

1965年投票権法とアメリカ大統領政治

安 藤 次 男

目 次

はじめに

1章 公民権保障と投票権

2章 司法省，ホワイトハウス，投票権法案

3章 議会における法案審議

おわりに

はじめに

1964年公民権法が公共施設における人種差別を禁止し、公立学校における人種分離を禁止し、雇用の平等な保障のための制度を整備した後、残された最後の問題が投票権だった。すでに、1870年に成立した憲法修正15条が「人種や皮膚の色による投票権の剥奪を違法とする」と規定していたが、人種による差別を明示的には想定しない方法による投票権剥奪の方法が多くの州で採用されていた。

民主党は1964年選挙で圧勝してジョンソン政権の第2期を開始したが、1964年選挙綱領は、共産主義との戦いを主眼とする対外政策と安全保障および経済的民主主義を重点としており、公民権問題に関しては最後の項目として短い文言が挿入されただけで、ケネディ政権の政策を継承すると述べたにとどまっていた¹⁾。民主党全国委員会の政策委員長であったマチュー・A・リーズが起草して1964年12月に発表した「登録・選挙法改革」と題する長文の文書でも、投票税反対を一般論として述べた上で、リテラシーテストについては「廃止すべきだ。少なくともいかなる言語でもテストを受けられるようにすべきだ」と主張するにとどまっていた。この後者は、のちの法律でプエルトリコ人のための「アメリカ国旗条項」として反映されることになる²⁾。

しかし、1964年末には、司法省内部から投票権保障のための特別立法の必要性が提起され、翌1965年1月に生じた「セルマ事件」等の公民権運動の活発化とそれへの南部州政府による弾圧を契機に、1965年投票権法案が重要な政治課題として浮上した。

黒人の投票権の保障は、憲法修正14条（1868年確定、法の平等な保護）と同15条（1870年確定、投票権の人種による拒否または制限の禁止）に基づいて、「被害者による訴訟」の手続きを通じて追求されていたが、南部を中心とする黒人の投票権剥奪は広範に残存していた。1875年公民権法ののちに初めて成立した公民権法である1957年公民権法は、「被害者の代理人としての司法長官による訴追」と「民事訴訟手続きの適用」という新たな方法を導入して、権利保護の制度を強化した。1965年投票権法は、裁判所による救済を越えて、黒人の投票権が実質的に侵害されている地域において連邦政府が州・地方政府に代わって直接に有権者登録を行う制度を確立して、黒人の投票権の保障にとって画期的な法律となった。

1965年投票権法案は、憲法修正の形式をふまずに州が管轄権を持つ有権者の認定を連邦法によって行う点で、憲法上の疑義があり、リベラル派の要求する「リテラシーテスト禁止と投票税の禁止」を直接に盛り込むことにはならなかった。本稿では、憲法の保障する州権を盾に連邦政府の州への介入を阻止しようとする保守派と連邦法による投票権保障を目指すリベラル派との対抗関係のもとで、1965年投票権法案が審議されていった経過の中に、アメリカ政治の特質、とくにジョンソン大統領のリーダーシップのあり方に現れた大統領政治の構造的特質を捉え、1965年投票権法の歴史的意味を考えたい。

公民権問題をめぐる政治過程を大統領政治との関わりで検討した研究は少ない。

黒人の投票権について緻密な実証研究を残してきたスチーブン・F・ローソンは、ジョンソン大統領がセルマ事件について当初は介入を避けて「静観」の態度をとったこと、公民権派共和党議員が法案の内容に対するジョンソンの消極的な態度に不満を持っていたこと、彼が投票税禁止に消極的だったこと、などを指摘して、ジョンソンのリーダーシップに疑問を投げかけ、ジョンソンの消極的な態度にも関わらず法案があのような内容で成立した主たる要因がセルマ事件など社会的な圧力の高まりにあったことを示唆している³⁾。ロバート・ダレクも、ジョンソンの理想主義に高い評価を与えながらも、ジョンソンがセルマ事件に際して一貫して公民権の保障を裁判を通じて追及することの重要性を強調し、セルマへの連邦官吏の派遣をためらったことを指摘し、彼が南部との対立を回避しようとした事実を指摘して、1965年法に対するジョンソンのリーダーシップに問題があったと指摘している⁴⁾。

公民権問題と大統領政治の関係に関心を持つヒュー・デイヴィス・グラハムは、ジョンソンの政策判断についてその現実性を評価している。そのような評価を与えたのは、グラハム自身が、のちに下院審議に関して触れる保守的なマカロック＝フォード修正案についてやや積極的な評価を与え、また、「投票税は、1965年ごろには、人種的な投票権剥奪とは無関係になっていたが、より強力な公民権保護を目指すリベラル派にとってそれは結集のシンボルとなったのである」と叙述したように、投票税に関して保守的な評価を持ちかつ連邦政府の介入に消極的な立場をとっていたことに起因すると考えられる⁵⁾。ロバート・ワイスプロットも、「法案

を推進したのは、国民的圧力、マンスフィールド（民主党）とダークセン（共和党）の間の珍しい連携、そしてジョンソン大統領による立法過程に対する監督だった」と指摘して、上院での討論終結（cloture）決議をあまり性急に求めない方がよいという彼の助言が有効だったと述べている⁶⁾。

1965年投票権法は、訴訟による救済というそれまでの枠組みを乗り越えて、連邦政府の直接的介入によって黒人の有権者登録を実現する道を切り開いた点で画期的な立法となったが、一方では、連邦・州・地方選挙でのリテラシーテストの禁止の主張および投票税禁止を州・地方選挙にも拡大せよという主張は、大統領にも議会にも受け入れられなかった。

