

「シティズンユナイテッド判決再考 最近の判決を素材にして」

Yuichiro Tsuji, Citizen United again 2012

辻 雄一郎

はじめに

第一章 過去の先例との関係 現在の憲法上の問題の所在を明らかにする

第二章 スピーチナウ判決

第三章 バロック判決 モンタナ州最高裁の判断

第四章 バロック判決 連邦最高裁の判断 反対意見を中心に

第五章 シティズンユナイテッド判決 スティーブズ反対意見

第六章 憲法上の論点と分析

まとめ

はじめに

アメリカ連邦最高裁は、二〇一〇年にシティズンユナイテッド判決について判断した。翌年の二〇一一年に連邦最高裁はアリゾナフリースピーチ判決を示した。シティズンユナイテッド判決の争点と射程はアメリカ憲法学のみならず、日本憲法学で議論されている。

本稿では、以前に執筆したシティズンユナイテッド判決に関する考察¹とアリゾナフリースピーチ判決²からさらに新たな事例を追加して考察する。

ひとつは、二〇一〇年三月二六日にワシントンコロビア地区連邦控訴裁判所のスピーチナウ対FEC判決³（スピーチナウ判決）である。もうひとつは、二〇一二年六月二五日に連邦最高裁の判断したATP対バロック判決⁴（以下、バロック判決）を検討する。この二つの事件は、先のシティズンユナイテッド判決、アリゾナフリースピーチ判決の抱える憲法上の論点をさらに展開している。

1 辻 雄一郎「選挙活動と表現の自由に関する考察：2010年シティズンユナイテッド判決を中心に」駿河台法学24巻1号 57-121頁（2010）。

2 辻 雄一郎「アリゾナフリースピーチ判決についての若干の憲法学的考察」麻生利勝教授退職記念号 大東ロージャーナル8号137-154頁（2012）。

3 *Speechnow v. FEC*, 599 F.3d 686 (2010).

4 *ATP v. Bullock*, 132 S.Ct. 2490 (2012).

第一章 過去の先例との関係

現在の憲法上の問題の所在を明らかにする

本章では過去の先例との関係、選挙規制を概観して、現在の憲法上の論点を明らかにする。連邦議会はどのように選挙活動を規制し、連邦最高裁は連邦議会の努力をどのように評価してきたのだろうか？一九七〇年代のニクソン大統領のウォーターゲート事件以前は、選挙活動の規制の大部分は無視されていた。ウォーターゲート事件をきっかけに連邦議会は政治献金について包括的に制約するようになった。一九七一年の連邦選挙活動規制法（Federal Election Campaign Act 以下FECA）⁵は、従前の改革をまとめ上げて、厳格な規制をおいた。本法は、政党、広告への支出や選挙活動資金の情報開示、選挙活動委員会（Political Action Committee 以下、PACあるいは政治活動委員会）、連邦政府公務員の候補者に対する寄付を規制した。一九七四年の改正にあわせてFEC（Federal Election Commission以下FEC）が一九七五年に独立行政機関として設立された。

一九七六年のバックレー対バレオ⁶（以下、バックレー判決）は候補者に対する直接の寄付を制限する規定を支持し、候補者個人、組合、企業の支出を制限する規定は違憲無効であると判断した。このバックレー判決以降、FECAは一九七六年と七九年に再改正された。七九年の改正によって、投票率と選挙登録を増加させる活動については無制限に支出することが可能となった。また、報告義務も簡素化され使いやすくなった。バックレー判決以降、候補者に対する直接的な寄付（ハードマネーとも呼ばれる）を連邦議会は法的に規制するように至った。他方でFECの監督下に置かれないものをソフトマネーと呼び、候補者に対する間接的な支援をいう。このソフトマネーは候補者ではなく、政党、政党委員会に対して寄付される。もともとソフトマネーは選挙活動ではなく、政党の設立に向けて集金されていた。これらは候補者個人を目標としてい

5 FECA, Federal Election Campaign Act. 現在では、委員は六名で構成される。委員は、大統領に指名され、上院で承認される。各委員は、FECAの遵守状況を監視する立場にある。

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

ないためFECの規制下には置かれない。バックレー判決以降、ソフトマネーを名目にして、政党は広告を作成するようになった。争点広告は、選挙の結果に影響を及ぼすよう明白に設定されているが、マジックワードを含んでいないものをいう。マジックワードとは、たとえばジョンズミスやジェーンドゥー(何某)を当選させよう、あるいは落選させようという類の言葉を言う。換言すると、選挙の結果に影響を及ぼすよう明白に設定されているが、特定の候補者を当選させよう、落選させようという言葉は含まれていない。

一九九〇年のオースティン判決⁷は、候補者と独立して企業が支出する行為を規制するミシガン州法54(1)の適用が合憲であると判断した。連邦最高裁によれば、当該規定は、選挙運動資金によって政治プロセスが腐敗することを防止するという州のやむにやまれぬ利益のために狭く設定されているから合憲だ、という。また、二〇〇三年のマコネル判決⁸は、政党に対するソフトマネー制限規定は合憲であると判断した。

二〇一〇年のシティズンユナイテッド判決⁹は、オースティン判決を破棄して、マコネル判決の一部を破棄した。シティズンユナイテッド判決は、政治的言論を話者の属性を基準にして制約することは第一修正に違反する¹⁰と示した。労働組合や企業の独立した政治的支出を政府は禁止することはできない。選挙のための電子的選挙通信について企業が候補者と別個独立して支出することを禁止する規定は違憲無効である。

二〇一一年のアリゾナフリースピーチ判決では、アリゾナ州の公職者の選挙に関する州法が問題となった。公職候補者の選挙について候補者に公的助成制度をアリゾナ州議会は準備した。本制度では二つの段階で助成を受けることができる。

第一に、助成資格を有する公職候補者は、助成を選んだ場合、特定の金額の助成を受けることができる。

第二に、もし自己資金を投入する候補者と助成制度を選んだ候補者とを比べ

7 *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S.652 (1990).

