

弾劾と憲法問題 (一)

佐 藤 立 夫

はしがき

第一章 弾劾と政治的役割

第二章 弾劾の特色

第三章 弾劾の対象

第四章 上院と弾劾裁判所

第五章 弾劾は刑事訴追手続か

第六章 任期満了後の官吏は弾劾され得るか

は し が き

弾劾制度は英国では政府高官及び裁判官の汚職追及手段として展開した。⁽¹⁾ 議会が弾劾を通じて絶対主義との長い闘争の後議會主権を確立し、国王から選任された大臣をして国王よりも議會に責任を負わしめるようになった。⁽²⁾ 弾劾制度は最も重大な政治犯及び高官を下院が訴追し上院が審理するという方式で十四世紀後半に登足した。⁽³⁾ しかしチュウダア王朝の到来とともに王権の強化に伴って議会の勢力は弱まり弾劾制度は一四五九年のスタンレー (Lord Stanley)

事件を最後に、一六二一年のジャイルス・モンペソン (Sir Giles Monpeson) 事件に至る一六二年間用いられずに終った。その後スチュアート王朝を契機に議会は国王の傀儡となり、国王は、その政策を遂行するに妨げとなる政治犯を追放する手段として弾劾の代わりに裁判なしに立法的に死刑を宣告し得る権利剥奪法 (Bill of Attainder) を屢々発動するようになった。ジャコバン党弾劾の目的は私的のう憤や党派の憎悪のはけ口ではなく権力乱用への改革であり、一六四二年のストラアフォード伯 (Earl of Strafford) の弾劾はチャールズ一世の絶対主義的野望の打破を企図した場合、王政復古後の勢力は権力への派閥的闘争の中で違法的陰謀へと変容した。弾劾は邪悪な大臣に反撃する国民の訴えから不人気な側近政治を打破する手段と化した。⁽⁴⁾その後大臣の罷免を国王に求める罷免請求決議 (Address) によって代わった。これが内閣不信任決議となり次第に議会に対し内閣責任制が確立されるようになる。⁽⁵⁾

弾劾の全盛期には比較的少数の裁判官だけが弾劾されたが、これらは収賄というよりも憎むべき側近政治へ手を貸したためである。例えばロバート・バークレイ (Robert Burkle) やジョン・フィンチ (John Finch) 両裁判官がチャールズ一世のため船舶税を議会に納付することを阻止するため動いた廉で弾劾されている。⁽⁶⁾法務長官、王座裁判所長等を歴任した英国の指導的法曹フランシス・ベーコンの弾劾でさえ表面上は収賄罪であったが実際には「おべっか大臣」であったためである。⁽⁷⁾首席裁判官その他の裁判官は弾劾以外には彼等を罷免する方法がなく一般に裁判官の任免は「国王の思召の思ふ儘」であり、エドワード・コークを容易にジェームズ一世が罷免できたのもこのためである。彼等は国王の下僕として国王の庇護を享受していた。⁽⁸⁾

弾劾制度は十八世紀末には米國に継受され、一七七六年三月二十六日に南カロライナ、同年六月十二日のヴァージニア、一七八〇年三月二日のマサチューセツの第一次憲法に採用され、その後一七八七年九月十七日の合衆國憲法に

導入された。弾劾は英米両国を範として十八世紀から今世紀にかけてヨーロッパを初め世界各国憲法に規定されるようになり、今日では優に数十箇国に垂んとする。このように弾劾は近代憲法史上に確固たる地歩を占めるようになった。

注

- (1) Holdworth, *A History of English Law*. vol 1. 3ed. 1922. p. 383; Joseph Borkin, *The Corrupt Judge*. 1962.
- (2) Holdworth, (1) p. 380-384; Clayton Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, 1966.
- (3) Holdworth, (1) p. 380; John Hatsell, *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, 1766. p. 63.
- (4) Roberts, *op cit* p. 10.
- (5) *ibid*, p. 32, 182, 220, 218.
- (6) *ibid*, p. 244, 267, 360; Dougherty, *Inherent Limitations upon Impeachment*, 23 *Yale L. J.* p. 60, 69 (1913).
- (7) Roberts, p. 220; Hallam, *Constitutional History of England*, p. 15-24, (1884); Maucallay, *Critical and Historical Essays*, 1890 p. 448-450.
- (8) Roberts, p. 27.

第一章 弾劾と政治的役割

合衆国では英国の先例を継承して弾劾制度を憲法の中に規定した。専制権力に対する必然的保障としての弾劾制度

は米国の政治制度の先駆者たちにとって賞賛的であり、彼等はこの制度を米国の代議制度に如何によく継受するかについて終始活発な論議を憲法制定会議で展開した。

一九七〇年四月十六日ジェラルド・フォード (Gerald R. Ford) 下院議員の提案によるタグラス判事の弾劾決議のコメントの中でミルトン・バイオースト (Milton Viosé) は、「反タグラス派一〇人は皆保守的レパブリカンであり南部主義者である。このことはワシントン在住のすべての人々の承認するところである。これはタグラス判事を単に弾劾することを目標にしたものでなくニュー・デール以後の国内の民主的行政のプログラムに内在する固有のリベラリズムに不信を招くことを狙ったものである」⁽¹⁾。フォードは彼の決議がニクソン大統領の上院での指名に反対した二人の上院議員への報復手段であることを認めた。一三八六年の英国の先例以来弾劾は本質的に政治的党派的武器であり、収賄した圧制的大臣を罷免するためジェームス一世時代に復活した⁽²⁾。スチアート王朝絶対主義が議會制の興隆に伴って敗北したときストラアフォード弾劾事件が起こったが、これは政治的事件であり後期王政復古時代の弾劾は厚かましい政治的弾劾であった。米国では憲法制定会議開会中ワレン・ヘスチングスの弾劾を批判したマコーレーは裁判所の激烈な政治的動機について「如何なる信頼が通常の訴訟手続以外から起こる訴訟につき上院の決定に任されようとも偉大なる公職にある者が重大な政治犯の容疑をもって法廷に引致されたとき如何なる人々といえどもその不偏不党性につき少しでも信任をいだく者はない。彼等は全てポリチシャンである」と述べている。

ジョン・アダムスが一七七四年弾劾されたときマサチューセッツ議會は事前に議會の特別支出金によって支払われた俸給の代わりに王室経費を廃案にすることを拒否した理由で裁判官を弾劾した。そこには政治的利益を受ける期待がある。憲法制定会議でピンクニーは派閥の興衰の影響下にある議會は大統領を公職から追放するだろうと述べている。

この予見はアンドリュウ・ジョンソン大統領の有罪判決が辛うじて無効となる八十年後に現実のものとなった。弾劾を憲法に採用するに当ってハミルトンは、弾劾の訴追は社会全体の熱情を駆き立てることはしないし、多かれ少なかれ友好的もしくは敵対的に被告人を党派的に分つことは殆どないと述べている。多くの場合それは既成の派閥と結びつく。そのような場合、何時も無罪か有罪かの現実のデモストレーションによってよりも政党間の政治力学によって判決が左右される⁽³⁾。

一八〇四年非常識なジョン・ピッカリング判事の弾劾は政治的フットボールとなった。フェデラリストは司法部に囲まれサミュエル・チエーズ (Samuel Chase) 弾劾事件のように判事は大陪審に対し熱弁をふるってジェファースン政府に対し攻撃を加えた。彼等は立腹したジェファースン主義者を刺激し一連の弾劾を起こさせた。チエーズは連邦最高裁判事にして煽動取締法違反事件の審理における公平な裁判に対する偏見、党派的非行、煽動取締法違反の新聞編集人を起訴するため陪審員を不当に強制説得した廉により弾劾されたが、上院で三分の二の賛成を得られず罷免を免れた。レパブリカン政府はチエーズの弾劾が失敗したのに鑑み、ジェファースン大統領の如きは、これをもって裁判官を罷免する方法としては弾劾制度は不手際なものであると考え、「単なる案山子 (a mere scarecrow) に過ぎない」と述べた程である。チエーズの弾劾が成功したらマーベリー対マディソン (Marbury v Madison 1 crauch 5 U. S. 137 (1803)) 事件を理由とするマーシャル最高裁長官の弾劾に進んだであろうという観測が当時一般に流布されていた。この点でチエーズ事件は司法権独立の勝利を意味するものである。

フェデラリストが歓声をあげた一方レパブリカンの指導者はひどく落胆した。この反動は同時にペンシルヴェニア最高裁判事の弾劾事件に当たってレパブリカンの支配していた州議会の失敗によって明らかにされた。弾劾は裁判官

罷免方法としては無器用なものであることが認識された。チエーズが無罪となったその日に下院におけるレパブリカンの指導者たちはランドルフの提案に基づき憲法を修正して大統領又は両院合同の奏請(Adress)で連邦裁判所判事を罷免する提案をなしたが、この提案はレパブリカンがかかる修正案が採用されることを殆ど期待していなかったため単なるゼスチュアに終わった。レパブリカンはフェデラリストの裁判官の闘争において絶えずこの種の修正案をもって威嚇した。ランドルフはチエーズの弾劾をもって「審理の偽瞞であり無罪となった重罪」だとして上院を非難し、激烈な演説をもって彼の決議を支持した。フェデラリストの新聞がこの新しい動議をひどく怒ったのは当然である。この連邦裁判官を議会の多数決をもって罷免するという提案は賛成を得られなかった。レパブリカン系の新聞でさえ司法権独立の立場から反対した。チエーズの弾劾は連邦裁判所判事が、その公的意見や活動を司法的問題に限定し政治的又は道徳的問題について公衆に講演することを慎むようになったことで評価されるが、この制限は連邦裁判所判事をして政治的洞察を失わしめることにはならなかった⁽⁵⁾。

ジェファースンは弾劾をひどくリベラルに解釈し、これを時代思潮と適合させようとした。当時フェデラリストの裁判官は裁判官としてあるまじき行為のため又は率直に党派的目的のため彼等の地位を利用して罪を犯したとしても反逆罪、重罪および軽罪を免れている。しかしジェファースンは政治的に多数の人々と同調しない裁判官を人民の意思を妨害するものとして許されるべきでないとし政治的コントロールに服すべきものと考えた。このため彼の一派は先づチエーズを下院で弾劾し、次にマールシャル最高裁長官を弾劾リストにのせている⁽⁶⁾。チエーズは激烈なフェデラリストの党員として法廷からレパブリカンを攻撃したからレパブリカンがチエーズの弾劾を試みたことは政党的感情の然らしむる結果である。このほかチエーズの行ったボルチモアの大陪審に対する煽動演説や一七八九年の煽動取締法

違反事件の審理で数名の被告を威嚇した行為がピッカリング事件と同様レパブリカンを刺激したことはいうまでもない。⁽⁷⁾さらにピッカリング事件による憲法上の弾劾事由のリベラルな解釈への方向はチューズの弾劾事件の結末によって阻止されたのである。チューズ弾劾の失敗は現実には軽罪としての議員弾劾事由に該当しなければ罷免され得ないという原則を確立した点に重要な意義がある。⁽⁸⁾この原則の確立は司法府を立法府および政党の攻撃から守るため絶対の必要な要件とされたのである。

一九〇三年以後裁判官弾劾の中での政党政治の役割を研究するに当ってテン・ブローク (Ten Broek) は投票と政党合同の間に存する相互関係を発見した。この時代は投票が政党の系列を崩した時である。フォードによって述べられた一九三六年のリッター判事の弾劾は、リッターはクーリッヂ大統領により強固な民主的フロリダ地方の裁判所に任命された保守的コロラドのレパブリカンであった。リッターに対し自由主義的レパブリカンやニュー・デイルのデモクラートおよび当時北西部の用兵といわれた労働党や進歩党の上院議員が一所になって有罪判決を下した。⁽⁹⁾弾劾を評価するに当って我々は政治的動機や政治的カラーから目をそらすことはできない。英国の裁判官の場合、悪評な政策を遂行する国王を助けて議会から攻撃されている。英国の重要な弾劾事件では容疑は屢々政治的に動機付けられた訴追手続の前兆であることが想起される。米国でも弾劾は英国の先例に倣い、「重罪および軽罪」(high crimes and misdemeanors)の範囲内で訴追されるべきである。ジョンソン大統領弾劾のときには熱烈な党派主義の渦中で行われた。しかし有罪に必要な三分の二に一票だけ不足のため辛うじて罷免を免れた。この判決は上院をして弾劾法廷たらしめた人々の英知の正しさを証明するものであり、政治的理由に基づく弾劾への反対の一つの先例となった。一八六八年以後多くの批評家はジョンソン大統領の無罪は米国大統領の危機を救ったものであると評価した程である。ジョ

ンソン大統領弾劾の實際的理由は彼の政治理念に対する急進派の激しき憎惡に由来するものであり、彼等は弾劾を政治的に氣に入らぬ大統領を罷免する武器として成功せしめ得ると考えたのである。この先例は議會と協調することを執拗に拒否する大統領を罷免するためになされたことを立証するものである。

英国では一七八八年のヘスチングス事件、一八〇六年のメルヴィル卿事件以来弾劾が用いられずに終つたが、これは政党間の党派の軋轢のため予想外の弊害をもたらすことが少なからずあったことへの反省の賜である。十八世紀初期には大臣責任制は確立され弾劾の主要目的は達成されたからである。⁽¹⁰⁾チャファイは英国の制度は我々にとっては明らかであるが合衆國憲法制定者たちにとっては明らかでないとして述べている。⁽¹¹⁾憲法制定者たちは国王を内閣と考へ国王を大統領と置き換えている。国王を議會で不信任投票で追放することはできない。国王の顧問たる大臣を罷免するための議會の多数決の重要性は看過されている。モリスの大統領が国王ではなく首相であり英国では首相は眞の国王であるという憲法制定會議の發言を傾聴する必要がある。⁽¹²⁾ジェームス・アイアデルは、国王は惡をなし得ないし、大統領を審理できる米國の制度を評価している。憲法制定者たちは弾劾によつて国王の大臣を罷免するため議會の多数決の重要性を看過したわけではなく一定期間在職する大統領および政府の閣僚を、英国におけるように不信任決議によつて倒すことはできないことを認識した。彼等は独立の司法部の一員たる裁判官を議會の罷免請求決議で罷免することを立法的に拒否した。⁽¹³⁾三権分立制は弾劾が圧制的で収賄罪を犯した大統領および高官たちに対して安全弁であり保障手段として採用されていることは不信任投票によつて罷免される余地を残していないからである。

實際、憲法制定者たちは十八世紀に完全に達成された議會政治のシステムに対してよりも十七世紀の国王の專政制との闘争に注目した。コロニストと同様合衆國の憲法制定者たちは權力に対する無限な貪欲の自由への脅威にされた。

彼等は絶対主義スチュアート王朝の要請と親密な関係があった。多くの人々は唯一人の大統領が君主になることを怖れた。ベンジャミン・フランクリンは次のような疑問を投げかけている。大統領が自身を悪評たらしめる場合にその前に何かあったか、何故暗殺の依頼があったのか。このためには弾劾は望ましい。大統領の権力乱用への恐怖は弾劾は大統領の独立性を脅かすという反対論を打破している。ジョージ・メーソンは弾劾権は継続されねばならぬことよりも重要な問題は何一つないと述べている。⁽¹⁴⁾

