

## 政治資金監査制度等に関する調査報告（英国・ドイツ）

### I. 日程

平成 24 年 11 月 25 日～12 月 1 日

### II. 出張者

谷口 将紀 政治資金適正化委員会委員  
(東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授)  
草壁 京 政治資金適正化委員会事務局参事官補佐

### III. 訪問先及び調査概要

#### 1. 英国

##### (1) 選挙委員会 (Electoral Commission)

対応者：トニー・スタフォード政策課長  
デイヴィッド・エイキン監査サービス課長

##### 【訪問先の概要】

政治資金及び選挙運動に係る費用に関する規制等を実施する独立の機関として、議会により設置されたものである。2010 年より、政党等の法令違反が疑われる場合における調査権限及び法令違反に対する処分権限が拡充された。

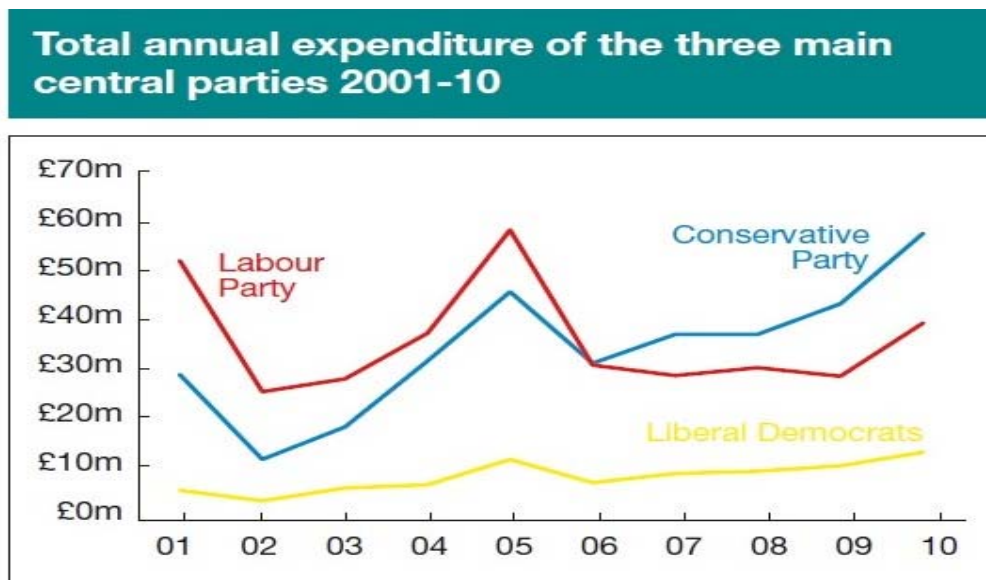
##### 【調査のポイント】

- ・会計処理・報告及び会計報告の監査については、法令（PPERA）の規定に従うほか、一般に公正妥当と認められる会計基準・監査基準に基づく。政治資金に特化した会計基準・監査基準は策定されていない。
- ・年次会計報告の統一様式を作成し、一定規模以上の政党については 2014 年より使用を義務化する予定。
- ・会計方式として、現金主義・発生主義のいずれも認められている。
- ・選挙委員会として、今のところ強化された権限を用いた事例はないが、会計報告の法令遵守率は上昇している。

○ 年次会計報告の概要

- ・ 政党による年間の支出総額は、選挙の有無に伴う年度間の増減はあるが、2001年から2010年までの10年間の平均で、保守党及び労働党が約3千万ポンド、自由民主党が750万ポンドである。(図1)

図1

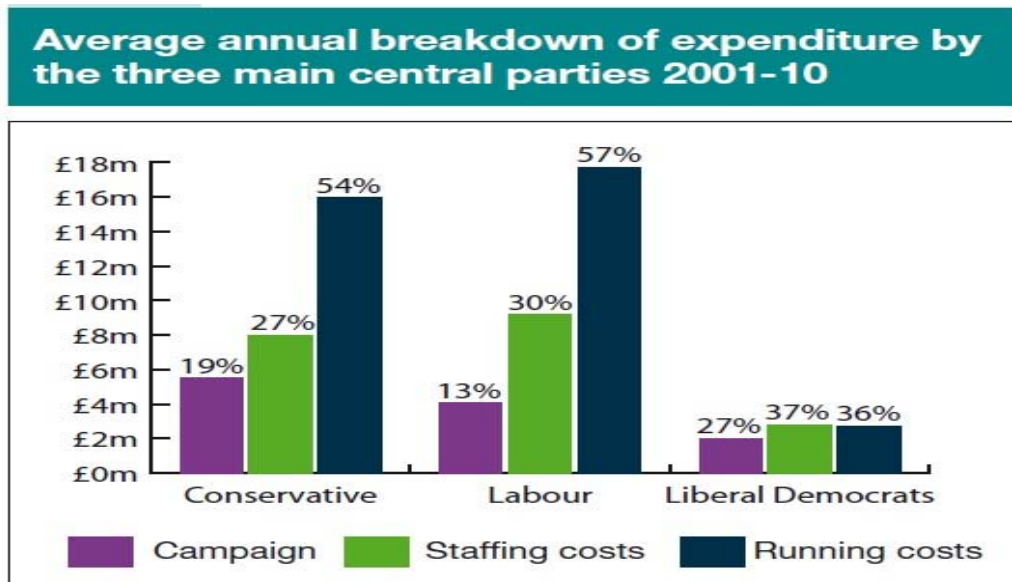


Source: Central parties' statements of accounts

(出典) Political party finance Ending the big donor culture (Committee on Standards in Public Life, Nov 2011, P39 Figure17)

支出の内訳（2001-2010 平均）をみると、支出規制の対象となる選挙運動に係る費用の占める割合が保守党 19%、労働党 13%でそれぞれ 500 万ポンド前後、また、自由民主党は 27%、約 200 万ポンドである。残りは人件費やその他の経常経費等、法令の規制を受けない支出である。（図 2）

図 2

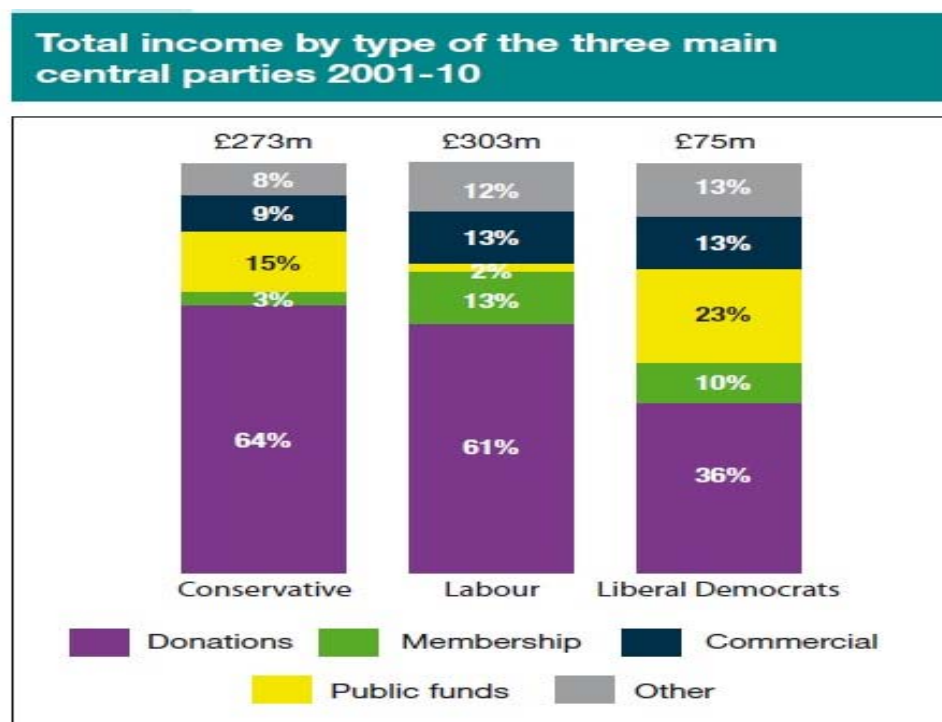


Source: Central parties' statements of accounts

(出典) Political party finance Ending the big donor culture (Committee on Standards in Public Life, Nov 2011, P39 Figure18)

