

アメリカ州憲法の単一主題ルール

二本柳 高 信

はじめに

- I 州議会の立法権とその制限
 - A 州議会の立法権の位置づけ
 - B 州議会の立法権に対する州憲法上の制限
- II 州憲法への単一主題ルールの導入
 - A 表題要求
 - B 単一主題ルール
 - C 20世紀の州憲法と単一主題ルール
- III 単一主題ルールの評価
 - A 学界における否定的な評価
 - B 裁判所による執行
 - C 近年における肯定的な評価

おわりに

はじめに

従来から合衆国においては（法学的アプローチを用いた）立法学が盛んであることが指摘されている。⁽¹⁾合衆国の立法学に関して、近年とりわけ注目に値するように思われるのは、州憲法上の、立法プロセスに関する詳細な規定への関心が高まっているように見受けられることである。それらの規定には、例えば、法案の三読会制度を定めたり、法案の修正の時期・仕方に限定を加えるといった純粋に手続的なものもあれば、⁽²⁾個別法律（private act）を禁止・制限したり、法案の表題が内容を正確に表していることを要求するといった法案の内容を規律するものもある。⁽³⁾憲法上、かかる規定が設けられていることは、近年、集会的決定における制度・手続の重要性が認識されてきていることに照らしても、⁽⁴⁾きわめて興味深い。

日本においては、しかしながら、これらの規定については、従来あまり論じられることがなかった。⁽⁵⁾そこで本稿は、州憲法に見られる立法プロセスに関する種々の規定のうち、ほとんどの州憲法に見られる、法案には単一の主題しか含んではならないとする、いわゆる、「単一主題ルール (Single Subject Rule)」⁽⁶⁾を取り上げ、かかる規定の意味を検討することで、立法プロセスの憲法的規律という問題に示唆を得ることを目的とする。

本稿の構成は次の通りである。そもそも、連邦制の下での連邦と州とのあり方の違いから、合衆国憲法上の立法権と州憲法上の立法権とは、性格がかなり異なる面がある、そこでまずⅠで、州議会の立法権とそれに対する諸々の制限について概観する。その上で次にⅡで、州憲法における単一主題ルールについて、その導入の経緯と目的を考察する。最後にⅢで、単一主題ルールに対する、種々の評価を検討する。

註

- (1) 芦部信喜「日本の立法を考えるにあたって」ジュリ805号10頁(1984) (『人権と議会制』(有斐閣、1996) 所収、332頁)。
- (2) この区別については、see, e.g., Adrian Vermeule, *The Constitutional Law of Congressional Procedure*, 71 U. CHI. L. REV. 361, 431-36 (2004)。
- (3) See *infra* Prat I. B.
- (4) 例えば、参照、宇佐美誠『決定』(東京大学出版会、2000)、河野勝『制度』(東京大学出版会、2002)。
- (5) そもそも合衆国の州憲法を対象とした研究自体、先駆的な網羅的研究として小倉庫次『アメリカ合衆国州憲法の研究』(有斐閣、1961)があるものの、全体としては、従来はあまりなされてこなかったことは、「わが国で『アメリカ憲法』というとき、もっぱら合衆国憲法とその解釈が対象として考えられているのが常である」(田中英夫「州における勧告的意見—アメリカ憲法の理解における州憲法の意義を考えるための例として」[1985-2] アメリカ法189頁 (『英米法研究 1 法形成過程』(東京大学出版会、1987) 所収、154頁))という評が、端的に示している。この状況は、特に人権論の分野では、合衆国における州憲法の「再発見」の影響もあって、近年変わりつつある。州憲法による人権保障を対象とする近年の浩瀚な研究として、安部圭介「州憲法の現代的意義 (一) ～ (六・完)」法協120巻2号239頁(2003)～122巻1号

95頁（2005）。他にも、例えば、州憲法の福祉に関する規定に着目するものとして、高梨文彦「アメリカの州憲法における福祉の権利」早稲田政治公法研究71号305頁（2002）、葛西まゆこ「生存権と立法裁量—アメリカ州憲法における判例展開を手がかりに—」法学政治学論究67号199頁（2005）。

他方、統治機構の分野では、地方自治に関しては、日本国憲法の地方自治の諸規定が合衆国の州憲法の諸規定の影響を強く受けていることから、比較的多くの検討がある。例えば、成田頼明「地方自治の保障」田中二郎編集代表『日本国憲法体系第5巻—統治の機構Ⅱ』（有斐閣、1964）175頁以下。

また、日本国憲法89条との関連で、州憲法の規定が検討されている。笹川隆太郎「日本国憲法第八十九条の原案のモデル」菅野喜八郎教授還暦記念『憲法制定と変動の法理』207頁（木鐸社、1991）。

- （6）この規定については、「一つの法律の中にさまざまな違った事項が含まれていると混乱を起すおそれがあるので、それを避けるためである」（小倉・前掲109-110頁）という説明がされているが、この説明は、しかしながら、以下で見るようにやや不十分であるように思われる。

I 州議会の立法権とその制限

A 州議会の立法権の位置づけ

合衆国憲法によって授けられた権限しか行使できないとされる連邦政府と異なり、「州政府は、歴史的に、無条件の（plenary）立法権一つまり、連邦政府に譲り渡されておらず、連邦憲法によって州に禁じられていない残余の権能—を有すると理解されてきた」⁽⁷⁾。

とりわけ建国期の邦・州においては、立法府の権限が強大であった。例えば、当時のヴァージニア邦憲法について、Thomas Jefferson が「立法、行政、司法に分かれている政府のすべての権力は、結局は立法部に依存しているのである。同じ手中にこれらの権力が集中していることは、まぎれもなく専制政治に外ならない。」と嘆いたことはよく知られている。⁽⁸⁾ 19世紀になっても、Alexis de Tocqueville は、「各州の立法府の前には、これに抵抗しうるいかなる力も存在しない」と述べている。⁽⁹⁾ また、特定の個人・団体や地域にのみ適用される個別法律（private act）の制定も立法権に含まれると合衆国では考えられている—この点は、合衆国議会にも共通

