

令和国民会議（令和臨調）
政治資金制度改革等に関する緊急提言の論点メモ
～民主政治を支える国民の健全なインフラとしての政党・政治資金制度の確立を～

2024年2月2日

第1. 政治資金制度の緊急改革

- (1) 今通常国会において合意すべき事項
 1. パーティ券購入者の公開基準を5万円に
 2. パーティ券の売買を含む現金による政治資金の抛出・收受の禁止
 3. 収支報告書誤記載・虚偽記載に対する罰則強化
- (2) 今通常国会中に与野党で道筋をつけるべき事項
 1. 政治資金収支報告書作成・公開のデジタル化
 2. 企業・団体献金を受け取れる政党支部の制限（政党本部・都道府県連に限定）
 3. 政策活動費・調査研究広報滞在費の改革
 4. 政治資金・政党助成金等を監督する独立性の高い第三者機関の設置
 5. 政党助成制度の点検と見直し
- (3) 中長期の合意形成課題
 1. 公職選挙法と政治資金規正法等を再編し有権者視点で「政治活動法」（仮称）を

第2. 政党ガバナンスの改革～10項目の「政党ガバナンス・コード」の確立を～

1. 女性や若者をはじめとする多様で幅広い候補者のリクルートメントの方策
2. 党内でのリーダーシップ養成の方策と選抜のルール
3. 衆参各院の委員長や委員会理事を含む議会・議事および党運営におけるジェンダー平等など、議員の多様性を反映させるための方策
4. 意思決定の基本的ルール、特に選挙公約（総選挙の場合は政権公約）策定手続
5. 党内の意思決定に関する情報公開の在り方
6. 個人後援会や地方議員団の別名にとどまらず、政党の民意集約機能を高めるための政党支部組織・スタッフ配置の在り方
7. 調査研究広報滞在費制度の用途制限や公開方法
8. 政治資金（政党助成金を含む）の上乗せ・横出し規制と公開、問題発生時の対応方法。特に、政治資金パーティーに関する透明性および監査の仕組みづくり
9. 疑惑が生じ、あるいは問題を起こした議員に対する説明責任確保と処分の在り方
10. 党籍移動のルール（特に、比例名簿による当選者が離党し、又は除名された場合）

令和国民会議（令和臨調）

政治資金制度改革等に関する緊急提言

～民主政治を支える国民の健全なインフラとしての政党・政治資金制度の確立を～

2024年2月2日

基本認識

日本の有権者は30年前に処理したはずの「政治とカネ」の問題という不都合な現実を再び眼前に突きつけられている。これは正に、政治における「失われた30年」そのものの姿である。今般の派閥主導の政治資金パーティーをめぐる疑惑はかつてのリクルート事件としばしば比べられるが、有力政党の有力政治家たちの関与が指摘されている点で事態はより深刻である。その上深刻なのは、この与党の危機にもかかわらず、野党が受け皿としての役割を十分に果たしているようには見えないことである。

改革の核心は政党である。国民の常識とはかけ離れた政治とカネをめぐる裏金等の不祥事の実態、政治家のルールを守る意識の低さにより、いまや政治の信用は地に堕ちた感すらある。予算を決め、税を扱い、法律をつくる立場にある政治家にその資格があるかがいま国民から問われている。権力を扱う職業集団として守るべき政治家の倫理とは何か。政治家は改めて自問自答すべきである。

しかし、不祥事の実態解明やその政治的道義的責任を問う営みは必要であるにしても、そのみでは問題は解決しない。その背後にある制度の問題に踏み込み、必要な改革を行うべき時期を迎えている。そして、制度の問題を論じようとするならば、政治とカネの問題であれ、最大与党を揺るがせている派閥問題であれ、結局のところ、政党のガバナンスの立て直しという課題と正面から向き合わざるを得ない。政党ガバナンスの改革は平成の政治改革が成し遂げることのできなかった最も大きな積み残しの一つであり、令和時代の各分野の政治改革課題とも深くかかわる根っこの課題の一つである。

われわれはこうした認識に基づき、今般の疑惑事件を単に政治資金規正法上の違反行為として処理することで終わらせることなく、政治とカネの関係の見直しを端緒として、政党改革を起点に平成以来の政治のあり方全体を見直す政治改革運動の起点にすべきであると考えている。かつてリクルート事件に際し自民党は平成元年に「政治改革大綱」という記念的文書を遺し、自民党のみならず党派を超えて心ある与野党議員や民間各界にも影響を与え、時代を動かした。われわれの目標は、政治改革に真摯な関心を持つ政治家たちの参加を得て、彼ら彼女らの活動を後押ししながら、平成の「政治改革大綱」

