

2020年10月19日

米国会社ワシントン事務所長
峰尾 洋一
mineo-y@marubeni.com

大統領権限と政策の実現可能性

I. バイデン氏の政策と優先順位

民主党優勢が続く選挙戦

米大統領選は投票日まで約二週間となり、全国レベルの世論調査では民主党のバイデン前副大統領が共和党のトランプ大統領に9ポイントの大差でリードしている。選挙結果を左右すると言われる激戦6州を見ると、接戦のフロリダ州、ノース・カロライナ州、アリゾナ州を含め、6州全てにおいてバイデン氏の優位が続いている。10月に入ってからは更に差が拡大している。2016年の教訓もあり、選挙結果は最後まで分からぬが、現在の支持状況とモメンタムを考えればバイデン氏の当選確率は高く、Real Clear Politicsの予測では65%に達している(10月16日現在)。議会選挙でも民主党の優勢が伝えられており、民主党がホワイトハウス、上院、下院の全てを制する「ブルー・ウェーブ」の可能性が高まってきた。

左傾化が注目されたバイデン氏の政策

そこで改めて注目されるのがバイデン氏の政策である。民主党の大統領候補を決める予備選の段階では党内の急進左派の躍進が目立ったが、最終的には稳健派のバイデン氏が候補者に決まった。党内の勢力図が変化している中、民主党の政策が最終的にどこまで左傾化するのかが注目されてきた。バイデン氏は候補者に選出された直後から党内の左派陣営と協議を重ねて政策の擦り合わせを行い、所得の再分配、人種間格差の是正、環境政策などにおいて左派の主張を一部採り入れることで党内融和を図った。しかし、最近のバイデン氏は意見が割れる気候変動対策などでは発言を濁し、コアの民主党支持者だけでなく、幅広い有権者にアピールするために政策の軌道修正を図っている印象を受ける。もし大統領選に勝利した場合、まずは左派の有力者を人事面でどの様に待遇するかが政策の方向性を把握する上で判断材料になる。

政策の優先順位は新型コロナと経済

一方、バイデン氏が勝利した場合の政策の優先順位は新型コロナによって大きく変化したと言われている。即ち、当面は新型コロナの収束と経済の立て直しという国内の二大問題に集中せざるを得ず、時間的な制約もあり、外交や通商問題での進展はしばらく期待

できないとの見方が一般的になってきた。また、民主党政権が誕生した場合は増税や規制強化により、当初は景気にマイナスの影響が出るとの評価があった。しかし、最近はこの論調にも微妙な変化がみられる。民主党政権はコロナ禍で苦しむ失業者や最前線で働くエッセンシャル・ワーカー、州政府などの支援に前向きなため、積極的な財政出動が続くとの見方が増えている。一般的に、民主党は共和党に比べて財政赤字の拡大に対する抵抗も少ない。自律的な経済回復がみられるまで増税は先送りされ、財政による景気の下支えが続くと仮定すると、バイデン政権は寧ろ景気にとってプラス効果をもたらす可能性もある。

この様に、政権交代が実現した場合の影響を考える上では、公約の分析が出発点になる。しかし、公約に並べられた「理想の政策」と実際に政権に就いた場合の「実現可能な政策」は当然ながら同じではない。いくら大統領や政党にとって信条的に重要な政策であったとしても、議会の協力や世論の後押しがなければ実現は極めて困難だからである。従い、事業環境の変化を見通す上では、政策内容を理解するだけでは不十分であり、大統領や議会権限についても整理しておく必要がある。

II. 大統領の権限と制約

憲法における大統領権限

大統領の権限は合衆国憲法2条に規定されている。大統領は行政府の長であると共に軍の最高司令官であり、連邦裁判所の判事や連邦政府機関の高官の任命、恩赦を与える権限などが与えられている。外交権は主に大統領に属するが、条約の締結に関しては上院が条約承認権を有しており、議会がチェック機能を果たす。一方、立法権は議会に属し、大統領には法案を提出する権利がなく、代わりに議会が可決した法案に対する拒否権を持つ。また、予算についても議会が権限を有し、大統領は予算教書を通じて年毎の必要額を議会に対して要求することしか出来ない。

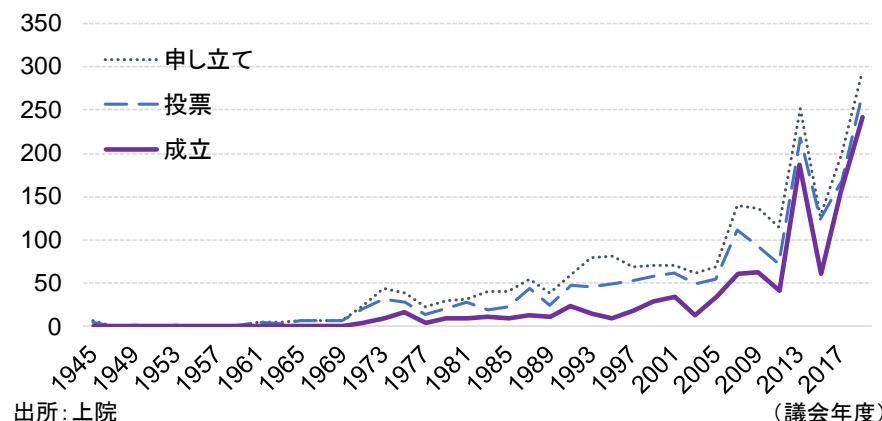
法案成立のハードルとなるフィリバスター

言い換えると、大統領の政策のうち、法律の整備や新たな予算の獲得が必要なものについては議会の協力がなければ実現し得ない。更に、議会の運営ルールにより、大統領の所属政党が上院、下院の両方において過半数を獲得している場合でも法案の可決が困難な場合がある。上院では議員の発言時間に制限が設けられることから、長時間にわたり討論を続けることで議事進行を遅らさせる「フ

