

アメリカ連邦選挙運動法における「第三者を通じた寄付」

間 柴 泰 治

目 次

- はじめに
- I 法の資金取扱いの原則
- II 法における「第三者」
- III 受領者が指定された寄付
- IV 罰則
- おわりに

はじめに

アメリカの連邦選挙運動法（Federal Election Campaign Act）は、大統領や連邦議会議員といった連邦公職者の選挙運動を、主に資金面から規制する法律であり、その規制方法の柱の一つに、選挙運動資金に関わる収支の積極的な公開がある。たとえば、この法律を執行する連邦選挙委員会（Federal Election Commission）⁽¹⁾が、収支報告書を受領から24時間または48時間以内にインターネット上で公表しなくてはならないこと⁽²⁾は、わが国でもしばしば紹介されている。

しかし、収支の公開に関する連邦選挙運動法の工夫は、公開方法にとどまらない。収支報告が資金の流れの実態を反映するよう、精緻な法的枠組みが整備されており、第三者を通じた寄付の取扱いがその一例である。

第三者を通じた寄付について、赤い羽根共同

募金を例に考えてみよう。共同募金に寄付する方法としては、各都道府県の共同募金会の金融機関口座へ振り込み、あるいはその事務所を訪問して手渡すことが考えられる。しかし、このような相手方に直接行う寄付よりも、街頭で募金箱に寄付したり、近所の世話役が取りまとめる募金に参加したりする、第三者を通じた寄付が一般的であろう。

政治資金の授受の多数が、これと同様に第三者を通じて行われることは想像に難くない。以下では、このような第三者を通じた政治資金の授受をどのように捉え、これを報告書に反映していくかという課題に対する、アメリカ連邦選挙運動法の取組みを紹介する。

なお、以下では便宜として、「連邦選挙運動資金」を「資金」と、「連邦選挙委員会」を「FEC」と、「合衆国法典第2編」を「法」と、「連邦規則集第11編」を「規則」とする。

I 法の資金取扱いの原則

法は、資金を取り扱う上での諸原則を定めているが、以下、本稿に関連するものを挙げる。

まず、資金管理の単位を「政治委員会（political committee）」としている（法432条(a)項参照）。政治委員会は、連邦選挙運動に関し、寄付を受領し、支出を行うことが認められた主体である。他方、資金の状況をFECに報告する義務を負い、資金の流れを開示する機能を担う。なお、

(1) 連邦選挙委員会の概要については、2002年法改正前のものであるが、三枝一雄「アメリカ連邦選挙委員会制度について（一）（二）」『選挙』1996.7,8を参照。

(2) インターネットなど電子的手段によって提出された報告書は24時間以内に、紙文書で提出された場合は48時間以内に公開する。これについて、2USC § 434(a)(11)(B)を参照。

候補者の資金は、その候補者があらかじめ指定した政治委員会（「授権委員会（authorized committee）」）が管理する（法431条(6)号）。

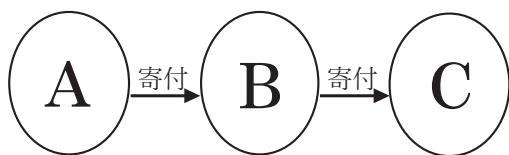
また、政治委員会に「会計責任者（treasurer）」を置き、これに資金管理の責務を集中している。もし会計責任者が欠けた場合、その政治委員会は、支出や寄付受領を一切行うことができない（法432条(a)項）。なお、会計責任者が欠けた場合の職務代行者として、会計責任者代理（assistant treasurer）をあらかじめ指定しておくことができる（規則102.7条(a)項）。

最後に、政治委員会への寄付を受領した者に、期限内にその政治委員会の会計責任者へその寄付を転送する義務を課している。この期限は、授権委員会への寄付の場合、その受領から10日、それ以外の政治委員会への寄付の場合、その受領から30日である（法432条(b)項、規則102.8条）。