憲法制定者たちは一七七六年以後の経過の結果、立法部の権力論述を怖れるに至ったことは事実である。⁽¹⁵⁾ 等は大統領の拒否権とか司法憲章をもって議会の権限を抑制した。植民地時代も終りに入るとコーウィンのいうように行政長官は自然の敵であり、議会は自然の自由な友人である。急進的ホイグ党にとって、植民思想にとっての有力な影響、つまり十八世紀専政制の最も危険な有力な武器は公職の任免権である。マディソンはフェデラリストの中で、共和制下では立法部の権威は必ず優位を占めるといふ。⁽¹⁶⁾ 弾劾は議会で論議された際には必ず大統領と関連している。それに続いて副大統領とその他のすべての文官の弾劾が九月四日の休会直前の憲法制定会議に付議された。憲法制定者たちは大臣や寵臣を国王が解任することを拒否することを怖れた。そして彼等は大統領が庇護しようとした収賄や圧制の大臣を追放する権力の必要性を絶えず強調した。ヴァージニア制憲議会でジョージ・ニコラスは、大臣は国王が恩赦によって彼等を保護することが不可能となることを知ったとき弾劾される危険に陥るであろうと述べている。⁽¹⁷⁾

パトリック・ヘンリーは裁判に必要な器具である断頭台や絞首台がないのを嘆いた。ブラックストンは国民的利益を犠牲にするような大臣は議会における弾劾の対象であるといふ。⁽¹⁸⁾ これは非常に示唆に富んだ発言である。「重罪および軽罪」の大臣への適用は大統領に関して重犯罪の用語において読まれるべきだろうか。大臣は大統領から直ちに解

任され得るし行政の信用を傷つける不信行為は彼等の政治責任を争う。批准議会における大臣の弾劾とは対照的に、裁判官の弾劾への論及は一向に見当たらない。それはある意味では裁判官の卓越した高潔への信頼に起因するものだからである。

注

- (1) Viorst, Bill Douglas Has Neber Stopped Fighting the Bullies of Yakima, N.Y. Times Mag, June 14. 1970 p. 32.
- (2) Robert, on. cit. p. 23-28.
- (3) Federalist No 65 : p. 424.
- (4) Hockett, The Constitutional History of the United States, 1776-1826, vol 1. p. 314; Warren, The Supreme Court in the United States History, 1924, vol 1, p. 295, note 2.
- (5) Keely & Harbison, The American Constitution, Its Origin and Development, 1956, p. 235.
- (6) Burns and Peltason, Government by the People, 1925, p. 5098.
- (7) Hockett, p. 313; Warren, p. 269-315.
- (8) Hockett, p. 314.
- (9) 116 Cong. Rec. H 3114 (daily ed April 15, 1970).
- (10) ホルズウォースは一六二一年乃至一七一五年には審理に付せられた弾劾件数は五十件に上っていたと云う (Holdsworth p. 382)
- (11) Chafee, Documents on Fundamental Human Right, 1952. p. 141.
- (12) 2 Farrand, p. 69, 104.

- (13) *ibid.*, p. 428.
- (14) *ibid.*, p. 65.
- (15) *Berger, Congress v. Court* 10-12. 82. 182.
- (16) *Federalist* No 51. p. 338.
- (17) 3 *Elliot*, p. 17.
- (18) *ibid.*, p. 512.

第二章 弾劾の特色

合衆國憲法制定者たちは弾劾を主として大統領およびその周辺の高官に対する抑制手段と考えた。彼等は弾劾が収賄罪にかかる裁判官の訴追手段であることを知って驚いた。英國憲政史に通暁している彼等は弾劾が普通の使用には不向きな大砲であることを認識している。⁽¹⁾ 弾劾は裁判官罷免の唯一の手段であるという主張は、第一に憲法上弾劾規定は二者択一を禁止している。第二に裁判官は議會のみならず行政府からも絶対に独立である。第三に憲法三条により裁判官は「罪過なき限り」(*during good behavior*) その身分を保障されている。これらの規定は裁判官が弾劾による以外の罷免から特別に保護されていることを意味する。これは一〇九人の下院議員が参加したジェラルド・フォードによつて「重罪および軽罪」で弾劾されたウィルアム・タグラス判事の弾劾事件によつて立証された。本件で申し立てられた非行(*misconduct*)は「重罪および軽罪」(*high crimes and misdemeanors*)に達していないことが明らかなのでフォードは弾劾が「罪過なき限りその職を保つ」からの離脱と解すると主張した。⁽²⁾ もし裁判官が弾劾によつて

のみ罷免され、「重罪および軽罪」がすべての“misbehavior”を含まないなら「罪過なき限りその職を保つ」ことが“bad behavior”によって終了するとうモン・ロウ上の教えに拘わらず弾劾し得べき非行 (misconduct)”と考えられない“misbehavior”によって有罪判決を受けた裁判官は在職することになる。ここに三つの疑問が生ずる。第一に弾劾は裁判官罷免の唯一の手段であるのか、第二に弾劾し得べき犯罪すなわち「重罪および軽罪」はすべて“good behavior”の違反行為を含むのか、第三にもしそうでないなら違反行為を含まないのに二者択一の罷免方法をどのように適用できるのか。

憲法二条四節によると、「大統領、副大統領およびすべての文官は反逆罪、収賄罪又はその他の重罪および軽罪につき弾劾され有罪の判決を受けて罷免される」。「重罪および軽罪」はモン・ロウ上認識し得る範疇に入る用語である。憲法制定者たちは少なくとも限定的な専門的用語を採用し大統領に敬意を表して重罪 (great offences) のみに適用することにした。モン・ロウでは弾劾は刑事手続であり、一般刑法とは異なる議会の訴追手続の下で下院から上院に提出され罷免と等しい処罰を受ける。憲法三条一節の規定は司法部の規定であり、英国の裁判所では公職から罷免する手続によって進められてきた。確かに“misbehavior”の規準は「重罪および軽罪」の基準より広範である。要するにモン・ロウでは裁判所に提起されるには民事上での失格手続がある。

裁判官のみが「罪過なき限り」その職を保つ。他の公務員はかかる特権を有しない。大統領と副大統領は一定の任期をもって選挙され、大統領と副大統領ともに弾劾に服する。文官は不特定期間任命されている。「罪過なき限り」は王位確定法と関連する。つまり彼等は「誠実に振舞う限り (good behavior)」その在職を保障されるものである。ペンシルヴァニア批准議会でマッキーン (McKean) 首席裁判官は裁判官が「誠実に振舞う限り」在職するといひ、ハミルト

ンはこの点に言及し、これは英国のモデルからのコピーであるという。⁽³⁾ コモン・ロウではコークのいうように「罪過なき限り」その職を保つことによって任期は条件づけられている。

「罪過なき限り」その職を保つ公職は、これを与えられた者の“misbehavior”によって終了することを意味する。英法では告知令状に罷免に関する手続が規定されている。⁽⁴⁾ 当該公職法令に違反した者は罷免される。ブラックストンのいうように告知令状は罷免の場合、特権を無効とする救済手段である。⁽⁵⁾ この手続は下級公務員に対しても適用される。メルリ・オーティス (Merrill Otis) 裁判官が連邦裁判官に匹敵する英国裁判官で司法手続で罷免された裁判官の例はないと述べている。⁽⁶⁾ これ以後“misbehavior”で罷免される司法手続が確立した。オーティスの議論は裁判官の訴追手続には正確な先例のないことを示すものだ。「罪過なき限り」の裁判官の任命についての例外は大蔵卿バロン事件である。一六二八年のこの職にジョン・ヴァルター (John Walter) 卿が座っていた。チャールズ一世は議会における煽動的演説のため拘禁されている議員の事件で彼の意見に不満をいだき任命権を引き渡すことを命じたが、彼は「罪過なき限り」の保障は告知令状の手続なしには罷免することはできないと抗議してその命令を拒絶した。かくてホワイットロック (Whitelocke) のいうように上級裁判所裁判官は“misbehavior”については告知令状によって罷免されることが承認されるようになった。弾劾がチャールズ治世の大臣たちの頭上にのしかかった当時ヴァルター男爵は賢明にも政治的に厳しい弾劾よりも裁判官による審理を選んだ。

一六七二年チャールズ二世が父の先例を継いで王座裁判所と匹敵する民訴裁判所のジョン・アーチャー (John Archer) を罷免しようとしたときアーチャーは告知令状なしに彼の職を剝奪することを拒否した。ヴァルターとアーチャー両事件を契機に一六九二年ホルト首席裁判官たちによって裁判官は“misbehavior”に基づいてのみその職を

失うという原則を確立するようになる。裁判官の罷免のために適用される告知令状は再び一七五三年デュドリー・ライダー (Dudley Ryder) 法務長官、ウイリアム・マレーイ法務次官 (William Murray) の意見の中に示された。彼等は古典的告知令状と“misbehavior”とを「重罪および軽罪」について追及する弾劾と混同することはない。この解釈が後にアースキン (Erskine) 大法官によって一八〇六年上院でアイルランド民訴裁判所のルック・フォックス判事 (Luke Fox) の罷免に当って罷免請求決議を採りあげるかどうかの論議の中で要約されている。上院はこの場合普通裁判所を信頼することを怖れるのか、裁判官がその職を保つ特権を廃止する告知令状による名誉ある裁判官を有罪にするか若しくは無罪にするかどうかを彼は要求されている。ホルドウォースを含む著名な学者たちは告知令状による裁判官の罷免は英国では尚適用されていると考えていた。告知令状は結局は「罪過なき限り」の職は“misbehavior”によって終るという決定に対する確立された手段と見做されてきた。

憲法制定者たちは「罪過なき限り」の原則を適用するに当ってコモン・ロウの術語は確認的意味を持つ。マディソンはヴァージニアの批准議会で専門的術語が用いられる場合には、それに属するすべての事件がそれに従うと説明したときジョン・マーシャル、エドモンド・ペンデルトン判事、エドモンド・ランドルフも賛成した。⁽¹⁾「罪過なき限り」に当たって告知令状なしに“misbehavior”を審理することが何等の効果を持たないならば憲法制定者たちは告知令状の適用を除外しないであろう。コモン・ロウは我々に「罪過なき限り」について尊敬の念を以て教える。それは明確にコモン・ロウに表れている。「重罪および軽罪」が大統領と同様裁判官に対して重罪に制限されるとき若しくは「重罪および軽罪」に対し弾劾は「重罪および軽罪」に達しない“misbehavior”の罷免を含まないときは他の罷免手段が適用されなければならない。

下院のハットン・サムナー司法委員会委員長は“misbehavior”を犯した裁判官を裁判官によって罷免するに当たって憲法に死語はないと述べている。憲法上のすべての用語は有効でなければならぬことは真実である。「罪過なき限り」その職を保つ任期を意味付けることは“misbehavior”に於ける任期終了の手段である。オーティス判事及び彼の同調者たちは裁判官の罷免についてはコモン・ロウ以外の救済手段はないと主張している。救済手段は一七八八年の憲法によって凍結されていない。マーシャルは“Marbury v Madison”事件ですべての権利を救済するためコモン・ロウ上の権力を要請した。そして議会は数年後コモン・ロウでは知られていない一連の救済手続を制定した。新しい救済手続の制定は国会に任された。オーティス裁判官は裁判官を非行につき罷免することは論争のあることだという。裁判官の罷免は憲法三条の司法部の審査には馴染まない。司法権の行使を必要としたのは大統領および国会が司法部に介入することを憲法制定者たちが制限するためである。弾劾条項以外には国会は裁判官を罷免する裁判権を持たない。その後下院はコモン・ロウに知られていない陪審制を規定するようになる。

マディソンの説明するように弾劾は大統領の意思に反しても罷免しうる大統領によって庇われた不正な文官を追及する手段である。故に憲法上の罷免宣告は公務員の「罪過なき限り」の行動に対する補完的保障手段として考えられた。ブーディノート (Boudinot) のいうように弾劾は仮令文官は行政権から支持されようとも下院が不適任な官吏の罷免を可能たらしめるものである。これは国王の不正な寵臣を罷免する必要性を英国憲政史から教えられたものである。

フィリップ・カーランド (Philip Kurland) 教授は連邦裁判所裁判官の罷免に弾劾を唯一の意味を持たせるべきものとしているが、バーク・シャートル (Burke Shartel) の見解は憲法は告知令状による裁判官の罷免を禁じておらず、

シャーテルの否定説は如何なる植民地、如何なる州の憲法も告知令状の適用を規定しておらず憲法制定会議でもこれを規定する提案がなされなかったという事実に基づくものである。不変のコモン・ロウにおいてさえ先例と旧制度の区別は存在するのである。エアスキーン、ホルドウォースたちは告知令状は旧制度のものより活性化したものと見る。ズスキンド (Ziskind) の指摘するように少なくとも州のうち二州では告知令状手続の対象である “misbehavior” に對して裁判所による罷免を規定している。何故どの植民地憲法にも告知令状による裁判官の罷免を規定していないのか理由は極めて簡単である。植民地における裁判官の任命は例外なしに「国王の思召」の適う儘であり、彼の意思によって任期が定まる。ニューヨークでの一例をあげると任命は指令に違反してなされた。その時英国の法務総裁と法務次長は罷免の方法を検討し、告知令状による罷免手続は必要であることを指摘した。それは国王の名においてであり植民地の名においてではなかった。

ジョン・アダムスは植民地副総督ハッチンソン (Hutchinson) の議会の承認を経た政府特別拠出金に対する王室経費の轉用を承認した裁判官の弾劾を示唆したときの驚きをヴィヴィットに表現している。アダムスは州ではこのようなことは先例はないといったが英国にはある。

ズスキンドの記述の如く一七七六年後に起草された州憲法は一定の權威はないが大体次のように分類される。

(1) “misbehavior” と関連なしに罷免請求決議 (Removal by Address) による罷免 ニューハンプシア、メリーランド、マサチューセッツ、サウスカロライナ メリーランドでは非行上の刑事手続又は民事上の罷免手続の何れかによる通常裁判所の有罪に基づき “misbehavior” によつて罷免すると規定する。

(2) 弾劾 デラウェア、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルヴェニア、ヴァーモント、ヴァージニア、デ

ラウエアではコモン・ロウに基づき“misbehavior”の有罪を規定し、ニュージャージー、ペンシルヴェニアは秕政による罷免、ヴァーモントは秕政による下級裁判官の罷免、ヴァージニアでは被弾劾裁判官は控訴裁判所で審理される。

(3) ノース・カロライナでは弾劾は議会の訴追又は秕政に関しては大陪審の申告で行われる。これは司法上の刑事訴訟手続である。

右の分類はデイスキンドの指摘通り、二、三の州を除くすべての州で裁判官は公正に職務を執行している限り、その職を保ち弾劾によってのみ罷免される。州によっては弾劾と罷免請求決議による罷免というように分かれているところもある。四州は罷免請求決議を規定しており、五番目のジョージアは異なる規定をしている。六州は弾劾を規定する。

これらのうち四州は“misbehavior”による罷免か秕政による罷免かを規定している。デラウェアとメリーランドは“misbehavior”による裁判所の罷免規定を除外している。何故二者択一が当時憲法に規定されなかったのか、デイスキンドは告知令状を導入することについて如何なる提案もなされなかった事実は専ら憲法上の障害からであるという。もし“misbehavior”が「重罪および軽罪」の線に達しない場合、弾劾し得べき非行を構成するものではないからである。

裁判官の罷免については憲法制定者たちの関心は薄かった。彼等は大統領と、その高官たちの犯罪に困惑していたが裁判官の“misbehavior”は殆ど問題とならなかった。彼等は大統領の弾劾について後には弾劾裁判所の構成について論議した。八月二十日第五委員会は弾劾事件につき最高裁判事の審理方式に関する報告書を指示した。それは最高裁判事は上院によって審理されるという報告であったが、下級裁判所判事については触れるところがなかった。最後

