

政党助成制度の導入後における政党の収入構造

浅井直哉

1 政党助成制度の導入と政党収入

政党助成制度は、現代の政党の財源を支えるものとして位置づけられており (van Biezen and Kopecký 2007; van Biezen and Kopecký 2014)、日本においても、交付金を主な資金源とする政党がみられる。かつて、自民党は、党費や企業・団体献金を主な収入源としていたが (広瀬 1989; 岩井1990)、1995年以降の同党の年間収入は、政党交付金が50%を超える値となり、同様の傾向は、旧民主党にもみられた (中北 2012)。同党は、民進党に移行した期間も含めた2016年まで、交付金が最も大きな収入源となっており、2016年には、87%を記録した。各党の収入は政党交付金が大半を占めており、各党の資金源は、党費や献金から助成金を軸とするものに移行した。

政党助成制度が導入され、助成金を資金源とする政党がみられるようになったとしても、各党の収入において助成金が大きな割合を占めるようになる時期は、政党ごとに異なる。政党は、それぞれ異なる支持者、支持団体を有しており、誰からどのように資金を集めるのかによって、資金源の変化にも異なる過程が存在し得る。政党の資金源には、各党の支持者や組織の特徴が反映される。では、政党助成の実施以降に登場した政党の資金源にはどのような傾向がみられるのであろうか結党1年目の時点から、助成金以外の項目を凌ぐのか、それとも、異なる財源をもつ段階から助成金を財源とする段階へと変化するのであ

ろうか。政党助成制度は、全ての政党を助成金主体の収入構造に導くのであろうか。

本稿は、1995年以降に登場した政党の収入構造に注目して、政党助成制度の導入後に結成された政党が交付金を主な資金源としているのか否か、各党の収入構造が変容し得るものであるならば、どのように移り変わりがみられるのかを明らかにする。これには、二つの目的を挙げることができる。第一に、政党収入の分析を通じ、政党助成制度導入後に登場した政党がどのような資金源をもつのかを明らかにすることである。カツツ (Richard S. Katz) とメア (Peter Mair) は、既成政党が政党助成制度を導入し、収入を助成金に依存すると論じた (Katz and Mair 1995)。しかし、彼らは、制度の施行後に結成された政党の収入がどのようなものになるのかという点には言及していない。この点を明らかにするためには、政党助成制度導入後の期間に注目する必要がある。第二の理由は、政党の収入における政党助成の位置づけを示すことである。助成金が各党の財源を支えるものであるとしても、政党は、時間の経過とともに新たな財源を獲得したり、他の財源を拡大したりすることが可能である。1995年以降に登場した政党の収入構造を分析することは、政党助成が政党組織に及ぼす影響を明らかにすることにもなる。

次節では、政党の資金源にはどのようなものが存在するのかを検討する。まず、2016年における各党の収入構造を確認し、次に、政党組織の類型に関する理論的な議論に目を向け、一般的な政党の資金源を整理する。続いて、資金源の類型を日本の政党に適用し、各党の収入の傾向を時系列的に示す。このとき、今日の政党の収入源と類型で示される資金源との間には親和性がみられる一方で、既存の政党類型を収入構造の分析枠組みとして援用することが適切ではないことが明らかになる。それゆえ、政党収入の分析には、各類型における資金源をもとに既存の政党類型と異なる新たな枠組みが求められることになる。

そこで、第三節では、政党の資金源を分類するための3つのパターンを提起し、第四節において、1995年以降に登場した政党の収入構造を第三節で示したパターンにあてはめ、各党の特徴と全体的な傾向を析出する。ここでは、対象

とした全15党のうち、8党が収入構造の変化を経験していたことが明らかになる。これらの政党に焦点を絞り、各党の提出した政治資金収支報告書の資料にもとづいて、各党の収入構造の変化を記述的に分析する。最後に、結論を提示するとともに、さらなる課題を示す。

2 政党収入の分析視角

2016年には、8党が政治資金収支報告書を提出した¹。政治資金規正法では、各党に提供された資金が党費であるのか献金であるのかなどを区別するために、その提供者や資金提供のあった事業者を明記するように定められている。主な項目には、「党費」、「寄付」、「機関紙誌の発行その他の事業による収入」、「その他の収入」などがある。「寄付」には、「個人分」「団体分」「政治団体分」の下位区分が設けられている。政党交付金による収入は、「その他の収入」の下位項目に位置づけられる。本稿は、政治資金収支報告書の収入項目のうち、「党費」、「寄付」、「機関紙誌の発行その他の事業による収入（以下、事業収入）」、「政党交付金」を主要な項目として扱う。

