

# 2000年代の議員定数再配分と 選挙区画再編成

——アメリカと日本における諸問題——

論  
説

森 脇 俊 雅

- 1 問題の所在
- 2 2000年代アメリカの議員定数再配分と選挙区画再編成
  - (1) 国勢調査と議席配分
  - (2) マジョリティ・マイノリティ選挙区
  - (3) ゲリマンダー
  - (4) 党派対立
- 3 2000年代日本の議員定数再配分と選挙区画再編成
  - (1) 一票の格差と議席配分
  - (2) 選挙制度見直し論
  - (3) 衆議院選挙区画定委員会案
  - (4) 残された課題
- 4 むすびにかえて

## 1 問題の所在

日本において国会は国権の最高機関と位置づけられ、その議員は国民の選挙によって選ばれる。衆議院は1994年以降小選挙区比例代表並立制を採用し、議員総数の60%強を小選挙区から選ぶ。小選挙区選出議員数は300人であり、全国を300の選挙区に分ける。都道府県単位でその人口に比例して議席数を配分し、続いて都道府県内を割り当てられた議席数分の選挙区に区画していくのである。選挙区画の策定（区割り）にあたっては、

人口規模の平等原則に加えて、地方行政区画の尊重、自然的地理的条件の配慮、社会経済的一体性の尊重、緊密性などの基準が規定されている。そして区割り案を策定するために中立的第三者機関である衆議院選挙区画定審議会が設置され、当該審議会の答申を国会は尊重することになっている。問題はこれらの基準を同時にすべて満たす区割りは困難ということである。人口規模の平等を実現しようとするとうち地方行政区画や自然的地理的条件を犠牲せざるをえない。市町村の境界を重視しようとするとうち人口規模の平等は守れないという事態が発生する。選挙区間で人口規模が2倍以上にならないことを原則として1994年に最初の小選挙区割りがなされたが、そのときすでに2倍以上の格差が28選挙区も生じたのである。その後も人口変動により格差は拡大し、2000年国勢調査に基づく区割りにおいて抜本的是正が期待されたのである。<sup>(1)</sup>

アメリカでは連邦議会下院の議員定数再配分と選挙区画再編成が大きな政治問題化している。下院定数は435議席と固定しており、人口規模により州単位で議席数が配分される。10年ごとに国勢調査結果に基づいて再配分される。そのさい、州には最低1議席は保証される。2000年代再配分では7州が1議席となり、残り43州が2議席以上配分された。問題は州内での区割りである。配分議席数に変動があった場合、再区割りをしなければならない。また、議席数に変動がない場合でも州内で人口変動がある場合、再区割りが必要になる。アメリカにおいて区割りのさいの第一に守るべき基準は人口規模の平等である。しかも絶対的平等が要求される。この基準を実現しようとするとうち、当然、他の基準、すなわち地方行政区画の尊重、自然的地理的条件、社会経済的一体性そして緊密性への配慮と抵

(1) 1994年選挙制度改革と衆議院選挙区画定審議会の設置の経緯については、田中宗孝『政治改革六年の道程』（ぎょうせい、1997年）、332-347ページを参照。

触する。さらに、アメリカにおいては、長く続いた人種差別問題もあり、人種的マイノリティの代表確保が要請されている<sup>(2)</sup>。

アメリカの区割りの特徴として基本的に区割りは州法制定手続きによってなされるので、州議会での議決と州知事の承認が必要である。つまり、政治家が関与する。アリゾナ州のように中立的第三者機関に区割りを委ねる方式を採用している州もあるが少数にとどまり、多くが州法制定手続きによってなされる。すなわち、党派的抗争が生ずる。政党や政治家は自分たちに有利になるような区割りをはかり、その結果、きわめて異様な形状の選挙区が作られことになる。これをゲリマンダーというが、近年は人種的マイノリティの選出のためのゲリマンダー、すなわち人種的ゲリマンダーが問題になっている<sup>(3)</sup>。人種的ゲリマンダーについては、1993年のショウ対レノ事件判決により、一定の歯止めを求める決定がなされたものの、完全に否定されたわけではない。党利党略的なゲリマンダーは依然としてみられる。

本稿はこのような問題を有するアメリカと日本における2000年代の区割りの実態を取り上げて問題点や改善策を検討する。

## 2 2000年代アメリカにおける議員定数再配分と選挙区画再編成

### (1) 国勢調査と議席配分

アメリカでは2000年4月1日に国勢調査が実施された。しかし、この国勢調査をめぐる深刻な対立が発生し、論議をよんだ。それは人種的マイノリティの過小計算問題である。つまり、人種的マイノリティ人口が実

---

(2) アメリカの議員定数再配分については、森脇俊雅『小選挙区制と区割り——制度と実態の国際比較——』（芦書房、1998年）、17-35ページを参照。

(3) ゲリマンダリングについては、森脇前掲書、65-100ページを参照。

際よりも少なく報告されているのである。国勢調査は郵送と調査員による訪問とによって実施されるが、都市部、ことにスラム街やマイノリティの集中する地域においては正確な集計が困難であり、しばしば見落としや過小報告があるとされる。調査員が訪問しようにも身の危険を感じる例があるとされる<sup>(4)</sup>。

実はマイノリティの過小集計は2000年国勢調査に始まったことではなく、1990年の国勢調査でも問題になった。白人が0.7%過小であったのに対し、黒人4.4%、ヒスパニック5.3%、先住民12%にも達した。2000年国勢調査でも同様の結果になったのである<sup>(5)</sup>。

マイノリティ人口の過小集計は政治的経済的な影響をもたらす。まず、なによりもマイノリティの代表権確保が主張されているおり、マイノリティ人口が少ないことは代表を出す機会が少なくなることを意味する。そもそも人口が全体として少ないことは議員定数配分においても不利になることを意味する。さらに、マイノリティへの連邦政府からの各種補助金交付でも不利になるのである。そこで、マイノリティ人口を正確に把握せよとの要求が出てくるが、しかし、それは簡単なことではない。調査員が各戸を訪問し、調査することが物理的に困難なところがあるからである。代替的な方法としてサンプリングによる推定が提案されている。つまり、統計的にマイノリティ人口を推計しようというのである。しかし、この方法の採用については党派的な思惑もあって論争となった。共和党側は調査による集計という原則に反するし、正確ではないと反対している。これに対して、民主党側は積極的である。マイノリティ人口の過小集計は民主党にと

(4) アメリカにおける国勢調査の問題点については、David R. Tarr, ed., *Congressional Districts in the 2000s* (CQ Press, 2003), pp. 8-9 を参照。

(5) 1990年のアメリカ国勢調査の問題点については、David R. Tarr, ed., *Congressional Districts in the 1990s* (CQ Press, 1993), p. 15 を参照。

表1 2000年国勢調査により議員数が増減した州

増加州		減少州		論 説
アリゾナ	+2(8)	ニューヨーク	-2(29)	
フロリダ	+2(25)	ペンシルベニア	-2(19)	
テキサス	+2(32)	オハイオ	-1(18)	
ジョージア	+2(13)	ミシガン	-1(15)	
ネヴァダ	+1(3)	イリノイ	-1(19)	
コロラド	+1(13)	コネチカット	-1(5)	
カリフォルニア	+1(53)	ウィスコンシン	-1(8)	
		オクラホマ	-1(5)	
		ミシシッピ	-1(4)	
		インディアナ	-1(9)	

出所 David R. Tarr, ed., *Congressional Districts in the 2000s* (CQ Press, 2003),  
p. 5 に基づき作成

って不利であり、共和党にとっては有利と考えられるからである。2001年1月に発足した共和党政権は統計的推計の採用を否定した<sup>(6)</sup>。

2000年4月1日現在でアメリカの総人口は2億8142万1906人であり、10年前の1990年4月1日の2億4870万9873人より3271万2038人の増加であり、増加率は13.2%である。すなわち、10年間で3000万人以上も増加している。増加の割合は地域的に一律ではない。大幅に増加したのは、ネヴァダ州、アリゾナ州、コロラド州、テキサス州といった南西部諸州、そしてフロリダ州、ジョージア州、ノースカロライナ州といった南部諸州である。これに対して、東部、中西部諸州の人口増加率は低く、横ばいないし微増である。

(6) 国勢調査への統計的推測の適用の問題については、Thomas L. Brunell, "Using Statistical Sampling to Estimate the U.S. Population: The Methodological and Political Debate over Census 2000," *PS* (December, 2000), p. 775 の指摘を参照。

このことは下院議席数の配分に影響を与えている。

ニューヨーク州の人口は5.5%増加したものの、増加率が全米的には低く、2議席減になった。この結果、ニューヨーク州は州別人口において第3位となり、テキサス州がカリフォルニア州に次いで第2位となった。なお、今回、定数1となったのは、アラスカ州、モンタナ州、ワイオミング州、ノースダコタ州、サウスダコタ州、ヴァーモント州、デラウェア州の7州であり、これらの州では連邦下院選挙区の区割りは行われなかった。

