

# アメリカ連邦選挙資金法制における 寄付総額規制の憲法学的考察

—— McCutcheon v. Federal Election Commission 事件  
連邦最高裁違憲判決（2014年）の法理——

落 合 俊 行

目次

- I . プロローグ
- II . 事実概要と判決内容
- III . 判例評釈
- IV . エピローグ

## I . プロローグ

「政治とカネ」の問題は、どこの国においても代表民主政治の宿痼といわれる。選挙資金改革にまつわる話題は、いつの時代においても悩ましい議論百出の憲法争点の一つである<sup>(1)</sup>。ウォーターゲート醜聞時代に設けられ、その後、*Buckley v. Valeo* 事件判決（1976年）<sup>(2)</sup>において合憲のお墨つきを得て38年もの長期間にわたって存置されてきた寄付制限のうち、個々の個人寄付を合算した総額規制（1選挙期の2年間に12万3200ドル）について、連邦最高裁は2014年4月2日に違憲とする注目すべき司法判断を下した。

---

(1) ROBERT C. POST, *CITIZENS DIVIDED: Campaign Finance Reform and the Constitution* 3 (2014).

(2) 424 U.S. 1 (1976).

McCutcheon v. Federal Election Commission 事件判決 (572 U.S. (2014):134 S.Ct. 1434) において、連邦最高裁ははじめて寄付制限の一部を法令違憲として選挙資金規制法制にまた一つ大きな風穴を開けた。Buckley 判決の基本的枠組みの見直しに本格的に着手し新たな道筋を提示することに踏み切った今回の違憲判決は、ロバーツ時代の到来を画するものである。本稿は、McCutcheon 違憲判決の法理についてこれまでの連邦最高裁判決の歩みのなかで論考するものである。

## Ⅱ．事実概要と判決内容

(1) 寄付制限セット — 基礎制限と総額規制 1971年連邦選挙運動資金法 Federal Election Campaign Act (以下、FECA と略記) (のちに2002年超党派選挙資金改革法 Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA) に改編) は、選挙過程におけるカネの影響力を抑制する目的で支出制限とならんで寄付制限を選挙資金法制のなかに組み込んだ。連邦選挙への個人寄付制限について、候補者1人への基礎制限 base limit (寄付制限の土台部分) および1選挙期(2年間)の総額規制 aggregate limit の二種類の限度額を設けていた。基礎制限は、寄付者が連邦議会選挙候補者ないし委員会に寄付できる1件あたりの個別的な限度額であり、総額規制は、寄付者がすべての候補者ないし委員会に寄付できる2年間の総額の限度額である。2013年～2014年選挙期における寄付基礎制限の限度額について、個人は候補者1人につき選挙ごとに2600ドル(法定額2500ドル+インフレ調整)(予備選挙+本選挙=5200ドル)、そして全国政党委員会(全国・上院・下院の3つ、民主共和両政党で合計6つ設置)にそれぞれ年間3万2400ドル、州政党委員会(50州に各1か所)にそれぞれ年間1万ドル、政治活動委員会 Political Action Committee (PAC) にそれぞれ年間5000ドル、そして全国委員会、州・地方政党委員会、多数候補者 PAC は候補者1人につき選挙ごとに5000ドル

まで寄付することができる」とされていた。

加えて、2013年～2014年選挙期における個人の寄付総額規制については、連邦選挙候補者に対して4万8600ドル、他の政治委員会（政党委員会＋PAC）に対して7万4600ドルまで寄付することができ、したがって、個人が2年間に寄付できる総額は候補者および非候補者委員会（政党委員会＋PAC）に対して12万3200ドル（法定額11万7000ドル＋インフレ調整）までに制限されていた。

基礎制限は候補者・委員会に対する1件あたりの寄付金の「量」に上限を課すものであり、総額規制はその基礎制限の枠内で寄付者がどれほど数多くの支持表明ができるか候補者の「数」を抑制する効果を伴うものであった。

(2) 原告　アーカンソー州出身でアラバマ州育ちの若き実業家、そして生粋の共和党支持者 Shaun McCutcheon 氏は2011年～2012年選挙期において、法律を遵守して基礎制限の枠内で16人の連邦選挙候補者に対して総額3万3088ドルを、そしていくつかの非候補者委員会に対して総額2万7328ドルを寄付した。彼は潤沢な個人資産からさらに12人の共和党指名候補者それぞれに1776ドルの寄付および共和党の3つの全国政党委員会にそれぞれ2万5000ドル、また他の政治委員会 PAC にも寄付することを渴望していたが、総額規制の法定限度額を超えることになるため断念せざるをえなかった。次回の2013年～2014年選挙期には、さまざまな候補者（その多くは政治実績の豊富な現職議員に果敢に挑戦する新人候補者たち）に少なくとも6万ドル、政党などの非候補者委員会に7万5000ドルを寄付したいと考えていた McCutcheon 氏は、1件あたりの基礎制限の限度額を遵守しながら、支援したい数だけの候補者と委員会に対して自己資産から自由に寄付することができる合衆国憲法修正第1条（以下、修正1条と略記）権利を主張してコロンビア特別区連邦地裁へ訴状を提出した。

McCutcheon 氏のような富豪からの高額小切手に期待を滲ませながらも、

個人寄付総額規制の規定によって高額寄付の受領を阻まれている共和党全国委員会 Republican National Committee (RNC) も訴訟に加わった。2012年6月、McCutcheon氏とRNCは、候補者および非候補者政治委員会への個人寄付の総額規制が、支持・応援したい候補者と委員会の数に制限を課す効果をもつもので修正1条権利を侵害する違憲無効な規定であると主張して、連邦選挙委員会 Federal Election Commission (FEC) が当該規定を執行することの暫定的差止命令 preliminary injunction を求めて提訴に踏み切った。

本件で争点とされた個人寄付制限は、1件あたりの基礎制限ではなく、個々の寄付を合わせた1選挙期の総額規制についてであり、裁判所でその合憲性が正面から論じられることになった<sup>(3)</sup>。

(3) 連邦地裁 2012年9月28日、連邦地裁は、寄付総額規制が基礎制限の逸脱防止という反腐敗利益に適切に資する手段であるとして、原告側の主張を全面的に退けた<sup>(4)</sup>。連邦地裁は、総額規制のない状況下で起こりうる脱法的な寄付迂回シナリオを例示して、十分に重要な政府利益に資するものとしてその予防手段の合理性と必要性を論じた。すなわち、1人の寄付者が50ほど別々の委員会にそれぞれ基礎制限の満額を寄付し、その後それらの寄付が単一の委員会に資金移動されそして特定候補者の利益になるように集められた寄付金をすべて協働支出 coordinated expenditure として出費されることも想定され、特定候補者への個人寄付の基礎制限をかい潜ることを許すことになるとして、脱法的な再配分手法がまかり通る問題性を指摘した。連邦地裁は、基礎制限と総額規制の両者の関係を「寄付制限のたんなる積み重ねというよりは緊密な相互関連制度」として理解し、総額規制の根拠を基礎制限の回避防止に求めた。敗訴の憂き目にあった Mc-

---

(3) Michael S. Kang, *Party-Based Corruption and McCutcheon v. FEC*, 108 NORTHWESTERN UNIVERSITY LAW REVIEW 240, 240 n.2, 242-43 (2014).

(4) 893 F. Supp. 2d 133 (D.D.C. 2012).

Cutcheon 氏と RNC は、直接、連邦最高裁への上告に及んだ。

(4) 口頭弁論 口頭弁論が開かれた 2013 年 10 月 8 日、威容を誇る連邦最高裁の一角では、ふくよかなお腹回りに「McCutcheon」と書かれた巨大風船「Fat Cat」が風になびき、「McCutcheon は腐敗」と書かれたプラカードや星条旗を模したクレジット・カードの旗を掲げる人たち、100 ドル札のデザイン服をまとった人たちなど選挙資金改革賛成派の市民団体や連邦議会議員たちによる抗議集会が行われていた<sup>(5)</sup>。口頭弁論では、判事たちは聞き役に徹することなく裁判官席から積極的に疑問点を提示し、上告趣意書にもとづいて双方の訴訟代理人から法律上の論点について意見を引きだして議論を深め、この日も判事の見解や思惑が色濃く映しだされる質問が投げかけられた。富裕層の溢れんばかりの札束による選挙汚染と民主政治への腐食的・歪曲的な影響力を抑止し、代表民主制の全一性の保持のために法規制が必要と考えるリベラル派判事たち、片や、自己統治の貫徹のため情報交換と意思形成に必須の手段である政治的言論を最重要視し、選挙過程におけるカネの言論性を修正 1 条保障の射程内にとらえ寄付が言論の一形態であることを重視して法規制に懐疑的な保守派判事たち、異なる憲法価値観によって鋭く分断された白熱論争が両陣営のあいだで再び繰り広げられた。

(5) 連邦最高裁判決（相対多数意見） 2014 年 4 月 2 日、共和党大統領指名の 5 判事の多数によって、個人寄付総額規制が民主過程への参加に対する重大な制約であり修正 1 条に違反するとの違憲判断が下された。ロバーツ首席裁判官が相対多数意見を執筆し、スカリア、ケネディ、アリート各判事がそれに加わった。トーマス判事は個別に意見を書いた。判旨の概要

---

(5) RONALD COLLINS & DAVID SKOVER, WHEN MONEY SPEAKS: *The McCutcheon Decision, Campaign Finance Laws and the First Amendment* 134-35 (2014).

はつぎのとおりである。

[判旨] 民主制において政治指導者の選出に参加する権利ほど基本的な権利はない。政治寄付を通して民主政治に参加する権利は修正1条により保障されているが、連邦議会が選挙寄付を規制することができるのは腐敗ないし腐敗兆候 *corruption or the appearance of corruption* の防止・回避という理由づけである。他者の相対的な影響力を高めるために政治におけるカネの量を減じ、あるいは社会の一部構成員の政治参加を制約する目的で規制することはできず、規制対象とすることができるのは「見返り」 *quid pro quo* 腐敗ないし腐敗兆候である。本件において、*Buckley* 判決の寄付・支出二分論および厳格度の異なる審査基準の使い分けを見直す必要性はない。*Buckley* 判決は見返り腐敗ないしその兆候の防止に十分に重要な政府利益があることを認めており、われわれは見返り腐敗と戦う政府目的とその目的達成のためにとられた本件総額規制の手段のあいだに実質的ミスマッチを見いだし、厳格度をやや緩めたテストによっても合憲性を是認することはできないと考える。

*Buckley* 判決は、個人寄付総額規制（当時、年間2万5000ドル）を「基礎制限の当然の帰結（コロラリー）にすぎない」と述べて、個人による寄付金が基礎制限を迂回して特定候補者に資金移動されうる法益侵害の問題点を指摘して、法の網の目のすり抜け防止策という理由で総額規制の正当性を容認していた。*Buckley* 判決は FECA 下の総額規制の憲法的適合性の検討にわずか3つの文章からなる一段落しか割いていなかったが、本件はまさに BCRA 下の総額規制の合憲性を正面から争った事案であり、とりわけ顕著なことに *Buckley* 判決以降、抜け道を封じ込めるための方策が重ねられ法整備がかなり強化されたことである。反迂回寄付を規制目的とする BCRA 下の総額規制は、過重で厳しい手段と考えられる。総額規制について *Buckley* 判決は、寄付者が支持する候補者や委員会と結社するその数へ規制を加えるもので政治結社の権利の制約になりうることを認めながらも、

「かなり控え目な制約」 quite modest restraint と特徴づけたが、われわれはこれに同意することができない。個人が寄付を通してどれほど多くの候補者と委員会を支援することができるか、その数量に枠をはめることになる総額規制はけっして控え目な制約ではない。政府は新聞社に対して何人の候補者を応援することができるかその人数を告げることができないのと同様に、政府は寄付者がどれほど多くの候補者や政見を支持することができるかその人数や数量に制限を課すことはできない。総額規制があることにより寄付者は支持する候補者の人数を絞らなければならない、それは個人が支持する政策を訴える候補者に寄付する政治的表現の自由および結社の権利を制限することになり、修正1条の権利侵害は明白である。

当裁判所は選挙資金規制を正当化しうる唯一の正当な政府利益が腐敗ないし腐敗兆候の防止であることを確認し、資金力の偏在・格差を是正して同等の資金で論戦し合うという「選挙舞台の均等化」level the playing field、「選挙機会の均等化」level electoral opportunities、「候補者の資金源の平等化」equalize the financial resources of candidates の政府目的を退けている。連邦議会が規制標的とすることができる病根は特定の腐敗タイプ、すなわち見返り腐敗に限られる。寄付者と候補者のあいだの見返り腐敗防止に総額規制がいかん資することになるか、その現実的な見返り腐敗の立証責任は政府側にある。4万8600ドル総額規制が設けられているために個人は9人の候補者に対してそれぞれ法定基礎制限額5200ドルを寄付することができるが、さらに加えて他の候補者へ1801ドル以上を寄付することは禁止される。9人の候補者に基礎制限額5200ドルを寄付することに腐敗リスクはなく何の問題もないのに、なぜ10番目の候補者に同額を寄付することが腐敗と観念されるのか理解に苦しむ。もし、5200ドルまでの寄付に候補者腐敗の危険性がなければ、政府は総額規制が基礎制限の実効性ある迂回防止策であることを論証しなくてはならない。膨大な金額の個人寄付が委員会などを經由して特定候補者に振り向けられるという Buckley 判決が抱く危惧の念

は、蓋然性の低い憶測の筋書きにすぎない。連邦議会には基礎制限の迂回防止策として他に選ぶ多様な手段が考えられ、一定額を超える寄付を一律に禁止する規制手段は立法目的との関係において綿密にとられた手段ではない。寄付総額規制は民主過程に幅広くかかわる結社の権利を不必要に侵害するもので修正1条に違反し、したがって連邦地裁の判決は破棄される。

(6) 反対意見 両壁まで広がっている深紅のカーテンを背に法壇中央に座しているロバーツ長官から、「本日の判決には、口頭弁論のさいに論争点について多数派判事たちに熟考させてくれた思慮深い反対意見があります」と意見要旨の朗読を促されたブライヤー判事は、隣席のソトマイヨール判事にほんの一瞬苦笑いを浮かべ決然たる表情で反対意見（合憲）を申し立てた<sup>(6)</sup>。ブライヤー判事の執筆した反対意見にギンズバーグ、ソトマイヨール、ケーガンの女性判事たちが加わった。民主党大統領指名による4判事の反対意見の大意は、つぎのとおりである。

[要旨] 選挙資金改革の歴史を振り返ると、連邦議会が規制目的とする反腐敗利益は相対多数意見が認識する以上にはるかに広範で重要な利益である。それは、われわれの統治制度の全一性を維持する利益である。言論は真空状態では存在しない。修正1条が政治的言論を保障しているのは政治的な思想の市場という世論形成のためであり、それは実効性ある民主政治にとってなくてはならないものである。修正1条は政治的言論に携わる個人の権利のみならず、集団的言論 collective speech が重要とされる民主秩序を保護する社会公共の利益 public interest をも促進するものである。統治権力の行使に携わる人と政治的コミュニケーションによるつながりの切断、経済市場の不適切な影響力による自由な政治市場の浸食これが腐敗で

---

(6) *Id.* at 162.

