

議会調査権と大統領の金融情報

Trump v. Mazars USA, LLP, 591 U.S. ___, 140 S. Ct. 2019 (2020)

——会計事務所が保有する大統領個人の金融情報に対して連邦議会下院委員会が発給した召喚令状の差し止め訴訟において、連邦最高裁判所が権力分立原理に基づき令状の有効性を審査する基準を示した事例——

土 屋 孝 次

【事実の概要】

2018年の中間選挙の結果民主党が多数を占めた連邦議会下院は、Trump 大統領との対決姿勢を強め、その一環としていくつかの委員会が大統領の財務状況についての調査を開始した。まず、2019年4月11日、下院金融委員会が、「合衆国の金融システムにおいて汚職、テロリズム、マネーロンダリング等を封じ込める方策」についての調査に関して、ドイツ銀行及びキャピタル・ワン・フィナンシャル社に召喚令状を発給した。ドイツ銀行を名宛人とする令状の対象情報は、同銀行が保持する Trump 大統領、同大統領の3人の子 (Trump Jr., Eric Trump, Ivanka Trump) 及び Trump 大統領らが経営する企業群の口座入出金情報、評価報告書、外国取引資料、取引計算書、債務明細書、純資産明細書、納税申告書、その他疑わしい取引関連文書である。対象期間は、2010年1月1日から2019年4月までとなっており、2016年11月の大統領選挙以前の分も含まれている。キャピタル・ワン社に対する召喚令状には、大統領と家族の名前は含まれ

ていないものの、対象となった企業の代表、株主等であれば関連情報の提供が求められる内容であった。

同日、下院情報特別委員会も、「2016年大統領選挙前後及びそれ以後のロシア、その他諸国の合衆国の政治プロセスに関する影響」調査のため、ドイツ銀行に対して金融委員会の令状と同内容の情報提供を命じた。さらに、4月15日、下院政府組織改革委員会は、1978年政府倫理法と利益相反法の改正を検討する目的の調査のため、大統領の顧問会計事務所である Mazars USA, LLP に対して、2011年会計年度から2018年会計年度までの間の財務状況報告書、独立監査人の報告書及び大統領との間の通信情報等を提出するよう命令した。

これに対して、Trump 大統領らは、4月22日、コロンビア地区連邦地方裁判所に Mazars に対する召喚令状の差し止め令状の発給を求め、また4月29日にはニューヨーク南地区連邦地方裁判所にドイツ銀行とキャピタル・ワン社に対する令状の差し止めを求める訴訟を提起した。いずれの訴訟においても大統領は、召喚令状が正当な立法目的を欠いており、権力分立原理にも違反すると主張するものの、当該情報が憲法上の情報秘匿に関する大統領特権 (executive privilege : 執行特権, 行政特権) により保護されているとはしていない。被告である Mazars 及びドイツ銀行、キャピタル・ワン社は当該訴訟に法的利害を持たず、下院の各委員会が召喚令状を擁護するため被告側に訴訟参加を求め、認められた⁽¹⁾。また控訴裁段階からは、Trump 大統領側に連邦司法省が *amicus curiae* として関与して

(1) Mazars に対する令状の差し止めを求める訴訟における当初の被告は、Elijah Cummings 委員長、Peter Kenny 委員会法律顧問、および Mazars であったが、当事者間における協議の結果、委員長、委員会顧問を被告とする部分が取り下げられて Mazars が被告として残り、そこへ委員会が被告側に訴訟参加している。Trump v. Comm. on Oversight & Reform, 380 F. Supp. 3d 76, 88 (D.D.C., 2019).

いる。

【控訴裁判所判決判旨】

1. *Trump v. Mazars USA, LLP*, 940 F.3d 710 (D.C. Cir. 2019)

2019年5月20日、Mazars に対する議会召喚令状の差し止め訴訟について、コロンビア地区連邦地裁の Amit P. Mehta 判事（2014年、Obama 大統領任命）は、以下のような理由付けで大統領側の申し立てを棄却する判断を示した。*Trump v. Comm. on Oversight & Reform*, 380 F. Supp. 3d 76 (D.D.C, 2019).

①裁判所は議会委員会の政治的動機について審査できない。問題となった情報に関して立法上の明白な目的がある場合、令状を阻止できない⁽²⁾。②大統領在職中及び就任前の違法行為に対する議会の調査は、憲法1条1項の下での幅広い調査権限の範囲内にある⁽³⁾。③大統領に関するものであっても、私的活動に関する情報の場合、議会令状への審査は他の訴訟当事者と同等の基準で行う⁽⁴⁾。

10月11日、大統領側の控訴を受けたコロンビア地区連邦控訴裁判所は、2対1の多数により原審を維持し、大統領側の控訴を棄却した。David S. Tatel 判事（1994年、Clinton 大統領任命）が法廷意見を書き、Patricia Millett 判事（2013年、Obama 大統領任命）が同調している。

(1)議会の調査は、憲法上の権限の効果的な行使のため、必要に応じて広範かつ網羅的に実施できる。現行法の運用、立法提案の必要性に関する調査を含む。また、社会的、経済的、政治的システムの欠陥の是正を目的と

(2) *Comm. on Oversight & Reform*, 380 F. Supp. 3d, at 82-83.

(3) *Id.* at 95.

(4) *Id.* at 105.

する調査、汚職、非効率、あるいは無駄遣いを公表公開するために連邦政府の各部局に対する調査も可能である⁽⁵⁾。

(2)議会の調査権はいくつかの重要な制約を受ける。調査権が立法権に基づくものであるため、他部門の憲法上の機能を篡奪できず、また、憲法上保護された個人の権利を侵害できない。調査は立法可能なテーマの範囲に限定される。さらに、立法目的が有効であっても、議会の委員会は、立法目的と無関係な資料を要求できない⁽⁶⁾。

(3)連邦法上、会計士と依頼者間の秘匿特権は存在しない。議会の調査が犯罪行為を暴露する可能性があるとしても、当該調査を議会に禁止された法執行とみなすことはできず、また、情報が刑事訴追手続において利用可能であることを理由として調査が制限されるものでもない。裁判所は、立法目的を持つ調査に関わる議員の動機について審査できない⁽⁷⁾。

(4)委員会による調査目的の明示的表明は、立法目的の証拠となる。立法案が保留されている事態も、委員会の立法目的を示すことになる⁽⁸⁾。立法目的が、適切な立法の対象となる可能性のある具体的な問題へ言及していれば、委員会の広範な権限を超えているとは言えない⁽⁹⁾。

(5)①権力分立原理違反の判断における審査では、問題となった法律が憲法上執行部（行政部）に割り当てられた機能をどの程度妨げているかに焦点を当てる。本件では、金融情報の開示が大統領の憲法的機能の達成を妨げると結論づける根拠はない⁽¹⁰⁾。②合衆国憲法は、大統領が受け取る報酬について、職務に関する報酬（2条1節7項）、外国から受ける報酬（1

(5) *Trump v. Mazars USA, LLP*, 940 F.3d, at 722-723.

(6) *Id.* at 723.

(7) *Id.* at 724-725.

(8) *Id.* at 727.

(9) *Id.*

(10) *Id.* at 734.

条9節8項)の2点について禁止規定を設けており、大統領の金融情報の開示に関する連邦法制定は可能である⁽¹⁾。

(6)公職者、立候補者の金融情報の開示について議会に憲法上許容される立法上の選択肢を考えると、召喚令状は、立法可能な主題についての情報を求めているものと認められる⁽²⁾。召喚令状で要求された大統領選以前の情報及び大統領選挙前後の情報は、委員会の調査に関連しているとみなせる⁽³⁾。

本判決には、Neomi J. Rao 判事(2019年, Trump 大統領任命)による反対意見がついており、本件召喚令状は大統領の違法行為疑惑を調査するものであり、下院は弾劾権を用いて追求すべきであるとされていた⁽⁴⁾。

2. Trump v. Deutsche Bank AG, 943 F.3d 627 (2nd Cir. 2019)

ドイツ銀行とキャピタル・ワン社に対する議会令状の差し止め訴訟においては、まず、5月22日、ニューヨーク南地区連邦地裁のEdgardo Ramos 判事(2011年, Obama 大統領任命)が、大統領側による差し止め命令の仮処分請求を却下している。Trump v. Deutsche Bank, 2019 U.S. Dist. LEXIS 86902 (S.D.N.Y., May 22, 2019)。

これに対して大統領側が第2巡回区連邦控訴裁判所に控訴を行ったが、12月3日、2対1により退けられた。法廷意見は、Jon O. Newman 判事(1979年, Carter 大統領任命)が執筆し、Peter W. Hall 判事(2004年, Bush 大統領任命)が同調し、Debra A. Livingston 判事(2007年, Bush 大統領任命)が一部同意一部反対意見を付している。

(1) *Id.*

(2) *Id.* at 737.

