

CLAIR REPORT

1998年米国中間選挙

—米国の選挙制度—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 185 (July 21, 1999)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団
法人

自治体国際化協会

目 次

はじめに	1
第1章 米国の選挙制度	2
第2章 選挙結果概要	10
第3章 連邦上下院議員選挙	14
第4章 州知事選挙/州議会議員選挙	19
第5章 住民発案・住民投票	24
第6章 今回の選挙の今後の政局への影響	27

はじめに

連邦法では「11月の第1月曜日の属する週の火曜日」を選挙投票日と定めている。従って、1998年中間選挙の投票は11月3日（火）の投票日に行われ、連邦上下両院議員をはじめ、各州知事、州議会議員が選出された（この連邦法は、本来、連邦選挙のみに適用されるものであるが、実際には選挙執行経費等の経済的理由により、州レベルや市町村レベルの多くの選挙が、連邦選挙日、すなわち「11月の第1月曜日の属する週の火曜日」に同時に行われているのである）。

通常、中間選挙は大統領選挙ほど注目は浴びないが、大統領任期4年のちょうど中間の年に選挙が行われるため、大統領の就任後2年間の信任投票として従来位置付けられてきた。さらに、州知事レベルに目を転じれば、全米50州のうちの36州の州知事選挙がこの中間選挙の年に行われている。人口規模ベスト10（1990年国勢調査）の主要州で見ても、ニュージャージー州、ノースキャロライナ州を除く8州までが、この中間選挙において州知事選を行うことを考えれば、中間選挙は大統領選挙に次いで、重要なといえる。

クレア・ニューヨーク事務所では、1990年以来、2年ごとに中間選挙と大統領選挙の概要をクレアレポートとして発刊してきたが、今回のレポートでは、第1章で選挙制度や投票の仕組について述べ、第2章から4章までは連邦上下院議員をはじめ、州知事、州議会議員の各選挙の結果、第5章で住民投票、また、最終章で今回の選挙結果が政局に与えた影響や2000年選挙の展望について述べることとした。

アメリカの選挙制度や政治動向を研究する上で少しでもお役に立てば幸いである。

第1章 米国の選挙制度

(1) 選挙制度の概要

(a) 選挙の類型

一般的に米国の選挙は、連邦、州、市町村の3段階に分類される。

連邦の選挙は2年ごとに行われる。対象となるのは上院（Senate）及び下院（House of Representatives）の議員と大統領の選挙である。任期はそれぞれ6年、2年、4年である。上院議員については3分の1が2年ごとに改選される。

州における選挙には、上院（Senate）及び下院（Assembly, General Assembly, House of Representatives）の議員と州知事の選挙がある。多くの州では任期はそれぞれ4年、2年、4年となっているが、ニューヨーク州をはじめとする12の州では上院の任期はわずか2年である（1996年4月現在）。また、バーモント州とニューハンプシャー州では上院、州知事とも任期は2年である。ネブラスカ州では一院しか存在せず、「Senate」と呼ばれているが、任期は4年である。一般的に州の上院議員選挙ではすべての議席が任期満了とともにいっせいに改選される。3分の1ずつ2年ごとに改選される連邦上院とは違いをみせている。

カウンティー（郡）や市町村等の地方自治体の選挙となると、州レベルの選挙よりさらに多様性を増す。毎年選挙が行われることを除けば、一般的な共通のルールは存在しないといってよい。地方自治体の選挙で選ばれる首長や議員の任期も各自治体によって異なり、1年から4年にまでわたっている。議員選挙の場合、同時選挙（concurrent）のタイプと時差選挙（staggered）のタイプに分けられる。同時選挙とはすべての議席が任期満了とともにいっせいに改選されることをいい、時差選挙とは議席の半数もしくは3分の1が何年かおきに改選されることである。

(b) 選挙の方法

米国の選挙には基本的には2つのタイプがあり、政党間で争われる政党選挙（partisan）とそれ以外の無党派選挙（non partisan）に大別される。一般的に連邦、州レベルの選挙は政党間で争われ、一方、地方自治体の選挙は政党選挙の場合と無党派選挙の場合がある。