図1は、各党の報告書をもとに、年間収入の内訳を表したものである。自民党、民進党は、それぞれ72.27%、87.52%を交付金が占めており、他党よりも政党助成の比重が際立っている。社民党は、収入における交付金の割合が45.73%を占めており、他の党と比べると、交付金の割合が低い政党であるといえる。しかし、年間収入のうち、交付金は、他の収入項目に比べて相対的に大きな規模を占める。自由党は、民進党に次いで交付金の割合が大きく、約86%を交付金が占める。維新とこころも、年間収入において交付金の割合が最も大きな政党である。公明党と共産党は、事業収入が柱になっている。両党は、主に機関紙誌の発行にかかわる収入を安定的に得ている²。公明党の収入に占める交付金の割合は、助成を受けている政党のうちで最も小さなものになっている。共産党は、収入総額が自民党に次いで大きな政党であるにもかかわらず、政党交付金を受給していない³。

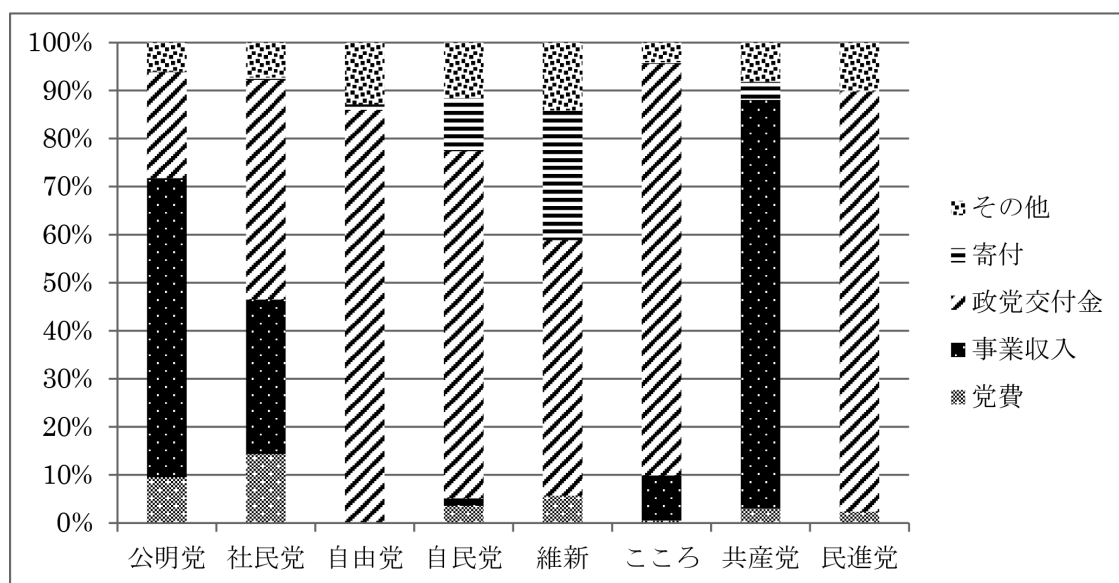


図1 2016年における各党の収入の内訳

出典：「政治資金収支報告書の要旨」『官報』より筆者作成。

日本の枠組みでは、政党助成の他に、党の事業を通じた収入や、寄付、党費といった区分が設けられており、2016年には、交付金を中心とする政党と、事業収入を中心とする政党が存在した。これらの収入源を政党組織論の文脈に位置づけるために、政党類型に関する議論に目を向ける。政党の資金源は、各類型を区別するための項目の一つとして扱われている。これまでに提起されてきた政党類型を概観し、それぞれの資金源を抽出することは、政党の資金源にどのようなものがあるのかを確かめるための手掛かりとなる。ここでは、主たる類型に注目し (Duverger 1951=1970; Kirchheimer 1966; Katz and Mair 1995), 幹部政党 (cadre party), 大衆政党 (mass party), 包括政党 (catch-all party), カルテル政党 (cartel party), 企業政党 (business-firm party) をとり上げる⁴。

幹部政党は、制限選挙下の19世紀に中心的な役割を担ったものであり、少数の議員や名望家からなる集団であった。地方の名望家や有力者がそれぞれコーカスを形成し、それらが緩やかに結びついて政党が組織される。黨員と呼べる存在はほとんどおらず、政治的なキャンペーンは、個人同士の結びつきをもとに展開される。党の活動は恒常的なものでなく、選挙期間にのみ、集中的に実施される。リソースは、政党に所属する議員や名望家らから提供される

(Duverger 1951= 1970)。

大衆政党は、1800年代末から1900年代半ばにかけてみられた政党である。政党組織は、少数のエリートと多数の党員によって構成されており、宣伝活動や選挙期間には、党員が労働集約的に動員される。党執行部は、党員や支持者からの要求に応えることが求められ、エリートと党員との間にはボトムアップ的な関係がみられる。幹部政党と異なり、大衆政党は、年間を通じて活動を展開する。資金は、党員から徴収する党費と支持団体による献金が主体となっていた (Duverger 1951=1970)。

