

ゲリマンダリングについて

——アメリカの現状分析を中心に——

森脇俊雅

一 はじめに

——ゲリマンダリングとはなにか——

二 ゲリマンダリングの種類と実態

三 ゲリマンダリングと裁判所

四 ゲリマンダリングの防止

五 むすびにかえて

——民主政治とゲリマンダリング——

一 はじめに

——ゲリマンダリングとはなにか——

ゲリマンダリング (gerrymandering) は恣意的で不公正な選挙区づくりあるいは党利党略的な選挙区割りを
ゲリマンダリングについて

さす用語として政治学ではよく知られている。その起源は一九世紀初頭のアメリカに求められる。すなわち、一八一二年、当時、マサチューセッツ州知事であったエルブリッジ・ゲーリー (Elbridge Gerry) は、州議会選挙区編成にさいして自党に有利になるような線引きをした。これが公表されるや、きわめて異様な形状であるとして非難がわきおこり、当時の新聞の挿絵画家はその選挙区の輪郭に翼、牙、爪を加え、伝説上の怪物サラマンダーのように見えるとした。反対派はこれをゲリマンダーと呼び、以後、党利党略的な選挙区の線引きにその名称が使われるようになった。⁽¹⁾

ゲリマンダリングは公正な選挙区編成という民主政治の基本原則に反するとして批判の対象となるが、しかし、その後もしばしば選挙区編成にさいして発生している。とくに、一〇年に一度の国勢調査にともなう議員定数の再配分と選挙区再編成を実施しているアメリカでは問題になっている。⁽²⁾ 最近では、一九八〇年代の選挙区再編成において、カリフォルニア州、インディアナ州、ニュージャージー州での連邦下院選挙区とか州議会選挙区の線引きにさいして露骨なゲリマンダリングが行なわれたとし、訴訟が提起された。一九九〇年代の選挙区再編成においても、フロリダ州、イリノイ州、ルイジアナ州、ノースカロライナ州、テキサス州などで作られた連邦下院選挙区の形状がきわめて異様であるとし、ゲリマンダリングとの訴訟が提起されている。選挙区画作成にさいしてゲリマンダリングとの批判が起こるのはアメリカに限らない。例えば、日本でも一九五六年に当時の鳩山一郎内閣が小選挙区制の導入をはかり、そして区割り案も発表した。野党は与党に有利な「ハトマンダー」であると、これを激しく非難した。

このように選挙区画の作成にさいしてゲリマンダリングはしばしば問題になるが、ゲリマンダリングとは具体

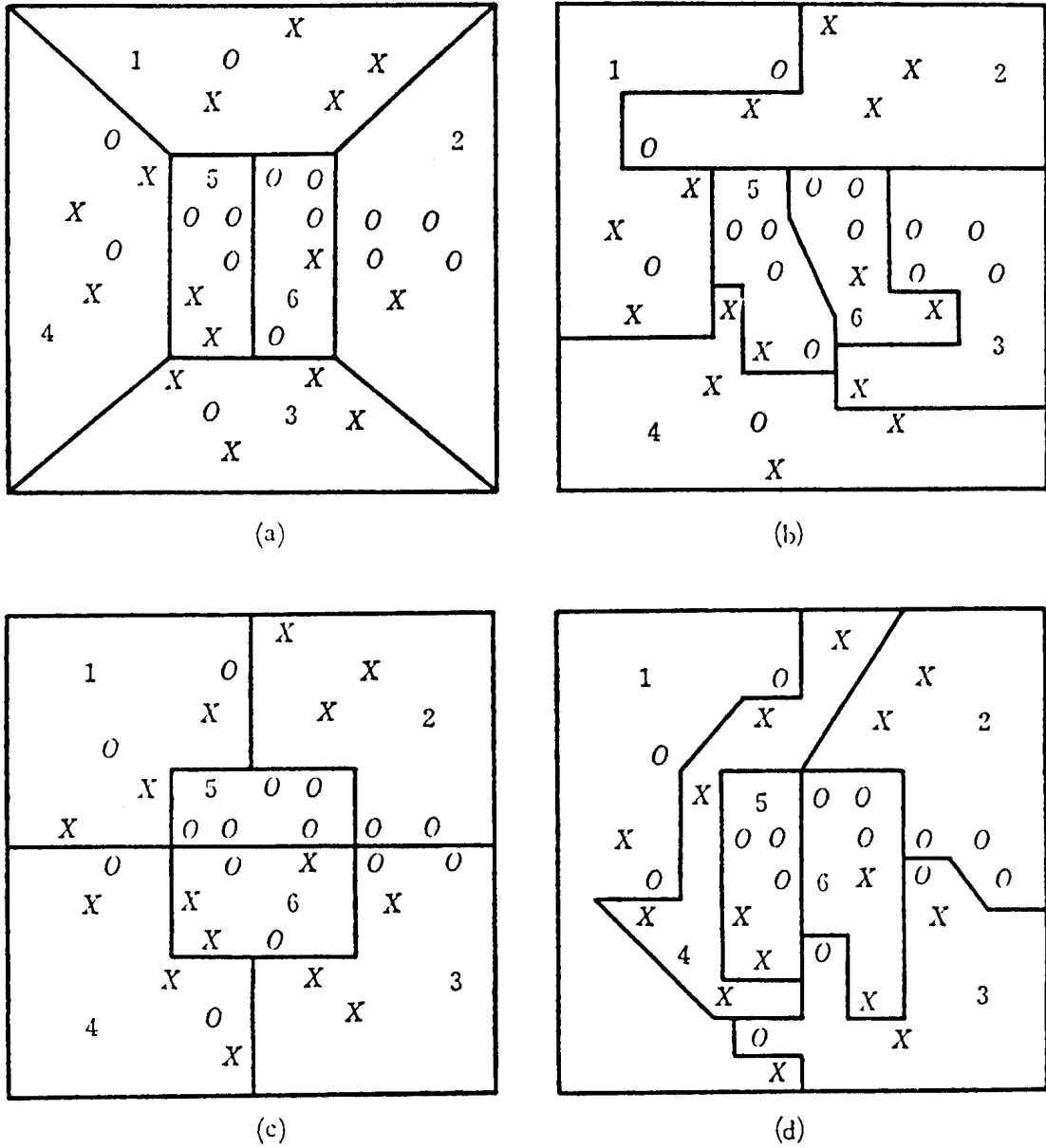
的にはどういふことであろうか。ゲリマンダリングのテクニックとしてよく指摘されるのが、分散と集中である。分散とは一定の支持勢力を有している政党に不利になるようにその勢力を分断する区割りをするにより、代表選出を阻止することであり、他方、集中とはある選挙区に支持勢力を集中的におしこみ、他の選挙区からははずすことにより、全体として支持勢力の数に比較して過少な代表選出にとどめることである。⁽³⁾

リチャード・ニイミ (Richard Niemi) は分散と集中のテクニックを用いた選挙区づくりをモデル化して説明している。(図1(a)、(b)、(c)、(d)を参照⁽⁴⁾)。いま、ある地域に六つの選挙区を作ろうとしているとする。x党とo党の二政党が対立し、それぞれ一五のx党支持者グループと一五のo党支持者グループがいるとする。すなわち、両党の支持勢力は全く同数である。さて、(a)図の線引きからみていこう。ここでは、x党が三議席、o党が三議席を獲得し、支持勢力に比例した結果となる。各選挙区の形状も整っており、問題はない。(b)図はどうであろうか。一見して各選挙区の境界が複雑に曲折し、形状は整っていない。しかし、x党は三議席、o党も三議席を獲得する結果となり、選挙結果は支持勢力を反映している。(c)図は一見したところ整った形状である。しかし、x党が五議席、o党が一議席のみ獲得する結果となり、選挙結果は支持勢力を反映していない。そして、(d)図は選挙区形状も不整形であり、選挙結果も支持勢力を反映していない。x党は一議席だけ、他方、o党は五議席獲得する。

ゲリマンダリングのテクニックに関しては、(c)図の第五選挙区と(d)図の第四選挙区で集中が行なわれ、反対に(c)図の第一、第二、第三、第四、第六選挙区と(d)図の第一、第二、第三、第五、第六選挙区で分散が行なわれたとみることができる。この四つの図において、不整形な形状と一方の政党に露骨に有利な線引きということから、

ゲリマンダリングについて

図-1 ゲリマンダリングのテクニック



論
説

(d)図はゲリマンダリングが行なわれたとみることができであろう。だが、(b)と(c)はどうであろうか。(b)図は形状は不整形だが、選挙結果は勢力比を反映している。(c)図は形状は整っているものの、選挙結果は一方の政党にふつりあいなほどに有利となっている。では、(b)と(c)はゲリマンダリングといえるのであろうか。

ゲリマンダリングは政治学ではよく知られた用語であり、「あつてはならないこと」という趣旨では誰しも異論はないであろう。だ

四

が、そもそもゲリマンダリングとはなにか。別言すればゲリマンダリングの定義は必ずしも確立しているとはいえない。ゲリマンダリングの認定も実は容易ではないのである。先の図においても、(b)と(c)については意見が分かれるところである。また、ゲリマンダリングにはいくつかの形態があり、すべてが「防止」の対象になっていくわけではない。ある種のゲリマンダリングはやむをえないとする意見もみられる。さらに、後に詳述するように、ゲリマンダリングの防止には区割り基準が密接に関連する。だが、いくつかの区割り基準が依然不明確であり、適用上の問題が残されている。

ゲリマンダリングは単純な問題ではない。その定義、認定ならびに防止それぞれに複雑な問題が含まれている。裁判所の判断も揺れ動いている。しかし、民主的で公正な選挙区作りの実現のために、それがゆるがせにできない問題であることはいうまでもない。さらに、ようやく開始された日本における選挙区編成を考えるうえでも重要な問題である。本稿は主としてアメリカで提起され、論議されているゲリマンダリングの現状を概括し、政治学者の議論や裁判所の判断などを通じて、ゲリマンダリングの認定と防止の方向性を検討する。

二 ゲリマンダリングの種類と実態

先にゲリマンダリングのよく知られたテクニックとして分散と集中を指摘したが、実際のゲリマンダリングはさまざまなやり方で行なわれる。バーナード・グロフマン (Bernard Grofman) はゲリマンダリングには次の一二通りのやり方があると述べている。⁽⁵⁾

- ① ある集団の投票力の大半が一方的な差で勝利する選挙区に偏って無駄になるようにその投票力を集中させ

ゲリマンダリングについて

ること——とくに当該選挙区を支配する集団の投票力を実際より以上に集中させること。

② ある集団が永遠の（あるいはほぼ確実な）少数派となる選挙区を作るために、その集団の投票力を断片化しあるいは分散してしまうこと。

③ ある集団からの二人あるいはそれ以上の代表をひとつの同一選挙区に置くよう選挙区境界を変更することによって、その集団の代表のいく人かの再選可能性を減らすこと。

④ ある集団の代表が従来の選挙民の大半を代表しつづけることができなくなるように従来の選挙区を細分化し、選挙区境界を変更することによって、当該集団の代表の再選可能性を減らすこと。

⑤ 可能なかぎり競争的選挙区におけるある集団の投票力を減少させることによって、当該集団の代表の再選可能性を減らすこと。

⑥ 知名度、選挙運動組織ならびに人間関係ネットワークのような現職効果によって有利となるように最大限に従来の選挙区を保持することで再編成過程を支配する集団の代表の再選可能性を増進すること。

⑦ 可能なかぎり従来の選挙区での投票力を維持できるように選挙区境界を操作することによって、再編成過程を支配する集団の代表の再選可能性を増進すること。

⑧ 選挙区再編成過程を支配する集団のために現職のいない選挙区での優位をもたらすように選挙区境界を操作すること。

⑨ 選挙区境界の線引きにさいして緊密性（compactness）基準を著しく無視すること。

⑩ 選挙区境界の線引きにさいして市、町ならびに郡の境界を著しく無視すること。

⑪ 選挙区境界の線引きにさいして利益共同体を著しく無視すること。

⑫ 選挙区境界の線引きにさいして平等な人口という基準を著しく無視すること。

以上の一二通りの方法をみていくと、①から⑧までは選挙区再編成過程を支配する集団が集中と分散、反対派の現職同士を同一選挙区におしこむ、自派の現職の選挙区境界を保持するなどにより、勢力の維持・拡大をめざす手法が指摘される。また、⑨から⑫は選挙区再編成基準の逸脱により自派に都合のよい線引きが行なわれることを示す。

