

2 政治資金監査に関する具体的な指針（たたき台）

<これまでの取組>

(1) 政治資金監査マニュアルの策定

- 政治資金規正法では、国会議員関係政治団体の会計責任者は収支報告書を提出するときにはあらかじめ政治資金監査を受けなければならないとされ、この政治資金監査は、当委員会が定める政治資金監査に関する具体的な指針に基づき行うものとされている。（法第19条の13第1項及び第2項）
- この政治資金監査を受ける義務は、定期分については平成21年以降の年に係る収支報告書に、解散分については平成21年1月以降の解散に係る収支報告書に適用するとされたことから、早期に政治資金監査に関する具体的な指針を定め、政治資金監査人の登録・研修を行うことが求められた。
- そのため、当委員会では、平成20年4月の発足以来、各士業団体や政党・政治団体等からの意見等を踏まえながら精力的に検討を行い、法改正の目的でもある政治資金に関する収支報告の適正の確保と透明性の向上に対する国民の要請に応えると同時に、政治資金監査制度の円滑な導入・運用を図るには登録政治資金監査人の責任と負担にも留意することが必要であるということを踏まえ、様々な観点から議論を深めつつ、同年10月に政治資金監査に関する具体的な指針（政治資金監査マニュアル）を定めた。
- 政治資金監査マニュアルにおいては、政治資金監査を行う実務的な手順や方法を示すだけでなく、政治資金監査を行う上で登録政治資金監査人が了知しておくべき事項として、政治資金監査の目的、登録政治資金監査人及び国会議員関係政治団体の項目をそれぞれ章立てして盛り込むこととした。

(i) 政治資金監査の目的

- 政治資金監査の目的の章では、政治資金規正法の目的・基本理念及び法改正により政治資金監査を導入するに至った経緯を踏まえながら、政治資金監査マニュアルの検討や政治資金監査制度の運用・実施に当たって踏まえるべき基本原則を議論し、政治資金監査の基本的性格として以下の4項目をとりまとめた。
- (1) 政治資金監査は、外部性を有する第三者が行うものである。
 - (2) 政治資金監査は、職業的専門家が行うものである。

(3) 政治資金監査は、会計事務に対して外形的・定型的に行うものである。

(4) 政治資金監査は、当事者間の相互信頼に基づくものである。

○ 特に(1)の項目では、国会議員関係政治団体のすべての支出をチェックする制度であること、(3)の項目では、政治資金の使途の妥当性を評価するものでないが、その適正さを確保するため国会議員関係政治団体の主たる事務所で領収書等の関係書類の現物を確認しなければならないことを示した。

○ また、政治資金監査マニュアルについて、登録政治資金監査人が政治資金監査を行うに当たっての具体的指針を示すとともに、登録政治資金監査人の行う政治資金監査の質の確保と政治資金監査業務の一般化・標準化を図るものとして位置づけた。

(ii) 登録政治資金監査人

○ 登録政治資金監査人の章では、登録政治資金監査人の資格、業務制限、職務及び責任について法の規定を解説するとともに、登録政治資金監査の基本的性格が外部性を有する第三者が行うものであることを踏まえ、法令上の業務制限に該当しない場合であっても、自ら作成・徴取した収支報告書及び会計帳簿等の関係書類について自ら政治資金監査を行うことになる場合は適当でないとした。

○ また、会計責任者の職務について、収支報告書及び会計帳簿等の関係書類の作成責任及び政治資金監査報告書を収支報告書に併せて提出する義務は会計責任者が負うものであり、登録政治資金監査人が負うものでないことを明確化した。

(iii) 国会議員関係政治団体

○ 国会議員関係政治団体の章では、国会議員関係政治団体の定義やその会計責任者の責務について法の規定を解説するとともに、年の途中において国会議員関係政治団体でなかった期間がある政治団体の政治資金監査について、法令上の取扱いが明確でない点の明確化を図った。

(iv) 政治資金監査

○ 政治資金監査の章では、具体的に政治資金監査を行うに当たっての指針について、一般監査指針と個別監査指針に分け、一般監査指針では、一般的な留意事項を示すとともに、調査方法として、すべての支出についての全数調査を、国会議員関係政治団体の主たる事務所で、領収書等の現物を確認する方法で実施すること、また、政治資金監査契約の締結や事前準備

は、円滑に政治資金監査を行う上で必要がある場合に、監査対象年の開始前又は年の途中であっても行うことができることを示した。

- 個別監査指針では、特に、職業的専門家によるものであるという政治資金監査の基本的性格を踏まえ、地方公共団体における包括外部監査の手続を参考にして、政治資金監査を「書面監査」と「会計責任者等に対するヒアリング」に分けた重層的な構造とし、「会計責任者等に対するヒアリング」を登録政治資金監査人から国会議員関係団体の会計責任者に対する最終的な確認の手続として位置づけることとした。
- 書面監査については、政治資金規正法に定める政治資金監査事項について政治資金監査を行うに当たっての具体的指針を手順に従って明らかにすることとした。
- 1号監査事項では、保存対象書類一覧表の作成を求め現物と突合すること、確認対象となる書類は政治資金監査対象年のものであることを示した。
- 2号監査事項では、会計帳簿における支出の状況の具体的な確認方法を明らかにした。徴収漏れ又は亡失により、領収書等がなく、また、徴難明細書にも記載されない人件費以外の支出について領収書等亡失等一覧表を会計責任者に作成させ政治資金監査報告書に添付することとした。また、人件費については、領収書等又は振込明細書及び支出目的書で確認できない場合には、賃金台帳、源泉徴収簿等により支出の状況を確認することとした。
- 会計責任者等に対するヒアリングについては、ヒアリング事項を明確に示すことにより登録政治資金監査人の責任の範囲を明確化した上で、書面監査において発見した関係法令上の問題点等、その他の事項のヒアリングを妨げないものであることとした。また、ヒアリング事項の中で、特に、政治資金監査を行った現場の事務所が当該団体の活動以外にも使用されている場合の経常経費、他の政治団体に対する支出及び花輪、供花、香典、祝儀その他これらに類する支出については、収支報告の適正を確保するため、書面監査に加えて、支出の状況の詳細を踏み込んで確認することとした。