(3) *Id.* at 741-742.

(4) *Id.* at 774 (Rao, J., dissenting).

Newman 判事による法廷意見は、(1)下院情報特別委員会の召喚令状の対象範囲が「広範」であることを認めつつ、当該委員会が政治プロセスへのロシアの干渉疑惑等に関する調査の一環として適切に召喚令状を発給していたと判断した⁽¹⁵⁾。裁判所は、当該調査が、外国による干渉に対抗し、国家安全保障を強化するための法案に必要な情報を提供する可能性がある⁽¹⁶⁾と結論付け、令状の適切性を支持した⁽¹⁶⁾。

(2)下院金融委員会がドイツ銀行とキャピタル・ワン社に発給した召喚令状については、不動産市場を通じたマネーロンダリング、テロリストの資金調達、世界的な不正資金の流動に関して制定可能な法律に十分関連していると判断した⁽¹⁷⁾。さらに、大統領のドイツ銀行との金融取引についての調査が、「新しい法案が必要かどうか」を判断するための「ケーススタディ」として適切なものであると示した⁽¹⁸⁾。

(3)召喚令状の対象情報のうち「機微な個人情報」(Trump 系企業の従業員が受けた医療サービスに関わる支払い文書等)については、立法目的に関連していない可能性があり、開示の必要性を再検討するため地裁への差戻しを命じた⁽¹⁹⁾。

これに対して、Livingston 判事による一部同意一部反対意見は、まず、銀行規制上の抜け穴を塞ぐことを目的とした議会の調査は、大統領、家族、そのビジネスに関する10年以上に及ぶ金融情報に焦点を当てる必要性を持たないとする⁽²⁰⁾。ケーススタディの根拠は常に存在するであろうが、議会委員会が第三者の保持する大統領の個人情報を対象として定期的に令状を

(15) Trump v. Deutsche Bank AG, 943 F.3d, 627, 650–658 (2nd Cir. 2019).

(16) *Id.* at 658–659 & n.59.

(17) *Id.* at 656–659.

(18) *Id.* at 662–663 & n.67.

(19) *Id.* at 667–668, 675.

(20) *Id.* at 687 (Livingston, J., concurring in part and dissenting in part).

発給する事態は新奇なものであり、議会調査の一般的認識からも乖離しており、単なる対立候補調査に従事しているとみなされる⁽¹⁾。

大統領側は両控訴裁判所判決について連邦最高裁判所に上告を行い、2019年12月13日、それぞれ受理された。Trump v. Mazars, 140 S. Ct. 581 (2019) ; Trump v. Deutsche Bank AG, 140 S. Ct. 660 (2019)。両訴訟は併合して審査されることになり、4月27日には、本件の司法判断適合性に関するブリーフの提出が命じられ、両当事者は本件訴訟の進行に同意した。その後、新型コロナウイルス感染症パンデミックの影響により口頭弁論手続は延期され、2020年5月12日、電話会議システムを用いて開催された。

【連邦最高裁判所判決判旨】

2020年7月9日、連邦最高裁判所は、7対2で両控訴裁判所の判決を破棄差戻す判断を示した。Roberts 長官が法廷意見を執筆し、Ginsburg, Breyer, Sotomayor, Kagan, Gorsuch, Kavanaugh 各判事が同調、Thomas 判事、Alito 判事による反対意見がある。

争点：下院委員会が発給した召喚令状が憲法の下で下院権限を超えているか否か。

1 A

(1)まず最高裁は、問題の政治的解決についての歴史を確認する。歴史的に、議会による大統領関連文書の要求をめぐる紛争は、裁判所ではなく、政治的プロセスにおいてギブ・アンド・テイクにより解決されてきた⁽²⁾。

⁽¹⁾ *Id.* at 688 (Livingston, J., concurring in part and dissenting in part).

⁽²⁾ Trump v. Mazars USA, 140 S. Ct. 2019, 2029 (2020). *See* S. 2170, 94th Cong., 1st Sess., 87 (1975) (A. Scalia, Assistant Attorney General).

最高裁はその例として4件を挙げる。

①セント・クレア事件（1792年）

まずは、St. Clair 将軍のネイティブアメリカン部族との戦闘に関して、下院委員会が Washington 大統領に関連情報を求めた事例である。先例がないため大統領は、Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Edmund Randolph, Henry Knox ら閣僚と協議し、下院の調査権と文書請求権を認めつつ、情報引き渡しに関する大統領の裁量権及び拒否権を確認することで一致した。大統領側は下院と交渉し、情報を絞り込んだうえで提出した。

②スペイン領アメリカ侵攻疑惑（1807年）

私兵によるスペイン領北アメリカ侵攻疑惑の存在を Jefferson 大統領が公表したため、下院は当該問題に関する全ての情報の提供を要求した。大統領は、疑惑の首謀者として Aaron Burr 前副大統領の氏名を公表したものの、私的な内容あるいは噂に過ぎないものが含まれているとして情報全体の引き渡しを拒否しつつ、最終的には自らの判断において要約文を議会に送付した。この件に関しても、議会、大統領いずれも司法的解決を求めている。

③鉱物資源リース法互惠国情報事件（1982年）

カナダを鉱物資源リース法の互惠国とするか否かに関し、下院委員会が関連する情報すべてを要求した事例で、Regan 大統領は機密文書であるとして提供を拒否した。下院委員会の侮辱処罰決議を受けて情報は提供されたものの、閲覧は1日のみ、コピーも不許可、議員に限定した形で実施された。

④ホワイトウォーター事件（1995年）

上院委員会がホワイトウォーター事件に関する Clinton 大統領と弁護士との間のメモの提供を求めた事例。大統領は、弁護士・依頼者間の秘匿特

権を主張したが、委員会は司法的解決に言及した。交渉の結果訴訟は回避され、大統領が情報を自発的に引き渡すことにより、特権自体の維持が確認された。

議会と大統領は、このような交渉と妥協の伝統を本件訴訟に至るまで維持してきた。最高裁は、Washington 大統領から現在に至るまで、大統領の記録に対する議会の召喚令状をめぐる紛争を検討したことはない⁽²³⁾。控訴裁判所段階でも、この種の議会令状について判断を行ったのは、ウォーターゲート事件の一度だけである⁽²⁴⁾。しかも、当該事件においては、控訴裁判所は令状の執行を拒否し、敗訴した上院委員会は上告を行っていない。したがって、本件紛争は、(司法部が関与しないという)歴史的慣行からの重大な逸脱を意味する⁽²⁵⁾。

(2)両当事者は、本件紛争が司法判断可能なものとする点では一致している⁽²⁶⁾。

(3)しかし、①この種の紛争が最高裁に到達した最初のものであること、②両部門の関係において重大な問題を引き起こす可能性があること、③執行部に対して公式情報を要求する紛争が定期的に繰り返されてきていること、④2世紀以上にわたって、最高裁の介入を受けずに議会と大統領の間で解決してきた事実が認識される。このような長期間の慣行は、「選挙された両部門間の権力配分」に関する事例において「非常に重要な考慮事項」であり、裁判所は「両部門が到達した妥協、取り決め」を不必要に乱さない注意義務を負う⁽²⁷⁾。

(23) Mazars, 140 S. Ct., at 2031.

(24) Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon, 498 F.2d 725 (D.C. Cir. 1974).

(25) Mazars, 140 S. Ct., at 2031.

(26) *Id.*

(27) *Id.*

2 B 次に、最高裁は議会調査権の意義とその制約原理について先例を確認する。

(1)連邦議会は、合衆国憲法の明文上、調査権を行使し、召喚令状を発給する権限を保持していない。①しかしながら、最高裁は、議会各院が立法のため「必要な情報を確保する」権限を持っていると判断してきた^②。この「調査権（それを行使するための手続を含む）は、立法機能に不可欠かつ適切で補助的なものである」とされている。②議会が情報を入手する権限は「広範」、かつ「不可欠」なものである^③。既存の法律の執行状況、法律案に関わる検討のみならず、「議会が制定法を修正する目的で、社会的、経済的、政治的システムの欠陥を調査する」ことも包含している^④。

(2)しかし、調査権限は立法過程の補助としてのみ正当化されるため、いくつかの制限を受ける。①議会が発給する令状は議会の正当な任務に関連し、それを促進する場合にのみ有効である。令状は、「有効な立法目的」に奉仕するものでなければならず^⑤、「立法可能」な主題に関するものでなければならぬ^⑥。

②議会は、憲法上、執行部、司法部に割り当てられた「法の執行」を目的として令状を発給できない^⑦。議会は、いかなる犯罪や不正行為に対しても、「委員会において裁判する」ために召喚令状を利用できない^⑧。議会は、「個人の私事を調査して開示を強制する一般的な権限」を持たない。また、

②) McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 161 (1927).

