

## 主要記事の要旨

### アメリカ連邦選挙委員会（FEC）の組織と機能 —政治資金監督機能の強化を中心に—

大 曲 薫

- ① 日本でも政治資金の監督機能の強化が議論されているが、政治資金監督機関の先駆的なモデルを提供するのは、アメリカの連邦選挙委員会（Federal Election Commission: FEC）である。アメリカでは1920年代から政治資金の監督機関の設置が議論されるようになり、数々の法案が提出されてきた。しかし、それが実現したのは、それから約半世紀を経た1970年代のことである。
- ② この50年間にアメリカでは、政治資金の監督機関の設置をめぐる、①独立の行政機関とする、②連邦議会の常任委員会として設置する、③会計検査院に政治資金の監督機能を持たせる、という3つの政策が競い合ってきたが、結局、独立の行政機関としてFECを設置することになった。
- ③ 連邦議会は、政治資金の監督機関の設置を歓迎したわけではなく、ウォーターゲート事件を契機とする国民の政治不信と政治資金規制改革の圧力の中での、苦渋の選択であった。そのために、連邦議会は、FECが「暴走」しないように、人事、予算などに介入できる制度的仕掛けを施した。
- ④ FECの任務には、①収支報告の公開、②法令遵守の確保、③大統領選挙運動基金の管理運営、という3つの中核的領域がある。FECは①と③の領域では高い評価を受けてきたが、②の法令遵守の確保は、低い評価に留まってきた。その理由は、法令執行のための機能を、組織面、資金面、執行手続面で抑制するという連邦議会の制度的仕掛けが功を奏したからである。
- ⑤ しかし、21世紀になって、FECは法令執行機能の強化を本格化させ、収支報告の提出遅滞や未提出など、簡易で定型的な違反行為を迅速に処理する体制を整備し、複雑で困難な案件の処理に組織の資源を集中できるような改革を重ねていった。
- ⑥ その結果、FECの法令執行機能は大きく前進し、2006年には企業献金の禁止規制に違反したFreddie Mac社を380万ドルという破格の過料に処すなど、違反行為の取締りは、格段に厳しくなっている。最近では、政治資金規制を潜り抜けて多額の資金を集め、連邦選挙のために活動しているとして問題になっていた「527団体」を積極的に取り締まっている。
- ⑦ FECの法令執行機能が不十分であるという議論は、現在でも、アメリカ国内で多い。しかし、1970年代に世界で初めて政治資金の監督機関を設置し、公開という点では、大きな成功を取めたこと、そして、主たる規制の対象である連邦議会議員からの数々の圧力の中で、法令執行機能を格段に強化してきたことは正当に評価すべきであり、今後も政治資金監督機関の一つのモデルを提供し続けることとなろう。

# アメリカ連邦選挙委員会（FEC）の組織と機能 —政治資金監督機能の強化を中心に—

大 曲 薫

## 目 次

はじめに

### I FECの組織と任務

- 1 設立の経緯
- 2 構成
- 3 任務

### II 法令執行の基本的枠組み

- 1 政治資金規制に関するFECと司法省との関係
- 2 標準的法令執行措置
- 3 行政反則金制度及び法定外処理制度

### III 法令執行手続改革の実績及び評価

- 1 行政反則金制度及び法定外処理制度の実績
- 2 標準的法令執行措置の改善の評価

おわりに

はじめに

政治資金の透明度の各国比較をすると、アメリカがトップクラスに位置するのは間違いのない。アメリカに比較すると欧州諸国の政治資金の透明度は低く、寄付者を全く公開していない国も珍しいわけではない。アメリカでは、200ドル（約23,000円）超の寄付は、寄付者、その職業、住所を公開し、200ドル超の支出をする場合も相手方、金額等を公開することになっている。フランスは寄付者を公開しておらず、イギリスは政党本部への寄付の場合5,000ポンド（約120万円）超、ドイツも1万ユーロ（約167万円）超となっている。カナダの場合は200カナダドル（約24,000円）超となっているが、これもアメリカの影響が大きい<sup>(1)</sup>。「アメリカは、世界の他のどの民主主義国家よりも高度で適時の政治資金の寄付と支出の公開を行っている<sup>(2)</sup>」というのが一般的な評価であると言ってよいであろう。

日本の政治資金の公開基準である5万円もアメリカに倣って低くなっているが、日本の政治資金規正法にあたるアメリカの連邦選挙運動法は、政治資金の透明度を高めるために、政治委員会（日本の政治団体にあたるもの）の登録義務、収支報告の記載及び提出義務、寄付限度額の設定、寄付の質的制限、収支報告書の公開の方法など細部にわたるまで綿密な規制の仕組みを採用している。日本の政治資金規正法は制定時だけでなく、改正のたびごとにアメリカの規制制度の影響を受けてきたため、当然、両国の基本的な制度の枠組みは類似しているが、完成度という点では未だに大きな開きがある。

アメリカの政治資金規制制度は、政治資金の

透明度を高めるために、収支両面で非常にきめ細かく、かつ複雑な仕組みになっているだけではなく、規制制度の実効性を確保する仕組みを制度の中核においている点が、日本の政治資金規正法との最大の相違である。この政治資金規制の実効性を確保する制度の中心になっているのがアメリカ連邦選挙委員会（Federal Election Commission: FEC）である。本稿では、世界的にも先駆的な事例であり、現在でも政治資金監督機関の代表的モデルの一つであるFECの果たしている役割について、主として政治資金規制制度の実効性確保のための制度的枠組みとその活動の実態を紹介する。

## I FECの組織と任務

### 1 設立の経緯

アメリカでの政治資金監督機関設置の議論は、少なくとも1920年代までさかのぼる。当時の政治資金規制法である連邦腐敗行為法<sup>(3)</sup>は、政治資金の収支報告の提出、支出の制限を定めていたのであるが、全く実効性がなく、規制がないのと同じことであるという批判が非常に強かった。上下院の候補者の政治資金の収支報告書の提出先は、下院議員は下院事務総長、上院議員は上院事務総長、政党の全国委員会など一般の政治委員会は下院事務総長と別々になっているだけでなく、収支報告の様式も統一されていないため、政治資金の全体象を把握することさえ困難であった。しかも上下院の事務総長と議員との政治的な力関係も重なって、事務総長はその「雇用者」である議員との紛争を当然望まないので全く規制の実効性を確保できず、その結果「選挙運動は部分的にロビイストが白か茶色の封筒につめた報告なしの現金で賄われ

(1) 桐原康栄「欧米主要国の政治資金制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No454, 2004.8.4, p.11.また、河島太郎「政治資金の支出面における透明性の確保」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.587, 2007.5.22.も参照のこと。

(2) Thomas E. Mann, “The FEC: Administering and Enforcing Campaign Finance Law”, Anthony Corrado et al, *The New Campaign Finance Sourcebook*, Washington D.C: Brookings Institution Press, 2005, p.234.

(3) Federal Corrupt Practices Act of 1925, 43 Stat. 1070 (1925).

た。臆面もなく企業や労働組合の違法な寄付がまかり通っていた<sup>(4)</sup>」のである。

1928年にカッティング（Bronson M. Cutting）上院議員が、早くも独立の政治資金監督機関を設立する法案を上院に提出している<sup>(5)</sup>。1931年には著名な政治学者であるポロック（James K. Pollock）、ビアード（Charles A. Beard）、メリアム（Charles Merram）、オーバークッカー（Louise Overacker）が議会で政治資金の「永続的審査機関の設置」を提言したが、議会の最終報告は、独立の行政機関ではなく、監督機関として上下両院の合同委員会を設置するというものであった<sup>(6)</sup>。

その後も、1946年の立法府再編法の制定過程で、上院が上院規則委員会及び下院管理委員会を政治資金の監督機関とする提案を行っており、1951年には下院特別委員会が独立の行政機関の設置を提案している。常任委員会を監督機関とする提案と独立の行政機関を設置する提案の折衷案も出ており、1957年には、ヘニングス（Thomas Hennings）上院議員が、議会に所属する会計検査院（General Accounting Office）<sup>(7)</sup>に政治資金の監督機能を持たせるという法案を提出している。

1960年代になるとテレビやラジオを利用した選挙運動が拡がり、政治資金は急増し、企業等団体や富裕な個人の多額の政治献金が問題となっていった。その過程で独立の政治資金監督機関の設置が、大きな論点として浮上していくことになる。1962年にはケネディ大統領が設け

た選挙運動費用に関する委員会も独立した監督機関の設立を提言しているが、当時の段階で監督機関に関する提案は、①独立の行政機関とする、②議会の常任委員会として設置する、③会計検査院に政治資金の監督機能を持たせる、という3つに類型化できるようになっていた<sup>(8)</sup>。

1971年になると連邦腐敗行為法が廃止され、新たに連邦選挙運動法<sup>(9)</sup>が制定されるが、その際に独立の政治資金監督機関の設置が本格的に議論になった。特に上院共和党の改革派のスコット（Hugh Scott）議員とマチアス（Charles McC. Mathias）議員は、独立機関としての設置を強く提案し、上院段階では何とかスコットらの提案した法案が通過する。しかし、ニクソン共和政権の下で、行政機関が政治資金の監督権限を握ってしまうことを極度に警戒した下院民主党の実力者で、下院管理委員会委員長のヘイズ（Wayne Hays）は、政治活動の自由を侵害するとして、その設立に強硬に反対した。結局、1971年の連邦選挙運動法では、下院議員候補者は下院事務総長に、上院議員候補者は上院事務総長に、大統領候補者は会計検査院に収支報告書を提出するという上下院の妥協案で決着することになったのである。

1972年の連邦選挙では、ウォーターゲート事件という史上最大の政治資金スキャンダルが発覚する。この事件をきっかけに、共和党のニクソン陣営が企業から多額の献金を法律に違反して受領していることが次々と明らかになるだけでなく、民主党の陣営でも共和党陣営と同じく

(4) Brooks Jackson, *Broken Promise: Why the Federal Election Commission Failed*, New York: Priority Press Publications, 1990, p.24.

(5) S.4422, 70<sup>th</sup> Cong. (1928). Louise Overacker, *Money in Elections*, New York: Macmillan Company, 1932, p.386. Overackerはアメリカの政治資金研究の先駆者であり、収支報告の公開、実質的調査権、司法省への刑事告発権を持つ独立の行政機関として設置すべきことを主張している。Ibid., p.387.

(6) S.2316, 72d Cong. (1931). 法案の内容及びその論点についてIbid., pp.394-400.が詳しい。

(7) 2004年7月に名称変更し、現在はGeneral Accountability Officeと言う。会計検査院については、渡瀬義男「米国会計検査院（GAO）の80年」『レファレンス』653号, 2005.6, pp.33-61.

(8) 以上1928年から1960年代までの経緯についてはRobert E. Much, *Campaigns, Congress, and Courts - The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York: Praeger, 1988, pp.40-42.を参照。

(9) Federal Election Campaign Act (FECA) of 1971, Pub.L. No.92-225, 86 Stat. 3.

