

## 権利実現と救済

— 較差是正訴訟の検討から (一)

## 目次

はじめに

一 アメリカ選挙法と投票価値の平等

(一) アメリカにおける選挙権と投票価値の平等

(1) アメリカの選挙権・概観

(2) 選挙権と投票価値の平等

(二) アメリカにおける投票価値の平等と司法判断

(1) 投票価値の平等と司法判断適合性(以上本号)

(2) 一人一票原則の確立と救済

(3) その後の判例の変遷

(4) 小括

嘉  
藤  
亮

二 その他のアメリカ選挙法分野における司法の対応  
三 日本における投票価値の平等と救済  
おわりに

## はじめに

「権利あるところに救済あり」。周知の通り、すべての法的な問題から生ずる紛争は、司法によって終局的に解決される。法の支配の観念からすれば、それは自明のことのように受け止められている。しかし、複雑高度化した現代社会において、それぞれの利害関係も複雑化し、相互に影響を受けあうようになってきたことから、こうした社会において発生する諸問題に関し、司法による対応のみでは実効的な解決が困難となつてきている。つまり、現実には、多様な利益の調整が必要となつてきているのである。そこで、こうした任務を立法に委ね、例えば、立法による事前的な規制の枠組みの策定と、行政による執行がこれを担う、という現象がみられるのが今日では一般的となつている。ここに、権力分立の裏面としての政府部門間での役割の分担が見られるのである。しかし、それはこういった分野における司法の役割が終結したことを意味するものではない。ましてや、個人の権利利益の保護についても同様である。むしろ、他の政府機関、ないし民主過程が機能不全に陥つた場合、司法こそが最後の拠り所としての役割を果たすべきことになる。ここで重要となるのは、それぞれの政府機関の適切な役割分担を視野に入れつつ、実効的な権利救済のために諸機関が果たすべき責務を探求し、見極めることにある。

本稿は、こうした問題意識を念頭に、選挙関係訴訟、特に一票の較差の是正を求める訴訟（以下、「較差是正訴訟」とする）について検討したい。較差是正訴訟は、選挙区間でのそれぞれの選挙人の投票価値の不平等が憲法の求める法の下の平等に反するとして提起されるものである。また当該訴訟は、公職選挙法に基づく選挙無効訴訟として（公選法二〇四条）、さらに行政事件訴訟法が規定する「国又は公共団体の機関の法規に適合しない行為の是正を求める訴訟で、選挙人たる資格その他自己の法律上の利益にかかわらない資格で提起する」民衆訴訟として位置付けられる

(行訴法五条)。日本において、こうした性質を有する較差是正訴訟が認められたこと自体が、司法による救済の創造性の發揮とみることができよう。他方で、この訴訟そのものが本来的にかかえる問題ないし困難があることも指摘できる。本稿が扱う対象は、実体法としては憲法上のそれに他ならないが、本稿の目的は前述のような問題意識を前提として、権利実現と救済の視座からこの問題を分析し、その関係性について検討する基礎を構築することにある。

本稿は、アメリカ選挙法の分析から得られた示唆をもとに、日本での較差是正訴訟について若干の検討を行う。既に日本にも多くが紹介されているように、アメリカでは日本と比較して憲法上の要請として投票価値の平等を重視し、一票の較差の是正に司法が積極的な姿勢をとっている。しかし、それが可能であったのは、彼の国の司法ないし司法制度の特殊性がなせる業であるとするのはいささか早計であろう。実際、この分野における事件の司法判断適合性 (Justiciability) を認めるまでには多年を要したのである。必然的に政治的な判断に介入せざるを得ないことになるこの問題に踏み込むことへの司法側の躊躇がそこにあつたことは明らかである。他方、一度介入の決断を下せば、自身が有する手段を十二分に利用して権利利益の救済を図っていることも見て取れる (アメリカの司法の特徴はむしろこの点にあるように思われる)。無論、この救済形成段階においても、権力分立原則に基づく他の政府部門との関係への配慮もみられる。この (そして他の選挙法) 分野における司法と他の部門間の相互関係を検討することは、日本における司法上の救済形成を考える上でも示唆に富むものである。本稿はまず、アメリカ選挙法の全体像を概観した後、彼の地における一票の較差問題への司法の対応 (一) を検討する。さらに、この問題以外の論点における司法の対応についても検討を加えた上で (二)、日本における較差是正訴訟と救済について考察していきたい (三)。

## 一 アメリカ選挙法と投票価値の平等

### (一) アメリカにおける選挙権と投票価値の平等

#### (1) アメリカの選挙権・概観

はじめに、アメリカにおける選挙権を取り巻く法的状況について確認しておこう。アメリカ合衆国の連邦議会は上下院からなり、連邦憲法は両議院について、その構成員たる連邦議員が州単位で選出されることを規定している。また、「上院議員および下院議員の選挙を行う日時、場所、方法は、各々の州においてその立法部が定める」<sup>②</sup>。そして、年齢要件や住民要件等、若干の規定を置いているものの、投票権者の資格についても各州の判断に委ねられている。日本（そしてその他多くの国家）における選挙資格をめぐる歴史が示すように、アメリカにおいても、合衆国の成立当初より普通選挙が実現されていたわけではなかった。女性には選挙権は認められておらず、カトリック、ユダヤ人および一定財産を保有していない者もまた投票することができなかった。ましてや奴隷には選挙権が認められておらず、さらに奴隷身分でなくともアフリカ系アメリカ人（アメリカ黒人）の選挙権も否定されていた。前述の通り、アメリカ合衆国が成立した後も、州が選挙人の資格を自由に設定できる状態であり、こうした状況が継続していた。その後、財産保有や宗教に基づく投票権の制限は撤廃されるようになったが、納税要件を課すことで選挙権者を制限する州が少なくなかった。加えて、アフリカ系アメリカ人は奴隷州のみならず、多くの自由州においても選挙権を制限されていた<sup>③</sup>。