- 収入については、2001年から2010年までの10年間の合計で、保守党2億7,300万ポンド、労働党3億300万ポンド、自由民主党が7,500万ポンドである。各党の支持基盤を反映して、保守党は寄附の占める割合が比較的高く、労働党は会費の割合が相対的に高い。また、保守党及び自由民主党においては、野党に手厚く配分される公的助成<sup>1</sup>もそれぞれ15%、23%を占めている。(図3)

図3



Source: Central parties' statements of accounts

(出典) Political party finance Ending the big donor culture (Committee on Standards in Public Life, Nov 2011, P38 Figure15)

- 政党、選挙及び国民投票法 (Political Parties, Elections, and Referendums Act 2000, 以下「PPERA」という。)に基づき、選挙委員会に登録されている政党のうち、年次会計報告の提出を要するものの数及び外部監査を要するものの数は、以下のとおりである。

年次会計報告の提出を要するもの : 14 + 12 + 350 + 442 = 818 団体

外部監査を要するもの : 14 + 12 = 26 団体

<sup>1</sup> 野党の議会活動を支援するために下院の野党会派に支給されるショート・マネー、上院の野党会派に支給されるクランボーン・マネーがある。このほか、与党も対象とした公的助成として、マニフェスト等の立案活動を支援する政策立案補助金がある。

収入又は支出の規模	提出を要する書類	政党	政党の会計支部
£250,000 超	会計報告書・外部 監査報告書	14	12
£250,000 以下～ £25,000 超	会計報告書のみ	350	442
£25,000 以下 (会計支部のみ)	(会計報告不要)		2,425

○ 年次会計報告について

- ・ 年次会計報告の内容は、PPERA 及びその委任を受けた選挙委員会のガイダンスに基づき、
  - ・ 1年間の活動の概観
  - ・ 収支の報告
  - ・ 貸借対照表

とされているが、収支の項目及びその区分、会計方式（現金主義又は発生主義）、報告様式等については特段の定めがなく、各作成者の判断によっていることから、政党間・年度間の比較可能性が十分に担保されていないという問題がある。

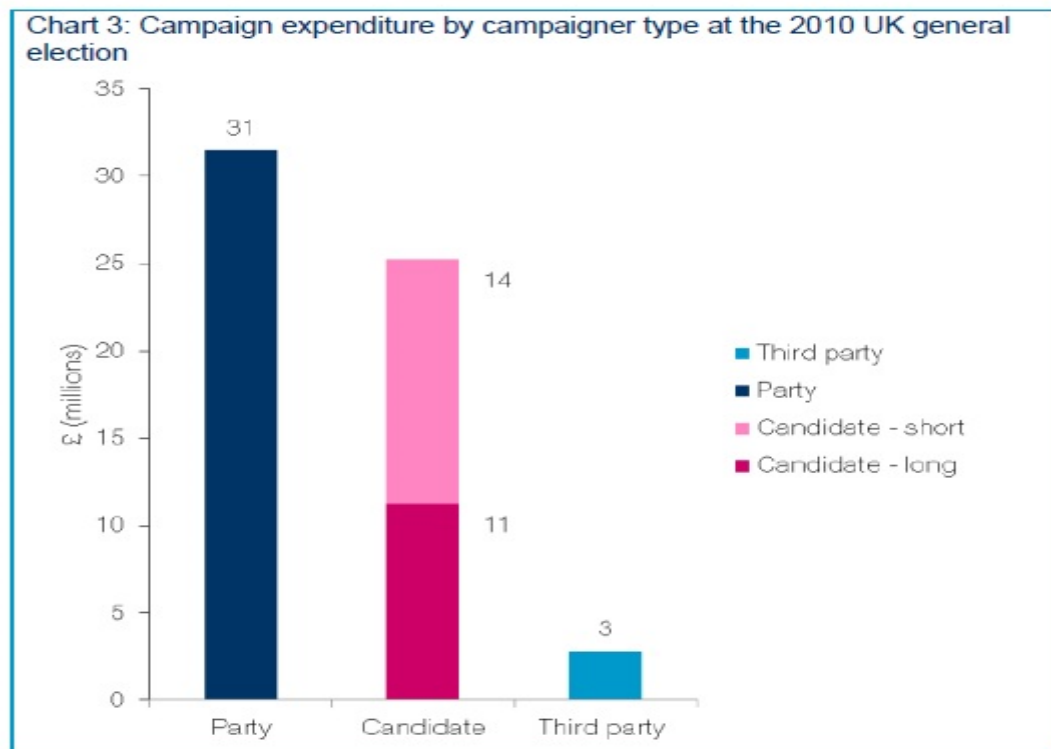
- ・ そこで、選挙委員会では2年前より報告様式の統一の検討を進め、この度、様式及び作成要領を公表したところである。報告様式を統一することにより、収支の項目についても統一されることとなる。各項目にどのような経費が含まれるかの区分については、作成要領において説明している。収入又は支出が25万ポンドを超える政党は、2014年よりこの様式によることが義務化される予定である<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 25万ポンド未満の政党及び会計支部への義務付けは、各党の反対により見送られた。これは、中小規模以下の団体の事務は主にボランティアにより担われており、これらの者に法律上の義務を課すことが、ボランティアの確保の上で支障となることが想定されるためである。

○ 選挙運動費用の概要

- ・ 2010年総選挙における支出は、政党（会計支部を含む。）によるものが約3,150万ポンド、候補者によるものが約2,520万ポンド、また、第三者によるものが約280万ポンドであった。（図4）

図4



（出典）UK general election 2010 Campaign spending report (The Electoral Commission, Feb 2011, P15 Chart3)

- ・ 政党の選挙運動費用については、PPERAにより、投票日までの365日間の支出上限額が設定されている<sup>3</sup>。収入又は支出が25万ポンドを超える場合は、外部監査が必要である。
- ・ 候補者については、国民代表法（Representation of the People Act 1983, 以下「RPA」という。）により、①議会の解散から投票までの期間及び②選挙の行われる年の1月1日から議会の解散までの期間について、支出の上限が設定されている。その金額は政党等に比して大きいものではないことから、外部監査の対象としては想定されていないが、報告・公表された選挙運動費用に対するメディア（特に地方紙）の関心は高い。

<sup>3</sup> 2010年総選挙においては、保守党の総支出は上限額の85.6%、労働党は41.1%、自民党は24.6%であった。

- ・ 第三者(Third party)は、選挙の結果に影響を与える活動を行うために一定規模以上の支出<sup>4</sup>を行う個人又は団体（政党及び候補者を除く。）であるが、これらの団体が行う選挙運動については、政党の行う選挙運動と同様の規制を受ける。収入又は支出が25万ポンドを超える場合は、外部監査を受ける必要がある。

