米国におけるロビイング規制の制度形成
――開示中心構造への収斂と日本法への示唆――

富　士　　修

一　序論――問題の所在
　㈠　本稿の目的
　㈡　先行研究との関係
二　制度の展開――開示への収斂
　㈠　FRLA――初期規制とその限界
　㈡　*Harriss*判決――規制範囲の画定
　㈢　LDA――制度的再構成
　㈣　HLOGA――補強と限界の露呈
　㈤　開示を中心とする構造
三　統合分析――なぜ「開示」にとどまるのか
　㈠　許される規制の輪郭――*Harriss*判決の含意
　㈡　規制手段の選択構造
　㈢　制度展開の再解釈――「選択」ではなく「収斂」
　㈣　開示中心構造の構造的帰結
四　日本におけるロビイング規制と制度設計――制度的示唆
　㈠　政治的働きかけの法的位置づけ
　㈡　日本法への示唆
五　結　論

一　序論――問題の所在

㈠　本稿の目的

ロビイングは、現代の民主主義において、しばしば不可欠な悪と呼ばれてきた。特定の利害関係者が議会や行政に働きかけ、自らに有利な立法や

政策形成を促す行為は、その一方でたしかに専門的な知見を政治過程に持ち込み、多様な利益を反映させる契機ともなりうる。他方、その過程は不透明になりやすく、密室性や金銭との結びつきが問題視されてきた。とりわけ米国では、大規模な汚職事件が明るみに出るたびに政治不信が強まり、規制強化を求める動きが繰り返されてきた。

この点については、米国においてもロビイング規制が厳格なものに至っていないことが指摘されており、その歴史的展開を踏まえても、ロビイング規制が主として開示を中心とする限定的な構造にとどまっていることが指摘されている[1)]。1946年の連邦ロビイング規制法（以下「FRLA」）から、1995年のロビイング開示法（以下「LDA」。一般に「ロビー活動公開法」とも呼ばれる）、さらに2007年の誠実な指導力及び開かれた政府法（以下「HLOGA」）に至るまで、制度は形を変えながらも、一貫して情報開示を中心的な手法としてきた[2)]。現行制度では、ロビイストは、誰が誰のために活動し、どれほどの資金を用い、どの議題で接触したのかを四半期ごとに報告する義務を負う[3)]。しかし、活動そのものを禁止したり、接触の回数や時間に制限を設けたりするような直接的な規制は、ほとんど採られていないのである。

ここで疑問が生じる。なぜロビイング規制は、利益団体による働きかけを直接制約する形ではなく、現行のように規制としての実効性を大きく制限された形でしか制度化されていないのか。本来、腐敗の防止という観点

1)　二本柳高信『私益・集合的決定・憲法――アメリカ合衆国における立法・憲法改正のプロセス――』（信山社、2023年）3頁；同「アメリカ合衆国におけるロビイングと憲法」法律時報96巻9号（2024年）26頁。

2)　Federal Regulation of Lobbying Act [hereinafter “FRLA”], Act of Aug. 2, 1946, ch. 753, title III, 60 Stat. 839; Lobbying Disclosure Act of 1995 [hereinafter “1995 LDA”], Pub. L. No. 104-65, 109 Stat. 691; Honest Leadership and Open Government Act of 2007 [hereinafter “HLOGA”], Pub. L. No. 110-81, 121 Stat. 735; Congressional Research Service, Lobbying Registration and Disclosure: Before and After the Enactment of the Honest Leadership and Open Government Act of 2007, CRS Report R40245 (2011) [hereinafter “CRS Lobbying Registration Report”], at 1-5.

3)　2 U. S. C. § 1604 (a).

だけを見れば、行為そのものに制限を加える方が有効に思える。それでもなお、立法府は直接的な規制に踏み込んでこなかった。この点を単なる政策判断として片付けてよいのかは、なお検討の余地があるように思える。

本稿は、米国におけるロビイング規制の制度展開を素材として、なぜロビイング規制が「開示中心構造」へと収斂していったのかを、制度形成過程に着目して分析するものである。とりわけ、FRLAからLDA、HLOGAへと至る制度展開を検討した上で、1954年の*United States v. Harriss*判決が[4]、「主たる目的」「資金の関与」「議員への直接的接触」といった限定要素を用いて適用範囲を狭く解釈し、ロビイング活動そのものへの直接的制限ではなく、情報公開を中心とする規制構造を方向づけた点に着目する。さらに、LDA及びHLOGAが、開示制度の精緻化や倫理規制の強化を進めつつも、活動そのものへの包括的な直接規制には踏み込まなかったことを指摘する[5]。

以上の検討を通じて、本稿は、米国におけるロビイング規制が、単なる政策的選択や政治的妥協の結果としてではなく、政治的言論や請願活動をめぐる法的・制度的制約の下で、開示中心構造へと収斂したものであることを明らかにする。そして、このような分析を踏まえ、日本におけるロビイング規制を検討する際にも、政治的働きかけを制度上どのように位置づけるかという視点を踏まえた検討が不可欠であることを示すものである。

㈡　先行研究との関係

1　米国における研究

米国のロビイング規制に関する研究は、主として「政治過程論」と「ドクトリン研究」の二つの潮流に大別できる。政治学を中心とする政治過程論的アプローチは、ロビイングが民主主義に与える実態的影響や、開示制度が政治腐敗の抑止にいかに機能しているかという観点から論じてきた。

4)　*United States v. Harriss,* 347 U. S. 612 (1954).

5)　なお、本稿は主として内国ロビイング規制を対象とするものであり、外国主体による影響力行使を対象とする外国代理人登録法（Foreign Agents Registration Act: FARA）は分析対象としていない。

例えば、Hall & Deardorffは、ロビイストを立法者に対する「立法補助（legislative subsidy）」として位置づけ、ロビイングを、情報提供を通じた立法支援として分析している[6]。他方、法学的アプローチにおいては、Hasenがロビイング規制をrent-seekingの問題として論じつつ、ロビイングが表現の自由および請願権と密接に関わる活動であることを前提に、その合憲性や規制根拠について検討している[7]。

もっとも、従来の研究は、制度史または判例理論のいずれかに重心が置かれる傾向があり、*Harriss*判決が示した憲法上の限界と、その後のLDA・HLOGAにおける制度設計との関係を統合的に分析した研究は、必ずしも十分ではない。

本稿は、この点に着目し、ロビイング規制が開示中心構造へと収斂していく過程を、制度設計との関係から分析するものである。

2　日本における研究

日本語文献については、二本柳高信がFRLAの制定経緯から*Harriss*判決に至る過程を憲法学的観点から論じており、ロビイングと修正第１条との関係を日本語で体系的に扱った先駆的な研究として位置づけられる[8]。ただし、同論文はFRLAおよび1950年代の判例を中心に据えており、1995年のLDAや2007年のHLOGAへの立法展開を憲法論として分析する視点は射程に含まれていない。両者の関係を構造的に捉える試みは、必ずしも十分に行われてこなかった。

また、ロビイングの具体的な作用については、政策形成過程における外部主体の関与として把握する実務的研究や、私益の表明が立法過程を通じて公益へと収斂する過程として理解する見方も示されている[9]。しかし、

6）　Richard L. Hall & Alan V. Deardorff, Lobbying as Legislative Subsidy, 100 Am. Pol. Sci. Rev. 69, 69–71（2006）.

7）　Richard L. Hasen, Lobbying, Rent-Seeking, and the Constitution, 64 Stan. L. Rev. 191, 193–99（2012）.

8）　二本柳・前掲（2023年）３～28頁；同・前掲（2024年）26～31頁。

9）　中川丈久「日本におけるルールメイキングとロビイング―現状と課題―」法

中川・渕らの研究は、ロビイングの作用やその正当化可能性を説明するものであり、なぜその行為に対して直接的な規制が制度的に採られてこなかったのかという点を説明するものではない。

なお、日本語文献においても制度史や政策過程の観点から一定の整理がなされているところである[10]。

3　本稿の視座

以上のように、先行研究は、ロビイングの実態分析、制度史、あるいは個別の憲法問題については豊富な蓄積を有している。しかし、*Harriss*判決を起点として、ロビイング規制がなぜ開示中心構造へと収斂したのかを、制度史と憲法構造を接続して分析した研究は十分ではない。本稿は、この点を検討対象とする。

二　制度の展開――開示への収斂

㈠　FRLA――初期規制とその限界

1946年に制定された連邦ロビイング規制法（FRLA）は、連邦レベルで初めてロビイングの可視化を試みた包括的な立法である[11]。第二次世界大戦後、特定の利益団体が議会に与える影響が水面下で拡大しているのではないかという懸念が強まり、議会はその主体や資金の流れを記録として把握しようとした[12]。

律時報96巻 9 号（2024年） 6 ～12頁；渕圭吾「多様な私益が『公益』へと収斂する過程とその規律」同号32～36頁。

10）　中村絢子「諸外国におけるロビー活動規制（資料）」レファレンス888号（2024年）111～143頁。

11）　FRLA, ch. 753, title III, 60 Stat. 839. なお、1935年Public Utility Holding Company Act §12（i）や1938年Foreign Agents Registration Actにも限定的な登録制度は存在したが、FRLAは一般的ロビイング活動を対象とする包括的立法として位置づけられる。

12）　CRS Lobbying Registration Report, at 1-2.

