

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例⁽¹⁾

土 屋 孝 次

【事実の概要】

アメリカ合衆国憲法4条3節2項は、連邦議会に対して合衆国に属する領有地（Territory）に関する立法権を付与している。合衆国自治領であるプエルトリコは、720億ドル以上の公的負債を抱え、2015年には債務不履行に陥っていた⁽²⁾。合衆国の各州、及び州内の自治体が債務不履行に陥

-
- (1) 本稿は、土屋孝次『「合衆国憲法制定会議のプラン」に基づく州の主権免責放棄に関する判例の予備的考察—Chisholm 判決（1793年）から Torres 判決（2022年）まで—』近畿大学法学71巻1・2合併号（2023年）1頁以下、以降に示された連邦最高裁判所判決を検討し、連邦議会が保持する立法権と州の主権免責による制約に関連する諸論点を確認したものである。州の主権免責問題に関する判例と学説の展開については、拙稿引用の先行諸業績を参照のこと。

なお、拙稿における誤記、表記揺れについてお詫びし、以下のように訂正する。

1頁脚注(2)1行目 修正11条（誤）→ 憲法修正11条（正）

13頁16行目 提起る（誤）→ 提起する（正）

23頁脚注(6)6行目 修正11条（誤）→ 憲法修正11条（正）

43頁7行目 声明（誤）→ 表明（正）

61頁7行目 証明する（誤）→ 否定する（正）

61頁10行目 多様な（誤）→ 州籍の相違する（正）

61頁11行目 主体的管轄権（誤）→ 事物管轄権（正）

85頁13行目 声明（誤）→ 表明（正）

- (2) プエルトリコ自治領の財政破綻、及びその再建手続と現状について詳しくは、江夏あかね「プエルトリコの債務再編手続き完了と財政破綻からの実質的脱却—3つの特殊事情と財政の持続可能性」野村資本市場クォーターリー26巻1号2022年夏号175頁以下を参照のこと。

た場合には連邦破産法チャプター9の適用があるが、自治領は対象外となっている。そこで2016年、議会はプエルトリコの財政健全化と公的債務の解消を図る目的で、Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act of 2016 (以下、PROMESA) を制定した。PROMESA は、Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico (プエルトリコ財政監督・管理理事会。以下、FOMB) を設立し、プエルトリコ地区連邦地方裁判所の承認の下、財政再建プランへの同意とその執行等の債務整理手続を定めている。FOMB は、合衆国大統領が任命する7名の委員により構成され (§ 2121 (e)項)、プエルトリコ自治領の政府機関として位置付けられていた (§ 2121 (c1) 項)。また、PROMESA タイトルⅢでは、連邦破産法106条を援用し、債務整理手続に関する訴訟において、プエルトリコが免責を放棄することを定めている (§ 2161 (a) 項)。さらに、FOMB に対する訴訟については、プエルトリコ地区連邦地方裁判所に管轄権があるとする条項を持つ (§ 2126 (a)項)⁽³⁾。

サン・ファンに本拠を置きプエルトリコの財政状況について情報発信を行っている非営利団体、Centro de Periodismo Investigativo, Inc. (以下、CPI) は、FOMB に対してプエルトリコの財政状況や合衆国政府との間の通信等に関する情報を求めたが拒否されたため、情報の公開を求めてプエルトリコ地区連邦地裁に提訴した。これに対して FOMB は、プエルトリコ自治領の政府機関として連邦裁判所における主権免責を享受しているとし、連邦地裁には本件に関する事物管轄権が存しないとして訴えの却下を求めた。

プエルトリコ地区連邦地裁の Jay A. Garcia-Gregory 判事は、PROME-

(3) 2126 (a)項のタイトルは「管轄権 (Jurisdiction)」であり、「FOMB に対する訴訟、及び本法に起因するその他の訴訟の全部または一部は、対象地域の連邦地方裁判所……に提起されるものとする。」と定めている。

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例

SA の制定において、議会が「紛れもなく明確 (unmistakably clear)」に修正11条の主権免責を排除しているとした。このような主権免責排除の憲法的根拠は、憲法4条の合衆国領有地条項にあるとする⁽⁴⁾。同判事は、プエルトリコが州ではなく自治領であるため、修正11条の基礎にある連邦主義的事項としては検討しないとした⁽⁵⁾。

FOMB による控訴を受けた第1巡回区連邦控訴裁判所は、2対1の多数で地裁判決の結論を支持し、主権免責の排除を認容した⁽⁶⁾。O. Rogeriee Thompson 判事による法廷意見は、まず、プエルトリコ自治領が州同様に主権免責を享受できるとの同控訴裁の先例を引用した⁽⁷⁾。そこで、控訴裁は、原告CPIが当該論点について争っていないとして、FOMBがプエルトリコ自治領政府の免責を共有しているとした。次に控訴裁は、Kimel v. Florida Board of Regents, 528 U.S. 62 (2000) を引用し、免責を排除する「制定法上紛れもなく明確な文言 (unmistakably clear in the language of the statute)」において、その意図を定めた場合、議会は主権免責を排除できるとした⁽⁸⁾。そこで2126(a)項の司法管轄権条項は、FOMBが連邦地裁において訴訟対象になるとの議会の意図を疑いの余地なく述べているとされた。また、同(c)項は宣言的救済、及び差止救済の司法的命令を明確に想定しており、さらに、同(e)項がFOMBによる承認に対する異議申立てのみを司法審査不可と定めることで、それ以外すべての司法審

(4) Centro de Periodismo Investigativo v. Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 2018 U.S. Dist. LEXIS 77262 (Dist.P.R. 2018) at 17.

(5) *Id.* at 20.

(6) Centro de Periodismo Investigativo, Inc. v. Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 35 F.4th 1 (1st Cir. 2022).

(7) *Id.* at 14. *See e.g.*, Borrás-Borrero v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado, 958 F.3d 26, 33 (1st Cir. 2020).

(8) Centro de Periodismo Investigativo, Inc., 35 F.4th 1, 15.

