

アメリカ政治と政治倫理  
— 「政府倫理法」の制定と運用 —  
(The American Politics and Political Ethics —  
on the enactment and application of the Ethics in  
Government Act —)

Kazumi Fujimoto\*

SUMMARY IN ENGLISH: In Japan, the people have seen great scandal in politics and economics. Especially, the Recruit scandal has undermined the democracy Japan built after its defeat in the World War II. Many Japanese worry that diet-members will block the political reform.

A mind growing public distrust in the government, probability of the political reform will depend on the establishment of the political ethics.

In the U.S., on the other hand, after a direct influence of the Watergate and Congressmen's scandal, the President Carter promised to restore public trust in the integrity of the government. In October 1978, the Congress and president Carter passed the Ethics in Government Act. This act included provisions for the public financial disclosure of the top officials, the appointment of special prosecutors, tighter restrictions on the lobbying by former officials, and the establishment of the office of Government Ethics. The act was signed to assure effective action against high-level officials and congressmen who violated the law.

When congress enacted the Ethics in Government Act of 1978, supporters thought that financial disclosure would solve the problems of public integrity and the conflict of

---

\* 藤本 一美, National Diet Library, Tokyo

interest. But after ten years, the experience of the Reagan-Bush administration has demonstrated the serious misconduct of the high-level officials and congressmen.

The purpose of this paper is to examine of the enactment and application of the Ethics in Government Act of 1978.

## 1. はじめに

我が国では、多数の国会議員や官僚を巻き込んだ、いわゆる「リクルート事件」を契機として政治改革の必要性が叫ばれており、その一環として政治倫理の向上が求められている。<sup>1</sup>

現在かつてない程、政治に対する国民の不信が高まっている中で、早急に着手すべきは政治に金がかかり過ぎる現状を改め、政治に必要な金の流れを透明化し、それによって政治腐敗の根を断ち、国民が期待する政治改革を実現することである。

我が国においても、「ロッキード事件」以降、政治家の倫理の問題が取り上げられ、国会では、1985年与野党合意の下で政治倫理綱領および行為規範を定め、政治倫理審査会を設けた。しかしながら、審査の基準となる規定が不十分なこと、また違反した議員に対する権限がないこともあって、政治倫理の確立には大きな疑問の声が上がっている。

これに対して、アメリカ合衆国（以下、アメリカと略す）の状況はどうであろうか。アメリカではすでに、1978年に「政府倫理法」、(Ethics in Government Act)が制定され、連邦議員をはじめとする高級公務員の倫理向上に努めている。同法は、立法、行政、および司法の政府三部門における高級公務員の資産公開、政府倫理局の設置、退職公務員のビジネス活動の規制および特別検察官の任命など、多様でかつ厳しい内容を含んでいる。それは一言でいえば、全ての公務員に高潔性を求め、ウォーターゲート事件や連邦議員のスキャンダルによって失われた、政府に対する国民の信頼回復を意図したものである。<sup>2</sup>

政府倫理法の中核となる規定は、資産報告書の提出とその公開である。とりわけ上下両院における全議員の資産公開制度は政治倫理の確立に大きな威力を発揮している。この資産公開制度は、資金の調達状況の開示を意味するもので、それは単に土地や建物などの保有財産の

公開を求めるものではない。つまり公職者がその地位に関連して、いつどこから、いかにして資金を調達したのか。またどのような利益を得ているかについて、公開を求めるものなのである。その結果、国民は連邦議員がいかなる社会利益を代表しているかを知ることができ、同時に選挙の際に重要な判断材料を提供されることになった。<sup>3</sup>

こうしてアメリカでは、政府倫理法の制定により、政府に対する国民の監視体制が強化され、連邦公務員の職務に関連した利益の衝突を防止し、政治家の倫理基準を高め、政治に対する信頼回復を図るという、目的の一端が実現されたのである。

最近我が国でも、政治改革の一環として、全議員の資産公開の実現が関心を呼んでいる。その意味で、アメリカの政府倫理法に定める、資産公開制度は大きな参考になるものと思われる。

本稿の目的は、アメリカにおける政治と倫理の問題を、1978年に制定された政府倫理法を手がかりに論じるものである。論述はまず前半では、政府倫理法が制定された背景と同法の概要を紹介する。次いで後半では、政府倫理法の運用状況を、レーガン政権の下で発生した政府高官の不正やライト下院議長の辞任を事例として取り上げながら分析する。そして最後に、ブッシュ大統領が提案した政府倫理法改正案を検討し、政府倫理法の限界点を指摘してみたい。<sup>4</sup>

## 2. 政府倫理法の制定とその概要

### (1) 政府倫理法制定の背景

1978年に制定された政府倫理法は、いわゆるウォーターゲート改革関連立法の一部をなすものである。同法は、最初のタイトルが「公職者清廉法」と付されたことから明らかなように、国民に大きな衝撃を与えたニクソン政権下のウォーターゲート事件の反省の上に立って制定されたもので、上級公務員の資産公開、天下りの規制、政府倫理局の設立および特別検察官の設置など、広く公職にある者の倫理規範を定め、政府に対する国民の信頼を取り戻そうとしたものである。<sup>5</sup>

連邦議会ではすでに、1960年代に生じたA・M・パウエル下院議員のスキャンダルを契機に、連邦議員の倫理規範の制定が検討され、1968年には上下両院で「倫理規則」が制定されていた。これにより、上下両院議員や一部の立法府職員は、毎年資産報告書の提出を義務づけられることになった。ただし、報告書の内容は一部を除いて非公開

