

# 政治資金の支出面における透明性の確保

— 日米の支出報告形態 —

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 587 (2007. 5. 22.)

- |                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| はじめに                     | 1 選挙運動資金預託口座         |
| I 我が国の政治資金の支出報告及び運用規制    | 2 支出報告の形態            |
| 1 記帳義務及び領収書等の徴収義務        | 3 収支報告の公表・会計書類の保存義務等 |
| 2 収支報告書及び領収書等の写しの提出義務    | III 米国の選挙運動資金の使途制限   |
| 3 収支報告書の要旨の公表・会計書類の保存義務等 | 1 連邦選挙運動法への導入        |
| 4 政治資金の運用規制              | 2 連邦選挙委員会規則による規制     |
| II 米国の選挙運動資金の支出報告        | 3 2002年の連邦選挙運動法改正    |
|                          | 4 使途制限をめぐる現行制度       |
|                          | おわりに                 |

平成 18 年末以降、いわゆる事務所費問題で、政治資金制度の検討課題として支出における透明性の確保や使途制限が浮上している。

我が国では、政治団体が 1 件 5 万円以上の全支出の領収書等を徴収した上で、全支出の明細を支出簿に記帳する。ただし、これに基づく収支報告書の支出明細の記載及び領収書等の添付は、1 件 5 万円以上の政治活動費の支出に限られる。

米国では、政治委員会が 1 件 200 ドル超の全支出の領収書等を徴収した上で、収支報告書には、①1 件 200 ドル超又は②項目別に同じ相手方に対する一定期間の合計額が 200 ドル超の各支出の明細を記載する。領収書等の添付は不要であるが、連邦選挙委員会が実質審査権を行使して会計書類の提出を命じうる。

また、米国には選挙運動資金の個人的使途への転用を禁止する規定がある。

政治議会課

かわしま たろう  
(河島 太郎)

調査と情報

第 587 号

## はじめに

政治資金に関する大きな論点として、その収支の公開の徹底ということが言われてきた。我が国の政治資金に関する法律の名称に「規制」ではなく「規正」という語を用いている理由は、政治資金の透明性を第一の政策課題としているからである。ところが、平成 18 年末以来<sup>1</sup>、事務所費等の経常経費に架空計上の疑惑が多数指摘され<sup>2</sup>、経常経費の支出報告における支出の目的、金額及び年月日等の明細の記載や領収書その他の支出を証すべき書面（以下「領収書等」という。）の写しの添付について、基準の不備や見直しの必要性を指摘する声が高まってきた<sup>3</sup>。更に、一部の資金管理団体の不動産所有について、現行法制上問題がないとはいえ、個人資産との混同や<sup>4</sup>、そもそも非課税の政治資金を使った不動産の取得を問題視する意見も出てきている<sup>5</sup>。

このように、政治資金制度の新たな検討課題として、支出における透明性の確保やその使用制限が浮上してきたといえよう<sup>6</sup>。そこで、本稿では、我が国とその政治資金法制の母国である米国について<sup>7</sup>、政治資金制度における支出の透明性を確保する仕組み及び使用の制限について簡単に比較紹介する。

## I 我が国の政治資金の支出報告及び運用規制

まず、我が国の現行政治資金規正法（昭和 23 年法律第 194 号。以下「法」という。）上の支出手続及び政治資金の運用規制の概要を見ておこう<sup>8</sup>。同法上の規制対象は政党等の政治団体や政治家の政治活動に関する資金であるが、政治家の政治資金もその指定した政治団体（これを「資金管理団体」という。法第 19 条）が取扱うのを原則とするところから、政治資金の規制は、概ね政治団体の収支の公開や規制という手段をとる。

政治団体の支出の報告は、①予め領収書等を徴した上で、②会計帳簿に支出明細を記載し、③会計帳簿に基づいて作成した収支報告書に領収書等の一部を添付して提出する。更に、④収支報告書及び領収書等に基づいて収支報告書の要旨が作成され、⑤この収支報告書の要旨が、官報又は都道府県の公報に掲載されて公表される。また、政治資金の運用については、銀行への預貯金等に限定されている。

### 1 記帳義務及び領収書等の徴収義務

政治団体の会計責任者は、会計帳簿の一種である支出簿を備付け（法施行規則（昭和 50 年自治省令第 17 号。以下 I において「規則」という。）第 6 条）、全支出を経常経費 4 項目

<sup>1</sup> 「架空事務所に経費支出 7800 万円 虚偽の収支報告」『東京新聞』2006.12.26.