あり、選挙資金規制法における腐敗概念は広義に理解すべきである。BCRAに新規に加えられた政党ソフト・マネー寄付禁止の合憲性が問われた *McCConnell* 判決（2003年）において、連邦最高裁は政党への高額ソフト・マネー寄付に公選職者への特権的アクセスと不適切な政治的影響力をカネで買う腐敗の影響力の危険性を見だして合憲判決を下したが、相対多数意見は *McCConnell* 判決でとられた広い腐敗概念をどのように説明するのであろうか。

相対多数意見は基礎制限回避防止の不必要性を違憲判断の理由の一つにあげているが、総額規制を設けなければ何百万ドルものカネが政党ネットワークを通して流れ、相対多数意見が憂うべきタイプの腐敗および腐敗兆候を生み出すことになる。たとえば、①現行の個人寄付法定限度額は1選挙期（2年間）で全国政党委員会1か所に対して6万4800ドル、州政党委員会1か所に対して2万ドルであり政党への総額規制額は7万4600ドルと定められているが、総額規制が取り外されれば、全国政党委員会は3つ（19万4400ドル）、州政党委員会は各州に設置され合計50あるために（100万ドル）、支持する共和党ないし民主党に119万4400万ドルもの寄付が合法的にできる計算になる。政党委員会は激戦州や混戦模様の選挙区に、その資金を集中的に注ぐことが可能になる。候補者や政党幹部は富裕寄付者からのドル獲得に奔走し、高額寄付を受領して当選した公職者は特別アクセスや影響力、見返り法案さえ提供する恩義を感じるようになる。②個人による連邦議会選挙候補者への寄付法定限度額（基礎制限）は1選挙期に5200ドル（予備選挙+本選挙）、総額規制の法定額は4万8600ドルであるが、総額規制がなければ、支持政党の連邦議会選挙における党指名候補者（下院435議席+上院33改選議席=合計468人）およびすべての全国・州政党委員会に対して富裕寄付者は最高362万8000ドルもの小切手を切ることが理論上可能になり、この金額は現行の法定総額規制の30倍にも相当する金額であり、相対多数意見は数百万ドルの規模で抜け道を作り出すことにな

る。③個人による PAC への寄付限度額は年間 5000 ドルであるが、現行法は PAC 数について規制を加えていないために PAC 設置数が爆発的に増え、その増殖現象にともなって PAC マネーが蔓延り選挙費用が高騰するという問題が生じる。総額規制がなければ、その法定限度額 12 万 3200 ドルをはるかに超える高額寄付を憚りのない富裕者に認めることになり、莫大な金額が導管を迂回路として流れ込み腐敗を誘発することになる。正当な立法目的と規制手段とのあいだには何ら実質的ミスマッチはなく、総額規制は Buckley 判決で判示されたとおり合憲である。

### Ⅲ．判例評釈

(1) 二件の法令違憲判決 保守派の若き指導者ロバーツ長官率いる連邦最高裁は 175 日にわたる審議を経て、ウォーターゲート醜聞時代に設けられ、その後、Buckley 判決において合憲のお墨つきを得て 38 年もの長期にわたって存置されてきた寄付制限のうち、個々の個人寄付を合算した総額規制について違憲とする注目すべき司法判断を示した。揺らぐことのない連邦法の寄付制限についてはじめて連邦最高裁がその一部を法令違憲とし、寄付制限に大きな風穴を開けた。個人寄付制限セットのうち基礎制限は無傷のまま合憲性が維持されたが、総額規制については違憲無効の判断が示された。修正 1 条関係訴訟においてロバーツ長官が裁判所を代表して意見を執筆するのは本件で 11 件目であり、数の多さは群を抜いている。法廷意見として過半数を形成することができなかった相対多数意見とはいえ、保守派判事たちを取りまとめた McCutcheon 判決はロバーツ長官の名を残す判決の一つに加えられると評されるほどの意味をもつものである<sup>(7)</sup>。

連邦最高裁は、カネに糸目をつけずに精力的に選挙広告活動を展開する

---

(7) *Id.* at 154-55.

いわゆるスーパー PAC 側に軍配を上げた *Citizens United v. FEC* 事件判決 (2010 年)<sup>(8)</sup> によって、選挙広告への法人・労組の金銭支出に政治的言論の一形態として憲法保障を与えて特別利益集団へ水門を大きく開け、そして今回の *McCutcheon* 判決によって、資産家に候補者や政党に対して旺盛な寄付活動をする憲法上の権利を認め、すでに激しく揺さぶられている選挙資金法制から寄付総額規制を取り去り、さらに大量のカネを注ぎ込む新たな蛇口を開いた<sup>(9)</sup>。今回の違憲判決をうけて寄付総額の上限規制が取り外されたことにより、1 件あたりの基礎制限を遵守さえすれば、お金持ち層は望むだけの数の候補者、政党委員会および PAC に対して寄付金額を積み上げる道が開かれ、選挙過程における資産家たちと政党の金銭的役割の重要性が飛躍的に高まることになった。寄付総額の歯止めを違憲無効とした本件 *McCutcheon* 判決は、法人・労組の独立支出を政治的言論として保障して選挙過程における法人マネーの威力を劇的に高めた *Citizens* 判決の「続編」<sup>(10)</sup>、「第二の *Citizens* 判決」<sup>(11)</sup>、「*Citizens 2*」<sup>(12)</sup>、「第二幕」<sup>(13)</sup>として位置づけられている。修正 1 条を拠り所として *Citizens* 判決は法人・労組を自然人と同じ人権享有主体の土俵にのせて特定候補者の支持・打倒のための法人言論の独立支出を無制限にする権利を認めて独立支出金額の急騰を招き、さらに *McCutcheon* 判決は寄付総額規制を違憲として富裕層に覆いかぶさっていた規制網を取り払い莫大な資金の選挙過程への放流を促した。この二件の判決は、ロバーツ時代の本格的な到来を画する判決となった。2005 年のロバーツ長官就任以降 6 件の選挙資金訴訟において、*Randall v. Sorrell* 事件判決 (2006 年)<sup>(14)</sup> ではブライヤー判事が加わって 6 対 3 であったが、*McCutcheon*

---

(8) 558 U.S. 310 (2010).

(9) Matea Gold, *No Overall Cap for Individuals*, WASHINGTON POST, 2014.4.3 at A1.

(10) *Id.* at A20.

(11) Kang, *supra* note 3, at 240.

(12) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 160.

(13) *Id.* at 4.

(14) 548 U.S. 230 (2006).

判決を含めて残る 5 件は 5 対 4 の僅差での判決であり、その多数派はすべて共和党大統領指名の 5 判事である。ロバーツ・コートは新たな法理を求めて着実に選挙資金法制の再構築に取りかかる積極的な姿勢を示しており<sup>(15)</sup>、McCutcheon 判決はその追い風をうけたドミノ現象として理解されよう。

(2) 労組と McCutcheon 訴訟 戦後の労組と政治の関わり合いの歴史は 1947 年タフト・ハートレイ法の制定以来長く<sup>(16)</sup>、連邦議会の規制努力は 70 年代の包括的な FECA 連邦法と幾度かのその改正法を経て BCRA へと受け継がれている。労組は公共政策や立法に直結する公職選挙に強い関わり合いをもちはじめ、労組 PAC を資金源に政治的メッセージを発信しロビー活動のみならず公職選挙の候補者擁立や選挙応援にまで重要な影響力を発揮するようになってきている。労組の発言力は政治色を帯びてきた州裁判官選の舞台にまで及ぶようになり、政党が支配的な役回りを演じる州裁判官選出の成り行きにも労組は産業界とともに強い関心をもち始めている<sup>(17)</sup>。選挙資金規制に関して労組から訴訟が提起されたり原告団に加わることもあったが、それは散発的であり労組が主導的役割を果たしていたわけではなく、Buckley 訴訟においてさえも労組は深く関与していなかった。2000 年代に入ると、米国労働総同盟産別会議 AFL-CIO のような大手労組が本格的に法廷闘争に関わりだしてきた。選挙運動の効果的戦術として頻発されてきた労組や各種法人による選挙戦終盤での選挙運動コミュニケーション

---

(15) Kevin Clarkson, *McCutcheon v. FEC: Supreme Court Strikes Down Aggregate Campaign Contribution Limits*, 38 THE ALASKA BAR RAG 27 (2014).

(16) John R. Bolton, *Constitutional Limitations on Restricting Corporate and Union Political Speech*, 22 ARIZONA LAW REVIEW 373, 374-402 (1980).

(17) Chris W. Bonneau, *The Dynamics of Campaign Spending in State Supreme Court Elections*, in *RUNNING FOR JUDGE: The Rising Political, Financial, and Legal Stakes of Judicial Elections* 61 (Matthew J. Streb ed., 2007); Michael S. Kang and Joanna M. Shepherd, *The Partisan Foundations of Judicial Campaign Finance*, 86 SOUTHERN CALIFORNIA LAW REVIEW 1239, 1257, 1266-67, 1301 (2013).

言論を規制する 2002 年 BCRA 規定（予備選挙前 30 日、本選挙前 60 日の投票日前の一定期間内に候補者名に直接言及する選挙放送広告の規制）の合憲性が問われた *McConnell v. FEC* 事件判決（2003 年）<sup>(18)</sup> が重要である。ここでは、連邦最高裁は明白唱導への法人支出禁止規定についての *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce* 事件判決（1990 年）<sup>(19)</sup> の反歪曲理由づけを再確認し、労組規制にまで拡大してあてはめていた（後述）。連邦最高裁長官の交代劇のあとの *Citizens* 判決（2010 年）では、企業・法人・労組による選挙広告への独立支出禁止を定める BCRA 改革法の骨子条文について、連邦最高裁は法人の選挙言論への金銭支出を政治的言論として特徴づけ、自然人の話し手の選挙言論と別異に取り扱うその規定を修正 1 条違反と判示して労組に大勝利をもたらした。ところが、たいへん興味深いことに本件 *McCutcheon* 訴訟において、巨大労組 AFL-CIO やいくつかの大手労組が政府側の立場から意見書を裁判所に提出しており、富裕層たちによる寄付総額の突出が引き起こす金銭的腐敗の危険性について論じていた<sup>(20)</sup>。労組の選挙資金規制に関する裁判については、ここでは立ち入らない。

(3) *Buckley* 判決の基本的判断枠組み——「寄付・支出二分論」 1970 年代初期に始動した包括的な連邦選挙資金法制の合憲性審査について、連邦最高裁がはじめて基本的な判断枠組みを提示したのは 39 年前の画期的な 1976 年 *Buckley* 判決である<sup>(21)</sup>。*Buckley* 訴訟での論点は多岐にわたっていたが、主たる争点として争われたのは FECA の核心部分をなす寄付・支出制限であった。制定当時の FECA は、連邦候補者への個人寄付について選挙ごとに 1 件あたり 1000 ドルの基礎制限を課し、また、候補者ないし政治委

---

(18) 540 U.S. 93 (2003). Charlotte Garden, *Unions and Campaign Finance Litigation*, 14 NEVADA LAW JOURNAL 364, 365-69 (2014).

(19) 494 U.S. 652 (1990).

(20) Garden, *supra* note 18, at 369, 373-75.

(21) Richard L. Hasen, *Citizens United and the Illusion of Coherence*, 109 MICHIGAN LAW REVIEW 581, 585 (2011).

員会への個人寄付について年間2万5000ドルの総額規制を設けて合計額についても規制の縛りをかけていた。支出については、FECAは独立支出および候補者自己資金支出の総額に上限を定めていた。連邦最高裁は、政治的表現および政治結社を通して公的討論に参画する個人の権利が修正1条により保障されており、候補者への金銭寄付が候補者とその政見への支持表明および候補者との結社という二つの権利行使を意味するものと理解した。Buckley判決は、寄付・支出ともに修正1条の保障が及ぶもともと基本的な活動であるとしてカネを修正1条保障の射程に収めながらも、寄付制限と支出制限の量的規制について両者を峻別する立場を明らかにした。寄付と支出についての憲法的意味合いについては判事のあいだで意見が分かれ、5つの個別意見が付記されたことから明らかのように署名のない判決文パーキュリアム意見 *per curiam opinion* は首尾一貫した論理によってまとめられたものではなく妥協の産物であった<sup>(22)</sup>。

Buckley判決は寄付金の表現価値を「寄付する象徴的行為」に求め、そして候補者への寄付という行為を自己の支持する候補者と結びつく権利、すなわち修正1条の政治的結社の権利として保護範囲に取り込み、寄付制限がその結社権に影響を与えうると理解した。金銭寄付の行為は、候補者とその選挙公約の支持への一般的表明として機能するとした。そのうえで、寄付者による表現(伝達)の量は寄付の規模によって増減するものではなく、候補者への寄付金額は寄付者の話す力と密接な関係にないとした。判決は、寄付制限は政治討論のレベルをいちじるしく減少させるものではなく、裾野の広い人たちから寄付を調達して政治参加を促すことに資するとの認識を示した。選挙民に政見を伝達するために候補者や結社によって寄付金が支出されれば寄付したそのカネは政治的表現となりうるが、寄付を政治討論に変換することは寄付者以外の人による言論が介在するという理解が前

---

(22) Richard L. Hasen, *The Untold Drafting History of Buckley v. Valeo*, 2 ELECTION LAW JOURNAL 241, 241 (2003); POST, *supra* note 1, at 3, 6.

提とされている。「寄付＝象徴的言論」という立論が、寄付制限の合憲性を導くうえでプラスに作用した。対照的に支出制限については、候補者が政治的コミュニケーションに支出できる金額の量を制限することは政治的言論の量と多様性に対する重大かつ実質的な制約であり、それは必然的に論題の数、その検討の深さ、到達する聴衆の範囲を限定することになり表現の量と多様性に直接的な影響を与えるものとした。金銭支出の行為によって言論内容が多くの人たちの耳に届くのであり、金銭支出の行為は支出する人の表現（メッセージ）として機能するとして、その制限は修正1条価値の核心をなす政治的表現の自由への制限に適用されるきわめて厳格な基準をあてはめて違憲の判定を下した<sup>(23)</sup>。

Buckley 判決は、寄付の本質については思想・言論そのものの表明である純粹言論 pure speech ではなく、候補者支持の象徴的言論 symbolic speech および候補者と結びつく結社の言論 associational speech であり、寄付への量的制限は修正1条権利の「周辺的な」制約にすぎないとし、他方、支出制限については、金銭支出を「中核的な」政治的言論 core political speech と理解して純粹言論の範疇に取り込み、やむにやまれぬ政府利益を促進するためのもっとも規制的でない必要最小限の手段でない限り言論それ自体への実質的かつ直接的制限とみなした。このように、連邦最高裁は修正1条保障が及ぶ二種類の言論を峻別し、それぞれに厳格度の異なる違憲審査の基準を振り分けた<sup>(24)</sup>。

Buckley 判決はいくつかの重要な争点について判断を示したが、最大の争点である「寄付制限＝合憲、支出制限＝違憲」の二分論をめぐって判事のあいだでいくつかの意見に分かれた。「カネ＝言論」論、寄付・支出の憲法

---

(23) Richard L. Hasen, *The Nine Lives of Buckley v. Valeo*, in *CAMPAIGN FINANCE: The Problems and Consequences of Reform* 28-32 (Robert G. Boatright ed., 2011).

