

合衆国における人種的少数者の投票権保障（二）

木 下 智 史

はじめに

第一章 投票権法制定前史

第二章 一九六五年投票権法制定と人種的少数者の投票権保障の展開（以上二五卷三号）

第三章 「投票希釈化」と人種的少数者の投票権保障（以上本号）

第四章 投票権訴訟の行き詰まり

第五章 あるべき代表制の模索

むすびにかえて

第三章 「投票希釈化」と人種的少数者の投票権保障

一 「投票希釈化 (vote dilution)」概念の生成

前章で見たような投票権法の度重なる改正により、黒人をはじめとする人種的少数者を投票所から閉め出す障害はおおむね除去されたといつてよいが、投票所へのアクセスという形式的な平等を確保しただけでは、人種的少数者の政治参加における平等の実現にとって十分でない。人種的少数者の要求を代表する公職者が実際に選出

される可能性がなければ投票権行使も意味のないものに終わってしまうことになりかねない。

南部を中心としたいくつかの州や自治体においては、黒人の投票権行使を直接妨害する「読み書きテスト」などのほかにも白人側が故意に選挙区割りや選挙制度を操作して人種の少数者代表の議会進出を阻むといったことが以前から行われてきた。⁽¹⁾このうち人種差別的ゲリマンダリングが修正一四条・一五条に違反することは前章でふれた *Gomillion v. Lightfoot* 判決 (364 U.S. 339 [1960]) で明らかにされたが、投票権法制定以降、重大な争点となったのは、全体選挙区制 (at-large districts) ・複数議席制 (multi-member districts) により黒人をはじめとする人種の少数者の議会進出が妨げられていることが、修正一四条・一五条あるいは投票権法に違反するかどうかという点であった。

全体選挙区制・複数議席選挙区制は、もともと地域ボスが支配するマシーン・ポリティクスを打破するために、一九世紀の終わりから二〇世紀はじめにかけて各地で採用され始めた制度で、市議会議員の選挙などを一人一区の小選挙区に分けず、より大きな単位を一区として全議員あるいは複数の議員を選出するものである。⁽²⁾全体選挙区制・複数議席選挙区制のもとでは通常各投票人は議席数分の投票を行うから、これは一種の大選挙区完全連記制の選挙制度として機能する。大選挙区完全連記制は典型的な多数代表制の選挙区制であり、少数者の代表が当選することは一般にきわめて困難となる【表2】参照。⁽⁴⁾南部諸州においては白人予備選挙制が違憲と判示されて以降、多数者に有利な選挙制度としての全体選挙区制・複数議席選挙区制が各地で採用されるようになった。そしてこれに加えて、①当選には全投票者の過半数の得票を必要とする「過半数得票要件 (majority requirement)」⁽⁵⁾②候補者がそれぞれ一つの議席について立候補し投票者に各議席について投票するよう求める「指定議席要件 (post [position, numbered seat] requirement)」⁽⁶⁾③選挙されるすべての議席について投票するよう

合衆国における人種的少数者の投票権保障(二)

【表2】一人区選挙区制を採用している自治体と全体選挙区制を採用している自治体における黒人議員選出の有無

	一人区選挙区制を採用している自治体			全体選挙区制を採用している自治体		
	黒人を選出している自治体	黒人非選出の自治体	全体	黒人を選出している自治体	黒人非選出の自治体	全体
ルイジアナ	40 (100%)	0 (0%)	40	2(50.0%)	2(50.0%)	4
ミシシッピ	13(72.2%)	5(27.8%)	18	2(18.2%)	9(81.8%)	11
サウスカロライナ	4 (100%)	0 (0%)	4	12(36.4%)	21(63.3%)	32
アラバマ	4 (100%)	0 (0%)	31	6(19.4%)	25(80.6%)	31
全 体	61(92.8%)	5 (7.2%)	66	22(27.8%)	57(72.2%)	31

出典：Katharine I. Butler, *Constitutional and Statutory Challenges to Election Structures: Dilution and the Value of the Right to Vote*, 42 LA. L. REV. 851, 873(1982) (LOUISIANA OFFICIALS, 1980 ROSTER ; 1980 DIRECTORY OF SOUTH CAROLINA MUNICIPAL OFFICIALS ; LEGAL SERVICE CORPORATION OF ALABAMA, THE VOTING RIGHTS ACT IN ALABAMA [1981]などを基に作成されたもの).

求める「完全連記投票要件 (anti single-shot requirement)⁽⁷⁾」などが組み合わされて、少数派である黒人が、たとえ投票所へのアクセスは保障されたとしても、その代表を選出することは事実上不可能となる構造が形成されていた⁽⁸⁾。

「投票と代表のギャップ」⁽⁹⁾ともいふべきこうした状況を問題とするために考案されたのが「投票希釈化 (vote dilution)」という概念であった。「投票希釈化」という言葉は、もともと議員定数配分不均衡を修正し四条違反とした Reynolds v. Sims 判決 (377 U.S. 533[1964]) において、過小代表区の投票者の権利侵害を表すために「投票権には、投票の価値が低められたり薄められたりしないでカウントされるという権利をも含む」(at 555 n.29)として用いられたものであった。Reynolds 判決は「我が国における代表政体の基本原則は同数の人民の平等な代表という原則である」(at 560-61)として、厳格な「一人一票」が議員定数不均衡を問題にする際の基準であることを宣言した判

決として知られるが、同時に議席配分の至上の目的が「すべての市民の公正で効果的な代表」にあることをうたい (at 565-66)、市民の投票の影響力が不当に低下されている状況を問題にしうる可能性に道を開いていた。⁽¹⁰⁾その後連邦最高裁自身、全体選挙区制・複数議席選挙区制によって人種的少数者の投票の効果が著しく低められている状況を前にして、「公正で効果的な代表」がはたして議員定数不均衡の是正という「代表の量的な次元」だけで実現できるのか、それともいかなる利益をどのように代表させるかという「代表の質的な次元」までも要求されるのかという問題に直面することとなる。⁽¹¹⁾「投票希釈化」はそうした判例の積み重ねの中で次第に「代表の質的な次元」とりわけ人種的少数者の議会における過小代表を問題とする概念として多用されるようになっていく。⁽¹²⁾

「投票希釈化」の定義は容易ではないが、代表的論者によって「選挙法や実務が、ある集団の組織的なプロセス」と定義され、そこには①人種等の非自発的な集団に対して多数派の側に根強い敵対的態度が存在し、②選挙の構造により当該少数者集団の投票のインパクトが選挙結果に及ばず、③同時に、選挙制度の構造上、選挙後も当該少数者集団の利益がまったく省みられない状況が生じているなどの要素が含まれているとされる。すなわち全体選挙区制などのように「勝者一人勝ち」をもたらす多数代表的選挙制度のもとで、人種的少数者を典型とする少数者が自らの代表を選出することが著しく困難にされている状況を指すものということができよう。このように「投票希釈化」は、少数者の代表の選出可能性という相対的概念であるためその定義は著しく困難であり、いかなる権利の侵害にあたるのかも一義的に明らかではない。しかし、議員定数の不均衡の下で人口過密地域に居住する投票者が効果的な政治参加の道を閉ざされている状況を投票権侵害とするならば、人種的少数者の投票が選挙結果に全く影響力をもたないという状況も投票権の価値を低下させるものであり、合衆国における黒人と白人の間の

政治的な利害の対立の深刻さを前提とすれば、議員定数不均衡以上に重大な投票権侵害にあたりと主張することもできよう。⁽¹⁵⁾

二 全体選挙区制・複数議席選挙区制と「投票希釈化」

全体選挙区・複数議席選挙区が黒人居住区が多い大都市中心部に配置されたこともあって、当初はその違憲性を争う訴訟も、議員定数配分不均衡訴訟の延長線上の事件として提起されてきた。⁽¹⁶⁾ Reynolds 判決の翌年下された Fortson v. Dorsey 判決 (379 U.S. 433 [1965]) においては、五四議席中二一議席を人口が多い七郡の複数議席選挙区に配分したジョージア州上院の議席配分が争われた。原告は、複数議席選挙区ではいくつかの地区が合併されて(多くの場合一つの郡単位で)一つの選挙区が形成されているため、一地区の代表が当選するためには他の地区からの支持も獲得しなければならないが、一人区では当該地区の代表は他の地区の助けを借りなくても当選しうることから、人口が密集する都市部にある複数議席選挙区の投票者は郊外にある一人区の投票者に比べて一票の持つ影響力が低くなり、平等保護原則に違反すると主張した。連邦最高裁は、複数議席選挙区制がそれ自体違憲であるとはできないと判示し、複数議席選挙区に人口に応じた議席が配分されていれば平等保護違反の問題は生じないとして原告の請求を斥けた。ただし、ブレナン判事の多数意見は、複数議席選挙区制が「個々の事件の状況において投票者人口の人的あるいは政治的部分の投票の影響力を極小化したり帳消しに (minimize or cancel out) してしまうように機能するとすれば、複数議席選挙区制が違憲となる」(379 U.S. at 439) と述べ、「投票希釈化」が修正一四条違反となる可能性を示唆した。また、ハワイ州議会議員の一部を複数議席選挙区から選出する議席再配分が争われた Burns v. Richardson 判決 (384 U.S. 73 [1966]) に

においても、複数議席選挙区制自体は「不快 (invidious) な差別が生じていない限り」平等保護違反とはならないという原則がくり返されるにとどまったが、①選挙区の規模が大きいこと、②複数議席選挙区内の低位選挙区が存在しないこと、③州議会の上下両院で複数議席選挙区制が採用されていること、が修正一四條違反立証に寄与する要素として列挙された。

この間、第五巡回区連邦控訴裁を中心とする連邦下級裁判所においては、「投票希釈化」の主張をより明確に打ち出して全体選挙区制・複数議席選挙区制を修正一四條・一五條に違反すると判示する判決が徐々に下され始めてきた。⁽¹⁷⁾ その先駆けとなった *Smith v. Paris* 判決 (257 F. Supp. 901 [1966]) では、アラバマ州バルボア (Barbour) 郡民主党執行委員を全体選挙区で選出するように変更した委員会決議が修正一五條違反とされた。

ここではアラバマ州における過去の人種差別と選出方法の変更が明らかに黒人候補者の選出を阻止する効果を生むことからみて、当該選出方法の変更が差別的意図に基づくものであったことが推定される⁽¹⁸⁾として、委員会決議についての合理的な理由が示されない限り違憲であるという挙証責任の転換が行われていた。

また、後述する *Whitcomb v. Chavis* 判決の原審にある *Chavis v. Whitcomb* 判決 (305 F. Supp. 1364 [1969]) は、都市中心部を複数議席選挙区に設定するインディアナ州議会議席配分を、明確に、「人種の少数者である黒人の投票の影響力を極小化し、排除するものとして機能している」(at 1385) と認定し、修正一四條の平等保護違反と判示した。判決は、連邦最高裁による *Fortson v. Dorsey* 判決・*Burns v. Richardson* 判決から導かれる、全体選挙区・複数議席選挙区制の違憲性を争う要件として、①複数議席選挙区内に独自の (identifiable) 人種のないし政治的集団が構成要素として存在すること、②当該集団による投票の影響力が選挙区内で著しく極小化されていることを挙げ、原告である *Center Township Ghetto* に居住する黒人がその社会経済

