

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	収支報告書の不記載等問題を踏まえた政治資金制度の見直し －政治資金規正法の改正と主な国会論議－
著者 / 所属	三角 政勝 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	469号
刊行日	2024-9-20
頁	114-128
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240920.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

収支報告書の不記載等問題を踏まえた政治資金制度の見直し

— 政治資金規正法の改正と主な国会論議 —

三角 政勝

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 収支報告書の不記載等問題を踏まえた法律案の提出
3. 提出された各法律案の概要と審議の経過
4. 国会審議における主な論点
5. 今後の対応

1. はじめに

政治資金規正法（昭和23年法律第194号）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ため、政治団体の届出、政治団体に係る政治資金の収支の公開並びに政治団体及び公職の候補者に係る政治資金の授受の規正その他の措置を講ずることにより、政治活動の公明と公正を確保し、もって民主政治の健全な発達に寄与することを目的としている（第1条）。

同法は、第二次世界大戦後の我が国の不安定な社会経済情勢において、政党の乱立と離合集散、不正な金による腐敗行為等が問題とされる中、腐敗防止のための立法化を求める声を踏まえ、議員立法により昭和23年に制定された。その過程においては「腐敗行為防止法案」等の名称で検討が行われたが、最終的に「政治資金規正法案」に改められた。法律の名称に「規制」ではなく「規正」の字が充てられているのは、「政治資金の流れを国民の前に公開し、国民の不断の監視と批判を仰ぐという方法」をとっているためとされる¹。

しかしながら、法律の制定以降、度重なる政治資金をめぐる事件の発生を踏まえ、収支の公開だけでなく、資金の授受について量的・質的に「規制」を強化する方向の改正が累次にわたり行われてきた。

近時の大きな見直しとしては、政治団体の事務所費や光熱水費など経常経費の経理が不

¹ 政治資金制度研究会編『逐条解説 政治資金規正法〔第二次改訂版〕』（ぎょうせい、平成14年）3～10頁

明朗ではないか等の問題を踏まえ、平成19年の改正により、国会議員関係政治団体制度の創設、登録政治資金監査人による政治資金監査の導入、政治資金適正化委員会の設置、少額領収書等の写しの開示制度の導入等が行われた。

その後、いわゆる派閥による政治資金パーティー収入に関し、政治資金規正法に則らない会計処理により不適切な収支報告が行われていたこと（以下「収支報告書の不記載等問題」という。）が明らかになったことを踏まえ、特に令和5年の暮れ以降、政治資金制度の見直しの機運が高まることとなった。令和6年1月に召集された第213回国会（常会）においては、主要な会派から政治資金規正法等を改正するための法律案が提出され、最終的には衆議院の「自由民主党・無所属の会」提出による「政治資金規正法の一部を改正する法律案」（衆第13号）が成立した²。

以下、本稿においては、同国会における政治資金規正法の改正に係る審議の経過とともに、主な論点等を整理することとする。

2. 収支報告書の不記載等問題を踏まえた法律案の提出

（1）政治資金制度の見直しに関する各党の「考え方」の公表

収支報告書の不記載等問題については、令和4年に一部報道がなされ検察庁への告発が行われていたが、令和5年の秋以降、全国紙等でも広く報道されるようになることとともに、検察当局による捜査が本格化することとなった。

こうした中、岸田総理大臣（自由民主党総裁）は、令和6年1月4日の会見において、総裁直属の機関として党に「政治刷新本部」を立ち上げ、再発防止を検討することとし、政治資金の透明性の拡大や政策集団の在り方に関するルールづくりなどを進めていくことを表明した。その後、主な政党は、同年1月に政治資金制度の見直しに関する考え方をそれぞれ公表していった³。

（2）衆参両院における「政治改革に関する特別委員会」の設置

国会においては、近年、衆議院に「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」、参議院に「政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」が、それぞれ設置されてきたが、第213回国会においては、これらの設置目的や名称を会期中に変更する形で「政治改革に関する特別委員会」（以下「特別委員会」という。）が各院に設置されることとなった⁴。

² 政治資金規正法の一部を改正する法律（令和6年法律第64号）

³ 自由民主党「中間とりまとめ（国民の信頼回復に向けて）」（令和6年1月25日）、立憲民主党「本気の政治改革実現に向けて 政治とカネの問題に対する立憲民主党の考え方」（令和6年1月26日）、公明党「公明党政治改革ビジョン」（令和6年1月18日）、日本維新の会「維新版 政治改革大綱」（令和6年1月29日）、国民民主党「『令和の政治改革大綱』策定に向けて ～「正直で偏らない現実的な政治」を実現する～」（令和6年1月26日）。なお、日本共産党は、令和6年1月26日に「政治資金規正法の一部を改正する法律案」（参第1号）及び「政党助成法を廃止する法律案」（参第2号）を参議院に提出している。

⁴ 衆議院は令和6年4月11日、参議院は同年4月12日に、それぞれの本会議において委員会の設置目的、名称の変更等の議決が行われた。

(3) 主な会派による法律案の提出

収支報告書の不記載等問題を踏まえた政治資金制度の見直しに関しては、まず、令和6年4月26日の衆議院の特別委員会及び5月10日の参議院の特別委員会において、それぞれ「政治資金規正法改正に関する考え方」について各会派からの意見表明が行われた。

また、この間、主な会派において政治資金規正法等の改正の具体的な検討が進められ、順次法律案が国会に提出された。第213回国会において審議されたこれらの法律案は、図表1のとおりである。

