

I 法人の独立選挙支出の規制と言論の自由

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

1 事 実

非営利法人である上訴人 Citizens United は、2007年に大統領選挙への出馬を表明していた Hillary Clinton（当時合衆国上院議員、現国務長官）を批判する目的で、ドキュメンタリー映画「Hillary: The Movie」を作成し、2008年1月に劇場公開およびDVD販売を行った。上訴人は、ケーブル・テレビ会社から同映画を、120万ドルでオン・デマンド方式で配信する申し出を受けた。上訴人は映画の配信を促進するために、2種類の10秒テレビ広告および1種類の30秒テレビ広告を提供した。上訴人は、民主党大統領予備選挙の30日前から、同映画のオン・デマンド配信を実施することを希望したが、前記テレビ広告および映画のオン・デマンド配信が、選挙運動を規制する合衆国法典に違反することを懸念した。

合衆国法典第2編441b条は、法人や労働組合が一般会計から連邦の公職候補者へ献金することを禁止し、また候補者とは独立した支出であっても、明確に特定候補者の当選または落選を主張するための支出を規制していた。さらに同条項は、2002年超党派選挙運動改革法（Bipartisan Campaign Reform Act of 2002: BCRA）203条により改正され、予備選挙の前30日間および本選挙の前60日間に、特定候補者の当落を主張する選挙運動通信（electioneering communication）を禁止していた。選挙運動通信とは、特定の候補者を明確に言及して前記期間内になされる放送通信、ケーブル通信、および衛星通信と定義される。また、BCRA201条は、選挙運動通信が特定候補者との提携がない旨のディスクレイマーを表示すること、および同法311条は、選挙運動通信の費用負担者の氏名および住所の開示を義務付けていた。

上訴人はこれらの連邦選挙運動法に違反して処罰されることを懸念して、2007年12月、ワシントン DC 合衆国地方裁判所に、連邦選挙委員会（FEC）を

被告として、該当連邦選挙運動法の違憲性を主張し、予備的執行差止および無効宣言を求めて提訴した。同地裁は、当該規定につき文面上合憲の判断を下し、予備的執行差止および宣言無効の訴えを棄却した⁽¹⁾。これに対し上訴人は合衆国最高裁に上訴した。

２ 争 点

（１） 法人の一般会計から独立支出による前記期間の選挙運動通信を禁止する合衆国法典第２編441 b 条は、合衆国憲法第１修正の保障する言論の自由を制約し違憲であるか。

（２） BCRA が義務付ける特定候補者と提携がない旨のディスクレイマー表示、および選挙運動通信の費用負担者の氏名および住所の開示が、言論の自由の負担となり違憲であるか。

３ 判 決

Kennedy 裁判官による法廷意見（Roberts 首席裁判官，Scalia 裁判官，Alito 裁判官，および Thomas 裁判官が同調）。

（１） 合衆国法典第２編441 b 条による法人の独立選挙支出の制限は、政治的言論の禁止であり、第１修正に違反するゆえに原審判決を破棄する。

（２） BCRA201条のディスクレイマーおよび311条の費用負担者名開示は、憲法上の権利の障害ではなく、原審の合憲判決を維持する。

法廷意見の他に、Stevens 裁判官が一部反対一部同意意見（Ginsburg 裁判官，Breyer 裁判官，および Sotomayor 裁判官が同調）を執筆した。但し、ディスクレイマーおよび費用負担者名開示についての法廷意見に、Thomas 裁判官は同調せず、逆に、この部分には Stevens 裁判官，Ginsburg 裁判官，Breyer 裁判官，および Sotomayor 裁判官が同調した。Roberts 首席裁判官は同意意見（Alito 裁判官が同調）を執筆した。また，Scalia 裁判官も同意意見（Alito 裁判官が同調，Thomas 裁判官が一部同調）を執筆した。

４ 判決理由

（１） 本件オン・デマンド配信は規制対象

上訴人は本件映画が441 b 条の適用対象とならないと主張した。しかし、本

（１） Citizens United v. FEC, 530 F.Supp.2d 274 (2008).

