

# 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

浅井直哉

## 1 政党助成における「支出」への注目

本稿では、日本の政党助成制度が各党の組織化に寄与していないことを明らかにする。スキヤロウ (Susan Scarrow) によれば、制度的な規定に左右され得るものの、原則的に、政党助成は、勢力の小さな政党や新たに登場した政党にとって組織化の足掛かりになる可能性をもつという (Scarrow 2006: 623)。日本では、一九九五年から政党助成が開始し、今日、政党交付金は多くの党の資金源として機能している。スキヤロウの議論を出発点にすると、小党や新党は政党助成に支えられ、組織化を進めていくものと考えられる。

しかし、日本の新党に目を向けると、組織や党勢を維持することができず、解党や合併を迎えるケースが散見され

る。山本(二〇一五)によれば、一九九〇年一月一日から二〇一四年一月三〇日までの期間に結成された新党は四八党あり、そのうちの六党以外は合併や解散を経て消滅したという(山本二〇一五:四七一―四七二)。二〇一五年以降の期間においても同様の傾向がみられる。たとえば、維新の党は二〇一四年一月時点において存続していたが、翌年に分裂を経験し、新たに、おおさか維新の会、改革結集の会が結党された。分裂時に維新の党に残った議員、および改革結集の会を設立した議員の一部は、後に民進党に参加した。その後も政党の離合集散は続き、二〇一八年には、民進党が分裂し、希望の党、立憲民主党、国民民主党が登場した。

新党のうちには、五人の国会議員が集まって作られるものや、一二月に作られるものが多くみられる。いずれも政党助成を受けるために必要な条件となり、新たな政党は、政党助成法の規定に沿って作られるものが多くみられる。政党助成と新党との間には、政党助成が新党の結成を促す、政党助成が新党をかたちづくるというような関係がみられる(山本二〇一〇)。しかしながら、新党が早々に消滅するという事実を踏まえ、政党助成と新党との関係を考える、いずれの政党も、助成を受けながらも長期間にわたって存続することができていない。政党助成は、新党の結成を促す一方で、新党の存続に寄与していないのではないかと見える。

この点は、交付金が組織の維持や運営にかかわる費用として支出されていない可能性を示唆している。スキャロウは、規模の大きな助成総額や、比較的小さな勢力の政党でも満たすことのできる受給要件など、一定の条件が揃う限りにおいて、政党助成が新党を支える資金としての性格をもつと論じた。このとき、各党が資金を組織運営に関する支出に充てている限りにおいて、<sup>2)</sup>政党助成は各党の組織化を促すものとなる。

このように考えると、助成が実施されているにもかかわらず新党が早々に消滅する要因の一つとして、交付金が組

織運営以外の用途に多く支出されている可能性を挙げることができる。それゆえ、政党助成をめぐる、収入面のみならず、支出面にも目を向ける必要が生じる。政党に対する公的助成という性格上、収入面に注目が集められ、資金の用途については見逃されてきた。各党の収入を支える財源としての特徴のほか、支出面にも注目することにより、制度が運用されていく中で、各党がどのように交付金を扱い、結果的に政党助成がどのような資金としての性格を帯びることになったのかという点を明らかにすることができる。

本稿では、政治資金収支報告書および政党交付金使途等報告書をもとに、党の組織化に向けた交付金の支出が行われていないことを示す<sup>(3)</sup>。対象は、制度の運用が開始して以降に交付を受けた全ての政党とする。そのため、本稿における新党は、一九九五年以降に登場した政党に限定される。各党の交付金支出のうち、人件費や事務所費などの経常経費に投入される資金の割合が他の項目よりも高かったり、あるいは数年間にわたって上昇したりするとき、政党助成は、政党の組織化を促す費用としての性格を持つものとなる。これに対し、経常経費として支出される割合が低かったり、あるいは一定の水準のまま推移したり減少したりするとき、政党助成は、事実上、組織の整備に向けた資金という意味合いを持たない。

次節では、スキヤロウの議論を援用し、日本の政党助成がどのような効果をもたらすのかについて整理する。第三節では、政党研究の蓄積をもとに、各党がどのように資金を支出すると考えられるのかについて仮説を導出する。ここでは、政党研究の知見だけでなく、政党助成の制度的な特徴にも目を向ける。続いて、第四節では、交付金の支出にみられるパターンを析出する。最後に結論と含意を示し、政党助成制度をめぐる課題と日本の政党助成制度における新たな特徴を指摘する。

表 1 政党助成が政党間競合に及ぼすとされる影響

		支給総額	
		小	大
助成を受ける敷居	低	小政党や新たな競合者にプラスの効果	小政党や新たな競合者にプラスの効果
	高	わずかな影響	小政党や新たな競合者にマイナスの効果

Scarrow (2006: 625) をもとに筆者作成。

## 2 日本の政党助成における制度的特徴

スキヤロウは、支給要件と助成総額という二つの次元を提示し、政党助成が政党間競合にどのような影響を及ぼすと考えられるのかという問題を論じている。彼女によれば、支給要件の敷居が高いか低いか、助成総額が小さなものであるか大きなものであるかによって、新党にもたらされる影響が異なるという (Scarrow 2006: 625)。

