

憲法改正国民投票運動等における 公正性

——広告・広報資金の点で——

上 脇 博 之

はじめに

- I. 公平でない広告資金における公正でない資金投入のおそれ
 1. 現行法における有料広告への法的規制の有無
 - (1) 有料広告への法的規制の有無
 - (2) CM放送規制を進めていない自民党
 2. 巨額の広告料と企業のカネによる広告・広報のおそれ
 - (1) 「大阪都構想」住民投票（2015年5月17日）の経験
 - (2) 企業のカネによる「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」の可能性
 - (3) 企業の政治献金は本来許されない
 3. 政党交付金（税金）による広告・広報のおそれ
 - (1) 自民党の政治資金は政党交付金のお陰でバブル状態
 - (2) 政党交付金が「国民投票運動」等に投入されるおそれ
 - (3) 政党助成法は違憲だから廃止されるべき！
- II. “公正”ではない用途不明金（裏ガネ）投入のおそれ
 1. 自民党本部の高額な用途不明金
 - (1) 自民党本部の「政策活動費」名目の幹事長ら国会議員への支出
 - (2) 政治資金規正法はこの点で「ザル法」ではないはず！
 - (3) 「ザル法」にした東京地検特捜部
 - (4) 自民党本部の「調査費」名目の国会議員らへの支出

2. 自民党の都道府県支部連合会等の類似の使途不明金
 - (1) 自民党東京都支部連合会の使途不明金
 - (2) もっと高額な使途不明金の支出
 - (3) 自民党都道府県支部連合会の使途不明金(2016年)は3・6億円
 - (4) 使途報告制度のない国会議員への「文書通信交通滞在費」(年間1200万円)
3. 内閣官房報償費(機密費)における「政策推進費」の使途不明金
 - (1) 使途が公表されない内閣官房報償費(機密費)
 - (2) 外務省機密費詐欺事件と内部文書その1(「古川ペーパー」)
 - (3) 内部文書その2(KOKUYOの「金銭出納帳」等)
 - (4) 野中広務元官房長官による証言
 - (5) 年間12億円のうち領収書不要の「政策推進費」が9割
 - (6) 菅官房長官は抜本見直し要求を無視状態
4. 使途不明金で買収や広告がなされるおそれ
 - (1) 「買収」に投入されるおそれ
 - (2) 買収・利害誘導罪は「組織的多数人」に対する場合に限定(第109条)
 - (3) 使途不明金が他の団体の広告・広報に投入されるおそれ
 - (4) 使途不明金を予防する制度なしに改憲手続きを進めるのは不公正

おわりに

は じ め に

自由民主党(自民党)は与党時代の2005年に「新憲法草案」を策定したものの、野党時代の2012年にはさらに「日本国憲法改正草案」を作成⁽¹⁾し、日本国憲法の全面的明文改憲を目指した⁽²⁾。だが、それが実現できな

(1) 自由民主党「新憲法草案」2005年10月発表(<http://www.kenpoukaigi.gr.jp/seitoutou/051028jimin-sinkenpousouan.pdf>), 同「日本国憲法改正草案」2012年4月27日決定(<https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/>)

いなか、改憲の目的を達成するために、安倍晋三自民党・公明党連立政権は、2014年と翌15年に日本国憲法と民意を蹂躪する「解釈」や「立法」を強行した。⁽³⁾

自民党は、その後、日本国憲法の明文改憲を本格的に目指し始めるが、それは全面的改憲ではなかった。国民の反対も強かったし、改憲勢力の間でまとまらなかったからだ。2017年衆議院総選挙における同党の公約では、改憲内容を「自衛隊の明記、教育の無償化・充実強化、緊急事態対応、参議院の合区解消の4項目」に絞った。そして同党の憲法改正推進本部は、「4項目」につき具体的な条文素案まで策定した。同じ与党の公明党とも交渉せず、単独で国会に憲法改正原案を提出する勢いである。安倍内閣総理大臣（首相）は2018年10月24日の衆議院と参議院の各本会議での所信表明演説において、憲法改正について「（衆参の）憲法審査会で政党が具体的な改正案を示すことで、国民の理解を深める努力を重ねていく」「与野党の政治的立場を超え、できるだけ幅広い合意が得られると確信している」「国会議員の責任を共に果たしていこう」と演説した。⁽⁵⁾

このまま自民党の条文素案が改憲原案として国会に提出され議論が進

policy/130250_1.pdf)。

- (2) その内容の詳細と問題点の分析については、上脇博之『日本国憲法の真価と改憲論の正体』日本機関紙出版センター・2017年第6章を参照。
- (3) 安倍内閣の閣議決定による更なる「解釈改憲」と安保関連法（＝戦争法）制定による「立法改憲」の各内容については、上脇・前掲書第5章を参照。
- (4) 自由民主党憲法改正推進本部「憲法改正に関する議論の状況について」（2018年3月26日）は、「条文イメージ（たたき台素案）」を作成して公表している（https://jimin.jp-east-2.os.cloud.nifty.com/pdf/constitution/news/20180326_01.pdf）。
- (5) これは、自民党総裁としてではなく、首相としての演説なので、憲法違反である。内閣や首相には、憲法改正案の原案を国会に提出する権限が憲法上も法律上もないので、憲法尊重擁護義務（日本国憲法第99条）に反するからだ。また、権力分立制にも反している。

められ、日本国憲法の憲法改正手続き（第96条）に基づいて国会発議がなされると、その改憲案につき国民投票が行われることになるが、その場合、幾つかのレベルで憲法学上重大な論点が検討課題になるだろう。

例えば、①「憲法改正には限界がある」との立場から、その改憲案が憲法改正の限界内であるのかどうか、また、それとは別に、その改憲案が成立したら日本国憲法はどのように変質するのかという改憲内容の実態上の論点である。

また、②憲法改正の手続きは現行法（「日本国憲法の改正手続に関する法律」）の内容で問題がないのかどうかという論点である。さらに、③国民投票における国民運動等のあり方は国の最高法規である日本国憲法の改正に相応しいのかどうか、という論点などである。⁽⁶⁾

その3つめの論点については、憲法改正国民投票における公費による無料の広告・広報活動⁽⁷⁾ではなく、それとは別の、有料の広告・広報活動に限定したとしても、さらに、後者の活動が憲法改正賛成派と憲法改正反対派との間に“公平”に行われるのかという論点がある。つまり、憲法改正の国民投票に関する運動は後述するように原則自由であるため、莫大なカネが投じられることが予想され、そのため、有料のテレビ・ラ

(6) 以上の3点について論じたものとして、上脇博之『安倍「4項目」改憲の建前と本音』日本機関紙出版センター・2018年第3部第3章・第4章を参照。

(7) 公費による公報活動の第一は、市町村選挙管理委員会による「投票記載所における憲法改正案及びその要旨の掲示」である（第14条第1項第2号、第65条第4項、同条第1項）。第二は、「国民投票公報協議会」が作成した「国民投票公報」を投票人に対し配布することである（第14条第1項第1号、第18条、第14条第2項）。第三は、国民投票公報協議会がラジオ放送又はテレビジョン放送、新聞広告により憲法改正案及びその要旨等の広報を行うことである（第14条第1項第3号、第106条第1項、第106条第2項、同条第3項、同条第4項、同条第5項、同条第6項）。以上の点は、「国民投票広報協議会」が「新聞に、憲法改正案の広報のための広告をする」場合にも基本的に妥当する（第107条）。

憲法改正国民投票運動等における公正性

ジオCM広告などが自民党など改憲勢力の高額なカネによって行われるので全く“公平”ではないのではないかと危惧されるのである。

もう一つの論点は、憲法改正国民投票における活動が“公正”に行われるのか、という論点である。自民党や内閣官房長官の受け取っている税金は従来高額な使途不明金（裏金）となっており、それが有料の広告・広報活動に投入されると予想されるが、それを予防するための歯止めが存在しないため、たとえ“公平”の論点でCM規制が実現したとしても、改憲に関する運動が“公正”ではありえないのではないかと危惧されるのである。

広告・広報の資金力の点での“不公平さ”に注目してCM広告規制を説く見解とその動きはあるが、公金および政治資金（事実上の公金）の使途不明金がある点で“不公正さ”が生じうることを問題視する見解が私見以外に見られない。そこで、本稿では後者の“公正さ”の問題に論点を絞って論述することにする。

Ⅰ. 公平でない広告資金における公正でない資金投入のおそれ

1. 現行法における有料広告への法的規制の有無

(1) 有料広告への法的規制の有無

明文の憲法改正の手続きについて定めている法律（国民投票法を含む）である「日本国憲法の改正手続に関する法律」（以下「憲法改正手続法」という）は、2007年5月14日に成立し、同年5月18日に公布された（全面施行は2010年5月18日）。同法に基づき衆議院と参議院には、それぞれ憲法審査会が設置された。

有料の広告・広報活動の第一は「国民投票運動のための有料広告」である。憲法改正国民投票法によると「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」が「国民投票運動」であり（第100条の2）、同法は、「何人も、国民投票の期日前14日に当たる日から国民投票の期日までの間においては、……一般放送事業者等の放送設備

を使用して、国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない。」と定めている（第105条）。

これは、「国民投票の期日前14日に当たる日から国民投票の期日までの間」の「国民投票運動のための広告放送」を禁止しているわけであるが、裏を返せば、その期間以外は、原則として「何人も」「国民投票運動のための広告放送」を行えるのである。

ここで重要なことは、「広告放送」の回数制限も一切なく、そのために費やされる金額に対する制限も一切ないことである。言い換えれば、「国民投票の期日前14日に当たる日」の前であれば、「国民投票運動のための広告放送」を何回でも行えるし、巨額のカネを費やして行うことも禁止されてはならず許されているのである。

「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」が「国民投票運動」だから、当該「勧誘」をしない行為、すなわち、例えば、「憲法改正案に対し賛成又は反対の意見を表明する行為」、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をすると宣言する行為」あるいは「憲法改正の国民投票が成功することを祈りますと述べる行為」（これらを「憲法改正意見表明行為」という）は、「国民投票運動」ではないことになるので、「国民投票の期日前14日に当たる日から国民投票の期日までの間」であっても広告放送することは禁止されないことになる。

また、有料の「新聞」「雑誌」「インターネット」広告については、「国民投票運動」であっても、「憲法改正意見表明行為」であっても、一切規制はないので法的には無制限である。