グロフマンの一二通りの方法の指摘は包括的ではあるが、実際にはこれら各々が別々に駆使されるわけではなく、複合的にくみ合わされて用いられる。例えば、③の反対派の複数の現職を同一選挙区におしこめるような線引きと⑨の緊密性基準の逸脱は同時に生じることが多い。また、⑩の地方行政区画の無視と⑪の利益共同体の無視もしばしば同時に生じるのである。

ゲリマンダリングの種類と実態の理解のためには、むしろゲリマンダリングの意図とか目的を中心に分類する方が理解しやすいであろう。そうした観点からこれまでのゲリマンダリングは①党派的ゲリマンダリング、②超党派的ゲリマンダリング、③人種的ゲリマンダリングの三つに分類される⁽⁶⁾。まず、党派的ゲリマンダリングからみていこう。これは古くから知られている典型的なゲリマンダリングである。一八一二年のマサチューセッツ州でのゲリマンダリングがその代表的例である。これはいずれか一党が優位にあるとき、すなわち選挙区再編成過程を支配しているときに生じやすい。すなわち、自党の候補者に有利になるように線引きするのである。

一九八〇年代の選挙区再編成においてゲリマンダリングと非難され、訴訟が提起されたカリフォルニア州、イ

ゲリマンダリングについて

ンディアナ州、ニュージャージー州の三つの事例は、いずれも党派的ゲリマンダリングとされる⁽⁷⁾。カリフォルニア州では一九八〇年国勢調査後の議員定数の再配分とそれにともなう選挙区再編成にさいして、州議会上・下両院で多数を占める民主党は同州の連邦下院議席における民主党優位を実現すべく露骨なゲリマンダリングを実施したとして民主党主導で決定された再編成案の無効を主張して共和党が提訴した⁽⁹⁾。インディアナ州ではこれと逆に州議会を支配する共和党が同州の連邦下院議席での民主党優位をくつがえそうとして作成した再編成案に対して、民主党陣営よりゲリマンダリングであるとの厳しい非難が出された。ニュージャージー州では民主党主導の州議会が作成した同州の連邦下院選挙区再編成案に対して、共和党陣営より党派的ゲリマンダリングとの提訴がなされた⁽¹⁰⁾。

ところで、最近、党派的ゲリマンダリングの効果がやや誇張されているとする主張も出されている。例えば、エベレット・ラッド (Everett C. Ladd) は「人々は政党を考慮せずに投票している。選挙区境界の正確な位置は以前ほど重要ではなくなっている」と述べている⁽¹¹⁾。実際に、党派的ゲリマンダリングは必ずしもその当初の目的を達していないのである。先にとりあげた一九八一年のインディアナ州における連邦下院選挙区再編成はその例といえる。インディアナ州議会多数党であった共和党は、連邦下院における民主党優位をくつがえし、一〇議席中七議席を共和党が確保しようとするような選挙区作りを行なった。しかし、一九八二年選挙では、民主党が以前と同様に一〇議席中七議席を獲得してその優位を維持した。共和党のねらいは実現されなかった⁽¹²⁾。

次に超党派的ゲリマンダリングをとりあげよう。これは別名「なれあい (sweetheart)」ゲリマンダリングともいわれる⁽¹³⁾。超党派的ゲリマンダリングは、民主、共和両党の合意あるいは「なれあい」によって行なわれるの

で、激しい非難が応酬されることも少ないことから、党派的ゲリマンダリングほどには注目されない。しかし、実際にはむしろより普及しているタイプのゲリマンダリングである。これは州議会多数党が分裂している場合に、すなわち州議会上院と下院の多数党が別々のときに、ひとつの妥協として発生する。

アメリカでは選挙区再編成は州の管轄事項であり、州法制定手続きにしたがって行なわれる⁽¹⁴⁾。ゆえに、再編成案は州議会に提出され、上・下両院を通過しなければならぬ。州議会を通過した再編成案は州知事の署名によって発効する。州議会上院と下院の多数党が異なる場合、また州議会多数党と州知事の所属政党が異なる場合、妥協が要請される。自党に都合のよい案を押し通すことはできないのである。両政党は協議し、共に受け入れることのできる案を作成することを求められる。そうした場合の妥協案の典型が現職擁護である。つまり、両党が現状維持を確認することにより合意がはかられる。また、議席数に増減がある場合も両党の間でその割り振りが協議される。一方の政党に有利にならないように増加分あるいは減少分の選挙区の線引きが決められる。

超党派的ゲリマンダリングの例としては、一九八〇年代のコネティカット州とニューヨーク州の連邦下院選挙区再編成があげられよう。コネティカット州は従来より六議席が配分され、一九八〇年国勢調査後の議員定数再配分によっても同様に六議席配分となった。州内の人口変動も少なく、選挙区境界の大幅な変更の必要もないとみられた。コネティカット州では再編成案は州議会上・下両院の多数党指導者と少数党指導者によって選任された八人委員会が作成することになっていた。コネティカット州議会共和党は民主党優位の連邦下院の状況をくつがえすことをめざした案を八人委員会に提案したが、これをめぐり八人委員会では意見が対立した。八人委員会はデッドロック状態となり、結局、同委員会は両党の現状を維持する案を提出し、両党ともこれに同意し、成立

ゲリマンダリングについて

した。

一九八〇年国勢調査にもとづく議員定数再配分により、ニューヨーク州はそれまでの三九議席が一举に五議席減の三四議席となった。五議席減をどのように処理するか州議会の大きな課題となった。当時、州議会上院は共和党が多数党、下院は民主党が多数党と分裂しており、いずれにしても妥協が必要であった。両党は協議の末、「痛み分け」の案を作成した。すなわち、二つの民主党現職の選挙区を解体する、二つの共和党現職の選挙区を解体する、そして残り一つは民主党現職と共和党現職が互角に戦う「フェアファイト選挙区」を作るという案であった。⁽¹⁵⁾

超党派のゲリマンダリングは党派のゲリマンダリングほどには目立たないが、その弊害は無視できない。まず、現職保護がはかれることから、新人が立候補しにくくなり、交代が少なくなる。もともと知名度、地元サービス、人的ネットワークという点では現職が新人より優位にある。実際に、アメリカの議会選挙では現職の再選率がきわめて高い。⁽¹⁶⁾ 選挙区境界が変わらずに維持されるならば、現職の優位はますます強固なものになってしまう。次に、超党派のゲリマンダリングにより民主党と共和党の勢力比が維持され、結果的に民主党優位が継続することになる。⁽¹⁷⁾ ことに連邦下院において民主党は長年多数党になっており、現職を保護するような選挙区再編成は民主党優位の継続を助けることになる。さらに、超党派のゲリマンダリングの結果として、選挙競争が少なくなるという弊害が指摘される。これは選挙民にとって選択の機会がますます減少することを意味する。現職優位が一層進み、一党優位が維持されることは、健全な議会政治の見地からは望ましいとはいえない。⁽¹⁸⁾

第三のゲリマンダリングとして、最近、目立っているのが人種的ゲリマンダリングである。これは、人種的・

言語的マイノリティ人口が多数となるような選挙区作りを進めたことから生じる。つまり、従来、政治的発言権を与えられてこなかったマイノリティの代表をできるだけ選出しうるような選挙区作りを推進するため、マイノリティ人口が選挙区の多数を占めるように、マイノリティの居住地を集めて選挙区を編成するのである。そのさい、しばしば、郡、市、町などの地方行政区画を無視し、社会経済的一体性を無視し、緊密性基準を大幅に逸脱し、そしてきわめて奇妙な形状の選挙区が作られることになる。

一九九〇年代の選挙区再編成はことにマイノリティの代表選出力の確保が重視された。すなわち、黒人人口が多数となる選挙区が新たに一五創設され、合計三二の黒人人口多数選挙区が作られた。また、近年、急増しているヒスパニック系の代表を確保するために、ヒスパニック系住民が多数となる選挙区が新たに九創設され、合計二〇のヒスパニック系人口多数選挙区が作られた。この結果、一九九二年連邦下院選挙ではマイノリティ議員の大幅な進出が実現した。⁽¹⁹⁾

しかし、そのことは人種的ゲリマンダリングとして批判される選挙区を全米各地に作りだすことにもなった。とくに強引な選挙区作りの結果、異様な形状として厳しい批判をあげたのは、フロリダ州連邦下院第三選挙区（以下、フロリダ第三選挙区とする。以下、同様）、イリノイ州連邦下院第四選挙区、ルイジアナ州連邦下院第四選挙区、ノースカロライナ州連邦下院第一二選挙区、テキサス州連邦下院第二九選挙区およびテキサス州連邦下院第三〇選挙区である。（図―2、図―3、図―4、図―5、図―6、図―7を参照）。フロリダ第三選挙区は黒人人口が五五%をしめ、一九九二年選挙では黒人女性のコーリン・ブラウンが選出された。イリノイ第四選挙区はシカゴ郊外をとりかこむようにして作られているが、急増するヒスパニック系住民代表確保のための選挙区

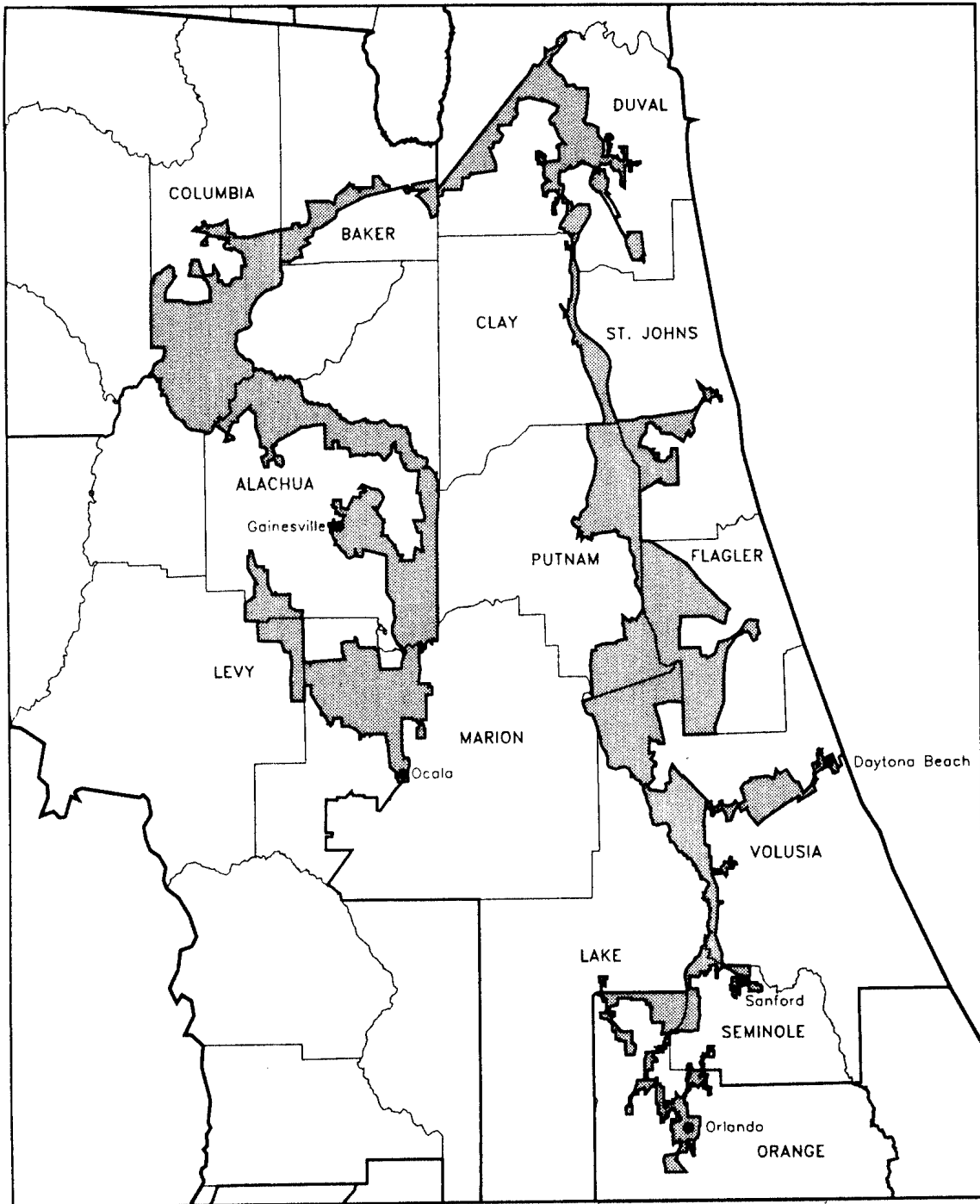
ゲリマンダリングについて

である。ヒスパニック系人口が全体の六五%をしめ、一九九二年連邦下院選挙ではヒスパニック系のルイス・グティエレスが選出された。ルイジアナ第四選挙区はその形状から「マーク・オブ・Z」とも呼ばれて全米的に注目された。黒人人口が六六%をしめ、一九九二年連邦下院選挙では黒人のクレオ・フィールドが選出された。ノースカロライナ第一二選挙区もその形状の異様さが問題となっている選挙区である。黒人人口が五七%をしめ、一九九二年連邦下院選挙では黒人のメルビン・ワッツが選出された。テキサス第二九選挙区はヒューストン近郊に位置するヒスパニック系のための選挙区である。ヒスパニック系住民が人口の六一%をしめている。テキサス第三〇選挙区はダラスとその周辺からなり、黒人人口が五〇%をしめる。そして一九九二年連邦下院選挙では黒人女性のエディ・ジョンソンが選出された。⁽²⁰⁾

