

連邦と州の関係における合衆国最高裁判所の役割

大 沢 秀 介

- 一 はじめに
- 二 州際通商規制権限をめぐる判例の変遷
 - 1 ニューデール期以前と以後の判例の変化
 - 2 National League of Cities 事件判決と Garcia 事件判決
 - 3 Gregory 事件判決の意義
- 三 最近の連邦最高裁の判例
 - 1 Lopez 事件と州際通商規制権限
 - 2 Commander statutes の問題
 - 3 New York 事件判決
 - 4 Printz 事件判決
- 四 最近の判例の特徴と問題
 - 1 最近の判例の特徴——形式的な分析アプローチ
 - 2 連邦最高裁における裁判官の構成と基本的哲学の影響
 - 3 連邦と州との関係における連邦最高裁の役割
- 五 まとめに代えて

一 はじめに

アメリカにおける連邦制をめぐることは、建国初期において、ハミルトン (Alexander Hamilton) によって代表される中央政府の権限を強化すべきだとの立場と、それに対立する立場をとるマディソン (James Madison) との間での論争が存在したが、連邦制はこれまで多くのアメリカ人にとって賞賛すべき対象とされてきた⁽¹⁾。それはある意味で、連邦制という観念の多義性および連邦制によってもたらされる利点の不透明性に負っているところがあると思われる。

ところで、連邦制の下で連邦と州との関係をどのように理解するかについては、憲法上様々な条項に関連して判例上問題とされてきた。たとえば第一条第八節第一項の課税条項⁽²⁾、支出権限などのほか、第一一修正⁽⁴⁾、また州の刑事手続に対する連邦憲法上の制約などをめぐって争われてきた。しかし、その中心的な問題として長く論議されてきたのは、第一条第八節第三項の連邦議会に州際通商規制権限を与える州際通商条項をめぐるものであった。州際通商条項は、前述の連邦制を支持する立場と強力な中央政府の樹立を主張する立場との間の論争ではそれほど注目されなかったが、その後富くじの規制⁽⁵⁾や売春婦の州際間の移動の規制⁽⁷⁾などの広範な連邦法制定の根拠として用いられるようになった。

合衆国最高裁判所(以下、連邦最高裁)は、これらの州際通商規制権限に基づく連邦議会の立法に対して、連邦制の観点などから厳しい姿勢を示し、違憲判決を下すことも少なくなかったが⁽⁸⁾、ニューディール期を契機にその姿勢を大きく変化させた。その結果それら新たな判例の下で、連邦議会は通商の流れにかかわるものを自由に規制することができるようになった⁽⁹⁾。そして、それとともに連邦制の領域での裁判所の役割は減少していったのである⁽¹⁰⁾。しかし、最近司法の場においても、政治の場における議論にやや遅れながらではあるが、連邦制を重視する判

決が相次いで下されるようになってきている。特に、それら判決では、連邦議会の州際通商規制権限の範囲とそれに対して第一〇修正が制約としてどのように働くかに焦点が当てられている。⁽¹¹⁾このような一連の判決については、それを連邦最高裁が今後基本的に依拠する判断としてとらえるべきか否かという点に関して、さまざまな見解が見られる。ここでは、連邦制といった場合のそもそもの意義、連邦制にかかわる事件に対する連邦最高裁のアプローチの是非などが論じられている。また、連邦最高裁の役割論についても議論が見られる。

そこで、本稿ではいま述べたような問題点について、若干の考察を加えるという観点から、以下のような順序で論述を試みることにしたい。まず最初に、連邦議会の州際通商規制権限に基づく立法に関する連邦最高裁の判決について見てみることにしたい。具体的には、一応最近に至るまでの連邦最高裁の判決を概観した後、最近の判決である *New York v. United States* 事件判決⁽¹²⁾、*United States v. Lopez* 事件判決⁽¹³⁾、*Printz v. United States* 事件判決⁽¹⁴⁾ について見ておくことにしたい。つぎに、いま述べた最近の連邦最高裁の判決の問題点について検討を加え、最後に最近の判決の背景と、連邦と州の関係における連邦最高裁の役割をめぐる議論について見てみることにしたい。

二 州際通商規制権限をめぐる判例の変遷

1 ニューディール期以前と以後の判例の変化

連邦制をめぐることは、はじめにでも触れたように、これまで連邦最高裁において支出権限、課税権限、第一一修正など憲法上いくつかの条項との関連で争われてきた。しかし、最も広範な形で争われてきたのは、連邦議회가州際通商規制権限に基づいて制定した規制立法の合憲性である。この種の立法の合憲性をめぐる連邦最高裁の

判例は、時期的にはニューディール期を境に大きく二分することができる。ニューディール期以前の連邦最高裁がとっていたモデルは、一般に一九世紀に強く主張された二重連邦制 (Dual Federalism) の概念とその影響に基づくものであった。⁽¹⁵⁾ 二重連邦制の下では、一定の州の立法府の権限は、連邦政府の権限に対する独立の制限であり、かつ一定の事項は州の立法府に留保され、有効な連邦政府の権限の行使の範囲外にあるとされた。⁽¹⁶⁾ そこでは、連邦政府の規制立法の合憲性は、立法が限定的に列挙された連邦議会の権限にかかわるものであるか否かが重要となり、そうでない場合にはその種の規制は州政府の排他的管轄事項に属するとする考え方がとられた。もっとも、二〇世紀に入ると、そのような二重連邦制の考え方を維持することが困難になり、連邦と州の規制は相互に重なり合う機会が多くなった。

判例は、そのような中で「通商」の意味を徐々に拡大していったが、なお通商の概念を重視する姿勢を見せることも多く、通商と製造、通商と生産を区別した。⁽¹⁷⁾ このような区別はニューディール期においても見られたが、それは周知のようにニューディール政策を国民の支持の下に遂行しようとするルーズヴェルト大統領をして、連邦最高裁と対立せしめることになった。

しかし、連邦最高裁は最終的には、一九三六年の *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp.* 事件で、労使関係の規制も州際通商に影響を与えるものであるとして、州際通商規制権限に基づく連邦の規制立法の合憲性を認める判断を下した。⁽¹⁸⁾ それ以後連邦最高裁は、一定の州の活動分野をあらかじめ保護するという考え方をういなくなった。そこでは、州主権の概念は、連邦議会が州際通商規制権限を行使する上で、ほとんど妨げとならなくなったのである。⁽¹⁹⁾

実際、ニューディール期以後の全米的な経済発展の結果、連邦政府は非常に広範な活動領域と権限を享受するにいたった。⁽²⁰⁾ 連邦最高裁は、ニューディール期以後、州際通商規制権限の下での連邦法の合憲性の判断にあたっ

ては、緩やかな違憲審査基準である「合理性の基準」を用い、連邦議会の判断に対する非常な敬意を払うことになったのである。⁽²¹⁾ また、そこでは第一〇修正は州際通商規制権限に対する制約を加えるものとは考えられなかった。⁽²²⁾ このような状況の下で、連邦議会は、公民権、経済的活動、環境対策などの広範な分野で立法により規制を加えてきた。⁽²³⁾ そして、連邦最高裁もそれを支持してきたのである。⁽²⁴⁾

2 National League of Cities 事件判決と Garcia 事件判決

ところが、連邦最高裁は、連邦議会が州際通商規制権限に基づいて制定した公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act) を、州の公務員に対して適用することの合憲性が争われた一九七六年の National League of Cities v. Usery 事件⁽²⁵⁾で、当該立法は、伝統的な統治機能の領域において必要なものを組織化する州の自由にとって代わろうとするものであり、連邦議会がそのような方法で州際通商規制権限を行使することは、憲法に具体化されている連邦制の統治制度と合致しないと判示した。⁽²⁶⁾ この National League of Cities 事件判決では、連邦法が、州の主権の属性と考えられる事項に向けられかつ直接的に州の伝統的な統治機能の分野における州の能力を侵害する場合には、重要かつ十分な連邦の利益によって正当化されない限り、州主権の原理を侵すものであるという考え方がとられた。⁽²⁷⁾ いずれにせよ、判決は、連邦制度の下における州の地位、役割を強く支持したのである。

しかし、この判決は、なにもをもって「伝統的な統治機能」と解するかの判断が困難であるとの学説の批判を受ける一方、⁽²⁸⁾ その後の判決も「伝統的な統治機能」を明確化することに苦慮し、⁽²⁹⁾ 連邦最高裁は Hodel v. Virginia Surface Mining and Reclamation Association 事件判決⁽³⁰⁾の中で、National League of Cities 事件判決の趣旨を踏まえて、四つのパートからなるテストを明らかにした。具体的には、①当該連邦法が州を州として規制するものであること、②連邦法が疑いもなく州主権の属性である事項に向けられていること、③連邦法に承諾するこ

とによって、州が伝統的な統治機能の領域において最も重要な作用を組織化する能力を直接傷つけること、④州と連邦の利益の関係をみた場合に、連邦の利益の性質が州の従属を正当化することであること、の四点から構成されたテストである。しかし、そのテストも十分なものとはいえなかった。⁽³¹⁾