政党選挙では候補者は政党を代表し、認可された政党の党员としてのみ立候補できる。この選挙は、一般的に11月の第1火曜日（正確には第1月曜日の翌日）に毎年行われるジェネラル・エレクションデー（一般選挙投票日）において見られる。

無党派選挙とは候補者が政党を代表していないことを意味する。事実、無党派選挙においては、政党は候補者に対していかなる支持も援助もしていない。候補者は「よい政府」「地球の友」「実直な政治」といった旗印のもと選挙運動のための組織をもつこと

もある。しかし、認可政党関連の組織をもつことはない。これらの選挙は基本的に個人間で争われる。また、これらの選挙は前述のジェネラル・エレクション（一般選挙）においては全く見られない。これらは、たいてい1年の中間期（5月、6月が最も多い）において行われるが、どのような時期においても行われている。例えばある特別区では2月に行われたり、ある学校区では4月に行われたりする。

(c) 選挙のスケジュール

政党選挙のプロセスは大きく2つの段階に分けられる。第1は候補者の選挙である。この選挙は予備選挙（Primary）として知られている。予備選挙の方法は州法によって定められている。また、予備選挙は選挙を統括する政府機関（通常はカウンティ選挙管理委員会）によって遂行される。党員のみによって運営される党員集会（Caucus）とは対照を見せる（ここでは、登録された党員が11月に行われる一般選挙の正式の候補者を選挙する）。州によっては、ある党員が反対党の予備選挙に参加することを認めている。これは、例えば、民主党員が共和党の予備選挙に参加することができ、その逆も可能ということである。予備選挙は1月から9月までのいずれかの時期に開催される。

一方、無党派選挙においては、政党が全く関与していないため、予備選挙も党員集会も行われない。しかし、決戦投票（run-off election）というものが行われる場合がある。この決戦投票は無党派選挙で過半数の票を獲得したものがいないときに行われる。多数の候補者が立候補した地方選挙などによく見られるケースである。この場合、獲得票の多い上位2名が決戦投票にのぞむことになる。

前述のとおり、党の候補者が予備選挙ではなく党員集会で選ばれる場合もある。党員集会は単に公式の候補者を指名するための限られた党員の集まりに過ぎない。現在では党員集会より予備選挙の方が主流となっている。

(2) 選挙の仕組

(a) 政党の認可

通常、主要な政党はすべて、州法により州の認可を受けなければならない。州法によれば、一定の条件を満たして認可された政党だけが、政党選挙に参加できるとされている。たとえば、ニューヨーク州の場合、直近の州知事選挙でその党の候補が最低5万票を獲得していないければ、公式の党として州の認可はおりないこととされている。

(b) 登録

選挙で投票をしたいと考える市民は自分自身で選挙のための登録を行わなければならない。日本のように住民票に基づいて自動的に投票券が送られてくるということはない。

い。正当な市民のみが投票を認められている一方で、選挙区の中には市民でもなければ資格もない人々が多数存在する。この有権者登録を定める法律は基本的に州によって制定される。連邦政府も連邦にかかる選挙を統括する法律を別途制定している。最も有名なものとして1993年に制定された「1993年全国選挙民登録法」(National Voter Registration Act of 1993)がある。同法は、モーター・ボーター法 ("Motor Voter" law)と通称される。これは、各州に運転免許の申請時あるいは更新時に、あわせて選挙登録の事務を行うことを義務づけたことから名付けられた連邦法である。

(c) 候補者

立候補するためには、時として極めて複雑な手続きをとらなければならない。基本的に立候補しようとするもの（立候補予定者）は、候補者登録のための願書を提出し登録料を支払う必要がある。願書提出には、立候補予定者の所属する選挙区の一定割合の有権者（きちんと選挙登録をしているもの）の推薦書が必要である。推薦書には有権者の署名と住所が記載されていなければならないが、これはその有効性をチェックするためのものである。そして、選挙を統括するカウンティ選挙管理委員会が、立候補予定者があらゆる条件（年齢、選挙区における在住期間、その他の資格要件）をすべて満たしていると判断した場合は、そのとき、初めて公式な候補者として認知されることとなっている。

