

2020 年 11 月 18 日

丸紅米国会社ワシントン事務所長

峰尾 洋一

mineo-y@marubeni.com

ゼロサム思考が支配するワシントンと超党派志向のバイデン

I. ワシントンの長老バイデン、オバマの副大統領としての使命

2009 年 1 月、景気悪
化と共に trifecta を達
成した民主党

就任直後にオバマが直
面したワシントンの現実

民主党の独断専行で
進んだ第 111 議会

2007 年に始まった世界金融危機を背景に行われた 2008 年米大統領選。超党派志向をアピールして当選した民主党バラク・オバマ上院議員は景気刺激策を急務とし、政権移行チームは就任式に先立って法案の下準備に着手していた。2006 年の中間選挙で上下両院で過半数を占めていた民主党は、オバマの当選を追い風に両院で議席を更に拡大し、絶対的な trifecta¹を達成した。特に、議事妨害（フィリバスター）を打破するために 60 票が必要である上院において、民主党の議席は 50 から 56 に拡大し、第 103 議会（1993～1995 年）以来の契機を迎えた。

2009 年 1 月、オバマが就任早々に提案したのが 7,870 億ドルの経済刺激策だった。共和党の賛成票を取り込むため、民主党の抵抗を排して大規模な減税政策（合計額の 4 割）で共和党を取り込み、超党派の支持で同法案を可決して 1 期目のアジェンダに弾みをつける狙いだった。しかし、下院共和党からの賛成は一票たりとも入らず、保守派民主党議員 7 人を除く民主党議員のみで可決。上院では、民主党が中道派共和党議員 3 人²を説得し、辛うじてフィリバスターを打破して同法を可決し、大統領の署名により 2 月 17 日に成立した。超党派アジェンダを打ち出そうとしたビジョナリーなオバマだったが、序盤から党派対立が浮き彫りになったワシントンに直面することになる。

36 年間、デラウェア州代表の上院議員を務めた当時のジョー・バイデン副大統領はこうした現実に敏感であった。景気刺激法案可決から間もなくオバマ大統領が次に目を向けたのが医療保険改革だが、金融危機脱却が不完全な状況で多額の財政コストを伴う政策を打ち出すことにバイデンは警鐘を鳴らしたと言わ

¹ 同じ党が大統領府、上院、下院を制覇すること。

² 共和党中道派で代表的だったメイン州のスーザン・コリンズとオリンピア・スノー、ペンシルベニア州のアーレン・スペクター議員。スペクター議員は 2 カ月後に民主党にくら替えし、2010 年に再選に失敗。

オバマの首席補佐官から見たバイデン副大統領の評価

古き良きワシントンを生きたバイデンのパーソナル・ポリティックス

れている。だが、同年 4 月に再集計と訴訟で結果が遅れていたミネソタ州上院選での民主党候補の勝利確定と、共和党のスペクター上院議員のくち替えで民主党の議席数が「フィリバスター・プルーフ」の 60 に拡大すると、それを契機にオバマは医療保険改革法案の独断専行に踏み切った。その結果、ワシントンの二極化は更に深まり、民主党は 2010 年中間選挙・下院選で歴史的な大敗（-63 議席）を喫して多数党の座を共和党に譲ることになる。

その頃のバイデン副大統領について、オバマ 1 期目の首席補佐官であったラーム・エマニュエルはこう語る。「発足当時の政権は可能性に満ちており、なんでもできると過信する。そんな大統領にとって都合の悪いことかもしれないが（議会を知る人なら当然の話だが）、彼（バイデン）は、できること・できないことを直視し、選択に伴う代償を（ホワイトハウス内に）周知できる人だった。」³

当時の政治環境において、医療保険改革に伴う財政コストと、政治的なリスクを政権内で最も理解していたのが「バイデン副大統領」だったというインサイダーの評価である。これは、長くワシントンを経験してきた長老を描いた人物像であり、「バイデン大統領」から予想される政策方針や運営スタイルの手掛かりになるかもしれない。また、来年 1 月から発足するバイデン政権の最優先課題はパンデミック対策だが、景気後退期に発足しオバマ政権と同様、景気刺激、雇用創出、財政赤字、国家債務のテーマを巡る党派対立に間違いなく直面する。当時の「バイデン副大統領」から得られるヒントは存在するだろう。

