

---

## 最近の判例

---

Morrison v. Olson, — U.S.—, 108 S. Ct. 2597 (1988)—政府倫理法の独立検察官規定は、憲法第2編2節2項の任命条項や第3編に違反するものでなく、また執行部の権能に不当に干渉することにより権力分立原理に違反するものでもない

### 【事実の概要】

本件で争われたのは、政府倫理法 (The Ethics in Government Act) の独立検察官 (independent counsel) 規定<sup>1)</sup>の合憲性である。同法が定める独立検察官制度は次の通り。

一定の政府高官(大統領、副大統領、閣僚、司法次官補、CIA 長官等)による連邦刑事法違反につき90日間の予備調査を行った司法長官は、調査の継続および訴追が正当であると判断したとき、コロンビア地区巡回区合衆国控訴裁判所に設置された独立検察官任命特別部に対し、独立検察官の任命を申請しなければならない。これをうけて特別部は適当な独立検察官を任命し、同検察官の訴追権の及ぶ範囲を画定する。独立検察官は司法省の方針にできるだけ従わなければならないが、同省が有するあらゆる調査・訴追権限を行使する(司法省はこの間調査を停止する)。独立検察官の職務は調査・訴追完了時に終了するが、同検察官が罷免されるのは、弾劾によるほかは相当の理由 (good cause) に基づき司法長官による場合のみである。特別部は独立検察官の任命、管轄権の画定のほか、各種の報告書受領、独立検察官の職務完了時に同職務を終了せしめること等の権限を有する。

独立検察官 Morrison が大陪審をして発布せしめた召喚状に対し、調査対象者 Olson 他2名(下院司法委員会の調査を妨害したとされる司法省高官)は、政府倫理法の独立検察官規定は違憲であって同検察官は手続を進める権限を有しないと主張して、召喚状の破棄を求めた。合衆国地裁は同法の合憲性を支持して請求を棄却し

---

1) 28 U.S.C. §§ 49, 591-98 (Supp. 1988)。同法は1978年に制定され、1982年と1987年に修正を加えられている。1982年の修正の際、当初の Special Prosecutor から Independent Counsel に呼称が変わっている。

た<sup>2)</sup>。合衆国控訴裁判所は原判決を破棄した<sup>3)</sup>。多数意見はまず、独立検察官は任命条項にいう「下級公務員 (inferior Officer)」ではないから大統領の指名、上院の承認という任命方法をとらなかったのは違憲である、とした。さらに違憲論を支えるその他の根拠として、核心的な執行機能を行使する下級公務員の任命権を裁判所に与えることによる任命条項違反、特別部への権限付与による憲法第3編違反、司法長官の独立検察官罷免権を制限することによる権力分立違反、「法律を誠実に執行する」という執行部の義務に対する干渉、といった点をあげた。

### 【判 旨】

7対1で原判決破棄(ケネディ裁判官は不参加)

(レーンクイスト首席裁判官による法廷意見)

1. 任命条項 憲法第2編2節2項の任命条項の下で、独立検察官は上院の同意を得た大統領の任命による必要のない「下級」公務員である。なぜなら、① 司法長官の罷免に服する。② 政策形成機能を持たない。③ 一定の管轄権の範囲内でのみ活動できる。④ 職務が一時的である。また任命条項は議会が独立検察官の任命権を執行部外に置くことを禁じてはいない。① 同条項の文言や ② 制定史は、議会権限に対するそのような制限を認めていない。③ 議会は執行部がその高級公務員を調査する際の利益抵触に関心を持っており、執行部から任命権を取り上げるとすればそれを置く最も適当な位置は司法部である。④ 特別部の裁判官はその任命した独立検察官に関するいかなる事項にも係わらないから、「不調和 (incongruity)<sup>4)</sup>」は存在しない。

2. 憲法第3編 特別部に与えられた権限は第3編に違反しない。非司法的義務を裁判官に課すことは第3編の下で許されないとされるが、① 独立検察官任命権は任命条項自体に由来するものであるし、管轄権画定は任命権の付随物である。② 特別部に与えられた権限の多くは消極的・補佐的なもので、監督権ではない。③ 独立検察官の職務を終了せしめる権限は行政的ではあるが、執行権に対する重大な侵入とはいえない。④ 特別部の裁判官は独立検察官に関する事項に係わらないから、「合衆国司法権に属する請求の公平かつ独立の裁定」<sup>5)</sup> をなんら妨げない。

3. 権力分立 (a) 司法長官の独立検察官罷免権を「相当の理由」がある場合に限ることは、大統領の憲法上定められた権能の行使に対する不当干渉ではない。① Bowsher 判決<sup>6)</sup>や Myers 判決<sup>7)</sup>と異なり、本件では議会自ら執行部公務員の罷免

2) *In re Sealed Case*, 665 F. Supp. 56 (D.D.C. 1987).