とされていた。<sup>6</sup>

1973年2月、上院にウォーターゲート事件の真相を究明する、特別委員会が設置されたが、同委員会のS・アービン委員長は1974年「ウォーターゲート改革法案」を提出した。しかしそれは、審議未了のままに終わった。続いて1975年にも、E・リビコフ上院議員が同一の法案を再提出し、上院では修正・可決までこぎつけたが、下院では何ら審議が行われず、またもや廃案となった。<sup>7</sup>

しかし、1976年に入るやW・ヘイズ下院議員のセックス・スキャンダル事件など、連邦議員が絡んだ不正・非行事件が続出した。さらに翌1977年には、「コリアゲート事件」と呼ばれる韓国ロビーによる議員贈賄事件が発覚し、連邦議会は強い衝撃に見舞われた。

このため、上下両院では1968年に制定した倫理規則を大改正して一層強化するとともに、公職者については公私両面にわたって、清潔さを維持するための法律制定の機運が高まってきたのである。<sup>8</sup>

一方、1977年1月に大統領に就任したJ・カーターは、自らが所有する財産を公開すると同時に、公私の利益の衝突を防止すべく本人や家族が経営する不動産を賃貸しあるいは信託に付する処置をとる旨宣言した。また大統領の任命する政府高官に適用する、厳しい倫理基準を公表した。

1977年5月、カーター大統領はこの倫理基準を盛り込んだ、政府倫理法の立法を連邦議会に勧告した。同法案は行政府のみが対象であるが、資産公開、天下りの制限およびその所轄機関として、政府倫理局の設立の3点が柱となっていた。

立法を勧告するに当たって、カーター大統領は声明を発表し、その中で、大統領は上院に提出されている政府三部門の政府高官を対象とした法案および下院が設立した倫理特別委員会の活動に言及するとともに、連邦議会と行政府が一致協力して、政府三部門の高官に共通して適用される政府倫理法をすみやかに可決すべきである、と述べた。<sup>9</sup>

上院に提出されていたのは、「公職者清廉法案」で、カーター大統領が連邦議会に提案した政府倫理法の内容を含んでおり、対象者を行政府だけでなく立法府および司法府にも拡大し、しかも大統領以下の政府高官を捜査、訴追できる「特別検察官」の設置なども定めていた。同法案は先に、下院で未成立に終わった「ウォーターゲート改革法案」をいわば焼き直したもので、リビコフ上院議員が名称を変えて再提出したものであった。従って上院では審議が順調に進み、6月には上院

本会議で可決されていた。

一方、下院においては政府倫理法案に対応する三つの法案が提出されていた。しかし、これらの法案はその後何ら進展しなかった。

翌 1978 年 8 月にはそれが一本化され、その後下院本会議で資産公開義務違反者への罰則規定や院外所得制限の規定をめぐって審議が遅れていたが、9 月には可決の運びとなった。そして両院協議会で上下両院案の細部の相違点を調整し、10 月政府倫理法として連邦議会を通過し、大統領の署名により、10 月 26 日に成立した。<sup>10</sup>

## (2) 政府倫理法の概要

政府倫理法は全体が 7 章から成り、各章とも詳細な規定をおき、原文で 60 頁におよぶ極めて長文の法律である。ちなみに、同法の構成は次の様になっている。

第一章、立法府構成員の資産開示要件。第二章、行政府構成員の資産開示要件。第三章、司法府構成員の資産開示要件。第四章、政府倫理局の設置。第五章、退職公務員のビジネス活動の規制。第六章、特別検察官の任命手続および権限。第七章、上院法律顧問局の設置。

それでは次に、政府倫理法の主なる規定を紹介しておこう。<sup>11</sup>

[資産報告書の提出義務]—政府倫理法の中核をなす規定は、資産報告書の提出義務である。同法では、立法、行政及び司法の三部門に共通する資産公開制度を定めており、申告の対象者は正副大統領、連邦上下議員、連邦裁判所判事、立法、行政及び司法の高級公務員（一般職俸給表第 16 等級以上＝課長職）及び高級武官、大統領選挙の立候補者、上下両院議員選挙の立候補者、上院の承認を要する大統領の指名職候補者、と広い範囲にわたっている。

これらの対象者は、毎年 5 月 15 日までに資産報告書を作成し、正副大統領は政府倫理局に、その他の行政府高官は所属機関の長に、また上下両院議員及び立法府幹部職員は各院の事務総長に、そして最高裁判所の判事以下の裁判官及び司法府幹部職員は司法倫理委員会に、各々提出を義務づけられている。

資産報告書の記載事項は、次の通りである。① 100 ドル以上の勤労所得（出所、類型及び金額）。② 100 ドル以上の不労所得（出所、類型及び金額）。③ 250 ドル相当以上のもてなし（出所及び簡単な記述）。④ 100 ドル相当以上の贈り物（価額及び簡単な記述）。⑤ 250 ドル相当以上の旅行費用の弁償（出所及び簡単な記述）。⑥ 1,000 ドルを超

える価値を有する収益目的の財産。⑦ 10,000ドル以上の負債。⑧ 1,000ドル以上の不動産、株式、債券などの売買。⑨ 企業、組合などにおける地位及び肩書き。⑩ その他（特許権、将来の雇用契約）。