II 法における「第三者」

一般に、第三者を通じた寄付には、①第三者が最終受領者の代理人である場合、②第三者が本来の寄付者の代理人である場合の2通りが考えられる。以下、図1のように、本来の寄付者をA、寄付の最終受領者をC、その寄付を仲介する第三者をBとして考えてみる。

図1 第三者を通じた寄付の例



1 B=「Cの代理人」の場合

BがCの代理人である場合、Iで述べた原

則に従い、Bは受領した寄付を期限内にCへ転送しなくてはならない。この場合、この寄付の授受についてFECに対するBの報告義務はない⁽³⁾。

なお、候補者本人が自らへの寄付を受領した場合は、その授権委員会の代理人として受領したものとみなされる（規則101.2条）。

2 B=「Aの代理人」の場合

BがAの代理人である場合も、上記1と同様に、Bは受領した寄付を期限内にCへ転送しなくてはならず、これに関するFECへの報告義務はない。

ただし、Cが授権委員会である場合は、法441条(a)項(8)号の規定に従って処理しなくてはならない。

法441a条(a)項(8)号

本条により課された制限の諸目的のために、ある者により、直接又は間接に、特定の候補者のために行われたすべての寄付は、何らかの方法で指定され又はその他仲介者若しくは媒介者により当該候補者に対して行われた寄付を含め、その者から当該候補者に対して行われた寄付とみなす。仲介者又は媒介者は、当該寄付の本来の寄付者と意図する受領者を、連邦選挙委員会及び当該受領者に対して報告しなければならない。

法は、授権委員会Cを最終受領者に指定して、AがBに寄付を行った場合、Bを「仲介者又は媒介者（an intermediary or conduit）」と、寄付を「受領者が指定された寄付（an earmarked contribution）」（以下、「指定寄付」とする。）と呼ぶ。そして、指定寄付をAからCへの寄付とみなし、BとCに対して報告義務を

(3) なお、分離基金（Separate Segregated Fund）の代理人として寄付を集める集金代理人（collecting agent）について、規則102.6条を参照。分離基金とは、法441b条(b)項(2)号(C)に基づいて設立されるもので、企業や労働組合等を設立母体としながら、独自の判断で候補者等に献金を行う基金である。詳細については、吉原欽一 編著『現代アメリカの政治権力構造』日本評論社、2000、pp.138-139. を参照。

課している。これは、Cが受領した寄付は、外見上Bが行ったものであるが、実際にはAが行ったものである本質を捉え、資金の流れの実態を把握しようとするものである（詳細は、Ⅲを参照）。

Ⅲ 受領者が指定された寄付

1 「指定された」の意義

指定寄付の「指定された（earmarked）」の意義は、規則110.6条(a)項(1)号に規定されている。

規則110.6条(a)項(1)号

「指定された」とは、直接若しくは間接に、明示的に若しくは黙示的に、又は口頭若しくは書面で行う指示、指定若しくは負担であって、当該寄付金の全部又は一部が、明確に特定された候補者又はその授権委員会に対して、寄付若しくは支出が行われ、又はそれらに代理して使用された場合をいう。

この規定で注意を要するのは、「指定された」に該当するのは、①寄付の受領者となるべき候補者（授権委員会）の指定があり、②その指定に従って寄付または支出が行われるなどした場合を指す点である。したがって、Ⅱの例において、Cを指定したAからの寄付をBが受領したのみでは、指定寄付に該当しない。

2 「仲介者又は媒介者」の意義

法441a条(a)項(8)号にいう「仲介者又は媒介者」の意義は、規則110.6条(b)項(2)号に規定されている。

規則110.6条(b)項(2)号

本条において「仲介者又は媒介者」とは、指定された寄付を受領し、候補者又はその候補者の授権委員会に対してこれを転送する者であって、本条(b)項(2)号(i)に該当しない者をいう。