（2）CM放送規制を進めていない自民党

以上の説明で明らかなように、国民投票運動は、公職選挙法の規制する選挙運動活動と違い、原則自由で、制限はほとんどない（表1を参照）。また、憲法改正意見表明行為には全く制限がない。

そうなると、改憲賛成派と改憲反対派の間で国民投票運動と憲法改正

憲法改正国民投票運動等における公正性

表1 国民投票と国政選挙の規制比較

	国民投票	国政選挙
運動期間	60～180日間。 投票日当日も可能	衆院選12日間、 参院選17日間
ビラ配布、 拡声器の使用など	制限なし	制限あり
戸別訪問	制限なし	禁止
テレビCM	投票日前14日以 降の運動広告は 禁止	政党による政治 活動のCMのみ 可
新聞広告	制限なし	制限あり
選挙費用	制限なし	制限あり
18歳未満の 選挙運動	制限なし	禁止
買収・ 利害誘導	組織的な多数を 相手にした買収 は罰則対象	禁止

出典：「CM規制論議，秋に持ち越し＝民放連は慎重－改憲の国民投票」時事通信2018年7月12日19時55分。

意見表明行為としての広報活動，とりわけCM（広告）放送が不公平になる可能性が高いだろう。というのは，国民投票運動の開始時期を事実上決定するのは，国会で多数の議席を占め，強行採決のスケジュールを決めることのできる改憲賛成派だからだ。

改憲反対派は，改憲賛成派が国民投票運動のCM放送の準備をしている時期に，国会での発議の阻止のための運動に専念していることだろう。国会発議を予定して国民投票運動のCM放送のための資金を集めるなどの準備は後手に回ると予想される。事前に資金を集めた場合，改憲の国会発議を阻止できれば，その資金の使いようがなくなってしまう

ば、尚更である。

参議院日本国憲法に関する調査特別委員会の「日本国憲法の改正手続に関する法律案に対する附帯決議」（2007年5月11日）は、「テレビ・ラジオの有料広告規制については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重するとともに、本法施行までに必要な検討を加えること」と明記していたが、自民党がCM放送規制に消極的であるがゆえに、国会（衆参の憲法審査会）ではその議論は進んでいない。⁽⁸⁾

2. 巨額の広告料と企業のカネによる広告・広報のおそれ

(1) 「大阪都構想」住民投票（2015年5月17日）の経緯

「国民投票のルール改善（国民投票法の改正）を考え求める会」が予想し、危惧しているのだが、憲法改正の国民投票になれば、莫大なカネが「国民投票運動」や「憲法改正意見表明行為」に投入されることだろう。とりわけテレビやラジオなどでのCM放送に巨額のカネが使われるのではないだろうか。

これは、地方のある経験からも十分予想できる。それは、2015年5月17日に実施された「大阪都構想」における住民投票だ。橋下徹大阪市長（元大阪府知事）が率いる維新は、この住民投票を「憲法改正の予行練習」と位置づけた。「大阪都構想」の住民投票は憲法改正の国民投票と似ているからである。

「大阪都構想」をにらんで2012年に成立した大都市地域特別区設置法に基づく住民投票は、憲法改正の国民投票と同様に法的拘束力を持っていた。いずれも選挙運動の場合より制約が少なく、運動費用やビラ、ポスターの作製・配布は無制限だった。

「日本維新の会」は、2015年に大阪市で行われた「大阪都構想」の是非を問う住民投票で「約4億円の広告費の大部分がCMに充てられた」

(8) CM放送規制に向けた動きについては、前掲・上脇『安倍「4項目」改憲の建前と本音』第3部を参照。

憲法改正国民投票運動等における公正性

と説明しているが、⁽⁹⁾実際はもっと高額だったのではないだろうか。

別の報道によると、当時の都構想の住民投票では、賛成、反対のキャンペーンが過熱し、「賛否両陣営が計数億円の広告費を投じ、イメージ先行型のCMを連日放送」⁽¹⁰⁾し、特に「維新は広告費に数億円をつぎ込んだ」とされ、橋下氏自身が登場するテレビCMを投票当日まで大量に流しましたと報じられた。⁽¹¹⁾

ところが、地方政党「大阪維新の会」（代表・松井一郎）の2015年分政治資金収支報告書によると、「宣伝事業費」名目の支出は約1億701万円にとどまり前年（2014年）の約1億253万円とほとんど変わらなかった。国政政党「おおさか維新の会」（代表・松井一郎）の2015年分政治資金収支報告書によると、収入総額は4万9800円しか記載されてはいなかった。「維新」の前記広告費は、どこから捻出されたのだろうか？

真相は不明であるが、一つの可能性としては、国政政党「維新の党」（主たる事務所は東京）の政治資金が考えられる。同党の2014年（代表・江田憲司）と2015年（代表・松野頼久）の「宣伝事業費」を比較すると、2014年は4145万円だけだったのに2015年は11億円もあり、その支出先の多くが大阪に事務所のある企業だったからだ。

大阪市の住民投票だけでもこんなに高額なのだから、全国の国民投票になれば、莫大な資金が投じられるのは余りにも明らかなことではなからうか。

「CM料金」は「キー局のゴールデンタイム」なら「1本」だけで「数百万円」とされている。⁽¹²⁾

(9) 「CM規制論議、秋に持ち越し＝民放連は慎重－改憲の国民投票」時事通信（2018年7月12日19時55分）。

(10) 「(教えて！憲法 国民投票：6) メディアのCM規制、どうなるの？」朝日新聞（2018年4月21日5時）。

(11) 「<憲法を見つめて 住民投票の教訓>（上）大阪都構想 規制なき広告、市民分断」東京新聞（2018年8月26日朝刊）。

(12) 前掲「(教えて！憲法 国民投票：6) メディアのCM規制、どうな

憲法改正の国民投票になれば、連日1日数回、放送されるだろうから、CM広告料はやはり巨額になるだろう。映像と音声を伴うCMの影響は大きいので、資金力のある側が有利になりかねない。

(2) 企業のカネによる「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」の可能性

ところで、企業が蓄えたもうけを示す「内部留保」とは、製品やサービスの売上高から、人件費や原材料費、借金の利払い費、法人税などを差し引き残った「最終（当期）利益」から株主への配当等を支払い最後に残ったお金である。

企業の「内部留保」は、全国3万社あまりの企業を調査する財務省の法人企業統計によると、2005年度で200兆円程度だったが、2015年度で277兆8689億円。企業が持つ現金と預金は内部留保全体の半分強で、⁽¹³⁾2015年度は約199兆円。

財務省の2017年度の法人企業統計（2018年9月3日発表）によると、金融業と保険業を除く全産業の「内部留保」にあたる利益剰余金は前年⁽¹⁴⁾比9・9%増の446兆3844億円と過去最高だったという。

明文改憲を目指す自民党の政治資金のスポンサーは、財界、企業である。企業は、多くの場合、政治献金を通じて自民党の政治資金を支援している。9条改憲を求めてきたのは、企業や経営者が加入している経済界⁽¹⁵⁾だ。

るの?」,「憲法改正の国民投票：選挙より少ないCM規制に懸念」毎日新聞（同年5月3日東京朝刊）。

(13) 「内部留保 増え続け377兆円 賃上げ、投資 迫る政府」毎日新聞（2016年11月6日11時24分）。

(14) 「企業の内部留保、過去最高446兆円 17年度法人企業統計」日経新聞（2018年9月3日9時34分）。

(15) 上脇博之『財界主権国家・ニッポン』日本機関紙出版センター・2014年を参照。

憲法改正国民投票運動等における公正性

政治資金規正法は、企業が政党以外の政治団体や個人に政治活動のための寄付をすることは禁止している（第21条第1項）が、政党が政治団体に寄付することは禁止していないので、企業から寄付を受けた自民党本部や自民党支部がその企業献金で「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」を行う可能性がある。また、企業献金を受けた自民党本部・支部がその他の団体に寄付し、その団体がその寄付金で有料の広告放送を含む「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」を行うことも結果的には可能になる。そうになると、企業のカネが、直接または間接に、9条等の改憲賛成の「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」に投入されることになってしまう。

また、企業が政党以外の団体に寄付し、その団体がその寄付金で「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」を行うことも現行法では禁止されてはいない。

そうになると、改憲派は資金力で圧倒的に有利になる。

（3）企業の政治献金は本来許されない

企業の以上の行為のうち政治献金は、日本国憲法の下で本来許容されるのだろうか？

私の答えはノーである。そもそも企業は本来経済活動をするための法人だから、政治活動を行うために存在するわけではない。それゆえ、企業が特定の政党に政治献金をすることは憲法上も民法上も許されないはずである。株主には、様々な政治的思想・信条を有する方々がおり、株主は経済活動を行うために株式を購入しているのであって、政治活動をするために株主になっているわけではないから、企業が特定の政党に政治献金すれば、当然、その政党を支持しない株主の政治的思想・信条を侵害することになるからだ。それゆえ、企業が政治献金することは、政治資金規正法で禁止すべきなのである。⁽¹⁶⁾

以上のことは、企業自身が「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」

に資金を支出することにも妥当する。株主が全員改憲に賛成の立場とは考えられないからだ。

したがって、企業が政党に政治献金することも、「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」を行う団体に寄付することも、法律で厳に禁止され、その違反に対しては罰則が用意されなければならない。

その禁止が実現しないままの状態では、有料の広告放送を含む「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」が原則自由とされ、憲法改正の国民投票が行われると、不公正であるし、主権者国民の表現活動を歪め、ひいては憲法改正権を侵害することになる。それゆえ、企業に対する以上の行為の禁止が法制化されない現状のままでは、憲法改正の国民投票が行われるべきではないのである。

3. 政党交付金（税金）による広告・広報のおそれ

(1) 自民党の政治資金は政党交付金のお陰でバブル状態

日本全体の政治資金はバブル経済時代と比較すると今は減少している。1986年から1989年までの4年間の平均の政治資金は約1643億円⁽¹⁷⁾だったが、2014年から2017年までの4年間の平均の政治資金は約1078億円であり、

表2 総務大臣提出分政治資金「本年の収入」(バブル時代4年と直近4年)

年	本年の収入	年	本年の収入
1986年(衆参同日選挙)	約1676億円	2014年(衆議院総選挙)	約1072億円
1987年(統一地方選挙)	約1442億円	2015年(統一地方選挙)	約1102億円
1988年	約1723億円	2016年(参議院通常選挙)	約1080億円
1989年(参議院通常選挙)	約1733億円	2017年(衆議院総選挙)	約1058億円
平均	約1643億円	平均	約1078億円

