

合衆国訟務長官と選挙区割り関連訴訟

北 見 宏 介

はじめに

アメリカ合衆国では、連邦最高裁における 1946 年のコールグロブ対グリーン事件¹⁾において、フランクファータ裁判官が選挙区割りの是正に関する論点を、「政治的な茂み」(political thicket) と表現しつつ、「裁判所はこの政治的な茂みの中に入るべきではない²⁾」として、審理することを拒絶していた³⁾。しかし、1962 年のベイカー対カー事件⁴⁾で連邦最高裁が、当該事件が連邦裁判所の管轄内にあること、当事者に原告適格が認められることを認めるとともに、選挙区の配分に関する問題を司法的判断に適合するものとした。そして、その 2 年後のレイノルズ対シムズ事件⁵⁾において「1 人 1 票」(one person, one vote) の原則を示して以来、裁判所が選挙区配分に関する理論を展開してきた。

この両事件では、司法省 (Department of Justice) の訟務長官 (Solic-

1) *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946).

2) *Id.* at 556.

3) 参照、網中政機「アメリカにおける議会の選挙区配分 / 区割りの是正について——1964 年のレイノルズ判決以後の不当区画の問題を中心に——」名城法学 24 巻 4 号 (1975 年) 1-2 頁。

4) *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

5) *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

tor General) が、訴訟当事者以外の者が事件において書面提出や口頭弁論を行うことにより見解を表明することができるしくみである、アマカスキュリエ (Amicus Curiae) として関与していた。当時のケネディ政権は、市民権関連の訴訟で精力的にアマカスキュリエを通じた働きかけを行っており、その最もよく知られる例として両事件が挙げられることもある⁶⁾。

他方、両事件の判断は、当初は反対論がみられたものの、比較的スムーズに受け入れられたという評価が与えられる⁷⁾が、この定着されることとなった要因の1つとして、両事件以降の事件における訟務長官によるアマカス書面によるサポートの存在があることを指摘する論者もみられる⁸⁾。

筆者は、以前に訟務長官による合衆国政府のアマカスキュリエについて検討を行った⁹⁾。この小論は、最高裁における選挙区割り関連の訴訟局面を取り上げて、前稿までの検討にごくわずかばかりながらも肉付けを行おうとするものである¹⁰⁾。

-
- 6) See CORNELL W. CLAYTON, *THE POLITICS OF JUSTICE: THE ATTORNEY GENERAL AND THE MAKING OF LEGAL POLICY* 134 (1992). 「ベイカー事件における政府のアミカスとしての関与が、合衆国最高裁のメンバー中少なくとも2名——ポッター・スチュワート裁判官とトム・クラーク裁判官——を説得するのに決定的 (crucial) であったことは、司法省内の書簡やオフレコードのコメントから明らかである」という指摘もある。VICTOR S. NAVASKY, *KENNEDY JUSTICE* 299 (1971).
 - 7) 畑博行「議員定数不均衡の是正と司法部」同『アメリカの政治と連邦最高裁判所』(有信堂高文社、1992年) 193頁。
 - 8) See Micheal E. Solimine, *Congress, the Solicitor General, and the Path of Reapportionment Litigation*, 62 *CASE W. L. REV.* 1109, 1147-48 (2012).
 - 9) 北見宏介「アマカスキュリエとしての政府」名城法学 65巻 1・2号 (2015年) 223頁。
 - 10) アメリカ合衆国での選挙区配分の救済における、裁判所自らが選挙区を確定するという場面での作業について、当事者の主張に加えて、アマカスキュリエとして述べられる意見の意義も指摘されてきた(参照、田中英夫「定数配分不平等に対する司法的救済」同『英米法研究1法形成過程』(東京大学出版会、1987年) 216頁 [初出: 1985年]) が、本稿においてはこの局面にも触れることはできない。

．選挙をめぐる合衆国の法制度

1. 合衆国憲法

合衆国憲法では、大統領の選挙人について、「各州は、その立法部の定める方法により、……選挙人を選任する」¹¹⁾ とする。また、連邦議会の議員に関する選挙について、下院議員については、「各州における選挙権者は、州の立法部の院のうち議員数の多い方の院についての選挙権者に要求されている資格をもつべきもの」¹²⁾ とされる。上院議員の選挙については、修正 17 条によって 1913 年以降は下院議員と同様とされているが、当初は、「各州の立法部によって行われる」¹³⁾ ともされていた。このように合衆国憲法では、州の選挙のみならず連邦の選挙についても、その当初において、州（の立法部）に決定的な権限を与えていた¹⁴⁾。

