

## II 議員定数配分の基礎数として選挙区人口または有権者数を利用することと投票権の平等

— Evenwel v. Abbot, 136 S. Ct. 1120 (2016) —

### 1 事実

テキサス州は、他のすべての州と同じく、立法府の選挙区を総人口に基づいて策定している。原告ら（上訴人）は、テキサス州の有権者であるが、この統一的な手法が、有権者となり得る（voter-eligible）人口に基づいて判断すれば、不平等な選挙区を作り出すとして、訴訟を提起した。原告らは、彼らの投票が他の選挙区の市民の投票との関係で、投票の価値を低下させられないようにするために、総人口でなく、有権者となり得る人口が用いられなくてはならないと主張した。

2010年の国勢調査の後、テキサス州は、州の上院の選挙区を、総人口を基準に再画定した。テキサス州は、1965年投票権法の第5編<sup>(1)</sup>の予備的承認の要求（各法域（州）が、司法省か、コロンビア特別区の場合は一定の投票に関わる変更について、合衆国地方裁判所の承認を受けることを要求する）に服していた。2012年の選挙前に、新しい上院の選挙区割りが事前承認を受けられず、テキサス西部地区合衆国地方裁判所は、やはり各選挙区の総人口を平等にした、暫定的な上院の選挙区を画定した。アメリカ合衆国最高裁判所（最高裁）は、direct appealに基づき、地裁が、「暫定の選挙区割りを画定するにあたって、州が最近画定した区割りを参照する」ことを怠ったと判断し、地裁の区割りを無効とした<sup>(2)</sup>。地裁は、差戻し審で、選挙区を画定するにあたって、再び国勢調査のデータを用いた。そのため、それぞれの選挙区が、概ね同じ総人口を含む。テキサス州は、2012年の選挙で、この新しい暫定の選挙区割り S172 を用いた。2013年に、テキサス州議会が S172 をパーマネントな州の選挙区割りとして採用した。この選挙区割りの総人口の不均衡は8.04%で、問題なく、許容されると推定される10%の範囲内である。しかし、有権者人口—有権者登録し

(1) §5 of the Voting Rights Act of 1965, 52 U.S.C. §10304.

(2) Perry v. Perez, 132 S. Ct. 934, 940–942, 943–944 (2012) (per curiam).

うる人口または登録した有権者人口—に基づいた場合には、当該選挙区割りの最大の人口の不均衡は、40%を超える。上訴人 Sue Evenwel と Edward Pfenninger は、特に有権者登録しうる—そして登録した有権者人口の多いテキサス州の上院の選挙区（それぞれ、第1区と第4区）に住む。上訴人らは、総人口に基づいて選挙区を画定することは、それらの選挙区の有権者の投票価値を、他の上院の選挙区の有権者に比べて減じ、平等保護条項の一人一票原則を侵害するとして、テキサス西部地区合衆国地裁で訴訟を提起した。上訴人らは、テキサス州知事と州務長官を被告とし、既存の州の選挙区割りの使用を禁じ、各選挙区の有権者人口を等しくする選挙区割りの使用を支持する permanent injunction を求めた。事件は、ヒヤリングと判決のために、3人の裁判官による地裁の裁判に付された<sup>(3)</sup>。地裁は、救済が認められるべき訴えを述べていないとして申し立てを退けた。最高裁は、先に管轄権を認めると決定し、地裁の判断を容認した。

## 2 争点

投票価値の平等のために、議員定数配分の基礎数として、選挙区の総人口でなく、有権者となりうる人口を利用しなくてはならないか。

## 3 判決

テキサス西地区合衆国地裁の判断を是認する。憲法史、最高裁の先例、長きにわたる実務に基づき、州は、総人口に基づいて立法府の選挙区を策定してよい。

## 4 判決理由

Ginsburg 裁判官が法廷意見を執筆した (Roberts, Kennedy, Breyer, Sotomayor, Kagan 裁判官同調)。

- (1) 投票価値の平等の司法判断可能性 (先例に従い司法判断可能性を肯定、省略)
- (2) 選挙定数配分の基礎

当事者と合衆国は、この事件で異なる立場をとる。地裁でもそうであったよ

---

(3) See, 28 U.S.C. § 2284 (a); Shapiro v. McManus, 136 S.Ct. 450, 454-456 (2015).