その結果、一九八五年の *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* 事件判決⁽³²⁾で、*National League of Cities* 事件判決における「伝統的な統治機能」のテストは、現実にはテストとして機能しないばかりではなく、連邦制に関する確立された原理にも一致しないこと、*National League of Cities* 事件判決は覆されることになった。⁽³³⁾ その上で、*Garcia* 事件判決は、「伝統的な統治機能」の考え方に代えて、州は自らの保護を連邦レベルの政治過程に求めるべきであるという判断を示し、連邦制にかかわる問題についての司法の主たる役割は、連邦の政治過程において欠陥が見られ、それが立法に反映している場合に、そのような政治過程の欠陥を補うという補完的な手段にとどまることを示唆したのである。⁽³⁴⁾

この *Garcia* 事件判決で注目されるのは、*National League of Cities* 事件判決とは逆に、連邦制の下における州の役割が低く評価されたことである。その際に判決の示した考え方が、ウェクスラー⁽³⁵⁾ (*Herbert Wechsler*)、チョッパ⁽³⁶⁾ (*Jesse H. Choper*)、ラ・ジョエル (*D. Bruce La Pierre*) らの主張に影響を受けた、前述のような連邦レベルの政治過程を重視する見解である。具体的には、たとえばチョッパは、連邦レベルの政治過程を重視する理由として、以下の五つの点をあげている。第一に、各州は、州議会によって、選挙された上院議員を通して上院において同様に代表される。第二に、連邦下院議員は、州によって区画が定められる選挙区から選出される。第三に、連邦議会の選挙における選挙権の資格要件は、州法によって決定される。第四に、連邦議会における代表は、地縁などで結び付きの強い州から選出される。第五に、大統領候補者は州の政治的指導者の支持を必要とする⁽³⁶⁾、の五つである。判決はそのような考え方に依拠しながら、憲法上以下の三つの点が、連邦の政治過程

が州の保護に働く理由であることを明らかにした。⁽³⁷⁾ すなわち、第一に、州による連邦下院議員選挙における選挙権者の資格要件の決定（第一条第二節）、第二に、大統領選挙における連邦下院議員の役割（第二条第一節）、第三に、第一七修正以前における州議会による連邦上院議員の選出（第一条第三節）の三つである。⁽³⁸⁾ それは、連邦最高裁が、以後連邦制の領域において連邦議会の権限を制約することには抑制的立場に立つことを明らかにした宣言ともいえるものであった。

3 Gregory 事件判決の意義

ところが、連邦最高裁は一九九〇年代に入ると一連の判決の中で、Garcia 事件判決とは異なる立場を示すようになった。すなわち連邦最高裁は、一九九一年の雇用における年齢差別を禁止する連邦法を、州の裁判官にも適用することができるか否かが争われた Gregory v. Ashcroft 事件⁽³⁹⁾で、連邦議会が伝統的な州の主権にかかわる領域に踏み込むことを意図するときには、連邦議会による法律の文言の意味はきわめて明白でなければならないとし、明白な意味の原則（plain meaning rule）といわれる法解釈原理を厳格に適用するべきだとした。この判決の中で、法廷意見は政府権力の濫用に対する抑制を連邦制の主たる利点であるとしつつ、そのほかに、①アメリカという異質な社会における多様なニーズに敏感な分権化された政府が存在すること、②民主制の過程に市民が参加する機会を増大させること、③統治にかかわる多くのイノベーションと実験を許容すること、④州を各州の間を移動する市民を獲得する競争の中におくことによつて、政府の説明責任を問いやすくすること、などにあるとして、連邦制の長所を強調した。⁽⁴⁰⁾ しかし、この事件でも Garcia 事件判決においてみられたような連邦レベルの政治過程を重視する見解は、連邦議会による規制立法に明白な意味の文言の使用を要求するという形であらわれているとみることも不可能ではない。ただし、それ以上に注目されるのは、州レベルの重要な公務員の資

格を決定することは、代表政府 (Representative Government) の中心的な要素であり、かつ第一〇修正および第四条第四節の共和政体保障条項によつて州に留保されているものであるから、それに対して連邦議会が制限を加えようとするとき、法律上の文言は、疑いもなく明白で曖昧な点のないものでなくてはならないと判示したところである。⁽⁴¹⁾ この点で、Gregory 事件判決は、むしろ Garcia 事件判決からの後退を示すものといえる。⁽⁴²⁾

このような後戻りの傾向を生み出した理由の一つとして、Garcia 事件判決自体の安定性という問題を指摘することができる。Garcia 事件判決には、連邦制の下での州の利益擁護を重視する四人の裁判官の強い反対意見が付されており、その意味で当初から判例としての安定性には疑問が呈されていた。⁽⁴³⁾ たとえば、パウエル裁判官 (Powell J.) の反対意見は、連邦議会における州の利益は、ウェクスラーがその見解を明らかにした一九五四年とは大きく異なる政治状況の中で、連邦の政治過程に委ねることによつては代表されにくくなつてゐるとして強く反対した。⁽⁴⁵⁾ このような判例の安定性への疑問は、以後の政権の交代とそれに伴う政治状況の変化の中での裁判官の交代などもあり、⁽⁴⁶⁾ Garcia 事件判決とは明らかに逆の方向に判例が向かうという結果によつて解答が示されることになつたのである。以下、それら最近の判例についてあらためて見ていくことにしたい。

三 最近の連邦最高裁の判例

最近の連邦制にかかわる注目すべき判例としては、前述したように、低レベル放射性廃棄物政策改正法 (Low-Level Radiactive Waste Amendments Act) の条項を違憲とした一九九二年の New York 事件判決、一九三六年の NLRB v. Johns & Laughlin Steel Corp. 事件判決以後では初めて連邦最高裁が連邦議会の州際通商規制権限を制限し、⁽⁴⁷⁾ 学校周辺での拳銃所持を禁じる学校周辺地域銃器所持禁止法 (Gun-Free School Zones Act) の

規定を違憲とした一九九五年のLopez事件判決、拳銃による暴力犯罪の多発状況を解決するために、拳銃購入希望者に関する全米的な即時前歴照会調査制度を設けようとしたブレイディ拳銃暴力犯罪防止法(Brady Handgun Violence Prevention Act 以下ブレイディ法)の暫定的条項を違憲とした一九九六年のPrintz事件判決があげられる。以下、それらの判例についてみていくことにするが、ここでは時間的な前後ではなく、判断の内容の観点から、まず州際通商規制権限にかかわるLopez事件判決について述べた後で、第一〇修正にかかわるNew York事件判決とPrintz事件判決について取り上げることにした。

1 Lopez事件と州際通商規制権限

Lopez事件判決は、すでに触れたように、「個人が学校の地域と知りまたは信じるに足りる合理的な理由がある場所において火器を故意に所持すること」を連邦上の犯罪と規定する学校周辺地域銃器所持禁止法の規定(§ 922(q))⁽⁴⁸⁾を違憲とした判決である⁽⁴⁹⁾。

レンクイスト首席裁判官(Rehnquist C. J.)の執筆する法廷意見は、違憲判断を下した理由として、①連邦議会が州際通商条項の下で規制しうる、州際通商に実質的な影響を与える活動の範疇にかかわる、連邦法の合憲性の審査基準は従来不明確であったが、より厳しい基準が先例上とられてきたと考えられること、②§ 922(q)は、これまで合憲とされてきた州内の経済活動を規制する連邦法と異なり刑法罰法規であり、通商という言葉をいかに拡張解釈しても、本法での規制対象は、通商または経済的事業とは考えられないこと、③学校周辺地域銃器所持禁止法は、火器の所持が州際通商との関係を有することを裁判所の管轄権行使の要件としていないこと、④学校周辺地域での火器の所持が、州際通商に対して影響を与えるとの政府の主張は支持できないこと、の四点をあげた⁽⁵⁰⁾。

この Lopez 事件判決は、連邦最高裁がニューデイル期以後、連邦議会の通商規制権限に基づく立法の合憲性の判断に際して、持ち込むことを実質的に避けてきた連邦制の概念を再度取り込もうとするものと考えられる。当初この判決に対しては、下級審に大きな影響を与えるのではないかといわれ、実際その後この判決の下で、堕胎手術を行う医院・クリニックへのアクセスを妨げることを連邦犯罪とする連邦法の違憲性を主張する訴訟が提起されたが、それらの訴訟は結局今のところ成功していない。⁽⁵¹⁾ 学説も、連邦議会の州際通商規制権限をごく一部制限したにすぎないとして、判決の意義を低く評価する見解が有力であり、⁽⁵²⁾ 州際通商規制権限を大きく制限する重要な判決であるとする見解は少数にとどまっている。⁽⁵³⁾ したがって、この判決は、例外的な事案にかかわるものと理解されうらと思われるが、連邦制を重視しようとする多数意見の基本的な考え方は、以下で言及する連邦制にかかわる最近の二つの連邦最高裁判決に大きな影響を与えていると考えられる。⁽⁵⁴⁾