## (2) マジョリティ・マイノリティ選挙区

1990年代のアメリカにおける区割りの最大の問題はマジョリティ・マイノリティ選挙区であり、これをめぐる論争は2000年代区割りにも影響を及ぼした。アメリカにおける区割りのさいの基準となるのは、①人口規模の平等、②地方行政区画の尊重、③社会経済的一体性、④地理的自然的条件、⑤緊密性 (compactness) などであり、これらは他の諸国でも採用されている一般的基準といえることができる。

アメリカにおいてこれらに加えて重視されるのが人種的マイノリティ代表権確保の要請である。アメリカでは周知のように人種差別が長らく残存し、政治的にもマイノリティの投票権は事実上制限され、不利な立場におかれていた。実際に、マイノリティ出身の議員数も少なかった。1982年の連邦投票権法第14条の規定により、マイノリティの代表権確保が要請されることになった。

小選挙区制を採用するアメリカにおいて、マイノリティ議員の増加は容易ではなかった。当該選挙区の多数を獲得しなければ当選できず、マイノリティ候補者がその壁を乗り越えることは困難であった。そこで、マイノリティ人口が当該選挙区の多数を占めるような選挙区づくりが工夫されることになった。そのためには、地方行政区画や他の区割り諸条件を無視し、

マイノリティ居住区をつなぎあわせて人口の多数を構成するような選挙区づくりが推進された。これがマジョリティ・マイノリティ選挙区と呼ばれる。そこではかなり無理な工夫がなされ、しばしば異様な形状の選挙区が各地で出現した。その効果はあったというべきであろう。1992年議会選挙において、マイノリティ議員が大幅に増加した。すなわち、黒人下院議員が26人から39人に、ヒスパニック系下院議員が11人から17人になったのである。

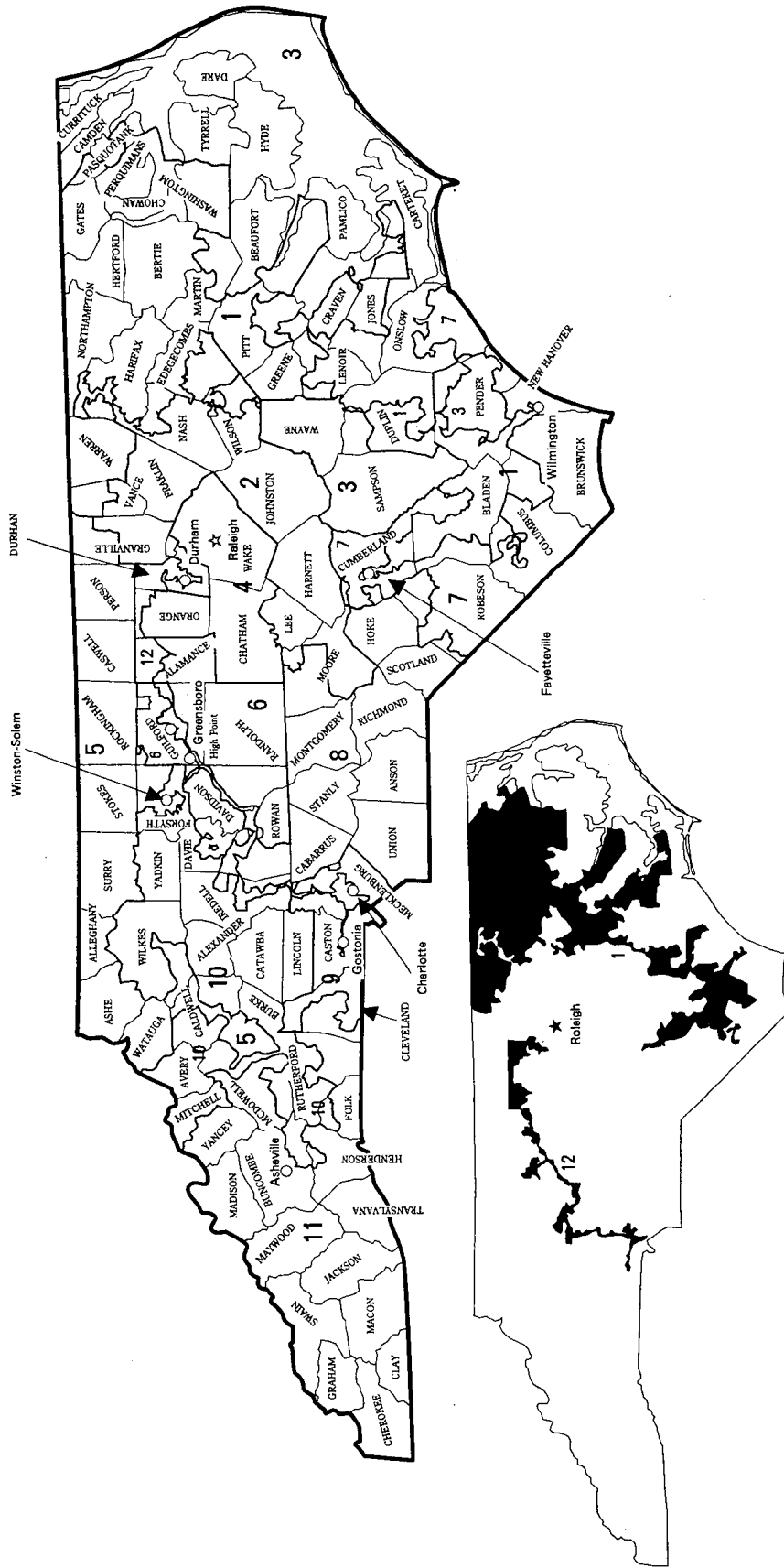
しかし、1990年代に入ってマジョリティ・マイノリティ選挙区は「露骨な人種的ゲリマンダリング」であるとの批判が出され、各地で訴訟が提起された。ことにマジョリティ・マイノリティ選挙区において少数派になる白人有権者から強い不満が出されたのである。この問題で全米的に注目されたノースカロライナ州下院選挙区を例にしてみよう。

1990年国勢調査によりノースカロライナ州は連邦下院議席が1議席増の12議席となった。同州の人口構成は白人76%、黒人22%、ヒスパニック系1%、アジア系1%であった。議席数は12であるので、人口比からすれば2-3人の黒人議員がいてもよいことになる。しかし、これまで同州からは黒人議員は選出されてこなかった。連邦司法省は投票権法に基づき同州に対して2つの黒人人口多数選挙区の創設を要請した。しかし、それはきわめて困難な作業であった。同州はジョージア州やテキサス州とは異なり、黒人人口が集中する地域が存在していなかったからである。そこで、小さな黒人居住地域をつないで黒人人口多数選挙区が作成された。図1のノースカロライナ州下院第1選挙区と第12選挙区がそれにあたる。この区割りには州議会を通過し、知事も承認し、そして連邦司法省も承認した。