FRLAは、ロビイング活動そのものを制限するものではなく、議会への登録および収支の開示を求める制度として設計されていた。この点において、同法はロビイング行為に対する直接的規制を採用せず、開示を通じた間接的統制にとどまる構造を有していた[13)]。

もっとも、その設計には当初から無視できない問題があり、結果として制度として十分に機能しなかったとの評価が支配的である[14)]。その中心的な問題は、規制対象の定義にあった。いわば「主観的要素を強く含む目的基準」ともいうべき構造である[15)]。こうした基準を中核としつつも、その構造は単一の基準に還元できるものではなく、資金の使用目的に着目する基準と、有償での影響力行使という行為類型に着目する基準とが併存していた。同法は、一方で、資金が「主として（principally）」立法の通過又は否決を助ける目的で収受される場合を規制対象とし（§307〔旧2 U. S. C. §266〕）、他方で、報酬を得て立法に影響を与える活動を行う者に登録義務を課していた（§308〔旧2 U. S. C. §267〕）。なお、FRLAは、報酬を得てロビイングを行う者に限定して登録義務を課しており、この点は後に*Harriss*判決において合憲性を支える重要な要素として位置づけられることになる。このように、資金の使用目的と有償による影響力行使という二つの要素を組み合わせた構造を採っていたが[16)]、いずれも活動主体の内心的目的や動機に依拠するため、外形的基準によって画定することが困難であった。たとえば、本来の職務が弁護士や団体職員であり、ロビイングは付随的な業務にすぎないと説明する者にとっては、この規定を外れる余地が残ることになる。

この曖昧さは、そのまま制度の効き方に跳ね返った。このような基準の下では、ロビイング活動が付随的業務にとどまると位置づけられる場合には、登録義務の適用を免れる余地が構造的に生じ得る。

また、登録および報告制度を前提とする以上、その実効性は申告と監督

13）CRS Lobbying Registration Report, at 1–2.
14）二本柳・前掲（2023年）3頁、12頁。
15）See *Harriss,* 347 U. S. at 618.
16）FRLA, §§307–308, 60 Stat. 841.

の仕組みに依存するが、当時の制度は積極的な調査・執行機能を十分に備えていなかった。結果として、FRLAは制度としては存在していたが、実際の規制として機能した範囲は限られていた[17]。この限界は、次節で扱う*Harriss*事件において、明確性の原則との関係で憲法上の問題として表面化することになる。

このように、FRLAはロビイングそのものを広く規制する制度ではなく、結果として、憲法上の制約と整合的な形で対象を限定しつつ情報開示を求める構造を採っていた。後の制度展開における開示中心構造の原型をすでに内在させていたと評価できる（なお、本稿でいう「開示中心構造」とは、ロビイングそれ自体に対する直接的な規制ではなく、主として情報開示を通じて統制を図る制度構造を指す）。このような構造は、*Harriss*判決において適用範囲を絞り込むことで合憲性が維持された経緯とも整合的であり、憲法上の制約との関係で位置付けることができる。

㈡　*Harriss*判決――規制範囲の画定

本節の目的は、ロビイング規制に対する憲法上の制約を明らかにすることにあり、これにより規制の許容範囲の上限を画定するものである。もっとも、この分析自体から直ちに規制手法の具体的内容が導かれるものではない。

*Harriss*判決の意義は、単にFRLAを合憲とした点にとどまらない。同判決は、ロビイング規制において許容される規制手法の上限を示し、規制の在り方に重要な制約を与えた。すなわち、同判決はロビイング規制の適用対象を限定解釈によって大幅に絞り込むことで、これを超える規制が憲法上許容されにくいことを示した点に意義がある。

1　事案の概要と下級審判断

ロビイング規制の憲法上の限界を画し、その後の開示中心の制度運用に

17）　二本柳・前掲（2023年）21～24頁。See also CRS Lobbying Registration Report, at 1–2.

法的な土台を与えたのが、1954年の最高裁判決 *United States v. Harriss* である[18]。本項では、この判決に至る経緯と、制度の存続に大きく影響した連邦地方裁判所の違憲判断をたどる。なお、地裁判決は事実関係の記述が簡略にとどまるため、本件の事案の概要については、主として最高裁判決の記述に依拠することとする。

(1)　事案の背景と被告人の活動

本件の前提となるFRLAは、条文の抽象性が高く適用範囲がはっきりしないとの指摘が当初からあった。

問題となったのは、ロバート・M・ハリス（Harriss）らの活動である[19]。被告人らは農産物価格に関する立法へ影響を及ぼすことを狙い、議員への働きかけや団体を通じたキャンペーンを行っていた。しかし、FRLAが求める登録や収支報告を行っていなかった。この点を理由に、司法省はFRLA違反で起訴した[20]。

(2)　起訴内容と争点

検察側は、被告人らが連邦議会の立法に影響を与える目的で資金を受け取っていたにもかかわらず、登録義務と報告義務を果たしていないと主張した[21]。

これに対し被告人側は、そもそもFRLAの適用範囲が曖昧であるとして合憲性を争った。争点の核心は、「立法の通過または否決に影響を与えることを主たる目的として」という定義の不明確さにあった[22]。このような主観的な基準で刑事責任を問うことが、適正手続および表現の自由と両立するのかが問われた。

(3)　連邦地方裁判所による違憲判断

Holtzoff判事は、先行する *National Association of Manufacturers v.*

18）*Harriss,* 347 U. S. 612.
19）*Harriss,* 347 U. S. at 614–16.
20）*Harriss,* 347 U. S. at 612–13.
21）*Harriss,* 347 U. S. at 614–15.
22）*Harriss,* 347 U. S. at 618, 621–23.

*McGrath*判決の[23]、同一裁判所の先行判断に従い、FRLAを違憲と判断した[24]。違憲の根拠は、主として、次の二点である。

第一に、明確性の原則との関係である。判決では定義規定の不明確さを理由に§305の違憲性を認めた先例に依拠し、犯罪構成要件が一般人に対して何が違反となるかを明確に示していないとされた[25]。

第二に、罰則条項（§310(b)）の違憲性である。有罪判決を受けた者が三年間にわたり立法への働きかけを禁じられるという規定は、市民が議会に請願する憲法上の権利を侵害するとされた[26]。さらに同裁判所は、この罰則条項が§305および§308の双方に及ぶことから、可分条項によっても切り離すことはできないと判断し、これらの規定を含むFRLAの主要部分を違憲とした[27]。

この判断により、FRLA自体の適用可能性が揺らぐことになる。政府は上訴し、最終的な憲法判断は最高裁に委ねられた。

（4） 下級審判断の位置づけ

本件は、ロビイング規制に内在する緊張をはっきりと表に出した。政治過程の透明性を確保しようとする立法目的と、表現の自由や請願権の保障が正面からぶつかる構図である。地裁は、規制対象の不明確さという適正手続上の問題を中心に違憲と判断したが、そのような構造が結果として政治参加の萎縮をもたらし得る点も示唆されている。

以上のような構図は、制度設計の巧拙の問題にとどまらない。ロビイング規制がどこまで許されるのかという根本的な問いを、そのまま突きつけるものであった。最高裁は、FRLAを無効とするのか、あるいは解釈を絞ることで合憲性を維持するのか、選択を迫られることになる。この分岐が、

23） *National Association of Manufacturers v. McGrath*, 103 F. Supp. 510 (D. D. C. 1952) (holding that the terms “indirectly” and “principal purpose” were unconstitutionally vague).

24） *United States v. Harris*, 109 F. Supp. 641, 641–42 (D. D. C. 1953).

25） *Harris*, 109 F. Supp. at 641–42.

26） *Harris*, 109 F. Supp. at 642; FRLA § 310 (b), 60 Stat. 842.

27） *Harris*, 109 F. Supp. at 642.

