

アメリカの裁判における裁判官の手続的裁量の価値

——刑務所訴訟改革法を例に——

溜 箭 将 之

はじめに

- 一 刑務所訴訟改革法
- 二 行政的救済要件
- 三 裁判所による同意判決への制約
- 四 弁護士費用の回収への制約
- 五 結 論

はじめに

井上治典教授の民事手続論は、裁判官の手続的裁量に関して、重大な問題を提起し、議論を巻き起こした。日本における民事訴訟法学の動向に疎い英米法研究者である私でさえ、「第三の波」という旗印を知っているということは、井上教授の問題提起が、民事訴訟法の枠を超え、法社会学や法哲学など幅広い分野からの関心を喚起するという、長い射程をもっていたことと無縁ではないだろう。

井上教授の提起された論点は多岐にわたるものの、そのなかでも、判決に至るまでの訴訟手続の位置づけは、重要な争点のひとつだった。そこでは、柔軟な裁判手続の意義が強調される一方、制定法や判例法による一般的法規の規律や生成に対してむしろ消極的な態度がとられた。それは、こういった訴訟手続観の背後にある裁判官の役割に関して論争を呼ばずにはすまなかった。⁽¹⁾

本稿では、この裁判における裁判官の手続的裁量をめぐる問題を、アメリカにおけるある立法とこれに対する裁判所の対応を題材として考えてみたい。⁽²⁾ その立法とは、一九九六年にアメリカ連邦議会で成立した刑務所訴訟改革法⁽³⁾（以下適宜「改革法」と略称する）である。同法は、裁判を通じた憲法上の権利の実現と密接に関連する形で、事実審である連邦地裁における手続に対し立法的統制を試みた。具体的には、同法は刑務所の収監条件の合法性・合憲性を争う訴訟について手続的要件を加重し、またそのような訴訟で裁判所が救済を与える際の権限を限定した。

以下、一において、改革法をその立法過程から成立後の効果まで概観する。改革法は、連邦民事訴訟規則や判例法上の手続的一般準則に対し、囚人によって提起された訴訟に関して、手続及び救済に変更を加えた特別法である。同法の規定は、囚人による連邦裁判所への提訴に手続的要件を課すものから、連邦地裁での差止命令による救済の早期終了を求めるものまで多岐にわたり、中には制定当初から憲法上の疑義の提起された条項も含まれた。こういった立法の動きは、裏を返すと、これまで連邦地裁の裁判官の裁量が、その評価こそ分かれるものの、大きな影響力を持ってきたことを示している。

二から四においては、改革法の諸規定から三つの条項を選び、これに対する判例法上の解釈及び事実審裁判所の判断の集積を分析する。いずれの規定においても、連邦最高裁や多くの連邦上訴裁が、事実審裁判所へのアクセスやそこでの裁判官の裁量を制約しようとする議会の意図を広く解釈論に取り入れている。これに対し下級審での諸

判決は、上級審や議会の示す方向性を問題視し、逆に事実審レベルの具体的判断における必要性や問題意識を反映する制定法・判例解釈を示す。ここでの上級審の強硬な姿勢と、下級審の個別的判断の対立は、事実審裁判所のもつ手続的柔軟性が権力性の契機となっていることを示唆する。

五において、本稿を総括する。予め端的に結論を示すと、改革法を巡る解釈論争から明らかになることは、事実審裁判所での手続的柔軟性の消長が、基本的人権の実現の行方と密接に関連していることである。そして、立法府や上級審裁判所がこの点に強い関心を示す一方で、事実審の側でも自らの手続的柔軟性を確保する自律的な解釈論を展開する。ただし、事実審の手続的柔軟性をめぐる綱引きは、制定法や判例法の解釈を厳しく争う、極めて法的なプロセスである。飛躍を恐れずにいえば、以下で観察する法解釈上の争いは、基本的人権の実現を巡る、司法府内での下級の権力と上位の権力との間での抑制と均衡の過程だと表現できる。

- (1) ここでは、井上教授の代表的な論稿を集めたものとして井上治典『民事手続論』(一九九七)、ことに同「手続保障の第三の波」同二九頁〔初出：法学教室二八巻四一頁・二九巻一九頁(一九八三)〕を挙げるに留める。これに対する主な応答として、高橋宏志「紛争と訴訟の機能」『岩波講座・社会科学の方法VI——社会変動の中の法』一九頁(一九九七)・田中成明『現代社会と裁判——民事訴訟の位置と役割』六〇頁(一九九六)・加藤新太郎『第三の波』説との対話『手続裁量論』一一〇頁(一九九六)。
- (2) この問題には、拙著『アメリカにおける事実審裁判所の研究』(二〇〇六・予定)において触れている。これは私が東京大学に助手論文として提出した論文をもとにしている。本稿は、全体の論旨から若干外れるため公刊に際して論文から削除した部分に、新たに加筆したものである。

(*) Prison Litigation Reform Act (PLRA) of 1995, Pub. L. No. 104-134, §§ 801-810, 110 Stat. 1321, 1321-66 to-77 (codified at 11 U.S.C. § 523; 18 U.S.C. §§ 3624, 3626; 28 U.S.C. §§ 1346, 1915, 1915A; 42 U.S.C. §§ 1997-1997h).

一 刑務所訴訟改革法

刑務所訴訟改革法が対象とするのは、囚人によって提起される刑務所の収監条件を争う民事訴訟、というカテゴリーである。⁽⁴⁾ 囚人は通常、42 U.S.C. § 1983 という連邦制定法に基づき——このため一九八三条訴訟と略称される——、残虐かつ異常な刑罰を禁止する連邦憲法第八修正や、その他の連邦憲法や連邦法上の権利侵害を主張する。こういった訴訟は、一九六〇年代頃から、市民的権利の運動の高まりと呼応して、次第に増加した。連邦裁判所も、こういった訴えに対応し、多くの州で、収監施設の構造的条件や政策面の憲法違反を認定するとともに、改善策の策定・実施を命じるいわゆる公共訴訟により、刑務所の収監条件改善に取り組んできた。しかし、刑務所訴訟改革法の制定された背景には、囚人の提起する訴訟の爆発的増大と、連邦裁判所による収監条件改革の長期化への州レベルでの反発の高まりがあった。⁽⁵⁾ まずその立法過程から見ていくことにする。

1 立法過程

刑務所の収監条件を争う訴訟に連邦議会が対処を試みたのは、刑務所訴訟改革法が最初ではない。連邦議会は一九八〇年、被収監者の市民的権利に関する法律を制定した（以下「一九八〇年法」と略称する⁽⁶⁾）。同法は、連邦司法省に刑務所の収監条件に関する訴訟を提起し、またこれに参加する権限を与えたとともに、州による囚人の苦情処理制度に対して、連邦司法長官や連邦裁判所が妥当性を判断する手続を設けた。しかし同法の下で、連邦政府が囚人による訴訟に関与する場面は、結果的に限られることになった。

これに前後して、囚人の提起する訴訟は、全米の囚人の数の増加に対応して爆発的に増加した。一九八〇—一九〇年代の連邦議会でも、不法行為訴訟の改革や、法と秩序を求める保守系の運動とともに、囚人による訴訟に対する

態度は否定的になってきた。囚人による訴訟は到底勝ち目のない frivolous ものが大多数だとの認識も広がり、その抑制を目指す立法活動は次第に支持を獲得した。特に、このような訴訟に対する救済や訴訟活動で多くの負担を被ってきた、多くの州の司法長官は、この政策を強く支持してきた。

一九九四年の連邦議会中間選挙において共和党は、「アメリカとの契約」なる公約集を発表して選挙戦に臨んだ。これには、「我らが街を取り返す法 [Taking Back Our Street Act]」と題された、包括的な犯罪対策案が盛り込まれた。そこには、「囚人の訴訟濫用を食い止める」具体的な立法提案として、後に刑務所訴訟改革法に規定される内容が既に提示されていた。⁽⁷⁾ この選挙戦で共和党は上下両院で劇的な勝利を収めた。中間選挙において全国の議員候補が統一の公約集に賛成・署名し、そして少数党から多数党に上昇する、という事態は、政策的・組織的規律の弱いアメリカの政党政治の歴史の中で、異例だと評されている。⁽⁸⁾

九四年からの二年間、共和党議会と民主党クリントン大統領は激しく対立した。その中で、刑務所訴訟改革法案は何度か議会に提出されたものの、民主党の有力上院議員の反対もあり、単体の立法としては成立しなかった。これに対し共和党は、この法案を一九九六年度予算案（一九九五年一〇月一日から九六年一〇月一日まで）と抱き合わせ、いわば予算案を人質にする策に出た。⁽⁹⁾ この予算案を巡っては、議会と大統領が正面からぶつかり、その成立は、大統領による拒否権の行使もあり、九六年四月二六日までずれ込んだ。この間、一三回の臨時財政支出立法がなされたものの、連邦政府は二度にわたり機能停止に陥った。こういった政治的対立に埋もれ、囚人の権利は立法過程での討論の焦点から外れ、メディアの関心をひきつけることもなかった。⁽¹⁰⁾

刑務所訴訟改革法の立法過程では、二つの立法目的が強調された。第一は、囚人による無意味な訴訟の乱発を抑制することである。法案を提出した共和党の上院議員は、同法案を、「州・連邦の囚人の起こす無意味な訴訟が爆発的に増大したという懸念すべき事態」に対する対応策だ、と説明した。⁽¹¹⁾ 第二に強調されたのは、連邦裁判所によ

る連邦・州・地方公共団体の刑務所・拘留所の運営への微細に至る介入を終わらせることである。立法過程では、法案提出議員が自らの選出された州における刑務所改革訴訟を引き合いにだし、そこでの連邦地裁裁判官の「リベラルな司法積極主義」に非難を浴びせた。⁽¹²⁾

これに対し、民主党の議員は、法案の不当性を強調するとともに、憲法上の疑義を提起した。すなわち、改革法案は、囚人の連邦憲法及び連邦法上の権利の実現を妨げるばかりでなく、連邦裁判所の権限を不当に奪うことになる。改革法案に関して、立法過程でただ一度だけ開かれた司法委員会での公聴会においては、連邦司法省の司法次官補も同様の懸念を表明していた。⁽¹³⁾

2 改革法の規定の概観

以上のような経過をたどり、一九九六年に成立した刑務所訴訟改革法の規定は、立法目的に対応して二つに分類できる。第一が、勝ち目の到底ない訴訟提起を中心に、囚人による訴訟の全体数を抑制する目的に対応し、囚人個人による訴えを対象とした以下のような規定である。

- (1) 司法救助の対象となる無資力の囚人原告に対しても、裁判所に対する手数料の割賦支払いを義務づける規定⁽¹⁴⁾
- (2) 連邦裁判所に対し訴状の予備的審査を行い、嫌がらせや悪意に基づく請求、訴訟原因を欠く請求や、免責される被告に対する金銭賠償請求を職権で棄却するよう求める規定⁽¹⁵⁾
- (3) 物理的法益侵害の立証を伴わない精神的侵害の請求を禁ずる規定⁽¹⁶⁾
- (4) 嫌がらせ、悪意に基づく、または訴訟原因を欠くという理由で三度以上訴えや上訴を棄却された囚人に、重大な身体的傷害を負う危険が差し迫っている場合を除き、司法救助を禁ずる規定⁽¹⁷⁾

(5) 弁護士費用の回収に対する制限⁽¹⁸⁾

(6) 原告囚人が尽くせる限りの行政上の救済を尽くさない限り連邦法に基づく刑務所の収監条件に関する訴訟の提起を禁ずる条項⁽¹⁹⁾

他方、連邦裁判所による刑務所の問題への介入を抑制するという第二の目的に対応して、連邦地裁による救済を制限する以下のような規定がある。

(7) 刑務所の収監条件を争う訴訟において裁判所が下すことのできる、将来へ向けての救済を制約する規定⁽²⁰⁾

(8) 裁判所による将来的救済の終結を定める規定・連邦法上の権利に対する現在継続中の侵害の救済に必要であり、侵害の是正に必要な限度を超えず、最も限定的に策定され、かつ侵害の是正に最も干渉の小さい手段でない限り、裁判所は被告又は訴訟参加人の申立に対して救済を停止しなければならない。⁽²¹⁾

(9) 同様の必要性の事実認定のなされない限り、暫定的差止命令を九〇日をもって満了するとする規定⁽²²⁾

(10) 救済の実現に当たる特別補助裁判官の任命・報酬・権能についての制限、その中立性を争う中間上訴を定める規定⁽²³⁾

3 改革法の効果

刑務所訴訟改革法が囚人の起こす訴訟にもたらした効果については、いくつかの統計的調査がなされている。⁽²⁴⁾これによると、改革法の施行後、囚人の起こす訴訟は目に見えて減少した。⁽²⁵⁾各州の司法長官や連邦地裁の裁判官に対するアンケートでも、囚人による訴訟に関連する仕事量が減少したとの回答が多数を占めた。⁽²⁶⁾この期間中、囚人の数は一貫して増加しているので、囚人による訴訟の数を制約するという改革法の立法目的は実現されたことになる。

しかし、重大な憲法上の権利侵害に対する訴えもが阻止されるのではないかという、改革法に対する懸念については、これらの調査は明確な結論を示さなかった。むしろ、同意判決を終了させる規定の下、同意判決が終了に追い込まれる例は少なくなかった。囚人による訴訟における特別補助裁判官の活用も見られなくなった。⁽²⁷⁾ 改革法が囚人の提起する訴訟の実態に与えた影響を理解するには、個別の訴訟をより深く分析する必要があるとされる。⁽²⁸⁾

こういった過大な抑止効果への懸念は、各地の下級審裁判所において改革法の各条項の合憲性や解釈適用を争う訴訟を引き起こした。その過程では、少なからぬ下級審判決において、改革法の諸条項に対し違憲判断が下され、あるいは合憲限定解釈が施された。⁽²⁹⁾ 改革法の曖昧な規定もあいまって、下級審における解釈のばらつきは大きく、争点によっては制定から一〇年以上を経た今日においても、解釈は統一されていない。改革法の制定以降、連邦最高裁や多くの連邦上訴裁は、改革法の合憲性を維持し立法意思を尊重する立場を維持している。⁽³⁰⁾ しかし、下級審では同法を厳格に解釈するのみならず、更に連邦最高裁の判例の射程をも限定する動きも見られる。むしろ、下級審で改革法の解釈の対立が解消されない背景には、連邦議会の制定法や上級審の判例の弊害や危険性に対する否定的評価があるといえる。⁽³¹⁾

