

## 政治資金の特色

政治資金の使途は制限されていません。ただし、その財源となる政党交付金は、「国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われているものであることに特に留意し、その責任を自覚し、その組織および運営については民主的かつ公正なものとするとともに、国民の信頼にもとることのないように、政党交付金を適切に使用しなければならない（政党助成法第4条）」と規定されています。このことは政党が使途に関してその自覚と責任の下、政治資金を適切に支出すべきことを示しています。

しかしながら、政治資金には次のような特色があり、適正管理を行う上での課題を有しています。

### 政治資金の特色と適正管理を行う上での課題

#### ◇ 組織に起因するもの

	特色	課題
1	政治的自由の尊重が求められる。基本的に使途は自由であり、適切性の判断は政党・政治家が行う。	政党・政治家以外が、支出内容の妥当性を確認することが政治的自由を阻害する可能性がある。
2	個々の政治家ごとに支出事務が行われている。	複数人の監視の目が入りにくい状況が生まれる。
3	支出事務に携わる職員（秘書）の人事権を政治家が持っている。	指示に逆らえない状況となりチェック機能が働かない。
4	支出事務に係る一切の権限を政治家が持っている。	発注行為・検収行為についてのチェック機能が働かない。

#### ◇ 支出内容に起因するもの

	特色	課題
1	自治体によっては、少額取引は開示が不要となる。	少額取引について、収支記録が作成されず、領収書等の根拠証憑が収集されていない可能性がある。
2	個人的支出と政治活動支出の区分が困難である支出が多い。	物品購入、旅費、交際費等は、個人的な支出か、政治活動としての支出かを第三者的立場から判断することができない。
3	持ち運びが可能な物品、旅費、交際費、パーティ代など支出行為の結果が目視しにくい支出が多い。	支出の事実を確認することが困難となる。

これらの課題を解決し、政治資金が不適切に使用されないよう、政治資金の管理方法として、私たちは、政治家及び政党に対して、次のとおり提言を行います。

## 提言1 政治資金の使途及びその開示に関する内部規則の作成と公表

政治家は、自主規制方針として内部規則を設け、市民に公表する。

- a. 支出に関する内規  
公私の区別をはじめとする使途についての許容範囲を明瞭化する。
- b. 開示に関する内規  
政務活動費等に関わる報告書がいつでも閲覧・入手できるなど、透明性についての要件を満たす内部規則を設ける。

昨今、国会議員に係る政治資金、地方議員に係る政務活動費に関する問題が相次いで発生しています。これらの問題はおおむね次の2つに分類されます。

### (1)法律や条例等に違反する支出

(例：架空の出張経費、領収書改ざん、法令で禁止された用途への支出等)

### (2)法律や条例等に違反しないが、市民からみて問題のある支出

(例：リゾート地での会議費、飲食を伴う会議費、親族への支払、  
使用予定のないプリペイドカードの購入等)

現状で、(1)のように法律や条例等に違反する支出がある以上、(2)を防止するために法律や条例等を改正して規制範囲を拡げても、意味がありませんし、適切な改正を行うには大きな労力がかかります。私たちはそれよりも市民が納得するような自主規制を各政治家が自ら定め、それを公表することで市民（有権者）の評価を受けることがより実効性があるのではないかと考えました。

内規に照らして公明正大な支出を行い、それを記録し、市民が開示要求すれば、記録はいつでも自由にかつ容易に閲覧・入手することができるようにする。このことにより不適切な支出は相当数減少すると考えています。

ではどのような内規であれば効果的なのでしょうか。

## 「内規」に盛り込むべき内容

まず、内規には原則を掲げます。個別の支出を事細かに規制することは限界があります。個別の支出項目に規制があるかないかにかかわらず、常に原則に照らして判断します。

### (1) 原則

政治資金の支出については、次のような原則に基づいて処理することが必要です。

#### ① 説明責任の原則

政治資金は適正な政治活動を行うために、市民から政治家に託されるものです。他人から預かったお金には、その使途に説明責任が伴います。説明責任を果たすためには記録が必要で、それが会計記録になります。判断に迷ったら厳しい市民の目線に立って、納得してもらえる説明ができるかどうかで判断します。