2 Commander statutes の問題

その二つの判決とは、New York 事件判決と Prinz 事件判決である。両判決は、ともに従来のように連邦議会による条件付きの補助金という形をとらずに、州機関をあたかも下位の機関のように扱い、連邦の規制プログラムを履行するために州の機関の積極的協力を要求する連邦法、いわゆる commander statutes の合憲性にかかわる事件であり、いずれも第一〇修正を根拠にそれら連邦法を違憲と判示したものである。⁽⁵⁵⁾

Commander statutes に対する合憲性の判断では、Lopez 事件などのように、当該立法が合衆国憲法により連邦議会に授けられた権限の範囲内のものであるか否かではなく、連邦議会による立法が州政府の規制権限に干渉し、それに取って代わろうとしたものであるか否かが問題となる。⁽⁵⁶⁾ その意味でまさに、中央と地方の政治のあり方を正面から問うものとなっている。⁽⁵⁷⁾ このような法律の制定について、州や地方団体は、これらの法律による

規制プログラムには連邦の補助金が付かないため、州の財政や行政上の資源が、連邦法上の要件を充たすためにそちらに向けられ、その結果州民の関心に州公務員が連邦の公務員と同様に対応しなければならず、それだけ他の問題に対する州公務員の政策的能力に干渉することになるとして批判し、違憲訴訟を提起してきた。⁵⁹⁾そして、このような commander statutes に対して初めて違憲の判断を示したが、つぎに述べる New York 事件判決である。

3 New York 事件判決

(1) 判決の内容

New York 事件判決は、前述のように、低レベル放射性廃棄物政策改正法の条項を違憲と判示したものである。当該立法のそもそもの目的は、年々蓄積する放射性廃棄物の処理問題の解決のために、各州に対して自州内で産出されたものについては、今後自ら処理するように求めた連邦の規制プログラムを実施することであった。

この法律の中で特に問題とされたのは、州に対して規制に応諾することを求めるためにおかれた権原取得条項であった。同条項は、自州内で生じた放射性廃棄物の恒久的処理にめどをつけられなかった州は、放射性廃棄物に対する権原を取得して保有し、放射性廃棄物に起因する損害に対して賠償責任を負うという内容のものであった。⁶⁰⁾

連邦最高裁は、権原取得条項が第二〇修正および共和政体保障条項に違反するとの宣言的判決を求めるニューヨーク州などの訴えに対し、オコナー裁判官 (O'Connor J.) の執筆する法廷意見によって、同条項を違憲であると判示した。法廷意見は、本件の争点は連邦議会が低レベル放射性廃棄物の処理を規制する権限を欠いているか否かということではなく、連邦議会が州に対してこの分野での規制を命じることが、第一〇修正の下で憲法上許されるか否かであるとした。⁶¹⁾

このような法廷意見の考え方に立つ場合、まず問題となるのは、第一〇修正にかかわる National League of Cities 事件判決をはじめとする一連の先例との関係である。この点、法廷意見は、それらの先例は連邦議会が州を私人と同様に当該法律によって規制しようとしたものであるのに対し、本件は連邦議会が州を対象として連邦の規制プログラムの履行を命じたまたは動機づけようとしたものであるとして、先例とは区別されうるとした。その上で法廷意見は、連邦議会が州に対して直接強制して連邦の規制を立法化させたり、執行させたりすることによって、州の立法府の積極的な協力を要求することはできないとした。⁽⁶²⁾ その理由として、法廷意見は、連邦制を擁護することにより得られる利点として、民主的政治過程における市民参加の機会の増大、州間を移動する市民の獲得に向けて競争するという状況に州を置くことによって、政府がより政治的説明責任を負うことになること、統治におけるより多くのイノベーションと実験を州が行うこと、そして政府による権限の濫用に対するチェックとして働くということをあげ、特に連邦制と政治的説明責任との関係を強調した。すなわち、連邦政府が州に対して規制を命じたり強制したりすることは、規制に対する世論の批判を規制を履行するにすぎない州の公務員が受ける一方、規制を立案した連邦議会の議員らは自らの決定について選挙民から反応を知り得ないということになり、州の公務員と連邦議会の議員の両者がともに政治的説明責任を負えないという結果になるとした。⁽⁶³⁾ このような政治的説明責任を問題とする姿勢は、州の住民が連邦の政策に州が応じるか否かについての究極的な決定権を保有するということが前提となっていると考えられる。

法廷意見は、このような考え方に従って、権原取得条項は連邦議会が連邦の規制プログラムを実施するために州に対して行う奨励 (inducement) と強制 (coercion) の相違という憲法上重要な一線、すなわち、憲法によって樹立された連邦制度という政府構造の下において、州は合衆国の単なる地域的なオフィスではないとする一線を越えているとしたのである。⁽⁶⁴⁾

法廷意見のような考え方に従えば、連邦議会の権限は狭く理解されることになる。実際、法廷意見は、主張されている連邦の利益がいかに強力なものであっても、連邦憲法は連邦議会が州の積極的協力を要求して連邦の規制のための立法や行政を行うように求める権利を与えたものではないとした。連邦議会は直接に一定の事項を規制する権限とそれに反する州の規制に対して、それを専占する権限を憲法上与えられているにとどまるとしたのである。そして、法廷意見は、Garcia 事件判決以来の先例についても、前述のようにそれらはすべて連邦議会が州を私人とともに規制しようとしたものであり、州を規制しようとするものではなかったとした。ただし、法廷意見は、Garcia 事件判決との正面からの抵触を避けるためもあつてか、州の裁判官に連邦法の執行を命じる場合については、それが連邦による州裁判官への指示となるが、それは最高法規条項によって命じられたものであるとしたのである。⁽⁶⁵⁾

(2) 判決の問題点

New York 事件判決は、正面から Garcia 事件判決を覆したものではなかったが、そこでは連邦制の擁護という観点が強く打ち出されている。しかし、判決については、少なくとも二つの点が問題として指摘されてきた。

第一に、New York 事件判決がとらえる連邦制の意義についての疑問である。この点について、ルビン (Edward L. Rubin) とフィーリー (Malcolm Feeley) は、オコナー裁判官の手になる法廷意見が連邦制の利点としてあげる、民主的政治過程における市民参加の機会の増大、州間を移動する市民の獲得に向けて競争するという状況に州を置くことによって政府がより説明責任を負うことになること、統治におけるより多くのイノベーションと実験を州が行うことができること、そして政府による権限の濫用に対するチェックとなるということ、は、連邦制を擁護することによって、何ら実現されないとする。⁽⁶⁶⁾たとえば、州がなぜ地方団体よりも市民の参

加にとつてより良いのかについて、その理由は明らかではないとする。また、連邦制が州間で市民を獲得する競争の中で政府の市民に対する政治的説明責任を増大させるとする議論についても、連邦制の本質が地方政府の運営と統制にかかわる州の政策の自律性に中央政府が関与することを禁じることにあり、有効ではないとする。さらに連邦制が州間の競争を引き起こし効率を高めるという議論についても、連邦制は規範の多様性を許容するものであるから、純粋な連邦制の下では経済的効率または社会福祉に全く関心がない下位政府も存在しうると指摘する。最後に、連邦制は各州がプログラムを実験する場を与えるものであるという点についても、連邦制がそれぞれ異なる目的をもつ下位政府から構成されることと反するとする⁽⁶⁷⁾。

このような点から、ルビンとフィーリーは連邦制と分権化を区別し、分権化とは中央集権化された政府による純粋に運営上の決定であるのに対し、連邦制は「下位の単位（政府）が、中央の権威（政府）によって侵害されることのない、定められた領域を保有し、かつ下位の単位（政府）の指導者がその権力を中央の権威とは独立の根源から導き出す」ような制度を構築する際の原理であるとする⁽⁶⁸⁾。そして、この観点からみた場合、これまでの連邦制を擁護する多くの見解は、分権化を進めるための政策論にすぎないとする。しかも、ルビンとフィーリーによれば、純粋な連邦制の下では規範の多様性が許される以上、このような分権化の議論にとつては、連邦制は敵対的なものになるとする。ただし、アメリカは表面上の構造とは異なり、実際には高度に規範面での一致を有する非常に同質化された社会であるために、連邦制と分権とが混同してとらえられているのである⁽⁶⁹⁾。つぎに、判決のとらえる連邦と州の関係における州の地位が問題となる。判決は、連邦議会が州に対して連邦の規制プログラムのために法律を制定・執行するように強制することは、奨励することとは区別されたとした。州に対して連邦の規制プログラムを強制することは、州が主権を有することと矛盾するという立場をとるのである⁽⁷⁰⁾。そこから一つの理解として、New York 事件判決は、正当な連邦の権限の範囲内でも、裁判所を除く州の