すぐわかるように、行政区画や緊密性基準を無視したきわめて異様な形状の選挙区となっている。第1選挙区では黒人人口が57%、白人人口が

二〇〇〇年代の議員定数再配分と選挙区画再編成

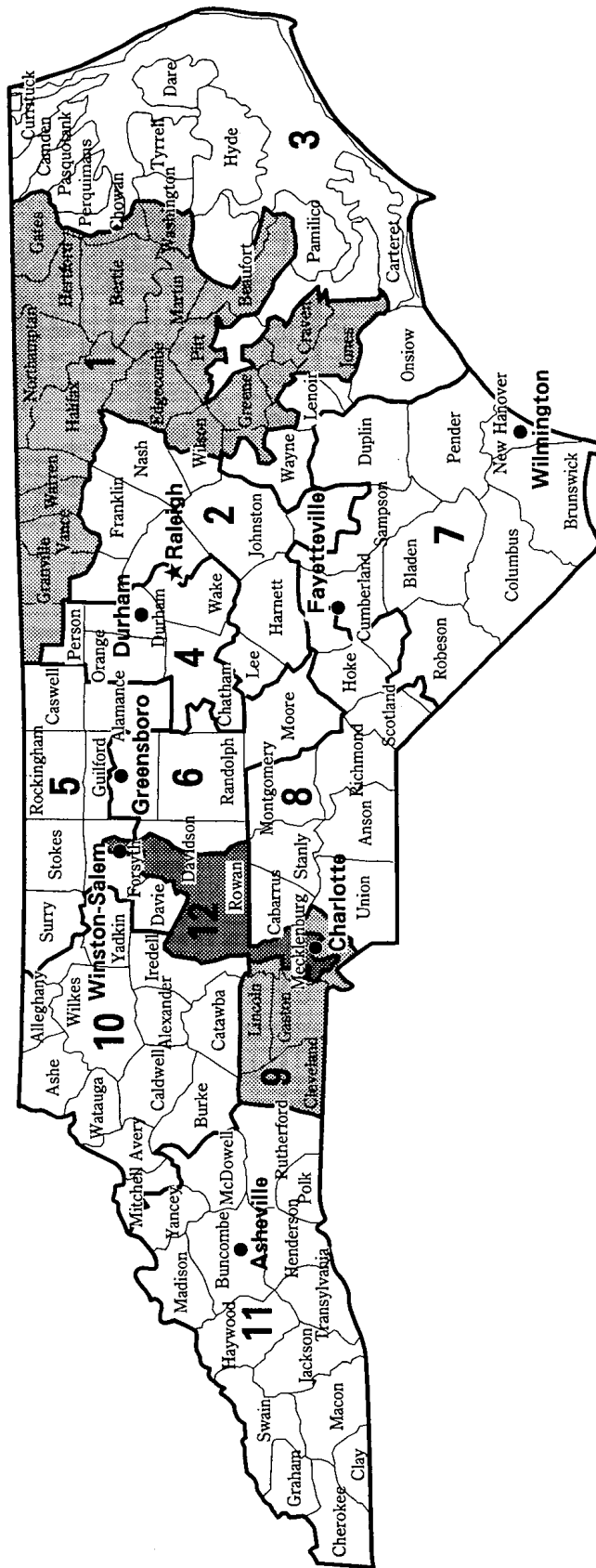
図1 1992年画定のノースカロライナ州連邦下院選挙区



出所 David R. Tarr, ed., *Congressional Districts in the 1990s* (CQ Press, 1993), p. 548.



図2 1998年画定のノースカロライナ州連邦下院選挙区



出所 Congressional Quarterly, *CQ's Politics in America 2000* (Congressional Quarterly Inc., 1999), p. 733.

42%であり、第12選挙区でも黒人人口が57%、白人人口が42%であった。典型的なマジョリティ・マイノリティ選挙区である。その結果、1992年議会選挙では、第1選挙区からは女性のエヴァ・クレイトンが第12選挙区からはメルヴィン・ワッツが選ばれた。いずれも黒人候補者であり、民主党所属であった。また、ノースカロライナ州では1898年以来初めての黒人下院議員の誕生であった。

だが、第12選挙区に居住する白人有権者より「露骨な人種的ゲリマンダリングであり、憲法で保証された法の下での平等に反する」として訴訟が提起された。一審のノースカロライナ州東部連邦地裁は、1992年、原告の主張を認めず却下した。1993年6月28日、上告審の連邦最高裁においては、5対4の僅差で一審を覆し、「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ラ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の対象になる」とし、一審に差し戻した。これはショウ対レノ事件判決と呼ばれる。この判決を受けて、ノースカロライナ州東部地裁は再検討を開始したが、1994年8月原案支持の決定を下した。しかし、1996年6月、連邦最高裁は第12選挙区を違憲と宣言し、やり直しを命じた。これはショウ対ハント事件判決と呼ばれる。この決定を受けてノースカロライナ州議会は同州の連邦下院選挙区の区割り案を再度作成し、1998年5月に成立した。それによれば、第1選挙区の人口構成は白人49%、黒人50%であり、第12選挙区では白人63%、黒人36%であった。すなわち、マジョリティ・マイノリティ選挙区ではなくなった。1998年議会選挙では、92年以来当選を続けていた、クレイトンとワッツはそれぞれ第1選挙区と第12選挙区で当選した。<sup>(7)</sup>

(7) ルイジアナ州連邦下院選挙区の1990年代区割りの経過については、森脇前掲書、84-91ページを参照。

ショウ対レノ事件判決の影響は大きく、その後、連邦裁判所はマジョリティ・マイノリティ選挙区の合憲性を問題視し、ジョージア州、フロリダ州、ルイジアナ州、ニューヨーク州、テキサス州そしてヴァージニア州でも区割りのやり直しを命じる判決を下した。

人種だけを主たる要因として不整形で奇妙な形状の選挙区づくりを違憲とする連邦最高裁の姿勢はその後の判決にも示されている。1998年のレノ対ボシェールパリッシュ事件判決において、連邦最高裁は司法省がマジョリティ・マイノリティ選挙区づくりに介入することを制限している。しかし、連邦投票権法の規定は依然存在しており、マイノリティの代表権確保には最高裁も否定はしていない。マイノリティの代表権確保の要請と異様な形状のマジョリティ・マイノリティ選挙区の回避をどう調和させるのかという難しい課題をかかえて、2000年代の区割りが始まったのである。<sup>(8)</sup>

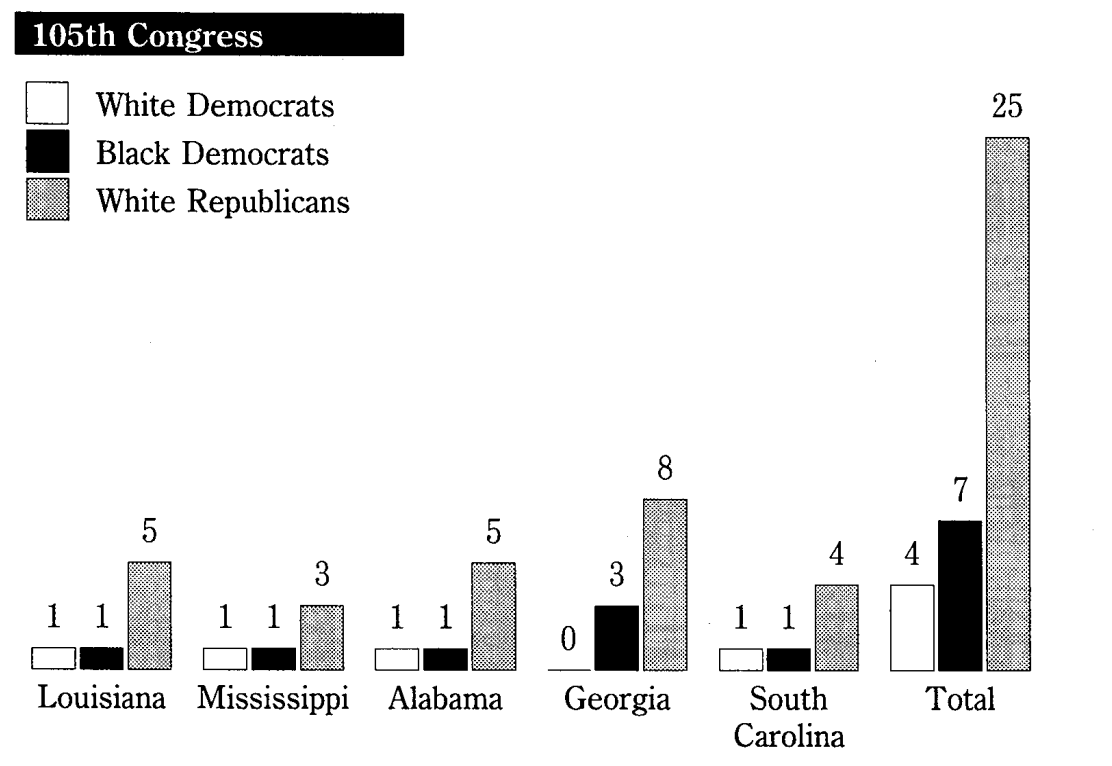
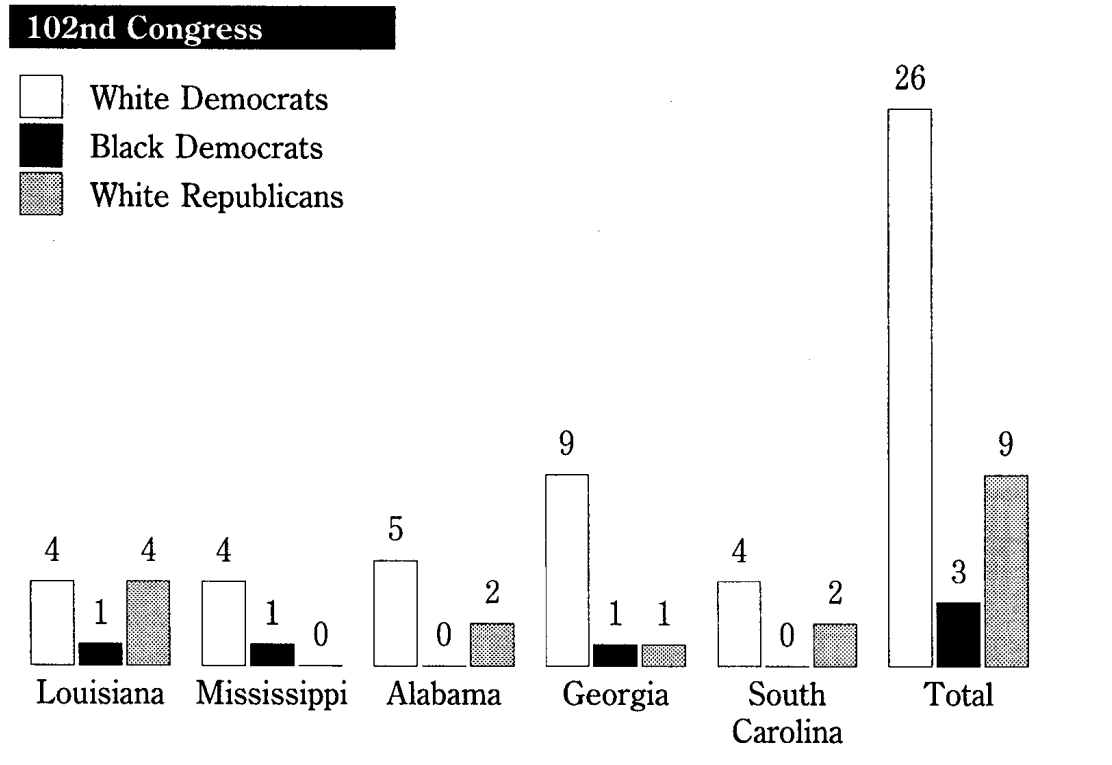
### (3) ゲリマンダー