日本の政党助成制度では、国会議員が五人以上いる政党、あるいは前回の衆議院議員総選挙、および前回、前々回の参議院議員通常選挙において、二%以上の得票率を得た政党に支給資格が与えられる。いずれかの条件を満たせば、資格が発生する。年間の交付金総額は、最近の国勢調査によって示された人口に二五〇円を乗じた額となり、約三二〇億円となる。スキヤロウの基準に照らすとき、支給要件が厳格なものであるか否か、総額が高い制度であるか否かを判定する必要がある。

まず、政党が助成を受けるための条件に目を向ける。結論を先取りすると、日本の政党助成の支給要件は、必ずしも厳格なものではない。スキヤロウは、選挙における政党要件と政党助成を受けとるための政党要件をとり上げて、それぞれの特徴の組み合わせによって政党間競合への影響が異なることを示している。この点を日本のケースに援用するために、得票率による政党要件を考える。上記のように、政党助成の政

党要件では、直近の総選挙、ないし、前回、前々回の通常選挙において二%の得票率が求められる。これに対し、公職選挙法では、直近の総選挙ないし通常選挙における二%の得票率が基準となっている。両者の枠組みを比べると、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の方が、公職選挙法上の要件に比べて低い基準を採用している。この点から、日本の政党助成制度の受給要件を低いものとして位置づける。

続いて、政党助成の金額に目を向ける。年間収入において、政党交付金以外の項目がもつとも大きな割合を占める政党は、公明党と共産党以外にみられない。それ以外の政党は、交付金が年間収入において相対的にもつとも大きな割合となっている。また、一九九五年以降に登場した政党に目を向けると、結党一年目には新党参加者による準備資金が軸となるケースもみられるものの、助成を受けてからの期間においては交付金が主な資金源となる。このうちには、八〇%以上に達するものがある。各党が自主的に確保する財源に比べて、交付金の規模の相対的な大きさが浮き彫りになる。

以上の点から、日本の政党助成は、受給要件の敷居が低く、金額が大きな制度として位置づけられる。この点を踏まえてスキヤロウの枠組みを援用すると、日本の制度には小党や競合への新たな参加者を支える効果があると考えられる。この「支え」が組織化の足掛かりであるとする、新党における党組織の発達が見込まれることになる。しかし、日本の新党は次々に消滅し、組織化が進む前にかたちを失っている。そこで、各党の政党交付金の支出を検証することが必要となる。

### 3 政党助成の支出をめぐる仮説の導出

交付金が組織維持にかかわる資金として支出されていないのではないかという問いは、政党が資金を支出する要因について考えることになる。政党は何らかの目的をもっており、目的の実現のために資金を投入する。そうであるとすると、政党が資金を使う動機という点から議論を進める必要がある。そこで、政党の抱える目標について論じている先行研究に目を向ける。ミュラー (Wolfgang C. Müller) とストローム (Kare Strom) によれば、政党は、得票、政権、政策の順に目標達成を目指すという (Müller and Strom 1999: 5-9)。政党が政策追求、および政権追求を充足するには、両者に先行し、可能な限り多くの票を得て、一定の立場や勢力を保持する必要がある。政党の目的の一つに集約することは困難であるが、それらの結びつきや順序的な条件を考慮すると、政党が得票の最大化を目指すという理解に疑問の余地はない。

類似した見解を示すものとして、建林 (二〇二二) の議論を挙げることができる。彼は、議員の目標についての議論において、再選、昇進、理想とする政策の実現という三つを挙げた。このうち、昇進と政策実現という目標は、再選を果たしてからはじめて追求可能になるものであるとし、後者二つは、再選目標に従属すると論じている (建林二〇二二: 二〇)。議員は、当選可能性の上昇を目的として政党に所属し (ダウンス 1980; Aldrich 1995)、政党は、公職保持者を当選させようとする (Epstein 1967)。このように考えると、政党は、当選議員を維持ないし増加させるために得票の最大化を目指し、目的を果たすために資源を投入する。

また、日本の事例に限ると、制度の仕組みそのものが政党にとって得票の最大化を目指す誘因になる。各党への配

分額は、各党の議員数と、前回の総選挙、前回および前々回通常選挙における得票率をもとに算出される<sup>(4)</sup>。すなわち、国政選挙の結果と交付額とが連動しており、得票および獲得議席を拡大すればするほど、党としての収入が増加する。このような仕組みは、各党に、選挙が実施される年における支出の増加と、選挙が実施されない年における支出の抑制を促すと考えられる。さらに、政党交付金は、議員や候補者の活動資金にも充てられる。政党助成は、各党の本部に交付され、議員個人に交付されるのではない。しかしながら、政党交付金には、議員や候補者の活動費となる側面がある。各党は、選挙区や地域を単位とした政党支部を設立し、その選挙区出身の議員や立候補予定者を支部長に任命する。政党本部は、組織の活動の一部として各支部に資金を提供する。このようにして、議員や候補者個人を支援するための資金とすることが可能となっている。議員が政党を結成したり参加したりするのは、政党に所属するメリットがあるからであり、政党助成がその要因の一つとして位置づけられるのは、個人への資金提供が前提になるからである。