図表1 第213回国会において審議された政治資金制度の見直しに関する法律案

提出議院	提出日	提出会派	法律案名	採決結果等
衆議院	R6.5.17	自民	政治資金規正法の一部を改正する法律案（衆第13号）	衆で修正議決の上、参で可決、成立
	R6.5.20	立憲、国民、有志	政治資金規正法等の一部を改正する法律案（衆第14号）	否決
	R4.6.3	立民	政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案（第208回国会 衆第48号）	否決
	R6.5.20	立憲	政治資金パーティーの開催の禁止に関する法律案（衆第15号）	否決
	R6.5.22	維教	政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案（衆第16号）	撤回
参議院	R6.1.26	共産	政治資金規正法の一部を改正する法律案（参第1号）	未了
	R6.1.26	共産	政党助成法を廃止する法律案（参第2号）	未了
	R6.6.5	民主	政治資金規正法等の一部を改正する法律案（参第11号）	未了

(注) 本表中の会派の名称は以下のとおり。
 自民：(衆) 自由民主党・無所属の会
 立憲：(衆) 立憲民主党・無所属（第208回国会においては「立民」）
 国民：(衆) 国民民主党・無所属クラブ
 有志：(衆) 有志の会
 維教：(衆) 日本維新の会・教育無償化を実現する会
 共産：(参) 日本共産党
 民主：(参) 国民民主党・新緑風会

(出所) 筆者作成

3. 提出された各法律案の概要と審議の経過

(1) 衆議院に提出された各法律案の概要

衆議院においては、以下の五つの法律案が特別委員会で一括して審議された。それぞれの主な内容は次のとおりである⁵。

ア 政治資金規正法の一部を改正する法律案（衆第13号）【当初の自民案】

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 国会議員関係政治団体の代表者の責任強化のための「確認書」制度を創設し、その違反に罰則を設け公民権停止の対象に追加 ② 政治資金監査に関し、政策研究団体⁶を対象に含めるとともに、「収入」に関する事項を追加 ③ 収支報告書等のオンライン提出とインターネット公表を義務化 ④ 政治資金パーティーの対価の支払に係る公開基準額を「20万円超」から「10万円超」に引下げ ⑤ 政策活動費に関し、1件当たり50万円を超える支出については項目別の金額を収支報告書に記載 ⑥ 国会議員関係政治団体から1,000万円以上の寄附を受けた「その他政治団体」を国会議員関係政治団 |
|--|

⁵ 各案の主な内容は、令和6年5月22日の衆議院の特別委員会における趣旨説明等を参考に筆者が要約。

⁶ 政治資金規正法第5条第1項に該当する団体で、いわゆる「派閥」がこれに含まれると解されている。

体とみなし、支出公開に関する特例規定を適用

- ⑦ 収支報告書に記載された個人寄附者等の住所については、都道府県、郡及び市町村の名称に係る部分に限って公表

イ 政治資金規正法等の一部を改正する法律案（衆第14号）【立憲、国民、有志案】

- ① 政治団体の代表者の責任強化として、収支報告書の記載・提出について、会計責任者とともに代表者も義務を負うこととする
- ② 国会議員関係政治団体から100万円以上の寄附を受けた政治団体は国会議員関係政治団体とみなすこと。また、政治資金監査の対象を政党本部、政治資金団体、政策研究団体等まで広げるとともに、「収入」に関する事項を加えること
- ③ 収支報告書のオンライン提出とインターネット公表を義務付けるとともに、データベースを整備
- ④ 政策活動費に関し、政党から公職の候補者個人への寄附を禁止するとともに、渡切りの方法による経費の支出を禁止し、最終的な使途を政党の収支報告書に記載
- ⑤ 公職の候補者が自ら代表を務める選挙区支部に対して行った寄附に係る寄附金控除の特例等の適用除外。所属国会議員が政治資金規正法違反等により起訴された場合における政党交付金の交付の一部停止制度の創設
- ⑥ 政治資金に関する政策の提言や法令の遵守状況の監視・勧告等を行う機関の国会への設置に関する検討

ウ 政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案（第208回国会衆第48号）【立民案】

- ① 企業その他の団体による政治活動に関する寄附や政治資金パーティーの対価の支払を全面的に禁止
- ② 政党及び政治資金団体以外の団体間における政治活動に関する寄附について、同一の政治団体に対する量的制限の上限を5,000万円から3,000万円に引下げ
- ③ 企業その他の団体が、その役員又は構成員に対し、雇用その他の関係を不当に利用するなどして、政治団体の構成員となることを勧誘し、政治活動に関する寄附等をさせることを禁止
- ④ 個人のする政治活動に関する寄附の税額控除の対象を拡大するとともに、税額控除率を引上げ

エ 政治資金パーティーの開催の禁止に関する法律案（衆第15号）【立憲案】

- ① 何人も政治資金パーティーを開催してはならないものとし、これに違反した者には罰則を科するとともに、公民権を停止
- ② オンラインにより参加することができる催物も政治資金パーティーとして禁止

オ 政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案（衆第16号）【維教案】

- ① 企業・団体献金を全面禁止するとともに、企業・団体による政治資金パーティーの対価の支払も禁止。政党、政治資金団体以外の政治団体間における政治活動に関する寄附について、同一の政治団体に対する量的制限の上限額を5,000万円から1,000万円に引下げ
- ② 政治資金パーティーの対価支払者の公開基準額を1パーティー当たり「20万円超」から「5万円超」に引下げ。政治資金パーティーの対価支払の上限額について、1パーティー当たり150万円を年間当たり100万円に引下げ
- ③ 個人献金を促進するため、寄附金控除の対象の範囲を全ての公職に拡大
- ④ 政策活動費に関し、政党から公職の候補者個人への寄附を禁止するとともに、渡切りの方法による経費の支出を禁止。党勢拡大、政策立案、調査研究を目的とする支出については、一定の限度額の範