(d) 予備選挙

前述のように政党選挙においては、だれが一般選挙において党を代表する公認の候補者になるかを決定するために、予備選挙が行われる。予備選挙の候補者は一般選挙と同じやり方で、手順通りに選挙運動を行う。また、予備選挙には開放型と閉鎖型の2つのタイプがある。開放的予備選挙 (Open Primary) では、どちらの党員であっても、両方の党的予備選挙に参加できる。閉鎖的予備選挙 (Closed Primary) では、一方の党員がその党的予備選挙しか参加できない。

(e) 党員集会

党員集会は党として公式の候補者を決定する意味では同じだが、選出までの手続きは多少異なる。まず、予備選挙がカウンティ選挙管理委員会によって運営されるのに対して、党員集会は党員のみによって運営される。予備選挙では必ず選出のための投票が行われるが、党員集会では投票の場合もあれば挙手、起立等選出方法は様々である。党員集会でこのような方法が取れるのは参加者の数が予備選挙に比べて比較的少ないからである。予備選挙では州内各地に投票所が多数設けられるが、党員集会は1箇所で行われる

ことが多い。

(f) 一般選挙

いったん予備選挙あるいは党員集会で両党の候補者が正式に選ばれると、党として候補者を支持することが出来る。また、投票用紙には、候補者の氏名が政党名の隣に表示されることとなる。

(3) 選挙投票日 (Election Day)

(a) 法の定める投票事務

州法では投票日にどのように投票が行われるかについて定めている。選挙を統括管理する政府機関はカウンティ選挙管理委員会(county board of election)である。ニューヨーク市は例外で市独自の選挙管理委員会を持っている。カウンティの選挙管理者は公正で効率的な選挙手続きを確保する責任を担う。選挙管理者自身が選挙される場合と、任命制による場合がある。選挙管理者は選挙が法の規定通りに行われたかどうかを判定する権限を持っている。さらにその判定も裁判所の審査にかかる。

選挙区の中には通常多数の投票所が存在するが、投票所の数については州法に定められている。投票所の数は選挙区の抱える人口で決まる。ニュージャージー州の場合、500人から1000人ごとにひとつの投票所を設置すると定められている。

(b) 投票用紙

カウンティの選挙管理者は、まず地方自治体や州政府によって供給される投票用紙を準備しなければならない。その投票用紙は、登録している有権者あてに送られる。また管理者は、有権者登載簿を準備しなければならない。これは、投票所において、投票に来た者の本人確認を行うために使用される。さらに、管理者は投票用紙記載所を投票所の中に設けなくてはいけない。また、必要に応じて投票機を用意する。これは、投票用紙を使わずに投票できる機械で票の集計も自動的にできるものである。最後に選挙管理者は実際に投票所の管理や投票事務を行う職員を任命、若しくは雇わなければならない(多くの場合、ボランティアである)。

投票用紙の中には、すべての候補者が記載されているが、投票者自身の選択で候補者を選ぶことを意味するものである。この投票用紙には住民投票(その州で争点となっている法案等)に関する選択肢も含まれている。投票用紙には選挙の種類(連邦、州、若しくはそれ以外の地方自治体)と選挙される職名(大統領、連邦の上下両院議員、州の上下両院議員、州知事、市長等)が示されている。

(c) 投票所

実際の投票日における投票所の開始及び終了時刻については州法で定められる。ほとんどの州では午前7時から午後8時までというのが一般的であるが、これも州によって異なる。各投票所は警察が巡回するのが一般的である。また、投票日当日は投票所の100フィート（30メートル）以内では選挙運動ができない。州法では投票所周辺の活動の制限に関する詳細が規定されている。