に文官の規定が登場し、合衆国憲法二条の「大統領、副大統領およびその他の文官」の規定が誕生する。憲法三条の司法部の裁判官弾劾規定が欠けている点に関連してデイスキンドは裁判官は憲法二条の弾劾規定に含まれるかどうかは正に原文通りの問題である。⁽¹⁰⁾ 憲法制定会議の記録によれば「罪過なき限り」の行動に関する憲法の先行詞は弾劾条項である。恐らく「罪過なき限り」の用語が選ばれたのは憲法三条の裁判官の任期の表現は憲法条項の批判と結びつくからである。「罪過なき限り」の裁判官の任期は五月二十九日の憲法制定会議の初めにランドルフによるヴァージニア案として提案され、二週間後にはニュージャージーのウィルアム・ベーターソンによって支持された。⁽¹¹⁾ 間もなく裁判官を審理するための裁判所の提案がなされた。

ラフス・キングは“good behavior”と弾劾し得べき行為を結びつけようとした。モリスは“misbehavior”は我々の法律では知られている用語ではない。このアイデアは弾劾に関連する用語である軽罪によって表現されている。それ故に裁判官は“good behavior”の間その職を保つ。しかし彼は軽罪で有罪の結果弾劾され罷免されると述べている。⁽¹²⁾

裁判官は一定の期間存職するのではなく「罪過なき限り」その職を保つ。それ故に“misbehavior”を審理するための法廷が必要である。憲法制定会議では大統領・副大統領およびすべての文官の弾劾を規定した。かくて憲法制定会議は“good behavior”が必然的に弾劾に結合するという結論を拒否した。つまり法廷は“misbehavior”を審理するのではなく「重罪および軽罪」を審理するという全く異なる規準を示した。

それにもかかわらず第一回議会で“good behavior”の任期と弾劾の間には特別な関係があるという罷免論議がなされた。弾劾は行政部の文官の唯一の罷免の手段であるという主張が拒否されたにもかかわらず、数人の発言者が「罪

過なき限り」その職を保つという理由で裁判官罷免の場合を区別した。論議中文官の罷免を大統領の権力に任せるという明白な意見がある。問題は大統領によって任命された人を大統領が罷免することができるかということである。この考え方が憲法制定者であるロージャー・シャーマン (Roger Sherman) によって阻止された。「私は明白な例外を示すに非ざれば任命権が罷免権を持つということが確立された原則と思う」。裁判官の任命権は裁判官を交替しうるものではない。何故なら「罪過なき限り」その職を保つという憲法上の制限が存在するからである (1 Ann Cong. 491)。ミハエル・ストーン (Michael Stone) も任命権の行使は「罪過なき限り」その職を保つを制限するという。アブラハム・ボールドウィン (Abraham Baldwin) も裁判官は大統領によって任命され弾劾によってのみ罷免されるという見解である。大統領は罷免について何の力も持たない。ブーディノートのいうように弾劾は権力分立原則の一つの例外であり、その例外は国会議員が行政官や裁判官と異なり罷免から除かれていることである。

第一議会で一七九〇年法は収賄罪で有罪判決を受けた裁判官は永久に公職就任資格を剥奪されることになっている (Act of 1790, ca. 9 § 21, 1 Stat. 117)。以後弾劾条項は弾劾による公職就任資格剥奪と有罪の判決を規定する。弾劾条項は公職就任資格剥奪の唯一の方法を規定するなら違憲である。一七九〇年法は弾劾条項が裁判官の公職就任資格剥奪の唯一の手段であるとみる。弾劾条項では公職就任資格剥奪と罷免とは一対で二つの立場をとる。

一七〇〇年の王位確定法によれば裁判官が「国王の思召しの適う間その職を保つ」が両院の罷免請求決議によって罷免される。大法官エアスキン、ボールドウォースによればこの規定は弾劾、告知令状や刑事的有罪による罷免を排除するものでない。エドモンド・バークは我々の選択が不適格な裁判官を罷免するには両院の罷免請求決議によるか収賄裁判官の罷免を追及するため上院で弾劾するか何れであると下院で述べている。王位確定法では「国王の思召

の適う間」と罷免を同じ節で規定している。憲法では「罪過なき限り」と弾劾を空間的・時間的に分けている。「罪過なき限り」は初めに憲法三条に、弾劾規定は別に二条の文官規定に挿入されている。憲法制定会議では「罪過なき限り」が初めに規定されたことについては何の記録もないが、その代わりに我々は「罪過なき限り」と「重罪および軽罪」の關係を検討するとき憲法制定者たちの意向に対する重大な反対理由を見る。

罷免請求決議反対には特別な考慮が必要である。英国や新興の独立州では請求決議による罷免を拘束していない。一七七六年のメリーランド憲法三〇条では、裁判官は通常裁判所で有罪の結果および議會の罷免請求決議に基づき知事による“misbehavior”により罷免されるとする。モリスは罷免請求決議は基本的には違法かつ専制的である故に反対した。それは審理なしの罷免と見られるからである。⁽¹³⁾ ランドルフも請求決議は裁判官の独立性を弱めるものとして反対する。

弾劾は裁判官罷免のための唯一の通路であるという見解はブラック、タグラス両判事によって主張された。裁判官の任期と弾劾の關係は右に述べたように実質的にはゼロに等しい。両判事は裁判所の審理を議會の審理に優先させることを強調している。議會の審理は種々の困難を伴う。弾劾は最近ではタグラス判事へのフォード下院議員の弾劾提案に見るような政治的党派的に利用される怖れがある。

これとは反対に指導的憲法制定者の一人であるウイリアム判事は一七九一年の講演で三権力の独立とは次の点で一致する。すなわち訴追手続は直接的であれ間接的であれ他の二つの権力の何れかの最大の影響から自由である点に存する。各三権力の独立性は拡大すべきではない。これは一八〇三年ジョージ・タッカー判事がとった裁判官の独立性に関する見解でもある。そして裁判官が裁判官を罷免しようという考え方をジェファースンの承認によって確認され

る。弾劾の独自性に関してブラック、タグラス両裁判官も強調する如く裁判官の審理に対する議会の審理の優先である。タグラス判事の弾劾に対するフォード議員の提案は弾劾制度を特徴づける最近における政治的党派心の好例である。マコーリー (Macaulay) は弾劾につき次のように述べている。「その地位を利用した犯罪で訴追された政府高官が被告席に立たされるとき公平であることに最小限度の自信を持つ者はいない。彼等は皆ポリチシャンである」。弾劾制度は政治的党派心に左右されつつ存続してきた。しかしタグラス判事は「一八〇五年この法廷で行われたサミュエル・チエーズを追放しようとする高度に党派的な失敗した試みによって明らかに政治的弾劾には断乎反対する」と述べている。チエーズの弾劾はタグラス事件と同様極めて政治的なものであった。

ジェファアソンが大統領に就任したとき一〇〇パーセントフェデラリストから成る連邦司法部は、その政党の片腕とみられた。フェデラリストのメンバーたるチエーズはジェファアソン政府に対し大陪審で感情的な攻撃を加えた。そこでジェファアソンはチエーズを追放しようとした。フェデラリストたちはあらゆる面からチエーズを支持した。そして弾劾制度に指導的役割を果たしたランドルフがジェファアソングループを分断した結果追放を免れた。またジョンソン大統領に対する弾劾も辛じて失敗に終った。このように党利党略が弾劾裁判を支配し続けた。党派心とは別に裁判所への出席も問題である。一〇〇人にも及ぶ上院議員は一同に会することは滅多にない。そして彼等は膨大な記録を調査検討する。時間を簡単に作り出すことはできない。これとは対照的に裁判官は常時法廷に出席し証拠調べや複雑な事実を把握するよう訓練されており政治家に比べて公平である。立法部と司法部を比べてみると憲法制定者たちは立法部よりも司法部に信頼をおいたことは間違いない。それ以前の多くの州憲法でも裁判官による裁判官の罷免条項を規定していた。例えばバージニア州憲法でも裁判官の審理を控訴裁判所の権限としている。

注

- (1) Viorist, op. cit. p. 8, 32.
- (2) Roberts, p. 23-28.
- (3) Federalist No (65) 424.
- (4) Malone, Jefferson and His Time (1970) 463.
- (5) 116 Congress, Rec. H 3114. April 15. 1970.
- (6) Holdworth (1). 382°
- (7) 2 Federalist, p. 69, 104.
- (8) Kurland, The Constitutional and Tenure of Federal Judges, 36, 11, ch. L. Rev (1969), 668, 63.
- (9) Ziskind, Judicial Tenure in the American Constitution. English and American Precedents, Supreme Court Rev. 1969, p. 30, 139.
- (10) ibid. p. 30, 151.
- (11) 1 Farrand, p. 21, 244.
- (12) 2 Farrand, p. 66 f.
- (13) 2 Federalist, p. 428.

第三章 弾劾の対象

合衆国憲法「一条四節は、「大統領、副大統領および合衆国のすべての文官は反逆罪、収賄罪その他の重罪および軽罪

で弾劾され有罪の判決を受けることによって罷免される」と規定し、市民については何等触れていない。市民は弾劾の対象となるかどうかについては一七九一年ブラント上院議員弾劾事件で下院のベアード弾劾委員は一般市民あるいは州の官吏でさえ弾劾されるべきであると主張した。リベラルな解釈をとるものは市民も弾劾されるべきだと主張するが、ベアード以来誰もこの説に賛成する者はいない。ベアードの主張は被告弁護人によって論破され上院の判決で棄却された。

弾劾の目的は無能力、不適任の文官を抱え込んでおくことによって生ずる危険に拘束されないことであり、このためかかる文官を罷免又は再任を阻止することにある。したがって大統領、副大統領および文官のみが弾劾の対象となる。⁽¹⁾第一に市民、⁽²⁾第二に軍人を除く。軍人は今まで弾劾された例はない。⁽³⁾この「civil officer」の「civil」の語は「military」の対句で用いられたものである。故に陸海軍人は弾劾されない。陸海軍人を除いた理由は、彼等は特別な軍刑法、先例によって審理され処罰されるからである。軍紀および軍務の性質と能率からいって軍人は独自の裁判権を必要とする。裁判の判決は軍人の考え方に適合しているのみならず彼等の名譽と威信は普通裁判所よりも同僚裁判に任じた方がより安全であると考えたからである。確かに陸海軍関係の事件では上院が軍人の行動につき十分な知識とか経験を持つていないことは明らかである。彼等の行動は単なる慣習や習律によって又軍紀や軍の裁量によって支配されてきたことが多かったので憲法は軍法会議の判決に全幅の信頼を置いてきた。⁽⁴⁾英国では陸海軍々人も弾劾される。もし米国で陸海軍人は大統領と共謀して議會を顛覆しようとして企てることになれば必要となると考えられるが、このような場合軍法會議は大統領の意思に反して解任しないであらう。ウィルアム・W・ベルクナップ事件の際ジェンクス委員は次の如く述べている。⁽⁵⁾「文官は武官よりも寧ろ弾劾すべき理由は何か、一方が他方より危険であるのか憲

法制定者たちは他方より一方を守るのにより注意深かったのか、いや憲法制定者たちは單純にこのことを考慮したに過ぎなかった。政府高官の犯罪に対する弾劾で政府高官は罷免されるべきということが避けられないことをこの規定は意味している。何故軍人は除外されたのか、軍のタレントは特別の性格を持つからである。軍隊の中の一人の人間は唯一人の人員を代表しているのではなく千や万人あるいはそれ以上に応える資格を有しているかも知れない。貴方はその強欲さのため衆目を集めた Marborough 将軍の場合をとり上げて見ると、彼がわが憲法下で職務上の背任罪で訴追されたならば文官のみならず武官にも弾劾が払げられて罷免されたであろう。しかし英国軍の首脳部から Marborough を罷免することは軍事国家としての英国の地位を空け渡すことに等しかったであろう。だから軍人を弾劾した理由がある。(Story, on the Constitution, p. 792)。

合衆国の文官という語句の意味は疑わしい。その疑問はインデアンのスパイと通訳を買収しようとしてインデアンと合衆国を不和に陥らせようとしてウイリアム・ブランド上院議員の弾劾裁判で真剣に論議された。この弾劾係属中にブランドは同じ罪状で上院から除名されている。上院は本件につき管轄権なしという彼の抗弁は十四対十一で支持され弾劾は終結した。ワートン (Wharton) の述べるように「法律上の見地から本件が解決していることは自己の議席から追放された合衆国の上院議員は除名以後は弾劾せらるべきではない」(Wharton, State Trials, p. 200-321)。憲法上主要な問題は合衆国の文官でない人とか弾劾に服すべきかどうかの問題である。實際的解釈として上下両院議員は弾劾され得ないということである。任期中の国会議員の非行に対する唯一の救済は彼等の同僚による除名である。この解釈は憲法の精神のみならず憲法条項からも明らかであるように思う。完全な意味で国会議員は文官に含まれていない。

憲法二条二節一項は、「大統領は全權大使その他外交使節並びに領事・最高裁判所およびこの憲法に任命に関する特別の規定する以外の法律をもって設置される他のすべての合衆国官吏を指名し、上院の助言と承認を経て任命する」と定め、同一条六節二項は、「上院議員および下院議員は任期中新設せられ又は増俸があつた合衆国の文官職に任命されることはできない。また合衆国の公職にある者はその在職中議員となることはできない」とし、同一条一節二項は「上下両院議員又は合衆国政府の下で信任若しくは報酬を受け公職にある者は選挙人に選任されることはない」と規定する。弾劾の目的を考えると明確定である。救済は下品な官吏を罷免し、その再任を阻止することによって大統領の抑制手段として規定されたものである。

上院議員は弾劾から除外された最初の事例は一七九七年のウィリアム・ブランド事件である。彼はテネシー州選出の上院議員で上院議員在職中合衆国内で当時スペインと交戦状態にあつた英帝国のためスペインから領土を略取する目的でフロリダのルイジアナでスペイン領土に対し軍事的討伐をなす陰謀を企てた等の理由で弾劾され一七九七年七月七日「重罪および軽罪」で下院から訴追され一七九八年の十二月十七日上院で審理が開始され翌年一月十四日に審理は終了した。下院の弾劾委員はベアード、ハーパートであり、被告弁護人は当時一流の法曹として著名なダレス、インガールであった。被告は下院から弾劾された翌日上院議員としての公的信頼と義務に違反するとして重軽罪の罪で除名されている。憲法一条五節二項により上院は議員を除名することはできる。弾劾と異なり除名は院による容疑の提出を必要としない。除名の場合上院は弾劾事件におけるような事件を審理する法廷として開会することを必要としない。インガールは裁判に際し、(1)合衆国の上院議員は弾劾に服する文官に非ざること、(2)除名によって彼は上院議員でないという理由で抗弁した。これに対し上院は(1)の弁論を支持し裁判欠缺の理由で反対十四票、賛成十一

票をもつて無罪の宣告を下した。かつて合衆国の国会議員には弾劾は及ばないという先例が確立した。文官の中には合衆国国会議員は含まれない。国会議員は大統領から任命されないからである。一八〇三年ジョージ・タッカーは上院議員は合衆国の文官ではない。それ故弾劾に服すべきでないとブランドン事件に関連して明言している。