(24) 拙稿「アメリカ連邦選挙運動資金における「選挙広告支出制限」規制の憲法学的考察——Citizens United v. Federal Election Commission 事件連邦最高裁判決(2010年)の法理——」北九州市立大学『法政論集』第38巻第3号247頁～287頁(2010年)参照。

的意義、言論・結社の線引きや規制正当化理由をめぐって議論が渦巻き、多数派は一枚岩ではなかった。バーガー長官は寄付と支出は「同じコインの表裏」であるとして両者を区別する二分論に異を唱え、寄付・支出の両制限の違憲論を主張した。

1976年選挙戦の火蓋がまさに切られようとしている1月30日、選挙に間に合わせるべく急いで草稿を分担執筆しパーキュリアム意見としてまとめられたBuckley判決は、審理に加わった8人のうち5人<sup>(25)</sup>から個別意見が付記されていたこともあり、また原告、被告ともに全面勝訴判決を手にすることができなかつたことから火種を残す論理構成の判決となり、さまざまな批判にさらされることになった<sup>(26)</sup>。

言論を二種類の態様に分類する線引きをして、それぞれの規制に異なる違憲審査基準を対応させるとする連邦最高裁の「寄付・支出二分論」は厳しい批判にさらされながらも<sup>(27)</sup>、その後の選挙資金規制訴訟のなかで確立した判断枠組みとして機能し、それはレンクイスト・コート時代（1986年～2005年）に議論が再燃したときにも維持されつづけてきた。本件McCutcheon訴訟の原審・連邦地裁も、Buckley判決の編みだした二分論の先例に立脚して、候補者や委員会にカネを寄付することと政治的言論に直接そのカネを支出することの両者を厳格に区別し、寄付による候補者とのつながりを結社の権利と関係づけた。寄付は候補者支持の象徴的表現であり、寄付の総額規制は政治結社の自由への重大な制約となりうるが、候補者の資質

---

(25) 個別意見はバーガー長官、ホワイト、マーシャル、ブラックマン、レンクイストの5判事。1975年11月、重鎮ダグラス判事の退官をうけて連邦最高裁入りしたスティーヴンズ判事は評議に加わらなかった。

(26) Richard L. Hasen, *Buckley is Dead, Long Live Buckley: The New Campaign Finance Incoherence of McConnell v. Federal Election Commission*, 152 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW 31 (2004); Stephanie A. Sprague, *Note, The Restriction of Political Associational Rights under Current Campaign Finance Reform First Amendment Jurisprudence*, 40 NEW ENGLAND LAW REVIEW 947, 948, 986 (2006).

(27) J. Robert Abraham, *Note, Saving Buckley: Creating a Stable Campaign Finance Framework*, 11 COLUMBIA LAW REVIEW 1078, 1091-92 (2010); Samuel Issacharoff, *On Political Corruption*, 124 HARVARD LAW REVIEW 118, 120 (2010).

や選挙公約について論じる寄付者の表現行為を何ら侵害するものではないとして、原審は合憲判決を言い渡した。

(4) 孤高の裁判官トーマス Buckley 判決の基本的判断枠組みである「寄付・支出二分論」を痛論しそれを葬り去るべきとの持論を展開しているのは、孤高の陪席裁判官クラレンス・トーマスである。法人言論<sup>(28)</sup>、商業言論、選挙資金法の分野でトーマス判事は修正1条の絶対主義論者として知られている<sup>(29)</sup>。完全な規制撤廃論の急先鋒に立つトーマス判事は McCutcheon 判決の寄付総額規制違憲の結論には同調するものの、真正面から Buckley 判決破棄を論じない保守派同僚判事たちの臆病さについて批判的に言及し、相対多数意見と距離をおく意見を書いた。McCutcheon 判決における相対多数意見とトーマス判事の理解の相違点は、言論としての寄付の憲法的意義および審査基準の厳格度についてである。政治的言論こそ自己統治の生命線であり、政治選挙への寄付は直接的支出と同様に公的論点と候補者資質に関する議論を促し必要不可欠な政治的言論を生み出すものと言い切るトーマス判事は、「寄付・支出二分論」が修正1条の枢軸をなす政治的言論を低く評価していると論断して、連邦最高裁の法服を身にまとしてこのかた一貫して厳格審査基準の適用、二分論批判および Buckley 判決破棄の持説を固守して気炎を吐いている。この大胆な信念は、これまでの訴訟のなかで一再ならず繰り返して示されていた。ケネディ、スカリア、アリート各判事も Buckley 判決の中途半端な法理論に疑心を抱いていたが、真正面からその破棄を公言し論戦を仕掛けているのはいまやトーマス判事ただ一人であ

---

(28) 法人の政治的言論の憲法上の権利をはじめ重要視した主要判例は *First National Bank of Boston v. Bellotti* 事件判決 (435 U.S. 765 (1978))。スタンダードな憲法教科書では法人の政治的言論の権利に関する最初のケースとして紹介されている。Thomas R. Kiley, *PACing the Burger Court: The Corporate Right to Speak and the Public Right to Hear After First National Bank v. Bellotti*, 22 ARIZONA LAW REVIEW 427 (1980)。

(29) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 161.

る<sup>(30)</sup>。Buckley 判決の抜本的な見直しを求める声は、法廷内で燻りつづけている。

トーマス判事は相対多数意見の論理構成について、寄付と支出がともに修正1条保障のもっとも基本的な活動領域に取り込まれると理解しながらも、寄付を直接的支出と異なる形態の言論であると位置づけたこと、寄付制限を周縁的な言論規制にすぎないとしたこと、したがって寄付制限の合憲性判定に厳格審査基準を及ぼさなかったことを痛烈に批判した。寄付は候補者とその政見への支持表明に役立つもので支持する根拠・理由を伝達するものではないとする Buckley 判決の理解に対して、トーマス判事は、反戦を訴える政治的看板の設置や黒い腕章の着用、政権批判のための国旗焼却の行為などの判例を引きながら、話し手の言論はたとえその発言の基礎をなす根拠を提示・説明しない場合であっても修正1条保障が及ぶことを説示した。寄付について政治的言論を生みだすものと憲法上位置づけて寄付制限それ自体を違憲と考えるトーマス判事は、やむにやまれぬ利益の基準が妥当するとし規制目的達成のためにもっとも侵害的でない必要不可欠の制限でなければならないとして厳格審査を重ねて主張した。

さらに、McCutcheon 判決においてトーマス判事が批判の矢を向けたのは、寄付者によるコミュニケーション（表現）の量は寄付金額の規模によって認識できるほど増加するものではなく、寄付はせいぜい候補者支持に対する寄付者の熱心さの大まかな指標にすぎず、候補者への寄付金額は寄付者の話す力と密接な関係はないとした Buckley 判決の見解に対してである。それに対して彼は、寄付は候補者の声（発言）を増幅し伝えたいメッセー

---

(30) *Id.* at 161-62. 特定候補者の利益のために政党による協働支出への制限の合憲性が争われた Colorado II 判決(2001年)の反対意見で、レンクイスト長官、スカリア、ケネディ、トーマスの4判事は当該制限を違憲とするさいに Buckley 判決の一部破棄を主張していた。スカリア判事とレンクイスト長官は Colorado I 判決(1996年)ではトーマス判事の Buckley 判決破棄論の部分の意見には賛同しなかった。Richard L. Hasen, *Shrink Missouri, Campaign Finance, and "The Thing That Wouldn't Leave"*, 17 CONSTITUTIONAL COMMENTARY, 483, 500 n.101, 505-06 (2000); COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 66.

ジを拡散しコミュニケーション量を増やすものであり、寄付金額の多寡は候補者を支持する熱心度を計測する物差しだと改めて持論を展開した。トーマス判事は寄付による候補者支持の度合いの表明にも十分な修正1条保障が及ぶとしてすべての寄付規制を違憲と断じ、寄付を象徴的言論と位置づけて純粹言論と同一視しない「寄付・支出二分論」を堅持する相対多数意見の立論に異を唱えた。McCutcheon 違憲判決により Buckley 判決の足場の一角が取り崩されたとはいえ、トーマス判事は依然として基礎制限の合憲性を維持しつつける連邦最高裁の憲法論が道半ばの中途半端であるとして同意意見を締めくくった。

寄付を政治的言論そのものと位置づけて Buckley 判決枠組みの覆しを力説するその強硬な言説に、ウォールストリート・ジャーナル紙は好意的な論陣を張っている。同紙は McCutcheon 事件においても寄付制限全廃を主張するトーマス判事を「政治的言論の洗礼者ヨハネ」と最大級の称賛で持ち上げて、多数派判事たちが将来の訴訟においてその言説の正しさを論証することに期待感を示した<sup>(31)</sup>。

(5) 寄付総額規制と反腐败利益 相対多数意見は政治寄付を通して民主政治に参画する権利が修正1条保障の射程に入るとしながらも、先駆的判例である Buckley 判決を踏襲して、寄付する修正1条権利を連邦議会が制約できるのは腐敗ないし腐敗兆候の防止という理由のみであり、他者の相対的な影響力を高めるために政治におけるカネの量を減じあるいは一部の人の政治参加を規制する目的での規制をすることはできないと述べて、Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett 事件判決 (2011年)<sup>(32)</sup>を引用して資金力の公平さという平等の政府利益を退けて反対意見と

(31) Editorial, *Political Speech Wins Again*, WALL STREET JOURNAL, 2014.4.3. at A16.

(32) 564 U.S. – (2011); 131 S.Ct. 2806. Brandyn M. Butler, *Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett*, 131 S.Ct. 2806 (2011), 38 OHIO NORTHERN UNIVERSITY LAW REVIEW 787, 787-805 (2012).

の対立点を明確にした。相対多数意見は、抗議目的の国旗焼却、公道での葬儀抗議活動、ナチス党行進など多くの人が反感や敵意を抱く思想や象徴的表現行為にも憲法保障を及ぼした判例を引き合いにだしながら、同様に政治マネーに否定的感情や嫌悪感をもつ人がいてもそれは修正1条保障の射程内だと正面からとらえた。McCutcheon 判決においても、寄付を象徴的言論としてとらえる「寄付・支出二分論」という確立した枠組みが再び提示され、厳格度の異なる審査基準の使い分けを見直す理由は見いだされないとした。しかし、寄付と支出を隔てる壁に新たな突破口が開けられたことは確かであり、存置されている基礎制限のあり方そのものについても将来的にロバーツ・コートが俎上に載せて合憲判断を覆す合算が大きいとみられる。

Buckley 判決は政治的見返り腐敗とその兆候の防止という FECA の立法目的が十分に重要な政府利益であると認め、高額寄付の受領にともなう不正の兆候出現の重大性を理由として個人寄付の基礎制限の手段を支持したが、しかし総額規制については、訴訟当事者が上告趣意書や口頭弁論のなかで取り立てて二種類の寄付制限を区別して論じていなかったこともあり、連邦最高裁はその相違点について検討を加えることなく、総額規制に関しては全 139 ページに及ぶ判決文のなかでわずか一段落（3 文章）しか費やさず簡単に片づけていた。すなわち、連邦最高裁は、「個人寄付 2 万 5000 ドル総額規制は、確かに金銭的支持という手段によって寄付者が結びつく候補者と委員会の数へ重大な制約を課すものである。しかし、政治活動へのこの控え目な制約は 1000 ドル基礎制限をかい潜る抜け道を遮断することに役立つものであり、総額規制がなければ政治委員会や支持政党に対して基礎制限内で寄付を重ねる方法によって意中の特定候補者に莫大な寄付を集約させることもありえよう。総額規制によりさらに課せられる結社する自由への制約は、われわれが合憲とする基礎制限の当然の帰結にすぎない」と弁じた。

Buckley 判決は総額規制が政治活動の自由および政治結社の権利を制約しうることを認めながらも、それを迂回防止のための「かなり控え目な制約」と特徴づけていた。パーキュリアム判決とはいえ Buckley 判決では総額規制に関してきわめて簡素な論じ方であったのに対して、McCutcheon 判決の相対多数意見は二種類の寄付制限の相違について改めて精緻に検討する必要があるとして争点を絞り込み、総額規制の問題点を浮かび上がらせた。相対多数意見は、「個人が寄付により声援を送ることができる候補者の人数と委員会の数量を実質上制約する侵害の程度はけっして控え目なレベルではなく、寄付者がどれほど多くの候補者や主義主張を支持することができるかその人数や数量を規制することは到底できない」と述べて、総額規制によって支持する候補者の人数が制限される効果の問題点を指摘した。相対多数意見は、修正 1 条の中核には政治的表現および政治結社によって公的討論に参加する権利があるとして、候補者への寄付という行為にはこの二つの権利行使が含まれ、総額規制がその支持範囲を限定づけることになることを理解した。相対多数意見は、「4 万 8600 ドル総額規制が設けられているために個人は 9 人の候補者に対してそれぞれ法定基礎制限額 5200 ドルを寄付することができるが、さらに加えて他の候補者へ 1801 ドル以上を寄付することは禁止される」と述べて、総額規制がもたらす支持候補者数の「how many 問題」に着眼し、政治的言論に携わる修正 1 条権利を精力的に思う存分に行使したい個人に対してきわめて重大な負荷を課すことになる点に問題の核心があると論難した。

この「修正 1 条権利を精力的に思う存分に行使する権利」は、連邦法 BCRA のいわゆる大富豪条項 millionaire provisions の違憲性が争われた事案の Davis v. FEC 事件判決 (2008 年)<sup>(33)</sup> のなかで連邦最高裁が示した表現である。連邦議会は、潤沢な自己資産を選挙運動に投入して戦いを展開する富

---

(33) 554 U.S. 724 (2008).

裕候補者にチャレンジする非自己資金候補者の資金集めをより容易にするための優遇措置を設けた。大富豪条項は、選挙出費をいわず大金を投じる富裕候補者によって対立候補者の発言がかき消されることがないように、その寄付金獲得を容易にして候補者間の軍資金格差を調整しようとする立法目的で BCRA に新規に盛り込まれた規定であり、候補者の自己資金からの支出が基準額を上回った場合に、同一選挙区で議席を争うライバル候補者に対してその寄付限度額を3倍に引き上げて集金力をアップさせるというダブル・スタンダードを設けたものである。Davis 判決は、自己資金支出のカネには見返り腐敗因子はなく資金格差是正のための寄付調整規定を差別的取り扱いとして違憲無効としたが、そのさいに大富豪条項が豊富な自己資金からの多額支出によって選挙戦を進める候補者自身の修正1条権利行使を躊躇・抑制・萎縮させる効果をもつ仕組みであれば、政治的言論の量と多様性への重大な不利益の取り扱いにあたることを示して、厳格審査を適用して政治的言論に支出するカネに手厚い修正1条価値を及ぼした。この判旨は、類似の仕組みをとる州法に関する事案の Arizona 判決において再確認された<sup>(34)</sup>。このアプローチは、政治的平等の視点が垣間みられた Randall 違憲判決(2006年)、および「明白唱導」express advocacy(例えば「スミス候補を連邦議会に」)の文言を使用せず法規制を巧みにかわす「見せかけ論点唱導」sham issue advocacyが「明白唱導と機能的に同一」とみなされるかどうかを論じた FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc. 事件判決(2007年)(WRTL II)<sup>(35)</sup>(適用違憲)の両判例でみられた相対多数意見とは異なる分析アプローチであった<sup>(36)</sup>。

---

(34) Davis 判決および Arizona 判決については、拙稿「アメリカ選挙運動資金における州公費補助制度の憲法学的考察——Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett 事件連邦最高裁判決(2011年)の法理——」『法経論集』第198号87頁～141頁(2014年)参照。Robert Steele, Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett: *Taking the Government's Finger off the Campaign Finance Trigger*, 28 GEORGIA STATE UNIVERSITY LAW REVIEW 467, 477-80 (2012).

