

アメリカにおける専占法理の近年の動向

——連邦最高裁判決の分析——

高井裕之*

目次

- 1 はじめに
- 2 州の家族法との交錯
- 3 選挙法制に関する判例
- 4 州の主権と連邦法による専占
- 5 環境法に関する判例
- 6 在留外国人の処遇に関する判例
- 7 おわりに

1 はじめに

(1) 連邦国家では連邦法と州法との関係は基本的な憲法問題のひとつである。本稿は、この問題に関するアメリカ合衆国における近年の判例の動向を概観するものである。筆者は別稿¹⁾で医薬品規制に関して連邦法による州法の専占の問題を検討したが、本稿では主として2013年頃以降の連邦最高裁判所判決のいくつかを取り上げて分析する。その際の一つの視点は、別稿でも指摘したが、保守派とされる裁判官とリベラル派とされる裁判官の示す論理と価値判断である。最近、裁判官の交代で急速に保守化し

* たかい・ひろゆき 大阪大学大学院法学研究科教授

1) 高井裕之「アメリカにおける連邦法による州法の専占をめぐる議論の一断面——医薬品規制に関する最近の判例を中心に——」毛利透ほか編『比較憲法学の現状と展望 初宿正典先生古稀祝賀』（成文堂、2018年）495頁。

たとも指摘される連邦最高裁の動向から目を離せないが、専占の法理を分析することは、限られた領域の話ではあるが、最高裁の今後の行方を占うひとつの手がかりとなる。

(2) アメリカ法における連邦法による州法の専占という論点は、わが国でもアメリカ法ないしアメリカ憲法の概説書で必ずといってよいほど触れられる論点であり、また、個別の領域(環境法、医薬品医療機器法、製造物責任法など)における研究も進んでいるため、もはやその説明は不要であろうが、念のためにごく簡単に概要を説明する。

連邦法による州法の専占²⁾という法的論点はアメリカ建国当初から存在したが³⁾、現在の判例法理は、一応、次のように整理される。まず大きくは連邦法の規定の仕方によって「明示の専占(express preemption)」(連邦法の特定の規定と抵触する州法規定は効力を有しない旨の明文規定が当該連邦法にある場合)と「黙示の専占(implied preemption)」(そのような明文規定がない場合)に分けられる。次に、黙示の専占はさらに「領域の専占(field preemption)」(連邦法が一定の領域を広く規制している場合にその領域における州法の規制は許さない趣旨であると解釈する場合)と「抵触による専占(conflict preemption)」に分けられ、さらに後者には、(1)連邦法と州法の双方を遵守することが不可能である場合(「両立不能の専占(impossibility preemption)」)と、(2)連邦法の目的の達成を州法が妨げる場合(「障碍による専占(obstacle preemption)」)があるとされる。

(3) 医薬品規制に関する専占法理を分析した別稿で筆者が留意した点が

2) 専占の根拠条文は、通常、次のように定める合衆国憲法6条2項(最高法規条項)である:「この憲法、この憲法に準拠して制定される合衆国の法律、および合衆国の権限に基づいてすでに締結され、または将来締結されるすべての条約は、国の最高法規である。各州の裁判官は、州の憲法または法律の中にこれと矛盾する規定のある場合といえども、これに拘束される」。しかしながら、以下で紹介するように、特定の事項については他の憲法規定に基づく専占もある。

3) See, e.g., *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819); *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).

いくつかあり、これは本稿の分析の際にも注目すべき論点であると思われるので、あらかじめ整理しておく。まず、連邦最高裁において、いわゆる保守派の裁判官が中心となって法令解釈における法文主義（textualism）が優勢となってきたことである。その急先鋒であるトーマス裁判官の主張は、必ずしも他の保守派の裁判官の同調を得られていなかったが、最近の判例でどうなっているかは注意点のひとつであろう。また、トーマス裁判官は、PLIVA 判決において、合衆国憲法6条2項をその原意にしたがって「かかわらず（*non obstante*）規定」と理解し、連邦法と州法とが矛盾するように見える場合には端的に州法の効力を否定すればよいと述べ、両者を調和的に解釈するという手法を排除し、両者の文言を比較して論理的矛盾があるかどうかで専占の有無を判断すればよいと主張したが、この主張は当時は他の3人の裁判官の賛同を得るにとどまっていた⁴⁾。その後、この主張に賛同する裁判官が増えたかどうか留意点であろう。さらに、トーマス裁判官はこの考え方に基づき、上記の「障碍による専占」の法理を——『目的・目標』“purposes and objectives”の専占と呼び——批判してきたが、これについては他の裁判官の同調が得られない状態が続いていた。はたしてこの点に賛成する裁判官は現れたであろうか。

他方、いわゆるリベラル派とされる裁判官の動向はどうか。専占に関して何か新しい法理を提出できているであろうか。それとも、機会主義的に保守派の法文主義に同調できるところは同調するという結果重視の姿勢をとっているのだろうか。そもそも専占の法理に関して保守とかりベラルというのは何を指すのだろうか。

(4) 以下では、これらの点に留意しつつ、いくつかの法領域に分けて近年の注目すべき判決から5つを取り上げ、年代順に検討していく。本稿における注目点は、上記のような問題意識から、それぞれの法領域固有の法理における当該判決の意義というよりも、判決の採用した専占法理の判断

4) See *PLIVA, Inc. v. Mencing*, 564 U.S. 604, 621-23 (2011) (plurality opinion).

