

リチャード・ニイミ「アメリカ合衆
国議員定数再配分・選挙区再編成小
史」

(森脇俊雅 訳)

議員選挙区編成や再編成は相対的に少数の政治家が携わる密室の作業である、少なくとも最近まではそうであった。だが、一九六〇年代中葉以降、それは大きな論争点となり、多くの判例をつくり出し、そして無数の学術論文とか著作で取り上げられてきた。まず、その発端に戻ってみよう。

合衆国ではたいがいの人たちは「議員定数再配分」あるいは「選挙区再編成」という語を聞くと、⁽¹⁾「ゲリマンダリング」、すなわち他の政党を犠牲にしてある政党に有利になるように選挙区の線引きをすることと結びつける。ゆえに、わたしは合衆国のほとんどの高校の公民の教科書に掲載される図、それは一八二二年当時マサチューセッツ州知事エルブリ

リチャード・ニイミ「アメリカ合衆国議員定数再配分・選挙区再編成小史」

ッジ・ゲリーによって描かれたある選挙区の図だが、から開始しよう。図1aはこの選挙区の輪郭を示している。ぎざぎざに切り込まれ、歪められた境界はゲリーの意図を物語っている。つまり、できるだけ多くの自党の支持者を含む選挙区をつくるという意図である。図1bはエルカナ・ティスデイルといういかにも一九世紀風の名の画家によってつけ加えられた翼、牙、爪、を描いている。結果として出来上がった図はサラマンダーのように見えるといわれた。しかし、それを見て、ゲリーの反対派は「ゲリマンダー」と名づけた。以後、自党の候補者に有利になるように議員選挙区の線引きをするやり方とその名がつけられるようになった。

ゲリマンダリングで用いられるテクニクは簡単に述べることができる。そのテクニクとは「分解」(cracking)と「詰め込み」(packing)というやや日常会話的な英語で述べられる。分解とは選挙区の多数を形成しないよう反対派の集中するところを分解することである。これに対して反対派の多数が存在する選挙区の形成が避けがたいとき、反対派の多くを同一選挙区に詰め込むことは、当然にその選挙区での彼らの勝利を確実なものにするが、しかし、他の選挙区に分散すべき反対派の数を減らすことになる。

図2の四つの図はこうしたテクニクとその効果を示して

図1



(a)



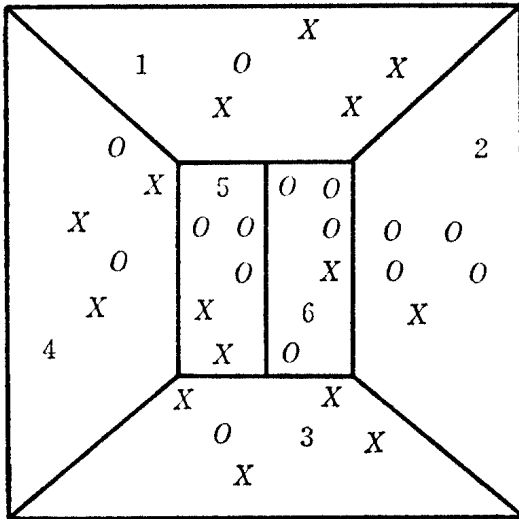
(b)

いる。それぞれの例において一五のxと一五のOがあり、二つの政党の支持者たちを代表している。図2aと図2bでは代表は政党の勢力に比例している。xは三つの選挙区で多数であり、Oは三つの選挙区で多数である。図2cではxたちにたいへん都合のよいように線が引かれている。ここではxたちは五つの選挙区において優勢だが、他方Oたちは一つの選挙区においてのみ優勢である。最後に、図2dにおいて状