(35) 551 U.S. 449 (2007).

(36) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 91. BCRA の選挙運動コミュニケーション規

(6) *Randall* 判決と *WRTL II* 判決での法理　ロバーツ・コートのはじめでの主要な選挙資金訴訟である *Randall* 判決において連邦最高裁は、ヴァーモント州法の公職選挙候補者への1選挙期200ドル(下院), 300ドル(上院), 400ドル(知事職と上級公選職)と低額に設定された個人寄付限度額が効果的な選挙運動を行ううえで過度に低額にすぎきわめて侵害的であるとして、州法ではあるが寄付制限についてはじめて違憲と断じた<sup>(37)</sup>。連邦地裁および連邦第二巡回区控訴裁は立法の必要性を裏づける事実と選挙資金実態の検討を踏まえて、低額の寄付制限でも十分に効果的な選挙活動を行うことが可能であり選挙資金高騰の抑制と民主政治の健全さ確保に資するとして腐敗防止利益達成のため厳密に定められた手段として低額設定を合憲としたが、連邦最高裁は下級裁判所の判断をひっくり返し、選挙資金抑制と腐敗防止の目的で設定された低額のミズーリ州法寄付限度額を合憲とした *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC* 事件判決(2000年)<sup>(38)</sup> の先例を明確に破棄こそしなかったものの等閑視する姿勢をみせた。連邦最高裁は *Buckley* 判決以降、寄付制限については立法府の判断を尊重してきたが、いよいよ聖域とみられていた寄付制限の枢要領域に踏み込んだ<sup>(39)</sup>。

判事たちは3グループに分かれ、*Randall* 判決は法廷意見としてまとまらずに分裂し相対多数意見となった。寄付制限合憲の *Buckley* 二分論に批判的なスカリア、トーマス、ケネディの3判事は問題の寄付制限規定それ自体

---

制と明白唱導および *McCconnell* 判決での機能的同一アプローチについて、参照、Lillian R. BeVier, *McCconnell v. FEC: Not Senator Buckley's First Amendment*, 3 *ELECTION LAW JOURNAL* 127, 137-38 (2004).

(37) Richard L. Hasen, *The Newer Incoherence: Competition, Social Science, and Balancing in Campaign Finance Law After Randall v. Sorrell*, 68 *OHIO STATE LAW JOURNAL* 849 (2007). *Landell v. Sorrell* 事件(1999年)など同種の訴訟が複数提起されたが上告段階で併合された。Brian L. Porto, *Less is More and Small is Beautiful: How Vermont's Campaign-Finance Law Can Rejuvenate Democracy*, 30 *VERMONT LAW REVIEW* 1, 14-25 (2005).

(38) 528 U.S. 377 (2000).

(39) Michael S. Kang, *The End of Campaign Finance Law*, 98 *VIRGINIA LAW REVIEW* 1, 33 n.129 (2012); KURT HOHENSTEIN, *COINING CORRUPTION: The Making of the American Campaign Finance System* 251 (2007).

を修正1条違反と考え、そしてブライヤー判事にロバーツ長官とアリート判事を加えた3判事はその法定限度額について、地縁や知名度の弱い新人候補者たちも競い合って選挙民と効果的な政治対話を重ねるには過度に低額であるとして腐敗防止の立法目的と釣り合わないきわめて制限的な手段として違憲とした。ブライヤー判事は新任の2人が寄付制限違憲論の先鋒グループになびいて過半数を形成し Buckley 判決の寄付制限合憲の基本的枠組みを覆す事態に陥ることがないように考慮して、きわめて低額に設定された限度額の違憲性に焦点をあてた議論で2人を取り込み、このグループが相対多数意見をまとめることになった。3判事（スーター、ギンズバーグ、スティーヴンズは合憲の反対意見）は Nixon 判決にならって州議会への敬讓を示して低額規制を支持した。「カネ＝言論」論をとらないブライヤー判事が相対多数意見の執筆を担当したこともあり、違憲判決にいたった論拠は、知名度と人脈のある現職公職者にチャレンジする相手候補者の声が選挙民たちの耳に届くよう効果的な言論活動のために必要な選挙資金を集めることが重要であり、過度に低い限度額が挑戦者不利にはたらき勝機の薄い選挙合戦によって民主的責任性が弱められることになる点に求められた<sup>(40)</sup>。寄付制限について連邦最高裁がはじめて違憲判断を下したこの判決には政治的平等の視点が垣間みられるため、Nixon 判決など先例の論旨との論理的整合性の問題を残すことになった。9人中6人もの判事から個別の意見がだされ結束の弱さをみせたこの判決は、ロバーツ長官とアリート判事を迎え入れた連邦最高裁が規制緩和姿勢に転じる方向性を示す過渡期であることを意味するものであった<sup>(41)</sup>。

---

(40) Chen Li, *Public Funding After Davis v. FEC: Is Campaign Finance Reform in the States Still Legally Viable?*, 20:2 CIVIL RIGHTS LAW JOURNAL 279, 285-86, 312-13 (2010).

(41) Richard L. Hasen, *Beyond Incoherence: The Roberts Court's Deregulatory Turn in FEC v. Wisconsin Right to Life*, 92 MINNESOTA LAW REVIEW 1064, 1072, 1104 (2008); James Coleman, *The Slow, Just, Unfinished Demise of the Buckley Compromise: Randall v. Sorrell*, 126 S. Ct. 2479 (2006), 30 HARVARD JOURNAL OF LAW & PUBLIC POLICY 427, 429-30 (2007); Hasen, *supra* note 37, at 861-63, 875, 889.

Randall 判決の翌年の WRTL II 判決（適用違憲）においても過半数を満たす法廷意見とはならなかった。ロバーツ長官とアリート判事は、議会への敬讓姿勢を見せた先例からの決別論を説いて寄付・支出のすべての制限を違憲と主張するスカリアとトーマス両判事の同意意見には与しなかった。WRTL II 訴訟は、漠然不明瞭な BCRA 条項の文言や Buckley 判決の解釈問題をはっきりさせるために提訴されたものである。非営利、無株主のイデオロギー的唱導法人 WRTL は 2004 年 7 月下旬、大統領の裁判官指名承認をめぐる連邦上院での議事妨害に反対し、州出身上院議員 Feingold と Kohl 両名に連絡して議事妨害反対の意思を伝えようと選挙民に呼びかけるテレビ広告を州内で流した。WRTL は、Feingold 議員が 9 月中旬の予備選挙に立候補する事実にもかかわらず、予備選挙前 30 日以内に放送される候補者名明示の当該広告が PAC 資金から支出されるべき「明白唱導」や「見せかけ論点唱導」ではなく、規制対象外の「純粹な論点唱導」の範疇に分類されるものとして法人・労組の一般会計から直接支出することができるべきだと FEC 側に反論した。WRTL は広告費支出のために個人のほかに営利法人からもかなりの金額の寄付を受け取っていたために、イデオロギー的非営利法人である MCFL 訴訟（1986 年）（後述）の場合と同日に論じることができなかつたケースである。

5（違憲）対 4（合憲）の僅差での票決は、ここでも 3 グループに分かれ法廷意見ではなく相対多数意見（判決文では principal opinion）となった。3 判事（スカリア、トーマス、ケネディ）は政治的な明白唱導や選挙関連広告には法人資金を充てることができるとし、WRTL 広告費は法人の分離基金 PAC 資金からではなく法人それ自体の一般会計から支出できると考えて、レンキスト長官時代に下された Austin, McConnell 両判決の破棄を主張したが、ロバーツ長官とアリート判事の 2 人は両判決の破棄までは踏み込まず、法人支出禁止条項の WRTL 広告への適用場面を問題にし、この考えが本判決の結論を決定づけた。合憲の反対意見（スーター、ステイー

ヴンズ, ギンズバーグ, プライヤーの4判事)は, WRTL 広告が McConnell 判決で支持された種類の広告と区別できず Feingold への反対票を呼びかける内容のものであるため規定通りその広告費を法人の分離基金 PAC から支出すべきとして, 法人支出禁止条項を支持した。ロバーツ長官執筆による相対多数意見は, 明白唱導の明確な言葉を含まない当該広告が「明白唱導と機能的に同一」functional equivalent of express advocacy かどうかの判断基準 functional equivalency test について, 政治的言論の制約には厳格審査が適用されるとの立場から, McConnell 判決でとられた目的効果に焦点をあてた不明瞭な基準では政治的言論に萎縮効果をもたらすとして退け, 問題視されたコミュニケーションの内実に照準を合わせた客観的なものでなければならぬとした。そのうえで判決は, 「明白唱導と機能的に同一」とされる広告の定義を, 「特定候補者の支持・反対を呼びかける以外に合理的解釈ができないもの」とする独自の基準を打ち立て, 修正1条論にもとづく脱規制の立場を明確にした。判決は, 法人・労組がある政治目的をもって選挙結果に影響を及ぼすため多様な選挙広告活動を展開している現状を実証することなく, WRTL 広告には明白唱導の文言や政党への言及が含まれておらず議会での議事妨害問題に焦点をあてたもので「明白唱導と機能的に同一」の広告とは認められないとして, 適用違憲の手法を用いた。判決は Austin, McConnell 両判決で支持された法人言論規制を正当化する政府利益が WRTL 広告のような論点広告には適用されないとし, McConnell 判決が合憲とした連邦選挙での法人・労組の資金源からの広告支出を制限する BCRA 条項(見せかけ論点唱導を取り締まる目的の選挙運動コミュニケーション規制)の核心部分を効果的に骨抜きにする内容であった。このように法人・労組に安全な隠れ場所を提供した WRTL II 判決は法人論点唱導の旋風を巻き起こすことになったが, この新戦術は選挙に関する論点広告の数と法人マネーの金額を格段に押し上げた。WRTL II 判決では, McConnell 判決で示された BCRA セクション 203 の合憲性について, Austin, McCon-

nell 判決でとられた法人支出に関する従来の判例アプローチと異なる分析手法が用いられた<sup>(42)</sup>。

(7)「腐敗」の定義　McCutcheon 判決の相対多数意見で特徴的なことは、Buckley 判決での寄付総額規制の部分の合憲判断を覆すために、抜け道を塞ぐための改善が重ねられ法整備がかなり進展したことを理由にあげた点である。寄付者が基礎制限の枠内で多くの政治委員会に寄付し、それらの政治委員会が効果的な隠れ蓑となって特定候補者に照準を定めて資金移動させるという脱法的手法に法的障壁を設け、政治委員会がカネまみれになることを食い止める効果的な措置が講じられたことを評価して、腐敗危険の可能性という規制を支える立法事実の論拠を切り崩した。

選挙資金法制の合憲性をめぐって熱い論争が繰り返されているのは、「腐敗」の定義づけである<sup>(43)</sup>。連邦最高裁は Buckley 判決以降、腐敗ないし腐敗兆候の防止が選挙資金規制を正当化しうる唯一の正当な政府利益であることを繰り返して述べて、政治的言論の制約について平等理由づけを退けてきている。そして、連邦議会が規制標的とすることができる腐敗の定義について、連邦最高裁はラテン語の言い回しで「カネと公務執行の直接的な交換」 a direct exchange of an official act for money を意味する政治的見返り腐敗に焦点をあてており、McCutcheon 判決においても規制を正当化しうる政府利益について高額寄付者と候補者個人とのあいだの腐敗という狭い概念が引き継がれた。McCutcheon 判決は、再選を目論む現職議員や公職者からの政治的見返り約束や腐敗兆候こそ法規制により阻止されるべき悪弊であり、選挙支出が高額であっても公職者の公務遂行をコントロールする意図のない高額支出には見返り腐敗および公選職者や政党への影響力やアク

---

(42) Hasen, *supra* note 41, at 1065, 1072, 1076-82, 1085-93, 1096, 1103.

(43) Deborah Hellman, *Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy*, 111 MICHIGAN LAW REVIEW 1385, 1386 (2013).

セス獲得を誘発する害悪要因は見いだされず、それらを腐敗概念のなかに取り込まない認識を示し、「本質的に賄賂のような直接的な見返り腐敗」と「公選職者への影響力やアクセス獲得の弊害」の二つを区分して論じた。明確な両者の線引きは困難のように思われるが、その区分は修正1条権利保障の範囲との関係で重要とされる。

相対多数意見は、候補者が投票や寄付をしてくれる支持者たちに対して抱く一般的な感謝の気持ち *gratitude* や鼻唄 *favoritism* は代表民主制においては避けられないものという認識から、公職者への政治的影響力やアクセスの獲得は腐敗概念に包摂されず規制対象とすることはできないとし、*Citizens* 判決を踏襲して見返り腐敗こそが規制対象であるとして狭義の腐敗概念を確認した。*Citizens* 判決は利権への特権的アクセスの獲得にまつわる政治的決定にこそ病根があり、公選職者へのたんなる影響力やアクセスは腐敗にはあたらないと指摘していたが<sup>(44)</sup>、本件判決もドルと政治的恩返しとの交換を決め手とする姿勢を示した。立法目的とされる腐敗防止の腐敗概念をめぐっては、後述するように法廷のなかで根本的な意見の隔りがあり、ロバーツ長官たち保守派は腐敗定義を狭くとらえ過ぎていないかとプレイヤー反対意見は疑義を突きつけて、数少ない高額寄付者が幅を利かせるところでは多数の人の声がかき消されるとして、民主的統治制度の政治的全一性を維持するという公共の利益を視野に入れた複眼的な広い腐敗概念の考え方をとっていた。プレイヤー判事は *Nixon* 判決（2000年）（同意意見）において「カネは言論ではなくそれを可能にするもの」との観点から、また、*Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC* 事件判決（1996年）（*Colorado I*）<sup>(45)</sup>（反対意見）において規制派スティーヴンズ判事とともに、「自己統治に平等に参加する」との観点から選挙過程における公平さへの改革

---

(44) Issacharoff, *supra* note 27, at 128.

(45) 518 U.S. 604 (1996).

