

資産公開法再論

—わが国への導入の適否の再検討—

石 田 榮 仁 郎

一 概 説 目 次

二 各州および連邦における立法例

- (1) 各州における立法例の要約
- (2) 連邦の立法例

- ① 上・下両院における新倫理規則の採択

- ② 「政府倫理法」の成立

- ③ 「政府倫理法」による資産公開制度の概要

三 資産公開法の合憲性に関する判例

- (1) 州の判例（要 約）

- (2) 連邦の判例

- ① フロリダ州「サンシャイン・アmendメント」に対する合憲判決

- ② 「政府倫理法」に対する合憲判決

一、概 説

「公職にある人々は、言うまでもなく、国民に対する奉仕者であるから、国民の最善の利益を圖らなければならぬ。国民全体への奉仕者という公職者のこの特別の地位⁽¹⁾から、公職者の行為を規制する各種の法規が制定されている。政治活動の制限、兼職の制限または禁止、政治資金の規制⁽²⁾などは公務員、公職者または公職候補者の特別の地位に着眼された規制である。

……（政治資金の規制と資産の公開）この両者は、いずれも広義の公職者またはその候補者の経済状態に関する報告、公開が含まれるという点では共通するが、それぞれ別個、固有の目的を有している。政治上の寄附・支出の公開が公正な選挙の確保を主たる目的としているのに対し、資産、経済状態の公開は、公職者の利益と国民の利益との対立の防止、いわゆる「利益抵触」(conflict of interest)の防止が主たる目的となっている。したがって、前者は公職選挙候補者を主たる対象としているのに対し、後者は選挙による公職者およびその候補者以外に、一般の公務員（特に、行政行為に関する決定権を有する高級公務員）をも規制の対象とする。本稿が論述の対象としたのは、この利益抵触の防止を目的とする公職者の経済状態の公開である。」

右は、拙稿「資産公開法」——アメリカにおける立法、判例、学説とわが国への適用性の検討——」比較法政第九号（一九七六年）の「はしがき」の引用である。

さて、アメリカにおける資産公開法は、右に述べた利益抵触法 (conflict of interest law) の発展形式としてとらえることができる。連邦では、すでに一七八九年に財務長官に対し公共証券市場に参与することを禁止する法律が

制定されたが、その後、連邦でも各州でも広狭さまざまな利益抵触法が制定され、一九六〇年代の終りには半数を超える州が、また今日では連邦のほかほとんど全州がこの種の法制を有することとなった。

右の利益抵触法は、二つのカテゴリーに大別される。一つは、従前からの古いタイプで、利益抵触が生ずるおそれのある場合に公職者の職務行為を禁じたり、法案の表決に先立ち公職者に潜在的な抵触利益を開示させるものである。他は、毎年一定時期にあらかじめ特定公職者の資産を公開させておいて、国（州）民の監視の下に利益抵触の防止を図る新しいタイプのもので、いわゆる資産公開法（financial disclosure law）と呼ぶのはこの種のものを言う。

資産公開法は、本来であればプライバシーとして保護されるべき個人の資産に関し、その者が有する公的パブリック・フィギュア性格から一定の限度で公開を要求するものである。すなわち、公職者の資産公開は公職者の廉潔、誠実性に対する国民の信頼の保証、市民との取引および都市計画、地域制などにおける公平と適正の確保、統治における能率化などすぐれた目的、効果を有する反面、公職者およびその親族のプライバシーの権利、公職に就く権利、政治活動を行なう権利などに不合理な制限を課すことになる危険性も存在する。このためか、アメリカでも、利益抵触に関する法規は形こそ違え、右に述べたごとくほぼ全州で有しているが、そのうち資産公開規定を有するのは、一九七〇年代の半ばでは一六州（4）にすぎなかった。しかし、その後、ウォーターゲート事件および一連のスキャンダルに刺激された結果、各州の資産公開制度の整備が急増し、一九七九年末までに、連邦のほか約四〇州（アラバマ、アラスカ、アリゾナ、アーカンソー、カリフォルニア、コロラド、コネチカット、デラウェア、フロリダ、ハワイ、イリノイ、インディアナ、アイオワ、カンサス、ケンタッキー、メイン、メリーランド、マサチューセッツ、ミネソタ、ネブラスカ、ネバダ、ニューメキシコ、ノース・カロライナ、ノース・ダコタ、ニュージャージー、ニューヨーク、オハイオ、オレゴン、ペンシ

ルベニア、ロード・アイランド、サウス・カロライナ、サウス・ダコタ、テネシー、テキサス、ユタ、バージニア、ワシントン、ウェスト・バージニア、ウィスコンシン）と連邦直轄地のコロンビア地区が資産公開制度を定めている。⁽⁵⁾

連邦では、一九七七年三月に下院が、四月には上院が倫理規則を改正して資産公開規定を議事規則にもりこみ、さらに、上院に提出されていた政府倫理法案(S. 555)が一九七八年一〇月に議会を通過し、同月カーター大統領の署名を受け、「政府倫理法」(Ethics in Government Act of 1978)が成立した。

ところで、筆者は、一つには、わが国への資産公開法の導入の適否を考慮するにあたっては「資産公開の対象とされる公職者の種別、公開を要する経済的利益の種別、程度、公開の手續、態様などにつき精密な検討(ことに、資産公開の目的とプライバシーの権利間のバランスを考慮して)が必要」であると考えたために、また一つには、「国民全体の奉仕者という公務員の地位が確立、徹底した国であると同時に、他面、プライバシーの権利の侵害については常に厳密な裁判所による監視下に置かれ、その保護については詳細な判例理論を展開」しているアメリカにおいて、「公共の福祉を最大限に助長しようとの観点から制定された資産公開法の限界をさぐることは、公共の福祉と個人の権利間のバランスの問題を探究する上でも極めて意義ある」ことと考⁽⁶⁾えて、一九七五、七六年当時までの資産公開に関するアメリカの立法例と判例を「比較法政」誌上に掲載した。⁽⁷⁾しかし、それらは州レベルのものであった。

連邦レベルの立法の動きは右に説明したとおりであるが、判例としては、一九七六年にフロリダ州の(州)憲法の改正(いわゆる「サンシャイン・アmendメント」)により、選挙による公職者の資産公開が要求されたが、州上院の五人の議員達がこの「公衆の知る権利」のための改正は連邦憲法修正第一四条の保障する「知られることのない権

利」を侵害するとして、一九七七年七月に連邦地裁に訴訟を提起し、資産公開法は実質的に初めて連邦の裁判所による判断に服することとなった。第五巡回区連邦控訴裁は、右フロリダ州のサンシャイン・アmendメントを合憲と判断した。⁽⁸⁾ また、連邦の「政府倫理法」も、同じく第五巡回区連邦控訴裁により合憲の判断が下された。⁽⁹⁾ (連邦最高裁はいずれも移送令状の申立を却下)。

本稿では、アメリカにおける立法例、判例を主として連邦に絞って紹介し、資産公開法の合憲性およびわが國への導入の適否の検討に資したい。

- (1) 日本国憲法第二五条二項「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」
- (2) 政治資金に関する拙稿として、「アメリカにおける政治資金規正制度の改革と憲法上の諸問題(その一)」法と秩序、第三巻四号、四二—五九頁、「同(その二)」同、第四巻二号、四七—六一頁、「同(その三)」第四巻三号、三八—四九頁、「政治資金規正における二つのパターン—西ドイツとアメリカにおける試み—」早稲田政治公法研究、第二号、八九—一二五頁、「アメリカにおける『一九七一年の連邦選挙運動法』制定経緯とその後の動向」比較法政、第五号、一—七八頁、「選挙運動費の支出制限を違憲としたアメリカ連邦最高裁の判例と選挙資金問題の再考(一)」近大法学、第二四巻三・四合併号、一—五三頁、「同(二)」近大法学、第二五巻二号、四五—七八頁、「会社・組合の政治献金に関する米連邦最高裁の新判例」比較法政、第一二号、一三—一三三頁、「アメリカにおける公費補助制度とその拡大をめぐる最近の動向」比較法政、第一二号、六五—九五頁、「選挙資金の規制」公法研究、第四二号、一一〇—一三三頁など参照。
- (3) Act of Sept. 2, 1789, ch. 12, § 8, 1 Stat. 67.
- (4) アラバマ、アリゾナ、カリフォルニア、コネチカット、ハワイ、イリノイ、インディアナ、カンサス、メイン、ニューメキシコ、ニューヨーク、テキサス、ユタ、ワシントン、ウェスト・バージニア、ウィスコンシンの一六州であった。

