

# 合衆国憲法修正第 13 条と公民権法

澤 田 知 樹

## はじめに

南北戦争後の奴隷解放宣言とそれに続く修正第 13 条の制定により黒人奴隷たちはその拘束から解放されると考えられた。しかし現実には、黒人に対する根強い差別や排斥が終わったわけではなかった。南部諸州においては、黒人に対して差別的な法律がなお存続しさらには新設され、あるいは法律といった公的な制度による差別の他、事実上の差別は根強く続いた。さらには人や差別撤廃主義者に対する暴力によって差別を続けようとするトレンドは維持され続けた。本稿では、これらの根強い差別を解消するための法的な、特に連邦法と裁判所による取組について紹介し考察しようと試みる。そこで第 1 章においては奴隷解放宣言から約 100 年後の 1964 年公民権法可決に至るまでの米国における黒人に対する差別の実態について俯瞰し、第 2 章においては、住居における分離解消の取組について、第 3 章においては学校における分離解消の取組について述べる。永らく続く差別を解消するための取組とその困難さについて考察しようと試みる所存である。

## 第 1 章 黒人差別の実態

### 1) 修正第 13 条の制定

奴隷解放宣言から 1964 年公民権法制定までの約 100 年間の差別の実態について見てみる。1964 年公民権法 (the 1964 Civil Rights Act) は、一世紀前に米国が公民権を保護することができなかったことから、制定が必要とされた。1862 年から 1875 年の間、連邦議会は米国の人種関係を改革した。1862 年に逃亡奴隷を送還することを禁じた。その少し後、連邦議会は首都特別区 (District of Columbia) と連邦領域における奴隷制を廃止した。1862 年に、南部連合 (Confederates) によって所有されている奴隷を没収し解放する規定を成し、黒人兵の入隊を権限づけた。これらの法律は、合衆国における奴隷制の終焉とアフリカ系アメリカ人についての権利と法的保護を提供するゆっくりとした動きとして記された。1865 年に、下院は最終的に修正第 13 条を必要とされる 3 分の 2 の賛成で可決し上院に送った。イリノイ州は次の日に、そして 10 か月後には 4 分の 3 の州が、合衆国における奴隷制をすべて廃止することに加わった<sup>1)</sup>。

修正第 13 条は多くの観点から注目すべきであった。それは、連邦政府に対して執行権限 (enforcement Power) を与える初めての条文であった。また、私人に対しても、政府の行為と

同様に、直接効果を及ぼす最初の修正条項であった。その条項は単に政府に行爲を制限するのみならず、すべての行爲について制限を課すものであった<sup>2)</sup>。それは「合衆国内およびその裁判管轄 (jurisdiction) の対象をなるすべての地において、犯罪による処罰を受ける場合を除いて、いかなる奴隷制やその意に反する苦役は存在してはならない (no...shall Exist)」<sup>3)</sup> という包括的文言を有した。それは国内の個人の地位 (status)、数百万人の奴隷を自由な人々へと転換する最初の憲法条文であった。また同時に、個人的所有権に直接に効果を及ぼし、数百万人の家財であった人々を自由人に置き換える最初の憲法条文であった。そして、修正第13条に反して、奴隷制を再構築したり人間そのものを売買することを容認するような立法を採ろうとするような州は現れなかったことから、憲法に対する追加条項として最も成功した例であった<sup>4)</sup>。

## 2) 現実に対する失望

連邦政府のメンバーの多くは、南部連合を打ち負かせたこと、南北戦争の結果、南部連合政府を完全に破壊し、奴隷解放宣言 (Emancipation Proclamation) そして修正第13条の採択により、基本的平等と公正をもたらすことができると信じた。しかし連邦議会は、「解放後の奴隷に向けられた暴力」について報告を受け続けることとなった。1865年12月に連邦議会は、南部における現況を調査するために再統合協働委員会 (the Joint Committee on Reconstruction) を創設した。6か月後、委員会は、南部連合の元兵士によるテロや南部の黒人や白人の統合主義者に対して永続する大規模な暴力について莫大な報告書を出した。そこでは、今なお続けられる黒人や白人の統合主義者に対する暴力についての証言が延々と述べられていた。例えばテキサス州では500人以上元南部連合の人々が、黒人や白人の統合主義者に対する殺人で起訴されたが、一人も有罪とならなかった。しかし、黒人は軽微な違反で有罪にされ投獄されることが日常であった<sup>5)</sup>。ルイジアナに派遣されたある委員は、南部連合の人々はリンカーンの発した宣言による制度を否定し、元奴隷所有者は、奴隷解放宣言は無効であると最高裁が宣言するであろうと信じていると報告した<sup>6)</sup>。

ルイジアナ州のかなりの部分は1862年より合衆国の統制下にあった。そして合衆国軍が州を通して駐留していた。このような軍の存在により、黒人に対する暴力の総数は減少されたようである。だが、ルイジアナの現況について証言した大半は、もし軍が撤収するならば、事態は黒人にとって惨憺たるものになるであろうと主張した。ニューオーリンズにおいては大半の白人が、黒人に対する教育やモラルの改善に対して強く反対しており、彼らは、黒人は身体的強制の適用によってしか労働しないであろうと信じていた。これらが意味するところは明らかである。白人たちは、法的な構成と身体的暴力によって支持された新しい形態の強制労働の創造を求めているということである。軍が駐留している州においても、暴力は同様であった。黒人の学校は放火され白人教員たちは脅されて追い出された。そのような州の中で黒人のための学校を創設できるところが唯一、軍の基地内であった<sup>7)</sup>。

