

受刑者等の選挙権と合衆国の連邦制度（上）

倉 田 玲

1. はじめに
 - (1) 受刑者等の選挙権
 - (2) 合衆国の連邦制度
 - (3) 集団に対する影響
2. 連邦選挙改革の限界
 - (1) 全国委員会の勧告
 - (2) 合衆国議会の審議
 - (3) 改革論議の継続性 (以上本号)
3. 平等保護条項の限界
 - (1) 破廉恥罪
 - (2) 平等保護
 - (3) 積極主義
 - (4) 原意主義
 - (5) 差別意図
4. マイノリティの権利
 - (1) 投票権法の可能性
 - (2) 連邦制度への挑戦
5. おわりに

伝統とは、多くの場合、沈黙の証にほかならない。(スクラ)¹⁾

1. はじめに

受刑者等の選挙権が剥奪されている問題をめぐっては、すでに別の小稿で考察したとおり、欧州人権裁判所とカナダ最高裁判所と南アフリカ憲法裁判所が、現に受刑者として刑事施設に拘置（imprisonment/incarceration）中であることを選挙権の消極要件として法定することも普通選挙権の保障に反するという主旨の判断を異口同音に提示して、それぞれが管轄

する法域に対し、それらに先駆けて同種の消極要件を全廃している諸国に合流する方向を指示した²⁾。こうした潮流が普遍的（universal）と考えられるまでに地球規模で波及するか否かは、しかしながら、なおも容易に予測できることがらではないだろう。

たとえば、アメリカ合衆国の連邦制度のもとには、受刑者等が拘置中のほか仮釈放（parole）や執行猶予（probation）の間にも選挙権を剥奪されているという事実があり³⁾、これらの期間を無事に満了した後も生涯にわたって市民社会への完全復帰を封じられているという苛烈な現実までである。かねてから「重罪（felony）と軽罪（misdemeanor）の区別は、刑法と刑事訴訟法の分野の外側で重要な意味をもつ」とされてきた合衆国において⁴⁾、重罪犯の選挙権剥奪（felon disenfranchisement）と呼ばれてきた問題である⁵⁾。

キーサ（Alexander Keyssar）は、前世紀末に出版され、早くも投票権に関する法制史の基本文献として定着したと思しき著書の終章に「民主主義のプロジェクト」という副題を付して、その冒頭に「これは不完全ながら幸福な結末の物語である」と述べ、これに続く1文に「21世紀（そして新千年紀）の幕が開ける時点で、ほとんどすべての合衆国の成年市民は、法的に投票権を付与されている」と概括しているが⁶⁾、これら「不完全ながら」や「ほとんど」という示唆的な留保によって少なくとも重点的に含意されているのは、選挙権の積極要件としての市民権とともに⁷⁾、直前の章において明瞭に指摘されている残存課題「21世紀のはじまる時点で、有罪判決を受けた重罪犯たちは、選挙に参加することを法的に禁止されているアメリカ市民のなかで、最大の単一集団を構成している」という問題に相違ない。この史家が診断するところに準拠してみると、重罪犯の選挙権剥奪の問題は、「彼らが選挙に参加する割合は低いと見込まれるだろうが、彼らの人数は多くの州において選挙の結果に影響を及ぼすのに十分であること疑いない」から、統治の正当性を揺るがしかねないという意味において甚大であるほか、「20世紀末までに、投票はすべてのアメリカ市民

に帰属する権利となったが、社会規律を促進する 多分に象徴的な手段として喪失または剥奪されることのある権利であり続けている」から、投票の権利性を揺るがしかねないという意味において深刻である⁸⁾。

このように複合的な意味において普通選挙と平等選挙の実現を妨げてきた重罪犯の選挙権剥奪は、しかしながら、「普通かつ平等の選挙権 (universal and equal suffrage)」（第21条第3項）を謳った世界人権宣言 (Universal Declarations of Human Rights) の流れを汲む国際人権規約の締約事項に基づき、重大な懸案事項として指摘されることになった。これが抜本的な改革を必要とする深刻な問題として国際機関からは正を勧告されるまでに至ったことは、受刑者等の選挙権の剥奪に関する今後の動向を観察する上で是非とも確認しておくべきことがらだといえるだろう。

(1) 受刑者等の選挙権

市民的及び政治的権利に関する国際規約 (自由権規約) は、人権委員会を設置 (第28条第1項) するとともに、各締約国に対して「この規約において認められる権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告」(第40条第1項) を義務づけている。そして、「すべての報告は、国際連合事務総長に提出するものとし、同事務総長は、検討のため、これらの報告を委員会に送付する」(同条第2項) こととされ、人権委員会は、その検討の結果として「委員会の報告及び適当と認める一般的な性格を有する意見を締約国に送付」(同条第4項) する。こうした手続を通常どおりに経て、ちょうど委員の半数改選を済ませたばかりの人権委員会により⁹⁾、次の勧告事項を含む最終見解が合衆国に対して送付された¹⁰⁾。

当該締約国は、諸州が刑期を満了した市民たちおよび仮釈放された市民たちに対して投票権を確実に復権させるのに適切な措置をとるべきである。当委員会は、また、当該締約国が重罪の有罪判決 (felony

conviction) による投票の剥奪に関する諸々の規制を再検討して、それらが常に第25条の合理性テストに確実に適合するようにすることも勧告する。当該締約国は、また、かかる規制がマイノリティ集団の権利に対して不均衡に影響を及ぼしている (disproportionately impact on the rights of minority groups) 程度を査定して、この点に関する詳細な情報を当委員会に提供すべきである。

自由権規約の第25条が「すべての市民は、第2条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する」として、その(b)号に「普通かつ平等の選挙権 (universal and equal suffrage) に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること」を規定しており、第2条が「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別」をも禁止している規定を含んでいることは、あらためて確認するまでもないだろう。しかしながら、合衆国に対する勧告のなかで「マイノリティ集団の権利」への「不均衡」な「影響」が指摘されているというコンテキストにおいて、これら国際人権法の基本テキストに根拠が求められているということが、とくに権利主体の把握と差別認定の標準に関する国内法との対照において重要である。ここまで踏み込んだ勧告を補足するかたちで、人権委員会はより明確に合衆国の連邦制度をふまえながら 次のとおりの懸念をあらわしていた¹¹⁾。

当委員会は、およそ500万人の市民たちが重罪の有罪判決のために投票できないであり、このプラクティスが重大な人種的影響 (racial implications) を及ぼしている、ということを懸念している。当委員会は、また、連邦選挙改革に関する全国委員会 (National Commission on Federal Election Reform) によって2001年になされた、すべての州は刑期を満了した市民たちに対して投票権を復権させるべき

であるとの勧告が、すべての州によっては承認されていない、ということにも懸念を表明する。当委員会の見解では、重罪の有罪判決を受けた人々、なかんずく、もはや自由を剥奪されていない人々に対する投票権の一般的な剥奪は、第25条および第26条の要件に適合するものではなく、第10条第3項の矯正目的に資するものでもない。

「連邦選挙改革に関する全国委員会」の勧告については後に検討することとして、ここでは人権委員会が言及している「要件」と「目的」に着目してみると、自由権規約の「第10条第3項の矯正目的」とは、同項の前段に「行刑の制度は、被拘禁者の矯正及び社会復帰を基本的な目的とする処遇を含む」と規定されていることを指しており、重罪犯の選挙権剥奪が「行刑の制度」にほかならないものとしてこれが付加刑として機能している現実を合理的に説明しようとはしない立場とは根本的に異なるかたちで懸念されていることが、ここに示唆されているといえる。

また、この規約の平等保護条項である第26条は、第25条に組み込まれている第2条と同じく、「人種」を筆頭に各種の差別禁止事由を列挙するもので、次のとおり規定している。「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律は、あらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等のいかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護をすべての者に保障する」。

こうした「要件」に適合しないとされている重罪犯の選挙権剥奪は、勧告のなかで「マイノリティ集団の権利に対して不均衡に影響を及ぼしている」ことが指摘されていたが、ここではあえて別の英単語の訳語に同じ漢熟語を使用するとそれが「重大な人種的影響」という言葉で少しばかり具体化されている。つまり、まさしく「行刑の制度」にほかならない権利剥奪が「人種」というカテゴリによって特定される「マイノリティ

集団」を、いわば処罰していることが、国連の機関によって問題とされるに至ったわけである。

重罪犯の選挙権剥奪が「主として処罰するために機能している」ことを指摘し、「その多くが別のかたちで刑に服して（have otherwise paid their debt to society）自由な世界に戻ってきた個人としての市民たちを処罰するばかりではなく、政治システムが制定する刑罰法規の矢面に立つコミュニティをも処罰しているのである」と批判したのは、カーラン（Pamela Susan Karlan）であったが¹²⁾、人権委員会による勧告は、差別を構成している処罰の禁止に国際人権法上の根拠を付与するかたちで、このような批判に呼応しているともいえるだろう。

カーランの主張によると、「投票が州によって創り出された特権ではなく、むしろ基本的権利であると理解されるならば、刑事的選挙権剥奪法制の本質的な処罰性は否めない」のであり、「投票権が純粋に個人的にはなく、むしろ集団的に行使されるならば、刑事的選挙権剥奪法制は、もっぱら特定の個人たちに対して投票を否定するものばかりでなく、特定可能なコミュニティの投票力を希釈し、選挙結果や立法による政策選択に影響を及ぼすものとも考えられる」ことになる¹³⁾。

（2）合衆国の連邦制度

合衆国における受刑者等の選挙権の剥奪は、2006年11月7日に投票が実施された直近の中間選挙の後、その実態を吟味した別の国際機関から、さらなる勧告を受けることになった。2007年3月9日に欧州安全保障協力機構の民主制度人権事務所（OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR）が発表した報告書のなかに、「重罪犯および元重罪犯に対する投票権の制約は、いかなる制約も犯された罪に比例することが確保されるように、再検討されるべきである。制約は期間を限定してなされるべきであり、投票権は定められた期間の満了後、自動的に復権されるべきである」という記載がある¹⁴⁾。

自由権規約人権委員会の最終見解とは異なり、勧告の実体的な根拠が列挙されているわけではないが、選挙権の剥奪を含めたかたちでの罪刑均衡が求められているところは、この報告書の文言によって明確性を高められた両者の重要な共通点だといえるだろう。そして、この OSCE/ODIHR の報告書には、前年にアメリカ自由人権協会 (American Civil Liberties Union, ACLU) が発表した資料を基礎にして¹⁵⁾、選挙権の剥奪の実態が次のとおり簡潔に素描されている¹⁶⁾。

2006年11月7日の選挙の時点では、2つの州の人々が拘置中も投票権を保持している。残りの州とコロンビア特別区では、重罪の有罪判決を受けた人々が拘置中のほか、その期間の満了後、あるいは生涯にわたる場合も含めて、投票権を剥奪されることがある。これら諸州のうち36州は有罪判決を受けた重罪犯たちが仮釈放中に投票することを禁止しており、31州は執行猶予中の重罪犯たちも投票から排除している。3つの州は刑期を満了した後も、すべての元重罪犯たちに対して投票を禁止している。ほかの9つの州は特定の犯罪について有罪判決を受けた人々の投票を生涯にわたって制約しているか、さもなければ、一定の犯罪者たちについて刑期満了後の待機期間を要件としている。

このように概括されている合衆国の全51法域の状況を、ひとまず単純に日本と比較してみれば、現行の公職選挙法が「次に掲げる者は、選挙権及び被選挙権を有しない」(第11条第1項)と規定して、「禁錮以上の刑に処せられその執行を終るまでの者」(第2号)や「禁錮以上の刑に処せられその執行を受けることがなくなるまでの者(刑の執行猶予中の者を除く。)」(第3号)を列挙しているのと同様に、拘置中の者ばかりでなく仮釈放中の者からも選挙権を剥奪している法域が、前回中間選挙時点の合衆国には7割以上も含まれていたということである。また、さらに厳しく
いわゆる選挙犯罪の場合は別論としてここに引用した部分に含まれている括弧書きが挿入された改正よりも前の時代の公職選挙法と同様に、

受刑者等の選挙権と合衆国の連邦制度（上）（倉田）

執行猶予中の者から選挙権を剥奪している法域も6割以上に及んでいた。

ここで別の資料に依拠し、2007年5月までの半年間に生じた若干の変更も盛り込んで、一覧するのに適したかたちにすると　そもそも各法域の法制度が詳細に及んで多種多様であるため、それらを簡潔にまとめるにも限度はあるが　現時点における法域別の概況は、およそ次の表のとおりになる。

表：合衆国の各法域における受刑者等の選挙権（2007年5月現在）

法 域 (投票年齢人口)	拘 置 中 (対象者数)	仮 釈 放 中 (対象者数)	執行猶予中 (対象者数)	刑期満了後 (対象者数)
合衆国全体 (226,570,423人)	(1,324,280人)	(474,632人)	(2,387,283人)	(N/A)
アラバマ州 (3,490,287人)	(27,740人)	(7,745人)	(36,795人)	(N/A)
アラスカ州 (493,046人)	(4,630人)	(951人)	(5,547人)	(N/A)
アリゾナ州 (4,597,875人)	(32,664人)	(5,671人)	(69,343人)	(N/A)
アーカンソー州 (2,125,071人)	(13,469人)	(14,844人)	(29,128人)	(N/A)
カリフォルニア州 (27,089,818人)	(166,532人)	(110,261人)	(N/A)	(N/A)
コロラド州 (3,617,217人)	(20,841人)	(7,383人)	(N/A)	(N/A)
コネティカット州 (2,690,267人)	(19,744人)	(2,552人)	(N/A)	(N/A)
デラウェア州 (650,932人)	(7,180人)	(539人)	(18,275人)	(N/A)
コロンビア特別区 (476,304人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
フロリダ州 (14,183,782人)	(87,545人)	(4,888人)	(281,170人)	(N/A)

ジョージア州 (6,975,277人)	(47,682人)	(23,344人)	(419,350人)	(N/A)
ハワイ州 (991,442人)	(6,071人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
アイダホ州 (1,077,941人)	(6,136人)	(2,370人)	(44,580人)	(N/A)
イリノイ州 (9,648,191人)	(44,669人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
インディアナ州 (4,758,146人)	(24,244人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
アイオワ州 (2,264,010人)	(8,578人)	(3,317人)	(22,832人)	(N/A)
カンザス州 (2,067,517人)	(9,042人)	(4,525人)	(14,309人)	(N/A)
ケンタッキ州 (3,210,976人)	(18,897人)	(8,006人)	(33,286人)	(N/A)
ルイジアナ州 (3,138,364人)	(37,254人)	(24,387人)	(38,470人)	(N/A)
メイン州 (1,039,384人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
メリランド州 (4,274,452人)	(23,276人)	(14,351人)	(76,676人)	(N/A)
マサチューセッツ州 (5,004,176人)	(10,495人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
ミシガン州 (7,624,187人)	(49,014人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
ミネソタ州 (3,912,042人)	(9,187人)	(3,872人)	(114,226人)	(N/A)
ミシシッピ州 (2,143,999人)	(20,856人)	(1,979人)	(21,324人)	(N/A)
ミズーリ州 (4,427,469人)	(31,066人)	(17,400人)	(53,832人)	(N/A)
モンタナ州 (725,487人)	(3,369人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)

受刑者等の選挙権と合衆国の連邦制度（上）（倉田）

ネブラスカ州 (1,322,011人)	(4,284人)	(805人)	(17,994人)	(N/A)
ネヴァダ州 (1,883,470人)	(11,565人)	(3,610人)	(12,521人)	(N/A)
ニュー・ハンプシャー州 (1,020,764人)	(2,561人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
ニュー・ジャージー州 (6,661,588人)	(28,124人)	(14,180人)	(143,315人)	(N/A)
ニュー・メキシコ州 (1,447,925人)	(6,595人)	(2,676人)	(17,725人)	(N/A)
ニュー・ヨーク州 (14,819,539人)	(62,963人)	(54,524人)	(N/A)	(N/A)
ノース・キャロライナ州 (6,754,090人)	(36,399人)	(2,882人)	(111,537人)	(N/A)
ノース・ダコタ州 (487,858人)	(1,338人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
オハイオ州 (8,708,985人)	(44,976人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
オクラホマ州 (2,682,055人)	(23,702人)	(4,329人)	(28,435人)	(N/A)
オレゴン州 (2,862,295人)	(13,317人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
ペンシルヴェイニア州 (9,643,372人)	(41,540人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
ロード・アイランド州 (829,934人)	(3,639人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
サウス・キャロライナ州 (3,299,501人)	(23,896人)	(2,217人)	(38,856人)	(N/A)
サウス・ダコタ州 (587,096人)	(3,344人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
テネシー州 (4,604,134人)	(26,208人)	(8,410人)	(47,392人)	(N/A)
テキサス州 (17,173,863人)	(171,338人)	(102,072人)	(428,773人)	(N/A)

ユタ州 (1,769,477人)	(6,013人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
ヴァーモント州 (490,548人)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
ヴァージニア州 (5,867,084人)	(35,667人)	(4,392人)	(43,470人)	(N/A)
ワシントン州 (4,891,577人)	(16,688人)	(120人)	(125,222人)	(N/A)
ウェスト・ヴァージニア州 (1,427,746人)	(5,252人)	(1,216人)	(6,977人)	(N/A)
ウィスコンシン州 (4,245,233人)	(22,664人)	(13,883人)	(54,970人)	(N/A)
ワイオミング州 (392,622人)	(2,026人)	(563人)	(4,418人)	(N/A)
選挙権を剥奪されない (自動的に復権される) 法域	2法域	16法域	21法域	40法域

(記号の意味)

: 剥奪されない / 自動的に復権される

: 剥奪される / 自動的に復権されない

: 剥奪される犯罪類型などに限定あり

Sources: The Sentencing Project, *Felony Disenfranchisement Laws in the United States*, available at http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/fd_bs.fdlawsinus.pdf (last accessed May 5, 2007); Brennan Center for Justice, *Map of Felony Disenfranchisement Laws Around the Country*, May 3, 2007, available at http://www.brennancenter.org/dynamic/subpages/download_file.48642.pdf (last accessed May 5, 2007); Michael P. McDonald, *United States Elections Project*, Table "2006 Voting-Age and Voting-Eligible Population Estimates," last updated May 1, 2007, available at http://elections.gmu.edu/Voter_Turnout_2006.htm (last accessed May 5, 2007); Michael P. McDonald, *State Felony Disfranchisement Laws (incl. D.C.)*, updated Oct. 12, 2006, available at http://elections.gmu.edu/felony_disfranchisement.htm (last accessed May 5, 2007).