(16) 詳細については、上脇博之「企業献金の違憲性」『名古屋大学法政論集(浦部法穂教授退職記念論文集)』230号(2009年)29～63頁、同『財界主権国家・ニッポン』日本機関紙出版センター・2014年・第5章を参照。

(17) ただし、政治資金の過去最高額は1991年の1867億円。

憲法改正国民投票運動等における公正性

⁽¹⁸⁾
565億円も減少している（表2を参照）。

一方、日本の最大政党である自民党の政治資金は、バブル経済時代と比較しても減少してはいない。むしろ増えている。同党の1986年から4年間の平均の政治資金は約206億円だったが、2014年から4年間の平均の政治資金は247・9億円で、約41億円余りも増えている（表3を参照）。
野党第一党の民進党の「本年の収入」は2016年で106・8億円しかない。⁽¹⁹⁾

表3 自民党本部の政治資金収入（バブル時代4年と直近4年）

年	本年の収入	年	本年の収入
1986年（衆参同日選挙）	約205.5億円	2014年（衆議院総選挙）	約234.3億円
1987年（統一地方選挙）	約149.9億円	2015年（統一地方選挙）	約257.5億円
1988年	約222.8億円	2016年（参議院通常選挙）	約241.3億円
1989年（参議院通常選挙）	約246.2億円	2017年（衆議院総選挙）	約258.6億円
平均	約206.1億円	平均	約247.9億円

(18) 総務省（自治行政局選挙部収支公開室）発表の「平成29年分政治資金収支報告の概要（総務大臣届出分）」における冒頭の「収支の概況」のグラフ（http://www.soumu.go.jp/main_content/000587034.pdf）を参照。なお、1986年から1989年までの4年間を取り上げるのは、バブル経済時代であることに加え、政党交付金の「250円」が1986年から4年間の政党の全収入900億円の3分の1である300億円を人口数1億2300万人で割ったものだった（田中宗孝『政治改革6年の道程』（ぎょうせい・1997年、281-282頁）からである。

(19) 各政党の本部の政治資金の「本年の収入」については、総務大臣に提出され、総務省のWEBで公表されている各政党の政治資金収支報告書で確認した。本稿で紹介する、その他の政治資金収支についても同様である。そのほか、各都道府県選挙管理委員会に提出され、そのWEBで公表されている各政党支部等の政治資金収支報告書で確認した。そのWEBで公表されていないものについては、公益財団法人「政治資金センター」のWEBで確認した（<https://www.openpolitics.or.jp/>）。同法人については、上脇博之「政治とカネ 連載82 公益財団法人『政治資金センター』とその目指すもの」『ねっとわーく京都』336号（2017年1月号）100-103頁、同「政治資金の情報提供と報道の役割 —収支報告書をネット公開、調査報道への活用を期待—」『新聞研究』789号（2017年4月号）60-63頁、同

つまり、自民党の政治資金はバブル状態なのだ。

その原因は、自己調達資金が確保できているからではない。⁽²⁰⁾国民の税金が原資の政党助成金を日本で一番受け取っているからだ(表4, 表5を参照)。しかもそれも正当とはいえない高額の金である。というのも、各党の政党交付金は政党助成法の要件を充足した各「政党」の「議員数割」と「得票数割」で決定される仕組みなので、民意を歪曲する違憲の、衆議院の小選挙区選挙と参議院の選挙区選挙のお陰で自民党は過剰代表される⁽²¹⁾ため、政党交付金も過剰交付される⁽²²⁾からだ。

その結果として、自民党の直近の4年間の政党交付金の平均は173・7億円もあり、同党の本年收入のうち政党交付金の占める割合は、直近4年平均で約69・7%である(表4を参照)。まさに国営政党状態である。

以上のように自民党は高額な政党交付金を受け取っているため、政治資金がバブル状態なのだ。したがって、会計帳簿上は政党交付金か、それともその他の政治資金かの区別はあるだろうが、金に色がついていない以上、自民党の政治資金はすべて事実上政党交付金であると言っても過言ではないだろう。

「政治とカネ 連載93 『政治資金センター』の事業活動報告とネット公表していない選管」『ねっとわーく京都』348号(2018年1月号)83~85頁を参照。

(20) 日本共産党の2016年「本年の収入」は約216・8億であるが、政党交付金も企業献金も受け取っていないので、自己調達資金に基づくものと言えるが、自民党の場合は、政党交付金も企業献金も受け取っている。

(21) 民意を歪曲する衆議院の小選挙区選挙と参議院の選挙区選挙の違憲性については、上脇博之『政党国家論と国民代表論の憲法問題』日本評論社・2005年273~280頁, 361~364頁, 同「小選挙区比例代表並立制の導入」長谷部恭男編『論究憲法 憲法の過去から未来へ』有斐閣・2016年375~387頁, 同『ここまできた小選挙区制の弊害』あけび書房・2018年28~83頁を参照。

(22) 政党交付金の過剰交付問題については、上脇博之『誰も言わない政党助成金の闇』日本機関紙出版センター・2014年48~55頁, 同『告発! 政治とカネ』かもがわ出版・2015年174~183頁を参照。

憲法改正国民投票運動等における公正性

表4 自民党の「本年の収入」、政党交付金の占める割合

年	本年の収入	その内の政党交付金	その割合
2014年（衆議院総選挙）	約234.3億円	約170.0億円	約66.0%
2015年（統一地方選挙）	約257.5億円	約174.4億円	約72.3%
2016年（参議院通常選挙）	約241.3億円	約174.4億円	約72.3%
2017年（衆議院総選挙）	約258.6億円	約176.0億円	約68.1%
平均	約247.9億円	約173.7億円	約69.7%

表5 政党交付金を拒否している日本共産党と前掲の
自民党を除く国政政党の2016年分

政党名	本年の収入	その内の政党交付金
公明党	約138.3億円	約30.5億円
社民党	約9.7億円	約4.4億円
自由党	約4.1億円	約3.5億円
日本維新の会	約13.3億円	約5.8億円
日本のこころ	約6.3億円	約5.4億円
民進党	約106.8億円	約93.5億円

(2) 政党交付金が「国民投票運動」等に投入されるおそれ

自民党本部の「翌年への繰越額」は年々増額しており、2015年以降100億円を超え2015年は112・8億円で、2016年は133・6億円、2017年は134・4億円だった（表6を参照）。安倍自民党は2015年末以降、明文改憲に向けて政治資金をそれまで以上に蓄え始めたのではないだろうか。

自民党本部は、2010年以降、政治資金における政治活動費のうち「宣伝事業費」と「選挙関係費」を合計21億円～42億円くらい支出してきた（表6を参照）。また、そのうち、例えば、2016年における自民党本部の「宣伝事業費」は16・21億円であり、そのうちの「宣伝広報費」は15・26億円だった。

憲法改正の国民投票では、それらがさらに大幅に増額されることだろう。

表6 自民党本部の支出の特徴……「宣伝事業費」に注目しながら

	2010年	2011年	2012年	2013年
前年繰越額	16・38億円	7・08億円	23・65億円	13・98億円
本年收入	152・31億円	139・55億円	158・98億円	232・98億円
本年支出	161・61億円	122・99億円	168・65億円	222・33億円
経常経費	35・75億円	30・39億円	39・93億円	41・74億円
政治活動費	125・85億円	92・59億円	128・72億円	180・59億円
そのうち選挙関係費	3・74億円	1・47億円	22・46億円	3・60億円
そのうち宣伝事業費	25・19億円	20・68億円	10・30億円	38・30億円
備考	参議院通常選挙		衆議院総選挙	参議院通常選挙
	2014年	2015年	2016年	2017年
前年繰越額	24・62億円	53・64億円	112・82億円	133・66億円
本年收入	234・28億円	257・47億円	241・27億円	258・58億円
本年支出	205・26億円	198・29億円	220・43億円	257・85億円
経常経費	48・51億円	56・86億円	61・66億円	62・95億円
政治活動費	156・75億円	141・42億円	158・77億円	194・90億円
そのうち選挙関係費	24・17億円	2・89億円	4・79億円	24・10億円
そのうち宣伝事業費	1・11億円	20・16億円	16・21億円	3・33億円
備考	衆議院総選挙		参議院通常選挙	衆議院総選挙

2017年の「翌年への繰越額」は134・38億円。

自民党は、①自らその豊富な政治資金で「国民投票運動」あるいはまた「憲法改正意見表明行為」を行うだろう。また、②自己の政治資金をその他の団体に寄付し、その団体がその寄付金で「国民投票運動」や「憲法改正意見表明行為」を行えば、結果的に自民党の政党交付金を含む政治資金が他の団体の「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」に流用されることになる。

(23) 自民党本部は毎年「自由社会を守る国民会議」（代表・白井日出男。会費収入は2016年9641万円）に4000万円前後を寄附している。2010年は4558・4万円、2011年は3802・4万円、2012年は3929・6万円、2013年は4044・0万円、2014年は3724・8万円、2015年は3588・0万円、2016年は3641・6万円。

(3) 政党助成法は違憲だから廃止されるべき！

そもそも政党交付金を定めている政党助成法は、衆参国政選挙の選挙結果を政党交付金の交付を受ける資格や配分基準に流用しているのだから、それを拒否する政治的自己決定権（憲法第13条）を保障してはいないから違憲である。

また、政党助成法では無所属の議員や「政党」要件を充足しない政治団体を政党交付金から排除しているのだから平等原則（憲法第14条）に抵触し違憲である。さらに、政党交付金を受け取っている政党は、国民から政治資金を集める努力をしなくても税金で自己の政治資金を確保できることになり、社会（国民）の中からその必要性によって誕生し存続するという政党の本質を喪失させるので、結社の自由（憲法第21条）を侵害することにもなり違憲である。

したがって現行の政党助成法は廃止すべきなのだ。⁽²⁴⁾

政党交付金がある種の有料の広告放送を含む「国民投票運動」「憲法改正意見表明行為」に直接または間接に投入・流用されることになれば、主権者国民の表現活動を歪め、ひいては憲法改正権を侵害することになるので、政党助成法は廃止されるべきである。それゆえ、違憲の政党助成法を廃止しないまま憲法改正の国民投票を行うべきではない。