図3はいわゆる深南部5州（ルイジアナ、ミシシッピ、アラバマ、ジョージア、サウスカロライナ州）から選出された白人民主党議員、黒人民主党議員、白人共和党議員数の比較である。第102議会（1991-93年）のとき、すなわち1990年選挙で選ばれた議員たちをみていくと、白人民主党議員数が26人と断然多く、つづいて白人共和党議員9人、そして黒人民主党議員はわずか3人にすぎない。第105議会（1997-99年）のとき、すなわち1996年選挙で選ばれた議員たちをみていくと、白人民主党議員数はわずか4人にすぎず、これに対して白人共和党議員数は25人と大幅に増加している。黒人民主党議員数は7人になり、倍増といえるが、全体

(8) 2000年代区割りにいたる概要については、Thomas E. Mann and Bruce E. Cain, eds., *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting* (Brookings, 2005), pp. 6-19 を参照。

図3 深南部5州の政党別・人種別下院議員数

二〇〇〇年代の議員定数再配分と選挙区画再編成



出所 David A. Bositis ed., *Redistricting and Minority Representation* (University Press of America, 1998), p. 21

としての民主党議員数は大幅に減少している。つまり、黒人議員数は確かに増加したものの、全体として民主党議員数は大きく減少しているのである。1990年代の区割りにおけるマジョリティ・マイノリティ選挙区づくりの推進はマイノリティ議員の増加には確かに貢献した。しかし、それは民主党支持の多いマイノリティ住民を特定選挙区に集中させた結果、隣接する他の選挙区での民主党支持層の低下を招き、結果として民主党の衰退につながったと解される。<sup>(9)</sup>

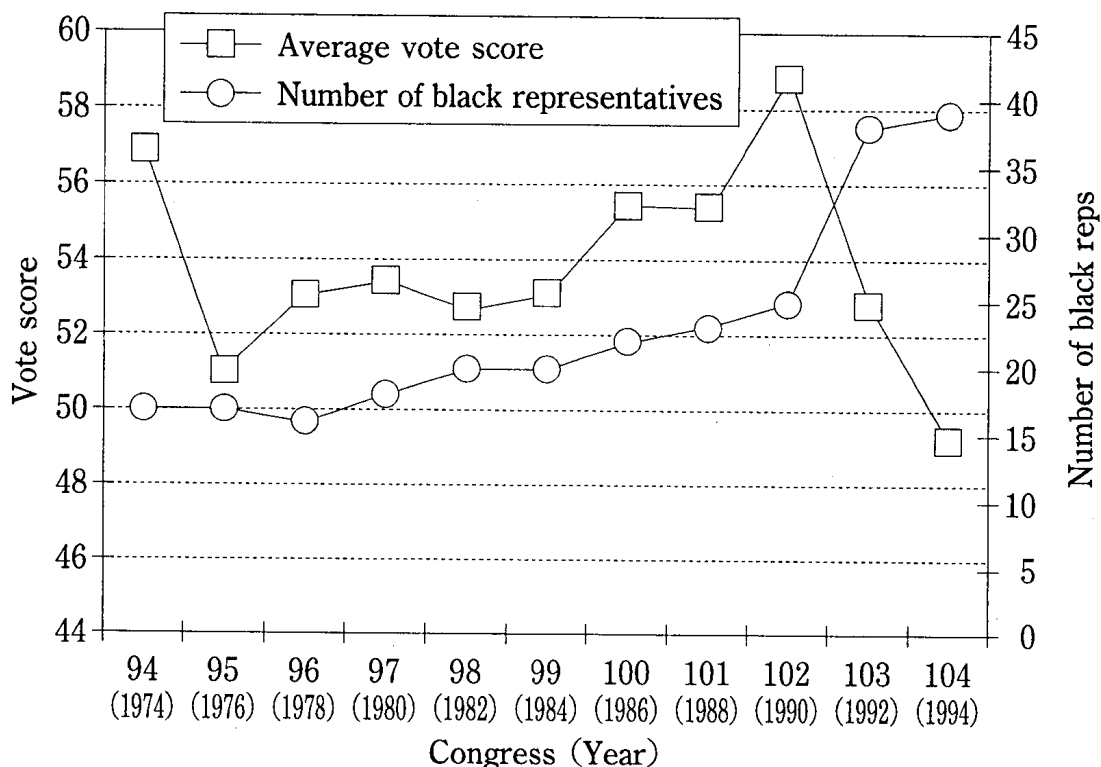
エプシュタインとオハローランは黒人議員数の推移と議会におけるマイノリティ関連法案への支持票の推移を分析している。図4が示すように、90年代区割り後の第103議会において黒人議員数は大幅に増加したが、マイノリティ関連法案への支持票数は逆に大幅に減少したと指摘している。共和党が上下両院で40年ぶりに多数党になった1994年議会選挙後の第104議会ではマイノリティ関連法案への支持はさらに低下したという。これは90年代区割りにおけるマジョリティ・マイノリティ選挙区づくりの推進が逆にマイノリティに不利な結果をもたらしたことを示すものである。<sup>(10)</sup>

一連の連邦最高裁の判決や90年代区割りのもたらした結果の分析から、

(9) David A. Bositis, ed., *Redistricting and Minority Representation* (University Press of America, 1998), p. 21. また、三浦俊章は南部における民主党の凋落ぶりを「民主党のケネディが大統領に当選した1960年、南部11州が選出する上院議員22人中、共和党はゼロだった。下院議員は106人中、7人に過ぎなかった。それが40年後、ブッシュ大統領が当選した2000年には、共和党が上院22人中13人、下院は125人中71人と、それぞれ過半数を占めるようになった」と述べている。三浦俊章『ブッシュのアメリカ』(岩波新書, 2003年), 23-24ページ。

(10) David Epstein and Sharyn O'Halloran, "Majority-Minority Districts and the New Politics of Congressional Elections," David Brady, John Cogan and Morris Fiorina, eds., *Continuity and Change in House Elections* (Stanford University Press, 2000), pp. 87-109.

図4 黒人議員数と実質的代表性 (1974-1994)



出所 David Epstein and Sharyn O'Halloran, "Majority-Minority Districts and the New Politics of Congressional Elections," in David Brady, John Cogan and Morris Fiorina eds., *Continuity and Changes in House Elections* (Stanford University Press, 2000), p. 88

2000年代区割りはやや異なる様相となっていた。共和党はマイノリティ人口を一つの選挙区に集中させる戦略を取ろうとしたのに対して、民主党はマイノリティ現職が優位にたつ安全選挙区ではマイノリティ人口を減らす、つまりそれまで60%がマイノリティであったところでは30-40%にすることをめざした。集中から分散へと区割り戦略の変更がめざされたのである。

そこで実際にはどうなったのか。マンとケインは、2000年代区割りの状況について、1986年のソーンバーグ対ギングルズ事件判決、すなわちマジョリティ・マイノリティ選挙区の基準を設定した判決と1993年のショウ対レノ事件判決、すなわち区割りにおいて人種のみを主たる要因とす

14(583) 法と政治 58巻2号 (2007年7月)

ることを禁じた判決との中間をとるようになったという<sup>(11)</sup>。その結果、超党派的な区割り案がことに大きな州では採用される傾向が続いた。つまり、共和党と民主党の妥協による区割りである。2000年代区割りの特徴は、その結果、予想外に紛争が少なく静穏に推移したという。超党派的な区割りは両党の現職議員たちの合意に基づく区割りにほかならないので、なによりも現職の保護がめざされる。

