

|                  |   |
|------------------|---|
| Title            | 選挙区割り委員会の法理論的検討：米国の実践・理論を素材として  |
| Sub Title        | A theoretical analysis of redistricting commission : the case of United States  |
| Author           | 吉川, 智志(Yoshikawa, Tomoshi)  |
| Publisher        | 慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会   |
| Publication year | 2017  |
| Jtitle           | 法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.114, (2017. 9) ,p.1- 30  |
| JaLC DOI         |   |
| Abstract         |   |
| Notes            |   |
| Genre            | Departmental Bulletin Paper   |
| URL              | <a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20170915-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20170915-0001</a> |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 選挙区割り委員会の法理論的検討

——米国の実践・理論を素材として——

吉  
川  
智  
志

- 一 はじめに
  - (一) 選挙区割り委員会への着目
  - (二) 米国における議論の特徴
  - (三) 本論文の意義と目的
- 二 抽出——レザイットの類型論
  - (一) 四つの類型
  - (二) 検討
- 三 指標の細分化
  - (一) 権限の強さをめぐって——エルメンドルフの慧眼
  - (二) 委員会構成をめぐって——ケインによる細分化
- 四 終わりに

## 一 はじめに

### (一) 選挙区割り委員会への着目

米国憲法学・選挙法学<sup>(1)</sup>における重要問題の一つに、党派的グリマンダリング (partisan gerrymandering) に対する憲法的統制の問題がある。党派的グリマンダリングとは、党派的意図に基づく恣意的な選挙区割りのことで、議会の多数を占める政党が自党に有利 (敵対政党に不利) となるような区割りを行ったり、二大政党が談合して現職議員が保護されるような区割りを行ったりすることを指す (後者は、両党派グリマンダリング (bipartisan gerrymandering) と呼ばれる)。その害悪は、米国において深刻に受け止められており、違憲審査を通じた司法的是正を望む声が強い。他方で、この問題に裁判所が深く立ち入ることは、司法部が激的な党派対立と深く関わることにもなりかねない、という難しい問題もある。

合衆国連邦最高裁 (以下、最髙裁) は、一九八六年の *Davis v. Bandemer* 判決<sup>(3)</sup>で、党派的グリマンダリングの訴えを修正一四条平等保護条項の下で司法判断適合的だとし、一応、これを司法的に統制する構えを見せている。しかし *Bandemer* 判決では、訴えが認容される基準が極めて限定的に設定された<sup>(4)</sup>。そのため、本判決以降、党派的グリマンダリングの訴えがいくつか最髙裁に持ち込まれたものの、同訴えに基づいては区割り法が違憲とされないという状況が続いてきた。かような状況には学説から多くの批判が寄せられたが、二〇〇四年の *Vieh* 判決<sup>(6)</sup>における相対多数意見は、同訴えをもはや司法判断不適合とすべきと主張するまでに至っている<sup>(7)</sup>。

このような司法審査の機能不全という状況を受け、選挙法学においては、党派的グリマンダリングの司法的是正のための法理や理論を鍛え直そうとする潮流がある一方、選挙区割り委員会 (redistricting commission) に対する関心が

高まっている。選挙区割り委員会とは、選挙区割りの過程に参与する合議制の機関である。米国の多くの州では、州議会選挙および連邦下院選挙の区割りが——党派的利害の渦巻く——州議会によって行われる。このことが、党派的ゲリマンダリングが生じる要因の一つだと考えられる。そこで、州議会とは異なる機関を選挙区割りに関与させることによって恣意的な区割りを行われにくくさせ、より良い区割りプロセスを追求しよう、というわけである。

選挙区割り委員会への関心の高まりは、現実の改革立法に呼応するものでもある。近年、アリゾナ州やカリフォルニア州では、イニシアチブ等を通じて、これまでになかった革新的な区割り委員会が導入された（具体的には後述）。こうした新たな制度展開にも触発されつつ、区割り委員会に関する議論が展開されている。

## (二) 米国における議論の特徴

その際に注目されるのは、米国選挙法学において、単に個々具体の区割り委員会の仕組みや運用実態を記述するだけでなく、より体系的な視点からこれらに接近する議論があることである。ここでは特に、諸種の選挙区割り委員会を分類・評価するための指標を自覚的に構築しようとする傾向が認められる。かような議論が展開される背景としては、何よりも、米国内に数多くの、そして多種多様な選挙区割り委員会が存在することを指摘できよう。米国の連邦制が、ここに大きく関わってくる。まず、全五〇州の州議会選挙のための区割りプロセス（区割り法が制定される手続き）は、当然のことながら、各州の州憲法や州法によって規定される。各州は、それぞれが適切だと考えるところに従い、区割りプロセスを設計することができるのである。そしてその際、区割り委員会を区割りプロセスに関与させる州が少なくない。加えて合衆国憲法は、連邦下院選挙の選挙区割りの決定についても各州に委ねている。<sup>9)</sup>この連邦下院選挙でも、いくつかの州において、区割り委員会が選挙区の策定に関与することとなっている。このように、選挙区割りが多元的に行われる米国は、必然的に様々な区割り委員会が設計され、そうした多様な委員会の特徴を適切

に把握・評価するための理論的枠組みもまた、要請されることとなるのである。

### (三) 本論文の意義と目的

米国で展開されるこうした議論——区割り委員会の特徴を把握・評価するための理論的枠組みをめぐる議論——は、我が国にとつても有用であると思われる。それはまず、我が国の区割り委員会（衆議院議員選挙区画定審議会、以下「審議会」<sup>(10)</sup>）の特徴を把握するための評価軸を提供するであろう。また、そうした評価軸は、委員会の制度設計のメニューともなり、今後のありうる立法論の合理化にも寄与しうると考えられる<sup>(11)</sup>（もちろん、我が国においては現在、定数配分の時点での平等の問題が焦点化されており、選挙区割り自体への関心はさほどない。しかし、今後もこのような状況が継続するとは必ずしも言い切れないとすれば、その改善の余地を探るための理論的枠組みを予め探求しておくことも、決して無意味ではないだろう）。関連して、日本国憲法四七条が「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める」としていることについて、山本龍彦教授の指摘するように、「自らの利害が直接にかかわる選挙区……の問題を、国会議員が適切に決められるか非常に怪しく、「ゲームのプレイヤー自身がゲームのルールを決められるというのは、本来おかしな話」と考える余地があるとすれば、我が国において今後、憲法改正という文脈で、区割り委員会に関する議論が活性化する可能性もある。

もっとも本稿は、そのような理論的枠組みを、包括的な形で提示するものではない。本稿は、その準備作業の一つとして、議論が豊富な米国法を参照しながら、米国における議論の現時点での到達点を回顧し、それに若干の批判的検討を行うものにすぎない。とはいえ、こうした作業は、かような議論の見られない我が国においては一定の意義がある。

以下では、米国の実践・学説を素材としつつ、各種の区割り委員会を設計するにあたって重要になる要素を抽出し

(二)、各要素につき、より細かな評価指標を提示する(三)。

また、本論文では、我が国において米国の区割り委員会が必ずしも網羅的に紹介されてこなかったことに鑑み<sup>(13)</sup>、各州の委員会に言及する時には、脚注などにおいて、紙幅の許す限度で、各州の制度を概説することとしたい。これを、本論文の副次的目的とする。

## 二 抽出——レヴィットの類型論

米国において、区割り委員会を評価する際にしばしば出発点とされるのが、レヴィット(Justin Levit)<sup>(14)</sup>の類型論<sup>(15)</sup>である。彼は、各州の区割り委員会を、①勧告委員会(advisory commission)型、②バックアップ委員会(Backup commission)型、③政治家委員会(politician commission)型、④独立委員会(independent commission)型の四つに類型化する。この類型論からは、米国の論者が、いかなる要素に注目して各種の区割り委員会を評価しようとしているかが浮かび上がり、本稿の検討にとって有用である。