第一審の連邦地裁は、囚人の提起する大量の訴訟が第一に係属する場であり、改革法はそこへの囚人のアクセスと裁判官の裁量に統制を加えようとしている。連邦地裁は同時に、議会制定法や上級審の判例法のもつ効果・弊害が直に感じられるところでもある。ここでは、具体的事件の判断に伴う必要性や問題意識に基づき、議会の立法意思や上訴審の判例の態度から一定の自律性を持った解釈が見られる。本稿では、改革法の中から三つの条項を取り上げ、それを解釈した連邦裁判所の判例法理の展開を追う。改革法に関しては、囚人の権利の消長におのずと関心が集中する。しかし、これを判例法理の全体像の縦糸だとすると、本稿が焦点をあてるのは、その横糸である第一審裁判所の自律性の消長とそれが司法府内で持つ意義になる。⁽³²⁾

- (4) 改革法は「適用対象について個々の条項において、訴訟類型を「刑務所の収監条件に関するすべての民事訴訟 any civil action with respect to prison conditions」(e.g. PLRA § 802, 18 U.S.C. § 3626(a)(1)) としたり、原告を「拘留所、刑務所、又はその他の矯正施設に収監された囚人 a prisoner confined in any jail, prison, or other correctional facility」(e.g. PLRA § 803(d), 42 U.S.C. § 1997e(a)) と規定したりしてゐるか、特段の定義規定は設けてゐない。
- (5) See e.g., Susan N. Herman, *Slashing and Burning Prisoners' Rights: Congress and the Supreme Court in Dialogue*, 77 Or. L. Rev. 1229 (1998).
- (6) Civil Rights of Institutionalized Persons Act (CRIPA) of 1980, Pub. L. No. 96-247, 94 Stat. 349, codified at 42 U.S.C. § 1997e (Supp. IV 1980) (amended 1996).
- (7) Contract with America. (available at, <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>)
第七編には以下の具体的施策が示されてゐる。囚人が訴訟を提起する際の要件として、行政的手続を尽くすよう義務づけること(七〇一条)；嫌がらせの訴訟に対し不利益を課すこと(七〇二条)；司法長官の発する刑務所での紛争解決制度の最低限度の水準において囚人の意見の反映するよう義務づけられていたものを削除すること(七〇三条)；司法救助 (in forma pauperis: 無資力の訴訟当事者に対する訴訟費用の補助) の制限(七〇四条)。
- (8) 阿部齋・他『北アメリカ』三六四―六五頁(久保文明執筆)(一九九九)。
- (9) この政治的戦略を非難したものとすべし。ケネディー上院議員の上院本会議における発言 141 Cong. Rec. S 2,296 (1996) (statement of Sen. Kennedy) を参照。
- (10) Anthony Lewis, *Abroad at Home: Running from the Law*, N.Y. TIMES, Oct. 21, 1996, at A17. 立法過程では、一九九五年七月二十七日に上院司法委員会が一度公聴会が開かれたこと過多なぞ。
- (11) 141 Cong. Rec. S14,413 (1995) (statement of Sen. Dole).
- (12) See, e.g., 141 Cong. Rec. S18,295 (1995) (Statement of Sen. Abrams). 取り上げられた判決として、Harris v. Reeves, 761 F. Supp. 382 (E.D. Penn. 1991) (州刑務所の収容人員超過状態が第八修正違反とされ、一定の人数を超えた囚人の釈放が命ぜられた；判決を著した Shapiro 裁判官の苦勞を讀める同僚地方裁判官の手記として Houis H. Pollak, *Dedication: Norma Levy Shapiro*, 152 U.Pa. L. Rev. 9 (2003)); United States v. Michigan, 680 F. Supp. 928, 955 (W.D. Mich. 1987).
- (13) See, 141 Cong. Rec. S2,297-99 (1996) (statement of Sen. Simon) citing Associate U.S. Attorney General John Schmidt's Testimony before the Senate Judiciary Committee on July 27, 1995.
- (14) PLRA § 804; 28 U.S.C. § 1915(b)(1) - (2).
- (15) PLRA § 805; 28 U.S.C. § 1915(e)(2).
- (16) PLRA § 806; 42 U.S.C. § 1997e(e).

- (17) PLRA § 804, 28 U.S.C. § 1915 (g).
- (18) PLRA § 803, 42 U.S.C. § 1997e(d).
- (19) PLRA § 803(d); 42 U.S.C. § 1997e(a).
- (20) PLRA § 802; 18 U.S.C. § 3626(a) (1). 「将来に向けての救済 prospective relief」は「金銭的填補賠償を除くすべての救済」と定義され、
5th 18 U.S.C. § 3626(g) (7).
- (21) 18 U.S.C. § 3626(b) (2)-(3).
- (22) *Id.* § 3626(a) (2).
- (23) *Id.* § 3626(f).
- (24) Margo Schlanger, *Inmate Litigation*, 116 HARV. L. REV. 1555 (2003); Brian J. Ostrom et al., *Congress, Courts and Corrections: An Empirical Perspective on the Prison Litigation Reform Act*, 78 NORRE DAME L. REV. 1525 (2003); Christopher E. Smith & Christopher E. Nelson, *Perceptions of the Consequences of the Prison Litigation Reform Act: A Comparison of State Attorneys General and Federal District Judges*, 23 JUST. SYS. J. 295 (2002).
- (25) 一九九五年「囚人は三九〇〇八件の市民的権利に関する法律に基づく訴訟を提起し、これは一〇〇〇人の囚人あたり二四・六件の訴訟が提起されたことにならぬ」二〇〇一年「囚人による同種の訴訟は二二・二〇六件まで減少し、一〇〇〇人あたりの訴訟の数も一一・四件まで下落した」。Schlanger, *Inmate Litigation*, *supra* note 24, at 1583. See also, Ostrom, *supra* note 24, at 1541-54.
- (26) Smith & Nelson, *supra* note 24, at 299.
- (27) Smith & Nelson, *supra* note 24, at 304.
- (28) Ostrom, *supra* note 24, at 1560.
- (29) ただし、一九九九年に行われたアンケート調査によれば、連邦地裁の裁判官の中でも、改革法が司法権への不当な介入だとする見解はさほど多くなく(一四・七%)。このことが、連邦地裁の裁判官が改革法を無視する場合があるという印象を抱く州の司法長官も、一定数いる(三一・〇%)。Smith & Nelson, *supra* note 24, at 306, 309-10.
- (30) 当時の連邦最高裁長官 Rehnquist は「裁判外の演説をおおむね、改革法の裁判所への負担軽減への貢献を強調している」。See, William H. Rehnquist, *Soluble Problems for the Federal Judiciary: Containing the Expansion of Federal Judiciary and Other Matters*, 35 CR. REV. 4, 7 n.5 (1998), available at <http://ajancsc-dni.us/courtry/cr35-3/CR35-3Rehnquist.pdf> (last visited, Dec. 23, 2005).
- (31) See, Mark Tushnet & Larry Yackle, *Symbolic Statutes and Real Laws: The Pathologies of the Antiterroism and Effective Death Penalty Act and the Prison Litigation Reform Act*, 47 DUKE L.J. 1, 56 (1997). Tushnet は「改革法の病理は裁判所における同法に対する違憲判決や厳格な解釈によって制約されるだろうとの見通しを示した。連邦最高裁や多くの連邦上訴裁判の判例を見る限り、それは楽観的に過ぎた。しかし、連邦地裁やそこでの観点を広く汲む連邦上訴裁判の判断の中には、この見通しが得ている側面が見出される。」

(32) 一九九六年大統領選挙で再選されたクリントン政権下では、連邦司法省が改革法の執行に慎重な立場をとり、連邦議会から批判の声が上がった。このことが司法府での法解釈に及ぼした影響も興味深い問題であるが、本稿では十分に扱うことはできない。

二 行政的救済要件

最初に観察するのは、囚人による訴訟提起の際に、州の行政的救済手続を尽くすよう求める規定である。⁽³³⁾この規定は、囚人の訴訟提起に先立ち、州政府に自ら設けた手続を通じた紛争解決の機会を与え、行政による自律的紛争解決を促している。しかしこれは裏を返すと、囚人原告による連邦裁判所へのアクセスに手続的障碍を設けることでもある。改革法の規定により、連邦裁判所が州政府の持つ行政的救済手続の公正性や実効性を問題にしにくいことから、この条項の弊害が懸念された。

以下では、こういった規定の問題性が下級審の解釈レベルで争われ、そこから規定を厳格に解釈する動きが生じる過程を観察する。しかし、連邦最高裁はこの規定を広く解釈する姿勢を一貫して保持している。ところが、その下級審の中には連邦最高裁の判例に対しても厳格な解釈を施し、実質的な手続的公正性を確保しようとする動きが残る。

1 条文とその意義

刑務所訴訟改革法は一九八三条訴訟の囚人原告に対し、訴訟に先立ち州法上の行政的救済を尽くすことを要求している。

行政上の救済の適用。拘置所・刑務所その他の矯正施設に収監された囚人による「一九八三条」その他の連邦法に基づく刑務所の収監条件に関する訴えは、提供されている行政的救済を尽くさない限り、提起を認められ

ない。⁽³⁴⁾

この規定の意義は、改革法による改正を受ける以前の制定法における行政的救済要件の定めと対比することで明らかになる。それまで囚人による訴訟での行政的救済要件を規定していたのは一九八〇年の被収監人の市民的権利に関する法律だったが、改革法は二つの点で州の救済手続の自律性を強化した。⁽³⁵⁾ 第一に改革法は、一九八〇年法における連邦政府の関与を撤廃した。すなわち一九八〇年法は、州の行政的救済手続を尽くすことを要件とする前提として、連邦司法長官の設定するガイドラインによって、行政的救済が「容易、迅速かつ効果的」といえる最低水準を満たすことを担保していた。⁽³⁶⁾ しかし、改革法の下では、連邦司法長官の関与を定めた規定は廃止された。

第二に、囚人原告が行政上の救済手続が尽くしていない場合の効果も峻厳なものとなった。一九八〇年法のもとでは、この手続的瑕疵の効果は、訴訟手続が最大九〇日間延期されるに留まり、また、事実審裁判官には、当該救済が「適切かつ正義にかなう」と判断した上で、この要件を適用する裁量を与えられていた。⁽³⁷⁾ しかし、改革法は裁判所に対し、行政的救済手続を経ていない訴えについては、棄却を義務づけた。⁽³⁸⁾ 改革法のもとで行政的救済要件は、連邦裁判所や連邦行政庁の関与を排除し、「行政機関の自律的紛争解決を可能にすることによりその権威を保持」⁽³⁹⁾ する目的へ傾斜することになった。

行政的救済を尽くすよう求める一見ありふれた規定は、施行当初は特に問題視されなかった。しかし、囚人が訴訟を起こすにあたって、この規定が最も困難な障害であることが次第に認識されるようになった。多くの州における苦情申立手続は複雑で、囚人による権利侵害の主張が、しばしば裁判所に到達する前に手続的過誤で阻まれてしまう。特に、複数の階層にわたる苦情申立手続や、極端に短い申立期間など、恣意的な州の苦情手続に対し、連邦の司法や行政による統制が一切及ばないことが多いことが、問題視されるようになった。⁽⁴⁰⁾

2 初期の解釈問題と連邦最高裁

改革法は、全般的に抽象的な文言を用いており、また定義規定を欠いている。ことに行政手続要件に関しては、要件と効果がともに不明確なため、具体的事件への適用の数多くの段階で、解釈を巡る争いが生じた。⁽⁴¹⁾ 連邦最高裁は、二度にわたり解釈の明確化を試みたが、いまだに下級審の間で解釈の分かれる争点が残っている。この解釈論上の争いは、改革法の目的をいかに位置づけ、その弊害にいかに対処するかという問題と密接に関連していた。ここではまず、改革法施行後の早い段階での解釈上の争点を概観する。

行政手続要件に関して、具体的解釈上の問題のひとつが、「提供されている行政上の救済」の内容だった。⁽⁴²⁾ 多くの州における行政的救済手続には、金銭賠償による救済は定められていない。このため、初期の連邦上訴裁の判決には、金銭賠償を求める訴えは、行政手続要件にはかからないとする立場が見られた。⁽⁴³⁾ しかし連邦最高裁は、Booth v. Churner⁽⁴⁴⁾ において、行政的救済を尽くす義務は、行政手続で与えられる救済の形式を問わないとして、何らかの形の救済が与えられている場合にはその手続を尽くすべきだとした。連邦最高裁はこの結論に至るに際し、「提供されている」「救済」という文言の広範さと、一九八〇年法で付されていた「容易、迅速かつ効果的」という救済手続にかかる制約を外した改革法の規定とをともに、連邦議会が広範な行政的救済要件を課したものと解釈した。⁽⁴⁵⁾

いまひとつの解釈上の問題は、「刑務所の収監条件に関する訴え」の内容であった。⁽⁴⁶⁾ 第二巡回区連邦上訴裁は、官吏による過剰な実力の行使に対して「残虐かつ異常な刑罰」を禁ずる第八修正違反を主張する訴えは「刑務所の収監条件」に関する訴えに当たらず、行政的救済要件にかからないと判示した。⁽⁴⁷⁾ 判決は、収監条件 prison conditions という曖昧な文言が定義なく用いられていると指摘した上で、この複数形の文言が「周囲の者全員に影響を与えるような状況」といった意味で定義できること、同じ文言に定義を与えた連邦制定法も広範に影響を与える

状況や行為を指示していること、改革法が前提とする連邦最高裁の判例法理でも「過剰な実力」の主張は「刑務所の収監条件」を争う主張よりも立証要件が低いなど重要視されていたこと、などをその判断の根拠とした。⁽⁴⁹⁾

連邦上訴裁レベルで同じ立場をとった裁判所は、他の巡回区では見られなかった。⁽⁵⁰⁾しかし連邦地裁レベルでは、第二巡回区の下級審であるニューヨーク南部地区連邦地裁を中心に、この立場を取った判決が既に積み重ねられていた。⁽⁵¹⁾また、第三巡回区連邦上訴裁でも、Noonan 裁判官が反対意見の中で、「あゝへの一発は『条件』“conditions”ではない。刑務所におけるあゝへの一発は『刑務所の収監条件』“prison conditions”ではない。あゝへの一発は行為 an act である。」と述べて、過剰な実力の行使の事件への適用を否定すべきだと論じていた。⁽⁵²⁾

しかし、連邦最高裁は二〇〇一年、第二巡回区から上訴を受けた Porter v. Nussle において、当該要件は刑務所での生活に関するすべての囚人の訴訟に適用されるとして、この判断を覆した。⁽⁵³⁾その中で連邦最高裁は、第二巡回区による「過剰な実力」と「収監条件」との区別について、判例法上の立証要件の上での区別とは別問題であり、むしろ、嫌がらせ訴訟を抑止し、刑務所運営当局による事件への機敏な対処を可能にする立法目的との関係で無意味であることから、問題をむやみに複雑にするだけだとしてこれを否定した。⁽⁵⁴⁾

