

I 1965年投票権法による事前承認制度の合憲性 ——Shelby County v. Holder, 133 S. Ct. 2612 (2013)——

1 事 実

シェルビー郡は、アラバマ州の行政区画であり、1964年のデータに基づいてアラバマ州が投票権法 5 条⁽¹⁾の適用対象地域に指定されているために、選挙に関連した法の改正を行う場合には同法に基づく事前承認 (preclearance) が必要である。同カウンティーは過去10年以上、事前承認を得ないまま選挙を行ってきたために、「投票に影響するすべての変更がその施行前に 5 条に基づく審査を受けなければならない」という適用除外を申請する要件を充たしていない。

2008年に同カウンティー内にあるカレーラ市が市域の拡張および選挙区割を行う条例の事前承認を求めた際に司法省から反対された後で、同カウンティーは投票権法第 5 条は合衆国憲法第14修正および第15修正の連邦議会の実施権限を超えるものであり、それゆえに第10修正および第 4 編に違反すると主張して、本件訴訟を提起した。

合衆国地裁は、2006年に連邦議会の接した証拠によれば投票権法 5 条および 4 条 (b) 項による対象地域の指定⁽²⁾は十分に正当化されるとして合憲の判決を下し⁽³⁾、合衆国控訴裁判所はこの判決を確認した⁽⁴⁾。

(1) Voting Rights Act of 1965, sec. 5, 42 U. S. C. §1973c.

(2) ある州や地方自治体が①1964年、1968年または1972年11月1日の時点で何らかの有権者登録制度を有していると連邦司法長官により認定され、かつ②1964年、1968年、もしくは1972年11月1日の時点で有権者登録の割合が50パーセントに満たないか、または、1964年、1968年、もしくは1972年11月の大統領選挙で投票した有権者数が有権者登録可能年齢人口の50パーセントに満たないと国勢調査局長が認定した場合、5条の適用対象となる。Id., sec. 4, 42 U. S. C. § 1973b (b).

(3) 811 F. Supp. 2d 424 (2011).

(4) 679 F. 3d 848 (2012).

2 争 点

投票権法 5 条（およびその適用対象地域を定める 4 条 (b) 項）は合衆国憲法第14修正および第15修正の連邦議会の実施権限の行使として合憲か。

3 判 決

原判決破棄。Roberts 首席裁判官による 5 対 4 の法廷意見（Scalia, Kennedy, Thomas および Alito 各裁判官が同調）。

投票権法 4 条 (b) 項は違憲無効である。同条項による指定方式を、5 条による事前承認の適用対象地域を決定する根拠として用いることはできない。5 条の合憲性については判断しない。

Thomas 裁判官の同意意見、ならびに、Ginsburg 裁判官の反対意見（Breyer, Sotomayor および Kagan 各裁判官が同調）がある。

4 判決理由

(1) Northwest Austin Municipal Utility District Number One v. Holder, 557 U. S. 193, 203 (2009) において、我々は、「現行の負担は現行の必要性により正当化されるべきである。」と述べ、「主権平等という根本原則からの逸脱は、地理的に適用範囲が異なるということが、それが狙いとした問題に十分な関連性があることを示すことが必要である。」と結論づけた。この基本原則が本件における我々の審査を導くものとなる。

州の立法は連邦法に抵触してはならない。しかしながら、州は自らの政府を構成し立法目的を追求する広範な自律権を有している。第10修正は、「選挙を規制する権限」も含め、連邦に特に認められていないすべての権限を州に留保している。また、州ごとに異なる取り扱いを審査する場合に「主権平等の原則」が大いに関連する。

投票権法は、こうした基本原則から明らかに逸脱している。自ら制定し自ら執行する権限のある法を実施する許可を連邦政府に求めるよう義務づけているからである。

それにもかかわらず1966年の時点では、当裁判所は同法は合憲であるとし、そのような「普通でない連邦議会の権限行使」も「例外的な状況」、すなわち「100年近くもわが国の一部の選挙過程を侵していた」「投票における人種差別という疫病」によって正当化されると結論づけた。South Carolina v. Katzenbach, 383 U. S. 301, 308 (1966)。