ALA. Code tit. 55, § 327 (19) (Supp. 1973) ARIZ. Rev. Stat. Ann. §§ 38-501 to-581 (Supp. 1973); CAL. Govt Code Ann. §§ 3700-04 (West 1973) [「一九七九年制定の巨額」CAL. Govt. Code Ann. Title 1, Division 4.5, ch 1, §§ 3700) は前述のものに追補された>City of Carmel-by-the-Sea v. Young, 2 Cal. 3d 259, 466 P. 2d 225, 85 Cal. Rptr. 1 (1970)>]; CONN. Gen. Stat. Ann. § 1-76 (Supp. 1974) HAWAII Rev. Stat. ch. 84 (Supp. 1973); ILL. Rev. Stat ch. 127, §§ 604 A-101 to-102 (1973); IND. Ann. Stat. §§ 4-2-6-1 to-10 (Supp. 1974); KAN. Stat. Ann. §§ 75-4301 to- 06(Supp. 1974); ME. Rev. Stat. Ann. tit. 3, §§ 371-85 (Supp. 1973); N. M. Stat. Ann. §§ 5-12-1 to- 15 (1974) N.Y. Pub. Officers Law § 73 (1) (6) (McKinney Supp. 1974); T. Rev. Civ. Stat. § 6252-9 (b) (Supp. 1974); UTAH Code Ann. § 67-16-17 (Supp. 1973) WASH. Rev. Code ch. 42. 18 (1974) W.VA. Code Ann. § 6 B-1-1 (Supp. 1974); Wis. Stat. Ann. §§ 11. 03-. 10(Supp. 1973).

cf. Note, *Fighting Conflicts of Interest in Officialdom: Constitutional and Practical Guidelines for State Financial Disclosure Laws*, *op. cit.*, at 758; Thomas C. Taylor, Jr., Comments: *Financial Disclosure by Public Officials and Public Employees in Light of Carmel-by-the-Sea v. Young*, 18 UCLA L. Rev. 534, 536 (1971); Thomas A. Piraino, Jr., Note: *The Constitutionality of Financial Disclosure Laws*, 59 Cornell L. Rev. 345-351-2 (1974).

(5) 「一九七九年十一月十九日に判決のつた *D. replantierv. United States*, 606 F. 2d 651, 673 n. 40 は「公職者に就く資産公開制度を有するがしつに左の三十四州をあげてゐる」

Ala. Code, tit. 36, §§ 25-14, 36-25-11; Alaska, Stat. § 39. -50010 et seq. ;Ariz. Rev. Stat. § 38- 541-545; Ark Stat. Ann. § 12-3001; Cal. Gov't Code §§ 87200, 87300; Colo. Rev. Stat. § 1-45-101(2); Conn. Gen. Stat. §§ 1-83, 51-46 a; Fla. Const., Art. II, § 8; Hawaii Rev. Stat. § 841-7; Ill. Pub. Acts 78-1183, Art. IX, Ch. 46. Ill. Rev. Stat. Ch. 127, §§ 604 A-101~102; Ind. Code §§ 4-2-6-8, 33-2. 1-8-1; Iowa Code, § 68 B. 10; Ky. Rev. Stat. § 61. 780; Me. Rev. Stat. tit. 1, Ch. 25; Md. Code Ann., Art. 33, § 29-1-29-11; Mass. Gen. Laws, Ch. 268 B; Minn. Stat. § 10A. 09; Neb. Rev. Stat., Art. 14, § 49-1493; N. M. Stat. Ann. § 15-2-1~15-2-15; N. D. Cent. Code. § 16-22-02 N. J. Executive Order No. 15 (1975); N. Y. Executive Order No. 10. 1, N. Y. Pub. Off. Law §§ 73-74; Ohio Rev. Code § 102. 02; Oregon Rev. Stat. § 244-050; 1978 Pa. Laws 170, § 2; S. C. Code § 8-13-10; S. D. Comp. Laws Ann.

- § 12-25-27; Tenn. Code Ann. § 8-4125; Texas Election Code Ann., Ch. 14; Utah Code Ann. § 67-16-6; Va. Code §§ 2. 1-353. 2, 2-1-358; Wash. Rev. Code § 42-17-010 et seq.; W. Va. Code §§ 3-8-6~3-8-7; Wis. Stat. §§ 19-41-19-58. Duplantier v. United States, 606 F. 2d 654, 673 n. 40 (1979) 雑註。
- キム・D. 右に加えて Comments: Privacy Limits on Financial Disclosure Laws, 54 New York Univ. L. Rev. 601 n. 1 (1979) 註。トレンハート Del. Code Ann. tit. 29, §§ 5851-5858 (1978) 参考 Kan. Stat. Ann. §§ 75-4301~4301~4306 (1977) 参考 New. Rev. Stat. §§ 281-561-581 (1977) 参考。クロンバート N. C. Gen. Stat. §§ 120-85~-86 (1977) 参考。ローズ・トレンハート R. I. Gen. Laws §§ 36-14-1~-6 (1977) 参考。プロント D. C. Code Encycl. §§ 1-1181~-1182 (1978-79) が公職者および公職候補者に対する資産公開制度を有する州のリスト。
- ミラー Virginia G. Cook, "Ethics", The Book of the States 1976-77, The Council of State Governments, 1976, pp 241-46; フォーレンス (国立国会図書館蔵書立法参考委員会) 三四〇号 (昭和五四年) 一〇一一一〇六頁 (松橋和夫氏) 「短報」アメリカの州における公務員の倫理に関する法令の概要」参照。
- (6) 拙稿「前掲論文」五〇—五一頁。
- (7) 前掲「比較法政」第九号、四七—九二頁および第一〇号、一三三—一三九頁。
- (8) Plante v. Gonzalez, 437 F. Supp. 536 (1977), affirmed, 575 F. 2d 1119 (1978), cert. denied, 439 U.S. 1129 (1979).
- (9) Duplantier v. United States, 480 F. Supp. 40 (1979), affirmed and modified, 606 F. 2d 654 (1979), cert. denied, 449 U.S. 1076 (1981).

二、各州および連邦にける立法例

(1) 各州における立法例の要約

資産公開法の実際の制定に関しては、前章で述べたごとく、一九七八年に成立した「政府倫理法」に先がけて多くの州がすでに制定していた。その内容は各州によって違うが、ここではその概要のみを紹介するにとどめる。⁽¹⁾

① 立法趣旨

資産公開法の目的は、公職者の公平、誠実な公務執行の障害となる危険を伴う私的利益の存在について当該公職者の任免機関に報告させるとともに、一般市民に公開して公衆の監視下に置き、公職者の公務の公平、適正を保持し、統治の能率的な運営をはかろうとするものである。一般市民に対して許されてはならない、このような強いプライバシーの侵害が公職者に許されるのは、その公的パブリック・フィギュアな性格によるものと一般に説明されている。⁽²⁾

② 対象とされる公職者

各州が資産公開法の対象としている公職者の範囲は広狭さまざまであるが、一般に次の公職者が含まれる。⁽³⁾

(i) 直接公選による公職者およびその候補者

これらの公職者は、政策の決定に多く関与するのみならず、その候補者の資産の公開は選挙民に対し選挙に必要な情報を提供する。

(ii)兼職の禁じられない委員会（ただし勧告機能しか有しない委員会は除かれる）の委員などの特別職

これらの特別職は兼職が許されることに伴い、公務と抵触する利益保持の可能性が強くなる（ことに都市計画委員会の委員などの場合）。ただし、プライバシーの領域に立ち入る程度が強すぎると、当該公職の就任辞退という可能性も強くなり（ことに名譽職的な収入のあまり伴わない委員については）、有能、適切な公職者を得られない危険が生じて来る。

(iii)統治上の決定権を有する地位あるいは政策決定に影響を及ぼし得る地位にある公職者

高級公務員、立法部の職員、裁判官などがこれに該当する。資産公開は利益抵触防止の極めて強力な手段であり、できるだけ適用範囲を狭くするとともに、他にこれに代り得る緩やかな手段があれば、公開手段をとる必要はない。そこで、多くの州で、特定の高級官職または特定俸給以上の官職にある者に限定し、単なる秘書的、事務的、機械的な職務を除いている。また、一般的な公職者が公務行為と抵触する利益を有するとみなされた場合には、資産公開の方法によらずに、当該行為や決定への参加を単に禁ずるにとどめる州もある。⁽⁵⁾

(iv)公務の内容または保持する利益の性質が公的機関と一般市民との間の取引、契約関係に特に深いつながりのある公職者

都市計画関係（とくに地域制の変更、修正、適用除外など）の職務に従事する職員などはこの典型である。ことに、都市計画委員会の委員は、前述(iii)にも該当する点で、資産公開の要求が強く、多くの州で対象中に含めている。

