を占めていることがわかる。本部支出では、1990年代半ばから事務所費への支出が増加し、人件費の金額を上回るようになった。それに対し、政党交付金は、基本的に人件費への支出に充てられており、最も小規模の場合でも54.70%を占めている。人件費を含む経常経費が総支出において20%前後で推移していたことをふまえると、同党においては、本部支出と交付金支出とが必ずしも連動していない。

政治活動費の内訳を示した図7からは、事業関連としての費用に多くの交付金が投入されていることがわかる。組織活動費としての支出は、本部の傾向と同様に縮小しつつあり、2007年以降、同項目が政治活動費の20%以上を示したのは2016年だけであった。1995年

と1996年には、選挙関係費に対して多額の資金が充てられ、その後、中心となる項目は事業関連費に移行する。しかし、2012年と2014年には、再び選挙関係費への支出が行われており、それぞれ70.50%と72.04%を記録した<sup>33</sup>。

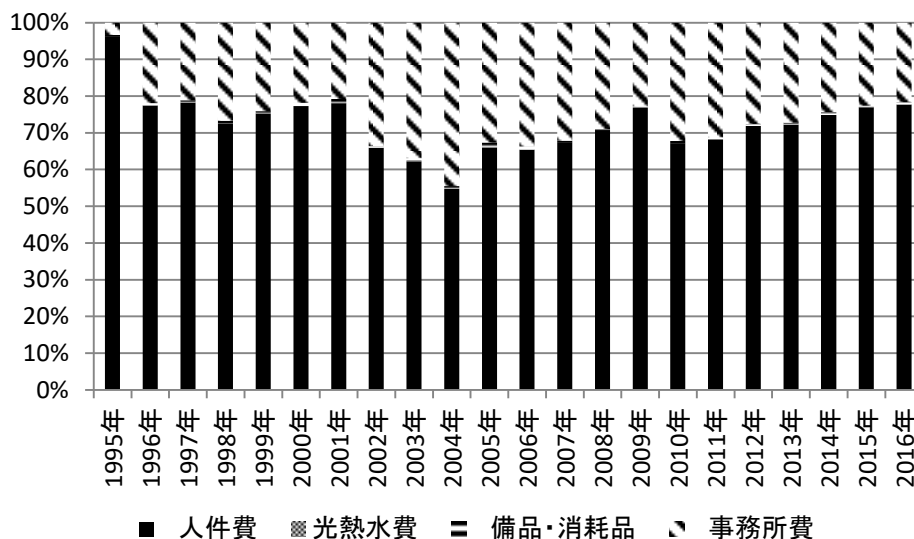


図6 政党交付金の支出における經常経費の内訳 (1995-2016年)

出所 筆者作成。

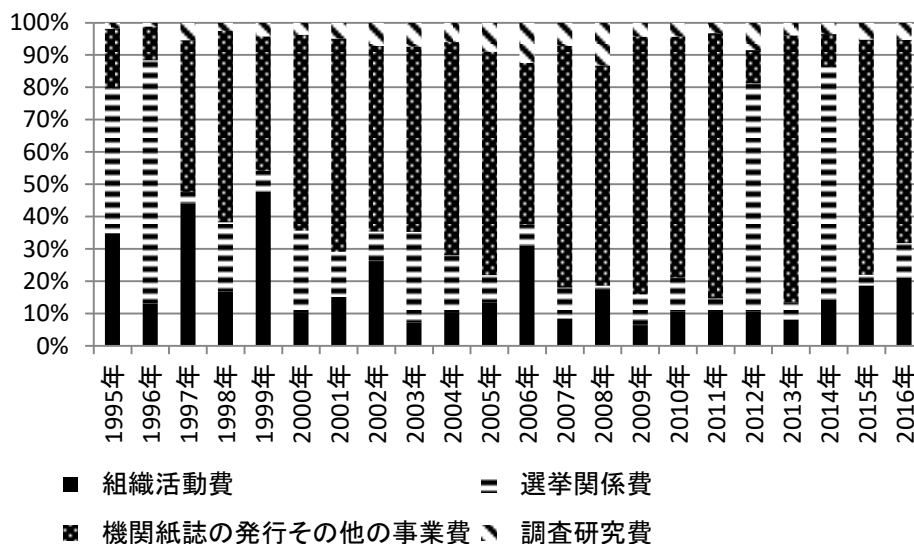


図7 政党交付金の支出における政治活動費の内訳 (1995-2016年)

出所 筆者作成。

<sup>33</sup> この理由を明らかにするには、選挙関係費における金額の推移に注目するとともに、それらの資金の「行方」を追跡する必要がある。しかしながら、本稿での関心は、本部の支出において交付金が充当されている割合を明らかにすることにあるため、ここでは取り扱わないこととする。



### (3) 本部の支出に占める交付金の割合

党本部における支出と交付金支出は必ずしも連動しておらず、自民党は、支出の必要性が高まった項目に交付金を充てているのではなかった。政治活動費のように、年によって資金需要が変化し得る項目があるにもかかわらず、自民党は、それらに沿った支出を行っていない。同党には、あらかじめ交付金の支出先を定め、支出項目を限定するような傾向がみられる。前項までの内容を考慮すると、比較的安定した支出額の推移がみられるという点から、政党交付金が経常経費における人件費と政治活動費における事業関連費の二項目に充てられている可能性を指摘できる。ここでは、二つの項目に注目することを念頭に置きつつ、資金がいずれの項目に対して傾斜的に配分されているのかを確かめるために、全ての項目を対象として、支出額における交付金の割合を検証する。

図8は、自民党本部における経常経費の支出に占める政党交付金の割合である。各折れ線グラフは、それぞれ独立した値を示しており、相互に関係するものではない。自民党による人件費の支出は、平均すると93.64%が政党交付金から支出されており、1996年から1998年の間には、100%に近い値が示されている。自民党は、政党助成開始当初から人件費に交付金を充てており、最も割合の低い場合にも76.33%となっている。また、金額そのものは小規模であるものの、備品・消耗品費も政党交付金からの支出を中心としている。割合の点において、両項目よりも低い水準で推移しているのが事務所費であり、平均は39.04%であった。本部の支出では、事務所費の割合が増加傾向にあったが、政党交付金からの充当分は拡大していない。このことから、自民党は、資金需要が高まった項目に交付金を充てるのではなく、人件費への割り当てを優先的に行い、支出項目を定めていることがわかる。

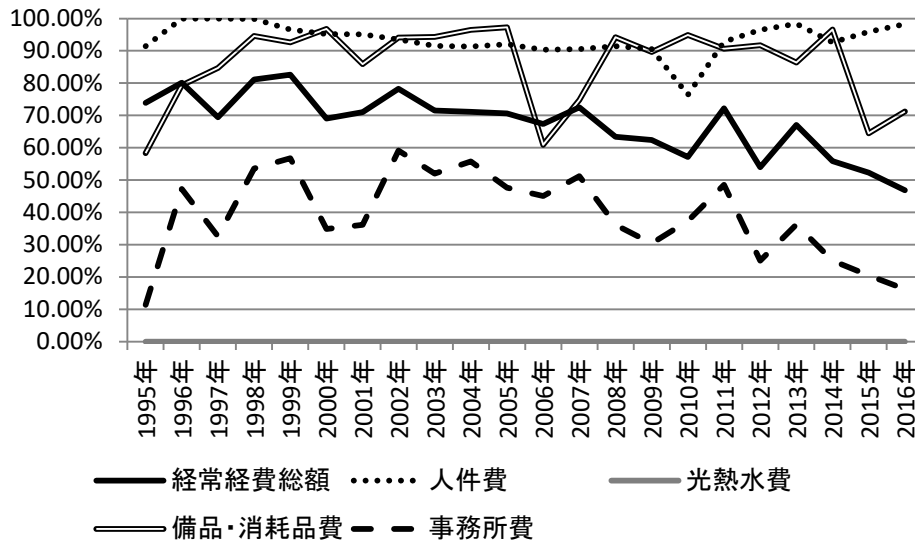


図8 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）

出所 筆者作成。

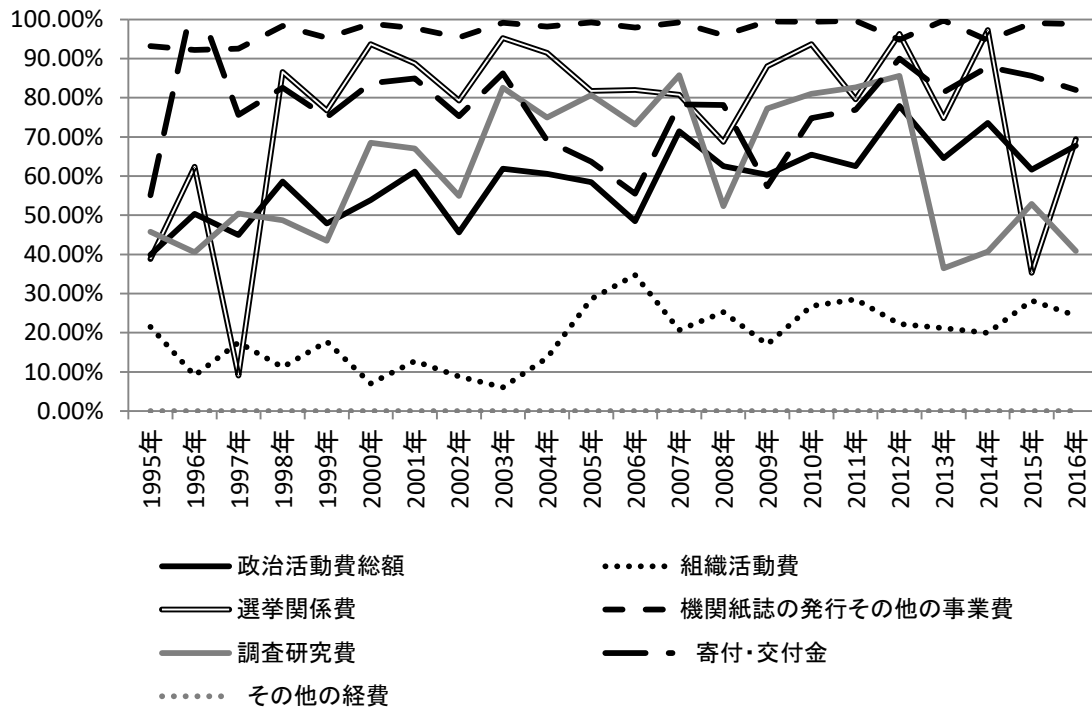


図9 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）

出所 筆者作成。

政治活動費を構成する下位項目からも交付金支出の固定化が示される。人件費と同様に、機関紙発行等の事業に関する支出には、主として交付金が充てられている。党本部の支出において、事業関連費には、国政選挙が実施される年に増加するという傾向がみられた。しかしながら、事業関連費には、支出額の多寡にかかわらず、常に交付金が充てられている。同様に、選挙関係費も高い水準で推移している。

最後に、政党交付金の繰越金にあたる政党基金の推移を確認する。政党助成法では、年間で使い切ることのなかった資金を政党基金として積み立てることが認められている。各党は、この制度を利用することによって、緊急な支出に対応することができる。なお、ここでの「残高」は、当該年末時点での額を指す。実際に、自民党は、総選挙が実施された年には、政党基金の切り崩しを行っている。しかしながら、2001年や2007年にも多額の資金を切り崩しており、国政選挙だけが要因となっているのではない。

図11からは、積立額と切り崩し額の間にも負の相関性がみられる。2007年頃まで、積立と切り崩しは、6,000,000,000円を目安として行われていた。ところが、積立と切り崩しの規模が徐々に縮小し、2009年には基金残高が100,000,000円を割り込んだ。2010年からは、2,000,000,000円を目安とした積立と切り崩しが行われている。

政党基金の推移からは、自民党が貯蓄を行えていないと思われる状況が示される。1997年や1999年には、基金残高が年間の積立額を上回っており、前年までの資金が翌年以降に引き継がれていた。しかし、2002年頃から、年間の積立額と年末の残高がほぼ同じ水準となった。選挙対応の資金であるが、2009年には約4,000,000,000円が支出され、基金が底を尽いた。

政党は、国政選挙に備えて資金を用意しておくものと思われるが、政党基金の推移をみる限り、必ずしも資金が準備されてきたとはいえない。1990年代から2000年代中頃までは、意図的な貯蓄と支出が行われていたが、2007年に行われた切り崩し以降は、従来通りの水準のストックが残されていない。2009年以降、自民党は、政党交付金を余剰財源として貯蓄しておくほどの資金的な余力を有していないといえる。

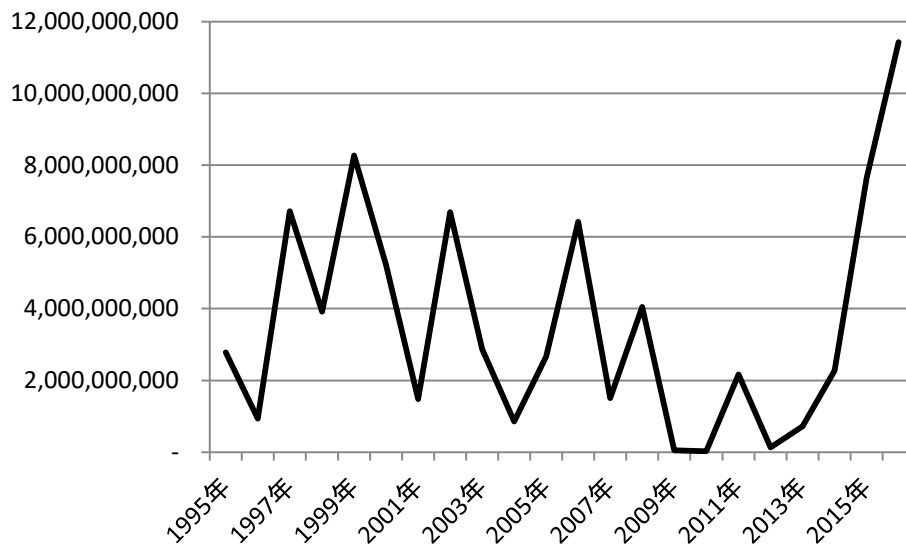


図10 政党基金の推移（1995-2016年）

出所 筆者作成。

## 5 自民党における政党助成制度

本章では、自民党が政党助成に依存しているのではないかという点を出発点として、いくつかの視点から、政党交付金が政党の資金構造においてどのような位置づけにあるのかを検証した。本章を通じて明らかになった点は、以下のようにまとめることができる。第一に、1993年から自主財源の減少が開始し、1995年以降も低下し続けたことにより、相対的に、政党交付金の重要性が高められていったということである。自主財源の増加が見込まれない中、13,000,000,000円以上の資金が供給されたことにより、収入面において交付金への依存が生じることとなった。年間収入総額の推移からでは示されないが、収入の内訳の推移に注目すると、収入構造の急激な変化を観察することができる。

第二に、支出面においても、依存と捉えられる構造がみられたということである。自民党は、資金の必要性が高まった項目に交付金を充てるのではなく、あらかじめ、充当する項目を定めていた。とりわけ、人件費と事業関連費は、突然に資金需要が高まる性格のものではない。それゆえ、党本部は、支出額の見通しが立てやすい項目に対して交付金を充てている。

自民党は、政党交付金がなければ十分な収入を確保することができず、支出も維持する

ことができない状況にあるといえる。たとえば、人件費は、1995年以降、政党交付金によって支出される項目であった。そこで、本部支出における人件費をみると、総選挙で野党に転落した2009年の翌年にあたる2010年から政権に復帰する2012年まで、支出額が圧縮されている。これは、受給できる交付金の縮小に伴うものであった。また、政党基金は、資金需要の高騰に対する応急処置としての性格をもつ資金であるが、2000年代中頃から、積立額、残高ともに縮小し続け、2010年以降は、年間で2,000,000,000円の積み立てが可能かどうかという水準となっている。本章からは、政党助成制度の導入により、自民党が政党助成に依存している状況が明らかになった。政党助成法は、あくまでも資金提供の枠組みでしかないが、結果的に、自民党の資金構造は、公費に依存することになった。

## 第6章 民主党・社民党の政党資金と政党助成

### 1 民主党・社民党の政党資金

自民党の資金と政党助成とのかかわりについては、次の二点の特徴を挙げることができる。一つは、年間収入に占める政党交付金が60-70%ほどの割合で推移していたことであり、もう一つは、交付金から支出する項目を定めていたことである。同党の収支構造からは、同党が政党交付金による収入を前提として支出を行っていたことが明らかとなった。本章では、自民党と同じように、政党交付金が年間収入において高い割合を占めていた民主党と社民党をとり上げて、両党の収支構造と政党助成とのかかわりを明らかにする。

両党ともに、交付金は年間収入において相対的に最も規模の大きな資金源であった。民主党は、1997年以降の年間収入において交付金が80-90%の割合を占め、他の収入源は交付金に比べて小規模なままで推移していた。社民党は、自民党と同様に政党助成制度が導入されるよりも前から有していた資金源を維持し、交付金の割合が50%未満という水準であったが、他の項目と比較すると、やはり交付金が最も大きな割合を占めていた。自民党と同じように、民主党と社民党には、政党交付金が年間収入の柱となっているという共通点がみられるが、交付金の占める割合に注目すると、両党の間には約2倍近くの差がある。自民党を含めた3党間では、割合の高い方から、民主党、自民党、社民党という順に並べられる。民主党と社民党はともに、交付金が最大の収入源であるとしても、自民党を挟んで、交付金の占める割合が高い政党と低い政党として位置づけられる。自民党のように、交付金主体の収入構造が支出構造に影響しているとすれば、両党の収支構造には、交付金の割合がどのように反映されるのであろうか。本章の取り組みは、交付金を主な収入源としながら、その割合が他党よりも高い政党と低い政党との間に収支構造の違いがみられるのか否か、みられるならばどのような違いがあるのかを示すことになる。

両党の資金に注目することは、本研究における問題関心に直接結びつくとともに、日本政治を対象とした政治資金研究に向けた貢献を可能にする。政党資金を含む日本の政治資金については、広瀬道貞や岩井奉信、または佐々木毅らによる業績を挙げる<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 広瀬道貞『政治とカネ』1989年、岩波新書、岩井奉信『政治資金の研究——利益誘導の日本的政治風土』1990年、日本経済新聞社、佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編

広瀬や岩井は、自民党を主な事例として、議員や政党がどのように資金を集め、どのように資金を支出してきたのかについて論じた。たとえば資金の用途について、彼らによると、議員の主たる支出は、中選挙区制の影響により冠婚葬祭にかかる費用や秘書給与、後援会維持費などが中心となっており、政党レベルでは、野党を誘導しているかのような支出が自民党からなされ、国会対策費に一定の資金が投じられていたという。岩井は、政党に関するそのような支出の状況をふまえて、国対費としての支出を可能にするような政治運営がなされていたことを指摘する<sup>2</sup>。この他には、政治家個人の収支に焦点を当てた研究がある<sup>3</sup>。たとえば、山崎拓は防衛族として位置づけられる一方、多額の献金が行われていることから、医師会との結びつきもみられる<sup>4</sup>。

川人貞文やカールソン (Matthew Carlson) は、選挙に際して政党や候補者が投入する資金の分析を行っている<sup>5</sup>。彼らの研究は、統計的な分析を通じて、投入された資金と得票の関係には結びつきがあるのか、あるならばどのような結びつきをもつのかという問題を解き明かしている。川人は、政治資金の支出が得票率の増加をもたらす傾向がみられるものの、その効果は必ずしも大きなものではないことを示した。カールソンによれば、比例区のみで立候補した者よりも、選挙区、および比例区と選挙区の両方に立候補をした者の方が多額の選挙活動費を投入する傾向がみられるという。これらの分析からは、日本において政治にカネがかかるという言説を裏付ける結果が示された。

いずれの研究も、日本における政治と資金のかかわりに焦点を当てた数少ない研究業績である。しかし、分析の射程は限定的であるという側面がみられる。広瀬や岩井の議論では、主に自民党が分析対象とされており、議員レベルの分析においても、藪野祐三や山口

---

『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。

<sup>2</sup> 1982年の政治資金規正法改正により「国会対策費」の項目は消滅した。広瀬、前掲書、47-51頁。現在では、組織活動費の一部が国対費としての位置づけになっているものと思われる。岩井、前掲書、149頁。

<sup>3</sup> 藪野祐三「自民党実力者（山崎拓）の集金システム」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。福元健太郎「資金からみた政治的基盤の継承——渡辺美智雄から喜美へ」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。山口二郎「ネオ・ニューリーダーをねらう土着政治家、鈴木宗男」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。

<sup>4</sup> 藪野、前掲論文、173-174頁。

<sup>5</sup> 川人貞史「総論 支出からみた日本政治」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。川人貞史『選挙制度と政党システム』木鐸社、2004年。Matthew Carlson *Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices*, Boulder: Lynne Rienner Pub, 2007.

二郎のように、自民党議員が分析の対象となる。また、川人やカールソンの議論では、政党や議員による支出のうち、選挙費用に主眼が置かれている。それゆえ、政治資金に関する研究が蓄積されつつあるとしても、自民党以外の政党や、選挙キャンペーンを除く支出面においては、依然として着手されていない領域が残されている。特に、民主党は、政権交代を果たし、二大政党の一翼を担うことがあったにもかかわらず、政党資金に関する分析が進められていない。民主党の研究では、政権与党時に選挙至上主義的な行動を採ったことや、所属議員らの凝集性を高めることに失敗したことなどが明らかにされてきた<sup>6</sup>。政権与党にあった期間の評価やその後の衰退をめぐって、民主党研究には新たな知見が次々に提示されている。他方で、政党資金については、関心が向けられてこなかった。そのため、ここでは、民主党の政党資金に目を向ける。

民主党は、1996年に登場しており、政党助成制度が開始してから結成された政党である。政党助成については、制度の導入に関心を向けられることが多いものの、ひとたび助成が開始すると、その後に結成される政党の方が事例数は多くなる。いいかえると、政党助成制度を所与のものとして捉えておく視点が必要となる。政党助成制度導入前と後の政党を比較したり、制度導入後に結成された政党を分析したりするために、政党助成が民主党の政党資金にどのような影響を及ぼしているのかを明らかにすることが求められる。そこで、本章では、政党助成制度が政党資金に及ぼす影響に焦点を当て、民主党（民進党）と社民党を対象として、政党本部の年間支出において、政党交付金がどのように支出されているのか、両党の資金と政党助成がどのような関係にあるのかを明らかにする。

## 2 民主党の資金構造

### (1) 民主党の収支構造

民主党は、党費および個人からの献金と政党助成を収入源として位置づけて、企業・団体献金の受け取りを行わないとしていた。確かに、同党は党費や個人献金による収入を得ているものの、項目間の割合を比較すると、実質的には政党交付金が主たる財源となって

---

<sup>6</sup> 三浦まり「政権交代とカルテル政党化現象——民主党政権下における子ども・子育て支援政策」『レヴァイアサン』、秋号、2013年、35-56頁。堤英敬・森道哉「政党組織と政権交代——民主党政権の「失敗」論を超えて」前田幸男・堤英敬編『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房、2015年。



いる。自由党と合併した1998年以降には、平均で10,502,333,055円の交付金を受給し、年間収入の80%前後が交付金となった。党費は、交付金に並ぶもう一つの収入源として位置づけられていたにもかかわらず、全体の2%程度にとどまっている。同党の資金は、政党助成によって支えられている。

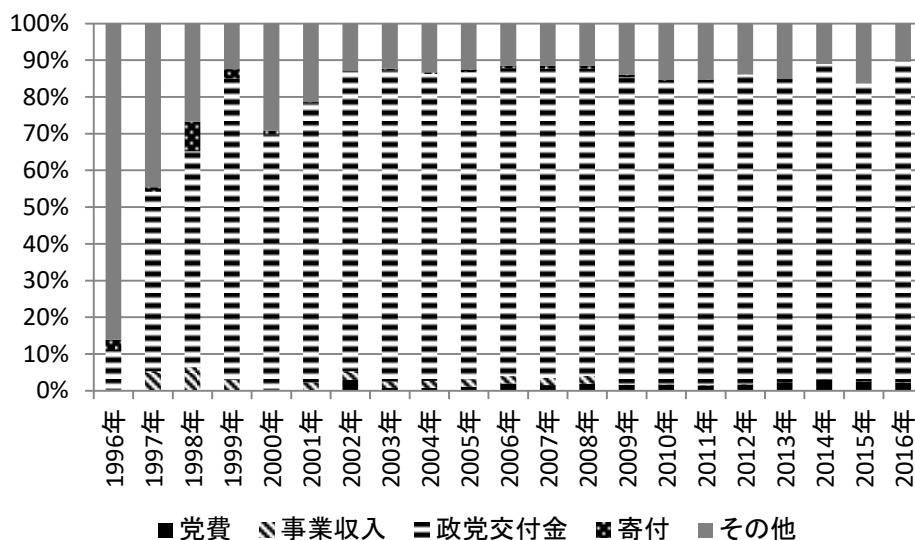


図1 民主党における収入構造の推移 (1996-2016年)

出所 筆者作成。

民主党の自主財源と政党交付金の規模を比較すると、両者の間には大きな差が生じている。表1が示すように、結党から数年の間は自主財源に対する交付金が約3-7倍程度であったが、1999年から約14倍となり、それ以降には20-30倍に増加している。自主財源による収入は、自民党よりもはるかに小規模であり、後述する社民党と比べても、同程度か同党を下回る金額で推移している。政党助成制度によって、自民党に次ぐ規模の資金交付を受けているため、自主財源と交付金との間に大きな差が生じることとなり、2000年と2011年には両者の差が50倍以上に達した。2000年には、自主財源が132,888,826円であったのに対し、7,650,107,000円が交付されており、2011年は、310,887,780円の自主財源を獲得し、交付金が16,825,886,000円となった。民主党の収入構造からは、自主財源に対して政党交付金が必要な規模であることと、自主財源を得ずに政党助成を受けることができるという点において、三分の二条項の廃止による影響が示される。同条項が維持されていたとすると、民主党が自主財源の数倍から数十倍の交付金を得ることはできなかった。

表1 自主財源と政党交付金の規模の比較（民主党）

	主な自主財源(円)	政党交付金(円)	比率
1996年	138,624,454	436,981,000	3.15
1997年	362,244,927	2,736,239,000	7.55
1998年	1,377,763,663	5,576,147,000	4.05
1999年	475,789,720	6,927,496,000	14.56
2000年	132,888,826	7,650,107,000	57.57
2001年	286,678,091	8,402,160,000	29.31
2002年	572,422,170	8,718,882,000	15.23
2003年	348,842,512	9,682,765,038	27.76
2004年	442,934,634	11,819,775,000	26.69
2005年	548,752,810	11,765,298,000	21.44
2006年	588,717,023	10,478,579,000	17.80
2007年	569,010,162	11,063,824,000	19.44
2008年	703,165,852	11,878,489,000	16.89
2009年	371,888,985	13,660,656,000	36.73
2010年	406,005,373	17,105,165,000	42.13
2011年	310,887,780	16,825,886,000	54.12
2012年	353,158,993	16,504,302,000	46.73
2013年	225,641,374	7,774,944,000	34.46
2014年	241,028,698	6,692,883,000	27.77
2015年	241,217,410	7,668,122,000	31.79
2016年	250,264,824	9,348,848,000	37.36

出所 筆者作成。

民主党の支出構造は、結党以来、変動がほとんどみられず、常に支出総額の80-90%以上が政治活動費に充てられている。そのため、経常経費の割合は10%前後に抑えられており、最大でも2002年の19.23%となる。1996-2016年の平均は、9.97%であった。支出面における自民党との共通点として、経常経費よりも政治活動費が大きな割合を占めることを挙げられ、その割合は自民党よりもさらに顕著な傾向を示しており、政治活動費への資金

投入が積極的になされている。

経常経費の用途については概ね固定されており、人件費が 60%台、事務所費が 20-30%台で推移している。とりわけ、1998 年から値が安定し、同年から 2016 年の期間におけるそれぞれの平均は、64.65%と 8.28%であった<sup>7</sup>。両項目ともに、実際の支出額が徐々に増加しており、人件費は 1997 年の 232,795,445 円から 2016 年に 915,388,051 円となった。事務所費についても、1997 年には 205,938,549 円であったものが 2016 年には 383,735,929 円となり、2 倍近くに増加している。同党の支出構造における特徴として、支出額が増えているが、経常経費総額に占める両項目の割合に変化がみられない点を挙げられる。同党は、あらかじめ経常経費に充てる割合を定めており、交付金総額に応じて資金を支出している。

政治活動費については、年ごとの変化が生じるものの、一貫して寄付・交付金の項目に最も多くの資金が投入されている。最小値となる 1997 年の 22.72%から最大値となる 2011 年の 79.46%まで、寄付・交付金としての支出の占める割合には大幅な開きがみられるものの、平均値が 52.93%を示すとともに、ほとんどの年において、同項目は相対的に最も大きな割合を維持している<sup>8</sup>。事業費への継続的な支出や選挙関係費の増減がみられる点、寄付・交付金に対して重点的な支出がなされている点は、1995 年以降の自民党と共通している。寄付・交付金として支出された資金がどこに対してなのか、あるいは誰に提供されているのかについては、政治資金収支報告書の保存期限が経過しているために遡及することができない。しかし、当該項目には、政党交付金における支部政党交付金としての支出が含まれている。それゆえ、同項目における支部政党交付金の充当額がどの程度であるのかを確かめることによって、資金が所属議員に配分されたのか否かという点を示すことができる。次項で民主党における政党交付金の用途を明らかにした後、本部支出に占める政党交付金の割合に目を向ける。

---

<sup>7</sup> 1996 年、1997 年における経常経費に占める人件費、事務所費の割合は以下の通り。1996 年の人件費が 27.01%、1997 年が 48.00%、1996 年の事務所費が 58.13%、1997 年が 42.47%。

<sup>8</sup> 寄付・交付金の項目が最大にならなかったのは、1997 年と 2007 年であった。それぞれ、その他の経費、機関紙誌の発行その他の事業費が高い割合を記録した。

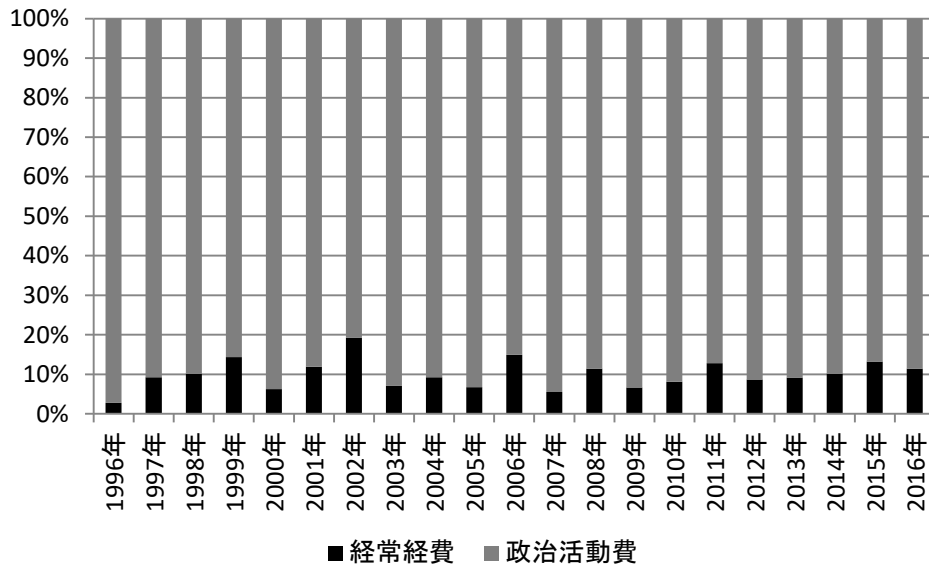


図2 民主党の支出構造の変遷（1996-2016年）

出所 筆者作成。

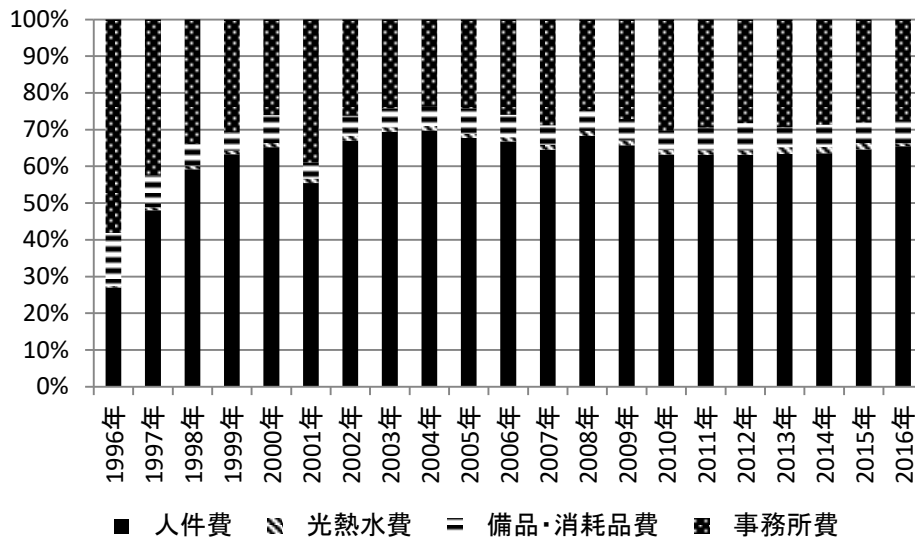


図3 経常経費支出における項目ごとの割合（1996-2016年）

出所 筆者作成。

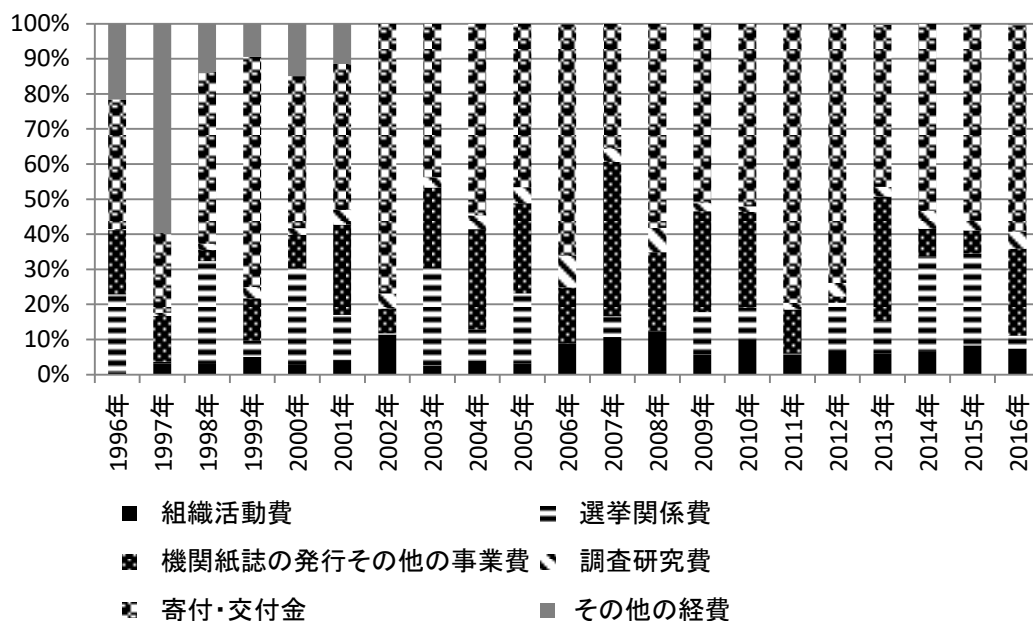


図4 政治活動費支出における項目ごとの割合 (1996-2016年)

出所 筆者作成。

## (2) 政党交付金の使途

21年間の傾向をみると、政党交付金の使途には、支部政党交付金が最も大きな割合を占める年と政治活動費が最も大きな割合を占める年がみられ、経常経費が約10%程度で推移している。政治活動費が選挙の有無によって変動し得ることをふまえると、やや支部政党交付金としての支出に比重がかけられているといえる。平均支出額は、支部政党交付金が4,795,996,007円、政治活動費が4,232,861,691円であった。下位項目の割合についてみると、経常経費の場合には人件費が40-60%台の値で推移し、事務所費が20-30%台となっている。政治活動費は、本部支出と同様に選挙関係費の増減によって規模に変動が生じるものの、ほとんどの年において最も多額の資金が投入されているのは、機関紙誌の発行等の事業費支出であった。同項目について、本部の支出では年間約30%程度で推移していたのに対し、交付金の支出では平均が50.11%、最大値が81.92%であった<sup>9</sup>。政党交付金の支出は、全体および経常経費について、本部の支出と連動するような状況がみられたのに対し、政治活動費は、本部と異なる傾向であった。

<sup>9</sup> 支出額の変動に伴って割合も変化するため、変動の幅大きいことを示しておく必要がある。最小値は7.62%であった。

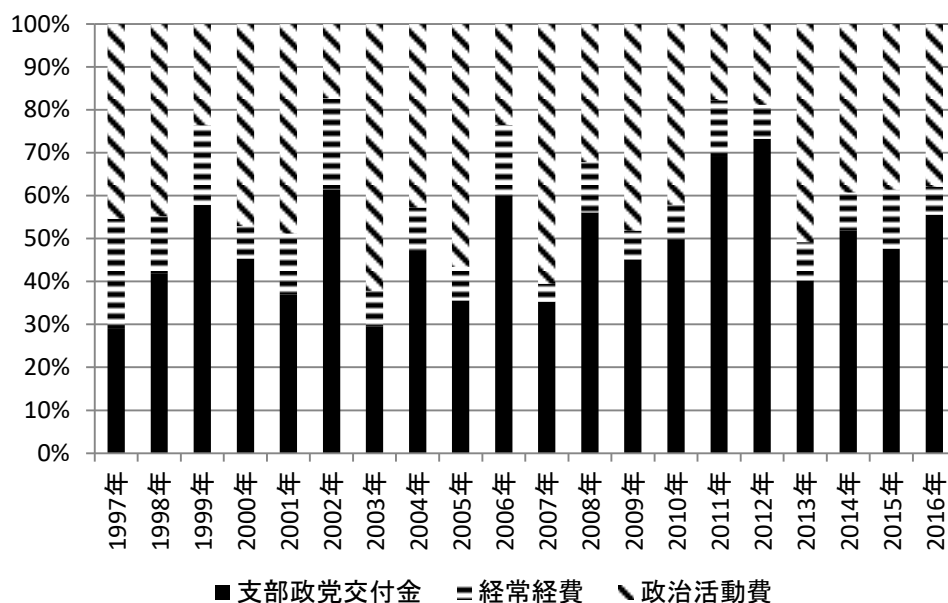


図5 政党交付金支出の割合の推移 (1996-2016年)

出所 筆者作成。

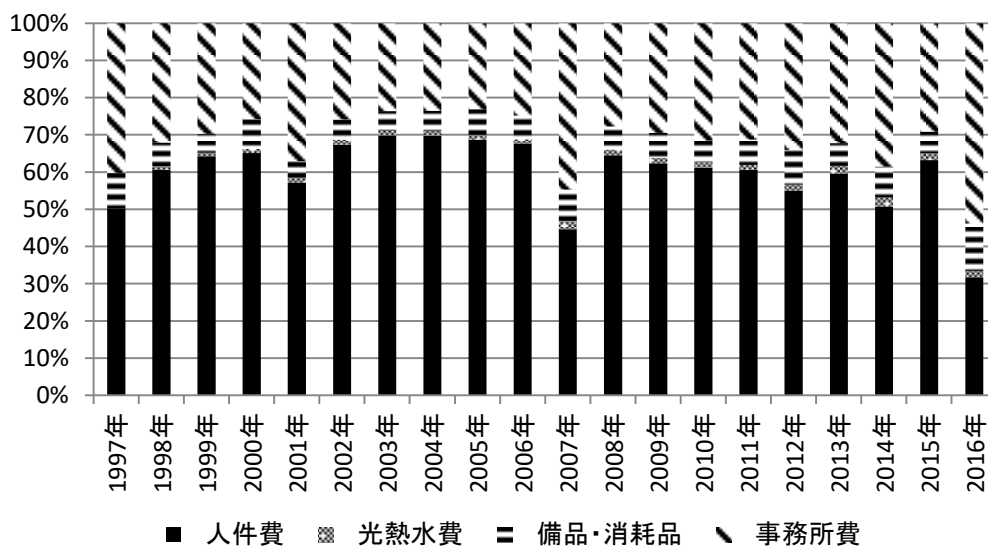


図6 政党交付金の支出における経常経費の内訳 (1996-2016年)

出所 筆者作成。

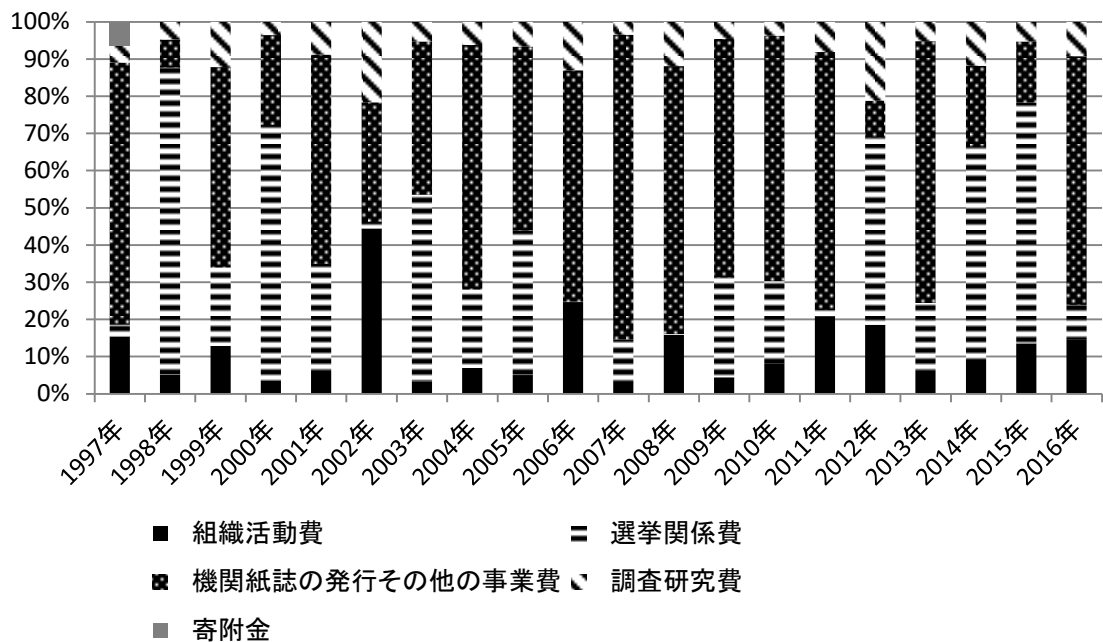


図7 政党交付金の支出における政治活動費の内訳 (1996-2016年)