II. “公正” ではない使途不明金（裏ガネ）投入のおそれ

1. 自民党本部の高額な使途不明金

(1) 自民党本部の「政策活動費」名目の幹事長ら国会議員への支出

自民党本部は、1994年「政治改革」によって導入された、税金の政党交付金のお陰で、その政治資金はバブル状態の国営政党だが、それに乗じて自民党本部は、同党の政治資金収支報告書の記載によると、幹事長

(24) 政党助成法の違憲性の詳細については、上脇博之『政党助成法の憲法問題』日本評論社・1999年98頁以下、前掲・上脇『誰も言わない政党助成金の闇』第4章を参照。

などの一部の国会議員個人に対し「組織活動費」「政策活動費」の名目で支出してきた（後述するようにこれは使途不明金になっているので、事実上の「寄付」だろう）。

その年間合計額は、自民党が下野して参議院通常選挙のあった2010年で7・8億円弱、下野中で国政選挙のなかった2011年は5億6670万円だった。

政権復帰した2012年は9・6億円強で、そのうち、計2億円を超える「政策活動費」を受け取っていたのは、旧幹事長の石原伸晃議員（2億780万円）、新幹事長の石破茂議員（2億6000万円）、総裁の安倍晋三議員（2億5000万円）だった。

政権復帰後の2014年、自民党は、12月の衆議院総選挙でも勝利したが、16億円弱が「政策活動費」名目で支出され、そのうち、旧幹事長の石破茂議員に5億1140万円、新幹事長の谷垣禎一議員に8億590万円が支出されていた。同年11月21日に衆議院が解散され（同年12月2日公示）、12月14日に総選挙の投開票が施行されたが、自民党本部は11月21日から12月14日までの期間に限定しても谷垣禎一・幹事長に計4億7500万円の「政策活動費」を支出していた。

2016年は夏の参議院通常選挙でも自民党は勝利したが、17億円強もの支出が「政策活動費」名目で支出され、そのうち、谷垣禎一・前幹事長に約6・8億円、二階俊博・新幹事長に約5億円が、それぞれ支出されていた。2017年は10月の衆議院総選挙で勝利したが、19億円超が「政策活動費」名目で支出され、そのうち、二階俊博・幹事長に約13・8億円が支出されていた（以上については、表7、表8を参照）。

自民党の「組織活動費」「政策活動費」名目の寄附の年間額が異常に高額なのは、他党の場合と比べても突出している。⁽²⁵⁾

(25) 参照、前掲・上脇『ここまできた小選挙区制の弊害』第3章。

憲法改正国民投票運動等における公正性

表7 2010年～2017年の自民党本部の「政策活動費」
名目で幹事長らへの支出額と受領議員数

年	「政策活動費」 名目の支出合計	受領議員数	国政選挙
2010年	7億7900万円	17人	参議院通常選挙
2011年	5億6670万円	18人	
2012年	9億6510万円	19人	衆議院総選挙
2013年	12億9080万円	14人	参議院通常選挙
2014年	15億9260万円	13人	衆議院総選挙
2015年	12億3920万円	22人	
2016年	17億390万円	19人	参議院通常選挙
2017年	19億1730万円	20人	衆議院総選挙

表8 2010年～2017年の自民党本部の「政策活動費」名目での各議員への
年間支出額（党内役職は政治資金収支報告書には明記されてはおら
ず、上協の調査に基づく推定）

2010年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出（1000万円以上）		
党内役職	受け取った議員	金額
幹事長，9月から副総裁	大島 理森	4億1150万円
9月から幹事長	石原 伸晃	1億8160万円
7月末まで参院議員会長	尾辻 秀久	6000万円
9月まで国対委員長	川崎 二郎	2300万円
7月まで参議院国対委員長	鈴木 政二	2000万円
9月から国対委員長	逢沢 一郎	1400万円
選挙対策局長	河村 建夫	1150万円
7月から参議院幹事長	小坂 憲次	1000万円

2011年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出（1000万円以上）		
党内役職	受け取った議員	金額
幹事長	石原 伸晃	3億4750万円
TPP参加の即時撤回を求める会会長	森山 裕	3640万円
参議院国対委員長	逢沢 一郎	3400万円
参議院国対委員長	脇 雅史	2500万円
副総裁	大島 理森	2100万円

神戸学院法学 第47巻第4号

選対局長	河村 建夫	1800万円
議院議員会長	中曽根弘文	1660万円
10月から国対委員長	岸田 文雄	1430万円
10月まで参議院幹事長	小坂 憲次	1000万円

2012年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出（1000万円以上）		
党内役職等	受け取った議員	金額
9月から幹事長	石破 茂	2億6000万円
10月から総裁	安倍 晋三	2億5000万円
9月まで幹事長	石原 伸晃	2億0780万円
TPP参加の即時撤回を求める会会長	森山 裕	6280万円
9月まで国対委員長	岸田 文雄	4130万円
参議院国対委員長	脇 雅史	2700万円
選対局長	河村 建夫	1500万円
広報本部長，経済・財政・金融政策調査会長	甘利 明	1340万円
9月から12月まで幹事長代行	菅 義偉	1310万円
9月から総務会長	細田 博之	1100万円
議院議員会長	中曽根弘文	1100万円
9月から副総裁	高村 正彦	1000万円
9月まで総裁	谷垣 禎一	1000万円

2013年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出（1000万円以上）		
党内役職等	受け取った議員	金額
幹事長	石破 茂	10億2710万円
選対委員長	河村 建夫	4600万円
7月まで参議院国対委員長	脇 雅史	4000万円
10月まで国会対策委員長	鴨下 一郎	3000万円
経理局長	山口 泰明	3000万円
副総裁	高村 正彦	2500万円
政調会長	高市 早苗	1730万円
10月から国対委員長	佐藤 勉	1410万円
総務会長	野田 聖子	1320万円
幹事長代行	細田 博之	1100万円
参議院国対委員長	伊達 忠一	1000万円

憲法改正国民投票運動等における公正性

2014年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出（1000万円以上）		
党内役職等	受け取った議員	金額
9月から幹事長	谷垣 禎一	8億5950万円
8月まで幹事長	石破 茂	5億1140万円
8月まで経理局長	山口 泰明	3000万円
参院議員会長	溝手 顕正	3000万円
内閣府特命担当大臣（規制改革）， 9月から政調会長	稲田 朋美	2500万円
9月から総務会長	二階 俊博	2500万円
副 総 裁	高村 正彦	2500万円
9月から選対委員長	茂木 敏充	3800万円
国対委員長	佐藤 勉	2000万円
幹事長代理，9月から参議院国対委員長	吉田 博美	2000万円

2015年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出（1000万円以上）		
党内役職等	受け取った議員	金額
幹 事 長	谷垣 禎一	7億0880万円
選対委員長	茂木 敏充	1億5550万円
経理局長	吉川 貴盛	6000万円
総務会長	二階 俊博	4950万円
国対委員長	佐藤 勉	4900万円
幹事長代行	細田 博之	4500万円
参議院国対委員長	吉田 博美	4000万円
副 総 裁	高村 正彦	2500万円
参院議員会長	溝手 顕正	2100万円
5月から予算委員長	河村 建夫	2000万円
参議院幹事	伊藤 忠一	2000万円
財務委員長・選対副委員長，10月から 組織運動本部長	山口 泰明	1400万円
政調会長	稲田 朋美	1330万円

2016年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出（1000万円以上）		
党内役職等	受け取った議員	金額
8月まで幹事長	谷垣 禎一	6億7950万円

神戸学院法学 第47巻第4号

総務会長, 8月から幹事長	二階 俊博	5億0250万円
参議院国対委員長, 7月末から参議院陰幹事長	吉田 博美	1億2000万円
選対委員長, 8月から政調会長	茂木 敏充	1億0190万円
経理局長	吉川 貴盛	5000万円
幹事長代行, 8月から総務会長	細田 博之	4960万円
9月まで国対委員長	佐藤 勉	3000万円
副 総 裁	高村 正彦	2500万円
8月から国対委員長	竹下 亘	2430万円
8月から幹事長代行	下村 博文	2000万円
参院議員会長	溝手 顕正	2000万円
8月まで参議院幹事長	伊藤 忠一	2000万円
8月から選対委員長	古屋 圭司	1600万円
8月冒頭まで政調会長	稲田 朋美	1500万円
7月末から参議院議員会長	橋本 聖子	1280万円

2017年自民党「政策活動費」名目の議員らへの支出(1000万円以上)		
党内役職等	受け取った議員	金額
幹 事 長	二階 俊博	13億8290万円
参議院幹事長	吉田 博美	1億0000万円
選挙対策委員長	古屋 圭司	7750万円
国会対策委員長, 8月から総務会長	竹下 亘	6850万円
経理局長	吉川 貴盛	6100万円
8月まで総務会長	細田 博之	4760万円
8月から選挙対策委員長	塩谷 立	4300万円
8月から政務調査会長	岸田 文雄	2660万円
参議院議員会長, 2020年オリンピック・ パラリンピック東京大会実行本部長	橋本 聖子	2590万円
8月から国会対策委員長	森山 裕	1410万円
8月まで政務調査会長	茂木 敏充	1290万円
8月まで幹事長代理	林 幹雄	1000万円
幹事長代理	下村 博文	1000万円
8月まで参議院国会対策委員長	松山 政司	1000万円

(2) 政治資金規正法はこの点で「ザル法」ではないはず！

以上の支出については、それを受け取った幹事長ら個々の国会議員が最終的にいつ何の目的で誰に対し支出したのか、どこにも報告されていないので、使途不明金である。自民党のこの使途不明金は、従来、政治や選挙で裏金になっている可能性が高い。これは違法である。解説しておこう。

政治資金規正法は、「政治団体に係る政治資金の収支の公開」を義務づけており（第1条）、国会議員などの「公職の候補者」に政治活動のための寄付を原則として禁止しているが、その寄付者が政党の場合については例外として許容している（第21条の2）。そこで、自民党本部は前述のように「政策活動費」名目の寄付を幹事長らに行っている。

問題はここからだ。政治資金規正法は、国会議員らのために政治資金の拠出を受ける政治団体（資金管理団体）を認めているので（第19条第1項）、国会議員個人が受け取った寄付は、この「資金管理団体」の収支報告書で記載されるべきなのだが、政界では、記載する必要はないという解釈・運用がなされている。つまり、党本部から受け取った議員は「政策活動費」を自己の資金管理団体で一切収支報告してはいないため、実質的な税金である政治資金が使途不明金になっているのだ。言い換えれば、ポケットマネーまたは政治や選挙の裏金になっているわけで、政治資金の透明化を要求している政治資金規正法の趣旨に反する。