機関を連邦政府の機関と同位の機関としてとらえているという見解が生じる⁽⁷¹⁾。このような見解の当否は、奨励と強制の区別が可能かという点ともかわる難しい問題を含むが、New York 事件判決は、ニューデール期以前の判決のように、特定の事項について州の排他的な管轄権を主張したり、National League of Cities 事件判決のように、州の伝統的な統治機能といったような実体に焦点をあてたものではないと考えられる。そうであるとすれば、New York 事件判決は、連邦権限の急激な拡張を批判しつつ、ニューデール期以前の限定された連邦権限という状況に戻ることの無益さを理解する人々にとっては、次善の策ということになるであろう。

ただし、そのような理解に立ったとしても、commandeer statutes が果たしてそれほど問題かという点は、第三の検討すべき課題として残ると思われる。その理由としては、少なくとも以下の二点があげられる。第一に、判決は連邦議会がその規制プログラムを実施するために州の公務員の協力を積極的に要求することは禁じられるとしたが、過去の先例との関係から⁽⁷²⁾州の裁判官を対象から除外した。しかし、なぜ裁判官を除外するのかという点の説明は困難である⁽⁷³⁾と思われる。第二に、連邦制を支える根拠として判決もあげる市民の政治参加、市民に対する政治的説明責任の確保、政治権力からの自由という憲法上の規範価値の保障という観点からみて、commandeer statutes がそれらの価値を損なうというよりも、保護する場合がありうるのではないかという点があげられる。実際にも New York 事件で問題となった連邦法は、各州が互いに処理の必要性は認識しながらも、他州がフリーライダーとなることをおそれて、互いに牽制しあってきた廃棄物処理について連邦が調整した結果、できあがったものという側面を有していたのである⁽⁷⁴⁾。

4 Printz 事件判決

(1) 判決の内容

New York 事件判決は、中央と地方との関係という点についてみれば、住民による自己決定の観念を基底に据えた上で連邦制と政治的説明責任を結びつけて理解し、その上で放射性廃棄物の処理にかかわる連邦による規制のために、州の立法府の積極的な協力を要求することはできないとしたものと考えられる。しかし、判決のいう連邦の規制プログラムを実施するために積極的な協力を要求することが禁じられる州の機関の範囲は、州の裁判官が除外されるということ以外は、必ずしも明確ではなかった。その点について、より拡張した考え方を明らかにしたのが、これから紹介する Printz 事件判決である。

Printz 事件判決は、前述したように、ブレイディ法の暫定的条項を連邦最高裁が違憲と判示したものである。ブレイディ法は、拳銃の購入希望者の即時前歴照会調査のための全米的な制度を設けようとするものであったが、その制度が整うまでの間という形で設けられたのが、§ 922(c) に基づく制度である。具体的には、火器の販売業者が、拳銃の購入希望者から氏名、年齢、生年月日などを記入した用紙を受け取り、身元の確認を済ませた後、その用紙の写しを購入希望者の居住する地域の主任法執行官 (chief law enforcement officer) に渡し、それを受けた主任法執行官が五営業日以内に必要な調査を行うというものであった。この暫定的条項について、モンタナ州などの主任法執行官であった原告プリンツ (Printz) らが、同条項は州の公務員に連邦法の執行を強制するものであり、違憲であるとして訴えを提起したというのが、事件の事実の概要である。

争点の重要性から、プリンツらのサーシオレイライ (裁量上訴、certiorari) を認めた連邦最高裁は、つぎのようなスカリア裁判官 (Scalia J.) の執筆する法廷意見によって原判決を破棄した。法廷意見は、暫定的条項の合憲性について、歴史的な理解と実例、合衆国憲法の構造、そして連邦最高裁の判例法理の三つの観点から判断す

るという、憲法解釈の観点からも注目すべき考え方を示したが、⁽⁷⁶⁾ここでは後の二点を中心に、中央と地方との関係についての法廷意見の考え方を見ていくことにしたい。

法廷意見は、暫定的条項と憲法構造との関係について、つぎのように述べる。⁽⁷⁷⁾法廷意見によれば、連邦憲法上、州はその権限の多くを新しい連邦政府に引き渡したが、州は「残余のそして不可侵の主権」を保持しているとする二重主権の考え方を確立したことは、争いのないところであるとされる。法廷意見は、さらにその根拠を補強するものとして、憲法起草者の考え方を引用しながら、州政府と連邦政府とが競合的に人民に統治権を行使するという制度こそ人民の自由を構造的な形で保護することにつながるとし、また連邦レベルでの権力分立という観点からみても連邦法の執行を五〇州における何千もの主任法執行官に行わせることは、結局大統領の本来有すべき執行権を拡散させることになり、連邦レベルでの政府の三部門間での権力の均衡を連邦議会の有利な方向へ変更するものであると指摘した。

つぎに、法廷意見は、判例について検討を加える。⁽⁷⁸⁾まず法廷意見は、連邦政府が *commandeer statutes* を制定するというこれまでにない事態がみられるようになってきたのは、一九七〇年代以後のことであるとす。その上で法廷意見は、*New York* 事件で争われた立法を、事実上州に対して連邦議会の命令に従って立法するかまたは行政的解決策を履行するかを求めるものであったとし、*New York* 事件判決は連邦議会が州に対してそのようなことを憲法上求めることができないと判示したものととらえた。さらに法廷意見は、連邦政府が、*New York* 事件判決は州の立法府または執行府に政策形成を求めるものであったのに対し、本件は主任法執行官という州の公務員に対して、政策の執行にあつたの裁量の余地を含まない行為の遂行を求める点で区別されうると主張した点に対して、まったく政策形成の要素を含まない活動はまれであり、したがって州の公務員に対して連邦政府が直接一定の行為をなすことを求めることもなしえないとして、州のかなりの行政機関の活動をも

判決の射程の中を含むものとした。

(2) 判決の問題点

いまみたように、Printz 事件判決は、連邦制の考え方に強く依拠した判決であるが、そこには少なくとも二つの問題点があるように思われる。第一に、憲法解釈のあり方の問題である。この点では、歴史的な理解や憲法構造の議論を先例と同等において論議することができるがまず疑問となる。歴史的な理解や憲法構造の議論それ自体は、アメリカ憲法の制定時期がかなり古いこともあり、伝統的な連邦制の観点から説明しやすいのに対し、先例との関係では、ニューディール期以後の連邦規制立法の増大という現象の中で、連邦最高裁が緩やかな審査基準を適用することによってそれら立法を合憲としてきた流れを、無視することができるとについては疑問が拭いきれないからである。

しかし、いま述べたこと以上に問題とされるべき点は、この判決が連邦議会の制定した commander in chief の合憲性にかかわるものというよりも、連邦制に対するとらえ方それ自体を拡張しているもののように思われることである。法廷意見は、ブレイディ法が州公務員に政策形成の裁量の余地を残さない行為を求めるものであると仮定しても、州が憲法上認められた領域において独立で自律的であることは、州主権の本質的な属性である以上、連邦議会が州を連邦の規制プログラムの中に組み込むこと自体が州主権に対する侵害にあたるという二重主権の考え方を特に強調した。このような見解は、Garcia 事件判決がとった、州はその保護を連邦の政治過程への信頼におくべきであるとした見解に対立するものといえる。そのことは、法廷意見が、連邦の規制プログラムによってもたらされる利益がいかに重要であっても、そのプログラムが州の立法府または執行府に対して直接命令することを目的とするときには、個別の事案ごとに利益衡量を行うことは二重主権の構造的枠組みを傷

つけるものであり認めることができないとして、カテゴリカル・アプローチの考え方を示していることに端的にあらわれている。⁽⁷⁹⁾

四 最近の判例の特徴と問題

1 最近の判例の特徴——形式的な分析アプローチ

いままで見てきたような連邦最高裁の最近の判決である、Gregory 事件判決、New York 事件判決、Lopez 事件判決、Printz 事件判決を一連の動きとしてとらえた場合には、そこに共通する特徴として、判決が連邦制に対する形式的な分析アプローチをとっていることをあげることができる。すなわち、連邦最高裁は、連邦の介入を許さない州の活動領域を認め、New York 事件判決では連邦の権限の存在を前提とした上で州の自治を認めていたが、Printz 事件判決では、さらに比較衡量のアプローチを明確に避けカテゴリカル・アプローチをとる姿勢を明らかにした。しかし、このような憲法構造から連邦制の保護を考えようとするアプローチは、二つの点で問題を有すると思われる。第一に、このようなアプローチでは、時代的な変化が及ぼす憲法構造の実質的変化を見落とすおそれがあるということである。たとえば、憲法の起草時に考えられていた憲法構造は、その後の憲法修正や憲法判例によって変容を蒙っているはずであるが、それが看過されるおそれがあるということである。具体的には、憲法修正（第一四修正、第一五修正、第一九修正、第二四修正、第二六修正）、Baker v. Carr 事件判決⁽⁸¹⁾以下の一連の判決により州が連邦下院議員選挙における選挙権の資格について決められなくなったこと、第一七修正によって連邦の上院議員が州の議員によって選出されなくなったことがあげられる。もちろん、このような指摘は、ウェクスラーやチョッパラーらの連邦の政治過程を重視する見解についても、そこでいう政治過程が憲法構造

