

2024年1月16日

政治にかかわる資金の透明性確保を求める意見書

公益財団法人政治資金センター
代表理事 佐藤 哲也
特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
理事長 三木 由希子

政治資金収支報告書への政治資金パーティー収入の未記載と、未記載分のパーティー券収入の国会議員へのキックバック、裏金化が問題になっています。未記載・裏金の問題になっているのは自民党の派閥の政治団体ですが、これは政治資金規正法が持つ構造的な問題により引き起こされており、今問題になっている政治団体だけでなく、すべての政治団体で同じことが起こり得る状況にあります。

1948年に制定された政治資金規正法は、大きな政治汚職・腐敗事件を契機にしてこれまで改正が繰り返されてきましたが、そのたびに抜け穴の多い法制度であることが指摘されてきました。換言すれば、立法府がその抜け穴を放置してきたということであり、政治の信頼低下を回避するために必要な措置を怠ってきたということです。

今、問題になっている政治資金パーティーの問題は、国会議員及びその関連政治団体が政治資金規正法を遵守していないというだけでなく、その背景には法が要請する政治資金の透明性とは相いれない法規定のグレーな領域が、不透明な資金の流れを作っている実態があると同時に、違法でなければよいという政治団体の基本認識があると言わざるを得ません。顕在化しているのは、資金の透明性を向上させ信頼低下を回避することよりも、不透明さを維持することで自らの利益を守る政治の姿です。

政治にかかる資金の収支や構造の公開性・透明性を高めることは、今の政治に課された最低限の課題です。中途半端な制度改正ではなく、今起こっているような問題や不透明さによる政治信頼低下の原因を特定し、それに対する効果的措置を講ずることが強く求められます。

公益財団法人政治資金センター及び特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウスは、こうした状況認識のもと、少なくとも次に述べるような法制度の改正等を行う必要があると考え、意見を述べます。また、これらの点について具体的に検討することを強く求めます。

連絡先：NPO 法人情報公開クリアリングハウス
東京都新宿区四谷三栄町 14-7 芝本マンション 403
TEL.03-5269-1846 E-mail icj@clearing-house.org

1 議論・検討の枠組みの透明性・公開性の確保

政治資金規正法をはじめ関連制度についての検討は、政党間での協議など非公開でかつ記録の作成・公開をしない場で行うのではなく、有識者などの知見を反映し公開の会議で行うこと

2007 年の政治資金規正法改正で現在の形態になっているが、政党間での協議で改正案が検討され、非公開の場で記録の公開もなく改正案が国会に提出されており、その経緯についての十分な記録がない。政治資金の問題の当事者である国会議員及び政党間の協議で改正等の検討・議論を行うのではなく、議論と検討は公開の場で行い、公的な記録を残し公開する必要がある。

2 政治にかかる資金の公開性・透明性のためのデジタル化

政治資金収支報告書のオンライン提出の義務化、インターネット公開の義務化、収支情報を機械判読可能なデータで取得し公表するため、法 19 条の 15、法 20 条を見直し必要な規定を設けること

政治資金規正法（以下、法）19 条の 15 は国会議員関係政治団体についてはオンライン提出に「努めるものとする」と定めているが、オンライン提出はあまり利用されていない。仮にオンライン提出がされていても、その情報が機械判読可能なデータとして利用可能なものになっていない。現状は、紙文書を PDF ファイルに変換して公開しているにとどまるため、政治資金の収支の報告が適切になされているのかという分析・評価自体が極めて困難である。収支報告書を公開してはいるが、分析等を困難にすることでその収支が不透明なものになっている。

また、法 20 条 4 項は収支報告書の要旨の公表を定めたもので、要旨の公表に代える手段として収支報告書のインターネット公表を可能とするに留まっている。そのため、一部の県では収支報告書のオンライン公開しておらず、また国会議員関係政治団体の収支報告書のみオンライン公開をしているところがある。これらの県では、県庁まで収支報告書を閲覧しに行くか、情報公開請求により費用をかけてコピーを取得しなければならず、収支報告書へのアクセスを物理的に制限している状態にある。