(3) 「ザル法」にした東京地検特捜部

実は、過去の合計金額は、もっと高額なのだ。例えば、衆議院総選挙のあった1996年は約74・3億円を、複数の国会議員に対し支出していた。その後も、例えば、衆議院総選挙のあった2000年は約85億円の「政策活動費」名目の支出があった（表9を参照）。

そのうち、1998年分と1999年分につき、私が参加している市民団体は、2000年9月6日に自民党本部に対し質問状を送付した。回答がないので、

本部からカネを受け取った現職の国会議員294名に対し、質問状を送付した。そうすると、同年11月28日付け文書で自民党から次の回答があった。

「組織活動費は党役員、党所属議員に目的を定めて支給されており、政策立案及び政策普及のため情報収集、調査分析、党組織拡大のためのPR活動等の政治活動に使われています。党役員、党所属議員としての政治活動経費に全て使われていますので、個人の利益となる所得ではなく税務上の処理はありません」。

自民党本部から議員らが受け取った「政策活動費」は党本部の政治活動のために支出されているというのであれば、政治資金規正法は、その支出の詳細を自民党の政治資金収支報告書に記載すべきであると定めているのに、自民党本部はその義務に違反して真実の支出を記載していないことになる。そこで、私たち市民団体は、2001年2月6日に、政治資金規正法違反（虚偽記載）容疑で会計責任者（森喜朗）を刑事告発した。

しかし、東京地検特捜部は同年11月21日に不起訴処分にした。つまり、東京地検特捜部は政治資金規正法を、この点で「ザル法」にしたのである。

表9 1996年～2004年の政党本部の幹事長らへの「政策活動費」名目の年間支出合計額

年	政策活動費の金額	国政選挙
1996年	74億2731万円	衆議院総選挙
1997年	28億9120万円	
1998年	58億5070万円	参議院通常選挙
1999年	48億4700万円	
2000年	85億 385万円	衆議院総選挙
2001年	58億2051万円	参議院通常選挙
2002年	45億6450万円	
2003年	73億1780万円	衆議院総選挙
2004年	34億4720万円	参議院通常選挙

憲法改正国民投票運動等における公正性

それゆえ、自民党本部は、前述したように合計額や受領議員数は減少するものの、その後も毎年「政策活動費」名目の幹事長ら議員に対する「寄附」を継続しているのである。

これらは、会計帳簿上は政党交付金（税金）ではないが、高額な政党交付金のお陰で政治資金は余裕が生まれているのですから、政党交付金に依存している自民党の政治資金は事実上政党交付金であると納税者は受けとめ、事実上税金が使途不明金になっていると考えるだろう。

（４）自民党本部の「調査費」名目の国会議員らへの支出

自民党本部の政治資金収支報告書をチェックしていたら、「政策活動費」名目以外でも類似の使途不明金があることがわかった。その支出名目は「調査費」である。その年間合計額は「政策活動費」名目の支出と比較すると、必ずしも高額ではない。

例えば、自民党が下野して夏に参議院通常選挙のあった2010年は、約621・6万円、国政選挙のなかった2011年は約292・7万円だった。

もっとも自民党が再び政権に復帰すると、その金額は増額されてる。自民党が衆議院総選挙の結果で政権復帰した2012年は1330万円、夏の参

表10 2010年～2017年自民党本部の「調査費」名目の議員らへの支出の年間合計額と受領人数

年	金額合計	受け取った議員数	備考
2010年	612・6万円	8人	参議院通常選挙
2011年	292・7万円	4人	
2012年	1330万円	5人	衆議院総選挙
2013年	2890・6万円	8人	参議院通常選挙
2014年	5627万円	16人	衆議院総選挙
2015年	5476・6万円	13人	
2016年	6815万円	12人	参議院通常選挙
2017年	1億1596・5万円	20人	衆議院総選挙

議院通常選挙のあった2016年は6815万円、10月に衆議院総選挙のあった2017年は1億1596・5万円へと増額した（以上については、表10、表11を参照）。

憲法改正の国民投票になると、自民党本部の「調査費」の合計額も大幅に増額する可能性がある。

表11 2010年～2017年自民党本部の「調査費」名目の各議員らへの支出額（議員毎の合計額）
（党内役職は政治資金収支報告書には明記されてはならず、上協の調査に基づく推定）

2010年自民党本部「調査費」名目の支出（最高額受領者のみ）		
党内役職	受け取った議員	金額
10月まで人事委員長	中谷 元	200万円

2011年自民党本部「調査費」名目の支出（最高額受領者のみ）		
党内役職	受け取った議員	金額
幹事長	石原 伸晃	150万円

2012年自民党本部「調査費」名目の支出（500万円以上の受領）		
党内役職等	受け取った議員	金額
2012年9月まで幹事長	石原 伸晃	750万円

2013年自民党本部「調査費」名目の支出（500万円以上の受領）		
党内役職等	受け取った議員	金額
自民党環太平洋パートナーシップ 対策委員会委員長	西川 公也	1615万円
3月からオリンピック・パラリンピック 東京招致推進本部長、10月から 東京大会実施本部	馳 浩	700万円

2014年自民党本部「調査費」名目の支出（500万円以上の受領）		
党内役職等	受け取った議員	金額
8月まで TPP 対策委員長	西川 公也	2205万円

憲法改正国民投票運動等における公正性

東京オリンピック・パラリンピック 競技大会組織委員会理事	遠藤 利明	800万円
オリンピック・パラリンピック東京 大会実施本部長, 9月から自民党 広報本部長	馳 浩	800万円
9月から TPP 対策委員長	森山 裕	702万円

2015年自民党本部「調査費」名目の支出（500万円以上の受領）		
党内役職等	受け取った議員	金額
総務会長	二階 俊博	1600万円
TPP 対策委員長	森山 裕	936・6万円
10月から国際局長	田中 和徳	850万円

2016年自民党本部「調査費」名目の支出（500万円以上の受領）		
党内役職等	受け取った議員	金額
国際局長	田中 和徳	3970万円
8月冒頭まで総務会長	二階 俊博	1600万円

2017年自民党本部「調査費」名目の支出（500万円以上の受領）		
党内役職等	受け取った議員	金額
国際局長	田中 和徳	4740万円
幹事長代理	林 幹雄	3500万円
文科委員長, 8月から国際局長	福井 照	1195万円

2. 自民党の都道府県支部連合会等の類似の使途不明金

(1) 自民党東京都支部連合会の使途不明金

自民党本部の以上の手法は、大なり小なり、各都道府県支部連合会や各政党支部でも同様に模倣されており、使途不明の支出がおこなわれている。⁽²⁶⁾

(26) 上脇博之『追及！ 安倍自民党・内閣と小池都知事の「政治とカネ」疑惑』日本機関紙出版センター・2016年、141頁以下。

支部連合会の使途不明金には、議員個人に対するもの以外にもある。

例えば「自民党東京都支部連合会」（以下「都支部連」という）の場合には、「組織対策費」名目で、自身の様々な内部組織に対する寄付や都議会の会派「東京都議会自由民主党」⁽²⁷⁾（後に訂正され会派代表者）に対する寄付もあり、それが使途不明金になっている。まず、後者から紹介しよう。

「都支部連」の政治資金収支報告書をチェックする際に注意しなければならないことがある。それは、「都議会自由民主党」という記載と「東京都議会自由民主党」という記載があり、両者は同じではなく異なる、ということだ。

「都議会自由民主党」は、東京都選挙管理委員会に政治団体（政党支部）の届け出をしており、政治資金収支報告書を毎年、同選挙管理委員会に提出しているが、「東京都議会自由民主党」は、これとは別で、東京都議会の会派である。言い換えれば、「都議会自由民主党」は政治資金を受け取り、支出している私的団体だが、「東京都議会自由民主党」は、政務活動費という税金を受け取り、それを使っている（支出している）公的団体である。

両者の所在地も違う。

「都支部連」は、政治団体（政党支部）である「都議会自由民主党」に対し、2012年は計1850万円、2013年は計1960万円、2014年は計2585万円、2015年は計2220万円、2016年は計5880万円、それぞれ寄付している。「都議会自由民主党」も、これを受領した旨、その政治資金収支報告書に記載している。

「都支部連」は、以上とは別に、会派「東京都議会自由民主党」（2012

(27) 前回の都知事選挙（2016年7月31日）の時に批判を受けたので（！？）、過去分の会派への支出は2016年11月7日に個人（会派代表）への支出に訂正され、2016年は個人への支出になっている（なお、代表は石原伸晃から下村博文に交代している）。

憲法改正国民投票運動等における公正性

年～2015年。後に会派代表者に訂正)または会派代表者(2016年)に対して「組織対策費」名目で、2012年は計2275万円、2013年は計2765万円、2014年は計2472万円、2015年は計1452万円、2016年は1068万円(5年間で合計1億32万円)を寄附している。

政治資金収支報告書に記載されている所在地(訂正前)は、「東京都議会自由民主党」のホームページに明記されている所在地(新宿区西新宿2-8-1)と一致している。

会派「東京都議会自由民主党」(訂正後は会派代表者)および会派代表は、以上のように、「都支部連」から5年間で合計約1億円を受け取っているが、会派「東京都議会自由民主党」および会派代表者は、政治資金収支報告書を作成・提出してはいないし、前掲の政党支部「都議会自由民主党」がその受領を記載・報告してもいないので、同会派および会派代表者が5年間で受領した計1億円は、いつ、何の目的で、誰に対し、支出されたのか、全くわからない。

つまり、計1億円超は、⁽²⁸⁾ 使途不明金になっている。

会派「東京都議会自由民主党」が政治資金(寄付)を受け取るのであれば、東京都選挙管理委員会に政治団体の届け出をし、政治資金収支報告書でその収支を報告するか、もしくは、会派「東京都議会自由民主党」で政治資金(寄付)を受け取るのではなく、政治団体(政党支部)である「都議会自由民主党」で受け取り、収支報告するか、そのいずれかをすべきなのだ。しかし、そのいずれも行っていない。また、会派代表者は自己の資金管理団体でその受領を記載すべきだが、それはなされていない。それゆえ、計1億円超は、使途不明金となっているのだ。

