

# 合衆国における人種的少数者の投票権保障（一）

木下智史

はじめに

第一章 投票権法制定前史

第二章 一九六五年投票権法制定と人種的少数者の投票権保障の展開（以上本号）

第三章 「投票希釈化」と人種的少数者の投票権保障

第四章 投票権訴訟の行き詰まり

第五章 あるべき代表制への模索

むすびにかえて

はじめに

一九九〇年から九四年にかけて、日本政界の大きな争点となり続けた「政治改革」は、選挙制度や政党国庫助成制度への一般の関心をよびおこし、憲法学からこの関心に応えようとする試みも様々な角度から行われつつある。<sup>(1)</sup>ただし、いわゆる「政治改革」論議においてとりあげられた制度改革のうち、政党国庫助成に関しては、比較法的検討を含めた総合的・理論的な研究の蓄積がなされつつあるのに比して、選挙制度に関しては、主として

小選挙区制の是非をめぐる、ともすれば実的な議論に終止することが少なくなく、理論的な探求は不十分であつたように思われる。<sup>(2)</sup>とりわけ憲法学から選挙制度にアプローチする場合、当該選挙制度がいかなる党派に有利か不利かという視点ばかりでなく、代表原理のあり様、国民の参政権の保障のあり方などの視点からの検証がなされるべきであろう。そのためにも選挙制度に関しても各国での最近の状況をふまえた本格的な比較検討が行われなければならない。

もちろん、政党国庫助成の比較憲法的総合的検討に際しても指摘されたように、<sup>(3)</sup>選挙制度に関して何らかの比較的検討を行うことは、それぞれの国の政治体制ばかりでなくその政治風土といった計量不能なファクターをも考慮に入れざるをえず、大きな困難を伴う。しかし、政治風土が異なるからといって他国の選挙制度がわが国の問題にとつてまったく参考とならないということもできない。そこで行われているものが国民主権国家における選挙である限り、国民の政治的意思や利益をどのように議会ないし行政府に反映させるかという関心は共有することができようし、それぞれの選挙制度がもつ政治的効果を憲法上の観点から類型化し評価することもできるからである。

さて本稿は、アメリカ合衆国において黒人をはじめとする人種の少数者が十全な政治参加を実現するためには、いかなる形で投票権を保障されなければならないかという点を歴史的に概観した上で、こうした少数者への投票権保障が既存の選挙制度の枠組みや合衆国憲法の原理と鋭い緊張関係を産み出している現状を記述することをその内容とする。合衆国における人種の少数者の投票権保障の問題をとりあげる理由は、前述の問題意識をふまえて述べれば以下のようにまとめることができる。

第一に、連邦レベル、州レベルそして自治体レベルの議員選挙の多くで小選挙区制を採用している（といわれ

ている) 合衆国における選挙制度運用の実態を知るとは、現代国家において小選挙区制の果たす機能や問題点を探る上で重要である。<sup>(4)</sup> 合衆国のように人種対立が厳しく有権者の投票行動にも依然として人種というファクターが強い影響を与えている国においては、多数代表制をとるかぎり人種の少数者の代表が議席をえることはほとんど不可能に思われるし、実際その建国から一〇〇年近くは投票権すら与えられない状況にあった。しかし、近年次第に人種の少数者の公選公職者は増加する傾向にある。そこには小選挙区制という選挙制度は基本的に維持されながらも、合衆国においても単純な多数代表制に対する修正が図られているとみることができ<sup>(5)</sup>。選挙制度の効果をより実証的に理解するためにも、いかなるメカニズムで人種の少数者代表が議席を得ているのかを検証する必要がある。

第二に、近年の合衆国における人種の少数者代表の議席確保は、一九六五年投票権法をはじめとする公民権立法及び連邦裁判所判決の蓄積に負うところが大きい。投票権法制定や裁判所による法解釈を支えたのは、人種の少数者の平等な投票権保障の延長として、その代表の議席確保まで含まれるべきとする考え方である。現在の合衆国では、投票権法に基づく人種の少数者代表の議席確保について、一方で選挙に一種の「優先処遇 (affirmative action)」を持ち込むものとする保守派による批判があると同時に、投票権法の趣旨を一步進めて「比例代表制」導入までも展望する見解も有力に唱えられている。<sup>(6)</sup> 全米各地で現在もなお数多く提起されている投票権をめぐる紛争は多かれ少なかれ、「投票権の平等」をめぐる基本的な考え方の対立を背景にしているとい<sup>(7)</sup>ことができ、我が国において「選挙権の平等」の内容を考える上でも、新しい示唆を与えてくれるものと思われる。

第三に、これまでの合衆国憲法に関する研究はその多くが連邦最高裁判決を素材として、人権の司法的救済という側面から様々な問題にアプローチするものであり、その結果、研究対象はいわゆる人権論と司法権論ないし

裁判所論に集中する傾向があったように思われる。その反面、統治機構論、とりわけ合衆国憲法上の議会制論、代表論などは大陸法系の国々に関する比較的研究に比して立ち遅れているように思われる。少数者の投票権保障の問題はつまるところ合衆国の議会の議員はどのような利益をいかに代表している機関なのかを問うこととなる。こうした意味で、本稿は、合衆国における議会制理解、ひいては代表論一般について新たな研究を進める上の素材ともなるのではなからうか。<sup>(8)</sup>

- (1) いわゆる「政治改革」に関する憲法学からのアプローチはまさに枚挙にいとまがないが、ここではさしあたり憲法理論研究会編・議会制民主主義と政治改革(敬文堂 一九九四年)、吉田善明・政治改革の憲法問題(岩波書店 一九九四年)、森英樹・検証 論理なき「政治改革」(大月書店 一九九三年)、「特集 政治改革立法」ジュリスト一〇四五号一〇頁以下(一九九四年)、「特集 選挙制度と政党助成」法律時報六四巻二号六頁(一九九二年)以下、「特集 議会制民主主義と『政治改革』の諸問題」全国憲法研究会編・憲法問題3七頁以下(一九九二年)を挙げるにとどめる。
- (2) たとえば、いわゆる「政治改革」論議の中で、中選挙区制に変えて小選挙区制を採用すべきとする論者の根拠も、選挙に金がかからなくなるとか政権交代が容易になる、政策論争が活発になるといった、相当粗雑なものであった(一九八九年自由民主党政治改革大綱)。これへの批判として、三輪隆「小選挙区制導入の今日的背景と批判の課題」法律時報六四巻二号二一頁以下(一九九二年)、浦田一郎「利益政治・政権交替と国民代表」法律時報六四巻二号二七頁以下(一九九二年)参照。
- (3) 森英樹「政党国庫補助制度の比較的研究における視角と課題」森編著・政党国庫補助の比較憲法的総合的研究一頁以下(柏書房 一九九四年)参照。
- (4) 近年の合衆国の選挙制度をめぐる問題状況については、森脇俊雄「アメリカの議員定数再配分・選挙区再編成」

- 法と政治四五卷二号一九九頁以下(一九九四年)、同「ゲリマンダリングについて」法と政治四五卷四号五六九頁以下(一九九四年)参照。また、合衆国における投票権の内容のうち、投票用紙にあらかじめ印刷されていない候補者について「書き込み」投票を行う権利について論じたものとして、高橋和之「アメリカにおける選挙権の観念」芦部信喜先生古希祝賀 現代立憲主義の展開 上 四〇七頁以下(有斐閣 一九九三年)参照。合衆国の選挙制度を議員定数不均衡の側面から研究した業績として大宮武郎「アメリカの選挙制度と議員定数は正の基準」憲法理論研究会編・参政権の研究一〇九頁(有斐閣 一九八七年)以下参照。
- (5) 長尾一紘教授は、世界的には、多数代表制が見直される傾向にあることを指摘されている(長尾一紘「小選挙区制の合憲性」法学教室一六三号一七頁以下、一九二〇頁[一九九四年])。
- (6) See LANI GUINER, THE TYRANNY OF THE MAJORITY: FUNDAMENTAL FAIRNESS IN REPRESENTATIVE DEMOCRACY (1994). But see ABIGAIL M. THERNSTROM, WHOSE VOTES COUNT?: AFFIRMATIVE ACTION AND MINORITY VOTING RIGHTS (1987).
- (7) わが国の最高裁は一九七六年の衆議院議員定数不均衡違憲判決(最大判一九七六年四月一四日民集三〇卷三号二二三頁)において、投票権の平等の中に、単に一人一票という形式的な平等だけでなく、「投票の内容の平等、換言すれば、各選挙人の投票の価値、すなわち各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることを要求せざるをえない」と述べた。このことをもって、「投票の結果価値の平等」という言葉を議員定数不均衡において問題となる「投票価値の平等」と同じ意味で用いる見解も多いが、「投票の結果価値の平等」という言葉は、ドイツでは、政党間において、得票率と議員率が可及的に近似すべきことをいうと解されており、これと「投票の数的価値の平等」とを等置することは妥当でない(長尾一紘・前掲注(5)論文一八頁、同「平等選挙の原則の性格と構造」公法研究四二号八三頁以下、八七頁[一九八〇年]、同「選挙に関する憲法上の原則(下)」LAW SCHOOL一四号九五頁以下[一九七九年]参照)。また渡辺良一教授は、議員定数不均衡において問題となるのは「選挙権の価値の平等」

であり、これに対して「投票の価値の平等」を「原則としてすべての投票を死票とすることなく議席に反映させようとする」ものという意味で用いている（渡辺良一・近代憲法における主権と代表一九四頁〔法律文化社 一九八八年〕）。一般に、選挙権の平等をいう場合、憲法学上承認されるのは渡辺教授のいう「選挙権の内容の平等」までで、死票禁止原則や「国民意思の議会への正確な反映」はそこに含まれないと考えられており（高橋和之「議員定数配分の不平等」奥平康弘・杉原泰雄編・憲法学4九八頁以下、一〇六頁参照〔有斐閣 一九七六年〕、野中俊彦「選挙権の法的性格」清宮・佐藤・阿部・杉原編・新版憲法演習3「改訂版」一頁以下、一三頁〔有斐閣 一九八七年〕）、恒常的に大量の死票を産み出すような選挙制度（例えば単純小選挙区制）であっても、平等選挙の原則からは問題とすることはできず、憲法四三条の内容たる「社会学的意味での代表」の側面から問題とされるにすぎないと考えられている（樋口陽一・司法の積極性と消極性二二—二二頁〔勁草書房 一九八五年〕、藤野美津子「選挙制度改革と『政治改革』」憲法問題3二七頁以下、四七頁（一九九二年）参照）。これに対して長尾教授はドイツにおける批判学説の主張をふまえて小選挙区制が選挙権の平等という観点からも問題となりうる」と主張し（長尾・前掲注（5）論文二二頁参照）、吉田善明教授も小選挙区制が国民主権の原理とならんで、「普通平等選挙制の保障」に抵触する可能性に言及している（吉田善明・選挙制度改革の理論一三六—一三七頁〔有斐閣 一九七九年〕）。また、森英樹教授も「平等原則の要請が選挙の結果にも働く」とすれば、大量の死票を制度必然的に生む小選挙区制は違憲の嫌疑を受けよう」と指摘している（浦部法穂・大久保史郎・森英樹・現代憲法講義I「講義編」二〇一頁〔法律文化社 一九九三年〕）。また、安念潤司「いわゆる定数訴訟について（二）」成蹊法学二五卷六一頁以下、七七頁（一九八七年）、市川正人「選挙権—議員定数の不均衡に裁判所はどのように対処すべきか」阿部照哉・松井幸夫編・HAND BOOK憲法二一七頁以下、二二三頁（有信堂 一九九〇年）も通説の「投票価値の平等」理解に疑問を呈している。

(8) 合衆国の違憲審査制をめぐる「司法審査と民主主義」をめぐる活発な論争があり、その成果は我が国の司法審査制のあり方をめぐる理論動向にも影響を与えつつある（佐藤幸治・現代国家と司法権〔有斐閣 一九八八年〕、

松井茂記・二重の基準論〔有斐閣 一九九四年〕参照。この点に関わって、長谷部恭男教授は、司法審査と民主政の問題を考えるにあたって、それぞれの国における政治過程の現状を分析が不可欠であると指摘されている〔政治取引のバザールと司法審査〕法律時報六七巻四号六二頁以下、六三頁〔一九九五年〕。

## 第一章 投票権法制定前史

### 一 合衆国憲法における投票権の保障

合衆国独立前の各植民地においては、一定の財産保有者にのみ投票権を認める制限選挙制がとられていたため、黒人の有資格者はほとんどいなかったし、明示的に黒人の投票権を否定している邦もあった。<sup>(1)</sup>

