

米国 FARA（外国代理人登録法）とスティーブ・ウィン事件及び スー・ミ・テリー事件

—外国政府・政党・企業に委託されたロビイング活動の登録義務—

北島 純
(社会構想大学院大学)

要旨：米連邦法である「外国代理人登録法」(The Foreign Agents Registration Act of 1938, FARA) は、外国政府・政党及び外国企業から依頼を受けたロビイストに対して活動の実態を米国政府に報告させる義務を課すことで、当該ロビイング行為を可視化し透明化する制度である。FARA がどのような規制内容を有しているか、広報・宣伝活動、政治活動に対して FARA がどのように適用されるのか、FARA における登録申告書の提出義務がいつまで存続するのか、という広報実務上の問題について、近時の代表的な立件例であるスティーブ・ウィン事件とスー・ミ・テリー事件の紹介を通じて検討を加えた。

キーワード：外国代理人登録法、FARA、ロビイング、パブリックリレーションズ、グローバルパブリックアフェアーズ

1. はじめに

米中新冷戦の進展及びドナルド・トランプ政権による貿易関税政策の推進で米国内での経済活動が重視される一方で、企業買収をはじめとする外国企業の経済活動に対する米政権の一方的介入事例が相次いでいることから、昨今、米国政治過程に対して日本企業がどのように影響力を及ぼせるかという対米ロビイングに高い関心が寄せられるようになってきている。米国連邦法 FARA (The Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, 22 U.S.C. §§ 611-621：外国代理人登録法) は、外国政府のみならず外国企業によるロビイングを対象としているため、FARA に対する注目が高まりつつある。

FARA によって、外国政府または外国企業から依頼を受けて米国内で広報・宣伝活動、政治活動に従事するロビイストは、その氏名・依頼者・活動内容等に関わる事実を米国政府（司法省）に報告しなければならない。ロビイストとは、一般的に言って、ロビイング行為を行う主体をいい、ロビイング行為とは「政策アクター（政治家・官僚）の政策決定・執行に何らかの影響を与えるために行われる利益団体の意図的活動すべて」（原田, 2020）をいうとした場合、FARA は、外国政府・企業が米国の政治過程に影響を与えようとするロビイング行為それ自体を禁止するものではなく、在米のロビイストに対して、外国政府・企業から依頼を受けて実施する米国政府公務員に対する広報・宣伝活動、政治活動に関する具体的な事実を米国政府に報告させる法的義務を課し、かかる報告事項を公開することによって、外国政府・企業から委託を受けて実施されるロビイング行為が米国民主政にどのような影響を与えているかを可視化し、米国民主政のインテグリティ（integrity：誠実性・整合性・統一性）を担保しようとする制度である（U. S. Department of Justice, 2020）。

本稿は、グローバルなパブリック・リレーションズ（Public Relations）の領域における法規範の一つとしての FARA がどのような規制内容を有しているか、広報・宣伝活動、政治活動に対して FARA がどのように適用されるのか、FARA における登録申告書の提出義務がいつまで存続するの

か、という広報実務上の問題について、近年 FARA 違反として司法省に提訴・起訴されたスティーブ・ウィン事件とスー・ミ・テリー事件という二つの事件の紹介を通じて、検討を加える。

2. FARA の概要

最初に、FARA による規制内容の概要について述べる。1930 年代の米国では外国勢力、特にドイツで台頭したナチスと共産主義ソ連のプロパガンダに対する懸念が高まっていた。そこで連邦議会下院が非米活動特別委員会 (Special House Committee On Un-American Activities) を設けて外国からの扇動的プロパガンダが米国内で拡散されている危険性を調査し、その調査結果を受けて 1938 年に FARA が制定された¹。

FARA は、外国政府による影響工作それ自体を禁止するのではなく、その実態を透明化・公開化させる。McKinley (2016) によれば、合衆国憲法修正 1 条が保障する「苦痛の救済を求めるため政府に請願する権利」(the right of the people to petition the Government for a redress of grievances: 請願権) がロビー活動を含むかどうかについては諸説あるところ、少なくとも請願権は米国市民と非市民(外国人)を区別していないので、外国から影響を与えようとする行為に対して抑止あるいは検閲(事前検閲)で臨むのではなく、透明性を確保しようとしたという立法者の意思が背景にあると考えられる。

この FARA で報告開示事項とされるのは、外国政府・企業との契約内容(受け取った報酬の額と出所等)に加えて、外国政府・企業のために行った全ての活動記録であり、どこで、いつ、誰と会って、いくらかかったか(費用)が公開される。法令所管省庁は、司法省国家安全保障局 (Department of Justice National Security Division: NSD) の防諜輸出管理課 (Counterintelligence and Export Control Section: CES) 内の FARA Unit である。

2-1. FARA における委託者と代理人

FARA における外国の委託者本人 (foreign principal) は三種類あり、(1) 外国の政府 (government of a foreign country) 及び外国の政党 (foreign political party)、(2) 米国外の者 (person outside of the United States)²、(3) 外国の法律に準拠して組織された、または外国に主たる事業所を有するパートナーシップ (partnership)、協会 (association)、法人 (corporation)、組織 (organization) またはその他の人々の結合体である (22 U.S.C. § 611 (b))。

次に、外国の委託者(本人)の代理人 (agent of a foreign principal) は以下のように規定されている (22 U.S.C. § 611 (c))。すなわち、外国の委託者(主体)または外国の委託者(主体)が直接的または間接的にその活動の全部または大部分を監督 (supervised)、指示 (directed)、管理 (controlled)、資金提供 (financed)、または補助 (subsidized) している者の、代理人 (agent)、代表者 (representative)、従業員 (employee)、使用人 (servant) として行動する者、またはその命令 (order)、要請 (request)、指示 (direction) もしくは管理 (control) の下で行動する者であって、直接または第三者を通じて、次の行為を行う者である。その行為として、次の二つの類型が規定されている。

1 U.S. Congress, "Preliminary Inventory Of The Special House Committee On Un-American Activities Authorized To Investigation Of Nazi Propaganda And Certain Other Propaganda Activities Under The Authority Of H.Res. 198, 73rd Congress"

2 ただし当該者が「個人の米国市民で、米国内に住所を有する場合」、あるいは「個人でなく米国または米国の管轄に服する州もしくはその他の場所の法律に基づいて組織または創設され、米国内に主たる事業所を有する場合」は除く。

2-1-1. 代理人としての広報・情報活動

第一に、米国内において外国の委託者（本人）のために、またはその利益のため、広報コンサルタント（public relations counsel）、宣伝担当者（publicity agent）、情報サービス従事者（information-service employee）、政治コンサルタント（political consultant）として活動する類型である。

