

重大な局面を迎えた米上院

I. 就任早々に行き詰まる米上院交渉

継続性に欠く大統領権限と、持続的変化を来す法律

就任初日から大統領権限で政策に着手したバイデン大統領だが、実りのある功績を遺すためには政策の立法化が必要になる。下院では民主党が辛うじて多数を維持しているため、党内左派との調整は必要であるものの、バイデンの優先課題は比較的容易に採択できるだろう。他方、民主・共和両党が 50-50 に分かれた上院ではそう簡単ではない。既に、初日から上院の運営条件を巡って両党は対立し、後に和解に至ったものの、ワシントンのゼロサム思考の普遍化を浮き彫りにした一件として注意すべきだろう。以下、バイデン就任以降の上院動向を解説した上で、今後の見通しについて考えてみた。

初回から権力分担で衝突する民主・共和両党

新大統領の就任に先立って、閣僚・要職候補者の承認手続きの最初のステップとなる上院委員会の公聴会を済ませるのが通常だが、今年は決選投票にもつれ込んだジョージア州上院選の関係で最終的な勢力構成が確定されず、個々の委員会の党派編成、委員選定、予算、議事進行における両党の権利などの運営条件を定める organizing resolution（権力分担決議）¹の交渉が遅れていた。（今年は就任式の時点で国務長官、国防長官、国土安全保障長官、国家情報長官、財務長官の 5 人²に関する公聴会が行われ、トランプやオバマの就任時と比べて大幅に遅れている。）その後、ジョージア州の選挙結果を踏まえて上院の党派勢力は民主・共和それぞれが 50 議席となり、可否同数の場合にタイブレイクの一票を投じる副大統領に民主党カマラ・ハリス元上院議員が就任したことで民主党の多数が確定され、権力分担決議の交渉に向けた前提条件が揃った。

¹ 権力分担決議は、新議会の発足と共に必ず採択される。メディアでは“power sharing deal”という表現も使われる。

² 就任日までに、国家情報長官候補（ハインズ）、国務長官候補（プリンケン）、国防長官候補（オースティン）財務長官候補（イエレン）、国土安全保障長官候補（マヨルカス）の 5 人に関する公聴会が開かれた。

Filibuster の撤廃を懸念する共和党のマコネル院内総務

両党の院内総務の合意を踏まえた新たな権力分担決議が採択されるまでは現行の権力分担決議の下、共和党が委員長席と多数を維持する委員会編成で運営³されるため、民主党にとって、閣僚人事の円滑な承認手続きは勿論のこと、今後の法案審議に備えて多数党に返り咲いた民主党の権威（主に個々の委員会の委員長席の確保）を反映した新たな権力分担決議を速やかに可決することが急務だった。他方、バイデン政策の立法化を最小限に抑えようとする共和党の視点から見れば、与党権限を得た民主党が法案審議で使用される filibuster（議事妨害）を打ち切るために必要な票数を上院の 5 分の 3（60 票）から過半数（51 票）に下げる議事進行の precedent（前例→上院規則の変更と異なる）を一方的に成立させるリスクが懸念される。詰まり、新たな権力分担決議を丸呑みすれば、民主党の強行を止める術を持たずして 2022 年 11 月の中間選挙までの審議に挑むことになる。たとえ民主党が precedent の成立に踏み切らなかったとしても、それを切り札に交渉を進める。こうした懸念が働き、マコネルは権力分担決議を巡る瀬戸際交渉を仕掛けた。

【備考】Filibuster と cloture を巡る議論

個々の議員の発言権が尊重される米上院では、standing rules（規則）と precedent（前例）で許される範囲であれば、発言を中断されことなく討議を続けることが可能である。立法機関の役目は一般的に議案の deliberation（討議）と decision-making（採決）が基本だが、前者に重点を置くのが米上院の特徴である。このため、法案や決議に限らず、議事進行させるためには討議を打ち切る必要がある。討議を打ち切る手段は主に、unanimous consent（全会一致の同意）、或いは cloture motion（討議を打ち切る動議）の採択の 2 通りある。特に党派対立が著しい議題では後者の手段が使用されるが、cloture を採択するためには上院の 5 分の 3 以上（100 人なら 60 票）の特別多数が必要である。このため、cloture に必要な票数が確保されない場合、少数派の議員が長時間の演説で討議を続けて採決を妨害することがしばしば起きる。こうした議事妨害手段を filibuster と呼ぶ。