出所 筆者作成。

続いて、民主党が年間に支出する資金のうち、交付金が充当されている割合を明らかにする。経常経費支出に占める割合には、2006年を境界とする変化がみられる。1997年には、年間で支出された経常経費のうち、交付金が92.44%を占めており、その後、2006年まで95%を上回る水準で推移している。しかし、2007年には交付金の割合が62.21%にまで低下し、翌年から再度増加するものの、それ以降は、80-90%の値で推移している。2016年には49.31%まで低下した。支出面に交付金が充てられているといえるものの、経常経費は、2006年を境に取扱いが変わり、交付金以外の資金による支出が10%程度増加している。

それに対して、図9をみると、本部支出における政治活動費のうち、80-90%前後は、政党交付金から支出されていることがわかる。政治活動費には、党本部から各議員、候補者に配分される支部政党交付金も含まれているため、交付金の割合は必然的に高い値を示す。その割合の変動に注目すると、1990年代後半の期間に上昇し続け、2000年代に入ると、ほぼ一定の値を示す。本部支出に占める交付金の割合をみると、当然のことながら、下位項目においては政治活動費における変動が著しいのに対し、主な二項目を比べると、政治活動費よりも経常経費に変化が生じている。

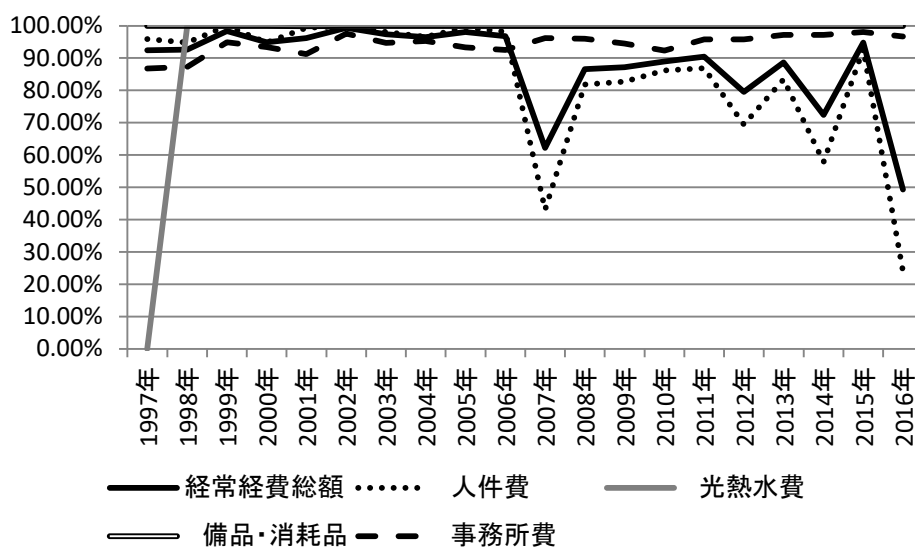


図8 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1996-2016年）

出所 筆者作成。

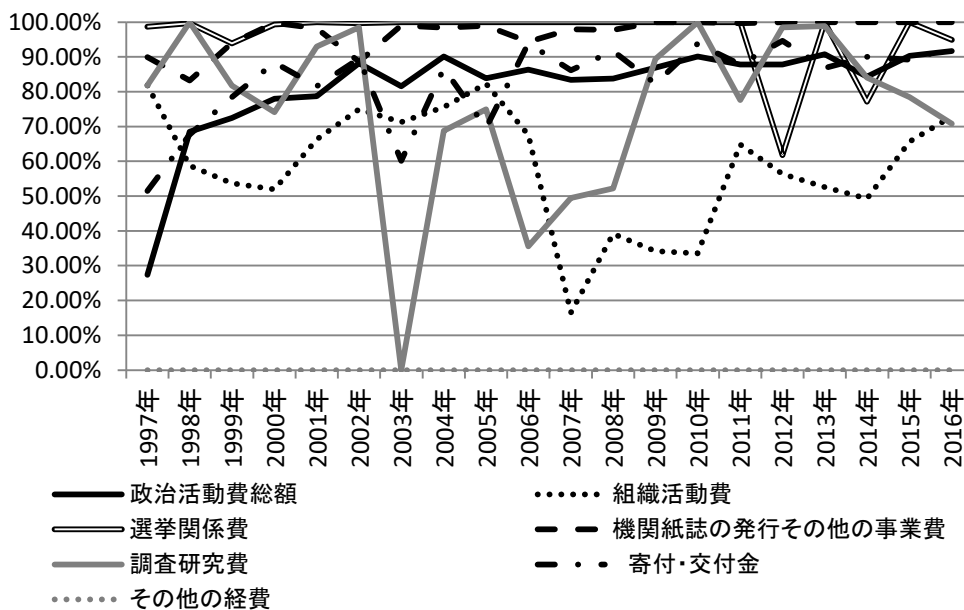


図9 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1996-2016年）

出所 筆者作成。



最後に、民主党における資金の繰り越しの動向を検証する。繰越金の推移は、政党資金の余力を直接的に示し得る。繰越金のうち、政党交付金が該当するものは、政党基金として政党交付金使途等報告書に記載される。繰越金の減少と政党基金の取り崩しがどのような関係にあるのかを示すために、政党基金の推移に目を向ける。政権交代が起こる 2009 年前後まで、積立と切り崩しがほぼ循環的に行われていた。基金の取り崩しも選挙の実施される年に重なる。興味深いのは、2007 年に政党基金が一度消滅していることである。本年末残高の項目は、積立額の推移を示す。1997-1999 年まで、民主党は基金を取り崩さずに積立を行い続け、1999 年時点には総額が 4,790,898,606 円となった。2000 年には総選挙が実施され、積立額の 79.01%にあたる 3,785,272,048 円を取り崩した。

2000 年代半ばまで、政党基金は、取り崩しが行われたとしても底をつくことがなかった。しかし、民主党は、2007 年に 6,350,000,000 円の積立金を全額取り崩すとともに、新たな積立を行わなかった。同年は、民主党が過去最大の支出を行った年であり、繰越金を除く実質的な収入が 13,147,593,509 円であったことをふまえると、収入を上回る大規模な支出を行ったことがわかる。政党基金の動きは、年間収入では対応することができなかった状況と整合性のあるものとなっている。

2008 年からは、再び積立が行われるようになり、2009 年に 2,000,000,000 円を取り崩したものの、2012 年まで政党基金を拡大していた。この傾向に変化が生じるのは 2013 年以降のことである。2013 年には、基金の 35.56%にあたる 4,800,000,000 円を取り崩した。2012 年以前には、取り崩しが行われても、翌年以降には積立が再開された。しかし、2013 年以降には、立て続けに取り崩しが行われるとともに、新たな積立が行われていない。2015 年、2016 年にも同様の傾向がみられ、2016 年時点における政党基金は 4,000,000,000 円となっている。

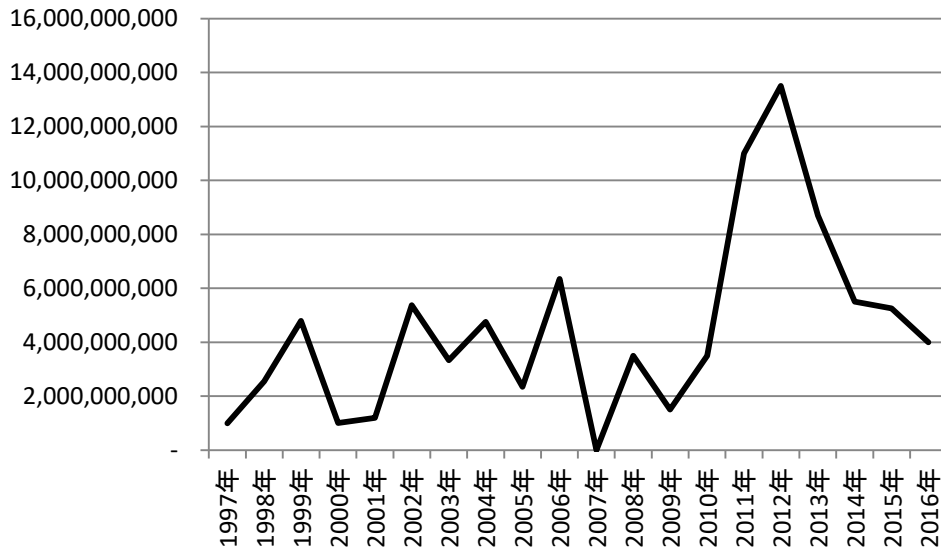


図10 政党基金の推移（1996-2016年）

出所 筆者作成。

政党基金は、選挙の実施による資金需要の高まりにあわせて取り崩される。ここでは、交付金以外の資金の繰越金に注目する。本部での前年繰り越し分と政党基金の繰り越し分との差を求め、自主財源における繰越金がどのように変化してきたのかを示す。表3より、自主財源の取り崩し分は、政党基金が取り崩された年と連動していないことがわかる。これは、自主財源分の繰越金が必ずしも選挙の年に抛出されるものではないということの意味する。たとえば、2000年は、本部の支出が収入を上回った年であり、収支報告より、繰越金からの抛出が行われたことを確認できる。実際に、政党基金は取り崩され、残高が減少した。しかし、図10をみると、2000年には、自主財源分の繰越金を取り崩されていない。民主党は、支出が収入を上回るとき、交付金によって不足分を補填し、自主財源の取り崩しを最小限度にとどめている。

ただし、2007年は例外的な状況となる。本部支出が収入を上回っている点、翌年の繰越金が減少している点、政党基金が取り崩されている点は、自主財源の取り崩しが行われた他の年と共通する。しかし、2007年には、政党基金の全額が取り崩されたうえに、自主財源の繰越金も取り崩された。2007年には、政党基金の総額をもってしても補うことのできないような、大規模な資金不足が生じたものと思われる。

民主党は、年間収入に占める政党交付金の割合が高く、90%近い水準で推移していることがわかった。さらに、支出についても、ほとんどが交付金を充てたものであった。とり

わけ、政治活動費は、交付金が90%前後の値を占めており、2000年代以降、同様の水準で推移している。これに対して、経常経費は、2000年代中頃まではほとんどが交付金から支出されていたが、その後、交付金の占める割合に変動がみられた。特に顕著であったのは2007年である。民主党の年間収入は、大部分が政党交付金であるにもかかわらず、2007年の経常経費は60%程度に減少した。

このとき、交付金以外の資金として投入されていたのは、自主財源を原資とする繰越金であった。政党交付金は政党基金として積み立てられ、選挙が実施される年に取り崩しが行われていた。2007年にも取り崩しが行われたが、それ以前と異なり、基金が全額支出されていた。基金の取り崩しを行ってもなお資金が不足し、自主財源の部分から積み立てられていた資金を大幅に取り崩すことになった。また、この年を境に、政党基金の増減に変化がみられる。2008年以降、基金が全額取り崩されることはなかったが、2013年以降になると、新たに積立が行われることはなく、取り崩しだけが行われるようになった。2007年以降、自主財源部分の繰越金を取り崩しているのは2009年だけであるが、政党交付金の運用に変化が生じた。

日本の政党助成制度では、交付された資金の用途はほとんど制限されていない。資金をどのように支出するのかは、各党の組織構造や方針、戦略によって定められる。この意味で、旧国会対策費のように、国会運営のために投入される資金に充てられる可能性がある。また、総選挙が実施される年に多額の取り崩しが行われるのは、選挙のない年に資金をストックし、選挙の年に資金を放出するという戦略によるものである。民主党も、政党交付金を積み立てるとともに、自主財源の一部を繰越金として計上していた。いずれも、資金需要の高まりにあわせて支出されている。

政党基金の積み立てが止まることは、選挙に向けて資金の準備が進められていないことを示唆する。もちろん、カネをかけない選挙運動を目指すことになったという解釈も成り立つが、これまでのところ、支出を抑制するような措置が講じられたようには思われない。すなわち、資金の投入が必要になる側面に変化が生じているとは考えにくい。2015年には自主財源の取り崩しが行われていないが、政党基金の減少は自主財源を取り崩す前触れになる可能性がある。

支出の傾向からは、民主党が政党交付金なしに党財政を維持することのできない様子が浮かび上がる。収入面においてはもちろんのこと、支出についても、政党交付金が大部分を占める。民主党は、結党以来、何らかのかたちで資金供給が止まると、前年までの規模

での支出を行うことができない状態にあった。さらに、2000年代中頃以降は、政党交付金の不足が顕著なものになった。2007年には政党基金を使い切り、2013年以降は政党基金の積み立てが行われず、取り崩しが行われ続けている。

年間収入を使い切ると、政党は資金需要の増加に対応することができず、党組織や政治活動に支障をきたす。資金不足が原因となり、従来のパフォーマンスを発揮できず、政党が消滅したり機能不全に陥ったりすることになる。民主党の例をみると、政党助成なしに政党組織が維持されることは期待できない。現実を把握するためには、政党が政党助成に依存しているという実態を念頭にいれておかねばならない。

さらにいえば、政権交代を果たした政党が交付金中心の収支構造となっている事実を見逃すことはできない。自民党も収入と支出の両側面において、政党交付金が大きな割合を占める。自民党は、寄付や献金を集め続けており、自主財源が枯渇していない。しかし、民主党への献金は増加しておらず、国会での勢力が縮小していることにより、交付金の増額も見込まれない。二大政党の一方は、政党交付金を中心とした組織であった。

政党資金に論点を絞ると、自民党が多額の交付金を得ながら、自主財源を維持しているのに対して、野党は、資金量が自民党を大きく下回る状況にある。何らかのかたちで野党の側に傾斜的にリソースが配分される仕掛けが設けられないことには、自民党に匹敵する勢力が形成されることはないように思われる。このとき、交付金の使途を制限し、国対費や選挙費用に対する過度な資金投入を防止する規則も求められよう。政党助成制度にこのような仕掛けを埋め込むとすれば、野党が直面する資源の制約に対して、資金面における解決の糸口として位置づけられることになる。

この点の議論を進めるには、民主党以外の野党の収支構造を明らかにしておく必要がある。自主財源をもたず、収支ともに政党交付金中心になるのは全ての野党に共通するのだろうか。小規模政党はどのような収支構造をもち、政党助成とどのようなかわりをもつか。本章では民主党に続いて、社民党（社会党）の資金構造に目を向ける。

### 3 社民党の資金構造

#### (1) 社民党の収支構造

社民党は、自民党と同じように 1976 年から現行の政治資金収支報告書を提出しているため、収支構造の推移を長期的に観察できる対象となる。1976-1994 年までの収入の内訳をみると、事業収入が約 40-50% 台で推移するとともに、党費が概ね 30% 台を維持しており、二項目を合算すると 70-80% となる。政党助成制度が導入されるまで、社会党（当時）の主な資金源は、『社会新報』を含む機関紙や印刷物の発行による事業収入と党費であった。党の機関紙を定期的に購入する層は、基本的に当該政党の支援者である場合が多い。岩井奉信は、支持団体の労働組合が同党の資金を支えてきたことを指摘している<sup>10</sup>。

社会民主党として政党が改められるとともに、政党助成が始まった 1995 年以降には収入構造が変化した。年間収入において最も大きな割合を占めるのは政党交付金であり、概ねして 40-50% を占める。交付金が一定の割合を占めるようになったことに伴い、それまで主要な財源として位置づけられていた事業収入は 20-30% に、党費は 10% 程度に圧縮された。図 1 1 からわかるように、社民党の収入構造は、政党助成制度が導入される前と後で異なっている。前章でみたように、政党助成は、自民党の収入構造にも変化をもたらしており、社会党にも類似の傾向がみられた。民主党が登場時から政党助成を主な資金源にしていたことと比べると、同制度が導入されるよりも前から存在する政党にとって、政党交付金は、各党の収入構造を変化させるものであった。この点が意味するのは、政党交付金が自主財源を上回る規模であったということである。

---

<sup>10</sup> 岩井、前掲書、93 頁。

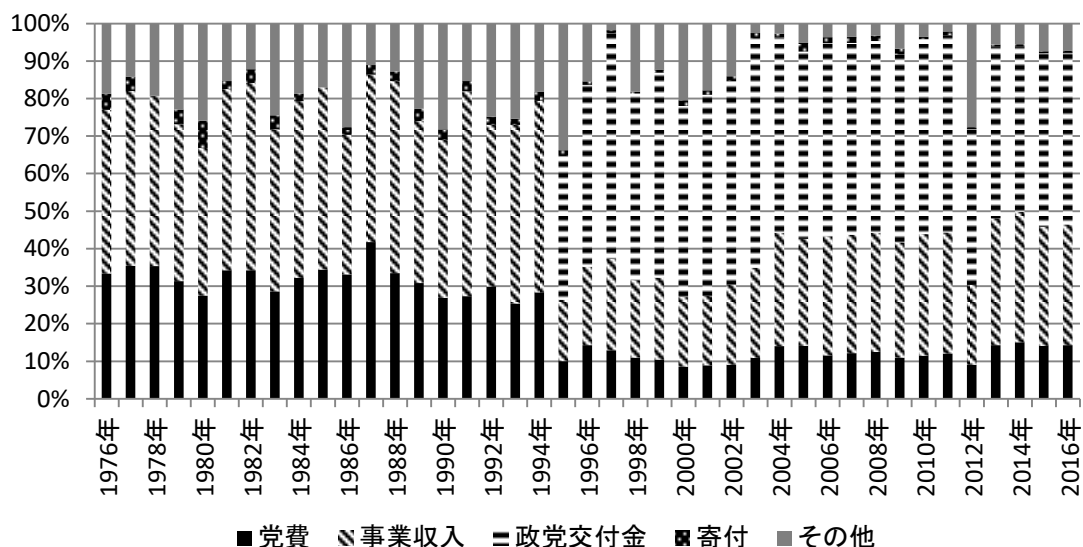


図 1 1 社民党（社会党）における収入構造の推移（1976-2016 年）

出所 筆者作成。

しかしながら、社民党にとっての政党交付金は、あくまでも従来の財源と同規模程度にとどまるものであり、自民党や民主党のように、他の財源を圧倒する資金交付を受けたのではなかった。社民党における自主財源と交付金はほぼ 1 : 1 の比率となっており、両者には規模の差がほとんどみられない。民主党には年によって 1 : 50 という資金規模の差が生じたことをふまえると、社民党にとって、交付金は突出した資金源ではなかった。

表 2 は、自主財源における主要項目の合算と政党交付金の差を示している。助成開始後の約 10 年間においては、交付金が自主財源の 1.5 倍から 1.8 倍程度の金額になることもあったが、2000 年代半ば以降には両者の差が 1.1 倍程度に縮まり、2013 年からは年によって 1 倍を下回っている。時系列的にみると、両者とも金額が減少しており、同党の党勢の衰退がいずれの項目にも反映されている。政党交付金は、確かに社民党の主な財源の一つとなっているが、民主党のように収入の唯一の柱として位置づけられるものではない。それゆえ、収入面に限定すると、社民党が政党助成に依存しているとはいえない。

自民党や民主党に比べると小規模であるとはいえ、社民党も政党助成制度の導入によって収入構造が変化していた。しかし、同党の支出構造には変化がほとんどみられない。1976 年以降、社民党は一貫して、経常経費としての支出を 2 割程度にとどめるとともに、残りを政治活動費に投入している。時間の経過とともに、経常経費の比率に若干の高まりがみ

られるものの、2011年の36.28%を除き、全ての年において30%未満となっている。経常経費に占める主な支出項目は人件費と事務所費であり、平均するとそれぞれ72.23%、23.32%となる。1990年代末には比率が変化しているとしても、資金が人件費、事務所費の順に投入される傾向は維持されている。両項目間の順位づけが維持されたものの、実際の金額をみると、両項目とも支出額が減少し続けている。比率の変化がみられないまま、投入額だけが減少したということは、両項目に対する順位づけが更新されたのではなく、収入と同じように、党勢の衰退を反映している。人件費と事務所費に関して、いずれかの項目だけが削減されるのではなく、両者が同じように削減されているため、比率の変化がみられず、投入される資金だけが減少したといえる<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> 両項目とも1990年代末をピークとして上昇し続けた後、減少に転じた。人件費が1996年に約1,100,000,000円、事務所費が1998年に約500,000,000円の最大値を記録し、2016年にはそれぞれ約160,000,000円、約70,000,000円に縮小している。

表2 自主財源と政党交付金の規模の比較（社民党）

	主な自主財源	政党交付金	比率
1995年	4,104,765,866	5,621,678,000	1.37
1996年	3,516,654,870	4,710,054,000	1.34
1997年	1,731,516,278	2,741,131,000	1.58
1998年	1,597,537,201	2,472,076,000	1.55
1999年	1,283,215,769	2,113,673,000	1.65
2000年	1,267,234,094	2,251,060,000	1.78
2001年	1,153,629,094	2,153,569,000	1.87
2002年	1,050,204,138	1,791,985,000	1.71
2003年	1,005,060,170	1,686,269,000	1.68
2004年	968,999,365	1,111,608,000	1.15
2005年	919,365,133	1,022,422,000	1.11
2006年	878,049,933	1,006,248,000	1.15
2007年	857,013,397	968,223,000	1.13
2008年	806,874,338	902,295,000	1.12
2009年	769,811,651	890,551,000	1.16
2010年	705,560,274	821,996,000	1.17
2011年	657,869,797	762,304,000	1.16
2012年	567,197,178	763,697,000	1.35
2013年	525,184,631	494,344,000	0.94
2014年	491,118,464	429,138,000	0.87
2015年	469,331,147	470,152,000	1.00
2016年	453,396,903	441,422,000	0.97

出所 筆者作成。



政治活動費の内訳は、寄付・交付金が最大の支出項目となっている。岩井によれば、社会党（当時）は、政党の規模に対して収入が少ないため、結果として所属議員への資金提供が高い割合を示すことになるのだという<sup>12</sup>。政党助成制度の導入以後にも同様の傾向がみられ、1976年以降、平均して50%程度で推移していた割り当てが2003年以降には約60%の水準に上昇した。しかしながら、経常経費における人件費や事務所費と同じように、金額そのものは減少している。1995年における5,181,957,000円、翌年の3,956,458,000円をピークとして減少に転じ、2006年には684,533,000円と初めて1,000,000,000円を割り込んだ。2008年以降は1,000,000,000円台に戻ることなく減少し続け、2015年には348,409,000円となった。資金配分の公式や党の規則については不明であるが、寄付・交付金の項目が所属議員への資金提供であったことを前提とすると、資金と議員数の両者における縮小が反映されているといえる。同制度導入前後において変化が生じた項目としては、選挙関係費と機関紙誌の発行を含む事業費の二つを挙げることができる。1995年以降には、前者が約10%減少したのに対し後者が約10%上昇しており、支出の比率が変更された。

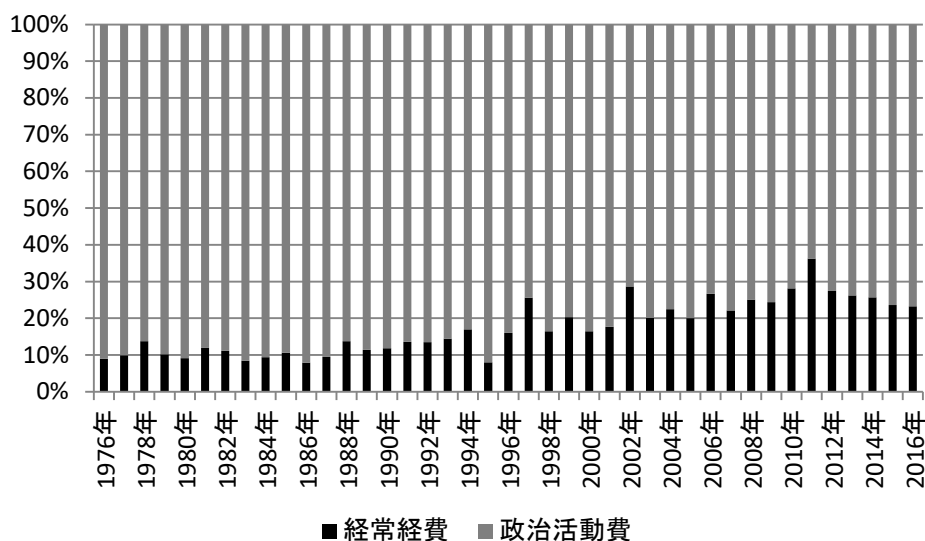


図12 社民党（社会党）の支出構造の変遷（1976-2016年）

出所 筆者作成。

<sup>12</sup> 岩井、前掲書、97頁。

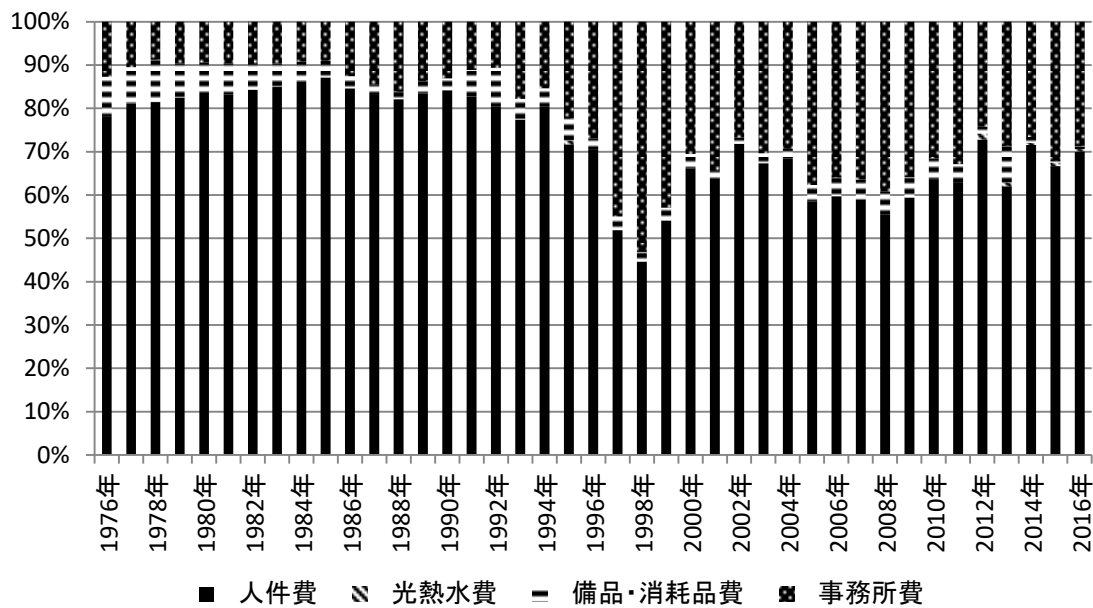


図1-3 経常経費支出における項目ごとの割合 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

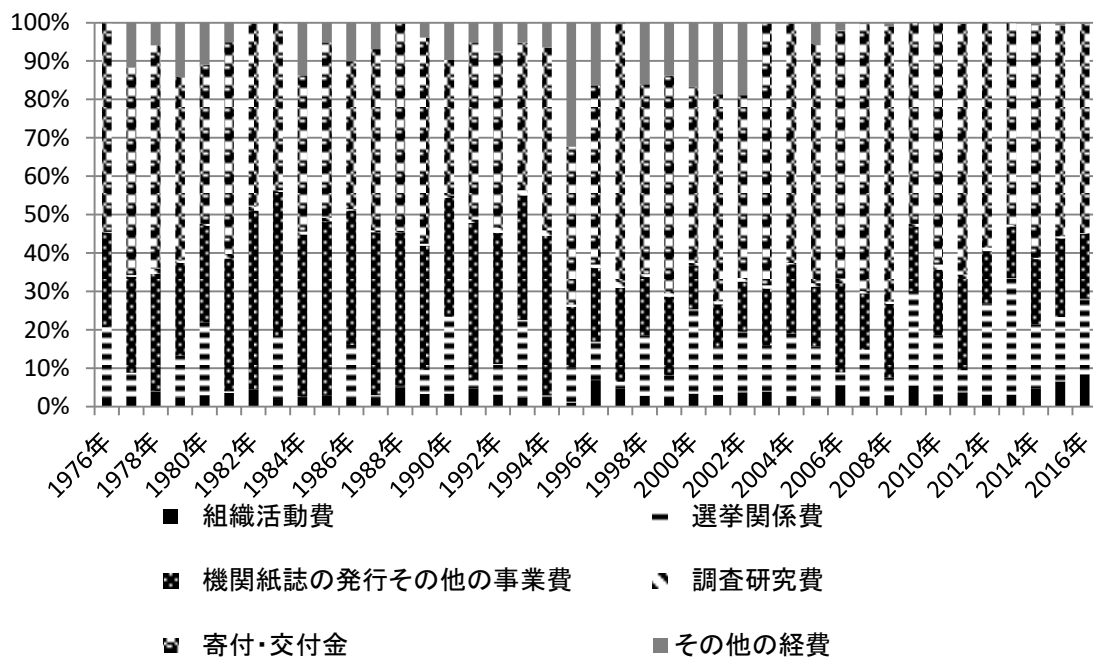


図1-4 政治活動費支出における項目ごとの割合 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

## (2) 政党交付金の使途

社民党における政党交付金の支出には、本部における支出の傾向との重なりがみられながら、異なっている点も存在する。同党では、所属議員への資金提供を中心とした支出がなされており、寄付・交付金の項目が最大の支出項目であった。政党交付金にも同様の傾向がみられ、支部政党交付金が最も大きな割合を占めている。1995-2016年までの22年のうち、2002年を除く全ての年において、支部政党交付金が最大の支出項目となった<sup>13</sup>。

政党交付金による経常経費支出のうち、最も大きな割合を占めるのは人件費である。1990年代末から徐々に上昇し、2013年からはほとんど100%に近い値で推移している。比率が上昇するのに対し、実際の金額には減少傾向がみられ、1996年には最大の1,121,097,473円が人件費に投入されていたが、2016年には83,783,686円となった。政治活動費の支出は一定しておらず、年ごとの違いがみられる。最大の割合を記録したことがあるのは、選挙関係費、事業費、寄付の三項目であり、毎年、それらを中心に支出がなされている。とりわけ、事業費への割り当てが増加傾向にあり、他の項目との兼ね合いによって大幅に変動するものの、高い場合には90-100%という年がある<sup>14</sup>。三項目のうち、機関紙誌の出版事業にかかわる事業費には恒常的に資金が充てられているとともに、経常経費における人件費と同様に、金額が縮小し続けている。選挙関係費や寄付が選挙の有無に左右されるのに対し、同党の事業費は常に一定の支出を必要としている。社会党にとっては、事業費が人件費と同じように固定費として位置づけられているため、収入の減少が同項目における金額の縮小に影響している。

---

<sup>13</sup> 2002年の支出の比率は次の通り。支部政党交付金が34.14%、経常経費が44.99%、政治活動費が20.86%。

<sup>14</sup> 2006年と2014年には90%以上を、2015年には100%を記録した。ただし、比率は大幅に変動しており、事業への支出の割合が恒常的に高いことを意味するものではない。

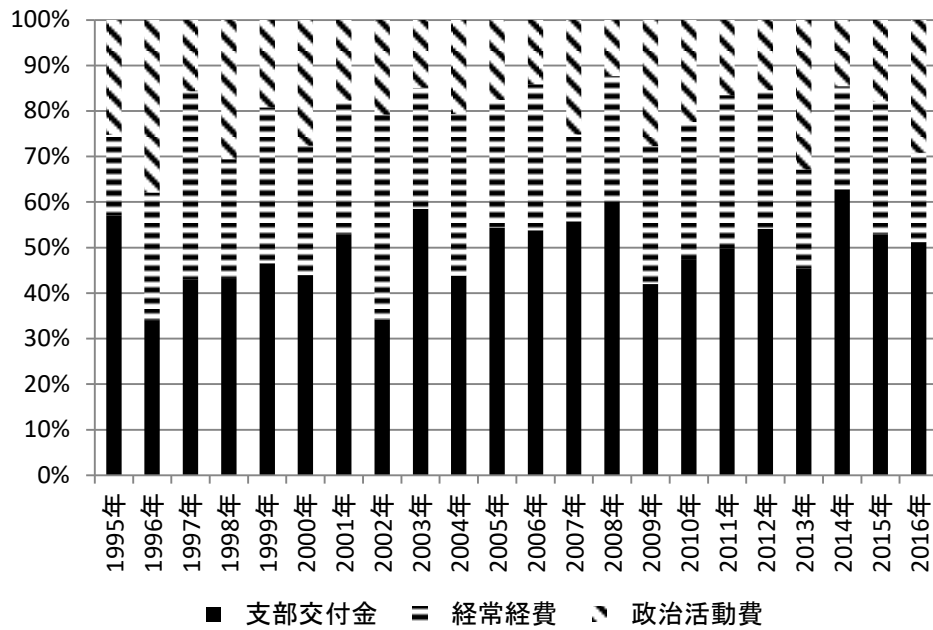


図15 政党交付金支出の割合の推移（1995-2016年）

出所 筆者作成。

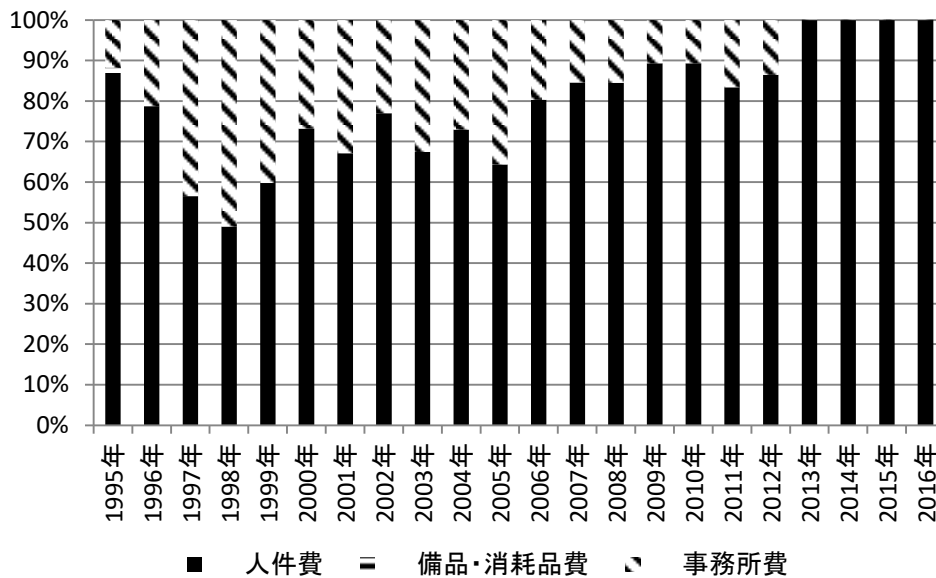


図16 政党交付金の支出における経常経費の内訳（1995-2016年）

出所 筆者作成。

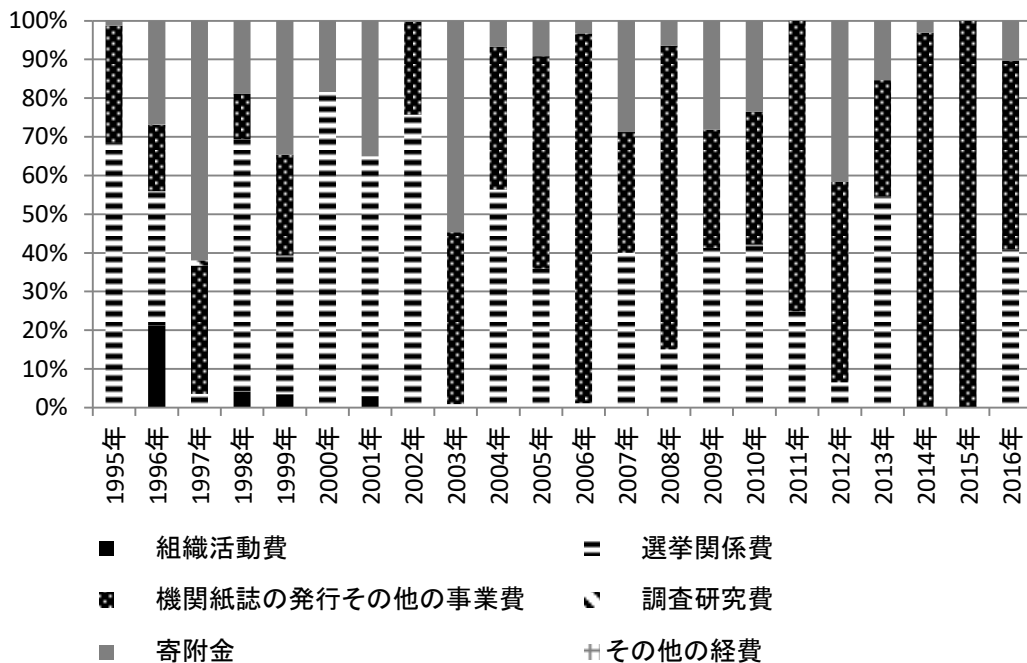


図17 政党交付金の支出における政治活動費の内訳 (1995-2016年)

出所 筆者作成。

政党本部の支出構造と政党交付金の支出とを比べると、以下のように整理することができる。経常経費に関して、政党本部では、人件費と事務所費を中心とした支出が行われており、二項目間において相対的には、人件費に対して重点的な支出がなされていた。政党交付金における経常経費支出は、大部分が人件費に投入されており、本部における支出の傾向との重なりがみられる。交付金に占める経常経費では、2000年代半ばまで、人件費とともに事務所費にも一定の割合が充てられていたが、徐々に人件費への割り当てが増加し、100%に近い値に達することとなった。

本部の政治活動費は、所属議員への資金提供を意味する寄付・交付金が主な使途であった。1976年から一貫して、社民党は寄付・交付金の支出が最も大きな割合を占めており、選挙関係費と機関紙誌などの発行事業費がそれに次ぐ規模であった<sup>15</sup>。収入と支出に関する一連の過程をみると、社民党の資金には、党費や事業収入というかたちで支持者から得た資金を所属議員の活動費と次の事業費に充てるといった循環が生じていた。政党交付金の使途としては、支部政党交付金という所属議員への資金配分に関する項目が別に設けられ

<sup>15</sup> 岩井は、野党として政策の調査や立案にかかわる調査研究費への支出が求められるにもかかわらず、相対的に小さな規模にとどまっていることを批判する。岩井、前掲書、97頁。

ているため、政治活動費の下位項目に位置づけられる寄付にはそれほどの資金が充てられていない。それゆえ、選挙関係費と事業支出を中心に資金が割り当てられていた。両項目とも、本部支出においても主要な支出先となっている。

社会党の本部支出と交付金支出をみると、自民党や民主党と同じように部分的な重なりがあるものの、全く同じ支出パターンがみられるわけではない。社民党の場合、本部支出にはどの程度の交付金が充てられ、どのような推移がみられるのか。以下では、本部支出に占める交付金支出の割合について、経常経費と政治活動費のそれぞれを扱う。

図18は、社民党の本部における経常経費のうち、政党交付金が充てられている割合の推移を示している。全体的に縮小傾向がみられることから、社民党は、経常経費に充てる資金を交付金から自主財源に移行している。政党助成開始直後は、その大部分が交付金から支出されており、2000年代半ばに若干縮小しているが、2010年までは人件費のほとんどが交付金から支出されていた。人件費の割合の縮小は、経常経費全体の縮小と連動しており、2010年以降における割合の増減は、人件費の割り当てに左右されている。当初は、事務所費にも交付金が充てられていたが、2000年代半ばに大きく縮小され、2013年からは交付金による支出がほとんどなされていない。経常経費に占める交付金の割合の縮小は、資金需要の変化によるものである。既に述べたように、社民党は経常経費支出の総額そのものを縮小しており、それに伴って交付金からの支出も減少している。交付金支出の縮小は、社民党の党財政の縮小を反映している。

一定の傾向がみられた経常経費に対して、図19が示すように、政治活動費は、総額と項目ごとの推移に違いがみられる。本部支出における政治活動費に占める交付金の割り当ては、概ね40-50%ほどの値となっている。2007-2012年の間には50%を超える割合が記録され、2013年以降には再び40-50%の水準に戻った。項目ごとの推移をみると、特徴的な動きを確認できるものとして選挙関係費と事業費を挙げることができる。選挙関係費は変動が大きく、80%を超える年と0%になる年がある。選挙関係費として計上される資金の需要は一時的であるため、上下の幅が最も大きな項目であり、いずれの政党にも共通する傾向となる。しかし、2003年以降、選挙が実施される年であったとしても、投入される交付金の割合が60%程度を上限とするまでに縮小しており、社民党に特有の傾向として指摘できる。

縮小がみられる選挙関係費に対し、事業費関連の支出は徐々に増加している。同項目は、2002年に29.44%を記録した後に増加傾向へと転じ、2017年には47.59%に達した。政治活

動費に関する変動は国政選挙の有無に左右されるため、一貫した傾向が生じ得ないものの、同党は機関紙誌などの発行にかかわる費用を交付金から支出する方針としている。本部支出における事業費支出の割合は縮小しており、実際の金額も年々減少している。1987年には2,564,320,160円が本部の事業費関連に支出されていたが、20年間にわたって当該の費用が縮小され、2016年には131,545,863円となった。

社民党の政党基金は、1997年と2006年の2度の機会に増加し、それぞれ972,338,677円と563,017,099円となるものの、平均額は307,510,443円であり、1997年の金額をもってしても年間支出額を賄うことができない規模となっている。2013年と2014年には100,000,000円を下回っており、同党は交付金の繰り越しをもってしても、毎年の助成がなければ既存の支出構造を支えることができない状況にある。