うに、上訴人は合衆国憲法修正第14条の平等条項が、各法域において州と地方公共団体の選挙区割り、有権者となり得る人口に基づくことを要求し、「投票の平等」や、「投票しうる有権者人口の投票価値の平等」を守ると主張する。彼らが提案するルールに従うには、上訴人は、各選挙区が、年次の合衆国人口の統計的抽出標本 (sample) である、国勢調査局のアメリカ共同体調査 (American Community Survey) による、投票年齢に達した市民の人口 (citizen-voting-age-population, CVAP) のデータに基づき、選挙区を画定することを示唆する。テキサス州は、各法域は、総人口と有権者となり得る人口を含むどのような人口基準を用いても、その選択が合理的で、不公正で差別的なものではない限り、平等保護条項に従い、選挙区を画定しようと応えた。テキサス州は、そのため、国勢調査による総人口のデータを用いることは許容されるが、かわりに、国勢調査局の CVAP データを使うこともできたと議論した。平等保護条項が、有権者となり得る人口を用いることを命じるわけではないというテキサス州と同じ立場に立って、合衆国は、当裁判所が、テキサス州憲法が、州の有権者となり得る人口を含む代替的な人口基準を用いることを許容するという、別の主張について判断しないよう強く勧めた。総人口を等しくすることによって、合衆国は「各選挙区の有権者がすべての他の代表と同じ数の構成員を代表する代表を選ぶ権限を確保することにより」、代表の平等の原則を明らかにする、と主張する。

テキサス州と合衆国に同意し、われわれは、有権者の平等を平等権の命令と位置づけようとする上訴人の試みを拒否する。歴史、判例、実務が示すごとく、各法域が州と地方議会の選挙区の総人口によって均一化を測ることは明らかに許容される。

#### (A) 憲法史

建国時、憲法起草者は、ここで問題になっているのと類似の問題に直面した。何を基準に議会選挙の選挙区が州に配分されるべきか、である。憲法起草者の解決は、今日、Great Compromise として知られているが、上院で、各州に同じ数の議席を配分し、州の総人口に基づいて下院の議席を配分することであった。憲法起草者は、「下院議員と直接税は」、「それぞれの人口に従って、この連合に属するであろう州に配分されねばならない」<sup>(4)</sup>、と書いた。James Madison は、フェデラリスト・ペーパーにおいて、「州に割り当てられる代表

(4) U.S. CONST. art. I, § 2, cl. 3.

者の総数は、…住民の総数に基づく；そして、各州でこの配分された定数（の代表者）を選ぶ権利は、州が明示する方法で、住民によって行使される」「それは、提案された憲法の基本的な原則である」<sup>(5)</sup>、と説明した。州は、多くの住民に代表者の選挙に参加する権利を自由に拒むことができるのではあるが、言い換えれば、下院の代表の基礎は一奴隷は5分の3人としか数えられなかったが一すべての住民を含む。総人口に基づく定数配分を支持して、Alexander Hamilton は、「広く共同体の各個人が政府の保護を受ける平等の権利を有する—これより真実な原則はありえない」と宣言した<sup>(6)</sup>。

修正第14条となった条文について議論した際に、議会は、下院の議席を配分する適切な基礎を再検討した。南部州が解放された奴隷に選挙権を与えようとしないことを心配し、また「奴隷の解放が、5分の3人だけに比べて、1人ずつとして、下院の代表（を配分する目的で）彼らの州の人口を増加させることを認識し」、修正第14条の起草者は、長々と、下院の議席を有権者数に基づいて配分する可能性を考慮した。

1865年12月、急進的な共和党のリーダーである Thaddeus Stevens は、下院の定数を「それぞれの法的な有権者数に応じて」州に配分する憲法修正を提案した。加えて、修正提案は、「法的な有権者の国勢調査が、通常为国勢調査と同時にされる」ことを規定していた。有権者数に基づく定数配分の支持者は、上訴人が今、繰り返している、同じ有権者の平等の理由付けを用いた。（「議会での真の代表原則は、有権者のみが基礎となるべきだということ、そして、それぞれの有権者がわれわれの政府で等しい政治的価値（weight）をもつべきだということである。」）

有権者を基礎とする定数再配分の支持者は、総人口に基づく再配分の支持者による激しい抵抗にあった。多くの反対は、代表の平等の原則を理由としていた。下院議員 James G. Blaine は、「概要提案（abstract proposition）のように」、有権者人口に基づいて下院の議席を配分することに対する主な批判は、「だれも、人口が代表の真の基礎であることを否定しないだろう。すなわちそれは、女性、子ども、そして他の非有権者のクラスが、実際に投票する者とおなじく、国家の立法に極めて重要な利害関係をもつ」ことだ、と議論する。

これらの論争の産物が、総人口を議会の定数配分の基礎とする修正第14条の

(5) The Federalist No. 54, p 284 (G. Carey & J. McClellan eds. 2001).

