

論 説

一人一票原則の歴史的再検証

中 村 良 隆

はじめに

第1節 アメリカ合衆国の議会選挙制度

第2節 アメリカ合衆国における議員定数不均衡問題の歴史的推移

第3節 アメリカ合衆国における議員定数不均衡訴訟の枠組み

第4節 結論

はじめに

いわゆる議員定数不均衡問題とは、各選挙区の議員1人当たりの有権者の人口に大きな差異があり、その結果、有権者の一票の価値（選挙結果に与える影響力）に大きな差が出てしまうことをいう。

この問題について、わが国の最高裁判所は、投票価値の平等が憲法上の要求であると解しつつも、これを公職選挙法204条による客観訴訟と構成し、合憲性の基準について国会の大幅な裁量を認め、違憲と判断された場合でも、選挙の違法性を宣言するにとどまり、何らの積極的救済を行ってきではない⁽¹⁾。

これに対して、アメリカ合衆国では、1960年代の連邦最高裁判所による一連の画期的判決を経て、連邦下院では人口格差1：1.01以下、州議会でも格差1：1.1程度というきわめて厳格な一人一票原則を徹底するとともに、裁判所が「裁判所による選挙区割」をも含めた積極的な救済に乗り出し、この問題の解決が図られたことが知られている。

(1) 最（大）判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁。

本稿は、アメリカ合衆国の裁判所の取り組みを歴史的に俯瞰することによって、その経験から、この問題解決に必要な要素を探ろうとする試みである。これまで、わが国でもアメリカ合衆国最高裁判所の諸判決を紹介した文献は数多いが⁽²⁾、それらはウォーレン・コートの代表的判決が中心であり、コールドグローブ判決以前の諸先例や、一人一票原則の保障を実現していたウォーレン・コート以降の最高裁判所および下級裁判所の動向を詳述したものは殆どないのではないかと思考する。

本稿では、まず第1節で、前提としてアメリカ合衆国の議会選挙制度の枠組みを概観し、次いで第2節でアメリカ合衆国での議員定数不均衡問題の発生から現在の状況までを裁判所の判例の変遷により俯瞰する。さらに、第3節で、わが国の議員定数訴訟の枠組みと比較しながらアメリカ合衆国の訴訟の枠組みについてまとめ、第4節で、わが国での問題解決に必要な提言を含めた結論を述べる。

第1節 アメリカ合衆国の議会選挙制度

アメリカ合衆国の連邦議会は、上下両院からなる⁽³⁾。州を基盤とする連邦制の構想に従って、有権者資格の認定⁽⁴⁾や選挙を行う日時、場所および方法⁽⁵⁾は原則として各州に委ねられ、上下両院とも州を単位として代表が

(2) 日本の問題に関連して紹介した文献を含めると枚挙に暇がないが、特にアメリカの議員定数問題を中心に論じたものを掲げる。芦部信喜・憲法訴訟の理論204頁（有斐閣，1973），田中和夫「アメリカにおける議員定数問題の是正と裁判所」ジュリスト532号79頁（1973），網中政機「合衆国の連邦憲法と選挙の主要問題についての考察（一）・（二）」名城法学28巻1・2号（1978）・29巻3号（1980），同「アメリカにおける1990年国勢調査に伴う選挙に関する憲法上の問題」名城法学43巻1・2号（1993），田中英夫「定数配分不平等に対する司法的救済」ジュリスト830号41頁（1985），畑博行・アメリカの政治と最高裁判所169頁（有信堂，1992）

(3) U.S. Const. art. 1, § 1

(4) Art. I, § 2, cl. 1

(5) § 4, cl. 1; See THE FEDERALIST No. 59

選出されることに特色がある。下院議員は各州の人口に比例して割り当てられ⁽⁶⁾、2年毎に人民の直接選挙により選ばれる⁽⁷⁾。上院議員は各州2名で、当初は州議会により選任されていたが⁽⁸⁾、1913年成立の第17修正により、人民の直接選挙によることに改められた。任期は6年である。このように配分・選出方法・任期の異なる二院を置いたのは、大州と小州との間の妥協の産物である⁽⁹⁾。

このような連邦制の枠組みからは、①一人一票原則は連邦下院および州議会の選挙については適用されうるが、連邦上院には一切適用されない、②州境を超えた連邦下院選挙区を設定することはできない⁽¹⁰⁾、という大きな限界が導かれる。

州議会についても、ネブラスカ州を除いて二院制が採用されている。地方自治体については、一院制の議会が置かれることもあるが、立法権及び行政権を一括して行使する委員会（評議会）が置かれることも多い。

選挙制度については、二大政党制を前提とし、「各選挙区の過半数の有権者の信任を得た者を代表とする」という基本的考えから、小選挙区制が原則であり、大・中選挙区がとられる場合、過半数得票要件（majority requirement）付きの完全連記制⁽¹¹⁾が採用され、一回の投票で過半数の票を得る者がいない場合には決選投票（run-off election）を行うというやり方が広く用いられてきた。また、選挙区割についてはできるだけカウンテ

(6) § 2, cl. 3

(7) § 2, cl. 1

(8) § 3, cl. 1

(9) THE FEDERALIST NOS. 62 & 63

(10) 2000年現在、ワイオミング州（人口495,304人、議員定数1名）とモンタナ州（人口905,316人、定数1名）とを比較すると、1:1.8程度の人口格差が生じている。

<http://www.census.gov/population/www/censusdata/apportionment.html>

(11) 例えば、議員定数3名の場合、各選挙人は3票が与えられ、これを別々の候補者に投票する。野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利・憲法II 27頁（有斐閣、1992年）候補者が当選するためには、投票の過半数を得なければならない。See, *Beer v. U. S.*, 425 U. S. 130, 160 n. 22 (Marshall, J., dissenting) (1976)

イー（郡）や市などの行政区画と一致するようにし、地理的一体性のある（compact and contiguous）⁽¹²⁾選挙区を設定するのが伝統的なやり方であった。

このような伝統的な選挙区割のやり方は、一人一票の保障にマイナスに作用してきた面が大きい。

有権者全体の問題としての一票の格差の他、歴史的に投票権の保障が不十分であった範疇としては、①少数人種・民族（racial or ethnical minority）（読み書き能力および財産もこれにほぼ重なる）、②女性、③年齢による投票権保障の不一致、④州でない地域の住民、⑤外国人、が挙げられる。特に①の少数人種・民族に対する投票権保障の問題は、合衆国においては一票の格差の問題と密接な関わりを有するが、本稿では一票の格差の問題を、わが国にも共通する参政権保障の問題として考察するつもりであるので、この点については次稿に譲りたい。

第2節 アメリカ合衆国における議員定数不均衡問題の歴史的推移

本節では、この問題が19世紀後半に裁判所に持ち込まれるようになってから、1960年代以後の連邦最高裁の一連の判決により解決され、現在に至るまでを概観してみる。

1 州裁判所

いわゆる議員定数不均衡問題の存在は、夙にジョン・ロックの市民政府論第13章で指摘されており⁽¹³⁾、人口に比例した代表選出が議会民主制にと

(12) compact とは、円形や六角形のように、選挙区のどの2点をも最短距離で結べることをいい、contiguousとは、選挙区の全ての地点が他の地点と連結されており、飛び地などのないことをいう。

(13) JOHN LOCKE, THE SECOND TREATISE OF GOVERNMENT, ch. XIII, § 157

り必須のものであることは合衆国憲法制定以前から認識されていたところである⁽¹⁴⁾。しかし、19世紀の後半からアメリカの工業化が進み、都市部と農村部との人口の格差が増大したときに、議会はなかなか再区割を行わず、有権者は州裁判所に人口格差の是正を求める訴えを提起したが、州裁判所は有効な救済を与えることができなかった⁽¹⁵⁾。州裁判所の取り組みについて、ケンタッキー州の一事例を取り上げ、その問題点について検討してみたい。

Ragland v. Anderson, 125 Ky. 141, 100 S.W. 865 (1907)

事 実

ケンタッキー州憲法第33条は、州議会の選挙区割について、①1 カウンティーに2つ以上の選挙区が設定される場合を除き、カウンティーを分割してはならない、②2つ以上のカウンティーを併せて1つの選挙区を作ってはならない、③但し各選挙区の人口は出来る限り平等でなければならない、と定めている。

1906年、ケンタッキー州議会は、州下院についての区割法⁽¹⁶⁾を制定したが、最大で約1：7（7,497：53,263）の人口格差があった。原告は最も

(14) 大陸会議（the congress of the Confederation）の制定した「1787年北西部条例」（Ordinance of 1787, 40 N. E. 312-313）は、北西準州（Northwest Territory）につき、「5千人の成年男子の居住する郡や町においては議員を選出することができ、これらの地域の住民には、議会において人口に比例した代表選出が常に保障されなければならない」と定める。合衆国憲法の有力な起草者ジェームズ・マディソンは、フェデラリスト第54号で、「人口は富と課税の最善の算定方法であるだけでなく、代表選出の唯一の適切な基準である」と述べている。また、憲法会議での議論につき、Wesberry v. Sanders, 369 U. S. 1, 9-17 (1964)

(15) *See generally*, V.O. Key, Jr., Procedures in State Legislative Apportionment, 26 AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW 1050 (1932); RICHARD C. CARTER, THE APPORTIONMENT CASES 5-8 (1970); 2 A. L. R. 1334

(16) An act dividing the state of Kentucky into 100 representative districts (Acts 1906, p.472. c. 139)

人口の多い選挙区に居住する有権者・候補者であるが、選挙区間の人口及び面積の不平等は州憲法第33条に違反すると主張し、選挙の差止を求めて提訴した。

判 旨 バーカー裁判官の法廷意見。原判決確認。

(1) 本件は政治的問題 (political question)⁽¹⁷⁾ にあたらない。

憲法を基準として州議会の行為を判定するのは裁判所の役割であって、州議会の行為が明白に憲法の文言に抵触する場合には、そのように宣言するのが司法部の義務となる。立法部が憲法に反しているか否かにつき疑義がある場合には常に当該法律の合憲性を肯定するよう判断がなされることは勿論である。しかしながら、憲法違反のあることが明らかでない場合、問題が裁判所に持ち込まれたならば、裁判所はそのように宣言する責務を免れることは出来ない。そして、司法部にとり、対等な政府の部門の行為を審査することが如何に好ましくなくとも、宣誓に基づく裁判官としての義務に拘束されねばならないのである。

(2) 本件における7倍以上の人口格差は、人口の平等を定める州憲法第33条に反する。

(3) 1906年法が違憲無効 (Marbury v. Madison, 1 Cranch (5 U.S.) 137) と宣言される結果、1893年法が有効となり、同法に基づいて選挙を行うべきである。

