

「政治資金委員会」（仮称）構想と制度新設に伴う政治資金規正法等 関連改正事項

令和六年二月二日

令和国民会議（令和臨調）

一 政治資金委員会の設置

- 1 内閣府に政治資金委員会を置く。
- 2 政治資金委員会は委員五人で組織する。
- 3 政治資金委員会は、政治団体の登録を行い、政治団体を監督するほか、登録政治資金監査人に関する事務、政党交付金の算定その他の事務を行う。
- 4 政治資金委員会は、その所掌事務について、法律若しくは政令を実施するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基づいて、政治資金委員会規則を制定することができる。

二 政治団体の登録

- 5 国会議員（国会議員になろうとする者を含む。）が代表者（実質的な代表者を含む。）である政治団体又は国会議員を主要な構成員とする政治団体（以下「政治団体」）は、政治資金委員会による登録によって登録政治団体にならなければ寄附を受け、又は政治資金パーティーを開催することができない。
- 6 政治団体の登録は、政治団体が当該政治団体の政治資金取扱規則その他の必要事項を記載して行った申請に基づいて、政治資金委員会が行う。政治団体の政治資金取扱規則には、代表者と会計責任者が連携して政治資金規正法を遵守する旨の規定を含まなければならない。
- 7 政治資金委員会は、政治資金取扱規則に不備があると認めるときは、理由を明らかにして、当該政治団体の政治活動の自由を侵害しない範囲でその修正を求めることができる。
- 8 国会議員は、自分が代表者の一の政治団体（政党及びその支部を除く。）についてのみ登録の申請をすることができる。
- 9 政治資金委員会は、登録した政治団体（以下単に「政治団体」）をホームページで公表するときは、支部があるものは本部からリンクが可能になるようにし、また国会議員ごとの政治団体の一覧からその議員が関係する

すべての政治団体についてリンクが可能になるようにしなければならぬ。

三 登録の取消、資格の停止

10 政治資金委員会は、政治団体に極めて重大な違反があったときは、理由を明らかにしたうえで、政治団体の登録を取り消すことができる。

11 政治資金委員会は、政治団体に重大な違反があったときは、理由を明らかにしたうえで、期限を限って政治団体の資格を停止し、又は制限することができぬ。

四 政治資金委員会の調査

12 政治資金委員会は、自ら判断し、又は申立について理由があると認めるときは、政治資金に関して政治団体に報告を求め、質問し、又は政治団体の会計帳簿若しくは口座を調査することができる。

五 違反状態の是正又は政治資金収支報告書の修正の命令

13 政治資金委員会は、前項の調査に基づいて、政治団体に違反状態の是正又は政治資金収支報告書の修正を命じることができる。

六 違反に係る寄附又はパーティー収益の返還命令

14 政治資金委員会は、違反に係る寄附又はパーティー収益の返還を命ずることができる。

七 政治資金収支報告書

15 政治団体は、年四回デジタルで政治資金委員会に収支報告書を提出する。政治資金委員会は、速やかに収支報告書をホームページで公開する。

16 当該ホームページにおいては、政治団体の代表者その他所属国会議員の選挙運動費用収支報告書にリンクが可能になるようにする。

八 政治資金パーティー券の購入者の公開基準

17 パーティー券の購入者の公開基準を、二十万円超を五万円超に改める。

九 特定政治資金パーティーの公開

18 政治団体は、特定政治資金パーティー（一千万円以上の売上が見込まれるもの）を開催しようとするときは、一カ月前までに所定の開催概要を政治資金委員会にオンラインで届け出るとともに、自らのホームページで公開する。

19 政治団体は、一週間に一回パーティー券の売上状況をホームページで公開するとともに、パーティー開催後一カ月以内にパーティーに限った収支報告書をデジタルで政治資金委員会に提出し、及びホームページで公開する。

十 収支報告書の監査

20 政治団体は、収支報告書の提出にあたって、あらかじめ登録政治資金監査人の監査を受けなければならない。

21 登録政治資金監査人は、法令に照らして又は合理的な範囲で収支報告書の内容に疑義があると思料するときは、説明を求め、又は収支報告書の必要な修正を求めることができる。