このようなマイノリティ人口が多数となるような選挙区（マジョリティ・マイノリティ選挙区）作りとその結果発生する地方行政区画を無視し、社会経済的一体性を無視し、緊密性基準を大幅に逸脱したきわめて異様な選挙区形状については、後に詳述するように、アメリカでは現在深刻な問題となっている。マイノリティに対する差別をなくし、その地位の向上を重視する人たちは、マジョリティ・マイノリティ選挙区作りを推進しており、その結果として人種的ゲリマンダリングといわれるような事態もやむをえないとする。他方、どの特定集団にも有利とされないような選挙区編成を強調する人たちはマジョリティ・マイノリティ選挙区作りには慎重ないし反対の立場をとる。彼らは、むしろそれは逆差別であるとする。両者の対立は政党や政治家、裁判所そして政治学者を含む研究者の間で論争点となっている。

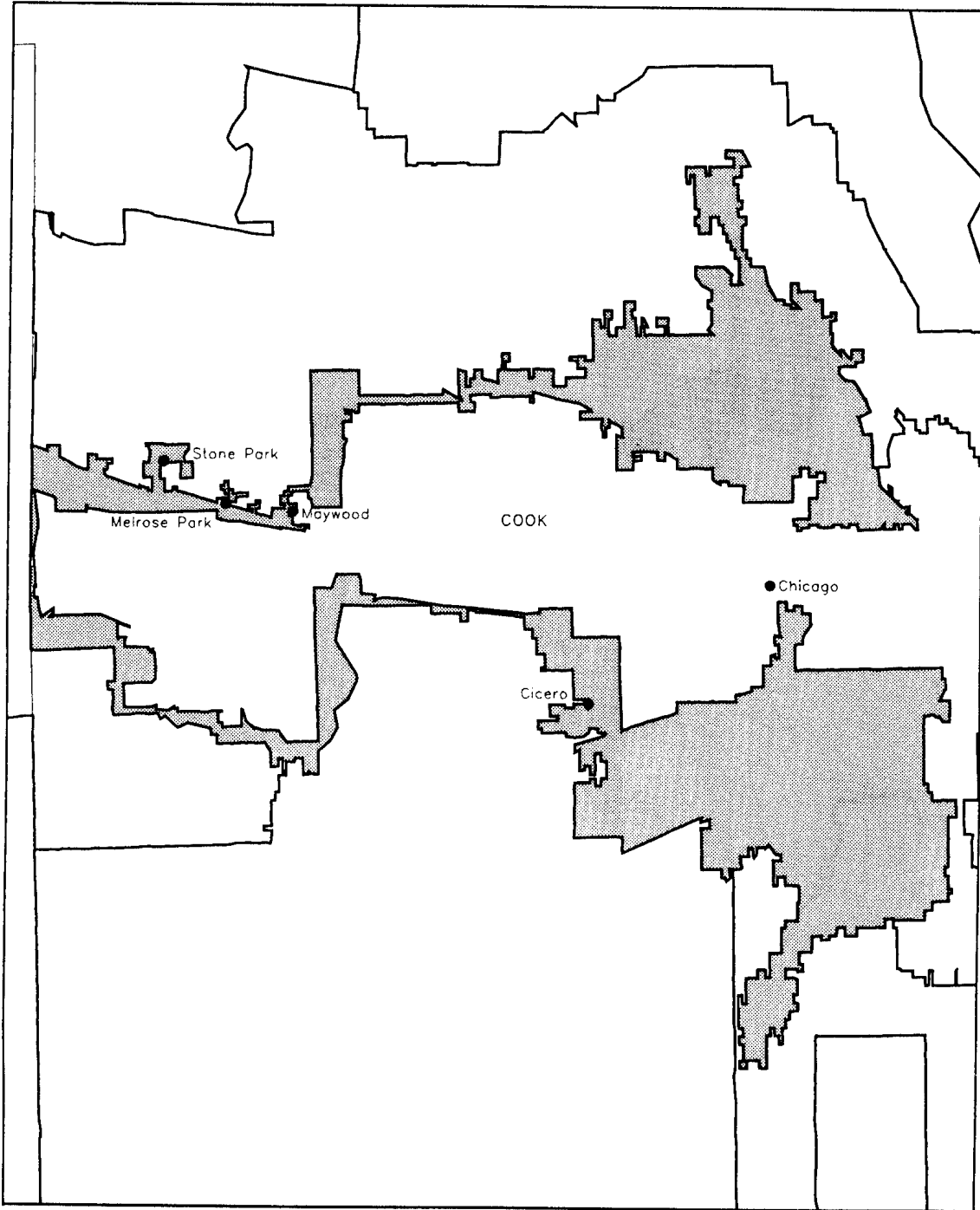
図-2 フロリダ州連邦下院第3選挙区

ゲリマンダリングについて



出所 Election Data Service, Inc.

図-3 イリノイ州連邦下院第4選挙区

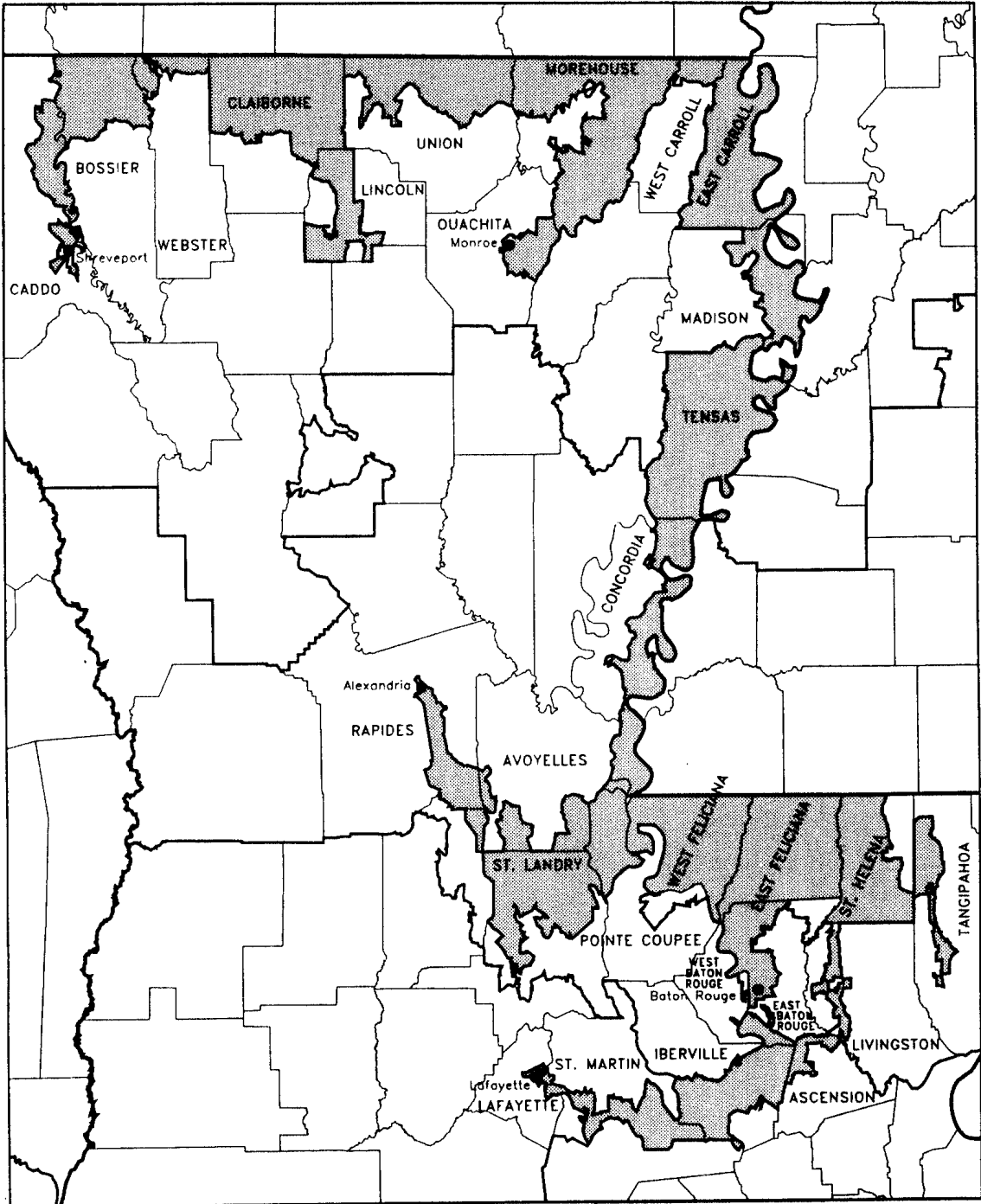


論
説

出所 Election Data Service, Inc.

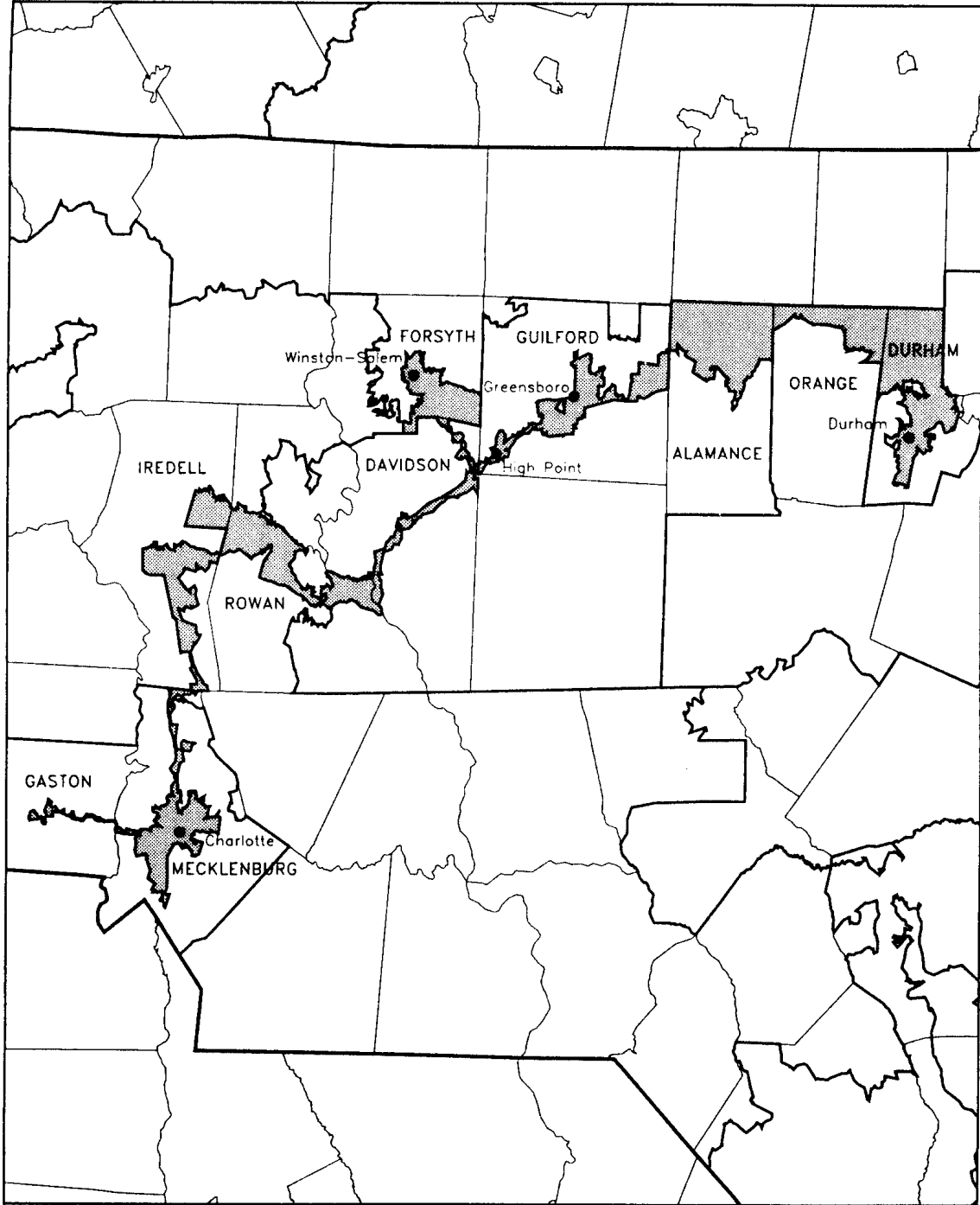
図-4 ルイジアナ州連邦下院第4選挙区

ゲリマンダリングについて



出所 Election Data Service, Inc.

