

米国における政治資金に対する規制とその改善策

－ Donation Booth 制度の再評価 －

Adam N. Sterling

概要

米国においては、公開と制限という2つの柱に基づいた政治資金制度を採用しているが、企業献金に加えて腐敗がありそうな寄附の抜け道を多く抱えている。それは、修正第1条との関係で寄附や独立選挙支出といった政治表現を制約してはならないとされるため、政府が法改正を行っては連邦最高裁に退けられ、現行の規制では見返りの要求あるいは寄附の強要を封じきれないことによるものと考えられる。そのような中で、無制限に独立選挙支出が許されるような Super PAC 等が出現し、2012年の大統領選挙において企業関係者から莫大な資金が両側の候補者らに流され、金権政治の復活として問題となった。

こういった政治資金をめぐる問題点を解決すべく、本論文では、米国の連邦選挙運動法に定められる諸規制を概観する。まず、政治資金に対する規制の合憲性を争った訴訟を掲げ、連邦最高裁が下した違憲判決によってどのような抜け穴が生じたかを簡潔に説明する。筆者は、役目を発揮していない寄附の公開・制限規制に代わる秘密寄附制度を新たに導入すべきであると考え、その必要性を検討することを本論文の目的とする。

1. はじめに

米国においては、公職の候補者に関する支出の制限と寄附の公開を目的とした連邦選挙運動法 (Federal Election Campaign Act¹、以下 FECA と略す) が 1971 年に初めて制定された。同時に、納税申告の際、支払うべき税金の一部を大統領選挙のための国庫へ補助することの承諾制度 (Presidential Election Campaign Fund、以下 PECF と略す) が設けられた。そして、その翌年の全米を揺るがしたウォーターゲート事件²を契機として、1974年に FECA に更なる規制や寄附制限が加えられ、政治資金に関する諸規制を管理・執行する連邦選挙委員会 (Federal Election Commission、以下 FEC と略す) が設立された。

しかし、FECA の 1974 年改正の中核である寄附および支出に対する制限、政治資金の公開等が修正第1条の保障する表現の自由を侵害するものとして度々問題となり、いくつかの違憲判決を経て現在の形に至った。そのリーディングケースとなったのは、当時の上院議員ジェームズ・L・バックリーらによって提訴された Buckley v. Valeo 事件³である。本論文では、FECA 改正に対する違憲判決と現行の規制を概観した上で、いくつかの問題点を指摘し、解決策として秘密寄附の理念に基づいた Donation Booth 制度の導入の再検討を促すことを目的とする。

¹ Federal Election Campaign Act of 1971, 2 U.S.C. § § 431-457.

² ウォーターゲート事件とは、1972年、ワシントン D.C. に位置するウォーターゲート・ビル内の民主党全国委員会本部オフィスへの不法侵入事件である。犯行に及んだ5人が当時ニクソン大統領の再選委員会と何らかの関係を持っており、ニクソン大統領も自ら FBI の調査を遅らせようとしたことが明らかになったことから大騒動となり、史上初となる大統領辞職に至った。

³ Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

2. FECA の合憲性

2.1 Buckley 判決とその影響

Buckley v. Valeo 事件では、寄附制限、支出制限、公開規定の合憲性が争われた。連邦最高裁（法廷意見 7 名、反対意見 1 名、棄権 1 名）は、まず、政治献金を、あくまで特定の候補者および政見を支持する「象徴的表現」(symbolic expression)⁴ と解することが妥当である⁵ とし、個人に対する 1,000 ドル、政治活動委員会 (Political Action Committee、以下 PAC と略す) に対する 5,000 ドルの寄附の個別制限は最小限度の制限に過ぎず、25,000 ドルの寄附の総量制限⁶ についても「献金制限の回避手段を防止する」⁷ ためであるとし、いずれも合憲であると判示した。これに対し、支出制限については、PECF 等、政府からの補助金を受けている者を除き、1974 年改正の FECA の支出制限が修正第 1 条に矛盾抵触し、違憲であるとした⁸。なぜなら、選挙費用に対する制限によって「論議される問題の数、探究の深さ、コミュニケーションが到達する聴衆の広さ等が制限されることになるから、必然的に表現の量が減ぜられる」⁹ というのである。また、候補者個人(その家族を含む)が自己の選挙に支出しうる量的制限も、選挙運動に対して私有資金から支出したところで見返り (quid pro quo) の虞がなく、違憲とされた¹⁰。公開規定については、選挙人

が候補者を「評価する際の手助け」になるばかりでなく、「現実の腐敗」を抑止し、「献金制限の違反を見破るのに」¹¹ 役立つことから、合憲とされた。

連邦最高裁は、1,000 ドルという寄附制限により、寄附による見返りといった腐敗の減少が期待されつつ、むしろ政治表現の全体的量は増えると見込んでいた。つまり、総量制限額が設けられたことで、候補者や PAC は、富裕層に偏った従来の政治資金収集活動だけでは必要な資金が得られず、より多くの人々に呼びかけ、より幅広い層に関心を寄せるような政治議論を展開していかなければならないことが期待されたのである¹²。けれども、総量制限の 25,000 ドルはもとより、個別制限の 1,000 ドルでさえ、当時の一般家庭にとっては、到底寄附しえない額であるため、実際に寄附制限によって制約を感じるのは極少数であった¹³。

候補者の選挙費用制限、独立選挙支出 (independent expenditures)¹⁴ や候補者個人および親族による支出に関して、連邦最高裁が、寄附は「当該候補者への支持を表明する象徴的言論であるのに対し、支出への規制は言論を規制するものである」¹⁵ と判断したことは、政治表現を発信するに当たって費やされる支出をも法律上純粹な政治表現と同様に扱うことにより、金銭の行使と言論との結びつきが強化され、さらに政治表現の発信力における貧富の差を広げたと見えよう¹⁶。さらに、連邦最高裁

⁴ 従来、修正第 1 条の保障している権利の行使を妨げるような法律に対し、連邦最高裁は厳しい姿勢を見せてきた。United States v. O'Brien, 391 U.S. 367 (1968) では、純粹な表現を制約することは修正第 1 条に照らして許されないのに対し、行為と混合した表現（当該行為は、ベトナム戦争に対するデモ活動）に関しては、重要な政府利益が脅かされる場合に限りて規制することは止むを得ないと判示した。

⁵ 424 U.S. at 21.

⁶ 総量制限とは、1 人の寄附者が年間に寄附しうる総額の上限を意味し、公職の候補者、PAC、政党やその他の政治団体に対する個人寄附はそれぞれ総量制限が異なる。一方、個別制限は同一の候補者や他の政治団体に対して一定期間において寄附しうる金額のことを言う。

⁷ 424 U.S. at 38. 邦訳は、石田榮仁郎「選挙運動費の支出制限を違憲としたアメリカ連邦最高裁の判例と選挙資金問題の再考 (一)」『近大法学』24 巻 3・4 号、1977 年、1-53 頁、20 頁に従った。

⁸ Id. at 56-57. 支出制限について、政府は候補者間の均衡を図るばかりでなく、暴騰し続ける選挙運動費用に歯止めを掛けるためのものであると正当化しようとしたものの、連邦最高裁に退けられた。

⁹ Id. at 19. 邦訳は、石田、前掲注 7、14 頁に従った。

¹⁰ Id. at 53.

¹¹ Id. at 66-68. 邦訳は、石田、前掲注 7、29-30 頁に従った。

¹² Id. at 21-22. "The over-all effect of the Act's contribution ceilings is merely to require candidates and political committees to raise funds from a greater number of persons . . . rather than to reduce the total amount of money potentially available to promote political expression."

¹³ Id. at 29-30. 寄附制限の設定金額自体に関しては、Buckley 判決において、どの金額に設定するかは立法府の裁量とされた。しかし、後の Randall v. Sorrell, 548 U.S. 230 (2006) において連邦最高裁は、ヴァーモント州の最大 400 ドルという寄附制限に対して低すぎると違憲判決を下した。

¹⁴ 第三者が候補者から独立して特定の論点や候補者に関する情報あるいは個人意見を広告の形で発信するような選挙運動をいう。独立と言えども、独立選挙支出を行う政治団体の多くは、特定の候補者と何らかの関係(所属政党支部、元秘書が経営する PAC 等)を持っており、当該候補者から指導を直接受けていないものの、必ずしも独立しているとは言いがたいであろう。

¹⁵ 宮川成雄「法人の独立選挙支出の規制と言論の自由」『比較法学』44 巻 3 号、2011 年、156-161 頁、160 頁。

¹⁶ Lawrence Lessig, Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It 142-166 (Hachette Book Group 2011).