法律違反の政治資金を受領していることが判明する。3つに分かれた政治資金の監督機関は、全体として機能することができず、「1972年から1974年の間、会計検査院は、多くの選挙違反を通告及び追跡し、その中のいくつかは訴追までいった。おそらく会計検査院が監督及び法令執行機関として最もいい仕事をした<sup>(10)</sup>」と評価されている程度である。

結局、1971年の連邦選挙運動法は機能しなかった、という批判が強くなり、1974年に連邦選挙運動法は、大幅に改正されることになる<sup>(11)</sup>。この1974年の改正法の骨格の一つで、上院ウォーターゲート委員会が「ウォーターゲート事件が生み出し得る最も重要な改革」と評したのが、独立の政治資金監督機関、FECの設立であった<sup>(12)</sup>。

アメリカは、政治資金の監督機関を議会の常任委員会として設置するという選択肢もとらず、会計検査院に監督機能を持たせるのではなく、結局、独立の行政機関を設置するという最も「厳しい」選択をした。しかし、政治活動を行う政治家は、こうした政治資金の監督機関の設置を歓迎したわけではなく、政治資金規制改革という大きな潮流に逆らうことができなかっただけである。そのために、FECは、その活動を行うための十分な予算と人員を連邦議会から獲得することができないだけでなく、その「委員」(Members of Commission)の任命などの点でも大きな制約を受けることになる。連邦議

会はFECを「行政」の所轄の下におくのではなく、三権の中立地帯に位置するよう苦心した<sup>(13)</sup>。

1974年の改正法は、連邦議会が、FECを政治的に統制できるように、6人の委員を上院、下院、大統領が各々2人ずつ指名し、しかも両院での承認を必要とすると定め、その上に、表決権のない職務上の委員として上下院の事務総長も加えていた。通常の独立行政機関は、大統領が任命し、上院が同意するという任命方式を採るので、その任命方式は非常に特殊だけではなく、職務上の委員として上下院の事務総長を加えていたことも異例であった。

しかし、1976年のバックリー事件判決<sup>(14)</sup>は、この任命方式を大統領の任命権を侵害するものとして違憲とし、1976年の改正<sup>(15)</sup>で通常の独立行政委員会と同じ任命方式を採ることになる。しかし、他の独立行政委員会には認められている複数年予算も認められず、業務量の拡大に見合う予算も確保できなかった。また1976年及び1979年の改正法<sup>(16)</sup>では、FECが制定する規則案に対して連邦議会に拒否権を与えたり、法令執行を慎重の上にも慎重にさせようと執行手続を複雑にしたりするなど、FECは効率性という点では大きな弱点を抱えて出発した<sup>(17)</sup>。それは、FECが、監督者でもある政治家の政治活動、しかも憲法修正第1条の保障する表現の自由を「規制」するという非常に特殊な独立行政機関であったからである。

(10) H.R.Rep. No.1239, 93d Cong. (1974), (Supplemental Views of Rep. Bill Franzel), p.133.

(11) FECA Amendments of 1974, Pub.L.No. 93-443, 88 Stat. 1263. 1970年代のFEC設置の議論についてはMuch, *op. cit.*(8), pp.83-87.を参照

(12) Jackson, *op.cit.* (4), pp.26-27.

(13) FECは、強力な独立機関を規定した上院案と弱い監督機関を規定した下院案の妥協により、FECに対する議会の監督をできる限り盛込むように設計されたという評価もある。Project FEC, *No Bark, No Bite, No Point*, 2002, pp.11-12. <<http://www.democracy21.org/vertical/Sites/{3D66FAFE-2697-446F-BB39-85FBBBA57812}/uploads/{B4BE5C24-65EA-4910-974C-759644EC0901}.pdf>>

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

(15) FECA Amendments of 1976, Pub.L.No.94-283, 90 Stat. 475. ただし、上下院の事務総長が委員からはずれるのは、1990年代になってからのことである。注24参照。

(16) FECA Amendments of 1979, Pub.L.No.96-187, 93 Stat. 1339.

(17) Mann, *op.cit.* (2), pp.233-234.

1970年代にFECのモデルとなる組織はなかったため、FECは、経済的、社会的規制を行うための組織である「独立行政委員会」をモデルとした。独立行政委員会には、連邦貿易委員会 (FTC)、連邦通信委員会 (FCC)、証券取引委員会 (SEC) など多数あるが、FECがモデルとしたのは、その中でも最も権限が弱いとされる平等雇用機会委員会 (EEOC) であり<sup>(18)</sup>、したがってFECは構想段階から、穏健な機関であるべく宿命づけられていたということもできる。「政治腐敗を防ぎ、連邦選挙運動の資金調達に際して大口献金者の影響を縮減するという連邦選挙運動法の基本的な目的は、選挙政治における資金の流れを監視する連邦機関なしでは効果的に達成することはできない。しかし、選挙過程は、民主主義国家にとって極めて重要であるから、(連邦機関が) 必要であったとしても、強い機関よりも弱い機関の方がいいという強い合意が存在した。したがって連邦議会は、弱いFECを作ろうとし、その目的を達成したのである<sup>(19)</sup>」。

## 2 構成

FECは、6人の委員で構成されており、大統領は、法律の規定上は「3人の委員までは同一政党の所属<sup>(20)</sup>」とするという条件を満たせば誰でも任命していいはずであるが、実際には

連邦議会の共和党、民主党指導部の推薦する人物を任命するのが普通である<sup>(21)</sup>。FECが主として連邦議会議員の政治資金を規制する独立の行政委員会であるため、通常の独立行政委員会の委員の任命とは異なり、二大政党の意向に配慮して任命するようになったと言われている。これまでも大統領が、共和・民主両党指導部が推薦した人物の任命を拒否しようと試みたことはあるが、両党の抵抗にあって成功していない<sup>(22)</sup>。一般的に共和・民主党指導部は、元連邦議会議員とか、政党の幹部職員などを推薦する傾向にあり、法律が予定するような「経験、高潔性、公平性及び優れた判断力に基づいて<sup>(23)</sup>」委員を任命するようにはなっていない。職務上の委員とされていた上下院事務総長については、1993年のコロンビア特別区連邦控訴院裁判所判決<sup>(24)</sup>により、例え表決権がなくても、上下院の事務総長が行政機関の委員となることは三権分立の原則に反すると判示されたため、現在は大統領が任命し、上院が承認する6人の委員のみで構成することになっている。

委員の任期は6年で、かつては再任できたが、1997年の改正により、現在では再任不可となっている<sup>(25)</sup>。再任規定の存在については、かねてより委員が再任を欲して政党の意向に合わせて政治的判断をする可能性が高いという理由で、批判があった。1997年によく再任不

(18) “Colloquia: Federal Election Commission Panel Discussion: Problems and Possibility”, *The American University Administrative Law Journal*, 8(1994), p.241.

(19) H.R. Committee Print 51-403 96<sup>th</sup> Cong. (1979), (Institute of Politics John F. Kennedy School of Government Harvard University, “An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972-78”), p.114.

(20) 2 U.S.C. § 437c. (a) (1)

(21) 実質的な委員の指名は、バックリー判決以前と同じように、大統領、上院指導部、下院指導部が各々2人のポストをもっているという論評もある。Project FEC, *op.cit.* (13), p.60.

(22) 2000年にクリントン大統領が上院共和党が推薦するBradley A. Smithの任命を拒否しようとした例が有名である。 *Ibid.*, p.17.

(23) 2 U.S.C § 437c(a) (3)委員の前歴をみると、元連邦議会議員、連邦議会及び大統領府のスタッフ、政党や政治委員会の関係者が多数を占めており、行政等の法令執行部門で業績を挙げた人物が任命される例は少ない。Project FEC, *op.cit.* (13), pp.60-61.

(24) FEC v. NRA Political Victory Fund, 6F.3d 821(1993). 上下院事務総長は、表決権のない職務上の委員であったため、FECの意思決定に直接的に影響を与えることはできなかったが、連邦議会側の政治的影響力の源泉の一つになっており、FECの制度的構成の問題点の一つと言われていた。

(25) Treasury and General Government Appropriations Act of 1998, Pub.L. No105-61, 111 Stat. 1272.

可の単一任期制に移行し、若干ではあるが、委員の独立性が高まったと言える。また、職務専念義務があり、他の連邦公職も含めて兼職は禁止されている。

6年任期の委員は2年ごとに共和党系、民主党系各1人、合わせて2人ずつペアリング方式で交代する仕組みになっており、委員の党派別構成が確実に守られる仕組みになっている。委員長(chairman)と副委員長(vice chairman)は、委員の互選で選出し、任期1年で、かつ任期中1回しか務めることができない。ここでもペアリング方式をとっており、委員長と副委員長は、同じ党派に所属しないことになっている。

委員の数が6人になっているのも独立行政機関としては異例である<sup>(26)</sup>。FECが活動する節目では必ず委員4人の賛成が必要となっている<sup>(27)</sup>が、委員が偶数であり、しかも共和、民主党系が同数となっているので、政治的な判断が必要な案件は、そもそも「決定」しないような構成がとられているのである。その上、委員長は1年の任期に限定して、政策面でリーダーシップを発揮することがないようにしている。裏返して言うと、FECは、政治的に「偏向」した決定をしないよう、「政治的中立性」を厳密に遵守する仕組みになっているということでもある<sup>(28)</sup>。

FECは、6人の委員を意思決定機関とし、その意思決定を補佐する組織として、法務審査官(General Counsel)を長とする法務審査局(Office of General Counsel)と事務局長(Staff Director)<sup>(29)</sup>を長とする事務局(Office of Staff Director)をおくという組織構成になっている<sup>(30)</sup>。法務審査局は、連邦選挙運動法及び規則の解釈、適用に関する有権解釈、違反行為を立件するかどうかの判断などを行う、FECの頭脳的存在であり、かつ違反行為について和解手続、訴訟提起など法令執行の実施も担当する。法務審査局長の下には法務審査局次長(Deputy GC)の他、法務担当副局長補(Acting Associate GC)、法令執行担当副局長補(Acting Associate GC)、政策担当副局長(Associate GC)、訟務担当副局長補(Acting Associate GC)、法務管理担当特別法務官(Special Counsel)がおり、各担当が各々5課(法務課、法令執行課、政策課、訟務課、法務管理室)を率いるという構成になっている。法務審査局職員の約8割は、弁護士資格を持つ法務官(Attorney)や法務補佐官(Paralegal)であり、法務の専門家集団である<sup>(31)</sup>。

一方、事務局は、FECの経営管理を総括する局であり、局長の下に経営管理担当次長(Deputy SD)(管理課、秘書室、人事課を所掌)、

<sup>(26)</sup> 委員の数が偶数の独立行政機関は、他には国際貿易委員会(ITC)があるが、法令執行に関してITCは委員の賛否が同数の場合は、法令執行に着手することになっている。Project FEC, *op.cit.* (13), p.56.