<sup>2</sup> 「無料議員会館に『事務所』156 人 費用 6 億 2000 万円計上」『東京新聞』2007.1.24.

<sup>3</sup> 岩井奉信「灰色支出 改革の端緒に」『読売新聞』2007.1.18; 同「支出項目 見直しを」『東京新聞』2007.2.8; 谷口将紀「対症療法は限界に」—永田町インサイド『日本経済新聞』2007.1.19, 夕刊; 青島顕「ブラックボックス状態の事務所費」『毎日新聞』2007.3.1 等。

<sup>4</sup> 「献金を不動産に 国民感覚とズレ 解散時 どう処理」『産経新聞』2007.1.28.

<sup>5</sup> 「政治資金で不動産 規制へ」『読売新聞』2007.1.24.

<sup>6</sup> 前掲諸注の記事のほか、「事務所費制度見直し着手」『読売新聞』2007.1.25 等参照。

<sup>7</sup> 政治資金制度研究会編『逐条解説 政治資金規正法 第 2 次改訂版』ぎょうせい, 2002, p. 10.

<sup>8</sup> 政治資金制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい政治資金規正法 第 2 次改訂版』ぎょうせい, 2002, 等参照。

と政治活動費 6 項目に分類した上で<sup>9</sup>（規則別記第 6 号様式記載要領）、支出簿に、各支出の明細として支出を受けた者の氏名及び住所並びにその支出の目的、金額及び年月日を記載しなければならない（法第 9 条第 1 項第 2 号）。

また、原則として、1 件 5 万円以上の全支出については、会計責任者が領収書等を徴さなければならない（法第 11 条第 1 項）。

## 2 収支報告書及び領収書等の写しの提出義務

政治団体の会計責任者は、毎年、会計帳簿に基づいて収支報告書を作成し、当該政治団体を所管する総務大臣又は都道府県選挙管理委員会に提出する。収支報告書には、支出総額のほか経常経費と政治活動費に区分して次表の事項を記載する（法第 12 条第 1 項第 2 号、規則別記第 6 号様式記載要領）。

表 我が国における収支報告書の支出項目別記載事項

	項目	記載事項
経常経費	① 人件費 ② 光熱水費 ③ 備品・消耗品費 ④ 事務所費	項目別支出総額
政治活動費	① 組織活動費 ② 選挙関係費 ③ 機関紙誌の発行その他の事業費 ④ 調査研究費 ⑤ 寄付・交付金 ⑥ その他の経費	① 項目別支出総額 ② 1 件当たりの金額（数回にわたるときには <sup>10</sup> 、その合計金額）が 5 万円以上の支出の明細

（出典）政治資金制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい政治資金規正法 第 2 次改訂版』ぎょうせい、2002, p. 113 の表 6-2。ただし、筆者が若干手を加えている。

1 件 5 万円以上で明細の記載が必要な政治活動費の支出については、収支報告書に領収書等の写しを併せて提出する（法第 12 条第 2 項）。ただし、明細の記載が不要な経常経費の支出については、1 件当たりの金額にかかわらず領収書等の写しの提出義務がない。

①収支報告書又はこれに併せて提出すべき書面の提出をしなかった者、②所定の法規定に違反してこれらの書面に記載すべき事項を記載しなかった者及び③これらの書面に虚偽の記入をした者は、いずれも処罰の対象となり（法第 25 条第 1 項）、その場合において、政治団体の代表者（資金管理団体にあつては当該政治家）も、会計責任者の選任及び監督について相当の注意を怠ったときには、処罰の対象となりうる（同条第 2 項・法第 19 条第 1 項及び第 2 項）。

<sup>9</sup> 経常経費は政治団体の存続に恒常的に必要な経費、政治活動費は政治活動の遂行に必要な経費とされる。同上, pp. 103-104.

<sup>10</sup> 政治資金制度研究会編『Q&A政治資金ハンドブック 第 3 次改訂版』ぎょうせい、2001, p. 133 によれば、「数回にわたるとき」とは、あくまで 1 件の支出について支払が数回にわたって行われた場合と解される。

### 3 収支報告書の要旨の公表・会計書類の保存義務等

収支報告書を受理した総務大臣又は都道府県選挙管理委員会は、その要旨を作成して、それぞれ官報又は当該都道府県公報に掲載して公表する（法第 20 条）。収支報告書本体は、その要旨の公表後 3 年間保存して閲覧に供される（法第 20 条の 2）。この間に誤謬が発見された収支報告書があるときは、その調査を可能にするため<sup>11</sup>、会計責任者は、会計帳簿及び領収書等を収支報告書の要旨の公表から 3 年間保存する義務を負う（法第 16 条）。ただし、総務大臣又は都道府県選挙管理委員会には、収支報告上の義務違反について、書面の形式上の不備等につき説明・訂正を求める形式審査権はあるが（法第 31 条）、政治団体の事務所に立ち入り帳簿の検査等を行う実質審査権はないものとされている<sup>12</sup>。