のことではあるが一ことも、ここで注目される。⁽¹⁰⁾

その後、連邦との関係では、南北戦争後の合衆国憲法の第13ないし第15修正や、通商条項などの解釈の拡大によって連邦の立法権は拡大し、反比例して、州議会の立法権は量的に縮小してきた。とはいえ、州議会の立法権に対するそれらの制限も、州議会の立法権に本質的な変更を迫るものではなかったとすることができるように思われる。

他方、州憲法の定める州内部での権限分配をみると、州議会の権限は、全体としてみると、縮小させられてきたといっているように思われる。かかる現象は、憲法典の長大化に端的に示されている。というのは、無条件の立法権を最初に措定するならば、「政府の他の部門に向けられた命令も禁止も、それどころか市民個人に向けられたものでさえ、矛盾する立法を無効とするよう働くであろうから、州憲法に含まれるほとんど全ては立法府に対する制限として働く」⁽¹¹⁾ので、「憲法における詳細な命令・禁止・規制は全て、実際上は、立法府の立法権の篡奪であり、憲法典の長さはラフに言って、ある意味、立法府に課せられた制限の量を示すものである」⁽¹²⁾からである。

B 州議会の立法権に対する州憲法上の制限

州憲法に取り入れられるようになった種々の規定は、立法権の制限という観点からは、次のようなタイプに分類できよう。第一に、立法部以外の部門の権限を強化するものである。⁽¹³⁾第二に、立法権の実体的制限、すなわち法律でもって規定できることの制限である。⁽¹⁴⁾そして第三に、立法プロセスに関するものがある。⁽¹⁵⁾

最後のものについては、例えば、ペンシルバニア州憲法をみると、立法府の構成等について定めた第Ⅱ編「立法府 (Legislature)」とは別に、「立法 (Legislation)」と題するその第Ⅲ編で、「議事手続 (procedure)」という見出しのもとに、次のような事柄を規定している。法案の当初の目的を変えてしまうような審議途中での修正は許されない (第1節)、法案は委員会へ送付され、印刷され、そして委員会から送り返されるまで検討され

てはならない（第2節）、一般歳出法案や法典化・編纂のための法案を除いて法案は一つの主題しか含んではならず、それは表題に明瞭に表されなければならない（第3節）、全ての法案は両院で3日間に分けて検討されなければならない（第4節）、等々。

立法手続に関するこのような詳細な規定は、合衆国憲法⁽¹⁶⁾や日本国憲法には見あたらないものであるが、他の州の多くにも一それらの規定全てではないにしても一見られるものである。

これらのような立法プロセスに関する規定が州憲法に盛り込まれた経緯については、次のように述べられている。

1830年代に入り、州の憲法制定者たちは、これらの至高の立法府に制限を設けようと試みた。はじめ、それらの制限は、立法のプロセスに焦点を合わせた。いくつかの州は、あるタイプの立法の採択に特別多数を要求したが、それは、そのような多数を集めることはうさんくさい試みには難しいという仮定の下であった。立法プロセスにおけるより大きな透明性は立法の濫用を減少させるか、あるいは少なくとも、それらへの説明責任を増大させると考えて、二枚舌を防止しより大きな公開性と熟慮を促進するよう設計された手続的制約を課す州もあった。それ故、州憲法は、全ての法案が委員会に送付されること、法案は採択される前に3回読み上げられること、法案のタイトルはその内容を正確に表すものであること、単一の主題を含んでいること、その採択の間にオリジナルの目的を変えてしまうほどに変更されないことなどを命じた。他の規定は、法律の修正若しくは改正はそれらのタイトルへの単なる言及によっては進行されないこと、制定法は平明な文言で書かれていること、課税法案や歳出法案は記録投票によってのみ採択されること、そして一もっとも重要なことに――一般法が可能なきときには個別法が採択されてはならないことを規定した。19世紀末までに、ほとんどの州憲法が、これらの手続的制限のいくつかを含んだ。⁽¹⁷⁾

このように、州憲法上の立法プロセスに関する諸規定は、単に、秩序正

しい立法プロセスを保証するといった、技術的な（その意味で価値中立的な）ものとして導入されたわけではないと考えられている。次に、その点を単一主題ルールを中心に詳しく見ていくことにしよう。

註

- (7) G. ALAN TARR, UNDERSTANDING STATE CONSTITUTIONS 7 (1998). *See also* ROBERT E. WILLIAMS, STATE CONSTITUTIONAL LAW: CASES AND MATERIALS 749 (4th ed. 2006) (州議会の立法権の性質について述べている諸州の最高裁判所の判決を紹介) ; JAMES QUALYE DEALEY, GROWTH OF AMERICAN STATE CONSTITUTIONS 214 (1915) (「州は、委任された権限ではなく、始原的な (original) 権限を有している。州は、その領域内では、連邦憲法に見出されうる規制と禁止にのみ服して、その好むことは何であれ合法的になしうる。立法府は、人民の代表として、これらの広大な権限全てをその裁量で行使しうる。執行部門や司法部門はかかる権能を有しない。」). 安部・前掲註 (5) 「州憲法 (一)」 252頁以下も参照。
- (8) T. ジェファソン (中屋健一訳) 『ヴァージニア覚書』 (岩波文庫) 215頁。
- (9) トクヴィル (松本礼二訳) 『アメリカのデモクラシー (上)』 (岩波文庫) 141頁。
- (10) 田中英夫 「英米における Private Act (個別法律) —英米の立法権に関する一考察」 『法学協会百周年記念論文集』 2 巻95頁 (有斐閣、1983) (『英米法研究 1 法形成過程』 (東京大学出版会、1987) 所収、124頁)。
- (11) Frank P. Grad, *The State Constitution: Its Function and Form for Our Time*, 54 VA. L. REV. 928, 964–65 (1968).
- (12) DEALEY, *supra* note 7, at 215.
- (13) 連邦憲法とは対照的に、「独立期の州憲法は、執行権の極めて異なるコンセプトを体現していた。知事は拒否権を欠くことがよくあり、独立の権能をほとんど有せず、しばしば支配的な制度である立法府によって選出されていた。…1840年代までに、ほとんどの州憲法は、知事の自律と権限を強化する方向に修正されあるいは書き直された」 (James A. Henretta, *Foreword: Rethinking the State Constitutional Tradition*, 22 RUTGERS L. J. 819, 822 (1991) (citation omitted)). *See also* TARR, *supra* note 7, at 122–123 (19世紀における知事の権限強化を叙述)。