しかし、こうした州の権限には、後の憲法修正等により一定の制約が加わることになる。1868 年の修正 14 条では、州による平等保護を規定し、これは後に¹⁵⁾、特にマイノリティの投票へのアクセスを制限する州法を無効とするのに用いられた¹⁶⁾。さらに、1920 年の修正 19 条では、州に対しても性別による投票権の制限を禁止し、1964 年の修正 24 条では、人頭税 (poll tax) 等の税を支払っていないことを理由とした投票権の制限を禁止することとなった。

2. 投票権法

また、1870 年の修正 15 条は、「合衆国または州は、合衆国市民の投票

11) U.S. CONST. art. II, § 1, cl. 2. 訳文は、田中英夫編集代表『BASIC 英米法辞典』（東京大学出版会、1993 年）による（以下同じ）。

12) U.S. CONST. art. I, § 2, cl 1.

13) U.S. CONST. art. I, § 3, cl 1, amended by U.S. CONST. amend. XVII.

14) 参照、網中政機「合衆国の連邦憲法と選挙の主要論題についての考察（1）」名城法学 28 巻 1・2 号（1978 年）116 頁。

15) 1960 年代までは、州法について修正 14 条により連邦最高裁が介入することはなかったという。参照、樋口範雄『アメリカ憲法』（弘文堂、2011 年）495 頁。

16) 参照、網中・前掲注 14) 117 頁。

権を、その人種、体色、または前に奴隷であったことを理由として奪いまたは制限してはならない¹⁷⁾ として、黒人等の人種的マイノリティに投票権が保障された。そして、上述の各修正条項と同じく、「連邦議会は、この修正条項をそれに適した立法によって実施する権限をもつものとする¹⁸⁾ として、連邦議会が投票権に関する権限を有することが規定された。

この修正 15 条が意図する投票に関する人種的差別の是正は、直ちに実現したわけではなかった¹⁹⁾ が、その後の最高裁判決と 1964 年の市民的権利に関する法律 (Civil Rights Act) と 1965 年の投票権法 (Voting Rights Act) により、人種的マイノリティの有権者登録数は飛躍的に増大した²⁰⁾。

1965 年投票権法においては、第 2 条において、「州または地方下部区域 (State or political subdivision) は、その人種、体色を理由として投票の資格、条件または、基準、運用、手続を課すことで、合衆国市民の投票権を奪いまたは制限してはならない²¹⁾ とし、是正のための訴えを提起の権限を、法務総裁に対して認めていた (第 3 条)²²⁾。

また、第 4 条においては、過去の選挙において差別的であった州・地方下部区域を指定し²³⁾、この指定を受けた場合には、選挙区割り等の改定を行う場合には、コロンビア特別区合衆国裁判所または法務総裁の事前審査 (preclearance) を経た承認を得なければ、それを実施することができな

17) U.S. CONST. amend. XV, § 1.

18) U.S. CONST. amend. XV, § 2.

19) この過程については、東川浩二「選挙区割りにおけるアフーマティヴ・アクション」六甲台論集法学政治学篇 46 巻 1 号 (1999 年) 30 頁・注 6 等を参照。修正 15 条の下においても、州が人頭税や文字考査 (読み書きテスト) などを課す形で投票に制限をかける例が存在していた。先述の修正 24 条は、こうした状況に対する憲法レベルでの対応である。

20) 参照、東川浩二「選挙におけるアフーマティヴ・アクション」アメリカ法 [2009-1] 68 頁。人頭税をめぐる展開については、網中・前掲注 14) 130-31 頁、文字考査については、同 131-36 頁を参照。

21) Pub. L. 89-110, title I, § 2, Aug. 6, 1965, 79 Stat. 437.

22) Id. § 3, 79 Stat. at 437-38.

23) Id. § 4, 79 Stat. at 438-39.

いものとされていた²⁴⁾。

この1965年投票権法は、5カ年の時限立法とされていたが、1970年、1975年、1982年、2006年の改正時に延長がなされている。

意図的な選挙区割り、すなわちゲリマンダリングは、特に人種的なものについては、この投票権法の下に争われてきた。「選挙区割りを操作して黒人有権者を締め出す行為が違法であることは自明」²⁵⁾であるともいわれるが、逆に人種的マイノリティの代表を選出させる目的での選挙区割りの設定もまた、この投票権法の下で争われるようにもなった。上記の通り、投票権法により法務総裁に与えられている選挙区割りに関する権限を背景として、司法省がマイノリティが多数を占める選挙区の設置を、指定を受けている各州等に対してせまるといふ運用がなされていたからである²⁶⁾。こうした、旧来の差別的な状況の積極的な是正を図ることを意図した、アフーマティヴ・アクションとしてのゲリマンダリングの許容性が争点ともなるわけである。

もっとも、この法務総裁の有する事前審査権限の前提となる指定に関する4条の一部について、連邦最高裁は、2013年の判決²⁷⁾において違憲と判断した。このため、現在ではこの投票権法5条の運用も停止されている。これをめぐっては、現在も議論が続いているようであり、注目されるところであるが、訟務長官によるアミカスキュリエとしての関与について触れる上で、ここでは、投票権法において、訟務長官が属する司法省（の長である法務総裁）に対して権限が付与されていることと、また、司法省によ

24) *Id.* § 5, 79 Stat. at 439.