表中の投票年齢人口には、合衆国や各州の市民権をもたない者も含まれており、執行猶予の対象者には、それぞれの法域において選挙権剥奪の対象者とされていない者も含まれている。また、刑期満了後も全面的または限定的な選挙権剥奪を法定している諸州において、その対象となる元重罪

犯の実数が総じて不明（N/A）であるのは、ここで典拠とした各種統計においても厳密な把握が断念されているとおり、そもそも、犯罪履歴があるからといって、刑事司法手続の及ばない段階まで追跡して生死などを確認することが不可能または不適當であるほか、仮に元重罪犯が州境をまたいで移動した場合にも犯罪履歴の追跡が可能かつ適當であったところで、移動先で新たに適用されることになる法制度が移動前のものと同様であるとは限らないからである。

たとえば、OSCE/ODIHR の報告書において「人々が拘置中も投票権を保持している」とされた北東部ニュー・イングランド地方のメイン州やヴァンモント州において重罪の有罪判決を受け、これらの州の刑務所から釈放された元重罪犯が、それから長い年月を経た後に、同じ報告書において「刑期を満了した後も、すべての元重罪犯たちに対して投票を禁止している」とされた南部のフロリダ州やケンタッキ州やヴァージニア州に移住し、そこでは選挙人として登録されようとしなかった場合、あるいは、これら南部諸州の刑務所から釈放された元重罪犯が、過去の犯罪履歴が選挙権の消極要件とならない州に移住し、そこで選挙人としての登録を申請した場合、少なくとも現時点で入手可能な各種の統計資料からは、こうした実例としては決して少なくない場合について統計への反映が徹底されることは望むべくもないことがうかがわれる。このような意味で、合衆国のような州権基調の連邦国家における受刑者等の選挙権剥奪は、その法制度の運用実態につきまとう不明瞭性を払拭することが困難である。

自由権規約人権委員会が、先引のとおり、合衆国全体では「およそ500万人の市民たちが重罪の有罪判決のために投票できない」と要約した峻厳な現実、このように曖昧な実態を共有する多数の法域における剥奪や復権の制度が複合的にもたらした結果にほかならない。しかも、OSCE/ODIHR が ACLU の資料に基づいて2007年3月9日の報告書に盛り込んだ2006年11月7日の時点の類型別分布と比較してみると、この短期間にも若干の法域において制度の変更が生じたことを知ることができる。

たとえば、フロリダ州の憲法典は、第6編【選挙権および選挙】の第4節【資格剥奪】の^(a)項において、「重罪の有罪判決を受けた者、および、この州もしくは他州において精神能力を欠くと審判された者は、市民的権利の復権または障害の除去がなされるまで、投票資格および公職就任資格を有しない」と規定している¹⁷⁾。そして、第10編【雑則】の第10節【重罪の定義】においては、「この憲法典およびこの州の法律において使用される『重罪』という用語は、この州の法律に基づき、または、この州において実行された場合に、死刑または州の刑務所における拘置により処罰されることのある犯罪を意味する」と規定している¹⁸⁾。さしあたりは下位の法源である選挙法典の関連規定を確認するまでもなく、同州における重罪犯の選挙権剥奪が自由権規約人権委員会によって指摘された「もはや自由を剥奪されていない人々に対する投票権の一般的な剥奪」の典型にほかならず犯罪類型によって限定されることなく原則として生涯にわたるものとされ、それに対する例外が復権の手續に限定されていることは、これらの条項の文言に着目するだけでも容易に把握できる。

どちらの条項も、1968年に現行憲法典が制定されてから40年ほどになる現在まで、まったく修正されたことがなく、その意味では最近に限らずとも変動していないが、後述するように今世紀のはじめから制度実態に対して批判が集中した同州では、2004年と2006年に改革が試みられた後、2007年4月7日になって唯一の復権手段である恩赦手續が限定的に簡略化され¹⁹⁾、これによってケンタッキー州やヴァージニア州とは異なる類型の州法をもつことになった。この憲法典の修正に及ぶことはなかった最近の改革は、たとえば「主として暴力犯罪や性犯罪である一定の重罪の有罪判決を受けた人々は、個別に復権を申請するか、15年の待機期間を満了しなければならない」が、これら以外の「重罪の有罪判決を受けた大部分の人々は、刑期の満了と賠償金の支払いの後、投票権を復権される」と略述されるような制度をもたらした²⁰⁾。

また、最初の13州の1つであり、50州になってからも全米最小面積の口

ウド・アイランド州の場合は、同州最大の歴史的事件の1つに数えられるドアの叛乱（Dorr Rebellion）の後に制定された1842年の憲法典のもと、先の中間選挙の時点でも、OSCE/ODIHRの報告書による分類のうち「有罪判決を受けた重罪犯たちが仮釈放中に投票することを禁止」する36州と「執行猶予中の重罪犯たちも投票から排除」する31州の双方に含まれていた。2006年までの10年間の各法域における改革の進捗状況をまとめた調査資料においても、「ロード・アイランド州は、ニュー・イングランド地方において、拘置中と執行猶予中と仮釈放中の人々を含め、重罪の刑期に服する人々すべてが投票することを禁止されている唯一の州である」と現在形で記述され²¹⁾、社会的な同質性が相対的に高いとされる北東部諸州のなかでの異質性が強調されていた。

ところが、この調査資料が公表された翌月の中間選挙に際して実施された州民投票において、憲法典の第2編【選挙権】の第1節【有権者】に含まれる規定を修正することが承認された。それまで「重罪犯は、不抗争の答弁（nolo contendere plea）をしたかしなかったかにかかわらず、重罪の刑期……および仮釈放もしくは執行猶予の期間の満了まで、投票することを認められない。その者の投票権は、満了のときに復権される」と規定されていた文言が、この2006年の憲法修正により、「重罪の有罪判決に基づいて矯正施設に拘置されている者は、その施設から釈放されるまで、投票することを認められない。その者の投票権は、釈放のときに復権される」と改められた²²⁾。

このように制度の変容のあり方も含め、さまざまに異なる選挙権の剥奪や復権の実態を視覚的に把握しようとして、全米地図に類型ごとの彩色を施せば²³⁾、それが与える「端切れの縫い合わせ（crazy quilt）」のような印象から²⁴⁾、そこに「継ぎ接ぎの民主主義（patchwork democracy）」が感得できることだろう²⁵⁾。そのように直感することは、この小稿において考察する問題の本質を直観することでもある。

(3) 集団に対する影響

スクラ (Judith Nisse Shklar) の著書『不正義の諸相』では、正義に反する「伝統」が「沈黙」という言葉で批判されているが、各法域の最高法規に基づく重罪犯の選挙権剥奪の背景には、合衆国の「伝統」として確立された連邦法の「沈黙」がある。そして、その領域を法的に画定したのは、合衆国首席裁判官として在職中の2005年9月3日に死去したレンクィスト (William Hubbs Rehnquist) 裁判官が、合衆国最高裁判所の陪席裁判官であった時代に裁判所意見を執筆した2つの判決 1974年6月24日のリチャードソン対ラミレス事件判決 (*Richardson v. Ramirez*) と1985年4月16日のハンター対アンダーウッド事件判決 (*Hunter v. Underwood*) である²⁶⁾。ACLUのジェネラル・カウンセルの1人であるアシュキン (Frank Askin) は²⁷⁾、このうち前者をレンクィスト裁判官の負の遺産として批判した2007年4月16日付の論評のなかで、次のとおり述べている²⁸⁾。

.....ラミレス事件判決の帰結により、現在500万人以上のアメリカ人が有罪判決の結果として選挙権を剥奪されているが、その60パーセントは刑期を満了しており、我々のコミュニティのなかで暮らしている。選挙権を剥奪されている人々のうち、少なくとも200万人は、アフリカ系アメリカ人である。最新の入手可能な数値では、国内のアフリカ系アメリカ人男性の13パーセントが、このように選挙権を剥奪されているが、これは全国民平均の比率の7倍である。ヒスパニックの選挙権剥奪に関する正確な数値は入手困難であるが、その比率がヒスパニック以外の白人よりもはるかに大きいのは明らかである。

ラミレス事件判決が各州に問題を委ねているため、当然のことながら、数値は州ごとに大きく異なる。フロリダ州では、推計96万人の元犯罪者たちが2000年の大統領選挙において投票できなかったが、その大多数は有色人種であった。この年ジョージ・W・ブッシュに決定的な大統領選挙人の投票を与えた州では、重罪犯の選挙権剥奪の政治的

影響（political impact）が明白であった。

これらレンクィスト裁判官が遺した先例の波及が論じられている2段落のうち、前の段落では、自由権規約人権委員会によっても懸念された「人種的影響」の具体例が指摘され、後の段落では、それが「政治的影響」と換言されている。このほか、同じ年に同じ州で実施された選挙について、選挙管理実務のレベルでも、重罪犯の選挙権剥奪に人種間の不均衡がある。重罪犯リストに登載された者が選挙人名簿から抹消されなかった過誤の比率を郡別に集計すると各郡の政治的環境に連動した有意差が観察される。ことを実証したステュアート（Guy Stuart）の論文では、「重罪犯の選挙権剥奪は、深大な党派的影響（partisan implications）を及ぼしており、フロリダ州の選挙は、このことを明らかにした」と結論されている²⁹⁾。

2000年の同州では、日本でも詳しく報道されていたとおり、最終的に確定された大統領選挙の一般投票の集計結果において、上位2党派の得票が291万2,790票と291万2,253票であった。ここから537票の僅差で選ばれた同州の25名の大統領選挙人が、全米で271名と267名に分かれた両党派のうち前者に含まれ、それによってこそ前者が全米の大統領選挙人538名の過半数である270名を辛うじて超えたことを想起してみると、このとき重罪犯の選挙権剥奪が及ぼした「政治的影響」や「党派的影响」は、このほか典型的に甚大であったと考えることもできるだろう。ここで再びカーランによると、「2000年の大統領選挙、そしてフロリダ州における大失敗の後に交わされた大衆のおよび学問的な議論は、2000年の国勢調査が多くの選挙権剥奪の引き金になっている大量拘置について、ほかにも代表選出に帰結することがらを如実に物語っていたまさにそのとき、刑事的選挙権剥奪法制に選挙結果を左右する効果があることを説得力にあふれるかたちで実証した」のだということである³⁰⁾。

また、フリーマン（Steven F. Freeman）とブレイファス（Joel Bleifuss）

は、2004年の選挙にもあらわれた党派的な選挙不正 (election fraud) を問題とするなかで、「2000年のフロリダ州は、逸脱例ではなかった」と捉え、むしろ典型例にほかならなかつたという認識から、「公務員や政治家として責任を負う立場の相当数の人々が、大統領選挙の結果を変えてしまうほどの規模で不正に頼ろうとする、というのは信じがたいことだと思ふのならば、重罪犯の削除リストが存在した2000年のフロリダ州で何が起こったのかを想起してみればよい」と述べている³¹⁾。

この「重罪犯の削除リスト」は、そもそも州憲法典の規定に基づいて選挙管理の責任者を兼務する州務長官 選挙時に特定陣営の選挙対策本部長をも兼ねた人物の前任者 から随意契約での発注を受けた民間企業が2000年の選挙に備えて作成していたもので、「アメリカの政治的伝統」として英領植民地時代からの「選挙不正の歴史」をまとめたキャンベル (Tracy Campbell) の著書によると、「5万8千人近くのアフリカ系アメリカ人たちが、ページののために投票できなくなっていた」が、「このページのシステムはエラーに満ち、リストに登載された名前のうち、およそ14パーセントにエラーがあった」とのことである³²⁾。

フロリダ州の憲法典に含まれている関連規定は、先引のとおり、広汎ながら明確であるが、こうした根拠規定の文言上は善かれ悪しかれ明確な消極要件が、選挙管理の実務において、どの程度まで執行されうるものなのか あるいは、どの程度まで執行されるべきものとして憲法典に規定されているのか ということになると、最近になって現実に若干の変遷が生じたことから察せられるように、まるで明確ではなくなる。そして、この執行の次元における不明確性が「人種」や「政治」や「党派」をキーワードにして批判されるような策動の温床となり、それが選挙結果に影響を及ぼす余地も生じることになる。

キャンベルは、数々の「エラー」のなかでも、とくに驚くべき現象として、「フロリダ州のリストに登載されていた少なくとも300人の『重罪犯』は、未来の日付の有罪判決を受けたことになっていた」とも指摘してい

る³³⁾。ここまで杜撰な状況には、先頃2007年4月16日にヴァージニア工科大学で発生した乱射事件の銃器入手経路の報道などからも再認識されることになった犯罪歴照会システム（National Instant Criminal Background Check System）の機能不全など、ほかの理由が複合しているとしても、大部分の過誤が生じた根本的な原因としては、そもそも選挙人名簿について職権調製主義がとられておらず、選挙日前の登録者名簿をもとにして州外のものも含めた膨大な犯罪歴と照合しようとしても、その作業によって完全なリストが編纂できるはずはないということがあっただろう。

ほかの法域からの転入記録まで確実に含まれる住民基本台帳のようなものが仮に存在したとして、さらに改名が非常に稀有なことからであったとしても、なお追跡困難と考えざるをえないほどの長期にわたる選挙権剥奪なのである。キャンベルは、個人の財務記録や州内の住所履歴などの情報をもたない受注企業が生年月日や性別などを照合しただけの作業では、別人との偶然の一致が多発したにもかかわらず、この企業から照合すべき項目を追加したチェックが必要と指摘された州当局が公式に「不要」と判断したことを「エラー」に満ちた「ページ」の主たる要因に挙げている³⁴⁾。

そして、こうした「人種についての政略がフロリダ州の選挙に持ち込まれたのは、明白な理由からであった」というのがキャンベルの診断である。その「明白な理由」とは、「アフリカ系アメリカ人たちは、圧倒的に単一の投票行動をとる人口統計学上の数少ない集団の1つである」ということであり、「性別や教育や宗教に基づく政治的な結びつきを合理的に想定することもできるが、2000年のフロリダ州の政治においては、93パーセントがゴアに投票したアフリカ系アメリカ人たちの党派的な傾向ほど確かなものはなかった」ということである。このような「明白な理由」から、キャンベルは、「フロリダ州のアフリカ系アメリカ人の選挙人たちに対する選挙権剥奪は、必ずしも彼らの人種のために生じたのではなく、彼らの政治的意見のために生じたのである」と結論している³⁵⁾。

ここに瞥見したとおり、前世紀末のフロリダ州には、重罪犯の選挙権剥

奪が、刑事司法手続の終了後も自動的な復権を例外なく認めていなかった法制度のレベルにおいてばかりでなく、それが執行される複数の段階においても、「人種的影響」や「政治的影響」や「党派の影響」と呼ばれるものを及ぼしてきたという問題の顕著な例があった。まさしく「フロリダ州は、元重罪犯の選挙権剥奪を論じる場合の『グラウンド・ゼロ』である」という評言も誇大な表現ではないほどの典型例である³⁶⁾。

もちろん、「政治」に関する価値観に多様性のない「人種」があるとは思われないから、こうした実例からの帰納にばかり拘泥して、特定の「党派」と特定の「人種」を特定の集団の2つの属性として単純に結びつけることには無理があるだろう。また、受刑者等を特定の社会階層として把握することは、価値観の多様性を不用意に没却してしまうばかりか、その社会復帰の理念に逆行するとも考えられるであろうから、投票行動が分極化(polarization)した社会環境において犯罪歴が組織票を形成するといった発想は、必ずしも妥当ではないだろう。

しかしながら、ひとまず合衆国における刑事司法政策の実態を捨象して、各州における「人種」別の検挙率や有罪率には総じて有意差がないと仮定したとしても、特定の「人種」に属する受刑者等は、その「人種」自体が集団として観念されるプラットフォームにおいて、それ以上に集団でありうる。このような意味で、少なくとも現在までの合衆国の政党制と人種問題の双方を前提とする限り、重罪犯の選挙権剥奪の問題は、選挙権の保障について普通選挙ばかりでなく平等選挙までも考え、投票の意義について投票の段階ばかりでなく開票の段階までも考える場合に、権利主体について個人ばかりでなく集団までも考える必要があるのではないかと、ということを示唆しているように思われる³⁷⁾。そうだとすると、この問題の考察を試行することは、より大きな論点への手がかりを模索することでもあるだろう。

以下の本論においては、今世紀とともに始まった連邦選挙改革の限界というかたちで、この問題の輪郭を敷衍した後、レンキスト裁判官が遺

した先例を中心ににおいて、従来の判例を概観することにより、この問題の構造を確認する。そして、それらを踏まえ、現況から脱却するために連邦制度の壁を越えようとしてきた訴訟について類型ごとに若干の考察を試みる。そこでの検討対象には、もっぱら州の憲法典に基づいて州の裁判所に提起され、敗訴が確定した後には米州機構（Organization of American States）の米州人権委員会（Inter-American Commission on Human Rights）に救済が申し立てられた事件の軌跡を含めるが、この連邦国家の下位（sub-national）から上位（supra-national）へのパイパスによって組成された新型の挑戦は、アシュキンが所属するニュー・ジャージー州立ラトガース大学の法科大学院（ニューアーク校）において開設時からディレクターを務める憲法訴訟クリニックが関与してきたものである。

- 1) Judith N. Shklar, *The Faces of Injustice* (New Haven: Yale University Press, 1990) at 124. この小稿と同じ主題を扱っているわけではないが、「そして、敗北の受諾は、たとえ抗議をすれば刑務所に拘置すると脅かされているのではないとしても、同意とみなすことはできない」と続く1文も含めて示唆的である。
- 2) 倉田玲「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」立命館法学300・301号182頁以下（2005年）では、これまでの日本の判例や学説と対照されるべき比較検討の素材として、欧州人権裁判所の第2次ハースト対連合王国事件判決（Hirst v. United Kingdom [No. 2], no. 74025/01, judgment of 30 March 2004, [2004] ECHR 121）（190頁以下）、カナダ最高裁判所のソーヴ対カナダ（司法長官）事件判決（Sauvé v. Canada [Attorney General], [1993] 2 S.C.R. 438）およびソーヴ対カナダ（選挙管理責任者）事件判決（Sauvé v. Canada [Chief Electoral Officer], [2002] 3 S.C.R. 519）（193頁以下）、南アフリカ憲法裁判所の内務大臣対全国犯罪防止・犯罪者更生協会事件判決（Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Re-integration of Offenders [NICRO], CCT 03/04; 2004 (5) BCLR 445 [CC]）およびオーガスト対選挙委員会事件判決（August v. Electoral Commission, CCT 8/99; 1999 [3] S.A. 1 [CC]）（198頁以下）を選び、これらの判決群に若干の考察を加えた。
- 3) この小稿において「仮釈放」や「執行猶予」という訳語を充てる原語については、次の著名な法律用語辞典を参照。See Byron A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary* (St. Paul: West, 8th ed. 2004). 「仮釈放」は「刑期の全部が務められる前に受刑者を拘置から解放すること」(at 1149)と定義され、「執行猶予」は「裁判所によって科される刑期であり、定められた条件にしたがい、有罪判決を受けた者を、刑務所 (jail or prison) に送るかわりに、コミュニティへと解放するもの」(at 1240)と定義されている。このうち後者については、同所で “shock probation” という熟語が「刑務所における短期間の滞在 (stay)

の後に与えられる」と解説されていることにかんがみても、より一般的に猶予(stay)を意味する単語との区別を踏まえた邦語表現が合理的な場合も少なくないように思われる。しかしながら、比較的良好に使用されてきた「保護観察」という訳語は、日本の法制度との対比において、執行猶予者保護観察法に基づくものだけを比定すると原語に対して狭きに失し、犯罪者予防更生法に基づくものまでも含めると原語に対して広がりをもちすぎてしまう。こうした観点から、さしあたり、彼我の「執行猶予」が相対的に近似していることを重視する。

- 4) Martin R. Gardner, "Felony and Misdemeanor," in Kermit L. Hall (ed.), *The Oxford Companion to American Law* (New York: Oxford University Press, 2002) at 307.

この小稿において最重要語の1つである「重罪」についても、さしあたりは、前註に引用した辞典を参照のこと。See Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*, *supra* note 3, at 651. この辞典において、「重罪」は「通常、1年を超える拘置の刑または死刑によって処罰されることがある重大な犯罪」と定義され、「侵入による強盗、放火、強姦および殺人」が例に挙げられている。また、歴史的には、「コモン・ローにおいて、死刑その他の刑罰が命じられると否にかかわらず、被告人の土地または動産(または双方)の没収に相当する犯罪」を指したとされ、さらに「初期のコモン・ローにおいて、重罪という単語は、公判前に逃亡した被告人が略式の有罪判決、私権剥奪、法的保護の剥奪を受けることがあった犯罪または有罪判決後の上訴の権利を生じた犯罪を含んでいた」とされる。そして、封建時代の法においては、「封主によって与えられた土地の没収を帰結する重大な行為」を意味したと付記されている。こうした語句説明は、「重罪」の指標が当初から犯罪の態様ではなく、刑罰の種類にあり、もとは没収や剥奪が主刑とされていたことを示唆しているだろう。

なお、「重罪」という用語は、周知のとおり、18世紀末に制定された合衆国憲法典においても、3か所に使用されている。See U.S. Const. art. 1, § 6, § 8, cl. 2, art. 4, § 2, cl. 2.

- 5) 重罪犯の選挙権剥奪という用語は、もっぱら参考文献における使用例の多寡にかんがみて、最頻出の原語から訳出したものであるが、文献や資料により、重罪による選挙権剥奪(felony disenfranchisement)や刑事的選挙権剥奪(criminal disenfranchisement)と表記されているほか、各種史料や歴史研究においては剥奪の原語が2字少なく“disfranchisement”と綴られていることが多い。こうした用語の選択に関しては、主として次の文献に依拠する。See Jeff Manza & Christopher Uggen, *Locked Out: Felon Disenfranchisement and American Democracy* (New York: Oxford University Press, 2006) at vii-viii. “Some Notes on Terminology.”
- 6) Alexander Keyssar, *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States* (New York: Basic Books, 2000) at 316 (parentheses original). 歴史学会(Historical Society)のユージン・ジェノヴェーズ賞(Eugene Genovese Prize)とアメリカ歴史協会(American Historical Association)のビバリッジ賞(Beveridge Award)を受け、さらにはピューリッツァ賞(Pulitzer Prize)などの最終選考にも残った大著である。なお、法学の分野から執筆された書評の1つでは、終章に言及した部分で、「多数の憲法修正、連邦制定法、過去数十年の判例の後にも、普通選挙には及ばないものが残されてい

る」ことが強調され、処罰にともなう選挙権の剥奪が積み残された問題として論じられている。Richard Briffault, "The Contested Right to Vote", 100 *Michigan Law Review* 1506 (2002) (book review) at 1523.