### (一) 四つの類型

#### 1 勧告委員会型

まず、勧告委員会型の委員会は、州議会に対して、区割り案の勧告を行うものである<sup>(16)</sup>。勧告なので、区割り案に法的拘束力はない。区割りを決定する権限を持つのは、あくまで州議会である。州議会は、勧告された区割り案を採用することもできるし、修正、無視することもできる。現在、アイオワ州<sup>(17)</sup>、メイン州<sup>(18)</sup>、ニューヨーク州<sup>(19)</sup>、ロードアイランド州<sup>(20)</sup>、ヴァーモント州<sup>(21)</sup>、ヴァージニア州<sup>(22)</sup>の六州が、州議会選挙の区割りに関して勧告委員会型の委員会を採用して

いるという（メイン州、ロードアイランド州及びヴァージニア州に関しては、連邦下院選挙の区割りについても、同一の制度を採用）。また、オハイオ州は、連邦下院議員選挙の区割りで、勧告委員会型の制度を採用している。<sup>(23)</sup>

## 2 バックアップ委員会型

次に、バックアップ委員会型である。バックアップ委員会型の委員会は、州議会が区割りを作成に失敗した時に区割りを行う。<sup>(24)</sup> この型の委員会を採用する州では、州憲法等に、州議会が区割りをを行う期限が定められており、その期限が超過した場合に、委員会が活動を始める。例えば、州議会内の利害対立が深刻で区割り案が可決されない場合や、州議会で区割り法が可決したにもかかわらず州知事が拒否権を行使した場合などである。このように、バックアップ委員会は第一次的な区割り権限を持たない。しかし他面で、策定された区割りは——勧告委員会型の場合とは異なり——州議会の承認を経ずに法となる（州憲法等において、委員会が策定した区割りが「法の効力および効果を持つものとする（shall have force and effect of law）」<sup>(25)</sup> とか、「完全な法の効力を持つものとする（shall have the full force of law）」<sup>(26)</sup> などと規定される）。州議会選挙の区割りに関しては、コネチカット州<sup>(27)</sup>、イリノイ州<sup>(28)</sup>、ミシシッピ州<sup>(29)</sup>、オクラホマ州<sup>(30)</sup>、テキサス州<sup>(31)</sup>において、また、連邦下院議員選挙の区割りに関しては、コネチカット州とインディアナ州において、こうした手続きが採用されている。<sup>(32)</sup>

## 3 政治家委員会型

第三に、政治家委員会型である。政治家委員会型の委員会は、第一次的な立法権限を持ち、また委員会の決定が州議会による承認を経ずに法となる。<sup>(34)</sup> これは、前者の点でバックアップ委員会型と、後者の点で勧告委員会型と異なる。政治家委員会型と呼ばれるのは、後述の独立委員会型とは異なり、政治家（州議会の議員や他の公選職）が委員となる

ことが排除されていないからである。具体的には、区割りの対象となる選挙の対象でない政治家、例えば、知事や監査役などが委員となるような制度設計を行う州が多い。また、区割りの採用に際して委員の特別多数の賛成を要求するなど、何らかの形で、党派間の妥協を促進し、中庸な区割りができるような制度設計がなされるのが一般的である。この政治家委員会型の委員会は、州議会に関しては、アーカンザス州<sup>(35)</sup>、コロラド州<sup>(36)</sup>、ハワイ州<sup>(37)</sup>、ミズーリ州<sup>(38)</sup>、ニュージャージー州<sup>(39)</sup>、ペンシルヴァニア州<sup>(40)</sup>、オハイオ州<sup>(41)</sup>で用いられており、このうち、ハワイ州とニュージャージー州では、連邦下院議員選挙の区割りについても同様の制度が用いられている<sup>(42)</sup>。

#### 4 独立委員会型

最後に、独立委員会型の委員会である。独立委員会型の委員会もまた、第一次的な立法権限を持ち、また委員会の決定が州議会による承認を経ずに法となる。しかし、州議会議員やその他の公選職が委員とはなれない点で、政治家委員会型と区別される<sup>(43)</sup>。アラスカ州<sup>(44)</sup>、アリゾナ州<sup>(45)</sup>、カリフォルニア州<sup>(46)</sup>、アイダホ州<sup>(47)</sup>、モンタナ州<sup>(48)</sup>において、州議会選挙と連邦下院選挙の両方の区割りで採用されている<sup>(49)</sup>（もともと、現在、アラスカ州とモンタナ州には、連邦下院議員の議席が一しか配分されていないので、連邦下院選挙の区割りは行われない）。

### (二) 検討

レヴィットの類型論は、諸種の区割り委員会を体系的に整理するための、一つのあり得る枠組みを示したものと評価できる。しかし、この類型論は、それぞれの区割り委員会が有する（あるいは有し得る）諸特徴を、過不足なく把握できるものでは必ずしもないことには注意が必要である。

と言うのは、レヴィットの類型論は、まず、勧告権限のみを持つか、それとも立法権を持つかという形で、つまり、

立法権の有無という指標に基づいて、各種委員会を二分する。そして、この内の後者のみ、つまり立法権を持つ委員会のみを、今度は区割りタイミングに基づいて分類する（バックアップの役割を果たすのか、それとも第一次的な立法権を持つのか）。そして、さらに、この内の後者のみ、つまり、第一次的な立法権を持つ委員会のみを、今度は委員会の構成に着目して、公選職が排除されているか否かを問う。このように、レヴィットの類型論は、いわば単線的に展開される。すると、この類型論が、各種区割り委員会の特徴を、完全な形で把握できないことは当然である。例えば、一切の公選職が排除されるが、勧告権限しか持たないような委員会を想定しよう。この区割り委員会は、勧告権限しか持たないため、この類型論の中では、勧告委員会型として位置づけられることになると思われる。しかし、そうだとすると、この類型論では、勧告委員会型の中の委員会構成の多様な在り方を捉えきれないことになる（立法権を持つ委員会の中の委員会構成は、肌理細かく分類されているにもかかわらず、である）。

とは言え、レヴィットの類型論から、我々が各種の区割り委員会の特徴を把握する上で注目すべき要素を抽出することは可能であろう。そこで、その要素を改めて確認すると、第一に、権限の強さという要素があった。これは、レヴィットの議論では、立法権限なのか、それとも勧告権限か、の二分法で捉えられた。第二に、区割り委員会の区割りのタイミングという要素があった。そして第三に、委員会の構成という要素があった。委員会の構成としては、一方の極に議員のみからなる委員会が、他方の極に一般市民のみからなる委員会があり、その間にグラデーションがある、ということになろう。

### 三 指標の細分化

前章で抽出された三つの要素は、各種の区割り委員会を評価する際に本質的な重要性を持つものと考えられる。こ

のうち第二の要素——区割りのタイミング——については、第一次的な区割り主体か否かというだけの問題なので、これ以上論究する必要はなからう。

他方で、第三の要素——委員会の構成——については、単にグラデーションがあるというだけでは足りず、より詳細な指標を設定することが望ましいように思われる。また、第一の要素——権限の強さ——に関しては、果たして、勧告権と立法権の単純な二分法により各種の区割り委員会の特徴を十分に捉えきれているのか問題とならう。そこで以下では、この二点について、米国の論者の所説を参照しつつ、立ち入って検討を加えてみたい。

### (一) 権限の強さをめぐって——エルメンドルフの慧眼

まず、権限の強さについてである。ここでは、勧告権／立法権の二分論が不十分であることを示唆する、エルメンドルフ (Christopher S. Elmendorf) の議論<sup>(50)</sup>が参照に値する。

#### 1 強化された勧告権

##### (1) アイオワ州の区割り委員会

エルメンドルフは、アイオワ州の区割り委員会に着目する。同州では、立法補佐局 (Legislative Services Agency) という州内部の機関によって区割り案が策定される。この区割り案が法となるためには、州議会による承認が必要である。このことから、先のレヴィットの分類では、同州の区割り委員会たる立法補佐局は、勧告委員会型に属するものとされていた。<sup>(52)</sup>

しかし、エルメンドルフは、アイオワ州の委員会が単なる勧告委員会ではないことに注意を喚起する。と言うのは、アイオワ州法上、州議会は、立法補佐局が策定した区割りを、七日以内に閉鎖ルール (closed-rule) の下で採決しな