### 4 政治資金の運用規制

政治団体は、その政治資金を次の運用方法以外の方法で運用してはならないものとされている（法第 8 条の 3）。

- ① 銀行その他の金融機関への預貯金及び郵便貯金
- ② 国債証券等の取得
- ③ 所定の金融機関への金銭信託で元本補てんの契約のあるもの

政治資金の運用を規制する趣旨は、政治資金を株式等の投機的取引に用いることが国民の政治不信を招く原因となるおそれがあるところから、政治資金の運用方法を特定の安全かつ確実なものに限定する旨を規定したものとされている<sup>13</sup>。

なお、我が国では、政治団体が「不動産を取得すること自体は、『政治資金の使途に制限はない』（総務省政治資金課）ことから違法とはならない」<sup>14</sup>とされている。会計責任者は収支報告書に「資産等の状況」として土地・建物の有無を記載し、「資産等の内訳」として土地・建物の所在及び（床）面積並びに取得の価額及び年月日を記載する（法第 12 条第 1 項第 3 号イ・ロ、規則別記 7 号様式（その 16）及び（その 17））。

## II 米国の選挙運動資金の支出報告

米国では、連邦選挙運動法上、政治委員会（Political Committee）が選挙運動資金の管理を行ない、連邦選挙委員会に対する収支報告義務を負う。ところで、同法上、「政治委員会」とは、①委員会、協会その他の団体で、連邦選挙に関して暦年総額 1,000 ドル超の寄付を受け又は同様の支出をするもの、②企業・労組が連邦選挙に関し寄付（個人献金）を受け又は支出をする目的で設立した別会計の分離基金（いわゆる政治活動委員会（Political Action Committee: PAC））及び③政党の地方委員会で、所定の要件の一を備えるものをいう（2 U.S.C. § 431 (4)）。したがって、連邦選挙に関する寄付を受け又は支出をする団体は、およそ当該寄付又は支出が年間累計 1,000 ドルに達した段階で政治委員会として収支報告義務を負うことになる。

<sup>11</sup> 同上, p. 98.

<sup>12</sup> 政治資金制度研究会編 前掲注 8, p. 170.

<sup>13</sup> 政治資金制度研究会編 前掲注 7, p. 92.

<sup>14</sup> 「資金団体が不動産所有 10 億円の資産 規正法に欠陥」『産経新聞』2007.1.23. なお、政治資金制度研究会編 前掲注 8, p. 72 参照。

## 1 選挙運動資金預託口座

政治委員会が寄付を受け又は支出を行うには、会計責任者を置かなければならない (2 U.S.C. § 432 (a))。また、政治委員会の資金は<sup>15</sup>、私的な資金から分離して (2 U.S.C. § 432 (b)(3))、政治委員会が銀行等の金融機関に指定する選挙運動資金預託口座に全収入を預託し、1件100ドル以下の小口現金支出を除き、支出はすべて当該口座から小切手で振出さなければならぬ (2 U.S.C. § 432 (h))。また、支出だけでなく、寄付についても100ドル超の現金による寄付は禁止されている (11 C.F.R. § 110.4 (c))。

## 2 支出報告の形態

### (1) 支出の記録

政治委員会は、①小口現金勘定を設けるときは小口現金支出の書面による記録 (11 C.F.R. § 102.11)、②1件200ドル超の支出については領収書、送り状又は支払済み小切手 (11 C.F.R. § 102.9 (b)(2))、③500ドル以下の旅費等の前渡資金については経費伝票その他の経費勘定書類及び支払済み小切手 (11 C.F.R. § 102.9 (b)(2)(i)(B))、④クレジット・カード取引については毎月の請求明細書、各取引の領収書及びクレジット・カード口座支払用の支払済み小切手 (11 C.F.R. § 102.9 (b)(2)(ii)) その他取引の種類に応じた支出の記録を保存する<sup>16</sup>。これらの記録を収支報告書に添付する必要はないが、それは、インターネット上の公表を予定して収支報告書本体の電子的な提出を可能としつつ、連邦選挙委員会が必要に応じて実質審査権を行使して支出記録の提出を命じうるためと思われる (II 3 参照)<sup>17</sup>。