25) 東川浩二「『合憲の』人種的ゲリマンダリングを定義する」選挙研究19号（2004年）73頁。

26) 東川・前掲注20）70頁。

27) *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. ____; 133 S.Ct. 2612 (2013). 同判決の解説として、高橋正明「1965年投票権法第4条(b)は、合衆国議会の執行権限の範囲を超える立法であり、州の主権を侵害するために違憲であるとされた事例」アメリカ法 [2014-1] 167頁、中村良隆「1965年投票権法による事前承認制度の合憲性」比較法学47巻3号（2014年）326頁。

る投票権法の執行が、州の選挙に関する権限に向けられたものであることを意識しておくことにしよう。

．選挙区割り関連訴訟におけるアミカスキュリエとしての訟務長官

1. アミカスキュリエと訟務長官

すでに前稿で示しているように、アミカスキュリエとは、英米法系において当事者以外の者が裁判所に見解を述べることができるしくみである。各種団体や、州、地方政府がアミカス書面を提出することがあるが、最も頻繁にアミカスキュリエとして関与しているのは、合衆国政府である²⁸⁾。

合衆国政府がアミカスキュリエとしての関与を行う局面での諸権限は、原則として、政府内において司法省の訟務長官に対して、連邦規則上与えられている²⁹⁾。このアミカスキュリエとしての作用は、司法省の長である法務総裁 (Attorney General) が制定法上有している、裁判所に対して合衆国の利益への考慮をさせるための (attend to) 権限行使の一環として位置づけられる³⁰⁾。

最高裁において、私人がアミカスキュリエとして関与する場合には、両当事者の同意または最高裁による許可が必要とされるが、州・地方政府のほか、訟務長官が合衆国のアミカス書面を提出する場合にはこれらは不要とされている³¹⁾。このため、訟務長官によるアミカスキュリエとしての関与には、制度的な制約はない。

訟務長官によるアミカスキュリエについて特徴的であるのは、最高裁が

28) 参照、北見・前掲注9) 223-25頁。

29) 28 C.F.R. § 0.20.

30) See 28 U.S.C. § 517 (「法務総裁は、あらゆる州と合衆国裁判区 (district) に、当該裁判所に係属している訴訟における合衆国の利益その他のあらゆる合衆国の利益への考慮をさせるために、訟務長官その他の司法省の職員を、派遣することができる」)。またこの次条においては、「法務総裁は合衆国の利益に関わると思料する場合には、当該利益に関わる合衆国のあらゆる裁判所の事件において、自ら訴訟遂行と弁論を行い、または訟務長官その他の司法省職員にこれを命じることができる」(28 U.S.C. § 518 (b).) との規定が存在する。

31) SUP. CT. R. 37.4.

らの信頼と、支持率 (success rate) の高さである。訟務長官に対しては、最高裁を含めたアメリカ法学界において一般的に厚い信頼が存在していることが指摘されており³²⁾、論者によっては「弁護士の中の弁護士」(lawyer's lawyer)³³⁾ といった評価もなされるが、この信頼を裏付けるように、最高裁は訟務長官のアミカスキュリエについて、それが賛意を示している当事者を支持する傾向が存在している³⁴⁾。

また、この信頼を示す最高裁による運用として、最高裁から訟務長官に対するアミカスキュリエとしての見解表明の要求 (Call for Vision of Solicitor General : CVSG) をすることが相当程度にみられる³⁵⁾。

2. 選挙区割り関連訴訟におけるアミカスキュリエとしての訟務長官

選挙区割り関連訴訟において、訟務長官は常にアミカスキュリエとして見解を表明してきたわけではないが、一定数のアミカスキュリエとしての関与を行っている。

ソリマイン (Micheal E. Solimine) 教授によると、1960 年から 2011 年までの期間における 189 件の選挙区割り関連の最高裁の事件で、合衆国政府やその機関が当事者となっていないものうち 49 件の事件で、訟務長官はアミカスキュリエとして書面を提出している³⁶⁾ (ただし、選挙関連訴訟であっても、実質的争点となっていない場合には除外するとしており³⁷⁾、

32) 参照、見平典『違憲審査制をめぐるポリティクス』(成文堂、2012 年) 74 頁。

33) DANIEL J. MEADOR, THE PRESIDENT, THE ATTORNEY GENERAL, AND THE DEPARTMENT OF JUSTICE 34 (1980).