(17) 政治的問題の法理とは、高度に政治的な問題について、司法部が当該問題を判断する能力がないこと、または、司法部が当該問題に介入した場合にもたらされるであろう結果に対する配慮から、司法審査を行わない法理をいい、わが国の統治行為論に相当する。連邦最高裁判所の先例としては、Luther v. Bolden, 48 U.S. (7 How.) 1 (1849); Pacific Telephone Co. v. Oregon, 223 U.S. 118 (1912); Coleman v. Miller, 307 U.S. 433 (1939); Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962) 等がある。この法理を認めるべきか否か、また、認めるべき根拠は何かについては学説上争いがあるが、司法の自己抑制によるものと考えるのが妥当であろう。小林節・政治問題の法理15頁 (日本評論社, 1998) 参照。また、ALEXANDER M. BICKEL I, THE LEAST DANGEROUS BRANCH 184 (2d ed. 1986); LAURENCE H. TRIBE, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW 365 (3d ed. 2000)

1906年が違憲と宣言されたからといって、1893年法が違憲であることにはならない。1893年法をも違憲と判示すれば、政府を全くの混乱状態に陥れてしまうことになる。また、裁判所はそのように義務づけられるものではない。1893年法の有効性を争うにはもはや遅すぎる。同法に基づき選ばれた立法部が、義務感すなわち宣誓に基づく義務とわが国民の伝承する正義感に駆られて、憲法の要件に従った区割を行うことは疑いない。

(4) 人口の平等を確保するために必要である場合には、2つ以上のカウンティーを合わせて1つの選挙区としてよい。州憲法第33条の精神はそうようにすることを要求するものである。

※ 本判決は傍論として、以下のように述べている。

① 選挙区割において数値的厳密さを求めるのは不可能であり、おおよそ人口を等しくすればよい。

② 平等なくして共和政体の保障は不可能である。原告の居住する当該カウンティーにおいては7人中6人が政府において代表されないことになり、代表なき課税を強いられていることになる。

今日の我々の眼には、ケンタッキー州最高裁判所が直裁に司法判断適合性を認め、違憲判決を下したことは、きわめて果敢な冒険的行為とも映る。しかし、この問題が裁判所に持ち込まれた当時の各州の州裁判所においては、*Marbury v. Madison*（マーベリ対マディソン）⁽¹⁸⁾の判決理由中の「違憲審査を行うべき裁判所の義務」に忠実な、政治的問題否定説が多数を占めていたのであった⁽¹⁹⁾。

しかし、この時代の州裁判所は、果敢な違憲判決によって問題を解決することはできなかった。適切な救済を与えることができなかったからである。ケンタッキー州最高裁がいかなる救済方法を与えたのかといえ、現

(18) 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803)

(19) See *TRIBE*, *supra* note 17, at 366

行法より悪い結果をもたらすと考えられる旧法を復活させたのであった⁽²⁰⁾。後法が無効であり、裁判所が新たな立法を行うことができない以上、前法が依然有効であるといわざるを得なかったのであろう。この種の救済方法は、他の州でも何回か用いられているが⁽²¹⁾、通常は都市部と農村部の人口格差が年々増大していくことからすると、有権者が訴訟を起こす度に、不平等が一層ひどくなることになってしまう。このような結果は、有権者に訴訟を提起する意欲を失わせ、裁判所も次第に救済を与えることを拒否するに至った⁽²²⁾。

州裁判所での判例を検討してみると、裁判所が救済を与えるにつき、以下の2つの問題点が存在していたことがわかる。

第1に、選挙区割は、あくまでも州議会の役割であり、他の機関がこれを代行することはできない、という三権分立原則及び合衆国憲法第1章第4条第1項の規定から導かれる大原則があった。このため、たとえ裁判所が司法審査権を行使し、区割法を違憲と判断したとしても、議会に強制的

(20) 1893年法の合憲性については、*Adams v. Bosworth*, 126 Ky. 799, 102 S.W. 862 (1907) で再度争われたが、ケンタッキー州最高裁は、1906年以前に1893年法の合憲性について争わなかった原告は「権利の上に眠る者として同法に黙示の同意を与えた」という苦しい理由付けにより、訴えを却下した。

(21) *Parker v. State*, 133 Ind. 178, 32 N.E. 836 & 33 N.E. 119 (1892); *Denny v. State*, 144 Ind. 503, 42 N.E. 929 (1895); *Stiglitz v. Schardien*, 239 Ky. 799 (1931); *Bd. of Supervisors v. Blacker*, 92 Mich. 638, 52 N.W. 944 (1892); *Giddings v. Blacker*, 93 Mich. 16, 52 N.W. 944 (1892); *Williams v. Sec. of State*, 145 Mich. 447, 108 N.W. 749 (1906); *Stevens v. Sec. of State*, 181 Mich. 199, 148 N.W. 97 (1906)

(22) インディアナ州最高裁判所は、1892年と1895年の2度の訴訟で4つの区割法について違憲無効と判示し、1885年の区割法を復活させた。しかし、1885年法の合憲性が争われた1896年の訴訟では、1885年法以前の法律は黒人に投票権を認めていないために全て違憲であると考えられ、もはや遡るべき旧法が存在しないとして、「州政府の解体による無政府状態の回避」を理由に救済を拒否した。*Fesler v. Brayton*, 145 Ind. 71, 77, 44 N.E. 37 (1896)

同様に救済を拒否した事例として、*State v. Stoddard*, 25 Nev. 452, 62 P. 237 (1900); *Jones v. Freeman*, 193 Okla. 554 (1943)

に区割を行わせたり、裁判所自らが区割を行うなどの積極的救済を与えることができなかったのである。

第2に、再区割を行う場合の限界として、合衆国憲法を模した州憲法の規定が問題となった。多くの州では、行政区画をそのまま選挙区とし、上院は各郡(county)に1名、下院は人口に比例した配分を行うが各郡に少なくとも1人の代表を割り当てなければならないという規定がおかれていた。各郡はもともと面積や地理的条件について相違があったが、一部の地域が都市化し、著しい人口格差が生じて、州憲法上、各郡について最低1名の代表を確保することが各選挙区の人口の平等よりも優先されることになっており、人口の平等の達成には、大きな制約が課せられていたのである⁽²³⁾。

2 ベーカー（*Baker v. Carr*）以前の連邦裁判所

連邦下院の選挙方法についての連邦議会の立法権を認める合衆国憲法第1章第4条第1項但書の規定にかかわらず、連邦議会は選挙区割の問題にずっと関与してこなかったが、1842年に、連邦下院議員を各州に配分する法律に、各選挙区は、地理的一体性があり、各選挙区の人口はできる限り同数でなければならない旨の要件⁽²⁴⁾を付け加えた。1911年の議席配分法は、ある州に割り当てられる議席数が増加した場合には、この要件に従った新たな区割が行われない限り、増加した議席数については、全州一選挙区により選挙されねばならないと定めた。そこで有権者は、この法律を根拠に、連邦下院議員の選挙区について、連邦裁判所の救済を求めることを考えた。連邦最高裁判所で最初に議員定数不均衡問題が取り上げられたのが1932年の*Wood v. Broom*（ウッド対ブルーム）である⁽²⁵⁾。

(23) See, e.g., Ill. Const. 1870, art. 4, § 6; *People v. Thompson*, 155 Ill. 451, -, 40 N.E. 307, 310 ¶ 3–311 ¶ 1 (1895)

(24) Act of June 25, 1842, c. 47, § 2, 5 Stat. 491

(25) これ以前に連邦最高裁判所で選挙区割法が争われた事例として*Smiley v. Holm*, 285 U.S. 355 (1932)（及び、コンパニオン・ケースとして*Koenig v. Flynn*, 285 U.S. 375; *Carroll v. Becker*, 285 U.S. 380）がある。この事件で原告

Wood v. Broom, 287 U.S. 1 (1932)

事 実

1911年8月8日連邦議会制定法は⁽²⁶⁾、第63議会以降の下院議員は、地理的一体性があり、なおかつ出来うる限り同数の住民からなる選挙区により選挙されなければならない(第3条)、ある州に割り当てられる議席数が増加した場合には、前条に従った新たな区割が行われない限り、増加した議席数については全州一選挙区により選挙されねばならない(第4条)と定めていた。

しかし、1929年1月18日連邦議会制定法は⁽²⁷⁾、選挙区の地理的一体性および人口の平等という要件を欠いている。

下院議員の配当数が8名から7名に減少したミシシッピ州は、1932年に区割を行ったが、1:2を超える人口格差(184,000:414,000)があった。

原告は同州の有権者であるが、同州区割法は合衆国憲法第1章第4条および第14修正、ならびに1911年連邦議会制定法第3条に違反するとして連邦地裁に提訴した。連邦地裁はエクイティー上の救済として同州区割法に基づく選挙の施行差止を認めた。1 F. Supp. 134 (S. D. Miss. 1932)

判 旨 ヒューズ主席裁判官の法廷意見。原判決破棄差戻。

文言および立法経緯に照らし、連邦議会が1929年法において意図的に地理的一体性・人口の平等の要件を削除したのは明らかである。従っ

は、(1)連邦下院選挙区の区割法に対し州知事が拒否権を行使したにもかかわらず、州憲法所定の手続により州議会で再可決されていない、(2)1911年8月8日連邦議会制定法第3条の定める地理的一体性及び人口の平等の要件に反する、と主張しているが、法廷意見は前者についてのみ判断を下しているので、議員定数不均衡問題についての先例と見るには多少問題がある。しかし、選挙区割法についても、少なくとも法律として有効に成立したかどうかという形式的審査の対象になることを認めたと解されること、ミネソタ(9議席)、ミズーリ(7議席)、ニューヨーク(45議席中2議席)の3州で全州一選挙区による救済が実現したことは、注目されるべきである。本判決を積極的に評価する見解として、Colegrove, *infla*, 328 U. S. at 568, n.3, 573-574 (Black, J., dissenting)

(26) Act of August 8, 1911, 37 Stat. 13, 2 U.S.C. § 3

(27) Act of June 18, 1929, 48 Stat. 21

て、1911年法第3条および第4条は連邦議会自身により失効せしめられたのであって、1929年法に基づく本件区割法には適用されない。

原告の訴えは1911年法の要件が現在なお有効であることを前提としたものであるので、エクイティー上救済すべき原告の権利、および争訴の司法判断適合性につき審理することは必要でない。

ブランドイス裁判官の（結論同意）意見、他3名の裁判官同意

本件は、1911年法第3条の有効性に触れることなく、エクイティー上の管轄権を欠く（want of equity）⁽²⁸⁾ものとして却下されるべきである。

法廷意見は専ら法律違反の点についてのみ判断し、憲法問題についての判断を回避しているが、これには不満が残る。連邦地裁では、1911年法第3条の有効性については原告・被告とも同意しているうえ、たとえ法律が無効であっても本件区割法が憲法に反するか否かの問題は残るからである。この点、エクイティー上の管轄権を欠くことを理由に請求を却下すべきであるとするブランドイス裁判官の意見の方がより説得力のあるものとなっている。「エクイティー上の管轄権を欠く」とは、裁判所による適切な救済手段を欠く以上、定数不均衡問題は立法部によって解決されるべき政治的問題であるというに外ならない。そのような立場は、合衆国憲法第14・第15修正にもかかわらず、アラバマ州憲法の定める人頭税・祖父条項・善良な性格テスト・読み書き能力テスト・財産要件を含む有権者登録制度により黒人に投票が認められないことが争われた1903年の *Giles v.*