ただし、第三者として登録された個人又は団体の数は、2010年総選挙において33と、それほど多くはない。これは、圧力団体、ロビイスト、チャリティ団体等は別の法律の規制を受けており、選挙委員会への登録を要さないこととされているためである。したがって、例えば米国のPAC<sup>5</sup>などと比べると、支出額は大きくない。

○ 政治資金に関する会計基準・監査基準について

- ・ 政治資金に特化した体系的な会計基準は作成していない。PPERAの規定及びその委任を受けた選挙委員会のガイダンスに従うほか、一般に公正妥当と認められた会計基準に準じて処理することとされている。
- ・ 同様に、政治資金に特化した監査基準は作成しておらず、一般に公正妥当と認められた監査基準に従って行うこととされている。収入も監査の対象となる。
- ・ 監査報告書のひな形は作成していないが、企業等の監査報告書に準じて作成されており、事実上定型的なものとなっている。
- ・ 選挙委員会として、監査人に対する研修や、監査人向けの説明資料の作成は行っていない（政党向けの説明会は実施）。

○ 会計方式について：なぜ現金主義・発生主義のいずれも認められているのか

- ・ 選挙委員会が新たに作成した統一様式による場合も、会計処理の方法として現金主義又は発生主義のいずれにもよることが認められている（それぞれの方式に対応した様式・要領が作成された）。主要政党の足並みを揃えることができなかったためである。

現金主義の方が会計責任者にとって作業は容易である（小規模な会計支部の事務はボランティアが担っている場合もある。）。また、会計支部は大きな資産を有していないため、どちらの方式によってもそれほど差はない。

---

<sup>4</sup> イングランドにおいては1万ポンド、その他の地域においては5千ポンド。

<sup>5</sup> Political Action Committee. 政党・候補者以外の政治団体。

- 金銭以外の経済財（無償提供等）の監査における網羅性の担保について
  - ・ 日本同様、無償提供等についても収入の概念に含まれており、監査の対象となる。

これら非金銭的な価値の評価方法については、選挙委員会で指針を示している。一方、これら金銭以外による寄附の監査における網羅性の担保については、相互の信頼に基づいて行われているものと考えられる。
  - ・ なお、一定以上の金額の寄附については、金銭によるか否かを問わず、四半期に一度、選挙委員会に報告の義務がある。
  
- 監査人の権限について：違法行為を発見した場合
  - ・ 監査人が監査の中で違法行為を発見した場合、指摘の上修正を求める義務がある。これは政党等の監査に限らず、一般的に監査人に求められることである。
  - ・ 法令違反は選挙違反が多いが、選挙関係法以外（税法等）についても、疑いがあれば指摘の義務がある。選挙委員会は、必要に応じて他の政府機関に通報する。
  
- 選挙委員会における審査について
  - ・ 選挙委員会は、会計報告の提出を受けると、速やかに審査を行う。主な確認項目は以下のとおり。
    - ・ 会計責任者等、適切な者の署名があるか
    - ・ 収入又は支出が 25 万ポンドを超える場合、監査人が署名した監査報告書が添付されているか
    - ・ 他の報告書類との比較（例：年次会計報告書上の寄附金額と四半期毎の寄附の報告の突合）
  - ・ 審査においては、リスクプロファイリングを行っており、過去の経験・実績を踏まえてハイリスクと見込まれるところに労力を集中的に投入している。
  - ・ これを発展させた審査戦略を策定中。会計規模により異なったやり方を検討している。例えば、25 万ポンド（外部監査の基準額）をわずかに下回る会計報告書が提出された場合、当該報告書を作成した会計責任者には過少報告のインセンティブがあると考えられることから、過去の会計報告との数字の比較等により、数字の正確性についての調査を行う等。具体的内容は今後の検討事項。
  
- 選挙委員会の権限強化の影響
  - ・ 選挙委員会の権限強化以来約 2 年が経過したが、今のところ強化された権限を



用いた事例はない。しかし、制裁の導入や政党への指導・助言の成果もあり、会計報告の法令遵守率は上昇している。

○ 選挙委員会の組織について

- ・ 委員は非常勤。委員長は週3日、それ以外の委員は平均して月2日の勤務。
- ・ 2009年のPPERA改正により、委員に政党関係者を4名入れることとされた（主要3政党から各1名、その他の政党より1名。いずれも元議員。）。これについては様々な意見があったところであるが、委員からは、政党との意思疎通が向上した等の効果が認められているところである（年次会計報告様式の統一は好例。）。
- ・ 事務局職員に求められる資質やバックグラウンドは、ポジションにより異なるものであり、一般的な傾向はない。今回の対応者であるスタフォード氏を含め、会計士の資格を有する職員が2名在籍するが、会計報告等の審査を行う職員全てが有資格者ではない。会計支部など大規模でないものの審査は、OJTで十分に対応できる。
- ・ 2009年のPPERA改正による権限の拡大に伴い、本来は執行部門の職員を増員する必要があるが、一方で、現政権下の方針として歳出削減に取り組んでいるところであり、その影響を受けざるを得ない。

実際のところ、執行部門の業務はそれほど増加していないので、今のところ支障は生じていないが、ICTの活用等による業務の効率化に努めているところである。具体的には、政治資金等に関する登録・公開システムPEF Onlineを導入した。また、今後の審査業務の効率化策として、例えば過去の会計報告の数値との比較を行い、問題のありそうな箇所を自動的に抽出するシステムなどができればと考えている。

○ 政治資金制度について問題と感じている点

- ・ 公務倫理基準委員会で、2011年に報告書を出している。これをまとめるのに先立ち、2010年に選挙委員会としての見解を提出した。
- ・ この報告書を受けて、主要3政党間での協議が依然続いているところであるが、選挙委員会においても、現在の規制をより効率化すべきという観点からレビューを行っている。委員と打ち合わせを行っており、春を目途に選挙委員会としての報告書を公表の予定。主に技術的な事項について提言を行う予定（法律事項も含む。）。
- ・ PPERAは政党資金について何の規制もなかったところに制定されて以来既に12

年が経過しており、改正すべき点は沢山ある。

## (2) 公務倫理基準委員会 (Committee on Standards in Public Life)

対応者：サー・クリストファー・ケリー委員長

### 【組織の概要】

政治献金に関する倫理的問題を契機として 1994 年に設置され、独立の立場で公務における倫理基準に関する答申・建議等を行う機関である。

### 【調査のポイント】

- ・ 公務倫理基準委員会は、政党資金制度に関するレビューを行い、2011 年に報告書を公表した。勧告のポイントは、①寄附の上限額の導入（現在制限なし）、②政党に対する財政支援の拡充、③選挙費用の上限額の引下げ、の 3 点である。
- ・ この報告書を受けて、主要政党間で協議が行われているが、未だ合意に達していない。
- ・ 同委員会は諮問機関であり、勧告の取扱いについては、政府の方針や政治状況次第である。

