

財政改革と連邦最高裁判所

——バーガー第一五代長官の時代——

甲 斐 素 直

〔はじめに〕

ウォーレン長官の辞任を受けて、ニクソン (Richard Milhous Nixon) 第三七代大統領により、第一五代最高裁判所長官に任命されたのはバーガー (Warren Earl Burger) である。

バーガーは、一九〇七年九月一七日にミネソタ州セントポールに生まれた。家が貧しかったため、バーガーは、橋梁建設という厳しい肉体労働を行って高校を修了して

いる。大学は保険のセールスマンとして働きながら、ミネソタ大学夜間部 (Night school at the University of Minnesota) に通った。その後、同じく夜間のロースクール (William Mitchell College of Law) に通い、一九三一年に優秀な成績で卒業している。弁護士として働きながら、母校で教鞭を執っている。こうした履歴は、前任のウォーレン長官ときわめて似通ったところがあり、長官就任後の判例の類似性の淵源を窺わせるものである。彼は共和党の支持者で、アイゼンハワーが一九五二年

に共和党の大統領候補に指名されるに当たっては重要な役割を果たした。そこで、アイゼンハワーは大統領就任後彼を司法省民事部担当司法次官補 (Assistant Attorney General) に任命した。これは、わが国でいえば法務省民事局長に相当する役職である。

その後一九五六年にコロロニア特別区連邦控訴裁判所に判事に任命され、その地位に一三年間留まる。その時代には、刑事事件被疑者に寛容なウォーレン・コートの判決に批判的で、厳格な憲法解釈と秩序維持を訴えることで知られていた。

そこで、ニクソンは大統領就任後に、バーガーをその後任に指名した。上院は一九六九年六月九日に、七四―三の圧倒的多数でこの人事を承認した。同月二三日、バーガーは正式に長官に任命された。ウォーレンは同日付で引退を承認された。長官の交代時に、一日の空白もなかったのは、連邦最高裁判所史上、これが最初である。バーガーは、その後、一九八六年九月二六日に辞職するまで一七年の長きにわたり、最高裁判所長官の職にとどまることになる。二〇世紀に任命された長官としては最長となる。

彼の時代、米国は連邦政府の大幅な財政赤字と、それに伴う社会のモラルハザードに苦しむことになる。同時に、消費者運動など、それへの抵抗が活発化し、人間の本質に絡んだ、刮目するべき判例が続出した時代でもあった。

一 民主党政権による財政崩壊

ニクソンの前の二人の民主党大統領、すなわち、前任者であるケネディ (John Fitzgerald Kennedy) 一九六一年一月二〇日―一九六三年一月二二日) 及び前任者であるジョンソン (Lyndon Baines Johnson) 一九六三年一月二二日―一九六九年一月二〇日) は、いずれも財政という観点からは、極めて劣悪な大統領であった。

ケネディは、冷戦時代の典型的な大統領で、彼の政策は、東西対決を激化させ、軍事的緊張を高め、その結果として国防費を増大させるものであった。彼が起こした、世界的な事件を挙げると、次のものがある。

第一に、ピッグス湾事件 (Bay of Pigs Invasion) を起こした。これは、一九六一年四月一五日、CIAが組

織した在米亡命キューバ人傭兵部隊「二五〇六旅団 (Brigade 2506)」が、キューバに侵攻した事件である。これより先、一九五九年一月一日、カストロ (Fidel Alejandro Castro Ruz) は、独裁者バティスタ (Fulgencio Batista y Zaldívar) を打倒し、革命政権を樹立していた。カストロは、政権獲得直後には、米国との関係継続を目論んだ交渉も模索していた。しかし、ケネディは、カストロ政権を容共であると見なし、亡命キューバ人による革命政権の転覆を目指す侵攻を認めたのである。しかしながら、他方で米軍の公然たる関与を禁止したため、キューバ軍は三日間の戦いで、侵攻軍の撃退に成功した。

第二に、ベルリン危機 (Berlin Crisis of 1961) を引き起こした。すなわち、一九六一年六月三日、ケネディとソ連首相フルシチョフは、ウィーンで、ベルリン情勢についての会談を行ったが、決裂した。これをきっかけに、東ドイツ政府は同年八月一三日から、東西ベルリンの境界に沿って、いわゆるベルリンの壁の建設に着手することになり、東西ドイツの対立が激化する。

第三に、キューバ危機 (Cuban Missile Crisis) と呼

ばれる核戦争ぎりぎりの緊張状態を作り出した。すなわち、ピッグス湾事件のために、対米警戒を強めたキューバ政府は、先の革命が社会主義革命であると宣言して、ソ連への接近を強め、米国のキューバ侵攻に備えてソ連に武器の供与を要求した。しかしソ連は表立った武器の供与はアメリカを刺激し過ぎると考え、通常兵器の提供の代わりに、核ミサイルをキューバ国内に配備した。これを一九六二年になって探知したケネディは、第一段階としてキューバ周辺の公海上の海上封鎖及びソ連船への臨検を行うことでソ連船の入港を阻止し (ソ連船は海上封鎖を突破することはせず、引き返した)、第二段階として米軍部隊へのデフコン二 (準戦時体制) を発令、ソ連との全面戦争に備え米国内の核弾頭搭載の弾道ミサイルを発射準備態勢に置いた他、日本やトルコ、イギリスなどに駐留する基地を臨戦態勢に置いた。これに対し、ソ連は、一〇月二八日ミサイル撤去の決定を発表して、キューバ危機は終了した。世界が最も熱核全面戦争に近づいた危機といわれる。

第四に、宇宙におけるソ連の優位を打破するために、アポロ計画 (Apollo program) を強行した。これは、米

航空宇宙局 (NASA) による人類初の月への有人宇宙飛行計画である。一九六一年から一九七二年にかけて、全一七回の飛行が行われ、うち六回で、有人月面着陸に成功した。結果として見ると、一九六〇年から一九七三年までに投入された総額は一九四億〇八一三万四千ドルであつた。^① 当時のレートである一ドル三六〇円で換算すれば、これは約七兆円となる。ちなみに、わが国一般会計予算総額がこの額を初めて超えたのは昭和四五年 (一九七〇年) であつた。

第五に、ベトナム戦争に全面介入した。これは、元々は、米国とは何の関係もない戦争であつた。すなわち、フランスは一八四四年のアヘン戦争をきっかけにベトナム侵略を開始し、一八八七年に完全に植民地化した。一九四五年九月二日、ホーチミン (Hố Chí Minh、胡志明) はベトナム独立を宣言し、ハノイを首都とするベトナム民主共和国を樹立した。これに対し、フランスはサイゴン (現在のホーチミン市) を中心とする南ベトナムを占領し、そこを拠点に、ベトナム政府へ武力攻撃を、一九四六年一二月に開始した。一九五三年一月、フランス軍はラオス国境に近いディエンビエンフー盆地を占

領し、橋頭堡としての要塞をつくることで、ベトナム軍の動きを封じようとした。これにベトナム軍は猛攻撃を加え、一九五四年五月七日にフランス軍は降伏した。

これより先、一九五四年四月に、スイスのジュネーヴに關係国の代表が集まり、インドシナ和平会談 (ジュネーヴ会談) が開始されていた。ディエンビエンフーの結果は、これに決定的な影響を与え、同年七月二日、ジュネーヴ協定により戦争の終結とフランス軍のインドシナ一帯からの完全撤退、並びにベトナム民主共和国の独立が承認された。また、北緯一七度を南北の暫定的軍事境界線としたうえで、南北を分割するか統一するかを決する自由総選挙を、一九五六年七月までに実施することも定められた。

この協定を、ゴ・ジンジェム (Ngô Đình Diệm、吳廷琰) 南ベトナム大統領は拒否した。ケネディはこれを支援した。その結果、アイゼンハワー政権下の一九六〇年には六八五人に過ぎなかった南ベトナム駐留米軍事顧問団は、一九六一年末には二、一六四人に、一九六三年一月には一万六、二六三人にと急激に増加した。一九六二年二月には各種航空機や、戦車などの戦闘車両

や重火器などの装備も送るなど、軍事顧問団を、米正規軍なみに増強した。

さらにジョンソン政権下の一九六四年八月に、トンキン湾で発生した北ベトナム海軍魚雷艇による米海軍駆逐艦への魚雷攻撃事件（トンキン湾事件^②）への報復を口実に、本格的介入を開始した。

この戦争は、南北戦争及び第二次世界大戦に次いで大きな犠牲を、米国に強いることになった。ベトナムで勤務した米国人は、総計で二五九万四、〇〇〇人に達し、そのうち、五万八、二二〇人が死亡し、一五万三、三〇三人が負傷した。負傷者のうち、完全な身障者になった兵士は二万三、二一四人である。又、戦後復員兵のうち、七万人とも三〇万人とも云われる者が精神的障害に苦しんだ。この戦争に投入された資金は米軍の軍事費一、一一〇億ドル、サイゴン政府への支援二五〇億ドルなど、直接経費だけで一、四〇〇億ドルに達した。間接費も含めれば、三、五〇〇億ドルとも九、〇〇〇億ドルとも言われる^③。

こうしたケネディの一連の政策から、東西の緊張は極

めて高まった。その結果、アポロ計画の開発費と、ベトナム戦争による戦費支出以外にも、莫大な軍事費が必要となった結果、公共事業などへの投資を縮小せざるを得なくなり、それが不況を後押しする一因となった。

ケネディの暗殺を受けて大統領の職に就いたジョンソンは、ケネディのこうした政策をすべて承継し、拡大したばかりでなく、不況によって貧困にあえぐようになった社会的弱者を救済するために、偉大な社会（Great Society）という福祉政策を展開した。このジョンソンの「大砲もバターも」政策（guns-and-butter policy）により、米国防政は崩壊することになる。

二 ニクソンの政策

彼らの後を継いだニクソンに課せられた最大の課題が、この深刻な財政危機の解消であることは、誰の目にも明らかであった。ニクソンは、その手段として、一連の、誰にも予想できなかったドラスティックな政策を展開し、以後の世界史を根底から書き換えてしまうのである。

（一）ニクソンの外交政策

ニクソンは、まず外交関係において、次の様な画期的

な活動を行った。

第一に、ソ連を中心とした東側諸国に対する「封じ込め政策」に代えて、融和的な「デタント政策」を推進した。すなわち一九六九年よりフィンランドのヘルシンキでソ連との間で第一次戦略兵器制限交渉 (SALT-I) が開始され、一九七二年五月に交渉は妥結し、モスクワで調印が行われた。また同時に弾道弾迎撃ミサイル制限条約 (Anti-Ballistic Missile Treaty) も締結した結果、米ソ両国の間における核軍縮と政治的緊張の緩和が推進された。

第二に、中華人民共和国を承認した。ニクソンは一九七一年七月にキッシンジャー (Henry Alfred Kissinger) 大統領特別補佐官を、秘密裡に中華人民共和国に派遣して周恩来首相との間に基本合意を行わせ、その後、一九七二年二月二日に自ら北京を訪問、毛沢東主席と会談して、中華人民共和国との国交樹立への道筋を作った。ただし、中華民国との断交など解決しなければいけない懸案が多かったことから、アメリカと中華人民共和国の間の国交樹立そのものは、カーター (James Earl Carter, Jr.) 政権下の一九七九年一月に

なつてようやく実現することとなる。⁽⁴⁾

第三に、ベトナム戦争を終結させた。上述したソ連及び中国との緊張緩和を背景に、キッシンジャー国家安全保障担当大統領補佐官に、ベトナム政府代表のレ・ドゥク・ト (Le Duc Tho, 黎德壽) 特別顧問との間で秘密和平交渉を行わせ、一九七三年一月二七日に「パリ協定 (Paris Peace Accords)」を締結した。それに伴い、米軍はベトナムからの撤退を開始し、一九七三年三月二九日には完全に撤退が完了した。この功績に対して、交渉当事者であるキッシンジャー大統領補佐官とレ特別顧問には、ノーベル平和賞が授与された (レ特別顧問は受賞を辞退した)。

以上に上げた一連の外交活動で、ニクソンは軍事費負担を大幅に節減する道筋を付けるのに成功した。

(二) ニクソンショック

ニクソンが経済面で行った最大の改革は、それまでの固定比率によるドル紙幣と金の兌換を停止したことである。この兌換停止は合衆国議会にも事前に知らされていないという極秘裏の決定で、世界に極めて大きな驚きを与えたこと、そして、この兌換停止が世界経済に大きな

影響を与えたことから、ニクソンショックと呼ばれる。

それまではブレトンウッズ体制 (Bretton Woods system) と呼ばれ、第二次世界大戦で疲弊・混乱した世界経済を安定化させるため、国際通貨基金 (IMF)、国際復興開発銀行 (IBRD) を軸に、国際的協力による為替相場の安定が計られていた。その際、ドルを世界の基軸通貨として、金一オンスを二五USDと定め、そのドルに対し各国通貨の交換比率を定めた (金本位制)。この固定相場制のもとで、例えば日本円は一ドル＝三六〇円に固定された。

しかし、上述のとおり、一九六〇年代における軍事費の急激な膨張から、米国の経常収支は一九六七年以降、赤字基調に変わった。それを賄うために大量のドル紙幣が印刷されるようになり、正式に金兌換請求権をもつ公的保有ドルだけで、金準備を上回るようになった。フランスのドゴール大統領 (当時) は、積極的にドルと金との交換を行い、ジョンソン政権に圧力をかけた。しかし、ジョンソンは、そうであっても「一オンス＝三五ドル」を守り続けた結果、一九六八年三月には米国の金準備は、一〇五億ドル、三億オンスにまで落ち込んだ。

財政改革と連邦最高裁判所 (甲斐)

そこで、ニクソンは、一九七一年八月十五日、ドルの金との兌換を停止したのである。そうなると当然、ドルは信用を失い、暴落を起こす。これは、米国の威信を低下させるものではあるが、短期的には次の様な長所があった。

- ① 輸入品の価格が高騰するので、輸入量が減り、貿易赤字の解消に役立つ
- ② ドルが値下がりすることによって、輸出競争力が高まる

さらに大量のドルを貯め込んでいた投機筋やライバル国に経済的打撃を与え、米国経済を相対的に優位に立たせるといった効果があった。

例えばわが国の場合、第二次大戦後、奇跡の復興と呼ばれる経済発展を遂げ、一九六五年から一九七〇年にかけては、いざなぎ景気と呼ばれ、戦後最大の好景気にわいていた。それが、ニクソンショックをきっかけにニクソン不況とも呼ばれる不況に突入することになる。

(三) 予算制度改革

こうした一連のドラステイックな政策により、ニクソンは連邦政府の財政支出を縮減できる、内外の環境を作

り出すのに成功した。しかし、それだけでは、財政赤字を解消することはできなかった。なぜなら、米国憲法の下においては、予算権限は議会に属し、大統領は、議会の定めた財政関連の法律の執行権限しかないからである。財政改革を実施するためには、議会の予算制度そのものを改革する必要があるためである。

