

秋の議会審議とバイデンの立法アジェンダ

I. 超党派インフラ投資計画の枠組み合意

インフラ投資計画の枠組み

インフラ投資計画について交渉していた上院超党派グループは6月24日、バイデン大統領とともに記者会見し、枠組み合意に達したと発表した。これを基に、輸送、水道、ブロードバンド、電力、一部環境政策に向けたインフラ拠出を目的とした法案が作成される。詳細は未定だが、既存連邦制度で想定される支出（ベースライン）に5790億ドルの新規拠出を上乗せした金額¹になりそうだ。財源面では、昨年のCOVID救済法案で承認された資金の未支出分、IRSの徴税強化による税収増、各種民営化スキーム²の採用、インフラ整備による経済成長率を見積もる“dynamic scoring”の採用など、年収40万ドル未満の世帯には増税しないというバイデンの公約と一致する形でまとまった模様。もちろん、実際に法案が作成されるまでは何とも言えない。また、法案に関する議会予算局（CBO）の財政試算³も議員の判断に影響する（例えば、法案に基づく収支の整合性が取れていないと判断されるなど）。成立すれば、バイデン政策の柱であるビルド・バック・ベターの一部が実現するとともに、超党派の法律として際立つ成功例となる。だが、方向性は不透明だ。

長い道のりの第一歩

実際の法案の起草作業と、CBOによる法案の試算もそうだが、肝心の両党・両院の説得もこれからの話である。とりわけ、上院のフィリバスターを克服するためには60票が必要だ。

¹ 本枠組みでは、「ベースライン」と、5790億ドルの「新規支出」を合わせて、5年で9730億ドル、8年で1兆2090億ドルを計画している。ペンシルベニア大学（ウォートン）の[分析](#)によると、新規支出分は最初の5年にかけて拠出される。各分野・財源の内訳に関しては、ホワイトハウスのウェブサイトに掲載された[ファクトシート](#)を参照。今後、法案の起草作業で詳細が変わる可能性があるため、本稿では想定されるインフラ法案の内容には触れていない。

² 主に、インフラ資産の使用料を財源とした、アセット・リサイクリングやPPPスキームなどがホワイトハウスの発表に明記されている。

³ 1974年議会予算法に基づき、議会予算局（CBO）は上下両院で審議される法案の財政インパクトを試算。両院の歳出委員会を除く各委員会で採択された法案の歳出入への影響を試算。その結果は時系列順にCBOウェブサイトに掲載される。

超党派の「ハード・インフラ」と、民主党内の期待に応える「ソフト・インフラ」の微妙なバランス

リコンシリエーションの前提となる党内の調整

ということは、10人⁴の超党派グループは最低でも50人を説得しなければならない。仮に上下院がそれぞれ法案を可決したとしても、上下両院協議会で下院インフラ法案⁵との折り合いをつけなければならない。それを踏まえて一字一句すり合わせた法案は両院に差し戻されるが、上院で再びフィリバスターに直面し、下院でも再可決しなければならない。両院を通過すれば、バイデンの署名で法律となる。端的に言えば、今回の合意は長い道のりの第一歩に過ぎないということだ。

だが、インフラ法案の審議は真空の中で行われる訳ではない。まず、冒頭で触れたように、道路や橋を含む「ハード・インフラ」はバイデンのビルド・バック・ベターの一部に過ぎない。そのため、民主党は今回の枠組みに含まれていない労働者支援、気候変動対策、医療制度拡大など、バイデンが社会基盤の整備と位置付ける「ソフト・インフラ」を網羅した大型法案の審議を同時並行に進めようとしている。当然、ソフト・インフラを「インフラ」と認めず、財政収支を悪化させる無駄遣いと憂慮する共和党のフィリバスターは予想され、それに備えて民主党は可決のハードルを過半数に下げるリコンシリエーション⁶と呼ばれる特殊な議事手段で強行突破を図ろうとしている。その前提⁷となる予算決議の準備も着実に進めている。ただ、それ以前の問題として、ソフト・インフラの大型法案に関する民主党内の議論もまとまっていない。