(28) want of equityには2つの意味がある。第1には原告に救済を与えることが正義に反する場合（lack of fairness）であって、自ら良心・信義に反する行為をした者は救済を受けられないというクリーンハンド（clean hand）の原則はその一例である。MELINKOFF'S DICTIONARY OF LEGAL USAGE 135 第2は、エクイティー裁判所の管轄権を欠く場合であって、本件のような「政治的権利の侵害については、エクイティー裁判所は伝統的に救済を与えてこなかった」といわれる。*Green v. Mills*, 69 Fed. 852 *cited in* *Giles v. Harris*, 189 U.S. 475, 486 (1903)

Harris (ガイルズ対ハリス)⁽²⁹⁾に遡ることができる。そこでは、「エクイティー裁判所の管轄権は参政権（政治的権利）には及ばない」というのがエクイティー上の先例であるとされていた⁽³⁰⁾。

1946年のColegrove v. Green（コールグローブ対グリーン）で、法廷意見もこの立場をとるに至る。

Colegrove v. Green, 328 U.S. 549 (1946)

事 実

イリノイ州議会は、1900年の国勢調査の結果に基づき、1901年に連邦下院の選挙区割法を制定したが、それ以来再区割を行わず、1946年の時点で最大1：8を超える人口格差（112, 116：914, 053）が生じていた。原告は最も人口の多い選挙区第7区の有権者であるが、1901年区割法は、第14修正及び第1章第2条・第4条・第5条並びに1911年8月8日連邦議会制定法第3条に反するとして、連邦地裁に提訴した。

連邦地裁は、一票の格差は投票権そのものの否定と大差なく、違憲の疑いの強いことを指摘しつつも、先例拘束性によりWood v. Brom（1932）に従って原告の請求を斥けた。64 F. Supp. 632 (N.D. Ill., E.D. 1946)

判 旨 フランクファーター裁判官の4対3の法廷意見。原判決確認。

(29) 189 U.S. 475 (1903)

(30) See also Nixon v. Herndon, 273 U.S. 536, 540 (1927); 18 AM. JUR., ELECTIONS § 326 n.17

市民的権利（civil right）と政治的権利（political right）との関係については、人身の自由、良心の自由、財産権などからなる市民的権利と、投票権を中心とする政治的権利は元来区別されてきたが、投票権もその保障の充実に伴い、「市民誰もが有する権利」と考えられるようになり、市民的権利に含まれるという認識が一般的になったのではないだろうか。See, 7 WORDS AND PHRASES 435, CIVIL RIGHTS; 28 U. S. C. 1343 (a) (4) *infla* note 36; International Covenant on Civil and Political Rights（市民的及び政治的権利に関する国際規約）

原判決が Wood に拘束されるとしたことは正しい。

しかし我々は、エクイティー上の管轄権を欠くとして却下すべしとする Wood の 4 人の裁判官の意見にも同意する。本件は、高度に政治的な問題であり、司法判断に適さない。この訴えの基礎は、個人的な利益の侵害ではなく、統治機構としてのイリノイ州が蒙っている害悪にある。裁判所が再区割を行うことができないのは当然のことであり、せいぜい現行の選挙区割を無効と宣言しうるにとどまる。その結果、イリノイ州が再区割を行わなければ、連邦下院議員は全州一選挙区により選ばれることになるが、これは少数者にも適切な影響力を与える観点から、連邦議会に選挙区割を義務づける政治原理に違背し、はじめよりも悪い結果をもたらすことになる。合衆国憲法第 1 章第 4 条は、連邦議会に下院における各州からの公正な代表選出を確保する排他的権限を賦与しており、連邦議会がこの権限の行使を怠り、公正に反する結果が生じたとしても、救済は終局的には人民に存する。連邦議会が第 1 章第 2 条に基づき、国勢調査の要件に従って各州への議員の配分を行わなかった場合であっても、当裁判所が職務執行令状を発して再配分の義務を強制しうるとは考えられてこなかった。連邦議会は 1842 年以降、下院の選挙区につき、地理的一体性や人口の平等の要件を定めたり削除したりしているが、そのような権限を有するかについては疑いがもたれており、制定法の定めに関係なく、選挙区の形状や人口には甚だしい不均衡が見られる。裁判所はこのような政治の藪 (political thicket) に立ち入るべきではない。区割の不公正の対する救済は、適正な定数配分を行う州議会を確保するか、あるいは連邦議会の広範な権限を発動するかによるべきである。合衆国憲法は、統治機構の多くの義務の履行を行政部及び立法部の忠誠心、ひいては人民が政治的権利を行使する際の警戒心に委ねているのである。

ラトリッジ裁判官の（結論同意）意見

Smiley v. Holm, 285 U.S. 355 (1932) を前提とすれば、本件のような

事例について当裁判所は救済を与える権限を有するものと解されるが、本件はWoodの4人の裁判官の意見同様、エクイティー上の管轄権を有しないという理由により却下されるべきである。連邦議会や州に再区割を強制しても、短期間のうちに再区割を行うかどうかは疑わしいし、全州一選挙区により選挙を行えば、連邦議会の優先する政策である選挙区による代表選出をイリノイ州民から奪うことになる。投票の絶対的平等を求める権利など是有り得ず、せいぜい大まかな近似を求めることができるにすぎないが、どの程度の平等を達成するかについては、合衆国憲法上、立法部に相当程度の裁量権が与えられていることは明らかである。

ブラック裁判官の反対意見、他2名の裁判官同意

本件区割法は、第14修正の平等保護条項に反するとともに、第1章により保障された特権を侵害し、特権免責条項にも反する。州議会是有権者の投票権を否定し得ないのと同様、一票の影響力を損なうことはできない。本件のようなひどい不平等は、州議会が平等原則に基づいた区割を行おうとする努力を全く行っていないことを証明するものであり、人口の多い選挙区に居住する有権者に対する差別に当たる。本件は連邦議会が最終的権限を有する場合ではなく、政治的問題には当たらない。全州一選挙区は州にとり不便であっても、有権者を差別することはなく、全ての人に代表選出における等しい影響力を保障するものであり、憲法にも反しない。

本判決でフランクファーター裁判官は、Woodでのブランダイス裁判官の意見でただ一行述べられた「エクイティー上の管轄権の不存在」の理由を詳細に論じ、「選挙区割問題は政治的問題であって司法判断適合性を有しない」という立場を明らかにした。

フランクファーター裁判官が、選挙区割を政治的問題であると考え理由は、以下の3点に要約できよう。①選挙区割の是正を求める訴訟は、個

人的権利の侵害を問題にするというよりは、選挙区割制度そのものについての州の政策判断を争うものであること。②適切な救済手段が存在しないこと。③合衆国憲法第1章第2条により、公正な代表選出を確保する権限は専ら連邦議会にあること。

とりうる救済手段として、全州一選挙区の妥当性が問題となった。全州一選挙区で選挙を行う場合には連記制がとられるため、スマイリー対ホームのように9名程度の議員を選出する場合はまだよいとしても、本件イリノイ州のように26名もの議員を選ばなければならない場合、少数派にとり著しく不利となるため、4名の裁判官は全州一選挙区による救済を拒否している。

ラトリッジ裁判官を含む4名の裁判官は、選挙区割は司法審査になじむものであることを認めており、わずか3名の裁判官しかこの理由づけには同意していないが、以降この種の訴訟は本判決を指導的先例として斥けられることになった⁽³¹⁾。

3 ベイカー対カーと憲法革命

第2次大戦後になっても州議会は議員定数問題解決のために動こうとはせず、コールグローブが4対3というきわどい判決であったこともあり、有権者の提訴は止まなかった。また、連邦地裁も、たとえコールグローブに従う場合であっても、その妥当性に対する疑いを隠さなかったり⁽³²⁾、先例違反をおそれずに司法判断適合性を認め、違憲判決を下したところもあ

(31) Cook v. Fortson, 329 U. S. 675 (1946); Colegrove v. Barrett, 330 U.S. 804 (1947); MacDougall v. Green, 335 U. S. 281 (1946); South v. Peters, 339 U. S. 276 (1950); Remeney v. Smith, 342 U. S. 916 (1952); Anderson v. Jordan, 344 U. S. 912 (1952); Kidd v. McCannless, 352 U.S. 920 (1956); Radford v. Gary, 352 U. S. 991 (1957)

(32) South v. Peters, 87 F.Supp. 672, 681 (Andrews, J., dissenting) (N. D. Geo. 1950); Radford v. Gary, 145 F.Supp. 541, 544 (Wallace, J., dissenting) (W. D. Okla. 1956)

った⁽³³⁾。

州議会が半世紀以上も区割を怠ってきたテネシー州では、投票権の平等確保を求める市民運動が、州裁判所での訴訟の不成功⁽³⁴⁾にもくじけることなく、州内の法律家協会やメンフィス市長をも巻き込んだものへと発展し、彼らはこの事件を歴史に残るものにしたいとの意気込みから、違憲立法審査権を確立したマーベリ対マディソン事件にちなんで、原告筆頭に治安判事 (justice of the peace) のチャールズ・ベーカー、被告筆頭に州務長官 (Secretary of State) のジョー・カーの名を据え、1958年、テネシー州中部連邦地裁に訴訟を提起した。

Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962)

事 実

テネシー州憲法は、州議会の再区割につき、10年毎に有権者数を調査し、再区割を行うべきこと (第4条)、下院議員の定数は最大99とし、上院議員の定数は下院の定数の3分の1を超えないこと、但し、州人口を議員定数で割った数の3分の2以上の人口を有するカウンティーには、少なくとも1人の代表が割り当てられるべきこと (第5条)、有権者数に基づき再区割を行い、端数処理のため複数のカウンティーを1つの選挙区にする場合には隣接したカウンティーを併せ、カウンティーを分割してはならないこと (第6条) を定める。

テネシー州議会は1901年以来区割を行わず、州上院につき1:5.1、下院につき1:18を超える格差⁽³⁵⁾が生じていた。原告は同州の有権者であるが、1901年の区割法は第14修正の平等保護条項に反するとして提訴

(33) Dyer v. Kazuhisa Abe, 138 F. Supp. 220 (Haw. 1956) ハワイは当時準州であったので、連邦議会や州議会に関する先例の適用を受けないとして区別 (distinguish) を行った。

(34) Kidd v. McCannless, 200 Tenn. 273, 292 S. W. 2d 40 (1956), *appeal dismissed* 352 U. S. 920 (1956)

(35) Baker, 369 U. S., at 275

した。連邦地裁は、事物管轄を欠くこと、及び、原告が救済につき何らの申し立てをなしていないことを理由に請求を却下した。179 F.Supp. 824

判 旨 プレナン裁判官の6対2の法廷意見、破棄差戻。

(1) 連邦裁判所は、事物管轄権を有する。

連邦裁判所に事物管轄権がないとされるのは、請求原因が「合衆国の憲法、法律及び条約」のもとで生じるものではなく、第3章第2条の他の類型にも当たらない場合、または、管轄権を定める連邦法に定めのない場合であるが、本件請求原因は、合衆国憲法及び合衆国法典第28編第1343条⁽³⁶⁾のもとで生じたものといえる。Colegroveの法廷意見も含めて、この種の問題について事物管轄を否定した先例は見あたらない。

