

II 政治的ゲリマンダーの司法判断適合性

——Vieth v. Jubeliler, 124 S.Ct. 1769 (2004)——

1 事 実

ペンシルヴェイニア州議会では、過半数を占める共和党が、民主党の反対を押し切って自党に有利な選挙区割法を2002年1月に可決成立させた(Act 1)。最近の選挙での民主党と共和党の得票率がほぼ半々であるにもかかわらず、Act 1によると、19の選挙区のうち16の選挙区で、共和党候補者の当選が見込まれるという。民主党支持者が原告として、同法は合衆国憲法第1編第2節の一人一票原則に違反し、また、第14修正の平等保護条項に違反する政治的ゲリマンダーである、などと主張して、同法全体が違憲であることの宣言的判決、および同法の施行差止を求めて連邦地裁に提訴した。

連邦地裁は、Act 1が一人一票原則に反すると判示し、州議会は新たな区割法を制定した(Act 34)。原告はAct 34についても争ったが、連邦地裁は、Act 34は一人一票原則に違反せず、違憲な政治的ゲリマンダーにもあたらないと判示した⁽¹⁾。原告はこの判決について連邦最高裁に権利上訴した⁽²⁾。

2 争 点

政治的ゲリマンダーは司法判断適合性(justiciability)を有するか。

3 判 決

原判決維持。ただし、争点については5対4で肯定。

4 判決理由

Scalia 裁判官の相対多数意見(Rehnquist 首席裁判官および O'Connor, Thomas の両裁判官同調)

(1) Vieth v. Pennsylvania, 241 F.Supp. 2d 478 (M.D. Pa. 2003).

(2) 28 U.S.C. §§ 1253, 2284.

政治的ゲリマンダーには、司法的に発見し運用しうる基準が存在せず、司法判断適合性がない。1986年の先例判決 *Bandemer*⁽³⁾において、司法判断適合性を認めた6人の裁判官は基準について法廷意見を形成できなかった。*Bandemer* は司法的に運用しうる基準を提供しておらず、18年間で下級裁判所が基準を作り出すのに成功したともいえない。

(1) *Bandemer* の相対多数意見の White 裁判官による基準は、特定できる政治的グループに対する差別の意図と効果の立証を要件とするものである。効果については、政治的グループがその数に比例した代表を送り出せていないか、その区割のために選挙で勝つことがより困難になっているという事実のみではならず、全体として、政治過程に効果的に影響を与えることが否定されていることを立証しなければならない。数多くの連邦地裁判決や論文が指摘するように、この効果の立証は著しく困難である。この基準は提案されたとき既に誤っており、後の適用によっても改善されておらず、今日上訴人によっても擁護されえない。

(2) 原告主張の人種ゲリマンダーを模した審査基準は、党派の利益を達成しようとする支配的意図と、選挙区割が対立する党の有権者を一つの選挙区に押し込めたり、複数の選挙区にばらしたりする効果の立証、および裁判所が事情を総合してみても、選挙区割が有権者の過半数が議席の過半数を占めるのを妨げる効果があることを要件とする。支配的意図については、区割を行った者が他の中立かつ正統な区割基準より党派の利益を優先したことを立証すればよいとされるが、州全体について選挙区の地理的一体性より党派の利益を優先したという基準は曖昧である。一選挙区に適用する場合でも、人種に基づいて有権者を分離することが原則として違法で比較的少ないのに対し、党派の目的で区割を行うのは原則として適法で普通に行われていることである。政党支持は人種とは異なり固定的でなく直ちに分かるものではないので、効果の測定は困難である。合衆国憲法は、比例代表の権利を認めていないので、有権者の過半数が議席の過半数を占めるのを妨げられていることは、司法的に発見しうる基準とはいえない。ある政党が有権者の過半数の支持を集めていることをどのようにして立証するのかわかり不明であり、たとえそれが立証できたとしても、「勝者総取り」の〔小〕選挙区制のもとでは、どのように区割の線引きをするかにかかわらず、州全体で過半数の票を獲得した政党が、議席の過半数を占める保証は

(3) *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109.