ければならない、とされているからである。閉鎖ルールというのは、法案の修正を許さない手続きを指す。<sup>(53)</sup>ここでは、州議会に法案修正権（区割り修正権）がなく、提出された区割り案に賛成か反対かという二値的な意思表明しかできない。加えて、州議会が立法補佐局の案を否決した場合は、その理由を説明しなければならないとされる。そして、州議会が案を否決した場合、立法補佐局が区割りを修正し、再び閉鎖ルールに基づいて議会が採決を行う。これも否決された場合、三度目の立法補佐局による区割りが行われる。この三回目の勧告に関しては、閉鎖ルールが解除されて議会で修正権が認められるが、委員会案の否決は議員にとって政治的リスクとなるため（恣意的な区割りを試みているとの外観を生じさせ、有権者の支持を失う可能性があるなど）、これまで議会が修正権を行使したことはない。エルメンドルフは、閉鎖ルールを付随する区割り勧告権を持つ委員会を、単なる勧告委員会と区別した上で積極的に評価する。このエルメンドルフの議論を踏まえるならば、委員会が持つ権限を、勧告権／立法権の二分論とするのは単純に過ぎる。少なくとも、純粋な勧告権と純粋な立法権との間に、《強化された勧告権》とも言うべきものがあることを指摘できよう。

(2) 強化された勧告権の例

こうした強化された勧告権を採用する他の例として、ニューヨーク州において二〇二〇年の国勢調査に基づく区割りから用いられる予定の区割り委員会を挙げることができる。もともと、ニューヨーク州の委員会は純粋な勧告権限しか持っていない<sup>(54)</sup>が、法改正によって、区割りの承認をする州議会に閉鎖ルールが課されることとなった。<sup>(55)</sup>具体的には、アイオワ州と同じく、委員会が作成した区割りを、修正のない（without amendment）採決にかけ、これが可決された場合には法となるが、否決されたり、可決後に知事が拒否権を行使したりした場合には、委員会が新たな区割りを行う。そして、否決又は拒否権行使が二回なされて初めて、州議会が修正権を行使できるようになる。

このように現時点では、アイオワ州の仕組みが《強化された勧告権》の範型となっている。しかし、理論上は他の

制度設計も考えられよう。いかなる形で勧告権が強化されているかという観点から、新たな制度展開を注視することが必要である。

## 2 限定された修正に服する立法権

それでは、各種選挙区割り委員会の権限の強さを、純粹な勧告権、強化された勧告権、純粹な立法権という三段階で、十分に評価することができるか。私見によれば、そうではない。米国の選挙法学においても意識されてはいないが、《限定された修正に服する立法権》を持つ委員会、という段階を設けることができるように思われる。この段階は、委員会が策定した区割りは基本的には法になるが、しかし、限定された範囲においては州議会等による修正に服する、というものである。

そのような委員会の例として、ワシントン州のそれを挙げるができる。同州の委員会は、区割り案を州議会に提出する。州議会は区割り案に修正を行うことができるが、それは極めて限定的なものにすぎない。すなわち、まず、修正の条件について言えば、州憲法上、州議会は、区割り案が提出された後の初めての会期の最初の三〇日の間に修正を行わなければならない、しかもそれは、両院それぞれで三分の二以上の議員の支持でもって行われなければならない。<sup>(56)</sup> また、修正の範囲あるいは程度についても、区割り線の変更により、各選挙区の人口が二%を超えて変動するような修正を行ってはならない、と州法で定められている。<sup>(57)</sup>

このワシントン州の委員会は、一方で、区割り案につき州議会による修正がカテゴリーカルには排除されない点で、純粹な立法権を持つ委員会と区別される。他方で、修正が行われなければ、区割り案がそのまま法となる点で、純粹な勧告権を持つ委員会はもちろん、強化された勧告権を持つ委員会とも区別される。だとすれば、ワシントン州の委員会が持つ権限を、《限定された修正に服する立法権》として捉え、他の委員会が持つ権限の段階から区別すること

が適切であるように思われる。

### 3 小 括

以上の通り、レヴィットの類型論の前提になっていた勧告権／立法権の二分論は、肌理の粗い指標しか提供できていない。区割り委員会が持つ権限の強さに着目する指標としては、少なくとも、**①** 純粹な勧告権、**②** 強化された勧告権、**③** 限定された修正に服する立法権、**④** 純粹な立法権、の四つの段階を設定することができるのではなからうか。

#### (二) 委員会構成をめぐる——ケインによる細分化

次に、委員会構成に関する指標をより詳細に考えてみたい。ここで取り上げるのは、委員会の構成に関する指標を詳細に定式化するケイン (Bruce E. Cain) の議論である。

#### 1 議会の利益相反

ケインは、委員の構成を評価するための指標として、委員の選定方法をも考慮に入れた、「議会の利益相反 (legislative conflict of interests)<sup>(58)</sup>」という観点を提案する。すなわちケインは、州議会が自分たちの選挙の区割りを決定することを利益相反と捉えた上で、利益相反の多寡を、明確な階層性でもって把握しようとするのである。分離のゼロ段階としては、区割りの対象となつていない選挙によつて選出される者が区割りを行う、という状態がある。州議会の議員自身が、州議会選挙の区割りをするような場合である。ケインは、ここを出発点とした上で、以下に述べる五つの段階を設定し、各種区割り委員会の委員会構成を位置づけていく。

#### (1) 希釈による分離

まず、分離の第一段階として、「希釈による分離 (separation by dilution)」という段階がある。<sup>(59)</sup>これは、区割り委員会に州議会議員が参加するものの、その他の公選職 (知事等、州全体から選出される公職) や市民を委員会に加える、というものである。そうすることによって、利害関係者たる州議会議員の影響力が希釈 (dilution) されるため、ゼロ分離よりはまだ、議会の利益相反の度合いが少ないとされることとなる。

(2) 職務による分離

第二段階として、「職務による分離 (separation by office)」の段階がある。<sup>(60)</sup>これは、州議会議員を委員会のメンバーから排除して、州議会議員以外の公選職 (副知事や監査役等、州全体から選出される公職) によって委員会を構成する、という段階である。州議会の議員という剥き出しの利害当事者を除く点において、「希釈による分離」の段階より、もう一步分離が進んだ形になる。ケインは、この段階の委員会として、アーカンザス州 (後注 (35))、オレゴン州 (後注 (33)) のものを挙げている。<sup>(61)</sup>

(3) 公選職からの分離

第三段階として、「公選職からの分離 (separation from office)」の段階がある。これは、州議会議員はもとより、その他の公選職についても委員会のメンバーから排除する、というものである。先のレヴィットの分類において独立委員会型とされるものは、最低限この段階に達していることになろう。

ここでは、公選職の代わりに、議会代表 (両院議長や、両院の少数党院内総務等) により任命された一般市民が委員会を構成する。委員は、議会関係者の任命を受けるとはいえ、政治家一般が区割りプロセスには直接は関わられなくなる。この点で、「職務による分離」段階よりも更に、議会の利益相反の度合いは少ないというわけである。

この段階の委員会としては、アイオワ州 (三 (一) 1)、ヴァージニア州 (後注 (22))、ヴァーモント州 (後注 (21))、<sup>(62)</sup> アラスカ州 (後注 (44))、アイダホ州 (後注 (47))、モンタナ州 (後注 (48))、ワシントン州 (後注 (49)) のものが挙

げられている。

(4) 独立の候補者リストによる分離

第四段階として、「独立の委員候補者リストによる分離 (separation by Independent Pool)」がある。これは、区割りをを行う市民を、議会関係者が任意に選ぶことができず、一定の中立的基準によって選出された一般市民からなる委員候補者リストの中から選ぶよう義務づけられる段階である。