ところが連邦最高裁の Porter 判決の直後、ニューヨーク南部地区連邦地裁は、囚人原告が官吏から暴行を受けたとして提訴した事件で、さらに行政的救済手続要件を免れる余地を見出した。O'Connor v. Featherston において同裁判所は、原告が刑務所での不服申立手続を踏もうとする努力が十分かつ合理的だった場合には、原告は訴訟を進行できると判示した。そして、問題の暴行事件以降の当事者の書面のやり取りや刑務所側の対応に鑑みて、原告の努力は合理的だったとされた。判決を著した Baer 裁判官は、判決を締めくくるに当たり、以下のように自らの立場を記している。

Riker's Island 刑務所をめぐる訴訟を監視した個人的経験を踏まえ、獄中で弁護士の代理なしに訴訟を進行す

る原告の置かれた不安定な状況から、私が目を背けるということはありません。⁽⁵⁶⁾

この事件は、連邦地裁の判例集 *Federal Supplement* には公表されていないものの、ニューヨーク州の連邦地裁を中心に、たびたび引用されている。⁽⁵⁷⁾

3 救済手続の実質的公正性の確保

行政的救済手続要件と、その広範な適用を求める連邦最高裁の判示のもとで、何とか不当な手続的負担を取り除こうとする動きは、*Booth & Porter* の連邦最高裁判決後、連邦上訴裁レベルで新たな対抗軸を形成した。

第二巡回区連邦上訴裁は、二〇〇三年から二〇〇四年にかけて、改革法の解釈に関してまとまった数の判断を下した。⁽⁵⁸⁾ その中には、囚人が刑務所の苦情申立手続に従うのが困難な場合には、行政的救済要件の適用を回避する法理が示されていた。例えば、囚人が通常の苦情申立手続で主張を認められ、しかし、救済の実現を待つ間に刑務所内部の上訴期限(四日)を徒過した場合には、この刑務所の規定は「非現実的かつ負担となる」として行政的救済要件の対象ではないとされた。⁽⁵⁹⁾ また、刑務所の官吏が囚人を脅迫した場合には、被告側は行政的救済要件が満たされていないとの抗弁を封じられる、とする禁反言の法理も認められた。⁽⁶⁰⁾

さらに第二巡回区は、救済手続が存在しかつ禁反言が適用にならない場合であっても、「特段の事情」の下では、救済手続に従わないことが正当化される余地がある、と判断した。⁽⁶¹⁾ そこでは、あえて一般的な法理として準則を打ち立てることは避けるとしながら、一般に弁護士の助力の得られない囚人の置かれた具体的な事情に照らして、救済手続において通常であれば規定に従えないような場合を参酌すべきだとされた。具体的にこの事件は、救済手続の規定が複雑怪奇で、仮に原告囚人の規定の解釈が誤りだとしても、それが非合理的だとはいえないとされた事例で、この場合には行政的救済要件を適用すべきでない⁽⁶²⁾とされた。そして、具体的事情を考慮し訴訟の続行の可否を

判断すべく、事件は連邦地裁に差戻された。

このように、第二巡回区は行政的救済要件を柔軟に解釈し、州の設けた救済手続の公正性を考慮して判断する余地を見出した。この傾向は、第六巡回区や第九巡回区にも見られる。⁽⁶³⁾ この行政的救済手続の公正性の考慮は、行政的救済要件の懈怠によって生ずる効果の判断とも密接に関係する。第二・第六・第九巡回区は、行政的救済の請求が州の規定する時期的制限に遅れても、裁判所に対し訴えを提起する権利は失われまいとしている。⁽⁶⁴⁾

この立場は、行政的救済要件に厳格な効果を与えた巡回区と対照的である。他の巡回区では、改革法の行政的救済要件が人身保護令状⁽⁶⁵⁾や行政手続法⁽⁶⁶⁾との類推で理解され、行政的救済要件の厳格な遵守が求められるとともに、州の定めた手続期限を逸した場合には連邦裁判所に訴えを提起する権利を失う、とされた。人身保護令状や行政手続における行政的救済要件は、ともに共通の二つの意義を有している。第一は、州や行政庁に配分された権限が十全に行使されるのを保障することである。ここでは、連邦裁判所ではなく、州裁判所ないし行政庁が権限行使の主要な役割を担うべきだとされる。この段階での手続的問題については、州裁判所及び行政庁自身に是正の機会が与えられる必要がある。第二は、連邦裁判所の負担の軽減である。州裁判所や行政庁による手続的救済の機会を設けることで、上訴が減少するとともに、上訴を受けた裁判所の判断の資料となる記録が作成・整理されることになる。⁽⁶⁷⁾

第七巡回区は、このような目的を改革法の行政的救済要件にも等しく見出した。Pozo v. McCaughy⁽⁶⁸⁾においてイースターブルック裁判官の法廷意見は、原告に対し州の救済手続に厳格に従うように求め、そこで規定された手続期限を逸脱した場合には、改革法の要件の帰結として連邦裁判所へ出訴する権利が失われる、と述べた。そして、刑務所の手続上の不服申立手続の期限を逸した原告の訴えの棄却を命じた。例外を認めると、この要件の「精力 oomph」が失われ、また囚人も刑務所の手続規則に「あっかんべー thumb their noses」するところである。⁽⁶⁹⁾

この立場には、理論上の問題が指摘されている。人身保護令状では州の司法制度を前提とし、連邦裁判所はそこ

での連邦法上の権利侵害を審査する。しかし、改革法では州の行政的救済手続の公正性を担保する制度的保障が欠けている。むしろ改革法は一九八〇年法を改正することで、連邦政府や裁判所の関与を積極的に排除した。そこで州の手続は、問題をはらんでいる方が当然である。例えば、ウィスコンシン州では、一九八三条訴訟の時効が三年なのに対し、手続期限が一四日と圧倒的に短い。このような手続に、出訴権をかからしめるのは問題である。行政手続法規との類推には、これに加えて管轄の問題が生ずる。一般に立法で定められる行政手続上の救済要件は、行政庁の手続に対する上訴管轄の行使に伴って定められる。しかし、改革法が前提にするのは、一九八三条訴訟の第一審管轄であり、そこで明示に規定されていない出訴権の喪失を読み込むのは、やはり問題となる。⁽⁷⁰⁾ また、行政的救済要件を厳格に解釈しないと、囚人が刑務所の手続を無視するインセンティブが生じるという想定も、必ずしも説得的ではないとされる。⁽⁷¹⁾

このような問題点にも関わらず、第七巡回区の立場は、第十巡回区や第三巡回区でも採用された。⁽⁷²⁾ これらの巡回区の立場は、州の行政手続の期限を徒過した訴えを棄却する際に、実体的効果を与える点で、特に厳格である。この対極にあるのが、先に見た第二・第六・第九巡回区であり、州の規則上の期限を徒過した訴えを棄却するものの、改めて州の救済手続を踏めば出訴の権利は維持される。残りの巡回区では、行政的救済要件に基づく棄却の効果は明らかでない。⁽⁷³⁾

これまで見たように、行政的救済要件の解釈においては、それぞれの巡回区での判断枠組みが分かれている。また、この要件の効果と適用免除の問題は、理論的には別の問題だが、判例の蓄積の少ない状況ではまだ明確に区別されず、それぞれの巡回区が具体的事例でいかなる対応をとるかは、限られた判示から推測できるに過ぎない。⁽⁷⁴⁾ このような状況において、現段階で連邦最高裁はまだ解釈を統一する機会を得ていない。

最後に第八巡回区のある事件を例にとって、行政的救済要件を含めた改革法の具体的適用をめぐる困難を見るこ

とにする。この事件では、アイオワ州立刑務所に収監された Lyon が、ユダヤ教の祈禱や休日を許されなかったことは憲法上の信教の自由の保護に反するとして、州政府に対し一九八三条訴訟を提起した。一九九六年五月八日、改革法の施行後二週間のことである。これに対し州政府は、Lyon が既に以前に勝ち目のない訴訟を四度提起しているため、改革法の規定により司法救助を受けられないと抗弁したが、第一審の連邦地裁はこの規定を違憲だとし訴訟の提起を認めた。⁽⁷⁵⁾しかし、連邦上訴裁は規定の合憲性を肯定し、事件は差戻された。⁽⁷⁶⁾差戻審で Lyon は裁判所に対し訴訟手数料を支払い、事件はトライアルへ進み、陪審は名目的損害賠償とともに、懲罰的賠償を認め、さらに裁判所は差止め命令を下した。

被告側は再び上訴し、今度は原告が行政的救済を尽くしていないとして訴訟の棄却を求めた。第八巡回区連邦上訴裁の三人の裁判官からなる法廷は、官吏が行政的救済の手續を取るのを妨害したか否か認定する必要があるとして、再び連邦地裁への差戻を命じた。⁽⁷⁷⁾これに対し、被告側が全員法廷による再審理を求め、これが認められた。再審理において連邦上訴裁は、三人の裁判官による判断を修正し、連邦地裁による事実認定を経ずに直ちに訴えを棄却するよう命じた。⁽⁷⁸⁾法廷意見は、官吏が行政的救済の手續を妨害した場合には、行政的救済要件による棄却は許されないことを一般論として認めた。⁽⁷⁹⁾しかし、その上で法廷意見は原審の記録から、Lyon は救済手續がないと告げられたわけではなく、自ら救済手續をとらない選択をしたことに争いが無いとして、この事件において被告に対し禁反言の法理を適用する余地はない、と判断したのである。

これには、二人の裁判官による反対意見が付された。Lyon は確かに行政的救済手續の存在を知っていたものの、Lyon の受けたと主張する権利侵害が、州の設けた手續により救済されないとこの印象を与えられていた可能性がある。反対意見は、この「法と事実の混合問題」については、十分な事実関係が明らかにならなっておらず、第一審による事実認定が必要だとして、元の判決通り、差戻した上で再審理を命ずるべきだと主張した。反対意見は判示

の中で、原審の Longstaff 裁判官に対し、「有能かつ経験豊かな地裁裁判官」として敬意を払っている。Longstaff 裁判官は、行政手続を課すと司法手続に重大な悪影響が及ぶこと、また、両当事者と裁判所がそれまでの多くの時間と資源を投じてきたこと、その他の理由で行政的救済要件による棄却を否定していた。⁽⁸⁰⁾

結局、出訴から七年後、三万ドルの懲罰的賠償を認めた評決と差止命令もろとも、事件は行政的救済要件により棄却されたのだった。

4 小 括

改革法における行政的救済要件の規定は、刑務所での囚人の苦情申立に対し、州による自律的対処を可能にし、かつ囚人による訴訟を制約する意図をもった立法だった。そして、先行する立法と対比すれば、州の行政的救済手続への連邦政府や連邦裁判所の関与を排除する意図は明確だった。しかしその規定は曖昧で、下級審ではその解釈を巡る対立が生じた。連邦最高裁は *Booth* と *Porter* の二度にわたってこの対立に対処したが、下級審の中には、厳格な制定法解釈を行い、また連邦最高裁の判断に対しても、個別事件における綿密な区別によって、その射程を限定する傾向が見られた。

連邦最高裁はまた、立法目的を重視し、規定の適用範囲を広くとる解釈を採用している。これに対し、下級審の法解釈においては、この制定法や判例法を漫然と適用すると、州の恣意的な手続的要件によって連邦裁判所による囚人の権利保護が事実上阻害されることへの懸念が示されていた。こういった観点に基づく下級審の解釈のもとで、改革法制定前ほどではないにせよ、州による救済手続の公正性を実質的に担保する余地が確保された。

無論、下級審の中にも、囚人の提起する訴訟に対し否定的な態度を取るものも少なくない。しかし、下級審での制定法解釈に今日に至るまで対立が残っている背景には、州の不当な手続に対処するため、具体的事件において厳

密な制定法・判例法解釈を試みる絶えざる動きがあった。この解釈は連邦上訴裁の判例に採用される場合もあり、あるいは連邦上訴裁の判断を仔細に検討すると、事実審裁判官の個別具体的判断にどの程度権限を委ねるかで争いがある局面も見られる。言葉を換えると、下級審での個別具体的な法適用は、囚人の権利の制約へ傾く上級審や連邦議会に対抗する契機であるとともに、新たに囚人の権利保障を確保する規範を生成する契機でもあるといえる。⁽³⁷⁾

- (32) 以下の文献を参考とした。Kristen S. Coy, Note: *Exhaustion under the PLRA: Reinforcing the Rehabilitative Function of American Prisons*, 14 WIDENER L.J. 989 (2005); Kermit Roosevelt III, *Exhaustion under the Prison Litigation Reform Act: The Consequence of Procedural Error*, 52 EMORY L.J. 1771 (2003); William B. Mack III, *Justice for Some: Excessive Force Claims after Porter v. Nussle*, 36 COLUM. J.L. & SOC. PROBS. 265, 292-97 (2003); Ann H. Mathews, Note: *The Inapplicability of the Prison Litigation Reform Act to Prisoner Claims of Excessive Force*, 77 N.Y.U.L. REV. 536 (2002); Lynn S. Branham, *The Prison Litigation Reform Act's Enigmatic Exhaustion Requirement: What it Means and What Congress, Courts and Correctional Officials can Learn from it*, 86 CORNELL L. REV. 483 (2001).
- (34) 42 U.S.C. § 1997e(a).
- (35) 同法は囚人による訴訟に行政的救済要件を初めて課した議会制定法であり、通常の一九八三条訴訟では行政的救済を尽くすことは要件とされなう。
- (36) 42 U.S.C. § 1997e(a), (b) (Supp. IV 1980).
- (37) 42 U.S.C. § 1997e(a) (1) (Supp. IV 1980).
- (38) 42 U.S.C. § 1997(c).
- (39) McCarthy v. Madigan, 503 U.S. 140, 144 (1992).
- (40) Schlangert, *Inmate Litigation*, supra note 24, at 1653-54 nn.332-34; Roosevelt III, supra note 33, at 1776.
- (41) See, Thomas v. Woolum, 337 F.3d 720, 731 (6th Cir. 2003). 改革法が「より緻密な効果の規定をおいておれば、このような解釈論上の争いは生じなかつたであろう。」
- (42) 原語は such administrative remedies as are available である。
- (43) Whitley v. Hunt, 158 F.3d 882 (3rd Cir. 1998); Lunsford v. Jumao-As, 155 F.3d 1178 (9th Cir. 1998); Garrett v. Hawk, 127 F.3d 1263 (10th Cir. 1997).
- (44) Booth v. Churner, 532 U.S. 731, 741 (2001).