取り組みの立場を示していた<sup>(46)</sup>。

ドルと特別な政治的恩返しとの交換という本質的に賄賂に近似した金銭的見返りに、適正な公務執行を妨げる腐敗が芽生える。基礎制限ではなく、McCutcheon 訴訟で問われた総額規制という手段が、どのように見返り腐敗防止に資するのであろうか。相対多数意見は、1件あたりの基礎制限について Buckley 判決の腐敗概念を適用してその合憲性を維持しながら、寄付を合算した総額規制についてはその腐敗が見いだされないとして二種類の規制を明確に区別して論じた。相対多数意見は、「9人の候補者に基礎制限額の5200ドルを寄付しても腐敗リスクはなく何の問題もないのに、なぜ10番目の候補者に同額を寄付することが腐敗と観念されるのか」と疑問を差し挟んだ。結論として相対多数意見は、Buckley 判決の危惧した基礎制限すり抜け迂回の危険性は憶説にもとづく蓋然性の低いシナリオにすぎず、腐敗防止の反迂回利益によって修正1条権利の制約は正当化されないとした。また、FEC公式発表2012年選挙データにもとづく選挙資金の精緻な動態的分析を踏まえ、一定レベルを超える寄付を一律禁止する総額規制が基礎制限迂回による腐敗防止の目的との関係において過重な制約を課す手段であり、修正1条権利に対する侵害度のより低い他の選ぶる多様な迂回防止手段の可能性を示唆した。個人寄付の基礎制限と総額規制の二種類の制限について、連邦地裁は「寄付制限のたんなる積み重ねというよりは相互関連制度」として寄付制限の二重構造の必要性和合理性を是認したが、相対多数意見は、二段構えの寄付制限について別々に論じる必要があるとして、土台部分の基礎制限そのものが見返り腐敗防止の予防的装置として機能しており、予防措置の上にさらに予防策を重ねる総額規制の過剰性を指摘して、Buckley 判決が基礎制限を合憲と判断したのと同じ厳格度のやや緩い審査基準を適用しながらも、被る権利侵害の重大さから違憲判断を導きだした。

---

(46) Hasen, *supra* note 41, at 1071; Hasen, *supra* note 37, at 850-51, 858-59; Sprague, *supra* note 26, at 962.

40年以上の長きにわたって寄付総額に縛りをかけてきた限度額が、今回の違憲判決によって取り払われることになった。これまでの個人寄付の総額限度額は1選挙期（2年間）に候補者へ4万8600ドル（基礎制限上限額5200ドルの寄付では候補者9人分に相当）、政党委員会およびPACへ7万4600ドル、縮めて12万3200ドルであったものが、個人は基礎制限を遵守さえすれば、連邦議会選挙候補者（下院435人＋上院33人＝合計468人）や政党委員会（全国3か所＋州50か所）に対して直接に何百万ドルものカネを寄付することが可能になり、最高額は候補者に243万3600ドル、委員会に119万4400ドルとなる。しかも、PACは1件あたり5000ドルの基礎制限は存置されているもののおびただしい数のPACが設置されており、例えば2012年選挙期のFECへのPAC登録数を掛け合わせれば1300万ドル超<sup>(47)</sup>の莫大な金額が個人名の小切手で振りだされる事態も想定されうる。政治委員会への法定総額上限7万4600ドルに対して、違憲判決後はじつに1300万ドルを超える金額も理論上は不可能ではない。個人寄付総額の限度額という天井板が取り外されて文字通り天井知らずの巨額金額が書き込まれた小切手が選挙過程に舞うことになり、このような事態をブライヤー反対意見は「巨大な穴」と嘆息して寄付総額規制の取り外しが新たな洪水を誘発する強い危機感を示した。豊富な資金で選挙論点を唱導するスーパーPACや政治的言論（独立支出）を展開する非営利団体の言論マネーによって席捲されはじめた選挙過程に、あらたに資産家たちの振りだす桁外れの小切手寄付が注ぎ込まれてカネ浸しになる状況が予想される<sup>(48)</sup>。また、Citizens判決を弾みにして勃興する超富裕層から資金をえて選挙広告を大々的にだすスーパーPACの勢いに押され気味の全国政党が、ここにきて多方面からの高額寄付の受領により存在感を高めて影響力を取り戻し、劣勢に立

---

(47) Robert Barnes, *Conservatives Make their Mark*, WASHINGTON POST, 2014.4.3, at A20; Kang, *supra* note 3, at 240, 244 n.19, 248.

(48) Nicholas Confessore, *Power Surge for Donors*, NEW YORK TIMES, 2014.4.3, at A1.

たされている資金調達面で復調してくると想定される<sup>(49)</sup>。それは、国民の政治意思の集約・形成という憲法的媒体機能を期待されている政党が、現実面においては一部の利害関係の集約・調整という政治的な実利機能を果たしていることを意味している。

McCutcheon 判決により最大の恩恵に浴す勝者は McCutcheon 氏のような選挙結果に強い利害関係をもつ数少ない一部の富豪たちとその金脈に期待感と依存心を抱く政党であり、他方、真の敗者は限られた資金力で政治的言論活動を行っている大多数の平均的国民である。違憲とされた寄付限度法定額は 12 万 3200 ドルとかなり高額の設定であり、実際にこの規模の寄付を行った人は少人数しかおらずそのほとんどが共和党支持者であった<sup>(50)</sup>。

(8) 相対多数意見と反対意見の対立軸——(i) 腐敗概念の広狭

McCutcheon 判決における相対多数意見と反対意見の対立軸の第一は、腐敗概念をめぐる理解についてである。寄付制限それ自体を違憲として断固受け入れないトーマス判事を除く 8 判事は、腐敗と戦う反腐败利益という理由づけを規制正当化の根拠としてあげた。憲法上の権利を制約しうる正当化理由としての「腐敗」定義について、相対多数意見は旧来の狭い腐敗概念に照らして総額規制の合理性と必要性について考察した。相対多数意見は、高額にのぼる個人寄付の総額には見返り腐敗を醸成する危険性はないとする説明のなかで、「公選職者ないし政党への影響力ないしアクセスを獲得する」ことが腐敗概念に包摂されないことを明言した。見返り腐敗をもたらす危険性は寄付者と受領者（候補者）とのあいだの直接的な金銭授受に起因するという限定的な考え方は、Citizens 判決においても確認されていた。

反対意見のブライヤー判事は見返り腐敗をとる相対多数意見に対して強

---

(49) Editorial, *supra* note 31, at A16.

(50) Editorial, *The Court Follows the Money*, NEW YORK TIMES, 2014.4.3 at A26; Confessore, *supra* note 48, at A16.

い違和感を感じ、カネで公務を買う見返り腐敗という特定タイプのみを規制標的とする旧弊にしたがった腐敗概念は狭きに失するとし、民主的統治制度の政治的全一性を維持する重要性という観点からより広義の腐敗概念をあてはめ、腐敗防止に資する総額規制の合理性について考察すべきとの筆戦を展開した。この考えはCitizens判決における最古参スティーヴンズ判事の論鋒鋭い反対意見にもみることができ、そこで彼は「カネで票を買うこと」と「アクセスを買うこと」の相違は種類の問題ではなく程度の差であると明快に述べて、狭義概念に拘泥する多数意見を批判していた<sup>(51)</sup>。ブライヤー反対意見は、BCRAによる政党ソフト・マネーへの法の縛りと選挙運動コミュニケーション規制の二本柱の合憲性を支持したMcConnell判決(2003年)でとられていた論旨と一致しないと論難を加えた。ブライヤー判事は「言論は真空状態では存在しない」と述べて、修正1条の保障する政治的言論が枢要であるのは政治的コミュニケーションによる政治的「思想の市場」という世論形成のためであり、自由な言論の保障は実効性ある民主政治にとって必要不可欠であるとした。そのうえで、修正1条は政治的言論に携わる個人の権利のみならず、集团的言論が重要とされる民主秩序を保護する社会公共の利益を促進するものであるという理解のなかで腐敗について考察し、統治権力の行使に携わる人との政治的コミュニケーションのつながりの切断、政治的自由市場からの逸脱これが規制対象の腐敗となりうるという考えを示した。

相対多数意見は、伝統的な狭い腐敗概念を中軸に据えて公選職者への影響力やアクセスはそのなかに含まれないとし、法人言論の規制に厳格審査基準を適用したCitizens判決と論調を合わせ、反対意見は、連邦最高裁が狭い腐敗概念を超えて公職者の政策判断への不適正な影響力として腐敗を理解したいくつかの判例との整合性を衝いた。

---

(51) Hasen, *supra* note 21, at 602.

(9) 議会への敬讓と広義の腐敗概念　ところで、連邦最高裁が広義概念に一定の理解を示した事案がいくつかある。例えば、FEC v. Colorado Republican Federal Campaign Committee 事件判決（2001年）(Colorado II)<sup>(52)</sup>であり、見返り取り決め腐敗のみならず富裕寄付者による「公職者政策判断への不適切な影響力」undue influence も含むものとして理解していた。連邦最高裁は、党指名候補者へカネが流れる政党の水路機能を指摘して政党と候補者とのあいだの緊密な連携による協働支出を制限する規定の合憲性を支持し、党指名候補者の利益のための政党による協働支出は寄付ではなく支出として取り扱われるべきとの主張を退けた。その判決には、前年の Nixon 判決で示された広義の腐敗概念が影響していた。

その Nixon 判決（2000年）において連邦最高裁は、ミズーリ州選挙候補者への低額に設定された275ドルから1075ドル個人寄付限度額（インフレ調整、公職種類と選挙区規模により金額設定）の州法を、賄賂防止のみならず高額寄付者からの要望に公選職者たちが安易に応諾する高い返報性を理由に結社権の侵害はないとして合憲と判示したが、特徴的なのは高額寄付者の要望に応諾する心性に内在する危険性という広い腐敗概念を適用したその理由づけにある<sup>(53)</sup>。Austin 判決（1990年）が Buckley 判決路線から離れた画期的な最初の段階とすれば、この Nixon 判決（2000年）はその第二段階といえよう<sup>(54)</sup>。

少し遡るが、候補者選挙における法人支出制限に関する FEC v. Massachusetts Citizens for Life 事件判決（1986年）(MCFL)<sup>(55)</sup>、明白唱導への法人独立支出禁止に関する Austin 判決（1990年）、そして BCRA の骨子規定の合憲性を支持した McConnell 判決（2003年）なども広い腐敗概念で法規制した

---

(52) 533 U.S. 431 (2001).

(53) Hasen, *supra* note 30, at 484, 491-93. 合憲はスーター(執筆), レンキスト長官, プライヤー, ギンズバーグ, オコナー, ステイーヴンズの6判事。反対(違憲)はケネディ, トーマス, スカリアの3判事。

(54) BeVier, *supra* note 36, at 133.

(55) 479 U.S. 238 (1986).

議会への敬讓を示した重要な判例である。3つの判例を簡単に紹介しよう。

最初の MCFL 訴訟は、人工妊娠中絶合法化反対を目的とした非営利政治団体 MCFL の FECA 法人支出規制に関する事案であり、連邦最高裁はイデオロギーの唱導を目的として結社された expressive association 非営利法人という形態に着目して、法人本体の一般会計とは別個の独立した任意的分離基金 PAC を設置しなくても選挙支出のカネには伝統的な腐敗の懸念はなく、PAC マネーではなく法人の一般会計資金から特定候補者の支持・打倒を主張する目的で支出することができるとして、小規模な当該非営利法人への FECA 規定（分離基金からの支出）の適用を違憲とした。MCFL 判決では、明確に特定される候補者の支持・反対（当選・落選）を明白な言葉で呼びかけるいわゆる「明白唱導」の定義が少し広げられた<sup>(56)</sup>。適用違憲の結論にいたる議論において、連邦最高裁は法人言論に潜む危うさに警鐘を鳴らし、法人言論がカネと結びついて政治的思想市場における自由競争への重大な脅威になりうることを指摘し、「政治活動への直接的な法人支出は、経済市場で蓄積された財源が政治市場での不公平な優位さをもたらすために使われ、政治目的のための富の不正な運用がなされる懸念がある」と論定して法人活動規制の必要性を支える立法事実を認めた。MCFL 判決は「不均衡な影響力」を腐敗の一形態にとらえ、「不正な有利さ」unfair advantage の主張は Buckley 判決の狭い腐敗概念の範囲から外れるものであった<sup>(57)</sup>。

つぎの Austin 判決（1990 年）は、経済的・社会的権力を背景に利潤追求する企業の集まりの州商工会議所という経済法人の言論に関する事案である。法人が州公職選挙候補者の当落を呼びかける明白唱導のために法人本体の一般会計から独立支出することを罰則つきで禁止するミシガン州法の合憲性を肯定するさいに、連邦最高裁は「資本蓄積した法人が巨費を投じ

---

(56) Hasen, *supra* note 30, at 502 n.110; POST, *supra* note 1, at 69-70.

(57) ROBERT E. MUTCH, *BUYING THE VOTE: A History of Campaign Finance Reform* 156-57 (2014); HOHENSTEIN, *supra* note 39, at 240-41.

て選挙過程に腐食的・歪曲的效果を与えることを抑制する法益」という反歪曲理由づけ *anti-distortion rationale* を編みだした。そして、経済市場の法人は大衆の政治的支持とほとんど関連性がないとして、法人資金による政治的言論への支出制限を正当化した。MCFL 訴訟では、一定の政治主張を掲げるイデオロギー的非営利法人の選挙言論への独立支出が一般的な営利法人のそれとは異なるのではないかと、そして、Austin 訴訟では、企業法人や業界団体からの資金で組織・運営されている非営利法人である州商工会議所の政治的な支出が法人資金の導管的機能を果たしているのではないかと、争点とされた。連邦最高裁は法人言論への資金提供に対する危機感を示して、腐敗概念について巨万の富の集合がもつ腐食的・歪曲的效果を含むものと広く定義し、そして法人支出制限の合憲性を支持するさいに個人支出と法人支出、営利法人と非営利法人を区別して論じた。明白唱導の法人支出は分離基金 PAC 資金からの支払いに限られるとして法人の独立支出制限（州法）を支持した Austin 判決は、個人の独立支出制限（連邦法）を違憲とした Buckley 判決の路線から離れた画期的な最初の段階に属する事例である<sup>(58)</sup>。とりわけ特徴的なことは、「法人」の一般財源からの選挙支出への法規制を支持するために Buckley 判決の「個人」の見返り腐敗理由づけにこだわらず、それとは「異なるタイプの腐敗」<sup>(59)</sup> 概念を援用し迂回的機能を摘示して結論を導きだしたことであり、「カネと政治的恩恵の交換」という旧来の見返り腐敗概念から抜けだして、巨額の法人マネーが巻き起こす不適切な影響力、すなわち「法人という形態の助けを借りて蓄積された膨大な富の集合による腐食的・歪曲的效果」という広義の歪曲腐敗概念を新しく打ちだしたことである<sup>(60)</sup>。もう一つの病巣を抉るこの広義の腐敗概念

---

(58) BeVier, *supra* note 36, at 132-33, 139.

