

コメント

大統領の役割：連邦と州の関係の視点から

安部圭介

1 アメリカ法の歴史をふり返るとき、連邦の権限の行使のあり方について提起されるさまざまな懸念は、大きく2つの類型に整理することができるように思われる。

第1の類型は、連邦の権限が積極的に行使されすぎることへの懸念である。この場合、歯止めのない権限の拡大を押しとどめる役割は合衆国裁判所、とりわけ合衆国最高裁判所が担うことになる。よく知られている通り、連邦が行使しうるのは合衆国憲法の条文に列挙されている権限のみであるが、①連邦の活動が合衆国憲法によって与えられた権限の範囲内にとどまっている限り、連邦法の州法に対する優越は、合衆国憲法第6編2項の最高法規条項によって担保されている。そこでは、連邦の最下位の法規範であっても、州の最上位の法規範に優越するという原則が宣言されている。これに対して、②連邦の権限の行使の根拠となる条文が合衆国憲法中に見出せない場合、そのような連邦の活動は州にゆだねられた事項を侵害するものとして違憲になるというのが建国以来のアメリカ法の建前である。この法構造との関係上、連邦の権限を列挙した合衆国憲法の条文の解釈が問題になり、合衆国最高裁の判断が問われる事態がこれまでに何度もくり返されてきた。

第2の類型は、連邦が権限の行使を控えすぎることへの懸念である。この懸念は、典型的には司法権について生じる。たとえば、憲法解釈について厳格な立場を採る裁判官が合衆国最高裁の過半数を占めることで、合衆国憲法上の人権保障の拡大が止まってしまうたり、あるいはその収縮が観察されたりするといった問題である。このような時期には、州憲法をはじめとする州法の解釈適用に当たる州裁判所、特に州最高裁判所の役割が増大し、州法の実現を通じて連邦法の足らざる部分を補完することが期待される状態が生じる。

2 遡って考えてみると、かつて同性間の性的行為を処罰することが合衆国憲法上のプライバシーの権利の侵害に当たらないとされていた時期において⁽¹⁾、一部の州では、州最高裁が州憲法上のプライバシーの権利の保障を根拠として州刑法の sodomy (反自然的性交) 処罰規定を違憲とするという動きがみられた⁽²⁾。しかし、合衆国最高裁が2003年の *Lawrence v. Texas*⁽³⁾ においてこのような州刑法の規定を合衆国憲法第14修正のデュー・プロセス条項に基づいて違憲とすると、州憲法およびそれを解釈適用した州最高裁判決の意味は相対的に低下することになった。同性婚についても、同じことが指摘できる。連邦レベルにおいて婚姻防衛法と呼ばれる議会制定法が存在し、婚姻が1人の男性と1人の女性の結びつきと定義されていた時期には、マサチューセッツ州最高裁の *Goodridge v. Department of Public Health*⁽⁴⁾ のように、婚姻許可状の発給を受ける同性カップルの権利を州憲法に基づいて保障した判決が大きな意味を持っていたが、合衆国最高裁が2015年の *Obergefell v. Hodges*⁽⁵⁾ においてこの権利を合衆国憲法上の権利に高めると、州憲法および州最高裁判決独自の意義は薄らぐことになった。

ところが、このような LGBT (性的少数者) の権利の分野では、5対4で下された合衆国最高裁判決が多いため、トランプ政権の下で裁判官の顔ぶれが変化すると、これまで合衆国憲法によって保障されてきた権利を再び州レベルで保障するほかなくなる可能性が相当程度あるとみられる。それどころか、妊娠中絶を選択する女性の権利を合衆国憲法に基づいて保障した *Roe v. Wade*⁽⁶⁾ の将来も楽観できないとの見方さえある。ゴーサッチ裁判官の就任に続いて、ケネディ裁判官の退任の可能性が取り沙汰される中、トランプ候補が2016年の大統領選挙期間中に発表した合衆国最高裁裁判官候補者のリスト——フェデラリスト・ソサエティおよびヘリテイッジ財団が作成に関わったとされるもの——には、たとえば、州司法長官時代に *Roe* 判決を「未出生の子を殺す権利」を創出したものと批判した合衆国第11巡回区控訴裁判所のプライア裁判官のよ

(1) See *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186 (1986), *overruled by Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003).

(2) See, e.g., *Powell v. State*, 510 S.E. 2d 18 (Ga. 1998).

(3) 539 U.S. 558 (2003).

(4) 798 N.E. 2d 941 (Mass. 2003).

(5) 135 S. Ct. 2584 (2015).

(6) 410 U.S. 113 (1973).