的条件からみて共通する独自の利害を有する集団として認められること、郡の政党組織が州議会議員の候補者指名過程を支配し、Ghetto 地区住民は自らが支持する候補者に投票することもできず、当選後の議員も Ghetto 地区住民の利害を省みない傾向にあることを指摘して、先の二つの要件が満たされているとした。さらに、判決は、Burns v. Richardson 判決で列挙された、複数議席選挙区制が「不快な差別」をもたらしているとの立証を容易にする三要素、すなわち①選挙区の規模が大きいこと、②複数議席選挙区内の低位選挙区が存在しないこと、③州議会の上下両院で複数議席選挙区制が採用されていること、も併せて指摘していた。

この連邦地裁判決に対する上訴を受けた連邦最高裁は、人種的少数者固有の投票権侵害の問題として全体選挙区・複数議席選挙区制の問題をはじめ正面から扱うこととなった(Whitcomb v. Chavis, 403 U.S. 124[1971])。連邦最高裁は(全体としては多数意見を形成できなかったものの)複数議席選挙区のもつ差別的効果が十分立証されていないとして当該選挙区割りを合憲とした。ホワイト判事の相對多数意見は「投票希釈化」の主張を行っている集団は人種的少数者に限られず、政党や労働組合メンバーなど限りなく存在しうることになること、複数議席選挙区制がもつ多数派の過大代表という側面は認められるものの、本質的に不快(invidious)とまではいえず、修正一四条に違反するとはいえないとした。

さて、全体選挙区制・複数議席選挙区制の採用により、人種的少数者の投票が「希釈化」されることが初めて連邦最高裁で投票権法違反とされたのは、一九六九年の Allen v. State Board of Elections (393 U.S. 544 [1969])であった。Allen 判決では、全体選挙区制の合憲性そのものではなく、一人区制から全体選挙区制への変更が投票権法五条にいう「(選挙の)基準、実施又は手続」にあたるかどうか争われたので、その先例としての価値は限定される。しかし、ウォーレン長官の法廷意見が「人種的少数者に属する投票者は、一地区では多

数派を占めることができても、郡全体の中では決定的に少数派となることがある。したがってこの種の（全体選挙区制への）制度変更も投票禁止と同様に、自らの支持する候補者の選出を不可能にすることもある」（at 569）と述べて、全体選挙区・複数議席選挙区制への移行も投票権法五条に基づいて司法長官あるいはコロンビア特別区連邦地裁の事前審査の対象となると判示した点は實際上大きな意義をもった。¹⁹⁾

連邦最高裁が全体選挙区制・複数議席選挙区制を初めて修正一四条違反としたのは一九七三年の *White v. Regester* 判決（412 U.S. 755[1973]）であった。ホワイト判事の法廷意見は、テキサス州議会の選挙区割り案における選挙区人口の格差が九・九％に達することをもって修正一四条の平等保護に違反するとした連邦地裁の判断を覆した後、当該選挙区割り案の中に含まれる一一の複数議席選挙区について、黒人とメキシコ系アメリカ人有権者の投票を「希釈化」させており、平等保護条項に違反すると全員一致で判示し、一人区に再区割りするよう命じた。法廷意見は、複数議席選挙区制はそれ自体としては違憲ではないという先例に従いながらも、本件において複数議席選挙区制が人種集団の投票力を不当に排除ないし極小化していると判断した理由を以下のように説明する。まず、「投票希釈化」の主張が認められるためには、人種集団がその得票率に比例して議会の議席を得ることができないというだけでは十分ではなく、「候補者指名・選挙に至る政治過程が当該集団の参加に関して平等に開かれていない、すなわち当該集団の構成員が他の住民よりも政治過程に参加する機会が少なく、自らの選択する議員を選出する機会が少ないこと」（at 766）を認定する証拠が提出される必要があるとされた。原審である連邦地裁は、黒人に関しては、テキサス州の選挙過程における公認の（official）人種差別の歴史、過半数得票要件・指定議席要件が人種差別を助長する結果をもたらしていること、「再建期」以来、ダラス郡からはたった二人の黒人州下院議員しか選出されることがなく、白人に支配された候補者選定組織の存在の結果、

候補者として指名された黒人もたった二人であること、さらには人種的戦術を用いる選挙運動により黒人支持候補が敗れたことなどを列挙した上で、黒人が政治過程への有意な参入を認められていないと認定した。また、メキシコ系アメリカ人に関しても過去の差別と現在の貧困な生活条件に加え、文化的・言語上の障害により政治過程への参加が著しく困難になっていること、メキシコ系アメリカ人の州議会議員が極めて少ないこと、州議会がメキシコ系アメリカ人の利害に不十分な対応しかならないことを認定していた。ホワイト判事は以上のような原審の「全体の状況」の認定を、「投票希釈化」が認定されるべき根拠として十分なものと認めた。

White 判決は複数議席選挙区制による「投票希釈化」について修正一四条違反を認めたとという点で画期的な意義をもつが、違憲判断の基準については、「全体の状況」を考慮するという以上には明確な指針を示さなかった。そこから「全体の状況」テストの適用をめぐって連邦下級裁判所によって様々なアプローチが試みられることとなった。なかでも White 判決直後の連邦下級裁判決として「投票希釈化」判断に重要な意味をもつこととなったのが Zimmer v. McKeithen 判決 (485 F.2d 1297[1973]) である。一九七一年、黒人の有権者登録の激増と Reynolds 判決を受けて、ルイジアナ州 East Carroll Parish は ⁽²⁰⁾ police jury と教育委員会の選挙について全体選挙区制によって行うべきとする連邦地裁判決を受けた。いったんこの地裁判決を支持した第五巡回区連邦控訴裁は全裁判官による再審理を行い、全体選挙区制が黒人の投票の「投票希釈化」をもたらす可能性を認めて、地裁判決を破棄した。Gwin 裁判官による多数意見は、連邦最高裁による Whicomb 判決と White 判決に従い、少数者の「投票希釈化」が存在するかどうかのバロメーターは「政治過程へのアクセス」であると、その認定にあたっての基準について次のように述べた。

まず、少数者住民の数と少数者代表の数との不一致だけでは「投票希釈化」の存在の立証に十分ではない。そ

して、少数者が当該地域の代表候補者の選考過程に参加する機会を与えられており、候補者に指名され当選した代表が少数者の要求にきちんと対応していること、複数議席選挙区の採用が人種差別の維持とは切り離された強力な政策に基づいていることが明らかな場合には、「投票希釈化」は存在しないと判断してよい。逆に、全体選挙区・複数議席選挙区制が人種差別に基づいている場合のほか、以下のような事情の存在を少数者が立証できる場合には「投票希釈化」が認められる可能性が高い。

- ・候補者選定過程へのアクセスの欠如
- ・少数者特有の利益に対する立法者の対応の悪さ
- ・複数議席選挙区・全体選挙区選択にあたっての州の政策が薄弱なこと
- ・選挙制度への効果的な参加を妨げる過去の差別の存在

加えて、広域選挙区の存在、過半数得票要件、完全連記投票要件、全体選挙区候補者について選挙区内地域出身者であることを要求しないこと、といった制度が存在すれば「投票希釈化」の立証可能性はさらに高まる。

多数意見は、これらの事情の相乗効果によって「投票希釈化」の存在が認定されるのであり、すべてを立証する必要はないとした。こうして当該事件については選出された委員が少数者の利害に無関心であったという証拠はなかったものの、全体選挙区制を無効にするのに十分な証拠が存在すると判断された。

Zimmer 判決で列挙された事情はこれまでの先例の中で指摘されてきたものを集大成したものであり、依然として「投票希釈化」の認定にとって何が決定的かについて明らかにしたものとはいえない。しかし、それまで極めて不明確であった「投票希釈化」の立証を定式化したという意味で、その後の連邦裁判所の判決に強い影響力を及ぼし、「Zimmer テスト」として定着するようになった。⁽²¹⁾

三 「差別的意図」の立証と一九八二年投票権改正

① City of Mobile v. Bolden 判決

「全体の状況」を考慮する White 判決＝Zimmer 判決のアプローチは事件ごとへの柔軟な対応性に富むという積極的評価もあるが、どの要素をいかに立証すれば「投票希釈化」が認定されるのかについて極めて不明確であり、裁判所による恣意的判断のおそれを常に伴っていた。当初、第五巡回区連邦控訴裁は比較的簡単に全体選挙区・複数議席選挙区制についての「投票希釈化」の主張を認め、「南部諸州において全体選挙区は合憲性の推定をうけなくなった」とも評価されたが、⁽²²⁾連邦最高裁が Washington v. Davis 判決 (426 U.S. 229 [1976]) において、修正一四条の平等保護違反を主張するためには差別的効果の立証だけではなく、差別的意図の立証も必要としたことが、「投票希釈化」をめぐる裁判にも影を落とすこととなる。⁽²³⁾

Washington v. Davis 判決をうけて「投票希釈化」認定にあたっての差別的意図の立証の必要性が正面から争われたのは、一九七八年に第五巡回区連邦控訴裁が全裁判官による審理の結果、同日に下した四事件においてであった。その一つ、Newett v. Sides 判決 (571 F.2d 209 [1978]) は、人種差別的意図の立証が修正一四条の平等保護に基づく「投票希釈化」と修正一五条違反の主張のいずれにとっても必要な要素であると述べて、当該事件における全体選挙区制採用が「不快な人種差別的動機」に基づいていることの立証を要求し、これまでの「投票希釈化」が認められた事例もこの点で一貫しているとした。⁽²⁴⁾しかし、人種差別的ゲリマンダリングの事例のように差別的意図ないし動機の立証・認定が容易な場合も多いが、「投票希釈化」が争われる事例においては全体選挙区・複数議席選挙区の採用が差別的動機に基づいているとする直接的証拠がある場合はほとんどない。Zimmer 判決の基準を用いて「投票希釈化」を認めた事例も実際にはほとんどが差別的意図の立証を検討して

いなかった。ここからこれまでの Zimmer 判決の基準と新たに要求されることとなった差別的意図の立証との関係をどのようにとらえるかという問題が生ずる。この点について Nevett 判決は、Zimmer 判決の基準は、差別的意図が明らかでない場合に、差別的意図の存在を推定させる状況証拠として機能するとの見解を示した。