査が(a)項に含まれることを示しているとした⁽⁹⁾。

これに対して Sandra L. Lynch 判事による反対意見は, Seminole Tribe of Florida v. Florida, 517 U.S. 44 (1996) を引用して, 議会による州の主権免責の排除について, 制定法上明確な文言による排除意図, 及び議会の主権免責排除権限の有無の二点が問題であるとした⁽¹⁰⁾。その上で, Lynch 判事は, PROMESA の管轄権規定が訴訟の特定化をしておらず⁽¹¹⁾, 一般的な管轄権の付与による主権免責の排除が最高裁判例に反するとした⁽¹²⁾。

連邦最高裁判所は, PROMESA の司法管轄権規定が免責を排除しているか否かの争点について上告を受理した⁽¹³⁾。最高裁は, 8 対 1 の多数により原審を破棄し, 差戻した。

【判旨】 原審破棄, 差戻し

Kagan 判事が法廷意見を執筆し, Robert 長官, Alito, Sotomayor, Gorsuch, Kavanaugh, Barrett, Jackson 各判事が同調した。Kagan 判事は, 確立した法の下では, 連邦議会が主権免責を排除するためには明確な文言 (unmistakable language) で規定しなければならないとされているが, 本法はそのような高い基準に合致していないと結論した⁽¹⁴⁾。

まず, Kagan 判事は, 第 1 巡回区連邦控訴裁の判例がプエルトリコ自治領の免責を認容しており, 本件における下級裁判所も, プエルトリ

(9) *Id.* at 16-17.

(10) *Id.* at 20-21 (Lynch, J., dissenting).

(11) *Id.* at 23 (Lynch, J., dissenting).

(12) *Id.* at 26 (Lynch, J., dissenting).

(13) Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico v. Centro de Periodismo Investigativo, Inc., 143 S. Ct. 1176, 1182 (2023).

(14) *Id.* at 1180.

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例
コ
の免責問題、及び FOMB の免責について、議論に多くの時間を割いて
いないと指摘する⁽¹⁵⁾。CPI もプエルトリコの免責を FOMB に共有されない
との主張をしておらず、下級裁判所は、免責排除問題を検討する際に、
FOMB の免責それ自体を当然の前提としている。Kagan 判事は、このた
め、FOMB の免責を議会が排除できるか否かという問題についてのみ上
告を受理するとし、この前提において訴訟を解決すると宣言した⁽¹⁶⁾。

そこで、Kagan 判事は、最高裁が主権免責を排除するとの議会の意図
が「制定法上紛れもなく明確な文言か」を問うてきたとする⁽¹⁷⁾。最高裁は、
このような明確な表明準則 (clear-statement rule) を、連邦政府、各州、
及びインディアン部族が被告となる訴訟において宣言し、同様に適用する
としてきた⁽¹⁸⁾。CPI は、議会による合衆国領有地への全権 (plenary power)
を根拠として、当該準則がプエルトリコへの適用はないと反論している。
しかし、Kagan 判事は、同様に全権条項の対象であるインディアン部族
の免責排除事例においても、議会意図の「明白な表明 (unequivocally
express)」ルールが適用されていることを確認し⁽¹⁹⁾、被告が主権免責を享
受している場合、その排除には議会による「明白な宣言 (unequitable
declaration)」が必要であるとした⁽²⁰⁾。

Kagan 判事は、当該準則について最高裁が二つの状況に合致するかを

(15) *Id.* at 1182.

(16) *Id.* at 1182-1183.

(17) *Kimel v. Florida Board of Regents*, 528 U.S. 62, 73 (2000); *Sossamon v. Texas*, 563 U.S. 277, 287 (2011).

(18) *Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico*, 143 S. Ct. 1176, 1183.

(19) *See e.g., Michigan v. Bay Mills Indian Community*, 572 U.S. 782, 790 (2014).

(20) *Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico*, 143 S. Ct. 1176, 1183.

確認してきたと説明する。まず、制定法が主権主体から免責を排除することを多くの文言をもって規定している場合であるとし、Allen v. Cooper, 140 S. Ct. 994 (2020) で問題となった Copyright Remedy Clarification Act (以下, CRCA) を参照する。CRCA511(a)項は、「(各州が) 修正11条(または)その他の主権免責の法理に基づいて、免責されない」とする⁽²¹⁾。次に、制定法が訴因(cause of action)を創設し、当該訴因に基づき対象政府への訴訟を授権する場合とし、Kimel 判決で問題となった Age Discrimination in Employment Act (以下, ADEA) 等を挙げる。Kagan 判事によれば、これらの制定法は、主権者の免責が否定される旨を明言しているわけではないが、法定要件の執行のため主権者に対する訴訟提起を明示的に授権していたのである⁽²²⁾。

これに対して PROMESA は、以上の二つの型に合致しない。同法は、タイトルⅢの債務整理の司法手続を除き、FOMB、プエルトリコが訴訟対象となることを定めていない。むしろ、タイトルⅢが「主権免責は排除される(sov­ereign immunity is abrogated)」と明示する連邦破産法を援用したのに対して、同法の他の条項においてはそのような文言が選択されていないのである⁽²³⁾。次に、訴因の設定についても、例えば ADEA においては、州政府等の雇用者に対する年齢差別に関する訴訟を認めている。しかし、PROMESA は、FOMB あるいはプエルトリコに対して適用できる訴因を設けていない(あるいは、いかなる請求をも承認していない)⁽²⁴⁾。

Kagan 判事は、結論は明らかであるとし、最高裁が認めてきた手法により、議会が免責を明白に排除するとの意思を示していなかったとしたの

(21) *Id.* at 1184.