50年以上が経ち、状況は劇的に変化した。主に投票権法が原因で、適用対象地域における投票者数と有権者登録の割合はほとんど等しくなった。連邦裁判所の判決を露骨に差別だとわかるやり方で回避することは稀である。マイノリティの候補者もこれまでにない割合で公職に就くことができるようになった。投票箱に対するアクセスを妨害してきたテストや仕掛けは、40年以上も全国的に禁止されている。しかし、同法は5条の制限を緩和せず、4条の指定方式も狭められていない。こうした異常で前例のない特徴が、何も変わっていないかのように再授権されただけでなく、一層強化されたのである⁽⁵⁾。5条は4条によって指定された州や地方自治体にのみ適用されるので、現在の状況に基づき同条が合憲であるかの審査を行うことにする。

(2) 1966年において、指定方式は「実際上も理論上も合理的」なものであった。それは、原因(差別的テスト)および結果(低い有権者登録率および投票率)に目を向けて、この両方の特徴を示している州や地方自治体に対する救済(事前承認)を編み出したものであった。しかしながら、2009年までに、「指定方式は重大な憲法上の疑問を提起した。」今日の適用対象地域は、何十年も前のデータに基づくもので、もはや現実味がない。指定方式は、1960年代および1970年代初頭における読み書き能力テストならびに有権者登録および投票率を参照して、適用対象の州を決めている。しかし、そのようなテストは40年以上も禁止されているのであり、有権者登録数や投票者数は大幅に増加している。1965年には、有権者登録テストがあり有権者登録率・投票率が低い州とそうした特徴を持たない州に二分することができたが、今日そのような線に沿ってわが国を分けることはできない。それにもかかわらず、投票権法はあたかも二分されているかのように扱い続けているのである。

政府は、予備的な論拠として、1965年に関連性があった方式は、1965年当時

-
- (5) 2006年の再授権法は、①投票権法の25年の延長に加えて、②同法5条にいう差別の目的には「いかなる差別の目的」も含まれるとし(「少数者(マイノリティ)の地位を悪化させる目的に限られる」とした *Bossier II* を変更)、③「少数者に属する市民が自ら選択した候補者を当選させる能力を減じる目的または効果を有する変更」は少数者に属する市民の投票権を否定するものであると規定した(「少数者が自ら選択した候補者を当選させる能力を比較することは決定的なものとはいえない」とした *Georgia v. Ashcroft*, 539 U. S. 461 (2003) を変更)。Fannie Lou Hamer, Rosa Parks, and Coretta Scott King Voting Rights Act Reauthorization and Amendments Act, 120 Stat. 577, 42 U. S. C. §1973c (b) - (d)。

存在した差別がその州に残っている限り、それを使い続けることも許されるところとしている。しかし、それでは「現在の政治状況」に目を向けず、1965年当時の州の間の相違に依拠しただけである。しかし、歴史は1965年で終わりではない。州ごとに異なる取り扱いをする事前承認制度の「現行の必要性」を査定する際に、1965年以降の歴史を無視することはできない。

被上訴人は、連邦議会が同法を再授權する際に集めたデータに専ら依拠している。この記録をどれほどよく読んだとしても、1965年に適用対象地域とその他の地域を明らかに区別していた「根深く」、「甚だしく」、「広汎で」、「放縦な」差別に近いものが示されているとはいえない。

我々の判決は2条の定める投票における人種差別の永続的・全国的な禁止には全く影響しない。我々は5条自体については何らの判示も行わず、適用対象地域の指定方式についてのみ判示する。連邦議会は現在の状況に基づいて別の指定方式を策定することができる。