連邦最高裁は、Nevett 事件を含む一連の第五巡回区連邦控訴裁判決からの上訴事件のうちの一つ、City of Mobile v. Bolden 判決 (446 U.S. 55[1980]) をおこし、「投票希釈化」訴訟における差別的意図の立証の問題に回答を示すこととなった。しかし、最高裁判事の意見は厳しい対立の結果、区々に分かれ、市コミッショナーを全体選挙区から選出する制度が「投票希釈化」を生じているとした原判決を破棄差し戻するという結論では五名の裁判官が一致したものの、その理由付けについては法廷意見を形成することができなかった。スチュワート判事による相對多數意見(バーガー長官・パウエル・レーンキスト判事参加)は、投票権法二条の保障内容が修正一五条と異ならないとの前提に立って当該全体選挙区制が修正一五条違反に違反するかどうかをまず検討する。そして先例から「人種に関して文言上中立的な州の行為は差別的目的によって動機づけられている場合にのみ修正一五条違反となる」(at 62)との原則が明らかになると述べ、差別的意図の立証を求めるとともに黒人も自由に有権者登録・投票ができる以上、仮に黒人候補者が当選しなくても修正一五条違反とはならないとする。

次にスチュワート判事は全体選挙区制が修正一四条の平等保護条項に反するかを検討に移る。しかしここでも全体選挙区制それ自体は違憲ではなく、その目的が不快な形で人種的・民族的少数者の投票の影響力を極小化ないし封じ込めることにある場合のみ修正一四条違反の問題が生ずるとし、原告の側で差別的効果が生じていることを立証するだけでは不十分であり、差別的意図の立証を行わなければならないとする。スチュワート判事は、Zimmer 判決のテストで用いられる要素を立証すれば差別的意図の存在が立証されるとした地裁・控訴裁判決

のアプローチを斥ける。その理由付けは、①黒人が有権者登録・投票を自由になしうる以上、黒人候補者が当選しないことをもって憲法違反をいうことはできない、②当選した市委員会のメンバーが雇用や事業配分にあたって差別を行ったとしてもそれは選挙のあり方とは別問題である、③アラバマ州における過去の差別の歴史は当面する事件には直接関係がない、④全体選挙区制が多数者に有利というのは事実としても意図的な黒人に対する差別の立証にはほど遠い、というものであった。最後にスチュワート判事は、差別的効果の立証のみで修正一四条違反を認めるマッシュル判事の反対意見を、「あらゆる政治集団が比例代表を求める権利をもっている」とする極論であると厳しく批判する。スチュワート判事によれば、平等保護条項が保障する「選挙に平等な条件で参加する権利」とは、いかなる政治集団にも選挙における敗北からの保護などを与えるものではないのである。

ブラックマン判事は、差別的意図の推定を認めたホワイト判事の反対意見に共感を示しながらも、黒人への「投票希釈化」に対する救済策として市委員会制から市長―市議会制への変更を命じた救済方法に問題があるとして地裁・控訴裁判決を破棄すべきとする結果にのみ同意した。また、ステイブンス判事は Zimmer 判決のアプローチを斥ける点においては、スチュワート判事の意見に同意しながらも、選挙区制採用にあたっての差別的意図の有無を判断するにあたって決定者の主観的な意図に焦点を当てることは適切でないとして、独自の判断基準を提唱する。Gomillion 判決において明らかにされたとするその基準によれば、①明らかに通常の (routine) あるいは伝統的政治決定の産物とはいえないものであること、②少数者集団に不利となる重大なインパクトをもっていること、③中立的な正当化理由がなく全く不合理であるか、少数者の政治的影響力を減ずるとの動機のみに基づいていること、が立証されなければならないという。しかもステイブンス判事は、選挙区割りが立法過程に委ねられてきた決定であって、そこには様々な集団の利益が反映しているのだから、一部の白人が黒人締め出

しの意図をもっていたとしてもそれだけをもって無効とすべきではなく、仮に Mobile 市の委員会制が差別的なものも含む様々な動機の産物であったとしても、それを受け入れなければならぬと述べた。

White 判決で法廷意見を執筆したホワイト判事は反対意見を執筆し、相対多数意見が White 判決と矛盾する点を指摘する。ホワイト判事も平等保護条項違反が成立するために不快な差別目的が立証されなければならぬことを承認するが、White 判決（そして Zimmer 判決）で列挙された客観的な要素からその存在が推定されたと説く。ホワイト判事によれば、相対多数意見は、「諸要素をばらばらに検討し、全体選挙区制の下では人種的ブロック投票により黒人コミッショナーが選出されないという事実を無視するものであり、結局は White 判決の『全体の状況から判断する』アプローチを否定するもの」(at 103) と批判される。

マーシャル判事の反対意見（ブレナン判事参加）は、「投票希釈化」が争われる事件では全体選挙区制・複数議席選挙区制の持つ差別的効果の立証だけで修正一四条違反となると主張して、相対多数意見と真っ向から対立する。マーシャル判事は、第一に、全体選挙区制・複数議席選挙区制に関する先例の検討から、White 判決以降、全体選挙区制の採用・維持については差別的意図の立証は不要になったとする。マーシャル判事によれば、平等保護違反が争われる事件において常に差別的意図の立証が必要なのではなく、表面上は中立的な区分に厳格審査を及ぼすかどうか争われる場合に用いられてきたにすぎない。したがって「投票希釈化」が争われている事例のように、憲法上保護された基本的権利が侵害されているような事例においては、これまでも差別的意図の立証は必要とされてこなかった、という。実際、その典型である議席再配分に関わる先例において、連邦最高裁は差別的効果のみを問題としてきたし、「投票希釈化」に関する先例も基本的権利の侵害が争われている事例として、差別的意図の立証など必要としてこなかったのである。また、マーシャル判事の主張を「比例代表を求める権利」

の主張と捉える相対多数意見を批判し、「投票希釈化」の主張と比例代表の主張が異なることを強調する。

第二に、マーシャル判事は、修正一五条の射程は、相対多数意見のいうように投票権行使が正面から否定される場合に限られず、「投票希釈化」からの保護にも及ぶことは先例により確立されているとしつつ、修正一五条違反の主張にあたって差別的意図の立証を必要とするという解釈は修正一四条に関する以上に疑わしいとする。

すなわち、先例の中にも差別的意図の立証なしに修正一五条違反が認められたものもあるし(例えば、白人予備選挙が争われた *Terry v. Adams* 判決)、そもそも平等保護違反において差別的意図の証明が必要とされる理由、すなわち希少な富の再配分に当たって裁量が必要となること、政府の政策によって少数者がステイグマや欲求不満を被ることはないなどの事情は修正一五条の事例には当てはまらないこと、投票権が憲法秩序にとって基本的な重要性をもっていること、差別的結果を基に修正一五条違反を認めても裁判所が議会の意志決定過程に恒常的に介入することにはならないこと、そして差別的意図の立証・認定が極めて困難なことなどを挙げて、差別的意図の立証を求めることの不当性を訴えた。

第三に、マーシャル判事は、仮に差別的意図の立証が「投票希釈化」の主張を認容するために必要であるとしても、相対多数意見の基準は厳格すぎ、本件のように原告により全体選挙区制の維持が選挙における黒人の影響力を減退させる予測可能な効果を持つことが立証されていれば、举证責任が被告側に転換されるべきと主張する。Mobile 判決の相対多数意見によれば、差別的意図の存在の立証は立法者による差別的発言などの直接的証拠によらねばならず、いわゆる“smoking gun”を見つけたさなければならぬことになる。⁽²⁵⁾しかし、あからさまな黒人差別が許されていた一九世紀ならともかく現代においては仮に立法者が差別的意図を持っていたとしてもそれを立法資料に残すことは極めて例外的な場合に限られ、結局は修正一四条・修正一五条違反の主張が認め

られる可能性はほとんどなくなってしまふ。⁽²⁶⁾ また、相対多数意見と投票権の平等に関する最高裁の先例とを調和させることは極めて難しい。先にも述べたように、相対多数意見が引用する議員定数配分不均衡に関する諸判決が議会側の差別的意図の存在を問題としていなかったのは明らかである。⁽²⁷⁾ また選挙区割り⁽²⁸⁾と修正一五条との関係が最初に争われた Gomillion 判決が差別的意図の存在を認定していたかどうかとも疑わしい。とりわけ最高裁が全員一致で「投票希釈化」を修正一五条違反とした White 判決との矛盾は覆うべきもない。仮に White 判決が意図的な差別事件であったとすれば、今度は Mobile 事件においてなぜ差別的意図が認められないのが問題となるからである。⁽²⁸⁾

② 投票権法二条改正と「結果」テスト

両事件が調和的に理解できないとなれば、Mobile 判決は実質的に White 判決を判例変更したのだということになってしまふ。これまで着実に進んできた黑人をはじめとする人種の少数者の政治参加の道を再び閉ざしてしまいかねない Mobile 判決は厳しい批判を受けることとなった。⁽²⁹⁾ やがて Mobile 判決の影響を覆すために投票権法改正を求める連邦議会への働きかけが公民権運動団体によって活発に行われるようになった。投票権法五条の「事前審査制」期限の失効が一九八二年に迫っていたこともあって、連邦議会は一九八一年五月から投票権法改正案の審議にとりかかった。⁽³⁰⁾

第九七立法期に提出された下院司法委員会のレポートは、「その差別的意図のテストにより投票権法の基本的な政策が阻害されている」と Mobile 判決を厳しく批判し、投票権法違反の認定にあたっては差別的意図の有無よりも選挙結果のほうに焦点が当てられるべきであると述べていた。こうして提案された投票権法二条につい

ての下院の改正案 (H. R. 3112) は、「いかなる投票資格・前提条件・基準・実務・手続も、合衆国市民の投票する権利を人種または肌の色……を理由として剝奪ないし侵害する結果をもたらすような方法で (in a manner which results in a denial or abridgement of) 州及び政治単位に適用されてはならない」(傍点が改正部分) というものとなった。ただし、下院の多数は人種による比例的な代表割り当てが保障されたと解釈されることをおそれて、二条の条文に続けて「少数者集団の構成員が当該集団の人口比率に比例した議席数当選していないという事実をもって本条に違反すると解されてはならない」との一文が付け加えられた。下院本会議ではさしたる議論もなく一九八一年一〇月に改正案は通過し、上院に送付された。

上院では一九八二年一月から本格的な審議が始まり、上院司法委員会は Hatch 上院議員を委員長とする小委員会を設置して下院案について念入りな検討を行った。共和党保守派の Hatch 議員は「差別的結果テスト」導入に否定的で、それが人種に基づく比例代表と何ら異なるところはなく、裁判所を選挙過程に不当に介入させることになることを警告し、差別的目的の存在を要求することを勧告した。これによって一時廃案の危機に瀕した投票権法改正は、ドール上院議員の修正提案 (“Dole Compromise” と呼ばれる) によってその命を吹き返した。ドール議員の修正提案は、下院案の「差別的結果テスト」の骨子は残しながらも、その認定基準として White 判決の「全体の状況から判断して」という文言を援用し、人種人口構成比に応じて少数者代表の議席が確保されていないことだけで投票権法違反とはならないことを確認するとともに、「本条のいかなる部分も保護された階層の構成員がその人口に比例した数の議席を得る権利を保障したものではない」との但書きを付け加えるものであった。⁽³¹⁾ 上院本会議においても、改正案の文言が少数者に比例代表を求める権利を与えるものではないかという点に議論が集中したが、結局ドール議員の修正提案を受け入れて結果としては八五対八という大差で投票権法改正案