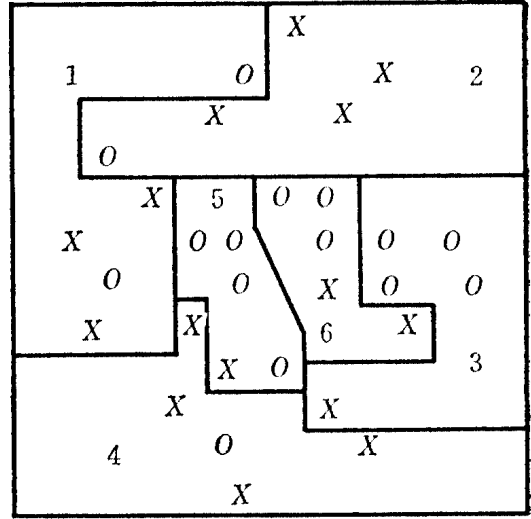
況は反対である。Oたちが五つの選挙区で優勢であるのに対して、xたちは一つの選挙区においてのみ優勢である。選挙区の外観と「党派的」効果との間に必然的結びつきなどないことに注目してもらいたい。図2aと図2cにおいて線の引き方に不規則なところはない。選挙区はすべて申し分のない形状である。だが、図2aにおいて代表は政党の勢力に比例しているのに対して図2cにおいてxたちはきわめて

リチャード・ニイミ「アメリカ合衆国議員定数再配分・選挙区再編成小史」

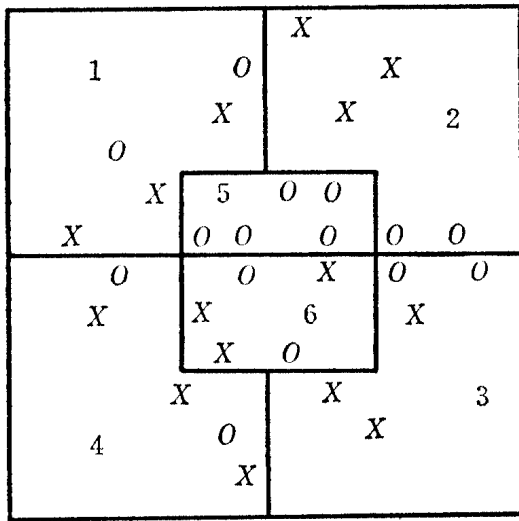
図2



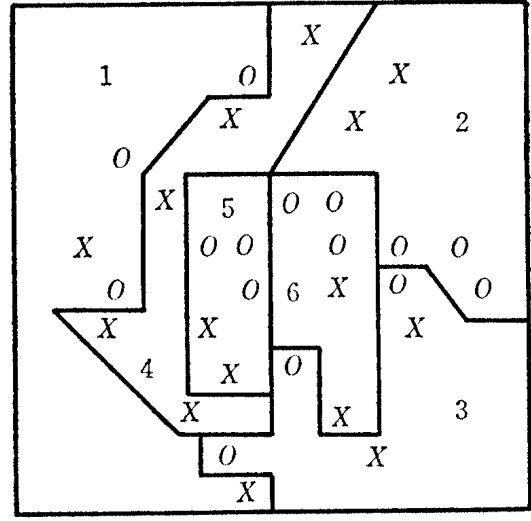
(a)



(b)



(c)



(d)

有利になっている。同様に、図2bと図2dでは、選挙区の形状はやや奇妙であり、地理的整然性以外の意図をもって描かれているように思われる。だが、ここでもまた例のうちの一つ、2bは政党勢力に比例して代表をつくり出してきているものの、2dはある政党の優位をもたらしている。この点を銘記することは大切である。つまり、代表の比例性は選挙区の形状によって示されるわけでは必ずしもない。

少なくとも一八二一年にはゲリマンダリングのテクニクが知られるようになったが、その後一五〇年間、そのテクニクの実践はほぼ封じられてきた。しかし、そのことは代表性がつねに公正であったことを意味しない。むしろ、選挙をめぐる他の形態の工作が広く行きわたっていた。これらの形態のひとつは大選挙区あるいはアット・ラージ選挙区であった。これらはとくに都市部で用いられた。都市部においてアット・ラージ市議会はすべての市会議員が全体としての市から選出された。各投票者は充員すべき議席と同数の票を投ずることができた。この制度は優位政党がしばしば市民たちのギリギリの過半数の支持で市議会のほとんどあるいは全員を獲得できることを意味した。もちろん、アット・ラージ制は「よい政府」を実現するという議論で正当化された。すなわち、それは全議員が彼らの個別選挙区のことだけでなく、市