以上とは別に、「都支部連」は、さらに同じ手法、すなわち「組織対策費」名目で、同支部連合会内部の様々な組織に対し寄付し、それが使

(28) 会派の構成メンバーである自民党都議会議員の政党支部や政治団体で、それを収支報告していれば、話は別だが、そうであれば、記載に齟齬が生じる。

途不明金になっている、という疑いがある。

「都支部連」は、12年分から14年分の政治資金収支報告書をチェックすると、複数の内部組織（自民党都連青年部、自民党都連学生部、自民党都連鳥嶼議連、自民党都連女性議連、自民党都連秘書会、自民党都連女性部、自由民主党区議会議員連絡協議会、自由民主党三多摩議員連絡協議会）に対し、「組織対策費」名目で寄付している。

それらの内部組織が「都支部連」から「組織対策費」名目で受け取っている寄付の総額は、2012年から2014年までの3年間で、4952・2万円（2012年は1561・4万円、2013年は1549・9万円、2014年は1840・9万円）である。

しかし、「自由民主党区議会議員連絡協議会」など「都支部連」内部の諸組織は、政治団体としての届け出をしていないようで、独自の政治資金収支報告書を作成して東京都選挙管理委員会に同報告書を提出してはいない。

それゆえ、「都支部連」内部の諸組織が3年間で受領した計4952万円余の組織対策費の内容は不明である。組織内部の議員・秘書・党員らに配ったのか、受取った議員らはそのカネをどう使ったのかも全くわからない。つまり、計4952万円余が使途不明金になっているのだ。

「都支部連」が都議会の会派「東京都議会自由民主党」及び会派代表者に対し「組織対策費」名目で寄付し、それが使途不明になっている金額の合計は、5年間で計1億円超だった。また、「都支部連」が同連合会内部の諸組織に対し「組織対策費」名目で寄付し、それ使途不明になっている金額の合計は、前述したように3年間で計4952万円余だった。以上を総計すると、5年間で1億4984万円余にも及ぶ（表12を参照）。

それゆえ、以上の全額または一部が、政治又は選挙における裏金になっているかもしれないし、あるいはまた、支部連合会の内部組織や会派「東京都議会自由民主党」の構成メンバーのポケットマネーになって私物化されているかもしれない。

憲法改正国民投票運動等における公正性

特に、2012年と14年は、衆議院総選挙と都知事選挙があり、13年は、都議会選挙と参議院通常選挙があり、16年は都知事選挙と参議院通常選挙があったので、それらの各選挙の裏金になっている可能性がある。

「組織対策費」名目の寄附の手法は、自民党本部が同党幹事長ら数名の国会議員に「政策活動費」名目で寄付する手口をそのまま模倣したもので、使途不明金になっているのだ。

表12 「自民党東京都支部連合会」のその内部組織および会派「東京都議会自由民主党」（後に会派代表に訂正。2016年は会派代表）に対する「組織活動費」名目の支出……政党支部「都議会自由民主党」は別。

年	会派「東京都議会自由民主党」に対する「組織活動費」合計額	内部組織に対する「組織対策費」合計額	総計
2012年 (都知事選挙, 衆議院総選挙)	2275万円	1561・4万円	3836・4万円
2013年 (都議会選挙, 参議院通常選挙)	2765万円	1549・9万円	4314・9万円
2014年 (都知事選挙, 衆議院総選挙)	2472万円	1840・9万円	4312・9万円
2015年	1452万円	0円	1452・0万円
2016年 (都知事選挙, 参議院通常選挙)	1068万円	0円	1068・0万円
総計	1億32万円	4952・2万円	1億4984・2万円

(2) もっと高額な使途不明金の支出

以上、自民党本部の手口を模倣した、自民党東京都支部連合会の政治資金の使途不明金を紹介したが、同党の都道府県の各支部連合会の2016年分（ただし政治資金収支報告書を未入手の自民党の新潟県、長野県の各県支部連合会を除く⁽²⁹⁾）を調べたところ、個人等へに対する、もっと高

(29) 自民党の新潟県、長野県の各県支部連合会の2016年分政治資金収支報告書は未入手であるが、もし両県支部連合会でも同様の手口の支出があれば、全国の総額はもっと増えることになる。

表13 自民党都道府県支部連合会の使途不明金（2016年）

支部連合会名	項目別区分	支出名目	合計額（円）	支出を受けた者
北海道	選挙関係費、選挙対策費活動費	活動助成金	10,500,000	個人（複数）
青森県	組織活動費（組織対策費）	活動費	22,750,000	個人（多数）
岩手県	組織活動費（組織対策費）	組織対策費	6,300,000	1人
福島県	組織活動費、組織対策費	組織対策費	67,027,000	個人（多数）
福島県	組織活動費、組織対策費	役員打ち切り旅費	4,650,000	
福島県	組織活動費、交通費	打ち切り交通費	2,338,000	個人（複数）
福島県	組織活動費、交際費	幹事長交際費	280,000	1人
茨城県	組織活動費、組織対策費	組織対策費	436,000	各個人（複数）
栃木県	組織活動費、組織委員会費	活動助成金	500,000	自民党栃木県支部連合会女性局
群馬県	組織活動費、組織対策費	活動費	27,579,700	個人（多数）
群馬県	組織活動費、組織対策費	青年部・女性部28年活動費	3,000,000	個人（2人）
埼玉県	組織活動費（活動費）	活動費	10,800,000	個人（多数）
埼玉県	組織活動費、交際費	見舞金	100,000	1人
千葉県	組織活動費、組織対策費	寄附金	1,800,000	個人（複数）
東京都	組織活動費、組織対策費	組織対策費	10,680,000	各個人（2人）
石川県	組織活動費、総務関係費	議員協活動費	1,500,000	自民党石川県議会議員協議会 ⁽³⁰⁾
石川県	組織活動費、総務関係費	対策費	200,000	1人
石川県	組織活動費、組織関係費	活動費	9,300,000	個人（多数）
石川県	組織活動費、女性局費	りぶるの集い助成	200,000	個人（数人）
愛知県	選挙関係費（参議院議員選挙費）	活動費	18,600,000	個人（多数）

憲法改正国民投票運動等における公正性

愛知県	政治資金パーティー開催事業費 (印刷・記念品・活動費)	活動費	31,315,000	個人(多数)
大阪府	組織活動費, 組織対策費	組織対策費	16,332,580	各個人(多数)
大阪府	組織活動費, 組織対策費	組織対策費	3,000,000	連合会内組織 (青年部, 市町村議員連盟)
大阪府	政治資金パーティー開催事業費 (自由民主党大阪政経懇談会)	交付金	6,370,000	各個人(多数)
大阪府	寄附・交付金(寄附金)	寄附金	100,000	1人
兵庫県	組織活動費, 組織対策費	組織活動費	12,300,000	各個人(多数)
和歌山県	組織活動費, 党活動費	党活動費	15,650,000	各個人(多数)
高知県	組織活動費, 組織活動費	組織活動費	9,442,850	各個人(多数)
広島県	組織活動費(政務調査費)	調査活動費	2,050,000	各個人(数人)
山口県	組織活動費, 組織対策費	活動費	13,600,000	各個人(多数)
愛媛県	組織活動費, 組織活動費	組織活動費	4,500,000	個人(多数)
大分県	組織活動費(組織対策費)	組織対策費	5,300,000	各個人(多数)
宮崎県	組織活動費, 活動費	販売促進費	1,916,000	個人(多数)
鹿児島県	組織活動費(組織委員会費)	活動費	2,888,000	各個人(多数)
鹿児島県	選挙関係費(調査費)	調査費	19,500,000	各個人(多数)
鹿児島県	選挙関係費(活動費)	活動費	18,500,000	各個人(多数)
鹿児島県	宣伝事業費(広報委員会費)	活動費	100,000	1人
鹿児島県	政治資金開催パーティー事業費	活動費	100,000	1人
鹿児島県	調査研究費(政務調査会費)	活動費	400,000	各個人(数人)
合計			361,905,130	

額な「寄附」支出をしている県支部連合会は多数あった。

例えば、自民党福島県支部連合会では「組織対策費」名目で多数の個人に対し計6702万円超の寄附がなされていた。なお、加えて、「組織活動費、組織対策費」の「役員打ち切り旅費」名目で多数の個人に対し計465万円、「組織活動費、交通費」の「打ち切り交通費」名目で234万円弱、「組織活動費、交際費」の「幹事長交際費」名目で1名に対し28万円が支出されていた。これらを加えると2016年の1年間だけで7430万円弱である。

そのほか、自民党愛知県支部連合会では「政治資金パーティ開催事業費」の「活動費」名目で多数の個人に対し計3131万円超、「選挙関係費（参議院議員選挙費）」の「活動費」名目で多数の個人に対し計1860万円を寄付していた。合計すると、4991万円超だった。

また、自民党鹿児島県支部連合会では「選挙関係費（調査費）」の「調査費」名目で多数の個人に対し1950万円、「選挙関係費（活動費）」の「活動費」名目で多数の個人に対し計1850万円、「組織活動費（組織委員会費）」の「活動費」名目で多数の個人に289万円弱、「調査研究費（政務調査会費）」の「活動費」名目で複数の個人に対し40万円、「伝事業費（広報委員会費）」の「活動費」名目と「政治資金開催パーティー事業費」の「活動費」名目でそれぞれ1名に各10万円を支出していた。合計すると4149万円弱だった。

さらに、群馬県自民党支部連合会では「活動費」名目と「青年部・女性部28年活動費」名目で計3058万円弱の寄附が、それぞれ行われていた（表13を参照）。

(30) 自民党石川県議会議員協議会は、県議会の会派であり (<http://www.pref.ishikawa.lg.jp/gikai/meibo/20150430.html>)、政治団体（政党支部）の届け出はないようだ。

憲法改正国民投票運動等における公正性

(3) 自民党都道府県支部連合会の使途不明金(2016年)は3・6億円

以上のほか各道府県支部連合会でも大なり小なり個人等に対する「寄附」がなされている。9割余り調査した2016年分では、前記の代表例を含め合計すると少なくとも3億6000万円超になる(表13を参照)。

この手口は、自民党の個々の政党支部でも行われている可能性がある。自民党の支部数は7644で、他党に比べ政党支部数が多いので(民進党は470、公明党は443。表14を参照)、同じ手口の使途不明金があれば、相当高額になるだろう。