に範を求める限りにおいて、同様にあてはまるということもできる。しかし、両者の間には、二重連邦制を維持すべきだとする考え方をとるか否かという点で、大きな相違が存在する。第二の問題は、いま述べた第一の点と関連して、連邦制の維持について連邦最高裁の果たすべき役割に対する認識が強調されすぎていることである。それは、連邦最高裁が連邦と州との関係が時間と共に変化していることをあまり認識せず、連邦と州との関係を歴史的かつ形式的な分析枠組みの中で扱おうとしているため、結果において連邦最高裁が連邦と州との関係に影響を与える積極的な役割を果たすべきだという議論に結び付くことになっていることである。それは、現在の判例のとする憲法構造に重点をおいた形式的なアプローチでは、連邦制の下での連邦と州との関係について、現実を踏まえた本格的な議論を避けることを認めることになり、結局司法の役割を超える問題を提示するものではないかという疑問を生じさせることになる。以下、これら二つの問題について、節を改めてみていくことにしたい。

2 連邦最高裁における裁判官の構成と基本的哲学の影響

(1) 裁判官の構成の影響

いま述べたように、連邦最高裁は、時代的变化が憲法構造に及ぼす理解について形式的な分析を加えようとする立場を示しているが、この点については、短期的な視点からは有効でありえても、長期的にみた場合にはその有効性には疑問が付されるように思われる。それは、現代のような行政国家化現象が急速に進展している時代において、オコナー裁判官、さらにはスカリア裁判官のような極端とも思われる見解が、今後とも有力に主張されるとは考えにくいからである。たとえば、Printz 事件で争われた連邦法のように、拳銃を使った犯罪の多発という現代的な緊急課題を解決するために、州の主任法執行官に政策形成とは直接かわらない事務を行わせることを、建国期に有力であった連邦制の概念を持ち出すことによって憲法に違反するという判断を下すことは、

やはり無理があるように思われるからである。

それでは、なぜ最近の連邦最高裁が、現代的かつ全米的な政治上の緊急課題を処理しようとする連邦法に対して、連邦制を強調する違憲判決を下し、規制に歯止めをかけようとしているのであろうか。この疑問に対するおそらく最も直接的な解答は、現在の裁判官の構成にその原因を見いだすものであろう。たとえば、カミンカー (Evan H. Caminker) は、commandeer statutes に関して連邦最高裁のとり極めて厳しい態度は、それが冷静な分析によるものではなく、裁判官の態度によるものであるとし、「Gregory, New York,そしてそれに続くその他の連邦制に関する事件の連邦最高裁の判決には、憲法起草以来の驚くべき連邦議会の権力の急拡大に対する明白かつ心からの嘆きが、そのような拡大に対して何をしたいのかとわからないという明瞭なフラストレーションと一緒にあって、潜んでいる」と指摘する⁽⁸³⁾。

そのような裁判官の構成という観点から上述の諸判決を見ていくと、次のようなことがいえると思われる。すなわち、一九八〇年代には連邦最高裁の九人の裁判官のうち、ブレナン裁判官 (Brennan J.)、ホワイト裁判官 (White J.)、マーシャル裁判官 (Marshall J.)、ブラックマン裁判官 (Blackman J.)、ステイブンズ裁判官 (Stevens J.) の五人が一貫して連邦制の観点からする違憲の訴えに対して、連邦法を合憲とする判断を下してきたが、一九九二年の New York 事件判決当時には、ブレナン裁判官とマーシャル裁判官に代わって、ブッシュ共和党大統領によって任命されたスーター裁判官 (Souter J.) とトーマス裁判官 (Thomas J.) が就任し、そのことが後戻りの判決が下された大きな理由であったということである⁽⁸⁴⁾。また、同様な観点から、Printz 事件判決についても、スカリア、レイנקイスト、オコナー、ケネディ (Kennedy J.)、トーマスの五人の裁判官から構成される法廷意見と、ステイブンズ、スーター、ギンズバーク (Ginsberg J.)、ブライアー (Brayer J.) の四人の裁判官から構成される反対意見という構図の中で理解することができるように思われる。

(2) オコーナー裁判官とスカリア裁判官との見解の相違

いま最近の連邦最高裁の判決を理解する方法として、裁判官の構成という構図をもとにした理解が可能であると述べたが、より詳細にみると裁判官内部の多数派の中でも見解は異なっている。このことは、一般的に各裁判官、特に法廷意見を執筆した裁判官の基本的な司法哲学ないし政治的な見解を検討する必要があることを意味しているが、特に本稿の論述との関係では、New York 事件の法廷意見を執筆したオコーナー裁判官と Printz 事件の法廷意見を執筆したスカリア裁判官との間に実質的な見解の相違が存在することに注目する必要がある。

New York 事件判決で示されたオコーナー裁判官の見解は、前述のように連邦制と政治的説明責任を結びつけるものであり、Lopez 事件判決のケネディ裁判官の同意意見にも同様な見解がみられる。これらの見解は、政府の政治的説明責任を市民との関係から重視し、州の段階よりも地方政府の段階での市民参加を中心とした考え方である共和主義的アプローチをとるものである。⁽⁸⁶⁾ただし、共和主義的アプローチの問題点としては、ベドナー (Jenna Bednar) とエスクリッチ (William N. Eskridge) の指摘するように、第一に、Garcia 事件判決などの連邦最高裁の先例をうまく説明できないということがあげられる。これらの判決では、市民に対する説明責任を州が果たすことを困難にするような州政府への負担を許容したからである。第二に、共和主義の徳を獲得しようとするれば、より根本的な問題として、連邦制というよりも全米的な政府を樹立しその下で地方分権化を進めることの方がよいのではないかという点が指摘できる。⁽⁸⁷⁾この点で、ベドナーとエスクリッチの指摘するように、オコーナー裁判官は New York 事件の法廷意見で、州が参加して作り上げたものを違憲とする判断を示した点で、どの程度共和主義的理由付けを用いるつもりであるのか不確かであるといえよう。⁽⁸⁸⁾

これに対し、スカリア裁判官は政治的説明責任の観点から連邦制を基礎づけようとはしておらず、⁽⁸⁹⁾歴史的な理

解や憲法構造を主たる根拠として、連邦と州の二重主権の見解を特に強調している。これについては、今日の政治における州の役割の変化を無視し、かつもっぱら州に焦点をあてて地方政府を無視しているという問題点を見いだすことができる。また、憲法起草者によって州は人民の忠誠の対象として考えられていたとしても、教育や福祉などで連邦の力が強まり、また文化的にも州境が意味をなさなくなりつつある現代において、多くの人々は生まれた州に生涯住むということとはなくなり、各州を移動するようになってるのが実情であり、スカリア裁判官の見解にはそのことが反映していないように思われる。しかし、スカリア裁判官の見解で最も問題となる点は、スカリア裁判官のいうような連邦制によって個人の自由が擁護されるという理由付けについては、州の官僚機構による人権侵害を無視する結果につながるという可能性をあまり考慮していないということであろう。いままでみてきたようなオコナー裁判官とスカリア裁判官の見解、あるいは両者の間の相違が今後どのような展開を見せるのかは、現在のところ定かではない。特にオコナー裁判官やケネディ裁判官は憲法裁判において先例を尊重するべきであるという見解をとっており、その点も考慮に入れなければならないからである。

(3) 裁判官と政党色

裁判官の構成という観点から、今後の連邦制に関する判決の動向を占うことの困難さが生じるもう一つの原因は、それが将来の政権の行方と密接に関係していることにある。すなわち、特定の政党が政権をとり続けると考えても、判決を単純に政党色との関係のみから理解できるというわけではない。たとえば、Printz 事件判決の多数意見を構成する五人の裁判官は、それぞれ共和党の大統領によって任命されたが、反対意見に立つスティーブンズ、スーター両裁判官もそれぞれフォード、ブッシュ各共和党大統領によって任命されたからである。ただし、一般的には民主党の政権、特にリベラル色の強い政権に交代した場合には、裁判官の構成はよりリベラル色

の強いものになることが当然予想される。逆に、共和党政権が続いた場合には、より強く連邦制が強調されると思われるが、その特定の共和党政権下でどのような形で連邦制が主張されるかによって、裁判官の構成は変化しうると考えられる。すなわち、これまで共和党政権下での連邦制の議論は、ニクソン政権、レーガン政権それぞれによって連邦制に対する新しいアプローチが示されてきたからである。⁽⁹¹⁾このような政権の立場の相違の影響は、連邦最高裁にも裁判官の選任という形で大きな影響を与えることになる。もつとも、トーマス裁判官のようないくつかの連邦政府の役割に対するとらえ方は、⁽⁹²⁾今後の連邦最高裁の主流的な見解になるとはいえないように思われる。