次項で扱う *Harriss*判決の論理の方向を決めていく。

2　最高裁判決の構造

1954年、連邦最高裁判所は地裁の違憲判断を覆し、多数意見で連邦ロビイング規制法を合憲とした[28]。意見を執筆したのはウォーレン長官であるが、そこでとられたのは、法文をそのまま維持する姿勢ではなかった。憲法上の問題を避けるため、同法の適用範囲を絞り込む解釈が採られている。本項では、定義の射程をどのように切り詰め、ロビイング規制が許される範囲をどこに置いたのか、その組み立てを追う。

(1)　憲法回避の論理

争点となったのは、地裁が指摘した曖昧性をどう処理するかである。FRLAは、「立法の通過または否決に影響を与える」という広い表現を用いている[29]。この文言をそのまま適用すれば、市民の政治的発言や請願活動まで含みかねず、修正第１条との衝突は避けられない[30]。

多数意見は、複数の解釈が成り立つ場合には憲法に適合する読み方を選ぶべきだという原則を前提に、適用範囲を限定する方向へ舵を切った[31]。法文の射程を全面的に肯定するのではなく、憲法に抵触しない範囲に読み替える。そうすることで、法律そのものの効力を残そうとしたのである。

(2)　適用対象の限定

多数意見は、適用対象を広く認めるのではなく、文言を絞り込んで、一定の条件に当たる場合に限って適用される形に整えた。判決の流れからは、

28）*Harriss,* 347 U. S. at 625–27.

29）See *Harriss,* 347 U. S. at 618–20 (“The provisions of this title shall apply to any person … to aid, or the principal purpose of which person is to aid, in the accomplishment of any of the following purposes: (a) The passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States …”).

30）*Harriss*判決は、限定的に解釈された範囲におけるロビイング活動について、開示規制が修正第１条の下でも許容されるとの枠組みを示している。See *Harriss,* 347 U. S. at 625–26. 反対意見（Douglas判事）も、同様の観点から法律の危険性を指摘する。Id. at 631–32.

31）*Harriss,* 347 U. S. at 618–19.

次の三点が軸となる。すなわち、①資金の勧誘・収受への関与、②活動の主たる目的が立法に影響を及ぼす点にあること、③その影響行使が議会議員への直接的接触として行われることである[32]。

(3) 直接接触への限定と草の根ロビイング

重要なのは、立法に影響を与えるという文言が、議会議員への直接的な働きかけに限られた点である[33]。判決は、この部分を明確に狭めている。このような理解は、*Rumely*判決において示された限定的解釈とも連続するものといえる[34]。

その結果、一般公衆に働きかけて間接的に議会へ影響を及ぼそうとする、いわゆる草の根ロビイングは対象外となった[35]。対象を議会への直接的な影響行使に絞ることで、広い政治的言論の領域に踏み込みすぎないよう線が引かれている。この限定は、その後の立法においてロビイングの定義を画定する際の暗黙の基準として機能していると理解する余地がある[36]。

(4) 開示規制の正当化

こうして適用範囲を限定したうえで、多数意見は開示という手法を正当なものと位置づけた。議会は、立法過程に持ち込まれる情報や主張の背後にある利害関係を把握する必要がある。誰が資金を出し、どの主体が影響を及ぼしているのかを明らかにすることは、そのための手段として合理的だとされた[37]。

ここで採られているのは、ロビイング行為そのものを抑え込む構成ではない。すなわち、行為それ自体を制限するのではなく、その背景にある利害関係を可視化することによって統制を図る構造である。情報の流通は前

---

32) See *Harriss*, 347 U. S. at 620 (direct communication), 621-22 (principal purpose), 623 (three prerequisites).

33) *Harriss*, 347 U. S. at 620.

34) 二本柳・前掲（2023年）14〜16頁。*United States v. Rumely*, 345 U. S. 41, 47 (1953). なお、*Harriss*判決の多数意見自身も*Rumely*判決を明示的に参照している。*Harriss*, 347 U. S. at 620.

35) *Harriss*, 347 U. S. at 620-21.

36) See *Harriss*, 347 U. S. at 620-21; 2 U. S. C. §1602 (10).

37) *Harriss*, 347 U. S. at 625.

提としたまま、その出所を明らかにさせる。言論の内容や影響力の行使を直接制限するのではなく、背後の資金や主体を可視化する点に特徴がある。

(5)　明確性と萎縮効果

このような限定解釈を前提に、多数意見はFRLAが明確性の要請を満たすと判断した[38)]。適用対象が議会への直接的な働きかけに関わる者に絞られることで、一般市民の政治的表現が処罰対象となる可能性は大きく下がる。萎縮効果の問題も、この範囲では抑えられるとされた[39)]。

もっとも、かかる理解は、萎縮効果の問題を完全に解消するものではない。ロビイングの概念を広く捉えれば、一般市民による正当な政治的表現や請願活動までもが規制対象となりうる。この点について、二本柳が指摘するように、*Harriss*判決における多数意見と少数意見の相違は、こうした萎縮効果の現実的な強度の評価の差として理解することも可能である[40)]。法律の適用範囲を狭く定めることで、憲法上の疑義を処理しつつ制度自体は維持する。そのような解決が選ばれている。

(6)　多数意見の規制構造

*Harriss*判決は、FRLAの適用範囲を切り詰めることで、開示制度を合憲の枠内に収めた。資金の関与、主たる目的、議会への直接接触という三つの要素で対象を限定し、広い政治的言論の領域は規制の外に残したのである。

ロビイングそのものを禁じるのではなく、その背後関係を明らかにするにとどめる。この発想が、開示中心の規制を支える憲法上の根拠となり、その後の制度設計にも影響を及ぼしていく。

3　反対意見と規制構造上の緊張

*Harriss*判決では、多数意見が限定解釈によって法律を合憲にとどめたが、これに対してDouglas判事（Black判事同調）およびJackson判事が反

38）　*Harriss,* 347 U. S. at 618–19.
39）　*Harriss,* 347 U. S. at 626.
40）　二本柳・前掲（2023年）21～23頁。

対意見を示した[41]。そこで問われているのは、限定解釈という手法自体と、その帰結が憲法上の基本原則とどのように衝突するかである。本節では、反対意見に共通する論点を拾い出し、ロビイング規制に内在する緊張を見ていく。

(1) 明確性の原則への再反論――主たる目的の不確定性

反対意見は、多数意見が採用した限定解釈によっても、なお規制対象の範囲が十分に明確化されていないと指摘する[42]。

刑事罰を伴う規範では、どの行為が処罰対象となるかを一般人が前もって理解できることが求められる。しかし主たるという概念は評価的で、相対的でもある。複数の目的が並ぶ場面で、どれを優先させるのか。その判断基準ははっきりしない。しかも判断が事後的に行われる以上、行為時点での見通しはどうしても曖昧になる。

限定解釈を施してもなお不確定さが残るのであれば、刑事罰の根拠としては心もとない。この点は、のちにロビイング規制が客観的基準を重視する方向へ移っていく流れともつながっている。すなわち、主観的基準の不確定性が問題視されたことが、後の制度において客観的基準の採用を促す一因となったと理解できる。

(2) 政治的働きかけへの影響

反対意見が強く問題にしたのは、FRLAが請願権に与える影響である[43]。

もっとも、ロビイングの憲法的根拠を請願権に求める見解については、その理論的基盤が必ずしも十分に確立されているとは言い難い。二本柳が指摘するように、アメリカ公法学においては請願権それ自体に関する体系的な議論の蓄積は限定的であり、この説明がどこまで説得力を有するかについては検討の余地がある[44]。それでも、反対意見は、政府への働きかけ

41) *Harriss,* 347 U. S. at 628–33 (Douglas, J., dissenting); id. at 633–36 (Jackson, J., dissenting).

42) *Harriss,* 347 U. S. at 629.

43) *Harriss,* 347 U. S. at 631.