投票所の中で選挙事務職員は投票に来た有権者すべてに有権者登載簿に署名させる。職員は署名を登載簿のものと照合して、本人確認を行う。さらに、そのとき有権者は番号の記載された伝票に署名する。この番号は投票に来た有権者の数を示すものである。この伝票は非常に重要なもので、もし最終的な伝票の示す番号と投票機で集計された投票総数の不一致が生じたときは、いずれかの候補者から、訴訟を起こされる可能性もある。投票者は、最初受付で署名したときの伝票の半片をもらい、投票用紙記載所のところで投票機を管理する職員にこの伝票を手渡す。記載所のなかで、まず投票者はカーテンを閉めるためのレバーを引く（以下の記述は投票機を利用した投票の場合である）。その後、投票したい候補者の氏名が表示されているところの小さいレバーを引く。投票が投票機に有効に記録されるためには、カーテンを閉めるときに使ったレバーを再度引きカーテンをもとの位置まで戻さなければならない。このレバーを引くと同時に、投票は記録され、カーテンは次の投票者のために再び開かれた状態となる。

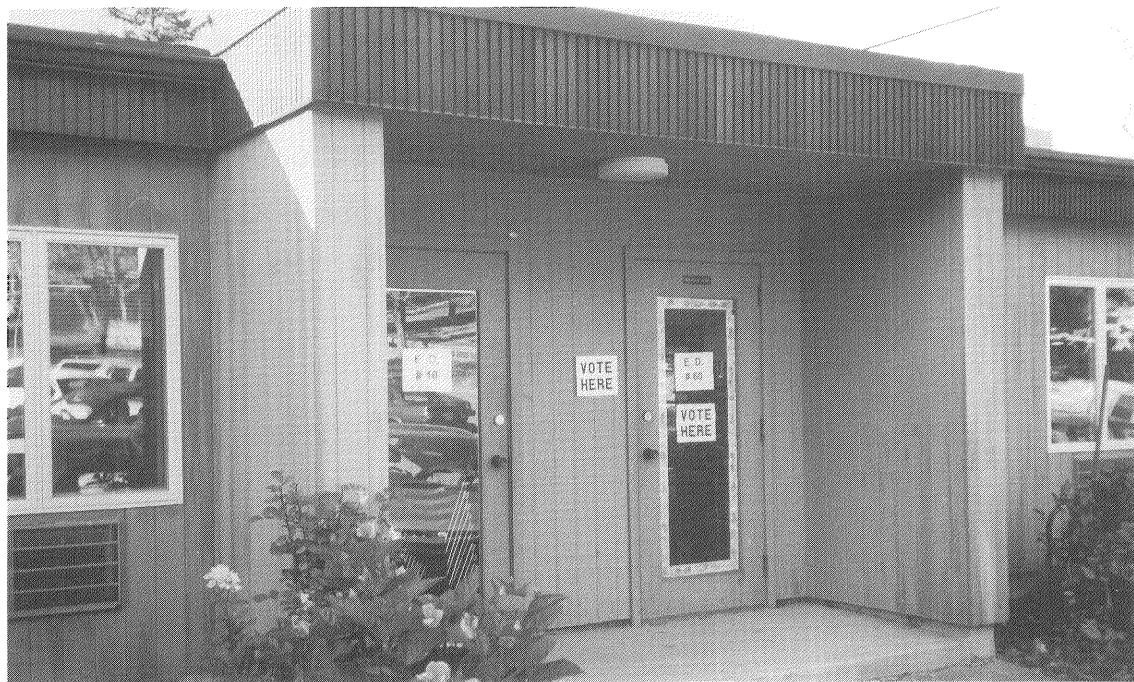
各投票所には、認可された政党ごとに立会人を置くことになっている。これは、投票の公正な手続きを確保し、不正な活動が行われていないことを確認するために設けられたものである。立会人は資格のない者が投票した、あるいは不正な方法で投票が行われたと思う場合は告発する事ができる。

(d) 不在者投票

登録された有権者の中で、投票日当日に投票所に行くことができない者は、不在者投票を行うことができる。ただし、不在者投票をするためには、投票日当日に投票所に行くことができない正当な理由がなければならない。とはいっても、不在者投票を行うこと自体は、それほど難しいことではない。ニューヨーク州の場合、不在者投票は投票日の前日までの消印がなければ有効な投票とならない。つまり、投票日当日の消印であれば無効となる。さらに、投票日の7日後までに所管の選挙管理委員会に到着しなければならない。たとえ、他の条件が満たされていても到着が遅れた場合その投票用紙はカウントされない。ここでも、繰り返しになるが、不在者投票の詳細は州によって異なり、各州ごとに規則を定めている。ファクシミリによる投票を認めている州もある。投票者は、州の選挙責任者若しくは職員に投票をファクシミリで送ることになる。この場合、