図-5 ノースカロライナ州連邦下院第12選挙区

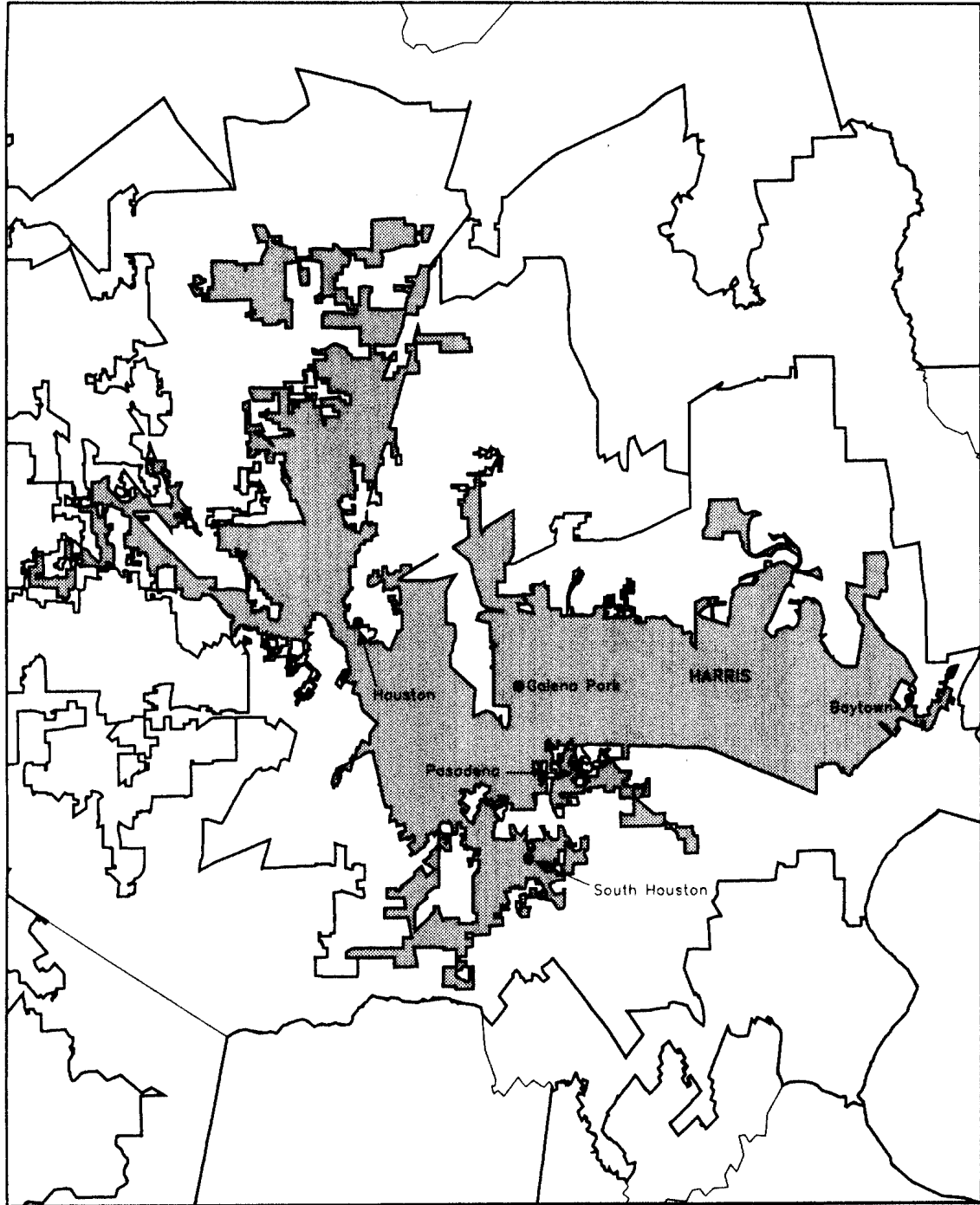


出所 Election Data Service, Inc.

論
説

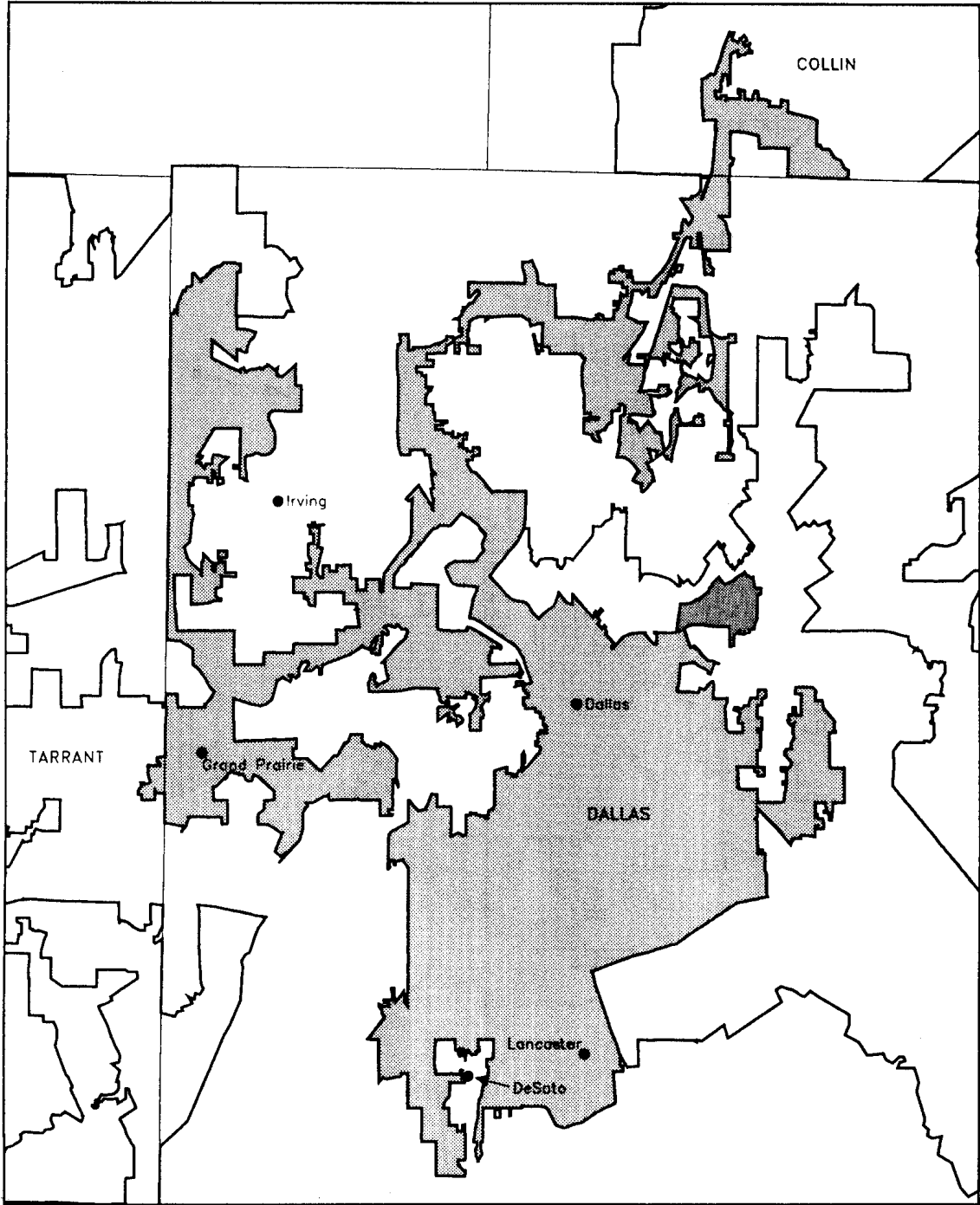
図-6 テキサス州連邦下院第29選挙区

ゲリマンダリングについて



出所 Election Data Service, Inc.

図-7 テキサス州連邦下院第30選挙区



論
説

出所 Election Data Service, Inc.

三 ゲリマンダリングと裁判所

アメリカでは一〇年ごとの国勢調査結果にもとづき各州への連邦下院議員定数の再配分を行なうことが憲法により規定され、実施されてきた。各州への再配分後、配分議席数の増減や州内の人口変動にともなう選挙区再編成は、しかし、長らく放置されてきた。その結果、選挙区間の人口格差が増大し、一票の価値に著しい不平等が生じた。それは憲法で保障された平等保護条項に反するとして各地で訴訟が提起された。当初、裁判所はこの問題に不介入ないし抑制的姿勢をとっていたが、一九六二年のベイカー対カー事件 (Baker v. Carr) 判決ならびに一九六四年のウェズベリー対サンダース事件 (Wesberry v. Sanders) 判決を契機に、選挙区間格差を是正し、一票の価値の平等を実現するため、選挙区再編成が実施されるにいたった。⁽²¹⁾

一九六〇年代に入って、平等な選挙区作り、すなわち定期的選挙区再編成は連邦最高裁の積極的姿勢への転換により実現したものの、しかし、ゲリマンダリングの是正とか防止については、連邦最高裁はその後も慎重な姿勢を維持した。⁽²²⁾一九六六年のバーンズ対リチャードソン事件 (Burns v. Richardson) 判決や一九七三年のホワイト対ワイガー事件 (White v. Weiger) 判決において、連邦最高裁は現職議員間の競争を最小化する線引きはそれ自体では「不公正」にあたらなるとした。さらに、一九七三年のガフナー対カミングス事件 (Gaffney v. Cummings) 判決では、最高裁は過去三回の選挙における投票結果にもとづいて二政党に議席を比例的に割り当てることを意図した再編成案を支持した。超党派のゲリマンダリングについてはむしろ許容的ともいえる姿勢をとっていたのである。