44) 二本柳・前掲（2023年）27頁。

という行為の性質に照らし、請願権をその基礎として理解している。

政府に働きかける権利は民主主義の土台にある。その行使に登録や報告といった手続的義務を課すこと自体が、実際には負担となり得る。形式は情報開示であっても、違反に刑事罰が伴う以上、制度は参入の壁として機能しうる[45]。

さらに、適用範囲が限定されているとしても、その輪郭が明確でなければ、職業的ロビイストに限らず、一般市民や団体の活動にも影響が及ぶ余地がある。限定解釈が安全性を担保するという前提自体に、反対意見は疑問を向けた。

(3)　萎縮効果の再評価

多数意見は限定解釈によって萎縮効果は避けられるとしたが、反対意見はここにも異を唱える。

適用範囲が曖昧なままであれば、処罰を避けようとして、個人や団体は発言や働きかけを控える方向に傾く。この萎縮は個々の発言にとどまらず、言論全体の量や幅にも影響する[46]。

透明性の確保という目的が正当であっても、その過程で生じる萎縮との釣り合いは、より慎重に見極める必要があるとされた。

(4)　司法の役割への批判――解釈の限界

さらに反対意見は、多数意見の解釈手法そのものにも踏み込む。FRLAの文言を大きく絞り込むやり方は、単なる解釈の域を超え、実質的に法の内容を書き換えているのではないかという疑問である。

本来、憲法上の問題を抱える法律は立法府で修正されるべきものであり、裁判所が補うには限界がある。この指摘は、司法審査の範囲と民主的正統性の関係、すなわち裁判所がどこまで立法に踏み込めるのかという古くからの問題に重なる[47]。

---

45)　*Harriss,* 347 U. S. at 629–32 (Douglas, J., dissenting).

46)　*Harriss,* 347 U. S. at 631–32 (Douglas, J., dissenting).

47)　*Harriss,* 347 U. S. at 629–33 (Douglas, J., dissenting); id. at 633–34 (Jackson, J., dissenting).

(5)　反対意見の制度的含意

反対意見は、明確性、請願権、萎縮効果、司法の役割という複数の角度から、多数意見の枠組みに揺さぶりをかけている。限定解釈で合憲性を保つという手法は、問題を完全に消し去るわけではなく、一定の緊張を残す。この緊張は、ロビイング規制が単なる制度設計の問題にとどまらず、憲法上の価値の衝突を含む領域であることを示している。後の制度の変化にも、同じ構図が繰り返し現れる。

4　*Harriss* 判決のFRLAへの影響

FRLAは修正第1条との関係から最高裁により限定的に解釈され、その適用対象は「主たる目的として議員に直接働きかける者」に狭められた[48]。この限定解釈の帰結については、同法が実質的に機能しなくなった、いわゆる「死文化」の問題としても論じられてきた。二本柳は、*Harriss* 判決がその射程を厳しく狭めたことが同法の実効性を弱めたとの評価を紹介しつつも、同法が制定当初から執行手続の不備等の構造的問題を抱えていた点にも注意を促している[49]。この結果、制度としての射程は大きく制約されることとなり、登録および報告義務の実効性にも一定の限界が生じたことが、CRS報告等において指摘されている[50]。

㈢　LDA――制度的再構成

1946年のFRLA制定以降、約半世紀にわたり、米国のロビイング規制は実効性を欠いたまま停滞していた。1995年のロビイング開示法（LDA）は、この状況を改め、1946年法を廃止してより詳細な登録および報告制度を導入することで、開示を中心とした現代的な規制枠組みを確立した[51]。

48）　*Harriss,* 347 U. S. at 620-21, 623.

49）　この点については、*Harriss*判決による限定解釈が同法の実効性を弱めたとの評価がある一方、制定当初から執行体制等の構造的問題を抱えていた点も指摘されている。二本柳・前掲（2023年）19～20頁。

50）　*Harriss,* 347 U. S. at 620-23; CRS Lobbying Registration Report, at 1-2.

51）　2 U. S. C. §§ 1602-1606.

本節では、その転換がどのようにロビイングの把握方法を変え、開示中心の枠組みを固めたのかを見ていく。

1　定義の転換――主観から客観へ

LDAの核心は、「ロビイスト」の定義を明確な形で示した点にある。FRLAの下では、活動が主たる目的かどうかという本人の認識に依存していたが、LDAは、「ロビイスト」の定義について、主として三つの要件を採用した。第一に、報酬を得てロビイング活動を行うこと、第二に、複数回のlobbying contactを行うこと、第三に、一定期間内にロビイング活動が業務時間の20％以上を占めることである[52]。

時間という基準が導入されたことで、「本業は別にある」として登録を避けてきた専門職、たとえば弁護士やコンサルタントも対象に含まれるようになった。ロビイングか否かを本人の意図ではなく投入時間で判断するこの仕組みは、予見可能性を高めると同時に、FRLA下で広く見られた登録回避の余地をかなり狭めたといえよう。

2　金額基準と報告義務の精緻化

LDAは、活動の規模に応じた金額基準を設け、規制対象を現実的な範囲に絞り込んだ。制定当初は、団体内部でのロビイング支出が2万ドル以上、外部ロビイストへの報酬が5000ドル以上の場合に登録と報告を義務付ける仕組みであった[53]。なお、その後の改正および物価調整により現在の基準額は変更されている[54]。こうした基準により、小規模な市民活動やボランティアまでは広く網をかけることなく、組織的なロビイングを中心に把握する設計となっている。

報告内容も単なる収支にとどまらない。接触した政府機関、対象となった法案や政策分野[55]、関与したロビイストの氏名など、具体的な情報の提

52）2 U. S. C. § 1602 (10).
53）1995 LDA § 4 (a) (3) (A) (i) - (ii).
54）2 U. S. C. § 1603 (a) (3) (A) - (B).
55）2 U. S. C. § 1604 (b).

出が求められる。この結果、それまで見えにくかった政治過程の一部が、整理されたデータとして外部から追える形になった。

3　対象範囲の拡大――行政機関へのアプローチ

LDAは、ロビイングの対象を連邦議会に限らず、連邦政府の行政機関にまで広げた[56]。大統領や副大統領、各省の政治任用職、軍の高官など、政策決定に関与する幅広い官職への働きかけが規制対象に含まれる[57]。

政策形成の重心が行政にも及んでいる現状を踏まえたものであり、ロビイング規制の射程が議会中心から政府全体へと広がったことを意味する。

4　開示中心の枠組みの定着

LDAの制度は、徹底した開示に軸足を置いている。ロビイングそのものを禁止したり、金額に上限を設けたりはしない。活動を行うのであれば、その内容を公開するという仕組みである。

また、客観的な定義により規制対象が外形的に画定されることで、行為の禁止よりも情報の把握・公開という手法の方が制度として整合的となる。結果として、LDAは規制の重心を開示に置く方向へ制度を収斂させた。

このように、LDAは、FRLAにみられた主観的・曖昧な目的基準を後退させ、接触対象・活動内容・時間割合等の客観的要件によって規制対象を外形的に画定する構造を採用した。この点で、LDAは、*Harriss*判決が示した憲法上の限界に対する制度的応答として位置付けることができる。

㈣　HLOGA――補強と限界の露呈

1995年のLDA制定により、ロビイング規制は開示制度として一定の実効性を備えるに至った。もっとも、2000年代半ば、全米を揺るがす大規模な汚職事件が発覚し、制度は再び見直しを迫られる。その契機となった

56）　2 U. S. C. § 1602 (8).
57）　2 U. S. C. § 1602 (3).

のがエイブラモフ事件である[58]。本節では、この事件を受けて2007年に成立した誠実な指導力及び開かれた政府法（HLOGA）を取り上げ、開示制度の強化と倫理規制の補完という二つの側面から、その内容を整理する。

1　エイブラモフ事件――制度の穴の露呈

ジャック・エイブラモフは、当時ワシントンで強い影響力を持つロビイストの一人であった。同事件において明らかとなったのは、ロビイストがクライアントから巨額の報酬を受領しつつ、その利益構造や関係性を十分に開示しないまま活動を行い、結果として不正な利益分配や利益誘導が行われていたという実態である。とりわけ、クライアントから受領した報酬の一部が第三者との間で分配されるスキームが秘匿されていた（Abramoffらは、外部業者を経由した利益分配スキームを用い、その利益の約50％が還流する構造を形成していた）点は、ロビイングにおける情報非開示の問題を象徴するものといえる[59]。

この事件が示したのは、当時のLDAの枠組みでは、こうした影響力行使の全体像を捉えきれないという点である。金銭の直接授受に限らず、贈答や人的関係を通じた働きかけが現実の影響力を持つことが露わになった。これを受け、議会は制度の補強に動くことになる。このような事態は、ロビイング行為そのものの違法性というよりも、情報の非対称性および利益相反の非開示に起因する問題として理解することができ、HLOGAによる開示制度の強化が選択された背景を説明するものといえる。

2　開示制度の質的転換――頻度・電子化・検索性

HLOGAの第一の柱は、LDAが定めた開示義務の強化にある。報告書の

58）See *United States v. Jack A. Abramoff*, Plea Agreement, Attachment A, at 15–20（Jan. 3, 2006）[hereinafter “Abramoff Plea Agreement”]; Congressional Research Service, Lobbying the Executive Branch: Current Practices and Options for Change, CRS Report R40947（2011）[hereinafter “CRS Executive Branch Report”], at 3–6.