四十年後ストーリーは本判決は次のような意味を持つものと解釈した。上院議員は弾劾し得べき文官には該当しない。彼はこの原則に賛成を表している。⁽⁶⁾職務以外の非行は弾劾すべきではないと解釈されるものかどうかは以前から論議されてきた。ここで問題は憲法上の理由に基づいて非行の容疑を持つ高官の罷免と公職資格就任剝奪は真剣に検討する必要がある。ブランドン判決で除名が唯一の救済となったという議論に直面してロバート・ハーバー (Robert H. Harper) は除名された議員は将来にわたって追放されるのではない。何故なら上院は除名はできるが議員の資格を剝奪は将来にわたってできないからである。⁽⁷⁾このような例は下院議員アダム・クレイトン・ポーエル (Adam Clayton Powell) が重大な非行を犯して下院から除名されたが次の選挙で再選されているからである。⁽⁸⁾

ブランドン弾劾の大半の議論は憲法問題として上院議員が文官かどうかに費された。ストーリーは後になって上院議員は文官に非ずと結論した。下院議員についてはどうか、歴史的に見て弾劾制度の祖国である英国では大部分は貴族に対して行われたという事実である。貴族たちは早くから貴族の貴族院による同僚裁判を主張してきた。しかし下院議員でも一六二〇年ジャイルス・モンペソン、一六八〇年にはシーモア下院議長⁽⁹⁾の例を見る。一六四〇年にはウインデバンク (Windbank) 国務大臣および一名の下院議員、一六四七年には下院議員十一名が反逆罪で弾劾されている。⁽¹⁰⁾この点ロールか初期の憲法注釈書の中で貴族は必然的に貴族院の手によって弾劾されるが下院議員も屢々弾劾に服するという。憲法制定者たちも英国の先例からこの事実を認識した。彼等は国王の大臣の弾劾に論及し大臣が上院又は

下院の何れかの議員であり、この地位は彼等をして弾劾からの除外を免れしめるものではないという事実を気付かないことはなかった。憲法制定者たちは英国の先例をモデルとして弾劾制度を創った。彼等は反逆罪の範囲を明確にし、弾劾と罷免を訴追と処罰から区別（二条三節二項、一条三節七項）することを避けようとした。国会議員の弾劾の可能性について憲法制定者たちは国会議員を除外することを望まなかった。

憲法制定者たちは国会議員より以上に信頼していた裁判官が憲法の行政府関係条項第二条第二節に最終的に追加された。憲法制定会議で少なくとも二人は上院議員は弾劾に服するという見解を表明している。その一人ウィルソンは、「行政府と対等の地位にある上院議員は弾劾および罷免に服すべきである」といい、ハミルトンもまた合衆国の上院議員および全ての文官は弾劾に服すべしと提案した。確かに批准議会では国会議員を弾劾から除外するという議論がみられなかった。国会では上院を弾劾裁判所とすることに對する反対論は自身を審理することになれば信頼を得ることができないという理由に起因する。上院議員は弾劾されとなると自己裁判となるという批判があつたからである。このような異論を唱えた者の中にはペンシルヴェニアのウィルソン、ヴァージニアのジョージ・メーソン及びパトリック・ヘンリー、サウスカロライナのピンクニー、ノースカロライナのサミュエル・スペンサーを挙げ得よう。スペンサーは自己の議院による上院議員の有罪審理の不当性に論及し、彼等は何人でも彼等の議院を無罪することはできらうと述べている。⁽¹¹⁾

マサチューセッツのサミュエル・ステイルマンが憲法で非行を犯した全文官を弾劾すると規定することによつて国会議員の弾劾の可能性が明確になると主張した。かかる視点から誰が国民から文官に与えられた権力を敢て乱用するだらうか。ステイルマンは弾劾そのものに含まれる広範な議会の権限乱用の怖れに警告を發している。⁽¹²⁾ サウスカロライナ

のエドワード・ラドレッツジも「もし大統領や上院議員がその信頼を裏切るようなことがあれば弾劾を免れない。」これについてはピンクニー、ヘンリー、メーソン、ランドルフも同調している。⁽¹³⁾ ヴァージニアの憲法制定会議で上院議員が弾劾可能と見られその改正条項十八条として提案されている。それは上院議員の弾劾裁判に上院以外の裁判所を当てるというものである。⁽¹⁴⁾ 同じ提案がノースカロライナの憲法制定会議でも提案されている。国会議員が立法活動については弾劾せらるべきでないことを銘記すべきである。即ち彼等は法案その他につき集团的に投票する場合、収賄と汚職の結果としての個人の投票は区別すべきことが前提となる。この点を明確にするためノースカロライナのカミエル・ジョンストン知事の声明によると立法行為で弾劾された例を下院議員の中で見たことは一つもない。また立法上の軽罪で上院議員が弾劾された例もない。何故なら下院議員は院内で自己の特権を守るのに一生懸命だからである。

ジェームス・イレールは上院が完全に弾劾権を行使することが適当かどうか疑わしいと述べている。彼は上院議員個人による非行とは区別してそれに関しては集団的能力(Collective Capacity)⁽¹⁵⁾の中で理解していた。集団的には上院が立法活動については弾劾から除外されなければならない。その理由は、第一に司法部と同様上院は裁量権行使について全く自由でなければならぬ。第二に全上院議員が買収されるような好ましくない事件では、それ自身を審理することを期待することはできないからである。そして憲法は弾劾裁判の唯一の法廷を上院とした。⁽¹⁶⁾ ノースカロライナの憲法制定会議でイレールは、「凡ゆる立法上の非行につき国会議員の弾劾を誰が聴問するか、もし国会議員はかかる行動につき弾劾されるならそれは公益事業にとって大きな障害となるであろう」と述べた。

ハミルトンは汚職に関する少数の上院の指導的人物の処罰と集団的能力で為された行為の処罰との間に明確な一線を画した。ハミルトンの論法は有識者が上院議員は弾劾に服すると考えた結論へ導かれるものでないことをストーリー

―はどのように推論しうるか私にとつては理解し難いことである。ストーリーの考えをハミルトンはこの接点で看過している。彼は上院議員が弾劾せらるべきことを憲法制定會議に提案したのである。上院議員は収賄罪につき弾劾から除外されるべきだという反対論はなかった。むしろ反対論は上院議員は弾劾に服する。しかし彼等は同僚を審理することは信頼できないということにあった。

ブランド弾劾事件に見られるように法的観点からは除名後の上院議員は除名後に弾劾を受けることはない。問題は合衆国の文官でない者が弾劾されるかどうかである。それはブランド事件の判決によって否定されている。⁽¹⁷⁾ 判決の結果上院議員は憲法上の文官に非ずということになった。この原則は下院議員にも適用される。国会議員の在任中の非行についての匡正手段は同僚による除名の制度が存在するからである。この解釈は憲法の規定の趣旨からも明らかである。憲法二条二節二項により大統領は全権大使以下すべての合衆国の官吏の任命権を有しているが国会議員は、その中から除外され、かつ在任中合衆国の官職に任命されることを禁止されていることに鑑み（一条六節二項）、国会議員はここにいう合衆国の文官に該当しないことは明らかである。⁽¹⁸⁾ 弾劾の対象となる者は大統領によって任命された者である。国会議員は大統領によつて任命されるものではない。もし議員に非行の行動があれば任期満限前に除名の方がある。また次期選挙で再選されないであろう。国民は議員に対しては完全なコントロールを行使しうるが行政官又は司法官については彼等の非行を匡正する何等の手段も持たない。訴追と弾劾はこれに対する唯一の救済手段である。⁽¹⁹⁾

官吏は職務上の義務違反でない犯罪では、そのような犯罪を裁判する管轄権を持つ裁判所によつて有罪判決が下される迄は罷免されない。もしその犯罪が破廉恥罪であり、又仮に軽罪でも職務執行を妨げる禁錮刑を宣告される場合

には有罪判決の後に罷免される。

次の行為は罷免事由の構成要件となるような職務義務違反と見做される⁽²⁰⁾。

- (1) 不法な謝礼を要求し、これを受取る⁽²¹⁾ (Brachenridge v. State, 27 Texas, Apr. 513)。
- (2) 賄賂を受取る⁽²²⁾ (State v. Jerrey City/Dutscher, N. J. Law 536)。
- (3) 県事務官が県行政委員会の一書記として委員会の意見が違法であると信じていたにせよ、これを頑強に拒否する⁽²³⁾ (State v. Allen, S. Kansas 213)。

(4) 県検事が酒税法違反の訴追を強硬に拒否することは社会感情が酒税法実施に反対しているという信念に基づくとしても罷免事由となる (State v. Foster 32 Kansas, 14; S. C. 112 U. S. 201)。

(5) 県測量官が行政区画を度々変更することは測量原簿を修正するための権利を主張したとしても罷免事由となる (Minkler v. State, 14 Nebraska 14)。

(6) 貧民監督官が職務権限や貧民基金を使用して自分達の思慮を受けている人に自分達の命令に従って投票するよう強制し、同じ官吏が自分達の当座の救済を与えていた人々から返金された金銭を出納官に償還することを怠ったことは罷免事由となる。また為替手形を指名人に払い渡すよう県出納官に振り出す際為替手形そのものを徴収して支払時に自分達から品物を法外の価格で買うことを受取人に強要する行為 (Garger v. Board & Supervisors & Chippewa County, 47 Mich. 167) は罷免事由となる。

(7) 県書記が自分の職務記録の重大な変更を故意に認める行為 (Commonwealth v. Barry, Hardin (Ky.), 229) は罷免事由となる。

(8) 州の投票点検員會議が自分達の書記により準備されたが検討されていない憲法改正に関する投票についての誤った陳述を認証し、県書記が虚偽の記録を不正に認証することは汚職の証拠がなくとも罷免事由となる。

常習的酩酊あるいは勤務時間中の自発的酩酊の廉での官吏の罷免は無能力のための罷免を規定する法規と同じく合法であると判示された (McComas v. Erug, 81 Indiana. 327; S. C. 42 Am. Rep. 135; State v. Gilmore, 20 Kansas, 651; S. C. 27 Am. Rep. 189)。職務遂行を必要としない職務を引き受けた官吏が職務遂行の力量に欠けるといふ理由で罷免された (People ex rel, Campbell v. Campbell, 82, N. Y., 247)。

官吏の性格と人間の性格を区別するのは妥当なことであり、極めて誠実な人は極めて公正な書記になるだろう (Commonwealth v. Chambers I. J. Marsh (Ky), 108, 160, per Underwood, j)。ケンタッキーでは県判事が公務執行中遺産管理委任状を発行している時に酩酊しているのは公務における不法行為には当らないとされた (Commonwealth v. Williams, 79 Ky, 42, S. C. 42 Am. Rep. 204. Contra, King v. Mayor and Burgesses of Gloucester, 3 Bulstrode, 189; King v. Taylor, 3 Salkeld, 231; Commonwealth v. Alexander, 4 H. & M. (Va), 522)。ニューヨークでは警察署長が勤務時間外に猥せつな毒舌を使用するとは罷免事由となるような違法、不道德あるいは不当な行為でないと判示された (People ex rel, Lee v. Doolittle, 44 Hum (N. y), 293)。しかし警察官が勤務時間外に市民の違法行為を救済するため警棒で市民を襲撃するとは職務上の不法行為とされた (Oliver v. City Council, 69, Gay 165, People ex rel, Heyes v. Carroll, 42 Hum (N. y), 438)。官吏が任用の時点で不適格であるとか資格がなかったという理由では罷免されない、その救済は権限開示令状である (Commonwealths v. Lancaster 5. Litt (Ky), 米国で起った公職就任資格剥奪に関する若干の弾劾事件の有罪判決に次のような事件である。合衆国の地方裁判所判事ピッカリングは関税法違

反として押収されていた船舶を積荷と共に法によって規定されている証書を要求することなしに原告に引き渡すよう命令し、合衆国制定法を無視して船舶及びその積荷を徴税及び担保された旨の証明書の提出を要求することなしに原告に引渡し、合衆国に代って地方検事が提出した証書を聴聞することを不当に拒否し、法廷で酔酊し法廷の神聖を汚したため弾劾された (Pickering's Impeachment Trial, § 90)。

同じく米国地方裁判所判事ハンフリーも合衆国憲法及び政府に対する反乱、及び反乱を煽動する演説を公然と行い、その演説の中で分離の権利を公然と宣告し、米国南部諸州の分離布告を支持擁護し米国に対する武装反乱を計画し、謀議に参加し、開廷を拒否し、不法に南部同盟の地裁判事を努めた罪で弾劾罷免された (Humphrey's Impeachment Trial, 90)。

ペンシルヴェニア民訴裁判所判事アデイソンは素人の陪審判事に対して無礼な言葉で小陪審を非難し、また彼の陪審判事が大陪審を起訴することを許可しなかったため弾劾され罷免された。マサチューセッツの郡保安官グリーンリーフは公金を横領し、州の出納官に虚偽の勘定書及び報告書を提出し、既に徴収していた金のために強制執行令状を発給した。同州の治安判事であったハントは出廷していなかった訴訟当事者による出頭と訴訟記録に虚偽の記載をした。もう一人の治安判事ヴィナルは収賄と不正利益のため弾劾罷免された。マサチューセッツの検認裁判所判事ブレスコットは不法な謝礼を受領した。ミズリー州の巡回裁判所判事リチャード・S・トーマスは不法に裁判所書記を罷免し、その代わりに自分の息子を任命し、彼自身の裁判所に対する息子による控訴に関する書面に保証人として署名し、審理を無期限に延期し弁護士と共謀して殺人で告発されている。後者の弁護人依頼人を証拠もとらず保釈したため弾劾罷免された (Jackson's Gupeachment Trial, p. 336 f.)。ルイジアナ州ラファイエット郡の市裁判所判事エリオットは

帰化手続記録を書き損い、書記が虚偽の証明書をするのを許したという職務懈怠のため弾劾罷免された。ルイジアナの州会計検査官ウィックリフは不法であると知りながら請求の支払命令書を発給した。カリフォルニアの出納官ベイツの場合は州財源の乱用と浪費のためであり、同州の地方裁判所判事ハーデイは職務執行外に公然と米国南部連邦に對し共鳴の意見を公表したため弾劾罷免された。カンサスの州書記官ロビンソンと同じく会計検査官ジョージ・S・ヒラーは法定価格より安い価格で州債を売却したため弾劾された。テネシーの刑事裁判所判事フラーザーは州の下院議員を人身保護令状により守衛の監禁から釈放したため弾劾された。キャロライナ州知事ホールデンは立法権がないのにリンカン大統領に真似て人身保護令状に従うことを拒否したため弾劾された。ネブラスカ州知事パトラーは公金横領の罪で弾劾された。ミシシッピの副知事アイビスは知事が州を留守中殺人犯に特赦を与えたため弾劾された。ジョージア州のオスボン判事は国會議員選挙の報告をごまかしたため、ジョージア州の会計検査院長ゴールドスミスは保険金と税金を自分が使ったため不法に徴収し盗用し、その徴収につき虚偽の報告をした。ニューヨークのバーナード判事は不法な命令を自分が与えた原告に對する不公平なえこひいきと裁判の運営に不評をもたらした。ミネソタの出納官シーガーは州資金の不当な投資と前任者の過失を隠匿した。ミネソタのコックス判事は法定で酩酊し、ニュージャージー州監獄の看守レーバーティは女性囚人と淫らな交際をし、ニュージャージー州のコネリー治安判事は弁護人に暴行を加えた罪で何れも弾劾され罷免された。

裁判官罷免の手続は弾劾に類似している。⁽²⁾ 英国では両院による罷免請求決議により国王によって罷免される。合衆国憲法には同様の規定なく裁判官の“misbehavior”に對する弾劾以外には何等の救済もない。若干の州には英国と同様若しくは類似した規定がある。マサチューセツでは判事は知事や議會あるいは両院の罷免請求決議により罷免され

る。マサチュセッツでは罷免請求者と被告人に聴問を許可し両院協議会に証拠を提出せることは実際の慣例である。ニューヨークでは控訴裁判所判事及び最高裁判事は両院の一致した決議により罷免される。治安判事及び登録裁判所でない下級裁判所判事を除く全ての裁判官は知事の勧告に基づき上院によって罷免される。

同様の規定は他の殆んど全ての州憲法に規定されており判事がこのようにして罷免されてきた。この訴追手続は大體司法的である。しかしこれらを審理する裁判所が移送命令その他の方法によってなされる場合には何等の事件も起らなかった。最も注目すべき事件は州議会が連邦憲法に従ったという理由で二人の裁判官を罷免した事件である。即ちマサチュセッツのローリング判事は連邦憲法に従って奴隷逃亡法施行に当たり州議会で罷免された事件と反乱に参加したため弁護人の資格を剝奪された制定法を違憲とした州の控訴院の判決を棄却して合衆国最高裁の判決を踏襲したために罷免された西バージニアのハインドマン判事の事件がある。

注

- (1) Foster, Commentaries on the Constitution of the United States, (1), p. 386.
- (2) Black, Handbook of American Constitutional Law, 1927, r. 142 note 67; Bryce, American Commonwealth, (1), 1896, p. 110
- (3) Foster, op cit, § 91.
- (4) Foster, p. 566-570; Watson, The Constitution on the United States, (2) 1910, 1031.
- (5) Foster, p. 570, note 8.
- (9) Story, § 793.