従い、党派間の分極化が深まる近年において、一党が 60 議席確保するシナリオを除けば、議案が filibuster されて採決まで至らないという問題が頻発するようになった。打開策として cloture に必要な票数を下げる上院規則の変更も考えられるが、その為には 3 分の 2 以上

³ 尚、上院議場の議事進行を副大統領不在時に務める上院仮議長（President Pro Tempore）は、ジョージア上院選における民主党候補 2 名の勝利認定、及びにカマラ・ハリスの副大統領就任の 2 つが成立したことで、民主党のレイヒー上院議員が就任した。それに応じて、民主党は上院多数党になり、シューマーが正式に上院多数党院内総務になった。但し、新たな権力分担決議が採択されるまでは、引き続き現行の権力分担決議により、上院は運営される。

2021年2月4日

の特別多数が必要になるため、今の勢力図では極めて難しい。このため近年では、規則変更ではなく、過半数で可能な議事進行の precedent を成立させることで cloture に必要な多数を変更する事例がみられるようになった。

例えば、民主党が上院多数党だった 2013 年、当時のハリー・リード民主党院内総務は、大統領の一部の指名候補（政府任用職、及びに最高裁判事を除く連邦判事）の承認に限り、cloture に必要な票数を 5 分の 3 から過半数に下げた precedent を押し通した。同様に、上院多数党だった共和党は 2017 年、トランプ大統領の最高裁判事候補を巡る上院承認手続きで、民主党の filibuster を打破するために最高裁判事の承認審議に関する cloture に必要な票数を 5 分の 3 から過半数に下げる precedent を成立させた。

ただ、「法案」に関する cloture を採択するためには、引き続き 5 分の 3 以上の特別多数が必要であり、2020 年の上院選挙を踏まえて民主党が事実上の上院多数党になったとはいえ、法案を可決するためには cloture に必要な特別多数、即ち民主党の全 50 票に加え、共和党の一部を取り込む必要がある。（但し、reconciliation と呼ばれる特殊な立法手続きにより、一部の法案を過半数で可決することができる。これに関しては以下、“reconciliation の概説”を参照。）従い、現行の党派勢力と上院の枠組みにおいて、民主党の法案を可決することは容易ではない。

このため、民主党では現在、上記のような precedent を法案の審議にも適用する議論が一部で行われている。オバマ政権時代の上院少数党だった共和党が民主党政権の法案アジェンダを全面的に filibuster した教訓を踏まえ、新たな precedent で強行突破を図る考えだ。ただ、ウェストバージニア州のジョー・マンチン上院議員やアリゾナ州のキルステン・シネマをはじめとする民主党の保守派は新たな precedent の成立に反対している。仮に precedent が成立したとしても、その後の法案審議で民主党の全 50 議員が揃って賛成票を投じる保証もない。また、共和党が上院を奪還すれば、同じ precedent を利用して法案を強行可決できるようになるため、目先の利益と将来のリスクを天秤にかける決断になる。こうした precedent の成立は、両党に多大な影響を及ぼす手段であることから、核兵器の使用に因んで“nuclear option”と呼ばれる。

II. 民主党、いよいよ filibuster を撤廃？それとも時期尚早？

マコネルの瀬戸際交渉
にに応じなかった民主党
のシューマー院内総務

こうした瀬戸際交渉に対し、民主党のシューマー上院多数党院内総務は当初、2001 年 1 月の権力分担合意⁴をモデルに、個々の委員会における両党の委員数を均等に割り振り、議事進行に関する両党の権限を保障した決議案を提案。それに同意する見

⁴ 上院で最後に民主・共和両党の議席数が同数だった 2001 年 1 月の権力分担合意（[S.Res. 8](#)）。同年 5 月に共和党のジェフ・ブッシュ上院議員（バーモント）が離党（無所属を宣言したが、事実上の民主党へのくすり替え）したことで、民主党の多数が確定され、6 月 29 日に新たな権力分担合意（S.Res. 120）が締結された。