手法であり、これを裁判官ごとに見ていくことにする。

まず、社会保障に関する連邦法が州の家族法と交錯した事件を見ておく(2)。次いで、2020年の大統領選挙に関してもそうであったが、しばしば話題になる選挙法制に関する判例を検討する(3)。そして、連邦法による州の主権の侵害が問われる中で専占の法理にも触れられた判例をみておく(4)。さらに、これも専占の問題をよく引き起こす環境法に関する判例を取り上げる(5)。直近のものとしては、これも以前より連邦法と州法との衝突が問題になってきた在留外国人の処遇に関する判例を取り上げる(6)。その他にも、薬事法⁵⁾や連邦仲裁法⁶⁾に関する判例、さらに、専占の効力があると主張される連邦法が先住民との取り決め⁷⁾や州際協定⁸⁾である場合など、興味深い判例は多いが、本稿では割愛せざるを得ない。最後に、裁判官ごとにどのような手法ないし概念を用いているのか、簡単にまとめることにする(7)。

2 州の家族法との交錯

(1) 連邦法による社会保障制度の仕組みと州の家族法の規定とが抵触する場合がある。ここでは、2013年の *Hillman v. Maretta* 判決⁹⁾を取り上げる。本件では連邦法に明示の専占規定があったので、その解釈が争点であった。連邦最高裁は、結論について全員一致であったが、トーマス裁判官とアリート裁判官の結果同意意見があり、専占に関する若干の論点を提起している。

5) 薬事法に関しては、前掲拙稿で検討した諸判決ののうち、*Merck Sharp & Dohme Corp. v. Albrecht*, 139 S. Ct. 1668 (2019) が下された。同判決については、秋元奈穂子(最近の判例) アメリカ法 [2020-1] 133頁参照。

6) *Kindred Nursing Ctrs. Ltd. P'ship v. Clark*, 137 S. Ct. 1421 (2017).

7) *Washington State Dep't of Licensing v. Cougar Den, Inc.*, 139 S. Ct. 1000 (2019).

8) *Tarrant Regional Water District v. Herrmann*, 569 U.S. 614 (2013) (水利権について).

9) *Hillman v. Maretta*, 569 U.S. 483 (2013).

FEGLIA（Federal Employees' Group Life Insurance Act of 1954, 連邦職員団体生命保険法）はこれに加入する職員が保険金受取人を指定できることとしていた。他方、ヴァージニア州法は、その指定によって職員（被保険者）のかつての配偶者が死亡保険金を受け取った場合、保険金受取人の指定がなければ州法によって保険金を受け取るはずであった者（普通は寡婦または寡夫）が、かつての配偶者に対してその保険金額を請求できることとしていた。本件の争点は、この州法規定を連邦法 FEGLIA が専占しているかどうかである。なお、同法は1998年の改正により、離婚、婚姻無効または法定別居の裁判が被保険者が死亡する前に当局に通知された場合に限って、これらの裁判に従って、保険金受取人による指定とは異なる者に保険金が支払われることになった。同法は、さらに、同法の下での契約条項がこれと矛盾する州法を「上書きし専占する（supersede and preempt）」という明示の専占の規定を置いていた。

州法は、離婚・婚姻無効は、その一方当事者の死亡により発生する給付（生命保険金を含む）の受取人を他方当事者とする契約を失効させる（revoke）との規定（セクションA）を置く一方で、これが連邦法により専占された場合には、死亡保険金を受け取ったかつての配偶者は、セクションAが有効であれば死亡保険金を受け取ることができたはずの者にその保険金額を支払う義務を負うという規定（セクションD）を設けていた。

本件では、WはMとの婚姻中に FEGLIA に基づきMを受取人とする生命保険に入ったが、のち離婚して4年後にWはHと再婚した。数年後Wは死亡したが、生命保険金の受取人はMのままであった。HはMを相手取りセクションDに基づき保険金額を請求した。州最高裁はセクションDもまた連邦法により専占されているとしてHの請求を棄却した。

(2) ソトマイヨール裁判官の法廷意見は、専占を肯定する。専占の判断枠組みとして FEGLIA には明示の専占規定があるが、原審はセクションDに限って「抵触の専占」について判断したので、法廷意見もこれに従うとし、さらに「障碍による専占」があるかどうかを判断するとした。法廷

意見は、家族関係は伝統的に州法の領域であるから「専占を否定する推定 (presumption against preemption)」が働くが、それでも明らかに矛盾する連邦法には譲らなければならないという。そこで、この場合の連邦の利益が何かを確かめなければならないが、2つの可能性があるとする。ひとつは、行政上の便宜、すなわち政府（保険運営者）にとって保険金支払先を明確にすることである。この場合には、保険金支払後に私人間で精算することを命ずるセクションDは政府目的を妨げない。他方、連邦法の目的が指定された受取人に保険金の利益を帰属させることにあるならば、セクションDは専占されることになる。法廷意見は、軍人や退役軍人に関する類似の制度における同様の問題を扱った先例¹⁰⁾を参照し、本件でも同様に FEGLIA は被保険者による受取人指定に最高の優先順位を与えており、連邦議会は力強く明快に、保険金の利益を指名された受取人に帰属させることを語っていると判断した。婚姻関係に変更のあった多くの場合、保険金受取人の変更を失念しているだけかもしれないが、しかし、連邦議会は被保険者による受取人指定の自由を尊重したのである。また、上記のように離婚などの裁判によって受取人が変更される場合を連邦法は規定しているが、これは限定的な例外であり、このような場合には列挙されたもの以外に黙示の例外は認めないというのが先例である¹¹⁾。かくして法廷意見はセクションDも専占されていると結論した。

(3) トーマス裁判官（単独）の結果同意意見は、近年の一連の判決と同様に、法廷意見の用いる「目的・目標」専占の枠組みは不当であり、本件では、連邦法の通常の意味が州法と直接に衝突するから専占がある、と主張した。すなわち、セクションDは、保険金受取人を指名する被保険者の制定法上の権利を無効にするのであり、受取人 (beneficiary) という言葉が示唆するように、受取人には利益を保持する権利がある。しかも、セクションDはセクションAが専占されるときに発動されることからわかるよ

10) See *Wissner v. Wissner*, 338 U.S. 655 (1950); *Ridgway v. Ridgway*, 454 U.S. 46 (1981).