### ○ 公務倫理基準委員会によるレビューのプロセス

- ・ 委員会によるレビューは、①総理の諮問に基づき、又は②委員会が必要と認めた場合に着手する（②の場合、関係機関には事前に相談している。）。2009 年に報告書を出した議員経費に関するレビュー<sup>6</sup>は①のケース、2011 年に報告書を出した政党資金に関するレビュー（後述）は②のケースである。後者については、2010 年総選挙において主要 3 党がいずれも政治資金についての見直しをマニフェストに掲げていたことを踏まえて、委員会側から呼びかけを行った。
- ・ 委員会は独立の立場の諮問機関であることから、自由に議論することが可能である。主要 3 党より国会議員が委員として参画しているが、これは委員会にとって非常に良いことである。委員はそこまで野心的ではないバックベンチャー（平議員）であり、概して言えば、一步引いた客観的な目から意見を述べていると認識。

（なお、選挙委員会にも政党からの委員を入れるようになった。選挙委員会は当初これに反対していたが、公務倫理基準委員会としては、入れるべきと勧告したものの。）

<sup>6</sup> 議員活動に必要な経費として国に請求し支払いを受けていたものの一部に、議員活動と必ずしも関係がないと思われる経費が含まれていることが報道により明らかになり、多くの議員を巻き込んだスキャンダルとなった。これを受けて、議員経費制度の見直しを行ったもの。

- ・ 委員会の意思決定は、原則として全会一致であるが、そうでない場合がこれまでに2回あった。そのうちの1つが2011年報告書である。労働党・保守党出身の2委員より反対意見が出され、これらは報告書の巻末にNote of Dissentとして掲載されることとなった。ただ、議論としては、反対意見があったためにより深いものとなったものと思っている。

○ 公務倫理基準委員会による勧告(recommendation)の取扱いについて

- ・ 委員会は諮問機関であり、勧告がどのように取り扱われるかについては、時の政府の考え方や政治状況次第である。

2009年の議員経費の報告書は、発表直後に主要3政党全てが受入れを表明した。なお、法案化にあたって別の組織において実務的な詰めを行っており、その過程で若干内容に変更があった（委員会の勧告がそのまま法案化されるわけではない）。

2011年報告書はより賛否の分かれる内容であり、その取扱いについて3大政党間での協議が続いている。

○ 政党資金制度の見直しに関する報告書（2011年）のポイント

- ・ 公務倫理基準委員会においては、2010年より政党資金制度に関するレビューを行い、2011年11月に報告書<sup>7</sup>を公表した。
- ・ 勧告のポイントは、①寄附の上限額の導入（1万ポンド、現在は上限なし）、②政党に対する財政支援の拡充（政党助成の拡充及び寄附金控除の導入）、及び③選挙費用の上限額の引下げ、の3点である。

○ 2011年報告書を受けた政党資金制度改革の見通しについて

- ・ 上記のとおり3大政党間で協議中であるが、公表後1年以上経っているにもかかわらず、協議はまとまっていない。
- ・ 労働党にとっては、寄附の上限額の導入にあたっての労働組合の取扱いが、保守党は支持者に高額所得者が多い中で寄附の上限額を設定することの是非が問題となっている。
- ・ 政党助成の拡充については、国民1人当たり50ペンスの負担で総額2300万ポンドを確保することができるものであるが、現政権下で進められている歳出削減

---

<sup>7</sup> Committee on Standards in Public Life “Political Party Finance - Ending the big donor culture” November 2011

を踏まえると、これだけのまとまった額の予算を確保するのは容易でないと考えられる。

- 公務倫理基準委員会の事務局体制について
  - ・ 通常は常勤職員2名、非常勤職員6名である。レビュー中は臨時の増員が認められる場合もある。調査時点では臨時枠で2増。
  
- 政治資金制度に関し、今後取り組むべき課題について
  - ・ 特に重要な問題と考えられるのがロビイングである。民主主義の重要な構成要素であり、一概に否定すべきものではないが、①全ての国民が政治家にコネクションを有するわけではなく、機会の平等が確保されない、②個人的なコネクションを通じて陳情を行うことから、誰がどのように政策に影響を及ぼしているのかが不透明になる、③程度問題として過剰になりすぎる、といった問題がある。
  - ・ キャメロン首相は、次に問題になるのはこのことだと見越して、閣僚の予定表を公表することにした（ただし公務のみ）。
  - ・ 以前出された白書で、ロビイストの登録制度を提言するものがあつたが、反応は非常に悪く、実現しなかった。

### (3) ジャスティン・フィッシャー ブルネル大学教授

#### 【訪問先の概要】

選挙、政党、政治資金等に関する研究者であり、選挙委員会や公務倫理基準委員会への助言等も行っている。

#### 【調査のポイント】

- ・ 外部監査と選挙委員会の役割分担について、会計報告の信頼性については外部監査に委ね、選挙委員会はその結果を活用する仕組みとしているのは合理的である。
- ・ 政治資金制度は、平等と自由のバランスの上に成り立つものであり、そのバランスは各国の文化を大きく反映する。したがって、ある国で機能する仕組みが他国でも機能するとは限らないことに留意が必要。

- 政治資金制度に対する世論の反応
  - ・ 透明性の向上について高く評価する一方で、一般市民のほとんどがこのような規制の存在を知らないのも事実である。
  - ・ 最近実施した政党資金に関する意識調査によると、どのような規制を導入しても満足しない層が一定程度存在することが確認されている。制度改正は何らかの事件をきっかけに行われることが多いが、必ずしも問題を正しく理解していない一般市民の不満に依拠して意思決定を行っても、適切な内容の立法がなされるとは考えられない。
  - ・ その点、英国においては、十分な時間をかけて慎重に内容を検討しており、非常に思慮深いやり方と言える。2000年のPPERA制定に至ったレビューは、公務倫理基準委員会において約1年間かけて勧告内容を検討し、その後議会に提案するまでさらに1年をかけた。
- 選挙委員会の監督・調査機能強化が行われたことを踏まえ、外部監査と選挙委員会の役割についての考え方、外部監査の有用性について
  - ・ 一定規模以上の政党は、予め監査を受けて、会計報告を提出する。提出を受けた報告書の内容に疑念がある場合は、選挙委員会として調査の権限を有している。
  - ・ 外部監査においてどこまで細かく書類のチェックを行っているかについては承知していないが、外部監査制度のない米国においては<sup>8</sup>、データが沢山ありすぎる

<sup>8</sup> 米国においては、連邦選挙委員会自ら監査を行っている。

ことによりかえって透明性が損なわれる事態、すなわち、「木を見て森を見ない」状態になっている。したがって、英国において、会計報告の信頼性については外部監査に委ね、選挙委員会はその結果を活用する仕組みとしているのは非常に合理的なものと考えられる。

- 選挙費用の制限は、政治資金規正の手法として機能しているか
  - ・ よく機能していると考ええる。全ての活動を拾い切れていないかもしれないが、この規制の趣旨は白黒の境目をはっきり線引きすることではなく、むしろ許容できる行為を設定することであろう。
  
- 2011年11月に公務倫理基準委員会が公表した報告書に関する見解について
  - ・ 合理的かつ革新的な内容と考える。2006年のヘイデン卿委員会の提言<sup>9</sup>とかなり共通するところがある（すなわち、専門家が検討すると概ね同じような結論になるということ。）。
  - ・ しかしながら、この報告書の内容の実現は難しそうである。各党間の交渉は続いているが、デッドロックに陥っている。
  - ・ 個人的には、選挙運動費用の更なる削減については反対。選挙運動は必ずしも悪ではなく、教育効果の観点から民主主義の発展に資するものである。  
さらに、2000年のPPERA制定以降のインフレにより、既に実質額が25%目減りしていることにも留意が必要である。あまり上限額を下げすぎると、抜け穴を探す動きや、現在以上に選挙運動を少数の選挙区に集中させる動きが出てくるのではないかと。
  