の検証作業の上に、政党改革を起点とした令和版の新しい「政治改革大綱」が作成され、それに従って、政治を新しい時代にふさわしい姿に変えていくことである。

政党は政治家のものではない。政党は国民共有の財産であり、政治資金制度は民主政治の営みを支える国民の大切なインフラである。すべての政治家はこの意味をいまこそ噛みしめるべきである。

他方、政治の改革は政治家を批判するだけでは済まない。「民主主義のコスト」の名目で何にどの程度かかっているのか、あるいは、かけているのかといった政治の側からの正直な吐露が先ず必要である。そして、「入りと出」の双方を含めた政治とカネの全体像を国民に明らかにし、説明責任を果たす必要がある。その上で、「民主主義のコスト」はどうあるべきか、そのコストを誰が、どのような形で負担すべきなのかといった問題について、政治の側と国民の側とで率直な対話を改めて開始しなければならない。

主権者である国民も真面目に仕事をしている大半の政治家の悩みを真摯に受けとめる必要がある。そして、民主政治は常に不完全であるという現実をも受けとめつつ、国民と政治家との共同作業として不断の改革を続ける覚悟がいま国民と政治家の双方に改めて求められている。

われわれはこうした認識のもと、「民主政治を支える国民の健全なインフラとしての政党・政治資金制度を確立する」という観点から、現下の課題である政治資金制度改革に関し、「今通常国会中に与野党間で合意すべき最低限の改革課題」と、「年内中を目途に与野党間で合意を形成し道筋をつけるべき改革課題」について緊急の提言を行うとともに、これらの改革を進める上で不可分の関係にある「政党ガバナンス改革」について最低限検討されるべき事項について第1回目の提言を行うものである。

本年、令和臨調は本提言を嚆矢として、政党改革を軸に「政府・与党関係と国会審議運営改革」「官僚制のあり方」「選挙制度・選挙運動等のあり方」「中長期の衆参二院制のあり方」「国・地方関係」「地方政治のあり方」「有権者の政治参加促進」「政治インフラの充実」など、令和の政治改革・統治機構改革の主要課題について問題提起を開始する。

第1. 政治資金制度の緊急改革

このたびの政治資金パーティーをめぐる一連の疑惑は、かねてより法の抜け穴と指摘されてきたものが、ついに大規模に露見したものであった。事の本質は、法律違反を犯した一部の関係者の処罰、あるいは政治資金パーティーに対する弥縫的規制にとどまらず、不透明な資金の授受を可能にしているシステム自体の包括的かつ抜本的な改革に求められる。

(1) 今通常国会において直ちに合意すべき事項

1. パーティー券購入者の公開基準を5万円に

政治資金パーティーに対しては平成の政治改革で初めて規制が設けられたが、寄付者の氏名等の公開基準は年5万円超とされたのに対し、パーティー券購入者の公開基準は1回20万円超とされ、匿名献金規制のバイパスと問題視されてきた。これまでに政治資金パーティーは政治献金と同等の機能を果たしている実態が明らかにされた以上、最低限の措置として、パーティー券購入者の公開基準は寄付と同じく年5万円超とすることによって、透明性を向上させなければならない。

2. パーティー券の売買を含む現金による政治資金の拋出・收受の禁止

今般の政治資金パーティー問題においては、違法キックバックにとどまらず、国会議員が派閥パーティー券売り上げの全部又は一部を派閥に納入しない「中抜き」「プール金」疑惑も報じられている。このような行為を防止するため、パーティー券の現金による売買を速やかに禁止するとともに、およそ政治資金については現金による拋出・收受は禁止し、出入金記録が残り、第三者による監査が可能な形に限るべきである。

3. 収支報告書誤記載・虚偽記載に対する罰則強化

今回の政治資金パーティー問題に限らず、政治資金収支報告書の虚偽記載をめぐるのは、政治団体の会計責任者と政治家との共謀を立証できず、政治家の責任があやふやに終わるケースが散見される。少なくとも政党の本部・都道府県支部や派閥のように多額の政治資金を扱う政治団体においては、政治団体の会計責任者又は会計責任者の職務を補佐していた者が政治資金収支報告書に一定額を超える虚偽記載を行った場合には、公職選挙法における連座制と同様に、政治家の責任を問う仕組みが必要ではないか。