(2) 原告は、テネシー州議会区割法を争う当事者適格を有する。

州による恣意的な侵害を受けることなく投票を行う権利が憲法上保障された権利であることは、種々の先例により承認されている。また、当事者適格を有すると判示する際、原告が何らかの救済を得られる地位にあるか否かを判断することは必要でない。

(3) 原告の請求原因には、司法判断適合性がある。

政治問題を生ぜしめるのは、連邦の司法部と他の部門の権力分立の関係であり、連邦司法部と州の関係ではない。政治的問題を含むと判示された事例について外見上顕著なことは、以下の諸点である。①合衆国憲

(36) 28 U.S.C. § 1343 市民的権利および投票権

(a) 連邦地方裁判所は、何人によって提訴されたかによらず、法に基づく次の民事訴訟の第一審管轄権を有する。

(3) 州の法、法律、条例、慣習または外観の下で合衆国市民または合衆国の管轄内にある全ての者の平等な権利を定める合衆国憲法または連邦議会の法律により保障された権利、特権または免責の侵害を救済する訴訟。

(4) 投票権を含む市民的権利を保障する連邦議会の法律に基づいて、損害賠償、またはエクイティー上その他の救済を求める訴訟。

本条項は、人権侵害に対して広範な訴権を認める42 U.S.C. § 1983（当時は8 U.S.C. § 34）を承けて、連邦裁判所の管轄権を定めた条文である。

法が当該問題を明文上政治部門に委ねていること。②当該問題を解決する上で、司法部が発見し、運用しうる基準を欠くこと。③明らかに司法判断になじまない裁量に委ねられている問題について、政治判断が先行しない限り、裁判所は判断しえないこと。④裁判所が独立した判断を下すと、司法部と対等な部門に対する尊敬の欠如を表明することになること。⑤既になされた政治判断に無条件に従うことが特に必要であること。⑥一つの問題について複数の部門が種々の見解を表明することにより混乱の生じるおそれがあること。本件はこれらの類型のいずれにも属するものではなく、政治的問題には当たらない。

ダグラス裁判官の補足意見

本判決は投票権の保障に司法審査が及ぶという原則の唯一の例外であった *Colegrove* を変更するものである。司法判断適合性が認められた以上、エクイティー上の原理に従っていかなる救済方法をも作り出すことができる。

クラーク裁判官の補足意見

本件は *Colegrove* とは区別される。本件区割法は何ら合理的根拠のないつぎはぎ細工であり、第14修正の平等保護条項に反する。

テネシー州には州民発案も州民投票もなく、また連邦議会も是正の仕事を引き受けてこなかったのであるから、連邦裁判所が介入しない限り、同州の人民は現存する差別を負わされ続けることになる。救済として、裁判所が現行の区割を修正することも考えられるが、議会が区割をやり直すことを認めるべきである。

スチュアート裁判官の補足意見

法廷意見は①事物管轄権、②当事者適格、③司法判断適合性の3つについて判示するのみで、個別意見の論ずるような本案の問題にまで踏み込むものではない。

フランクファーター裁判官の反対意見、ハーラン裁判官同意

本件は政治的問題であり、司法判断に適さない。

Colegroveの2つの多数意見は、以下の3点に要約できる。①伝統的に立法部による政策形成に委ねられてきた事項について、連邦裁判所の介入を避けること。②選挙区割問題の性質及び歴史を考えると、判断基準を編み出すことが困難であること。③本質的に政治的な問題を解決するにつき、全州一選挙区と不平等な人口による選挙との得失を比較した場合、適当な救済を与えることが不可能であること。

本件は実質的には共和政体保障条項に基づく請求であると考えられ、司法判断適合性を有しない。原告は平等保護条項に基づく請求を行っているが、投票権及び票を計算してもらう権利は保障されており、テネシー州議会が原告の好まない代表選出基準を採用したということにすぎない。平等保護条項に基づく請求であっても、明確な基準が存在しないことは共和政体保障条項の場合と同様である。たとえ、何が立法部において代表されるべきかという根本的な理論上の問題について答えが出せたとしても、選挙区割は、地理、経済、人口統計、都会と田舎の利益の対立、現職議員の尊重等々の法外要素を考慮して行う極めて複雑な事柄であり、何が適切な区割であるかを裁判所に判断させるのは極めて困難である。更に、本件区割法を違憲無効とすれば、テネシー州には有効な区割法は1つもなくなり、有効な区割法に基づく立法部を奪うことになる。(Kidd v. McCannless, 200 Tenn. 273, 281-282, 292 S.W. 2d 40, 44 (1956))

ハーラン裁判官の反対意見，フランクファーター裁判官同意

選挙区割に際して、人口以外の要素も考慮に入れることが許容される以上、連邦裁判所には、平等保護条項に基づき、州の内部的政治問題につき介入する権限はない。

本判決の第1の意義は、選挙区割問題に司法判断適合性を認めたことである。ブレン南裁判官による法廷意見には「Colegroveを変更する」と明示的に述べられてはおらず、法廷意見に同意する裁判官の中でも意見は分かれたが、本判決以降、Colegroveの先例としての力は完全に失われ、代

わって本件が政治的問題に関する指導的先例となった⁽³⁷⁾。

さらに、本判決に至るまでの歴史的経緯からすれば、本判決の効果は、司法判断適合性という訴訟の入り口の問題のみにとどまるものでなく、究極的には、裁判所による積極的救済を容認するゴーサインとしての意義を有していたというべきであろう。Colegroveを覆す以上、州裁判所による救済の失敗という轍を踏むことは許されないはずだからである。原告らは州議会が50年以上再区割を行わず、州裁判所で敗訴し、州民発案等の制度もないテネシー州において、他の救済手段は尽きてしまっており(exhaustion of remedies)、こうした特別事情から連邦裁判所がエクイティー上の救済を与えるべきことを強く主張し⁽³⁸⁾、救済方法に関する議論をも踏まえた上で、司法判断適合性の点に限定する形での法廷意見が出されたのであった。法廷意見に付された各補足意見における議論からも、そのような事情を窺うことができる。本件において連邦最高裁は、「エクイティーは権利に救済なきを許さず」⁽³⁹⁾という衡平・正義の理念に立ち戻り、救済問題についても黙示的な先例変更を行ったのだと考えてよいであろう。本判決が「司法的救済の自由化」という点での三権分立の構想の抜本的变化、すなわち「憲法革命」⁽⁴⁰⁾をもたらしたといわれる所以である。

本判決の影響力にはすさまじいものがあった⁽⁴¹⁾。判決の日から5カ月と

(37) 先例の「黙示的変更」である点、Brown v. Bd. of Education, 347 U.S. 483 (1954) と Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896) との関係に相応する。

(38) 56 LANDMARK BRIEFS AND ARGUMENTS OF THE SUPREME COURT OF THE UNITED STATES: CONSTITUTIONAL LAW 1-692

(39) “Equity suffers not a right without remedy.”; See, e.g., RICHARD FRANCIS. MAXIMS OF EQUITY (1728); P. V. BAKER & P. ST. J. LANGAN, SNELL'S EQUITY (29th ed. 1990)

また、守屋善輝・英米法諺619頁(中央大学出版部・1973)、植田淳・エクイティーの法格言と基本原理8頁(晃洋書房、1996)。

(40) RICHARD C. CARTER, THE APPORTIONMENT CASES (1970)

(41) 本判決は、黒人差別についての「分離すれども平等」の原則を覆したBrown v. Bd. of Education, 347 U.S. 483 (1954) や一連の刑事手続改革の判決と並んで、ウォーレン・コート時代の「訴訟の洪水」を引き起こしたといってよい。

たないうちに、全米50州のうち22州で選挙区割法を争う訴訟が連邦地裁・州裁判所を問わず提起され、1年以内に、テネシー州を含め26州で新たな区割法が制定されたのである。

しかし、本判決は、フランクファーター裁判官の反対意見が指摘するように、2つの大きな課題を後に残した。第1は、基準の問題である。そもそも代表民主制とは何を代表するものであるのか。有権者のみが代表されるのか。行政区画やコミュニティーの利益をも代表すると考えることは許されるのか。非人口要素を考慮に入れることを認めた場合、人口要素との関係はどうなるか。人口要素について、数値的に厳密な絶対的平等を実現するのが不可能である以上、どの程度の人口格差ならば平等保護条項に反しないといえるのか。差戻しを受けたテネシー州連邦地裁は、「二院制をとる州議会の一院については非人口要素を考慮に入れず、有権者の人口に基づく区割を行わなければならない」⁽⁴²⁾と判示し、1901年法及び州議会が新たに制定した1962年法を違憲とした。しかし、他の裁判所のとった判断は、1:2の格差を基準として採用した事例⁽⁴³⁾から、1:19の格差をも合憲とした事例⁽⁴⁴⁾まで様々であった。こうした「司法的に運用しうる基準」をめぐる混乱は、1964年のReynolds v. Sims（レイノルズ対シムズ）における一人一票原則の確立、及び、これに続く連邦最高裁の判例をまっ解決されていくことになる。

第2は、救済の問題である。区割法を違憲無効と宣言し、これに基づく選挙の施行を差し止めるまではよいとして、その後始末をどのようにすればよいか。議会が存在しなくなるような結果は避けなければならないが、これまでとられてきた旧法の復活や全州一選挙区による選挙にはいずれも

McCloskey, Foreword: The Reapportionment Case, 76 HARV. L. REV 54, 56-57 (1962) 各州での訴訟とその結果につき、12 L. Ed. 2d 1282参照。

(42) Baker v. Carr, 206 F. Supp. 341, 349 (M.D. Tenn. 1962)

(43) Scholle v. Hare, 367 Mich. 176, 116 N.W. 2d 350 (1962)

(44) Jackman v. Bodine, 78 N. J. 414, 188 A. 2d 642 (1963) Bakerによつては、人口に基づいて区割を行うことは義務づけられないと解した。

難点があり、新しい救済方法を編み出す必要があった。ダグラス裁判官やクラーク裁判官のいうように、議会が適切な区割を行わない以上、裁判所がこれまでの権力分立の枠組みを超えて、主導的な役割を果たさなければならぬことは必至であった。テネシー州連邦地裁は、「表見公務員の法理 (*de facto officer doctrine*)⁽⁴⁵⁾」を援用し、1962年法により選挙された議会は事実上有効な存在であると判示する一方、とりうる救済方法として、①州議会に再区割を行わせる、②裁判所自ら区割を行う、の2つを挙げ、前者の方法をとった⁽⁴⁶⁾。他の裁判所も、「選挙区割が第一義的には州議会の役割である」⁽⁴⁷⁾ことから、まず州議会に再区割を命じ、州議会が適切な区割を行わない場合には、裁判所自らが区割を行うことで、選挙区の人口の平等を実現していったのである⁽⁴⁸⁾。裁判所によっては、極端な場合につい