- 政治資金制度について、今後取り組むべき課題について
  - ・ 現行のPPERAでは、大口の寄附の防止が全くできていない。個人的には、寄附は個人によるものも企業・団体によるものも上限が設定されるべきと考える。
  - ・ 英国の政党は裕福ではない。したがって、寄附制限を導入するのであれば、見返りとして国による政党助成が必要。どちらが良いかという議論は以前からある。
  - ・ 政党にとっての問題は、選挙費用よりも、選挙以外の期間における資金調達。この間に政党が「正しく」機能を果たせるだけの資金を得られないと、疑わしい

---

<sup>9</sup> 政党に対する多額の政治献金や融資の見返りとして上院議員への推薦が行われているのではないかと”Cash for peerages”疑惑を受けて、政党資金制度の見直しを検討するため総理の諮問により設置されたもの。

資金源に頼ることになる。

- 費用負担における候補者と党の役割分担について
  - ・ 政党の支部に要する費用は、候補者の負担にはならない。
  - ・ 英国では、候補者は必ずエージェントと呼ばれる有給スタッフをつける必要がある。候補者が費用を負担する場合もあるが、最近は党本部がスタッフを派遣して、近隣のいくつかの選挙区をまとめてみる形に動きつつある。
  - ・ 選挙運動期間（議会解散～投票日）の候補者による支出は比較的小さく、平均2500ポンド程度であるが、別途政党も選挙運動を行う。宣伝広告は、候補者個人の名前を入れなければ政党として負担できる。DMの送付や電話かけ、新聞広告なども政党が行う。
  
- 政治活動の自由と政治資金の透明性のバランスについて
  - ・ 政治資金制度は、平等と自由のバランスの上に成り立つものである。これまで欧州は支出制限（英国）、政党助成（大陸）など比較的平等に重きを置き、米国では自由を重視してきたが、そのバランスはそれぞれの国の文化を大きく反映する。したがって、ある国でよく機能する仕組みが他の国でもよく機能するとは限らないことに留意が必要。
  
- 英国における政治活動・選挙運動の実態について
  - ・ 労働党のオペレーションは非常に発達。有権者1人1人の関心事項や投票意思等についてのデータベースを組織的に有している（支部において戸別訪問や電話かけの結果を入力し、ほぼリアルタイムで更新）。DMによる働きかけを行う場合は、有権者の関心に合わせてアレンジした内容のものを送ることが可能。近所の人全員が異なる内容のDMを受け取る可能性すらある。このようなことは、それほどお金を使わずにできる。
  - ・ なお、保守党もデータベースは持っているが、実態が反映されるのが遅い。
  - ・ 保守党は選挙区支部との関係に問題を抱えている。伝統的に保守党は選挙区支部に大きな力を認めてきた。また、支部側としても本部の介入を嫌う傾向がある。党本部としては特定の選挙区に集中して活動をするのが合理的、すなわち、セーフシート（当選確実な選挙区）の候補者に、隣のマージナルシート（激戦区）で活動させる方が党全体としての議席増につながる可能性が高いが、選挙区支部はそのようなやり方を好まない。組織全体としての目標と、下部組織の目標が必ず



しも一致していない。

- 政党の気風として、労働党は全国的・組織的（Stalinism without genocideと言われることすらある）であるが、保守党は自治の伝統があるとされてきた。しかし、1998年以降は状況が変化している。ウィリアム・ヘイグが党首のとき、各選挙区から資金を吸い上げるようになった。概してセーフシートの選挙区支部ほど金銭的に裕福であるからである。

#### (4) アダム・ホロウェイ下院議員

##### 【訪問先の概要】

下院議員（保守党、2期目）。ケント州グレイヴシャム選挙区選出、47歳。

##### 【調査のポイント】

- ・ 候補者として政治活動にかかる費用はそれほど多額なものではない。
- ・ 資金提供者との関係で不適切な行動をとらないようにするためには、収入を公開することが重要。
- ・ 会計報告に係る作業はそれほど複雑なものではない（ただし、保守党本部のサポート体制は脆弱）

#### ○ 政治活動・選挙運動の実態について

- ・ 候補者個人の単位で政治活動にかかる費用はそれほど大きなものではない。初当選（2005年総選挙）のときは、選挙の2年前に党の候補として選ばれたが、2年間で行った活動は、①選挙区内を隅々まで歩き回り多数の住民と意見交換を行ったことと、②月1回のリーフレット作成・全戸配布（4万戸）である。
- ・ 活動に要した費用のほとんどは、②リーフレットの作成・配布に係る12万ポンドであり、2年間の支出はほぼこれに尽きる。
- ・ 2年間の資金源については以下のとおりである。

①党本部：	－（なし）
②個人A：	25,000ポンド
③選挙区支部積立金：	40,000ポンド
④政治資金パーティー：	10,000ポンド
⑤友人・知人からの小口の寄附：	－（不明）
⑥ロビー団体B：	120,000ポンド
⑦自己資金：	80,000ポンド
- ・ 資金提供者との関係で不適切な行動をとらないようにするためには、これらの収入を全てオープンにしておくことが重要。
- ・ なお、選挙から次の選挙までの間に、政治活動はほとんど行っていない。自分に投票した人もしなかった人も、投票に行かなかった人も全て含めた選挙区民全体に奉仕することが、議員としての自らの義務と考える。

- 候補者として行う会計事務について
  - ・ 選挙活動の収支報告に係る作業は難しいものではなく、それほど大きな負担ではないが、党本部からのサポートは全くないので、自分で行うか、専門家に外注する必要がある。
  - ・ 議員経費の請求については、以前は自分自身で年に一度作業を行い、30,000ポンド程度の払い戻しを受けていた。

しかし、3年ほど前に起こった議員経費請求に関するスキャンダルを受けて、請求手続きが非常に複雑なものとなり、現在は外注している。経費の払い戻しを受けるためのコストがあまりに膨大であるため、経費枠の10%程度しか使っていない。
  
- 党本部と支部の関係について
  - ・ 支部（選挙区支部）は議員（候補者）及びそれに賛同する者が設立したものであり、本部とは関係ない。
  - ・ 政治資金については、各関係者の中で分担するものではなく、個々の目的のために使うもの。
  
- 政治資金制度に関する最近の論点（寄附制限の導入、政党助成の導入、選挙運動費用の更なる制限）について
  - ・ 保守党の伝統的な資金源は高所得者、労働党は労働組合である（組合費の一部が自動的に労働党に寄附される）。
  - ・ 個人的に明確な意見は有していないが、寄附制限をするのであれば、政党助成が必要になると思われる。しかし、現在の英国の財政状況を踏まえると、納税者に負担を求める政党助成制度は適切でないのではないか。
  - ・ 労組の組合員は、自分の払った組合費の寄附される先を選択できるようにすべきである（それでも多くは労働党に行くだろうが）。
  - ・ 保守党は特定の個人等による寄附のシェアが大きい。ホロウェイ議員の収入についてもそれが当てはまる。当該寄附者が見返りを求めてくるようなことはないが、それにしても不健全な状況ではあると思う。個人による寄附には上限を設けるべきである。
  