なお、上記の各々については所定の様式及び除外規定が詳細に設けられている。また配偶者と扶養子女についても、①から⑧の項目を報告しなければならない。

資産報告書は、提出後6年間（立法府は5年）一般国民に公開される。なお、故意に提出義務に違反した者や公開された資産報告書を違法な目的のために利用した者は、5,000ドル以下の行政罰を科される。

[政府倫理局の設置]—政府倫理法では、主管官庁として人事管理庁に政府倫理局を新設することになった。同局は、正副大統領の資産報告書などを処理・管理し、倫理に関する規則の制定、調査、及び勧告の権限を有する。

これまでは、行政職公務員の倫理綱領は大統領命令 11222 で定められ、資産報告の制度が確立していた。しかし、大統領命令による資産報告制度は大きな欠陥を抱えていた。それは同制度を強制する中心的システムを欠いていたことである。つまり、大統領命令を履行する責任は人事委員会にあるが、それは各省庁に直接、資産報告を強制させる権限を委任されていなかったのである。

そこで人事委員会（後に、人事管理庁に改組）の中に政府倫理局を設けて、同局が資産報告を収集し、審査しおよび監督する行動基準を定め、各省庁に助言を与え、また利益衝突を検討するのに必要な情報を得るために、統一的な資産報告書式を整備することになったのである。

人事管理庁の中に設置された政府倫理局の局長は大統領が指名し、上院の承認を必要とされた。政府倫理局の機能と権限は、次の通りである。

① 申告、評価、公開を含む利益と倫理の衝突に関する規則の立案、並びに司法長官と協議の上で作成される大統領及び人事委員への勧告。② 利益の衝突の解釈及び解決に関する規則の判定。③ 行政官の資産報告制度の監督及び告発の調査。④ 公開・非公開の資産報告が適切に評価され、審議官が署名し、日付が記録され、利益の衝突、修正の措置が行われたかを記録する制度の確立。⑤ 報告書の5%を抜き取り、利益の衝突や倫理問題の存在を決定する事務。

[退職公務員のビジネス活動の規制]—退職した公務員の天下り後の

活動に関する規制は、従来に比べて一段と拡大・強化された。

すなわち、退職した公務員は元の職場にいる同僚に影響を及ぼすような活動や在職中に得た特定事項の情報を利用することを禁止された。これは、いずれの場合にも国民にとって不公平な方法で利益をあげることになり、公平で正直な政府の理念が損なわれるからである。

政府倫理法では、退職した公務員のビジネス活動について、以下の三段階の規制を設けている。① 行政府各機関の退職者は、在職中個人的及び実質的に従事した手続、審査その他の事項に関し、前官庁に対して私企業などを代表することを無期限に禁止する。② 前公務員は、退職後2年間自分の所轄した事項に関し、行政機関と接触することを禁止する。③ 一般職俸給第16等級以上にランクされた高級公務員及び軍将校は、退職後1年間、前官庁が所轄する事項に関し、公式・非公式を問わず、私企業を代表して接触することを禁止する。

以上の禁止規定に違反した者は、刑事罰およびその他の制裁処置が科される。

[特別検察官の任命手続および権限]—政府倫理法の規定により、連邦公務員の犯罪を扱う組織として、司法省に政府犯罪部が設置され、また大統領や司法長官が事件に利害を有することもあるので、ワシントン D. C. にある連邦高裁の特別部が司法省の特別検察官を任命する制度が発足した。

この特別検察官は、正副大統領、各省長官、ホワイトハウス補佐官、司法省幹部、CIA 正副長官、内国歳入庁（国税庁）理事などの行政府高官および大統領選挙運動責任者の犯罪を捜査し訴追する権限を持ち、司法長官の予備調査による申請に基づき、ワシントン D. C. の連邦高裁が任命するものである。なお、この制度は、大統領や司法長官が捜査に介入する可能性もあるので、その余地を封じるためのものである。

特別検察官は通常、司法長官の予備調査の結果申請されるもので、三人の判事で構成する特別裁判部が任命する。この他に、大統領が事件を握りつぶすことを防ぐため、上下両院の司法委員会は各党委員の過半数が賛成した場合、司法長官に特別検察官の任命を申請することができるようになっている。なお、司法長官がその申請を拒否した場合は、拒否の理由を示さなければならない。

[上院法律顧問局の設置]—上院に、主任法律顧問および法律顧問代理を長とする上院法律顧問局が設けられた。法律顧問は、上院議長、多数党および少数党の院内総務、司法および議院運営の両委員会委員

長、並びに同少数党筆頭委員から構成される上院合同幹部団の諮問に応じ、また上院合同幹部団や司法または議院運営委員会の議決に基づき授権された場合は、上院、上院議員、職員および部局などの訴訟代理人となることができる。

なお、当初上院案では上下両院に一つの議会法律顧問局を置く旨を定めていた。しかし下院案には同種の規定がなかったので、両院協議会における交渉で、上院のみに法律顧問と法律顧問局が設置されることになった。<sup>12</sup>

### (3) 政治倫理と資産公開

ところで、政治倫理とは一体何を指すのであろうか。一般的には、政治倫理といえばそれは内心の道德規範を意味する。しかし最近では、政治倫理は単に内心の道德的規律だけではなく、政治に係わる者の行為規範を指し、むしろ法規範に近いものになっている。