民主党の中で注目されるのは、予算決議案の起草作業でキーパーソンとなるサンダース上院予算委員長（民・VT）と、マンチン上院議員（民・WV）をはじめとする民主党の保守派議員の交渉だ。サンダースが想定するソフト・インフラ法案の規模は6兆ドルで（下院民主党の左派の一部は最高10兆ドルを要求）、マンチンは2兆ドルをオファーしている。その間に立つ

⁴ バイデンと枠組み合意に達したのは、民主党5人、共和党5人で形成される上院超党派グループ。この10人以外に、共和党から6人、民主党から5人が暫定的に支持を表明。メディアが報じる「21人に支持される枠組み」とはこのことである。

⁵ [下院インフラ法案 \(INVEST Act\)](#)：陸上輸送、鉄道、都市輸送、上下水の整備に向けた連邦資金を承認する法案。上院の枠組みにあるブロードバンド、一部環境政策は含まれていない。

⁶ 党派バランスが民50・共50の上院で票読みが可否同数の場合、上院議長を兼任するハリス副大統領が決済票を投じてリコンシリエーション法案を民主党だけで採択するという目論見。

⁷ リコンシリエーション法案を準備する際、その枠組み（主に金額とその用途）に基づく法案の準備をそれぞれの当該委員会に指示する条項（リコンシリエーション・インストラクション）を盛り込む必要がある。予算決議案の上院審議において、フィリバスターは適用されず、過半数で可決できる。フィリバスターがそもそも存在しない下院では過半数で可決できる。

下院民主党の派閥管理も重要になる

バイデンのアメリカン・ファミリーズ・プランは1.8兆ドルと発表されているが、最終的な規模は今後の交渉次第だ。また、財源を巡る議論でも、赤字財政を恐れない左派、上昇する債務を懸念する財政保守の間に相当の距離がある。こうした調整を踏まえてはじめてリコンシリエーション法案を可決する条件が揃う訳だが、容易ではない。

他方、民220・共211（空席4）の下院（定数435）でも、たとえリコンシリエーション法案を審議したとしても、民主党だけで過半数（218）に到達できるかどうか、予断を許さない状況だ。今回の超党派合意に基づくハード・インフラだけでなく、ソフト・インフラに関する法案を全て成立させることを最終目標とする民主党が懸念するのは、前者に関する審議だけが先行して、1票を争う上院で、マンチン上院議員をはじめとする民主党の保守派が後者に反対するシナリオだ。考えられるシナリオは様々だが、例えば、超党派のインフラ法案が上院で可決された後に下院で民主党の中道派と共和党が可決し、「超党派文化を取り戻す」と公約したバイデンが法案に署名して成立するが、民主党の左派⁸に約束されたはずのソフト・インフラに関する目玉法案はマンチンの反対で廃案になるというのが最も心配されるシナリオだろう。（もちろん、下院本会議の審議を制御するペロシ議長の方針が変わらない限り、超党派インフラ法案だけが採決されるシナリオは考え難いが。）その結果、中間選挙を前に民主党に亀裂が走り、取り返しのつかない状況になり兼ねない。トランプ打倒でまとまっていた民主党だが、ここで大きな局面を迎えることになる。

右往左往のバイデン

民主党幹部も次の出方を慎重に検討しているに違いない。シューマー上院院内総務（民・NY）と、ペロシ下院議長（民・CA）は、ソフト・インフラを盛り込んだリコンシリエーション法案の可決が保証されない限り、今回のハード・インフラに関する法案に賛同しないという姿勢を固めている。他方、失われた超党派文化を取り戻す機会と、選挙で獲得した権力を行使して有権者が手に取れる成果を生み出す機会を両天秤にかけるバイデンの方針も曖昧だ。例えば、今回の超党派の枠組みが発

⁸ 略図になるが、民主党内の派閥は基本的に左派議連の congressional-progressive-coalition（93～95人）、中道派議連の new-democrat-coalition（95人）、保守派議連の blue-dog-coalition（19人）の3派に分類できる。所属メンバーが重複することもあるため、明確な分布は難しいが、影響力は左派と中道派に集中していることが分かる。