(2) 衆議院における審議の経過

ア 各案に対する審議と修正協議

上記の各法律案は、令和6年5月22日の衆議院の特別委員会において、それぞれの趣旨説明が行われた後、5月23日及び24日に発議者等に対する質疑が行われ、5月27日には参考人の意見陳述とこれに対する質疑が行われた。

その後5月28日からは、特別委員会の理事懇談会において法案の修正についての協議が進められたが、5月30日までに与野党の合意は得られなかった。

こうした中、5月31日、岸田総理大臣（自由民主党総裁）は、公明党の山口代表と、次いで日本維新の会の馬場代表と、それぞれ修正に関する協議を行った。

岸田総理大臣は、まず、公明党に対しては、①政治資金パーティーの対価支払者に係る公開基準額を「5万円超」に引き下げるとともに、②政策活動費の使途の公開と第三者機関の設置を行う旨の考えを表明した⁷。

また、日本維新の会とは、①調査研究広報滞在費（旧文通費）について、使途公開と残金返納を義務付ける立法措置を講ずること、②政策活動費について、政党から政治家個人への寄附の特例を廃止の上、年間の使用上限を設定し、10年後に領収書、明細書等とともにその使用状況を公開すること、③自らが代表を務める政治団体への寄附を行った場合に、税制上の優遇措置を受けることを禁ずることについて合意した⁸。

イ 自民案に対する当初の修正案の提出

これらを踏まえ、6月3日の特別委員会において、自民から「衆第13号」に対する修正案が提出された。

修正の内容としては、①政治資金パーティーの対価支払者に係る公開基準額を「5万円超」に引き下げること、②政策活動費の使途公開について、項目別の金額に加え、支出に係る「年月」を政党の収支報告書に記載すること、③政党による公職の候補者の政治活動に関する寄附を禁止すること、④政党に所属する国会議員が政治資金等に関する犯罪で起訴された場合に政党交付金の一部の交付を停止する等の制度を創設すること、⑤政策活動費の支出の年間上限額を定めるとともに、政策活動費の支出の状況について、領収書等を含め収支報告書が公表された日から10年後に公開するものとし、その制度の具体的な内容について早期に検討が加えられ結論を得るものとする、⑥政治資金に関する独立性が確保された機関を設置するものとし、政策活動費の支出に係る監査の在り方も含めその具体的な内容について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする、⑦その他の検討事項として、(ア)外国人等による政治資金パーティーの対価の支払に関する規制の在り方、(イ)個人による政治活動に関する寄附を促進するための税制優遇措置の在り方、(ウ)自らが代表を務める政党選挙区支部に対

⁷ 公明党ウェブサイト <<https://www.komei.or.jp/komeinews/p351578/>> (令6.9.2最終アクセス)

⁸ 日本維新の会ウェブサイト <<https://o-ishin.jp/news/2024/images/3477bf630a9fadd8f05f9391a8ad628ec8d6c6de.pdf>> (令6.9.2最終アクセス)

する寄附への税制優遇措置の適用除外の在り方、(エ)改正法の施行後3年を目途として施行状況等を勘案して行う見直しが盛り込まれた。

ウ 修正案の再提出と衆議院における審議結果

上記の修正案は、各法律案とともに6月3日に審議されたが、質疑において、政策活動費に係る政党間の合意事項が修正案の条文に反映されているかについて疑義が呈されるなどにより、翌6月4日に予定された委員会採決は行われなかったこととなった。

その後、6月5日の特別委員会においては、まず、維教提出の「衆第16号」が撤回、また、「衆第13号」に対して6月3日に自民から提出された当初の修正案も撤回された上で、自民から再修正案が提出された。再修正案では、政策活動費の使途公開について、1件当たりの金額が「50万円超」のものに限るとしていた原案を、経常経費を除く全ての支出に拡大するとともに、記載対象となる政策活動費の使途の範囲を政治活動に関連してした支出に拡大すること等とされた。

6月5日の特別委員会では、残りの各案及び再修正案について、発議者に対する質疑のほか、岸田総理大臣出席の下での質疑も行われた。

質疑終局の後、各案に対する討論及び採決が行われ、「第208回国会衆第48号」、「衆第15号」及び「衆第14号」はいずれも否決された。次いで、「衆第13号」に対する修正案及び修正部分を除く原案についてはそれぞれ可決され、「衆第13号」は修正議決された。なお、「衆第13号」に対して附帯決議が行われた。

「衆第13号」は翌6月6日の衆議院本会議において委員会議決のとおり修正議決され、参議院に提出された。

(3) 参議院に提出された各法律案の概要

参議院においては、衆議院で修正議決された「衆第13号」とともに、以下の三つの法律案が特別委員会で一括して審議された。それぞれの主な内容は次のとおりである⁹。

ア 政治資金規正法の一部を改正する法律案（参第1号）【共産案】

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">① 企業・団体献金を全面的に禁止するとともに、政治資金パーティーの対価の支払は、政治活動に関する寄附とみなし、企業・団体によるパーティー券の購入を禁止② 政党支部や資金管理団体、派閥など全ての政治団体の代表者に対して、当該政治団体と会計責任者に対する監督責任を明記③ 政策活動費に関して、政党から公職の候補者個人に対する政治活動（選挙運動を除く。）に関する寄附を禁止④ 収支報告書の公表について、総務大臣と都道府県選挙管理委員会による収支報告書の要旨の作成を義務化し、要旨の公表を早期化⑤ 政治資金規正法違反に係る罰則の強化、公民権停止の期間延長等 |
|--|