十一 寄附に関する制限

22 企業・団体の政党に対する寄附は、政党の本部及び一の都道府県の区域を単位として設けられる支部に限るものとする。

23 寄附の量的制限について、寄附の実績及び経済状況に即した見直しを行う。

十二 政治団体に対する寄附及びパーティー券の支払いの口座振込

24 現在政治資金団体に対してのみ義務付けられている寄附の口座振込（政治資金規正法第二十二条の六の二第一項）を総ての政治団体及びパーティー券の支払いにまで拡大する。

十三 特定寄附の義務化

25 政治資金規正法第二十一条の二第二項の規定による政党からの寄附を受けたときは、七日以内はその全部を自らの資金管理団体に寄附して取り扱わせなければならない。

十四 政策活動費

26 政党は、政策活動費その他名目の如何を問わず役員その他に裁量的に使用可能な資金を支出するときは、使用後の明細書及び所要の領収書を提出させ、その明細を収支報告書に記載しなければならない。

十五 政党交付金

27 政治資金委員会は、政党助成法に基づく政党交付金の算定にあたって、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、その額を減額することができる。

- 28 政治資金委員会は、政党に極めて重大な違反があったときは、翌年度の政党交付金を交付しないことができる。
- 29 減額分又は不交付分は、国庫に返納する。

十六 連座制

- 30 会計責任者（実質的に会計責任者の職務を行った者を含む。）が政治資金規正法違反の罪で禁固以上の刑に処せられたときは、検察官は連座訴訟を提起し、裁判所は政治団体の代表者（実質的な代表者を含む。）の公権を五年間停止することができる。停止期間は判決で短縮することができる。

- 31 政治資金委員会は、会計責任者（実質的に会計責任者の職務を行った者を含む。）が政治資金規正法に違反したと認めるときは、当該政治団体が一定期間、政治に関する寄附を受け、若しくは政治資金パーティーを開催することを禁止し、又はその政治団体の代表者（実質的な代表者を含む。）が一定期間、政治団体の代表者若しくは会計責任者となることを禁止する行政処分を行うことができる。

十七 罰則

- 32 改正部分に関して、所要の罰則を整備する。

以上

検察と政治資金委員会

	検 察	政治資金委員会
位置づけ	司法機関	行政機関
権限	捜査、起訴（刑事裁判）	行政処分、行政指導、行政規則制定

検察と政治資金委員会ができること

以下は例示で、具体的には法律による。

	検 察	政治資金委員会
捜査、調査	○（捜査）	○（調査）
起訴	○	×
連座裁判の提起（連座による公民権の停止）	○	×
政治団体の登録・取消、資格の停止・制限	×	○
収支報告書の受理、検査、修正命令	×	○
違法な寄附・パーティー収益の返還命令	×	○
政党交付金の算定・交付・返還命令	×	○
連座による資格停止処分	×	○
規則の制定	×	○

(解説)

「信頼される政治のインフラ」としての政治資金制度の構築

自民党の一部の派閥による政治資金パーティー裏金問題は、派閥側においては、いずれも立件は会計責任者にとどまり、幹部議員たちは刑事責任の追及を免れた。この処分は納得している国民はほとんど皆無であろう。このことは政治資金に関する実質的な規制を、もっぱら司法当局の刑事処分に委ねているわが国の政治資金制度の限界を露呈したものと云わざるを得ない。

今回の不祥事で改めて脚光を浴びることとなったリクルート事件時の自民党政治改革委員会による「政治改革大綱」では、政治資金を「政治にたずさわる者にとつては政治活動の自由が保障されるだいたいな要素」と述べている。「政治改革大綱」自体はリクルート事件の真摯な反省に立った優れた政治文書である。しかしわが国の現在の政治資金制度が、諸外国に比べて「政治活動の自由」を保証するという側面が過度に強調されたものになっていることは、政治資金制度について考えるとき念頭に置くべき重要な事実である。

政治資金制度に限らず、政治をみるとき国民が最も納得しがたいことは、高額な歳費、膨大な政党助成金、無税の政治資金、政治団体に対する監督の欠如など、国民の常識からかけ離れたさまざまな面での特権的扱いである。

報道によれば、今回の裏金を含む派閥のパーティーの収支報告やキックバックを受けた議員の政治団体の収支報告書は、すでに一部で修正の届けがなされているが、全部ではなく、かつ自主的な修正に委ねられていてどこからも修正命令は出されていない。修正されたところで今度は真実だという保証もない。裏金の返還も行われず、表に出せば無税のまままた使用可能である。派閥は自主的に解散される場合を除いて、資格を停止されず、これまで通り活動可能である。