(45) 「表見公務員の法理 (*de facto officer doctrine*)」とは、公務員たる権限の外観を有する者の行為を、後にその者の任命・選挙に瑕疵があったことが判明した場合でも事実上 (*de facto*) 有効とする法理をいう。46 C.J. OFFICERS § 366, p. 1054; 67 C. J. S. OFFICERS § 135, p. 440; 63A AM. JUR. 2D, PUBLIC OFFICERS AND EMPLOYEES § 578, p. 1080; Connor v. Williams, 404 U.S. 549, 550-51 (1972) *cited in* Ryder v. United States, 63 L.W. 4516, 4518 ¶5 (1995) 拙稿・比較法雑誌35巻173頁 (2002)

州裁判所が、定数不均衡問題についてこの法理を適用した初期の事例として、State v. Cunningham, 81 Wis. 440, -, 51 N.W. 724, 729 ¶3 (1892) がある。また、Kidd v. McCanless, 200 Tenn. 273, 292 S.W. 2d 40 (1956) は、10年毎に再区割を行うべきことを定める州議会の規定にもかかわらず、50年以上もこれを怠っていたテネシー州議会について、この法理は、善意で行動しておらず、一般市民も権限のないことを知っている者や機関に対しては適用にしないと判示した。そして、この法理を適用し得ない以上、現行の区割法を違憲無効と宣言すれば、議会も有効な区割法も存在なくなり、州自体が破壊されてしまうとして、訴を斥けた。

(46) 206 F.Supp. at 348-351 田中和夫・前掲註2 は、本件が1965年に最終的に決着するまでの経緯を詳しく紹介している。

(47) See, e.g., Moss v. Burkhardt, 207 F. Supp. 885, 899 (W.D. Okla.1962); Reynolds. *infra*, 377 U.S., at 586

(48) 裁判所が実際に選挙区割を行った事例として、Moss v. Burkhardt, 220 F.Supp. 149 (W. D. Okla. 1963), *aff'd*, 378 U.S. 558 (1964); Roberts v. Babcock, 246 F. Supp. 396 (Mont. 1965); Preisler v. State of Missouri, 341 F. Supp. 1158 (W.

て議会の存在を無効とし、再選挙を命じた事例や⁽⁴⁹⁾、それに至らないまでも州憲法に定められた議員定数の変更を命じたり⁽⁵⁰⁾、議会の任期・職務を再区割に限定したり⁽⁵¹⁾、選出された議員の議会での投票の差をつけるなど⁽⁵²⁾、まさに「司法的救済の自由化」と呼ぶにふさわしい現象が生じた。

4 ベーカー判決後に採用された救済方法

ベーカー判決後、下級裁判所の多くは、「選挙区割が第一義的には州議会の役割である」ことを尊重して、まず州議会に再区割を命じ、一定期間を過ぎても州議会が適切な区割を行わない場合に自ら区割を行うとの立場をとった。ここでは、裁判所が州議会の選挙区割を初めて行うに至った事例 Moss v. Burkhardt（モス対ブルクハルト）および連邦下院の選挙区割を初めて行った Roberts v. Babcock（ロバーツ対バブコック）をとりあげる。

Moss v. Burkhardt, 220 F.Supp.149 (Okla. 1963), *affirmed* 378 U.S. 558 (1964)

事 実

オクラホマ州では、1962年の時点で、州議会選挙区につき、1：10以上の格差が生じていた。

同州の有権者である原告は、選挙区割法が第14修正の平等保護条項等

D, Mo. 1972); State *ex rel.* Reynolds v. Zimmerman, 23 Wis. 2d 606, 128 N.W. 2d 16 (1964), *requests for changes den.* 23 Wis. 2d 629, 128 N.W. 2d 349 (1964); See also Shaw v. Adkins, 202 Ark. 856, 153 S. W. 2d 415 (1941) 拙稿「裁判所による選挙区制」英米法学39号27頁（2000）参照。

(49) Holt v. Richardson, 238 F. Supp. 468 (Haw. 1965); Reynolds v. State Election Bd., 233 F.Supp. 323 (Okla. 1964)

(50) WMCA, Inc. v. Lomenzo. 238 F.Supp. 916 (N.Y. 1965), *aff'd* 382 U.S. 4 (1965)

(51) Holt v. Richardson, 238 F.Supp. 468 (Haw. 1965); Buckley v. Hoff, 234 F.Supp. 191 (Vt. 1964)

(52) Thipgen v. Meyers, 231 F.Supp. 938 (Wash. 1964)

に反すると主張し、宣言的判決及び選挙の差止を求めて連邦地裁に提訴した。

連邦地裁は1962年4月、区割法は違憲無効であると判示したが、次の選挙が11月に迫っていたため、混乱の回避を理由に差止を認めなかった。(207 F.Supp. 885) 連邦地裁はさらに同年8月、以下のような中間判決を行った。①違憲無効を今回の選挙に限り適用しない。②州議会は1963年の会期中に、選挙区の人口の平等を定めるオクラホマ州憲法第5章9条a項(O.S.1961 Const. art. 5, §9 (a))及び第14修正の平等保護条項に合致すべく、裁判所の指示に従った再区割を行わなければならない。③州議会が適切な区割を行わなかった場合、司法判決により再区割を行う。(Id. 898-899)

この判決を受けて、1963年3月に、州議会は再区割法(Enrolled House Bill No. 586, Senate Resolution No. 8)を可決したが、依然として下院選挙区につき1:4.73(11,700:62,800)、上院選挙区につき1:5.37(24,400:115,300)の格差があった。当該再区割法による救済が適切であるかについての再審理の結果が本判決である。

判 旨 裁判所全体の意見(PER CURIAM)。

(1) 本件再区割法は、州議会による可決後、州憲法第5章58条の定める90日の執行猶予期間を経ておらず、未だ有効なものとなっていないので、原告は同法の合憲性を争う当事者適格を有しない。しかしながら、時間は権利の本質ではなく、公民権の侵害に対し適切な救済を与えなければならないこと、また、原告及び州議会議員となろうとする者のために将来の選挙に適用される法を決定しなければならないことから、当該再区割法を審理することが必要である。

(2) 平等保護条項は、投票価値の格差に合理的根拠のあることを要件とするものであるが、本件州下院・上院選挙区の格差については何らの合理的根拠も示されておらず、州憲法第5章9条(a)項及び第14修正のいずれにも反する。

(3) 本件においては、州議会は再区割を行う能力も意思もないのであるから、やむを得ず司法判決により州議会の選挙区割を行うこととする。1962年11月から10年間、州議会が第14修正の平等保護条項に従った再区割を行うまで、当裁判所の採用する区割案（オクラホマ大学政府研究局作成）により2年毎に総選挙を行うものとする。オクラホマ州最高裁判所に係属中の別訴は差し止められる。

Roberts v. Babcock, 246 F. Supp. 396 (Mont. 1965)

事 実

モンタナ州議会は、10年毎に連邦下院の選挙区割を改訂すべきことを定める州憲法第6章第2条に違反して、1917年以来区割を行わず、その結果1960年の時点で1:1.46（議員定数は2名で、人口は第1区274,494人、第2区400,573人）の人口格差が生じていた。さらに、1965年、州議会の第39会期中に提案された区割案は全て否決された。原告はモンタナ州の有権者であり、合衆国憲法第1章第2条および第14修正、合衆国法典第42編第1983条および第1988条、ならびに *Wesberry v. Sanders*, 376 U. S. 1 (1964) に基づいて、州知事らを相手取り提訴。州側は上記の主要な事実を認めたので、裁判所のとるべき救済のみが争点となった。

判 旨 裁判所全体の意見 (PER CURIAM)

(1) 本件1917年区割法は、第2区の有権者を不当に差別するものであり、合衆国憲法第1章第2条および第14修正（ならびに合衆国法典第42編第1983条および第1988条）に反する。

(2) 1966年度の予備選挙および総選挙のため、当裁判所は選挙区割を行う権限を有する。「連邦地裁は連邦議会下院の選挙区割命令を出す権限を有する」と明示する連邦最高裁の判決は見あたらないが、*Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 533 (1964) で連邦最高裁が判示したところは、本件状況のもとで、この権限の行使を正当化するほど十分広い。

当裁判所の画定する区割は、モンタナ州議会が別途有効な区割を行う

まで存続する。1966年の予備選挙および総選挙は、リバティー郡、ボンデラ郡、テトン郡、ルイス・アンド・クラーク郡、ミージャー郡およびパーク郡の東側の境界より西側を第1区、東側を第2区とする区割により行われる。違憲な1917年法に基づく連邦下院議員の選挙は差し止められる。被告は、本判決の事実認定および結論に反する方法でモンタナ州の連邦下院議員選挙を告示・認証・施行してはならない。

これら2判決を通読して興味深いことは、「救済問題について、最高裁が明確に判示したことはない」としながらも、議会が救済を行わないならば裁判所による選挙区割もやむなしとしていることである。Baker判決（およびそれに続くReynolds判決）の意義が、厳密に司法判断適合性（または一人一票という基準）にのみ限られるものであるとしたならば、最高裁による先例変更を待たずして裁判所による選挙区割に踏み込むことはできなかったはずである。しかし既にみたように、ColegroveやBakerでの争いは、司法判断適合性という訴訟の入り口の問題であると同時に、救済を与えるべきか否か、また、いかなる救済が妥当かという訴訟の出口に深くかわるものであった⁽⁵³⁾。最高裁もMossを「裁判所全体の意見（PER CURIAM）」により手短に確認し⁽⁵⁴⁾、また後の判決では連邦地裁が選挙区割を行いうることを当然の前提としている⁽⁵⁵⁾。

(53) See *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U. S. 555, 560-61 (1992)

本判決では当事者適格の憲法上の要件として、①事実上の損害 (injury in fact), ②当該損害と問題となる行為との因果関係, ③当該損害が、勝訴の判決によって救済される可能性のあること (redressability) の3つを要するとしている。これによればBaker判決の当事者適格に関する部分は変更されることになるように見える。当事者適格と政治的問題の関係については、その重なり合いは微妙ではあるが、ともに救済の可能性を訴訟の入り口で問題にすることがあるものと考ええる。

(54) *Williams v. Moss*, 378 U.S. 558 (1964)

(55) *Connor v. Finch*, 431 U.S. 407 (1977); See also *Upham v. Seamon*, 456 U. S. 37 (1982)