### (2) 支出明細の記載方法

政治委員会が定期的に提出する収支報告は<sup>18</sup>、所定の様式用の紙に記載する必要があり<sup>19</sup>、支出は、①管理運営経費<sup>20</sup>、②同じ候補者の他の授権委員会に対する交付金、③借入金の返済<sup>21</sup>、④寄付の返還<sup>22</sup>及び⑤その他の支出に分類した上で (2 U.S.C. § 434 (b)(4) (A)-(B), (D)-(G))、各項目別支出総額及び全支出総額を支出内訳総括票に記載する<sup>23</sup>。

支出は、支出内訳総括票で各項目の当期合計及び選挙周期の当初から当期までの累計を開示するほか<sup>24</sup>、必要に応じて付表Bに、各支出の明細として支払相手先の氏名及び住所並びに支出の目的、年月日及び金額を記載する (11 C.F.R. §§ 104.3 (b)(2), (4), 104.9)<sup>25</sup>。寄付

<sup>15</sup> 政治委員会には、政党委員会、授権委員会、PAC等の別があるが、本稿では、概ね我が国の資金管理団体に相当する授権委員会を念頭において記述する。

<sup>16</sup> 米国における支出報告形態の全般については、Federal Election Commission (以下「FEC」とする。) , *Campaign Guide for Congressional Candidates and Committees*, May 2004, pp. 77-79 参照。

<sup>17</sup> 連邦選挙委員会は、委員長等が署名した令状により書証の提出を求めることができる (2 U.S.C. § 437d (a)(3))。

<sup>18</sup> 間柴泰治「アメリカにおける連邦選挙運動資金の公開制度—インターネットを通じた公開を中心として—」『レファレンス』627号, 2003.4, pp. 101-103 参照。

<sup>19</sup> 授権委員会については、FEC Form 3 (連邦選挙委員会 様式第3号) を用いる。

<sup>20</sup> 「管理運営経費」とは、職員給与、借料、旅費、広告費、電話使用料、事務所の備品・消耗品費、資金調達費等の経常的な経費の支払をいう (FEC, *op. cit.* 16, p. 44.)。

<sup>21</sup> 候補者からの借入金及び候補者の保証する借入金の返済金とその他に分類する。

<sup>22</sup> 返還先により、個人等、政党委員会及びその他の政治委員会に対する返還金に分類する。

<sup>23</sup> Detailed Summary Page of Disbursements, FEC Form 3 (Revised 02/2003)

<sup>24</sup> 「選挙周期」とは前回本選挙の翌日から当該本選挙の当日までの期間のことで (2 U.S.C. § 431 (25))、選挙すべき公職の種類によって当該期間とその長さは異なる (FEC, *ibid.*, p. 125.)。

<sup>25</sup> なお、法令上の根拠は見当たらないが、支出をその主たる目的により分類して、その特徴を示すため、付表Bの所定の欄に次のコードのいずれかを記入することとされている。一般管理費／人件費／間接費 001、旅費 002、

の返還又は他の連邦の公職の候補者に対する寄付は、所定の欄に記号を記載して支出の対象となる選挙の種類を特定する。なお、一枚の付表Bに異なる項目の支出を混載してはならない。

### (3) 支出明細の記載要件

#### (i) 金額にかかわらず明細を記載すべきもの

次の支出は、金額にかかわらず明細を記載する必要がある。

- ① 交付金
- ② 借入金の返済
- ③ 貸付金
- ④ 他の連邦の公職の候補者に対する寄付

#### (ii) 所定の金額を超える場合において明細を記載すべきもの

次の2項目の各支出について、選挙周期内に所定の金額を超える場合には、明細を記載する必要がある。

- ① 管理運営経費
- ② その他の支出

これら2項目について明細の記載が必要な金額の各支出は、次のとおりである<sup>26</sup>。

- ① 1件当たりの金額が200ドルを超える支出
- ② 項目別に同じ相手方に対する支出が選挙周期内に数件あるときは、その合計金額が200ドルを超える各支出

米国の収支報告書では、しばしば1件200ドル以下の支出明細の記載が見受けられるが、②の基準で会計責任者の自発的な明細の記載が促されるためではないかと考えられる<sup>27</sup>。

## 3 収支報告の公表・会計書類の保存義務等

連邦選挙運動法上、収支報告書の提出は紙媒体又は電子媒体によるだけでなく、ウェブサイト上で報告事項を直接入力する仕組みがあり、迅速な報告と公表が図られている。連邦選挙委員会は収支報告書を庁舎内で公表し、外部からの複写請求に応ずるだけでなく、インターネット上で公表している<sup>28</sup>。