③ 対象となる経済的利益の内容

公開を要求する資産、経済的利益の種類、内容も各州でかなり相違している。⁽⁶⁾ 一般的には、投資および利権（多く

は五、〇〇〇ドルまたは一万ドル以上)、収入、謝礼、配当(多くは数百ドルないし一、〇〇〇ドル程度以上)、贈与(数百ドル以上、ただし一般の収入に比べて条件が厳しく、二五ドル以上の贈与の公開を要求する州もある)、兼職関係などについて開示を要求する。

多くの州で、ザル法になることを防止するために、公開を要する経済的利益には本人の、いわゆる「直接的利益」だけでなく、配偶者および未成年の子または同居の親族などの、いわゆる「間接的利益」をも含めている。

④ 公衆の閲覧

資産公開法は、特定の公職者の公益と抵触する危険のある特定の経済的利益を一般公衆の監視下におき、公益が私益の犠牲にならないようにするためのものであるから、当該資産の報告を公的な記録として公衆の閲覧に供する「開示」条項がなければ、「資産公開法」に値しない。^⑧ 州によっては、適当な手数料の支払を条件としてコピーの交付を要求できている。

⑤ 罰則

罰則を含まなければザル法になる危険があるが、罰則が重すぎる場合も就任(ことに委員会の委員就任)を阻む原因となる。各州の資産公開法は、一般に、公開法上の要求を遵守しない場合の罰則として、報酬受給権の停止、職務に就くことの禁止、停職、罷免、将来公職に就く資格の剝奪などのほか、罰金などの軽罪にあたる刑事罰を定めている。また、裁判所は、違反中に行なった決定、決議、契約、命令、許可などの公務行為の執行の停止、取消ができる^⑨としている州もある。

- (1) 詳細については、拙稿「資産公開法」(比較法政(近畿大学比較法・政治研究所刊)第九号(一九七六年)、四七—九二頁参照のこと)。
- (2) 前掲、比較法政第九号、五五—五七頁参照。
- (3) 同、五七—六〇頁参照。
- (4) 裁判官は司法上の決定権者であり、また州の最高裁は、司法判断を通じて政策に強い影響(ことに勧告的意見を提出する権限のある州では)を及ぼし得るが、一九七九年末現在で、連邦はか二三州(アラバマ、アラスカ、アリゾナ、アーカンソー、カリフォルニア、コロラド、コネチカット、フロリダ、イリノイ、インディアナ、ケンタッキー、マサチューセッツ、ニューメキシコ、オハイオ、オレゴン、ペンシルベニア、サウス・ダコタ、テネシー、テキサス、バージニア、ワシントン、ウェスト・バージニア、ウィスコンシン)が裁判官に対し資産公開を要求している(Duplantier v. U. S., *supra*, at 673 n. 40 参照)。
- (5) Cal. Gov't Code Ann. Division 4, 5, Conflict of Interest, § 3625.
- (6) 前掲、比較法政第九号、六〇—六二頁参照。
- (7) カリフォルニア州では、通常の収入の場合は二五〇ドル以上としているが、贈与の場合には二五ドル以上としている(Government Code § 87207)。
- (8) 前掲、比較法政第九号、六二—六三頁参照。
- (9) 同、六三—六四頁参照。

(2) 連邦の立法例

連邦では、一九四六年以降資産公開に関する法案がたびたび提出されたが、厳密な意味の資産公開法を可決するまでには至らなかった。立法部、行政部、司法部ともに利益抵触防止のための規定を有してはいたが、事前公開を定めていない点で資産公開法とは言い得ないものであった。

すなわち、立法部では、一九六八年に上・下院ともに資産に関する報告書の提出を求める倫理規則を採択したが、公開は限定されていた。⁽¹⁾一九六五年五月八日に、連邦政府とりわけ行政部の職員に適用される「大統領令（行政命令）第一一二二二号」⁽²⁾が制定されたが、資産に関する報告書は秘密に保持されるべきものとしていた（第四〇五条）。司法関係では、一九六九年に、アメリカ法曹協会（A B A）が「裁判官行為規程」で、司法上の活動以外に受けた報酬につき定期に報告書を提出すべきものとしているの⁽³⁾をうけて、連邦司法会議（Judicial Conference of the U.S.）は一〇〇ドル以上の外部収入につき報告するよう連邦判事に指示しているが、強制力を有せず、公開を伴うものでもなかった。

① 上・下院における新倫理規則の採択

連邦で全面的な資産公開の動きが活発化したのは、一九七六年以降である。下院では、続発する議員の非倫理的行為にかんがみ、ウィスコンシン選出のオベイ（David R. Obey）議員を委員長とする一五名の委員（民主党五、共和党三、学識経験者七）⁽⁴⁾からなる委員会が七六年七月一日に設置された。同委員会は、議員および一、五一〇人の市民を対象に世論調査を行ない、七七年二月七日に新倫理規則に関する報告書を提出した。新倫理規則は、関係委員会の審議を経て、三月二日に四〇二対二二の圧倒的多数を以て本会議で採択された（H. Res. 287）⁽⁵⁾。

右の下院倫理規則は、資産公開のほか、受贈の制限、職務外収入の制限、外国旅行に伴う遵守事項などを含んでいたが、右規則により、下院の議員、高級職員、主要な議員補助スタッフ、専門委員会のスタッフは毎年四月三〇日までに下院事務総長に資産公開報告書を提出しなければならなくなった。また、下院事務総長は右の資産報告書を公表しなければならず、報告書のコピーは職務行為基準委員会（Committee on Standards of Official Conduct）に保

存され、公衆の閲覧に供せられ、また、各議員の出身州の担当官にも送付されることとなった。(なお、記載内容については、後述の「政府倫理法」に類似するので省略する。)

なお、この倫理規則により改められた最も重要な点は、一九七八年二月三日以降は、職務外の勤労所得(勤労以外の収入には適用されない)を歳費(俸給)の一五パーセント以内に制限したことおよび一回七五〇ドル(その後一、〇〇〇ドルに改正)を超える謝礼(演説、論文などによる)を禁止した(ただし、慈善団体に寄附すれば制限額を超えて受領できる)ことである。⁽⁶⁾

上院では、下院より遅く一九七七年一月一八日に一五名の委員からなる職務行為に関する特別委員会が設置され、二月二四日に一五対〇で報告書を採択した。その後二週間に及ぶ審議と六四の修正案が提出されたのち、四月一日に八六対九で本会議を通過した(S. Res. 110)⁽⁷⁾。右の規則により、上院の議員および二万五、〇〇〇ドル以上の年収のある職員は、毎年五月一五日までに資産公開報告書を上院事務総長に提出しなければならなくなった。

② 「政府倫理法」の成立

前述のように、一九七七年初頭に上・下両院は詳細で厳格な公開規則を定めたが、連邦の重要な政策決定者である行政部の高級公職者および裁判官に対しては公開規則がなく、ことに、大統領、副大統領、連邦最高裁判事のような最高級の公職者に対し報告規定すらないのはバランスを欠くとの意見が強く、すべての連邦政府高級公職者に统一的に資産公開を要求すべきであるとの要求が強くなってきた。⁽⁸⁾ 上院に提出された(政府倫理)法案(S. 555)の審議中に、政府問題委員会は多くの証人を喚問したが、同委員会の証人達の意見の概要を次のようにまとめている。⁽⁹⁾

(1) 資産公開はウォーターゲート事件以後失なわれた高級公務員の高潔性に対する、ひいては政府全体に対する公衆

の信頼の回復に役立つ重要な一手段と考えられる。

(ii) 資産公開は連邦公職者の大多数が高い水準の高潔性を保持することを示すことになる。

(iii) 資産公開は公務員の行為を公衆の監視下におき、利益の抵触を防止する。

(iv) 資産公開は公職に就くべきでない人達が公職に就任することを阻止する。すなわち、収入源に問題があったり、事業上のモラルの欠如によって国民の監視に耐えられない個人資産を有する人々はその収入源や資産が国民の監視下に置かれることを事前に知れば、当該公職の就任を思いとどまることになる。

(v) 資産公開は公衆が公職者の職務遂行の適否を判断することを容易にする。すなわち、公職者の資産公開報告書を閲覧できる手段をもつことにより、利害関係を有する市民は当該公職者の私的な経済的利益に照らして公務の遂行を評価できることになる。

右の五項目は、とりもなおさず「政府倫理法」の目的を示すものであるが、同法案は一九七八年一〇月一二日に議會を通過⁽¹⁰⁾し、同月二六日、カーター大統領の署名を受け成立した⁽¹¹⁾(その後、文体の変更および罰則の一部改正⁽¹²⁾および「一九八二年の改正」⁽¹³⁾を経て今日に及んでいる)。