1 ニクソン以前の予算制度の概要

ニクソンが何を改革したかを理解するに必要な限度で、米国予算制度について、簡単に説明する。⁵⁾

日本と違い、米国予算制度には、歳入予算という概念がない。歳入法 (Revenue Act) という言葉はあるが、それは、これまでも何度か触れたとおり、税法であって (合衆国憲法一条七節一文参照)、その年度の総収入を示すものではない。

支出に関しては、合衆国憲法一条九節七項前段は、次の様に定めている。

「国庫からの支出は、すべて法律で定められる支出
 充当 (appropriations made by law) に従つてのみ
 行われる」

したがって、支出充当に関する法規範は、形式的には

明確に法律である。これに基づき、支出充当法 (Appropriation Act) が作られる。その結果、法律に認められる様々な制度が、支出充当法にも同じく承認される。例えば、行政部には支出充当法の提案権がなく、それは議会自らが作成するものとされていること、及び、議会の法律制定に対して大統領に認められる拒否権が、支出充当法についても認められていること等である。

しかし、このように支出充当が法律の一種とされた結果、米国における支出充当の決議の方法は、かなり複雑なものとなっている。

支出充当法という議決形式は、英国法の伝統を引き継いだものであるが、英国では、議会の支出承認権限は、租税の用途指定という論理の下に行われるから、単年度租税法 (歳入法) に連動する必要があるため、単年度支出のみを拘束する。

それに対し、米国には、そのような制約はないので、支出充当法が、単年度のみを拘束するものである必要はない。その結果、支出充当法には、大別して、次の三種類が存在している。

第一は、議会の議決のあった当該年度に限って支出を

認める単年度支出充当 (one-year appropriation) である。これは日本の歳出予算と類似したものと考えることができる。

第二は、配賦された予算を、許容された数ヶ年度にわたって使用しうる多年度支出充当 (multiple-year appropriation) である。

第三は、配賦された予算を使いきるか、若しくは予算配賦の対象となった事業が完了するまでの間、新たに議会の承認を得ることなく継続的に支出をなしうる無期限支出充当 (no-year appropriation) である。

このように三種類の支出充当が存在している結果、各年度で可決された支出充当法に計上された予算権限額と、その年度の支出額は一致しない。一方において、翌年度以降の支出がそこには定められており、他方において、既往年度の多年度支出充当や無期限支出充当法に基づく支出があるからである。

しかも、支出充当法は、それぞれの年度においてさえ、一つではない。建国当時においては、行政府は財務長官 (Secretary) を通じて一元的に予算資料を提出し、議会の方でも、上下両院にそれぞれ単一の支出委員会があつ

て、支出充当法を作成するという形であった。しかし、その後、徐々に委員会が分割され、行政分野ごとに個別の支出委員会が設けられるようになっていった。そして、これら、選挙を濃厚に意識する議員で構成された多数の委員会と、予算獲得意識の強い各省とが組んで、その所管する各省の支出充当法をばらばらに作成するような事態となった。⁽⁶⁾そして、その法律の内容は、豚肉樽 (Pork Barrel) と呼ばれるほどに、露骨に自分の選挙区のための利益誘導を図る、予算分捕型の活動に終始することとなった。

その結果、ジョンソン大統領までの時代においては、大統領でさえも、その責任において執行すべき予算金額も内容も不明で、会期が終了して政府活動のすべてを集計して決算を出して、初めて財政状況が把握できる、という無秩序な状況へと変化していった。このように、各年度別の歳入額を特に問題とすることなく、したがって、その統一的な姿さえも把握することなく、個々の支出を決定するという乱暴な方法で、財政が破綻することはなかったというのは、常識的には信じられない話である。これは、同国が、西部への急速な発展の結果、事実上間

接税しか税源として持っていないにも拘わらず、長いこと潤沢な収入に恵まれていた、という常識外れの歴史的な背景により、辛うじて説明することができる。

しかし憲法改正により所得税が賦課されるようになり、さらに第一次世界大戦に参戦し、その戦費を賄うために、所得税が国家収入の主軸となると、こうした無秩序な予算分捕に、納税者からの批判が高まった。この結果、一九二二年予算会計法 (Budget and Accounting Act of 1921) 以下「二二年法」と略称する。) がつくられた。

二二年法では、財務省に予算局 (the Bureau of the Budget) が設置され、各省庁の予算要求はそれぞれの所管の委員会ではなく、すべてここに提出されることとなった。また議会の各委員会に対する説明や資料提出も、直接各省庁が行うことは止め、予算局が一元的に行うこととされた。そして大統領が各年度の予算書 (the Budget) を作成し、議会に提出することとなった。これが予算教書 (The Budget Message of the President) である。⁽⁸⁾ 予算局は、その後一九二九年に大統領府 (the Executive Office of the President) が設けられた段階で

こちらに移管された。また、会計検査院 (この当時の正式名称は General Accounting Office) 以下「GAO」と略称する。) も、この法律により設立された。

しかし、各議院に存在する多数の支出委員会が、相互に何の調整をすることもなく、ばらばらに支出充当法を作成するという状況そのものには、変わりがなかった。また、豚肉樽法案以来のくせで、大統領から提出された予算教書に比べて、ほとんどのプログラムが増額修正になるという状況も、同様に変わりを示さなかった。

こうした状況の中で突発したのが、一九二九年にニューヨークの金融街であるウォール街を襲った株式の大暴落に端を発した世界大恐慌である。それへの対策としてルーズベルト大統領が展開したニューディール政策により、それまで専ら各省庁の人件費で占められていた連邦支出に、失業者や高齢者、児童福祉などの社会保障・社会福祉プログラムのための支出が付加されるようになった。この結果、連邦の支出規模は、年々急激な拡大を起し始めた。

それに対応して、支出の抑制を行うべきだという意識は、議会にも芽生え、例えば、一九五〇年財政赤字防止

法 (Anti-deficiency Act of 1950) が制定された。すると、五〇年代から六〇年代にかけて、選挙区対策を考える議員達は、同法に抵触しないように、支出充当法に計上することなく支出を政府に義務つける方法、したがって支出委員会による一元的な統制がきわめて困難ないし不可能な方法を工夫し、それによる支出が急速な増加を示すようになった。

支出委員会によって統制できない支出確保策には、次のものがある。

(1) 契約授權 (contract authorization) : この方式では、議会は機関が契約を締結して債務を負担することのみを承認するのであり、これに基づく支出まで承認するものではない。支払いのためには、別途、債務を弁済するための支出充当法が必要である。要するにわが国予算制度における国庫債務負担行為に類するものと考えればいいが、それが支出充当法に掲記されていないのである。しかも、これにも単年度、多年度及び無期限の種類がある。

支出充当法に掲記されていないものは、それに対する支出充当を検討する時点ではじめて支出委員会の権

限内に現れることになるが、その時には既に発生している連邦の債務を弁済するべき時になっているから、機械的に支出を承認する外なく、有効な統制を行うことはできない。しばしば道路整備事業等、公共事業に対する資金調達手段として用いられる。

(2) 公債金収入使用授權 (authorization to spend debt receipts) : この方式は、機関が債務を負担し、若しくは支払いをなすために借入金を使用することを認める、というものである。

連邦債収入使用授權 (authorization to spend federal debt receipts) と、機関債収入使用授權 (authorization to spend agency debt receipts) の区別がある。我が国でいえば、建設公債等を発行するのと同様だが、我が国では、予算総則に限度額が明記されるのに対し、米国では支出充当法上に全く掲記されていないために、支出委員会で総合的に統制することができない。住宅や農業関係の融資事業など、基本的には採算ベースに載る性質の事業に用いられる。

以上の二つは、それでも支払いの段階では、各年度の支出充当法に姿を見せるものである。ところが、通常の

支出充当法以外に、恒久支出充当 (permanent appropriation) というものが出現してきた。恒久支出充当は、通常の支出充当法ではなく、支出充当法以外の一般の法律 (恒久法という。) で定められているもので、一度立法されると毎年度自動的に支出が認められ、各年度の支出充当法に計上する必要はない。次の二つの支出は、そのほとんどが、この恒久支出充当法に属する。

(3) 義務的なエンタイトルメント mandatory entitlement : 適訳がないままに、そのまま原語がカタカナ書きで使用されるのが通常であるが、要するに恒久法の定める一定の資格を有する私人に連邦から金銭を受領する権限を付与することをいう。

典型的には福祉支給金や食料切符 (food stamps)⁽¹⁹⁾ 等がそれである。根拠となる実体法を改正しなにかぎり、支出規模は実体法の要件を満たす人数の増加に応じて拡大するが、実体法議決の時にはその規模が見えないため、安易に制定される。

(4) 信託基金 trust fund : 基金 (fund) : 資金と訳されることも多い。) という言葉は、政府会計上、資金を収納し又は支出する政府の地位を基準として区別される、

公的財産の総称として使用される。

連邦政府の活動資金は、連邦基金 (federal fund) と、この信託基金に大別される。信託といっても、私法上の信託の意味はなく、特定の歳入に対し、その使途が法律に特定されている連邦の資金であることを意味する (わが国の特別会計に近い)。これに余裕金が生じている場合にも、根拠法を改正しなにかぎりの使途に使用することができないという意味で、財政の硬直化を促進する。

このような、年度ごとに支出充当法を審議する段階に至っては、事実上統制することができない支出を、米国では「裏口支出 (backdoor spending)」と呼ぶ。

これと同様の性格の活動が、収入面でも発生していた。それは租税特別措置法による税負担の軽減や免除である。すなわち特定の民間活動が、本来なら当然納付すべき租税について、法律によって特例を設けてその税額を軽減したり免除したりする行為は、連邦財政という観点からみれば、実質的には「隠れた支出 (hidden spending)」であり、当該民間企業等にとっては隠れた補助金である。しかし、これは支出充当法には全く姿を現さないため、

その全体規模は全く判らない。このことは、議会の統一的な財政統制という観点からみた場合、上記裏口支出と同質の重大な問題となることになる¹¹⁾。

こうして、大統領が財政の緊縮を訴えた予算教書を作成しても、それは到着時死亡¹²⁾と揶揄されるほどに、議会からは無視される状況となっていた。

2 ニクソンの財政改革

ニクソンはまず、改革の担い手として、一九六九年行政機構再組織法 (The Government Reorganization Act 1969) により、従来の予算局 (BOB) を行政管理予算局 (Office of Management and Budget ≡ 以下「OMB」と略称する。) に改編した。これによりOMBを、政府プログラムの執行管理を担当するばかりでなく、国内政策の形成において大統領の補佐機関としても活動する重要な機関に変身させた。

そして、先へのべたバラバラの支出充当法や裏口支出による歳出の全体像を把握するため、統一予算 (Unified Budget) を作成することとした。これにより、ようやく年度開始以前の時点で、各年度の財政赤字の規模が見えるようになったのである。

そして、議会の保有する財政権を制約する手段として、執行留保 (Impoundment) という手法を大々的に行使用てチェックを行うこととした。執行留保と言うのは、簡単に言ってしまうえば、議会が成立させた予算額に関わりなく、大統領が必要と認める分だけしか使用しない、という方法である。

歳出予算額というのは、歳出権限の上限という点にのみ法規範的拘束力があり、それを下回る分には幾ら下回っても予算「法」違反とはならない、という理論がわが国憲法学の予算に関する通説と言えるであろう。ニクソンは、議会が収入額を無視して制定する支出充当法や裏口支出によって発生する支出を、行政府としてチェックする手段として、まさにそれと同じことを言い出したわけである。

執行留保自体は、米国でも、ニクソンが初めて考えた訳ではなく、まして実施するようになった訳でもない¹³⁾。そもそも米国歳出予算制度には、わが国の予備費に当たる制度がない。したがって、行政府としては予算の一部を執行しないで資金を留保しておかないかぎり「予見しがたい予算の不足」に対応することはできない。ま

た、歳入の不足が予測できる場合に財政赤字の発生を防止しようというときも、執行留保で対応する必要がある。そのために、予算の執行を留保することが、本来の執行留保である。

この、「不測の事態に備えるため」と、「財政赤字の防止のため」という二つの目的による執行留保は、定型的 (routine) な執行留保と呼ばれ、従来から、議会やG A Oも当然に認めていた執行留保である。一九五〇年財政赤字防止法は、それを明確に制度化していた。

しかしベトナム戦争を契機として、連邦の財政支出が急激に増加したことから、一九六七年に、執行留保は、新たに経済政策遂行手段として位置付けられた。インフレを抑制するために、各種の特別基金に属する総額五三億ドルの支出が、債務負担から除外されるべきことが、ジョンソン大統領によつて決定されたのである。これについては法的根拠が全くないところから、政治的圧力などもあつて、後に一部が解除された。しかし、翌六八年度から七〇年度までの各年度については、連邦議会は連邦支出総額の最高限度 (ceiling) を法律で決定し、その限度内に支出を抑制する権限が大統領に授権されたので

ある。これが非定型的 (non-routine) な執行留保である。しかし、これもジョンソンが創設したのではなく、同様のものは、大恐慌時や第二次大戦期に、その先例を見ることのできる。

ニクソンの採用した執行留保は、そうした先例とは少々駆け離れるものであつた。すなわち、従来であれば、支出抑制の限度額をまず決め、ついでこれに基づいて、個々のプログラムのうち、抑制可能な支出を抑えるというやり方であつた。これに対してニクソンは、①プログラムの制定する国民的必要性が本当にあるか、②プログラムの目標は達成できるものか、及び③プログラム目標の達成方法とされているものは合理的・効率的なものか、という三基準に照らして、各プログラムの可否を検討し、不適切なものについては執行を一部又は全部留保するというドラスティックなものであつた¹⁴。すなわち、ここでは執行留保は、予算の執行というプロセスを通じて、議会の制定した個々の実体法そのものの再検討手段となつていたのである。

もちろんニクソンは、こうした予算執行権の弾力的な運用を、わが国の通説のような乱暴な理論に頼つたので

はない。大統領の予算執行に当たっての、一般的な裁量権理論の展開¹⁵から始まって、一九五〇年財政赤字防止法の拡大解釈¹⁶のほか、例えば法律の文言が「…できる」¹⁷「…することが許される」というような表現が用いられている場合には行政府に裁量が認められている、とする個別的な制度における解釈の拡大論¹⁷に至るまで、実にさまざまな根拠を動員して行った。

当然、その一部は裁判となった。そして、多くの裁判では、大統領側の敗訴となった。¹⁸ほとんどの裁判は、下級審で終わったが、トレイン対ニューヨーク市事件のように、連邦最高裁判所判決が下ったものもある。¹⁹しかし、それら敗訴となった事件においても、その判決が確定するまでの間、予算の執行を停めることが出来たので、米政府は、少なからぬ支出を先送りすることに成功したのである。

こうした財政改革に関連する激震から、バーガー・コートでは、財政に絡んだ多くの判決が出た。また、ベトナム戦争に端を発するモラルハザードは、必然的に社会の倫理観そのものを揺り動かし、死刑や妊娠中絶など、