(22) *Id.*

(23) *Id.*

(24) *Id.*

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例である⁽²⁵⁾。

これに対して CPI は、PROMESA が司法審査を設定していることを根拠として、最高裁が議会の明確な表明を見いだすことが可能であると反論している。CPI によれば、司法審査規定は主権免責と両立するものではないのである⁽²⁶⁾。

しかし、Kagan 判事は、FOMB が一般的に主権免責を享受しているとしても、訴訟や救済の対象とならないわけではないとし、その例として、Civil Right Act タイトル VII に基づく雇用差別事件を挙げる。このような事例では、PROMESA の各規定により、訴訟はプエルトリコ地区連邦地裁に提起することができ、差止め命令や宣言の判決を請求できることになる。また、FOMB は、特定の訴訟あるいは請求について免責を放棄でき、その場合、同法の司法審査規定が適用されることになる。さらに、2126 (e) 項は、特別に主権免責が排除された PROMESA タイトル III 事例において、財政、予算に関する FOMB の決定に対する損害賠償請求を防ぎ、あるいは、Ex parte Young, 209 U.S. 123 (1908) に基づく FOMB の理事個人に対する差止め命令を回避する可能性を認めるものであり、同法の主権免責構造において特定の役割を果たすものである⁽²⁷⁾。

以上のように述べて、Kagan 判事は控訴裁の判決を破棄し、差戻した。

【Thomas 判事反対意見】

Thomas 判事は、本来、論理的に先行するべき、上訴人 FOMB が免責を享受しているか否かについて、本件法廷意見がなんら判断せずに前提と

(25) *Id.*

(26) *Id.* at 1184-1185.

(27) *Id.* at 1185.

している点を批判し⁽²⁸⁾、そもそも主張されている唯一の免責である州の主権免責を欠いていると結論した。

Thomas 判事によれば、CPI は地裁、及び控訴裁において、FOMB には免責がないこと、また、仮に保持していたとしても PROMESA により排除されているとの主張を行っていた。これに対して原審は、プエルトリコが州の主権免責を享受できるとの第1巡回区控訴裁の判例に基づき免責の享有を肯定しつつ、制定法により当該免責が排除されているとしていたのである。FOMB の上告に対して CPI は、プエルトリコが主権免責を保持していないことが主要な論点であると主張していた⁽²⁹⁾。これに対して本件法廷意見は、原審においてこの問題が論点に上がっていないとして、免責排除問題のみに取り組むことにしたとしている⁽³⁰⁾。Thomas 判事は、最高裁には当事者によって公平に提示され、維持され、かつその判断を支持するに必要な事項について宣言する義務が存するとし、主権の存否問題に関与するとした⁽³¹⁾。

そこで、Thomas 判事は、問題となる主権について FOMB が「修正11条の免責 (Eleventh Amendment immunity)」と呼称していたと指摘する。しかしながら、修正11条の平易な文言は、他州の市民から州に対して提起された訴訟のみを対象としている。Thomas 判事は、本件での CPI がプエルトリコの住民であるため、FOMB、及び控訴裁が援用した主権免責は修正11条の免責ではなく、50の州に固有に認められている主権免責であろうと推定した⁽³²⁾。

(28) *Id.* at 1186 (Thomas, J., dissenting).

(29) *Id.* (Thomas, J., dissenting).

(30) *Id.* at 1187 (Thomas, J., dissenting).

(31) *Id.* (Thomas, J., dissenting).

(32) *Id.* (Thomas, J., dissenting). *See* *Allen v. Cooper*, 589 U.S. 248, 255 (2020).

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例

Thomas 判事は、このような州に固有の主権免責は、合衆国憲法のオリジナルの計画に基づくものであるとする。建国期において各邦はそれぞれを完全な主権国家であるとみなしており、その主権のうちある部分が私的な訴訟に対する免責であると考えられる⁽³³⁾。合衆国憲法の批准に関する議論の際に、フェデラリストは私的な市民が各州の同意なしに連邦裁判所に訴えることを憲法が認めないであろうとしていた。一般的に見て、合衆国憲法は、連邦裁判所であろうと州裁判所であろうと同意なしに各州に関する事件を扱うことを認めていない。この十分に根拠のある州の主権免責ルールは、合衆国憲法が設立した「連邦主義のシステムに固有の」ものである⁽³⁴⁾。

しかしながら、本件で問題となっているプエルトリコは自治領であり、州ではない。このため、各州が享受できる固有の主権免責と同様の免責の適用をプエルトリコに対して見出すことは困難である。確かに、プエルトリコも連邦裁判所においてある種のコモン・ロー上の免責を主張できるかもしれない。しかし、本件訴訟手続において FOMB は、常に州と同様の免責を主張していたのである⁽³⁵⁾。

Thomas 判事は、このような主張は採用できないとし、FOMB が免責に関する立証責任を果たしていないため、CPI に有利な判断を示すと結論した⁽³⁶⁾。

(33) Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 143 S. Ct. 1176, 1187 (Thomas, J., dissenting).

(34) *Id.* (Thomas, J., dissenting).

(35) *Id.* (Thomas, J., dissenting).

(36) *Id.* (Thomas, J., dissenting).

【解説】

I. 州の主権免責の意義と本判決の位置付け

本判決は、連邦議会が憲法4条3節2項に基づく制定法によりプエルトリコ自治領の免責を排除する場合に、州の主権免責に関する判例において確立している明確な表明準則 (clear-statement rule) が適用されることを示した初の判決である⁽³⁷⁾。以下においては、まず、州の主権免責を巡る判例の展開を概説し、次に、本件の上告受理理由である明確な表明準則の適用問題を検討し、最後に、最高裁が判断を回避した、プエルトリコ自治領、及び FOMB の免責の法的性質について吟味する。

州の主権免責とは、合衆国憲法が採用した連邦制の下において、合衆国を構成する各州にも主権が認められ、その具体化として訴訟における主権免責も同様に容認されるとするものである。オリジナルの合衆国憲法においては州の主権免責に関する規定は含まれていなかったが、州の主権免責を否定した *Chisholm v. Georgia*, 2 U.S. (2 Dall.) 419 (1793) を受けて、1795年制定の憲法修正11条においてその一部が明文化された⁽³⁸⁾。さらに、