「政府倫理法」は、七タイトルからなり、タイトルⅠないしⅢは、それぞれ立法、行政司法各部における資産公開のための報告書を提出すべき公職者の範囲、提出時期、記載内容を定めており、提出時期、記載内容は各部とも同一基準によっている(前述の上院および下院の資産公開規定を範として倫理法が起草された関係上、記載内容は右両院の倫理規則に極めて類似する)。タイトルⅣは資産公開制度の執行機関として政府倫理局(the Office of Government Ethics)を人事管理庁(the Office of Personnel Management)内に設置する規定であり、タイトルⅤは退

職後の利益抵触の防止（いわゆる「天下り」した私企業などの代理人として連邦の諸機関と接触することの制限）に関する規定である。タイトルVIは大統領および副大統領など一定の政府高官の犯罪を捜査、訴追する「特別検察官」（Special Prosecutor）に関する規定であり、最後に、タイトルVIIは上院の法律顧問局（the Office of Senate Legal Counsel）の設置に関する規定である。⁽¹⁴⁾

③ 「政府倫理法」による資産公開制度の概要

(i) 報告書の提出義務者

大統領、副大統領、国会議員、連邦の裁判官、一般俸給表一六等級（GS-16）⁽¹⁵⁾ またはこれと同額以上の年俸の支給を受ける立法、行政、司法各部の職員および特定の制服隊員である（§§ 101, 201, 301）。正・副大統領および国会議員の立候補者、上院の承認に基づき大統領により任命される官職（行政部の特定の高級官職、連邦の全裁判官）に就任する者も含まれる。

(ii) 提出時期および提出先

現職者は毎年五月一五日までに、新任者は就任後三〇日以内に報告書を提出しなければならない。前述の上院の承認を要件とする被任命者は任命前の指名を受けた日から五日以内に、立候補者は候補者になってから三〇日以内もしくは五月一五日のいずれか遅い方の期日までに（ただし投票日の七日前までに）提出を要する。

提出先は、正・副大統領が新設の政府倫理局、その候補者は連邦選挙委員会、上・下両院議員および各院の報告義務者はそれぞれの院の事務総長、両院のいずれにも属さない機関（連邦議会図書館など）の職員は指定されるいずれかの院の事務総長とされる。また、各行政機関の報告義務者はそれぞれの所屬または就任予定機関の指定官吏に、裁

判官や司法部の職員は新設の司法倫理委員会 (the Judicial Ethics Committee) に、なつてくる (§§103, 203, 303)。

(iii) 記載事項

立法、行政、司法各部について条文は分けられているが、報告書に記載すべき内容は全く同じで、次の一〇項目である (§§102, 202, 302)。

前暦年中に受領した⑦△勤労所得▽俸給など政府支給以外の合計一〇〇〇ドル以上の勤労所得の支給源、種目、金額 (謝礼の場合には受領日もも含め) ①△不労所得▽一〇〇〇ドル以上の配当金、利子、賃貸料、資本利得の出所、種目、および金額が次の七段階のいずれに該当するかの指示、**A** 一、〇〇〇ドル以下、**B** 一、〇〇〇ドルを超え二、五〇〇ドル以下、**C** 二、五〇〇ドルを超え五、〇〇〇ドル以下、**D** 五、〇〇〇ドルを超え一萬五、〇〇〇ドル以下、**E** 一萬五、〇〇〇ドルを超え五萬ドル以下、**F** 五萬ドルを超え一〇万ドル以下、**G** 一〇万ドル以上 ⑦△接待▽親族以外の者から受けた一出所につき合計二五〇ドル以上の交通、宿泊、飲食上の受贈の出所および簡潔な説明 (ただし個人的な歓待、市価三五ドル以下の場合を除く) ⑤△受贈▽親族以外の者から受けた交通、宿泊、飲食上の受贈以外の受贈の場合には、一出所につき一〇〇ドル以上のものについて出所と簡潔な説明および価値 (市価三五ドル以下の贈与は算入する必要なし) ④△返済金▽一出所につき合計二五〇ドル以上の返済金を受領した場合にその出所と簡潔な説明 ④△財産上の利益▽前年中に保有していた前年末現在で一、〇〇〇ドルを超える市価を有する営業上もしくは投資などに供せられている財産上の利益 (**A**) 西、〇 〇ドル以下、**B** 五、〇〇〇ドルを超え一萬五、〇〇〇ドル以下、**C** 一萬五、〇〇〇ドルを超え五萬ドル以下、**D** 五萬ドルを超え一〇万ドル以下、**E** 一〇万ドルを超え二五萬ドル以下、**F** 二五萬ドル以上の六段階のいずれに該当するかの指示。なお、親族に対する債権、五、〇〇〇ドル以下の

個人預金および住居、自動車などの利子を生じない物は除かれる) ⑤入負債√前年中のある時期に一万ドルを超えるた親族以外の債権者からの負債とそれが前述の六段階のいずれに該当するかの指示(ただし、個人住居上の抵当、自動車、家具などのローンは除かれる) ⑥入取引√一、〇〇〇ドルを超える不動産、株式などの証券類の取引につき、期日、簡潔な説明、前述の六段階のいずれに該当するかの指示 ⑦入私的組織における地位√企業、私的団体(会費の有無にかかわらず、ただし宗教、博愛、政治組織を除く)などにおける地位、肩書 ⑧入その他√将来の雇用に影響を及ぼす合意など。

右のほか、配偶者および扶養する子の財産上の利益、取引、負債などについても一定の場合に報告義務が定められている。なお、選挙公職の立候補者、条件付任命職(上院の承認を得て任命される職)の被指名者、新任者は⑦の接待、⑨の受贈、⑩の返済金、⑪の財産上の利益については報告を要しない。

(iv) 報告書の審査

提出された資産報告書は、所定機関により審査される(§§105, 206, 306)。審査機関は、立法部では各院の指定された委員会、行政部では提出を受けた各機関の指定官吏(正・副大統領およびその立候補者、特定の高級官吏は政府倫理局長)、司法部では司法倫理委員会である。右の機関は、提出期日、記載様式、内容などが適切かどうかを審査し、不適切であると認めれば報告者に対し必要な訂正措置をとるよう指示しなければならない。

故意に虚偽の報告を行ない、または故意に報告書の提出を怠ったり、報告事項の報告を怠った報告義務者に対しては、司法長官が管轄連邦地裁に提起する民事訴訟に基づき、五、〇〇〇ドル以下の過料に処すことができる(§§106,

204, 304)。

(v) 報告書の公開

上・下院事務総長、各行政機関および政府倫理局長、司法倫理委員会は報告書の受理後一五日以内に、公衆の閲覧に供すべきものとされている（§§ 104, 205, 305）。コピーを要求する者には複写および郵送に要する合理費用（右業務に携わる職員の給与を除く）を徴収して（情報の提供がおもに公共の利益を理由としている場合には無料もしくは減額することもできる）提供される。ただし、中央情報局（the Central Intelligence Agency）、国防情報局（the Defense Intelligence Agency）、国家安全保障局（the National Security Agency）の職員およびその他の機関で情報活動に従事する者の報告書については、大統領がその者の職務、地位にかんがみ身元などの情報の開示が国益に反すると認定すれば、公開から除外できる（§ 205 (a)）。また、報道以外の営利目的、個人の信用評価上の目的などで報告書を取得もしくは利用することは違法とされ、司法長官の提起する民事訴訟に基づき連邦地裁は五、〇〇〇ドル以下の過料に処し得る。

なお、報告書は、受理機関により受理後六年間（公選職の落選した立候補者、上院の承認を得られなかった被指名者の報告書は一年間）保管され、公衆の利用に供せられる。

(vi) その他の手続

上・下両院議員およびその立候補者の報告書は各自の選挙区のある州の担当官吏にも送付され、公衆の利用に供せられる。司法部の報告義務者は所属裁判所の事務局長にもコピーを提出しなければならない（§§ 103(c), 303(b)）。

上院の政府問題委員会（Comm. on Governmental Affairs）は、政府倫理法案の審査報告書⁽²⁵⁾の中で、一万五千人から二万人に及ぶ連邦公職者のプライバシーが影響を受けることを認めながらも、「公衆の連邦政府構成員に対する

信頼の回復は右のプライバシーの侵害を正当化」するに足る重要性を有するとし、また、「報告義務者のプライバシーの利益と十分な公開に伴う公共の利益とのバランスング」を慎重に配慮したとしている。実際、上・下両院の倫理規則を範とした連邦の政府倫理法は、当時までに制定された各州の資産公開法およびこれに対する判例に照らして、プライバシーとのバランスをかなり配慮しており、正味の金額 (net worth) の公開を要求しているのは、勤労所得と贈与についてだけであり、⁽¹⁷⁾他の場合は、不労所得については七段階の、財産上の利益および負債については六段階のいずれに該当するかを示せば足りるとしている。