一七八七年に制定された合衆国憲法は、国民の投票権の保障については、連邦下院が「各州人民が二年ごとに選出する議員で組織する」(第一条第二節一項)と定めるにとどまっている。そして、同項が「各州における選挙人は、州議会の、議員数が多い方の一院の選挙人の資格要件を備えることを要する」と定め、「上院議員および下院議員の選挙を行う時期、場所及び方法は、各州においてその州議会の定めるところに従う」(一条四節一項)との規定もあることから、有権者資格については合衆国憲法は、州議会の定めるところに委ねていると解されてきた。<sup>(2)</sup>これは、憲法制定議会に集まった代議員の中に、普通選挙制度を主張するグループと制限選挙制を主張するグループがあり、両者の妥協をはかるためにとられた措置であるとされる。<sup>(3)</sup>もっとも、合衆国憲法上は、州が選挙制度について完全なフリーハンドを与えられたわけではなく、第一条第四節一項自身「上院議員の選挙を行う場所」を除いて、「連邦議会は、何時でも法律によりその規則を制定もしくは変更することができる」と定め、連邦議会の最終的な判断権限を留保していたが、憲法制定当初から南北戦争に至るまで連邦議会が州の定

めに介入することはなく、州が投票者資格を自由に決定しようという状況は維持され続けた。<sup>(4)</sup>

こうして一九世紀半ばまで、ほとんどの黒人は、奴隷はもとより北部の自由人も、選挙過程から排除されていた。<sup>(5)</sup> 一八四〇年の時点で、奴隷制を廃止した北部諸州の黒人でさえその九三％が投票権を与えられていなかった。<sup>(6)</sup> し、一九世紀にひろがった普通選挙制実現運動の中でもしばしば黒人の投票権は置き去りにされ、普通選挙制度が実施された州にあっても投票者資格に「白人男性」という文言が挿入されるのが常であった。<sup>(7)</sup>

## 二 修正一五条の制定と黒人投票権の保障

南北戦争の後、奴隷制の廃止とともに、黒人にも合衆国市民としての投票権を保障すべきかどうか重大な政治的争点となった。<sup>(8)</sup> 奴隷制廃止に積極的な共和党急進派が主導権を握る連邦議会においては、南軍に参加した南部諸州の連邦復帰後も人種差別撤廃政策を継続して執行していくために、叛乱軍に参加した南部の有力白人政治家の復活を阻むとともに黒人に投票権を与えるべきとする主張が多数を占めた。これに対して南部諸州の速やかな連邦復帰を至上命題とするA・ジョンソン大統領は黒人の市民的・政治的権利保障をはかる連邦法制定に対して連邦議会の立法権限を越えることを理由にたびたび拒否権を行使して鋭く連邦議会と対立し、ついには議会による大統領弾劾手続の開始という事態にまで進んだ。

まず連邦議会は、一八六七年の「南部再建法 (The Reconstruction Act)」(Act of March 2, 1867, ch. 153, 14 Stat. 428) により、南部諸州が連邦へ再加入する際の条件として、人種・肌の色および従前の奴隷身分にかわりなくすべての成年男子によって選出された憲法制定会議において、新たな州憲法を制定することとならんで、人種を問わない男子普通選挙制度を実現するよう求めた。また、既に連邦議会は解放された黒人の様々な市



民的権利の保障をはかるために、一八六六年公民権法 (Act of April 9, 1866 ch.114, 14 Stat.27) を制定していたが、それに続く黒人の権利保護立法に対する大統領拒否権の行使や連邦最高裁による違憲判決を封ずるために連邦憲法修正一四条の制定を提案し、その批准をも南部諸州の連邦復帰の条件に加えた。修正一四条は、一八六八年七月に成立したが、もともと一八六六年公民権法の連邦憲法条項化という性格をもっていたこともあり、黒人の投票権保障についてはほとんどみるべき成果をあげえなかった。<sup>9)</sup> そればかりか修正一四条第二節は、叛乱その他の犯罪への関与以外の理由、すなわち人種もしくは従前の奴隷身分などにより、ある州で投票権が制限された場合、その割合に応じて当該州に配分される下院議員の数が減らされる旨の規定をおいている。これは逆に言えば、州に配分される議員定数の削減さえ覚悟すれば、依然として人種に基づく投票権差別が許されると解する余地さえ残していた。こうした妥協的な文言となった背景には、連邦憲法上投票権資格を規定する権限は州にあり、連邦議会がこれに干渉することは許されないという観念があった。<sup>10)</sup>

続いて連邦議会が発議したのが、「合衆国市民の投票権は、人種・肌の色あるいは従前の奴隷身分を理由として否定されてはならない」と定める連邦憲法修正一五条であった。一八七〇年の修正一五条制定によって、連邦・州レベルにおいて南北戦争以前のように州憲法や法律の明文で人種を理由に投票権が剝奪されるという事態は許されなくなり、各州の投票資格要件から「白人」との文言が削られた。また、修正一五条第二節は、連邦議会が投票権の平等実現のために必要な立法をする権限も付与しており、これに基づいて一八七〇年には人種・肌の色または従前の奴隷身分を理由に投票権行使を妨害する行為を処罰する「投票権等保障法 (Enforcement Act)」 (Act of May 31, 1870, ch.114, 16 Stat.140) <sup>11)</sup> として翌年には同法を補足する「投票権等保障法補足改正法 (Force Act)」 (Act of Feb.28, 1871, ch.49, 16 Stat.433) が制定された。<sup>11)</sup>

一八七〇年投票権等保障法は、以下のような規定を含んでいた。まず第一条が、合衆国のすべての市民に、「人種・膚の色・従前の奴隷身分を理由とした差別を受けずに、あらゆる選挙で投票する権利」を保障した。そして、それに続く第二条から第六条は人種を理由とする投票権行使の差別的取り扱いを連邦法上の犯罪として処罰することを定めていた。すなわち、第二条・第三条は、選挙及び有権者登録業務に携わる公務員が、「すべての合衆国市民に対し、人種・膚の色・従前の奴隷身分に関わらず等しく平等な機会を提供しなければならず」、その職務の遂行を怠った場合、罰金及び禁固刑に処せられると定め、「不正行為により妨害された場合でも、その他の条件を満たしていれば、当該前提条件を遂行した場合と同様に投票資格を与え、その職務である投票の受理、算入、確認、記録、報告を行わなければならない」と定めていた。また、第四条・五条は「暴力、買収、脅迫、威嚇その他の方法によって、市民の投票あるいは投票資格取得のために必要な行為を妨害した」私人についても刑事罰に処し、第六条は「共謀の上で、憲法及び法律により保障された権利の自由な行使を妨害・威嚇・脅迫を行った者」の処罰を定めていた。さらに、第十九条から二十二条までの規定は、合衆国憲法第一条第二節に基づく連邦選挙に関する連邦議会の規制権限に基づくもので、連邦選挙における様々な不正に関わった者の処罰（第十九条・二〇条）や選挙結果の改竄や虚偽の報告を行った公務員の処罰（第二二条）などを定めていた。一八七一年投票権等保障法補足改正法は、連邦選挙のための有権者登録や投票を監視するために、連邦公務員を派遣することなどを定めていた。

一見してわかるように、投票権等保障法と同補足改正法は、修正一五条により保障された投票における人種差別禁止だけにとどまらず、クー・クラックス・クランによるリンチ等の処罰をも視野に入れた、包括的な黒人の権利保護立法であった。このような連邦議会の精力的な立法措置の結果、南部においても「再建期」には黒人の

連邦議會議員・州議會議員・首長がある程度選出されるという状況が生まれた。<sup>(12)</sup>

### 三 黒人の投票権行使への妨害

しかし、連邦に復帰した南部諸州で民主党が復権し、一八七二年の選挙の結果、連邦下院で民主党が再び多数を占めるようになると、黒人の投票権保障に対する連邦議会の姿勢は急速に後退する。一八七六年の「ヘイズ・ティルデンの妥協」により、「再建期」に幕が下ろされることになると、その反動として、黒人を政治過程から再び締め出す動きが強まった。クー・クラックス・クランなどの秘密結社による黒人達に対する暴力と脅迫に加えて、法制度的にもありとあらゆる黒人の投票権行使を妨げる手段がとられた。<sup>(14)</sup>

直接的な妨害としては、投票用紙からの候補者名の抹消、投票用紙の盗難、不正投票、投票所の閉鎖、警察官による妨害があった。選挙区割りにあたって黒人居住区を分割するゲリマンダリングも各地で行われた。投票にあたって人頭税納入の証明を求めることも、結果として貧困な黒人を締め出す結果をもたらしたし、選挙される公職ごとに別々の投票箱や投票用紙を用いて、大半が文盲であった黒人を混乱させることまで行われた。このほか黒人が犯す可能性が高い窃盗などで有罪判決を受けた者の投票権を剥奪するという規定も広く採用された。

また、本来不正投票をなくす目的で一九世紀後半から各州で採用され始めた有権者登録制度が悪用された。登録手続を過度に複雑にしたり、登録にあたる公務員が黒人の登録を妨害したり、登録期限を選挙よりずっと早く設定したり、登録期間を意図的に農繁期に設定して農業に従事する黒人の有権者登録の機会を奪うといったことも行われた。登録にあたって誕生日や住所、職業を問うことさえ、奴隷であった黒人達には不利に働いたし、季節労働に従事する黒人には一定期間の居住要件も有権者登録を困難なものとした。有権者登録の際の資格として

広く用いられたのが、「読み書きテスト」であった。「読み書きテスト」は、登録官の恣意的な運用により文盲率の高かった黒人達に特に不利に働いた。さらに黒人を排除しつつ文盲の白人達が有権者登録から排除されることのないように考案されたのが「祖父条項」である。これは、例えば一八六七年一月一日の時点以前に投票権を与えられた者の子や孫は有権者登録にあたって「読み書きテスト」を免除するという定めであった。一八六七年以前に投票できた黒人はほとんど存在しなかったわけであるから、黒人の有権者登録妨害の意図がきわめて明瞭に示されている。

さらに、黒人の中にも教育を受け、財産を持ち、厳しい投票資格要件を満たす者が現れ始めると、候補者指名過程において白人のみで候補者を絞り込み、選挙を事実上形骸化してしまう「白人予備選挙」も行われた。

こうした黒人の投票権行使に対する多種多様な妨害の結果、黒人の政治過程への参加の道は再び閉ざされた。一九二〇年に、黒人の人口が四四％を占めるルイジアナ州で、有権者登録をした黒人は全登録者の一％にも満たなかったという事実は、南部各州における黒人の有権者登録への妨害がいかに激しかったかを物語っている。<sup>(15)</sup>

#### 四 黒人の投票権侵害に対する連邦最高裁の対応

##### ①投票権保護立法と連邦制

修正一五条により人種による投票権差別が禁止され、連邦憲法が保障する権利の享有を妨げる行為を処罰する投票権等保障法・同補足改正法が制定された以上、先に述べたような黒人の投票権行使を妨げる様々な制度は当然違憲・違法と考えられる。しかし、一九世紀末の連邦最高裁においては、黒人に対する投票妨害ではなく、修正一五条を具体化した諸立法が逆に違憲と判示されることとなった。<sup>(16)</sup>

とりわけ一八七六年三月二七日に判決が下された二つの連邦最高裁判決によって投票権等保障法の主要な部分  
は事実上無に帰することとなった。その一方である United States v. Reese 判決 (92 U.S. 214 [1876]) の発  
端となったのは、ケンタッキー州レキシントン市会議員選挙にあたって、ウィリアム・ガーナーという一人の黒  
人が投票しようとしたところ、人頭税納入証明書を提示できなかったため投票を拒否されたという事件であった。  
実際にはこの黒人は人頭税を納入しようとしたのにもかかわらず、白人の徴税官によって納入を拒否されていた。  
このため投票資格の審査にあたった選挙管理官が人種等を理由とする差別的取り扱いを行ったとして、投票権等  
保障法第三条・四条違反の罪で起訴されることとなった。しかし、連邦最高裁は、このように典型的な黒人への  
投票妨害行為についても、これを処罰するどころか、処罰の根拠となる投票権等保障法を違憲無効と判示した。  
ウェイト長官による多数意見が述べた理由は以下のようなものであった。