(v) 政治資金監査報告書

- 政治資金監査報告書の章では、登録政治資金監査人が作成する政治資金監査報告書について、政治資金監査マニュアルに基づいて行った政治資金監査の概要及び結果並びに業務制限に該当するか否かを簡潔明瞭に記載するため、監査の概要、監査の結果及び業務制限という3つの項目に分けることとした。なお、この旨は、総務省令で定められることとなった。
- 監査の概要においては、国会議員関係政治団体の会計責任者と登録政治資金監査人との関係や役割分担を明確にするため、登録政治資金監査人の責任は、国会議員関係政治団体の会計責任者の作成又は徴取した収支報告書や会計帳簿等の関係書類について、政治資金監査マニュアルに基づき政治資金監査を行った結果を報告することにあると記載することとした。
- 監査の結果においては、登録政治資金監査人が書面監査やヒアリングで確認した事実又は確認できなかった事実について、政治資金規正法に規定する監査事項ごとに記載することとし、確認すべき事項がすべて確認できた場合のほか、会計帳簿に記載不備があった場合や会計帳簿と突合を行う書面が存在しない支出があった場合について、政治資金監査報告書の記載例を示すとともに、その他特に記載する必要があると判断した事項がある場合には、当委員会に照会することとした。
- 業務制限においては、登録政治資金監査人本人が法令に規定する業務制限に該当していないことを示すとともに、その使用人等についても法令に規定する業務制限に該当しない場合にその旨を示すことは、政治資金監査の外部性をより明確に示すことができるため望ましいとした。

(vi) 政治資金監査実施要領

- 政治資金監査実施要領では、政治資金監査契約の締結や実際の政治資金監査の現場において領収書等の確認を行う際に留意すべき重要な事項について、いわば、現場対応マニュアルとして示した。
- 政治資金監査契約の締結に当たっての留意事項としては、契約書において規定すべき事項のほか、契約を解除できる場合として、政治資金監査の基本的性格である当事者間の信頼関係が著しく損なわれた場合などを示した。
- 会計責任者等に対するヒアリングについては、例えば、政治資金監査で領収書等の確認に当たり、あて名に国会議員関係政治団体と推認されない名称が記載されている領収書について、当該国会議員関係政治団体あてに発行されたことの確認を会計責任者に求めることとした。

(2) 政治資金監査マニュアルの改定

- 定期分として初めて政治資金監査マニュアルに基づいて政治資金監査を受けることとなった国会議員関係政治団体に係る平成21年分の収支報告書は、平成22年5月末までに総務省又は都道府県選挙管理委員会に提出された。
- そこで当委員会では、「政治資金監査の実施状況等のアンケート」を実施し、初めて行われた政治資金監査の実施状況について調査することとした。
- その結果や登録政治資金監査人の意見等を踏まえ、検討を重ねた結果、より円滑な政治資金監査の実施に資するため、政治資金監査マニュアルの改善を行うこととし、同年9月に政治資金監査マニュアルを改定した。
- 政治資金監査マニュアルの改定に当たっては、政治資金監査マニュアルが「政治資金監査に関する具体的な指針」と「政治資金監査実施要領」との二部に分かれて構成されており、一覽性に乏しく内容が分かりにくいとの声が強かったことから、政治資金監査の現場において政治資金監査マニュアルの流れに沿って政治資金監査を実施できるよう両者を一体化させ、章立てを再構成するとともに、「政治資金監査に関するQ&A」のうち必要な事項と政治資金監査上の取扱いに関する当委員会の見解を政治資金監査マニュアルに盛り込むなど記載の充実を図った。
- また、支出の状況の確認について、政治資金監査の基本的性格を踏まえつつ、登録政治資金監査人から寄せられた意見を基に、支出の状況の確認に活用できる書類を拡充し、円滑な政治資金監査に資することとした。具体的には、領収書等と一体として保存され、示された請求書等の関係書類は、領収書等と併せて支出の状況の確認に活用できることとし、また、支出を受けた者の住所について、会計帳簿に別添の書類に記載されている旨の記載があった場合には当該別添の書類に記載された住所を確認できることとした。

<今後の方向性>

- 政治資金監査に関する具体的な指針（政治資金監査マニュアル）については、政治資金監査の運用状況を慎重に見極めながら、当該マニュアルに定める手続が実際の運用にそぐわない場合などには、当該マニュアルに定めた政治資金監査の基本的性格を十分に踏まえた検討を行い、必要に応じ当該マニュアルの見直しを図り、その内容に改善を加えていくことが必要である。

- 今後も、政治資金監査制度の運用状況や、登録政治資金監査人等から寄せられる意見等を基に、政治資金監査がその基本的性格を十分に踏まえつつ円滑に実施され、政治資金の収支報告の適正と透明性の向上が図られるよう、必要な見直しを行っていくことが適当である。