イ 政党助成法を廃止する法律案（参第2号）【共産案】

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 政党助成法を廃止 |
|--|

⁹ 各案の主な内容は、令和6年6月7日の参議院の特別委員会における趣旨説明等を参考に筆者が要約。

ウ 政治資金規正法等の一部を改正する法律案（参第11号）【民主案】

- ① 政治団体の代表者の責任強化として、収支報告書の記載・提出について、会計責任者とともに代表者も義務を負うこととすること
- ② 国会議員関係政治団体から100万円以上の寄附を受けた政治団体は国会議員関係政治団体とみなすこと。また、政治資金監査の対象を政党本部、政治資金団体、政策研究団体等まで広げるとともに、「収入」に関する事項を加えること
- ③ 収支報告書のオンライン提出とインターネット公表を義務化した上で、収支報告書に係るデータベースの提供のための制度の整備に関し、必要な措置を講ずること
- ④ 政策活動費に関し、政党から公職の候補者個人への寄附を禁止するとともに、渡切りの方法による経費の支出を禁止し、最終的な用途を政党の収支報告書に記載
- ⑤ 政策研究団体における政治資金パーティーの開催を禁止するとともに、政治資金パーティーの対価支払者の公開基準を「5万円超」にまで引下げ。また、外国人等から政治資金パーティーの対価の支払を受けることを禁止
- ⑥ 公職の候補者が自ら代表を務める選挙区支部に対して行った寄附に係る寄附金控除の特例等の適用除外。所属国会議員が政治資金規正法違反等により起訴された場合における政党交付金の交付の一部停止制度の創設
- ⑦ 政治資金に関する政策の提言や法令の遵守状況の監視・勧告等を行う機関の国会への設置に関する検討

（４）参議院における審議の経過

参議院の特別委員会においては、令和6年6月7日、衆議院から提出された「衆第13号」とともに、参議院に提出された上記の三つの法律案について、それぞれ趣旨説明が行われ、6月10日から12日まで各案の発議者等に対する質疑が行われた。その後、6月14日には、参考人の意見陳述とこれに対する質疑が行われ、6月17日には各案の発議者に対する質疑、18日には岸田総理大臣出席の下での質疑が行われた。

6月18日には「衆第13号」に対する質疑が終局し、同案に対して維教から修正案が提出された。修正案は、①政策活動費の使用状況の公開に関する制度については、領収書等について原則としてその記載の全部の公開をする旨明記するとともに、政策活動費の支出に係る上限金額の設定及び使用状況の公開に関する制度の具体的な内容については、早期に検討が加えられ、その結果に基づいて改正法の施行の日である令和8年1月1日までに必要な措置が講ぜられるものとする、②政治資金に関する独立性が確保された機関の設置については、その具体的な内容について検討が加えられ、その結果に基づいて改正法の施行の日である令和8年1月1日までに必要な措置が講ぜられるものとする、③改正法の施行後3年を目途として検討を加えるに当たっての勘案事項として、政治団体による当該政治団体の役職員又は構成員に対する渡切りによる経費の支出の状況を、その検討の結果に基づき講ずる所要の措置として渡切りによる経費の支出の禁止を、それぞれ明記することを内容としている。

修正案の提出後、「衆第13号」及び修正案に対する討論及び採決が行われた結果、修正案は否決され、「衆第13号」は可決された。なお、「衆第13号」に対して附帯決議が行われた。

「衆第13号」は翌6月19日の参議院本会議において委員会議決のとおり可決、成立した。成立した法律の概要は、図表2のとおりである。

図表 2 成立した「政治資金規正法の一部を改正する法律」(令和6年法律第64号)の概要

1. 国会議員関係政治団体の代表者が、会計責任者の説明等に基づき、政治資金規正法の規定に従って収支報告書が作成されていることを確認した上で、その旨を記載した確認書を交付して、それを収支報告書に添付させる制度を創設するとともに、その違反に罰則を設け、公民権停止の対象とする。
2. 政治資金監査の対象団体である国会議員関係政治団体に政策研究団体を含めるとともに、その対象事項に収入に関する事項を加える。
3. 国会議員関係政治団体の収支報告書等についてオンライン提出を義務付ける。また、総務大臣又は都道府県選挙管理委員会による収支報告書等のインターネット公表を義務化する。
4. 政治資金パーティーについて、その対価支払者の氏名等の公開基準額を「5万円超」に引き下げる。
5. 政策活動費を含む政党から国会議員に対する支出について、年間上限額を定めるとともに、項目別の金額及び「年月」を収支報告書に記載する。政策活動費の支出に係る政治活動に関連してした支出の状況についての領収書等を保存・提出の上、収支報告書が公表された日から10年後に公開するものとし、その制度の具体的な内容については、早期に検討が加えられ、結論を得るものとする。また、政党から公職の候補者への政治活動に関する寄附を禁止する。
6. 国会議員関係政治団体から年間1,000万円以上の寄附を受けたその他政治団体は、その年及びその翌年において国会議員関係政治団体であるものとみなし、支出公開に関する特例規定を適用する。
7. 収支報告書に記載された個人寄附者等の住所に係る部分を公表するときは、都道府県、郡及び市町村の名称に係る部分に限って行うものとする。
8. 政党に所属する国会議員が政治資金等に関する犯罪で起訴された場合における政党交付金の一部の交付を停止する等の制度を創設するため、必要な措置が講ぜられるものとする。
9. 政治資金に関する独立性が確保された機関を設置するものとし、政策活動費の支出に係る政治活動に関連してした支出に関する監査の在り方を含め、その具体的な内容について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。
10. その他の検討事項として、(ア)外国人等による政治資金パーティーの対価の支払に係る規制、(イ)個人による政治活動に関する寄附を促進するための税制優遇措置、(ウ)公職の候補者が自らが代表を務める政党選挙区支部に対する寄附への税制優遇措置の適用除外、(エ)改正法の施行後3年を目途として施行状況等を勘案して行う見直しについて、それぞれ検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。
11. この法律は、一部を除き令和8年1月1日から施行する。