11) *Hillman*, 569 U.S. at 490-97.

うに、前者の唯一の機能は後者の達成しようとしたことを達成することであるから、後者が専占されるなら前者も連邦法と矛盾することは明らかであるという¹²⁾。

アリート裁判官の結果同意意見は、FEGLIA には2つの目的があり、1つは行政上の便宜、今ひとつは被保険者の表明された意図を他の何よりも優先して実現することであるとし、セクションDはこの後者と衝突するという。ただ、同裁判官は、被保険者が離婚後に、保険金を第三者に与えるという遺言を書いた場合のようにその意思を明確に表明した場合でもFEGLIA が優先するという法廷意見の判断は不要であり、この点で法廷意見に賛同できないというのである¹³⁾。

(4) 本件で法廷意見は「障碍による専占」の枠組みで判断したが、トーマス裁判官は持論に従ってこの法理（同裁判官の用語では「目的・目標」専占）を拒否した。しかし、法廷意見やアリート意見が示すように、連邦法の目的を探し確認することなしに連邦法と州法との衝突を判断できるかどうか、疑問が残る（後述の Virginia Uranium 判決も参照）。

なお、同様の意見の対立は、州家族法と連邦社会保障法が交錯する他の事件でも繰り返されている¹⁴⁾。

3 選挙法制に関する判例

(1) 州の選挙規定の合憲性もしばしば争われる問題である¹⁵⁾。ここでは、

12) Id. at 499-502 (Thomas, J., concurring in the judgment).

13) Id. at 502-04 (Alito, J., concurring in the judgment).

14) See *Howell v. Howell*, 137 S.Ct. 1400 (2017). この事件では、退役軍人が離婚の際の取り決めで退職年金につき離婚した配偶者の取り分を決めた。そのうち、当該退役軍人は退職年金を放棄するのと引き替えに障害年金の受給を選んだ。離婚配偶者は退役軍人に対して取り決めどおりの取り分を請求できるかが争われたが、法廷意見は請求できないと判断した。この事件でも、「目的・目標」専占を不当とするトーマス裁判官の個別意見がある (Id. at 1406)。

15) See, e.g., *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U. S. 779 (1995).

専占の法理の観点からも興味深い判示が見られる2013年の *Arizona v. Inter Tribal Council of Arizona* 判決¹⁶⁾を取り上げる。

この事件では、連邦法が連邦議会議員選挙に関する選挙人登録方法として統一的な様式用の紙を指定していたのに対して、アリゾナ州法がこれに加えて登録者が合衆国市民であることを証明する具体的な証拠を添付することを要求したことが、連邦法による専占によって無効と判断された。専占に関する一般的な合衆国憲法上の根拠は上記のとおり6条2項であるが、本件では連邦議会選挙という特定の事項に関わる1条4節1項が根拠とされている。同項は次のように定める：「上院議員および下院議員の選挙を行う日時、場所および方法は、各州においてその州議会が定める。ただし、連邦議会は、上院議員を選出する場所を除いては、いつでも法律でその規則を制定または変更することができる」¹⁷⁾（なお、以下に見る法廷意見では「選挙条項 (Elections Clause)」¹⁸⁾と、トーマス裁判官の反対意見では「時・場所・方法条項 (Times, Places and Manner Clause)」¹⁹⁾と呼ばれている）。

連邦法である1993年全国選挙人登録法 (National Voter Registration Act of 1993, NVRA) は、州に対して標準的な連邦登録書式 (連邦書式) を「受理し使用すること (accept and use)」を要求し (42 U. S. C. § 1973gg-4(a)(1))、その書式の内容は選挙支援委員会 (Election Assistance Commission) が定めるものとされていた。他方、アリゾナ州は選挙人資格として合衆国市民であることを求め、住民投票によって採択された州法 (提案200号) によれば選挙人登録の際にパスポートまたは出生証明書その他の証明書を求めていた。州は選挙支援委員会が認めれば連邦書式にそれぞれの州に特有の説明

16) *Arizona v. Inter Tribal Council of Ariz., Inc.*, 570 U.S. 1 (2013).

17) “The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the places of chusing Senators.”

18) *Arizona*, 570 U. S. at 7.

19) *Id.* at 29 n.1 (Thomas, J., dissenting).

を記載することができるかとされていたので、アリゾナ州は同委員会に証明書の添付の要件の記載を求めたが、同委員会はこれを認めなかった。結果として、同州で用いられる連邦書式は、申請者が州の定める選挙人資格を満たしていることを偽証罪の制裁の下で宣誓することを求めるが、具体的な証明書添付は要求しないものとなった。同州住民のグループなどが提案200号の差止めを求めて出訴したところ、連邦控訴裁判所は提案200号の証明書添付要件は NVRA に反すると判断した²⁰⁾。