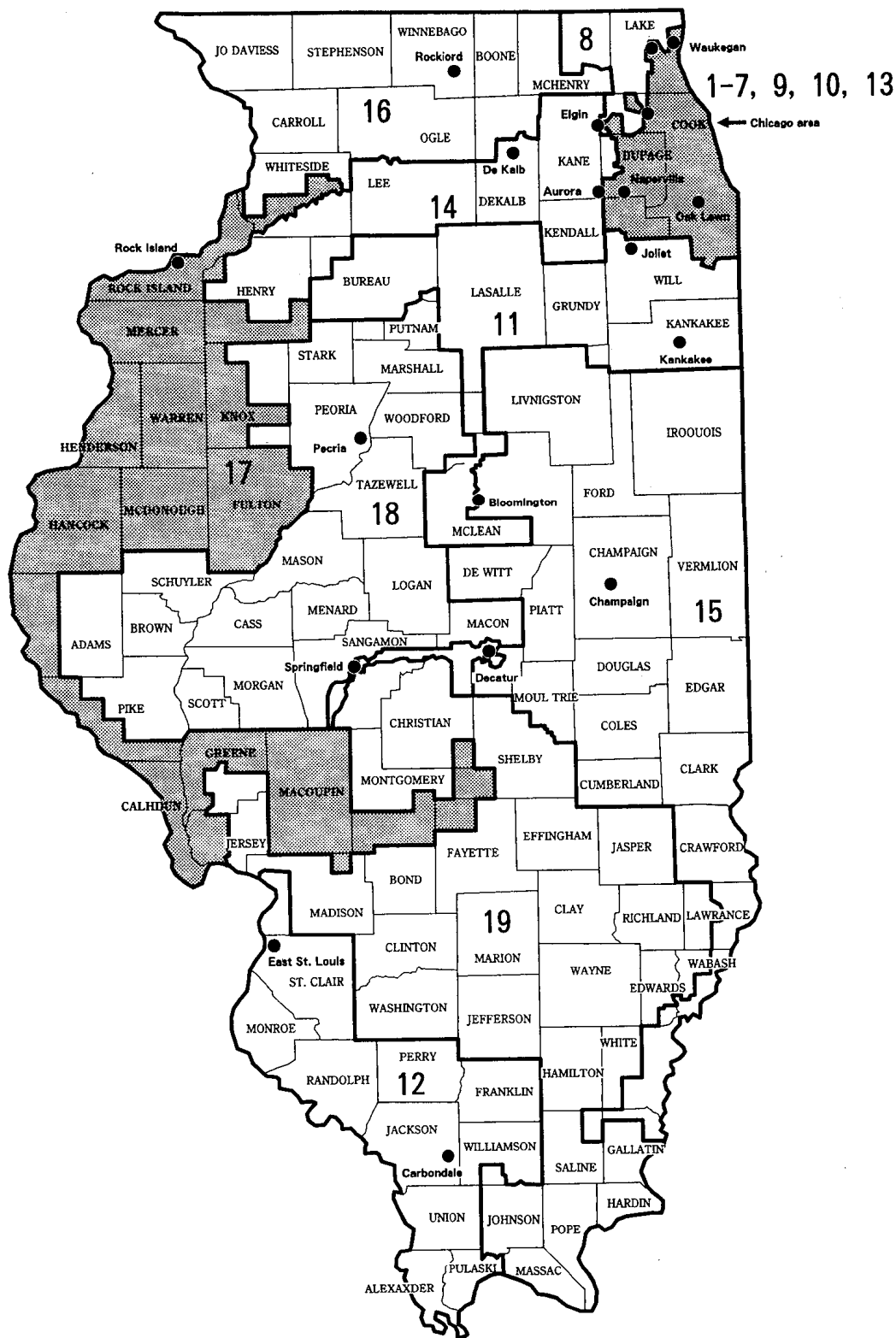
図4は2002年画定のイリノイ州連邦下院選挙区である。第17選挙区は2000年代区割りのなかでもっとも異様な形状の選挙区として話題になった。これは民主党現職のリン・エヴァンズを守るために、9郡と14郡の一部を切り取ってつなぎあわせる選挙区づくりがなされたといわれる。2002年議会選挙において、エヴァンズは71%の得票率で圧勝している<sup>(12)</sup>。

ニューヨーク州は2000年国勢調査において人口は微増にとどまったことから、議員数において従来の31議席から2議席減の29議席になった。人口の停滞ないし減少は州内の郡部で顕著であり、共和・民主両党は郡部の選挙区の統廃合をめざすことで合意した。州議会の勢力は下院で民主党が多数、上院で共和党が多数であり、知事は共和党のパタキであった。両党の妥協がなければ選挙区の削減はとうてい困難と考えられた。そこで、両党はそれぞれ1議席を犠牲にする、そしてベテランの引退を促す方策をとることにした。共和党では、ハドソン河流域の二人の共和党現職選挙区が統合されることになった。すなわち、30年間議員を務めたベンジャミン・ギリマンとスー・ケリーの選挙区が統合された。州西北部では民主党の二人の現職の選挙区が統合された。28年間議員を務めたジョン・ラファルスのバッファローからナイアガラにまたがる選挙区とルイズ・スローターのロチェスターを中心とする選挙区が統合された。統合された新た

(11) Mann and Cain, *op.cit.*, p. 2.

(12) *Congressional Districts in the 2000s*, pp. 328-329.

図5 2002年画定のイリノイ州連邦下院選挙区

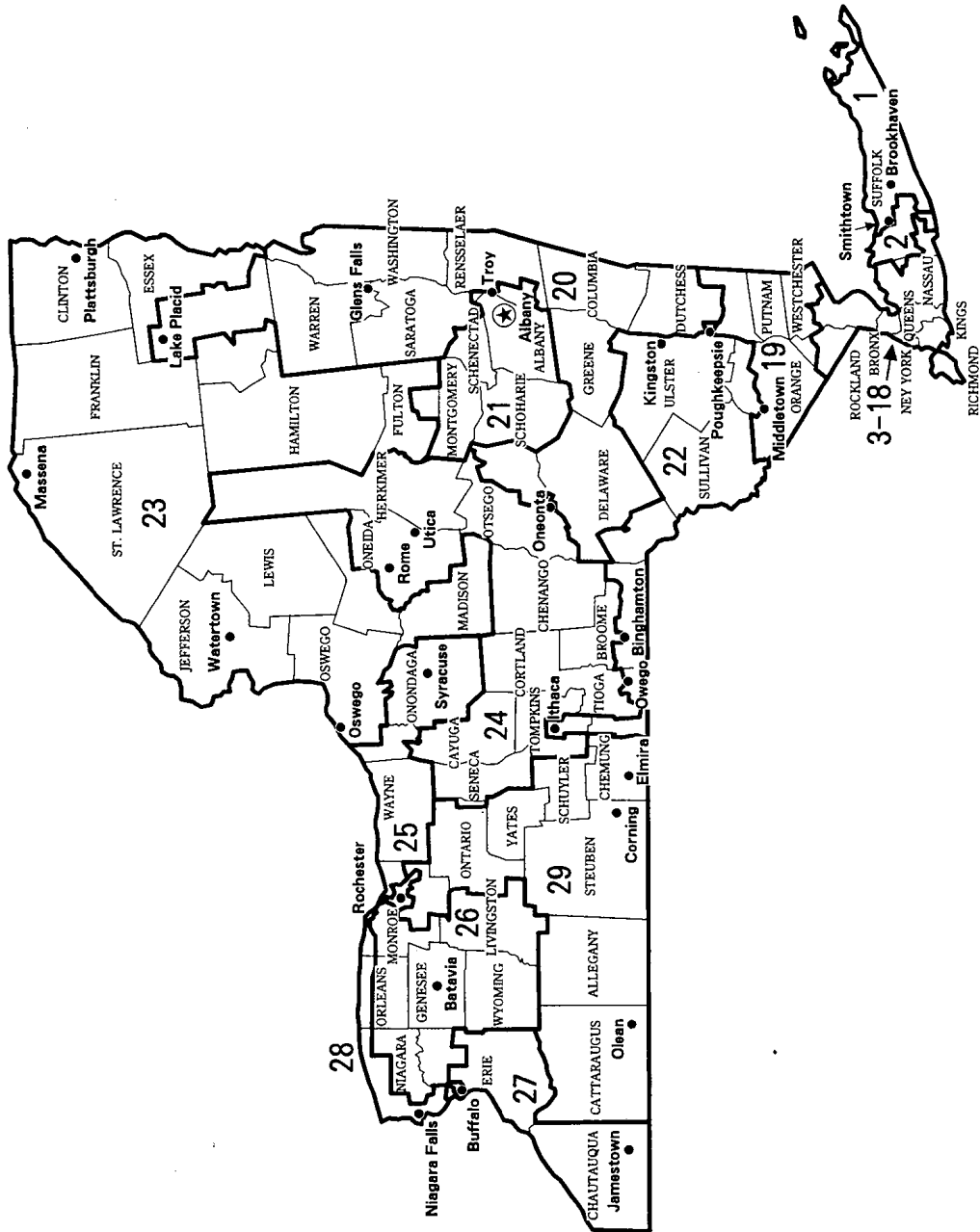


二〇〇〇年代の議員定数再配分と選挙区画再編成

出所 David R. Tarr, ed., *Congressional Districts in the 2000s* (CQ Press, 2003), p. 204.