3) *In re Sealed Case*, 838 F. 2d 476 (D.C. Cir. 1988).

4) *Ex parte Siebold*, 100 U.S. 371, 398 (1880). 任命権者の通常の義務と任命する義務の間に不調和があれば、任命権を与えた議会の決定は違憲とされる。

5) *Commodity Futures Trading Commission v. Schor*, 478 U.S. 833, 850, 106 S. Ct. 3245, 3257 (1986).

6) *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714, 106 S. Ct. 3181 (1986).

7) *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926).

における役割を獲得しようとしたわけではない(むしろ *Humphrey's Executor* 判決<sup>8)</sup> や *Wiener* 判決<sup>9)</sup> に類似)。② 罷免に関する制限を憲法が許すか否かは、対象たる公務員が「執行的」であるかまたは「準立法的」「準司法的」であるかに拠るのではなく、大統領の執行権行使および「法律を誠実に執行する」という憲法第2編上の義務遂行を妨げる性質のものであるか否かに拠る。③ 独立検察官の権限は確かに「執行的」だが、同検察官は限定的な権限と任期を持つにすぎず、その裁量権を制御する必要が執行部の機能にとって中心的であるわけではない。④ 独立検察官はともかく罷免されるのであるから、大統領は司法長官を通じて独立検察官が法律上の責任を果たすことを保証するための広範な機能を保持している。(b) 独立検察官規定は全体として、執行部の役割に不当に干渉して権力分立原理を侵害してはいない。① *Bowsher* 判決や *Chadha* 判決<sup>10)</sup> と異なり、本件は「議会による執行部機能の篡奪の危険」<sup>11)</sup> を提示するものではない。② 同規定は執行機能を侵害する作用を司法に認めるものではない。③ 大統領の調査・訴追に関する制御権の総量を同規定が減少させているのは否定できないが、同規定は大統領が憲法上定められた義務を果たすために独立検察官に対する十分な制御権を執行部に与えている。

〔スカリア裁判官の反対意見〕

1. 権力分立 憲法第2編1節1項は「執行権は合衆国大統領に属する」と規定しているが、これは執行権の一部ではなくすべてを意味する。刑事訴追が純粋な執行権の行使であることに争いはないから、独立検察官規定が大統領から執行権の行使に対する排他的な統制権を奪うものであれば違憲となる。法廷意見は大統領がいくらかの統制権を持つと指摘しているが、その範囲は極めて誇張されている。そもそも純粋な執行権のうちどのくらいが大統領の完全な統制権内に含まれねばならないかはわれわれの決定することではない。憲法はすべてがそうだと規定している。法廷意見は、執行権は大統領に属するという明白な憲法規定を「衡量テスト」に取り替えただけで、裁判で適用しうる基準を考察する努力すらしていない。これは法による統治ではない。

2. 任命条項 法廷意見が独立検察官を「下級」公務員だとする理由には説得力がない。「下級」のメルクマールは、当時の用語法や憲法での用法(3編1節)、制定史、先例をみれば、別の公務員への「従属」<sup>12)</sup> である。独立検察官は大統領にすら従属していないから「下級」公務員ではない。

8) *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935).

9) *Wiener v. United States*, 357 U.S. 349 (1958).

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

11) *Id.* at 958.

12) 本件控訴審判決もこの基準を用いて独立検察官規定を違憲とした(838 F. 2d 476, 481-87).