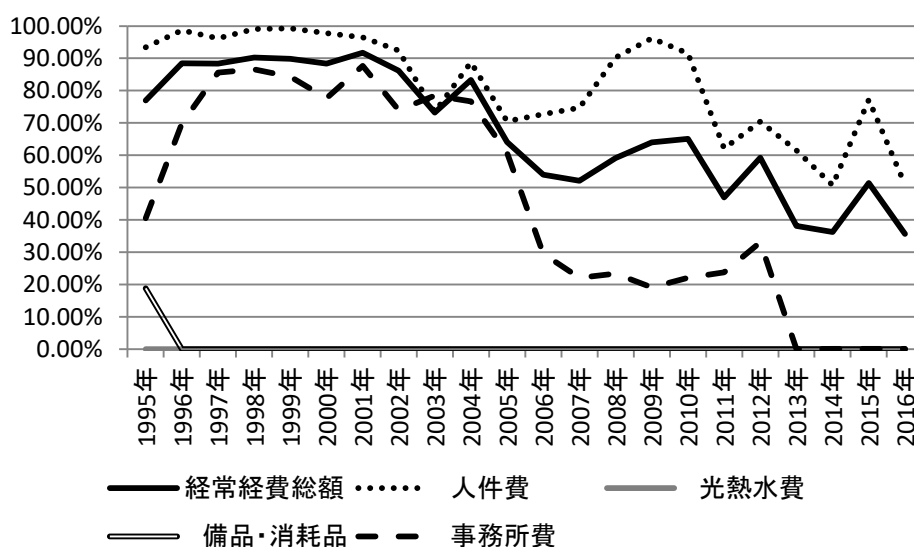


図18 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）

出所 筆者作成。

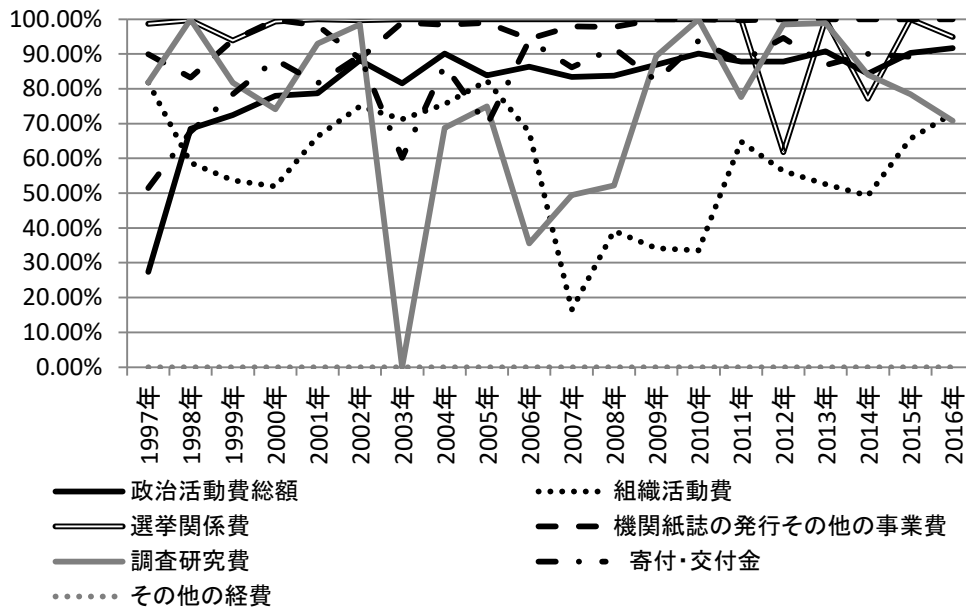


図19 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）

出所 筆者作成。

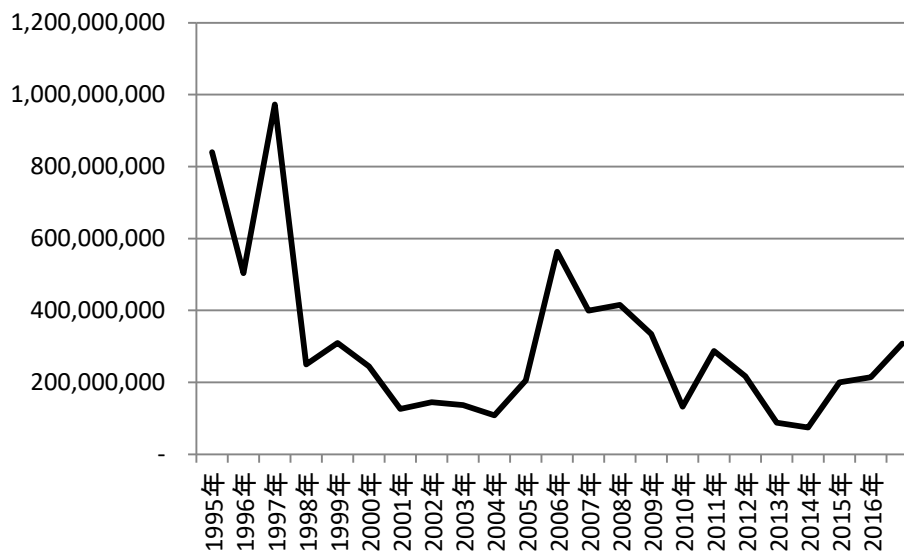


図20 政党基金の推移（1995-2016年）

出所 筆者作成。



社民党は、事業費関連の支出を実際の金額と割合の両面において縮小するとともに、交付金から補うようになった。経常経費における人件費や事務所費が縮小されていたことと合わせて考えると、以前には幅広く交付金を支出していたが、同党の資金状況そのものが縮小したことにより、交付金をいくつかの項目に限定して支出するようになったといえる。政党基金は、連立政権に参加した 2009 年を最後に 300,000,000 円以上の残高を記録しておらず、資金的余力が残されていない。2016 年における社民党の交付金支出額は、支部政党交付金を合わせて 427,459,278 円となっており、同年の政党基金残高では、1 年分の支出を賄うことができない。社民党は現時点までに、毎年の交付金なしに現状の規模の支出を維持することができない状況にある。

#### 4 民主党・社民党における政党助成制度

本章では、民主党と社民党を対象として、政党助成に依存する状況がみられるのか否か、政党交付金が両党の資金構造においてどのような位置づけにあるのかについて検証した。両党は、年間収入において交付金が最大の割合を占めるという点で一致しているとしても、その値には違いがみられた。収入に占める交付金の割合は、両党の資金構造における違いを反映していたが、両党には、支出面において政党助成に依存するという点において共通した傾向がみられた。

民主党は、結成二年目以降、収支ともに政党交付金が資金を支えており、依存状態にある。政党基金が最大で 13,500,000,000 円に達しており、交付金の繰り越しを継続的に行っているとしても、基本的には、年間の収入の大部分を支出しており、収入面だけでなく、支出面においても政党助成への依存がみられる。自主財源は、毎年の支出額を賄う規模に及ばず、交付金なしに政党組織を維持することはできない。現行制度は、民主党の資金における生命線となっている。

程度の違いがみられるものの、政党交付金が収支を支えることは、社民党にも共通している点であった。収入面においては、政党助成制度の導入以前から主な財源として位置づけられていた事業収入と政党交付金がほぼ同額であり、自民党や民主党に迫るような依存がみられたのではなかった。しかし、支出に目を向けると、年間に支出する人件費のほとんどを交付金が支えるとともに、政治活動費は全体として 80% 近くに交付金が充てられて

いた。そのうち、機関紙誌の発行等に関する事業費にも政党交付金が使われていたことから、収入において自主財源と交付金が同規模であったとしても、事業にかかわる費用を交付金から支出しているため、実際には数字が示す以上に政党助成の重要性が高まっている。所属議員への資金配分を行う傾向と合わせて、社会党時代からの支出構造が政党資金を圧迫している。

両党の資金構造には違いがあり、年間収入における交付金の割合も異なる。しかしながら、それらの違いは、両党が政党助成に依存しているか否かを反映しているものではない。両党は、それぞれのかたちで政党助成に依存しているのであり、政党交付金をなくして既存の収支構造を維持することはできない。民主党は収支構造が直接的に依存し、社民党は、制度導入以前からの収支構造の延長線上において依存が生じている。両党の資金構造には、政党助成を必要とする循環が生じ、単純に政党助成を求めるというよりも、政党助成がなければ党を維持することができない状況に直面している。民主党の政党基金が10,000,000,000円規模でなされていることと比較しても、社民党の資金状況は小規模であることがわかる。

民主党が年間収入の80%前後を交付金によって賄っているのに対し、社民党は50%未満の値で推移していたが、支出構造と合わせて考えると、両党とも交付金を中心とした資金構造を有している。とりわけ社民党の場合には、自民党や民主党と異なり、収入構造だけに目を向けると、必ずしも資金面において政党助成への依存状態にあるとは判定できないように思われるが、支出の傾向から明らかになるのは、事業費による収入が交付金による支出によって支えられているということであった。民主党と社民党は、配分額に違いがみられるものの、資金が政党助成によって支えられていたという点において共通している。

## 第7章 公明党・共産党の資金構造

### 1 組織政党の政党資金

前章までにとり上げた政党は、割合に差があるものの、いずれも政党交付金を中心とした収支構造を有しており、現行の政党助成制度が維持されなければ、既存の資金構造を維持することができない状況にあった。自民党と社民党は、同制度の導入以降に収入構造が変化したのに伴い支出が交付金主体に移行し、民主党は登場時から交付金が収支の中心となっていた。

本研究では、政党の収入だけでなく支出面における政党交付金の割合を範囲として、各党の資金状況と政党助成とのかかわりを論じることに関心を向けている。自民党、社民党、民主党の3党が政党助成なしに党財政を支えることができないからといって、日本における全ての政党に政党助成中心の資金構造がみられるのではない。政党助成の開始以降、収入における交付金への偏りがみられない政党として、公明党と共産党を挙げることができる。公明党は、1995年以降、交付金を受給しているが、それらの資金は、年間収入においてさきに挙げた各党よりも低い値で推移している。共産党は、これまで政党助成そのものに反対しており、受給要件を満たしているものの、交付を受けるための手続きをとらないことによって交付金の受給を拒否している。他党が交付金なしで党財政を維持できないのに対し、それらの2党はどのような資金源を確保し、どのような支出を行っているのだろうか。政党交付金が他の財源よりも小規模であったり、そもそも収入に含まれなかったりする政党にとって、政党助成制度は意味をなさないといえるのであろうか。また公明党については、政党交付金がどのように支出され、政党全体の支出においてどのような位置づけとなるのか。本章の目的は、公明党と共産党を事例として、政党助成が必要とされない可能性を検討することから、前章および前々章とは異なる位置づけとなる。

岩井奉信は、公明党の共産党の収入源が機関紙誌の発行による事業収入であることを明らかにしている<sup>1</sup>。岩井によると、1986-1988年の3年間を対象とした事業収入の比率は、高い順に共産党、公明党、社会党、民社党、自民党となり、「党の組織力や中央集権の強さ

<sup>1</sup> 岩井奉信『政治資金の研究——利益誘導の日本的政治風土』日本経済新聞社、1990年、93-94頁。両党の主な機関紙として、それぞれ『公明新聞』と『赤旗』が挙げられている。

に一致<sup>2</sup>」しており、党費への依存度が低くなるにつれて、党本部における中央集権的な性格が強くなるという。政党助成制度の導入によって、自民党や社民党も党費の割合が圧縮されており、政党助成制度の導入が党本部の権力を強化する方向に作用すると捉えることは誤りではないといえる。

両党の位置づけは、政党助成制度の導入によって資金構造が変化した政党である。それに対して、本章でとり上げる公明党と共産党は、政党助成制度の導入が政党資金に影響を与えていない事例である。両党の資金構造は、交付金によって支えられているのではないからである。そこで、公明党と共産党の2党について、1976-2016年までの期間を対象に、前章までと同じように収入構造から目を向けることとする。公明党については、政党交付金の使途までを含めた点を明らかにし、共産党については政党本部の収支構造を示す。ここまでの結論を先取りすると、岩井が指摘したように、それらの2党は、機関紙誌の発行等を通じた事業関連の資金が収支の中心となる。その点をふまえて、続く節では、自民党、民主党、社民党も含めて、各党の事業関連の収支構造を示し、公明党と共産党にみられる特徴的な性格を明らかにする。

## 2 公明党の資金構造

### (1) 公明党の収支構造

公明党は、1995年以降、政党助成による資金を受け続けてきた。自民党と社民党の場合には、政党助成制度の導入前後で収入構造が変化し、交付金が最も大きな割合を占めるようになった。それらの2党に対し、公明党は、1995年以降も従来の収入構造を維持している。図1は、同党の収入構造の推移を示しており、1976-2016年まで、事業収入が同党の資金の柱になっていることがわかる。全体を通じて、事業収入が年間収入の約70%を占め、政党助成制度導入前には約80%、以後には約60%となった。岩井の指摘は、1980年代後半に限られるものではなく、それより前の期間にも後の期間に及んでいた<sup>3</sup>。1994年を除

---

<sup>2</sup> 岩井、前掲書、94頁。

<sup>3</sup> 1994年は、新進党の結成をめぐって、公明党所属の衆議院議員と1995年に改選となる参議院議員が新進党に加わり、非改選の参議院議員と地方議員が公明党に残ることとなったため、政党資金については例年と異なる状況がみられる。新進党の発足に関する経緯と公明党の動向については、以下を参照。山本健太郎『政界再編——離合集散の30年から何

き、1976-2016年における事業収入の平均額は9,290,424,220円であり、政党助成制度の導入前後を比べると、以前には8,530,358,639円であったのに対し、以後には9,912,296,059円となっていた。これらの金額は、物価や所得などの経済的な指標を含めず、単純に算出される平均額を比較しているに過ぎないため、参考程度にとどまるものとなる。そうはいっても、公明党が事業収入の規模を維持してきたことは明らかであり、事業収入の推移は、同党の支持基盤が資金面においても貢献していることを示している。

事業収入を資金源としていることは、政党交付金の位置づけが他党と異なることを意味する。公明党の年間収入に占める政党交付金の割合は、1995-1998年の間に3-8%で推移し、1999年以降は、約20%程度のまま推移している。さらにいうと、20%を超えたのは2015年と2016年のみであり、1999-2014年までの期間における交付金の割合はきわめて安定している。同期間を対象として割合の変動をみると、2012年における16.55%が最小の値となり、2014年の19.79%が最大であった。いずれの年も10%台後半に収斂しており、同党の収入は非常に安定していたことが示される。主な自主財源と交付金の規模の差についても一貫した傾向がみられる。同党にとって、交付金は自主財源の20-30%程度であり、主な財源のうちの一つという位置づけになる。

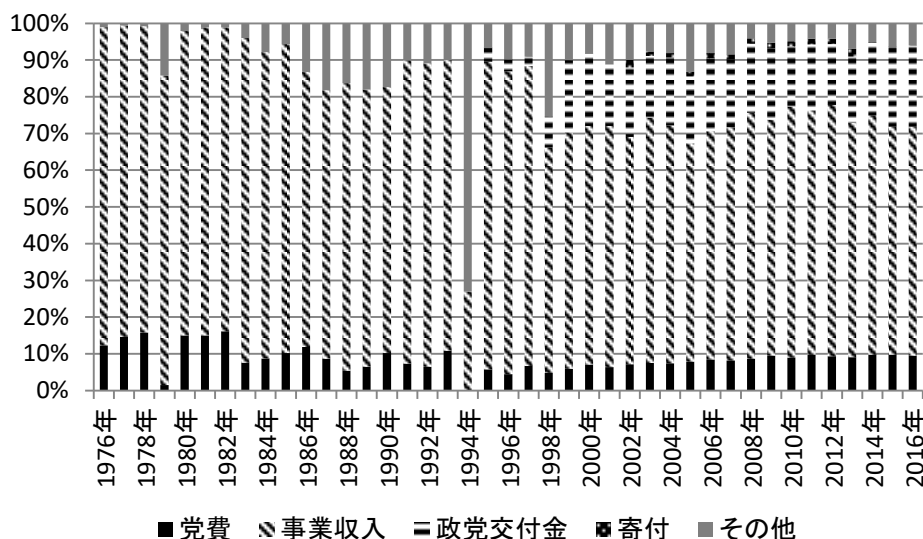


図1 公明党における収入構造の推移 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

『を学ぶか』中央公論新社、2021年。

表1 自主財源と政党交付金の規模の比較（公明党）

	主な自主財源	政党交付金	比率
1995年	12,010,625,424	498,681,000	0.04
1996年	11,387,254,153	427,791,000	0.04
1997年	11,778,048,441	338,730,000	0.03
1998年	13,048,056,967	1,674,506,832	0.13
1999年	11,904,616,128	3,332,154,000	0.28
2000年	11,458,738,993	3,122,399,000	0.27
2001年	12,393,377,225	2,898,930,000	0.23
2002年	10,944,407,031	2,906,148,000	0.27
2003年	13,134,591,089	2,930,658,000	0.22
2004年	11,893,639,107	2,987,270,000	0.25
2005年	11,051,694,517	2,943,741,000	0.27
2006年	10,400,573,125	2,858,776,000	0.27
2007年	11,012,172,336	2,806,070,000	0.25
2008年	11,189,955,514	2,730,729,000	0.24
2009年	10,170,509,686	2,618,710,000	0.26
2010年	11,286,013,095	2,341,268,000	0.21
2011年	9,893,910,582	2,275,344,000	0.23
2012年	10,909,531,456	2,279,166,000	0.21
2013年	10,696,968,485	2,574,747,000	0.24
2014年	9,854,112,783	2,600,037,000	0.26
2015年	9,741,697,145	2,952,128,000	0.30
2016年	9,939,512,552	3,051,870,000	0.31

出所 筆者作成。

公明党は、支出面においても安定した傾向を示している。経常経費と政治活動費の割合は、それぞれ約30%と約70%であり、1976-2016年までほとんど変化がみられない。それぞれの変動の幅もきわめて小さく、両者の最小値と最大値は、経常経費が21.01%と34.09%、政治活動費が65.91%、78.99%となる。支出額そのものも一定のままであり、経常経費については1976年以降の全期間において2,000,000,000-4,000,000,000円の間に収まる。政治活動費は漸増しており、1976-1988年までは5,000,000,000-9,000,000,000円以内であったものが、1989年に10,000,000,000円を超え、増減を経ながら、1990年代後半から2000年以降の期間にかけて、同額を基準とする規模に至った。それでも、最大の金額が2003年の12,792,590,109円であることから、毎年の傾向から逸脱するような規模には達していない。

経常経費のうち、最大の割合を占めるのは人件費であり、次いで事務所費に支出されている。2000年代以降、人件費の割合が縮小し、事務所費の割合が増加しているが、項目の順序は変動していない。1976-2000年代初頭まで、人件費が70-80%、事務所費が10-20%台で推移し、それ以降の期間には、それぞれ60%前後、40%前後となった。経常経費の支出については、概ね他党の状況と共通しているといえる。

政治活動費の使途については他党と異なる傾向がみられ、公明党の特徴が反映されている。1976-2016年の全期間にわたり、機関紙誌の発行その他の事業費に最も資金が投入されており、平均すると78.83%であった。2000年代からは割合がわずかに縮小し、70%程度の値となっている。自民党、民主党、社民党は、主に選挙の有無に左右され、各項目の割合が年ごとに大きく変動していた。それらの3党に対し、公明党は、選挙の有無にかかわらず、事業費への支出が全体の大部分を占めている。収入が事業によって支えられていることをふまえると、同党は、事業収入によって資金を獲得し、年間の支出についても事業関連に資金を投入しているということになる。すなわち、年間の収入と支出とが結びついており、事業支出を行うことによって事業収入を得るような、自律的な資金確保の手段を有しているといえる。

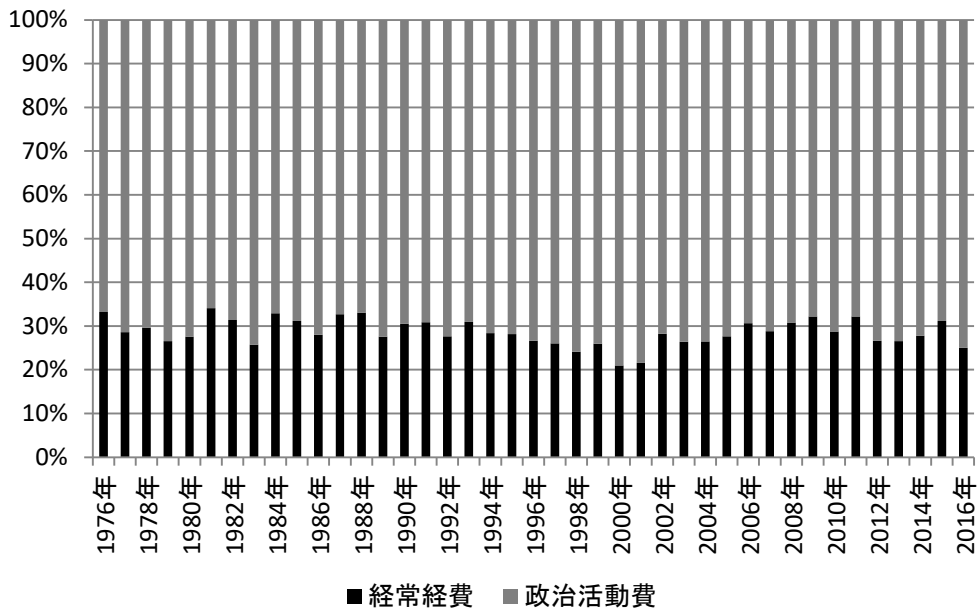


図2 公明党の支出構造の変遷（1976-2016年）

出所 筆者作成。

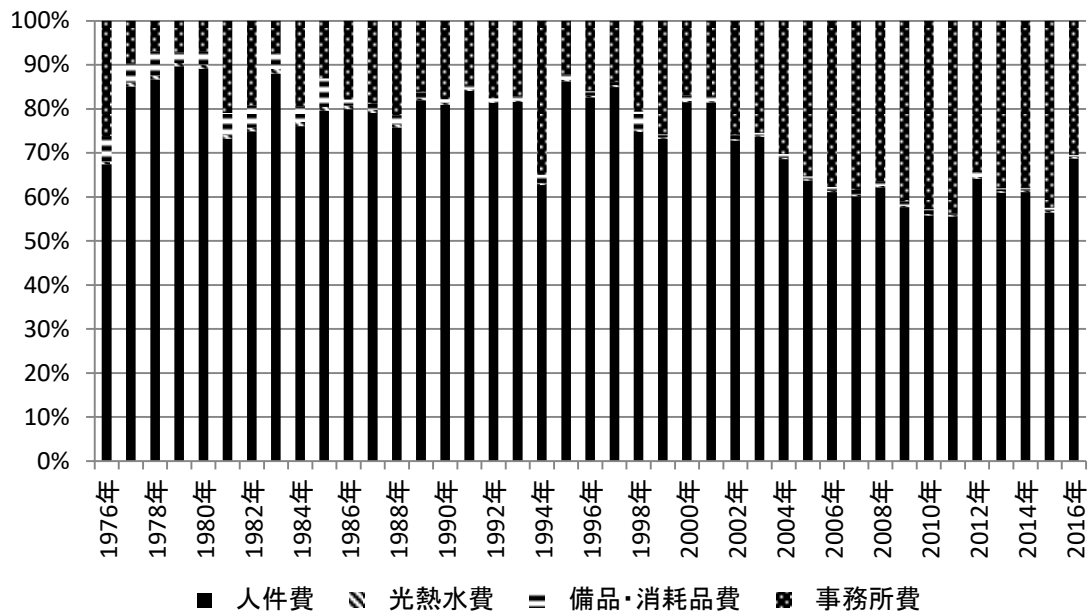


図3 経常経費支出における項目ごとの割合（1976-2016年）

出所 筆者作成。



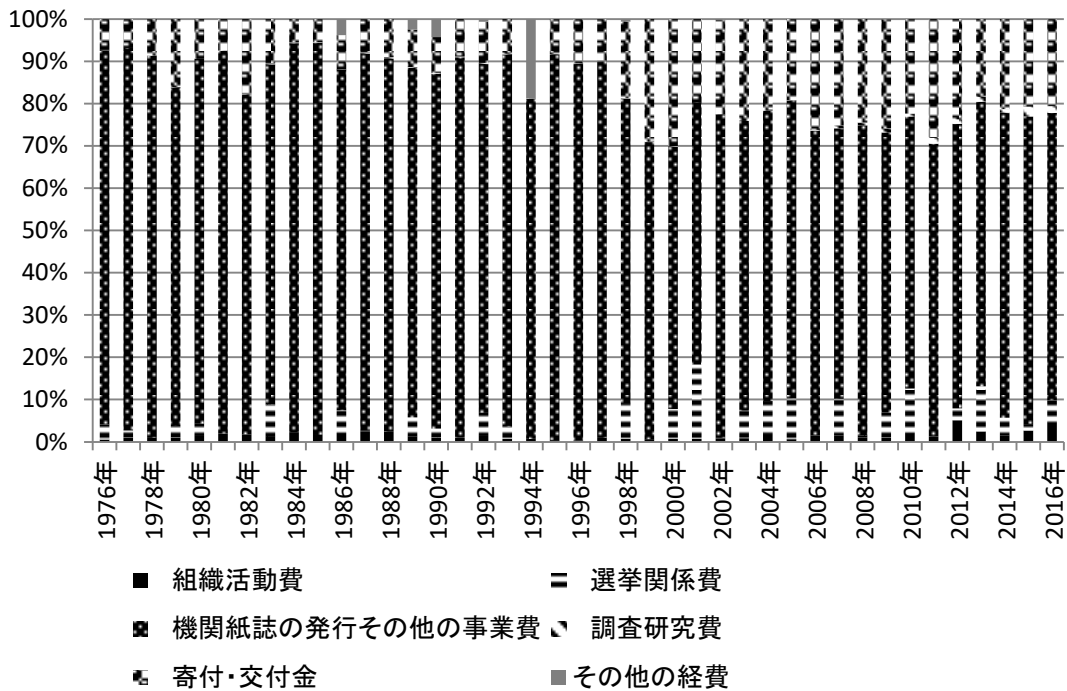


図4 政治活動費支出における項目ごとの割合 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

## (2) 政党交付金の使途

公明党における政党交付金の支出は、党本部の収支構造と同じように他党と異なる傾向を示している。図5は、同党の政党交付金の使途の割合を表している。交付金の支出について、他党と最も異なる点は、支部政党交付金の割合である。自民党と民主党は、支部政党交付金の占める割合が最も大きく、40-60%を占めていた。公明党の場合には、1998年、1999年、2002年に40%前後を記録したほか、約20%の割合にとどまるのに加え、1995-1998年、2011年以降には同項目における支出がなされていない。このことは、同党が政党交付金を所属議員に配分する資金として位置づけていないということを示している。反対に、多くの割合を占めるのは経常経費であり、ほとんどの期間において相対的に最も大きな割合を占めた。経常経費の割合は、2011年に最大の91.53%を記録している。22年間のうち、政治活動費が経常経費を上回ったのは4回しかなく、いずれも2001年までのことであった。

交付金における経常経費の内訳も、本部の支出状況と連動しているといえる。事務所費が約53%を占めた1996年と1997年以外、人件費がほとんどの割合を占めており、1998-2002年、2010年と2013年には100%に達した。その他の年においても、80-90%を超える値を

記録している。1998年以降、最も低い値は約81%であった。交付金の経常経費支出をみる限りにおいて、公明党はそれらの資金の用途を定めているのではないかと考えることができる。

政治活動費についても、交付金の用途が定められていることを示し得る傾向がみられる。同党は、政治活動費の大部分を選挙関係費として支出しており、70-100%を記録する年が複数みられる。しかし、選挙関係費への支出が最大となるのは毎年の傾向ではなく、事業費関連に資金が傾けられることもある。1995年、1999年、2002年、2011年には事業費としての支出が100%に達しており、政治活動費としての資金が全て事業費に投入されていた。通時的な傾向をみると、同党は、項目ごとに一定の資金を充てるのではなく、年ごとに項目を限定し、一点集中のようなかたちで資金を投入しているように思われる。2014-2016年には組織活動費として計上される割合が増加し、それらの三項目に調査研究費を加えた四項目に向けて調整された支出が行われている。三年間の傾向が一時的なものであるのか、公明党の支出構造の変化を示し得るものであるのかは、それ以降の期間を含めた継続的な検証が求められる。少なくとも、1995-2013年の間は、特定の項目にほとんどの資金を充てるような支出の傾向がみられた。

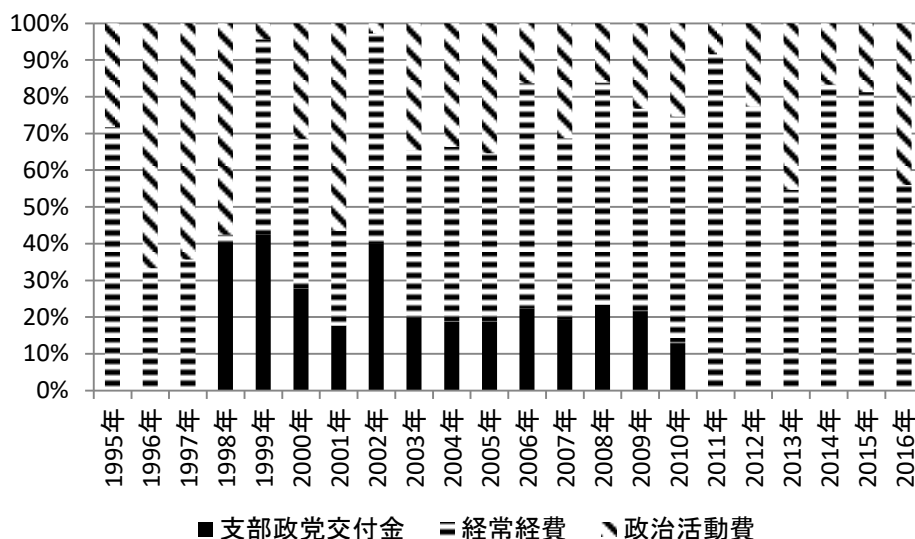


図5 政党交付金支出の割合の推移（1995-2016年）

出所 筆者作成。

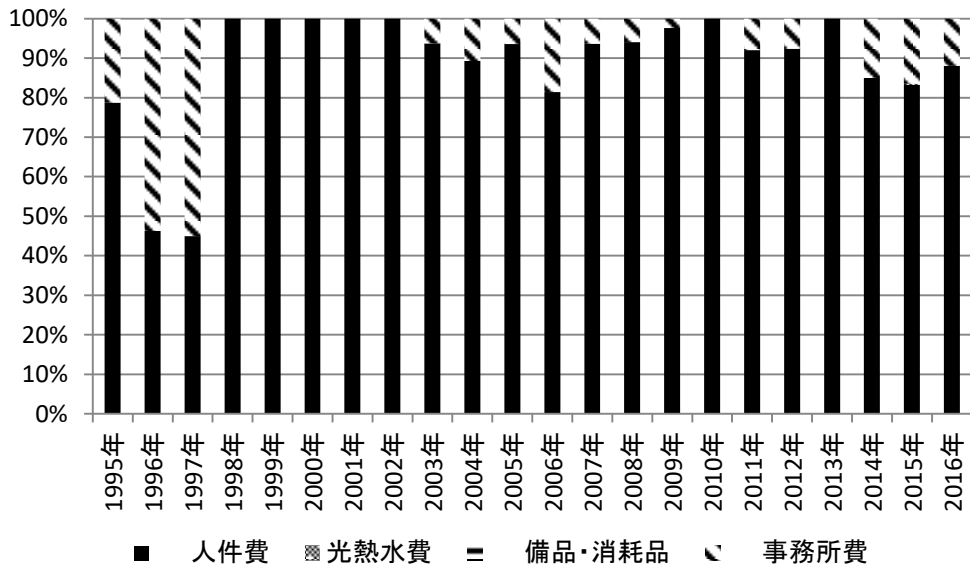


図6 政党交付金の支出における経常経費の内訳（1995-2016年）

出所 筆者作成。

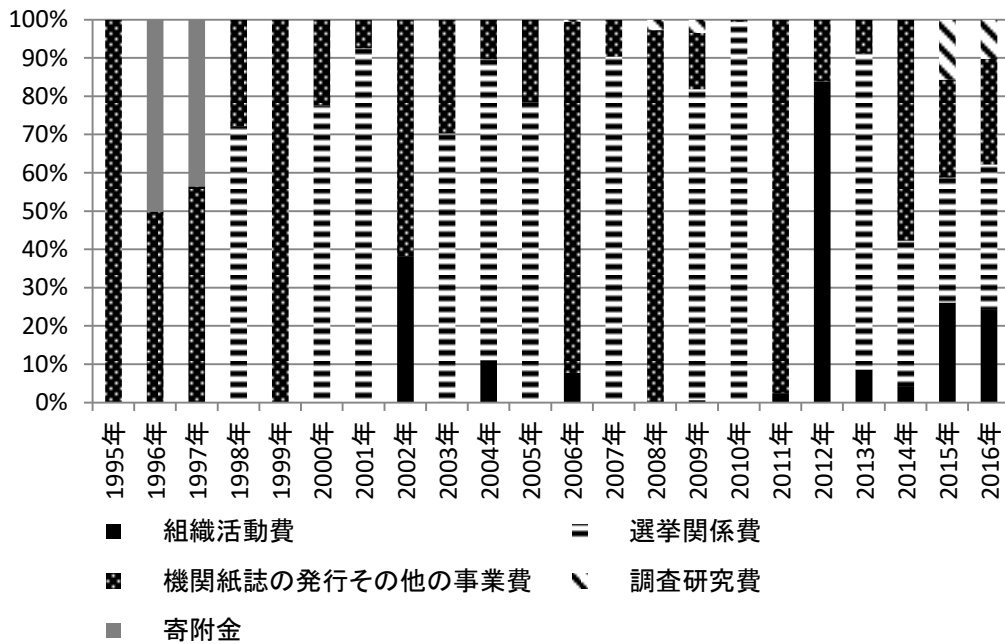


図7 政党交付金の支出における政治活動費の内訳（1995-2016年）

出所 筆者作成。

同党の収支構造における最後の側面として、本部支出に占める交付金の割合に注目する。經常経費全体は、1998年以降、約40%で推移しており、項目別にみていくと、事務所費は毎年10%前後となっている。人件費だけが經常経費全体の割合を超えており、年々上昇しながら50-70%の間で推移している。交付金のみの支出動向と合わせて考えると、100%に至る年もあるように、經常経費の大部分が人件費として支出されており、それらの資金は、本部に占める人件費の60%にあたることになる。公明党が事業収入を中心とした収入構造を有している点からは、交付金への依存的な性格が乏しいように思われる反面、人件費における支出の6割を交付金が占めている点は、政党助成制度が同党の組織の維持に寄与していることを表していると思える。

政治活動費については、經常経費よりもさらに低い値を示しており、同項目における交付金からの支出は10-20%にとどまっている。しかしながら、選挙関係費については非常に高い割合を占める年が複数生じている。党本部に占める選挙関係費は数%から10%程度であり、支出構造よりも小規模であるが、選挙関係費としての支出が必要とされた場合には、交付金から充当することを予定しているように思われる。

必要に応じて、交付金が選挙関係費のほぼ全額を充足できるのは、政党基金が常に蓄えられているからである。政党基金は、1999年の4,000,000,000円を最大として、2010年の625,245,232円まで減少し、その後上昇に転じている。同党は選挙関係費としての支出を毎年行っているのではないが、その水準は1990年代半ばから上昇し、1,200,000,000円近くになることもある。2007-2013年には、政党基金が1,000,000,000円を割り込んでいるため、全額賄うことができないとしても、選挙関係費は毎年必ず必要となる支出ではない。それゆえ、毎年の交付金と政党基金とを合算することにより、支出を確実に行うことができる。

公明党の資金構造について特筆すべき点は、収支が安定して推移していることである。事業費を中心として党財政を賄い、政党交付金は補完的な位置づけとなっている。事業収入が一定の規模のまま推移するとともに、交付金額が大幅に増加するようなこともみられないことから、三分の二条項の撤廃が影響していない。經常経費における人件費や、政治活動費における選挙関係費など、一部では交付金の重要性が高い項目もみられるものの、全体を通じて収支が安定しており、これまでの3党とは異なる資金構造を有している。政党交付金に焦点を絞ると、党財政を補完し、安定した資金構造の維持に寄与するものとして捉えることができる。

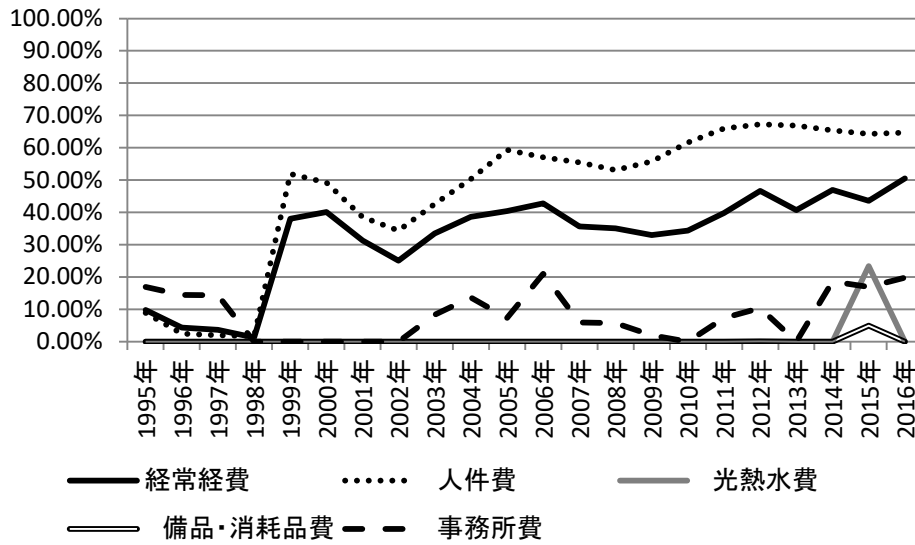


図8 経常経費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）  
出所 筆者作成。

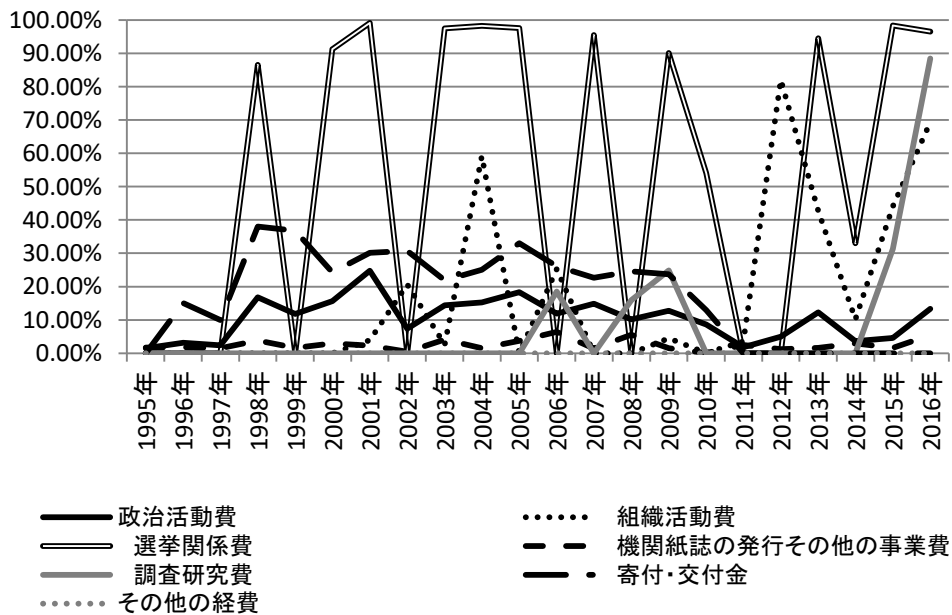


図9 政治活動費項目の支出における交付金充当額の割合（1995-2016年）  
出所 筆者作成。

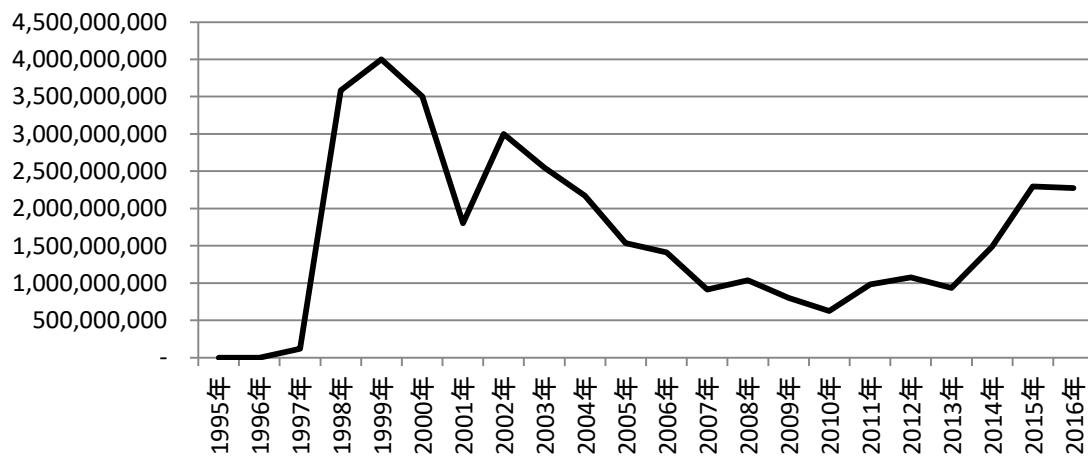


図10 政党基金の推移 (1995-2016年)

出所 筆者作成。

### 3 共産党の資金構造

公明党は、事業収入を主な資金源とし、交付金が党財政における補完的な位置づけであった。岩井によれば、党の事業を収支の中心としている政党として、公明党の他に共産党を挙げることができるという<sup>4</sup>。同党は、政党助成に批判的な立場を採り続けており、これまでに交付金を受給しておらず、1970年代以降の資金構造を維持している。政党助成制度を不要とするような資金構造とはどのようなものであるのか。政党資金にとって、政党助成は必ずしも必要な資金源にならないのであろうか。共産党の事例に注目することは、政党助成を受けず、交付金を必要としない政党の事例に目を向けることとなる。本研究の関心に沿っていえば、共産党は、交付金を必要としない野党という点において、政党助成制度をめぐる政党間カルテルに加わってこなかった事例となる。本節では、共産党の収支構造がどのようなかたちであるのか、公明党との共通点や、共産党に特有の傾向を明らかにする。

図11の示す収入構造をみると、その大部分は事業収入によって構成されていることがわかる。同党の収入構造は2016年に至るまで一貫して事業収入が大部分を占めており、1990年代初頭まで90%以上を維持し、2016年に80%となるように徐々に縮小しているも

<sup>4</sup> 岩井、前掲書、1990年、93-94頁。

の、2015年を除いて80%以上の割合で推移している。同年についても79.84%とほとんど他の年と変わらず、事業収入が共産党の資金源となっている。他の項目はほとんど割合を占めず、事業収入と政党交付金以外の資金源を合算して1-2割程度となる。共産党は、政党交付金の有無を除くと、公明党に類似した収入構造を有しているといえる。

公明党とは、収入のみならず支出においても共通点がみられる。共産党の支出は1976年からほとんど変化しておらず、経常経費が10-20%、政治活動費が80-90%のままとなっている。経常経費が最も大きな割合に至ったのは、23.83%の2002年であり、他の年が全て20%未満であることから、同党の資金重要には変化が生じていない。40年以上にわたって変化がみられないことから、同党は、割合を基準として支出構造を維持しているように思われる。

経常経費の使途においても公明党との類似点がみられる。同項目において最も割合を占めるのは人件費であり、次いで事務所費となる。前章までの3党を含めても、政党の経常経費支出は主に人件費と事務所費に充てられるという傾向がみられ、特に公明党とは比率の割合まで似通っている。公明党の場合には、70%前後が人件費であり、共産党も60-70%程度となっている。人件費への支出の割合に伴って事務所費が変動し、20-30%前後の割合を記録している。唯一の例外として2002年の状況を挙げることができ、人件費と事務所費の割合が逆転して、それぞれ40.49%、56.98%となった。この傾向は持続せず、翌年には例年の傾向に回帰している。

政治活動費にも変動がみられず、一貫した構造が形成されており、事業費関連の支出が70%以上のままとなっている。1976年から変わらず、時系列的には若干の縮小傾向が生じているものの、政治活動費における支出構造に変化をもたらすまでには至っていない。41年間の平均は82.31%であり、最大値と最小値はそれぞれ、1976年の94.88%、2015年の71.56%であった。それらの値からも、事業費にかかわる支出は一定の割合を維持していることがわかる。寄付・交付金についても一定の割合を維持する傾向がみられ、1976-1999年までは10%程度、2000年以降には20%程度となっている。他党の政治活動費の推移と比べると、共産党は項目ごとの支出を維持し、どの程度の資金を投入するのかについての事項を定めているといえる。