まず、修正一五条は何人にも投票権を付与したのではなく、連邦及び州が人種・膚の色・従前の奴隷身分を  
理由として、差別的取り扱いをしてはならないことを定めたにすぎず、修正一五条二節に基づく連邦議会の「適  
切な立法」をなす権限も、人種等に基づく差別的取り扱いの禁止という範囲に限定される。したがって連邦議会  
が処罰しうるのは、州レベルの選挙においては、すべての不当な投票妨害ではなく、人種等を理由とする不当な  
投票妨害ということになる。ところが、本件の処罰の根拠となっている投票権等保障法三条・四条には極めて一  
般的な用語が用いられており、人種等を理由とする差別的な投票妨害に限定されず、あらゆる投票妨害を処罰す  
る規定のように解釈でき、これは修正一五条二節により授權された連邦議会の立法権の範囲を明らかに逸脱して  
いる。かといって刑罰法規に裁判所が合憲限定解釈を加えることになれば、裁判所が議会の立法権の行使に介入  
することとなって適切ではない。したがって、裁判所としては、本件で争われている制定法が州と人民に留保さ

れた権利の侵害として違憲無効であると判示すべきなのである。

これに対して、ハント判事がただ一人反対意見を述べている。判事は、投票権等保障法三条・四条について多数意見のように無限定な解釈が可能とは考えず、人種等を理由とする投票権差別を禁止した規定と解し、修正一五条二節に基づく立法として合憲と判断する。

同日に下された *United States v. Cruikshank* 判決 (92 U.S. 542[1876]) は、「グラント・パリッシュの虐殺」と「コルフアックスの虐殺」と呼ばれる事件に関する最高裁判決である。一八七二年に行われたルイジアナ州内の選挙結果をめぐる紛争に関連して、襲撃の噂におびえた地域の白人が多数の黒人を射殺するという事件を起こした。司法省は犯人のうち九名を逮捕し、「共謀して合衆国市民に対して、合衆国憲法及び連邦法で保障された権利・特権の自由な享受を妨げるために、傷害、抑圧、脅迫、威嚇すること」を禁止する投票権等保障法第六条違反で起訴した。連邦最高裁は、同条の適用範囲を著しく限定して、被告人を無罪とした。

ウェイト長官による多数意見は、まず合衆国の拠って立つ連邦制の意義を強調し、連邦政府が保護する義務を負うのは「連邦憲法または連邦法により保障された権利」に限定されることを述べる。そして起訴事実のうち「平穩に集会する権利」「合法的な目的のために武装する権利」の侵害をいう点については、これらの権利は連邦憲法制定以前から存在した権利であり、それらを明文で保障した連邦憲法修正一条・二条も連邦議会による権利侵害を禁じたものにすぎず、その成立によって州がその市民の権利を保護する権限をいささかも制限するものとは解されていないことから、私人による権利侵害からの保護は州の任務であって連邦政府の権限ではない、とする。また修正一四条の適正手続保護・平等保護違反を主張する点についても、同条は州による権利侵害を禁じたものであり、一般的な生命・自由の保護や平等な取り扱いの保護義務は州が負うべきものとして、連邦政府の

保護の対象とはならないとする。多数意見も、投票権行使についての人種差別禁止は、修正一五条により連邦政府が保護義務を負うとするが、起訴事実が当該権利が侵害された点を明らかにしていない、とした。<sup>(17)</sup>

さらに、一九〇三年の James v. Bowman 判決 (190 U.S. 127 [1903]) において、連邦最高裁は投票権等保障法五条を違憲とした。その理由は、同条がすべての選挙についての、私人によるものも含めたあらゆる投票妨害を処罰しており、州による投票権侵害を禁ずる修正一五条や、連邦レベルの選挙についての連邦議会の規制権限を認めた連邦憲法一条によっても正当化されない、というものであった。

しかし、この当時の連邦最高裁もすべての連邦議会による投票権保護立法を違憲としたわけではない。ジョージア州においてクー・クラックス・クランが暴力によって連邦議会議員選挙の投票を妨害したことが投票権等保障法第六条違反に問われた Ex parte Yarbrough (110 U.S. 651 [1884]) 事件において、連邦最高裁は、連邦議会議員選挙における暴力や不正を処罰する権限が連邦議会自身にあることを承認し、投票権行使に関する規制が州によって排他的に存するとの主張を斥けた (Ex parte Siebold (100 U.S. 371 [1880]) 同旨)。

当時の連邦最高裁によれば、連邦議会の選挙に関する規制権限は、まず連邦憲法一条に基づく「連邦議会議員選挙に関する規制権限」と、修正一五条に基づいて「人種・膚の色、以前奴隷であったという地位を理由とする投票権差別を禁止する権限」の二つに限定される。そして、前者に関しては私人による投票妨害等も規制できる権限を含むが、後者については、第一に、投票権侵害が人種・膚の色・従前の奴隷身分を理由とする差別であり、第二に、州の役人等による「州の行為」とみなすことができる行為に関する規制でなくてはならない。<sup>(18)</sup>

以上のような連邦最高裁をはじめとする裁判所の消極姿勢によって連邦法に基づく人種差別的投票権妨害行為の摘発は大部分が不成功に終わり、<sup>(19)</sup>一九世紀末には事実上死文化されてしまった。さらに「再建期」の終了とと

もに復権してきた南部民主党は連邦議会で多数派を占めるや、一八九四年には投票権等保障法と同補足改正法の大部分を削除してしまった (Act of Feb. 8, 1894, ch. 25, 28 Stat. 36)。このことは修正一五条による投票権保障の意義が事実上失われてしまうことを意味し、一九一〇年には「修正一五条は無効か」と題する論文まで現れるようになった。<sup>(20)</sup>

連邦議会による黒人の投票権保護立法が後退するのと入れ替わるように南部各州では黒人の投票権行使を一層困難にする立法あるいは州憲法の改正が行われた。<sup>(21)</sup>そしてこれらの黒人の投票権行使への制約が撤廃されるまでには長い年月が必要とされた。

## ② 「読み書きテスト」と連邦最高裁

ミシシッピー州は一八九〇年に憲法制定会議を開き「州憲法について正しく読み、理解する能力があること」を投票資格に加える州憲法の改正を行った。この「読み書きテスト」の合憲性については、州裁判所がいち早くその合憲性を承認し (Dixon v. State, 74 Miss. 271[1896]; Sproule v. Fredericks, 69 Miss. 898[1892])、連邦最高裁も Williams v. Mississippi 判決 (170 U. S. 213[1898]) において、州憲法上の投票資格要件の適用は一つの人種のみに限られておらず、文言上黒人を差別しているとはいえず、またその運用が人種差別的に行われているとの十分な立証がない、との理由でその合憲性を支持した。連邦最高裁は、州憲法の文言のみをとらえた形式的判断に終止しているが、実際にこの「読み書きテスト」が白人に占められる選挙管理官の恣意的な運用によって黒人に極めて不利に運用されたことは、同州の黒人の有権者登録数が州憲法改正前の一八七六年には五二七〇五人であったのに、改正後の一八九八年にはわずか三五七三人に激減した、とされていることから明



らからであつた。<sup>(22)</sup> やがて、「読み書きテスト」はテキサス州、フロリダ州を除くすべての南部諸州、さらには全米各地で採用されることとなつた。

③ 人頭税と連邦最高裁

人頭税は、一定の財産を所有する者に対して課せられる税金であるが、その税額は通常、一ドルから二ドルであり、ほとんど州財政に貢献するものではなかつた。その本質は、納入証明書が投票資格獲得の要件とされることにより、有権者登録管理官にまた一つ恣意的運用の材料を提供するものとして機能することにあつた。税の納入期限が選挙とかけ離れた時期に設定されていたり、納入時期・場所が黒人に不都合な場所であつたり、黒人がその納入を拒否されるという事件も多発した。<sup>(23)</sup>

連邦最高裁は一九三七年にいたつてもなお全員一致で人頭税が連邦憲法上により保護されたいかなる権利を侵害していないとした (Breedlove v. Suttles, 302 U. S. 277 [1937])。バトラー判事の法廷意見は、人頭税が各国で昔から多用されてきた一般的な課税形態であるとの認識を前提にしつつ、その課税をすべての住民に平等にすれば貧困故に支払えない者が多数となることを理由に、高齢者や非世帯主である女性を免除していても平等保護違反にはならないとする。連邦憲法上州が投票資格を定める権限をもつとの前提からすれば、州が人頭税の納入を投票の前提条件とすることもならん問題がないこととなる。人頭税を合憲とする判断は、一九五一年の Butler v. Thompson (341 U. S. 937) 判決まで引き継がれた。

④ 「祖父条項」と連邦最高裁

ルイジアナ州は、一八九八年に憲法制定会議を開き、投票資格として「読み書きテスト」「財産資格」「人頭税」等を定めると同時に、「一八六七年一月一日現在、投票資格を有する男子とその二一歳以上の子孫は、教育や財産上の資格によって投票権を奪われてはならない」と定める条項を州憲法に盛り込んだ。修正一五条制定前に投票資格を有していた者とその子孫については様々な投票資格制限を適用しないという「祖父条項」の目的が、黒人からの投票権剥奪を継続しつつ文盲や貧困などの理由で投票資格要件を満たさない白人に投票権を保障することにあることは明らかであった。また実際、憲法制定会議において州知事や代議員も州憲法改正の目的が「黒人の政治過程からの排除」や「白人の優位の維持」にあることを露骨に表明していた。<sup>(24)</sup> ルイジアナ州に続いて、ノース・カロライナ州（一九〇〇年）、アラバマ州（一九〇一年）、ヴァージニア州（一九〇二年）、ジョージア州（一九〇八年）がその後同様の「祖父条項」を州憲法に盛り込んだ。祖父条項の実際の効果は絶大であって、例えば、ルイジアナ州ではその制定前の一八九六年に一三万人以上の黒人が投票していたにもかかわらず、制定後の一九〇〇年にはわずか五三二〇人の黒人しか有権者登録をしなかったといわれる。<sup>(25)</sup>

アラバマ州の「祖父条項」についてはその導入直後から合憲性が連邦最高裁でも争われたが、連邦最高裁は、一度は衡平法上の救済が困難であるという理由により（*Giles v. Harris*, 189 U.S. 475[1903]）、そして「一度は連邦法上の権利侵害が認められない」との理由により（*Giles v. Teasley*, 193 U.S. 146[1904]）、いずれも連邦裁判所における裁判管轄権がないとする判断を下し、州憲法の当該条項が修正一五条に違反するかどうかという争点について直接判断しなかった。

連邦最高裁が「祖父条項」の合憲性を正面から判断することとなったのは、一九一〇年に制定された、オクラホマ州憲法上の「祖父条項」に関してであった。同州は一九〇七年連邦に復帰する際に人種による投票権資格制

眼を撤廃したが、編入が許されると、ただちに州憲法の改正にとりかかり、「州憲法のあらゆる部分を読み書きできない者は選挙で投票することができない」と定める一方、一八六六年一月一日以前に投票権を有していた者及びその直系の親族には「読み書きテスト」の適用を免除するとその典型的な「祖父条項」を州憲法に挿入しようとした。当時共和党のタフト大統領の下にあった司法省は黒人による共和党票を守るといふ政治的意図もあつて投票権等保障法六条と一八六六年公民権法の規定に基づいて州の選挙管理官の起訴に踏み切つた。<sup>(26)</sup>

連邦最高裁は一九一五年六月二日に下された四件の事件において、オクラホマ州憲法上の「祖父条項」を修正一五条違反と判示した。ホワイト長官による法廷意見は、州が投票権資格を定める権限をもつことは認めながらも、州憲法上の「読み書きテスト」の有無を分ける基準が一八六六年一月一日という「修正一五条の制定以前の時期に設定されており、これが投票権についての決定的な基準となつてゐる」ことからみて、「修正一五条制定以前の状況を復活させ、修正一五条が禁止する状況を継続させること以外の理由を見いだすことができない」とその理由を述べた(Guinn v. United States, 238 U.S. 347[1915]) (同日に下された Myers v. Anderson [238 U.S. 368(1915)] 判決におつて、メリーランド州憲法上の「祖父条項」も修正一五条違反とされた)。さらに、連邦最高裁はオクラホマ州で選挙管理委員会メンバーが行つた、投票の受け取り拒否や開票作業の不正、暴力などによる黒人の投票妨害について、投票権等保障法一九条が適用されることも明らかにした(United States v. Mosley, 238 U.S. 383[1915])。