8 *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003).

9 *Citizens United v. Federal Election Commission*, 130 S.Ct. 876 (2010).

10 *Id.* at 900.

て、当初に助成された額以上の自己資金を候補者が投入してくる場合、マッチングファンド (matching fund) が公的助成を利用する候補者に追加的に助成される。また、自己資金を利用する候補者と独立する政治活動組織が、自己資金を利用する候補者に対して資金を投入する場合にも、公的助成の資格が州によって提供される。

連邦最高裁は五対四で、アリゾナ州法に違憲無効の判断を下した。州法のマッチングファンドは、やむにやまれぬ政府利益に資することなく、政治的言論に実質的な負担を課している。二〇〇二年Bipartisan Campaign Reform Act¹¹(以下、二〇〇二年BCRA) のミリオネア規定はかつてデービス判決¹²で違憲判断を受けた。ミリオネア規定も、対立候補者の支出額に応じて制限額を変動させていた。本件のアリゾナ州法も同様に、選挙活動に個人的な資金を費やすという第一修正の自由にも前例のない負担 (unprecedented penalty) を科しているという。

これらの判決は何をもたらしたのか？

第一に、シティズンユナイテッド判決は従来の選挙規制を緩和させた。オバマ候補とロムニー候補は二〇一二年の大統領選挙において、公的助成を利用せず、自ら資金を調達した。二〇一〇年シティズンユナイテッド判決の二か月後ワシントンコロンビア地区連邦控訴裁判所はスピーチナウ判決を下した。次章で検討する。

このスピーチナウ判決とシティズンユナイテッド判決は特別政治活動委員会 (以下、スーパー PAC) を登場させた。スーパー PACは、無制限の資金を用いて選挙に影響を及ぼすことを狙いとした政治組織である。スーパー PACは、候補者から独立した資金を主として運営する。スーパー PACは、個人をはじめ企業や労働組合といった組織から無制限に資金を調達することができる。シティズンユナイテッド判決によれば、スーパー PACは、候補者や政党の選挙活動に直接に献金できない。しかし、候補者と別個に独立して選挙活動に支出

11 BCRA, Bipartisan Campaign Reform Act of 2002. BCRAはFECAの欠点を埋めるために提案された。

12 *Davis v. FEC*, 128 S.Ct. 2759 (2008).

することが許される。スーパー PACの資金は候補者の選挙活動と別個に独立して使用される限り、シティズンユナイテッド判決に違反することはない。スーパー PACを通じて裕福な個人、企業や労働組合は数百万ドルの献金を大統領候補者のみならず連邦議会の議員選挙に投入することが容易になった。スーパー PACは候補者や政党に直接意思疎通を図ることはできない。しかしながら、スーパー PACの責任者は、候補者と選挙戦略についてメディアを通じてであれば議論することができる。

二〇一二年の大統領選挙では個人や企業の献金の大部分は、課税免除を擁護する団体などに投入された。通常、政党、候補者自身やPACにはFECによる開示要件の適用が及ぶ。しかし、PACに該当せずFECAの対象とならない「政治団体」に該当していれば、献金した個人の名前をFECに登録したり、開示したりする義務を負わない。したがって、たとえば税法上、優遇される団体や候補者の団体の外部に独立に組織される団体が利用された。¹³これらの政治団体はFEC (Federal Election Commission) の規制対象とならない。

二〇一二年の選挙活動に候補者の外部でどれだけの選挙資金が投入されたのか、以前の選挙と比べると正確に把握することは困難となった。¹⁴また、候補者が辛辣にお互いを批判しあう広告がメディアをとびかった。

第二に、アリゾナフリースピーチ判決はアリゾナ州法の公的助成が問題となったように、バロック判決ではモンタナ州法に対する州最高裁の判断に対してシティズンユナイテッド判決がどれだけ影響を及ぼすのか、が争点となった。アリゾナフリースピーチ判決では、公的助成を利用する際に候補者に与えられるマッチングファンド規定は憲法に違反すると連邦最高裁は判断した。ロバーツ首席裁判官は、アリゾナ州法のマッチングファンド規定は広く開かれた政治的討論を禁止し、十分に正当化されないと示していた。¹⁵この意見は州あるいは連邦議会議員の選挙まで一般化できるのだろうか、が問題となる。

バロック判決では、モンタナ州の最高裁判決に対して連邦最高裁の判断がど

13 たとえば、2 U.S.C. 501(c)(4)の非営利の社会福祉、組合を目的とする団体である。

14 企業のコーポレートガバナンスのための開示で、電力会社、生命保険会社、制約会社などの団体が献金していただろう、と推測される。

15 *Arizona, Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett*, 131 S. Ct. 2806, 2829 (2011).