(37) 前掲注(18)、参照。

“clear-statement rule” の邦語訳については、「明確叙述準則」(小林祐紀「法律制定における立法府に対する明確性の要求：明確叙述準則の議論を素材にして」法学政治学論究97号(2013年)269頁)、「明示の授權ルール」(富井幸雄「行政法解釈権における裁判所と行政機関の相克(2)——ゴースッチ最高裁判事のシェブロンへの立ち位置を素材として——」都立大法学会雑誌61巻1号(2020年7月)1頁,43頁)、「明確な言明準則」(佐古麻里「Chevron 法理と米国制定法の解釈原理(2・完)」大阪経大論集72巻3号(2021年)67頁,84頁)、「明確な言明原則」(福永実「アメリカにおける制定法解釈と解釈原則(1)」広島法学47巻3号(2024年)13頁,34頁)等があるが、本稿においては差し当たって「明確な表明準則」とする。

(38) 修正11条と成立から州の主権免責の判例の展開について、詳しくは、木南^ノ

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例

Hans v. Louisiana, 134 U.S. 1 (1890)において、修正11条の対象外である州民が自らの州を被告として連邦裁判所に訴えることが、州の主権免責に基づいて否定された。憲法問題としてみると、連邦裁判所において州を被告とする訴訟が提起された場合において、州の主権免責は連邦司法権の制約問題となる⁽³⁹⁾。また、議会が制定法の実効性を担保するために、連邦裁判所、州裁判所を問わず、州を被告とする規定を設けた場合、州の主権免責は議会の立法権の限界問題とみなせることになる。

最高裁判例は、原則として州が主権免責を保持していることを認容している⁽⁴⁰⁾。その反面、最高裁は、例外的に州の被告としての適格性を認容することがある。例外的事例としては、まず、州自らが主権免責の放棄について明確に同意している場合⁽⁴¹⁾、次に、州ではなく知事等の州公務員を対象とする差止め請求訴訟⁽⁴²⁾、及び憲法修正14条5項を根拠とする議会の立法権行使による主権免責の排除が挙げられる⁽⁴³⁾。

他方、最高裁は、ひとたび示した判断を明示的に変更しており、州の主権免責問題を複雑化している。この例として、連邦プログラムへの加入等を州による主権免責の放棄についての同意とみなす推定的放棄 (constructive waiver)⁽⁴⁴⁾、そして、議会による憲法1条の立法権行使による州の主権免責の直接的排除がある⁽⁴⁵⁾。ともに、現在では最高裁により否定されてい

↘ 敦「合衆国憲法修正11条の成立と展開」法学論叢126巻第4・5・6合併号(1990年)338頁、浅香吉幹「合衆国における連邦裁判所の領分—連邦制に基づく管轄権行使の限界—(二)」法学協会雑誌109巻3号(1992年)108頁を参照。

(39) 木南 敦「合衆国憲法における州の主権免除の理論について」法学論叢127巻2号(1990年)1頁、2頁以下等を参照。

(40) 拙稿・前掲注(1)等を参照。

(41) Clark v. Barnard, 108 U.S. 436 (1883).

(42) Ex parte Young, 209 U.S. 123 (1908).

(43) Fitzpatrick v. Bitzer, 427 U.S. 445 (1976).

(44) Parden v. Terminal Railway Co., 377 U.S. 184 (1964).

(45) Pennsylvania v. Union Gas Co., 491 U.S. 1 (1989).

る⁽⁴⁶⁾。

また、比較的容易に議会による主権免責の排除が行えるとみなされていた修正14条5項事件に関しても、当該制定法による排除が適切とされるためには、修正14条の実質的禁止事項を侵害する行為を「救済または防止」するために調整されなければならないとし⁽⁴⁷⁾、「防止または救済されるべき損害と、その目的のために採用された手段との間に、一致と比例がなければならない」⁽⁴⁸⁾とする、より厳密な審査を行っている。

反対に、最高裁により州の主権免責が否定されたものとしては、各邦が「憲法制定会議のプラン」を承認して合衆国憲法を批准した際に、特定の事項についての主権免責の放棄に同意しているとみなし、連邦法に基づき州が裁判所における被告になると認めたものがある⁽⁴⁹⁾。このタイプの判決は、21世紀に入って3件あり、議会による直接的な主権免責の排除を否定してきた判例の立場を事実上回避しているため、注目されている。

本判決は、「憲法制定会議のプラン」審査の最新判決である *Torres v. Texas Department of Public Safety*, 142 S. Ct. 2455 (2022) の翌年に示されたものである。Torres 判決においては激しく対立していた裁判官の

(46) *Parden* 判決の推定的放棄を完全に否定したものとして、*see* *College Savings Bank v. Florida Prepaid Postsecondary Education Board*, 527 U.S. 666 (1999). また、*Union Gas* 判決を変更したものとして、*see* *Seminole Tribe of Florida v. Florida*, 517 U.S. 44 (1996).

(47) *City of Boerne v. Flores*, 521 U.S. 507, 519 (1997).

(48) *Id.* at 520.

(49) *See* *Central Virginia Community College v. Katz*, 546 U.S. 356 (2006); *PennEast Pipeline Co., v. New Jersey*, 141 S. Ct. 2244 (2021); *Torres v. Texas Department of Public Safety*, 142 S. Ct. 2455 (2022). Torres 判決については、浅香吉幹「〔合衆国議会立法による州の主権免除の排除〕*Torres v. Texas Department of Public Safety*, 597 U.S. __, 142 S. Ct. 2455 (2022) — 合衆国憲法第1編8節12項、13項の合衆国議会の軍隊に関する立法権限に基づき、州の主権免責を排除できる」*アメリカ法* [2023-1] 90頁以下、及び拙稿・前掲注(1)、69頁以下等を参照。

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例のうち Thomas 判事以外の 7 名が一致し、Torres 判決を執筆した Breyer 判事に代わり最高裁入りした Jackson 判事も同調した判断であった。