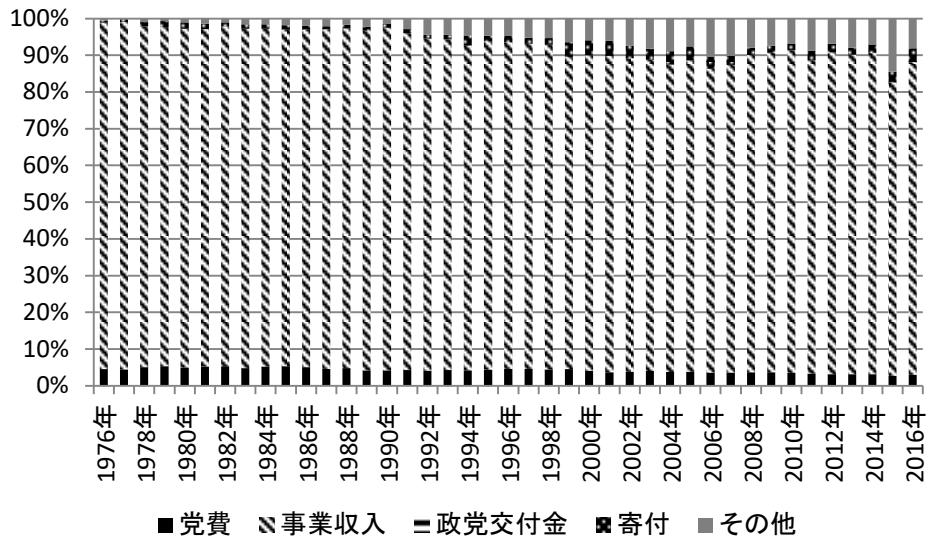


図 1 1 共産党における収入構造の推移（1976-2016 年）

出所 筆者作成。

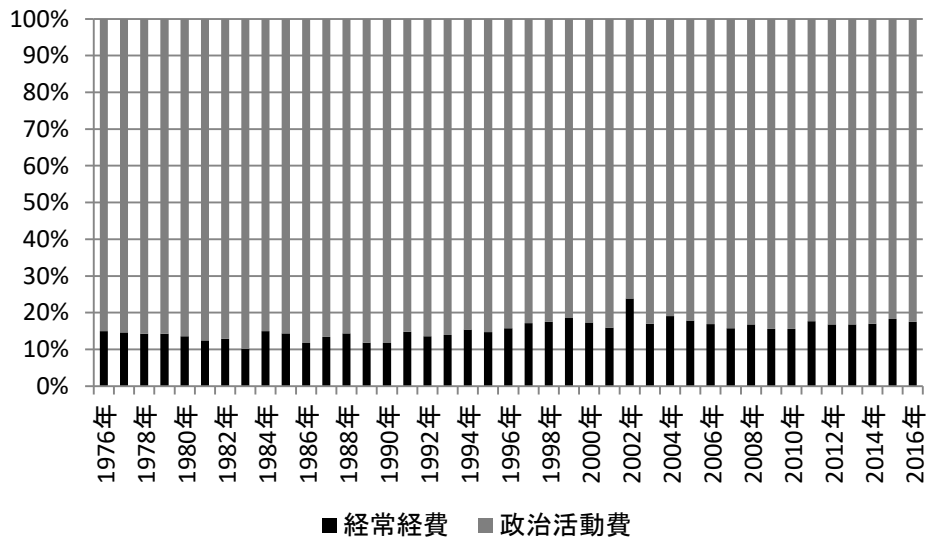


図 1 2 共産党の支出構造の変遷（1976-2016 年）

出所 筆者作成。



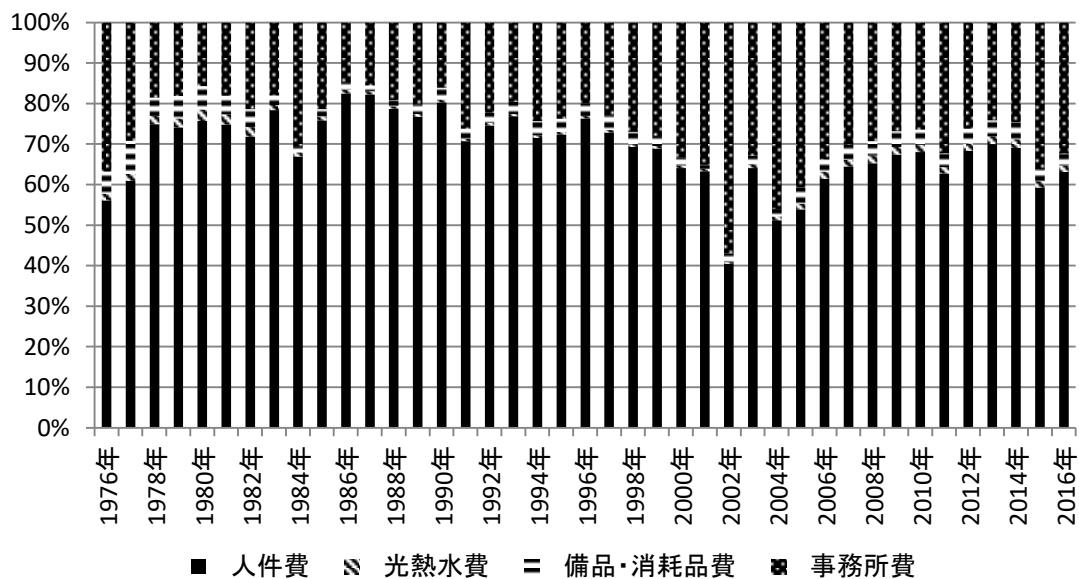


図1-3 経常経費支出における項目ごとの割合 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

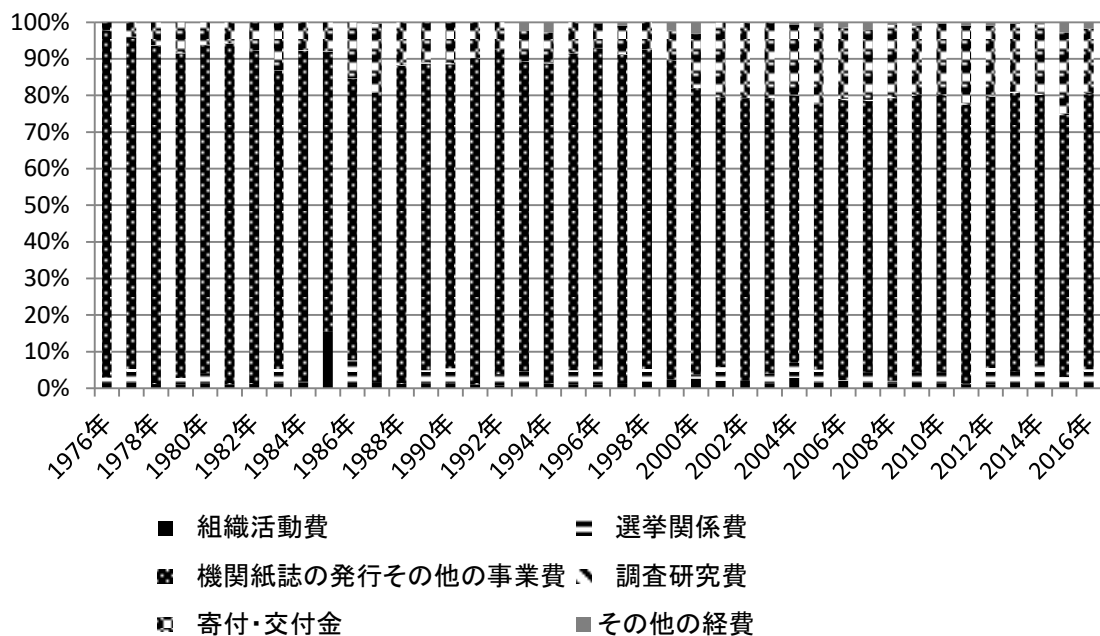


図1-4 政治活動費支出における項目ごとの割合 (1976-2016年)

出所 筆者作成。

#### 4 各党における事業費の収支

公明党と共産党は、事業関連が収支ともに最大の割合を占めており、交付金の割合は、公明党が総収入の20%、共産党が0%となる。2党は自主財源を確保しており、それだからこそ交付金の割合が低いままとなっている。もっとも、現行制度では交付額と自主財源額との関係はなくなっているため、公明党における交付金の割合が小さいのは、同党への配分額が他党よりも少額であることに由来する。しかしながら、他党の収支構造をみると、自主財源に比べて多額の資金が交付されているのに対して、公明党の場合には、自主財源が交付金を上回っている。

交付金を中心としない資金構造には、当然のことながら政党助成以外の収入源を確保している必要がある。公明党と共産党はその事例に該当する政党であり、両党には、事業収入が中心となる共通点がみられた。両党のように、機関紙誌の発行等を通じて資金を得ることができれば、政党は助成に頼ることなく資金を確保できる可能性がある。しかし、政党の行う事業には宣伝活動としての意味合いが含まれており、その点を重視する場合には、事業が収入源とならず、支出に傾倒する可能性も指摘できる。このように考えると、「機関紙誌の発行等にかかわる事業」には、収入源と宣伝活動という二つの意味合いが併存し得ることになる。政党は、それらの事業をめぐる、どちらの点を重視しているのだろうか。本節では、自民党、民主党、社民党、公明党、共産党の5党を対象として、事業関連にかかわる収支構造を紐解き政党間の比較を行う。

政治資金収支報告書の要旨に記載されている「機関紙誌の発行その他の事業による収入」ならびに「機関紙誌の発行その他の事業費」の項目を扱い、二つの検証を行う。「機関紙誌の発行その他の事業による収入」では、機関紙やグッズなどの販売といった事業による収入の報告がなされており、「機関紙誌の発行その他の事業費」には、機関紙の発行やグッズの作成にかかった費用が記載されている。

宣伝活動のうちには、広告やビラのように、受け手側が金銭的な負担をしないものもあれば、機関紙やグッズなど、受け手側が金銭を支払うようなものも存在する。受け手がコストを負担しないということは、発信者である政党側がすべてのコストを負担することになる。受け手側が金銭を支払う場合、政党側はコストを軽減することができるか、あるいは収入を得ることができる。どのような宣伝や事業を展開し、どの程度のコストを引き受けるかは、各党の財政状況や組織の在り方に左右される。資金需要があるという点で各党

ともに共通するとしても、実際の政党の資金には限界があり、原資となる収入には違いがある。すなわち、機関紙や広告などといった宣伝の手段について、いずれの政党も共通した選択肢をもつが、どの手段を重視するか、どの程度の資金を充てるかなど、現実的に宣伝を行う段階においては、政党間に違いが生じ得る。

この違いには、資金構造の全体と同様に、各党組織の特徴が反映されている。たとえば、強固な支持基盤をもち、機関紙やグッズの販売によって一定の資金の確保を見通すことができる政党であれば、これらの事業を黒字化し、収入源とすることができる。反対に、コストが収入を上回るとしても、宣伝事業の赤字を受け容れる政党が存在し得る。すべての政党に共通した状況は観察されるのであろうか、それとも政党間に違いがみられるのであろうか。政党ごとの違いがあるとするれば、それはどのようなものであるのか。まず、各党の宣伝に関する事業の収支状況を整理する。

続いて、各党が実施する宣伝活動にはどのような違いがあるのかという点に目を向ける。政党資金という視点から宣伝活動に注目することにより、各党の抱えるコストの差が明らかになるとともに、宣伝活動に関する質的な違いが示される。宣伝の手段をめぐる政党間の細かな違いは、実際に各党が行ってきた宣伝の総量を測定し、政党同士を比較することによって明らかになる。しかし、各党が実施する宣伝活動をすべて把握することは困難であるとともに、遡及可能な期間に限りがある。しかし、政治資金に注目すると、各党の通時的な変化を捉えることができるとともに、政党ごとの違いに関する全体的な傾向を把握することができるようになる。細かな分類は難しいが、そもそも、この点の情報収集が困難であることをふまえると、宣伝活動における各党の違いが示されることは新たな情報の蓄積につながる。

たとえば、選挙期間か非選挙期間かを問わず、機関紙の発行を重視する政党が存在し得る。この他に、議員を各地に派遣したり、インターネットでの宣伝を重視したりするなど、他の宣伝活動を展開する政党もみられるであろう。この点を検証するために「機関紙誌の発行その他の事業費」の下位に位置づけられる項目の推移を検証して、政党ごとの傾向を抽出するとともに、政党間の比較を行う。「機関紙誌の発行その他の事業費」の内訳は、「機関紙誌の発行事業費」、「宣伝事業費」、「政治資金パーティー開催事業費」、「その他の事業費」という項目から構成されている。

政治資金収支報告書の要旨からでは、機関紙誌等の発行かそれ以外の宣伝活動であるかを区別することが限界となり、街頭演説を頻繁に行っているのか、インターネットによる

宣伝の充実を重視しているのかなどの違いを見出すことはできない。しかし、政党の宣伝方法の一つとされてきた機関紙誌の発行がこれまでにどのように扱われ、今日ではどのような位置づけになっているのか、宣伝活動の切り替えを行った政党はあるのか、それとも、ひとたび採用した手段を変える政党はみられないのかなどといった問いに光を当てることができる。これを第二の検証項目とする。

最後に、一点目と二点目の検証から抽出された各党の傾向をもとにして、一定のパターンがみられるか否かを検討する。現時点において、表2のような枠組みを想定することができる。これらの基準をもとにして、各党がどこに位置するのかを検討し、共通したパターンが析出されるか否かを示す<sup>5</sup>。次節では、まず、政党の事業における収支の状況を確認し、続いて、「機関紙誌の発行その他の事業費」の下位項目に目を向け、支出状況がどのような変遷をたどってきたのかを検証する。続く節では、得られた情報をもとに政党間の比較を行い、どのような政党がどのような収支状況にあり、事業費の推移にはどのような違いがみられるのかを指摘する。

表2 政党の宣伝活動をめぐる収支状況と主な事業項目

		機関紙誌の発行その他の事業費			
		機関紙誌の 発行事業費	宣伝事業費	政治資金パーティー 開催事業費	その他の事業費
宣伝活動 収支	プラス (黒字)				
	マイナス (赤字)				

出典 筆者作成。

<sup>5</sup> 分類にあたって量的な差異への注目はせず、二つの次元において最大値を記録したもの、かつ、今日の状況に近い象限に各党を配置する。

## 5 宣伝活動による収入と支出

政治改革以前の政治資金収支報告書は、「透明性のほとんどない状態に放置されていた<sup>6</sup>」のであり、個人やその他の政治団体の報告書には不透明な部分が多くみられた。それに対して、政党本部の資金状況については、比較的明瞭な報告がなされてきた。政治資金を正面からとり上げた広瀬道貞や岩井の議論では、本研究と同様に収支報告書が一次資料として使用されている。遡及可能な時点から現在に至るまでの期間を対象とし、自民党、社民党、公明党、共産党は1976年以降、民主党は結党以降の資料を用いる。

図15は、自民党の宣伝活動における収支状況である。ここからは、1970年代から1980年代まで収支ともに上昇し続けていたことがわかる。宣伝事業の収入と支出の関係についてみると、1983年までは支出が収入を上回り、1984-1990年代初めの時期には逆転している。当時、自民党は寄付による収入を主な資金源としており、事業による収入は10%に満たない規模であった。事業の収支で考えると、マイナスを記録する年が多くみられたが、最大でも606,420,994円のマイナスであり、自民党の資金規模を考えると、事業関連の収支は資金構造を左右する項目ではなかった。

その後、1991年、1992年と収入の大規模な増加を経験し、1992年には3,795,219,549円の黒字を記録した。ここを境界に、赤字と黒字が入れ替わる期間を経て、1998年以降、ほぼ全ての年において支出が収入を上回るようになった。特筆すべき点は、穏やかであった赤字の規模が拡大することである。1970年代から1990年代初頭にかけて、赤字分は600,000,000円程度で推移していたのに対し、1998年以降は、年ごとに大きく変動するものの、多い年には3,000,000,000円を超え、2009年には5,288,148,267円のマイナスを記録した。2012年、2014年を除き、1998年から2017年にかけて、事業費の大幅な赤字が続いている。現在の自民党にとって、事業費は収入源として位置づけられておらず、機関紙誌の発行および宣伝活動は、資金的なコストを受け容れたうえで実施されてきた。この点からは、自民党が宣伝活動に一定の効果を見出していることを指摘できる。

機関紙誌の発行から他の宣伝活動への切り替えとともに、自民党は、宣伝事業から生じるコストを受容した。この傾向と類似した状況にあったのが民主党である。図16は民主

---

<sup>6</sup> 佐々木毅「政治資金全国調査の語るもの——政治改革の射程を考える」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ——政治資金全国調査報告』朝日新聞社、1999年。

党の収支状況を示す。1996年の結党から数年間は、概ねして支出が収入を上回る。この期間には、両者の間に規模の差がみられず、ほぼ拮抗していた。2000年に1,280,887,722円、2001年に2,050,914,647円と収支間の差が拡大し始め、2002年に30,189,867円の赤字を記録してから、全ての期間で大幅なマイナスとなっている。2003年以降は、支出が収入を数億円から数十億円ほど上回り、2007年には8,543,138,202円のマイナスとなった。民主党にとっても、事業収入は政党本部の収入を拡大するものではなく、宣伝活動にかかわる支出は、必要経費として認識されていた状況が浮かび上がる。

民主党における宣伝活動費用の推移からは、もう一つの特徴を指摘することができる。収入の部分に目を向けると、2009年から大きく減少している。2009年は、民主党が政権交代を果たし、党勢は最盛期であった。政権の獲得に連動し、宣伝事業の収入が増加するように思われるものの、そのような傾向は観察されず、2008年に記録した312,437,245円の収入が翌年には6,975,985円に圧縮され、それ以降減少し続けている。政治資金収支報告書をみる限りでは、この年から収入が減少した要因を示すことは難しいが、少なくとも2009年以降、民主党が宣伝事業に関して赤字の縮小を目指さなくなったことは明らかであろう。

自民、民主の2党とは異なり、社民党は全ての年において収入が支出を上回り、事業を展開することによって利益を得ている。政党助成制度が導入されるまで、同党は事業関連を主な資金源としており、一定の利益が得られるように収支額を規定していた。政党助成制度の導入後、収支ともに金額が大幅に縮小し、事業関連を通じた収入が以前の2-3割までに減少しているが、収入が支出を上回る傾向そのものを維持している。

同様の状況は公明党と共産党にも該当し、両党は政党助成制度の導入後においても収支のつり合いをコントロールして、一定の収入を得ることが可能になっている。1976年以降における公明党の収支の関係は図18に示されており、新進党に参加した1994年を除き、すべての期間で収入が支出を上回っている<sup>7</sup>。また、グラフの推移からわかるように、両者の動きが連動し、事業を通じた利益については2,000,000,000円程度の水準が保たれている。公明党は、収入が支出を上回るように事業の在り方を規定しており、資金規模についても一定の方針を定めている。

近年は利益が徐々に縮小しているものの、依然として支出額は収入額の中におさまっており、収入の7割ほどの金額にとどめられている。公明党本部の資金は、主に事業収入か

---

<sup>7</sup> 公明党は、1994年に分党や新党への合流を経験し、その他の年と異なる規模の収支が記録されている。

ら成り立っており、1970年代から1990年代中頃まで、事業収入が年間収入の80%ほどを占めていた。政党助成法が成立し、交付金を受け取るようになってからも、60%程度の水準を維持している<sup>8</sup>。公明党において、機関紙等の発行は、宣伝としての役割と収入源としての役割とを兼ねている。

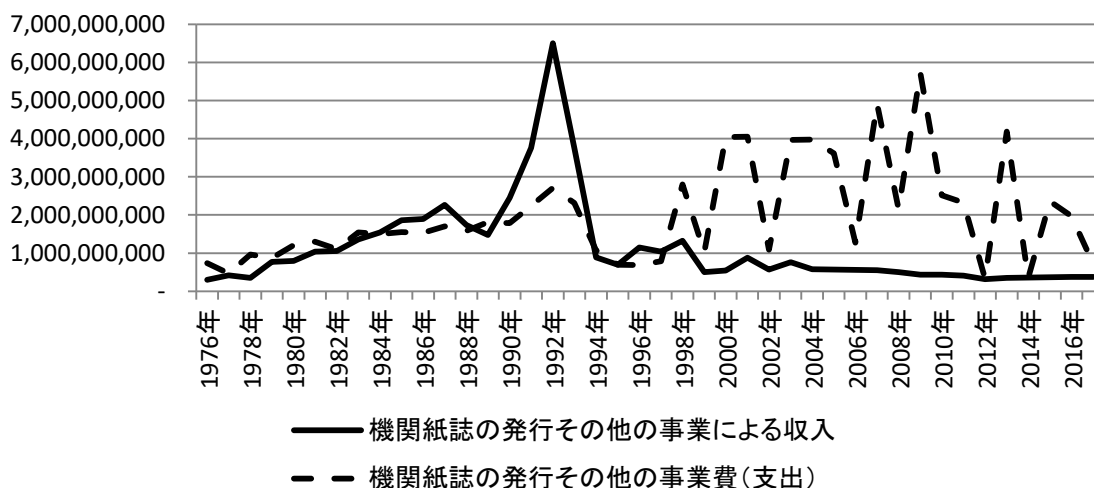


図1.5 自民党の宣伝活動における収支状況の推移

出所 筆者作成。

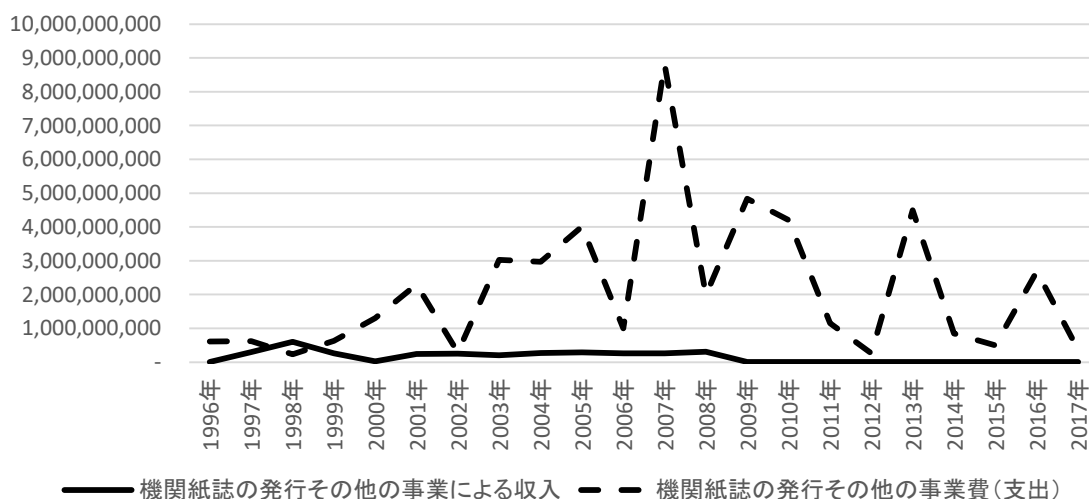


図1.6 民主党の宣伝活動における収支状況の推移

出所 筆者作成。

<sup>8</sup> 年間収入において、政党交付金が占める割合は20%ほどで推移している。

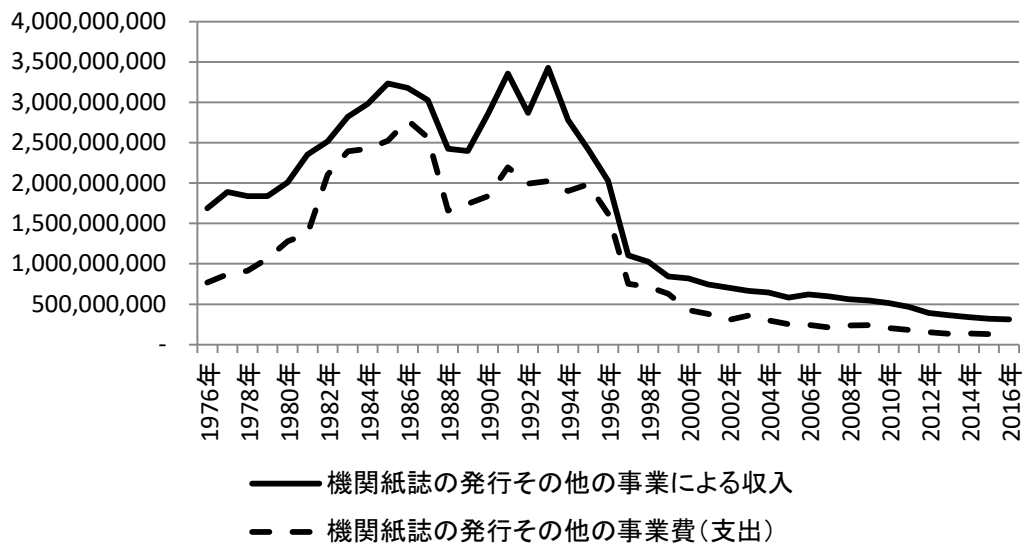


図17 社民党の宣伝活動における収支状況の推移

出所 筆者作成。

一見すると、このような状況は政党が合理的な行動を採っているように思われる。しかしながら、他の見方をすると、宣伝活動が資金源の役割を担うことにより、宣伝活動の硬直性を招く可能性がある。公明党は、収支の関係が一定の基準のままとなるように操作しており、これまでに保たれてきたバランスをもって、今日までの収入を維持している。言い換えると、公明党には、そのバランスを崩すことによって収入の減少に直面する可能性があり、新たな宣伝手段を導入しにくい状況が生じる。SNSのように、基本的に低コストで実施することができる手段については積極的な採用がなされるとしても、テレビCMを放映したりウェブ広告を掲載したりするには一定の資金が必要となるため、これらの手段の使用に踏み切りにくくなる可能性がある。

類似した状況は、共産党にもみられる。公明党と共産党には資金規模に大きな違いがみられるものの、収入が支出を上回る点、収支の比率が一定に保たれている点、宣伝事業によって政党本部の年間収入が維持されている点は共通している。図19からわかるように、宣伝活動に関する費用は、1970-1990年代にかけて収支ともに上昇し、その後、緩やかな減少に転じた。2000年代以降の時期になると、上昇傾向がみられた1970年代の水準に戻っている。共産党は、今なお、事業収入が年間の80%近くを占める。宣伝事業を資金源とし、その収入が近年では減少傾向にあることをふまえると、公明党と同様に、新たな宣伝手段の積極的な採用がなされにくくなるのではないかとと思われる。



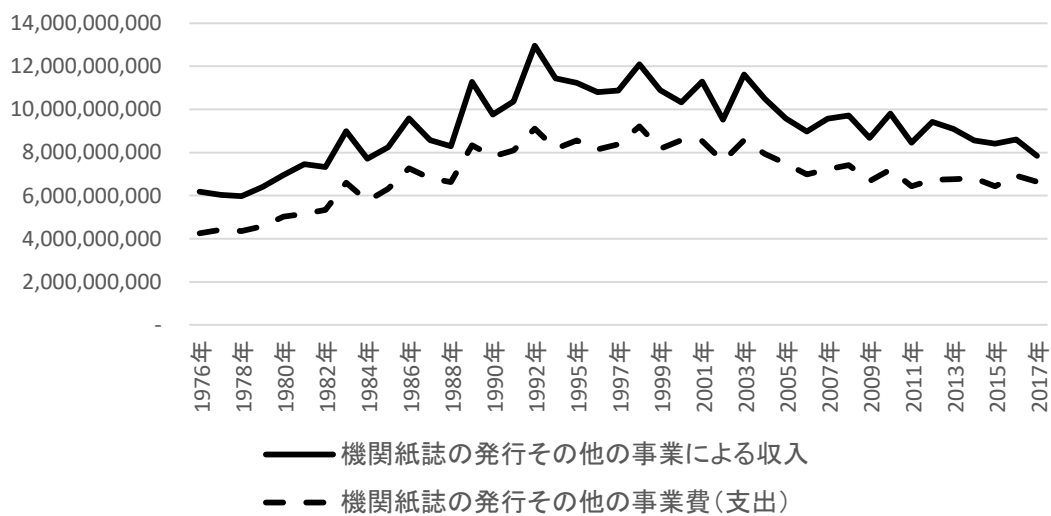


図18 公明党の宣伝活動における収支状況の推移<sup>9</sup>

出所 筆者作成。

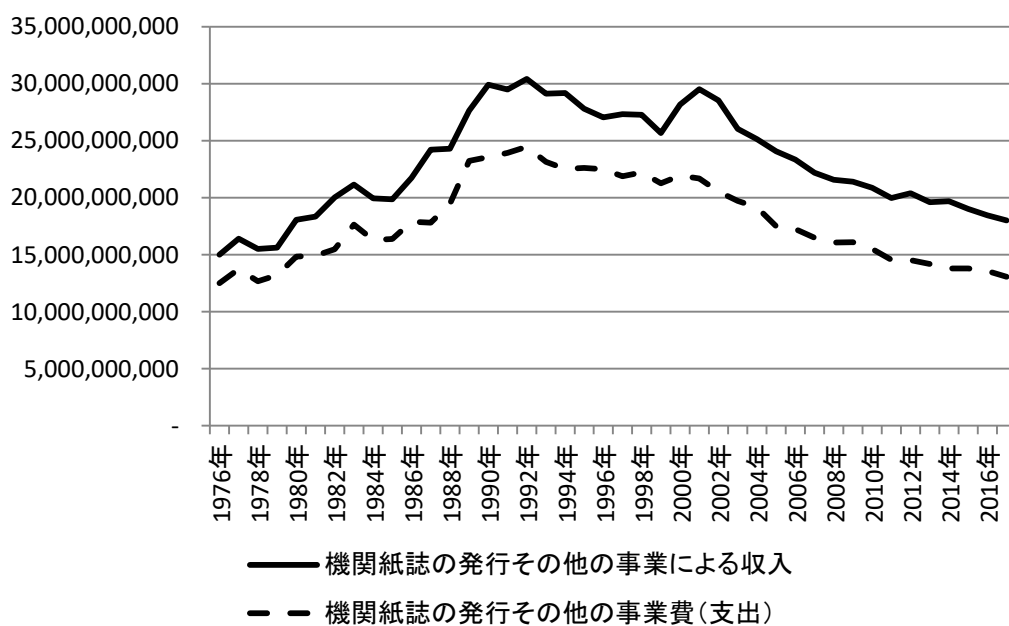


図19 共産党の宣伝活動における収支状況の推移

出所 筆者作成。

<sup>9</sup> 注5と同様の理由により、1994年を除いている。

政党助成制度の導入後の自民党のように、事業を通じた資金獲得をとり止め、宣伝活動としての資金投入に特化するような政党がみられることをふまえると、事業からの収入を得続けることは、政党資金の面では交付金に頼らない運営が可能になるものの、宣伝活動における裁量を制約することにもつながる。本節では、実際にそのような状況がみられるのか否かを明らかにするために、各党における事業支出の内訳に目を向ける。前節で取り扱った「機関紙誌の発行その他の事業費」を構成する下位項目に注目し、各党がどの事業に資金を投入しているのかを明らかにする。ここまで、宣伝活動に関する収支の状況に目を向けることにより、収入源としての役割を求める政党と宣伝の支出に特化する政党との違いが明らかになった。

自民党の宣伝事業は、1990年代中頃に転機を迎える。図6によると、1970-1990年代前半にかけて、事業の中心は機関紙誌の発行であった。この期間には、宣伝事業への資金投入のない年が続いた。その後、機関紙誌発行にかかわる費用が減少し、宣伝事業費が大幅に増加した。1997年以降、収支状況の推移は支出の増減がみられるようになった。下位項目の推移をみると、事業費としての支出の増減は、機関紙誌の発行ではなく宣伝事業費の増減によるものであったことがわかる。自民党は、近年、機関紙誌の発行ではなく他の宣伝活動に資金を投入している。

自民党が方針を転換した理由を特定することはできないが、以下の二つの要因を指摘できる。第一に、自民党は、機関紙誌の有効性が低下していると認識した可能性がある。機関紙誌が宣伝活動としての有効性を発揮するのは、もともと当該政党を支持している層の強化をはかろうとする場合であり、幅広い有権者への情報提供には適さない。自民党がこのような認識をもったとすると、1990年代からみられるようになった無党派層の増加に直面し、彼らへの直接的な働きかけを行うため、機関紙誌の発行から他の宣伝活動に移行することは合理的な判断となる。

宣伝活動に伴う収支の状況は、前節でみたように、1990年代後半から赤字が増大していた。この時期は、自民党が宣伝手段を変更した時期と重なっている。すなわち、機関紙誌の発行からその他の宣伝手段に舵を切ってから赤字が増大し始めたといえる。このような対応を可能にした要因の一つとして、政党助成制度の導入が挙げられる。党費や献金のように、必ずしも収入額が安定しない場合、政党は宣伝を含むあらゆるコストを可能な限り圧縮しようとする。しかし、政党助成が導入され、一定の資金を恒常的に獲得できる状況が整備されたことにより、自民党は機関紙誌以外の宣伝活動に資金を投入できるようにな

った。政党助成の開始は、自民党が方針を転換するに至った理由を説明し得る要因の一つとなる。

興味深いことに、宣伝手段の転換を迎えた後の自民党と民主党は、宣伝事業への資金投入について類似した傾向を示している。図 2 1 は民主党における宣伝事業の下位項目の推移を示している。これによると、機関紙誌の発行に関する支出はほとんどみられない。民主党における事業支出は、事実上、宣伝活動費を意味するものとなっている。有権者が新党について豊富な情報をもつとは想定されないため、新党の側からすると、宣伝活動を通じて自らの政策を積極的にアピールしていく必要がある。民主党は、機関紙誌の発行よりも他の宣伝手段を選択し、結果的に、機関紙誌の有効性の低下、ならびに重要度の低下を示唆している。自民党と民主党は、機関紙誌の発行が自党からの情報提供や支持層の獲得に結びつかないと捉えていた可能性がある。

それらの 2 党に対し、社民党における主な事業支出は、機関紙誌の発行に関連するものとなっている。時間の経過に伴い、同党の資金構造そのものが縮小しているため、収支にかかわらず、いずれの項目についても下降傾向がみられるのであるが、特に宣伝活動費の縮小は著しく、2011 年には 1,000,000 円を割り込むこととなった。1992 年と 1996 年には 100,000,000 円以上の宣伝活動費が支出されており、同党は宣伝活動への費用を捻出するのに苦慮している可能性が高い。

事業に関する収支と同様に、公明党と共産党は、社民党に近い傾向を示している。それゆえ、事業支出という点からすれば、「自民・民主」の 2 党と「社民・公明・共産」の 3 党との間に、宣伝活動をめぐる戦略の違いが存在する。公明党は、事業支出の約 96% を機関紙誌の発行に充てており、他の宣伝事業に対して資金をほとんど投入していない。この傾向は、1970-2016 年に至るまで維持されており、公明党本部が一貫した方針を示していることがわかる。公明党は、あらゆる選挙において安定的な得票を保っている。宣伝活動に結びつけて考えると、公明党は、機関紙誌以外の宣伝活動に費用を投入しなくても、強固な支持基盤を維持しているといえる。逆に、安定した支持基盤を築いているからこそ、収入のための事業として、機関紙誌の発行に特化した活動を展開することが可能になっていると捉えることができる。しかしながら、この点は、他の宣伝活動への移行を困難なものにする可能性を秘めている。公明党は、200,000,000-300,000,000 円程度の資金を宣伝事業費に投入しており、他の宣伝活動にまったく資金がかけられていないわけではない。

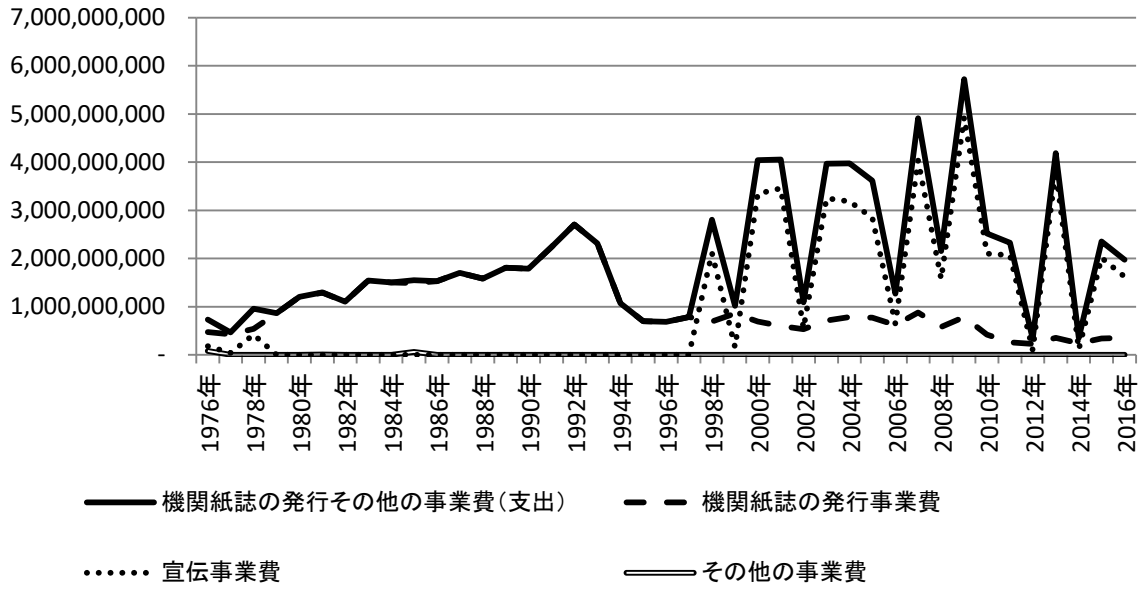


図 2 0 自民党における事業支出の構造

出所 筆者作成。

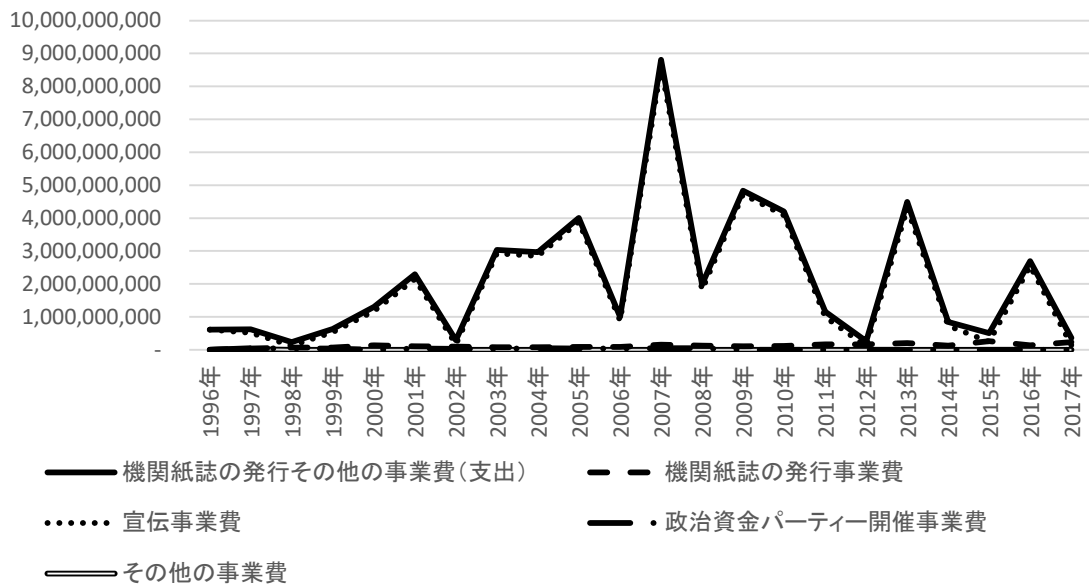


図 2 1 民主党における事業支出の構造

出所 筆者作成。

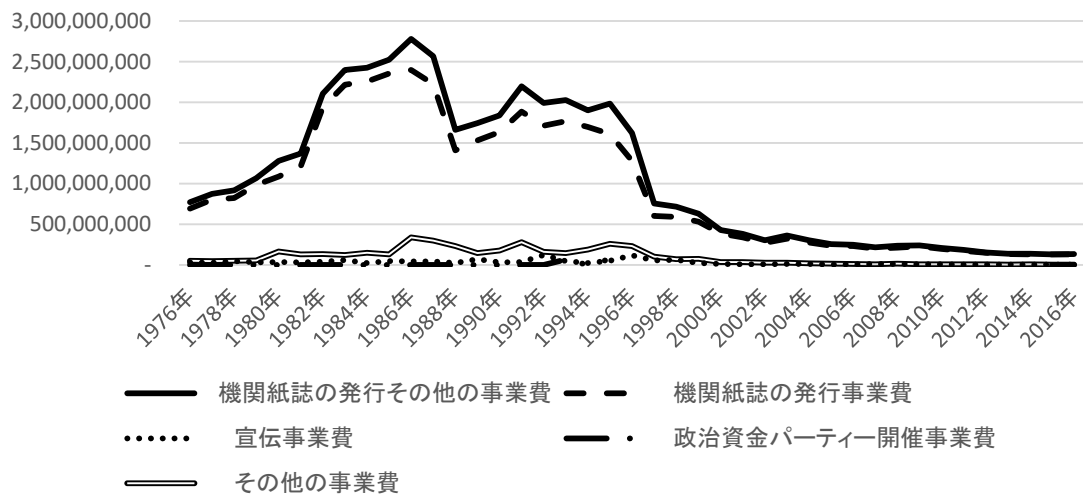


図 2 2 社民党における事業支出の構造

出所 筆者作成。

共産党にも同様の傾向がみられる。1976 年以降、年間事業支出の約 95%が機関紙誌の発行に投入されており、2016 年時点でも割合の変化はみられない。宣伝事業費には残りの数%程度しか割り当てられていないが、共産党本部の資金規模は自民党に次ぐものとなっており、金額にすると約 500,000,000 円となる。しかし、自民党や民主党は 2,000,000,000-4,000,000,000 円を投入して宣伝事業を展開しており、機関紙誌以外の宣伝活動が小規模なものにとどまる。多額の資金を投入すればするほど有効性が上昇するのではないとしても、採用できる手段や頻度には限界がある。各党はインターネットを介した選挙運動の解禁に合わせて、ネットを駆使した宣伝を行い、共産党も他党と同じように SNS やウェブサイトを使用していたという報告もなされている<sup>10</sup>。志位和夫委員長や小池晃書記局長らは、Twitter のアカウントを開設しており、折々につぶやきを発信している。しかし、テレビ CM や動画サイトの広告のように、有償の宣伝活動を次々と実施するには、相応の資金的な準備が求められる。

西田亮介は、公明党と共産党のインターネット使用について、支持層に向けた発信が行われていたと指摘している。彼のいうように、インターネットを用いた発信の対象が従来からの支持層であったとすると、無党派層の関心を惹くことよりも、従来の支持基盤を強化することに主眼が置かれていたことになる。機関紙誌の発行先とインターネットを使用

