

オープンガバメントの一環としての 新たな政治資金収支報告書公開制度の設計

本田正美^{†1}

現在の日本では、政治活動に関わる資金の流れは政治資金規正法で規制されている。政治家は政治活動を行うにあたっては、政治団体を設立することが必要とされ、その団体が使用した資金については、毎年、政治資金収支報告書にまとめて、総務省や都道府県の選挙管理委員会に提出しなければならないのである。具体的には、主に紙ベースで提出された報告書が PDF という形で電子化されて公開されている。これをまとめれば、行政が受け取ったデータをただ公開するに留まっているのである。これでは、政治資金の動きの透明化という政治資金規正法の目的を達するには不十分である。そこで、本研究では、政治資金の公開に関わる現行制度を確認した上で、オープンガバメント・オープンデータの推進という背景の下に、情報社会の進展に適合した新たな政治資金収支報告制度の設計案を提示したい。

Design of a new political fund report exhibition system as part of the open government policy

Masami HONDA^{†1}

In current Japan, the flow of the fund about political activity is regulated in the Political Funds Control Law. As for the politician, it is required to establish a political organization on performing a political activity. The fund which the organization used lists so in a political fund report and must submit it to the Ministry of Internal Affairs and Communications or the board of elections of the metropolis and districts every year. Specifically, a report submitted on the basis of paper is computerized mainly by Portable Document Format and is shown in website. In other words, the data which the government received are merely shown. In such situation, transparency of the movement of the political fund is insufficient to achieve the purpose of the Political Funds Control Law. Therefore, in this study, it confirms a current system about exhibition of the political fund. Under the background called the promotion of opening government and open data, it shows design plan of the new political fund income and expenditure exhibition system that adapted to progress of the information-intensive society.

1. はじめに

オープンガバメント・オープンデータの推進は世界的な潮流となっている。日本も、その例に漏れない。とりわけ日本にあっては、オープンデータに傾斜した取組みが自治体などを中心として進められている[1]。

オープンガバメントを推進し、その流れを世界中に伝播させたとも言えるオバマ政権にあっては、オープンガバメントの三原則の一つとして、透明性の拡大をあげていた。オープンガバメントの取組み一環でもあるオープンデータを進めることは、政府の透明性を向上させることにもつながるとされたのである[2]。

政府に関して、透明性を向上させるべき領域は幅広い。そのうちの一つとして、政治家の政治活動、特に政治家の使う政治資金の透明性の向上が求められている。

現在の日本では、政治資金規正法によって、政治活動に関わる資金の流れは規制されている。政治活動を行おうとする者は、政治団体を設立することが必要とされる。そして、その団体が使用した資金については、毎年、政治資金収支報告書にまとめて、総務省や都道府県の選挙管理委員会に提出しなければならない。

政治資金収支報告書は主に紙ベースで提出されており、

総務省や都道府県の選挙管理委員会の Web サイトにおいて PDF という形で電子化されたものが公開されている。公開されている PDF を確認すると、検索などは必ずしも可能ではなく、単に提出されたデータがそのまま視認可能な形で公開されるに留まっている。これでは、政治資金の動きの透明化を図るという政治資金規正法の目的を達するには不十分である。

本研究は、[3]を土台として、政治資金の公開に関わる現行制度を確認した上で、オープンガバメント・オープンデータの推進という背景の下に、情報社会の進展に適合した新たな政治資金収支報告制度の設計案を提示する。さらに、実際に新たな政治資金収支報告制度の実現に際しての技術的な課題についても明らかにする。

2. オープンガバメントとオープンデータの推進

クリントン政権以来、各種の電子政府政策を積み重ねてきたアメリカ連邦政府であったが、2009年に発足したオバマ政権では、その電子政府政策の一環として、オープンガバメントの推進を前面に掲げた。オバマは大統領就任直後に覚書に署名し、オープンガバメントの推進のための三原則を明らかにしたのである。その三原則とは、透明性・参

^{†1} 東京大学大学院情報学環
Interfaculty Initiative in Information Studies, The University of Tokyo

加・官民連携の重視であった。オバマの前のブッシュ政権下では、電子政府政策においては、政府内の業務改革に重心が置かれていた。対して、オバマ政権では、より国民と政府の関係の部分での改革が指向されたのである。

このオープンガバメントの推進は、世界的な潮流となり、日本政府にあっても採用されるところとなっている。具体的に、日本政府の情報通信にかかわる戦略において言及されたのが、2010年5月に発表された「新たな情報通信技術戦略」においてである。この戦略の中で、重点的に取り組むべき施策としてオープンガバメントが位置付けられた。