上の2つの潮流は、それぞれ著者の価値的立場を反映したものであり、あらためて立法過程の分析の中から1965年投票権法の意味を見出す作業が必要である。

1章 公民権保障と投票権

有権者登録の実務を担当する州・地方の登録官が、暴力を行使したり脅迫するなど差別的な扱いをすることによって黒人の登録を妨害する事態に対しては、1957年公民権法が、被害者に代わって司法長官がその代理として訴訟を行うことを認め、かつ手続きの簡略な「民事訴訟」の方法つまり「差し止め請求」制度を導入することで、大きな前進が図られていた⁷⁾。1960年公民権法では、リテラシーテストによる投票権剥奪を防止する手段が導入された。黒人に対して白人と同じ基準を適用すべきこと（凍結原則）、リテラシーテスト等は書面で行われるべきこと、字の書き間違いなどを拒否の理由としてはならないこと、司法長官の提訴した裁判では6ヵ年の教育を受けていれば読み書き能力があると推定すべきこと、が規定された⁸⁾。しかし、それは一方では、南部を中心に採用されていた黒人を投票権から排除する法的な投票資格制度そのものを立法（連邦法）によって禁止することに抵抗する保守派が、投票権の保障を「司法的デュープロセス」ととどめようとしたことの成果でもあり、また、公民権推進派からすればそのような「連邦主義」への妥協でもあった。しかも対象が「連邦選挙に関わる投票権」に限られ、州・地方選挙は除外されていた。1964年に司法長官が訴追した67件のうち実際に裁判が行われたのは16件しかなく、裁判による投票権保障の道の有効性には疑問が出されていた。残された制度的問題は、リテラシーテスト等（識字テストと教養テスト）と投票税（poll tax）である。

1965年1月4日の年頭教書で、ジョンソンは、偉大な社会計画に触れた際に、「われわれはすべての国民に平等な機会を保障しなければならない。国民の多くはよき生活を楽しんでいる。しかし、あまりにも多くの国民が貧困、怠惰、恐怖にとらわれている。彼らにとって希望ある街にしなければならない」として、「黒人には公民権法の実施と投票権への障害の除去によっ

て」希望ある街を約束すると宣言した⁹⁾。

識字テスト（読み書き能力テスト）は、おもに合衆国憲法を素材にその一部を読ませることによって、「投票資格」を判定するものであり、もともとは、19世紀に移民とくにアイルランド系移民を選挙から排除するために北部の州を中心に採用され、その後、黒人から投票権を剥奪する手段として広く利用されるようになった。このような歴史的背景から、1965年当時でも、北部州を含む広い地域で実施されており、全米で次の20州が採用していた。アラスカ、アリゾナ、カリフォルニア、コネティカット、ハワイ、アイダホ、メイン、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ニューヨーク、オレゴン、ワシントン、ワイオミング、および南部のアラバマ、ジョージア、ルイジアナ、ミシシッピー、サウスカロライナ、ノースカロライナ、バージニア。

1962年に連邦議会から発議され、1964年に連邦憲法5条に基づいて発効に必要な38州の批准が完了した憲法修正24条（「大統領または副大統領、大統領または副大統領の選挙人、もしくは連邦議会の上院議員または下院議員のための予備選挙その他の選挙における合衆国市民の投票権は、合衆国またはいかなる州も投票税その他の税の未納を理由に拒否または制限してはならない」）は、投票税を初めて違法化したが、同条は、連邦主義の立場から対象を連邦選挙に限るものにとどまった。投票税は、南部に特有の制度であったが、多くの州では1930年代以降廃止されていった。廃止した州は、ルイジアナ（1931年）、フロリダ（1937年）、ジョージア（1945年）、サウスカロライナ（1951年）、テネシー（1953年）¹⁰⁾。1965年に投票税を残していたのは、南部の次の5州である。アラバマ、アーカンソー、ミシシッピー、テキサス、バージニア（ただし、アーカンソー州は投票税制度を廃止する州憲法修正を1964年に完了しており、それを実施する州法の改正をちかぢか行うことになっていたため、実質的には4州）。

投票資格を取得するのに必要な投票税の金額は次の見るようにそれほど高額なものではなかった。バージニアの場合で言えば、延滞利息を含めても最大4ドル74セントだった。

州	年額	最低必要納付年数	最低納付額
アラバマ	1.50 ドル	2 年	3.00 ドル
ミシシッピー	2.00	2 年	4.00
テキサス	1.50	1 年	1.50
バージニア	1.50	3 年	4.50

当時の南部の平均所得は次のようになっていた。

州	白人	非白人	白人の所得の比率
アラバマ	4,764 ドル	2,009 ドル	2.37 倍
ミシシッピー	4,209	1,444	2.91

テキサス	5,239	2,591	2.02
バージニア	5,522	2,780	1.99

税額が低かったとはいえ、投票権を放棄してでも納税を回避する傾向があり、投票税によって投票権を剥奪された者は黒人よりも白人の方が多かったとする分析もあるが、上の数値を指摘した司法省の内部文書では、「そういうケースもあったかもしれないが、黒人の平均所得が白人の3分の1から2分の1程度しかなかったのだから、投票税の効果が人種差別的なものであることは疑いがない」と断定していた¹¹⁾。

アラバマ、ミシシッピー、バージニアの3州では、識字テストと投票税の双方を課していた。

投票権問題は、1965年1月に生じたセルマ問題で緊急の解決を要する重要な争点であることが明白となった。

問題は南部州である。1964年には、旧南部連邦の11州の有権者登録率の平均は、白人の73.2%に対して黒人は43.3%しかなかった。黒人の登録率がとくに低かったのは、ミシシッピー（6.7%）、アラバマ（19.3%）、ルイジアナ（31.7%）、サウスカロライナ（37.3%）、バージニア（38.3%）である¹²⁾。