- (7) Wharton, *Criminal Law*, 1868, p. 296, 314.
- (8) *Powell v. McCarmack*, 391, U.S. p. 486 • 492, 494 (1936)
- (9) *State Trials*, 8 Howell, s, p. 127, 137.
- (10) 4 Howell, p. 42, 858, 914.
- (11) 4 Elliot, p. 131.
- (12) 2 Elliot, p. 168 f.
- (13) 「ペトリック・ヘンリー」貴方がスペイン大使が貴方の上院議員の一人に金銭の賄賂を送ったのを見たとき彼を処罰するにたがえますか、イエス、貴方は上院で彼を処罰することができます (3 Elliot, 355)。
- (14) 3 Elliot, p. 661.
- (15) *Federalist* No 66, 435.
- (16) 4 Elliot, p. 127 f.
- (17) *Foster*, p. 571.
- (18) *ibid.*, p. 572.
- (19) *ibid.*, p. 568 note 3.
- (20) *ibid.*, § 94.
- (21) *ibid.*, § 96.

第四章 上院と弾劾裁判所

上院を弾劾裁判所として選んだことについては合衆国憲法採用前後憲法制定会議でも激しい論議の対象となった。

賛成論はハミルトン、ストーリー、ロールである。弾劾審理のために良く構成される裁判所は全て選挙された政府で得られることが困難である以上に望ましくない。裁判権の対象は公人の非行から生ずる犯罪、つまり公的信任の乱用又は違反から生ずる犯罪である。これらの犯罪は社会そのものへ直接なされた侵害に関連しているから政治犯罪と呼ぶことは適切である。右の理由からこの犯罪の訴追は全社会の感情を扇動し被告人に対し多かれ少かれ好意的であれ敵意をいだくにせよ当事者を二分しかねない。多くの場合訴追はこのような先在的党派心と関連しており、一方あるいは他方の一切の悪意・偏見・影響力および利害関係が加わる。このような場合の決定は無罪か有罪かを真に論証することよりも比較的党派の力によって決定されるという重大な危険が常に存在する。公行政に参加している全ての人々、政治的名声と政治的存在に深く関わりを持つ信任のデリカシーと重要性はそれ自身を物語っている。このような状況下で著名な被弾劾者が最も老練な又は最大の多数派の指導者やその手先と考えられる場合、定期的選挙に基づく政府で正当に審判を下すことは容易でないことはいまでもない。¹⁾

憲法制定会議は上院をこの重要な信任の最も適切な金庫と考えた。弾劾制度の真の精神とは公人の行為に対する国民審査の方法として創設されたものではない。もしこの制度が、そのために創設されたとすると一体誰が適切に国民自身の代表として国民のために審判官たりうるだろうか、審査を行う権限、つまり弾劾権は立法府の一部の掌中に任せられるべきだということが論じられているのではない。

この制度の英国のモデルが憲法制定会議の方向を決定した。英国では下院が弾劾し上院が審理する。米国でも若干の州がこの制度を踏襲した。一体上院以外の何処に十分威厳を有し十分な独立性をもつ弾劾裁判所が存在するだろうか。被告と国民代表たる原告との間で畏敬され影響を受けず中立性を維持するに足る弾劾を行うべき場所としての信

任を認識している如何なる機関が上院以外に存在するだろうか。最高裁判所は、この要請に応えるものとして信頼することはできるであろうか、弾劾裁判所の構成員がこの非常に困難な任務の遂行に要求される不屈の精神を何時でも持っているかどうか直接彼等の代表によつて申立てられた訴追と偶々齟齬する判決に人々をして納得させるに不可欠な信頼と權威を持ち合せているのかも疑わしい。

最高裁判所は上院に代わる弾劾裁判所として不適當であるという理由は次の通りである。

第一に弾劾に関する有罪判決の結果、免官、名譽、信任等公職就任資格を喪失した後尚法律の定めるところにより起訴され処罰されるのである。一回の裁判で名譽および市民としての最も重要な權利を喪失した者が他の裁判で同一犯罪でさらに処罰されるのは正當であろうか、最初の判決での誤判が次の裁判における訴因となるということ、最初の判決での強い偏見から次の判決の様相を変更するかも知れない新しい見解の影響を全て棄却し勝ちであるということとを理解するために最善の理由が存在しないだろうか、弾劾および通常裁判の二重裁判により生命および財産を奪われることはできるのは果して妥當であろうか。

第二に陪審の介入は、その危険を回避するということがいわれるかも知れない。しかし陪審は裁判官の考えに影響されることは屢々ありうる。又陪審は重要な問題を裁判官の判断に任せることもある。一体誰が自分を有罪と断ずるような裁判官の影響を受ける陪審の判決に自分の生命および財産を進んで賭けようか。

弾劾裁判所の構成を最高裁判所と上院から構成する改革案はどうか。この併合案は確かに幾多の利点を伴うであろう。しかしその利点は記述の如く被告が蒙る二重の訴追における同一裁判官がもたらす著しい不利益に優りはしないであろう。最高裁判事を弾劾裁判所の裁判長とすることにより国会の提案通りメリットは見られるであろう。一方最

高裁判所と上院の併合案を完全に併合させることの不便は本質的に払拭できない。

彈劾裁判所を行政部と全く異なる人々によつて構成することは望ましいであらうか、このような提案には賛否両論がある。若干の意見によれば、この案は政治機構の複雑化を増し、政府に対し新しい活力を与える傾向にあるということはとるに足らない反対でないように思う。しかしこれに対し注目し何ら値しないと考えられる反対意見はある。これらの人々にとってはこの案によつて彈劾裁判所が組織されたならば實際多大な出費を伴うか多くの不都合を蒙るであらう。それは定期に俸給を受ける常任の官吏から組織されねばならぬか又は彈劾係属中に何時でも出頭できる国の官吏で組織されねばならぬからである。既述の如く彈劾法廷は多数から構成せらるべきで、第一案は公的必要の範圍をそれらに供給する手段となぞらえる全ての人々によつて反対されるであらう。第二案は全米に分散している人々を集める困難性を真剣に懸念している人々により慎重に指摘されるであらう。すなわち彼等に対して為された容疑の長引く決定から無罪への權利侵害は生ずる。一方有罪への利益は遅延が陰謀や汚職から生ずる機会から生ずる。これは国家にとつて損失をもたらすことになる。彼等の誠実な職務の執行懈怠が下院の過渡の過半数の迫害にさらすかも知れない。

之等反対意見の第一は、異なる権力部門の分立を要求する重要かつ確立した格率に違反して同一部門の中で立法権と司法権を混同している問題である。この格率の眞の意味は主として立法院と司法院とを区別し分立しながら特定の目的のため之等部門を一部併合と完全に両立しうることとが確認されていることである。この一部併合はある場合には正当であるのみならず立法院と司法院相互に対して政府の数名のメンバーから成る相互牽制にとつて必要である。立法院の制定する法律に対し行政府が拒否することが前者に対する後者の侵害に対し不可欠の防壁であると政治

学者によつて認められている。そして弾劾に関する権限が行政府の侵害に対する立法府の質的抑制であると考えられる。国会の両院における権力分立は下院に訴追権を上院に裁判権を与えるのは同一人物が告発人と裁判官となる不都合を回避するためである。それはまた上下両院の何れかの党派的精神の優勢からの迫害に対する防衛でもある。上院の三分の二の同意が弾劾の有罪判決の要件なので無罪への保障はこの状況下では完全なものである。

しかし一方憲法は最高裁長官および裁判官と一体となつた上院を弾劾裁判所のみならず全ての民刑事事件における国家の最高裁判所としている。構成員の点からいえば上院議員に対する最高裁長官および裁判官の比率は極めて少数であるからニューヨーク州の司法部は結局州上院に従属しているといわれる所以である。

上院を弾劾裁判所とすることに対する第二の反対意見は上院に権力を不当に集中することになるからである。上院は条約締結と官吏の任命に関し行政府と同じ権限を持つ。之等の特権に加えるに弾劾事件の裁判権を付加するならば上院は決定的に優位になるということである。

弾劾裁判所としての上院に対する第三の反対理由は官吏任命権を持つことから引き出される。彼等は任命に関わる場合その人の行為の判断は甘過ぎると考えられる。大統領は上院の助言と承認によつて任命されるが上院には官吏任命の選択の余地はない。

弾劾裁判所の資格に関して上院に対する第四の反対は条約締結権に関する上院と大統領との協力から生ずる。凡ゆる汚職や信任を裏切ることには上院議員自身裁判官を構成することから生ずる。大統領との協力が破滅的条約で国益を侵害した後で上院議員が犯した裏切りのため彼等に向けられた訴追を彼等自身決定する場合、彼等が受けるに値する刑罰を彼等が受ける如何なる展望が開かれるかと問われている。

条約締結における汚職や裏切りに対して憲法上の保障は条約作成に当たる人々の数と性格の中に求められる。合衆国大統領と数州の議会の専門家によって選ばれる三分の二から成る合同会議は、この問題に関し国民會議の忠誠のための保障となるように計画されている。憲法制定會議は上院の指令からの逸脱や大統領に任された交渉の完結の欠如という理由で大統領の処罰を適切に考慮したかも知れない。又外国での汚職の欲望づくめの道具としてその上院における影響力を乱用したに違いない少数の上院の指導的人物の処罰を見ていたかも知れない。実際に下院の多数派は如何にして彼等自身を弾劾するだろうか、上院では三分の二が弾劾を審理することができる。しかし不公正な圧制的立法行為によって社会の利益を犠牲にする下院の多数派が外国との有害な条約で同じ利益を犠牲にする上院の三分の二の多数派で免責を免れるどのような理由が存在するか。凡ゆる場合その構成員が集団的能力でなした行為の処罰から免れることはその団体の審理の自由と独立にとつて極めて重要である。社会への保障は、その信任を適当な人に任し忠実に彼等の利益を執行すること公共善に反するような如何なる利益に結びつくことを出来うる限り困難にするよう配慮することにかかっている。

最高裁判所が弾劾裁判所として不適格な理由は、第一に遂行される機能の性格である。弾劾権は救済として普通適用される犯罪は政治的の性格を持つ。

嚴格な法的性格を持つ犯罪も我々は現在見る如く反逆罪、収賄罪およびその他重罪、輕罪も弾劾の範圍内にあるだけでなく非行や重大な職務懈怠、權利侵害又は公共利益の常習的無視から生じる政治犯罪にまで及ぶ。これらはその性格が多種多様で複雑であるので実定法によつては体系的に処置することは不可解である。これらは公共政策と公共義務の極めて広範かつ包括的原則によつて検討されねばならぬ。慣習や規則及び外交上の原則、各省の運営や議會先

例、国内と同様、外国の動向によつて判断されねばならぬ。さらにコモン・ロウ上犯罪事件の訴訟手続の嚴格性は弾劾には馴染まないことは明らかである。裁判という職業に基づく慣習、裁判官の裁量を限定する嚴しい方法は全て広範にわたる政治犯罪としての弾劾裁判には馴染まない。自由な包括的性格を持つ法廷は出来るだけ嚴格な形式に拘束されず、その態度や依存關係から容疑を見て被告人の答弁を公共政策の健全な原則の上で評価することはできるということは極めて妥当であると考えられる。

英米の弾劾の歴史は以上の指摘を正当化している。その訴訟手続の方法は余り専門技術的ではない。専門的規則やこじつけから生ずる証言の適用に当たつて起くる例外は殆んどない。その機能は單なる法律家によるよりも政治家によつてより理解され、より自由に正確に解釈されてきた。これは弾劾が議会の解散によつて中止されるかどうかという問題が専門家の意見に反して上下両院で否決されたワーレン・ヘスチングス事件によつて実証されている。政治的利益と關係を含む多くの機能は最高裁判事の審理と参加を除外することが最も望ましいように思う。裁判所が公平で開明的、探究的であるという信念から生ずる裁判官という性格に属する尊敬は極めて重要である。公職にある人々の容疑に対して向けられる犯罪の多くは党の惡意や激怒によつて一般化される。裁判官が党の紛争の裁定機關として出席を要求される状況は彼等が党人の共通の反感に巻き込まれ実際にそうでないにしても少なくとも形の上では世論の上から両者の陪審として位置付けられる。このような機能から生ずる慣習は彼等を党の地位での政治的業績、目的、活動につき著名な個人的權利や要請を決定する人々にとつて望ましく思われるよりも彼等自身の政治的論争や政治的決断の確立により多く参加することになるであらう。自由な政府では我々にとつて單なる党の争から出来るだけ全ての裁判官を除外することが適している。

裁判所では中庸の精神と裁判義務への排他的献心の精神を獲得する傾向にあるのは測り知れない価値を持つ。公的義務における政治家の活動への参加から彼等を除外することより以上に確実にこの目的を達成しうるものは何か。ウツドソンはこの問題について公正に次のような意見を開陳している。弾劾は政治犯罪に対して行われた事件のいくつかを列挙した後で彼は之等の理由で普通裁判所が如何にかかる犯罪を審理し又は国家の一般政策を調査し改革すべく考えられないことが明らかであると付言する。

次に最高裁判官たちは大統領により任命され、そのために当然彼等が名誉を負っている大統領や各省に対し彼の信頼しうる顧問として選任される人々に対してある種の愛着と同情を感じるであらう。しかし大統領および之等信頼する顧問たちは弾劾の対象となる人々である。最高裁判官の多くはその登用を大統領や顧問たちに負っている状況は弾劾裁判所としての公平と独立に対する公衆の信頼を損ねる傾向にある。

憲法に定められた政府の各省庁を再検討してみると上院程この独特の裁判権を行使するに適したところはない。告発人と同様上院も国民の代表であり長期間その任にある。それ故彼等は国民から独立し、その任期中高度の職務を遂行することを要請される知識をもって選ばれるから彼等は忠実に職務を行うことを有権者に信頼させ、それが誠実に行われるということ黙示的約束を彼等自身の側で行っている。彼等自身告発人となることはできないので時に無意識的には下院に訴追という行為をとらせるように個人に対する党の恨みや先入観に尽力させないことが彼等の義務となる。国の重大な政治的関係の展望に慣れているため当然のこと乍ら外国との交渉が国内の政治的利害関係のある容疑を決定するのに最も適している。英国の上院と同様彼等は国民の感情から全然影響を受けず利害関係から離れて独立の団体を形成しており、上院以外我々は独立と公正の可能性を政府の他の如何なる部門にも見出すことはできない。