<sup>(27)</sup> 委員が欠員でも4人の賛成が必要であり、多数決ではない。現実には欠員が長期にわたったこともある。

<sup>(28)</sup> この点を問題視する論文は多いが、連邦議会上下院の倫理委員会も常任委員会としては例外的に与野党同数で構成することを想起すると、FECは倫理委員会と同じ性格の組織として位置づけられているという見方もできる。

<sup>(29)</sup> その他内部監査等を行う監査役(Inspector General)、FECの予算等に責任を持つ財務担当主任(Chief Financial Officer)などの上級役職がある。

<sup>(30)</sup> FECの委員の給与は、連邦選挙運動法上Executive Level IV(=145,400ドル)で他の独立行政委員会と同一水準である。ただし、委員長はExecutive Level III(=154,600ドル)で他の独立行政委員会と同じである。事務局長はExecutive Level IV以下、法務審査官はExecutive Level V(=136,200ドル)以下と法定されている。2 U.S.C. § 437c(a)(4), (f)(1)

<sup>(31)</sup> FEC, *Technology and Performance Audit and Management Review of the Federal Election Commission*, prepared by PricewaterhouseCoopers LLP, 1999, p.4-61. <<http://www.gao.gov/special.pubs/fecrpt.pdf#search='Technology and Performance Audit and Management Review of the Federal Election Commission,'>>

表1 FECの定員及び予算額の推移（1997-2006年）

|         | 1997年      | 1998年      | 1999年      | 2000年      | 2001年      | 2002年      | 2003年      | 2004年      | 2005年      | 2006年      |
|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 定員(人)   | 297        | 313.5      | 347        | 351.5      | 357        | 362        | 389        | 391        | 391        | 391        |
| 予算額(ドル) | 28,143,394 | 30,175,983 | 36,791,000 | 38,275,065 | 40,410,900 | 44,407,000 | 49,541,871 | 50,456,592 | 51,741,728 | 54,153,000 |

(出典) FECが刊行する年報（Annual Report）の1997年版から2005版に掲載されている“FEC’s Budget”の項目から筆者作成。  
2006年の定員及び予算は歳出予算の段階の数字である。

法令遵守担当次長（Deputy SD）（会計監査課、収支報告分析課、行政反則金審査室、法定外処理室を所掌）、コミュニケーション担当次長（Deputy SD）（収支報告公開課、情報提供課など4課を所掌）、情報システム担当次長（Deputy SD）（情報技術課を所掌）を配置している。事務局長は、FECの業務の経済性、効率性、専門性を保障するための経営管理的な機能を果たすだけではなく、政治資金収支報告書の受理及び処理、データの管理及び公開など政治資金関係のデータベースを構築し、各種の方法を使って公開するという重要な役割を担う。また、政治資金収支報告書の会計監査や精査など監視機能の中心でもあり、一部法令執行機能も担っている。法令遵守を奨励するために、複雑な政治資金規制制度の広報、収支報告書作成などへのアドバイスなど教育的機能も事務局の仕事である<sup>(32)</sup>。

FECの人員と予算は2006年段階で391人、5,415万ドル（約65億円）となっている<sup>(33)</sup>。ここ10年の人員と予算の推移をみると（表1参照）、1997年は人員が297人、予算2,814万ドルに過ぎなかったため、2006年までに約100人の人員増

を確保し、予算も倍増していることがわかる。しかし、アメリカの政治資金は、1970年代から最近まで急速な勢いで増加しており<sup>(34)</sup>、FECは、業務量の増加に見合う予算と人員を確保しているとは言い難い。

1970年代は、下院民主党に予算、人員の増額、増員要求をはねつけられ、1980年代には共和党からFEC廃止法案まで出されるなど、FECにとって厳しい状況が続いた。さらに、1990年代後半までは、共和党の下院歳出委員長リビングストン（Robert L. Livingston）に予算と人員を抑制されてきた<sup>(35)</sup>。リビングストンが、スキャンダルで議員を辞職してから、ようやく予算と人員の伸びを確保できるようになり、FECの政治環境は好転していった。しかし、2002年の超党派政治資金改革法<sup>(36)</sup>での連邦選挙運動法改正によって、大幅に事務量が増加する中で、2004年以降は定員も横ばいになるなど、将来の展望は明るいとまでは言えない状況にある。

<sup>(32)</sup> FECの組織については、FECのHPを参照。〈<http://www.fec.gov/about/offices/offices.shtml>〉

<sup>(33)</sup> FEC, *Annual Report 2005*, Washington D.C: FEC, 2006, p.32. 2006年版のAnnual Reportは予算、定員について言及していないので、ここでは2005年のAnnual Reportの数字を用いることにした。なお、FECの1996年以降のAnnual Reportは〈<http://www.fec.gov/pages/anreport.shtml>〉に掲載されている。

<sup>(34)</sup> 1976年に約3億1,000万ドルだった連邦選挙での政治委員会等の支出総額は、2004年には47億ドルまで増加している。また、1984年から2004年までの2年毎の選挙期で見ると、各選挙期に32%も提出文書が増加し、データベースの入力処理件数は465%も増加した。FEC, *Fiscal Year 2008 Performance Budget for the Federal Election Commission (FEC), Congressional Submission*, 2007. p.6. 〈[http://www.fec.gov/pages/budget/fy2008/fy2008cbj\\_final.pdf](http://www.fec.gov/pages/budget/fy2008/fy2008cbj_final.pdf)〉

<sup>(35)</sup> リビングストンは、FECの増額要求に対して「FECの予算を増額させる理由はない。私は、FECが政治的組織になったと思っており、自己自身で永続的基盤を作り、想定されていた仕事をしていない。私は、FECを信頼していない」と述べている。Jackie Koszczuk, “Money Woes Leave FEC Watchdog With More Bark Than Bite”, *CQ Weekly*, Vol.56, No.9, 1998.2.28, p.470. リビングストンとFECの攻防はProject FEC, *op.cit.*, (13), pp.73-78.に詳しい。

<sup>(36)</sup> Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, Pub.L. No107-155, 116 Stat.81.



### 3 任務

FECの任務には主として①収支報告の公開、②法令遵守の確保、③大統領選挙運動基金の管理運営、という3つの領域があり、2006会計年度までは、この3つの政策領域を中核施策として位置づけて予算要求をし、施策評価を行っている<sup>(37)</sup>。

第1の任務である政治資金収支報告の公開は、まず各政治委員会が提出する収支報告書を受理するとともにデータ処理し、管理・公開すること、そしてこの提出データを基に各収支報告書が法令の規定する基準に従って適切に作成されているかどうか、また不適切な会計処理がなされていないかどうかを精査するというものである。アメリカの収支報告は、日本より頻繁であり、候補者を支援する主たる選挙運動委員会（principal campaign committee：日本の資金管理団体に相当）の場合は、選挙の年は年4回と選挙前後の収支報告が義務づけられている<sup>(38)</sup>。これだけ頻繁な公開を行う理由は、選挙前に誰がどれだけの政治資金を立候補者に提供したかを有権者に知らせるのが、公開の最大の目的だからである。そのため、収支報告書の公開も迅速であり、通常の報告書は48時間以内、電子文

書での報告が義務付けられている年間5万ドル以上の収支報告書は24時間以内に公開される<sup>(39)</sup>。

公開の手順は、まず、FECがすべての収支報告書をスキャンしてデジタル画像を作成し、この画像をFECの収支公開室とウェブ上で公開することから始まる。次に収支報告書にある各データをコード化し、データベースに入力処理する。FECのデータ入力処理とデータの公開は2段階になっており、第1段階では個人の寄付総額、政党の寄付の総額など総括的データのみを48時間以内（電子文書での報告の場合は24時間以内）に公開し、第2段階では、寄付者の氏名、寄付金額など個別データを入力して公開する<sup>(40)</sup>。このデータの処理が終了すると次に収支報告分析課（Report Analysis Division：RAD）が、収支報告が法令に基づいて適正に記載されているかどうかを精査する。FECは各政治委員会に固有の認識番号を付与し、各委員会に1人の分析官（複数の委員会を担当）を割り当てて監視活動及び教育活動を行っており、この段階で収支報告書の情報が不十分な場合には、その政治委員会に追加の情報を提出するように要請する（Request for Additional Information：RFAI）<sup>(41)</sup>。

(37) FEC, *Performance and Accountability Report Fiscal Year 2006*, 2006 <[http://www.fec.gov/pages/budget/fy2006/par\\_2006.pdf](http://www.fec.gov/pages/budget/fy2006/par_2006.pdf)>

(38) 間柴泰治「アメリカにおける連邦選挙運動資金の公開制度」『レファレンス』627号, 2003.4, pp.101-105

(39) 同上 pp.105-109. 1995年の改正法（FECA, 1995 Amendment, Pub.L.104-79, 109 Stat. 791）により、1996年4月15日から電子文書での収支報告を任意で選択できるようにすると同時に、下院議員候補者の収支報告書は、下院事務総長を経由してFECに提出する方式から直接FECに提出する方式に変更になった。しかし、上院議員候補者はいまだに上院事務総長を経由してFECに収支報告書を提出しており、FECの業務合理化と迅速な収支報告公開の妨げになっている。FEC, *op.cit.* (31), p.4-37.も、上院は下院に倣うべきだと勧告し、FECも強く電子的手段による直接提出を求めている。FEC News Release, *FEC Makes Legislative Recommendations*, 2007.4.12. <<http://www.fec.gov/press/press2007/20070412meeting.shtml>>

(40) 第一段階のデータの水準を「Pass I」、第2段階のデータの水準を「Pass III」と呼ぶ（「Pass II」という水準はない）。収支報告書処理の具体的方法についてはFEC, *op.cit.* (31), pp.4-5-4-39.また、最近の状況はFEC, *Audit of the Commission's Public Disclosure Process*, 2005, pp.4-5. <<http://www.fec.gov/fecig/disclosure.pdf>>を参照。「Pass III」が完了するまでに、2000年には11日を要したが、2004年からは2日に短縮されている（平均ではなく、中央値:median days）。FEC, *op.cit.* (37), p.20.

(41) このRFAIもかつては2回の督促をおこなっていたが、業務の効率化のために、2003年から1回にし、回答期限も60日から30日に短縮した。FEC, *Annual Report 2004*, 2005, p.5. この段階で適切な回答をしないと、会計監査、法令執行の候補となる。

FECはこのようにして年間約8,000の政治委員会の収支報告書約96,000件を処理し、データ数は2年間の選挙期で200-300万件に達している<sup>(42)</sup>。これだけの情報量を処理できるようになったのは、電子化を積極的に推進したことが大きい。FECでは2001年からの電子収支報告制度の本格導入によって、収支報告の公開の業務は大幅に自動化が進み、2004年からは精査過程の改善を図るために、電子精査プログラム (E-Review program) を試験的に実施している<sup>(43)</sup>。また、2002年の改正法は、ウェブ上での収支報告の公開や電子報告のためのソフトの開発と配布をFECに義務付けるなど、収支報告管理、公開の電子化時代に備えての法整備も行っている。

FECの政治資金の収支の公開は、かねてより幅広い支持と評価を受けている領域であり、21世紀に入って情報通信技術 (ICT) を活かした高度な情報処理と公開に向けて施策を展開してきていると言ってよいであろう。

第2の任務は、政治資金の法的制度が機能することを確保する領域である。この領域には、連邦選挙運動法を執行するための規則を制定すること、政治委員会の会計責任者などからの実務上の質問に「助言的意見」 (Advisory Opinion) を作成して回答すること、政治委員会の収支報告書の会計監査の実施、法令違反について法令執行手続をとることなどが含まれている。

FECの規則制定権は大きな影響力がある。連邦選挙運動法は、綿密な規制の枠組みを規定しているが、政治資金規制の大枠を定めるだけであり、制定する規則の内容によって実質的に規制水準の強弱が決まることも多く、法律上の

規定がなく、規制の空白がある場合には法律の趣旨に沿って規則で規制することがある<sup>(44)</sup>。FECにどこまで自律的な規則制定権を付与するかは、論点の一つで、1974年の改正法では規則案を策定すると、それを連邦議会に提出しなければならないと、上下院は規則案に拒否権を行使することができるとしていた (立法府拒否権)。しかし、1983年の連邦最高裁判決でこの立法府拒否権が違憲とされたため<sup>(45)</sup>、委任立法の面でのFECの役割と責任は大きくなっている。

助言的意見は、政治委員会などから法令解釈についての質問を受け付け、これらの政治委員会が法令を遵守して活動できるように「意見」を提示する仕組みである。政治委員会は、政治資金の受領や支出方法などについて法令の解釈に疑問が生じた場合には、FECに問い合わせることができる。FECの法務審査局が回答案を作成し、委員4人の同意の下で回答するが、通常は60日以内、選挙の60日前からの照会で、かつ当該選挙に直接関係するものは20日以内に回答しなければならないことになっている。政治委員会が、この助言的意見に沿って誠実に活動した場合は、後日FECが法令違反に問うことはない。助言的意見は、規制対象の政治委員会が法令の適用を予測して政治活動を行うことができるようにするための一つの工夫である。

法令執行機能は、各候補者や政治委員会が法令を遵守して活動しているかどうかを監視し、法令違反の行為があった場合に、その行為を是正させるために法令執行手続をとるというものであり、FECの最も重要な役割である。政治資金の収支の公開をいくら強化しても、違反行為に対する制裁措置が担保されていなければ、

(42) FEC, *op.cit.* (34), p.6.