(2) 連邦最高裁もこの判断を支持した。スカリア裁判官が法廷意見を述べ、これにロバーツ長官とギンズバーグ、ブライヤー、ソトマイヨール、ケーガン各裁判官が同調し、さらにケネディ裁判官が一部同調した。法廷意見は、まず憲法の選挙条項には2つの機能があるという。すなわち、州に対して選挙の時・場所・方法を定める義務を課すことと、連邦議会にそれを変更する権限を与えることである。この条項は、憲法制定時においては、州が下院議員の選出を拒否することによって連邦政府を破壊するかもしれないという警戒感から設けられたものである。法廷意見は、そこで、州が連邦書式を「受理し使用する」ことを義務づける NVRA の文言の意味が問題となる。すなわち、州が連邦書式を、選挙人登録のためのひとつの要素として使用することを求める趣旨なのか、それとも連邦書式だけで選挙人登録にとって十分な要件として取り扱うべきことを求めていると読むべきなのか問題だという。「受理する」の文言だけではいずれの読み方もありうるとしながらも、法廷意見は文言は文脈において理解されなければならないとして、他の連邦法律上での「受理する (accept)」の用法を検討し、さらに、問題の規定の近くにある Section 1973gg-6(a) (1) (B) が、州は「もし申請者の有効な選挙人登録用紙が」選挙前の一定の日数以前に「消印を押されていれば……資格のある申請者が選挙で投票できるように登録することを確保」しなければならないと規定していることを挙げ

20) Id. at 4-7.

て、NVRA が州の主張するような追加の証明書の提出要求を認めているとはいえないと判断した²¹⁾。

法廷意見は、専占に関する判例で時として主張される「専占を否定する推定」の法理に触れ、この原則は、州が伝統的に規制してきた領域に連邦議会が軽々に異例な権限を行使するはずがないという、議会の意図に関する想定に基づくものであるとした上で、選挙条項に関する事案でこのような原則に言及した先例はないという。法廷意見は、選挙条項はもともと連邦議会が州の規則を変更するためのものであるから、連邦議会がこの条項に基づく権限を行使した以上、当該連邦法の文言をそのまま素直に読めばよいと述べる²²⁾。

もっとも、合衆国憲法は、連邦議会議員の選挙人資格を州議会下院議員の選挙人資格とすることを定めている²³⁾から、州が選挙人資格確認方法を持たなければ州の選挙人資格設定権限も意味がなくなるおそれがある。しかし、法廷意見によれば、連邦法によれば、資格確認に必要な手続を連邦様式に記載することを州が選挙支援委員会に求めることができ、その決定に不服なときは出訴できるのであるから、憲法上の問題はないとされる²⁴⁾。

21) Id. at 7-13.

22) Id. at 13-15.

23) 合衆国憲法1条2節1項「下院は、各州の人民によって2年ごとに選出される議員によって組織される。各州の選挙人は、その州議会の議員数の多い議院の選挙人となるのに必要な資格を有している者とする」。同修正17条1項「合衆国の上院は、各州から2名ずつ、その州の人民によって6年の任期で選挙される上院議員によって組織される。……各州の選挙人は、その州議会の議員数の多い議院の選挙人となるのに必要な資格を有している者とする」。なお、これらの条項の従来の拙訳は「……資格を有していなければならない」とし、州下院議員選挙人資格は連邦議会議員選挙人資格の必要条件にすぎないかのような表現をしていたが(高井裕之「アメリカ合衆国憲法」畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 [第五版]』(有信堂, 2018年) 1頁以下〔6頁, 14頁〕、法廷意見や後述のトーマス裁判官反対意見の主張が正しければ、これらの規定は両者の選挙人資格を連動させるものである(必要十分条件とする)ようであるから、ここでは「……有している者とする」と訳した。

24) Id. at 15-20.

(3) ケネディ裁判官の一部同意・一部結果同意意見は、法廷意見の「専占を否定する推定」を論ずる部分にだけ異議を唱え、専占に関する憲法上の条文のいかんにかかわらず判断方法は同じであり、いずれにせよ軽々に州の権限を否定してはならないと主張する²⁵⁾。

(4) 以上の多数意見に対して、トーマス裁判官とアリート裁判官がそれぞれ反対意見を述べた。トーマス裁判官は、憲法1条2節1項が、制定時の激しい対立の妥協の産物として、連邦議会選挙における投票人資格を定める権限を州に与えている²⁶⁾ことを指摘する一方、同4節の「時・場所・方法」規定は州が連邦議会選挙を拒否して連邦政府を破壊することに対する警戒から設けられたことなどの歴史的経緯を援用して、この規定の射程を狭く解釈すべきことを強調した上で²⁷⁾、州のこの権限は投票人資格を確認する権限を必然的に含んでいるという立場に立つ。そして、NVRAの連邦用紙「受理・使用」規定は、違憲性を回避するために、州の主張するとおり州が選挙人資格確認のための追加的証明を要求することを排除するものではないと読むべきだという²⁸⁾。

一方、アリート裁判官の場合は、法廷意見とは異なり、むしろ憲法1条4節1項の選挙条項については「専占を否定する推定」を適用すべきだとし、したがって、州は、連邦議会が明確に反対の意図を示さない限り、連邦議会選挙の時・場所・方法を規定する権限を有すると主張する²⁹⁾。同裁判官によれば、選挙方法を定める権限を州のデフォルトの責任とすることには、法廷意見が無視した、次のような重要な価値がある。第1に、州の方が住民の状況をよく知っていることである。第2に、連邦選挙の正当性(integrity)は連邦と州双方の関心事であり、憲法の選挙条項は、州にとっては自らの利害を連邦議会に反映するために頼らざるを得ない人を選ぶこ

25) Id. at 20-22 (Kennedy, J., concurring in part and concurring in the judgment).

26) Id. at 25-29 (Thomas, J., dissenting).

27) Id. at 29-33 (Thomas, J., dissenting).

28) Id. at 36-37 (Thomas, J., dissenting).

29) Id. at 38-41 (Alito, J., dissenting).