(6) 1 Records of the Federal Convention of 1787, p. 473 (M. Farrand ed. 1911).

2 項である<sup>(7)</sup>。上院のフロアで、憲法改正案の最終バージョンを提案するにあたって、上院議員 Jacob Howard は以下のように説明した。

「代表の基礎は人口である。…つまり、課税されないインディアンと、反乱その他の罪により州法により排除される者を除く総人口である。…委員会は人口を最も正義にかなない満足のゆく基礎として採用した。そして、代表の基礎が、人口に基づくべきだというのは、憲法がもともとそれに基づいて起草された原則である。それに、わたしは、結局、それが、政府の基礎となる、最も安全で、最も確実な原則であると考え。有権者でなく、財産でなく、人口、これが憲法の理論である。」<sup>(8)</sup>

上訴人は、われわれに、修正第14条の平等保護条項が、この「憲法の理論」に矛盾するルールだと判断するよう求めている。しかし、最高裁が *Wesberry* 事件<sup>(9)</sup> で認識したように、この理論は、下院の議席を州に配分する方法の基礎になるだけでなく、州議会の議席を州内で配分する方法にも適用される。最高裁は、「憲法起草会議での議論は」「少なくとも1つの事実を非常に明確にする。(憲法起草会議の州) 代表が、下院が『人民』を代表する、と合意したとき、彼らは議会議員を配分するにあたり、各州に配分される議員数は住民の数のみに基づいて決められる、ということを意図した。」と説明した。「数学的な正確さで議会選挙の選挙区を画定することは可能ではないかもしれない」と最高裁は認めたが、「平等な数の人々のための平等な代表を下院の基本的な目標とする憲法の明白な目的を無視することに、言い訳はない。」修正第14条が、議会選挙の選挙区の定数配分が総人口に基づくことを要求し、同時に州がその議会選挙区を同じ基礎に基づき定数配分することを禁ずることはありえない。

議会選挙の選挙区の憲法史を断ち切って、上訴人は2つの点を強調する。まず、彼らは、州に対して議席を配分することと、州内で議席を配分することを区別する。憲法起草者は、総人口を前者のために選んだ、と上訴人と彼らの裁判所の友は議論する。連邦主義的関心は、州内での定数配分に適さないのだから、というのである。これらの関心は、有権者人口を基礎にすることは、州が有権者を賢明でない方法で拡大することを奨励するという認識されたリスクと、総人口に基づくことが、州がその人口を少なく数え、直接税の分担を減ら

(7) U.S. CONST. amdt. XIV, § 2 「議員は、人口に基づいて州に配分される。(人口は) 課税されないインディアンを除き、州の総ての人を数える。」

(8) Cong. Globe, 39th Cong., 1st Sess., 2766-2767 (1866).

そうとすることに反対する、という希望が認識されていることを含む。*Wesberry* 事件は、しかしながら、上訴人が今、推奨している区分を拒否した。*Wesberry* 事件の重みがなくとも、われわれは上訴人の主張する区別を信じられないと判断したであろう。連邦主義、あるいは— *Alito* 裁判官が強調するように、党派的な、そして地域的政治利益—は、憲法起草者が議会の定数配分の基礎として総人口を選んだことにあらわされた、ということを受け入れることはできる。それであっても、代表の平等の原則は、有権者となる資格があるかどうかにかかわらず、人民を数えるという決定に顕著に表れていることには疑いがない。

第2に、上訴人と *Alito* 裁判官は、最高裁が、州と地方公共団体の選挙法に対する訴えを審査するにあたって、連邦の選挙制度の特徴—ここでは、議会の議席配分についての憲法的手法—を類比して説明することを通例、拒絶してきていると主張する。*Reynolds* 事件<sup>(10)</sup>で、最高裁が、アラバマ州の、州の上院の再配分の手法—それぞれの郡に1人の上院議員—は、連邦の上院をモデルにしたのであり、許容されるべきだ、という議論を拒んだのは、ほんとうである。最高裁は「連邦と類似していること」は、「州議会の選挙区画定の手法には、筋違いで無関連である。なぜなら、「連邦の二院の代表制度は」「独特の歴史的状況から」生まれたものだからである<sup>(11)</sup>。同じく、*Gray* 事件<sup>(12)</sup>では、州全体の選挙で、それぞれの郡の勝者に、一定の数の「ユニット」を配分する手法の合憲性を、大統領選挙人団との類似によって弁護しようとしたジョージア州の試みが成功しなかった。しかしながら、*Reynolds* 事件と *Gray* 事件は、有権者の平等と代表の平等の両方に反する、連邦の文脈の外では、何の関係もない利益を擁護するための、連邦の選挙制度の特徴を含んでいた。上院の議席は、州の主権を尊重し、比較的小さな州が憲法を承認する見込みを増すために、同じ基準で州に配分された。大統領選挙人団は、共同体の最も精通したメンバーが、その大陸的な規模が、市民一般の情報に基づく選択を不可能にすると考えられていた、国家の行政官を選ぶことができるように作られた。対照的に、同じくらい早い時期に、一部、州と地方公共団体の議会選挙の区割りについて存在する、同様の代表についての関心に基づく、議会選挙の議席の配分の