このうち、広報コンサルタント（public relations counsel）とは、public relations としての広報に従事する者を言うが、「政治的または公共の利益、政策、または本人との関係に関する広報事項（public relations matter）について、本人に直接的または間接的に情報を提供（informing）、助言（advising）、または何らかの形で本人を代理（representing）する者が含まれる」とされている（22 U.S.C. § 611(g)）。

これに対して、宣伝担当（publicity agent）は、広告（advertising）、書籍（books）、定期刊行物（periodicals）、新聞（newspapers）、講演（lectures）、放送（broadcasts）、映画（motion pictures）、その他の手段による出版を含む、口頭、視覚、図表、文書、または絵によるあらゆる種類の情報または事項についての出版（publication）または宣伝（dissemination）に、直接的または間接的に携わる人物が含まれる。

また、情報サービス従事者（information-service employee）は、米国以外の国、外国政府、外国政党、または外国の法律に準拠して組成されたもしくは外国に主たる事業所を有するパートナーシップ、協会、法人、組織、またはその他の個人の結合体に関する、政治、産業、雇用、経済、社会、文化、またはその他の利益、利点、事実または状況に関する説明（accounts）、記述（descriptions）、情報（information）・データ（data）の提供（furnishing）・配布（disseminating）または出版（publishing）に従事する人物が含まれる。

このように、FARA における代理人としての広報コンサルタント、宣伝担当者、情報サービス従業者はいずれもかなり広い概念として定義されており、文面上は、米国内で外国政府・企業のために働くのであれば、広報、広告、メディア関係者の多くが、FARA の代理人（agent）に該当し登録申告書の提出義務が課せられることになる。

2-1-2. 代理人としての政治活動

第二に、代理人が行う活動としての政治活動（political activities）は、「米国の国内（domestic）政策や外交（foreign）政策の策定（formulating）・採択（adopting）・変更（changing）に関して、あるいは外国政府・政党の政治的または公共の利益、政策、関係に関して、米国政府の機関や職員、または米国内の公衆（一般市民）に何らかの影響（any way influence）を与えると信じ、または意図する活動」として規定されている。米国内で、当該外国の委託者（本人）のために、またはその利益のために、政治活動に従事すること、あるいは、米国内で、米国政府のいかなる機関（agency）または役人（official）に対して、当該外国の委託者（本人）の利益を代表（represents）することは、外国政府・企業の代理人としての政治活動にあたる（22 U.S.C. § 611(c)(1)(i)/(iv) / § 611(o)）。

2-2. 報告義務と罰則

こうした外国の委託者（本人）の代理人として活動を行う場合、FARA は、代理人に、司法省（司法長官）に対する報告義務を課している。すなわち 22 U.S.C. § 612(a) は、「いかなる者も、本条の (a) 項及び (b) 項で要求されるとおり、真実かつ完全な登録申告書及びその補足書類を司法長官に提出しない限り、または本節の規定に基づいて登録を免除されない限り、外国の委託者（本人）

の代理人として行動してはならない」ところ、「外国の本人の代理人となる者は、その後10日以内に、司法長官が定める書式で宣誓した上で、登録申告書を司法長官に提出しなければならない」と規定している³。

ここで問題となるのが、かかる提出義務がいつまで課せられるかという点である。22 U.S.C. § 612 (a) は「外国の本人の代理人の登録申告書提出義務は、代理人となってから10日目以降、日々継続するものとし、その地位の終了によっても、外国の本人の代理人であった期間の登録申告書提出義務が免除されることはない」と規定するが、登録申告書の提出義務が継続し、代理人としての地位の終了によっても提出義務が免除されることはないとしても、かかる義務の履行債務がいつまで存続するのかについては法文上、必ずしも明確に規定されているとは言えないからである。この点がスティーブ・ウィン事件において問題となった（後述3-6.）。

このような「代理人」登録申告書の提出義務に反すると、次のような罰則が科せられる。FARAの規定に故意に違反（willfully violates）した場合、または登録申告書またはその補足書類、または司法長官に提出されたその他の書類において、故意に重要な事実について虚偽の記載をしたり、記載する必要のある重要な事実を故意に省略したり、または、その記載が誤解を招くものでないようするために必要な重要な事実または重要な書類の複写を故意に省略した場合、10,000ドルの罰金⁴または5年以下の拘禁、またはその両方が科せられる（22 U.S.C. § 618(a)）。

3. スティーブ・ウィン事件

次に、近年FARAに違反した事件として注目を集めた二つの事例を検討する。まずスティーブ・ウィン事件を取り上げる。この事件は米司法省（DOJ）が2022年5月17日、米カジノ運営会社創業者のスティーブ・ウィン（Stephen Wynn）に対し、外国政府代理人としてFARA（22 U.S.C. § 618 (f)）に基づく登録届出書を司法長官に提出するように求める民事訴訟を提訴したものであり、第一次トランプ政権下で行われた中国政府によるロビイング活動（いわゆるチャイナ・ゲート）として大きな関心を集めた事件である。

以下では、司法省が提出した訴状⁵に記載された内容を紹介する。スティーブ・ウィンは2017年6月から少なくとも2017年8月にかけて、中華人民共和国元公安部副部長（副大臣）である孫立軍（Sun Lijun）及び中華人民共和国の代理人として、トランプ大統領及び第1次トランプ政権（2017年1月20日－2021年1月20日）に関わる「政治活動」に従事した。しかしウィンはFARAに基づく登録義務を履行しなかった。司法省は2018年5月16日付、2021年10月27日付、2022年4月13日付の書簡でウィンに登録義務を告知したが、ウィンは登録を拒絶した。そこで司法省は、FARAにおいて代理人関係の終了は登録届出書を提出するという代理人の義務を免除しないところ、FARAの登録義務のある個人又は法人は、当該ロビイング行為がなくなったとしても継続的に登録する義務を負っている（22 U.S.C. § 612(a)/§ 618(e)）として、被告は、孫立軍及び中華人民共和国のために行われた行為について、22 U.S.C. § 612(a)に基づく登録義務を有しており、司法省は裁判所に対して、被告に真実かつ完全な登録届出書及びその補足書類を提出することを要求する終局的差止命令

3 登録届出書には、氏名・住所・国籍（法人の場合は各役員のもの）や事業内容・従業員名簿、委託者（本人）である外国政府・政党・企業の詳細、契約内容、過去60日間の政治献金等の事実を記載する。初回登録後も活動が続く限り、6ヶ月ごとに追加届出書を提出しなければならない（22 U.S.C. § 612(b)）。

4 重罪（Felony）の場合は25万ドル以下の罰金に加重される（18 U.S.C. § 3571）。

5 Attorney General of The United States of America V. Stephen A. Wynn, Civil Action No. 22-1372 [2022], United States District Court for The District of Columbia