は可決され、同年六月二十九日にはレーガン大統領が法案に署名して、投票権法改正案が成立した。⁽³²⁾ この改正においては、これまで述べてきた二条の改正のほか、五条の事前審査制の有効期限の二五年間延長、特別適用地域がその適用を除外される手続、複数言語による投票支援の一九九二年までの延長、盲目等の障害者への援助についての規定も定められた。⁽³³⁾

なお、投票権法改正に大統領が署名した二日後、最高裁は *Mobile* 判決から幾分態度を軟化させて「状況証拠」によって選挙制度が人種差別目的で形成されたかどうかを判断できるとした (*Rogers v. Lodge*, 458 U. S. 613 [1982])。しかし、*Rogers* 判決以降、「投票希釈化」訴訟はもっぱら改正された投票権法二条のもとで判断されることになり、投票権侵害と修正二四条・修正一五条解釈の問題は棚上げにされた。

四 投票権法二条の活用と「投票希釈化」認定の基準

一九八二年投票権法改正によって、それまであまり活用されなかった二条に基づいて選挙区制のあり方を争う事件が数多く提起されることとなった。⁽³⁴⁾ 連邦下級裁判所は、全体選挙区・複数議席選挙区制に対して二条を適用するにあたって、「全体の状況」アプローチのもとで、いかなる要素にどの程度の比重をおくべきかについての判断を迫られた。

一九八二年改正後、連邦控訴裁レベルで初めて「投票希釈化」が争われた *Jones v. City of Lubbock* 判決 (727 F. 2d 364 [5th Cir. 1984]) において、第五巡回区連邦控訴裁は、改正投票権法二条の合憲性を確認した後（市側は同条が漠然性故に無効である、修正一四条・一五条により連邦議会に付与された権限を越えるとの主張を行ったが、連邦控訴裁はそれらの主張をいずれも斥けた）、人種差別の歴史と引き続き少数者の社会経済状

態・政治参加への差別の影響、あらゆる構造的な障壁を備えた選挙制度、根強い「人種による投票行動の分極化」といった諸要素を勘案した結果、市カウンスル選挙における全体選挙区制が投票権法二条に違反する「投票希釈化」を生ぜしめっていると判断した。そしてその中でも「人種による投票行動の分極化」、すなわち黒人と白人との間で投票行動に顕著な違いがみられるという点が「投票希釈化」の有無を判断する際に最も重要な要素であるとした (at 385)。確かに、多数派である白人が黒人候補者に投票しないとの態度をとり続ける限り、少数者である黒人の候補者は全体選挙区・複数議席選挙区では当選できない。これ以降の連邦下級審判決は、いずれも「人種による投票行動の分極化」の存在の有無を軸に投票権法二条違反判断を行うようになっていった。⁽³⁵⁾

ただし、「人種による投票行動の分極化」の有無という要素が投票権法違反認定にとって重要なものであることは承認しえたとしても、それをいかに認定するのかという問題が残る。この問題について、連邦控訴裁判決の多くは「一方の人種集団の多数が他の人種集団の多数と異なった投票行動をする」ことを統計的に立証すること足りるとして、「人種による投票行動の分極化」を比較的容易に認めた。⁽³⁶⁾ これに対して、連邦下級裁判決の中には、より厳格な基準を持ち出して、「分極化」の主張を斥けた例もある。⁽³⁷⁾ いずれにしても、「投票希釈化」の認定基準が極めてあいまいなため、連邦下級審判決の間にはかなりの判断の揺れがみられた。

こうした状況に対して、連邦最高裁は一九八六年、*Thornburg v. Gingles* 判決 (478 U.S. 30 [1986]) において投票権法二条に違反する「投票希釈化」の認定基準を明らかにした。この事件では、ノースカロライナ州議会選挙における六つの複数議席を含む区割り案が投票権法二条に違反する「投票希釈化」をもたらしているかどうか争われた。連邦地裁 (*Gingles v. Edmisten*, 590 F.Supp. 345 [E.D.N.C. 1984]) は、投票権法改正の立法史を踏まえた上で、①過去の人種差別とその現在への影響、②他の領域における人種差別、③過半数得票要

件、④選挙運動における人種的戦術の利用、⑤「根強く厳しい人種による投票行動の分極化」（人種的多数派のかなりの数が人種の少数派候補に投票することに消極的であることが明らか）という要素をあげて、投票権法二条違反を認めた。

連邦最高裁は全員一致で六つある複数議席選挙区のうち四つについて投票権法違反を認めた。ブレナン判事の法廷意見（ブラックマン・マーシャル・スティーブンス・ホワイト判事参加）は、まず「投票希釈化」を「多数派がブロックとして投票するため、政治的に均質で、地理的に隔絶された少数派集団により支持されている候補者の選挙における敗北が常態化していること」と簡潔に定義し（at 49）、「希釈化」が生じているかどうかを分析するための審査基準として以下のような三段階テストを定式化した。すなわち①少数者集団が一人区において過半数を占める程度に大きくかつ地理的にまとまっているか、②少数者集団が政治的に均質的か、③白人多数者が少数者の候補者を通常敗北させることができるに十分な程度にまとまって投票するか、という三つの基準を満たした場合、投票権法二条に違反する「投票希釈化」が生じているとされたのである（at 50）。法廷意見によれば、これまで連邦下級裁判決で確立されてきた「人種的ブロック投票」あるいは「人種による投票行動の分極化」は、先の三基準のうちの②と③に関わることとなる。

「投票希釈化」認定の鍵となる「人種による投票行動の分極化」について、ブレナン判事は人種の少数者と多数派である白人とが異なる投票行動をとることが一定期間にわたって認められること、すなわち一回の選挙での勝敗によっては「分極化」の有無は判断できないとする点では法廷意見を形成しえたが、人種による投票行動の違いが候補者の人種を理由とするかどうかを問わず「異なる人種が異なる候補者を支持すれば人種による投票行動の分極化となる」との定義を採用した点についてはホワイト判事の同意を得られず、相対多数意見となった。

オコナー判事による結果同意意見(バーガー長官・パウエル・レーンキスト判事参加)は、法廷意見の三要素審査によれば、人種的少数者が当該選挙制度の下でおおまかな「比例代表」を得ていない限り、「投票希釈化」が生じていることとなり、人種的少数者に対して「比例的代表を形成する権利」を否定した投票権法二条の規定に反すると批判した。そのうえでオコナー判事は「投票希釈化」判断においては、少数者の政治過程への参加の程度を測る「全体の状況」に基づくアプローチが依然として採用されるべきと主張した。

Gingles 判決は、改正された投票権法二条違反についての立証基準をかなり単純化し、選挙区制度を攻撃する人種的少数者の原告に有利なものとすることに貢献した。⁽³⁸⁾ まず、第一の「十分に大きく地理的にもまとまっている少数者集団」とは、当該少数者集団が過半数を占める一人区を構成しうる規模を有しているかどうか判断基準とされている。⁽³⁹⁾ この基準はしだいに少数者が過半数を占める一人区をいくつ作ることができるかという救済方法と結びつき、運用としては人種構成に近い議席比率の実現を目的に議席再配分が行われるようになった。第二の「少数者集団の政治的統一性」については、少数者コミュニティの投票パターンの検討を伴うこととなる。⁽⁴⁰⁾ 第三の「白人多数派のブロック投票」については、最高裁は、①少数者集団と白人投票者の投票パターンの違い、②その分極化が法的に見て重大(significant)かどうかとの基準を掲げたが、実際重要なのは、少数者集団が支持した候補者の落選が常態化しているかどうかであるとされている。⁽⁴¹⁾

Gingles 判決以降、各地の全体選挙区・複数議席選挙区の多くが投票権法二条違反とされた。そして、こうした投票権法二条に基づく訴訟の救済、あるいは投票権法五条に基づく司法省・連邦裁判所による事前審査や各地の再選挙区割りに際しても、少数者が過半数を占める一人区(“minority-majority districts”あるいは“safe” districts と呼ばれる)を、少数者人口に比例して創設することが通例となっていた。⁽⁴²⁾ 八〇年代を通じて黒人

をはじめとする人種的少数者の議員が増加した背景には、各地で活発に提起された投票権法に基づく訴訟とそれを契機とした以上のような投票権法の解釈・運用があった〔表3〕・〔表4〕・〔表5〕参照⁽⁴³⁾。

合衆国における人種的少数者の投票権保障(二)

【表3】投票権法5条の適用を受ける南部8州内の黒人人口10%以上(1980年時点)の都市における全体選挙区制の利用

州	都市の規模	都市数	全体選挙区を採用している都市数		調査期間
			調査開始時	調査終了時	
アラバマ	6000人以上	48	48	6	1970-89
ジョージア	10000人以上	34	15	6	1980-90
ルイジアナ	2500人以上	90	57	29	1974-89
ミシシッピー	1000人以上	133	130	59	1974-89
ノース・カロライナ		729	724	702	1973-89
サウス・カロライナ	10000人以上	21	21	7	1974-89
テキサス	10000人以上	46	42	17	1974-89
ヴァージニア		26	23	17	1974-89
8州全体			1,060	843	

出典: CHANDLER DAVIDSON & BERNARD GROFMAN ed., QUIET REVOLUTION IN THE SOUTH: THE IMPACT OF THE VOTING RIGHTS ACT 1965-1990, 322(1994)

【表4-1】南部8州における黒人市会議員比率の変化(黒人人口10-29.9%の都市)

州	市議会における黒人比率 (%)					
	全体選挙区から一人区への変更を行った自治体		全体選挙区から混合選挙区への変更を行った自治体		全体選挙区のままの自治体	
アラバマ (6000人以上)	1970年	1989年	1970年	1989年	1970年	1989年
黒人議員比率	0%	20%	11%	11%	0%	20%
対象自治体数	23	23	1	1	3	3
ジョージア (10000人以上)	1980年	1990年	対象自治体なし		1980年	1990年
黒人議員比率	0%	25%			9%	10%
対象自治体数	1	1			5	5
ルイジアナ (2500人以上)	1974年	1989年	1974年	1989年	1974年	1989年
黒人議員比率	0%	27%	3%	19%	0%	10%
対象自治体数	3	3	7	7	16	16
ミシシッピー (1000人以上)	1974年	1989年	1974年	1989年	1974年	1989年
黒人議員比率	0%	20%	0%	11%	0%	9%
対象自治体数	5	5	16	16	20	20
ノース・カロライナ	対象自治体なし		1973年	1989年	1973年	1989年
黒人議員比率			8%	18%	1%	3%
対象自治体数			5	5	346	346
S・カロライナ (10000人以上)	1974年	1989年	1974年	1989年	1974年	1989年
黒人議員比率	0%	25%	0%	25%	0%	3%
対象自治体数	2	2	1	1	5	5
テキサス (10000人以上)	1974年	1989年	1974年	1989年	1974年	1989年
黒人議員比率	6%	27%	7%	19%	11%	14%
対象自治体数	9	9	11	11	16	16
ヴァージニア	1977年	1989年	1974年	1989年	1974年	1989年
黒人議員比率	0%	20%	5%	21%	8%	10%
対象自治体数	1	1	2	2	11	11
各州中間値	1%	23%	5%	18%	4%	10%
対象自治体数	7	7	7	7	8	8