投票者は秘密投票の権利を放棄することになる。もちろん、選挙事務職員は投票の秘密をできる限り保とうと努力はする。

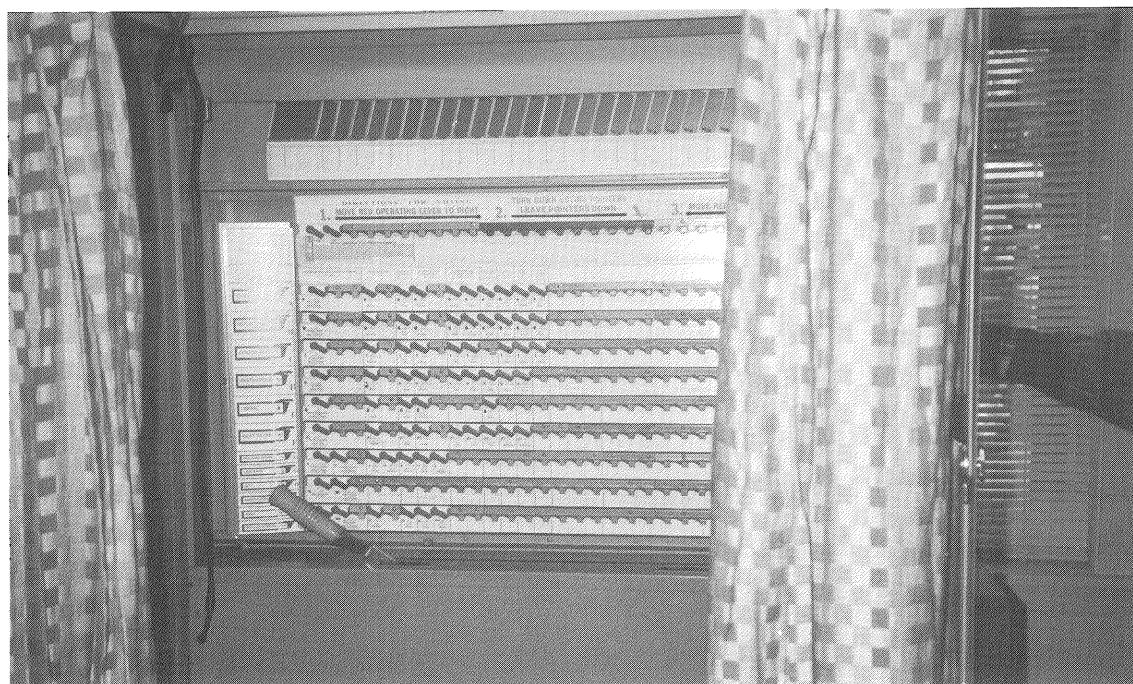
なお、オレゴン州では郵便による投票を認めている。ここでは、投票日当日の3週間前から投票を受け付けている。これには、前述の不在者投票とは若干異なり、投票日当日に投票できない理由等は必要ない。投票所に出向いて投票する代わりに郵便による投票を認めるというものである。投票率を上げるための苦肉の策といえる。