司法府については、「南北戦争後、選挙された裁判官もまた、次第に、州立法府をチェックするようになった。南北戦争前には65の法律しか違憲と判示しなかったニューヨーク州の Court of Appeals は、1870年から1900年までに約200の法律を違憲無効とした」 (TARR, *supra* note 7, at 123–24)。州における裁判官の公選制の導入も、司法の権限を強化するためのものであったことにつ

- いては、参照、安部・前掲註(5)「州憲法(一)」276-78頁註91。
- (14) かかる制限としては、勿論、権利章典を挙げることができるが、それは、建国期から邦・州憲法には盛り込まれるのが常であった。建国期の各邦憲法における権利章典については、参照、田中英夫『アメリカ法の歴史 上』92-96頁(東京大学出版会、1968)。
- その後の州憲法の歴史において特徴的なのは、むしろ、通常ならば、法律において規定されているような事柄が、憲法典に盛り込まれていることである。例えば、「1848年のイリノイ州憲法は、燃料や文具に関する政府契約は最低価格入札者と結ばなければならないと定めており、1875年のアラバマ州憲法は、州や地方の公務員に無料乗車券を配布することを鉄道会社に禁じた」(TARR, *supra* note 8, at 125)。
- (15) なお、以下で挙げているものの他に、この種の立法プロセスに関わる規定としては、一九世紀末以降広まった直接民主制の導入が極めて重要であるが、本稿では取り扱わない。また、州議会の権限を弱めることを目的として、会期を短縮する動きも広く見られた。See TARR, *supra* note 7, at 120.
- (16) かかる規定は、合衆国議会では、各院の規則で定められていることがある。例えば、「連邦議会は…単一主題ルールに従うよう求められていない。しかしながら、上院規則と下院規則は、単一の法案に含まれている無関係な事項の数を減らすようデザインされている。下院は、立法に対するどんな修正も関連している(*germane*) こと、『検討中のものとは異なる主題に関する動議や提案は、修正の名の下に認められてはならない』ことを求めている。上院の規則は、関連性要求を含んでいないが(…いくつかの予算法案の文脈を除いて)、両院とも、実体的立法を歳出法案に置くことを禁じるルールを有している。…連邦の要求は議院規則であるので、それらはその機関によって放棄(*waive*)されうる。裁判所は、これらのルールを侵害しているように見えるどんな法案も、黙示的にその要求を放棄しているものとみなす; 裁判所は、せいぜい、歳出法案への実体法の付加条項を、かかる規定はしばしば十分な熟慮と活発な討議を伴っていないという理由で、狭く解釈するだけである」(WILLIAM N. ESKRIDGE, JR., PHILIP P. FRICKEY, & ELIZABETH GARRETT, *LEGISLATION AND STATUTORY INTERPRETATION* 172 (2000))。
- (17) TARR, *supra* note 7, at 119 (citation omitted)。

II 州憲法への単一主題ルールの導入

本稿は、単一主題ルールを検討対象とするが、多くの州憲法では、「法案の表題はその内容を正確に表すものであること」を要求するいわゆる表

題要求が、単一主題ルールと同じ節、または同じパラグラフに規定されているので、まず表題要求について取り上げ、それから単一主題ルールを扱う。ただし、以下に見るように、両者の起源は別々のものである。

A 表題要求

もともと、イギリスにおいては、法案にはタイトルは与えられず、用いられる場合でも、法律の一部とは考えられていなかったが、アメリカにおいても、建国初期には同様の見解がとられていた。⁽¹⁸⁾ Thomas Cooley によれば、法律のタイトルは、「それが制定法の本体が何らかの点で曖昧であるとか疑わしい場合に、立法者の意図を示すものと見られたとしても、法律それ自体の規定を広げたり拘束したりすることはできず、それ故、法律の規定と表題とが矛盾する場合には、法律の規定が優先する。この理由は、昔は、表題は全くつけられておらず、後に、表題が導入されるようになったときには、それらは通常、法案が最初に可決された議院の書記によって準備され、議員からはほとんど注意されなかったことにある。それらは、法案の内容や目的についての書記の理解を示すものであって、議院のそれではなかった。それゆえ、それらは、立法意図についての知見をほとんど⁽¹⁹⁾与えないものとみなされた。」

法案のタイトルがその内容を表現していなければならないという、タイトル要求の規定が州憲法中に初めて登場したのは、1798年のジョージア⁽²⁰⁾州憲法であった。この規定が憲法典に盛り込まれた原因として挙げられるのは、州所有の土地売買をめぐる、いわゆるヤズー・スキャンダルである。ヤズー・スキャンダルとは、ジョージア州所有の土地が低廉な価格で売却され、それを購入した土地会社が転売によって莫大な利益を上げたのだが、実はその売却を可能にした法律を採択した議会の議員のほとんどが、それらの土地会社に買収されていたというものである。ここで問題となった法律であるが、その表題は法律の内容を正確に表現しておらず、そのことも、このような腐敗行為を可能にした一因であると考えられたのである。⁽²¹⁾

表題要求は、その後、多くの州憲法に取り入れられたが、表題要求の目的⁽²²⁾としては、次の2点が挙げられてきている。

表題要求は、最も重要なことに、「それについて耳にする機会を持つるように、検討されている立法の主題について…人々が公正に通告されることを確実にするよう企てられている」。第二に、法案の主題全体がタイトルに表明されることを要求することによって、「立法プロセス内での不意打ち」を挫折させ、また、採決前の法案の本体に関連しない修正を内密に挿入することを立法者に禁じている。⁽²³⁾

そして、「これら二つの目的は、19世紀における特殊利益立法に対する⁽²⁴⁾広く見られた懸念を反映している」。

B 単一主題ルール

初めて単一主題ルールを盛り込んだ州憲法は、1818年のイリノイ州憲法⁽²⁵⁾である。ただし、そこでは、主題が単一でなければならないとされたのは、議員と公務員の俸給に関する法律のみであった。その後、1843年には、ミシガン州が、金銭の借入れや州債の発行を授権する法律を単一の主題に限定する憲法修正⁽²⁶⁾を採択している。あらゆる種類の法律に一般的に適用される単一主題ルールは、1844年にニュージャージー州憲法への修正⁽²⁷⁾に初めて置かれた。ニュージャージー州憲法の規定は次のようなものであった。