(注) 下線は衆議院における修正部分

(出所) 改正政治資金規正法の規定、法律案要綱、参議院における趣旨説明等を参考に筆者作成

4. 国会審議における主な論点

以下では、成立した「衆第13号」に係る国会審議における主な論点を整理する。なお、国会答弁は、法律案の発議者だけでなく、自由民主党総裁として法案修正の政党間協議を行った岸田総理大臣の答弁も含めて整理することとする¹⁰。

(1) 政治団体の代表者の責任強化

¹⁰ 本稿において、国会会議録からの引用は、文体を「敬体」から「常体」に改めるとともに、発言の趣旨を損なわないと考えられる範囲で要約している。

ア 政治団体の代表者（国会議員）の責任強化の方法

収支報告書の不記載等問題を踏まえ、政治団体の代表者（国会議員）の責任を強化すべきという点は各会派で一致しているが、いわゆる「連座制」¹¹の導入の是非については、論点の一つとなった。「衆第13号」において、「連座制」ではなく「確認書」の制度を導入した理由について、発議者からは、「会計帳簿への記入や領収書の保存等の日常的な会計事務を正確に遂行するためには、この事務を会計責任者が専門的に担った方が適切であること、日常的に会計帳簿を担うことのない代表者に対して収支報告書の記載を義務付けたとしても結局は形骸化するおそれがあること、代表者と会計責任者が共に収支報告書の記載・提出の責任を負うとなると、かえって責任の所在が不明確になってしまうこと。これらのことから、提案者としては、日常的に会計事務を担い専門性を有する会計責任者にまずは収支報告書を記載させ、そしてさらに、高度の専門性を有する政治資金監査人の政治資金監査を受けた上で最終的に代表者がこれを確認する仕組みを導入し、その上で双方に罰則付きの義務を課す方が、収支報告書の正確性を確保し、不記載や虚偽記入を防止する実効的、現実的な方策となると考える」¹²旨の答弁があった。

イ 「連座制」を採用しなかった理由

政治団体の代表者の責任に関し、公職選挙法における「連座制」のような仕組みを採用しなかった理由について、発議者からは、「連座制の導入も検討したものの、法律の専門家から政治資金規正法への導入は困難であるとの指摘があった。すなわち、第一に近代刑法の根本原理である責任主義の法理から刑罰における連座制は否定されること、第二に公職選挙法上の連座制は、選挙運動が悪質で当選に至るプロセスに瑕疵があった場合に、当選無効、立候補制限となるものである。政治資金規正法違反の場合は、そもそも選挙それ自体とは関係がなく、公職選挙法と同様の連座制を設けることは法理として困難であるとの指摘があった」¹³旨の答弁があった。

ウ 政治団体の代表者による「確認」と責任

政治団体の代表者が収支報告書の「確認」をしたにもかかわらず、不記載の収入があった場合などにおける代表者の責任について、発議者からは、「今回の法案は、随時、定期の議員本人による確認、あるいは会計責任者による提出、それらを踏まえた上で確認書を交付するので、これまでのように議員が全く把握していなかったということはそもそも起こり得ないのではないかと。ただ、そうした様々な確認義務を履行してもなお当該資金の存在を把握することができなければ、一般論として、確認しないで交付した罪を負うことはない」¹⁴旨の認識が示された。

また、収支報告書について、会計責任者が代表者に意図的に説明をしない、あるいは虚偽の説明をした場合に、代表者が監督義務違反として公民権停止とならないかとの懸

¹¹ 公職選挙法（昭和25年法律第100号）において、候補者と一定の関係にある者が買収等の選挙犯罪を犯し刑に処せられた場合に、候補者本人が買収等の行為に関わっていなくても、その選挙の当選を無効とするとともに、一定期間、立候補を制限する制度（第251条の2、第251条の3、第251条の4）。

¹² 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第5号（令6.6.11）

¹³ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第4号（令6.6.10）

¹⁴ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第5号（令6.6.11）

念に対しては、発議者から、「会計責任者等の「おとり行為」あるいは「裏切り行為」に関しては、監督義務違反に対する罰則強化を図る中で、その悪用により、有権者の判断による選挙結果を覆す公民権停止が発動されることがないようにすることが極めて重要である。改正案においては、会計責任者が、目的のいかんを問わず、意図的に不記載、虚偽記入等をしたにもかかわらず、政治資金規正法に従って作成した旨の虚偽の説明をした場合や、代表者による確認を妨げた場合には、そもそも代表者による適切な確認を期待し得ないため、確認書に係る代表者の処罰対象から除かれることとし、公民権が停止されることはない」¹⁵旨の答弁があった。

（２）収支報告書等のオンライン提出とインターネット公表の義務化

今回の改正において、国会議員関係政治団体に係る収支報告書等のオンライン提出とともに、総務省又は都道府県選管によるインターネット公表が義務化されたところ、公開に当たっては、検索可能な形でデータベース化すべきとの指摘があった。これについて発議者からは、「収支報告書のデジタル化に係る一元的な集約やデータベースの構築は、政治資金の透明性の向上という観点から有意義と考える。検索機能をどのようなものにするかについては、各党で議論を行った上で予算措置や技術的課題の整理などを行う必要もあるが、その上で、検索可能なシステムを目指していくべきと考えている」¹⁶旨の認識が示された。