59）See Abramoff Plea Agreement, at 17–20.

提出頻度は、それまでの半年ごとから四半期ごとへと改められ[60]、情報公開までの時間差が縮められた。政治過程と情報公開との間の距離は、以前よりも近づいたと言える。この点、House Reportにおいても、HLOGAは「より厳格な開示（more rigorous disclosure）」および「透明性と説明責任（transparency and accountability）」の強化を目的とするものとして説明されている[61]。

さらに、報告書の電子化と公開データベースの整備が進められた[62]。ロビイスト名、クライアント名、支出額、対象法案といった情報に、一般市民を含む広い範囲の主体がアクセスできるようになった。単に公開されるだけでなく、検索できる状態に置かれた点が、制度の実効性を一段引き上げている。

3　倫理規制の導入――贈り物とリボルビング・ドアへの対応

第二の柱は、ロビイングの周辺領域における倫理規定の強化である。エイブラモフ事件を踏まえ、HLOGAはロビイストによる議員やスタッフへの贈り物や旅行費用の負担に厳格な制限を設けた[63]。従来広く行われていた接待の手法は、そのままでは通用しなくなる。

また、公職退職者がロビイストとして活動する、いわゆるリボルビング・ドア（回転ドア）についても規制が強化された[64]。HLOGAにより、元上院議員に対する冷却期間は従来の 1 年間から 2 年間へ延長され[65]、元下院議員については 1 年間の接触禁止が維持された[66]。公職在任中に形成された人的ネットワークや制度的アクセスを、退職直後に商業的利益のため利用することを抑制する趣旨である。ただし、その対象は限定的であり、

60）2 U. S. C. § 1604 (a).
61）H. R. Rep. No. 110-161, pt. 1, at 9 (2007).
62）2 U. S. C. § 1604 (e); 2 U. S. C. § 1605 (9).
63）HLOGA § 206; id. § 541.
64）HLOGA § 101 (b); id. § 531.
65）HLOGA § 101 (b), amending 18 U. S. C. § 207 (e) (1).
66）HLOGA § 101 (b), amending 18 U. S. C. § 207 (e) (1) (B).

ロビイング活動一般を包括的に規制するものではない。

4　活動規制への不介入――維持された開示中心構造

もっとも、こうした強化にもかかわらず、ロビイングそのものに直接手を加える措置は導入されていない[67]。

特定の議題に関するロビイングの禁止や、議員との接触回数の制限、支出額の上限設定といった規制は、HLOGAでも採られていない。強化されたのは、リボルビング・ドア規制を除けば、贈答規制と情報開示という間接的な手段にとどまる。

このように、HLOGAはエイブラモフ事件を契機として、開示制度の強化と倫理規制の導入によって既存制度を補強した。ただし、その対応は従来の枠組みの延長線上にとどまり、ロビイングそのものへの直接規制にはほとんど踏み込んでいない。米国のロビイング規制が、開示を中心とする構造を立法レベルでも維持していることが確認できる。

以上本節で見たとおり、HLOGAは、開示義務・倫理規制・リボルビング・ドア規制等を強化したものの、ロビイング活動そのものを包括的に禁止又は許可制へ移行させる構造は採用しなかった。この点は、*Harriss*判決以降維持されてきた、表現活動に対する過度な直接規制を回避する制度構造の延長線上に位置づけることができる[68]。

㈤　開示を中心とする構造

1946年のFRLAから1995年のLDA、さらに2007年のHLOGAへと続く連邦ロビイング規制の流れをたどると、最終的に開示を軸とする方向へ進んできたことがわかる。FRLAが抱えていた主観的な定義の曖昧さは、LDAで数値基準を取り入れることで補正された。HLOGAはエイブラモフ事件を契機に、報告頻度の引き上げや電子化、倫理規定の整備を進め、政

67）CRS Lobbying Registration Report, at 5–8; CRS Executive Branch Report, at 14–15.

68）*Harriss*, 347 U. S. at 620–21.

治過程の可視化をさらに押し広げた。

この約60年（1946年～2007年）の制度展開には、一つの明確な傾向を見出すことができる。すなわち、米国のロビイング規制は、活動そのものを広範に禁止する方向ではなく、登録・報告・情報公開を中心とする開示型規制として発展してきたという点である。とりわけHLOGAにおいては、報告頻度の引上げ、電子化、検索可能な公開データベースの整備等が中心的改正内容とされており、立法者自身も「透明性（transparency）」および「説明責任（accountability）」の強化を制度目的として掲げていた[69]。

FRLAが抱えていた主観的・曖昧な定義は、LDAにおいて数値基準や対象範囲の明確化によって補正され、HLOGAはさらに報告頻度の引上げ、電子公開、倫理規制の強化等を通じて、その透明性を補強した。他方で、HLOGAにおけるリボルビング・ドア規制や贈答規制は存在するものの、それらはロビイング活動一般を包括的に禁止するものではなく、制度の基本構造はなお開示を中心として維持されている。

こうした制度的傾向は、単なる政策的選択や政治的妥協の積み重ねとしてのみ理解することはできない。むしろ、その背後には、政治的働きかけを広範に禁止・制限することに対する、規制手法の選択を方向づける法的・制度的制約が存在していると考えられる。

とりわけ、1954年の*Harriss*判決は、ロビイング規制を合憲的に維持するため、FRLAを限定的に解釈し、「情報公開」を中心とする構造へ制度を方向づけた点で重要である。第二章でみた立法展開は、この*Harriss*判決が示した憲法的枠組みと連続的に捉えることができる。

次章では、*Harriss*判決を手がかりとして、なぜ米国のロビイング規制が開示中心構造を維持してきたのか、その憲法的背景を検討する。

三　統合分析――なぜ「開示」にとどまるのか

本章では、前章までで確認した制度の展開と判例の論理とを接続し、ロ

69）H. R. Rep. No. 110-161, pt. 1, at 9, 18 (2007).

ビイング規制がなぜ開示中心の構造へと収斂したのかを検討する。

これまでの分析から、判例による制約と制度設計との間に一定の対応関係が存在することは明らかである。しかし、この対応関係だけでは十分ではない。制度が判例に適合していることは説明できても、なぜそのような設計に収斂したのか、すなわち立法者の選択の余地がどのように制約されていたのかは、なお明らかではない。

本章は、この点を明らかにするため、規制手法の選択構造に着目して検討を行う。

㈠　許される規制の輪郭――*Harriss*判決の含意

*Harriss*判決は、ロビイング規制の合憲性を維持するにあたり、その適用範囲を限定的に解釈するという方法を採った。すなわち、「立法の通過又は否決に影響を与える」という広い文言をそのまま適用するのではなく、「主たる目的」「資金の関与」「議員への直接的接触」といった限定要素によって規制対象を絞り込んだのである[70]。

このような限定解釈は、単なる文言調整にとどまらず、ロビイング規制が憲法上許容される範囲を具体的な判断基準として示したものとして理解すべきである。すなわち、同判決は、これらの要素によって規制対象を限定することにより、政治的言論一般に及ぶ広範な規制を回避しつつ、例外的に許容される規制領域を切り出したのである。ここからは、間接的な影響力行使や一般公衆に対する働きかけといった言論活動は、原則として規制の外側に置かれなければならないという含意が導かれる。

とりわけ重要なのは、規制対象が「議員への直接的接触」を中核として構成されている点である。こうした限定解釈を前提とするならば、立法過程に影響を与える行為であっても、一般公衆に対する意見表明や、いわゆる草の根的な働きかけのような間接的影響力行使は、原則として規制の外側に置かれることになる。この区分は、表現の自由および請願権との関係で、直接規制が許容される領域を慎重に限定する必要があるという憲法上

70）　*Harriss,* 347 U. S. at 620（direct communication）, 618-623.