は、支出制限の合憲性を判断するに当たって、政府利益として唯一認められるのは見返りの腐敗若しくは見返りとみなされるような行為の防止 (preventing corruption and the appearance of corruption)¹⁷であるとの見地に立ち、見返りの虞のない論点唱導 (issue advocacy) を無制限に許容した。その上、論点唱導と明白唱導 (express advocacy) 一つまり、寄附の斡旋¹⁸—となるか否かを識別するために、論点唱導に用いてはならない言葉のリストを作成した¹⁹。これは、後に「魔法の言葉」と呼ばれるようになり²⁰、そういった言葉が用いられていない限り論点唱導とみなされるため、見せかけの論点唱導を行う際の便利なツールとなってきたと批判されている²¹。このように、表現と行為とが複雑に絡み合い、独立した純粋な政治表現と候補者が選挙のために行う選挙表現とがもはや簡単に判別できない状況に陥ったと言える。

連邦最高裁は、公開規定の範囲や小政党候補者に対する負担²²に関して、修正第1条の保障する結社の自由に対する何等かの侵害を免れないと認めつつも²³、断固たる証拠なしに合憲性を維持すると断じた²⁴。公開規定に関して、先例²⁵が団体に属する個人の氏名の公開を違憲としたものの、FECAの公開要求の場合は、PAC

や他の政治団体の構成員氏名や個人情報等を開示することはないため、結社の自由に対する侵害が最小限であると判示された²⁶。連邦最高裁は、寄附者のプライバシー権を保護しようとする一方、上下院議員および大統領を決める重大な選挙ともなると、「侵害の可能性より重いとされる極めて重大な利益…殊に、『わが国家構成の自由作用』…が含まれる場合に」²⁷において、わずかにでも腐敗になりそうな行為を極力排除しなければならないと考えているようである。以上の Buckley 判決を受けて、同1976年にFECAが改正され、違憲とされた項目が削除若しくは訂正された。続いて1979年に改正がなされるが、それ以降は20年余にわたって改正が行われず、候補者に対する政治活動のための寄附やPECFへの資金流入が滞った。その間に、FECAの寄附制限の対象となっていなかった独立選挙支出が盛んになった。それとともに、従来の選挙表現、特定の候補者の当選又は落選を訴えるような明白唱導が停滞し、相当な金額が独立選挙支出に費やされるようになった²⁸。こうして、本来候補者自身が行うような明白唱導を、第三者（政治団体やマスメディア等）が見せかけの論点唱導として行い、寄附の斡旋と判別しがたいような選挙活動²⁹が主流と

¹⁷ 424 U.S. at 45. “We find that the governmental interest in preventing corruption and the appearance of corruption is inadequate to justify § 608(e)(1)'s ceiling on independent expenditures.”

¹⁸ 論点唱導は、あくまで特定の論点に関する事実あるいは発信者の個人意見を唱えるものであるのに対し、明白唱導は、特定の候補者の当選又は落選を訴えるような独立選挙支出をいう。明白唱導は、直ちに特定の候補者の利益となるため、寄附の斡旋とみなされる場合もあるが、論点唱導に関してはその限りでない。

¹⁹ 424 U.S. at 44 n. 52. “This construction would restrict the application of § 608(e)(1) to communications containing express words of advocacy of election or defeat, such as ‘vote for,’ ‘elect,’ ‘support,’ ‘cast your ballot for,’ ‘Smith for Congress,’ ‘vote against,’ ‘defeat,’ ‘reject.’”

²⁰ Anthony Corrado, *Campaign Finance Reform 24* (The Century Foundation Press 2000). “Most courts have therefore embraced the ‘magic words’ test that was suggested by the Supreme Court . . . So, any communications or advertisements that avoid the words used to signal express advocacy are considered issue advocacy under the law.”

²¹ *Id.* at 86. “[B]ecause candidates are closely linked to issues and policies . . . it is important to look at the broader context of a message to determine whether it presents an ‘electioneering message’ . . .”

²² 石田、前掲注7、27頁。上告人らは、10ドルを超える寄附を帳簿への記入、100ドルを超える収支の開示を要求する規定の範囲が広すぎると指摘し、プライバシー権等を侵害する可能性があるとして訴えた。それに加え、大政党と比し、小政党や無所属の候補者への寄附を妨げる虞があると主張し、そういった候補者を公開要求から免除することを求めた。

²³ 424 U.S. at 68.

²⁴ *Id.* at 74.

²⁵ *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958); *Bates v. Little Rock*, 361 U.S. 516 (1960).

²⁶ 424 U.S. at 68.

²⁷ *Id.* 邦訳は、石田、前掲注7、29頁に従った。

²⁸ 例えば、ラスベガスのカジノ経営者であるシェルドン・アデルソンは、2012年の大統領選挙において、Super PAC等を通して1億ドル以上を共和党の候補者に寄附した。支援した候補者の多くが落選したにもかかわらず、次回の選挙においてその倍の金額をかけるつもりであると宣言した。Alicia Mundy, *The Wall Street Journal*, *Adelson to Keep Betting on the GOP*, <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323717004578159570568104706.html> (Dec. 4, 2012).

²⁹ *McCormell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93, 193-194 n. 78 (2003). 見せかけの論点唱導の例として、1996年のモンタナ州上下院議員選挙において放送された広告が挙げられる。殊に、魔法の言葉が用いられていないにもかかわらず、“He talks law and order . . . but is himself a convicted felon . . .”といった相手を厳しく追及する個人攻撃も含まれ、その目的も明らかに落選を導くことにある。

なった。そこで、これらを規制するべきであるという認識が高まり、FECAの適用範囲を拡大させるために2002年超党派選挙運動資金改革法(Bipartisan Campaign Reform Act of 2002、以下BCRAと略す)が成立した。しかし、BCRAに対しても、その合憲性を問う訴訟が提起された。それは、Citizens United v. FEC事件³⁰である。

2.2 Citizens United 判決とその影響

Citizens United v. FEC事件では、政治団体および特定の非営利法人等が行う独立選挙支出に関するBCRAによって改正された規制が法人に対して修正第1条の保障する表現の自由を著しく制約するものとして合憲性が争われた。問題となった寄附に対する質的制限について、BCRA 203条(2 U.S.C. § 441b (c))は、予備選挙の30日前、本選挙の60日前より、上記の法人等が選挙運動通信(electioneering communication)³¹といった独立選挙支出のために自らの一般資金、又は他の利益法人から受けた寄附を利用することを禁止している。公開規定について、法人等が選挙運動のために年間10,000ドルを超える独立選挙支出を行った場合に、当該法人に対して選挙運動を促進する目的で1,000ドル以上寄附を行った者の氏名を公表するよう定めているBCRA 201条の開示条項(2 U.S.C. § 434(f))、また、BCRA 311条の選挙運動通信に対して見解の出所を明示するよう要求している免責条項(2 U.S.C. § 441d (d)(2))が

問題となった³²。

連邦最高裁(法廷意見5名、反対意見4名)は、憲法に定められる人権規定は、自然人のみならず法人もその性質を有するため、法人としての性格を持つがゆえに政府が特定の表現を規制することは、修正第1条と相容れないものであるとし、法人による独立選挙支出の禁止を合憲としたAustin判決(1990)³³を覆し、2 U.S.C. § 441bの禁止する選挙運動通信を違憲とした³⁴。しかしながら、この点について圧倒的な批判を受け³⁵、本判決以降の世論において、2つの大きな疑問点が浮上した。第1に、法人は果たして個人と対等に憲法上の人権を享受しうるのかという問題である。連邦最高裁は先例の判断³⁶を維持し、法人の人権の享有主体性を認めるに過ぎなかったが、営利法人は株主や構成員の利益を追求目的で設立される以上、会社の利益を最優先にしないような政治表現をしうるのか、証明することは不可能であろう³⁷。第2に、金銭はそもそも言論なのかという論点につき、議論が絶えない³⁸。連邦最高裁は、Buckley判決にて、現代社会においてあらゆる政治表現の手段は何らかの支出を要することを認めながら、支出とは異なり、寄附の場合、政治表現と支持を示す行為との要素を両方有しているため、あくまで象徴的表現と解され、利益規制の対象となりうるとした³⁹が、通信技術の進歩に伴い、現在インターネット等を利用すれば政治表現を直接発信することが可能となり、もはや情報を発信するのに何らかの支出を必要としない⁴⁰。

³⁰ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

³¹ BCRA 203条によって選挙運動通信の定義(2 U.S.C. § 434 (f)(3)(A))が加えられた。それによれば、特定の候補者の当選又は落選を明白に唱導するといった内容の審査ばかりでなく、特定の候補者の氏名を用いただけで明白唱導と同様な機能を果たしうるため、当該通信のタイミングにもかんがみ、明白唱導(寄附の斡旋)か論点唱導かを判断するよう定めている。

³² 村山健太郎「ロバーツ・コートと選挙運動資金規制(3・完)」『ジュリスト』1419号、2011年、131-142頁、130頁。

³³ *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990)。連邦最高裁は、膨大な資金を保有する法人によって選挙の結果が不当に左右されうるがゆえに、法人による寄附や独立選挙支出の禁止は、政府の利益を守るための合理的手段であると認めた。

³⁴ 558 U.S. at 365.

³⁵ Floyd Abrams & Burt Neuborne, *The Nation*, *Debating "Citizens United"*, <http://www.thenation.com/article/157720/debating-citizens-united/> (Jan. 13, 2011).

³⁶ 558 U.S. at 340-343. See, e.g., *Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC*, 520 U.S. 180 (1997); *Pacific Gas & Elec. Co. v. Public Util. Comm'n of Cal.*, 475 U.S. 1, 8 (1986); *First Nat. Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 778 (1978); *NAACP v. Button*, 371 U.S. 415, 433 (1963).