この段階の内実を、その例として挙げられるアリゾナ州の委員会を素材に、もう少し具体的に見てみよう。<sup>(63)</sup> 同州の委員会は、五名から構成され、「独立選挙区再区画委員会 (Independent Redistricting Commission)」と呼ばれる。委員を任命するのは州議会議員 (州議会上下両院が各院から選出する最高位の議員、上下両院の少数党院内総務) であるが、その任命は、州の上訴裁判所裁判官指名委員会が用意する区割り委員の候補者名簿の中からのみ行われるというのが、ここでのポイントである。すなわち、まず、指名委員会が、いくつかの基準<sup>(64)</sup>に基づき、一般市民から、同州の二大政党 (政党登録数に基づく) の各党員から一〇名ずつ、及び二大政党以外の政党に登録若しくは無所属の者から五名の計二五名を委員候補者とするリストを作成する。その上で、州議会上下両院が各院から選出する最高位の議員、上下両院の少数党院内総務が、それぞれ一名ずつ前記リストの中から委員を任命するのである。そして、ここで任命された四名が、非二大政党若しくは無所属のリストから、多数決でもって最後の一名の委員を選ぶ (最後の一名は委員長となる) という流れになる。

(5) 議会関係者による指名からの分離

最後に、第五段階目として、「議会関係者による指名からの分離 (separation from Legislative Designation)」の段階がある。これは、中立的基準によって選出された一般市民から成る区割り委員候補者名簿の中から委員が選定されることを前提に、その選定を、議会関係者による積極的関与を排除する形で行うものである。後者の点において、「独立

の候補者リストによる分離」と区別される。

ここでも、その例として挙げられるカリフォルニア州の委員会を例に、この段階の内実をやや詳しく見ておきたい。同州の委員会は、「独立市民委員会 (Independent Citizen Commission)」と呼ばれ、一四名から成る。この区割り委員を選定するのは、任命審査委員会という州の機関である。任命審査委員会は、州の会計監査部門である州監査局から出向する職員三名によって構成される。この任命審査委員会についても党派横断的構成が採られており、二大政党に登録する職員から一名ずつ、それ以外の政党に登録若しくは無党派の職員から一名が、出向者として選ばれる。

任命審査委員会は、まず、公募を通じて区割り委員会の候補者を集める。区割り委員となることを希望する市民は、任命審査委員会に応募用紙を提出する。ここでの応募者は、第一次応募者と言われる。第一次応募者は、その後、論文式試験、推薦状の提出、資産の公開をその内容とする補充プロセスに進む。そしてここから、以下の三つの過程を経て、任命審査委員会が候補者を絞り、最終的に一四名の区割り委員を確定する。

任命審査委員会は、第一段階として、「区割りに——引用者 関連性を持つ分析技術、不偏不党である能力、カリフォルニア州の多様な人口構成および地理状況への深い見識」を持つ者、という基準を用いて、応募者から六〇名を選ぶ。その際には、二大政党の政党员から二〇名ずつ、それ以外の政党の政党员又は無党派から二〇名、が選ばれることとなっており、ここでも党派構成が配慮される (CAL. GOV'T CODE §8252 (d))。次に、第二段階では、四人の議会指導者 (州議会上院臨時議長、州議会上院少数院内総務、州議会上院議長、州議会上院少数院内総務) による忌避プロセスが踏まれる。この四名の議会指導者は、共和党员の候補者 (二〇名)、民主党員の候補者 (二〇名)、その他の政党、無党派の候補者 (二〇名) から、各政党枠につき最大二名を忌避することができる (CAL. GOV'T CODE §8252 (e))。これにより、最大で三六人にまで候補者が絞られる (六〇 (第一段階での候補者) - 四 (議会指導者) × 三 (各政党枠) × 二 = 三六)。最後に、第三段階として、二大政党の枠から三名ずつ、それ以外の政党若しくは無党派の枠から二名が、くじ

引き (a lottery) を通じて選ばれる。これで、委員となる一四名のうち八名が確定する。その上で、くじ引きで選ばれた八名の委員が、カリフォルニア州の「人種的、民族的、地理的、ジェンダー的多様性」が反映されるよう各政党枠の残りの候補者の中から二名ずつ委員を選出する。こうして、六名の委員が新たに選出され、先の八名と併せて、合計一四名の委員が確定するのである (CAL. GOV'T CODE §8252 (f))。

以上の通り、カリフォルニア州の独立市民委員会は、議会関係者による積極的関与——忌避プロセスで消極的に関与はしている——を排除する形で行われている。利益相反の排除という点で、現時点での到達点を示すものといえよう。

## 2 検討

このケインの議論は、委員会構成のあり方を、利益相反の多寡という一定の観点から明確な輪郭を持つ段階によって区別する点で、各種選挙区割り委員会の特徴を評価するための指標を打ち立てようとする本稿の立場からも評価できる。しかし、①そもそも利益相反の多寡という観点から委員会構成を評価することが適切か、②そうであるとして、段階の設定の仕方が適切か、の二点から検討される必要があるように思われる。

### (1) 段階の設定の適切性

後者の問題から扱おう。ケインが設定する各段階の定義は明快であり、米国における段階論としてみれば、次の一点を除き、特に異論を差し挟む余地はないように思われる。

その一点とは、ケインが、設定された段階を前提として各種の委員会を評価する際に、委員会が州議会選挙の区割りを行う場合と、連邦下院選挙の区割りを行う場合とを区別していないことである。これが問題なのは、州議会選挙の区割りに関しては、州議会がこれを行うことは議会の利益相反という批判が直接に妥当するのに対し、連邦下院議

員選挙の場合にはそうではないからである。連邦下院議員選挙の場合、州議会が区割りを行うとしても、州議会と、州内から選出される下院議員は「同じ」主体でない。そうである以上、そこに文字通りの利益相反が生じているとは必ずしも言えない。そのため、連邦下院選挙の区割りをを行う委員会の委員構成を評価する際には、本来、州議会選挙のそれとは異なる指標が必要となるはずである。ただ、これは連邦議員の選挙制度を各州が決するという合衆国憲法に固有の問題であり、同様の憲法構造を持たない我が国ではこうした難点は生じない。

(2) 利益相反の多寡という指標の適切性

それでは、委員会構成を評価する際に、利益相反の多寡という観点を採用することは適切であろうか。観点の適切性の問題は、区割り委員会を如何なる使命をもった機関として理解するか、という問題とリンクさせて考えるべきであろう。ここで想起すべきは、冒頭で掲げた「自らの利害が直接にかかわる選挙区……の問題を、国会議員が適切に決められるか非常に怪しく」、「ゲームのプレイヤー自身がゲームのルールを決められるというのとは、本来おかしな話」との指摘である。選挙区割り委員会を、このような問題意識に基づいて設置されるものと理解するのであれば、利益相反の多寡という観点を設定することは合理的である。他の適切な観点がなければ、せよ、さしあたりの優位性を主張しえよう。

## 四 終わりに

以上、本論文では、諸種の区割り委員会を評価するための指標を、米国の実践・学説を素材としつつ検討してきた。ここまでの議論をまとめると、以下の通りである。

第一に、米国における各種の区割り委員会は、①委員会の権限、②区割りのタイミング、③委員の構成の観点から、

それぞれの特徴を分析することができること。第二に、このうち委員会の権限の強さについては、①純粋な勧告権、②強化された勧告権、③限定された修正に服する立法権、④純粋な立法権の四段階に分けることができること。第三に、委員会の構成については、利益相反の多寡という点から、①希釈による分離、②職務による分離、③公選職からの分離、④独立の委員候補者リストによる分離、⑤議会関係者による指名からの分離、の五段階で評価可能なこと。以上が、米国における現時点での議論の到達点に、筆者なりの改善・再構成を施したものである。最後に、いくつかの留意点と今後の課題を述べておきたい。

第一に、本論文は、各種委員会を評価するための指標を挙げるに留まり、それぞれの要素が——あるいは要素の複合が——どのような政治力学を生じさせ得るのか、どのような区割りを帰結する蓋然性が高いのか、といった点には言及できなかった。この点は、個別の事例に即した実証的研究への参照が求められるだろう。<sup>(65)</sup>