人間の本質に絡む新しい判決が下されることとなった。

三 合衆国対ニクソン事件

United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974) は、ニクソン自身の辞職につながる、政治的に重要な判決であると同時に、大統領の憲法上の行政特権に関する重要な判決である。

ニクソンは、共和党の大統領である。共和党は、この当時、一貫して議会では少数党だったから、自分の施策を通すためには、常に議会と戦う必要があった。そして、議会と戦うということは、その成立させる法律の裏をかくということを直ちに意味する。執行留保はまさにその典型である。それ以外にも、例えば行政改革のため、各省庁を統合して巨大大省を作ろうとしたが、その再組織法を議会に否決されると、代わりに五人の大統領補佐官及び三人の参事官を発令して、それぞれに特定の分野の行政を担当させるといやり方によつて、事実上巨大大省を作ったのと同じ効果を発揮させている。このように常習的に法律の裏をかくことを考えていると、法倫理感が鈍磨してくるのは止むを得ない。

ニクソンの、先に述べた様々な政策は、当時の米国民の支持を受け、第二期の大統領選挙で、世論調査が大統領選挙での絶対的優勢を伝えていた。しかし、ニクソンとしては、議会で多数を制している勢力と戦っている以上、とても安心はできなかつたに違いない。そのために、ニクソンは、徹底した情報収集と、自分の執務室内の全発言を録音するという徹底した情報管理迄も行う必要を感じたのに違いない。

そうした活動の一環として起きたのが、ウォーターゲート事件である。

(一) 事件の概要

一九七二年六月一七日、大統領選挙の約五ヶ月前に、五人の男がワシントンD.C.のウォーターゲートビル複合施設内にある民主党本部に侵入し、盗聴器を仕掛けようとして警備員に見えられ、警察に逮捕された。やがて犯人グループがニクソン大統領再選委員会 (Committee to Re-elect the President) の関係者であることが判つた。当初ニクソン大統領とホワイトハウスのスタッフは「侵入事件と政権とは無関係」との立場を取つたが、ワシントン・ポストの取材 (これで同紙と担当記者はピュ

リッツァー賞を受賞する。) などから、次第に政権内部がこの盗聴に深く関与していることが露見する。さらに事件発覚時に、捜査妨害ともみ消しにホワイトハウスが直接関わり、しかも大統領執務室での会話を録音したテープが存在することが上院調査特別委員会の調査でわかつた。

一九七三年五月、ニクソンの司法長官リチャードソン (Elliot Richardson) は、この侵入事件の調査を担当する特別検事にコックス (Archibald Cox) を任命した。一〇月に、ニクソンは、司法長官にコックスの解任を命じる。司法長官は拒否して辞任した。そこで、次官に命じたが、次官も拒否して辞職した。結局、訟務局長によつてコックスは解任された。この事件は、俗に土曜日の夜の虐殺 (Saturday Night Massacre) と呼ばれる。これに対する世論の反発は激しく、ニクソンは、新たに特別検事として、ジャウオースキー (Leon Jaworski) を、余儀なく任命することになった。

一九七四年四月には、ジャウオースキーは、ニクソンと大陪審により起訴された者との間の特定の会議に関連する特定のテープや論文を提出するように、ニクソンに

命ずる召喚状を取得した。これらのテープの会話には、起訴された男達とニクソン自身の関与に関する決定的な証拠が含まれていると考えられていた。

ニクソンの弁護士セントクレア (James D. St. Clair) は、それに対し、ワシントンDC連邦地方裁判所のシリカ (John Sirica) 判事に、次の様に述べて、召喚状を撤回することを要求した。

「大統領は、四年間に限り、太陽王ルイ一四世と同様に、強力な君主であり、弾劾裁判所を除き、国内のいかなる裁判所の審理の対象でもあり得ない。」

しかし、シリカ判事はニクソンの申立てを否認し、大統領に対し、五月三十一日までにテープを提出するように命じた。ニクソンとジャウオースキーの両方が、最高裁判所に上告し、最高裁判所は七月八日に上告を受理した。ニクソンの弁護士は、問題は行政内紛争だったので、行政府で解決すべきであり、司法的解決の対象にすべきではないと主張した。また、彼は、大統領はその職務を行う際に、政府高官や助言者、補助者との間の通信を保護するための絶対的な業務執行権限を持っていると主張した。

(二) 判決の内容

口頭弁論から三週間後に、裁判所はその決定を下した。九人の判事のうち、四人はニクソンが任命していた。すなわち、バーガー長官及びブラックマン (Harry Blackmun)、パウエル判事 (Lewis F. Powell, Jr.) は、ニクソンが、その大統領としての一期目に任命した。またレンクイスト (William Rehnquist) 判事は、以前に司法副長官としてニクソンに仕えていた。彼は、その時に示した保守的な法解釈がニクソンに気に入られて、最高裁判事となっていたのである。結局、レンクイストは、自ら審理を回避したので、判決は八人の判事により行われた。

最高裁判所は全員一致で、ニクソン側の主張を否定した。判決は、バーガー長官が執筆した。バーガーは、大統領は絶対的な行政特権、特に特権がいつ適切に適用されるかを決定する排他的権利を持つというニクソンの主張を否定した。憲法第二条の大統領の権限を、刑法の執行に不可欠な召喚令状に対抗できる、絶対的な行政特権を与えるものとして解釈することは、政府の憲法上の均衡を覆す事が理由である。

最高裁は、ある種の行政特権は政府を運営するために必要不可欠であり、憲法下の権力の分立に根差している点については、ニクソンに同意した。この点で、この判決は、最高裁が公式に大統領の行政特権を支持した判例である。

しかし、最高裁は、行政特権は、国家安全保障に何の問題も引き起こさないのであれば、刑法訴訟に対しても行使し得る、というニクソンの主張を斥けた。大統領の権限要求は、議会と裁判所の権限と義務との均衡を保たなければならない、としたのである。ヤングスタウン事件の先例を引用して、バーガーは、刑事訴訟で使用するために提出するように求められた証拠に関して、行政特権を主張する根拠が、機密性という一般的な利益のみに基づいている場合、刑事訴訟の公正な進行において、法の適切な手続きの基本的な要求を拒むことはできないと結論した。

（三） その後

下院司法委員会が、判決後の一九七四年八月四日にニクソンを弾劾することを決定した。ここに至って、ニクソンは国政をこれ以上空転させるのを防ぐために辞職す

ることを決意し、八月九日に辞職した。

ニクソンは、自らの辞職を、米国のために最大限活用した。これより以前、議会は大統領から支出政策を決定するという権限を奪回するための抜本的な手段として、執行留保を原則的に禁ずる立法を成立させたのである。ニクソンは、その法律に対して拒否権を發動せずに、辞職する代償として、議会予算編成制度の抜本的な改革制度を盛り込ませたのである。それが一九七四年議会予算及び執行留保統制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974）以下「七四年法」と略称する。である。

すなわち、その名称のとおり、七四年法は大別して二つの内容を持っている。一つは議会財政権にとって最大のガンであった、執行留保に対する統制手段を用意したことである。しかし、財政制度という観点から、より重大なのは、いまひとつの内容である支出充当法制定手続きの改正である。それは、従来の乱脈きわまる議会財政権の行使に強力な枠をはめ、基本的に大統領が執行留保を行わなければならないような状況を解消することを目指したものである。この結果、この法律は、先に上げた

二一年法以来の財政制度の大改正を行うものとなった。以下、簡単に七四年法の説明をする。²⁰⁾

1 執行留保に関する改革

執行留保についての規定は、一方で従来の法律で大統領に執行留保の権限を与えるものと解することのできる規定をすべて改廃した。しかし、予備費制度のない米国予算で執行留保そのものを全廃するわけには行かないところから、執行留保を廃止 (Rescission) と繰り延べ (Deferral) の二類型に分類し、それぞれの場合をさらにいくつかの場合分けして処理方法を別々に定めているという、かなり複雑なものである。しかし、これを簡単に要約すれば、執行留保は、いかなる形態であれ、執行留保に対する議会の個別の授權がないかぎり行うことができないことを明確にした、というにつきる。

そしてこれを補強するために、G A O長官に特別の権限を与えている。すなわち、大統領は執行留保を行うためには両院に特別の教書 (Message) を送らなければならないが、それと同時にG A Oにもその教書を提出しなければならない。G A Oでは、個々の教書を迅速に審査し、それに関連する諸事実を両院に報告する。さらに議

会が執行留保の効力を否認した後も大統領が事実上執行を拒否する場合には、G A O長官が裁判所に債務負担を強制する訴訟を提起し得ることとなっている。

2 財政制度に関する改革

七四年法が真に重要なのは、執行留保について厳しい統制を課する代わりに、そうした必要を可及的に解消し得るように、議会の支出充当法審議過程そのものに対する厳しい制約を、議会自らが定めたという点にある。改正点を簡単に紹介すると次の諸点がある。

第一に、次に説明するとおり、支出充当法定手続きがかなり複雑になったことから、会計年度が従来は七月から六月までの一年であったものを、その初年度には従来よりも慎重審議の必要があるとの判断から、七七会計年度から一〇月から九月までの一年に変更したということがある。なお、米国では会計年度の呼称は、年度の最終日の属する歴年によっている。すなわち七七会計年度とは、七六年一〇月から七七年九月までである。

第二に、両院のそれぞれに新たに予算委員会 (Budget Committee) が設置され、議会の予算過程に支配権を持つことになった。その委員は、下院の場合には

支出委員会やその他の立法委員会の代表者等であり、上院の場合には各党の比例配分による。今までの一三の支出委員会は予算委員会の小委員会とされた。しかし、それぞれその所管する支出充当法をばらばらに作るという点においては従来と変わりが²¹⁾ない。

第三に、予算に関する情報提供と分析サービスを目的とする議会予算局 (Congressional Budget Office ≡ CBO) が新設された。CBOは、行政府の各省庁から予算に関するデータを入手する権限を持ち、また大統領の予算案に対する代替案を議会に提供するなどの活動を行う。大統領府のOMBに対抗する、議会側の機関と考えばいいであろう。

第四に、こうした組織的な整備を踏まえて、次のような手続き面の整備が行われた。まず、統制の対象になるのは、支出充当法だけではなく、前述した裏口支出及び租税支出のすべてである。ただし新規のものに限られ、既存の法律に基づく支出は対象外になっている。具体的には、支出小委員会を含めて各常任委員会では、次会計年度に制定を予定している新規予算権限 (new budget authority)²²⁾の見積もりを予算委員会に報告しなければ

ならないこととされた。両院の予算委員会では、これらに基づいて予算決議案 (Budget Resolution) を作り、本会議に提出する。予算決議案は、支出 (outlays) の総額及び新規予算権限の適切な水準、公債の適切な水準、適正な予算余剰若しくは赤字額、歳入の適切な水準などについて記述しており、同意決議 (Concurrent Resolution)、すなわち両院それぞれの決議を必要とする。予算決議には第一次と第二次の区別があり、第一次決議が単なる目標値の設定に止まるのに対して、第二次決議は拘束力を持つという違いがある。

いずれにせよ、予算決議を指針として、各常任委員会や支出小委員会では、各法案や支出充当の決議が行われる。支出充当法等の支出額の合計が、予算決議の数値を上回る場合には、議会はこれに一致するように各委員会に対して調整指令を出すことになる。

そして第五に、米国の財政が、単年度だけを見たのでは全体像が把握するのが困難なところから、OMBによって財政計画が作成され、議会に提出されるようになった。これは七四年法の前からニクソンによって行われていたものであるが、それに法的根拠が与えられたの

である。財政計画には多年度予算計画と長期財政展望の二つがある。いずれも毎年度ローリング方式で作成される。

① 多年度予算計画 Multi-year Budget Planning

これは三年間にわたって新規施策を含めた計画を、予算書と平行して作成する。作成時点の施策及び税制を前提として、将来の歳出・歳入を推計する形を採っている。その後新たに新規施策が採択された場合には、計画を改訂して織り込まれる。

② 長期財政展望 Long-range Budget Projections

これは予算書の一部とされる。作成方法は、OMB、経済諮問委員会及び財務省の三者によって決定される経済見通し Economic Assumptions に基づいて、五年分について作成される。ただしその第一年度は予算書の数字が、第二及び第三年度は多年度予算計画の数字が、それぞれ入ることになる。

四 ボウシャー対サイナー事件

Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714 (1986) 事件は、財政赤字を縮減するため、議会が制定した財政均衡法を、

最高裁判所が違憲と判決したものである。事件名は、当時の会計検査院 (GAO) の院長であるボウシャー (Charles Arthur Bowsher) と、オクラホマ選出の連邦下院議員サイナー (Mike Synar) に由来する。

1 事件の概要

七四法により、財政再建への最低限の枠付けが作出されたが、こうした制度をもってしても、議会の歳出圧力は減少せず、さらに八〇年代にはレーガン政権が、減税を行った方が、税収が却って増加するという奇妙な学説に基づいて大型減税を断行したことなどもあり、財政赤字は膨らみ続けた。

そこで、財政赤字を中長期的に削減することを義務づけた法律が、一九八五年に制定された財政均衡及び緊急赤字統制法 (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985、通称グラム＝ラドマン＝ホリングス法 Gramm-Rudman-Hollings Act = GRH法) である。七四年法ができたことによる一番大きな変化は、会計年度開始前に、次年度の歳入見積もり及び歳出見積もりが判明するようになり、それに伴い、財政赤字額がどの程度になるかも把握できるようになったことである。そこ

で、GRH法は、財政赤字を一九九一年に解消することを目指して、一九八六会計年度から一九九〇会計年度までの各年度について、許容できる財政赤字の上限額 (maximum deficit account) を、順次一七一九億ドル、一四四〇億ドル、一〇八〇億ドル、七二〇億ドル、三六〇億ドルと定め、各年度の財政赤字額が、この上限額を一〇〇億ドルを超えて上回る場合には、連邦の財政支出を自動的に、原則として一律に削減するというものであった。

財政赤字額がいくらになるかは、OMBとCBOが独立に計算し、それがGRH法に抵触していると認められた場合には、どの程度の財政支出の削減を行うべきかを計算し、その結果を記載した共同報告書を作成して、会計検査院長 (Comptroller General) に提出する。会計検査院長は、その報告書を検討した上で、自らの判断による報告書を大統領に提出する。大統領は、その報告に従い、削減するよう命じられた予算について、執行留保命令を発するというのが、大まかな流れである。

この執行留保に対し、サイナー及び執行留保により給付の引き上げを受けられなかった財務省労働組合

(National Treasury Employees Union) が、会計検査院長を相手取って訴えを提起した。

争点となったのは、会計検査院長が議会の職員とされていることから、その下す命令に、大統領が拘束されること²³が、憲法一条及び二条に違反するというものである。

連邦地方裁判所は、GRH法が、大統領には罷免権がなく、議会によってのみ免職されうる会計検査院長に対して一定の執行権を与えたことは、権力分立制に違反し、無効であると判決した²³。GRH法には、その場合には、直ちに最高裁判所に上告できるという規定がある (§ 922(b)) 所から、最高裁の審理に移行した。