全体のことも考えるようにするという議論である。結局、その人種差別的側面が一九七〇年代と一九八〇年代に明白になるまでは、この制度は問題視されることはなかった。

一九世紀と二〇世紀の前半を通じて選挙をめぐる工作のほとんど顕著なものは、農村部の意図的な過剰代表によって生じた定数配分の不均衡であった。合衆国成立の当初から議員たちは大都會の優越を懸念していた。そこで彼らは農村部が相当の権力を持つことを保証する法律を制定した。こうした法律にはいろいろなものがあるが、例えば人口規模にかかわらず各郡からひとりの代表を保証する、都市と農村地域における異なる定数配分割合（代表一人当たりの人口）、そして州内の大都市からの代表の数に制限をおくことである。しかし、それらはすべて同じ意図を有していた。すなわち、農村部により多くの代表をもたらすよう都市の力を制限することである。

ここで二つの極端な例をとりあげよう。北東部の小さな州バーモントでは、各市やタウンは一人の州議会議員を保証されていた。これらのタウンの人口規模は一〇〇人以下から三〇〇人以上にまでわたっていた。バーモントとは反対側の西海岸のカリフォルニア州では大きな郡でも一人の州上院議員しか持てなかった。一九五〇年代までロスアンゼルス郡

は四〇人の州議會議員のうちの一人しか選出できなかった。カリフォルニア州民五人中二人がロスアンゼルス郡に居住していたにもかかわらず。

諸州はまたその憲法が要請したときでさえ、選挙区画再編成によらず、農村地域の過剰代表をもたらした。過小規模の農村選挙区選出の議員たちが市部と比較して自ら勢力を減じようとする新しい定数配分案を成立させようとする気がなかったのは当然である。テネシー州では州議会は五〇年以上の間新しい選挙区画編成をしなかった。

州議会の怠慢と同様にこうした法的に是認された不平等はもちろん問題視されずにはすまなかった。今世紀の前半を通じて都市部にも公平になるよう選挙区再編成し、そして憲法の趣旨に沿って時宜にかなった処置をするよう州議会に強いるため、多くの訴訟が提起された。しかしながら、裁判所はこうした問題提起をずっと拒否してきた。最もよく知られている裁判、一九四六年のコールグロブ対グリーン事件(328. U. S. 549)では、合衆国最高裁判所は定数配分不均衡あるいは議会の怠慢によって生じた不平等であるにもかかわらずこれは立法的手段によって、裁判所によってではなく、解決されなければならない「政治的」問題であるとした。しばしば引用されるフランクファーター判事の言葉によれば、

リチャード・ニイミ「アメリカ合衆国議員定数再配分・選挙区再編成小史」

裁判所はこうした「政治の茂み」への関与を避けるべきである。さらにその後一五年間このような事態は続いた。

一九六〇年代の初めまで不平等は極端となり、都市部議員や学界からの圧力はさらに増大し、ついにアール・ウォーレン長官下の合衆国最高裁判所はこの問題に積極的に取り組むにいたった。一九六二年、ペーカー対カー事件(369. U. S. 186)において、最高裁判所はそれまでの立場を変え、選挙区再編成は正当化しようと決定した。すなわち、選挙区再編成は裁判所によって扱われうるし、そして立法部にのみ任せることはできないとした。数年ならずして合衆国の議会選挙区は全面的に再編された。

一九六〇年代における最も重要な裁判所の決定はウェスバリー対サンダース事件(376. U. S. 1)およびレイノルズ対シムズ事件(377. U. S. 533)であった。両者とも一九六四年に判決が出された。ウェスバリー対サンダース事件において、裁判所は議会の代表は合衆国憲法第一条第二項に基づき、一人一票の原則に従わなければならないと規定した。レイノルズ対シムズ事件において、裁判所は合衆国憲法は州議会も「一人一票」の基礎により定数配分されるべきことを要求した。さらに、これは州議会の両院に対する要請であった。合衆国上院に類似する代表パターンはありえない。合衆国上院