(permanent injunction) を求めるという訴訟を提起した。

3-1. スティーブ・ウィン

ではウィンはどのような政治活動を行なったのだろうか。本訴訟において被告となったスティーブ・ウィン (Stephen Alan Wynn, 1942 年-) は、ラスベガスのカジノ運営会社ウィン・リゾーツの会長 CEO を務めた著名な実業家であり、トランプ大統領と近い関係にあることで知られる人物である。2017 年 1 月にトランプ大統領が就任した後、共和党全国委員会 (RNC) 財務委員長に任命された (2018 年 1 月にセクハラ疑惑で辞任)。そのウインは 2006 年、カジノ免許取得に成功してマカオ (中華人民共和国マカオ特別行政区) に進出し、現在に至るまで Wynn Macau というカジノを運営している。なお、ウインに政治活動を依頼した孫立軍は、中華人民共和国政府公安部香港マカオ台湾事務弁公室主任を務めた経験があり、両者にはマカオという共通点があると言えるが、両者間の歴史的経緯について司法省訴状は特に言及しておらず、なぜウインが米国での「政治活動」を引き受けるに至ったのか、どのような行為を行ったかを説明しているにとどまる。

孫立軍は 2017 年 5 月頃、ロー・テク・ジョー (Low Teak Jho) がコーディネートした会議で、RNC 元財務委員長のエリオット・ブロイディ (Eliot Brody)、ヒップホップ歌手のプラズ (Prakazrel Michel)、ビジネスマンのニッキー・ラム・デイビス (Nickie Lum Davis) に対して、ある中国人のビザを取り消すか米国から排除してほしいという中国側の要望をトランプ大統領とトランプ政権に伝達してほしいと働きかけた。司法省訴状では具体名は伏せられているが、この中国人は、当時米国に滞在して中国共産党批判を繰り返していた郭文貴⁶ であることは明白である。郭文貴は 2014 年に中国を出国、その後中国から汚職で起訴され、米国に政治亡命を求めている人物である。

3-2. エリオット・ブロイディを介した孫立軍の依頼

2017 年 6 月頃、エリオット・ブロイディは孫立軍の代理人として、スティーブ・ウィンにロビイング活動への協力を求めた。ウインは 2017 年 1 月から 2018 年 1 月まで RNC 財務委員長を務めていた頃、仕事を通じてブロイディと知り合っていた。ブロイディは、ウインの RNC での経験と、中華人民共和国でのビジネス取引やトランプ大統領との友好関係を組み合わせれば、トランプ政権関係者と接触するのに役立つと考えた。ブロイディは、孫立軍から得た情報として、郭文貴は米国に潜伏している中華人民共和国の指名手配犯であり、中華人民共和国は彼を逮捕して欲しいこと、ビザが間もなく失効する予定であり、この問題をトランプ政権に注目させるためにウインに協力を求めるとともに、郭文貴の中華人民共和国国籍のパスポートの写真、インターポールの指名手配書等を提供した。

2017 年 6 月頃、孫立軍は直接、ウインと電話で話して協力を要請し同意を得たが、この時点でウインは郭文貴とは特段のつながりはなく、郭文貴の追放に関心があった訳でもなかった。ブロイディは 2017 年 6 月 27 日付のウインの妻に送ったテキストメッセージで、この人物のビザが 2017 年 6 月 30 日に失効することを指摘し、飛行禁止リストに掲載するように求めた。ウインの妻はテキストメッセージをウインの代理として送受信しており、受け取ったメッセージの内容をウインに伝え、ウインからの指示をメッセージにしてブロイディ等に送信していた。

ブロイディは同日の 2 通目のメッセージで、習近平国家主席がマール・ア・ラーゴでトランプ大統領

6 郭文貴は中華人民共和国山東省出身の実業家であり、2014 年にアメリカに移住後、中国共産党の腐敗を糾弾する動画を YouTube 等で配信していた。

領に対して、「郭文貴を返して欲しい。(代わりに) 中国が人質にしている特定の米国人を返還し、米国内に不法滞在している中国人移民が強制送還されたら中国が受け入れることを約束する。北朝鮮に関する新たな支援も行う」と述べたことを明らかにした。孫立軍がブロイディに助けを求めたのは、この案件が習近平主席にとって最も重要な問題 (a matter of utmost importance) だからであると、司法省訴状は指摘している。マール・ア・ラーゴはフロリダにあるトランプ大統領の私邸であり、実際に2017年4月6日から7日にかけて習近平国家主席との間で初の首脳会談が実施されていた。その米中両国の首脳会談で「郭文貴返還問題」が話し合われていた訳である。

このような司法省訴状の記載を前提とすると、孫立軍は、米中首脳会談の後、公安省副大臣として習近平国家主席の意を受けて、中国共産党批判を繰り広げていた郭文貴を米国から中国に送還させるという案件を進展させるべく、ブロイディを通じて、トランプ大統領に対する働きかけをウィンに依頼していたことになる。つまり中国共産党側から見れば、トランプ大統領に対するロビイング活動をウィンという民間人に委託したと言える。

3-3. スティーブ・ウインのロビイング行為

では、スティーブ・ウインは、具体的にどのような行為を行なったのか。司法省訴状によると、2017年6月27日頃、ウインはワシントンD.C.でトランプ大統領と会食し、当該人物(郭文貴)の米国からの排除を望むと伝え、大統領秘書官にパスポート写真を提供した。夕食会後に、エリオット・ブロイディは「孫立軍が非常に喜んでおり、習近平主席がウインの働きを高く評価していると言っていた」とウインに(妻を通じて)伝えた。翌日(6月28日)頃、ブロイディはウインに、当該人物のビザの状況や飛行禁止リストに掲載されているかどうかを問い合わせ、孫立軍があなたの協力に感謝していると言っているとテキストメッセージで伝えた。これに対してウインは「国務省や国防総省の最高レベルとともに取り組んでいる」と返事をしている。

2017年6月から8月頃にかけて、ウインは孫立軍と少なくとも8回、平均して通話時間30分の電話会談を行っている。孫立軍は、当該人物のビザが更新されないことが中華人民共和国にとって非常に重要であることを述べた。ウインは彼に対して、マカオでのビジネス上の利益について言及した。

ウインは6月から7月にかけてホワイトハウスの首席補佐官に複数回連絡し、トランプ大統領との面談を要請した。7月下旬から8月頃にかけて、元ホワイトハウス首席補佐官2名、国家安全保障会議(NSC)高官2名を含む複数のトランプ政権関係者と接触した。7月下旬には首席補佐官とNSC高官2名と会談し、中華人民共和国当局から連絡があり、当該人物をできるだけ早く中国に帰国させることに非常に関心があるとされたと言われている。