以上のことから、収支報告書のオンライン提出を義務付けること、収支報告書はインターネット公表とすること、機械判読可能なデータでの公開をすることを法制度上明確に定めることを求めるものである。

政治団体と政治資金収支報告書が、都道府県、総務省に分散していることが不透明さを助長していることから、国において共通のプラットフォームを作り、一元的に情報の検索等が行えるようにすること

政治団体の届け出と収支報告書の提出は、一つの都道府県でのみ活動する政治団体は各都道府県に、2以上の都道府県で活動する場合は総務省と分かれている。政治団体や収支報告書の情報は分散しており、同じ国会議員の政治団体であっても、総務省や各都道府県選管に分散して公表される状態にある。制度を熟知していなければそもそも探索自体が非常に困難であり、不透明さの原因となっている。収支報告書の公表がされていても、情報にたどり着くための障壁が多く透明性と公開性を損なっている。

法32条は政治資金の規正に関する事務についての国庫負担を定めており、収支報告書の公表、少額領収書等の写しの開示に要する費用、収支報告書の保存に要する費用等は国庫が負担するものとなっている。こうした措置に加えて、国で政治団体情報及び収支報告書の公表を行う共通のプラットフォームを作成し、データの標準化を行い、1か所ですべての情報を横断的に検索・参照できるようにすることが、公開性・透明性確保のために不可欠である。

政党交付金使途報告書、選挙運動費用収支報告書、国会議員資産等報告に関する法改正を行い、政治資金規正法と同様にオンライン提出義務化、インターネット公表義務化、機械判読可能データの取得・公表を可能とする法改正を行うこと。

政治資金収支報告書はインターネット公開が一部の県を除き行われ、法でも不十分ながら閲覧以外の方法での公開を可能とする規定を設けている。一方で、毎年315億円以上投じられる政党交付金の収支報告書、選挙運動費用に関する報告書は、政党助成法、公職選挙法で閲覧しか規定されておらず、写しの交付については情報公開請求をする必要がある。また、総務省は政党交付金使途報告書をインターネット上で閲覧できるようにしているが、法規定が「閲覧」となっているため、プリントアウトもダウンロードもできないものになっている。

加えて、国会議員資産公開法も同様に資産等報告書について閲覧のみ規定しており、コピーをすること自体ができない。そのため、議員会館に閲覧に行かなければならず、「国民の不断の監視と批判」を法目的としながらアクセスに物理的制約を課すことで、国民の目から遠ざけている。

閲覧による公開は、透明性・公開性の確保という観点から極めて限定的な公開であり、真に情報を公開にしているとは言えない。政治にかかわる資金に関して求められている透明性のうち、情報へのアクセスに関しては、政治資金収支報告書だけでなく、政党交付金、選挙運動費用についても同レベルであるべきで、資産公開についても同様である。

3 政治資金の収支の透明性・公開性の向上のための規制強化

事実上の企業・団体献金規制を有名無実化する政治資金パーティーないしそれに類する事業による収入を禁止し、政党・政治団体の収入は個人寄付、団体への会費・党費、機関紙誌の発行などに限定すること

政治資金パーティーの問題点はさまざまあるが、特に問題なのが政治団体への企業・団体献金禁止を有名無実化していることである。企業・団体によるパーティー券の購入は可能であり、また主たる購入者の一つが企業である。そしてパーティー券収入から関連支出を差し引いても、9割以上が政治団体の収入になる場合がある。パーティー券収入という名目であっても、その性質は実質的には寄付と同等のものであり、形を変えた企業・団体献金と言わざるを得ない。また、昨今では例えばオンラインで行う会合で高額の参加費用を徴収しているが、政治資金パーティーに該当せず規制対象とならずに資金集めをしている方法が見られる。企業・団体による参加費用の支払いは量的な規制もないが、収益率は高く事実上の寄付である。企業献金化している政治資金パーティーやそれに類する事業による資金調達を禁止することで、実態と法を整合させるべきである。