図3

選挙区	人口
1.	6,500
2.	9,000
3.	10,000
4.	10,500
5.	14,000

$x = 10,000 =$ 理想的人口
 $\max - \text{dev} = 35\%$
 $\max + \text{dev} = 40\%$
 平均偏差 = 18%
 総偏差 = 75%

では各州は人口規模にかかわらず、二人の代表を与えられる。一人一票の原則を州議会に適用することを正当化するさいに、裁判所は合衆国憲法の修正に依存した。とくに、「平等保護条項」として知られる修正一四条の条項である。

一九六〇年代、七〇年代そして八〇年代を通じて多数の判決が一人一票原則を精緻にするために用いられた。たとえば、ある港湾都市に名目的に配置されているが、実際には洋上勤務している将兵がその港湾都市で有権者として数えることができるかどうかを決定する必要があった。しかしながら、大半の努力は二つの問題の解決に向けられた。すなわち、選挙区規模における正確な平等からの逸脱の測定のしかたならびにどの程度厳密に等しい選挙区が要求されるかである。

第一の問題は「総偏差」あるいは「全体範囲」として知られる概念の点から主として解決された。簡単な例は図3で示

される。これら五つの選挙区では平均あるいは理想的な人口は一選挙区当たり一〇〇〇〇人である。選挙区1は理想的選挙区から三五〇〇人、すなわち三五%下まわっている。選挙区5では理想的選挙区を四〇〇〇人、すなわち四〇%上まわっている。総偏差は最大の負の偏差、ここでは三五%と最大の正の偏差、ここでは四〇%の和、つまり七五%である。平均偏差、この場合一八%あるいは中間偏差のような他の測定法も裁判所によってときどき参照されるが、しかし、総偏差はもっともよく用いられる測定法である。この測定法の論理的根拠はわれわれがすべての選挙区の平等性を保証しようと試みていることであり、そして総偏差は最悪の場合の評価である。つまり、最小の選挙区と最大の選挙区である。たとえば平均偏差がきわめて小さいとしても、最小選挙区と最大選挙区の個人は総偏差が大きい度合にしたがって過剰あるいは過小に代表される。

総偏差の許容規模について裁判所は二重の解答に到達してきた。⁽³⁾ 州議会では一〇%までの総偏差は特別な理由がなくて許される。一六%程度まではなんらかの理由があれば許容された。しかしながら、連邦下院選挙区編成においては、もっと偏差を縮めうる代替案があるならば、いかなる偏差も例外なく認められない。このようにして、結局、下院選挙区は

ほぼ厳密に等しい規模の選挙区であることが求められている。この点は、一九八三年のニュージャーシー州の判決、カーチヤー対ダゲット事件 (462 U. S. 725) において痛烈に明らかにされた。そこでは、・七〇総偏差をもつ選挙区案が他の案が可能であり、そして州は（それよりやや）大きい総偏差を含む案の採択を正当化する努力を払わなかったがゆえに否定された。

裁判所が厳格な平等という考えにこれほど固執することに對して強い批判も当然ある。裁判所は緊密性や現行の政治的境界の使用のような他の要因は厳格な平等からの逸脱を正当化するために用いられうるといったけれども、その決定は州に人口の平等ということへの関心を払うよう強要する効果があった。皮肉なことに、このことは一世紀半後再びゲリマンダリングへの関心の復活を意味することになった。

一九六〇年代以来の議会選挙区編成の別の主要な構成要素は、人種的民族の少数派の代表性であった。少数派の代表性への関心の直接的根拠は包括的な公民権運動の一環として成立した一九六五年の投票権法であった。投票権法の当初の意図は、少数派、ことに黒人が投票権を行使することができるところを保証することだった。この点で、その法案はすぐに成功をおさめた。選挙人名簿に登録しそして実際に投票所に行