II. 明確な表明準則の適用問題

最高裁は、州の主権免責を排除する議会の立法権行使について、二つの要件を課している。まず、当該制定法規定が州の主権免責の排除に関して、十分な文言によって明確な意図を示すことである。次に、議会が有効な憲法上の権限行使に基づき当該立法を行ったか否かを確認するものである⁽⁵⁰⁾。この二つの要件は、議会が憲法 1 条の立法権に基づいて主権免責を排除する場合と修正14条 5 項に基づき排除する場合の二つの異なる事例において用いられてきており、州の主権免責の排除に関する最高裁判例として確立した法理となっている。

本件 FOMB 判決が上告受理理由としたものは、州の主権免責の排除に関する二つの要件のうちの一点目である明確な表明準則問題であった。州の主権免責の排除問題において連邦法に明確な表明準則を適用した判決は、Parden v. Terminal Railway, 377 U.S. 184 (1964) である。同判決では、議会によって創設された訴因が争点となっており、制定法による免責排除の明確な意思の表明を確認し、結論として州が当該制定法に基づき主権免責を放棄したものと推定された⁽⁵¹⁾。

もっとも、その後の最高裁は、Parden 判決が示した明確な表明準則に関する審査レベルを引き上げており、Atascadero State Hospital v. Scanlon, 473 U.S. 234 (1985) では、州の主権免責の法理が例外的に否定される場合について、「修正11条は、連邦政府と州との間の基本的な憲法上のバランスに関わるものである」との前提に立ち、議会が主権免責を排除す

(50) See Parden, 377 U.S. 184, 187; Seminole Tribe, 517 U.S. 44, 55.

(51) Parden, 377 U.S. 184, 187.

る意図について、「制定法自体の間違いやのない文言 (unmistakable language in the statute itself)」によって表現すべきであるとした⁽⁵²⁾。そのうえで、同判決は、連邦裁判所への訴訟の一般的な承認は、修正11条を排除するのに十分に「明白な制定法上の文言 (unequivocal statutory language)」の類ではないと結論した⁽⁵³⁾。本件控訴裁の Lynch 判事反対意見が依拠する部分である。これに対して、Atascadero State Hospital 判決の Brennan 判事反対意見は、法廷意見が先例とは異なる「極端な明確な表明準則 (extreme clear-statement rule)」を適用していると批判していた⁽⁵⁴⁾。しかしながら、以後当該準則を含む Atascadero State Hospital 判決の先例性は維持されている⁽⁵⁵⁾。

それでは、本件において、明確な表明準則はどのように適用されていたのか。まず地裁は、2126 (a)項が FOMB に対する訴訟についてプエルトリコ地区連邦地裁に管轄権を認めているとし⁽⁵⁶⁾、Seminole Tribe 判決を引用し、最高裁も同様の規定が州の主権免責を排除する議会の意図を明確に示していると指摘した⁽⁵⁷⁾。次に控訴裁は、Kimel 判決を引用し、「制定法上紛れもなく明確な文言」において、その意図を定めた場合、議会は主権免責を排除できるとした⁽⁵⁸⁾。そこで 2126 (a)項の司法管轄権条項は、FOMB が連邦地裁において訴訟対象となるとの議会の意図を疑いの余地なく述べて

(52) Atascadero State Hospital v. Scanlon, 473 U.S. 234, 243 (1985).

(53) *Id.* at 246.

(54) *Id.* at 255 & n.9 (Brennan, J., dissenting). Atascadero State Hospital 判決の Brennan 判事は、法廷意見に対して、連邦議会は将来最高裁が立法に関する準則の変更を行うことを予測して立法権を行使することはできないと批判していた。*Id.* (Brennan, J., dissenting).

(55) *See e.g.*, Welch v. Texas Department of Highways and Public Transportation, 483 U.S. 468 (1987).

(56) Centro de Periodismo Investigativo Inc., 2018 U.S. Dist. LEXIS 77262 at 17.

(57) Seminole Tribe, 517 U.S. 44, 57.

(58) Centro de Periodismo Investigativo, Inc., 35 F.4th 1, 15.

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例
いる。また、同(c)項は宣言的救済、及び差止めの裁判所による命令を明確
に想定しており、さらに、同(e)項が FOMB による認証に対する異議申し
立てに限定して司法審査を不可と定めることで、それ以外すべての司法審
査が(a)項に含まれることを示唆しているとした⁽⁵⁹⁾。

これに対して控訴裁の Lynch 判事反対意見は、Seminole Tribe 判決に
おいて争われた制定法が、「インディアン部族と州との間の協約の締結を
目的として州が部族との交渉を開始しなかったことに起因する訴因」に対
して、連邦裁判所に管轄権を付与していると指摘した。このような「精巧
な救済スキーム」と異なり、2126 (a)項の司法管轄権規定は、訴訟の特定
化をしていないとみなされた⁽⁶⁰⁾。Lynch 判事反対意見は、その様な一般的
な管轄権の付与による主権免責の排除が最高裁判例に反するとしており⁽⁶¹⁾、結果として本件地裁による Seminole Tribe 判決の援用も誤用と判断
したことになる。

本判決は、控訴裁の Lynch 判事反対意見と同旨であり、より詳細に述
べた内容となっている。本判決は、免責排除に関する明確な表明準則につ
いて二つの型があると確認し、①免責排除の明確な文言が用いられている
か、②訴因の設定によって訴訟授權がなされているか、を挙げていた。①
に関しては、主権免責の排除が明文化されていた CRCA511 (a)項等を挙
げて具体的に PROMESA と比較して説明している。CRCA では、修正11
条の対象事例のみならず、Hans 判決以降の判例上認容された主権免責、
及びコモン・ロー上の免責についても排除するとの議会の意図は明確であ
る。これに対して、本件 PROMESA には、同様の文言は見当たらない⁽⁶²⁾。

(59) *Id.* at 16-17.

(60) *Id.* at 23.

(61) *Id.* at 26 (Lynch, J., dissenting). See *Atascadero State Hospital*, 473 U.S. 234, 246.