互いに適正な関係を有しない事柄が一つの同じ法律に混合されることから生じうる不適正な影響を避けるために、全ての法律は一つの主題⁽²⁸⁾のみを含み、それは表題に表明されていなければならない。

その後、多くの州で、主題＝表題条項が憲法に盛り込まれたが、その原動力になったのは、立法部への不信であった。例えば、ペンシルバニア州では、1874年の州憲法改正によって、主題＝表題条項を含む、立法手続に関する多くの規定が州憲法に盛り込まれたが、そのときの憲法制定会議の「主要な争点は、立法府改革であった」⁽²⁹⁾。ある歴史家は、この憲法制定会議について、次のように記している。

会議録全9巻の討議を斜め読みしただけでも、何頁もが立法府に関する演説に費やされており、1872年から73年にかけての憲法制定会議の主要な目的が議会の濫用を抑制するという願望であったことが明らかである。これらの討議は、今日読むと、率直さに驚かされるが、立法府の浅ましさを臆することなく認めている⁽³⁰⁾。

今日では、ニューイングランドの諸州などを除く、ほとんどの州の憲法に、単一主題ルールが盛り込まれているが、それらにはいくつかのヴァリエーションがある⁽³¹⁾⁽³²⁾。

まず、一定の内容の法案にのみ単一主題ルールを適用している州憲法も若干数存在している。例えば、歳出法案（appropriation bill）である⁽³³⁾。ミシシッピ州憲法は、次のように、一般歳出法案の内容を限定するとともに、それ以外の歳出法案について、単一主題ルールを規定している。

一般歳出法案は、政府の執行部、立法部若しくは司法部の通常の支出を支払うための支出、公債の利息を支払うための支出、又は公立学校（the common school）を維持するための支出しか含んではならない。

その他の全ての歳出は、一つの主題しか含んでいない個別の法案によってなされなければならない⁽³⁴⁾。…

単一主題ルールが特別に適用されるもう一つの例としては、個別法案を挙げることができる。ニューヨーク州憲法は、「いかなる個別法案又は地域的個別法案（private or local bills）も、立法部が議決することのできるものは、一つよりも多くの主題を含んではならず、その主題は、タイトルに明示されなければならない。」と定めている⁽³⁵⁾。

多くの州憲法は、このように単一主題ルールが適用される法案を限定的に列挙するのではなく、原則として全ての立法に単一主題ルールが適用されるとしている。その上で、例外を明記している場合も少なくない。単一主題ルールの例外として挙げられているのは、一般歳出法案や、法典化・編纂のための法案などである⁽³⁶⁾。この点、一般歳出法案を例外として挙げている州憲法の中には、一般歳出法案の許容される内容を規定し、他の全ての歳出法案には単一主題ルールが適用されるとするものがある⁽³⁷⁾。

このように、特に歳出法案や個別法案に限って単一主題ルールを適用する州のあることなどからも、単一主題ルールが目的とするものは伺える⁽³⁸⁾が、一般に、単一主題ルールの目的としては、次のようなものが挙げられてきている⁽³⁹⁾。①共通の基礎を有しないが、それら自身の値打ちでは過半数の賛成票を集められないという見通しから複数の提案を一つの法案に結合させることの防止、②一つの法案に、そのタイトルが何の情報も与えない規定が挿入されて意図せずしてうっかり採択されてしまうことの防止、③様々な法案に含まれている事項を公衆に公正に知らせること、④立法院が採択した事項について詐欺や欺瞞を防止すること、⑤知事の拒否権の希釈を防止すること⁽⁴⁰⁾、である。

これらのうち、①がもっともよく挙げられる目的である。互いに関連性のない複数の提案が、「それら自身の値打ちでは過半数の賛成票を集められないという見通しから」、それぞれの提案者である議員が互いの提案する法案に賛成しあうことで、それぞれの成立を図ることは、「ログローリング (logrolling)」と呼ばれ、政党規律の弱い合衆国においては、よく見られる⁽⁴¹⁾。ログローリングは、必ずしも「複数の提案を一つの法案に結合させること」を必要としないが、法案の数が多くなればそれだけ提案全ての成立は困難になるので、それらの提案を盛り込んだオムニバス法案が好まれるのは、ごく自然であろう。

C 20世紀の州憲法と単一主題ルール

以上見てきたように、19世紀半ば以降多くの州憲法に盛り込まれてきた立法手続に関する規定は、立法部への不信、もっといえば特殊利益立法を防止するという目的から導入されたものであった。

20世紀に入ると、州憲法の修正・改正ラッシュは、一段落する⁽⁴²⁾。そして、これらの規定は一般に削除されることなく、逆に、新しく合衆国に加盟した新州の憲法にも取り入れられている。例えば、アラスカ州憲法は、単一主題ルールについて、次のように定めている⁽⁴³⁾。

すべての法律案は、一つの主題に限定されるものとする。ただし歳出

予算案又は現行法の集成、改正、若しくは再編成の場合はこの限りでない。歳出予算案は、歳出事項に限定されるものとする。各法律案の主題は、表題に明示される。法律の制定条項は、「本法律はアラスカ州議会によって制定された⁽⁴⁴⁾」とする。

また、同様に20世紀半ばに州となったハワイ州も、その憲法典で単一主題ルールを規定している⁽⁴⁵⁾。これら二つの州憲法はともに、19世紀の州憲法に比較して、「簡潔であり、合衆国憲法の規定との重複を避け、州法律にゆずるべき事項はこれをゆずっている⁽⁴⁶⁾」と評価されているが、にもかかわらず、単一主題ルールなどの立法手続に関する規定が維持されていることは、その重要性の認識が州憲法の伝統においてはなお保持されていることを示しているように思われる。

註

(18) See 1A NORMAN J. SINGER, STATUTES AND STATUTORY CONSTRUCTION, §18: 1 (6th ed. 2002).