<sup>10</sup> 西田亮介『ネット選挙とデジタル・デモクラシー』NHK 出版、2013 年、41-42 頁。

した宣伝の対象が重なっており、両者は相互補完的な役割となっていた。そうであるならば、自民党や民主党のように、機関紙誌を発行せず、宣伝事業に特化している政党と、公明党や共産党のように、機関紙誌を中心として、宣伝事業を補助的に使用する政党とでは、発信する内容にも違いがみられることになる。政党の宣伝活動をめぐり、自党の基盤を固める宣伝とより広範な有権者にアプローチするための宣伝との間には質的な違いが存在する。この点は本章の射程を超越しているが、さらなる研究課題として位置づけられる。

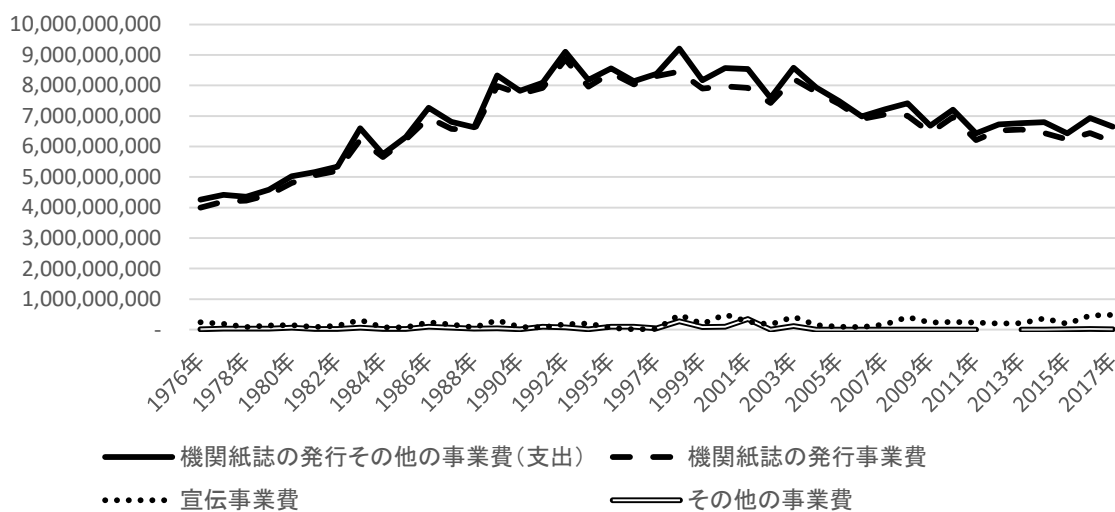


図 2 3 公明党における事業支出の構造

出所 筆者作成。

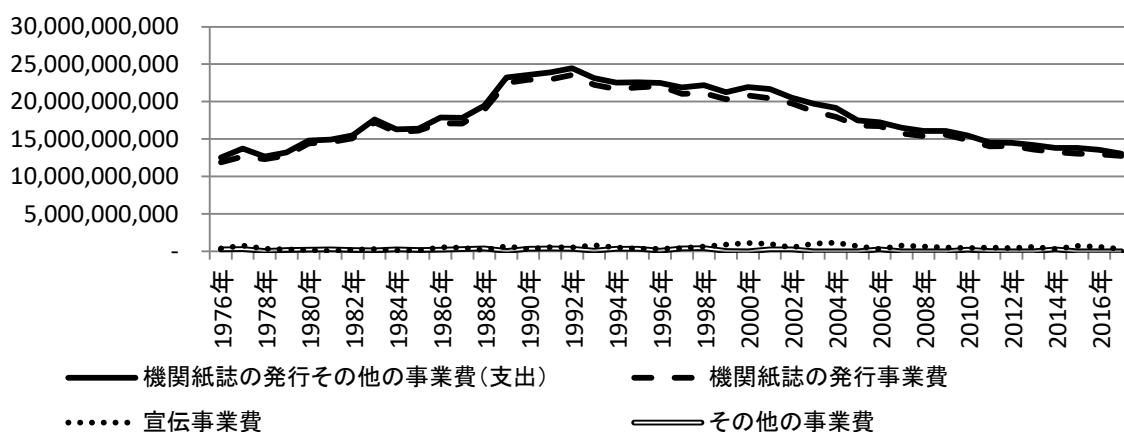


図 2 4 共産党における事業支出の構造

出所 筆者作成。

## 6 政党間のパターンと新たな課題

本章のように、自民党、民主党、社民党、公明党、共産党の5党を対象として、事業関連における収支構造に注目すると、同項目からの資金獲得を求めないグループと求めるグループとに分けることができ、前者は主に宣伝活動に資金を投入し、後者は機関紙誌の発行に力点を置くという共通点を見出すことができる。言い換えると、宣伝活動における収入と支出の関係について、資金的なマイナスを受け容れる政党と、事業利益の創出を目指す政党との二つに分類することができる。自民党は1990年代後半以降、民主党は結党以来、宣伝活動の費用がマイナスのまま推移していた。1990年代中頃よりも前の期間においては、収入が支出を上回る年もみられた。しかしながら、そのような機会は一時的であり、党本部収入を左右するような規模の利益に至っていなかった。民主党は、宣伝活動による収益を得ることはなく、支出が収入を超えていた。これらの2党は、宣伝活動を資金源とせず、宣伝そのものについての効果を期待していた。

それに対し、社民党、公明党、共産党は、宣伝活動を資金調達的手段として位置づけており、その手段として機関紙誌の発行を採用している。収支状況がマイナスに転じることはなく、公明党と共産党の場合には、収入と支出の割合が維持されており、事業を通じて一定の資金が得られるように規定されている。社民党を含めた3党は、党の事業によって宣伝活動を行うことよりも、安定的な資金獲得を目指していたといえる。

それらの点は、各党の特徴を反映している。自民党は収支状況がマイナスになってから、民主党は結党以降のすべての期間において、宣伝事業費の項目に大部分の資金を投入し、機関紙誌の発行にはわずかな資金を充てるのみであった。収支の状況とあわせて考えると、2党は、資金的なマイナスが生じることを受け容れたうえで、機関紙誌以外の方法を積極的に採用している。すなわち、自民党と民主党は、宣伝活動という点において、機関紙誌の発行に期待を寄せていない。公明党と共産党は、宣伝活動にかけるほとんどの資金を機関紙誌の発行に充てている。宣伝事業費が全く計上されていないのではないとしても、自民、民主の宣伝事業費とは数倍の開きがある。

各党の傾向は、表3のようになる。宣伝活動と政党の資金の関係には、利益を得るために機関紙誌の発行に力点を置くものと、コストを受け容れて宣伝事業を重視するものとの二つのパターンが存在する。前者には、社民党、公明党、共産党が該当し、後者には幅広い有権者へのアプローチを試みる自民党と民主党が当てはまる。政治資金収支報告書を提

出したすべての政党を対象としているのではないため、日本の政党の特徴として断定することはできないが、対象とした5党の間には明確な区別が可能であり、他の政党にも類似した傾向がみられるように思われる。

表3 政党の宣伝活動をめぐる収支状況と主な事業項目による分類

		機関紙誌の発行その他の事業費	
		機関紙誌の発行事業費	宣伝事業費
宣伝活動の収支	利益の創出	社民党 公明党 共産党	
	コストの受容		自民党 民主党

出典 筆者作成。

反対に、本章の議論から観察されることがなかった空白の部分には、どのような可能性が残されているのであろうか。収支がマイナスとなり、機関紙誌の発行に重きを置く政党には、機関紙誌の発行による収入を得る必要がありながらも、十分な資金を得るに至らないものや、自民党のように事業の軸足の移行に失敗したものが想定される。この場合、他の収入源が機能していないか、それだけでは必要な資金を獲得できず、機関紙誌の発行による収入に望みを託すという非効率的な戦略を採っている。あるいは、一定程度の支持基盤を抱えているため、機関紙誌の発行によって既存の支持層をつなぎとめつつも、新たな支持層を掘り起こすことができず、結果として収支がマイナスになるケースを挙げることができる。

もう一つの空白、すなわち、収支がプラスとなり宣伝事業に資金を充てる政党は、何らかの宣伝手段を採用することによって資金の獲得に成功している。この手段とは、有権者に向けた情報の伝達としての有効性を満たし、資金を得ることができるものである。まさに合理的な方法であるとはいえ、そのような手段は存在しないか、少なくとも政党の宣伝活動として採用されていないために、該当する政党がみられない。ただし、技術革新や既存のコミュニケーションツールの応用によってこのような手段が開発されるならば、宣伝活動を行いながら資金を得る政党が登場する余地もある。

最後に、宣伝活動と政党資金のかかわりから浮かび上がる二つの課題を示すこととする。第一に、宣伝活動にかかわる費用と得票率や支持率との間にはポジティブな関係がみられ



るのか否かについて検証を進める必要がある。これまでみてきたように、政党は、宣伝活動に一定の資金を投入し続けてきた。しかし、宣伝活動にカネをかけることがどの程度の有効性を発揮するのかについての知見はあまり蓄積されていない<sup>11</sup>。この点は、宣伝効果の高い手段と低い手段にはどのようなものが該当するのかという視点からのアプローチも求められる。

第二に、政党が使用する宣伝手段と資金力の関係をどのように捉えるかという問いが挙げられる。資金力の多寡によって宣伝の質と量が左右されるならば、財政状況が芳しくない政党は宣伝の機会が限定され、高い資金力をもつ政党は、宣伝の機会を拡大することができる。結果的に、政党の資金需要の高まりも課題になり得る。その際は、宣伝活動の支出額に上限を設定することでこの問題が解決されるのか否か、政党に新たな制約が課されるという意味で、政党の自由度を削ぐことにならないかといった規範的な立場からの議論が必要となる。政党が宣伝活動を行うことは当然のことであるが、これまでにとり上げられてこなかった論点は多岐にわたっている。

---

<sup>11</sup> 川人貞文によると、選挙運動費用の投入は、得票率に影響を及ぼすものの、それほど大きなものではないことが示されている。たとえば、自民党候補の場合には、本人の資金支出によるプラスの効果よりも他の候補の支出によるマイナスの効果の方が大きいという。川人貞史『選挙制度と政党システム』木鐸社、2004年、215-259頁。

## 第8章 新党の資金構造

### 1 新党の政党資金

前章までに、1976年以前から存続する政党に民主党を含め、20年以上にわたって存続した政党を対象に、政党交付金が各党の政党資金にどれほど寄与しているのかという点に目を向けてきた。各党における政党助成の位置づけをみると、自民党、民主党、社民党が政党交付金の受給を前提とした収支構造を有していたのに対し、公明党と共産党は、従来からの収入源を維持し、政党助成に頼ることなく資金を確保していたことが明らかとなった。政党間には、政党交付金が収支構造を支えるものとそうでないものの二つのパターンがみられる。

第7章のように、公明党と共産党に焦点を絞ると、通時的には両党とも資金規模が縮小傾向に転じており、毎年、一定程度の助成を受ける公明党と一切助成を受けていない共産党との間には、資金の在り方についての差が生じ始めている。他党の状況を含めて考えると、政党助成が各党の資金の安定化に寄与していることは明白である。自公政権が継続する場合にはもちろんのこと、将来的に政権交代が生じたとしても、政党が自ら交付金を削減したり制度そのものを廃止したりするとは考えにくい。

交付金が収支構造を支える政党を比べると、政党交付金は、自民党と社民党の資金状況を変化させたものとして位置づけられるのに対し、民主党の場合には、交付金が結党当初から主たる財源となっており、民主党の存続を可能にした財源であったといえる。同党は、寄付や献金などの自主財源を得ているが、資金規模の面において、政党交付金は他の財源を大きく上回り、交付金の多寡と民主党の資金状況とが直接的に結びついている。

自民党と社民党のように、政党交付金によって党の資金が支えられている政党であっても、一定程度の自主財源を維持し、交付金との組み合わせによって政党資金を構成する政党がみられるのに対し、民主党は、収支の両側面において交付金が絶対的な資金源となっている。同党の事例が政党助成制度導入以降に登場した政党の収支構造を示しているとなれば、助成が開始してからの期間に登場した他の新党にも、民主党に類似する傾向がみられることになる。第5章と第6章では、政党交付金が収支の中心となる政党に目を向け、第7章では、交付金に頼ることなく今日まで資金運営を続けてきた政党を対象とした。本

章では、政党助成制度導入後の期間に焦点を絞り、新党が自民党、社民党、民主党のように交付金を中心とする政党と、公明党と共産党のように自主財源を主体とする政党とのいずれのグループに分類可能であるのか、前者の場合には、民主党のように収支の両面において交付金に依存しているかを検証する。

## 2 新党の資金構造における分析視角

1995年以降に登場した政党にも民主党と類似の傾向が観察されたとすれば、政党助成制度の導入後に登場した政党は、活動資金を政党助成から獲得しているということになる。制度導入以降に登場した新党のうち、自主財源を主な資金源とするものは出現していないということが示唆される。それに対し、政党助成とは別に、自主財源を有している政党がみられるとすれば、新党における政党資金のパターンを見出すことができる。たとえば、各党の支出に何らかの傾向が見出されたとすれば、新党の発足に必要な支出項目や資金の割り当てについてのパターン化が可能となる。

しかしながら、民主党の他には、同党に並ぶ存続期間を有する新党がみられない。山本健太郎によると、1990年から2014年11月30日の期間に登場し、同期間中に消滅した新党の存続期間の平均は約2年2か月であり、日数に換算すると775.1日であるという<sup>1</sup>。すなわち、年数という基準を設けると、3年を超えて存続する政党は、他の新党よりも長きにわたって存続しているということになる。そこで、本章では、少なくとも3年以上にわたって活動し続けた政党を対象として、それらの政党資金と政党助成のかかわりを明らかにする。1995年以降の期間には、20以上の新党が登場し、消滅した。それらのうち、3年以上の活動を継続し、政党交付金を受給した政党は、自由党、無所属の会、国民新党、新党日本、みんなの党、新党改革、生活の党、維新である。本章では、山本による新党の定義の一部を援用するとともに、解散や解党を経験した後で新たな政党が発足した場合について、その継続性を重視し、同一の政党として扱うこととする<sup>2</sup>。なお、検証には、結党年

<sup>1</sup> 山本健太郎「政界再編期における新党のタイポロジー」『北海学園大学法学部50周年記念論文集』2015年、472頁。

<sup>2</sup> ここでは、山本の提示した基準2の定義を用いる。同論文、467頁。本章において、党名変更や解散の手続きを経験しながら、同一の政党として扱うのは生活の党と維新である。生活の党は、生活の党と山本太郎となかまたち、自由党までを扱い、維新については、日

から消滅する前年までの収支報告書を扱い、結党一年目以降は1年間の収支報告までを対象とする。

新党の収支構造を検証するにあたり、出発点として、第3章で論じた内容を整理する。同章では、今日における日本の政党助成制度の特徴と新党の収入面における傾向を概略的にとり上げた。同章の内容をもとにすると、助成が開始した1995年以降に登場した政党は全て、二年目以降に交付金が最大の資金源となっていたのであった。結党一年目には、受給要件とのかかわりや結成時期によって、資金の交付を受けない場合や、受けたとしても小規模のとどまる場合がみられた。それゆえ、一年目には、関係者の個人的な資金や借入金を含め、交付金以外からもたらされた資金が収入における一定の割合を占める場合がある。しかし、それらの資金は、翌年以降に維持しないか、したとしても交付金の規模に及ばず、割合的に小規模となる。

第5章、第6章を振り返ると、交付金が中心となる場合には、支出においても交付金が中心的な資金となる。たとえば、自民党は1995年以降に交付金を中心とするようになり、自主財源を充てる項目がみられたものの、交付金を充てる項目を固定化していた。たとえば、経常経費における人件費には、同年から継続的に交付金からの支出を続け、割合は90%を超える値で推移している。自民党には、重視する支出項目の選択や投入する資金の規模において裁量の余地が残されているものの、少なくとも、既存の人件費を維持するために一定額の交付金が必要となる。自民党の支出の傾向は、政党が交付金を恒常的な資金源とみなしていることを示唆する。

民主党と社民党の比較からは、自民党のように、支出項目を固定化していることから、交付金の恒常性を前提にしていることその他に、交付金が支出の規模を規定してきた可能性を指摘できる。政党が党組織の維持や党としての活動に資金を費やす場合、党自身が必要とする用途とそれらに必要な額を投入するのが一般的であり、繰越金や借入金を含め、収入の枠内において支出を行うのは自明である。収入額が支出額の枠組みとなることを前提にすると、収入が交付金によって支えられている場合には、交付金の枠内で支出を行うことになるのであり、それらの資金の用途については各党が自ら決定できるとしても、支

---

本維新の会、維新の党、おおさか維新の会、日本維新の会を取り扱う。公明党は、新進党への合流と同等の回答に伴って新たな政党を結成しているが、本研究では、同党の継続性を重視し、同一の政党としている。また、本章では、政党の解散や消滅時期に左右されることを避けるため、解散および消滅の前年までの報告書を使用する。たとえば、国民新党は、2013年に解党しているため、2012年までの資金状況を扱う。

出する規模については、配分された交付金が規定するということになる。すなわち、政党間の差異は交付金の使途に反映されるのであり、支出額自体は、いずれの政党も交付金を中心にするのではないかと考えられる。

そこで、本章では、新党の政党資金について以下の点を検証する。まず、前提条件として、交付金を中心としているか否か、交付金を中心としているならば、収入額と支出額との間にはどの程度の差がみられるかを確認する。次に、政党交付金の使途にはどのような傾向がみられるのかを明らかにする。新党が交付金を中心としているとしても、この点については政党間の違いがみられると想定される。使途については、政党の特徴が反映されるからである。政党間の違いがみられたとしても、支出の割合については、いずれの政党も交付金を主体とすると仮定できる。それゆえ、本章では、新党の政党資金に関して、①収入構造、②年間収支額の推移、③政党交付金の使途の内訳、④経常経費支出に占める交付金の割合、⑤政治活動費支出に占める交付金の割合を検証することとし、その他に特徴的な傾向がみられる部分を取り上げる。

### 3 各党の政党資金と政党交付金（～2000年）

#### （1）自由党

自由党は、二年目以降の収入構造が交付金を主体とするようになる事例の一つであった。一年目は、約2,900,000,000円が新進党からの振替というかたちで収入として扱われ、交付金をわずかに上回り、二年目からは交付金が最も大きな割合を占めている。項目ごとに見ると、その他の収入が一定の割合で推移している。ここに含まれているのは借入金である。同党は、2000年と2001年に1,000,000,000円ずつを借り入れており、いずれの年も交付金に次ぐ規模であった。

図2には、年間収入に対してやや抑制的な支出を行っていることが示されており、1999年には、5,251,865,109円の収入に対し、1,411,083,718円を支出している。しかしながら、支出額そのものは、自主財源から賄うことのできる規模にとどまるものではないことから、交付金と借入金で支出を支えている。自由党は、収入と支出のいずれにおいても政党交付金を中心にしていることから、助成への依存傾向を有するグループに属することとなる。

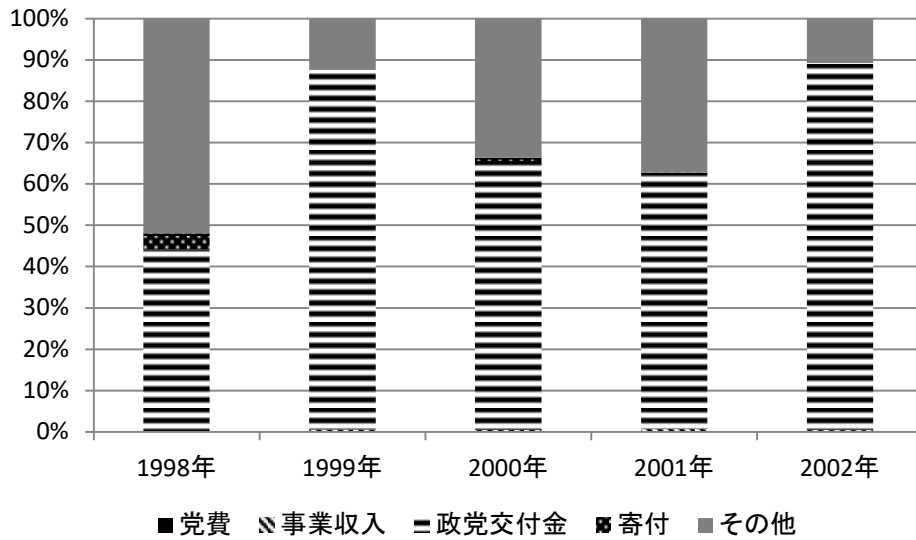


図1 自由党における収入構造の推移 (1998-2002年)

出所 筆者作成。

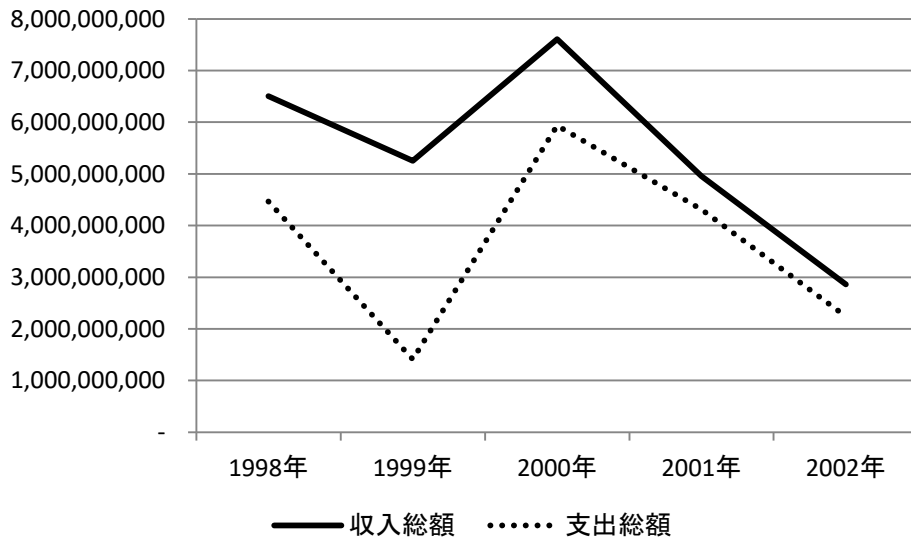


図2 自由党の収支構造の変遷 (1998-2002年)

出所 筆者作成。

図1と2は、本部支出における交付金の割合を示している。経常経費は、ほとんどの項目が高い水準にあり、特に人件費は90%を占めている。2001年を除き事務所費も高い割合のまま推移している。2001年の減少は、同年に事務所費としての支出が急増しながらも、交付金からの支出額が他の年と同じ水準にとどまったことによるものである。他の年の事

事務所費支出が100,000,000円台であるのに対し、2001年だけは1,126,105,753円となっている。政党交付金における事務所費は、毎年約100,000,000円台の資金が支出されており、2001年も同じ規模であった。同党は、交付金から支出する事務所費について、あらかじめ一定程度の金額を用意しており、突然生じた資金需要の増加に対応できなかった。すなわち、交付金収入を前提とした事務所費支出を行っており、他の項目も合わせると、交付金の規模が自由党の経常経費の規模を左右した。

政治活動費については、同グループに属する他党よりも高い依存率が示されている。年ごとの変動がみられるというよりも、交付金支出の割合が年々増加しており、2001年には90%に達した。経常経費の推移に重ねて考えると、同年には経常経費の減少がみられ、政治活動費が増加しているため、特殊な支出パターンがみられるように思われる。しかし、経常経費の縮小は、事務所費の増加によるものであり、支出規模そのものには変化がみられなかった。経常経費の変動が依存傾向を否定するものではないことと合わせて考えると、政治活動費における割合の増加は単純に、本部支出において交付金が充当される割合の増加を意味する。自由党は、交付金を中心としたまま活動を続け、2003年に民主党へと合併することとなった。

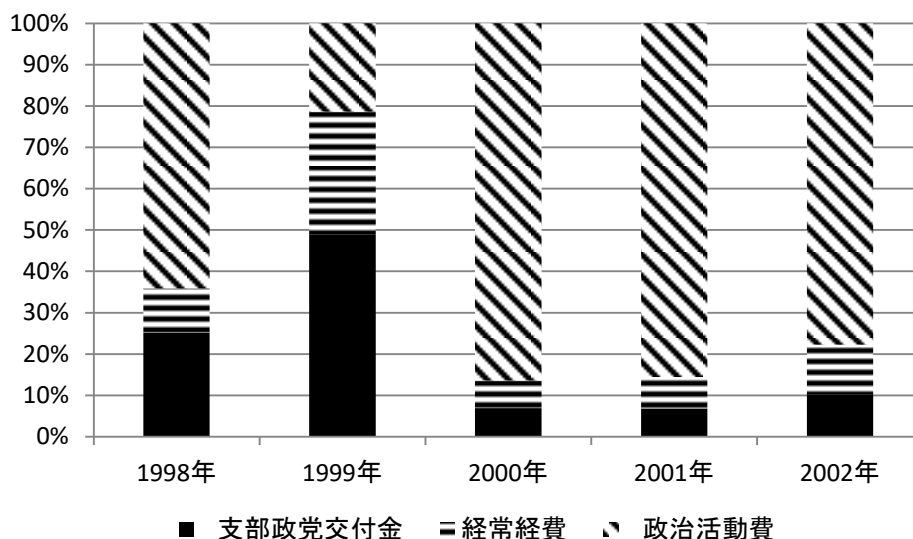


図3 自由党における政党交付金支出の割合の推移（1998-2002年）

出所 筆者作成。

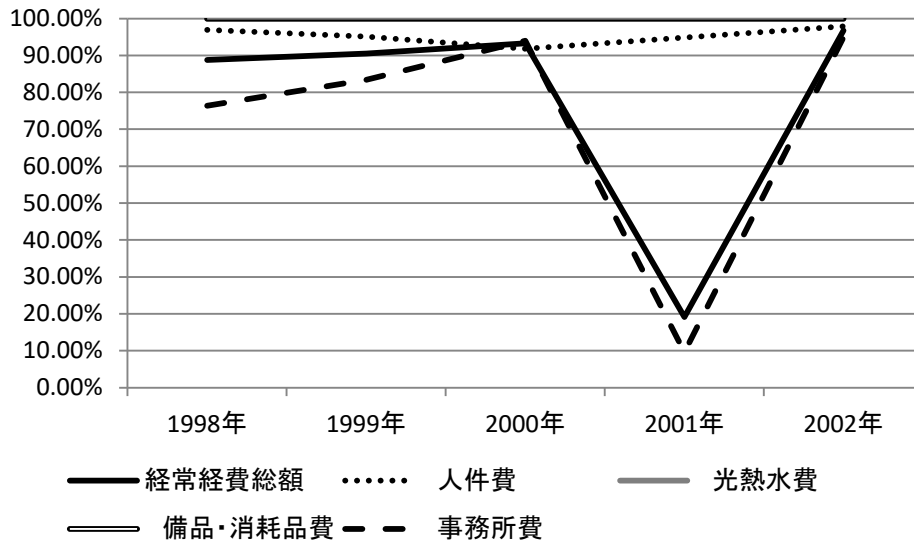


図4 自由党の経常経費支出における交付金充当額の割合 (1998-2002年)  
出所 筆者作成。

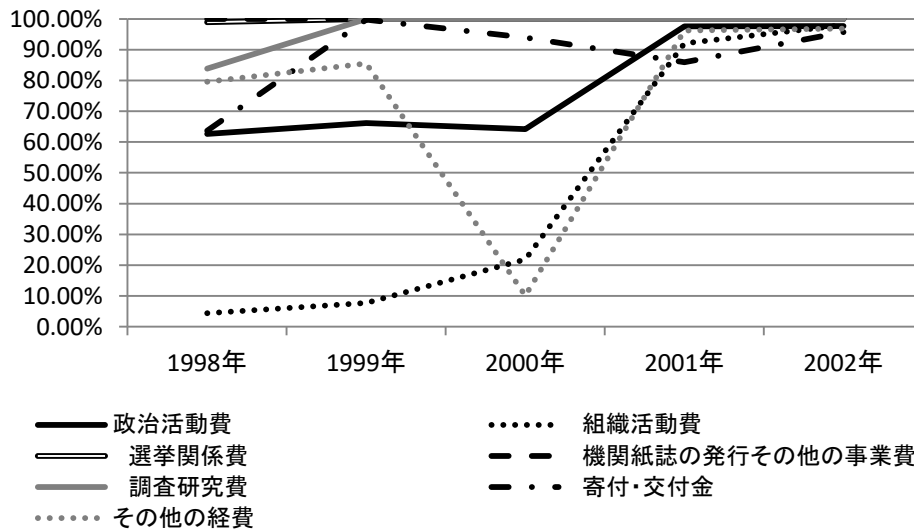


図5 自由党の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (1995-2016年)  
出所 筆者作成。



## (2) 無所属の会

無所属の会は、その名の通り、無所属議員が結成した政党であり、党組織や政策的な共有事項を有しておらず、「無所属議員の受け皿<sup>3</sup>」として発足した。同党は、公職選挙法や政党助成法における政党要件を満たしているという点で確かに政党であり、比例区での立候補や政党交付金の受給が可能となっていた。立候補者の擁立を志向し、第42回衆議院議員総選挙において実際に当選者を輩出していることから<sup>4</sup>、同党を「選挙(自由選挙であれ、制限選挙であれ)を通じて候補者を公職に就けさせることができるすべての政治集団<sup>5</sup>」の一つとしてみなすことは可能である。しかし、「選挙に際して提出される公式のラベルによって身元が確認され<sup>6</sup>」ているとは断定できず、「連帯した努力により彼ら全員の間で一致しているある特定の原理にもとづいて、国家利益の促進のために結合する人間集団<sup>7</sup>」として位置づけることは難しい。政治学における政党の定義に照らして考えると、無所属の会を政党として扱うことは適切でない可能性がある。しかしながら、本研究は政党資金に注目しており、同党が政党交付金を受給した経験を有していることから、本章における新党の一つとして取り扱うこととする。

先述したように、同党は無所属議員が法律上の政党要件を満たすために結成した政党であるため、支持者からの寄附や機関紙誌の発行などによる事業収入がない。図6をみると明らかのように、政党交付金が同党の収入の大部分を占めている。企業からの献金がなされていたため、寄付は一部の割合を占めるものの、規模と継続性という二つの側面において交付金と異なり、収入構造に影響を及ぼしていない。支出総額には収入総額から若干の開きがみられることから、一定程度の資金を翌年以降に繰り越していることが示唆される。しかし、存続期間中には平均で328,294,065円の支出を行っており、自主財源による支出はほとんどみられない。

<sup>3</sup> 『朝日新聞(朝刊)』1999年12月17日付。

<sup>4</sup> 第42回衆議院議員総選挙において、無所属の会は11人の候補者を擁立し、5人が当選した。

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party systems: A framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976, p. 63. (岡沢憲英・川野秀之訳『現代政党学——政党システム論の分析枠組み【普及版】』早稲田大学出版部、2000年、111頁。)

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 63. (同書、111頁。)

<sup>7</sup> Burke, Edmund, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, London, 1770. (エドモンド・バーク／中野好之訳『現代の不満の原因 崇高と美の観念の起源【エドモンド・バーク著作集1】』みすず書房、1973年、275頁。)

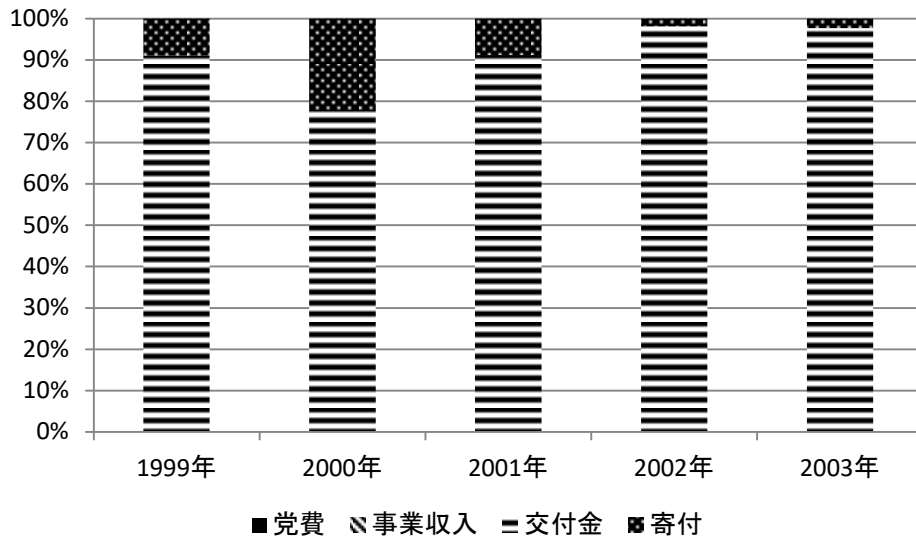


図6 無所属の会における収入構造の推移 (1999-2003年)  
出所 筆者作成。

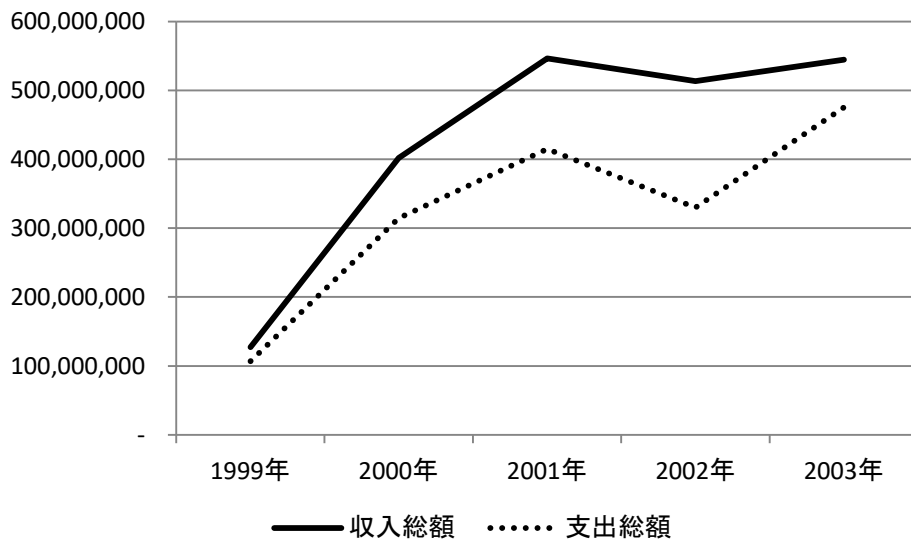


図7 無所属の会における収支構造の変遷 (1999-2003年)  
出所 筆者作成。

党組織を有していないという特徴は、政党交付金の使途にも表れている。図8は、同党における交付金の使途を示しており、支部政党交付金としての支出が大部分を占めている。支部政党交付金は、事実上、党所属の議員や候補者個人に提供される資金としての性格を有しているため、同項目が他の二項目よりも極めて高い比率となっていることから、同党は、交付金を所属議員などの個人に配分していたことがわかる。無所属の会は、本部支出として経常経費と政治活動費の両項目に関する支出を行っているが、前者に関しては、5年間の平均が約25,000,000円であり、他の新党が投入する資金規模を下回っている。この点も、党組織の運営がなされていなかったことを裏付ける。政治活動費については、選挙関係費への支出が大きな割合を占めており、選挙関係費の支出も個人の活動資金として提供された。

政党資金の観点からすると、無所属の会は交付金を受給するためだけに結成された政党であり、政治改革の意図から生じた副産物としての位置づけとなる。無所属の会が政党助成制度を通じて資金を獲得し、それらを所属議員という個人レベルに配分することについて、制度上の違法性はない。むしろ、議員個人からすれば合理的な行動を採っているに過ぎず、無所属の会を結成することは、現行制度を活かす手段であったといえる。しかしながら、裏を返せば、現行制度に抜け穴があることを示す事例となる。それにもかかわらず、既成政党が政党要件や交付金の使途に関する規定を修正しないのは、彼らも抜け穴のもたらす便益を享受しているからであり、政党を中心とする資金の流れを形成しようとする政治改革の理念と逆行する政党が出現したとしても、既成政党は無所属の会のような政党の出現を阻止するよりも、現行制度の維持を優先していると思われる。

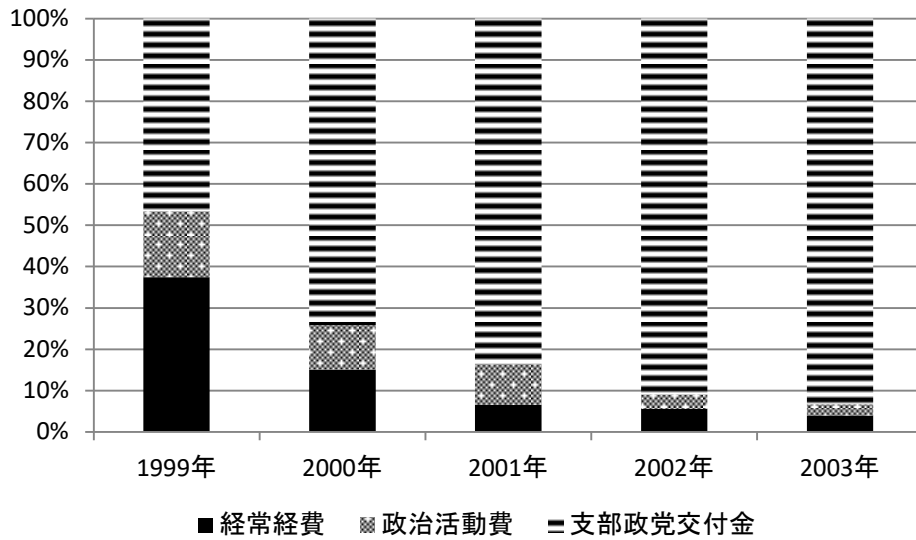


図8 無所属の会における政党交付金支出の割合の推移 (1999-2003年)  
出所 筆者作成。

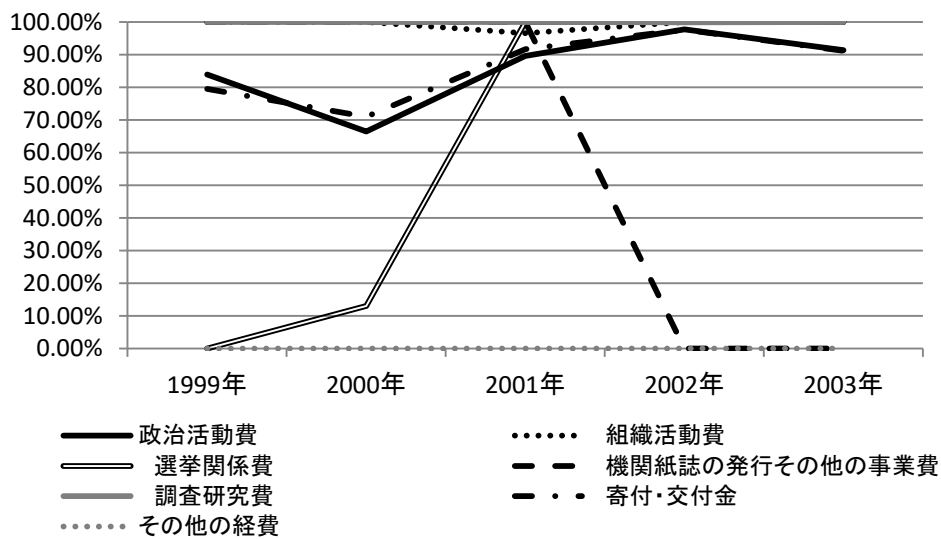


図9 無所属の会の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (1999-2003年)  
出所 筆者作成。

#### 4 各党の政党資金と政党交付金（2001年-）

##### （1）国民新党

国民新党の対象期間は2005-2012年までとなる。第2章でみたように、同党の収入は、一年目に寄付が最大の項目を記録した後、交付金を中心とする収入構造に移行した。しかしながら、前章までにみた政党と異なっており、その他の収入が一定の割合を占め、2007-2009年には最も大きな割合となっている。同項目の内訳をみると、主たる資金源は借入金であり、当該期間には500,000,000円以上が計上されていた。2010年には212,953,898円の寄附収入を得ながら、396,500,000円が交付されるとともに360,000,000円の借入を行っており、自主財源の占める割合は、相対的に小さな規模となっている。

収入における借入金の規模は、支出にも反映されている。同党には図10のような収支の推移がみられ、経常経費と政治活動費の比率は図11に示される。それらをみると、主に政治活動費に資金が投入され、年間の90%を占めていることがわかる。政治活動費における各項目の推移は、他党と同様に年による違いがみられるものの、同党にはその他の経費への支出が際立っている。政治資金規正法の定めにより、同項目の詳細をさかのぼって追跡することは不可能であるが、借入金の返済に充当されている可能性が高い<sup>8</sup>。政党は、個人であれ金融機関であれ、資金の借入れを行った場合に、資金の提供先とその金額を資産として公開しなければならない。国民新党が公開した資産の項目をみると、借入としての資産が減少している。たとえば2008年には、りそな銀行から350,000,000円、北陸銀行から約300,000,000円の資金を借り入れているが、同年の資産として計上された借入金は、北陸銀行からの200,000,000円となっている。すなわち、同党は、2008年のある時点において2行から資金を借り入れ、同年中に450,000,000円を返済したということになる。2008年の年間支出において、その他の経費として支出された金額は750,000,000円であり、この資金のうちに2行への返済分が含まれていると考えられる。

---

<sup>8</sup> 基本的に、政党交付金の使途に関する制限はなされていないが、借入金の返済に充てることは認められていない。政党助成法第14条の「政党交付金の支出」の定義において、「借入金の返済及び貸付金の貸付けを除く」と記載されていることによる。

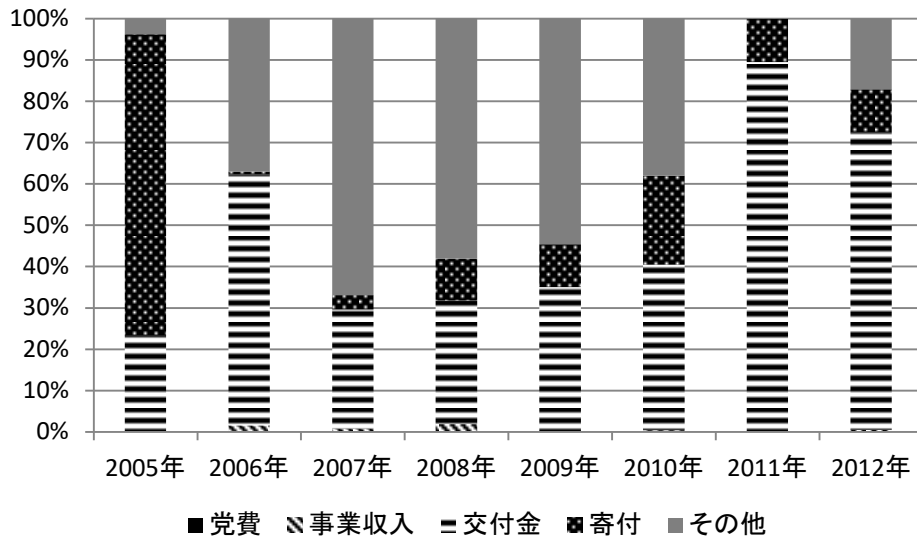


図10 国民新党における収入構造の推移 (2005-2012年)