(62) *Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico*, 143 S. Ct. ↗

また、②について本判決は、Kimel 判決で争われた ADEA を例に挙げ、同法では政府等の雇用者に対して規定違反に関する訴訟を認めており、訴因が設定されていることを示していたとする。これに対して PROMESA は、一般的な司法管轄権を連邦地裁に認める以外、訴因が具体化されていないとされた。本判決は、同規定について、そもそも免責が排除されているタイトルⅢ関連の司法手続への適用、FOMB 理事を含む公務員を被告とする訴訟など、PROMESA が認めている訴訟、もしくは同法以外の制定法にかかわる訴訟の管轄権を示したものとし、免責を排除する訴因を設定できていないと判断していた⁽⁶³⁾。

明確な表明準則に関する最高裁判例自体については、個別の反対意見も付いてはいるが、Atascadero State Hospital 判決以降、先例として安定している。最高裁判例を前提とする限りにおいて、Kagan 判事による PROMESA への準則の適用は妥当と評せるであろう⁽⁶⁴⁾。

さて、Kagan 判事による法廷意見が依拠した Seminole Tribe 判決と

↘ 1176, 1184.

(63) *Id.*

(64) なお、本判決は言及していないが、傍証としての立法議事録における記述についても、本件では立証はされていない。この点につき地裁判決は、CRS レポートが当該 2126 (a) 項 (§ 106) について、「主権免責 (sovereign immunity)」とのタイトルを付けていたことを挙げていた。Centro de Periodismo Investigativo Inc., 2018 U.S. Dist. LEXIS 77262, at 15. *See* D. Andrew Austin, Congressional Research Service, R44532; The Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA; H.R. 5278, S. 2328) (Updated July 1, 2016) at 37. しかし、CRS レポートは、議会に関する重要資料ではあるが、公式の立法議事録ではない。そもそも、当該レポートの本文は司法管轄権に関する説明を行うのみで、主権免責の排除を明言していない *See id.* at 9-10.

Allen 判決においては、Kagan 判事が修正14条5項に関連して手段と目的との間の「一致と比例」を求めた際に、議事録記載の重要性を指摘していた。 *See* Allen, 140 S. Ct. 994, 1007. 免責を排除する制定法の適切性を精査する際に、司法府が立法史を重視する傾向について、意識しておくべきであろう。

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例

Kimel 判決においては、結論として州の主権免責を排除する議会の制定法が否定されていた。両判決ともに 5 対 4 の多数であり、裁判官のメンバー構成も同じである⁽⁶⁵⁾。州の主権免責問題に限らず連邦制度問題に関する一般的な傾向として新連邦主義的傾向を示した90年代最高裁判決の典型的な構成ともいえる。Seminole Tribe 判決、Kimel 判決に参加した裁判官のうち現役は Thomas 判事のみであるが、21世紀以降も連邦制度に関する保守、リベラルの対立構造は維持されている。本判決において、その Thomas 判事を除く裁判官の呉越同舟が成立したのは、Seminole Tribe 判決、及び Kimel 判決の結論を左右した主権免責排除に関する連邦議会の憲法的権限問題ではなく、明確な表明準則に争点を限定していたからであるとみなして良からう。もっともその点を考慮したとしても、かつて Brennan 判事が先例から乖離した「極端」なものと厳しく批判した当該準則について⁽⁶⁶⁾、本判決におけるリベラル派判事 3 名が支持した事実は残る。

本判決の結果、連邦議会は、プエルトリコ自治領もしくは自治領政府機関の免責を排除する意図がある場合、判決が示した明確な表明準則に合致するような立法を行う以外に方法はなくなった。もっとも、本判決における最高裁の指示は比較的明瞭であり、議会が真に意図するのであれば、プエルトリコの免責を排除する立法が法技術的に困難とは言えまい。

(65) Seminole Tribe 判決では、法廷意見を Rehnquist 長官が執筆、O'Connor, Scalia, Kennedy, Thomas 各判事が同調し、反対意見は Stevens 判事執筆のもの、Souter 判事執筆、Ginsburg, Breyer 各判事同調のものがある。Kimel 判決も同じく 5 対 4 であり、法廷意見は O'Connor 判事が執筆、Rehnquist 長官、Scalia, Kennedy, Thomas 各判事が同調し、一部同調一部反対意見は、Stevens 判事が執筆し、Souter, Ginsburg, Breyer 各判事が同調している。

(66) 前掲注(54)、参照。

Ⅲ. プエルトリコ自治領の免責の法的性質問題

本判決は、事例において問題となった免責につき、州の主権免責と同様であるとの控訴裁判決を前提として事案を解決した。本件における免責の法的性格についての判断は回避されている。それではFOMBが主張した免責は、原審が前提⁽⁶⁷⁾とした修正11条の主権免責なのであろうか。

この点につき本件控訴裁は、まず、プエルトリコの主権一般について、最高裁が刑事事件に関連して直接取り上げた例があるとする⁽⁶⁸⁾。Puerto Rico v. Sánchez Valle, 579 U.S. 59 (2016)において、同一の犯罪行為に対して連邦法とプエルトリコ自治領法との重複した適用が可能かが争われた。Kagan 判事による法廷意見は、プエルトリコの訴追機関の権限が連邦に由来するものであるとして、合衆国政府と自治領政府について二重主権の法理の適用を認めず、憲法修正5条が禁ずる二重の危険に該当することを認めた⁽⁶⁹⁾。Kagan 判事は、州の訴追権限であれば、連邦議会とは無関係な、(合衆国憲法)以前から存在する「固有の主権 (inherent sovereignty)」に古い根拠を持つものとした⁽⁷⁰⁾。このように最高裁は、刑事事件における訴追権限に関して、プエルトリコが州と同様の主権を持つものではないと判断していたのである。しかし、本件控訴裁によれば、Sánchez Valle 判決での最高裁は、プエルトリコが一般的な主権免責を享受しているかどうかについては言及していなかったとされた⁽⁷¹⁾。

そこで、本件控訴裁は、自らの判例が「修正11条の目的上、プエルトリ

(67) 本件原審は、「憲法修正11条の主権免責を唯一の争点として検討を進める」と宣言している。See Centro de Periodismo Investigativo, Inc., 35 F.4th 1, 13.

