

投票権法 / For the People Act を巡る動き

I. 注目されている法案 – For the People Act

民主党が本気になる投票権法

第 117 回議会（2021 年～2023 年）の HR1（下院の第 1 号法案）S1（上院の第 1 号法案）、即ち両院での通し番号 1 番の法案は、コロナ対策法案でも、インフラ法案でもない。「The For the People Act of 2021」（以下「For the People Act」で統一）と称される、投票権拡大・選挙資金規制強化・倫理規定強化に係る法案である。For the People Act は 3 月 3 日、下院で 220：210 という概ね党派の議員数に沿って（Party Line）可決された¹。上院では 3 月 17 日に提案されたところであるが、現在のの上院勢力図を見れば、根本的な仕組みを大きく変えない限り成立は覚束ない²。

この For the People Act：HR1 という呼称：通し番号の法案が提案され、下院で可決されるのは今回が初めてではない。先の第 116 議会（2019 年～2021 年）でも同様の内容の法案が下院で成立している。（同法案は、当時上院多数党の共和党が取り上げず、消滅している。）この辺りを見ても民主党の法案に掛ける意気込みが感じられる。仮に成立すれば、1965 年投票権法（Voting Rights Act of 1965）以来の画期的な法律という声も聞かれる。その一方で、共和党側は、民主党に一方的に利することを狙った法案として批判を強めている。

民主党の思惑

1965 年投票権法はジョンソン大統領時代、公民権運動の高まりの中で成立した、投票に於ける人種等を理由とした差別を禁止した法律である。For the People Act も、投票を容易にし、有権者が遍く投票出来る様に、衡平を目指す意思が謳われている。

60 年代比較、人種に拠る差別の改善が図られてきている今、同法案を民主党が重要視する背景を以下箇条書きする。

¹ 民主党議員のうち、ミシシッピ州第 2 選挙区選出の Bennie Thompson 下院議員は、自らの Majority-Minority（アフリカ系アメリカ人等の社会的少数派が当該選挙区に於いて多数派を形成する）の選挙区ステータスに悪影響があるとして反対に回った。

² 現状の民主：共和の議席数は 50：50 であり、上院議長を兼任するハリス副大統領（民主党）が採決に必要な最後の一票（Tie-Breaking Vote）を投じることとなる。但し、Filibuster（議員の発言時間に制限がないことを利用した決議を妨害するやり方。詳細は 2 月 4 日発行の丸紅ワシントン報告「重大な局面を迎えた米上院」を参照）を打ち切る為には 60 の票が必要であり、現状の 50：50 では共和党議員 10 名の協力が無い限り、審議・採決に進めない。

1. 一般的に民主党支持者層には、非白人・移民・若年層・女性が多いとされる。また、今まで投票を制限されてきたのはこのグループである。従い、投票の間口を広げ、彼らが容易に投票出来る様にすれば、こうした層からの民主党票を増やすことが可能となる。
2. 昨年の、州の選挙の後（下述するが、州の選挙では共和党優勢に終わっている。）州単位で投票に係る法案が提出されている。この内の一部は For the People Act と逆に投票を抑制する内容が含まれる。これを抑え込む為には、州法を上書きできる連邦法の成立が必須である。
3. 昨年の国勢調査の結果を受けた議席配分³の見直し、選挙区改定⁴が予定されており、これらは民主党にとって不利になると考えられている。
4. 今年、民主党はジョージア州の上院議席 2 議席を獲得し、上院・下院・政権全てを掌握した。民主党は、この時期を逸さず、将来長きに亘り選挙に影響を及ぼす法案を成立させたいと考えている。

こうした背景を併せて考えると、この For the People Act の成立が民主党にとって重要であることが理解できる。同時に、上の背景の何れもが、選挙での票の取り合いに係るものであり、同法の成立は直接的に共和党が不利になることを意味する。

両党何れもが一步も譲れない中で、この法案の上院での審議が始まることになる。

II. 投票権に係る歴史的な側面

リコンストラクション 時代

合衆国憲法は、投票手続について州の権限に委ねられるべきとしている。この原則に一定の制限が加わったのは、南北戦争に続くリコンストラクション時代に成立した修正第 13・14・15 条項からである。これらは奴隷制の廃止・解放奴隷の権利確保・投票権の差別を禁止する内容であった。一方で、元アメリカ連合国（南部）側は、投票手続が州に委ねられていることを盾に、以降、マ