また、現行法では故意又は重過失でないと政治資金収支報告書の虚偽記載罪に問えないため、うっかりミス（過失）と言いつてをして報告書の訂正で済ませるケースが横行している。訂正にも一定のペナルティーを科し、誤記載を戒める制度改革が必要である。

なお、かりに連座制にまで踏み込む場合には、後述する新たな第三者機関の設置構想と併せて検討を行うことが適当と考える。

（２）今通常国会中に与野党で道筋をつけるべき事項

上記の施策が講じられたとしても、国民の政治不信が収まることはない。政治資金をめぐるのは、かねてより「公私の峻別」「透明性の向上」が叫ばれながら、今や実態はかけ離れていることが白日の下に晒されたからである。以下に挙げる諸課題につき、今国会中に与野党合意を得て、年内に処理することを求める。これらの懸念を一掃できるかどうか、日本の政党政治全体としての自浄能力が問われている。

１．政治資金収支報告書作成・公開のデジタル化

今回の疑惑は、パーティー券を購入した政治団体の支出記録と派閥側の収入記録に多額の食い違いが発見されたために発覚した。しかし、政治資金収支報告書をインターネットでいまだに公開していない県があったり、ネット公開をしている県でも対象を一部の政治団体に限定していたり、データ分析しにくいPDF形式のままであったりと、デジタル行革の掛け声が霞んで見えるお粗末さである。透明性を高め、国民による監視の目を行き渡らせるためにも、政治団体においては政治資金収支報告書の作成及び提出、総務省及び都道府県選挙管理委員会においては全政治団体の収支報告書の公開のデジタル化を義務付けるべきである。

２．企業・団体献金を受け取れる政党支部の制限（政党本部・都道府県連に限定）

現在、会社や労働組合等による政治献金（以下、企業献金と言う。）は政党に対するものを除いて禁止されているが、市区町村又は選挙区を単位として設けられる政党支部は、いずれも企業献金を受けられるために、国会議員・地方議員単位で夥しい政党支部が設けられ、企業献金禁止の抜け穴となっている。

ただし、直ちに企業献金を全面禁止しても、会社の役員等を通じた小口・多数に分散した寄付を助長し、資金の流れの透明性を逆に低下させかねない点に留意が必要である。

そこで、まずは企業・団体献金を受け取ることができる政党の組織レベルを党本部又は都道府県連に限定すること等の法改正により、「誰が、どの政党に、いくら」寄付を行ったのかをガラス張りにすることを求める。

3. 政策活動費・調査研究広報滞在費の改革

政党から政治家個人に対して支出される政策活動費、国会議員に支給される調査研究広報滞在費も、用途を明らかにする必要がなく、「公私の峻別」という政治資金規正の原則を骨抜きにしてきた。今回の政治資金パーティーをめぐる疑惑において、政治資金収支報告書に記載しなかった金銭を党からの政策活動費と言い逃れようとする向きも出たとあっては、もはや現状を放置することは許されない。

政党が政策活動費などの名目で役員等に裁量的に使用可能な資金を支出するときは、使用後の領収書を提出させ、政治資金収支報告書に用途を記載することを義務付けるべきである。調査研究広報滞在費については渡し切りにせず、多くの地方議会における政務調査費と同様に、用途基準を明確化し、領収書等の証拠書類の添付および公開の義務付けを求める。

なお、官房機密費に関しては、国益上用途を明らかにすべきではない支出も含まれようが、外遊する国会議員への餞別など不要不急な支出も少なくないと言われており、一定期間経過後に公開する情報と国益上公開してはならない情報の区別、そして政権交代による相互監視の仕組みづくりが必要である。

4. 政治資金・政党助成金等を監督する独立性の高い第三者機関の設置

国会議員関係政治団体については、すべての支出に関して領収書等の徴収義務が課され、政治資金収支報告書に対する政治資金監査の仕組みが作られている。しかし、支出に関する外形的・定型的な確認を超えた妥当性の判断やすべての収入が報告書に記載されているかどうかの調査を、特段の権限を持たない政治資金監査人が行うことはできない。また、派閥や地方議員の政治団体など、国会議員関係団体ではない団体については、政治資金監査の対象外である。