〔Thomas 裁判官の同意意見〕

私は5条自体が違憲であると考える。

〔Ginsburg 裁判官の反対意見 (Breyer, Sotomayor および Kagan 各裁判官が同調)〕

(1) 法廷意見は、投票権法5条が成功したことがその停止を求めているというが、連邦議会の考えはこれとは異なる。膨大な資料によれば、人種差別の禍はまだ根絶されてはいない。5条を継続すればこれまでの感銘深い功業を完成するのが容易になるし、継続により逆戻りを防止するという2つの理由から、連邦議会は5条を延長することを決め、それは連邦議会の権限内にあり、当裁判所の手放しの賞賛に値するものであった。

(2) 問題は、連邦議会が実際に行ったような憲法上の権限を有していたかどうかであるが、2006年の投票権法の延長は、*McCulloch v. Maryland*, 17 U. S. 316, 421 (1819) に述べられた、連邦議会は正統な憲法上の目的を達成するのに「適当」で「明らかに適合した」いかなる手段をも選択することができるという基準を完全に充たしている。

事前承認が依然として投票に関連する法の差別的な変更を防いでいるという証拠は十分すぎるほど存在する。1982年から2004年までに司法省が反対した件数(626件)は、1965年から1982年の更新まで(490件)よりも多い。1982年から2006年までに、司法省および個人は5条の事前承認の要件を執行するための100以上の訴訟で勝訴している。連邦司法省が追加の情報の提出を求めたため

に、州や地方自治体が変更案を修正したり撤回したことも800件以上ある。

また連邦議会は、2条に基づく訴訟は不十分な代替手段であるとの証拠も得ている。訴訟が起こせるのは事後であり、違法な投票の枠組みが施行されてそれに基づいて当選者が決まった後であるし、マイノリティの有権者に重い経済的負担を課すことになる。

これほど件数が多い以上、この救済がなければ、適用対象地域における投票権の状態は全く違ったものになると予想される。いくつかの実例を見ても、第5条はマイノリティの投票権を保護し続けているといえる。

40年が経過し数千もの差別的変更が事前承認によって阻止された後でもなお、対象地域の状況は、指定方式が「現行の必要性」によって正当化されることを立証している。1982年から2004年における投票権法2条について調査したキャッツ報告書は、投票における人種差別が、事前承認の適用対象地域に集中していることを示している。適用対象地域の人口は全米人口の25パーセントに満たないが、これらの地域における1982年以降の2条訴訟の原告勝訴件数は56パーセントに上る。人口を考慮すると、適用対象地域ではそれ以外の地域のほぼ4倍、2条勝訴事件が起きていることになる。さらに適用対象地域においては他のどの地域よりも人種ブロック投票が行われている。それゆえ、指定方式が現行の必要に合ったものであるという議論は堅固なものである。

また、投票権法には適用除外や裁判所による適用編入の仕組みが存在し、200以上の州や地方自治体が適用除外を認められた一方で、ニューメキシコ州やアーカンソー州のように適用編入された地域も存在するのであるから、1965年以来投票権法が固定的で変わっていないという法廷意見の捉え方は不正確である。確かに、多くの州や地方自治体は適用除外を認められていないが、これらの地域が事前承認制度の下にあるのは正しく、また今後もそうあらねばならないという連邦議会の判断は事実により補強されている。

(3) 連邦議会は細心かつ真剣に2006年の延長に向きあったが、法廷意見はそうではない。法廷意見は連邦議会の集めた膨大な立法記録に真摯に取り組もうとせず、有権者登録数と投票者数の増加が話のすべてであるかのようにそれに依拠している。

少なくともアラバマ州においてはいくつかの実例を見るだけで、5条の事前承認により課せられている「現行の負担」は「現行の必要性により正当化」されているのであるから、シェルビー郡が2006年延長法の文言違憲を争うことを認めるべきではない。