2017年8月頃、ウインは複数回にわたりホワイトハウスを直接訪問し、トランプ大統領と面会したが、8月25日の会談を含め、これらの話し合いの中には、当該人物(郭文貴)に関するものもあった。さらに8月19日、ブロイディがウインとその妻を、ブロイディ夫妻が所有するヨットでイタリア沖に連れて行った際、ブロイディとウインはヨット上からトランプ大統領に電話をかけ、当該人物の身分について質問し、大統領は「この問題を調査する」と回答している。つまり、ウインはブロイディの頼みに応じて、トランプ大統領との個人的関係を活かして、大統領本人と直接会ったり電話をかけたり、あるいは政権幹部と面会して、郭文貴返還問題という案件の処理が進展するように積極的かつ直接的な働きかけを実施したと言えることになる。

しかし、結局、当該人物(郭文貴)を排除しようとする努力は実を結ばなかった。孫立軍は2017年10月頃までウインと連絡を取り続けたが、10月頃にウインは「ホワイトハウス関係者に依頼を知

らせたことで役目を果たした。これ以上の援助することはできない。今後の連絡は控えてもらいたい」と伝えた。

3-4. スティーブ・ウィンによるロビイング行為の動機

司法省訴状は、スティーブ・ウィンがラム・デイビス宛のメッセージで「マカオと中国のビジネス・コミュニティの一員であるという特権に感謝している」と記していたことを指摘し、ウィンの行為は「中華人民共和国における自己のビジネスの利益を守りたいという欲求に突き動かされていた」という評価を加えている。「公開報道によれば、上記の行為が発生する直前の 2016 年にマカオ政府は、ウィンがカジノで運営できるゲーミングテーブルとマシンの数を制限しており、上記の行為の後、2019 年にマカオのカジノ運営ライセンスの再交渉を行う予定であった」という記事が引用されて、司法省訴状は、ウィンが中国側の依頼に応じてロビー活動を行った動機がマカオでのカジノビジネスの権益維持にあったことを示唆している。

以上が、ウィンによるロビー活動の実態として訴状に記載された事実である。これらを踏まえて司法省は法的主張を行った。

3-5. 司法省による法的主張

第一に、孫立軍公安部副部長（当時）は、中華人民共和国の居住者であり、上記期間中の中華人民共和国副大臣として、FARA の外国委託者（本人）（foreign principals）である（22 U.S.C. § 611(b) (2)）。また、中華人民共和国は、外国政府であり、同様に FARA の外国委託者（本人）（foreign principals）である（22 U.S.C. § 611(b) (1)）。

第二に、被告スティーブ・ウィンは孫立軍の代理人（agent）である。孫立軍は中華人民共和国を代表して、ウィンに対して、トランプ大統領及びトランプ政権を含む米国政府に対するロビイング活動に協力するように要請した。エリオット・ブロイディは孫立軍に代わって、ロビー活動に協力するように、ウィンに要請した。したがってウィンは、孫立軍と中華人民共和国の代理人として政治活動に従事した時、孫立軍と中華人民共和国の代理人として行動したことになる（22 U.S.C. § 611(c) (1)）。

第三に、被告スティーブ・ウィンは、孫立軍や中華人民共和国の要請で政治活動に従事した者であり、FARA に基づく登録義務がある。ウィンは、当時のトランプ大統領やトランプ政権に向けたコミュニケーションやロビー活動を通じて、中華人民共和国に関わる国内政策や外交政策の策定・採用・変更に関して、米国政府関係者に影響を与えようとする政治活動を行なった。それゆえ FARA に基づく登録義務がある（22 U.S.C. § 611(o)）。被告は少なくとも 3 回に分けて、当時のトランプ大統領を含むトランプ政権の複数の人物に、当該人物を排除させるように働きかけたが、これは中華人民共和国関係者である孫立軍の要請を受けて行われた。そのため彼は FARA が適用される外国代理人として行動したと言える（22 U.S.C. § 611(c) (1) (i)）。

第四に、被告スティーブ・ウィンは FARA に基づく登録を行っていない。2018 年 5 月 16 日付の書簡で米国司法省は被告に対して、孫立軍及び中華人民共和国の代理人として FARA に基づく登録義務を通知し、登録を実施するための 30 日間（の猶予）を与えた。被告は弁護士を通じて 2018 年 6 月 8 日付の書簡を司法省に送付し、司法省の分析に異議を唱え、同省の決定を再考するように要請した。2021 年 10 月 27 日付けの書簡で、司法省は被告に、FARA に基づく登録義務が残っており、この件に関する司法省の判断が更なる調査によって強化されたことを通知した。被告は弁護士を通じて、

2021年12月10日付けの書簡で回答した。2022年4月13日付けの書簡で同省は被告に登録義務があるという結論を再提示し、被告に登録するための30日間（の猶予）を与えた。しかし現在に至るまで、被告は登録を行っていない。そこで司法省は、被告がFARAに基づく登録義務（22 U.S.C. § 612(a)）を有するとする宣言的判決と、FARA（22 U.S.C. § 612(a)-(b)）の要求する真実かつ完全な登録届出書及びその補足書類を提出することを要求する永久差止命令を裁判所に要請（提訴）した。

以上が、司法省が提出した訴状に記載された内容の紹介である。

3-6. FARA 登録義務の時効

ところがこのスティーブ・ウィン事件はその後、思わぬ展開を見せる。2022年10月、コロンビア特別区巡回区裁判所は棄却判決すなわちスティーブ・ウィン勝訴の判決を下した。2024年6月にはコロンビア特別区巡回区控訴裁判所も地裁の判決を維持した。

焦点となったのは、FARA登録義務の存続性、つまり、登録申告書の提出義務の履行債務がいつまで存続するのかという問題である（先述2-2.）。コロンビア特別区巡回区裁判所は、United States v. McGoff 事件判決⁷を先例として、外国政府との間の委託関係が終了した後は、外国政府の代理人であった個人に対して、遡及的な登録を民事上強制することは出来ないと判断した。United States v. McGoff 事件とは1986年、新聞発行者兼コラムニストであるジョン・ピーター・マクゴフが南アフリカ共和国政府（情報省）から秘密裏に資金提供を受け、アパルトヘイト等にかかわる南アフリカ寄りプロパガンダを意図して米新聞社の買収を試みた際にFARAの登録を故意に怠ったとして起訴された刑事裁判である。この事件では、登録義務懈怠罪の「時効」⁸は、無登録外国代理人が外国政府の代理人としての活動を終えた最終日から開始されると解釈して、マクゴフには時効が成立しているとして刑事告訴が却下された。今回のスティーブ・ウィン事件は民事事件であるが、コロンビア特別区巡回区裁判所はUnited States v. McGoff 事件判決を援用し、FARAにおける代理人は現在活動している代理人に焦点を当てる概念であり、代理人がロビー活動を停止した時点で報告義務は消滅に向かうという論理を採用した。つまり、ウィンが孫立軍との代理関係を解消した後は、司法省はFARA登録義務を求める民事的命令を求めることは出来ないと判示したのである⁹。