³⁷ 例えば、連邦最高裁は、選挙運動通信や他の政治表現のなかに内容の過ちが発覚されたところで、名誉毀損で訴えられないとした(*New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964))。ただし、消費者保護法等に照らし、営利法人の場合は、事業上の広告と解される以上、通常の政治表現に対する修正第1条の保障が及ばず、その内容の信憑性について責任が問われる。

³⁸ Geoffrey R. Stone, *The Huffington Post*, *Is Money Speech?*, http://www.huffingtonpost.com/geoffrey-r-stone/is-money-speech_b_1255787.html (May 2, 2012).

³⁹ *The Supreme Court, 1975 Term*, 90 *Harvard Law Review* 171, 175 (1976).

⁴⁰ 558 U.S. at 350-354。連邦最高裁は、インターネットの普及や通信技術の発達に着目し、法人であれ、直ちに情報を発信することが可能となったことにかんがみ、報道機関のみをFECAの規定から除外することが時代錯誤であると説示した。その反面、新聞や地上波放送と違ってソーシャルメディア等を利用した情報発信自体が無料化しつつあることを考慮すれば、単なる表現と金銭の行使を同視することも時代錯誤であると言える。

さらに、法人に表現の自由を認めるとしても、無制限に行いうる独立選挙支出による腐敗の虞が一切ないとは断じえないであろう⁴¹。

また、連邦最高裁は、*Buckley* 判決と同様、寄附や独立選挙支出に対する公開規定を合憲と判断しつつ、本判決において、寄附収集の抑制効果又は寄附者が報復や脅迫等を受けた具体例が示されれば、合憲判決を覆さずに放置することはできないであろうと述べた⁴²。BCRA 311条の免責条項に関しては、表現の自由を侵害する要素がなく、その目的も、単に候補者や政党による選挙運動通信、ましてや選挙表現とそうでないものを見分ける手段を有権者に供することにある以上、合憲であると判断した⁴³。しかしながら、免責条項等は、候補者から独立した選挙運動支出につき、その広告の見解の出所を明示することを定めているだけで、PACや他の政治団体による選挙運動通信の内容に対しては、候補者の責任が問われない。したがって、事実に基づかない暴言や相手の名誉を毀損しようとする個人攻撃等の公職者にあるまじきとされる行動⁴⁴は、候補者の代わりに第三者が独立選挙支出を通じてネガティブ・キャンペーンを展開することが多々行われている⁴⁵。この構造から、候補者はそのようなネガティブ・キャンペーンによる利益のみを受け、選挙の質を下げたことに対する批判は逃れるという候補者にとって極めて都合のいい話になっている⁴⁶。

それに加え、政党およびPACや候補者個人への寄附に対しては年間25,000ドルの量的制限(2 U.S.C. § 441(a))が課せられる一方、独立選挙支出に対する金銭的制限がなく、会社や労働組合等の巨大な資金を用いて特定の候補者や政党を無制限に支持し、又は反対することが可能となる。つまり、独立選挙支出は、政治プロセスにおいて極めて大きな影響力を有しているのである。本判決におけるスティーブンス裁判官の一部反対意見の中で、「[法廷意見は腐敗防止を唯一の正当な規制利益としているが、腐敗というのはさまざまな形態をと]り、このような膨大な財産による「不当な影響力(undue influence)」⁴⁷も、専ら腐敗と同様に民意を議会に反映させる働きを妨害しかねないと述べ、懸念を示している。

また、公開規定について、連邦最高裁は、ブランドイス元裁判官の名言を引用しつつ、いったい何の機能を果たしているか考えなくてはならないとする⁴⁸。確かに、有権者に対してその選挙運動通信の資金源となる者を指定し、開示する目的で設けられたが、そのことについて候補者本人が最も敏感であると考えられる。なぜなら、公開により、誰が自分を支持し、又は反対しているかが明白になるため、その情報を基に、法人等からより多くの寄附や支持側の独立選挙支出が得られるよう、民意を犠牲にして自らの綱領および推進する政策を変更することすらあり得るからである⁴⁹。独立選挙支出に対す

⁴¹ *Buckley*, 424 U.S. at 28 n. 31. "The Act places no limit on the number of funds that may be formed . . . The potential for proliferation of these sources of contributions is not insignificant." このように、*Buckley* 判決においても、法人等に対し設立しうるPACの数が制限されておらず、それを利用した寄附の量的制限の抜け道が懸念されていた。

⁴² 558 U.S. at 367. 連邦最高裁は、アミカス・キュリエによる証言や具体例に着目し、公開規定によって寄附者に対する脅迫又はブラックリストが発覚したが、当事者に対する具体的な事件がなかったため、合憲とせざるを得ないことを示した。

⁴³ *Id.* at 914.

⁴⁴ Ian Ayres & Jeremy Bulow, *The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, 50 *Stanford Law Review* 837, 861 (1998). "[B]ecause candidates are not accountable for 'independent' ad campaigns, these campaigns are likely to be particularly negative and reckless."

⁴⁵ The New York Times, *Election 2012 - Independent Spending Totals*, <http://elections.nytimes.com/2012/campaign-finance/independent-expenditures/totals/> (accessed Nov. 8, 2012). 2012年の米国大統領選挙において最も多く独立選挙支出に費やした団体は、「Restore Our Future」というロムニー候補を後援するSuper PACであり、投票日の11月6日まで1億4,000万ドル以上の政治資金を支出し、そのうち90%が個人攻撃の選挙運動通信のためのものであった。

⁴⁶ Deborah Jordan Brooks & Michael Murov, *Assessing Accountability in a Post-Citizens United Era: The Effects of Attack Ad Sponsorship by Unknown Independent Groups*, 40 *American Politics Research* 383 (May 2012). この研究により、候補者自身が個人攻撃のような選挙運動を利用したことによって有権者の不評を買いかねないのに対し、第三者(Super PAC等)による独立選挙支出であれば、発信源である団体が批判的となり、候補者に対しては悪影響をほとんど与えないと証明された。

⁴⁷ 宮川、前掲注15、160頁。

⁴⁸ 424 U.S. at 67 n. 80. "Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman." ただし、このブランドイス元裁判官の名言は、もともと大手銀行や金融機関による独占的競争妨害行為に対する解決策である。

⁴⁹ Ayers, *supra* n. 44, at 844-845. エアーズは政治資金を、「Quid Pro Quo Corruption」(見返りの腐敗)、「Monetary Influence Corruption」(金銭的影響力による腐敗)、「Inequality」(貧富の格差)の3つに分類するが、より多くの寄附が集められるように綱領や推進政策を変更するような行為は金銭的影響力による腐敗に匹敵する。

る公開が義務付けられたとは言え、上限が設けられたわけではないので、法人等が個人攻撃の選挙運動通信を展開し、選挙の行方に従来以上の影響力を及ぼせることになった⁵⁰。それゆえ、このような独立選挙支出に対する見返りの虞が薄まったと言いがたいのである。

3. 政治資金に対する規制の現状と問題点

上述した2つの最高裁判決において、支出制限（独立選挙支出を含む）に対する規制が修正第1条に違反するものとされた。これにより、政治資金に対する腐敗防止策が2本の柱（公開・寄附制限）に絞られることになった⁵¹。そこで、以下、規制の現状について概説する。

3.1 公開規定

公開に関する規定の対象となるのは、寄附と支出である⁵²。年間200ドルを超える場合、寄附者の氏名および住所、職業並びに勤め先およびその住所、寄附の総額をすべて報告書に記載するよう定められている（2 U.S.C. § 434 (b)(3)）。200ドルを超えた支出に対しても、その支出を受けた者の氏名および総寄附額等を報告しなければならない（2 U.S.C. § 434 (b)(4)）。また、PAC以外の者（非営利法人等）による独立選挙支出に関しては、250ドルを超えた場合には、候補者やPACと同様な報告書の提出義務が課せられる（同法 § 434 (c)）。さらに、地上波やケーブル、通信による選挙運動が一般的に行われており、特定の候補者への言及が含まれるような選挙運動通信に関しては、PACや政治団体として登録されていなくても、投票日の20

日前までは1,000ドル以上、又は年間10,000ドルを超える支出をした者に対して、BCRAの改正によりその資金源となる寄附者の氏名および総寄附額等をFECへ報告するよう義務付けられた（同法 § § 434 (f), (g)）。収支報告書の提出期間に関しては、選挙実施日の12日前および20日後のほか、上下院議員の指定政治団体（principal campaign committee）に対しては四半期毎、大統領候補者の場合は月々の定期提出が課せられ（同法 § § 434 (a)(2), (3)）、それ以外の政治団体に関しては、収支報告書の提出日を自由に四半期から月末へと変更できる（同法 § 434 (a)(4)）⁵³。

3.2 寄附制限

個人が行う寄附に関しては、公職の候補者に対して1選挙につき2,000ドル以下、PACに対して年間5,000ドル以下、政党が所有する政治資金委員会（national party committee）に対して年間25,000ドル以下、地方・州別の政党支部に対しては年間10,000ドル以下といった個別制限が設けられている（2 U.S.C. § 441a (a)(1)）。個人寄附の総量制限は、候補者への寄附が2年間37,500ドル以下、その他の寄附が2年間で57,500ドル以下まで行いようが、その内、政党所有でないPACに対する寄附は、2年間で37,500ドルを超えてはならない（同法 § 441a (a) (3)）。なお、BCRAの改正により、上記の個人寄附の量的制限に関しては、相場に合わせて寄附の制限額を2年毎に引き上げる方式（同法 § 441a (c)）を取り入れている（2012年の寄附制限の詳細な関係図は、参考資料表1を参照のこと）。