白人男性が統治する 20 世紀の「古き良きワシントン」で、相手が政治ライバルだろうと、人種差別主義者だろうと、無差別に「パーソナル・ポリティックス」を実践してきたバイデン上院議員。時代と共に左傾化が進む民主党の代表者として、「バイデン大統領」はどう舵取りをするのだろうか。

³ <https://www.newsweek.com/joe-biden-white-house-truth-teller-81181>

II. バイパルチザンシップを基盤としたバイデン副大統領の実績

2010 年中間選挙、脆弱な景気回復、深まる党派対立

米経済は 2009 年 6 月にリセッションを脱却⁴したとされるが、2010 年中間選挙が行われた頃の状況は不安定であった。四半期ごとの激しい変動や失業率の高止まり（9%以上）はセンチメントに影響し、ギリシャの粉飾決算の暴露をトリガーとしたユーロ危機、前年に導入された景気刺激策の資金切れなどで、ダブル・ディップ・リセッションの示唆も増えていた。選挙後のレームダック期間に突入した議会では、年末に失効するブッシュ減税⁵の延長を巡る交渉が続いていた。減税政策が失効すれば、脆弱な景気回復力に打撃を与えとの理解で両党は一致していたものの、富裕層に対する減税政策の継続に反対していた民主党との調整が難航していた。勿論、民主党の中では、両院で過半数を維持している間に強行突破する案もあったが、（現に、下院ではペロシ議長の下、中間層と貧困層に限定した減税継続法案を一方的に可決）、上院では共和党の議事妨害で廃案になる得るため、超党派の同意は不可欠だった。

バイデン・マコネルの直接交渉で最悪シナリオを脱却

そこで、当時のバイデン副大統領がオバマに提案したのが、上院議員として 25 年の付き合いのあるマコネル共和党院内総務との一対一の交渉だった。議会の民主党議員を一切交えないバックチャネルの交渉で党内の団結を乱すリスクはあったものの、景気後退の再発を懸念したオバマは、窮余の一策としてバイデンに交渉権を与えた。その結果、バイデンは全国民に対する減税政策の継続に加え、相続税（estate tax）の非課税対象額の引き上げなどの富裕層に対する減税措置を見返りに、民主党のプライオリティであった低所得者向け税控除（給付付き勤労所得税額控除）、失業保険給付と扶養家族税額控除の延長に加え、オバマが公約した“don't ask don't tell”の撤廃⁶、そして外交面で大きな成果となる米ロ間の新戦略核兵器削減条約（New START）⁷の批准を獲得した。上位 2%の高所得者向け減税だけでなく、相続財産の非課税対象額を 1 百万ドルから 5 百万ドルに

⁴ 全米経済研究所（NBER）は 2010 年 9 月 20 日、米経済が 2009 年 6 月に景気後退を脱却したと判定。

⁵ ブッシュ政権（43 代目）が成立させた減税政策 Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001

⁶ 「尋ねず、語らず」を条件に、同性愛者の米軍入隊を許可した 1993 年の国防省制度のこと。

⁷ 米ロの戦略核弾頭を削減するモスクワ条約の後継条約。

**成功に貢献したバイデン
以外の登場人物、クレ
イン氏、スパーリング氏**

調整するなど、富裕層に対する特惠に民主党が応じることはまず考えられないが、そこをバイデンが責任を負うことで減税失効という最悪シナリオを回避できた。

事後に知らされた議会の民主党幹部の強い非難を招くことになるが、民主党が大敗した中間選の直後のタイミングで共和党と交渉できたのは、元上院の長老として広い人脈を持つバイデンの互譲の精神のお陰であり、これが米経済を救ったという評価もある。また、マコネルとの交渉を実務レベルで調整し、事後の民主党幹部への売り込みで活躍したのが当時バイデンの首席補佐官だったロン・クレイン氏や、財務長官顧問だったジーン・スパーリング氏（クリントン政権とオバマ政権の国家経済会議委員長を務めたベテラン）である。クレイン氏はワシントンでの実務経験が豊富（一部ではワシントンの賢人と呼ばれる程のレピュテーションの持ち主）で、今回も再びバイデン次期大統領の首席補佐官に起用された。また、バイデン次期政権の人選において、スパーリング氏の名前もしばしば見かける。