3 連邦と州との関係における連邦最高裁の役割

いま述べたように、裁判官の構成から連邦制に関する将来の連邦最高裁の判決の動向を占うことは相当に困難であると思われるが、連邦制の維持にかかわる連邦最高裁の役割を制度的観点からみた場合には、そこに二つの特徴を指摘することができるように思われる。

第一に、連邦最高裁の役割には、制度的観点からみて一定の限界が存在するという点である。この点について、最近阿部昌樹教授は、わが国とアメリカを対象に、中央と地方との関係のあり方とそこにおける裁判所の位置づけについて興味ある見解を示している。阿部教授によれば、「政治制度として捉えたとき、司法府は、中央の統治機構の三権の一翼を担うものとして、中央の統治機構内部において、他の二権と抑制と均衡ないしは機能分担の関係に立つと同時に、地方との関係では、少なくとも潜在的には、中央から地方への集権的統制の担い手として立ち現れるという、二面性を有している」⁽⁹³⁾とされる。そして、司法府が集権的統制機能を有する理由について、司法府もナショナル・エリートとして、中央政府の政策決定者とともに同様な国家的ヴィジョンと価値観

を共有すること、裁判官の任命権限が中央政府の手に握られていること、「司法権の独立」を確保するために、逆説的な意味で中央政府の政策への介入が避けられること、中央政府の政策運営よりも地方政府の政策運営に対する懐疑心が増えやすくなることなどをあげる⁽⁹⁴⁾。このような見解は基本的には妥当なものと思われるが、そのような観点からみると、これまでみてきた連邦制に関する最近の連邦最高裁の動向は、やや逸脱的なものとみられることになる。

第二に、阿部教授の指摘するように、司法府が集権的統制機関として存在せざるをえないとすれば、司法府は中央と地方との関係を判断するにあたって、政治的には中立ではありえないが、ただし、そこでの司法府の役割は、国法秩序の安定性を前提に、その範囲内で州などの地方政府の行う政策形成の是非を判断することにとどまるものと考えられる。したがって、前述の連邦制に関する最近の連邦最高裁の動向は、連邦の政治過程に一定の動きを与えることにとどまるものと思われる。具体的には、連邦議会は、連邦最高裁の判決によって違憲とされた憲法上の条項に代わる新たな条項による立法化の手段を模索することになるが、その際判決は、連邦レベルの政治過程における行為者が代表する種々の利益の重みを変化させたり、世論に対して一定のシグナルを送ることによって、連邦レベルの政治過程に影響を与えるとみることができ⁽⁹⁵⁾。しかし、その役割は二つの理由で、一定の範囲内のものにとどまると考えられる。第一に、連邦最高裁が連邦議会による活動を過度に規制しようとする場合には、自らの存在をかなり危険な状態におくことになるということである。大統領制の下では、議院内閣制よりも一般に最高裁の独立性は高いと考えられるが、それでも連邦議会は、連邦最高裁の過剰な役割の遂行に対して、予算の編成、裁判官の任命に関する上院での公聴会の開催、裁判所の管轄権の法律による増減などを通して、報復する手段を十分に有するからである⁽⁹⁶⁾。第二に、前述したような州の利益を連邦レベルの政治過程に委ねるという考え方が、実際においてもかなり有効であると思われるからである。たとえば、New York事件や

Printz 事件で争われた commander statutes については、一九九〇年代には議会外で強い批判が加えられていたが、議会内の長老議員の反発のためにそれを制限しようという動きは進まなかった。しかし、一九九四年の間選挙での共和党の歴史的勝利の結果、一九九五年には財源措置の伴わない連邦政府の州に対する積極的な協力の要求を制限する法律が制定された。⁽⁹⁷⁾ このような政治過程の動きは、前述のチョッパラーの政治過程重視の見解を支持するものと考えられる。⁽⁹⁸⁾ したがって、これらの点を考慮すると、連邦最高裁の役割は連邦と州との関係にかかわる場合には、基本的には連邦レベルの政治過程との関係では第二義的なものとどまるということになると思われる。⁽⁹⁹⁾ もっとも New York 事件判決との関連で触れたように、州同士の間での利害が対立し、特定の州が連邦の政治過程での不満の解決策として、連邦法が違憲であるとして訴訟を提起してきたような場合には、連邦最高裁は憲法との関係で連邦と州との関係の調整役として、憲法上正当に期待されている役割を果たす場合も生じることになる。しかし、その場合においても、連邦最高裁は連邦の政治過程の動きを視野に入れた上で、明白な意味の原則など法律解釈の問題として、事件を判断することができる場合のあることに注意する必要がある。

五 まとめに代えて

いままで見てきたように、Lopez 事件判決、New York 事件判決、Printz 事件判決は、連邦制を州の利益となるような方向で理解するものであり、その結果連邦政府の権力をできる限り少なくするべきであると考える人々にとっては、朗報として受け取られてきた。⁽¹⁰⁰⁾ このうち、Lopez 事件判決については、前述のように、下級審に与える影響は少なかったが、New York 事件判決や Printz 事件判決は、現在かなりの影響を与えているようである。たとえば、運転免許所有者の個人的な記録を、犯罪者やダイレクトメール業者にわたらないように、

州および州の交通安全全局にそのデータの保持を義務づけている運転手プライバシー保護法 (Driver's Privacy Protection Act) の合憲性が、New York 事件判決や Printz 事件判決に反するとして争われた事件で、サウスカロライナ州とオクラホマ州の連邦地裁は、当該連邦法の執行の停止を認める判決を下したとされる⁽¹⁰⁵⁾。

このような下級審の動向および Printz 事件判決の存在などから、今後の連邦制に関する判例の動向について、大きく三つの見解が存在しうるに思われる。一つの見解は、前述の判決が一九九〇年代における連邦制のテーマである、州の権利を拡大しつつ、連邦政府の権限を減少させるということを促進する一つの突破口となるのではないかという見方である⁽¹⁰⁶⁾。特に、Printz 事件判決におけるスカリア法廷意見にみられる連邦と州の二重主権を特に強調する見解は、非常に形式的、カテゴリーカルな性格を有すると思われ、それが有力になった場合には、連邦による規制プログラムの実施に大きな影響の出ることが予想される。これに対し、第二の見解として、連邦制を政治的説明責任と結びつけて説く New York 事件判決におけるオコナー裁判官の見解や、Lopez 事件判決におけるケネディ裁判官の同意意見⁽¹⁰⁸⁾に示されるように、共和主義的見解に主として依拠しながら、州の自治をできる限り確保しようとしつつ、なおこれら判決の射程範囲について慎重に考えようとする考え方が存在する⁽¹⁰⁹⁾。

最後に第三の見解として、ラ・ピエールらのように、連邦と州の関係にかかわる問題については、連邦レベルの政治過程を信頼して基本的にはそれに解決を委ね、そこでの連邦最高裁の役割はむしろ制限されたものにとらえるべきであり、その意味で National League of Cities 事件判決、Gregory 事件判決、New York 事件判決などは例外的なものと考えるべきだとする見解が存在する⁽¹⁰⁶⁾。

これら三つの見解のうち、第一の見解については、現代国家になり全米的に経済の統合が進んでいる中で、憲法起草時のような形で州の利益を保護することは困難となつていくこと⁽¹⁰⁶⁾、などが指摘でき、また第二の見解については、司法の制度的能力を十分に考慮していないなどの問題点が存在するように思われる。したがって、第三

の見解が基本的には妥当のように思われる。実際、現在の多数説の見解といえる。⁽¹⁰⁷⁾ その理由としては、少なくとも二つの点があげられる。第一に、判例は少なくともニューデール以後、基本的には連邦の規制立法を連邦制の考え方に基づき違憲とすることに対しては、一貫して批判的であったと考えられることである。⁽¹⁰⁸⁾ 第二に、制度的な観点からみた場合に、連邦と州との関係にかかわる事件における連邦最高裁の果たしうる役割は、一定の限界を免れないことである。

第二の点に関連して、ベドナーとエスクリツヂは、連邦レベルにおける州の利益は、三重のより組織的な制度間の相互作用、すなわち自力執行的政治構造 (self-enforcing political structure)、現実の連邦と州との制度的相互依存のメカニズム、そして司法による解釈作業により擁護されることになる、とする注目すべき見解を示している。ベドナーとエスクリツヂによれば、第一の自力執行的政治構造には、連邦レベルの政治構造に組み込まれた州の利益保護に働く立法の手續に含まれる拒否権的関門 (Veto Gates)、上院の構成と先例、大統領の拒否権と行政監督権などが含まれる。第二の実際の制度的な連邦と州の相互依存の機構には、連邦政府による州への条件付補助金がある。この種の補助金によって、連邦はプログラムの遂行を実現し、州は財政上の収入を得ることができることになるのである。また、政党の存在も、州の選挙を意識する点において、このグループに属するとされる。第三の司法の解釈作業に属するものとして、連邦最高裁が、法の支配の理念と自らが連邦レベルでの権力間の調停役になるという点から行う憲法解釈、法律の厳格な解釈などがあげられる。⁽¹⁰⁹⁾ ベドナーとエスクリツヂは、このような三重の抑制機構の中で、司法の役割は第三番目のものとする。このような見解は、すでに述べたように基本的に妥当と思われる。