³ 議席配分（Apportionment）は 10 年毎の国勢調査により、下院全体の議席数 435 を各州に割り振るプロセスを指す。州毎の人口に凡そ沿う形で議席が割り振られる為、10 年毎の人口増減により、州の議席数が左右される。これは大統領選挙の選挙人数にも影響を与えることとなる。

⁴ 選挙区改定（Redistricting）は、主に国勢調査を受けて、州内の選挙区の区画を見直すプロセスを指す。州に 1 選挙区しかない 7 州（アラスカ・デラウェア・モンタナ・ノースダコタ・サウスダコタ・ヴァーモント・ワイオミング）を除く 43 州で行われる。この内 25 州は州議会と知事が選挙区改定に責任を負い、これ以外の 18 州は、第三者・超党派の選挙区改定委員会に判断を委ねるか、委員会提案を取得することとなっている。

1965 年投票権法

イノリティ人種の投票を制限する動きを採ることとなった。その手段の中には、識字テスト・有権者登録の為の人頭税・道徳的な素質・財産保有等、直接的に特定人種を排除するとはしないものの、結果として同じ効果をもたらす様な内容を含んでいた。そして、こうしたマイノリティ人種の投票を抑制する様な動きはその後も長らく続くこととなる。

20 世紀も 2/3 を過ぎ、公民権運動の最中に成立したのが前述の 1965 年投票権法である。同法は一般条項（同法第 2 条）で特定の人種の投票を制限する様な資格・試験・手続きを禁止した上で、個別の州や自治体を対象とした特別条項を定めた。具体的には、有権者登録や実際の投票に際して、上でも述べた様なテストや選定手段を設定していたり、有権者登録率や投票率が投票年齢人口の半数に満たない様な州や自治体を特定し（第 4 条）、こうした州・自治体が投票に係る州法改訂（規制を強化しマイノリティを排除する内容の）を行う場合に、事前に連邦司法省等の審査を通すことを義務付ける内容（第 5 条）を含んでいた。

シェルビー郡 vs. ホルダー判決

この第 5 条は期限付き（当初 5 年で、後に 25 年単位で延長）で、成立以来連綿と延長されてきたが、2013 年の「シェルビー vs. ホルダー」の判決を以て、実質の効力が無くなった。この連邦最高裁の判決は、事前審査を必要とする州・自治体の指定方法を定めた第 4 条を、長期の時間経過を理由に無効とする内容であり、結果として、個別の州・自治体を規制する事前審査制を機能させなくする効果を持つこととなった。

III. For the People Act の概要

3 つの要点 - 投票権・選挙資金・倫理

冒頭で述べた通り、For the People Act には大きく分けて「投票権拡大」「選挙資金規制強化」「倫理規定強化」の 3 つの柱が含まれている。以下各々の概要である。

投票権拡大

- Opt-out しない限り、自動的・オンラインの有権者登録の義務付け
- 投票日から 15 日前以上の事前投票・投票所の 10 時間以上/日の受付時間・州が郵送投票の費用負担
- 独立の選挙区改定（Redistricting）委員会を設立（州の権利を制限）、gerrymandering⁵の禁止

⁵ 選挙区改定の際に、特定の政党に有利になる様、選挙区割をすること。厳密には、その選挙区割が不自然で極端な場合。

	- 投票権失効化⁶等の禁止 - 犯罪歴のある者への投票権付与
選挙資金規制強化	- 少額寄付（200 ドル以下）に対して連邦政府が 6：1 でマッチング資金供与（少額寄付金額の 6 倍の額を連邦政府が拠出）。連邦政府が供与する資金は、不正を行った金融機関や企業に対して、追加で 4.75% の手数料を徴求することによって捻出。 - Citizen United vs. FEC⁷判決を無効とする憲法改正 - Super PAC への寄付者のアイデンティティの公開 - ソーシャルメディアの政治広告資金源の公開 - 連邦選挙委員会の委員数を 6 名から 5 名に減員
倫理規定強化	- 大統領・副大統領（候補含む）の過去 10 年間の納税書類の公開義務付け - 議員のセクハラ・差別案件への税金使用の禁止 - ロビー（特に海外からの）登録・活動への監視や取締強化 - 最高裁判事の倫理規定制定