（３）政治資金パーティーの対価支払者の氏名等の公開基準額の引下げ

政治資金パーティーの対価の支払者の公開基準額（改正前「20万円超」）を当初案の「10万円超」から「5万円超」に引き下げる修正をした経緯について、発議者からは、「政治活動の透明性確保とプライバシーの保護という両面のバランスを考慮する必要がある。加えて、政治資金パーティーはそもそも寄附と異なり、対価性があるという点を勘案する必要がある。そこで、改正案の原案においては公開基準額を10万円超としていたが、可能な限り幅広い合意を得ることが望ましいことから、我が党以外の各党が5万円超への引下げを求めると、我が党としてもこれに賛同することとした」¹⁷旨の答弁があった。

なお、今回の改正では、企業・団体献金の在り方については見直しが行われなかった。その理由について、発議者からは、「政治団体の収入については、多様な考え方、多様な出し手、多様な収入を確保することが政策立案における中立公正やバランスを確保する上で極めて重要である」¹⁸、また、「資金をファイナンスする中で、特定の者に依存するような形で癒着があるような状況は当然あってはいけないことだが、必ずしも企業・団体献金がそことイコールではないと思っている。我々としては、それぞれの党、あるいは一人一人の政治家が自ら立っていくことにおいても、やはり政党交付金、企業、団体あるいは個人、こういったものをどうバランスよく、薄く広く考えていくのが肝要であり、企業・団体

¹⁵ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第4号（令6.6.10）

¹⁶ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第6号（令6.6.12）

¹⁷ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第8号（令6.6.17）

¹⁸ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第8号（令6.6.17）

献金を禁止するという考え方はとっていない」¹⁹旨の認識が示された。

(4) 政治資金規正法における政策活動費の扱い

ア 政策活動費に係る支出の項目別の金額及び年月の収支報告書への記載

いわゆる政策活動費を廃止せず、その扱いに関する新たな規定を法律に設ける理由について、発議者からは、「我が党における政策活動費は、党に代わって党の役職者が党勢拡大、政策立案、調査研究のために支出をしているものである。こうした党活動の中で政策活動費の支払先が明らかになった場合に、政治活動の自由との関係において、個人のプライバシーあるいは企業の営業秘密を侵害したり、政党の戦略的な運営方針が他の政治勢力や諸外国に明らかになるおそれがあるものとして一定の配慮が必要なものもある。このように政策活動費は党の活動において必要なものと考えているが、その透明性の向上を図るために、政党の政治活動に関する国会議員への金銭の支出全てを対象にして、項目別の金額、年月について収支報告書に記載をさせる」²⁰旨の説明があった。

また、収支報告書における政策活動費の項目別の支出額の記載を「年月」までとし、「日」が含まれない理由について、岸田総理大臣からは、「政策活動費がどのような目的でいつ幾ら使用されたかについて、具体的な日付まで直ちに公開した場合には、収支報告書に記載された目的や当該日付の付近における社会の様々な出来事との関係において具体的な支出先が推知され、予期せぬプライバシーの侵害等につながるおそれがある」とし、こうした「配慮と国民の信頼とのバランスの中で、「年月日」ではなく「年月」とした」²¹旨の答弁があった。

なお、政党からの政策活動費の支出先を当該政党に所属している国会議員に限定していることについて、発議者からは、「地方議員に対して政策活動費を支出することは想定していない」²²旨の説明があった。

イ 領収書等の10年後の公開について合意した経緯

政策活動費の支出に係る領収書等の10年後の公開に関しては、当初の自民案にはなく、岸田総理大臣（自由民主党総裁）と日本維新の会との合意に基づき修正案に盛り込まれたものである。その経緯について、岸田総理大臣からは、「自民党の原案においても、政策活動費がどのような目的で幾ら使用されたかを収支報告書上明らかにすることとし、国民の信頼確保に努めたところだが、これに加えて日本維新の会からは、10年後の領収書の公開など、我が党の懸念にも十分配慮いただいた。自民党原案の実効性、信頼性をより高めることができる建設的な意見を取り入れることは国民の負託に応える上で大きな意義があると考え、馬場代表との間で文書による合意を行った」²³旨の説明があった。

ウ 領収書等の公開までの期間を10年とした理由

領収書等の公開までの期間を10年とした理由について、発議者からは、「受け手となる

¹⁹ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第6号（令6.6.12）

²⁰ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第4号（令6.6.10）

²¹ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第9号（令6.6.18）

²² 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第8号（令6.6.17）

²³ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第9号（令6.6.18）

個人のプライバシー、あるいは企業、団体の営業秘密、さらには政党の戦略的な活動方針がほかの政治勢力、さらには諸外国に明らかになるおそれに対しては、やはり配慮が必要で、是非国民の理解を賜りたい。他方、10年経過をしたら、政治活動をめぐる様々な状況も変化することが想定される。一般論として、公開により支障が生じるおそれというのは10年という時の経過をもって相当程度低くなると考えられるところ、日本維新の会の案も踏まえ10年とした²⁴旨の説明があった。

また、領収書等の公開までの10年という期間中に、収支報告書の虚偽記載の公訴時効である5年が経過してしまうとの指摘に対して、発議者からは、「公開されることが規定をされているものだけによって捜査がされるわけではない。我々としては、収支報告書の本体に項目別の政策活動費の金額や時期を記載すること、同時に、第三者機関についても検討するということで、適切性は担保している²⁵旨の認識が示された。