第二に、区割りに関しては、本論文が扱った区割りの「主体」の問題——どのような機関が区割りを担うか——以外にも、注目すべき要素がある。米国では、州憲法・州法に、これまでに見られなかった種類の区割りに関する実体的基準を書き込み、区割りのアウトプットを統制する試みが、特に近年広がっている。例えば、アリゾナ州では、実現可能な限り競争的選挙区 (competitive districts) が作られるべきことが、区割りに際しての考慮要素の一つとして掲げられている。<sup>(67)</sup> また、カリフォルニア州でも、政党・現職・政治的候補者の利益を考慮することの禁止が、憲法上明文で規定されている。<sup>(68)</sup> こうした実体的規律と、それを担保する区割り委員会の設計とが相まって、より健全な区割りが産出されるものと思われる。本稿では、こうした点を論ずることができなかった。

第三に、言うまでもなく、本論文で示した枠組みは、米国での実践・理論を素材としたものに過ぎない。より普遍的に通用する指標を練り上げるためには、区割り委員会が実践されている別の国にも目を向けたり、前記の整理の中の特異米国的な状況に刻印された諸要素を相対化したりする必要がある。

とは言え、区割りプロセスが多面的に展開し、いわば区割り委員会の「実験場」とも呼ぶことのできる米国は、区割り委員会の実践・理論を検討する上で、極めて有用な素材であることは間違いない。このことをいま一度強調して、本論文を閉じることとしたい。

〔付記〕本研究は、平成二八年度「博士課程学生研究支援プログラム」の助成の成果の一部である。

- (1) 選挙法学という学問領域については、吉川智志「米国における選挙法学の誕生」法学政治学論究一〇八号（二〇一六年）一二七頁以下を参照。
- (2) E.g., Samuel Issacharoff, *Gerrymandering and Political Carets*, 116 HARV. L. REV. 593 601-629 (2002); Heather Gerken, *Lost in the Political Thicket: The Court, Election, Law, and the Doctrinal Interregnum*, 153 U. PA. L. REV. 503 (2004).
- (3) *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).
- (4) 次のような基準である（ホワイト相対多数意見）。まず、当該訴えが認容されるためには、「同定可能な政治集団に対する意図的差別と当該集団への現実的差別的効果の両方」の証明が必要である（at 127）。このうち、差別的意図の要件については、「再区割りが議会によって行われる以上、議席再配分のあり得る政治的帰結が意図されたことの証明が著しく困難であるべきでない」として、地裁の事実認定に従い差別的意図を比較的簡単に認定したが（at 129）、問題は、「効果の要件である。最高裁は、「……違憲の差別が生じるのは、選挙制度が有権者もしくは有権者集団の政治過程全体に対する影響力を一貫して低下させるように仕組まれていた場合のみ」であると言う。これは、「政治過程からの締め出し（shut out）」がなされていることの証明が必要だと言い換えられており（at 139）、また、「平等保護違反が認定され得るのは、選挙制度が、政治過程に効果的に影響を与える有権者たちの機会に、実質的に不利益を与える場合のみ」であるともされる（at 133）。アメリカの二大政党制を想定した時、片方の政党の支持者がこうした状況に陥るような事態が生じることは、容易には想定し難い。
- (5) E.g., Issacharoff, *supra* note 2. これらの議論の一部は、吉川智志「選挙法の司法審査と政治的競争…司法審査理論の可能性」法学政治学論究一一二号（二〇一七年）二〇一頁以下を参照。

(6) *Vieth v. Jubelirer*, 541 U.S. 267 (2004). 本判決については、東川浩二「判批」アメリカ法二〇〇五年一号(二〇〇五年)一二二頁以下、吉田仁美「判批」憲法訴訟研究会他編『続・アメリカ憲法判例』(有斐閣、二〇一四年)一三四頁以下。

(7) その後の展開については立ち入らないが、概観として、東川浩二「政治的ゲリマンダの法的規制…州憲法の復権と競争理論」選挙研究二四巻一号(二〇〇八年)九八頁以下を参照。なお、二〇一六年一月、 Wisconsin シン州西部地区連邦地方裁判所は、共和党により作成された Wisconsin シン州議会の選挙区割りを違憲の党派的ゲリマンダリングと判断した (*Whitford v. Gill*, No. 15-cv-421-bpc, 2016 WL 6837229 (W.D. Wis. Nov. 21, 2016))。そして、連邦最高裁は、二〇一七年六月一二日にこの判決を実質審理することを決定した。今後の帰趨が注目されるが、これらの判決については、別稿で詳細に検討することとした。

(8) E.g., Yasmin Dawood, *The Antidomination Model and the Judicial Oversight of Democracy*, 96 GEO. L. J. 1411 (2007); Theodore D. Rave, *Politicians as Fiduciaries*, 126 HARV. L. REV. 671 (2013); Nicholas O. Stephanopoulos & Eric M. McChee, *Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap*, 82 U. CHI L. REV. 831 (2015). このような潮流が、少なくとも一九九〇年代以降、米国選挙法学の主たる潮流をなしてきた。他方で、このような潮流からしても、区割り委員会を改革することは肯定的に評価しうるように思われる。両者は排他的ではないからである。思うに、こうした司法審査論と立法プロセスの改革を相互に補完しあうものとして位置づけ、選挙法秩序の形成プロセスを全体として考察することが、選挙法の改革、民主政の質の向上にとって、重要であろう。

(9) 連邦議会下院選挙の選挙区決定は、議席再配分 (reapportionment) と選挙区(再)区割り (redistricting) の二段階から成り、後者が州の決定に委ねられる。まず、議席再配分とは、各州に連邦下院議員の議席(現在は定数四三五)を配分することを指す。合衆国憲法は、一条二節三項で、連邦下院議員の議席は各州の総人口に比例して各州に配分されると定めており、一〇年ごとの国勢調査で判明した人口に基づき行われている。次に、選挙区(再)区割りとは、選挙区画の決定のことである。この点、合衆国憲法一条四節一項は、「上院議員および下院議員の選挙を行う時、所、および方法は、各州においてその legislature が定めるものとする」として、州にその決定権限をゆだねている。要するに、州は——合衆国憲法及び連邦法の範囲内において——区割りを自由に定めることができるのである。

なお、「legislature」という文言は、米国法の文脈では「州議会」を指すものと理解されるのが一般的であり、また日本語でも通常そのように翻訳される。すると、州議会ならぬ区割り委員会が区割りを行うことが同条項に違反しないか問題とな

- り得る（無論、委員会が区割りに関する勧告的意見を出すに留まり、州議会自身が立法権を有している場合はこの問題は発生しない。ここで想定しているのは、区割り権限自体を委員会に委譲した場合である）。しかし、連邦最高裁は、二〇一五年の判決で、州議会とは異なる委員会へ区割り権限を委譲しても同条項には反しないと判断した。Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission, 135 S. Ct. 2652 (2015)。本判決については、東川浩二「判批」アメリカ法二〇一六年一号（二〇一六年）一二三頁以下、中村良隆「判批」比較法学五〇巻三号（二〇一七年）一一二頁以下参照。
- (10) 我が国では、衆議院議員選挙区画定審議会設置法（平成六年二月四日法律第三号）に基づき、衆議院議員選挙区画定審議会（以下、審議会）が設置されており、「審議会は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、その改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとする。」（第二条）と定められている。
- (11) 但し、現行憲法を前提とするならば、導入が可能な区割り委員会には一定の限界があるろう。
- (12) 山本龍彦「イデオロギーにとらわれない改正テーマ」月刊正論二〇一七年六月号（二〇一七年）一九八頁。
- (13) 先行業績としては、以下の文献を参照した。東川・前掲注（7）九九頁以下、梅田久枝「アメリカの選挙区画再編に関する立法動向：選挙過程からの政治の排除」外国の立法二二六号（二〇〇八年）一六三頁以下。
- (14) See, e.g., Bruce E. Cain, *Redistricting Commissions: A Better Political Buffer?*, 121 YALE L. J. 1808, 1813 (2011).
- (15) JUSTIN LEVITT, A CITIZEN GUIDE TO REDISTRICTING 20-23 (2010)。本分類に言及するものとして、中村・前掲注（9）一二〇頁。
- (16) LEVITT, *supra* note 15, at 20.
- (17) アイオワ州の委員会については、後に改めて触れる。
- (18) メイン州の委員会は、「議席配分委員会 (Apportionment Commission)」と呼ばれる。委員会は一五名から成る。まず、州議会下院議長が下院最大党から三名、州議会上院議長が上院最大党から二名、州議会下院少数党院内総務が当該政党から三名、州議会上院少数党院内総務が当該政党に属する者から二名を任命する。そして、州内の二大政党の委員長若しくは代表者がこれに加えられる（計一二名。残る三名は一般公衆から任命されるが、既に委員となった二名が二名を選び、その二名が、最後の一名を選ぶ。ME. CONST. art. IV, Pt. 3, §1-A。
- (19) ニューヨーク州の委員会（二〇一四年のレファレンダム採択以前）は、「立法的タスクフォース (Legislative Task Force)」と呼ばれ、六名から構成されていた。この内、州議会上院臨時議長が二名を、州議会下院議長が二名を、州議会上院少数党院内総務が一名を、州議会下院少数党院内総務が一名を、原則として各院の議員から選出していた（但し、例外と