(68) *Id.* at 14.

(69) Puerto Rico v. Sánchez Valle, 579 U.S. 59, 68 (2016).

(70) *Id.* at 69.

(71) Centro de Periodismo Investigativo, Inc., 35 F.4th 1, 14.

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例

コを長期間にわたり州同様に扱ってきた」としているとした⁽⁷²⁾。控訴裁は、そのような控訴裁判例を前提としてプエルトリコが主権免責を享有するとしつつ、結果として議会がプエルトリコの主権免責の排除に成功していたとしている⁽⁷³⁾。事実、控訴裁は、数多くの判決を先例として挙げている⁽⁷⁴⁾。このような控訴裁の判例と、本件下級審において両当事者が免責の内容について争わなかったことを受けて、本判決は、「FOMBの免責を前提とし、その排除のみを問題とするものである」としていたのである⁽⁷⁵⁾。

もっとも、上告に当たってCPIは、プエルトリコの免責が連邦裁判所ではなく、プエルトリコ自治領裁判所のみで適用されると反論していた⁽⁷⁶⁾。逆に、FOMBのAmicus Curiaeとしての合衆国政府は、当該免責が連邦裁判所と自治領裁判所の両方で適用できることの確認を求めている⁽⁷⁷⁾。しかし、本判決は、双方の主張について、下級審で審査が行われて

(72) *Id.*

(73) 他方、控訴裁のLynch判事反対意見は、同様に控訴裁判例の前提を共有しながら、連邦議会による排除規定の設定が不十分だと反論していたのである。*Id.* at 20-21 (Lynch, J., dissenting).

(74) 第1巡回区控訴裁が挙げている判例として、*See e.g.*, Borrás-Borrero v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado, 958 F.3d 26, 33 (1st Cir. 2020); Jusino Mercado v. Puerto Rico, 214 F.3d 34, 39 (1st Cir. 2000); Maysonet-Robles v. Cabrero, 323 F.3d 43, 50 (1st Cir. 2003); De Leon Lopez v. Corporacion Insular de Seguros, 931 F.2d 116, 121 (1st Cir. 1991).

ある論者は、第1巡回区控訴裁が、1981年以降28回にわたってプエルトリコ自治領に修正11条の主権免責を認める判示を繰り返しているとする。Adam D. Chandler, Comment: Puerto Rico's Eleventh Amendment Status Anxiety, 120 Yale L.J. 2183, 2189 & n.38 (2011).

(75) Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 143 S. Ct. 1176, 1183. 「我々は審査裁判所 (court of review) であり、第一審裁判所ではない」。*See, e.g.*, Cutter v. Wilkinson, 544 U.S. 709, 718, n. 7 (2005).

(76) Brief for Respondent at 29-32. CPIはプエルトリコ自治領が保持する免責の種類をコモン・ロー上のものであるとし、自治領裁判所のみで適用できるとする。*See id.* at 30.

(77) Brief for United States as Amicus Curiae at 16-19.

いないことを理由として、検討をしないと宣言していたのである⁽⁷⁸⁾。

このような最高裁によるプエルトリコの主権免責についての審査回避は、Puerto Rico Aqueduct & Sewer Auth. v. Metcalf & Eddy, Inc., 506 U.S. 139 (1993)においても見られるとの指摘がある⁽⁷⁹⁾。Metcalf & Eddy判決も、控訴裁が修正11条の抗弁の可否について検討せず、管轄権を理由として訴えを棄却したため、最高裁としても、本件同様、「免責の主張の是非について見解を示さない」としていたのである⁽⁸⁰⁾。

以上のように、本判決は、上告審における審査内容に関する訴訟技術的先例に基づき、プエルトリコの免責の法的性質について検討していない。しかし、本判決においてThomas判事反対意見が批判するように、前提が不明確のまま本案の審査に入っているとの問題を生じているのは否定できない。本判決が採用した免責排除に関する明確な表明準則は、州の主権免責に関する複雑な判例において比較的安定して用いられているものではある。しかしながら、その準則の根本をなす州の主権免責がアメリカ合衆国建国時に遡る憲法的根拠であるが故に、その様な法理の適用対象、適用範囲が限定されているとみなすのが論理的であろう。

州の主権免責に関する憲法的根拠について、本判決のThomas判事反対意見は、まず、本件事例について自治領住民が連邦裁判所に提起した訴訟が争われているとして、主張できる免責が修正11条の主権免責ではないと批判する。また、建国期のプランにより州に固有のものとして認められた州の主権免責について、州ではないプエルトリコには認められないとしていた。

(78) Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 143 S. Ct. 1176, 1182-1183 & n2.

(79) Chandler, *supra* note 74, at 2188 & n.28.

(80) Puerto Rico Aqueduct & Sewer Auth. v. Metcalf & Eddy, Inc., 506 U.S. 139, 141 n.1 (1993).

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例

州の主権免責の根拠につき、修正11条の主権免責の範囲を条文に限定し、一般的な主権免責を建国期のプランに基づくものとみなす考えは、PennEast Pipeline Co. v. New Jersey, 141 S. Ct. 2244 (2021)におけるGorsuch 判事反対意見でも示されている⁽⁸¹⁾。Gorsuch 判事は、州の訴訟免責を「修正11条免責」と呼ぶことがあるが、これを誤用と批判する⁽⁸²⁾。修正11条免責は、州籍の相違する原告によって、法律上または衡平法上、州に対して起こされる訴訟という、特定の事件に対する連邦司法権のみを排除すると定義された⁽⁸³⁾。

二人の保守派判事が言及する修正11条の主権免責問題は、20世紀のリベラル派判事が問題視していた点でもあった。当時のリベラル派は、明文規定のある修正11条の主権免責のみを憲法上のものとしつつ、他の免責については、憲法ではなく、コモン・ローに根拠を置くものとみなし、連邦法による排除を認めていた。例えば、Seminole Tribe 判決におけるStevens 判事反対意見は、修正11条の範囲外の主権免責についてコモン・ロー上のものであるとし、州による連邦法違反について議会が連邦裁判所において救済させる権限を保持するとしていたのである⁽⁸⁴⁾。

いずれにせよ、本件控訴裁の理解と異なり、最高裁判例においては、修正11条の主権免責はその明文規定に限定されている。最高裁判例によれ

(81) PennEast Pipeline Co. v. New Jersey, 141 S. Ct. 2244, 2263 (Gorsuch, J., dissenting) (2021).