他方、PACが行う寄附に関しては個人寄附の

⁵⁰ 落合俊行「アメリカ選挙資金規制法と政党」（大隈義和『手島孝先生還暦祝賀論集—公法学の開拓線』法律文化社、1993年）81-102頁、97頁。落合は、PACの影響力について、「政党の候補者支援支出とPACの独立支出にそれぞれの寄附金額を加算して両者を比較すれば、PACは候補者当選のために実に政党の五倍から六倍のカネを供給して」おり、PACと比して「政党は選挙過程において求心力を失いつつある」ことを指摘している。

⁵¹ 支出に対する量的制限も1971年のFECAに盛り込まれていたものの、Buckley判決によってそれらの規定が違憲とされ、削除されたため、ここでは紹介しない。ただし、PECFの国庫補助等を授受している候補者に対しては、予備選挙につき1,000万ドル、本選挙につき2,000万ドルといった支出制限が適用される（2 U.S.C. § 441a (b)）。

⁵² 「連邦選挙運動法1979年改正法」『外国の立法』20巻5号、1981年、241-276頁、245頁。FECAの1979年改正により、公開要求が100ドルから200ドルに引き上げられ、Buckley判決において争点となった諸規制を緩める動きが見られる。

⁵³ Dave Levinthal & Kenneth P. Vogel, Politico, *Super PACs Go Stealth through First Contests*, <http://www.politico.com/news/stories/1211/70957.html> (Dec. 30, 2011). この制度がSuper PAC等に利用され、寄附者情報が攻撃材料として使用されないよう、その公表を重要な討論又は予備選挙の投票が終了するまで遅らせることが行われている。

ような総量制限が設定されていないが、個別制限は課せられ、候補者に対して1選挙につき5,000ドル以下、他のPACや政治団体に対して年間5,000ドル、政党に対して年間15,000ドル以下の寄附が許容されている（同法 § 441a (a)(2)）。政党所有の政治資金委員会間（全国・地方）の寄附については、上記の個別制限から除外されており、州別の政党支部がそれぞれの州法に依拠するため、そういったザル法を利用して制定法上の制限以上の寄附を集めうる事が指摘されている⁵⁴。ただし、各候補者のために支出しうる額（coordinated expenditures）が州の有権者人口に応じて制限されている（同法 § 441a(d)）ばかりでなく、上院議員に対して政党の政治資金委員会が行いうる寄附は、1選挙につき35,000ドル以下と定められている（同法 § 441a(g)）。

寄附の質的制限に関しては、外国法人等による政治献金が国政干渉に当たりかねないため、BCRA改正によって寄附又は独立選挙支出等が全面的に禁止された（2 U.S.C. § 441d）。また、国民の意思はともかく、構成員の意思とは必ずしも一致しないがゆえに、会社や労働組合、他の法人も、寄附又は独立選挙支出を行ってはならないとされた（同法 § 441b）。同じく、政府の補助金を受け、あるいは契約を結んでいる者に対して、同様な規制が課せられる（同法 § 441c）。他方で、会社等による政治献金については、PACを設立し、そこへ社員や株主、幹部等から個人寄附を集めることは許されているが、会社等の一般資金からの支出・寄附は一切禁じられている（同法 § 441b (b)）。さらに、現金による寄附は著しく透明性を欠き、公開規定や寄附制限の抜け穴となりうるため、候補者に対して100ドルまでとされ、それ以上寄附しようとする者は、小切手又は口座振込みによる手続きが強制される（同法 § 441g）。

4 問題点

このような質的制限によって法人による政治表現が完全に封鎖されているように見えるが、実際には、次に述べるように非営利法人による限られた範囲での政治活動（ロビー活動や独立した選挙運動通信等）、又は他の法人等による超党派の選挙運動（選挙人登録促進活動等）⁵⁵のための寄附や支出が許されており、近年米国独自のザル法と言われている。

4.1 Super PAC

非営利法人が行う選挙運動通信については、次に掲げる法律に則って設立したものであれば、個人寄附で成り立つ限り、寄附制限に関する規定から除外される（2 U.S.C. § 441b (c)）⁵⁶。第1に、チャリティーや財団法人、その他教育や宗教、人権擁護等を主たる目的として設立された非営利法人に対しては、活動の大半を占めない限り⁵⁷、超党派の論点唱導（有権者教育等）、選挙人登録や投票率向上のための活動等、又は主たる目的を唱えるためのロビー活動が許されている（26 U.S.C. § 501(c)(3)）⁵⁸。第2に、社会福祉の推進（promotion of social welfare）を主たる目的とする非営利法人に対しては、上記のチャリティーや財団に関する規定と異なり、自由に独立選挙支出を行うことが可能となり、さらに、その資金源をFECAに報告する義務がない（同法 § 501 (c)(4)）。第3に、政治団体（政党、政治資金委員会、PACを含む）も非営利法人の一種であり、これらに対する規制の多くはFECAで定められているが、上述したCitizens United判決やSpeechNow.org v. FEC事件におけるD.C.巡回区控訴裁判所判決⁵⁹によってSuper PACと言う新たな政治団体が誕生した

⁵⁴ Corrado, *supra* n. 20, at 23.

⁵⁵ 米国においては、政党や政治団体が選挙人登録の主体となり、有権者に手続きを行ってもらい、政府に届け出ることが一般的である。しかし、特定の地域や層に絞って行われる選挙人登録促進活動は片方の政党や候補者を有利に働くこともあるため、必ずしも全てが超党派的とは言えない。

⁵⁶ 26 U.S.C. § 501(c)(3), 501(c)(4), 527(e)に則って設立されたチャリティー（財団に関してはルールが異なる）の詳しい関係図については、以下のサイトを参照のこと。Alliance for Justice, *Comparison of 501(c)(3)s, 501(c)(4)s, and Political Organizations*, <http://www.afj.org/assets/resources/resource1/Comparison-of-501C3S-501C4S.pdf> (accessed Jan. 1, 2013).

⁵⁷ 26 U.S.C. § 501(c)(3). "[N]o substantial part of the activities of which is carrying on propaganda, or otherwise attempting, to influence legislation . . ." 非営利団体のロビー活動等が主な活動の大半を占めるか否かを判断するに当たって用いられる審査については、以下のサイトを参照のこと。Center for Lobbying in the Public Interest, *The Law, FAQ*, <http://www.cmpi.org/the-law/faq> (accessed Dec. 31, 2012).

⁵⁸ Citizens United判決の上告人も501(c)(3)の下で設立された非営利法人である。

⁵⁹ *SpeechNow.org v. Federal Election Commission*, 599 F.3d 686 (D.C. Cir. 2010).

(同法 § 527(e))。

Super PAC とは、独立選挙支出専用委員会 (independent-expenditure-only committees) とも呼ばれ、候補者や政党から独立し、それらから活動に関する指導を受けない限り、個人からだけでなく、会社等からも無制限に資金を集め、独立選挙支出 (論点唱導も明白唱導も含む) を行うことができる団体である⁶⁰。つまり、Super PAC は、大手企業にとって都合の良い政策や候補者を無制限に支持でき、その暴走により生じかねない危機は想像するに余りある。なお、直接的選挙表現のために使用される以上、Super PAC に対しても、集めた政治資金を収支報告書に記載し、それを FECA に提出しなければならない⁶¹。ただし、Super PAC の出現のような急展開は上下院の想定するところではなく、立法が政治表現の進展に追いつけない状況に置かれていると言える。例えば、Citizens United 判決以降、上院下院選挙における政党でない政治団体および非営利法人による独立選挙支出の総額は4年間でおよそ10倍にまで急上昇し⁶²、その出現による影響は一目瞭然であろう。2012年の上院、下院選挙および大統領選挙においては、Super PAC として1,310の団体が登録され、合計6億を超える独立選挙支出が行われた⁶³。また、2012年において収集された政治資金総量の内、想定3億1000万ドルもの資金源が公表されていなかったと見られ⁶⁴、金権政治復活の兆候と言われても仕方無からう。

4.2 寄付バンドリング

上述した Super PAC 等の抜け穴により膨大な資金が選挙に流されるようになったが、いずれも独立選挙支出に関わるものであり、候補者に対する間接的な利益となるに過ぎない。他方、法人 PAC を通してロビイストが行う寄附バンドリング (contribution bundling) により、直接かつ合法に大量な政治資金を候補者へ流し込むことが可能となり、企業が政策形成の過程において影響を及ぼすことも見られる⁶⁵。寄附バンドリングとは、PAC に許される上限額の5,000ドルの寄附とともに、会員又は母体法人等の構成員から寄附を集め、それらを併せた多額の寄附をロビイストによる交渉の下で1人の候補者に渡すことを言う。候補者からみて PAC のおかげで短時間で多額の寄附が得られるだけに、バラバラの個人寄附より遥かに影響力を有し、見返りを要求するためにできた寄附制限の抜け穴と言えよう⁶⁶。それにもかかわらず、収支報告書の文面上各個人が行った寄附として扱われ、合法とされている。しかし、2007年によるやくロビー活動の透明性を図るべく法改正が行われ⁶⁷、年間2回以上で合計15,000ドルを超える寄附を寄附バンドリングとして受けた場合には、それらを行ったロビイストの氏名および住所並びに雇用者を公開しなければならないとされた (2 U.S.C § 434 (i))。

⁶⁰ Dan Eggen & T. W. Farnam, Washington Post, *New 'Super PACs' Bringing Millions into Campaigns*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/27/AR2010092706500.html> (Sep. 28, 2010).