- 政治資金や政治そのものに対する国民の信頼を得るために必要なこと。
  - ・ メディアは、政治家は腐敗しており、自己利益を追求するものというステレオ

タイプで報道している。個人的には英国の政治は誠実なものであると認識しているが、このような報道のあり方により一種の悪循環に陥っている。すなわち、メディアが政治家の不誠実さを強調すればするほど、優秀な人が政治の世界に入っ  
てこなくなる。このことについては危機感を有している。

## 2. ドイツ

### (1) 連邦議会事務局

対応者：ペーター・フィリップ・ノヴァク氏

#### 【訪問先の概要】

政党の会計報告書の受理・検査・公表等や、政党に対する国庫補助の決定・交付等の事務を行う機関である。

#### 【調査のポイント】

- ・ 会計報告については政党法に規定。政党法に規定がない事項については、商法上の諸原則に従う。政党資金に特化した会計基準・監査基準は定められていない。
- ・ 連邦議会議長は、提出された会計報告書の形式及び内容について検査する。会計報告書の不実記載が認められる場合、不実記載に対応する金額の2倍を国庫に返還しなければならない。

#### ○ 年次会計報告の概要

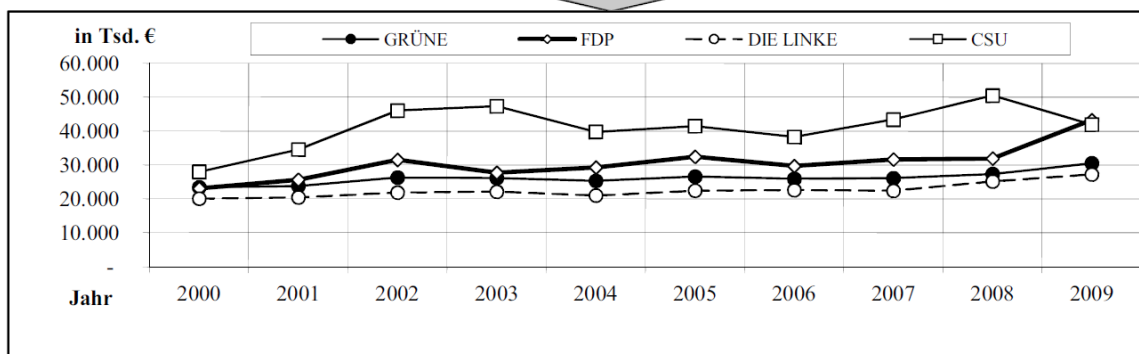
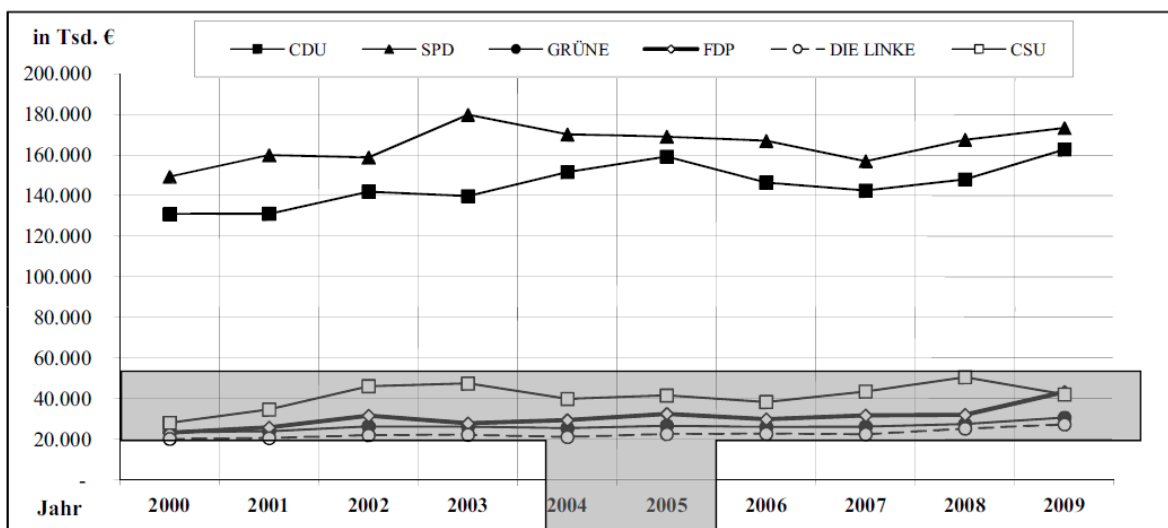
- ・ ドイツの主要政党による年間の支出総額は、選挙の有無に伴う年度間の増減はあるが、2000年から2009年までの10年間の平均で、CDU（キリスト教民主同盟）及びSPD（社会民主党）が約1億5千万ユーロ、CSU（キリスト教社会同盟）が約4千万ユーロ、GRÜNE（緑の党）、FDP（自由民主党）、DIE LINKE（左翼党）が約3千万ユーロである（図5）。2009年の政治活動への支出割合は、いずれの党においても6割前後である。
- ・ 収入の主な項目は、党費、議員の分担金、寄附、国からの政党助成である。

☒ 5

1.1.3 Gesamteinnahmen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, DIE LINKE und CSU seit 2000  
(unter Abzug des innerparteilichen Geldtransfers)

Jahr	CDU		SPD		GRÜNE		FDP		DIE LINKE		CSU	
	in Tsd. €	% <sup>1)</sup>	in Tsd. €	% <sup>1)</sup>	in Tsd. €	% <sup>1)</sup>	in Tsd. €	% <sup>1)</sup>	in Tsd. €	% <sup>1)</sup>	in Tsd. €	% <sup>1)</sup>
2000	130.877	- 1,16	149.301	- 4,59	23.469	- 10,65	23.107	- 1,99	20.113	- 3,43	28.025	- 14,05
2001	131.023	0,11	159.971	7,15	23.842	1,59	25.709	11,26	20.491	1,88	34.590	23,43
2002	141.961	8,35	158.773	- 0,75	26.334	10,45	31.541	22,68	21.914	6,94	46.081	33,22
2003	139.723	- 1,58	179.845	13,27	26.179	- 0,59	27.772	- 11,95	22.159	1,12	47.417	2,90
2004	151.592	8,49	170.126	- 5,40	25.392	- 3,01	29.331	5,61	21.050	- 5,00	39.814	- 16,03
2005	159.208	5,02	169.084	- 0,61	26.608	4,79	32.456	10,65	22.487	6,83	41.509	4,26
2006	146.464	- 8,00	166.950	- 1,26	25.958	- 2,44	29.738	- 8,37	22.632	0,64	38.311	- 7,70
2007	142.452	- 2,74	156.982	- 5,97	26.138	0,69	31.665	6,48	22.434	- 0,87	43.459	13,44
2008	147.979	3,88	167.509	6,71	27.372	4,72	31.925	0,82	25.185	12,26	50.522	16,25
2009	162.726	9,97	173.321	3,47	30.551	11,61	43.254	35,49	27.260	8,24	41.971	- 16,93

<sup>1)</sup> Veränderung der Gesamteinnahmen in Prozent zum jeweiligen Vorjahr.