れだけ支配するのか、という争点について、州議会の立法史を否定する連邦最高裁の根拠が問われることとなった。州の準備した選挙規制に対するシティズンユナイテッド判決の射程は不透明であった。

第二章 スピーチナウ判決

スピーチナウ判決¹⁶は、ワシントンコロニア地区連邦控訴裁判所の下した判決である。本件の当事者であるスピーチナウは非営利の政治団体¹⁷である。David Keating氏はスピーチナウの代表者である。彼は第一修正の見解について本団体の主張と共通する候補者を擁護するため資金集め（電子選挙通信）を企画した。スピーチナウは企業からではなく、個人から寄付金を集めることを意図している。スピーチナウは、二〇〇七年一月にFECに対して、明白な擁護を含む電子選挙通信を実施する際に、FECAの適用下にある政治活動団体(PAC)¹⁸として同団体が登録する必要があるかどうか、を問い合わせた。

この問い合わせに対してFECは、スピーチナウが政治活動団体として登録する義務を負い、同法の適用対象になると勧告した。この勧告にしたがえば、会計年度千ドル以上、選挙の結果に影響を与える献金を計上した場合に政治活動委員会として登録する義務を負う。この勧告は必要とされる四人の委員のうち二人でしか構成されなかったため、正式な勧告的意見とはならなかったが、二〇〇八年一月末にFECは、スピーチナウにその事実を伝えた。FECの勧告にしたがえば、FECAの選挙の擁護や明らかに特定される候補者の落選のための擁護のための独立支出¹⁹の規制下にあることになる。

スピーチナウはFECAが自分たちに適用されることは違憲であると宣言的判決を求めた。第一審のコロニア地区連邦裁判所は、フリースピーチ側の暫定的差し止め請求を却下した。スピーチナウは却下決定について控訴した。²⁰

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

17 § 527 of the Internal Revenue Codeに従い、非営利団体として登録されている。これらの団体は税制上、優遇措置の対象となる。

18 2 U.S.C. 431(4).

19 2 U.S.C. 431(17).

ワシントンコロンビア地区連邦控訴裁判所のセンテル首席裁判官 (Sentelle) は次の二つの点を判断した。第一に、個人からスピーチナウへの献金に対して献金支出に関する規定20U.S.C.441 (a) を適用することは、第一修正に違反する。第二に、FECAの組織および継続的な報告規定²¹は第一修正に違反しない。

以下、概説する。

政治活動の献金規制は第一修正と関連する。バックレー判決は、献金規制と支出規制を分類した。個人の献金規制は違憲無効と判断した。他方で、支出規制は合憲と判断した。政治的表現に関する支出の規制と比べて、個人や組織が候補者に献金する量的規制は自由な意思疎通に従事する献金者の第一修正の制約の程度はそれほど重大ではないからである。

デービス判決²²やマコネル判決²³によれば、政府が、政治活動の財政的側面と候補者の支持や反対の明らかな擁護 (express advocacy) を規制するためには、制約される第一修正の利益を上回る利益が示されなければならない。政治活動の献金規制は、結社の自由と関連するから、第一修正の違憲審査基準を通過するには、十分に重要な利益に資するように密接に設定されなければならない。

デービス判決によれば、異なる見解を平等化することは正当な政府利益として政治活動の献金規制によって制約される第一修正の利益を十分に正当化できない。²⁴

オースティン判決を破棄したシティズンユナイテッド判決は、会社の形態を利用して蓄積された富の腐敗的な歪曲の効果を防止するという政府の利益を否定した。

組織への献金を独立支出に限定したとしても腐敗そのものや腐敗の外観は生じない。²⁵独立支出は、候補者や政党と結びつくことはないのだから、腐敗を防止するという政府の正当な利益は、規制を支持することはできない。

20 *SpeechNow.Org. v. FEC*, 5567 F.Supp.2d 70 (2008).

21 2 U.S.C. 432, 433, and 434(a).

22 *Davis*, at 2759, 2772.

23 *McConnell*, at 136.

24 *Davis*, at 2772.

25 *Citizen United*, at 909.

本件同様、シティズンユナイテッド判決でも非営利団体が問題となった。通常選挙やプライマリーの前に「電子選挙通信」に該当する言論に2 U.S.C.431(17)に定義される独立支出する場合、2.U.S.C 441bの適用下にある。シティズンユナイテッド判決は、候補者自身の選挙活動と関連せずに独立して支出されるのであれば、企業が明白な擁護に対して資金を支出することを禁止できない、と示した。独立支出²⁶と候補者の支持や要求との間に関連性は存在しない。

バックレー判決は、独立支出と腐敗や腐敗の外観と結びつける資料が示されるかもしれないと将来に判断を留保した。

このバックレー判決以降、連邦最高裁は、企業の独立支出を禁止する規定²⁷を置いた。一九七八年のベロッチイ判決では、レファレンダムに関連する企業の独立支出を禁止する州法の規定を違憲無効と判断した。レファレンダムでなく候補者を支持するための企業の独立支出については検討しなかった。

ベロッチイ判決は、企業という属性を理由にして、第一修正の権利を制約することはできないと示した。候補者に対する企業の独立支出による腐敗の危険、現実あるいは腐敗の様相を連邦議会は十分に立証できたはずだった、とベロッチイ判決²⁸は脚注で述べていた。

オースティン判決は、企業の独立支出を規制するミシガン州法を合憲と判断した。マコネル判決は、オースティン判決に依拠して、電子選挙通信についての企業の支出を禁止する2.U.S.C. 441bを支持した。

シティズンユナイテッド判決は、オースティン判決、マコネル判決がバックレー判決に一致しないと判断した。2.U.S.C 441bを支持したオースティン判決とマコネル判決の一部を破棄した。ベロッチイ判決の脚注にも踏み込み、独立支出は腐敗の外観を生じさせない、と判断した。

バックレー判決以降、連邦最高裁は「腐敗の防止」の利益の周囲に献金の見返り、政治的支持を金で買う利益を追加した。マコネル判決以降、連邦最高裁は大規模な献金によって生じる不当な影響の外観を含めるように定義を拡大し

26 2.U.S.C. 431(17).