とへの関心を反映するものである。第3に、実際問題として、州が連邦選挙と州選挙とで異なる方法を採用することは州にとって非常に煩瑣であるから、連邦選挙の方法のデフォルトの決定権を州に置くことが有益である³⁰⁾。そして、連邦用紙「受理・使用」規定は連邦議会が本件州法を専占する意図を明確に示したものとはいえないから、州法による追加的証明の要求は有効であるとアリート裁判官は結論するのである³¹⁾。

(5) 専占の法理に関して本判決の興味深い点は、連邦法解釈における「専占を否定する推定」原則の意義と射程に関する裁判官間の意見の相違である。スカリア裁判官による法廷意見が、憲法上の選挙条項(1条4節1項)に関してはこの原則を否定するのに対して、ケネディ裁判官は当該原則は専占に関する憲法上の根拠条文によって左右されないと主張し、アリート裁判官はむしろ当該原則がより強く妥当すると述べており、保守派の裁判官の間でも見解が分かれている。

また、憲法上の選挙人資格条項と方法規制条項との関係、および専占の有無についての結論についても、法廷意見を執筆したスカリア裁判官と、選挙人資格の確認は「方法」の問題として連邦法による専占に服するのではなく州の選挙人資格決定権限に含まれるとするトーマス裁判官との対立があり、意見を同じくすることの多い両裁判官の意見が異なる事例となっている。

選挙制度・選挙方法は政治的にも対立の激しい論点であり、より近年にも連邦法による州選挙規定の専占が争われた事例がある³²⁾。

30) Id. at 41 (Alito, J., dissenting).

31) Id. at 44-46 (Alito, J., dissenting).

32) See *Husted v. A. Philip Randolph Inst.*, 138 S. Ct. 1833 (2018) (オハイオ州の定める有権者登録からの削除の手續が連邦法に反しないとされた)。

4 州の主権と連邦法による専占

(1) 連邦に対する州の権限の保障は、レーンキスト・コート以来、重要な論点である³³⁾。そのような連邦制に関する判例法理のひとつとして徴用禁止 (anticommandeering) 原則がある。すなわち、連邦政府はその政策を実施するために州の機関（議会や行政機関）を指揮してはならないというものである。ここでは、この原則と専占の問題が交錯した2018年の *Murphy v. NCAA* 判決³⁴⁾を紹介する。

本件では、連邦法であるプロ・アマ・スポーツ保護法 (Professional and Amateur Sports Protection Act, PASPA) が、州がスポーツ・ギャンブルの制度を公認する (authorize) ことを禁止していることが、合衆国憲法の定める二重主権の原理に反しないかどうか争われた。同法は、スポーツ・ギャンブルを連邦法上の犯罪とはせず、連邦司法長官やプロ・アマのスポーツ団体が同法違反に対する差止訴訟を提起することができるかと定めていた。

アリート裁判官による法廷意見は、まず、州がギャンブル禁止法を全面的または部分的に廃止した場合、これは PASPA にいう「公認」に当たるとする³⁵⁾。他方、合衆国憲法は、連邦と州にそれぞれ主権を認める二重主権の制度を採り、そのひとつの表れとして、連邦が州に対して直接に命令することを禁止する徴用禁止法理が確立しているという³⁶⁾。したがって、法廷意見によれば、連邦議会が有するのは州を規制する権限ではなく、直接に個人を規制する権限である。法廷意見はこの法理の根拠として

33) 例えば、安部圭介「レーンキスト・コートと連邦主義」宮川成雄編『アメリカ最高裁とレーンキスト・コート』（成文堂、2009年）126頁参照。

34) *Murphy v. NCAA*, 138 S. Ct. 1461 (2018).

35) *Id.* at 1474-75.

36) *See New York v. United States*, 505 U.S. 144 (1992); *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

ここでは3つ挙げている。第1に、連邦と州の権力を分割することによりその濫用を防止して個人の自由を守ること。第2に、規制の責任者を明らかにして政治責任を明らかにすること。第3に、連邦議会が法執行のコストを州に転嫁することを防ぐこと³⁷⁾。法廷意見はその上で連邦法の命令の対象が作為か不作為かで違いはないとし、州議会がギャンブルを「公認」することを禁ずる連邦法規定を違憲とした³⁸⁾。

引き続き法廷意見は専占との関係について述べており、本稿にとってはこの部分が興味深いところである。法廷意見は、連邦法による専占の根拠とされる憲法6条2項はそれだけで連邦議会の権限の根拠規定となるものではないことを指摘する。連邦議会の立法権限の根拠は憲法上の別の規定に求められなければならない。また、連邦議会の権限は個人を規制するものであり、したがって本件規定が連邦法による専占として有効になるためには、同規定が私人を規制するものでなければならず、先例が認めてきた「抵触」、「明示」および「領域」という3種の専占はいずれもそのようなものであるという。専占に関する判例においては「州は……に関する法律、規則その他の法令を制定してはならない」といった文言の連邦法を扱ったことがあるが、これは州に対する命令ではなく、私人に対して一定の行為を行う連邦法上の権利 (federal right) を与えるものであったのであり、そうである限りは連邦法の表現にかかわらず専占の効力が認められる、と法廷意見はいう。こう見てくると、本件では、州がスポーツ・ギャンブルを公認することを禁止する連邦法規定は、私人にギャンブルをする連邦法上の権利を与えるものでもなく、また直接に私人のギャンブルを禁止するものでもなく、したがって専占の問題になりえないと法廷意見は結論する³⁹⁾。なお、本件では PASPA には、私人が州法の規定に基づいてスポーツ・ギャンブルの仕組みを支援 (sponsor)、運営 (operate) または

37) *Murphy*, 138 S. Ct. at 1475-77.