3. 罷免   法廷意見は、独立検察官が下級公務員だという誤った結論に依拠し、また執行部任命の下級公務員の罷免が制限されうるという先例の判示を不当に拡張して、裁判所任命の下級公務員の罷免さえも制限されうるという新たな結論に到達した。また Humphrey's Executor 判決以来、主要公務員の罷免に対する制限が許されるか否かの境界線は、その公務員が行使する権限が純粋な執行権であるか否かによって引かれていたが、法廷意見はこれを一掃し、大統領がその憲法上の義務を果たすことができる限りいかなる執行部公務員の罷免も制限されるとした。今や境界線はなくなった。

## 【解 説】

### I. 独立検察官制度の合憲性

1. 政府高官の犯罪を調査するため司法省から一定程度独立した特別の検察官を臨時に任命することは、Teapot Dome Scandal (1920年代)や内国歳入庁汚職(1950年代)の際にも行われた<sup>13)</sup>が、独立の検察官の必要性が特に強調されたのはウォータージェット事件以後のことである。紆余曲折を経て1978年に成立した政府倫理法の独立検察官規定は、司法省のほぼ一貫した違憲論をはじめ様々な抵抗に遭ってきた<sup>14)</sup>。本判決は同規定を全面的に合憲とすることで論議に終止符を打ったもので、注目に値する。

2. 本判決の中心的な論点である権力分立の問題は次節で扱うとして、ここでは残る論点のうち任命条項についてみていく。控訴審判決やスカリア反対意見がいうように「下級」公務員のメルクマールが「従属」であるとすれば、独立検察官を「下級」公務員とみるのは困難であろう。しかし、先例<sup>15)</sup>は必ずしもそのような見方をとっておらず、「上級」と「下級」を区別する基準を明示した先例は存在しない。ただ、「司法裁判所」が任命権者であると議会が決定したから「下級」だとして<sup>16)</sup>、あるいは任命条項に名を挙げられている者以外は「下級」だとする<sup>17)</sup>のであればともかく、法

13) 詳しくは、*In re Olson*, 818 F. 2d 34, 39-41 (D. C. Cir. 1987) 参照。

14) 制定の経緯については、Kramer & Smith, *The Special Prosecutor Act: Proposals For 1983*, 69 MINN L. REV. 963, 964-65 (1982)、また下級審判決を含む種々の合憲性論議については、Note, *On the Constitutionality of the Independent Counsel Provisions of the Ethics in Government Act: Do They Comport with the Separation of Powers*, 26 DUQUESNE L. REV. 715 (1988)。

15) *Ex parte Siebold*, 100 U.S. 371 (1880) (巡回裁判所による選挙管理委員の任命); *United States v. Eaton*, 169 U.S. 331 (1898) (総領事による臨時副領事の任命); *Go-Bart Importing Co. v. United States*, 282 U.S. 344 (1931) (地裁による United States Commissioners の任命)。いずれも合憲とされた。

16) Kramer & Smith, *supra* note 14, at 977.

17) Note, *Independent Counsels Under the Ethics in Government Act of 1978: A Violation of the Separation of Powers Doctrine or an Essential Check on Executive Power?*, 42 U. MIAMI L. REV. 735, 748 (1988)。

廷意見のように職務の性質に踏み込んで検討する場合、上級と下級を区別する基準が問われるが、この点法廷意見は不明確である。

独立検察官が裁判所によって任命されることは、任命権者の通常の義務と任命の義務との間に「不調和」があれば違憲となるという先例に反する恐れがあり、控訴審判決はこの点を違憲の理由の1つとした。論者のほとんどは、執行部が訴追権を有効に遂行できないとき、すなわち利益抵触があるときには裁判所の任命が最も適切であると主張しており<sup>18)</sup>、法廷意見もそのように解した。いずれにしても、任命条項については議会の裁量の認められる余地が大きいといえよう。

## II. 独立検察官制度と権力分立

1. 権力分立問題に対して合衆国最高裁がとる分析方法には「機能的」アプローチと「形式的」アプローチがあり、近年は後者の傾向が強いといわれてきた<sup>19)</sup>。その意味では、本判決の結論はともかくその機能的な分析枠組は驚きをもって受けとめられた<sup>20)</sup>。しかし、形式的アプローチをとって、議会によってのみ罷免される会計検査院長に執行権行使を委ねた法律を違憲とした *Bowsher* 判決と同じ日に、機能的な分析を行って憲法第3編の保障の及ばない委員会に司法権を付与した法律を合憲とした *Schor* 判決が下され、しかも5人の裁判官は両方のアプローチをとっていることからすれば、多くの裁判官にとっていずれのアプローチをとるかは、司法哲学に基づく選択ではなく「結果志向的」<sup>21)</sup>な選択であるとみることができよう。*Bowsher* 判決と *Schor* 判決との矛盾について、後者の法廷意見は「*Bowsher* とは異なり、本件は同格の部門を犠牲にした議会権限の拡張という問題を提起しない」<sup>22)</sup>と述べていたが、本判決も同じ理由で *Bowsher* や一院拒否権を違憲とした *Chadha* と区別している。*Schor* の反対意見で「本件と *Bowsher* において当裁判所が権力分立についてとった全く異なるアプローチを調和させることは不可能である」<sup>23)</sup>としていたブレナン裁判官も、本件法廷意見に同調している。結局、機能的アプローチを一貫してとっているホワイト裁判官と、本件で極めて厳格な形式的アプローチをとったスカリア裁判官を両極にして、他の裁判官は「同格の部門を犠牲にした議会権限の拡張」というメルク