27 2.U.S.C. 441b.

28 *First Nat. Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 788 n.26 (1978).

た。マコネル判決は腐敗防止の利益を「見返り」にだけ限定することなく、政治的資金集めの現実や先例、常識を考慮すべきだと述べた。

しかし、シティズンユナイテッド判決によれば、話者が候補者に対してアクセスや影響力をもっていることは、候補者の腐敗を意味しない。候補者に媚を売ったり、説得したり (ingratiatio) する接触は腐敗ではないと述べた。

本件では、FECは次のように主張する。マコネル判決に過剰に依拠してはならない。スピーチナウのような団体が候補者に独立支出を実施することは、候補者に利益をもたらす、また、候補者は当該組織に感謝する。独立支出を大規模に実施した組織が公職者に対する不当な影響力を優先的に得るとFECは主張する。

しかし、シティズンユナイテッド判決によれば、見返りという腐敗の外観を独立支出は生じさせない。

FECは、シティズンユナイテッド判決は献金規制を支持してきたバックレー判決を崩壊させると主張した。

しかし、シティズンユナイテッド判決によれば、バックレー判決は、候補者への直接献金の規制を支持したに過ぎない。候補者への直接献金の規制は、独立支出と異なり、腐敗の見返りを防止する手段として支持されてきた。

コロラドリパブリカン判決²⁹で示された独立支出の生む腐敗の可能性を検討すべきだとFECは主張した。コロラドリパブリカン判決は、FECAの規定の合憲性を判断した。問題となった規定によれば、政「党」委員会は、一般的な政治委員会の献金規制の対象外となるが、別個の規制が用意されている。連邦最高裁は、独立規制の制限は違憲無効であると判断した。本件でプレイヤー裁判官は、独立支出から生じる腐敗の可能性を認めた。腐敗の最大の危険は、政党に対する最高二万ドルの献金力から発生する。政党は、特定の候補者のために政党の独立支出を利用するかもしれないと述べた。

しかし、コロラドリパブリカン判決は、政党による支出を憂慮したのであって、2 U.S.C.431(17) に該当する独立支出とは区別される。一九九六年のコロ

29 *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC*, 518 U.S. 604 (1996).

ラドリパブリカン判決で示された議論は、シティズンユナイテッド判決を左右しない。

FECは、シティズンユナイテッド判決は本件を左右しないと主張する。なぜなら支出制限が問題となったが、本件では、献金規制が問題となっているからだという。

バックレー判決の示した支出制限と献金制限の区別に言及して、FECは、支出規制を正当化できない利益が献金規制を正当化するかもしれないと考える。献金規制は緩やかに審査されると主張する。スピーチナウ側はシティズンユナイテッド判決は厳格審査を援用すると主張する。シティズンユナイテッド判決は、献金規制が厳格審査に服するという判断を再考することを回避した。本法廷もこの判断に従う。どのような審査基準が採用されても、スピーチナウに対する献金規制の適用は違憲である。

政治活動の財政面を規制する開示規定は、第一修正の利益に負担を与えるかもしれない。開示強制は、組織のプライバシーと関連するからである。たしかにFECAの規定は、政治献金の出所を説明して、明らかにすることを求めている。

しかし、本規定は政治活動について上限を設定していないし、話者の発言も禁止していない。開示要件は献金や支出制限よりも制限の程度は低く、さらに開示要件と重要な政府の利益と十分に結びついている。

言論の自由を促進する非営利団体に開示規定を適用することは第一修正に違反しない。組織および報告規定は、正当な公的利益に合致している。

バックレー判決でも、本件で問題となった§ 432, 433, 434 (a) の要件を含めて開示要件を支持していた。シティズンユナイテッド判決では、シティズンユナイテッド側に対する開示要件の適用を有権者への情報提供という点で支持していた。選挙運動資金の出所に関して、選挙民に対して情報を提供する。

デービス判決では候補者個人の資金の額に応じて規制の程度が異なる規定が問題となった。デービス判決はこの規定を違憲と判断した。開示要件が本規定の適用を導くという理由で特定の開示要件は第一修正に違反するとデービス判決は示していたに過ぎないのだから、デービス判決は本件を支配しない。

スピーチナウ側は独立支出を実施する際、開示要件を遵守する予定であった。これらの開示要件は政治活動委員会に要求される同等の資料の報告を求めている。³⁰しかし、本団体はそもそも政治活動委員会として組織されていない。それぞれの独立支出の情報は、二四時間以内に、千ドルを超える支出、あるいは、選挙の前二十日以内に報告しなければならない。一万ドル以上の支出や契約は四八時間以内に報告しなければならない。³¹スピーチナウは、独立支出を実施して、もし政治活動委員会に該当すれば追加的に報告義務を課される予定であった。本件ではスピーチナウ側自身も報告要件の負担は小さいと認めていた。また、スピーチナウ側は、千ドル以上受領してからでないと政治活動委員会として義務を負うと主張できない。独立支出を行うのに十分な資金千ドルを集めるまで待たなければならない。スピーチナウが政治活動委員会に該当しない場合、報告の義務を負わないかもしれない。