38) *Id.* at 1478-79.

39) *Id.* at 1479-81.

助長（promote）することを禁止する規定，ならびにスポーツ・ギャンブルを広告することを禁止する規定があったが，法廷意見はこれらの規定は州に対する禁止規定と可分（severable）でないとして併せて無効と判断した⁴⁰⁾。トーマス裁判官の補足意見があるがこれはこの可分性の法理一般に対する疑問を述べるものであり⁴¹⁾，またブライヤー裁判官およびギンズバーグ裁判官それぞれの意見は個人に対する禁止規定は州に対する禁止規定と可分であり有効であると主張している⁴²⁾。

(2) 専占法理に関して本件の要点は，①当然のことながら，専占をする連邦法は連邦議会の権限内にある有効なものでなければならないこと，②専占をする連邦法の言葉づかいにかかわらずそれは私人を規制するものでなければならないこと，であろう。②を言い換えれば，私人に対する連邦の規制と州の規制とが衝突するときに専占の法理が働く，ということである。

5 環境法に関する判例

(1) 環境法も専占の有無がしばしば争われる領域である。原子力行政に限ってみてもかつてはいくつかの注目すべき判決があった⁴³⁾。ここでは2019年の Virginia Uranium 判決⁴⁴⁾を紹介する。この判決の特徴的な点は，法廷意見を形成できず裁判官の意見が三分され，それぞれ3人の裁判官が支持するという構図になっていることである。

40) Id. at 1481-84.

41) Id. at 1485-87 (Thomas, J., concurring).

42) Id. at 1488 (Breyer, J., concurring in part and dissenting in part); id. at 1488-90 (Ginsburg, J., dissenting).

43) See, e.g., Pacific Gas & Elec. Co. v. State Energy Resources Conservation and Development Comm'n, 461 U. S. 190 (1983); Silkwood v. Kerr-McGee Corp., 464 U. S. 238 (1984); English v. General Elec. Co., 496 U. S. 72 (1990).

44) Virginia Uranium, Inc. v. Warren, 139 S. Ct. 1894 (2019).

本件では、連邦法である原子力法 (Atomic Energy Act, AEA) が原子力発電所の建設・運営など原子力行政を広く規制し、原子力規制委員会 (Nuclear Regulatory Commission) に広範な権限を与えており、ウランについてもその精錬、利用、輸送および処分について規定しているが、しかし、採掘 (mining) については規定していなかった。他方、ヴァージニア州法は、州内でのウラン鉱採掘を全面的に禁止していた。そこで、同州においてウラン鉱を採掘して核燃料を製造したい業者がこの州法規定は連邦法に専占され無効であるとして訴えた。

(2) まず、ゴーサッチ裁判官が執筆したトーマス、カヴァノー両裁判官が同調した意見 (lead opinion⁴⁵⁾ と呼ばれる) を見てみよう。ゴーサッチ裁判官は、まず連邦法の法文 (text) と構造の分析から始める。AEAは、原子力規制委員会の権限がウランが天然の埋蔵場所から取り出されたあとに始まること、同委員会の採掘規制は連邦所有地にのみ及ぶこと、私有地における採掘を規制したいときにはその土地を連邦政府が購入または収用することができることを規定しており、これらの文言と文脈からすると、連邦法は規制委員会に、私有地におけるウラン採掘を規制する権限を与えていないと同裁判官はいう。また、AEAには、「この規定は、放射能の危険からの保護以外の目的での州および地方当局の規制権限に影響しない」という趣旨の規定があるが、もともと採掘に関しては連邦に規制権限がないのであるから、この規定が採掘における放射能の危険からの保護についての州の権限を奪うものでもない、と指摘する⁴⁶⁾。さらに専占を主張する事業者が先例に依拠して州法の立法目的を審査すべきであると主張するのに対

45) 判決の結論についての多数派の意見が3対3に分かれたので、いずれの意見も「相対多数意見」(plurality opinion) とはいいいにくい。長官が反対意見に回った本件では多数派の中で最先任のトーマス裁判官の支持する意見が先頭に置かれ lead opinion (「先頭意見」と訳すべきか) となったのであろう。なお、lead opinion では一人称複数形 (we) が用いられているが、先例としての法的価値が同じはずのギンズバーグ裁判官の結果同意意見では一人称単数形 (I) が使われている。

46) Id. at 1901-06 (lead opinion).

して、ゴーサッチ裁判官は、先例は領域の専占の場合には州が何をしたかを問題にしたのであって、なぜしたのかを追及しなかったと述べる。先例は、制定法が明確にそうすることを命ずるのでない限り、州の立法における隠された目的を調査することを戒めてきた、というのである。それは、議会がさまざまな、そして明示されない目的を持つ議員によって構成されていることも実際上の理由である、と説明する⁴⁷⁾。ゴーサッチ裁判官は、さらに抵触による専占の主張に対しても検討を加え、今度は連邦法についても、それが専占の目的を有するかどうかは制定法の法文と構造に見いださなければならぬとし、立法は妥協の産物でありうるから、裁判所が隠された立法目的を探って一定の目的を見いだすことは民主主義的な根拠を欠くことになる、と主張する。かくして、ゴーサッチ裁判官は、連邦法は私有地におけるウラン採掘の規制権限を州に残していると結論する⁴⁸⁾。

(3) ソトマイヨール、ケーガン両裁判官が同調するギンズバーグ裁判官の結果同意意見は結論的にゴーサッチ意見に同意するが、この意見の立法動機の調査に関する部分は本件の範囲を超えて広く及んでいるため法廷意見として述べるのは不適切であるとして、これに同調しなかった⁴⁹⁾。

(4) 他方、ロバーツ長官が執筆し、ブライヤー、アリート両裁判官が同調する反対意見は、州法の目的を問題にする。州法によるウラン採掘の禁止それ自体は連邦法によって専占されていない領域にあるが、採掘禁止の目的がその後の過程である精錬や残滓処理における放射線被害の防止であるとすれば、そのような目的での精錬や残滓処理に対する規制は連邦法によって専占されているのであるから、結局、州法による採掘禁止も専占されることになる。すなわち、先例によれば、連邦法によって専占された領域を規制する目的と効果を有する州法は許されない、というのである⁵⁰⁾。

47) Id. at 1905-07 (lead opinion).