なお、収支の記録及び収支報告書の写しは、その提出後3年間保存しなければならない(2 U.S.C. § 432 (d))。また、連邦選挙委員会は、連邦選挙運動法上の収支報告義務違反について、収支の記録を書証として提出させ、又は実地検査を行う等の実質審査権を有する(2 U.S.C. §§ 437d (a), (b), 437g (a)(2), 438 (b))。

---

寄付勧誘費用及び資金調達費用 003、宣伝事業費 004、世論調査費用 005、選挙運動用資材費 006、選挙運動行事開催事業費 007、交付金 008、借入金の返済 009、寄付の返還 010、政治的な寄付 011、その他の寄付 012 (FEC, "Instructions for Schedule B, Itemized Disbursements", *Instructions for FEC Form 3 and Related Schedules*, 2/2003, p. 12)。

<sup>26</sup> FEC, *op. cit.* 16, p. 78. その他の政治委員会についても、1件200ドルを超える支出又は同じ支払相手方に対する支出で一定期間の合計額が200ドルを超えるものには明細が必要とされている。FEC, *Campaign Guide for Political Party Committees*, August 2004, p. 68; FEC, *Campaign Guide for Corporations and Labor Organizations*, January 2007, pp. 59-60; FEC, *Campaign Guide for Nonconnected Committees*, October 2005, p. 57.

<sup>27</sup> 米国連邦選挙委員会への照会によれば、多くの政治委員会が全面的な開示を信条として、200ドル未満の全収支についても自発的に報告している由である。

<sup>28</sup> 収支報告の公表、特にインターネットによる公表については、間柴 前掲注 18 参照。

### Ⅲ 米国の選挙運動資金の使途制限

前述のとおり、選挙運動資金は半ば公的な資金として私的な資金から分離する必要があるが、この趣旨を徹底するものとして、連邦選挙運動法には選挙運動資金の個人的使途への転用を禁止する使途制限の規定がある(2 U.S.C. § 439a (b))。Ⅲでは、この規定について、その沿革の概略を示しつつ、その内容を簡単に紹介する。

#### 1 連邦選挙運動法への導入

かつて連邦議会の各議院規則上、上院では現職及び前・元職の、下院では前・元職に限り議員による選挙運動資金の個人的使用を禁止する使途制限の規定があり、これが1979年の法改正で<sup>29</sup>、連邦選挙運動法に導入された(改正当時の現職議員については、新法の適用が除外されている)<sup>30</sup>。これにより、連邦選挙運動法上も、連邦の公職の候補者又は現職の連邦上下両院議員が選挙運動余剰資金を個人的使途に転用することは禁止されることとなった<sup>31</sup>。

#### 2 連邦選挙委員会規則による規制

##### (1) 1995年の連邦選挙委員会規則改正

しかし、連邦選挙運動法に「個人的使途 (personal use)」の定義規定や例示規定はなく、選挙運動費用の支出との区別も定かでなかった。関係者の照会に対する連邦選挙委員会の当時の勧告意見 (Advisory Opinion) によれば、例えば、「選挙運動に関する支出として報告された支出は、候補者の当選に影響力を行使する目的を有する」とされ<sup>32</sup>、更に、選挙運動資金を候補者の個人的生活費の支払に充てることができるかと解されていた<sup>33</sup>。

選挙運動資金の使途を決定する政治委員会の広範な裁量権に大きな変化をもたらしたのは、連邦選挙委員会規則(以下Ⅲにおいて、特に断らない限り「規則」という。)の1995年改正である。この改正により、連邦選挙運動法の規定を補充して選挙運動余剰資金の個人的使途への転用を禁止する具体的な規定が、規則で整備されることとなった。

##### (2) 無関連性の基準 (Irrespective Test)

1995年の規則改正で最も重要な点は、立候補又は公職関連活動がなければ生じ得ない費用が選挙運動費用とされたことである<sup>34</sup>。この「無関連性の基準 (Irrespective Test)」により<sup>35</sup>、選挙運動又は公職にある者の活動を原因とする財産的な負担に用いられる費用が本

<sup>29</sup> Federal Election Campaign Act Amendments of 1979, Pub. L. No. 96-187, § 301 (a), 93 Stat. 1339, 1366-1367.

<sup>30</sup> Anthony Corrado, "Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law", Corrado et al., *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1997, p. 60.