IV. For the People Act と 1965 年投票権法との比較

これは 1965 年投票権法と比肩される内容か

上でも述べたが、For the People Act について、「1965 年投票権法以来の」という形容詞付きの表現がされる場合がある。州の権限を制限しようという発想や、成立すれば後世に影響を及ぼすという法律の性格に就いて類似を認めるところであるが、幾つかの異なる要素が存在する。

根拠の相違

先ず、立法の根拠（或いは正当な動機付け）が異なる。1965 年投票権法が成立する前までは、識字テストや有権者登録の為の人頭税始め、アフリカ系アメリカ人を中心としたマイノリティ人種を差別する目的を（同時に効果も）持つ州法が存在し、それらが投票を阻害していた。結果、そうした州法を上書きする連邦法の立法への根拠（人種差別に基づく投票の制約を止めるという）が存在した。事実、1965 年投票権法成立により、マイノリティ層の投

⁶ Voter Purging の訳。一定期間投票をしていない人を登録有権者リストから削除すること。これと別に、居住が確認できない人（例えば転送禁止の手紙を送って受取人不在で返送されてくる様な場合）をリストから削除する Voter Caging も存在する。

⁷ 本選挙 60 日以内及び予備選挙 30 日以内の期間で、特定の候補に係る放映を禁ずる Bipartisan Campaign Reform Act の一部規定が、違憲である（アメリカ合衆国憲法修正第 1 条の表現の自由条項違反）という判断を下した判決。2008 年の予備選での、ヒラリー・クリントン候補に係るドキュメンタリー「Hillary: The Movie」に関する件。

成立までの手続の違い

票率はそれ以前に比較して上昇した。それから 55 年以上が経過した現代に於いて、1965 年投票権法と同じ種類・同じレベルの根拠が存在すると思え難い。

次に、1965 年投票権法が民主共和両党の話し合いで成立した点が異なる。この法案は、当時のマンスフィールド民主党上院院内総務（多数党）とダークセン共和党上院院内総務（少数党）との共同提案だった。言わずもがな、当時この投票権法に反対していたのはアメリカ連合国の流れを汲む民主党の一部議員であったことや、1964 年の選挙で上院の勢力は民主：共和＝68：32 と圧倒的に民主党優勢だったことを鑑みれば、当時の両党の関係と今日のそれを比較するのは正しくない。然しながら、この法案がマンスフィールド議員の働きかけにより、ダークセン議員と、時のカツェンバック司法長官（民主党ジョンソン政権下の）との協同作業で原案起草された経緯も併せて考えれば、やはり当時、両党が、或いはより一般的にイデオロギーの異なる議員同士が、国の為の話し合いを行っていたと考えるべきだろう。下に述べるが、個別の法案での合意が困難だから、押し切る為に Filibuster を廃止するという発想や、党内での票数を減らさない為に自党の中道議員をどう懐柔するかという議論が先に立つ今の政治環境下で提案された For the People Act と、1965 年投票権法を比べる考え方には、この観点でも肯んじ得ない。

結果の違い

最後に、結果として、1965 年投票権法が超党派で成立した点も認識しておきたい。この法案は上院（賛成：反対＝77：19）下院（333：85）共に圧倒的多数で可決された。その後、両院協議会⁸に於いて、人頭税に係る内容で上院案と下院案が対立し、カツェンバック長官が妥協法案を用意することになる⁹。妥協法案に異を唱える一部のリベラル派議員の説得の為に、長官はキング牧師に協力を要請し、牧師は妥協法案への支持を表明した。それが突破口となり、両院協議会報告書は上院（79：18）、下院（328：74）という、改めての圧倒的多数で採択されることとなる。これだけ多くの議員が共有できる共通の問題が、また、これ程に難しい問題でこのレベルの多数票を形成できるリーダーシップが（正確に言えば、こうしたリーダーシップの発揮を許容するような社会環境が）、今のアメリカに存在しているとは思え難い。

⁸ 上院と下院では別々に法案を審議・成立させる為に、同じ目的であっても、内容が異なる部分を含む二つの法案が上下院各々で可決される場合がある。この異なる部分を調整し、不一致のない、一内容の法案にまとめる為に開催されるもの。

⁹ 上院案は、人頭税に関して、司法長官に人種差別の為に人頭税を課す州を訴訟する権限を与える内容だったのに対して、下院案は人頭税を全面的に禁止する内容だった。カツェンバック長官の妥協法案には、人頭税が憲法違反であり司法長官に対して対象州を起訴する様に指示をする内容が含まれていた。