法廷意見は、「主権平等という根本原則」に依拠しているが、Katzenbach判決は明白に、同原則は「いかなる州が連邦への加入を認められるべきかという条件について適用されるのであり、その後生じた地方的な害悪に対する救済には適用されない」と判示している。

至高の連邦法上の権利が侵害されている事例で溢れている記録がある以上、最高裁は問題解決を連邦議会に委ねるべきであった。

法廷意見は、投票権法は1965年当時存在した特定の仕組みを除去することに成功したので、事前承認はもはや必要ないと考えているようである。しかし、そのような考えでは、差別の歴史が繰り返されるのを止めることはできない。従来法律とは異なり、特定のテストや仕組みを狙い撃ちにせず、少数者の投票権を侵害するために作られた「多様でしぶとい」手段を連邦議会が認識したところに投票権法の存在意義があるのである。

投票権法は通常の立法ではないが、それは連邦議会が大幅に遅れ、かつ尋常でない重要性を持つ使命に乗り出したからである。2006年の投票権法延長を支える記録も尋常ではないのであり、私の見解では、法廷意見が厚顔にも連邦議会の判断を覆したことは誤っている。

5 判例研究

本判決は、合衆国最高裁が5対4の多数で、1965年投票権法に基づく選挙関連立法の事前承認制度の適用対象地域を定める同法4条(b)項の規定を違憲無効と判示したものである。法廷意見は5条自体の合憲性判断を回避しているが、適用対象地域を定める現行の規定が使えなくなった以上、連邦議会による新たな立法があるまで同条の施行を事実上差し止める効果を持つものである。

(1) 投票権法とは何か

1965年投票権法は、南部諸州における差別的な選挙制度に終止符を打つために作られた連邦議会制定法であり、合衆国憲法第14修正および第15修正により保障された投票権の平等を実効化するために、最も効果を上げた手段であると評価されている。

南北戦争後に制定された第14修正および第15修正にかかわらず、南部諸州は有権者登録その他選挙を行う時、場所および方法の決定権が原則として各州に委ねられていることを悪用し、①州法による差別的な有権者登録制度の法定(その中核は読み書き能力テストおよび人頭税要件)、②有権者登録や選挙の差別的な運用、③中選挙区制やゲリマンダーなどの少数者に不利な選挙制度・選

挙区割によって、黒人などの少数者が投票権を有効に行使できないようにしてきた。しかも、南部の州や地方自治体は、ある法律が裁判所により違憲無効とされた場合でも、直ちに別の法律を制定して差別の温存をはかってきたのであった。

このため、法律による差別の前歴のある州や地方自治体における読み書き能力テストを禁止し（4条）、事前承認（preclearance）と呼ばれる連邦政府による監督制度（5条）を導入する目的で制定されたのが1965年投票権法である。5条は、法律による差別の前歴のある州や地方自治体が選挙制度を改正する場合には、連邦司法長官の事前承認またはコロンビア特別区合衆国地裁の宣言的判決を得なければ当該法改正の効果は生じないと規定し、新たな差別的立法がなされるのを未然に防止しようとしたのである。その結果、黒人の有権者登録の割合はようやく増加し、今日では白人と同程度以上（約7割）に達するまでになっている⁽⁶⁾。

投票権法は、当初5年間の時限立法であったが、1970年、1975年、1982年および2006年に延長および若干の改正がなされて今日に至っている。

（2）合衆国最高裁判所と投票権法

1966年の *South Carolina v. Katzenbach*, 383 U. S. 301は、「各州に留保された権限に対抗して、連邦議会は合衆国憲法の定める選挙における人種差別禁止を実施するためいかなる合理的手段をも行使しうる。……1957年、1960年および1964年公民権法による個別の訴訟に依拠したやり方では黒人の有権者登録を増加させるのに不十分であり、連邦議会がこれまでより厳しく入念な方法を採

（6） 南部各州における白人と黒人の有権者登録の割合は以下の通りである。133 S. Ct., at 2626.