34) 北見・前掲注 9) 235-36 頁。

35) もっとも、1994 年以降、CVSG の数は減少しているとの指摘もある。See Margaret Meriwether Cordray & Richard Cordray, The Solicitor General's Changing Role in Supreme Court Litigation, 51 B.C.L. L. REV. 1323, 1344 (2010). 同論文の紹介として、北見宏介「論文紹介：最高裁における訟務長官の役割の変容」アメリカ法 [2011-2] 506 頁。

36) See Solimine, *supra* note 8, at 1125. リストとして掲げられているのは全部で 49 件であるが、本文中では 50 件として記載している。

37) *Id.* at 1148-49.

また、同一争点に関する事件を同一日に判決するいわゆるコンパニオンケースについては、ひとまとめにしている)³⁸⁾。

ソリマイン教授は、これらの事件について、CVSGによるものか否か、最終的に多数意見が訟務長官の見解を採用したか否かも含めてまとめているので、本稿の文末にリストを掲載するが、以下、このリストからうかがえる傾向について、若干の分析を行うことにしよう。

(1) 訟務長官の支持率

これらの事件では、訟務長官の見解の支持率、すなわち見解が採用されたものが34件に対して、採用されなかったものが15件となっており、率の数値としては69.4%となる(ソリマイン教授がまとめてカウントしている事件も含めて計算すると、71.4%となる)。前稿で触れているが、最高裁の首席裁判官の在任期間ごとの支持率は、ウォーレン期：84.6%、パーガー期：72.3%、レンキスト期(2000年まで)：73.1%、となっている³⁹⁾が、全体としてみると、これをわずかに下回ることとなっている。

また、傾向としては、検討期間の初期においては支持率が高いのに対して、その後、支持率が低下してもいる。非常に粗雑な期間区分となるが、1960年代に下された判決においては、13件中11件(84.6%：ソリマイン教授のまとめたカウントによらない場合89.5%)で訟務長官の見解が支持されているが、1970年代においては7件中3件(42.9%)しか支持されておらず、80年代では7件中5件(71.4%)、90年代では13件中9件(69.2%：ソリマイン教授のまとめたカウントによらない場合71.4%)、2000年以降では9件中6件(66.7%)となっている。

(2) 訟務長官の関与数

訟務長官による関与の数についても、1960年代が13件、1970年代が7件、1980年代が7件、1990年代が13件、2000年以降が9件となっており、1960年代の件数が多くなっている。これに対して特徴的なのが、1971

38) Id. at 1125 n.85.

39) 参照、北見・前掲注9) 235-36頁。

年から75年の期間では、訟務長官によるアマカスキュリエの関与はなされてない（バーガー期、かつニクソン政権期に対応する）。

(3) CVSG の件数

最高裁からのCVSGの件数は、合計で6件である。1960年代は0件であるのに対して、1970年代が2件、1980年代が3件、1990年代が1件、2000年以降が0件となっている。

(4) 若干の分析

まず、支持率に関してみると、支持率の高い1960年代は、最高裁のウォーレン期に対応する。ここでの支持率の数値は、ウォーレン期全体の数値を上回るものとなっている。これに対して、その後の時期における支持率は1960年代の比較においても低いものとなっており、他の分野も含めたバーガー期、レンキスト期の数値を下回っている。

ソリマイン教授は、こうした数値を用いずに（アマカスキュリエの具体的な傾向の分析に先立って）、一般的に、訟務長官の支持率の高さを、訟務長官の下のスタッフの専門性の高さと経験、議会と執行府による反応の予測に基づく戦略的な行動と、事件における訟務長官と裁判官のイデオロギーの合致の結果ともしている⁴⁰⁾が、ウォーレン期における数値の高さは、の要素の存在を示すものという評価の余地があるかもしれない。

また、関与数が多いのは1960年代と1990年代であるが、それぞれCVSGの件数は0件と1件である。CVSGによらず自発的に訟務長官側がアマカスキュリエとして関与することを決定した事件の傾向としてみる場合、1960年代と1990年代の訟務長官の積極性を指摘することができるだろう。

この訟務長官による関与について、ソリマイン教授は、「当該事件において訟務長官がアマカスキュリエとして書面を提出するか否かを決定する

40) See Solimine, *supra* note 8, at 1119.