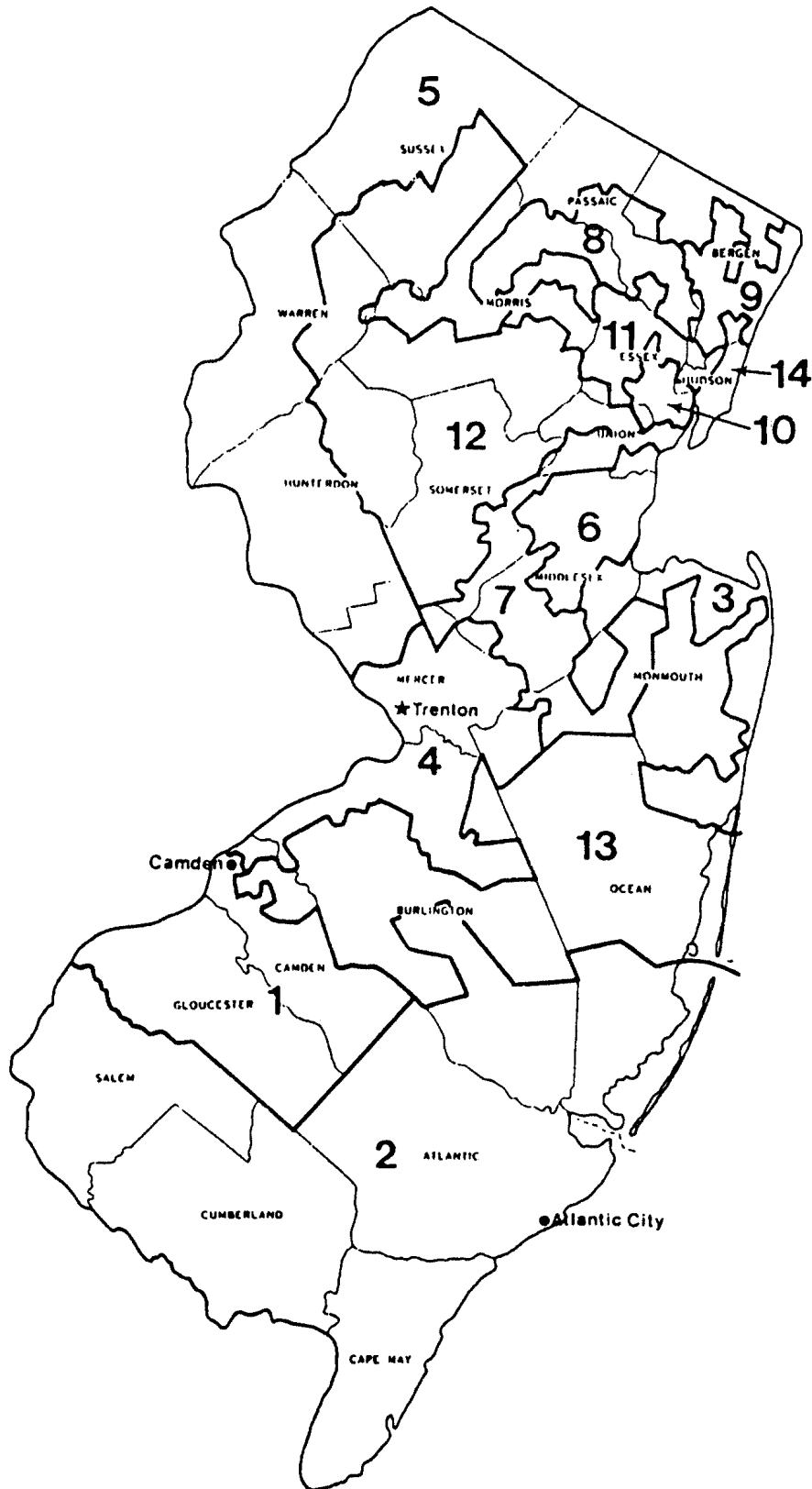
ゲリマンダリングについて

一九

一九八三年のカーチャー対ダゲット事件 (Karcher v. Dagget) 判決 (以下、カーチャー判決とする) は、党派のゲリマンダリングに対する連邦最高裁の姿勢を理解するうえで重要である。これは先にも言及した一九八〇年代のニュージャージー州での連邦下院選挙区再編成をめぐる事件である。⁽²³⁾ ニュージャージー州では一九八〇年国勢調査結果にともなう議員定数再配分の結果、一議席減の一四議席となった。選挙区再編成を迫られた同州の民主党主導議会では、最大選挙区人口五二七、四七二人、最小選挙区人口五二三、七九八人で最大偏差〇・六九八四%、最大格差一・〇〇七倍とする案が一九八二年一月に成立した。しかし、同案には二人の共和党現職を同一選挙区にするとか共和党現職と民主党現職を民主党の強い同一選挙区にするなど民主党に有利な内容が含まれていた。また、再編成案審議過程でラトガーズ大学教授のアーネスト・レオックが考案した格差をより小さくする修正案 (最大偏差〇・四五%、最大格差一・〇〇四倍) が提示されたにもかかわらず、受け入れられなかった。そして、一九八二年連邦下院選挙において同州では、民主党は議席増に成功した。こうしたことから、一九八二年成立の再編成案は民主党を露骨に有利にする憲法違反の党派的ゲリマンダリングであるとして訴訟が同州連邦地裁に提起された。翌一九八三年、連邦最高裁は五対四の僅差で同案は「絶対的平等を達成しようとする誠実な努力にもかかわらず回避しがたい」格差を含むものとはいえないとする連邦地裁の決定を支持した。連邦最高裁はニュージャージー州の一九八二年案が党派的ゲリマンダリングであるかどうかの判断を明確にすることを避けたものの、可能なかぎり最大限の格差縮小努力が払われたとはいえないとして拒否したのであった。新たな再編成案の作成を迫られた同州議会は作業に取り組み、より格差を縮小した案を一九八四年二月成立させた。(図―8、図―9を参照)。

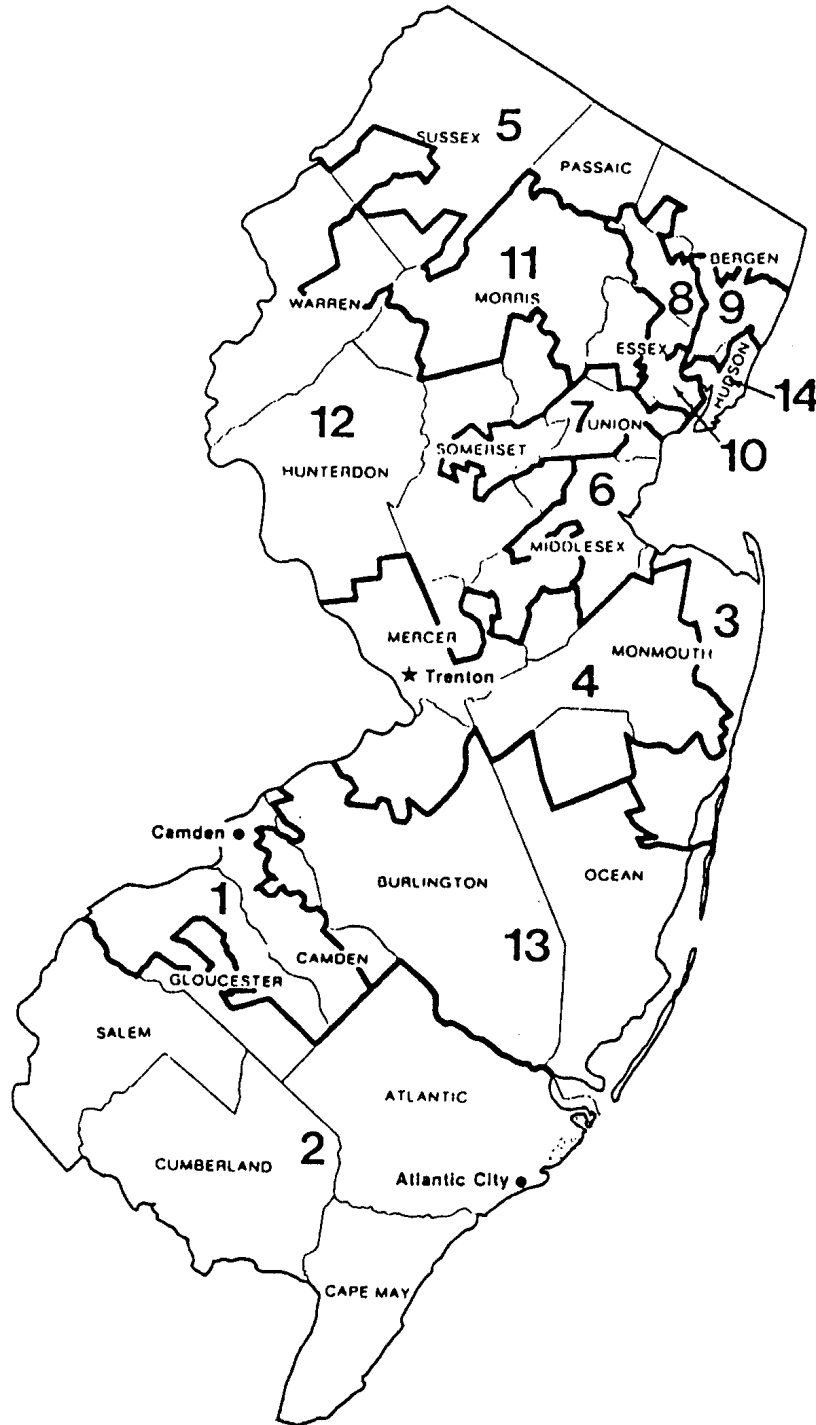
図-8 1982年成立のニュージャージー州連邦下院選挙区案

ゲリマンダリングについて



出所 Congressional Quarterly Inc., Elections' 1982

図-9 1984年成立のニュージャージー州連邦下院選挙区案



出所 Congressional Quarterly Inc., Elections' 1986

論
説

一
三
一

カーチャー判決は連邦下院選挙区再編成にさいして、人口規模の絶対的平等の実現を表明したものとして評価されるが、同時に、党派的意思図のために人口規模の平等のような憲法の求める基準からの逸脱（その逸脱がわずかなものであるときでさえ）を認めることを否定したものである。すなわち、同判決ではなんらかの偏差が認められるとしたら、それは州の正当な目的の追求のために不可欠であることが立証されなければならないとしたのである。また、同判決の中でスチーブンス判事はゲリマンダリングの条件として、①きわめて不規則な選挙区形状、②緊密性の数学的基準からの実質的逸脱、③確固たる政治的境界からの広範な逸脱、④区割り案作成過程で異なる見解を排除し、明らかに党派性基準を利用して採用案の十分な選択理由を欠くこと、などが立証されなければならぬとしている。⁽²⁴⁾ スチーブンス判事は一九八二年のニュージャージー州議会案を憲法違反の党派的ゲリマンダリングであると断定しなかったが、同案が可能ながぎり最大限の誠実な努力により人口平等の実現がめざされたものとはいえないとする多数説に同意している。⁽²⁵⁾

連邦最高裁がゲリマンダリングを正面からとりあげる姿勢を示したのが、一九八六年のデービス対バンデマー事件（Davis v. Bandemer）判決（以下、バンデマー判決とする）⁽²⁶⁾である。これは一九八〇年国勢調査結果にともなうインディアナ州議会選挙区の再編成に関する訴訟である。インディアナ州民主党は一九八一年に共和党主導の州議会によって再編成された州議会の区割りには、民主党の投票力を希釈し、そして共和党に露骨に有利となる憲法違反のゲリマンダリングだとして提訴したのであった。彼らはその主張の根拠として再編成後の一九八二年州議会選挙において、民主党は五一・六％の得票を獲得しながら、四三・〇％の議席率にすぎないことなどをあげている。

ゲリマンダリングについて

この事件に対して連邦最高裁は六対三で憲法で保障された平等保護条項にもとづいて、政治的ゲリマンダリングは裁判の対象になりうると決定した。但し、ゲリマンダリングと認定しうるのは「全体としての政治過程に対する投票者あるいは投票者集団の影響力を一貫して低下させるように選挙制度をとり決める場合」とし、インディアナ州議会の区割りが共和党のゲリマンダリングだとする主張は却下した。

バンデマー判決では最高裁がゲリマンダリングを審理の対象としうるとしたものの、ゲリマンダリングの定義をあいまいにしたままであったので、判決をめぐってさまざまな解釈がなされた。⁽²⁷⁾ ある解釈では、インディアナ州議会の事例がゲリマンダリングと認定されなかったのは原告によって提出された証拠が不十分であったからだとする。すなわち、一回の選挙結果だけでは証拠として不十分で少なくとも連続する二回の選挙結果が必要だとする。また、別の解釈では、ゲリマンダリングによる投票の希釈は人種的マイノリティによって経験されたものに匹敵しうる差別に苦しむ政治的集団にのみ認められるのではないかとし、二大政党間の選挙にそれを適用するのは困難であるとする。

バンデマー判決につづくバッドハム対ユー事件 (Badham v. Eu) 判決も、一九八〇年代の選挙区再編成にさいして憲法違反のゲリマンダリングが行なわれたとする訴訟である。これはカリフォルニア州の連邦下院選挙区再編成にさいして、民主党主導州議会は民主党に露骨に有利になるゲリマンダリングを行なったとして争われた事件である。⁽²⁸⁾ 当初、事件を担当したカリフォルニア州連邦地裁はバンデマー判決に依拠しつつ、ゲリマンダリングを審理の対象とすることを認めしたが、カリフォルニア州議会の連邦下院選挙区再編成案をゲリマンダリングだとする原告の主張は却下した。すなわち、民主党の党派的ゲリマンダリングによってカリフォルニア州共和党

は政治過程から閉め出されているとの主張を認めなかった。同州連邦地裁は「カリフォルニア州は共和党知事を有し、共和党の連邦上院議員を選出している。連邦下院議員の四〇％は共和党で占められている。しかも合衆国大統領は共和党の前州知事である」と述べている。⁽²⁹⁾連邦地裁判決を不服として提訴された上告審（一九八九年）において、連邦最高裁は連邦地裁判決を支持してカリフォルニア州の民主党主導議会が行なった連邦下院選挙区再編成が許容しがたい党派的ゲリマンダリングであると訴えを却下した。