- 7) 選挙権の積極要件としての市民権 国籍要件のもとでの外国人の選挙権 の問題については、次の文献において合衆国の歴史と現況をふまえた鋭敏な考察が展開されている。See generally Ron Hayduk, *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the United States* (New York: Routledge, 2006) *passim*.
- 8) Keyssar, *The Right to Vote*, *supra* note 6, at 308.
- 9) 自由権規約において、人権委員会は「18人の委員で構成する」(第28条第1項)こととされており、さらに「高潔な人格を有し、かつ、人権の分野において能力を認められたこの規約の締約国の国民で構成する。この場合において、法律関係の経験を有する者の参加が有益であることに考慮を払う」(同条第2項)と規定されている。任期4年で2年ごとに半数が改選される「委員は、個人の資格で、選挙され及び職務を遂行する」(同条第3項)が、第25回締約国会合(2006年9月7日)では、日本から安藤仁前委員(1987年初当選)の退任予定を受けて擁立された岩沢雄司現委員が153票の有効投票のうち127票を得て首位当選した。もっとも、本文中に引用した最終見解は、この選挙の翌週の日付となっているものの、選挙前の第87会期(2006年7月10~28日)の人権委員会により、第2395回会合(CCPR/C/SR. 2395, 27 July 2006)において採択されたものである。
- 10) Concluding Observations of the Human Rights Committee: United States of America, U. N. Doc. CCPR/C/USA/CO/3, 15 September 2006, ¶ 35, available at [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0d83f7fe89d83ed6c12571fb00411eb5/\\$FILE/G0644318.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0d83f7fe89d83ed6c12571fb00411eb5/$FILE/G0644318.pdf) (last accessed May 5, 2007).
- 11) *Ibid.*
- 12) Pamela S. Karlan, "Convictions and Doubts: Retribution, Representation, and the Debate over Felon Disenfranchisement," 56 *Stanford Law Review* 1147 (2004) at 1169-1170. 「刑罰とその目的(Punishment and Its Purposes)」と題されたシンポジウムの特集に寄稿された論文であり、引用部分の直前には、次のとおり述べられている。*Id.* at 1169 (footnote omitted).

刑事罰の正当性は、少なくとも我々のシステムにおいては、刑罰法規を定立して執行するプロセスの正当性に依存している。そして、そのプロセスの正当性は、いかなる行為を非合法とすべきなのか、いかなる個人を訴追すべきなのか、そして、有罪判決を受けた人々を、いかに処罰すべきなのか、これらを決定するにあたって市民たちを代表する公務員たちを選出するとき、そこに市民たちが平等に参加できるということに依存している。元犯罪者たち(ex-offenders)の選挙権の生涯にわたる剥奪は、致命的なかたちで、しかも、自己増殖するかたちで、このプロセスを短絡させる。これは自己統治からの排除が大部分の市民たちにとって通則(norm)であった時代の遺物である。

なお、選挙権剥奪を刑罰として考える場合、この意味での処罰が継続しているかぎりでは、

- 「元犯罪者たち」は必ずしも元受刑者等ではなく、社会復帰後も特殊な受刑者等として処遇され続けていることになる。See Manza & Uggen, *Locked Out*, *supra* note 5, at vii-viii.
- 13) Karlan, "Convictions and Doubts", *supra* note 12, at 1149.
- 14) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, United States of America: Mid-Term Congressional Elections, 7 November 2006: OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw, 9 March 2007, at 19, available at <http://www.osce.org/documents/odhr/2007/03/23567.en.pdf> (last accessed May 5, 2007).
- 15) American Civil Liberties Union, *Out of Step with the World: An Analysis of Felony Disfranchisement in the U.S. and Other Democracies*, May 25, 2006, available at http://www.aclu.org/images/asset_upload_file825_25663.pdf (last accessed May 5, 2007). なお、この実態調査の成果をまとめた文書の結論部分に、「有罪判決を受けた人々の選挙権剥奪は、民主主義の通則 (norm) ではない」(at 33) と述べられている。
- 16) *Id.* at 18.
- 17) Fla. Const. art. VI, § 4 (a).
- 18) Fla. Const. art. X, § 10.
- 19) See Florida Parole Commission, Rules of Executive Clemency (revised April 5, 2007), available at <https://fpc.state.fl.us/Policies/ExecClemency/ROEC04052007.pdf> (last accessed May 5, 2007).
- 20) Brennan Center for Justice, *Map of Felony Disenfranchisement Laws Around the Country*, May 3, 2007, available at http://www.brennancenter.org/dynamic/subpages/download_file_48642.pdf (last accessed May 5, 2007).
- 21) Ryan S. King, *A Decade of Reform: Felony Disenfranchisement Policy in the United States* (Washington, D.C.: The Sentencing Project, 2006) at 13, available at http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/fd_decade_reform.pdf (last accessed May 5, 2007). なお、この調査資料には、当時の最新動向として、ロウド・アイランド州議会が州民投票に付される憲法修正案を発議していたということばかりでなく、「この修正案が承認されれば、1万5千人以上のロウド・アイランド州民が投票権を復権されることになる」と推計される。2006年4月の州の意識調査では、回答者の3分の2が刑務所から釈放された人々に対する投票権の復権を支持していることが明らかになった」ということも記載されている。このほか、同じ10年間に重罪犯の選挙権剥奪を緩和した改革の動向として、アラバマ州(2003年)、コネティカット州(2001年/2006年)、デラウェア州(2000年)、フロリダ州(2004年/2006年)、ハワイ州(2006年)、アイオワ州(2005年)、メリーランド州(2002年)、ネブラスカ州(2005年)、ネヴァダ州(2001年/2003年)、ニュー・メクシコ州(2001年/2005年)、テネシー州(2006年)、テクサス州(1997年)、ユタ州(2006年)、ヴァージニア州(2000年/2002年)、ワイオミング州(2003年)の実例が挙げられている。
- 22) R.I. Const. art. II, § 1.
- 23) Brennan Center for Justice, *Map of Felony Disenfranchisement Laws Around the Country*, *supra* note 20.

- 24) See, e.g., Alec Ewald, *A 'Crazy-Quilt' of Tiny Pieces: State and Local Administration of American Criminal Disenfranchisement Law* (Washington, D. C.: The Sentencing Project, 2005), available at http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/fd_crazyquilt.pdf (last accessed May 5, 2007).
- 25) See, e.g., Spencer Overton, *Stealing Democracy: The New Politics of Voter Suppression* (New York: W. W. Norton, 2006) ch. 2 "Patchwork Democracy" at 56-60 *et passim*; Advancement Project, *Re-Enfranchisement!: A Guide for Individual Restoration of Voting Rights in States That Permanently Disenfranchise Former Felons* (Washington, D. C., 2002) at 9 "Prelude: 'Wilt and the Crazy-Quilt'" *et passim*, available at <http://www.advancementproject.org/Re-En.pdf> (last accessed May 5, 2007). このうち後者の冊子には、合衆国の「司法省によって提起された『端切れの縫い合わせ』という言葉は、諸州において選挙権剥奪や復権を決定しているのが、さまざまに異なる手続の気まぐれな継ぎ接ぎと統一的な規定の不存在であることを適切に描写している」という指摘がある。
- 26) *Richardson v. Ramirez*, 418 U. S. 24 (1974); *Hunter v. Underwood*, 471 U. S. 222 (1984).
- 27) See generally Frank Askin, *Defending Rights: A Life in Law and Politics* (Atlantic Highlands: Humanities Press International, 1997) Part IV "Reflections" *et passim*.
- 28) Frank Askin, "Rehnquist's Legacy," 188 *New Jersey Law Journal* 199 (April 16, 2007). 本文中に引用したのは、タブロイド判の半面記事の末尾から2つ目と3つ目の段落であるが、これらに続く最後の段落には、次のとおり党派的な言葉が並ぶ。

このように、ウィリアム・レンキストは、その死後も、まさしく彼が政治的キャリアの初期にフェニックスでしたのと同じように、おそらくは圧倒的多数が彼の好きな政党には投票しそうなマイノリティの数多くの選挙人に対して、選挙のブースを閉ざし続けている。レンキストは、あの有名な金色の袖章を、共和党全国委員会からもらったのだといえるかもしれない。

See also Askin, "Barred from the Ballot Box: Rehnquist's Legacy Still Haunts Those Who Finish Their Prison Sentence Yet Still Can't Vote," *Legal Times*, Vol. 30, No. 9 (Week of February 26, 2007). なお、どちらの記事も、情報自由法 (Freedom of Information Act, codified at 5 U. S. C. § 552 as amended by Pub. L. No. 104-231, 110 Stat. 3048) に基づく請求に応じて連邦捜査局 (Federal Bureau of Investigation, FBI) が2007年1月4日に開示した膨大な文書群を契機とし、その一部の記載に着目して執筆されたものである。このとき FBI が開示した全部で1,561頁に及ぶ文書群は、次のウェブ・サイトで閲覧することができる。 <http://www.bespacific.com/mt/archives/013468.html> (last accessed May 5, 2007).

在職中の薬物使用などに関する情報が含まれていることから、存命中は個人情報保護のために公開されなかったものであるが、開示された情報には、レンキスト裁判官の陪席裁判官への指名時と首席裁判官への昇格時の双方について、それぞれニクソン (Richard Milhous Nixon) 政権とレイガン (Ronald Wilson Reagan) 政権の司法省から、合衆国憲法典に基づいて「助言と承認」(U. S. Const. art. II, § 2, cl. 2) の権限をもつ合衆国議会の上院の司法委員会における公聴会を目前に控え、そこに反対の立場の証人として召喚され

そんな人物の割り出しを委託された FBI が、それら証人として見込まれる人物の犯罪歴を洗い出したなどの事実を記載したメモが含まれている。

アシュキンは、執筆した記事のなかに特定の文書を引用しているわけではないが、おそらく1986年当時の司法委員会の委員長を務めていたサウス・キャロライナ州選出で共和党のサーモンド (James Strom Thurmond) 議員から司法省のボルトン (John Robert Bolton) 次官補を経て FBI に要請された調査の記録に着目したのではないかと思われる。レンクィスト裁判官が、アリゾナ州フェニックス市の共和党の法律顧問を務めていた1962年当時、同市内の投票所の入口付近でヒスパニックの選挙人たちに投票資格を詰問していたことをうかがわせる内容から、開示直後の報道においても注目を集めた文書である。See, e.g., Alan Cooperman, "Sedative Withdrawal Made Rehnquist Delusional in '81: Files Detail Drug Addiction and FBI's Role in Hearings," *Washington Post*, January 5, 2007, at A01. この記事には、同紙の電話インタビューに応じたボルトン前国連大使が、政治的な意図に基づく調査の委託ではなかったと述べたことなど、関連取材の内容についても書かれている。

- 29) Guy Stuart, "Databases, Felons, and Voting: Bias and Partisanship of the Florida Felons List in the 2000 Elections," 119 *Political Science Quarterly* 453 (2004) at 474. なお、本文中に引用した1文の少し前の部分に、「選挙法とその執行は、合衆国においては、党派的である」が、「このことは、アフリカ系アメリカ人たちの投票権に関してばかりでなく、労働者階級の市民たちや読み書きのできない人々や女性たちなど、ほかの人々の投票権に関しても、合衆国における投票権の歴史と一致する」とある。
- 30) Karlan, "Convictions and Doubts," *supra* note 12, at 1149.
- 31) Steven F. Freeman & Joel Bleifuss, *Was the 2004 Presidential Election Stolen?: Exit Polls, Election Fraud, and the Official Count* (New York: Seven Stories Press, 2006) at 34. See also Richard L. Hasen, "Beyond the Margin of Litigation: Reforming U.S. Election Administration to Avoid Electoral Meltdown," 62 *Washington & Lee Law Review* 937 (2005) at 980.
- 32) Tracy Campbell, *Deliver the Vote: A History of Election Fraud, an American Political Tradition—1742-2004* (New York: Carroll & Graf Publishers, 2005) at 312. 本文中の引用では割愛したが、ブッシュ (John Ellis "Jeb" Bush) 知事のもとで州務長官を務めた2名の氏名はもとより、重罪犯リストの作成を受注した企業の当時と現在の社名なども明記されている。See also Elizabeth A. Hull, *The Disenfranchisement of Ex-Felons* (Philadelphia: Temple University Press, 2006) at 134-137.
- 33) Campbell, *Deliver the Vote*, *supra* note 32, at 312.
- 34) *Ibid.*
- 35) *Id.* at 314-315. See also Andrew Gumbel, *Steal This Vote: Dirty Elections and the Rotten History of Democracy in America* (New York: Nation Books, 2005) at 46-47. 選挙権剥奪をめぐる人種と党派と犯歴の関係が、フロリダ州を具体例として、次のとおり指摘されている。

……フロリダ州に着目してほしい。選挙人登録は、僅かに民主党に有利な傾向となっているが、州知事、州議会の両議院、郡自治体の圧倒的多数は、すべて共和党の人々の掌中にある。フロリダ州に残されている競争選挙は、全州規模のものだけであるが、これまで長年にわたって共和党の人々の党派的な掌中にある選挙管理が今後も続く限り、そこでも民主党の人々は重苦しく不利な状況に直面する。

そうした不利な状況のなかでも最たるものが、重罪犯たちや元重罪犯たちに対する網羅的な資格剥奪である。ときに共和党の人々は喜々として主張するが、犯罪者たちが無意識のうちに民主党に引きつけられるということはない。しかし、アフリカ系アメリカ人たちが9対1の比率で民主党に投票する傾向があるというのは事実である。また、アフリカ系アメリカ人たちが総人口に占める割合には比例しないほど数多く拘置されているというのも事実である。フロリダ州では、ことのほか深刻な状況である。なぜなら、アフリカ系アメリカ人たちは、そこでは全国どこよりも熱心に追跡される驚くべきことにフロリダ州の黒人男性の3人に1人が犯罪歴をもつからであり、フロリダ州は、ジム・クロウ（Jim Crow）時代の投票抑圧法制に発祥した伝統として、刑期を満了した重罪犯たちに対して投票権の自動的な復権を否定する7つしかない州の1つだからである。フロリダ州では、全部で40万人から60万人の成年者が、犯罪歴のために選挙権を喪失している。投票率が低く見込まれることを認めるとしても、この集団は、僅差の選挙戦の結果を十二分に左右する何万票もの失われた組織票に相当する。

- 36) Manza & Uggen, *Locked Out*, *supra* note 5, at 90. See also David A. Bositis, "Impact of the 'Core' Voting Rights Act on Voting and Officeholding," in Richard M. Valelly (ed.), *The Voting Rights Act: Securing the Ballot* (Washington, D. C.: CQ Press, 2006) at 121. 厳罰化や可罰化の潮流がもたらした「刑務所の収容人口の増大、したがってまた、元重罪犯、仮釈放中や執行猶予中の人々の増大は、選挙権を剥奪される人々の増大となってあらわれてきている」という認識のもとに、「選挙権を剥奪する法律の人種的影響は重大である」と主張している論文であるが、とくに次の部分を参照すべきである。

……南部の政治が、これほど人種ごとに分極化していなければ、重罪犯の選挙権剥奪は、いまほど党派的な問題ではなくなるかもしれない。しかし、南部の政治は、人種ごとに分極化しており、南部の州議会では、共和党議員たちが、これらの法律の修正を効果的に阻止してきた。こうした修正は、黒人の、そして民主党支持と推定される選挙人を増加させるであろうからである。

文中に境界条件が明示されているとおり、安易に一般化して考えることはできないが、いわば敵と味方の識別が容易なメルクマールを与件とした現実のモデルを説明している点では、優れて示唆的な文章であると思われる。

- 37) 奥平康弘『憲法 憲法が保障する権利』（有斐閣、1993年）412～414頁を参照。選挙区間の議員定数不均衡という憲法問題を解説するにあたって「アメリカの経験」に言及し、合衆国の憲法判例に厳格な1人1票の原則が定着しつつあった段階から提起されてい

た「ある種の慎重論」として、「国政代表の選定ということがらについては、個人の頭数の算え方だけを問題にすることが、憲法の要求することなのであろうか。そうではなくて、このことがらには考慮に値する別の価値（個人利益の単純な集積ということによってはかならずしもきまらない価値、たとえば、コミュニティの価値、少数集団その他の集団的な価値）があるのであって、憲法はこうした価値をもカウントに入れることを認めているのではなからうか、といった議論」（括弧内も原文）を紹介している。そして、さらに「最近のアメリカ憲法学界の一部」にみられる「ある種の反省」として、「個人主義、自由主義を前提として、細胞的に捉えられた個人の利益の確保だけを目的として権利・自由を考え、処理してきたことへの反省をする傾向」を指摘している。もっとも、こうした問題提起を日本法の俎上に載せる場合については、「たぶんそれは、司法的解決を前提とした憲法論を超えた性格の議論であるだろう」と述べている。

See also Paul A. Freund, "Foreword" to Robert G. Dixon, Jr., *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics* (New York: Oxford University Press, 1968) at v. この序文において、「ディクソン教授の著作の主要な功績は、定数再配分事件判決群（reapportionment cases）の中心的な争点、すなわち、それらの判決においては、正面から受けとめられたというよりも、むしろかわされた、渦中の権利は個人としての選挙人の個人的な請求権なのか……それとも1つの選挙区に属する総体としての選挙人の請求権なのか、という問題を堅実に提起していることにある」と称賛されている。すでに「ある種の慎重論」の古典になったと思しき大著である。「すべての選挙区割りはゲリマンダリングである」（at 462）という同書の基本命題は、倉田玲「ゲリマンダリングと合衆国の投票権法制 代表を選出する機会の平等（上）（下）」立命館法学268号63頁以下（1999年）、269号24頁以下（2000年）のエピグラフにエピグラムとして拝借した。

2. 連邦選挙改革の限界

前世紀末の大統領選挙の最終盤に生じた未曾有の大混乱が、日本においても周知のとおり、2000年12月12日のブッシュ対ゴア事件判決（*Bush v. Gore*）によって収束した後¹⁾、この空前の異常事態にかんがみて連邦選挙改革が開始され、やがて2002年アメリカ投票支援法（Help America Vote Act of 2002）が制定された²⁾。この第107期合衆国議会において成立した法律が、選挙運動資金改革（campaign finance reform）とも並行するかたちで展開された連邦選挙改革の最大の成果であることは、さしあたり間違いないだろう。

そもそも最初に「2001年アメリカ投票支援法」という名称の法案が下院

に提出されたのは³⁾、第1会期の2001年11月14日、本会議を賛成362票、反対63票の大差で通過したのは、合衆国最高裁の歴史的な違憲判決から1周年の12月12日であった。しかしながら、その成案の回付を受けた上院の本会議が第2会期に入った翌年の4月11日に全会一致で可決したのは、内容に修正を施すとともに、名称を「2002年マーティン・ルーサ・キング・ジュニア投票権平等保護法（Martin Luther King, Jr. Equal Protection of Voting Rights Act of 2002）」に変更した法案であった⁴⁾。

それから半年間の調整を経て10月8日に確定した修正法案は、10月10日の下院本会議において、賛成357票、反対48票で可決された。10月16日の上院本会議では、賛成92票に対して、反対票を投じたのは、ニュー・ヨーク州選出の2名の民主党議員のみであった。そして、中間選挙を目前に控えた10月29日、あの異例の選挙で当選した大統領が署名したことで成立要件が満たされ、この法律は制定された。

こうした経緯の途上には、受刑者等の選挙権剥奪の問題も争点として浮上していた。少なくとも生涯にわたる剥奪については、その撤廃の是非が合衆国議会の審議の俎上に載せられていたのである。そして、そこで討議された主要な争点の淵源は、後年の自由権規約人権委員会の最終報告書においても言及されることになった「連邦選挙改革に関する全国委員会」の勧告にあった。

(1)全国委員会の勧告

2002年アメリカ投票支援法の最終案が合衆国議会の両議院を通過した10月16日、大統領が署名の意向を明確にした短文の声明は、内容面に言及して、「この法案は、両党派（bipartisan）のフォード＝カータ委員会によって要綱化された、州政府と地方政府の優位を尊重して、連邦政府の限定的だが責任ある役割を想定する諸原理と一致している」と評価していた⁵⁾。ここに「両党派のフォード＝カータ委員会」と呼ばれていたのは、ともに大統領経験者である共和党のフォード（Gerald Rudolf Ford, Jr.）と民主党