く黒人の数は急激に増加した。

しかしながら、一票を投ずる権利だけでは代表性を確保するのに十分でないことがまもなく明白になった。たとえば、いくつかの南部の州法が任命職を増やして選挙職を減らしたとき、投票権法にもりこまれた約束は裁判所の決定のないまま死文化されてしまった。合衆国最高裁判所はアレン対州選挙管理委員会事件（一九六九年）において、投票権法の範囲はたんなる投票そのものよりも広いと決定したとき、少数派の代表性への障害を除去する広範な努力が始まった。

一九七〇年代八〇年代のもっとも顕著な活動は市と郡において州議会選挙区制とアット・ラージ選挙制を扱った⁽⁴⁾。その理由を知るのはたやすい。かりに投票が人種的に分極化するならば—白人は白人候補者のみ投票し、黒人は黒人候補者のみ投票する—、白人はたとえ人口ぎりぎりの過半数しか占めていなかったとしても、全議席を獲得することができるであろう。大選挙区／アット・ラージ制への挑戦は議会が一九八二年投票権法を修正するまでは遅々としてまず、しかもはつきりしないままであった。その議会での投票権法は判断されるべきことは投票権法が当初そこで採択されたさいの選挙の枠組みの効果をはつきり明記することであって、その意図を明記することではなかった。このようにして、アット・ラ

1人制による市議会選挙は上で述べたようによき民主主義の実現という理由で制度化されたかもしれないけれども（これについて議論はあるけれども）、にもかかわらずそれは少数派が彼らの望む候補者を選ぶ機会を減少する効果をもっていたとすれば、修正された投票権法を侵害することになるであろう。

結局のところ、一九八六年、最高裁判所はソーンバーグ対ギングルス事件（478 U. S. 30）、ノースカロライナ州議会大選挙区制に関する判決において、大選挙区/アット・ラー選挙区における少数代表の問題に裁定を下した。その裁定において最高裁は、「少数派の埋没」を認容できないと規定し、そして小選挙区制は(1)少数派人口が少なくとも一つの小選挙区において多数を形成するだけ「十分に大きくかつ地理的に緊密」である場合、(2)少数派がその投票行動において凝集している場合、(2)白人によるブロック投票が通常少数派候補者を敗北させるには十分なものである場合、要求されると明記した。

合衆国における黒人人口はしばしば相対的に隔離されているので、この規定は多くの市や州議会は小選挙区制に転換しなければならないことを意味した。これは実施された。その結果、黒人選挙職の数は一九七〇年の一五〇〇人以下から一

九九〇年の七三〇〇人以上へと増加した。

まだ細部に解決されなければならないことが残っているけれども、⁽⁵⁾ソーンバーグ判決は大選挙区選挙の文脈における修正投票権法の意味についての疑問の多くに答えていた。しかしながら、全体としての少数派代表の問題はまだ解決していない。例えば、ごく最近になって最高裁判所はたとえ議員とちがって裁判官は特定の地域を代表しないという論拠でアット・ラー制の長い伝統があるとしても、一定の条件下で裁判官は小選挙区で選ばなければならない、ということを要求した。裁判官選出の小選挙区についての細部はようやくその作業が始まったばかりである。

少数派代表性に関係するもつとも重要な将来の活動は小選挙区全般のための指導方針の開発である。裁判所が事情が異なれば一人の代表を選出するだけの規模の少数派人口を分解する明白な事例を認めないことは明らかであるが、明快な指導方針を確立することは簡単な仕事ではない。とりわけ、黒人とメキシコ系両者の人口増加はこれらの少数派グループ双方の利益をどのようにに代表するかについて困難な選択をつくり出す。加えて、人種的事柄と関係の深い選挙区編成の党派的效果の可能性についての認識も増大しつつある。

最後に、われわれは最初に提起した主題、党派のゲリマン

ダリングに戻る。一九六〇年代以来の人口規模平等化への極度の強調は、ゲリマンダリングが再び出ずる状況をつくり出した。緊密性と現行の境界に従うという州憲法の要請は、例えば、選挙区人口の均等という至上命令のゆえに無視された。議会は人口という目的のために境界を厳密に設定することに関心を払うことを要請されたので、境界操作のもたらす党派的帰結の認識をさけることができなかった。たぶん、もっとも驚くべきことは、多くの州議会がこの機会を利用しなかったことである。政治学者たちは党派的ゲリマンダリングの組織的証拠をほとんど発見しなかった。にもかかわらず、いくつかの主要な事例は存在する。