V. 民主党の危機感 - 州政府の動き

2020 年選挙を受けての動き

連邦レベルでは民主党が For the People Act を推し進め、共和党が反対に回る中、本来投票に係る権限を持つ各州でも、同様の両党の駆け引きが進んでいる。即ち、投票率を上げる為に投票手続を柔軟化すべき（結果として民主党に優位）、不正抑制の為に選挙手続の規制強化すべき（結果として共和党に優位）という動きが同時に存在し、州毎に何れか・或いは両方が反映された法案が提出されてきている。この中で、3月に入り、アイオワ州では、期前投票の期間短縮（29 日間から 20 日間）や投票所の閉所時間の切り上げ（午後 9 時から午後 8 時）等を含む法案が成立した。

民主党が全力で叩くジョージア州の動き

更に 3 月 25 日には、今議会で上院 2 議席が共和党から民主党に移った激戦区ジョージア州で、投票を制限する内容を含む法案が 3 月 25 日に成立した。法案には、不在者投票用紙請求期間の短縮・ID 要求の強化・州の選挙管理委員会の権限強化・決選投票までの期間短縮・Ballot Drop-box¹⁰の使用制限（設置場所の限定・設置期間を投票日 4 日前までとする等）・投票を待つ人への飲食物提供の制限等が含まれ、投票者数を抑制する内容と言われている。

一方で、コロナ対策で導入された Ballot Drop-box の仕組みは恒久化され、更に各郡に 1 基の設置が義務付けられる為、38 郡で Drop-Box が新設されることが決まった。また、成立前に投票者数抑制の手段として批判されていた、No-excuse absentee voting¹¹の廃止や日曜投票¹²の禁止は何れも導入されずに終わった。（寧ろ拡大された）

法案中の投票者数抑制の内容は、当初懸念されていた水準に比べて緩和された訳だが、同州で今般新たに選出されたウォーノック民主党上院議員やバイデン大統領は、この法案を「反アメリカ的」と激しい口調で攻撃した。

バイデン大統領は、このジョージア州法成立の 1 週間前に、今月発生した銃乱射事件で同州を訪問したが、その際、エイブラムス元ジョージア州議会下院議員¹³・ウォーノック上院議員・オソフ上院議員等と同法案に関して協議している。その後、大統領とウォー

¹⁰ 期前・不在者投票等で使用される投票用紙投入箱。こうした投票を促進させる為に設置。

¹¹ 不在者投票等で、不在理由（Excuse）を述べることなく（不在者）投票が可能となる仕組み。

¹² アフリカ系アメリカ人中心とした、日曜日の教会に集まった人々がそのまま（期前）投票に行く“Souls to the Polls”という動きが、日曜投票禁止で機能なくなる可能性があった。

¹³ 2018 年のジョージア州知事候補。2020 年の大統領選挙でバイデン大統領の勝利を導いた立役者と目されている。

各州の対応まとめ

ーノック議員が同じ "Un-American" という厳しい表現を用いることとなった。

今年 2 月 19 日時点のデータによれば、43 州に於いて、投票に対して制限的な法案 (Restrictive Bills) が 253 個、提案されている。一方、43 州で投票に対して拡大的な法案 (Expansive Bills) が 704 個、提案されている¹⁴。

制限的な法案の中身には以下の内容が含まれている。

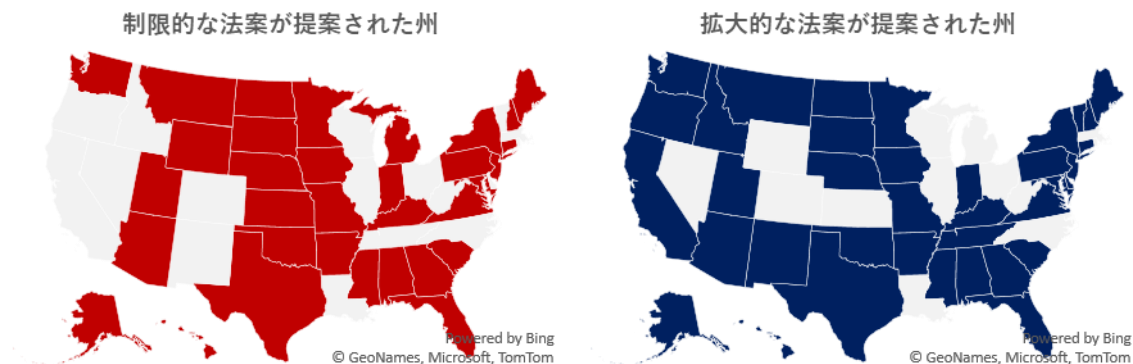
- 郵送投票（不在者投票の投票用紙の入手制限等）の規制
- 投票補助の制限
- 署名確認の強化
- 郵送投票の期限に係る制限の強化
- 有権者登録規制（投票同日登録の禁止や ID 提出義務付）
- 有権者の投票権失効化条件の厳格化