(19) THOMAS M. COOLEY, A TREATISE ON THE CONSTITUTIONAL LIMITATIONS WHICH REST UPON THE LEGISLATIVE POWER OF THE UNITED STATES OF THE AMERICAN UNION 170 (5th ed. 1883).

(20) Millard H. Ruud, *No Law Shall Embrace More Than One Subject*, 42 MINN. L. REV. 389, 391-92 (1958).

(21) See C. PETER MAGRATH, YAZOO: LAW AND POLITICS IN THE EARLY REPUBLIC (1966). この法律の有効性をめぐる争いは、合衆国最高裁にまで持ち込まれた。有名な, *Fletcher v. Peck*, 6 Cranch (19 U.S.) 87 (1810) である。この判決については、田中・前掲註 (14) 『歴史』 258-263頁。議員の動機が法律の効力に与える影響についての興味深い指摘として、see Einer Elhauge, *Making Sense of Antitrust Petitioning Immunity*, 80 CAL. L. REV. 1177, 1246 (1992).

(22) Martha J. Dragich, *State Constitutional Restrictions on Legislative Procedure: Rethinking Analysis of Original Purpose, Single Subject, and Clear Title Challenges*, 38 HARV. J. ON LEGIS. 103, app. I (2001).

(23) *Id.* at 116 (citing *Hammerschmidt v. Boone County*, 877 S. W. 2d. 98, 101, 102 (Mo. 1994)).

(24) *Id.*

(25) Ruud, *supra* note 20, at 389.

- (26) *Id.* at 389–90.
- (27) *Id.* at 390.
- (28) この規定は、末尾に、「本パラグラフは、制定法の全て又は一部の編纂 (compilation)、統合 (consolidation)、改正 (revision) 又は再編 (rearrangement) を採択又は制定する法律を無効とするものではない。」という文言を付け加えられて、今日でも、州憲法の一部である。N. J. CONST. art. IV, § VII, para. 2.
- (29) Michael E. Libotani, *The Legislative Branch*, in STATE CONSTITUTIONS FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY: THE AGENDA OF STATE CONSTITUTIONAL REFORM, 37, 56 (G. Alan Tarr & Robert F. Williams eds., 1999).
- (30) William A. Russ, Jr., *The Origin of the Ban on Special Legislation in the Constitution of 1873*, 11 PA. HIST. 260, 260 (1944). See also Jefferson B. Fordham & Carroll C. Moreland, *Pennsylvania's Statutory Imbroglio: The Need of Statute Law Revision*, 108 U. PA. L. REV. 1093, 1100–1102 (1960); Donald Marritz, *Making Equality Matter (again): The Prohibition Against Special Laws in the Pennsylvania Constitution*, 3 WIDENER J. PUB. L. 161, 183–196 (1993).
- (31) See, Ruud, *supra* note 20, at 453–55 (採択年を含む一覧)。ちなみに、1861年の南部同盟の憲法も単一主題要求を含んでいた。See Brannon P. Denning & Brooks R. Smith, *Uneasy Riders: The Case for a Truth-in-Legislation Amendment*, 1999 UTAH L. REV. 957, 967 n. 43.
- (32) 以下に挙げる以外に、例えば、「法案 (bill)」ではなく「法律 (act)」を、「主題 (subject)」ではなく「対象 (object)」を、それぞれ用いている例がある。ただし、それらの言い回しの相違は、文献において特に重要視されていない。
- (33) 合衆国における歳出法律については、参照、田中治『アメリカ財政法の研究』(信山社、1997年)。
- (34) MISS. CONST. art. IV, §69.
- (35) N. Y. CONST. art. III, §15. この規定については、田中・前掲註(10)「英米における Private Act」146頁に言及がある(「個別法律について、どのような範囲の人々または地域がどのような影響を受けるかをすぐ分かるようにして、その濫用を防ぐ趣旨に出たものである」)。
- (36) 例えば、ペンシルバニア州憲法は次のように定めている。「一般歳出法案又は法律若しくは法律の一部の法典化若しくは編纂のための法案を除き、全ての法案は、一つよりも多くの主題を含んではならず、その主題は法案のタイトルに明瞭に表明されていなければならない」(PA. CONST. art. III, §3)。
- (37) 例えば、ペンシルバニア州憲法は次のように定めている。「一般歳出法案は、州の執行部・立法部・司法部のための歳出、公債のための歳出、又は公

- 立学校 (public school) のための歳出以外のものを含んではならない。他の全ての支出は、一つの主題のみを含む個別の法案によってなされなければならない」(Pa. CONST. art. III, §11)。
- (38) 「一般歳出法案が付加条項 (rider) の付加に特別の誘惑を提示することを歴史は教えている」(Ruud, *supra* note 20, at 413)。一般歳出法案は、「採択が確実な、必要でしばしば人気のある法案である。もし付加条項がそれに付加されうるならば、当該付加条項は、それ自身の値打ちに左右されることなしに、一般歳出法案のおかげで採択されうる」(*id.*)。
- (39) See SINGER, *supra* note 18, §17: 1.
- (40) 「多くの州知事は、歳出法案に関してのみ、項目別拒否権を行使できる」(ESKRIDGE, JR., FRICKEY, & GARRETT, *supra* note 16, at 170)。
- (41) ログローリングについては、拙稿「ログローリング・立法府・デモクラシー」産法38巻3・4号370頁(2005)。
- (42) 「19世紀が全面的な州憲法制定の頂点であったとすると、20世紀はそのどん底であった。1901年から1997年までに憲法を変えた (revise) のは、12州に過ぎなかった。他に5つの州がその最初の一そして唯一の一憲法をその期間に採択はしているが」(TARR, *supra* note 7, at 136)。
- (43) ただし、イリノイ州は、1970年に、タイトル要求を削除している。See Note, 6 J. MARSHALL J. PRAC. & PROC. 359 (1973)。
- (44) 訳は、藤本一美「アラスカ州憲法(1)」外法23巻5号256頁(1984)にしたがった。
- (45) Haw. CONST. art. III §14.
- (46) 小倉・前掲註(5) 235頁。