出所 筆者作成。

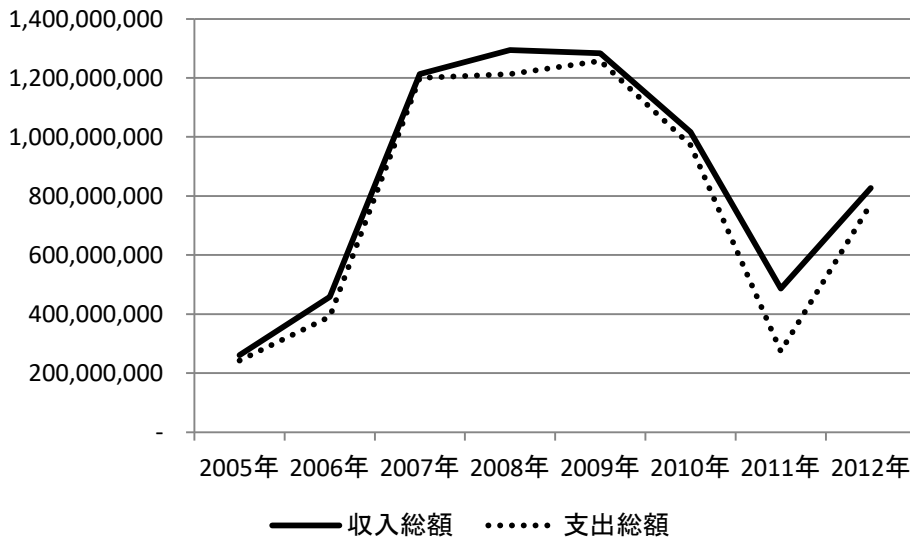


図11 国民新党の収支構造の変遷 (2005-2012年)

出所 筆者作成。

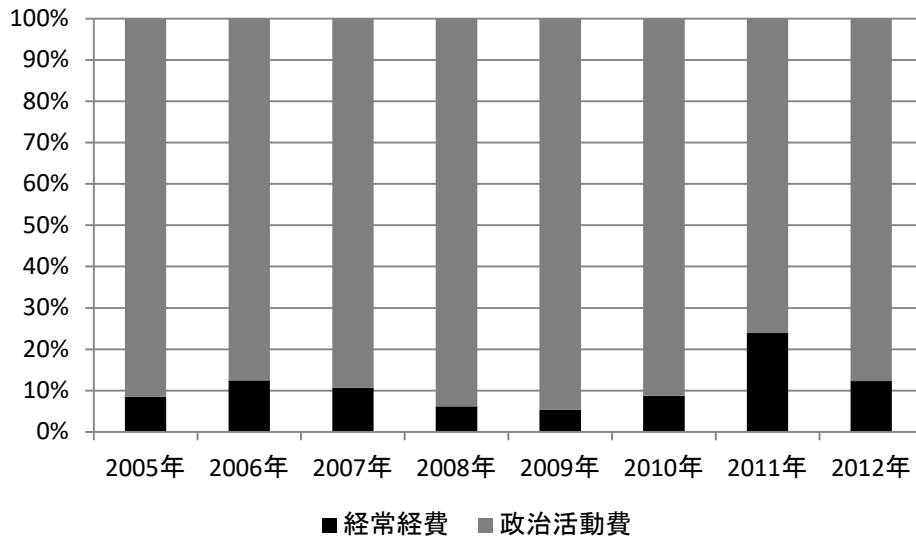


図1 2 国民新党における政党交付金支出の割合の推移 (2005-2012 年)

出所 筆者作成。

これらのことは、国民新党の収支構造が見かけ上の数字よりも小規模であることを意味する。2007-2010 年には収支の金額がともに 1,200,000,000 円台となっているが、借入金と支出におけるその他の項目を差し引くと、実際の金額よりも数億円程度少ない額が同党の実質的な収支構造となる。2005-2012 年において同党の受給した交付金は平均 336,961,500 円であり、事実上、政党助成制度が同党の収支を支えていたといえる。

以上のことは、本部支出に占める交付金の割合から裏付けられる。図1 4と図1 5は、経常経費と政治活動費のそれぞれにおいて、交付金が充当された割合を表している。2008 年以降、両項目ともに交付金からの支出割合が高まっている。経常経費は 70%以上の値で推移し、2010 年と 2011 年には 100%に達した。項目別の傾向をみると、比較的早い段階から交付金が充当されていたのは人件費と光熱水費であり、2008 年には事務所費も高い水準に達した。交付金からの支出が 100%に達する項目は、政治活動費における事業費も該当する。他党の傾向と同様に、国民新党も政治活動費が大きく増減している。それらのうち、機関紙誌の発行その他の事業費は、他の項目よりも安定的に推移し、通時的な増加傾向を示している。とりわけ、2008 年には交付金からの支出が大幅に増加し、前年の 45.92%から 100%に達した。2009 年に 94.41%を記録した後、2012 年まで続けて 100%となっている。国民新党は、収支に占める交付金の割合が他党よりも低いことから、一見すると、必ずしも政党交付金を主な資金源としていないように思われる側面がある。しかしながら、

収支ともに資金規模が借入金によって過大に示されており、実際の収支構造は交付金が中心である。

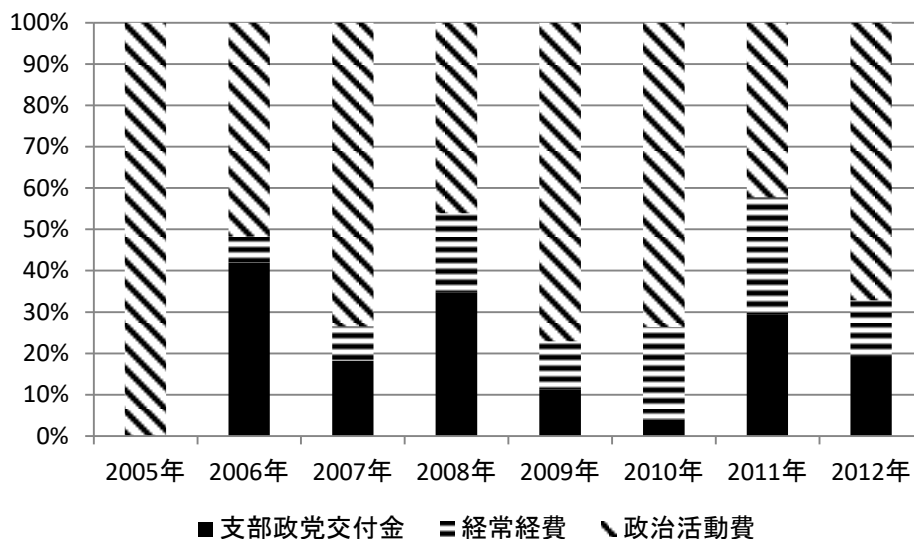


図1-3 国民新党における政党交付金支出の割合の推移 (2005-2012年)

出所 筆者作成。

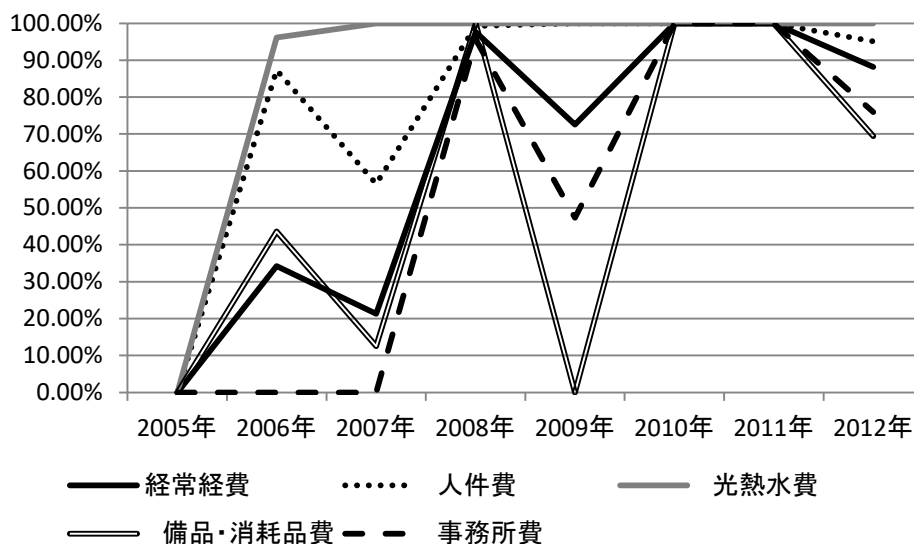


図1-4 国民新党の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2005-2012年)

出所 筆者作成。



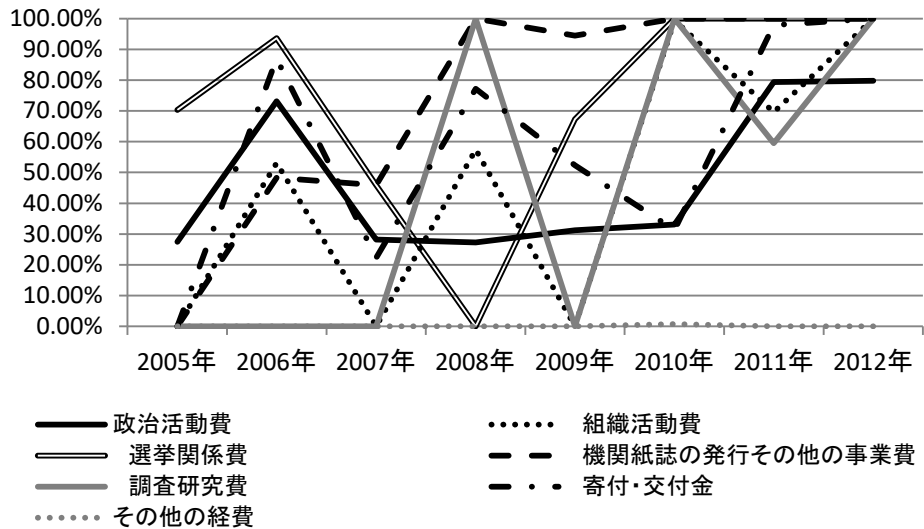


図 1 5 国民新党の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (2005-2012 年)  
出所 筆者作成。

## (2) 新党日本

第 2 章において、1995 年以降に登場した政党には、結党一年目から交付金を中心にするものと二年目以降のものがあることを確認した。新党日本は、後者の典型的な事例であり、一年目の収入には寄付を収入の中心とし、二年目以降に交付金を中心とする収入構造へ移行した。同党の対象期間となる 2006-2012 年の間にわたって、収入の 90%以上を交付金が占めていた。同党の収入における特徴として、寄付の項目に分類される資金が個人ベースで提供されており、他党のように企業や団体からの献金ではなかった点が挙げられる。

政治改革が目指したのは、政党助成とともに個人による献金が政党資金を支えるという方向性であり、政治資金の質的な面からいえば、同党の収入項目はそれを実現し得るものであった。しかし、寄付と交付金との間には常に 10 倍から 100 倍以上の差がある。2008 年には、1,310,700 円の寄付に対して 181,199,150 円の資金が交付されており、交付金が寄付の約 155 倍に達した。新党日本は自主財源を維持しながらも、政党助成によって得られる資金が多額であるために、結果として交付金が資金構造の中心となる政党の典型例である。支出の規模も収入に沿って推移しており、支出に充てられる主な資金が交付金であることを示唆している。2009 年と 2010 年には、それぞれ 306,845,467 円、165,706,332 円の収入額に対し、288,011,639 円、163,329,129 円とほとんど同額の資金を支出しているとともに、収入が減少傾向に転じており、潤沢な活動資金を用意していたとはいえない。

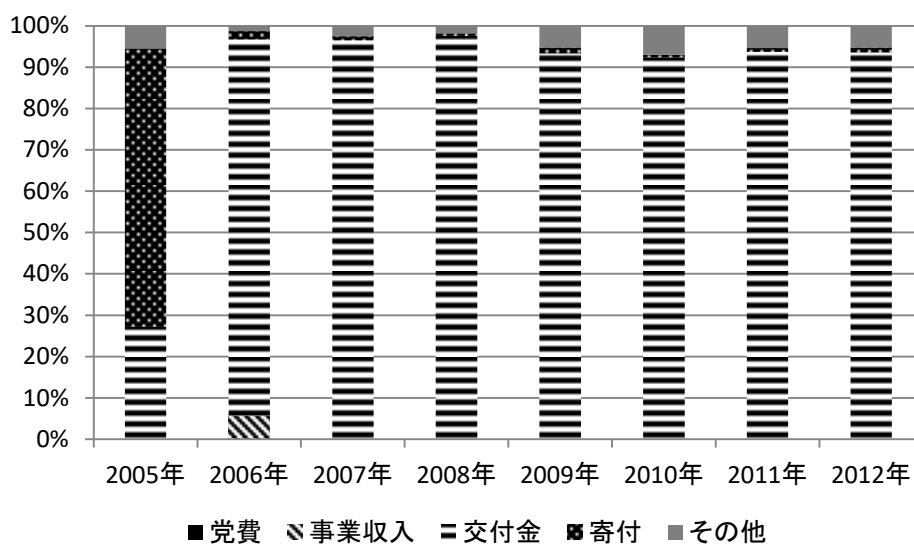


図16 新党日本における収入構造の推移（2005-2012年）

出所 筆者作成。

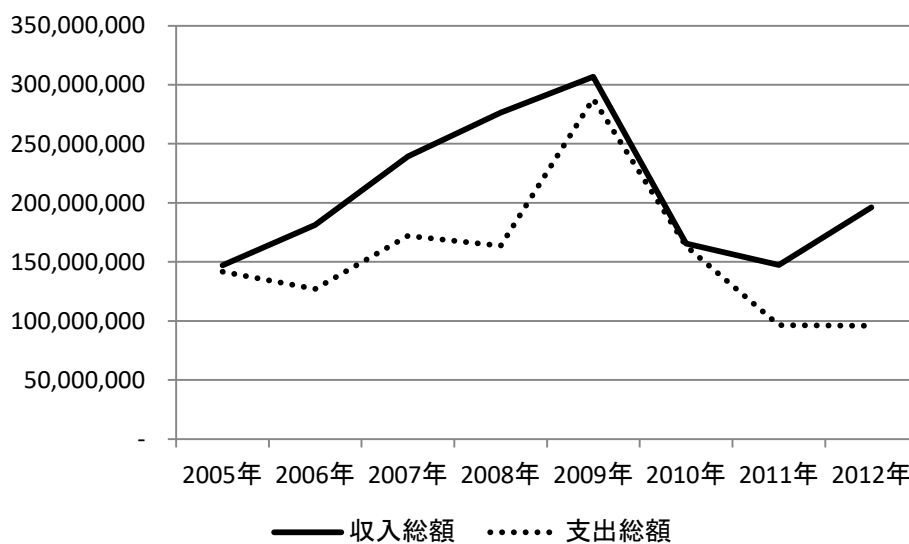


図17 新党日本における収支構造の変遷（2005-2012年）

出所 筆者作成。

政党交付金の使途をみると、1割程度を支部政党交付金とし、残りの資金を経常経費と政治活動費で分けあうように支出している。同党の支出は、無所属の会のようにいずれかの項目に偏らず、バランスを重視して資金が投入されている。同党の支出に関する特徴的な点は、収入のほとんどを交付金が占めていることにより、支出もそのほとんどが交付金から構成されているということである。図19と図20は、経常経費と政治活動費のそれぞれにおける交付金の割合を示しており、それらをみると、対象期間中におけるほぼ全ての項目が他党よりも高い割合を示しており、経常経費の場合には、交付金の充当割合が90%以上を記録した。支出項目やそれらの資金規模に左右され得るとしても、たとえば民主党は、政治活動費に含まれる一部の項目には交付金を充てないという支出構造を示していた。それに対し、新党日本は、経常経費であるか政治活動費であるかにかかわらず、ほとんどの資金を交付金から拠出していた。政治活動費は、資金需要が選挙の有無に左右されるなどするため、経常経費よりも年による変動の大きな支出項目であるが、新党日本の政治活動費は、選挙関係費を除き、ほとんどの項目のほとんどの資金に交付金が充てられている。

これらの傾向をみると、同党は収支ともに交付金を中心としており、同党の支出の規模は使用可能な交付金額によって規定されていたことがわかる。どの項目を重視し、それらにどの程度の資金を投入するかについては、各党の裁量に委ねられているが、少なくとも、新党日本のような資金構造の場合に、各項目に投入する資金量は、配分された政党交付金額に左右されるということがわかる。活動期間中に新たな財源を得ていないため、いずれかの項目を重視しようとする場合には、他の項目に充てる資金を減額しなければならない。数年にわたり交付金の使途に関する比率のバランスが保たれていた点は、建設的な資金投入がなされていたことを示唆するとしても、資金を弾力的に使用することができない状況にあったことを示している。

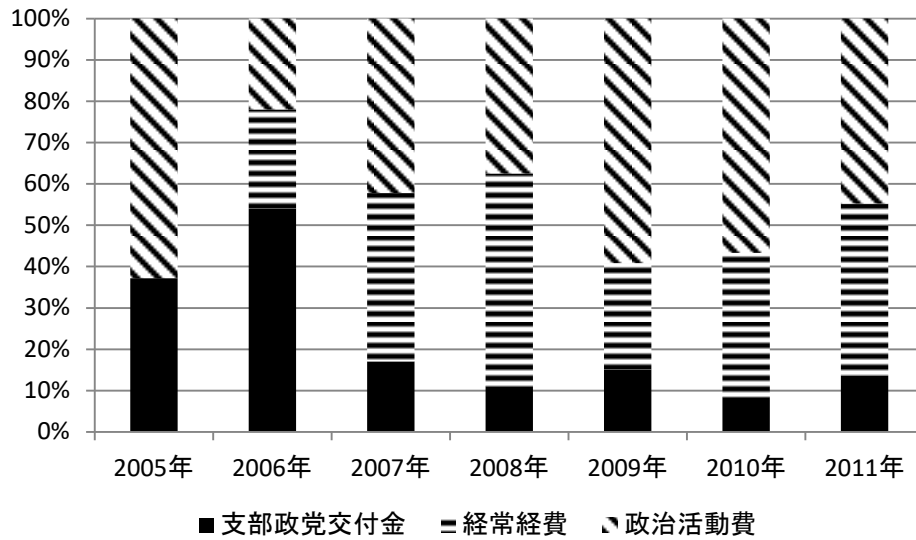


図18 新党日本における政党交付金支出の割合の推移 (2005-2012年)  
出所 筆者作成。

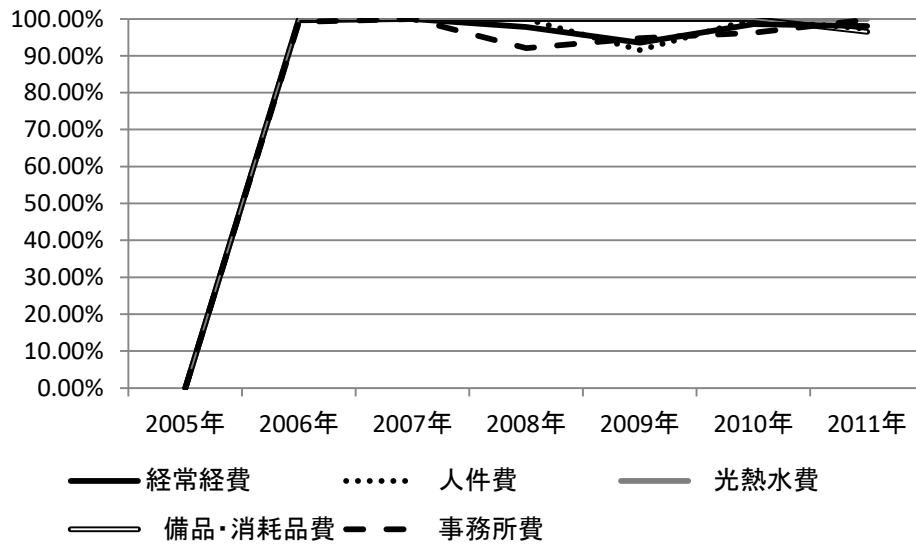


図19 新党日本の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2005-2012年)  
出所 筆者作成。

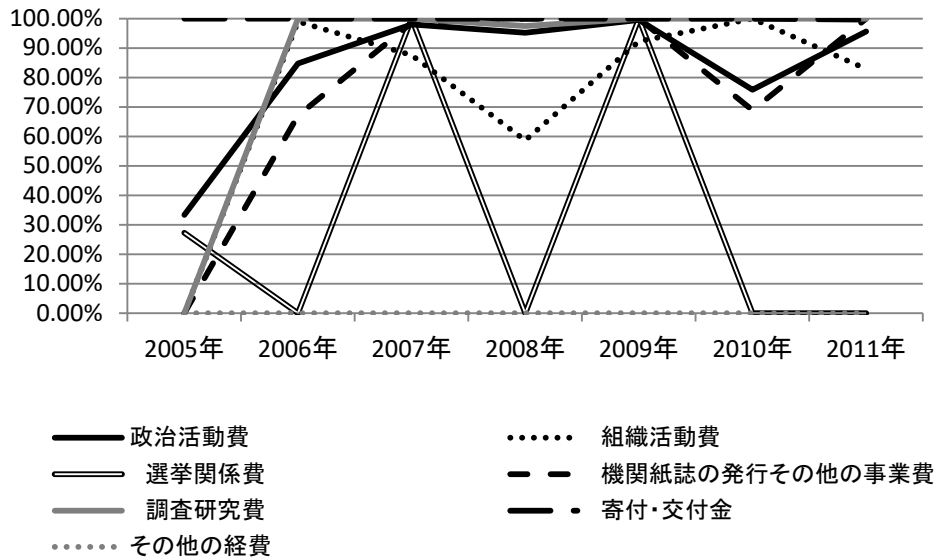


図 2 0 新党日本の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (2005-2011 年)  
出所 筆者作成。

### (3) みんなの党

みんなの党は、一年目から交付金が年間収入のうちで最大の割合を占める政党であり、無所属の会に近い収入構造を有していた。みんなの党と無所属の会における収入の違いは、その他の収入が一定の割合を占めていたことである。同項目の大部分は借入金によって構成されており、その点においては、国民新党に近い傾向がみられる。二年目以降には交付金が 50%以上を占め、新党日本との類似性も指摘できる。みんなの党の収入には、これまでにとり上げた各党の特徴が一部ずつ反映されている。支出総額は収入総額に近い値のまま推移しており、同党も交付金を支出における資金源としていることがわかる。収入の増加に伴い支出も増加しており、収入に応じて支出額を定めている。

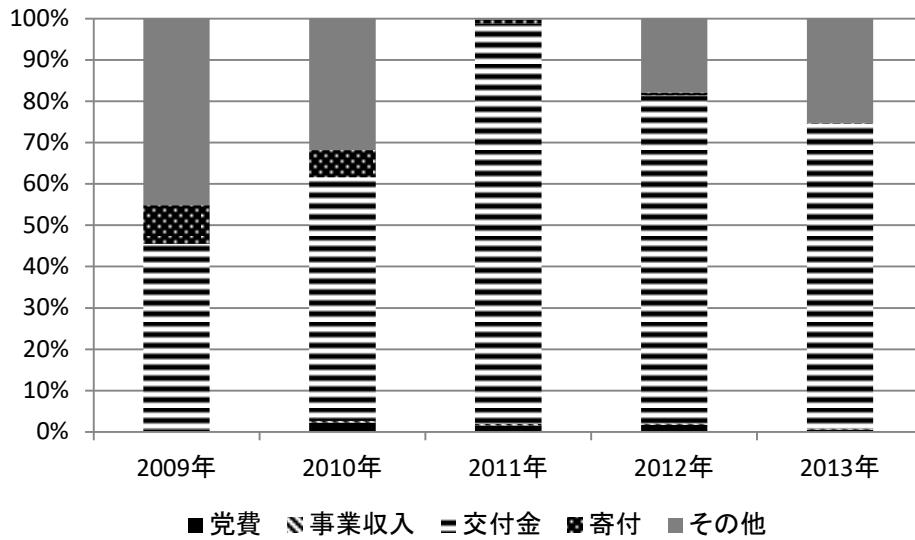


図 2 1 みんなの党における収入構造の推移 (2009-2013 年)

出所 筆者作成。

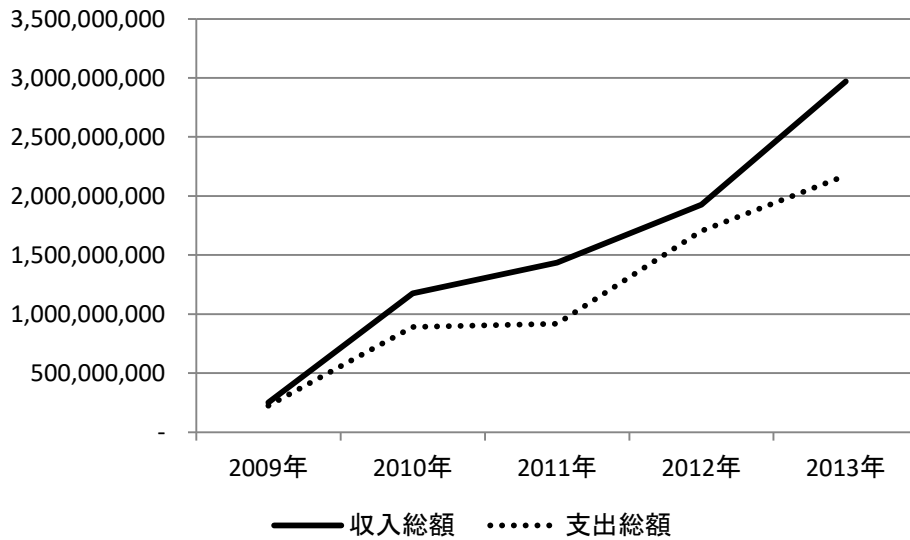


図 2 2 みんなの党の収支構造の変遷 (2009-2013 年)

出所 筆者作成。

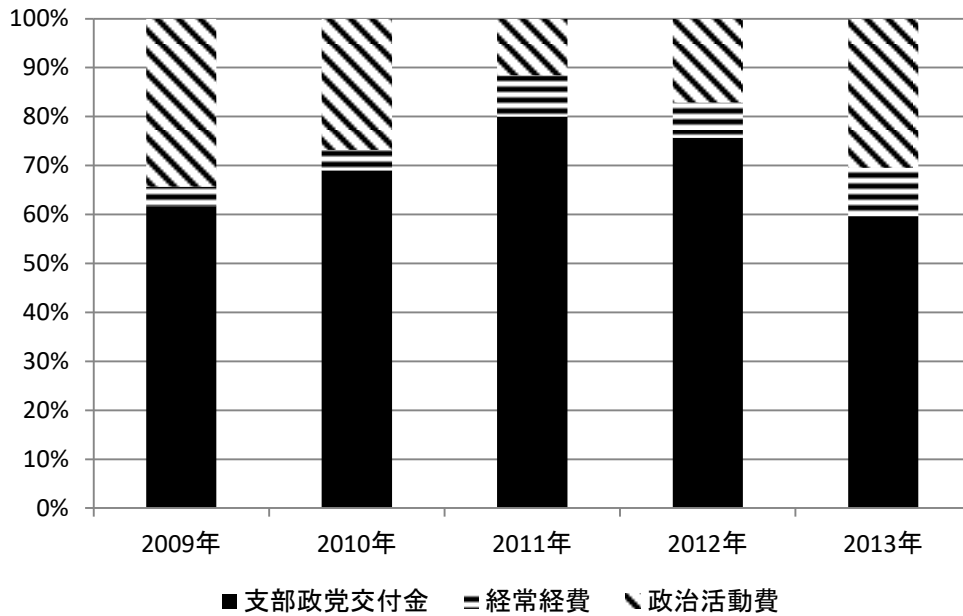


図 2 3 自由党における政党交付金支出の割合の推移 (2009-2013 年)

出所 筆者作成。

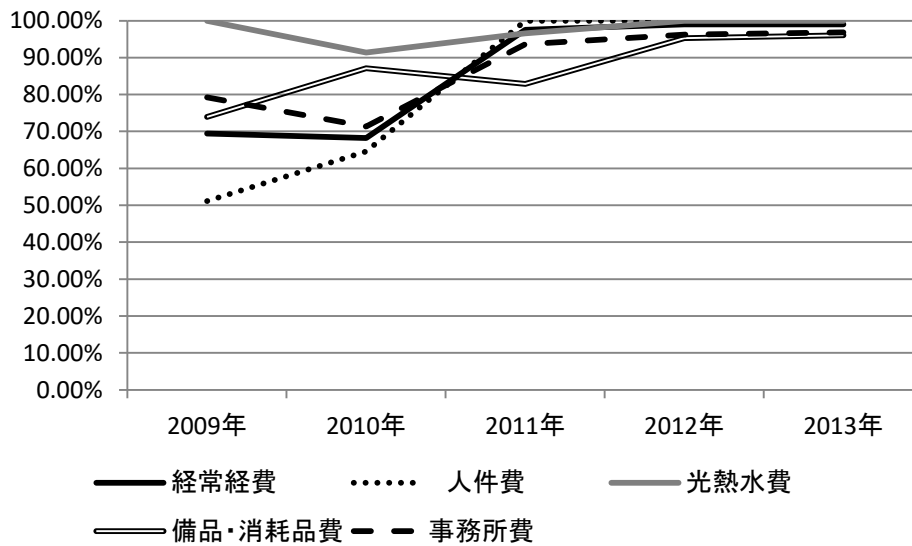


図 2 4 自由党の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2009-2013 年)

出所 筆者作成。

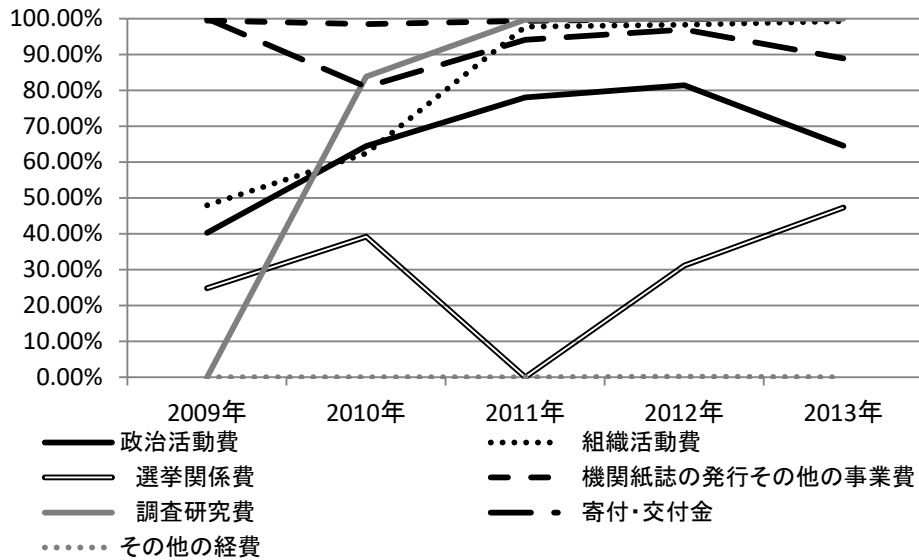


図2-5 自由党の政治活動費支出における交付金充当額の割合（2009-2013年）  
出所 筆者作成。

同党の交付金は支部政党への配分が主な使途となっており、2009-2013年の5年間では、毎年60-80%近くの割合を占めた。部支出に占める交付金は、経常経費と政治活動費の両者において高い割合を示している。みんなの党は、2009年における自公政権の末期に、渡辺喜美が主導した政党である。自公政権の凋落は、特に自民党所属の議員にとって党を離脱し、別の勢力に加わったり新たな勢力を結成したりする機会となる。みんなの党は、後者に位置づけられる政党であり、第三の勢力として規模を拡大する可能性があった。しかしながら、同党に参加する議員は拡大せず、少数議員の参加にとどまった。その理由について、山本は、自民党に代わる勢力として民主党が台頭していたことを挙げる<sup>9</sup>。自民党議員が再選可能性を高めるためには、次の選挙において勝利の可能性が高い民主党に移動するのが合理的であった。しかし、同党は既に選挙区の候補者を固めつつあり、自民党から移動する議員を受け容れる余地が残されていなかった。当時の日本政治では、自民党と民主党のいずれかが選択肢とされていた。みんなの党は、二大政党の争いが繰り広げられる中で、第三極として存在感を示すことができなかった<sup>10</sup>。

みんなの党は、自民党、民主党に次ぐ第三の選択肢になることを目標としていたが、渡

<sup>9</sup> 山本健太郎『政界再編——離合集散の30年から何を学ぶか』中央公論新社、2021年、115-116頁。

<sup>10</sup> 同書、115-116頁。



辺や同党への参加者のように考える議員は多くなかった。そのような状況は、同党の資金状況と重なりを有している。同党における政党交付金の支出が説明し得るのは、次の二点である。第一に、急ごしらえの政党であったことに加え、参加者が拡大しなかったため、党組織の形成や運営にかかる費用への需要が高まらなかったこと、第二に、政党の側から、議員に対する所属のインセンティブを創出する必要があったため、支部政党交付金としての支出に重点が置かれたのではないかということである。みんなの党の他に、支部政党交付金の割合が高い事例としては、無所属の会を挙げることができる。

みんなの党は、法律上の要件を満たすためだけに作られた政党であり、交付金を政党として受給しつつその活動には投入せず、所属する議員へと配分した。新党が結成早期から支部政党交付金の割合を高めるのは、議員が政党に所属することへの直接的な誘因となる。当時のように、第三極への参加が当選可能性を高めることに結びつかない状況において、交付金が議員と政党とを結びつけたのであった。

#### (4) 新党改革

みんなの党に続いて、新党改革も二年目以降に交付金が最大の収入源となる政党であった。一年目の収入は、同党の地方支部から提供されたものであり、事実上では参加者の持ち出しや支援者からの献金にあたる。二年目に寄付による収入を得るようになるものの、交付金との資金規模の差があるため、小さな割合となっている。たとえば、2011年には26,472,000円の寄付を受けているが、同年の政党交付金は119,614,000円であり、4.5倍ほどの差が生じた。同党の寄付は、当時に同党を主導していた舛添要一と荒井広幸の関連団体から提供されており、政党への参加者が資金提供を行っていた。また、毎年の支出額がほとんど収入額に近い値を記録していることから、資金構造が交付金によって支えられていた政党であった。2010年と2011年の収支規模に差が生じたのは、結党一年目であるか二年目であるかという点から説明される。

図26からわかるのは、一年目に集めた資金が二年目以降に受給可能となる交付金よりも多額であるとともに、交付金と異なり、二年目以降に持続することのできないものであったという点である。これには、参加者からの提供される資金や前身政党からの引き継ぎなど、新党の結成の文脈にかかわるものがみられ、新党改革の場合には借入金であった。すなわち、一年目の財源として多額の借入れを行い、二年目以降には交付金主体の運営に移行した。

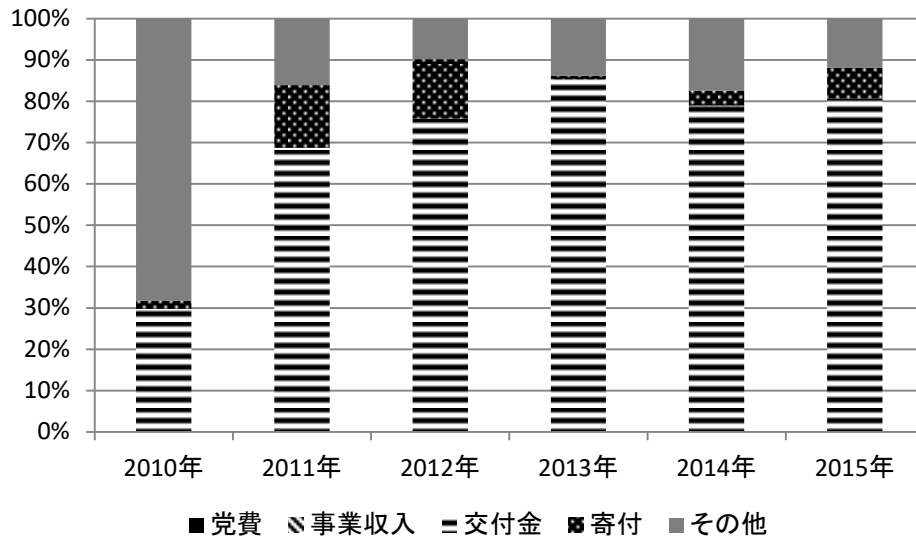


図 2 6 新党改革における収入構造の推移 (2010-2015 年)

出所 筆者作成。

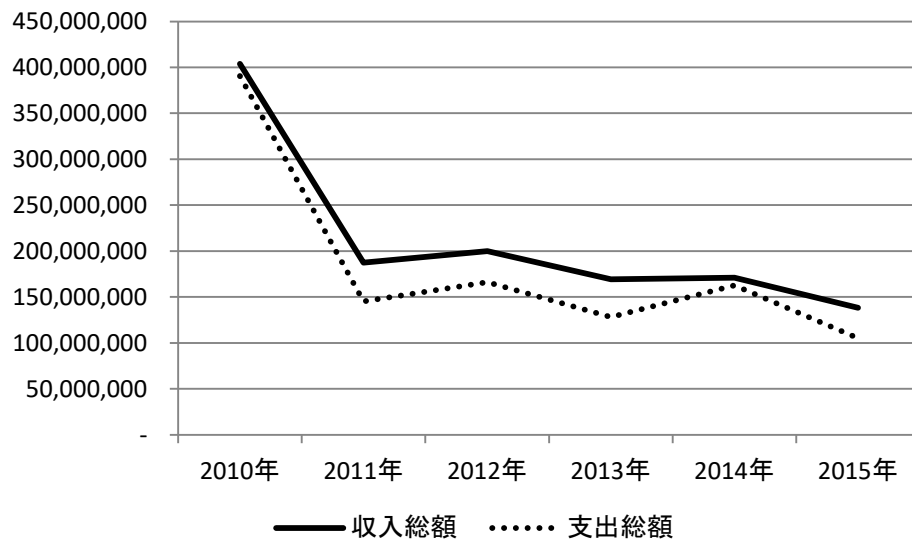


図 2 7 新党改革の収支構造の変遷 (2010-2015 年)

出所 筆者作成。

無所属の会やみんなの党と同様に、同党も少数の議員や候補者が集まり、法律上の要件を満たす政党として運営されていた可能性がある。この点は、政党交付金の使途に反映されている。図28は新党改革における政党交付金の使途の割合を示しており、無所属の会とみんなの党よりも若干小規模であるものの、支部政党交付金としての支出が最大となっている。6年間の平均は59.23%であり、それを下回る2012年と2014年には、選挙関係費の割合が高まり、結果的に政治活動費の割合が拡大した。経常経費は10%前後で推移している。本部支出に占める交付金は、経常経費と政治活動費ともに高い値を記録した。経常経費総額と人件費の割合が連動しており、100%に至る年もみられた。2014年に備品・消耗品費と事務費の割合が低下し、交付金が充当される程度も縮小されることになったが、人件費に対する交付金の割合も連動して低下していることから、支出構造そのものに変化が生じた。

そうはいつても、経常経費総額において、約70%が交付金から充てられており、政党助成中心の資金構造であったことには変わりがない。政治活動費についても概ね同じ傾向がみられ、経常経費に比べて項目ごとの充当額が年によって変動するものの、政治活動費総額に対する交付金の割合が年々増加し、2010年には26.98%であったものが2013年には94.35%に上昇した。同党は、交付金の使途として支部政党への配分を重視しつつ、党本部における支出の大部分に交付金を充てていた。資金の動向から推測できるのは、同党が支持の拡大や宣伝ではなく、党への参加者を重視していたのではないかということであり、無所属の会、みんなの党に近い傾向を有する政党であった。

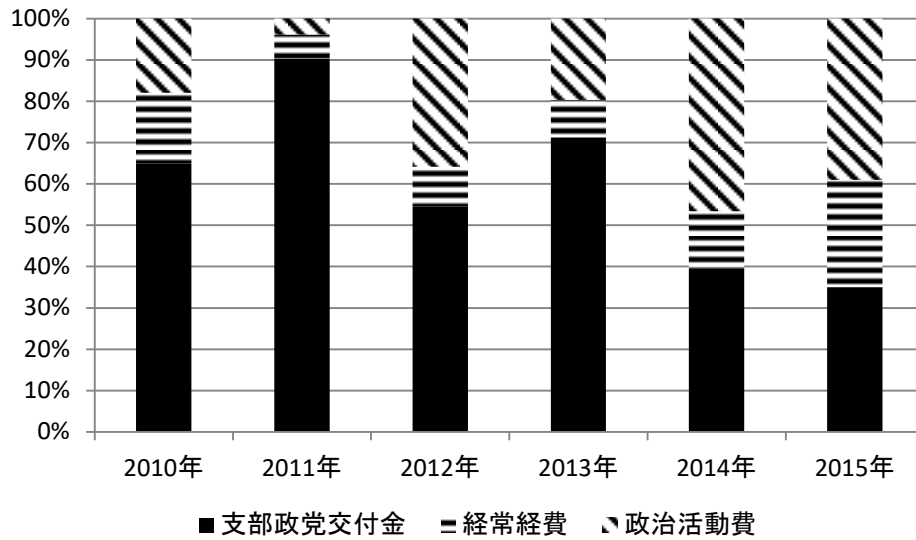


図28 新党改革における政党交付金支出の割合の推移 (2010-2015年)

出所 筆者作成。

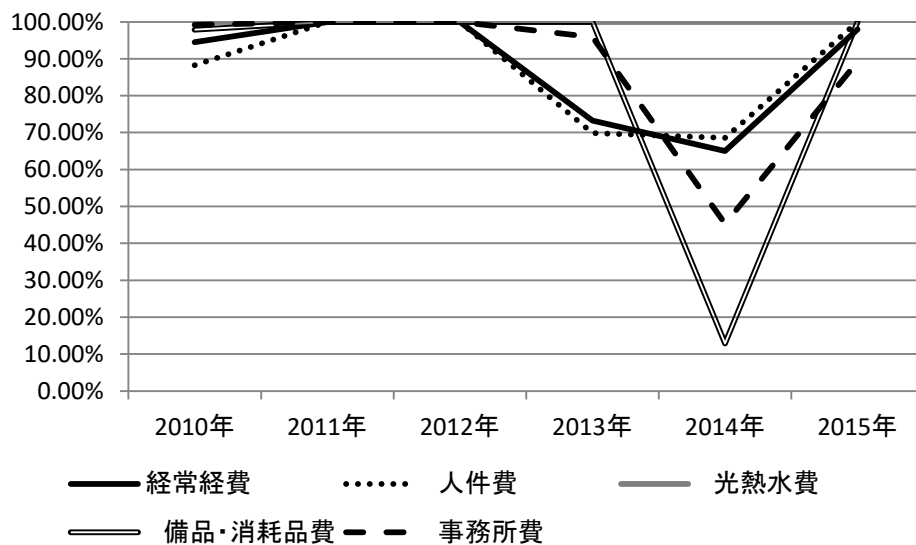


図29 新党改革の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2010-2015年)