際に、政治的、実地的な考慮がはたらいっていることは疑いようがない」⁴¹⁾とする。

ソリマイン教授によると、これらの事件のうち 1960 年代のものはベイカー事件やレイノルズ事件のような、1 人 1 票原則を争点とするものが多く、1960 年代末から投票権法に関する判決が出てくるという⁴²⁾。そして、1 人 1 票原則に関わる事件での関与のほうが、投票権法に関する事件に比して政治的な考慮が強く表れていることを示唆している。その理由は、本稿でも前節ですでに触れたとおり、訟務長官のアミカスキュリエとしての関与の作用は、裁判所に対して「合衆国の利益」への考慮を促す作用として位置づけられるが、投票権法については合衆国政府の法務総裁が権限を有し、司法省が執行を担当しているため、合衆国には制度上の利益があるものと容易に考えることができるのに対して、1 人 1 票原則等に関する事件では、訟務長官が関与する理由が、合衆国の利益との関係では必ずしも明らかではないからであるとする^{43) 44)}。

では、こうした 1960 年代の投票権に関する訴訟に途を開くこととなるベイカー事件とその後の事件において、訟務長官をめぐるどのような政治的考慮がはたらく状況が存在していたのか。この点に触れることにしよう。

41) *Id.* at 1127.

42) *See id.* at 1125.

43) *See id.* at 1127-29. もっとも、逆に、政治的な考慮ゆえに、訟務長官がアミカスキュリエとしての関与を回避したり、関与する場合でも、主張の内容を限定するといった対応をすることがあるとし、例として、ブッシュ対ゴア事件 (*Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000).) に関与しなかったこと等を挙げる。See Solimine, *supra* note 8, at 1119 n.101. 類似して、ニクソン期からカーター期において、人工中絶に関する事件では、訟務長官はアミカスキュリエとしての関与に消極的であった。See RICHARD L. PACELLE, JR., *BETWEEN LAW & POLITICS: THE SOLICITOR GENERAL AND THE STRUCTURE OF RACE, GENDER, AND REPRODUCTIVE RIGHTS LITIGATION* 205-29 (2003). また参照、北見宏介「最高裁判所における政府の主張と政治的性格」*アメリカ法* [2007-2] 252 頁。

44) この局面でこそ、政府は「特定の問題領域」における裁判所の「積極的審査」を基礎づける法理論の提供による「招待」を有効になしうることになるだろう。参照、見平・前掲注 32) 69 頁以下。

． 訟務長官と政治性

冒頭でも触れたとおり、ベイカー事件・レイノルズ事件とその後の事件での訟務長官によるアミカスキュリエとしての関与には、ケネディ政権による精力的な裁判所への働きかけの一環としての評価がなされている。

ケネディ政権における法務総裁は、周知の通り、大統領の兄である、ロバート・ケネディ (Robert F. Kennedy) であった。通常、最高裁における主張活動は訟務長官が行うこととされているが、法務総裁はその任期中に、最高裁の法廷で弁論を行うという伝統がある⁴⁵⁾。R・ケネディは、自らが弁論を行う事件として、合衆国政府を当事者として代理して弁論をするのではなく、合衆国政府をアミカスキュリエとした、グレイ対サンダース事件⁴⁶⁾を選択した。このことから、R・ケネディがこの選挙区割りの問題を重視し、政治的意欲を有していたことがうかがわれる。

もっとも、ケネディ政権下の訟務長官であった、アーチバルド・コックス (Archbald Cox) 自身は、この選挙区割りに関する事件が連邦裁判所の審査の対象となるという主張に疑いを抱いていたという。

当時、訟務長官事務室 (Office of the Solicitor General) のスタッフ弁護士であったテリス (Bruce J. Terris) の述べるところによれば、ベイカー事件とその後の過程では、司法省内部で次のようなことがあったという⁴⁷⁾。

コールグローブ判決の示す理屈の下に原告の請求を退けたベイカー事件の原審である連邦中部テネシー地区裁判所の判決⁴⁸⁾に対して、前任の訟務

45) See Cornelia T. Pillard, *The Unfulfilled Promise of the Constitution in Executive Hands*, 103 MICH. L. REV. 676, 707-08 (2005).

46) *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 (1963).

47) Bruce J. Terris, *Attorney General Kennedy Versus Solicitor General Cox: The Formulation of the Federal Government's Position in the Reapportionment Cases*, 32 J. SUP. CT. HIST. 335 (2007).

48) *Baker v. Carr*, 179 F. Supp. 824 (M.D.Tenn. 1959).

