

## 【短信：アメリカ】

## 会計検査院長対副大統領判決 —エネルギー政策策定過程の情報開示をめぐる—

中川 かおり

### 1. これまでの経緯

2002年12月9日、コロンビア特別区連邦地方裁判所は、ウォーカー会計検査院長がチェイニー副大統領<sup>(注1)</sup>に対して提起した情報開示請求の訴えを却下した。この訴訟は、1921年に会計検査院(GAO)が創設されて以来、その長である会計検査院長が行政政府に対して情報開示を請求した初めての訴訟であることから注目を集めていた。以下で、これまでの経緯を概説するとともに、主要な法的争点について紹介する。

GAOは、独立で非党派の立法補佐機関である(合衆国法典第31編第702条<sup>(注3)</sup>)。会計検査院長は、公金使用の調査(第712条)や、連邦準備制度理事会及び他の機関の会計検査(第714条)を行う。また、会計検査院長は、行政機関が実施するプログラム又は活動の結果を、その裁量、議会の一院による依頼又は管轄の委員会の依頼に基づいて評価する(第717条)。

こうした調査に資するために、行政機関には情報開示義務が課せられ、会計検査院長には行政機関に対して情報開示を請求する権限が与えられている。行政機関が従わない場合には、会計検査院長は、定められた手続に従い訴訟を提起することができる(第716条)。ただし、行政機関が適時に証明書を提出する場合には、訴訟を排除することができる(第716条d項(1)(C))。会計検査院長が議会に対して各会期の冒頭に提出する報告には、立法その他の勧告を含めなければならない(第719条)。

本件で会計検査院長が問題としたのは、国家エネルギー政策策定委員会(National Energy

Policy Development Group: NEPDG)の政策策定過程である。NEPDGは、大統領のエネルギー政策についての諮問委員会であり、チェイニー副大統領<sup>(注4)</sup>を長とする。2001年5月16日、NEPDGは大統領に対して、米国の将来のエネルギー政策<sup>(注5)</sup>に関わる重要な報告書を提出した。報告書の提言の一部は法案化され、第107議会<sup>(注6)</sup>で審議されていたが、両院協議会の協議が整わず、第108議会<sup>(注7)</sup>で改めて新法案が作成され、引き続き審議が行われている。

このように議会の議論のたたき台となっている報告書が、諮問委員会で適正に審議されたか否かは議会の重要な関心事である。特にこの報告書は、アラスカ野生生物保護区域内での石油・天然ガス掘削や原子力発電所の建設再開など、エネルギー業界寄りの政策をうたっていたことから関心を集めた。

会計検査院長が情報開示を請求したのは、NEPDGが面会した者の氏名、日付、場所、議題その他である。この請求は、民主党の有力議員(2名の下院委員会の少数党筆頭委員、のちに4名の上院委員会委員長及び小委員会委員長も加わる)の要請を受けて行われた。議員らは、報告書の策定過程でのNEPDGの面会が共和党に多額の献金を行っている大企業に偏り、環境保護団体を無視していたのではないかとの疑いを持っていた。

副大統領が会計検査院長に対して行った回答は、満足できる内容ではなかった。そこで、会計検査院長は7月18日、第716条b項(1)に基づき、副大統領に対して上記情報の開示を請求し、記録を調査する会計検査院長の権限を説明し、

調査の理由を述べる文書を提出した。この文書の提出から20日を経過しても情報開示がなされなかったため、会計検査院長は8月17日、第716条b項(1)に基づく報告書を、議会、大統領、副大統領及び関係する行政機関の長に対して提出した。

これに対しては、大統領と行政管理庁(OMB)はともに、訴訟を排除するための第716条d項(1)(C)に基づく証明書を提出せず、また、副大統領が請求された情報を会計検査院長に提供することもなかった。そこで、会計検査院長は2002年2月22日、第716条b項(2)に基づき、副大統領に対して情報開示を求めて訴訟を提起した。

## 2. 実体的争点

### (1) 会計検査院長の公金使用調査権限（第712条）及びプログラム・活動評価権限（第717条b項）について

会計検査院長の主張は次のとおりである。第712条により、会計検査院長の調査権限は「公金…の使用に関するすべての事項」に及ぶ。NEPDGは、連邦のオフィスを利用し、連邦職員を職務時間内にそのために働かせる機関であることから、公金を利用して行われるといえる。そのため、この構成及び活動を調査することは会計検査院長の権限の範囲内にある。また、NEPDGは「現行法に基づき政府により実施されたプログラム又は活動」であるため、第717条b項によっても会計検査院長の調査は正当化される。