「仲介者又は媒介者」の地位は、個人や政治委員会、分離基金⁽⁴⁾のほか、法に基づく設立届出を行っていないために「政治委員会」と認められていない団体や委員会に認められる。

なお、「仲介者又は媒介者」になれない者として本条(b)項(2)号(i)に掲げられているのは、候補者の授権委員会の被用者や常勤ボランティアなどである。

3 指定寄付の取扱い

指定寄付は、Ⅰで述べた原則に従い、Bは、寄付の受領から10日以内にCに転送しなくてはならない。なお、この転送の際に、指定寄付に関する報告を行わなくてはならない（Ⅲ5で詳述）。

4 寄付の量的制限との関係

法441a条は、寄付者が行う寄付の金額の制限を規定している。個人Aは、政治委員会B⁽⁵⁾に対して年間5,000ドルまで寄付できる。他方、授権委員会Cに対して、1選挙期間中、個人Aは2,000ドルまで、政治団体Bは5,000ドルまで寄付できる（法441a条(a)項(1)号、(2)号）。

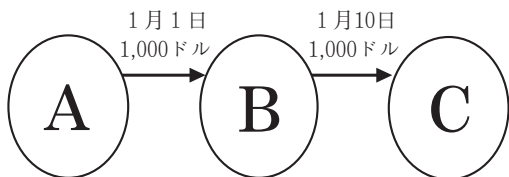
では、1999年1月1日に、最終受領者をCと指定した1,000ドルを、AがBに寄付し、同年1月10日、BがCにこれを寄付した場合、AとBの寄付の量的制限はどのような影響を受

(4) ただし、分離基金が招請して自ら集めた寄付は、指定寄付とは認められない（規則114.2条(f)項(2)号(iii)，同条(f)項(4)号(iii)）。

(5) これは、規則100.5条(e)項(3)号の要件を満たす「複数候補者政治委員会（multi-candidate political committee）」の場合（法441a条(a)項(2)号）。その要件とは、①設立届出から6か月以上経過、②50人超の者から寄付を受領、③5人以上の候補者へ寄付、である。

けるのだろうか（図2）。

図2 指定寄付の例



このような指定寄付の場合、1,000ドルはAからCへ直接寄付したものとみなされる。結果として、Aは、1999年を含む選挙期間中に、Cに対してあと1,000ドルまで寄付できるのみだが、Bに対しては、1999年中にあと5,000ドルまで寄付が許される（表1）。

表1 A, Bの寄付の限度額

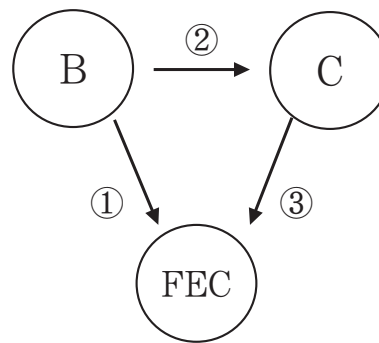
		受領者	
		B	C
寄付者	A	\$5,000	\$1,000
	B	/	\$5,000

ただし、これには例外がある。図2の例で、Bが、Aの行った最終受領者の決定に関して、Bが「監督又は統制 (direction or control)」⁽⁶⁾していた場合は、AからCへ直接寄付したものとみなされず、AからBへ行われた寄付と、これとは無関係にBからCへ寄付が行われたものとみなされる（規則110.6条(d)項）。

5 報告義務

指定寄付に関する報告義務は、BとCに課される（図3参照）。

図3 指定寄付の報告義務



まず、Bは、指定寄付の金額の多寡にかかわらず、「FECに対する定期報告（図中①）」、「Cに対する随時報告（図中②）」において、表2に掲げる事項を報告しなくてはならない（規則100.6条(c)項(1)号）。