2 判決の内容

最高裁判所は、七対二で、GRH法を違憲と判定した。反対意見はホワイト、ブラックマン両判事である。多数意見をバーガー長官が執筆した。バーガーは、モンテスキューの三権分立の理念から、格調高く説き起こし、ヤングスタウン事件など、数多くの判例を引用して論じている。ここでは、バーガーが、判決文の最後に、政府側の反論に対する見解を述べている所を紹介する。

GAOは、前述のとおり、二二年法において創設され

た機関である。その地位は、行政府から独立し、会計検査院長の指揮監督に服する。会計検査院長は、任期が一五年ときわめて長く、上下両院議長の推薦した三名中から大統領が指名し、上院の助言と承認を得て就任する。問題は、会計検査院長が立法院とはどのような関係に立つのか、法律上全く書かれていない点にある。この点について、バーガーは言う。

「控訴人は、会計検査院長が独立して職務を執行し、議会に従属していないと主張する。しかし我々は、この主張は精査に耐えられないという地方裁判所判決に同意する。

決定的な要素は、免職に関連した会計検査院長の職務を定める法律の規定にある。院長は、上下両院議長が推奨する三人のリストから大統領が指名し、上院が承認するが、彼は、唯一、議会の主導でのみ罷免可能である。彼は弾劾によるか、さもなければ、以下の理由のいずれかに該当すれば『いつでも』議会の合同決議によって罷免することができる。

- (I) 永久的障害。
- (II) 非効率。

財政改革と連邦最高裁判所(甲斐)

(III) 職務の怠慢。

(IV) 違法行為。または

(V) 重罪または不道徳な行為に関わったこと。

この条項は、同法の審議過程で、ある下院議員が主張したように、議会が会計検査長を、唯一、議会の制御下に置かれるべきであると感じていたので、議会が、彼が非効率的であったり、職務を実施しなかつたりしたと認めた場合にはいつでも、彼の弾劾裁判の長い退屈な手続無しで罷免できなければならぬと議会が期待したことを示している。」

このように述べて、非効率とか怠慢という意味の不明確な用語が使用されている以上、罷免権が議会にあるということができ、したがって会計検査院長は議会の職員であるとした。そして、議会拒否権を違憲とした移民局対チャダ判決²⁴を引用して、次の様に述べた。

「議会の支配下にある公務員に法律の執行を許容することは、議会拒否権を認めるに等しい。議会は議会が不満足であることが判っている法律の執行を行う公務員を、単に罷免し、又は罷免すると威嚇することができる。法律の執行に対するこの種の議会の

コントロールは、チャダ判決が明らかにしたとおり、憲法上許されない。

議会による行政機能の篡奪の危険性は、長い間認識されてきたのである。」

このように述べて、違憲であると判決したのである。なお、ステイブンス、マーシャル両判事は、補足意見を書いている。それを要約すると、議会に解任権があることから会計検査院長を議会職員とすることは論理的に無理があるが、二二年法が会計検査院長に与えている様々な権限から、議会職員と考えることが出来るというものである。

これに対し、ホワイト判事の反対意見は、会計検査院長を議会の代理人とするのは無理があり、したがって、彼にGRH法の執行権を与えても違憲にはならないというものである。我が国の、独立行政委員会に対する理解に近いと言えよう。

ブラックマン判事の反対意見は、同様に、会計検査院長を議会の代理人とするのは無理があり、それにも関わらず、議会に、彼の罷免権を与えている二二年法の解任規定が違憲であるとする。

3 その後

GRH法は、制定時から、会計検査院長に執行留保を命じる規定が違憲と判決される危険性を認識していた。そこで、違憲判決が下された場合には、次の様に処理するものと定められていた。すなわち、OMBとCBOに依る共同報告書は、会計検査院長の代わりに、議会に設置された共同委員会 (Joint committee) に提出される。委員会は、その共同報告書の内容とする共同決議案を両議院に提出し、共同決議が可決され、大統領がこれに署名した場合には、これが大統領の執行留保の法的根拠となる、というものである。

これにより、GRH法は、その後も実施されたが、結果としては失敗に終わる。そこに固定的に定められた削減目標は、予算年度中に景気が下降し始めると税の減収が起るので、結果的に非現実的な目標となってしまうからである。当初は九一年に財政均衡させる目標だったのだが、八七年には目標を二年先延ばしして九三年とする有り様であった。

しかも、九〇年になると、先に述べた契約授權 (contract authorization) の形で、S & L (貯蓄貸付組

合)の債務に対し連邦政府が保証人になっていた所、それが放漫経営のため、軒並み破綻するという事態が発生した。その年度にどのくらいのS&Lが破綻するか不明である以上、事前の歳出見積もりは不可能であった。これに加え、イラクのフセイン大統領のクウェート侵攻に端を発する、湾岸戦争という問題が起きた。この結果、GRH法は完全に行き詰まり、廃止されざるを得なくなったのである。

五 環境保護法と財政法規

一九六二年に、カーソン (Rachel Carson) が「沈黙の春 (Silent Spring)」を刊行した。これは、製薬会社が大量生産する農薬などの化学物質の濫用が、動植物に深刻な影響を与え、鳥達が鳴かなくなった春という言葉を通じて、その危険性を訴えた書である。

また、一九六五年に、ネーダー (Ralph Nader) は、「Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile」という書を著し、米国の乗用車の欠陥を指摘し全米に衝撃を与えた。これをきっかけに、全米に消費者運動が巻き起こることになる。

さらに、一九六九年に発生したサンタ・バーバラにおける原油流出事故により、海岸の動植物に壊滅的な被害が出た。

それらが大きな原動力となって環境問題に対する関心が高まり、一九六九年国家環境政策法 (National Environmental Policy Act of 1969 = NEPA) が制定された。これは、環境の強化を推進することを目的とした米国の国家政策を確立するための法律である。これは、世界で最も先進的な法令の一つであり、現代の「環境マゲナカルタ」と呼ばれている。

NEPAの最も重要な特徴は、すべての連邦政府機関に対し、その実施する施策について環境影響評価 (environmental impact assessments = EIA) を行い、環境影響陳述書 (environmental impact statements = EIS) を作成することを義務づけたことである。何かの施策を提案する連邦政府機関の環境影響陳述書には、提案の環境への影響に関する記述が含まれていなければならない。但し、NEPAは、大統領、議会、または連邦裁判所には適用されない。

このNEPAに関して、次々と重要な訴訟が提起さ

れた。

(一) 合衆国対SCRAP事件

United States v. SCRAP 412 U.S. 669 (1973) 事件は、NEPAが法廷で論じられた最初の事件であると同時に、合衆国憲法第三条の定める司法権概念を大きく揺るがした判例である。

1 事件の概要

「政府規制手続に挑戦する学生運動 (Students Challenging Regulatory Agency Procedures = SCRAP)」は、ネーダールの影響を受けて、ジョージ・ワシントン・ロースクールの学生によって組織された団体である。彼らは、州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission = ICC) が、NEPAの発効後に、鉄道等の運賃に対して二〇%の値上げを認めたことに対し、NEPAを遵守してリサイクル材料の使用を考慮していれば、値上げはもっと小幅で済んだとして、一〇億ドルの払い戻しを求めた。

合衆国憲法第三条第二節の下では、連邦裁判所の管轄権は、事件または争訟に限定されている。これまで、裁判所は、この条文の解釈として、いわゆる主観訴訟に限

るとしてきた。この結果、例えば、この事件の前に、自然保護団体シエラ・クラブが、環境保護を求めて訴えを提起したのに対し、団体の原告適格を否定した判決があった。⁽²⁵⁾そこで、学生達の訴え提起が認められるかが大きな問題となった。

2 判決の内容

判決は五対四となった。スチュワート (Potter Stewart) 判事は、三部構成の法廷意見を執筆した。その第二部で、彼は、SCRAPの個々のメンバーは、運賃の上昇によって被害を受けていることを実証したと結論付けた。SCRAPの各メンバーは、ワシントン首都圏の森林、河川、小川、その他の自然の中で、キャンプ、ハイキング、釣り、観光その他のレクリエーションを行うに当たり、運賃増加により悪影響を受けていたと認められたのである。

3 その後

事件は地裁に差し戻された。ICCは環境評価陳述書の原稿を提出したが、地裁はそれを不十分なものと認定し、再度、提出するように命じた。

(二) TVA対ヒル事件

Tennessee Valley Authority v. Hill et al. 437 U.S. 153 (1978) は、連邦最高裁判所が、初めて「一九七三年絶滅危惧種保護法 (Endangered Species Act of 1973 ≡ ESA)」に関して判断を下した事件である。

1 事件の概要

TVAでは、テネシー川にタリコダム (Tellico Dam) を建設しようとした。これに対し、自然保護団体である環境保護基金 (Environmental Defense Fund) は、NEPAに基づく環境評価陳述書が出来るまでダム工事の差し止めを申し立て、連邦地方裁判所では、これを認めて、陳述書が出来るまで一六ヶ月間、工事の実施の中止を命じていた。しかし、議会では、この工事に公共事業支出充当法 (annual Public Works Appropriations Act) により、差し止め命令後に予算を付けていた。そこで、中止命令から一年後に地裁では、中止命令を解除し、NEPAに基づく訴訟を終了させた。

しかし、スネイル・ダーター (snail darter) という、鱸 (Perch) 科の珍しい小魚が生息していることが、一九七三年に発見されたことから、自然活動家であるヒ

ル (Hiram Hill) 等は、内務省魚類・野生動物局 (Department of the Interior's Fish and Wildlife Service) に、これを絶滅危惧種に指定するよう申し立てた。同局では、これを認め、テネシー川の一部がその生息区域であると認定した。しかし、TVAでは、同局の解釈を否定し、タリコダムの建設を開始しようとした。そこで、ヒル等は、その建設は、同法に違反するとして、差し止め訴訟を起こした。

この事件で問題となったのは、公共事業支出充当法と絶滅危惧種保護法の関係である。TVAは、議会が既にダム建設プロジェクトに一兆ドルを費やしており、ダム建設は、絶滅危惧種保護法制定前に開始されているので、適用の例外になると主張した。また、歳出委員会が、スネイル・ダーターが生息していることを知った後で、支出充当法を制定しているので、同法の限度で、議会は暗黙のうちには絶滅危惧種保護法を廃止していたと主張したのである。

2 判決の内容

連邦最高裁判所は、ヒルの勝訴とした。バーガー長官自身が判決を言い渡した。

「絶滅危惧種保護法七条よりも明確にその意義を述べている法の規定を見つけることは困難であろう。その言葉はきわめて積極的に、すべての連邦政府機関に、絶滅危惧種の存続を危うくするいかなる活動を認めることも、資金を付与することも、ないしは行うことも認めておらず、生息地の破壊や改変により、そのような結果をもたらすことがないことを保証している」

3 その後

議会は絶滅危惧種保護法を一九七八年に改正し、「同法に一定の柔軟性を持たせるため」閣僚レベルの七人の委員で構成される絶滅危惧種委員会 (Endangered Species Committee) を設置し、そこで審議することとされた。一九七九年に、タリコダムはこの委員会の審査に付されたが、経済性は、ダム建設を続行する理由にはならない、とされた。

しかし、議会は一九七九年にエネルギー・水資源開発支出充当法 (Energy and Water Development Appropriation Act 1979) を制定し、TVAにタリコダムを完成するよう、命じた。法案はカーター大統領によ

り署名されて発効した。スネイル・ダーターは他の類似した環境の河川に移され、種としては存続した。

(三) アンドラス対シエラ・クラブ事件

TVA対ヒル事件では、結局、TVAが主張した予算が後法として、絶滅危惧種保護法を改廃しているという主張については、きちんと論じられないままに終わった。その点について、最終的に決着を付けたのがこの *Andrus v. Sierra Club*, 442 U.S. 347 (1979) 事件である。

1 事件の概要

財政上の理由から、国立野生生物保護区システム (National Wildlife Refuge System) に対する内務省魚類・野生生物局の予算要求、及びこれに対するOMBの予算決定が、いずれも従来の予算金額を下回り、その結果、環境保護のための諸手段 (人員や設備の拡充) が削減される結果となった。そこで、環境保護団体シエラ・クラブが、その決定の際に環境影響陳述書の作成がなかったことを違法として争ったものであった。

ワシントンD.C.の連邦地方裁判所は「保護区システムへの毎年度の予算配布の提案は、環境に対してきわめて明確に影響を与える連邦政府の活動である」として、

「予算はNEP Aの意味する立法府への提案に該当する」と結論した。

また高等裁判所は、若干表現を緩和させたが、「同項は、環境評価陳述書の作成を、予算が現状を大きく変更する新たな活動を提案する場合に限り、要求している毎年度の予算要求に、環境評価陳述書の作成を要求するというルールを適用しない」とした。その結果、シエラ・クラブの主張を認めて、予算の編成に当たっても、環境影響陳述書の作成を必要と判決した。ただし、魚類・野生生物局は、上告審の間に環境評価陳述書を作成したから、それで瑕疵は治癒されているとした。

そこで、政府が上告した。

2 判決の内容

最高裁は全会一致で、高裁判決を覆した。ブレナン判事が判決を言い渡した。

ブレナンは、「予算要求はすべて立法の提案となるか、あるいは全然そうでないかのいずれかである」と明確に断定した上で、一九七四年議会予算及び執行留保統制法に基づくGAOの財政用語集などを資料として、議会が通常法律と支出充当法の間で設けてきた伝統的区別に

鑑み、支出充当法は、法律ではない、としたのである。すなわち、次の諸点で、支出充当法は、一般法律とは異なる取り扱いがされている。

第一に、支出充当法が支出充当法に計上されるには、それとは別に一般法が必要である。この一般法を授權法 (Authorization Act) と呼ぶ。

第二に、議会の審議方法において、支出充当法と授權法は明確に異なる。すなわち、支出充当法の審議は支出委員会 (Appropriation Committee) の権限である。これに対して、授權法は他の一般の常任委員会で審議される。

そして第三に、支出充当法は授權法を改正することができず、授權法に金額が定められていても、その額と同額を支出充当法に計上する必要はなく、計上されない場合には、支出できないという明確な立法慣行の存在が認められる。

こうして、連邦最高裁判所は、支出充当法は、憲法上、法律と呼ばれるが、実質的意味の法律ではないとしたのである。

六 未成年者の人権

未成年者にどの限度で、人権享有主体性を認めるか、という問題は、ウォーレン・コートでは、積極的に肯定された。それに対し、バーガー・コートに入ると、かなりの変化を示すことになる。その一連の推移は、ベトナム戦争と、それに起因するモラルハザードを端的に示している。