48) Id. at 1907-08 (lead opinion).

49) Id. at 1909 (Ginsburg, J., concurring in the judgment).

50) Id. at 1916-20 (Roberts, C. J., dissenting).

(5) 本判決は、立法動機の調査という議論の多い問題に関わる。法文主義の傾向の強い3裁判官がこれに否定的な意見を強く押し出したのに対して、リベラル派の裁判官と保守派の裁判官の一部はこれに同調しなかった。立法動機の審査は、専占の領域に限らず多くの領域で現れる問題であるだけに、個別の裁判官の意見の動向も含め、注目していく必要があるだろう。

6 在留外国人の処遇に関する判例

(1) 在留外国人の地位ないし処遇に関する問題は、古くからアメリカ法における重要な論点であった⁵¹⁾。例えば、2012年の *Arizona v. United States* 判決では、連邦法である1986年移民改革管理法 (Immigration Reform and Control Act of 1986, IRCA) が外国人の無許可就労そのものを処罰していないことにかんがみ、これを州法で処罰することは専占により無効であると判断された⁵²⁾。

ここでは、これに類似する論点を扱った2020年の *Kansas v. Garcia* 判決⁵³⁾を見てみよう。IRCAは、外国人は就労の際に就労資格証明のための用紙 (I-9) に記入することを求め、これに虚偽の記入をすることや就労資格証明のための虚偽の書類を用いることを連邦法上の犯罪とするとともに、I-9 やその添付書類等に記載された情報は移民国籍法や他の特定の指定された連邦法上の禁止事項違反の執行のためにのみ利用できることを定め、さらに、不法外国人の雇用やそのための有料の募集・紹介に対する民事・刑事の制裁については、連邦法が州法その他の地域的法令を専占することを明示的に規定している。本件では、被上告人 (3人の不法外国人) が、雇用の開始に際して I-9 とともに提出した税の源泉徴収に関する書

51) *See, e.g., Hines v. Davidowitz*, 312 U.S. 52 (1941).

52) *Arizona v. United States*, 567 U.S. 387 (2012).

53) *Kansas v. Garcia*, 140 S. Ct. 791 (2020).

類（W-4 と K-4）に他人の社会保障番号（I-9 に記入したものと同一）を記入したために、カンザス州法上の身元の虚偽申告（identity theft）の罪で訴追されたところ、州最高裁は、連邦法は I-9 に記載されたいかなる情報（ここでは他人の社会保障番号）も源泉徴収書類への虚偽記載の訴追のためには利用してはならないことを規定していると判断したものである⁵⁴⁾。

(2) 連邦最高裁は、アリート裁判官の法廷意見（ロバーツ長官とトーマス、ゴースッチ、カヴァノー各裁判官が同調）により、州最高裁判決を破棄し差戻した。法廷意見は、まず明示の専占について検討し、I-9 に記入された情報を「利用（use）」してはならないという規定が、I-9 に記入された虚偽の社会保障番号がたまたま源泉徴収書類にも記入されたからといって後者を州法上の身元虚偽申告の罪で訴追できないというのは（たまたま I-9 に記入された住所、生年月日、メールアドレスのような他の情報も使えないことになり）「利用」という言葉の標準的用法に明らかに反するという。また、源泉徴収書類は連邦および州の所得税法制度の一環であり、外国人の就労資格確認の制度ではないことも指摘する⁵⁵⁾。

法廷意見は次に黙示の専占の検討に入るが、その際、すべての専占に関する議論は問題となる制定法の法文と構造に基づかなければならないと指摘して、次のようにいう。まず、領域専占については、上記のとおり、源泉徴収書類の提出は外国人の就労資格確認とは全く別の機能である⁵⁶⁾。黙示の専占に関しては、IRCA と州法の両方に従うことはもとより可能である。Arizona v. United States 判決は実質的に、IRCA が黙示的に、不法就労を理由とする刑事罰から解放される権利を与えたと判断したのに対して、連邦議会が IRCA 制定に際して源泉徴収書類に虚偽記載することを刑事訴追から解放する決断をしたわけではない（これは連邦法上犯罪である）。また、本件訴追によって連邦の利益が損なわれたという主張は全く

54) Id. at 797-801.

55) Id. at 802-04.

56) Id. at 804-06.