4. スー・ミ・テリー事件

次に、スー・ミ・テリー事件を検討する。この事件は2024年7月16日、朝鮮半島問題の専門家として著名な研究者スー・ミ・テリー（Sue Mi Terry）がFARAの登録義務違反（22 U.S.C. § 612(a)/§ 618(b)）及び18 U.S.C. 第2節）及び外国代理人登録法に違反する共謀（18 U.S.C. § 371）違反の嫌疑で逮捕され、7月17日にニューヨーク州南部連邦地方裁判所に起訴されたものである¹⁰。

7 United States of America, Appellant v. John Peter McGoff, U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit - 831 F.2d 1071 (D.C. Cir. 1987)

8 FARA登録義務懈怠罪の時効は、死刑に該当しない犯罪に関する一般的な時効として5年である(18 U.S.C. § 3282)。

9 コロンビア特別区巡回区裁判所における司法省敗訴判決を受けて、外国代理人に遡求して登録義務を課す「遡及外国代理人登録法」(S.2229 - Retroactive Foreign Agents Registration Act, 118th Congress (2023-2024))が2023年7月11日、チャック・グラスリー上院議員(Senator Grassley, Chuck, 共和党)やマルコ・ルビオ上院議員(Senator Marco Rubio, 共和党)らによって提出された(不成立)。

10 <https://www.justice.gov/opa/pr/former-cia-and-white-house-official-sue-mi-terry-arrested-acting-unregistered-agent-south>(最終アクセス 2025年8月30日)

4-1. スー・ミ・テリー

スー・ミ・テリーは韓国釜山で生まれ、ソウルで育った韓国系米国人である。母親が米陸軍将校と結婚したことから12歳の時に渡米し、バージニア州・ハワイ州で育った。1993年にニューヨーク大学を卒業し、1998年にタフツ大学フレッチャー法律外交大学院で国際法・外交の修士号、2001年に同大学院で「朴正熙の韓国、1961-1979：政治的リーダーシップと国家運営に関する研究」¹¹と題する論文で国際関係論の博士号(Ph.D. in International Relations)を取得した¹²。2001年にCIA(中央情報局)に入局し、東アジア問題担当のアナリストを務めた。2008年からNSC(国家安全保障会議)で韓国・日本・海洋担当ディレクター、東アジア担当副国家情報官(Deputy National Intelligence Officer for East Asia at the National Intelligence Council)、外交問題評議会・国家情報フェローを務めた。退官後は、コロンビア大学東アジア研究所上級研究員、パウワーグループアジア(Bower Group Asia: BGA)のマネジング・ディレクター、戦略国際問題研究所(CSIS)上席研究員、ウッドロー・ウィルソン国際学術センター現代自動車韓国財団韓国歴史政策センターのディレクター、ジョージタウン大学非常勤教授等として活動する一方で、韓国問題を専門とするアドバイザーファーム「Peninsula Strategies Inc.」を創業している。朝鮮半島問題の情報分析における専門家としての地位を確立している人物であると言える¹³。しかし、スー・ミ・テリーは2024年7月、韓国政府の情報機関「国家情報院」(NIS: National Intelligence Service)の代理人であるにも関わらずFARAの登録義務を果たさなかったとして、逮捕・起訴された(いわゆるコリア・ゲート)。

4-2. スー・ミ・テリーのロビイング活動

それでは、スー・ミ・テリーは具体的にどのような行為を行ったのか。以下では、司法省起訴状に記載された内容を紹介する¹⁴。

4-2-1. NIS ハンドラー 1 との関係

2013年12月18日頃、スー・ミ・テリーはマンハッタンで、NISハンドラー1と頻繁に面会していた。ハンドラー(handler)とは、諜報分野の用語で、「運用管理者」あるいは「調教師」という意味合いを持つ。司法省起訴状では、匿名化された人物にこの名称が付されて記載されている。このNISハンドラー1は、2013年6月頃から2016年頃まで韓国政府の国連代表部公使を務めていた人物であるが、スー・ミ・テリーはNISハンドラー1が、韓国の国連代表部公使であると同時にNISの諜報部員であると認識していた。

次に、2014年6月18日頃、韓国外務省からの依頼に応じて、朝鮮半島統一に関する雑誌記事“A Korea Whole and Free Why Unifying the Peninsula Won’t Be So Bad After All”(統一された自由な韓国：半島統一が結局それほど悪くない理由)をForeign Affairsに執筆した¹⁵。この際にスー・ミ・テ

11 “Park Chung Hee’s Korea, 1961-1979: A Study in Political Leadership and Statecraft.”

12 https://www.uscc.gov/sites/default/files/Bio_Terry.pdf(最終アクセス2025年8月30日)

13 日本においても元CIA北朝鮮専門家として、日本経済新聞社・米戦略国際問題研究所(CSIS)が共催したシンポジウム(2018年10月26日)へ登壇した他、しばしばメディアで取り上げられている。例えば朝日新聞(2022年3月26日電子版 <https://digital.asahi.com/articles/DA3S15246025.html>)やNHK「DEEPER LOOK」2024年6月14日(<https://www.nhk.jp/p/ts/14VN953M9L/episode/te/M685WY8LJG/>)(ともに最終アクセス2025年8月30日)。

14 スー・ミ・テリーは容疑を否定していると報じられている。起訴状はあくまでも訴追側資料であり、真実であるとは限らないことに留意が必要である。

15 Foreign Affairs 93 巻4号(2014年7月8月号)pp.153-162, 2014. 6.18

リーは、韓国政府から報酬をもらっていると同僚に話していた。また、2014年11月頃には、マンハッタンでFBIから国家情報院（NIS）職員との接触について事情聴取を受け、動揺を見せている。2016年9月14日には、連邦下院外交委員会アジア太平洋小委員会で"North Korea's Perpetual Provocations: Another Dangerous, Escalatory Nuclear Test"（北朝鮮の永続的な挑発：もう一つの危険でエスカレートした核実験）について証言したが¹⁶、真実宣誓書（Truth in Testimony）における「貴殿はFARAの現役登録者ですか」（Are you an active registrant under the Foreign Agents Registration Act (FARA) ?）という質問欄で「No」にチェックを入れている。

また、大統領選挙でトランプ候補が勝利した直後のタイミングである2016年12月中旬頃、韓国外務省の担当者とテキストメッセージを交換し、次期トランプ政権で国家安全保障担当高官（NSCアジア担当）に就任する可能性のある人物と接触するように要請を受けたが、実際には、接触できなかった。2017年2月7日には、連邦下院外交委員会で"Countering the North Korean Threat: New Steps in U.S. Policy"（北朝鮮の脅威に対抗する：米国の政策における新たな一歩）について証言したが¹⁷、この時も真実宣誓書（Truth in Testimony）における「貴殿はFARAの現役登録者ですか」という欄で「No」にチェックを入れた。