図 6 2002年画定のニューヨーク州連邦下院選挙区



出所 David R. Tarr, ed., *Congressional Districts in the 2000s* (CQ Press, 2003), p. 612.

表4 下院構成の変化 (1971-2003)

Congress	Female	Black	Hispanic	Not married <sup>a</sup>	Age					
					Under 40	40-49	50-59	60-69	70-79	80 and over
Representatives										
92d (1971)	12	12	5	26	40	133	152	86	19	3
93d (1973)	14	15	5	34	45	132	154	80	20	2
94th (1975)	18	16	5	54	69	138	137	75	14	2
95th (1977)	18	16	5	56	81	121	147	71	15	0
96th (1979)	16	16	6	69	86	125	145	63	14	0
97th (1981)	19	16	6	86	94	142	132	54	12	1
98th (1983)	21	20	10	68	86	145	132	57	13	1
99th (1985)	22	19	11	69	71	154	131	59	17	2
100th (1987)	23	22	11	64	63	153	137	56	24	2
101st (1989)	25	23	11	—	41	163	133	74	20	2
102d (1991)	29	25	10	—	39	153	133	86	20	4
103d (1993)	48	38	17	—	47	152	129	91	13	3
104th (1995)	49	39	18	—	53	153	136	80	12	1
105th (1997)	51	37	18	—	47	145	147	82	10	2
106th (1999)	58	39	19	—	32	131	171	80	20	0
107th (2001)	59	36	19	—	36	118	175	78	26	0
108th (2003)	59	37	23	—	26	111	175	102	21	0
109th (2005)	65	40	23	—	25	97	176	111	23	3

出所 Harold Stanley and Richard Niemi, *Vital Statistics on American Politics 2005-2006* (CQ Press, 2006), p. 207.

な選挙区、第28選挙区はロチェスターからバッファローまでオンタリオ湖岸に沿ってつくられ、電話の受話器のような形状になっている。この選挙区は民主党支持者が圧倒的に多く、民主党の議席を守るものであった。<sup>(13)</sup>

#### (4) 党派的对立

表4より、1990年代区割りを経た第103議会において黒人やヒスパニック系の人種的マイノリティ議員数が大幅に増加しているものの、2000年代区割りを経た第108議会では大きな変化がないことがわかる。とくに黒

(13) *Ibid.*, p. 613.

人議員数は横ばいである。2000年代区割りにおいてマジョリティ・マイノリティ選挙区が抑制されたことを示している。

このように、2000年代区割りは露骨なマジョリティ・マイノリティ選挙区作りの抑制や超党派的区割りの促進もあって、全体として平穏に進行した。しかし、2000年代の半ばにいたり、この平穏を打ち破る激しい党派的対立がテキサス州でみられ、大きな話題になった。2000年国勢調査の結果、テキサス州は2議席増の32議席となった。当時の州の政治的状況は、大統領になったブッシュの後任として副知事の共和党ペリーが知事であり、州議会は下院で民主党が多数、上院で共和党が多数を占めていた。

共和党は黒人とヒスパニック系住民を都市部選挙区に集中させ、隣接する選挙区で共和党多数をめざした。これは黒人有権者を少数の選挙区に集中させ、それを取り巻く多くの選挙区に白人共和党支持者を相対的に多く配する戦略で、1990年代に南部諸州で行われ、共和党の勝利に貢献したやり方であった。しかし、民主党はこれに反対し、議会での審議は難航した。結局、州議会では区割り案が成立せず、裁判所が介入することになった。3人の連邦判事からなるパネルが区割り案を作成した。それは、現職を保護し、そして新しい2つの選挙区を一つはダラス郊外に、いま一つはヒューストンとオースチンの間に作るというものだった。2002年議会選挙において両選挙区で共和党候補が勝利し、また州議会選挙においても下院で共和党が多数を占めるにいたった。

2003年に入り、共和党は先例に反して区割りを再開した。これは連邦下院共和党指導者のトム・ディレイの強い指示によるものだった。ディレイはテキサスにおいて共和党への投票が増加しているのに、依然民主党議員が多く当選していることを是正したいと考えていた。2003年にディレイの指示を受けて作られた区割り案では、4人の白人民主党議員へのマイノリティ票を希釈するために、オースチン、ダラス、ヒューストンおよび

ガルヴェストンの住民を再分割するものだった。また、伝統的に民主党の地盤であった東テキサスと北東テキサスの5人の民主党現職も標的にされた。ディレイ案ではテキサス州選出の民主党下院議員数を12人以下にしようとする露骨な党派的なものであった。州議会において少数派の民主党議員団は絶望的な抵抗に打って出た。2003年5月50人を超える民主党の州議会下院議員たちは議会開催を阻止するべく定足数に達しないことを狙って隣のオクラホマ州に逃げ込んだ。会期が終わったのち、彼らはテキサスに戻った。この年の夏、二回にわたり臨時州議会が召集されたが、そのたびに民主党議員は隣の州に逃亡して議会開催を阻止しようとした。9月に入り、また隣の州に逃げていた一人の民主党議員が自宅に戻ったのをきっかけに他の逃亡議員も自宅に帰り、抵抗は終わった。その夏三度目の臨時議会において共和党区割り案が州議会をパスし、ペリー知事も署名したので、発効した。<sup>(14)</sup>

人種的ゲリマンダーは2000年代には裁判所の判決もあって抑制傾向になったが、古典的な党派的ゲリマンダーは再燃の気配がみられるのである。

### 3 2000年代日本の議員定数再配分と選挙区画再編成

#### (1) 一票の格差と議席配分

1994年の選挙制度改革により小選挙区制が導入された。同年8月、衆議院選挙区画定審議会は区割り案を作成し、当時の村山首相に提出した。この区割り案を盛り込んだ法案は10月国会に提出され、11月に成立した。そして、1996年衆議院総選挙より適用された。

しかし、衆議院選挙区画定審議会の区割り案においてすでに問題点があった。それは一票の格差の存在であった。同審議会の「区割り案の作成方

(14) *Ibid.*, p. 855-856.

針」において、各選挙区人口については最大格差が2倍以上にならないことを基本とするとされていたが、それが守られていなかったのである。選挙区人口が最小になった島根3区の人口が25万5273人であったのに対し、最大の北海道8区の人口は54万5542人で、その格差が2.137倍に達していた。島根3区との格差が2倍以上になったのは28選挙区であった。新制度発足の最初の区割りにおいて、格差2倍未満の方針が守られなかったのである。

その後も格差は深刻化していった。2000年10月1日に実施された国勢調査によれば、日本の総人口は1億2691万9288人となり、前回の1990年時より134万9042人(1.1%)の増加であった。増加した主な都・県は、東京都(2.4%)、滋賀県(4.4%)、沖縄県(3.5%)、神奈川県(3.0%)、兵庫県(2.8%)、埼玉県(2.6%)、愛知県(2.5%)、千葉県(2.2%)であり、一方、減少したのは秋田県(2.0%)、長崎県(1.8%)、山口県(1.8%)、島根県(1.3%)などであった。その結果、一票の格差は次のように拡大した。すなわち、最小選挙区の島根3区の人口が23万6103人であったのに対し、最大選挙区の神奈川7区の人口は60万7520人となり、その格差は2.573倍であった。2倍以上の格差の選挙区は95に増加していたのである。

こうした状態を是正するためには、定数の再配分が不可避であり、5増5減案が予想された。すなわち、埼玉県、千葉県、神奈川県、滋賀県、沖縄県でそれぞれ1議席増、北海道、山形県、静岡県、島根県、大分県でそれぞれ1議席減とする案である。これを実施すると、1994年画定の選挙区では、高知3区が最小選挙区になり、最大選挙区は愛知6区でその格差は2.395倍であった。そして47選挙区で2倍以上の格差が発生するとみられた。そのような事態を解消する方法の一つが市区町村の分割である。前回の区割りにさいして、選挙区画定審議会は「区割り案の作成方針」にお

表6 2000年国勢調査に基づく完全比例方式による議席配分

増加		減少			
東京	+3(28)	青森	-1(3)	島根	-1(2)
神奈川	+3(20)	岩手	-1(3)	徳島	-1(2)
埼玉	+2(16)	山形	-1(3)	香川	-1(2)
千葉	+2(14)	福井	-1(2)	高知	-1(2)
愛知	+2(17)	山梨	-1(2)	佐賀	-1(2)
大阪	+2(21)	三重	-1(4)	熊本	-1(4)
兵庫	+1(13)	奈良	-1(3)	大分	-1(3)
福岡	+1(12)	鳥取	-1(1)	鹿児島	-1(4)