<sup>31</sup> それ以前の連邦選挙法には、余剰資金を「必要に応じて連邦公職にある者としての職務に関連して負担した通常必要な費用を弁償するために使用すること、1954年内国歳入法典第170条(c)項に規定する組織に寄付することその他合法的な目的のために使用することができる」とする規定のみがあった(2 U.S.C. § 439a (1976), Pub. L. No. 93-443, § 210, 88 Stat 1263, 1288-1289.)。なお、この改正で、「その他の合法的な目的」は、「政党の全国委員会、州委員会及び地方委員会に対する限度額のない交付金を含む」とされた。

<sup>32</sup> A.O. 1976-17, Ann Driscoll ed., *Campaign practices guide: Federal Election Commission Advisory Opinions*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, pp. 89-90.

<sup>33</sup> A.O. 1980-49, *ibid.* p. 321.

<sup>34</sup> 逆に、「個人的使途」とは、何人の約定 (commitment)、債務 (obligation) 又は経費 (expense) を履行する (fulfill) ためであれ、候補者又は候補者であった者の選挙運動資金預託口座の資金の使途で、候補者の選挙運動又は連邦の公職にある者の職務にかかわらず、その存在が想定されるものをいう (11 C.F.R. § 113.1 (g) (1996).)

<sup>35</sup> この基準も当初は連邦選挙委員会の勧告意見として展開されたものである (A.O. 1980-138, Ann Driscoll ed. op.

来的な使途とされ、個人的使途との区別が可能となった<sup>36</sup>。また、規則上、当然に個人的使途とみなされるものや個別に個人的使途と判定されるものが例示的に列挙された（11 C.F.R. § 113.1 (g)(1)(i), (ii) (1996).）<sup>37</sup>。

### 3 2002年の連邦選挙運動法改正

#### (1) 法律上の個人的使途の列挙

このように、従前の連邦選挙運動法では選挙運動余剰資金の個人的使途への転用を一般的に禁止するのみで、転用が禁止される個人的使途を例示するのは規則の規定であった。これに対し、2002年の連邦選挙運動法改正により<sup>38</sup>、法律上当然に転用が禁止される個人的使途が初めて例示列挙され、あわせて無関連性の基準も採用された（2 U.S.C. 439a (b)(2)）。その趣旨は従来規則の規定を法律化して<sup>39</sup>、規則上の規制を法律上の規制にいわば格上げするものとされており<sup>40</sup>、これにより個人的使途への転用の禁止は単なる規則上の問題ではなく連邦法上の規制事項になったとも考えられる<sup>41</sup>。また、同時に、法律上許容される使途として、「その他の合法的支出」が削られ、新たに「候補者又は個人による連邦公職の選挙運動に関連する本来正当な支出」が加えられた<sup>42</sup>。また、「選挙運動余剰資金」の「余剰」という語が削られ、単なる「選挙運動資金」に改められた。

#### (2) 候補者給与

2002年の法改正を受けて、規則も改正された<sup>43</sup>。最大の改正点は、候補者給与の支払が正当な使途と認められた点である<sup>44</sup>。当初、連邦選挙委員会は、食費・被服費等の個人的使途への転用の禁止を免れるものとして候補者給与の支払の禁止規定を置く予定であった<sup>45</sup>。しかし、①多くの候補者が選挙運動に従事するため従前の給与を断念しなければならない、②したがって、候補者給与の支払は無関連性の基準を適用すると個人的使途に該当しない、③候補者給与がないと、資力の乏しい立候補予定者は連邦公職への立候補が困難となり、裕福な候補者に対して不利になる等のパブリック・コメントがあり、候補者給与の支給が許容されることとなった。ただし、立候補による逸失収入を補てんするという性格上、候補者給与には、①立候補に係る連邦公職の給与の最低額又は立候補前年の収入額のいずれか低額を超えない額であること、②日割計算とすること<sup>46</sup>、③現職者には支給しないこと等の条件が設定された（11 C.F.R. § 113.24 (g)(1)(I)）。

*cit.* 32, pp. 388-389; A.O. 1981-2, *ibid.* p. 396)。

<sup>36</sup> FEC, “Explanation and Justification”, *Federal Register*, v. 60, n. 27 (Feb. 9, 1995), pp. 7863-7864.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 7864.

<sup>38</sup> Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, Pub. L. No. 107-155, § 301, 116 Stat. 81, 95-96 (2002). なお、使途制限に関する記述はないが、2002年の法改正全体を概観するものとして、中川かおり「2002年超党派選挙運動改革法」『外国の立法』213号, 2002.8, pp. 165-171 参照。

<sup>39</sup> *Congressional Record*, v. 148 (March 18, 2002), pp. S1993-S1994.