マーチン・ルーサー・キングは、非暴力の公民権運動で大きな成果を挙げていたが、非暴力運動は当局からの暴力的な弾圧があって初めて成功するものだと考えており、1965年初頭に投票権獲得のための非暴力運動の標的をアラバマ州セルマに定めた。グラハムは、その理由を3点指摘している。第1は、セルマを含むダラスカウンティでは有権者登録率が、白人の14,400人中の9,542人に対して、黒人は15,115人の中でわずか335人しかなく、人種差別的な投票権剥奪が明白だったこと。第2は、それまでの訴訟重視の連邦の選挙改革が有効性を持たないことが明白な地域だったこと。第3は、ウォーレス知事をはじめとする州官吏からの協力つまり暴力行為が期待できたこと（H.D. Graham, *The Civil Rights Era*, p.165）。

2月始めまでにシェリフのジム・クラークは、キングを含む200人以上の運動家を逮捕した。このような経過の中で、政府は2月15日までには憲法修正による方法を放棄して、キングの主張に沿った法案を準備し始めた。2月18日に裁判所に向かっていった黒人青年のジャクソンが州軍に撃たれ26日に死亡した。公民権活動家はセルマに連邦軍が連邦執行官（Marshal）を派遣するように大統領に要請したが、ジョンソンは、それはウォーレス知事の暴力的な対応を誘発し、北部と南部の対立を再現し、法案成立の可能性をなくすことになることと恐れて躊躇していた。このような和解的なジョンソンの態度はセルマ問題の深刻化で厳しく問われることになった。

キングの発表したセルマからモントゴメリーまでのフリーダム・マーチ計画に対して、ウォーレス知事は州のすべてのハイウェイでのデモ行進の禁止を決めた。3月7日（日）に、デモ

禁止を無視してモントゴメリーの議事堂に向かっていった500人のデモ隊は州軍とカウンティ警察に襲われて40人が負傷し、その模様がテレビで大々的に報じられた。キングは、2日後に再度デモ行進を行うと発表した。事態の急変に、ジョンソンは前フロリダ州知事のリーロイ・コリンズを責任者とする調停団を派遣し、3月9日のデモは回避されたが、同夜、ボストンから来た白人のユニタリアン派牧師のジェイムズ・レーブが白人に襲われ、11日に死亡した。13日にホワイトハウスでジョンソンは、ウォレス知事に平和的解決を要請した。3月17日、連邦地方裁判所は、抗議する黒人はセルマからモントゴメリーまで行進する権利を有するとする判決を下した。

3月20日、ジョンソンは1800人のアラバマ州軍(National Guard)を連邦軍に編入する命令を発した。当時の大統領顧問エリック・ゴールドマンは、ジョンソンが、キングが失敗して信用を失ったら、責任感の薄い黒人が公民権運動の指導権を握ることになりかねないと恐れていたと指摘している(S.F. Lawson, p.312)。ジョンソンの対応のもとに、3月21 - 25日に、大規模な抗議デモがモントゴメリーへ向かって行進し、最終日に白人女性のビオラ・リューズが殺害された。セルマ事件は、1965年投票権法の実現の起爆剤となったという意味にとどまらず、それが黒人と白人が協力して公民権運動を推進するというSCLC(南部キリスト教指導者会議)型の運動形態が全国レベルで有効性を発揮した最後のケースとなった、という意味でも、アメリカ公民権運動の歴史の分水嶺となった¹³⁾。

2章 司法省、ホワイトハウス、投票権法案

投票権保障には、3つの方法がありえた。1964年12月18日、カツェンバック司法長官代理は、大統領に対して3つの立法的オプションを提示するメモを提出した¹⁴⁾。このメモがジョンソン政権の取り組みの出発点となった。彼は、1964年選挙では、投票年齢にある者のわずか62%しか投票しなかったことを遺憾とし、その原因として考えられるのは、有権者のアパシー(政治的無関心)、人種差別、長期の居住条件や難しいリテラシーテストを課している州規制、であると指摘した¹⁵⁾。その上で、「これらの障害を克服する連邦の立法的対応は憲法の枠組みの中で検討されるべきである。憲法は、州・地方および連邦選挙に関する投票資格を決定する一般的権限を州に与えている。一方では、憲法第4章1条によって連邦議会は連邦選挙の方法の規制権を連邦議会に与えており、かつ連邦議会は選挙過程における人種差別を認めない憲法修正14・15条を立法によって実施することができる」とし、1960・1964年公民権法が定める「訴訟による救済」は時間がかかりすぎるとして、憲法の枠内での新たな立法的措置について3つの選択肢を提示した。

第1は、「憲法の修正」。年齢、居住期間、有罪宣告、精神的疾患以外の理由で州が選挙権

180 (418)

を認めないことを禁止する憲法の修正。この方法がもっとも効果的だが、憲法修正は13州の反対だけで不成立になるのであって、南部だけでなく州権への介入を恐れる他の州も反対する可能性がある。憲法修正24条（投票税禁止）のように、連邦選挙だけに適用対象を限れば可能だが、それでは有効性が低下する。

第2は、「連邦選挙に関する有権者登録を行う権限を連邦機関に与える立法」。機関としては、連邦公務員委員会（Civil Service Commission）などが考えられる。共和党からのありうる反対論は、一つは、それが州権に介入して選挙過程への連邦の独裁的な統制をもたらすというもの、もう一つは、州・地方の選挙を対象としないので不十分だというもの。前者については、超党派的な機関を設立すること、後者については、憲法上の制約によって説得できるだろう。

第3は、「連邦選挙および州選挙について黒人の投票率が低い地域について有権者登録を直接に管理する権限を連邦機関に与える立法」。これは投票権を剥奪されている地域の黒人にその数に見合った政治権力をただちに与えることになるが、一般的なアパシーにはあまり効果がない。しかもこれは1963年にケネディ大統領が提案し議会に拒否された法案を思い出させることになる¹⁶⁾。