権力分担を巡る交渉で
露呈した民主党の分裂

返りとして共和党のマコネル上院少数派院内総務が提案したのが、filibuster の使用権限を保証する条項を同決議に盛り込むという条件だった。条件を受け入れないなら、権力分担決議そのものを filibuster するという最後通牒を突き付けたことになるが、それを民主党のシューマー上院多数党院内総務が却下したことで、上院は就任早々から膠着状態に陥った。

マコネルの策動で早くも瀬戸際に追い込まれたシューマー。初回から共和党に譲歩すれば院内総務としての権威が疑問視され、上院民主党の結束が乱れる。また、一枚岩ではない上院民主党では、cloture に関する変更に対する保守派議員の問題もある（上記、“filibuster と cloture を巡る議論”を参照）。個々の議員の発言権が通常以上に大きくなる 50-50 の勢力図において、一つの声で共和党に対抗することもとりわけ困難である。即ち、cloture に関する precedent を成立させるというシューマーの空威張りを見抜いたマコネルは、権力分担交渉を機に上院民主党の内輪もめを露呈させ、バイデン政策を遅延させる狙いも当然あっただろう。

民主党保守派議員の
口約束で撤退したマコ
ネルの狙いは？

だが、結果的にマコネルは 1 月 26 日、民主党上院議員 2 名（ウェストバージニア州のマンチン上院議員と、アリゾナ州のシネマ上院議員）から cloture に関する precedent に同意しないとの口約束を得て、権力分担決議に同意すると発表した。これで一先ず、問題は解決された訳だが、保証ではなく口約束で納得したマコネルの狙いが今一つ理解できない。マンチンやシネマだけでなく、モンタナ州のテスター議員やカリフォルニア州のファインシュタイン議員が filibuster の撤廃に反対していることは以前から知られており、今回の口約束も目新しいことではない。このため、マコネルが得られたのは民主党の中道派議員 2 名からの口約束⁵に過ぎず、民主党が filibuster 撤廃を切り札とした瀬戸際交渉を仕掛けるリスクは払拭されていない。勿論、権力分担決議の妨害で民主党を下手に刺激すれば、filibuster 撤廃に関して民主党が結束してしまう懸念が働いたの

⁵ 2010 年中間選挙で議席を失った上院民主党は多数議席を辛うじて維持。それを踏まえて、両党幹部は、filibuster を維持すると共に、大統領の要人候補の承認などで極力協力することで口約束を交わした。しかし、共和党はその後、オバマ大統領の閣僚候補の承認手続きを全面的に妨害し、2013 年に上院民主党による cloture に関する一方的な precedent の成立を招いた。

https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/26/mcconnell-schumer-ended-their-standoff-over-new-senate-who-won-what-happened/?utm_medium=social&utm_campaign=wp_monkeycage&utm_source=twitter

口約束は保証でない
／残る Filibuster 撤廃
の可能性

山積みの課題を抱える
民主党、加速する
Filibuster 撤廃に向け
た議論

かもしれないが、それなら最初から妨害せず、素直に権力分担決議に合意すれば事は済んでいたはず。そうなると、考えられるマコネルの狙いは、単純に、バイデンが公約した「超党派の連携」に対する全面拒否を初回から示すということだったのかもしれない。そうなると、ポスト・トランプ時代に期待されていた両党の歩み寄りには希望的観測に過ぎず、今回の件だけでなく、トランプの弾劾裁判などで、党派間の距離は一層拡大すると考えられる。

次に、本件を踏まえて民主党が cloture に関する新たな precedent を成立しようとする可能性が完全に払拭されなかったことも念頭に置くべきだろう。上述の通り、filibuster の撤廃に関して民主党内はまとまっていない。だが、共和党が民主党の法案を過度に妨害すれば民主党を団結させ、filibuster の規則変更を招く可能性も残る。既に、民主党の代表的な保守派であるテスター上院議員（モンタナ州）は、共和党が議事妨害を繰り返せば「立場を変えるかもしれない」と警告している。