州名の欄のカッコ内の数字は調査対象とされた自治体の人口の基準を指す

出典: CHANDLER DAVIDSON & BERNARD GROFMAN ed., QUIET REVOLUTION IN THE SOUTH: THE IMPACT OF THE VOTING RIGHTS ACT 1965-1990, 323(1994)

【表4-2】南部8州における黒人市会議員比率の変化（黒人人口30-49.9%の都市）

州	市議会における黒人比率（％）					
	全体選挙区から一人区への変更を行った自治体		全体選挙区から混合選挙区への変更を行った自治体		全体選挙区のままの自治体	
アラバマ（6000人以上） 黒人議員比率 対象自治体数	1970年 0% 13	1989年 38% 13	1970年 0% 2	1989年 30% 2	対象自治体なし	
ジョージア（10000人以上） 黒人議員比率 対象自治体数	1980年 13% 3	1990年 30% 3	1980年 7% 3	1990年 32% 3	1980年 20% 1	1990年 17% 1
ルイジアナ（2500人以上） 黒人議員比率 対象自治体数	1974年 2% 9	1989年 39% 9	1974年 0% 6	1989年 24% 6	1974年 0% 7	1989年 20% 7
ミシシッピ（1000人以上） 黒人議員比率 対象自治体数	1974年 0% 14	1989年 36% 14	1974年 0% 13	1989年 30% 13	1974年 0% 15	1989年 9% 15
ノース・カロライナ 黒人議員比率 対象自治体数	1973年 5% 6	1989年 36% 6	1973年 11% 7	1989年 32% 7	1973年 1% 216	1989年 5% 216
S・カロライナ（10000人以上） 黒人議員比率 対象自治体数	1974年 2% 7	1989年 45% 7	1974年 4% 4	1989年 33% 4	1974年 8% 2	1989年 15% 2
テキサス（10000人以上） 黒人議員比率 対象自治体数	1974年 0% 3	1989年 37% 3	1974年 21% 2	1989年 42% 2	1974年 0% 1	1989年 50% 1
ヴァージニア 黒人議員比率 対象自治体数	対象自治体なし		1974年 10% 1	1989年 33% 1	1974年 15% 6	1989年 29% 6
各州中間値 黒人議員比率 対象自治体数	3% 7	37% 7	7% 8	32% 8	6% 7	21% 7

州名の欄のカッコ内の数字は調査対象とされた自治体の人口の基準を指す

出典：CHANDLER DAVIDSON & BERNARD GROFMAN ed., QUIET REVOLUTION IN THE SOUTH: THE IMPACT OF THE VOTING RIGHTS ACT 1965-1990, 324 (1994)

合衆国における人種的少数者の投票権保障(二)

【表4-3】南部8州における黒人市会議員比率の変化(黒人人口50-100%の都市)

州	市議会における黒人比率(%)					
	全体選挙区から一人区への変更を行った自治体		全体選挙区から混合選挙区への変更を行った自治体		全体選挙区のままの自治体	
アラバマ(6000人以上) 黒人議員比率 対象自治体数	1970年 0% 1	1989年 80% 1	1970年 0% 2	1989年 51% 2	1970年 46% 3	1989年 74% 3
ジョージア(10000人以上) 黒人議員比率 対象自治体数	対象自治体なし		1980年 23% 2	1990年 35% 2	対象自治体なし	
ルイジアナ(2500人以上) 黒人議員比率 対象自治体数	1974年 0% 2	1989年 50% 2	1974年 0% 1	1989年 25% 1	1974年 27% 6	1989年 53% 6
ミシシッピ(1000人以上) 黒人議員比率 対象自治体数	1974年 0% 11	1989年 43% 11	1974年 5% 12	1989年 37% 12	1974年 23% 24	1989年 49% 24
ノース・カロライナ 黒人議員比率 対象自治体数	1973年 6% 3	1989年 48% 3	1973年 0% 1	1989年 40% 1	1973年 2% 140	1989年 9% 140
S・カロライナ(10000人以上) 黒人議員比率 対象自治体数	対象自治体なし		対象自治体なし		対象自治体なし	
テキサス(10000人以上) 黒人議員比率 対象自治体数	対象自治体なし		対象自治体なし		対象自治体なし	
ヴァージニア 黒人議員比率 対象自治体数	1977年 11% 1	1989年 56% 1	1974年 20% 1	1989年 50% 1	対象自治体なし	
各州中間値 黒人議員比率 対象自治体数	3% 5	55% 5	8% 6	40% 6	24% 4	46% 4

出典: CHANDLER DAVIDSON & BERNARD GROFMAN ed., QUIET REVOLUTION IN THE SOUTH: THE IMPACT OF THE VOTING RIGHTS ACT 1965-1990, 325 (1994)

【表5】南部と非南部における黒人の公選公職者比率(%) (1970年-1985年)

	年	黒人人口	連邦議会	州上院	州下院	郡委員会	市委員会
南 部	1970	20.4%	0.0 (0)	1.3 (6)	1.9 (26)	0.6 (24)	1.2 (263)
	1975	20.4%	2.8 (3)	2.4 (11)	6.2 (83)	4.2 (192)	2.6 (605)
	1980	19.6%	1.8 (2)	3.1 (14)	8.3 (110)	6.8 (310)	4.4 (1043)
	1985	19.6%	1.7 (2)	7.2 (33)	10.8 (143)	5.9 (425)	5.6 (1330)
非 南 部	1970	7.7%	2.7 (9)	1.6 (25)	2.6 (111)	0.3 (40)	0.4 (289)
	1975	7.7%	4.0 (13)	2.7 (42)	3.3 (140)	0.7 (75)	0.8 (621)
	1980	8.5%	4.0 (13)	2.9 (44)	3.3 (137)	0.8 (84)	1.0 (756)
	1985	8.5%	5.3 (17)	3.2 (49)	3.8 (159)	1.0 (109)	1.1 (850)

カッコ内の数字は議員数

南部とは南部連合に加盟した11州, 非南部とはそれ以外の39州を指す

出典: CHANDLER DAVIDSON & BERNARD GROFMAN ed., QUIET REVOLUTION IN THE SOUTH: THE IMPACT OF THE VOTING RIGHTS ACT 1965-1990, 345 (1994)

(1) See Armand Derther, *Racial Discrimination and the Right to Vote*, 26 VAND. L. REV. 523, 553-58 (1973)

(黒人の政治参加を妨害する手段がしだいに選挙における黒人の勝利を阻止するものに変化していったことを指摘。

その手段として、全体選挙区制など「投票希釈化」をもたらす選挙区割り、公選制の廃止など選挙による公職獲得自体を不可能とするもの、そして依然として黒人の投票を困難にする様々な制度があったことを指摘する。); Margaret Edds, *Southern Odyssey: Two Decades of Racial Evolution*, in VOTING RIGHTS IN AMERICA: CONTINUING THE QUEST FOR FULL PARTICIPATION 115, 119 (Karen M. Arrington & William L. Taylor ed. 1992).

(2) See also *Busbee v. Smith*, 549 F. Supp. 494 516-17 (D. D. C. 1982) (ジョージア州の議席再配分案がアトランタ都市部の少数者の人口を分散させるものであるとして無効とされた).

他方、選挙区割りのあり方が黒人の投票権侵害とは認められなかった初期の最高裁判例としては、*Wright v. Rockefeller* 判決 (376 U.S. 52 [1964]) がある。同判決で争われたのは、一九六〇年全米国勢調査に基づく連邦下院議員選挙区の再配分を定めるニューヨーク州法の規定であった。同事件の原告は、この再配分規定が一部の選挙区では非白人有権者(黒人とプエルトリコ系)が多数者になるようにしつつ、他の選挙区では非白人が排除されており、これは有権者を人種・出生地により隔離する、「不合理かつ差別的・不平等」な規定である、と主張した。しかし、連邦最高裁は「ニューヨーク州法の当該部分が人種又は出生地による隔離を行おうとする州の産物であるという立証がない」として原告の訴えを斥けた。ブラック判事はその理由として、仮に原告が主張するように各選挙区に均等に人種の少数者を配分しても、それによって人種の少数者が議席を得ることはできなくなり、それこそが望ましくない結果ともいえるという点を指摘した。反対意見を執筆したググラス判事は、ニューヨーク州マンハッタン地区の「ジグザグで曲がりくねった」選挙区割りは「人種的理由でのみ説明可能なものであり」、こうした人種に基づく区分は違憲となる、と主張した。人種に基づく選挙区割りが人種の少数者代表の議会進出を可能にする状況において、それを合憲とみるか違憲とみるかという両者の意見の対立は、今日の投票権法に基づく紛争にも引き継がれてい

るものである。

- (3) See Samuel Issacharoff, *Polarized Voting and the Political Process: The Transformation of Voting Rights Jurisprudence*, 90 MICH. L. REV. 1833, 1839 (1992); SAMUEL P. HAYS, AMERICAN POLITICAL HISTORY AS SOCIAL ANALYSIS 215-16 (1980); Howard Ball, *The Perpetuation of Racial Vote Dilution: An Examination of Some Constraints on the Effective Administration of the 1965 Voting Rights Act as Amended in 1982*, 28 HOWARD L. J. 433, 434-37 (1985).
- (4) See Thomas R. Dye, *The Discriminatory Effects of At-Large Elections*, 7 FLA. ST. U. L. REV. 85 (1979). 全体選挙区制の効果については、一九八〇年段階における各州の資料を基に、深南部諸州内の人口五〇〇〇名以上で、黒人の比率が二〇—五五%の市議会選挙における黒人議員選出率と選挙制度の相関を調査した結果(【表2】)からも明らかである。すなわち一人区を中心とした選挙区制を採用している市議会選挙においてはほとんどの所で黒人が選出されているのに、全体選挙区制を採用している所では依然として低い黒人選出率である。
- (5) See *City of Port Arthur v. United States*, 459 U.S. 159, 167 (1982) (過半数得票要件廃止を命じた地裁判決を支持)。
- (6) See *Rogers v. Lodge*, 458 U.S. 613, 627 (1982) (「候補者が個々の議席をめぐって立候補するという要件は同質的な政治集団が単一の候補者に票を集中せざるを妨げる」)。
- (7) See *City of Rome v. United States*, 446 U.S. 156, 183-85 (1980) (完全連記投票要件が黒人候補者間の同士討ちの結果、黒人候補者選出の可能性を低下せざるを指摘); *Dunston v. Scott*, 336 F. Supp. 206, 211 (E.D.N.C. 1972) (完全連記要件を修正一四条違反と判示)。But see *Alsop v. Mayhall*, 208 F. Supp. 713, 715 (S.D. Ala. 1962) (完全連記要件が修正一五条に違反するとの主張を斥けた); *Boineau v. Thornton*, 235 F. Supp. 175, 182 (E.D.S.C. 1964) (完全連記投票要件は違憲とはいえないとした); *Amedee v. Fowler*, 275 F. Supp. 659, 661 (E.D. La. 1967)。

(8) See BERNARD GROGMAN, LISA HANDLEY & RICHARD G. NIEMI, MINORITY REPRESENTATION AND THE QUEST FOR VOTING EQUALITY 24(1992); Armand Derfner, *The Voting Rights Act Amendments of 1982, in* MINORITY VOTE DILUTION 145, 149-50 (Chandler Davidson ed. 1984) (「黒人が投票しても選挙に勝つことができないように、新たな障壁が建てられていた」).