- (45) *Id.*, at 738-39.
- (46) 原語は action... brought with respect to prison conditions である。
- (47) *Nussle v. Willette*, 224 F.3d 95 (2d Cir. 2000); *see also*, *Lawrence v. Goord*, 238 F.3d 182, 185-86 (2d Cir. 2001).
- (48) 18 U.S.C. § 3626(g) (2) 「刑務所の収監条件に関する民事訴訟」という用語は「収監条件」又は「政府官吏による行為が刑務所に収監される人々の生活に及ぼす影響」に関する連邦法に基づき提起されるすべての民事上の手続を意味する……」
- (49) *Nussle*, 224 F.3d at 101-06.
- (50) *Smith v. Zachary*, 255 F.3d 446 (7th Cir. 2001); *Higginbottom v. Carter*, 223 F.3d 1259 (11th Cir. 2000); *Booth v. Churner*, 206 F.3d 289 (3rd Cir. 2000); *Freeman v. Francis*, 196 F.3d 641 (6th Cir. 1999).
- (51) *See, e.g.*, *Carter v. Kiernan*, No. 98 Civ. 2664, 1999 U.S. Dist. LEXIS 178, at *2-5 (S.D.N.Y. Jan. 14, 1999). *Nussle* の判決は「この一州一南部地区連邦地裁の判決が五つに用いられた」。 *Nussle*, 224 F.3d at 100. *See also*, *Johnson v. O'Malley*, No. 96 C 6598, 1998 WL 292421, at 3 (N.D. Ill. May 19, 1998).
- (52) *Booth v. Churner*, 206 F.3d 289, 300 (3rd Cir. 2000) (Noonan, J., concurring and dissenting).
- (53) 534 U.S. 516, 532 (2001).
- (54) *Id.*, at 528-31. 44名連邦最高裁は「制定法の文言解釈を *McCarthy v. Bronson*, 500 U.S. 136 (1991) ではなく 28 U.S.C. § 636(b) (1) (B) の解釈に依拠し」 18 U.S.C. § 3626(g) (2) に基づく議論を避けた。 *Porter*, 534 U.S. at 525 n.3.
- (55) No. 01 CIV. 3251, 2002 U.S. Dist. LEXIS 7570 (S.D.N.Y. Apr. 29, 2002).
- (56) *Id.*, at *11 (citing *Benjamin v. Jacobson*, 935 F. Supp. 332 (S.D.N.Y. 1996)). 引用された事件は「救済の停止を義務づける改革法の定めにより終りに追い込まれた」ノリス・マンションによる刑務所改革訴訟である。後掲注 (52) 参照。
- (57) *Mack III*, *supra* note 33, at 292-97 n.197.
- (58) *Jeffrey R. Babbitt, et al., Developments in the Second Circuit: 2003-2004*, 37 CONN. L. REV. 963, 995-96 (2005).
- (59) *Abney v. McGinnis*, 380 F.3d 663, 669 (2d Cir. 2004).
- (60) *Hemphill v. New York*, 380 F.3d 680, 688-89 (2d Cir. 2004).
- (61) *Giano v. Goord*, 380 F.3d 670 (2d Cir. 2004).
- (62) *Id.*, at 678-79.
- (63) *Thomas v. Woolum*, 337 F.3d 720 (6th Cir. 2003); *Ngo v. Woodford*, 403 F.3d 620 (9th Cir. 2005).
- (64) *Giano*, 380 F.3d at 678; *Thomas*, 337 F.3d at 726.
- (65) 人身保護令状の手続においては、州における刑事手続の違法性を主張し令状を請求する当事者は、州裁判所での救済手続を尽くすことが求められ、これを怠ると「手続懈怠 Procedural default」の判例法理により、連邦裁判所で訴訟を提起する権利を失う。 *See* 28, U.S.C. § 2254 (b);

- Gray v. Netherland, 518 U.S. 152, 161-62 (1996).
- (69) 行政手続においては、判例法や個別の制定法により、行政庁の審査手続における手続的問題は、行政庁における救済が可能な間はその手続を戻すべきに限り、もはや裁判所への上訴におもつ主張が認められなかられる。See, United States v. L.A. Tucker Truck Lines, Inc. 344 U.S. 33, 37 (1952).
- (70) See, Preiser v. Rodriguez, 411 U.S. 475, 492 (1973) (habeas corpus); McCarthy v. Madigan, 503 U.S. 140, 144-45 (1992) (administrative remedies).
- (80) 286 F.3d 1022 (7th Cir. 2002).
- (81) *Id.*, at 1025.
- (82) Roosevelt III, *supra* note 33, at 1806-14.
- (83) *Thomas*, 337 F.3d at 733; *Ngo*, 403 F.3d at 629.
- (84) Ross v. County of Bernalillo, 365 F.3d 1181, 1186 (10th Cir. 2004); Spruill v. Gillis, 372 F.3d 218, 231 (3d Cir. 2004).
- (85) See, Foulk v. Charrier, 262 F.3d 687, 697-98 (8th Cir. 2001); Days v. Johnson 322 F.3d 863 (5th Cir. 2003); Harper v. Johnson, 179 F.3d 1311 (11th Cir. 1999).
- (86) *Giano*, 380 F.3d at 676 n.4.
- (87) Lyon v. Vande Krol, 940 F. Supp. 1433 (S.D. Iowa 1996).
- (88) Lyon v. Vande Krol, 127 F.3d 763 (8th Cir. 1997).
- (89) Lyon v. Vande Krol, 270 F.3d 563 (8th Cir. 2001).
- (90) Lyon v. Vande Krol, 305 F.3d 806 (8th Cir. 2002).
- (91) *Id.*, at 808-09 (citing Foulk v. Charrier, 262 F.3d 687, 697-98 (8th Cir. 2001), Miller v. Norris, 247 F.3d 736, 740 (8th Cir. 2001)).
- (92) *Id.*, at 809-12 (Bright, J., dissenting).
- (93) 行政的救済要件を認めないことは、モンモンを用いることの適用を回避する下級審判決も現われている。See, Elizabeth S. Hess, *Administrative Exhaustion and Class Actions: Rules, Rights, Requirements, Remedies, and The Prison Litigation Reform Act Issue Resolved*, 2003 U. CHI. LEGAL F. 773.

三 裁判所による同意判決への制約

続いて、刑務所の収監条件に関する訴訟において連邦地裁の下す同意判決に制約を加えた、刑務所訴訟改革法の諸条項を巡る展開を観察する。⁽⁸²⁾ この条項は、個々の囚人による訴えを対象とした前節の条項とは異なり、連邦地裁による同意判決を通じた積極的介入を制約し、早期に終了させることを目的としている。

以下では、この規定がそれまで存続してきた同意判決を終了させたり、不安定にしたりする効果を持っていたことを見る。こういった状況下で、下級審では厳格な文言解釈でこの規定を回避したり、同法の合憲性を問うたりする判決が現われる。しかし、連邦最高裁は、この条項の合憲性を維持する立場で一貫している。

1 条文とその意義

改革法は、裁判所の下せる救済の目的を、特定の原告に対する権利侵害を是正するための必要最低限に限定した上で、さらに救済手段もまた必要最小限に限定した。

刑務所の収監条件に関するあらゆる民事訴訟における将来的救済は、特定の原告の連邦法上の権利に対する侵害を是正するために必要な限度を超えてはならない。裁判所は、将来的救済が、限定的に策定され、連邦法上の権利に対する侵害の救済に必要な限度を超えず、かつ侵害の是正に最も干渉の程度の小さい手段であると認定しない限り、その救済を与えたり承認したりしてはならない。裁判所は、その救済によって生ずる、公共の安全や刑事司法制度の運用に及ぼすあらゆる悪影響に、十分な考慮を払わなければならない。⁽⁸³⁾

この手段の限定は、「限定・必要・干渉度」の要件と呼ばれる。⁽⁸⁴⁾

同意判決の時点で要件を満たした救済も、策定の二年後には被告・政府側の申立に基づき原則として終了する。

刑務所の収監条件について、将来的救済が与えられた民事訴訟においては、当該救済は、当事者又は訴訟参加人の申立に基づき、以下の場合に終了する・

- (i) 裁判所が将来的救済を下すか又は承認した日から二年
 - (ii) 本条に基づき、裁判所が将来的救済の終了を退ける命令を下した日から一年
 - (iii) 刑務所訴訟改革法の制定日以前に発せられた命令に関しては、制定日から二日⁽⁸⁵⁾。
- 一方、判決の段階で「限定・必要・干渉度」の要件を満たしていない同意判決は、終了される。

刑務所の収監条件に関する民事訴訟において、被告又は訴訟参加人は、裁判所が、当該救済が限定的に策定され、連邦法上の権利に対する侵害の救済に必要な限度を超えず、かつ侵害の是正に最も干渉の程度の小さい手筈だとの認定をせずに、当該救済を承認又は命令している場合、あらゆる将来的救済について迅速な終了を得ることができ⁽⁸⁶⁾。

この規定は、「迅速な終」*「immediate termination」*条項と呼ばれる。この場合、救済の延長を得るには、裁判所による「限定・必要・干渉度」要件の認定を受ける必要がある。

将来的救済は、当該将来的救済が現在継続中の連邦法上の権利の侵害を是正するために依然として必要で、侵害の是正に必要な限度を超えず、限定的に策定され、かつ侵害の是正に最も干渉の程度の小さい手段であることを、裁判所が記録に基づき書面で認定した場合には終了しない⁽⁸⁷⁾。

このような手続により、救済は以降一年ずつ認定の度ごとに延長され得る。しかしこの手続には、時間的制約が設けられている。すなわち、申立に対し三〇日以内に裁判所が判断を下さない限り、救済は自動的に停止する。

申立に対し判断の下されていない将来的救済は、…当該申立のなされた日の三〇日後から…当該申立に関して裁判所が最終的の命令を下す日までの間、自動的に救済手続が停止される⁽⁸⁸⁾。

この条項は「自動的停止 automatic stay」条項と呼ばれる。

これら一連の規定は、定期的な認定を裁判所に義務づけることによって、刑務所運営の主導権を早期に行政側に返還することを意図している。現実には、頻繁な事実認定のためのディスカバリーや審理に伴う時間や費用面での負担が、訴訟を継続する当事者の意思をそぐ効果をもつとされる。⁽⁸⁹⁾

これらの規定には、立法過程から既に憲法上の問題が提起されていた。すなわち、裁判所の下した終局的判決を事後的立法により覆すこの規定には、連邦憲法の三権分立原則と抵触する恐れがあると指摘されていた。⁽⁹⁰⁾

2 同意判決の終了した例

同意判決に関する改革法の規定は、それまで継続されてきた同意判決のうち、少なからぬものを終了に追い込み、またその継続を不安定化させた。⁽⁹¹⁾

例えば、ニューヨーク南部地区連邦地方裁判所では、Rikers Islandその他のニューヨーク州の拘留所の収監条件に関し、一九七八年の同意判決以来裁判所が関与を続けてきた。一九九六年、被告州側は、改革法の成立を契機に同意判決の終了を求めた。これに対し、Baker 裁判官は、改革法の理念に疑問を呈しながらも、その合憲性を肯定し、同意判決の終了を認めた。⁽⁹²⁾ しかしその後の裁判手続の結果、同意判決は一部に限り継続されている。⁽⁹³⁾

テキサス南部地区連邦地裁では、三〇年にわたり Justice 裁判官の下で刑務所改革訴訟が係属していた。⁽⁹⁴⁾ ここで被告側が改革法に基づき同意判決の終了を求めたが、同裁判官は改革法の規定を違憲だと判断し、また同条項が合憲だとしてもテキサス州の刑務所での囚人に対する権利侵害が「現在継続中」だとして、同意判決の終了の申立を棄却した。⁽⁹⁵⁾ しかし、第五巡回区連邦上訴裁は違憲判断を覆すとともに、救済を継続する前提となる事実認定が不十分だとして、事件を差戻した。⁽⁹⁶⁾ その差戻審で連邦地裁は、権利侵害が「現在継続中」だと改めて認定し、同意判

決を維持した。⁽⁹⁷⁾

インディアナ南部地区連邦地裁でも、州の刑務所の収監条件について、裁判所が関与していた。同地裁は刑務所訴訟改革法の規定を違憲として、同意判決を継続し、第七巡回区連邦上訴裁はこの判断を維持した。⁽⁹⁸⁾しかしこの判決に対し連邦最高裁は上訴を取り上げ、これを覆した。⁽⁹⁹⁾この結果、その差戻審において三〇年にわたる刑務所改革訴訟は終了した。⁽¹⁰⁰⁾

以下で観察する、同意判決の終了に関する条項の合憲性を巡る判例は、連邦議会制定法や上級審裁判所の判例による手続的制約の中で、下級審が刑務所改革訴訟を実現・継続しようと試みる、という文脈にある。上級審と下級審との間の対立が特に強まった局面といえる。

なお、連邦議会はこういった対立の高まりに迅速に対応し、一九九七年、再び歳出配分承認法案への付加条項の形で刑務所訴訟改革法を改正した。⁽¹⁰¹⁾ここでは、当事者や訴訟参加人による救済の終了を求める申立について、

そのような申立に対して速やかな判断を下すことを怠った場合への救済として、職務執行令状 mandamus が認められる。⁽¹⁰²⁾

と規定がなされた。職務執行令状とは、公的機関が行使している管轄の存在は合法であっても、その行使の仕方が違法である場合には、上級裁判所が特定の形で管轄権の行使を命じるために発給する令状である。すなわち連邦議会は、それまで事実審である連邦地裁の裁量の領域に属した事実認定に対し、連邦上訴裁の強権的な介入を求めたものといえる。⁽¹⁰³⁾

3 合憲性を巡る争い

改革法施行直後から、連邦地裁レベルでこれらの規定の合憲性が争われるようになった。二つの規定のうち、早

い段階で合憲性が争われたのは「迅速な終了」規定である。⁽¹⁰⁴⁾そこでは、同意判決は「終局判決」であり、⁽¹⁰⁵⁾改革法のように当該判決時に存在しない要件により判決を蒸し返す議会制定法は三権分立原理に反するとされた。⁽¹⁰⁶⁾

これに対し連邦上訴裁レベルでは、理由付けのばらつきこそあれ一貫して合憲性が認められた。⁽¹⁰⁷⁾そこでは、同意判決は判決の後も事情の変更に伴い改変されうるので終局判決とは言えず、⁽¹⁰⁸⁾議会には連邦裁判所の管轄と救済を統制・改変する権限があるとされた。

「迅速な終了」規定の合憲性について、上訴裁判所レベルでの一致が見られると、「自動的停止」規定の合憲性へと焦点が移った。⁽¹⁰⁹⁾この規定に関しては連邦上訴裁でも合憲性に疑義を付すものが現れ、連邦最高裁が合憲判断を下すまでは、各巡回区で見解が分かれた。