これらはいずれも政治活動の自由を大義名分に構築されてきた現在の政治資金制度がもたらしている帰結であるが、重要な公共の利益のために必要かつ合理的な制約であれば、憲法で保障される政治活動の自由といえども制約されるべきものである。もし国民が現行制度に基づく今回の一連の対応について納得し難いのであれば、そのような現行制度を見直す必要がある。われわれは、本提言で提案した「政治資金委員会」（仮称）構想を一つのたたき台として与野党間で真摯な議論が行われ、真に「信頼される政治のインフラ」となる政治資金制度の構築を期待したいと思う。

キーとなるのは、政治資金の分野にも必要最小限の行政監督を導入することである。検察がすることは、犯罪として立件することだけであり、例えば収支報

告書の修正命令や一定期間の寄附の授受や政治資金パーティーの開催の禁止、寄附金やパーティー収益の返還命令などはその権限の中にはない。これらはもともと行政の仕事であるから、これらを実現するためには政治資金の分野も行政でカバーされるようにし、必要な行政監督や行政処分の内容を具体的に規定する必要がある。

以下にわれわれの構想の概略を述べる。

まず内閣府設置法に基づく中立公正の機関（例えば、同法第六十四条に基づく委員会等）として、十分な事務局機構を備え、準立法的・準司法的権限を有する独立性の高い政治資金委員会を内閣府に置く。なお、中立性・公正性を担保するために必要な組織のあり方や仕組みについては、今後さらに検討する。また、場合によっては中央選管を統合して複合的な機能を持たせることも考えられるが、それは将来の課題とする。政治資金委員会は、所定の行政処分の権限とともに規則制定権をもつ。

次に政治団体については、行政対応の有効性を高めるために、現在届出のみになつている政治団体のうち、本案の規制対象の政治団体（国会議員が代表者又は主要な構成員であるもの）については、政治資金委員会による登録を要するものとする。現在は一都道府県で活動するものは都道府県選管に届け出てその収支報告書は都道府県の公報に、二以上の都道府県で活動するものは総務大臣に届け出てその収支報告書は官報に掲載される。したがって同一の国会議員によるものであっても並べて見るには困難がともなう。それを国会議員に関係するものは総て政治資金委員会の所管とすることで、透明性は格段に向上しよう。更に登録政治団体の一覧をネットで公開するだけでなく、同一の国会議員の関係団体相互や本部と支部相互、更には政治資金収支報告書と選挙運動費用収支報告書相互でリンク可能とすれば、政治と選挙の資金状況の透明性は高まる。

現在届出だけで済んでいる政治団体を、国会議員が代表者又は主要な構成員であるものについてのみであるが、登録を要するものとするのは、登録政治団体のみが寄附を受け、又は政治資金パーティーを開催することができるようにして、そのうえで違反があった場合の一定期間の寄附の受領又は政治資金パーティーの開催の禁止、政治団体の登録の取消や資格の停止、政治資金収支報告書の修正の命令、違反に係る寄附又はパーティー収益の返還命令などの行政処分を可能にするためである。またそのような行政処分を導入することで初めて、刑事裁判を前提とする検察の捜査とは異なる政治資金委員会の調査の役割も位置付けられることになる。

その他政治資金パーティーの公開基準の引下げ（二〇万円超から五万円超

へ）、収支報告書のデジタル化と提出サイクルの変更、寄附（政党匿名寄附を除く。）及びパーティー券の支払の口座振り込みの義務化など必要な改革を講ずる。

国民の間で導入すべきとの意見が強い「連座制」については、これによって具体的にどのような制裁的效果を議員に及ぼすべきかが問題になる。自民党の「中間取りまとめ」では、会計責任者が逮捕、起訴された場合は、事案の内容に応じて党規約等において処分できるようにするとされている。また一部では政治資金規正法第二十五条第二項の政治団体の代表者による会計責任者の選任・監督義務を強化する案も唱えられている。これらも広い意味での連座に当たると言えるが、会計責任者が有罪とされた場合の連带的効果としての連座とは異なる。