エ 領収書等の公開の方法と範囲

10年後に領収書等をどのような形で公開するのかについて、発議者からは、「具体的な制度の検討に当たっては、10年経ってなお守らなければならない利益、あるいは10年経っても伏せなければならないこと、これが仮にあるとすればどのようなものかについて各党派で詰めることが必要であると考えている²⁶旨の答弁があった。

また、公開の対象となる領収書等が政党から所属国会議員への支出だけでなく、当該国会議員から先の支出も含まれるのかについて、発議者からは、「どのような扱いにするのかについてはこれから各党の協議になるが、その先の領収書についても、我々としては排除していない²⁷旨の認識が示された。

(5) 国会議員関係政治団体からその他政治団体への寄附に関する特例

国会議員関係政治団体から1,000万円以上の寄附を受けた政治団体については国会議員関係政治団体とみなすこととされたところ、この1,000万円との基準の根拠について、発議者からは、「寄附という行為自体は、国会議員と関係が深い政治団体に対して行うものに限られない。このため、金額の設定によっては、明らかに国会議員関係政治団体と同レベルとは言えないような団体にまで国会議員関係政治団体の特例が適用されてしまう懸念もある。そこで、みなし規制が適用される寄附の基準額については、明らかに国会議員関係政治団体と同視できるものに限定するという趣旨から、寄附の金額を1,000万円以上とした。なお、1,000万円を下回る場合であっても、国会議員関係政治団体からの寄附の金額は公開の対象であり、その規制逃れが推認できるような場合には厳しく政治的な責任を問われることになる²⁸旨の認識が示された。

(6) 政治資金等に関する犯罪で起訴された場合における政党交付金の一部の交付停止等

²⁴ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第6号(令6.6.12)

²⁵ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第8号(令6.6.17)

²⁶ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第6号(令6.6.12)

²⁷ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第8号(令6.6.17)

²⁸ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第6号(令6.6.12)

政党に所属する国会議員が政治資金等に関する犯罪で起訴された場合、政党交付金の一部の交付を停止する等の制度の創設が衆議院における修正で加えられた。この趣旨と具体的な対応について、発議者からは、「政党交付金は、議会制民主主義における政党の機能の重要性に鑑み、民主主義のコストとして税金を原資として公的な助成を行うものであることを踏まえると、政党交付金の交付停止制度を設けることは政党の健全な発展にも資するものと考えている。その具体的な制度設計に当たっては、まず交付停止要件である法令違反の内容、例えば、政治資金規正法に限るのか、公職選挙法等ほかの法令の違反も含めるのか、当該違反議員が他の政党に移った場合やその所属する政党が合併、分割、解散をした場合の取扱いなど更に議論、検討する必要がある、各党会派で知恵を出し合い、速やかに制度設計がなされるべきと考える」²⁹旨の答弁があった。

(7) 政治資金に関する独立性が確保された第三者機関の設置

ア 第三者機関の設置の意義

衆議院における修正により、政治資金に関する独立性が確保された第三者機関の設置が附則に規定された。この理由について、岸田総理大臣は、「第三者機関については、提案された各党の法案の検討事項に規定されている。また、特別委員会の参考人質疑でも、その重要性が幾度も指摘されてきた。具体的な在り方については、どのような権限を与えるか等を含めて様々な意見があるが、今後、各党各会派において真摯な検討が行われるべきものである。まずは、多くの議論がなされた政策活動費について、政治活動の自由やプライバシー等への影響にも配慮しつつ、適切な監査を行い、国民の信頼確保に資する役割を果たしていく機関であることを期待している」³⁰旨の答弁があった。

イ 第三者機関の組織の在り方と設置時期

政治資金に関する第三者機関について、条文においては、行政府に属する組織か、あるいは国会に置く機関なのかという基本的な組織の在り方が明らかにされていない。こうした点について、発議者からは、「例えば、政治団体への立入検査や不記載あるいは虚偽記入への指導など、この法律の執行をするのであれば、憲法第65条等から、行政権を担う内閣に置くことになると思う。そうであれば、例えば、三条委員会がよいのか、八条委員会がよいのかなどは、この権能についての議論をした後に判断せざるを得ない。どのような権限を付与するのか、中立性、さらには保秘のことも含め、各党間で議論をいただくのが先決になる」³¹旨の認識が示された。

また、第三者機関の設置の時期について、岸田総理大臣は、「本則の政策活動費の毎年の報告の施行期日が令和8年1月1日であるが、これを念頭に可能な限り早期に設置できるよう自民党としても議論をする」、「この「念頭に」というのは、「目指す」と同義であると考えている」³²旨の答弁があった。

²⁹ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第8号(令6.6.17)

³⁰ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第9号(令6.6.18)

³¹ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第8号(令6.6.17)

³² 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第9号(令6.6.18)

5. 今後の対応

今回の政治資金規正法の改正においては、図表3のとおり、今後の検討に委ねられた事項が少なくない。

これら検討事項の規定については、附則第16条第4項を除き、公布の日（令和6年6月26日）から施行されており、国会審議においても、早期に結論を得ることを求める観点からの質疑が多くなされた。これに対する発議者からの答弁においては、各党各会派による議論に委ねる旨の認識が示されたが、検討の方向性や具体的な協議の進め方などについては、国会審議の段階では必ずしも明確にされていない。