ニューヨーク、オレゴン、ネブラスカ以外の全ての州では実質的に合衆国憲法に規定されているように弾劾は行われている。そして二、三の州では最高裁長官が当事者である場合を除いては全ての弾劾裁判を主宰する。ニューヨークでは最初の憲法で確立された慣行を維持し上院議長、上院議員又は彼等の多数と控訴院判事若しくは彼等の多数をもつて弾劾は国会議員の多数決による合同会議でなされ最高裁判所で審理される。

合衆国憲法起草者達は何時でも人民の権利を擁護すると同時に官吏の合理的独立の地位を保障するため英国の先例に倣つて弾劾制度を採用した。英国では弾劾は一種の政治裁判であり、コモン・ロウで訴追を免れた犯人を訴追するために発足したものである。一方では司法的監督の欠陥を是正するため、他方では通常裁判所で貴族の犯罪に対し裁判をなし得なかつたこと大臣に対する議会責任制の確立していなかつた当時において議会監督を必要とした事情に起因するものである。先例は下院が訴追し上院がこれを審理するというのであり、上院は法と事実の裁判官であり刑を確立する機関でもある。国王の全ての人民は凡ゆる犯罪につき官吏であると否とを問われ弾劾の対象となる。また処罰には弾劾の外これに最も類似した権利剥奪法が適用される。米国では弾劾を採用するに当つて英国の弾劾に若干の修正を加え、第一に権利剥奪法を除外し、第二に弾劾事由を反逆罪、収賄罪、重罪及び軽罪に限定した⁽²⁾。

ジョンソン大統領弾劾事件でヒンズの「下院の先例集」は次の如く記録している。「一八六八年の憲法制定会議で慎重な審議の結果、上院は裁判所としてではなく上院として弾劾を審理するため開会することを決議した。最高裁長官が表決権を行使しないという懸念が上院をして、その規則から弾劾最高裁判所という用語を削除させた」。この規則は元来上院における手続規則と先例が最高弾劾裁判所として開会する場合、審理のために起草されたものである。そして数ヶ所で上院は裁判所と言われている。コンクリング上院議員は実際にこの規則の起草を助け、裁判所という用語

を削除することによって修正提案して次の如くいう。「もし上院が裁判所なら我々は我々の規則からこれら余分なものを削除することによって性格を変えよう」としない。もし上院が裁判所でないなら我々はこの規則を施行することによって裁判所の特色又は法服を装うものではない」と。

以前の全ての弾劾裁判で上院が弾劾の最高裁判所と呼ばれていることを認めるとき彼は之等の言葉は上院によるよりも手続を記録する書記によって使用されていると述べている。エドモント上院議員はこの見解に反対し、ブランド弾劾の場合に上院が弾劾裁判所と呼ばれる事実には注意を喚起した。彼の動議は十六人の投票の中十三人の賛成を得た。ピッカリング弾劾のとき上院の弾劾委員会でトレイン議員が二回、ベック裁判官弾劾のときも裁判所と二回、タズウエル上院議員は上院を一回弾劾裁判所、二回裁判所と呼び、ウエブスター議員は裁判所、フット議員は弾劾の最高裁判所、ハンフリー弾劾のときビンガム守衛官は裁判所と呼びフォスター議員も二回弾劾の最高裁判所と呼んでいる。

ベルクナップ弾劾に当たり政党が活発に活動しているとき上院は裁判所又は弾劾の最高裁判所と十回呼ばれている。チャールス・スウェイン連邦地裁判事弾劾においても上院は裁判所又は弾劾の最高裁判所と二十一回、裁判所と六十四回、その間上院議員の中にはベーコン、ベイリー、フェアバンク、フォアカー、ホプキンス、ピータース、スプーナアー、クレイトン、デアアマンド、オムステッド、パルマー、パーキンスおよびパワースがある。そしてロバート・W・アーチバルト連邦商事裁判所裁判官弾劾において上下両院の弾劾手続に関する報告書の中で上院が裁判所又は弾劾最高裁判所と少なくとも一六〇回呼ばれていることを見る。その中にはベイコン、ベイリー、ワイオミング、カミンス、ガリンガー、ロッジ、ボインデクスター、スミス、スムート、サザアランド、ウオークス等の各上院議員およびクレイ、スターリング、ウエップの三守衛官がいる。これは英国の遺産および前示上院の憲法上の規定の必

然的結果である。

英国では弾劾裁判のとき上院は常に弾劾の最高裁判所と呼ばれる。憲法上の規定に戻るならその訴訟手続は性質上司法作用である。すなわち、

(1) 上院のみが全ての弾劾裁判を行うことができる。

(2) 合衆国大統領が裁判されるときには最高裁長官がこれを主宰する、何人も出席議員の三分の二以上の出席がなければ有罪とされない。大統領は反逆罪、収賄罪等の有罪判決によって罷免される。

(3) 判決はその地位の喪失以外には及ばない。

(4) 大統領は弾劾の場合を除いては刑の執行猶予および恩赦を行うことはできない。

(5) 弾劾の場合を除いては全ての犯罪の裁判は陪審によって行ふ。右に見る如く、裁判、有罪判決等の用語は全て司法手続と類似するものである。ブランドの弾劾で被告は逮捕され英国の先例に倣いダンビー事件の際被告を弾劾する議会が解散されない限りこれに介入することは出来ないと決定した。チャールス・スウェイン弾劾で上院は四十五人中十六人の賛成で被告の任意の陳述は修正憲法五条および改正制定法八五九号により弾劾裁判には適用することは出来ないと決定した。改正法は、「両院又は各委員会で証拠に基づく如何なる証言といえども、かかる証言によって偽証罪として訴追される場合を除いては裁判所は刑事訴追の証拠として用いてはならない」と規定する。ジョージ・スウォードの弾劾で下院が彼は宣誓を拒否し証拠書類の作成を拒否しても法廷侮辱罪に問わないと決定した。修正憲法五条には「何人も刑事事件において自己に不利益な供述を強要されない」とあるからである。全ての憲法注釈書も弾劾裁判をするときは上院を裁判所という⁽³⁾

彈劾裁判所としての最大の要件は、(1)公正、(2)完全、(3)聡明、(4)独立である。⁽⁴⁾これらの何れを欠いても裁判は不完全なものとなる。(1)の公正を確保するためには裁判所は人民の一時的感情、一部の偏見や党派的精神の危険な影響から独立であることが必要である。(2)の完全性を維持するためには神に対すると同じく次代に対し毅然たる義務と深い責任を持たなければならない。(3)の聡明を確保するためには学識と同様年令、経験、高度の知的能力を備えなければならない。(4)の独立を確保するためには才幹と同様身分の恒久性、地位の威厳、開明的愛国心から生ずる信頼を保持しなければならない。

上院はある程度これらすべての要件を備えているだろうか。これは極めて重要な問題であり、憲法制定会議でも真剣に討議されたところである。憲法制定会議では上院をこの重要な責任の最も適当な受託者と考へた。

上院が彈劾裁判所たることのメルクマールは

- (1) 被告人は訴追の理由を告知される権利を持つ、
- (2) 被告人は弁護のため弁護人の援助を受ける権利を持つ、
- (3) 被告人は証人と対決する権利を持つ、
- (4) 被告人は強制手続によって自己に有利な証人を請求する権利を持つ、
- (5) 被告人はその意思に反して供述を強制されない、
- (6) 疑わしきは罰せず、

- (7) 一度彈劾裁判で無罪となつたときは再び同一事件で罰せられることはない。

彈劾の目的は公人の非行に対する人民の側からの追及手段として考へられるものである。英国の先例を踏襲した米

国各州憲法は訴追権を下院に裁判権を上院に認め、弾劾権を立法府に託された政府高官に対する抑制手段とみた。このほか憲法制定議会で討議されたように最高裁判所は弾劾裁判所として適当なものかどうか。彼等は直接国民代表によつて提起された弾劾と屢々衝突する決定に国民を従わしめることに不可欠な信頼と權威を持っているかどうか疑わしい。最高裁判官は大統領によつて任命されているから自然に、この名譽を負う大統領に対し同情と愛着を感じるだろう。しかし大統領は弾劾の対象であるからこの点で公正な裁判を欠く怖れがある。また弾劾裁判所を他の政府機関から全く別個の人々で構成することが望ましいかどうか疑わしい。この結果、統治機構は複雑となり、そのような計画の上に形成された裁判所は膨大な費用を要し實際上種々不便をもたらす怖れなしとしない。弾劾裁判所として上院が選ばれた理由は右に述べたような事情に基づくものである。

注

- (1) Foster, Commentaries, vol § 89.
 - (2) David, Y, Thomas, The Law of Impeachment in the United States, The American Political Science Review, vol 2, p. 378; Goodnow, Comparative Administrative Law, 1893, vol. 2, p. 296 f.
 - (3) Thomas, op, cit, p. 378 f.
 - (4) Simpson, Federal Impeachment, p. 651-673.
- Story, Commentaries on the Constitution of the United States, 4 ed, 1873, vol 1, 745; Foster, op, cit, vol 1, p. 512-529.

第五章 弾劾は刑事訴追手続か

憲法上の弾劾規定は修正憲法第五条、第六条の文脈に照らしてみると、これが刑事訴追手続であるかどうかという問題である。確かに英国では弾劾は議会議法によれば刑事的である。有罪の判決は死刑、禁錮、罰金である。米国の弾劾条項も刑事法上の専門用語を使用しているので犯罪行為とみなされている。例えば合衆国憲法第二条第四節は、叛逆罪、収賄罪、重罪および軽罪により有罪の判決を受けたとき罷免されると規定している。第三条第二節第三項は、すべての犯罪行為の審理は弾劾の場合を除き陪審によって行われる。そして第二条第二節第一項は大統領に対して弾劾の場合を除いては恩赦を行う権限を与えている。憲法一条三節七項は明確に英国の先例とは対照に罷免と訴追後の処罰を区別している。英国では処罰と罷免とを一つの行為に結びつけている。罷免により公職に不適任な人物を適任な人物に置き換えることができる。

公職就任資格の剥奪と大統領がコモン・ロウにより処罰される重罪を犯した場合の処罰の間の相違はヴァージニア憲法制定会議でジョージ・ニコラス (George Nicholas) によって指摘されている。⁽¹⁾ ニコラスはノースカロライナの憲法制定会議で大統領の弾劾に言及し、彼が職務上の軽罪を犯した場合は弾劾され罷免される。他の犯罪を犯した場合にも国法によって罰せられると述べ、弾劾し得べき軽罪と訴追し得べき犯罪の間に一線を画している。⁽²⁾ 弾劾し得べき犯罪は非刑事的であることは外交関係につき上院が重要な情報を秘密にしたことの弾劾に関するイレードルの言及に例示されている。例外は残る。何故恩赦は凡ゆる犯罪の審理から免れるのか。弾劾は純粹に政治的性格を帯びている。

それは犯人を罰するように意図するというよりも重大な公務上の軽罪に対し国家を保護するために犯人を処罰するために考案されたものである。弾劾は犯人の身体にも財産にも及ばず単に政治的能力を剥奪する点にある。⁽³⁾つまり弾劾は公職就任資格の剥奪にある。ジェームス・ウイルソンは、これについて次のように述べている。弾劾は通常の法律学の分野には入って来ない。それは異なった原理に基づく。異なった原理は異なった格率によって支配されており、異なった対象に向う。この理由において弾劾に関する犯罪の審理と処罰とはコモン・ロウ上一犯罪の審理に対する障害ではない。⁽⁴⁾要するに罷免と刑事訴追の区別は罷免手続は非刑罰の意味に解釈されるのでなければ二重危険をおかすことになる。仮に弾劾は刑事的でないとするなら何故弾劾が訴追と刑罰のための但書条項を持つ必要があるのかと問われる。恐らく但書条項は刑事訴追の法廷で抗弁される英国流の弾劾の明確な刑事的性格から結論を引出すことを阻止するために考えられたものである。刑事的用語で弾劾を解釈するに当たって訴追と裁判の分離は二重危険を禁ずる修正憲法五条に違反するかどうかという憲法上の疑義が起こる。この疑義は裁判所が避けなければならない義務である。

しかしウイルソンは、それとなく弾劾の非刑事的性格にとつて二重危険が適用されるならコモン・ロウにおいて生命の危険に限定されるであろうという。⁽⁵⁾修正憲法第五条は、「何人も同一犯罪について重ねて生命、身体 of 危険に臨むことはない」と規定している。それ故初期の地方裁判所は単なる軽罪を除外した。そして破廉恥罪、時に処罰すべき犯罪さえ保護領域から除外した (United States v. Gibert, 25 Fed. Cas. No. 15, 204, p. 1287)。一八七三年最高裁で著名な英国の注釈者ジョセフ・チティは憲法上の規定は全ての事件に適用されねばならないと主張した。弾劾は非常に苦痛を伴う国外追放に比較されるかも知れないが、それは最高裁判所が判示する如く犯罪にとつての処罰ではない。国

外追放はその住所に住む条件に適応しない外国人自身の国に返還を強制する手段に過ぎない (Fong Yue Ting v. United States, 149, U. S. 698, 730 (1893))。弾劾は正に公職に不適格な者を公正な行政のために解任する制度である。

修正憲法第六条によれば、被告人は刑事訴追が犯罪の行われた州の公平な陪審によって行われ、迅速な公開裁判を受ける権利を持つ。もし刑事訴追である限り陪審裁判の要求を避けることは困難である。憲法第三条第二節第三項は明白に弾劾を陪審から除外している。修正憲法第六条の起草者は全ての犯罪の訴追に陪審による裁判を拡大した。それによって先きの例外を撤回する意向を示した。憲法制定者たちは修正憲法第六条から弾劾条項を削除する必要性を感じなかった。彼等は弾劾を刑事訴追と考へなかつたからである。もし弾劾は刑事訴追であるならば陪審裁判が必要となると考へねばならぬ。憲法第三条と修正憲法第六条の陪審裁判に関連して最高裁判所は次の判断を下している。

「もし之等二つの規定の間に紛争が生ずるなら修正憲法の中で見出される一つは法案起草者の意思の最後の表現が前の表現の一つに優先することがよく理解されるルールの下でコントロールされねばならぬ」 (Schick v. United States, 195 U. S. 65, 68 (1904))。もし弾劾は性質上犯罪的と考へられるならば修正憲法第六条にいう刑事的訴追手続の例外として読むことによつては解決されるものではない。これに対応して修正憲法第五条は陸海軍軍隊又は戦時もしくは公共の危険に際し、現に服役している民兵の間に起つた事件については大陪審による告発又は起訴を必要としない。これは起草者は例外規定をいかによく作成するかを知っていることを示すものである。もし弾劾は憲法第一条第三節第七項の規定が示すように刑事上の裁判ではなく単に罷免手続であるとするなら修正憲法第六条で例外を示す必要はない。もしこの見解に反して弾劾は刑事的手続であり修正憲法の中で例外規定と読む仕事は上院ではなく最高裁判所の仕事である。