政党助成は、政党本部、すなわち党執行部にとって、現職議員を自党にとどめておくための資源となり、議員や候補者個人にとって、政党本部からの資金提供を期待して政党に所属する誘因となる。これらの点を本稿の問題関心に重ねると、政党は、政権獲得および政策実現、所属議員の当選欲求を充足するために、投票の最大化を第一義的な目標に据えており、選挙などの政治活動に関する費用、議員個人の活動費用に対して優先的に資金を投入し、自らの組織運営に投入する費用を抑制するのではないかという仮説を導き出すことができる<sup>(5)</sup>。

#### 4 政党交付金の支出パターン

##### (1) 全体の傾向

政党交付金の用途は定められておらず、各党の裁量に委ねられている。ただし、交付を受けた政党は、年に一度、総交付額や支出額、繰越額などを記載した報告書の提出が義務づけられている。<sup>6)</sup> 報告書における主な支出項目は、経常経費、政治活動費、支部政党交付金の三つとなる。上記の仮説との関連においては、政治活動に関する費用を政治活動費に、議員個人の活動を支部政党交付金に、組織運営に関する費用を経常経費に対応させる。<sup>7)</sup> ここでは、山本(二〇一五)がとり上げた新党のうち、一九九五年以降に登場し、なおかつ政党交付金を受け取った経験を持つものを対象とする。<sup>8)</sup>

表1は、各党が年間で支出する交付金のうち、支部政党交付金、経常経費、政治活動費の割合における党ごとの平均値を示している。これをみると、各党は、支部政党交付金および政治活動費への支出に比重を置き、経常経費への支出が小さな割合になっていることがわかる。対象とした二二党のうち、支部政党交付金が最大値を記録したものは一四党あり、八党は政治活動費であった。逆に、経常経費の割合が最小値となった政党は一五党であった。経常経費が小さな割合となるのは、各党に共通してみられる傾向である。

すべての政党の平均値をみると、各党は経常経費としての支出を抑えているといえる。しかし、この中には一年や二年などの短命で消滅したものも含まれており、そのような政党は、特殊な支出を行っている場合がある。二〇一三年一二月に結成された結いの党は、翌年の日本維新の会との合併を迎えるまで交付を受けた。結いの党には、みんなの党に所属していた議員のうち、日本維新の会との合併を目指す議員らが参加した。実際に合併に至るか否かについ

表1 1995～2017年に登場した政党の交付金支出における項目ごとの割合

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
民主党	48.34%	11.66%	40.00%
自由党	19.58%	13.33%	67.09%
自由連合	16.10%	18.87%	65.05%
新進党	54.09%	14.04%	31.86%
新党改革	62.97%	11.96%	25.07%
無所属の会	67.91%	19.36%	12.73%
保守党	27.97%	8.44%	63.59%
国民新党	19.86%	13.70%	66.44%
新党日本	21.33%	33.03%	45.63%
みんなの党	67.24%	7.12%	25.64%
たちあがれ日本	47.32%	39.41%	13.27%
新党大地	39.38%	20.25%	40.37%
新党きづな	89.18%	5.15%	5.67%
生活の党	43.55%	19.85%	36.60%
日本維新の会（旧）	67.72%	5.74%	26.54%
結いの党	85.47%	9.40%	5.13%
維新の党	56.24%	3.12%	40.64%
次世代の党	41.20%	22.89%	35.91%
日本を元気にする会	62.28%	15.34%	22.39%
日本維新の会	47.98%	17.17%	34.85%
希望の党	0.00%	17.15%	82.85%
立憲民主	0.00%	30.98%	69.02%
平均	44.81%	16.27%	38.92%
標準偏差	24.35%	9.00%	21.53%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

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のか（浅井）

ては不確実性がともなっていたとしても、当時の彼らの行動をみると、結いの党は腰掛け的に作られた政党であった可能性がある。二〇一四年には、支部政党交付金が八九・一八%を占める。これは、結いの党に交付された資金のほとんどが所属議員に移譲されたことを意味する。

結いの党と同様に、希望の党も特殊な支出を行っている。希望の党は第四八回総選挙前に設立され、選挙のために結成された政党の典型的な事例である。二〇一七年の支出は政治活動費が一〇〇%を記録しており、すべての交付金が選挙を含む政治活動に投入された。両党とも極端な支出を行っており、特殊な事例としてみなす必要がある。<sup>9)</sup> いずれも単年で消滅した政党であることから、一定程度の期間にわたって存続した政党のみを対象とし、推移を確かめる五年以上にわたって交付金を受給した一〇党について、各党の背景を考慮に含めながら、時系列順にそれぞれの傾向を観察する。<sup>10)</sup>