出所 筆者作成

いて市区ならびに郡の分割はしないことを原則とした。しかし、実際には人口基準の遵守や飛び地の回避のために、15の市区が分割された。2000年代区割りにおいてはさらにその方針の徹底が求められていた。例えば、区の分割の対象としては東京都大田区、江戸川区、世田谷区などが、市の分割としては堺市、高知市、大分市、岡山市等が想定された。しかし、そこでは当然に反対や抵抗が予想された。

格差のより抜本的な是正のためには、議席配分方式を変更して完全比例方式とすることも指摘された。つまり、従来の方式、まず各都道府県に1議席を割当て、残り253議席を人口に比例して配分するのではなく、300議席をそのまま人口に比例して配分する方式にするのである。この方式によれば、表6のように相当に大幅な定数の見直しとなる。

## (2) 選挙制度見直し論

衆議院選挙区画定審議会はその設置法の規定に基づき、2000年国勢調査結果を受けて区割り案の検討を開始した。しかし、その作業は難航した。大幅な定数再配分の必要性などが論議されるなか、連立与党内でさまざま

22(575) 法と政治 58巻2号 (2007年7月)

な意見が対立し、またさまざまな案が提起されたからである。そのなかで、選挙制度そのものを変更しようとする案も浮上した。連立与党を形成する公明党はもともと中選挙区復帰論を根強く主張していた。自由民主党との連立協議にさいして、中選挙区復帰案を含む選挙制度改革を検討することを条件に合意したいきさつもあった。公明党は今回の区割りが選挙区確定審議会案通りに認められると、中選挙区復帰が難しくなるとして、区割り案の成立前に選挙制度改革、すなわち定数3の中選挙区を150策定する中選挙区制復帰を求めた。

これに対して、自民党はすでに小選挙区比例代表並立制のもとで1996年と2000年の2回にわたり選挙が行われ、制度として定着しつつあるとして制度変更には慎重な意見もみられた。その一方で、連立のパートナーである公明党の要求に配慮すべしとの意見もあった。また、自民党としても制度変更により自党に有利にしたい意向もみられた。それは2000年衆議院総選挙において都市部の小選挙区で自民党はしばしば民主党に敗北していたからであった。とくに東京都において有力議員が議席を失っていた。もし都市部において定数2人の選挙区とするならば議席を相当数確保できたのではないかとする主張が党内で提起された。

このような自民党の思惑と前述の公明党の年来の主張がかみあって、連立与党内で行政区が分割されている選挙区を合区して2人区を12、3人区を2創設する、つまり部分的な中選挙区制導入がにわかに提案されるに至った。これに対して、自民党内からも「理念や原則がない」として反対論がまきおこり、また世論も一斉に批判した。結局、一部中選挙区制復帰案は取り下げられた。<sup>(15)</sup>

ようやく法の規定通りに選挙区確定審議会の区割り案の策定が進められ

---

(15) 『朝日新聞』(朝刊) 2001年9月11日版および10月25日版。

たが、その過程でも種々の議論がなされた。審議会案には5増5減が盛り込まれるとみられたこと、そして20の都道府県の68選挙区の区割りを改めることが含まれていたが、それでも格差2倍以上の選挙区が発生するとみられた。自民党内ではもっと格差を縮小する方策として2増3減案が提起された。紆余曲折はあったものの、結局、審議会が区割り案を策定し、それを尊重するという原則を維持することになり、2001年12月に審議会の区割り案が小泉首相に提出された。

### (3) 衆議院選挙区画定審議会案

表7 2001年12月19日提出選挙区確定審議会案

最大選挙区	兵庫6区	人口	55万8947人
最小選挙区	高知1区	人口	27万0743人
最大格差	2.064倍		
格差2倍強	9選挙区		
分割された市区数	16市町村		
5増	(埼玉, 千葉, 神奈川, 滋賀, 沖縄県)		
5減	(北海道, 山形, 静岡, 島根, 大分県)		

出所 筆者作成

このようにして1994年選挙制度改革に基づく区割り方式はなんとか維持されたものの、制度として安定的に定着していない印象が残った。さらに、選挙区画定審議会案でも依然格差2倍以上の選挙区が9も残るなど問題点を残したものとなった。

### (4) 残された課題

2000年代も半ばを過ぎたが、選挙区間の格差はその後も拡大している。2006年8月5日付『読売新聞』(朝刊)によれば、8月4日の住民基本台帳24(573) 法と政治 58巻2号 (2007年7月)



帳による試算では、最小選挙区は高知3区で人口26万4014人、最大選挙区は兵庫6区で人口57万4811人であり、その格差は2.177倍となった。格差2倍以上の選挙区は27に達した。

さらに問題であるのは、市町村合併の進行による面積の拡大である。2000年代における急激な合併の進行により、1999年3月31日に3232の自治体数が2007年3月31日には1804にまで減少し、それに伴い面積は拡大した。面積の小さな府県よりも大きな市が次々と誕生している。その結果、衆議院の小選挙区の区割りにさいして市区や郡を分割しないとする原則の維持は一層むずかしくなっている。この原則を維持しようとするとなす格差は拡大することになるのである。実は日本の区割りにおいては、明治以来、伝統的に地方行政区画の尊重が重視されてきている。日本の最初の衆議院選挙制度は小選挙区制であったとされるが、一部定数2人の選挙区を併設していた。すなわち、定数は300議席で全国257の選挙区のうち、43が2人区であった。2人区の併設は市区の分割を避けるためであったとされる。次の2010年国勢調査に基づく区割りにおいては、人口規模の平等と地方行政区画の尊重という二つの基準の調整がより困難になると予想される。

日本の議員定数再配分と選挙区画再編成の残された課題は、参議院や地方議会の定数不均衡問題が未解決のままになっていることである。1994年選挙制度改革により衆議院の定数配分と区割りを行う中立的第三者機関、衆議院選挙区画定審議会が設置されたものの、参議院と地方議会は対象となっていない。そして両者の定数不均衡状態は顕著である。

2004年1月、最高裁判所は参議院の定数不均衡に関して注目すべき判決を下した。2001年7月参議院通常選挙において議員1人当たり人口が最大の東京都選挙区と最小の鳥取県選挙区間の格差が5.06倍に達していたことについて訴訟が提起されていた。最高裁は9対6の多数で合憲とし、

原告の訴えを却下したが、多数意見9人のうち4人が「現状のままなら違憲の余地がある」と述べ、早急な対応を求めた。事実上、15人中10人の裁判官が違憲性を認識していたことになり、波紋をよんだ。この判決を受けて、参議院は協議を行ったが、同年夏には参議院通常選挙を控えており、早急な変更は困難とし、選挙後に協議は持ち越しとなった。

選挙後、参議院定数是正問題が協議されたものの、難航した。抜本的な是正のためには、①鳥取県の定数を1議席とする、あるいは②同様に人口の少ない島根県と合区する案が検討された。しかし、前者とすると、鳥取県においては3年に一度の改選はなくなり、有権者の審判をうける機会がなくなることが問題となった。後者にすると、都道府県をもって選挙区とするという公職選挙法の規定に整合するのかが問題となった。抜本的な是正が困難との認識が強まり、実現可能な案が模索された。そこで浮上したのが、4増4減案で、群馬県と栃木県の定数を4から2に削減する、その一方で東京都と千葉県の定数をそれぞれ8から10に、4から6に増やすというものであった。肝心の鳥取県の定数を動かすことができないので、東京都の定数を増やすために、群馬県と栃木県の定数を減らすという苦肉の案であった。しかも格差是正はわずかにすぎなかった。最小の鳥取県の議員1人当たり人口が30万5217人、最大の神奈川県(16)の議員1人当たりの人口が144万8096人で格差は4.747倍である。群馬県と栃木県は難色を示したものの、押し切られ、2007年参議院選挙より実施されることになった。

都道府県議会の定数不均衡も深刻な問題となっている。公職選挙法第15条では、都道府県議会の選挙区は郡市から成るとされ、選挙区人口が大きく減少した場合には隣接する選挙区と合区することになっている。すなわ

(16) このような参議院の格差是正の動きを『朝日新聞』(朝刊)2006年5月30日版「社説」においては、「参院の自殺ではないか」と厳しく批判している。

ち、当該都道府県人口を議員定数で除した数の半数に達しなかった場合である。しかし、これには例外規定が設けられ、公職選挙法第271条2項では、「昭和41年4月1日現在において設けられている都道府県の議会の議員の選挙については、当該区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもって除して得た数の半数に達しなかった場合においても、当分の間、第15条第2項の規定にかかわらず、条例で当該区域をもって一選挙区を設けることができる」とされている。いわゆる特例選挙区条項である。特例選挙区を設けることができるのは、島嶼や山間僻地など交通が遮断され隣接選挙区との合区が困難な地域とされている。