(43) E-Reviewプログラムは、収支報告分析課の精査過程を自動化することで手作業での確認作業を省くだけでなく、寄付者の報告と寄付の受領者の報告の矛盾などを発見できるようにするなど、正確性も向上させることを目指している。FEC, *op.cit.* (40), p.12.

(44) 1991年からのソフトマネーの公開、1995年からの政治資金の個人的利用の禁止事項の例示などは、法律上の規定はないが、規則で規定をおいていた例であり、特にソフトマネーの規制では、FECの制定する規則が大きく影響を及ぼしてきたと言われている。

(45) *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S.919 (1983).

規制を受ける者や国民の信頼を獲得することはできない。この役割を果たすために、FECには、収支報告書の形式を精査するだけでなく、実質的に収支報告書等を調査する権限があり、収支報告書に問題があった場合には、それを理由に (for cause) 会計監査 (audit) を行うことができ、事前に会計監査をするまでもなく、違反行為の存在が確実な場合は、文書での質問、証言録取書 (deposition)、会計監査、現地調査など「捜査」ともいえる実質的調査を行う (make a investigation) 権限がある<sup>(46)</sup>。また、違反行為には民事罰としての過料に処す権限はあるが、刑事罰を科す権限はないこと、過料に処す場合もFECの審決で強制的に処分することはできず、違反被疑者との和解手続等を経て処分することになっており、その意味でFECに司法的判断を下す (adjudicate) 権限はない<sup>(47)</sup>。なお、事情を知りつつ故意に行った法令違反で、かつ悪質な場合は、刑事事件として立件すべき対象として、司法省に付託することになっている。

第3の任務は、大統領選挙運動基金の管理運営であり、候補者の申告を受けて、基金から国庫補助の支出を承認するとともに、その用途について監督することである。アメリカの大統領選挙運動費用補助は、所得税納税者が納税時に納税額から3ドルを大統領選挙運動基金に積み立てるよう「指定」(チェックオフ)した資金を原資として運営されている。この基金から予備選挙の候補者、全国政党大会、本選挙候補者に一定の方式で補助を行うという仕組みになっている。FECは、候補者等からの補助申請を審査し、場合によっては補助額を算定して、財務省に支出許可の通知を行う。最近では、二大政

党の主要候補者が予備選挙で国庫補助を受領しないという選択をするようになったことや、「指定」率が落ち、しかも指定する額が物価上昇率と連動していないことから、申請どおりの額を支出できない危険性が高くなっているなど、課題も多い。一方、補助金の管理だけではなく、補助金を受領した候補者の政治委員会の会計監査も行うことになっており、大統領選挙終了後、すべての補助金受領候補者、関係政治委員会の会計監査を実施して報告書を作成し、ここで会計処理上の問題が発見された場合には、法務審査局に通告が行き、処分が行われることになる。

FECの3つの任務の比重は、第1の公開等の任務が38%、第2の法令遵守の確保が47%、第3の大統領国庫補助の管理運営が15%となっている<sup>(48)</sup>。FECの政治資金監督機能は、政治資金収支報告の公開、報告書の審査と会計監査、そしてそこで問題となってくる法令違反行為の是正、という3つの業務の連携が機能して初めて高い評価に結びつく。その意味で、政治資金の公開は、前述のとおり政治資金の透明度を高めるといふ点できわめて高い評価を得てきた。ところが一方で、政治資金監督機能の中核である法令遵守の確保、その中でも法令執行機能はあまり高い評価を受けてこなかった。というよりは、評価が低かったと言った方が正確であろう。

なぜ、FECの法令執行がうまく機能してこなかったのか、この点について分析した論文は数多くあり、機能不全状態にあるという評価は「定説」になっていると言ってもよい<sup>(49)</sup>。しかし、21世紀になってFECは、法令執行の仕組みの改善に取り組んできており、一定の成果を

(46) 2 U.S.C. § 437g(a), § 437d(a)(1)-(4)

(47) ただし、FECは違反被疑者の同意を前提に民事罰としての過料に処し、違反被疑者が違法行為を行ったことを公式に宣言して記録に残すことから、準司法機関と行政機関の中間形態と位置づける説もある。“The Federal Election Commission, the First Amendment, and Due Process”, *The Yale Law Journal*, Vol. 89, No. 6. (1980.5), p.1206.

(48) FEC, *op.cit.* (34), pp.10-11, 14, 16.を参照。

(49) FECへの代表的な評価の例として、Common Cause, *The Failure-to-Enforce Commission*, 1989を挙げておく。

挙げつつある。これまで低い評価に甘んじてきた法令執行機能の改善に向けて、FECがどのような努力をしてきたのか、次に検討する。

## II 法令執行の基本的枠組み

### 1 政治資金規制に関するFECと司法省との関係

FECの法令執行機能を理解するためには、まずアメリカの政治資金規制に係る法令執行の全体的枠組み、特に司法省との関係を理解しておくことが必要である。

アメリカの政治資金規制に関する違反行為を処罰する類型には次の3つがある<sup>(50)</sup>。

- ① 〔刑事上の重罪（felony）〕 連邦選挙運動法上重罪と規定する違反行為、または大統領選挙国庫補助に係る内国歳入法典の違反行為として、司法省が刑事訴追する違反の類型。政府に対する共謀詐欺行為<sup>(51)</sup>、虚偽報告<sup>(52)</sup>、郵便及び通信を使つての詐欺行為<sup>(53)</sup>、真正な行政サービスに対する詐欺行為<sup>(54)</sup>など連邦刑法の規定に違反する行為として司法省が、刑事訴追する違反の類型
- ② 〔刑事上の軽罪（misdemeanor）〕 連邦選挙運動法上の軽罪として、司法省が刑事訴追する違反の類型

- ③ 〔民事罰としての処分〕 連邦選挙運動法上の規制違反について、民事罰としてFECが処分する違反の類型

①及び②が刑事上の訴追で司法省が所掌し、③は民事罰としての処分であり、これはFECが所掌する。

司法省は、FECの通告に基づいて、また独自の調査で連邦選挙運動法違反を刑事事件として立件することができる<sup>(55)</sup>。しかし、刑事上の事件として立件するかどうかについては、まず、違反行為が「事情を知りつつ故意」に行われたもので、かつ「2,000ドル以上」のものであることが最低限の要件となる。これは上記②に当たるもので、2002年の改正法によって罰則を強化する以前から連邦選挙運動法上で刑事上の軽罪と規定している類型である。罰則は1年以下の禁錮、個人は10万ドル、団体の場合は20万ドルまでの罰金となっている<sup>(56)</sup>。2002年の改正法が成立するまで、連邦選挙運動法上では、この規定しか刑事訴追のための根拠はなく、しかも他の刑法上の犯罪と異なり、特に時効を3年に設定しているなど、刑事訴追に持ち込むには不都合なことが多く、そのために、司法省は、政治資金規制に係る違反行為を、政府に対する虚偽報告等の刑法上の犯罪に切り換えて訴追してきた<sup>(57)</sup>。その際には、10,000ドル超の違反行為を刑事訴追の基準としていた<sup>(58)</sup>。

その他にも“toothless tiger”, “FEC-less”, “muzzled watchdog”, “The Little Agency That Can’t”, “rogue agency”, “weak and failing”といった言い方が流布している。Lauren Eber, “Waiting for Watergate: the Long Road to FEC Reform”, *Southern California Law Review*, Vol.79 No5 (1989.7), pp.1155-1159.を参照。

<sup>(50)</sup> Craig C. Donsanto and Nancy L. Simmons, *Federal Prosecution of Election Offenses*, 7<sup>th</sup> ed, 2007, pp.176-177. <http://www.usdoj.gov/criminal/pin/docs/electbook-0507.pdf>

<sup>(51)</sup> 18 U.S.C. § 371

<sup>(52)</sup> 18 U.S.C § 1001

<sup>(53)</sup> 18 U.S.C § § 1341, 1343

<sup>(54)</sup> 18 U.S.C. § 1346

<sup>(55)</sup> 刑事事件の捜査は連邦検察庁（U.S. Attorneys）または司法省の公職廉潔部（Public Integrity Section）の選挙犯罪課（Election Crime Branch）が、連邦捜査局（FBI）や大陪審（grand jury）を用いて行う。

<sup>(56)</sup> Donsanto and Simmons, *op.cit.* (50), p.183.

<sup>(57)</sup> Trevor Potter, “The Current State of Campaign Finance Law”, Anthony Corrado et al, *The New Campaign Finance Sourcebook*, Washington D.C: Brookings Institution Press, 2005. pp.82-84.; Todd Lochner, Bruce E Cain, “Equity and Efficacy in the Enforcement of Campaign Finance Law”, *Texas Law Review*, Vol.77, No.7 (1999.6), pp.1925-1927.