アフリカ系アメリカ人の選挙権の問題は、南北戦争後さらに先鋭化する。「再建」期 (Reconstruction) に成立した

修正条項により、彼らの選挙権は認められた。すなわち、修正一三条（一八六五年成立）によって奴隷制が廃止され、修正一四條（一八六八年成立）によってあらゆる者へ法の平等な保護が保障された。さらに修正一五條（一八七〇年成立）が規定するに「合衆国、又はいかなる州も、人種、肌の色、若しくは奴隷であったことを理由として、合衆国市民の投票権を奪い、又は制限してはならない」。確かに、これら修正条項によって、形式上はアフリカ系アメリカ人の投票権の拡大をもたらし、公務就任への途が開かれた。しかし、南部の州は識字能力テスト (literacy test) や人頭税 (poll tax) といった制度を創設するようになり、さらに州憲法へ「祖父条項」を規定して奴隷解放以前に投票権を得ていた者とその子孫には識字能力テストや人頭税を免除する等、実質的にアフリカ系アメリカ人の選挙権の行使を阻む州も出てくるようになった。

この点、連邦最高裁において、祖父条項は、投票上の差別に当たり修正一四條の平等保護条項に違反するとされたが、<sup>(4)</sup> 識字能力テストが平等に適用される限りにおいては、その合理性が肯定された。<sup>(5)</sup> 結局、こうした州による識字能力テストの利用の完全な撤廃には、連邦議会の「適切な立法によって当該修正条項の規定を実施する権限」<sup>(6)</sup> 行使の産物である一九六五年の投票権法の制定を待たねばならなかった。<sup>(7)</sup>

人頭税については、それがアフリカ系アメリカ人のみならず、低所得の白人をも排除する効果を有していた。最高裁は、一時、識字能力テストの事例と同様に差別的な適用がなされていないとして、その存在を是認したものの、<sup>(8)</sup> 一九六四年に成立した修正二四條によって、連邦の選挙における人頭税の賦課が禁止された。その後、その他の政府レベルの選挙においても、人頭税の賦課が平等保護条項に違反するものとされている。<sup>(9)(10)</sup>

このような経緯をたどり、形式的にも実質的にもその享受者をより一般的に拡大させてきた選挙権は、司法においても、基本的な権利、そして「すべての権利の防腐剤 (preservative)」<sup>(11)</sup> として資するものと認められるようになって

いった。<sup>12)</sup>

(2) 選挙権と投票価値の平等

こうした状況において、選挙権の一環をなすものとして投票価値の平等性を保護しようとする動きがみられるようになる。現在、例えば連邦下院議員選挙のように、その代表は一般的に、選挙区を設定してそこから選出される。しかし、アメリカの建国当初、多くの州は州議会の両院（特に下院）の代表をカウンティから選出するものとしており、選挙区制度を採用していたわけではなかった。ある調査によれば、合衆国成立から一九世紀中盤までの間に制定された州憲法等において、五二の州のうち二二の州はカウンティを州下院議員の選出単位とし、六つの州が基礎的な単位としつつ大都市等にも議席を配分する手法を採用していた。また、五つのニューイングランド地域の州はカウンティと同様の機能を担うタウンを排他的な選出単位とする一方で、四つの州はカウンティ、タウンおよびシティの組み合わせで選出単位を決定していた。残る一五の州は選挙区制度を導入していたが、カウンティやタウン等も併用しているものもあつた。<sup>13)</sup>その後、一九世紀後半には、多くの州が選挙区制を利用するようになる。一八九〇年までには、カウンティ等地方政府団体の区域を利用する州は五四州のうち一二州のみとなつていた。<sup>14)</sup>他方、上院については、下院よりも早い時期から選挙区制度を利用していたようである。すでに一八世紀の終盤において、いくつかの州が州の下院の議席をカウンティ単位で配分する一方で、上院については選挙区制度を採用するものがあつた。<sup>15)</sup>この背景には、国内の全体的な人口増と、一定地域、とくに都市部への人口の集中が地域間の人口格差を生み出したことがある。こうした措置は、複数のカウンティを一つの選挙区とすることで、上院の規模を維持しようとしたものであつた。他方で、それぞれのカウンティに議席を確保させる要請に直面し、選挙区制度を採用してこれに対処しようとしたもので

もあつた。<sup>16)</sup>しかし、上院の規模を抑えようとする試みは、ともすれば選挙区間の人口の平等性を一定程度犠牲とする考え方に結びつきやすい側面があつた。

また、選挙区制度そのものにも変遷があつた。一九世紀の中盤までに、州議会では両院議員の選出につき複数定員区 (multi-member district) を定めるものが支配的で、小選挙区制度を採用したものは少数であつた。一八四二年段階では、すべての州は下院において州全域を選出単位とする選挙を行つており、上院でも一七の州が同様の手法を採用していた。これは、事実上、人口を多く有するカウンティに多くの議席が配分されることを意味するものであつた。これに対して、同年、連邦議会は議席配分法を可決し、連邦議会議員の選出については小選挙区制を採用するよう州に求めた。<sup>17)</sup>当該法律により連邦議会については小選挙区制による選出が確定されたが、州議会においては引き続き複数定員区を設置するのが一般的で、連邦制度にならう州は少数にとどまつた。また、結局、州においては、代表選出において地方政府団体を分割しないとの観念が固定化しており、これらを分割する形での選挙区の創設には消極的であつたため、これもまた選挙区間の人口較差を生む要因ともなつた。