#### ② 真実性の原則

収入・支出については、発生した事実に基づき記録を行います。したがって、架空支出を計上したり、金額を水増ししたり、収入を過少計上することは当然許されません。

#### ③ 実費精算の原則

実際に支払った金額で精算します。例えば遠距離交通費は架空請求や水増し請求を避けるために領収書を添付した出張精算書を残すことがよいでしょう。

#### ④ 妥当性の原則

政治活動（又は政務活動）の内容に見合った妥当な支出金額であることを確認した上で記録を行います。

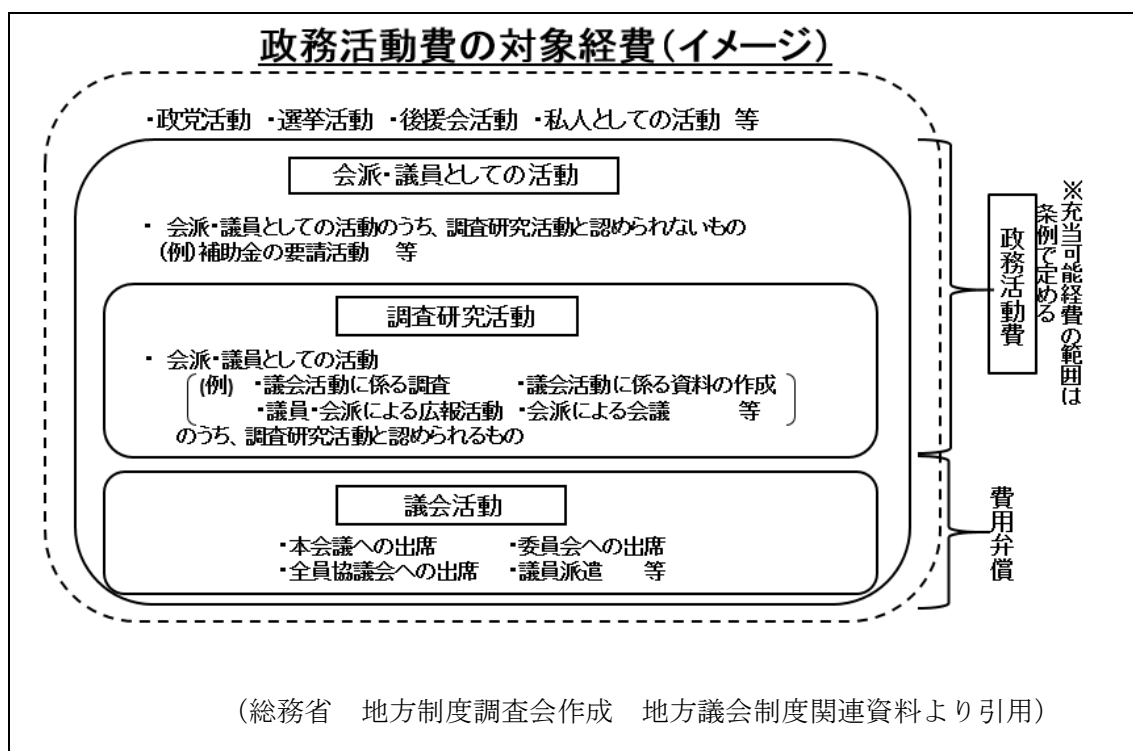
#### ⑤ 全面開示の原則

開示要求がある場合には、すべてを開示する前提・覚悟で記録を行います。

(2) 政治資金の区分について (イメージ)