4-2-2. NIS ハンドラー 2 との関係

さらに2018年12月頃から2019年1月頃にかけて、ワシントンD.C.のシンクタンクで、スー・ミ・テリーは、NISハンドラー2の要請に応じて、韓国NIS長官・NIS職員らと米政府高官（国防総省上級将校及び元CIA高官）らとの私的な会合を設けた。NISハンドラー2は、2017年8月頃から2020年8月頃まで在ワシントンD.C.韓国大使館の公使参事官を務めていた人物であるが、スー・ミ・テリーはNISハンドラー2がNISの支局長代理（韓国大使館に駐在する最高位の情報将校）であると認識していた。この会合について元CIA高官は、FBIの捜査に対して、「シンクタンクの中で外国諜報機関のトップと会うのは極めて異例のことだと思った」と供述している。

このNISハンドラー2からスー・ミ・テリーは利益の供与を受けている。2019年11月13日頃、メリーランド州チェビー・チェイスで、2845ドルのドルチェ & ガッバーナのコートを買ってもらっている。NISハンドラー2は外交官としてクレジットカードを使用したので売上税（sales tax）は払っていない（スー・ミ・テリーは2日後にこのコートを返品し、差額を払って4100ドルのクリスチャン・ディオールのコートを買直している）。また同じ頃、ワシントンで2950ドルのボッテガ・ヴェネタのハンドバックも贈与されている。

4-2-3. NIS ハンドラー 3 との関係

2020年8月12日頃、スー・ミ・テリーは、マンハッタンのギリシア料理店で退任するNISハンドラー2からNISハンドラー3を紹介されている。NISハンドラー3は、NISハンドラー2の後任として、2020年8月頃から2023年7月頃まで在ワシントンD.C.韓国大使館の公使参事官を務めていた人物であるが、テリーはNISハンドラー3をNISの支局長（韓国大使館に駐在する最高位の情報将校）であると認識していた。二人と会って夕食をともにしたスー・ミ・テリーは、バーでグレーの

16 <https://www.congress.gov/event/114th-congress/house-event/LC43023/text?q=%7B%22search%22%3A%22Sue+Terry%22%7D&s=3&r=172>(最終アクセス2025年8月30日)

17 <https://foreignaffairs.house.gov/hearing/hearing-countering-north-korean-threat-new-steps-u-s-policy/>(最終アクセス2025年8月30日)

バッグを受け取っている。

2020年11月30日及び12月1日頃、スー・ミ・テリーは、米政府関係者等と NIS ハンドラー 3 を含む韓国政府関係者が参加するオンラインワークショップ "The Outlook for North Korea's Economy Post-Pandemic"¹⁸ (パンデミック後の北朝鮮経済の見通し) を開催した。

その後、NIS ハンドラー 3 との関係は深まり、2021年4月16日頃には、ワシントン D.C. で、NIS ハンドラー 3 から 3450 ドルのルイヴィトンのハンドバッグを買って貰った後、寿司レストラン等で食事をともにし、2021年5月6日、2021年10月14日及び11月1日頃にも寿司レストランで食事を取っている。2022年5月頃、スー・ミ・テリーは所属しているシンクタンクに韓国大使館名義の小切手 11,000 ドルを提供した。同年5月12日頃、11,000 ドルはスー・ミ・テリーの管理していたプログラムの用途不指定贈与口座に入金された。同じ2022年5月12日、スー・ミ・テリーは連邦下院外交委員会アジア太平洋・中央アジア・核不拡散小委員会で "The Way Forward on US North Korea Policy." (米国の北朝鮮政策の今後の方向性) について証言したが¹⁹、この時も真実宣誓書 (Truth in Testimony) における「貴殿は FARA の現役登録者ですか」という欄で「No」にチェックを入れている。

スー・ミ・テリーは、2022年6月17日頃、国務省が企画したアントニー・ブリンケン国務長官 (バイデン政権) と北朝鮮・韓国問題に関する専門家 5 名との私的意見交換会に、専門家の一人として招かれた。会合の内容がオフレコ扱いであるにも関わらず、スー・ミ・テリーは、国務省ビルでの会合終了後に韓国大使館の公用車に乗り込んだ後、NIS ハンドラー 3 に会合内容についての手書きメモ 2 枚を撮影させた。

2022年7月8日頃、テリーは、ワシントンのシンクタンクで、連邦議員事務所スタッフを対象として韓国外交政策等に関するイベントを開催した。韓国大使館が名目上の主催者だったが、実際の資金提供者は韓国 NIS であり、NIS ハンドラー 3 から NIS 関係者が参加した。議員スタッフには、イエティ (Yeti) ブランドのタンブラーと韓国大使館ロゴ入りパンフレットが入ったギフトバッグが配られた。

スー・ミ・テリーはその後、2022年9月8日頃にはワシントン的高级寿司レストランの個室で、2022年10月6日頃にはミシュラン星付きのレストランで夕食を取っている。

2023年1月10日頃、ワシントン的高级寿司レストランでの夕食時に、NIS ハンドラー 3 から北朝鮮政策に関して、「金正恩は固体燃料エンジンのテストを自ら見学した。固体燃料ロケットは液体燃料ロケットよりも素早く発射でき、探知や先制攻撃が難しいため、ゲームチェンジャーになりうる。韓国が現在追求しているのは、原子力潜水艦や空母のような米国の戦略的資産を韓国に定期的に配備すること、あるいは核に関する意思決定プロセスや積極的な情報を共有する核協議グループが創設されることだ」という内容の説明を受け、NIS ハンドラー 3 の説明する要点をスー・ミ・テリーはメモに取り、自分自身にテキストで送った。この情報を基にスー・ミ・テリーは、その後のメディア出演や執筆記事の中で、「韓国は、米国が B-52 や F-35 を韓国に持ち込み、より多くの核戦力をローテーションさせることを望んでいることや、米国と韓国は安全保障上の高官及び非公式オブザーバーを集めて協議グループを作り、持続的な安全保障協力を高めるべきだ」という主張を繰り返した。

18 <https://www.everand.com/podcast/559162966/The-Outlook-for-North-Korea-s-Economy-Post-Pandemic-In-this-episode-please-hear-the-keynote-address-from-Mr-Alex-Wong-at-the-Korea-Chair-s-special> (最終アクセス 2025 年 8 月 30 日)

19 <https://www.wilsoncenter.org/video/dr-sue-mi-terry-testifies-house-foreign-affairs-committee-us-north-korea-policy> (最終アクセス 2025 年 8 月 30 日)

2023年3月7日頃、韓国外務省高官の依頼を受けたスー・ミ・テリーは、米国主要紙ワシントンポスト（The Washington Post）に日韓の地政学的関係を分析した記事 "South Korea moves to resolve a historical dispute with Japan"（韓国、日本との和解に向けて勇気ある一歩を踏み出す）を寄稿した²⁰。その内容はスー・ミ・テリーが韓国外務省高官に質問した事項の回答とほぼ一致していた。掲載後、記事を気に入ったかというスー・ミ・テリーの質問に対して、韓国外務省高官は、大使と国家安全保障顧問は貴殿のコラムをととても喜んでいと返事している。