のカータ (James Earl “Jimmy” Carter, Jr.) を名誉共同委員長とするブルー・リボン委員会として、民間財団が拠出した資金によってヴァージニア大学の研究所 (Miller Center of Public Affairs at the University of Virginia) に設置された「無党派 (nonpartisan) の全国委員会」であり、その正式名称が「連邦選挙改革に関する全国委員会」である。この委員会が2001年の3月から6月にかけて開催した毎月1回の公聴会や委員会内に設けた複数の特別研究班の調査報告をもとにとりまとめた最終報告書が合衆国議会と大統領に送付された7月31日に、今世紀の連邦選挙改革は、調査の段階から立法の段階へと移行したわけである⁶⁾。

全部で13項目の主要勧告事項が盛り込まれた最終報告書には、その1つとして、「各州は、重罪の有罪判決を受けた有権者の市民たちが、執行猶予や仮釈放の期間も含めて、その刑期を満了したときは、彼らに対して投票権の復権を認めるべきである」という政策提言も含まれていた⁷⁾。この提言の根拠として最終報告書に記載された当時の実態は、次のとおりであった⁸⁾。

……ほとんど全部の州が法定しているのは、市民たちが重罪の有罪判決を受けると、少なくとも一時的に、投票権を喪失するということである。この選挙権剥奪の引き金となる犯罪の種類は、州によって異なる。また、重罪犯たちが選挙権を喪失するのは、刑務所に拘置されている間に限定されている諸州もある。投票権の復権を申し立てることができる諸州もある。選挙権の喪失が生涯にわたり、復権が不可能な諸州もある。生涯にわたる投票権の喪失を法定している諸州では、この特則が刑事司法システムの人口統計と相まって、黒人人口の6分の1までもが生涯にわたって選挙権を剥奪されている諸州もあるほど、黒人市民たちに対する重大かつ不均衡な効果をもたらしている。

必ずしも人種差別の問題として認識されていたというわけではないだろうが、人種問題を確実に内包する連邦制度の問題として把握されていたこ

とは、この最終報告書の記載から明瞭にうかがえる。そして、さらに詳細な選挙権剥奪の実態は、特別研究班の調査報告書にまとめられていた。

(i) 剥奪実態に関する調査報告書

全国委員会の委員のうち、現代政治を専門とする研究者のハンセン（John Mark Hansen）が座長を務めた連邦選挙制度に関する特別研究班は、「連邦の選挙における現在のプラクティスについて情報を提供すること」と「現在のプラクティスの効果と改革の可能性を分析すること」を任務として調査活動を展開し⁹⁾、全部で9件の調査報告書を委員会に提出したが、そのうちの1つが重罪犯の選挙権剥奪に関するもので、これには当時として最新の状況が次の3項目にまとめられていた¹⁰⁾。

諸州は、現在または過去の重罪の有罪判決に基づき、現在420万人の人々に対して投票権を否定している。2州を除いて全部の州が、現に拘置されている重罪犯たちの選挙権を剥奪している。11州が重罪犯たちの選挙権を生涯にわたって剥奪している。

重罪の有罪判決のために選挙権を否定されている人々の3分の1は、すでに刑期を満了している。生涯にわたって投票権を否定している11州の剥奪率5.1パーセントは、拘置と執行猶予と仮釈放の期間を超えては無権としていない諸州の剥奪率1.7パーセントの3倍である。

重罪による選挙権剥奪は、アフリカ系アメリカ人の選挙民に対して特別な影響を与えている。黒人たちの7パーセント近くが、重罪の有罪判決のため、選挙プロセスに参加できないでいる。

このように並んでいた概数のうち、の「420万人」というのは、当時の合衆国全体で「投票年齢人口の約2.1パーセント」に相当していた¹¹⁾。登録率や投票率の高低を考慮しても、政権交替が生じやすいとされる政党制や多数代表法としか結びつかない選挙区制を前提において考えれば、これが有意の数値でなかったはずはない。たとえば、同じ特別研究班が別の調査報告書のなかに収めていた集計表によると¹²⁾、前世紀後半の1948年か

ら2000年までの期間に、大統領選挙の各州における一般投票 厳密には各州の大統領選挙人団を選出するための投票であるが、周知のとおり、実際の運用においては各州の有権者が党派別に選択肢として用意された大統領候補と副大統領候補の組み合わせを選択する投票 では、得票差2パーセント未満で当落が決められた接戦が40州で延べ70回も発生しており、さらに得票差1パーセント未満の僅差にまで絞り込んでも、手作業による再集計の騒動が世界的な注目を集めた2000年のフロリダ州を含む22州で延べ31回も発生していた。また、同じ期間に実施された上院議員選挙では、得票差2パーセント未満が40州で延べ63回、得票差1パーセント未満が26州で延べ32回、総定数435議席が2年毎の総選挙で改選される下院議員選挙になると、得票差2パーセント未満が延べ365回にも達し、得票差1パーセント未満でさえ延べ182回も発生していた。上院議員選挙と同じく各州を小選挙区として実施される州知事選挙については、得票差2パーセント未満が40州で延べ75回、得票差1パーセント未満が25州で延べ41回であった。 の「3分の1」と掛け合わせてみれば、すでに刑期を満了した元受刑者等であったにもかかわらず、重罪の有罪判決を消極要件として引き続き選挙権を剥奪されていた人々の規模は、投票年齢人口の約0.7パーセントであったことになるが、この数値でも選挙結果に決定的な影響を与えることができると考えざるをえないほどに僅差の接戦が何度も繰り返されてきたわけである。

また、 の「黒人たちの7パーセント近く」であったとされる数値については、おそらく投票年齢人口全体の性別構成を前提においてのことと思われるが、「重罪犯の95パーセントが男性であるため、黒人男性の重罪による選挙権剥奪の割合は、ほぼ2倍である」と補足されていた。女性票や男性票というのは、明らかに法の言葉ではないが、合衆国でも日常的に聞かれる言葉であり、その政治的な意味が示唆されていたのだとすれば、純粋に人種問題だけが想定されていたのではなかったのだということになる。さらに、重罪犯の選挙権剥奪に関する調査報告書には、当時の「アイオワ

州やニュー・メキシコ州など、アフリカ系アメリカ人の人口規模が小さく、資格剥奪が生涯にわたっている諸州においては、黒人男性の選挙権剥奪の割合が40パーセントを超えている」という記述もなされていた。そして、人種問題としては、選挙人の「資格剥奪が生涯にわたっている諸州のなかで、黒人の重罪による選挙権剥奪の割合が最小の州でも、なお白人その他の重罪による選挙権剥奪の割合が最大であるフロリダ州の5.1パーセントを超えている」ことが指摘されていた¹³⁾。

特別研究班の調査報告書には、以上のほかにも、「重罪の有罪判決を理由とした生涯にわたる資格剥奪の執行は、困難な行政事務である」ことが指摘されていた。各種統計において有権者数ではなく投票年齢人口が使用されてきたことから推察されるとおり、選挙人名簿について伝統的に職権調製主義が採用されていない各州において、「重罪犯たちは、司法システムのなかに残っている限りでは、簡単に確認されうる」が、「ひとたび解放されると、それほど容易には選挙プロセスへの参加を禁止されえなくなる」という問題である。そして、「最近のフロリダ州のできごとが証明しているとおり、投票権を無期限に否定する州に重罪犯たちが移住すると、執行が不可能にはならないとしても著しく困難になる」という実態は¹⁴⁾、1993年全国選挙人登録法（National Voter Registration Act of 1993）も職権調製主義に代替するようなものでないということばかりでなく¹⁵⁾、犯罪記録が時間と空間を超越しなければ完全には機能しないはずの選挙権剥奪に、このような前提が欠けているという制度の相互関係の齟齬を如実に例証しているが、こうした執行レヴェルの問題は、それ自体として時間と空間を超越してきたものと考えられる。

たとえば、南北戦争（Civil War）と呼ばれる内戦の前後、1850年から1868年までの市井の人々の投票行動を焦点としたベンゼル（Richard Franklin Bense）の歴史研究は、重罪犯の選挙権剥奪が当時の通例であったことを踏まえつつ、「投票所に居合わせた人々に個人的に知られていなければ、その者が有罪判決によって選挙権を剥奪されているか否かを判定

するすべはなかった」という事実を指摘している。そして、この史家は、さらにニュー・ヨーク州やメリランド州の実例を挙げながら、「有罪判決を受けた重罪犯であるという理由に基づいて欠格とされる選挙人は、非常に少数であった」という当時の傾向に着目し、「投票所の内部や周辺で党派的な活動に関与した人々の多くについての犯罪記録も含めて、状況証拠は、これがもっとも緩慢に執行された選挙権の制約の1つであったということ強く示唆している」と語る¹⁶⁾。

あるいは、執行されるべき規範の組成の側に着眼点を置いて英米の法継受における代表概念の断絶性を検討したリード(John Phillip Reid)による法制史研究の成果を参酌して¹⁷⁾、さらに古い時代から本来的に裁量統制の要請を充足しない構造の選挙法制が大西洋をまたいで連続性を維持されてきた証左の1つと考えることもできるかもしれない。いわゆる地滑りにはならない場合にも有権者から信頼されやすい選挙結果をもたらすだけの選挙法制でなければならないような政党制や選挙区制の確立後も、総合的な設計に基づくことなく、それらの要請に応えられるほどの精度をもたない制度が法域ごとに組み合わさって存続してきたのだとすると、合衆国における受刑者等の選挙権剥奪は、本来的に選挙法制の統一性が担保されない連邦制度のもとで、重大なパラドクスの点在に見舞われてきたという問題をも内包していることになる。

もちろん、規範レベルの強度が執行レベルで緩和されることは、その規制が好ましくないと考える立場から肯定的に評価されるような結果をもたらすことがあるだろう。しかしながら、街路レベルならぬ投票所レベルの裁量は、とりわけ選挙権の拡大にともなって選挙民の同質性が減退した環境において、従来から維持されてきた少なくとも文面上は中立的な資格要件が、そうではない選挙管理の温床となる危険性を生じる。剥奪規定の適用に粗密のあることが、そのままマイノリティ集団の構成員の不利益に直結するとは限らないが、この行政裁量の問題点について詳細を語らなかつた特別研究班の調査報告書が、そのことによって記載事項の相互

間に順接ではなく逆接の関係を黙示していたとも考えにくい。

(ii) 憲法解釈に関する先例の評価

いずれにしても、連邦選挙改革に関する全国委員会の勧告は、連邦選挙制度に関する特別研究班が調査報告書において指摘していた執行レベルの問題にまで対応したのではなく、重罪犯の選挙権を生涯にわたって剥奪する州法に限定して、その規範レベルの改革を提言したものにすぎなかった。そして、この実体面において限定的な勧告は、先引の大統領声明に「州政府と地方政府の優位を尊重」するものと評価されたとおり、合衆国議会の新規立法に期待したのではなく、手続面においても「連邦政府の限定的だが責任ある役割を想定」したものでなかった。

この点に関して全国委員会の提言の背景におかれていたのは、「重罪犯の選挙権を剥奪している法が黒人の選挙人たちの選挙権を剥奪する意図で制定されたと証明されうる稀有な事例を除いて、裁判所は、こうした法律が合憲であると判示してきた」という従来の裁判例の確認であった¹⁸⁾。ここに「合憲」というのは、合衆国憲法典に適合するという意味にはかならないが、最重要の先例に位置づけられていたのは、第14修正の解釈を展開した最高裁判例であった。レンクィスト裁判官が合衆国最高裁の陪席裁判官として裁判所意見を執筆したりチャードスン対ラミレス事件判決とハンター対アンダーウッド事件判決を組み合わせ得られる分水嶺が¹⁹⁾、ここに指導的な判例の法理として引証されていたわけである。

全国委員会の最終報告書によると、重罪犯の選挙権を生涯にわたって剥奪する州法に関して、「合衆国最高裁は、『叛乱への参加その他の犯罪の場合』について投票権の否定を認める特例を創り出しているように書かれている第14修正の第2節の文言があることから、これらの法が平等保護条項に違反しないと明確に裁定してきた」が、このように解釈された第14修正を、「資格条項が州政府に対して投票資格を決定する責任を付与していることと併せて踏まえれば、この問題に関して合衆国議会が連邦の規定を定める憲法上の権限をもつということは疑わしい」という判断がなされてい

た²⁰⁾。

合衆国憲法典の関連規定を簡単に確認しておくとして、ここでも資格条項と呼ばれていた第1編の第2節の第1項に、「下院は、各州の人民により2年ごとに選出される議員で組織され、各州における選挙人は、州議会の議員数が最大の議院の選挙人について必要な資格を有しなければならない」と定められている²¹⁾。本項の後段の文言は、もともと同編の第3節の第1項に基づいて州議会により選任されていた上院議員を州民による直接選挙によって選出されることに変更した第17修正の第1項にも、ほぼ同文で繰り返されている²²⁾。これら2つの選挙人資格条項は、そもそも州議会議員の選挙については選挙人の資格が州権の管轄事項であることを当然の前提としており、それを合衆国議会の議員の選挙について、いわば準用するかたちとなっているから、連邦の選挙における選挙人の資格についても連邦法ではなく州法によって規定されるべきことの根拠として援用されてきたのである。

また、南北戦争の戦後処理として断行された再建(Reconstruction)の時代に成立した第13修正ないし第15修正のうち、第14修正は、第1節の第1文に「合衆国に出生または帰化し、その管轄権に服する者は、すべて合衆国および居住する州の市民である」と規定し、第2文の末尾に「州は……その管轄権に属する何人に対しても、法の平等保護を否定してはならない」と規定している²³⁾。近代的な国民国家としての連邦国家への転換を定礎する市民権条項と、これを前提として州権を制限する平等保護条項である²⁴⁾。そして、第5節の「合衆国議会は、適当な立法により、この修正の諸規定を実施する権限を有する」という規定に基づき²⁵⁾、市民権条項や平等保護条項を実施する連邦法が数多く制定されてきた。

ところで、この第5節の文言を細かく見てみると、同じく実施条項である第13修正や第15修正の第2節とは、ごく微妙に異なっていることに気がかされる。どちらも2つの節で構成されている第13修正と第15修正の実施条項が冒頭の定冠詞の有無という僅か1語の相違を除いて完全に共通の文

言となっているのに対して、第14修正の実施条項にだけは、ことさら複数形で「諸規定」と書かれている。もちろん、このこと自体は、文法上も当然のことであり、外国語に翻訳されると埋没してしまうこともある程度の些細な違いにほかならない²⁶⁾。しかしながら、この「諸規定」のなかには、これまで連邦法の制定によって実施されたことがないという来歴の点で特異な第2節も含まれているのである²⁷⁾。その文言を訳出すると、次のとおりである²⁸⁾。

下院議員定数は、課税されていないインディアンを除いた各州の総人口に応じて、各州に配分される。しかし、合衆国の大統領ならびに副大統領の選挙人、合衆国議会の下院議員、州の執行府ならびに司法府の公務員、または州議会の議員の選挙における投票権が、21歳以上の合衆国の市民であるその州の男性住民に対して、叛乱への参加その他の犯罪の場合を除き、否定または何らかのかたちで縮減されるときは、その州の下院議員定数の算定根拠となる人口は、そのような男性市民の数がその州の21歳以上の男性市民の総人口に占める割合に応じて削減される。

この条項に含まれている「21歳以上」と「男性」の文言は、周知のとおり、後に成立した第19修正の第1項に「合衆国の市民の投票権は、合衆国または州により、性別に基づいて否定または縮減されてはならない」と規定され²⁹⁾、第26修正の第1節に「18歳以上である合衆国の市民の投票権は、合衆国または州により、年齢に基づいて否定または縮減されてはならない」と規定されたことで³⁰⁾、どちらも連邦法によって実施されたことがないまま反古となった。しかしながら、残余の部分は、現在も有効な憲法規定である。

そして、「叛乱への参加その他の犯罪の場合」は、これを主要な論点の1つとして後述するとおり、レンキスト裁判官が裁判所意見を執筆したラミレス事件判決において、州法に基づく重罪犯の選挙権剥奪を禁止して

いないばかりか、むしろ承認しているという意味に解釈され、平等保護条項の適用を原則として遮断する機能を読み込まれた。第19修正はもちろんのこと、第26修正も発効した後の判決であったが、この承認と遮断の論理によれば、かつては「性別」や「年齢」を要件とする制限選挙も合衆国憲法典によって、いわば授權されていたのだということになり、重罪犯の選挙権剥奪については、いまま授權されているのだということになるだろう。

いずれにしても、第14修正の第2節が司法審査の場面で発動されたこと自体は、それが第5節に基づいて実施されたことがないという意味で特異な条項であるとしても、マーベリ対マディソン事件判決 (*Marbury v. Madison*) において確立された第6編の解釈に基づいて正当化されうる³¹⁾。同編の第2項に「この憲法典、これを実施するために制定される合衆国の法律……は、国の最高法規であり、各州の裁判官は、州の憲法典または法律に反対の規定がある場合でも、これらに拘束される」と規定されており、第3項に「合衆国および各州のすべての……司法官は、宣誓または確約により、この憲法典を擁護する義務を負う」と規定されていることから³²⁾、第3編の第1節と第2節の「司法権」に内在する権限というよりも³³⁾、むしろ裁判官の職務に内在する責務として、最高法規に基づく司法審査を正当化する考え方である³⁴⁾。

もちろん、裁判官たちが有権解釈の責務を共有しているということは、それ自体として、いわゆる憲法の番人の職分を裁判官たちだけで寡占すべきことまで確定しない。最近でも「現在の憲法学における重要な論点は、第14修正の第5節が、合衆国議会に対して……平等保護条項の独自に解釈して実施することによって合衆国最高裁の判決を覆すだけの権限を与える効力を有するのか否かである」という問題提起がなされているように³⁵⁾、最高裁による先例の確立が連邦法の沈黙を法的に固定するとは限らないと主張する立場もありうる。しかしながら、連邦選挙改革に関する全国委員会が選択して、その後に合衆国議会が踏襲して、最後に大統領が称賛した立場は、これとは異なっていたというわけである。

全国委員会の最終報告書が、「我々は、重罪犯たちが投票権を喪失すべきか否かという問題は、各州の市民たちによる道徳的判断を要するものと考え」と判断し、これを補足するかたちで、「この領域においては、彼らに指示できるほど特別に優れた経験や知恵が我々にあるわけではない」と述べ、さらに「我々は、重罪の有罪判決を受けたすべての市民たちの個別な状況を判定する自分たちの能力についても、同じく謙抑的である」とも述べていたのは³⁶⁾、州権に対する敬讓を基調として、各州の政治プロセスに期待していたものであった。重罪犯の選挙権を剥奪する州法に関する合衆国の憲法判例が、これに対する禁止や要請ではなく、許容を帰結するものとして踏まえられ、このような帰結を連邦法によって変更することを無理と考える立場が選択されていたのであるから、合衆国憲法典に新たな修正条項を追加するような格別の手段が想定外であった連邦選挙改革においては、これまで許容されてきた法制度から各州が独自の判断に基づいて自発的かつ政治的に離脱することを提言するほかなかったということであろう。

先例を踏まえて法的には踏み込むべきでないという判断がもたらした結論は、次のとおり、きわめて謙抑的に表現された。「我々の勧告に反対して、重罪犯たちの選挙権を生涯にわたって剥奪することを選択する州においては、もっとも重大な犯罪の有罪判決を受けた人々に対してさえも主権者は何らかの温情措置をとる権限を留保しているのであるから、少なくとも、この主権者の命令を特定の事案において再考する余地を与えるような何らかの規定を設けるように勧告する」³⁷⁾。これが先引の「各州は……投票権の復権を認めるべきである」という勧告の実質的な内容であった。

(iii) 憲法解釈に関する調査報告書

もっとも、連邦選挙改革に関する全国委員会が、この問題に関しては、連邦レベルでの統一的な改革の可能性を模索しなかったというわけではない。少なくとも、全国委員会の委員のうち、選挙法を含む公法を専門とする研究者のオーティズ（Daniel R. Ortiz）が座長を務めた憲法および連

邦選挙法に関する特別研究班は、合衆国の憲法典や法律の関連規定を網羅的に解析した調査報告書のなかに、これらが織り成した「複雑な法的枠組」の適用可能性に関する項目を設け、そこで「合衆国議会は、刑期を満了しており、ほかに必要な選挙権の資格要件を満たしている重罪犯が投票してもよい、と宣言することができるか」という問題を検討していた³⁸⁾。