ない。本件のような事案を州法で処罰すると連邦の訴追裁量を妨げると主張されるかもしれないが、憲法6条2項はそのような訴追政策が州法に優先することを定めるものではない。このように述べて、法廷意見は被上告人の専占の主張をすべて否定した⁵⁷⁾。

(3) ゴーサッチ裁判官の同調するトーマス裁判官の補足意見は、トーマス裁判官の従来の主張を繰り返し、「目的・目標」の専占（一般にいう障壁による専占）を明示的に放棄すべきであると主張している⁵⁸⁾。

他方、ブライヤー裁判官の一部同意・一部反対意見（ギンズバーグ、ソトマイヨール、ケーガン各裁判官同調）は、明示の専占がないことでは法廷意見に同意するが、黙示の専占を認めるべきであるという。上記 Arizona 判決は、連邦議会は、単なる不法就労をする外国人には刑罰を科さないという熟慮に基づく選択をしたのであり、これを州法で処罰することは連邦議会による注意深いバランスに干渉することになる、と判断したものであるという。反対意見は、IRCA は外国人就労に際しての欺罔を取り締まる領域を占有し、州が直接取り締まる方法をほとんど奪ったのであり、また、他の法律も考慮に入れると、連邦議会は国内にいる外国人を追跡する包括的で統一的なシステムを構築したのでであると指摘する。かくして、反対意見は、新たに職に就くときはほとんど必ず I-9 とともに源泉徴収書類を提出するのであるから、州が後者の虚偽を理由に訴追することを許すことは、實際上、I-9 における虚偽記載の訴追（これは連邦法が明示的に専占する）を州に許すに等しいと主張する⁵⁹⁾。

(4) 2012年の Arizona 判決ではリベラル派中心に法廷意見が構成され、外国人在留管理における州法に対する連邦法の専占が認められたが、2020年の Garcia 判決では保守派による法廷意見が専占を認めず州による訴追に有利な判断をした。Garcia 判決では、「目的・目標」の専占を全面否定

57) Id. at 806-07.

58) Id. at 807-08 (Thomas, J., concurring).

59) Id. at 808-11 (Breyer, J., concurring in part and dissenting in part).

するトーマス裁判官にゴーサッチ裁判官が同調し、この考えの支持者が2名になったことが注目される（ただし、前年の Virginia Uranium 判決でこの両裁判官とともに「目的・目標」専占法理に批判的な意見に加わったカヴァノー裁判官が、今回は同調していないことも、興味深い点である）。また、このトーマス意見は、本稿「はじめに」(3)で紹介した PLIVA 判決における同裁判官による相対多数意見の趣旨（合衆国憲法6条2項を「かわかわらず」規定とみる）を繰り返しており、この理解への賛同者を1人増やしたという面もある。さらに、法廷意見の基調を見ても、法文から離れて連邦法の目的を認定することはできるだけ避けるという方向が窺われる。法律規定や事実関係の細かいところが争点になっているが、外国人在留制度のあり方という大きな政治的争点を背後に有する問題であるだけに、今後も判例が展開していくことが予想される。

7 おわりに

以上、網羅的というにはほど遠いが、専占の法理に関して特徴的な判決を5つ取り上げて紹介し、個々の裁判官の見解に注意を払いながら、若干の検討を加えた。これらの中で最も注目すべきものをしてひとつ挙げれば2019年の Virginia Uranium 判決であろう。上記のとおり裁判官の意見が3つに分かれ、保守派とされる裁判官の間でも意見が対立している。とりわけ、制定法解釈に関して法文主義 (textualism) を徹底しようとするトーマス、ゴーサッチ両裁判官（そしておそらくカヴァノー裁判官）とプロ・ビジネスの傾向⁶⁰⁾を窺わせるアリート裁判官（そしてロバーツ長官）との相

60) 一般にプロ・ビジネスの立場からは事業者に対する連邦と州の二重の規制は負担が重くなるから専占を認めて州による規制を排除することが好まれるとも考えられる (See Catherine M. Sharkey, *The Anti-Deference Pro-Preemption Paradox at the U.S. Supreme Court: The Business Community Weighs In*, 67 Case Western Reserve L. Rev. 805, 806 (2017) が、事業者の法的責任を軽減する州法は連邦法により専占されないで効力を維持することが事業者の利益になる。例えば、CTS Corp. v. Waldburger, 134 S. Ct. 2175 ✓

違が目を引くところである。今後、ギンズバーグ裁判官の後任として2020年10月に就任したバレット裁判官の動向が重要となる。

このほかの論点としては、「専占を否定する推定」の法理の位置づけ⁶¹⁾や、そもそも専占の法理の分類（「明示」、「領域」、「抵触」など）の相対性ないし不明確性の問題もある。問題の政治的・社会的重要性を考えれば、環境法制、選挙法制、外国人の法的地位など、専占の法理が関係する事案は今後も数多く提起されるであろう。これからの連邦最高裁における専占法理は、法文主義を基調としつつ、事案によってはそこからのおれが生ずるという形で展開していくのかもしれない。

↘(2014)では、環境汚染者の責任に関し時効 (statute of limitations) (被害者が賠償請求権を行使できるようになった時点から起算される) を定める連邦法の規定は、州法上の除斥期間 (statute of repose) (加害行為の時点から起算される) の規定を専占するかどうかという争点について、連邦法の文言や両者の目的の相違などを理由にして、専占しないと判断された (プレイヤー裁判官の同調するギンズバーグ裁判官の反対意見がある)。

61) 前注で引用した *CTS Corp.* 判決ではケネディ裁判官が法廷意見を述べたが、専占に関する推定についての見解は、同裁判官にソトマイヨール、ケーガン両裁判官だけが同調する意見となっている。そこでは、州は独立した主権的存在だから、その歴史的なポリス・パワーは、連邦議会が専占を目的とすることが明白でない限り専占されないと推定され、明示の専占の規定は、解釈として可能であれば、狭く解釈すべきであると主張されている。*CTS Corp.*, 134 S. Ct. at 2188-89 (plurality opinion). 他方、ロバーツ長官とトーマス、アリート両裁判官が同調するスカリア裁判官の一部同意・一部結果同意意見はこの見解を批判し、明示の専占条項の解釈も一般の制定法解釈と同じくその通常の意味に従って行うべきであると主張する。Id. at 2189 (Scalia, J., concurring in part and concurring in the judgment).