5 レイノルズ対シムズと一人一票原則の確立

ベーカー判決後、連邦最高裁には、「司法的に運用しうる基準」をうちたてる義務が残っていた。議論をリードしたのは、Baker で最もリベラルな補足意見を書いたダグラス裁判官である。ジョージア州の民主党予備選挙が争われた Gray v. Sanders (グレイ対サンダース)⁽⁵⁶⁾ で、同裁判官は法廷意見を執筆し、「ただ単に田舎に住んでいるとか、最も人口の少ない田舎のカウンティーに住んでいるというだけで、どうして全州規模の選挙で他の有権者の 2 倍、10 倍の投票力を与えられることになるのか。代表を選出するための地理的単位が設定されれば、選挙に参加する者は、人種・性別・職業・収入・住んでいる選挙区の如何にかかわらず、等しい一票を有するのである。このことは第14修正の平等保護条項により義務づけられる⁽⁵⁷⁾。…独立宣言からリンカーン大統領のゲティスバーグ演説、第15、第17、第19修正に至るまでの政治的平等の概念は、ただ一つのこと、すなわち、一人一票を意味する。」⁽⁵⁸⁾と述べ、初めて一人一票の考え方を明らかにした。一人一票原則は、1964年の Wesberry v. Sanders (ウェズベリー対サンダース)⁽⁵⁹⁾ で、合衆国憲法第1章第2条を根拠に連邦下院の選挙にも及ぼされ、同年の Reynolds v. Sims (レイノルズ対シムズ) で、「第14修正は、州議会の下両院について人口要素を基準に選挙区割を行うことを義務づけるものである」というウォーレン首席裁判官の詳細な法廷意見により、一応の

(56) 372 U.S. 382 (1963)

(57) *Id.*, at 379

(58) *Id.*, at 381

(59) 376 U.S. 3 (1964)

法廷意見を執筆したブラック裁判官は、合衆国憲法制定当時の史料を多数引用し、「歴史的脈絡に即して解釈すれば、合衆国憲法第1章第2条の『連邦下院議長は各州の人民により選ばれる』という規定は、連邦下院の選挙における有権者の一票は、実現可能な限り (as nearly as practicable)、他の有権者と同じ価値を持つべきことを意味する」(*id.*, at 6) と判示した。但し、第1章第2条が本当にそのような歴史的意味を持つものであるかについては、批判が強い。See, *id.*, at 51 (Stewart, J.), at 26-45 (Harlan, J., dissenting)

確立を見ることになった。

Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964)

事 実

アラバマ州議会は、10年毎に国勢調査の結果に基づき再区割を行うことを定める州憲法第9章第200条の規定にもかかわらず、1901年以降区割を行わず、選挙区間の人口格差は州上院（議員定数35名）で最大1：41、下院（106名）で1：16に達していた⁽⁶⁰⁾。

原告は同州の有権者であるが、州議会が区割を行わなかったことにより、州憲法及び合衆国憲法第14修正の平等保護条項の保障する権利を奪われたとして宣言的判決及び選挙の施行差止、並びに州議会に対し区割を行えとの命令的差止を求めて提訴した。

提訴後、州議会は2つの再区割法を制定した。第1は、州憲法の改正であり、州上院の定数を67名に増員し、67のカウンティーから1名づつを選出する（最大格差1：59）とともに、下院については、各カウンティーから1名を選出し、残り39名について人口に従った配分を行う（1：4.7）ものである。（67-Senator Amendment）⁽⁶¹⁾

第2は、州憲法改正が州民投票で否決されたり、裁判所により意見と判断された場合の予備的立法で、上院についてはほぼ現行法の区割を踏襲し（1：20）、下院については州憲法改正とほぼ同じ方法で定数を配分する（1：5）ものであった。（Crawford-Webb Act）⁽⁶²⁾

(60) 当時、アラバマ州では他の州同様、各郡をそのまま選挙区としており、州下院では人口13,462人のBullock Countyに2名、人口634,864人のJefferson Countyに7名の議席を割り当てていた。また、上院では各郡1名が原則であり、Jefferson Countyにも人口15,417人のLowndes Countyにも1名を割り当てていた。

(61) Proposed Constitutional Amendment No. 1 of 1962, Alabama Senate Bill No. 29, Act No. 93, Acts of Alabama, Special Session, 1962, p. 124 ; 208 F. Supp., at 443-444

(62) Alabama Reapportionment Act of 1962, Alabama House Bill No. 59, Act No. 91, Acts of Alabama, Special Session, p. 121 ; 208 F. Supp., at 445-446

連邦地裁は、3つの区割法を全て違憲であると判断したが、救済としては、州議会が平等保護条項に従った区割を行うまで、上院については現行法、下院については予備的立法に従い選挙を行うことを命じた。208 F.Supp. 431 (M.D. Ala. 1962)

判 旨 ウォーレン首席裁判官の8対1の法廷意見。原判決確認。

問題は、有権者の平等という基本原則からの逸脱を正当化する憲法上認められる原理が存在するかどうかである。立法者は、人民を代表するのであって、樹木や土地を代表するものではなく、有権者によって選出されるのであって、農場や都市や経済的利益によって選出されるのではない。平等保護条項は、全ての場所について、全ての市民が等しく代表されることを義務づけるものである。

二院制を採用する州議会の二院とも人口に基づき定数配分されなければならない。連邦議会についての規定を類推して、一院につき人口を無視した区割を行うことは許されない。人口こそが議席配分の出発点であり、かつ決定的な基準である。

定数配分において数学的正確さを要求するのは非現実的であり、平等保護条項は、州ができる限り同数の人口からなる選挙区を作成するために真摯な努力を行うことを義務づけるものである。厳格な人口基準からの逸脱が州の合理的な政策を遂行するための合法的考慮によるものである限り、人口原理からの逸脱は憲法上許容されうる。

本件区割案は、いずれも人口の平等からの逸脱を正当化する根拠を欠き、平等保護条項に反する。連邦地裁のとった救済方法は適切である。

クラーク裁判官の補足意見

本件の解決には、本件区割法が不合理な差別であり、平等保護条項に反すると判示するのみで十分であった。

スチュアート裁判官の意見

本件区割法は、不合理かつ恣意的なものであるという理由で、平等保護条項に反する。

ハーラン裁判官の反対意見

本件は、政治的問題である。合衆国憲法上、州が自由に区割を行うことを妨げるのは共和政体保障条項のみであるが、この条項に基づき裁判所に救済を求めることはできない。

本判決の意義は、一人一票原則を確立したことであるが、より詳細にみるならば次の2点に要約できよう。まず第1に、人口要素の非人口要素に対する優位が確定したことである。選挙区割を行うに当たっては、人口の平等をまず第一に確保しなければならず、行政区画との一致や地理的一体性、少数者の声の反映、政党間の公平、現職議員への配慮、等々の非人口要素は、人口の平等を害さない程度において、2次的に考慮に入れることができるにすぎない。第2に、選挙区割の合憲性を最終的に判断するのは裁判所であるというペーカー以降の流れが確認された。

また、連邦議会の規定を類推することが斥けられているのは、人口にかかわらず各州2名という上院議員の配分が、憲法会議において「悪しき原理」に基づくものであると指摘されながらも、大州と小州のやむを得ざる大妥協により成立した産物であること⁽⁶³⁾を考えれば、連邦議会の規定はむしろ例外というべきであり、元来独立国家である州と、一地方自治体とを同一視することはできないという理由によると考えられる。

同日に判決されたコンパニオン・ケースの一つであるLucas V. Forty-Fourth General Assenbly of Colorado（ルーカス対コロラド州議会）⁽⁶⁴⁾では、州民投票により成立した選挙区割法が違憲であると判示され、一人一票原則は、立法部によっても人民の多数によっても奪うことのできない権利であることが明白になった。

(63) MERILL JENSEN, THE MAKING OF THE AMERICAN CONSTITUTION (1975) 齊藤眞・武則忠見・高木誠訳, 54-58頁, 68-78頁。また, Reynolds, *supra*. 377 U.S., at 574

(64) 277 U.S. 713 (1964)

もちろん、このような裁判所の介入を政治家が黙ってみたいようはずがなく、1964年の連邦議会には、憲法改正案を含め、裁判所が選挙区割に関与することを阻もうとする法案や決議案が130以上も提出された。しかしこうした抵抗は、平等保護を求める有権者の声を背景にした都市部出身の議員の反対により潰え去った⁽⁶⁵⁾。

レイノルズ以降、主要な争点は、「どの程度の格差ならば平等保護条項に反しないのか」という数値的平等の達成の問題へと移っていく。連邦最高裁は、1969年のKirkpatrick v. Preisler（キルクパトリック対プレイスラー）を境に、連邦議会の場合と州議会の場合とで、異なった基準を発展させていくことになる。

Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526 (1969)

事 実

ミズーリ州の連邦下院選挙区割法および改正法が連邦地裁により違憲と判断されたため、1967年にミズーリ州議会は、1960年の国勢調査の統計に基づき再度区割法⁽⁶⁶⁾を制定したが、最大で5.97%⁽⁶⁷⁾の格差が生じて

(65) DAVID BUTLER & BRUCE CAIN, CONGRESSIONAL REDISTRICTING 28 ; J. H. LIBERMAN, MILESTONES! 200 YEARS OF AMERICAN LAW: MILESTONES IN OUR LEGAL HISTORY 310

(66) V.A.M.S. § 128.010 *et seq.*

(67) 人口格差の表記の仕方について、アメリカ合衆国では、まず定数1名あたりの平均人口を算出した上で、定数1名あたりの最大人口と最小人口との偏差により表記する方法が本判決以降広く用いられるようになった。例えば、人口100万人、議員定数100人の州で小選挙区制により区割を行うとする。1選挙区あたりの最大人口が1万8千人、最小人口が9千人の場合、日本流の単純比による表記は1:2、アメリカ流の総偏差による表記は90%となる。また最大人口が1万1千人、最小人口が5千5百人の場合、日本流の表記はおなじく1:2だが、アメリカ流の表記では55%となる。

Kirkpatrick では、州の人口は4,319,813人、議員定数は10である。そこで、定数1名あたりの平均人口は431,981人となる。これを100%と考える。実際の区割では最大人口は445,523人であった。これは、平均人口の103.13%となり、平均人口からの偏差は+3.13%である。また、最小人口419,721人は、平均人口の97.16%であり偏差は-2.84%となる。したがって、最大人口と最小人口との偏差は5.97%となる。

いた。

原判決は、①同州議会が国勢調査の統計より若干不正確な資料をもとに区割を行ったこと、②より格差の少ない区割案が提出されたにもかかわらずこれを拒絶したこと、③単にカウンティのいくつかを組み替えるだけでより格差の少ない区割案を作れることを認定し、当該再区割法は、「実現可能な限り (as nearly as practicable)」各選挙区の人口を平等にしなければならないという憲法上の要件に反すると判示した。279 F.Supp. 952 (W.D.Mo. 1967)

州側は、1967年法の格差は①僅差 (*de minimis*)⁽⁶⁸⁾にあたり、何らの正当化事由を必要とせずに「実現可能な限り」の人口の平等という要件を充たす、②行政区画と選挙区との重なり合い等の諸要素を適法に考慮した結果として正当化される、と主張し、上告。

判 旨 プレナン裁判官の6対3の法廷意見、原判決確認。

(1) 個別具体的な事情によらず、一定の数値を基準として判断することは、「実現可能な限り」各選挙区の人口を平等にしなければならないという憲法上の要件と相容れない。一定の数値以下であれば何らの正当化事由を必要としないというのは、恣意的であることを免れず、また、立法者は「実現可能な限り」の平等ではなく、当該数値目標を達成すればよいことになる。

合衆国憲法第1章第2条は、絶対的平等を達成せんとする州の真摯な努力にもかかわらず避けられない格差、もしくは正当化事由の立証された格差のみを許容するものである。連邦地裁の事実認定にてらして、州はより厳密な区割を行うことが出来たことは明らかであり、本件格差が不可避であったとはいえない。