また委員会は、もと南部連合の人々によって可決された法律には次のようなものがあることを知った。投票において黒人を差別するもの、所有権の取得、労働の条件や契約、そして法廷における手続に関するものもあった。ミシシッピ州では、黒人に不動産を売ることを犯罪とするもの、さらに以前に他の者に雇われていた黒人を新たに雇うことを刑事犯とする例もあった。そのような法律は黒人を土地なしの小作人にするように構成され、彼らの農場の農奴のようにしようとするものであった<sup>8)</sup>。

### 3) 黒人投票者への差別

南部の大半の州では、白人のテロリストや地方の法執行機関があわさって黒人の投票を妨害した。19世紀の終わりまでには、元南部連合の幾つかの州は、その憲法や立法において効果的に黒人の投票者を実質的に無資格にした<sup>9)</sup>。1870年代から1890年代において連邦政府はそのような暴力を止めようとしたが、United States v. Cruikshankにおいて最高裁は、連邦政府が黒人の投票を保護することを許容しなかった<sup>10)</sup>。またWilliams v. Mississippiにおいては、ミシシッピ州憲法における黒人投票者に対する意図的 (intentional) 差別を顧慮しなかった<sup>11)</sup>。だが、連邦の立法による投票権の連邦による執行や修正第14条の制定により、黒人の投票者は大幅に増加した。しかしながら、いくつかの地方政府では、黒人の投票を妨害するような枠組みがなされた。州によっては、選挙における投票箱を黒人投票者を混乱させるために分離するという制度を設け、彼らの投票の集計を妨げた。さらに黒人投票者の多くはとも奴隷で読み書きのできない人たちであった<sup>12)</sup>。

1882年にサウスカロライナの立法府はこのシステムを練り上げ、“Eight Box Ballot Law”として知られる新法を制定した。この法律の規定のもと、分離された投票箱を設置した。投票者が間違った投票箱に票を投じると、それは集計されない。それぞれの投票箱には適切な表示がなされてはいるものの、文字を読めない黒人投票者にとってはほとんど意味をなさなかった。さらに選挙管理者たちは、これらの投票箱の位置を始終置き換えていた。このようにして、まちがった箱に投じられる票は増大した。同時に、白人たちがこのような複雑な投票システムに困惑しているときには、投票所の役人が彼らをガイドした<sup>13)</sup>。

このような枠組みでも黒人の投票を完全に止めることはできなかった。1895年、サウスカロライナは新憲法で、黒人の投票剥奪を全うした。新憲法では、すべての投票者は州憲法のどの章に投票権が定められているかを読み説明することが求められた。新憲法は、財産所有を証明すること、人頭税 (poll tax) を納めていることを要求し、犯罪歴によって投票権が失われることが定められていたが、州知事の特赦により投票権が回復されることも定めていた。この条文は白人の投票権をある程度失わせた。しかし、有権者登録機関は、選挙人の資格を問うにあたって大きな裁量を有し、白人の非識字者や教育を受けていない者に対しては寛容に投票資格を許容した。このような憲法や法律の改変の結果、1882年から1895年までの黒人投票権剥奪

は劇的であった。1880年サウスカロライナでの大統領選挙では黒人の77%が投票したと見積もられるが、1892年には17%と見積もられ、1900年には4%、1912年には2%までに減少した<sup>14)</sup>。

#### 4) 黒人に対する教育

Lochner 判決<sup>15)</sup>における最高裁の分析によると、Berea大学の受託者は誰に彼らの生産物：つまり大学の教育、を売るかについてその相手方と契約する権利を有すると推定される。同様にその生産物の購入者：学生、はその生産物を購入する契約をなす権利を有する。もし、白人と黒人が統合された教育を購入することを選択するのであれば、学生たちはLochnerのもと、そのような権利を有するべきである。しかし、Berea 場合では最高裁は、修正第14条の平等保護条項 (Equal Protection Clause) から同修正条項のデュープロセス条項のものと契約権利からも、私立大学が入学を希望するいかなる者に対しても、その生産物売ることを認めているということを見出せなかった<sup>16)</sup>と示した。

1890年代から1950年代の初期の間、南部における生活のほとんどの場面で、完全に白人と黒人は分離されていた。黒人の多数派、実質的に70%は、分離が法的にも文化的にも深く組み込まれている南部諸州に生活していた。北部の黒人たちは南部におけるような合法的分離に面することはなかったが、社会において、非公式なそして事実上の分離の中で生活し、それは彼らの生活に対して無数の方法で影響を及ぼしていた。そのような人種的偏見にもかかわらず、北部のほとんどの州は差別や分離を禁止していた<sup>17)</sup>。最高裁のThe Civil Rights Cases<sup>18)</sup>に対応して、北部のほとんどの州は公民権に関する法律や平等住宅に関する法律を可決していった。しかし、多くの私的企業はそのような法律を無視した。黒人たちは、差別を禁止する法律があるにもかかわらず、北部のほとんどの都市の中心部において黒人が食事を取れるような所やホテルを見つけることは難しいと報告した。違法であるにもかかわらず、「白人に限る」という表示が北部でもあちこちに見られた。しかし、そのような表示も不要となった。ある業界では黒人にサービスを提供することそのものを拒否し始めたのである。1950年までには、北部においても事実上の分離があらゆるところで行われていた。住宅において事実上の分離は共通のことであり、それにより多くの公立学校において人種による事実上の分離をもたらしていた。北部でもそのような状況であったが、南部における分離は特に過酷で攻撃的であった。その南部には1950年代には70%の黒人が住んでおり、1960年代には6割がすんでいた。裁判所や連邦政府が分離解消のプロセスを始めてから半世紀近くになった。1964年の公民権法の可決以前は、南部アメリカ人の分離がいかに徹底されているかは忘れられていた<sup>19)</sup>。