カツェンバック自身は、第1案を優先していたとされる（S.F.Lawson, p.307）。しかし、セルマ問題は、憲法修正という時間のかかる対応を非現実的にした。2月9日にジョンソンと会見したM・L・キングは、法案は、地方官吏のきままな権力を抑制し、リテラシーテストを廃止し、連邦登録官による執行を可能にする、そのような自動的な機構を整備するものでなければならぬし、かつ、連邦選挙だけでなく州選挙も対象としなければならないと主張し、ジョンソンも同意した（S.F.Lawson, p.308）。2月15日までには、司法省とホワイトハウスにおいて憲法修正ではなく連邦法による解決の方法が選択された¹⁷⁾。

3月10日に、全国新聞発行者協会の代表がジョンソンと会見した際に、ホワイト補佐官が準備した資料では、憲法修正には時間がかかるので法律の形が望ましいとした上で、「差別的な方法で実施されるリテラシーテストなどは禁止されること、連邦の係官が本来有権者資格を持つ住民の有権者登録をすること、および連邦選挙だけでなく州と地方の選挙にも適用されるべきこと」を主張していた¹⁸⁾。同じ資料は、3月12日のジョンソンとフォントロイ牧師グループとの会談にも使われた。

大統領の公式の政策は、3月15日の議会での上下両院合同会議演説（「アメリカの約束」）で大要次のような内容で表明された（*Public Papers of Presidents, Johnson, 1965*, pp.281-284）。

私は今晚、人の尊厳と民主主義の運命について話したい。黒人問題とか南部問題とかあるいは北部問題というものはない。あるのはただ一つ、アメリカ人の問題である。国民にとってもっとも基本的な権利の一つが、自らの指導者を選ぶ権利である。国民はすべて平等な投票権を

持たねばならない。水曜日には投票権への違法な障害を取り除くための法案を議会に送付する予定にしている。同法案は、連邦・州・地方を含むすべての選挙での投票権への制限を除去し、そのための統一水準を設定し、州官吏が有権者登録を拒否する場合には連邦官吏に事務を行わせ、投票権保障を遅らせる不必要な訴追をやめさせることを内容としている。不正義の遺産を克服しなければならない。われらは勝利する。

同日に、投票権法案に限った大要次の内容の教書が議会に送られた。

95年前の1870年の今日と同じ3月に憲法修正15条が成立したが、それは守られてはいない。黒人の投票の権利と機会は合法的な「テクニック」によって奪われてきた。第1は、ミドルネームが書いてないとか、住所のストリート名が抜けているといった「技術的エラー」を利用したテクニック。第2は、登録窓口の開設日や時間を短くしたり登録官を少なくするといった「非協力」のテクニック。第3は、「教養テスト」というテクニックで、これがもっとも普通に利用された。1957年公民権法が初めて投票権保障に踏み出したが、1960年法・1964年法も含めてそれらは訴訟による差別廃止を手段としたゆえに、資格を満たす黒人市民に速やかにかつ公平に投票権を認めるものではないことが明白になっている。したがって議会が憲法修正15条の定める権利を保障するために権限を行使することを要請する（*Public Papers of Presidents, Johnson, 1965, pp.287-291.*）。

ここには、法案の内容を反映して、投票税に関する言及は一切なかった。立法趣旨をより鮮明に示すのが、ホワイトハウス内部でホワイト補佐官やバスティ補佐官らが準備し結局使われなかった大要次のような文書である¹⁹⁾。

100年前にリンカーンはアメリカを定義した。しかし今もなお彼の言葉は夢でしかない。われわれには、人民の60%の、人民の60%による、人民の60%のための政治しかない。昨年の選挙では選挙権を持つはずの国民の中の40%（4300万人）が投票しなかった。1924年選挙での54%と比べれば改善されてはいるが、早急に対処すべき問題だ。最近の外国の投票率を見ると、イタリア92%²⁰⁾、カナダ80%、西ドイツ78 - 88%と高い。無関心から投票しなかった者もいただろうが、他方では妨害にあって投票できなかった者もいたのである。わが国の政治システムで投票ほど重要なものはない。民主主義を遅らせることは民主主義を否定することにつながる。

投票権の十全な行使を妨げている各州の規制には次のようなものがある。第1は、一定の居住期間の要件。アメリカは毎年2000万人以上が移動する人口移動の激しい国なのに、33州が有権者資格として1年以上の居住を求めている。その結果、1960年には800万人が選挙権を奪われた。第2は、不在者投票への厳しい規制。3州はその制度がなく、他の州でも手続きが複雑すぎる。第3は、不適當な有権者登録手続き。多くの州では登録できる期間がきわめて短く、また、窓口の開設時間が短かったり不便な場所だったりする。第4

は、投票税。いまも5州が採用している。憲法修正24条が投票税の適用を禁止したのは連邦選挙だけだった。この制度は選挙権妨害の意図というよりは単なる慣行に基づいているが、民主主義を危うくするものであることは間違いない。以上の問題については、連邦レベルの行動の前に、まず州が対応すべきである。

連邦議会が解決すべき問題は、リテラシーテストである。リテラシーテストを課さない州は31。残りの19州では、多くの市民から投票権を剥奪するために利用されており、実態としては読み書き能力ではなくて人種の違いによる投票権剥奪である。リテラシーテストがいかにも不正で恣意的なものであるかは、各地で行われているテストでの黒人に対する質問内容を見れば分かる。ある州では、有権者登録率が白人の59.6%に対して、黒人は4.3%でしかなかった。こういう結果になるのは、テストの実施方法が差別的だからだ。1957年以降の3つの公民権法は顕著な効果をもたらし、法廷にも期待ができるが、なお2つの問題が残っている。第1は、良心の問題。法律ができると差別的な登録官はすぐ別の妨害方法を考えつく。第2は、現行法では改善のテンポが遅すぎる。人種によって投票権を差別してはならないとする憲法修正15条は95年も前にすでに成立していた。だから差別をなくすためにはもっと制度的な方法を確立しなければならない。