また、企業・団体献金を禁止する代わりとして公費による政党交付金の仕組みを設けた経緯からすると、政党・政治資金団体への企業・団体献金が存続していること自体に問題がある。企業・団体は自らの献金行動について収支報告等を報告し公表を行う仕組みもなく、その影響力の行使を監視することが困難である。不透明性は企業や業界団体などと政治の関係の不健全さを温存させるだけであり、政党・政治資金団体への企業・団体献金も禁止する必要がある。

政党（政党支部を含む）から国会議員や公職の候補者個人に対して寄付金として政策活動費を支出することを禁止し、すべて政治団体に対する寄付としその収支の透明性・公開性を確保すること

法 21 条の 2 第 1 項は、選挙運動を除き国会議員など公職者や公職の候補者個人の政治活動に関して寄付を行うことを禁止しているが、同第 2 項で政党が行う個人への寄付を例外としている。政党や政党支部は国会議員など個人に対して寄付ができるため、「政策活動費」という名目の寄付として、国会議員個人に多額の資金が渡っている。政策活動費は、「寄付金」という扱いになっているために課税対象にもならず、政治団体に同じように資金提供した場合と異なり、その収支を明らかにする必要もない闇に消える資金となっている。このような仕組みが残る限り、政治資金には透明性・公開性が確保されたとは言えない。

そもそもこの規定の趣旨は、「政党の公職の候補者に対する支出は、政党の政治活動の主要な一翼を担うべきものとして行われるものであり、また、政党と公職の候補者の関係の本質に照らし、それが、公職の候補者の私的経済へ流用されるとは考えられないことによるものである」（『逐条解説政治資金規正法〔第二次改訂版〕』）とされている。この趣旨を踏まえれば、政党の政治活動と同等の収支の公開が必要だ。さらに問題の本質は、私的経済への流用が問題なのではなく、それが政治活動として何に使われたのが闇の中にあることであり、このような規定を残しておくことは透明性・公開性を損なうだけである。

政治資金の収支は現金での取引ではなく客観的に収支が記録され、かつ政治団体により改変不可能な方法でのみ行うようにすること。例外的に行うことを認める場合は、例外が常態化しないような歯止めを定め、改変不可能な方法による記録の作成をすること

政治資金パーティーをめぐる今の問題は、現金による集金が行われていることによってその全体像がもはや把握できないものになっている。パーティー券は 20 万円以上、寄付金は 5 万円以上であった場合は、購入者や寄付者の情報を収支報告書に記載しなければならないし、それ以下のものであっても収支に反映しなければならないが、そもそも現金でトレースできない収入は、どこかに消えていてもわからない制度的な構造問題がある。今、政治資金パーティーで問題になっている政治団体だけでなく、構造的にはすべての政治団体で同じことが起こり得るということであり、問題があっても把握するすべは基本的にはない。

このような構造的な問題を残したままでは、いくら透明性・公開性を高める措置を行ったとしても、有名無実化するだろうし、また政治に向けられている不信感は解消されない。それだけ政治に対する信頼は地に落ちているという前提のもとに、収支の決済は改変不可能な記録が残るものに限定すべきである。それにより難い場合があるとしても、極めて限定的でかつ改変不可能な方法による記録の作成を義務化する必要がある。例えば、オンライン収支報告のスキームを用いて、収支について報告を即時的に行うような方法が考えられるだろう。

4 収支報告書自体の透明性・公開性の向上

収支報告書の提出は年に 1 回、12 月末締めで提出期限が翌年 3 月末となっているが、年間の提出頻度を複数回にし、提出期限もより短くすること。それに伴い、収支報告書の定期公表が例年 11 月になっているものを、提出後ただちに公表とすること

1948年に政治資金規正法が制定された当時、収支報告書は年3回（4月30日、8月31日、12月31日現在のもの）の提出で、提出期限は10日以内であったが、1975年の法改正で年1回、3か月以内という現行制度になった。また公表時期が収支報告書の提出期限から約8か月後の11月に例年行われているのは、官報・公報に掲載するための政治資金収支報告書要旨を作成するために一定の期間を要することを前提にしたものと考えられる。