とりわけ、民主党の支持者への「借り」は極限まで積み上がっている⁶。オバマ政権時代から持ち越された労働、環境、移民に関する未成立の法案に加え、昨年の大統領選でバイデンが公約した連邦最低賃金の引き上げ、団体交渉権の強化、民主主義と選挙制度に関する大幅な改革、女性の中絶権限の成文化、2050 年までに温室効果ガス排出を実質ゼロにするなど、期待が先走る。その期待を裏切れば、2022 年中間選挙で帳尻合わせを強いられる。また、議会審議が停滞する近年のワシントンでは積み上がる課題を大統領令による一時的な措置で誤魔化すが、次第に深刻になる社会の歪みは更なる分極化を呼ぶ。こうした負の循環を脱却するために、政策の立法化による大幅な是正を民主党は図ろうとしているのではないだろうか。そうした動きは、reconciliation による COVID 救済法案とインフラ・環境法案の成立を皮切りに始まり、日の出の勢いで移民改革、選挙制度改革の審議に挑むと考えられる。その前に、まず reconciliation を巡る動きを考察してみたい。

⁶ <https://nymag.com/intelligencer/2021/01/democrats-senate-filibuster-power-sharing-agreement.html>

III. 議会の方向性を占う reconciliation と filibuster

3 つに分類されるバイデン、民主党の議会アジェンダ

そもそも、バイデンと民主党の目標達成において、Filibuster を撤廃する必要があるのだろうか。Nuclear option に頼らずに法案を可決できるならそれに越したことはないはずだ。まず、上院を過半数で通過できる法案と、filibuster の対象になりうる法案を区別した上で、今後の方向性を検証してみたい。議会審議を必要とするバイデン・民主党のアジェンダを 3 つに分類すると、(1)閣僚人事と最高裁判事を含む連邦判事候補の承認、(2)reconciliation で可決できる法案、(3)filibuster の対象になる法案に分かれる。(1)は、2013 年と 2017 年に成立した上院の precedent により、過半数で承認できる。次に、reconciliation という特殊な審議手続き（以下備考参照）により過半数で可決できる(2)に分類される法案がある。そこでは、既に検討されている 1.9 兆ドルの COVID 救済法案やインフラ投資や気候変動対策に関する大規模な法案が考えられる。

【備考】Reconciliation の概説

米国における連邦予算の策定手続きでは、1974 年 Congressional Budget Act に基づくタイムテーブルに沿って、大統領の予算案公開→米議会による予算決議採択→歳出権限法案作成→審議を年度末（9 月 30 日）までに完了するのが基本的（理想的）な流れだが、実際に議会が予定通りに歳出権限法を成立させることはめったにない。具体的に言えば、大統領の政策方針とその重点配分を示唆する budget request（大統領予算案）は 2 月の第一月曜日までに議会に提出され、それに応じて米議会は同年の 4 月 15 日までに budget resolution（予算決議）採択して予算策定手続きは本格的に始まる。但し、これは期限ではないため、大統領の予算が遅れることもしばしば見られ（例えばオバマが期限 94 日過ぎに提出した事例）、議会が budget resolution を採択しない（最近では FY 2017、FY 2021）事例もある。

Budget resolution は、その会計年度に加え、最低でも 4 年先までの各種予算項目の金額を設定する concurrent resolution（共同決議→大統領の署名を不要とする上下両院による決議／filibuster の対象外）である。具体的には、budget authority（許可されるの債務負担額）、budget outlays（実際の歳出額）、deficits（財政赤字）、public debt（国家債務）、debt held by the public（米政府以外で保有される債務）の設定、及び「推奨」される federal revenues（歳入額）の金額⁷を設定する。また、budget function（予算機能）それぞれ

⁷ 議会予算法§301(a)では、その会計年度の後の見通し期間を最低でも 4 年するが、上限は設定されていない。近年ではその会計年度に加え、10 年先までの予算レベルを設定するようになった。

れに対する歳出と債務負担額を設定する 302(a) allocation が付される。これに基づいて歳出委員会の各小委員会は、拘束力のある 302(a) の上限枠内の歳出法案を作成する。

総じて言うと、budget resolution は連邦予算に関する議会の目標を示す決議である。その目標に向けて、現行法に基づく歳出・歳入・債務上限の何れかを調整する必要がある場合に備え、その調整を果たす法案を迅速に審議する特殊な審議手続きが設けられている。即ち、「現行の予算決議」と「新予算決議の目標」の不一致を reconcile（一致）することから、その手続きは reconciliation と呼ばれ、審議されるのが reconciliation bill である。