③) Watkins v. United States, 354 U.S. 178, 187 (1957).

④) Mazars, 140 S. Ct., at 2031.

⑤) Quinn v. United States, 349 U.S. 155, 161 (1955).

⑥) Mazars, 140 S. Ct., at 2031-2032. See Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491, 506 (1975).

⑦) Quinn, 349 U.S., at 161.

⑧) McGrain, 273 U.S., at 179.

「暴露のために暴露する議会の権限もない」⁶⁵⁾。

③ 召喚令状の名宛人は、調査の過程を通じて憲法上の権利を保持する。また、依頼者と弁護士間の秘密、大統領特権で保護された政府内コミュニケーション等特定の資料に関しては、コモンロー及び憲法上の特権により保護される⁶⁶⁾。

2 C 大統領特権に関する判例の本案における先例性について検討する。

(1) まず、Trump 大統領による先例理解について評価が行われた。

① 原告は、本案では大統領関連情報が問題となっているため、通常の議会令状のルールを適用できないと主張していた。大統領は、Nixon 大統領の会話録音テープに関わる諸判決を根拠とし、より厳格な基準の適用を主張している。当該テープ事件では、大統領と側近との会話の問題となり、上院委員会と特別検察官によって別個提出が要求され、大統領は特権を主張して対抗していた⁶⁷⁾。

② 原告は、下院が Trump 大統領の金融情報について「論証された、具体的な必要性」(the demonstrated, specific need) を立証しなければならず⁶⁸⁾、また、当該情報が立法目的にとって「明らかに重要」(demonstrably critical) であることを示さなければならないとした⁶⁹⁾。

(2) 最高裁は、本件事例と Nixon 判決を区別する判断を示した。

① しかし、このような大統領特権についての厳格な基準の適用には同意し

⁶⁵⁾ Mazars, 140 S. Ct., at 2032. See Watkins, 354 U.S., at 200.

⁶⁶⁾ Mazars, 140 S. Ct., at 2032.

⁶⁷⁾ *Id.* at 2032. See Nixon, 418 U.S. 683 (1974); Senate Select Committee, 498 F.2d 725.

⁶⁸⁾ Nixon, 418 U.S., at 713.

⁶⁹⁾ Mazars, 140 S. Ct., at 2032. See Senate Select Committee, 498 F.2d, at 731.

ない。当該特権は、執行部内での率直で秘密の審議に関する公共の利益を保護するものであり、「政府の運営にとって基本的なもの」と認められていた⁴⁰⁾。この様な理由により、特権の対象となる情報は、「公正な司法運営と整合性のある最大の保護」に値するものとみなされたのである⁴¹⁾。最高裁は、執行部内のセンシティブな審議には関わらない非特権的な個人情報に関わるケースについて、特権情報に対する保護を全面的に援用することを認めない⁴²⁾。

②原告 Trump 大統領が提案する基準は、特権情報の文脈外で適用された場合、議会の責任遂行を阻害する危険性がある。大統領は、特権情報と非特権情報、公的情報と個人情報、あるいは様々な立法目的の間の区別を認識することなく、すべての召喚令状に同じ厳格な基準を適用している。このようなアプローチは、立法に必要な情報を効果的に入手するために調査を行うという重要な議会利益を軽視している⁴³⁾。立法上の調査は、適切な場合には大統領を関与させることができ、議会の責任は「政府のあらゆる問題」にまで及ぶ。Trump 大統領のアプローチは、これら重要な議会の利益を十分に考慮していないため、採用できない⁴⁴⁾。

2 D 以上を受けて、最高裁は本件事例の特殊性についての認識を示す。

(1)他方、下院は大統領に関わる事例である点を無視し、本件令状が「有効な立法目的に関連している」、「立法可能な主題に関係している」として正当性を主張する⁴⁵⁾。また、本件事例が「重要な権力分立的紛争」ではな

⁴⁰⁾ Nixon, 418 U.S., at 708.

⁴¹⁾ Mazars, 140 S. Ct., at 2032. See Nixon, 418 U.S., at 715.

⁴²⁾ Mazars, 140 S. Ct., at 2032-2033.

⁴³⁾ *Id.* at 2033.

⁴⁴⁾ *Id.*

⁴⁵⁾ Barenblatt v. United States, 360 U.S. 109, 127 (1959).

いため、一般的なアプローチが適切であると主張している。本件における両控訴裁判所も、従来の判例の基準を適用していた⁴⁶⁾。

(2)しかし、下院のアプローチは、大統領の情報に対する議会令状によって惹起される重要な権力分立問題を十分に考慮していない。議会と大統領は、憲法によって定められた「対極にあり、ライバルである」⁴⁷⁾政治的部門として継続的に関係している。大統領に向けられた議会令状は、これまでに検討した令状とは著しく異なり⁴⁸⁾、また、刑事裁判手続において大統領を対象として発給された刑事的召喚令状とも類似点がない。大統領関連情報に対する議会の召喚令状は、政治部門間の対立を回避できない⁴⁹⁾。

(3)下院のアプローチは、大統領の個人記録を要求する議会権限を実質的に制限しておらず、権力分立の懸念を深める。たしかに、議会は膨大な主題に関して幅広い立法権を保持しており、大統領が所持する個人的な文書は、そのような立法主題に「関連する」可能性がある⁵⁰⁾。大統領の金融記録は経済改革、医療記録は医療改革、大統領の成績表は教育改革等と関連する可能性がある。事実、口頭弁論において下院は、潜在的な立法との間に全く関連性を持たない情報の種類を特定できなかった⁵¹⁾。

46) Mazars, 140 S. Ct., at 2033. See Deutsche Bank AG, 943 F.3d, at 656-670; Mazars USA, LLP, 940 F.3d, at 724-742.

47) The Federalist No.51, at 349.

48) Mazars, 140 S. Ct., at 2033. 例として挙げられたのは、調査が有効な立法目的に合致していれば、証人個人の政治的関係や他の私事に関する情報の開示を求められるとした, Barenblatt, 360 U.S., at 127, 及び既存の法律の管理, 運用, 執行に関する調査を承認する決議に基づくことで, 正当な立法活動の範囲内の調査と認められ, 召喚令状が立法可能な主題に関係している場合に有効とされた, Eastland, 421 U.S., at 506 の 2 判決である。

49) Mazars, 140 S. Ct., at 2033-2034.

50) Brief for Respondent to Committees of The U.S. House of Representatives at 46 (Feb. 26, 2020).

51) Mazars, 140 S. Ct., at 2034. 口頭弁論では, Roberts 長官と Alito 判事が, 同様の質問を Douglas N. Letter 下院法律顧問に投げかけている。

(4)しかしながら、令状発給権限に制限がなければ、建国者が危惧していたように、議会は執行部を「威圧的に支配し」、大統領の犠牲の上に自らの権威を高めることが可能となる⁶²⁾。また、無制限の令状発給権は、両部門により「確立された慣習」を一変させる危険性がある⁶³⁾。今後議会は、執行部との交渉の代わりに、裁判所によって令状の遵守を強制することになる⁶⁴⁾。

(5)召喚令状発給はありきたりの立法機関の行為ではない。関係者全ての政治的利害が含まれる記録をめぐる両政治部門間の衝突を表し、権力分立的考慮が求められる。大統領の個人的な書類を対象としている点、あるいは大統領が個人の立場で提訴していることで、部門間の対立はなくなるはない。大統領は、単独で政府の一部門を構成する唯一の人物であり、大統領の個人的な業務と公務の間には明確な線引きがあるわけではない。議会の要求が、大統領への嫌がらせ目的を持つ可能性がある⁶⁵⁾。実際、個人的文書に対する召喚令状はその様な認容できない目的を高めるリスクがあるが、それは、文書の個人的性質故であり、また立法的任務との関連性が明確でないためである⁶⁶⁾。

(6)権力分立の懸念は、召喚令状が第三者に発給されているという事実で失われない⁶⁷⁾。大統領の情報を求める議会の要求は、その情報の保管場所いかんにかかわらず、権力分立的対立を生じさせる。そうでなければ議会は、大統領の情報が第三者に委託されるたびに、憲法上の要件を回避する

⁶²⁾ Federalist No.714 (A. Hamilton); No.48 (J. Madison).

⁶³⁾ NLRB v. Noel Canning, 573 U.S. 513, 524 (2014).