確かに、総務省や都道府県選挙管理委員会が戦前・戦中のごとき選挙干渉と見られないようにするため、選挙運動の妥当性に関する判断と並んで、収支報告書の形式的点検以上の調査について、自らの役割を抑制してきたことには意味がある。それならば、政府および各党派から独立性の高い政治資金・政党助成金等の監督機関として「政治資金

委員会（仮称）」を設置し、そこに質問、監査や現地調査などの実質的調査を行ったり違反行為に行政罰を科したりする権限を与えるべきである。

なお、想定される第三者機関の制度概要とその設置に伴う一連の政治資金規正法等の関連改正事項については別紙に提示したい。

5. 政党助成制度の点検と見直し

平成初期の一連の政治改革の一環として導入された政党助成制度は、政党は民主政治を営む上で国民の大切な財産であるとの観点から、国民の税金である国庫からの助成を認め、政党を財政面から支えようとするものであった。しかしながら、制度導入から今日に至る経緯を踏まえると、その必要性は変わらないにしても、政党助成制度の枠組みや用途を含むその運用のなされ方については再点検を要すべき時期を迎えている。

制度・運用見直しの論点は多岐にわたるが、少なくとも今般の「政治とカネ」をめぐる一連の不祥事を踏まえるならば、上記第三者機関の設置及びその審議を経て、政党助成法に基づく政党交付金の算定にあたっては、所属国会議員が政治資金規正法に違反した事情を考慮して交付金の減額をおこなうこと、政党に重大な違反があったときには、翌年度の政党助成金を不交付とするなどの措置を講ずることも検討に値する。

（3）中長期の合意形成課題

1. 公職選挙法と政治資金規正法等を再編し有権者視点で「政治活動法」（仮称）を

より中長期的には、政党や政治家の諸活動にかかわる既存の制度や法律の総合的な再検討が必要である。「べからず法」と呼ばれて久しい公職選挙法も政治資金規正法も部分改正を対症的に繰り返してきた結果、複雑かつ迷路のような仕組みと化している。いまや有権者にも政治家にも容易には理解しがたい存在となっており、部分的な手直しでは済まず制度疲労の極限に達している。公職選挙法上の擬制的な「選挙運動期間」概念や政治活動と選挙運動の技巧的な区別はその最たる例である。

有権者視点で、これら現行法制をゼロベースで見直し、政治という営みが国民に信頼され、国民の中で生まれ、政党・政治家が誇りを持って日々の仕事を行いうるための環境整備を進める必要がある。こうした政党や政治家の活動にかかわる法制度の総合的な検討を経て、例えば、「政治活動法」（仮題）のようなものが将来構想されてもよい。

第2. 政党のガバナンス改革～10項目の「政党ガバナンス・コード」の確立

民主政治において、政党が果たすべき役割は今なお決定的に大きい。良識ある政党政治に基づいた議会運営を目指し、民主政治の質を向上させるためには、個々の政党が常に自己変革と刷新に心掛けるとともに、適切な緊張感をもって切磋琢磨することが極めて重要である。

こうした課題について、平成の政治改革は各党の自発的な取り組みに期待してきたが、このたびの政治資金問題で改めて顕在化したように、既成政党に対する国民の不信感は強い。今や巷間では、代表を選挙ではなく無作為に抽出したほうが良いというロトクラシーも提起されるなど、政党の必要性が自明視されなくなりつつある危機感を各政党・政治家は持つべきである。

ちなみに、昨年末以来、最大与党においては派閥解消の是非や改革の方策が争点になっている。派閥を「政策集団」と呼ぶ向きがあるが、派閥でなければ政策の研鑽や若手の育成ができないという論理は到底理解できない。これらは本来政党そのものが果たすべき機能である。他方、表向きだけ派閥を解散したとしても、ほどなく名称を変えながら、「派閥的なもの」が再び叢生する可能性がある。いま、求められているものは、派閥を解消するか否かに終始する上滑りした議論ではなく、派閥如何にかかわらず、それを必要としない党運営・政党ガバナンスの確立に向けた実質的な改革論議である。