全部で4つの選択肢が検討されていたが、そのうちの1つは、選挙条項と呼ばれる合衆国憲法典の第1編第4節第1項に基づく連邦法の制定であった。「上院議員および下院議員の選挙をおこなう時、場所および方法は、各州において、それぞれの州議会により定められるが、合衆国議会は、上院議員の選出の場所を除き、法律により、随時それらの規制を制定または改定することができる」という規定である³⁹⁾。この条項に関する合衆国最高裁の先例としては、1997年12月2日のフォスタ対ラヴ事件判決 (*Foster v. Love*) が現在も指導的であり、その裁判所意見のうち全裁判官が一致した部分では、従来の判例を整理するかたちで、「選挙条項が、連邦の選挙に関して諸州を拘束する統一のルールを制定することにより『州の諸規制を覆す権限』を合衆国議会に付与しているということは、十分に確立されている」と判示されていた⁴⁰⁾。

特別研究班の調査報告書では、この選挙条項の文言に着目すると、「誰が投票できるのかは、選挙をおこなう『方法』にすることがらだと思われなくもない」が、「しかしながら、別の連邦憲法規定が、このような解釈を明確に封じている」と判断されていた。つまり、このような解釈では、先引の資格条項と矛盾することになるから、「合衆国議会の選挙条項に基づく権限は幅広いが、州の選挙と合衆国議会の選挙のいずれかに関して選挙人資格を設定することにまでは及ばない」と結論されていたのである⁴¹⁾。なお、同じく連邦の選挙である大統領選挙については、そもそも合衆国憲法典の第2編第1節第4項に「合衆国議会は、選挙人を選出する時および選挙人が投票をおこなう日を決定することができる」と規定されているだけであるが⁴²⁾、調査報告書では、ことさら「ブッシュ対ゴア事件判決が明

確にしているように、諸州は、大統領選挙人の選出に関して、さらに大きな権限をもつ」と付言されていた⁴³⁾。

そのブッシュ対ゴア事件判決における決め手が「平等保護条項違反」であったことは⁴⁴⁾、すでに周知のとおりであるが、特別研究班が第2の選択肢として検討したのは、まさに「第14修正の第5節に基づいて平等保護を実施する権限を行使することにより、重罪犯たちに選挙権を付与する」という可能性であった。これについては、全国委員会の最終報告書においても簡略に言及されていたことから、それを踏まえて少しばかり前述したが、同じくラミレス事件判決を先例として明記した調査報告書の表現によると、「合衆国議会の第5節に基づく権限は、ここでは、ほかの選挙権に対する制約に関してよりも狭いと思われる」ということであった⁴⁵⁾。そして、この微妙な表現に続いては、次のとおり慎重な分析がなされていた⁴⁶⁾。

第5節に基づいてことを進めようとするれば、合衆国議会は、重罪犯たちに選挙権を付与するという救済が適合かつ比例するような平等保護違反を確認しなければならないであろう。もっとも適当な平等保護違反の候補は、アフリカ系アメリカ人市民たちの投票権に対して不均衡に重い負荷をかけているということであろう。この集団の投票に対して意図的かつ不均衡に重い負荷をかける何らかのステイト・アクションであれば、裁判所が明確に違憲と判示するであろう。そうだとすると、合衆国議会によって定められた重罪犯たちに選挙権を付与するという救済が、この特定の違反に対して適合的かつ比例的であるとみなされるか否かが争点となるだろう。

これについては、手がかりが非常に乏しい。重罪犯たちの選挙権を剥奪することは、アフリカ系アメリカ人たちに対して差別的な影響を及ぼすと認定されてきたのであり、最高裁は、一定の状況において、合衆国議会が差別的効果をもつアクションを禁止することによって意図的差別を予防的に救済することは第5節が許容していると認めてき

た。しかしながら、最高裁は、合衆国議会が差別的効果をもつアクションを禁止することによって常に予防的に活動できると述べたことはなく、第5節に基づく立法に適合性と比例性の要件を課して以降、この争点を扱ったことはないということが重要である。

全国委員会の最終報告書とは異なり、第14修正に基づく連邦法の制定については、可否の結論が慎重に留保されていたと読みとってよいだろう。特別研究班の調査報告書によっても直接の言及はなされていなかったが、これについても詳しくは後述のとおり、レンクィスト裁判官が裁判所意見を執筆したアンダーウッド事件判決は、いわゆる意図テストにより、人種差別の意図で州憲法典に規定されたことが明確に認められた重罪犯の選挙権剥奪を平等保護条項に違反するものと判定し、その時点でラミレス事件判決の先例としての射程を限定していたから、アンダーウッド事件判決と同じく意図テストを採用する連邦法の制定が後の憲法訴訟において適合性や比例性に欠けると判断されるリスクは皆無と考えてよいだろう。しかしながら、このように限定した先例をなぞるだけの連邦法は、過去に違憲判断を受けた実例を踏襲するほど差別意図の露骨な州法など現存するはずがないという意味でも、先祖返りのような意図的差別が復活したところで、特別研究班が予測したとおり、そのような州法に対しては平等保護条項の発動による司法的救済が合理的に期待できるという意味でも、実質的な必要性に欠けると考えられる。

連邦選挙制度に関する当別研究班の調査報告書に指摘されていたのは、世紀の転換点の各州における重罪犯の選挙権剥奪が「アフリカ系アメリカ人の選挙民に対して特別な影響を与えている」ということであり、全国委員会の最終報告書に盛り込まれた表現でも、「黒人市民たちに対する重大かつ不均衡な効果をもたらしている」ということであった。憲法および連邦選挙法に関する特別研究班が、こうした状況を意図テストによっては対処できない実態として把握しつつ、連邦法による効果テストの採用につい

て判断した結果は、その合憲性が「一定の状況」に依存するというもので、その今後における範囲が具体的に読めない以上、連邦制度のもとでの憲法訴訟において適合性と比例性の上限を超過した州権の篡奪とされるリスクが拭い去れないということであった。そして、このような分析を踏まえた全国委員会は、その勧告内容を確定するにあたって、いわゆる安全側に結論を振ったのだと考えることができるだろう。

特別研究班が検討した第3の選択肢は、合衆国議会の権限を列挙した第1編の第8節のうち、通商条項と呼ばれる第3項を活用して⁴⁷⁾、これに基づく連邦法の制定により、重罪犯の生涯にわたる選挙権剥奪を禁止するというものであった。この選択肢については、レンクイスト裁判官が首席裁判官を務めていた当時の判例の傾向として、「最高裁は、このかつては大容量であった権限を2つの異なったかたちで制約してきた」ということが指摘された。調査報告書によると、前世紀終盤の最高裁判例が「真に州際通商を規制する法律でなければならないという要件を課してきた」とことと「諸州に対して、伝統的な州権の領域においては、連邦の介入を受けることなく活動できる余地を以前よりも多く与えてきた」とことにかんがみれば、「重罪犯たちが投票できるか否かは、州際経済取引との関係が、まさしく微弱であると思われ、しかも、誰が州の選挙において投票できるのかを判定することは、州の統治と自律の基本であると思われる」から⁴⁸⁾、この選択肢の採用には無理があるだろうということであった。

第4の選択肢として検討されていたのは、通商条項と同じ第1編の第8節のうち、第1項に規定されている支出権限に基づく連邦法の制定であった⁴⁹⁾。もちろん、何らかの補助金を支出して、それを受けとる条件に重罪犯の選挙権の保障を設定するという方法であるから、この選択肢による場合は、そもそも何らかの関連支出が当然の前提となるが、そればかりでなく、ここでも指導的な先例となっている判例にかんがみると、レンクイスト首席裁判官が執筆した1987年6月23日のサウス・ダコウタ州対ドウル事件判決（*South Dakota v. Dole*）の裁判所意見において整理された次の3つ

の条件が充足されなければならない⁵⁰⁾。

まずは、支出条項の「一般の福祉」という文言に適合した支出目的が必要であるが、特別研究班も「合衆国議会にとって幸運なことに、最高裁は、一般の福祉の要件をきわめて広く解釈してきた」から、この文言は、「選挙を改善するためであっても、選挙権を拡大するためであっても、地方や州に対する連邦の補助金に及ぶ」と判断したとおり、この条件は容易に満たされうる。そして、「合衆国議会による規制は、諸州が補助金を受けることに同意するとき、その選択の意味を理解できるように、明瞭でなければならない」という条件についても、特別研究班は、「簡単に満たされるであろう」と判断した。全国委員会の最終報告書に盛り込まれた勧告は、その実体的な内容において不明瞭なわけではなかったから、「合衆国議会は、諸州が刑期を満了した重罪犯に投票することを認めるという条件のみに基づいて補助金を受けられる、ということを明確にする制定法を起草するだけでよいであろう」と判断できたわけである。最後に「連邦の補助金の諸条件は、連邦の支出の諸目的に関連していなければならない」という条件が残るが、これについても、つとに老朽化が指摘されてきた投票機器の交換費用など、ほかの勧告事項において要請されていた補助金の受給要件に、重罪犯の選挙権の復権という項目を追加すれば、その程度の関連性でクリアできるものと考えられた⁵¹⁾。

したがって、支出条項に基づいて、最終報告書の勧告内容を反映した連邦法を制定するという手法は、何ら憲法典の解釈に抵触するような問題をともしないことと可能であったということになる。そもそも連邦選挙改革が求められた背景には、前述のとおり、フロリダ州の騒動が残した教訓があった。そして、州内でも郡ごとに異なる投票用紙の体裁など、さまざまに統一性の欠如した選挙管理の実態と併せて早急な改善が必要とされていたのは、なにかんずく、合衆国最高裁の判決によって法的に打ち切られるまで1か月以上を要しても、それが許容するようなかたちでは、手作業による再集計が完了しなかったほどに大量の疑問票を発生させた年代物のパン

チ・カード式の投票機器であり、これを現場から一掃するために合衆国が補助金を支出することは、連邦選挙改革の端緒から既定事項であった。

しかしながら、そのことは、重罪犯の選挙権の復権を要件として設定することが可能な補助金に不足はなかったということであると同時に、このような支給要件を設定したのでは、補助金それ自体を拒絶する諸州において連邦選挙改革の最重要課題への取り組みに陰りが生じるということでもあった。憲法および連邦選挙法に関する特別研究班の調査報告書には、「もちろん、州がこうした補助金を拒み、連邦の諸要件から逃れるのを止めるものは何もない」と述べられていただけであるが⁵²⁾、ここに推察したような懸念から、連邦選挙改革に関する全国委員会は、重罪犯の選挙権剥奪に関する勧告について、平等保護条項に基づく場合とは意味が異なるにせよ、支出条項に基づく連邦法の制定もまた、改革の手法として無難ではありえないと判断していたのではないだろうか。

全国委員会の勧告に盛り込まれた重罪犯の生涯にわたる選挙権剥奪の撤廃は、やがて2002年アメリカ投票支援法として制定されることになる法案を審議した合衆国議会においても、結局のところ、あくまで各州の専管事項であると判断され、連邦法による規制にはなじまないものであると結論された。

(2) 合衆国議会の審議

合衆国議会の2002年2月14日の議事録を読むと、「2002年マーティン・ルーサ・キング・ジュニア投票権平等保護法」案に関する審議がおこなわれていた午前中の上院本会議に、ネヴァダ州選出で民主党に属するリード（Harry Mason Reid）議員が、ペンシルヴェイニア州選出で共和党に属するスペクタ（Arlen J. Specter）議員とともに、「刑期を満了した有権者の連邦投票権を保障すること」を目的とした第5編【市民としての参加】（Civic Participation）による追加修正を提案していたことがわかる⁵³⁾。第501条【認定および目的】、第502条【定義】、第503条【市民の権利】、第

504条【執行】、第505条【ほかの法律との関係】の全5か条で簡素に構成されていた法案修正案であった。

このうち第501条(b)項【目的】に「本編の目的は、刑期を満了した元犯罪者が投票権を否定されないことを確保することにより、連邦の選挙プロセスにおける公正を回復することにある」と起案されていたとおり、この修正案は「元」と「連邦」の2重の限定をともなったものであった。こうした限定の背景には、同条(a)項【認定】第(6)号の案文に「14の州が刑期を満了した元犯罪者の選挙権を、その犯罪の性質や重大性にかかわらず、剥奪している」と記され、同項第(7)号に「刑期を満了した元犯罪者の選挙権を剥奪している州においては、投票権は理論的には復権されうるが、この可能性は実践的には幻想であることが多い」と記された当時の状況があったほか、同項第(2)号に「合衆国議会は、連邦の選挙について最終的な監督権限、すなわち最高裁判所によって繰り返し支持されてきた権威を有する」という認識が提示されていた。

また、合衆国憲法典の関連規定を踏まえて、第501条(a)項第(3)号に「州の法律は、連邦の選挙において投票するための資格を定めるが、合衆国議会は、それらの法律が確実に憲法典に適合するようにしなければならない。現在、それらの法律は、全国的に多種多様であり、市民が連邦の選挙において投票できるか否かに関する相違を生じている」ことが指摘されていたほか、やはりマイノリティに対する不均衡な影響についても数項目にわたって言及がなされていた。

その位置ばかりでなく内容の面でも修正案の中心にあった第503条は、「合衆国の市民である個人が連邦の公職の選挙において投票する権利は、選挙の時点において、その個人が次の各号のいずれかに該当するのではない限り、その個人が犯罪の有罪判決を受けたことを理由として、否定または縮減されてはならない」として、第(1)号「矯正の機関または施設において重罪の刑期に服していること」と第(2)号「重罪による仮釈放中または執行猶予中であること」を列挙していた。そして、このような権利の実体に対

応する救済の手段としては、第504条(a)項【司法長官】に「司法長官は、本編の違反を救済するために必要な宣言または差し止めによる救済を得るために、管轄権を有する裁判所に民事訴訟を提起することができる」とされていたほか、同条(b)項【私人の訴権】の第(2)号と第(3)号にも同様の手段が策定されていた。

こうした権利と救済の組み合わせについて、提出者のリード議員が何よりも強調したのは、第1に「スペクタ上院議員と私がつくった修正案は範囲が狭い」ということであった。拘置中や仮釈放中や執行猶予中の重罪犯についても選挙権を剥奪しない州があることを指摘しつつ、しかしながら、そこまでは踏み込まない修正案であることが強調されていたのである。そして、第2に「この立法は連邦の選挙にのみ適用されることになる」ということであった。こうした観点に立ち、「一部の人々が望むようなところまでは届かないが、正しい方向への大きな1歩であることは間違いない」という認識のもとに提案された法案修正であった⁵⁴⁾。しかしながら、これら2重の限定を重ねて強調したところで、多数の賛同が得られることにはならなかった。

たとえ連邦の選挙に限定されていても、やはり「これは州の問題であって、連邦政府の問題ではない」という立場から強力な反論を展開したのは、現在までのところ重罪犯の選挙権剥奪が原則として生涯にわたっているケンタッキ州からの選出で共和党に属するマコネル（Addison Mitchell “Mitch” McConnell, Jr.）議員であった。選挙運動資金改革立法に反対する立場から合衆国最高裁において上訴人の筆頭となったことのほか、現大統領の就任当初から勤続している閣僚の配偶者であることなどでも著名な人物である。そして、「選挙人の資格は、一般的に、憲法典が諸州の主権のなかに残している権限である」から、連邦選挙改革に関する全国委員会が最終報告書に明示した検討結果のとおり、「合衆国議会が、この問題に関して諸州に先占する立法を制定する憲法上の権限を有するというのは、大いに疑わしい」ということが反論の骨子であった⁵⁵⁾。

選挙権の積極要件と消極要件の双方が、原則として各州の限定的な主権のもとに固有の管轄事項として留保され、その領域における合衆国の先占(preemption)が、あくまでも例外に位置づけられるという認識は、それ自体として伝統的なものである。たとえば、19世紀末に合衆国の選挙法の基本文献として出版された書物の冒頭にも、「我々の統治のシステムのもとには、2種類すなわち連邦と州の市民権があるが、選挙権は後者の属性であり、これは各州において、その州の憲法典によって課された条件と資格要件のもとで行使されうるものである」と記されている⁵⁶⁾。選挙権が主権と密接に関連づけられる権利であればこそ、連邦制度のもとで各州の専権事項を確保する伝統的な認識が受け継がれてきたものと考えられる⁵⁷⁾。

そして、マコネル議員は、同じ発言のなかでラミレス事件判決にも言及し、「1974年に、最高裁は、有罪判決を受けた重罪犯は基本的権利である投票権をもたず、有罪判決を受けた重罪犯を投票から排除することは憲法典に違反しない、と判示した」ということを指摘するとともに、この判決を先例とした「連邦の裁判所は、受刑者に投票させることを狙いとした訴訟を、一貫して退けてきた」とも述べた⁵⁸⁾。この点については、アラバマ州選出で共和党に属するセッションズ(Jefferson Beauregard “Jeff” Sessions, III)議員も、「1974年の合衆国最高裁に由来する明確な法であって、それ以降は改められていない」ということを強調したが⁵⁹⁾、このような反駁は、州権基調の伝統が合衆国の判例によって法的に確立され、そのようなものとして現代に受け継がれてきていることを主張したものであつただろう。

セッションズ議員が展開した反論は、さらに「投票に何らの制約も課していない州が1つか2つはあるかもしれないが、圧倒的多数は課している」という現在まで基本的に変化のない現実について、「各州は、それぞれの州において重要だと考えていることに関する道徳的評価、法的評価、公共の利益に基づいた相互に異なる基準をもつ」のであるから「それにしたがうべきである」という点にも及んだ。全国的に統一すべき健康の水準や線路の幅員などとは違って、「このように複雑な問題に関する州の歴史的な

原理を短時間の討論で変えてしまうと、我々は自分たちの限界を踏み越えてしまうことになる」から、「この合衆国議会が諸州に対して払うべき礼讓、敬讓、尊敬の点に少しは踏みとどまりたいものだ」と主張していたのであり⁶⁰⁾、これもまた大統領のコメントと同じ観点から連邦選挙改革に関する全国委員会の最終報告書に依拠して州権基調の伝統を全面的に擁護する発言であった。

もっとも、こうして有力な反論を展開したマコネル議員やセッションズ議員にしたところで、上院本会議場で表明した意見は、必ずしも州権論に尽きるものではなかった。たとえば、セッションズ議員の発言は、先引部分よりも前のところで、次のとおり、元重罪犯に対する否定的な評価にも及んでいた⁶¹⁾。

.....歴史的に、我々は、それらの人々を法の外側に存在すると、あるいは手短かにアウトローと呼んできた。はるかアメリカ合衆国がはじまった昔から、我々は、州や連邦の政府の重大な法律に違反する者は、その政府の諸活動に参加する権利を喪失するのであって、彼らの意見や性格は、我が国の直面する最重要の諸問題に関して彼らが判断すべきでないようなものであると信じてきた。この国の全部に近い州が、程度の差こそあれ、この立場をとっているのである。

15年間にわたって検察官を務めて思うのは、自分が刑務所に入れるのを手伝った人々が、自分のことをどう思っているのかということである。彼らが私の選挙において投票するのは構わない。選挙に出馬する裁判官たちを脅したり、ひるませたり、彼らの能力を減退させたりすることになりはしないだろうか。選挙に出馬する検察官たちが、何らかのかたちで積極的ではなくなるということになりはしないだろうか。彼らの懸念事項になりはしないだろうか。法と秩序を掲げる有力な候補者に対して、通常ならばありえない反対票となることを認めることになりはしないか。私にはわからない。

また、裁判官を前職とするマコネル議員も、先引の発言の後半部分においては、「この修正案は、率直に申し上げると、実体面において否決されるべきである」と主張して、次のとおり述べていた⁶²⁾。

……重罪の有罪判決を受けた者は、投票権を喪失すべきである。有罪判決を受けた重罪犯は、はるか古代のローマとギリシャの時代から、ほかの市民たちに与えられるさまざまな特権を否定されてきたのである。

投票は特権である。刑務所の監房ではなく、投票ブースにおいて、適切に行使される特権である。諸州は、代表制民主主義の基礎を形成する社会契約を遵守してきた人々だけが投票できるとすることに、重大な利益を有している。我々は、強姦犯や殺人犯や強盗犯、さらにはテロリストやスパイのことを議論しているのである。この国を破壊しようとして有罪判決を受けたテロリストたちが選挙で投票するのを見たいのか。この国に甚大な損害を与えて有罪判決を受けたスパイたちが選挙で投票するのを見たいのか。「刑務所票」が組織票となり、犯罪に厳しい保安官や政府職員を追放するのを見たいのか。

我々の法律を破る人々が、我々の法律を制定して執行する人々を選挙するときに、投票権をもつべきではない。我々の法律を破る人々が、法律を遵守する市民たちの投票を希釈するべきではない。