⁶¹ Federal Election Commission, *Compliance Help, Brochures, Coordinated Communications and Independent Expenditures*, <http://www.fec.gov/pages/brochures/indexp.shtml> (last updated Feb. 2011).

⁶² Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, Michael J. Malbin & Andrew Rugg, The Brookings Institution, *Vital Statistics on Congress*, <http://www.brookings.edu/vitalstats/> (July 2013). 政党によるものを除き、2008年の独立選挙支出総額は合計43,731,163ドル、2012年は457,215,477ドルである。

⁶³ Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, <http://www.opensecrets.org/> (accessed Nov. 16, 2013)

⁶⁴ Christopher Rowland, Boston Globe, *Deadlock by design hobbles election agency*, <http://www.bostonglobe.com/news/nation/2013/07/06/america-campaign-finance-watchdog-rendered-nearly-toothless-its-own-appointed-commissioners/44zZoJwnzEHyzxTByNL2QP/story.html> (July 7, 2013).

⁶⁵ OpenSecrets.org, *supra* n. 63. Super PAC でも間接的な支援に過ぎないゆえか、多くの会社等は政治プロセスに影響するためにロビー活動に頼り続ける。例えば、米国大手の電話会社である AT&T は、1989年～2012年 57,143,351ドル (平均年間約240万ドル) の寄附を行ったのに対し、2012年だけでロビー活動に1,746万ドルを費やした。

⁶⁶ Philip M. Nichols, *The Perverse Effect of Campaign Contribution Limits: Reducing the Allowable Amounts Increases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature*, 48 American Business Law Journal 77 (2011). ニコルズの研究によれば、候補者は、寄附制限が低ければ低いほど、寄附バンドリングによって得られた多額寄附の影響力が大きくなり、PAC 等からの見返りの要求に応える傾向が高いことが明らかになった。

⁶⁷ Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Pub. L. 110-81, 121 Stat. 735 (2007).

5 政治資金に対する規制の改善案

上述した問題点を受け、従来の公開・制限による政治資金に対する規制の代わりに新たな制度が必要であると考えられる。そこで、2012年の大統領選挙後、再評価の動きが見られる秘密寄附の理念を規範とする制度の導入を検討すべく、以下に紹介する。

5.1 再評価の動き

米国においては、連邦最高裁と上下院との政治資金に関する意見対立により、米国独自の Super PAC・寄附バンドリング問題が生み出された。連邦最高裁は修正第1条との関連で規制について厳しい見地に立ち、見返り腐敗の防止を唯一の政府利益とし、それ以外の政策目的を退けてきた。他方、上下院は寄附の上限を低く設定し、選挙費用の高騰を抑えるための政策をとっているものの、平均選挙費用の上昇率は常にインフレ率を上回っている⁶⁸。また、Citizens United 判決により、2012年の大統領選挙において Super PAC や他の非営利法人を通して莫大な政治資金が企業や企業関係者から合法的に選挙に注入されるようになり、金権政治の復活と批判された。このように、現行の政治資金に対する規制は十分機能していないと言えよう。このような状況に対する解決策として、近年、後述する秘密寄附の理念、殊にイアン・エアーズが1998年に初めて提唱した Donation Booth 制度⁶⁹の再検討および導入を訴える動きが見られる。

Donation Booth 制度の導入に関しては、米国独自の事情による規制の強化で本来寄附される政治資金が単に独立選挙支出に回されるようになり、候補者の選挙運動を補うための助成金等を導入する必要があるとされ、当初から少数説として扱われていた⁷⁰。Donation Booth 制度は限られた専門家の中で高く評価されたものの、当時多くの改正案⁷¹（最終的に BCRA が採用された）が検討されていたため、公衆又は上下院議員に発表される機会は少なかった。しかし、2012年の大統領選挙において、Super PAC の乱立や選挙費用の高騰⁷²に伴い見返り腐敗の虞が高まり、秘密寄附の理念が多くの報道人に再び注目されるようになった⁷³。

5.2 秘密寄附の概念

米国の FECA に用いられている公開規定は寄附や支出に関する収支報告の提出を公職の候補者に義務付け、選挙人にそういった情報を公表することにより、見返りの腐敗や腐敗の疑惑を抑止することを趣旨としている。公開によって、市民団体等に候補者の資金源が厳しく追及され、選挙において最も腐敗の虞が少ない候補者に投票することが期待される。

ただし、現在用いられている公開規定は、主に3つの情報（寄附者の氏名および住所、寄附の金額、寄附が行われた日付）を開示することにとどまっており、不完全なものと言える。なぜなら、公開される3つの情報からは、候補者と寄附者との関係、寄附を行うに至った経緯（任意的か強制的か）、両者の間で交わされた約束等が到底推測できないからである。このような

⁶⁸ Lessig, *supra* n. 16, at 91.

⁶⁹ 筆者は、特にイアン・エアーズが1998年にジェレミー・ビューローと共に初めて提唱し、2002年にブルース・アッカーマンの公金寄附補助提案と併せ、実践可能な政策に完成させた Donation Booth（秘密寄附ブース）制度が妥当であると考えている。詳細な説明は、以下の書籍を参照のこと。Bruce Ackerman & Ian Ayres, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance* (Yale University Press, 2002).

⁷⁰ 2003年に秘密寄附ブースを用いた政治資金制度がチリに導入された。寄附の習慣への影響又は腐敗防止対策としての機能に関してはデータを得るにはまだ早いと思われるが、チリの制度については以下の論文を参照のこと。Joel W. Johnson, *Incumbents without a Campaign Finance Advantage: Competition and Money in Chile's Congressional Elections*, 3 *Journal of Politics in Latin America* 3 (2011).

⁷¹ Corrado, *supra* n. 20, at 98. 例えば、ドゥーリットル法律案では、寄附に対する制限を一切廃止し、その代わりに1ドル以上の寄附をすべて公表することが唱えられた。

⁷² Ornstein, *supra* n. 62, at 3-1. 2012年の上院選挙における当選者の平均選挙費用は10,351,556ドルであるのに対し、2008年は7,998,198ドルである。なお、独立選挙支出のデータは含まれていない。

⁷³ Lessig, *supra* n. 16, 260-263; James L. Huffman, *Wall Street Journal, How Donor Disclosure Hurts Democracy*, <http://online.wsj.com/article/SB1000142405274870441510457625053491062220.html> (Apr. 11, 2011); Dylan Matthews, *Washington Post WONKBLOG, Beyond the Disclose Act: What Else Could Congress Do on Campaign Finance?*, <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2012/07/20/beyond-the-disclose-act-what-else-could-congress-do-on-campaign-finance/> (Jul. 20, 2012).

公開パラダイムは、候補者と寄附者が共有している情報の全てを選挙人に与えられなければ成立しないが、候補者や寄附者に対するプライバシー権侵害の虞はいうまでもなく、細かい収支報告書の提出義務とそれらの保管・管理によって政府側に大きな負担がかかるため、仮に実現させることに成功できたところで、今度は何人もが寄附しなくなるであろう。そこで、投票の買収といった選挙違反の抑止に役立った秘密投票の制度からヒントを得て、寄附をも秘密に行うべきであるという議論がされるようになったのである。

5.3 秘密寄附のメリット・デメリット

投票だけではなく、寄附の秘密をも保障することによって何が得られるかというところ、エアーズが次のごとく述べている。第1に、寄附の匿名性を強制することは、秘密投票制度が投票の買収を妨害したように、寄附による影響力の買収（influence buying）に対して妨害および抑止効果も期待される⁷⁴。寄附者が大規模な寄附を行ったところで、完全に匿名であれば、その寄附が自分で行ったことを証明することができず、見返りが成立しないであろう。一方、特に現職の候補者の場合には、その権力をもって選挙区内の大手企業経営者等から政治資金・寄附を強要すること（rent extraction）も度々見られる⁷⁵。また、実際の寄附強要がなされなくても、多くの選挙において、挑戦者よりも現職者に対する寄附の量が圧倒的に多いという現象も、現職の候補者からの仕返しを免れるためであると指摘されている⁷⁶。しかし、寄附の公開は、上記のような自己利益のための権限乱用を防ぐどころか、むしろ、候補者が寄附を強要する上で便利なツールになっていると言える⁷⁷。そこで、秘密寄附にすれば、合法的な寄附を見返りや影響

力の買収として利用できなくなり、見返りを求めない寄附者が候補者や他の権力者からの仕返しを恐れず、自由に各個人にとって好ましい政見を寄附によって支持することができる。