(一) ティンカー対デモイン独立自治体学区事件

Tinker v. Des Moines Independent Community School District, 393 U.S. 503 (1969) は、子どもの人権享有主体性を認めた、ウォーレン・コート終盤を飾る重要な判決である。それまでも、国旗に対する忠誠の誓いが問題になったバーネット事件で、子どもに対し、一定の憲法的保護が与えられることは承認されていた。しかし、第一修正の表現の自由が問題になったのは、この事件が最初であった。

1 事件の概要

一九六五年、アイオワ州デモイン市に住む一五歳のティンカー (John F. Tinker) は、その弟妹 (Mary

Beth = 十三歳、Hope = 十一歳、Paul = 八歳) 及び友人のエックハート (Christopher Eckhardt = 一六歳) と共に、ベトナム戦争への抗議の意を込めて、黒い腕章を巻いて登校した。学校長は、一月一四日、新たに学則を制定し、それに基づき、腕章を直ちに外すことを命令した。校則に違反した場合には、校則に従うまで、無期限に停学処分とすることとされた。幼い二人を除いたティンカー等は一月一六日に停学処分となり、停学は、ティンカー達が予め抗議期間としていた一九六六年一月一日まで続いた。アイオワ市民自由同盟 (Iowa Civil Liberties Union) がティンカー等に接触し、支援を申し出たことから訴訟となった。

地裁は学校長の処分を支持し、第八巡回区高等裁判所も同様だったため、最高裁判所に上告された。

2 判決の内容

その判決で、連邦最高裁は、七対二の多数で、公立学校にも憲法第一修正は適用になり、教室内における言論も保障されると述べた。フォータス判事が判決文を執筆した。

この判決は、次の文章で有名である。

「校門をくぐったとたんに生徒も教師も、憲法上の言論、表現の自由への権利を失うものではない。

（“It can hardly be argued that either students or teachers shed their constitutional rights to freedom of speech or expression at the schoolhouse gate.”）

フォータスは、学校当局は、生徒の行動を禁止するには、「単に、自らが賛成できない視点を伴う、不愉快（discomfort and unpleasantness）なことを避けたいという願望以上の何かを示さなければならぬ」とし、それは「物理的にあるいは本質的に学校活動の適切な規律という要求を妨げるもの」でなければならぬとした。そして、ティンカー達の腕章という象徴的言論（symbolic speech）⁽²⁶⁾は、なんらそのような影響を与えるものではない、とした。

3 その後

この時期の米国では、この判決に代表されるように、児童の権利を尊重する気運が高まる。その米国の主導で作られたのが、国連児童の権利に関する条約である。

(二) ウィスコンシン州対ヨードー事件

子どもの人権は、バーガー・コートになると共に、判

決の流れが大きく変わる。Wisconsin v. Yoder, 406 U.S. 205 (1972) は、子どもの教育を受ける権利を否定し、親の教育権を認めた事件である。

1 事件の概要

アーミッシュ (Amish) は、スイス系ドイツ人移民の宗教団体で、農耕や牧畜により自給自足の生活を営んでいるが、その信仰には、米国に移民した当時と同様の生活様式を守り、自動車や電話など、現代技術による機器の利用を拒むという特徴がある。アーミッシュの三人の親が、その信仰を理由に、自己の子どもたちを、ある段階を超えて公立あるいは私立のいかなる学校にも通わせることを拒否した。アーミッシュの親たちは、この就学拒否が、ウィスコンシン州の義務教育法に違反するとして訴追された。

2 判決の内容

連邦最高裁は、次の様に述べて、当該義務教育法をアーミッシュの親に適用する限りで違憲であると判示し、親に対して義務教育法からの免除を認めた。

1. 州は、個人に対し、第一修正の権利を侵害する場合には、学校に通うよう強制することはできない。この

事件においては、ウィスコンシン州は、合法的な宗教的信念の実践を妨げている。

2. 必ずしもすべての信仰が第一修正の宗教条項に該当するわけではない。そのためには、単に個人的な基準ではなく、真実かつ客観的な宗教的実践の証拠が存在する必要がある。アーミッシュの生き方は、聖書に由来する深い宗教的信念の一つである。それは、世俗的な財を拒絶し、聖書の単純さで生きるという彼らの宗教によって決定される。現代の義務中等教育は、彼らの生き方と鋭く対立している。

3. 第八学年 (日本の中学二年生) 以上の現代の教育を追加することは、アメリカの政治システムに効果的かつ生産的に参加する市民を育てるために必要であるというウィスコンシン州の主張に、裁判所は同意しない。州は、公立学校で二年間余分に教育を受けること(どの様な大きな利益を受けられるかを証明していない。さらに、裁判所は、アーミッシュが、アメリカの社会で非常に成功した社会単位であり、自給自足しており、必要な税のすべてを支払い、あらゆる公共の福祉を拒否している、社会秩序に遵う構成員であると認定する。

アーミッシュの子供たちは、公立学校制度を離れても、職業訓練の形で彼らの教育を続けている。

(三) ベセル学区対フレーザー事件

Bethel School District v. Fraser, 478 U.S. 675 (1986)

は、ティンカー判決に対して、大きく修正を掛けていく、その後の一連の判例の始まりと言える判決である。

1 事件の概要

一九八三年一月二六日、ワシントン州ピアス郡 (Pierce County) の高校生フレーザー (Matthew Fraser) は、クラスメイトが生徒会副会長に立候補した際、学校の授業時間中に自己啓発プログラムの一環として学校主催の選挙演説会 (約六〇〇人の聴衆のほとんどは一四歳だった。) において行った応援演説中で、「I know a man who is firm - he's firm in his pants, he's firm in his shirt, his character is firm - but most of all, his belief in you the students of Bethel, is firm.」(この様な調子で、直接性的表現は行わなかったが、性的隠喩に満ちた発言を行った。それに対し、三日間の停学処分を受けた。フレーザーは、処罰はティンカー判決に抵触し、彼の表現の自由を侵害したとして訴えた。地裁では

フリーザーが勝訴し、高裁もこれを支持した。そこで、学区側は最高裁判所に上告した。

2 判決の内容

最高裁は七対二で、フリーザーの訴えを退けた。バーガー長官が判決を書いた。

バーガーは、高校生には、性的な風刺を含んだ発言を生徒総会で行う憲法上の自由は保障されておらず、下品なスピーチ (indecent speech) には、ティンカー判決は及ばないとした。

「第一修正の下において、成人に関しては、その話者が政治的なポイントだと考える点において攻撃的な表現の使用は、禁じられていないが、しかし、公立学校の児童にも、同様の度合いでは許容されなければならぬ」と言うことはない。公共の談話で下品で攻撃的な用語の使用を禁止することは、公立学校の教育の非常に適切な機能である。憲法では、表現の特定のモードが不適切で制裁の対象であることを、州が主張することを何ら禁止していない。こうしたことの価値を教え込むことは、まさに学校の仕事であり、どのようなスピーチの仕方が不適切であるか

は、教育委員会の決定に掛かっている。」

3 その後の展開

このバーガー・コートが示した、児童の権利に対する抑制傾向は、次のレンクイスト・コート以降になっても続いた。

① ヘーゼルウッド学区対クールマイア事件 (Hazelwood School District et al. v. Kuhlmeier et al., 484 U.S. 260 (1988))

この事件では、学校新聞が、十代の妊娠と離婚の話に関する特集を行ったが、その離婚の話には実名が使用され、それは決して古い事件では無かった。そこで、校長から発行を差し止められた。

最高裁は、学校当局による学校新聞の検閲は、児童の言論の自由を侵害するものではない、とした。学校が費用を持って発行している新聞の編集には、第一修正の低いレベルの保障しか及ばず、自費で発行している新聞とは事情が異なるとした。

② モース対フレデリック事件 (Morse v. Frederick, 551 U.S. 393 (2007))

事件の舞台となった学校の生徒は、オリンピックの聖

火リレーを見るために学校から授業時間中に離れることが許可された。その際、一部生徒は「Bong hits 4 Jesus」と、マリファナの吸引をそそのかす横断幕を掲げたため、校長よりその横断幕を取り上げられ、当事者は停学処分を受けた。

最高裁は、学校主催の行事であれば、学校の敷地外で開催されたものであっても、違法薬物の使用をそそのかす発言と合理的に見なしうる場合には学校は規制する権限があるとした。

このような、児童の権利に対する否定的な見方は、現在においても主流を占め、その結果、米国のイニシアティブで成立した児童の権利条約は激しい批判の対象となり、今日に至るまで、米国は、これを批准していない。

七 死刑の合憲性

刑罰に関しては、合衆国憲法第八修正による制限がある。

「過大な額の保釈金を要求し、過大な罰金を科し、または残酷で異常な刑罰を科してはならない。」

最高の刑罰として、現時点で米国では、連邦一般司法、連邦軍事司法及び三三州で死刑を採用している。第八修正の禁止する残酷性を回避するため、現在、米国で最も普通の死刑執行方法は、致命的な毒物を注射するという方法である。

ここで紹介する事件は、その死刑規定の合憲性が問題となったものである。この判決により、全米の刑罰規定が一変することになる、という意味で、この判決の影響は大きい。

(一) ファーマン対ジョージア州事件

連邦最高裁判所は、*Furman v. Georgia*, 408 U.S. 238 (1972) 事件の審理にあたり、同時にジャクソン対ジョージア州 (*Jackson v. Georgia*) 事件及びブランチ対テキサス州 (*Branch v. Texas*) 事件についても合同審理した。

1 ファーマン事件の概要

ある家の住人は、夜中に目を覚まし、ファーマン (*William Henry Furman*) が窃盗のため彼の家に侵入しているのを発見した。公判において、ファーマンは、逃げようとして躓き、携行していた武器を発射してしまい、

偶然にも住人を殺す結果になったと主張した。これは、警察での、逃走中にメクラ打ちした弾丸が住人に当たったという供述とは矛盾するものであった。いずれにせよ、重罪を行っている際に、銃を発射して死の結果をもたらしたものであるから、その時点でのジョージア州法では死刑が選択刑にある。裁判の結果、死刑が宣告された。ジャクソン事件及びブランチ事件では、いずれも強姦をしようとして、死の結果を招き、同様に、死刑判決を受けていた。

2 判決の内容

判決は、*per curiam* という形式で下された。したがって、誰が執筆者かははっきりしていない。

補足意見を、ダグラス、ブレナン、スチュワート、ホワイト、マーシャルの各判事が書き、反対権をバーガー（ブラックマン、パウウェル、レンクイストが賛同）、ブラックマン、パウウェル（バーガー、ブラックマン、レンクイストが賛同）、レンクイスト（バーガー、ブラックマン、パウウェルが賛同）が書いており、その結果、補足意見、反対意見の合計が九本に達するということがかみれば、統一的な見解が形成されたと言うことはでき

ない。それにも関わらず *per curiam* という判決形式が選択されたことから見ると、その対立は決して深刻なものでは無かったのであろう。

表決の結果は、五対四で、死刑は第八修正の禁じている残酷で異常な刑罰に該当するといふものであった。

多数意見を構成する五本の補足意見を見ると、内容は三対二に分かれているといえる。

多数派中の多数派を構成したスチュワート (Potter Stewart)、ホワイト (Byron White)、ダグラス (William O. Douglas) の三判事の意見が、基本的には最高裁判所の意見と考えられる。そこで、スチュワート判事の主張する所を紹介する。

「これらの死刑判決は、雷に打たれることが残酷で異常であるのと同様に、残酷で異常である。一九六七年及び一九六八年に、強姦及び殺人で有罪判決を受けたすべての人々の多くは、まさにこれらと同様に非難されるべきであるが、上告人は、死刑が気まぐれに選択され、実際に判決された一握りの事件の一つである。私と同意見の同僚達は、死刑を宣告されたこれら少数の場合に何らかの根拠がある

とすれば、それは、それは人種に基づく憲法上許されない基礎によるものであることを実証した（マクラフリン対フロリダ州事件⁽²⁷⁾参照）。これらにおいて人種差別であったことは証明されていないが、私は確信している。私は単純に第八、及び第一四修正は、この気まぐれに課されることを可能にしている法制の下では、死刑判決に耐えられないと結論する。」これに対し、ブレナン判事とマーシャル判事は、死刑それ自体が残酷で異常であるとした。

3 反対意見

ニクソンが任命した四人の判事、すなわちバーガー長官、ブラックマン、パウエル及びレンクイスト各判事は、米国法で一貫して採用された刑罰であり、また、第一四修正の適正手続条項に「何人も、法の適正な過程によらずに、生命、自由または財産を奪われることはない。」として、生命という言葉が使用されていることから、憲法も死刑を予定していると論じた。

4 その後

この連邦最高裁判所判決は、全米各州に、最高刑としての死刑が、法廷の気まぐれにより、あるいは人種差別

的な理由から執行されることがないか、その当否を改めて検討させるきっかけとなった。

その後四年間に三七の州が、死刑に関する新しい規定を設け、法廷の気まぐれから死刑を言い渡すことができないようにした。例えば、有罪と無罪に評決が分かれたり、量刑手続において意見が対立したりした場合における死刑を禁じ、あるいは裁判官や陪審員に対する死刑申し渡しにおける基準を定めたりしたのである。

(二) グレッグ対ジョージア州事件

一九七六年になって、バーガー・コートは、再び死刑問題を取り上げた。それが *Gregg v. Georgia*, 428 U.S. 153 (1976) 事件である。この時も、プロフィット対フロリダ州 (*Proffitt v. Florida*) 事件、ジャレック対テキサス州 (*Jurek v. Texas*) 事件、ウッドソン対ノース・カロライナ州 (*Woodson v. North Carolina*) 事件及びロバーツ対ルイジアナ州 (*Roberts v. Louisiana*) 州事件が同時審理された。

1 事件の概要

グレッグ (*Troy Leon Gregg*) は、ヒッチハイクをしていて、彼を乗せた二名の人物に対し武装強盗を働き、

殺害した廉で有罪と認定された。量刑の段階で、判事は陪審員に対し、次に述べる加重事由の一以上を認定できない限り、「死刑を科すことを検討することは許可されない」と指示した。すなわち、(1)被告人は、他の死刑が選択刑にある重罪である、被害者に対する武装強盗に従事している間に、殺人を犯したこと、(2)被告人は、被害者の金銭及び自動車を強奪する目的で殺人を犯したこと、(3)その殺人は、傍若無人で気まぐれであり、恐ろしく、また非人間的であったこと、である。

陪審は、第一及び第二の点について認定し、死刑を宣告した。州最高裁判所もこれを支持したのに対し、グレッジがジョージアの死刑制度が第八修正及び第一四修正に違反するとして上告した。

この五件の事件は、何れも基本的に同様の手続を経ている。すなわちファーマン判決以降、ジョージア、フロリダ、テキサス、ノース・カロライナ及びルイジアナの諸州は、死刑が選択刑にある刑罰規定を改正し、ファーマンのガイドラインに適合するようにした。そして、五名は何れも殺人により、それぞれの州で死刑を宣告された。各州の最高裁判所は、いずれも死刑判決を支持した。