1964年公民権法の制定によって問題のすべてが治癒されたわけではなかった。現実には刑事司法についてはほとんど示されていなかった。しかし1964年法は問題となっている政治的文化 (culture) の変化を起こさせる助けとなった。さらに1964年法は1965年の投票権法 (the

Voting Rights Act of 1965)を進めるステージを設け、それにより南部における政策を改変し、黒人たちについてより実質的な司法を受けることへと導いた。1964年において刑事司法システムのみならず、他のすべての施設において同様に分離されていた。ルイジアナでは黒人や白人の目の不自由な子どもたちを住まわせて教育するための建物を分離することが求められていたのみならず、彼らは別々の敷地あることが求められていた。これらの施設は「別々だけれど平等 (separated but equal)」の理論のもとにあったが、実質は決して平等ではなかった。他にも、シャワールーム、衣装ロッカーも敷地別の労働者について分離されていた。これらの法律は、黒人を侮辱し彼らの尊厳を否定し、そして彼らは劣った法的地位にあることを知らしめるためのものであった<sup>20)</sup>。

これらの分離は、明示的な政府の指示やより微妙な社会の圧力によって実行されていた。時には暴力によって、テロによる効果は旧システムを維持するために行われ、これらには、平穏を維持するためという政府の布告が続いた。南部においてはこれらの分離が続けられていた。連邦法だけがこれらのすべての分離を力強く拒否していた。そしてより強力な法律執行によって暴力や虐待を止めることが期待された<sup>21)</sup>。

最高裁が、公的な娯楽地における統合を求めたとき、いくつかの州や市は、公園やスイミングプールを閉鎖するということを選んだ。南部では、私人による差別が法律を満たした。そのような差別は合法であるのみならず、法律によって要求されていた。黒人たちは白人と同じデパートで買い物することはできたが、別々のエレベーターを使わなければならない、それはたいがい貨物用であった。同じ服を買うことはできたが、試着するのは購入した後でなければならなかった<sup>22)</sup>。

このような私人による差別は修正第14条によって禁止することはできない。修正第13条は、私人間にも効力を生じると解されているが、その効果については別稿において述べた<sup>23)</sup>。

多くの場面で自由市場原理は南部の黒人たちについては機能しなかった。人種分離については近代経済理論は機能しないことを示した。利潤追求は人種主義に克つことはできなかった。ジョン・F・ケネディが人種差別を禁じる大統領命令を発し、それは住宅の新築についてそれらの抵当権の4分の1に影響を及ぼしたが、この権限は商業的な住宅ローンには適用されなかった。鉄道やバスにおける分離を禁じた規制は民営のバス会社に差別を禁止することはできなかった。最高裁がステートアクション (state action) の概念を狭く定義し、修正第14条の適用範囲を制限したために、私的なアクターは差別をすることについて自由であった。法律によって社会を変えることはできず、分離は慣習や経営者によって執行され続けた。さらに南部の州では、州によって支援された暴力が行われていた<sup>24)</sup>。

ケネディ政権における司法長官ロバート・F・ケネディ (ジョン・F・ケネディの弟)のもと、司法省は州における警官の暴力についての調査を開始した。しかし、公民権についての連邦立法が、そのような人種に基づいた犯罪的行為について捜査し訴追する権限を連邦政府に付与す

るまでは、ほとんど成果はなかった<sup>25)</sup>。等しく重要なことは、南部での黒人の扱いについての内容のある変化は、公民権法の制定までは現れなかった。ウォレン・コート (Warren Court) による刑事手続保障 (criminal due process) は警察の慣行を基本的に変化させた。しかし、公民権法がなければ、すべての南部諸地域における警官が、黒人を不法に逮捕したり嫌がらせをしたりすることがなお可能であったであろう。さらに1964年法の制定や公民権運動 (Civil Rights movement) により、ニューオーリンズやルイジアナにおける黒人警官の数が増加することとなった<sup>26)</sup>。

1956年に連邦地方裁判所はニューオーリンズの学校に統合を命じた。その後1960年に初めて6歳のRaby Nell Bridgeがルイジアナの統合小学校の入学児童となった。多くの反対者が押し寄せる中、彼女は連邦執行官に守られて学校に入った。その入学の年、彼女はクラスでただ一人の生徒となった。怒った白人の親たちが、彼らの子どもたちを学校から連れ出したのである。そして、彼女の父親は、娘を統合学校に入学させたことを理由に失職した。さらに彼女の祖父は小作人であったが、その農場から追い出された。これがニューオーリンズやミシシッピにおけるそして南部を通しての人種状況 (climate) であった。このような時期に、ジョン・F・ケネディは公民権法を提案した<sup>27)</sup>。

## 第2章 住居の分離

### 1) 分離に対する公的対応

黒人と白人の分離が続けられてきた手法として最たるものは、住居の分離と学校の分離とである。本章では、住民の分離を解消する取組について、次章では、学校における分離を解消する取組について見てみる。