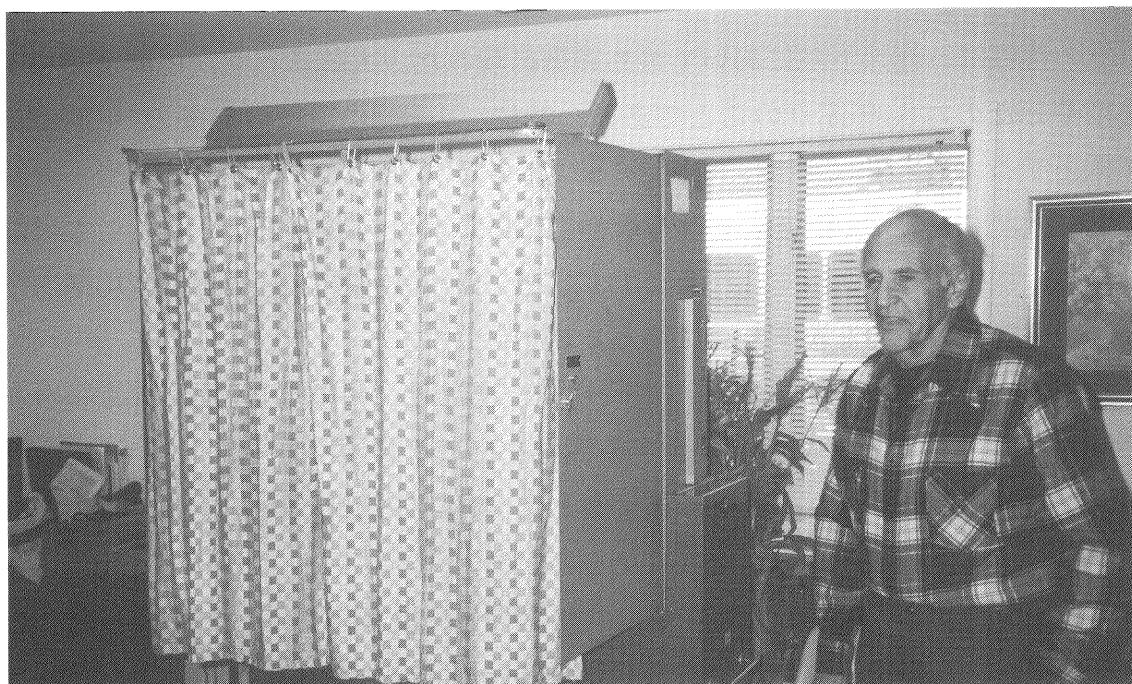
ニューヨーク州ウェストチェスター・カウンティ・アービントン村における投票所



有権者登載簿で選挙ボランティアからチェックを受ける有権者



投票機ではレバーを引くことで投票が行われる



有権者が投票中はカーテンが閉められた状態となる

第2章 選挙結果概要

(1) 結果概観

1998年米国中間選挙は11月3日に投票が行われ、連邦議会議員、州知事、州議会議員、市長等多数の公職者が選出された。4年ごとに行われる大統領選挙のちょうど中間に行われる一般選挙を中間選挙と呼ぶが、この中間選挙では、大統領の力が強くなりすぎることを警戒して大統領の所属する政党が議席を減らすのが通例である。この傾向に加えて、今回はクリントン大統領が不倫疑惑を巡る大陪審での偽証問題等に巻き込まれていたこと也有って、事前の予想では共和党が連邦上下両院とも議席増を図ると見られていた。ところが、結果は、民主党が連邦下院で5議席増を果たしたのをはじめ、各州選挙において善戦するという、大方の予想を覆すものであった。

今回の選挙は、連邦上院の改選議席34、連邦下院の435の全議席、36州の州知事の座等をめぐって争われた。連邦議会上院は民主党が18議席、共和党が16議席（改選前 民主党18議席、共和党16議席）を確保し現状（全体で民主党45議席、共和党55議席）を維持、下院は民主党が211議席（改選前、206議席）、共和党が223議席（改選前、228議席）と民主党が勢力を拡大した。知事選では、民主党が11州（改選前11州）、共和党が23州（改選前24州）で勝利を収め、これ以外は独立系の知事（メイン州とミネソタ州、改選前はメイン州のみが独立系の知事）という結果になった（表1参照）。マスコミ等の調査によれば全体の投票率は36%にとどまり、前回1994年の中間選挙における投票率約39%をさらに下まわり、1942年以来最低の水準を記録している。

(2) 民主党の善戦

民主党の善戦は、連邦下院において最も顕著に現れた。大統領与党が中間選挙で下院の議席を増やしたのは64年ぶりのことである。特に、大統領2期目の最後の2年間は最も求心力が低下すると言われている。事実、1822年のモンロー大統領のとき以来、大統領の所属政党が大統領任期の6年目における選挙で下院において議席を増やしたこととはなかった。しかし、民主党は今回実に176年ぶりに、それを成し遂げた。民主党の5議席増という結果は、専門家の予測も覆すものであった。