第七巡回区連邦上訴裁は、当該条項は裁判所の命令を直截に停止するもので三権分立原理に反し違憲だと判断した。⁽¹¹⁰⁾法廷意見によれば、議会は、係属中の裁判に関して、適用となる実体法を変更する権限を除いては裁判所に判断準則を強制する権限を有しない。しかしこの条項は、実体法と関わりなく、一定期間内に救済を終了するよう強制している。そして、短い期間内に複雑な事件に関する新たな事実認定と厳密な救済の策定を要求する「自動的停止」規定は、特定の事件において困難な問題に関し判断を下すまで現状を維持する権限を裁判所から奪うことになる。こう述べて法廷意見は、問題の規定が下級審の管轄を規制する連邦議会の権限を踰越し、憲法判例上認められないと判示した。⁽¹¹¹⁾

第六巡回区は、改革法の「自動的停止」条項を、自動的停止の発効日を延期できないと解釈すれば、当該条項は権力分立原理に反し違憲判決を免れないとする点で、第七巡回区と同じ判断を示した。⁽¹¹²⁾しかし同連邦上訴裁は、制定法は違憲判決を避けるべく限定解釈すべきだとして、連邦地裁はエクイティに基づき「改革法の『自動的停止』を停止する権限」をもつとして、新たな救済に関する判決までに申立から三〇日以上要する場合には救済を自動的

停止の発効を停止できるとの解釈を示した。⁽¹¹⁾

第五巡回区は、合憲性の問題には立ち入らずに限定解釈を採用し、第六巡回区と同様の判断に達した。⁽¹²⁾ 限定解釈の立場では、申立から判決までの間に衡平に反しないだけの時間が認められれば救済の停止自体を認める点で、時間的余裕の有無に関わらず立法府の救済への介入を認めない違憲判断の立場とは異なる帰結を取る。

これは、連邦司法省が改革法の合憲性を守るためにとった立場でもある。連邦司法省は、一九八〇年被収監人の市民的権利に関する法律に基づき、一九八二年からミシガン州立刑務所の収監条件改善に関する訴訟に参与していた。この第六巡回区での訴訟に囚人原告側で参加した連邦司法省は、改革法の「自動的停止」条項の停止を求めつつ、同法の合憲性を守る限定的適用を主張した。⁽¹³⁾ 第六巡回区の判決はこの立場に沿ったものである。⁽¹⁴⁾

連邦最高裁はしかし、第七巡回区の判決への上訴を受理し、そこでこれらの立場を否定した。連邦最高裁は、「自動的停止」条項は裁判所の裁量を否定する議会の明白な立法目的を反映しているとして限定解釈を否定した⁽¹⁵⁾ で、さらに三権分立の原則にも反しないと結論した。「迅速な停止」条項の合憲性を前提とした上で、連邦最高裁は、議会には既に発せられた差止め命令の将来への効果を変更する権限があり、⁽¹⁶⁾ 「自動的停止」条項は命令の根拠となる実体法の変更を反映させるに過ぎず、司法府の終局判決の執行を停止したり蒸し返したりしているとはいえないと結論した。⁽¹⁷⁾

連邦最高裁の判決により、改革法のうち将来的救済を制約する諸条項の合憲性は確立したかのようである。しかし、違憲判断や限定解釈を採用した判決が懸念した、事実審裁判所での事実認定の困難と、認定の間に手続や現状を動揺させることで実体的救済に悪影響が及ぶ可能性には、⁽¹⁸⁾ 連邦最高裁も対応を迫られた。連邦最高裁の法廷意見も傍論において、改革法による時間的制約で権利侵害の存否の事実認定が妨げられれば、適正手続を保障する連邦憲法第十四修正上の疑義の生ずる可能性を示唆した。⁽¹⁹⁾

4 限定解釈の動きと小括

下級審での実践には、「自動的停止」条項の困難を避けようとする努力がにじんでいる。例えば、第二巡回区は、改革法の合憲性を認めつつ、ユニークな限定解釈を示した。Calabresi裁判官は、改革法により連邦裁判所で法的拘束力を失った将来的救済は、それでも契約としての拘束力を失うことはなく、州裁判所において同一の将来的救済の執行を求めることができる⁽³²⁾と判示したのである。

ペンシルバニア州東部地区連邦地裁では、一九八二年にクラス・アクションによって提起された刑務所改革訴訟において、被告州政府側が裁判所の命ずる救済に強く反発していた。裁判所は二〇〇〇年、被告側の終了を求める申立の機先を制して当事者に和解を促し、実質的な救済策を確保した上で、当該事件における管轄を打ち切った⁽³³⁾。テキサス州南部地区の連邦地裁では、連邦最高裁判決までの間に実質的に救済を停止することなく事実認定を行い、救済の延長を認めている⁽³⁴⁾。

同意判決の早期終結を図る改革法の条項は、連邦地裁に対し、具体的な判断基準と手続を課すとともに、上訴裁判所の関与の余地を拡大するものだった。これからの逸脱には一律に同意判決の終了という効果が与えられたため、この条項には立法当初から合憲性への疑義が提起されていた。下級審裁判所はこの規定に対し、実質的な救済を確保すべく、違憲判決や合憲限定解釈を施してきた。連邦最高裁は、裁判所の裁量を否定する立法意思を重視してきたものの、この立法が現実の憲法上の権利保護に支障が生じかねないことを認めざるを得なかった。下級審も様々な解釈手法により、このような弊害への対処を試みている。

(32) 以下の文献を参考にした。Deborah Decker, Comment: *Consent Decrees and the Prison Litigation Reform Act of 1995: Usurping Judicial Power or Quelling Judicial Micro-Management?*, 1997 Wis. L. Rev. 1275; Shima Baradaran-Robison, Comment: *Kaleidoscopic*

- Consent Decrees: School Desegregation and Prison Reform Consent Decrees After the Prison Litigation Reform Act and Freeman-Dowell*, 2003 B.Y.U. L. REV. 1333; Ira Bloom, *Prisons, Prisoners, and Pine Forests: Congress Breaches the Wall Separating Legislative from Judicial Power*, 40 ARIZ. L. REV. 389 (1998); Anne K. Heidel, Comment: *Due Process Rights and the Termination of Consent Decrees under the Prison Litigation Reform Act*, 4 U. PA. J. CONST. L. 561 (2002).
- (82) 18 U.S.C. § 3626(a)(1)(A).
- (83) 18 U.S.C. § 3626(a)(1)(A).
- (84) See, Benjamin v. Jacobson, 172 F.3d 144, 158 (2d Cir. 1999).
- (85) 18 U.S.C. § 3626(b)(1)(A).
- (86) 18 U.S.C. § 3626(b)(2).
- (87) 18 U.S.C. § 3626(b)(3). この条項の「現在継続中」に対応する文言は「一九九七年改正の current or ongoing 及び current and ongoing に変更された」。
- (88) 18 U.S.C. § 3626(e)(2). この条項は「一九九七年改正の」…将来的救済の改変又は終了を求めるものも含まれるが「改正前と同期間」救済手続停止の効果をも有する」と変更された。
- (89) Baradaran-Robison, *supra* note 82, at 1364; Charles F. Sabel & William H. Simon, *Destabilization Rights: How public Law Litigation Succeeds*, 117 HARV. L. REV. 1015, 1042 (2004).
- (90) See, Associate U.S. Attorney General John Schmidt's Testimony before the Senate Judiciary Committee on July 27, 1995, quoted in 141 Cong. Rec. S 2,297-99 (1996) (statement of Sen. Simon).
- (91) 改革法は「上記の規定の趣及適用を明示的に定めていない。18 U.S.C. § 3626 Note. 「合衆国法合集第一八編三六二六条は、本条による改正を反映した上で、すべての将来的救済に適用するものとして、当該将来的救済を命ずる判決が本編の制定に先立つたかそれ以降であるかを問わない。」
- (92) Benjamin v. Jacobson, 935 F. Supp. 332 (S.D.N.Y. 1996). この事件の社会的・政治的背景については Steven Lee Myers, *U.S. Judge Unsets Rules on Running Jails in New York*, N.Y. TIMES, July 26, 1996, at A1.
- (93) Benjamin v. Fraser, 264 F.3d 175 (2d Cir. 2001).
- (94) Justice 裁判官のこの証言は言及した語彙記録のこの部分 William Wayne Justice, Address: *The Origins of Ruiz v. Estelle*, 43 STAN. L. REV. 1 (1990) 参照。
- (95) Ruiz v. Johnson, 37 F. Supp. 2d 855 (S.D. Tex. 1999).
- (96) Ruiz v. Johnson, 178 F.3d 385 (5th Cir. 1999).
- (97) Ruiz v. Johnson, 154 F. Supp. 2d 975 (S.D. Tex. 2001).
- (98) French v. Duckworth, 178 F.3d 437 (7th Cir. 1999) (en banc).
- (99) Miller v. French, 530 U.S. 327 (2000).

- (96) French v. Miller, 234 F.3d 1273, 2000 U.S. App. LEXIS 21290 (7th Cir. 2000) (unpublished opinion). この事件の経緯については William E. Marsh & Andrea K. Marsh, *Judicial Federalism in the Southern District*, 37 Ind. L. Rev. 629, 637-41 (2004) 参照。
- (97) Act of Nov. 26, 1997, P.L. 105-119, Title I, §123(a), 111 Stat. 2470.
- (98) 18 U.S.C. § 3626(e) (1).
- (99) 一九九七年改正法「自動的停止を延期する手続について」 時間的期限を設ける場合及び 中間上訴を認める規定も追加している。 18 U.S.C. § 3626(e) (3), (4).
- (100) Gavin v. Ray, 1996 U.S. Dist. LEXIS 20497, No. 4-78-CV-70062 (S.D. Iowa Sept. 18, 1996); Taylor v. Arizona, 972 F. Supp. 1239, 1249 (D. Ariz. 1997); Inmates of the Suffolk County Jail v. Sheriff of Suffolk County, 952 F. Supp. 869, 882 (D. Mass. 1997); Hadix v. Johnson, 947 F. Supp. 1100, 1112 (E.D. Mich. 1996).
- (101) E.g. Gavin, 1996 U.S. Dist. LEXIS 20497, at *12; Taylor, 972 F. Supp. at 1245 (citing *Rufo v. Inmates of Suffolk Jail*, 502 U.S. 367, 391 (1992)).
- (102) E.g. Taylor, 972 F. Supp. at 1245 (citing *Plaut v. Spendthrift Farm, Inc.*, 514 U.S. 211, 352 (1995)); *Hadix*, 947 F. Supp. at 1109 (citing *Plaut*, 514 U.S. at 345).
- (103) *Berwanger v. Cottey*, 178 F.3d 834 (7th Cir. 1999); *Benjamin v. Jacobson*, 172 F.3d 144, 161-62 (2d Cir. 1999) (en banc); *Hadix v. Johnson*, 133 F.3d 940, 943 (6th Cir. 1998); *Inmates of Suffolk County Jail v. Rouse*, 129 F.3d 649, 656-57 (1st Cir. 1997); *Dougan v. Singletary*, 129 F.3d 1424, 1426-27 (11th Cir. 1997); *Imprisoned Citizens Union v. Ridge*, 169 F.3d 178, (3d Cir. 1999); *Gavin v. Branstad*, 122 F.3d 1081, 1087 (8th Cir. 1997); *Plyler v. Moore*, 100 F.3d 365, 371, 374 (4th Cir. 1996). 第六巡回区は「一貫裁判所長を率いたが、彼はこの決定に賛成した。」 Taylor v. United States, 143 F.3d 1178, 1184 (9th Cir. 1998), vacated by 158 F.3d 1059 (9th Cir. 1998). See also, *James v. Lash*, 965 F. Supp. 1190, 1196-97 (N.D. Ind. 1997); *Jensen v. County of Lake*, 958 F. Supp. 397, 403-04 (N.D. Ind. 1997); *Benjamin v. Jacobson*, 935 F. Supp. 332, 349 (S.D.N.Y. 1996).
- (104) *Benjamin*, 172 F.3d at 161 (citing *Pennsylvania v. Wheeling and Belmont Bridge Co.*, 59 U.S. (18 How.) 421, 431-32 (1856)).
- (105) See, e.g., *Gavin*, 122 F.3d 1081, at 1088 (citing *Plaut v. Spendthrift Farm, Inc.*, 514 U.S. 211, 234 (1995)); *Benjamin*, 172 F.3d at 161 (citing *Pennsylvania v. Wheeling and Belmont Bridge Co.*, 59 U.S. (18 How.) 421, 431-32 (1856)).
- (106) See, *Hadix v. Johnson*, 144 F.3d 925, 935 n.10 (6th Cir. 1998).
- (107) *French v. Duckworth*, 178 F.3d 437, 445-46 (7th Cir. 1999).
- (108) *Id.* at 446-47 (citing *United States v. Klein*, 80 U.S. (13 Wall.) 128 (1871)). この判決は「三人の合議体から全員法廷による判断を求め、ヘンリー・ジョンソン・ハドクス・ベニヤミンの反対意見も付されたこと。」 *Id.* at 448 (Easterbrook, J., dissenting from rehearing en banc).