そして法20条の3第1項は、要旨の公表前は収支報告書の情報公開請求があっても、決定を行わないとの規定を設け、秘密扱いにしている。結果的に、例えば1月にあった寄付や政治資金パーティー収入は、翌年11月まで情報が公開されず、2年弱その実態を明らかにしないでよい仕組みになっている。

収支報告書のオンライン提出を義務化し、かつ機械判読可能なデータでの提出とし、各政治団体の日々の収支情報の管理自体をデジタル化し、収支自体の決済方法を客観的に記録されるものにして収支管理システムと連携させれば、収支情報の提出自体は容易になる。その情報をそのまま公開すればよいので、より頻繁に収支報告を行い、公開も短期間でできるようになる。請求書や領収書も電子的に取得すれば、保管スペースなども不要になる。デジタル化による即時的な対応ができるよう、法の規定を見直す必要がある。

収支報告書の訂正を行う場合の手続を定め、透明性・公開性を確保するための措置を法に規定すること。また、政党交付金、選挙運動費用の収支報告書についても同様の措置を講ずること

収支報告書に訂正等があるとき、どのような手続や方法で訂正等を行うかは必ずしも明確に規律されていない。差し替えが行われた場合は何が訂正等なされたのか確認できず、また提出した収支報告書に訂正や追加が行われて訂正等が確認できる場合も、その理由について特に説明・釈明がされているわけではない。

訂正等を行う場合は報告書自体の差し替えを禁止すること、何をどのような理由で訂正等したのかを提出した上でなければ、訂正等ができないことを法で明確に規定し、訂正を行った経緯が分かるよう、オンライン提出のシステムで記録が残るようにする必要がある。

また、政党交付金と選挙運動資金の収支報告書についても同様にする必要がある。

政治団体の借入金や資産等については、前年末の金額、当該年中の増減、翌年に繰り越す金額が分かるような記載とすること

政治団体は貸借対照表や財産目録の作成が義務付けられておらず、資産や資金の増減は一般的な企業・団体会計基準に照らしても極めて不透明なものになっている。一般社会で要請されている水準からすると、透明性・公開性を著しく欠いている状況は、政治団体だから許されるというものではない。少なくとも、資産・負債の増減が分かり経年的に整合性の取れていることが明確にわかるような記載項目にする必要がある。

収支報告書、提出された領収書、政治団体の保有する会計帳簿、明細書、領収書等及び振込明細書の保存期間は 3 年間となっているが、収支報告書と提出された領収書は廃棄を禁止し、その他については参議院の任期を踏まえ 7 年間保存とすること。また、政党交付金、選挙運動費用の収支報告書についても同様の措置を講ずること

法 21 条の 2 第 1 項では、収支報告書は要旨の公表した日か 3 年間を保存期間としている。これと平仄を合わせて、政治団体の保有する会計帳簿、明細書、領収書等及び振込明細書などについても 3 年間の保存期間としている。参議院議員は 6 年であり、選挙時点で任期中の収支報告書であっても廃棄済みとなる仕組みになっている。

また、国会議員など公職者は 1 期だけではなく複数回当選して継続して公職者の身分を維持し、公職の候補者として複数回選挙に出馬することも珍しくない。政治活動の透明性・公開性を考える場合、少なくとも公職者ないし公職の候補者である間は関係する政治団体の収支報告書は保存されるべきであろう。どのくらいの期間その立場にあるかは個人ごとに異なり、また政治団体の活動目的等も変わり得るので、政治団体ごとに個別にどのくらい保存を要するかは決められない。したがって、収支報告書については廃棄を禁止するべきである。