- して、上下両院の議長は、それぞれが選出する二名のうち一名は、議員以外から選出)。N.Y. LEGIS. LAW §83-m (2007).
- (20) ロードアイランド州の委員会は「議席再配分委員会 (Reapportionment Commission)」と呼ばれる。委員会は一八名から成る。上院議長が上院議員から四名、議員以外の一般公衆から三名を、下院議長が、下院議員から四名、議員以外の一般公衆から三名を任命する(以上、一四名)。これに加えて、州議会上院少数党院内総務が上院議員から二名を、州議会下院少数党院内総務が下院議員から二名を任命する(以上、計一八名)。
- (21) ヴァーモント州の委員会は「議会議席配分委員会 (Legislative Apportionment board)」と呼ばれる。委員の数は具体的に法定されていない。州法の定めによると、まず州最高裁判長官が指名するスペシャルマスター (special master) 一名が委員長となる。加えて州知事が、一定の要件を満たす政党(過去一〇年の中で最低六年間、同一のカウンティ以外から三名以上の州議会議員を擁していた政党)の党員から、各政党につき一名ずつ委員に任命する(なお、知事はその際、州議会の議員又は被用者を選んではならず、また過去五年の間州民であった者からしか選ぶことはできない)。さらに、上記の要件を満たす政党の州委員会に選ばれた者(各政党につき一名)が、ここに加わる。17 V. S. A. §1904. 現在、同州では、民主党、共和党、およびヴァーモント進歩党の三政党が上記要件を満たしているため、議会議席配分委員会は、計七名によって構成されている。
- (22) ヴァージニア州の委員会は、「選挙区再区画についての独立両党派勧告委員会 (Independent Bipartisan Advisory Commission on Redistricting)」と呼ばれる。同委員会は、州憲法および州法を根拠に持つ他の州のものとは異なり、行政命令によって作られたものである。委員会は一名から成り、二大政党の党員から各五名を任命する。委員は、五年以内に公選職となったことがあつてはならず、任命時に連邦議会上院若しくは州議会の被用者であつてはならない。その上で知事は、公職もしくは政党の役職に就いておらず、いかなる政党とも関連しない一名を議長として任命する。EXEC. ORDER No. 31 (2011).
- (23) オハイオ州における勧告委員会型の区割り委員会は、「立法的タスクフォース (Legislative Task Force)」と呼ばれる。委員会は六名から成る。州議会上院議長が三名、州議会下院議長が三名を任命する。三名のうち二名を超えて同一の政党に所属してはならず、また三名のうち一名は州議会議員以外の者でなければならない。また、州議会上院議長と州議会下院議長は、任命した者の中から、それぞれ一名の委員長を選び、選ばれた二名が共同委員長となる(二名の共同委員長は同一政党に所属してはならない)。OHIO REV. CODE §103. 51.

なお「立法的タスクフォース」は、州議会の区割りについても案を作成する。しかしオハイオ州で、この案を受けて区割りを行うのは、州議会ではなく、後述する政治家委員会型の委員会である。換言すれば、オハイオ州の州議会選挙の区割りには、勧告委員会型の委員会と政治家委員会型の二つの委員会が関与することとなる。

(24) LEVITT, *supra* note 15, at 20.

(25) TEX. CONST. art. III, §28.

(26) CONN. CONST. art. XXVI (c).

(27) コネチカット州の委員会は、単に「委員会 (Commission)」と呼ばれ、州議会の区割り、連邦下院の区割りの双方で用いられる。国勢調査の翌年の九月一五日までに州議会が区割り法を成立させられなかった場合に召集される。委員会は九名から成り、州議会上院臨時議長、州議会上院議長、州議会上院少数党院内総務、州議会上院少数党院内総務が各二名ずつ委員を指名する。但しこれは、両院において二つの政党しか存在しない場合である。三つ以上政党が存在する院では、その院の第二政党以下の全議員で代表者を選び、その代表者が当該院の少数党院内総務に代わって、二名の委員を任命することになる。こうして選ばれた八名の委員は、三〇日以内に、同州の有権者から一名を委員に追加する。CONN. CONST. art. XXVI (b)。なお、委員会が区割りを決定するためには、五名以上の委員の賛成が必要とされている。CONN. CONST. art. XXVI (c)。また同州の憲法は、州議会が区割り法を制定させる場合に、三分の二の賛成という特別多数決を要求し、委員会が召集される可能性を高めている。CONN. CONST. art. XXX.

(28) イリノイ州の委員会は、「議会議席再区画委員会 (Legislative Redistricting Commission)」と呼ばれ、国勢調査の翌年の六月三〇日までに区割り法が実施されなかった場合に召集される。委員会は、当初は八名である。州議会上院議長、州議会上院少数党院内総務、州議会上院議長、州議会上院少数党院内総務が、各議院の議員から一名、州議会外の者から一名を、それぞれ委員に任命する。同一政党に所属する者が四名を超えてはならない。この委員会は、州務長官に区割り案を提出し、提出された案がそのまま法となるが、委員八名のうちの五名以上の承認がないと、区割り案を提出することができない。国勢調査の翌々年の八月までに区割り案が提出されない場合は、もう一人委員が追加される。ここでは、まず、州最高裁が、異なる政党に属する二名を候補として選び、州務長官が、この二名からくじ引きで一名を任命する (以上、計九名)。以上九名のうち、五名以上の賛成で、委員会は区割り案を州務長官に提出できる。ILL. CONST. art. IV, §3.

(29) ミシシッピ州の委員会は、単に「委員会 (Commission)」と呼ばれる。この委員会は、いくつかの段階を経て招集される。

まず同州の憲法は、州議会が、国勢調査が行われてから二年間の通常会期 (regular session) 中に、区割りを行うべきことを定める。区割りが行われることなく休会となった場合、州知事は、三〇日間を上限に、議席再配分特別会期 (special apportionment session) として州議会を再招集する。ここで州議会は、両院合同決議を通じて区割りをを行う憲法上の義務を有する。そして、この特別会期において、前記義務を州議会が履行できなかった場合、五名から成る委員会が招集されるのである。この委員会は、州最高裁長官を議長に、州の司法長官、州務長官、州議会上院臨時議長によって構成される。委員会は、一八〇日以内に区割り案を州務長官事務局に提出し、これが有効な法として成立する。Miss. CONST. art. XIII, §254.

- (30) オクラホマ州の委員会は、「議席配分委員会 (Apportionment Commission)」と呼ばれ、国勢調査後初めての通常会期の議会が招集されて九〇日以内に州議会が区割り法を成立させられなかった場合に召集される。委員会は、七名から成る。州議会上院臨時議長、州議会上院議長、州知事が、それぞれ共和党員と民主党員を一名ずつ任命し、これに、議決権を持たない議長を務める州副知事が加わる (憲法に明文で「共和党員」・「民主党員」と規定されている点が特徴的である)。OKLA. CONST. art. V, §11A.