政治資金の区分については、以下の図が参考になります。特に地方議員の政務活動費はこの区分を念頭において支出を会計処理する必要があります。

総務省が示す政務活動費の対象経費の考え方 (イメージ) は次のとおりです。



(3) 支出にあたっての留意事項及び禁止事項

- ・ 支出は事実に基づいて正しく計上する。
- ・ 親族等への支払いは市民に疑いを抱かせる可能性があるため、追加的な説明責任を要する (例：自己又は親族の所有する物件を事務所にして家賃等を政治資金から支払う、親族に調査等の委託費を支給する、親族への人件費等)。
- ・ 政務活動費については、①選挙活動に係わる経費、②政党活動に係わる経費、③後援会活動に属する経費、④政務活動の目的に合致しない政治活動経費、⑤慶弔、餞別等の交際費、⑥私的活動に係わる経費、は一般的に充当できない。
- ・ 政治活動と私的活動を明確に区分することが困難な支出については、社会通念上合理的な基準を設け費用を按分する。たとえば、さまざまな用途に使用する事務所賃料等。

(4) 記録・保存・開示書類

- ・ 領収書が入手可能な全ての支出について領収書を手し、後日説明・開示できるよう整理して保管する。
- ・ 領収書の入手が困難な場合や領収書だけでは支出の妥当性を示せない場合は、領収書の他に追加の説明資料を添付、または必要情報を記録する【別表1-1】。
- ・ 支出項目ごとに必要情報を記録するための領収書添付様式を予め用意しておく【別表1-2】。

【別表1-1】 添付すべき資料又は記録すべき事項

支出項目	添付すべき資料又は記録すべき事項
事務所賃料・備品リース料	契約書の写し
視察旅費	視察行程表の写し、政策立案の一助となったことのわかる成果物の写し（市民にとって意味のある成果物がない場合、観光とみなされても仕方ありません。）
会議費（勉強会・意見交換会開催費等）	開催日時、場所、参加者氏名、目的、開催費用明細 （上記（3）で記載した「①選挙活動②政党活動③後援会活動④政務活動の目的に合致しない政治活動⑤慶弔、餞別等⑥私的活動」に係る会議でないことが判別できる記録が必要）
調査委託料	委託契約書（具体的な委託内容、金額が記載されたもの）の写し、調査報告書の写し
書籍費	書名、著作者、出版社、購入目的
広報誌やチラシの印刷費・郵送費	配布方法、配布部数、配布目的
親族等への支出	契約書の写し、取引金額が適正であり、かつ、取引が実在することを証明できる書類

【別表1-2】 領収書添付様式の例

■交通費の場合

乗車日	年 月 日	乗車目的	
移動手段	乗 車 区 間	運 賃	
電車・バス	駅 ~ 駅		円
ス・航空機	駅 ~ 駅		円
タクシーの場合	乗車地 降車地		円
領収書添付欄			

■書籍費の場合

購入日	年 月 日	書籍名	
著者名		出版社名	
購入目的及び成果			
領収書添付欄			

■会議費の場合

開催日	年 月 日	開催時間	~	
開催場所				
参加者氏名				
		合計	人	
開催目的及び成果				
支出内訳	支出日	支出先	金額	内容(該当するものに○をつける)
	月 日		円	会場費・飲食費・その他(
	月 日		円	会場費・飲食費・その他(
	月 日		円	会場費・飲食費・その他(
	支出合計		円	うち飲食費 円(1人当たり 円)
領収書添付欄				

## 提言 2 複式簿記の採用

簡便かつ正確に出納管理を行うため、複式簿記で記帳し、勘定の残高を管理する。

単式簿記とは、帳簿に記録する際に使用する科目を1つで（単式）記帳することで、簡便的ではありますが収入と支出については把握することができる記帳方法です。ただし、例えば消耗品を購入したのであれば13,000円として支出を認識する方法であり、支出が現金でなされたのか預金からなされたのかは帳簿の記録からはわからないという欠点があります。

<単式簿記>

（支出）備品・消耗品費 13,000円

これに対応する記帳方法として複式簿記というものがあり、これは帳簿に記録する際に使用する科目を1つに絞らず、複数の科目を使用して記帳する方法のことです。先ほどの備品・消耗品費であれば、支出が現金でなされたとすれば、備品・消耗品費13,000円の発生を認識するとともに、現金残高が13,000円減少したことを認識する記帳方法です。