オープンガバメントの取り組みの中でも特に先駆的に進められたのがオープンデータと総称される政府の保有する公的なデータの公開である。政府が保有するデータを二次使用可能な形式で公開することにより、政府以外の主体がそれを利用し、例えば新たなサービスを提供開始することも可能とされたのである。

3. 透明性の向上のためのオープンデータ

アメリカ連邦政府におけるオープンガバメントの象徴的な施策となったのが、「data.gov」の開設と活用である。この「data.gov」の開発と運用はGSA(General Services Administration)が担当しており、連邦政府が保有している各分野の多量の生データ・分析ツール・地理情報が公開されている。

その他に、「Recovery.gov」の開設もオープンガバメントの施策のひとつである。このサイトは、連邦政府の支出の用途を国民に分かりやすく情報開示するために開設されたものであり、緊急景気対策の具体的支出が視覚的に分かりやすく地図上に落とし込まれて公開されている。

日本でも、公開されたデータを自治体が公開する一般会計予算のデータを活用した「税金はどこへ行った?」(<http://spending.jp/>)の開設が広がっている。これは、年収を選択すると、一年で納める市税総額やその使い道が可視化されるサービスである。

市民が自らの住む地域で、道路の陥没などの問題点を発見した際に、スマートフォンなどを介して行政に情報提供を行うことを可能とする「SeeClickFix」の開発のような事例も見られる。これについては、同様のアプリケーションが千葉市でも実証実験として開発され、「ちばレポ」として提供されていた。

データの公開自体が透明性の向上に寄与するものと考えられるが、さらに、そのデータを活用したアプリケーションなどが開発され、それを利用することで、さらなる透明性の向上につながる可能性もある。それは、「税金はどこへ行った?」のような取り組みから垣間見ることが出来るだろう。加えて、「SeeClickFix」の例にも見られるように、市民の参加を得ることで、例えば政府だけの力では発見出

来なかった問題を検知することにもつながるのである。かように、オープンデータの実現により、公的機関が保有するデータが公開され、利用に供されることを通じて、政府などの活動に関する透明性の向上に寄与する可能性を秘めた取り組みであるとまとめられる。

4. 政治資金規正法における規定

前章で取り上げた、「Recovery.gov」や「税金はどこへ行った?」といった新たなサービスは、政府による税金の使い道について透明化を図るものであった。日本では、政党助成金などを介して、税金を用いて政治家の活動を支援する仕組みが存在している。そして、政治家がその活動を行うに際して設置する政治団体については、政治資金規正法に基づき、その資金の流れについて一定の規制が加えられている。

政治資金規正法の第一条には、この法律の目的が次のように示されている。

この法律は、議会制民主政治の下における政党その他の政治団体の機能の重要性及び公職の候補者の責務の重要性にかんがみ、政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため、政治団体の届出、政治団体に係る政治資金の収支の公開並びに政治団体及び公職の候補者に係る政治資金の授受の規正その他の措置を講ずることにより、政治活動の公明と公正を確保し、もつて民主政治の健全な発達に寄与することを目的とする。

(政治資金規正法第一条)

この条文から確認されるように、政治資金規正法による主な規制の対象は、政治資金の収支の公開と政治資金の授受である。

政治資金の収支の公開については、都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に提出された政治資金収支報告書の公開という形が行われている。具体的には、各政治団体の会計責任者に対して、毎年12月31日現在での当該政治団体に係る全ての収入や支出、そして資産等の状況を記載した収支報告書を翌年3月末日までに都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に提出することが義務付けられているのである。提出先の差は政治団体の活動範囲に由来するものであって、全国規模で活動する団体が総務大臣(総務省)届出、各都道府県内で活動する場合は、各都道府県の選挙管理委員会となる。そして、総務省や都道府県選挙管理委員会のWebサイトにおいて、提出された収支報告書の実物がPDF形式で公開されている。

一連の流れを図示すると以下のようなになる。

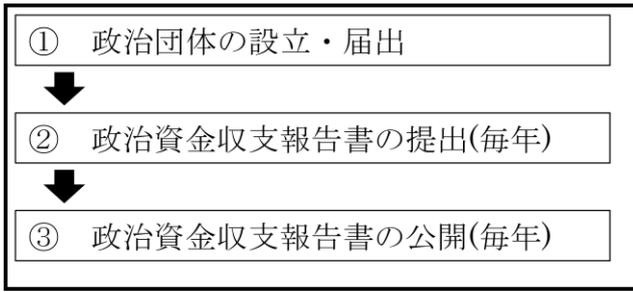


図 1 政治資金収支報告の流れ

政治団体設立・届出後は、毎年、政治資金収支報告書が提出され、それが公開されるということが繰り返される。これが現状の政治資金収支報告にまつわる制度の概要である。先に引用した政治資金規正法第一条に「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため」とあるが、その監視と批判は、上に示した③の政治資金収支報告書の公開をもって担保されている。