政治倫理を政治家または公務員の行為規範との関連で捉えたのが、アメリカである。周知のように、アメリカでは連邦議員や行政各省の公務員の行為規範が詳細に定められており、これらは総称して Ethics Law = 倫理法ないし Ethics Rule = 倫理規則と呼んでいる。また既述したように、政府三部門の資産公開制度などを定めた法律は、Ethics in Government Act = 政府倫理法と呼ばれている。

これらの行為規範の背景には、次のような理念が存在する。すなわち、議員、公務員などの公職は主権者である国民からの信託に基づくものであるから、公職者の私的な利害関係によって公職の遂行を妨げてはならないと。

従って、公権力の正当な行使を確保するには、公的な利益と私的な利益との衝突 (Conflict of Interest) を防止しなければならない。そして、この利益衝突の考え方を基にして、新たに必要な行為規範を定めたのが、連邦議会や行政府の倫理規則に他ならない。<sup>13</sup>

しかしながら、単に行為規範を定めるだけでは、職務の公正を確保するには不十分である。そこで、あらかじめ公職にある者の利害関係や資産状況を公開すべきであるという考えが高まってきた。

この資産公開を伴う新しい型の倫理規則は、行為規範をもって利益衝突の発生を防ぐと同時に、資産開示によって利益の衝突が存在しないことを実証し、そのことで政府に対する国民の信頼を高めることを目的としている。



資産公開の主眼は、行為規範の精神に基づき、金額や価値のみならず、その出所や概要の記述を求め、公職者がその職務と矛盾または衝突するような利害関係を有しているか否かを、広く国民の前に明らかにすることである。

ところで、1978年に制定された政府倫理法の中に規定された、資産公開にあたる用語は、Financial Disclosureである。これはもともと、財源ないし資金の調達状況の開示を意味するものと考えられている。つまり、ここでいう資産公開制度とは、土地や建物などの保有財産の公開を求めるのではなく、公職者がその地位に関連して、どこからいかにして資金を調達したのか、また、どのような利益を得ているのかの公開を求めるものなのである。<sup>14</sup>

連邦議会の上院政府問題委員会の政府倫理法案審査報告書によれば、資産公開制度の目的として次の点を挙げている。① 政府に対する国民の信頼を確保できる。② 公務員の高潔性が高度の水準にあることを実証できる。③ 利益衝突の発生を抑止できる。④ 公務員として不適当である者の公職への就任を阻止できる。⑤ 公務員の職務遂行状況について国民の判断を容易にする。<sup>15</sup>

なお、資産公開制度については、一方でプライバシーの権利を侵害するという非難もある。しかし、公務員のプライバシーは国民の知る権利によりある程度の制約を受けざるを得ず、むしろ公開により国民の信頼確保の利点の方が大きいと考えられる。ただし、公務員のプライバシーとの調和を図って、政府倫理法に定める資産公開制度による所得額は、1,000ドル以下から100,000ドル以上までと、内容によりAからGまで7段階に分かれていて、具体的な金額が明らかにされないようになっていっている。<sup>16</sup>

### 3. 政府倫理法の運用状況

#### (1) レーガン政権高官の不正・疑惑

政府倫理法が制定されてから、すでに10年以上経過した。この間、同法は総じて厳しく運用されてきたとあってよい。政府倫理法が成立・発効したのは、カーター政権末期であった。そのために、同法により実際に告発された政府高官および連邦議員はレーガン政権（1980年～）に入ってからである。

ところで、レーガン政権は一面で、ニクソン政権以来政治的には、

最も綱紀の緩んだ内閣だといわれた。その理由は、レーガンがカリフォルニア州知事時代以来の側近や友人を大挙首都であるワシントン D. C. に連れてきて、政府高官に据えたこと、また小さな政府を唱えて民活に力を入れたため、レーガンの任命した政府高官たちがその地位とコネを利用して財テクなどの財産形成に励んだためである。

そこで次に、レーガン政権の政府高官たちが関与した、主要な不正・疑惑事件を取り上げる。

[アレン補佐官事件]—日本との関連で有名なのは、レーガン政権発足直後に生じたアレン事件である。大統領補佐官（安全保障担当）の要職に就いたばかりの R・アレンは、日本の雑誌社とナンシー大統領夫人との会見を斡旋し、その謝礼としてもらった 1,000 ドル（当時約 20 万円）をホワイトハウスの金庫にしまったまま忘れた。その後、この金が偶然発見され、アレン大統領補佐官は世論の強い批判を浴びて、辞任に追い込まれた。

1981 年秋、ホワイトハウス付きの武官がアレンが使用していた執務室の二重金庫を調べた。その際、包装された品物数個と領収書や 1,000 ドル入りの封筒を発見した。これが事件の発端で、報告を受けた当時のミース大統領顧問は金庫にあった領収書、封筒、名刺および手紙のコピーを司法長官に送った。

2 ヶ月後、司法省はアレンの調査を終えたが、政府倫理法の資産報告義務については、無罪であると認定した。また、特別検察官の任命も要請されないまま、事件は落ち着いた。しかし、アレンは大統領補佐官を辞任し、結果的には事件の責任をとられた形となった。

なお、この事件がきっかけでアレンは、贈与された腕時計を申告しなかったことや、資産申告のごまかしも問題となったが、これらはいずれも政府倫理法に違反したとは認定されなかった。<sup>17</sup>

[ノフジガー元補佐官事件]—L・ノフジガー大統領補佐官（政治担当）は、退職後国防総省と大きな取引のある軍需会社のコンサルタントに就任したが、古巣のホワイトハウスに政治工作したことが発覚し、政府倫理法違反で有罪判決を受けた。