出所 筆者作成。

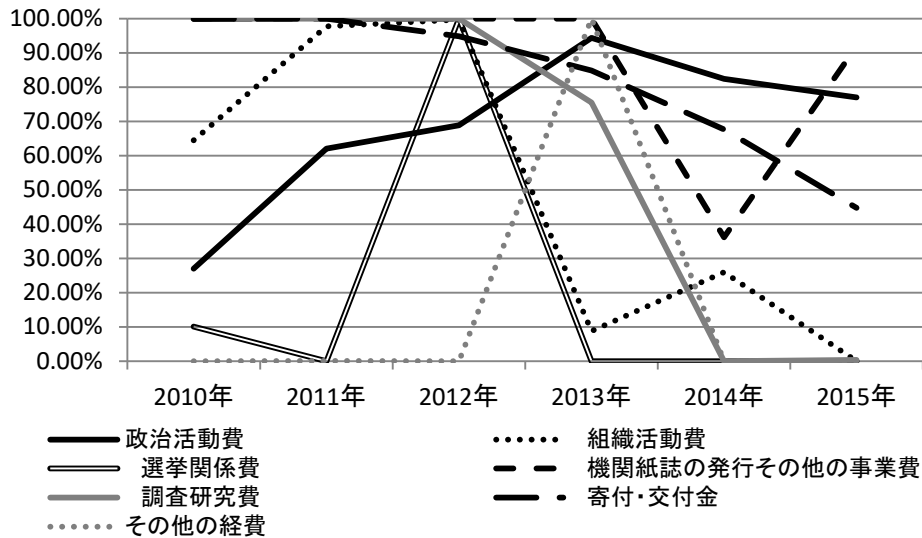


図30 新党改革の政治活動費支出における交付金充当額の割合（2010-2015年）  
出所 筆者作成。

### （5）生活の党

生活の党も、二年目以降に交付金が主な資金源となる政党の一つである。第2章でみたように、一年目には例外的な収入が計上されたのに加え、政党交付金を受給していなかったため、結果的にその他の収入が最も大きな割合を占めた。翌年以降は、他党と同様に交付金を中心とする収入構造に移行した。2013年におけるその他の収入に関して、493,042,770円のうちの300,000,000円が借入金であった。同党への交付金は2013年から順に、787,870,000円、748,720,663円、331,003,000円、351,551,000円、377,131,000円となっている。

生活の党は、これまでにみた政党に比べて抑制的な支出を行っており、収支額の推移が自由党に近いものとなっている。政党交付金を主体とした収入でありながら、支出額が抑えられていることから、政党基金の額が他党よりも高い水準となっている。2016年における政党基金の残高は、485,142,977円であり、政党本部における年間支出に近い規模の資金が繰越の扱いとされていた。計画的な支出がなされていたことは、政党交付金の使途において、支部政党交付金の割合が40%程度であったことから裏付けられる。同項目は、2015年に55.78%記録しているが、他の3年はいずれも40%未満にとどまった。2013、2014、2016年における最大の使途は政治活動費であり、その下位項目では、選挙関係費として支出されていた。生活の党は、政党交付金の扱いについて、他の新党のように所属議員が自

由に扱える資金とせずに、執行部が主導する方針を採っていた。

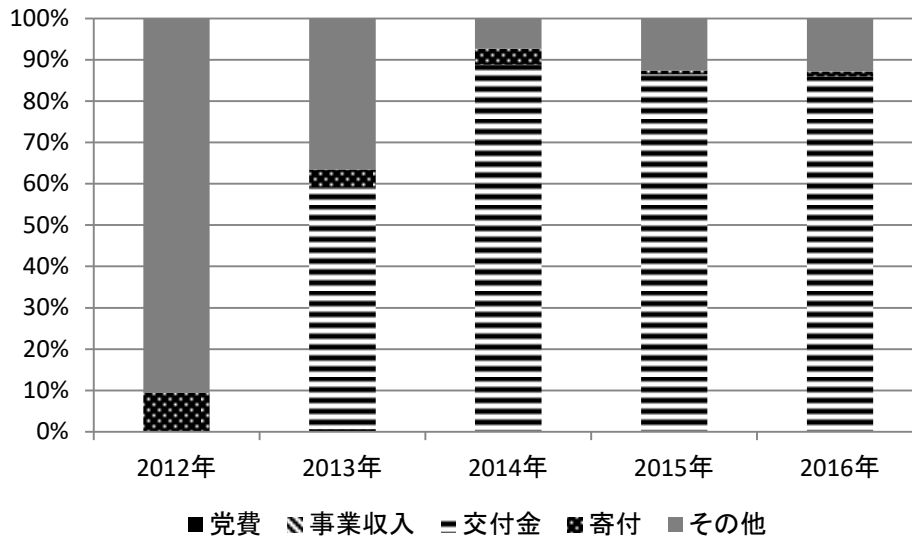


図3 1 生活の党における収入構造の推移 (2012-2016年)

出所 筆者作成。

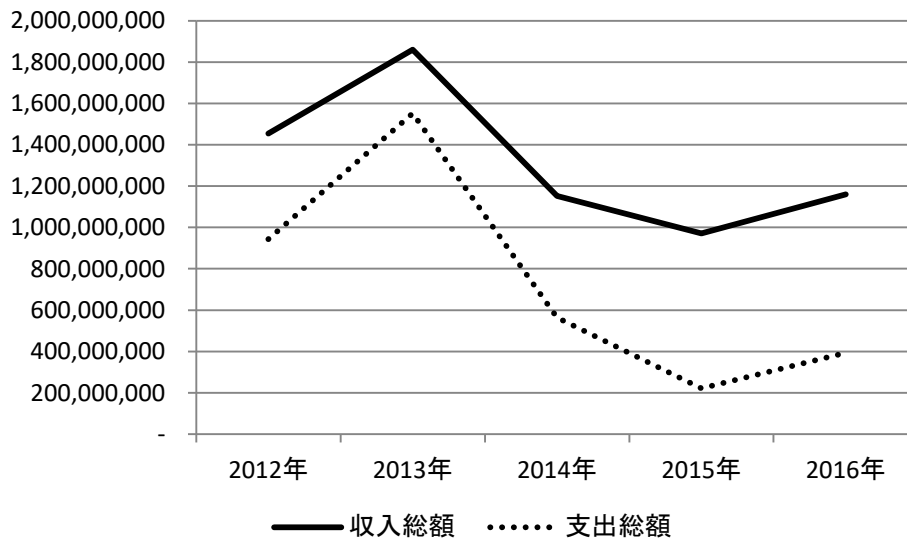


図3 2 生活の党の収支構造の変遷 (2012-2016年)

出所 筆者作成。

支出総額そのものは抑制的であったが、本部支出に占める交付金は高い割合を示している<sup>11</sup>。経常経費は、他党よりも高い水準で交付金が充てられており、党組織を必要としなかった無所属の会に並ぶ割合となっている。2013年の事務所費支出において交付金が95.01%を示したことを除き、経常経費に関する支出は100%交付金から賄われている。経常経費までの極端な傾向ではないものの、政治活動費も高い水準で推移しており、2013年から、48.60%、88.39%、57.12%、70.84%となっている。本部支出と交付金のかかわりを見る限り、同党も交付金が収支構造の中心になっていたことは明らかである。しかし、支部政党交付金としての支出を一定の割合に抑えるとともに、年間の収入を使い切らずに繰り越していたことによって、どのような項目にどの程度の規模の資金を投入するかについて中心メンバーの意向を反映しやすい状況が整えられていた。同党は、一定の基準にもとづいて資金配分がなされる支部政党交付金ではなく、組織活動費の名目として所属議員への資金を提供し、人物や資金需要に応じた傾斜配分を行っていた可能性がある<sup>12</sup>。

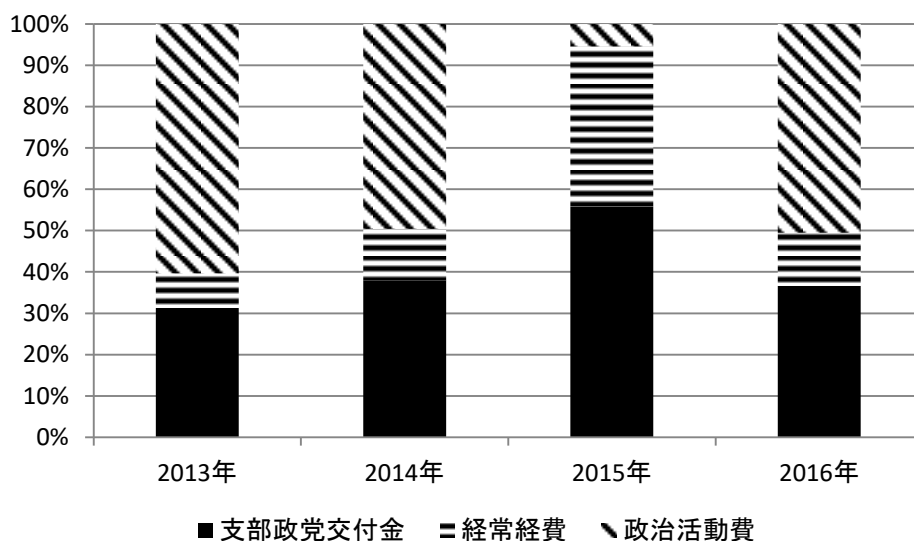


図3-3 生活の党における政党交付金支出の割合の推移（2012-2016年）

出所 筆者作成。

<sup>11</sup> 2012年には交付金受給記録がないため、13年以降を扱っている。

<sup>12</sup> 組織活動費として、個人に資金を提供することは、自民党や民主党のような大規模な政党ではなく、所属議員の少ない小規模政党であったために実施可能な手続きであるとともに、制度上の瑕疵を回避しながら、資金の自由度を最大限に高める手法である。同党の交付金支出が小沢一郎の主導によるものであったとすると、制度の在り方を認識したうえでの対応であったといえる。

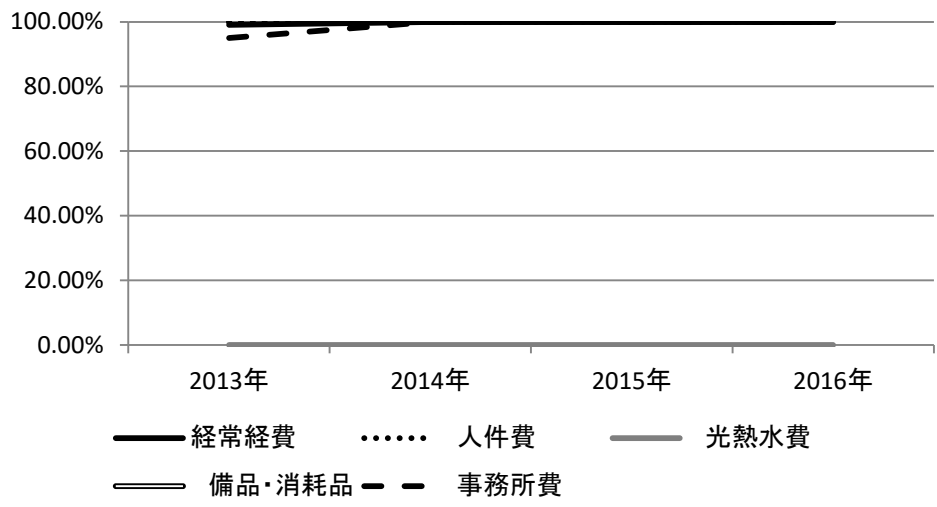


図 3 4 生活の党の経常経費支出における交付金充当額の割合 (2012-2016 年)

出所 筆者作成。

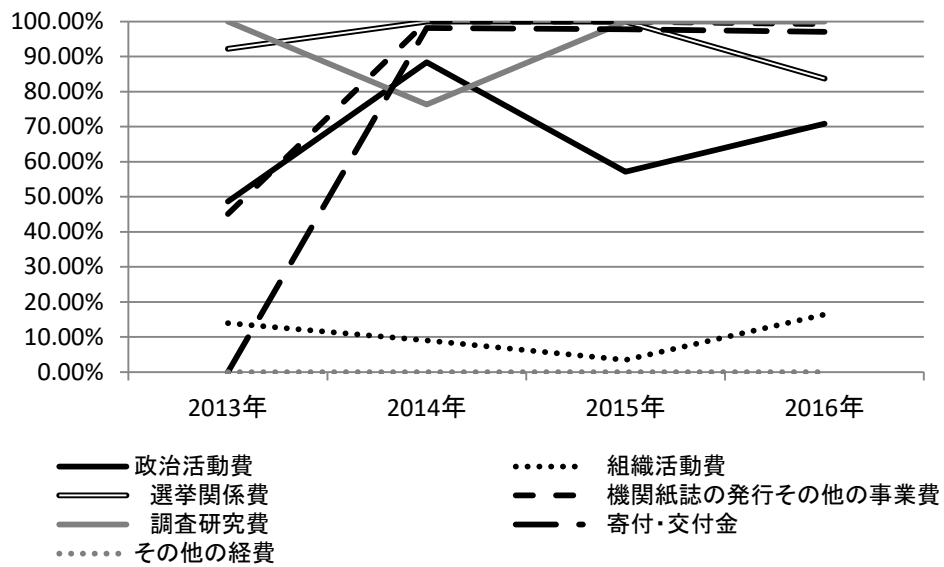


図 3 5 生活の党の政治活動費支出における交付金充当額の割合 (2012-2016 年)

出所 筆者作成。



## (6) 日本維新の会（維新勢力）

日本維新の会（2016年当時）も二年目以降に交付金が主な収入源となる政党であり、一年目には、寄付と借入金が入金の大部分を占めた。同年に再び日本維新の会が結成されるまで、同党は結いの党の期間を含めて、2013年からの3年間に、2,956,205,000円、20087,287,871円、2664,783,000円の交付を受けており、他の新党に比べて、多額の助成を受けた。他の収入として、党費、事業収入、寄付のそれぞれから資金を得ているが、いずれも交付金の規模には及ばず、交付金が主な資金源である。支出額は収入に接近しており、年間収入のほとんどを支出していることから、交付金は、収入のみならず支出の中心にも位置づけられる。

政党交付金の使途をみると、相対的に最も大きな支出項目は支部政党交付金であり、4年間全てにおいて50%を上回っているとともに、残りのほとんどを政治活動費に充てている。それにもかかわらず、2013年と2014年において、本部の経常経費に占める交付金の割合が高いのは、そもそもの経常経費支出が少額であったことによるものである。同党は、交付金を受給していない2012年を含めた3年間において、本部での経常経費はそれぞれ12,138,970円、89,159,635円、59,998,802円にとどまっておらず、交付金を充当しながら、金額そのものが縮小していた。しかし、2015年と2016年には人件費と事務所費が増加し、交付金からの充当額がいずれも同規模か微増となり、経常経費総額に占める交付金の割合が低下することとなった。

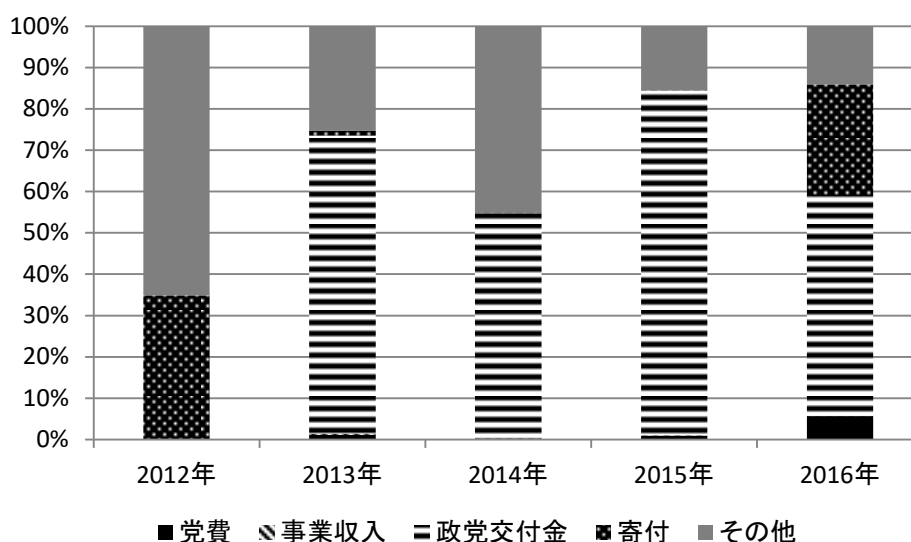


図36 日本維新の会（維新勢力）における収入構造の推移（2012-2016年）

出所 筆者作成。

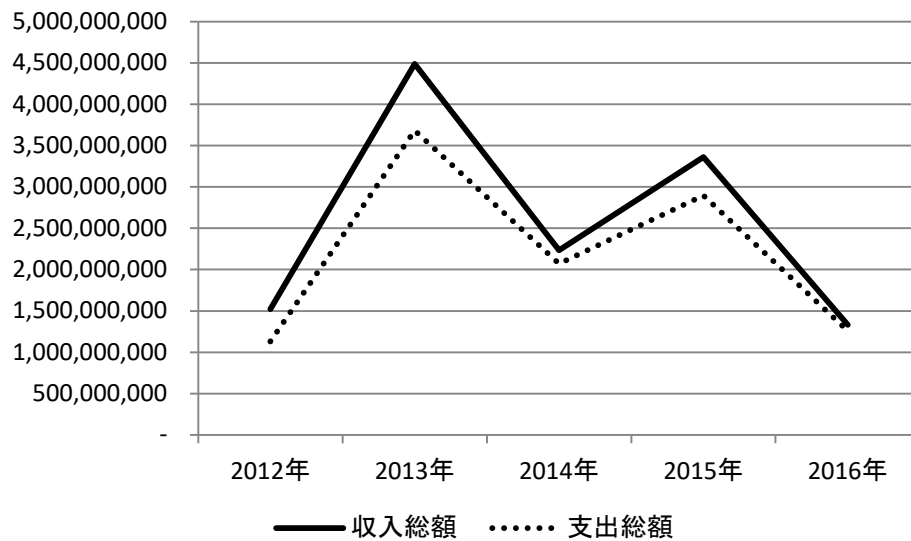


図37 日本維新の会（維新勢力）の収支構造の変遷（2012-2016年）

出所 筆者作成。

経常経費における減少の幅に対して、政治活動費における交付金充当額は高い値のままとなっている。同党の政治活動費には年によってばらつきがみられるが、交付金からの支出を中心にするという点においては一貫した傾向がみられるといえる。たとえば、事業支出について、2014年には42,346,864円程度であったのに対し、翌年には1,101,302,461円が支出されており、金額そのものは大幅に増加しながら、交付金からの充当額が100%となっている。同党は交付金から支出するいくつかの項目を限定しており、それらに多額に資金を要することになった場合には、他の項目の支出そのもの取りやめたり減額したりしている。交付金が収入のみならず支出の中心になっていることは明らかであり、自主財源と政党基金は、既存の支出規模を維持できるほどのものとなっていない。

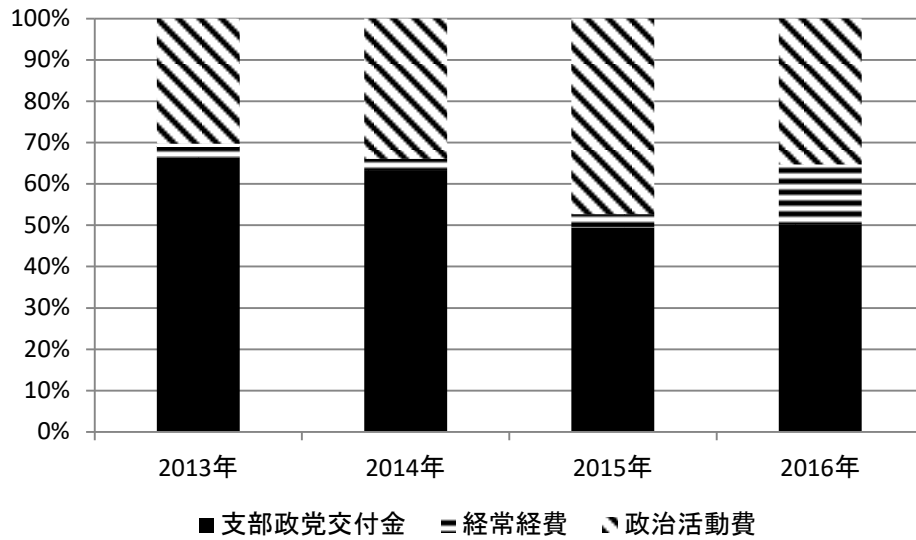


図38 日本維新の会（維新勢力）における政党交付金支出の割合の推移（2012-2016年）  
出所 筆者作成。

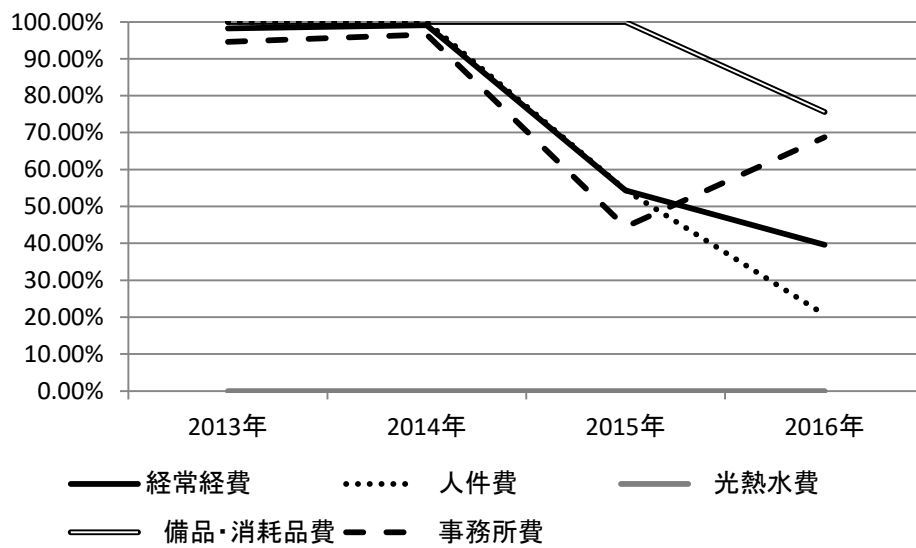


図39 日本維新の会（維新勢力）の経常経費支出における交付金充当額の割合（2012-2016年）  
出所 筆者作成。

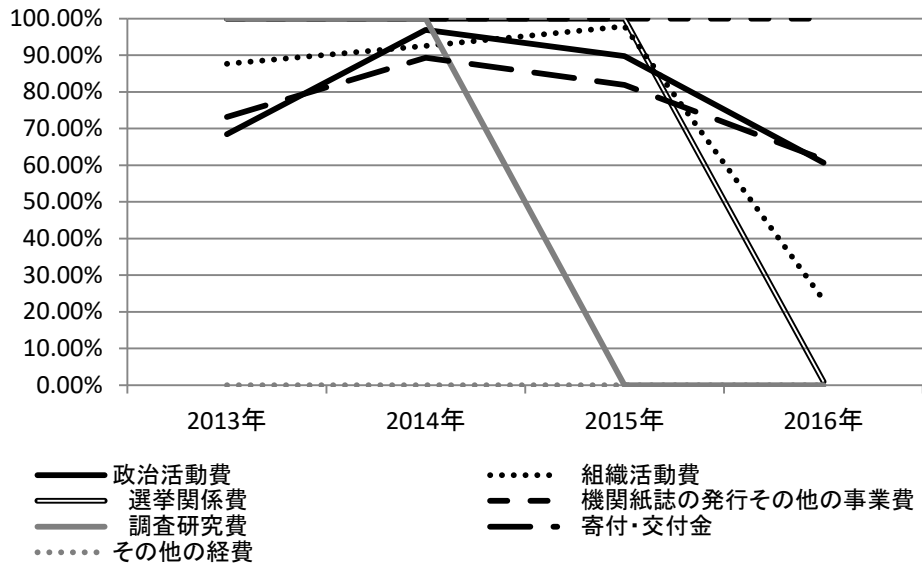


図 4-0 日本維新の会（維新勢力）の政治活動費支出における交付金充当額の割合（2012-2016年）

出所 筆者作成。

## 5 新党における政党助成制度

本章は、1995年以降に登場した政党に焦点を絞り、各党の資金構造が政党助成に依存していることを明らかにした。本章が対象としたのは、自由党、無所属の会、国民新党、新党日本、みんなの党、新党改革、生活の党、維新の8党であり、それらの全てにおいて、政党交付金は資金の中核を担っている。収入に注目すると、第2章でみたように、いずれの政党においても、結党二年目以降の最大の収入源は交付金であった。8党における結党二年目の交付金の割合を平均すると71.50%となり、二年目以降に期間を広げても、国民新党の借入金が一定の割合を占める場合を除いて、交付金が50%を下回る事例はみられない。国民新党を除いて平均を算出すると、80%を超える値が算出される。

新党が受給する交付金は、議会第二党が受給する交付金よりも少ない額をさらに複数の政党で分け合った金額である。1995-2016年において、第一党に配分された交付金は15,537,592,807円、第二党への配分額は9,453,057,774円であり、第三党以下の政党に配分

されたのは、合計して 6,603,096,412 円であった<sup>13</sup>。総額の 20.95%にあたる資金を複数の政党で分け合っているにもかかわらず、各党の年間収入は、交付金が 80%前後を占めていることになる。この点は、資金配分における偏りがみられながらも、配分額の少ない政党が制度変更を求めようとしなない理由となる。現行制度の維持は、資金の確実な確保を可能にするからである。

各党の収入構造が交付金を中心としていることは、他の財源が消滅したことを意味するものではない。交付金が年間収入の 100%に達しているのではないという点において、政党資金は助成によってのみ構成されているのではなく、所属議員からの献金を含めて、各党は寄付や献金などの自主財源を有している。しかしながら、政党交付金と自主財源との間には、実際の金額において数倍から数十倍以上の開きが生じるため、結果的に、交付金を中心とした収入構造がみられることになる。

たとえば、国民新党は、結党二年目の自主財源が 9,775,000 円であったのに対して、政党交付金が 266,880,000 円であり、両者の差は 27.30 倍であった。その翌年以降には 10 倍未満となり、2010 年には両者の差が 1.82 倍となったが、同党の存続期間を通じ、自主財源が交付金を上回ることはなかった。生活の党の場合には、両者の規模に大きな開きが見られ、2015 年と 2016 年には、交付金が自主財源の 200 倍以上の規模となった<sup>14</sup>。三分の二条項が撤廃されたことにより、自主財源による収入の実績が交付金の配分額に影響しなくなったため、各党には、自主財源の規模を大幅に上回る交付金が配分されている。

新党の収入と政党助成とのかかわりについては、次のように整理することができる。新たに登場した政党は、議会第一党と第二党と比べて、政党交付金の配分額が少額にとどまる傾向にある。しかしながら、配分額が少額であることは各党の資金において政党助成の重要性が低いことを意味せず、むしろ、交付金は各党の収入において主要な資金源となっている。新党は、規模と継続性という二つの点において、交付金に並ぶような資金源を有しておらず、ともすれば、交付金以外の資金源がほとんど意味をなさない場合もみられる。自主財源を有していたとしても、交付金と比べて小規模であることが多く、結果的に、新党は政党助成を主な資金源とするようになる。資金の交付に際して、収入実績や活動実績が問われないため、新党は要件を満たせば半ば自動的に資金を獲得できるようになる。こ

---

<sup>13</sup> いずれも平均額。

<sup>14</sup> 金額の内訳は次のとおり。2015 年の自主財源は 1,199,855 円、交付金は 331,003,000 円。2016 年の自主財源は 1,583,667 円、交付金は 351,551,000 円。

これらの点は、配分額が少ないとしても、新党が現行制度の維持に同意することを促すため、制度変更が生じる可能性を低下させることにつながる。収入面において、新党が政党助成に依存するまでには、制度的な特徴と新党の組織における特徴とが複合的に作用している。

助成への依存傾向は、支出にも反映されている。各党の支出における交付金の重要性を示す特徴としては、支出額が収入額に近い値で推移していること、ほとんどの場合において本部支出に占める交付金の割合が50%以上を占めることの二点を挙げられる。基本的に、各党の支出は交付金によって賄われており、支出総額が自主財源の規模に収まっていない。たとえば、みんなの党の事例をみると、2009-2013年の5年間において、自主財源の平均は45,518,159円であり、本部支出が1,182,781,009円であった。同党の収支構造において、支出額は自主財源による収入を大幅に上回っており、交付金が大部分を支えている。逆の見方をすると、各党は、交付金の収入額に応じて支出額を定めていると捉えることができる。政党助成は、質と量の二つの側面において、各党の資金需要を規定している可能性がある。同様の傾向が他党にもみられることから、1995年以降に登場した政党は、収入面だけでなく支出面においても政党交付金に依存していることが明らかである。

新党の資金構造には、政党交付金が各党の資金を支えていること、政党交付金が各党の支出額を規定し得ることの二点が共通する。交付金を中心とする収入構造がみられる場合に、直観的には支出構造も交付金中心になるように思われるが、支出額が他の財源で賄うことのできる規模に収まっているとすると、政党交付金は各党にとって余剰財源となる。それゆえ、前章までと同じように本章においても、収入のみならず支出にも目を向けたのであったが、支出を自主財源によって賄う政党はみられず、政党本部における支出には、ほとんどの場合において交付金が充てられていた。具体的な値については政党間の違いがみられるものの、いずれの新党も支出の大部分に交付金を充てており、政党交付金が各党の資金を支えていたことを指摘できる。支出と資金源とのかかわりについては、自主財源が支出総額を支えられないという見方とともに、交付金が支出の規模を規定しているという見方が可能であり、各党は、交付金を受給するからこそ資金を支出していると捉えることができる。

前章までにとり上げた政党と合わせて考えると、新党の資金構造には、収支ともに交付金によって支えられているという点において、自民党、民主党、社民党のグループとの重なりがみられる。新党が3党のグループとの共通点を有していることは、公明党や共産党と異なり、新党の事業収入がわずかな割合にとどまっていることから明らかである。新

党にとって、事業関連の収支はマイナスとなっており、各党の行う事業は収入に寄与していない。たとえば、維新は2015年に1,101,302,461円を事業費として支出しているが、同年と翌年の事業収入はそれぞれ1,407,720円と202,050円であり、党の行う事業は収入源として位置づけられていない。

本章でとり上げた政党は、前章までにとり上げた政党に比べて存続期間が短いため、新たな財源を確保する前に消滅していったという可能性がある。そうはいつても、2016年時点において政党助成制度導入後に登場した政党は、いずれも交付金を中心とした収支構造を有している。これまでの状況をふまえると、新党が安定的な自主財源を確保する可能性はほとんどないように思われる。さらにいうと、民主党の事例も同様の傾向を示しており、新党が交付金以上の規模に至る自主財源を獲得することは考えにくい。

第6章で扱った民主党は、収支ともに政党交付金に依存しており、収入面に注目すると、自主財源と交付金の規模の差が50倍を超える年もみられた。すなわち、同党は1995年以降に登場した政党の中で特殊な事例に位置づけられるのではなく、他の政党と共通の傾向を示していたのであった。政党助成制度が導入された後に登場した政党は、収入と支出の両面において政党交付金を欠くことができない状況に置かれる。政党助成制度は、新党の政党資金に一律の傾向をもたらした。政党がどのような綱領を策定し、どのような活動を展開しようとも、本来的な意味合いからすれば私的な存在である以上、政党の自由が制限されることはない。しかし、今日の日本において、少なくとも法律上の要件を満たす新党は、資金面において共通の傾向を示しているのである。

また、各党には、収支構造の全体的な傾向にとどまらず、政党交付金の使途についても共通の傾向がみられる。とりわけ、支部政党交付金としての支出が一定の割合を占めているという点を挙げることができる。新党は、党としての活動に資金を充てながら、政党交付金を所属議員個人の活動資金として位置づけている。この点には、日本において新党が登場する文脈とのかかわりがある。

山本は、日本における新党の結成と選挙制度および政党助成制度との二つの制度の間にかかわりがみられることを指摘している<sup>15</sup>。特に、新党と政党助成制度との直接的な結びつきを示すのは、12月に結成された「12月新党」の存在である。山本によれば、「12月新党」には、次なる新党に参加するため早期に消滅する事例が多く、選挙に臨んだとしても

---

<sup>15</sup> 山本、前掲論文。

苦戦する場合がみられるという<sup>16</sup>。

山本の議論が新党の結成と消滅のサイクルにおける政党助成制度の影響に目を向けたものだとすれば、本章は、新党の存続期間における政党助成制度の影響に目を向けたものとなる。そのような見方にもとづき、政党交付金の使途について考えると、政党助成制度が現職議員に対して新党を結成するインセンティブを与え、実際に、各党の交付金は、所属議員の活動資金として拠出されているといえる。支部政党交付金は、政党交付金が議員個人の活動資金に転化されることを意味している。現職議員は、新党を結成したり他党に加入したりできる見通しがあれば、当該の新党の存続を必要としない。

新党が新たな財源の獲得に失敗しているのか、それとも当初から交付金を中心にするという選択を行っているのかについては判然としないが、少なくとも新党は、政党交付金を主体とすることによって、事実上、支出可能な資金量が制限される。資金の多寡が議席数を直接的に規定するものではないとしても<sup>17</sup>、各党が党勢の維持ないし拡大を求めるならば、支持基盤の獲得とともに新たな資金源の獲得を目指す必要がある。しかしながら、本章で取り上げた新党は、政党交付金を中心とする収支構造を維持しており、無所属の会やみんなの党の場合には、支部政党交付金としての支出が最大の割合を占めた。

政党助成制度は、確かに政党の公的な資金を助成する仕組みであり、各党は、政党助成法における要件を満たしている。そうはいても、同制度が場当たりの政党の登場とそれらの消滅を促進しているとすれば、政党や政党を立ち上げる議員が同制度を恣意的に運用していることになるのであり、現行の政党助成制度が議会制民主主義のコストとして適しているのか否かについて議論の余地が残されているように思われる。少なくとも、新党と政党助成制度のかかわりに注目すると、現行制度は、現職議員によって結成された新党に資金提供を認め、議会外において設立された新党への助成を予定していない。その意味において、日本の政党助成制度には、議会内における政党の利益が反映されている。

---

<sup>16</sup> 山本、前掲論文、487頁。

<sup>17</sup> 第7章、注10を参照。



## 終章 総括と展望

### 1 政党助成をめぐる政党間カルテル

本研究では、政党助成制度をめぐり、各党の資金需要を満たすような制度設計がなされ、そのような状況が観察される場合に、各党が助成金を中心とする資金構造を有するという仮説を設定し、カツツ（Richard S. Katz）とメア（Peter Mair）が提示したカルテル政党論の検証を行った。仮説の妥当性を論証するために、本研究では、日本における政党助成制度の導入過程と、助成制度が導入された後の政党の資金構造に目を向けた。本章では、本研究を通じて明らかになった点に関する総括を行うとともに、残された課題を示す。

序章で述べたように、政党モデルは、政党組織にみられる特徴を示すとともに、政党が変化してきたことを説明している。政党の変化は、単に政党がかたちを変えてきたということではなく、政党がどのように今日まで生き延びてきたのかという点を表している。それゆえ、カルテル政党が助成金を得ることは、他のモデルとの違いを示す点であるとともに、政党が国家からの公的助成を通じて生き延びている点を表すものとなる。カルテル政党は、資源の獲得を自助によるものから公助によるものへと切り替えることによって存続する。

本研究は、以上の問題関心にもとづき、政党助成制度の導入過程において、政党が自らの資金需要を基準とした制度設計を行い、政党助成の開始後、各党の収支構造が交付金を中心とするものになったことを明らかにした。日本における政党助成制度の導入とその後の状況は、カルテル政党モデルによって説明することができる。以下の行論では、本研究がそのような結論を得るに至った経緯について、各章からもたらされた知見を整理する。

カルテル政党モデルには、政党資金の他にもいくつかの特徴があり、いずれもカルテル政党論の論点として取り扱われてきた。本研究は、それらのうち、政党助成に関して注目することによって、国家と社会との浸透、政党間カルテル、政党組織の特徴という三つ点を説明することができるという立場を採っている。第1章では、カツツとメアの議論を出発点とし、他の論者による批判や実証研究に加え、カツツとメアの反論をとり上げることにより、カルテル政党論における主要な議論を整理した。先行研究の整理を通じて明らかになったのは、政党助成制度に関する論点がカルテル政党モデルにおける主な特徴を結

びつけている点である。ヤング (Lisa Young) は、カルテル政党論の特徴と、政党がそれらの特徴を有するようになるまでの関係が不明瞭であるという点を批判し、政党の変化と新たな特徴とを結びつけるものが政党助成制度であるという見方を示した<sup>1</sup>。政党助成制度の導入は、ある政党がカルテル政党に変化する前段階として捉えることができるのであり、いわば、カルテル政党化の兆候を示すものとなる。本研究は、彼女の見方と同様の立場を採ることとし、政党助成制度に関する点を分析視角とした。それゆえ、本研究では、政党助成制度の導入と各党の政党資金という二つの点を検証することとなる。

第2章では、日本の事例に注目する意義を明示するとともに、日本の制度の特徴を整理した。政党助成制度に関する諸外国と日本との違いは、総額や配分方法などの制度的な規定の違いとともに、助成を受けるための資格が変更されてきたか否かという点を挙げることができる。欧州諸国では、議会において一定以上の勢力を占める政党だけでなく、議会に議席をもたない政党や得票の少ない政党が助成金の受給を可能となるように制度を変更する国がみられた。日本では、受給要件に関する規定が変更されたことはなく、今なお、導入時のままとなっている。これまでに助成を受けた政党の意向が規定の維持に寄与しているとすれば、日本の現行制度は、議席数や得票数の規模の違いにかかわらず、各党の資金需要を満たしているものであり、政党間カルテルが存続していることを示すものとなる。

第3章では、日本における政党助成制度の導入過程に目を向け、第4章では、配分額の上限に関する規定であった三分の二条項の撤廃過程をとり上げた。本研究が政党助成制度の導入過程に注目するという点からすると、第3章の議論だけで検証が可能のように思われる。しかし、第2章でみたように、本研究は現行の政党助成制度に注目するものであり、その全容を明らかにする必要がある。三分の二条項は、政党助成制度の導入時の規定であり、1995年の資金配分に適用された。しかし、同年に撤廃されたことにより、1996年以降の資金配分には適用されていない。それゆえ、日本における政党助成制度の文脈からすると、三分の二条項の撤廃は、制度変更の事例ではなく現行制度が定まるまでの過程として位置づけることができる。第3章と第4章とを組み合わせることにより、日本の政党助成に関する現行制度がどのように形成されたのかを明らかにすることができる。

政党助成制度は、政党が政治資金の扱いに関する中心的な役割を担うようにするための仕組みとして位置づけられていた。以前の日本政治において、政治資金は、議員や候補者

---

<sup>1</sup> Lisa Young, 'Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered,' *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, 1998, pp. 339-358.