⁶⁴⁾ Mazars, 140 S. Ct., at 2034.

⁶⁵⁾ *Id.*

⁶⁶⁾ *Id.* at 2034–2035.

⁶⁷⁾ *Id.* at 2035.

ことが可能となる。議会は、学校、公文書館、サービスプロバイダー、電子メールクライアント企業、金融機関等が保有する大統領の情報について、情報開示を要求できることになる。憲法はこのような安直な回避を許さない⁵⁸⁾。

2 E そこで、最高裁は、問題に関する新たな4項目からなる審査基準を提示する。

(1) 2世紀以上にわたり、両政治部門は、自由に使える様々な憲法的手段を用いて情報に関する紛争を解決してきた。このような相互作用は、両当事者により提案されたいずれかのアプローチを裁判所が執行することによって、むしろ変容し、「伝統的な政府の運営方法」を侵食することになる⁵⁹⁾。

そこで、「政府的慣行」からみても「考慮に値する印象」を受けるような⁶⁰⁾、バランスの取れたアプローチが必要になる。それは、「独立した部門のそれぞれに内在する、自らの権限の限界を超えようとする圧力」にも抵抗できるアプローチである⁶¹⁾。このため最高裁は、大統領の個人情報に向けられた召喚令状が「議会の正当な任務に関連し、それを促進するもの」⁶²⁾であるかどうかを審査する上で、議会の重要な立法上の利益と大統領の「唯一の立場」の利益の両方を含めた、権力分立原理を十分に考慮した慎重な分析を行わなければならないと結論するのである⁶³⁾。

⁵⁸⁾ *Id.* at 2035.

⁵⁹⁾ *Youngstown Sheet & Tube Co., v. Sawyer* 343 U.S. 579, 610 (1952) (Frankfurter, J., concurring).

⁶⁰⁾ *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

⁶¹⁾ *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919, 951 (1983).

⁶²⁾ *Watkins*, 354 U.S., at 187.

⁶³⁾ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2035.

(2)権力分立原理に基づく分析には、いくつか特別に考慮すべき事項がある。

第1に、裁判所は、主張された立法目的が大統領とその関連文書を関与させるという重要な一步を正当化するものかどうか、慎重に評価すべきである。両部門間の憲法的対立は、可能な限り回避されるべきであると考えられる⁶⁴⁾。議会は、他の情報源によって立法目的に必要な情報を合理的に取得できる場合、大統領関連情報に依拠できないことになろう。大統領の憲法上の唯一の地位は、議会在大統領を一般立法のケーススタディとしてみなすことを許さない。また、刑事裁判手続とは異なり⁶⁵⁾、法制定過程においては関連する情報の一部が入手できない場合にも、予測的な政策判断ができるのである⁶⁶⁾。

第2に、裁判所は、両部門間において生じる可能性のある紛争範囲を狭めるために、立法目的に関して合理的に必要な程度に限定された召喚令状であることを求める。召喚令状が要求する内容の具体性は、「大統領の職務遂行に対する不必要な侵入に対する重要な保護手段として機能する」⁶⁷⁾。

第3に、裁判所は、立法目的を促進する召喚令状であるとの立証において、議会在提示した証拠の性質を注意深く審査する。立法目的に関する証拠は、より詳細で実質的なものであればあるほど良い⁶⁸⁾。とくに大統領職に関する立法等、憲法上の微妙な問題を惹起する立法提案の場合に当てはまる。このような場合、議会在立法意図について十分に特定し、大統領の情報が立法案の検討を促進する理由を説明しなければ、議会令状が立法目

64) *Cheney v. United States Dist. Court for D.C.*, 542 U.S. 367, 389–390 (2004).

65) *Nixon*, 418 U.S., at 709.

66) *Mazars*, 140 S. Ct., at 2035–2036. See *Cheney*, 542 U.S., at 384; Senate Select Committee, 498 F.2d, at 732.

67) *Mazars*, 140 S. Ct., at 2036. See *Cheney*, 542 U.S., at 387.

68) *Watkins*, 354 U.S., at 201.

的を促進するものであるとは結論できない⁶⁹⁾。

第4に、裁判所は、司法手続とは異なり、議会召喚令状によって大統領に課される負担を評価すべきである。議会は大統領と継続的な関係を持ち、優位性を確保するために諸制度を利用するインセンティブを持つ敵対的な政治部門であるところから、大統領の負担が精査されるべきである⁷⁰⁾。

さらに最高裁は、2世紀に一度の事例では、網羅的にリストアップするのに十分な経験が得られないとして、他の考慮事項も適切であろうとする。

議会が「知的な立法措置に必要な」情報を求めるとき、「疑いなく」協力することは「すべての市民の義務」であることに変わりはない⁷¹⁾。しかし、原審は、大統領情報に対する議会の召喚令状が惹起する権力分立に関する特別な懸念を十分に考慮していない。このため、コロンビア地区連邦控訴裁判所と第2巡回区控訴裁判所の判決は破棄され、本件判決に沿った更なる手続のために差し戻される⁷²⁾。

【Thomas 判事反対意見】

Thomas 判事の反対意見は、連邦議会とイギリス議会の憲法的位置の相違点を確認し、歴史的な議会慣行を検討することにより、合衆国建国当時、私的文書、非公文書に対する召喚令状発給権が連邦議会の立法権限に不可欠なものとして含意されてはいなかったとする。このような理解は長期間維持され、議会召喚令状を扱った最初の最高裁判決である *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1881) とも一致する。このため、本件法廷意見

⁶⁹⁾ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2036. See *Watkins*, 354 U.S., at 205–206, 214–215.

⁷⁰⁾ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2036.

⁷¹⁾ *Watkins*, 354 U.S., at 187.

⁷²⁾ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2036.

が先例とする *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927) が示したテスト、及び法廷意見によって提示された修正基準は、私的な非公式文書を対象とする限り、認められないとした⁷³⁾。

(1)まず、*Kilbourn* 判決が、私的文書に関する議会の令状に関する判例として重要である⁷⁴⁾。*Kilbourn* 判決は、問題となった召喚令状が「私事への調査」であるという事実に基づいて下院側敗訴の決定を下した⁷⁵⁾。このような権限は「司法権であって立法権ではない」⁷⁶⁾。また、「議員の処罰、議員の出席の強制、選挙と議員資格の判定、弾劾と弾劾裁判の場合を除いて、司法権は連邦議会または議会のいずれかの部門に付与されていない」のである⁷⁷⁾。

(2)*Thomas* 判事は、下院委員会が全面的に依拠する *McGrain* 判決について、憲法1条の原意及びその背後にある歴史的慣行の両方について誤って理解したものと主張する。

① *McGrain* 判決は、「(立法的慣行において) 調査して証言を強制することにより必要とする情報を求める権限は、長い間、立法権の属性として扱われてきた」と結論付けた⁷⁸⁾。*McGrain* 判決も、*Kilbourn* 判決について言及してはいたが、議会召喚令状の合憲性に関する議論を重要ではないとして誤認した⁷⁹⁾。

⁷³⁾ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2038 (Thomas, J., dissenting).

⁷⁴⁾ *Id.* at 2042 (Thomas, J., dissenting).

⁷⁵⁾ *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 190 (1881).

⁷⁶⁾ *Id.* at 193. *Thomas* 判事は、*Kilbourn* 判決が当該事例における召喚令状について議会の立法権に必要なものであったかどうかの判断を回避していたことを確認しつつ、判旨がその違憲性を強く推定していたと指摘する。*Mazars*, 140 S. Ct., at 2043 & n.4 (Thomas, J., dissenting).

⁷⁷⁾ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2043 (Thomas, J., dissenting). *See Kilbourn*, 103 U.S., at 192-193.

⁷⁸⁾ *McGrain*, 273 U.S., at 161.

⁷⁹⁾ *Id.* at 170-71.

McGrain 判決は、Kilbourn 判決の分析に従わず、機能的考慮に基づくテストを創設した。立法機関は諸条件に関する情報なしに賢明かつ効率的に立法を行うことができないし、単なる情報の要求では利用できない場合があり、また自発的に提供された情報が必ずしも正確であるとは限らないため、何らかの強制手段が不可欠であるとした⁸⁰。そこで、McGrain 判決は、「立法機能を補助するため」(in aid of legislative function)の情報を取得する目的でなされたとの条件で、議会は召喚令状を発給できると結論した⁸¹。

その後の最高裁は、合衆国憲法の文言や歴史を検討することなしに、このような立法目的のテストを各種文書に対する召喚令状に適用してきていた⁸²。本件法廷意見も、McGrain 判決テストについて、大統領が関与する場合に修正を施しているものの、その核心部分に関して維持する判断を示している⁸³。

②もっとも、McGrain 判決以降、裁判所は証言や文書を強制する議会権限の範囲を限定してきている。例えば、Watkins 判決では、議会侮辱罪での刑事罰に関して、憲法修正5条のデュープロセス条項に違反する可能性があると判断した。また、United States v. Rumely, 345 U.S. 41 (1953)は、委員会が召喚令状を発給する権限を欠いていたという理由で有罪判決の取り消しを肯定した⁸⁴。本件においても最高裁は、大統領が関与する情報の提出命令事例において、新しい4つの非網羅的な基準を策定した⁸⁵。

しかし、このような McGrain 判決の埋め合わせを続ける最高裁の傾向

⁸⁰ *Id.* at 175.