しかし、誰がその言論を財政的に支援しているのか、候補者について話しているのは誰か、行政的な支出かあるいは独立支出か、という点に重要な政府利益が認められる。スピーチナウを政治活動委員会と認めて報告要件を課すことに十分な政府利益が認められる。

第三章 バロック判決 モンタナ州最高裁の判断

モンタナ州最高裁は、二〇世紀初期には、企業の利益によって政治機構が腐敗する事態をモンタナ州は経験しており、企業の独立支出を制約する利益は正当化されると判断した。

本件を概観する。WTP (Western Traditional Partnership, Inc 以下WTP³²)、Champion PaintingおよびMontana Shooting Sports Foundation (以下、MSSF) は、モンタナ州司法省長官と政治慣習委員長 (Commissioner of Political Practice) を相手に、モンタナ州法 § 13-35-227(1)³³の差止を求めて

30 2 U.S.C. 434(c).

31 2 U.S.C. 434(g)(2).

32 < <http://americantradition.org/> >

33 Mont.Code Ann. § 13-35-227(1) (2011). 同規定の違反者の責任を § 13-37-128が規定する。

州裁判所に提起した。本規定は、企業の独立支出を制限し、候補者を代表する政治委員会を設立することを求めている。本規定は、一九一二年に有権者のイニシアチブによって制定された。本規定は次の規定を置いている。

(1) 企業は、公職候補者との関係で政党や候補者を支持したり反対したりする政治委員会に対して支出や献金を実施してはならない。

(2) 個人、候補者、政治委員会は、サブセクション(1)の企業献金を受領してはならない。

(3) 株主、被用者や企業構成員といった個人が任意に献金して資金が構成される場合、(候補者と)分離した独立した資金を設立して、運営して、政治資金を利用することを本規定は妨げない。

(4) 本規定に違反した場合、§ 13-37-128の民事責任(Civil penalty)を負う。

§ 13-37-128によれば、最高五〇〇ドルあるいは、違法な支出の三倍までの限度で政治慣習委員長が判断する。企業は政治活動委員会いわゆるPACを設立することができる。政治活動組織は、選挙活動に用いられたあらゆる選挙通信について個人や組織の名前や住所を記録しなければならない。

WTPらは次のように主張した。本規定は公職候補者の支援あるいは批判のために企業が政治的に支出することを禁止しており、連邦憲法および州憲法の保障する言論の自由を侵害している。モンタナ州地方第一地区裁判所は二〇一〇年一〇月に、この申立てを認め差止めを支持した。³⁴

二〇一一年一二月三日、州最高裁判所は原審を破棄した。³⁵本州法は合憲である。原審はシティズンユナイテッド判決の解釈が誤っている。

マクグラス(Mike McGrath)州裁判所首席裁判官によれば、第一に、本州法は第一修正の保障する結社の自由を実質的に侵害しない。州法は構成員の支払う会費を政治活動に利用することを禁止している一方で、政治活動に関する他の組織から資金を入手し、支出する行為を認めているとWTP側は主張した。しかし、州最高裁によれば、州法上、そのような区別は設けられておらず、政治慣習委員長も州法は組織の種類に応じて制約を設けていないと確認してい

³⁴ *Western Tradition Partnership, Inc. v. General*, 2010 WL 4257195 (2010).

³⁵ *Western Tradition Partnership, Inc. v. Bullock*, 363 Mont. 220, 271 P.3d 1 (2011).

た。

第二に、企業株主の言論の自由も侵害しない。企業株主は政治委員会を設立し、企業の利益にかなう候補者を擁護し、支出できるのだから、企業株主に科される負担も最小限である。

第三に、言論を規制する法律は、適切な厳格審査基準で審査されなければならない。どの審査基準を利用するかどうかは、州法の影響の及ぶ言論の種類と法律の科す負担に左右される。たとえ特定の企業の言論の自由に直接的な影響を本州法が及ぼしたとしても、本州法は選挙過程の廉潔性を保持するという、やむにやまれぬ利益を有している。本州法は、本目的のために狭く設定されている。モンタナ州の統治機構は、現実に社会的、政治的に強力な企業の経営者によって掌握され、企業の利益が最優先された。同州の有権者は、同州の政治機構を支配してきた特別な利益の腐敗と影響を断ち切る利益を有している。

シティズンユナイテッド判決との関係では、モンタナ州最高裁は次のように説明する。

シティズンユナイテッド判決は、政府が強力な利益を主張すれば、合憲性が支持されたかもしれない。シティズンユナイテッド判決は、最も厳格性の厳しい審査基準を採用して、政府の側にやむにやまれぬ利益の証明を要求した。法を正当化する新規性と妥当性に依拠して必要となる証拠は変化する。政治的言論に対する負担は厳格審査に服し、政府の側にやむにやまれぬ利益と、その利益に狭く設定されているかどうか、をシティズンユナイテッド判決は示したに過ぎない。先例である二〇〇七年ウイスコンシン判決³⁶を引用したところからも、言論の制約の分析に際して、政府の側にやむにやまれぬ利益の立証責任を科していることは明らかである。

本件では、WTP側と比べれば、州の側が広範で十分な証拠を示している。申立人は州側の提出した証拠のどれについても争っていない。

WTP側は、モンタナ州法がどのように彼らの政治活動が妨害したのかについて実質的に証明できていない。問題となるMSSFを他の組織と区別したこともないことは政治慣習委員長も認めている。チャンピオン・ペインティング (Champion Painting) は唯一の株主であり、経営者である。政治委員会を設