<複式簿記>

備品・消耗品費 13,000円 / 現金 13,000円  
（費用の発生） （現金の減少）

勘定科目や支出内容が記帳時点で不明な場合は、ひとまず仮払金や立替金として処理し、その後、適切な勘定科目へ振り替えることで正確な記帳を行うことができます。

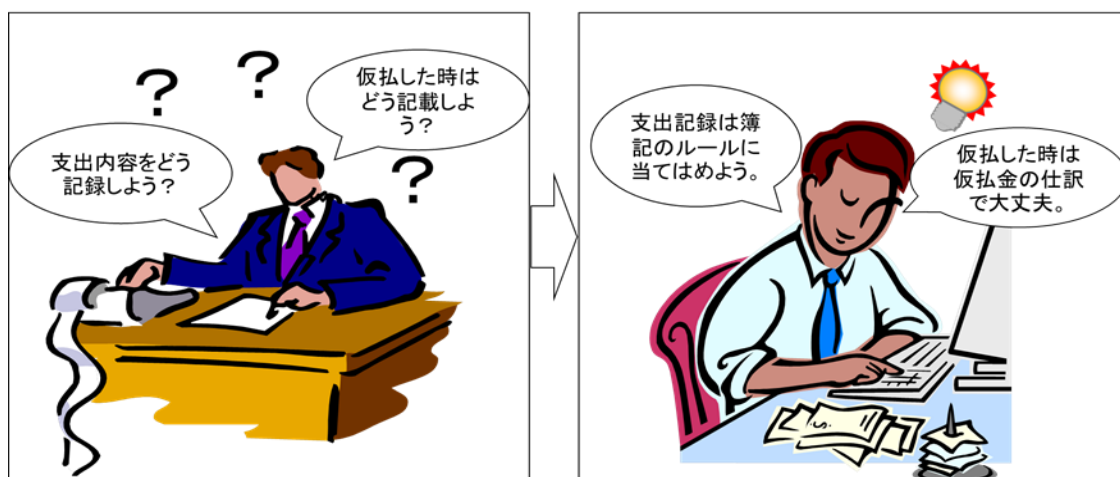
（不明時）

仮払金 30,000円 / 預金 30,000円

（支出内容判明時）

備品・消耗品費 30,000円 / 仮払金 30,000円

上記のとおり、単式簿記のように単なる収支計算を記録するための記帳方法では、勘定科目や支出内容が記帳時点で不明な場合には経理処理できず、帳簿外で管理する必要が生じますが、複式簿記であれば、仮払いした事実をただ機械的に処理し、支出内容が判明した時点で適切に会計処理すればよく、仮払金、立替金、預り金等の勘定の残高の管理が可能となります。このように複式簿記は大変簡易な管理ツールであり、簿記というものについての多少の知識は必要になるものの、複式簿記により会計帳簿をつけることのメリットは非常に大きなものがあり、民間企業において全ての企業が採用していることに鑑みれば、自己の財産や収支を認識するうえで有用なツールであることに疑いの余地はありません。



民間企業が出資者や借入先に対する説明責任を果たすうえで、資金をどう使ったかを説明するために複式簿記を使用しているのと同様に、政治家が税金や後援者からの資金をどう使ったか、残高として何が残っているのかの内訳を記録するために、単式簿記ではなく複式簿記にて記録し、管理する必要性は高いものと思われます。

また、青色申告にて申告を行う者には様々な特例や控除が用意されているなど、税務署も複式簿記を推奨しており、政治家自身の収支のあり方をより透明性を持って把握できる複式簿記による記録は、政治家が資金使途について説明責任を果たすうえで政治家自身を守ってくれる有効なツールの一つであります。