なお、オクラホマ州は「祖父条項」が無効とされた後、新たな投票資格に関する立法を行い、一九一四年の選挙で投票した者は自動的に有権者としての地位をもつがそれ以外の者は一九一六年四月三〇日から五月一日までの間に有権者登録を行わなければ永久に有権者登録の機会を失ふこととした。連邦最高裁は、新たな有権者

登録制度の実際の効果が、「祖父条項」の下で投票権を認められていた白人には自動的に有権者資格を認めながら、一九一四年当時の登録制度の下で差別されていた黑人にはわずか一二日間に登録しなければならぬとする点で、「有色人種の参政権行使を不利な条件の下におく効果をもつ面倒な手続要件」(at 275)として修正一五条に違反すると判示した (Lane v. Wilson, 307 U.S. 268[1939])。

##### ⑤ 「白人予備選挙」と連邦最高裁

一九世紀終わりから二〇世紀にかけて全米を席卷した「革新主義」が産み出した直接民主主義的制度の一つに、直接予備選挙がある。直接予備選挙は政党内部の候補者指名手続の一環であり、一般的には政党に所属する者のみが参加しうるとしても何の問題もない。南部の民主党はこのことを利用して候補者指名過程から黒人を排除し、その州内における圧倒的な影響力を背景に、黒人の投票権行使を事実上無意味なものとした。政党による候補者指名過程からの黒人排除の合憲性が争われたのが、“White Primary Cases”と呼ばれる一連の事件である。<sup>(27)</sup>

一九二三年、テキサス州議会は州法で予備選挙からの黒人排除を定めたが、これは「これ以上直接的かつ明白な修正一四条違反は考えられない」として連邦最高裁で違憲の判断が下された (Nixon v. Herndon, 273 U.S. 536[1927])。そこで、同州は、州法を改めて、政党の執行委員会に予備選挙投票資格の決定を委ねる旨の規定とし、州民主党の執行委員会がこれを受けて、黒人を予備選挙から排除する決議を行うというやり方をとった。連邦最高裁は、政党の構成員加入(すなわち予備選挙投票資格)を決定する権限は本来党大会にあり、執行委員会が黒人を排除しうるのは州法による授権があったためであるという論理で、民主党執行委員会を「州の代理機関」とみなし、修正一四条違反の主張を認めた (Nixon v. Condon, 286 U.S. 73[1932])。テキサス州民主党は連

邦最高裁判決の三週間後には、党大会を開催し、そこで黒人の予備選挙からの排除を改めて決議した。先の連邦最高裁判決の論理からはもはやこの黒人排除手続を、修正一四条・一五条にいう「州の行為」とみなすことはできず、訴えは棄却された (Grove v. Townsend, 295 U.S. 45[1935])。

しかし、その九年後、全く同じ事実関係の下で争われた Smith v. Allwright 判決 (321 U.S. 649[1944]) において、連邦最高裁は先例を明示的に変更して、予備選挙からの黒人排除が修正一五条に違反する、と判示した。連邦最高裁の多数意見は、政党、とりわけ民主党の候補者指名過程が候補者を絞り込む効果を、州法が選挙過程の一部として取り込んでいる点を強調した。この判例変更に決定的な影響を与えたのは二年前に下された United States v. Classic 判決 (313 U.S. 299[1941]) であった。Classic 判決以前の連邦最高裁は、予備選挙における不正について、「合衆国憲法及び連邦法により保障された権利」の侵害にあたらな<sup>28</sup>いとして、投票権等保障法六条・一七条 (現在は 18 U.S.C. §241 & 242[1970]) の適用を否定してきたが (Newberry v. United States, 256 U.S. 232[1921]; United States v. Gradwell, 243 U.S. 476[1917])、Classic 判決は、予備選挙における投票権も連邦憲法一条二節上の「投票権」に含まれるという判断を示したのである。これにより予備選挙投票に関する人種差別が修正一五条違反とされることが可能となったのである。

#### 四 革新主義、憲法革命と黒人の投票権保障

一九世紀の終わりから二〇世紀のはじめにかけては「革新主義の時代」と呼ばれる。政党組織の腐敗や金権政治に対して直接予備選挙・レファレンダム・リコール制などの直接民主主義的制度的実現を対峙した革新主義の時代と黒人の投票権剥奪がもつとも苛烈に行われた時期がほとんど重なり合うことはどのように理解すべきなの

だろうか。<sup>(29)</sup> 中西部を中心に展開された革新主義の運動と南部における黒人の投票権剝奪とは地域的に別の現象ととらえることも可能かもしれない。しかし、他方で、「読み書きテスト」・人頭税・財産要件・前科による投票権資格喪失などは、投票者は知識を持ち、地域社会に責任を持ち、公共の問題に関心を持つ者であるべきとの革新主義的心情を背景にしていたとみる見解もある。<sup>(30)</sup>

また二〇世紀初頭は、「オールド・コート」と呼ばれた連邦最高裁の、とりわけ経済規制分野における姿勢に對する批判が強まった時期でもある。そして一九三七年にはF・ルーズベルト大統領によるニューディール政策との衝突をめぐって、「憲法革命」ともいわれる、連邦最高裁による違憲審査制運用のあり方の大きな転換が行われた。これまでみてきたように一九世紀末からの連邦最高裁が黒人の投票権保障に消極的な自らの姿勢を正当化する根拠としてきたのは、連邦議会をはじめとする連邦政府の、州内事項に関する規制権限をできるだけ狭く解する厳格な連邦制理解と、修正一四条・一五条により禁止されるのは「州の行為」による人種差別行為であつて、私人による行為はその射程には含まれず、私人による差別行為の規制はもっぱら州の権限に属するとの理解であつた。「憲法革命」を経て劇的に変化化する連邦最高裁の違憲審査についての姿勢には、それ以前の自らの連邦制に関する解釈を改めて、連邦政府の州内事項に関する規制権限を拡大するという方向性をももっていた。また、「憲法革命」以後の違憲審査のあり方を示した *United States v. Caroline Products Co.* 判決 (304 U.S. 144 [1938]) の脚注四には、民主過程の維持と少数者の権利保護のためには違憲審査が積極的に行われるべきとの認識が示されていた。<sup>(31)</sup> こうしてみると、「憲法革命」は、黒人の投票権保障の分野においても、連邦最高裁の姿勢に大きな転換をもたらしてもよいように思われる。

しかし、実際に「憲法革命」が黒人の投票権保障に与えた直接的影響はそれほど大きなものとはいえない。い

わゆるルーズベルト・コートにより撤廃された黒人に対する投票権差別制度は、白人予備選挙ぐらいであり(祖  
父条項は一九一五年に違憲とされた)、一九三七年以降も人頭税や「読み書きテスト」は相変わらず連邦最高裁  
により支持され続けたのである。そこには、黒人の政治参加に対する白人の側の根強い抵抗をみる(32)ことができる。

- (1) Karen M. Arrington, *The Struggle to Gain the Right to Vote: 1787-1965*, VOTING RIGHTS IN AMERICA: CONTINUING QUEST FOR FULL PARTICIPATION 25 (KAREN M. ARRINGTON & WILLIAM L. TAYLOR ed., 1993); HOWARD ZINN, A PEOPLE'S HISTORY OF THE UNITED STATES 65 (1980); COLTUNDT F. BISHOP, HISTORY OF ELECTIONS IN THE AMERICAN COLONIES 51 (1893).
- (2) THE FEDERALIST No. 52 (Hamilton or Madison) at 342; 2 JOSEPH STORY, COMMENTARIES ON THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES 285 (1833, reprinted in 1970).
- (3) See PAGE SMITH, THE CONSTITUTION: A DOCUMENTARY AND NARRATIVE HISTORY 204-206 (1980) (一七八七年の憲法制定会議における投票権資格をめぐる討論の抜粋). But see CHARLES A. BEARD, AN ECONOMIC INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES 164-68 (1935) (憲法制定会議に集まった代議員の間には、投票権付与を財産保有者に限定することには合意があったものの、いかなる財産要件が適当かの判断が容易でなく、かえって零細農民等の政治参加を許すことになることをおそれた結果とみる).
- (4) See LAWRENCE M. FRIEDMAN, A HISTORY OF AMERICAN LAW 119-20 (2nd ed. 1985).
- (5) A・トクビルの『アメリカにおけるデモクラシー』における以下のような記述は、黒人の政治参加についてリアルであったといわれるニューイングランド地方においても、実際には投票権の行使が極めて困難であったことが示されている。

「私はある日、ペンシルヴェニアの人と次のような問答をした。『クウェーカー教徒によって基礎がつけられ、寛

容をもって名高い州で、解放された黒人が市民としての諸権利の行使を許されていないのはなぜかを説明して下さい。彼らは租税を払っています。彼らは投票するのが正しいのではないのでしょうか。『我々の立法者たちがそんな正義に反する、不寛容な、ひどい仕打ちをしたと思ひこまれるのは、われわれを侮辱するものです。』『では、あなたの州では黒人には投票権があるのですか。』『もちろんです。』『それなら、どうして今朝の投票会で黒人を一人も見かけなかったのですか。』『それは法律の罪ではありません。まさしく黒人は選挙において投票する権利をもっていますが、自らの意思で棄権するのです。』『それは誠に謙虚なことですね。』『いえ、彼らは投票に行くのを拒んでいるのではなくて、行くこととひどい目に合はしめないかと恐れているのです。われわれの所では、法律は多数者の支持がないと無力なことがあります。多数者は黒人に対して非常に強い偏見をもっており、保安官も黒人が法律上与えられた権利を行使するのを保護できないのです。』『それでは、多数者は法律を作るだけではなく、自ら作った法律を破る権利まで主張するのですか。』(A. de TOCQUEVILLE, I DEMOCRACY IN AMERICA 261 [Harper & Row, 1966]. 松本重治編・フランクリン・ジェファソン・マディソン他・トクヴィル 四七九頁「中公バックス 世界の名著40 一九八〇年」)

(6) 当時わずかに、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ヴァーモント、メイン州のみが黒人の投票権を認めていた。See DERRICK A. BELL, RACE, RACISM AND AMERICAN LAW 130(2nd ed. 1980).

(7) See L. LITWACK, NORTH OF SLAVERY 74, 79(1961). 例えば、ベンシルベニア州最高裁は、州憲法・州法に明文の禁止規定がなくとも、黒人は投票権を有しないとしていたが (Hobbs v. Fogg, 6 Watts 553[1837])、一八三八年の州憲法改正により「選挙人たる権利」を「二歳以上の白人自由人」に限定した (see DERRICK A. BELL, *supra* note (6) at 129-30, n.1). ジョン・ホープ・フランクリン (井出義光・木内信敬・猿谷要・中川文雄訳)・アメリカ黒人の歴史 奴隷から自由へ一六七頁 (研究社出版 一九七八年) 参照。

(8) 「再建期」における黒人の投票権をめぐる動向について、大谷康夫・平等への道 アフリカ系アメリカ人と最高裁五〇一―八六頁 (彩流社 一九九三年) 参照。See generally MORGAN KOUSSER, THE SHAPING OF SOUTHERN



POLITICS (1974).

(9) 当時連邦議会の審議において議論になったのは現在多く参照される第一節の適正手続・平等保護条項ではなく、叛乱軍参加者の公務就任権を否定した第三節と、連邦下院議員定数を各州に配分する基礎となる人口を課税されていないインディアンを除く総人口に改めるという第二節であった。See *Oregon v. Mitchell*, 400 U.S. 122, 154-200 (Harlan J.), 250-78 (Brennan, J.) (1970). また、修正一四条がその制定後数十年にわたって黒人の平等保護に役立たず、むしろ企業の権利の保障に寄与したことについて、拙稿「団体の憲法上の権利享有についての一考察」神戸学院法学二二巻一号一頁以下、二九一四八頁(一九九二年)参照。

(10) W・Z・フォスター(貫名美隆訳)・黒人の歴史 アメリカ史のなかのニグロ人民三〇八頁(大月書店 一九七〇年)、大谷・前掲注(8)書五五頁、田中英夫・英米法総論 上二八五―八六頁(東大出版 一九八〇年)参照。

See WILLIAM E. NELSON, THE FOURTEENTH AMENDMENT: FROM POLITICAL PRINCIPLE TO JUDICIAL DOCTRINE 125-32 (1988) (修正一四条が投票権保障について明確に規定しなかったのは(白人)有権者の反発によるものとす<sup>9)</sup>); RAOUL BERGER, GOVERNMENT BY JUDICIARY 52-68 (1977) (修正一四条の対象から黒人の投票権保障は排除されたと解す<sup>9)</sup>).