包括政党は、1950年代以降に登場したものであり、主な特徴は、得票の最大化を目指すという点に見出される。キルヒハイマー (Otto Kirchheimer) によれば、包括政党は、大衆政党のように、イデオロギー的な主張を明確にして支持者を固定化するのではなく、むしろ、イデオロギー的な主張を弱め、広範な有権者を取り込もうとする (Kirchheimer 1966)。党員は、党執行部への要求を行う存在ではなく、執行部を応援するような立場に置かれる。政党は、得票の最大化を実現するために多様な利益集団に接近し、資金もそれらから提供されるものが中心になった (氏家 1986)。

カルテル政党は、1980年代以降の政党にみられる特徴をもとに類型化されたものである。政党は、社会利益の代表者としての立場から、国家の一機関としての立場に移行し、カルテル政党に変容する (Katz and Mair 1995)。カルテル政党は、組織の維持を第一義的な目標としており、安定的な資源を確保するために政党助成制度を導入する。その結果、政党は国家から資金を得るようになる。カルテル政党をめぐる、名称の適切さや概念そのものの曖昧さを批判する議論もみられるが (Koole 1996; Kitschelt 2000)、政党助成が政党の資金源になるという指摘は、世界的な潮流をみても妥当性が高い。

クロウウェル (André Krouwel) は、カルテル政党に続く類型として企業政党を提起し、企業体のような組織構造をもつ政党がみられるようになったと指摘した (Krouwel 2006)。1990年代以降に登場した政党であり、政治的な企業家を中心に結成される。資本は、結党を主導した企業家個人のリソースを基盤に

表1 政党の主な資金源

	幹部政党	大衆政党	包括政党	カルテル政党	ビジネス—企業政党
主な資金源	個人資本	党費・献金	献金	公的助成	個人資本・献金

出典：Katz and Mair 1995, p. 18; Krouwel 2006, pp. 262-263をもとに筆者作成。

するか、関連企業からの献金によって賄われる (Krouwel 2006)。彼の議論は、既成政党の変容よりも、急速に勢力を拡大する新党の存在に意識が向けられているという (待鳥 2015)。

各類型の資金源をまとめると、表1のようになる。実際の政党の収入構造を各類型の示す資金源にあてはめてみると、2016年には、カルテル政党と大衆政党ないし包括政党の特徴と合致する政党がみられることになる。政党交付金が51%以上の割合を占める政党は、カルテル政党的な収入構造をもつものとして扱うことができ、交付金が相対的に最も大きな割合を占めていることから、社民党もこのカテゴリに分類できる。事業収入を黨員や支持者からもたらされる資金として捉えると、公明党と共産党は、大衆政党や包括政党に該当する。今日の政党がもつ資金源と政党類型で論じられてきた資金源との間には互いに重なりがみられる。

しかし、政党の収入構造の分析に際して、既存の政党類型をそのまま適用することは適切ではない。分析の焦点を各党の資金源に絞ることは、各類型にみられるほかの特徴を捨象することになる。資金源が政党組織の特徴の一つであるとしても、各類型は複数の特徴の組み合わせから成り立っているのであり、ある一つの側面を検証するのに、政党の全体像を想起させるような用語を使用することは、検証結果に対する誤解を招くおそれがある。

また、類型論には、政党組織が変容していくものであるという理解が内包されており、この点も、類型論を政党収入の分析に援用することができない理由となる。既存の類型を援用して考えると、政党の資金源に変化がみられたとき、事例によっては、前段階の類型への回帰が起こりうる。たとえば、収入のウェイトを助成金に置いていた政党が、翌年には党費を中心とした収入構造になっ

たとき、既存の類型を援用すると、「カルテル政党」が「大衆政党」に変化したことになる。政党組織論においては、時系列的な変遷が前提にされており、このような変化は類型論の展開に沿うものではない。類型論は、各党の資金源を区別する手がかりになる一方で、フレームワークとしてそのまま援用することはできない。したがって、類型論とは異なる枠組みを用いる必要がある。

3 政党収入の3つのパターン

(1) 政党助成型

表1をもとにすると、政党の資金源は、個人によるもの、企業、支持団体からの献金、政党助成の3つに大別することができる。収入構造を分析するにあたって、3つの資金源をパターン化する。最初に挙げるものは、交付金が最も大きな割合を占めているケースにあたる「政党助成型」である。これには、年間収入における政党助成の重要性が強調され、政党類型のうち、カルテル政党が対応する。カツツとメアによると、カルテル政党は互いに共謀して政党助成制度を導入し、既成政党の資金力を高めるとともに、新党の参入を阻害するという（Katz and Mair 1995）。しかしながら、助成金が主な収入源であったとしても、すでに制度が運用され始めている条件のもとでは、必ずしもカルテル政党の文脈と合致しない。1995年以降に登場した政党は、ともすれば政党交付金の受給を前提に結成された可能性もある（山本 2010）。世界的にみても、政党助成制度は多くの国で採用されており、一国単位の政治をみる場合にも、制度の存在が前提条件になりつつある（van Biezen and kopecký 2007; van Biezen and Kopecký 2014）。