	1965			2004		
	白人	黒人	格差	白人	黒人	格差
アラバマ	69.2	19.3	49.9	73.8	72.9	0.9
ジョージア	62. [6]	27.4	35.2	63.5	64.2	-0.7
ルイジアナ	80.5	31.6	48.9	75.1	71.1	4.0
ミシシッピ	69.9	6.7	63.2	72.3	76.1	-3.8
サウスカロライナ	75.7	37.3	38.4	74.4	71.1	3.3
ヴァージニア	61.1	38.3	22.8	68.2	57.4	10.8

用したことは、第15修正を実施するために適切な立法権の行使である。」と述べて5条は合憲であるとした。

投票権法5条は、有権者登録制度だけでなく選挙区割についても州や地方自治体が差別的効果も意図もないことを立証しなければならないと解されるようになり、少数者に属する有権者が投票権の行使を妨げられないだけでなく、選挙区割が少数者の票が反映されないような大・中選挙区制やゲリマンダーになっていないことが求められるようになった。連邦司法省は1980年代から1990年代にかけて、連邦司法省は、5条の適用対象となっている州や地方自治体に対し、できるだけ多く、少数者が人口の過半数を占めるような選挙区 (majority-minority district: 少数者優越選挙区) の設置を勧告する政策 (maximization policy) をとった。

合衆国最高裁が投票権法5条を疑問視する傾向がみられるようになったのは1990年代からである。

合衆国最高裁の比較的多数の裁判官 (特に Rehnquist, Scalia, Thomas の3名) は州が人種を支配的要因として選挙区割を行うことは、平等保護条項の「人種中立性の法理 (color-blindness principle)」に反するとしてこれを問題視し、1993年の Shaw v. Reno, 509 U. S. 630において、連邦司法長官の事前承認を得るために州が設定した少数者優越選挙区を、第14修正の平等保護条項に基づいて争う新たな訴訟原因 (Shaw claim: Shaw 型訴訟) を作り出した⁽⁷⁾。

また、5条の事前承認を得るためには、当該立法が差別的目的も効果もないことを州や地方自治体は立証しなければならないとされてきたが、2000年の Reno v. Bossier Parish School Board, 528 U. S. 320 (Bossier II) において、「5条は差別的目的はあっても少数者の地位を悪化させる目的を持たない選挙区割法の事前承認を妨げるものではない」と述べて、差別的目的を少数者の地位を悪化させる目的に狭く限定しようとした (ただし、2006年改正により変更)。

さらに、テキサス州内の公益事業区が、5条からの適用除外または5条が違憲無効であることの宣言的判決を求めて争った2009年の Northwest Austin Municipal Utility District Number One v. Holder, 557 U. S. 193 (NAMUD-

(7) 拙稿「投票権の平等とレーンキスト・コート」、宮川成雄編著『アメリカ最高裁とレーンキスト・コート』302頁 (成文堂, 2009) 以下参照。

NO) では、5 条の合憲性に関する判断を避けつつも、「過去の成功だけでは、事前承認の要件を保持するのに十分な正当化事由にはならない。現行の負担は現行の必要性により正当化されるべきである。」と述べて同条の合憲性に警鐘を鳴らした。(なお、トーマス裁判官は 5 条を違憲無効とすべきであるとの補足意見を書いている。)