Ⅲ 単一主題ルールに対する評価

A 学界における消極的な評価

学界に目を転じると、20世紀の初めには、州憲法の詳細な立法手続に関する規定に対して、合衆国における立法学のパイオニアの一人である Ernst Freund によって、次のような評価がされている。

〔法案の〕スタイルについてのこれらの要求が立法実務と制定法の明晰さに全体として便益的な効果を有してきたことは認められるが、無視されてはならない逆の面も有している。それらは、数多くの訴訟を引き起こしてきている；それらは、便益的な制定法の無効をもたら

してきている；それらは起草者をまごつかせ（embarrass）、そして、過剰な注意を通じて、望ましくない実務慣行を誘発している、特にタイトルの冗長さにおいて。後者は欠陥のリスクを増大させる。裁判所はリベラルな解釈に傾いているが、少数の事件においては、擁護できないほど、そして、不合理なほど拘子定規（technical）である。そして、疑念や訴訟、それらを回避するための望ましくない煩わしさを産み出すのは、その少数の事件なのである。

それらの諸要求は、立法府を詐欺や不意打ちから保護し、ログローリングの慣行を止めるために導入された。その諸規定を採用しなかった州の経験は、恐らく、それらが今は70年前ほどには必要でないものであること、よりよい実務が世論によって強いられてきていること、改善の便益は付随するリスクや害悪なしに享受されうることを示すであろう。

これらのリスクは、制定法の採択後極めて短い期間に、これらの規定のいずれかの違反を理由としてそれを裁判所で問題にする権利を限定することによって大いに減少しうるかもしれない。そして類似の制限は、手続的な要求に適用されるべきである。憲法が形式的・手続的な要求で対抗しようとした危険は、必然的に、時の経過によって実体的でないものとなる一時的で短命の性格のものである。⁽⁴⁷⁾

ここでは、規定の目的自体には好意的なものの、その弊害が問題視されている。⁽⁴⁸⁾ 利益集団多元的民主主義を肯定するのであるならば、ログローリングの防止という目的自体が不当であるという議論もあり得るのである⁽⁴⁹⁾が、単一主題ルールと絡めてかかる議論をしているものはほとんど見られないように思われる。⁽⁵⁰⁾

B 裁判所による執行

主題＝表題条項のような、立法手続に関する州憲法上の規定が裁判所によってどのように執行されるべきなのか、そもそも執行されるべきなのか、という問題があるが、「立法手続に対する州憲法上の拘束を執行する

ことに対しては、広い範囲で衝突する司法の姿勢が存在する⁽⁵¹⁾。

一方の極には、そもそも司法執行可能ではないという見解がある。例えば、1856年のオハイオ州最高裁判決は、オハイオ州憲法の単一主題ルールは任意的なもの（directory）であると判示していた⁽⁵²⁾。また、1968年のモデル州憲法第6版においては、単一主題ルールは、「司法審査に服さない、憲法上の責任である⁽⁵³⁾」と明文で規定されている。

他方で、厳格に執行されるべきだとする見解が理論的にはあり得る。しかし、多くの州裁判所は、任意的なものであるとはしないまでも、緩やかな解釈をとってきている⁽⁵⁴⁾。

C 近年における積極的な評価

以上のような批判にもかかわらず、近年、主題＝表題条項に対する肯定的な評価がしばしば見られる。

1 連邦憲法への導入の提案

州憲法にみられるこれらの規定に対する積極的な評価を、もっとも端的に示すのは、これらの規定を連邦にも導入すべきであるという提案である⁽⁵⁵⁾う。

例えば、Nancy Townsend は、連邦の財政赤字に対応する支出統制の方法として、一般に、連邦議会自身を制約するか、大統領の拒否権限を強化するかという二つの方法があるが、歳出法案をログローリングするという実務によって後者は弱められているとする。そして、そのような状況に対応するために、項目別拒否権としての単一主題ルールを合衆国憲法の修正によって取り入れるべきだと主張した⁽⁵⁶⁾。

Brannon P. Denning と Brooks R. Smith もまた、①ポークバレル支出を限定すること、②付加条項を通じての立法という現象をコントロールすること、③ログローリングによって生み出されるオムニバス法案を限定すること、④連邦議会とその議員の制度的なアカウンタビリティを増すことを目的に、連邦憲法を修正して、単一主題ルールを導入することを提案してい

⁽⁵⁷⁾る。注目されるのは、彼らは、その提案が、最近の立法理論・憲法理論と調和していると主張している点である。そのような理論として彼らが挙げているのは、公共選択論、代表補強論、そして、「法形成のデュー・プロセス（Due Process of Lawmaking）」論である。

近年、合衆国の立法学に関する文献では、単一主題ルールが扱われるようになってきており、またそれらにおいて、「法形成のデュー・プロセス」論と関連づけて議論されていることがしばしば見られる。⁽⁵⁸⁾そこで最後に、「法形成のデュー・プロセス」論を紹介して、単一主題ルール、ひいては州憲法上の立法プロセスに関する諸規定を評価するための示唆を得ることにしたい。⁽⁵⁹⁾

2 法形成のデュー・プロセス

「法形成のデュー・プロセス」という語は、もともと、オレゴン州最高裁の裁判官にもなった、Hans A. Linde によるものである。⁽⁶⁰⁾ Linde は、合衆国憲法の第5修正・第14修正の「デュー・プロセス」の要求とは、法律の実体に焦点を合わせるものではなく、「正統な法形成プロセスに従って作られたのではない法によって生命や自由や財産を政府は奪うことができないということ」を意味するものであると論じた。⁽⁶¹⁾

その後、この語は Linde 自身の手から離れて、様々に、もう少し広い意味を有するものとして使われるようになった。⁽⁶²⁾ 以下では、それらの議論のうちで、もっとも詳細な検討を行っているように思われる、William N. Eskridge, Jr., Daniel A. Farber, Philip P. Frickey の議論を中心に紹介する。⁽⁶³⁾

先の Linde による定義から、問題となるのは、いったい何が「正統な法形成プロセス」であるかということである。Frickey らは、「法形成のデュー・プロセス」を、次の3つのモデルに分類している。第一に、ある種の意思決定は、それにふさわしい機関によってなされなければならないという、構造モデルである。⁽⁶⁴⁾ 「法形成のデュー・プロセス」のもう一つは、熟慮モデルである。すなわち、立法は立法府における熟慮の産物であ