第2に、政治資金収集にかかる時間の削減が期待される⁷⁸。FECAの1974年改正が行われた当初、下院議員の平均選挙費用が56,000ドルであったのに対し、2008年の平均選挙費用が130万ドルを上回り、およそ23倍になった⁷⁹。それに引き換え、個人が1人の候補者に寄附しうる金額の上昇率を見ると、Buckley判決が下されたときに1,000ドルであった個別制限が、同じ歳月を経て現在に至ると2,500ドル、わずか2.5倍の変動に過ぎない。このような選挙費用の高騰に伴い、上下院議員が自ら語った事例によれば、現職の議員は勤務時間の30%ないし70%が政治資金収集に当てられており、当選しても、次の選挙に向けて準備が延々と続く状態となっている⁸⁰。そのせいか、下院における委員会会議数も年間平均5,372回も開かれた1970年代と比較すると、2003年から2004年の間には平均2,135回にまで下がったという状況に陥っている⁸¹。また、政治資金収集にかかっているのは時間だけではなく、政治資金パーティー、寄附者との食事会や講演会等、資金を集めるには相当な資金も必要であろう。そこで、違法な寄附を受け取るか否かという決断の裏には、簡単な費用便益分析が働いていると主張している研究もある⁸²。要するに、寄附の量的制限が低ければ低いほど、最低限の選挙費用を集めるために必要な寄附の件数が必然的に上昇するなか、一括払いのような巨額な違法献金を受け取るリスクよりも普段の政治資金収集にかかるコストが高いと判断されれば、腐敗の道を選ぶのであろう。実際には、公開された資金源のなかに腐敗と言える寄附が暴かれ、それによって落選した現職の候補者の例が未だにないため、取

⁷⁴ Ayres, *supra* n. 44, at 839.

⁷⁵ 日本においてもこのような寄附強要が存在する。2003年の長崎知事選をめぐる自民党長崎県連の違法献金事件は典型的な例である。その事件については、古賀純一郎『政治献金—実態と論理』岩波新書、2004年、61頁を参照のこと。

⁷⁶ Ayres, *supra* n. 44, at 846 n. 28.

⁷⁷ *Id.* at 847.

⁷⁸ Ackerman, *supra* n. 69, at 94.

⁷⁹ Lessig, *supra* n. 16, at 91.

⁸⁰ *Id.* at 138-142.

⁸¹ *Id.* at 348 n. 51. Quoting Thomas E. Mann & Norman J. Ornstein, *The Broken Branch* 18 (Oxford University Press 2006).

⁸² Nichols, *supra* n. 66, at 118.

支報告書の提出義務のみで実在する腐敗が確実に発覚されるとは言いがたいであろう⁸³。そもそも寄附の量的制限が設けられたのは、巨額な寄附による見返りの要求を防ぐためであったが、その寄附者の正体が確認できなければ、現行の制限は必要性を欠くものとなるであろう。秘密寄附であれば、無制限に寄附しても見返りの腐敗の虞がなく、したがって、全体的に政治資金収集に当たる時間の減少が期待される。

第3に、秘密寄附は、現行の制限・公開規定に比し、より見返りの腐敗を防ぐ上、修正第1条の権利も保障されることが期待される。連邦最高裁は、公開規定の役割について、腐敗の抑止、評価の物差し、寄附制限の違反を見破るのに役立つことを示唆してきた⁸⁴。しかし、単なるミーティングや顔合わせを得るための寄附は禁止されておらず、一方、見返りや影響力の買収のための寄附、ひいては賄賂のような違法行為ともなると、決して収支報告書に記載されず、極めて証明しがたいと言えよう⁸⁵。つまり、企業関係者やロビイストから寄附を受け、1回顔合わせしたからといって、必ずしも汚職になるとは限らず、仮にそのような行為を非難したところで、米国においてはそれがあくまでも政治家の仕事であるので、非難を容易に回避できるであろう。そこで、すべての寄附が秘密に行われれば、そのような顔合わせと寄附とが切り離されることになり、必然的に見返りを求めない政治資金に変容されるため、候補者の資金源を追跡して評価することも不要となろう。また、寄附者の氏名等を公表することによって結社の自由が侵害される可能性があることと連邦最高裁が判示したのに対し、秘密寄附のような制度ならば、寄附者に対する唯一のデメリットは、候補者にいくら寄附したか証明できないことのみである⁸⁶。

寄附者に対しては自由を妨げないよう徹底的な配慮が払われているが、政治資金の現状打破を目指す根本的な制度改革を行うには、数億ドルの政治資金を動かす大手寄附者やロビイスト、又は既存のシステムを利用して当選した政治家といった手強い現状維持派からの反対を乗り越えなくてはならない⁸⁷。また、寄附の匿名化により政治資金収集に困難が伴い、むしろ挑戦者に必要な選挙費用が集まらず、結局現職者が再当選するばかり虞もある⁸⁸。確かに、秘密投票と同様に、秘密寄附制度の導入により寄附ましてや政治表現に対する萎縮効果もありうる⁸⁹。さらに、上述した法人等が行う独立選挙支出や超党派選挙人登録促進活動等に従来の政治資金が回される虞から、それらも秘密保持策の対象にすべきか等、多くの問題が潜んでいると言えよう⁹⁰。後述する制度については、近年急速に進歩し続ける通信技術等により解決されうる箇所も多く、ここでは具体的な秘密保持策やその複雑さ⁹¹に対する批判については触れない。最後に、政治資金の現状を改善するに当たり、政府ましてや納税者に対する金銭的な負担といったデメリットもあるとは言え、現在検討されている他の改正案⁹²ほどコストは高くないと思われる。

6. Donation Booth 制度の具体的内容

寄附による影響力の買収や見返り等を防ぐには、その寄附の秘密を最大に保障しなければならない。そこで、Donation Booth 制度の名称の由来である「秘密寄附のブース」、すなわち、秘密投票に用いられているようなブースや個室に入り、非公開に寄附を行うことは最も有効と思われる。欧米では、投票ブースに入って後ろ

⁸³ Ackerman, *supra* n. 69, at 27 n. 2. とは言え、実在する腐敗行為が発覚した場合は、当該政治家が辞職するか再選を望まないことが多いであろう。

⁸⁴ 424 U.S. at 66-68.

⁸⁵ Ackerman, *supra* n. 69, at 27.

⁸⁶ Ayers, *supra* n. 44, at 883.

⁸⁷ Lessig, *supra* n. 16, at 305.

⁸⁸ Ayres, *supra* n. 44, at 888.

⁸⁹ *Id.* at 887. Quoting Buckley, 424 U.S. at 21.

⁹⁰ 筆者は純粋な論点唱導を規制から除外し、他の独立選挙支出を全面的に禁止すべきと考えている。他の仕組みについては、右の論文を参照のこと。Birkenstock, *infra* n. 113.

⁹¹ Lessig, *supra* n. 16, at 262.

⁹² 例えば、少額寄附を5倍まで国庫補助金でマッチする等、以下のような改正案の運営に要する費用は年間7億ドルと予想されている。Adam Skaggs & Fred Wertheimer, Democracy 21 & Brennan Center for Justice, *Empowering Small Donors in Federal Elections*, [http://www.democracy21.org/uploads/FINAL\(1\).pdf](http://www.democracy21.org/uploads/FINAL(1).pdf) (2012).

からカーテンを閉め、完全に外から監視されない状態において投票が行われる。ただし、投票が1日だけなのに対し、寄附は選挙期間だけでなく、1年中政治資金収集活動に当たらなければ多くの候補者は選挙に必要な資金が集まらないことを受け、寄附のためのブースの設置が困難ではないかとエアーズが指摘し、以下に述べるようなブースを使用しない Donation Booth 制度を設定した⁹³。

6.1 寄附の方法

寄附を行う際の手続きについては、従来、候補者主催の政治資金パーティーや選挙運動活動のイベント等で候補者本人や当該政党のスタッフに小切手を直接渡すことが多いが、Donation Booth 制度の下では、寄附者のプライバシーを保障するため、すべての寄附を小切手と別紙⁹⁴に書かれた寄附先（候補者の口座番号等）を同封し、FEC が設立した白紙委任信託（blind trust）に郵送するよう強制する⁹⁵。ここで、エアーズは、政治資金の着服を防ぐべく、信頼度の高いと思われるような10年以上営業し、1億ドル以上の既存資産を有する民間運営の白紙委任信託を使用することが好ましいと指摘している⁹⁶。白紙委任信託とは、利害衝突を回避する目的で、公職にある者の有する財産や証券等を受託者にそれらの運営・管理を委任する制度である⁹⁷。このように白紙委任信託を通せば、候補者や政党の資金管理者等は、何人からいくらをもらったか確認できなくなるため、寄附者からの見返りの要求を一切受けない。また、各々の寄附が実際に指定された候補者の口座に振り込まれたかを確認するには、過去の寄附に対する見返りは