しかしながら、このように重罪が凶悪犯罪に限定されるかのような言辞を交えて実体的な価値判断を明示した発言も、その締め括りの部分では、次のとおり、出発点の州権論に帰着していた。「基本的に……これは各州において、その知事により、有罪判決を受けた重罪犯の権利を復権させるべきか否かに関してなされる判断である。しかし、いずれにしても、この領域における連邦の規定は……適切でないと思われる。したがって、選挙改革立法に関する我々の活動の流れで、この州法の領域を先占しようとしてしまわないことを望む⁶³⁾。諸州の法制度が多様多様である以上、どの

ような実体的判断も州権の管轄事項に対する関与の糸口となり、この点で法案修正の提案者側と同じ方角を向くことにならないはずがないという道理が弁識されていたものと思われる⁶⁴⁾。

こうした反論に対して、マコネル議員と同じ党派に属し、セッションズ議員とは検察官の経歴をもつことでも同じスペクタ議員は、共同提出者のリード議員の趣旨説明を補足するかたちで、「この修正案は、刑に服し終えた（have fully paid their debt to society）元受刑者に、連邦の選挙において投票する権利を与えるもので、州の選挙の問題は、州によって決定されるべきものとしている」と述べ、再度「元」と「連邦」の2重の限定を強調するとともに、この「刑に服する」という意味の「一般的な用語（common parlance term）」を同じ発言のなかで幾度も繰り返し用いた⁶⁵⁾。

重罪犯の選挙権剥奪をめぐる「基本的な争点は、投票権のカテゴリカルな剥奪がアメリカの政治システムに許されざるカーストの要素を持ち込んでいるかどうかということである」と提起したなかで、この慣用句に着目したフレッチャ（George P. Fletcher）の論文によると、「刑に服する（serving of the punishment）ことが犯罪を犯したという事実を実際に帳消しにするのでなければ、刑に服する（paying one's debt to society）というメタファにポイントは無い」のであり、「債務を返済（pay the debt）しても永久に債務者（重罪犯）として扱われるという考えは、ほとんど死を思わせる」ことである⁶⁶⁾。また、州憲法の専門家であるガードナ（James A. Gardner）は、「重罪犯の資格剥奪を正当化する最大の事由は、重大な犯罪行為が社会契約に対する根本的な違反を構成するということである」という前提のもとに、「この理由づけは、刑罰が科されている間の選挙権剥奪を正当化することはできても、生涯にわたる資格剥奪の正当化事由にはなりにくい」と述べ、この主張に続けて「刑期を満了した人々は、一般に、社会に対して『借りを返した（paid their debt）』と理解されている」という理由を挙げている⁶⁷⁾。

しかしながら、上院本会議では、このような権利に関する言説も、権力

に関する伝統によって最終的に封じられるかたちとなった。当時はヴァージニア州選出の現職であった共和党のアレン (George Felix Allen) 議員が、ケンタッキー州とともに現在も重罪犯の選挙権剥奪が原則として生涯にわたっている同州の知事を務め、そこで恩赦による例外的な復権を実際に手がけた経験を交えながら発言したように、「もっとも重要なこととして基本的な管轄権を理解した上で、この修正案が諸州の権利を侵害するという点で反対する」というのが党派を超えて優勢な立場であった⁶⁸⁾。同日中の採決において、この修正案は結局31対63(欠席6)の大差で否決された。

ただし、こうして否決されたことが最終的な決着となったわけではなく、この問題に関する改革論議が沙汰やみとなったわけでもない。次に概観するとおり、合衆国の全体を通じた改革を目指した提言や法案は、その後も現在まで途切れることなく登場してきているのである。

(3) 改革論議の継続性

連邦選挙改革に関する全国委員会でも名誉共同委員長を務めた元大統領のカータとともに、共和党政権の財務長官や国務長官などの要職を歴任したベイカ (James Addison Baker, III) を共同委員長として、アメリカン大学の研究所 (Center for Democracy and Election Management at American University) に設置された連邦選挙改革委員会 (Commission on Federal Election Reform) は、上院本会議における法案修正案の否決から3年半あまり後の2005年9月19日に、全部で87項目にわたる勧告事項を盛り込んだ報告書を公表した。この報告書には、次に抜粋する2項目の「元重罪犯の選挙権の復権に関する勧告」が含まれていた⁶⁹⁾。

- 4.6.1 諸州は、重罪(死刑に相当する罪および性犯罪者登録簿への登録が必要とされる罪を除く)の有罪判決を受けた有権者の市民たちが、執行猶予や仮釈放の期間も含めて、その刑期を満了したときは、彼らに対して投票権の復権を認めるべきである。

4.6.2 諸州は、有権者となった元重罪犯たちに対して、選挙人登録に関する情報を提供すべきである。さらに、各州の矯正部門は、重罪犯が投票権を復権したときは、その州の選挙部局に対して自動的に通知すべきである。

これらの勧告の主旨を説明した文章には、翌年の自由権規約人権委員会の最終見解や先年の全国委員会の最終報告書と同様に、刑期を満了した元重罪犯の選挙権剥奪が「マイノリティに対する不均衡な影響」を及ぼしていることが指摘されていたほか、「元重罪犯たちに対して、投票権が復権されたとき、積極的に通知する州がほとんどない」ために、「結果として、再び投票権を得た元重罪犯たちのうち、ごく一部だけが投票のために登録されている」という実態についての言及もなされていた⁷⁰⁾。人権委員会の最終見解や全国委員会の最終報告書には盛り込まれなかった手続面の勧告4.6.2は、このような実態に着目した提言であった。

実体面の勧告4.6.1は、全国委員会の勧告事項と対照してみれば明らかとなり、その文言を基本的に踏襲しつつ、新たに括弧書きを挿入して、「死刑に相当する罪」と「性犯罪者登録簿への登録が必要とされる罪」の場合については、これらの類型に属する犯罪の有罪判決が確定した者に対する選挙権の剥奪が生涯にわたっていても、連邦選挙改革の観点から踏み込んで撤廃を提言すべきではないという再限定の判断を示したものであったといえるだろう。もちろん、ここで「死刑に相当する罪」とは、死刑が法定刑の上限とされている犯罪類型の総体であって、そのような重罪の有罪判決が相対的に少数の死刑判決に限定されないことはいうまでもない。また、これと並んで改革の提言の対象から除外された性犯罪の場合も含め、重罪に属する犯罪類型の設定は、そもそも法域ごとに異なるのであるから、このような除外には、州法上の重罪の類型を法定する州権への敬讓が、全国委員会の勧告から引き継いだ「諸州は……投票権の復権を認めるべきである」という文言に示唆される各州の専権事項の確認に加えて、それと複

合する要素として含意されていたろう⁷¹⁾。それでも、こうして勧告の射程範囲が実体的に狭められた背景には 勧告の主旨を説明した文章のなかで言及されているわけではないが 先述の合衆国議会上院本会議における法案修正案の否決が当然に踏まえられ、このような前提のもとに新たな可能性が模索されていたものと考えられる。

そして、その合衆国議会においても、この問題に関する改革立法の企図が途絶えたわけではなく、2002年アメリカ投票支援法の施行後も、あの年のヴァレンタインズ・デイに上院本会議で否決された法案修正案と同様の内容を含んだ法案が繰り返し提出されてきた。たとえば、第109期合衆国議会の第1会期の2005年2月17日には、「2005年全投票算入法(Count Every Vote Act of 2005)」案が両議院に提出されたが⁷²⁾、これらの第7編【元犯罪者による市民としての参加】の第701条【有罪判決を受けた個人の投票権】には、(a)項【略称】に本編の通称として「2005年市民参加法」が提案されていたほか、立法事実として認定されるべき若干の数値などの相違を除いて、(b)項【認定および目的】、(c)項【定義】、(d)項【市民の権利】、(e)項【執行】、(f)項【ほかの法律との関係】という全体の構成から各項の文言に至るまで、2002年に否決された修正案の内容が全面的に踏襲されていた。

両議院に提出された法案のうち、下院法案については、オハイオ州選出で民主党に属するジョンズ(Stephanie Tubbs Jones)議員が、上院法案については、ニュー・ヨーク州選出で民主党に属するクリントン(Hillary Rodham Clinton)議員が、それぞれ提出者の筆頭となっていた。このうちクリントン議員は、2002年の修正案に賛成票を投じた31名に含まれていたほか、最終的に可決された法案に反対票を投じた2名のうちの1名でもあった。ジョンズ議員とクリントン議員は、提出した法案が採決に至ることなく第2会期の末に廃案となった後、続く第110期合衆国議会の第1会期の2007年3月7日にも、2005年の法案と同じく第7編【元犯罪者による市民としての参加】に、ほぼ同文の第701条【有罪判決を受けた個人の投票権】を含む「2007年全投票算入法」案を提出した⁷³⁾。この法案は、現時

点で各議院の委員会に付託されている⁷⁴⁾。

ここで年月の経過にともなう立法事実の推移に着目してみる。2002年の法案修正案の第501条(a)項第(4)号では、「合衆国全体で推計390万人、つまり成年者の50人に1人が、重罪の有罪判決の結果、現時点で投票できない」とされ、「それらの390万人のうち約50万人が女性である」とされていた。2005年の修正法案の第701条(b)項第(1)号(D)では、「合衆国全体で推計470万人、つまり成年者の44人に1人が、重罪の有罪判決の結果、現時点で投票できない」とされ、「それらの470万人のうち約67万6千人が女性である」とされていた。そして、2007年の修正法案の同じ箇所では、「合衆国全体で推計540万人、つまり成年者の40人に1人が、重罪の有罪判決の結果、現時点で投票できない」とされ、「それらの530万人のうち約65万人が女性であり、約50万人が退役軍人である」とされている。

さしあたり、これらの概数を並べてみただけでも容易に看取されるのは、可罰化や厳罰化の傾向が加速する現代の潮流を背景として、選挙権を剥奪されている重罪犯が大幅に増大してきたことである。そして、単純に計算してみれば、女性の内数を減算した差は、2002年に約340万人、2005年に約403万4千人、2007年に約465万人となり、前の3年間と後の2年間に約60万人ずつ増加してきたことがわかる。つまり、重罪の有罪判決という消極要件によって選挙権を剥奪されている男性の規模は、すべての人種の総計においても、現在まで確実に拡大してきているわけである。

このような傾向は、もちろん、ごく最近にはじまったことではない。たとえば、英紙インディペンデントの記者であるガンベル（Andrew Gumbel）は、2005年に出版された著書において、「1970年代以降の合衆国における拘置の割合が、より一層の厳罰化をもたらしてきた薬物関係の起訴の急増によって著しく押し上げられ、6倍に増加してきたことは、およそ500万人の投票年齢に達したアメリカ人たちの選挙権剥奪となってあらわれた」と述べ、「これが投票年齢人口の2パーセントを優に越えているのに対して、1976年には1パーセント未満であった」とことを指摘すると

もに、あくまでも刑事司法制度の側に生じた変化が主たる要因であることの証左として、もともと重罪の典型とされてきた「暴力犯罪の発生率は、同じ期間を通じて、ほとんど変化していない」と補足している⁷⁵⁾。

また、マンザ(Jeff Manza)とユーガン(Christopher Uggen)は、それぞれ政治と犯罪を専門分野とする社会学者の立場から、重罪犯の選挙権剥奪の問題に関する共同研究を体系的に実施してきた成果として、2006年に共著を刊行しているが、その序章において刑罰と民主主義の相関関係を論じている部分には、次のとおり簡潔にまとめられた要因分析がある⁷⁶⁾。

.....それぞれの政府は、誰を、どのように、どれほどの厳しさで処罰するのかを選択する。公衆の激情が、そして、政治的エリートたちによるそうした激情の動員が、過去30年間にわたり、異常に厳格な合衆国の刑事司法政策の展開に対して、決定的な支持を供給してきた。公衆に対する犯罪の脅威が増大し、それが日和見な政治的アントレプレナたちによって煽り立てられ、騒ぎ立てられるにつれて、有罪判決を受ける人々の数や拘置中の人口の規模や刑期の長さを激増させてきた政策が、たくさん採用されてきた。『犯罪に厳しく(tough on crime)』や『薬物との闘い(war on drugs)』といった文句が、政治的に著しい成功を収めてきた。犯罪者に厳しすぎるという理由で椅子を失った政治家や公選の裁判官など、我々は1人も知らない。

民主主義機構から刑事司法政策への経路は適度に開けているが、逆の経路 刑罰から民主主義へ が注目されることは随分と少なかった。しかしながら、そこには重要な道筋があるのであって、最近数十年間の合衆国において採用されてきた種類の刑事司法政策は、民主主義機構に影響を与えているのである。.....現在では、500万人を超える成年市民たちが、現在または過去の重罪の有罪判決を理由として、民主主義的な選挙に参加する権利を否定されており、これらの個人の大多数が現在は刑務所に拘置されていない。この集団は有権者人

口のおよそ2.5パーセントに達している。

ここで冒頭に「それぞれの政府」とあるのは、当然のことながら、合衆国の連邦制度のもとで広義の選挙制度のほか、刑事司法制度についても固有の管轄権をもつ各州の政府のことであり、重罪犯の選挙権の剥奪をめぐる抜本的な改革が頓挫してきたのは、重罪と剥奪の双方の契機について、しかも法定と執行の双方の段階において、州権基調が維持されてきたからにはほかならない。そして、このような意味で、「犯罪に厳しく」や「薬物との闘い」というスローガンのもと、総じて可罰化や厳罰化の傾向を強めてきた各州の刑事司法政策は、諸外国にもまして苛烈をきわめてきた重罪犯の選挙権剥奪について、それを存続させてきた要因の半面を説明するものでしかない。

2002年2月14日の合衆国議会上院本会議における討論のなかにも如実にあらわれていたとおり、重罪犯の処罰に内在すべきものとして自己統治のプロセスからの排除が観念されてきたのだとしても、個別の州の問題として各々の状況を別個に捉えるのではなく、それらをまとめて合衆国の連邦選挙改革の限界として考える限り、そのような観念に基づいて重罪犯の権利の実体を左右する刑事司法政策は、せいぜいのところ、剥奪の限定をめぐる議論の表面に浮上することがあるに過ぎない。少なくとも法的には、そのような政策が多数の選挙権剥奪に連動するかたちで採用されてきた境界条件としての連邦制度こそが、いまま抜本的な改革を阻む決定的な障壁となっているのである。

政策の当否そのものをめぐる議論については、マンザとユーガンが同じ共著のなかで指摘しているように、「重大な政策変更に対する強力なプッシュがあれば、それに呼応して現状を支持する者からの抵抗もあるのが普通だが、選挙権剥奪の擁護を公言する政治家や学者は、ほんの数えるほどしかない」という状況がある⁷⁷⁾。あるいは、エウォルド (Alec C. Ewald) が概括しているように、「改革の提唱者たちが連邦投票権法を解

析し、ほとんど知られていない嫌悪すべき歴史の断片を発掘し、評判の悪い市民たちの権利を保護した市民の自由に関する判例から引用するのに対して、選挙権剥奪の擁護者たちは、犯罪者たちの投票を禁止することが単にいわずもがなのことであるに過ぎないと公言するのを好む」という傾向がある⁷⁸⁾。上院本会議において法案修正案に対する反論を展開したマコネル議員やセッションズ議員にしても、すでに瞥見したとおり、重罪犯の選挙権剥奪を実体的に擁護することに終始したわけではなく、そうした観点を部分的に交えながらも、結局は伝統的な州権論に依拠していたのである。

つまり、重罪犯の選挙権剥奪の撤廃が いかに限定的ではあっても連邦選挙改革の限界を超えると判断されてきたのは、あくまでも合衆国議会による立法の試みが州権基調の連邦制度を局所的に堅持してきた合衆国最高裁の先例の重みに阻まれたということであって、少なくとも法的な建前としては、「犯罪に厳しく」や「薬物との闘い」という観点から、もっぱら刑事司法政策に基づくかたちで、重罪犯たちの生涯にわたることもある選挙権剥奪が積極的に存置され、理論的に正当化されてきたというわけではない。そもそも「重罪犯の選挙権剥奪は、犯罪と結びつけられた制裁として機能しているから、処罰と関連した何らかの目的に資するものでなければならない」はずであり、「選挙権剥奪は、当初から応報理論と予防理論に立脚してきたように思われる」が、そうした理論的根拠を煎じ詰めてみると、「要するに、選挙権剥奪は、刑事制裁を典型的に支える処罰の正当化事由とは、大雑把にしか関連していない」という結論に至るほかなく、そうであればこそ、「州権論に基づいた選挙権剥奪の擁護が、おそらく、もっとも広く用いられてきたアプロウチである」という現在までの理論状況がもたらされてきたのである⁷⁹⁾。

したがって、各州の政治プロセスを通じた改革は、それ自体として先例や原理に前途を塞がれているわけではない。選挙法の専門家であるハセン(Richard L. Hasen)は、「政策の問題としては、重罪犯の選挙権剥奪、なかんずく刑期も仮釈放期間も満了した重罪犯に対する剥奪というプラク

ティスを終焉させる運動は、その目標を称賛されるべきである」という立場から、「重罪犯の選挙権を剥奪する法制の終焉を提唱する人々は、引き続き州法を変える運動を主軸とすべきであり、合衆国議会や裁判所に過大な期待をかけるべきではない」と主張しているが⁸⁰⁾、実際の改革の推移としても、2001年の連邦選挙改革に関する全国委員会の最終報告書や2005年の連邦選挙改革委員会の報告書に盛り込まれた勧告は、これらの報告書に共通して使用された「諸州は……投票権の復権を認めるべきである」という表現のとおり 合衆国の法制度に媒介されることなく 各州が主体となるかたちでは、具体的な成果に結実してきた。

先述の実例を敷衍すると、2006年11月7日の中間選挙に際して州民投票が実施され、それによって憲法修正が承認されたロウド・アイランド州の場合も、修正前の憲法規定は、合衆国最高裁の先例に依拠するかたちで確立していた州最高裁の判例により、合衆国憲法典の第14修正第1節の平等保護条項に違反せず、その意味において合憲であることが確認されていた⁸¹⁾。同州では、州内の政治プロセスを通じて展開された改革運動が、合衆国議会や裁判所によることなく、仮釈放中や執行猶予中の選挙権剥奪の撤廃を実現したわけである⁸²⁾。つまり、重罪の有罪判決を理由とする選挙権の剥奪が諸州の総計において確実に増大してきたなかであっても、州権基調の連邦制度によって法的に封鎖されていない各州における改革は、それとして進められてきたということである。

しかしながら、裏を返してみると、合衆国の全体を通じた統一的な改革が見送られてきた現在までの状況は、刑事司法政策の全米的な趨勢に駆られた諸州における法制度の適用が、各州における改革の成果を打ち消してあまりあるほどに増大してきたということにほかならない。そうであればこそ、合衆国議会の内外では、いまま改革をめぐる論議が継続されているのだと考えられる。レンキスト裁判官が遺した先例は、現在までの連邦選挙改革をめぐる議論において、まことに強大である。

（続く）

【付記】

ここに一部を掲載された本稿は、科学研究費補助金の交付（若手研究（B）、研究代表者：倉田玲、研究課題名：受刑者等の選挙権の剥奪に関する研究、課題番号：18730026、交付年度：2006～2007年度）を受けておこなった研究の成果の一部であるとともに、立命館大学学外研究費の交付（学外研究員：倉田玲、研究課題名：公正かつ効果的な代表の実現に関する選挙訴訟の研究、交付期間：2006年9月26日～2007年9月25日）を受け、ニュー・ジャージー州ラトガース大学法科大学院（カムデン校）においておこなった研究の成果の一部でもある。

- 1) Bush v. Gore, 531 U.S. 98 (2000). See, e.g., Christopher P. Banks, David B. Cohen & John Clifford Green (eds.), *The Final Arbiter: The Consequences of Bush v. Gore for Law and Politics* (Albany: State University of New York Press, 2005); Ann. N. Crigler, Marion R. Just & Edward J. McCaffery (eds.), *Rethinking the Vote: The Politics and Prospects of American Election Reform* (New York: Oxford University Press, 2004); Jamin B. Raskin, *Overruling Democracy: The Supreme Court vs. The American People* (New York: Routledge, 2003) ch. 2 “*Bush v. Gore* and the Judicial Assault on Democracy”; Ronald Dworkin (ed.), *A Badly Flawed Election: Debating Bush v. Gore, the Supreme Court, and American Democracy* (New York: New Press, 2002); Bruce A. Ackerman (ed.), *Bush v. Gore: The Question of Legitimacy* (New Haven: Yale University Press, 2002); Cass R. Sunstein & Richard A. Epstein (eds.), *The Vote: Bush, Gore, and the Supreme Court* (Chicago: University of Chicago Press, 2001); Alan M. Dershowitz, *Supreme Injustice: How the High Court Hijacked Election 2000* (New York: Oxford University Press, 2001). また、ワークショップ「大統領選挙と裁判所」[2001-2]アメリカ法293頁以下、松井茂記『ブッシュ対ゴア 2000年アメリカ大統領選挙と最高裁判所』（日本評論社、2001年）のほか、倉田玲「大統領選挙と平等保護 ブッシュ対ゴア事件判決の再検討」立命館法学277号33頁以下（2001年）に引用した諸文献を参照。
- 2) Help America Vote Act of 2002, Pub. L. No. 107-252, 116 Stat. 1666. 宮田智之「2002年選挙改革法」外国の立法215号96頁（2003年）を参照。なお、この法律の正式な名称は、次のとおり。An Act to establish a program to provide funds to States to replace punch card voting systems, to establish the Election Assistance Commission to assist in the administration of Federal elections and to otherwise provide assistance with the administration of certain Federal election laws and programs, to establish minimum election administration standards for States and units of local government with responsibility for the administration of Federal elections, and for other purposes.
- 3) Help America Vote Act of 2001, H. R. 3295, 107th Cong. (1st Sess. 2001).
- 4) Martin Luther King, Jr. Equal Protection of Voting Rights Act of 2002, S. 565, 107th Cong. (2nd Sess. 2002). この上院法案の最終的な正式な名称は、次のとおりであった。A bill

to require States and localities to meet uniform and nondiscriminatory election technology and administration requirements applicable to Federal elections, to establish grant programs to provide assistance to States and localities to meet those requirements and to improve election technology and the administration of Federal elections, to establish the Election Administration Commission, and for other purposes.