<sup>40</sup> ただし、新法は、従来規則をそのまま法律としたのではなく、その一部の概要を規定したものである（FEC, “Explanation and Justification”, *Federal Register*, v. 67, n. 240 (Dec. 13, 2002), p. 76970）。

<sup>41</sup> Robert F. Bauer, *Soft Money Hard Law: A Guide to the New Campaign Finance Law*. Washington DC: Perkins Coie, 2002, p. 87.

<sup>42</sup> ただし、「政党の全国委員会、州委員会及び地方委員会に対する限度額のない交付金」は許容される使途として残った。

<sup>43</sup> 11 C.F.R. pt. 113, 67 Fed. Reg. 76962, 76978-76979.

<sup>44</sup> FEC, *op. cit.* 40, pp. 76971-76972.

<sup>45</sup> 11 C.F.R. § 113.1 (g)(1)(i)(I) in NPRM, 67 Fed. Reg. 55348, 55356.

<sup>46</sup> したがって、候補者でなくなった時から支給を打ち切る必要がある（FEC, *op. cit.* 40, p. 76972.）。

## 4 使途制限をめぐる現行制度

### (1) 2004年の連邦選挙運動法改正

その後、転用が禁止される個人的使途を列挙した連邦選挙運動法の規定には変更がなかったものの、逆に許容される使途として、①州又は地方の公職の候補者に対する寄付で州法の規定に反しないもの及び②その他の合法的な目的を加える法改正があったが<sup>47</sup>、その改正の趣旨は定かでない<sup>48</sup>。

### (2) 連邦選挙運動法の現行規定

#### (i) 許容される使途

現行規定では、次の使途が許容されている (2 U.S.C. § 439a (a))。

- ① 候補者又は個人による連邦の公職の選挙運動に関連する本来正当な支出
- ② 連邦の公職にある者としての個人の職務に関連して負担した通常必要な支出
- ③ 1986年内国歳入法典第170条(c)項の規定による〔慈善〕組織に対する寄付
- ④ 政党の全国委員会、州委員会又は地方委員会に対する無制限の交付金
- ⑤ 州又は地方の候補者に対する寄付で州法の規定に反しないもの
- ⑥ およそ合法的な目的で、連邦選挙運動法の使途制限規定によって禁止されていないもの

#### (ii) 禁止される使途

また、使途制限の現行規定では、次の個人的使途が、禁止対象として例示的に列挙されている (2 U.S.C. § 439a (b)(2))。

- ① 自宅の住宅担保ローン、借料又は光熱水費の支払い
- ② 被服の購入
- ③ 選挙運動に関連しない自動車使用費
- ④ カントリー・クラブの会費
- ⑤ 休暇その他の選挙運動に関連しない旅行
- ⑥ 家庭用の食費
- ⑦ 授業料の支払い
- ⑧ 選挙運動に伴わないスポーツ行事、音楽会、劇場その他の形態の娯楽の入場料
- ⑨ ヘルス・クラブ又はレクリエーション施設に対する会費、料金その他の支払い

### (3) 連邦選挙委員会規則の規定

#### (i) 個人的使途とみなされるもの

規則には、個人的使途とみなされるものとして、次の例が要件や除外事項とともに列挙されている (11 C.F.R. § 113.1 (g)(1)(i))。その一部に連邦選挙運動法の規定と重複はあるが、これを補充する規定となっている<sup>49</sup>。

<sup>47</sup> Consolidated Appropriations Act, 2005, Pub. L. No. 108-447, § 532, 118 Stat. 2809, 3272 (2004).

<sup>48</sup> 2002年の法改正で②の「その他の合法的支出」が削られたことにより「許容される使途」の例示列挙が限定列挙に変更されたとして連邦選挙委員会は規則上も②の規定を削ったが、法律上2004年に復活した②の規定を同様に復活させる規則改正は見当たらない。

<sup>49</sup> 例えば、法律上は、「被服の購入」を個人的使途の一とするのみであるが、規則上は、選挙運動の標語が捺染

- ① 家庭用の食費及び日用品費
  - ② 葬式、火葬及び埋葬の費用
  - ③ 被服
  - ④ 授業料の支払
  - ⑤ 住宅担保ローン、借料及び光熱水費の支払
  - ⑥ スポーツ行事、演奏会、劇場その他の形態の娯楽の入場料
  - ⑦ カントリー・クラブ、ヘルス・クラブ、レクリエーション施設その他の非政治的組織に対する会費、料金又は謝金
  - ⑧ 候補者の親族に対する給与の支払<sup>50</sup>
  - ⑨ 所定の限度額を超える候補者給与
- (ii) 個別に判定すべき個人的用途