件映画は候補者の氏名を選挙と関連づけて言及しており、オン・デマンドの場合 5 万人以上が視聴可能であれば施行規則上の「公共に配信される (publicly distributed)」との定義に該当する。本件映画は 3,450 万人が視聴可能であり、441 b 条の規制対象となる。また、本件映画はドキュメンタリーであるが、候補者の大統領適格性などを視聴者に問いかけており適用除外とならない⁽²⁾。

(2) 本件支出規制は厳格審査基準を満たさず

選挙支出規制は、政治的言論の規制であるため、これを正当化するためには、やむにやまれぬ利益 (compelling interest) による正当化が必要である。規制手段は厳密に調製された (narrowly tailored) ものでないといけない。政府の主張する支出規制の 3 つの正当化理由について検討する。

第一の正当化理由は、巨額の法人支出による選挙過程の歪みを防止することである。1990 年の Austin 判決⁽³⁾ は、法人が一般会計から候補者と独立した選挙支出をすることを禁止した州法を合憲と判断するに際し、経済市場で得られた富が選挙過程を歪めることを防止することが正当な規制利益となると判断した。しかし、本判決はこれを否定する。政府もこの利益にあまり依拠していないようである。すでに 1976 年の Buckley 判決⁽⁴⁾ は、1971 年連邦選挙運動法につき献金規制の合憲性、支出規制の違憲性等を判断するに際して、個人と団体の選挙結果への影響力を平等化することが政府の利益とはならないと判示した。また、1978 年の Bellotti 判決⁽⁵⁾ は、営利法人が住民投票において投票に影響を与える支出をすることを禁止する州法を違憲と判断するに際して、言論の主体が法人であるか個人であるかは、言論の価値に無関係であると判示した。

第二の正当化理由は、選挙資金による選挙過程の腐敗および腐敗の外観を防止することである。Buckley 判決は、候補者への献金が見返り (quid pro quo) を導くという腐敗および腐敗の外観をもたらすゆえに、これを予防することは正当な政府利益であるとして献金規制を合憲とした。しかし、選挙資金の支出は支出者本人の言論であり、候補者と独立した選挙支出は腐敗や腐敗の外観をもたらさない。

(2) FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc., 551 U.S. 449 (2007) (候補者の当落を主張するのではなく、一定の争点に限る争点広告の禁止は違憲と判示)。

(3) Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652.

(4) Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1.

(5) First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765.

第三の正当化理由は、株主の利益である。すなわち、法人の選挙支出による言論に反対する株主は、意に反する言論を強要されることになるといわれる。しかし、この問題は法人内の民主的手続で解決されるべきであり、政府が法人の言論を包括的に禁止する理由とはならない。例えば、新聞社の少数株主がその新聞社の言論内容に反対であるからといって、政府は少数株主の利益を守るために新聞社の言論を禁止することを許されるわけではない。

（３） Austin 判決と McConnell 判決⁽⁶⁾を覆す

巨額の資金力による選挙過程の歪みを防止することを正当化理由として、法人の選挙支出の規制を合憲とした Austin 判決は覆す。言論の価値は発言者が法人か個人かによって決まらない。また、言論者の資金力の平等化は、政治的言論を規制する正当化理由とはならない。現代のコミュニケーション技術の発展、たとえばインターネットは個人が安価で影響力を行使することを可能にしている。2003年の McConnell 判決は、法人による選挙直前30日または60日における争点広告への支出を禁止した441b 条を合憲としたが、Austin 判決が用いた選挙過程の歪みの防止を正当化理由している限りで覆される。

（４） ディスクレイマーと情報開示

上訴人は、映画の販売促進の広告にはディスクレイマーと言論者の情報開示の適用がないと主張する。しかし、同広告には当時上院議員であったクリントン候補の名前が出ており、「選挙運動通信」に該当する。ディスクレイマーと情報開示は、発言者の負担とはなる。しかし、前者は発言者の独立性を明確にし、有権者に言論内容への判断材料を与える。後者は、より制約的でない選択肢（less restrictive alternative）の一つである。言論者の情報開示が言論者への嫌がらせや脅迫の原因となった証明はなく、言論の萎縮をもたらしたこともない。同様のことが本件映画についてもあてはまる。BCRA201条のディスクレイマーおよび同法311条の費用負担者名開示についての、原審の合憲判断を維持する。

（５） Stevens 裁判官の一部反対一部同意意見

本件の441b 条により選挙直前30日または60日に法人の巨額支出が禁止されても、その前の支出は可能であり、また法人は政治活動委員会を設立して選挙支出が可能である。法廷意見の何よりの誤りは、非営利法人に関する本件によ

（６） McConnell v. FEC, 540 U.S. 93. 同判決の紹介、東川浩二・アメリカ法2004-2号354頁（2004年）、および同「選挙資金規正法と表現の自由」選挙研究24巻2号97頁（2009年）参照。