いまこそ、政党とは何かという根本問題について、すべての政党・政治家が正面から向き合い、国民に対し説明責任を果たしながら、あるべき政党及び政党政治の姿を模索し、作り直すための議論を開始すべきである。政党という存在そのものに対する国民の不信感が頂点に達する中であって、政党ガバナンスの改革は派閥問題に揺れる最大与党のみならず、すべての政党・政治家が党派を超えて問題意識を共有し、共に取り組むべき最大の政治改革課題の一つであり、平成の政治改革において成し遂げることのできなかった積年の課題の一つである。

そして、政党のガバナンス改革を実効あらしめようとするならば、関連する様々な政治分野の改革を必要とすることも必然である。例えば、政党の人材育成・選抜は国会という場の活用抜きにして語れない。政党のガバナンス改革は早晩、国会の審議運営の抜本改革とセットで議論を行うことが求められるようになるのは明らかである。

まずは、既存の法制度を前提とした運用レベルの取り組みとして、各党が責任ある政治主体として、コーポレート・ガバナンス・コードや大学のガバナンス・コードと同等又はそれ以上に詳細かつ実効性のある「政党ガバナンス・コード」を速やかに作成し、内部統制の仕組みを確立した上で、ガラス張りの党運営を行うように求める。

政党こそ憲法が保障する結社の自由の最たる対象であることを考慮して、本提言段階では、あえて政党の自律性の発揮による「政党ガバナンス・コード」の強化を要請するにとどめる。ただし、政党法についてもあらかじめ排除すべきではなく、一步踏み込んだ検討を行う覚悟をもつべき時期を迎えているのかもしれない。いやしくも国民の税金を原資とする政党助成金を受け取っているにもかかわらず、各党が必要な対応を行わないのであれば、政党政治の危機に対して政党の自律性に期待するのではもはや不十分であるという明確な立法事実が示されたものとして、政党法制定の検討を視野に入れざるを得ない。

ここで言う「政党ガバナンス・コード」には、少なくとも以下の事項が含まれていることが求められる。

1. 女性や若者をはじめとする多様で幅広い候補者のリクルートメントの方策
2. 党内でのリーダーシップ養成の方策と選抜のルール
3. 衆参各院の委員長や委員会理事を含む議会・議事および党運営におけるジェンダー平等など、議員の多様性を反映させるための方策
4. 意思決定の基本的ルール、特に選挙公約（総選挙の場合は政権公約）策定手続
5. 党内の意思決定に関する情報公開の在り方
6. 個人後援会や地方議員団の別名にとどまらず、政党の民意集約機能を高めるための政党支部組織・スタッフ配置の在り方
7. 調査研究広報滞在費制度の用途制限や公開方法
8. 政治資金（政党助成金を含む）の上乗せ・横出し規制と公開、問題発生時の対応方法。特に、政治資金パーティーに関する透明性および監査の仕組みづくり
9. 疑惑が生じ、あるいは問題を起こした議員に対する説明責任確保と処分の在り方
10. 党籍移動のルール（特に、比例名簿による当選者が離党し、又は除名された場合）

「政党ガバナンス・コード」の制定は、個々の政党に対する信頼確保策にとどまらない。政党が同じ土俵で切磋琢磨していることを担保し、実態がコードと異なれば政党政治の基本ルールを守れない不適格な政党であることを有権者が直ちに判断できるようにするためのインフラを構築する試みである。

ルールの規律密度を揃え、また可能な範囲でコードを共通化するため各党間協議でひな形を作成する試みも検討されるべきである。自民党が1991年に策定した『制度改革に伴う党運営方針』や他党が独自に実施している措置などの知恵を党派を超えて持ち寄れば、決してハードルは高くないはずである。

おわりに

本提言は、政治資金パーティーをめぐる疑惑を受けて、緊急に取り組むべき事項に絞った諸施策を提案するものである。

しかし、今般の疑惑が発生する以前からの政治一般に対する信頼感の低さ、投票率の低迷、長期経済停滞、下から数えた方が早い男女平等ランキングなど、日本の統治機構が抱える課題は広範にわたる。

眼前の選挙のみに心を奪われることなく、中長期的な課題に正対し、大きなビジョンをめぐって開かれた議論を行える政治、そして、万一施策を誤ったり所期の効果を得られなかったりした場合には政権交代可能な政治を構築しなければ、われわれ現世代に課された未来への責任は全うできない。今、わが国には包括的な「令和の政治改革」が必要である。