さらに、助成制度の導入に携わった政党があったとしても、新党の参入を阻害したとか、既成政党の立場を強めたことにはならない。これらの点を考えると、政党助成を中心にした収入構造であっても、カルテル政党の特徴の一部がみられたにすぎない。カルテル政党を念頭に置きつつも、全体像を示すものと区別するために、交付金が最も大きな収入源となっている政党を「政党助成

型」とする。

(2) 個人主導型

二つ目は「個人主導型」である。幹部政党や企業政党の一部が該当し、主に、議員や候補者個人と資金提供者がイコールの関係で結ばれるケースが該当する。幹部政党は、個人での活動を主体とする集団であり、資金の収集方法においても個人が中心になる。幹部政党の場合には、制限選挙の時代という背景があり、普通選挙制のもとに存在している政党を幹部政党型と理解することはできない。それに加えて、幹部政党の場合には、選挙の期間にのみ活動する政党が念頭に置かれている。活動期間が限定されているからこそ、参加者による持ち寄りのみで資金を賄うことができる。現代において、選挙期間にのみ活動するような政党は想定されない。選挙期間にのみ資金を必要とする政党と、恒常的に資金を求めながらも、個人の資本をベースにしている政党とは区別される必要がある。

このように考えると、1990年代から今日に至るまでの期間に存在する政党がモデルとなっており、恒常的な組織活動を展開するという点で、企業政党には、収入のパターンとしての適用可能性があるように思われる。しかし、この類型には、個人による資本のほかに、外部から資金提供が行われる可能性が含まれている。政党収入の分析においては、資金提供者が政党に所属する議員および結党メンバーであるのか、それとも、党員や支持団体を含む支持者であるのかを区別することが求められる。企業政党の資金源には両者が含まれており、収入パターンとして用いることは難しい。

ただし、議員ないし候補者個人による献金がそのまま政党の収入に結びつくことは、今日においても観察される可能性がある。新党にとって、党員や支持団体を集めることは容易でないため、議員や結党メンバーが資金を持ち寄るケースも存在しうるであろう。そこで、二つ目のものを「個人主導型」とする。

(3) 支援者提供型

三つ目には、「支援者提供型」が挙げられる。大衆政党ないし包括政党、企業政党の一部に基盤がある。これには、党費や支持団体による献金が主な資金源になっているケースが該当する。留意すべき点は、リソースの供給者を「黨員」や「支持者」とみなしていない点である。日本の事例をみると、機関紙およびグッズや政治資金パーティーの収益が認められていたり、黨員よりも結びつきの緩い「サポーター」制度が採用されていたりしており、資金提供者がみな黨員とは限らない。

また、寄付や献金が行われることと、出資者が各党を支持していることをイコールの関係で結びつけることはできない。これには、データの制約によるものと、政治資金規正法によるものの二つの理由がある。第一に、政治資金収支報告書にもとづく情報のみでは、ある政党に寄付や献金を行った者が本当に献金先の政党を支持しているのか否かを判断することができないからである。仮に、支持しない者がいる場合に、彼らと支持者とを区別する術がない。また、資金提供は年間を通じて行われるため、出口調査のように、ある時点に限定して政党支持を尋ねることができない。資金提供者を「支持者」として捉えると、一度でも資金提供を行った者は、年間を通じて当該政党を支持していたとみなされる。第二に、同じ人や団体が複数の政党に資金を提供するケースがみられる可能性があるためである。政治資金規正法では、一個人や一企業が行う献金の総額に対して上限が設定されているものの、一度、献金を行った政党と別の政党に献金をすることを禁ずる項目はない⁵。支持者や企業は、複数政党への献金が認められている⁶。

他方で、資金提供を行うものは、自らコストを支払い、政党に資金を融通している。政党を支持しているか否かを区別することはできないが、彼らは、資金を提供した政党に敵意や心理的距離感をもつ人々ではないと推測される。そこで、個人、企業、団体を包括しながら、政党支持者とは異なる概念を用いるために「支援者提供型」とする。

(4) 収入パターンの分類

以上の3つのパターンを援用して各党を分類し、収入構造がどのように変化していくのかを分析する。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が対象になる⁷。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、新たな政党のみが対象になる⁸。

各パターンへの分類は、いくつかの収入項目を合算した金額にもとづいて行う。銀行からの借入金は、銀行側による事業の一環としての性格をもつ可能性があるため、収入総額から除く。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。はじめに、政党助成型か否かの分類を行う。ここでは、各党の年間収入に占める政党交付金の割合が相対的に最も大き