公正住居法 (the Fair Housing Act) が1968年に制定されたが、その可決以前には、住居における差別を制限するごくわずかな例を除いて、人種による明示的な分離 (segregation) は標準的であった。1968年時点における大半の首都圏における住居パターンはアフリカ系アメリカ人をヨーロッパ系アメリカ人から可能な限り完全に分離するように注意深く構成されていた。個人による所有物件の販売や賃貸は差別的に行われ、恒常的な暴力により、色による分断ラインを越えようとする者を抑止していた。圧倒的多数のアメリカ人はなお分離された住居区域として分離された都市エリアに住んでいた<sup>28)</sup>。

公正住居法は人種や保護されたクラス (protected class) に基づく公的そして私的な差別について記述しているが、それに加え二次的に、住居の統合を進める積極的な目的をも記述している。条文は住宅および都市開発者 (the Department of Housing and Urban Development: 以下 HUD と略す) の長官 (the Secretary) に対して、法律の政策を積極的に促進するような態様 (manner) で住宅や都市開発に関わる計画や活動を統括するように示している<sup>29)</sup>。さらに条文は住宅計

画を遂行するにあたっての同じ負担を、執行府のすべての省庁に対して求めている<sup>30)</sup>。HUD からの補助金を受けるにあたって受給者は公正な住宅配分を積極的に促進することに合意しなければならず、需給者これを守らなかったとき HUD は、3805 条 d 項 5 号により遵守を求め、さらには補助金の支給を撤回することが条文により求められている<sup>31)</sup>。

公正住居法は公正住宅積極促進策 (affirmative furthering fair housing: 以下 AFFH と略す) を定めているが、それは、1994 年のクリントン大統領による大統領命令 (Executive Order) 第 12,892 号<sup>32)</sup> が発されるまでは、規制手法としてはほとんど休眠状態であった。その命令により HUD 長官は公正な住宅事情を促進するような規則を発することが求められた。その規則は公正住宅策を積極的に促進するような態様で管理され執行されるように執行力ある行政機関についての義務を定めている。もっと重要なことは、その命令は、公正な住宅を選択するについて妨げとなるような計画や活動を見定め、そして AFFH を構成する活動を最大化することができるような改善インセンティブを見定めるように求めている<sup>33)</sup>。

だがクリントン大統領の命令に従った HUD の規制は、実体的よりはむしろ手続的なものであった。州や自治体についての基本的な規制は、需給者が公正な住宅策を積極的に促進していることの確認を求めるものであり、管轄内において改善が行われていることを検証するための分析法を導入するものであった。それらの検証は HUD を満足させるものでなければならなかった。しかし、それらのトレンドはオバマ政権のもとで実体的に変革され、HUD の役人は AFFH 遵守について行政的にそして司法的に追及を始めている<sup>34)</sup>。

米国においてコメンテーターが分離の度合いについて討論しているが、米国はなお最も分離された国民であるというのが共通した結論である。住民分離は経験則上、ふたつの共通した測定基準が用いられる。相違指数 (dissimilarity index) と接触指数 (exposure index) である。相違指数はあるエリアを通じて二つのグループがどのくらい拡がっているかを示す指標であり、一方のグループが都市部においての統合を達成するために移住したパーセンテージで評価する。他方、接触指数はある人種が他の人種の近隣住民の中にどれだけ見られるかのパーセンテージで評価する。これはより厄介な話になる。黒人と白人の接触指数については、1970 年の 32% から 35% へとほとんど動いていない。そして白人住居者たちはより単一的でなくなりつつあるが、黒人住居者たちはほとんど変化なしのままである。住民パターンの要因は多数あるが、3つのカテゴリーに集約される。差別、経済的理由そして好みである。前の 2つのカテゴリーは基本的に公共政策の産物である。人種差別は違法とされたが、執行は十分ではなかった。個人的な好みが自主的分離へと駆り立てた。特に新しい入居者について英語の習熟度により制限された。社会的ネットワークや個人的経験から得られる知識を含む近隣住民やその性格についての限られた者だけの有する知識が住民の移動に対する妨げとなった。最後に重要なことは、人種による分離は徐々に衰えていったが、経済的理由による分離は増大していった<sup>35)</sup>。

住民の生活に対する影響、特に「近隣効果」(neighborhood effect)<sup>36)</sup> についての問題が学術

的討論において扱われている。近隣効果がなくなれば住民の統合はたやすく進むかも知れない。グローバリゼーションやインターネットによって場所的制限が解消されたとしても、経験則によると、近隣住民と社会的経済的結果との深い繋がりが、強く示されている。例えば、研究によると、黒人と白人の分離が、教育や雇用においてアフリカ系アメリカ人についてより悪い結果と強く関連していることが示されている<sup>37)</sup>。

## 2) 裁判所の対応

1964年公民権法の第5章(Title V)における人種差別は、雇用において差別反対論者にとって重要となった例がる。1971年最高裁は *Griggs v. Duke Power Co.*<sup>38)</sup> において決定的効果(disparate impact)分析を確認した。それにおいては、人種的少数派に対する雇用政策の不利益な効果を原告が統計的に証明すれば、たとえ明白な差別が見当たらなくても、主張としては十分であると示した<sup>39)</sup>。決定的効果についての主張は経験主義を用いることを薦め、雇用者による自主的な遵守が、執行訴訟なしに進められることになる。データに基づいたAFFHの規則は、公正住宅法について類似の強力な執行機能を提供している。連邦政府の補助金の受給者は、法的執行がなくても、検証可能な水準点を求められる<sup>40)</sup>。