複式簿記による帳簿の作成ですが、上場企業は当然のことながら、個人事業主、とりわけ家族経営のような小規模の事業者であっても青色申告を行う上で複式簿記が利用されているなど、記帳することはそれほど難しくありません。可能であれば簿記三級程度の知識のある人材を確保できればよいですが、難しければ、簿記の知識がなくとも質問に答えていくことで複式簿記による記録ができる会計ソフトが市販されており、また、クラウド上にて動作し、インターネット環境さえあればどのようなデバイスからもログインし記帳や帳簿の閲覧が可能となるクラウド会計ソフトも発達してきており、それらをうまく利用することができればミスの少ない帳簿を効率的に作成することも可能となっているため、利用を検討することも有益かと思われます。

また、政治資金にかかる収支には、売掛金、仕入、製造原価等がないことから、使用する勘定科目もかなり少なく済むことが想定され、費目の分類はそれほど難しくなく簡単に導入することができるものと予想されます。

このように、複式簿記の導入というものが、政治家自身の説明責任を果たすうえで、如何に有益で、簡単であり、そして導入にあたってのハードルがそれほど高くないということを今一度政治家自身に認識をしてもらいたいところです。



### 【参考】 実効性のある牽制方法の考え方

資金管理については政治家が個人単位で行うのではなく、政党・会派の事務局または共同事務センターのようなものを設けて、複数の政治家の資金管理をまとめて出納・記帳することとし、牽制が働く体制を構築することが望ましい。

政治資金を適正に支出するためには、牽制が働く体制を構築することが望まれます。

政治資金の支出に係る牽制とは、政治資金に関する会計報告の適正性を担保し、政治資金規正法の順守を担保するための、政党・会派および政治家その他の構成員によって遂行されるプロセスであると定義づけられます。つまり、先に述べたような特色とその特色から導き出される適正管理を行う上での課題を有する政治資金が、不適切に経理されないようにするための仕組みであるといえます。

#### (1) 政治資金の組織に起因する性質に応じた牽制方法の考え方

先の課題で述べたとおり、現状では、個々の政治家ごとに支出事務が行われており、支出事務を行う職員（秘書）の人事権は政治家が持っており、支出に係る一切の権限を政治家が持っているため、政治資金の支出については組織的なチェックが行われにくい体制となっています。

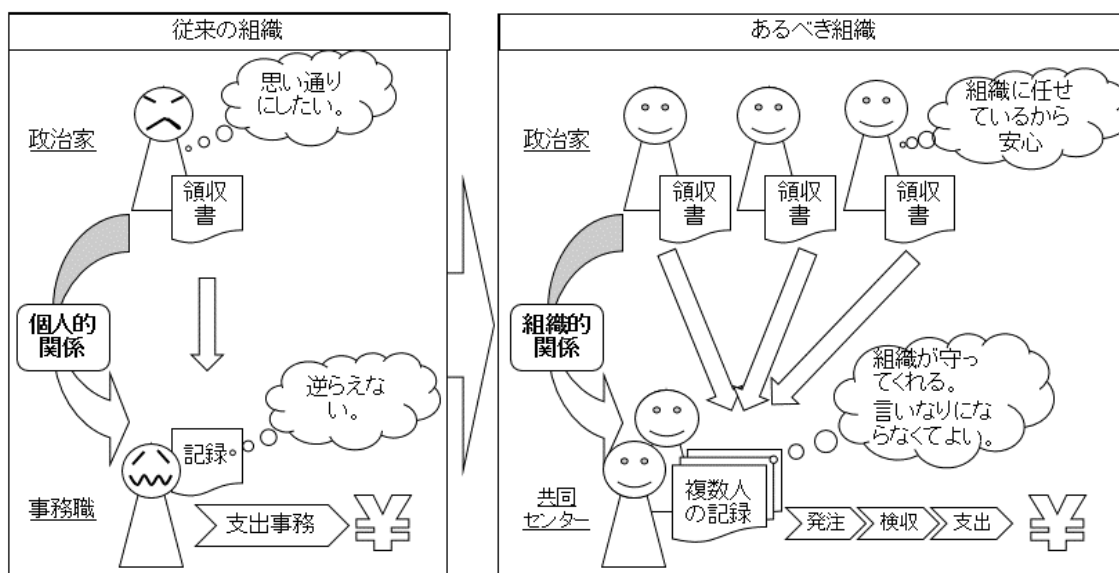
政治資金の支出に係る牽制方法を検討するうえで最も重要な観点は、適切な事務分掌を行ったうえで、政治資金の支出について複数の人間のチェックがなされる体制が整っていることです。