表された直後にバイデンは、ソフト・インフラを盛り込んだリ
コンシリエーション法案を可決しない限り超党派のハード・イ
ンフラ法案に署名しないと発言。超党派交渉を固唾を呑んで見
守っていた民主党を配慮した発言だが、その後共和党の強い反
発を受けて、態々公式な声明まで準備して、超党派合意へのコ
ミットメントを再確認した。（もちろん、両法案の審議とその
タイミングは議事進行の責任者であるペロシ下院議長とシュー
マー上院院内総務の守備範囲であり、バイデンの口約束は議事
手続きには直接影響しない。よって、引き続き要注意なのは、
ペロシとシューマーの立場が変わるかどうかと、それに共和党
がどう反応するかである。）独立記念日の休会に先立って両
党・両院への働きかけに着手しているバイデン側近のリケッテ
ィ大統領顧問とリッチモンド上級顧問は、超党派のインフラ法
案と、リコンシリエーションの両方へのコミットメントを示す
が、法案の起草に関する交渉を前にして暗雲が立ち込める。

こうした交渉は、8月1日に再開する法定債務上限の適用、10
月1日から始まる会計年度の歳出を巡る法案の作成と審議な
ど、国家の運営に影響する課題が迫る中で行われる。そうこう
しているうちに2022年11月の中間選挙が本格化し、審議は次
第に難しくなる。

II. 秋の議会審議、正念場を迎えるバイデンの立法アジェンダ

深まる党派対立

次に、バイデンの立法アジェンダの方向性について考えてみた
い。超党派立法を重視するバイデンが就任してから5か月が過
ぎたが、両党の接近を示す形跡は見当たらず、むしろ共和党の
マコネル上院少数派院内総務は、バイデンの立法アジェンダを
「100%阻止する」と宣言している。そのうえ、米政界におい
てレレバンスを維持するトランプの中間選挙活動が本格化する
中、再選を目指す共和党議員にとって民主党との協力は致命的
と言っても過言ではない。この他、下院民主党が設置した1月
6日の議会襲撃事件に関する特別調査委員会で、両党の対立が
激しくなる。調査委の目的は主に事件の背景を調査すること
で、トランプや共和党議員の責任追及も予想される。調査が来
年の選挙シーズンまで長引けば、両党との対立をさらに煽るこ
とになり、他法案の審議にも影響し兼ねない。

バイデン法案アジェンダ
「3つのカテゴリ」

1つ目のカテゴリ：政府
運営に影響する課題

“keeping the lights on”

2つ目：選挙で多大な
影響力を持つミドルクラ

IT 大手に対する規制強化や、先端技術の研究開発に関する法案など、一部の分野で見られる超党派の協調は例外であり、党派対立は確実に激化の一途を辿っている。今年4月に成立したアメリカン・レスキュー・プラン（パンデミック救済法）も民主党の賛成票だけで一方的に可決したまでの話だ。今回のインフラ法案の枠組み合意で超党派立法の成功例を残す機会を得たバイデンだが、その前提となる政治環境の変化は全く伺えない。

以下、バイデンの立法アジェンダを（1）政府の運営上避けられない課題、（2）ミドルクラスの家計に影響する課題、（3）民主党の結束に影響する課題の3つのカテゴリに分類し、議会の議事予定とワシントンの政治環境を考察した上で今後の方向性について考えてみた。

政府の運営上避けられない課題：まず、法定債務上限の再開と来年度（FY2022）の歳出準備が最優先課題となる。2019年の予算合意⁹で2年間停止されていた国家債務の法定上限の適用が再開¹⁰する8月1日以降、借入権限を喪失した財務省は臨時措置¹¹による資金繰りで財源を賄うことになる。その持続性は債務上限に達する時期と、日々の収支に影響するため、債務不履行に陥るタイミングの予想は難しい。イエレン財務長官によれば、早ければ8月の議会休会中に到来すると警告している。

次に、来年度の政府支出を設定する歳出権限法案を巡る審議も心配される。歳出権限法案を巡る審議が秋、もしくは年末年始までもつれ込み、政府閉鎖を阻止する暫定予算法案を巡る瀬戸際交渉でリスクが上昇し、他法案を審議する余力が低下する。こうしたシナリオは近年のワシントンではお馴染みだが、今年も例外ではない。

ミドルクラスの家計と雇用創出に影響する課題：2つ目に、ミドルクラスの家計と雇用創出に影響する一連の政策がある。今年4月に成立したアメリカン・レスキュー・プラン（パンデミ

⁹ Bipartisan Budget Act of 2019 – [PL 116-37](#).