- (13) *Hadix v. Johnson*, 144 F.3d 925, 939-44 (6th Cir. 1998).
- (14) *Id.* at 937.
- (15) *Ruiz v. Johnson*, 178 F.3d 385, 394-95 (5th Cir. 1999).
- (16) *See, United States v. Michigan*, 680 F. Supp. 928, 955 (W.D. Mich. 1987). シュリントンの連邦司法省が刑務所訴訟改革法を限定的に解釈適用したのに反して、連邦議会が強く反発した。 *The Role of the U.S. Department of Justice in Implementing the Prison Litigation Reform Act: Hearings on Pub. L. No. 104-134 Before the Senate Comm. on the Judiciary*, 104th Cong. 58 (1996); *see also*, Baradaran-Robison, *supra* note 82, at 1316-20.
- (17) *Hadix*, 144 F.3d, at 930.
- (18) *Miller v. French*, 530 U.S. 327, 336-41 (2000).
- (19) *Id.* at 344 (citing *Plant v. Spendthrift Farm, Inc.*, 514 U.S. 211, 232 (1995)).
- (20) *Id.* at 346 (citing *Pennsylvania v. Wheeling and Belmont Bridge Co.*, 59 U.S. (18 How.) 421, 431-432 (1856)).
- (21) *See, e.g., Hadix*, 144 F.3d, at 939-44. 「自動的停止」条項は形式的には権力分立原理に反しないとしながら、現実的には判決の執行を停止し、かつ司法府の独立と適正手続の基礎となる自由闊達な討議を侵すので、司法権を不当に貶めるものとして違憲であると判断した。 *See also, French*, F.3d, at 447.
- (22) *Id.*, at 349-350. 連邦最高裁は、下級審の記録からはこの点の事実関係が明らかでないとして、具体的判断には立ち入らなかつた。 *Id.* at 353 n.4. 適正手続が今後の争点となることを示唆する論稿として、Heidel, *supra* note 82 参照。
- (23) *Benjamin v. Jacobson*, 124 F.3d 162 (2d Cir. 1997). ただしこの判決は、全員法廷への再審理により撤回された。 *Benjamin v. Jacobson*, 172 F.3d 144 (2d Cir. 1999).
- (24) *Harris v. City of Philadelphia*, 2000 U.S. Dist. LEXIS 12579, No. 82-1847 (E.D. Pa. Aug. 30, 2000). 裁判所は、判決の中で刑務所訴訟改革法の終手続を経過した場合に予想される混乱に言及している。 *Id.* at *21-23. *See, Heidel, supra* note 82, at 569-70.
- (25) *Ruiz v. Johnson*, 154 F. Supp. 2d 975 (S.D. Tex. 2001). 被告が「迅速な終手続」を求めた一九九九年五月五日から一九九九年一月から二月にかけて行われた証拠に関する審理に基づいて、二〇〇一年六月一日の判決までには、二年の歳月が経っていた。

四 弁護士費用の回収への制約

本節では、一九八三条訴訟で勝訴した囚人原告による弁護士費用の回収に、上限を設けた改革法の条項を扱う。⁽¹²⁶⁾ 同法が囚人原告のみを対象に制約を課しているため、囚人に対する平等保護を問題とする憲法訴訟が提起された。以下では、これまでとやや構成を変え、Johnson v. Daley という具体的事件に焦点を当てる形で、この条項をめぐる判例法の展開を追うことにする。この事件では、この条項の合憲性の判断枠組みはほぼ固まりつつあったが、具体的な合憲性判断において連邦地裁と連邦上訴裁の間で厳しい対立の見られた事件である。

1 条文と Johnson 事件の経緯

一九八三条訴訟を含む市民的権利に関する法律に基づく訴訟で勝訴した当事者は、連邦制定法 (42 U.S.C. § 1988) により、「合理的な額」の弁護士費用を敗訴当事者に対し請求することができる。⁽¹²⁷⁾ これは、市民的権利への侵害の被害者の多くが高額の弁護士費用を支払えない現実に照らし、実体的権利が画餅に帰さぬようにとする規定である。合理的な訴訟費用とは、「原告の事件を有名な弁護士が引き受けるように導くだけの額であつて、それを超えるものではない」とされる。⁽¹²⁸⁾

改革法は、爆発的に増加した囚人の訴訟を抑制するため、以下の規定により弁護士費用の請求を制限した。

- (1) すべての拘留所、刑務所その他矯正施設に収容されている囚人によって提起された訴えであつて、弁護士費用が [42 U.S.C. § 1988] によつて認められている場合には、当該費用は、以下の限度を超える限りにおいては認められない。

- (A) 費用が、当該費用の回収を根拠付ける制定法上の原告の権利が現実に侵害されたことを証明するた

め、直接的かつ合理的に生じたこと。

- (B) (i) 費用の額が、当該侵害に対する判決における救済と均衡する関係にあるか、又は
 (ii) 費用が、当該侵害に対して命じられた救済手段を実現するため、直接的かつ合理的に生じたこと。

(2) (1)項に定める訴訟において金銭賠償を命ずる判決が下された場合、当該判決の一部(二五%)を超えない)は、被告から回収されるべき弁護士費用の支払いに充当されなければならない。弁護士費用の回収額が当該判決額の一五〇%を超えない場合において、被告は充当分超過額を支払わなければならない。

(3) (1)項に定める訴訟における単位時間当たり弁護士費用の回収額は、裁判所の任命する弁護士に対する支払額として [18 U.S.C. § 3006A] に定める単位時間当たりの弁護士費用額の一五〇%を超えるものであってはならない。

(4) 本条の定めは、囚人が、本条に定める額を超える額の弁護士費用を支払う旨の合意を結ぶことを妨げない。⁽¹²⁾

ウィスコンシン州の刑務所に収監された Cedric Johnson は、刑務所の医師を相手取り一九八三条訴訟を提起し、原告の肝臓病が末期症状を呈しているにも関わらず肝臓移植の適性を評価することを拒んだのは、原告の第八修正上の権利の侵害だと主張した。陪審審理を経て原告勝訴の評決が確定し、原告は一万ドルの通常損害賠償と、三万ドルの懲罰的損害賠償を獲得した。⁽¹³⁾ 囚人による訴訟の圧倒的多数は、本人訴訟によって追行されるが、この事件はその中で弁護士が原告を代理した数少ない事件である。さらに、囚人による訴訟がトライアルまで進むことも稀であるが、この訴訟は困難を越え陪審審理で勝訴判決を得た稀有な事例だといえる。⁽¹⁴⁾

原告は 42 U.S.C. § 1988 に基づき、被告に対し九万二八八七ドル二〇セントの弁護士費用を請求した。この額は

改革法の課した弁護士費用の制限を越えた。⁽¹³³⁾しかし、連邦地裁は、同法による制限の一部が連邦憲法第五修正の平等保護条項に反し違憲無効だとして、妥当な弁護士費用を八万ドルと認定、うち二〇〇ドルを判決額から充当し、残り七万九八〇〇ドルを支払うよう被告に命じた。⁽¹³⁴⁾

被告と訴訟参加した連邦政府は、当該条項の合憲性を主張して、第七巡回区連邦上訴裁へ上訴した。二〇〇一年四月一九日、通常の三人の合議体にて口頭弁論が開かれたが、結論が出ず、二〇〇三年四月八日、全員法廷において再び口頭弁論が開かれた。同八月一九日、五人の裁判官による相対多数意見、一人の同意意見、五人の裁判官による少数意見からなる判決が言い渡され、その中で問題の条項は合憲と判断され、連邦地裁の判決は破棄・差戻となった。⁽¹³⁵⁾連邦地裁はこれを受けて新たに訴訟費用額を計算し、四万五二一七ドル八一セントの支払いを被告に命じた。⁽¹³⁶⁾

Johnson を含むいくつかの裁判で合憲性が問題になったのは、弁護士費用の回収総額を判決額の一・五倍に限定した(2)項と、弁護士費用の単位時間当たりの額を裁判所の任命する刑事弁護人の場合の一・五倍に限定した(3)項である。一九八三条訴訟での勝訴原告の中で、囚人原告のみを区別し、弁護士費用の回収を制約するのは、連邦憲法第五修正の平等保護条項の下で正当化されるのだろうか。

2 *Johnson* に至るまでの連邦裁判所における合憲性判断枠組の生成

刑務所訴訟改革法の成立後、条項の合憲性が問題となる以前から、下級審裁判所ではその適用範囲を制限的に解する判決が見られた。

原告囚人が一九八三条訴訟においてトライアルを経て一ドルの名目的賠償を認められた事件で、連邦地裁の中には、名目的賠償は改革法に定める「金銭賠償」に当たらないとする判断が見られた。この争点についての判決は現

在のところ限られているが、連邦最高裁や多くの巡回区の連邦上訴裁は未だ判断を下していない。⁽¹³⁷⁾

また、改革法施行以前に弁護士が受任した事件において、同条項の遡及適用を否定する下級審判決も現れた。この点は連邦上訴裁で判断が分かれ、同法施行以前に提供された法的サービスにも遡及適用した判決がある一方で、同法施行以前から係属している訴訟に関しては一切適用にならないと適用範囲を狭く解釈した裁判所も存在した。⁽¹³⁸⁾更に別の連邦上訴裁は、改革法の施行日以前の法的サービスに対して適用はないものの、それ以降のサービスに対しては、同法施行以前に弁護士が受任した訴訟にも適用があると判示していた。⁽¹³⁹⁾連邦最高裁は一九九九年、この最後の見解を採用し、連邦上訴裁間の対立を解消した。⁽¹⁴⁰⁾

この点に連邦最高裁が判断を示した頃から、下級審ではこの条項の合憲性が新たな争点として浮上してきた。市民的権利に関する法律に基づく訴訟において、囚人原告による訴訟に関してのみ弁護士費用の回収を制約することが、連邦憲法第五修正の保障する法の下での平等保護に反する可能性を指摘する声が高まったのである。

ウイスコンシン西部地区連邦地裁で *Johnson* 判決が下されるまでに、すでに六つの巡回区がこの点について判断し、⁽¹⁴¹⁾上訴審の第七巡回区で判決が下されるまでに新たにもう一つの巡回区が判断をしていた。⁽¹⁴²⁾これらの連邦上訴裁の判決は、第三巡回区を除いてすべて合憲の判断で一致していた。しかし、第三巡回区的全員法廷では合憲とする裁判官と違憲とする裁判官が同数に分かれ合憲性に関して判示できず、⁽¹⁴³⁾第七巡回区的全員法廷も一人の裁判官の同意判決による僅差で合憲判断を下し、第六巡回区での三人の合議体による判決にも反対意見が付されるなど、表面上の一貫性の下には先鋭な対立があった。更にこれらの連邦上訴裁の原審では、四つの連邦地裁が同条項の適用を否定し、⁽¹⁴⁴⁾三つの裁判所が同条項を違憲と結論しており、⁽¹⁴⁵⁾問題の条項を文言どおり適用したのは第十一巡回区の原審だけだった。

ここで問題となる条項での囚人原告と自由人原告との区別は、言論や集会の自由のような基本的な人権を制約した

り、人種に基づくような「平等保護違反の疑いの強い区別 suspect classification」にあたりたりしないため、高度の審査基準に服しないことに関しては、連邦最高裁の憲法判例でも、改革法の合憲性を争った諸判決でも一貫して認められている⁽¹⁴⁷⁾。従って争点は、改革法の弁護士費用の回収を制限する条項と、正統な統治上の利益との合理的な関連性である。

合憲判断を下した判決と違憲判断を下した判決とが厳しく対立したのは、むしろ合理性基準の具体的適用の局面だった。合理性基準は、社会経済規制立法に対する違憲立法審査において立法府の判断を尊重する判断基準として、一九三〇年代後半の連邦最高裁において確立した⁽¹⁴⁸⁾。しかし、それ以降の連邦最高裁の態度は、一定の変遷を示してきた。ここで双方の立場は、時代ごとによれる連邦最高裁判例から、司法審査の積極性について、異なる命題を引き出していた。

合憲判断を下した判決が主に依拠するのは、司法消極主義の立場が力を得た一九九〇年代前半の *Heller v. Doe*⁽¹⁴⁹⁾、*FCC v. Beach Communications*⁽¹⁵⁰⁾ や *Nordlinger v. Hahn*⁽¹⁵¹⁾ とした判決である。これらの判例からは、「制定法上の区別には、高度の合憲性の推定が働き、裁判所は当該区別に合理的な根拠を与えうる事実を合理的に想定できるのであれば、合憲判断を下さなければならない」といった合憲性の推定と裁判所の謙抑性、「司法府には、立法府の選択が賢明か、公正か、あるいは論理的かについて判断する役割が託されているわけではない」とした立法府の判断の優越性、「立法府には、制定法の基礎となる目的・正当化理由を明らかにすることは、いかなる時点においても要求されない」という立法府の自由裁量、といった原則が導かれている。訴訟活動に関しても、「制定法の違憲性を主張する原告が、想定しうるすべての根拠に関して、当該制定法の合理性の欠如を示す重い負担を負う⁽¹⁵²⁾。」として違憲を主張する原告に論証の負担を課す一方、「政府は、制定法における区別の合理性を主張するに当たり、根拠となる証拠を提出する一切の義務を負わず、合理的な推測であれば証拠も経験則上のデータの裏づけも一切な

い推測に完全に依拠することも認められる。」⁽¹³⁶⁾として政府側の負担を軽減している。

合理性の基準は、古くからある判断基準なので、謙抑的な判断基準を導くのに一九九〇年代の判例にのみ依拠する必要はない。一九五〇―六〇年代のウォーレン・コートの合憲性判断基準からも、上記と同様の謙抑性の原則が導かれる。⁽¹³⁷⁾

これに対し違憲判断を下した判決の多くは、一九九〇年代の判例を引用して立法府の判断を尊重する原則を確認しながらも、合理性を実質的に審査すべき場合のあることを強調している。⁽¹³⁸⁾ その中で最も重視される判決が、一九八五年の *City of Cleburne, Tex. v. Cleburne Living Ctr., Inc.* ⁽¹³⁹⁾ である。この判決からは、「政治的に嫌われた集団を痛めつけようとする議会における欲求は、それだけでは正統な政府利益とはいえない。」⁽¹⁴⁰⁾ 「政府の採用する制定法上の区別は、恣意的あるいは非合理的といわざるを得ないまでに立法目的との関係が希薄であってはならない」といった、具体的な合理性の基準の判断原則が導かれている。

City of Cleburne は、精神障害者に関する平等保護が問題となった事件である。連邦最高裁は、形式的には合理性判断基準を取りながらも、州政府の措置が平等条項違反になると判断した。これは、実質的には比較的厳格な立法審査を行ったと評されることも多い。⁽¹⁴¹⁾ 刑務所訴訟改革法の合憲性判断において、合憲判断を導いた判決が依拠した一九九〇年代の判決は、*City of Cleburne* 以来の連邦裁判所における合理性判断が積極化してきた傾向に対して、立法府や行政府の判断を尊重する立場を明確にしたものと位置づけられる。⁽¹⁴²⁾ これをうけ、*City of Cleburne* の積極姿勢はかなり制約されたといえるが、下級審では平等保護条項違反の判断に際して未だ頻繁に引用される。⁽¹⁴³⁾

合理性の審査を基礎付ける判示も、*City of Cleburne* に限られない。特に刑務所改革訴訟の合憲性に関して重要だったのは、一定の範疇の訴訟当事者にのみ手続上の金銭的負担を課した制定法を違憲と判断した一九六六年と一九七二年の連邦最高裁判決である。⁽¹⁴⁴⁾ この二つの判例は、抽象的な判断原則についての判示よりも具体的な類推可能

性に関して、合憲・違憲の立場の間で争われた。⁽¹⁰⁶⁾

3 Johnson における合憲性判断

連邦議会制定法に対する平等保護条項のもとの司法審査の判断基準が、いわゆる合理性基準であることについて、両当事者の間に争いはなかった。⁽¹⁰⁷⁾

合理性基準のもとで合憲性を肯定するには、問題の制定法の条項が架空の統治上の利益の一つとでも因果関係で結ばれることを論ずればよい。逆に違憲判断に至るには、考えうるすべての合理性の根拠を否定しなければならぬ。Johnson までには、(1) 勝ち目のない嫌がらせ訴訟を抑止する、(2) 取るに足らない権利侵害に基づく訴訟を抑制する、(3) 州・連邦政府の財政負担を軽減する、(4) 州政府による刑務所運営に対する連邦裁判所の介入を抑制する、(5) 過大な弁護士費用請求を防止する、といった統治利益が挙げられていた。⁽¹⁰⁸⁾ これらのもとで最も激しく争われたのは、勝訴判決を得られても係争額が小さく権利侵害として取るに足らないような訴訟を抑制する、という第二の立法目的だった。以下ではこの根拠に絞り、Johnson の連邦地裁のアプローチと、上訴審の第七巡回区連邦上訴裁の相対多数意見と反対意見のアプローチとをそれぞれ対比してみる。⁽¹⁰⁹⁾