事務分掌については、民間企業では当然に行われていることであり、政党・会派の事務局または共同事務センターのようなものを設けて複数の政治家の支出を管理するなど、組織上の仕組みを適切に変更することにより、効果的かつ効率的に内部牽制を行うことが可能と思われます。

政治資金が適切に支出されるためには、以下のような牽制が働く体制を構築することが重要と考えます。

## ① 支出事務における組織的な関係の構築

下図のように、政党・会派の事務局または共同事務センターのようなものを設けて、複数の政治家の支出を管理するなど、組織体制を変更し、事務担当者を個人担当としないことで、政治家との個人的関係を薄め、指示に逆らえない状況を生み出さないようにすることができると考えます。



なお、即時に現金での支出が必要な項目を除き、原則として、政治家個人が支出事務を行うことを禁じることにより、牽制効果が高まります。また、副次的効果として、政治家自身の事務処理負担も軽減することができます。

政治家の支出内容を事務担当者が比較できるような体制を構築できれば、事務職員による牽制効果がさらに高まると考えられます。

## ② 権限と責任の明確化

政党・会派としての政治資金の支出事務について規則を制定することで、支出事務における職務分掌、政治家の発注者としての責任、事務職員の権限を明確化することが必要です。

共同事務センターまたは政党・会派として支出担当事務員を確保し、その身分を保証したうえで、当該事務員には政党・会派のガイドラインに反した支出について、毅然として対応できるような体制を整えることが肝要です。

### ③ 発注情報の管理

政治家が個人の権限で発注できる項目・金額を限定し、発注の際には、政治活動目的の購入かどうかは発注時に政治家自身が立証し、それを記録したうえで、事務局を通じてのみ発注できるような仕組みを構築することができます。

なお、即時に現金での支出が必要な項目については、後述する実費・事後精算制度の導入を合わせて行うことにより、適時性の要請への対応を行うこととなります。

### ④ 検収体制の確立

支出行為における不正行為は、検収行為が適切に行われていないことよって発生しています。つまり、発注者が納品物を検収することにより、発注した品物が発注どおりに納品されていないことが隠ぺいされることが不正の要因となります。

検収体制の不備により、具体的には以下のような不正行為が発生します。

不正行為の例	内容
品違い	政務活動に使うものを装い私物を購入
過大請求	納品物についての過大請求をさせ、正規価格との差額をキックバックさせることにより横領
納品偽装	実際に納品されていないにもかかわらず、請求させ、その請求額の一部をキックバックさせることにより横領

即時に現金での支出が必要な項目以外は、事務局への納品、事務局担当者による検収を徹底することにより、上記の不正行為を防止することができると考えられます。

### ⑤ 収支報告書の記録の確認体制の構築

共同事務センターまたは政党・会派の事務局で、各個人別の収支報告書を一括管理することにより、作成の細部にわたり統一的な記帳方法となることで、支出の異常性についてのモニタリングが可能です。

また、記帳内容については月次などの頻度で事務局および党首等の責任者が確認することにより、さらに統制を強化することができます。

#### ⑥ 政党・会派の会計責任者の定期的な交替

特定の者が会計責任者を長年務めていると牽制が働く体制の不備を利用した不正行為が行われる可能性があります。

会計責任者は定期的に変更することで統制が強化されます。

#### ⑦ 内部監査の実施

日常業務の関係とは別の部門からのモニタリングについては、牽制効果という観点から重要です。

例えば、党首直轄の内部監査部門を構築し、政治家個人別に一定の頻度で、政党・会派の規則および構築された牽制が働く体制が順守されていることを確認することが有用です。

#### ⑧ 第三者によるモニタリングの実施

利害関係のない第三者からのモニタリングについては、政党・会派における組織的な力学に影響されることがありません。したがって、厳密なチェックが行われることから、牽制効果という観点から強力な効果があると考えられます。