ない。一人一票原則は個々の有権者が代表を選ぶ際に等しい影響力を有することを保障するものであって、特定のグループが、農夫であろうと都会住民であろうといずれの政党であろうと、その数に比例した代表を持つことを認めるものではなく、本件とは関係がない。

(3) *Bandemer* の Powell 裁判官による基準, Stevens, Souter, Breyer の各裁判官の反対意見の基準はいずれも妥当ではない。

(4) 連邦地裁による基準またはその他の基準が充たされていないと認定するか、請求が司法判断適合性を持たないと判断する以外には原判決を維持することは不可能であるので、Kennedy 裁判官の意見は論理的に成り立たない。

(5) 先例拘束性を考慮しても、*Bandemer* は維持されるべきではない。

Kennedy 裁判官の（結論同意）意見

政治的ゲリマンダーについて適切な基準のない本件では、司法部は介入を控えるべきである。しかし、将来そのような基準が出現した場合には、裁判所は救済を与えるべきであるから、司法判断適合性を否定することにより救済の可能性を一切閉ざしてしまうのは妥当でない。

Stevens 裁判官の反対意見

政治的ゲリマンダーについても、人種ゲリマンダーと同じ審査基準を当てはめ、各選挙区については争うことができると考えるべきである。ある区割を正当化する中立的な根拠が存在せず、選挙区の異常な形状を説明しうるものが党の勢力を拡大しようとする欲望しかない場合には、当該選挙区割は合理的な根拠がなく、平等保護条項に違反する。

Souter 裁判官の反対意見（Ginsburg 裁判官同調）

政治的ゲリマンダーを争う原告は、以下の 5 つを立証すべきである。①原告がまとまった政治的グループの一員であること、②自己の居住する選挙区が、伝統的な区割原則に全くまたはほとんど基づいていないこと、③伝統的な区割基準からの乖離と当該グループの人口配分との間に特別な相関関係があること、④当該グループを一つの選挙区に押し込めたり、いくつかの選挙区にばらしたりせず、また、伝統的区割基準から乖離する程度が少ない選挙区を作ることが可能であること、⑤被告が、原告のグループを一つの選挙区に押し込めたり、複数の選挙区にばらすために、意図的に選挙区の形状を操作したこと。

Breyer 裁判官の反対意見

多数派が、少数派の力を掘り崩すために政治的な要素を使い、それが正当化しえない場合には政治的ゲリマンダーは平等保護条項に違反する。

5 判例研究

本件は、連邦下院議員のペンシルヴェニア州の選挙区割が、二大政党の一方のみに著しく有利となっており、第14修正の平等保護条項に違反するという訴えについて、司法判断適合性があるかどうか争われたものである。このような訴えは、政治的ゲリマンダー (political gerrymander) または政党ゲリマンダー (partisan gerrymander) と呼ばれる。

1962年の先例判決 *Baker*₍₄₎ は、選挙区割の司法判断適合性を認めたが、選挙区割における政党間の公正、いわゆる政治的ゲリマンダーの問題が連邦最高裁判所で正面から取り上げられるのは、1986年の *Bandemer* を待たなければならない。この判決において、連邦最高裁は6対3で、政治的ゲリマンダーは司法判断適合性を有すると判断した。しかし、政治的ゲリマンダーの違憲性を判断する基準について、*Bandemer* は大きな問題点を抱えていた。第1は、基準について裁判官の過半数の一致を見なかったことである。司法判断適合性を認めることについては、9名中6名の裁判官が賛成したが、どのような基準で判断するのかについては、White 裁判官ら4名の裁判官の相対多数意見と、Powell 裁判官の結論同意意見とに分かれた。第2は、相対多数意見の基準の合理性・妥当性に、当初から疑問があったことである。すなわち、*Bandemer* の相対多数意見は、「有権者個人または集団の政治過程全体に対する影響力を継続的に引き下げようとするやり方で、選挙制度が作られている場合」にのみ、違憲な差別が認められると述べ、ただ1回の選挙の結果のみでは足りないとした。この相対多数意見の基準（および事実認定の仕方）に従うとすると、實際上、政治的ゲリマンダーが違憲とされることはほとんどなくなると思われるが、それは、そもそも司法判断適合性を認めたことと矛盾することであろう。

本件での相対多数意見は、政治的ゲリマンダーには司法的に運用しうる基準が存在せず、司法判断適合性がないとした。その論理構成は、*Bandemer* の相対多数意見、結論同意意見、および本件原告の主張ならびに本件反対意見で提示されている基準を逐一反駁するものとなっている。しかし、現在ある基準がいずれも妥当でないとしても、「基準が存在しえない」ことにはならないはずである。一人一票原則や、人種の平等に関するいわゆる投票価値減殺訴訟においても、当初から明確な基準が打ち出されたわけではない₍₅₎。*Bandemer* 以

(4) *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186.