## (二) アメリカにおける投票価値の平等と司法判断

### (1) 投票価値の平等と司法判断適合性

#### (i) 司法判断適合性が否定された時代

前述のように、大規模な人口の増加や、郊外から都市部への流入は、選挙区間での人口較差を生み出すことになつたが、州がこれに対して積極的に是正に向けた施策をとることは稀であつた。さらに、連邦裁判所の側でも、政治的権利の問題に踏み込むことへ非常に消極的であつた。例えば、*Giles v. Harris*<sup>18)</sup>では、アラバマ州におけるアフリカ系ア



メリカ人への選挙権の付与が問題とされた。原告は、アラバマ州の選挙人登録委員会へ登録の申請を行ったが、人種を理由に恣意的に拒否されたとして、当該委員会に、原告と、原告と同じように登録を拒否された市民を選挙人として登録させ、また選挙人資格と登録資格を規定したアラバマ州憲法の規定が人種差別的な枠組みを構成しており無効であるとの宣言を求めて提訴した。<sup>19)</sup>連邦巡回裁判所は管轄権を欠くとして請求を退けたため、原告が最高裁へ上訴する。連邦最高裁は以下のように判示して原審の判断を是認した。すなわち「巡回裁判所は直接的な手段によって州の行為を統制する憲法上の権限を有しない。また……裁判所は州の人民を全体として取り扱う実際上の権限をほとんど有しない。請求は大多数の白人が黒人を投票から締め出す意図を有していることを示唆する。……しかし、こうした請求に応えるには」原告の名前をリストに登録するよう命じる以上のことが必要となるであろう。……裁判所の職員によって当該州での投票を監督する用意がない限り……原告がエクイティから獲得しうるすべてのものは白紙に過ぎないであろう。個人への損害賠償とは別に、……州の人民や州そのものによってなされた重大な政治的非違への救済は、当該州の人民や州によって、または連邦政府の立法や政治部門によって与えられなければならない。<sup>20)</sup>要するに、本判決は、エクイティが財産権の保護のみに利用されるという伝統に則りつつ、司法による適切な救済が存在しない以上、裁判上の（エクイティによる）救済は認められないとの立場をとっていたのである。

これは選挙区の区割りにについても同様であった。この問題について *Wood v. Broom* を見てみよう。前述の通り、連邦下院議員の選出については、それぞれの州に配分された議員を選挙区から選出するものとされていた。その後、一九一一年の連邦議席配分法は、下院議員の選出について、第三条で「近接的でコンパクトな地域からなり、かつ、できるだけ同じ数の住民を有する選挙区において選出されるものとする」と規定し、また第四条で「この配分に基づき州の議員数が増加した場合、当該州が州法によって規定された手法で、かつ、本法の第三条に規定されたルールに従

って区割りされるまで、追加された議員は州全域から選出されるものとし、他の議員は州法によって現在規定された選挙区から選出されるものとする」と規定していた。<sup>22)</sup>しかし、一九二九年に制定された議席配分法は、この選挙区の内容に関する規定、すなわち近接性、コンパクトさ、および人口の平等性の要件を規定していなかった。他方、一九二九年の連邦法に基づき、八名から七名に定数が削減されたことから、ミシシッピ州は七つの選挙区を創設する州法を制定したが、人口の平等性は達成されていなかった。<sup>23)</sup>この点について、州内の有権者である原告は、当該州法が一九一一年の議席配分法や修正一四条等に違反するものであるとし、複数の州の職員を被告として、当該州法の無効宣言と、州法に基づく選挙の実施を差し止めるインジャンクションを求めた。連邦地裁は中間的救済として差し止めを認め、その後、最終的に請求を認容する判決を出した。そこで、被告側が上訴する。連邦最高裁は、一九二九年の議席配分法によって一九一一年の法は失効している上に、問題となっている選挙区についての要件は明示的に廃止されていないものの、立法経緯に照らせばこうした要件を改めて規定する意図はなく、廃止されたことが明白であると認定し、「エクイティ上の救済を求める不服申立人の権利や……司法判断適合性について提起された問題を検討する必要がある」として、原告が提起した選挙区間の住民数の不均衡について正面から検討することなく、地裁判決を破棄し、請求を退ける指示を与えて事件を差し戻した。<sup>24)</sup>なお、ブランドアイズ、ストーン、ロバートおよびカールドソンの四判事は端的にエクイティの欠如により地裁判決を破棄して、請求を退けるべきであったとの意見を付している。

さらに、この問題についての司法判断適合性について正面から論じたものが *Colegrove v. Green* <sup>25)</sup>である。イリノイ州の有権者は、州知事、州務長官および会計監査官ら選挙の実施に責任を負う職員を被告として、区割りを行った州法の違憲宣言と、それに付随した救済を求めて選挙の実施を差し止めようとした。当該州法は一九〇〇年の国勢調査に基づき翌年に制定された連邦下院議員の区割法であるが、それ以降、国勢調査に基づく改訂を怠っており、一九四