公文書管理法は保存期間を定め、保存期間満了時の措置として廃棄ないし移管のいずれかとするを行政機関に義務づけており、現行の仕組みでは収支報告書は「廃棄」の対象となっている。これを「移管」と措置するか、あるいはデータベース化して常用とし削除・消去はしない運用とし、一定期間後に歴史的文書として移管をすることでデータベースからの消去はできるようにするなどして、公文書管理法との整合性をとることは可能である。

また、内閣府公文書管理課長通知では、紙媒体を電子媒体に変換した場合、「当該電子媒体の文書を正本として管理することができ、その際、媒体変換前の紙文書は、保存期間を 1 年未満と設定できる」としている。現在、収支報告書は紙媒体での提出が通常であるが、インターネット公表のために紙文書が電子媒体に変換されている。また、領収書も電子媒体に変換し、これらを原本として紙文書を廃棄すれば、物理的スペースも問題にならない。今後、デジタル化を義務化すれば、そもそもこのような問題は生じない。都道府県選挙管理委員会に対しても同様に措置することで対応可能である。

政党交付金と選挙運動費用の収支報告書も同様の扱いとする必要がある。
なお、政治団体が保有する証票類や帳簿は最低7年間の保存期間とする。

5 政治団体と公職者の関係性の公開性・透明性の確保

国会議員関係政治団体の範囲が不十分であるため、法 19 条の 7 第 1 項第 2 号から「租税特別措置法 41 条の 18 第 1 項第 4 号に該当する」を削除し、届け出対象の政治団体の範囲を拡大すること

2007 年の法改正により国会議員関係政治団体の届け出制度が設けられたが、現状としては国会議員の後援会を名乗った政治団体が対象になっていないなど、きわめて不完全で不十分な制度になっている。法 19 条の 7 第 1 項第 2 号が、政治団体のうち寄付金控除制度の対象となる政治団体に国会議員関係政治団体を限定しているからだ。そのため、特定の国会議員（その候補者を含む）を推薦、支持することを目的としている政治団体であっても、届け出られていない政治団体が見受けられる。

国会議員関係政治団体にしなければ、1 万円以上の支出を収支報告書に記載し、1 万円未満の少額領収書の開示義務といった情報公開制度の適用外になる。例えば、政治資金パーティーをもっぱら開催することで資金調達し、寄付金控除制度の適用を受ける必要が政治団体としてないようなケースでは、国会議員関係政治団体として届け出ない方が透明性と公開性を低くすることができる。このような抜け穴は許されず、寄付控除制度の対象か否かを問わず、特定の国会議員やその候補者をもっぱら推薦・支援する政治団体は、国会議員関係政治団体として届け出を行うようにする必要がある。

派閥など法 5 条 1 項 1 号に定める政治団体に該当する団体についても国会議員関係政治団体の届け出と公開制度の対象とすること

特定の国会議員やその候補者を推薦・支持する政治団体だけでなく、政治上の主義又は政策を研究する目的を有する団体で国会議員が主宰するもの又はその主要な構成員が国会議員である政治団体については、国会議員関係政治団体として届け出、公開の対象にしなければ、政治資金の透明性の確保としては極めて不十分だ。今問題になっている政治資金パーティーはいわゆる派閥の政治団体が主催したものだが、該当する政治団体の収支報告書によれば、パーティーで集めた資金が国会議員関係政治団体への寄付などで分配されており、国会議員やその候補者の政治活動を支える資金源であることは明らかだ。いわば政党と同じような機能を果たしており、政党に準じた扱いにするのが適

当である。さらに、国会議員が主宰する政治上の主義又は政策を研究する目的を有する団体は、主宰国会議員の支持者や支援者などにより支えられていると考えられ、推薦・支持を目的にしていなくても実質に違いはないので、区別する必要はなく、国会議員関係政治団体としての届け出対象とする必要がある。

国会議員関係政治団体に留まらず、都道府県知事、市区町村長、都道府県議会議員、市区町村議会議員の関係政治団体についても、関係政治団体が分かるよう届出制度を導入すること