そこで、五名の被告人は、いずれも連邦最高裁判所に対して、裁判所がファーマン基準を超えて死刑を判決したことは、残酷かつ異常な刑罰に該当するとして上告した。

2 判決の内容

結論として、連邦最高裁判所は、七対二で死刑判決を支持した。反対意見は、ファーマン事件で、死刑それ自体が残酷で異常であるとしたブレナン判事とマーシャル判事である。

今回も、法廷意見は、スチュワート判事が執筆した。

「死刑宣告の見直しに当たっては、州最高裁は、当該判決が熱狂や偏見その他の任意の要因、すなわち、証拠は法定悪化状況の認定を支持しているかどうか、死刑宣告は『類似の事例において科された刑罰に比べ、犯罪それ自体及び被告人を考慮して、過大または不釣り合いである』かどうかに影響されたかどうかを検討しなければならない。裁判所が死刑判決を確定した場合、それは、それが考慮の対象とした類似例も、その判定基準に含める必要がある。結論として、原審判決を肯定する。」

ファーマン事件で反対意見を書いた四判事も、今回は

賛成に回って、補足意見を書くに留めている。

グレッグ事件、プロフィット事件及びジャレック事件については、裁判所は、ジョージア州、フロリダ州及びテキサス州の死刑宣告枠組みは、それぞれこの基準に適合しているとした。それに対し、ウッドソン事件及びロバーツ事件においては、ノース・カロライナ州及びルイジアナ州の規定は、そうではないとした。

3 その後

米国では、刑法の制定権は基本的に州にあるため、この事件で問題となったように、州による規定のばらつきが生じる。その結果、一部の州法が、連邦憲法に違反するという問題が発生する。そこで、モデル刑法典 (Model Penal Code = MPC)、すなわちモデルとなる刑法典を作成し、各州に、それを受け入れるよう促すという方法が考えられた。米法律協会²⁸は、一九六二年にモデル刑法典の開発に着手した。現時点で公開されているモデル刑法典は一九八一年に更新されたものである。

八 妊娠中絶の権利

(一) 米国における妊娠中絶法の歴史

後述するロー対ウェイド事件判決の示す所に拠れば、米国では次の様な歴史があった。

妊娠中絶に対して刑罰を科するという、同判決時点で米国で普遍的な立法は、比較的歴史が新しい。一八二一年にコネチカット州が、州法としては最初に、妊娠中絶を、刑罰をもって禁じる立法を成立させた。すべての州において同様の立法が行われるのは一九〇〇年になってからである。連邦レベルでは、妊娠中絶は、コモンローで禁じられていた犯罪と考えられてきた。しかし、英国のコモンローとは関係が無い、と法廷は結論づけている。

ロー対ウェイド事件に先行して、二つの重要判決があるので、それから紹介する。

(二) グリスウォルド対コネチカット州事件

ウォーレン・コート時代に出た *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965) 事件判決は、ロー対ウェイド事件判決の前哨戦とも云うべき重要な判決で

ある。

コネチカット州では、一八七九年に作られた古い法律が、「妊娠を予防する目的で、いかなる薬品、医学的手段あるいは道具を使用すること」を禁じていた。

同法の合憲性に対する挑戦は度々なされたが、グリスウォルド事件までは、成熟性の法理等に阻まれ、すべて失敗に終わった。

1 事件の概要

コネチカット州計画出産同盟 (Planned Parenthood League of Connecticut) 執行理事であるグリスウォルド (Estelle Griswold) と、イェール大学医学部教授で内科医のバクストン (Dr. C. Lee Buxton) は、避妊クリニック (birth control clinic) をコネチカット州ニューヘブンに開設した。開設後すぐに二人は拘束され、裁判によりそれぞれ一〇〇ドルの罰金が科された。有罪判決は、コネチカット州高裁及び最高裁判所でも支持されたので、グリスウォルド等は、避妊法を使用することを禁じるコネチカット州法は、第一四修正に違反すると主張して、連邦最高裁判所に上告した。

2 判決の内容

判決は七対二で、コネチカット州法はプライバシーの権利を侵害し、違憲であるとされた。法廷意見はダグラス (William O. Douglas) 判事により申し渡された。

ダグラス判事は、権利章典はプライバシーについて明示的には述べていないが、他の憲法上の権利、例えば第五修正の「何人も、刑事事件において、自己に不利な証人となることを強制されない。」という権利などの「半影 (penumbras)」ないし「投射物 (emanations)」として認めることが出来るとした。すなわち、プライバシーの権利は、「権力的侵入 (governmental intrusion) からの防禦権」と考えられるとしたのである。

ゴールドバーグ (Arthur Goldberg) 判事は、第九修正を、ダグラス判事の意見を補完するものとして援用した。第九修正は「この憲法の中に特定の権利を列挙したことをもって、国民の保有する他の権利を否定しまたは軽視したものと解釈してはならない」という規定である。ハーラン (John Marshall Harlan II)、ホワイト (Byron White) 及びゴールドバーグ判事は、第一四修正の適正手続条項も根拠になるとした。

これに対し、反対意見は、ブラック (Hugo Black) 及びスチュワート判事であった。ブラック判事は、プライバシーの権利は、憲法のどこにも保障されていないとした。スチュワート判事は、コネチカット州法は「まれにしか見られないほど馬鹿げたものであるが、合憲である」とした。

(三) 合衆国対ヴァイツチ事件

この United States v. Vitch, 402 U.S. 62 (1971) 事件から、バーガー・コートの判決である。この事件では、ワシントン D.C. の妊娠中絶法が、女性の健康又は生命に問題が無い限り、妊娠中絶を認めていないことの合憲性が問題となった。

1 事件の概要

ヴァイツチ (Milan Vitch) は、医学博士であるが、ワシントン D.C. やメリーランド州で妊娠中絶を行ったことで逮捕されていた。彼女は、妊娠中絶法の使う「健康」という言葉が曖昧であるが故に違憲であるとして争った。

2 判決の内容

ブラック判事が判決を書いた。彼に依れば、健康とい

う言葉は、下級審がそれを肉体的ないし精神的な健康を意味すると解釈しているので、決して曖昧ではないとした。したがって、ヴァイツチを起訴することは可能である。しかしながら、裁判所は、妊娠中絶は、外科医療の一種であって、他の医療行為と本質的に違うものではなく、従って、裁判所は、その必要性について、医師の専門的判断を十分に尊重しなければならないとした。

この事件で重要なのは、ダグラス判事書いた反対意見である。そこで、彼は、一般的な妊娠中絶の権利が、広い意味でのプライバシー権の一環として認められると論じたのである。これが、次のロー対ウエイド事件に大きな影響を与えることになる。

(四) ロー対ウエイド事件

Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973) は妊娠中絶に関する、分水嶺とも言えるきわめて重要な判例である。

ヴァイツチ事件の後、ブラック及びハーラン判事が辞職し、代わって、レンクイスト及びパウエル判事が加わっていたので、それが判決の行方にもどのような影響を与えるかが注目されていた。

この判決では、女性が、自ら出産するか否かを決定す

る権利というものが、問題となった。ここで、プライバシーという言葉が、グリスウォールド事件にしたがって活用された。

1 事件の概要

一九六九年六月、マカヴィー (Norma L. McCorvey) は、自分が三番目の子どもを妊娠していることに気がついた。テキサス州では、強姦ないし近親相姦により妊娠した子については、合法的に妊娠中絶が認められていた。しかし、事件時に強姦されたことを警察に届け出ていなかったことを理由に、マカヴィーには、合法的な妊娠中絶は認められなかった。その際、彼女は、コフィー (Linda Coffee) 及びウェディントン (Sarah Weddington) という二人の弁護士に相談していた。結局、マカヴィーは、事件の判決が降りる前に出産した。一九七〇年になって、コフィーとウェディントンは、テキサス州連邦地方裁判所に、ジェーン・ロー (Jane Roe) という仮名の下に、マカヴィーの事件を提訴した。被告とされたのは、テキサス州を代表して、ダラス郡地方検事のウェイド (Henry Wade) である。マカヴィーは、彼女の妊娠が強姦されたというのは嘘だと認めて、

その主張を取り下げた上で、女性の妊娠中絶の権利を争った。

地裁は、グリスウォールド事件におけるゴールドバーグ判事による補足意見に依拠し、第九修正に基づき、プライバシーの権利を肯定したが、中絶を禁止する法律の施行に対しては、差止命令の付与を拒否した。

2 判決の内容

この事件において、連邦最高裁判所は、Doe v. Bolton, 410 U.S. 179 (1973) 事件についても合同審理を行い、同日に判決している。これは、ジョージア州の妊娠中絶法の合憲性が問題となった事件である。同法は、妊娠中絶を、強姦の場合、深刻な遺伝疾患の場合及び母に深刻な障害を与える可能性がある場合に限定していた。この事件の場合には、原告は Mary Doe という仮名の下で争っていた²⁹。被告とされたのは、その時点でジョージア州司法長官だったボルトン (Arthur K. Bolton) である。法廷は、七対二で、ロー及びドーの勝訴とした。判決はブラックマン判事が述べた。

マカヴィーが既に出産していたことから、ローの事件では、訴えの利益は失われていた (moot という) こと

が問題となった。ブラック判事は「もし出産が事件を moot にするならば、妊娠に関する事件では、滅多に事件は訴訟の審級を超えて生き残ることはできず、裁判を受ける権利は効果的に拒否されることになる」とのべて、いわゆるムートネスの法理 (Mootness doctrine) により、判決を下したものである。

判事は、合衆国憲法の下で、妊娠中絶は基本的な権利であるとし、それを制限する立法に対しては、厳格な審査基準を適用するべきだとした。

前記の通り、下級審は、第九修正による合理化を行った。最高裁判所は、そのかわりにプライバシーの権利を採用した。その根拠は、第一四修正の元となる個人の自由と州活動に対する制限である。なぜなら、第九修正では、女性が、自らの妊娠を中絶するか否かの決定権を説明するには、あまりに根拠として広すぎるからである。

ダグラス判事は、ドゥ対ボルトン事件における補足意見で、「第九修正では連邦に効力を及ぼす権利を作り出すことは明らかに出来ない」と述べている。

ブラックマン判事は、政府は競合する二つの利益を有しているという。すなわち、母の健康を守ることと、

「人間の命の可能性」を守ることである。初期の論理では、妊娠初期にあつては、処置することの方が、出生させるより容易なので、決定権は母及びその主治医にある。州には、致命的な疾患から母の健康を護る権利があり、また、母体の健康を守るといふ例外を除き、胎児の生存力に応じて措置を規制することが出来る。

3 反対意見

反対意見を書いたのはホワイト及びレンクイスト判事であつた。

ホワイト判事の反対意見は次の様なものである。

「私は、憲法の文言にも歴史にも、法廷意見を支持するものを見いだすことはできない。法廷はあつさりて女性の妊娠に対する憲法上の権利を新たに作り出し、告知し、それに当たってほとんど理由も権威も示しておらず、現行のほとんどの州の妊娠中絶法を書き換えることで、その本質的内容を侵害している。その結論は、五〇州の人々と立法府が合憲であるとして与えた胎児の持続的存在と発育の重要性を一方に、女性に与える衝撃を他方に置いていて。むき出しの司法権力の行使として、法廷はおそらく今

日、それを行う権威を有して居るであろうが、私の見解では、この判決は、憲法がこの法廷に与えた司法権力の派手で不用意な行使である。」

また、レンクイストは次の様に述べた。

「この結論に到達するために、法廷は第一四修正において、その起草者が明らかに全く知らない権利を見いだす必要があった。一八二一年にコネチカット州議会は最初の直接に妊娠中絶に関わる法律を制定した。一八六八年に第一四修正が成立した時、少なくとも三六の妊娠中絶にかかる法律が、州又は準州議会において制定されていた。」

このような歴史的記録から、レンクイストは、第一四修正からその様な権利を読むことに反対している。

4 その後

この判決は、その後、国論を二分する大激論に発展して、今日に至っている。歴代大統領は、その多くがこの判決に批判的で、最高裁判所に保守派の判事を送り込むとしていたが、今日まで、その試みは成功せず、基本的にはこの判決の支持派の方が多数を占めている。今日までの主要な判例を紹介する。

(1) 計画出産同盟対ケイシー事件

レンクイスト・コートが取り上げた *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992) は、

一九八二年ペンシルベニア州妊娠中絶管理法の合憲性を問題にした事件である。事件は、妊娠中絶を扱う五つのクリニック及び妊娠中絶を扱う医師によるクラスアクションであった。ケイシー (*Robert Patrick Casey*) は、事件当時のペンシルベニア州司法長官である。

この判決より前の時点で、ロー判決支持派のブレナン (*William Brennan*) 及びマーシャル (*Thurgood Marshall*) 両判事が引退し、代わってブッシュ大統領が任命したソウター (*David Souter*) 及びトーマス (*Clarence Thomas*) という二人の判事が最高裁に加わり、何れも前任者と比較すると保守的とみられていたことから、ロー判決は覆されることが予想されていた。

最高裁判所の判決は、普通は誰か一人の判事が法廷意見を言い渡す。しかし、この事件では、オコナー (*Sandra Day O'Connor*)、ケネディ (*Anthony Kennedy*) 及びソウターの三判事が、連名で判決を言い渡した。他の判事は、すべて一部補足、一部反対という非常に変

わった判決となった。要するに、多数意見というものが、形成されなかったのである。このため、オコナー等の意見は、法廷意見ではなく、複数意見 (plurality) と呼ばれる。

結果として見れば、この事件でも、最高裁はロー判決を五対四で維持した。複数意見が展開する議論は多岐にわたるが、ロー判決との大きな相違としては、中絶に対する制限が女性に対する「過度の負担 (undue burden)⁽³⁰⁾」となっているかどうかという、より緩やかな違憲審査基準の導入をおこなった点がある。

(2) ステンバーグ対カーハート事件

同じくレンクイスト・コートの *Stenberg v. Carhart*, 530 U.S. 914 (2000) ⁽³¹⁾ でも、五対四で、部分分娩中絶 (Partial-birth abortion) を禁止したネブラスカ州法を違憲とし、結果としてロー判決が維持された。事件は、妊娠中絶を行う医師であるカーハート (LeRoy Harrison Carhart) 等によるクラスアクションであった。ステンバーグ (Don Stenberg) は、事件当時のネブラスカ州司法長官である。

計画出産同盟事件において、複数意見の示した「過度

の負担」基準を、法廷意見としては初めて採用した点が、大きな特徴と言える。

ただし、法廷意見を執筆したブライヤー (Stephen Gerald Breyer) 判事以外の、多数意見に賛同した判事がすべて補足意見を執筆している。また計画出産同盟事件判決で複数意見に加わったケネディ判事は、本判決では反対意見に回った。この結果、補足意見二本、反対意見四本と、判事の間でさえも、意見が依然と対立している状況が認められる。