第三者は支出記録と領収書の整合性のみにとどまらず、支出目的が政務活動であるかどうかを含めて、モニタリングをすることでより牽制効果が強化されます。

### (2) 政治資金の支出内容に起因する性質に応じた牽制方法の考え方

政治資金の支出に係る牽制が働く体制を検討するうえでは、先に述べた組織的な対応を導入することが最重要ですが、支出内容に起因する課題を意識して体制を構築すると牽制効果がより高まるため、合わせて考慮することが望ましいと考えられます。

#### ① 政治資金の支出記録・根拠証憑の網羅性の確保

一部の自治体では少額取引につき、収支報告書での開示が不要とされていますが、風通しの良い政党風土の醸成を図る上でも政治資金の支出を政党として網羅的に管理する必要があります。

全ての支出事務手続の適正性を担保するには、金額基準で例外を設けるべきではないと考えられますので、自治体の条例や議会が設けている手引き等では、簡便な取扱いが許容される少額の取引についても、政党として支出記録を行う

とともに、全ての根拠証憑について支出記録との照合が行えるよう整理して保管することが必要です。

支出記録は、支出事務手続が適切に行われていることを事後的に立証するものです。したがって支出日、支出費目、支出目的、相手先、金額を適切に記載する必要があります。

また、根拠証憑は、費目によっては領収書のみでは不十分である場合があります。例えば、事務所費であれば、当該事務所の賃貸借契約やその場所を政務活動の拠点として使用している実態を示す書類、本人、秘書などの自宅を利用する場合は私費部分との区分を示す書類等の提示が必要です。

## ② 個人的支出と政治活動支出の区分について

支出費目のみでは、個人的支出と政治活動支出（地方議員の政務活動費も含む）を区分することは困難です。このため、政党としての政治資金の支出事務について規則を制定し、個人的な支出でないことを政治家自身が立証する仕組みを構築することが必要です。

## ③ 実費・事後精算制度の導入

政党・会派の規則において、旅費など現金での支出が必要な項目については、項目と限度額を定め、実費分を事後精算する制度を導入します。事後精算時には、事務担当者が支出の事実を証憑により確認できたことをもって、政治資金から支出することで不適切な支出を防止できます。

支出の事実は領収書の提示のみでは足りず、旅費であれば半券等乗車の証憑およびその旅費の支出が必要になった原因である会合などが実施されたことを証する書類を合わせて提出させ、物品であればそのものを合わせて確認できることが必要です。

また、事後精算については、事実が証憑により確認できた時に限り支出する旨も合わせて規則化することが望ましいと考えられます。

旅費についてさらに統制を強化する手法としては、旅費精算のシステムを導入し事前申請を必須とすることや、原則として旅行社を通じた旅行の手配とするなどの手法も考えられます。

#### ④ 口座振込による支払いの徹底

請求書を政治家個人ではなく政党事務職員への送付とし、政党事務局として内容を確認したうえで相手先に支出を行うことを徹底することにより、政治家個人から支払行為を分離することが可能となります。

また、支払時に複数の職員が支出内容について確認を行うことで統制の強化につながります。

政治資金の支出に係る牽制方法を検討するうえで最も重要な観点は、適切な事務分掌を行ったうえで、政治資金の支出について複数の人間のチェックがなされる体制が整っていることです。資金管理については政治家が個人単位で行うのではなく、政党・会派の事務局または共同事務センターのようなものを設けて、複数の政治家の資金管理をまとめて出納・記帳することとし、牽制が働く体制を構築することが望ましいと考えます。

以 上