立しななければならないチャンピオンに対する負担も最低限である。

ネルソン裁判官 (James Nelson) は反対意見を執筆した。³⁷ネルソン反対意見は、シティズンユナイテッド判決のステーブズ反対意見に依拠している。ネルソン裁判官によれば、シティズンユナイテッド判決の根拠は疑わしい。腐敗そのものや腐敗の外観を防止するという政府の重要な利益は、献金に対する見返りを防止するのに十分に正当化されているとはいえないと分析する。現実の政治では、候補者への直接的な献金や、独立支出の見返り (報酬) は、忠誠である。実際の献金の効果は、金銭は腐敗を生じさせるのに十分である。³⁸

しかし、モンタナ州最高裁が連邦最高裁の判決に矛盾する判断をくだすことはできないと彼は述べた。³⁹

第四章 バロック判決 連邦最高裁の判断 反対意見を中心に

前章ではモンタナ州最高裁判所が企業献金についての州法の制限を支持していたことを概括した。しかし、二〇一二年六月に連邦最高裁はパーキュリアムでモンタナ州最高裁判決を破棄した。モンタナ州法は違憲無効である。本判決

36 *FEC v. Wisconsin Right to Life*, 551 U.S. 449, 464 (2007).

Wisconsin Right to Life, Inc (WRTL) は、二〇〇四年七月二十六日に「連邦司法部裁判官の指名に関する投票を上院議員らが妨害する行為は、政治的な遅延を目的とした戦略である」と主張する広告を選挙直前に掲載しようとした。広告は、有権者に対して、 Wisconsin 州の上院議員 Feingold と Kohl 氏に接触するように呼びかけていた。WRTL 側は、一般財源を利用して二〇〇四年八月に広告を掲載しようと考えた。WRTL は八月十五日に、 Wisconsin 州のプライマリー直前三十日であり、広告が § 203 の電子通信に該当し違法であると知りながら、掲載したいと考えた。

WRTL 側は、FEC に対して、宣言のそして一時差止めを求めて出訴した。WRTL 側は、マコネル判決に従い、BCRA § 203 すなわち § 441b (b) (2) に違反していることは認めたが、過度に広範ゆえに無効であると主張した。

連邦最高裁は、本件広告に対する適用違憲であると判断した。本件で問題となる広告は、明白な選挙活動の言論と機能上、同等とはいえない。本広告は、特定の候補者を批判あるいは肯定するように「明白に擁護して」とはいえないからである。特定の候補者を賛同、あるいは批判するように投票を訴える以外に合理的な解釈がない場合に限って、「明白な擁護」にあてはまるといえる。公的問題に関する広告を通じて企業の発言する権利を制約するのに企業の富の歪曲効果、腐敗防止の利益は十分とは言えない。

37 *WTP, Inc. v. Bullock*, 363 Mont. 220, 271 P.3d 1, 129.

38 *Citizen United*, at 965, 967. (Stevens, J., dissenting).

39 *WTP v. Bullock*, at 130. See also, *Citizens United*, 130 S.Ct. at 961 (dissenting opinion).

は非常に短い。

モンタナ州法 § 13-35-227(1) によれば、候補者や政党を支持または反対する候補者や政治委員会と関係する支出を企業に対して禁止している。シティズンユナイテッド判決はモンタナ州法と似た連邦法の合憲性を支持した。政治的言論の源が企業であるという根拠で政治的言論の第一修正の保護は減じられないからである。本件では、シティズンユナイテッド判決がモンタナ州法に適用されるかどうか、が問題となる。法廷意見によれば、シティズンユナイテッド判決はモンタナ州法に当然に適用される。モンタナ州側の主張は既にシティズンユナイテッド判決で否定されているし、本件との差異を十分に示せていない。モンタナ州最高裁判決を破棄する。

プレイヤー反対意見に、ギンズバーグ、ソトマイヨール、ケーガン各裁判官が同調した。反対意見は次の理由で構成される。

第一に、シティズンユナイテッド判決のステイーブズ裁判官の反対意見で示された理由に賛同する。ステイーブズ裁判官は、技術的にみれば、候補者と独立した支出が直接の献金同様に腐敗につながりうる、と説明した。⁴⁰ステイーブズ反対意見によれば、多くの企業の独立支出がその性格上、直接の献金と同等の効果を生むようになってきたことを実質的に主要な証拠が示している。⁴¹

第二に、かりにシティズンユナイテッド判決を受け入れたとしても、本判決の法的結論はモンタナ州裁判所の判決を拘束すべきではない。州最高裁によれば、シティズンユナイテッド判決で表明された原理から外れた州特有の歴史と性格についての記録が存在する。

モンタナ州では、プレイヤー裁判官によれば、企業による独立支出のために腐敗あるいは腐敗の外観が生じている。企業による独立支出を制約するという、やむにやまれぬ利益が州に認められる。

シティズンユナイテッド判決以降、モンタナ州の経験はモンタナ州以外の他州にも散見される、とプレイヤー裁判官は分析する。シティズンユナイテッド

40 *Citizen United*, at 967.

41 *Id.* at 965.