## (2) 政党別の傾向

対象とする政党は、結成順に、民主党、自由党、自由連合、無所属の会、国民新党、新党日本、新党改革(改革クラブから改称)、みんなの党、生活の党(現在は自由党に改称)、日本維新の会である。<sup>11)</sup> 表2は、民主党における交付金支出の傾向を示している。全党の傾向から逸脱することなく、支部政党交付金および政治活動費がそれぞれ四〇%以上を占める一方、経常経費は一・六六%にとどまっている。民主党の年間収入の八〇%以上が政党助成によるものであったことを踏まえると、組織運営への費用は小さな割合となっている。民主党は二〇一二年に政権を手放し、その要因として所属議員らの凝集性を高めることに失敗したことが指摘される(三浦二〇一三、堤・森二〇一五)。支部

表2 民主党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1997年	28.97%	25.64%	45.39%
1998年	41.98%	13.22%	44.80%
1999年	57.81%	18.57%	23.61%
2000年	45.35%	7.57%	47.08%
2001年	36.97%	14.20%	48.83%
2002年	61.52%	21.16%	17.33%
2003年	29.51%	8.34%	62.15%
2004年	47.34%	9.87%	42.79%
2005年	35.63%	7.79%	56.58%
2006年	60.07%	16.44%	23.49%
2007年	35.28%	4.22%	60.50%
2008年	56.10%	11.77%	32.14%
2009年	45.18%	6.70%	48.11%
2010年	49.88%	8.00%	42.12%
2011年	68.99%	13.20%	17.81%
2012年	73.24%	7.92%	18.85%
2013年	40.20%	8.98%	50.81%
2014年	51.90%	8.87%	39.23%
2015年	47.63%	13.79%	38.57%
2016年	55.57%	6.51%	37.93%
2017年	46.07%	12.02%	41.91%
平均	48.34%	11.66%	40.00%
標準偏差	11.75%	5.20%	13.14%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

政党交付金に重点が置かれているのは、交付金が民主党にとって各議員に所属を促すためのコストになっていたためであると考えられる。

自由党(一九九八年結成)は一九九九年を除き、政治活動費が支出の中心となっていた。二〇〇〇年から二〇〇三年には、八六・四七%、八五・六四%、七七・八一%が政治活動費に充てられ、各支部への配分は全体の二割程度にとどまった。經常経費についても一九九九年を除くと、一割程度の水準で推移していた。自由連合は、一九九八年から受給要件を満たし、二〇〇六年まで交付を受けた。九年間の平均値を算出すると、經常経費が支部政党交付金を上回っている。それでも、經常経費の割合は一八・八七%にとどまり、六〇%以上が政治活動費として支出されていた。

無所属の会は、政党というよりも、政党助成法の要件を満たした政治集団であり、政党交付金と議会内会派に支給される立法事務費を得るためのものであった。<sup>12</sup>二〇〇一〜二〇〇三年の支出には、このような性格が如実に表れており、全支出額の八〇〜九〇%が支部政党交付金に充てられた。集団としての活動を指向していないため、当然のことながら、經常経費への支出はもっとも小さな割合となっている。<sup>13</sup>

二〇〇五年には複数の政党が設立された。二〇〇五年の総選挙直前に登場した国民新党は、自民党を離脱した議員らによって設立されたという背景があり、設立年の支出は全てが政治活動費に充てられた。その後、政治活動費がもっとも大きな割合を占め続けたが、經常経費の割合が徐々に拡大していた。この点から、国民新党には、組織の整備を進めていた可能性がある。しかし、第四六回総選挙が執り行われた二〇一二年には、經常経費が前年の規模から圧縮され、政治活動費の割合が増加した。

国民新党と同じく二〇〇五年に設立された新党日本には、他党と異なる傾向がみられた。助成を受けた八年間では、三〇%を超える資金が經常経費に充てられた。支部政党交付金は小規模な支出にとどまり、經常経費と支部政党交付金の割合が拮抗する年もみられた。当時の文脈から考えると、第二節で挙げたように、二〇〇七年以降、新党日本に

所属する議員は一名となり、支部に資金を配分する必要性が低下し、結果的として経常経費に資金を充てることが可能になったものと思われる。

二〇〇八年には改革クラブが誕生した。<sup>(14)</sup> この政党も、経常経費の割合がもっとも小さく、七年間の平均値は一・九六%であった。ただし、二〇一四年、二〇一五年と経常経費の割合が上昇し、支出のバランスには変化がみられた。新党改革も、二〇一二年時点において党所属の議員が一名となったため、支部政党交付金の需要が低下したと考えられる。二〇一三年に支部政党交付金が七一%を記録しものの、二〇一四年、二〇一五年には経常経費が増加した。新党日本のケースと合わせて考えると、資金の支出には所属議員数が影響を及ぼしている可能性を指摘できる。みんなの党、生活の党も経常経費がもっとも小さな割合となっており、支部政党交付金と政治活動費のいずれかが五〇%を上回っていた。とりわけ、みんなの党は、ほとんどの年で政党支部への資金提供が六〇%以上を占めており、用途をあらかじめ定めていたと思われる。日本維新の会も経常経費がもっとも小さな割合の項目である。ただし、現在の日本維新の会に至る二〇一六年と二〇一七年に上昇しており、今後、組織維持の費用に一定の割合が充てられていく可能性がみられる。