これに対し、副大統領は次のように反論した。第712条は会計検査院長に財務監査に類似した調査権限を与えたにとどまる。また、第717条b項はこの事件には適用されない。なぜなら、法律ではなく憲法の定める大統領大権に基づいて設立されたNEPDGは「現行法に基づき政府により実施されたプログラム又は活動」とはいえ

ないからである。

### (2) 調査権限の有無について

会計検査院長の主張は次のとおりである。議会の調査権限は、「法律を制定する権限に内在」する。エネルギーの領域について立法する権限を合衆国憲法第1条により授権されている議会は、当然にその領域についての調査権限を有する。議会がその調査権限を委任した会計検査院長には調査権限がある。それゆえ、NEPDGに関する情報は、大統領の権限であるとの理由で秘密にされてはならない。

これに対し、副大統領は以下のように反論する。NEPDGは、憲法上の大統領の権限にしたがって運営されているという。すなわち、大統領は「行政各部の長官から、それぞれの部の職務に関するいかなる事項についても、文書による意見を求めることができ」(合衆国憲法第2条第2節第1項<sup>(注8)</sup>)、「自らが必要かつ適切と考える施策について議会が審議するよう勧告」(合衆国憲法第2条第3節)する権限を有するのである。大統領がNEPDGに助言を求めた行為は、合衆国憲法第2条第2節第1項に従ったものと解釈できる。また、この行為は、合衆国憲法第2条第3節に従って議会に勧告する前に「必要かつ適切」な措置を判断するためのものとも解釈できる。議会は、このような大統領の権限に属する事柄について立法権限を有せず、ましてそこから派生したにすぎない調査権限も有しない。ゆえに、会計検査院長の調査権限も否定される。

### (3) 会計検査院長の提訴権限（第716条b項(2)）の合憲性について

副大統領の主張は次のとおりである。第716条b項(2)は、会計検査院長が行政府の保有する記録の提出を求めて民事訴訟を提起できるとしている。しかし、裁判所をとおして法律を執行する権限は、合衆国憲法第2条第3節により行政

府の専権事項とされる。それゆえ、議会は憲法上の権力分立原則と齟齬をきたすことなく、行政府に対して訴訟を提起する権限を会計検査院長に与えることはできず、この条項は憲法上の疑義がある。この疑義を回避するためには、議会が行政府に対する訴訟提起を会計検査院に対して明示的に授権することが必要であるが、本件ではこの要件が満たされていない。

これに対して、会計検査院長は本条項が合憲であると主張する。なぜなら、第716条 d 項(1)は、行政府が証明書 (certification) を提出すれば訴訟を回避できると定めているにも関わらず、行政府は適時に必要な手続をとらなかったからである。また、大統領は、行政特権を主張することもできたのに、そうしなかった。立法補佐機関は合衆国憲法第 3 条に基づく裁判所をとおして行政府に記録の開示を求める権限を有しないとする副大統領の主張は、Buckley v. Valeo<sup>(注9)</sup> 判決の誤読に基づくものである。実際は、この事件は、議会が裁判所を用いて調査権限を執行することを支持するものである。

### 3. 形式的争点—原告適格

副大統領は、この訴訟は実体審理に入ることなく、会計検査院長が原告適格を欠くという理由で却下されるべきであると主張する。会計検査院長は個人的な損害を受けておらず、機関としての損害も抽象的で仮定的なものにとどまる。議会の議院・委員会とも、訴訟により情報開示を請求することを会計検査院長に対して授権していない。これまでに議会又は立法補佐機関が行政府から文書入手するために訴訟を提起した先例はほとんどない。それゆえ、権力分立についての重大な問題を含む本件においては、「特別に厳格」に原告適格が審査されるべきである。

これに対し、会計検査院長は、本件における

損害は個人的、具体的、特定のであると主張する。というのも、会計検査院長は副大統領に情報開示を拒絶されたために、議会に対する義務の遂行に不可欠な特定の情報を入手することができないからである。調査権限を有する議会の委任を受けて調査を行う会計検査院長には、当然原告適格が認められる。