要求しにくいことから、当該選挙の10年後に当時の寄附分配に当たった信託会社の帳簿をFECが監査して公表することになる⁹⁸。

6.2 秘密の保持

寄附の秘密を保持するに当たり、エアーズは、寄附者の表現の自由に対する制約を緩和するべく、200ドル以上⁹⁹の寄附を行った者に対し、寄附者の同意の下で、その寄附者の氏名のみを公にする選択肢を与えるべきであるとする。寄附者の氏名が公表されれば必ずしも腐敗と見なされるわけではなく、むしろ、寄附を通じて候補者や特定の政見に対する支持を伝えようとする場合（特に政治的論点を中心に活動を展開しているPAC等が考えられる）も多く含まれている¹⁰⁰。ただし、寄附者と寄附の全額とが候補者に正しく示されれば、寄附者による見返りの要求から免れないため、その秘密を絶対に保持し、200ドルといった比較的小額の寄附であっても、200,000ドルの寄附であっても、同じく取扱うことによって腐敗の虞が軽減される。

さらに、エアーズは、その秘密の壁を崩壊させるために用いる手口を指摘し、以下の対策を打ち出している。第1に、FECの白紙委任信託を運営する信託会社に対するあからさまな賄賂や情報の買収が考えられる。そういった行為は贈収賄および守秘義務違反に当てはまり、すでに法律で厳しく取り締まっていることは言うまでもないが、そのような犯罪が起こらないように、秘密寄附の白紙委任信託を運営している職員に対し、候補者や大規模な寄附者との接触を禁止し、そういった者の下での雇用をも辞職時から10年間禁ずる¹⁰¹。

⁹³ Ayres, *supra* n. 44, at 852. しかし、Donation Booth 制度が初めて提唱された1998年当時と比べ、現在はインターネットや通信技術が発達し、ATM、スマートフォン若しくはパソコンを利用した寄附が可能となった。それらの寄附方法については、残された課題である。

⁹⁴ *Id.* at 856. 寄附に用いられる小切手自体に候補者の氏名等が記入されれば、支払済小切手でその寄附者や金額が確認できるため、そのような秘密漏れを防ぐべく、小切手には白紙委任信託の名称のみ記入し、寄附先の情報をすべて別紙に記入するよう強制する。

⁹⁵ Ackerman, *supra* n. 69, at 95-96.

⁹⁶ Ayers, *supra* n. 44, at 853.

⁹⁷ Nolo's Plain-English Law Dictionary, *Blind Trust*, <http://www.nolo.com/dictionary/blind-trust-term.html> (accessed Jan. 2, 2012). "A trust in which a trustee manages investments for someone who has no knowledge of the trust's specific assets or the actions taken by the trustee to manage them. Blind trusts are often used by high-ranking elected or appointed officials to avoid conflicts of interest."

⁹⁸ Ayers, *supra* n. 44, at 853. これもまた、通信技術の飛躍的進歩を考慮し、エアーズは、寄附者本人が信託会社専用の端末から自らの寄附の行方を追跡できるようになれば、信託会社に対する寄附情報や会計帳簿の公表を回避することができるかと期待している。

⁹⁹ *Id.* at 854-855. エアーズは、200ドルという金額設定に対して特にこだわりがないと述べたが、現行の強制公開のように、公表基準の線引きが低すぎると、それ以上高額な寄附が集まりにくくなると言えよう。

¹⁰⁰ Ackerman, *supra* n. 69, at 96.

¹⁰¹ *Id.* at 99-100. 白紙委任信託や秘密寄附の情報を管理する委員に対して厳しい秘密保持の規制が必要とされる一方、その代償として高い給料を交付することが妥当であろう。

第2に、候補者の目の前で寄附の手続きをして郵送すること自体を禁止しなければならないとされた¹⁰²。しかしながら、口座の通帳や寄附に使われた支払済小切手によって寄附された金額が確認できることから、これらが白紙委任信託の抜け道として利用され得る。そこで、訪問販売やキャッチセールス等に対するクーリングオフ制度に似た措置が提案され、クーリングオフ期間内¹⁰³であれば、寄附者が信託会社に連絡して寄附の全額払い戻しを要求することができる。払い戻しはすぐに寄附者の口座に振り込まれず、白紙委任信託から寄附全額分の小切手が後日寄附者宛に郵送される。これで、寄附が取り消されても、寄附の振込みを示す支払済小切手と通帳が寄附者の手元にあり、候補者から見ても、当該寄附が払い戻されていないか確認できないため、見返りの要求に応じる動機が薄まると期待される¹⁰⁴。

第3に、特に寄附の強要等に対してクーリングオフ措置が効果的であると思われるが、その期間が経過すると寄附の全額が候補者の口座に振り込まれなければ、取り消されたことが直ちに明らかとなる。その反面、見返りを要求したい寄附者は、候補者に対して多額な寄附を一括に振り込むことにより、同口座に寄附者が約束した通りに同額の寄附が現れれば、見返りの取引が成立するであろう。このようなチェック・ボンピング (check bombing) を妨害すべく、白紙委任信託側にアルゴリズムを使用させ、1日に特定の額を超えた寄附 (当該口座の標準偏差に基づいて) が振り込まれた場合、その寄附を分散し、2週間にわたって配布させることにする¹⁰⁵。

第4に、複雑なアルゴリズムをもってしても、

寄附が余りにも巨額すぎると完全に隠すことができず、最終的に寄附制限に頼らざるを得ない。それでも、秘密寄附制度の下では従来の寄附制限よりも遥かに大きい寄附が許されるので、2週間の間に、下院候補者に2,500ドル、上院候補者に7,500ドル、大統領候補者に50,000ドルという期間的寄附制限を設けることにした。それに加え、1選挙に当たりの個別制限については、上記の額それぞれ2倍の上限額 (例えば、大統領候補者に対し100,000ドルを寄附しうる)、および1年間の候補者・PAC・政党に寄附しうる100,000ドルの総量制限をも設定すれば、チェック・ボンピングによる腐敗が防止されるとした¹⁰⁶。しかし、いずれも従来のFECA寄附制限より上限額が高く、Buckley判決が覆されない限り、憲法上の問題はないと解される¹⁰⁷。

6.3 選挙運動に対する規制

候補者の政治資金収集活動や政治資金パーティー等に対しては、寄附者の秘密を保持すべく、従来の政治活動に対する規制を改正しなければならない。まず、上述したように、すべての寄附を小切手の状態でFECの白紙委任信託に郵送するよう強制するため、候補者や選挙のスタッフ等が直接寄附を受け取ることは一切できない。例えば、候補者側による演説会や選挙運動イベントにおいて、寄附の呼びかけ等は当然行いうるが、いざ寄附を受けるとなると、寄附者に寄附のための資料が入った料金後納郵便の封筒を渡すことしかできない¹⁰⁸。政治資金パーティーの場合は、従来、支持者がパーティー券を購入すると、食事等の値段

¹⁰² Ayers, *supra* n. 44, at 857.

¹⁰³ クーリングオフ期間について、アッカーマンは5日間、エアーズは10日間と主張している。Ackerman, *supra* n. 69, at 183; Ayers, *supra* n. 44, at 857.

¹⁰⁴ Ayers, *supra* n. 44, at 856 n. 71. エアーズは、クーリングオフ期間を設けることによって個人寄附の秘密は保持されるが、法人等による寄附については、その収支のすべてを会計帳簿に細かく記入する義務があるため、法人の行う寄附を記帳義務から除外するか、別の方法で処理しなければならないと指摘した。

¹⁰⁵ アルゴリズムの詳細な説明・計算については、Ackerman, *supra* n. 69, at 232-240を参照のこと。

¹⁰⁶ *Id.* at 116-118. 小政党に対しては、当選する確率、ましてや見返りの要求に応じる可能性が大政党の候補者に比較して極めて低いため、寄附の個別制限を3倍の額 (例えば、大統領候補者に対しては300,000ドル) に引き上げることが妥当であろう。

¹⁰⁷ 米国における2012年現在の寄附制限の詳細は、参考資料表1を参照のこと。しかし、現在の通信技術をもってすれば、小切手による寄附の記録が不要となり、寄附制限を更に引き上げて良いと思われる。

¹⁰⁸ Ayers, *supra* n. 44, at 857. エアーズによると、候補者と寄附者とがこのように切り離されることによって、政治資金パーティー等における候補者本人による寄附の交渉が省かれ、すべてをスタッフに任せることができるため、政治資金収集にかかる時間の大幅削減が期待される。

に寄附が上乘せられるか、招待と共に寄附が条件付けられることが多々あるが、Donation Booth 制度の下では一切許されない¹⁰⁹。政治資金パーティーを開催する際は、パーティー券の販売価格が実際のコース料理等の値段でなければならない。候補者や政党から独立した有名人の講演会、コンサートやイベント等については、チケット販売による利益の一部を候補者に寄附することを目的に開催することも上記の禁止条項に当てはまるとされ、すべての寄附は寄附者本人によって行われたものでなければならない¹¹⁰。続いて、候補者本人による自己の選挙に対する寄附や支出については、見返りの虞がないと Buckley 判決にも証明された上、秘密の保持が極めて困難とされるため、秘密寄附の規制から除外する¹¹¹。同じく、選挙運動ボランティアについても、ボランティアの活躍を候補者から秘密にすること自体が不可能に近いと、特に規制しないとされている。