- (31) テキサス州の委員会は、「議会議席再区画委員会 (Legislative Redistricting Board)」と呼ばれ、国勢調査後初めての通常会期に州議会が区割りに失敗した場合に召集される。委員会の構成は、州副知事、州議会上院議長、州司法長官、州会計監査、州土管理局 (General Land Office) の委員長、の五名である。過半数以上の委員の出席により定足数を満たし、三名以上の委員の評決で、区割り案が決定される。決定された案は、州務長官に送付され法となる。TEX. CONST. art. III, §28.

- (32) インディアナ州の委員会は、「選挙区再区画委員会 (Redistricting Commission)」と呼ばれ、国勢調査後初めての通常会期の議会が連邦議会上院の区割りを成立させることなく閉会した場合に召集される。州議会上院議長、州議会上院臨時議長、州議会上院の区割りを所管する委員会 (committee) の委員長、州下院の区割りを所管する委員会の委員長、州知事が任命する州議会の議員一名、の五名によって構成される。委員の多数の承認をもって作成された区割り案は、州知事に提出され、州知事が執行命令の形式で、上記案通りの区割りを公示する。IND. CODE, §3-3-2-2.

- (33) レヴィットは、これに加えてメリーランド州とオレゴン州の州議会選挙に関する区割り委員会を、バックアップ型として挙げる (<http://redistricting.ils.edu/whophp>) (最終閲覧二〇一七年一月一八日)。しかし、メリーランド州でバックアップの役割を担うのは州知事が提出する区割り案であり (Md. CONST. art. III, §6) オレゴン州では州務長官のそれである (OR.

- CONSTR. art. VI, §6)。これらの州は厳密には区割り委員会を持つものではないように思われるので、本文での列挙から除外した。
- (34) LEVITT, *supra* note 15, at 21.
- (35) アーカンザス州の委員会は、「議席再配分委員会 (The Board of Apportionment)」と呼ばれ、委員長を務める州知事、州務長官、州司法長官の三名によって構成される。ARK. CONST. art. 8, §5.
- (36) コロラド州の委員会は、「議席再配分委員会 (Reapportionment Commission)」と呼ばれ、一名から成る。このうち四名は、州議会下院議長、州議会下院少数党院内総務、州議会上院多数党院内総務、州議会上院少数党院内総務が、自ら委員となるか、委員を指定する。残る七名のうち三名を、州知事が、四名を州最高裁長官が任命する。同委員会の特徴は、このように、三権をバランス良く任命プロセスに関与させている点にある。COLO. CONST. art. V, §48 (a), (b). なお、委員の構成については、以下のような詳細な規定がある。①委員となる者は、州民でなければならない、②州議会議員は四名までしか委員にならない、③委員のうち、同一の政党に所属できるのは六名まででなければならない、④四名以上の委員が同じ連邦下院選挙区に居住してはならない、⑤同州の全連邦下院選挙区（に居住する者）から、最低一名は委員としなければならない、⑥委員のうち最低一名は、大陸分水界から西の地域に居住していなければならない。COLO. CONST. art. V, §48 (c).
- ②・③は委員の人的多様性、④から⑥は地域的多様性に配慮したものと見えよう。
- (37) ハワイ州の委員会は、単に「委員会 (Commission)」と呼ばれる。委員は九名から成る。まず、州議会上院議長と州議会下院議長が各二名を選ぶ。次に、「上院議長とは異なる政党に属する上院議員たちが指定した一名の上院議員 (州議会上院少数党院内総務が想定されている) と、下院議長とは異なる政党に属する下院議員たちが指定した一名の下院議員 (州議会下院少数党院内総務が想定されている) が、各二名の委員を指名する。最後に、以上の八名が、六名以上の賛成票をもって、最後の一名を選ぶ。その選定が——利害対立等によって——失敗に終わった場合は、州最高裁が残る一名を選定する。HAW. CONST. art. IV, §2.
- (38) ミズーリ州には、州議会上下院選挙に関して別個の委員会が存在する。両者ともに、「議席配分委員会 (Apportionment Commission)」と呼ばれる。州議会下院の委員会の人数は具体的に法定されていないが、現在は一八名である。まず、二大政党 (直近の知事選挙において上位二名となった候補者が属する政党。同州では現在、民主党と共和党) が連邦下院選挙の各選挙区 (改定前) に設置

する政党委員会によって、各連邦下院選挙区につき二名、党員が議席配分委員会の候補者とされる。この時、一つの州議会選挙区（改定前）から二名以上の候補者が選ばれてはならない。各政党委員会によって選定された候補者のリストは、その後、州知事に提出され、州知事は、二名のうち一名を委員に任命する。二〇一三年以前、ミズーリ州には九つの連邦下院の議席が配分されていたため、現在は、民主党と共和党からそれぞれ九名ずつの党員が委員として参加している（二〇一三年以降、ミズーリ州の連邦下院の議席が八つに減らされたため、次回の区割りでは、委員会は二六名で構成されることになる）。委員となった者は、区割りが行われた後の四年間、州議会の議員となる資格を剝奪される。委員会は、一〇分の七以上の委員の賛成がないと区割りを行うことができない。六カ月以内に区割りができなかった場合、州最高裁が、州上訴裁判所の判事から六名を選んで構成する委員会によって、区割りが行われる。この委員会は、過半数の賛成によって区割りを行うことが出来る。Mo. CONST. art. III, §2.

州議会上院の委員会は、一〇名の委員から成る。まず、二大政党の州委員会 (state committee) が、一〇名を選定したりストを州知事に提出をする。その後、州知事は、それぞれの政党のリストから五名ずつを議席配分委員会の委員に任命する。委員となった者は、区割りが行われた後の四年間、州議会の議員となる資格を剝奪される。委員会は、七名以上の賛成がないと区割りを行うことができない。委員会が区割りを行うことができなかった場合は、前記の州議会上院の区割りと同様の手続きが採られる。Mo. CONST. art. III, §7.

(39) ニュージャージー州の州議会の区割りをを行う委員会は、「議席配分委員会 (Apportionment Commission)」と呼ばれる。委員会は、初め一〇名の委員から構成される。二大政党（直近の知事選挙において上位二名となった候補者が属する政党。同州では現在、民主党と共和党）の州委員会の委員長が、それぞれ五名の区割り委員を任命する。この時、州委員会の各委員長は、州の様々な地理的領域が代表されるよう十分配慮しなければならない。この委員会は、全委員の過半数の支持により区割り案を承認するが、一定の期間、区割り案の承認が行われない場合、州最高裁長官が一人目の委員を任命する。委員会は、一人目の委員が任命されてから一カ月以内に、全委員の過半数の支持をもって、区割り案を承認しなければならない。N. J. CONST. art. IV, §3. なお、連邦議会上院の区割りにについては、後掲注(42)を参照。

(40) ペンシルヴェニア州の委員会は、「立法部議席再配分委員会 (Legislative Reapportionment Commission)」と呼ばれ、委員会は五名から成る。この内四名は、州議会上院多数党院内総務、州議会上院少数党院内総務、州議会上院多数党院内総務、州議会上院少数党院内総務の四名若しくは彼らが任命する代理人が務める。残る一名は、前記四名の過半数の支持により一