シンブソンは、その点を上院によって解決されたと見た。刑事的弾劾は陪審によって裁判されるべきだということ(6)はウィルサム・ブランド上院議員によって棄却され上院によって解決されている。ここでも疑問が残る儘だ。時の副大統領ジェファースンは次のように言及している。上院で弾劾法案を審理するためには陪審条項が制定される必要がある。憲法では、すべての犯罪は弾劾の場合を除いて、すべての起訴と同様、陪審によって審理されるべきことを規定しているからである。しかしこれが実行を期待することはできない。上院では二対一に分かれているからである。動議は失敗に終わったが、その後数ヶ月経ってブランド上院議員は次の三点につき訴えを起こした。(1)修正憲法第六条の陪審裁判権、(2)上院議員は弾劾規定の範囲内における文官に非ず、(3)上院議員は職務上の非行については訴追されない。ブランドの最も重大な容疑はフロリダとルイジアナをスペインから略取し大ブリテンに引き渡すため軍事的遠征の陰謀を企図した点である。この訴えは一七九八年二月になされ、審理は十二月に始まった。この点に関しジェームス・A・ペアード下院議員は皮肉まじりに陪審裁判の請求からすれば上院の全ての裁判権が必然的に廃止されなければならぬと指摘した。それから彼は弾劾が政治的性情を持つ純訴追手続である点につき最終判断をしたとき、それは犯人を処罰するというよりも国家の安全を確保する意図を持つものである。彼の身体や財産に触れずに独り彼の政治的資格を剥奪する点にある。

つまり生命や財産に対しインバクトや処罰を欠くのでその訴追手続は犯罪の審理ではなくそれ故に上院の裁判権は主張され行使されるのである。ブランド事件のダレス弁護士は陪審裁判につき論議しなかった。上院は裁判所として管轄権を持つべきでないという請願や陪審裁判に関して最も曖昧であるという言論に説得されている。上院の決定は弾劾が修正憲法六条によって影響されないとするペアードの見解と一致する。それは非刑事的手続であるからである。

上院による有罪判決は陪審裁判が法廷としての必要条件と見做されないことを示している。なお合衆国憲法第二条第二節によって大統領の恩赦権が弾劾には及ばない。ブラックストンは“offenses”を“Crimes”と同義化している。⁽⁷⁾

そして恩赦を弾劾から除外しようとした。憲法制定者たちは絶えず英国の先例に注目していた。一七〇〇年の王位確定法では恩赦は弾劾から締め出されているが有罪判決後国王は行使しうる。大統領の恩赦権は通常裁判所で有罪判決を受けた被告には適用されるが、弾劾の結果、罷免若しくは公職就任資格を剥奪された被告を庇うためには役立たない。米国では弾劾の結果、もし公職就任資格が剥奪されると将来の復権の道は閉ざれ恩赦もこれには及ばない。英国では国王の恩赦権は弾劾には及ばないし權利剝奪法にも何等影響を与えるものではないが、国王は恩赦権を通じて弾劾によって上院から下された判決の執行を停止又は軽減することはできる。憲法制定者たちは弾劾と訴追との間に設けられた境界の上に恩赦の例外のインパクトを通じて考えることをしなかった。

犯罪と軽罪 (misdemeanors) とは刑事学上の用語であり⁽⁸⁾、犯罪は道徳法に関連して用いられ道徳的公正からの垂離を意味する。重罪 (high crimes) は特別な意味を持つものではないが事件が非常に重大な場合に用いられる。クリスチャンがブラックストンの覚書の中で重罪は弾劾事件に適用されるに当って明確な意味を持つわけではなく単に犯罪容疑に対してより大きな厳格性を与えるために用いられるものである。彼によれば犯罪と軽罪とは単なる同義反覆である。彼は非常にルーズに用いている。犯罪は重罪及び軽罪を含む。重罪は古くは死刑によって罰せられた。「重罪および軽罪」という用語は最初現れたのは普通の刑事手続ではなく一八三六年のサフオーク伯弾劾事件においてである。⁽⁹⁾弾劾自体は元来その目的からすれば一般的刑事的救済の範囲を超えるもので本質的には政治武器である。

国家に対する反逆罪又は「重罪および軽罪」でエドワード三世の末期（一三七六年）に下院が訴追機関として確認され

る以前には私人は国王から手厚い信頼と権力を授かる家臣たちに妨げられていたので、彼等に対抗するには議会の最高裁判所に訴えを提起し審理を進める以外に他に適当な救済手段は存在しなかった。政府高官たちは国王の寵臣であり、司法府や行政府の役職にあつて、その地位が高いため私人の告発が及ばなかった。その後下院が国家に対し最も権力のある犯罪者の訴追機関となった。一三八六年上院はサフオーク伯弾劾事件で王国に対する反逆罪につき貴族を裁判する専権を持つことを確認した。これはコモン・ロウによるものでなく議会の訴追手続によるものである。⁽¹⁰⁾上院は一二二五年マックスフィールド大法官の弾劾に當つてペンジリイ(Penge)守衛官によつてこのことを確認した。⁽¹¹⁾曰く「あなた方貴族はいま国家に影響を及ぼす公的犯罪を罰するため英国憲法の根本的枠組の中にある司法権を行使している。また下級裁判所が裁判の一般原則によつて犯罪を処罰する権限を持たない場合と同様ウエストミンスター・ホールの裁判管轄権に属する事件についても同じである。そこでは犯人はその地位により裁判の普通の手続で行われる訴追の危険の懸念から免れている。その高位には一致した全庶民の告発が必要である」。

英国の弾劾制度は性質上刑事的である。ブラックストンが言うように弾劾条項は下院によつて訴追され、上院によつて審理される訴追の一種の法律である。このような審理は刑事裁判の附屬物でない大法官府管轄の陪審による審理に代わるものである。重罪や反逆罪の場合の審理は上院で行われた。一六八九年の上院決議で、「英国の貴族は重罪の裁判を受けるのは議會によつてのみというのは昔からの権利である」と。一六九五年の反逆罪法によれば、反逆罪および貴族夫人の裁判では全貴族は召喚され議會に出席し投票する権利を持つ」(Trial of Treason Act 7 will 3, C, 3 § 2)「重罪および軽罪」による弾劾は重犯罪を含むものでないが、すべて刑事処分として措置された。

一七〇一年六月二十三日上院は次の決議をしている。「重罪および軽罪」で弾劾されたオックスフォード伯の裁判に

欠席した上院議員、正当な理由なしに出席しなかった上院議員は重大かつ故意の職務懈怠の理由で有罪とする」。一七二五年「重罪および軽罪」の廉で弾劾されたマックスフィールド卿の弾劾事件で貴族はすべて上院に出席している。

米国の弾劾手続は刑事手続であるとするは英国の先例を継承したことになる。米国の手続は刑事手続ではないが英国の手続はそのモデルとなったことは否定出来ない。それは副大統領ジェファースンにより上院の「議会先例便覧」によって確認されている。この裁判は本質的には下級裁判所における刑事訴追と異なるものではないとジェファースンはいふ。同じく証拠主義の原則であり、「重罪および軽罪」に関する法律概念も同じである。それ故裁判は法律原理や判例によって正当化されるものである。ジェファースンは米国の弾劾は本質的に刑事手続であると誤解した。

ハミルトンのいうように弾劾は公職者の行動に対し国民の審理の手段として考案されたものでありそれは自らの国において尊敬と栄誉と報酬を得ている者に対する永遠の追放としての最後の判決である。審理は最高裁判所ではなく上院においてのみ行われる。弾劾裁判所が必然的に有する裁量権は名誉に対するものであれ、不名誉に対するものであれ社会の最も信頼し顯職の人物である少数な人々が公衆の信頼を裏切ることを禁じたものであるからである。⁽¹²⁾

弾劾制度は大統領や政府高官、即ち行政部に対する手綱として考案されたものである。七年間にわたるウォーレン・ヘスチングス弾劾事件は記憶に新しい。一七九七年ブランドト上院議員の弾劾において上院は一体となって出席するという英国上院の先例を継承した。裁判所再編成計画当時ヒュース(Hughes)最高裁長官はヴァン・デバンター(Van Devanter)、ブランドイズ(Brandeis)を代表して、彼の見解は他の裁判官と一致しているとして上院に次の勧告をした。「私が思うには個々の事件についてより多くの裁判官が裁判所で聴問できたことを示唆されてきた。私は合衆国憲法第三条第一節の合衆国のすべての司法権は最高裁判所に属するという条項に注目する。憲法は二つ又はそれ以上の

独立の裁判所として機能する最高裁判所を認めるとは思わない。私は憲法第三条第一節の合衆国の司法権は一つの最高裁判所に与えられている⁽¹³⁾ことに注意を喚起したい」。

- (1) 3 Elliot, p. 240.
- (2) 4 Elliot, p. 127.
- (3) Story, § 803.
- (4) Wilson, Works, vol 1, p. 324.
- (5) 2 Hawkins, ch 36 § 10. p. 377 ; 4 Blackstone, p. 335 f.
- (6) Simpson, p. 34.
- (7) 4 Blackstone, p. 5 ; Russell, Crimes and Misdemeanors, 1819, p.58.
- (8) Plucknett, Impeachment and Attainder, R. H. S. 1953, vol III, p. 145, 155.
- (9) Clark, The Origin of Impeachment in Oxford Essays in Medieval, p. 164, 185 ; 3 Howell, p. 89, 91.
- (10) 3 Howell, p. 113.
- (11) ibid, p. 1330.
- (12) Federalist, No 65 at 426.
- (13) 75 the Cong Sess, 40 (1937).

第六章 任期満了後の官吏は弾劾され得るか

任期満了後の官吏の弾劾についてはストーリー判事は否定的である。しかしこの問題には未解決の問題が幾多ある。一七八九年のブランド事件でも論議されたが解決されず弾劾前に上院によって除名されている。本件はブランドは弾劾条項に該当する合衆国の官吏に非ずという理由で解決したのである。⁽¹⁾その後この問題は陸軍長官在職当時収賄の廉で弾劾されたベルクナップ事件で再燃した。一八七六年三月一日、彼は当時陸軍省の支出に関する下院の調査委員会委員長から翌日正午の下院委員会開会前に辞職しなければ弾劾を受けるかも知れないという通告を受けたので翌二日午前一〇時ブランド大統領に辞表を提出、大統領これを受理し午前一一時頃に辞任を委員会に通告した。その日遅く下院は弾劾を決議した。ベルクナップの裁判において上院議員の大多数は管轄権に対する彼の抗弁を却下し弾劾に服すべきであると宣告した。この問題は反対二九票賛成三七票投票しないもの七票で可決された。彼の犯罪に対する有罪の宣告に関しては三六人の上院議員が有罪の賛成投票を示し二五人は反対投票をしたため有罪に必要な三分の二に不足のため弾劾を免れた。オグレバイ、パターソン、ライト議員は容疑が立証されないという理由で無罪に賛成投票した。残りの殆んど全ての議員は辞職後のこの種事件には上院が管轄権を有しないこと、したがって彼等が裁判権を持たない事件について良心的に有罪投票をなし得ないという理由を申し立てた⁽²⁾が、結局ベルクナップ事件では任期満了後といえども上院の弾劾審判権が奪われるものでないと決定した。同じ原則はアーチバルト事件の裁判にも適用された。

然るに一八三九年にはローレンス、一八六〇年にはワットルース、一八七二年にはデレーイ、一八七四年にはデュレル及びバステード各連邦裁判所判事の弾劾事件において下院の委員会は辞職によって弾劾通告を取下げたことを勧告し、辞職によって弾劾事件は取下げられている。⁽³⁾ またノースカロライナのジョン上級裁判判事、ペンシルヴェニアのニコルソン会計検査官、ネブラスカ州法務長官リーゼ、カリフォルニアのターナー判事も辞任によって弾劾を免れている。英国ゾマーズ卿、マクレスフィールド伯、ワーレン・ヘスチングス、メルヴィル卿事件その他英国の弾劾事件においても被告は弾劾開始前に辞任している。⁽⁴⁾ しかし合衆国憲法はこの点について何の規定もしない。

ストーリーによれば被告が在職当時の非行に限って弾劾せられるべきである。⁽⁵⁾ 罷免の判決は当事者が弾劾当時在職していることを憲法は期待しているからであり、さもなければその犯罪は普通裁判所で審理され処罰されて差支えない。しかしこの見解は弾劾裁判権を全く空虚なものにして終う点から承認し得ないところである。第一に弾劾の判決は罷免のみならず将来の公職就任資格剥奪に及び、第二に刑事犯以外の犯罪による。⁽⁶⁾ それ故被告は普通裁判所で処罰されなければならないという議論は妥当しないであろう。その後辞職によって弾劾を免れ得るかどうかという問題がベルクナップ事件で問題となり辞職しても在職中の行為についての弾劾を免れるものでないと決定された外、ブラント事件、エングリッシュ事件においても弾劾の判決前に除名又は辞職している。ブランドが弾劾された時被告弁護人は上院によって除名された故弾劾の対象とならないと抗弁した。⁽⁷⁾ 除名理由は、「上院議員として公的信頼と義務に違反する重罪」ということであつた。しかしこれは合衆国制定法に規定されたものでない。⁽⁸⁾ ここでも上院議員の職は憲法第四節の所謂文官に非ずと判示されただけで自発的辞職によって弾劾を免れるということは論議されなかつたし、弁護人の一人インガーソルも、「官吏は先づ罪を犯し、次に辞職によって弾劾を免れる」といつているが、ここで問題に

することは適切でないように思う。⁽⁹⁾

一七九六年ノースカロライナの議會は収賄で州務長官を弾劾した。彼は辞任したので弾劾は取下げられた。その後コモン・ロウで告発された。一八七六年には前年の革命で選挙されたミシシッピの議會は政府員数名を弾劾した。

副知事は収賄罪で弾劾され辞任しようとしたが上院は有罪の確信をもって審議を続行した。知事及び教育監督官は辞任を許可された。教育監督官の訴追事由の中には巡回裁判所の書記在職当時の職權濫用罪が含まれていた。一八九三年にはネブラスカの議會は合同会で最高裁判所に法務長官を弾劾したが最高裁判所は事件を却下した。理由は彼が任期満了によって当時既に辞任していたため寧ろ刑事手続によってなされることが望ましいということであった。⁽¹⁰⁾

官吏の在職当時の行為に対し退職後に弾劾する權限を弁護する見解は大体において次の二点に尽きる。即ち憲法第一条第二節第三節の弾劾の規定は絶対的無制限のものであり、この場合弾劾は英国におけると同様に広範である。同じく第二条第四節の規定は明らかに弾劾規定についての制限ではなく単に大統領、副大統領あるいは文官の場合、被告はその指摘された犯罪により有罪の結果罷免されるという旨を規定したものに過ぎない。然るにほかの場合には上院が譴責又は除名のような罷免以外の処罰を科することができる。米国憲法の弾劾權が英国におけるそれと同じく広範なものであるとすると官職を保有していない私人はサツシェヴァレルのように弾劾されるであらうし又国会議員も弾劾されるだろう。並びにプラント事件及びそれ以後の實際的解釈によって、これとは全く反対のルールが米国では確立している。弾劾權は、その職務行使によって國家に危害を及ぼした者を罷免するのみならず永久に公職就任資格を剝奪するための公的保障として議會に与えられた權限である。ある者が辞職によって弾劾を免れることができるなら有益なこの憲法上の規定の目的が破られることになるだろう。合衆国では辞職が正式に提出された者には、その効

力は何人の承認もなしに有効であるといわれている⁽¹¹⁾。もし辞職の場合、大統領による承認が必要であるならば憲法は明らかに大統領に与えていない弾劾し得べき犯罪を間接的に赦す権限を与えることになる。