第三者に対する規制については、まず、寄附を秘密かつ任意に行うよう要求することにより、法人 PAC やロビイストが行う寄附バンドリングが必然的に禁じられる。PAC は従来通り会員から特定の候補者に対する寄附を勧誘することが許されるが、秘密寄附の導入により PAC およびロビイストの協力の下で集められたという情報が候補者に伝達されないため、バンドリングが成り立たない¹¹²。また、独立選挙支出に関しては、明白唱導又は候補者の指導の下で行われたものは寄附の斡旋とみなされるため、白紙委任信託を通すよう強制する。ただし、論点唱導のような独立選挙支出は直接的な政治表現である以上、秘密寄附制度を適用することが困難であろう¹¹³。とは言え、BCRA の FECA

改正によって本選挙の 60 日前、予備選挙の 30 日前に行われる選挙運動通信に対する公開規定（免責条項・開示条項）は Citizens United 判決において合憲とされたため、腐敗防止の目的である限り、白紙委任信託を用いて実際に費やされた金額を候補者から隠すことも合憲と言えるであろう¹¹⁴。

7. 終わりに

以上、米国における政治資金に対する規制の沿革とそれらにより浮上した問題点を簡潔に述べ、現在の規制に代わる Donation Booth 制度を紹介した。現行の FECA は多くの抜け穴が存在するものの、合理性に欠けているとは言いがたい。確かに公開規定は、現行の寄附制限の違反等を発覚するのに役立つ。しかし、納税が公表されなくても不正を暴くことができるのと同様に、寄附についても内密に対応することが可能である。極端に言えば、すべての寄附が秘密で見返りを求めないものであれば、寄附制限の必要性も希薄になると思われる。とはいえ、規制が強化されては抜け道を作ることが繰り返されてきただけに、寄附の量的制限を放棄してはならない。ただし、公開による寄附者のプライバシー権侵害、又は寄附制限による資金収集活動の過激化を考慮すれば、寄附の公開・制限の効力は限界に達している。そこで、この点を踏まえ、さらに影響力の買収や見返りの目的で行われる多額な寄附をどのように取り締まるかを考えたとき、エアーズが提唱した Donation Booth 制度のような具体的な秘密寄附制度の導入によって得られるメリットは否定できないであろう。

¹⁰⁹ *Id.* at 857 n. 74. さらに、パーティー券の販売による収入が当該政治資金パーティーの運営コストを上回った場合には、浮いた金額を非政治的なチャリティー（赤十字等）又は政府に供出することが考えられる。

¹¹⁰ *Id.* at 859. このように、特定の政党や候補者を推薦し、又は政治的論点の意識向上を目的とするイベント等による収入に関しては、政治資金パーティーと同様に、州の選挙委員会や非政治的なチャリティーに供出するのであれば、禁止されない。

¹¹¹ *Id.* at 858.

¹¹² *Id.* at 870 n. 116. 例え PAC の幹部等が会員に対して特定の候補者への寄附を強要しても、クーリングオフ期間で会員が密かに自らの寄附を取り消すことができるため、従来のような寄附バンドリングは減少するであろう。

¹¹³ 独立選挙支出については、独立選挙支出の資金源を候補者に知らせなければ全面的に公開を要求し、一方、候補者等から見返りを求めない匿名の論点唱導を公開規定から除外することも考えられる。このような制度の詳細は、以下の論文を参照のこと。Joseph M. Birkenstock, *Three Can Keep a Secret, If Two of Them Are Dead: A Thought Experiment Around Compelled Public Disclosure of "Anonymous" Political Expenditures*, 27 *Journal of Law & Politics* 609, 622 (2012).

¹¹⁴ Donation Booth 制度は、2002 年の BCRA 改正の成立や 2012 年の Citizens United 判決の前に執筆され、独立選挙支出に対する公開の要求の合憲性は当時曖昧なところであったと言える。

筆者は、Donation Booth 制度には、政治表現と政治資金との関係を正す能力があると考ええる。世界各国において秘密投票の導入によって投票の買収・脅迫が防止されたように、その国の歴史や文化を問わず、秘密寄附の導入にも政治資金の強要および見返りの腐敗の撲滅が期待される。必要な法改正をすべて同時に施行することが望ましいが、政治家が自らの首を絞めるような行為ともなると、このような提案は直ちに採用されないであろう。しかし、秘密寄附による

見返り腐敗の抑制力は否定できず、個人で白紙委任信託を利用する選択肢を与える法改正が最小限の改正として必要とされるであろう¹¹⁵。上述したように現行規制の改善に立ちはだかる難題が多く、Donation Booth 制度の導入可能性は現在低いと言わざるを得ないが、筆者は本論文を執筆することにより、議論の浸透および理解を更に深めるとともに、クリーンな政治の実現に貢献できればと考えている。

8. 参考資料

表1 米国における寄附の制限と禁止 (2 U.S.C. § § 441a, 441b, 441i)

受領者	寄附者		政治団体	
	個人	会社・労働組合・ その他の法人	政党（全国）・ 政党支部（州・地方）	政治活動委員会 (PAC)
政党（全国）の 政治資金委員会	年間 30,800 ドル 総量制限あり ※1	禁止 (超党派選挙人登録促 進活動、非営利法人 (26 U.S.C. § § 501 (c), 527 (e)) による選挙運 動通信として使用可)	制限なし	年間 15,000 ドル
政党支部（州・地方）	年間 10,000 ドル 総量制限あり ※1			個別年間 5,000 ドル
政治活動委員会 (PAC)	個別年間 5,000 ドル 総量制限あり ※1		個別年間 5,000 ドル	個別年間 5,000 ドル
公職の候補者	個別 1 選挙 2,500 ドル 総量 2 年 46,200 ドル		個別年間 5,000 ドル 上院議員 ※2 1 選挙 43,100 ドル	個別年間 5,000 ドル

(FEC のサイトにて提示された「Contribution Limits for 2011-2012」を参考に筆者が作成した。http://www.fec.gov/info/contriblimits1112.pdf)

※1 個人による候補者以外の者に対する寄附は、2年間 70,800 ドル以下といった総量制限があり、その内、PAC や政党支部に対する寄附は、46,200 ドルを超えてはならない (2 U.S.C. § 441a (a)(3))。

※2 全国政党政治資金委員会 (national party committee) と上院選挙委員会 (Senate campaign committee) に対する制限である (2 U.S.C. § 441a (h))。

参考文献

(1) 日本文献

【書籍】

落合俊行「アメリカ選挙資金規制法と政党」(大隈義和『手島孝先生還暦祝賀論集—公法学の開拓線』法律文化社、1993年) 81-102頁。
古賀純一郎『政治献金—実態と論理』岩波新書、2004年。

【雑誌論文】

石田榮仁郎「選挙運動費の支出制限を違憲としたアメリカ連邦最高裁の判例と選挙資金問題の再考(一)」『近大法学』24巻3号、1977年、1-53頁。
宮川成雄「法人の独立選挙支出の規制と言論の自由」『比較法学』44巻3号、2011年、156-161頁。
村山健太郎「ロバーツ・コートと選挙運動資金規制(3・完)」

¹¹⁵ Ayres, *supra* n. 44, at 890. "At a minimum, Congress should change the law to give individual candidates the option of using blind trusts to finance their campaigns . . . We hope that candidates would voluntarily comply in order to avoid explaining why they need to know the identity of their donors." 後にアッカーマンとエアーズは、少なくともクーリングオフ期間を設け、強要された寄附の払い戻しを可能にすべきであると主張した。寄附返金制度については、以下の論文を参照のこと。Bruce Ackerman & Ian Ayres, *The Secret Refund Booth*, 73 University of Chicago Law Review 1107 (2006).

『ジュリスト』1419号、2011年、131-142頁。
「連邦選挙運動法1979年改正法」『外国の立法』20巻5号、1981年、
241-276頁。

(2) 外国語文献

【書籍】

Bruce Ackerman & Ian Ayres, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance* (Yale University Press 2002).

Anthony Corrado, *Campaign Finance Reform* (The Century Foundation Press 2000).

Lawrence Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It* (Hachette Book Group 2011).

【雑誌論文】

Bruce Ackerman & Ian Ayres, *The Secret Refund Booth*, 73 *University of Chicago Law Review* 1107 (2006).

Ian Ayres & Jeremy Bulow, *The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, 50 *Stanford Law Review* 837 (1998).

Joseph M. Birkenstock, *Three Can Keep a Secret, If Two of Them Are Dead: A Thought Experiment Around Compelled Public Disclosure of "Anonymous" Political Expenditures*, 27 *Journal of Law & Politics* 609 (2012).

Deborah Jordan Brooks & Michael Murov, *Assessing Accountability in a Post-Citizens United Era: The Effects of Attack Ad Sponsorship by Unknown Independent Groups*, 40 *American Politics Research* 383 (May 2012).

Joel W. Johnson, *Incumbents without a Campaign Finance Advantage: Competition and Money in Chile's Congressional Elections*, 3 *Journal of Politics in Latin America* 3 (2011).

Philip M. Nichols, *The Perverse Effect of Campaign Contribution Limits: Reducing the Allowable Amounts Increases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature*, 48 *American Business Law Journal* 77 (2011).

The Supreme Court, 1975 Term, 90 *Harvard Law Review* 171 (1976).