- 5) George W. Bush, "Statement on Congressional Action on Election Reform Legislation," October 16, 2002, in *Public Papers of the Presidents of the United States, George W. Bush, 2002, Book II* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 2005) at 1818.
- 6) 連邦選挙改革に関する全国委員会の最終報告書は、次のウェブ・サイトで膨大な関連文書とともに閲覧することができる。See <http://www.reformelections.org/ncfer.asp> (last accessed May 5, 2007). また、翌年には同委員会に設けられた特別研究班の報告書を併録した単行本として出版されている。National Commission on Federal Election Reform, *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2002) (hereinafter cited as *National Commission Report*). 両者は判型と体裁が相互に異なり、前者には公聴会の模様など多数の写真が掲載されているが、以下に引用する場合の頁数は、すべて後者による。

なお、この委員会の共同委員長は、2名の大統領経験者のほか、1956年から94年までイリノイ州選出の合衆国下院議員を務め、そこで共和党の院内総務などを歴任したマイケル (Robert Henry Michel) と過去2つの民主党政権で大統領顧問を務めたカトラ (Lloyd N. Cutler) の2名であった。このうちマイケルは、駐日大使に指名されたことから退任したベイク (Howard Henry Baker, Jr.) の後任として共同委員長に就任したものである。また、副委員長は、2000年の選挙で民主党の新人候補に敗れるまで長らくワシントン州選出の合衆国上院議員を務めたゴートン (Thomas Slade Gorton, III) と当時スタンフォード大学法科大学院長であったサリバン (Kathleen Marie Sullivan) の2名であった。最終報告書には、このほかの委員や事務局員の略歴、出資財団の紹介や協力者の名簿も記載されている (at 96-112)。

- 7) *Id.* at 8, 46.
- 8) *Id.* at 45.
- 9) *Id.* at 120.
- 10) *Id.* at 195. See also *id.* at 196-197 Table 24 "Felony Disfranchisement Provisions, by State, as of January 1, 1999."
- 11) *Id.* at 195.
- 12) *Id.* at 123-124. Table 1 "Federal and Statewide Elections Decided by Less than 1 Percent (in Bold) and 2 Percent of Votes Cast, 1948-2000."
- 13) *Id.* at 198. なお、特別研究班が依拠していた資料 (at 196-197 Table 24) によると、アイオワ州において選挙権を剥奪された重罪犯が投票年齢人口に占めていた割合は、全人種で4.14パーセントであったのに対して、黒人に限定すると22.52パーセントであった。ニュー・メキシコ州の場合は、全人種で5.52パーセントであったのに対して、黒人に限定すると24.78パーセントであった。したがって、そもそも投票年齢人口が相対的に少な

い男性が重罪犯の95パーセントを占めていたという当時の平均値を、これらの2州にもあてはめてみると、どちらの場合も40パーセント以上の黒人男性が重罪の有罪判決に基づいて選挙権を剥奪されていたのは間違いないということになる。なお、同じ資料によれば、ハワイ州において選挙権を剥奪された重罪犯が投票年齢人口に占めていた割合は、全人種で計算した場合の0.42パーセントに対して、黒人だけで計算すると0.26パーセントであり、当時から選挙権剥奪を拘置中に限定していた同州は、黒人に対する不均衡な影響が観察されない唯一の例外であったが、このことの意味を考えるには、おそらく同州に特有の人種構成を前提とする必要があるだろう。

- 14) *Id.* at 200.
- 15) National Voter Registration Act of 1993, Pub. L. No. 103-31, 107 Stat. 77 (codified as amended at 42 U.S.C. §§ 1973 *gg et seq.*) この1993年全国選挙人登録法の正式名称は次のとおり。An Act to establish national voter registration procedures for Federal elections, and for other purposes. また、第5条【選挙人登録と自動車運転免許証の同時申請】(107 Stat. at 78-79)を中心とした諸規定による申請手続の簡略化を骨子とすることから、自動車運転者選挙人法(Motor Voter Act)とも呼ばれることは周知のとおり。なお、このように合衆国の関与を強化した法律ではあるが、重罪犯の選挙権剥奪については、第8条【選挙人登録の管理に関する諸要件】^(a)項【総則】(3)(B)に、「州法のみ定めるところにより、有罪判決または精神能力の欠如を理由として」、各州が選挙人名簿から抹消することを認め、同条^(g)項【連邦裁判所における有罪判決】(1)に「人が合衆国の地方裁判所において重罪の有罪判決を受けたときは、合衆国の検察官は、州の選挙管理責任者に対し、その有罪判決について文書で通知する」と規定するなど(107 Stat. at 82-86)、広義の選挙制度に関する伝統的な州権基調の連邦制度に立脚するものとなっている。
- 16) Richard Franklin Bensel, *The American Ballot Box in the Mid-Nineteenth Century* (New York: Cambridge University Press, 2004) at 29.
- 17) John Phillip Reid, *The Concept of Representation in the Age of American Revolution* (Chicago: University of Chicago Press, 1989). この代表概念をめぐる英米法制史の研究によると、18世紀においては、「選挙人を決定する法制さえも、制定法によって修正された法であると同時に慣習の法であった。イングランドの一般的な慣習では、選挙権は、地方の慣習によって決定されていた。一定の種類や規模や価値の自由財産を保有する世襲の所有者が、ある都市では投票資格を有したのに対して、まったく同様の不動産を近隣の都市において自由に保有する者は、その資格を有しなかった」(at 3)とされる。英領植民地群の独立がイギリス人の古来の権利概念を回復するとともにアメリカ人の固有の代表概念を確立する試みであったと考えた場合、これら両概念の結節点において古来の分権的な慣習を基礎とする重層的な選挙法の構造が実質的に継受された可能性は、それ自体として重要な問題であるだろう。選挙管理の場面における裁量統制の実態は、法規範の内実の側から把握してみると、このような継受の痕跡を探るのに有効な出発点にもなるのではないかと思われる。なお、同書には、「成年男子普通選挙権は、アメリカの規範のなかに存在しなかった。事実、アメリカ法が英国において引用されたのは、主として平等な代表に反対する人々によってであった」(at 121-122)という指摘もある。

- 18) *National Commission Report, supra* note 6, at 45.
- 19) *Richardson v. Ramirez*, 418 U.S. 24 (1974); *Hunter v. Underwood*, 471 U.S. 222 (1984).
- 20) *National Commission Report, supra* note 6, at 45 (endnote omitted).
- 21) U.S. Const. art. I, § 2, cl. 1.
- 22) U.S. Const. amend. XVII, § 1.
- 23) U.S. Const. amend. XIV, § 1.
- 24) 第14修正の第1節と第5節に関する邦語の基本文献として、君島東彦「アメリカ合衆国憲法第十四修正の意味 『合衆国 州 個人』構造と人権保障」早稲田法学会誌43巻111頁以下（1993年）を参照。この論文では、「人権保護のために州権を制限し、それを合衆国権力によって担保することが第十四修正の本質である」（112頁）と指摘されている。
- 25) U.S. Const. amend. XIV, § 5.
- 26) 駐日アメリカ合衆国大使館のウェブ・サイト（<http://japan.usembassy.gov/j/amc/tamcj-071.html>）に、原文における微妙な相違を反映しない日本語への翻訳例がある（最終確認2007年5月5日）。
- 27) See, e.g., Akhil Reed Amar, *America's Constitution: A Biography* (New York: Random House, 2006) at 392-399.
- 28) U.S. Const. amend. XIV, § 2.
- 29) U.S. Const. amend. XIX, cl. 1.
- 30) U.S. Const. amend. XXVI, § 1.
- 31) *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). See generally William E. Nelson, *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review* (Lawrence: University Press of Kansas, 2000). カンザス大学出版から近年続々と刊行されている「画期的判例とアメリカ社会（Landmark Law Cases & American Society）」シリーズの1冊であり、この歴史的に著名な判例について客観的な解説を簡潔に提供してくれている。
- 32) U.S. Const. art. VI, cls. 2 & 3.
- 33) U.S. Const. art. III, §§ 1 & 2.
- 34) See *Marbury*, 5 U.S. at 180. マーベリ事件判決が日本の初期の最高裁判決に引用されたことは、周知のとおりである。1948年7月8日の大法廷判決（刑集2巻8号801頁）が、「現今通常一般には、最高裁判所の違憲審査権は憲法第八条によつて定められていると説かれるが、一層根本的な考方からすれば、よしやかかる規定がなくとも、第九八条の最高法規の規定又は第七六条若しくは第九九条の裁判官の憲法遵守義務の規定から、違憲審査権は十分に抽出され得るのである」と述べて、日本国憲法典の第81条に明記された「権限」の実質的根拠を同条の外部に措定したとき、合衆国では「最高法規の規定と裁判官の憲法遵守義務から……判例をもつて違憲審査権は解釈上確立された」として言及されていたのがマーベリ事件判決であった（806頁）。マーシャル（John Marshall）首席裁判官が執筆した同判決の裁判所意見は、合衆国憲法典の第3編の第1節と第2節第1項に明記された「司法権」に言及しつつも、その末尾の部分で「最高法規の規定」に相当する第6編の第2項と「裁判官の憲法順守義務」の規定に相当する同編の第3項による要請を強調しており、1948年の大法廷判決において重点的に着目されたのは、この部分ではなかったか

と推察される。なお、樋口陽一『憲法』(青林書院, 1998年)472頁, 516頁や戸松秀典『憲法訴訟』(有斐閣, 2000年)44~45頁は, 大法廷判決の先引部分に第76条の第3項ではなく第1項の「司法権」の規定を読みとるが, この部分の直前に第98条第1項, 第76条第3項, 第99条が同じ順序で列挙されていたことからすると, 繰り返しにとまって第何項なのかが省略されても同じ条文が並べられていたのだと考えるべきであり, このように考えた方が「又は」と「若しくは」を段階的に使用する通例の用語法にも適合するほか, マーベリ事件判決への言及とも整合的である。

- 35) Stephen Gardbaum, "Limiting Constitutional Rights," 54 *UCLA Law Review* 789 (2007) at 790 (footnote omitted). なお, まったく別の主題を扱った論文であるが, それぞれの最高法規が裁判所によって発動される態様を比較するという観点から, カナダ最高裁, 欧州人権裁, ドイツ憲法裁, 南アフリカ憲法裁の判例の傾向についても論究がなされている (at 829-843). このうち3つの裁判所による裁定の実例は, 倉田玲「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」立命館法学300・301号182頁以下(2005年)でも検討の題材に含めた。
- 36) *National Commission Report*, *supra* note 6, at 45.
- 37) *Id.* at 46.
- 38) *Id.* at 264.
- 39) U.S. Const. art. I, § 4, cl. 1.
- 40) *Foster v. Love*, 522 U.S. 67 (1997) at 69 quoting *U.S. Term Limits v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995) at 832-833. See also *Ex parte Siebold*, 100 U.S. 371 (1880) at 384. これもラヴ事件判決に引用された先例の1つであるが, この19世紀中のシーボルド事件判決でも, 「合衆国議会によってなされる諸規制は, 州議会によってなされる諸規制に優越するのであり, 前者が後者と衝突するときは, その衝突の限りにおいて, 後者が効力を失う」として, 選挙条項に基づく優劣の関係が明確に判示されていた。
- 41) *National Commission Report*, *supra* note 6, at 265.
- 42) U.S. Const. art. II, § 1, cl. 4.
- 43) *National Commission Report*, *supra* note 6, at 265.
- 44) *Bush*, 531 U.S. at 103.
- 45) *National Commission Report*, *supra* note 6, at 265.
- 46) *Id.* at 265-266 (emphasis originally in italics).
- 47) U.S. Const. art. I, § 8, cl. 3. 通商条項に関する邦語の基本文献として, 木南敦『通商条項と合衆国憲法』(東京大学出版会, 1995年)を参照。
- 48) *National Commission Report*, *supra* note 6, at 266.
- 49) U.S. Const. art. I, § 8, cl. 1.
- 50) *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987) at 207-208. See also *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936) at 65-66. ドウル事件判決の裁判所意見に「支出条項の適用範囲をめぐる長年の論争を解消」した先例という重大な位置づけで引用されたバトラ事件判決では, この「論争」の当事者として, 建国期に筆名("Publius")を共有したことで知られるマディソン(James Madison)とハミルトン(Alexander Hamilton)が挙げられていた。制限政府を基本理念としたマディソンは, 支出権限が第1編の第8節の冒頭にあって後に

列挙されている諸権限の総称に過ぎないと主張し、初代の財務長官を務めたハミルトンは、支出権限が別個独立の権限であると主張した。バトラ事件判決は、このような解釈の対立に決着をもたらしたのが、ハミルトンの側を支持したストウリ（Joseph Story）裁判官による註釈書であり、それを踏まえれば、「公共目的の公金支出を授權する合衆国議会の権限は、憲法典に規定された立法権の直接的な付与によって限定されない」ことになると判示したことで、指導的な先例となった。なお、ストウリ裁判官が註釈書シリーズの刊行を開始したのは、おそらく半永久的に史上最年少の32歳のときにマディソン大統領による指名を受けて合衆国最高裁に着任してから20年後、ハーヴァード大学の教授を兼任していた時期のことである。

51) *National Commission Report*, *supra* note 6, at 266.

52) *Ibid.*

53) 148 Cong. Rec. S. 798 (daily ed. February 14, 2002) (Amendment No. 2879).

54) *Id.* at S. 802 (statement of Sen. Reid). なお、本文中の引用では割愛したが、リード議員の発言においては、当然ながら、投票権の意義も語られていた。たとえば、同所に次の発言が記録されている。「革命期の愛国者トマス・ペイン（Thomas Paine）は述べた。代表者に投票する権利は、最重要の権利であり、これによって、ほかのあらゆる権利が保護される。この権利を奪い去ることは、人を奴隷状態におくことである。なぜなら、奴隷状態とは、他者の意思に服従することであり、この場合は代表者の選挙において1票をもつこともないからである。」また、次のような発言も議事録に記録されている（at S. 800）。

ネルソン・マンデラ（Nelson Mandela）のことを考えてほしい。ネルソン・マンデラは27年間を刑務所で過ごした。ネルソン・マンデラは、若いときに、もっとも素晴らしい時間を刑務所で過ごした。27年間を刑務所で過ごし、その年月の多くを下劣な状況におかれた者にとって最良の日は、歩いて27年ぶりに刑務所を出た日か、あるいは、アパルトヘイト後の南アフリカの大統領になった日であったと思うだろう。しかし、ネルソン・マンデラは、そうは語らなかった。偉大なネルソン・マンデラは、自分の人生最高の日は、はじめて投票した日だと語った。このことを考えてほしい。

55) *Id.* at S. 802 (statement of Sen. McConnell).

56) M. D. Naar, *The Law of Suffrage and Elections: Being a Compendium of Cases and Decisions Showing the Origin of the Elective Franchise, and Defining Citizenship and Legal Residence, together with the Clauses of the State Constitutions Prescribing the Qualifications for Suffrage, and the Law Governing the Conduct of Elections in the Several States: with an Appendix Containing the Provisions of the United States Constitution and Revised Statutes Regulating the Election of President, Senators and Representatives*, (Trenton: Naar, Day & Naar, 1880, reprint Littleton: Fred B. Rothman, 1985) at 1 (footnote omitted).

なお、ここで省略した脚註には、2つの市民権の競合が争点となった歴史的な事例として、1857年3月6日のドレッド・スコット対サンフォード事件判決（*Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. [19 How.] 393）や1873年4月14日の屠殺場事件判決群（*In re Slaughter-*

house Cases, 83 U.S. 36) が挙げられている。See generally Earl M. Maltz, *Dred Scott and the Politics of Slavery* (Lawrence: University Press of Kansas, 2007) *passim*; Ronald M. Labbé & Jonathan Lurie, *The Slaughterhouse Cases: Regulation, Reconstruction, and the Fourteenth Amendment* (Lawrence: University Press of Kansas, 2003) *passim*.

- 57) 選挙制度に関しては、本文中に前述のとおり、合衆国による先占領域の拡大を州権基調の権限配分の例外として把握する根拠が選挙条項に求められ、これと資格条項との競合が問題となるが、こうした文脈を離れたところでは、第10修正に「憲法典により、合衆国に対して委任され、諸州に対して禁止されない権限は、それぞれの州または人民に留保される」と規定されていることから、この「留保」の歴史のおよび現代的な意義が論じられてきた。U.S. Const. amend. X. これについては、「帝国のなかの帝国 (*Imperium in Imperio*)」という概念を批判的に検討している次の文献が詳しい。Joseph F. Zimmerman, *Federal Preemption: The Silent Revolution* (Ames: Iowa State University Press, 1991) *passim*. See also Gil Seinfeld, "The Puzzle of Complete Preemption," 155 *University of Pennsylvania Law Review* 537 (2007) *passim*.
- 58) 148 Cong. Rec. S. 802 (statement of Sen. McConnell).
- 59) *Id.* at S. 803 (statement of Sen. Sessions).
- 60) *Id.* at S. 803-804.
- 61) *Id.* at S. 803.
- 62) *Id.* at S. 802 (statement of Sen. McConnell).
- 63) *Ibid.*
- 64) マコネル議員の発言のテキストは、そのコンテキストとともに、次の文献のなかで分析されている。See Jeff Manza & Christopher Uggen, *Locked Out: Felon Disenfranchisement and American Democracy* (New York: Oxford University Press, 2006) at 182.