ニュート・ギングリッチ下院議長（当時）は、選挙後、共和党が3期連続で多数を維持したのは70年ぶりのことであると評価する演説を行ったが、一方で、上院では1議席も増やせず、下院で5議席を失い、当然勝利すると見られていた選挙区をいくつも落としたことで、今回の選挙では学ぶべき点が多々あったとも述べている。

一方、民主党側は、5議席を増加させ、共和党の過半数状態をさらに圧縮したことに勝利の声をあげた。選挙後、マスコミの取材に応じたりチャード・ゲッパート（下院民主党院内総務）は、こぼれる笑みを押さえきれない様子で「歴史的な逆転だ。国民は政策を軽

視する共和党に意思表示した。議会が党派色だけで運営されることは望んでいない」と述べ、政策重視の選挙戦が実質的勝利につながったことを強調した。また、ロイ・ローマー民主党全国総括委員長（コロラド州知事）も、「予想を上回る勝利である。よく戦っただけではない。我々は、歴史と共和党の多額の選挙資金に勝利した。共和党はわれわれより、1億1千万ドルも多くの選挙資金をつぎ込んだにもかかわらず、われわれは勝利した。」と述べるとともに民主党の勝因として、「アメリカ国民は教育、健康、社会保障を今後の主要な政策課題として提示する民主党候補を選択したといえる。対照的に共和党は今回の選挙戦において、明確な政策のアウトラインを提示できなかった。むしろクリントン大統領を攻撃することばかりに執心していた。」と述べた。

第106議会における下院の構成は民主党が211議席、共和党が223議席、独立系が1議席というものだが、これは、もし共和党議員6名が211名の民主党議員と1名の独立系議員と投票行動をともにすれば、共和党は採決において敗れることを意味している。

さらに、今回特筆すべきは、全米で最も重要なポストの一つとされるカリフォルニア州知事の座を民主党が16年ぶりに奪還したことである。カリフォルニア州における民主党グレイ・デービス知事の誕生は、同州政府の2千人の政治指名職員（ポリティカルアポインティー）が民主党員に入れ替わることを意味するとともに、2000年まで、同州両院での多数を同党が維持した場合、全米最多である連邦下院での同州議席52議席の選挙区割を民主党に有利に改正することが可能となり、下院の多数派奪還にめどが立つといわれている。

(3) クリントン大統領の不倫問題が与えた影響

全体的に争点の乏しかった今回の中間選挙では、共和党はクリントン大統領の不倫疑惑に焦点をあて、倫理問題を争点にしようとしたのに対し、民主党は将来破綻が予想されている社会保障基金の問題、教育の向上、最低賃金の引き上げなどを争点とし、同党の政策を主張する戦術に出ていた。共和党は選挙戦終盤になって共和党が劣勢とみるやクリントン大統領のスキャンダルを取り上げたテレビコマーシャルなどを流し、大統領及び民主党のイメージダウンを図る戦術に出たが、共和党の執拗な大統領攻撃はかえって有権者の反発を招き、有権者の共和党離れを加速させる原因になったと見られている。事実、ボーター・ニュースサービスが行った調査によると、投票を通じてクリントン大統領に反対する姿勢を示したと回答した有権者は全体の20%に過ぎず、大統領の支持率自体は55%に達した。また、クリントン大統領と元ホワイトハウス研修生モニカ・ルインスキーとの不倫問題を共和党が議会で取り上げることについては、回答者の61%が反対しており、大統領弾劾にかかる公聴会を進めることについても57%が反対した。連邦議会下院の選挙における投票行動の決定要素として有権者が挙げている項目は、倫理（20%）、経済・雇

用（14%）、教育（12%）、社会保障基金（12%）、税（12%）、健康管理問題（7%）、クリントン大統領とモニカ・ルインスキーとの不倫問題（5%）などであり、大統領の不倫疑惑が有権者の行動に少なからぬ影響を与えたことは確かなものの、有権者の関心は、主として教育、経済等生活に直結する問題に集まっていたことを示す結果となっている。