コミュニティ開発支援(Community Development Block Grants)を受ける州や政府は公正な住居政策を推進することを積極的に求められる。現存する住民パターンを克服するために地方政府は効果的な変革を進めるための強いインセンティブが必要とされる<sup>41)</sup>。

行政規則が不在の時、裁判所は拳証責任転換の枠組みを検討すべきである。この枠組みでは、原告が明示的な差別の事例を示したときには、拳証責任は被告に移る。差別はなかったことの証明が求められる。それがなされれば責任は原告に戻る。AFFHにこの枠組みを適用するのならば、原告は、AFFHによって示された適切な行為を採ることを怠ったこと、または相違指数あるいは接触指数を改善をし損ねたことを示すことにより明白な事例となすことができる。これにより拳証責任が被告に移る。行政機関が遵守のための規則を発したときには、裁判所は適切に謙譲すべきであるが、そのような規則がないときには、裁判所はAFFH違反の認定にあたって、拳証責任の転換の枠組みによって同様の結果を達成できるであろう<sup>42)</sup>。

*National Federation of Independent Business v. Sebelius*<sup>43)</sup> においてRobert 首席判事は、Affordable Care Act: ACAによる医療の拡大について、それに従わない州から補助金を引き上げると脅すことは、憲法に違反すると判断した。連邦政府は予算の大半をカットすると脅して遵守を余儀なくさせること、州が拒否できなくなるように仕向けることはできないと<sup>44)</sup>示した。議会は補助金支給の条件を通して州の行為を誘導することはできるが、しかし、契約原理に従えば、そのような誘導によって強制したり不当に影響を及ぼすことはできない。そのような強制は我々の連邦体制に反する<sup>45)</sup>とした。首席判事は、そのような政策は、州に対して医療の拡大に黙従する以外に現実的選択肢を残さない経済的重装騎兵(dragooning)であると<sup>46)</sup>批判



した。

反対意見は、医療の拡大が奨励から強制へと一線をこえてはいるが、首席判事の結論より注意深かった。裁判所は連邦の提示の本質が間違いなく明確でない限りは、立法を違憲とすべきではないと<sup>47)</sup>と述べた。

公正住宅法は、憲法による制限の範囲内で、全米を通して公正な住宅を提供することを政策をすることを宣言している<sup>48)</sup>。だが、今日において、憲法による制限とは性格には何を意味するのか？その法律は修正第 13 条と第 14 条の平等保護条項(Equal Protection Clause)に依拠し、特に人種よりはクラスを保護している。Parents Involved in Community School v. Seattle<sup>49)</sup>において平等保護に関する判決は大きく変容した。首席判事による多数派意見は「人種に基づく差別を止めることは、人種に基づいて差別することを止めることである」と述べた<sup>50)</sup>やむにやまれぬ(compelling)と思われる州利益の中で今なお残っているものは、過去の意図的差別による効果から救済することである<sup>51)</sup>。

だが、シアトル判決は、分離学区を実施せず Louisville's による分離解消の裁判所命令が 2000 年に解除された現在、過去の差別についての救済は、やむにやまれぬ州利益として用いることはできない。修正第 13 条による分離解消のための権限は、平等保護条項の厳格な審査による制限を受けないのであるから、連邦の規制の拡大は許容されるべきである<sup>52)</sup>と論者は主張する。

連邦政府の方針に従わない州や市に対して連邦政府からの交付金・補助金をカットするという手法は、連邦政府の政策を進めていくにあたっての強力な手段となるであろう。しかし、医療の拡大については、それは憲法上許容されないと判断された。このような判断は、それ以外の領域についても拡大されていくかも知れない。もっとも、医療という分野は、最も予算を要する分野のひとつであるから、現実には予算との関係を考慮するのであれば、それ以外の領域においては、それに要する予算の多寡によって判断が左右され得る可能性も考えられるかも知れない。

### 第 3 章 学校の分離

#### 1) 統合の困難さ

分離の最たるものとしてのもう一つの例として、学校における分離解消について見てみる。教育的統合を進める連邦政府の取り組みや、それらによる改革的立案や公衆に対する後退について見てみる。1954 年、Brown 判決において最高裁は、分離された教育施設は本来的に不平等であり、「別々だけれど平等」の法理(doctrine)もはや公共教育の場では存在しないと<sup>53)</sup>宣言した。しかしながら当判決は抵抗なしには受け入れなかった。多くの学校は最初は自主的(voluntarily)協力を拒んだ。最高裁は分離解消(desegregation)を執行することの困難さに直

面した。南部においては、多くの法律が、白人生徒が人種統合学校への通学を強いられることから救済した。法律によっては、公的學校を閉鎖することを地域に許容したり、州による信用貸付(credit)を用いて私立の白人専用學校を支援するものもあった。当判決の10年後にあって、南部諸州の黒人生徒の98%がなお分離された學校に通学していた<sup>54)</sup>。

Brown 判決の10年後、執行府(executive branch)と立法府(legislative branch)が最高裁の解決法を採り入れ、學校の統合を促進した。連邦議会は1964年に公民権法<sup>55)</sup>を可決し、1年後に小中学校教育法(the Elementary and Secondary Education Act: 以下ESEAと略す)<sup>56)</sup>を可決した。新公民権法は連邦基金を教育へと拡張し、人種、色、出身国に基づいて差別を行う學校に対して資金供与を拒むことを許容し、學校が注意をはらうインセンティブをもたらした。ESEAは教育機会を剥奪された子どもたちの必要に適するように10兆ドルの予算を配した。この法律は、統合に抵抗する學校に対して資金供与を拒否することによって、分離解消政策を遵守させようとするものであった<sup>57)</sup>。