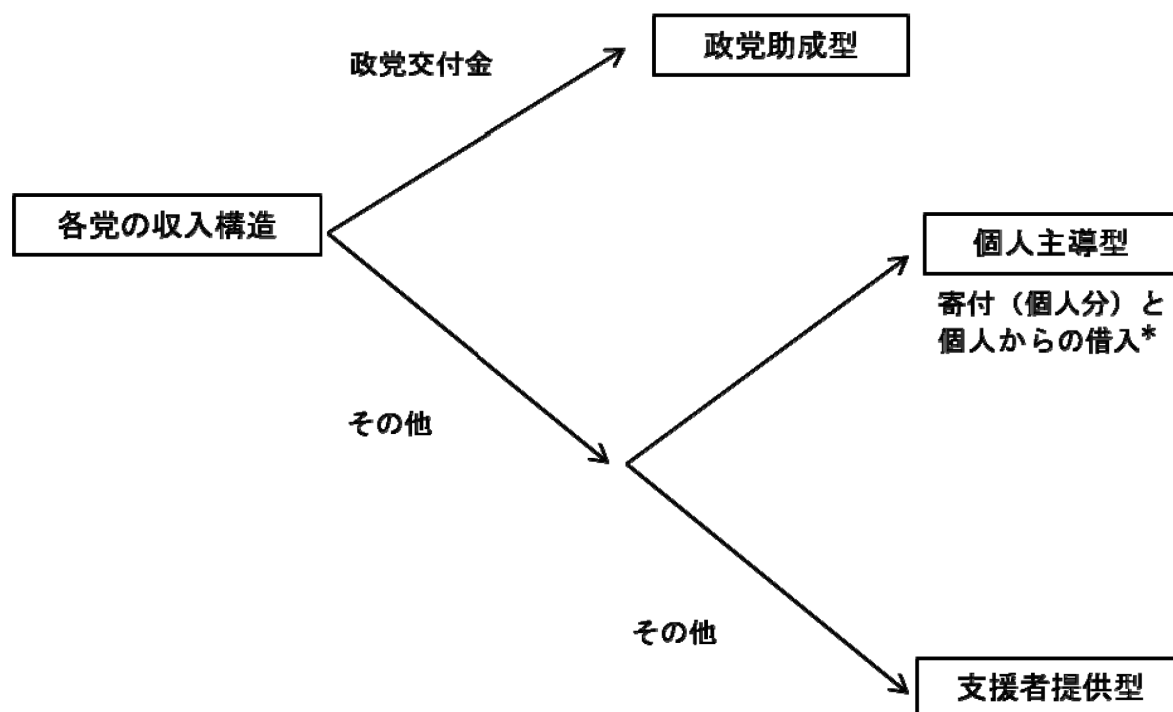


図2 収入構造のパターン

* 分党に際しての資金の振り分けなど、新党結成の経緯を考慮したものもある

出典：筆者作成。

な場合とそうでない場合を区別し、前者にあたるものを政党助成型とする。これに該当しない場合には、次の区分段階に移行する。この段階では、政党助成以外の項目が大きな割合を占めるケースが該当し、個人主導型とされる。分類に際しては、「寄付」の項目における「個人分」と「借入金」が大きな割合を占めているものを個人主導型とする。支援者提供型は、このいずれにも属さない場合とする。対象とする全ての政党から、政党助成が中心の政党と個人による資金が中心の政党を除くことにより、党費や献金に比重がかけられているものを残すことができる。

4 収入構造の変化

前節で定めた基準をもとに、1995年以降の政党における収入構造を時系列的に並べていくと表2のようになる。登場した時期や国会での勢力に違いがあるにもかかわらず、各党の収入構造は政党助成型であった。全ての党が政党助成型を経験し、15党のうち、5党が結成された年からこの類型に該当した。それ以外の政党も、2年目以降には助成型に移行した。1年目に個人主導型と支援者提供型に該当した政党は、それぞれ6党と4党であった。翌年、これらはいずれも政党助成型になった。

各党の通時的な傾向を見比べると、収入構造には、個人主導型から政党助成型への移行と、支援者提供型から政党助成型への移行がみられる。各党は、助成型の収入構造が維持され、他の類型には変化しない。では、各党の収入構造は、政党助成型になると固定するのか、それとも、2年目を迎えた時点での特徴が継続するのか。この点を明らかにするために、助成型に移行するとき、収入構造にはどのような動きがみられるのかを観察する。収入構造が変化する政党には、民主党、自由党、保守党、国民新党、新党改革、たちあがれ日本、生活の党、日本維新の会、次世代の党がある。