うな人物が含まれているからである。

このように考えてくると、州憲法およびそれを解釈適用する州最高裁の役割は、今後大きくなってゆく可能性が高いものと思われる。「二重の立憲主義」とも呼ばれるアメリカ型連邦制の強靱さは、合衆国憲法と州憲法の双方に人権保障の手がかりが存在する点に特徴的に表れているが、前者を実現する立場にある合衆国最高裁がその責任を果たすことに消極的になるとき、後者を実現する州最高裁の役割は高まらざるを得ないからである。

この点は、憲法上の権利に限ったことではなく、議会制定法上の市民的権利に関しても同じことがいえる。たとえば、平等雇用機会委員会の委員の交代については、合衆国最高裁をはじめとする連邦の裁判官人事に比してメディアなどで報じられる機会も限られているが、同委員会が連邦の雇用差別禁止法の実現に当たる機関であることを考えれば、その判断は、合衆国最高裁の判断に勝るとも劣らない重要な影響を市民生活に与える可能性が高いように思われる。5名の委員から成る同委員会は、現在、民主党系委員3名プラス共和党系委員2名で構成されているが、この3対2は、2017年中に2対3に入れ替わるものと予想されている。民主党系委員のうち、1名の任期（5年）が満了するためである。そうすると、1964年制定の市民的権利に関する法律第7編の下、同委員会において3対2の判断で「性差別」に含まれると位置づけられてきた——すなわち、連邦法によって禁じられていると解釈されてきた——雇用の場面におけるLGBT差別が再び「性差別」ではないとされ、野放しにされる事態が起きうる。その場合、ここでも、州議会の制定した差別禁止法が連邦法に代わって少数者の権利の守り手となる状況が想像される。

3 以上は主に第2の類型の懸念に関係する議論であるが、ここで、第1の類型の懸念に戻りたい。エキセントリックな大統領の下、さまざまな分野で混乱が続く中、連邦と州の関係の視点からとりわけ注目される問題として、いわゆる聖域都市をどう見るかという問題がある。もともとアメリカでは、移民の規制については連邦が包括的な権限を有するとされているため、連邦移民・関税執行局は、聖域都市内であっても、未登録外国人に対して退去強制をもちろん行うことができる。他面、州や地方自治体の法執行官は、当然のことながら、連邦移民・関税執行局の手足となってその業務を代行しなければならない立場にあるわけではない。具体的に検討してみよう。今、州または地方自治体の警察官が未登録外国人を何らかの罪を犯した疑いで逮捕したとすると、スピ

ード違反などの軽微な犯罪であっても、州または地方自治体の警察はその者の指紋を採取し、これを連邦捜査局に提供しなければならず、この場合、指紋の提供自体を拒むことはできない。ここで、連邦移民・関税執行局は、未登録外国人被疑者の指紋を連邦捜査局から入手し、退去強制を行うべく、州または地方自治体の警察にその者の身柄の拘束の延長を依頼する。この依頼はあくまでも依頼であって、応じるか否かは州または地方自治体の警察の自由な判断にゆだねられている。実際、2014年のある合衆国控訴裁判例は⁽⁷⁾、そのように解しないと——すなわち、州や地方自治体の側に連邦の依頼に従う義務があると解すると——「合衆国憲法第10修正に内在する徴用禁止の原則 (anti-commandeering principles) に反する」⁽⁸⁾との被疑者の主張を認め、このような依頼は「州または地方自治体の法執行機関に対し、退去強制に服する外国人被疑者の拘束を義務づけるものではなく、また、義務づけることはそもそもできない」⁽⁹⁾と判示している。

未登録外国人に対する退去強制が拙速になされないよう、この種の依頼に応じないものとしている都市がいわゆる聖域都市であるが、トランプ大統領が2017年1月25日に署名した大統領令の下では、連邦移民・関税執行局に協力しないこのような法域は、連邦の補助金を受給できないものとされていた。連邦が州や地方自治体の手足を縛り、まさに自らの手足として州や地方自治体を徴用する事態が生じていたといえる。連邦に代わって連邦の権限を行使するよう州や地方自治体に強制することはできないというアメリカ法の基本原則を真っ向から否定するようなこの大統領令は、2017年4月25日、多くの観察者が予想していた通り、合衆国地方裁判所によって差し止められた⁽¹⁰⁾。

「法の支配とアメリカ大統領」という本シンポジウムのテーマを連邦と州の関係の視点から改めて考えるとき、判断の手がかりとなる主要な原則は、合衆国憲法の条文にすでに記されているようにも思われる。第10修正に加えて、たとえば、合衆国議会がトランプ政権の意向を反映してさまざまな立法の制定ないし予算の編成をしてゆく場合には、合衆国憲法第1編8節18項（必要かつ適切条項）の解釈が鍵を握ることになる。諸々の規定をどのように活用して、

(7) *Galarza v. Szalczyk*, 745 F. 3d 634 (3d Cir. 2014).

(8) *Id.* at 636.

(9) *Id.*

(10) *County of Santa Clara v. Trump*, 2017 U.S. Dist. LEXIS 62871 (N.D. Cal. Apr. 25, 2017).

大統領による逸脱した権限の行使に歯止めをかけてゆくのか。合衆国最高裁の線引きのセンスが問われている。