## 5 結論と含意

政党交付金の支出の傾向をみると、ほとんどの政党が支部政党交付金と政治活動費としての支出を手厚くし、経常経費は相対的に小さな割合となっていたことがわかった。五年以上にわたって交付を受けた政党を対象として、それ

ぞれの推移に注目しても同様の結果がみられる。これらのことから、制度の運用の結果、日本の政党助成は、政党としての政治活動か、所属議員および候補者に提供される資金としての性格が強まっているといえる。本稿の検証からは、以下の四点の含意が導き出される。

第一に、各党の収入をとりまく状況とあわせて考えると、政党助成制度の在り方について、交付金の使途を限定することの有効性が見いだされる。現行制度において、議席数と得票率をもとに配分額が算出されるため、政党交付金は大政党に集中し、そのような状況が固定化する。各党の収入源のうち、党費や献金といった自主財源は失われていないものの、年間収入に占める自主財源は多くの政党で三〇%未満にとどまっている。とりわけ、本稿で扱った新党は、現職議員による離合集散が起源になっており、リソースの供給を行うような外部組織をもたずに設立される。

選挙や日常的な宣伝活動など、各党とも資金需要は一致するのに対し、収入の多寡によって、実際に投入することができる資金には差が生じる。資金の量が選挙結果を左右するとは限らないが、少なくとも、多額の資金を準備する政党は、選挙キャンペーンや宣伝活動の機会を多く得ることができるといえる。これに対し、新党は、限られた資金を政治活動などに充て、組織の発展を迎えることなく消滅する。そこで、政党交付金の一部について、使途と支出額とに制限をかけ、支出の偏りに歯止めをかけることが有効となる。支出の制限により、小規模の新党に対して組織運営や拡大に向けた費用を確保させることができる。資金の使途制限と上限を設けることにより、各党に一定の余剰財源を創出させ、組織化に向けた資金的な余力をもたらす。その結果、各党が組織化を進めると、所属する議員には一つの政党組織を維持するインセンティブが生まれると考えられる。組織化にともなって分業化が生じると、一度抱えた人的資源や物的資源を維持し続ける必要が生じ、政党の解散に対するコストが上昇する。また、所属している限り資金を得つ

づけることができるので、所属そのものが利益となり、政党間移動の誘因が低下する。結果的に、政党組織がこれまでにみられたものよりも長い期間にわたって維持される余地を創出することができる。

この点は、政党の存続期間を延長するための施策といえる。政党の延命が目指される理由は、政党交付金に一つの意義を与えるためである。現状では、交付を受けた政党が短期間で消滅しており、政党に対する公的助成が何をもち得るのか、どのような効果がみられるのか、政党助成の意義が不透明になっている。なぜ政党助成が必要であるのか、政党助成にどのような効果を期待するのかを見直す必要がある。

第二の含意は、政党助成が党組織の発展を支えていく可能性がみられることである。本稿の結論は、政党助成が党組織の発展に寄与していないというものであり、含意と矛盾するように思われる。しかし、わずかではあるものの、国民新党と日本維新の会の傾向から、経常経費の割合の増加がみられた。これは、本稿が出发点に据えた問いのように、交付金が組織を支える資金として作用する可能性を示す。わずかな期間における傾向にとどまるため、引き続き観察していく必要があるものの、今後、上昇傾向がみられるとすると、政党は、一定期間を過ぎた後でなければ、組織を維持するための整備を行わない、あるいは行うことができないという仮説が導き出される。

第三に、各党の特徴と支出のパターンとの間の関連性を明らかにすることができる可能性を挙げることができる。<sup>16)</sup> 民主党、新党改革、みんなの党、日本維新の会が支部政党交付金への割り当てを重視したのに対し、自由党は政治活動費に軸足を置いていた。前者はいくつかのグループの合同によって設立されたものであり、後者は小沢一郎個人のリーダーシップによって設立されたものである。支部政党交付金か、それとも政治活動費のいずれに重きが置かれるのかという点は、政党が設立された経緯に左右される可能性がある。デュベルジェ (Maurice Duverger) やパネビアン

□ (Angelo Panebianco) が論じるように、政党の基盤、あるいは発生期モデルと組織の特徴との間に何らかの類似性がみられるならば、新党の結成に至る文脈と支出のパターンとの間にも関連性がみられるかもしれない。いくつかの政党やグループが合併する場合、新党の執行部は、離党や分裂を招かないよう、彼らをつなぎとめておく必要がある。反対に、特定の個人のリーダーシップに率いられた政党は、資金によって凝集性を高めるような措置を必要としない。そのため、政党単位での支出を重視することができ、政治活動費の支出を重視するに至る。この点を明らかにするためには実証分析が求められる。