(3) 本判決の評価

法廷意見は、少数者の有権者登録の割合が白人とほとんど変わらないまでに向上した以上、適用対象地域とされた南部諸州や地方自治体の状況は50年前とは劇的に変化し、過去のデータに基づいて現在も州の立法権に連邦政府による監視という異例の制約を課し続けるのはおかしいと説くものである。これに対し、反対意見は、適用対象地域では依然として少数者の実効的な投票権の行使を妨害しようとする試みや人種ブロック投票の慣行が存在する以上、2006年の延長の際に連邦議会が行った判断は合理的なものであったという。1965年の制定当初、投票権法は読み書き能力テストや人頭税要件などの差別的な有権者登録制度を新たに作らせないことを主眼としていたが、その後、選挙区割を行う際の少数者の地位悪化の防止へと焦点が移っていったことを念頭に置くと、その当初の目的は確かに達せられたといえるが、人種ブロック投票や投票価値減殺といった問題は未解決のままであり、適用対象地域においては、投票権法 5 条がこうした問題に対処するために有効な手段であり続けているとの反対意見の分析の方がより現実に即したものと評価できるのではないか。本判決の直後にテキサス州で一度は連邦司法省によりゲリマンダーであるとして斥けられた選挙区割案が復活したり、少数者に不利な写真付き ID 法（有権者登録の際に写真付きの身分証明書が必要であると定める州法）が施行されたりしているという反動も見過ごすことはできない。法廷意見に加わった裁判官も、現在の問題に対処するのに事前承認制度が全く役に立たないとは即断できず、さしあたり過去のデータに基づく指定方式のみを違憲とする結論に落ち着いたものと思われる⁽⁸⁾。

オバマ大統領は、「投票差別が歴史的に広く行われていた場所で投票が公正に行われることを確保するのに役立ってきた数十年の確立された慣行を覆すもの」であるとして本判決を強く批判し、また、エリック・ホルダー司法長官

(8) See also, Sudeep Paul, *The Voting Right Acts Fight to Stay Rational: Shelby County v. Holder*, 8 DUKE J. CONST. LAW & PP SIDEBAR 271, 292 (2013).

は、「司法省は今後とも投票権を妨げるような州や地方自治体の動きを注意深く監視していくつもりであり、訴訟も辞さない。」と述べたが⁽⁹⁾、さらなる上訴が許されない以上、連邦議会で新たな指定方式の立法を行うことができるかが今後の課題となろう。議会で共和・民主両党が激しく対立している現況では政治的妥協を行うのは非常に困難ではないかとして悲観する向きもあるが、1982年および2006年の延長のときにも共和党が議会の多数を占める状態で、なおかつ投票権法の射程を狭めようとする合衆国最高裁の判決が出た後であるにも関わらず、同法を延長するとともに、法律改正によって制限的な判例法を覆しており、指定方式の見直しは決して不可能ではないと信じる⁽¹⁰⁾。どこに網をかけるのを最初に決めるのが困難であれば、問題のある州や地方自治体の人権団体や有権者に投票権法適用対象地域への編入(opt-in)を求める資格を与えればよいという提案もなされており⁽¹¹⁾、さらに、連邦レベルの選挙については州政府ではなく連邦政府が一括管理する仕組みや、自動車免許等によるみなし有権者登録、ソーシャル・セキュリティ・カードを写真付きにして身分証明書として使えるようにするなど、より少数者の権利保障に手厚い制度を積極的に導入すべきであるという意見もある⁽¹²⁾。

(中村良隆)

(9) *John Lewis and Others React to the Supreme Court's Voting Rights Act Ruling*, THE WASHINGTON POST, June 25, 2013.

連邦司法省は、2013年8月20日に、テキサス州の写真付きID法が、マイノリティの投票権を侵害する目的および効果を持つものであるとして、投票権法2条に基づき提訴した。Holly Yeager, *Justice Department Sues Texas over Voter ID Law*, THE WASHINGTON POST, August 22, 2013.

(10) See Eugene Robinson, *Supreme Court Can't Help Demographics*, THE WASHINGTON POST, June 25, 2013.

(11) Heather Gerken, *Opting into the Voting Rights Act*, Jan. 30, 2013, <http://blogs.reuters.com/great-debate/2013/01/30/optiming-into-the-voting-rights-act/>

(12) Norman Ornstein, *Let's Enact a New Voting Rights Act*, THE WASHINGTON POST, July 17, 2013.