### 4. 判決とその効果

上述したように、コロンビア特別区連邦地方裁判所のベイツ判事は会計検査院長の訴えを却下した。判決は、形式的争点に関する副大統領の主張を容れて、会計検査院長が合衆国憲法第 3 条で要求される原告適格を有しないことを却下の根拠とした。従来合衆国憲法第 3 条に基づく裁判所は、合衆国憲法第 1 条に基づく機関(立法府)と第 2 条に基づく機関(行政府)間の争訟の解決に積極的には踏み込んでこなかった。そのため、議会の議院・委員会ともに、問題の情報を開示させるために罰則付召喚令状を発したり、訴訟を明示的に授権していない本件においては、裁判所が判断を下すべきではないとしたのである。<sup>(注10)</sup>

2003年2月7日、会計検査院長は控訴を行わないとする声明を出し、本判決は第一審で確定することとなった。<sup>(注11)</sup> 会計検査院長は、「判決は誤りだと思う」と述べながらも、多大な時間と資源を要するため控訴を断念すると弁明した。さらに、判決は会計検査院長の請求に立ち入って実体的な判断をしていないから、「GAO の法律上の監査権や行政機関の GAO に対する情報開示義務には何らの影響も与えない」との見解を表明した。しかし、訴訟の提起という伝家の宝刀の威力を事実上削ぐこととなる今回の判決は、GAO を含めた立法補佐機関の調査権限に大きな打撃となるとの見方が大勢を占めている。<sup>(注12)</sup>

これまでに会計検査院長が行政機関に対して訴訟を提起したことがなかったのは、行政機関がおおむね協力的な姿勢を示してきたからである。今回の訴訟は、ブッシュ政権のこれまでにない秘密主義が引き起こしたものとみられる。ブッシュ政権の秘密主義の現われとしては、情報開示請求に対して慎重に対処するようとの司法長官から各行政機関の長への指示、国土安全保障省について情報公開法 (FOIA) 及び連邦諮問委員会法 (FACA) の適用を除外する法律の制定、テロ関連など政府が特別の関心を有する事件について裁判の非公開を求めるクレッピー判事のメモ、米国愛国者法の執行状況についての議会の委員会に対する司法省の不十分な情報開示等、多くの例が指摘されている。テロ対策で行政府のリーダーシップが強まり、共和党が上下両院を制している中で出されたこの判決は、ブッシュ政権の秘密主義を一層助長するのではないかと懸念されている。

なお、NEPDG に対しては、政治家等の監視を行う民間団体のジュディシヤル・ウォッチ (Judicial Watch) と環境保護団体のシエラ・クラブ (Sierra Club) が、やはり情報開示請求訴訟を提起している。これは、主に FACA 及び FOIA に基づく訴訟であり、2002年7月に原告の請求を一部認容する地裁判決が下され、被告に情報の開示が命じられた。この命令の執行停止を求める訴えは棄却され、控訴審でも原判決が維持された。その他、環境保護団体である天然資源保護協議会 (Natural Resources Defense Council) は、エネルギー省に対して NEPDG に関連する文書の開示を求める訴訟を提起している。この訴訟においても、原告の請求を認める判決が出された。

会計検査院長は、こうした訴訟を歓迎しつつ、議会の意向を受けた立法補佐機関よりも、民間の団体が請求する方が情報の開示が認められやすい現状について疑義を表明している。