(3) ゴンザレス対カーハート事件

ロバーツ・コートにおける *Gonzales v. Carhart*, 550 U.S. 124 (2007) 事件は、連邦最高裁判所は、部分分娩中絶を禁止する連邦法 (Partial-Birth Abortion Ban Act of 2003) について、五対四で合憲と判断した。カーハートは、前記訴訟と同一人物である。ゴンザレス (Alberto R. Gonzales) は連邦司法長官である。

判旨だけを一見すると、ステンバーグ対カーハート事件判決を変更したように見える。しかし、決して、判例変更ではない。ケネディ判事による多数意見は、部分分娩中絶が常に危険であるとの議会の判断は尊重されるべ

きであり、本法は女性への過度の負担にはあたらず、これまでの判例に照らしても憲法に反しないとしたのである。この結果、ロー判決等についても、そのまま維持されたと見ることができ。

こうして、ロー判決は、歴代大統領による批判にもかかわらず、今日も有効に維持されているということができ。

九 報道の自由

報道の自由に関する判例も、ウォーレン・コートからバーガー・コートにかけて展開されたものであり、それは、我が国にも強い影響を与えたので、その点に重点を置いて以下、紹介する。

(一) ニューヨーク・タイムズ対サリバン事件

ウォーレン・コートにおける *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964) 事件判決は、報道と名誉毀損の戦いに大きな一頁を開いた重要判決である。この判決で、最高裁判所は現実的悪意基準 (actual malice standard) を打ち出した。現実的悪意とは、公人が表現行為 (典型的にはマスメディアによる報道) の対象であ

る場合、行為者が、その表現にかかる事実が真実に反し虚偽であることを知りながらその行為に及んだこと、又は、虚偽であるか否かを無謀にも無視して表現行為に踏み切ったことを原告が立証しない限り、当該表現行為について私法上の名誉毀損の成立を認めない、とするものである。

1 事件の概要

一九六〇年三月二九日、ニューヨーク・タイムズ紙は「湧き上がる声に耳を傾けよ (Heed Their Rising Voices)」という表題の全面広告を掲載した。これはアラバマ州で、偽証罪で起訴されていたキング (Martin Luther King, Jr.) 牧師を守るための資金を募集する広告であった。広告は、公民権運動を展開する人々に執られた措置を述べたもので、そのうちには不正確な記述もあり、アラバマ州モンゴメリーにおける警察権力の関与についてもそうした点があった。すなわち、アラバマ州警察に関して広告は「彼らはキング牧師を七回も拘留した」と述べていた。しかし、その時点で彼が逮捕されたのは四回であった。また、黒人学生が州議会会議事堂の階段でデモを行った際、彼らは国歌を歌ったのであって、

「我が祖国よ、そは汝のものなり」⁽³²⁾を歌ったのではなかつた。

モンゴメリー公安委員のサリバン (L. B. Sullivan) は、広告では名前が出なかつたにもかかわらず、警察活動に対する不正確な批判は、サリバンの警察を監督する義務から、サリバンに対する中傷と考えた。

アラバマ州法は、公務員が、その公務に関する名誉毀損訴訟において懲罰的損害賠償の請求をすることを認めていない。ただし、公務員がまず書面で最初の公開の撤回を要求し相手がそれに応じない場合を例外としていた。そこで、サリバンは、その要求書を送った。しかし、タイムズ紙は要求に応じなかつた。その代わりに、「私たちは：あなたがその記述がどのような方法であなたに影響すると考えているのか、困惑している」とか「もしお望みなら、広告中のどの記述があなたに関係するのかお知らせ下さい」という返事を送った。サリバンはこの手紙に返事をせず、数日後にタイムズ紙に対する名誉毀損の訴訟を提起した。サリバンは、アラバマ州裁判所で五〇万ドルの勝訴判決を得た。

2 判決の内容

連邦最高裁判所は、全員一致でタイムズ紙の勝訴とした。判決は、ブレナン判事が執筆した。ブレナンは次の様な文章で書き始める。

「我々は、言論と報道に対する憲法上の保護が、公務員がその公的職務の執行に対してなされた批判に対し、名誉毀損で損害賠償を求めた際における州の権力を、どの範囲で制限するかについて、初めて判断を求められている。」

そして、このような公務員に対する損害賠償については、次の様に基本姿勢を示す

「公共の争点に関する討論は政治的義務であり、それは米国政府の基本的原則でなければならぬ。それは制約されず、たくましく、広く開かれていなければならず、それが政府や公職者に対する激しく辛らつで、時には不愉快なほど鋭い攻撃を含んでいても無理はない、という原理に対する深い国民的なコミットメントの存在を背景にして、本件を処理する」

そして、この広告は、「我々の時代の主要な公共課題の一つに対する苦情や抗議の表現」であり、したがって

アラバマ州当局者は、それに軽微な誤りが含まれていても、その批判を封じることが許されないと述べた。「誤りは、自由な討議においては避けられない」とし、「表現の自由が生き残るのに必要な呼吸できる空間を持たねばならないのであれば、それは保護されなければならない。」と述べ、有名な次の言葉へつながる。

「事実誤認、公的声望に対する中傷的内容、ないしその双方は、その誤った主張に関して『現実的悪意(actual malice)』が無い限り、すなわち、その陳述が誤りであることを知り、ないしは真実を故意に無視している場合でない限り、虚偽であっても、損害賠償を正当化するには不十分である。」

こうして、例え誤りであっても、公務員に対する批判を圧殺することは、第一修正の中核的な意味と真逆のことであると宣言されたのである。

3 その後

この判決前に、南部諸州から、報道機関に対しておびただしい名誉毀損訴訟が提起されており、それが事実上公民権運動に関する報道に大きな制約を課していた。新聞社は、名誉毀損により損害賠償の責めを負うことを恐

れて、過剰な注意を払っていたからである。この勝利により、人種差別などに関する報道の自由が確立することになる。

二〇一四年、この判決の五〇周年を記念して、タイムズ紙は特別の社説を掲載し、事件の背景を説明し、この判決を「米国の歴史の中で、報道の自由の最も明確かつ最も強力な防衛」と評した³³。

4 わが国への影響

我が国最高裁判所は、夕刊和歌山時事事件において、確実な資料、根拠に照らし、相当な理由のもとに真実であると確信して書いたものであれば、真実の証明がなくても処罰しない(最判昭和四四年六月二五日)としたが、ここには明瞭に、この判決の影響を認めることが出来る。

(二) レッドライオン放送会社対連邦通信委員会事件
同じくウオーレン・コートによる Red Lion

Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367 (1969) 事件は、電波メディアにおける意見表明放送の自由をめぐって争われた。

1 事件の概要

我が国では、放送の許認可権は総務省が保有してい

⁽³⁴⁾これに対し、米国では、政府機関が放送に参与する権限を認めることは、報道の自由に対する規制になるとの考えから、それは、独立行政委員会である連邦通信委員会 (Federal Communications Commission = FCC) が保有している。

FCCは、多年にわたり「公平性原則 (Fairness doctrine)」を、その基本原理とし、その制定した管理規則により、公共の問題に関する議論は、放送局によって提示されること及び論争の双方の側を公平に報道することを要求していた。後にFCCは、この具体化として、「等しい時間ルール (equal time rule)」と、「個人攻撃への反論 (response to personal attack)」ルールを追加した。

ゴールドウォーター (Barry Morris Goldwater) という政治家がいる。一九六四年大統領選挙で、民主党は、ケネディ大統領の暗殺を受けて大統領に昇格していたジョンソン (Lyndon Baines Johnson) が大統領候補になった。これに対し、共和党は、ゴールドウォーターが、ロックフェラー (Nelson Aldrich Rockefeller) ニューヨーク州知事との熾烈な指名争いに打ち勝ち、大統領候補に

指名された。著名なジャーナリストであるクック (Fred James Cook) は、ゴールドウォーターは、米国にとり、大変危険な政治家だと考え、「ゴールドウォーター：極右主義者 (Goldwater: Extremist on the Right)」という本を出版した。

この本が出版されると、保守的な福音伝道者であるハージズ (Billy James Hargis) は、「レッドライオン放送で、彼が毎日担当している「キリスト教十字軍ラジオ放送 (Christian Crusade radio broadcast)」で、クックを個人的に共産主義者だと攻撃した。そこで、クックはFCCの公平性原則に基づき、レッドライオン放送に対し、この攻撃に反論する放送時間を無料で提供するように訴えた。FCCはこれを認め、レッドライオン放送に対し、彼に放送時間を提供するよう命じた。これに対し、レッドライオン放送は、FCCの公平性原則は、レッドライオンの持つ表現の自由を侵害し、憲法違反であるとFCCを訴えた。

2 判決の内容

裁判所は、全員一致で公平性原則は合憲であると判決した。判決は、ホワイト判事が執筆した。

ホワイトは、「公平性原則と、その具体化としての個人攻撃や政治的社説ルールは、第一修正に違反していない。」と端的に宣言する。

そして、次の様に述べて、知る権利を正面から承認する。

「第一修正は、公共放送に関連するが、しかし、放送事業者の権利ではなく、それを見聞きする一般公衆の権利である。」

その理由として次の様に述べる。

「第一修正は、他者に使用を禁じている希少資源（電波を意味する）を使用するために政府によって認可されている放送事業者による私的検閲を保護しない。〈中略〉 FCC から認可を与えられた者は、個人攻撃や政治的な編集ルールの結果として、物議を醸す問題の報道を排除する危険は、せいぜい、投機的であるに過ぎず、いずれにしても、FCC は、この危険から保護する権限を有している。」

(三) マイアミヘラルド社対トニロ事件

ハJ Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241 (1974) が、バーガー・コートの時代に下された判

決である。これは、レッドライオン放送事件と密接な関連がある。すなわちレッドライオン放送事件が電波メディアに関するものであったのに対し、この事件では、紙メディアに対して、フロリダ州法が、政治的な編集をしたりした場合に、政治的な候補者に対して、新聞に等しいスペースを提供するように定めていた事が問題になったのである。

1 事件の概要

一九七二年秋には、クラス担任教師協会 (Classroom Teachers Association) 事務局長のトニロ (Pat Tornillo) は、デイド郡におけるフロリダ下院議員候補者だった。一九七二年九月二〇日及び二九日と二度にわたって、マイアミヘラルド紙は、トニロの候補者としての適性を批判する社説を掲載した。

そこで、トニロは、デイド郡の市民のために、クラス担任教師協会の役割と組織の成果の役割を擁護した彼の反論を、そのまま紙面に掲載するよう要求した。ヘラルド側はそれを拒否したので、トニロは、デイド郡簡易裁判所に、載せるように命令することと、五〇〇〇ドルを超える懲罰的損害賠償を求めて、訴訟を提起した。

そこで問題となったのは、フロリダ州法一〇四・三八条が、「反論権 (right of reply)」を定めていることであつた。すなわち、

「公職の候補者が、新聞によつて彼の個人的な性格や公職の記録に関して攻撃を受けた場合には、候補者は、無料で、新聞に彼の応答を印刷することを要求する権利を有する。応答は、目立つ場所に、攻撃したのと同じ方法で表示されなければならない。法律に従わない場合は、第一級軽罪を構成する。」

そこで、新聞社側は、同条が第一修正違反であるとして争つた。第一審で敗訴したので、フロリダ州最高裁判所に飛躍上告した。州最高裁判所は、反論権条項は、「これにより、言論の自由は強化されるのであつて、侵害されるのではない」とし、さらに「情報の公衆への自由な流れにより幅広い社会的利益」が守られているとした。また、この条文は決して曖昧なものでは無いとした。そこで、新聞社側は、連邦最高裁判所に上告した。

2 判決の内容

バーガー・コートは、全会一致で、フロリダ州法を第一修正違反と判決した。バーガー長官自身が判決を執筆

した。

バーガーは、メディアの統合や、マスメディアという障壁により「真実のアイデアの市場 (true marketplace of ideas)」が害される危険があることを認めた。しかし、私企業としての新聞に要請できることには限界があるとした。

「被控訴人が主張するように、新聞は、放送局と違って、放送のための有限の時という技術的限界の対象ではないが、経済的な現実として、読者が受け取るべきだと政府機関が定めたり、あるいは法律が定めたりするとおりに、新聞はその紙面を無限に拡大できるということとはできない。」

アクセス権法 (right-of-access statute) の適用範囲内である、議論のあるニュースまたは論評を掲載した新聞に刑罰が科せられるという事態に直面すれば、編集者として安全な方法は、論争を回避することである。それ故に、フロリダ州法の機能の下では、政治的な、及び選挙に関わる報道は鈍化され、又は縮小されることになる。」

そして、バーガーは、ここにサリバン事件における

「政府が強制するアクセス権は、必然的に活力を減衰させ、公開討論の多様性を限定することになる」という言葉を引用する。

そして、次の様に結論を下す。

「仮に、新聞がアクセス法の強制により追加の費用が発生しない場合にも、あるいは反論を掲載することにより、ニュースや意見の公表を差し控えることを強制されない場合でも、フロリダ州法は、編集者の機能へ侵入しているが故に、憲法第一修正の障壁をクリアすることに失敗している。」

3 我が国への影響

サンケイ新聞事件判決（一九八七年（昭和六二年）四月二四日）で、最高裁判所が展開した論理は、マイアミヘラルド事件判決ときわめて類似している。

「おわりに」

バーガー長官の任命は、冒頭に述べたとおり、最高裁の保守化をめざすニクソン大統領の政策実現の第一歩であった。しかし、ここに紹介したとおり、その後、最高

裁の進歩的傾向にそれほど劇的な変化が見られたわけではなかった。少年事件など、一部の分野での判決は、社会の変化を受けて目に見えて保守化したけれども、刑事基本権、人種問題や妊娠中絶問題では、バーガー・コートは驚くほど進歩的な判決を出し続けている。

ニクソン大統領及びその辞職後にフォード大統領が任命したその他の判事達は、レンクイストを除き、大統領が期待したほどには、保守的でなかったのである。だからこそレーガン大統領は、改めて最高裁の保守化を公約にしたのであり、一九八六年にバーガーが引退を表明すると、最高裁判事中、最も保守的なレンクイスト判事を、その後任長官に昇格させたのである。

現在のロバーツ (John Glover Roberts Jr.) 長官は、そのレンクイストの死亡を受けて、ブッシュ大統領によって二〇〇五年に任命された。レーガン政権時代にはホワイトハウス法律顧問を務めており、その意味で、保守派である事は明らかと言える。