(11) See BERNARD SCHWARTZ, STATUTORY HISTORY OF THE UNITED STATES: CIVIL RIGHTS (Part I) 443-587 (1970).

(12) 猿谷要・アメリカ黒人解放史九八―一〇〇頁(サイマル出版 一九八一年)、ジョン・ホープ・フランクリン・前掲注(7)書二五一―五八頁、W・Z・フォスター・前掲注(10)三九七―四〇三頁参照。

(13) See generally C. WOODWARD, REUNION & REACTION (1966).

(14) 本田創造・アメリカ黒人の歴史一四七―四八頁(岩波新書 一九六四)参照。See BERNARD GROFMAN, LISA HANDLEY & RICHARD G. NIEMI, MINORITY REPRESENTATION AND THE QUEST FOR VOTING EQUALITY 6 (1992).

- (15) See Karen Arrington, *supra* note (1) at 30. ショーン・ホープ・フランクリン前掲注(7)書二六七頁以下参照。
- (16) See generally Eugene Gressman, *The Unhappy History of Civil Rights Legislation*, 50 MICH. L. REV. 1323 (1952).
- (17) See also Hodges v. United States, 203 U.S.1(1903) (私人による契約の自由の侵害からの保護が連邦憲法により保障された権利とは異なるものとして、投票権等保障法六条の適用を否定した)。
- (18) See also Note, *Strange Career of "State Action" under the Fifteenth Amendment*, 74 YALE L.J.1448(1965).
- (19) 南北戦争後制定された黒人の権利保護立法違反に問われた数千の起訴のうち有罪判決が得られたのはわずか二〇%に過ぎなかった(see DELICK A.BELL, *supra* note (6) at 212)。
- (20) Arthur W. Machen, Jr., *Is The Fifteenth Amendment Void?*, 23 HARV. L.REV. 169(1910).
- (21) See e.g., Armand Derfner, *Racial Discrimination and the Right to Vote*, 26 VAND. L. REV. 523, 536-38 (1973); Note, *Negro Disenfranchisement—A Challenge to the Constitution*, 47 COLUM.L.REV.76,90-97(1947).
- (22) 大谷・前掲注(8)書一一六頁。
- (23) See Donald S. Strong, *The Poll Tax: the Case of Texas*, 38 AM. POL. SCI. REV. 693 (1944); DELICK A. BELL, *supra* note (6) at 142. See also United States v. Dogan, 314 F.2d 767(5th Cir.1963).
- (24) See Amasa M. Eaton, *The Suffrage Clause in the New Constitution of Louisiana*, 13 HARV. L. REV. 279, 288-91(1899).
- (25) See P. LEWINSOHN, RACE, CLASS AND PARTY 81(1932).
- (26) See Benno C. Schmidt, Jr., *Principle and Prejudice: The Supreme Court and Race in the Progressive Era*, Part 3: *Black Disfranchisement from the KKK to the Grandfather Clause*, 82 COLUM. L. REV. 835,851-58(1982).

- (27) 白人予備選挙については、横坂健治「アメリカ合衆国における選挙権の平等 政治的平等研究(2)」早稲田法学会誌三二巻三四七頁以下(一九八〇年)、拙稿「政党と結社の自由 アメリカにおける候補者指名過程の法的統制の展開を素材として(一)」法学論叢一一八巻三号六五頁以下、九二—九八頁(一九八五年)参照。See John G. Kester, *Constitutional Restrictions on Political Parties*, 60 V.A.L. REV. 735(1974).
- (28) サウスカロライナ州は、Smith v. Allwright 判決を受けて、予備選挙に関わるすべての州法を廃止し、予備選挙が全く政党によって実施されるようにしたが、第四巡回連邦控訴裁は予備選挙からの黒人排除は修正一五条違反であると判示した(Rice v. Elmore, 165 F.2d 387[4th Cir.1947]; Baskin v. Brown, 174 F.2d 391[4th Cir.1949])。その後、連邦最高裁も Smith 判決の趣旨を拡大し、選挙結果に大きな影響力をもつ私的団体による、予備選挙前の候補者人気投票からの黒人排除が修正一五条違反となると判示した(Terry v. Adams, 345 U.S.461[1953])。
- (29) 革新主義運動については、進藤久美子「南北戦争と革新主義」三宅一郎・山川雄巳編・アメリカのデモクラシー一四—三頁(有斐閣 一九八二年)参照。なお、革新主義の運動とも重なる一八九〇年代のポピュリストの人種差別的傾向については、平野孝「農民運動と戦争—ポピュリストの場合」本間長世編・現代アメリカの出現一一七頁以下(東大出版 一九八八年)参照。
- (30) See Benno C. Schmidt, *supra* note (26) at 903.
- (31) See David M. Bixby, *The Roosevelt Court, Democratic Ideology, and Minority Rights: Another Look at United States v. Classic*, 90 YALE L.J. 741(1981).
- (32) 「憲法革命」以前、南部出身のホワイト長官の下での最高裁がなぜ画期的な祖父条項違憲判決を出しえたのかについては、それをホワイト長官の人種問題への理解の深まりとみる評価がある一方で(Benno C. Schmidt, Jr., *supra* note (26), at 902)、そうした評価は人種差別問題について連邦最高裁が果たしてきた役割を美化するものとする厳しい批判がある(see Randall Kennedy, *Race Relations Law and the Tradition of Celebration: the Case of*

*Professor Schmidt*, 86 COLUM. L. REV. 1622, 1635-56 [1986]。実際、祖父条項違憲判決が出された一九一五年までは、ほとんどの州で祖父条項の有効期限が経過しており、人頭税や「読み書きテスト」など、人種差別的意図がより露骨でない手段にとって代わられていた (see DELLICK A. BELL, *supra* note (6) at 139)。

## 第二章 一九六五年投票権法の制定と人種的少数者の投票権保障の展開

### 一 公民権運動の展開と投票権の保障

前章でみたように「再建期」の反動に伴って黒人の投票権の行使は再び事実上不可能とされてしまったが、一九世紀の終わりからしだいに黒人自身の抵抗と抗議運動が展開されることとなる。一九〇五年の全米有色人地位向上協会 (NAACP) の結成はその画期であった。NAACPをはじめとする黒人の地位向上を求める団体は、「分離すれども平等」原則の撤廃等を求めて様々な法廷闘争や抗議行動に取り組み、その対象は当然、黒人の投票権行使を阻んでいる様々な障害に対しても及んだ<sup>(1)</sup>。しかし、黒人に対する個々の投票権侵害をめぐる闘争は、裁判所における部分的な前進を勝ち取ったものの、なかなか全国的な関心呼び起こすにはいたらず、一九四七年にトルーマン大統領の下で設置された「公民権に関する大統領諮問委員会」が投票権を保護する連邦法の必要性を勧告した際にも、連邦議会の反応は極めて鈍かった<sup>(2)</sup>。

一九五七年になってようやく連邦議会は「再建期」以来はじめての公民権法 (Civil Rights Act of 1957, Pub. L. No. 85-315, §131, 71 Stat. 634, 637-38 (42 U.S.C. §1971 [1982])) を制定した<sup>(3)</sup>。一九五七年公民権法は、人種差別についての調査を行う連邦委員会 (Civil Rights Commission) を設けたほか、その一三一条で「(a) 合衆国市民は、どの州のいかなる公職選挙においても、それに反する州憲法・州法の規定に関

わらず、その他の点で法律で定める要件を備えるならば人種・膚の色・従前の奴隸身分を理由とする差別を受け  
ることなく、投票する権利を有する」、「(b)何人も、大統領・副大統領の選挙人、連邦議会の上院・下院議員を選  
出する予備選挙・本選挙において、脅迫や暴力をもって、他の者の投票権の自由な行使を妨げてはならない」と  
いう一八七〇年投票権等保障法にもあった条項を復活させていた。そして投票権保障の実効性を確保するための  
手段として司法長官が連邦裁判所に差し止め命令などの民事訴訟上の救済を求める権限を創設し(一一二条(c))、  
裁判所の命令に服さない者に対して裁判所侮辱罪を適用しうる旨の条項(一一二条)を設けていた。

一九六〇年公民権法(Pub. L. No. 86-449, 74 Stat. 86, 90-93[42 U.S.C. §§1971, 1974 to 1974e(1982)])  
においては、一九五七年公民権法の下で提起された訴訟が有権者登録官の大量辞職によって却下されたことに鑑  
み、投票差別是正のために司法長官が提起する訴訟において州を被告としうると定められたとともに、公職選挙  
に関わる記録の保存義務が規定された(三〇一条)。また、連邦地裁が当該地域における人種差別的投票権侵害  
の「継続的慣行 (pattern and practice)」を認定した場合には、連邦選挙審査官 (voting referee) が任命され、  
その調査に基づいて差別により投票資格を奪われている者を有権者名簿に加える命令が出されることとなった  
(六〇一条)<sup>(5)</sup>。「再建期」以来の包括的な公民権保護立法となった一九六四年公民権法 (Pub. L. No. 88-  
352, 78 Stat. 241, 241-42[42 U.S.C. §1971(1982)]) にも、投票資格判定官が恣意的な判定を行うことの禁  
止や「読み書きテスト」が書面で行われるべきこと、公教育を六年次まで修了していれば「読み書き能力」が推  
定される旨の規定などが含まれていた。

しかし、司法的解決に依存する一九五七年公民権法の枠組みのもとでは、そもそも制定後八年間の間にわずか  
七一件の訴訟しか提起されず、全体としてはあまり大きな成果が生み出されることはなかった。<sup>(6)</sup> 例えば、一九五

七年公民権法に基づいて提起されたアラバマ州、ルイジアナ州、ミシシッピ州に対する訴訟の結果は、黒人の有権者登録率がミシシッピ州で一九五四年の四・四％から一九六五年に六・四％に、アラバマ州で一九五八年の一四・二％から一九六四年の一九・四％に、ルイジアナ州で一九五六年の三一・七％から一九六五年の三一・八％に上昇したにとどまった。これには、黒人の投票権侵害が深刻な南部諸州においては被告である州側が意図的に訴訟手続を遅らせたりして時間がかかったこと、有権者登録名簿などの訴訟上不可欠な記録に司法省がアクセスできないなどの問題があった点が指摘されている（但し、最後の点は一九六〇年改正により是正された）。

## 二 ウォーレン・コートと黒人の投票権保障

一九五三年に長官に任命されたE・ウォーレン率いる連邦最高裁は、それ以前から連邦最高裁判事の職にあったダグラス、ブラック判事とその後任命されたブレナン判事等とともに、強固なりべラル・ブロックを形成し、人種の平等実現のために積極的にその違憲審査権を行使した。<sup>(8)</sup>投票権差別の是正も例外ではない。ウォーレン・コートの黒人に対する投票権差別は正への積極的姿勢は、一つは連邦議会の選挙に関する規制権限を広く認めること、二つに、黒人に対する投票権差別に修正一四条・修正一五条を積極的に適用することによって示された。

1 一九五七年公民権法が黒人投票権の保障について一九世紀終わりに違憲とされた一八七〇年投票権等保障法と同様の条文をおいていたことはすでに述べた。したがって同法に基づいて、有権者登録官による人種差別的取り扱いの差し止めが求められた事例においては、連邦最高裁がかつて投票権等保障法の諸規定を違憲とした先例との整合性が問題となった。まず、ジョージア州テル郡の有権者登録官による人種差別的慣行の差し止めを、

一九五七年公民権法に基づいて司法長官が求めた事件において、連邦地裁は「当該条文が、あらゆる選挙において、人種を理由に他の者の投票権を侵害する私的行為の処罰までも連邦政府に認めており、これは修正一五条が連邦議会に付託した立法権限の範囲を逸脱するものである」と述べて、違憲無効と判示した (*United States v. Raines*, 172 F. Supp. 552 [1959])。これに対して、連邦最高裁は、直接争われているのが公務員たる有権者登録官の行為であるにも関わらず、一九五七年公民権法が私人の行為へも適用される可能性があることを理由に違憲判断したことは誤りであったとして、地裁判決を覆した (*United States v. Raines*, 362 U.S. 17 [1960])。

また、一九五七年公民権法に基づいて設置された連邦公民権委員会による公聴会手続の合憲性が争われた事件 (*Hannah v. Larche*, 363 U.S. 420 [1960]) においても、同法が修正一五条に基づく「適切な立法措置」であることを、極めて簡略な扱いながら、承認した (at 452)。また、一九六〇年公民権法についても連邦最高裁は修正一五条二節に基づく連邦議会の立法権限を根拠にその合憲性を承認した (*United States v. Mississippi*, 380 U.S. 128, 140 [1965]; *Louisiana v. United States*, 380 U.S. 145, 151 [1965])。