このように一九八〇年代後半になって、連邦最高裁はようやくゲリマンダリングを裁判の対象になりうるとして取り組む姿勢を示したものの、ゲリマンダリングの定義とか認定についてはあいまいなままに終始した。こうした事態のなかで一九九〇年代の選挙区再編成をむかえ、ゲリマンダリングの問題は新たな段階に入ることになった。一九九〇年国勢調査とそれにもなう議員定数再配分が実施された。一九九〇年代選挙区再編成の顕著な特徴がマイノリティの代表を確保するためのマジョリティ・マイノリティ選挙区の新設である。⁽³⁰⁾それは人種的ゲリマンダリングとの批判を招き、各地で訴訟が提起されている。本稿作成の現段階において数多くの訴訟が係争中であり、判決が出そろっていない。すでにいくつかのケースについて判決が出されているものの、裁判所の決定自体あいまいなところが多い。したがって、現段階で人種的ゲリマンダリングに対する裁判所、とくに連邦最高裁の態度を確定的に論ずることはできない。しかし、人種的ゲリマンダリングのなかに問題なのか、そしてその是非をめぐる論争点はかなり明確になっていると考えられるので、現段階にいたる経過を要約しておくことは有意義であろう。

一九九〇年代選挙区再編成にさいして各地で創設された、いわゆるマジョリティ・マイノリティ選挙区作りを

ゲリマンダリングについて

人種的ゲリマンダリングとして訴訟が起こされたが、連邦最高裁のその最初の重要な決定といえるのが、一九九三年六月二八日のショウ対レノ事件 (Shaw v. Reno) 判決 (以下、ショウ判決とする) である。⁽³¹⁾ これはノースカロライナ州連邦下院第一二選挙区に関するもので、同選挙区の住民ショウ他四人が同選挙区を含むノースカロライナ州の選挙区再編成は、選挙区再編成諸原則を無視して人種への割り当てを充たすことのみ配慮した非論理的な選挙区作りであるとして、その違憲、無効を訴えた事件である。

ノースカロライナ州は一九九〇年国勢調査の結果、一議席増の一三議席となった。これを受けて、民主党主導の同州議会は選挙区再編成に取り組んだが、焦点となったのはマイノリティ代表の確保であった。同州では黒人人口が二二%を占めているにもかかわらず、黒人下院議員は選出されてこなかった。マイノリティ代表選出の要請から、同州議会は黒人人口が多数となる選挙区一つを含んだ再編成案を作成し、一九九一年七月八日通過させた。同案はただちに連邦司法省に送付され、審査された。これは一九六五年成立の投票権法の規定により、過去に人種的・言語的・宗教的マイノリティに対する深刻な政治的差別が存在した州については、選挙区再編成によりマイノリティの代表権が侵害されていないかどうかを連邦司法省が審査することである。⁽³²⁾ 同年一二月、司法省は同案の不承認を通告した。理由は投票権法の趣旨からもノースカロライナ州からは二人の代表が選出されるべきであり、いま一つの黒人人口多数選挙区が必要であるとするものであった。この決定を受けて、ノースカロライナ州議会は選挙区再編成のやり直しを迫られた。二つめの黒人人口多数選挙区を含んだ修正案が作成され、一九九二年一月二四日、州議会を通過した。連邦司法省は同年二月六日、同修正案を承認した。⁽³³⁾

さて、先に示した図―4が一九九二年二月に成立したノースカロライナ州連邦下院選挙区案の中で最も論議を

呼んだ第一二選挙区である。一見して異様な形状であることがわかるが、ダークラムからシャーロットまで約一六〇マイルの長さにわたり、しかもその幅はきわめて細く、実際にその大半は州間高速道路I-85に沿って、その道路幅程度となっている。この選挙区はタバコ・カウンティから州の財政金融センター、工業地域を通り、そして黒人居住区を含み、ちょうど蛇のような形状で続いている。一九九一年九月通過の同州議会当初案でも一つの黒人人口多数選挙区を作るため、複雑で異様な形状の選挙区が続出し、批判を浴びたが、この修正案では二つの黒人選挙区を作るため、さらに一層複雑で異様な形状となった。『ウォールストリート・ジャーナル』紙は社説欄において、「政治的ポルノグラフィ」であると厳しく批判した。⁽³⁴⁾

この事件について一審のノースカロライナ州東部連邦地裁は一九九二年に原告の主張を受け入れず、訴えを却下したが、上告審において連邦最高裁は五対四の僅差で第一審をくつがえし、「あまりに不整形で投票目的のために人種を差別する意図としてしかみなされないような再編成立法は、もし州がこのようなゲリマンダーのために十分な正当化理由を有しないならば、平等保護条項の下での異議申し立てに服する」とした。多数説はレーン・クイスト長官、スカリア、ケネディ、トーマスならびにオコーナーの五判事で、少数説はホワイト、ブラックマン、スチーブンスならびにスターの四判事であった。この判決は一九九〇年代選挙区再編成において推進されたマジョリティ・マイノリティ選挙区作りに疑問を呈する趣旨が含まれており、当然、進行中の他の選挙区に関する裁判にも重大な影響を及ぼすとみられた。次に、この判決内容を概括しよう。⁽³⁵⁾

多数説の中心になったのが、連邦最高裁初の女性判事として話題にもなったサンドラ・D・オコーナー (Sandra D. O'Connor) 判事である。まず、同判事は「本事件は当法廷が最近直面してきた最も複雑で微妙な争点

ゲリマンディングについて

のうちの二つを含んでいる。それらは憲法上の投票権の意味ならびに歴史的に不利益を受けてきた人種的マイノリティ集団メンバーの利益をはかるために工夫された人種にもとづく州立法の妥当性である」と述べる。つづいて、事件の概要と経過を述べた後、「原告の主張の本質を理解することは事件についてのわれわれの解釈にとって重要である。告訴状において原告は州議会の再編成案は白人の投票力を憲法に違反するほどに希釈したとは主張しなかった。彼らは白人であるとすら主張しなかった。むしろ原告の告訴状は人種にもとづくいくつかの選挙への投票者の注意深い区別が人種差別のない選挙過程への参加という彼らの憲法上の権利を侵害したと主張した」ととし、「原告が異議を申し立てていることは、その形状があまりに不整形であって伝統的な選挙区編成諸原則を考慮せずに、また十分に説得力ある正当化もなしに、投票目的のために人種を差別する努力としてのみみなされるような再編成立法なのである」と述べた。そして同判事は「平等保護条項は「どの州もその管轄内では法の平等な保護をどの人にも否定しない」と規定する。その中心的意図は人種にもとづいて州が諸個人間を意図的に差別することを妨げることである・・・人種にもとづいてのみ市民を区別することはその制度が平等原則のうえに確立されている自由な人々にとつてきわめて恐るべきことである。それはある人種集団のメンバーであることを理由に個人を非難し、そして人種的対立をかきたてることになりかねない・・・」と本事件の論争点をとらえる。オコナー判事は人種的ゲリマンダリングを防止するためには、緊密性、隣接性ならびに政治的境界の尊重のような伝統的な再編成基準が重要であるとし、それらは人種的ゲリマンダリングの認定に役立つ客観的な基準になりうるとし、さらに本事件の対象になっているノースカロライナ州連邦下院第一二選挙区を「同じ人種に属するが、しかし、地理的、政治的境界によって広く分離され、そして皮膚の色以外に相互に共通性のない諸個人

を一つの選挙区に含める再編成案は政治的アパルトヘイトと不愉快なほどに類似している」と述べる。結論的に、同判事は「これらの理由から、われわれは平等保護条項にもとづいて再編成立法に異議申し立てする原告は、その立法が一見して人種中立的であるが、人種によって投票者を別々の選挙区に分離する努力としてしか理解できないこと、そしてその分離は十分な正当性を欠くことを主張する。表面上、非人種的表現で説明されている再編成案が無効とされうるかどうかをわれわれが決定する必要はない。したがって、われわれはマジョリティ・マイノリティ選挙区の意図的創設がつねに平等保護の訴えにあてはまるかどうかについて見解を表明しない。われわれはこの事件の諸事実に関して原告は州の被上告人の却下の申し立てを打ち破るに十分な主張を行なったということだけを認める」と論じ、最後に「どんな種類の人種的区別もわれわれの社会に永続的危険をもたらす・・・投票に関する人種的区別はとりわけ危険である。たとえば是正目的といえども人種的ゲリマンダリングは競合する人種的集団へとわれわれをバルカン化してしまう。それは人種がもはや問題ではない政治システムの目標からわれわれを遠ざけてしまう恐れがある」と結んだ。

少数説をとりあげよう。スーター判事は「今日、当法廷は十分な正当性もなく人種にもとづいて投票者を異なる選挙区に分けようとする努力以外のなものとしても理解できないほどに「奇妙な」形状の選挙区割りを行なっている州の再編成案は厳しい審理の対象となるとする新しい主張を認めた。わたしの考えでは従来の判決と異なる今日の当法廷の決定を正当化することはできない」とし、「人種集団のメンバーたちが「マイノリティの投票力」や「マイノリティ投票の希釈」のような概念について語るさいに利益の共通性があるかぎり、そして人種ブロック投票が発生するかぎり、議員たちは彼らが採択する編成案においてマイノリティの投票力希釈を避けるた

ゲリマンダリングについて

めに人種を配慮しなければならない」述べている。ブラックマン判事は「選挙区再編成にさいして人種の意図的使用は、もし再編成案の効果が政治過程の特定集団の平等な接近を否定すること、あるいはその投票力を不当に最小化することでないかぎり、平等保護条項を侵害しない」とした。また、スチーブンス判事は「連邦地裁の決定は是認されるべきである。わたしはこの事件において二つの重要な事実が論議されていないと考える・・・まず第一に、第一二選挙区の形状はあまりに奇妙なのでそれはある一定の投票者集団を有利にするあるいは不利にする目的のために区割りされたことは確かである。そして第二に、その形状にかかわらず、それはノースカロライナ州から二人目の黒人代表の選出を促進するという目的のために区割りされた」と述べ、つづいて「これらの論議の余地のない事実はいは三つの憲法上の疑問を提出する。憲法はどのように州が選挙区の区割りをするのかに關して隣接性あるいは緊密性基準を課すのか。平等保護条項は州がある一定の投票者集団メンバーの選出を促進する目的で選挙区境界の線引きをすることを妨げるのか。そして最後にもし第二の疑問に対する解答が「ノー」であるならば、有利になる集団が人種によって規定されるとき、解答は異なるであろうか」とする。そして同判事は「第一の疑問は簡単である。緊密性あるいは隣接性のいかなる独立した憲法上の要件もない・・・第二の疑問について、わたしは州がカーチャー判決（一九八三年）、ゴミリオン対ライトフット事件（*Gomillion v. Lightfoot*）判決（一九六〇年）ならびに本件にみられる異様な選挙区境界を作るとき、平等保護条項は侵害されると信じる・・・選挙過程を支配する集団が弱い集団を犠牲にしてそれ自体の政治力を強化するためのみ選挙区割りを行なうとき、公正に支配する義務が果たされているとはいえない。しかしながら、その義務は多数派がこのような権力を欠く集団メンバーの選挙を助長するように行為するときには侵害されない・・・合憲のゲリマン

ダリングと違憲のゲリマンダリングのちがいは、それらが影響を及ぼす集団についての前提には関係なく、それらの目的がマイノリティ集団を犠牲にして選挙区編成過程を支配する集団の力を強化すること、そしてそれによって選挙の力の不平等な配分を強化することであるかどうかに関係する」と述べている。

連邦最高裁のショウウ判決は大きな反響を呼んだ。翌日の『ニューヨーク・タイムズ』紙は社説において、多数意見を主導したオコーナー判事の見解を「投票権法に対する不誠実で非歴史的な攻撃である。決定は歴史を無視している。人種には配慮しなければならない。ノースカロライナ州はこの再編成の実施によって、一九〇一年以来はじめて黒人を連邦議会に送り出すことができた」とし、「リンカーンの党で育った判事が黒人を保護し、民主主義をより豊かにするために工夫された憲法や制定法の規定が黒人を罰し、白人だけの政治を支持し、そして政治の改革を懸命に試みた地域や州議会の動きを妨げるように解釈しなければならないとはなんと悲しいことであらうか」と非難している。⁽³⁶⁾

連邦最高裁の判決により、ノースカロライナ州の連邦下院選挙区再編成案は同州の連邦地裁に差し戻され、再度、審理されることになった。さらに、一九九三年一月二八日には、ルイジアナ州連邦地裁においてヘイズ対ルイジアナ事件 (Hays v. Louisiana) の判決 (以下、ヘイズ判決とする) が出された。これは一九九〇年国勢調査結果と議員定数再配分にもなうルイジアナ州の連邦下院選挙区再編成に関する訴訟で、とりわけ黒人代表を選出するために作られた第四選挙区の住民ヘイズら四人がルイジアナ州の再編成はマジョリティ・マイノリティ選挙区を作ることによって州内七選挙区それぞれにおいて人種的マイノリティ (黒人あるいは白人)⁽³⁷⁾ の選挙権を剝奪したとして、その違憲無効を訴えた事件である。