ることを要求する。最後に、「法形成のデュー・プロセス」には、立法手続の遵守を要求するものがある。

これらのモデルは、判例で採用されてきた⁽⁶⁵⁾とは言い難い。とはいえ、「手続的規則性のモデルの適用の例は存在する。州において、裁判所は、一つの法律は一つの主題しか含んではならないというよくある州憲法上の要求を検討するとき、このモデルと取り組んでいる」⁽⁶⁶⁾。

ところで、このような、立法の実体ではなく、それが形成されたプロセスに焦点を合わせることに、次のような批判があり得よう。すなわち、プロセスを理由として、実体的には同じ内容の法律がある場合には合憲とされ、ある場合には違憲とされうるのは、不合理ではないかという批判⁽⁶⁷⁾である。

これに対して考えられる応答の一つのタイプは、プロセスの違いが結果の違いを少なくとも統計的には一生み出すというものであろう。「手続的規則の均一な執行は、平均として、よりよい結果を生み出す傾向があると我々は信じている」という Frickey らの言明は、この種の応答の一つである。⁽⁶⁸⁾

考えられるもう一つの応答のタイプは、プロセスの相違が結果の相違に直接結びつかないとしても、結果に対する人々の信頼という点で相違をもたらしうる、というものである。この点、「Linde の法形成のデュー・プロセス・モデルの核心には、手続的な清廉さ (integrity) と立法の実直さ (honesty) への関心があり、それらは、翻って、立法プロセスの実体が正統なものとして公衆に見られることを保証するのである」と指摘⁽⁶⁹⁾されている。

単一主題ルールが課された立法プロセスということであれば、それは、秩序正しい法律制定手続をもたらし、特殊利益立法を抑制すると考えられたがゆえに、各州の憲法に取り入れられた。後者は第一のタイプの正当化理由と位置づけることができよう。前者については、第二のタイプの正当化理由と位置づけることができるように思われる。

法形成のデュー・プロセス論の、これとは異なる次元の問題点は、そも

そもそれは憲法上いかなる根拠を有するのか、そしてまた、いかなる要求が立法者に課せられているのか、というものであろう。単一主題ルールについていえば、すでにほとんどの州憲法に明文規定があり、求められていることも、「熟慮」の要求などに比べれば相対的に明確であるといえること⁽⁷⁰⁾ができる。

註

(47) ERNST FREUND, STANDARDS OF AMERICAN LEGISLATION 56 (1917).

(48) 同様な評価は20世紀後半にも見られる。

「通常、州憲法は、立法府がその議事手続の規則を決定するよう定め、それから、規則制定に極めて小さな余地しか与えないほど詳細に、立法府の仕事について規定することによってその権利の実効的な行使を立法府に否定している。法律制定に過半数が要求されるとか知事の拒否権といったぐいの、代表政府の本質的事項を憲法上きっちりと確立することは適切であるかもしれないが、法案の三読会という憲法上の要求は、明らかに時代遅れであり、法案において従われるべきスタイルを律する要求や、法案を単一の主題に限定するという要求は、それに従わなかった法律が技術的な理由で無効とされることを通じて、かなりのダメージをもたらす。」(Grad, *supra* note 11, at 963 (citation omitted))

(49) アメリカ公法学における最近のログローリングの肯定的な評価については、拙稿・前掲註(41) 385頁以下。

(50) *But see* Denning & Smith, *supra* note 31, at 988-992.

(51) Robert F. Williams, *State Constitutional Limits on Legislative Procedure: Legislative Compliance and Judicial Enforcement*, 48 PITT. L. REV. 797, 823 (1987). *See generally* SINGER, *supra* note 18, §17: 2

(52) *Pim v. Nicholson*, 6 Ohio St. 176 (1856). その判決は、1873-1874年の憲法制定会議によって是認された。See John J. Kulewicz, *The History of the One-Subject Rule of the Ohio Constitution*, 45 CLEV. ST. L. REV. 591, 595-601 (1997); Stephanie Hoffer & Travis McGade, *Of Disunity and Logrolling: Ohio's One-Subject Rule and the Very Evils It Was Designed to Prevent*, 51 CLEV. ST. L. REV. 557, 561 (2004). しかし、1980年代以降、オハイオ州最高裁は、かかる姿勢を変更していると指摘されている。See Kulewicz, *supra* at 601-05; Hoffer & McGade, *supra*, at 562-579.

(53) 「立法府は、法案 (bill) によってしか法律を制定できず、歳出法案又は現行法の法典化、改正若しくは再編 (rearrangement) のための法案を除く全て

の法案は、一つの主題に限定される。全ての歳出法案は、歳出の主題に限定される。この節の要求の立法府による遵守は、司法審査に服さない、憲法上の責任である。」(NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE, MODEL STATE CONSTITUTION, art. IV §4. 14 (6th ed. 1968)). モデル州憲法の沿革については、笹川隆太郎「憲法第八十九条とモデル州憲法」石巻専修大学経営学研究11巻1・2号(2000)152-154頁。1948年の第5版の内容については、小倉・前掲註(5)225-228頁。

なお、従来、もっぱら司法審査に焦点を合わせてきたアメリカ憲法学において、裁判所によって執行されない憲法規定にいかなる意味が認められるのかは、今後議論が深められていく論点であるように思われる。古典的な論攷として、see Lawrence Gene Sager, *Fair Measure: The Legal Status of Underenforced Constitutional Norms*, 91 HARV. L. REV. 1212 (1978)。

- (54) See SINGER, *supra* note 19, §17: 2. カンザス州憲法は、リベラルに解釈されなければならないと明文で規定している。KAN. CONST. art II §16. 州憲法上の立法手続に関する規定が問題となった諸判決のリストについては、see Martha J. Dragich, *State Constitutional Restrictions on Legislative Procedure*, 38 HARV. J. ON LEG. 103, app. II (2001)。

ただし、近年、イリノイ州最高裁が単一主題ルールを積極的に用いて違憲判決を下してきており、注目される。See ESKRIDGE, JR., FRICKEY, & GARRETT, *supra* note 16, at 173.