長官であるランキン (J. Lee Rankin) は、最高裁においてアミカスキュリエとして関与することを決めていた。その後、政権交替に伴う訟務長官の交替で、コックスが訟務長官に着任した。

すでに用意されていた主張による弁論がなされたが、その2週間後に、最高裁は再弁論を設定した。その弁論では、コックスはフランクファータ裁判官から厳しい質問を受けたが、弁論を終えた後、コックスは、「フランクファータ裁判官は正しい」とつぶやいたという⁴⁹⁾。

またコックスは、1人1票原則を最高裁に主張することにも消極的であった。そうした中、レイノルズ事件 (とコンパニオンケース) へのアミカスキュリエとしての主張に至るまでには、次のような経緯が存在していたことをテリスは述べている。

レイノルズ事件での主張内容に関する幾多もの書簡の回覧の後に、R・ケネディは会議を開く。出席者はコックスのほか、大統領のスピーチライターであったソレンセン (Theodore C. Sorensen)、大統領特別補佐のオドンネル (Kenneth O'Donnell) とオブライエン (Lawrence O'Brien)、大統領選挙運動の管理者であり、ケネディの妹婿であるスミス (Stephen E. Smith)、合衆国平和部隊 (Peace Corps) の長であったシュライバー (Sargent Shriver)、司法省市民的権利局 (Civil Rights Division) 担当の法務総裁次官補のマーシャル (Burke Marshall) と、同局の上訴および調査班 (Appeals and Research Section) の長であったグリーン (Harold Greene)、そしてテリスであった。こうしたメンバーの会議は極めて特殊であったという。

この会議の目的は、合衆国政府が最高裁で主張する立場を検討するものでないことは明白であった。というのも、法務総裁のR・ケネディが、「1人1票」の基準を採用するよう説得することを試みて原告側を支持することを決めていたからである。むしろ会議は、もう1つの目的、すなわ

49) Terris, *supra* note 47, at 337.

ち主張を記した書面にコックスが署名するよう説得するためのものであった。

R・ケネディは、コックスの署名を得られなければ、最高裁が合衆国政府の主張を採用しないことは明白であることを認識する一方で、コックスに対して「1人1票」の原則を主張するよう命じることもできないことを理解していた。

コックスが事件に関する争点を説明した後、1人1票の基準を合衆国政府として主張しても最高裁は採用はせず、したがって合衆国政府が打撃を受けることになるかと結論づけた。

大統領特別補佐のオプライエンとオドンネルが、再区割りを行うことで郊外部から選出される議席数が増加するため、民主党にとっては得策でないという議論を始めると、R・ケネディは議席を増やすことが重要なのではなく、ただ不均衡な選挙区割りが問題なだけなのだとしてこの話題を打ち切った。

会議の後コックスは、担当部局である市民的権利局からの下書きに修正を訟務長官事務室のスタッフが修正を加えるという通常の書面作成のやり方とは異なり、自ら執筆するという形で書面を作成した。コックスはR・ケネディの期待する通りに、原告を支持する書面を作成した⁵⁰⁾。

テリスが回顧する上記のような会議の様子は、訟務長官の主張準備に対して政治的な影響が存在していたことを示すものと、まずは述べるができるだろう。会議の出席メンバーは、法務スタッフというよりも大統領の側近が多くを占めてもいる。とはいえ、R・ケネディは法務総裁として訟務長官に指揮を行っているわけでもなく、また、政権にとっての関心事項であろう民主党にとっての議席変容の可能性は、会議において重要な意義を有していたわけでもない。また、こうしたメンバーによる会議を「類

50) See *id.* at 341-42. もっとも、コックスの書面の内容は、強硬に1人1票の基準を要求するものではなく、最高裁がレイノルズ事件で1人1票基準を判示したことは、コックスにとっても主張以上の内容で驚きであったという。See *id.*

い稀」(extraordinary)⁵¹⁾ なものとテリスは表現している。

コックスの行動は、他の訟務長官経験者が類似することを述べることもある、政権が何を考えているかを知っているかのように活動を行った例としてみることも可能かもしれない⁵²⁾。

おわりに

以上、合衆国最高裁の選挙区割り関連訴訟を取り上げて、雑駁ながらも検討を行ってきた。ここから得られる、わが国にも関連しうる視点としては、次の3つを挙げることができる。

まず第1に、訟務長官のアミカスキュリエとしての関与における政治性、とりわけ政権(党)との関わりにおけるものである。

選挙区割り訴訟は、議席や大統領職という、政権(党)が重要な関心を寄せる事項に関連する結果をもたらすものである。レイノルズ事件でのコックスによる書面作成をめぐる会議では、重要な要素とはならなかったが、当時のホワイトハウス内に選挙区割り訴訟の判決がもたらす議席等への影響に関心を寄せるものが存在していたことが示されているし、また現に、最高裁でのアミカスキュリエの局面ではないが、司法省が行う投票権法の執行では、政権党の思惑に沿った運用がなされていることも指摘されている⁵³⁾。

こうした政権党の思惑のような政治的・党派的要素を、訟務長官によるアミカスキュリエとしての関与の局面で排除する制度は、実際のところ存

51) Id. at 341.