5. 政治資金収支報告書の提出

先にも論じたように、政治資金に関する情報の公開状況を確認すると、政治資金収支報告書の実物が電子化されて公開されている。



図 2 総務省 Web サイト政治資金収支報告書公開ページ
 (出典、最終アクセス 2014 年 4 月 7 日、
http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/reports/SF20131129.html)

図 2 は、総務省において政治資金収支報告書が公開されている Web サイトのページである。総務省の場合は、全国で活動している政治団体が届出を行っているため、主な政党本部がここでは公開の対象になっている。その他、政党支部や資金管理団体、その他の政治団体については、各都道府県で届出がなされている場合、そちらの選挙管理委員会の Web サイトで政治資金収支報告書が公開されている。

それぞれの Web サイトでは、政治団体ごとに PDF の政治資金収支報告書が公開されている(一部の県では、政治資金収支報告書そのものではなく、その要旨が公開されている)。

政治資金収支報告書の作成と提出にあたっては、電子的な手段の活用が奨励されており、総務省は Excel を基調とした会計帳簿・収支報告書作成ソフトを提供している。このソフトを用いて場合、公的個人認証を用いた電子申請システムを介して、政治資金収支報告書を電子的に提出することも可能である。

政治資金収支報告書に記載されている情報は、当該政治団体に係る全ての収支の状況、さらに資産等の状況である。具体的には、収支の状況については、以下の項目が記載されている。

- 1 収支の総括表
- 2 収入項目別金額の内訳
 - (1) 個人の負担する党費又は会費
 - (2) 寄附
 - (3) 機関紙誌の発行その他の事業による収入
 - (4) 借入金
 - (5) 本部又は支部から供与された交付金に係る収入
 - (6) その他の収入
 - (7) 寄附の内訳
 - (8) 寄附のうち寄附のあっせんによるもの内訳
 - (9) 政党匿名寄附の内訳
 - (10) 機関紙誌の発行その他の事業による収入のうち特定パーティーの対価に係る収入の内訳
 - (11) 政治資金パーティーの対価に係る収入の内訳
 - (12) 政治資金パーティーの対価に係る収入のうち対価の支払のあっせんによるもの内訳
- 3 支出項目別金額の内訳
 - (1) 支出の総括表
 - (2) 経常経費(人件費を除く。)の内訳
 - (3) 政治活動費の内訳
 - (4) 本部又は支部に対して供与した交付金に係る支出の内訳

表 1 政治資金収支報告書記載事項

収入項目については、事業の種類と金額や寄付者の氏名と金額が記載されている。支出項目については、経常経費と政治活動費に分けられ、各項目につき、支出の目的と金額が記載されている。

以上のような毎年の収支という資金の流れの他に、土地や建物など資産の状況も政治資金収支報告書に記載することが求められている。

6. 政治資金の透明化とオープンデータ

ここまで確認してきたように、「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため」(政治資金規正法第一条)に、政治資金規正法の規定に従い、政治資金収支報告書の提出が求められ、提出された報告書は公開に付されている。公開された政治資金収支報告書が閲覧されることをもってして、国民の不断の監視や批判に曝されることになるのである。ただし、この政治資金規正法に基づく現行の政治資金収支報告書の公開のあり方には限界が内在されている。それは、一人の政治家が複数の政治団体を持つことが可能であり、各政治団体の届出先が複数の都道府県の選挙管理委員会にわたる場合、政治団体間で資金のやりとりがなされると、資金の流れの全体像が捕捉され難くなることである。

現状では、政治団体などから提出された政治資金報告書を国民が閲覧する方法は、選挙管理委員会で報告書そのものを確認するか、Web サイト上で公開されている PDF にされた報告書にアクセスすることである。これら公開方法では、提出された報告書を単に公開しているというだけであって、その当否などを国民が確認することは容易ではない。政治活動に対して不断の監視や批判を行うためには、政治資金収支報告書に記載されているデータを用い、その分析まで可能である必要がある。例えば、特定の政治家の氏名を打ち込めば、関連する政治団体の収支の一覧が検索可能なサービスが必要とされる。