- (55) 連邦については、註(16)。
- (56) Nancy J. Townsend, *Single Subject Restrictions as an Alternative to the Line-Item-Veto*, 1 NOTRE DAME J. L. ETHICS & PUB. POL'Y 227 (1984). なお、この論文の公表後、項目別拒否権法は連邦最高裁によって違憲とされている。Clinton v. City of New York, 524 U. S. 417 (1998)。
- (57) Denning & Smith, *supra* note 31.
- (58) 従来の文献をみると、例えば、「今までアメリカで最も標準的なテキストブックだったと思われる」と評されている(芦部・前掲註(1)14頁)、HORACE E. READ ET AL., CASES AND MATERIALS ON LEGISLATION (2d ed. 1959)では、「立法手続」という章が設けられているが、そこでは、単一主題ルールへの言及は見あたらない(ただし、個別立法に対する州憲法上の制限については別の章で一節が当てられてはいる)。
- (59) 「法形成のデュー・プロセス」と題する章・節において、単一主題ルールなどを議論するものとして、例えば、DANIEL A. FARBER & PHILIP F. FRICKEY, LAW AND PUBLIC CHOICE 127-28 (1991); OTTO J. HETZEL ET AL., LEGISLATIVE LAW AND STATUTORY INTERPRETATION: CASES AND MATERIALS 231-39 (3d ed. 2001); ROBERT F. WILLIAMS, STATE CONSTITUTIONAL LAW: CASES AND MATERIALS 751-58 (4th ed. 2006). 他に、同じ章の別々の節で、単一主題ルールと「法形成のデュー・プロセ

- ス」を議論している文献もある。*E.g.*, ESKRIDGE, JR., FRICKEY, & GARRETT, *supra* note 16, at 169–74 (2000).
- (60) Hans A. Linde, *Due Process of Lawmaking*, 55 NEB. L. REV. 197 (1976).
- (61) *Id.* at 239.
- (62) *See, e.g.*, Comment, *The Emerging Jurisprudence of Justice Stevens*, 46 CHI. L. REV. 155 (1978).
- (63) DANIEL A. FARBER & PHILIP P. FRICKEY, *supra* note 59, at 118–31; ESKRIDGE, JR., FRICKEY, & GARRETT, *supra* note 17, 175–81 (2000). なお、拙稿「利益集団と立法—反トラスト州行為法理をめぐる論争を手がかりに— (三・完)」都法42巻1号257頁(2001)は、反トラスト州行為法理を直接の素材として、「法形成のデュー・プロセス」論を検討している。
- (64) *See also* Laurence Tribe, *Structural Due Process*, 10 HARV. C. R.-C. L. L. REV. 269 (1975). この論文の紹介として、畑博行・論文紹介 [1977-2] アメリカ法240頁。
- (65) 構造モデルについては、外国人を連邦のほとんどの公職から排除していた人事委員会の規制を違憲とした *Hampton v. Mow Sun Wong*, 426 U. S. 88 (1976) など、少数ではあるが、いくつかの連邦最高裁判決に見出すことができると Frickey らは主張している。*See, e.g.*, FARBER & FRICKEY, *supra* note 59, at 119.
- 熟慮モデルについては、次のように言われている。それは、「最近まで憲法にほとんど効果を有していなかった。…しかしながら、このモデルは最近の連邦制に関する最高裁の諸判決で非常に目立つようになってきている」(Philip P. Frickey & Steven S. Smith, *Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique*, 111 YALE L. J. 1707, 1717 (2002)).
- (66) *Id.* at 1712. Linde も、「19世紀には、立法府の無頓着や無知やログローリングや腐敗に対する反動が、採択の形式と手続に関する憲法上の拘束を導いた」と、州憲法上の立法手続に関する諸規定の存在に言及している (Linde, *supra* note 60, at 241)。ただし、Linde は続けて、「これらのうちのいくつかは我々は今では不適切であると考えている」として、Charles B. Nutting, *The Enrolled Bill and the Validity of Legislation*, 15 NEB. L. BULL. 233, 238 を引用している (*id.*)。
- (67) 例えば、連邦最高裁判所の次の言明は、かかる批判と相通ずるものがあるように思われる。「さもなければ合憲である制定法を、主張されているところの違法な立法動機を理由として無効としようとは、当裁判所はしないということは、憲法の良く知られている原理である」(*United States v. O'Brien*, 391 U. S. 367, 383 (1968))。
- (68) FARBER & FRICKEY, *supra* note 59, at 127. 州憲法の単一主題ルールについて

は、彼らは、「そのルールの目的は価値あるものであり、より厳格な執行は、適切であろう」と述べている。*Id.* at 128.

(69) Denning & Smith, *supra* note 31, at 984.

(70) Denning と Smith の提案は、「法形成のデュー・プロセスを憲法上定義することによって、司法による執行の可能性を創出し、そしてまた、法形成者の行為がそれに照らして測定されるベースラインを創設する」ものであった (*id.* at 985)。

おわりに

本稿は、集会的決定としての立法の手続的・制度的側面を憲法学的に探究することを目的として、その手がかりを、合衆国の州憲法のほとんどに見られる立法手続に関する規則、特に、いわゆる単一主題ルールに求めた。以上の検討から、さしあたり、それは秩序正しい法律制定手続をもたらし特殊利益立法を抑制すると考えられたこと、他方で、その執行に付随するコストは継続的に指摘されてきたこと、にもかかわらず連邦のレベルにもかかる規定を導入する提案がなされていることが明らかになったものと思われる。

ところで、州憲法に見られるかかる規定の存在理由は、他方で、合衆国憲法を論じる際に従来念頭に置かれていた「立法」観とは、一見したところ両立しがたいように思われる。立法の「民主的」正統性は、従来、アメリカ憲法研究において公理のごとき地位を占めてきた感があるが、今後、州憲法における「立法」の位置づけを、そしてそれと連邦憲法における「立法」の位置づけとの関係を検討することで、「アメリカ憲法」の理解に、加えて、憲法（学）が想定する民主主義の理解にも、一定の寄与をなし得るのではないかと期待される。

本稿は科学研究費補助金・若手研究（B）（課題番号18730025）による研究成果の一部である。