⁸¹ *Id.* at 176.

⁸² Eastland, 421 U.S., at 504-505.

⁸³ Mazars, 140 S. Ct., at 2045 (Thomas, J., dissenting).

⁸⁴ *Id.* (Thomas, J., dissenting).

⁸⁵ *Id.* (Thomas, J., dissenting).

に対して、そもそも議会委員会が私的文書、非公文書を要求する憲法上の権限を保持しないことは明白であると確認し、本件事例への適用を拒否する⁸⁶⁾。

(3)議会委員会が大統領の不正行為の疑惑を調査し、大統領から文書を入手したい場合、憲法は特別なメカニズムとして弾劾を制度化している。弾劾権は、重罪もしくは軽罪について大統領を調査し、説明責任を負わせる権限を下院に与えている。これこそが、当該情報に関して各委員会が追求すべき適切な道筋である⁸⁷⁾。

立法権は、議会が自ら適切とみなす情報源を選択し、全国的な審問を行う権限を与えていない。本件法廷意見が示す根拠の不明確な徹底的ではない4項目のテストも、基準を設定しないよりはましである⁸⁸⁾。しかし、議会が本件において行使しようとしている権力は、法廷意見の推定よりも憲法的根拠が乏しい。私的で非公式な文書を要求する権限は、議会の立法権と関連性を持つものではない。議会がこれらの文書を入手したい場合は、弾劾権を用いて手続を進めるべきである⁸⁹⁾。

【Alito 判事反対意見】

(1)大統領の個人的文書に対する議会召喚令状は、本質的に疑わしい。立法可能性は少なく、むしろ立法以外で利用される危険性が高い。裁判所は、このような召喚令状の執行を承認するよう求められた場合、権力分立原理に対してより敏感でなければならない⁹⁰⁾。

⁸⁶⁾ *Id.* (Thomas, J., dissenting).

⁸⁷⁾ *Id.* at 2046-2047 (Thomas, J., dissenting).

⁸⁸⁾ *Id.* at 2047 (Thomas, J., dissenting).

⁸⁹⁾ *Id.* (Thomas, J., dissenting).

⁹⁰⁾ *Id.* at 2048 (Alito, J., dissenting).

議会が直接大統領に令状を発給した場合、従来、この重量級の両機関はそれぞれの政治的武器を利用し、交渉と妥協により解決することで、裁判所を巻き込んでこなかった。議会は、第三者に令状を発給する場合、司法が紛争に巻き込まれる可能性があることを理解し、令状の正統性を厳しく審査することなしに、裁判所がその執行を認めると期待すべきではない⁹¹⁾。

(2)下院は弾劾権に基づいて大統領の不正行為の可能性を調査できるが、委員会は本件令状を弾劾権に付随するものとは主張していない⁹²⁾。

(3)本件法廷意見は、新たに考慮すべき4項目を示して訴訟を控訴裁に差し戻したが、検討されている立法案の種類の説明、問題となった情報の特別の必要性の明示、立法制定についての憲法的権限の説明、他の情報源からの情報入手の可能性等の立証が必要であり、本件では示されていない⁹³⁾。

【解 説】

本件判決は、連邦最高裁判所が連邦議会と大統領の情報提出を巡る紛争に初めて関与したものである。最高裁は、議会召喚令状の差し止め訴訟の脈絡において、権力分立的配慮に基づき4項目からなる新たな審査基準を示した。現在、当該基準に従って控訴裁判所において再審査が始まったところである。そこで、このような最高裁による実体的審査以前の段階において、本解説では以下4つの問題点を確認していく。1. 本件判決において司法判断適合性が認容された意義について、2. 本件判決の議会調査権判例における位置付けについて、3. 本件判決の大統領特権事件に関する

⁹¹⁾ *Id.* (Alito, J., dissenting).

⁹²⁾ *Id.* (Alito, J., dissenting).

⁹³⁾ *Id.* at 2048-2049 (Alito, J., dissenting).

評価について、4. 最後に、本件判決が示した4項目審査基準についてである。

1. 本件判決において司法判断適合性が認容された意義について

本件判決の最大の意義は、連邦議会と大統領との間の直接的紛争が連邦最高裁判所に到達し、判断が示されたことである。本件判決において Roberts 長官は、連邦議会と大統領との間の情報をめぐる歴史的紛争を取り上げ、本件が連邦最高裁判所の審査対象となったことの例外性を示した。二百数十年の間に数多ある同様の紛争事例からわずか4件を選択して挙げた点、さらに、最初の3件は議会調査権と大統領の情報秘匿特権との直接的紛争事例との根拠で区別可能であり、本件類似例はホワイトウォーター事件1件ともみなされる点には問題が残る。しかしながら、歴史的事実として、この種の紛争について連邦最高裁が関わったことがなかったのは確かである。本件判決の評価としては、最高裁自体が前例を確認できない中で、それであっても本件を法的問題として司法判断適合性の認められる事件争訟として扱った点にある。

まず、本件判決自体は、司法判断適合性についてほとんど論じておらず、両当事者が訴訟進行に同意しているとの結論のみを示しているに過ぎない⁹⁴⁾。このような本件判決の言及は、上告受理後の4月27日に最高裁が大統領と下院委員会の両当事者に対して、政治問題の法理の適合性及び関連の司法判断適合性問題について意見を述べるよう求めた部分にあたる。両当事者及び原告側 amicus の司法省が合衆国政府の立場で意見を述べ、そのすべてが本件の司法判断適合性を認める意見を付している。

原告 Trump 大統領は、本件における私的な記録の秘匿性の利益に原告

⁹⁴⁾ Mazars, 140 S. Ct., at 2031.

適格要件の具体性を主張する⁹⁵⁾。また、当該召喚令状が第三者に対して発給された点につき、同様の事例において、Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491 (1975) が本来の情報保持者による訴訟提起を認めていた点を根拠として、原告適格性を主張している⁹⁶⁾。さらに、政治問題の法理の適用性についても、本件が同格政治部門に対して問題についての憲法的委任を文言上明確に示している場合ではないとし、そもそも連邦最高裁が議会の立法権の範囲に関する論争を議会に文言上委任してはいないと指摘した⁹⁷⁾。被告側の下院委員会も、両当事者が司法手続の進行に同意していると指摘し⁹⁸⁾、また、Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962) が示す政治問題の法理の6項目からなる対象分類のすべてに該当しないとしていたのである⁹⁹⁾。

さて、Clinton 大統領以降、Bush, Obama, Trump 大統領の各政権が連邦議会と対立し、分割政府化した結果、議会と大統領間の紛争が激化し、特に議会側が提起する訴訟が増加してきていた。しかしながら、そのような訴訟の多くは議会あるいは議員の原告適格の問題により却下されている¹⁰⁰⁾。

95) See William S. Consovoy, Re: Donald J. Trump, et al. v. Mazars USA, LLP, et al., No.19-715 (May 8, 2020) at 1; 2020-5-8 Trump letter on political question & justiciability issues.docx (oversightcases.org).

96) Eastland, 421 U.S., at 501 n.14. もっとも、Eastland 判決では、調査が正当な立法目的に即するものである限り、委員長を被告とする訴訟が合衆国憲法上の議員免責特権（1条6節）により却下されるとの判断を示していた。Id. at 503. 少なくとも本件判決は、証人側からの訴訟提起に対して Eastland 判決の議員免責特権の理解の射程外であると認められよう。

97) Consovoy, *supra* note 95, at 2-3.

98) See Douglas N. Letter, Re: Trump, et al. v. Mazars USA, LLP, et al., No.19-715 (May 8, 2020) at 2-3; 2020-5-8 House letter on political question & justiciability issues.docx (oversightcases.org).

99) Id. at 3-6. See Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962).