(59) Austin 判決におけるスカリア判事の反対意見で使用された言葉使い。

(60) HOHENSTEIN, *supra* note 39, at 242-43; COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 67-69; Hasen, *supra* note 41, at 1069-70; Hellman, *supra* note 43, at 1400. 拙稿・前掲(注 34) 126 頁～127 頁参照。

は、Buckley 判決が考慮要素としなかった平等な政治参加という理由づけに活力を与える効果をもたらす<sup>(61)</sup>。Austin 判決を執筆したマーシャル判事の多数意見メンバー 6 判事のなかには、Buckley 判決で平等理由づけを拒否し、また、MCFL 判決で反対意見に回っていたレンクイスト、ブラックマン両判事がいた<sup>(62)</sup>。

そして McConnell 判決（2003 年）は、Nixon 判決（2000 年）および Colorado II 判決（2001 年）を引用しつつ、見返り腐敗の文脈を超えてより広範な「公職者の判断への不適切な影響力」の行使およびその兆候と定義して、政党への高額ソフト・マネー寄付による公職者政策判断への不適切な影響力の実態について検証し、「膨大な法人財産の集積が政治過程に及ぼす腐食的・歪曲的な効果」に対抗する政府利益について論考し、連邦議会の立法判断へ深い敬讓を示した重要な判決である<sup>(63)</sup>。McConnell 判決は、寄付禁止の修正 1 条権利への侵害度も支出制限ほどではないとして厳格度を下げた審査基準を適用して BCRA 規定を合憲と結論づけた<sup>(64)</sup>。腐敗概念の広狭は修正 1 条権利の及ぶ保障領域を画する問題であり、広義の腐敗概念の適用は修正 1 条保障の選挙言論に対する連邦議会の規制権限を広く認めるという重要な意味合いをもつことになるために、反対意見（違憲）のスカリア判事は、「言論の自由にとって悲しむべき日」と悲嘆していた<sup>(65)</sup>。

しかしその後、ロバーツ・コート時代に下された Citizens 判決の立場からは、Austin 判決でとられた反歪曲理由づけこそ先例からの逸脱と烙印が押されてその政府利益が明確に退けられ、Austin 判決および McConnell 判

---

(61) Daniel R. Ortiz, *The First Amendment and the Limits of Campaign Finance Reform*, in THE NEW CAMPAIGN FINANCE SOURCEBOOK 91, 97-101 (Anthony Corrado, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz and Trevor Potter, 2005); Porto, *supra* note 37, at 31 n. 214; Hasen, *supra* note 23, at 34.

(62) MUTC, *supra* note 57, at 157-59.

(63) POST, *supra* note 1, at 57; Hellman, *supra* note 43, at 1398.

(64) BeVier, *supra* note 36, at 135-36; COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 77-78; POST, *supra* note 1, at 57.

(65) BeVier, *supra* note 36, at 129-30, 132-33, 145.

決（一部、BCRA セクション 203、法人・労組の選挙運動コミュニケーション支出は分離基金 PAC より支出を規定）は Citizens 判決（2010 年）によって破棄されることになった<sup>(66)</sup>。その Citizens 判決は、候補者選挙における法人の独立支出（政治的言論）にはほとんど腐敗リスクは内在しないとの認識から、法人支出による「腐食的・歪曲的な効果」まで網羅する広義の腐敗概念には政治的言論に対する法規制をさらに広げる問題性があることを衝いていた。

本件 *McCutcheon* 判決においてプレイヤー反対意見が指摘した点は、喫緊の課題として BCRA 規制に取り込まれた政党へのソフト・マネー寄付について *McConnell* 判決が、寄付総額の法定限度額に達した富裕寄付者がさらに政党に資金援助をする抜け道的手法のなかに、公選職者への特権的アクセスと政治的影響力をカネで買う重大かつ明白な腐敗危険性を見だしてソフト・マネー規制を支持した点である。*McConnell* 訴訟の連邦地裁はソフト・マネー狂騒の実態について膨大な証拠調べでの証言・記録を仔細に検討して、数百万ドル規模の巨額ソフト・マネーによる連邦議会議員への特別アクセスおよび立法過程への影響力行使の獲得という腐敗的影響力の害悪をあぶりだして規制合憲を導きだした。結論を左右する決め手として、票をカネで買う古典的な見返り腐敗概念ではなく、公職者の政策意思決定への不適切な影響力やアクセスないしその兆候をも包み込む幅広い腐敗概念が使われた。本件でのプレイヤー反対意見も、規制対象がたんなる賄賂のような見返り腐敗よりも広範囲に及び、政治家への不適切な影響力やアクセスも含まれるとした。リベラル派ケーガン判事は半年前に開かれた口頭弁論において、総額規制が外されれば政治家へのアクセス獲得をねらって候補者と政党へ 1 選挙期に約 360 万ドルもの大金を積み上げて寄付することが可能になり、高額寄付が議員会議室の特等席と交換されたり導管的

---

(66) Hasen, *supra* note 21, at 583 n.5, 584, 591, 595; Hellman, *supra* note 43, at 1386 n.2.

組織を操って特定政党に資金移動させることを危惧する質問を投げかけた。Citizens 訴訟のときに訟務長官として BCRA を擁護することができず敗訴した苦い経験をもつ彼女は、腐敗の温床とされる迂回寄付による限度額回避の問題性を裁判官の立場から問い直した<sup>(67)</sup>。

(10) 相対多数意見と反対意見の対立軸—— (ii) 寄付制限の二重構造

相対多数意見と反対意見の第二の対立軸は、二階建ての寄付制限の必要性についてである。この二重構造の論点についても、腐敗概念をめぐる理解の相違が関わってくる。相対多数意見は 1976 年の Buckley 判決以降、抜け道を塞ぐさまざまな法的措置が繰り返され特定候補者や公職者へ振り向けられる迂回寄付（見返り腐敗）の危険性が取り除かれたことを理由に、首尾よく機能している基礎制限のみで十分であり総額規制の歯止めは修正 1 条権利への過重な制約になると力説した。これに対して反対意見は、総額規制の縛りがなければ巨額のカネが導管に放出され腐敗を誘発することになるとして二段構えの防波堤としての機能を主張した。反対意見は、高額個人資産を選挙に寄付として投入することにより、候補者や政党は一部の富裕層に資金ルートを開拓するようになり、利権の絡んだ関係団体や資産家への依存体質が弊害や腐敗を引き込むと認識した。1 選挙期における政党への寄付総額規制額 7 万 4600 ドルが違憲・無効になれば、たった一人で全国および各州の政党委員会に対して総額約 120 万ドルにのぼる金額を一片の小切手に書き込むことができることになり、政党は一握りのお金持ち層にすり寄ることになる、と。そして、腐敗対象を特定候補者や公職者に限定せず広く資金が流れる通り道もその射程に収めて、憚りのない富裕層が行う全国政党委員会と州政党委員会への寄付、候補者への寄付、PAC への寄付という 3 ルートの法規制の不備の隙間からすり抜ける想定シナリオ

---

(67) Adam Liptak, *Supreme Court Again Weighs Spending Limits In Campaigns*, NEW YORK TIMES, 2013.10.9, at A12, A14.

を例示して、連邦議会と FEC が抜け道防止のために講じた法的措置では万全ではなく規制網の実効性に強い疑念を示した。また、基礎制限迂回が脅威であるとしても、その害悪防止のためにとられた規制手段が立法目的との関係において実質的関連性がなく過剰な規制強化であると断じる相対多数意見に対して、反対意見は、防止策として提示された他の選ぶる規制手段の実効性について相対多数意見は何ら論証していないと撥ねつけた。そして、目的と手段の組み合わせに実質的ミスマッチはないとして総額規制の必要性と合理性を論じて法制度のなかに「巨大な穴」を開けてしまった違憲判決を嘆いた。相対多数意見が「政治とカネ」の社会事象を直視せず、立法目的とその達成手段の関連性の入念な検討に終始した論法とは対照的に、反対意見では憲法問題が現実を踏まえた議論に深く関わっているとの認識から、事実審における証拠調べでの資料を検討して選挙資金の実態に迫り、高額寄付への高い依存度が公選職者からの見返り法案および特別アクセスや影響力の便宜供与・利益誘導という恩義や感謝を生みだす温床になりうるとの考えから、総額規制の不存在によって広い意味での腐敗が現実的にもたらされる可能性を検証するという立論がとられた。

反対意見は高額寄付にすり寄る候補者・公選職者・政党の依存症に潜む危うさを剔抉しカネで政策をねじ曲げるリスクを根絶する必要性を説いたが、資金調達活動には候補者や寄付者を汚染させ国民の民主的政治参加を阻害し世論形成と政策意思決定を歪め公正な公務遂行を損ねる特有の腐敗因子があるとの指摘は、つとになされてきている<sup>(68)</sup>。ハーヴァード大学 Lawrence Lessig 教授も、依存関係に起因する「依存腐敗」dependence corruption に警鐘を鳴らしている論客の一人である。彼は McCutcheon 訴訟の政府側意見書のなかで、建国時の合衆国憲法起草者たちの腐敗認識と同じように、公務に費やす時間を割いて資金調達に奔走し、裾野の広い草の根

---

(68) Issacharoff, *supra* note 27, at 118.

的な少額寄付層よりもお金持ちや法人・特別利益団体の高額寄付層に狙いを定めて寄付懇請と集金に躍起になる公職候補者、政治家や政党のもつ不適切な依存体質にこそ、民主政治の根幹を揺るがす悪しき政治風土や政治不信を醸成する病因が潜んでいると喝破した。そして、McCutcheon 訴訟で争点となった総額規制については見返り腐敗ではなく依存腐敗の概念によって説明されるべきと主張した。彼は、いまや連邦議会が規範定立や政策決定のための総合調整機関の役割を忘れて資金調達機関に堕していることの顕在化を憂い、旧来の陋習を改めて失われつつある代表機関への信頼を取り戻すためにも腐敗概念のとらえ直しが急務であるとの論陣を張っている。選挙資金にまつわる政治腐敗の病巣の深さを危惧し、より平等な政治参加を目指す市民運動を喚起している彼は先頃、9月レイバー・デー（連邦祝日）までに100万ドル軍資金を少額寄付で調達できれば2016年大統領選挙民主党候補者指名争いに正式出馬する意向を明らかにした<sup>(69)</sup>。

(11) 平等理由づけ — 選挙資金の公平性 選挙資金規制法の歴史は、政治的に活動する法人の腐敗可能性への危惧により特徴づけられる<sup>(70)</sup>。資金改革運動の当初の目標は金びか時代に出現し政治の世界にも大きな影響力を及ぼしはじめた大企業から民主政治を守り、生身の市民からなる政治的共同体と代表民主制を保全することにあった。政財界の癒着など金箔スキャンダルを契機とする革新主義による数々の制度改革の機運の高まりのなか、連邦議会は「ニワトリのなかで象さんに踊らせない」立法趣旨で連邦選挙候補者

---

(69) LAWRENCE LESSIG, REPUBLIC, LOST: *How Money Corrupts Congress — and a Plan to Stop It* 15-20, 230-46 (2011); Seth Barrett Tillman, *Why Professor Lessig's "Dependence Corruption" Is Not a Founding-Era Concept*, 13 ELECTION LAW JOURNAL 336, 337 (2014); POST, *supra* note 1, at 52-53, 97-105, 155; COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 13; Philip Rucker, Lawrence Lessig wants to run for President — in a most unconventional way, Washington Post.com, 2015.8.11; Lawrence Lessig to Explore a Run for President as a Democrat, New York Times Blogs, 2015.8.10.

(70) Adam Winkler, *McConnell v. FEC, Corporate Political Speech, and the Legacy of the Segregated Fund Cases*, 3 ELECTION LAW JOURNAL 361, 362 (2004); Bolton, *supra* note 16, at 373, 374-402; BeVier, *supra* note 36, at 139.

への銀行・企業寄付を禁止するティルマン法（1907年）を制定した。同法が労組に適用されなかったことをうけて、スミス・コナリー法（1943年）およびタフト・ハートレイ法（1947年）によって労組を法人寄付規制対象に取り込むことになった。その背景には、なによりも巨万の富を擁する社会的権力によって引き起こされる不適切な影響力を抑え込み、選挙過程における平等と公正さを確保するという連邦議会の狙いがあった。民意を映し出す政治的意思決定過程への平等参加こそ代表民主制の真髄であるとの観点から、立法の趣旨は、経済力をもつ法人組織が国家と国民とのあいだに介在して大きな社会的機能を遂行している現状に鑑みて、民主的統治を正当化し権威づける選挙過程に法人による富の蓄積によって不均衡な影響力が波及して国民不在の意思決定につながらないように、代表者選出と政治的意思決定の両過程への大量の企業マネーの流入を食い止めることにあった<sup>(71)</sup>。

しかし、前述のように、連邦最高裁は *Buckley* 判決以降、腐敗ないし腐敗兆候の防止が選挙資金規制を正当化しうる唯一の正当な政府利益であることを繰り返し確認し、政治的言論の制約の正当化理由として選挙過程における政治的影響力の公平さという平等主義の法益を退けてきている。修正1条の価値は、選挙民それぞれに統治過程での平等な影響力行使を確かなものにするものではなく、自由な政治参加および伝達する思想内容・表明手段を権利として保障することによって自己統治原理を支える点にあるとされる。*Buckley* 判決は自由な言論と平等な影響力は両立しえない関係にあるとの前提から、「他者の相対的な声（発言）を高めるためにわれわれの社会の一部構成員の言論を制約できるとする観念は修正1条権利とまったく相容れない」と明言して、候補者の言論を抑えて他候補者とのあいだで公平な処遇を図るという平等利益を明確に退けていた<sup>(72)</sup>。

「カネは言論」と明言したステュワート判事は、上記のしばしば引用され

---

(71) *MUTCH*, *supra* note 57, at 158, 186; *POST*, *supra* note 1, at 28-30.

(72) *POST*, *supra* note 1, at 48-50; *Porto*, *supra* note 37, at 25-29.

る一節を書いて平等理由づけ反対論を主張した。彼の他に多数派のバーガー長官、パウエル、レンキスト、ブラックマン各判事たちは平等理由づけを退ける趣旨を述べた<sup>(73)</sup>。他方、マーシャル判事は、資金的優位性を減じて政治舞台への平等アクセスを促す手段として自己資金からの支出制限を合憲とする意見を述べた。マーシャル判事は、法人の政治的言論への独立支出規制の州法が問題となった Austin 判決の執筆のさいに、「政治対話への腐食的・歪曲的な効果」という広い腐敗概念への論及にとどめ、競技場の均等化理由づけを避けていた。反歪曲利益は平等理由づけに通底するところがある<sup>(74)</sup>とはいえ、Austin 判決で連邦最高裁は反歪曲利益を腐敗概念との関係で論じており、当該利益が「話し手の選挙への相対的影響力を平等化する」こととは異なるとしていた。Austin 判決は、経済市場における法人財力が自由な思想市場に及ぼす歪曲的影響力を指摘し、州には「法人支出によって引き起こされる腐食・歪曲」を除去する憲法上の利益があるとして州法を支持した。Austin 判決の判旨を踏まえて、選挙費用高騰の一大要因である見せかけ論点唱導を抑制する立法者意図で 2002 年 BCRA の選挙運動コミュニケーション独立支出規制が新規に規定されたのである<sup>(75)</sup>。Austin 判決の翌年（1991 年）、リベラル派マーシャル判事の 82 歳での引退表明をうけて、ブッシュ大統領（父）が 43 歳の若い保守派トーマス判事指名の騒々しい醜聞を押し切って人事権を手にしたことにより、連邦最高裁の潮流に変化の兆しが現れることになった。

Davis 判決（2008 年）の法廷意見は「もっと多くの言論を」という立場から「修正 1 条権利を精力的に思う存分に行使する権利」を中軸に据えて論じたが、そのさい選挙資金の公平さという政府利益および膨大な法人財産の集積による腐食的・歪曲的な効果への対抗措置という正当化理由を明

---

(73) MUTCH, *supra* note 57, at 148-49.