市町村合併の進行により、特例選挙区は減少しているものの、依然として残存している。東京都議会では、島部が特例選挙区の扱いを受けている。2007年1月1日現在、東京都議会の定数は127人、議員1人当たりの平均人口数は9万7160人である。島部の定数は1人で人口は2万9078人である。東京都において最大選挙区は青梅市であり、議員1人あたり人口は13万8894人となっている。島部との格差は4.78倍に達している。兵庫県議会選挙区においても県の西端に位置する作用郡が特例選挙区となっている。兵庫県議会の定数は93人で2007年2月1日現在議員1人当たり平均人口数は6万163人となっている。佐用郡の人口は2万702人で県内の最大選挙区芦屋市（定数1）の人口9万1906人との格差は4.44倍である。著しい格差がみられる。問題は依然特例選挙区とすることの妥当性である。規定が設けられてから40年経過してもなおかつ「交通が遮断され隣接選挙区との合区が困難」といえるのか、再検討が必要であるように思われる。

#### 4 むすびにかえて

アメリカでは1990年代に数多く設けられたマジョリティ・マイノリティ選挙区が裁判所により露骨な人種的ゲリマンダーとして区割りのやり直

しが命じられて以降、抑制の方向に向かった。2000年代区割りにおいては、共和党・民主党の妥協による超党派的ゲリマンダーが多く見られた。それは現職の保護をはかるものであったが、両党の合意に基づいており、区割り自体は比較的平穏になされた。しかし、2000年代の半ばにいたり、テキサス州では2002年にいったん画定した区割りを州議会がやり直すというかつてない事態が起こった。2002年州議会選挙で共和党が州議会上下両院で多数を占めたことから、連邦下院議員選挙でも共和党多数確保をめざした露骨な党派的ゲリマンダーと批判された。再び、党派的ゲリマンダーが横行するのではないかとの懸念が出て<sup>(17)</sup>いる。

このように、アメリカにおいてゲリマンダーは依然大きな問題となっており、その防止や解決はアメリカ選挙制度の重要な課題である。区割りに伴う紛争防止や公正な区割りの実現のための改革の試みについて、トーマス・マンの議論を紹介しよう。<sup>(18)</sup>マンによれば、区割りは基本的に州議会における州法制定手続きにしたがっており、州議会が区割り案をめぐる紛糾したり、あるいは州議会と州知事が対立して区割りが行き詰まった場合、裁判所が介入してきた。しかし、裁判所の介入があっても紛争そのものの防止にはならないし、円滑な区割りの実現が果たされるわけでもない。

そこで、いくつかの州では区割りの権限と責任を州議会から切り離し、独立した区割り委員会に委ねる方式を採用するようになった。マンによれば、2000年代には6州において連邦下院選挙区割りに区割り委員会が設置され、11州において州議会の区割りに区割り委員会が設置された。さらに、インディアナ州においては州議会が連邦下院の区割りに失敗すると区割り委員会が設置され、6州では州議会の区割りに失敗すると区割り委員会が設置される。また、メイン州とコネチカット州では州議会への助言

(17) Mann and Cain, *op.cit.*, p. 92.

(18) *Ibid.*, pp. 101-107 を参照。

機関として区割り委員会が設置される。ただし、これらの区割り委員会は、その規模（委員数）、委員選任基準、州の区割り基準、決定ルール、州議会や知事からの独立性、裁判所のレビュー規定などにおいてそれぞれ異なっている。ここで代表的なものとして、アイオワ州、ワシントン州、ニュージャージー州、アリゾナ州の区割り委員会を取り上げ、その実態をみていく。

アイオワ州では非党派的委員5人からなる立法サービス機関（Legislative Service Agency）に区割り案作りが委ねられている。同機関は州議会に3つの案を提出する責任がある。そのさい、政党登録状況、過去の選挙結果、現職議員の住所、人口以外の情報に配慮することなく案を作成することが求められる。区割りの決定は州議会によってなされ、知事の署名により発効する。州議会は同機関の案を検討し、そのさいに相当の修正を加えることができる。

ワシントン州では1991年に州区割り委員会が設置された。この委員会には両党から投票権を持つ委員が2人ずつ計4人選ばれる。これら委員は州議会の各党指導者によって選任される。ただし、選挙で選ばれた政治家やロビイストは除くとされる。これら4人の委員は投票権を持たない5人目の委員を選ぶ。この委員は委員長となる。区割り委員会は特別多数、つまり4人の委員中3人の委員の賛成により委員会案をまとめる。委員会案は州議会に送付され、3分の2の多数で修正できるが、却下はできない。州知事は拒否権を有しない。もし区割り委員会が区割り案の作成に失敗するならば、州最高裁に区割りは委ねられる。

ニュージャージー州では、1966年に州議会の区割りに区割り委員会が設けられ、1991年に連邦下院の区割りに区割り委員会が設置された。州議会の区割りを担当する委員会は10人の委員から成り、それぞれ5人ずつ両党の州委員会により選任される。州議会議員も委員になることができ

る。もしこの委員会が1ヶ月以内に多数決で案を決定できない場合、州最高裁長官は政治家以外から11人目の委員を任命する。この委員はもう1ヶ月かけて委員会案をまとめる努力をする。連邦下院の区割り委員会は、各党6人ずつ計12人の委員から構成され、やはり区割り案作りを担当するが、1ヶ月以内に出来なかった場合、13人目の委員を同様に選び、委員会案の作成に務める。

アリゾナ州において2000年の住民投票により州憲法を改正して設立された独立の区割り委員会は全米でももっとも野心的なものと評価されている。州議会と連邦下院の区割り権限を5人の委員からなる区割り委員会に完全に委ねている。まず、各党から2人の委員を選ぶ。彼らは公務員や選挙職にあってはならないとされる。これら4人の委員が5人目の委員を選ぶ、この委員は政党に所属していないことを求められる。区割り委員会は多数決により委員会案を決定する。州議会はこれを尊重し、知事も拒否権を有しない。このような実質的区割り権限をもつ委員会について、同州憲法では、人口規模の平等、緊密性・隣接性、利益共同体の尊重、地方行政区画の尊重、競争性の実現を区割り基準として明示している。

このようにいくつかの州において独立した区割り委員会を設置して区割りを行う方式を実施している。他の州もこれらの方式の成否に注目しているが、しかし、全米的に普及しつつあるかといえれば必ずしもそうとはいえない。依然として、区割りは州法制定過程であるとし、政治家の職務とする考えが根強くある。また、ドナルド・ストークスの「区割りの方法は……完全に中立的で非政治的な過程と区割りを通常政治過程に委ねるアメリカ政治の実態の間のどこかに存在する」という記述<sup>(19)</sup>にみられるように、政治学者の間でも議論は分かれている。区割りをめぐる党派的紛争の解決

(19) *Ibid.*, p. 111.

やゲリマンダーの防止は簡単ではない。

日本においては、1994年に衆議院に小選挙区制を導入して以降、衆議院選挙区画定委員会が区割りをすることになり、1994年と2000年に区割りを行った。さまざまな論議はあり不安定性を残しているものの、中立的第三者機関による定数再配分と選挙区画再編成は実施されているとあってよいであろう。問題は、格差の残存と地方行政区画の尊重基準である。両者は関連しており、とくに市町村合併の促進により市区や郡の境界の尊重は難しくなっている。人口規模の平等基準を維持するためには市区や郡の分割は避けて通ることはできない。予想される紛糾を避けるためにも、区割り手続きにおいて公聴会などによる十分な説明の機会が必要であろう。

日本における定数再配分と選挙区画再編成の課題は参議院と地方議会である。これらについては抜本的な改革がなされていない。次の重要な改革課題とあってよいであろう。

# Redistribution of the Seats and Redistricting of Japan and the United States in the 2000s

Toshimasa MORIWAKI

The purpose of this paper is to examine the political process of redistribution of congressional seats and redistricting of Japan and the United States in the 2000s and to suggest the problems to be resolved. In Japan unequal distribution of seats still exists after the establishment of congressional boundary commission in 1994. The traditional respect to local government boundaries in making districts causes the difficulty of equal size of population in each district. The United States still suffers from the nightmare of gerrymander. While there were many racial gerrymanders in the 1990s, there are many partisan gerrymanders in the 2000s. Although several states attempt to avoid conflicts and gerrymander, most of states have not succeeded to overcome the troubles in the process of redistricting.

- 1 Introduction
- 2 The Redistribution of Seats and Redistricting of the United States in the 2000s
  - (1) 2000 Census and Redistribution of Seats
  - (2) Majority-minority Districts
  - (3) Gerrymander
  - (4) Partisan Conflicts
- 3 The Redistribution of Seats and Redistricting of Japan in the 2000s
  - (1) Unequal Distribution of Seats
  - (2) Disputes on Electoral System
  - (3) Congressional Boundary Commission's Plan
  - (4) Problems to be resolved
- 4 Conclusion