白人の多くはすでに登録が終わっているのだから、白人にも黒人にも平等に適用されるとしても、難しいテストは不正である。差別のある地域では黒人の教育条件は劣悪である。だから差別のある地域ではテストを一定期間停止することが公正となるので、議会に対してこの法案を送付するのである。

被治者の同意による政治は、アメリカを独立させた原理である。わが国が真に自由か、政治が真に民主的か、人民が真に主権者かを決める投票こそ、被治者に権力と責任を付与するものなのである。

「合衆国憲法修正15条を実施するための法案」は一般的に「1965年投票権法案」と呼ばれ、3月17日に議会に送られた²¹⁾。

重要なのは、2 - 9条である。第2条は、憲法修正15条の趣旨を再確認するもので、いかなる投票資格または手続きも、人種または皮膚の色を理由として投票権を拒否したりその権利を制限するために課されまたは適用されてはならない、と規定した。第3条は、リテラシーテストが実施されかつ1964年11月1日の大統領選挙での投票率または有権者登録率が50%以下の地域へ連邦登録官を派遣して州・地方の登録官に代わって登録事務を行わせることを定める（3条a項、トリガー条項）。当該の州またはカウンティが、10年の間に人種または皮膚の色を理由に投票権を拒否したりそれを縮小したりしたことはない、ワシントンDCの3人制裁判所に申し立て、かつ裁判所がそれを認めるときには登録官の派遣は取り消される（3条c項）。この裁判の管轄を当該州の裁判所にしなかったのは、人種差別的な判事の多い南部を避けた

めであった。1964年大統領選挙の投票結果の統計から、この条項の適用対象となるのは、アラバマ、ジョージア、ルイジアナ、ミシシッピー、サウスカロライナ、バージニアの6州およびノースカロライナ州の大部分のカウンティとなる。

第4条は、投票権に関して人種差別があると思われる場合に、連邦公務員委員会が査察官(examiner)を派遣すると定める。司法長官が、3条a項の対象地域の20名以上の住民から、人種または皮膚の色を理由に投票権を拒否されまたはそれを制限されているとの文書による不服申立て(complaint)を受け、かつそれに根拠があると考えたとき、もしくは、司法長官の判断で憲法修正15条による保護を保障するには査察官の派遣が必要だと考えられるときには、公務員委員会は、連邦・州・地方選挙において投票できるはずの人について名簿を作成するに足る数の査察官を派遣する(4条a項)。

第5条、6条および7条は、査察官の権限と査察手続きを定める。投票税未納の理由で投票権を拒否された者が、当該年のうちに査察官に投票税を納付すれば、査察官はただちにそれを州または地方の官吏に送達し、投票権が認められる(5条e項)。

第8条は、3条a項の適用対象の州・地方は、選挙法の変更には事前に連邦裁判所の許可を得なければならないと規定する。3条a項の対象州・地方が1964年11月現在の投票資格または投票手続きと異なる内容の法律または条例を制定しようとするときには、あらかじめ、3人制のワシントンDCの地方裁判所によって憲法修正15条の保障する権利を拒否したり制限するものではないと判定されなければならない(preclearance clause)。

第9条は、2条・3条への違反に対する罰則を定める。2・3条の保障する権利を剥奪した者または剥奪しようとする者は、5000ドル以下の罰金、または5年以下の禁固、またはその双方を課せられる(9条a項)。投票用紙の記載内容を消したり書き換えたり、あるいは投票機械による投票記録を改竄した者は、5000ドル以下の罰金、または5年以下の禁固、またはその双方を課せられる(9条b項)。

この法案は、1957・1960・1964年公民権法の規定が、投票権保護の制度としては司法長官による訴訟(刑事訴訟に比べて比較的に行きと要件が簡略な民事訴訟)という「裁判所による救済」にとどまっていたのに対して、州や地方政府の妨害を排除して一定の要件のもとに連邦査察官による直接的な登録手続きを保障するという点で、画期的な内容となった。公民権運動の諸団体も同法案に対して基本的な賛意を表していたが、公民権運動家の一部は、政府案のトリガー方式ではリテラシーテストのないアーカンソー、テキサス、フロリダ、テネシーの各州には適用されないから不十分だと批判し、CORE(人種平等会議)のジェイムズ・ファーマーやSNCC(学生非暴力委員会)のジェイムズ・フォーマンらは、すべてのコミュニティに連邦査察官が常駐する制度を要求していた(S.F. Lawson, p.313)。

3章 議会における法案審議

1964年の選挙では、民主党が議席を大幅に拡大した。民主党と共和党の議席は、上院では68対32と1940年以来の格差、下院でも295対140と1936年以来の大きな格差が生まれた。とくに上院では、共和党のゴールドウォーター大統領候補らの保守派が標的にしていた1958年初当選組の民主党リベラル派が13人再選されて、リベラル派の勢力が強化され、共和党と南部保守派が形成していた議会保守連合は大きく後退したと見られた。両院の司法委員会は、リベラル派が多数を占めた。したがって、法案が何らかの形で議会を通過する可能性はかなり高いと予想された。

上院では、3月18日に司法委員会に法案（S1564）が上程された。1956年公民権法案までは、下院が公民権法案を可決し、上院がフィリバスターなどにより採決なしとなるのが通例で、政府は下院先議戦略を取っていたが、議会内の勢力の変化を見たジョンソンは、両院を同時に通す戦略でいけると判断したのである。ジョンソンにとっての問題は、従来のような上院の南部保守派と下院のリベラル派との争いではなく、逆に、急進的な立法を目指す上院リベラル派とそれに抵抗する下院保守連合との争いであり、彼はその中間の道を選択した（H.D. Graham, *Civil Rights and the Presidency*, p.96）。フィリバスター制のある上院で、それを乗り越える（討論終結決議）には67人の賛成が必要だったが、確実に賛成すると見られていたのは65人で、南部はフィリバスターに自信を持っていた（S.F. Lawson, p.314.）。