このように、この段階でのウォーレン・コートは、連邦議会による立法権限についての新しい考え方を明らかにすることはなかったものの、連邦議会による公民権立法の合憲性を一貫して承認する姿勢をとった。

2 ウォーレン・コートは、具体的な黒人の投票権侵害に関してもいくつかの重要な進展をみせた。

①人種的ゲリマンダリング

ウォーレン・コートが黒人の投票権侵害是正に向けて積極的姿勢をとることを示した例のひとつが、*Gomillion v. Lightfoot* 判決 (364 U.S. 339 [1960]) である。*Gomillion* 事件は、ブッカー・ワシントン以来の公民権運

動の中心地の一つ、アラバマ州 Taskage 市の境界線を、黒人の住民を排除するために州議会が意図的に変更することが修正一五条違反に問われたものである。もともと正四角形の市の境界線が州議会によってぎざぎざの二八角形に変えられ、結果として白人有権者は一人も排除されないのに、四〇〇名の黒人の有権者のうちわずか四、五名だけしか市の住民でなくなってしまったのである。連邦最高裁は全員一致でこの境界変更が「投票権を奪うために、黒人市民を市から囲い出して白人と有色人を分離することのみを目的としたもの」であり (act)、修正一五条に違反すると判示した。州の側が提起した、州議会は州内の市町村の運営に関して絶対的な権限をもっているとの主張や政治問題の主張は退けられた。<sup>(11)</sup>

## ②人頭税

一九三七年の *Breedlove v. Suttles* 判決 (302 U.S. 277) 以降も、人頭税の違憲性を主張する訴訟が数多く提起されたにもかかわらず、連邦最高裁は投票権行使にあたっての人頭税納入要件について合憲判断を維持し続けた。<sup>(12)</sup> これに対して一九三九年以来、連邦議会では繰り返し人頭税廃止のための法律案が提案され、トルーマン大統領の下で設立された「公民権に関する大統領諮問委員会」も人頭税廃止法制定を勧告していた。しかしながら連邦議会による人頭税廃止法は選挙人資格を定める州の権限を侵すものではないかとの疑念も根強く、いずれも成立にいたらなかった。<sup>(13)</sup> 一九六四年には人頭税を連邦選挙における投票資格取得要件とすることを禁止する修正二四条が制定されたが、こころした状況下にあっても、アラバマ、ミシシッピ、テキサス、ヴァージニア、ヴァージニア州では何らかの形で人頭税を残そうとする試みが続けられた。<sup>(14)</sup>

ヴァージニア州では、修正二四条成立を予想して、人頭税を連邦選挙での投票資格取得のための絶対的要件と



することをやめ、人頭税を支払わない場合には、選挙の六カ月前に住居登録を行うことにより、投票資格を得ることができるといふ制度に変更した。この制度の合憲性が争われた *Harman v. Forseus* 判決 (380 U.S. 528 [1965]) において、連邦最高裁は全員一致で違憲の判断を下した。ウォーレン長官による法廷意見は、ヴァージニア州法上の制度は、人頭税を支払わないで連邦選挙に投票しようとする者のみ実質的な要件を課するものであって、人頭税を投票の前提条件とするものにあたり、成立した修正二四条に違反すると明確に述べた。

州内の選挙における投票権行使の前提条件として人頭税を課すことは、修正二四条によっても禁止されない。連邦最高裁は *Harman* 判決の一年後 *Harper v. Virginia State Board of Elections* 判決 (383 U.S. 663 [1966]) において、州内の選挙における投票資格要件としての人頭税を修正一四条の平等保護条項に違反すると判示して、人頭税の存在にとどめを刺した。ダグラス判事による法廷意見は、投票者としての資格と、富裕さや税金の支払いの有無とは本来無関係であることを指摘し、人頭税の支払いを投票者資格の要件とすることが「不快な (invidious) 差別」にあたると述べ、*Breedlove* 判決を覆した (at 668-69)。ブラック判事が反対意見で述べたように、人頭税自体が人種に基づく投票権差別をもたらす効果があったかについては争いがあったが、この後も連邦最高裁は、テキサス州の人頭税制度が修正一四条のデュープロセス条項に違反すると判断した連邦地裁判決 (*United States v. Texas*, 252 F. Supp. 234 [W.D. Tex. 1966], *aff'd* Mem. 384 U.S. 155 [1966]) を特に意見を付することなく支持した。<sup>(15)</sup>

③ 「読み書きテスト」

様々な投票者資格のテストの中で、最後までその合憲性が維持され続けたのが「読み書き」能力を問うテスト

であった。ウォーレン・コートになってからも、「読み書きテスト」を正面から違憲とする判決はついに出されることはなく、その差別的な運用を問題とするにとどまった。

たとえば、有権者登録にあたって州憲法の一節を英語で読み書きできることをその要件として課すノースカロライナ州の制度が争われた *Lassiter v. Northampton County Board of Elections* 判決 (360 U.S. 45 [1959]) において、連邦最高裁は全員一致でその合憲性を支持した。ダグラス判事による法廷意見は、「読み書きの能力は投票の賢明な行使を促す基準と何らかの関係がある。読み書きは人種・信条・性別に中立的である。……文盲であっても賢明な人はいえるかもしれないが、我々の社会のように、新聞、雑誌、書籍その他の出版物で選挙運動が行われ選挙の争点が議論されるようなところでは、読み書きのできる者のみに選挙権を行使させるよう州が結論を下すことも許される」(at 51-52) と「読み書きテスト」の合理性を支持した。また、テストが差別的に運用される危険性については、憲法条項を「理解し、説明できる」としていた例と比べ、「州憲法が英語で読み書きできること」を問うテストは「ある者が読み書きできるかどうかを判断する公平な方法である」(at 53-54) として、文言上当該テストを非難することはできない、と述べた。先に連邦最高裁自身、人頭税に関しては具体的な差別運用の立証がなくても修正一四条違反であることを認めたこととの一貫性が問われるが、結局、「読み書きテスト」自体が撤廃されるのは、一九七五年の投票権法改正を待たねばならなかった。

#### ④差別的な有権者登録手続の運用

③でも述べたようにウォーレン・コートも「読み書きテスト」についてはその合憲性を支持し続けたが、憲法解釈についての知識を問う「解釈テスト」の差別的運用またはその可能性については、積極的に違憲判断を下し

た。たとえば、連邦最高裁は有権者登録を申請する者に州憲法・連邦憲法の条項の解釈を「登録官に満足のいくように」説明させるルイジアナ州法について、それを審査する有権者登録官に一切客観的かつ一定した運用基準なしに「広範な裁量」を与えており、「テストというより、最も聡明な者すら投票ブースにたどり着けないようにしうる、わなと呼ぶべきもの」と述べて違憲とした (Louisiana v. United States, 380 U.S. 145, 153 [1965])<sup>(15)</sup>。

⑤救済策としての「凍結原則」

南部諸州に様々な形で存在する人種差別的な有権者登録制度の是正のために裁判所がいかなる救済策を出しうるかという問題点に関して、連邦下級裁判決のつみ上げにより「凍結原則 (freezing principle)」と呼ばれるものが確立されてきた。「凍結原則」とは、現在適用されている有権者登録制度の執行を裁判所の命令により一時差し止め、過去に白人が有権者資格を認められてきた(緩やかな)基準に従って黒人にも有権者資格を認めてしまふというものである<sup>(17)</sup>。例えば、アラバマ州中部地区連邦地裁が、United States v. Penton 判決 (212 F. Supp. 193 [M. D. Ala. 1962]) において下した、黒人に有権者登録を認めるか否かを判断する際には「人種差別が通例であった時期において白人の登録申請者に有権者資格を認めた基準と同じ基準を用いなければならない」との命令 (at 199) がその例である。当時、南部諸州では、あからさまに人種差別的な有権者登録のあり方が裁判所で問題とされ始めたこともあって、人種差別的ではないが、極めて厳格な有権者資格審査制度を新たに設ける傾向にあった。白人はそれ以前の制度の下ですでに有権者資格を得ていたのであるから、新たな有権者資格審査制度は結局かつての「祖父条項」と同様、黒人にも不利に働く効果をもっていた。こうした状況に対処するために編み出されたのが、「凍結原則」だったのである。連邦裁判所の衡平法上の権限に基づいて州内の有権者登録手

続の監視を行いつつあるかについて、二〇世紀はじめの連邦最高裁は *Giles v. Harris* 判決において消極的な姿勢を示していたが、<sup>(18)</sup>一九六五年の *Louisiana v. United States* 判決 (380 U.S. 145 [1965]) において、連邦最高裁はルイジアナ州において有権者登録の際に課されていた「州憲法の解釈を問うテスト」の差し止め命令を支持して「凍結原則」を追認した (at 155)。

### 三 一九六五年投票権法の制定

1 一九六〇年代にはいると、公民権運動の焦点は、教育や社会的サービスにおける差別的撤廃から黒人の政治参加に向けられるようになり、南部での有権者登録運動などが組織的に取り組まれた。公民権運動内部では、当初政治参加を運動の主要な目標とすることについて対立があったが、六〇年代はじめには主要な公民権運動団体の指導者は「投票が鍵」であることで合意していた。<sup>(19)</sup>

共和党からの政権奪回を狙う民主党は、一九六〇年の全国大会で採択された綱領で、人種に基づく就職差別の禁止や連邦公民権委員会の設置などとなり、投票における「読み書きテスト」と人頭税の廃止を盛り込み、人種差別撤廃に向けての積極的姿勢をアピールした。その結果誕生したケネディ政権は何回か抜本的公民権法案の成立をはかったものの、連邦議会内部の保守派の抵抗によって難航していた。

こうした停滞状況を変化させたのは、一九六三年のワシントン大行進に代表される公民権運動の高揚であった。南部の白人による執拗な妨害にも関わらず、「フリーダム・ライダーズ」の活動をはじめとする黒人の投票権行使を進める運動は進んだ。一九六五年一月、公民権運動指導者キング牧師はアラバマ州セルマで有権者登録を促進するデモ行進を組織したが、このデモは現地の警官による激しい暴力的妨害を受けた。この事件の様子はテレ

ビの映像を通じて報道され、全米の国民に衝撃を与えた。世論の怒りを背景に同年三月にはジョンソン大統領自ら投票権法制定を議会に求め、八月には異例のスピードでその成立をみた<sup>(20)</sup> (Voting Rights Act of 1965, Pub. L. No. 89-110, 79 Stat. 437, 42 U.S.C. §§1971, 1973 to 1973p [1970])。

2 一九六五年投票権法は、合衆国全土に恒久的に適用される条項と一定の地域に限時的に適用される条項とを含んでいる<sup>(21)</sup>。

恒久的な条項には、まず「いかなる州や郡その他の政治単位も合衆国市民の投票権を人種を理由として侵害するために、投票資格付与のための前提条件を運用してはならない」と定める第二条と、修正一五条による投票権の保障を執行するために司法長官が選挙調査官を任命し、人種差別的な投票資格判定手続の差し止めを求める訴えを連邦裁判所に提起することを定めた第三条(裁判所が修正一五条の執行のために適切と判断すれば、連邦の選挙監視員を任命したり、投票資格のテストを差し止めたり、新たな投票資格の設定についての事前審査を求めることができる)がある。これらは基本的にこれまでの公民権立法の延長線にあるものである。

また、第四条は「正規の小学校教育を六年間修了した者は、読み書きや理解力の欠如を理由として連邦・州レベルの公職選挙において投票する権利を拒否されてはならない」として「読み書きテスト」の適用を制限し、一〇条では「投票権行使の前提条件として人头税の納付を義務づけることが投票権の侵害となりうることを宣言」し、司法長官がその差し止め命令ないし宣言判決を求めることができるとしている。第一条は公権力の行使に携わる者が投票資格者の投票の受け取り・算入を拒否すること及び他人の投票について脅迫・強要を行うことの禁止、有権者登録に際しての不正の処罰を定めている。

他方、一定の地域に限時的に適用される条項は、それまでの投票権侵害の実態をふまえた画期的な内容が含まれている。これらの条項にいう「一定の地域」とは、一九六四年一月の時点で「読み書きテスト」などにより投票資格を判断しており著しく有権者登録率・投票率の低い（五〇％以下）州または政治単位とされ、この結果、該当する地域は、アラバマ州、ジョージア州、ルイジアナ州、ミシシッピ州、サウス・カロライナ州、ヴァージニア州、ノース・カロライナ州の一部というとりわけ人種差別の激しい南部諸州となった。