いま述べたように、前述の三つの見解のうち、第三の見解が基本的に支持されうるものと思われる。ただし、今後の方向性については、政治的状況、裁判官の引退などの不確定の要素もあり、どの見解が有力になるかは現

在の時点では明瞭ではない。ただし、ここ何年かは連邦制の影響が増大するであろうという指摘⁽¹⁰⁾は、現在の連邦最高裁の裁判官の構成を考えると、一定の説得力があるものと思われる。ただし、それは多分に、現代における連邦政府の権限と役割の増大に対する各裁判官の不満から生じたものとみられ、それがどの程度永続性を持つのかは疑問である⁽¹¹⁾。また前述のように、連邦最高裁の役割に制度面から加えられる制約が存在する以上、それは好意的に解した場合でも一種の象徴的なジェスチャー、すなわち勝利を得ることが何らかに値するか否かにかかわらず、州主権の旗を振るということを意味していると解されるように思われる⁽¹²⁾。

* 本稿は、一九九八年六月七日に千葉大学で開催されたアメリカ学会第三二回年次大会での報告を基にしたものである。当日の報告に対しては、参加者、特に藤倉皓一郎早稲田大学教授、金原恭子千葉大学助教授および本塾久保文明教授から貴重な指摘とコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表する。

- (1) Larry Kramer, *Understanding Federalism*, 47 VAND. L. REV. 1485, 1488 (1994); Mark C. Gordon, *Differing Paradigms, Similar Flaws: Constructing a New Approach to Federalism in Congress and the Court*, 14 YALE J. & POL'Y REV. (symposium issue) 187, 190 (1996).
- (2) Bailey v. Drexel Furniture Co., 259 U.S. 20 (1922).
- (3) United States v. Butler, 297 U.S. 1 (1936); South Dakota v. Dole, 483 U.S. 203 (1987).
- (4) Atascadero State Hospital v. Scanlon, 473 U.S. 234 (1985).
- (5) Alan N. Greenspan, Note, *The Constitutional Exercise of the Federal Police Power: A Functional Approach to Federalism*, 41 VAND. L. REV. 1019, 1023 (1988).
- (6) Champion v. Ames, 188 U.S. 321 (1903).
- (7) Hoke v. United States, 227 U.S. 308 (1913).
- (8) United States v. E.C. Knight Co., 156 U.S. 1 (1895); Hammer v. Dagenhart, 247 U.S. 251 (1918).
- (9) この時期における代表的な判決として Wickard v. Filburn, 317 U.S. 111 (1942) 参照。なお、連邦議会の州

際通商規制権限行使のあり方の変遷については、木南敦『通商条項と合衆国憲法』（東京大学出版会、一九九五年）、特に第五章参照。

- (10) Kramer, *supra* note 1, at 1487.
- (11) Gordon, *supra* note 1, at 195.
- (12) 505 U.S. 144 (1992).
- (13) 115 S.Ct. 1624 (1995).
- (14) 117 S.Ct. 2365 (1997).
- (15) 連邦制の観念の変遷については、たとえば岩野一郎「連邦・州・都市」五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』（有斐閣、一九九五年）参照。
- (16) D. Bruce La Pierre, *Political Accountability in the National Political Process—The Alternative to Judicial Review of Federalism Issues*, 80 NW. U. L. REV. 577, 584 n.26 (1985).
- (17) たとえは、連邦最高裁は Carter v. Carter Coal Co., 298 U.S. 238, 304 (1936) の「通商」には鉱石の生産やなわち「採鉱」を含まないと判示した。
- (18) 301 U.S. 1 (1937).
- (19) Hodel v. Virginia Surface Mining and Reclamation Association, 452 U.S. 264, 267-70 (1981).
- (20) Evan H. Caminker, *State Sovereignty and Subordinancy: May Congress Commander State Officers to Implement Federal Law?*, 95 COLUM. L. REV. 1001, 1016 (1995).
- (21) Heart of Atlanta Motel v. United States, 379 U.S. 241, 262 (1964).
- (22) Harry N. Scheiber, *Redesigning the Architecture of Federalism—An American Tradition: Modern Devolution Policies in Perspective*, 14 YALE J. & POLY. REV. (symposium issue) 227, 260 (1996).
- (23) Julian Epstein, *Evolving Spheres of Federalism After U. S. v. Lopez and Other Cases*, 34 HARV. J. ON LEGIS. 525 (1997).
- (24) 公民権と心と心は Heart of Atlanta Motel v. United States, 379 U.S. 241 (1964); Katzenbach v. McClung, 379 U.S. 294 (1964)；組織犯罪を防ぐための田舎なちの法とちの法とちの法とちの法の規則と心と心は Perez

- v. United States, 402 U.S. 146 (1971) 参照。
- (25) 426 U.S. 833 (1976).
- (26) *Id.* at 850 & 852-56.
- (27) La Pierre, *supra* note 16, at 580.
- (28) 々の例外として、Lewis B. Kaden, *Politics, Money, and State Sovereignty: The Judicial Role*, 79 COLUM. L. REV. 847 (1979). したがって、現在では、みな々のための見解を必要とする。Kramer, *supra* note 1, at 1488.
- (29) La Pierre, *supra* note 16, at 580.
- (30) *Hodel*, 452 U.S. at 287-88.
- (31) La Pierre, *supra* note 16, at 603 & 608.
- (32) 469 U.S. 528 (1985).
- (33) *Id.* at 531.
- (34) Caninker, *supra* note 20, at 1017.
- (35) *Garcia*, 469 U.S. at 551 n.11.
- (36) JESSE H. CHOPER, JUDICIAL REVIEW AND THE NATIONAL POLITICAL PROCESS, 176-80 (1980). これに對して、Kramer は、選挙権資格の付与に対する州のコントロールは連邦憲法によって制約されており、弱いものであることと、選挙区の区割についても Baker 事件判決以来の制約が存在すること、大統領選挙人団についても winner-take-all の形式がとられている現在ではあまり意味を持たないこと、上院の構成については第一七修正によって州議会による選挙から直接選挙に変化しているの、それほどの意味はない、と指摘する。また上院議員の六年という任期は長すぎることに、そして代表が州によって配分されても連邦議会の議員が自己の選挙区の利益を代表するようになると、州政府自体の力は弱くなるとする。Kramer, *supra* note 1, at 1506-11.
- (37) *Garcia*, 469 U.S. at 528.
- (38) *Id.* at 550-51 n.11.
- (39) 501 U.S. 452 (1991).
- (40) *Id.* at 458.

- (41) *Id.* at 460.
- (42) Edward L. Rubin & Malcolm Feeley, *Federalism: Some Notes on a National Neurosis*, 41 UCLA L. REV. 903 (1994).
- (43) *The Supreme Court, 1991 Term—Leading Cases*, 106 HARV. L. REV. 163, 173 (1992). ハーカン政権の司法長官も判決を厳しく批判した。Edwin Meese III, *The Attorney General's View of the Supreme Court: Toward a Jurisprudence of Original Intention*, 45 PUB. ADM. REV. 701, 702 (1985). 44 Garcia 事件におけるラングマン裁判官の法廷意見に当初から問題があったとする指摘について La Pierre, *supra* note 16, at 581.
- (44) Herbert Wechsler, *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, 54 COLUM. L. REV. 543 (1954).
- (45) *Garcia*, 469 U.S. at 565 n.9.
- (46) LOUIS FISHER & NEAL DEVINS, *POLITICAL DYNAMICS OF CONSTITUTIONAL LAW* 104 (1996).
- (47) Michael J. Trapp, *A Small Step towards Restoring the Balance of Federalism: A Limit to Federal Power under the Commerce Clause*, 64 U. CIN. L. REV. 1471, 1472 (1996).
- (48) 18 U.S.C. § 922 (a) (1) (A) (1994).
- (49) 115 S.Ct. 1624 (1995). Lopez 事件での被告人は、テキサス州の公立高校の生徒であったが、拳銃を学校に持ち込んで発見され、学校周辺銃器所持禁止法で起訴された。第一審の連邦地裁は、州際通商に影響を与える学校の事務を規制することは、憲法に反する連邦議会の権限行使ではないとして、被告人を有罪とする判決を下したが、第二審の連邦高裁は、被告人の行為は州際通商と結びつけるような関わり合いを持たないことを理由に、被告人の主張を容れ、原判決を破棄した。邦語評釈として、浅香吉幹「州際通商条項—拳銃の所持について」ジュリー一〇九七号（一九九六年）一五一頁がある。
- (50) *Lopez*, 115 S.Ct. at 1630-31.
- (51) John Gibeaut, *Keeping Federalism Alive*, A. B. A. J., Jan. 1998, at 38.
- (52) たとえば、ヘドナーとエスクリッチは、この判決がリバルタリアンの見解を基礎としているとした上で、連邦制によって権力が連邦と州に二分され、自由が擁護されていると考えることは、建国期の理解および南北戦争後の憲法