エドワード・ケネディらリベラル派が多数派を握る司法委員会は、法案の強化を図って、投票税禁止を州・地方選挙に拡大する修正を行った。政府原案を支持していたNAACP（有色人種地位向上協会）執行委員長のロイ・ウィルキンスは、4月26日に大統領に電報を送って、投票税禁止修正案への支持を要請し、「それは完全に合憲である。投票税が黒人市民を投票から排除するための手段であったのだから裁判所も合憲と判断するだろう」と主張した²²。修正案は、一方では、投票資格者が50%以下の地域に査察官を派遣するとする「トリガー条項」を修正して、人種の少数派の投票率が25%以下の地域を対象とする（ただし、1960年の調査で非白人人口が20%以下の選挙区を除く）こととし、北部と西部の大部分の選挙区を適用対象外とした。ここには、ダークセンが提案し政府案を弱める「60%エスケープ条項」（州・地方政府について、住民の60%以上が投票しかつ黒人を登録から排除していなければ対象外とし、3条C項の監督期間を10年ではなく5年にする）が含まれていた²³（S.F. Lawson, p.316）。

カツェンバックは、3月24日に上院司法委員会で証言して、投票税が人種的理由で黒人を選挙から排除しているとする十分な根拠はなく、法案成立のためには争いのある問題を持ちこまないほうがよいと述べた。カツェンバックはさらに、法案の対象を広げるジョン・V・リンゼイ修正（裁判所が40日以内に投票権付与のための訴訟に結論を出せないときには大統

領は査察官を派遣する)にも反対を表明した(S.F. Lawson, p.315)。上院院内総務であった民主党のマンフィールドと共和党のダークセンは、4月30日、投票税禁止は憲法違反の疑いがあるそれを盛り込むことは法案の成立を危うくすると危惧して反対し、司法長官が裁判で投票税の合憲性を試せばよいと主張して、反対の強い「60%エスケープ条項」を削除する修正案を提案した。5月11日、上院本会議は45対49で投票税禁止案を否決した。45人の賛成者は、民主党39人(うち3人は投票税のない南部州出身)、共和党6人で、49人の反対者は、民主党24人、共和党25人だった(S.F. Lawson, p.316)。カツェンバックが下院の審議をにらんで、投票税禁止に反対する上院のマンフィールド=ダークセン修正案を支持するべきだと主張した5月21日付けの大統領宛てのメモでは、投票税の一律禁止は、差別的意図のないバーモント州の投票税をも禁止することになること、また、それは裁判所が1965年投票権法の全体に対して違憲判決を下す危険性があること、を強調していた²⁴⁾。

5月25日、上院は70対30で南部議員のフィリバスターをやめさせる討論終結(closure)を可決し、5月26日に、77対19で25%トリガー条項を含む修正案を可決した。25%トリガーは、ジョンソンの意向に反していたが、彼は基本的に政府案が受け入れられたと評価して、「私が3月15日に提案した投票権法案が上院を通過したことは、すべての市民が投票権をもちかつ恐怖や偏見なしに投票できるしまたしなければならないというわが国の決意が勝利した証明である」(*Public Papers of Presidents, Johnson, 1965*, pp.581-582)と上院に祝福を送った。

下院に上程された法案(H6400)は、リベラル派のセラーが委員長を務める司法委員会で投票税禁止が追加された。4月13日に、カツェンバック司法長官は司法委員長のエマニュエル・セラーに書簡を送り、投票税禁止修正案に反対の意思を表明した。カツェンバックは、投票税はもともと政府の運営を財政的に支えるためのものであって「貧者と富者との区別」はあっても人種的な差別は制度に固有のものではなく、金額も低く、しかも連邦選挙に対する投票税の賦課を禁止した憲法修正24条の立法趣旨からも投票税禁止を憲法修正ではなく法律で規定することは違憲の疑いがある、という理由を挙げて、裁判所が差別的な課税方法であると個別に判断した場合にそれを停止するという「裁判による投票権の保護」の方法を守るべきだと主張した²⁵⁾。これは、保守派の抵抗を考慮して、投票税のために法案の成立そのものを危うくしたくないという意図の反映である。彼は現実に行進している裁判の中で投票税に対する厳しい判決が期待できるとも言っていたが、投票税制度に対するやや保守的な態度も原因していると考えられる。ジョージア州知事カール・E・サンダースが法案反対の論拠を詳しく論じた4月5日付けのジョンソン宛て書簡では、反対理由を補強するためにカツェンバックの議会証言を引用して、「司法長官はリテラシーテストが不公正とか望ましくないとは言わなかった。彼が言ったのは、南部の一部地域ではそれが差別的に適用されている、ということだけだ」と述べている²⁶⁾。

保守派のハワード・スミスを委員長とする議事運営委員会は6月末まで審議を凍結し、7月9日に本会議に提案された。ここで共和党のウィリアム・マカロックとジェラルド・フォードが代案を提出した。マカロック＝フォード案は、投票税禁止もトリガー条項も違憲かつ不必要であると削除して上院案と同じく司法長官による訴追の方法を求め、かつ、政府案のトリガー条項の代わりに、司法長官が有資格者差別という25件以上の不服申立てを受けたときには連邦査察官を派遣するとしていた。グラハムは、同案は、カウンティごとに投票率をみる方式なので、リテラシーテストを実施していないために政府案では対象とならない州（アーカンソー、フロリダ、テネシー、テキサス）も対象に含める点で優れているように見えた、と評価しているが（H.D. Graham, *Civil Rights and the Presidency*, p.97）、「同案は政府案よりも多くの地域を対象にすることになるが、登録申請者が公式の学校で6ヵ年を終了している場合を除くと、リテラシーテストを停止させるものではなかった」としてリテラシーテスト禁止問題との関わりを重視するローソンの視点の方が適切といえよう（S.F. Lawson, p.319）。マカロックは、政府案ではアリゾナ州とアイダホ州を対象に含むが、それはアメリカインディアンの投票行動の結果なのだから黒人問題の解決を目指す上では不適当だと考えた。前ジョージア州知事のウィリアム・タック率いる南部民主党員は、政府案よりも害が少ないとしてマカロック案を支持した。7月8日、下院本会議は166対215でマカロック＝フォード案を否決した。セルマ事件に衝撃を受けた北部共和党議員が南部民主党議員に同調することをためらったことも影響した。7月9日、下院本会議は投票税禁止を盛り込んだ修正案を333対85で可決した。