100) 拙稿「アメリカ連邦最高裁判所判例に見る議会の原告適格理論」近畿大学法学68巻1・2合併号(2020年)1頁以下を参照。

そのような傾向を促進した判決として、議員の原告適格を否定した *Raines v. Byrd*, 521 U.S. 811 (1997) を挙げられる。Rehnquist 長官による法廷意見 (O'Connor, Scalia, Kennedy, Thomas, Ginsburg 各判事同調) は、まず、権力分立原理への配慮宣言を行い、次に、連邦議会と大統領との間の紛争が政治的に解決してきた例を羅列し、立法や予算等他の問題解決手段が存するとし、他に訴訟を提起できる者が認められる場合には審査を躊躇しないとしつつ、政治的に敗北した議員が提起した裁判所における敗者復活戦を否定したのである⁽¹⁰⁰⁾。そこでは、連邦最高裁判所に「政府活動の無定形で一般的な監視」をする役割がないとの宣言も確認なされていた⁽¹⁰¹⁾。*Raines* 最高裁判決に Scalia 判事から Ginsburg 判事まで、実体的問題においては激しく対立する保守派、リベラル派の判事が一致して参加しているところからも、連邦議会と大統領との政治的紛争から距離を置こうとする連邦最高裁判所の立ち位置を確認できよう⁽¹⁰²⁾。

Trump 政権においては前例のないほど議会による訴訟提起が増加したが、下級審レベルで *Raines* 判決に基づき原告適格等の問題で却下され⁽¹⁰³⁾、結局、最高裁まで到達したのは本件のみであった。しかしながら本件判決で最高裁は、従来の判例同様の権力分立原理への配慮を見せ、政治的解決への努力を怠ることの無いよう釘を刺しつつ、一般証人の事件よりも厳格な4項目審査基準を示すことで、問題への司法審査権行使の可能性を示し

(100) *Raines v. Byrd*, 521 U.S. 811, 818-829 (1997). 拙稿・前掲注(100), 18頁以下を参照。

(101) *Raines*, 521 U.S., at 829.

(102) 議会の原告適格問題が争われた諸判決における連邦最高裁判事の組み合わせについて、拙稿・前掲注(100), 100頁を参照。

(103) *See e.g.*, *Blumenthal v. Trump*, 335 F. Supp. 3d 45 (D.D.C. 2018); *Cummings v. Murphy*, 321 F. Supp. 3d 92 (D.D.C. 2018); *United States House of Representatives v. Mnuchin*, 379 F. Supp. 3d 8 (D.D.C. 2019).

たことになる。本件が議会調査権に関わる事例であり、200年にわたる最高裁判例の蓄積が認められるものであった点で、他の事例とは決定的に異なっていたのも確かである。他の脈絡において紛争解決のため議会側の取りうる手段は、Thomas 判事、Alito 判事反対意見が示唆する弾劾手続となるが、議会調査に関わる本件では、司法審査が認容された意義が認められるのである。

2. 本件判決の議会調査権判例における位置付け

本件判決は、連邦最高裁判所が議会の召喚令状の有効性に関して45年ぶりに判断を示したものである。そこで、議会調査権を巡る最高裁判例を簡単に確認する⁽¹⁰⁾。そもそも合衆国憲法は、連邦議会、上下両院のいずれに対しても調査権、あるいは調査の強制手段として証人を罰する権限を付与する規定を持たない。しかしながら議会は、イギリス議会等の調査の慣行を継受し、議会に付与された憲法的権限に情報を収集する権限が含意されているとの解釈に基づき、本件判決も例示したセント・クレア事件（1792年）以来、継続的日常的に調査を行ってきたのである。このような議会調査権の意義、限界、行使方法については、連邦最高裁判所が判断を示してきている。

この中で最重要判決は、McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135 (1927)

(10) 議会調査権に関する諸判決については多くの論稿があるが、芦部信喜『憲法と議会政』（東京大学出版会、1971年）、畑博行『アメリカの政治と連邦最高裁判所』（有信堂高文社、1992年）、孝忠延夫『国政調査権の研究』（法律文化社、1990年）、猪股弘貴『国政調査権と司法審査』（信山社、2007年）、山内幸雄「アメリカにおける Speech Or Debate 特権の情報提供機能」比較法政20号（近畿大学比較法・政治研究所10周年記念号）（1982年）293頁以下、大林啓吾『アメリカ憲法と執行特権—権力分立原理の動態—』（成文堂、2008年）、及び拙著『アメリカ連邦議会の憲法解釈—権限行使の限界と司法審査—』（有信堂高文社、2018年）等を参照のこと。

であり、本件判決も議会調査権の意義の確認について同判決に依拠している^⑩。McGrain 判決は、議会の調査権をイギリス議会、植民地議会での伝統を継受したものと位置付け、調査権を議会の立法作用に必要でありかつ付随的なものと結論した。しかも、具体的事例に即して、調査の授権決議に立法目的が明示されていなくとも、立法部の活動が立法目的を有する事が推定されるべきであるとし、事実上広範な調査権限を容認するに至ったのである^⑪。

McGrain 判決自体は、先例として4つの最高裁判決に依拠していた。立法権に議員外の者の身柄を拘束、処罰する権限が内在するとの判断を示した *Anderson v. Dunn*, 6 Wheat 204 (1821)、連邦政府が当事者となった破産事件において私人に対する証言強制及び処罰を性質上司法権であるとして否定した *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880)、1857年議会侮辱処罰法に基づき証人を訴追した事例で、当該事件に関する上院の管轄権を認めて処罰権行使を支持した *In re Chapman*, 166 U.S. 66 (1897)、及び侮辱処罰権を議会の自己保全権であるとし、立法義務の履行を妨害する行為、立法機能の遂行のための強制権限を妨げる行為を防止する目的をもつとした *Marshall v. Gordon*, 243 U.S. 521 (1917) である。

この4判決のうち *Kilbourn* 判決のみが、結論として証言を拒否した証人に対する処罰について議会権限を越えたものと判断していた。本件における *Thomas* 判事反対意見は、*Kilbourn* 判決がイギリス議会との比較の上で、憲法上の位置付け、権限の差異を詳細に検討した結果、調査権限の範囲、処罰権限を制限したことに対して、McGrain 判決が根拠なく覆しているとの評価を行っている^⑫。しかしながら、McGrain 判決は、*Kilbourn*

⑩ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2031.

⑪ *McGrain*, 273 U.S., at 175-176.

⑫ *Mazars*, 140 S. Ct., at 2042 (*Thomas, J., dissenting*).

判決が結論を導く際に調査権限が立法権を補助するものであるか否かの判断を不要としており⁽⁹⁹⁾、調査権が立法権に内在するものとした解釈への影響を回避できた⁽¹⁰⁰⁾。1927年以降、連邦最高裁判所自身、McGrain 判決の先例性を繰り返し承認してきたことは事実であり、本件判決も、まず議会調査権の意義を確認するにあたり、同判決を先例として引用している。

これに対して、本件判決が議会調査権の制約についての基本原則を示すものとして挙げたのが、憲法の人権保障規定に基づく証言拒否を初めて認めた *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1954) である。同判決では、証人に質問が正当に回答拒否できるものか否かを判断する公正な機会が与えられておらず、侮辱処罰罪での有罪判決はデュープロセス条項に反するとされていた。

もっとも、*Watkins* 判決は、*McGrain* 判決を否定しているのではなく、議会の調査権限が立法権に内在するものであり、広範なものであることを前提とし、現行法の運営のみならず、すでに検討中の立法案や将来その可能性のある法案に関する調査も含むとし、社会的、経済的、政治的システムの是正目的での調査もありえるとしている。このように、*Watkins* 判決は *McGrain* 判決を先例としつつ、調査権について、広範ではあるが無制限ではないと確認し、議会の諸機能の観点から正当な理由なく個人の私事を暴露する一般的な権限はなく、また、いかなる調査もそれ自体が目的ではなく、議会の正当な任務に関連し、それを促進するものでなければならぬとしたのである⁽¹⁰¹⁾。

そこで本件判決は、*McGrain* 判決に依拠した調査権理解を示しつつ、その制限可能性を説くことで、*Watkins* 判決と同様の構造を持つ。この意味

(99) *Kilbourn*, 103 U.S., at 189.

(100) *McGrain*, 273 U.S., at 171.

(101) *Watkins*, 354 U.S., at 187.