表2 各党の収入構造のパターン

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	
政党																						
民主党	個人 資本	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成
フロムファイブ		政党 助成																				
自由党			個人 資本	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成															
保守党					個人 資本	政党 助成																
保守新党							個人 資本															
国民新党										支援者 提供	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成	政党 助成
新党改革																						
みんなの党																						
たちあがれ日本 ～太陽の党																						
国民の生活が第一 ～日本未来の党 ～生活の党～自由党																						
日本維新の会																						
次世代の党 ～日本のこころ大切に ～日本のこころ																						
維新の党																						
日本を元気にする会																						
おおさか維新の会 ～日本維新の会																						

出典：筆者作成。

民進党は、改称前の民主党が結成された1996年に4,131,718,363円の収入があり、銀行からの借入金を差し引くと2,831,718,363円であった。このうち、1,680,000,000円は、鳩山由紀夫、邦夫から借り入れられたものであった。この金額は、年間収入の59.33%に相当する。政党交付金も受給していたが、1996年は436,981,000円にとどまっており、全体の15.43%であった。しかし、結成から2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。年間収入は3,593,354,296円であり、そのうち、交付金は、2,736,239,000円であった。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1年目の党財政を支えるための措置であった（後1999; 138-140）。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。

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1年目は、個人主導型に分類できる。これは、小沢個人の存在感が色濃く反映された政党であったこと、収入においても、小沢の影響力が行使されたと考えられるためである。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。この資金を除けば交付金の割合が高まるため、政党助成型に分類されることになる。しかしながら、この資金は当時の政治的文脈を踏まえつつ解釈する必要がある。

新進党の末期、党首の小沢は交代を求める声を受けて党首選挙を実施した。再選した小沢は、党首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、政党交付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⁹。分党の決定と同様に、新進党本部が持っていた資金についても、執行部の間で何らかの取り決めが行われたものと考えられる。当時、小沢は党首を務めており、分党の方針をおし進めた。このとき、資金の分配についても一定の影響力を行使したものと推測することができる。

この点を重視して、新進党からの振り替え金を小沢の主導力によって確保された資金とみなし、「個人主導型」に分類した。翌年からは、党費収入や事業収入が計上されたが、交付金の割合は他の項目を上回るものであった。年間収入に占める割合は、2000年、2001年と90%に迫っていた。

2000年、自由党所属議員の離党により保守党が結成された。当初は政党助成法上の交付対象にならず、年間を通じての助成を受けることができなかった。そのため、設立時の収入構造は、参加メンバーからの借入金が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、1年目の時点で、すでに政党助成型に近い収入構造であったといえる。2年目には交付金が57.04%に達し、助成型に移行した。政治資金パーティーを複数回開催し、201,120,000円の事業収入を得ているものの、政党交付金は428,955,000円にのぼった。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円にとどまり、年間収入における比率は高くなかった。

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、亀井静香ら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、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、発足当初から支援団体を確保していたといえる。しかしながら、同規模の献金が維持されなかったため、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経由して献金し続けたが、交付額には及ばなかった。その結果、年ごとに開きがみられるものの、交付金の割合が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2億円を超える資金が国民新党に寄付されているが、この年に交付された額は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¹⁰。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。資料の制約上、これらの資金が結党メンバーから提供されたものであるのか否かを追跡することは難しい。政治資金収支報告書の要旨に記載されている情報からは、党所属の議員ないし候補者からの献金があったという事実が観察されるのみである。しかしながら、資金提供を行った支部数と新党結成に参加した議員数が一致していること、資金提供の名目が「寄付」ではないことから、「個人主導型」に分類した。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の献金もみられたが、主な収入項目は政党交付金であった。

たちあがれ日本の1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、寄付を合計すると、58.84%になる。寄付の項目の個人分も、当時の結成メンバーによるものではない。それゆえ、ここでは「支援者提供型」とした。翌年、総収入が17,726,237円に増加したが、党費や寄付は減少した。代わりに、政党交付金が1億円以上増加し、全体の77.36%を占めた。

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¹¹。この党の1年目の収入構造は複雑なものになっている。2012年の報告書によると、年間収入が1,454,105,065円であった。このうち、最も大きな割合を占めているのは、収支報告書上での「その他の収入」である。この年には政党交付金を受給していないため、交付金以外の別の項目の収入が該当した。最大額の項目は「債務引き受けに係る対価」で、次いで大きなものは「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、検証から除く。すると、「債務引き受けに係る対価」が全体の約80%を占める。この資金は、出所が不明瞭な資金であるが、生活の党が引き受けた「債務」をみ

ると、小沢一郎の個人的な影響が浮かびあがる。

2012年には、亀井静香後援会から新たに2億円を借り入れており、資産に計上されている。このほかの借入先には、改革国民会議、陸山会、改革フォーラム21が報告されている。陸山会は小沢の政治資金団体で、残りの二つは小沢の関連団体である。このことから、生活の党が得た「対価」にかかわる「債務」は、いずれも小沢に関連する団体から借り入れた資金であったことがわかる。それゆえ、2012年における生活の党の収入は、小沢の主導したものであると捉えることができ、「個人主導型」のパターンに位置づけることができる。