しかし、右の配慮にもかかわらず、政府倫理法が提出義務者に課す負担がかなりのものであることには変わりがなく、また、どの報告事項に入るかの判定が困難な場合（したがって抜穴として利用される場合）も存在する。

(1) 上院では三〇〇ドル以上の謝礼、五〇〇ドルを超える贈与につき *Res. 266*、下院では五、〇〇〇ドル以上の収入につき *(H. Res. 1099)* 報告すべきものとしていた。下院では一九七〇年に三〇〇ドル以上の謝礼などの報告を追加している (*H. Res. 796*)。

(2) 前掲、比較法政第九号、八九一九二頁参照。

(3) *Code of Judicial Conduct, American Bar Association, Special Committee on Standards of Judicial Conduct (1969)*. A・B・Aの倫理規程は連邦、各州の全判事を対象とし、強い説得力を有するが法規としての効力を有しない。

(4) この調査では議員自身が利益抵触状態の頻発に悩んでいることを示している (1977 C. Q. Almanac 763, 765 参照)。

(5) 下院規則の採択に至るまでの審議経過については、1977 C. Q. Almanac 766 et seq. 参照。

(6) 一九七九年の資産公開報告書は 1980 C. Q. 2461-2537 に掲載されている。右によれば、下院の弁護士出身議員（下院規則は共同経営法律事務所からの勤労所得の一〇パーセントを別に許可する）が特に苦痛を感じていると指摘している (at 2479)。なお、上院規則は弁護士実務を除外している。

- (7) 上院規則の採択に至るまでの審議経過については、1977 C. Q. Almanac 771-75 参照。
- (8) cf. U. S. Code Cong. & Admin. News 1978, at 4218 et seq.
- (9) S. Rep. No. 95-170, 95th Cong., 2d Sess. 21-22 (1977), U. S. Code Cong. & Admin. News 1978, at 4237-38, 4444, 外圖の立法、第一八巻四号（一九七九年）一四五一四六頁参照。
- (10) 本法の立法過程については、House Reports: No. 95-1756; Senate Reports: No. 95-170, No. 95-273; Congressional Record: Vol. 123 (1977), June 27; Vol. 124 (1978), Sept. 20, 27, Oct. 7, 12 参照。なお、松橋和夫「△短報△米國公務員に関する二つの改革立法」ノンテレンス、第三三五号（一九七八年）一一七一―二五頁参照。
- (11) The Ethics in Government Act of 1978, Pub. L. No. 95-521, 92 Stat. 1824 (連邦法典には、2 U.S.C. 701 et seq., 288 a et seq.; 5 U.S.C. app., 28 U.S.C. app.; 18 U.S.C. 207, 591 et seq. などのほかに分割挿入されている)。
- (12) Pub. L. No. 96-19, 93 Stat. 37 (一九七九年六月一四日に下院で、五月二三日に上院で可決、文言上なみの変更): Pub L. No. 96-28, 93 Stat. 76 (七九年六月一四日に上院で、六月二五日に下院で可決、退職後の活動に関する 18 U.S.C. § 207 の改正)。
- (13) Pub. L. No. 97-407 (一九八二年八月二二日上院通過、一月二三日下院で修正可決、同月一六日再び上院で下院修正案可決、一九八三年一月三日レーガン大統領の署名を受け改正法が成立した。その内容は「特別検察官」(28 U.S.C. Ch. 39) に関する部分的改正である。cf. 51 L. W. 169 (Mar. 22, 1983)。
- (14) 前掲「外国の立法」一一五―一六二頁、二〇七―一九頁に松橋和夫氏による抄訳が掲載されている。
- (15) GS-16 は一号俸 (52,247ドル) から一〇号俸 (57,912ドル) までにランクされている。
- (16) Senate Reports, No. 95-170。
- (17) 俸給外の収入および事業上の利益の実額に関するリストの提出を要求する場合には、プライバシーの不当な侵害となるとの意見として、前掲、比較法政第一〇号、二七〇―七二頁、二八五―八六頁参照。なお、次章「資産公開法の合憲性に関する連邦判例」参照のこと。

三、資産公開法の合憲性に関する判例

資産公開法は最近の法制度であるため、その合憲性に関する判例もそれほど多くない。そのうち、一九七五年当時までのカリフォルニア、イリノイ、ワシントン、ニュージャージ、ミネソタ州における七件の主要な州判例については、拙稿「資産公開法(二)」(比較法政第一〇号、二三一—二八九頁)にすでに詳細に亘って紹介してあるので、本稿では、連邦判例にスポットをあてることとし、州判例については、重複を避ける意味でその代表的なものを、それも極く簡単に紹介するにとどめる(なお、前掲「比較法政」に掲載以後出された比較的新しい州判例の詳細については、次稿にゆずる)。

(1) 州の判例(要約)

● カリフォルニア州

(i) *City of Carmel-by-the-Sea v. Young*

広範なレベルの公職者に一定額以上のすべての資産に関する開示を要求する一九六九年のカリフォルニア州資産公開法は、プライバシーの侵害が強すぎて違憲であるとした。本件は、個人の経済、資産の分野にも憲法上のプライバシーの権利が及ぶとした点でも著名な判例である。⁽¹⁾

(ii) *County of Nevada v. MacMillen*

右のカーメル事件における違憲判決に従って、カリフォルニア州議会は資産公開法の適用される公職者の範囲を憲法上の公職者、地方公共団体の首長、都市計画委員会の委員などに限定し、原則として実額の公開を要求せず、職務に関係の薄い利益に対しては公開を要しないことに改めた一九七三年の改正法を合憲とした。⁽²⁾

② イリノイ州

(i) Stein v. Howlett

一九七二年のイリノイ州政府倫理法（一九六九年のカリフォルニア州の資産公開法に類似）をプライバシーの侵害にあたらないとして合憲とした。⁽³⁾

(ii) Illinois State Employees Association v. Walker

一九七三年の知事行政命令第四号（資産の実額の公開を含む詳細な資産公開を定めていた）を適法手続、平等保護などの憲法上の要求に反せず、プライバシーの権利をも侵害しないとされた。イリノイ州最高裁の多数意見は本件で、資産に関するプライバシーは憲法上の権利にまで高められないとした。⁽⁴⁾

③ ワシントン州

Fritz v. Gorton

選挙による公職者に適用される極めて厳格な資産公開法（ただし、金額の表示は一定の幅のある五段階の一つに該当することを示せば足りる）をプライバシーに反しないと合憲とした。⁽⁵⁾

④ ニュージャージー州

(i) Lehrhaupt v. Flynn

マディソン郡区の資産公開に関する条例をプライバシーの侵害の度合が少ないとして支持した。ただし、配偶者および未成年の子の資産公開は違憲であるとしている。⁽⁶⁾

(ii) *Kenny v. Byrne*

特定の任命による公職者に対し資産公開を要求する知事行政命令はプライバシーを侵害しないとされた。⁽⁷⁾

⑤ ミネソタ州

Klaus v. Minnesota State Ethics Commission

ミネソタ州の資産公開法は、資産の実額および伝統的に秘匿権のある情報の公開までを要求しているものではないとして合憲とした。⁽⁸⁾

⑥ ニューヨーク州

(i) *Evans v. Carey*

ニューヨーク州上告裁判所は、資産公開を要求する行政命令は能率の増進、腐敗の防止、公共の利益に役立ち、公職者個人の憲法上の権利を侵害しないとして下級裁の判決を確認した。⁽⁹⁾

(ii) *Hunter v. City of New York*

資産に関するプライバシーは未だ連邦最高裁により憲法上の権利として宣言されていないことを理由に、ニューヨーク市資産公開条例に対する原告側の代替案を却下しながらも、報告書の提出義務者にプライバシーの要求を提起する機会を与えることなしに、直ちに報告書を公開することは適法手続に反するとした。⁽¹⁰⁾

実際問題としても、利益抵触の機会が全く存在せず、閲覧要求が好奇心以外の何ものでもないことが有り得ること

にかんがみれば、目的や理由のない、すなわち「知る権利」とは無縁な閲覧要求は抑制しなければならぬであろう。本件は州の判例としては比較的新しい判例であるので、詳細は次稿にゆずる。