判決は独立支出が腐敗や敗の外観を生まないと結論付けたが、この点は疑わしい。

本件はシティズンユナイテッド判決の再考、あるいはその適用のために裁量上訴の申立てが認められた。しかし、本法廷の判断はパーキュリアムの性格から、再考できる可能性は低い。結論として、申立てを否定する。

第五章 シティズンユナイテッド判決 スティーブンズ反対意見

スティーブンズ裁判官はシティズンユナイテッド判決にて反対意見を執筆し、ギンズバーグ、ブレイヤー、ソトマイヤーが部分的に同調していた。スティーブンズ反対意見がバロック判決の反対意見の骨子を支えている。ここで概括しておく。⁴²

シティズンユナイテッド判決のスティーブンズ反対意見は、BCRAの開示及び報告規定、法廷意見のPart IVに賛同するが、法廷意見の理由づけに反対している。

スティーブンズ裁判官によれば、シティズンユナイテッドが電子選挙通信を利用できるかどうかは、争点ではない、という。シティズンユナイテッドは、政治活動委員会を運営する裕福な非営利法人である。二〇〇二年BCRAによれば、ヒラリー作品を促進する場所や時期は問題とならない。シティズンユナイテッド側は、プライマリーの三十日前よりも先に資金を無制限に用いて、ヒラリーに関する作品を放映できたのにしなかった。シティズンユナイテッドも他の企業の言論も禁止されていなかった。

法廷意見は本件の審理対象を誤っており、§ 203の文面違憲を適用意見に変えて判断しており、限定解釈の点でも誤っている。オースティン判決やマコネル判決の位置づけを誤っており、話者という基準で言論は制約される場合がある。スカリアの憲法起草期の議論は根拠が薄弱である。*FEC v. Beaumont* (以下、ビューモント判決)⁴³をはじめとする先例を誤って位置づけでおり、⁴⁴オー

42 *Citizen United*, at 929. (Stevens, J., dissenting in part, concurring in part).

スティン判決とマコネル判決は、腐敗防止、歪曲防止、株主の保護は擁護される利益であると認めている。⁴⁵腐敗防止の利益の理解も誤っており、法廷意見に従えば、州政府の裁判官は、選挙で選出されているのだから、裁判所の選挙行為について企業や組合は一般財源を利用して選挙レースに飛び込むことになる。

第六章 憲法上の論点と分析

本判決はシティズンユナイテッド判決から浮上した問題について正面から判断しているだろうか。シティズンユナイテッド判決以降、FECAに縛られない団体や組織によって想定外の莫大な資金が選挙に利用されるようになった。

以下の論点は、それぞれが相互に密接に関連している。

第一に、アリゾナフリースピーチ判決ではアリゾナ州法に対してシティズンユナイテッド判決を適用させて連邦最高裁は違憲の結論を導いていた。州法の規定であっても連邦憲法上の権利が関連すれば、連邦裁判所の管轄となる。そして、連邦憲法上の権利についての連邦最高裁の判決は州法に優越する。アリゾナフリースピーチ判決同様、モンタナ州でも同様に連邦最高裁はシティズンユナイテッド判決を淡々と適用させたと理解できるかもしれない。今回は、モンタナ州の最高裁の判決を連邦最高裁は簡単に破棄した。各州は地域の事情にしたがい独自の政治献金規制を置いている。シティズンユナイテッド判決を空洞化するような州の規制を排除したとバロック判決を読むことも可能である。

各自の地域の事情に応じた規制を連邦最高裁が一律に強制できるのか、が連邦主義の観点から問題となる。バロック判決は、モンタナ州独自の法制定の歴史を無視して判断したという分析も可能である。ミシガン州について判断したマコネル判決をシティズンユナイテッド判決は破棄したのだからバロック判決の結論は至極妥当だと考えることも可能かもしれない。

43 *FEC v. Beaumont*, 539 U.S. 246 (2003).

44 *Citizen United*, at 957-.

45 *Id.* at 850.

第二に、厳格審査における証明の程度についても問題となる。モンタナ州は厳格審査における政府の側の立証の程度を柔軟に理解することで、シティズンユナイテッド判決の射程を絞ろうと苦心した。

しかし、連邦最高裁は、この州裁判所の努力を一蹴した。モンタナ州側の主張はすでにシティズンユナイテッド判決で解決されたと片づける。州側の努力が水泡に帰したことで、モンタナ州以外の他州における影響力も大きいと予想される。法廷意見は、個別の裁判官の意見はどうあれ全体として、シティズンユナイテッド判決を一般化しようとする姿勢が見てとれる。

第三に、シティズンユナイテッド判決は選挙の腐敗や腐敗の様相を理由にして企業という属性を基準に献金を規制することは憲法に違反すると述べている。以前のシティズンユナイテッド判決の考察⁴⁶では、利益衝突の調整について検討した。選挙規制にはさまざまな利益が関係する。これらの利益を調整する場所として裁判所が選ばれた。種々の利益の調整の場所としての議会と裁判所が、問題となる権利の性質上、はたして適切な論争の場所なのかどうか、が問題となっている。長らく放置されてきた選挙規制をウォーターゲート事件以来、議会が連邦法を改正して自ら修理した。連邦議会の対象とする規制行為と腐敗と腐敗の外観との間に因果関係が存在しないのではないか、という主張に対してマコネル判決は、連邦議会の用意した規制が空洞化されることに警戒しなければならないと述べていた。マコネル判決は、資金は水の流れと同じで出口を探すと分析していた。規制を回避しようとする動きを前もって予防する議会の行為が必要であると指摘していた。連邦議会と連邦最高裁はどの程度バックレー判決に依拠できるのか。