表14 2018年の政党助成法の手続きで届け出られた各政党の支部の数

自民党	民進党	公明党	社民党	日本維新の会	立憲民主党	希望の党	自由党
7644	470	443	223	135	60	60	40

自民党本部は、毎年、高額な政党交付金(税金)を受け取ってるが、同本部は、毎年、都道府県支部連合会や各支部に対し「交付金」名目で政治資金を流し込んでいる。それゆえ、自民党の都道府県支部連合会や全国の支部の使途不明金の原資は、事実上税金(政党交付金)であると言っても過言ではない。つまり、自民党の都道府県支部連合会や各支部の使途不明金は、事実上税金が使途不明金になっているに等しいのである。

(4) 使途報告制度のない国会議員への「文書通信交通滞在費」(年間1200万円)

以上とは少し性質の異なる使途不明金もある。

衆参の各国會議員には、毎月100万円の「文書通信交通滞在費」(税金)が支給されている。年間で1200万円だ。

政党助成法に基づく届け出によると、自民党の国会議員数は、民意を歪曲し過剰代表を生み出す衆議院小選挙区選挙・参議院選挙区選挙のお陰で、2018年1月1日現在407名(衆議院284名、参議院123名)である。

2番目に多いのは立憲民主党の62名（56名，6名）だ。自民党の国会議員数は他党に比べ突出している（表15を参照）。

表15 政党助成法に基づく2018年1月1日現在における各党の届け出
所属議員数（ただし日本共産党は政党交付金の受取を拒否⁽³¹⁾）

政党名	自民党	立憲民主党	希望の党	公明党	民進党	日本維新の会	自由党	社民党	日本共産党
衆院議員	284	56	51	29	12	11	2	2	12
参院議員	123	6	3	25	42	11	4	2	14
合計	407	62	54	54	54	22	6	4	26

自民党衆参国会議員の1年間の「文書通信交通滞在費」の合計額は48億8400万円になる。この「文書通信交通滞在費」については、独自の収支報告制度がない。それゆえ、それを自己の政党本部、支部、政治団体に寄付して、それらの政治資金収支報告書で記載していれば別だが、そうでなければ、議員に支給される税金が使途不明金になっていることになる。

3. 内閣官房報償費（機密費）における「政策推進費」の使途不明金

（1）使途が公表されない内閣官房報償費（機密費）

内閣官房長官には、その目的を逸脱しない限り自由に使える公金がある。その公金とは、内閣官房報償費である。会計検査院でさえその支払いの相手方を知らされず、領収書もチェックできず、その使途は世間に一切非公開とされてきた。それゆえ、従来「官房機密費」とも呼ばれた。

しかし、内閣官房報償費（機密費）は、過去に、本来の目的を逸脱して以外のために投入されてきた、という重大な疑惑がある。⁽³²⁾

(31) 政党交付金の受け取りを拒否している日本共産党の国会議員数については、上脇が同党のHPで確認した。そのほか無所属は省略した。さらに、年内に政党の離合集散があり国民民主党が誕生しているが、ここでは同年1月1日現在の情報を記載した。

(32) 内閣官房報償費（機密費）については、上脇博之「内閣官房報償費（機密費）情報公開訴訟」『神戸学院法学』42巻1号（2012年）177～262頁

(2) 外務省機密費詐取事件と内部文書その1 (「古川ペーパー」)

2001年に、外務省の機密費が詐取された事件(要人外国訪問支援室長の逮捕は同年3月10日)がマスコミで報じられ、それが「組織ぐるみ」で流用であり、首相官邸に「上納」されていたのではないかとご疑惑へと発展した。

同年2月には、竹下登内閣(1987年11月6日～89年6月3日。内閣官房長官は小渕恵三)から宇野宗佑内閣(1989年6月3日～同年8月10日。内閣官房長官は塩川正十郎)への「引継ぎ文書」が国会で取り上げられた。

この「引継ぎ文書」は、1989年5月に作成された文書で、当時、首席内閣参事官だった古川貞二郎氏が作成したと筆跡鑑定されており「古川ペーパー」とも呼ばれた。これは、「報償費について」「報償費の推移(決算額)」と別紙A「報償費について」(平成元。5)、別紙B「報償費について」(平成元。5)で構成されており、この記載内容によると、機密費が外務省から内閣官房に「上納」されたという疑惑を裏付けるものではないか、かつ、官房機密費が消費税の導入等のために投入されたのではないかと国会で追及され、マスコミも注目した。

すなわち、この引継ぎ文書「報償費について」においては、内閣官房報償費の「性格」「報償の額」「平成元年度分の使用状況」が説明されており、また、「報償の額」の箇所においては、1983年度(昭和58年度)から1989年度(平成元年度)までの7年間の「報償費の推移(決算額)」が明記されており、「内閣分」と「外務省分」の報償費の年度別総額と両者の合計額が記載されている(表16を参照)。つまり外務省から官邸への「上納」を裏付けているのである。

また、「別紙A」「別紙B」によると、「1989年(平成元年)度分の使用状況」が次のように簡潔に明記されており、「備考」に明記されてい

[横書き1～86頁]を参照。

表16 1983年（昭和58年）度から1990年（平成2年）度までの
報償費の推移（決算額）

年 度	内閣分	外務省分	合 計
1983年（昭和58年）度	11億8000万円	14億7800万円	26億5800万円
1984年（昭和59年）度	11億8000万円	15億7800万円	26億5800万円
1985年（昭和60年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5700万円
1986年（昭和61年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5700万円
1987年（昭和62年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5800万円
1988年（昭和63年）度	12億7800万円	19億7700万円	32億5800万円
1989年（平成元年）度	12億9700万円	19億9700万円	32億9400万円
1990年（平成2年）度	11億8000万円	15億7700万円	27億5700万円

ただし、1990年度は「決算額」ではなく、実際には上記とは少し金額が異なっている可能性がある。

るのが支出予定の支出実態を表している。特に「自民党外交対策費」というのが明記されており、内閣のための報償費が特定の政党のために使用されていること（公金が私的なもののために投入されていること）がわかる（表17を参照）。

表17 1989年（平成元年）度分の使用状況

区 分	予算額	備 考
1. 経常経費	6 億円	総理・長官等の諸経費，官邸会議費，慶弔，国公賓接遇費，総理・長官主催接宴費等
2. 官房長官扱	16億円	内政・外交対策費
3. 官房長官予備費	5 億円	
4. 特別経費	5 億2800万円	自民党外交対策費，夏季・年末経費，総理外遊経費，その他
合 計	32億2800万円	

なお、4月末の使用済額と残額は省略した。

これに加えて、「報償費の推移（決算額）」における「(留意点)」の箇所には、次のような記述があった。

「昭和63年度分については、5億円（内閣分1億，外務省分4億）が増額されているが、これは、税制改正のための特別の扱いである。更に平

憲法改正国民投票運動等における公正性

成元年度についても、引き続き同様の額を計上しているが、これも新税制の円滑実施等の事情によるものであり、異例の扱いである。」

これは、上記「3. 官房長官予備費 5億円」の用途実態を表している。税制の改正等をするときに異例の5億円が使用されているというのは、いわゆる国会対策（国対）のために公金が投入されていることを示唆している。これについては、「ここにある『税制改正』とは、当時の大蔵省の悲願だった『大型間接税』、つまり、『消費税』の導入のことである。」と解説されている⁽³³⁾。

(3) 内部文書その2 (KOKUYO の「金銭出納帳」等)

また、2002年4月には、ほぼ10年前の宮沢喜一内閣（1991年11月5日～93年8月9日）で加藤紘一衆議院議員が官房長官を務めていた時期（91年11月～92年12月）の内閣官房報償費のごく一部（14カ月分で約1億4380万円）についての内部文書が国会で取り上げられ、報償費の用途と

表18 1991年11月～1992年12月内閣官房報費の一部の支出内訳

支出	内訳（概算）
パーティー	3028万円
手 当	3050万円
国 対	2521万円
香 典	243万円
餞 別	2043万円
経 費	1298万円
花	113万円
結婚式	60万円
御 祝	120万円
見舞・出張	103万円
小 計	1億2579万円
その他	1807万円
合 計	1億4386万円

(33) 古川利明『日本の裏金 [上] 首相官邸・外務省編』第三書館・2007年65頁。

しては相応しくない「国会対策費」等に支出されているのではないかと追及が行われ、マスコミもこれに注目し報じた。

この内部文書は、KOKUYOの「金銭出納帳」、「収支整理表」、「支出内訳明細表」で構成されており、そのうちの「収支整理表」は、内閣官房報償費の執行に関わった人物が収入と支出を整理してまとめたもので、「収入」においては、内閣官房長官から受け取った日と金額を小計とともに記載したものであり、「支出」においては、その内訳を支出項目（パーティー、手当、国対、香典、餞別、経費、花、結婚式、御祝、見舞出張）毎に概算で記載したものである（表18を参照）。

以上のうち、例えば、パーティー（政治資金パーティ）や国対などへの支出は、違法な支出あるいは公金の使途として不適切な支出だ。

以上は、政府の内部文書と思われるもので明らかになった目的外支出の疑惑である。

（４）野中広務元官房長官による証言

1998年7月から1年余り小渕内閣で官房長官を務めた野中広務氏（故人）は、2010年4月ごろから、テレビ、新聞、週刊誌で、内閣官房報償費の使途について一定程度話し始めた。

そのうちの朝日新聞の報道によると、「前の官房長官から引き継いだノート」（引継ぎ帳）があり、それを参考に内閣官房報償費の支出がなされていると野中氏は説明した。つまり、野中氏の証言は、自身が官房長官在任中の内閣官房報償費の支出実態の一部だが、それは、その在任中だけのものではなく、自民党政権で脈々と受け継がれたものである、ということなのである。

そして、当時の支出額は「毎月5千万円～7千万円くらい」であり、「総理の部屋に月1千万円。野党工作などのために自民党の国会対策委員長に月500万円、参議院幹事長にも月500万円程度を渡していた」ほか、「評論家や当時の野党議員にも配っていた」というのである。⁽³⁴⁾

(5) 年間12億円のうち領収書不要の「政策推進費」が9割

以上の疑惑のある内閣官房報償費（機密費）は、現在では、目的別に「政策推進費」「調査情報対策費」「活動関係費」があり、そのうち、「政策推進費」は公式の出納帳は存在せず、官房長官自身が管理して自らの判断で支出ができ、必ずしも領収書の徴収を要しないものである。

私が共同代表を務める「政治資金オンブズマン」は、内閣官房報償費の使途の原則公開を求めて11年余り裁判闘争した。最高裁第二小法廷判決（2018年1月19日）⁽³⁵⁾は私たち原告の請求の一部を認め、後日関係文書が私たちに開示された。