六年時点では、最も人口の多い第七選挙区(九一四、〇五三人)と最も人口の少ない第五選挙区(一一二、一一六人)間の人口較差は約八・一五にも拡大していた。<sup>(26)</sup>そこで原告は、前述の Wood v. Broom 事件と同様に、当該州法が連邦憲法の諸規定や一九一一年の連邦議席配分法の規定、つまり区割りにおけるコンパクトさ、近接性および選挙区間の人口の平等性という要件に違反すると主張した。連邦地裁は、国勢調査に基づく区割改訂を怠ったことが、投票価値の不平等を生み出すことになり、修正一四条で保障される市民の権利を侵害しているとして一九〇一年の州の区割法が違憲であると判示した。しかしながら、一九一一年の連邦議席配分法の有効性に関しては、前述の Wood v. Broom 判決で既に解決が図られており、この判例に従って選挙権侵害を是正する管轄権を欠くとして訴えを退けた。原告側が最高裁へ上訴する。連邦最高裁は、原審による Wood v. Broom 判決への依拠を正当と評価し、結論としては原告の請求を退けたが、進んで、当該判決においてブランドリス判事らが意見として示したエクイティの欠如による管轄権の否定の根拠を詳述する。すなわち、最高裁が介入を否定してきたのは「我々の政府による実効的な活動への適正な配慮によって、この争点が特に政治的な性質を有していること、ゆえに司法判断に適しないことが示されているためである」と述べる。<sup>(27)</sup>そこで続けるに、「本訴は、他の市民が享受する権利から原告を差別的に排除するがゆえに、損害賠償の回復を求めるものではない。本訴の原因行為は私的な不法行為ではなく、一統治機構としてのイリノイ州が行ったものである。……実際、本訴はイリノイ州の選挙過程の再構築を連邦裁判所へ求めるものである。州議会が……連邦下院議員の選挙区の改訂を怠ったがゆえに、……我々がそれをなすよう求められている……」<sup>(28)</sup>しかし、「裁判所は、代表システムにおける公平性の基準へより適合的とさせるために、イリノイ州の選挙区を積極的に改訂できない。せいぜい我々ができるのは、現行の選挙システムを無効と宣言することであろう。この結果、州は区割りがなされていない状況とされ、……州全域を選挙区とした下院議員の選出を行わせることとなる。これは最初の段階よりも悪い

ものとなろう。……「区割りにおいては」できるだけそれぞれの州の人民による下部機関へ代表選出における適正な影響力を与えることが推奨される<sup>(29)</sup>。そこで、こうした事態への対処として、「連邦憲法は州の連邦下院における公平な代表を確保するための排他的権限を連邦議会へ与える……。連邦議会がその権限行使を怠り、公平性の基準に違反した場合、その救済は最終的には人民に存する。連邦議会が誠実にその義務を果たしているかどうかを問わず、この事項は連邦議会の排他的統制に委ねられてきた<sup>(30)</sup>」。そのため、国勢調査に基づき連邦議会が適切に議席配分を行わなかった場合であっても、「最高裁が連邦議会へ議席配分という羈束的義務の履行を強制するためにマンデーマスを発表すること……はなかった。『マンデーマスによって直接的になされないことは、インジャンクションによって間接的に達成されえない<sup>(31)</sup>』。確かに、選挙区の形状と人口較差についてはこれまで非常に問題とされてきたが、「本訴を維持することは、連邦議会そのものへと深く立ち入ることになろう。裁判所はこの政治の茂み (political thicket) に立ち入るべきではない。公平性を欠く区割りへの救済は、州議会が適切に議席配分を行うのを確保することであり、あるいは連邦議会の広範な権限に依拠することである。連邦憲法は裁判所によって執行不能な多くの使命を規定しているが、それは当該使命が司法活動を形成する条件や目的から明らかに外れるものであるからである……」<sup>(32)</sup>と判示した。

フランクファーター判事による法廷意見は、投票価値の平等の問題が選挙区の区割りという州の政策判断によるものであること、裁判所の側にはこれを是正する適切な救済がないこと、そして、この問題に対処する権限は連邦議会にあること、を明らかにした。実際、本判決が出されて間もなく、イリノイ州知事は一九四七年に州議会へ再配分を促し、州議会は同年のうちに再配分を行っていた<sup>(33)</sup>。

結局、それ以後、選挙区間の較差に基づく訴訟は提起され続けたものの、連邦最高裁は本判決に依拠して請求を退け続けた<sup>(34)</sup>。しかしながら、このように継続的に訴訟が提起されたのは、現状を打破したい者にとって、連邦裁判所こ

それが唯一の望みであった、ないしは、そうあり続けたことの証左でもある。実際、州政府は区割りとそれが引き起こす選挙区間の人口較差の是正に対して非常に消極的であった。例えば、テネシー州においては、州議会は区割りの改訂への積極的動機を有せず、州知事や州裁判所もこの問題に踏み込むことを拒否していた。<sup>35)</sup> それでも、州の市民は改革を求め改めて連邦裁判所に提訴する。これが後述する *Baker v. Carr* 事件へと続くこととなる。

他方で、こうした分野において連邦裁判所が介入する動きもまたみられるようになってきた。その一つに *Comil- lion v. Lightfoot* がある。<sup>36)</sup> 本件は、直接的には人種差別が関わる事案である。アラバマ州は、一九五七年に州法によって *Tuskegee* シティの境界変更を行ったが、その結果、変更以前は四角形であった当該シティの外形はいびつな二八角形になっていた。こうした措置は、四〇〇人ものアフリカ系アメリカ人の有権者のほとんどを当該シティの区域から除外する一方で、一人の白人も区域外とはしなかった。そこで、境界変更前は当該シティの市民であったアフリカ系アメリカ人らは、境界を変更した当該州法が連邦憲法修正一四条に違反する差別であつて、同修正一五条に違反して自己の投票権を否定するものであるとして、当該州法が違憲であるとの宣言判決と、*Tuskegee* シティ首長や、シティを包括する *Macon* カウンティ職員による当該州法の執行を差し止めるインジャンクションを求めて連邦地裁に提訴した。連邦地裁は、当該州法が、適正な手続に従つて制定されたものであり、瑕疵がないことを理由として請求を退け、第五巡回区控訴裁判所も地裁判決を是認したため、原告が上告する。連邦最高裁は、まずデイロンの原則 (*Dillon's Rule*) に代表される、州内の政治的下部機関に対する州権限の絶対性についての検討から始め、「自治体の州議会による統制は、他の州権限と同様に、連邦憲法によって課された関連する制限の範囲内」に限定されると判示し、<sup>37)</sup> 地方政府に対する措置について修正条項等の規律に服することを明確にする。そして、*Colegrove v. Green* 判決では、「多年にわたる立法不作為の結果として不服申立人の投票力を希釈させること」が主張されたが、「本件で上告人は積