選挙のたびに生じる連邦法の抜け穴をふさいできた連邦議会の努力を裁判所がどの程度尊重するかという論点が存在する。

その際の論争のひとつがどの程度の違憲審査基準を裁判所が採用するか、である。

スピーチナウ判決でも、FECは献金規制と支出規制を区別して、両者の違

46 前掲(1)(2)参照。

憲審査基準が異なると主張した。支出規制を正当化できない利益が献金規制を正当化するかもしれないとFECは主張する。献金規制は緩やかに審査されるという。他方で、スピーチナウ側はシティズンユナイテッド判決が厳格審査を援用すると主張していた。

スピーチナウ判決は、シティズンユナイテッド判決が献金規制は厳格審査に服するという争点を再考することを回避したと明言している。どのような審査基準が採用されたとしても、スピーチナウに対する献金規制は違憲である、とつれない。違憲審査基準の一般化を法廷で求める当事者の努力が見て取れ、将来の予測可能性を欠く司法府の説明が一層の混乱を予期させる。

スピーチナウという団体の性質も問題となっている。本団体は課税が免除される非営利の「政治組織」である。当該団体についてはFECにそもそも登録されて設立されているわけではない。PACには該当しないFECの管轄外の組織なのだから報告開示規定の適用が問題となった。マコネル判決、シティズンユナイテッド判決の残した問題について、コロンビア地区連邦控訴裁判所は、この点について、憲法上の問題は発生しないと述べている。

バロック判決ではプレイヤー裁判官が反対意見を執筆している。シティズンユナイテッド判決のスティーブズ反対意見⁴⁷を引き継ぐものとも理解できる。しかし、スティーブズ裁判官ほどにプレイヤー裁判官は強硬でもない。プレイヤー裁判官の苦悩が見て取れる。コロラドリパブリカン判決でプレイヤー裁判官は、候補者から独立した支出そのものから腐敗や腐敗の様相が発生するのだと述べていた。だからこそ献金規制を回避するのだ、と述べていた。⁴⁸しかし、スピーチナウ判決は、コロラドリパブリカン判決の政党の規制とは区別されると説明した。今回のバロック判決はパーキュリアムで判断して、シティズンユナイテッド判決の再考までには至らなかった。判決文末のプレイヤー裁判官の表現に無念さが示されている。この意見が四名の裁判官で構成されている点が、シティズンユナイテッド判決以降、連邦最高裁の内部でも対立が継続

47 シティズンユナイテッド判決のスティーブズ反対意見については、辻 雄一郎「選挙活動と表現の自由に関する考察：2010年シティズンユナイテッド判決を中心に」駿河台法学24巻1号 57-121頁（2010）参照のこと。

48 *Colorado Republican*, at 617.

していることを示している。スティーブズ裁判官が引退し、二〇一〇年以來の連邦最高裁の顔ぶれが変わった。アリゾナフリースピーチ判決同様、かえってケーガン裁判官やブレイヤー裁判官がシティズンユナイテッド判決の射程を絞る方向に向かう可能性も否定できない。

シティズンユナイテッド判決は州のみならず連邦議会の選挙にも一般化されるだろう。連邦議会は上院と下院で構成される。上院議員は各州二名ずつ六年の任期で、下院議員は人口に応じて配分される。シティズンユナイテッド判決は次の連邦議会議員選挙に影響を及ぼすことになる。大統領選挙以上に、各州の事情が反映されるべき連邦議会の選挙において、各州の事情を一蹴したモンタナ判決の今後の影響は無視できない。

まとめ

前章の憲法上の論点にひきつづき、簡単にまとめてみる。シティズンユナイテッド判決ではスティーブズ裁判官が長大な反対意見を執筆して引退した。スティーブズ裁判官によれば、選挙規制の目的は選挙の腐敗あるいは候補者と企業との密接な結びつきによる腐敗の様相であることをオースティン判決とマコネル判決は疑っていなかった。シティズンユナイテッド判決法廷意見は、企業という属性で表現の自由に制約の差を設けることは違憲である⁴⁹と判断した。シティズンユナイテッド判決の表現の自由に対する影響力は大きいが、その射程については争いがあった。バックレー判決をシティズンユナイテッド判決同様に、今回のバロック判決でも誇大に評価したという批判もありえる。

シティズンユナイテッド判決が今後の表現の自由を左右する一般的な判決かどうか、あるいは個別案件に限定される判決かどうか判決直後は不透明であった。シティズンユナイテッド判決の直後のアリゾナフリースピーチ判決、スピーチナウ判決はシティズンユナイテッド判決の方向性のある程度、固定化したのかもしれない。二〇一二年の大統領選挙では、多額の資金が選挙活動に利用さ

49 *Citizen United*, at 902, 905. *Austin*, at 660.

れ、その総額を把握することも困難となった。平等という点から見た表現の自由の問題、また連邦主義という点から見た表現の自由の問題について、どうやらシティズンユナイテッド判決は支配的な判決であるとバロック判決の法廷意見は考えたようである。ただし、これは選挙に関する規制に関する利害の調整の場として裁判所が選ばれるのは妥当か、あるいはもし選ばれた場合に適切に機能しているのか、という疑問が残る。

政治腐敗と選挙活動についての州の独自の立法史についてバロック判決は考慮しない。選挙とカネについての腐敗の外観は連邦最高裁判決が支配すると、考えているようである。しかしながら、判決の構成を見れば、シティズンユナイテッド判決が今後変動する可能性も否定できない。

本判決は、日本の選挙活動規制について憲法上の考察をせまっている。