1988 年 4 月、ワシントン D. C. の連邦地裁は、ノフジガー元大統領補佐官に対して、政府倫理法が定める退職後のロビー活動禁止違反により、禁固 90 日と罰金 3 万ドルの判決を言い渡した。これは政府倫理法が施行されて以来、はじめての実刑判決である。

ノフジガーは 1982 年 1 月、大統領補佐官を辞任し、ロピイストに転じた。その後ニューヨークの軍事関係企業ウェドテック社の代理人と

なり、ホワイトハウスへの工作や国防総省の指名入札工作を行い、契約の圧力をかけた。また当時ホワイトハウスの最高顧問だったミースに書簡を送り、ウェドテック社と国防総省との関係づくりを図った。

ノフジガーは政府倫理法の定める退職後のロビー活動禁止条項にふれ、同法の違反容疑で特別検察官も任命され調査が開始され、1987年7月に起訴された。ワシントン D. C. の連邦大陪審はすでに、1988年2月有罪の評決を下しており、これを踏まえて4月連邦地裁の実刑判決となったわけである。<sup>18</sup>

[ディーバー元次席補佐官事件]—M・ディーバーは、1985年大統領次席補佐官を辞任し、その後政府に最も近いコンサルタントとして売りこみ、大きな財産作りが問題となり、1987年に政府倫理法違反で起訴された。

ディーバーはレーガンがカリフォルニア州知事だった1960年代から側近の一人であり、レーガン大統領夫妻とは家族ぐるみの親交があった。ディーバーは1981年1月ホワイトハウス入りをし、1985年5月まで大統領次席補佐官を勤め、その後ロビイストに転じた。

ディーバーは次席補佐官在任中に、すでにカナダ政府の代理人となることを確約していたなど、ロビー活動を禁止した条項にふれた疑いもたれ、特別検察官による調査が開始された。

調査の結果、政府倫理法違反については、不起訴となったものの、調査の過程でディーバーが連邦議会や連邦大陪審で行った証言が偽証罪に問われ、1987年3月起訴され、同年12月有罪の評決が下された。それは、韓国政府の代理人として、ディーバーが全大統領の通商特使をレーガン大統領に引き合わせたり、プエルトリコ政府の代理人としての活動に偽証があったと認定されたからである。<sup>19</sup>

[ミース司法長官事件]—E・ミースの場合は、大統領顧問から司法長官に指名された時と、イラン・コントラ事件への関与が倫理問題との関連で追及された。

まず司法長官に指名された時に、ミースは融資をした知人に政府の契約を優先的に提供したために、その行動に汚職の疑いがあるとして、司法長官の承認が危ぶまれた。1984年3月、ミースは上院の承認を待っている間に、司法省の予備調査が開始された。

容疑は、1980年12月ミースが夫人を通じて友人から1万5千ドルの無利子融資を受けたが、大統領顧問に就任した1981年1月にその事実を申告せず、政府倫理法違反に問われたのである。

当時のスミス司法長官は、ミースの不正融資を調査するために、特

別検察官を任命した。しかし調査の結果、違反行為はなかったとの報告書が提出され、結局ミースの司法長官就任は承認された。<sup>20</sup>

次いで、1986年ミース司法長官は、イラン・コントラ事件への関与が疑われた。連邦議会は政府倫理法に基づき、特別検察官の設置を要求した。このため同年12月、司法長官が、自分の嫌疑を調査するために、司法省の特別検察官の捜査を連邦高裁に要請する事態となった。

調査の結果、ミース司法長官が事件に関連した根拠はないとして決着がついた。しかし、ミース司法長官の行動はその後繰り返して政府倫理法の対象となった。だが、いずれも訴追するに足りる十分な証拠はなく、疑惑には幕が引かれている。<sup>21</sup>

[ドノバン労働長官事件]—R・ドノバン労働長官は、就任して1年もたないうちに、自分が経営する建設会社の争議をめぐる、贈賄およびマフィアとの疑惑が生じ、特別検察官の調査を受けた。なおこの事件は、政府倫理法が閣僚に対して、はじめて発動された事件となった。

ドノバンはやり手の建設会社の副社長として知られ、労組との協調経営の実績を買われて、労働長官に起用されたが、1981年12月、次の容疑が発覚した。すなわち、ドノバンは1977年、自分が経営するスキアボン建設会社の労働争議を解決するために、マフィアに現金を渡したり、労組の幹部にリベートを贈った疑いである。

これに対して、ドノバン労働長官は自分の潔白を証明するために、当時のスミス司法長官に対して、政府倫理法に基づく特別検察官を任命し調査するよう要求した。

特別検察官は半年間にわたって多数の証言を集めたが、1982年6月事件を立証するための十分な証拠はないとして、シロとの認定を下した。<sup>22</sup>

## (2) 連邦議員の不正・疑惑容疑

これまで、政府倫理法の運用状況を概観すると、その大部分がレーガン政府と連邦議会で多数を占めてきた民主党との政治的駆け引きの産物であるとの批判がないわけではない。

確かに、政府倫理法の制定により、一方では行政府の行動を監視するという連邦議会の機能を高めたが、他方では、政府倫理法で訴追の対象となったのは政府の高官だけであって、連邦議員に対する同法の適用では、むしろ抜け道の存在が指摘され、政府倫理法の限界が言わ