全体選挙区制・複数議席選挙区制と過半数得票要件・指定議席要件・完全連記投票要件の効果を、有権者数100〇〇、黒人がそこに占める割合は40%、四名の代表を全体選挙区から選出する場合をもとに想定してみよう (see Katharine I. Butler, *Constitutional and Statutory Challenges to Election Structures: Dilution and the Value of the Right to Vote*, 42 LA. L. REV. 851, 865-67[1982]).

- 1 過半数得票要件あり／指定議席要件ありの場合
当選には五〇一票必要、したがって黒人候補者は白人からの得票なしには一人も当選できない。
- 2 過半数得票要件あり／指定議席要件なし／完全連記投票要件なしの場合
投票者は四票全部投ずるとは限らないので四〇〇票でも過半数となりうる。
黒人が全員一票しか行使せず、白人が四票を行使したとすると、全投票数は $400 + 600 \times 4 = 2800$ となり、当選に必要な過半数は $2800 \div 4 \div 2 + 1 = 351$ となる。
- 3 過半数得票要件あり／完全連記投票要件あり／指定議席要件なしの場合
当選に必要な過半数は五〇一票となり、黒人は白人の支持がなければ当選できない。
- 4 相対多数得票あり／指定議席要件ありの場合
一議席について黒人と白人が一对一で争っている場合には過半数の得票が必要となる。
一議席について黒人一人と白人二人以上が争う場合には、白人投票者が白人候補者のそれぞれに分散して投票すれば黒人が当選する可能性がある。

5 相対多数得票／指定議席要件なし／完全連記投票要件ありの場合

白人候補者が乱立し、黒人候補者を四人出すことができれば黒人が四人当選することも可能。黒人候補者が四名未満の場合、黒人が特定の白人候補者に票を集中させられれば当選可能。

6 相対多数得票／指定議席要件なし／完全連記投票要件なしの場合

白人の候補者数次第で黒人候補者の当選も可能。

See also Frank R. Parker, *The Mississippi Congressional Redistricting Case: A Case Study in Minority Vote Dilution*, 28 HOWARD L.J. 397 (1985) (「ミシシッピ州デルタ地域における連邦下院議員選挙区割りの人種差別的運用のケーススタディ」).

(9) NANCY MAVEETY, REPRESENTATION RIGHTS AND THE BURGER YEARS 112 (1991).

(10) See James U. Blacksher & Larry T. Menefee, *From Reynolds v. Sims to City of Mobile v. Bolden: Have the White Suburbs Commandered the Fifteenth Amendment?*, 34 HASTINGS L.J. 1, 34 (1982); Carpeneti, *Legislative Apportionment: Multinember Districts and Fair Representation*, 120 U. PA.L. REV. 696, 699 (1972); Chandler Davidson, *Minority Vote Dilution: An Overview*, in MINORITY VOTE DILUTION 4 (Chandler Davidson ed., 1984).

(11) Katharine I. Butler, *supra* note (8), at 879-80.

(12) See James F. Blumstein, *Defining and Proving Race Discrimination: Perspectives on the Purpose vs. Results Approach from the Voting Rights Act*, 69 VA.L. REV. 633, 661-63 (1983). 「投票所へのアクセス」を求めて争われた訴訟を「第一世代の投票権訴訟」と呼ぶのに対して、人種的少数者の議席確保を目指して争われた投票権訴訟は「第二世代の投票権訴訟」と呼ばれる。 See e.g., LANI GUINIER, THE TYRANNY OF THE MAJORITY: FUNDAMENTAL FAIRNESS IN REPRESENTATIVE DEMOCRACY 50 (1994); ABRAHAM L. DAVIS & BARBARA L. GRAHAM, THE

SUPREME COURT, RACE, AND CIVIL RIGHTS 228(1995).

- (13) Chandler Davidson, *supra* note (10), at 4.
- (14) Katharine I. Butler, *supra* note (8), at 901-905.
- (15) *Id.* at 908.
- (16) See John F. Banzhaf III, *Multi-Member Electoral Districts—Do They Violate the "One Man, One Vote" Principle*, 75 YALE L.J. 1309, 1324-35(1966) (一人区と複数議席選挙区との間での不平等性の指摘). なお Reynolds 判決と同日に下された Lucas v. Forty-Fourth General Assembly of State of Colorado 判決(377 U.S. 713[1964])は、修正一四条違反の主張は退けたものの複数議席選挙区が好ましくない結果を生ずる可能性を指摘しつつも(377 U.S. at 731 n.21)。
- (17) ただし、この時期に全体選挙区制・複数議席選挙区制が争われた下級裁判レベルの判決の中には、実際には明らかに黒人排除をねらった人種差別的ゲリマンダーの結果が争われた事例(Sims v. Baggett, 247 F.Supp. 96, 109[1965])などもあった。See also Kilgarlin v. Hill, 386 U.S. 120(1967)(議員定数不均衡の主張は認めしたが、人種差別的ゲリマンダーの主張は認めず。タグラス判事は複数議席選挙区の差別的効果について判断を留保した[386 U.S. at 824, Douglas, J., concurring])。
- (81) See also United States v. Democratic Executive Committee of Barbour County, 288 F. Supp. 943(1968). But see Kilgarlin v. Martin, 252 F. Supp. 404, 434-40(1966) (原告側証人は、複数議席選挙区においては黒人の投票の影響力が低下させられると主張したが、裁判所は、平等保護上、州議会のすべての議員が一人区によって選ばれる必要はなく、複数議席選挙区から黒人が絶対に選出されないということもできないとして、テキサス州議会選挙における複数議席選挙区の設置を支持)。
- (19) See also Perkins v. Matthews, 400 U.S. 379(1971); Georgia v. United States, 411 U.S. 526 (1973). 下

し、連邦最高裁は一九七六年の *Beer v. United States* 判決 (425 U.S.130 [1976]) において、投票権法五条の事前審査制に服する投票手続の変更とは、差別的意図に基づく場合を除いては、「参政権の有効な行使に関して人種的少数者の地位の後退につながる」もののみを指す (at 141) との原則を明らかにした。この結果、投票権法五条によって「投票希釈化」を争いうる場合は著しく限定されることとなった (see *City of Lockhart v. United States*, 460 U.S.125 [1983])。また、そもそも投票権法五条の事前審査制の適用範囲が限定されていることもあって、一九八一年改正後は「投票希釈化」を争う訴訟はほとんどが投票権法一条に基づいて提起されることとなった。See Hiroshi Motomura, *Preclearance Under Section Five of the Voting Rights Act*, 61 N. C. L. REV. 189, 192-93 (1983); Howard Ball, *supra* note (3), at 437-53; BERNARD GROFMAN, LISA HANDLEY & RICHARD G. NIEMI, *supra* note (8), at 30-31. But see Note, *Voting Rights Act and Local At-Large Elections*, 67 VA.L. REV. 1011, 1032 (1981) (投票権法一条の下で全体選挙区制による「投票希釈化」を争うことは立法者意思からみて許されないとする)。

(20) police jury はルイジアナ州独特の制度で、parish(他州の郡にあたる)における課税・条例制定等を行う政策審議機関、すなわち他州の郡コミッショナーにあたる。ルイジアナ州の統治システムに関しては、本学客員教授の Carol Dauley 教授の講示を受けた。

(21) See e.g., *Turner v. McKeithen*, 490 F.2d 191, 193-97(5th Cir. 1973) (Zimmer 判決の基準に従って police jury 選挙についての複数議席選挙区制を黒人の投票を「希釈化」するものであり違憲であると判示); *Wallace v. House*, 377 F.Supp. 1192, 1199(W. D. La. 1974), *aff'd* 515 F.2d 619, 622(5th Cir. 1975) (町会議員選挙の全体選挙区制が黒人市民の投票の影響力を極小化していると判示した); *Pitts v. Busbee*, 395 F.Supp. 35, 40-41(N. D. Ga. 1975) (郡コミッショナー選挙における全体選挙区制を黒人の十全な政治参加の可能性を著しく小さくするものとして違憲と見た), *vacated on other grounds, sub nom. Pitts v. Cates*, 536 F.2d 56(1976); *Parnell v. Rapides Parish School Bd.*, 563 F.2d 180, 184(5th Cir. 1973) (police jury と教育委員会を複数議席選挙区から選出する選挙制

度が黒人の「投票希釈化」をもたらすべからずとされた。But see e.g., *Nevett v. Sides*, 533 F.2d 1361, 1365 (5th Cir. 1976) (Zimmer 判決の基準を適用して「投票希釈化」の立証が不十分であるとされた); *David v. Garrison*, 553 F.2d 923, 930 (5th Cir. 1977); *Hendrix v. Joseph*, 559 F.2d 1265, 1271 (5th Cir. 1977). See also *Moore v. LeFlore Bd. of Election Comm'rs*, 361 F.Supp. 603, 607 (D.C. 1972), *aff'd* 502 F.2d 621, 625 (5th Cir. 1974) (黒 supervisor の選挙区割りのあり方が「投票希釈化」にあたるとした)。

(22) See *Paul W. Bonapfel, Minority Challenges to At-Large Elections: The Dilution Problem*, 10 GA. L. REV. 353, 379 (1976).

(23) 平等保護違反の認定にあたって、差別的意図(目的)の立証が必要か否かは、*Washington v. Davis* 判決以来、大なる論議を呼んだ。See generally e.g., *Paul Brest, Foreword: In Defense of the Antidiscrimination Principle*, 90 HARV. L. REV. 1 (1976); *Michael J. Perry, The Disproportionate Impact Theory of Racial Discrimination*, 125 U. PA. L. REV. 540 (1977); *Owen Fiss, Gaston County v. United States: Fruition of the Freezing Principle*, 1969 SUP. CT. REV. 379.