選挙法では運動員が選挙犯罪で有罪となったときは、選挙そのものが不正なものであったとして議員の当選を無効にするのは理にかなったことである。これに対して、政治資金制度の場合は議員の身分剥奪までの効果を及ぼすことが正当化されるかについては議論のあり得るところである。しかし平成六年の公職選挙法改正による拡大連座制の合憲性が争われた平成九年三月十三日の最高裁第一小法廷判決では、「民主主義の根幹をなす公職選挙の公明かつ適正を確保する」という極めて重要な法益を実現するために設けられたものであって、その立法趣旨は合理的としていわゆる「合理性の基準」（法律の目的・手段が著しく不合理でない限り合憲とする基準）により合憲と判示した。今日の政治資金問題がわが国の民主主義に対する国民の信頼を大きく揺るがしている現状に鑑みれば、政治資金の違反事例に適切な連座制を導入することは十分合理性のあることといえよう。

そこでわれわれは現在の公職選挙法の連座制に倣った検察官の提起する行政訴訟としての連座裁判と、政治資金委員会の行う行政処分としての連座処分のふたつを導入する。両者は別のもので互いに独立である。したがって重複して行われてかまわない。

行政訴訟による連座は会計責任者の禁固以上の刑（執行猶予を含む。）が確定した後には検察官が提起し、判決により議員の公民権を五年間停止する（判決により短縮可）。行政処分の連座は政治資金委員会の行政処分として行い、その内容は当該政治団体の代表者が一定期間政治団体の代表者又は会計責任者となることができないうこと、また当該政治団体も一定期間寄附を受け、又は政治資金パーティーを開催することができないこととする。

平成六年の公職選挙法改正による連座制の強化は、選挙買収を劇的に減らしたとされる。政治資金についてもこの連座制が顕著な効果を発揮することを期待したい。

パーティーとともに今回の問題をめぐる議論の過程で問題視されたものに、政策活動費がある。政策活動費については、その額が巨大である上に使途が一切明らかにされないことが問題とされている。政策活動費は、各党が収支報告書の支出の細目として使っているもので、収支報告書の作成者が任意に立てられる項目だから「政策活動費の廃止」という表現は厳密には意味がない（別の細目を立てれば済むということになる）。またこれを政治資金規正法第二十一条の第二項を根拠にした政党から議員への寄附としてとらえる議論が流布しているが、首相は政策活動費を「党勢拡大、政策立案、調査研究のため」と国会で答弁しており、そのように用途が定まっていれば、政治資金規正法上「財産上の利益の供与」（第四条第三号）と定義される寄附にあたりと考えるのは困難である（受けた幹事長等が財産上の利益を得ているとは考え難い）。のみならず寄附だとすると、受けた後は個人の金になり、その先で幹事長等が個々の議員に金銭を渡すことは個人の寄附規制（一団体に年間百五十万円、総額二千万円）に違反しているということになる。政策活動費は幹事長等に渡った後も党の資金と考えるのが合理的であり、実態にもかなっている。そうすれば規正法第二十一条の第二項の廃止で解決することはできない（同項を廃止しても、「そもそも寄附でない」と言われれば空振りになる）。

政策活動費は政党が役職者に渡切りで支出している裁量経費（使途を具体的に限定せずに支出を受けた者が裁量的に使用可能な経費）であると考えられる。渡切りというのは事後に精算を求めず、資金の支給の時点で支出が完了するもので、かつては国の会計法でも認められていた。しかし国は二〇〇三年にこれを廃止し、民間でも廃止するところが多くなっている。政党の収支報告書を見ると、遊説費、会合代などで渡切りで処理されているとみられるものもあるが、それらは一応おおよその使途は分かるので、事務手数も考えてとりあえず許容し、裁量経費については使用後の明細書の取得と収支報告書への記載を義務付けることにする。

政策活動費の使途が明らかにならないもうひとつの理由として、政党から資金を受け取った議員が報告する仕組みが、一九九四年に保有金の制度が廃止されたことよってなくなったことがあげられる。政治家が政党から受け取った資金を自分の資金管理団体に寄附して公開させるという特定寄附は、現在は任意規定だが、これを義務化すれば受け取った資金が表に出ることになるので、政策活動費の使途を明らかにするもうひとつの対応策が可能になる。

以上のような大掛かりな政治資金制度の改革は、政治にとって厳しいものに見えて、実は政治に対する国民の信頼を取り戻し、信頼される政治のインフラとなるものであることを強調しておきたい。