極的な立法活動が彼らからその投票と、投票に伴う利益を奪うと主張している。ゆえに、州法が特別な差別的措置によつて容易に分離される人種の少数派団体を排除する場合、それは修正一五条に違反する。本法廷の面前にきた投票配分における不平等な価値に関連する事例において、人種に基づく差別を認め、それにより白人以外の市民のみから投票を不平等にはく奪することを承認した事例はない。……これらの考慮は本訴を『政治的』舞台と呼ばれるものから、従来通りの憲法訴訟の領域へと持ちこむ」と判示した。<sup>(38)</sup>さらに、当該州法の制定の目的が特定の者を排除することであることから、本件と *Colegrove v. Green* 事件を区別する。結局、「一般的には適法な法は、違法な目的達成のために制定された場合には違法となりうる……また、憲法上の権限は、違憲な結果を達成するために利用することができない……」<sup>(39)</sup>として判決を破棄して更なる事案の検討のため事件を差し戻した。法廷意見を執筆したフランクファーター判事は、本件を修正一五条の問題、つまり人種差別の問題として構成し、それが特定の地域に限定されていたこと、またこれに対する救済について多大な政治的配慮を要しなかったことから *Colegrove v. Green* 事件と本件との区別を試みた。確かに、本件においては、問題とされた州法を無効としても、以前の区域へと戻るのみで、州に新たな措置を強いる、または州全域での選挙の実施を余儀なくされるといった政治領域への積極的介入への懸念はなく、州全体への不都合も生じない。しかし、フランクファーター判事による区別の効果は限定的であったようで、<sup>(40)</sup>こうした分野への司法の対応は大きく展開していくことになる。

(ii) 司法判断適合性の是認—*Baker v. Carr*<sup>(41)</sup>

テネシー州では、一八七一年以降、一〇年ごとに選挙人名簿を作成し、基本的にはそれに基づいて両院で議席を配分することが州憲法に規定されていた。そこで、この規定に従って名簿の作成と議席の再配分が行われてきたが、一九〇一年に制定された議席配分法以降、区割りの改訂を行っていなかった。<sup>(42)</sup>他方で、州全体の人口の増加、そして都

市と地方の人口較差は拡大していく一方であった。<sup>(43)</sup>そこで、テネシー州の市民が、州務長官、州検事総長、州選挙調整官や州の選挙管理委員会の委員を被告として、自己そして自己と同様の立場にある者のために連邦地裁に提訴し、一九〇一年の州法等が修正一四条に違反するものであるとして違憲であるとの宣言と、現行法に基づく選挙の実施に対するインジャンクションを求めた。後者について、具体的には、被告に対して、次回の州議会議員選挙がカウンティや選挙区からではなく、州全域から選出されるようにするために必要な措置をとる、または直近の国勢調査に基づき、州憲法にしたがって区割りを行った上で、次回選挙を実施するよう命じるというものであった。<sup>(44)</sup>連邦地裁は、主に Colegrove v. Green 判決に依拠し、「政治力の配分の問題が……多くの事例において連邦最高裁の面前にやってきた。これら判決の検討から疑いえないことに、連邦のルールとは、連邦最高裁によって宣言され適用された場合、連邦裁判所は管轄権の欠如、あるいはこの対象の司法上の検討への不適切性を問わず、このタイプの事例において議会へ再配分を強制するよう介入しないことである」と判示して請求を退けた。原告側が連邦最高裁へ上訴する。連邦最高裁は地裁判決を破棄するが、本件については、管轄権、当事者適格 (standing)、司法判断適合性の順に検討していく。まず、管轄権について、連邦最高裁は Wood v. Brown 判決や Colegrove v. Green 判決を含む多くの判例を引用しつつ、こうした事案について管轄権を有していることを確認する。また、当事者適格についても、同様に、 Colegrove v. Green 判決を引き合いに出して、「個人として自己の不利益を証する事実を主張する有権者は当事者適格を有する」としてこれを是認した。最後に司法判断適合性について、本件が司法判断適合性を欠く政治問題であるとの地裁の認識が誤っていることを示すため、これまで政治問題として議論されてきた個別の領域の検討を詳細に行い、「問題が提示する状況に従って微妙に異なる複数の定式が政治問題の特徴づけることは明白であるが、それぞれの状況は、本質的に、権力分立の作用として同定される諸要素を有する。政治問題が関わると判示された事件の表面上

顕著なことは、その問題が憲法の文言上明らかに同等の政治部門へと委ねられていること、その問題を解決するために司法が発見できる扱いやすい (manageable) 基準を欠いていること、先に司法以外の部門による……政策的決定なしには裁定が不可能であること、同等の政府部門への配慮を表明することなしには裁判所が独自の決定をなすことが不可能であること、既になされた政治決定への絶対的な固執を求めることが特に必要であること、または、ある問題に対する多様な部門からの様々な意見による弊害が挙げられる」とする。その上で、「ここでの問題は州の活動が連邦憲法と一致しているかどうかである。我々は本法廷と同等の政府の政治部門によって決定された……問題を有しない。また我々は様々な機関によって当惑させられるリスクを有しないし、さらにここで異議申し立てられたテネシー州の行為の合憲性について当該州と対立したとしても、……国内での深刻な騒乱のおそれはない。また上告人は、本訴で勝訴するために、本法廷に司法が扱いやすい基準を欠いている政策決定への介入を求めでもない。平等保護条項に基づく司法上の基準は十分に整備され、熟知されており、また修正一四条の制定以後、裁判所は、差別が政策ではなく、恣意専断的な行為を反映したものであると自由に決定しうるし、場合によっては特定の事実に基づいてそうしなければならぬ」と判示し、さらに、*Gomillion v. Green* 判決等に依拠しつつも、本件が修正一四条にかかわるものであり、かつ州議会の区割りという州政府の組織の問題が対象となることからその立論を補強する。結論として、「平等保護の否定についての主張は……上告人が審理と判決を受ける資格を有する司法判断適合的な憲法上の訴訟原因を提示する」として地裁判決を破棄して、更なる審理のために事案を差し戻した。