党派的ゲリマンダリングの並はずれてひどい例は、一九八〇年代初めのカリフォルニア州で生じた。フィリップ・バートン下院議員の指導の下にゲリマンダリングの実践を彼らちなんで改名させたいと反対派はいついたほどだった。カリフォルニア州民主党は彼らに有利なように大幅に選挙区境界を変更した。しかしながら、最高裁にまで達した最初の重要な事例は、先に言及したニュージャーシー州のカーチャー対ダゲット事件であった。これは名目的には下院議員選挙区に関する等しい人口の事例であり、そうした観点から先に言及した。しかしながら、さまざまな意見の中で五人の判事は

政治的ゲリマンダリングに関わる事例を検討する意欲を示すように思われた。彼らは奇妙な形状や支持する根拠の欠如が党派的意図を示していると指摘しつつ、この事例がニュージャーシー州の選挙区の性格に関わりうることをわざわざ指摘した。

裁判所がゲリマンダリングと想定されるものを含む事例の審理に同意したのは、それほど遅くではない。インディアナ州議会選挙区の編成は下院で民主党が五一・六%の得票率を獲得しながら、四三・〇%の議席率にすぎないという事実によって部分的に示されるように、共和党ゲリマンダーであるとされた。デービス対バンデマー事件(478 U. S. 109)において、残念なことに分裂した最高裁は党派的ゲリマンダーは正当化しうるということに合意しただけであった。それはまた長期的にあるいは起こりうる長期的損害の見積もりが必要であること、そして一つの選挙での比例しない結果の証拠だけではゲリマンダーの存在の立証には不十分であることを指摘した。判事たちはどんな証拠が必要とされるかについて明確に合意することができなかった。いくつかの解釈では、ほとんどどんな証拠も十分でないだろうと信じられている。この見方は、二年后、裁判所がカリフォルニアを含む論争の審理を拒否したとき、確認された。にもかかわらず、一九九

○年国勢調査につづく選挙区編成の結果として、違憲的な党派的区域であるとの主張からいくつかの訴訟がすでに提起されている。⁽⁶⁾

少数派代表の標準的基準を定め、そして党派的ゲリマンダリングを見つければ、防止するための学問的努力もいまやなされつつある。一般に、最高裁判所は長期的な損害が見積もられなければならないと指摘してきたので、ある形態の仮説的結果が用いられなければならない。その代替案はいくつかの選挙が実施されるまで待つことであろう。しかし、その時点で新しい選挙区編成が要求され、そしてその争点が討議されるであろう。このようにして、ゲリマンダーを認識するどのような努力も将来の選挙結果を予測する方法を含まなければならない。選挙の予測は本来的にむずかしいという事実は、党派的ゲリマンダリングのための基準が確立できないと感ずる人たちによってなされる議論である。

一つのアプローチ、それは議席と票との関係に直接に注目するものだが、は統計的性格を有する。その考え方は多数の再編成プランをつくること、そしてそれぞれのプランについて政党投票がもっとも最近の実際の選挙と同様であろうと仮定して党派的结果を決定することである。例えば、一〇の下院選挙区を有する州の場合、このようなシミュレーション

ンはほとんどの編成プランが七あるいは八の民主党議員をうみ出すであろうということ、しかし、あるプランは九とか一〇の民主党議員もしくは五とか六の民主党議員をうみ出すであろうと指摘するかもしれない。もしこのような結果がとてもし起りそうにないならば(いわば、一〇〇回の中で五回以下で生じやすい)、そして実際に採択されたプランがこのような極端な結果をうみ出したならば、それは党派的ゲリマンダリングの一見したところ証拠とみなされるであろう。