では、Thomas 判事反対意見が読み解いたように、McGrain 判決以降の最高裁判決は、議会調査権の制約を念頭に入れて判断をしているようにも見える。

この中で本件判決の新規部分は、調査権の制約原理として初めて権力分立原理を明示し、適用したところにある。むろんこれまでの諸判決も、議会調査権に権力分立原理に基づく制約が存在することを示唆してきてはいた。Watkins 判決が私事への調査について「議会の諸機能の観点」に即するよう求めているのは、まさに執行部、司法部の諸機能の篡奪を禁ずるものと解釈すべきである。また、事実上 Watkins 判決の射程を限定する判断を示した *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959) も、議会の調査が政府の他の部門の排他的な領域内にある事項に及べないとし、司法部及び執行部の権限侵害となる調査を禁じていた⁽¹¹⁾。

ただし、これら各判決は、人権保障規定の適用性が争点となっていた事件において、議会調査権の限界に関する一般論として権力分立原理による制約可能性を述べたに過ぎない。議会召喚令状の有効性が争われた本件は、原審である二つの控訴裁判所が大統領の個人情報対象となっていることを理由に憲法上の部門間の紛争と捉えず、権力分立原理の考慮を否定したのに対して、最高裁として初めて権力分立原理による議会調査権の制約についての判断を行ったケースなのである。

3. 本件判決の大統領特権事件に関する評価について

連邦議会が大統領や執行部、行政機関の活動を監視、監督する目的で実施する調査は日常的なものであり、その対抗上、大統領等が情報の提供を拒否する事例も散見される。もっとも本件判決冒頭の Roberts 長官による

(11) *Barenblatt*, 360 U.S., at 120-121.

歴史解説に見るように、これらの問題が最高裁判所に到達したことはない。

原告 Trump 大統領らは、本件議会召喚令状の有効性の判定にあたり、大統領に認められる憲法上の情報秘匿特権に関する2つの判決で示された基準に依拠するよう主張していた。これに対して、本件判決は、「政府の運営にとって基本的なもの」と認められた大統領の情報秘匿特権に関わる「より厳格」な審査基準を、本件で問題となった非特権情報に適用しないと宣言している。本件判決は、大統領を対象とする議会調査の意義を確認しており、大統領特権レベルに求められる厳格審査の適用がその様な調査権の意義を減じるものとみなしており、まずは妥当であろう⁽¹¹⁾。

一点、本件判決における大統領特権事件の判例の扱いの特徴について指摘しておきたい。原告 Trump 大統領が援用した判決は2件ある。まず、Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon, 498 F.2d 725 (D.C. Cir. 1974) である。同判決は、議会調査権と大統領の執行部内での会話に関する秘匿特権との紛争が司法審査対象となった唯一の事例であり、上院特別委員会の召喚令状に関する司法管轄権を連邦地裁に賦与する特別法が制定され、それに基づく提訴を受けた訴訟であった⁽¹²⁾。控訴裁判所は、問題の解決を比較衡量によるとし、政策決定プロセスの秘密性保持の利益を持つ大統領特権に対して、そのような推定を打ち負かすに十分な立証を求めている⁽¹³⁾。控訴裁は、議会召喚令状の対象となった証拠が委員会機能の責任ある履行のために「明らかに重要」なものであ

(11) 下級審レベルでは、議会側による広範な資料に対する提出要求を執行部側が拒否する際に、特権化できる情報であるか否かを詳細に説明する資料、いわゆる特権ログの提出が求められている。拙著・前掲注(10)、39頁を参照いただきたい。

(12) 判決について詳しくは、猪股・前掲注(10)、93頁以下、大林・前掲注(10)140頁以下、及び拙著・前掲注(10)、9頁以下等を参照。

(13) Senate Select Committee, 498 F.2d, at 730.

るとの立証が必要であるとしたのである⁽¹¹⁶⁾。その上で、当該事例に関する具体的な比較衡量においては、同時期に下院司法委員会が弾劾調査を開始しており上院の調査が重複的であること、また、問題となった録音テープのコピーをすでに下院司法委員会が保持していることを挙げ、大統領側の主張を認めた。上院委員会側は上告を行っていない。

次が、Senate Select Committee 控訴裁判決で問題となったものと同じ録音テープの連邦大陪審への提出を巡り、最高裁が初めて大統領特権について判断を示した *United States v. Nixon*, 418 U.S. 638 (1974) である。Nixon 最高裁判決では、まず、大統領が直接関わるコミュニケーションの秘密性を保護する特権について、「政府活動にとって基本的なものであり、合衆国憲法の下での権力分立に密接に根付いたもの」として、憲法的に位置付けていた。もっとも、具体的審査においては、まず特権の絶対性が否定され、公正な刑事裁判の実施における証拠の「論証された、具体的な必要性」との比較衡量によるとされ、大統領に対して問題となったテープの提出を命じる判決を下していた。

さて、本件判決は、原告 Trump 大統領と同様に、ただし大統領の主張を否定する目的で、Nixon 最高裁判決と Senate Select Committee 控訴裁判決を先例として並列で参照していた。また、本件判決と同日に下された、*Trump v. Vance*, 140 S. Ct. 2412 (2020) における Kavanaugh 判事結果同意意見 (Gorsuch 判事同調) は、より明確に、Nixon 最高裁判決の「論証された、具体的な必要性」を求める審査基準と、Senate Select Committee 控訴裁判決の基準が同一であるとしている⁽¹¹⁷⁾。これらにより、Senate Select Committee 控訴裁判決が言う「明らかに重要」な証拠と Nixon 最

(116) *Id.* at 731.

(117) *Vance*, 140 S. Ct., at 2432 (Kavanaugh, J. concurring).

高裁判決の「論証された、具体的な必要性」のある証拠の比較衡量上の評価が同等であることを認容するものであるとすれば、不明確であった議会調査権と大統領特権の抵触問題について最高裁が初めて審査基準を示したことになり、間接的ではあるが、重要な示唆といえる。

しかしながら、Nixon 最高裁判決は脚注19において、当該判旨が議会調査での召喚令状事件に何らかの示唆を与えることを明確に否定していた⁽¹¹⁾。本件最高裁判決は、Nixon 判決脚注19について言及しておらず、現段階では、議会調査権と大統領特権との抵触問題に関して新たな判断を示したものと認めるべき確証を得られていない⁽¹²⁾。

(11) Nixon, 418 U.S., at 712 n.19.

(12) これまで、議会調査権と本件よりも秘匿利益の大きい大統領特権との紛争に関して、5件の下級審判決があった。See Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon, 498 F.2d 725 (D.C. Cir. 1974); United States v. American Tel. & Tel. Co., 551 F.2d 384 (D.C. Cir. 1976); United States v. House of Representatives, 556 F. Supp. 150 (D.D.C. 1983); Committee on the Judiciary v. Miers, 558 F. Supp. 2d 53 (D.D.C. 2008); Committee on Oversight v. Lynch, 156 F. Supp. 3d 101 (D.D.C. 2016); Committee on the Judiciary v. McGahn, 951 F.3d 510 (D.C. Cir. 2020). これら5つの判決について評価を加えたものとして、拙著・前掲注⁽¹¹⁾、9頁以下を参照。

これら下級審判決の議会調査権と大統領特権との紛争の審査において、①原告適格の認容、政治問題の法理の回避等司法審査手続の進行自体には肯定的、②比較衡量審査が確立され、近時は特に特権情報の具体的主張、令状内容の明確化が求められており、本件判決に類似、③その反面、訴訟遅延による政権交代等で問題が最高裁まで到達せず、解決が結局政治的に行われている点でも共通している。

その後、6例目として、大統領特権を主張する元大統領顧問に対する下院司法委員会の召喚令状の有効性を争う訴訟が、コロンビア地区連邦控訴裁判所に係属している。当初の控訴裁判決は、元職の大統領顧問の大統領特権が認容され、下院召喚令状強制のための民事訴訟について、権力分立原理により法的根拠なしとの判断が下された。Committee on the Judiciary v. McGahn, 951 F.3d 510 (D.C. Cir. 2020). しかしながら、当該判決は控訴裁の全員法廷で破棄され、Committee on the Judiciary v. McGahn, 968 F.3d 755 (D. Cir. 2020)、判事の顔ぶれを入れ替えた新法廷において、下院委員会の原告適格が認容され⁷

本件判決の段階で確認できるのは、大統領特権の利益との比較衡量の上で、連邦及び州の刑事裁判手続と連邦議会の調査手続について何らかの差異が認容されている点のみである。Vance 最高裁判決は、州の刑事裁判手続に対して本件同様の大統領個人の金融情報の提出が求められた事例について判断を示したものである。Roberts 長官による本件判決は、Nixon 最高裁判決の「特権の一般的主張は、進行中の刑事裁判における証拠についての論証された、具体的な必要性に従わなければならない」との文言を援用し⁽⁹⁹⁾、結論として大統領の主張を退けている。同時期に同様の情報提供が争われた本件判決と Vance 最高裁判決からは、少なくとも、最高裁判所が具体的審査において、刑事裁判手続と議会調査手続を異なるものとみなしていることは明らかと言える。本件判決が示した新たな4項目審査基準の内容評価に関わるため、言及しておく。

4. 本件判決が示した4項目審査基準について

さて本件判決は、大統領に直接関連する情報に対する召喚令状の有効性の立証に関して、権力分立原理への配慮が求められるとの立場から、一般的な証人に対する召喚令状よりも具体的な関連性を求める新たな4項目審査基準を示したことで注目される。

- ①議会の立法目的が大統領と大統領個人の情報を関与させるべきものであるか否か、また、他の情報源の可能性があるか否かも検討する。
- ②議会召喚令状が、立法目的に関して合理的に必要な程度に限定されたも

ㄨた。Committee on the Judiciary v. McGahn, 973 F.3d 121 (D.C. Cir. 2020). 現在、当該判決に対する被告側の申し立てにより、全員法廷による再審査手続が進行中である。Committee on the Judiciary v. McGahn, 2020 U.S. App. LEXIS 32573 (D.C. Cir., Oct. 15, 2020). なお、全員法廷は、第116回議会の任期満了に伴う召喚令状の期限切れ問題も考慮するよう求めている。Id. at 6.