「フィリバスター」と呼ばれる議事妨害手法がある。野党はフィリバスターを用いることで法案の成立を阻止することが可能で、過去には公民権運動に抵抗する政治家によって用いられてきた。上院がフィリバスターを打ち切るためにはクローチャーと呼ばれる討論終結決議を可決しなければならないが、そのためには全議員の5分の3、100人中60人の賛成が必要となる。即ち、上院で60議席の絶対多数がなければ与党は思い通りに政策の実現が出来ない仕組みになっている。

クローチャーの回数は近年の党派対立の激化の中で急増しており、現在の第116議会（2019-2020）では申し立て回数が292回、成立回数が241回といずれも過去最高となっている。今回、民主党が上院を奪還したとしても、議席数は過半数を僅かに上回るレベル、最大でも54-55議席と予想されている。従い、一部の共和党議員の支持が得られない法案はフィリバスターによって阻止され、成立する可能性は極めて低いことになる。

上院におけるクローチャー（討論終結決議）の回数



トランプ現在を可能にした財政調整法

トランプ政権の発足時も共和党が大統領及び上下両院の過半数を獲得していたが、上院での議席数は52議席に止まり、絶対多数には届いていなかった。法案の成立は難しく、高官の任命でも3名の共和党議員の離反があれば実現しない状況だった。そこで、選挙公約であった法人税及び個人所得税の税率引き下げを実現するために共和党が着目したのが財政調整法である。財政調整法は予算審議プロセスの一部であり、歳出、歳入、債務上限の変更のみに限定されるものの、審議時間は20時間まで、フィリバスターが出来ない、過半数の支持のみでの成立が可能といった特殊なルールが適用される。2017年時点の議会構成を考えると、トランプ減税は財政調整法がな

ければ実現し得なかった。また、トランプ政権が減税以外に内政で目立った成果が残せなかつたのも議会が大きな障害になっていたからである。

尚、議会で法案が成立する見込みがない場合、大統領は大統領令を用いて政策の実現を探ることになる。大統領令では規制や規則の策定と執行を政府機関に指示することが出来るため、一定の政策実現効果があるものの、その範囲は憲法や既存法で大統領に付与された権限内に限られる。大統領令の内容が大統領に与えられた権限を超越した場合には連邦裁判所が介入し、内容が差し止められることになる。また、議会が立法を通じて大統領令を無効化することも出来る。政権交代が起きた場合、新たに就任した大統領が前職の発令した大統領令を再考査し、必要に応じて修正または撤回することが慣例となっている。

III. 大統領権限を踏まえた政策の実現可能性

新たな立法や予算が必要な政策は実現困難

上記を踏まえ、バイデン氏の政策の実現可能性について、再度考えてみたい。まず、気候変動対策だが、パリ合意への復帰は大統領権限内ですぐに決定できるものの、大型の環境政策が議会を通過する可能性が殆どなく、実施したくても実現できない状況が想定される。また、新型コロナ問題が長期化し、追加の財政出動が必要になる場合も議会での共和党との協議が必要となる。オバマ政権の発足直後に成立した大型経済対策「2009年アメリカ復興・再投資法（ARRA）」も共和党議員3名の賛成を取り付け、61-37で上院を通過したが、昨今の党派対立の中、現在も同様の妥協が可能かどうかについては疑問が残る。

トランプ政権の政策の巻き戻しは可能

バイデン政権の発足直後にはトランプ大統領が大統領令によって実施した各種政策の見直しが実施される。トランプ大統領は4年間で約200近く大統領令を発令してきた。就任当初は特定国からの入国制限などの移民政策、環境分野における規制緩和、医療保険制度改革などの分野において大統領令を梃子に公約実現に動いた。最近はコロナ対策として、国防生産法の適用による医療用品の生産拡大や失業給付の上乗せ期間の延長などを大統領令で決定している。トランプ政権下で発令された環境分野における規制

注目される税制改革の行方

緩和などは民主党の価値観と相容れないとみられ、バイデン氏の就任後は新たな大統領令を通じて無効化される可能性が高い。

増税については、財政調整法を用いることで、上院での過半数のみで成立させる方法はある。現状の経済環境を考えた場合、増税は景気回復の腰折れを招く原因になりかねず、しばらくは現実的な選択肢ではないという見方が出来る一方、低所得者への減税と高所得者や法人への増税を組み合わせることで、税制改革に取り組むシナリオも想定される。また、将来的には、気候変動に対応した経済構造の転換や大型のインフラ投資が経済成長の起爆剤になるとの見方がある。しかし、こうした大規模な財源を伴う政策では議会の法案通過が大きなハードルになる。膠着状態があまりにも続く場合にはフィリバスターの廃止が議論される可能性もあるが、過度の期待は禁物であろう。米国の大統領には強力な権限がある一方でその権限には制約も多く、公約がそのまま実現するとは限らないという点には留意が必要である。

以上/井上祐介

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。