注

- (1) Walker v. Cheney, 230 F.Supp. 2d 51 (D.C.C., 2002). また、次のサイトに GAO 側の訴訟提出文書その他の文書が掲載されている。United States General Accounting Office, “Walker v. Cheney” <<http://www.gao.gov/press/wvc.html>>
- (2) Budget and Accounting Act of 1921, June 10, 1921, ch. 18, 42 Stat. 20.
- (3) 合衆国法典第31編 (通貨及び財政) 第1部 (総則) 第7章 (会計検査院) の翻訳は、次の文献参照。廣瀬淳子「(5)会計検査院 (GAO) に関する規定」『外国の立法』213号 pp.26-33.
- (4) Mem. Establishing National Energy Policy Development Group (Jan. 29, 2001).
- (5) National Energy Policy Development Group, “Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America’s Future” <<http://www.whitehouse.gov/energy/National-Energy-Policy.pdf>>
- (6) H.R.4, 107th Cong.(2001).
- (7) H.R.6, 108th Cong.(2003). 下院で2003年4月11日に可決、上院では同年7月31日に修正案付で可決され、9月から両院協議会が開催される見通しである。
- (8) 以下、合衆国憲法の抜粋は、鈴木康彦『注釈アメリカ合衆国憲法』国際書院 (2000) に拠る。
- (9) 1971年連邦選挙運動法を改正する1974年連邦選挙運動法の一部を違憲とする判決。この中で、合衆国憲法第3条に基づく裁判所における原告適格の判断が行われている。Buckley v. Valeo, 424 U.S.1 (1976).
- (10) 委員会を統制することができない少数党の議員は、委員会の総意として罰則付召喚令状を発する道を閉ざされているために、従来から行政府の情報を求めるにあたり、GAO 等の調査権限に頼ってきたのであり、罰則付召喚令状がないから訴訟を明示的に授権していないとするこの論法は少数党議員が行政府と戦うすべを奪うものであるとの批判がある。Stuart Taylor, Jr., “A Victory Gone Too Far”, *Legal Times*, Dec. 16, 2002, p.46.

- (11) United States General Accounting Office, “GAO Press Statement on Walker v. Cheney”, Feb. 7, 2003. <<http://www.gao.gov/press/w020703.pdf>>
- (12) Neely Tucker, “Suit Versus Cheney is Dismissed-Judge Gives Administration Broad Victory on Oversight”, *Washington Post*, Dec. 10, 2002, Stuart Taylor, Jr., “Cheney’s win over the GAO threatens congressional oversight”, *National Journal*, Dec. 14, 2002.
- (13) Attorney General John Ashcroft, “Memorandum for Heads of All Federal Departments and Agencies”. <<http://www.usdoj.gov/04foia/011012.htm>>
- (14) Act of Nov. 25, 2002, Pub. L. No.107-296, 116 Stat. 2135.
- (15) Patrice McDermott, “Information Disclosures by Government: Data Quality and Security Concerns Symposium”, *Kansas Journal of Law & Public Policy*, Spring, 2003, pp.671-688. Lawyers Committee for Human Rights, “Imbalance of Powers: How Changes to U.S.Law & Policy Since 9/11 Erode Human Rights and Civil Liberties”, Mar. 11, 2003. <[http://www.lchr.org/us\\_law/loss/imbalance/powers.pdf](http://www.lchr.org/us_law/loss/imbalance/powers.pdf)>
- (16) *Judicial Watch v. National Energy Policy Development Group*, 219 F. Supp. 2d 20 (D.D.C., 2002)
- (17) *Judicial Watch v. National Energy Policy Development Group*, 230 F. Supp. 2d 12 (D.D.C., 2002).
- (18) *In Re: Richard B. Cheney*, 334 F. 3d. 1096 (D.C. Cir., 2003).
- (19) *Natural Resources Defense Council v. Department of Energy*, 191 F. Supp. 2d 41 (D.D.C., 2002).
- (20) 注(11)参照。

(なかがわ かおり・海外立法情報課)

## 【短信：アメリカ】

### ミシガン州立大学訴訟への連邦最高裁判所判決

宮田 智之

2003年6月23日、連邦最高裁判所はグルッター対ボリンジャー (*Grutter v. Bollinger et. al.*) 事件並びに、グラッツ対ボリンジャー (*Gratz et. al. v. Bollinger et. al.*) 事件において、ミシガン州立大学ロースクール(法科大学院)と同大人文学部芸術学部の入試制度のそれぞれについて判決を下し、前者を合憲、後者を違憲とした。<sup>(注1)</sup>

ミシガン州立大学ではその入試制度において、黒人などの人種の少数派を優遇する措置、いわゆるアファーマティブ・アクションを採用

している。ミシガン州立大学訴訟では、このような措置が法の平等な保護を定めた合衆国憲法修正第14などに違反するかどうか争われたのである。

ミシガン州立大学訴訟で、連邦最高裁判所が判決の根拠としたのは、1978年のカリフォルニア州立大学理事会対バック (*Regents of the University of California v. Bakke*)<sup>(注2)</sup> 事件である。この訴訟では、特定の人種やグループのために入学枠を設ける割当制 (quota system) について違憲としたが、入学者選考において人種