の要請に対応するものである。言い換えれば、ロビイング規制は、その性質上、政治的言論への制約と隣接する以上、規制対象は明確かつ限定的に画定されなければならず、その外延は、少なくとも議員に対する直接的接触という中核的領域との関係を踏まえつつ、慎重に画定される必要がある[71]。

もっとも、*Harriss*判決は、ロビイング規制に関する憲法上の上限を示すものではあるが、それ自体から直ちに特定の制度設計が導かれるわけではない。すなわち、同判決は、どこまでが許されるかを示したにとどまり、その範囲内でいかなる規制手法が採用されるべきかについては直接の解答を与えていない。*Harriss*判決は、許容される規制の外縁を示したにとどまり、その範囲内で立法者がなぜ開示中心の制度設計を選択し続けたのかについては、なお別途の説明を要する。

㈡ 規制手段の選択構造

*United States v. Harriss*判決は、ロビイング規制の適用対象を画するにとどまらず、いかなる規制手法が採用可能であるかという点についても重要な示唆を与えている。本稿は、*Harriss*判決が単に規制の合憲性判断を示したにとどまらず、結果として立法者による規制手法の選択を方向づける機能を有していたと理解する[72]。

この点を理解するためには、規制手法ごとに適用される憲法上の審査構造に着目する必要がある。ロビイングは、議会や行政機関に対する働きかけを内容とする点において、政治的言論および請願活動と密接に結びつく。そのため、ロビイングに対する規制は、その内容に応じて異なる憲法審査に服することとなる。

71） *Harriss,* 347 U. S. at 620–21. なお、この点に関して、行政への働きかけについても*Harriss*判決で開示が禁止されるのではないかとの疑問もありうる。しかし、そもそもFRLAの射程外なので、*Harriss*判決でも判断の対象となっていないと考えられる。

72） Cf. Richard L. Hasen, Lobbying, Rent-Seeking, and the Constitution, 64 Stan. L. Rev. 191（2012）.

仮に立法府が、特定の利害関係者による影響力行使を抑えるため、接触回数の上限設定や特定の議題に関するロビイングの禁止といった措置を導入するとすれば、それは請願権や表現の自由に対する直接の制約と評価される可能性が高い。こうした規制は、話者の属性や働きかけの対象に着目する点で純粋な内容規制とは言い切れない面もあるが、政治的言論へのアクセスそのものを絞るという点では、内容規制に近い強度を持つ制約として扱われ得る[73]。ロビイング行為そのものを禁止したり、接触回数や支出額に上限を設けたりするような直接規制は、政治的言論に対する制約として理解される可能性が高い。実際、2007年のHLOGAにおいても、議会は同法が「表現行為（expressive conduct）」や表現・結社の自由を禁止するものではないことを、明文で確認している。これは、ロビイング規制が修正第１条との緊張関係を前提として制度設計されていることを示すものといえる[74]。また、ロビイングは民主主義における政治参加の一形態として位置づけられており、その全面的な禁止を採用する法制は、主要な民主主義国家においても一般的ではない[75]。日本でも、請願権を単なる自由権ではなく、統治過程への参加権として捉える理解も存在する[76]。

現実に各国で採用されているのは、こうした直接規制ではなく、ロビイング行為そのものではなくその周辺的条件に着目した規制である。すなわち、アクセス規制およびいわゆるリボルビング・ドア規制である。

73）See *Buckley v. Valeo,* 424 U. S. 1, 14–23 (1976); Hasen, supra, at 196–205.

74）HLOGA §501; H. R. Rep. No. 110–161, pt. 1, at 19 (2007) (“Nothing in this Act or the amendments made by this Act shall be construed to prohibit any expressive conduct protected … by the First Amendment to the Constitution.”).

75）例えば、Lobbying Disclosure ActやForeign Agents Registration Actは、いずれもロビイング活動を禁止するものではなく、その透明化を目的として登録・報告義務を課す制度である。また、欧州連合におけるEU Transparency Registerも、ロビイング活動の許否を直接規制するものではなく、制度的アクセスとの結び付け（conditionality）を通じて規律を行うにとどまる（Interinstitutional Agreement of 20 May 2021, OJ L 207, 11.6.2021, p. 1, especially art. 5 §§ 1–2）。行政機関への働きかけが開示規制の対象として明示されるのは、LDAの制定による。

76）渡辺久丸『請願権』（新日本出版社、1995年）18～19頁、120～126頁。

アクセス規制は、議会施設や行政機関への接触の方法や資格を制限するものであり、登録制度と連動して運用されることが多い。もっとも、米国においてこれを広範に導入することは、議員との接触機会それ自体を制限するものとして、請願権や表現の自由との関係で問題となる可能性がある。

他方、リボルビング・ドア規制は、公職者が退職後にロビイストとして活動することに一定の期間制限を設けるものである。この種の規制は、ロビイング行為そのものではなく、特定の地位に基づく影響力の利用を対象とする点に特徴がある。そのため、言論内容に対する直接的制約とは異なるが、職業選択の自由や表現活動との関係で問題となり得るため、その許容範囲は限定的に解される可能性が高い。

このように、主要な民主主義国家の多くにおけるロビイング規制は、ロビイング行為それ自体に対する直接的な制約を回避しつつ、その周辺的条件を調整するという構造を有している。

これに対し、開示規制は、言論の内容や表現そのものを直接制限するものではなく、誰がどのような利害関係のもとで活動しているかを明らかにすることを目的とする。少なくとも選挙資金規制に関する*Buckley*判決を類推するならば、開示規制は、いわゆるexacting scrutinyの枠組みのもとで、十分に重要な政府目的（sufficiently important governmental interest）との間に実質的関連性（substantial relation）が認められる限り、合憲とされる傾向にある[77]。

以上から明らかなように、直接規制と開示規制との間には、適用される審査基準において明確な非対称性が存在する。すなわち、前者は、より強い憲法上の制約に服するため、制度化が困難となりやすいのに対し、後者は相対的に正当化されやすい。このような直接規制と開示規制との間に存在する審査強度の差異は、立法者の採用可能な規制手法に対して事前に制約を課すものであり、理論上複数の規制手法が存在し得るとしても、憲法上採用可能な選択肢は大きく限定されることになる。

77） Cf. *Buckley*, 424 U. S. at 64-68; *Americans for Prosperity Foundation v. Bonta*, 594 U. S. 595（2021）.

㈢　制度展開の再解釈――「選択」ではなく「収斂」

この観点から第二章で検討した制度展開を再評価すると、FRLAからLDA、HLOGAに至る一連の変化は、単なる政策判断の結果ではなく、憲法構造のもとであらかじめ制約された制度設計の範囲の中で進行した過程として理解することができる。

1　FRLAから*Harriss*へ

FRLAは、当初から開示を中心とする構造を採用していたが、その適用範囲の定義には曖昧さが残されていた。この曖昧さは、刑事責任を伴う規制としては明確性の原則との関係で問題を孕んでおり、憲法上の制約を内在させていた[78)]。

この点に対し、*United States v. Harriss*判決は、「主たる目的」「議員への直接的接触」「資金の関与」といった要素によって適用対象を限定的に解釈した。その結果、草の根的な世論喚起活動を含む広範なロビイング活動の多くが規制の外に置かれることとなり、制度は実質的に機能を大きく制約されることとなった。

しかし、この帰結は単なる制度設計上の不備ではなく、ロビイング行為に対する広範な規制が憲法上困難であることを示すものであった。すなわち、ここで示されたのは、規制の「失敗」ではなく、規制手法の選択可能性そのものに対する制約である。

2　LDA

LDAは、この問題に対して、定義の客観化と報告義務の精緻化によって対応した。すなわち、「主たる目的」といった不確定概念に依存するのではなく、一定の時間割合や接触回数といった数値基準を導入することで、規制対象の予見可能性を確保しようとしたのである。

もっとも、このような調整にもかかわらず、LDAはロビイング行為そ

78）　See *Harriss,* 347 U. S. at 618–20.

のものに対する直接規制を採用することはなく、規制手法は引き続き開示にとどまっている。この点は、単なる政策的選好ではなく、憲法上許容される規制手法が限定されていることの反映と理解すべきである。

すなわち、広範な行為規制は憲法上の問題を生じさせる一方で、開示規制は相対的に正当化されやすい。この審査構造の非対称性のもとで、立法者は開示という手法を維持する方向へ制度的に収斂していった。

また、LDAによって、行政に対するロビイングについても開示の対象とされることになった[79]。これは、*Harriss*判決が射程外としていた行政機関へのロビイングについて、立法が独自に開示対象を拡張したものと理解することができる。

3　HLOGA

HLOGAにおいても同様の構造が確認される。2000年代の不祥事を契機として規制強化の必要性が高まったにもかかわらず、立法者はロビイング行為そのものに対する直接規制には踏み込まず、開示制度の強化およびリボルビング・ドア規制等の倫理規制補完にとどめている。

とりわけ、世論形成活動や草の根的ロビイングを広く取り込むような規制は採用されていない。この点は、*Harriss*判決が示した「議員への直接的接触」を中心とする限定的な構成と整合的である[80]。

ここで重要なのは、制度が判例の引いた線を積極的に拡張する方向には進まず、その枠内にとどまり続けているという点である。このことは、立法者の選好というよりも、採用可能な規制手法があらかじめ制約されていることを示唆する。

以上から明らかなように、ロビイング規制の歴史的展開は、複数の選択肢の中から開示規制が積極的に選択された結果としてではなく、少なくとも憲法上の制約構造は、開示中心の制度設計を相対的に選択しやすくする方向に作用していたと考えられる。

79）　See 2 U. S. C. §§ 1602 (3), (8).