本件においては、州憲法自体に、人口に基づく区割りが規定されており、違憲の判断は比較的容易であった。さらに、長年州憲法の明示的な規定に違反する状態が継続しており、これを修正する手段がなかった。実際、憲法を改正するとしても、両院で多数決により承認を得た後、さらに三分の二以上で可決される必要があったし、イニシアティ



プやレファレンダムといった手続も整備されていなかったのである<sup>(50)</sup>。本判決がなされた（一九六二年三月）後、テネシー州知事は速やかに州議会を招集して、判決に対する検討を求め、同年中に州議会が新たな配分法を制定する（同年五月）対応がとられた<sup>(51)</sup>。Wood v. Broom 判決（一九三二年）から数えても、Baker v. Carr 判決（一九六二年）まで実に三〇年もの間、この分野へ司法が介入することは否定されてきた。しかし、時代の流れとともに、違法な状態が慢性化し、他の政府部門による実効的な対応も十分に見込めなかった。時間をかけて司法が関与する機が熟したものであるが、そこから得られた収穫は思いのほか迅速かつ十分なものであった、ここから区割りの判断をめぐる争いは新たな段階を迎えることになる。

## 注

- (1) 「定数（不均衡）訴訟」と呼ばれることもあるが（例えば、菅部信喜「衆議院定数違憲判決の意義と是正案」「人権と憲法訴訟」（一九九四）有斐閣（二五一頁以下）、一票の価値の較差の是正という目的を端的に表すものとして本文のような用法とする。なお、アメリカの選挙法、特に較差是正訴訟を研究した文献は国内外を問わず枚挙に暇がなく、本稿の執筆にあたって多くの文献を参照したが、以降では特に依拠したものについてその都度引用することとする。
- (2) U.S. Const. Art. I, § 4.
- (3) See Richard L. Hasen, EXAMPLES & EXPLANATIONS: LEGISLATION, STATUTORY INTERPRETATION, AND ELECTION LAW, 213-214 (2014).
- (4) Guin v. United States, 238 U.S. 347 (1915).
- (5) Lassiter v. Northampton County Board of Elections, 360 U.S. 45 (1959).
- (6) U.S. Const. Amend. 15, § 2.
- (7) 52 USCS § 10301 et seq. 投票権法は識字能力テストの利用を禁止し、最高裁はこの禁止が連邦議会に与えられた修正条項を実施

する権限の範囲内であると判示してゐる。South Carolina v. Katzenbach, 383 U.S. 301 (1966)。この規定は五年の時限法であつて一部の州にのみ適用されるものであつたが、一九七〇年改正によつてそれを全国に拡大させ、一九七五年改正によつて恒久化された。最高裁はこうした規定の適法性も是認してゐる。Oregon v. Mitchell, 400 U.S. 112 (1970)。

(8) Breedlove v. Suttie, 302 U.S. 277 (1937)。

(9) Harper v. Virginia State Board of Elections, 383 U.S. 663 (1966)。実際、修正二四条の州の人頭税に対するインパクトはそれほど大きくなく、当該修正条項の成立後に人頭税を廃止したのはわずか四州のみであつた。See id. at 180 (Justice Harlan, J. dissenting)。その後、前記判決によつてあらゆる選挙での人頭税の利用が平等保護条項に反する違法なものであるとされた。

(10) その他、秘密投票は、選挙に関する基本原則の一つに数えられるものの、主に南部においては識字能力を有しない者を排除するために利用された。さらに選挙職員はアフリカ系アメリカ人には選挙上の助言等を与えず、加えて公選職ごとに投票所を別にし、またその場所等を教示しないことで、実質的に彼らの投票を妨害させた。投票権法は一九八二年改正によつて、障害を有し、または識字能力が不十分な者へ投票上の支援を与えることを命じてゐる。Voting Rights Act § 208, 42 U.S.C. § 1973aa-6。

さらに、白人のみによる政党予備選挙の実施もまた、アフリカ系アメリカ人の選挙権の行使を妨げた。最高裁はアフリカ系アメリカ人を民主党の予備選挙から明示的に除外する州法が修正一四条の平等保護条項に違反すると判示したが (Nixon v. Herndon, 273 U.S. 536 (1927))、州は当該州法を廃止する代わりに、予備選挙への投票資格の決定を民主党の執行委員会に委ね、当該委員会はアフリカ系アメリカ人の参加を禁ずることとこれに對抗した。最高裁は州が制定法によつて従前与えられていない権限を付与したことから、当該委員会は州の代理人として活動しており、その結果、前述の Nixon 判決が及ぶものとして、こうした決定を違法なものと判示した (Nixon v. Condon, 286 U.S. 73 (1932))。これに対してもテキサス州の民主党は党员資格を白人に限定するという措置をとつた。政党が私的な結社であり、その予備選挙が連邦憲法の対象範囲ではないことから、最高裁はこうした措置が連邦上保障された憲法上の権利を侵害していないと判示することになる (Grovey v. Townsend, 295 U.S. 45 (1935))。しかし、その後、最高裁は連邦憲法第二篇四条に基づき連邦議会が政党予備選挙を規律する権限を認めた (United States v. Classic, 313 U.S. 299 (1941))。また相俟つて判例変更を行い、予備選挙が一般選挙と一体的なものであつて、州の権限に基づき実施されるがゆえに、憲法上の規律を受けるものとして、予備選挙において投票する権利が連邦憲法保障されるものとした (Smith v. Allwright, 321 U.S. 649 (1944))。