れてきた。そこで次に、連邦議員が関連した主要な不正・疑惑事件を取り上げる。

[セントジャーメン下院議員事件]—1988年11月の大統領選挙と同時に行われた下院議員選挙において、現職議員は98%も再選され、現職の強みをみせつけた。とくに連邦議会で多数を占める民主党の場合、現職議員の中で落選したのは、わずかに2名であった。その中の1人に、1960年以来連続14期議席を守ってきたF・セントジャーメン(ロードアイランド第一区)がいた。

セントジャーメンは、下院では銀行・財政・都市問題委員会の委員長の要職にあり、ベテランの大物議員であった。主要新聞は、セントジャーメンが落選した理由として、彼の金銭上の倫理観の欠落、つまり銀行委員長として、職務上の地位と権限を利用して不当な利益をあげ、下院規則の行為規範や政府倫理法の資産報告義務に違反したことを指摘した。<sup>23</sup>

職務上の地位を利用したセントジャーメンの不正行為については、すでに1985年9月11日付の『ウォールストリート・ジャーナル』紙が第1面をさいて、“財産の形成”という見出しで、彼の投資、脱税および資産報告の虚為を追及し、問題となった。

これを受けて、連邦下院の「倫理委員会」は、翌1986年2月調査を開始した。しかし、同委員会は、“セントジャーメンが個人的利益のために、職務上の地位と権限を乱用したとはいいがたい”との結論を下した報告書を提出した。またセントジャーメン自身も“下院規則や政府倫理法に違反する行動はとっていない”と証言した。

倫理委員会は調査の段階で、セントジャーメンを数回召喚し、彼が数年間にわたって百万ドル以上の資産を少なめに報告していた事実や、立法上の利害関係を有する者から数回にわたり100ドル以上の贈与を受けたこと、また土地開発業者から数回にわたって、250ドル以上の旅費支給を受けていたのに、これらを報告しなかった点などを追及した。

しかしながら、下院の倫理委員会は最終的に、セントジャーメンの行動は懲罰に値する程重いものではないとして、彼のとった行動を不問に付したのである。

だが、その後もセントジャーメンの倫理観を欠いた「金権的体質」を批判する声は根強く、特に住宅助成金で潤っている土地開発業者との癒着が指摘され、彼等に便宜をはかって多額の献金を要求するなど、その他にも職務上の地位を利用しての投資活動にまつわる不正行

為は、しばしば批判・追及されていた。

実際、1988年の選挙直前にも、消費者協同組合銀行や土地開発業者のロビイストから過度の贈与を受け取ったとして、10月には『コモンス・マガジン』誌で「腐敗した聖人」とたたかれた。このようなセントジャーメンの倫理観を欠いた金権的体質が、落選の大きな要因となったことは否めない。<sup>24</sup>

[マカウスキー上院議員事件]—連邦議員の倫理規範については、上下両院規則で「議員は個人の利益のために、職務上の地位を不当に利用してはならない」と明確に定めている。しかし、この規定はかなりゆるやかに解釈されている。1987年10月、上院議員F・マカウスキー（アラスカ州選出）の環境破壊問題の責任回避は、そのよき例である。

マカウスキーは上院では、エネルギー・自然資源委員会に所属していた。その一方で、彼はアラスカ石油精製所の大株主であり、同社に多額の出資をしていた。この会社はアラスカ州のノーススロープの石油を採掘しているが、1987年の初めに、マカウスキーは1つの法案を議会に提出した。それは石油の開発と採掘のために、ノーススロープが指定を受けている「野生動物保護地域」の解除を求める者であった。

これに対して、同年6月バージニア州の石油仲買業者がマカウスキーの行動を問題にした。「マカウスキー上院議員は自身が提出した石油開発法案の審議に加わるべきではない。何故なら、貴方は同法案に重要な利害関係を有しており、利益の衝突をもたらすからである」と。

告発を受けたマカウスキーは、直ちに事実関係を調査するよう上院の「倫理委員会」に要請した。2ヶ月後、倫理委員会は調査結果を発表し、マカウスキーの立場を支持して彼のとった行動は利益の衝突をもたらさないと結論を下した。

その理由書によると、マカウスキーは潔白であるという。何故なら石油開発法案によって利益を得るのは彼ばかりでなく、同法案は石油開発産業に携わる他の人々にも利益をもたらす、一般的にはアラスカ州民の、また全体的には国家にとっても大きな利益となるからであると。<sup>25</sup>

[タワーの国防長官就任問題]—政府倫理法の適用との関連で記憶に新しいのは、1989年3月、タワー元上院議員の国防長官指名を上院が拒否した事件である。

ブッシュ大統領がタワーを国防長官に指名した最大の動機は、テキ

サス時代からの長年の友人に報いようというものであった。実際、1988年の大統領選挙ではタワーは、ブッシュがテキサス州の票を獲得するに際して中心的役割を果たし、また1987年にタワーは、イラン・コントラ事件を調査する大統領諮問委員会の委員長を務めていたが、タワーの報告書は当時のブッシュ副大統領に不利とはならない内容であった。

タワーは上院議員時代、軍事委員長として強大な権限をふるい、アメリカの国防・軍事政策通として君臨した。また議員引退後もジュネーブで開かれた、対ソ戦略兵器削減交渉（START）の代表を勤めるなど、国防・軍事問題の第一人者であった。

しかしながら、上院はタワーの国防長官の指名を否決したのである。その理由として、上院軍事委員長時代から知られていたタワーの「女性関係」と「飲酒癖」とが挙げられる。だが、これと並んで忘れてならないのは、タワーの長年に渡る国防関連企業との癒着関係である。