ゲリマンダリングについて

ルイジアナ州は一九九〇年国勢調査とそれにとまなう議員定数再配分により一議席減の七議席となったが、あらたに二人の黒人代表が選出されるような選挙区の創設を迫られていた。ルイジアナ州において黒人は人口の約三〇%を占めていたが、一九八〇年代によく一つの黒人多数選挙区が創設され、一一五年ぶりに黒人連邦議員が誕生したものの、さらにもう一つの黒人多数選挙区が要請されたのである。二つ目の黒人多数選挙区として創設された第四選挙区は、先の図―4の形状であり、ノースカロライナ第一二選挙区とならんで異様な形状の人種的ゲリマンダリングとする批判が集中していたのであった。

判決において、全員一致の意見を代表してウィーナー判事はルイジアナ州の再編成案は再編成の基準をみたしていないとし、「区割り案全般、とくに第四選挙区は人種的ゲリマンダリングの産物であり、そしてなんらかの政府の重要な利益を促進するためになされたものではない」と述べた。⁽³⁸⁾ 区割りの著しい不整形と基準のひどい逸脱に言及して、同判事は「その区割り案が緊密性、隣接性、政治的境界や利益の共通性の尊重のような再編成の基準をまったく無視している」と述べた。さらに、同判事は「もっと単純化して言うと、この事件は次の疑問、すなわち州は人種的ゲリマンダリングによって人種的マジョリティ・マイノリティ選挙区を創設する権利を有するのか、を提起する。その答えは、確かに有する。しかし、州がそれを正しく行なう場合のみである・・・われわれは州議会がそれを正しく行なっていないと結論する」とした。⁽³⁹⁾ 同判決により、一九九二年に成立した同州の連邦下院選挙区再編成案は無効とされ、新たな区割り案の作成が要請されたのであった。

一九九二年連邦下院選挙でルイジアナ州第一二選挙区から選出されたクレオ・フィールドは「ヘイズ判決の決定は、この州だけではなくこの国において公民権に対して恐ろしい結果を確実にもたらすであろう」と述べた。⁽⁴⁰⁾

連邦司法省公民権局長のデュバル・パトリックは「ヘイズ判決において裁判所は歴史、現実および法的に後退した」と語った⁽⁴¹⁾。また、シヨウ判決とヘイズ判決を論評して、政治分析家のデビット・ブローダー(David Broder)は「伝統的に再編成案は緊密性と隣接性によってそして自然的政治的一体性の尊重によって判断されてきた。これらの基準は憲法上規定されていないが、しかし、利益の共通性は代表制民主主義の重要な要素である」と述べて、「ノースカロライナ第二二選挙区はダーラムからシャーロットまで一六〇マイルにわたり、二四のパリッツシュを分断している。そのことは歴史的に享受されてきた住民の一体性を破壊するとされる。しかし、裁判所がその価値を重視すると主張することは他の価値を軽視することになる。・・ルイジアナのZ型選挙区は黒人が差別の中で定住してきた足跡を示すものである」としている⁽⁴²⁾。そしてブローダーは「再編成立法の究極の目的は美しく整った選挙区を作ることではなく、議会を国民統合の場とすることである。この目的は一九九二年選挙において三八人の黒人議員を選出したことにより促進された」と主張している⁽⁴³⁾。

一九九〇年代に入って、アメリカではシヨウ判決をきっかけとして人種的ゲリマンダリングの是非をめぐる激しい論争が生じている。一九九〇年代選挙区再編成のさいに推進されたマジョリテイ・マイノリティ選挙区が各地で人種的ゲリマンダリングとして裁判所に提訴されたのである。シヨウ判決は人種的ゲリマンダリングが裁判の対象となりうること、そしてマジョリテイ・マイノリティ選挙区が無制限に許容されるわけではないことを示したが、ノースカロライナ州の再編成自体については無効としなかった。依然として人種的ゲリマンダリングの認定について、また合憲のゲリマンダリングと違憲のゲリマンダリングの判定について明解な判断は示されていない。ノースカロライナ州とルイジアナ州に加えて、さらに人種的ゲリマンダリングを含む再編成に関する訴

ゲリマンダリングについて

三三二

訟がアラバマ、ニューヨーク、サウスカロライナ、ジョージアおよびフロリダ各州で予定されている。ゲリマンダリングに対する裁判所の姿勢はさらに注目しつづける必要がある。

四 ゲリマンダリングの防止

選挙区編成の規準については、一八九二年の連邦議席配分法で人口規模の平等性が、そして一九〇一年の連邦議席配分法で緊密性と隣接性が規定されている。これらはゲリマンダリング防止のための規準ともみることができ。アメリカでは早くよりゲリマンダリングの弊害とその防止が論議されてきているが、ここでは最近の論議をとりあげて検討することにする。

先述したように一九八〇年代選挙区再編成では党派的ゲリマンダリングがそして一九九〇年代選挙区再編成では人種的ゲリマンダリングが問題となっている。党派的ゲリマンダリングでは得票と議席の乖離が強調される。すなわち、ある政党の議席率が得票率を大きく下回っている場合、その党を不利にする党派的ゲリマンダリングが行なわれているとする主張である。人種的ゲリマンダリングでは選挙区の形状がよく問題にされる。すなわち、人種的マイノリティの居住区を集めて人口の多数となるように選挙区を編成する結果、きわめて奇妙な形状となる。それは緊密性規準に関わる問題として議論される。

リチャード・ニイミは党派的ゲリマンダリングを検討しようとするとき、得票と議席の関係が重要であり、その場合にスイング率 (swing ratio) が客観的指標になると述べている。⁽⁴⁴⁾ 彼はスイング率を次のように規定する。それは得票が変動するにつれて議席が変動する割合であるとし、よりフォーマルには、ある政党によって獲得さ

れる票に1%の変化があるときのその党によって獲得される議席率の変化であるとする。さらに、ニイミはスイング率を含む得票と議席との関係から理想的な選挙区再編成は次のようであると考える。すなわち、①二政党間で中立的である（得票総数あたりの議席配分にさいして両党を同様に扱う）、②広範囲の応答性を有する（たとえ州規模での得票数が少なくても、若干の議席を与える）、③一定のスイング率をもつ（ある政党が得票を増やすと議席も増加する、反対に得票を減らすと議席も現象する）、④相対的に多数の競争的選挙区が存在する（二政党間でたとえば四五%対五五%となるような競争）、再編成である。

スイング率は客観性を有するが、しかし、党派のゲリマンダリングの認定にただちに適用することには異論がある。ゴードン・ベイカー（Gordon Baker）は小選挙区制度から比例的結果を期待することには無理があると⁽⁴⁵⁾する。州規模で相対的に多数の得票を獲得する政党がふつりあいなほどに高い割合で議席を得ることは、小選挙区制のもとではよくあることである。また、かつての政党本位から近年の候補者本位の投票行動という投票態度決定要因の変化からもスイング率の有効性には限界のあることが指摘できる⁽⁴⁶⁾。ニイミもこうした問題点をよく理解しており、スイング率を唯一の判定規準とすると主張するのではなく、いくつかの規準を組合せて使用するならば、有用であろうとしている。

緊密性は、不整形な形状から批判されるゲリマンダリングを認定し、防止するために早くから注目されてきた。しかし、選挙区の形状はできるだけ緊密にまとまっていることが望ましいことには異論がないとしても、その客観的判定は必ず容易ではない。緊密性の比較的単純な測定法の一つが選挙区の周囲の距離の平方で領域を除することによって得られる緊密性率である。これによると、複雑に曲折した形状の選挙区ほど周囲の距離は長くなり、

ゲリマンダリングについて

したがって緊密性率が低下する⁽⁴⁷⁾。

しかし、こうした計算法によって得られた数値で単純に比較することには問題がある。数値上は長方形とか円形が望ましいことになり、それを強調することは地形や社会・経済的特徴を無視することになるからである。ベーカーは緊密性の測定には共通利益地域、交通ネットワークならびに選挙民と候補者間のコミュニケーションを考慮すべきだと主張する⁽⁴⁸⁾。また、バトラー (David Butler) とケイン (Bruce Cain) は代表としての活動との関係を重視する⁽⁴⁹⁾。すなわち、地理的接近性と利益共同体の配慮が重要となる。代表の主要な職務の一つは選挙民の意見や要望をよく聞き、政治に反映させることであるが、代表が選挙民に接触することを困難にするような選挙区形状は望ましくないのである。ことに、極度に複雑に曲折した選挙区形状は代表と選挙民の接触を妨げる。社会経済的利害の一致とか地理的文化的一体性も代表がその活動を展開するうえで重要である。なるべくそれらが一致する地域から選挙区は構成されることが望ましい。このように考察していくと、緊密性はたんに選挙区の輪郭の問題にとどまらず、伝統的に再編成にさいして規準としてとりあげられてきた隣接性、地方行政区画の尊重などと密接に関連しているのである。したがって、最近では緊密性をゲリマンダリングの認定とか防止のための規準として単独で用いることには否定的見解が多い。

以上のような論議からも推察しうるように、最近ではスイング率とか緊密性率を単独で用いるのではなく、他の規準と組み合わせて活用するアプローチが主張されている。それは「状況の全体性 (the totality of circumstances) アプローチ」と呼ばれるものである。次に、ベーカーの議論を中心に「状況の全体性アプローチ」を検討しよう⁽⁵⁰⁾。

ニイミは「状況の全体性アプローチ」をすべての関連する要因を検討して判断するアプローチと呼んでいるが、⁽⁵¹⁾ベイカーも先にとりあげたカーチャー判決におけるスチーブンス判事のゲリマンダリングの認定の四条件から出發しようとする。彼はこれまで裁判所で言及された他の事項を含めて八つの指標を指摘したいとする。第一は著しく不整形な選挙区形状である。第二が緊密性と隣接性の無視である。これら二つの指標はすでに本稿でも言及しており、あらためて説明する必要はないであろう。第三は確立されている政治的境界を無視することである。すなわち、郡、市、町のような地方行政区画を逸脱することである。第四は利益共同体の断片化である。これは交通とコミュニケーション・ネットワークや共通の社会経済的利益によって結ばれた地域をバラバラにすることである。部分的には第三の指標である地方行政区画からの逸脱と重なることもある。第五は立法者の意図である。すなわち、議会あるいは議員たちがあらかじめ差別的結果をもたらすことを意図して再編成にあたることである。ただし、そもそも議会が選挙区再編成に関与するかぎりなんらかの政治的意図があるのはむしろ当然であり、ただ意図があるというだけでなく、差別的結果の証拠との結合が必要であるとベイカーは強調する。立法者の意図と関連するのが、第六の立法の手続きである。ベイカーによれば、公正な手続き的規準として最低限、公聴会の開催、用いられる規準の公開の説明と採択された案の妥当性の説得ならびに制定に先行する公式の応答の機会が要求される。さらに、カーチャー判決で問題視された対立的見解の一方的排除も手続き的規準の侵害に該当する。すなわち、当時のニュージャーシー州議会は最大偏差がさらに小さくなる対案が提案されていながら、十分な説明もなしにそれを排除したことが問題になっていたのである。ベイカーは公開でそして公正な手続きの強調はゲリマンダリングの貴重な抑止効果をもつかもせないと期待している。第七が差別的党派のインパクト

ゲリマンダリングについて

三七

である。これは先に述べた得票と議席の関係に関わる。第八が選挙の応答性の最小化である。これは当該選挙区再編成が将来にわたる選挙の変化への応答性を欠くことであり、部分的には第七の差別的結果も含んでいる。

以上の八つの指標は必ずしも徹底的ではなく、顕著と思われる特徴を列挙したにすぎないかもしれない。ベーカーによれば、しかし、これら八つの指標を総合的に判断してゲリマンダリングの認定と防止のための対応にあたる必要があるのである。結論的にいえば、ゲリマンダリングの認定と防止は现阶段で確立しているとはいえない。「状況の全体性アプローチ」も個々の指標に論議の余地がかなりみられる。これまで注目されてきたスイング率とか緊密性以外の指標についてもさらに検討を深めて厳密化していくことが必要であろう。

五 むすびにかえて

——民主政治とゲリマンダリング——

公正な選挙制度の確立は民主政治の基本条件である。バトラーとケインは公正な選挙制度の発達には三つの段階があるという。⁽⁵²⁾ 第一段階は平等な選挙権の確立である。これは男女普通選挙権として現在ではほぼ確立されているといつてよいが、しかし、アメリカにおいては人種による差別が州レベルでは実質的に一九五〇年代まで残存していた。⁽⁵³⁾ 一九六〇年代の公民権運動によりようやく平等な選挙権が確立されるにいたったのである。第二段階は一票の価値の平等の確立である。これは選挙民によってその一票に差があってはならないという原則であるが、その確立は最近のことである。アメリカでは定期的な議員定数再配分と徹底した選挙区再編成により、この原則が確立するにいたった。第三段階がゲリマンダリングの防止である。これは特定集団の投票力を弱めるよう