- 般市民から選ばれ、この最後に選ばれた委員が議長を務める。一定の期間、最後の委員が選出されなかった場合には、州最高裁がこれを選ぶ（その際には、州最高裁の全判事の過半数の支持が必要）。Pa CONST. art. II, §17 (b).
- (41) オハイオ州の政治家委員会型の委員会（二〇二一年一月一日より発効）は、「議席再区画委員会（Redistricting Commission）」と呼ばれる。委員会は七名から構成される。州知事、監査人、州務長官の三名が委員となるのに加え、州議会上院議長、州議会上院少数党院内総務、州議会上院議長、州議会上院少数党院内総務が各一名を任命する。区割りの決定には四名以上の賛成票が必要であり、それは、議会内における二大政党から最低二名を含むものでなければならぬ。
- Ohio CONST. art. VI, §1\*. なお、併せて前掲注(23)も参照のこと。
- (42) このうちニュージャーシ州については州議会選挙の区割りを行う委員会とは異なる構成の委員会が採用されている（選挙区再区画委員会（Redistricting Commission））。委員会は一三名から成り、委員は、連邦議会の議員若しくは被用者であってはならない。一三名のうちの最初の一二名については、州議会上院議長が二名、州議会上院少数党院内総務が二名、州議会上院議長が二名、州議会上院院内総務が二名、二大政党（直近の知事選挙において上位二名となった候補者が属する政党。同州では現在、民主党と共和党）の州委員会の委員長が各二名を任命する。その際に任命者は、地理的、民族的、人種的多様性を十分に考慮しなければならない。残る一名は、上記の一二名のうち、少なくとも七名の賛成をもって選ばれる。この一名は、過去五年間以上当該州に居住していた者でなければならず、また、その間、公職若しくは政党の役職であったものは除かれる。一定の期間をもつても最後の一名が選定されない場合、前記一二名の最も多くの支持を集めた二名の中から、州最高裁判所が、全最高裁判事の過半数の支持をもって一名を選出する。N. J. CONST. art. II, §2.
- (43) LEVITT, *supra* note 15, at 22. もともと、政治家委員会型の委員会でも、運用において、公選職が任命されないことはあり得る。
- (44) アラスカ州の委員会は、「選挙区再区画委員会（Redistricting Board）」と呼ばれる。公職を持つ者（当然、公選職の者は全てここに該当する）は委員になれない。委員会は五名から成り、州知事が二名、州議会上院議長が一名、州議会上院議長が一名、州最高裁長官が一名、を同州に一年以上居住している者の中から任命する。その際、任命は、政党所属（political affiliation）を考慮せずになされなければならないとされる。ALASKA CONST. art. VI, §8.
- (45) アリゾナ州の委員会については、のちに本文で触れる。
- (46) カリフォルニア州の委員会については、のちに本文で触れる。

- (47) アイダホ州の委員会は「議席再配分のための委員会 (Commission for Reapportionment)」と呼ばれる。公選職および任命職の公務員は委員となることができない。委員会は六名から成り、州議会両院の多数党院内総務と少数党院内総務が各一名、二大政党 (直近の知事選挙において上位二名となった候補者が属する政党。同州では現在、民主党と共和党) の州委員会委員長が各一名を任命する。一定期間のうちに任命がなされない場合、州最高裁が任命を行う。Idaho CONST. art. III, §2 (c)。これ加えて、州法上次のように定められている。まず、任命者は、委員を任命する際に、地理的代表性を考慮しなければならぬ。また、①委員選定時に有権者登録を行っていない者、②一年以内に登録ロビイストであった者、③二年以内に公選職であった者、選挙区、カウンティ若しくは州レベルの党役員であった者は委員になることができない。さらに、委員となったものは五年間州の州議会両院の議員になること、また、原則として再び本委員会の委員となることができない。Idaho Code §72-1-502.
- (48) モンタナ州の委員会は、単に「委員会 (Commission)」と呼ばれる。公職者は、委員になることができない。委員は五名から成り、州議会両院の多数党院内総務および少数党院内総務が各一名を任命した上でその四名が、残りの一名を任命する (最後の一名は委員長を務める)。一定期間の間に最後の一名の任命が行われなかった場合には、州最高裁の判事が多数決によってこれを選定する。MONT. CONST. art. V, §14. なお、以上に加えて、各任命者が、州内のいかなる地域から市民を任命するべきかが州法によって定められている。MONT. CODE ANN. §5-1-102.
- (49) レヴィットは、これらの州に加え、ワシントン州を独立委員会型の委員会を持つ州として挙げる。しかし後述のように、ワシントン州では、州議会が委員会の作成した区割り案に一定の修正を行うことができることとなっているため、これは厳密には独立委員会型でないように思われる。ワシントン州の委員会は、単に「委員会 (Commission)」と呼ばれる。委員会は五名から成る。まず、州議会両院の多数党院内総務および少数党院内総務が、各一名を任命する。ここで選ばれた四名が、四分の三以上の賛成をもって、最後の一名を、投票権を持たない委員長として任命する。委員は、過去二年の間、公選職、又は、選挙区、カウンティ、若しくは州の政党委員会の委員であったことがあってはならない。一定期間内に委員長の選任ができなかった場合には、州最高裁判所が任命を行う。WASH. CONST. art. II, §13 (2) (3)。また州法では、委員の欠格事由として、有権者登録をしていない者、一年以内に登録ロビイストであった者が付加されている。RCW 44.05.050. 委員会は、最低三名の委員の賛成をもって区割りを行う (一定期間に区割りが成されない場合は州最高裁がこれを行う)。
- (50) Christopher S. Elmendorf, *Representation Reinforcement through Advisory Commissions: The Case of Election Law*, 80

- N. Y. U. L. Rev. 1366, 1386-1390 (2005).
- (51) 同州の委員会の概説として、梅田・前掲注(13)一六八一―一六九頁。
- (52) LEVITT, *supra* note 15, at 20.
- (53) 州議会は、「純粹に校正的な修正を除いて、修正を許さない手続きないし規則の下」採決しなければならない。Iowa CODE ANN. §42.3 (1).
- (54) 前掲注(19)を参照のこと。
- (55) この改正では、区割り委員会の選定プロセスや、区割りの際の実体的基準等、様々な変更が加えられたが、ここでは権限にのみ言及する。
- (56) WASH. CONST. art. II, §43 (6) (7).
- (57) RCW 44.05.100.
- (58) Cain, *supra* note 14, at 1818.
- (59) *Id.*
- (60) *Id.*
- (61) 但し、後者が厳密には「委員会」ではないことについては、後掲注(33)参照。
- (62) 但し、ヴァーモント州憲法上、明文で欠格要件とされているのは州議会の議員およびその被用者に限られ、他の公選職は排除されていないことから、なぜケインが同州の委員会を公選職からの分離の段階に位置づけたのか、疑問が残る。私見では、同州の委員会は、職務による分離の段階に留まっているように思われる。
- (63) ARIZ. CONST. art. IV, pt. 2, §§1 (3)-(8). 東川・前掲注(7)九九頁以下、梅田・前掲注(13)一六七頁以下、中村・前掲注(6)一一二頁以下も参照。
- (64) 任命の時点で三年以内に教育委員会の委員を除くいかなる公職の当選者若しくは候補者、政党役員、登録ロビイストとなることがあってはならない。また委員は、三年間、継続的に同一政党に登録若しくは無所属でなければならぬ。また、委員会の職務を誠実、独立、そして不偏不党に行い、区割りプロセスの廉潔性に対する公衆の信頼を保持することのできる者でなければならぬ。ARIZ. CONST. art. IV, pt. 2, §1 (3).
- (65) なお、委員となる資格要件としては、同州において、同一政党の政党员若しくは無党派として継続的に五年以上登録され

- ている有権者であり、かつ、直近三回に実施された州全域での選挙の本選挙 (statewide general elections) において二回以上投票を行ったこと<sup>66</sup>がある。CAL. CONST. art. XXI, §2 (c) (3).
- (66) 例えばカリフォルニア州の委員会の導入により、安全議席の減少 (競争選挙区の増加) を指摘するものとして、SUNDEP IYER AND KESHA GASKINS, REDISTRICTING AND CONGRESSIONAL CONTROL: A FIRST LOOK 13 (2012) がある。また、現職当選率の低下を指摘するものとして、California's New Electoral Reforms: The Fall Election, by Eric McChes and Daniel Krimm, [http://www.ppic.org/main/publication\\_show.asp?id=1039](http://www.ppic.org/main/publication_show.asp?id=1039) (last visited July 10, 2016) がある。
- (67) ARIZ. CONST. art. IV, pt. 2, §1 (14) (f).
- (68) CAL. CONST. art. XXI, §2 (c)

吉川 智志 (よしかわ ともし)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程・助教 (有期・研究奨励)

所属学会 駒澤大学法学部非常勤講師、立正大学法学部非常勤講師

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会 日本公法学会、憲法理論研究会、日本選挙学会

主要著作 「米国における選挙法学の誕生」『法学政治学論究』第一〇八号 (二〇一六年)

「選挙法の司法審査と政治的競争——司法審査理論の可能性?」『法学政治学論究』第一一二号 (二〇一七年)