Quelle: Deutscher Bundestag

出典 Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages Bericht über die Rechenschaftsberichte 2008 und 2009 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes (Deutscher Bundestag, 2011 12, P41)

○ 年次会計報告について

- ・ 政党法第 24 条により、会計報告書には以下の項目が表示される。

(収入計算書)

- 1 党費
- 2 議席保有者からの分担金及び定期的分担金
- 3 自然人からの寄附
- 4 法人からの寄附
- 5 企業活動及び資本参加から生じる収入
- 6 その他の財産から生じる収入
- 7 催事、印刷物・刊行物の販売、その他収入を伴う可能性から生じる収入
- 8 政党助成金
- 9 その他の収入
- 10 他の支部からの助成金
- 11 第 1 号から第 10 号までの総収入

(支出計算書)

- 1 人件費
- 2 物件費
  - a) 経常的業務運営に係る物件費
  - b) 一般的な政治活動に係る物件費
  - c) 選挙運動に係る物件費
  - d) 財産及び財産から生じる利息の管理に係る物件費
  - e) その他の利息
  - f) その他の支出
- 3 他支部への助成金
- 4 第 1 号から第 3 号への総支出

(貸借対照表)

- 1 資産項目
  - A 固定資産
    - I 有形固定資産
      - 1 家屋・土地財産
      - 2 事業所設備

- II 金融固定資産
    - 1 企業への資本参加
    - 2 その他の金融固定資産
  - B 流動資産
    - I 他支部に対する債権
    - II 国庫補助金債権
    - III 現金残高
    - IV その他の財産対象物
  - C 総資産項目（AとBの合計）
- 2 債務項目
- A 引当金
    - I 年金債務負担
    - II その他の引当金
  - B 債務
    - I 他支部に対する債務
    - II 国庫補助金の返還債務
    - III 信用機関に対する債務
    - IV その他の貸付者に対する債務
    - V その他の債務
- 3 正味財産

- ・ 連邦議会事務局において、会計報告書のひな形を作成している。ただし、それに従って作成する義務はなく、あくまで政党法の要件を満たしていれば差し支えない。

○ 政治資金に関する会計基準・監査基準について

- ・ 政党に特化した体系的な会計基準は策定されていないが、政党法第5章に会計報告に関する規定がある。政党法に規定が無い限りは、商法上の諸原則が準用される。
- ・ 政党資金に特化した監査基準について、政党法上特段の定めはなく、また、議会事務局としてガイドライン等を出すこともしていない。監査人は、会計監査人法の規定と、会計監査人協会の定める品質保証のガイドライン等に拘束される。また、会計監査人協会によるレビューがあり、不正等があった場合は資格の剥奪、



刑法上の訴追の可能性もある（民間企業の監査と同じ規定が適用される。）。

- ・ 政党の監査報告書のひな形は作成していないが、企業会計の監査報告書に準じて作成されていることから、事実上定型的なものとなっている。
  
- 金銭以外の経済財（無償提供等）の監査における網羅性の担保について
  - ・ 金銭以外の経済財（無償提供等）についても収入の概念に含まれており、監査の対象となるが、これら金銭以外による寄附の監査における網羅性の担保については、相互の信頼に基づいて行われているものと考えられる。
  
- 監査人の権限について
  - ・ 外部監査人は、支出の妥当性についての確認は行わない。また、政党法以外の法律についての違反は、気づいたら指摘は可能であるが、義務ではない。
  
- 業務制限について
  - ・ 業務制限については、政党法第 31 条に定めがあり、現に又は過去 3 年以内に監査対象の政党において役職を持っている場合、また、監査対象の政党において記帳業務や会計報告書の作成を自ら行った場合は、監査人となることが禁じられている。このほか、会計監査人法の規定の適用も受ける。
  - ・ 党員、寄附者等については、問題ない。
  
- 連邦議会議長における検査について
  - ・ 連邦議会議長は、政党から提出された会計報告書の形式及び内容について検査する。
  - ・ 形式については、会計報告書への署名や監査証明書の添付、提出期限、政党法第 24 条の形式基準を満たした構成・内容の報告書となっているかといった点を確認する。
  - ・ 内容については、記述の正確性、前年分や他の書類との整合性等を確認する。記載内容に不実があるときは、政党法第 6 章の規定により、国庫補助の返還が求められる等の処分につながる可能性がある。  
転記ミスや計算ミス等の明白なミス又は端数処理による誤差は、不実記載には当たらないものとされ、一般的に期限内に訂正される。一方、政党交付金の表示や前年の会計報告との関係についての瑕疵ある又は不完全な説明などは重大な問題とされる。

- ・ 連邦議会議長が、会計報告書の検査の過程で、具体的な根拠に基づき不実記載の疑いを持った場合、まず、当該政党は意見表明の機会を与えられる。また、連邦議会議長は当該政党に対し、当該意見表明が正しいことに関して、経営監査士等による証明を要求することができる。

それでもなお会計報告書の不実記載の疑いがある場合、議長は当該政党と協議の上、会計報告書が政党法の規定に適合しているか否かを説明するよう、自ら選定した経営監査士等に委託することができる。

これらの手続きを経た上で、不実記載と認められた場合、連邦議会は政党に対し、原則として不実記載に対応する金額の2倍の請求権を有することとなる。

(なお、連邦議会議長自ら選定した経営監査士への監査委託の条項が実際に用いられた事例は今のところない。問題事例が生じた場合、まずは政党と非公式に話をして、政党の立場を明らかにさせるが、大半の事例において、その段階で政党が会計報告書の修正を行う。)

#### ○ 連邦議会事務局の組織について

- ・ 会計報告書の検査は、3名で行っている。内部でチェックリストを作成しており、それに沿って作業を進めている。内容がきちんとしたものであれば、2～3時間で確認できる。明白なミスを把握し、故意と過失を区別して、過失であれば公表前に修正してもらっている。

## (2) ブランデンブルク州議会事務局

対応者：ウルリケ・シュミット司法・法務担当官

### 【訪問先の概要】

ブランデンブルク州は、ドイツ北東部、ベルリンを取り囲むように位置する州（州都ポツダム）であり、人口約 250 万人。旧東ドイツ地域に属する。

### 【調査のポイント】

- ・ 連邦政党法でカバーされない費用の一部について州で負担。具体的には、①政党に所属しない議員及び「緩い連合」（特定の候補者擁立のために選挙の際にアドホックに設立される団体）に対する選挙運動資金及び毎年の政治活動資金の助成、②州議会の院内会派に対する活動資金の助成
- ・ 基礎的自治体レベルの議員に対する規制は存在しない。これらは無報酬であり、選挙のために多額の支出がなされるものでもないことから、規制の必要性に乏しい。

### ○ 州による政治資金の助成及びその会計報告等について

- ・ 政党に関することは政党法に規定され、連邦の専管事項とされているが、政党法でカバーされない費用の一部について、州法の定めに基づき州で負担している。  
具体的には、
  - ① 政党に所属しない議員及び「緩い連合」（特定の候補者擁立のために選挙の際にアドホックに設立される団体）に対する選挙運動資金及び毎年の政治活動資金の助成（政党に対する国庫補助に相当。一定以上の得票が要件）  
⇒ 州法において、政党法に準じて行う旨を規定  
金額は州により異なる（以下はブランデンブルク州の例）
    - ・ 選挙運動費用（選挙ごとに支給）  
 $2.50 \text{ ユーロ} \times \text{獲得票数}$
    - ・ 政治活動費用（1年ごとに支給）  
 $0.50 \text{ ユーロ} \times \text{獲得票数}$
  - ② 州議会の院内会派に対する活動資金の助成（政務活動費のようなもの）  
総額 600 万ユーロ（議員数等をベースに配分）  
⇒ 毎年州議会議長に対する会計報告を要し、また、その際には監査報告書を添付する必要がある。監査人及び州議会議長は収支の実在性の確認のみを行う。