2002年の改正法は、罰則規定を強化し、「事情を知りつつ故意」に行った違反行為で、かつ25,000ドル以上の違反行為及び「事情を知りつつ故意」に行った違反行為で、かつ10,000ドル超の迂回目的 (conduits) で行った他人名義による寄付の禁止に係る違反は、連邦選挙運動法上で刑事上の重罪として立件できることになった。前者は5年以下の禁錮、個人は25万ドル、団体の場合は50万ドルまでの罰金、後者は、違反額が25,000ドル未満の場合は2年以下の禁錮、25,000ドル以上の場合は5年以下の禁錮で、違反額の3倍から50,000ドルまたは違反額の10倍のいずれか高い額までの罰金となった<sup>(59)</sup>。時効も3年から5年になり、司法省にとっては、連邦選挙運動法は非常に刑事訴追に適用しやすい法律になったと言われる。

一方FECは、主として③の民事罰としての処分を所掌するが、「事情を知りつつ故意」に行った行為で、2,000ドル以上の違反行為であっても、民事罰として処分することができる。ここで司法省との所掌の重複が生じることになる。この点について、1977年に司法省とFECは、①司法省はFECの民事事件に関する専属的管轄権を認める、②事情を知りつつ故意に行った違反行為で、重大かつ実質的であり、意図が悪質で違反額が多額な場合は、FECは刑事上の犯罪として立件すべきかどうか審査するために司法省に付託する、③FECが相当に重大かつ実質的な違反行為で、事情を知りつつ故意に犯したものであるという明白かつ確実な証拠があると見なしたものは、その時点で司法省に付託する、④司法省は、独自に捜査していた案件で刑事訴追するまでに至らないと判断した

時点で、当該案件をFECに付託する、という覚書<sup>(60)</sup>を交わした。しかし、2002年の改正法により、司法省は刑事訴追の場合も、連邦刑法ではなく、連邦選挙運動法を十分に活用することができるようになり、事情が大きく変わったことを理由に、FECとの覚書の見直しを図っている<sup>(61)</sup>。

なお、司法省が刑事訴追の対象とする違反行為は、①、②に該当し、かつ次の連邦選挙運動法の中核 (Heartland) 規定<sup>(62)</sup>に係るものだけである。

- 寄付総額の制限 (2 U.S.C. § 441a (a))
- 会社及び労働組合の寄付及び支出の禁止 (2 U.S.C. § 441 b)
- 連邦政府の契約者の寄付の禁止 (2 U.S.C. § 441 c)
- 永住権者を除く外国人の寄付の禁止 (2 U.S.C. § 441e)
- 他人名義の寄付及び現金での寄付の禁止 (2 U.S.C. § § 441f, 441g)
- 政治委員会の登録義務、会計責任者の届出義務及び収支報告義務等政治資金の透明性に係る規定への違反 (2 U.S.C. § § 432, 433, 434)
- 政党による“ソフト・マネー”の調達、支出及び調達の指示の禁止 (2 U.S.C. § 441i)
- 政治資金の個人目的での支出の禁止 (2 U.S.C. § 439a)

司法省は、1972年のウォーターゲート事件では、いくつか政治資金規制の違反行為を立件したが、一般的には積極的な刑事訴追をしてこなかったと評価されていた<sup>(63)</sup>。しかし、1980年代になると積極姿勢に転じて、「連邦検事は、

58) Laura A. Ingersoll, ed., *Federal Prosecution of Election Offenses*, 6<sup>th</sup> ed., 1995, p.115.

59) Donsanto and Simmons, *op.cit.* (50), pp.182-183.

60) Department of Justice, Federal Election Commission, *Memorandum of Understanding*, (1977.12), *Ibid.*, pp.259-261掲載の協定を要約したもので全文訳ではない。

61) *Ibid.*, p.205.

62) *Ibid.*, pp.151-154.

63) 例えばマシス (Mathis) 下院議員は「1971年の連邦選挙運動法でも5,000件を超える違反行為の告発があったが、

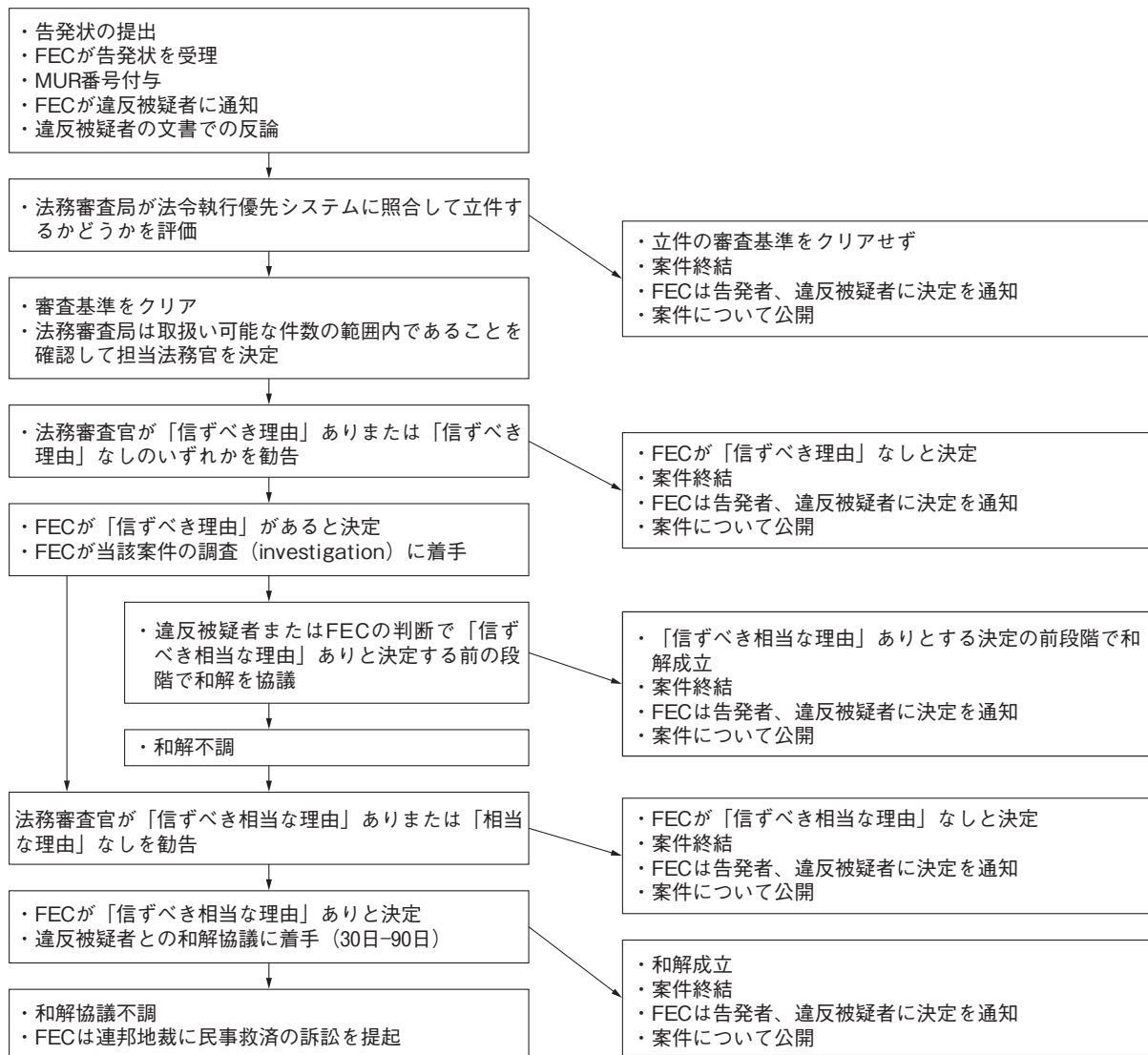
理論上はFECが民事罰としての過料という手段で法令執行するものと想定されている違反行為を刑事上の犯罪として訴追し、有罪判決を勝ち取るようになっていった<sup>(64)</sup>。司法省は、贈収賄で立件できない案件を制裁するために、政治資金規制違反で立件するという手法を活用し始めるようになってきたのである。

## 2 標準的の法令執行措置

アメリカの連邦選挙運動法の背景にある思想は、政治資金の規制違反を刑事上の犯罪として

立件するのではなく、独立の行政機関を設置して、政治資金の公開を徹底し、違反には民事罰による処分をすることで、政治資金規制の違反が、刑事上の犯罪となることを予防するというものである。政治資金規制の「目的は、懲罰ではなく、法令遵守にある<sup>(65)</sup>」。したがって、アメリカの政治資金規制は司法省ではなく、あくまでもFECが主流とならなければならないのであり、そのために、FECが連邦選挙運動法上の違反行為に対して、刑事訴追以外の行政上、民事上の強制手段を独占しているの

図1 標準的の法令執行措置のフローチャート



(出典) FEC, *Filing Complaint*, 1998, p.5. [http://www.fec.gov/pages/brochures/complaint\\_brochure.pdf](http://www.fec.gov/pages/brochures/complaint_brochure.pdf)

司法省は3件しか立件しなかったと聞いている」と述べている。120 Cong. Rec. 27,472. (1974.8.8).

(64) Jackson, *op.cit.* (4), p.61.

(65) *Ibid.*, p.62.

る。

FECの法令執行手続には、①標準的の法令執行措置 (Standard Enforcement Process)、②行政反則金制度 (Administrative Fine Program)、③法定外処理制度 (Alternative Dispute Resolution Program) という3種類がある。FECの法令執行手続は、1990年代までは①の標準的の法令執行措置しかなく、②と③は①の標準的の法令執行措置を補完するものとして2000年代に新規に採用された制度である。②と③はあくまでも①を補完する機能として想定されたもので、現在でもFECの法令執行は①の標準的の法令執行措置が機軸となっているため、ここでは標準的の法令執行措置のフロー(図1)について紹介し<sup>(66)</sup>、次に②と③の制度を導入した理由とその役割について検討する。

〔調査の端緒と「信ずべき理由」(Reason to Believe)の決定〕

FECが法令執行手続を開始する端緒は次の4つが一般的である<sup>(67)</sup>。

- ① 一般の人が特定の候補者、政治委員会の違反をFECに告発するケース
- ② FEC内部の収支報告分析課、会計監査課等が、収支報告書の精査または会計監査の段階で問題点を発見し、法務審査局に付託するケース
- ③ 連邦政府や地方政府の諸機関が違反行為を付託するケース
- ④ 違反行為者の自発的な申出によるケース

①のケースの場合、無責任な告発行為を予防する意味で、告発者は、公証人を立てて (notarized) 宣誓及び署名した文書で、名前と住所を明記し、法令違反の事実を列挙し、違反被疑者、その他関連資料などを文書で提出する<sup>(68)</sup>。法務審査局は、まず告発状の形式審査を行い、形式上の要件を満たしていると審査案件 (以下Matter Under Review : MUR) の番号を付与するとともに、告発を受けた相手方の違反被疑者に、5日以内に告発状の複写と今後の手続について通知する。この段階で違反被疑者は、告発の内容に関して15日以内に文書で反論することができる。①の告発以外のケースでは、形式上の要件を満たしていることが前提となっているので、法務審査局で受理し、①のケースと同じようにMUR番号が付与される。

法務審査局は、MURとなった案件を「中央法令執行案件一覧表」(Central Enforcement Docket) に登録し、告発状と告発に対する違反被疑者の反論の両方を検討する。検討の結果、一定の基準を上回る法令違反行為があると判断した場合には、担当の法務官 (attorney) を割当て、法務審査官は法令違反行為ありという「信ずべき理由」(Reason to Believe) があるかどうかについて報告書をまとめて委員に勧告する。委員は、告発状、違反被疑者の文書での反論、収支報告書等の公的記録文書、法務審査局の報告書と勧告を参考にして審査し、4人の委員<sup>(69)</sup>が「信ずべき理由」がある判断した時に

<sup>(66)</sup> 標準的の法令執行措置のフローについては、FEC, *Filing a Complaint*, 1998, <[http://www.fec.gov/pages/brochures/complaint\\_brochure.pdf](http://www.fec.gov/pages/brochures/complaint_brochure.pdf)> を参照。

<sup>(67)</sup> この中でも、①のケースが最も多く、1995年以降全体の約65%を占める。FEC, *op.cit.*, (34), p.12. 研究者の調査では、①が57%、次いで②が多く、36%という結果もある。①の場合は、対立政党や候補、市民団体による告発が多く、②の場合は、収支報告分析課からの通告が多い。会計監査課はそれほど多くの案件を扱っていない。Lochner and Cain, *op.cit.* (57), p.1910.