52) 参照、北見宏介「政府の訴訟活動における機関利益と公共の利益(5)」北大法学論集 59 巻 6 号(2009 年) 131 頁・注 77。

53) 黒人に民主党支持者が多いことを前提としている。共和党の運用につき、東川浩二「合衆国における 90 年代の人種的ゲリマンダリング訴訟の展開(1)」金沢法学 45 巻 1 号(2002 年) 2 頁、民主党の運用につき、同・前掲注 20) 77 頁。民主党の運用では、マイノリティ多数選挙区の周辺の選挙区でマイノリティ有権者の数が減少し、その結果として、マイノリティの権利擁護が原因となって選挙で敗れるという皮肉が発生したとも指摘されている。

在しない。この点には留意が必要であろう。

また第2に、選挙区割りに関する決定権限は州に対して配分されており、連邦の最高裁や司法省の作用は、州の決定に介入する形で影響を与えるという図式になっている点である⁵⁴⁾。

すでにわが国においても、アメリカ合衆国を参照しつつ、司法府が集権的な統制の機能を果たすことを指摘する業績⁵⁵⁾があるが、この選挙区分りに関する事件は、投票権の平等保障という側面に加えて、最高裁が州権を制約／保護する作用としてもみる必要がある。

この2点を合わせて考えると、訟務長官によるアマカスキュリエとしての関与にも、党派的かつ中央集権的な作用としての性格づけが与えられる余地もある。投票権法の執行は、司法省内においては市民的権利局により担われており、同じ司法省に属するとはいえ訟務長官（事務室）とは別の部局であり、特に組織機構的には、訟務長官は省内において独立的な位置づけになっている⁵⁶⁾。また、訟務長官の作用は、司法省内においても独立的になされるべきことを述べる司法省内の法律顧問室（Office of Legal Counsel）による意見書⁵⁷⁾も存在する。しかし、同一省に存在する局の方針に真っ向から反する行動を、訟務長官が頻繁にとるということは、やや想定しがたいともいえよう。

訟務長官の選挙区割りの訴訟局面における活動は、裁判所に対する積極的な働きかけを行うという意味で、執行府による集権統制のツールとしても利用されうる制度図式となっている。訟務長官の活動にこうした要素が

54) 網中・前掲注14) 116頁の見出しにおいて「連邦憲法の原則（連邦対州権）」と記載されているとおりである。また、東川浩二「合衆国における90年代の人種的ゲリマンダリング訴訟の展開（2・完）」金沢法学45巻2号（2003年）48-49頁も参照。

55) 阿部昌樹「中央 - 地方関係における司法府の位置付けをめぐって（1）・（2）・（3・完）」法学雑誌43巻3号（1997年）377頁・43巻4号（1997年）571頁・44巻1号（1997年）1頁。

56) See U.S. Dep't of Just., Org. Chart, <https://www.justice.gov/agencies/list>.

57) See 1 Op. Off. Legal Counsel 228,230 (1977).

含まれうることを意識する必要性が、本稿での検討を経て認識されることになると思われる。

この中央集権的要素の視点でわが国をみる場合⁵⁸⁾、訟務長官のアミカスキュリエの制度と重なり合う制度として、法務大臣権限法 4 条の法務大臣による意見提示の制度をあげることができるが、前稿でも指摘したとおり、法務大臣権限法ではこの 4 条以外の条項において、裁判所への働きかけという形ではなく、訴訟活動をコントロールするしくみが存在している(6 条の 2 等) ことには、なお注意を向けるべきであろう。

また、選挙区割り関連の訴訟では、影響を受ける州・地方下部区分等もまたアミカスキュリエとして関与することが少なくない。前稿と同じ指摘となるが、わが国においても、地方公共団体が裁判所に見解提示を行う制度の検討も重要になるものと思われる⁵⁹⁾。

[附記] 本稿は、JSPS 科研費 (15K03126) の助成による研究成果の一部である。

58) 無論、州とわが国の地方公共団体を重ね合わせることは適切さを欠く面があることは十分に承知している。

59) 本稿の検討では、すでにわが国に紹介されているものも含めて、重要文献を参照していないこと、また言及すべき事項も少なくないことを自覚している。何より、こうした検討の不充分を埋めつつ、検討の精緻化を図ることが、筆者には求められる。こうしたなお不十分な小論を、網中先生へのご退職に捧げることは本意ではあるが、今後の精進を誓いつつ献呈する。網中政機先生、片桐善衛先生のそれぞれ向かい、斜向かいだった研究室にいる者として、ご退職により、すぐそばでご指導をいただけなくなったことは寂しい限りではあるが、両先生のますますのご健勝をお祈り申し上げます。