事実、タワーは公職から離れていた2年間だけでも、軍事政策専門家としての知識、経験を生かして軍需会社から75万ドルものロビー工作の資金を手にしていたのである。連邦議員の場合、退職後のロビー活動に対する規制は存在しないが、しかしこれらの点が次期国防長官としてのタワーの指名承認に致命的に作用したことは否定できない。連邦議会は、新政権の高官に対して、厳しい倫理基準を求めたわけである。<sup>26</sup>

[ライト下院議長の辞任]—連邦下院議長のJ・ライト（テキサス第12区選出）は、1989年6月議長職を辞任し、それと同時に足かけ35年にもおよぶ議員生活からも身を引くことになった。下院議長が自らの不祥事の責任をとって辞任するのは、アメリカ議会史上初めてのことである。ライトをここまで追い込んだのは、公金流用や不正献金の疑いであり、議員としての倫理（モラル）の問題であった。

1988年6月、下院の倫理委員会は職権乱用など6件の容疑でライトに関する調査を開始した。そして翌89年4月、同委員会は69項目にわたって、「議員の行為規範に違反する政治献金、および便宜供与の容疑事実」を発表した。

その核心は二つの部分から成る。一つは、ライトが院内総務時代に自伝を出版したが、これを支持者たちに大量に売りさばき、また55%という法外な印税（6万5千ドル）を受け取っていたことである。倫理委員会はこの行為が、議員の報酬に一定の枠をはめた下院規則に違反すると指摘した。

他の一つは、ライトが10年にわたって地元であるフォートワース市の土地開発業者から、14万5千ドルあまりの政治献金を供与されていたが、それを申告していなかった点である。倫理委員会はこれが、政府倫理法に定める資産届出制度に違反するものであると認定した。

これに対して、ライトは“議会のルールや倫理規範に違反したことは一度もない”と反論した。しかし、倫理委員会はライトの訴追を決定し、このままでは懲戒公聴会にも出席を余儀なくされ、最終的には問責決議が提出される見通しとなったことから、ライトはついに議長のみならず、議員の辞任に追い込まれたわけである。なおこれにより、ライトに関する倫理委員会の調査も事実上打ち切られた。

今回のライトの辞任劇は、公職者の倫理違反を決して容認しないアメリカ社会の厳しい一面を見せつけるものであった。確かにこの事件の背後には、民主・共和両政党による党利党略があり、倫理問題にからむ密告合戦もあったが、政治家の倫理問題では妥協することなく追及し続ける、連邦議会の姿勢とけじめのつけ方は注目に値する。<sup>27</sup>

#### 4. 結び—政府倫理法改正案の提案

ブッシュ大統領は、1989年4月政府倫理法を一層強化する改正案を連邦議会に提案するとともに、行政各機関には厳しい倫理基準を課する行政命令に署名した。

これらの措置は、政治倫理の確立を主要政策課題として掲げたブッシュ大統領の公約を反映したものであり、政権発足と同時に設置した大統領諮問委員会の勧告から、多くの提案を取り入れた内容となっている。

ブッシュ大統領が提案した政府倫理法改正案の主なる内容は、次の通りである。

① 資産公開の強化・拡大—政府倫理法改正案の中心は、これまで資産報告を義務づけていた政府高官に対して、すべての資産の時価、収入源の公開を求めた点である。

② ロビー活動の規制—政府を退職した者が自分の関係した部局だけでなく、他の部局に対しても離職後1年間影響力を行使することを禁止し、ロビー活動を制限する。

③ 謝礼金、職務外活動、贈答品の禁止・制限—政府高官が謝礼金や贈答品を受け取ることを禁止し、副収入の上限を給与の15%以内と



する。

④ 選挙資金の規制—アメリカでは、議員は選挙の際集めた運動資金で個人の資産を形成する場合がみられるが、選挙運動資金を私的に流用することを禁止する。<sup>28</sup>

以上みてきたように、政府倫理法はそれなりに定着してきたように思える一方で、他方では同法が発効してから10年経過した現在でも規定の抜け道をさがした政府高官および連邦議員の不正があとをたたず依然としてなくなる状況がある。<sup>29</sup>

今後、ブッシュ大統領は連邦議会の指導者達と協議を重ねて、政府倫理法を改正し、これを強化する形で、公職者の政治倫理の向上に努めていくものと思われる。<sup>30</sup>

#### Notes

- 1 政治改革の重要な柱としては、選挙制度、政治資金の見直し、および政治倫理の確立が挙げられる(藤本一美「全議員の資産公開、政治改革の柱に」『読売新聞』1989年4月27日)。
- 2 松橋和夫「1978年政府倫理法(その1)」『外国の立法』第18巻4号(1979年7月), p.145。
- 3 藤本一美「全議員の資産公開は世界の常識だ—主要先進国の動向」『This is』(1990年3月), p.39。
- 4 ブッシュ政権下での政府高官の不正事件および政治倫理については、藤本一美「ブッシュ政権と政治倫理の確立」『レファレンス』第461号(1989年6月), pp.4-17を参照されたい。
- 5 “Ethics and Criminal Prosecutions,” Congressional Quarterly’s Guide to Congress, third Edition, 1982, p.843.
- 6 Ibid., pp.844-845.
- 7 原田三郎『公務員倫理—行動のルールとモラル』(ぎょうせい, 1989), p.119。
- 8 “Congress 1976: Spotlight on Ethics,” 1976 Congressional Quarterly Almanac (以下 C.Q.Almanac と略す), 1977, p.25.
- 9 “Federal Ethics Standards,” 1977 C.Q. Almanac, 1978, pp.28 E-29 E.
- 10 “Government-Wide Ethics Bill Passed by House,” Congressional Quarterly Weekly Report (以下 C.Q. と略す), Sep.30, 1978, p.2610, p.2696.
- 11 以下の内容については, “Carter Singn’s Government-Wide Ethics Bill,” 1978 C.Q. Almanac, 1979, pp.837-838 に拠っている。なお, 政府倫理法の全文については, “Public Law 95-521, 95 th Congress,” United States Statutes at