近年における内閣官房報償の年間総額は約12億円だが、そのうち、「政策推進費」が約9割という実態が最高裁判決後に関係文書が開示されたことで判明した。

「政策推進費」の支出においては領収書の徴収が不要なため会計検査院も実質的な審査はできず、内閣官房長官が目的外支出を行い易い公金なのだ。つまり、内閣官房長官の裏金なのである。

2012年12月の第二次安倍内閣の発足から2017年末までの5年間に菅義偉官房長官が受領した内閣官房機密費（報償費）は総額約62億5105万円で、支出した総額は約61億6804万円だった。そのうち、領収書の必要ではない「政策推進費」の支出総額は56億1360万円で、全体の91%だった。⁽³⁶⁾

(34) 「野中広務氏「官房機密費、毎月5千万～7千万円使った」朝日新聞（2010年4月30日）。

(35) 上脇博之「安倍政権下の『政治とカネ』問題」法学館憲法研究所報第18号（2018年4月号）36～55頁、同「内閣官房報償費（機密費）情報公開裁判～最高裁一部勝訴判決」『法と民主主義』2018年2・3月号35～39頁、同「（ロージャーナル）官房機密費情報公開訴訟最高裁判決一開かずの扉をこじ開け、暗闇に光を当てた闘い」『法学セミナー』2018年6月号（761号）3～7頁。

(36) 「機密費 領収書なし56億円 安倍政権の5年」しんぶん赤旗（2018年3月30日）

(6) 菅官房長官は抜本見直し要求を無視状態

原告団・弁護団は、菅義偉・官房長官に対し今年3月20日付で、内閣官房報償費の目的外支出を防止するために「内閣官房報償費の根本的見直し要求書」を送付した。私たちが要求した見直しは、いずれも立法措置を要せず、官房長官さえその気になれば実行できる措置だ。現行の内閣官房報償費の管理に関する定めは、法律でも政令でもなく、官房長官⁽³⁷⁾限りで決定している基本方針によっているからだ。

しかし、菅官房長官は、いまだに何らの反応も示してはいない。

4. 使途不明金で買収や広告がなされるおそれ

(1) 「買収」に投入されるおそれ

以上、自民党本部、支部連合会、国会議員、内閣官房長官の使途不明金（裏金）をご紹介した。これらの使途不明金が改憲の国会発議のために自党内あるいは他党の改憲慎重派・反対派の国会議員らを買収するために投入され、また、発議後の憲法改正国民投票において改憲慎重派・反対派の国民を買収するために投入される恐れがある。

少なくとも、そうならないことを明言できる歯止めの制度は確保されていない。使途不明金が存在する限り、その疑念は拭払できない。

(2) 買収・利害誘導罪は「組織的多数人」に対する場合に限定

(第109条)

私の以上の疑念に対しては、国民投票法で「買収」は禁止されているし、それが立証されれば、その数次第では国民投票の結果に影響を及ぼし、結論がひっくり返る、との反論が予想される。

しかし、衆参の国政選挙の場合も地方選挙の場合も、公職選挙法は「買収及び利害誘導罪」（第221条）と「多数人買収及び多数人利害誘導

(37) 詳細については、上脇博之『内閣官房長官の裏金』日本機関紙出版センター・2018年127～132頁を参照。

罪」(第222条)が明記されているのに比べ、憲法改正の国民投票では「買収・利害誘導罪」は「組織的多数人」に対する場合に限定されているのだ(国民投票法第109条)。

ここでいう「多数」とは「単に『2人以上』というのは適当ではなく、相当するに達するのを要する」と解釈されている⁽³⁸⁾ので、ごく少数数に対する「買収・利害誘導」は罰則による規制はなされてはいない。そのうえ、公選法にはない「組織により」の文言があるので、組織によらない「買収・利害誘導」は処罰の対象外なのである。

つまり、「組織により」「組織的多数人」に対する「買収・利害誘導」が行われた場合しか処罰されないのだ。このように公選法に比べ処罰される「買収・利害誘導罪」が限定され、それ以外の「買収・利害誘導」は禁止されていないので、「買収・利害誘導」があちこちで横行するのではないかと危惧される。

そのうえ、国民投票法は、国会の発議までは規制の対象外である。それゆえ、自民党が自党の内外の国会議員を買収することが容易なのだ。

さらに、国民投票の結果の無効を求める訴訟は、中央選挙管理会が「憲法改正案に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数、投票総数(憲法改正案に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数を合計した数をいう。)並びに憲法改正案に対する賛成の投票の数が当該投票総数の2分の1を超える旨又は超えない旨を官報で告示」(憲法改正国民投票法第98条第2項)した日から「30日以内」に提訴することを要件としている(同法第127条)から、「組織による多数人買収」を理由にした国民投票無効訴訟の提起には間に合わないのは明らかである。

(3) 使途不明金が他の団体の広告・広報に投入されるおそれ

改憲に関するCM放送の総量規制が実現できない場合、前述の使途不

(38) 土本武司『最新公職選挙法罰則精解』日本加除出版・1995年97頁。

明金が他の団体に寄付され、その寄付を受けた団体がそのカネで改憲広告・広報する恐れがある。

通常、テレビ・ラジオの視聴者、新聞・雑誌・インターネットの読者は、改憲広告・広報を行っている者がその自己調達資金でその広告・広報を行っている、と受けとめることだろう。しかし、上記の場合は、改憲広告・広報する団体が自己のカネで行っているのではなく、その団体以外の裏カネで行っているのだ。

そうすると、自民党の本部、支部、内閣官房長官、国会議員が税金を原資とするカネの使途不明金を通じて他の団体に改憲広告を行わせることも可能になってしまう。それを知らない視聴者や読者は、改憲政党の自民党以外の国民の一部がカネのかかる改憲広告・広報をしてまで改憲を積極的に歓迎・賛成する団体があると錯覚することになる。

このようなことが横行すると、改憲についての民意は歪められてしまい、“不公正”でもあるのだ。

(4) 使途不明金を予防する制度なしに改憲手続きを進めるのは不公正

以上のように使途不明金による改憲買収や改憲広告・広報がなされないようにするためには、自民党の本部、支部、政治団体、内閣官房長官、衆参の国会議員の使途不明金が生じないように法律を制定あるいは改正し、カネの使途の透明さを確保する必要がある。

そのことなしに国民投票を含む憲法改正手続きが進められれば、いくら改憲のCM放送などの広告に対する規制等をして“公平さ”を確保したとしても憲法改正に対する民意は歪められ、“不公正な”結果が生じてしまう。したがって、使途不明金が生じないよう歯止めとしての法律整備がなされない状態では、憲法改正の国民投票を含めその一切の手続きが行われるべきではない。

今の自民党の憲法改正論議については、その内容の問題点を検討する以前に、以上のような広告・広報活動における公平性及び公正性の点で

憲法改正国民投票運動等における公正性

も重大な問題を抱えており、その問題点を解消することなく自民党が憲法改正論議を進めることは、国民主権の点からも、憲法改正の正当性の点からも許されないと云わざるを得ないのである。

おわりに

日本国憲法の憲法改正における論点の重大な一つには、本稿では取り上げなかったものの、自民党が条文化している改憲内容という実態における論点があることは言うまでもない。

しかし、本稿で明らかにしたように、その論点以前に重大な論点が解決していないことが判明した。それは、①憲法改正の国民投票に関する有料の広告・広報運動においては改憲賛成派と改憲反対派との間に資金力の点で“重大な不公平状態”が生じること、また、②過剰代表を生む選挙制度の結果を流用しているため過剰交付を生み出している政党交付金や、経済活動のためのカネを特定政党のために流用している企業献金という、いずれも憲法違反のカネがその運動に投入され、不公正でもあること、さらに、③安倍内閣、自民党および国会議員には高額な使途不明金があり、それが運動に投入されれば真の広告者・広報者が不明な有料広告・広報が行われたり、買収や饗応のし放題状態となり、それは“あまりにも不公正な状態”であることだ。

これらの問題点は、国の最高法規である憲法の改正手続きとしては、決して看過できない重大問題であり、改憲が成立しても、その正当性を堂々と主張できないことになる。それゆえ、その予防策が講じられないまま憲法改正手続きが進められることがあってならないことは明らかである。後世に禍根を残すからだ。この点は、改憲反対派だけではなく改憲賛成派も当然賛同するはずである。⁽³⁹⁾

もちろん、この問題は憲法改正手続きが進められなければそれでよい

(39) 以上については、前掲・上脇『安倍「4項目」改憲の建前と本音』第3部第3章・第4章・「おわりに」も参照。

というものでもなく、政治や選挙が不公正ではないかとの疑念が生じる以上、憲法改正手続きが進められなくても、選挙制度を含め改善されるべき重大問題でもあることは、言うまでもないことである。それゆえ、1日も早く以下のように改善されるべきである。

(i) 政治資金規正法を改正して、企業や労働組合が行う政治献金および政治資金パーティー券購入を全面的に禁止する。

(ii) 政党助成法を廃止する。さもなければ、①衆参の国政選挙とは別の毎年の政党助成投票制に改め、有権者の過半数が投票しない場合には政党助成が廃止されるようにする。②現行の政党助成法を廃止しない場合、民意を歪曲する衆議院小選挙区選挙と参議院選挙区選挙を廃止し、議員の総定数を維持して比例代表選挙1本にし、無所属も立候補する権利を保障する。⁽⁴⁰⁾また、③前記①または②の場合、政党助成金を受け取っている政党が他の政治団体等に寄附することを禁止する。

(iii) 政治資金規正法を改正して、政治資金を選挙運動のためにする場⁽⁴¹⁾合を除いて「公職の候補者」に寄付することを禁止する。

(iv) 同様に、政党が本部・支部以外の内部組織に寄付することを禁止する。政党以外の政治団体の場合も同様とする。

(v) 内閣官房報償費は、前述の原告団・弁護団の要求に応える抜本的見直しを行う。行わない場合には廃止する。

(vi) 国会議員の文書通信交通滞在費および会派の立法事務費については、法律改正して、それぞれ独自の使途報告を義務づけるようにする。

(40) 衆議院小選挙区選挙と参議院選挙区選挙の廃止は、政党助成法を廃止しない場合でも、憲法の要請に応えるために当然に行うべき改革である。

(41) 政党が選挙運動のために公職の候補者に寄付する場合には、公職選挙法により、選挙運動費用収支報告書に記載されるので、使途不明金にはならない。