そこで検討されるのが、政治資金収支報告書に関するオープンデータの推進である。現行法制度上も、政治資金収支報告書については、「インターネットの利用その他の適切な方法により公表しなければならない」(政治資金規正法第七条の二)とされており、適切な方法としてオープンデータが検討される余地がある。

前章で既に確認したように、現状でも、Excel を基調とした会計帳簿・収支報告書作成ソフトの使用が奨励され、それを利用した収支報告書の提出もある。手書きの収支報告書であれば、それをオープンデータとして公開するには、改めて電子化するという手間が生じる。一方で、既に電子的な手段を用いて提出される報告書もあり、オープンデータのための下地が整いつつある。まずは、政治資金収支報告書にまつわるデータの二次利用可能な形式への変換と公

開の推進が課題となる。

なお、Excel を基調とした会計帳簿・収支報告書作成ソフトの利用が奨励されていることから、オープンデータを進めるにあたっては、まずは CSV 形式での公開が想定される。その他、オープンデータの推進という意味では、XML や RDF での公開も検討する必要がある。いずれにしても、公開するデータの形式は統一し、後に頻繁に変えられることがないように、初期の段階から公開のための条件などを設定することが求められる。

7. 新たな政治資金収支報告公開制度の設計

政治資金規正法が趣旨を達成するためには、オープンデータを基本とした新たな政治資金収支報告書の公開制度を設計する必要がある。ただし、現行制度を全く無視して新たな制度を構築するのは現実的ではなく、現行制度を活かしつつ、政治資金の流れの透明化を実現する制度への改変を構築する必要がある。そこで構築するのが、以下の図 3 に示す新たな制度である。

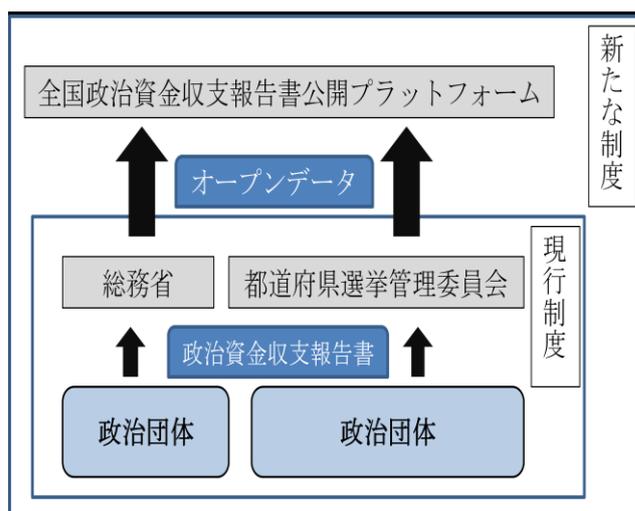


図 3 新たな政治資金収支報告公開制度の概要

総務省や都道府県選挙管理委員会への政治資金収支報告書の提出自体に変更は加えない。変更するのは、総務省や都道府県選挙管理委員会における政治資金収支報告書の公開方法である。この公開方法を原則的にオープンデータによるものとするのである。そして、政治資金収支報告書に関するオープンデータを集約する全国政治資金収支報告書公開プラットフォームを新たに構築する。これが新たな制度の概要である。

新たな制度にあつては、政治団体からの政治資金収支報告書の提出方法について、若干の変更が必要とされる。現行制度でも、電子的な手段を用いて作成された報告書を電子申請を介して提出することが可能である。これに加えて、

クラウド型会計ソフトのように、インターネット上から政治団体の ID とパスワードを用いることで自団体のデータにアクセスすることで、収支報告書を自動で作成可能とするという変更を追加するのである。現在は、一年に一度、収支報告書を提出するという手続を経ている(図 1)。しかし、これには、記載漏れの問題などが常に付きまとう。可能であれば、各政治団体の会計責任者に収支報告書に関する日々のデータ入力を求め、それを公開することで、常に最新の状況を明らかにし、透明度を上げることにつながるのである。オープンデータに適したデータ入力をいかに得るのかという観点から、政治資金収支報告書の提出方法については変更を加える必要がある。

この全国政治資金収支報告書公開プラットフォームの運営主体としては総務省が第一に想定されるが、必ずしも公的機関である必要はなく、このプラットフォームの運営にビジネスチャンスを見出す民間企業などがあるのであれば、そのような主体が運営することも想定される。データが公開されれば、「税金はどこへ行った?」のようなサービスが開発されることにもなるだろう。