<sup>(68)</sup> 虚偽の告発をしたものは偽証罪 (penalty of perjury) となり、連邦刑法典18 U.S.C § 1001の虚偽報告の規定の適用対象となる。当初は匿名の告発を受け付けていたが、1979年の改正で現在のような方法になった。確かに、無責任な告発は問題だが、企業等団体の内部告発を抑制しているとして、匿名の告発を復活させるべきだと主張もある。Jackson, *op.cit.* (4), p.68.

<sup>(69)</sup> 委員の過半数ではなく、4人の賛成が必要であり、欠員が生じている場合でも同じである (注27参照)。標準的の法令執行措置の全過程で委員4人の賛成が必要となる段階は8つもある。FEC, *op.cit.* (31), p.4-63.

は、次の段階の本格的調査 (investigation) に進む。

〔調査の実施と「信ずべき相当な理由」(Probable Cause to Believe) の決定〕

法務審査官は、一般的には、違反被疑者に「信ずべき理由」があるという決定の通知を行い、同時に文書で質問し、回答を求める。次に、FECは、宣誓付の文書回答を求める命令を発し、さらに証言や文書の作成を求める罰則付召喚令状を出すこともできる。これに従わない者には連邦裁判所に強制してもらうこともできる。その他、非公式な面談をし、各方面から情報を集め、場合によっては会計監査を行う。

こうした調査に基づいて当該案件に係る認定事実、適用条項を摘要書の形式で整理して、法務審査官は委員に対して違反ありとする「信ずべき相当な理由」(Probable Cause to Believe) があるかどうかを勧告する。この摘要書の複写は違反被疑者にも送付され、15日以内に反論の文書を提出することができる。ここでも違反被疑者に口頭での弁明の機会はなく、すべて書面で行うのが原則となっている<sup>(70)</sup>。委員は、法務審査官の摘要書と違反被疑者の反論の文書を審査し、違反があったという「信ずべき相当な理由」があるかどうか、4人の賛成で決定する。

〔和解手続〕違反があったとする「信ずべき

相当の理由」があると決定された案件は、法務審査官が和解手続に入る。和解手続は、少なくとも30日以上を費やし、最終的には90日以内に妥結する必要がある。法務審査官と違反被疑者との文書での合意は、最終的に委員4人の承認を受けなければならない。和解での過料の額は、5,000ドルまたは違反額まで、事情を知りつつ故意に違反したと認定された場合は、10,000ドルまでか、違反額の2倍までとなっている<sup>(71)</sup>。

〔民事訴訟の提起〕

90日以内に合意に達することができない場合には、FECは、民事上の救済、具体的には、終局的又は暫定的差止命令、一方的緊急差止命令その他の適切な命令の執行、民事罰としての過料の納付等を求めて連邦地方裁判所に提起することができる<sup>(72)</sup>。

### 3 行政反則金制度及び法定外処理制度

FECの標準的の法令執行措置は、幾重もの調査と決定という段階を設けているため、違反行為の調査から最終的な決定に至るまですべての段階を経るとすると、少なくとも362日は必要であるという<sup>(73)</sup>。したがって、普通でも簡単に1年以上はかかるし、複雑な案件や違反被疑者が引き伸ばし戦術をとると、「この法律の執

(70) 「信ずべき相当な理由」ありとの勧告の複写を違反被疑者に送付する前に、違反被疑者の申立てにより和解手続に入るというpre-probable cause (PPC) conciliationが、最近では活用されている。30日以内に合意することが必要であるが、FECはPPCでの和解では過料額を25%減額するなど、PPCでの和解を促進する政策をとっている。また、FECは、違反被疑者に口頭での弁明の機会がないことは適正手続上問題であるとの声に応じて、2007年からは試験的に委員に勧告する前の段階で対面での弁明の機会を設けている。FEC (Notice 2007-04), *Policy Statement Establishing a Pilot Program for Probable Cause Hearings*, 72 Fed.Reg. (2007.2.16), 7,551-7,554.

(71) 2002年の改正法で他人名義での寄付行為の違反は、違反額の3倍から50,000ドルまたは違反額の10倍までの過料に処すことができるようになっており、刑事罰だけでなく、民事罰の分野でも制裁措置は厳しくなっている。

(72) なお、FECが民事上の救済のために裁判所に提訴できる権限を独占しているために、対立候補や団体などが直接連邦地裁に提訴することはできない。まず、FECに告発することが前提で、FECが却下するか、120日以内に告発を受理しない場合は、コロンビア特別区の連邦地裁に救済を求めることができる。連邦地裁は、却下等が法令に違反すると宣言し、FECに30日以内に宣言に従って案件を処理するよう命じることができる。FECが裁判所の命令に従わない時に初めて、告発者は、民事上の救済を求めて告発した相手方を裁判所に提訴することができるのである。

(73) Scott E. Thomas and Jeffrey H. Bowman, "Obstacles to Effective Enforcement of the Federal Election Campaign Act", *Administrative Law Review*, Vol.52 No.2 (2000), p.588.



行手続の下では、告発された選挙と同一の選挙期に処分を決定するのは、ほとんど不可能である。実際に、綿密な証拠固めと調査を要する事実関係の複雑な案件の場合は、3年から4年がかかっている<sup>(74)</sup>。アメリカの政治資金は、各選挙期が単位で、選挙が終了し3年から4年後に違反行為の処分が下されても当面の選挙に影響はでないし、公民権の停止となるわけでもないので、候補者や政党が、選挙に負けるよりも選挙に勝つ方法を優先させる行動にでるのは当然である。

FECは、1993年まで、告発等を受けた案件をすべて一律に標準的法令執行措置で処理するという方針をとっていた。政治資金の監督機関として、FECには審査案件を差別化するという発想がなく、そのために、収支報告の未提出や遅滞、些細な政治委員会の違反行為に膨大な時間と労力がかかり、その結果として、重要な案件の法令執行に十分なスタッフと労力を当てる余裕がなくなっていたのである。一方では、複雑で困難な案件を避け、取扱いが容易な弱小の政治委員会の違反行為の取締りに熱中しているという強い批判があった。

そこでFECは1993年12月に「法令執行優先システム」(Enforcement Priority System)を採用することを宣言し、①事情を知りつつ故意に行われた違反行為かどうか、②違反行為の選挙

への影響の度合、③違反額の規模、④特に注意を払わなくてはならない法令適用の領域かどうか、という4つの基準に該当した案件のみを標準的法令執行措置の対象とするとした<sup>(75)</sup>。この決定に対しても法令執行を弱体化させる政策であるという強い批判もあったが、FECとしては、少ないスタッフを複雑で困難な案件に投入するための重大な意味をもつ決断であった<sup>(76)</sup>。

そして2000年初めに、法令執行優先システムと連携して、定型的な法令違反を迅速に処理し、法務審査局の負担を軽減し、法令執行措置の効率性を上げるための、2つの制度が出来上がる。

その一つが、2000年7月から試行され、2002年から正式な制度となった行政反則金制度である。行政反則金制度は、時限立法に基づく制度<sup>(77)</sup>であり、2002年から正式に開始となったが、その後3回の延長があり、現在は、2008年12月31日まで継続することになっている<sup>(78)</sup>。

連邦選挙運動法違反の中でも収支報告書の提出の遅滞、未提出という違反が非常に多くを占めている。こうした違反は、違反行為の確認が容易であることから、簡易な反則金の徴収の仕組みをつくり、そこで処理してしまおうというのが反則金制度である<sup>(79)</sup>。

この制度の対象となる違反は、①収支報告書

(74) *Ibid.*, p.589.

(75) FEC, *Annual Report 1993*, Washington D.C.: FEC, 1994, p.11.

(76) 当時の法務審査局長のノーブル (Lawrence Noble) は、これまでFECは案件に優先順位をつけることをおそわれてきたが、それでは簡単な案件に多大な労力と時間をかけて、結局「何事も進まない。私は、FECがようやく優先システムを作成する地点にまで到達したと思っている」とシンポジウムで発言している。“*Colloquia*”, *op.cit.* (18), p.259.

(77) Treasury and Government General Appropriation Act of 2000, Pub.L.106-58, 113 Stat. 430.による改正で2 U.S.C. § 437g (a) (4) として追加。

(78) Transportation, Treasury, Housing and Urban Development, Judiciary, District of Columbia, and Independent Agencies Appropriation Act of 2006. Pub L.109-115, 119 Stat.2396. なお、2009会計年度の予算要求に際して、FECは、連邦議会がこの期限を再度延長するか、永続化する措置をとるよう求めている。FEC, *Fiscal Year 2009: OMB Budget Justification*, 2007, p.15.

[http://www.fec.gov/pages/budget/fy2009/FY\\_2009\\_Budget\\_Justification\\_FINAL.pdf](http://www.fec.gov/pages/budget/fy2009/FY_2009_Budget_Justification_FINAL.pdf)

(79) FEC, *How the Administrative Fine Program Works* [http://www.fec.gov/pages/brochures/admin\\_fines.shtml](http://www.fec.gov/pages/brochures/admin_fines.shtml)

提出の遅滞、②収支報告書の未提出、③48時間以内に収支報告すべき事項の報告遅滞のみである。政治委員会の収支報告書は、収支報告分析課で常時監視しているの、そこで収支報告書の提出遅滞等が見つかった場合は、その事案を委員に報告し、そこで「信すべき理由」ありとなった場合は、収支報告分析課は、認定事実、適用法律、反則金額を記載した書類を違反被疑者に送付する。

違反被疑者は、委員の「信すべき理由」ありとの決定から40日以内に反則金を支払うか、不服の申立てを行うことができる。不服の申立てを行う者は、FECの認定した事実に誤りがあること、反則金額の算定に誤りがあること、期限内に報告しようとする最善の努力 (best efforts) をしたこと、以上3点を書面で立証しなければならない。不服申立てについては、収支報告分析課ではなく、行政反則金審査室 (Office of Administrative Review) が審査を担当する。

FECは、不服申立人の弁明書と再審査の報告を見て最終的な決定を下し、申立人がこの決定にも不服な場合は、30日以内に居住する地域の連邦地方裁判所に処分取消しを訴えて提訴することができる。ただし、収支報告の提出遅滞、未提出は、争う余地なく明確な場合が多いので、不服申立てが行われるケースはあまりないようである。

反則金額は、①違反の対象となった収支報告書の選挙への影響度、②提出遅滞であるか、未提出か、③収支報告書の収支の水準、④これまでの違反件数、を基準に一定の算定式を連邦規則で定めており、機械的に算出できるようになっている<sup>(80)</sup>。

2000年10月に試行され、2002年から正式な制度になった法定外処理制度は、収支報告書の提

出遅滞といった形式的な違反行為ではなく、会社の寄付といった実質的な違反行為であっても、先例等に基づいて定型的に処理できる案件は、違反被疑者との合意で迅速に処理しようというものである<sup>(81)</sup>。合意できない場合には、仲裁人を立てて処理する仕組みになっているが、これまでの運用では仲裁人を立てたケースはないようである。

具体的な手順は、通常の告発、収支報告分析課か会計監査課で違反行為の疑いがあるとした案件について、法令執行優先システムと照合し、法定外で処理することが適切かどうかを法務審査局と法定外処理室 (Alternative Dispute Resolution Office) が協議し、決定する<sup>(82)</sup>。委員4人が法定外処理に適当な案件であるという決定を承認すると、違反被疑者に法定外処理という選択肢があることを通知する。ここで違反被疑者は、法定外処理か標準的の法令執行措置の手続きを選択する自由がある。法定外処理を選択すると、法定外処理室との合意事項の交渉が始まり、両者が合意できると、そこで、違反被疑者は合意文書に署名し、委員が承認し、これで案件は決着したことになる。この段階で合意できないと、中立的な仲裁人を立てての交渉となり、3者で合意点を探ることになる。

この法定外処理の大きな特徴は、違反被疑者が必ずしも違反行為を実行したことを認めなくてもよいとしていることである。違反行為を認めると政治的ダメージを受けるので、これまでも違反行為を認めるかどうか争いの種だったが、法定外処理は、これを取り除き、違反行為者に法定外処理に誘導することで定型的な違反行為の処理の迅速化を図ったのである。また、違反被疑者にとって、標準的の法令執行措置に比較して、格段に費用が少なくすむというメ

<sup>(80)</sup> 11 C.F.R. § § 111.43, 111.44

<sup>(81)</sup> FEC, *Alternative Dispute Resolution Program* <<http://www.fec.gov/pages/brochures/adr.shtml>>

<sup>(82)</sup> 以下の項目のいずれかに該当する案件は、法定外での処理の対象とはならない。①手続上先例となる価値があるため、明確な解決が必要な事例、②政府の政策に関係する事例、③手続の当事者以外の者や組織に影響を与える事例、④手続を全て公的記録に残す価値のある事例。FEC, *op.cit.* (41), p.15.