だがこのような救済法は、法的に分離政策を行っている特定の学区(district)に限られ、事実上の(de facto)分離の大きさにかかわらず、裁判所は干渉しなかった<sup>58)</sup>。これにより近郊部の「白人の闘争(white flight)」を勢いづけた。大半の学区において分離解消の努力を終止させ、分離解消を行わなかったことの言い訳とされた。その結果、裁判所は分離解消について學校を監督する(supervision)ことから撤退した<sup>59)</sup>。

学区によっては、多様性を推進するために自主的な手法を用いるところもある。法的義務によるものではなく、教育ミッションの中核となる部分として採り入れている。自主的な分離解消計画は、地方(local)の立法府により進められ、學校選択のあるレベルに関わることが通常である。21世紀の最初に、下級審が自主的統合プログラムを支持し、そこにやむにやまれぬ利益を見出した。<sup>60)</sup> だが、オコナー(O'Connor)の退官とアリトー(Alito)判時の退官によって不透明なものとなった<sup>61)</sup>。最高裁は、統合を進めあるいは人種的孤立を減少させるための人種を考慮した生徒配分プランを、学区が自主的に採用したときは、それは厳格な審査(strict scrutiny)の対象になると<sup>62)</sup>示した。これにより自主的統合プランが維持されるのは困難であろうと<sup>63)</sup>主張されている。

## 2) 多様性の促進

次に人種的そして社会経済的に多様な教育の利益についてみる。人的そして財務的ネットワークへのアクセスを増大させることに焦点をあて、ステレオタイプ観を減じるような市民ンお意識改革について考える。様々なバックグラウンドを持つ学生たちと不断に交流することにより、人種を超えた理解を促進し、人種的偏見を減少させ、学生たちに正(positive)の効果を及ぼす<sup>64)</sup>。今までのところ、統合教育がいずれかのグループに害を及ぼすということを示す証拠を示す研究は見当たらない<sup>65)</sup>。人種的に孤立した學校に通い同様の環境の中で生活

していた子どもたちは、他の人種に対するステレオタイプ観を発達させるというリスクにさらされる。公民権プロジェクトはその自らの探究を通じて、人種的に統合された学校は、分離された学校の環境では不可能な方法で、人種を超えた理解を促進する。統合学校に通っていた学生たちは数学、科学、言語、社会研においてよりよい成績をおさめ、彼らは、人種的に孤立している学校に通う学生に比べて、より高い教育的向上心（aspiration）を持つようになる。さらに人種的統合学校においては、分離された条件よりも、より低い程度の暴力しか行われず社会的混乱もより小さい<sup>66)</sup>。さらに、低収入家庭の学生が卒業し職を探すときに、経済状況が混合状態にある学校では、雇用を容易にせしめるような価値あるネットワークにアクセスできる<sup>67)</sup>。一般的に言っても、多様な見解にさらされた方が、批判的見解を進め、ネガティブな問題に対応するにあたってのフレキシブルな学生を求められることにより、問題解決のスキルを向上させることができる<sup>68)</sup>。

### 3) 統合の推進

自主的統合学区プランを破棄（strike down）したシアトルとルイジアナにおいて、Seattle 判決は、自主的統合を達成するための私的人種区分の使用を格段と狭く解した<sup>69)</sup>。同時に最高裁の別の多数派意見は、初めて、学校における多様化と人種的孤立の減少はやむにやまれぬ政府利益であると示し、それにより人種統合を達成するために非差別的方法を用いることを正当化した<sup>70)</sup>。最高裁の判決に同調して、教育省長官と司法長官（Attorney General）は2011年に高レベルのガイダンスを発し、最高裁の多数派の見解を強調した。小中学校における多様化達成と人種的孤立回避に関する自主的方策に関する共同ガイダンス（The joint Guidance on the Voluntary Use of Race to Achieve and Avoid Racial Isolation in Elementary and Secondary School）<sup>71)</sup>は、最高裁が認めたやむにやまれぬ政府利益について要約し、早期からの教育機会において生徒たちに多様性を提供することは教育的市民的な国家的目標を達成するために重要であることを説明した。人種的に多様な学校においては、人種を超えた理解を促進することにより、はかり知れない教育的そして市民的利益（benefit）をもたらし、人種的そしてステレオタイプ観から逃れ、先入観や偏見をなくすことができると示している<sup>72)</sup>。

学校統合を進めるにあたっての法的権限の直接の源泉（source）である最たるものは、学区が関わる適法なあるいは意図的な分離慣行に対する連邦による執行からくるものである。連邦による執行の継続が必要とされるなかで、特に重要なものは、歴史的に分離が行われてきた南部について、学校統合についての長期的なモニタリングである。人種的孤立を減少させるための政府の「やむにやまれぬ利益」を促進するために、教育省（Department of Education）は執行における枠組みによる制限を越えなければならない<sup>73)</sup>。

#### 4) 法的権限づけ

1964年公民権法の第4章(Title IV)は州や地方レベルでの分離政策についての連邦政府の新たな権限を述べている。第4章は、人種、色、出身国に基づく差別を行う者について連邦基金の受給者になることを禁じている<sup>74)</sup>。

第4章は意図的差別と差別的効果をもたらす政策や慣行の双方を禁止している<sup>75)</sup>。しかし2001年以後、第4章の下での決定的(disparate)効果についての私人の主張は、もはや裁判所で争うことはできなくなり、しかるべき行政機関を通じて行政的な不服申立(complaint)として争わなければならない<sup>76)</sup>。