日本全国の政治団体に関わる政治資金収支報告書公開プラットフォームが構築出来れば、そこには全国の政治団体に関する収支報告書のデータが集約されることから、複数の政治団体を持つ政治家について名寄せを行うことも可能となり、その政治家の政治資金の状況を可視化することにつながる。さらに、政治団体に対して寄付を行う者や企業の実態、あるいは政治家との取引が多い企業などの実情を明らかにすることも可能となる。

政治資金収支報告書公開プラットフォームを基盤として、「税金はどこへ行った?」のようなサービスが開発されれば、衆人環境下で、各政治団体の政治資金の流れが確認されることにもなり、これによって、収支報告書の誤りや矛盾が明らかとなる可能性もある。現行の公開制度では、各政治団体につき、ひとつひとつ資金の流れを視認する必要があった。しかし、全国政治資金収支報告書公開プラットフォームを基盤とすることが出来れば、データベースを構築した上で、各種の検索や分析も可能となり、政治家個人を基本とした政治資金の流れを透明化させることになるのである。

8. 新たな政治資金収支報告制度の実現に際しての技術的な課題

政治資金収支報告書に関するオープンデータを実現すること自体は必ずしも困難ではない。課題となるのは、オープンデータを活用して、本来の趣旨である政治資金の流れの透明化を図るにあたっての技術的な障壁を取り除く方法である。つまり、新たな政治資金収支報告書の公開制度を実用性あるものにするための工夫が必要となるのである。

実用性を上げるにあたって、第一に取り組む必要があるのが政治活動や政治資金に関わる用語のコーパスの構築である。政治資金収支報告書に記載される事項について表 2 に示したが、実際の報告書を見ると、具体的事項に関して記載の統一性が担保されておらず、一つの政治団体の中でも政治資金収支報告書の記載事項には揺れがある。そこで、政治活動や政治資金に関する用語のコーパスを構築が必要となるのである。

また、今後社会保障と税のための番号制度の導入にあたって、法人番号が付番されることから、献金を行った企業については、この法人番号を用いて紐付けるなどの工夫を行うことも考えられる。この社会保障と税の番号制度のように他の制度との関係の中で、政治資金収支報告書の公開のあり方についても検討する必要がある。

本研究では、政治資金の流れについて、政治資金規正法に着目し、政治資金収支報告書の公開に関する新たな公開制度について論じてきた。政治家が選挙に立候補すると、選挙期間中に使用できる金額には上限が設定されており、選挙時に使用した金銭については選挙運動費用収支報告書の提出が義務付けられている。政治資金収支報告書についてオープンデータを実現するのであれば、選挙運動費用収支報告書についても同様にオープンデータを実現する必要がある。さらに、国会議員について、資産公開制度もある。政治資金の流れの全容を明らかにするのであれば、それら近接領域の各制度につきオープンデータを実現し、なおかつ、それらの制度間でのデータ連携が不可欠となる。この連携を如何に実現するのかという点が克服する必要がある技術的な課題である。

9. おわりに

本研究では、まず政治資金の公開に関わる現行制度を確認した。そして、オープンガバメント・オープンデータの推進という背景の下で、情報社会の進展に適合した新たな政治資金収支報告制度の設計案を提示した。さらに、実際に新たな政治資金収支報告制度の実現に際しての技術的な課題についても論じた。

オープンガバメント・オープンデータの取組みは、世界的な広がりを見せており、様々なサービスが開発されつつある段階である[4]。本研究で取り上げた政治資金収支報告には、いまだオープンガバメントやオープンデータの文脈の中で議論されることはないテーマであり、まずは、議論の俎上に載せることが実務上の課題となる。

本研究では、新たな政治資金収支報告書の提出と公開に関する制度の設計案を提示した。今後は、実務上でこの種の事柄が議論された際に、一つの案として検討に値する設計案となるよう、さらに設計案を洗練されることが研究上の課題になると考えられる。

参考文献

- 1) 本田正美：「電子政府」の変遷と到達点としてのオープンガバメント・オープンデータ、情報処理学会情報システムと社会環境研究報告 2014-IS-127(3)、pp.1-6、(2014)
- 2) 本田正美：アメリカ連邦政府における電子政府政策:クリントン政権からオバマ政権へ、社会情報学会(SSI)学会大会研究発表論文集、pp.267-270、(2012)
- 3) 本田正美：政治資金に関するオープンデータの現状と課題、情報処理学会第76回全国大会講演論文集、pp.451-452、(2014)
- 4) 林雅之：オープンデータ超入門、インプレス R&D、(2014)