資金管理団体を除き、首長・地方議員を政治団体と紐づける仕組みはない。国会議員に限らず公職者や公職の候補者の政治活動の透明性確保の一環として、どの政治団体が該当するのかを明らかにする仕組みが必要だ。政治資金規正法の目的は「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにする」ことであり、こうした法目的を達成するには必要な仕組みである。

6 政治資金適正化に向けた措置

行政機関による調査権限を見直し、検察による捜査以外の方法で政治資金規正の是正を図るための権限を検討すること

法 31 条は、総務大臣又は都道府県選挙管理委員会が政治団体に収支報告書に関して形式上の不備について説明を求め、訂正を命ずることができる旨定めている。「形式上の不備」とは「添付すべき書面の添付がないとか、記載すべき事項の記載がない場合のように、一見して不備であることが明白な場合」（『逐条解説政治資金規正法〔第二次改訂版〕』）とされている。政治資金パーティー券収入の記載漏れといったことではなく、例えば記載しなければいけない欄に未記載である、足し算をすると計算が合わないといった極めて形式的な不備のようなものが想定されているということだ。

行政機関の権限については慎重に検討する必要があるが、例えば政治資金パーティーについて主催政治団体には 20 万円以上の購入者として未記載で、購入した政治団体側では支出で 20 万円以上支出していることについて、形式上不備であるが政治団体が異なることで何ら監督権限が及ばないような状況には問題があると言わざるを得ない。結果的にこうした違法行為の調査・捜査については検察頼みになり、不起訴になった場合は何の情報公開もされないという刑事司法制度上の問題もある。そのため、「形式不備」について監督を行う範囲を広げ、規制違反についての調査等を行う権限を付与することを検討する必要がある。

政治団体の代表者については法 25 条 2 項、法 12 条の規定を見直し、政治団体の会計についての責任を負うようにすること

収支報告書に関しては会計責任者の責任はさまざま規定されているが、政治団体の代表者については会計責任者と同等の責任を負うものになっていない。収支報告書の提出を定めた法 12 条各項は会計責任者に義務を負わせているが、代表者についても同様の義務を有するよう定める必要がある。少なくとも、会計責任者と代表者は収支に関して連帯して責任を負うようにする必要がある。

また、政治団体の代表者について選任監督上の責任のみ問う場合でも、法 25 条 2 項は、「政治団体の代表者が当該政治団体の会計責任者の選任及び監督について相当の注意を怠ったときは、五十万円以下の罰金に処する。」と規定しているが、「会計責任者の選任及び監督」とすることによって、選任と監督の両方について相当の注意を怠った場合のみ代表者は刑罰の対象になると限定されている。しかし、選任か監督のいずれかについて相当の注意を怠った場合に刑罰の対象となるよう、「選任又は監督」と改正し、代表者の責任を明確にする必要がある。

政治資金に関する規制の根幹でもある、寄附の違法な受取り、あるいは違法な寄付をした者に対する罰則を強化し、5 年以下の禁固または 100 万円以下の罰金をすること。また、その他の刑罰も見直し強化を図ること

政治資金パーティー収入の未記載問題では、主催政治団体の収入の未記載、政治団体からの国会議員関係団体に対する支出未記載という問題とともに、キックバックを受けていた国会議員の関係政治団体で寄付を受けたことの未記載・虚偽記載が刑事事件としては問題になっている。収支を明らかにすることで政治資金と政治活動の適正化を目的とする法の趣旨からすると、未記載・虚偽記載が大きな問題であることに疑問の余地はない。しかし、こうした問題が生じるのは、国会議員は個人として寄付を受けることが原則としてできないという規制に違反しているからである。

政治資金収支報告書への未記載・虚偽記載について法は 5 年以下の禁固または 100 万円以下の罰金を科しているが、一方で違法な寄附の受け取りあるいは違法な寄付を行った者に対しては 1 年以下の禁固または 50 万円以下となっているに過ぎない(法 26 条)。未記載・虚偽記載の生じる原因でもある違法な寄附に対しては同等の刑罰を科す必要がある。

また、その他の刑事罰規定についても見直し、刑罰強化を図るための検討を行う必要がある。