別のアプローチは議会選挙区の形状に直接基づいている。すなわち、その緊密性である。最近、いく人かの他の研究者たちと共同して筆者はさまざまな緊密性測定法を再吟味し、評価してきた。どの単独の測定法も理想的といえないことは明らかである。しかし、われわれは緊密性の複数の測定法が用いられること、そしてすべてのこのような測定法がある特定の案がある代替案ほど緊密でないことを示す諸例において、それはゲリマンダーの証拠と考えられるかもしれないことを結論する。このアプローチもまたこの再検討で先程指摘したことから論議的である。図2との関連で筆者が注目したように、奇妙な形状の選挙区が必ずしも比例的でない、あるいはひどく不公正な結果を意味するわけではない。

第三のアプローチ、そしてそれは私が暫定的に支持するも

のであるが、は少数派投票権に関わる判例の中で発達した考
え方を用いる。それはすべての関連する要因の検討を要求す
る、そして「状況の全体性」のテストと結果的にレットルづ
けられる。立法の意図、実際の議席と投票の関係、仮説的な
結果、緊密性、政治的境界への愛着およびありうる他の諸要
因すべてがゲリマンダーの存在についての判定作成において
考慮されるであろう。もちろん、一つの難点はこのアプロ
チのもとでいかなる単独の簡潔な基準も存在しないというこ
とである。しかしながら、わたしの見解は等しい人口規模の
場合とちがって、党派のゲリマンダーの認識にさいしてい
かなるアプローチも決定的になりそうにないということである。
結局、きわめて一般的なテストだけが満足のいくものとなる
う。

異論なく予測できることは、選挙区編成の研究は一九九〇
年代において主要な学問的探求であり、そして主要な裁判所
の取り組む課題となるであろうということである。結局のと
ころ、公正な選挙区編成を構成するものへの単一の解答はた
ぶん存在しない。しかし、特定の時と場所に妥当するルール
は確立されるかもしれない。それらのルールの確立とそれら
に妥当する測定法を合衆国においてそして予測しうる将来に
他の諸国においてわれわれの多くが取り組むことになるう。

リチャード・ニイミ「アメリカ合衆国議員定数再配分・選挙区再編成小史」

一二五

- (1) その表現はしば交換可能である。もっとも厳密に言えば、再配分は特定の管轄地域に代表の数を割り当てることをさし、これに対して選挙区編成は各選挙区の境界を画定することをさすけれども。このようにして、例えば、連邦下院の定数四三五は州の間で配分される（人口に基づいて）、そしてそれから各州は選挙区再編成するすなわち、州に与えられた代表それぞれによって代表されるべき正確な地域を定義する。
- (2) これは合衆国最高裁判所判例を引用するさいの標準的な方法である。"U・S"は『合衆国政府報告書』、つまり合衆国最高裁判所決定の公式記録をさす。U・Sに先行する数字は巻数であり、その後の数字は決定記録が始まるページである。
- (3) 最高裁判所は連邦下院対州議会選挙区における人口平等を正当化するために憲法の異なる部分へのその依存によってこの二重の解答を正当化する。
- (4) 「大選挙区」と「アット・ラージ」という用語はほぼ同義である。しかしながら、「大選挙区」は全体の一部のみを選出する選挙区のために用いられる。これに対して、「アット・ラージ」は全体の管轄範囲がすべての代表を選出する単一の選挙区として使われるときに用いられる。
- (5) 例えば、最高裁判所は「過半数」という用語で何が意味されたかを明記しなかった。それは提案された選挙区の総人口、投票年齢人口、登録済み投票者数あるいはありうる投票者数を意味する。
- (6) 最高裁判所判事の最近の退職ならびにレーガン、ブッシュ両大統領による相対的に保守的な判事の選任は、裁判所が政治的ゲリマンダリングと疑わしい事例を審査することにもはや関心がなくなっていることを意味するかもしれない。

研究ノート

〔訳者追記〕本稿は一九九一年三月六日の法学部特別研究会における報告を修正・加筆したものである。掲載にさいし、平松毅教授より温かい御配慮をいただいたことに感謝いたします。