翌年、生活の党は1,048,642,976円の収入を得ていた。このうち、政党交付金は787,870,000円あり、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。翌年以降も交付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1年目には政党交付金を受け取っておらず、寄付と借入金が主な収入源で、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。名目は「個人分」で、所属議員による資金提供ではあるものの、彼らは政党の設立者に限定されるものではなく、政党メンバーとしての性格がみられることから、支援者提供型とした。しかし、翌2013年には、2,956,205,000円の交付金が供給され、年間収入の72.12%を占めることになった。この年の個人分の寄付は、14,754,889円にとどまり、政党交付金を大幅に下回る。この年に行われた所属議員からの徴収は、新党改革でみられたものと同様に、政党支部から本部への資金移動というかたちで行われていた。日本維新の会は、2013年に太陽の党と合流し、その後、2014年に分裂する。

維新が分裂し、結いの党との合流を目指す議員らが「日本維新の会」を再び設立したとき、合流に反対した議員らによって設立されたのが次世代の党である。同党は、後に「日本のこころ」に改称した¹²。2014年の年間収入は

1,521,755,941円で、日本維新の会の分党に際して振り分けられた資金と政党交付金が40.67%、39.70%を占めた。振り分けられた金は交付金額と肉薄しているが、相対的にはこの金が最も大きな割合であること、日本維新の会の分党と資金配分には、次世代の党の最高顧問に就任した石原慎太郎が関与していたと考えられることから、2014年を「個人主導型」とした。1998年から1999年にかけての自由党と同じように、振り分け金には継続的な収入としての性格がないため、翌年には政党交付金が最大の収入項目となった。2015年には党費の徴収や献金による収入がみられるものの、12,692,000円と5,024,111円にとどまった一方で、631,261,250円が交付された。2015年、2016年ともに政党助成型の収入で、65.76%、85.73%に達する。

収入構造が変化した政党の様子からは、各党とも、1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がみられた。すなわち、収入構造は、2年目以降に固定化するものと考えよりも、他の項目に比べて多額の交付金が支給されるために、結果として政党助成型の収入構造が維持されるといえる。

5 政党助成制度の課題

1995年以降に登場した政党には、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、政党助成型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、政党助成型には移行するが、個人主導型や支援者提供型には移行しない。収入構造の変化は、政党の発足時に交付金以外の財源をもちながらも、2年目以降には、それらの財源が失われるか、維持されたとしても金額面で交付金に及ばないものとなるために生じたと考えられる。1年目に最も大きな割合を占めていた項目が縮小する現象は、「個人主導型」と「支援者提供型」の両者にみられた。「個人主導型」では、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が収入の中心になっていたが、これらは恒常的な資金源になりえず、翌年以降には引

き継がれない。「支援者提供型」における資金源の縮小は、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、1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。全15党は、政党助成制度の導入に携わった政党ではないが、結果的に、交付金を軸とする収入構造になった。

政党助成型に向かう変化の過程に注目すると、結成から2年目以降の間には、交付金を上回る規模の資金源を獲得できていないことがわかった。たとえば、国民新党は結党時点から支持団体による献金を確保していたが、翌年には交付額が献金額を上回り、結果的に政党交付金が収入の中心になった。各党の収入構造が政党助成型に移行するとき、交付金が支給されているだけでなく、自主的に得られる財源の減少がみられた。これらの点から、政党の収入と政党助成のかかわりについて、次の二点を指摘できる。

第一に、日本の政党助成制度は、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型に移行するという点は、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示している。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。自民党と民主党以外の政党は、全体の20%を分け合ってきたことになる。それにもかかわらず、本稿でみてきたように、各党の収入においては交付金が最も大きな割合を占めていた。それゆえ、各党の収入において交付金が大きな割合を占めるのは、各党への配分額が自主財源を上回るからであり、政党交付金総額によるものである。各党の受給する金額について考えるには、配分額の算出方法のみならず、政党交付金の総額を含め、政党助成の枠組みそのものに目を向ける必要がある。

第二に、新党が自らの資金源を持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、交付金の割合が高いということは、交付額が多額であることを示している一方、逆の見方をすると、交付金に比べて党費や献金などといった自主的に集められる資金が相対的に少ないと理解することもできる。とりわけ、結成から2年目以降に全ての党が政党助成型になることを踏まえると、政党は、党費を納める黨員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。

この点には、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が影響している（山本 2010）。政党助成制度が導入されたことにより、現職の国会議員であれば、組織としての財源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（岩崎 2011）。