表2 終結法令執行案件数 (Total Cases Closed) の推移 (1995-2005年)

| 措置の類型     | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 | 1999年 | 2000年 | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 標準的法令執行措置 | 229   | 217   | 230   | 211   | 144   | 141   | 128   | 91    | 86    | 72    | 79    |
| 法定外紛争処理   |       |       |       |       |       |       | 27    | 18    | 49    | 41    | 79    |
| 簡易過料処分    |       |       |       |       |       |       | 361   | 117   | 394   | 137   | 214   |
| 計         | 229   | 217   | 230   | 211   | 144   | 141   | 516   | 226   | 529   | 250   | 372   |

(出典) FEC, *Enforcement Profile*, 2005, p.4. <<http://www.fec.gov/em/enfpro/EnforcementProfile.shtml>>

リットもある。

### Ⅲ 法令執行手続改革の実績及び評価

#### 1 行政反則金制度及び法定外処理制度の実績

FECが行政反則金制度及び法定外処理制度を導入したことで、どの程度の法令執行措置の改善があったと評価すべきであろうか。FECは、1995年から2005年にかけての法令執行に関する報告書を公開している<sup>(83)</sup>。

まず、1995年以降に終結した法令執行全体の件数 (Cases Closed) の推移を見ると、2001年から急増しているのは一目瞭然である (表2参照)。1995年から2000年までと2001年から2005年までの年間平均を見ると、前者は年間195件、後者は年間379件という急増ぶりである。この急増を後押ししたのが、行政反則金制度の導入だった。2001年から2005年の年間平均件数379件の65%にあたる245件を行政反則金制度に係る簡易過料処分が占めている。また、法定外処理制度の場合、2001年から2005年の年間平均件数は43件で全体の11%に過ぎないが、2001年以降次第に増加傾向にあり、2005年は79件で全体の21%を占めるまでになっている。

連邦選挙運動法の違反類型について、1995年から2000年までと2001年から2005年までを実際に違反被疑者ごとに処理した処分件数 (Substantive Disposition of Issues) で比較してみると、

収支報告義務違反の件数が年平均で32件から265件と8倍以上も増加している (表3参照)。違反類型別に見ても、行政反則金制度が非常に機能していることが統計上も明らかである。その他の違反の類型の中で2001年から2005年の年間平均で20件以上あるのは、収支報告の記載義務違反、寄付及び支出制限の違反、企業等団体の寄付の禁止違反である。これらの違反について1995年から2000年までと2001年から2005年までの年間平均を比較して見ると、大きな変化はない。法定外処理も増加してきているが、法定外処理は、全体の処理件数の面では大きな変化をもたらす要因とはなっておらず、標準的法令執行措置を代替している言えるであろう。

法令執行の処理件数の増加にともなって、過料及び反則金の総額も2001年から増加している (表4参照)。2000年には100万ドル程度であったが、2004年には、300万ドルを超えた。過料及び反則金額の内訳を見てみると、行政反則金制度により徴収した反則金額は、件数に比較すると非常に少ないことがわかる。行政反則金制度は、2005年の場合1件当たりの反則金額が1,953ドル<sup>(84)</sup>と少なく、少額の違反行為を大量に処理していることが、この統計からわかる。法定外処理も1件当たりの過料の額は大きくない。2005年の1件当たりの平均では、4,667ドル<sup>(85)</sup>となっている。

一方、標準的法令執行措置は、処理した件数

<sup>83)</sup> FEC, *Enforcement profile*, 2005. <<http://www.fec.gov/em/enfpro/EnforcementProfile.shtml>>

<sup>84)</sup> *Ibid.*, p.31.

<sup>85)</sup> *Ibid.*, p.22.

表3 実質的処分を行った件数 (Issues) の推移 (1995-2005年)

| 違反条項                                   | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 | 1999年 | 2000年 | 1995-2000年(計) | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2001-2005年(計) |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| 政治委員会の組織 (2 U.S.C. § 432)              | 3     | 8     | 7     | 4     | 4     | 10    | 36            | 6     | 9     | 7     | 8     | 4     | 34            |
| 政治委員会の登録 (2 U.S.C. § 433)              | 11    | 6     | 11    | 5     | 3     | 6     | 42            | 4     | 6     | 8     | 10    | 5     | 33            |
| 収支報告義務 (2 U.S.C. § 434(a))             | 33    | 33    | 31    | 28    | 26    | 39    | 190           | 387   | 132   | 412   | 157   | 236   | 1,324         |
| 収支報告の記載義務 (2 U.S.C. § 434(b))          | 28    | 15    | 16    | 19    | 6     | 35    | 119           | 22    | 13    | 27    | 29    | 45    | 114           |
| 候補者指名政党全国大会収支報告義務 (2 U.S.C. § 437)     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 2     | 2             | 2     | 1     | 0     | 0     | 0     | 3             |
| 収支報告記載事項の不正利用 (2 U.S.C. § 438(a)(4))   | 0     | 2     | 0     | 1     | 0     | 0     | 3             | 0     | 0     | 0     | 0     | 1     | 0             |
| 政治資金の私的支出 (2 U.S.C. § 439a)            | 5     | 1     | 1     | 3     | 1     | 0     | 11            | 1     | 1     | 1     | 6     | 0     | 9             |
| 寄付及び支出限度額 (2 U.S.C. § 441a)            | 31    | 22    | 18    | 11    | 7     | 23    | 112           | 28    | 21    | 27    | 24    | 7     | 107           |
| 規制違反の寄付の受領及び支出 (2 U.S.C. § 441a(f))    | 31    | 23    | 24    | 14    | 11    | 37    | 140           | 26    | 16    | 25    | 28    | 4     | 99            |
| 会社・労働組合等団体の寄付 (2 U.S.C. § 441b)        | 33    | 18    | 31    | 23    | 14    | 44    | 163           | 39    | 21    | 31    | 30    | 4     | 125           |
| 政府契約者の寄付 (2 U.S.C. § 441c)             | 3     | 0     | 3     | 4     | 0     | 1     | 11            | 1     | 1     | 0     | 2     | 1     | 5             |
| 各種宣伝等の主催者名の掲載義務 (2 U.S.C. § 441d)      | 14    | 10    | 10    | 6     | 8     | 9     | 57            | 11    | 9     | 5     | 9     | 8     | 42            |
| 外国を本拠とする者の寄付 (2 U.S.C. § 441e)         | 1     | 5     | 2     | 2     | 4     | 3     | 17            | 4     | 5     | 1     | 2     | 1     | 13            |
| 他人名義の寄付 (2 U.S.C. § 441f)              | 11    | 7     | 6     | 9     | 6     | 8     | 47            | 9     | 11    | 8     | 8     | 9     | 45            |
| 現金での寄付 (2 U.S.C. § 441g)               | 1     | 0     | 1     | 0     | 0     | 2     | 4             | 1     | 2     | 0     | 0     | 0     | 3             |
| 選挙運動の当事者を偽る行為 (2 U.S.C. § 441h)        | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0             | 1     | 0     | 1     | 2     | 0     | 4             |
| 政党ソフトマネー (2 U.S.C. § 441i)             | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0             | 0     | 0     | 1     | 0     | 6     | 7             |
| 候補者指名政党全国大会への支払 (26 U.S.C. § 9008)     | 4     | 0     | 0     | 0     | 0     | 1     | 5             | 3     | 1     | 0     | 0     | 6     | 10            |
| 同上第 9035条大統領選挙支出限度額 (26 U.S.C. § 9035) | 1     | 2     | 0     | 0     | 0     | 3     | 6             | 1     | 0     | 0     | 0     | 0     | 1             |
| 総計                                     | 113   | 86    | 84    | 68    | 63    | 118   | 532           | 467   | 193   | 512   | 217   | 332   | 1,721         |

(出典) FEC, *Enforcement Profile*, 2005, p.5. <<http://www.fec.gov/em/enfpro/EnforcementProfile.shtml>>. 一部統計に疑問があるが、原典のまま掲載する。

表4 過料等の金額の推移 (1995-2005年)

単位：百万ドル

| 措置の種類     | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 | 1999年 | 2000年 | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 標準的法令執行措置 | 1.96  | 0.65  | 1.53  | 1.05  | 0.54  | 1.09  | 0.62  | 1.15  | 2.21  | 3.02  | 1.42  |
| 法定外処理     |       |       |       |       |       |       | 0.03  | 0.02  | 0.03  | 0.06  | 0.15  |
| 行政反則金     |       |       |       |       |       |       | 0.56  | 0.28  | 0.66  | 0.36  | 0.41  |
| 計         | 1.96  | 0.65  | 1.53  | 1.05  | 0.54  | 1.09  | 1.22  | 1.46  | 2.91  | 3.46  | 2.00  |

(出典) FEC, *Enforcement Profile*, 2005, p.3. <<http://www.fec.gov/em/enfpro/EnforcementProfile.shtml>>

に比較して、過料の額が大きく増加している。

1995年から2000年の平均では1件当たり23,763ドルだったが、2001年から2005年の平均では60,143ドルとなっている<sup>(86)</sup>。

## 2 標準的法令執行措置の改善の評価

1995年から2005年までの違反件数、過料等の徴収総額の増加傾向を分析すると、定型的違反行為を行政反則金制度と法定外処理制度によっ

<sup>(86)</sup> *Ibid.*, p.12.