(1) 466 P. 2d 225 (1970). 拙稿「資産公開法」比較法政第一〇号、二三五—五二頁参照。

(2) 522 P. 2d 1345 (1974). 前掲、比較法政第一〇号、二五—五七頁参照。

なお、カリフォルニア州議会は、Political Reform Act of 1974 (Government Code §§ 81000 et seq.) の施行の結果として、従前の Government Code, Division 4.5 (§§ 3600 et seq.) (拙稿「資産公開法」比較法政第九号、七〇—七八頁) を一九七五年五月一日以降、暫定的に適用される若干の規定を残して実施されないものとし、右の Political Reform Act の公開規定をこれに代えた。現行の公開法は、選挙による州の公職者およびその候補者、各種委員会の委員、地方検事、各地方自治体の首長などが含まれ (§ 87200)、また投資および財産上の利益に関しては、一、〇〇〇ドルを超え一萬ドル以下、一萬ドルを超え一〇万ドル以下、一〇万ドル以上のいずれかに該当するかを示す (§ 872061) 方法をとっている。所得については、贈与に関しては二五〇ドル以上を出所のほか金額、日付を付して報告すべきものとしているが、その他の所得については一出所あたりの合計が二五〇ドル以上の場合につき、二五〇ドル以上一、〇〇〇ドル以下、一、〇〇〇ドルを超え一萬ドル以下、一萬ドル以上のいずれかに該当するかを示す (§ 87207) 方法をとっている。

(3) 289 N.E. 2d 409 (1972), app. dismissed, 412 U.S. 925 (1973). 前掲、比較法政第一〇号、二六一—六四頁参照。

(4) 315 N.E. 2d 9 (1974), cert. denied, 419 U.S. 1058 (1974). (ハ) ウェル、フラックマンの両判事は移送令状を認容すべきであるとしてゐる。前掲、比較法政第一〇号、二六四—七三頁参照。

(5) 517 P. 2d 911 (1974), app. dismissed, 417 U.S. 902 (1974). 前掲、比較法政第一〇号、二七三—七九頁参照。

(6) 323 A. 2d 537 (1974), affirmed, 356 A. 2d 35 (1976). 前掲、比較法政第一〇号、二八〇—八四頁参照。

(7) 365 A. 2d 211 (1976).

(8) 244 N.W. 2d 672 (1976). 前掲、比較法政第一〇号、二八四—八六頁参照。

(9) 385 N.Y.S. 2d 965 (1976), affirmed, 391 N.Y.S. 2d 393 (1976).

(2) 連邦の判例

連邦では、これまで二つの重要な判例が出されている。いずれも第五巡回区連邦控訴裁による判例であって、一つは、フロリダ州の資産公開に関する憲法改正条項 (Sunshine Amendment) に関する判例であり、他は、連邦の「政府倫理法」に関する判例である。

① フロリダ州「サンシャイン・アmendメント」に対する合憲判決 (Plante v. Gonzalez)⁽¹⁾

(1)フロリダ州の資産公開制度と事実関係

フロリダ州では、一九六七年に「利益抵触法」⁽²⁾を定めたが、右法では、部分的にしか資産公開を定めていなかった⁽³⁾。かのウォーターゲート事件にかんがみ、その再発防止に備え、フロリダ州は、一九七四年に倫理委員会を創設すると共に、州公務員の行為規則を強化し、一般的な公開規定を設けた。この公開規定は七五年に強化されたが、右によれば、州および地方の公選による公職者およびその候補者、任命による各種の委員会などの委員、土地計画、地域制、天然資源関係などの特定の勧告機関（一般の勧告機関を除く）の構成員は、五項目について報告書を提出すべきものとされ、その報告書は一般に公開された。⁽⁴⁾⁽⁵⁾

右のフロリダ州資産公開法は、適用範囲が広すぎ、プライバシーの侵害であるとの訴訟が提起されたが、フロリダ州最高裁は、州がその目的を達成する合理的手段であるとして同法を合憲とした。⁽⁶⁾

ところが、右の資産公開法にはいくつかの抜穴があったために、また、高級公務員の私利私欲のために公衆が損害

をうけることのないようにするため、いわば、公衆の信頼を高めるために、*Atkins* 州知事は、一九七六年にフロリダ州憲法の改正を提案した。すなわち、「政府における倫理」という一条を挿入し、より強力な公開規制を特定の公務員に適用することを意図した、いわゆる「サンシャイン・アmendメント」を提案した。このアmendメントは圧倒的多数を以て州民の賛成を得、州憲法にもり込まれた (Art. II, §8)。

ここに、同条を要約すると、すべての選挙される、(州)憲法上の公職者およびその候補者、法律(州法)の定めるその他の公職者は、その財産上の利益について「完全で公けの開示」(full and public disclosure)を提出しなければならぬとされた。財産上の利益の「完全で公けの開示」とは、毎年七月一日までに、州の担当官吏に、一、〇〇〇ドルを超える各資産および負債の正味額と出所を示す報告書に、報告者の最近の連邦所得税申告書の写しまたは一、〇〇〇ドルを超える収入の各別の出所と金額を証明する宣誓供述書のいずれかを添付して提出することを言うたされた。また、右の出所を開示する形式および提出に関する規則が「フロリダ倫理委員会」によって定められねばならないとされ、右規則には、二次的な収入源の開示についても定められねばならないとされた。

右のサンシャイン・アmendメントは、適用範囲が州憲法上の選挙公職者、全州の選挙による公職者、法律(州法)で定めるその他の選挙公職者⁽⁹⁾に限定されている点で、既存の公開法よりは狭かったが、幅をもたせた段階の指示ではなく、実額の開示を要求し、また正味資産の報告を要求している点で、殊に、第二次的所得源の報告を要求している点で非常に厳しいものであった。たとえば、報告義務者である議員が弁護士でもある場合の大口の依頼人などがこの二次的収入源にあたるが、この場合、報告義務者が医師を兼業していればその患者が、弁護士であればその依頼人の氏名などが開示されることとなり、これらの人々のプライバシーが当然に問題となってくる⁽¹⁰⁾。

右のサンシャイン・アmendメントに対し、五人の州上院議員が、この公衆の「知る権利」のための資産公開要求は、原告の「知られたくない権利」を侵害し、連邦憲法修正第九条および第一四条に反するとして、一九七七年七月一〇日に訴訟を提起した。原告は、公開に従うよりはむしろ辞任を望むとまで主張した。

(ii) 連邦地裁の判決

連邦地裁のスタフォード (Starford) 判事は、資産に関するプライバシーの権利は憲法上の基本権ではないとし、したがって「合理的根拠」(rational basis) のテストが採用されるべきであると述べた。すなわち、同判事は、州は、当該アmendメントが専断的でなく、州の利益の達成に合理的関係を有することを立証すれば足りるとした上で、「第一に、合理性の基準から判断すれば、選挙による州および郡の公職者に資産公開を要求する州憲法の改正は合憲である。かかる規定は政府の腐敗および選挙による州公職者の廉潔性に対する公衆の信頼の喪失から生ずる諸問題に対処する合理的な目的を有する。第二に、バランスのテストから判断しても、右の改正は合憲である。公職者とその個人資産上のプライバシーを維持する利益は、州が公衆の「知る権利」を保障し、政治的腐敗および利益の抵触を防止し、市民と選挙公職者との間に信頼関係を創設する州の利益に劣る」と述べて原告の主張を却下した。⁽ⁱⁱ⁾

原告側は控訴し、基本的ないし本質的な自由として憲法上の保護の認められる利益は、「厳格な審査の基準」および「レス・リテラ・ド・ワリクテ・エ・ミシス」のテストの下で保護されねばならず、したがって、ある幅をもたせた段階のいずれに該当するかの方法をとらずに、正確な金額の報告を要求する当該アmendメントは、州の目的を達成する手段のうち最もゆるやかな手段によるべきであるとの原則に反すると主張し、さらに、議員の公職に就く権利を侵害すると主張した。

(iii) 連邦控訴裁の判決

第五巡回区連邦控訴裁は、ウィズダム (Wisdom) 、ゴッドボルド (Godbold) およびクラーク (Clark) 判事により審理、判決したが、ウィズダム判事の執筆した全員一致の意見は、最近の連邦最高裁の判決に照らして、資産に関するプライバシーは連邦憲法により保護されるとしながらも、開示が州の利益を「著しく助長する」手段かどうかという中間的審査基準を用いることによって連邦地裁の判決を確認した。

ウィズダム判事は、まず、公職に就く権利に関しては、「開示要求は、若干の人々に公職に就くことをおしつけさせるかも知れない。しかし、ただおしつけさせるという理由だけでは憲法上の攻撃を成功させるには不十分である」としたのち、プライバシーの問題について、次のように述べている。⁽¹²⁾

アメリカ国民は憲法上のプライバシーの権利を有する。⁽¹³⁾ ……資産公開法は、避妊や墮胎を禁ずる法律のように、その決定を行なう過程で全く選択の余地のないものではない。資産公開法の財産上の決定に関する(家庭への)(カック内筆者)影響は遙かに間接的である。……