一方で、拡大的な法案の中身は以下の様なものが含まれている。

- 郵送投票の条件緩和
- 期前投票の仕組みの拡充
- 有権者登録手続き迅速化（投票日同日登録の許可）
- 犯罪歴のある者への投票権付与の拡大

制限・拡大法案の州勢力図

以下、2 月初旬時点の、投票権に関して制限的・拡大的な法案が出されている州の分布図である。見て判る通り、同じ州でも投票を制限する動きと拡大する動きが存在することがわかる。



(出所：Brennan Center of Justice)

¹⁴ Brennan Center of Justice による。なお、1 つの法案の中に Restrictive / Expansive 両方の内容を含む法案が存在する。

VI. 民主党の危機感 - 国勢調査と州の選挙結果

民主党の懸念 - 議席配分

2020 年国勢調査の結果を踏まえた上で、新たに州間の議席配分（Apportionment）が行われるが、前述の通り、これが民主党に不利になる可能性がある。国勢調査局は調査結果の公表を今年の 7 月以降としているが、現時点では、州毎の人口の増減に伴い、民主党の地盤であるニューヨーク・イリノイ・カリフォルニア等の州が議席を失う一方、前回の選挙で共和党有利だったテキサス（+3 議席）・フロリダ（+2 議席）が新たな議席を獲得すると予想されている。この点については、今回の For the People Act とは関係なく、彼らにとっての議席の自然減に繋がる可能性という問題だが、何れにせよ民主党にとってはマイナス要素となる。

民主党の懸念 - 選挙区改定

次に州内の選挙区改定（Redistricting）についてだが、これも比較的多くの州で多数党の地位を持つ共和党に有利に働くことになる。昨年 11 月の選挙で、民主党は連邦に就いては上院・下院の多数と政権を確保したが、州の議会勢力に就いて言えば、共和党が 2010 年以来継続して多数を押さえており、2020 年選挙でも一部リードを広げることとなった¹⁵。そして現時点で、合衆国全体の州の議員数 7,383 名の内、共和党 3,999 名（54%）、民主党 3,299 名（45%）、独立系かその他の党所属が 85 名（1%）という内訳となっている。結果、22 の州で共和党が議会多数・知事を確保することとなり（民主党多数州は 15 州・議会と知事で「ねじれ」が生じた州が 12 州¹⁶）、共和党の方が自党に有利に選挙区改定を行えることになる。民主党にとって、For the People Act を成立させ、この選挙区改定の権限を州政府から取り上げることで、共和党の議席を抑え込むことが可能になる。

勿論、民主党も可能な限り自党に有利な選挙区改定を行う訳だが、彼らの支持者が多いカリフォルニア・コロラド等の州は選挙区改定を州政府から独立委員会に委任しており、実態としては、イリノイ・メリーランド等の州でしか選挙区改定による有利な議席確保が望めない。選挙区改定で共和党程の効果を出せない民主党にとって、For the People Act の選挙区改定制限条項は、2022 年の中間選挙で不利にならない為に極めて重要な点となる。更に、この選挙区改定の効果は目先の選挙の勝敗だけに留まらない。選挙区改定は国勢調査に伴い、原則 10 年に一度しか行われな

¹⁵ ニューハンプシャー州は議会上下院共に共和党が多数党を奪い、州知事も併せて全て共和党という結果となっている。

¹⁶ 出所：National Conference of State Legislatures: 2020 年 11 月 18 日ドラフトデータ

い。ここで共和党の好きにさせてしまうと、向こう 10 年に亘って自らが不利になってしまう。

民主党にとって、折角、上・下院と政権を押さえ、インフラストラクチャ・増税・気候変動対応・移民・労働組合強化など、自らの政策が遂行できる千載一遇の機会を得たのに、2022 年に議会多数を共和党に奪還される様な事態となれば、それらが道半ばで阻まれることにもなり兼ねない。