両院協議会は難航したが、キング牧師がカツェンバックに上院案を支持すると述べたことが大きく影響した。両院の幹部も、投票税禁止は法案の成立を危険にさらすほどの価値はないと考えており、8月2日に出された両院協議会レポートでは、下院側は投票税について上院に譲歩し、上院側は25%トリガー条項を取り下げた。政府案に対しては、唯一、上院案に含まれていた「アメリカ国旗条項」（ニューヨークに住み、アメリカ国旗のもとで英語以外の言語スペイン語で授業が行われている学校で少なくとも6ヵ年を終了したプエルトリコ人に投票権を与える）が追加された。3月25日にプエルトリコ人公民権協会副会長のエルマン・バディリョが下院司法委員会で、ニューヨーク在住の48万人のプエルトリコ人のうち33万人が英語ができないという理由で投票権を奪われていると証言している²⁷⁾。

8月3日、下院は両院協議会レポートを328対74で可決した。南部民主党議員のうち黒人の多い都市部を基盤とする37人が賛成した。8月4日、上院が79対18で可決し、8月6日にジョンソン大統領が議会に出向いて法案に署名して、公法89 - 110として発効した。ジョンソンは、署名の際の演説で、「本日の勝利はいかなる戦場でもかつて得られたことのないほど巨大な自由のための勝利である。人は権利を得るだけでは十分ではない。人はその権利を自分の幸福追及のために使えなければならない」（*Public Papers of Presidents, Johnson*, 1965, pp.840-

843.) と全面的な賛意を表明した。

おわりに

投票権法成立に政府はすばやく対応した。司法省は、8月7日にミシシッピ州の投票税について、8月9日には、アラバマ、テキサス、バージニア州の投票税について訴追手続きをとった。リテラシーテストについては、司法長官の権限で南部の9州について停止措置をとった。8月9日、司法長官は、アラバマ、ルイジアナ、ミシシッピ州に連邦登録査察官を派遣した。

連邦政府が派遣した査察官は、8月11日から活動を開始し、公務員委員会委員長のジョン・メイシーは1日ごとにホワイトハウスに登録結果を報告した。次のような活動開始後10日間の結果の報告は、黒人の有権者登録の急速な拡大を表している²⁸⁾。

	申 請 者		登 録 者	
	非白人	白人	非白人	白人
全 体	19,716	947	19,178	932
アラバマ	8,686	31	8,277	31
ルイジアナ	4,771	914	4,702	899
ミシシッピ	6,259	2	6,199	2

1968年までに、もっとも黒人の有権者登録率の低かったミシシッピ州でも59%に達し、南部11州の平均は62%となった。1980年には、黒人の登録率は、白人よりもわずか7%低いだけの水準になった。

憲法修正24条によって禁止された連邦選挙における投票税の賦課は、1965年投票権法に基づく司法長官の訴追に対して、1966年に連邦地裁と連邦最高裁の3つの判決が、州・地方選挙についても投票税を違憲と宣言することによって、最終的に廃止された。地方裁は、テキサスの投票税を憲法修正14条の「デュープロセス」違反として、最高裁は、アラバマについて憲法修正15条の「投票権の保障」違反として、またバージニアについては憲法修正14条の「法の平等な保護」違反として、それぞれ違憲と判断した (Armand Derfer, pp.567-568.)。リテラシーテストの禁止は、1970年投票権法によって実現されることになる。1965年法は、このような過程の基盤を構築してアメリカにおけるマイノリティの政治的権利保障の画期となったのである。

立法過程の分析からは、ジョンソン大統領のリーダーシップが明確ではない。カツェンバック司法長官の「憲法修正による投票権の保障」路線を押しとどめて、連邦法による方法を選択したのは、州権に踏み込むことが非現実的であると判断したからであって、当時の政治状況

に照らすと適切な道であったと言うこともできる。しかし、そこにはリテラシーテストと投票税が実質的に黒人から投票権を剥奪する人種差別の手段として機能していた事実に対する認識の弱さ、および連邦主義の立場からの州権留保の思想の強さが反映していたと考えられる。したがって、ジョンソンのリーダーシップを評価するグラハムらの立場には疑問が残る。

議会の票決は、1964年公民権法のときには、上院で73対27、下院で289対126であったものが、1965年投票権法では、上院で79対18、下院で328対74と両院において大きく公民権派の勢力の拡大を見た。ここには、最終的に政府原案で押しとおした政府の一貫した方針のもつ現実性が反映されている。とくに上院では、ベトナム戦争をめぐる民主党と共和党の党派的对立が高まる状況のもとで、マンスフィールドとダークセンという両党の指導者の間の超党派的な協力関係の構築が大きく作用した。両院のリベラル派は憲法上の重大な制約によって投票税禁止の拡大に失敗したが、公民権運動を進めている諸団体の多くが、投票税問題抜きで法案でよいとの判断をしていたのであり、ここには議員という政治指導者が社会的意識を先取りして方向付けを提起した一つの重要な事例を見ることができる。

したがって、白人をも巻き込んだ全国的な公民権運動の高まり、そしてベトナム戦争を含む世界的な冷戦状況の深刻化と発展途上国の発言力の高まりによってアメリカ社会が人種的少数派の権利保護を宣言しなければならない立場に追い込まれていた状況の中に1965年公民権法の意味を読み取ることが必要だろう。