(24) しかしながら、第五巡回区連邦控訴裁は中立的な選挙区割り案も過去の差別を維持する目的をもって実施される場合には違憲となるし、Zimmer 判決の諸基準の集積により差別的意図の存在が推定されるとして、いくつかの事件については「投票希釈化」の主張を認めた。See e.g., *Bolden v. City of Mobile*, 571 F.2d 238 (5th Cir. 1978) (差別的意図の存在の推定は「投票希釈化」の主張を認容); *Thomasville Branch of the NAACP v. Thomas County*, 571 F.2d 257 (5th Cir. 1978) (選挙区割り案採択にあたっての差別的意図の立証を要求した地裁判決を破棄)。But see *Nevett v. Sides*, 571 F.2d 209, 222 (5th Cir. 1978) (人種差別的動機をもって「投票希釈化」の立証を不十分とした地裁判決を支持); *Blacks United for Lasting Leadership, Inc. v. City of Shreveport*, 571 F.2d 248 (5th Cir. 1978) (地裁の「投票希釈化」認定を不十分として破棄)。

- (53) See Frank R. Parker, *The "Results" Test of Section 2 of the Voting Rights Act: Abandoning the Intent Standard*, 69 VA. L. REV. 715, 740 (1983). See also Perkins v. City of W. Helena, 675 F.2d 201, 214 (8th Cir. 1982) (差別的意図の直接的証拠が市会議員から得られた); McMillan v. Escambia County, 638 F.2d 1239, 1245-48 (5th Cir. 1981) (市会議員等による黒人排除の意図の存在を認める証言があった); Bolden v. City of Mobile, 542 F. Supp. 1050, 1059-61, 1074-77 (S. D. Ala. 1982) (全体選挙区制が「再建期」の反動期に白人優位制確立と黒人公職者追放を目的と導入されたこととを認定); Brown v. Board of School Comm'rs, 542 F. Supp. 1078, 1083, 1105-107 (S. D. Ala. 1982) (同前)。
- (54) See generally Paul Brest, Palmer v. Thompson: *An Approach to the Problem of Unconstitutional Legislative Motive*, 1971 SUP. CT. REV. 95; John Hart Ely, *Legislative and Administrative Motivation in Constitutional Law*, 79 YALE L. J. 1205 (1970); Note, *Discriminatory Purpose and Disproportionate Impact: An Assessment After Feeney*, 79 COLUM. L. REV. 1376 (1979); Comment, *Proof of Racially Discriminatory Purpose under Equal Protection Clause: Washington v. Davis, Arlington Heights, Mt. Healthy, and Williamsburgh*, 12 HARV. C. R. - C. L. L. REV. 725 (1977). See John F. Hartman, *Racial Vote Dilution and Separation of Powers: An Exploration of the Conflict Between the Judicial Intent and the Legislative Results Standards*, 50 GEO. WASH. L. REV. 689 (1982); James U. Blacksher & Larry T. Menefee, *supra* note (10), at 41; Peyton McCrary, *Discriminatory Intent: The Continuing Relevance of "Purpose" Evidence in Vote-Dilution Lawsuits*, 28 HOWARD L. J. 463 (1985). But see James F. Blumstein, *supra* note (12), at 644 (差別的意図の要件を否定); Paul J. Mishkin, *Equality*, 43 LAW & CONTEMP. PROBS. 51, 52-54 (1980)。
- (55) See Frank R. Parker, *supra* note (25), at 719; Note, *Racial Vote Dilution in Multimember Districts: The Constitutional Standard After Washington v. Davis*, 76 MICH. L. REV. 694, 713-12 (1978)。

- (83) See Katharine I. Butler, *supra* note (8), at 894-98.
- (82) See Frank R. Parker, *supra* note (25), at 737 n.110; Aviam Soifer, *Complacency and Constitutional Law*, 42 OHIO ST. L.J. 383 (1981); *The Supreme Court, 1979 Term*, 94 HARV. L. REV. 75, 138 (1980); Roy W. Copeland, *The Status of Minority Voting Rights: A Look at Section V Preclearance Protections and Recent Decisions Affecting Multi-member Voting Districts*, 28 HOWARD L.J. 417, 431 (1985); Note, *The Requirement of Discriminatory Intent in Vote Dilution Claims*, 32 BAYLOR L. REV. 639 (1980); Note, *Vote Dilution and New Intent Requirements Under the Fifteenth and Fourteenth Amendments*, 18 HOUS. L. REV. 611 (1981); Note, *Voting Rights: Stuck Inside of Mobile with the Voting Blues Again: Vote Dilution Claims Confined*, 10 STETSON L. REV. 363 (1981); Note, *Multi-member Electoral Systems and the Discriminatory Purpose Standard*: City of Mobile v. Bolden, 12 TEX. TECH L. REV. 743 (1981); Comment, City of Mobile v. Bolden: *A Setback in the Fight Against Discrimination*, 47 BROOKLYN L. REV. 169 (1980); Comment, *The Standard of Proof in At-Large Vote Dilution Discrimination Cases After City of Mobile v. Bolden*, 10 FORDHAM URB. L.J. 103 (1981). 実際、上級裁判決の多くは、Bolden 判決の後、投票権法「条違反を主張するたゞには、差別的意図の立証が必要との立場をとった。See Washington v. Finley, 664 F.2d 913, 927 (4th Cir. 1981); Kirksey v. City of Jackson, 663 F.2d 659, 664-65 (5th Cir. 1981); Lodge v. Buxton, 639 F.2d 1358, 1375 (5th Cir. 1981); Thomasville Branch of the NAACP v. Thomas County, 639 F.2d 1384, 1385 (5th Cir. 1981); Cross v. Baxter, 639 F.2d 1383 (5th Cir. 1981), *modified*, 688 F.2d 279 (5th Cir. 1982).
- (81) See Note, *Section 2 of the Voting Rights Act: An Approach to the Results Test*, 39 VAND. L. REV. 139, 152-59 (1986). Cf. United States v. Uvalde Consol. Indep. School Dist., 625 F.2d 547, 550-54 (5th Cir. 1980) (修正一四条が連邦議会に全体選挙区制による「投票希釈化」を除去するよう投票権法を改正する権限を与えている

と指摘)。

(31) 第二条は以下のように定められた。

「(a) 人種・膚の色を理由とする合衆国市民の権利の否定・剝奪という結果をもたらす投票資格・条件・基準・実務・手続は州や政治単位地域によって課されてはならない。

(b) (a) 条違反となるのは、全体的状況から見ても、州・政治単位における候補者指名・選挙に至る政治過程がある種の市民にはそこへの参加が平等に開かれていない、すなわち他の有権者に比べて政治過程に参加して自らが選択する代表を選出する機会に乏しい場合である。当該クラスのメンバーがどの程度州その他の公職に選出されているのかも考慮されるべき一状況ではあるが、この条項によって人口比率に比例してそのクラスのメンバーが選出されることまで保障されたと解されてはならない。」

See Roy A. McKenzie & Ronald A. Krauss, *Section 2 of the Voting Rights Act: An Analysis of the 1982 Amendment*, 19 HARV. C. R. - C. L. L. REV. 155, 172-91 (1984) (一九八二年改正の合憲性); Note, *Voting Rights Act Section 2: Racially Polarized Voting and the Minority Community's Representative of Choice*, 89 MICH. L. REV. 1038, 1053-59 (1991) (投票権法二条改正の目的が、差別的意図の立証に代わって差別的効果の立証とすることに加え、公選職にある者がより少数者集団の要求に対応するようしむけること、少数者の投票者があらゆる政治過程に参加できるようにすることにあつた主張); James F. Blumstein, *supra* note (12), at 689-701. ただし、Blumstein は改正投票権法二条により政府は人種的少数者に有権者登録・投票を行うよう積極的施策を採る義務を負うことになつたが、代表選出に関しては、投票権法違反を主張する際に、意図的な差別があつたことの証明が必要と論ずる (at 707)。

(32) なお、投票権法改正にあたってまとめられた上院レポートは「全体の状況」テストのもとで差別を立証するため考慮されるべきファクターとして以下のものを列挙した (Senate Comm. on the Judiciary, Report on S. 1992,

S. Rep. No. 417, 97th Cong., 2nd Sess. 4, reprinted in 1982 U.S. Code Cong. & Ad. News 177.)

- ① 公の機関による差別の歴史の程度
- ② 人種的に分極化された投票の程度
- ③ 広域選挙区の存在・過半数得票要件・完全連記投票要件など少数者集団に対する差別の効果を高める手段を使っている程度

- ④ 候補者選定機関からの少数者排除
- ⑤ 少数者集団の構成員が、人種差別の結果、政治過程への効果的な参加を妨げられている程度
- ⑥ 選挙運動が人種的偏見に訴えるものである程度
- ⑦ 少数者の代表が公職に当選した程度

さらに、上院レポートは、当選した公職者の、少数者利益に対する対応の欠如と当該選挙制度採用にあたっての政策の薄弱さを付加的な判断要素として挙げた。なお、裁判当事者は投票権法二条違反を立証するためには、これらの要因のすべてを立証する必要はなく過半数を立証する必要もないとされた。

(33) See also Note, *Eradicating Racial Discrimination in Voter Registration: Rights and Remedies under the Voting Rights Act Amendments of 1982*, 52 FORDHAM L. REV. 93, 109-23 (1983) (一九八二年改正の有権者登録に関する側面について); Timothy G. O'Rourke, *Voting Rights Act Amendments of 1982: The New Bailout Provision and Virginia*, 69 VA. L. REV. 765 (1983) (改正投票権法の事前審査制適用除外条項について)。

(34) See Laughlin McDonald, *The Quiet Revolution in Minority Voting Rights*, 42 VAND. L. REV. 1249, 1280 (1989) (連邦地裁に提起される投票権訴訟の数は、それまで年間平均一五〇件ほどだったが、一九八二年投票権法改正以降年間平均二二五件へと大幅に増加した)。

(35) See e.g., *United States v. Marengo County Commission*, 731 F.2d 1546, 1566 (11th Cir. 1984) (フロリダ州

の郡コミッションナーや教育委員の全体選挙区制による選挙が投票権法第一条に違反すると判示し、「人種による投票行動の分極化」が「投票希釈化」認定の決め手であるとした⁽⁹⁾。United States v. Dallas County Commission, 739 F.2d 1529, 1535(11th Cir.1984) (郡委員会・教育委員会の全体選挙区制について、地裁は「人種による投票行動の分極化」は認定したもののその他の要素によりその効果は減殺されるとしたが、第一巡回区連邦控訴裁は「人種による投票行動の分極化」の存在を重く見て地裁に差し戻した; Lee County Branch of NAACP v. City of Opelika, 748 F.2d 1473, 1481(11th Cir.1984) (市委員会選挙における全体選挙区制について「人種による投票行動の分極化」の立証が不十分であるとして地裁に差し戻した。第一巡回区連邦控訴裁は「人種による投票行動の分極化」は黒人と白人との異なった投票パターン⁽¹⁰⁾の立証だけでは不十分であり、人種がそうした投票パターンを動機付ける要素であることの立証が必要であるとした)。See also Richard L. Engstrom, *The Reincarnation of the Intent Standard: Federal Judges and At-Large Election Cases*, 28 HOWARD L.J. 495, 498-509(1985) (投票者の人種⁽¹¹⁾との投票パターン以外の要素を考慮することは投票者の投票動機を探ることとなり、「差別的意図」要件を復活させることとなる点を指摘)。

(9) See e.g., McMillan v. Escambia County Comm'n, 748 F.2d at 1043 n.12; Jones v. City of Lubbock, 727 F.2d at 380-81; Gingles v. Edminsten, 590 F.Supp. at 367-68 n.32; Major v. Treen, 574 F.Supp.325, 337-39(E.D.La.1983)。これらの判決が採用した人種による候補者選好の違いのみによって「人種による投票行動の分極化」の有無を判断する分析方法を bivariate analysis と呼ぶ。これに対して、「人種による投票行動の分極化」判断にあたって、人種と候補者選好との連関以外の要素をも考慮する分析方法を multi-varinate analysis と呼ぶ。See BERNARD GROFMAN, LISA HANDLEY & RICHARD G. NIEMI, *supra* note (8), at 52.