- 修正、そしてその後の編入理論による権利章典の州への適用、そして現代における行政国家化の下で二つの政府による積極的な規制を受けることになってきたという歴史の変遷と一致しないという点で、受け入れがたいとする。 Jenna Bednar & William N. Eskridge, Jr., *Steading the Court's "Unsteady Path": A Theory of Judicial Enforcement of Federalism*, 68 S. CAL. L. REV. 1447, 1463 n.79 (1995).
- (53) ただし、エプスタインは、連邦最高裁が本判決の中で、これまで州際通商規制権限に基づく連邦法の合憲性を判断するにあたって適用してきた違憲審査の基準である合理性の基準ではなく、それよりもより実質的な審査基準を適用したとする。 Epstein, *supra* note 23, at 535-36.
- (54) このほかに、連邦制についての考え方の対立が、判決に対して大きな影響力を持った事件として、州憲法の修正により州選出連邦議員の任期制限を加えたことの合憲性が争われた *U.S. Term Limits, INC. v. Thornton* 事件 (115 S. Ct. 1842 (1995)) がある。邦語評釈として、高見勝利「議員の任期制限」ジュリー一一一号 (一九九七年) 一二六頁。
- (55) *Commandeer statutes* の代表的な例としては、Printz 事件で問題となったブレイディ法の他に、一九九三年全国選挙人登録法 (*National Voter Registration Act of 1993*) があげられる。Caminker, *supra* note 20, at 1002 & 1003 n.3.
- (56) GEOFREY R. STONE, LOUIS M. SEIDMAN, CASS R. SUNSTEIN & MARK V. TUSHNET, *CONSTITUTIONAL LAW* 266 (1997).
- (57) もっとも、このような動きの萌芽は、Gregory v. Ashcroft 事件判決ですでにみられていた。同判決の邦語評釈として、戸松秀典「連邦制と州法の専占——州裁判官の定年制をめぐる」ジュリー一〇一七号 (一九九三年) 一六八頁。
- (58) ベドナーとエスクリッチは、このような法律が制定される背景として、連邦議会の議員は、これらの規制プログラムが連邦税の税率を上げたり、既存の連邦のプログラムの削減ということを伴わずに、行政費用を州によって負担させることのできるものであるために、積極的に法案の提案者となる傾向のあることを指摘している。Bednar & Eskridge, *supra* note 52, at 1473-74.
- (59) 一九九五年当時の違憲訴訟の状況につき、See Caminker, *supra* note 20, at 1003 n.5.
- (60) See *New York*, 505 U.S. at 2414-16.

- (61) *Id.* at 161.
- (62) もっとも、判決は連邦議会が州に対して特定の方法で規制を行うように奨励する能力を欠くとか、または連邦議会が州に対して、州の政策の選択に影響を与える方法として誘因を提供することができないということを意味するわけではなかった。*Id.* at 166
- (63) *Id.* at 168-69.
- (64) *Id.* at 175-77.
- (65) *Id.* at 178-79.
- (66) Rubin & Feeley, *supra* note 42, at 907.
- (67) *Id.* at 914-24.
- (68) *Id.* at 911.
- (69) *Id.* at 920-23.
- (70) Caminker, *supra* note 20, at 1018-19.
- (71) *Id.* at 1022.
- (72) Testa v. Katt, 330 U.S. 386 (1947).
- (73) Caminker, *supra* note 20, at 1021.
- (74) *Id.* at 1013.
- (75) 第一審は、暫定的条項は違憲であるとしたが、当該条項はブレイディ法のその他の部分とは可分のものであると判示した。これに対して控訴審の合衆国第九巡回区控訴裁判所は、ブレイディ法は違憲ではないと判示した。
Printz, 117 S.Ct. at 2369.
- (76) スカリア裁判官の憲法解釈方法については、たとえばアントニン・スカリア（中川丈久訳と解題）「法律解釈における立法史の利用について—議会意図の擬制による司法の責務放棄」ジュリ—二一九号（一九九八年）七七頁参照。
- (77) *Printz*, 117 S.Ct. at 2376-78.
- (78) *Id.* at 2379-83.
- (79) *Id.* at 2383-84. See *The Supreme Court, 1996 Term—Leading Cases*, 111 HARV. L. REV. 197, 216 (1997).

- (80) Gordon, *supra* note 1, at 197.
- (81) 369 U.S. 186 (1962).
- (82) Gordon, *supra* note 1, at 200.
- (83) Caminker, *supra* note 20, at 1088.
- (84) *The Supreme Court, 1991 Term—Leading Cases*, 106 HARV. L. REV. 163, 174 n.11 (1992).
- (85) *New York*, 505 U.S. at 168.
- (86) Gordon, *supra* note 1, at 221-22.
- (87) Bednar & Eskridge, *supra* note 52, at 1464-65.
- (88) *Id.* at 1485-86.
- (89) *The Supreme Court, 1996 Term—Leading Cases*, 111 HARV. L. REV. 197, 214 (1997).
- (90) たとえば Lopez 事件でのケネディ裁判官の同意意見(オコナー裁判官同調)参照。
- (91) ニクソン政権とレーガン政権では連邦制の尊重という点ではほぼ共通するものの、両政権の具体的な政策の面では重要な相違が存在する。この点について、新藤宗幸「レーガン新連邦主義と政府間財政政策の展開」阿部斉・五十嵐武士編『アメリカ現代政治の分析』(東京大学出版会、一九九一年)一九二—二〇〇頁。福祉政策を典型的な例として見過ごせない顕著な差が存在することを指摘するものとして、Gordon, *supra* note 1, at 203.
- (92) See Bednar & Eskridge, *supra* note 52, at 1482.
- (93) 阿部昌樹「中央—地方関係における司法府の位置づけをめぐる(一)」大阪市立大学法学雑誌四三巻三号(一九九七年)四頁。
- (94) 阿部・前掲論文注(93)一二頁—一四頁。
- (95) Gordon, *supra* note 1, at 206-07.
- (96) Bednar & Eskridge, *supra* note 52, at 1480-81.
- (97) 小池治「アメリカ連邦主義の動向」『自治権』四九号(一九九七年一〇月)一六頁。
- (98) *The Supreme Court, 1996 Term—Leading Cases*, 111 HARV. L. REV. 197, 212 (1997).
- (99) Bednar & Eskridge, *supra* note 52, at 1483.

- (100) Gibeau, *supra* note 51, at 38.
- (101) 具体的には、サウス・カロライナ州とオクラホマ州が、当該連邦法は、第一〇修正に反し違憲であると主張して提訴した。その背景には、アメリカの三〇州以上でこれらの運転免許者の情報が州によって定期的にダイレクトメイル業者によって売却されていたという事情が指摘されている。 *Id.* at 38.
- (102) See Trapp, *supra* note 47, at 1494.
- (103) Lopez, 115 S.Ct. at 1638.
- (104) たとえば、Printz 事件判決におけるオコナー裁判官同意意見は、スカリア裁判官の法廷意見に対して、裁量権を有しない州公務員による連邦政府に対する報告義務の合憲性については、連邦最高裁の判断は留保されているとした。なお、Lopez 事件においてもオコナー裁判官は慎重な見解を示している。 See *id.* at 39.
- (105) ラ・ペールも、National League of Cities 事件判決は例外的なものであり、ニューデール期以後の五〇年間、連邦最高裁は連邦レベルの政治過程が連邦制度の下での州の役割を適切に保護してきたとの見解をとり、連邦制の問題は政治過程に委ねるべきだとする判断を示してきたとする。 La Pierre, *supra* note 16, at 585.
- (106) ただし、カナダやオーストラリアのように、同じ連邦制をとるとしても実質的には議院内閣制をとったり、政党色の強い国では、地域の利益が全国的には表出しにくいといわれ、その点でアメリカは州の利益の表出の可能性は高くとられる。 STONE, SEIDMAN, SUNSTEIN & TUSHNET, *supra* note 56, at 188-89.
- (107) Kramer, *supra* note 1, at 1514. 以下に「連邦レベルの政治過程に対する信頼を置く議論を批判するもの」として William W. Van Alstyne, *The Second Death of Federalism*, 83 MICH. L. REV. 1709 (1985).
- (108) Rubin & Feeley, *supra* note 42, at 908 n.33.
- (109) Bednar & Eskridge, *supra* note 52, at 1476-80.
- (110) See Peter H. Schuck, *Introduction: Some Reflection on the Federalism Debate*, 14 YALE J. & POLY REV. (symposium issue) 1, 22 (1996).
- (111) Scheiber, *supra* note 22, at 292.
- (112) Caminker, *supra* note 20, at 1088.