2023年4月18日頃にスー・ミ・テリーはワシントンで、韓国外務省関係者の依頼を受けて、韓国シンクタンクとの共催で "70 Years of the US-ROK Alliance: The Past and the Future"（米韓同盟 70周年 その過去と未来）というイベントを開催した²¹。韓国シンクタンクはこのイベント費用としてスー・ミ・テリー側のシンクタンクに25,418.70ドルを支払った。また同年4月頃にスー・ミ・テリーは韓国大使館名義の小切手26,035ドルを受け取って、自らが管理するシンクタンクの口座に入金している。スー・ミ・テリーは、NISからの資金提供方法について、不審に思われなくするために第三者（シンクタンク）を介在させる方法について話し合っていたとされており、同年3月9日頃にスー・ミ・テリーは、NISハンドラー3との昼食の場で、韓国大使館名義の小切手を使ってシンクタンクのスー・ミ・テリー管理口座に入金することがシンクタンク側の監査で問題にならないか、ソウルに問い合わせしてほしいと話していたとされている。2023年4月27日頃、韓国政府関係者の依頼に応じて、米韓首脳会談に関する短い記事を韓国の新聞に掲載し、長いオンライン記事を公表した。

このような行為を繰り返していたスー・ミ・テリーに対して、FBIは2023年6月5日、事情聴取を行なった。その時スー・ミ・テリーは、FBI捜査官に対して、「CIAを退職したのはNIS将校との接触が問題化したためで、解雇ではなく辞職の形を取ったこと、大使館職員がNISのハンドラーであること、20回以上寿司レストランで食事をして、二つのハンドバックとコートなどのプレゼントを貰ったこと、自分がNISの情報源であること」等を認めた。FBIは同日、スー・ミ・テリーの自宅を捜索し、バック等を押収した。スー・ミ・テリーはNISハンドラーとの連絡手段として、送受信時から2日後に自動的にメッセージが削除されるアプリケーションを携帯電話で使用していた。

以上が、司法省起訴状に記載されたスー・ミ・テリーによる行為の説明である。

4-3. スー・ミ・テリーの起訴

スー・ミ・テリーは長年に渡って大韓民国政府情報機関の代理人（agent）として働いていた²²にもかかわらず、FARAが要求する「代理人としての登録義務」を果たしていなかったとして起訴された。司法省の起訴状によれば、韓国政府関係者の指示により、スー・ミ・テリーは韓国の政策立場を擁護する活動を行い、プリンケン国務長官との会合に関するメモを含む非公開情報を韓国情報部に提供し、連邦議会スタッフをはじめとする米国政府公務員に韓国情報部員がアクセスできるような道

20 <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/07/south-korea-japan-forced-labor-rapprochement/>（最終アクセス 2025年8月30日）。なお共著者 Max Boot はスー・ミ・テリーの配偶者であり、著名なロシア系米国人の作家である。

21 <https://www.wilsoncenter.org/event/70-years-us-rok-alliance-past-and-future>（最終アクセス 2025年8月30日）

22 起訴状ではCIAやNSC在職中に既に韓国政府の協力者であった可能性が示唆されているが、もしそうだと認定するとエスピオナージュ法（Espionage Act）や外国諜報活動法（Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA）適用の可否が問題となるので、FARA違反容疑に関わる本件起訴状はその点について（あえて）明示していないと考えられる。

を開いた。引き換えに、ハンドバックやコート等の奢侈高級品や度重なるディナーでの饗応接待を受け、3万7000ドル以上の資金提供を受けたとされている²³。

これらの行為が、外国政府の代理人としての行為であることを示すために、起訴状では、スー・ミ・テリーの FARA 違反の認識が強調されている。連邦下院外交委員会で証言した際に真実宣誓書 (Truth in Testimony) における「貴殿は FARA の現役登録者ですか」という欄で「No」にチェックを入れた事実や、スー・ミ・テリーはシンクタンクに勤務していた 2022 年 11 月頃、FARA に関する研修を受けており、FARA の目的・要件に関するスライド資料を自らのスマートフォンで撮影していた事実が摘示されている。FARA における故意を構成する「外国政府の代理人であることの認識」が存在していたことが重視されていると言える。

起訴状記載の事実経過から判断すると、スー・ミ・テリーはおよそ 10 年以上に渡る長期間、FBI によって観察・監視されていたことが伺える。FBI は初期の段階で警告を発しているものの、スー・ミ・テリーの行動がエスカレートした 2023 年 6 月に家宅捜索に踏み切るまで、長い時間をかけて経過観察を行っていた。これは、何らかの単発的なロビー活動の登録義務懈怠を摘発するための捜査対象というよりも、国家安全保障としての防諜 (Counterintelligence) の対象としてスー・ミ・テリーが捕捉されていたと見ることができる。

4-4. 広報活動の FARA 対象性

本件で特に問題となるのが、メディアに記事を執筆した行為が FARA の代理人としてのロビイング行為と言えるかである。前述したように (2-1-1.)、FARA の「外国の委託者の代理人」には広報コンサルタントが含まれ、その広報コンサルタントには「広告、書籍、定期刊行物、新聞、講演、放送、映画、その他の手段による出版を含む、口頭、視覚、図表、文書、または絵によるあらゆる種類の情報または事項の出版または配布に直接的または間接的に携わる者が含まれる」と規定されている。つまり、出版や放送を通じて情報を発信する者が、外国政府・外国企業の委託を受けている場合は、法文上、FARA の規制対象となる。本件で司法省は、ワシントン・ポスト等で韓国政府寄りの記事を書いたことが広報コンサルタントとしての行為に該当するとも判断して、スー・ミ・テリーを起訴したと考えられる。

しかし、専門家としての発信行為と代理人としての広報活動は、外形からは峻別が難しい。例えば、スー・ミ・テリーが新聞に朝鮮問題に関するコラムを発表した行為は、韓国政府関係者からの指示による広報活動であると同時に、スー・ミ・テリー自身の研究者としての言論活動であると言える面がある。どこまでが外国代理人としての広報活動であると言えるかの峻別は容易ではない。

この点について、国家安全保障を重視する見地からは、米政府と韓国政府との間に利益相反が存在しうる蓋然性を考慮すると、外国政府の依頼を受けた活動を継続的に行うのであれば、少なくとも外国政府の代理人として広報・情報活動、政治活動 (ロビイング行為) を行っている外見を呈する行動については、FARA が要求する登録義務を履行すべきであった事案であると言える。

これに対して、研究者としての活動に関する表現の自由を重視する見地からは、外形から専門家としての発信行為と代理人としての広報活動との峻別が難しい以上、FARA の適用は慎重でなければならないとも考えられる。実際のところ、スー・ミ・テリーの逮捕・起訴に対しては多くの批判が巻