州は、本件格差の正当化事由として、①同一の経済的・社会的利益を有する地域を分割するのを防ぐこと、②区割法は政治過程により生み出

(68) *de minimis*という言葉は、“*De minimis non curat lex.*” (=「法は些事二関与セズ」)という法諺に由来するものである。

されるものであること，③行政区画と選挙区との重なり合い，④被選挙資格者の数，⑤想定される人口移動，⑥選挙区の地理的一体性を主張するが，いずれも失当である。

フォータス裁判官の（結論同意）意見

多数意見ほどの数値的厳密さは必要ではなく，州は，国勢調査後の人口移動および実際には当該地区に居住していない人口を考慮して区割を行うことが出来る。本件では，立法経緯，州議会が連邦地裁の命令に反したこと，州議会が不正確な資料を用いたことから，原判決は確認される。

ハーラン裁判官の反対意見，スチュアート裁判官同意

本件多数意見は，数値的厳密さのみを強調し，立法部の裁量を完全に奪うものであって，既に確立されている司法審査の理論に反すると同時に，僅差を容認する *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 553 (1964) ; *Swann v. Adams*, 385 U.S. 440 (1967) の先例に反する。

ホワイト裁判官の反対意見

州議会の選挙区割同様，連邦下院についても緩やかな審査方法が用いられるべきである。数値的厳密さのみを強調する多数意見は，司法部による立法部への不必要な介入を招くものである。

本判決で，連邦下院選挙区の人口格差についての判断基準は「実現可能な限りの平等」であること，すなわち，選挙区間の人口格差が絶対的平等を達成しようとする州の努力により減じることのできる場合，州は人口格差につき正当化事由のあることを立証しなければならない⁽⁶⁹⁾ というルールが打ち出された。

フォータス裁判官の意見，ホワイト裁判官の反対意見にみられるように，本判決の法廷意見は，ベーカーやレイノルズに賛同する側からも批判

(69) 但し，これまでのところ正当化事由が認められた事例は存しない。

を招いた。批判者のいうところは、法廷意見が数値的厳密さのみを強調しすぎ、州議会に認められているはずの裁量を殆ど奪ってしまうということにある。ある州での人口格差を完全に1対1にしたところで、州の境を越えて選挙区を設定することが憲法上不可能である以上、州毎の人口格差はどうすることもできず、数値的厳密さの追求はあまり意味がないという批判もなされた⁽⁷⁰⁾。

しかし、連邦最高裁の多数意見は、今日でも本判決で打ち出された「実現可能な限りの平等」すなわち、飽くなき数値的厳密さの追求の立場を崩していない。1973年のWhite v. Weiser (ホワイト対ウェイザー)⁽⁷¹⁾では4.13%の格差、1983年のKarcher v. Daggett (カーチャー対ダジェット)⁽⁷²⁾ではわずか0.698%の格差が違憲と判示されている。特に、後者の人口格差は国勢調査の統計上の誤差(1970年度の国勢調査で約2.3%と見積もられている)⁽⁷³⁾を下回るものであったが、ブレナン裁判官執筆の法廷意見は、「国勢調査の人口統計に誤差のあることは本件と関連性をもつものではなく、誤差があるからといって僅かな人口格差が平等に等しいものとされるわけではない。」⁽⁷⁴⁾と述べて、誤差を下回る格差は問題にならないという州側の主張を一蹴している。なぜ、ブレナン裁判官らはこのような厳格な審査基準を維持し続けているのであろうか。その理由は、選挙区割の合憲性を判断するに当たって司法的に運用しうる基準は人口要素だけしかないと考えていることにあるように思われる。

連邦下院に関して厳格な違憲審査基準が用いられる一方で、連邦最高裁は、州議会に関して若干緩やかな基準を用いてきている。「緩やかな基準」を用いた最初の事例であるMahan v. Howell(メーハン対ハウエル)を見てみよう。

(70) BUTLER & CAIN, *supra* note 65, at 18 (1992)

(71) 412 U. S. 783 (1973) 平均人口466,530人, 最大人口477,856人, 最小人口458,581人。

(72) 462 U. S. 725 (1986) 平均人口526,059人, 最大人口527,472人, 最小人口523,798人。

(73) *Id.*, at 769

(74) *Id.*, at 735

Mahan v. Howell, 410 U.S. 315 (1973)**事 実**

ヴァージニア州議会は、1971年に州上院及び下院についての再区割法を制定したが、下院について16.4%の人口格差があった⁽⁷⁵⁾。原告は同州の有権者であるが、①下院についての人口格差、及び、②上院について、ノーフォーク市を3つの選挙区に分断し、うち1つに海軍軍人、1つに黒人を割り当てたことは、第14修正の平等保護条項に反するとして提訴した。

連邦地裁は、①下院の格差についてKirkpatrickに依拠して違憲と判断し、また、②上院については、海軍軍人に対する差別が認められるとして、3つの小選挙区を1つの大選挙区にまとめるという救済を与えた。330 F.Supp. 1138 (E.D. Va. 1971)

判 旨 レーンキスト裁判官執筆の5対3の法廷意見、原判決一部確認、一部破棄。

(1) 州議会の上下両院とも、人口に基づいて定数配分されなければならないという憲法上の基本原理 (Reynolds v. Sims, *supra*) を実現するに当たっては、第14修正に基づく州議会の場合、第1章第2条に基づく連邦議会の場合よりも柔軟な幅が認められる。

選挙区と行政区画とを一致させようとする州の目的は、専ら特定地域のみにかかわる事項についての立法をしやすくし、同一の行政区画に居住する有権者が一体として地域的事項につき州議会で影響力を持てるようにするものであるから、合理的であるといえる。本件区割法は、選挙区と行政区画との一致という州の合理的政策を推進するものであり、選挙区間の人口格差は、憲法上容認される限界を超えるものではない。従って下院についての区割法は平等保護条項に反しない。

(2) 実際にどこに住んでいるかにかかわらず、国勢調査時に海軍基地

(75) Code Va. 1950, § § 24.1-12.1, 24.1-14.1 平均人口46,485人, 最大人口50,964人, 最小人口43,319人。

で統計が取られたことを理由に、約36,700人の軍人を海軍基地の存在する上院選挙区に割り当てたことは、平等保護条項に反する。連邦地裁が、1971年秋の選挙まで時間がなかったことから、3つの小選挙区を1つにまとめて中選挙区を設定したことは救済として許容される。

ブレナン裁判官の一部反対意見、他2名の裁判官同意

下院についての選挙区割法は、平等保護条項に反する。州議会が人口格差を正当化する広範な利益を有している点で、連邦下院と異なっていることは確かであるが、だからといって州が軽い立証責任を負い、異なった違憲審査基準が適用されることにはならない。

本判決以降、州議会選挙区の人口格差については以下の4段階の違憲審査基準が用いられることになった。

① 選挙区間の人口格差が10%以下の場合、格差は僅差 (*de minimis*) であるとみなされ、原告は当該格差について争うことは出来ない。(10% deviation rule)

格差が10%以上の場合、州は、以下の3つの要素を立証しなければならない。

- ② 格差を正当化する合理的な政策の存在。
- ③ 当該区割法が、州の合理的な政策を推進するものであること。
- ④ 合理的政策の推進の結果生じた格差が、憲法上許容される限度を超えないこと。

レイノルズは各選挙区の人口の平等が再区割を行う上での出発点となることを強調したが、その一方で、「州議会上下両院の定数配分において、厳格な人口の平等からの逸脱が州の合理的な政策を遂行するための合法的な考慮によるものである限り、いくらかの格差は憲法上許容される」⁽⁷⁶⁾と述べ、合理性の認められやすいものとして選挙区と行政区画との一致を挙げ

(76) Reynolds, *supra*, 377 U.S., at 579

ている。前記の4基準は、このレイノルズの判示を具体化し、人口要素と、行政区画と選挙区の重なり合いなどそれ以外の要素との適正なバランスをとろうとしたものと評価できよう。

連邦下院についての審査基準が、文字通り「実現可能な限りの平等」を追求するものであり、正当化事由もほとんど認められないのに対して、州議会については10%の僅差（無条件に州の裁量に服する人口格差）が存し、選挙区と行政区画との一致が正当化事由として認められてきているのが特徴である。別表に、具体的事例についての連邦最高裁の判断を掲げるが、連邦議会の場合に比して大きな格差が容認されていることがわかる。

なぜ、連邦下院の場合と州議会の場合とで審査基準の差が存するのだろうか。このような区別に合理的根拠はないとする見方も有力である⁽⁷⁷⁾。厳格な基準を支持するブレナン、マーシャル、ダグラス裁判官らと、緩やかな基準を支持するホワイ特裁判官らは、互いに相手の基準に反対し、連邦下院・州議会の両方について自己の支持する基準を一元的に採用すべき旨主張しているからである⁽⁷⁸⁾。しかし、このような区別に理由があるとするならば、それは、第14修正と第1章第2条という根拠条文の違いだけでなく、連邦議会と州議会の機能の相違にあると考えられる。州議会の定数配分につき、連邦上院を類推して、カウンティー代表の確保を人口の平等に優先させることは許されないが、各カウンティーが1つの選挙区として代表を選出できるよう配慮することを全く禁止することもまた不合理であろう。というのは、連邦制の下で州議会は地域住民に密着した立法権能を担っているものであり、特定のカウンティーのみに影響を与える法律を制定することもあるからである。従って、特に人口の少ないカウンティーについ

(77) TRIBE, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW 1071 (2d ed. 1988)

(78) Mahan v. Howell, 410 U.S. 315, 333 (Brennan, J., dissenting in part); Kirkpatrick v. Preisler, Wells v. Rockefeller, 394 U. S. 542, 554 (White, J., dissenting)

別 表

連邦下院及び州議会の選挙区間の人口格差に関する連邦最高裁の
主な判断を表にすると、以下のようになる。(○は合憲, ×は違憲を表す。)

		連邦下院		州議会 (S は上院, H は下院)	
Warren Court	1962			Baker v. Carr	(×) S 1:5.1 H 1:18
	1964	Wesberry v. Sanders	× 1:3.03	Reynolds v. Sims Lucas v. Colorado General Assembly	× S 1:20, H 1:5 × S 1:3.6, H 1:1.7
	1967			Swann v. Adams	× S 25.65% H 33.55%
	1969	Kirkpatrick v. Preisler	× 5.97%		
		Wells v. Rockefeller	× 13.1%		
Burger Court	1973	White v. Weiser	× 4.13%	Mahan v. Howell	○ H 16.4%
				Gaffney v. Cummings	○ S 1.81% H 7.83%
				White v. Regester	○ H 9.9%
	1975			Chapman v. Meier	× S 20.14%
	1977			Connor v. Finch	× S 16.5% H 19.3%
	1983	Karcher v. Daggett	× 0.698%	Brown v. Thomson	○ H 89%
Rehnquist Ct.	1993			Voinovich v. Quilter	○ S 13.81% H 10.54%