政党助成は、他の資金源を消滅させるものではない（Pierre et al; 2002: 22）。各党は、助成金を得たとしても、資金の移動を通じて、政党と支持者や支援団体との結びつきを維持する。しかし、今日の日本の様子を見ると、収入面においては、交付金が最も大きな資金源になっており、他の収入源がほとんど機能していないケースがみられるとともに、各党の収入構造は、互いに類似している。各党の特性を区別する基準が希釈されたといえる一方、交付金を主たる資金源としない政党が登場したとき、それらがどのように資金を調達しているのかについて明らかにすることは、現代において、政党と社会との結びつきを再検討する契機になる。

さらに、政党の収入が変化したこと、特に、政党が助成金を資金源とするようになることを議会制民主主義の枠組みの中でどのように捉えることができるのかという点について問われる必要がある。議会制民主主義が政党を中心とし

て作動していることは明白である。収入構造に焦点を当てた分析を行うことで、議会制民主主義の主役といえる政党が姿を変えてきたことが明らかになった。政党の収入、あるいは政党助成について論じることは、現代の議会制民主主義における新たな課題について考えることにもつながる。

日本において、対象とした全ての政党が「政党助成型」を経験していることは、カルテル政党論の指摘に重なる。カルテル政党論は、政党が社会の側を離れ、国家の側に移行することを指摘し、その指標の一つとして国家資源の獲得を挙げる (Katz and Mair 2018)。政党助成の受給だけがカルテル政党の特徴を示すのではないとしても、1995年以降に登場した全ての政党が交付金を資金源とすることは、政党政治の変容を示唆している。

- 1 政党本部名義で提出しているものに限定している。
- 2 「政治資金収支報告書の要旨」によると、公明党の場合には「公明新聞」の売上による収入が大きな割合を占めている。共産党は特定の紙誌名を記載しておらず、「新聞・雑誌発行」が最大の収入源になっている。
- 3 総収入額をみると、2013年以降は、自民党が共産党を上回っているが、2012年以前は、ほとんどの年で共産党が自民党を上回っていた。なお、共産党は一度も交付を受けていないため、自民党に匹敵する資金を自主的に確保していることになる。
- 4 政党の類型については、Panebianco (1982) や Gunther and Diamond (2003), Carty (2004) などでも論じられているが、本稿では、Krouwel (2006) に依拠して、5類型を扱う。
- 5 政治資金規正法では、個人による献金と企業・団体による献金とが区別されており、学術的にも、両者は個別に論じられる。たとえば、個人献金を論じているものに白鳥 (1995) を挙げることができる。白鳥 (1995) は、個人による政治献金は積極的に奨励されるべきであるという見解を述べている (白鳥 1995)。企業献金の在り方については、法学的な見地から批判的な見方をするものがある (坂口・三枝・豊岳・吉田・江島 1998)。
- 6 現職議員や候補者に対する献金も同様の扱いとなる。
- 7 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。
- 8 フロム・ファイブと1998年に設立の自由党が該当する。

- 9 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。なお、離党や分党に際しての状況は、伊藤（2003）、浅川（2005）の他、『朝日新聞』と『読売新聞』を確認した。伊藤（2003）と浅川（2005）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参考にした。
- 10 1998年に結成されたものとは別の政党である。
- 11 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。
- 12 2017年総選挙で当選者を輩出できず、現職の議員がいなくなったため政党要件を喪失した。

引用文献一覧

日本語文献

- 浅川博忠（2005）『「新党」盛衰記：新自由クラブから国民新党まで』講談社文庫。
- 伊藤惇夫（2003）『政党崩壊：永田町の失われた十年』新潮新書。
- 岩井奉信（1990）『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。
- 岩崎正洋編（2011）『政党システムの理論と実際』おうふう。
- 氏家伸一（1986）「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、173-196頁。
- 後房雄（1999）「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、137-155頁。
- 坂口光男・三枝一雄・豊岳信昭・吉田善明・江島晶子（1998）『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。
- 中北浩爾（2012）『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書。
- 広瀬道貞（1989）『政治とカネ』岩波新書。
- 待鳥聡史（2015）『政党システムと政党組織』東京大学出版会。
- 山本健太郎（2010）『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。

外国語文献

- 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。
- Duverger, Maurice (1951) *Les Partis Politiques*, Libraire Armond Colin. 岡野加穂留訳

- (1970) 『政党社会学：現代政党の組織と活動』 潮出版社。
- Katz, Richard S., and Peter Mair (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.
- Katz, Richard S., and Peter Mair (2018) *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford University Press.
- Kirchheimer, Otto (1966) 'The Transformation of the Western European Party System,' In Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton: 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.
- 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.
- Panebianco, Angelo (1982) *Modelli di Partit: E Potere Nei Partiti Politici*, Societa Editrice IL Mulino, Bologna. 村上信一郎訳 (2005) 『政党：組織と権力』 ミネルヴァ書房。
- 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.
- 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.
- van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecký (2007) 'The State and The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, pp. 235-254.
- van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecký (2014) 'The Cartel Party and The State: Party-State Linkages in European Democracies,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, pp. 170-182.