一方、改正法における収支報告に係る「確認書」の制度や罰則等に係る規定については令和8年1月から施行される所、国会審議においては、政策活動費の使用状況の公開に関する制度の具体的な内容や、政治資金に関する独立性が確保された第三者機関の設置について、令和8年1月までに必要な措置を講ずるべきであるとの指摘が行われ、発議者からもそれを目指して早期に結論を得ることが望ましい旨の認識が示されている³³。

図表3 改正政治資金規正法（令和6年法律第64号）における今後の検討事項

検討事項	条文の規定
・ 政党交付金の交付停止等の制度の創設	制度を創設するため、必要な措置が講ぜられるものとする。（附則第13条）
・ 政策活動費の支出に係る上限金額の設定及び使用状況の公開に関する制度の具体的な内容	政策活動費の支出の各年中における上限金額を定めるとともに、（中略）政治資金規正法第十二条第一項の報告書が（中略）第二十条第一項の規定により公表された日から十年を経過した後に政策活動費の支出に係る金銭に相当する金銭を充てて政治活動に関連してした支出の状況に係る領収書、明細書等の公開（そのための保存及び提出を含む。）をするものとし、その制度の具体的な内容については、早期に検討が加えられ、結論を得るものとする。（附則第14条）
・ 政治資金に関する独立性が確保された機関の設置	これを設置するものとし、政策活動費の支出に係る政治活動に関連してした支出に関する当該機関による監査の在り方を含めその具体的な内容について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。（附則第15条）
・ 外国人等による政治資金パーティーの対価の支払に係る收受の適正化を図るための実効的な規制	検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。（附則第16条第1項）
・ 個人のする政治活動に関する寄附を促進するための税制優遇措置	検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。（附則第16条第2項）
・ 自らが代表を務める政党選挙区支部に対する寄附への税制優遇措置の適用除外	検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。（附則第16条第3項）
・ 政治資金の透明性の一層の向上等を図る観点からの検討	この法律の施行後三年を目途として、政治資金の透明性の一層の向上等を図る観点から、当該規定の施行の状況等を勘案して検討が加えられ、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所要の措置が講ぜられるものとする。（附則第16条第4項）

（出所）改正政治資金規正法の規定より筆者作成

また、参議院の特別委員会の附帯決議では、第三者機関の設置を始めとする検討事項について、円滑な施行ができるよう速やかに結論を得ることを求めているほか、改正法には

³³ 第213回国会参議院政治改革に関する特別委員会会議録第6号（令6.6.12）

盛り込まれなかった「同一の者から受けることができる政治資金パーティーの対価支払の上限額の在り方」、「政治団体の代表者の親族間での政治資金の移動の制限の在り方」、「政治資金における複式簿記の導入等を含む会計の在り方」、「収支報告書のデータベース化を含む検索可能性を高める情報提供の在り方」、「政党の望ましいガバナンスの在り方」等について、それぞれ検討することを求めている³⁴（決議全文は後掲）。

今後は、改正法がどのように運用されていくのかとともに、多岐にわたる検討事項に関する各党各会派における具体的な協議の動向が注視される。

政治資金規正法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

令和6年6月18日
参議院政治改革に関する特別委員会

本法の趣旨を踏まえ、次の事項について、それぞれ所要の措置を講ずるものとする。

- 一、政治活動の公明と公正を確保し、民主政治の健全な発展に寄与する観点から、政治改革全般にわたる課題について不断の検討を続けること。
- 二、政治資金に関する独立性の確保された第三者機関の設置を始めとする本法における検討事項については、本法が実効あるものとなるよう広範かつ詳細にわたる検討を行うとともに、円滑な施行ができるよう速やかに結論を得ること。
- 三、政策活動費の公開に関する制度については、十年後の領収書等の公開だけでなく、毎年の収支報告書に対する第三者機関の監査が確実に行われるよう、その透明化の実現を図ること。
- 四、政党に所属する国会議員が政治資金等に関する犯罪に関し起訴された場合における政党交付金の交付の停止等に関する制度及び自らが代表を務める政党選挙区支部に対する寄附への税制優遇措置の適用除外に関する検討については、早期に結論を得て、その改正を図ること。
- 五、政治資金パーティーを開催する者が同一の者から受けることができる当該政治資金パーティーの対価の支払の上限額の在り方及び政党その他の政治団体に係る政治資金パーティー以外の事業による収入の在り方について、検討を行うこと。
- 六、政治団体の代表者が親族間で異動することによる政治資金の移動の制限の在り方について、公職を担う多様な人材を確保する観点から、検討を行うこと。
- 七、政治資金の適正化・透明化を図るため、適時に、正確な会計帳簿の作成や、複式簿記の導入などを含め、会計の在り方について検討を行うこと。
- 八、国会議員関係政治団体に係る収支報告書等のオンライン提出の義務化に当たっては、誰もが閲覧できるようなデータベース化を含め、検索可能性を高める情報提供の在り方について検討を行うこと。なお、対象となる各政治団体において、オンライン提出が円滑に行われるよう、政府においては、関係者に対するオンラインシステムに関する研修の実施やサポート体制の充実に努めること。
- 九、政党が議会制民主政治において極めて重要な存在であることを踏まえ、政党の望ましいガバナンスの在り方について、政党の自主性及び自律性の確保に配慮しつつ、法整備の要否も含めて、中長期的に検討を行うこと。

右決議する。

【参考文献】

政治資金制度研究会編『逐条解説 政治資金規正法〔第二次改訂版〕』（ぎょうせい、平成14年）

（みすみ まさかつ）

³⁴ なお、参議院の附帯決議では、政府に対して、収支報告書等のオンライン提出の義務化に向け、対象となる政治団体の関係者に対する研修の実施やサポート体制の充実に努めることを求めている。