(5) 拙稿「一人一票原則の歴史的再検証」比較法学36巻1号17頁（2002年）参照。

降、最終的に平等保護条項違反と判断された事例は存在せず、現行の基準が機能しているかは疑問であるが、司法判断適合性までも否定する必然性はない。現行の基準の見直しが試みられるべきであろう。

本件相対多数意見の4名の裁判官も、人種ゲリマンダー（少なくとも Shaw 型訴訟⁽⁶⁾）には基準が存在することには同意しているのに、なぜ政治的ゲリマンダーについては基準が存在しないといえるのであろうか。Bandemer の O'Connor 裁判官の意見も参考に、相対多数意見の考える政治的ゲリマンダーと人種ゲリマンダーの相違についてまとめてみる。第1に、選挙区割において、政党を考慮に入れることは原則として適法であるが（例、二大政党に有利な政治的ゲリマンダー（bipartisan gerrymander））、人種を考慮することは原則として違法である（例、Shaw 型訴訟）。第2に、人種の少数者が長く政治過程から排除されてきたのに対し、二大政党は多数派あるいは支配的グループであって政治過程で対抗手段をとる力がある。したがって、裁判所が介入すべき根拠はない⁽⁷⁾。第3に、人種が固定的なものであるのに対し、有権者はどの政党に所属するか、あるいは投票するかを任意に変えることができるので、政治過程への影響力を測るのがより困難である。第4に、二大政党のみならず、政治的利益の違うグループがその投票価値の侵害を理由に提訴することができるのとすると際限がない。また、さまざまなグループの投票価値を損なわないように区割を行うことは複雑で困難な作業である。

たしかに、このような相違点が存在するのは事実だとしても、政治的ゲリマンダーについて一切の裁判所の審査を認めないほどの「質的な」違いがあるとは思われない。二大政党の場合には政治的抑制が強く働くとはいえ、一方が他方の政治的影響力を極端に引き下げるような選挙区割を行わないという保証は

(6) 人種の少数者が人口の過半数を占める小選挙区（majority-minority district）の設定について、人種を支配的要因として区割を行った場合には、政府の必要やむを得ない利益を達成するよう狭く作られていない限り違憲となる、というもの。Shaw v. Reno, 509 U.S. 630 (1993)。

(7) Scalia 裁判官および Thomas 裁判官は、人種の平等についての投票価値減殺訴訟を認めることに反対しているので、両裁判官にとっては、人種による投票価値の低下についても、政党による投票価値の低下についても「合衆国憲法は特定のグループの比例代表の権利を認めていない」ので裁判所は介入すべきではないが、Shaw 型訴訟の場合には、「人種無視の法理（color-blindness doctrine）」の適用にほかならないので裁判所は介入すべきということになる。Holder v. Hall, 512 U.S. 874, 891-946 (1994) (Thomas, J., dissenting)。

ない。また、たとえ容易に平等保護条項違反が認められないとしても、司法審査の余地を残しておくことが著しく党派的な区割を行わせない抑止力となりうるものと考えられる。

相対多数意見に賛同できないとしても、反対意見が説得的であるともいえない。反対意見は、司法判断適合性を認めるべきであるという点では一致しているが、どのような基準が妥当かをめぐって3つに分かれており、いずれも現時点で説得的な基準を提示しているとはいえない。

最後に、本判決の意義と今後の展望についてまとめてみる。「原判決維持」の結論について裁判官の賛否の数は5対4である。その理由として「司法判断適合性なし」とする相対多数意見は4名で構成されるに過ぎず、結論に同意した Kennedy 裁判官はこの点については、4名の反対意見の裁判官に与しており、「司法判断適合性あり」と判断している。それゆえ、*Bandemer* の「政治的ゲリマンダーに司法判断適合性あり」という判決理由 (ratio decidendi) は、変更されてはいない。しかし、*Bandemer* の相対多数意見の基準については、本件では反対意見の裁判官も含めて誰も支持していない。したがって、その基準の妥当性については、重大な疑問が投げかけられたというべきであり、もはや下級裁判所はこの基準に漫然と従うことは許されず、何らかの新しい基準を編み出す必要がある。だが、反対意見に一致した基準は見出されず、これは相当困難な作業になろう。また、2期目を迎えた Bush 大統領がどのような裁判官を任命するかによっては、本件の相対多数意見が後の判決では法廷意見となり、政治的ゲリマンダーの司法判断適合性が否定される可能性もありうる。

(中村良隆)