(9) *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964).

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

(11) *Id.* at 573–574.

(12) *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368, 371–372, 378 (1963).

ための憲法的手法が発展した。定数配分に関する憲法起草者の答えは、そのため、選挙区割りがある権者人口に基づかねばならないとする上訴人の主張を崩す。

### (B) 先例

憲法史と一致して、当裁判所の過去の判断は、州と地方公共団体が、選挙区を平等な総人口に基づいてデザインすることで、一人一票原則に従うことができるという結論を補強する。上訴人の見解では、平等の投票権の原則を支持しているこれらの判決の文言を引用して—そして、「一人一票」というフレーズを強調して—上訴人は、最高裁が、州が選挙区の有権者人口を平等にすることを意図し、常に意味したと主張する。上訴人は、しかしながら、選択的に選ばれた文言と「一人一票」のスローガンからあまりに多くを抜粋する。

上訴人が最高裁の意見から引用するすべての文言に対して、有権者の平等でなく、代表の平等についての文言で一人一票原則に形を与える言葉 (line) で応えることができる。*Reynolds* 事件では、例えば、最高裁は、「この国での代表者による政府の基本原則」を「等しい人口に対する等しい代表」として描写している。

さらに、*Reynolds* 事件以来、最高裁は、選挙区の画定が、許容できないほどに、完全な人口の平等から逸脱し、平等保護原則を侵害するかどうかを評価する際には、一貫して、総人口の数字を見てきた。上訴人は、最高裁が逸脱の許容性を選挙人になり得る人口や、登録された有権者のデータに基づいて判断した例を挙げていない。最高裁にとって、黙示に有権者の平等を命じ、総人口を、そのルールを守っているかどうかを評価する基準にすることは意味をなさない。私たちが思うに、よりありそうなのは、最高裁が、総人口を平等にするよう選挙区を画定することが許容されると常に推定してきたということである。

上訴人は、「1960年代には」「有権者人口の配分は、一般に、この問題を提起することが必要な程度にまでは、総人口の配分とちがっていなかった」と反論する。この主張を支持するために、上訴人は、「ニューヨーク州の人口密集地域」の有権者と総人口の配分に重要なちがいを認定しなかった合衆国地裁の判決のみを引用する<sup>(13)</sup>。当裁判所が、そのような等しさを全国的規模で前提と

---

(13) *WMCA, Inc. v. Lomenzo*, 238 F. Supp. 916, 925 (S.D.N.Y.), *aff'd*, 382 U.S. 4 (1965).

したのであれば、そのように述べたであろう。そのかわりに、最高裁は、*Gaffney* 事件<sup>(14)</sup>において、当該法域の中で有権者が不均等に配分されうことを認めた。「もし、一人の人の票の価値が問題とされるのであれば」、[総人口—一定で正確に把握されたとしても—は、定数の再配分のためにその票が数えられ、価値がはかられねばならない有権者の集団を正確に反映しないかもしれない。なぜなら、『国勢調査の対象となる人々』は有権者ではないからである。]<sup>(15)</sup>それにもかかわらず、最高裁は、*Gaffney* 事件で、一人一票ルールは、「公正で効果的な代表」を促進するよう企図されていると認め、総人口のみに基づくルールに従っていることを評価した<sup>(16)</sup>。