(82) *Id.* (Gorsuch, J., dissenting).

(83) Gorsuch 判事は、修正11条の主権免責以外の免責は、合衆国憲法の構造に由来する「構造的免責」(structural immunity) と解する。*Id.* (Gorsuch, J., dissenting).

(84) Seminole Tribe, 517 U.S. 44, 78-82 (Stevens, J., dissenting). 学説においては、州が保持する主権免責自体をコモン・ローレベルであるとの主張も有力である。See e.g., Vicki C. Jackson, The Supreme Court, the Eleventh Amendment, and State Sovereign Immunity, 98 Yale L.J. 1, 72-104 (1988).

ば、州が同意なしに私人から訴訟を提起されないとの一般的な主権免責は、憲法制定会議のプランにより免責を放棄していない限りにおいて、州に認められるものとなる⁽⁸⁵⁾。州ではないプエルトリコ自治領を憲法制定会議に結び付けることは、難しいのではないかと考える。

この点につき学説では、*Porto Rico v. Rosaly*, 227 U.S. 270 (1913)以降、最高裁はプエルトリコにコモン・ロー上の主権免責を認めてきたとしつつ、同様に州ではないプエルトリコ自治領とコロンビア特別区、グアム準州、アメリカ領ヴァージン諸島、及び北マリアナ連邦との間には自治権の範囲や独自の憲法の有無等で差異があり、プエルトリコに修正11条の主権免責を認められるとする説がある⁽⁸⁶⁾。同説は、本件とはかかわりなく一般的にプエルトリコの免責について詳細に検討したものであり、自治領の法的、政治的、歴史的的位置付けから導き出される解釈であり、興味深い。

これに対して本判決直前に示された反対説は、修正11条について連邦政府の侵犯から州の尊厳を保護しようとするものであるとし、したがって、修正11条対象とするためには、その団体は州でなければならないと指摘する⁽⁸⁷⁾。事実最高裁は、修正11条の免責は、市町村や郡などの政治的下部組織を対象としていないとしている⁽⁸⁸⁾。そこで同説は、プエルトリコの自治権の源泉が州と同じではなく、市や自治体に近いものであるとし、最高裁の *Sánchez Valle* 判決における二重の危険分析と同様に、修正11条の主権免責も連邦主義の原則を前提にすべきとする。このため、プエルトリコ

(85) *Hans v. Louisiana*, 134 U.S. 1, 13 (1890).

(86) *Chandler*, *supra* note 74, at 2197.

(87) *Zoé C. Negrón Comas*, *Puerto Rico's Eleventh Amendment Sovereign Immunity and the Financial Oversight Board*, 54 *Rev. Jurídica Universidad Interamericana De P.R.* 1, 19 (2019).

(88) *Northern Ins. Co. of New York v. Chatham County, Ga.*, 547 U.S. 189, 190 (2006).

情報公開請求訴訟においてプエルトリコ自治領政府機関の免責が認められた事例が連邦裁判所において修正11条の主権免責を主張すれば、それは合衆国の連邦主義の原則に反することになると結論する⁽⁸⁹⁾。

以上の両説は、修正11条の州権免責につき、本件控訴裁と同様に、自州市民が州を被告として連邦裁判所に対する訴訟を提起した際に援用できるものとし、プエルトリコ自治領住民による訴訟も同様の法理の下にあるとみなしている点で問題が残る。

Thomas 判事反対意見における州の主権免責の憲法的位置付け論を待つまでもなく、州の主権免責の最高裁判例は、州の主権免責を合衆国の連邦制度の根幹に位置付けている。このような判例を前提とすれば、合衆国を構成する州ではないプエルトリコが、連邦の司法管轄権に対して主張できる免責は、まずは、最高裁の Rosaly 判決において認められたコモン・ロー上の特権に留まるべきとすべきである。この結果、議会は、プエルトリコのコモン・ロー上の免責特権について、連邦法による上書き、修正を行う憲法的権限を保持するとみなすべきであろう⁽⁹⁰⁾。

本判決は、最高裁自身による判断回避にもかかわらず、そのようなコモン・ロー上の免責であっても、連邦法に基づく排除の際に、州の主権免責と同様に明確な表明準則を充足すべきとしたものとして理解する他あるまい。勿論、今後の差戻し審において、前提となるプエルトリコ自治領の免責の法的性質が明らかとなる可能性は残っている⁽⁹¹⁾。また、連邦議会によって創設され、そのメンバーである理事の任命権が大統領に付与され、プエルトリコ自治領やその住民に対して不利益をもたらす決定を行う権限を持つ FOMB について、そもそもプエルトリコ自治領の政府機関とみな

(89) Negrón Comas, *supra* note 87, at 19–20.

(90) Leading Cases, 137 Harv. L. Rev. 460, 465 (2023).

(91) 免責の法的性質問題は、本件差戻し審で決定される可能性が高いとの見解がある。Leading Cases, *supra* note 90, at 465 n.55.

すべきか、根本的な点での疑問もある⁽⁹²⁾。いずれにせよ、本判決により、連邦議会が自治領、及びその政府機関の免責を排除する際に、実質的な制約が課されたことは間違いない。

(92) *Id.* at 466.