80）　*Harriss,* 347 U. S. at 620.

㈣　開示中心構造の構造的帰結

以上の分析を踏まえると、ロビイング規制が開示中心構造へと収斂した理由は、次のように整理される。

第一に、憲法は規制対象の範囲を限定する。

*Harriss*判決が示したように、広範な政治的影響力行使を包括的に規制することは、表現の自由および請願権との関係で困難であり、規制は、議員への直接的接触を中心とする限定的な領域へ収斂しやすい構造を持つ。

第二に、憲法は規制手法の選択に制約を課す。

ロビイング行為そのものを直接制限する立法は、政治的言論に対する強い制約として厳格な審査にさらされるため、その制度化は、厳格な憲法審査との関係で大きく制約される。他方で、リボルビング・ドア規制や贈答規制のような周辺的な規律は、HLOGAにおいて実際に導入されたように、一定範囲では制度化が可能である。

第三に、その結果として、開示規制が相対的に選択可能な手法として残る。

開示は言論の内容や働きかけそのものを制限するものではなく、誰がいかなる利害関係のもとで影響力を行使しているかを明らかにする手段として位置づけられる。このため、表現の自由に対する制約としては相対的に軽度と評価され、一定の要件のもとでは、憲法上相対的に許容されやすい。

したがって、ロビイング規制が開示にとどまるのは、単なる政策的選択の結果ではない。それは、修正第 1 条によって規制手段の制度的選択肢が事前に制約されていることの帰結であり、制度はその制約のもとで形成されたものである。

以上のように、ロビイング規制における開示中心構造は、単なる政策選択の結果というよりも、修正第 1 条によって立法者の制度的選択肢が事前に制約される中で形成されてきた制度構造として理解することができる。

四　日本におけるロビイング規制と制度設計——制度的示唆

㈠　政治的働きかけの法的位置づけ

米国においてロビイング規制が開示を中心とする構造へと収斂した過程は、規制手法の選択が法的・制度的制約によって方向づけられていることを示している。前章で明らかにしたとおり、ロビイング規制は複数の選択肢の中から任意に設計されたものではなく、制度設計上の制約の下で選択可能性が制約された結果として、開示を中心とする形に収斂したものである。

このような構造的理解は、日本におけるロビイングの法的性質および規制の在り方を検討するうえでも重要な示唆を与える。すなわち、日本においても、ロビイングをいかなる法的枠組みのもとで捉えるかによって、制度設計の方向性は大きく規定される可能性がある。

本節では、日本国憲法の下でロビイングをどのように位置づけるかについて、16条の請願権、21条の表現の自由との関係を中心に検討する。

1　日本における請願権の位置づけ

日本国憲法16条は、何人も平穏に請願する権利を有することを保障している。この請願権は、従来、官公署に対して要望を提出する形式的な権利として理解される傾向が強く、今日では請願を受けた機関が誠実に処理する義務を負うにとどまると解されている[81)]。しかし、請願権に参政権ないしそれに準ずる位置づけを与える見方も増えている[82)]。さらに、「能動的直接参政権」として請願権を位置づける見解[83)]もある。

81）芦部信喜『憲法〔第 8 版〕』（岩波書店、2023年）280頁。長谷部恭男『憲法 第 8 版』（新世社、2022年）309頁。

82）宍戸常寿「第16条　請願権」長谷部恭男ほか編『注釈日本国憲法（2）』（有斐閣、2017年）240頁。

83）渡辺・前掲121頁。宍戸・前掲240頁。

本稿は、こうした理解を前提としつつ、請願権を統治過程への関与という観点からより広く捉える可能性を検討する。前章で検討した*Harriss*判決は、ロビイングを政治過程への関与として理解する視点を示しており、日本法において請願権を統治過程への関与として理解する際の比較法的参照軸となりうる[84]。すなわち、主権者が政策形成過程に対して自らの見解や利害を伝達する行為は、請願権の実質的内容に含まれると解することができる。つまり、政策形成過程に対する働きかけという観点から、ロビイングを請願権の一形態として位置づけうると考える。

2　ロビイングと表現の自由

ロビイングは、憲法21条の表現の自由とも密接に関わる。特定の政策に賛否を示し、その理由を提示して働きかける行為は、政治的表現の中核をなすものである[85]。

したがって、ロビイングを規制することは、単なる行政上の管理措置ではなく、政治的言論に対する制約として評価される可能性がある[86]。この点において、ロビイング規制は、表現の自由に対する制約としての正当化が求められる。

このような観点からすると、ロビイング行為そのものに対する直接的な制限は、強い憲法上の制約に直面することになる[87]。これは、前章で見た米国の憲法構造において、直接規制が厳格な審査にさらされる構造と対応するものである。

84）　*Harriss,* 347 U. S. at 620-25.

85）　二本柳・前掲（2023年）22～24頁参照。

86）　*United States v. Rumely,* 345 U. S. 41（1953）に関する分析として、二本柳・前掲（2023年）14～15頁参照。

87）　二本柳・前掲（2023年）21～24頁参照。ロビイング規制が政治的表現に対する萎縮効果を生じ得ること、およびそのことが連邦ロビイング規制法の限定解釈につながったことを指摘する。

3　規制の限界と比例原則

このように、ロビイングが請願権および表現の自由により保護される活動である以上、その規制は比例原則に服し、規制目的の正当性および手段の適合性・必要性が問われることになる[88]。

この点からすれば、ロビイング行為そのものを禁止したり、過度に重い手続的負担を課したりする規制は、政治的言論や請願の自由に対する直接的な制約として、憲法上の問題を生じやすい。特に、特定の主体による政治過程へのアクセスを制限するような規制は、表現の自由や平等原則との関係で厳格な検討を要する。

もっとも、本稿は米国における構造的帰結の分析を基礎とするものであり、日本法への適用については、このような観点からの類推にとどまる。しかし、規制手法の選択が憲法上の制約によって方向づけられるという構造自体は、日本においても一定程度共通する問題として現れうる。行為そのものに対する直接的な制限には強い憲法上の制約が課されるため、規制手法としては、権利行使への直接的介入を伴わない手段が相対的に選択されやすいと言える。

4　問題の再定義

以上、日本のロビイング規制においても登録・開示等の間接的な手段が志向されることが予測されるとすれば、日本におけるロビイング規制の次の課題は、働きかけそのものを禁止することよりは、その実態の可視化をいかにしておこなっていくかという点にあるといえる。その意味では、働きかけの存在それ自体というよりも、むしろその過程の不透明性の克服が重要になると考えられる[89]。

ロビイングを請願権および表現の自由の文脈に位置づけることにより、開示制度は、その適正な行使を支える制度として位置づけることも可能で

88）　比例原則論について、土井真一「第13条　個人の尊重…」長谷部恭男ほか編『注釈日本国憲法（2）』（有斐閣、2017年）157～159頁参照。

89）　*Abramoff*事件を契機とするHLOGAの制度改正については、前掲二（四）参照。

ある。もっとも、日本においては、現時点で包括的なロビイング登録制度を定めた立法は存在しない。その制度化のあり方はなお検討段階にあるところ、次節で若干の分析を試みたい。

㈡　日本法への示唆

1　制度構造の帰結としての開示中心性

以上の分析を前提とすれば、日本においてロビイング規制を制度化する場合にも、開示を中心とする構造が採用される可能性が高いと考えられる（もっとも、日本国憲法における違憲審査の構造は、修正第 1 条を中心として発展してきた米国法とは必ずしも同一ではない。そのため、米国における憲法上の制約構造が日本法にそのまま妥当するわけではない。しかし、政治的表現および請願活動に対する強い憲法的保護が認められている点においては共通性も存在する。したがって、米国法における制度形成の過程は、日本における制度設計を検討する上でも、一定の比較法的参照軸となりうる）。

この点は、単に米国においてそのような制度が採用されているという比較法的事実によるものではない。むしろ、前章で明らかにしたように、ロビイング規制の手法選択が憲法上の制約によって方向づけられるとすれば、日本においても、一定程度共通する構造が存在する可能性がある。