- Large, 1978, vol.92, Part 2, (G.P.O, 1980), pp.1824-1885 を参照。
- 12 松橋和夫「米国公務員に関する二つの改革立法」『レファレンス』第 335 号 (1978 年 12 月), pp.122-124。
  - 13 Robert N. Roberts, *White House Ethics-The History of the Politics of Conflict of Interest Regulation* (New York : Greenwood Press, 1988), pp.4-5.
  - 14 *Ibid.*, p.150.
  - 15 「政治倫理」『現代政治の争点』(行研, 1986), p.203.
  - 16 1978 C.Q.Almanac, 1979, pp.837-840.
  - 17 Roberts, *op. cit.*, *White House Ethics*, p.174. なお, レーガン政権第一期の政府高官のスキャンダルの概要については, “Scandals, etc., From A to Z”, in *National Journal*, Jan. 14, 1984, pp.92-93 を参照。
  - 18 Roberts, *op. cit.*, *White House Ethics*, pp.186-187.
  - 19 「花形ロビイストに伸びる司直の手」『Newsweek (日本語版)』 1986 年 5 月 8 日, pp.24-25。
  - 20 Ronald Brownstein, “Agency Ethics Officers Fear Masse Ruling Could Weaken Conflict Laws”, in *National Journal*, Mar. 22, 1985, p.639.
  - 21 「ミス司法長官の名誉ある撤退」『Newsweek (日本語版)』 1988 年 7 月 21 日, pp.32-33。
  - 22 ラルフ・ネーダ・グループ, 海外市民活動情報センター訳『レーガン政権の支配者達』(垂紀書房, 1983), pp.122-124。
  - 23 “Election 1988,” in *Washington Post*, Nov. 9, 1988, A 29.
  - 24 Brooks Jackson, “Tainted Saint,” in *Common Cause Magazine*, Sep./Oct., 1988, pp.14-18.
  - 25 Shelia Kaplan, “Taking Stock,” in *Common Cause Magazine*, Nov./Dec., p.29, p.31; 藤本一美「米国版：政治家と株式投資」『世界週報』1988 年 11 月 22 日, pp.42-43。
  - 26 「タワー問題で見えたワシントンのからくり」『Newsweek (日本語版)』1989 年 3 月 9 日, pp.18-24。
  - 27 「待ったなしのアメリカ版政治改革」『Newsweek (日本語版)』1989 年 6 月 9 日, pp.25-27。ライト事件の経過については, *The Wall Street Journal*, Apr.18, 1989, A 13 に掲載された議長事件史(*Troubled times for the Speaker*) が分かりやすい。なお, ライトの辞任については, 藤本一美「議長, 日米それぞれの辞任劇」『This is 』1989 年 8 月, pp.120-122 を参照。
  - 28 *Proposed Legislation “Government-Wide Ethics Act of 1989,” Message from The President of the United States, 101 st, Congress, 1 st Session, House Document 101-45 (Apr. 2, 1989)*。
  - 29 このため, 1988 年 11 月政府倫理法改正案が上下院を通過したものの, レーガン大統領の拒否権にあい廃案となっている。同法案は, ① ホワイトハウスの幹部及び閣僚, 次官は退職後 1 年間, 報酬を得て政府高官と接触してはなら

ない。② 通商交渉にかかわった政府職員に退職後1年間、外国企業のためのロビイング活動を禁じる。③ 規制の対象を初めて議員経験者や元上級スタッフに拡げるものであった (“Ethics Bill Pocket Voto Urged,” in *Washington Post*, Oct. 22, 1988, A 7)。しかしレーガン大統領は声明を発表し、この法案は欠陥があり、行き過ぎである；不公平な負担を政府職員、議員に課している；アメリカの有能な才能が政府に集まらなくなる恐れがある、と述べて拒否権を発動した (“Test of Reagan’s Disapproval of Lobbying - Restrictions Bill,” *C. Q.*, Nov. 26, 1988, p. 3415-3416)。

- 30 連邦議会では、最近セックスにからんだ4名のスキャンダルが表面化しており、下院の倫理委員会で審査されている。しかしこれらの議員は公職にとどまり辞任する気配はない (*C. Q.*, Aug. 26, 1989, p. 2232)。なお、ワシントンポストは社説で次のように述べた。“セックスの醜行だけで政治家を糾弾すべきでなく、法律や議員規則の違反の有無をまず見るべきだ”と (“The Goble Story,” in *Washington Post*, Aug. 30, 1989, A 22)。

その後、11月政府倫理法改正案が成立した。同法では連法議員の歳費以外の収入、旅費、贈り物等の制限、並びに議員、高級官僚に対し退職後の1年間行政府に対するロビー活動を禁止している。