18) *Id.* at 753; Kramer & Smith, *supra* note 14, at 978; Note, *Fallen Angels, Separation of Powers, and the Saturday Night Massacre: An Examination of the Practical, Constitutional, and Political Tensions in the Special Prosecutor Provisions of the Ethics in Government Act*, 49 BROOKLYN L. REV. 113, 135 (1982).

19) See, e. g., Straus, *Formal and Functional Approaches to Separation-of-Powers Questions—A Foolish Inconsistency?* 72 CORNELL L. REV. 488 489 (1987).

20) Carter, *The Independent Counsel Mess*, 102 HARV. L. REV. 105 (1988).

21) Bruff, *On the Status of the Administrative Agencies*, 36 AM. U. L. REV. 491, 505 (1987).

22) 478 U.S. 833, 856, 106 S. Ct. 3245, 3261.

23) 478 U.S. at 865, 106 S. Ct. at 3265.

マールで事例を区別し、両アプローチを使い分けるとというのが、現時点での最高裁の権力分立問題に対する態度であるといえよう。

2. 本判決において権力分立は2つの論点との関わりで考察されている。第1に、司法長官の独立検察官罷免権を「相当の理由」がある場合に限ることは、大統領の「執行権」行使および「法律が誠実に執行されることに留意する」という憲法上の義務に対する干渉になるか否かが問われる。先例は2つの流れに分けることができる。大統領は上院の承認を得て任命した第1級郵便局長の排他的罷免権を持つとした Myers 判決や、議会は執行権を行使する会計検査院長の罷免権を自ら保持できないとした Bowsher 判決のグループと、準司法的・準立法的な行政機関については独立性保持のために罷免権が制限されるとした Humphrey's Executor 判決(連邦取引委員会委員)や Wiener 判決(戦時損害賠償請求委員会委員)のグループである。本件は刑事訴追という純粋な執行権に関するものであるから、前者のグループに連なるように思えるが、法廷意見は、Bowsher や Myers を「議会在執行部公務員の罷免において自ら役割を獲得しようとする」ものとみて区別した。法廷意見のこのような態度を可能にするのが、「われわれの現在の熟考したうえでの見解」として示された【判旨】3.(b)③の判示である。「純粋な執行権」か否かを問う従来の枠組に代えて、法廷意見は機能的な新しい基準を打ち立てたわけであるが、反対意見の指摘するように「今や境界線はなくなった」のである。

3. 独立検察官規定が全体として、執行部の役割に不当に干渉することにより権力分立原理を侵害するか否かが第2の論点である。法廷意見は、議会による執行権侵害、司法による執行権侵害をいずれも否定した後、同規定によって同格の諸部門間の適正な均衡が崩れるか否かを考察した。ここでも法廷意見は機能的アプローチを用いている。独立検察官規定が刑事訴追に関する大統領の統制権の総量を減少させることを認める一方で、同法は大統領が憲法上定められた義務を果たすのに必要な十分な統制権を執行部に与えているとして、① 罷免権、② 調査発動の際の制御権、③ 独立検察官が司法省の方針に従う業務、という3つの根拠をあげている。法廷意見のこの分析方法は、執行権の行使すべてが大統領の完全な統制権内に含まれなければならないとする反対意見と著しい対照をなしている。あげられている根拠は、反対意見もいうようにあまり適切とはいえないが、特に① 相当の理由による罷免は執行部の裁量に対する議会の抑制とされてきたものであって、大統領への積極的な権限付与の根拠とはなりえない<sup>24)</sup>。いずれにしても、執行権にどの程度侵入すれば権力分立違反となるのか、基準が明確でないといえることができる。

機能的(衡量)アプローチの性格上、法的安定性の要請に十分応えられないのもやむをえないのかもしれないが、本判決の先例の読み方や推論過程にはやや強引なところ

24) Carter, *supra* note 20, at 113.

アメリカ法

最近の判例 381

が見うけられる。

(横 藤 田 誠)

---