¹⁰ 新たな債務上限額は、債務上限の適用を一時的に停止した法案が成立した日（2019年8月2日）から2021年8月1日までの借入額に設定される。

¹¹ 債務上限に達した時点で、手元にある現金が尽きた時点、財務長官は連邦法に基づいて“Debt Issuance Suspension Period”（債務発行停止期間）を宣言。それにより、“extraordinary measures”（臨時措置）による資金繰りを講じる権限が長官に付与される。詳しくは [31 USC §3101](#) を参照。

スの家計と、雇用創出 に影響する課題

“kitchen table issues”

3つ目のカテゴリ：民主
党の一体感を維持する
うえで重要な課題

“keeping the big
tent together”

ックに応じた経済支援策)や、今回の超党派合意に基づくインフラ計画もそうだが、これ以外に家族扶養控除、有給休暇制度、Pre-K とコミュニティ・カレッジの義務化¹²、気候変動に応じた各種投資など、バイデンの国家再生策であるビルド・バック・ベターに含まれる一連の政策が基本となる。

しかし、バイデンの計画に含まれていないメディケア制度¹³の拡充も検討されているため、法案の総額を憂慮する民主党の財政保守と、時代を画す大政策を目指す左派の調整も必要になる。冒頭で説明したように、リコンシリエーションでの採決が前提になるため、法案の成否、事後の評価は民主党の責任となる。この他、薬価高騰も家計に大きく影響する問題として両党の注目が集まるが、薬価抑制策で両党の意見が割れており、リコンシリエーション法案に盛り込まれる可能性が高いと言われている。このカテゴリに含まれる課題は有権者の家計に直接影響するため、次期中間選挙の「キャンペーン・イシュー」として注目度は非常に高い。

民主党の結束に影響する課題：最後のカテゴリに含まれるのは民主党の傘下に存在する複数の派閥の期待に応じた一連の課題である。例えば、警官による黒人射殺問題や警察とマイノリティの関係に応じた警察改革や銃規制がその一例だ。警察改革の法案化で両党の交渉が行き詰まる中、国家警察監視委員会の設立を公約したバイデンと、法律による恒久的な解決策を求めるブラック・ライヴズ・マター (BLM) の活動家との対立が目立ち始めている。

また、前述でも説明した通り、超党派の合意に基づくインフラ枠組みに含まれる環境政策は EV の充電施設や都市輸送の電動化、気候変動の影響を受けやすい地域の強靱化が盛り込まれたが、国家クリーン電力基準 (Clean Energy Standard) 、再生可能電源に対する税制優遇措置など、環境活動家に約束された政策が複数除外されており、バイデンや議会に対する抗議デモが本格化すると考えられる。

¹² Pre-Kindergarten (Pre-K : 3~4 歳) 、Community College (2 年制大学) の無償化。

¹³ 65 歳以上の高齢者と、特定障害者を対象とした公的医療保険制度。サンダース委員長の提案は、メディケア適用年齢を 65 歳から 60 歳に引き下げ、目・耳・歯の治療にも適用するもの。

4 つ目のバケツ、外交 と防衛

この他、共和党が支配する各州政府で進む投票制限法案に対する連邦規制を盛り込んだ法案も共和党のフィリバスターで妨害され、党の一体感が損なわれている。フィリバスターを撤廃すれば、民主党だけで法案を可決する道も開けるが、その前提となる党内の結束は見られない。それ以前に共和党が将来、上下両院の過半数と大統領職を独占すれば、全てが白紙撤回になるリスクが発生する。複数の派閥を抱えるだけに、立法アジェンダのハードルも高いということだろう。

尚、本稿では外交と防衛に関する立法アジェンダには触れていないが、来年度の国防授權法案（NDAA）の審議も念頭に置く必要がある。各種防衛プログラムに関する予算権限や、外交政策に関する項目を多数盛り込む特大法案であるNDAAはこれまで60年連続で成立している。国家防衛に対する議会のコミットメントを示す重要な課題であり、毎年、相応の時間と努力が消費されている。