### (C) 実務

憲法史や先例が強く示唆するものを、定着した実務が確認する。有権者となり得る人口を基礎とした定数配分を、憲法の命令として採用することは、50州すべてと、数え切れない地方公共団体の法域が何十年も、それどころか何世紀も従い、よく機能している定数配分のアプローチを覆す。上訴人は、最高裁がこの長く続いている総人口の使用を妨げるべき、何の理由も示していない<sup>(17)</sup>。「隠れてではなく、または州の不作為によってでなく、公然と、積極的な州行為により」従われた「途切れぬ実行」は、軽々と脇に投げ捨てられるべきものではない。憲法起草者と修正第14条起草者が理解したところでは、代表者は、有権者となり得る者や、登録されている有権者だけでなく、すべての住民に仕える<sup>(18)</sup>。有権者でないものは、多くの政策論争に重要な利害関心を有する一子ども、その親、その祖父母でさえ、例えば、よい公教育システムに利害関心を有する—または、公的給付をうけるためのお役所主義を通り抜けるのを助けるといったような、構成員としてのサービスをうけるにあたり、利害関心を有する。それぞれの代表者が、同じ人数の構成員の要望と示唆に服することを保障することで、総人口を基礎とした定数配分は、平等で効果的な代表を促進する<sup>(19)</sup>。

(14) *Gaffney v. Cummings*, 412 U.S. 735 (1973).

(15) *Id.* at 746.

(16) *Id.* at 750.

(17) *Walz v. Tax Comm'n of City of New York*, 397 U.S. 664 (1970).

(18) *Evenwel*, 136 S. Ct. at 1126-1129.

(19) *McCormick v. United States*, 500 U.S. 257, 272 (1991) ([構成員に仕え、選挙区と個人、そしてグループに利益を与える立法を支持することが、議員の



### (3) 結論

要約すると、上訴人の主張するルールは、平等保護条項によりどこをもたない。したがって、われわれは、テキサス州の上院の選挙区割りは、一人一票の要求に従っていると結論づける。歴史、先例、実務が、上訴人の主張の弱さを明らかにするのに充分であるため、われわれは、テキサス州が今、議論している、州は総人口でなく有権者となり得る人口を平等にする選挙区割りをなしかどうかという問題については判断しない。

以上の理由で、テキサス西地区合衆国地裁の判断は是認される。

### (4) Thomas 裁判官の結論同意意見

州への定数配分は、人口比例だが、州の統治構造をどのようにするかは、州に任せられる。

### (5) Alito 裁判官結論同意意見 (Thomas 裁判官が一部同調)

憲法第 1 条 2 項や修正第 14 条は、代表論の哲学ではなく、連邦と州の権力バランスに基づく。

## 5 判例研究

本件の上訴人らは、アファーマティブ・アクションの合憲性を問う一連の訴訟と同じ保守派の団体・弁護士の支援を受けた<sup>(20)</sup>。事実上の政治的影響は、民主党支持者が多く、不法移民のみならず、投票年齢に達しない未成年者が多く、また、有権者登録を行わない傾向のあるマイノリティーのコミュニティーの影響力を削ぐものとみられた。

憲法上、連邦議会の議席の州への配分は、総人口に基づく。しかし、州に配分された定数を、州が何に基づきどう配分するかや州議会等の定数配分は、別問題との議論もある<sup>(21)</sup>。

本件の結論は全員一致で、「州は、総人口に基づいて立法府の選挙区を策定

---

日常の仕事である。』)。

(20) Rick Hasen, *Symposium: Ideology, partisanship, and the new "one person, one vote" case*, SCOTUSBLOG (Jul. 31, 2015, 12:01 AM), <http://www.scotusblog.com/2015/07/symposium-ideology-partisanship-and-the-new-one-person-one-vote-case/>

(21) Derek T. Muller, *Perpetuating "One Person, One Vote" Errors*, 39 HARV. J.L. & PUB. POLY 371 (2016). Anthony Johnstone, *The Federalist Safeguards of Politics*, 39 HARV. J.L. & PUB. POLY 415, (2016).

してよい」とする狭い判断を下したのみで、州が有権者人口に基づいて選挙区割りをおこなうことが許容されるかどうかについては判断しなかった。Scalia 裁判官が2016年2月に急逝し、最高裁にひとつ空席があったことが、限定的な判断につながったともされる<sup>(22)</sup>。定数配分の基礎が、総人口から有権者人口にかわると、民主党から共和党へのパワーシフトが起こることが予想されていた<sup>(23)</sup>。本件の限定的な判断のため、州議会で力を持つ共和党が、有権者人口に基づく区割りの導入をすすめる可能性がある<sup>(24)</sup>。しかし、それを待つまでもなく、大統領選挙でのトランプの予想外の当選が起こり、今後の動向は不透明である。

(吉田仁美)

---

(22) Daryl J. Levinson, *Foreward: Looking For Power in Public Law*, 130 HARV. L. REV. 31, 41 (2016).

(23) *Id.*

(24) Josh Blackman, *A Very Texas Term at The Supreme Court, Examining the Decisions Affecting the Lone Star State*, 79 TEX. B.J. 762 (2016).