第四に、本稿の問いの出発点としたスキヤロウの議論をめぐり、政党助成の影響を一般化するためには、各党の支出にも目を向けなければならないという点が明らかになったことである。理論上の知見をもとに政党助成の影響を推測することが重要であるとしても、国ごとに制度的な違いが大きく (Pierre et al 2000)、現時点では、政党助成の影響について国ごとのさらなるデータを追加し、そのうえで理論の構築に向かうというような段階にある。そのためには、まず、各国の制度を比較し、政党助成制度の構成要素、共通する事項や特殊な事項が整理されなければならない。最後に、本稿の議論からは明らかにされない点を整理し、今後の課題として示しておきたい。本稿は、政党助成が各党の組織化をもたらす資金として支出されているのか否かに目を向けた。本稿の関心は、政党がどのように資金を支出するのかという問いにあり、各党がどのような意図や戦略にもとづいた支出を行うのかについては議論の射程に含まれていない。

本稿では、新たに登場した政党が議会外組織や地方組織の整備を行うものとして位置づけられるが、必ずしも組織の整備を求めない新党の場合には、戦略的に経常経費以外の支出に資金を費やすと考えられる。このような状況を想

定すると、政党は組織化を志向するの否か、志向するものとそうでないものがあるならば、その違いはどのような要因から生じ得るのか、政党の行動に関する研究蓄積との接合が求められる。たとえば、政党組織論の蓄積を援用し、幹部政党モデルに近い組織を目指す場合と大衆政党モデルに近い組織を目指す場合とでは、支出の傾向に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であるのかという問いを導き出すことができる。このとき、政党組織の特徴と資金支出の関連を明らかにするためには、新党に限らず、既成政党における支出の傾向にも注目して、より広い視野から政党助成の影響を考える必要がある。

政党助成はあくまでも公的助成であり、目的や意義が明確にされるとともに効果が点検されなければならない。しかしながら、これまで、交付金が各党にとってどのような位置づけの資金となっているのか、政党助成が正面からとり上げられることは多くなかった。本稿の取り組みは初歩的なものにとどまるものであるため、導き出された含意を今後の研究課題とし、政党助成に関する分析を深めていきたい。政党助成は、制度として取り扱う視点と政党研究の視点の両者からのアプローチを通じ、さらなる知見の蓄積が求められる。

付表

付表1 自由党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1998年	25.17%	10.66%	64.16%
1999年	48.91%	29.71%	21.38%
2000年	6.88%	6.66%	86.47%
2001年	6.80%	7.57%	85.64%
2002年	10.12%	12.07%	77.81%
平均	19.58%	13.33%	67.09%
標準偏差	16.16%	8.42%	24.21%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表2 自由連合における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1998年	17.94%	10.69%	71.55%
1999年	17.75%	10.19%	72.06%
2000年	15.96%	15.95%	68.09%
2001年	3.70%	11.89%	84.41%
2002年	15.96%	11.60%	72.43%
2003年	0.86%	37.32%	61.82%
2004年	0.12%	22.44%	77.44%
2005年	15.75%	20.72%	63.53%
2006年	56.81%	29.08%	14.11%
平均	16.10%	18.87%	65.05%
標準偏差	16.00%	8.90%	19.12%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表3 無所属の会における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1999年	46.64%	37.42%	15.94%
2000年	74.23%	15.00%	10.77%
2001年	83.65%	6.52%	9.83%
2002年	90.96%	5.58%	3.46%
2003年	93.35%	3.96%	2.68%
2004年	18.62%	47.69%	33.69%
平均	67.91%	19.36%	12.73%
標準偏差	26.92%	17.03%	10.40%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表4 国民新党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2005年	0.00%	0.00%	100.00%
2006年	41.97%	6.26%	51.77%
2007年	18.21%	8.30%	73.48%
2008年	34.69%	19.16%	46.15%
2009年	11.32%	11.58%	77.10%
2010年	3.96%	22.41%	73.63%
2011年	29.35%	28.39%	42.26%
2012年	19.39%	13.45%	67.16%
平均	19.86%	13.70%	66.44%
標準偏差	13.79%	8.65%	17.87%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表5 新党日本における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2005年	37.13%	0.00%	62.87%
2006年	54.04%	23.89%	22.07%
2007年	17.00%	40.73%	42.27%
2008年	10.95%	51.54%	37.51%
2009年	15.07%	25.72%	59.21%
2010年	8.39%	34.92%	56.68%
2011年	13.51%	41.73%	44.76%
2012年	14.58%	45.72%	39.70%
平均	21.33%	33.03%	45.63%
標準偏差	14.83%	15.29%	12.61%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表6 新党改革における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2009年	85.42%	2.33%	12.25%
2010年	64.91%	17.09%	18.00%
2011年	90.30%	5.83%	3.87%
2012年	54.49%	9.58%	35.93%
2013年	71.26%	9.02%	19.73%
2014年	39.43%	13.91%	46.65%
2015年	34.97%	25.99%	39.03%
平均	62.97%	11.96%	25.07%
標準偏差	19.76%	7.29%	14.50%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表7 みんなの党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2009年	61.63%	4.06%	34.31%
2010年	69.01%	4.23%	26.75%
2011年	80.02%	8.46%	11.52%
2012年	75.68%	7.24%	17.08%
2013年	59.61%	9.91%	30.48%
2014年	57.50%	8.82%	33.68%
平均	67.24%	7.12%	25.64%
標準偏差	8.39%	2.24%	8.53%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表8 生活の党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2013年	31.26%	8.38%	60.36%
2014年	37.96%	12.46%	49.58%
2015年	55.78%	38.80%	5.43%
2016年	36.65%	12.82%	50.53%
2017年	56.10%	26.79%	17.11%
平均	43.55%	19.85%	36.60%
標準偏差	10.36%	11.34%	21.35%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表9 日本維新の会における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2013年	66.29%	3.44%	30.28%
2014年	69.15%	8.05%	22.80%
2014年	63.09%	2.96%	33.95%
2015年	49.39%	3.29%	47.33%
2016年	50.15%	14.52%	35.33%
2017年	45.82%	19.82%	34.36%
平均	57.31%	8.68%	34.01%
標準偏差	9.13%	6.43%	7.29%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