1954年のBrown判決以後10年、適法な分離政策は続いていた。1963年に連邦議会において第4章の内容を紹介するプレビューのスピーチにおいてジョン・F・ケネディ大統領が注視したように、これは地域的な問題ではない。分離や差別についての困難な問題はすべての市、すべての州に存在し、公共の安全を脅かすような不信の波(tide)を起こしている<sup>77)</sup>。第4章の重要なことは102節(section)において、教育省に対して、教育プログラムの目標に合致するような態様で第4章の差別解消目標を進めていくことを、指示しそして権限づけている<sup>78)</sup>。この条文はただ単に行政的に執行される規則の採用の基礎ではなく、行政機関にさらに踏み込んだ努力を行うように、指示し権限づけている<sup>79)</sup>。

また連邦交通局(Federal Transit Administration)では、人種的公平分析(racial equity analysis)が求められており、その2012年の第6章ガイダンスは、州や地方の交通機関が決定するにあたって人種的効果を審査することを求めた公平ガイドラインが設けた。

連邦政府が差別や人種格差による特異的効果について積極的に表明することを義務づけられている共同ガイダンスは、学校の多様化を促進し、公立学校における人種の孤立を減少させるための連邦政府の責任を認めている。第4章や差別解消関連の他の法律は、より積極的な連邦の役割を進めるための十分な法律基盤を提供している。連邦による平等を勧めるための指示は、連邦から資金を受けるアクターに対して前進的で積極的な義務を課している。その義務には、人種的な効果の分析やより差別的でない選択肢を評価することが、行政機関の主な行動計画に先立って行うことが含まれる<sup>80)</sup>。公平についての分析(equity analysis)は新しく設置される施設について、保護されたクラス(protected classes)の人たちについて、それ以外の人々と比較しての効果の詳細な分析が求められている<sup>81)</sup>。

学校における分離解消については、過去の差別による効果についてよりも多様性の促進について重点がシフトしてきている。これはシアトル判決がターニング・ポイントとなったと考えられよう。アフーマティブ・アクションにおいては、過去の差別に対する償いから、その後には多様性が問われるようになった<sup>82)</sup>。だが、公平についての分析においては、保護されたクラスの人々とそれ以外の人々とを比較しての効果の分析が求められるように、歴史的に差別され続けた人々に対する効果というものは、まだまだ顧慮されなければならない重要なファク

ターであると考えられよう。

### 日本法への示唆～むすびにかえて

1862 年、奴隷解放宣言が発せられた。しかし黒人に対する根強い差別は解消されなかった。100 年後、ジョン・F・ケネディはそれらの解消を目指して、新たな公民権法制定へと動き始めた。差別を解消するためには連邦政府が積極的な差別解消政策を設立してそして執行していかなければならないと考えた。いわばトップダウン型による改革であると考えられよう。

だが、今年（2014 年）8 月にミズリー州において黒人が警官に射殺されたことによる暴動、さらに 11 月 26 日にその警官に対して不起訴の決定さなされたことによる暴動などを見ると、差別解消といった意識の改革が求められることについてはトップダウン型はうまく機能しなかったのではないかと考えることもできるかも知れない。ジョン・F・ケネディが差別解消に取り組んでから約 50 年後、キャロライン・ケネディ氏は、変化を起こすのはボトムアップ型の方が適していると表明している<sup>83)</sup>。修正第 13 条が射程としているテーマは、法律問題を超え、人間そのものについて考察を求めるものであるのかも知れない。

### 注釈

- 1) Paul Finkelman *The Long Road to Dignity: The Wrong of Segregation and What the Civil Rights Act of 1964 Had to Change*, 74 Louisiana Law Review 1039, 1043-44 (2014).
- 2) *Id.*
- 3) U.S. CONST. amend X III § 1
- 4) Finkelman *Supra* Note 1, at 1044.
- 5) *Id.* at 1045.
- 6) REPORT OF THE JOINT COMMITTEE, PT. IV: FLORIDA, LOUISIANA, TEXAS, at 79.  
<http://www.civilwar.org/education/history/biographies/oliver-howard.html>
- 7) Finkelman *Supra* Note 1, at 1047.
- 8) *Id.* at 1048-49.
- 9) *Id.* at 1059.
- 10) 92 U.S. 542 (1876).
- 11) 170 U.S. 213 (1898).
- 12) Finkelman *Supra* Note 1, at 1061.
- 13) *Id.* at 1062.
- 14) *Id.* at 1064.
- 15) 198 U.S. 45 (1905).
- 16) 211 U.S. 45 (1908).
- 17) Finkelman *Supra* Note 1, at 1066.
- 18) 109 U.S. 3 (1883).
- 19) Finkelman *Supra* Note 1, at 1067-68.
- 20) *Id.* at 1072-74.