**債務上限引き上げと財
政の崖に見舞われたワ
シントン**

ただ、バイデン・マコネルが合意したブッシュ減税の継続に伴うコスト（9,000 億ドル）は、前年に可決された景気刺激法の総額（7,870 億ドル）を超える規模だった。急増する財政赤字で連邦債務問題が先鋭化した新議会では、連邦支出の拡大に反発して始まったティー・パーティー運動を背景に当選した多くの財政保守と、増税と所得格差是正を唱える民主党が共に財政の崖に向かうことになる。

**ワシントンを再び救った
のはバイデンとマコネル
の交渉**

しかし、ここでも上院の長老としてのバイデンが活躍した。略説になるが、オバマと共和党のベイナード下院議長の交渉が挫折した 2011 年の債務上限危機でも、バイデンとマコネルの交渉が打開策に繋がり（勿論、その打開策が財政の崖の発端になった訳だが）、2013 年 1 月の財政の崖からの転落も、両者による土壇場の介入で免れた。議会を 4 年弱で辞任したオバマや、2011 年 1 月に就任した共和党・財政保守の新人議員（87 人）には理解できない領域で、長年の信頼関係を築いてきたバイデンとマコネルによるリーダーシップは否定できない。

III. ゼロサム思考が普遍化するワシントンでバイデンの政治は通用するのか

少数派の声を取り入れるメカニズムの衰退と、ゼロサム思考が進むワシントン

両党の妥協と協調で、機能不全に陥ったワシントンを復活させると宣言するバイデン次期大統領だが、二極化が先鋭化する近年のワシントンでは、少数派の声を取り入れる上院特有の議事メカニズムの衰退と、勝者総取りを原則としたゼロサム思考が定着している。それを最も象徴するのが討議打ち切りの動議（cloture）を巡る上院規則改革である。

“Refusal of Democrats and Republicans to cooperate with one another. It’s not some mysterious force beyond our control. It’s a decision, a choice we make. And if we can decide not to cooperate, then we can decide to cooperate.”

President-elect Joe Biden, Victory Speech, November 7, 2020

2013 年から始まったフィリバスターの段階的な撤廃

上院多数派だった民主党は 2013 年、共和党のフィリバスターで滞っていたオバマ大統領の指名候補（米政府要職 60 人、連邦判事候補 17 人）の承認手続きを進めるために、最高裁判事以外の大統領指名候補に関し、討議打ち切りに必要な票数を 60 票から 51 票に下げた規則変更を一方的に可決した経緯がある。同様に 2017 年、今度は上院多数派の共和党が、トランプ大統領が指名した最高裁判事候補に対する民主党のフィリバスターを打破するため、最高裁判事候補に関する討議打ち切りに必要な票数を 60 票から 51 票に下げる規則変更を一方的に可決した経緯もある。こうした形で、両党によるフィリバスターの部分撤廃が続く中、バイデンが提唱するような協調的な文化を取り戻すことは可能だろうか。逆に、大統領の指名候補の承認手続きだけでなく、全ての法案審議に際するフィリバスターの撤廃で、勝者総取り・ゼロサム思考の普遍化というシナリオも考えられるのではないだろうか。

政府予算を必要とするバイデンの優先課題

今回の大統領選で当選したバイデン氏がまず発表したのは、コロナ、経済再生、人種平等、気候変動の 4 分野を優先した“day one”政策⁸（政権初日から始動する対策）だが、大統領権限で実施できる政策も一部ある一方で、肝心の景気刺激策、個人用防護具増産、インフラ投資による経済再生など、連邦資金を必要とする部分は議会から予算を確保する必要がある。そこで、