表2 Bが報告書に記載すべき事項

- Aの名称と住所
(Aが個人であって、寄付が200ドル超であった場合、その職業と雇用者を追加)
- 指定寄付の金額
- 指定寄付をBが受領した日付
- Aが指定した最終受領者
(この例の場合はC)
- Bが最終受領者に寄付を転送した日付
- 指定寄付の形態（現金か、Aの小切手か、Bの小切手か）

他方、Cは、Bからの指定寄付の総額が同一選挙期間中に200ドルを超えた場合、表3に掲げる事項について「FECに対する詳細な報告（図中③）」を行わなくてはならない（規則110.6条(c)項(2)号）。

(6) "direction or control" の意義について、Federal Election Commission, *Selected Court Case Abstracts 1976-March 2004*, Washington, D.C.: Federal Election Commission, 2004, pp.51-52.を参照。

表 3 C が報告書に記載すべき事項

<ul style="list-style-type: none"> • B の名称・住所 (B が個人である場合は、その職業と雇用者を追加) • B から受領した指定寄付の総額 • C が指定寄付を受領した日付 • A の C に対して同一選挙期間に行った寄付の総額が200ドル超の場合、A の氏名・住所、その職業と雇用者、指定寄付の金額、B が A から寄付を受領した日付
--

なお、B が法にもとづく政治委員会でない場合（たとえば、個人、団体）は、寄付を C に転送してから30日以内に、転送した旨を書面で FEC に報告し、同様に、寄付を転送した旨を書面で C に報告しなくてはならない（規則100.6条(c)項(1)号(ii)）。

IV 罰則

法437g 条(d)項(1)号(A)は、事情を知らず故意に法の諸規定に違反した者に対して科される刑罰として、①1年以下の自由刑、②25,000ドルまたは当該違反に関わる寄付もしくは支出の3倍の額のうち大きい方を超えない額の罰金、③前記①と②の併科を規定している。指定寄付の取扱いを定める法441a 条(a)項(8)号の規定に違反した場合も、この規定に基づいて罰せられる。

FEC が告発を受けて処理した事案をみる⁽⁷⁾と、この規定に違反した事案として、ミズーリ

州民主党委員会が、1998年8月から10月にかけて、候補者 X（または、その授権委員会）を指定した寄付を、17名から合計19,285ドル受領し、これを X と意を通じて X のための選挙運動に支出した例がある。この件では、当該支出が規則109.32条(b)項(2)号の定める限度額を超えたため、指定寄付に関わる支出の一部が違法とされた結果、ミズーリ州民主党委員会が、指定寄付を X に転送しなかったとみなされ、X への転送義務を怠ったと指摘された⁽⁸⁾。

また、直接この規定の違反を問うものではないが、個人 A から政治委員会 B へ寄付が行われ、続いて B から候補者 C へ寄付が行われた事案について、B がこれを A から C への指定寄付ではないと主張したところ、この寄付が A から C への「指定寄付」であると認定した上で、A から C への寄付の違法性⁽⁹⁾が指摘された例がある⁽¹⁰⁾。

おわりに

わが国の政治資金規正法第1条は、「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため」の措置の一つとして、政治団体に係る政治資金の収支の公開を挙げている。収支公開に関わる現行制度は、政治資金規正法制定当初と比較して大幅に拡充されているが、現在も制度改革に関する議論は続いている。そのような議論に本稿が資することがあれば幸いである。

（ましば やすはる 政治議会課）

(7) FEC ウェブサイト上では、法令違反の告発を受けて処理された事案を参照できる。<<http://eqs.sdrdc.com/eqs/searcheqs>> [last access : 2004.11.12]

(8) MUR4821.

(9) たとえば、寄付の限度額を超えた寄付（441a 条(a)項）、外国人からの寄付（法441e 条）がある。

(10) 他人名義での寄付の禁止（法441f 条）に抵触する可能性について、MUR5125, First General Council Report dated December 20, 2002 at 9. を参照。