この演説は、マコネルの論法の構成要素を、いくつか具現している。一方では、古典的な哲学概念(「代表制民主主義の基礎を形成する社会契約」)を援用して、州権を頑強に擁護している。他方では、元重罪犯に対する投票権の復権のもっとも極端で不快な側面(反政府テロリストたちが投票用紙を使って「この国を破壊」するかもしれないという考え)を、修正案全体に反対する根拠として並べ立てている。

元重罪犯の投票権をめぐる上院の討論において、マコネルに注目することは、皮肉でも何でも無い。彼の上院におけるキャリアは、彼の地元のケンタッキ州が元重罪犯の選挙権を剥奪しているということに、多くを負っているのである。1984年当時、マコネルは、ケンタッキ州ジェファソン郡の比較的無名な裁判官であったが、2期を務めた現職のウォルター・ハドルストン(Walter Huddleston)上院議員に対抗して出馬した。マコネルは、その年の大統領選挙における共和党の地すべりのな(ケンタッキ州では、ロナルド・レイガンが30万票近くの差をつけてウォルター・モンデル(Walter Mondale)を打ち負かした)大勝利の恩恵を受けた。ハドルストンに対して苦しい上り坂であった彼の選挙戦は、どうにか辛勝に漕ぎ着けた。130万票近くが投じられた選挙において、彼は5,269票の僅差で勝利したのである。……ケンタッキ州

における元重罪犯の選挙権剥奪がマコネルに上り坂の頂上を越えさせたという可能性はかなりある。もしも反対に1984年の選挙戦に敗北していたならば 落選者が再度のチャンスをつかむことは珍しいという政治の世界の残酷な競争の本質からしてマコネルが主要な公選の職に就任することはなかったという可能性はかなり高い。

See also Spencer Overton, *Stealing Democracy: The New Politics of Voter Suppression* (New York: W. W. Norton, 2006) at 58-59. こちらの研究は、「しかし、マコネルは、投票の制約がケンタッキー州における自身の政治的な支配力を強化していることは言及しなかった」と指摘しつつ、重罪犯の生涯にわたる選挙権剥奪の影響が、もう1人の同州選出上院議員の初当選時などにも決定的に及んでいたという推論を展開している。マコネル議員と同じく共和党に属するバニング（Jim Bunning）議員が1998年の選挙において民主党の現職議員に勝利したときの票差は6,766票であったが、このとき同州において選挙権を剥奪されていた元重罪犯は、その15倍に近い194,584人であった。なお、このバニング議員は、マコネル議員らとともに、法案修正案に反対票を投じた。

- 65) 148 Cong. Rec. S. 804-805 (statement of Sen. Specter).
- 66) George P. Fletcher, "Disenfranchisement as Punishment: Reflections on the Racial Uses of *Infamia*," 46 *UCLA Law Review* 1895 (1999) at 1902, 1907 (parentheses original). 「処罰の将来」と題されたシンポジウムの特集に寄稿された論文である。論題の末尾にあるラテン語の "*infamia*" は、田中英夫（編）『英米法辞典』（東京大学出版会、1991年）444頁に登載されている英単語の "*infamy*" に相当する。なお、本文中に引用した部分に含まれている「死」の原語は "*macabre*" であるが、この単語は「死の舞踏（*dance of death*）」を意味するフランス語の "*danse macabre*" という熟語に由来する。
- 67) James A. Gardner, "Voting and Elections," in G. Alan Tarr & Robert F. Williams (eds.), *State Constitutions for the Twenty-first Century, Volume 3: The Agenda of State Constitutional Reform* (Albany: State University of New York Press, 2006) at 153.
- 68) 148 Cong. Rec. S. 807 (statement of Sen. Allen).
- 69) *Building Confidence in U.S. Elections: Report of the Commission on Federal Election Reform* (Washington, D. C.: Center for Democracy and Election Management, American University, 2005) at 41 (parentheses original), available at http://www.american.edu/ia/cfer/report/full_report.pdf (last accessed May 5, 2007).
- 70) *Ibid.*
- 71) 連邦選挙改革委員会の報告書には、連邦選挙改革に関する全国委員会の最終報告書よりも勧告の範囲を限定した理由が、賛否両論を衡量した結論として、次のとおり簡潔に記載されている。*Ibid.*

選挙権の復権を支持している人々は、元重罪犯たちが刑期を満了すれば、彼らが社会に対して借りて返し（paid their debt to society）ことになる」と主張している。彼らの投票権を復権することは、彼らが社会に復帰することを促進することになるだろう。したがって、各州は、仮釈放や被害者たちに対する補償の期間も含めて、刑期を満了した元重罪犯たちの投票権を自動的に復権するべきである。しかしながら、選挙

権の復権に反対している人々は、これを「投票権」の問題としてよりも、むしろ「処罰」の問題として理解している。彼らは、元重罪犯たちの投票権を復権するかしないかは、各州が自由に決定すべきであると考えている。諸州は州の犯罪について処罰を設定するが、これは重罪犯の刑期の満了後にも及ぶことが多い。たとえば、元重罪犯たちは、銃器を購入することや公立学校の教員に就職することを禁止されているのが普通である。それでも、賛否両論を比較検討した上で、当委員会は、一定の類型の重罪犯たちが刑に服した (served their debt to society) 後は、彼らに対して投票権が復権されるべきであると考えている。

なお、「委員会の全委員が報告書の署名人である」が、実際には「補足または反対の意見書を提出した委員もあり、それらの意見書は250語以内に収めるように求められた」(at 88) とのことであり、本文中に引用した2項目については、前世紀のブッシュ (George Herbert Walker Bush) 政権期にホワイトハウスのスタッフであったランド (Nelson Lund) の個別意見が報告書に併録されている。ランドの個別意見書は、次に抜粋しており、この問題に関して伝統的な州権基調の維持を主張したものである。「勸告 4.6.1 および 4.6.2 について。刑事罰に関する実体的判断は、選挙管理を扱う当委員会の職務に含まれていない。諸州に対して統一性が課されるべきではない。州によっては、すべての重罪犯または当委員会が考えるよりも多くの種類の重罪犯に対する選挙権の剥奪について、まさしく正当な政策的理由があるということもありうる」(at 91)。

72) Count Every Vote Act of 2005, H. R. 939, S. 450, 109th Cong. (1st Sess. 2005). これらの法案に共通する正式名称は、次のとおりであった。A bill to amend the Help America Vote Act of 2002 to require a voter-verified paper record, to improve provisional balloting, to impose additional requirements under such Act, and for other purposes. なお、ほかにも同じ時期に同じ略称の法案が下院に提出されているが、これらは内容が大幅に異なる。Cf. Count Every Vote Act of 2004, H. R. 5191, 108th Cong. (2nd Sess. 2004); Count Every Vote Act of 2005, H. R. 1579, 109th Cong. (1st Sess. 2005).

73) Count Every Vote Act of 2007, H. R. 1381, S. 804, 110th Cong. (1st Sess. 2007). これらの法案に共通する正式名称は、次のとおりである。A bill to amend the Help America Vote Act of 2002 to improve the administration of elections for Federal office, and for other purposes.

74) ほかに、上院法案をとまなうものではないが、ニュー・ヨーク州選出で民主党に属するランゲル (Charles Bernard Rangel) 議員を筆頭者として2007年2月5日に提出された「2007年元犯罪者投票権法」案が、現時点で下院の司法委員会に付託されている。こちらの法案の内容も、2002年に上院で否決された法案修正案の構成を踏襲しており、したがって、両議院に「全投票算入法」案の一部として再提出されている「市民参加法」案と同様である。そして、この「元犯罪者投票権法」案は、ランゲル議員らが2003年3月25日と2005年2月8日に提出して2度とも廃案となった同名の法案が再々提出されたものである。See Ex-Offenders Voting Rights Act of 2007, H. R. 818, 110th Cong. (1st Sess. 2007). See also Ex-Offenders Voting Rights Act of 2003, H. R. 1433, 108th Cong. (1st Sess. 2003); Ex-

Offenders Voting Rights Act of 2005, H. R. 663, 109th Cong. (1st Sess. 2005). これらの法案の正式名称は、はじめて提出されたときから、次のとおり簡潔である。A bill to secure the Federal voting rights of certain qualified ex-offenders who have served their sentences.

また、2006年2月15日には、これも上院法案をとまなうものではなかったが、キャリフォーニア州選出で民主党に属するマクドナルド（Juanita Millender McDonald）議員が、これまた類似した内容の「2006年再チャンス投票権法」案を単独で提出していた。See Second Chance Voting Rights Act of 2006, H. R. 4762, 109th Cong. (2nd Sess. 2006). この法案の正式名称は、次のとおりであった。A bill to secure the Federal voting rights of a person upon the unconditional release of that person from prison and the completion of sentence, including parole. つまり、合衆国議会が不継続の原則をとまなうような会期制を採用していないにもかかわらず、ここまでを確認した限りでも2004年を除いて2002年から2007年まで毎年ほぼ同じ早春の頃に、同じような内容の立法が提案されてきたわけである。

- 75) Andrew Gumbel, *Steal This Vote: Dirty Elections and the Rotten History of Democracy in America* (New York: Nation Books, 2005) at 47. より具体的な数値については、刑事政策分野を専門的に扱う首都の民間シンクタンクが、2006年12月付で公表している次の2種類の資料を参照。See The Sentencing Project, Facts about Prisons and Prisoners (Washington, D. C., 2006), available at http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/inc_factsaboutprison.pdf (last accessed May 5, 2007); *New Incarceration Figures: Thirty-Three Consecutive Years of Growth* (Washington, D. C., 2006), available at http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/inc_newfigures.pdf (last accessed May 5, 2007).

前者の資料によると、「州および連邦の刑務所の被拘留者数は、1970年の20万人弱から2005年の144万6,269人へと、6倍以上に増加してきた」ということであるが、単純に除算してみれば明らかなおと、この35年間の増加は「6倍以上」というよりも7.5倍に近い。また、これとは別に、地方の拘留所には2005年に74万7,529人が拘留されていたということであり、その62パーセントは未決拘留であったとされているから、同年末の時点で拘留されていた人数の総計およそ220万人のうち、ここで集計に含まれていない準州の刑務所や軍の施設などを除いた刑事施設全体の受刑者数は173万人ほどであった。同年末の受刑者の割合を性別ごとに集計すると、女性は10万人あたり65人であったのに対し、男性は10万人あたり929人であった。また、これら既決拘留中の者と同様に選挙権剥奪の対象とされている州が少なくない「執行猶予中や仮釈放中の者の数は、刑事施設内の人口と並んで劇的に増大してきた」とされ、「いまや700万人のアメリカ人が拘留中か執行猶予中か仮釈放中であり、1980年から280パーセント以上も増加している」とのことである。

なお、合衆国全体で約3億人という現在の人口規模からすると、2005年末の時点で拘留されていた者の総数およそ220万人は総人口の0.7パーセントあまりに相当するが、これが諸外国と比較して非常に高い数値であることは、後者の資料に掲載された棒グラフが明らかにしている。それによると、同年末の合衆国には、人口10万人あたり737人が拘留され

ていたが、ほぼ同時期の諸外国における人口10万人あたりの人数は、ロシアが611人、南アフリカが335人、イスラエルが209人、メキシコが196人、イングランドとウェイルズが148人、オーストラリアが126人、中国が118人、カナダが107人、ドイツが95人、フランスが85人、スウェーデンが82人、日本が62人、インドが30人であった。合衆国とは桁の違う諸国も少なくない。See also Roy Walmsley, *World Prison Population List* (London: International Centre for Prison Studies, King's College London School of Law, 7th edition, 2007) available at <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/world-prison-pop-seventh.pdf> (last accessed May 5, 2007).

また、政府資料としては、合衆国の司法省の司法統計局が商務省の国勢調査局との共同作業によって毎年まとめている広報があり、現在のところは、2006年11月に発表され、2007年1月に最終の補訂が施された次の2005年版が最新版となっている。See Bureau of Justice Statistics, Bulletin, *Prisoners in 2005*, available at <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/p05.pdf> (last accessed May 5, 2007). もっとも、この資料では10年前の1995年の数値との対照がなされているにとどまるため、少なくとも次の資料が併せて参照されるべきである。See also Bureau of Justice Statistics, Special Report, *Prevalence of Imprisonment in the U.S. Population, 1974-2001*, available at <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/piusp01.pdf> (last accessed May 5, 2007).

- 76) Manza & Uggen, *Locked Out*, *supra* note 64, at 7-8 (emphasis originally in italics).
- 77) *Id.* at 11-12. さらに比喩を用いて「選挙権剥奪を批判する者は、対戦相手がいないことを知るだけのためにリングに上るボクサのような気分がするかもしれない」とも述べられている。もっとも、もっぱら伝統的な州権論に依拠するのは根本的に異なる立場から重罪犯の選挙権剥奪を肯定する研究者がいないというわけではない。たとえば、マンザとユーガンも次のカナダの研究者による論文を「もっとも洗練された選挙権剥奪の哲学的擁護」(at 292 n. 2) であるとしている。このように評価されている後半部分ばかりでなく、司法消極主義の実践の米加比較に基づく擁護論が展開されている前半部分も併せて、賛否いずれの立場からも、まずは参照されるべき論文である。Cf. e.g. Christopher P. Manfredi, "Judicial Review and Criminal Disenfranchisement in the United States and Canada", 60 *Review of Politics* 277 (1998) *passim*.
- 78) Alec C. Ewald, "An 'Agenda for Demolition': The Fallacy and the Danger of the 'Subversive Voting' Argument for Felony Disenfranchisement", 36 *Columbia Human Rights Law Review* 109 (2004) at 109-110. 本文中に引用した1文に続く段落の冒頭に、「しかしながら、そこにはねじれがある」として、「改革に反対する現状肯定の立場が、実際には、実践的な主張ではなく、むしろ主として理論的な主張に依拠している」ことが指摘されているが、この論文においてエウォルドが批判の対象にしている「理論」とは、標題からも察せられるとおり、犯罪履歴をもつ人々の組織票が統治システムを崩壊させるといふ種類の推論である。
- 79) Christopher Uggen, Angela Behrens & Jeff Manza, "Criminal Disenfranchisement," 2005 *1 Annual Review of Law and Social Science* 307, at 310-313. See also Alexander Keyssar, *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States* (New

York: Basic Books, 2000) at 303.

- 80) Richard L. Hasen, "The Uncertain Congressional Power to Ban State Felon Disenfranchisement Laws", 49 *Howard Law Journal* 767 (2006) at 783 (emphasis originally in italics).
- 81) 1978年6月30日のベイリ対パロニアン事件判決において、「……本編の規定に基づいて投票する資格を有する者は、重罪の確定判決に基づいて刑期に服する間およびかかる拘置の後には、選挙権が議会の議決によって復権されるまで、投票することを認められない」と定めていた当時のロウド・アイランド州憲法典の第38修正第1節が、同州ではなく他州で窃盗罪の有罪判決を受けて服役後に釈放されていた上诉人にも適用されると解釈されたとき、州最高裁は、合衆国最高裁のラミス事件判決を援用して、「有罪判決を受けた重罪犯たちの選挙権剥奪は、刑期や仮釈放の期間を満了した人々に対してであっても、第14修正の平等保護条項に抵触しないと判示していた。Bailey v. Baronian, 120 R.I. 389 (1978) at 401 n. 22.

なお、同判決によると、この時点で合衆国憲法典に適合することが有権的に確定された「第38修正は、州民投票により、1973年に採択されたが、一定の犯罪者に対する選挙権剥奪は、我が州の憲法典が1842年にはじめて採択されて以降、永続的な定番であり続けてきた」。そして、第38修正が採択される以前は、1950年に採択された第24修正のなかに、「……賄賂罪またはコモン・ローにおいて破廉恥 (infamous) とみなされる犯罪の有罪判決を受けた者は、議会の議決によって明示的に復権されるまで、その特権を行使することを認められない」と定められていたが、第38修正を起草した委員会が文言を確定するにあたり、「『コモン・ローにおいて破廉恥とみなされる』諸犯罪に関して、従前の文言を『重罪の確定判決』という語句に置き換えたことは、議員たちにより、単に古びた規定の文体の変更に過ぎないと考えられていた」。Id. at 392-394. こうした経緯によって例証されているのは、選挙権の消極要件としての犯罪類型が 州権基調の連邦制度のもとで本来的に多様であるばかりでなく それぞれの法域においても歴史的に変動してきた、ということである。このように辿られたロウド・アイランド州憲法典の原意において互換性が想定されていた破廉恥罪と重罪の両概念については、あらためて相互関係を確認しておくという観点から、ほかの使用例にも言及するかたちで後に検討する。

- 82) See Rhode Island Restoration of Voting Rights Act, 2006 R.I. Pub. Laws chs. 366 & 476, codified at R.I. Gen. Laws ch. 17-9.2 (2007). このロウド・アイランド州投票権復権法は、州民投票による憲法修正の承認に先立ち、同州の選挙法典に新設される1つの章として、2006年7月7日に制定されたもので、第17-9.2-3条【投票権の復権】^(a)項に「ロウド・アイランド州憲法典第2編第1節に基づき、重罪の有罪判決による拘置のために選挙権を喪失した者は、その者が釈放されるときに投票権を復権される」と規定するほか、同条^(f)項に「州務長官は、釈放のため投票する資格を有することになった者が、その重罪の有罪判決に起因する登録または投票の障害を引き続き被ることがないようにしなければならない」と規定するなど、後日の憲法修正を先取りした内容となっている。

こうした先後関係から4か月間だけ暫定的に生じていた憲法典と選挙法典の齟齬は、もちろん、それ自体として検討を要する1つの憲法問題でありえた。前註に引用した州最高

裁の判決は、「成年の矯正施設に1年を超えて拘置される刑を宣告された者の選挙権を剥奪する」と規定していた当時の法律の規定が「第38修正の『解釈』であって、資格剥奪を1年を超えて成年の矯正施設において刑期に服する者だけに『限定』している」という上訴人側の主張に対して、「この主張は的を外している」と反駁し、そこで「いかなる議会の議決も、憲法典の規定を『限定』することはできない」という先例をも形成していたからである。Bailey, 120 R.I. at 398. しかしながら、経過措置の法定も含めた法律の制定が憲法修正の承認に先行した最近の改革において、このような「限定」「解釈」の禁止に関する州最高裁の先例が同州の政治プロセスに重大な影響を及ぼすことは結局なかった。

なお、ロウド・アイランド州投票権復権法の第17-9.2-2条【認定および目的】は、次のとおり、同州において後日の憲法修正に結実した改革の方向性を提示するとともに、これまで多数の法域において重罪犯の選挙権剥奪がもたらしてきた問題の構造を例示するものとなっている。

(a) 項【認定】 議会は、次のとおり認定する。

(1) 投票は、基本的な権利であるとともに、市民としての義務である。投票権の復権は、選挙人の参加の増進により、我が州の民主主義を強化するとともに、拘置を満了した人々の社会復帰を助長する。投票は、正規の市民権にともなう諸義務を再び負うにあたって、欠くことのできない部分である。

(2) ロウド・アイランド州は、ニュー・イングランド地方において、重罪の有罪判決を受けた人々に対し、拘置中ばかりでなく、仮釈放または執行猶予の担当官による監督のもとでコミュニティに暮らしている間も、投票を否定している唯一の州である。

(3) この広範囲にわたる選挙権剥奪の結果として、ロウド・アイランド州は、この地方に属するいずれの州よりも大きな割合の州民から投票権を剥奪している。15,500人を超えるロウド・アイランド州民が、重罪の有罪判決のために投票権を喪失している。このうち86パーセントは拘置中ではなく、すでに釈放されているか、実刑の有罪判決ではなかったかのいずれかである。ロウド・アイランド州は、執行猶予中の人々の割合が全国で2番目に高い。

(4) ロウド・アイランド州における刑事的選挙権剥奪は、マイノリティのコミュニティに対して不均衡な影響を及ぼしている。アフリカ系アメリカ人の選挙人たちに対する選挙権剥奪の割合は、州全体の割合の6倍を超えている。ヒスパニックたちは、州全体の平均の2.5倍を超える割合で投票を喪失している。黒人の5人に1人とヒスパニックの11人に1人が、ロウド・アイランド州において投票することを禁止されている。これらのコミュニティが都市に集中しているため、都市部の投票も抑制されており、都市部における選挙権剥奪の割合は、それ以外における割合の3.5倍に達している。

(5) 拘置の期間を超える選挙権剥奪は、投票権を復権するプロセスを複雑にしている。現行法のもとで、この権利を回復することができるのは、仮釈放ではなく釈放される時、仮釈放を解かれる時、または、執行猶予の期間が満了したときである。このシステムは、多数の政府機関が復権のプロセスに関与することを必要とする。こ

受刑者等の選挙権と合衆国の連邦制度（上）（倉田）

の法律は、拘置の期間を満了した人々には投票する資格があることとし、もって矯正省に投票権の復権手続を開始する責任を集中させることにより、復権を簡素化しようとするものである。簡素な復権プロセスは、政府のリソースを大切に使い、納められた税金を節約することになる。

(b)項【目的】 この法律の目的は、投票プロセスへの参加を増進することにより民主主義の諸制度を強化し、刑期を満了した人々が社会の生産的な構成員になることを助長し、投票権を復権する手続を簡素化することにある。

すでに別のかたちで言及した事項が多く含まれているが、(a)項の第(1)号において、投票が公権と公務の複合体として把握され、それが政治プロセスを通じた法制度改革の起点として確認されていることは、ここで着目しておくに値するだろう。第(5)号に盛り込まれた公的資源の有効活用の観点と併せて、現実的な課題に即応した論点への展開を見据えて選挙権の法的性格を見定める場合に、有用な比較素材として参照されるべきではないかと思われる。また、第(4)号においては、人種と地域の有意な連関のもとに、選挙に参加する主体の集団性が指定されているが、このようなアプローチによって示唆されているのは、受刑者等の選挙権剥奪が、必ずしも選挙区画の歪曲をとまなうことなく特定可能な集団の投票力を希釈する潜在的なゲリマンダリングとして、法的な観察の外側で機能している危険性を考察しようとする場合に、その出発点となる着眼点の1つなのではないかと思われる。