⁸ バイデン政権移行のホームページ： <https://buildbackbetter.com/>

民主党の trifecta が実現すれば、フィリバスターの更なる改革も

民主党の元上委員院内総務、「3 週間以内」に妥協できなければフィリバスターを撤廃すべき

バイデンが直面するもう一つの壁は党内の急進左派

バイデン次期政権の政策に大きく左右するのが議会の党派バランスだ。今回の選挙を経て、下院では民主党の議席数は減少したものの同党が与党の座を維持する一方、選挙結果が未定の上院では現時点で民主党 48・共和党 50 で、残り 2 議席は 2021 年 1 月 5 日に行われるジョージア州の決選投票で決まる。

仮に民主党が両議席を獲得すれば、オバマ政権の発足時と同様に、民主党がホワイトハウス、上院、下院の 3 つを制覇（trifecta）し、フィリバスターを撤廃する上院規則の調整も可能になる。上院規則の調整や変更の手段は様々だが、最低でも 51 票の賛成が必要になるため、容易ではない。（例えば、フィリバスターの撤廃に反対するウェストバージニア州のジョー・マンチン上院議員を説得する必要がある。）それ以前の問題として、フィリバスターの撤廃は、交渉と妥協を全否定した行動であり、バイデンが望む超党派による政策運営の真逆の結果をもたらすと同時に、マコネルとの信頼関係を損なう事になる。

上述の 2013 年のフィリバスター改革の責任者だったハリー・リード元民主党院内総務は最近 AP の取材で「バイデンが人と上手に付き合いたい気持ちは分かる」「共和党に 3 週間の猶予を与えるべき」「それでも交渉の余地が見られなければフィリバスターを撤廃せざるを得ない」と発言したが、これは現在の民主党、特に急進左派の考えを捉えた見方だろう。政策のサブスタンスに問わず、民主党を攻撃することが政治的利益になり、同調すれば保守メディアやトランプ「前」大統領から見放されることが原則である限り、共和党との交渉は考えられないという見方が正しいなら、リード氏の言う通り、妥協を模索する時間枠は限られている。このため、次期政権の発足後に注目される法案審議が今後の方向性を占う目安になる。（現行レームダックで景気刺激策第 4 弾となる法案が解決されない場合、それが新議会で最初に審議されると予想される。）

バイデン政権が直面するゼロサム思考は党派間の対立だけでなく、民主党内の派閥関係にも浸透している。「打倒トランプ」で保たれていた民主党内の中道派と急進左派のデタントはバイデン当選と共に失効し、既に下院の議席減を巡る内輪揉めが始まっている。急進左派の視点から見れば、バイデンを勝利に導いたのは、銃規制強化、気候変動対策、移民改革などのプロGRESSIVE運動に共鳴した都市近郊のマイノリティと若年層であ

見通しは悲観的

り、次期政権の要職人事から政策まで、相応の報酬を求めるのは当然だろう。ただ、近年の民主党の左傾化と共にバイデンも「進化」したという希望的観測もある一方で、党派間の協調を目指す「古き良きワシントン」のバイデンの課題は、党内の派閥管理になるかもしれない。勿論、オバマの欠点（外交、議会関係）をバイデンが補ったように、バイデンが比較的プロGRESSIVEな黒人女性のカマラ・ハリスを副大統領に選んだという説明は説得力のあるナラティブだが、現実問題としてどうだろうか。共和党のマコネルとの協調よりも寧ろ、バイデンの人脈が行き届いていない急進左派との調整が大きな課題になるかもしれない。

極めて悲観的な結論になるが、総合するとゼロサム思考が支配するワシントンにおいて、バイデン次期大統領は、共和党との妥協と民主党内の急進左派の制御という、負の相関関係にある要素を、両天秤にかけることになる。時期尚早だが、ネガティブに言えば、近年の党派対立を背景に、議会の法案審議は行き詰まる可能性が高く、連邦歳出法案を巡る政府閉鎖リスクや法定債務上限の失効による債務不履行リスクの顕在化も懸念される。ポジティブに見て、ゼロサム思考が定着したワシントンにおいて、最適任者であるバイデンとマコネルの瀬戸際交渉で辛うじて危機は回避できたとしても、PROGRESSIVE政策の不発で民主党内の内輪割れが生じる可能性も排除できない。勿論、両党の急進派を除外し、重心が中間に移るという楽観シナリオも否定はしないが、ゼロサム思考が続く限り考え難い。

以上／上原 聡

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。