すなわち、本稿が検討してきたように、ロビイングを請願活動および政治的表現活動と密接に関連する行為として捉える限り、行為そのものに対する直接的規制には強い憲法上の制約が課される。その結果として、規制手法としては、権利行使への直接的介入を伴わない開示制度が相対的に選択されやすい。

したがって、日本において開示中心構造が採用されるとすれば、それは単なる政策選択の結果ではなく、法的・制度的制約に由来する帰結として理解されるべきである。

2　開示中心構造と緊張関係に立つ領域

開示中心構造を前提としたとしても、その具体的設計においては、なお開示中心構造と緊張関係に立つ領域が存在する。これらは単なる政策的選

択にとどまらず、憲法上の権利保障との関係で慎重な検討を要するものである。

(1) アクセス制限方式の是非

ロビイング規制の設計においては、開示義務違反に対する事後的制裁にとどまらず、そもそも登録を行わない者に対して政策担当者へのアクセス自体を制限する方式、すなわちアクセス制限モデルの採否が重要な論点となる。

欧州連合においては、Transparency Registerにおけるconditionalityの仕組みにより、登録と政策担当者へのアクセスが連動している。他方、フランスのSapin II法も、利益代表活動に関する登録制度および透明化義務を導入している[90]。これらの制度は、開示義務の履行を事実上の前提条件とすることにより、制度の実効性を高めることを目的とするものである。

もっとも、このようなアクセス制限方式は、単なる開示義務違反に対する制裁とは異なる性質を有する。すなわち、開示義務違反に対する罰則が事後的な制裁であるのに対し、アクセス制限は、一定の要件を満たさない者について政治過程への関与そのものを事前に排除する効果を有する。

この点において、アクセス制限は、ロビイング行為に対する直接的な規制に近接する。前章で見たとおり、ロビイングは請願権および表現の自由の一形態として位置づけられる以上、特定の主体による政治過程へのアクセスを制限する措置は、これらの権利に対する強い制約として評価される可能性がある。

とりわけ、登録の有無を基準として面会の可否を決定する制度は、形式的には手続的要件の設定にとどまるとしても、実質的には政治的言論への参加機会の制限として機能しうる。このような構造は、*Harriss*判決が限定解釈によって回避した、政治過程への過度の制約と緊張関係に立つもの

90) See Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register, OJ L 207, 11.6.2021, pp. 1-17, arts. 2 (h), 5 §§ 1-2; Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ("Sapin II"), art. 25.

といえる。

さらに、アクセス制限は萎縮効果の観点からも問題を生じうる。すなわち、登録手続の負担や違反リスクを回避するために、個人や小規模な主体が政治過程への関与自体を控える誘因が生じる可能性がある。この点は、*Harriss*判決の反対意見が指摘した、政治参加に対する抑制的効果への懸念と共通する問題意識を有する。

以上から、アクセス制限方式は、制度の実効性を確保するうえで有力な手段である一方、請願権および表現の自由に対する強い制約として評価されうるため、その導入にあたっては、比例原則に基づく厳格な検討が不可欠となる。

日本においてこのような制度を導入する場合には、登録義務の内容および負担の程度、例外規定の設計、小規模主体への配慮等を含め、権利保障との均衡を慎重に図る必要がある。

(2)　倫理規制との関係――リボルビング・ドア規制の位置づけ

開示中心構造のもとでは、ロビイング行為そのものに対する直接的制限は例外的にしか許容されない。そのため、倫理規制をどの範囲で導入するかは、制度設計上の重要な論点となる。

とりわけ、公職退職者がロビイストとして活動するいわゆるリボルビング・ドアの問題は、ロビイング規制の一部として扱うのか、それとも公務員倫理の問題として別個に規律するのかという形で整理される必要がある。

米国においては、HLOGAが冷却期間の延長という形でこれをロビイング規制の枠組みに取り込んでいるが、これはロビイング接触という行為を一定期間制限するものであり、開示中心構造との間に一定の緊張関係を内包している[91)]。

日本においても、在職中に形成された人的関係の利用をどこまで制限するかは、倫理規制とロビイング規制の境界をいかに設定するかという問題として検討されるべきである。

91)　HLOGA § 101 (b).

(3)　規制対象の画定――草の根ロビイングの扱い

さらに、規制対象の範囲をどこまで広げるかも重要な論点である。

表現の自由の中核領域に近接する間接的な影響力行使、すなわち市民団体やSNS、メディアを通じた世論形成活動を広く規制対象に含める場合、一般市民の政治的表現に対する萎縮効果が生じるおそれがある。

*Harriss*判決が規制対象を議員への直接的接触に限定し、草の根ロビイングを対象外とした限定解釈は、このような憲法上の制約と整合的なものとして理解することができる。

日本においても同様に、間接的な影響力行使をどこまで対象とするかは、表現の自由との関係で慎重な検討を要する問題である。

3　論点の相互連関と制度設計の順序

以上の論点は、それぞれ独立した問題であると同時に、相互に密接に関連している。アクセス制限は執行方法の構造と関連し、リボルビング・ドア規制はロビイング自体のあり方と連動する。また、草の根ロビイング規制は、ロビイングの定義と不可分である。したがって、これらを一挙に包括的に制度化することは現実的ではなく、段階的な制度構築を検討する必要がある。実務的には、たとえば、まずリボルビング・ドア規制を確立することを優先し、その後に草の根ロビイングの取扱いについて検討を進めるというような段階的制度設計は、有力な選択肢となりうる。

五　結　論

本稿では、米国のロビイング規制がなぜ開示中心構造へと収斂してきたのかという問いについて、*Harriss*判決を基点とする制度形成過程に着目して検討してきた。

本稿の分析から明らかとなったのは、ロビイング規制が開示中心構造へと収斂した背景には、政治的働きかけをめぐる法的・制度的制約の下で、直接的な行為規制の制度化が困難であったという事情が存在することである。すなわち、政治的影響力の行使そのものを直接制限する規制は、表現

の自由および請願権との関係で厳格な審査にさらされ、その制度化が困難である。他方で、開示は言論や請願の機会そのものを制限することなく、政治過程の透明性を確保する手段として機能しうる。このような審査構造の非対称性のもとで、立法府は相対的に合憲性を維持しやすい手法として、開示を中心とする制度を採用する方向へと収斂してきた。

この構図は、制度の変遷と判例の双方から裏づけられる。*Harriss*判決は、ロビイングを請願権の行使として捉えつつ、規制対象を限定的に解釈することによって、広範な行動規制の導入に対する制度設計上の制約を明確化した。この枠組みのもとで、FRLAからLDA、HLOGAへと制度は展開していくが、規制強化が図られる一方で、その手法は一貫して開示および周辺的な倫理規制の範囲にとどまっている。ここに見られる開示中心構造は、政策的選択の結果である以上に、法的・制度的制約の下で形成された制度的帰結として理解されるべきである。

第四章で検討した日本法への示唆は、この構造的理解を前提とするものである。ロビイングは、日本においても政治的働きかけとして一定の法的保護と関係する活動として位置づけられうる。この観点からすれば、日本においても、活動自体の禁止ではなく、その過程の可視化を軸とする制度設計が志向される可能性が高い。他方で、開示中心構造と緊張関係にある領域が存在し、その対応を決めるためには請願権の位置付けなどについても整理が必要となろう。

以上の検討から導かれるのは、ロビイング規制が、政治的働きかけと制度設計との関係をめぐる制度領域であるという点である。そして、本稿の核心的命題は、ロビイング規制における開示中心構造が、政策的選択の産物というよりも、むしろ法的・制度的制約の下で構造的に形成された結果であるという点にある。本稿の提示したこの視座が、日本におけるロビイング規制の理論的基盤を再構成するための出発点となることを期待したい。

最後に、本稿の検討の限界について触れておく。本稿は*Harriss*判決を基軸としてロビイング規制を方向づける法的・制度的制約構造を明らかにすることを目的としており、その後の判例展開との関係については限定的に扱うにとどめた。また、分析対象も主として直接的な働きかけに限定し

ており、草の根ロビイングのような間接的影響力行使の位置づけについては今後の検討課題である。さらに、日本法への応用についても、請願権の解釈の精緻化や具体的制度設計のあり方について、なお検討の余地が残されている。

富士　修（フジ　オサム）
所属・現職　富士修法律事務所代表弁護士
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
所属学会　法と経営学会、国際観光学会、国際私法学会
専攻領域　ルール形成過程論、公共政策
主要著作　「インバウンド観光促進における外国クルーズ船誘致の課題に関する一考察―船上カジノ規制について―」（共著）『日本国際観光学会論文集』第26号（2019年）