り営利法人の独立支出規制を違憲とすることである。本件判決により、法人の選挙への影響力は増大するであろう。憲法起草者達は、言論の自由というとき個人を念頭においていた。法人は州によって特権を与えられた存在であり、その目的は公共の利益に合致していなければならない。

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る。腐敗に不当な影響力 (undue influence) を含めて考えることは、この国の歴史と経験に合致している。献金制限を迂回して無制約な独立支出がなされれば、腐敗と同じ効果を持つ。

5 判例研究

(1) Buckley 判決以降の支出規制強化

選挙資金規制に関する重要先例である1976年の Buckley 判決は、選挙資金について、献金規制は合憲、支出規制は違憲という二分法を打ち立てた。すなわち、候補者への献金は言論そのものではなく、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とした。献金は献金者と候補者との間に金銭とその見返りという、腐敗および腐敗の外観を生ぜしめるゆえに、腐敗防止という重要な実質的利益により規制が正当化されると判断された。これに対し、言論規制である選挙支出の制限は、腐敗および腐敗の外観の防止という利益だけでは正当化されないと判示された。

この Buckley 判決を受けて候補者への直接の献金は抑制されることになるが、他方、政党への献金はソフト・マネーとして規制を免れることになった。州の政党支部に集められた選挙資金が全国党組織に集約され、巨額の選挙資金がテレビ広告などで支出され、巨額の資金による選挙過程の歪みが懸念されるようになった。これに対処するために、法人や労働組合といった団体による選挙支出を制限する法改正が行われる⁽⁷⁾。その重要なものが2002年の BCRA である。1990年の Austin 判決は、選挙過程の歪みの防止を正当化理由として、州法による法人の選挙支出規制を合憲と判断した。続く、2003年の McConnell 判決では、BCRA による献金規制の強化が合憲とされ、また選挙前の争点広告への支出規制が合憲とされた。

これらの一連の判決に見られた傾向は、Buckley 判決の献金規制を合憲⁽⁸⁾

(7) アメリカの選挙資金規制について、藤本一美『アメリカの政治資金』（勁草書房、1999年）参照。

(8) 最高裁は *Randall v. Sorrell*, 548 U.S. 230 (2006) では、知事選挙での献金

とし支出規制を違憲とするという二分法を、規制強化の方向に修正し、支出規制をも合憲とする流れであった。

(2) 本判決による Buckley 判決の二分法への回帰

ところが本件判決は、法人の独立支出による選挙前の選挙運動通信を規制することについて、これを違憲と判断したのである。つまり、支出規制強化の方向を逆転させるものである。本件判決は、Austin 判決および McConnell 判決が支出規制を合憲とした部分を明示的に覆して、選挙資金規制の判断枠組みを Buckley 判決と Bellotti 判決に戻したことを明言している。この判例変更の理由は、Stevens 裁判官の反対意見が指摘するように、最高裁メンバーの交替に大きな要因があるかもしれない。

しかし、それ以上に、通信手段の変化があるのではないだろうか。法廷意見はインターネットなどの通信技術の発展に注目し、個人の言論が安価で大きな影響力を行使しうる状況を指摘し、資金力の大きさではなく言論の内容を競う、「言論の自由市場」への古典的な期待を寄せている。また、法廷意見は、選挙過程にどのような言論が溢れようが、判断するのは個人であることを強調している。自律的な個人とその理性を信頼する理念型としての個人主義の伝統の強さを感じさせる。ただし、アメリカの世論は、選挙過程の腐敗を金銭とその見返りに限定する法廷意見の認識を、圧倒的に批判している⁽⁹⁾。通信技術の発達、個人の発信力を高めると同時に、情報操作により選挙過程の歪みをもたらしうることを十分に考慮しなければならない⁽¹⁰⁾。

(宮川成雄)

額を2年で400ドルに制限する州法を、献金額の規制があまりにも低く設定されており、選挙運動を困難にするとして違憲と判示した。

- (9) Dan Eggen, *Poll : Large Majority Opposes Supreme Court's Decision on Campaign Financing*, WASH. POST (Feb. 17, 2010, 4: 38 PM), <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/17/AR2010021701151.html>.
- (10) Molly J. W. Wilson, *Too Much of a Good Thing : Campaign Speech After Citizens United*, 31 CARDOZO L. REV. 2365 (2010) が、巨額の選挙支出による投票行動の操作を分析する。