アミカスキュリエとして訟務長官が関与した選挙区割り関連事件
Micheal E. Solimine, Congress, the Solicitor General, and the Path of
Reapportionment Litigation, 62 CASE W. L. REV. 1109, 1148 app.
(2012) から作成。 は訟務長官の見解を支持、× は不支持をあらわす。
CVSG は、最高裁判所の求めによる関与を示す。

- 1) Gomillon v. Lightfoot, 364 U.S. 339 (1960) ;
- 2) Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962) ;
- 3) Gray v. Sanders, 372 U.S. 368 (1963) ;
- 4) Anderson v. Martin, 375 U.S. 399 (1964) ;
- 5) Wesberry v. Sanders, 376 U.S. 1 (1964) ;
- 6) Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964) ;
- 7) Harman v. Forssenius, 380 U.S. 528 (1965) ;
- 8) Harper v. Virginia Board of Elections, 383 U.S. 663 (1966) ;
- 9) Moody v. Flowers, 387 U.S. 97 (1967) ;
- 10) Avery v. Midland County, 390 U.S. 474 (1968) ;
- 11) Allen v. State Borad of Elections, 393 U.S. 544 (1969) ;
- 12) Hadnott v. Amos, 394 U.S. 358 (1969) ;
- 13) Hall v. Beals, 394 U.S. 45 (1969) ; ×
- 14) Hadley v. Junior College District of Metropolitan Kansas City,
397 U.S. 50 (1970) ;
- 15) Evans v. Cornman, 398 U.S. 419 (1970) ; ; CVSG
- 16) East Carroll Parish School Board v. Marshall, 424 U.S. 636
(1976) ; ×
- 17) Morris v. Gressette, 432 U.S. 491 (1977) ; ×
- 18) Wise v. Lipscomb, 437 U.S. 535 (1978) ; ×
- 19) Berry v. Doles, 438 U.S. 190 (1978) ; × ; CVSG
- 20) Dougherty County Board of Education v. White, 439 U.S. 32
(1978) ;

論 說

- 21) *City of Mobile v. Bolden*, 446 U.S. 55 (1980) ; ×
- 22) *McDaniel v. Sanchez*, 452 U.S. 130 (1980) ;
- 23) *Hathorn v. Lovorn*, 457 U.S. 255 (1982) ;
- 24) *McCain v. Lybrand*, 465 U.S. 236, (1984) ;
- 25) *NAACP v. Hampton County Election Commission*, 470 U.S. 166 (1985) ; ; CVSG
- 26) *Thornburg v. Gingles*, 478 U.S. 30 (1986) ; × ; CVSG
- 27) *Communications Workers of America v. Beck*, 487 U.S. 735 (1988) ; ; CVSG
- 28) *Clark v. Roemer*, 500 U.S. 646 (1991) ; ; CVSG
- 29) *Presley v. Etowah County Commission*, 502 U.S. 491 (1992) ; ×
- 30) *Grove v. Emison*, 507 U.S. 25 (1993) ;
- 31) *Voinovich v. Quilter*, 507 U.S. 146 (1993) ;
- 32) *Holder v. Hall* 512 U.S. 874 (1994) ; ×
- 33) *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995) ;
- 34) *Morse v. Republican Party of Virginia*, 517 U.S. 186 (1996) ;
- 35) *Shaw v. Hunt*, 517 U.S. 899 (1996) ; ×
- 36) *Board of County Commissioners v. Umbehr*, 518 U.S. 668 (1996) ;

- 37) *Chandler v. Miller*, 520 U.S. 305 (1997) ; ×
- 38) *Foreman v. Dallas County*, 521 U.S. 979 (1997) ;
- 39) *Hunt v. Cromatie*, 526 U.S. 541 (1999) ;
- 40) *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377 (2000) ;

- 41) *Rice v. Cayetano*, 528 U.S. 495 (2000) ; ×
- 42) *Cook v. Gralike*, 531 U.S. 510 (2001) ;
- 43) *Easley v. Cromatie*, 532 U.S. 234 (2003) ;
- 44) *Branch v. Smith*, 538 U.S. 254 (2003) ;
- 45) *League of United Latin Am. Citizens v. Perry*, 548 U.S. 399

(2006) ;

46) Crawford v. Marion County Election Board, 533 U.S. 181 (2008) ;

47) Riley v. Kennedy, 533 U.S. 406 (2008) ; x

48) Bartlett v. Strickland, 556 U.S. 1 (2009) ;

49) Arizona Free Enterprise Club v. Bennett, 564 U.S. 721 (2011) ;

x