若し右に述べた被告弁護人の主張が正しいとすれば官吏は弾劾係属中に、また有罪の宣告が現実に発せられる前に何時でも辞職によって弾劾を免れることはできることになる。これは弾劾の全ての手段を無効かつ不合理にするものであり、憲法はかかる不合理を是認しているものとは思われない。この点については州にも同じ判例がある。一九二五年テキサス州の *Ferguson v. maddox* 事件でファーガソン知事は有罪の判決を受けた。これに対し知事は判決の前日に辞職願いを州当局に提出していたという理由で裁判権欠缺による判決無効の訴えを提起した。これに対し上院は裁判係属中は弾劾から免れることを認めず証拠を聴問し有罪の宣告をした。同じくルイジアナのウイリックス会計検査官は弾劾されたので辞任を申立てたが辞職によって弾劾裁判を免れるものに非らずと判示され罷免された。同じ辞職についても弾劾係属中の辞職と弾劾手続前のそれとの間には著しい相違が見られる。下院の投票によって一旦弾劾裁判に付せられた以上、下院や大統領といえどもこれを奪うことはできない。これはベルクナップ事件について上院に裁判管轄権なしとした大多数の上院議員の意見である⁽¹³⁾。これと反対にマサチュセッツの遺言裁判所判事デイ、ミシシッピのカドーゾウ教育監督官は弾劾係属中に辞職したので事件は取下げられた。

合衆国の文官に関する弾劾規定は官吏の生涯を通じて適用され、彼は辞職することによってその責任が解除されるものではない。これは法律が官吏の職務行使について処罰規定を設けている場合には辞任によって告訴を取下げない場合と同様である。然るに一七七六年のペンシルヴェニア憲法(二三条)、同年のデラウエア憲法(二三条)、一七八九年のジョージア憲法(二条一〇節)、一九四七年のニュージャージー憲法(七条三節一項)は弾劾は在職期間中と同様に

職期間満了後の官吏にも及ぼし得ると規定している。⁽¹⁴⁾ 辞職が弾劾係属中に許されると被告は弾劾を逃れられるし法律はこれを阻止することはできない。ブランドン事件において両被告弁護人は官吏が辞職によつて弾劾を免れ得ないと主張した理由はこの点にある。第六代大統領アダムスは連邦議会において官吏は生涯何時でも職務行使について弾劾されると述べた。あたかも兵役免除後に軍紀違反の罪で軍法会議にかけられ得るのと同様である。⁽¹⁵⁾

この議論に対し、他方弾劾は刑事的性格を持つものであり、厳しく解釈されなければならないという考え方があり、これを踏襲する判例もある。被告は同一犯罪について二重の危険に陥し入れられる怖れがある。もし一市民が退職後に弾劾され得るとするならば、生涯を通じて弾劾されることになる。そのような手続を認めると有力な政党に怖るべき武器を与える結果になる。被告が弾劾し得べき犯罪を犯したかどうかについて調査中辞職した場合訴追手続を終了することは下院における先例となった。フューラーとカドーゾー事件において官吏は辞職後は弾劾されないという判例がニューヨーク州議會で確立した。ネブラスカ最高裁判所も何人もその任期満了後は弾劾され得ないと判示した。⁽¹⁶⁾ ネブラスカ憲法は州の全ての文官は在職中の非行について弾劾されると規定しているが、これは“State v Nabrarka v Hill”事件で、この規定は現職官吏、即ち当時在職していた文官を意味し、前官吏は、この規定の意味における文官に非ずと判示した。⁽¹⁷⁾

就任前に犯した犯罪につき弾劾され得るかどうか。この問題はアーチバルト事件において論議された。被告は連邦地方裁判所判事在职中の犯罪につき訴追されたが、弾劾当時は商事裁判所判事として巡回裁判所判事の職にあったが無罪の宣告が下された。しかしこれと全く異なる判例が州にある。バーナード判事はニューヨークで就任前の犯罪で有罪の判決を受け、ウイスコンシンではフツベル事件もまた同様である。その線を何処へ引くべきか極めて難かしい

問題である。憲法はこの点について沈黙を守っているが、結局この問題は議会の健全な判断と裁量に任せるよりほか道はないと思う。

在職中官吏の行為に対し辞任後弾劾を支持する論議は次の通りである。憲法第一条は絶対的であり期限については限定していない。結局弾劾権は英国におけるように広範である。第二条の「大統領、副大統領および合衆国の全ての文官は反逆罪、収賄罪又は他の重罪および軽罪につき弾劾され有罪の判決の結果罷免される」という規定は弾劾に関する第一条への制限ではない。これは大統領、副大統領および合衆国の全ての文官の弾劾の場合被告は当該犯罪により有罪判決では罷免されなければならない。しかしこれに反し他の場合では上院は罷免程の処罰を科することは出来ず譴責とか一定期限の停職程度を科するに過ぎないことである。この論議は幾多の問題を解決した。もし弾劾は英国のように広範に亘って行われるならばサツシェヴァレルのような何等官職を持たない市民も弾劾されるかも知れないし、さらに国会議員も弾劾されるかも知れない。ブランド事件はそれとは逆に解釈した。

弾劾権は罷免のみならず、その職務行為によって共和国に危険をもたらす人物を罷免するのみならず永久に公職辞任資格剥奪するための公的擁護のために承認されている。辞職することで弾劾を免れるとしたらこの健全な憲法上の目的は達成されないだろう。合衆国では公的の辞任が正式に提出されると何人の承認がなくとも法的に有効であるといわれてきた。(Manager George Friesbie Hoor in Belknap's Case, p. 195b)。もし大統領による承認が辞任を有効たらしめるなら大統領は憲法が明らかに禁止している弾劾し得べき犯罪を間接的に恩赦する権限を持つことになる。もし在職期間以外に上院から有罪の判決を受けることは承認されるなら、その原則は、全ての人に適用されねばならぬ。重罪や軽罪の結果辞任によって無罪を言渡される前か無罪を申し渡されることの出来ない後かを任意の時点で選択す

ることはできない。従つて被告のために支持された見解が正しいとすれば官吏は弾劾係属中か、有罪の判決後か判決が實際下された前かのどの時期かに辞職することができる。そのことは全訴追手続を無効かつ不合理なものにするであらう。憲法はかかる不合理を承認することは出来るものではない。

この論争の最後の部分は検討に値する。弾劾係属中の辞任と弾劾前の辞任との間には大きな相違がある。若干の州では憲法は、その前後において在職期間終了後は在職期限中の弾劾を規定している（二七七六年デラウェア憲法二三条、一七八六年ヴァーモント憲法一章一条、一七九八年ジョージア憲法一条一〇節）。

官吏は辞職によつて弾劾を免れるものでないとしてブランドン事件において両弁護士は次の如く主張する。上院議員は弾劾される文官であるかどうかには両当事者の主要な論点である。二人の弾劾委員ベアード及びハーバー、二人の優秀な被告弁護士ダレス及びインガソルの意見を次に紹介する。

ベアードはいう。「弾劾された当事者は現在上院議員でないことが申立てられている。弾劾条項が提出された時点で上院議員であつたといふことで十分である。弾劾が提出された時に正規で維持し得べきであるなら故意の行為や当事者の過失に引き起こされた行為に基づくいかなる事件でさえ訴追手続を無効にしたり妨害することは出来るとは思わない。さもなくば当事者は除名を引き起こした辞任や犯罪は彼の免責を確保するかも知れない。これは法の最も賢明な格率の一つである。これに対し被告弁護士ダレスは、「官吏が辞任後に弾劾され得るかどうかについては議論の余地はある。訴追を避けるためではなく、相手方の除名によつてである (Blounts Case, whartons State Trials, p. 284)」。被告側の弁護士インガソルも「被告が今辞職によつてではなく職を離れるという理由について若干の反対がある。しかし私は最初犯罪を犯した官吏が後に辞職によつて処罰を回避するといふことを決して主張する積りはない。被告

は除名された。彼は一回の審理で罷免され他の審理で同一犯罪につき公職就任資格を剝奪され得るか、それは裁判の内容というよりも形式ではないのか、マンスフィールド卿は陪審が彼等の心中に事前の印象なしに白紙の如く行動するとうように上院が表れるだろうか。第一審における誤判は第二審での誤判を引き起こさないだろうか、第一審判決の強烈な偏見は第二審に提出された新しい光の影響を妨げがちになることを懸念する理由は存在しないのか (Blount's Case, Wharton's State Trials, p. 296)。これ等米国法曹界リーダーの見解は注目値する。被告弁護士二人とも官吏が辞任によつて弾劾を免れることは出来ないと主張した。ジョン・クインシー・アダムスは「議会で職務執行につき弾劾され得る官吏は何時でもその後の人生で弾劾され得る」と述べている。州の上院で公職就任以前の犯罪に対しても弾劾条項を支持していた。兵役を終了した後でも戦争規定に従うべき期間中犯した犯罪について軍法会議で審理されるかも知れないと主張されていた (Lord George Sackville's Case, A. D. 1760, Tytler on Military Law, ch. II; William Walker, 3, American Jurist 281)。

他方の議論では弾劾規定は刑事的であり厳しく解釈されなければならないと主張された。弾劾は被告人から陪審による裁判と憲法によつて犯人に与えられた他の保障条項を奪っている。そこで被告は同一犯罪につき二度も危険に陥るかも知れない。何故なら弾劾は同一犯罪に対しコモン・ロウの裁判所では次の提訴への法廷ではない。もし一市民が退職後のある日突然弾劾され得るとしたなら彼はその後の生涯の何時でも弾劾され得るであろう。そのような手続を認めることは多数党の掌中に恐ろしい武器を与えることになる。何故なら党感情がデモクラートによるレパブリカンの敗北およびレパブリカンによるデモクラートの敗北の後にでも全く痛烈であつたからである。被告が弾劾事件取調中辞任して訴追手続を取り下げすることは下院の先例として繰り返されてきた。フーラー (Fuller) とカードゾー

(Cardozo) 事件で辞職後官吏は弾劾され得ないということがニューヨーク議会で支持された。ネブラスカの最高裁判所でも何人も任期満了後は弾劾され得ないと判示された。

大統領が審理される場合には最高裁長官が議長を勤めることを憲法は規定している。この問題は繰り返し数人の上院議員によって提案されてきた。しか前大統領が弾劾されるときは誰が議長を勤めるか。これは難問である。唯一の答えは前大統領が弾劾される時は前最高裁長官が議長を勤めることだ」(Ex-judge Jeremiah S. Blacke in Bleknep's Case, p. 225)。

裁判官の場合、「在過なき限り」(during good behavior)の条項は彼等の弾劾事由を決定するという議論を信頼する人々は論理的に弾劾を就任以後に限定しなければならない。その議論によると全ての事項は黙示的契約であるから官吏は「在過なき限り」の契約を承認されることによって彼は、「在過なき限り」を中止するとき弾劾によって罷免されることになる。

アーチバルト弾劾に際して問題は直接的に提起された。被告は連邦地方裁判所判事在職中の犯罪につき弾劾されたが弾劾当時商事裁判所判事として巡回裁判所判事の職にあったが、この点につき無罪の判決があった。彼の無罪に投票した人々の中には、彼の犯罪はそれ程深刻なものではないかと思ひ乍ら投票した人たちや、上院議員たちは現在争点となっている法律問題に対して適当な解決を与えないだろうし、又他の弾劾条項に関する被告の有罪判決を考慮すれば適切な判決を下す必要を感じなかったから無罪に投票した人々はいた。またある人々は、「上院議員たちがこの容疑を適切に審理することは出来ると考えなかったから無罪に投票したのである。多数の上院議員達は弾劾条項に投票することを拒否した。それ故この問題は本件では解決することは出来なかった。問題はアーチバルト判事の弁護国の事

件摘要書の中で明確に指摘された。タフト大統領の演説の中で彼は次のように述べた。⁽¹⁸⁾「合衆国大統領はある場合は首席検事の任務を持っていたし、また他の時代には合衆国の巡回裁判裁判所の判事でもあった。また別の時代にはフィリップスの総督であつたし、他の時代には国防長官でもあった。彼がそれらの任務の中のどれか一つを受け持っている時一体彼の犯した如何なる行為に關して弾劾の対象たり得るだろうか、もしなり得るとすると彼は前記の官職の中の大統領以外の官職の一つを受け持っているに過ぎないにも拘わらず合衆国大統領という現在の職務から下院の過半数と上院の三分の二が彼が犯したとされる犯罪容疑に賛成することによって罷免されるのである」。議会内に大統領と対決する三分の二の議員がいるとすると上下両院の声明から問題に關するより重要性和可能性が現れる。その声明とは仮令大統領当選人が現在合衆国の官吏であるか、かつて官吏であつたとしてたら当選した大統領に就任することを阻止する。

州の弾劾ではこの決定は一方通行のように見える。ニューヨーク州のバーナード判事は多くの先例を引用した學問上の論議の後で就任前での犯罪につき有罪の判決を受けた。ウイスコンシンンのハッベル (Hubbell) 判事も有罪となつたしアーチバルド事件の弾劾委員によつて多くの事例が示されている。そのラインを何故に引くべきかは極めて難しい問題である。結局この問題は議会の健全な判断と裁量に任せるほか道はないと思ふ。

- (1) Simpson, op. cit. p. 816.
- (2) Watson, op. cit. vol I. p. 215 fti Foster op. cit. p. 574. § 92. note (1)
- (3) Willoughby, op. cit. § 930, vote (5); Ogg & Ray, Introduction to American Government, 1951, p. 485; note (36)

- (4) Simpson, op, cit, p, 817.
- (5) Story, op, citp § 804.
- (6) Willoughby, op, city § 930.
- (7) *ibid.*, § 930.
- (8) Story, op, cit p, 568, note (4)
- (9) Willoughby, op, cit § 930.
- (10) Thomas, op, cit p, 390 f.
- (11) Foster, op, cit p. 574 f,
- (12) F.M. Stewart, op, cit p, 303
- (13) Foster, op, cit p. 576.
- (14) Thomas, op, cit p, 385.
- (15) Foster, op, cit p, 578 ff.
- (16) *ibid* 580 f.
- (17) Watson, op, cit, vol I, p, 215
- (18) Simpson, op, cit, p, 814 f.

附 記

一九九二年三千二百余万ドルの汚職をめぐるブラジルのコロール大統領弾劾事件は長らく軍政が続いていたブラジルでは一九八五年の民政移管後最初の政界汚職疑惑だ。大統領に汚職疑惑ありと断言した議会調査委員会の翌八月二十五日サンパウロで大統領弾劾・辞任要求デモが噴出した。参加者は三十万人、民政移管後最大規模の反政府運動である。八月二十一日付のサンパウロ紙は弾劾決議が下院定数の三分の二(三三六票)を優に超えて賛成三三九票反対三三三票になったと報じた(憲法八五条・八六条)。このコロール・ゲート事件を前にして大統領は最終公判として開会した上院本会議に対し

大統領辞任を表明して弾劾裁判を免れた。突如コロール大統領は全国的大衆運動をバックとした弾劾裁判を回避するため辞任の道を選んだ。これはニクソン大統領は一九七四年八月八日辞任によって弾劾裁判を免れた先例をその儘踏襲したものである。有罪判決を受けると罷免のほか向う八年間公職選挙立候補の資格を剥奪されるほか財産没収措置も科せられる。

純理論から言えば弾劾裁判係属中に大統領が辞任することはコロール・ゲート事件を未解決のままに残し大統領が政敵に追及されたという神話が後に起こることを防ぎ得ないし弾劾事由や大統領の法の下の平等の責任をうやむやにして終るから好ましいことではない。