て処理する仕組みが機能してきていると言ってもよいであろう。一方で、この2つの制度の導入に合わせて、法令執行優先システム及び2000年に導入した法令執行のスケジューリングのための「審査中案件管理システム」(Case Management System)という法令執行管理システムを整備することで、標準的法令執行措置は、主として複雑で困難な案件に効果的に適用されるようになってきている。

こうした合理化と改善の結果、1993年の法令執行優先システムの導入以来、2004年に初めて実質的審査をすることなく、期限超過を理由として却下した案件がゼロになった<sup>(87)</sup>。また、実質的審査を行った案件と実質的審査をせずし却下した案件について、1995年から2000年までの期間と2001年から2005年までの期間を比較すると、前者の期間には全体の54%を却下していたが、後者の期間では11%にまで低下した<sup>(88)</sup>。この結果、収支報告書の審査の基準は非常に厳しくなっていると言える。また、1件の実質的審査に要する日数は、1995年から2000年の平均が559日であったのが、2001年から2005年の平均は345日にまで短縮されている<sup>(89)</sup>。この日数の短縮は、行政反則金制度と法定外処理制度に負うところが大きい。標準的法令執行措置だけを見ても、1995年から2000年の平均が559日だったものが、2001年から2005年の平均は491日と短縮されている<sup>(90)</sup>。しかし、2006年には660日もかかっており<sup>(91)</sup>、案件の複雑化と規模の拡大で日数自体はあまり短縮できていない。

2001年以降の標準的法令執行措置の特徴とし

ては、件数自体は増加していないが、前述のとおり、1件当たりの過料額が非常に大きくなってきている点を強調しておくべきであろう。2006年に標準的法令執行措置で徴収した過料の総額は556万ドルに達し、これまでの最高額だった2004年を20万ドルも上回った。これで2002年から5年連続で100万ドルを超えたことになる<sup>(92)</sup>。

これまでの最高の過料の額は2002年の連邦選挙で会社の資金を使って寄付のとりまとめなどを大規模に行ったことを理由に、Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Corporation) 社が支払った380万ドルである<sup>(93)</sup>。これが2006年の過料の総額を押し上げるようになった最大の要因であり、また1件の過料の額が100万ドルを超えたはじめての案件でもある。Freddie Mac社は、2000年から2003年にかけて、会社の資金を使って政治資金パーティを企画・開催して、下院金融委員会所属の下院議員等のために170万ドルの収益を挙げて、提供した。その他にも、2002年には職員等から15万ドルの政治献金を集めて共和党知事会に提供していた。Freddie Mac社は、最後まで違法行為を行ったことを認めなかったが、FECは企業献金、企業の資金を用いた政治活動の支援、寄付の斡旋行為を認定し、結局両者は2006年4月に和解し、Freddie Mac社は380万ドルの過料を支払い、今後こうした違法行為をしないことを確約した。

Freddie Mac社に次いで高額な過料を支払ったのは、Audeiovox社で、職員等に上院議員の政治委員会に寄付をさせ、その寄付相当分を会

(87) FEC, *Thirty Year Report*, 2005, p.14. <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>

(88) FEC, *op.cit.* (83), p.7.

(89) *Ibid.*, p.8.

(90) *Ibid.*, p.17.

(91) FEC, *op.cit.* (37), p.29.

(92) *Ibid.*, p.25.

(93) FEC News Release, *Federal Home Loan Mortgage Corporation ("Freddie MAC") Pay Largest Fine in FEC History*, 2006.4.18. <<http://www.fec.gov/press/press2006/20060418mur.html>>

社から支給するという違法行為を子会社も含めて大規模に行ったという企業献金禁止違反の古典的なケースである<sup>(94)</sup>。同社は、企業献金と他人名義による寄付行為を認めて2003年7月にFECとの和解に合意し、会社として62万ドル、その他違法行為を主導した役員などへの過料も合わせると849,000ドルの過料を支払った。

最近では、2004年の連邦選挙で政治委員会としてFECに登録をせず、連邦選挙運動法の規制対象外の資金を集め、実際には連邦選挙運動に支出しているということで、大きな問題となっている「527団体」<sup>(95)</sup>の代表格であるAmerica Coming Together (ACT)を775,000ドル(2007年8月 MUR5402and 5466)<sup>(96)</sup>、Progress for American Voter Fundを75万ドル(2007年2月 MUR5487)<sup>(97)</sup>、Swift Boat Vets and Pows for Truthを299,500ドル(MUR5511and 5525)、League for Conservation Voters 527 and 527 IIを18万ドル(MUR5753)、Moveon.Org Voter Fundを15万ドル(MUR5754)<sup>(98)</sup>(以上3件は2006年12月)の過料に処した。

America Coming Together (ACT) は、民

主党関係者が設立した団体で、2004年の連邦選挙では「影の民主党」と言われた有力組織であり、Moveon.Org Voter Fundは民主党とやや距離をとった527団体だったが、ACTなどと調整しながら、大統領選挙で民主党候補を支援した組織である。環境保護団体であるLeague for Conservation Voters 527 and 527 IIも、2004年の連邦選挙では反ブッシュの政治活動を積極的に展開していった有力な527団体の一つである。一方のProgress for American Voter Fund、Swift Boat Vets and Pows for Truthは、ともに共和党系の527団体であり、前者はブッシュを支援する宣伝活動を大規模に展開し、後者は民主党のケリー候補のベトナム戦争での従軍経歴とその後の反戦運動への参加を攻撃したことで知られている団体である。

これらの527団体の規制をどのようにするかが、2002年改正法成立後の大きな争点だったが、FECは527団体一般を規制することは困難であるため、①政治委員会の地位に係る支出面でのテスト(The Expenditure Path to Political Committee Status)：団体の支出が連邦選挙の候

<sup>(94)</sup> FEC News Release, *Compliance Case Made Public*, 2003, 7.23. <<http://www.fec.gov/press/20030723mur.html>>

<sup>(95)</sup> 527団体とは、内国歳入法典第527条で内国歳入庁に政治団体(Political Organization)としての届出をし、免税団体としての資格をとりながら、連邦選挙だけではなく、広く一般の選挙、政治運動を行っていることを理由にFECに政治委員会(political Committee)としての登録をせず、有権者登録運動、投票促進運動、選挙・政策宣伝を行っている団体のことをいう。FECの政治委員会の定義と内国歳入庁の政治団体の定義が異なるため、こうした問題が生じるのだが、批判が強く、2000年からは内国歳入庁に寄付者等の報告義務が課せられるようになった。2002年の超党派政治資金規制法は、政党がソフトマネーに関与することを厳しく規制したので、これらの資金が527団体に流れていき、政党の別働隊になっていった。2004年連邦選挙での527団体の活動については、David B.Magleby et al. ed, *Financing the 2004 Election*, 2006, Washington, D.C :Brookings Institution Press, 2006, pp.222-234.を参照。527団体の論点一般についてはJoseph E. Cantor et al, *Section 527 Political Organizations: Background and Issues for Federal Election and Tax Laws (CRS Report for Congress)*, CRS, 2007. <[http://openocrs.cdt.org/rpts/RL33888\\_20070221.pdf](http://openocrs.cdt.org/rpts/RL33888_20070221.pdf)>を参照。

<sup>(96)</sup> FEC News Release, *FEC to Collect \$775,000 Civil Penalty from America Coming Together*, 2007.8.29. <<http://www.fec.gov/press/press2007/20070829act.shtml>>

<sup>(97)</sup> FEC News Release, *FEC to Collect \$750,000 Civil Penalty from Progress for America Voter Fund*, 2007.2.28. <<http://www.fec.gov/press/press2007/20070228MUR.html>>

<sup>(98)</sup> FEC News Release, *FEC Collects \$630,000 in Civil Penalties from Three 527 Organizations*, 2006.12.13. <<http://www.fec.gov/press/press2006/20061213murs.html>>

補者を「明白に支持する」(Express Advocacy)ものであるかどうか、②政治委員会の地位に係る寄付面でのテスト(The Contribution Path to Political Committee):寄付を依頼する文書等が、特定の連邦選挙の候補者の当選または落選のために支出するという内容になっており、それによって1,000ドル超の寄付を集めたかどうか、③主要な目的の法理の適用(Application of the Major Purpose Doctrine):団体の規約、活動の実態などから主たる目的が連邦選挙運動であるかどうか、という3つの基準を満たした政治委員会はFECへの登録義務が生じるとし、この基準を527団体に適用していった<sup>(99)</sup>。その結果、登録義務があるのに登録せず、違法な寄付を集めて連邦選挙に支出している、あるいは連邦分を過少に申告している527団体が次々と処分の対象となっていったのである。

FECの527団体に対する対応については、「処分は弱すぎるし、遅すぎる<sup>(100)</sup>」という批判も強い。しかし、一般の政治団体や公益法人の政治活動の規制には、各種の議論があり、そうした中で、悪質な事例を処分して前例を作ろうという姿勢は評価してもよいであろう。

ごく最近では、2007年9月6日にFECは、保守系の527団体であるCitizens Club for Growth, Inc.とも民事訴訟の末に、政治委員会としての登録義務及び収支報告義務違反、寄付限度額を超える個人献金及び企業献金を受領していたとして、35万ドルの過料に処すことで合意している<sup>(101)</sup>。この35万ドルという過料処分は、FEC

が民事訴訟を提起して合意した案件の中では最高額である。

おわりに

このように1990年代からのFECの法令執行の改革の試みは、21世紀に入って相当な成果を挙げてきている。簡易で定型的な違反行為を迅速に処理する仕組みの創設、そして処理する案件に優先順位をつけ、複雑で困難な案件に組織の資源を効果的に配分するという制度改革の成果は、その後の大型案件への積極的な取組みと過料に処した額の増加に端的に現れている。一方で、積極的に情報通信技術を活用して、政治資金収支報告書の公開を迅速に行い、収支報告書の精査の合理化を進め、その成果をこれまでFECの最大の弱点と言われてきた法令執行機能の強化に結びつけることに成功した点も見逃せない。

確かに、アメリカのFECが成功しているかどうか、この評価はむずかしく、やはり、現在の枠組みでは法令執行が充分できなくて当然であるという議論も根強くある。こうした低い評価に対して、FECは、21世紀になって精力的に制度改革に取り組んでいった。しかし、これだけの組織改革をやっても、アメリカの政治資金研究者や市民団体が、FECの法令執行機能を評価するまでにはいたってはいないというのが、客観的な見方であろう<sup>(102)</sup>。そうした批判は批判として受け止めつつも、世界で初めて政

<sup>(99)</sup> FEC (Notice 2007-3), 72 Fed.Reg.5,602-5,606 (Political Committee Status: Supplemental Explanation and Justification). また、Cantor et al. *op.cit.* (95), pp.27-29.を参照。

<sup>(100)</sup> “The Slow Pursuit of political Wiseguys”, *New York Times*, 2007.9.1.

<sup>(101)</sup> FEC News Release, *Club for Growth agree to Pay \$350,000 Penalty for Failing to Register as Political Committee*, 2007.9.5. <<http://www.fec.gov/press/press2007/20070905cfg.shtml>>; FEC News Release, *Notice to Reporters and Editors : Judge Approves Club for Growth Agreement*, 2007.9.6. <<http://www.fec.gov/press/press2007/20070906notice.shtml>>

<sup>(102)</sup> 第110議会(2007-2008)でもFECの抜本的な改革案(Federal Election Administration Act of 2007)が上下院(S.478, H.R.421)で提出されており、Common CauseやDemocracy21といった市民団体の批判は、現在でも非常に強い。こうした批判とFECの改革努力をどのように評価したらよいか、難しい問題である。

政治資金の監督機関を設置し、公開という点では、非常な成功を収めたこと、そして、主たる規制の対象である連邦議会議員からの数々の圧力の中で、21世紀に入って法令執行機能を格段に強化してきたことは、正当に評価すべきであると思う。政治資金収支報告書の公開と精査の

仕組み、憲法修正第1条の保障する政治活動の自由に配慮しながら実質的調査権を背景に「強制」に近い是正措置を行っているFECは、今後も政治資金監督機関の一つのモデルを提供し続けることとなろう。

（おおまがり かおる 政治議会課）