23 <https://www.justice.gov/opa/pr/former-cia-and-white-house-official-sue-mi-terry-arrested-acting-unregistered-agent-south> (最終アクセス 2025 年 8 月 30 日)

き起こっている。例えばアメリカ自由人権協会（ACLU）とコロンビア大学ナイト憲法修正第一条研究所（Knight First Amendment Institute at Columbia University）は2022年3月、FARAの適用範囲の広さと曖昧さは、憲法修正第一条に定められた言論・結社の自由を損ない、萎縮させる可能性があり、同法は望ましくない表現行為を標的にしてきた歴史があると警告して、スー・ミ・テリーを支持する意見書を公表した²⁴。

5. 二つの事件が示唆するもの

以上のスティーブ・ウィン事件とスー・ミ・テリー事件の紹介を通じて、FARAの適用にあたって二つの問題、すなわちFARAにおける登録申告書の提出義務がいつまで存続するのかという問題と、広報活動に対してFARAが適用されるのかという問題に焦点が当てられていることが確認された。まず登録義務の存続性については、スー・ミ・テリー事件が、元CIA分析官が韓国政府の依頼を受けて、10年以上の長期にわたって継続的に米政府関係者に接触し、そして韓国政府寄りの言論活動を行っていたという進行中の事例であったがゆえに、遡求登録の是非という点が争点にならなかったのに対して、スティーブ・ウィン事件は、郭文貴追放問題という個別案件についてのホワイトハウス影響工作が問題となった（かつ失敗に終わった）事案であり、米国の政治過程に一時的に強い影響を与えて特定案件の処理を期するロビイング活動であったことから、ロビイング活動が終了した後に、遡求して登録義務を果たさなければならないかが争点として争われた事案であったと整理できる。

これに対して、広報活動に対するFARA適用可能性という点については、スティーブ・ウィン事件は、中国共産党批判を展開する郭文貴の送還を米中首脳会談でトランプ大統領に頼んだことが公に周知されれば面目を失う可能性があるために、スティーブ・ウィンが持つトランプ大統領との親密な人間関係を利用した非公式的なロビー活動が行われたので、広報活動として行われる余地がなかったのに対して、スー・ミ・テリー事件は、朝鮮問題の専門家として尹錫悦大統領の半島政策を擁護する論説を中立的な研究者として発表していたからこそ、研究者による広報活動に対してFARAを適用できるかが焦点となったものと言うことができる。

両者の行為はともに、実は外国政府の依頼によって為されていたということが周知の事実になると所期の効果が半減しかねないがゆえに、外国政府との関係を公にせず、FARAの登録義務を果たさなかった点で共通している。

6. 終わりに

FARAはもともと、United States v. McGoff事件判決が言うように、外国政府のために、広報・宣伝活動、政治活動に従事している人物に情報公開を義務付けることで、米国の国家安全保障を保護し、それによって米国政府及び米市民がそのような人物の身元を知ることができ、その関係や活動に照らしてその発言や行動を評価できるようにすることを狙いとする制度である。したがって、外国政府の依頼を受けて米国内で広報活動に従事する場合には、FARAが適用されることが原則となる。しかし、広報活動が単発的なものであるか、断続的・継続的なものであるかによって、FARAが要求する報告義務がいつまで続くのかという実務上の留意点について、判断は変わってくる。また、

24 <https://www.aclu.org/press-releases/aclu-and-knight-institute-urge-court-to-construe-foreign-agent-registration-act-narrowly>(最終アクセス2025年8月30日)

当該広報活動が研究者による発表活動の形式を取る場合に FARA が適用されるのか、それとも表現の自由が優越して FARA 上の登録義務は課せられないと考えるのかの判断は難しい。今回紹介したスティーブ・ウィン事件とスー・ミ・テリー事件はいずれも、そのような広報実務上の留意点につき重要な示唆を与えるものであると考えられる。

謝辞

本研究は、筆者が主査を務めるグローバルパブリックアフェアーズ研究会の日本広報学会第 27 回研究発表全国大会（2022 年 10 月）におけるポスター発表（共同発表者：宮本玲子氏・瀬戸厚子氏）、及び、日本広報学会第 29 回研究発表全国大会（2024 年 10 月）における筆者の自由論題口頭発表の発展的研究である。グローバルパブリックアフェアーズ研究会参加者各位に厚く御礼を申し上げる。

参考文献

- Bradford, Anu (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford Univ Press.
- 原田 峻 (2020). ロビイングの政治社会学—NPO法制定・改正をめぐる政策過程と社会運動— 有斐閣
- Luneburg, William. V., & Gordon, Rebecca. H., & Susman, Thomas. M., (2024). *The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice, Sixth Edition*. American Bar Association.
- McKinley, Maggie. (2016). *Lobbying and the Petition Clause*. Stanford Law Review, vol. 68, issue 5, 1131-1206.
- 中村 絢子. 諸外国におけるロビー活動規制. 国立国会図書館レファレンス, 888, 111-143.
- 二本柳 高信 (2023). 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
- 塩原 俊彦 (2015). ウクライナ 2.0 —地政学・通貨・ロビイスト— (pp.187-219) 社会評論社
- Straus, Jacob R. (2020). *Foreign Agents Registration Act (FARA) : Background and Issues for Congress CRS Report R46435*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46435> (最終アクセス2025年8月30日)
- The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate. (2023). *Lobbying and foreign agent registration laws : Czech Republic, France, Greece, Malta, Netherlands, Portugal, Sweden*.
- U. S. Department of Justice, (2020). *The Scope of Agency Under FARA*. <https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1279836/dl?inline> (最終アクセス2025年8月30日)
- U.S. Department of Justice (2021). *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2020*. https://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2022/06/22/fara_dec_2020.pdf (最終アクセス2025年8月30日)

【論文履歴】 初稿受理日：2025 年 9 月 1 日 掲載確定日：2026 年 1 月 15 日

【著者連絡先】 北島純：kitajimajun@globalrisk.co.jp

The U.S. Foreign Agents Registration Act (FARA)
and the Steve Wynn Case and Sue Mi Terry Case
: Registration Obligations for Lobbying Activities
Commissioned by Foreign Governments or Corporations

Jun KITAJIMA

(Graduate School of Social Design)

Abstract

The Foreign Agents Registration Act of 1938 (FARA), a U.S. federal law, is a system designed to make lobbying activities visible and transparent by requiring lobbyists retained by foreign governments and foreign companies to report the substance of their activities to the U.S. government. This paper examines practical public relations issues concerning FARA's regulatory content, its application to public relations, promotional activities, and political activities, and the duration of the registration filing obligation under FARA. This analysis is conducted through an examination of two recent representative enforcement cases: the Steve Wynn case and the Sue Mi Terry case.

Keywords: Foreign Agents Registration Act, FARA, lobbying, public relations, global public affairs