主要参考文献

- 浅井直哉 (二〇一六) 「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』第四四号、一七五—二〇七頁。
- 浅井直哉 (二〇一七) 「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』第四五号、一一二—一四九頁。
- 浅井直哉 (二〇一八) 「民主党における政党助成の役割」『法学研究年報』第四六号、一二四—一〇三頁。
- 岩井奉信 (一九九〇) 『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。
- 岩崎正洋 (一九九九) 『政党システムの理論』東海大学出版会。
- 岩崎正洋 (二〇〇二) 『議会制民主主義の行方』一藝社。
- 岩崎正洋編 (二〇一一) 『政党システムの理論と実際』おうふう。
- 上神貴佳・堤英敬編 (二〇一一) 『民主党の組織と政策』東洋経済新報社。
- 岡沢憲芙 (一九八八) 『現代政治学叢書 13』政党』東京大学出版会。
- 加藤秀治郎 (一九九二) 「西ドイツの比例代表制と公費補助」『選挙研究』第六卷、六三—七九頁。
- 川人貞史 (二〇〇四) 『選挙制度と政党システム』木鐸社。
- 桐原康栄 (二〇〇四) 「欧米主要国の政治資金制度」『調査と情報』第四五四号。
- 佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編 (一九九九) 『代議士とカネ』朝日新聞社。
- 佐々木毅編 (一九九九) 『政治改革一八〇〇日の真実』講談社。
- 季武嘉也・武田知己編 (二〇一一) 『日本政党史』吉川弘文館。
- 建林正彦 (二〇〇四) 『議員行動の政治経済学——自民党支配の制度分析』有斐閣。
- 谷圭祐 (二〇一八) 「政党の戦略的行動が政党間移動に与える影響」日本政治学会編『年報政治学—II 選挙ガバナンスと民主主義』二〇〇—二二三頁、木鐸社。
- 谷口将紀 (二〇〇二) 「政治資金 候補が自分でカネ集め——使途・源泉・問題点」『世界』二〇〇一年八月号、八二—八六頁。

谷口将紀(二〇〇九)「小選挙区制で政治にカネはかからなくなったのか」『都市問題』第一〇〇巻第一〇号、一八—二二頁。

堤英敬・森道哉(二〇一五)「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、三二九—三三二頁。

藤村直史(二〇一六)「政党の選挙戦略と党内の資源配分——内閣総理大臣による選挙期間中の候補者訪問」日本政治学会編『年報政治学2016—II 政党研究のフロンティア』木鐸社、九九—一一九頁。

間柴泰治(二〇〇四)『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』第六四三号、七〇—七九頁。

三浦まり(二〇一三)「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、三五一—五六頁。

村上信一郎(一九九二)「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』第六卷、八〇—一〇八頁。

山本健太郎(二〇一〇)『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。

山本健太郎(二〇一五)「政界再編期における新党のタイプロジー」『北海学園大学法学部五十周年記念論文集』四六五—四九二頁。

#### (外国語文献)

Alexander, Herbert E. (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press.

Alexander, Herbert E., and Rei Shiratori (eds.) (1994) *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder: Westview Press. 岩崎正洋他訳(1995)『民主主義のコスト——政治資金の国際比較』新評論。

Aldrich, John H. (1995) *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*, University Of Chicago Press.

Carlson, Matthew (2007) *Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices*, Lynne Rienner Pub.

Detterbeck, Klaus (2005) 'Cartel Parties in Western Europe?', *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, pp. 173-191.

Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Brothers. 古田精司監訳(一九八〇)『民主主義の経済理

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(浅井) 一一五(八六九)

論』成文堂。

Duverger, Maurice (1951) *Les Partis Politiques*, Librairie Armond Colin. 岡野加穂留訳 (一九七〇) 『政党社会学——現代政党の組織と活動』潮出版社。

Epstein, Leon D. (1967) *Political Parties in Western Democracy*, Praeger.

Hopkin, Jonathan (2004) 'The Problem With Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics,' *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, pp. 627-651.

Miller, Wolfgang C., and Kaare Strøm (eds.) (1999) *Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press.