わが社会は長い間に亘って人々の財産を規制している。許可制度を通じての事業活動への介入、課税など直接的財産規制が通常のこととして行なわれている。

……資産公開の家庭への影響の可能性は疑いのないところであるが、同様のことはあらゆる政府の行為についても言い得ることである。……家庭に関する強い副次的影響が認められない限り、資産公開法は家庭に関する影響の理由を以て厳格な審査の対象とはならない。⁽¹⁴⁾ ……

右のように判示して、連邦地裁の判決を確認した。

また、プライバシーの権利の別の面、すなわち、「秘密に関する権利」と呼ばれる私的事項の開示を回避する個人

の利益についても言及し、サンシャイン・アmendメントは、資産、負債、収入源の出所と金額の開示を求めているが、右アmendメントを厳密に適用すると連邦憲法修正第一条上の自由と衝突することも有り得るとしながらも、右アmendメントの文言からみて、そのおそれは問題を提起するほどのものではないとした。したがって、プライバシーの「秘密に関する面」を明示的に考慮した連邦最高裁の二度に亘る判決〔Whalen v. Roe, 429 U.S. 589 (1977)；Nixon v. Administrator of General Services, 433 U.S. 425 (1977)〕は、本件での問題を解決する判例とはならず、また、右の二つの判例には公開の問題が含まれていないと指摘した。

しかしながら、厳格な精査の必要性についても説いていないわけではない。すなわち、連邦最高裁は個人的事項のプライバシーは憲法により保護されることを明確にしており、公開要求をするには、単なる合理性以上の何かを示されねばならず、さもなければ、フロリダ州のような公開要求が何人に対しても、また、どのような情況についても拡大できることになってしまふ点⁽¹⁵⁾について警告を発している。

また、連邦地裁が指摘したサンシャイン・アmendメントによる州の四つの重要な利益についてふれ、公衆の「知る権利」、腐敗と利益抵触の防止、公衆の信頼の創設、違反公職者の発見とその訴追などの目的の重要性は否定できないとしながら、問題は当該アmendメントがそれらを著しく助長するかどうかである点にかんがみながら、地裁が公衆の「知る権利」と呼んだものは当該アmendメントによって助長されるとした。その理由づけとして、開示が役立つのは、独立した「権利」を充足するからではなく、有権者に選挙による公職者およびその候補者をより正確に判断することを可能にするからであるとし、候補者がどのような財産上の利益を有するかを知ることが有権者にとって重要なことであるとしている。さらに、資産上の事項においてさえも、公務員は、通常、一般私人ほどプライバシー

を享有せず、連邦の裁判官を含め、大部分の公務員の俸給は公的な記録事項であると指摘した。すなわち、資産に関するプライバシーは重大な関心事であり、強い保護を受けるに値することを認めながらも、これらの選挙による公職者の資産の公開を支持する公共の利益は更に一層強いものであることを強調している。⁽¹⁶⁾

次に、個別的な各論にふれ、「州上院議員達は、公開の目的は正確な金額を要求しなくても、一定の範囲で要求すれば達成されると主張するが、この主張には説得力がない。……資産の価値を一万三、二一七ドルと認めることは、一万ドルから一万五、〇〇〇ドルの間と報告するよりもプライバシーの侵害度がほんのわずかながら増すことにはなる。しかし、正確な金額の報告によって増加する公衆の利益もわずかかも知れないが、それによって増加する報告者の侵害は更にわずかである。

フロリダ・アmendメントは、資産の報告書に関する規則では、「第二次的収入源の開示」を要求している。……州上院議員達は、控訴趣意書の中で、右の結果、「患者および訴訟依頼人……の氏名が開示される」と主張している。口答弁論で、州上院議員達は、……弁護士兼業の議員がロー・ファームに勤務していれば、所得源をロー・ファームとしてリストすることができ、個人開業の弁護士は、一、〇〇〇ドル以上の手数料を支払った依頼人をすべてリストしなければならぬとしている。

……この問題は、第三者の権利が入り込んでくるので面倒である。患者および訴訟依頼人は、州法により保護される信任の関係をそれぞれ医師および弁護士と有する。その他の分野の得意先や依頼人も同様である。少なくとも二州の裁判所がこの問題を考慮している。ミズーリ州最高裁は訴訟依頼人の開示要求を支持しているが〔*Chamberlin v. Missouri Elections Commission*, 540 S. W. 2d 876 (1976)〕、アラスカ州最高裁は医師の提起した訴訟で反対の結

論に達している。すなわち、医師が、開示要求は患者のプライバシーの権利を侵害すると主張したのに対し、同州最高裁は、この第三者の権利に対する主張を認めて、開示要求からの適用除外を定めることが必要であるとしている〔Falcon v. Alaska Public Offices Commission, 570 P. 2d 469 (1977)〕。

しかし、本件では、訴訟依頼人および患者は当事者となっていない。州上院議員達は、依頼人および顧客の利益を主張しようとしてはいない⁽¹⁷⁾として、連邦控訴裁は、サンシャイン・アmendメントのこの分野においても違憲となすことができないと述べている。

最後に、上院議員達のジレンマに対し同控訴裁の理解を示しながら、「彼らのプライバシーおよび当該アmendメントに含まれるその他の者のプライバシーが厳しく制限される。当裁判所は、それが賢明であると言ひ張るものではない。フロリダの州民が四対一の比率でそれを行なったのである。当裁判所は、この面で、当該アmendメントが合憲であると言っているにすぎない⁽¹⁸⁾」として、連邦地裁の判決を確認した。

(iv) 評 釈

Plante 事件は、次の二点で、極めて注目すべき判決である。第一に、資産に関するプライバシーは憲法上の保護に値するとしながらも、純家庭的とされているプライバシーとは区別し、裁判所による審査は、厳格な審査基準を必要とせず、^{ニュウツン}衡量の基準を適用すべきであるとした点である(ただし、単なる合理性以上のものの立証を必要とし、いわゆる中間的審査基準を相当としている)。また、厳格な精査を排する理由として、財産事項が伝統的に、開示や規制に服してきたことのほかに、資産公開法に厳格な審査基準が適用されると、社会福祉法や税法などの開示要求に限りなく拡大されることを示唆している。

第二の注目すべき点は、一定の幅を（段階）をもたせない、正確な金額（実額）の開示要求を明白に支持したことである。ただし、侵害が軽微としたのは疑問であって、公務員の記載上の困難が倍加するほか、実額が開示されることになれば、第二的な収入源の開示が要求されている場合には、患者や訴訟依頼人の治療および依頼内容までが開示される（墮胎および定期的な事件依頼は定額料金とされようから、金額によってその内容が察せられてしまう）危険がある。

なお、ウィズダム判事は、サンシャイン・アmendメントが結社の自由に及ぼす影響については明らかにしていないが、結社の自由を侵害するとの意見もある⁽¹⁹⁾。

② 「政府倫理法」に対する合憲判決 [Duplantier v. United States]⁽²⁰⁾

(i) 事実関係

本件は、裁判官にも適用される一九七八年の「政府倫理法」の違憲を主張して、六人の連邦地裁判事が予備的差止命令 (preliminary injunction) を求めた事件である。一九七九年五月一四日に提起されたこの訴訟で、政府倫理法は三権分立に反し、過料を科すことは連邦憲法第三条の保障に反して裁判官の報酬を減額させ、平等保護条項に反し、プライバシーの権利の明白にして著しい侵害であると主張した。

ルイジアナ東部地区連邦地裁のコリンズ (Collins) 判事は、裁判所は司法倫理委員会またはその委員長に対する管轄を欠くとの理由で政府倫理法の合憲性を審理せずに訴えを却下した⁽²¹⁾。

(ii) 連邦控訴裁の判決

第五巡回区連邦控訴裁では、ジェウイン (Gewin) 、アインズワース (Ainsworth) 、リブリー (Reavley) 判事によ

り審理されたが、全員一致で、政府倫理法は権力分立の原則およびプライバシーの権利に反せず、平等保護条項または適法手続にも反しないとした。判決を書いたアインズワース判事は、管轄問題は別として、次のように述べている。

A 権力の分立

政府倫理法の資産公開規定に従えば、連邦の裁判官に対しある種の負担を増し、その範囲で憲法上司法に割り当てられている機能を侵害する可能性があることは明白であるが、右の影響は連邦議会の憲法上の権限内にある目的を助長する極めて重要な必要性によって正当化されるかどうか [Nixon v. Administrator of General Services, 433 U. S. 425, 433 (1977)] を決定することが必要である。