(74) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 69 ; MUTCH, *supra* note 57, at 158, 182; Hasen, *supra* note 41, at 1071.

(75) POST, *supra* note 1, at 51-53.

示的に Buckley 判決にならって退けた。スティーヴンズ判事の反対意見は大富豪条項がまったく言論を黙らせる規定ではなく、資金力を誇る自己資金候補者にチャレンジする資金力の弱い対立候補の言論を高めその声が選挙民の耳に届くよう援助するにすぎないと反論したが、法廷意見は政治競技場を均等化するために選挙言論に規制を加える政府利益を危ういパターンリズムと評し、その立法目的による規制手段を候補者の言論の自由のみならず、議席を競い合う候補者たちの発言に接して政治を託す人を決める選挙民の選択の自由への不当な制約にあたるとして退けた。その後、この Davis 判決の論旨を再確認した Arizona 判決（2011年）のロバーツ長官による法廷意見は、「競技場を均等化するのは耳に聞こえがいいが、公職への選挙戦はゲームではなく、決定的に重要な言論の一形態である」と述べて、「均等な資金力で政見を戦わせ合う選挙資金の平等」よりも「足枷のない政治的意見交換という言論の自由」をより重要視した。

選挙資金規制の文脈において、連邦・州議会への敬讓よりは修正1条論に重きをおき富裕者の自由な言論を手厚く保障する司法積極主義は、ときとして公平・公正な民主的選挙を標榜する平等主義と噛み合わない。「政治とカネ」の憲法的本質について、平等原則に立脚する投票価値に類似するものとみるか、あるいは自由な政治討論をより重視したものとみるか、平等と自由の理念に関わる問題である<sup>(76)</sup>。カネの言論性を強調する多数派メンバーには McCutcheon 判決を執筆したロバーツ長官を筆頭に、好戦的な Citizens 判決の執筆者ケネディ、辛辣なウイットに富む修正1条信奉者スカリア、独自の立場を貫くトーマス、そして新人アリートたちが名を連ねるが、今回の McCutcheon 判決は「みんなによる民主政治」から「一握りの超富豪階級による金権政治」の方向へ舵を切った。法廷内に走る深刻な亀裂は、修正1条原理（金銭支出の政治的言論性）と代表民主制原理（自己統治に

---

(76) Kathleen M. Sullivan, *Political Money and Freedom of Speech*, 30 UNIVERSITY OF CALIFORNIA DAVIS LAW REVIEW 663, 667 (1997).

よる意思形成), 「自由な」言論活動と「公平な」政治参加をめぐる憲法価値の理解の相違に起因する。資本主義社会における自由は, 不可避免的に富(財産)と権利の不平等という副産物をもたらす<sup>(77)</sup>。富の不均衡や偏りが資金力の乏しい者にとって逆風とならないよう彼らの発言(声)を選挙民に届けさせるために競技場を均等化する必要があるという公平さの視点がなくてはならないという主張も, 依然として根強いものがある。

(12) 選挙資金報告義務・情報公開と政治的プライヴァシー 「政治家が天使なら, 代表民主制に口だしするカネをめぐって何の心配もないのだが……<sup>(78)</sup>。」 札束を片手に政治舞台で繰り広げられる利権獲得競争から生起する政治腐敗と政治不信の病根を剔抉するために広く支持を得ている効果的手段の一つに, 選挙資金報告公開制度がある。導入された当初は報告義務対象の範囲や内容が狭くその効果も限定的であったが, しだいに選挙に直接関わる候補者や政党, 政治団体などは選挙運動資金の出所・行き先・金額・使途を国民の前に明らかにするべきとの声が高まり, いまや自由な情報を確保する報告義務公開制度は規制法制の重要な一翼を担うまになっている。一世紀も前に進歩派ブランダイス判事が「陽光は最上の殺菌剤, 電光は最高に有能な警察官」<sup>(79)</sup>と喝破したように, 国民に選挙資金情報を開示して資金の出所と行き先ルートを照らしだして金銭的關係性を明らかにし透明性と適正化の促進に資するものである。選挙資金の公開閲覧制度の狙いは, 候補者・政党・政治団体の資金状況と金銭的なつながりの情報を国民に提供し, 資金操作を外から監視し選挙運動にまつわるカネの流れの全体像をガラス張りにすることにより, 公職者の政治決定に不適切な金銭

---

(77) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 203.

(78) Joel W. Johnson, *Democracy and Disclosure: Electoral Systems and the Regulation of Political Finance*, 7 ELECTION LAW JOURNAL 325, 325 (2008).

(79) Richard Briffault, *Campaign Finance Disclosure 2.0*, 9 ELECTION LAW JOURNAL 273, 273 (2010); Johnson, *supra* note 78, at 326 n.3.

的影響力が及ばないように抑止することにある。はやくから連邦最高裁も腐敗防止のための健全な制度としての機能を支持してきており<sup>(80)</sup>、寄付・支出の資金情報は公益性をもつ公共の関心事であるという認識から、厳格な公開制度は連邦および州の公明な選挙資金法制を支える枢要な軸となっている<sup>(81)</sup>。Buckley 判決は選挙資金公開制度が (i) 候補者資質判断に役立つ情報提供、(ii) 高額な寄付・支出公開による腐敗防止、(iii) 寄付制限など法令遵守の監視、の3つの重要な政府利益と実質的関連性をもつ手段であり、厳格度の緩い審査基準を適用してその合憲性を承認していた。

McCutcheon 相対多数意見は、一定額を超える寄付を一律禁止する総額規制の手段と比べて修正1条権利に対する侵害レベルの低い多様な迂回防止手段の可能性を示唆していたが、そのLRA規制手段の一つが資金源と用途を明らかにする選挙資金収支報告公開義務である。積極的な脱規制論を掲げるロバーツ憲法哲学ではあるが、選挙資金報告公開制度に関しては多くの議論を重ねることなく合憲性を支持している。

選挙運動コミュニケーションへの年間1万ドル以上の支出者について報告義務を規定するBCRAセクション201の合憲性も争点に加えられていたCitizens判決(2010年)は、情報公開が「選挙関係活動に天井を張るものではなく、選挙関係支出の資金源に関する情報を選挙民に提供するもので十分に重要な政府利益にかない言論規制のLRA手段として正当化される」と述べ、資金公開制度が高額な寄付・支出をあぶりだすことにより腐敗と腐敗兆候の抑止および選挙資金の公明さ確保に資するものとして支持した。Buckley判決ではFECA報告義務対象の金額がかなり低額に設定された問題点の指摘がバーガー長官からなされたものの、選挙資金公開制度が寄付制限と同様に見返り腐敗防止の手段として望ましいものとして支持された。McCutcheon相対多数意見も、報告公開義務が政治活動を制約する一面をも

---

(80) *Burroughs v. United State*, 290 U.S. 534 (1934); Briffault, *supra* note 79, at 279.

(81) Johnson, *supra* note 78, at 325.

つとはいえ言論の量への総額規制の歯止めと違って言論に上限を定めるものでなく、選挙民への資金源情報提供という政府利益によって正当化されるとした。FEC ウェブサイトに公開されているデータベースに容易にアクセスし難かった40年ほど前のBuckley判決当時の利用状況とは打って変わり、情報通信技術が目覚ましく発展したインターネット時代においては、パソコン・マウスのクリックで瞬時に必要な情報を取り出すことができるようになり、劇的に利便性が向上した資金情報公開は頼りがいのある腐敗防止策となっている。

一般的な情報公開制度の憲法適合性は、Doe v. Reed 事件判決（2010年）<sup>(82)</sup>において示された。これは選挙資金関係ではなく州民投票実施の請願署名公開に関する事案で、同性愛パートナーシップ権利に関する州民投票実施を求める団体が集めた署名簿が法律にもとづいて公開されるためその差し止めを求めた訴訟である。連邦最高裁は署名簿公開が言論を制限したり遮ったりするものではなく、きわめて制約度の低い規制態様であり他の手段ではなしえないような透明性と責任性を確保するもので、請願署名簿の氏名・住所の公開制度それ自体は修正1条価値に反するものではないとして8対1の圧倒的多数の票決で正当化した<sup>(83)</sup>。

請願者の氏名・住所の「事実を知らせる法的義務」に異論を差し挟んだのは、ここでもトーマス判事であった。表現の自由の保障には、表現しない自由まで含まれる。彼は「表現しない自由」の観点から、強制的に氏名・住所の事実を表示し情報を公開する閲覧制度は看過し難い修正1条権利の侵害を引き起こすとして異論を唱えた。「寄付・支出二分論」を論難する頑強な保守派トーマス判事は選挙資金の閲覧制度についても槍玉にあげ、選挙資金の公表は寄付者の知られたい権利を損なうもので違憲との論陣を張っている。この主張はMcConnell判決におけるトーマス判事の反対意

---

(82) 561 U.S. 186 (2010); 130 S. Ct. 2811. Briffault, *supra* note 79, at 273.

(83) *Id.* at 273, 274, 285.

見のなかで展開されており<sup>(84)</sup>、また、Citizens 判決において主要論点について多数意見と足並みをそろえていたトーマス判事であるが、選挙資金報告公開義務に関してはただ一人異議を表明し、「連邦議会は追加的な関連情報を選挙民に提供するというたんなる利益を根拠にして、身元を明かさず匿名で政治的言論に携わる権利を奪うことはできない。連邦最高裁は、特定の主義主張に賛同して寄付した者がブラックリストに登録されたり脅迫・報復の標的にされた近時の事例が示すきわめて深刻な事態を理解していない。修正1条保障の核心をなす政治的言論に携わることにより死の脅威、職業上の経歴や昇進の台無し、財産の損害や脅迫的な手紙という危険な状態に国民をさらすことになるような修正1条論を受け入れることはできない」として、言論活動の萎縮と政治参加の躊躇をもたらす疑念が拭えないと反対した<sup>(85)</sup>。トーマス判事は、2008年カリフォルニア州での同性婚禁止に関する州憲法改正の州民投票案（プロポジション8）をめぐる署名簿公開に関する事例を引き合いにだして、論争的な選挙や州民投票に関する個人の政治的・思想的・文化的情報が検索・収集・分類・他情報との組み合わせが行われ、悪意ある人物や組織が引き起こす由々しい脅迫・報復、差別的言論や村八分的な嫌がらせの蓋然性を大いに憂慮した。

深刻な脅迫・報復の危険を肌で感じていた黒人隔離政策時代の公民権運動団体・全米有色人種地位向上協会 National Association for the Advancement of Colored People（NAACP）や冷戦期の社会労働者党 Social Workers Party のように社会の一部から敵視されていた団体の情報閲覧について、連邦最高裁は一般的な構成員情報公開義務対象から外す対応をとって一定の配慮をみせていたが、カリフォルニア州憲法改正州民投票案の採択に関する署名や寄付をめぐる多発した脅迫的言辞や憎悪表現などの出来事を契機として、政治的プライバシー political privacy および政治的言論や社会活動へ

---

(84) Hasen, *supra* note 41, at 1107-08; Briffault, *supra* note 79, at 283.

(85) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 196-97; MUTCH, *supra* note 57, at 179-79.

の萎縮効果に強い憲法的関心が寄せられている。社会的マイノリティ集団に関する事例ではない代表者選出の文脈での選挙資金情報開示には脅迫・報復のような危険性は低い<sup>(86)</sup>とは言い切れず、また、報告義務がきわめて少額から課されたり報告内容も多項目に及んでいる例も少なくなく、当該制度が抱える問題は深刻さを増してきている。

インターネット時代においてはクリック一つでFECウェブサイトアクセスして瞬時に情報を取り出すことができる簡便性と有用性が評価される一方で、きわめて簡単に友人・知人・隣人・同僚や上司たちの支持政党など思想・信条が推知され氏名・住所・職業などセンシティブな個人情報も入手し利用されうることが大いに懸念される。寄付者の郵便番号情報を利用して支持層の地理的分布図を把握する程度の話ではなく、資金報告書記載の情報がつねに公衆にさらされることにより本人の感知しないところで検索・分類・保存・分析され安易に偏見にみちた政治的・思想的レッテル貼りや看過できない差別的表現が行われうる。知られたくない政治的プライバシーの観点から、選挙資金の強制的情報提供義務には民主政治に直結する言論・結社の自由と政治参加を実質的に思いとどまらせる重大な萎縮効果があることも否定できず、政治選択情報の提供、政治過程モニターや反腐敗の機能という立法趣旨で導入された報告書公開制度ではあるが、利益衡量をしながら報告書の一部だけの公開など政治的プライバシーに配慮したより慎重な運用が必要であるとの声も聞かれる<sup>(87)</sup>。

アフリカ系ではじめて連邦最高裁入りし、少数者擁護の立場を終生貫き通したサージェント・マーシャル判事は *Brown v. Socialist Workers '74 Committee* 事件判決（1982年）<sup>(88)</sup> で慎重な見解を示していた。オハイオ州選挙資金公開法が訴訟当事者の小政党に適用される限りにおいて違憲とするなかで、

---

(86) Sullivan, *supra* note 76, at 688.

(87) Briffault, *supra* note 79, at 274, 276, 280, 286, 286 n.106, 291-92, 297, 299; Sullivan, *supra* note 76, at 688.

(88) 459 U.S. 87 (1982).

「小政党の支出公開を義務づける州法は、その公表によって身元特定された人たちに対する脅し、嫌がらせ、報復をうける合理的な蓋然性があるという理由で小政党や党員およびその支持者の修正1条権利を侵害する」と述べ、小政党を標的にした長期にわたる嫌がらせの証拠に照らして、州法の資金報告公開義務条項が当該政党に適用される限りで違憲であるとして適用違憲の判断をした<sup>(89)</sup>。思い起こせばマーシャルは公民権運動家として名を馳せ、そしてNAACPを力強く支えて数々の立ちはだかる人種隔離制度を突き崩す輝かしい判決をもたらした伝説の裁判官である<sup>(90)</sup>。とりわけ半世紀前に下されたNAACP v. Alabama 事件判決（1958年）<sup>(91)</sup>が想起される。アラバマ州法は州外法人の州内経済活動に関する各種報告義務に加えて、法人設立証書の提出を求めている。ニューヨークに拠点をもつ非営利法人NAACPはアラバマ州にも加盟団体があった。州法はその支部のすべての構成員の氏名・住所を州司法長官に報告登録するよう団体に義務づけていたが、NAACPは構成員の個人識別情報開示によって経済的報復、失業、暴力の脅威、周囲の敵意感情にさらされると主張した。これに対して連邦最高裁は、唱導活動に関わる団体の構成員身元リストの提出を義務づける州法についてNAACP構成員リストの開示を求めることに実質的な州利益はなく、政治活動への直接的制約として政治的表現と結社の自由をいちじるしく侵害するものであると全員一致で判決した<sup>(92)</sup>。マーシャル判事のこのようなマイノリティに対する慎重な姿勢は、同じアフリカ系のトーマス判事に引き継がれている。

(13) 憲法改正という究極の切り札　連邦最高裁の「カネ＝言論」論によって選挙マネーは手厚い権利保障をうけ激しい札束合戦が展開されてい

(89) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 197-98; Briffault, *supra* note 79, at 282.