(99) Vance, 140 S. Ct., at 2424.

のであるか否か、令状対象の具体性を確認する。

③議会召集令状が有効な立法目的を促進するとの立証において、議会が提示する証拠の性質を慎重に審査する。

④議会が発給した召集令状による大統領の負担を評価する。

この様な4項目審査基準に対する評価としては、(1)まず、McGrain判決が示した議会調査と立法目的の関連性原則について、事実上厳格に適用しているように見えることが挙げられる。立法目的と大統領との関連性の明確化、令状範囲の限定、令状が立法目的を促進するとの立証等、McGrain判決では示されることのなかった証人に対する具体的な配慮が求められている。4項目審査では、立法目的を幅広く推定するMcGrain判決を維持しつつ、調査目的と質問との関連性においてデュープロセス条項が保障する「明確性」を求めたWatkins判決と異なり、立法目的と問題となった情報との関連性を具体的に立証するよう要求している。議会委員会の立証責任はより重くなっており、この意味において、本件判決は、McGrain判決以降、議会調査権をもっとも制約した判決といえよう。

(2)次に、本件判決は4項目審査基準について、憲法上の大統領特権に関するSenate Select Committee控訴裁の基準とは異なるとする。また、大統領が関わった本件事例について、私人が修正1条の権利を主張したBarenblatt判決及びEastland判決とも異なるとしていた⁽¹²⁾。これにより、大統領特権事例に適用される審査基準と一般の証人の証言拒否事例に関する審査基準の間に、第三の審査基準が設定されたことになる。この点につきTho-

(12) 前掲注(8)参照。判例は議会調査における人権保障規定の適用性を示唆するものの、これまで証言拒否事由として認められたのは修正5条のデュープロセスの権利と自己負罪拒否特権のみであり、修正1条の諸権利やプライバシーの権利に基づく拒否は困難となっている。人権保障規定による証言拒否に関する判例については、拙著・前掲注(10)、55頁以下を参照いただきたい。

mas 判事反対意見は、当該基準を「ないよりはまし」と評価している。しかしながら本解説は、新たな基準の位置について両審査基準の間ではなく、立法目的に関連する3つの基準に加えて、一般の証人であれば当然受忍すべき負担を大統領に関して考慮する点からも、「明らかに重要」な証拠要求と差異のない厳格な基準ではないかとの疑問を持つ。とくに、①の他の情報源の可能性テストは、Senate Select Committee 控訴裁判決における比較衡量において、上院特別委員会の主張を否定する上で重視されていた点であった⁽¹²⁾。

もっとも、具体的な4項目の立証が要求されることが明確となったため、議会側の対応により立証自体の可能性が現実化したとも考えられる。事実、本件判決後、下院委員会は4項目審査基準に基づく立証を可能とみなしており、8月末に控訴裁判所に書面を再提出している⁽¹³⁾。4項目審査基準の具体的適用について、今後の司法判断を待ちたい。

③以上の評価にもかかわらず、本件判決が示した4項目審査基準が大統領に直接関連した情報に対する召喚令状の有効性問題に限定されているとすれば、議会調査権全体への影響は少ないと考える。一連のTrump大統領関連訴訟と同様、本件は前例のない大統領の金融情報の非公開に端を発していた点を考慮すれば⁽¹⁴⁾、今後の事例において適用できる範囲は狭い。この点、本件判決は、大統領、私人にかかわらず、私的文書を対象とする議会召喚令状一般に疑問を持つThomas反対意見とは異なる。

(12) 拙著・前掲注(10)、12頁以下参照。

(13) Adam B. Schiff, Memorandum to HPSCI Members, Update on the Committee's Investigation of Counterintelligence Risks Arising from President Trump's Foreign Financial Ties (Aug. 25, 2020); 202008225hpscideutschebanksubpoenamemo.pdf (house.gov)

(14) See Amandeep S. Grewa, President's Tax Returns, 127 Geo. Mason L. Rev. 439 (2020).

(4)最後に、4項目審査基準の法的根拠が問われる。本件判決が示した新たな審査基準が、そもそものような法的根拠に基づき形成されたか明確ではない。本件法廷意見を批判する Thomas 判事も、「根拠不明確」と疑問視している。

議会と大統領、執行部との間の情報を巡る紛争が、通常は両政治部門間で繰り広げられる交渉、妥協のプロセスにおいて解決されてきていた歴史的経緯は確かである⁽¹²⁵⁾。本件判決が歴史的事例として挙げた4例のうち最初の3例は、憲法1条の立法権に内在する議会調査権と憲法2条で大統領に付与された執行権の抵触事例であり、Nixon 最高裁判決レベルの厳格審査基準が適用される事例であるのに対して、4例目のみが本件類似の大統領の個人的問題に関する調査権行使をめぐる問題であった。今回最高裁は、このようなレアケースの政治的解決手段の代替手段として、新たに当該司法審査基準を提案している。当然、そのような相互作用の代替手段である当該4基準を最高裁が示した歴史的経験から導き出すことは困難となる⁽¹²⁶⁾。

換言すれば、本件判決が示した4項目審査基準は、そのような政治過程における交渉では明確ではない、憲法的権限の抵触問題に該当しない事例の法的側面について、憲法の基本原則である権力分立原理に配慮しつつ、

⁽¹²⁵⁾ See e.g., Louis Henkin, Executive Privilege, 22 U.C.L.A.L. Rev. 40 (1974); Todd D. Peterson, Contempt of Congress v. Executive Privilege, 14 U. Pa. J. Const. L. 77 (2011); Jonathan D. Shaub, Executive's Privilege, 70 Duke L.J. 1 (2020).

⁽¹²⁶⁾ See Note, The Supreme Court 2019 Term: Leading Case: I. Constitutional Law: I.: SEPARATION OF POWERS: Separation of Powers — Congressional Oversight -- Presidential Subpoenas -- Trump v. Mazars USA, LLP, 134 Harv. L. Rev. 540, 547 (2020). 法廷意見自体が2世紀に一度の事例では、網羅的にリストアップするのに十分な経験が得られないとして、他の考慮事項も適切であろうとする。Mazars, 140 S. Ct., at 2036. 本件判決の4項目審査基準が本件に限定された基準であることを示唆している可能性も残る。

両当事者の立証を受けた裁判所の比較衡量審査の基準として設定したものとなる。このように4項目審査基準は、あくまでも法的な存在である。連邦裁判所は日常的に各種の召喚令状に基づく情報引き渡しに関する法的判断を行っており⁽¹²⁾、最高裁判例、もしくは、連邦議会、大統領、執行部、行政機関に関連する訴訟が集中するコロンビア地区連邦控訴裁判所判決の中に4項目審査基準の出典を示すべきであろう。

謝 辞

本判例研究は、2020年11月7日、同志社大学で開催された関西アメリカ公法学会における判例報告「議会調査権と大統領の金融情報」の原稿に基づく。報告に際していただいた質問、助言への回答、さらに以降の状況変化等に対応して、原稿の一部を削除、修正、加筆している。報告機会をいただいた学会及び会員諸氏に感謝する。

(12) 拙著・前掲注⁽¹⁰⁾、32頁以下を参照。政府外の組織に対して正当な立法目的に基づいて行われる議会調査と、正当な規則制定目的で行われるAPAに基づく行政機関の調査の類似性を示唆するものとして、*See Daniel Epstein, "Drive-by" Jurisdiction: Congressional Oversight in Court, 2020 Pepp. L. Rev. 37 n.10.* アメリカにおける行政調査について詳しくは、曾和俊文『行政調査の法的統制』（弘文堂、2019年）を参照のこと。