て、他のカウンティと併わされることなく、1つの選挙区として代表を選出できるようにすることはそれなりの合理性があり、州に一定の裁量範囲を認めることも許されると考えられる⁽⁷⁹⁾。他方で、連邦議会の場合には上院が各州の利益代表の役割を果たしており、下院については各カウンティの代表の確保は正当化事由たりえず、厳密な一人一票原則が適用されることになるのである。

第3節 アメリカ合衆国における議員定数 不均衡訴訟の枠組み

本節では、わが国の議員定数訴訟の枠組みと比較しながらアメリカ合衆国の訴訟の枠組みについて論ずる。特に、アメリカ合衆国では当然のこととされていながら、わが国には採り入れられていない点で、第2節において取りあげられなかった点を要約したい。

1 憲法上の根拠

連邦下院については合衆国憲法第1章第2条第1項が根拠であり、州議会については第14修正の平等保護条項及び州憲法が根拠となる。

2 原告適格を認める条文

市民的権利の侵害に対して訴訟を提起する原告適格を広く認めた合衆国法典第42編1983条⁽⁸⁰⁾である。この点、広く原告適格を認める法律のないわが国と異なる。

(79) See Mahan, *supra*, 410 U. S., at 325, 327

(80) 42 U. S. C. § 1983 権利侵害に対する民事訴訟

州、準州、またはコロンビア特別区の法律、条例、規則、慣習または慣行の外観の下で、合衆国市民または合衆国の管轄内にある者から合衆国憲法および連邦法により保障される権利、特権または免責を侵害し、または侵害する原因を作り出した者は、コモンローもしくはエクイティー上の訴訟、または他の救済のための適切な手続において、損害を被った者に対し責任を負う。

See MICHAEL G. COLLINS, SECTION 1983 LITIGATION IN A NUTSHELL (1997)

3 訴訟の性質

原告自身の投票権に基づく主観訴訟であって、選挙区割法が制定されるとすぐに提訴し、当該区割法に基づいて選挙を行わないこと（区割法の施行差止）を求めるのが通例である。

4 投票価値の平等の憲法上の位置づけ

投票価値の平等は憲法上の基本原則であって、それからの逸脱を認めるには正当化事由が必要である。この点、「憲法により要求されるが広範な立法裁量に委ねられる」⁽⁸¹⁾とするわが国と大きく異なる。

5 基準

連邦下院について、「実現可能な限りの平等」、人口格差0.69%でも違憲である。州議会については、10%を一応の目安とする4段階基準が採用されている⁽⁸²⁾。

6 救済

議会に対する再区割命令を出し、議会がこれに従わない場合には、裁判所が自ら区割を行う。

7 違憲とされた区割法に基づく選挙の効力

わが国同様、有効である。「表見公務員の法理 (*de facto officer doctrine*)」による。

(81) 前掲註1, 243-244頁参照

(82) *But see* Brown v. Thomson, 462 U. S. 835 (1983)

この5対4判決で法廷意見は、各カウntyに最低1名の議員を割り当てるべきことを定めるワイオミング州憲法の規定のもとで、89%（平均人口7,337人、最大人口9,465人、最小人口2,924人）もの人口格差を容認したが、この結論は、同州の人口の少なさを考慮したとしても、判例の流れにそぐわないものであり、反対意見の方に理があると考ええる。

第4節 結 論

アメリカ合衆国における議員定数不均衡問題は、①司法判断適合性、②救済、③基準の3つを軸に整理できる。すなわち、19世紀後半にこの問題が工業化に伴う農村部から都市部への人口の移動により深刻なものとなり、州裁判所に持ち込まれた際、州裁判所は直裁に司法判断適合性を認めたが、選挙区割を行うのはあくまでも立法部の役割であるという三権分立の枠組みに縛られ、適切な救済を与えることができなかった。

この州裁判所の失敗を反映して、連邦裁判所は当初司法判断適合性を認めなかった。しかし、立法部に任せていたのではこの問題は解決しないとの認識が広まり、1962年のベーカー対カーで司法判断適合性を認めるに至った。

救済を編み出すことになったのはベーカーの差戻審をはじめとする連邦地裁である。区割法を違憲と宣言した場合、表見公務員の法理を用いて現行の議会の存在を有効とした上で、議会に区割をやり直すことを命じ、議会が適切な区割を行わなかった場合、裁判所が区割を行うという方法がとられるようになった。ありえないとされてきた裁判所による区割を認めたことが特に注目される。

基準について、1964年のレイノルズ対シムズは、州議会の上下両院について、有権者は選挙区が異なっても等しい投票価値を合衆国憲法により保障されると述べて一人一票原則を確立した。具体的にどの程度の人口格差が容認されるのかについては、その後の判例により、第1章第2条第1項を根拠とする連邦下院の場合には「実現可能な限り」の正確さが義務づけられるが、第14修正を根拠とする州議会の場合には格差10%を一応の目安とするという異なった基準が用いられてきている。

1 司法判断適合性

アメリカ合衆国の歴史的経験に鑑みれば、司法判断適合性を認めるかど

うかの問題は、救済を認めるべきか否か、また、どのような救済を認めるべきかという問題に密接に関連するものであるといえる。「権利のあるところ、救済あり。」これを反対解釈すれば、救済が与えられなければ、権利は絵に描いた餅にすぎない、というのが英米の実践的な法学の考え方である。司法判断適合性を認め、憲法違反だといいつながらなお救済を与えない、というわが国最高裁の判例は、アメリカ合衆国の19世紀末から20世紀初頭の州裁判所の立場に近似するものと言えるのではないだろうか。

本質的には、訴訟を通じて国民は行政の監視役となりうるという考え方 (private Attorney General doctrine)⁽⁸³⁾ に立ち、行政訴訟を厳密に制限する従来の法制度を抜本的に改めるべきであるが、議員定数の問題に限って言えば、主観訴訟として平等原則違反を争うことを認める立法または判例の変更が必要であると考ええる。

公職選挙法204条の枠組みに無理に押し込めてこれを客観訴訟とし、事後の提訴しか認めないのは妥当でないであろう。既に行われた選挙を無効とすることは時間も費用もかかりきわめて困難であるからである。違憲の疑いのある選挙区割法が制定されたことは、一票の不平等という現実の損害の発生が差し迫っているものと考えて、差止の訴を認めるべきである。

2 基準

選挙区の人口の平等を確保するにつき、どの程度の格差が許容されると考えるべきであるか。日本の学会の多数は、格差1:2を越えれば、1人の有権者に2票を与えたことになり、差等選挙を認めたに等しいという理由から、最大格差1:2という結論をとっていると思われる⁽⁸⁴⁾。しかし、一人一票原則を、「1人を1人として扱い、1人以上にも1人以下にも扱ってはならない」という命題としてとらえるならば、1人に2票を与える

(83) Associated Industries of New York State, Inc. v. Ickes, 134 F.2d 694 (1943) (Frank, J.)

(84) 芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」ジュリスト617号36頁 (1976)

のと同様、1人に1.5票を与えることも許されないはずである。結局、法の論理の枠組みから、一定の限界を設けることはできず、「実現可能な限り」の平等の立場が正当なものというべきである。しかし、実現可能な限りの平等の立場をとったからといって、一切の正当化事由を認めないのは行き過ぎであろう。コミュニティの一体性の保持及び恣意的な区割(gerrymandering)を防止する見地から、選挙区を行政区画と一致させることには相当の合理性がある。また、たとえある時点で完全な1:1が実現されたとしても、人口は出生や死亡、移動によって常に変動しているのであるから、僅差とみなしうる格差が存在することも確かである。以上の理由から、10%程度の格差を一応の目安とする州議会に対する審査基準を比較的妥当なものとして支持したい。

3 救済

裁判所によらずに、選挙区割の不平等を抑止する方法として、・国民投票や、・第三者機関により区割を行うことが考えられる。選挙区割法を国民投票に付したとしても、必ずしも正しい判断をするとは限らないことは、コロラド州の実例⁽⁸⁵⁾で示されており、手間の割に実効性のあがる方法とはいえないであろう。第三者機関や立法部の特別委員会に区割法を決定させることは、現在7州で行われており、一定期間ごとに再区割を行うことを義務づけるには有効な方法であると考えられる。なお、わが国でも、平成6年3月施行の衆議院議員選挙区確定審議会設置法により、これに類する制度が取り入れられたが、審議会の権限が、内閣総理大臣に勧告を行うにとどまっていることには不満が残る。定期的な再区割を義務づける意味からは、少なくとも①第三者機関に決定権をあたえ、議会は代案を可決することにより第三者機関による最初の決定を覆すことができるとするか⁽⁸⁶⁾、②議会在再区割を怠った場合には第三者機関の決定に従わなければならないと定めること⁽⁸⁷⁾が必要であろう。また、第三者機関が適切な再区割をな

(85) Lucas v. Forty-Fourth General Assembly of Colorado, *supra* note 64

(86) メイン州で用いられている。BUTLER & CAIN, *supra* note 65, at 97

さなかった場合には、裁判所に訴える途が残されていなければならない。

裁判所の与えるべき救済については、選挙区割法を違憲と判断した場合に、議会の存在及び議会の制定した法律の有効性についてどう考えるべきか、次の選挙をどのような方法によって行うか、の2つの問題点を検討しなければならない。議会の存在及び議会の制定した法律を無効とすることは、立法権の正当性の要求には合致するが、国政の効率的な運用の点で弊害が大きすぎ、回避すべきである。また、今回の選挙期日が迫っている場合、新たに選出された議会についても、「表見公務員の法理」や「事情判決の法理」⁽⁸⁸⁾を用いてこれを有効と扱うことは認められてよいと考える。わが国の最高裁判所がそうしたように、違憲性の確認にとどまり、何らの救済を与えないことは、伝統的な三権分立の枠組みに固執するのみで、立法部の自主的な努力のみによっては解決されえない⁽⁸⁹⁾という定数配分問題の性質に対応した司法部の役割をみいだす努力を怠っている点で、国民の裁判所に対する信頼を失わせ、ひいては憲法の保障を画餅に帰せしめるおそれがないとはいえない。旧法を復活させることはより悪い結果をもたらすだけであるし、全国もしくは全州一選挙区によることは議員定数が10名以下の場合ならばともかく、100名以上になる場合には、有権者と候補者の結びつきの点で、妥当な方法であるとはいえないであろう。やはり最後には、連邦裁判所の編み出した、まず議会に再区割を行う機会を与え、議会が適切な区割を行わない場合には裁判所自らが区割を行うという選択肢が残るのではないか。実際に区割を行なう機会が少なくとも、区割を行うことが、裁判所に抑制と均衡の枠組みの中での交渉力を与え、議会の自主的な努力を担保するものであることを、アメリカ合衆国裁判所の取り組みは示しているように思われる。

(87) イリノイ州、インディアナ州、およびアイオワ州で用いられている。*id.*

(88) 前掲註1・252-254頁参照

(89) “Malapportionment is a disease incurable by legislative physic.” Anthony Lewis, *Legislative Apportionment and the Federal Courts*, 71 HARV. L. REV. 1057, 1097 (1958)