(90) TIMOTHY L. HALL, SUPREME COURT JUSTICES: A *Biographical Dictionary* 380-83 (2001).

(91) 357 U.S. 449 (1958).

(92) Briffault, *supra* note 79, at 279.

るが、金権選挙により損なわれたデモクラシーへの信頼感を取り戻すことができなければ、民主政治は危うい縁に立つ。歪められた政治過程を根底から修復するための改革案として、さまざまな議論が飛び交っている。なかでも世間の耳目を集めているのが、憲法典のなかに書き込む合衆国憲法改正というドラマティックな切り札である<sup>(93)</sup>。カネで民主政治を買う政治マネーの悪弊を憂いその実態を活写した書物を上梓している Lessig 教授は、合衆国憲法第 5 条所定の厳しい二段階の憲法改正手続（連邦議会両院で 3 分の 2 以上の発議 + 州の 4 分の 3（38 州）以上の承認）を踏んで、Buckley 判決、Citizens 判決、McCutcheon 判決により法令違憲として削除された部分を蘇らせる「憲法上の手術」を提唱している<sup>(94)</sup>。また、共著『Dollarocracy』の John Nichols 氏と Robert W. McChesney 教授は、巨費を投じメディアを駆使する選挙運動がいかにアメリカ社会をダメにしたかを縦横に描きだした書物のなかで、「アメリカ史の主要な改革期には憲法典へ多くの修正条項が書き込まれている。難問に直面した解決策として憲法改正がその重要な一方途であることを歴史は示している」と語って、連邦最高裁判決を乗り越えるための憲法改正を主張している<sup>(95)</sup>。

一驚する憲法改正という提言が、Citizens 判決において激烈な反対意見の筆をとり老齢(90 歳)を理由に退官したスティーヴンズの口から発せられた。連邦最高裁が McCutcheon 事件の審理で多忙をきわめるさなか、彼は法廷外

---

(93) BeVier, *supra* note 36, at 140-41 n.106. 大領選挙に出馬するも資金不足から苦戦を強いられた経験のある民主党ゲッパード下院院内総務は 1997 年、健全な民主政治を守り抜くために連邦議会に選挙資金規制権限を付与する合衆国憲法改正の必要性を力説したことがある。Sullivan, *supra* note 76, at 664, 670.

(94) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 168, 183-84. 憲法改正の障壁(少なくとも上院議員 67 人と下院議員 290 人の承認 + 38 州の批准)はひじょうに高く、憲法改正はなかなか容易ではない。抗議目的の国旗焼却行為への処罰適用が問題とされた裁判で、象徴的表現として憲法保障を及ぼした連邦最高裁判決(1989 年, 1990 年)を覆して国旗保護のための憲法改正案の議論が巻き起こったが(2006 年)成功裏に終わらなかったことがある。

(95) JOHN NICHOLS & ROBERT W. MCCHESENEY, *DOLLAROCRACY: How the Money and Media Election Complex Is Destroying America* 260(2013); COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 175.

から元同僚たちの「しでかした事」の取り繕いを呼びかける本の執筆に余念がなかった。McCutcheon 判決から3週間後に出版されたその小冊子のなかでスティーヴンズ元判事は「カネは言論ではなく財産」<sup>(96)</sup>との確固たる持論から、数々の裁判を振り返ってその裏背景を描写し連邦最高裁判決がもたらしめている由々しい事態に深い憂慮の念を表明して舌鋒鋭く裁判批判を繰り広げた。在職34年もの長きにわたって多くの選挙資金訴訟に加わり大きな足跡を残した元判事は、平等論を凌駕する修正1条論に懐疑と危うさを感じており、憲法的救済を求めていよいよ合衆国憲法第5条の手続を發動すべき時期が到来したと感じて究極のカードを切った<sup>(97)</sup>。

#### IV. エピローグ

2013年10月8日、連邦最高裁では口頭弁論が開かれていた。かつて連邦議会での一般教書演説(2010年)のなかで、ゲストとして招かれた何人かの連邦最高裁判事たちの前でCitizens判決について「一世紀にわたる法規制の歴史をひっくり返した」と異例の発言に及んだことのあるオバマ大統領は、記者会見でMcCutcheon訴訟の口頭弁論での論戦について意見を求められ、「寄付総額規制が取っ払われたら何でもまかり通ることになって選挙資金を取り仕切るルールなんかなくなってしまう」と述べて、Citizens判決を踏み台にしてさらに規制の網を外す跳躍をみせるのではないかとロバーツ・コートに牽制した<sup>(98)</sup>。現職大統領が係属中の裁判について判決内容の方向性について憂憤やるかたない心境をもらすなど世間に大きな波紋を呼んだ裁判であったが、2014年4月2日午前10時を少し回った頃、全米が注視するなか判決の言い渡しがなされた。折しも、2014年連邦議会中間選挙が

---

(96) Nixon v. Shrink Missouri Government PAC事件(スティーヴンズ判事の同意意見)。

(97) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 186.

(98) Jess Bravin, *Campaign Funding Divides High Court*, WALL STREET JOURNAL, 2013.10.9, at A3.

本格的に始動しはじめた時期と重なっていた。判決当日、口頭弁論のときのように「Money Out, Voters In」（カネは外、投票者は内）プラカードを掲げる人たちの抗議デモと集会が行われていた<sup>(99)</sup>。壮麗な連邦最高裁の神殿風の大理石の外壁は大改修中で工事用足場が高く組まれていたが、そこで下された司法判断は象徴的なことに法規制の枢要な足場を取り外す内容のものであった。

McCutcheon 判決は、ロバーツ長官とアリート判事が連邦最高裁に加わってから 6 件目の判決である。ロバーツ長官の主導のもと連邦最高裁はこれまで 6 度にわたって選挙資金規制に対して厳しい判決を下しており、すべての判決において保守派「五人組」gang of five<sup>(100)</sup> が一致結束して票を投じていた。①長官就任翌年の 2006 年 Randall 判決（ヴァーモント州選挙候補者への過度に低額すぎる個人寄付限度額を違憲）、② 2007 年 WRTL II 判決（2003 年 McConnell 判決で合憲とされた BCRA 条項（選挙運動コミュニケーション）につき適用違憲）、③ 2008 年 Davis 判決（大富豪候補者の対立候補への寄付調達優遇措置を違憲）、④ 2010 年 Citizens 判決（法人・労組の選挙言論への独立支出制限を違憲）、⑤ 2011 年 Arizona 判決（選挙資金不平等是正のための公費候補者優遇措置を違憲）、⑥ McCutcheon 判決、である。6 事例のうち Randall 判決ではブライヤー判事が加わり 6 判事による違憲判決であったが、McCutcheon 判決を含めてその他の事例ではすべて同じ顔ぶれの五人組が違憲の多数派を構成した。

今回の McCutcheon 判決には、法人の政治的言論の支出に手厚い憲法保障を及ぼし大反響を巻き起こした Citizens 判決のときと同様に、各方面から強い反発と手厳しい批判が相次いで投げかけられた。1979 年 FECA 改正法以降はじめて党派を超えて改革論議が結実した BCRA 制定に尽力した John

---

(99) Adam Liptak, *Justices, 5-4, Key Spending Cap In Political Races*, NEW YORK TIMES, 2014.4.3, at A1, A16.

(100) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 112.

McCain 上院議員（共和党）は、「政策決定過程に及ぼす特別利益団体の不適切な影響力を抑制する目的で制定され長年にわたって運用されてきた法体系をすっかり解体してしまった」とワシントン・ポスト紙上で判決に対する不満をあらわにし、また、選挙資金改革運動の最古参者でリベラル非営利唱導団体「デモクラシー 21」設立者 Fred Wertheimer 氏は、「腐敗の根源を絶ち民主主義の根幹を擁護するために築き上げてきた 40 年間の法的仕組みと 38 年間の司法判断をひっくり返し、熟議を重ねた改革努力を台無しにする判決だ。連邦最高裁の多数派は、われわれの代表民主政治を億万長者の金満家たちの砂遊び場に変えてしまった」<sup>(101)</sup>と語気を強め、「合法化された賄賂授受だ」と息巻いた。公選職者への特別アクセスや影響力を私的なマネーで手に入れる弊害を糾弾するその言辭は、Buckley 訴訟で裁判所に提出した意見書のなかで FECA 擁護論を展開したとき以来一貫している。ワシントン・ポスト紙社説は、富豪と法人・労組の団体が選挙過程に莫大なカネを注ぎ込むことを認めた判決について、「ロバーツ長官が就任時に約束した控え目な司法自制とはその程度のものだ」と酷評して、選挙民の価値を押し下げるロバーツ・コートの破壊的見解を非難した<sup>(102)</sup>。

一方で、ウォールストリート・ジャーナル紙社説は、「連邦最高裁の最悪の誤りの一つは選挙資金改革の名目で政治的自由言論を制限することに寛容な前向き姿勢にある。最近の判事たちはこの歴史的な大失敗の歩みをゆっくり戻しつつあり、水曜日の違憲判決でさらに一步踏みだした」として好意的な論評を掲げて共和党寄りの立場を鮮明にした。選挙資金改革反対の自由言論ジェームズ・マディソン・センターは、「候補者と政党委員会の声を取り戻す重要な一步となる判決で、自由闊達な言論が認められるとき民主政治はいっそう揺るぎないものになる」と歓呼の談話を発表し、また、

---

(101) Gold, *supra* note 9, at A20; COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 164-65, 180-82.

(102) Editorial, *A Supreme Challenge: The 'McCutcheon' ruling makes stemming campaign cash harder*, WASHINGTON POST, 2014.4.3, at A18.

Citizens 訴訟をはじめ多くの選挙資金関係訴訟に携わった原告側弁護士 James Bopp は修正 1 条の大勝利に高揚した表情で、巨額の資金を背景にして選挙言論を操るスーパー PAC の隆盛に押され気味の政党が活力ある復権へ向けて一步を踏み出すことができると称賛した<sup>(103)</sup>。仄聞するところでは、つぎの一手として勝訴を手にした辣腕弁護士は存置されているもう一つの寄付制限、すなわち候補者や選挙ごとの基礎制限それ自体の違憲性に照準を合わせた訴訟の準備を共和党とともに進めており、彼のブリーフケースには訴状提出のための資料が入っているという<sup>(104)</sup>。

「政治とカネ」をめぐる保守派とリベラル派のせめぎ合いは、5 対 4 という微妙なバランスの上で繰り返されている。Buckley 法理の行く末にとって重要なことは、女性初の連邦最高裁判事サンドラ・デイ・オコナーが 2006 年に職を退いて後任にサミュエル・アリート判事が法壇に登場したことである。24 年間に在職したオコナー判事の引退意向をうけてその後任にコロンビア特別区巡回区連邦控訴裁判事ジョン・ロバーツがブッシュ大統領(子)から指名されるはずのところ、2005 年に闘病中のレンキスト長官が急逝したことにより保守的な憲法哲学をもつロバーツに白羽の矢が立って第 17 代首席裁判官の座に急遽抜擢され、そして空席となったポストに連邦第三巡回区控訴裁判事アリートが任官されることになった。中道派判事の後任に保守派判事が送り込まれたことによって、法廷内の勢力バランスが崩れて規制緩和のほうに傾きはじめた<sup>(105)</sup>。

穏健な保守派の顔ものぞかせるオコナー判事は法人支出制限の合憲性について三度その立場を変えるなど法廷内での立ち位置は揺れをみせ、確固たる信念をもった規制賛成派ではなかった。すなわち、MCFL 判決(1986 年)では、営利法人の支出を分離基金 PAC からの支出に限定する法規制の立場

---

(103) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 166; Kang, *supra* note 3, at 250 n. 41.

(104) Colleen McCain Nelson, *Republican Activist Fueled Campaign-Finance Law-suite*, WALL STREET JOURNAL, 2014.4.3, at A4.

(105) Hasen, *supra* note 41, at 1065, 1103; Hasen, *supra* note 37, at 851.

に同調し、法人支出規制に関する Austin 判決（1990 年）では一転して違憲論を唱えるスカリア、ケネディ両判事に与して多数意見と袂を分かち広い新腐敗概念を批判していた。しかし、Nixon 判決（2000 年）ではその考えを翻してスティーヴンズ、ブライヤー、ギンズバーグ各判事たちと足並みを揃えて新腐敗概念を支持し合憲の多数意見を形成した<sup>(106)</sup>。そして、BCRA の骨子規定を合憲とした McConnell 判決（2003 年）ではスティーヴンズ判事と共同して多数意見を執筆し、Austin 判決でとられた経済法人に関する反歪曲法理を労組の文脈にまで及ぼし法人言論を規制する BCRA を擁護するなど、その変節ぶりによって振り子は合憲判決に傾いた。Colorado II 判決（2001 年）および McConnell 判決（2003 年）では、連邦議会の改革努力への敬讓、広義の腐敗概念への支持そして Buckley 法理破棄論への反対の立場から、彼女は判決の帰趨を決する一票 swing vote を投じて合憲判決をもたらした<sup>(107)</sup>。

オコナー判事の退官と入れ替わりにアリート判事が宣誓儀式を経て就任すると形勢は逆転し、Randall 判決においては、州法の低額寄付限度額を合憲としていた Nixon 判決を明確に破棄こそしなかったが<sup>(108)</sup>、ロバーツ長官と新顔アリート判事が主導権を握って過度に低額にすぎる州法限度額を違憲として流れを変えた。

報道メディアは、勢いづくロバーツ法廷において早晩、寄付基礎制限や大統領選挙資金公費補助制度が槍玉にあがり、その合憲性に噛みつく憲法論争が巻き起こるのではないかとみる識者の見立てを伝えている<sup>(109)</sup>。ブライヤー反対意見が指摘するように、保守派ロバーツ・コートには今後の訴訟において選挙資金法法制の骨組みを総点検し組み替えていく勢いが感じ

---

(106) Hasen, *supra* note 30, at 506; Hasen, *supra* note 23, at 34-35.

(107) COLLINS & SKOVER, *supra* note 5, at 81; Hasen, *supra* note 21, at 586 n.24.

(108) Hasen, *supra* note 41, at 1069; Hasen, *supra* note 37, at 859.

(109) Adam Liptak, *Ruling's Breadth Hints That More Campaign Finance Dominoes May Fall*, NEW YORK TIMES, 2014.4.4, at A14.

られる<sup>(110)</sup>。拮抗する法廷勢力図のなかで先例拘束力を徐々に稀釈し法規制のたがを取り外しはじめた保守派五人組が、40年近くにわたって機能しつづけてきた Buckley 判決の基本的枠組みそれ自体の抜本的見直しに一気に踏み出すことは考えられないにしても、どのような選挙資金法制を描いて全体像を再構築していくのか大きな関心のあるところであり、きわめて難しい局面を迎えている連邦最高裁の動向を今後も注視していく必要がある。

---

(110) Jess Bravin & Colleen McCain Nelson, *High Court Ends Limit on Donations*, WALL STREET JOURNAL, 2014.4.3, at A1.