違憲判断を下した連邦地裁判決は、City of Cleburne に依拠し、「政府の採用する制定法上の区別は、恣意的あるいは非合理的といわざるを得ないまでに立法目的との関係が希薄であってはならない」と判断基準を設定した。⁽¹¹⁰⁾ その上で、そもそも § 1988 のもとでも、裁判官は取るに足らない権利侵害しか認められなかった判決に関して弁護士費用の回収を認めないとして、問題の立法目的は問題の条項と合理的な連関を持たないと判断した。⁽¹¹¹⁾

さらに、連邦地裁によれば取るに足らない権利侵害を受け付ける弁護士などそもそももない。この結論は、具体的な訴訟の文脈に根ざしていた。判決は、囚人による訴訟であって弁護士の代理がつくのは、ほぼ例外なく裁判所

の任命によるのであって、それも、一九九五年一月から一九九九年九月のウイスコンシンの連邦地裁において二・五％の事件でしか任命がなされていない現実に触れている。更に、裁判官の三〇年の経験で、弁護士により訴訟が始められた事件は存在しないとされる。⁽¹⁷⁾これは、弁護士費用の救済に制約がなければ、弁護士は取るに足らない権利侵害を何とか見つけて弁護士費用を回収しようと無数の訴えを提起する、「ショットガン」戦法をとるだろうとする、合憲判断の根拠のひとつとなった憶測⁽¹⁸⁾と明らかに矛盾する。このような現実には、弁護士費用に対する制約の影響が重大な権利侵害の認められる事件に集中することを雄弁に語る。

このように論じて連邦地裁は、囚人と囚人以外の者とを区別した制定法と、正当な統治利益との間の関連性を否定した。そして問題の制定法は、対象となる集団に対する敵意を体现しているにほかならないとして、その違憲無効を宣言した。⁽¹⁹⁾しかしこの判示の説得力は、上訴審では反対意見を動かすに留まった。⁽²⁰⁾

この判決に対する上訴を受けた第七巡回区連邦上訴裁では、合憲性に関する判断手法が中心的争点となった。ただし、第七巡回区の一一人の合議体は、相対的多数意見、同意意見、反対意見いずれも *City of Cleburne* に依拠することを避けた。先の一九九〇年代の連邦最高裁の判決が *City of Cleburne* より謙抑的な判断基準を示したと解されたためと推測される。⁽²¹⁾

相対多数意見によって合憲判断を下したのは、イースターブルック裁判官である。同裁判官は、被告上訴人さえ主張しなかった観点を取り、判断枠組みを転換しようとして試みた。同裁判官によれば、「いかなる観点から見て平等か」を問い直すと囚人原告はむしろ優遇されている。⁽²²⁾というのも、自由人が本件の原告と同様に医療過誤で医師を訴えた場合には、メディケイドの場合でも、政府系病院の場合の連邦不法行為請求訴訟においても、囚人原告による第八修正に基づく請求のように訴訟費用の補助は認められることはない。この枠組みは、*City of Cleburne* で見られたような、審査基準を巡る微妙な議論を回避する効果を狙ったものと思われる。しかし、他の巡回区でこれま

で取られてこなかったこの枠組みは、合議体の過半数の支持は得られなかった。従って、同意意見の示した、一九九〇年代の判例に依拠した従来どおりの合理性判断枠組が、以後第七巡回区において法的拘束力をもつことになる。⁽¹⁷⁸⁾

合憲判断の立場からは、事実審裁判官の経験に裏づけられた論拠はそもそも考慮対象外になる。⁽¹⁷⁹⁾ 弁護士費用の救済額を制約すれば、弁護士は勝訴しても救済額の小さい訴訟を受任するインセンティブを失うため、囚人原告は本人訴訟を進行しない限り訴訟を諦めざるを得ず、訴訟の数が抑制されるとの説明が可能だからである。このような因果関係を実証的に示す根拠はなく、まして立法資料にこの「立法目的」は現れない。しかし多くの裁判所は、議会がそのように意図したとしてもおかしくないという仮定法の論理や、当該条項がそのような立法目的に資すように見えるといった推測に基づき、条項の合理性を認めている。⁽¹⁸⁰⁾

イースターブルック裁判官の相対多数意見はその典型である。一〇に九の割合で囚人が嘘をつき、一〇に一の割合で看守が嘘をついていると仮定し、勝訴判決には五万ドルの賠償と、一五万ドルの訴訟費用が認められるとし、弁護士のついた場合勝率二〇%、つかない場合勝率一〇%と仮定すると、改革法により囚人にとっての訴訟の期待価値は一万ドルから五千ドルに低下する。⁽¹⁸¹⁾ 「……と連邦議会が仮に結論付けたとしても、それは合理的である」とイースターブルック裁判官は結論付けた。⁽¹⁸²⁾ 反対意見は、「相対多数意見は、怪しげな議論を並べ立てており、それもすべての囚人が嘘つきだとか、彼らの敗訴はそれが嘘だったからだ、といったものにとどまらない。このような大雑把な（しかも根拠のない）一般論がまかり通る、ましてや判決文として認められる、などという人がいるとは信じられない」と呆れている。⁽¹⁸³⁾

反対意見は、相対多数意見の判断枠組を、「何と比較して平等か？」に答えると称して無数の無関係の制定法を並べ立てて好き勝手な議論をしている」と厳しく批判した。⁽¹⁸⁴⁾ その上で、一九九〇年代の判例に依拠し、「制定法は、

その適用対象が正当化理由と余りにも連続性を欠いているため、適用対象となる集団に対する悪意以外では説明できないような場合には、合理性基準を満たさない、「合理性の基準といえども、制定法の対象とする問題の現実は何らかの連関を持たなければならない。」といった原則を引き出している。⁽¹⁸⁵⁾

この反対意見を著したロヴナー裁判官は、日常的に囚人による訴訟の現実に直面している連邦地裁裁判官に敬意を表す形で、些細な訴訟に弁護士が任命されることがありえない現実を具体的に述べた事実審の判示を、かなりの長さで引用している。⁽¹⁸⁶⁾そして、弁護士費用への制約の持つ現実的な影響に照らして、制定法の設けた区別とその目的との間の関連性を否定した。また、*Johnson*における深刻な権利侵害の認められた訴えへの具体的なインパクトは、問題の制定法の非合理性の主張に説得力を与えた。⁽¹⁸⁷⁾原告は、結果的に被告医師の意図的な無関心により生命に関わる重大な危険にさらされたにも関わらず、原告の依頼は四人の弁護士に断われ、最終的に裁判所による任命に頼らざるを得なかった。⁽¹⁸⁸⁾その弁護士も、刑務所訴訟改革法の規定では、依頼人が囚人であるがゆえに低額の費用しか回収できなかった。

このように、弁護士費用を制約する改革法の条項に関する連邦上訴裁レベルでの判決においては、囚人による訴訟の現実を丹念に分析する立場は、すべて少数意見に留まった。*Johnson* 事件以降、同じ争点について新たに判断を下した連邦上訴裁は存在しない。

4 小 括

弁護士費用の回収への制約は、市民的権利への侵害を主張する原告の裁判所へのアクセスと、裁判所を中心とした制度改革の可否に直結する問題である。本項の観察は、大きく見て、条項の合憲性を一貫して維持する連邦上訴裁と、これに対し条項の適用を限定するか又はその合憲性を否定する連邦地裁との間の対立として捉えることがで

きる。事実審による違憲判決の先鞭をつけたのは、例えば、法律に関して素人でありながら裁判による権利実現に熱心な囚人 (jailhouse lawyer と呼ばれる) の勝訴評決や、囚人による数少ない勝利評決を主宰した *Johnson* のような事実審裁判所の判決だった。⁽¹¹⁸⁾ *Johnson* の分析で見たように、上訴審における合憲性判断の主要な争点は、現実を踏まえて連邦議会の判断の合理性を覆す事実審の論理に、どの程度の重みを与えるかに帰着した。

また、ここでの条項に否定的な判断を下した事実審をみると、そこでの裁判官は他の刑務所改革訴訟においても重要な役割を果たしていることが少なくない。例えば、*Johnson* の事実審裁判官は、ウィスコンシン西部地区で同州の新型刑務所をめぐる憲法訴訟の同意判決を監視中である。⁽¹¹⁹⁾ また、問題の条項の適用範囲を厳格に解釈したカリフォルニア北部地区とミシガン東部地区の連邦地裁にも、それぞれ大型クラス・アクションによる刑務所改革訴訟が係属中である。⁽¹²⁰⁾ これらの事実審裁判所での判断が、弁護士を必要とする具体的事件を念頭に出されたことは、想像に難くない。本項で観察したのは、こういった事実審での具体的経験に裏付けられた個別の判決の集積と、制定法の合憲性を推定する立場の法律審の規範とが、互いにしを削るさまたつたといえる。

⁽¹¹⁸⁾ Lynn S. Branham, *Toolless in Truth? The Ethereal Rational Basis Test and the Prison Litigation Reform Act's Disparate Restrictions on Attorney's Fees*, 89 CALIF. L. REV. 999 (2001) を参考とした。

⁽¹¹⁹⁾ 42 U.S.C. § 1988(b) 「弁護士費用。[42 U.S.C. § 1983...] を執行するためのすべての訴訟または手続において、裁判所はその裁量に基づき、連邦政府をのぞく勝訴当事者 prevailing party に対し、費用の一部として弁護士費用を認めることができる。」

⁽¹²⁰⁾ *Simpson v. Sheahan*, 104 F.3d 998, 1002 (7th Cir. 1997).

⁽¹²¹⁾ PLRA § 803(d), codified at 42 U.S.C. § 1997e(d).

⁽¹²²⁾ See *Johnson v. Daley*, 117 F. Supp. 2d 889, 892 (W.D. Wis. 2000). 被告医師が治療を拒む間、原告囚人は一度ならず昏睡状態に陥つたとされる。このような生命への危険が一九九六年二月から一九九九年六月まで三年以上にわたり放置されていたのに対し、総計四万ドルの損害賠償が認められたのは、原告が囚人でなかった場合を想定して比較すると、かなり低額である。See *Johnson v. Daley*, 339 F.3d 582, 606 (7th Cir. 2003) (Rovener, J., dissenting).

- (10) Schlanger, *Immune Litigation*, *supra* note 24, at 1609-14, Table II.D. 二〇〇〇年に連邦地方裁判所で結審した事件で、囚人の市民的自由のカテゴリーにおいては、九五・六%が本人訴訟であった。同時期、サニエのカテゴリーでの本人訴訟の割合は二七・六%、囚人の市民的自由とヘイブラス・コーパスを除いた全カテゴリーでは、一〇・一%である。
- (11) *See, id.* at 1621-22. 一九九五年に連邦地方裁判所で判決により結審した事件で、囚人の市民的自由に基づく訴訟は三九、〇八〇件あり、うち八二%がトライアルに至る以前に棄却され、七%が原告により取り下げられ、一%がブレットライアル段階での原告の勝訴判決に至り、六%が和解で終結している。トライアルに至るのは三%に過ぎず、その中の原告の勝率は一〇%にとどまる。これ以外のカテゴリーの訴訟は一四〇、一三六件あり、うち三二%がトライアル以前に棄却され、一四%が原告により取り下げられ、一%がブレットライアル段階で原告に勝訴判決が下され、三七%が和解に至る。四%がトライアルに至り、原告の勝率は四五%である。 *Id.* at 1598, Table II.B.
- (12) 原告側弁護士によれば、(1)項では、判決額の二五〇%に当たる六万ドル、(2)項によれば、三万六四五一ドル五〇セントである。本件では、(1)項に比べては当事者ご自身が争った。
- (13) Johnson v. Daley, 117 F. Supp. 2d 889 (W.D. Wis. 2000).
- (14) Johnson v. Daley, 339 F.3d 582 (7th Cir. 2003) (en banc), *cert. denied*, 158 L. Ed. 2d 354, 124 S. Ct. 1654 (2004).
- (15) Johnson v. Daley, 98-C-518-C, 2003 U.S. Dist. LEXIS 24172 (W.D. Wis. Sep. 30, 2003).
- (16) Boivin v. Merrill, 66 F. Supp. 2d 50, 51 (D. Me. 1999), *rev'd sub nom.*, Boivin v. Black, 225 F.3d 36 (1st Cir. 2000); Foulk v. Charrier, No. 2: 89CV18 (E.D. Mo. Aug. 25, 1999) (unpublished opinion), *rev'd*, 262 F.3d 687 (8th Cir. 2001); Robbins v. Chromister, No. 97-3489-DJW, 2002 U.S. Dist. LEXIS 3835 (D. Kan. Mar. 1, 2002).
- (17) Alexander S. v. Boyd, 113 F.3d 1373, 1385-88 (4th Cir. 1997), *cert. denied*, 522 U.S. 1090 (1998); Madrid v. Gomez, 150 F.3d 1030 (9th Cir. 1998).
- (18) Hadix v. Johnson, 143 F.3d 246 (6th Cir. 1998).
- (19) Blissett v. Casey, 147 F.3d 218 (2d Cir. 1998), *cert. denied*, 527 U.S. 1034 (1999); *Inmates of D.C. Jail v. Jackson*, 158 F.3d 1357, 1360 (DC Cir. 1998).
- (20) Martin v. Hadix, 527 U.S. 343, 347 (1999).
- (21) Madrid v. Gomez, 190 F.3d 990 (9th Cir. 1999); Collins v. Montgomery County Bd. of Prison Inspectors, 176 F.3d 679 (3d Cir. 1999) (en banc), *cert. denied*, 528 U.S. 1115 (2000); Boivin v. Black, 225 F.3d 36, 46 (1st Cir. 2000); Hadix v. Johnson, 230 F.3d 840, 847 (6th Cir. 2000) (42 U.S.C. § 1997e(d) (3) (合憲性); Walker v. Bain, 257 F.3d 660 (6th Cir. 2001) (42 U.S.C. § 1997e(d) (2) (合憲性); Foulk v. Charrier, 262 F.3d 687 (8th Cir. 2001).
- (22) Jackson v. State Bd. of Pardons and Paroles, 331 F.3d 790 (11th Cir. 2003).
- (23) Collins, 176 F.3d at 686. *S結案* 同案項を合憲とした上級審の判断を維持するため。 *See*, Collins v. Algarin, No. 95-4220, 1998 U.S. Dist.