- 21) *Id.* at 1976–77.
- 22) *Id.* at 1078–80.
- 23) 拙稿「合衆国憲法修正第13条と私人間効力」 經濟理論 (和歌山大学經濟学会) 2014年。
- 24) Finkelman *Supra* Note 1, at 1081–82.
- 25) *Id.* citing;  
ADAM FAIRCLOUGH, RACE & DEMOCRACY: THE CIVIL RIGHTS STRUGGLE IN LOUISIANA, 1915–1972, at 79 (1995).
- 26) Finkelman *Supra* Note 1, at 1085–86.
- 27) *Id.* at 1089–90.
- 28) Austin W. King, AFFIRMATIVELY FURTHER: REVIVING THE FAIR HOUSING ACT'S INTEGRATIONIST PURPOSE, 88 *New York University Law Review* 2182, 2188–89 (2013).
- 29) 42 U.S.C. § 3608 (e) (5).
- 30) *Id.* § 3608 (e).
- 31) 737 F. 2d 1530, 1537 (11<sup>th</sup> Cir, 1984).
- 32) 59 *Fed. Reg.* 2939.
- 33) *Id.*
- 34) King, *Supra* Note 28, at 2191–92.
- 35) *Id.* at 2193–95.
- 36) Robert J. Sampson, *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect* 31–49 (2012).
- 37) King, *Supra* Note 28, at 2196.
- 38) 401 U.S. 424 (1971).
- 39) *Id.* at 430.
- 40) King, *Supra* Note 28, at 2203.
- 41) *Id.* at 2204.
- 42) *Id.* at 2207–08.
- 43) 132 S. Ct 2566 (2012).
- 44) *Id.* 2602.
- 45) *Id.*
- 46) *Id.* at 2605.
- 47) *Id.* 2662.
- 48) 42 U.S.C. § 3601.
- 49) 551 U.S. 701 (2007).
- 50) *Id.* at 748.
- 51) *Id.* at 720.
- 52) King, *Supra* Note 28, at 2218.
- 53) 347 U.S. 483, 495.
- 54) Jennifer Rebol Rus, INVESTING IN INTEGRATION: A CASE FOR “PROMOTING DIVERSITY” IN FEDERAL EDUCATION FUNDING PRIORITIES, 59 *Loyola Law Review* 623, 631–32 (2013).
- 55) 42 U.S.C. § 2000a–2000h–6.
- 56) 20 U.S.C. § 6301.
- 57) Rus, *Supra* Note 54, at 634.
- 58) 418 U.S. 717, 744–45 (1974).
- 59) Rus, *Supra* Note 54, at 637.
- 60) 330 F. Supp. 2d 834 (2004).
- 61) *Parents Involved in Cmty. Sch. v. Seattle Sch. Dist. No. 1*, 551 U.S. 701, 788–90 (2007) (Kennedy, J., concur-

- ring).
- 62) 551 U.S. 701 (2007).
  - 63) Derek W. Black, Voluntary Desegregation, Resegregation, and the Hope for Equal Educational Opportunity, 38 A. B. A.: Hum. Rts., Fall 2011.
  - 64) Rus, *Supra* Note 54, at 643.
  - 65) Robert A. Garda, Jr., The White Interest in School Integration, 63 Fla. L. Rev. 599, 621–22 (2011).
  - 66) Rus, *Supra* Note 54, at 644–45.
  - 67) Richard D. Kahlenberg & Halley Potter, Diverse Charter Schools: Can Racial and Socioeconomic Integration Promote Better Outcomes from Students? 2 at 9 (2012).
  - 68) Genevieve Siegel-Hawley, Research Brief No. 8: How Non-Minority Students Also Benefit from Racially Diverse Schools, Nat'l Coalition on Sch. Diversity 1–2 (2012).
  - 69) 551 U.S. 701, 788–89.
  - 70) *Id.* at 711.
  - 71) U.S. Dep't of Justice & U.S. Dep't of Educ., Guidance on the Voluntary Use of Race to Achieve Diversity and Avoid Racial Isolation in Elementary and Secondary Schools (Dec. 2011), available at <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/guidance-ese-201111.pdf>.
  - 72) *Id.*
  - 73) Philip Tegeler, THE "COMPELLING GOVERNMENT INTEREST" IN SCHOOL DIVERSITY: REBUILDING THE CASE FOR AN AFFIRMATIVE GOVERNMENT ROLE, 47 University of Michigan Journal of Law Reform 1021, 1026 (2014).
  - 74) 42 U.S.C. § 2000d.
  - 75) 463 U.S. 582 (1983).
  - 76) 532 U.S. 275, 293 (2001).
  - 77) President John F. Kennedy, Address on Civil Rights (June 11, 1963), available at <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3375>.
  - 78) 42 U.S.C. § 20005–1.
  - 79) Tegeler, *Supra* Note 73, at 1030.
  - 80) *Id.* at 1037–38.
  - 81) U.S. Dep't of Transp., Fed. Transit Admin., Circular 4702.1B: Title VI Requirements and Guidelines for Federal Transit Administration Recipients, (October 1, 2012) [hereinafter FTA Guidance], available at [http://www.fta.dot.gov/documents/FTA Title VI FINAL.pdf](http://www.fta.dot.gov/documents/FTA%20Title%20VI%20FINAL.pdf).
  - 82) 松井茂記『アメリカ憲法入門（第7版）』（有斐閣）2012年401頁。
  - 83) 日本経済新聞 2014年9月13日, 37頁。

## The Thirteenth Amendment and the Civil Rights Act

Tomoki SAWADA

### Abstract

This paper will introduce and consider legal measures taken in the United States aimed at eliminating deep-rooted prejudice against African-Americans, with a particular emphasis on federal legislation and actions taken by courts. After giving an overview of the true state of prejudice in the approximately 100 years from the Emancipation Proclamation to the Civil Rights Act of 1964, I will focus on residential areas and schools as the clearest examples of segregation between black and white people, examine measures for eradicating segregation, and discuss the difficulties these measures face.