……連邦議会は政府倫理法により、連邦政府の三部門（立法、行政、司法の三部門）のすべてにおける公衆の信頼の助長……などを求めた。原告は、右のような立法目的は、連邦判事が選挙による公職者ではないので司法部に適用することは許されないと主張するが、連邦判事も公衆が実質的利害関係を有する重要な政府職員であることに変わりはない。今日、連邦司法部の判決は、わが国のすべての市民生活にしばしば重大な影響を及ぼす。したがって、当裁判所は、連邦判事による個人資産の公開は、公衆の信頼を回復し、利益の抵触を防止するような「実質的連邦の利益」に役立つとの連邦議会の決定を憲法上許されないとすることはできない。……連邦議会在、財産上の利益を根拠に、ある問題の裁判を忌避することを裁判官に要求する憲法上の権限を有するとすれば、その個人的資産の開示を彼に要求することは、一層有力な理由で、連邦議会の憲法上の権限内にある目的とされよう。

本法による、憲法上司法部に割り当てられた機能への侵害は、憲法上連邦議会の権限内にある重要な目的の助長に

よって正当化される。したがって、本法は権力分立の原則に反しない。⁽²²⁾

B 報酬の減少

原告は、資産公開に従わなかった連邦判事から徴収できる過料規定は連邦憲法第三条に反して報酬を減じさせると主張する。……本法の過料規定が収入を減じさせるかも知れないが、右の処罰を報酬の減少と称するのは正当ではない。⁽²³⁾

C プライバシーの侵害

原告は、その個人的プライバシーおよび配偶者ならびに被扶養者のプライバシーが公開要求により違憲に侵害されると主張する。また、資産の公開は、殺人、誘拐、器物損壊……などの肉体的、経済的被害や損害の脅威をまねくと主張する。さらに、親密な家庭関係を破壊する可能性があるかと主張する。……当裁判所は、*Plante v. Gonzalez* じ、裁判官を含めすべての選挙による州の公職者による広範な資産の開示を要求するフロリダ州の「サンシャイン・アメントメント」は家庭上のプライバシーを侵害するものではないとの判決を下した。

資産の公開が秘密の権利を違憲に侵害するとの主張は、一層困難な問題であるが、*Plante* 事件で当裁判所は、「公選による職員に対する強制的資産公開は合憲である」と結論づけた。本件は、*Plante* 事件と異なり、任命による連邦の裁判官に関するものであって、選挙による公職者に関するものではない。また、連邦憲法第三条による連邦判事は、他の公務員とは異なる地位を有する。……したがって、問題は、選挙による公職者と連邦司法部の構成員との基本的相違が、その分析および帰結において *Plante* 事件と異なるかどうかである。当裁判所は、異ならないとの結論を下す。……

連邦判事が選挙によるのではなく任命されるとの事実によって、その資産に関する公衆の利害関係が顕著に減少するわけではない。Plante 事件における州上院議員と同様、裁判官は「一般市民」ではなく、公職を引き受けるように「選ばれた人々」なのである。この事実によって、それ自体、「彼らが合理的に期待できるプライバシー」に対する種の制限を課すことが許されよう。⁽²⁴⁾

D 平等保護と適法手続

原告は、本法は他の市民には課せられない義務を裁判官に課し、本法によって規制される他の連邦公職者よりも裁判官に対し一層厳格な義務を課すから、連邦憲法修正第五条を通じて連邦政府に適用される平等保護の原則に反すると主張する。本法は連邦政府の三部門すべての高級な連邦公職者を規制する。原告は、本法はこのようにしてこれらの公職者を一般人から分けるから平等保護に反すると主張する。しかし、本法の目的は連邦政府に関する公衆の信頼を助長するためであるから、一般に対してではなく、本法に特定した公務員にのみ資産の公開を要求する合理的根拠がある。同様に、裁判官に対し、二カ所に報告書を提出するよう要求することも、本法の目的と合理的関係を有すると考える。……

原告は、最後に、本法は不合理で専断的であり、したがって修正第五条の適法手続条項に反すると主張する。この主張は、本法がいくつもの重要な政府の利益を実質的に助長するとの理由から、同様に却下されねばならない。⁽²⁵⁾

明らかに、資産の公開要求は強力な薬剤であって、連邦司法部の構成員の口に必ずしも完全に合うというわけではない。したがって、当裁判所は、重要な政府の利益を実質的に助長するかどうかを調べることによって本法の合憲性を審査しなければならない。この調査にあたり、当裁判所は、古くからのbalancing・アプローチを採用する。

公務員の責任と誠実性に対する公衆の要求がたかまりつつあり、本法がその目的の実現をはかるものであることは明白である。連邦判事は僅かに八五〇人しかいないが、彼らが今日の社会に益々増大する利益を適切に衡量するにあたり、二三州が同様の法律を制定しており、これらの州では、裁判官の資産公開は今やきまり切った事柄となっている。司法の責任と裁判の独立を衡量するにあたり、当裁判所は、本法の目的が極めて明白に司法機能を侵害するがゆえに違憲であることはできない。⁽²⁶⁾

(iii) 評 釈

本件は、バランシング・テストの採用そのほかあらゆる点で *Plante v. Gonzalez* に従っている。本件での特異な問題は、裁判官という特別の職務、報酬を含む高度の身分保障、任命による終身官制などに伴うものであるが、第五巡回区連邦控訴裁は、これらを資産公開法の達成目的とする利益と衡量した場合に、同法を違憲とするほどのものに値するとは考えなかった。

特に問題となるのは、公選職と任命職との相違である。前者では、*Plante* 事件でウィズダム判事が指摘したように、選挙の際の公衆の「知る権利」が衡量する場合に資産公開の側にかんりのウェイトを加えることになる。しかし、本件でアインズワース判事は、裁判の公平・誠実性、裁判官の清潔・中立性および公衆が特に裁判官の利益抵触を知る必要性などからして、連邦の裁判官がたとえ選挙によらず任命によるものであったとしても、それが資産公開法の裁判官への適用を違憲とするに足るほどのものとは考えなかったのであろう。

(1) 575 F. 2d 1119 (1978), cert. denied, 439 U.S. 1129 (1979).

- (2) 1967 Fla. Laws, ch. 469.
- (3) 州内のある企業体の10パーセント以上の資本を所有する場合に限り公開を要求した。1967 Fla. Laws, ch. 469, § 3.
- (4) Fla. Stat. § 112. 3145. 575 F. 2d at 1138. Appendix A 参照。
- (5) Fla. Stat. § 112. 311 et seq.
- (6) Goldtrap v. Askew, 334 So. 2d 20 (1976).
- (7) 賛成一七六万五、六二六、反対四六万一、九四〇。
- (8) 州選出の連邦下院議員は、州憲法上の公職者ではなく、全州的にも選出されないから、制定法のゆるやかな公開規則に服すことはあっても、州憲法上の厳格な公開規定は適用されない。
- (9) 一九七七年に州議會は、特定の都市職員、任命による職員にも当該アmendメント条項を及ぼす法律を制定したが、州知事の拒否権にあつてしまつた。
- (10) 実際、本件原告の州上院議員達も、控訴趣意書で、第二次的所得源の報告は患者および依頼人の開示を要求することになると主張しながらも、他方、第二次的所得源の報告を不必要とすれば大きな抜穴につながることを連邦最高裁への移送令状(裁量上告)申立趣意書の中では(ただし、移送令状の申立は却下された)認めており、結局、有効な公開法を定めようとすれば、第三者のプライバシーを違憲に侵害することとを強調してゐる。Henslovitz & Greenberg, Constitutional Limitations on Florida's Financial Disclosure Laws, 31 Univ. of Florida L. Rev. 872, 886 n. 113 (1979).
- (11) Plante v. Gonzalez, 437 F. Supp. 536, 540-42 (1977).
- (12) 575 F. 2d at 1126-27.
- (13) cf. Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965).
- (14) 575 F. 2d at 1130-32.
- (15) この点について、判決中の注で、カリフォルニア州の City of Carmel by-the-Sea v. Young 事件および資産公開法は高級公職者のみに適用するより十分狭くなければならぬとしたシシガン州最高裁の勧告的意見 (Advisory Opinion on Constitutionality of 1975, 242 N. W. 2d 3) を引用してゐる。575 F. 2d at 1134 n. 25.
- (16) *Supra*, at 1132-36.

- (17) *Supra*, at 1136-37.
- (18) *Supra*, at 1138.
- (19) *Comments, Privacy Limits on Financial Disclosure Laws: Pruning Pante v. Gonzalez*, 54 *New York Univ. L. Rev.* 601, 615-16 (1979).
- (20) 606 F. 2d 654 (1979), cert. denied, 449 U.S. 1076 (1981).
- (21) 480 F. Supp. 40 (1979).
- (22) 606 F. 2d at 666-68.
- (23) *Supra*, at 669.