(10) See Collins v. City of Norfolk, 605 F.Supp.377(E.D.Va.1984), *aff'd* 768 F.2d 572(4th Cir.1985) (地裁は、異なった投票行動が人種により動機づけられていることとの立証とともに、人種的ブロック投票の定義について

①「白人の反発 (white backlash)」[黒人候補者の当選可能性があると白人投票者がより多く投票する傾向]の有無、②一定期間に渡る黒人と白人との投票パターンの違い、③白人が候補者の立候補調整を行うか、という原告側にとって立証が極めて困難な定義を採用した。また、「人種による投票行動の分極化」立証のためには、「一方の人種集団の多数が他の人種集団の多数と反対の投票行動をとる」ことの証明では不十分とした。こうした地裁の判断を第四巡回区連邦控訴裁は詳しく論じないで支持した。See also *McCord v. City of Fort Lauderdale*, 787 F.2d 1528 (11th Cir. 1986) (第一巡回区連邦控訴裁は、「人種と候補者の選好との連関」以外の要素「候補者が現職かどうか、新聞の支持の有無、選挙運動資金の額、投票率等」も考慮に入れる分析枠組を採用し、過去の人種差別の現在まで引き続き影響はないし、「人種による投票行動の分極化」もないとして全体選挙区制を投票権法二条違反に当たらないとした)。

(38) See Samuel Issacharoff, *supra* note (3), at 1891; BERNARD GROFMAN, LISA HANDLEY & RICHARD G. NIEMI, *supra* note (8), at 80; Bernard Grofman, *Would Vince Lombardi Have Been Right If He Said: "When It Comes to Redistricting, Race Isn't Everything, It's Only the Thing?"*, 14 *CARDOZO L. REV.* 1237, 1241 (1993). ただし、Gingles 判決後の連邦下級裁判決の中には、三要件審査と Zimmer 判決の基準(あるいは上院レポートの列挙した諸要素)との関連について見解の相違がみられ、三要素審査を上院レポートの要素に加えて考慮しなければならない要素としてあつたもの(see e.g., *Buckanaga v. Sisseton Independent School District*, 804 F.2d 469 [8th Cir. 1986]; *Monroe v. City of Woodville*, 881 F.2d 1327, 1330 [5th Cir. 1989])と三要素の立証だけで「投票希釈化」の認定に十分であると主張するもの(see e.g., *Gomez v. City of Watsonville*, 863 F.2d 1407, 1419 [9th Cir. 1988]; *Romero v. City of Pomona*, 883 F.2d 1418, 1421 [9th Cir. 1989])³⁹⁾。

(39) 「一人区において過半数を構成しうる」については、全人口の過半数か投票年令人口の過半数かという問題があるが、最近の下級審は投票年令人口の過半数とするものが増加してきている(see e.g., *McNeil v. Springfield Park Dis-*

trict, 851 F.2d 937, 945[7th Cir.1988]。また「地理的にまとめた」という要件については、連邦下級裁は「少数者集団が少なくとも一小選挙区で過半数を形成するような区割りが可能かという問題として扱って来た (see e.g., Campos v. City of Baytown, 840 F.2d 1240, 1244[5th Cir.1988])」。

(40) 「政治的に統一性のある (cohesive)」少数者集団とは何かという問題に関しては、連邦最高裁は、Gingles 判決において「人種の少数者集団メンバーの多数が、通常同一の候補者に投票することの立証が、「政治的統一性」立証の一方法である」と述べた (at 56)。そこで、「政治的統一性」の問題の審査は少数者コミュニティの投票パターンを検討を伴うべきである。 See Collins v. City of Norfolk, 816 F.2d 932, 935-36 (4th Cir.1987); Carrollton Branch of the NAACP v. Stallings, 829 F.2d 1547, 1557(11th Cir. 1987); Solomon v. Liberty County, 865 F.2d 1566, 1574-78(11th Cir. 1988), vacated 899 F.2d 1012(11th Cir., en banc, 1990); Concerned Citizens of Hardee County v. Hardee County Board of Commissioners, 906 F.2d 524, 527(11th Cir.1990); Brewer v. Ham, 876 F.2d 448, 453(5th Cir.1989); Campos v. City of Baytown, 840 F.2d at 1244-45; LULAC v. Midland Independent School District, 812 F.2d 1494, 1501(5th Cir.1987), vacated 829 F.2d 546(5th Cir., en banc, 1987); Overton v. City of Austin, 871 F.2d 529, 538-40(5th Cir.1989); Sanchez v. Bond, 875 F.2d 1488, 1495-96(10th Cir.1989)。ただし「政治的統一性」の審査が投票パターンの審査に限られなくとする裁判例もある。例として Gomez v. City of Watsonville の地裁判決は「ヒスパニック系住民に占めて「政治的統一性」があるというには政治的に無関心すぎるとしたが、第九巡回区連邦控訴裁は「政治的統一性」審査は投票パターンに基づくべきではない」として、地裁判決を破棄した (863 F.2d at 1415)。 But see Monroe v. City of Woodville, 819 F.2d 507(5th Cir.1987); 881 F.2d at 1331 (「人種による投票行動の分極化は「政治的統一性」の同義語ではなく「政治的統一性」とは当該集団が共通の政治的目的と手段のもとに団結していることをいう」とした); Houston v. Haley, 859 F.2d 341, 346(5th Cir.1988) (黒人が過半数を占める選挙区が作られたにもかかわらず、黒人候補者が一度も出馬してい

ないことを「政治的統一性」の欠如の証拠とした）。

また、複数の別々の少数者集団がまとまって単一の「政治的統一性」をもつ集団を形成できるかという問題もある。See *LULAC v. Midland Independent School District*, 812 F.2d at 1500-502; *Campos v. City of Baytown*, 840 F.2d at 1245（地裁・控訴裁は黒人とメキシコ系アメリカ人との統合を認め、*Higginbotham* 裁判官は反対意見の中で、複数の少数者集団が関わる場合には共通の価値観、社会経済的要因、統一戦線の形成などそれらの集団を政治的少数者としては区別できない集団を形成していることが必要とした）(812 F.2d at 1505-507; 849 F.2d at 945 [*Higginbotham*, J., dissenting])。裁判所も *LULAC* 判決と *Campos* 判決を除いて、複数の少数者集団の合同には消極的である（See e.g., *Brewer v. Ham*, 876 F.2d at 453-54; *Concerned Citizens of Hardee County v. Hardee County Board of Commissioners*, 906 F.2d at 527; *Overton v. City of Austin*, 871 F.2d at 543-44; *Romero v. City of Pomona*, 883 F.2d at 1426-27）。

(41) 人種的ブロック投票をいかに測定するかという問題について、連邦最高裁は *Gingles* 判決において、*homogeneous precinct analysis*(extreme case analysis)（ほとんどの一人種で構成されている投票区における投票動向を調査する）と *bivariate ecological regression analysis*（白人候補の得票と黒人候補の得票の比率とを人種構成で案分する）の両方の使用を承認した（at 52-53）。しかし、投票者の人種とその投票動向以外の要素を考慮に入れることができるかどうかについては不明確である。この点について、*ブレナン* 判事は、人種による候補者支持傾向以外は考慮しないという立場をとり（478 U.S.at63）、*オコナー* 判事は人種以外の理由で少数者集団支持候補者が白人によって拒否されたという点も考慮に入れるべきとした（478 U.S.at 100）。下級審は、現在までのところ *ブレナン* 判事のアプローチに従っている（see *Citizens for Better Gretna v. City of Gretna*, 834 F.2d 496, 501-503[1987]; *Romero v. City of Pomona*, 883 F.2d at 1424）。また、人種の少数者の支持候補者について、*ブレナン* 判事は、候補者自身の人種に関係しないとして（at 67-70）、*ホワイト* 判事と *オコナー* 判事は候補者の人種も考慮すべきとした

(478 U.S. at 83 [White, J., concurring]; 478 U.S. at 101 [O'Connor, J., concurring])。第五巡回区連邦控訴裁判はブレナン判事のマブローチに従わず、白人と黒しの争う選挙は考慮に入れざるべきであると (Citizens for Better Gretna v. City of Gretna, 834 F.2d at 503)。第四 (Collins v. Norfolk, 883 F.2d 1232, 1237 n.7 [4th Cir. 1989])、第九 (Gomez v. City of Watsonville, 863 F.2d at 1415; Romero v. City of Pomona, 883 F.2d at 1423)、第一巡回区連邦控訴裁判 (Carrollton Branch of the NAACP v. Stallings, 829 F.2d at 1557) もブレナン判事のマブローチには従っていない。第一巡回区連邦控訴裁判だけが明確に白人対白人の選挙結果も考慮に入れるべきに同意した (See Sanchez v. Bond, 875 F.2d at 1495)。

(34) See e.g., Note, *Reconciling the Right to Vote with the Voting Rights Act*, 92 COLUM. L. REV. 1810, 1829-30 (1992); Alan Howard & Bruce Howard, *The Dilemma of the Voting Rights Act: Recognizing the Emerging Political Equality Norm*, 83 COLUM. L. REV. 1615, 1620-22 (1983); Note, *Alternative Voting Systems as Remedies for Unlawful At-Large System*, 92 YALE L. J. 144 (1982).

(35) See Laughlin McDonald, *supra* note (34), at 1280; Bernard Grofman & Chandler Davidson, *The Effect of Municipal Election Structure on Black Representation in Eight Southern States*, in QUIET REVOLUTION IN THE SOUTH: THE IMPACT OF THE VOTING RIGHTS ACT 1965-1990, 301, 303-12 (1994).