III. オバマケアの教訓とバイデンのジレンマ

休会明けの9月に正念 場を迎える議会

民主党とバイデンの視点から見れば、上記3カテゴリに含まれる課題を可能な限り法案化して中間選挙に挑むのが理想だが、物理的に時間が足りない。独立記念日の休会、8月一杯の夏季休会で、年度末までの限られた議事日数¹⁴で、政府運営に関わる必須項目を片付けられない場合、年末年初にもつれ込む。これに加え、超党派のインフラ法案とリコンシリエーション法案の起草と審議、対中政策の柱となる米国イノベーション競争法案、FY2022 NDAA、警察改革法案など、多数の法案審議に臨むが、上述の通り手続きが円滑に進むとは思えない。

休会中に議員たちを待 ち受ける地元の活動家

また、議員が一斉に地元に戻る8月の休会は、地元の有権者や活動家が政治家に日頃の不満や意見をぶつける機会でもあり、秋の議会審議に影響する要素として注目される。例えば2009年8月の休会では、地元のタウンホール会合で議員たちを待ち受けていたティーパーティーの医療保険改革法案（オバマケア）に対する抗議運動が秋の採決に大きく影響した事例があ

¹⁴ 上下両院それぞれのカレンダーによれば、独立記念日の休会後に残る議事日数は下院で19日、上院で34日。上院院内総務が夏季休会の開始日を先延ばし、あるいは丸ごと中止した事例がある。例えば2017年、当時の院内総務だったマコネルはオバマケアの改廃法案を審議するため、夏季休会を2週間先送りした。2018年も歳出権限法案、国防授權法案、農業法案、連邦航空局再授權法案などのバックログに対応するため、夏季休会を大幅に短縮した。

オバマケアに賛成票を投じた民主党中道派議員の行方

「超党派文化の復活」と「選挙で獲得した権力の行使」

「二者一択」ではなく、両方が成り立つ道を模索するバイデン

る。同年11月の下院採決では辛うじて通過したが、民主党から39人が反対し、僅差での可決(220-215)となった。言うまでもないが、現在の下院民主党には39人を失う余裕はない。今年の休会中に待ち受けるのはトランプ支持者もそうだが、気候変動、BLM、投票権限などで不満を募らせる活動家の抗議運動も要注意だ。

オバマケアの審議から学べる教訓はもう一つある。2009年12月、上院で60議席を維持していた民主党は、共和党のフィリバスターを克服してオバマケア法案を可決した訳だが、その後、多大な政治的コストを払っている。まず、賛成票を投じた民主党の保守議員はいずれも、引退に追い込まれたか、大差で再選に失敗した¹⁵。2010年中間選挙でも、下院民主党は歴史的な大敗を喫した。今回の超党派グループに参加した民主党中道派のマンチン議員(2024年改選)やキルステン・シネマ(民・AZ、2024年改選)はまだ先だが、来年11月に再選に挑むマーク・ケリー上院議員(民・AZ)、マギー・ハサン上院議員(民・ME)の落選は、バイデンの法案アジェンダに終止符を打つ。

最後に、前述の「超党派文化を取り戻す機会」と「選挙で得た権力を行使する機会」を両天秤にかけるバイデンのロジックに迫ってみたい。ここでいう、超党派文化の「便益」を掘り下げてみると、ワシントンのインスティテューショナルな分裂に歯止めをかける機会もそうだが、超党派で成立した法律なら将来共和党が上下両院を奪還したとしても、撤回される可能性が低くなるという考え方もできる。オバマケアや、前政権の減税法など、野党の支持を取り入れずに一方的にリコンシリエーションで可決した法律は改廃の対象になりやすい。他方、2018年の中間選挙で下院与党に返り咲き、昨年の選挙で大統領職と上院を奪還した民主党が、獲得した権力を行使して当然という考え方もある。国力の構造的な脆弱性に応じた大胆な対策を講じるまたとないチャンスを台無しにすれば、バイデンの信頼性に致命的な打撃を与える。両方を成し遂げようとするバイデンの立法アジェンダの先行きは不透明だ。

¹⁵ 代表的な保守だったベン・ネルソン(民・NE)は2011年に引退。後任のデブ・フィッシャー(共・NE・現職)は2012年(+15%)、2018年(+19%)で当選。この他、オバマケアに賛成票を投じたアーカンソー州のブランチ・リンカーンは2010年に-21%で、同州のマーク・プライヤーは2014年に-17%で大敗した。

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。