VII. 今後の注目点

Filibuster 廃止の議論

For the People Act 成立の為に、Filibuster を廃止すべきという意見が出てきている。コロナ対策法案やインフラストラクチャ開発法案と異なり、この For the People Act の採決で、単純過半数で可決が可能な Reconciliation の適用は考え難い。2 年後の選挙の勝敗のみならず、長期に亘って自党に不利になり兼ねない現状を踏えれば、また、これ以外にも Reconciliation が使い難い、移民・労働組合強化法案が目白押しであることを鑑みれば、この For the People Act を機会に、民主党が Filibuster 廃止を真剣に検討する可能性は相応程度にあると考えられる¹⁷。

民主党の根深い不信感 と両者の関係の影響

民主党関係者との最近の会話の中で、今までの共和党との関係を、チャーリーブラウン（民主党）とルーシー（共和党）のフットボールギャグ¹⁸に例えて語られたことがある。詰まり、民主党が共和党と超党派のイニシアティブを進めようとする、その度に・然も散々準備させられてもう一步というタイミングで、共和党がそれを裏切って潰す。その挙句に、毎度尤もらしい理由で己の変心を正当化しようとする。もう我慢できない、ということの様だ。以前から存在する例え話だが、それが敢えて繰り返されるくらい、民主党の共和党に対する不信感は根深い。

それ程までに相容れない二つの政党が数年おきに政権や議会多数党の座を奪い合い、奪った側は奪われた側と真逆の政策を推進する。この様な右に行くか左に行くか読めない、更にいつ振れが始まるのかの見当も付かない振り子の様な政治。そんな政治を行う国に対する海外からの信頼が今まで通りであると、盤石の自信を

¹⁷ Filibuster・Reconciliation の詳細については、2 月 4 日発行の丸紅ワシントン報告「重大な局面を迎えた米上院」を参照。

¹⁸ 著名なシュルツ著の漫画「ピーナッツ」で 1951 年から 1999 年まで、40 回以上に亘って登場したギャグであり、チャーリーブラウンが、ルーシーの支えているフットボールを蹴ろうとすると、ルーシーが直前でボールを引っ込めてしまい、チャーリーブラウンが転んでしまうという内容。その意地悪の前後でルーシーが尤もらしい理由を語るというパターンであった。

もっては言い辛い。それが結果として中国の発言力を強めることに繋がっているとも考えられる。

そうした事情を理解しているからこそ、バイデン大統領は共和党の意向を汲むような動きを最初からとっていない。今後も、本稿で取り上げた For the People Act を目指す様な、共和党の力を殺ぐ動きに軸足を置くと考えるのが正しい読みだろう。

2020 年の大統領選挙に於けるバイデン大統領とトランプ大統領の得票率は各々 51.3% と 46.9% であり、その差は 4.4% に過ぎない¹⁹。この様に両者の力が概ね釣り合っている中で、敗者が勝者の提案に耳を貸すとは思えない。国民の内の 74 百万人分の票を集めたトランプ大統領は、この実績を梃子に引き続き力を維持しようとするだろうし、共和党も彼の集票力を無視できない。そんな環境下で、彼等は民主党と協力しようという動きはとらないだろう。寧ろますます民主党を転ばそうとするだろう。

そうなれば、民主党にとって正しい戦略は、先ずは勝敗を明らかにした上で、明らかな敗者としての共和党に言うことをきかせる、ということになるだろう。ここで始めて「超党派」が成立する。それまでは、まずルーシーを、ボールを引っ込められなくなる迄弱体化させることに専念しようというのが今の民主党の考え方だ。

その為の投票権拡大・選挙資金規制強化・倫理規定強化。更にそれを成立させる為に必要な Filibuster の廃止。これらを切欠として米政治の流れが大きく変わる可能性を秘めているという点で、For the People Act は今年、注目に値する。

以上/峰尾

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。

¹⁹ 2000 年以降の得票率差の平均は 3.4% であり、これを上回る結果ではある。但し、本レポートでも触れた 1964 年選挙時の様な 22.6%、ニクソン大統領 2 期目の 1972 年選挙での 23.6%、レーガン大統領 2 期目の 1984 年選挙での 18.2% などに比較すれば両社の力が拮抗していると言って良い。