そして、第一に、これらの地域においては、コロンビア特別区連邦地裁が過去五年間当該地域で人種に基づく投票権侵害のためいかなるテストも利用されなかったという宣言判決を下さない限り、「読み書きテスト」その他同様の投票資格要件によって、連邦・州レベルの選挙において投票権を奪うことは許されないと定めた（第四条(a)）。第二に、これらの地域において、一九六四年一月一日現在のものとは異なる新たな投票資格・基準・手続に関する規制が行われようとする場合、それが投票差別を引き起こさない旨のコロンビア特別区連邦地裁による宣言判決を求めなければならぬとされた（ただし、六〇日以内に司法長官からの異議が出されない場合には宣言判決を受けることなく改正が効力を発する）（第五条）。そして第三に、人種差別的な投票資格の審査が行われていると認定された場合に、司法長官は選挙検査官を任命し、独自に投票資格者の審査を行うことができる（第六条・第七条）。

#### 四 一九六五年投票権法の合憲性

一九六五年投票権法の定めた、過去の投票権侵害に対する救済手段は先に見たように広範かつ強力なものであり、投票者資格の決定権限を州がもつとするそれまでの連邦憲法一条四節理解との衝突は明らかであった。また、

特定の州についてののみ選挙制度変更についての事前審査制を設けたり、「読み書きテスト」の執行を停止したりする措置が連邦憲法一条九節三項により禁止されている私権剝奪法にあたらな<sup>22</sup>いかも問題とされた。こうした投票法の合憲性が正面から争われたのが、*South Carolina v. Katzenbach* 判決 (383 U.S. 301 [1966]) であつた。

ウォーレン長官による法廷意見は、投票権法制定にいたる経緯と投票権法の内容を詳細にあとづけたうえで、同法が修正一五条二節に基づく「適切な立法措置」であつたかという問題から進めていく。この問題について法廷意見は、修正一五条の文言からみて「連邦議会は投票における人種差別に対する憲法上の禁止を実効化するあらゆる合理的手段を用いることができ」、投票資格を定める州の権限との関係についても「問題の要点は、修正一五条はそれに反する州権の行使を覆すということである」(at 324-25) と、連邦議会の立法権限を広く認める立場を極めて明快に宣言した。そして、投票権法が、第一に、事前の司法判断抜きで投票差別に対する救済を定めている点と、第二に、一部の州ないし政治単位に意図的に限定して救済を認めている点において、連邦議会の権限行使のあり方として異例であることは認めつつも、これまでの南部諸州における黒人の投票権侵害の状況への対処法では不十分であつたことに鑑みれば、こうした手段も正当化されるとした。続いて、法廷意見は個別的な条文の検討に移り、第四条の対象となる地域の限定、新たな投票規制を連邦機関の事前審査に服せしめる制度、連邦検査官権限の合憲性を順次検討する。

①まず、第四条(b)の適用範囲となる州及び政治単位が適切な規制の対象かどうかという問題について、法廷意見は、有権者登録に際して「読み書きテスト」等の利用と一九六四年大統領選挙における有権者登録率・投票率が全国平均よりも一二%以上低いという二つの特徴が黒人に対する広範な投票権剝奪の存在を推定させるもので

あつて、連邦議会がこれらの地域について特別の措置をとることは実際的にも理論的にも合理的であつた、とする。法廷意見によれば、第四条(b)の適用を受ける地域であつても、コロンビア特別区連邦地裁において投票差別の不存在を主張して、その適用を停止する機会は提供されているのだから、適用が恣意的になる恐れはない、とされる。

②次に、「読み書きテスト」等の投票資格付与のためのテストを五年間停止する措置について、法廷意見は、南部諸州でこうしたテストが黒人の投票権剥奪の手段として用いられてきたのは記録上明らかであるし、これらをそのまま継続して運用すれば、仮に公正に運用されたとしても、過去の差別の効果を、白人に有利なまま持続させることになり、新たに有権者登録のやり直しを命ずれば、白人にあまりに過酷な結果を生ずることになると述べた。

③投票に関する新たな規制の事前審査制について、法廷意見は、「例外的な状況が、他の場合には不適当とされるような立法手段を正当化しうる」(at 334)と述べ、過去に様々な投票に関する規制が投票差別のために利用されてきたことからみて、将来同様のことが繰り返されないように、連邦議会が断固たる措置をとることは許されるとした。また、新たな規制の是非を争う場をコロンビア特別区連邦地裁に限定することには前例がないわけではなく、そこでは州と連邦の間に「具体的な紛争」が存在するのであるから、合衆国憲法第三条の原則に違反することもない、とされた。

④最後に、連邦選挙検査官の任命については、これまで現地の選挙管理官が様々な形で黒人の投票権行使を妨害してきたという事実からみて、単に、各州の投票資格規制の執行を停止しても、投票妨害が引き続き行われる可能性があり、投票資格者のリストを独自に作成する権限をもった検査官制度は「適切な措置」である、とされ



た。

こうして、法廷意見は投票権法のいずれの条項も修正一五条二節にいう「適切な立法措置」であることを認め、「数百万の非白人がはじめて平等に政治に参加できることを願い、真に『人種・膚の色・従前の奴隷たる身分を理由に合衆国あるいはいかなる州においても合衆国市民が投票する権利を奪われることがない』日を待ち望む」(at 337)と、その意見を締めくくった。

ただ一人、一部反対意見を執筆したブラック判事は、一定の州について、投票に関わる新たな州憲法・州法改正についての司法長官またはコロンビア特別区連邦地裁による事前審査を定める五条について、第一に、裁判所に事件争訟性を欠く勧告的意見を求めるものであること、第二に、司法長官と連邦地裁に州の立法についての拒否権を与えるような権限を認めることは「我が国の統治に関する憲法構造をゆがめ、州と連邦の権限の違いをほとんど無意味にするもの」(at 358)と批判した。

## 五 投票権法の改正

一九六五年投票権法のコア部分である「読み書きテスト」等の停止や司法省による事前審査制は、当初、南部における黒人の政治参加が十分に実現するまでの一時的な措置と考えられており、五年間の限時法とされていた。一九七〇年八月の失効にむけて、ニクソン政権との激しいやりとりの末、連邦議会は、一九六五年投票権法を一部強化したうえでさらに五年間その効力を延長する立法措置を行った。<sup>(23)</sup>これにより、「読み書きテスト」の禁止はすべての州において一九七五年まで禁止されることになり、投票制度等の変更に關する事前審査制の適用範囲も、一九六八年一月において「読み書きテスト」類似のテストを用いており同年の大統領選挙における有権者

登録率・投票率が五〇％を下回っている州または地域に拡大された（これによって、ニューヨーク州のマンハッタン、ブルックリン、ブロンクス等が新たに適用範囲に加えられた）。また、一九七〇年改正は、すべての選挙年齢を一八才に引き下げる条項と連邦選挙における居住要件を三〇日以上に設定することを禁ずる条項も含んでいた。

一九七〇年改正投票権法の合憲性は、*Oregon v. Mitchell* 判決 (400 U.S. 112 [1970]) において争われた。連邦最高裁は、多数意見の形成には至らなかったが、同改正のうち（州の選挙についても投票年齢を一八才に引き下げるのは連邦議会の権限を超えると判示したもの）、「読み書きテスト」の禁止については全員一致で連邦議会の権限であることを認めた (at 118)。

そして、一九七〇年改正から五年後、再び投票権法の延長が問題となった時には、投票権法の必要性についてのコンセンサスはかなり広がっており、一九七〇年当時のように大統領と連邦議会との駆け引きはあまり表面化しないまま、一九七五年改正が連邦議会を通過した。

一九七五年改正によって、投票権法の特別条項の効力はさらに七年延長され、適用地域も、一九七二年の大統領選挙時において投票資格決定のためになんらかのテスト・方法を用いており有権者登録率・投票率が投票年齢人口の五〇％以下の州・地域に拡大された。またこれまでの改正では一時的な禁止とされてきた「読み書きテスト」の禁止がこの改正で恒久的なものとなった。一九七五年改正の画期的な点は、投票権法の適用範囲を「言語的少数者」にも拡大するという点であった。すなわち、投票年齢に達した者のうちアラスカ先住民、アメリカ先住民、アジア系アメリカ人、スペイン語圏出身者の子孫のいずれかのグループが五％を超える州あるいは地域において英語のみによる有権者登録や選挙が行われることも、投票権法四条の禁ずる「読み書きテスト類似の手段

合衆国における人種的少数者の投票権保障(一)

表1：1965年投票権法制定前後における南部諸州での有権者登録率の変化

	投票権法制定前の 有権者登録率 (%)			投票権法制定後の 有権者登録率 (%)		
	黒人	白人	格差	黒人	白人	格差
アラバマ州	19.3	69.2	49.9	51.6	89.6	38.0
ジョージア州	27.4	62.6	35.2	52.6	80.3	27.7
ルイジアナ州	31.6	80.5	48.9	58.9	93.1	34.2
ミシシッピ州	6.7	69.9	63.2	59.8	91.5	31.7
ノースカロライナ州	46.8	96.8	50.0	51.3	83.0	31.7
サウスカロライナ州	37.3	75.7	38.4	51.2	81.7	30.5
ヴァージニア州	38.3	61.1	22.8	55.6	63.4	7.8
南部諸州全体	29.3	73.4	44.1	52.1	79.5	27.4

比率はいずれも有権者年齢人口比。投票権法制定前の有権者登録率は1965年3月、投票権法制定後の有権者登録率は1967年9月のもの。いずれの数字も概算である。

出典：UNITED STATES COMMISSION ON CIVIL RIGHTS, THE VOTING RIGHTS ACT : TEN YEARS AFTER 43(1975) ; BERNARD GROFMAN, LISA HANDLEY & RICHARD G. NIEMI, MINORITY REPRESENTATION AND THE QUEST FOR VOTING EQUALITY 23 (1992).

・方法」に含まれることとなった。また同時に、「言語的少数者」が投票年齢人口の5%を超える州・地域において英語の文盲率が全国平均を上回る場合においては、両言語による選挙資料と選挙補助の提供がなされることが定められた。こうして投票権法は、人種に基づく投票権差別の禁止を定めた修正一五条の具体化という枠組みを越え、より広い範囲で政治参加における平等を実現していく制度となっていた。

一九六五年投票権法とその後の改正法が黒人をはじめとする人種的少数者の投票権保障に果たした効果にはきわめて大きなものがある。合衆国公民権局の作成した統計から見ても、南部での黒人の有権者登録率が、一九六五年投票権法の制定後、飛躍的に向上したことがわかる(表1参照)。<sup>(24)</sup>

(1) *See generally* MARK V. TUSHNET, MAKING CIVIL RIGHTS LAW: THURGOOD MARSHALL AND THE SUPREME COURT, 1956-1961, 99-115 (1994).

(2) 二〇世紀に入ってから黒人の投票権保障の経緯について大谷康夫・平等への道 アフリカ系アメリカ人と最高裁 二五二—二八八頁(彩流社 一九九三年)参照。 *See generally* DERRICK A. BELL, RACE, RACISM AND AMERICAN LAW 145 (2nd ed. 1980); Note, *Federal Protection of Negro Voting Rights*, 51 VA. L. REV. 1053 (1965); THOMAS I. EMERSON, DAVID HARBOR & NORMAN DOSEN, II POLITICAL AND CIVIL RIGHTS IN THE UNITED STATES 1481 (3rd ed. 1967).

(3) 一九五七年公民権法制定の経緯については以下の文献を参照。 *See* Comment, 56 MICH. L. REV. 619 (1958); Note, 71 HARV. L. REV. 573 (1958); Howard E. Shuman, *Senate Rules and the Civil Rights Bill: A Case Study*, 51 AM. POL. SCI. REV. 955 (1957).

(4) 実際、アラバマ州の有権者登録官の人種差別行為が一九五七年公民権法に基づいて起訴された事件において、被告とされた登録官が辞任したため、連邦地裁が訴えを却下した事例もある (*see* *United States v. Alabama*, 171 F.