女性の選挙権については、修正一四条の平等保護条項が女性の選挙権には及ばないとされた時期もあったが (Minor v. Happersett, 88 U.S. 162 (1874))、一九二〇年の修正一九条の成立によつて、「合衆国またはいかなる州も、性を理由として合衆国市民の投票権を奪い、または制限してはならぬ」と言はれた。U.S. Const. Amend. 19, § 1。そして年齢制限については、一九七一年に成立し

た修正二六条により州が投票年齢を一八歳以上とすることが禁じられた。

なお、一九一三年成立の修正一七条によって、連邦の上院議員が州議会による選出から、州民による直接選挙へと変更されてい

(11) *Yick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356, 370 (1886). 人種差別的な条例執行を無効とした本事例において、選挙権は「厳密には自然権とみなされないものの、それでもすべての権利の防衛剤であるがゆえに、……基本的な政治的権利とみなされている」と述べられていた。以後に見るように、選挙権は、いわゆる個人に固有な基本権とは觀念されない。そのため、その実現方法については立法政策に委ねられる側面があるが、果たしてこうした割り切り方が妥当であるのか、また州の権限が無制限なものといえるかどうか長く問題とされてきたのである。

(12) 今一つの論点として、どの範囲の者が選挙権を認められる「住民」にあたるか、という問題がある。連邦最高裁は、州が長期間居住している住民のみに選挙権を限定することはできないと判示している。すなわち *Dunn v. Blumstein*, 405 U.S. 330 (1972) において、連邦最高裁は、テネシー州における一年の居住要件と、カウンティにおける三か月の居住要件について、それが投票権や移動の自由を制限するものであるとして、平等保護条項に違反するものであると判示した。その際、許容される居住要件については三〇日程度で十分である旨が示唆されている。See *id.* at 349; その後、五〇日の居住期間を是認している。See *Marston v. Lewis*, 410 U.S. 679 (1973); *Burns v. Fortson*, 410 U.S. 686 (1973).

居住者そのものに対する差別防止とは別に、他の住民と同一の見解や目的を有しない住民に対する差別をも禁じているようである。 *Carlington v. Rash*, 380 U.S. 89 (1965) において、連邦最高裁は軍人として一時的に移住してきた人々の投票権が否定されないと判示している。 *Evans v. Cornman*, 398 U.S. 419 (1970) において、連邦最高裁はメリランド州 *Montgomery* カウンティの区域内に位置する連邦保留地である *National Institutes of Health* に生活する者の投票権を認めない立法を否定した。連邦最高裁はまた大学に通学するために移住した法域において、大学生の投票権を認めた下級裁判所の判決を略式的に是認している。See *Synn v. United States*, 439 U.S. 1105 (1979).

*Kramer v. Union Free School District No. 15*, 395 U.S. 621 (1969) において、連邦最高裁はニューヨーク州が、就学年齢の子供を有し、あるいは地域の賃貸居住者や土地所有者のみに学校委員会選挙の投票権を限定することはできないと判示した。連邦最高裁は、両親と生活し、賃料を払わず、区域内において子どもを有しない三一歳独身の株式ブローカーが、学校委員会選挙において投票権を有すると判示した。

前述のように、選挙権は厳密には基本権として觀念されないものであるため、その享受者に限定が付されている。アメリカにおい

ては、原則として成人した住民で、重犯罪者ではない者にのみ認められている。実際、連邦最高裁は、重犯罪者 (Richardson v. Ramirez, 418 U.S. 24 (1974)) や区域内居住者以外の者 (Holt Civic Club v. City of Tuscaloosa, 439 U.S. 60 (1978)) を投票から排除することが連邦憲法の平等保護条項に違反しないと判示している。

(13) 以上のごとく、See James A. Gardner, *Foreword: Representation Without Party: Lessons From State Constitutional Attempts To Control Gerrymandering*, 37 Rutgers L. J. 881, 900-901 (2006).

(14) See id. at 901.

(15) See id. at 902.

(16) See id. at 902-03. 当然、選挙区制度の創設はその区割り方法について、立法部に相当な裁量を与えることにもつながる。それは人種の問題と合わさって深刻な問題を提起することになる。この点は、ゲリマンダーの問題として後述する。なお、連邦議会の上院は州の代表という意味合いを有するため、この点での検討には入れない。

(17) Act of June 25, 1842, ch 47, § 2.5 Stat. 491. 「……州が複数の下院議員を選出する資格を有する場合、……「議員は」隣接する地域からなる選挙区から選出され、その数は州が選出する資格を有する議員数と同じものとし、如何なる選挙区も複数の議員を選出してはならぬ」と規定していた。また、選挙区制度については、See supra note 13, at 911-915.

(18) 189 U.S. 475 (1903).

(19) アラバマ州憲法は、選挙人となるにつき事前の登録を要求していたが、その登録資格として、一九〇三年以前に戦争において名譽ある活躍をした者やその子孫、または共和政体に基づく市民の義務を理解した善良なる者を規定していた。これがすべての白人に登録資格を付与し、大部分のアフリカ系アメリカ人を排除するものであると主張されたのであった。また、一九〇三年一月一日以前に登録された者については、それ以後も選挙人資格を維持し続ける一方で、それ以後については、登録に先立ち、識字能力テストや財産要件が課されるため、この点でも実質的にアフリカ系アメリカ人が排除される仕組みとされていた。See id. at 483-484.

(20) Id. at 488.

(21) 287 U.S. 1 (1932).