Nassmacher, Karl-Heinz (2006) 'Regulation of Party Finance,' In Richard Katz and William Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics*, SAGE.

Katz, Richard S., and Peter Mair (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.

Kirchheimer, Otto (1966) 'The Transformation of the Western European Party System,' in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, pp. 177-200.

Kitschelt, Herbert (2000) 'Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 2, pp. 149-179.

Koole, Ruud (1996) 'Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 507-523.

Krašovec, Alenka, and Tim Haughton (2011) 'money, organization and the state: The Partial Cartelization of Party Politics in

Slovenia,' *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, pp. 199-209.

Krouwel, André (2006) 'Party Models,' In Richard S. Katz and William Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics*, Sage.

Krouwel, André (2012) *Party Transformation in European Democracies*, State University of New York Press.

Pierre, Jon, Lars Svåsand and Anders Widfeldt (2000) 'State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality,' *West European Politics*, Vol. 23, No. 3, pp. 1-24.

Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party systems: A framework for analysis*, Cambridge University Press. 岡沢憲美・川野秀之訳 (二〇〇〇) 『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。

Scarrow, Susan E. (2006) 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?', *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 619-639.

## 注

(1) 新党という用語について、共通したイメージをもつことができるとしても、どのような政党を新党として扱い、どのような政党を新党から除外するのかについて、基準の設定や定義づけがなされていない。本稿は、政党助成が開始した一九九五年以降に登場し、交付金を受給した政党を新党として取り扱うこととする。助成を受けるには、所属する国会議員がいなければならぬため、本稿における新党は、山本(二〇一五)における「衆参どちらかに所属国会議員が存在する政党」を「存続する政党」と重なりをもつ。

(2) スキャロウは、政党間競争という点から資金をとり上げているが、本稿では、自らの組織にかける資金をとり上げる。そこで、政党交付金使途等報告書における「経常経費」に注目する。

(3) 本稿では、政党本部レベルに焦点を絞って、交付金の支出にみられるパターンを明らかにする。政党組織全体を射程とするためには、所属議員や候補者に提供される交付金の使途までも明らかにする必要がある。この点は別稿において論じることとする。

(4) 政党助成法上、各党への配分額の算出は、総務大臣に政党届を提出した党に所属する議員および得票率のみが対象となり、届け出を提出しない政党や、受給要件を満たさなかった政党および政治団体が得た票や議席は計算から除外される。

- (5) 資金の支出と得票率の関係については学術的な分析が進められておらず、これまでに蓄積されてきた研究も、議員や候補者個に焦点を当てたものが中心となっている。川人（二〇〇四）では、資金をより多く投入すればするほど、得票数が増加する可能性を指摘した。なお、得票の変動の幅は大きなものでなく、資金の有効性を積極的に論じているのではない。また、Carlson（2007）は、比例区のみの方の立候補者よりも、選挙区および重複での立候補をしている者の方が資金を多く投入する傾向にあることを明らかにしている。
- (6) 政党助成法では、各党が使いきることのなかった資金を「特定の目的のために政党交付金の一部を積み立て」ることが認められており、報告書には、翌年以降への繰越金として政党基金という項目が設けられている。
- (7) 本稿の関心は支出パターンの析出に向けられており、各項目の相対的な比率を示すものとどまる。政党がどの程度の資金、割合を組織運営に充てるのかといった一般的な基準を引き出すためには、政党間比較、あるいは国際比較を通じた分析が求められる。
- (8) ここでは新進党も対象としている。新進党の結党は一九九四年であり対象外とすべきであるが、政党助成の受給を目的に結成されたと思われるような、いわゆる一二月新党であることから分析に含めた。
- (9) 結いの党や希望の党のような事例を踏まえると、結党一年目と二年目以降の傾向が異なる可能性がある。
- (10) 総選挙と通常選挙を少なくとも一度以上を経験すると考えられる期間として五年という期間を設定した。これは、国政選挙の経験の有無、および総選挙と通常選挙という差異の影響を防ぐためである。ここでは、名称変更をした政党もそのまま同一政党として扱った。紙幅の都合上、本文に掲載しなかった政党の支出は付表に記載した。
- (11) 日本維新の会は、二〇一三年に設立された日本維新の会が解散していることから政党助成法上の連続性は認められないが、党執行部の継続性を鑑み、二〇一五年の維新の党を含めて同一の政党として扱った。
- (12) 受給要件を満たす限り、政党としての機能や組織体の形成を目指す集団も助成対象となる。
- (13) ただし、最後に助成を受けた二〇〇四年には四七・六九%が経常経費として支出されている。
- (14) 改革クラブは、二〇一〇年に新党改革に改称した。改称後の期間の方が長いいため、本稿では新党改革として扱っている。

(15) この点は、資金の支出を規定する要因が政党の存続期間とは異なるものである可能性をも示唆することになる。

〔付記〕 本稿は、二〇一九年度日本公共政策学会（二〇一九年六月八日・九日に追手門学院大学で開催）における分科会「若手報告セッションⅢ」に提出した報告論文「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」をもとにしたものである。