規則には、個別に判定すべき個人的用途として、詳細な判定基準とともに、次の用途が列挙されている (11 C.F.R. § 113.1 (g)(1)(ii))。

- ① 法律事務費
- ② 食費
- ③ 旅費
- ④ (選挙運動用) 自動車使用費

#### (4) 連邦の公職にある者としての活動の費用

(2) で見たように、連邦選挙運動資金は、連邦の公職にある者の職務に関連して負担した通常必要な支出に充てることが許容されている<sup>51</sup>。例えば選挙運動に関連しない旅行の費用は個人的用途に該当するが、視察旅行は公職にある者の〔職務〕関連活動とされ<sup>52</sup>、その旅費は選挙運動資金の正当な用途となる (11 C.F.R. § 113.1 (g)(ii)(C))。連邦議会議員に関するこれらの費用については、各議院規則の定めるところによるものとされている<sup>53</sup>。前述のとおり、本来、連邦選挙運動法の原則的な規制対象はその名称どおり「連邦選挙」の「選挙運動」資金である。しかし、現職者については職務関連活動の費用に充てることができる資金を含む点で、「選挙運動資金」の範囲は広く、我が国の「政治資金」の概念に近いといえよう。

## おわりに

我が国では、民主党が人件費を除く 1 件 1 万円以上の全支出について収支報告書に領収書等の写しの添付を義務付ける法改正案を提出し<sup>54</sup>、また、自公両党は資金管理団体に限り人件費を除く 1 件 5 万円以上の全支出について領収書等の写しの添付を義務付け、あわ

---

されたTシャツや帽子等の選挙運動に用いられる低額の商品については用途制限の例外とされている (11 C.F.R. § 113.1 (g)(1)(i)(C); FEC, *op. cit.* 40, p. 76970; Bauer, *op. cit.* 41)。

<sup>50</sup> 誠実な勤務を伴わないもの又は公正な市場価格を反映していないものに限る (11 C.F.R. § 113.1 (g)(1)(i)(H))。

<sup>51</sup> 収入面でも、規則上は、連邦又は州の公職にある者で連邦の公職の候補者であるものに対する選挙運動に関連しない寄付は、すべて選挙運動資金預託口座又は連邦の公職にある者としての活動を支持する目的で個人に対して寄付された資金のみを預託する口座 (事務所会計を含む) の一に預託しなければならないものとされている (11 C.F.R. § 113.3)。

<sup>52</sup> FEC, *op. cit.* 40, p. 76973.

<sup>53</sup> FEC, *op. cit.* 16, pp. 44, 123.

<sup>54</sup> 政治資金規正法の一部を改正する法律案 (第 166 回国会 平成 19 年 3 月 6 日提出 衆法第 6 号)

せて資金管理団体の不動産所有を禁止する法改正案を提出する見通しと報じられている<sup>55</sup>。

米国でも、立件に至るか否かは別として、従来しばしば政治資金の流用スキャンダル等が報じられてきたが<sup>56</sup>、支出の透明性の確保に関する規制は徐々に強化されているといえよう。米国の現行連邦選挙運動法上の支出に関する制度の理解は、米国の政治資金関係の法制を継受した我が国にとって<sup>57</sup>、政治資金制度の検討に資するところが少なくないものと思われる。

---

<sup>55</sup> 「政治資金規正法 自民、『領収書』受け入れ 事務所費など 今国会に改正案」『朝日新聞』2007.5.8; 「領収書添付、義務化 政治資金 5万円以上、首相が指示」『毎日新聞』2007.5.8; 「事務所費問題 領収書添付は5万円以上」『読売新聞』2007.5.8; 「事務所費 5万円以上の領収書添付 来週にも法案提出」『日本経済新聞』2007.5.8. ただし、平成19年5月17日現在（本稿脱稿時点）、法案は未提出である。

<sup>56</sup> 1990年当時の例として“Personal Use of Campaign Funds Sparks Dispute; Challengers Say System Allows the Practice, Improving their Chances Against Incumbents” *Washington Post*, Aug. 3, 1990; 最近の例として “Lawmaker Criticized for PAC Fees Paid to Wife”, *Washington Post*, Jul. 11, 2006.

<sup>57</sup> 政治資金制度研究会編 前掲注7。なお、平野達夫「政治資金規正法の沿革 (2)」『選挙時報』35巻2号, 1986.2, pp. 23 – 24 参照。