(22) Act of August 8, 1911, ch 5 § 3, 4 37 Stat. 13. なお、同様の規定は一八七二年の配分法にも規定されていた。Act of February 2, 1872, ch 11, § 2 17 Stat. 28. See also *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549, 555 (1946). こうした規定は、一九六七年に再度規定されることになる。当該連邦法が規定するに「……複数の議員を選出する資格を有する州において、……当該州が選出する資格を有する下院議員の数と同じ数の選挙区を法律によって創設され、また下院議員はそのようにして創設された選挙区からのみ選出されるものと

- し、如何なる選挙区も複数の議員を選出してはならない……」。2 USCS § 2c.
- (23) 地裁の認定によれば、最大人口を有する第七選挙区は約四一四、〇〇〇人、最小人口を有する第四選挙区は約一八四、〇〇〇人であり、人口較差は二・二五倍であった。Broom v. Wood, 1 F. Supp. 134, 135 (1932).
- (24) Wood v. Broom, 287 U.S. 1, 8 (1932).
- (25) 328 U.S. 549 (1946).
- (26) See id. at 557 (Appendix D).
- (27) Id. at 552.
- (28) Id.
- (29) Id. at 553.
- (30) Id. at 554.
- (31) Id. at 555.
- (32) Id. at 556.
- (33) Gomillion v. Lightfoot, 364 U.S. 339, 346 (footnote \*) (1960).
- (34) See, e.g., Matthews v. Handley, 361 U.S. 127 (1959); Hartsfield v. Sloan, 357 U.S. 916 (1958); Radford v. Garry, 352 U.S. 991 (1957); Kidd v. McCantless, 352 U.S. 920 (1956); Anderson v. Jordan, 343 U.S. 912 (1952); Cox v. Peters, 342 U.S. 936 (1952); Remney v. Smith, 342 U.S. 916 (1952); Tedesco v. Bd. of Supervisors, 339 U.S. 940 (1950); South v. Peters, 339 U.S. 276 (1950); MacDougall v. Green, 335 U.S. 281 (1948); Colegrove v. Barrett, 330 U.S. 804 (1946); Cook v. Fortson, 329 U.S. 675 (1946).
- (35) Kidd v. McCantless, 292 S. W. 2d 40 (Tenn. 1956), appeal dismissed, 352 U.S. 920 (1956).
- (36) 364 U.S. 339 (1960).
- (37) Id. at 344.
- (38) Id. at 346.
- (39) Id. at 347-348.
- (40) See, e.g., Stephen Ansolabehere and Samuel Issacharoff, *The Story of Baker v. Carr*, in CONSTITUTIONAL LAW STORIES 278 (Michael Dorf ed., 2d ed. 2009). なお、ホイットaker 判事は、本件が人種分離にかかわるものとして、その根拠付けに於いて Colegrove v. Green 判決は無関係である旨を強調している。See Gomillion v. Lightfoot, 364 U.S. 339, 349 (Whittaker, J., concurring)

- (1960).
- (41) 369 U.S. 186 (1962).
- (42) 一八八一年、一八九一年双方において、直近の国勢調査に基づいてそれぞれ選挙人名簿が策定されて議席の配分が行われた。さらに、前者においては上院を二五名から三三名に増員し、下院を七五名から九九名に増員した。しかし一九〇一年においては、国勢調査を直接参照することとして、選挙人名簿は策定されなかった。See id. at 190-191.
- (43) 最後の区割りが行われた一九〇一年から本件が連邦最高裁で審理された一九六一年までの間、国勢調査によれば、テネシー州の人口は二、〇二〇、六一六人（有権者数四八七、三八〇）であり、一九六〇年には人口三、五六七、〇八九人（有権者数二、〇九二、八九二）まで伸びた。Id. at 192.
- (44) その後、テネシー州内の Chattanooga シティと Knoxville シティ、そして Nashville の首長が原告として訴訟に参加している。なかで Nashville 首長は有権者たる個人として、そして議会の議決によりシティを代表して訴訟参加していた。Id. at 204, 271 (Frankfurter, J., dissenting).
- (45) Baker v. Carr, 179 F. Supp. 824, 826 (1959).
- (46) See id. at 207.
- (47) Id. at 217.
- (48) Id. at 226.
- (49) Id. at 237.
- (50) See Guy-Uriel E. Charles and Luis Fuentes-Rohwer, *Reynolds Reconsidered*, 67 Ala. L. Rev. 485, 499 (2015). なお本論文は Baker v. Carr を判決するに当たってのそれぞれの判事の行動や思考について詳細な分析を行っている。
- (51) 差し戻し後、連邦地裁は一九六二年に新たに制定された州の議席配分法の合憲性について検討することとし、結局、人口を基礎とした配分がなされていないとしてこれを違憲としている。しかし、選挙期日が切迫していたことから、事実上の公務員の法理 (the fact doctrine) を適用した上で、①一九六二年の制定法に基づき選出された一九六三年の州議会がその会期において（ただし一九六三年六月三日以降に降ってはならない）、州議会の議席配分の事項について対応しない限り、すべての争点についての最終的判断を留保すること、②六月三日以後、あるいは一九六三年六月三日以前に州議会が閉会されたときはそれ以後、当事者の請求または裁判所の職権に基づき審理が再開されること、③しかし、こうした審理再開への期限にもかかわらず、管轄権は完全に維持され、また何らかの理由により必要または適切である場合には、裁判所の職権または当事者の申し立てによって、適時に審理が再開されること

と、が宣言された。救済付与の形式については後述する。

なお、その後、テネシー州は憲法を改正し、区割りにおいて国勢調査に基づき実質的に (substantially) 人口に従って両院の選挙区の区割りが行われることを明記した。ただし、連邦憲法とその公権的解釈に従うとしながらも、人口以外の要素を区割りの考慮要素とする余地も残している。See Tenn. Const. Art. II, § 4.