Reconciliation は、「歳出」⁸「歳入」「債務上限」の何れかに増減効果をもたらす法案の作成を上下両院の当該委員会に指示する directives と呼ばれる条項を盛り込んだ budget resolution を採択することで発動する。Directives を受けた当該委員会が複数の場合、上下院それぞれの予算委員会が法案の一本化（オムニバス化）を担う。

最終的に審議される reconciliation bill に関する上院の討議時間は 20 時間に限定され、それを踏まえて過半数（51 票）で可決できる。即ち、filibuster できないのが特徴である。尚、directive を受けた委員会が提案できる法案の数は、歳出・歳入・債務上限のそれぞれにつき 1 本に制限される。よって、各委員会が提案できるのは、最高 3 本までということになる。複数の委員会に directives が出された場合、上下院それぞれの予算委員会が法案を一本化するため、一本の budget resolution から提案できる法案の数は 3 本に制限される。

Reconciliation bills に追加できる条項は、その法案の目的や reconciliation の手続きとの整合性に関する厳しい基準（Byrd Rule）が設定されている。例えば、歳出・歳入の増減を来さない条項、当該委員会の担当分野とは無関係な条項などは extraneous と指定されて除外されることもある。

また、民主党が今期内の成立を図る Voting Rights Advancement Act（州の選挙運営に対する連邦監督権の強化を図る法案）や、For the People Act（選挙資金改革や選挙区の再編に関する規則改変などを網羅する政治改革法案）などは歳出、歳入、債務上限の増減効果を来さないことから、reconciliation の対象外であり、引き続き filibuster されるリスクがある。このため、民主党の中では filibuster の撤廃に向けた議論が一層強まっている。

民主党が採択できる budget resolution(s)

ただ、昨年の議会では budget resolution が採択されなかったため、今年は本年度（FY 2021）に加え、来年度（FY 2022）の 2 つの budget resolution を採択するチャンスがある。政権と上下両院を制覇した民主党にとって好機となる。例えば、民主党が提案する 1.9 兆ドルの COVID 救済法案を FY 2021 の budget

⁸ ここでは、[Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985](#) に基づく direct spending の定義が適用される。定義に含まれる歳出は、（1）歳出権限法（appropriations）以外の法律で制定された予算権限、（2）義務的権限（entitlement authority）、（3）Supplemental Nutrition Assistance Program（食糧費に対する連邦補助金制度：フードスタンプ）の 3 通り。

「超党派の連携」と「よりよい社会の構築」のトレードオフ

resolution で、バイデンの目玉政策となる Build it Back Better の一環としてインフラ・環境政策法案を FY 2022 の budget resolution で、それぞれを reconciliation bill として審議を進められる。シューマーは先日のインタビューでも、「可能な限り reconciliation に盛り込む」「今回は 2 つの reconciliation の動議が可能だ」と発言している。こうした手法は 2018 年に共和党が 2 つの budget resolution を可決して reconciliation を 2 回利用する機会を設けた前例がある。まず、オバマ政権の最後の年（2016 年）に FY 2017 の budget resolution が採択されなかったことで、上下両院を制覇した共和党はトランプ就任の直後、FY 2017 の budget resolution でオバマケアの撤廃を図り、同年 10 月に FY 2018 の budget resolution で減税法案の成立を試みた。その結果、前者は共和党上院議員 3 名の反対で廃案、後者は上院共和党が強行可決して成立した。このため、バイデンが推進する COVID 救済法案とインフラ・環境政策法案を成立させる条件は整っていると言えるが、バイデンが提唱する「超党派の連携」に反する動きになる。COVID 救済法案に関しては共和党の 6000 億ドルのカウンターオファーに関する協議をホワイトハウスで行う一方で、バイデンは「必要不可欠」の法案と主張する。交渉を意識した発言なのか、それとも reconciliation の利用を確認した発言なのか、明らかでない。

いずれにせよ、民主党が着目する選挙制度を巡る大型の改革法案や、バイデンが昨年選挙で公約した女性の中絶権利の成文化や銃規制など、reconciliation の対象外だが「必要不可欠」な法案は複数あるため、filibuster の撤廃に関する議論は避けられない。その鍵を握るシネマ、マンチン、テスターをはじめとする民主党の保守派上院議員とのトレードオフもそうだが、超党派文化を取り戻そうとするバイデンの方針も注目される。

以上／上原

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。