また、州会計検査院による検査の対象ともなっており、こちらは資金の用途まで確認することが可能（特に政党活動に用いられていないかどうかを確認）。

- 基礎自治体レベルでの政治資金制度について
  - ・ 市町村議会議員に対する規制は存在しない。市町村議会議員は一種の名誉職で無報酬であり、選挙のために多額の支出がなされるものではないことから、規制の必要性に乏しい。

### (3) トルステン・インゴ・シュミット ポツダム大学教授

#### 【訪問先の概要】

行政法、地方自治関係法の研究者であり、ポツダム大学地方自治研究センター理事を務める。

#### 【調査のポイント】

- ・ ドイツの政治資金制度は、ここ 30 年ほどで強化された。政治家への不正献金事件を契機に、従来の一定金額以上の寄附者の公表に加え、政治資金の使途や資産の状況についても報告が求められるようになり、透明性の向上が図られた。
- ・ ドイツの制度は比較的良好に機能しているものと評価できるが、政党助成への依存度の高さ、規制の抜け穴の存在などの問題が指摘できる。

#### ○ ドイツの政治資金制度の経緯

- ・ ドイツの政治資金制度は、ここ 30 年ほどで強化された。1983 年、フリック・スキャンダル（政治家への不正献金事件）を契機に、政党法のみならず基本法（憲法）も改正され、従来求められてきた一定金額以上の寄附者の公表に加え、政治資金の使途や資産の状況についても報告が求められるようになり、透明性の向上が図られた。

#### ○ 議員個人に対する寄附について

- ・ 首相などの重要人物は別として、一般の議員に対する寄附はそれほどないものと思われる。寄附者の立場からすると、1 人 1 人の議員に寄附をしても、党議拘束があるのであまり意味がない。
- ・ 小選挙区選出の議員は、自らの名前で当選したという自意識は有していると思われるが、基本的には政党の名前で活動する。
- ・ なお、議員個人に対する寄附は議員法及び議会規則である行動規範により規制。5,000 ユーロ以上で報告義務が生じ、10,000 ユーロ以上で公表される。

#### ○ ドイツの政治資金制度に関する問題点について

- ・ 現在のドイツの制度については、比較的良好に機能しているものと評価できるが、①資金の多くを国に依存していること（収入に占める政党交付金の割合は、23%（SPD）～39%（左翼党））、②規制の抜け穴が存在すること（政党の青年団体や、

政党と密接にかかわる労働組合や環境保護団体等の組織に対する規制が政党と比べて厳しくない) 等の問題が存在する。

#### (4) トランスペアレンシー・インターナショナル

対応者：ミヒャエル・コス博士

##### 【訪問先の概要】

ベルリンに本部を有する国際 NGO であり、政治、行政、ビジネスその他あらゆる分野における汚職・腐敗防止のために活動を行っている。

##### 【調査のポイント】

- ・ ドイツの政党組織は①本部、②州支部、③地域支部（概ね選挙区単位）の3層になっている場合が多い。下からの民主的手続きによる意思決定を重視しつつ、選挙制度や資金源等の影響により、全体としては中央の統制が効いている。
- ・ ドイツの政治資金制度は比較的良好に機能しているものと評価できるが、規制の抜け穴の存在、制度が複雑すぎる、監視主体が連邦議会議長である等の問題が指摘できる。

#### ○ ドイツの政党の組織について

- ・ ドイツの政党の活動について、組織は①本部、②州支部、③地域支部の3層になっている場合が多い。地域支部は概ね選挙区単位である（小規模政党の場合はいくつかの選挙区をまとめて1つの組織としている場合もある。）。

このような組織となっているのは、ドイツの選挙制度は小選挙区と比例代表の併用制がとられていることによる。小選挙区選出議員にとっては地域支部が重要であるが、比例代表選挙は州の単位で行われることから、比例選出議員にとっては州支部が重要である。

- ・ 日本の選挙区支部は、事実上支部長個人の政治団体のようにになっているが、ドイツの地域支部においては、戦後改革の流れを汲んで政党内の民主的手続きが重視されていることから、そのようなことはない。候補者（支部長）も選挙により民主的に決める。
- ・ 下からの意思決定手続きを重視しつつ、政党として中央の統制が効いている要因はいくつか考えられるが、選挙制度上、比例での得票が重要であること、資金源の問題、また院内会派の影響力が大きいこと等が挙げられる。また、メディア対策上、一定の統制が求められることもある。
- ・ 地域支部のスタッフは、正確には承知していないが、大政党であれば1人は専従職員がおり、ワークシェアで2、3人といったところではないか。

○ドイツの政治資金制度に関する問題点について

- ・ 基本的にはよく機能していると考えるが、3点の問題がある。

①抜け穴がある

例えばスポンサリングである。企業が政党に対して資金を出す際に、寄附よりも広告費として出す方が税務上有利となる。今後増えていくのではないか。

②制度が複雑である

政党、院内会派、議員、政治財団等主体ごとに異なる法律で、また、連邦、州と異なるレベルの規制がある。

また、情報が公表されるまで非常に時間がかかる。

③監視主体の問題

政党資金を監視するのは連邦議会議長であるが、議長自身も議員であり、問題を取り上げるのに消極的である。報道があってはじめて連邦議会が動くという状況。議会事務局職員も、なかなか議長の足を引っ張るようなことはやりにくい。

より中立的な機関（例えば連邦会計検査院）が担うようにするべきではないか。

○日本の政治資金制度についてどのように考えるか

- ・ 全体として、制度が複雑である。
- ・ 寄附の公表基準が低い。あまりに沢山の情報が公表されると、逆に国民の監視の目が届かなくなるのではないか。
- ・ 候補者個人の政治団体に寄附できる仕組みが問題と考えられる。税制上のインセンティブ等により、個人よりも政党に寄附をするよう誘導すべきではないか。
- ・ 政党の地方支部が事実上候補者個人の団体となっているのであれば、支部に対する寄附を禁じて、本部への寄附に限ることとしてはどうか。
- ・ 支出について、1円から全ての内訳を出すこととしているのは素晴らしい。ドイツでは、議員個人の支出についての情報は無きに等しい。議員の資金が7,000ユーロ以上動いた場合報告義務が生じるが、金額や内訳は公表されない。

○議員個人に対する寄附について

- ・ ドイツにおいて、議員個人への寄附に税制上のインセンティブはなく、一部の政党は、個人に対する寄附を本部に上納させることとしている。また、政治活動や選挙運動はあくまで党の候補として行うものであり、私財は投入しない。



- ・ しかし、今後は議員個人の政治資金についても監視の必要があると考える。特にロビイングとの関係に注意が必要。

例えば、議員が企業や団体の依頼を受けて講演をし、多額の報酬を得ることにより、今後の政策決定において、当該企業や団体の意向の影響が強まるようなことがあってはならない。しかし、現行制度で議員個人向けの政治資金は相対的に規制が厳しくないため、今後そのような動きが出てくるかもしれない。

また、社会の多様化により大政党の社会的影響力は弱まりつつあり、その傾向が進めば進むほど、議員個人の影響力は強まるものと思われる。