しかし、妊娠中絶に関する判例などを見る限り、大統領の期待は、その後も裏切られ続けていると言えそうである。ウォーレンの引き起こした社会の変革は、定着し

たと見ることができるとも思う。

- (1) アポロ計画の費用等については、次のサイトを参照。
http://history.nasa.gov/SP-4029/Apollo_18-16_Apollo_Program_Budget_Appropriations.htm
- (2) トンキン湾事件は、一九七一年にニューヨーク・タイムズがスクープしたペンタゴン・ペーパーズ (Pentagon Papers) により、米軍の捏造である事が明らかにされた。
ペンタゴン・ペーパーは、国防総省国際安全保障局でまとめられた「History of U.S. Decision-Making Process on Viet Nam Policy, 1945-1968」という、ルーズベルト時代から始まる、ベトナム戦争に関する極秘報告書である。この中に、トンキン湾事件に関する真相も書かれていた。
ニューヨーク・タイムズが記事を掲載すると、ニクソンは事態を重視し、国家機密文書の漏洩であるとして記事差止めを求め連邦地方裁判所に提訴した。一審では却下され、控訴審では勝ったが、結局連邦最高裁判所では「政府は証明責任を果たしていない」という理由で却下された (New York Times Co. v. US, 403 U.S. 713 (1971))。
なお、この文書は、二〇一一年六月に機密指定が解除されたので、現在では米公文書館公式ウェブサイトで全文が読める。
- (3) <http://www.archives.gov/research/pentagon-papers/>
ベトナム戦争の経費等については、次のサイトを参照。
<http://thevietnamwar.info/how-much-vietnam-war-cost/#sthash.F2D250if.dpuf> <http://thevietnamwar.info/how-much-vietnam-war-cost/#sthash.F2D250if.dpuf>
- (4) 我が国は、ニクソンから約半年遅れた一九七二年九月二五日に、田中角栄内閣総理大臣が北京を訪問し、同二九日、「日本政府と中華人民共和国政府の共同声明」(日中共同声明) を行った。それに伴い、日本はそれまで国交のあった中華民国に断交を通告した。その結果、中華人民共和国との国交正常化は日本の方が、米国より早かった。
- (5) 米国の財政法制度に関する詳細については、拙著『憲法法規と財政原理』(八千代出版一九九六年刊) 参照。
- (6) 建国から一〇〇年たった一八八〇年ごろには、既に一四の支出充当法が、八の委員会で別々に作られるようになっていた。小峰保栄著『財政監督の諸展開』大村書店一九七四年刊五二七頁参照。なお参照 W.F. Willoughby, "The National Budget System with Suggestions for Its Improvement" the Johns Hopkins Press, 1927, pp.8,9,12
- (7) 第一六修正による所得税制の導入について、詳しくは、「ポロック対農民貸付信託基金事件」拙稿「第一四修正と裁判所」日本法学七九貫二号、一八二頁以下参照。
- (8) 合衆国憲法では、大統領が議会に法案を提出する権

限は認められていない。そして、予算は本文で述べたとおり、形式的に法律とされるから、大統領は予算教書を送付することはできるが、あくまでも勧告である。予算の提案は、別途議員が行う。

(9) 現在の米会計検査院は、略称は同一であるが、正式名称は Government Accountability Office というものとなっている。二〇〇四年 GAO 人的資源改革法 (GAO Human Capital Reform Act of 2004) により、より良くその業務内容を示すものとして、このように改名された。

(10) Food stamps：公的扶助の一つで、日本における生活保護と同様の低所得者向けに行われている食料費補助対策である。日本の生活保護の場合には、食料費が必要と認定しても現金で給付されるため、受給者が賭博や酒等の嗜好品に浪費することを防ぐことは困難である。この制度は、食料の購入にしか利用できない金券を交付するという手段を採用している点に特徴がある。そして、本文に述べたとおり、一般法で支給が定められており、予算には計上されていない。

一九六四年、ジョンソン大統領が貧困対策の一つとして制度化した。当初はさほど重要視されず一九八〇年代の一時期には予算の削減も行われたが、受給者資格は、選挙の機会を通じて拡大するようになったことから、一九九〇年代以降、政争のテーマとしてしばしば取り上げられるようになった。二〇〇〇年代に入ると対象枠の

拡大とともに所得格差が進行したこともあり、受給者層が拡大した。例えば二〇〇四年度に約二、二〇〇万人であった受給者は、二〇〇七年度には約二、八〇〇万人へと拡大した。二〇〇八年、ブッシュ大統領は肥大化するフードスタンプ制度について異議を唱え、受給資格を拡大する農業法案に対して拒否権を発動したが、選挙間近という状況もあり、下院議会は大統領拒否権を覆す大差で法案を可決した。

(11) アメリカにおける租税支出についての日本語の文献としては、石村耕治『アメリカ連邦税財政法の構造』法律文化社一九九五年刊一四頁以下が詳しい。

(12) 到着時死亡 (dead on arrival = DOA) とは、戦場で兵士が負傷し、野戦病院に運ばれても、到着時に死亡していれば、記録に DOA と書かれるのみで、何の措置もされないことをいう。転じて、役に立たない装置や制度をこう蔑称する。予算教書に関して、この表現が使用されることはしばしばある。例えば次を参照。

John A. Marini "The Politics Of Budget Control: Congress, The Presidency And Growth Of The Administrative State" Taylor & Francis (1992) P.157

(13) 最初に予算執行を留保した大統領は、第三代ジェファソン大統領で、一八〇三年にガンボートに対し配賦された五万ドルの予算の執行を拒否したという (出典 = Warren J. Archer "Presidential Impounding of Funds:

The Judicial Response” P.328)。

(14) 田中治『アメリカ財政法の研究』信山社一九九七年刊六二頁で、田中はニクソンの執行留保を「議会が確定した国家政策の優先順位の総合的再編成手段としての性格を付与した」と評価している。

(15) 注一四引用書で、田中は、一般的裁量権としては、次のような主張を紹介している。

「憲法二条一節一項の『執行権』(executing power)の解釈により、大統領には固有 (inherent) かつ黙示的な (implied) 権限が認められており、執行留保はこの権限の行使と考えられるとするものがある。現代の予算制度にあつては、首尾一貫した目的生産物の形成 (fashioning a coherent end product) を目的として執行部の管理手段が行使されねばならず、大統領が予算制度および国民経済に対して有する一般的な裁量的管理機能は、係る憲法上の根拠に立つものであり、このことは、とりわけ、議会が予算市支出の対象者または具体的な金額を明文で指定しない場合に妥当する、とされる。」(同書六九頁)

(16) 注一四引用書で、田中は財政赤字防止法の拡大解釈の手法として、次のように紹介している。

「節約を実行するための留保金設定要件である『異なる事情 (other developments)』の発生については、個々のプログラムとの執行に関連するか否かにかかわらず、プログラムに対する支出を削減することにより節約を実行す

ることを必要とするとの行政官の判断に基づく『異なる事情』と広く解されるべきであり、したがって、インフレーションの昂進が予算制定後の『異なる事情』に当たるとの判断のもとに節約を行うことは、財政赤字防止法の承認するところである、と主張される。」(同書六七頁)

(17) 注一四引用書で、田中は一九四六年雇用法 (Employment Act of 1946) および一九七〇年経済安定法 (Economic Stabilization Act of 1970) という二つの具体例を挙げている (同書六八頁)。

(18) 裁判で、執行留保が争われた事件は極めて多数に上り、米国では、その点を専ら取り上げた専門書が刊行されているほどである。注一四引用書において、田中は、San Francisco Redevelopment Agency v. Nixon, 329 F. Supp. 672 (N. D. Cal 1971) 以下、多数の判決を、四〇頁近くを投入して紹介している。

(19) トレイン対ニューヨーク市 (Train v. City of New York, 420 U.S. 35 (1975)) : ニクソン政権は、一九七一年連邦水質汚濁防止法改正法 (Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972) に従い、連邦政府に対し金銭的援助を求めている州に、行政府には、議会によって割り当てられたすべての資金を支出する義務はないとした見解をとり、執行留保を命じた。その法律は、環境保護基金に対して支出を命じるもので、ニクソンは法律に対して拒否権を発動したが、議会によって覆され

て成立していたのである。

トレイン (Russell E. Train) は、その時点で連邦環境保護庁 (United States Environmental Protection Agency, Ⅱ EPA) 長官であったが、このニクソンの命令を遵守した。ニューヨーク市その他の自治体は、自治体の下水道や水処理工事の建設を助成することを目的とされた資金の将来における受取人として、議会によって授権された全額の支出を求めてトレインに対し、直ちに訴訟を提起した。

判決は全員一致で、政府側の敗訴となった。最高裁判所は、第一に、同法の文言は、その一部の支出を命じるとは読めないとし、第二に、立法経緯を調査しても、その様な趣旨は認められないとした。

(20) 本章で行っている七四年法の紹介は、あくまでも財政制度のアウトラインを理解し得る限度にとどめている。その詳細な内容に関する日本語の文献としては、田中治「アメリカにおける予算執行留保の法的コントロール」民商法雑誌八二巻三、四、五、がある。

(21) 当時の一二の所管別の支出充当法とは次のとおりである。

- ① 農務省及び関連機関支出充当法
- ② 国防総省支出充当法
- ③ コロンビア特別区支出充当法
- ④ エネルギー・水資源開発支出充当法

財政改革と連邦最高裁判所 (甲斐)

- ⑤ 対外援助支出充当法
- ⑥ 住宅都市開発省、復員軍人局、NASA支出充当法

法

- ⑦ 内務省及び関連機関支出充当法
- ⑧ 労働省、保健・福祉省、教育省支出充当法
- ⑨ 立法府支出充当法
- ⑩ 商務省、司法省、国務省、司法府支出充当法
- ⑪ 運輸省及び関連機関支出充当法
- ⑫ 財務省、郵政公社、一般政府支出充当法
- ⑬ 軍事建設支出充当法

(22) 支出充当法に基づく正規の財政支出に裏口支出に基づくものも加えた、すべての支出の法的根拠を予算権限 (budget authority) といい、その新規追加を新規予算権限 (new budget authority) と行う。

(23) 連邦地方裁判所判決については、Synar v. United States, 626 F.Supp. 1374 (DC 1986) 参照。

(24) 移民局対チャダ判決 (INS v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983))：移民及び国籍法 (Immigration and Nationality Act) 二四四条 (a) (1) は、移民局 (Immigration and Naturalization Service = INS) に対し、七年以上継続的に米国内に居住していた外国人の国外追放に当たり、司法長官に「国外追放が著しい困難を来す場合」に、それを延期する権限を与えていた。司法長官は、その様な措置を執った場合には、これを上下両院に報告する義務

があり、その場合に、上院ないし下院は、その措置を拒否する権限が与えられていた(同法二四四条(c)(2)参照)。

チャダ (Jagdish Rai Chadha) は、インド人の両親の下に英領ケニアに生まれた。留学生として、英国パスポートでオハイオに滞在している最中に、ケニアは英国からの独立を宣言した。独立後、彼は、両親がインド人であるため英国人とは認められず、またケニア生まれであるため、インド人とも認められず、無国籍者となった。移民局は彼を国外追放にしようとしたが、彼の申請に基づいて司法長官は、追放の延期を決めた。しかし、議会はこれに拒否権を発動した所から、チャダは INS を相手取って訴えを提起した。

連邦最高裁判所は、一院による議会拒否権 (legislative veto) は、二院制及び権力分立制に違反すると判決した。

(25) *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972) は、米林野庁 (United States Forest Service = USFS) が、セコイア国立公園 (Sequoia National Park) 内のミネラルキング (Mineral King) 溪谷の開発を承認したのに対し、シエラ・クラブが異議を申し立てた事件である。しかし、連邦最高裁判所は、自然保護団体の原告適格を承認しなかった。

(26) 象徴的言論に関しては、この判決の前年に下された *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968) 事件が有名である。ベトナム戦争への反対の意思表示として、徴

兵令状を焼却した行為に対し、オプライエン・テストを開発して審理した点で、同事件は有名である。

(27) マクラフリン対フロリダ州事件 (*McLaughlin v. Florida*, 379 U.S. 184 (1964)) : フロリダ州刑法七九八・〇五条は、次の様に定めていた。「婚姻していない黒人男性及び白人女性ないし白人男性と黒人女性が同棲し、夜間に同じ寝室で過ごしている場合には、一二ヶ月を超えない期間拘留するか、もしくは五〇〇ドルを超えない科料に処するものとする。」

ウォーレン・コートは、これを全会一致で違憲とした。なお、この規定は、不倫及び不品行を処罰するフロリダ州法の一部である。同法の他の規定は、すべて実際に性的関係があったことの証明を求めているのに対し、同条のみは同棲を処罰対象とし、また、黒人と白人のカップルのみを処罰対象としていた。このような規定は、一九六七年まで南部諸州に一般的に見られた(それらが違憲であることについては、*Loving v. Virginia*, 388 U.S. 1 (1967) 判決がある)。

(28) 米法律協会 (The American Law Institute = ALI) は、一九三二年に設立された、ペンシルベニア大学ロースクールの近くに本部を置く団体で、米国のコモンスローの明確化と簡素化、社会的ニーズの変化への適応を促進するために活動している。

(29) *Doe v. Bolton* 事件で、仮名を与えられた原告は、三

人の子どもの母で、訴え提起当時二二歳のカノ (Sandra Cano) という女性であった。二〇〇三年になって、カノは、彼女自身は妊娠中絶合法化に反対だったのに、ヘイムズ (Marge Pitts Hanes) 弁護士に騙されて原告になったと、ヘイムズ弁護士を訴えた。しかし、連邦地裁・高裁はいずれも訴えを退け、最高裁判所は上告を受理しなかった。

(30) 過度の負担基準は、City of Akron v. Akron Center for Reproductive Health, 462 U.S. 416 (1983) 事件において、オコナー判事が、その反対意見において開発していた基準である。この事件では、連邦最高裁判所は、オハイオ州妊娠中絶法のいくつかの条文を違憲としていた。

(31) 部分分娩中絶・妊娠初期を過ぎると、母体の負担が大きく、通常の妊娠中絶が出来なくなる。その場合に、胎児の手足などを強制的に体外に引き出すと、分娩が起こり、結果として妊娠中絶となるという手段による妊娠中絶法である。

(32) 歌詞の第一節から「我が祖国よ、そは汝のものなり (My Country, 'Tis of Thee)」という表題で知られるこの歌は、スミス (Samuel Francis Smith) が一八三一年に作詞した歌で、英国国歌『女王陛下万歳 (God Save the Queen)』と同一の旋律で歌われる。別名を「米國 (America)」と云う『星条旗 (The Star-Spangled Banner)』が、一九三一年に公式に合衆国国歌として定

められる前は、事実上の合衆国国歌として、しばしば歌われていた。

(33) ニューヨーク・タイムズ紙の社説については、次のサイトを参照。

http://www.nytimes.com/2014/03/09/opinion/sunday/the-uninhibited-press-50-years-later.html?_r=0

(34) 我が国においても、第二次大戦後、GHQの示唆により、独立行政委員会である電波監理委員会が一九五〇年(昭和二五年)に設けられていた。しかし、一九五二年四月にサンフランシスコ講和条約が発効し、日本の主権が回復すると、七月三十一日に「郵政省設置法の一部改正に伴う関係法令の整理に関する法律(昭和二七年法律第二八〇号)」により、電波監理委員会は郵政省に統合された。その後、郵政省の廃止に伴って総務省に移管された。その間、何度か独立行政委員会化が検討されたが、実現せず、今日に至っている。