な再編成の防止であり、今後の重大な課題となっている。

バトラーとケインが指摘するように、ゲリマンダリングは不公正な選挙区作りの典型といえることからその防止はきわめて重要である。しかし、本稿における議論からもうかがえるように、ゲリマンダリングとはなにかの定義は確定しているとはいえない。選挙区再編成をめぐる紛争が発生すると、対立する党派とか集団の間でゲリマンダリングとの非難が応酬されるが、厳密な定義はまだ確立していないのである。また、ゲリマンダリングにはいくつかのタイプがある。党派的ゲリマンダリングや超党派的ゲリマンダリングについてはその弊害の認識は一致しているものの、人種的ゲリマンダリングについては意見が分かれている。そして一九九〇年代のゲリマンダリングをめぐる議論はこの人種的ゲリマンダリングを焦点として展開されているのである。ゲリマンダリングの認定には裁判所の判断が大きな影響力をもっている。アメリカの裁判所、ことに連邦最高裁は政治的性格をもつことでも知られている。判事の任命のときの政権の政治的意図が反映されることがあるからである。レーガン、ブッシュ両共和党大統領時代に任命された判事たちとクリントン民主党政権によって任命された、あるいは任命されるであろう判事たちとの構成比により、最高裁の判断に変化が出ることも予想される。今後もゲリマンダリングをめぐる議論は継続するであろうし、われわれとして最高裁の判断に注目していく必要がある。

ところで、本稿ではもっぱらアメリカにおけるゲリマンダリングの現状をとりあげてきたが、それはゲリマンダリングがとりわけ重大な政治的社会的問題化しているからである。ゲリマンダリングが公正な選挙制度を害するものであり、民主政治の確立という見地からゆるがせにできない一般性をもつ問題であることはいうまでもないが、とりわけ「アメリカ的な」問題という側面があることも否定できない。アメリカでとくにゲリマンダリン

ゲリマンダリングについて

グがしばしば発生し、重大な問題になっている背景には、いくつかの固有の事情があるのではないのか。

アメリカでゲリマンダリングが発生しやすい要因の一つは、選挙区再編成の規準に求められる。とりわけ、最も重視される人口規模の絶対的平等の追求は、緊密性、隣接性、社会経済的一体性、地方行政区画の尊重といった他の規準を事実上軽視する事態を招いている。さらに、アメリカでは予備選挙のときの登録にさいして、政党帰属の明示を求める州が相当数あり、しかも登録有権者の政党帰属は公表され、誰でも知ることができる。つまり、選挙区内の政党支持勢力の状況を容易にそして詳細に知ることができる。また、人種集団の居住区も周知の事実である。加えて、選挙結果が投票区単位で発表されることから、政党あるいは人種集団は自らの勢力状況を投票区単位で知ることができる。これらはアメリカの政治制度の民主性や公開性を示すものといえるが、他方はゲリマンダリングが発生しやすい要因ともなっている。

ゲリマンダリングをめぐる論議で欠けているのが、そもそも代表とはなにかということであろう。議員が地域利益や個別利害の代表であることから、自らに有利な選挙区作りをめざすことになる。ゲリマンダリングの問題をつきつめていくと、議員はなにを代表する存在なのかが問われているともいえよう。さらに、代表をめぐる問題は選挙制度にも関連する。比例代表制やアットラージ制のもとでは選挙区再編成の必要はなく、ゲリマンダリングの発生もありえない。ゲリマンダリングが深刻化すればするほど、代表のあり方や選挙制度の選択という民主政治の基本的問題から考察することも必要になってくる。その意味でもゲリマンダリングは日本にとって等閑視することのできない問題である。議員が全体の代表ではなく、ますます地元利益や個別利害の代弁者になる傾向が顕著にみられる今日、ゲリマンダリングの認定と防止は重要な課題といえよう。

注

- (1) このエピソードについて簡潔な説明として、リチャード・ニイミ著（森脇俊雅訳）「アメリカ合衆国議員定数再配分・選挙区再編成小史」、『法と政治』四二巻四号（一九九二年二月）、一一五ページを参照。
 - (2) アメリカにおける議員定数再配分と選挙区再編成の歴史的経過についての日本語の文献として、渡辺重範編『選挙と議席配分の制度』（成文堂、一九八五年）、三九―六三ページおよび拙稿「アメリカの議員定数再配分・選挙区再編成」、『法と政治』四五巻二号（一九九四年六月）、四一―八ページを参照。
 - (3) ゲリマンタリングのテクニクについては、Bruce Cain, *The Reapportionment Puzzle* (University of California Press, 1984), pp. 168-171 を参照。
 - (4) ニイミ、前掲論文、一一五―一一八ページ。
 - (5) Bernard Grofman, "Excerpts from Declaration in *Badham v. Eu*," *PS* (Summer 1985) pp. 544-545.
 - (6) 三つのタイプのゲリマンタリングの詳細な説明としては、Cain, *op. cit.*, pp. 147-178. 簡潔な説明としては、*Congressional Quarterly Inc., Congressional Districts in the 1990s* (Congressional Quarterly, 1993), p. 13 を参照。
 - (7) 一九八〇年代の再編成については、*Congressional Quarterly, State Politics and Redistricting* (Congressional Quarterly, 1982), pp. 1-8 を参照。
 - (8) 一九八〇年代のカリフォルニア州の選挙区再編成については、*Congressional Quarterly Inc., ibid.*, pp. 141-167 および東尾正「アメリカ合衆国における選挙区再編成について」、『選挙時報』三八巻四号（一九八九年四月）、一一―二〇ページを参照。
 - (9) *Badham v. Eu*, 694 F. Supp. 664 (ND Cal) (1988).
 - (10) *Karcher v. Dagget*, 426 U.S., 725 (1983).
 - (11) *Congressional Quarterly Inc., Congressional Districts in the 1990s*, p. 13.
- ゲリマンタリングについて

- (12) *Ibid.*, p.13. また、ニイミとアブラモヴィツは一九九二年連邦下院選挙結果の分析から、党派のゲリマンダリングの有効性については議論の余地があることを指摘する。Richard G.Niemi and Alan I.Abramowitz, "Partisan Redistricting and the 1992 Congressional Elections," *The Journal of Politics*, vol.56, no.3 (August 1994), 811-817.
- (13) *Ibid.*, p.13.
- (14) 各州の一九九〇年代の再編成手続きについては、National Conference of State Legislatures, *Redistricting Provisions: 50 State Profiles* (October 1989) および小林良彰『選挙制度』(丸善、一九九四年)二〇一―二〇八頁を参照。
- (15) Congressional Quarterly Inc., *State Politics and Redistricting*, pp.31-53 を参照。
- (16) アメリカ連邦議会選挙における現職の強さならびに再選率をめぐる議論として、リンダ・ファウラー著(森脇俊雅訳)「候補者、議会、アメリカ民主主義」『思想』一九九二年二月号、一一八―一四二ページを参照。
- (17) グロフマンは民主党優位の現職保護の選挙区再編成が民主党優位を永続化しているとする。Congressional Quarterly Inc., *Congressional Districts in the 1990s*, p.13. なお、一九九四年議会選挙の結果、四〇年ぶりに共和党が多数党になった。
- (18) ゲルマンとキングはゲリマンダリングが現職保護や党派の偏向をある程度有するものの、再編成を実施した場合の方が再編成を実施しない場合よりもずっと公正な選挙区づくりに貢献していると述べる。Andrew Gelman and Gary King, "Enhancing Democracy through Legislative Redistricting," *American Political Science Review*, vol.88, no.3 (September 1994), 541-559.
- (19) 一九九二年連邦議会選挙の分析として、Gary Jacobson, "Congress: Unusual Year, Unusual Elections," Michael Nelson, ed., *The Elections of 1992* (CQ Press, 1993), pp.153-182 および拙稿「変貌するアメリカ議会」『関西学院大学アメリカ研究会編』『まぎまぎのアメリカ』(啓文社、一九九四年)一〇五―一二二ページを参照。

- (20) 各選挙区のデモグラフィックな状況ならびに議員については『Congressional Quarterly Inc., *Politics in America* 1994 (CQ Press, 1993) を参照。
- (21) 選挙区再編成の実施にいたる一連の経過の説明として David Butler and Bruce Cain, *Congressional Redistricting* (MacMillan, 1992), pp.17-41 を参照。
- (22) ゲリマンダリングについての最高裁の姿勢については Butler and Cain, *ibid.*, pp.33-36 および National Conference of State Legislatures, *Reapportionment Law: The 1990s* (October 1989), pp.79-97 を参照。
- (23) カーチャー判決の概要については、渡辺、前掲書、七二―七六ページおよび大宮武郎『選挙制度と議員定数の是正』(北樹出版、一九九〇年)、一八九―二〇〇ページを参照。
- (24) 462 U.S. 725, 745-765.
- (25) *Ibid.*
- (26) バンデマー判決の概要については Butler and Cain, *ibid.*, pp.34-35 および Bernard Grofman ed., *Political Gerrymandering and the Courts* (Agathon, 1990), pp.3-9 を参照。
- (27) Butler and Cain, *ibid.*, pp.34-35.
- (28) シュンナム判決の概要については Butler and Cain, p.166 および National Conference of State Legislatures, *Reapportionment Law: The 1990s*, pp.85-87.
- (29) National Conference of State Legislatures, *ibid.*, p.86.
- (30) 一九九〇年代再編成におけるマジョリティー・マイノリティー選挙区作りの状況については『Congressional Quarterly, *CQ's Guide to 1990 Congressional Redistricting* (Congressional Quarterly, 1993), pp.6-7 を参照。
- (31) 113 S. ct. 2816 (1993). ショウ判決の意味とか問題点については Richard H. Pildes and Richard G. Niemi, "Expressive Harms, "Bizarre Districts," and Voting Rights: Evaluating Election-District Appearances after Shaw v. Reno," *Michigan Law Review*, vol.92, no.3 (December 1993), 483-589 を参照。

ゲリマンダリングについて

- (32) 連邦投票権法による司法省の審査手続きについては' Congressional Quarterly, *CQ's Guide to 1990 Congressional Redistricting*, p.151 の説明を参照。
- (33) ノースカロライナ州の再編成の経過については' *Congressional Quarterly Weekly Report* (April 27, 1993), pp.1034-1035 及び' *Congressional Quarterly Weekly Report* (July 3, 1993), pp.1761-1763 を参照。
- (34) *The Wall Street Journal* (February 4, 1992).
- (35) 判決の概要については' *The New York Times* (June 29, 1993) を参照。
- (36) *The New York Times* (June 30, 1993).
- (37) くイズ判決の概要については' *Congressional Quarterly Weekly Report* (January 8, 1994), pp.29-31 を参照。
- (38) *Ibid.*, p.30.
- (39) *Ibid.*, p.31.
- (40) *Ibid.*, p.29.
- (41) *The New York Times* (July 29, 1994).
- (42) David Broder, "Racial Gerrymandering ugly, but works," *The Washington Post* (March 28, 1994).
- (43) *Ibid.*
- (44) Richard G. Niemi, "The Swing Ratio as a Measure of Partisan Gerrymandering," Bernard Grofman, ed., *Political Gerrymandering and the Courts* (Agathon, 1990) pp.171-177.
- (45) Gordon E. Baker, "The Totality of Circumstances Approach," Bernard Grofman, ed., *ibid.*, pp.203-211.
- (46) 候補者中心の投票行動を論じたものとして' Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate Centered Politics* (Harvard University Press, 1991) を参照。
- (47) 緊密性測定の方法については論じたものとして' Richard G. Niemi, Bernard Grofman, Carl Carlucci and Thomas Hofeller, "Measuring Compactness and the Role of a Compactness Standard in a Test for Parti-

san and Racial Gerrymandering," *The Journal of Politics*, vol. 52, no. 4 (November 1990), pp. 1155-1181.

- (48) Baker, *ibid.*
- (49) Butler and Cain, *ibid.*, pp. 72-74.
- (50) Baker, *ibid.*
- (51) 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」、一二五ページ。
- (52) Butler and Cain, *ibid.*, p. 33.
- (53) この点に論及したものと「William H. Riker, *Democracy in the United States* (MacMillan, 1953) を参照。

〔追記〕 人種的ゲリマンダリングの例として掲載した図―2、図―3、図―4、図―5、図―6、図―7の使用については、エレクション・データ・サービス社(EDS)の許可を得た。同社のキム・ブレイス(Kim Brace)氏に謝意を表します。