（4）戦略の一貫性を欠いた共和党

共和党はかろうじて上下両院の過半数を維持したものの、クリントン大統領の不倫もみ消し疑惑を追い風に議席増をねらった当初のもくろみは完全にはずれた。不倫もみ消し疑惑の扱いでは、政策中心の選挙戦を一貫して押し進めた民主党とは対照的に、共和党は、幹部が「疑惑は争点ではない」と表明した数日後には大統領のスキャンダルを取り上げたテレビ広告を放映する等ちぐはぐが目立った。方向性の定まらない選挙戦で、共和党敗北の最大の原因は、既に述べたとおり、ギングリッジ下院議長（当時）の指令によって、投票日の1週間ほど前から流した、このテレビ・コマーシャルであるとの見方で専門家は一致している。コマーシャルは保守的な南部3州など限られた地域にしか流されなかつたが、全米のマスコミはこれを大きく取り上げた。その結果、共和党の中核層を固める効果があった反面、民主党支持の黒人、ヒスピニック（中南米系）などマイノリティーを投票に駆り立てるという逆効果をもたらした。事実、全投票に占める黒人、ヒスピニックの割合は、94年中間選挙時の12%から今回17%に上昇している。

さらに共和党の不調を象徴する出来事として、大統領のホワイトウォーター土地開発疑惑追求の急先鋒であった共和党の重鎮アルフォンス・ダマト上院銀行委員長（ニューヨーク州）と、スター独立検察官の友人として知られる、ラック・フェアクロス上院議員（ノースカロライナ州）の落選があげられる。

共和党にとって数少ない好材料の一つはニューヨーク、テキサス、ペンシルベニア、ミシガン、ウィスコンシンの各州で稳健派と評される共和党現職知事への強い支持が選挙結果で示されたことである。

一方、共和党の中でも94年の中間選挙で増加した保守強硬派、宗教右派といわれる候補者の多くが、今回落選の憂き目にあった。また、民主党にあっても極端な左派系候補は落選するか大苦戦した。ここで有権者が示したものは、好調な米国経済が続く中での現状維持思考であり、今までクリントン政権がとってきた「中道的」政策へのゆるやかな支持と極端あるいは強硬なるものへの拒否反応であった。

「アメリカとの契約」（Contract With America）は、1994年中間選挙においてギングリッジ下院共和党院内総務（当時）が、中心となって作成した選挙綱領で、減税、福祉の見直し、犯罪対策等この4年間の共和党の主張を最もよく表したものであるが、これら

の政策の推進も民主党大統領との不毛の対立が続く中で、必ずしもうまく機能しなかった。一連の大統領不倫問題をめぐる偽証疑惑でクリントンに辞任を求め続けていたギングリッジ議長であるが、選挙敗北を受けて、逆に自らが議長のみならず議員まで辞職したのは皮肉な結果であった。

表1：選挙結果一覧

		合計	改選前			改選後			備 考
			民主党	共和党	その他	民主党	共和党	その他	
連邦上院 議員数	改 選	34	18	16	0	18	16	0	任期6年
	非改選	66	27	39	0	27	39	0	2年ごとに3分の
	計	100	45	55	0	45	55	0	1改選
連邦下院 議員数	改 選	435	206	228	1	211	223	1	任期2年
									2年ごとに全員改選
	計	435	206	228	1	211	223	1	
州知事数	改 選	36	11	24	1	11	23	2	任期2年または4年
	非改選	14	6	8	0	6	8	0	
	計	50	17	32	1	17	31	2	
多数を占める州の上院数	選挙有	43	20	23	0	22	21	0	ネブラスカ州は無党派の一院制のため除外
	選挙無	6	4	2	0	4	2	0	
	計	49	24	25	0	26	23	0	
多数を占める州の下院数	選挙有	46	23	22	1	23	22	1	「その他」は民主党、共和党議席同数の議会を示す
	選挙無	3	3	0	0	3	0	0	
	計	49	26	22	1	26	22	1	

(注) 「多数を占める州の上院(下院)数」とは州議会の民主党あるいは共和党の議席が過半数以上である州の数をいう。