- LEXIS 83, slip op. at 23-26 (E.D. Penn. 1988).
- (49) *Madrid v. Gomez*, No. CV-90-03094-TEH (N.D. Cal. 1997); *Hadix v. Johnson*, 45 F. Supp. 2d 584 (E.D. Mich. 1999); *Boivin v. Merrill*, 66 F. Supp. 2d 50, 51 (D. Me. 1999); *Foulk v. Charrier*, No. 2: 89CV18 (E.D. Mo. Aug. 25, 1999).
- (50) *Walker v. Bain*, 65 F. Supp. 2d 591, (E.D. Mich. 1999); *Johnson v. Daley*, 117 F. Supp. 2d 889 (W.D. Wis. 2000).
- (51) *McDonald v. Bd. of Election Comm'rs*, 394 U.S. 802 (1969). *See, e.g.*, *Hadix v. Johnson*, 230 F.3d 840, 843 (6th Cir. 2000); *Boivin v. Back*, 225 F.3d 36, 42 (1st Cir. 2000); *Zehner v. Trigg*, 133 F.3d 459, 463 (7th Cir. 1997). たゞし、囚人は通常は投票権を剝奪され、一般市民よりも政治家よりも一般に嫌われる集団なので、政治過程の差別が是正され得る、より合理的基準の一般的な正当化は困難である。 *See, Walker v. Bain*, 65 F. Supp. 2d 591, 601-02 (E.D. Mich. 1999); *Branham, supra* note 126, at 1016-17.
- (52) *See, West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1973); *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144, 153 n.4 (1938).
- (53) 509 U.S. 312 (1993).
- (54) 508 U.S. 307 (1993).
- (55) 505 U.S. 1 (1992).
- (56) *Madrid*, 190 F.3d at 996 n.8; *Boivin*, 225 F.3d at 44 (citing *Beach Communications*, 508 U.S. at 313); *Hadix*, 230 F.3d at 843; *Walker*, 257 F.3d at 668; *Jackson*, 331 F.3d at 797 (citing *Heller*, 509 U.S. at 319-20).
- (57) *Boivin*, 225 F.3d at 43 (citing *Beach Communications*, 508 U.S. at 313); *Madrid*, 190 F.3d at 996; *Hadix*, 230 F.3d at 846; *Walker*, 257 F.3d at 670; *Johnson*, 389 F.3d at 587 (citing *Heller*, 509 U.S. at 319).
- (58) *Madrid*, 190 F.3d at 996 n.7; *Hadix*, 230 F.3d at 843 (citing *Nordlinger*, 515 U.S. at 15); *Jackson*, 331 F.3d at 798 n.14 (citing *Heller*, 509 U.S. at 320).
- (59) *Madrid*, 190 F.3d at 996; *Boivin*, 225 F.3d at 44; *Hadix*, 230 F.3d at 843; *Walker*, 257 F.3d at 668 (citing *Heller*, 509 U.S. at 320); *Lehmhausen v. Lake Shore Auto Parts Co.*, 410 U.S. 356, 364 (1973)).
- (60) *Madrid*, 190 F.3d at 996; *Hadix*, 230 F.3d at 843; *Walker*, 257 F.3d at 668; *Johnson*, 389 F.3d at 587 (citing *Beach Communications*, 508 U.S. at 315).
- (61) *McDonald v. Bd. of Election Comm'rs*, 394 U.S. 802, 809 (1969); *Williamson v. Lee Optical of Okla., Inc.*, 348 U.S. 483 (1955). *Lee Optical* は、連邦最高裁が立法府による経済的規制に対する司法審査に最も消極的だった時期の判決と見られる。更に *McDonald* は、ケーンン裁判官の執筆した判決の中において、立法府に対して最大限の謙讓を示すものと考えられる。GERALD GUNTHER & KATHLEEN M. SULLIVAN, CONSTITUTIONAL LAW, 641-43 (13th ed. 1997).
- (62) *See e.g., Walker*, 65 F. Supp. 2d at 600 (citing *Nordlinger*, 505 U.S. at 10; *Heller*, 509 U.S. at 320).
- (63) 473 U.S. 432 (1985).

- (10) *Walker*, 65 F. Supp. 2d at 600 (citing *City of Cleburne*, 473 F.3d at 446-47).
- (11) *Walker*, 257 F.3d at 679 (Daughtrey, J., dissenting); *Walker*, 65 F. Supp. 2d at 600 (citing *City of Cleburne*, 473 F.3d at 446).
- (12) See generally, e.g., GUNTHER & SULLIVAN, *supra* note 157, at 628-35; Richard B. Saphire, *Equal Protection, Rational Basis Review, and the Impact of Cleburne Living Center, Inc.*, 88 Ky. L.J. 591 (1999); Alfonso Madrid, Comment: *Rational Basis Review Goes Back to the Dentist's Chair: Can the Toothless Test of Heller v. Doe Keep Gays in the Military?*, 4 TEMP. POL. & CIV. RTS. L. REV. 167, 168 (1994).
- (13) See, Saphire, *supra* note 162, at 622 n.145.
- (14) *Id.* at 616-17.
- (15) *Rinaldi v. Yeager*, 384 U.S. 305 (1966); *Lindsey v. Normet*, 405 U.S. 56 (1972).
- (16) *Compare, Bevin*, 225 F.3d 44-45, with *Johnson*, 339 F.3d at 616-19 (Romer, J., dissenting); *Walker*, 65 F. Supp. 2d at 602-03.
- (17) *Johnson*, 117 F. Supp. 2d, at 894; *Johnson*, 339 F.3d at 586; *id.* at 610 (Romer, J., dissenting); Brief for Defendant-Appellant and Intervenor-Appellant, 14-15.
- (18) See, *Johnson*, 339 F.3d at 610.
- (19) 第一の、勝ち目のない嫌がらせ訴訟を抑止する目的は、§ 1988が勝訴した判決にしか弁護士費用の回収を認めていないことから、その合理性は殆どの場合否定されている。*Hadix*, 230 F.3d at 844 n.3; but see, *Madrid*, 190 F.3d at 996. 囚人原告が直接弁護士を依頼する場合でも、裁判所が任命する場合でも、弁護士が勝ち目のない嫌がらせ訴訟において資力のない囚人の弁護を引き受けるとは考えられないので、問題の条項は、論理的に考えて勝ち目のない訴訟抑止の立法目的に資するとはいえない。第四・第五の統治利益は、違憲性を主張する側は論駁しているが、合憲性を主張する側は特に重視する論点ではないようにも思われる。
- (20) *Johnson*, 117 F. Supp. 2d at 894-95 (citing *City of Cleburne*, 473 F.3d at 446).
- (21) *Id.* at 900.
- (22) *Id.* at 898.
- (23) *Jackson*, 311 F.3d at 798; *Hadix*, 230 F.3d at 845.
- (24) *Johnson*, 117 F. Supp. 2d at 902-03.
- (25) この判示は、第六巡回区上訴裁判所でも、反対意見によって引用されている。*Walker*, 257 F.3d at 676-77.
- (26) 相対多数意見は、*City of Cleburne* によっても、平等保護条項の下での合憲判断に際し合理性の基準より高度の審査基準を採用しないことを確認している。*See, Johnson*, 339 F.3d at 587, citing *Univ. of Ala. v. Garrett*, 531 U.S. 356, 366-67 (2001).
- (27) *Johnson*, 339 F.3d at 587-91.
- (28) *Id.* at 598-600 (Kipple, J., concurring). 相対多数意見も、予備的に一九八三条訴訟原告という範疇内の区別の問題の合憲性を分析し、合理的根拠に基づいて区別を平等保護条項に反しないと結論している。*Id.* at 591-96 (Easterbrook, J.).

- (87) *Jackson*, 311 F.3d at 798; *Walker*, 257 F.3d at 668-69; *Hadix*, 230 F.3d at 845.
- (88) *See, e.g., Hadix*, 230 F.3d at 844-85 (“the cap does appear to be rationally related to the ... goal of decreasing marginal or trivial lawsuits.” “Congress could rationally intend the PLRA’s attorney fee cap to provide a counter-balance to a prisoner’s numerous incentive to litigate...”); *Jackson*, 311 F.3d at 798 (“Apparently, by enacting § 1997e(d), Congress intended to decrease marginal or trivial lawsuits.”); *Bairin*, 225 F.3d at 44 (“Congress may have believed that at least some prisoners would abandon their claims if they could not secure the services of an attorney.”).
- (89) 具体的な計算は「517」*Johnson*, at 594-595.
- (90) *Id.* at 595 (“— or so Congress rationally could conclude.”).
- (91) *Id.* at 606 (Rovner, J., dissenting).
- (92) *Id.* at 601 (Rovner, J., dissenting).
- (93) *Id.* at 608-09, 615 (Rovner, J., dissenting), citing *Romer v. Evans*, 517 U.S. 620, 632 (1996); *Heller*, 509 U.S. at 321.
- (94) *Id.* at 614 (Rovner, J., dissenting), quoting from *Johnson*, 117 F. Supp. 2d at 896.
- (95) *Id.* at 615 (Rovner, J., dissenting).
- (96) 最終的に「回収される弁護士費用は「八八、五七八・八」ドルから四五、二一七・八」ドルにまで減額された。Johnson v. Daley, 98-C-518-C, 2003 U.S. Dist. LEXIS 24172 (W.D. Wis. Sep. 30, 2003).
- (97) *Walker v. Bain*, 65 F. Supp. 2d 591, (E.D. Mich. 1999); *Johnson v. Daley*, 117 F. Supp. 2d 889 (W.D. Wis. 2000).
- (98) *Jones 'El v. Berge*, 172 F. Supp. 2d 1128 (W.D. Wis. 2001).
- (99) *Madrid v. Gomez*, No. CV-90-03094-TEH (N.D. Cal. 1997) (unpublished opinion); *Hadix v. Johnson*, 45 F. Supp. 2d 584 (E.D. Mich. 1999).

五 結 論

本稿で考察した刑務所訴訟改革法をめぐる展開は、図式的には、連邦議会と、連邦最高裁や連邦上訴裁が、事実審裁判官のもつ手続上の自由裁量を制約するという構図で理解できる⁽¹⁰⁾。党派的な立法過程の中で、限られた審理しか経ずに成立した改革法は、いわゆる勝ち目のない訴訟と重大な連邦憲法・連邦法上の権利侵害が問題となる訴訟

とを十把ひとからげに扱う、荒っぽい立法だった。しかし、その曖昧かつ抽象的な文言の解釈において、連邦最高裁や連邦上訴裁は、立法目的を広く汲み取り適用する態度を取ってきた。これに対し、連邦地裁や一部の連邦上訴裁では、解釈論上可能な限りで、事実審裁判官の判断の自由度を確保しようとしていた。そこでは、囚人の権利の問題は、囚人の裁判所へのアクセス、さらに事実審裁判所による彼らの権利実現への関与の問題へと転じていた。

下級審における改革法の解釈手法は、制定法や判例法の文言を厳格に解釈したり、エキイティの観点から制定法の適用の例外を認めたり、あるいは立法府の判断の合理性を推定する合憲性判断基準においてもその非合理性を丹念に論証したりと、多岐にわたる。しかしそこでは、個別の事件における事実関係の具体性に拠って、判例・制定法上制約されつつある重大な価値の確保を図る一貫した営みが見られた。そこには、特定の事件において具体的な証人に接するとともに、継続的に囚人の提起する訴訟に接することから得られる事実審裁判所での経験的知見が生かされていた。二から四で引用した下級審判決の中からは、それぞれの条項の解釈に横断的に登場する裁判所や裁判官を挙げることができる。施行から一〇年を過ぎても改革法の解釈の帰趨が定まらない背景には、議会制定法や上級審の判例法による規範形成と、その中で個別的な判断の自由度を確保しようとする事実審の判断の集積とが、厳しく対峙している状況があった。

本稿での観察の前提にある囚人による憲法訴訟ないし刑務所改革訴訟は、井上教授の法規範に懐疑的な訴訟像と響き合うところがある。事実審裁判所の判断においては、裁判規範を抽象的なレベルに留め、その中で事件の個性に合わせた判断と、創造的な救済が模索される。その柔軟性は、社会的弱者、ことに訴訟に不慣れた当事者の裁判への実質的なアクセスを保障する上で、重要な役割を果たした。そのことは、訴訟の提起から救済に至るまで、厳格な実体的・手続的要件を課し、上訴裁判所の管轄を課すことが、この類型の訴訟に大きな影響を与えると認識されたことにも現われている。

しかし、本稿の観察からは、事実審での個別的判断の自由度を確保する動きは、厳密な法解釈に支えられていることが浮かび上がった。事実審裁判所の権限、手続的自由裁量の余地は、先に述べたような様々な法規範の解釈論上の争いによって画定される。そこでの法解釈には、議会や上級審の予定する結論と異なる判断を下す個別的な逸脱の契機のみならず、むしろ上位審級で形成されるのとは異なる規範を生成する契機が認められた。ここには、規範により個別の訴訟での判断を統制しようとする権力に対し、個別の事件における判断に際して重要な価値の実現を確保すべくこれに抗する権力を指定することができる。本稿で観察した法解釈論上の対立は、上位審級と下位審級という二つの権力の間の判断領域の確定の問題だった。ここには、判決を通じた法規範の生成にまで懐疑的な井上教授の裁判観とは大きく異なる対立構図が見出される。

個別の事件でいずれの審級の裁判所が終局的判断の権限をもつか、下級の審級がどこまで柔軟な手続的判断を下す余地を有するかは、問題となる実体的権利の実現の可能性・深度と不可避的に結びついている。和解でさえ、裁判の当事者間の力関係に影響力を与え、裁判外の相対交渉とは大きく異なる結論を導きうる。本稿で観察したのは、上級審裁判所と下級審裁判所とが、互いに異なる価値を体現し、それぞれ権力の所在とそこで生成する規範の是非とを争って対峙する、いわば司法府内の抑制と均衡の局面だったといえる。

本稿で観察したアメリカでの展開は、日本法へ直ちに示唆を与えるものとはいえない。判例の解釈手法、裁判官の享受する身分保障や彼らに期待される政治性、上訴制度の構造についての日米間の差異や、アメリカの事実審裁判官の持つエクイティ上の権限など、考慮に入れるべき要素は多い。しかしこの観察は、日本の法や法制度について考える際にわれわれが所与としがちな前提を見直し、そこで問われざる疑問に気づく機会を与えてくれるように思われる。本稿の観察から私の引き出した、上位の審級と下位の審級が規範の生成を巡って対抗するという裁判像は、判決を通じた法規範の生成に懐疑的な井上教授のそれと一致する保障は必ずしもない。しかし、井上教授の諸

論稿から伺える、深く所与を疑う大胆な洞察力に、私は少しでも近づくことができればと思う。昨年四月から立教大学に籍をおきながら、井上教授と一度しか直接お話しする機会を得ず、突っ込んだ話を伺えなかったことが、つくづく憾まれる。しかし今となつては、先生のご冥福を心からお祈りするばかりである。

(註) See generally, *Developments in the Law: The Prison Litigation Reform Act and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act: Implications for Federal District Judges*, 115 HARV. L. REV. 1846 (2002).