この年の8月、マルコムXがニューヨークで暗殺され、ロサンゼルスワッツ地区で暴動が発生して以降、白人の反戦運動と黒人のブラックパワー運動とへの分離が生じて、1960年代アメリカ社会を特色づけたリベラルな時代の転換が始まることになる。その転換点となったのが、皮肉なことに、1965年投票権法の成立に現実的な力を与えたセルマ事件だった。南部の公民権運動で有権者登録を重点において参加してきたSNCC（学生非暴力調整委員会）は、セルマでクラーク保安官が弾圧したときにキングが警察と対決せずに衝突を回避しようとしたことを不満として公民権運動から離脱し、1年後にストーリー・カーマイケルを議長に選出して黒人による運動つまり「ブラックパワー」運動を開始することになる²⁹）。CORE（人種平等会議）もまた、黒人の権利の保障がなかなか進まないことを不満として、ブラックナショナリズムを掲げて白人を排除する路線へ転換していったのである。

注

- 1) Kirk H. Porter and Donald Bruce Johnson, eds., *National Party Platforms 1840-1968*, 1970, pp.641-672.
- 2) Registration and Election Law Reform, Legislation Background-Voting Rights Act of 1965, Box 2, LBJL(Lyndon B. Johnson Library).
- 3) Steven F. Lawson, *Black Ballots-Voting Rights in the South 1944-1969*, 1976.
- 4) Robert Dallek, *Flawed Giant-Lyndon Johnson and his Times 1961-1973*, 1998, pp.211-221.

- 5) Hugh Davis Graham, *Civil Rights and the Presidency*, 1992, *The Civil Rights Era - Origins and Development of National Policy 1960-1972*, 1990.
- 6) Robert Weisbrot, *Freedom Bound-A History of American Civil Rights Movement*, 1990, p.150.
- 7) 投票権保護を訴追によって行うとする1957年法の方式は、1960年法、1964年法で訴追の要件をやや緩めた程度で、顕著な発展はなかった。
- 8) Armand Derfner, *Racial Discrimination and the Right to Vote*, Paul Finkelman, ed., *African Americans and the Right to Vote*, 1992, p.547.
- 9) *Public Papers of the Presidents, Johnson, 1965*, p.6.
- 10) レオナード・W・レヴィ編、『アメリカの政治』東京大学出版会、1967年、141～142ページ。
- 11) Discriminatory Purpose in the Enactment and Administration of Poll Tax Requirement, April 9, 1965, Files of Lee White, Box3, LBJL.
- 12) Hugh Davis Graham, *The Civil Rights Era - Origins and Development of National Policy*, 1990, p.509.
- 13) Rhoda Lois Blumberg, *Civil Rights : The 1960 Freedom Struggle*, 1984, p.115. .
- 14) Memorandum to the President, Files of Lee White, Box3, LBJL.
- 15) この表現からは、彼がリテラシーテスト一般を必ずしも人種差別の手段として認識していなかったことが窺われる。
- 16) ケネディ大統領は、黒人の15%以下しか有権者登録がされておらずかつ司法長官が公民権法に基づく不服申立てを受けた場合には、黒人に選挙権を保障するために連邦判事がそのカウンティに仲裁人を派遣する、という法案を準備した。この場合、正式の学校で少なくとも6年間の教育を受けた者は読み書きの能力を有すると推定された(ただしSNCCは、ミシシッピ州では25歳以上の住民の平均教育年数が、白人の9.9年に対して黒人は5.1年しかない事実を指摘して、6年を要求するケネディ案は不十分だとした)。マクルックらの下院共和党保守派は、同案は、裁判の結果が出る前に黒人に臨時の選挙権を与えるから不適当だと反対した。Steven F. Lawson, op.cit., pp.294-297.
- 17) グラハムは、ジョンソンが憲法修正の形式は時間がかかりすぎるとしてその方法を拒否した、と指摘して、この問題での大統領のイニシアティブを強調している。H.D. Graham, *The Civil Rights Era*, p.166.
- 18) Memo to the President from Lee C. White, Legislation Background-Voting Rights Act of 1965 Box2, LBJL.
- 19) Memo to the President from Lee C. White, Legislation Background-Voting Rights Act of 1965 Box2, LBJL.
- 20) イタリアでは投票を法的に義務付けており、棄権には罰則(罰金)が適用される制度なのでここで比較の対象とするのは適当とは言えない。
- 21) A Bill to enforce the fifteenth Amendment to the Constitution of the United States, WHCF legislation-EX LE/HU24/12/67 Box66, LBJL.
- 22) Telegram to the President, Legislative Background-Voting Rights Act of 1965, Box 1, LBJL.
- 23) Memorandum-Questions Concerning the Voting Rights of 1965 as Reported by the Judiciary Committee, Legislative Background-Voting Rights Act of 1965, Box1, LBJL.
- 24) Memorandum to the President, Legislative Background-Voting Rights Act of 1965, Box 1, LBJL.
- 25) Memorandum to Emanuel Celler, Legislative Background-Voting Rights Act of 1965, Box 1, LBJL.
- 26) Memorandum to Johnson, April 5, Legislative Background-Voting Rights Act of 1965, Box 1, LBJL.

1965年投票権法とアメリカ大統領政治（安藤）

27) Testimony of Herman Badillo, Legislative Background-Voting Rights Act of 1965, Box 1, LBJL.

28) Memorandum for the President, August 21, WHCF Human Rights, Box55, LBJL.

29) Jack M. Bloom, *Class, Race, and the Civil Rights Movement*, 1987, p.185. 1960年代におけるリベラル派の成功が、アメリカ自由主義に内在する矛盾を顕在化させ、1970年代以降の保守化をもたらした論理については、マーチンが詳述している。John Frederick Martin, *Civil Rights and the Crisis of Liberalism - The Democratic Party 1945-1976*, 1979.

（Tugio Ando, 本学部教授）