- Supp. 720[M. D. Ala. 1959], *aff'd*, 267 F. 2d 808[5th Cir. 1960]。連邦最高裁はその審理直前に、一九六〇年改正により州を被告とすることができるようになったことを受け、連邦地裁に審理のやり直しを命じた (United States v. Alabama, 362 U.S. 602[1960])。
- (5) 一九六〇年公民権法の合憲性について、United States v. Manning 判決 (215 F. Supp. 272[W. D. La. 1963]) 参照 (①修正一〇条は州が排他的に選挙過程を規制する権限を保障したものと解することができず、修正一四条・一五条によって差別的な有権者登録制度は禁じられているのだから、連邦議会は平等な有権者登録を保障するための立法権限を有する。②裁判所が有権者登録を命ずることは有権者登録資格の認定の延長として認められるべきであり、投票審査員 (voting referee) の任命も古くから裁判所に認められてきた衡平法上の権限の一つとして認められる。③人種差別的慣行の存在の認定は、投票権侵害の有無とその慣行の存在の有無に関する当事者の対立を前提としており、事件争訟性を有す)。See also Note, *The Federal Voting Referee Plan and the Alteration of State Voting Standards*, 72 YALE L. J. 770 (1963); Note, 113 U. PA. L. REV. 587 (1965)。
- (6) See Armand Derfner, *Racial Discrimination and the Right to Vote*, 26 VAND. L. REV. 523, 548-49 (1973); Note, *supra* note (2), at 1100-95。
- (7) See e.g., United States v. Dallas County, 229 F. Supp. 1014(S. D. Ala. 1964) (証拠の不備を理由に黒人に對する投票権差別行為の差し止め請求が斥けられた)。
- (8) See generally MARK V. TUSHNET ed., *THE WARREN COURT: IN HISTORICAL AND POLITICAL PERSPECTIVE* (1993)。
- (9) See Note, 58 MICH. L. REV. 925 (1960); 46 A. B. A. J. 545 (1960)。
- (10) See Comment, *Congressional Authority to Restrict the Use of Literacy Tests*, 50 CALIF. L. REV. 265, 270-71 (1962)。

- (11) *Gomillion* 判決の理由付けについては、いくつかあいまいな点がある。第一に、市の境界線変更を違憲とした理由が、その人種差別的な効果にあるのか、あるいは人種差別的な目的にあったのか、人種差別的な効果の問題にしたとすると、修正一五条違反は人種差別的効果のみを理由に違憲としようという趣旨なのか、修正一四条についても差別的目的の存在は必要ないという趣旨なのか、が問題となる。第二に、選挙区のあり方が政治問題とならないとすれば、選挙区による人口の不均衡を政治問題とした *Colegrove v. Green* 判決 (328 U.S. 549 [1946]) との関係が問題となる。後者の問題については、*Gomillion* 判決の翌年の連邦最高裁判決 *Baker v. Carr* 判決 (369 U.S. 186 [1962]) が、*Colegrove* 判決を明示的に覆すところ、形を決着させた。See Armand Derfner, *supra* note (6), at 561-62; DERRICK A. BELL, *supra* note (2), at 158-61.
- (12) See e.g., *Pirtle v. Brown*, 118 F.2d 218, 221 (6th Cir.1941), *cert. den.*, 314 U.S. 621 (1941); *Saunders v. Wilkins*, 152 F.2d 235, 237 (4th Cir.1945), *cert. den.*, 328 U.S. 870 (1946); *Butler v. Thompson*, 97 F. Supp. 17 (E.D. Va.1951), *aff'd*, 341 U.S. 937 (1951) (つれづれの事件で連邦最高裁はふちも意見を付すべしとなく、人頭税の合憲性を支持したが、タングラス判事が反対意見を執筆して56)。See generally V. O. KEY, SOUTHERN POLINCS 617-18 (1949); Donald S. Strong, *The Poll Tax: The Case of Texas*, 38 AM. POL. SCI. REV. 693 (1944); Note, *Negro Disenfranchisement—A Challenge to the Constitution*, 47 COLUM. L. REV. 76, 92-94 (1947); Note, *Poll Tax: Its Impact on Racial Suffrage*, 54 KY. L. J. 423 (1965); 56 HARV. L. REV. 645 (1940); Note, *Elections and Voting Rights*, 54 NW. U. L. REV. 367, 375-76 (1959).
- (13) See Joseph E. Kallenbach, *Constitutional Aspects of Federal Anti-Poll Tax Legislation*, 45 MICH. L. REV. 717, 717-22 (1947); Janice E. Christensen, *The Constitutionality of National Anti-Poll Tax Bills*, 33 MINN. L. REV. 217, 218-21 (1949).
- (14) See Armand Derfner, *supra* note (6), at 566, n.180.

(15) この後、連邦地裁は、アラバマ州の人頭税制度を修正一五条を潜脱しようとする不当な試みであるとして執行の差し止めを命じた。(United States v. Alabama, 252 F. Supp. 95, 96[M. D. Ala. 1966])。以前に人頭税納入を免除を認められていた者には恒久的な免税証を発給し、それ以外の者には毎年人頭税納入証を得るように求め、もし未納入であれば連邦選挙においてしか投票できないとするミンシッピ州法も修正一四条違反とされた (Gray v. Johnson, 234 F. Supp. 743, 746[S. D. Miss. 1964])。また人頭税違憲判断の影響は、投票権行使にあたってのその他の課税や財産要件にまで及んだ。See City of Phoenix v. Kolodziejcki, 399 U. S. 204, 212-13(1970) (地方債発行の承認に関わる投票権を不動産保有者に限定する州法を平等保護違反とした); Ciprino v. City of Houma, 395 U. S. 701, 706(1969) (地方債発行承認に関わる投票権を財産税納税者に限定する州法を平等保護違反とした); Kramer v. Union Free School Dist., 395 U. S. 621, 633(1970) (学区の投票権を不動産保有者等に限定する州法を平等保護違反とした); Turner v. Fourche, 396 U. S. 346, 361-64(1970) (教育委員の被選挙資格を不動産所有者に限定するのは平等保護に反するとした)。

(16) See also Schnell v. Davis, 336 U. S. 933(1949); Alabama v. United States, 371 U. S. 37(1962)。差別的な運用を理由として「解釈テスト」等を違憲とした下級審判決は多々。See e.g., United States v. Clement, 231 F. Supp. 913(W. D. La. 1964) (黒人のみに対しての口頭での「憲法条文の」解釈テスト「差別的な有権者登録申請の受付遅延・拒否」身分証明のための証人要求「登録申請用紙記入にあたっての些細なミス」を理由とした登録拒否); United States v. Crawford, 229 F. Supp. 898(W. D. La. 1964) (黒人をねらい打ちにした有権者登録名簿からの抹消、有権者登録申請用紙記入にあたっての技術的ミスを理由とした登録拒否、「市民権」テストの差別的運用); United States v. Parker, 236 F. Supp. 511(M. D. Ala. 1964) (有権者登録申請にあたって連邦憲法の抜料を書くように求める申請用紙の差別的運用); United States v. Penton, 212 F. Supp. 193(M. D. Ala. 1962) (有権者登録申請用紙中の質問事項に含まれていたテストの差別的運用); United States v. Cartwright, 230 F. Supp. 873,

875-77 (M. D. Ala. 1964) (登録申請用紙中の「政府についての知識」を尋ねる質問の差別的運用); *United States v. Wilder*, 222 F. Supp. 749 (W. D. La. 1963) (有権者登録官による黒人に対する差別的登録抹消と厳格な再登録の審査); *United States v. Raines*, 189 F. Supp. 121, 124, 126-27 (M. D. Ga. 1960) (黒人と白人により異なる色の登録申請用紙の使用・登録・投票記録の人種別の保管、黒人に対する登録申請手続の遅延、「読み書きテスト」の差別的運用). *But see* *United States v. Atkins*, 210 F. Supp. 441, 442 (S. D. Ala. 1962) (「読み書きテスト」についての差別的運用の主張を認めず). また、有権者登録にあたっての身分証明にあたっては差別的な運用が行われた。See *United States v. Ward*, 222 F. Supp. 617, 619-20 (W. D. La. 1963) (黒人に対してのみ2名の有権者資格を持つ身元保証人を要求することを差別と認定); *United States v. Logue*, 344 F. 2d 290, 292 (5th Cir. 1965) (登録申請者は既に登録を済ませた者に保証人となってもらわねばならないとする要件が、ほとんど黒人の有権者登録者がいない場所においては差別的に機能するとした)。

このほかにも、この時期の連邦最高裁は候補者の人種を投票用紙に明記するように定めるルイジアナ州法が「投票所において人種的偏見をもつおぼろげに誘導するもの」であり、「候補者に関する情報を有権者に与えるという政府利益を満たすもの」とは合理的に考えることはできなると判示して、修正一四条の平等保護違反であるとしたり (Anderson v. Martin, 375 U. S. 399, 402-403 [1964])。なお、連邦議会が審議された「読み書きテスト」禁止法案の合憲性につき、William W. Van Alstyne, *The Administration's Anti-Literacy Test Bill: Wholly Constitutional but Wholly Inadequate*, 61 MICH. L. REV. 805 (1963) 参照。

(17) See generally Note, *supra* note (2), at 1137-49; Elbert P. Tuttle, *Equality and the Vote in THE EVOLVING CONSTITUTION* 76-81 (NORMAN DORSEN, ed. 1987). See e.g., *United States v. Duke*, 332 F. 2d 759, 770-71 (5th Cir. 1964) (1年間凍結を示唆); *United States v. Mississippi*, 339 F. 2d 679, 684 (5th Cir. 1965) (同1); *United States v. Ward* (Mississippi), 345 F. 2d 857, 861 (5th Cir. 1965); *United States v. Ward* (Louisiana),



- 349 F.2d 795, 801-803 (5th Cir. 1965) (最低二年間の凍結が必要と判断); United States v. Lynd, 349 F.2d 785, 787 (5th Cir. 1965). *But see* United States v. Atkins, 210 F.Supp. 441, 443 (S.D. Ala. 1962) (凍結原則の適用は有効な州の規制を州が用いるのを妨げるものであるから、重大な必要性が認められる場合にのみに限られるべきであるとして、その適用を拒否)。
- (18) *See* Giles v. Harris, 189 U.S. 475 (1903); Cavan v. Clark, 78 F.Supp. 295 (W. D. Ark. 1948) (投票権を含む「政治的権利」を保護するために連邦裁判所が衡平法上の救済を行つたことは正当なところだ)。
- (61) *See* THE NEW-BLACK POLITICS xviii (M. Preston, L. Henderson & P. Puryear eds. 1982); THE CIVIL RIGHTS MOVEMENT IN AMERICA 35 (CHARLES W. EAGLES, ed., 1986); S. CARMICHAEL & C. HAMILTON, BLACK POWER: THE POLITICS OF LIBERATION IN AMERICA 87 (1967). *See also* ABIGAIL M. THERNSTORM, WHOSE VOTES COUNT? 14 (1987); LANI GUINER, THE TYRANNY OF THE MAJORITY 44 (1994). トーキン・ルーサー・キング Jr. 黒人の進む道 一五六一六七頁 (サイマル出版 一九八一年) 参照。
- (20) 大谷康夫・前掲注(2) 書・二七〇—七一頁、猿谷 要・アメリカ黒人解放史 二二—一六頁 (サイマル出版 一九八一年)、中島和子・黒人の政治参加と第三世紀アメリカの出版 一四九頁以下 (中央大学出版 一九八九年) 参照。 *See also* DERRICK A. BELL, *supra* note (2), at 147-48.
- (21) *See* Note, *supra* note (2), at 1195-1204.
- (22) Warren M. Christopher, *The Constitutionality of the Voting Rights Act of 1965*, 18 STAN. L. REV. 1, 15-24 (1965); Note, *supra* note (2), at 1204-212.
- (23) *See generally* BERNARD GROFMAN, LISA HANDLEY & RICHARD G. NIEMI, MINORITY REPRESENTATION AND QUEST FOR VOTING EQUALITY 19-21 (1992); Armand Derfner, *Development of the Franchise: 1957-1980 in VOTING RIGHTS IN AMERICA* 94-99 (KAREN M. ARRINGTON & WILLIAM L. TAYLOR ed., 1992).

(24) See GERALD N. ROSENBERG, THE HOLLOW HOPE: CAN COURTS BRING ABOUT SOCIAL CHANGE? 57-63 (1991); HAROLD W. STANLEY, VOTER MOBILIZATION AND THE POLITICS OF RACE: THE SOUTH AND UNIVERSAL SUFFRAGE, 1952-1984, 6 (1987); Laughlin McDonald, *The Quiet Revolution in Minority Voting Rights*, 42 VAND. L. REV. 1249, 1252-54 (1989).