個人を中心として取り扱われてきたのであり、その点をふまえると、確かに、政党助成制度は資金の新たな流れの創出し得るものとなる。現実政治において、政党助成制度は、政治資金に関する諸問題を解決し得る手段の一つとされており、同制度の導入には一定の論拠が示されていた。

しかしながら、制度設計に関する議論に目を向けると、政党や所属議員の需要が先行し、彼らの意向を反映する仕組みが形成されていたことを指摘できる。たとえば、政党助成の総額については、支出額の抑制に関する議論が乏しいまま、政治資金総額における支出額を基準とした金額が提案された。約 32,000,000,000 円という交付金総額は、国民 1 人当たりの負担額から算出されたのではなく、政治資金総額における支出額の三分の一という基準から算出された金額であった。政党助成制度の制定過程には、政党の資金需要が反映されていたことになる。

続く第 4 章では、以上の経緯をふまえて、三分の二条項の撤廃の撤廃過程に注目した。三分の二条項は、1994 年時点において、自民党が規定として加えることを要求したものであったが、1995 年には、自民党をはじめとする与党側が撤廃を推し進めた。第 3 章の知見にもとづくと、三分の二条項の撤廃過程においても、政党の資金需要が反映されているのではないかと考えられる。そこで、第 4 章では、三分の二条項をめぐる、自民党がなぜ態度を変容したのかという問いを出発点として、その過程に目を向けた。同章の議論から明らかになったのは、連立政権を形成する社会党と新党さきがけが同条項の撤廃を求め、自民党が政権を維持するために、2 党の要求を受け容れたという経緯である。すなわち、自民党が態度を変容させた要因は、政党助成制度そのものに関する問題意識ではなく、連立の維持という政権追求としての行動から説明することができる。政党助成制度の在り方という点からすると、三分の二条項が撤廃された理由は、社会党とさきがけの資金需要を契機としているのであり、合理性を欠くものであった。

政党は、政治資金や政党資金の在り方に関する点からの議論ではなく、政党の資金需要をいかに充足するかという点から議論を進め、政党助成制度を導入した。第 3 章と第 4 章の知見にもとづくと、日本の政党助成制度は、政党の資金需要を充足していることになる。そこで、第 5 章から第 8 章において、各党の資金構造の特徴を検証した。ここでは、自民党、民主党、社民党、公明党、共産党と 1995 年以降に登場した 8 党を対象として、収支構造における政党交付金の位置づけに着目した。明らかになったのは、公明党と共産党除く全ての政党の資金構造が交付金を中心としており、ほとんどの政党が公的助成に依存して

いることである。

第5章では自民党をとり上げ、第6章では、民主党と社民党をとり上げた。二つの章から示されたのは、自民党と社民党の収入構造が政党助成制度の導入によって変化し、1995年以降、政党交付金が最も大きな割合を占めてきたことである。従来、自民党は寄付を資金源とし、社民党は事業収入を資金源としていたが、政党助成の開始後の期間に目を向けると、両党ともに、政党交付金が最大の資金源であった。

支出面においても、各党が助成に依存していることを指摘できる。たとえば、自民党は、人件費として計上された支出額のうち、90%以上を交付金から支出している。社民党は、機関紙誌の発行事業を通じた収入を維持するために交付金を支出しており、いわば、公助によって自助を可能にするという状況にある。民主党は、政党交付金が年間収入の80%以上を占め続けており、収支ともに政党助成を欠かすことができない状況にあった。自民党や社民党と同じように、民主党も党費収入や事業収入を得ていたが、いずれの収入項目も交付金には及ばない金額であった。政党助成は、民主党の資金構造を規定するものであった。

第5章と第6章でとり上げた3党（自民党、民主党、社民党）は、いずれも交付金を中心とした収支構造を有しており、政党助成に依存しているものとして位置づけることができる。それに対し、公明党と共産党は、自主財源を中心とした資金構造を維持している。公明党は、年間収入に占める交付金が20%程度で推移しており、共産党は資金交付を受けていない。両党の共通点として挙げられるのは、自主財源を確保していることに加え、主な収入項目を事業収入としている点である。両党とも、機関紙誌の発行による収入を主な資金源としており、年間収入に占める事業収入の割合は安定している。しかし、社民党と同じように、事業を展開することに伴う費用を必要とするため、両党ともに「機関紙誌の発行その他の事業」に関する支出を続けている。両党の収支構造からわかるのは、機関紙誌の売り上げが主な自主財源となるものの、その収入の大部分を機関紙誌の発行に投入しなければならないことである。

自民党と民主党は事業関連を収入源としていない。それゆえ、両党の事業支出は、宣伝活動のコストとして位置づけられる。それに対し、社民党、公明党、共産党は、事業収入を得るために、事業支出を行っている。この区別は、次の二つの点を示唆している。第一に、日本には、政党交付金を主な収入源とする政党の他に、事業収入を主な収入源とする政党がみられるという点である。自民党や民主党の収入構造をみると、事業収入を含む自

主財源よりも政党交付金の方が多額であるため、両党は、必然的に助成を中心とした収入構造となる。しかし、公明党や共産党のように、交付金に頼ることなく収入を維持する政党が存在している。第二に、収入構造の違いが宣伝活動にかかわる自由度を規定し得るという点である。自民党と民主党のように、事業による収入を必要とせず、宣伝活動にかかわる支出を受け容れる場合には、党の事業に関する収支額を調整する必要がなく、多額の資金を宣伝活動事業に投入できる。しかし、公明党や共産党、社民党のように、事業収入を資金源とする政党の場合には、事業を行うために資金を投入しなければならず、収入に結びつくもの以外の事業に資金を支出しにくい状況が生じる。特に、共産党の場合には、年間収入のうちの7割程度を事業費として支出しているため、宣伝活動に限らず、党組織の維持に関する費用についても、使用可能な資金の総量が制限される。

第8章では、1995年以降に登場し、数年の活動を経験した政党の収支構造を分析した。新党における政党交付金の使途に注目すると、多くの政党が支部政党交付金として資金を支出していたことが明らかとなった。支部政党交付金は、政党本部から政党支部へと提供される政党交付金であり、その実態は、支部に所属する公職者や公職の候補者個人が自由に使うことのできる資金である。各党の交付金の使途として、支部政党交付金としての比率が高いことは、政党交付金が個人の政治資金に転化されていることを示している。新党は、政党交付金に関し、常勤の職員やキャンペーンの専門家を雇用したり、宣伝活動を行ったりするための資金ではなく、党に参加した現職議員に配分するための資金として位置づけている可能性がある。現行の受給要件には、党員数や存続期間などといった党組織に対する条件が課されていない。政党助成は、政党に対する国家からの公的助成でありながら、法律上の政党を結成した個人のための資金となっている側面がある。

第5章から第8章の議論を通じ、日本の政党は、自民党と民主党、新党のように政党助成が資金構造を支えるものと、公明党と共産党のように自主財源によって資金を得ているものとの二つに区分することができ、社民党は、その中間に位置している。社民党の歴史的な展開をふまえると、社会党時代には公明党と共産党に近い収支構造を有し、社民党に移行してからは、前者に近い資金構造を有するようになったといえる。資金構造からすると、公明党と共産党を除く政党は、政党助成を欠かすことができないため、現行制度を維持し得る状況に置かれている。また、公明党は、20年近くにわたって自民党との連携を維持していることから、政党助成の見直しを求めるような立場にない。それゆえ、現時点ま

で、政党助成に明確に反対できるのは共産党だけである<sup>2</sup>。結果として、日本の政党助成制度には、「深い均衡」の事例に該当するような状況が生じているのである<sup>3</sup>。

## 2 課題と展望

本研究は、政党助成に焦点を絞り、政党助成制度の導入過程と政党資金の傾向を検証した。カルテル政党論において、政党助成は、確かに政党の新たな特徴として位置づけられており、国家と政党との浸透を示すものとして理解されている。しかしながら、カルテル政党論において、国家が政党に提供するものは、資金だけでなく、資金を含めた資源 (resource) とされている。それゆえ、本研究に内在する課題は、資源を資金に限定して論じている点にある。

国家から提供される資源には、秘書や政党スタッフのように人的なものを含む場合がある。その点をふまえると、国家と政党との浸透という特徴は、資金以外の資源からも生じ得る。別の見方をすると、本研究は、政党助成にかかわる規定を法的根拠とする事例に注目したのであり、他の法律や規定を通じて、国家から政党への資源提供がなされていることにも目を向ける必要がある。その場合には、政党助成と異なる資源に注目するための分析枠組みを検討しなければならないのであるが、資金以外の要素に着目することによって、政党助成を通じた分析の知見と異なる知見が導き出される可能性を認識しておかなければならない。

政党助成に焦点を絞ることについて、別の課題を指摘することもできる。既に述べたように、カルテル政党論には、政党助成以外にも数多くの論点が含まれている。たとえば、国家および社会と政党のかかわり、政策や連立による政党間カルテルの形成、組織内部の特徴を挙げることができる。本研究は、それらの点を正面からとり上げておらず、カルテル政党モデル全般に関する知見を提示するものではない。いわば、本研究は、カルテル政党論において、最も論じやすく、傾向を明らかにしやすい点に注目したに過ぎない。それゆえ、カルテル政党モデルを検証するという点からすると、他の特徴にも目を向けて、各

<sup>2</sup> 共産党も、助成を受けることによって生存の可能性を高めることができる状況にある。

<sup>3</sup> Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 157-160. (粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム——歴史・制度・社会分析』勁草書房、2010年、206-210頁。)

論点の妥当性を確かめる必要がある。それらの研究を体系化することによって、カルテル政党の理論的枠組みについての妥当性を判断することができるようになる。

この点は、本研究の課題として位置づけられるとともに、カルテル政党論の課題を提起する。カルテル政党モデルにおいては、政党の変化と特徴との結びつきが必ずしも明確化されていない。すなわち、カルテル政党に関する具体的な分析枠組みの構築が求められているのであり、カルテル政党の特徴と、政党がそれらの特徴を有するようになるまでの変化との結びつきが整理されなければならない。

もっとも、カツとメアがカルテル政党モデルを提起してから四半世紀以上が経過した今日においてもなお、個別の論点に焦点を当てた研究が行われていることは、体系的な枠組みの構築がいかに困難な作業であるかを物語っている。しかしながら、分析枠組みの構築は、カルテル政党論にとどまらず、政党組織論においても有意義なものとなる。カルテル政党モデルに関する体系的な分析枠組みは、現実存在する政党の特徴を明らかにすることを可能にするとともに、政党がどのように変化するかという点についても説明し得るからである。カルテル政党モデルは、政党の特徴だけでなく、政党の変化を議論の射程に収めている。それゆえ、体系的な分析枠組みは、政党の変化を分析するための枠組みとして捉えることができる。

今後、多角的な分析がさらに進められていくことにより、カルテル政党モデルの妥当性は政党助成に関する点に限定されるという指摘がなされるかもしれない。その結果、カルテル政党モデルの有効性が否定されるかもしれない。そのときには、カルテル政党に代わる新たなモデルの提示が模索されるのであり、それらの取り組みは、政党の変化を新たに説明する試みとなる。カルテル政党モデルが棄却されたり、カルテル政党に関する論争が続いたりするとしても、現代における政党の変化を論じるという視点は、カルテル政党論が基礎をなしており、カツとメアの議論には新たな価値が見出され得る。

異なる政党モデルという点からすると、現代における民主主義国家には、カルテル政党に次ぐモデルとして位置づけられるような政党が出現している可能性もある。カツとメアは、1995年時点において、既にこの点に言及しており、カルテル政党に関する論考の中で、ポストカルテル政党論ともいえる議論を提起している<sup>4</sup>。彼らによると、政党がカルテルを形成することによって自己の防衛を可能にしたとしても、カルテルに含まれない勢力

---

<sup>4</sup> Richard S. Katz and Peter Mair 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 23-25.

からの批判を免れることはできず、新たな挑戦者の出現を阻止することはできないという<sup>5</sup>。

カルテルに対抗しようとする勢力は、既成政党への不満を抱えた人びとに働きかけを行い、カルテルという既成政党の防御的な行動に向けて、動員を通じた攻撃的な主張を展開できる。カツとメアは、幹部政党が大衆政党の出現を促し、大衆政党が包括政党の出現を促し、包括政党がカルテル政党の出現を促したように、カルテル政党が新たな政党モデルの出現を促し得ると指摘し、カルテル政党の成功が新たな対抗勢力を生み出すことは必然的であると論じている<sup>6</sup>。

第1章でみたように、イシャイ (Yael Yishai) は、有権者がカルテル政党に反発した事例をとり上げ、カルテル政党的な戦略が失敗する可能性を指摘した。カツとメアは、カルテル政党の成功が新たな勢力の出現を促し得るという見方を示し、イシャイは、カルテル政党の失敗をとり上げている。一見すると、二つの立場には見解の不一致が生じているように思われるが、両者は、有権者や他の勢力がカルテル政党に対して反発する可能性を指摘しているのであり、その点において、二つの立場には重なりがみられる。カルテルが成功するのか失敗するのかという点については見解が分かれるとしても、その判断は、現実政治におけるどの部分に目を向けるかによって左右される。重要なことは、カルテル政党の戦略が新たな勢力の台頭を促進し得るという点である。

カツとメアは、カルテル政党に対抗する存在として、1995年の論考において極右政党の存在を挙げ、2018年の著書ではポピュリスト勢力に言及している<sup>7</sup>。ポピュリストや既成政党に反発する人びとは、市民と政党との距離が拡大しているということを主張しており、その点は、カルテル政党の特徴の一つとされているからである<sup>8</sup>。現時点までに、極右勢力やポピュリスティックな立場の人びとがカルテル政党に次ぐ新たなモデルとなる政党を結成するのかという点については明らかにされていない。しかし、カツとメアは、かつて大衆政党が幹部政党にとって代わり、優位な立場を獲得したことを引き合いに出し、今日における新たな勢力が大衆政党の役割を担い、主要政党やカルテル政党が幹部政党の役割を担っていることから、新たなモデルが模索される状況にあるという見方を示している<sup>9</sup>。

この点は、次の二つのことを示している。第一に、カツとメアの問題意識は、常に政

<sup>5</sup> Katz and Mair, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>7</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 151-187.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 187.



党の変化に向けられているという点である。彼らは、既に新たなモデルの可能性について論じており、カルテル政党モデルを通過点として捉えている。第二に、政党の変化を考えるには、主要な地位を占めていた政党モデルを出発点とすることが有効になるという点である。政党組織の特徴を整理することは、政党研究において、とりわけ政党組織論において重要な知見となる。しかし、新たな特徴がなぜ出現したのかという問いを立て続けることによって、政党がどのように生存してきたのかという点を明らかにすることができる。政党モデルの更新は、政党の変化という視点から論じる試みによってこそ可能となる。本研究が抱える課題は、カルテル政党論に残された課題であるとともに、カルテル政党論を出発点とする新たな課題となる。

## 参考資料および参考文献

### 新聞

『朝日新聞』

『日本経済新聞』

『読売新聞』

IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) データベース

<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

### 政治団体の収支報告書の要旨

『官報 (特別号外 66 号)』 1976 年 8 月 5 日付。

『官報 (特別号外 12 号)』 1977 年 7 月 23 日付。

『官報 (特別号外 12 号)』 1978 年 7 月 20 日付。

『官報 (特別号外 8 号)』 1979 年 7 月 28 日付。

『官報 (特別号外 8 号)』 1980 年 9 月 10 日付。

『官報 (特別号外 72 号)』 1981 年 8 月 4 日付。

『官報 (特別号外 16 号)』 1982 年 9 月 9 日付。

『官報 (特別号外 15 号)』 1983 年 8 月 31 日付。

『官報 (特別号外 15 号)』 1984 年 9 月 4 日付。

『官報 (特別号外 13 号)』 1985 年 9 月 3 日付。

『官報 (特別号外 15 号)』 1986 年 9 月 3 日付。

『官報 (特別号外 13 号)』 1987 年 9 月 4 日付。

『官報 (特別号外 13 号)』 1988 年 9 月 7 日付。

『官報 (特別号外 22 号)』 1989 年 9 月 8 日付。

『官報 (特別号外 22 号)』 1990 年 9 月 14 日付。

『官報 (特別号外 12 号)』 1991 年 9 月 6 日付。

『官報 (特別号外 13 号)』 1992 年 9 月 11 日付。

『官報 (号外 157 号)』 1993 年 9 月 10 日付。

『官報 (号外 176 号)』 1994 年 9 月 9 日付。

『官報（号外 173 号）』1995 年 9 月 8 日付。  
『官報（号外 208 号）』1996 年 9 月 13 日付。  
『官報（号外 191 号）』1997 年 9 月 19 日付。  
『官報（号外 189 号）』1998 年 9 月 11 日付。  
『官報（号外 178 号）』1999 年 9 月 10 日付。  
『官報（号外 187 号）』2000 年 9 月 8 日付。  
『官報（号外 196 号）』2001 年 9 月 14 日付。  
『官報（号外 203 号）』2002 年 9 月 13 日付。  
『官報（号外 214 号）』2003 年 9 月 12 日付。  
『官報（号外 203 号）』2004 年 9 月 10 日付。  
『官報（号外 223 号）』2005 年 9 月 30 日付。  
『官報（号外 207 号）』2006 年 9 月 8 日付。  
『官報（号外 214 号）』2007 年 9 月 14 日付。  
『官報（号外 202 号）』2008 年 9 月 12 日付。  
『官報（号外 209 号）』2009 年 9 月 30 日付。  
『官報（号外 251 号）』2010 年 11 月 30 日付。  
『官報（号外 257 号）』2011 年 11 月 30 日付。  
『官報（号外 260 号）』2012 年 11 月 30 日付。  
『官報（号外 259 号）』2013 年 11 月 29 日付。  
『官報（号外 265 号）』2014 年 11 月 28 日付。  
『官報（号外 268 号）』2015 年 11 月 27 日付。  
『官報（号外 260 号）』2016 年 11 月 25 日付。  
『官報（号外 259 号）』2017 年 11 月 30 日付。

#### **政党交付金等に係る報告書の要旨**

『官報（号外 209 号）』1996 年 9 月 13 日付。  
『官報（号外 192 号）』1997 年 9 月 19 日付。  
『官報（号外 190 号）』1998 年 9 月 11 日付。  
『官報（号外 179 号）』1999 年 9 月 10 日付。  
『官報（号外 188 号）』2000 年 9 月 8 日付。

『官報（号外 197 号）』2001 年 9 月 14 日付。  
『官報（号外 204 号）』2002 年 9 月 13 日付。  
『官報（号外 215 号）』2003 年 9 月 12 日付。  
『官報（号外 204 号）』2004 年 9 月 10 日付。  
『官報（号外 224 号）』2005 年 9 月 30 日付。  
『官報（号外 208 号）』2006 年 9 月 8 日付。  
『官報（号外 215 号）』2007 年 9 月 14 日付。  
『官報（号外 203 号）』2008 年 9 月 12 日付。  
『官報（号外 210 号）』2009 年 9 月 30 日付。  
『官報（号外 205 号）』2010 年 9 月 29 日付。  
『官報（号外 213 号）』2011 年 9 月 30 日付。  
『官報（号外 213 号）』2012 年 9 月 28 日付。  
『官報（号外 211 号）』2013 年 9 月 27 日付。  
『官報（号外 214 号）』2014 年 9 月 26 日付。  
『官報（号外 218 号）』2015 年 9 月 25 日付。  
『官報（号外 265 号）』2016 年 11 月 28 日付。  
『官報（号外 206 号）』2017 年 9 月 22 日付。  
『官報（号外 208 号）』2018 年 9 月 21 日付。

## 参考文献

### 欧文

- Aldrich, John H., *Why Parties?: The Origin and Transformation of Party Politics in America*, Chicago: Chicago University Press, 1995.
- Alexander, Herbert E., *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Alexander, Herbert E., and Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder: Westview Press, 1994. (岩崎正洋他訳『民主主義のコスト——政治資金の国際比較』新評論、1995 年。)
- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini and Alexander Trechsel, 'Party Adaptation and Change and The Crisis of Democracy,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, 2014, pp. 151-159.

- Biezen, Ingrid van, 'Political Parties as Public Utilities,' *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, 2004, pp. 701-722.
- Biezen, Ingrid van, 'On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 44, No. 1, 2005, pp. 147-174.
- Biezen, Ingrid van and Karl-Heinz Nassmacher, 'Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain,' in Karl-Heinz Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Biezen, Ingrid van and Petr Kopecký, 'The State and The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 235-254.
- Biezen, Ingrid van and Petr Kopecký, 'The Cartel Party and The State: Party-State Linkages in European Democracies,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, 2014, pp. 170-182.
- Biezen, Ingrid van and Thomas Poguntke, 'The Decline of Membership-Based Politics,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, 2014, pp. 205-216.
- Biezen, Ingrid van and Petr Kopecký, 'The Paradox of Party Funding: The Limited Impact of State Subsidies on Party Membership,' in Susan Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Blau, Adrian, 'The Effective Number of Parties at Four Scales,' *Party Politics*, Vol. 14, No.2, 2008, pp. 167-187.
- Bleching, Verena and Karl-Heinz Nassmacher, 'Political finance in Non-Western Democracies: Japan and Israel,' in Karl-Heinz Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Blyth, Mark and Richard S. Katz, 'From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party,' *West European Politics*, Vol. 28, No. 1, 2005, pp. 33-60.
- Bolleyer, Nicole, 'Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition,' *Political Studies*, Vol. 57, No. 3, 2009, pp. 559-579.
- Burke, Edmund, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, London, 1770. (エドモンド・バーク／中野好之訳『現代の不満の原因 崇高と美の観念の起源【エドモンド・バーク著作集1】』みすず書房、1973年。)

- Calise, Mauro, *Il Partito personale*, Roma: Laterza & Fligli, 2010. (村上信一郎訳『政党政治の終焉——カリスマなき指導者の時代』法政大学出版社、2012年。)
- Carlson, Matthew, *Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices*, Boulder: Lynne Rienner Pub, 2007.
- Casas-Zamora, Kevin, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester: ECPR Press, 2005.
- Cross, William, 'Democratic Norms and Party Candidate Selection,' *Party Politics*, Vol. 14, No. 5, 2008, pp. 596-619.
- Curtis, Gerald L., *The Japanese Way of Politics*, New York: Columbia University Press, 1988. (山岡清二訳『「日本型政治」の本質——自民党支配の民主主義』TBSブリタニカ、1987年。)
- Daalder, Hans and Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems; Continuity and Change*, London: Sage, 1983.
- Dalton, Russell J. and Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Dalton, Russell J. and Steven Weldon, 'Partisanship and Party System Institutionalization,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 179-196.
- Damore, David D. and Thomas G. Hansford, 'The Allocation of Party Controlled Campaign Resources in the House of Representatives, 1989-1996,' *Political Research Quarterly*, Vol. 52, No. 2, 1999, pp. 371-385.
- Detterbeck, Klaus, 'Cartel Parties in Western Europe?,' *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, 2005, pp. 173-191.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row Publisher, 1957. (古田精司監訳『民主主義の経済理論』成文堂、1980年。)
- Dunleavy, Patrick and Rekha Diwakar, 'Analysing Multiparty Competition in Plurality Rule Elections,' *Party Politics*, Vol. 19, No. 6, 2011, pp. 855-886.
- Duverger, Maurice, *Les Partis Politiques*, Paris: Librairie Armond Colin, 1951. (岡野加穂留訳『政党社会学——現代政党の組織と活動』潮出版社、1970年。)
- Enroth, Henrik and Magnus Hagevi (eds.), *Cartelisation, Convergence or Increasing Similarities?*, Colchester: ECPR Press, 2018.
- Epstein, Leon D., *Political Parties in Western Democracies*, New York: Praeger, 1967.

- Flanagan, Scott C. and Russel J. Dalton, 'Parties under Stress: Realignment and Dealignment in Advanced Industrial Societies,' *West European Politics*, Vol. 7, No. 1, 1984, pp. 7-23.
- Gauja, Anika, 'Building Competition and Breaking Cartels? The Legislative and Judicial Regulation of Political Parties in Common Law Democracies,' *International Political Science review*, Vol. 35, No. 3, 2014, pp. 339-354.
- Gidlund, Gullan and Ruud A. Koole, 'Political Finance in the North of Europe: The Netherlands and Sweden,' in Karl-Heinz Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Harmel, Robert and Lars Svåsand, 'The Influence of New Parties on Old Parties' Platforms,' *Party Politics*, Vol. 3, No. 3, 1997, pp. 315-340.
- Herrnson, Paul S., 'National Party Decision Making, Strategies, and Resource Distribution in Congressional Elections,' *Western Political Quarterly*, Vol. 42, No. 3, 1989, pp. 301-323.
- Harrop, Martin and William L. Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, London: Macmillan, 1987.
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press, 1970. (矢野修一訳『離脱・発言・忠誠——企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房、2005年。)
- Hopkin, Jonathan, 'The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics,' *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, 2004, pp. 627-651.
- Hug, Peter, *Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteifinanzierung*, Zürich: Verlag Schulthess & Co. Ag, 1970.
- Ignazi, Piero, 'Power and The (II)Legitimacy of Political Parties: An Unavoidable Paradox of Contemporary Democracy?,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, 2014, pp. 160-169.
- Karp, Jeffrey A. and Susan Banducci, 'Party Mobilization and Political Participation in New and Old Democracies,' *Party Politics*, Vol. 13, No.2, 2007, pp. 217-234.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, 'The Evolution of Party Organization in Europe,' *American Review of Politics*, Vol, 14, 1993, pp. 593-617.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 5-28.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, 'Cadre, Catch-all or Cartel?: A Rejoinder,' *Party Politics*, Vol. 2,

- No. 4, 1996, pp. 525-534.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, 'The Cartel Party Thesis: A Restatement,' *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4, 2009, pp. 753-766.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies: Longman classics in political science*, 2nd ed, Pearson New International Edition, London: Pearson, 2014.
- Kirchheimer, Otto, 'The Transformation of the Western European Party System,' in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.
- Kitschelt, Herbert, 'Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 2, 2000, pp. 149-179.
- Koole, Ruud, 'Cadre, Catch-all or Cartel?: A Comment on the Notion of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, 1996, pp. 507-523.
- Koß, Michael, *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Krašovec, Alenka, and Tim Haughton, 'Money, Organization and the State: The Partial Cartelization of Party Politics in Slovenia,' *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, 2011, pp. 199-209.
- Krouwel, André, 'Party Models,' in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, 2006.
- Krouwel, André, *Party Transformation in European Democracies*, New York: State University of New York Press, 2012.
- Lapalombara, Joseph, 'Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 141-154.
- Lasswell, Harold D., *A Pre-view of Policy sciences*, New York: American Elsevier, 1971.
- Lobo, Marina Costa and Isabella Razzouli, 'Party Finance and Perceived Party Responsiveness,' in Susan Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, 2017.



- Mainwaring, Scott and Edurne Zoco, 'Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 155-178.
- Mair, Peter (ed.), *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Mair, Peter, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- May, Danielle, 'Political Party Funding and the Enigma of Trust,' in Jonathan Mendilow and Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, London: Sage, 2018.
- Mahoney, James, 'Path Dependence in Historical Sociology,' *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, 2000, pp. 507-548.
- Medvic, Stephen K, 'The Impact of Party Financial Support on the Electoral Success of US House Candidates,' *Party Politics*, Vol. 7, No. 2, 2001, pp. 191-212.
- Meyer, Thomas M. and Wolfgang C. Müller, 'Testing Theories of Party Competition: The Austrian Case,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 5, 2014, pp. 802-813.
- Müller, Wolfgang, 'Inside The Black Box: A Confrontation of Party Executive Behaviour and Theories of Party Organizational Change,' *Party Politics*, Vol. 3, No. 3, 1997, pp. 293-313.
- Müller, Wolfgang C., and Kaare Strøm, *Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Nassmacher, Hiltrud, 'Parteiensysteme und Parteifinanzen in West Europa,' *Zeitschrift für Politik*, Vol. 51, No. 1, pp. 29-51.
- Nassmacher, Karl-Heinz (ed), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 'Comparative Political Finance in Established Democracies,' in Karl-Heinz Nassmacher (ed), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 'Regulation of Party Finance,' in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, 2006.
- Nassmacher, Karl-Heinz, *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*, Baden-Baden: Nomos, 2009.
- Neumann, Sigmund, *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1956. (渡辺一訳『政党——比較政治学の研究I』みすず書房、

- 1958年。)
- Neumann, Sigmund, *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1956. (渡辺一訳『政党——比較政治学的研究II』みすず書房、1961年。)
- Panbianco, Angelo, *Modelli di Partit: E Potere Nei Partiti Politici*, Bologna: IL Mulino, 1982. (村上信一郎訳『政党——組織と権力』ミネルヴァ書房、2005年。)
- Pedersen, Mogens N., 'On Measuring Party System Change: A Methodological Critique and a Suggestion,' *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 4, 1980, pp. 387-403.
- Pelizzo, Riccardo, *Cartel Parties and Cartel Party System*, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2012.
- Pempel, T. J., *Uncommon Democracies*, Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Piccio, Daniela R. and Ingrid van Biezen, 'Political Finance and Cartel Party Theory,' in Jonathan Mendilow and Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, London: Sage, 2018.
- Pierre, Jon, Lars Svåsand and Anders Widfeldt, 'State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality,' *West European Politics*, Vol. 23, No. 3, 2000, pp. 1-24.
- Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press, 2004. (粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム——歴史・制度・社会分析』勁草書房、2010年。)
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976. (岡沢憲英・川野秀之訳『現代政党学——政党システム論の分析枠組み【普及版】』早稲田大学出版部、2000年。)
- Sartori, Giovanni, 'Party types, Organisation and Function,' *Party Politics*, Vol. 28, No. 1, 2005, pp. 5-32.
- Schattschneider, E. E., *Party Government*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942. (間登志夫訳『政党政治論』法律文化社、1962年。)
- Scarow, Susan E., 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?,' *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, 2006, pp. 619-639.
- Scarow, Susan E., *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

- Scarrow, Susan E, Paul D. Webb and Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Scheiner, Ethan, *Democracy without Competition in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Scott, Ruth K. and Ronald J. Hrebenar, *Parties in Crisis: Party Politics in America*, 2nd ed., Hoboken: John Wiley Sons, 1984.
- Stockwin, J. A. A., *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, 2nd edition, London: Weidenfeld and Nicolson, 1982. (荒木俊夫・相内俊一・阿部四朗訳『現代日本の政治変動』木鐸社、1985年。)
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002. (真柄秀子・井戸正伸訳『拒否権プレイヤー——政治制度はいかに作動するか』早稲田大学出版部、2009年。)
- Webb, Paul, *The Modern British Party System*, London: Sage, 2000.
- Webb, Paul, 'Parties and Party Systems: Modernisation, Regulation and Diversity,' *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No. 2, 2001, pp. 208-321.
- Webb, Paul D. and Dan Keith, 'Assessing the Strength of Party Organizational Resources,' in Susan Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Whiteley, Paul F., 'Is The Party Over? The Decline of Party Activism and Membership across the Democratic World,' *Party Politics*, Vol. 17, No. 1, 2011, pp. 21-44.
- Yishai, Yael, 'Bringing Society Back in: Post-Cartel Parties in Israel,' *Party Politics*, Vol. 7, No. 6, 2001, pp. 667-687.
- Young, Lisa, 'Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered,' *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, 1998, pp. 339-358.

## 邦文

- 秋吉貴雄「時間のなかの会計検査制度——異質な制度進化の歴史分析」『法学新報』第122巻、第7・8号、2016年、1-26頁。
- 浅井直哉「日本の政党助成制度とカルテル政党の形成」『法学研究年報』第46巻、2016年、175-207頁。

浅井直哉「政党助成制度の導入による収支構造の変容と政党交付金の実態」『法学研究年報』第 47 卷、2017 年、121-149 頁。

浅井直哉「民主党における政党助成の役割」『法学研究年報』第 48 卷、2018 年、124-103 頁。

浅井直哉「政党規模にもとづく交付金の傾斜配分」『政経研究』第 56 卷第 2 号、2019 年、343-365 頁。

浅井直哉「日本における政党助成制度の逆進性——政党交付金は新党の組織化を促進するのか」『政経研究』第 56 卷第 3 号、2019 年、93-119 頁。

浅井直哉「宣伝活動のコスト」眞鍋貞樹・岡田陽介編『民主政の赤字——議会・選挙制度の課題を探る』一藝社、2020 年 a。

浅井直哉「政党組織の変容とカルテル政党論」『法学紀要』第 61 卷、2020 年 b、249-268 頁。

浅井直哉「政党助成制度の導入後における政党の収入構造」『法学紀要』第 62 卷、2021 年、167-188 頁。

浅川博忠『「新党」盛衰記——新自由クラブから国民新党まで』講談社、2005 年。

荒井英治郎「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望——制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会科学研究』、第 6 卷、2012 年、129-147 頁。

飯尾潤「竹下・宇野・海部内閣」佐々木毅編『政治改革 1800 日の真実』講談社、1999 年。

飯尾潤「政党」福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会、2002 年。

飯坂良明・富田信男・岡沢憲英編『政党とデモクラシー』学陽書房、1987 年。

五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編『野中広務——権力の興亡 [90 年代の証言]』朝日新聞社、2008 年。

石川真澄『戦後政治史』岩波新書、1995 年。

伊藤惇夫『政党崩壊——永田町の失われた十年』新潮新書、2003 年。

猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社、1987 年。

岩井奉信『政治資金の研究——利益誘導の日本的政治風土』日本経済新聞社、1990 年。

岩崎正洋「政党組織の諸形態——カルテル政党への系譜」青木一能・野口忠彦・岩崎正洋編『比較政治学の視座』新評論、1998 年。

岩崎正洋「政治資金・腐敗防止」佐々木毅編『政治改革 1800 日の真実』講談社、1999 年。

岩崎正洋『政党システムの理論』東海大学出版会、1999 年。

- 岩崎正洋『議会制民主主義の行方』一藝社、2002年。
- 岩崎正洋編『政党システムの理論と実際』おうふう、2011年。
- 岩崎正洋「日本の政党システムと一党優位政党制」岩崎正洋編『政党システムの理論と実際』おうふう、2011年。
- 岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年。
- 岩崎正洋「政党政治とデモクラシーの変容」日本比較政治学会編『日本比較政治学会年報 第17号 政党政治とデモクラシーの現在』、ミネルヴァ書房、2015年、57-78頁。
- 岩崎正洋『政党システム』日本経済評論社、2020年。
- 岩淵美克「内閣支持率と政治報道」『法学紀要』第44巻、2003年、361-378頁。
- 岩淵美克・岩崎正洋編『日本の連立政権』八千代出版、2018年。
- 上神貴佳『政党政治と不均一な選挙制度：国政・地方政治・党首選出過程』東京大学出版会、2013年。
- 上神貴佳・堤英敬編『民主党の組織と政策』東洋経済新報社、2011年。
- 氏家伸一「包括政党」西川知一編『比較政治の分析枠組』ミネルヴァ書房、1986年。
- 後房雄「民主党——にわか結党の痕跡」佐々木毅・吉田慎一・谷口将紀・山本修嗣編『代議士とカネ——政治資金全国調査報告』朝日新聞社、1999年。
- 衛藤幹子「連立政権における日本型福祉の転回——介護保険制度創設の政策過程」『レビューアサン』臨時増刊号、1998年、68-94頁。
- 大嶽秀夫『〔現代政治学叢書11〕政治過程』東京大学出版会、1990年。
- 大橋洋一編『BASIC 公共政策学 第6巻 政策実施』ミネルヴァ書房、2010年。
- 大森彌「政策」『年報政治学』第30巻、1981年、130-142頁。
- 大山耕輔監修・笠原英彦・桑原英明編『公共政策の歴史と理論』、2013年。
- 岡沢憲芙『〔現代政治学叢書13〕政党』東京大学出版会、1988年。
- 奥健太郎「連立政権下の与党間政策調整システム——細川内閣から第二次橋本内閣まで」『東海大学紀要 政治経済学部』、第47巻、2015年、13-31頁。
- 小田桐確「歴史的制度論と国際システムの比較歴史分析」『埼玉大学紀要（教育学部）』第50巻第2号、2015年、69-85頁。
- 加藤秀治郎「西ドイツの比例代表制と公費補助」『選挙研究』第6巻、1991年、63-79頁。
- 加藤淳子「比較政治学方法論と日本政治研究」『日本比較政治学会年報』第7巻、2005年、26-43頁。

- 蒲島郁夫『戦後政治の軌跡——自民党システムの形成と変容』岩波書店、2014年。
- 神島二郎編『現代日本の政治構造』法律文化社、1985年。
- 上脇博之『政党助成法の憲法問題』、日本評論社、1999年。
- 河崎健「政党研究における『カルテル政党』概念形成の分析——共編者カツとメアの視点より」『上智大学外国語学部紀要』第45巻、2010年、29-44頁。
- 川人貞史「総論 支出からみた日本政治」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。
- 川人貞文「選挙協力・戦略投票・政治資金——2000年総選挙の分析」『選挙研究』第17巻、2002年、58-70頁。
- 川人貞史『選挙制度と政党システム』木鐸社、2004年。
- 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会、2005年。
- 岸本広司『バーク政治思想の形成』御茶の水書房、1989年。
- 北岡伸一「自由民主党——包括政党の合理化」神島二郎編『現代日本の政治構造』法律文化社、1985年。
- 北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣、2011年。
- 木村志穂「オーストラリア選挙委員会の政治資金監督機能」『レファレンス』平成22年2月号、2010年、81-96頁。
- 木村志穂「英国の政治資金制度」『レファレンス』平成23年12月号、2011年、199-214頁。
- 桐原康栄「欧米主要国の政治資金制度」『調査と情報』454号、2004年、1-11頁。
- キングダム、ジョン・笠京子訳『アジェンダ・選択肢・公共政策——政策はどのように決まるのか』勁草書房、2017年。
- 草野厚『連立政権——日本の政治 1993～』文春新書、1999年。
- 草野厚編『政策過程分析の最前線』慶應義塾大学出版会、2008年。
- 久保谷政義『「一強他弱」政党制の分析——得票の動きからみる過去・現在』三和書籍、2016年。
- 河野勝「新しい比較政治学への序奏」河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社、2002年。
- 古地順一郎「ピアソンの歴史的制度論」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年。
- 小宮京「保守党における派閥の一考察——1920-60年代」『選挙研究』第26巻第1号、2010

年、5-13 頁。

坂口光男・三枝一雄・豊岳信昭・吉田善明・江島晶子『政治資金と法制度（明治大学社会科学研究所叢書）』日本評論社、1998 年。

阪野智一「政党政治の衰退（1）——ポスト産業社会における政治の問題状況」『六甲台論集』第 29 巻第 3 号、1982 年、109-148 頁。

佐川泰弘「フランスにおける政党組織論と『カルテル政党』」『茨城大学政経学会雑誌』第 73 号、2003 年、45-56 頁。

佐々木毅「政治資金全国調査の語るもの——政治改革の射程を考える」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ——政治資金全国調査報告』朝日新聞社、1999 年。

佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ——政治資金全国調査報告』朝日新聞社、1999 年。

佐々木毅編『政治改革 1800 日の真実』講談社、1999 年。

佐々木毅・21 世紀臨調『平成デモクラシー——政治改革 25 年の歴史』講談社、2013 年。

笹部真理子「政党組織論の新展開——Katz と Mair の議論を中心に」『政治学論集』第 23 号、2010 年、1-37 頁。

笹部真理子『「自民党型政治」の形成・確立・展開』木鐸社、2017 年。

佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986 年。

白鳥令「政党の研究と現代政党の問題点」白鳥令・砂田一郎編『[現代の政治学] シリーズ⑥ 現代政党の理論』東海大学出版会、1996 年。

白鳥令・砂田一郎編『[現代の政治学] シリーズ⑥ 現代政党の理論』東海大学出版会、1996 年。

砂田一郎「一党優位型政党システムの安定と変動の諸条件——政党イデオロギーの問題を中心に」『東海大学政治経済学部紀要』第 9 巻、1978 年、55-72 頁。

砂田一郎「政党と政党制の比較政治学——政権交代のダイナミックス」砂田一郎・藪野祐三編『[現代の政治学] シリーズ② 比較政治学の理論』東海大学出版会、1990 年。

砂田一郎「現代政党組織の変容とその分析視角の再検討——アメリカ政党の衰退——再生過程を手がかりに」白鳥令・砂田一郎編『[現代の政治学] シリーズ⑥ 現代政党の理論』東海大学出版会、1996 年。

- 砂田一郎・藪野祐三編『[現代の政治学] シリーズ② 比較政治学の理論』東海大学出版会、1990年。
- 砂原庸介『分裂と統合の日本政治——統治機構改革と政党システムの変容』千倉書房、2017年。
- 曾根泰教「衆議院選挙制度改革の評価」『選挙研究』第20巻、2005年、19-34頁。
- 高見勝利「市民社会・国家・政党のトライアド『カルテル政党』論争の一断面」『法律時報』第73巻第9号、2001年、97-101頁。
- 高安健将「自民党の組織構造と首相の権力」『選挙研究』第30巻第2号、2014年、35-48頁。
- 武重雅文「脱物質主義的価値観と政治変動」西川知一編『比較政治の分析枠組』ミネルヴァ書房、1986年、39-66頁。
- 建林正彦「連立政権下での特殊法人改革」『レヴアエアサン』臨時増刊号、1998年、95-119頁。
- 建林正彦『政党政治の制度分析——マルチレベルの政治競争における政党組織』2017年、千倉書房。
- 建林正彦編『政党組織の政治学』東洋経済新潮社、2013年。
- 田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい、1997年。
- 堤英敬・森道哉「政党組織と政権交代——民主党政権の「失敗」論を超えて」前田幸男・堤英敬編『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房、2015年。
- 富崎隆「政党と政治資金」白鳥令・砂田一郎編『[現代の政治学] シリーズ⑥ 現代政党の理論』東海大学出版会、1996年。
- 中井孔人「羽田政権」岩渕美克・岩崎正洋編『日本の連立政権』八千代出版、2018年、29-47頁。
- 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書、2012年。
- 中田瑞穂「ヨーロッパにおける政党と政党間競合構造の変容」日本比較政治学会編『日本比較政治学会年報第17号 政党政治とデモクラシーの現在』、ミネルヴァ書房、2015年、1-28頁。
- 成田憲彦「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として」『北大法学論集』第46巻第6号、1996年、405-486頁。
- 新川匠郎「村山政権」岩渕美克・岩崎正洋編『日本の連立政権』八千代出版、2018年、49-66



頁。

新川匠郎『大連立政権は民主政治の十分条件か——21 か国の比較を通じて』晃洋書房、2019年。

西田亮介『ネット選挙とデジタル・デモクラシー』NHK出版、2013年。

野中尚人「先祖帰り？——連立政権時代における政策過程の変容」『レヴァイアサン』臨時増刊号、1998年、37-67頁。

間登志夫『政党組織の比較研究』世界思想社、1991年。

浜田泰弘「政党国庫補助の政治的意義と憲法問題——ドイツにおける政党助成の概観」『現代社会研究』第8号、2011年、63-70頁。

濱本真輔「政党の組織的特徴と党改革」『北九州市立大学法政論集』第40号第4号、2013年、421-451頁。

早川有紀「制度変化をめぐる新制度論の理論的發展——James Mahoney and Kathleen Thelen (2010) *Explaining Institutional Change* を手がかりに」『相関社会科学』第21号、2011年、77-83頁。

広瀬崇子「インド国民会議派の組織と機能——一党優位体制の崩壊」『アジア研究』第37巻第3号、1991年、61-88頁。

広瀬道貞『政治とカネ』岩波書店、1989年。

福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会、2002年。

福元健太郎「資金からみた政治的基盤の継承——渡辺美智雄から喜美へ」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。

古田雅雄「『包括政党』をめぐる諸論議について(1)」『六甲台論集』第34巻第1号、1987年、124-140頁。

前田幸男・堤英敬編『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房、2015年。

間柴泰治「『2000年政党、選挙及び国民投票法』の制定とイギリスにおける政党助成制度」『レファレンス』第643号、2004年、70-79頁。

升味準之助『現代政治——1955年以後 上』東京大学出版会、1985年。

升味準之助『現代政治——1955年以後 下』東京大学出版会、1985年。

待鳥聡史『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房、2012年。

待鳥聡史『政党システムと政党組織』東京大学出版会、2015年。

- 松田憲忠「キングダムの政策の窓モデル」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年。
- 的場敏博『戦後の政党システム』有斐閣、1990年。
- 丸山仁『『新しい政党』と政党論の新展開——グリーンポリティクスの方へ』『アルタス リベラレス』第71号、2002年、167-195頁。
- 三浦まり「政権交代とカルテル政党化現象——民主党政権下における子ども・子育て支援政策」『レヴアイアサン』、秋号、2013年、35-56頁。
- 三枝昌幸「選挙公営の起源と展開」『法律論争』第90巻第6号、2018年、231-272頁。
- 三田妃路佳「航空政策における制度変化の政治過程——日米航空自由化を事例として」『公共政策研究』第15巻、2015年、146-159頁。
- 三宅一郎『日本の政治と選挙』東京大学出版会、1995年。
- 村川一郎・石上泰州『日本の政党』丸善ライブラリー、1995年。
- 村川一郎「政党組織」白鳥令・砂田一郎編『[現代の政治学] シリーズ⑥ 現代政党の理論』東海大学出版会、1996年。
- 村上信一郎「政党活動に対する国家助成——イタリアの経験から」『選挙研究』第6巻、1991年、80-108頁。
- 村山富市『村山富市の証言録』新生社出版、2001年。
- 明治大学政治資金研究会編『明治大学社会科学研究所叢書 政治資金と法制度』日本評論社、1998年。
- 薬師寺克行『村山富市回顧録』2012年a、岩波書店。
- 薬師寺克行『証言 民主党政権』2012年b、講談社。
- 薬師寺克行『現代日本政治史——政治改革と政権交代』有斐閣、2014年。
- 藪野祐三「自民党実力者（山崎拓）の集金システム」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。
- 山口二郎「ネオ・ニューリーダーをねらう土着政治家、鈴木宗男」佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ』朝日新聞社、1999年。
- 山川雄巳『政治学概論 第2版』有斐閣、1994年。
- 山田真裕「衆議院選挙制度改革の評価と有権者」『年報政治学』第60号第1巻、2009年、62-78頁。
- 山本健太郎『政党間移動と政党システム日本における「政界再編」の研究』木鐸社、2010

年。

山本健太郎「政界再編期における新党のタイポロジー」『北海学園大学法学部 50 周年記念  
論文集』2015 年、465-491 頁。

山本健太郎『政界再編——離合集散の 30 年から何を学ぶか』中央公論新社、2021 年。

山谷清志『BASIC 公共政策学 第 6 巻 政策評価』ミネルヴァ書房、2012 年。

吉田徹編『野党とは何か』ミネルヴァ書房、2015 年。