

バイデン政権「前半戦」の分析と今後の展望②

分極化の中のバイデン政権：難しいかじ取り

21世紀政策研究所研究副主幹（上智大学教授）前嶋和弘

バイデン政権が発足してから10月20日で2年9カ月となる。2022年11月の中間選挙では予想以上に民主党が善戦したものの、国内の分断は全く収まっていない。本稿ではバイデン政権の「前半戦」をふりかえる。

1 政治的分極化

バイデン政権の「前半戦」を象徴するのが、過去10年間アメリカ政治に巣くってきた政治的分極化（political polarization）だろう。政権のこれまでの動向と野党共和党側の動きもこの対立状態が規定してきた。

政治的分極化とは、国民世論が保守とリベラルという2つのイデオロギーで大きく分かれていく現象である。保守層とリベラル層のすみわけができていただけでなく、それぞれの層内での結束（イデオロギー的な凝集性）が次第に強くなっているのもこの現象の特徴でもある。この現象のために、政党支持でいえば保守層はますます共和党支持になり、リベラル層は民主党支持で一枚岩的に結束していく状況となっている。分極化現象はここ40年間で徐々に進んできた。

さらに、政策形成の基となる政治情報ですら大きく分断している。アメリカの政治報道の客観性追求は、かつては規範そのものであり「正しい政治情報」が民主的な政治過程を支える基盤そのものであった。しかし、近年は左右の政治的な立場を明確にした情報提供に大きく変貌した。この「メディアの分極化」は政治を情報面から支えるメディアが特定のアドボカシー活動を行うことに他ならないため、民主主義の機能不全そのものである。政治のアクターだけでなく、近年の左右の政治運動が拡大していく際には、保守、リベラルのそれぞれのメディアが政治的なインフラとなっていた。政治参加からガバナンスのあり方までが変貌しつつある。特にこの傾向は、トランプ政権誕生前後から自分を批判する情報を「フェイクニュース」とレッテルづけることで、より顕在化している。このように、政治参加からガバナンスのあり方まで、「メディアの分極化」はアメリカの政治過程を一気に変貌させ、政治過程全体の各アクターの行動全てを支配しつつあるといっても過言ではない。

大統領、政党、連邦議会、官僚、利益団体、シンクタンク、市民団体などの様々なアクターが党派性の対立の中におり、政策そのものが動きにくくなっている。近年、アメリカの政策過程は常に停滞し、「政策形成のグリッドロック（膠着状態）」状態が続いている。

民主・共和両党の対立が激しくなっても、どちらかの政党が優勢なら法案成立から政

策運営までスムーズに流れていくはずである。しかし、ここ数年は、イデオロギー的に大きく分断するだけでなくちょうど左右の力で大きく二層に対照的に分かれた均衡状態に至っている。

2 バイデン政権の最初の2年

バイデン政権はこの拮抗状態の中にある。

それでもバイデン政権の最初の2年間は歴史的な僅差ながら、民主党が上下両院で多数派を占め、大統領も民主党という「統一政府 (unified government)」だった。僅差は上院で目立っており、民主党 (民主党統一会派の2人の無党派を含む) と共和党とが50議席ずつで並んでいたが、賛否が50対50の同数となった場合には上院議長を兼ねるハリス副大統領が1票を投じるために、民主党が多数派というこれ以上ない僅差となっていた、

僅差であっても多数派であることを優位に使い、「コロナ対策」「インフラ投資」「子育て・教育支援」「気候変動」という大統領選挙での4つの公約の全てをそれなりに実現させた。

このうち、コロナ対策については就任間もない21年3月11日成立「アメリカ救済計画法」で、1兆9000億ドル規模の新型コロナウイルス追加予算を議会民主党とともに成立させた。コロナ対策は、景気刺激策でもあり、人種平等政策でもあった。

ただ、統一政府の中でも上院で対立党のフィリバスターを止めることができる60議席以上を獲得するとさらにその政党が有利になるのだが、そこまでの数はないため、「財政調整 (budget reconciliation)」という立法上の抜け道を利用し、何とか成立させた。

次のインフラ投資については共和党側の一部も上院では賛成に回り、超党派で1.2兆ドルのインフラ投資法を21年11月に成立させた。

残りの子育て・教育支援、気候変動については、あわせて「ビルドバックベター法案」と命名し、1.75兆ドルは下院で通過しても上院で止まり消える寸前だった。しかし、民主党内で最も保守的な立場を取り、反対を続けてきたマンシン上院議員を翻意させ、3690億ドルの「インフレ削減法」を22年8月に立法化させた。この法案は「インフレ削減」と名乗ってはいるが、気候変動対策、オバマケア助成などが中心である。

公約の中で残された教育ローンの減免措置については22年8月、大統領令として実施することが明らかとなった。総額2000億ドル強となっているが、その後司法が実施を止めている。

どの政策も長い間の減税路線からの大きな転換である。一方、共和党は「財政保守」に回帰している。

3 2023年以降(1): 少ない立法

昨年の中間選挙の結果、下院では共和党側が多数派を奪還し、上下院の「ねじれ」が生

まれた。これをアメリカでは「分割政府 (divided government)」という。

大統領の政党と上下両院のいずれかの多数派を別の政党が占めた場合、「ねじれる」ため、分割政府はアメリカの歴史で頻繁に起こる。しかし、過去と異なるのは、政治的分極化で民主党と共和党の立ち位置が離れるとともに勢力も拮抗しているため、議会内での党派を超える妥協が難しい点だ。そのため、分割政府になると、議会での審議がいつも止まってしまう。

そして、上下両院はいずれも僅差であることは変わらない。例えば上院なら、中間選挙を経て民主党側が1議席を増やし51議席となったが、アリゾナ州選出のシネマ議員が無党派となることを宣言（民主党とは統一党派）したため、51の中に3人の無党派が含まれている。純粋に民主党は48であり、共和党の49に1議員足りない。上院では民主党が多数派を維持したが、これまでと同じく薄氷を踏むような議会運営となる。

上下両院で民主党と共和党がこれだけの僅差で競っている議会構成は、両党の2大政党制となった1850年代から170年近い歴史の中でも1度しかない。それは民主党が優位だった時代に冷戦への対応を訴えた共和党が善戦し、超僅差に持ち込んだアイゼンハワー政権（共和党）当時の、1953年から2年間の第83議会（上院では1議席、下院では10議席以内）だ。ただ、その時代は分極化以前であり、両党の対立は今に比べるとかなり緩やかだった。党派を超えた妥協も常にあった。現在の第118議会の「激しい対立」+「超僅差」は、歴史上、未曾有の事態だ。

次の議会選挙までの2年間、議会は常に膠着する。実際、2023年に入り、バイデン政権が推進していきたい所得再分配や気候変動関連などの政策は完全に止まっている。下院の方も共和党側が多数派を奪還したが、両党の差は10議席以下である。

分極化の中の僅差が続く中、そもそもの立法化された法案の数も大きく減っている。分割政府だったオバマ政権時の第112議会（2011年1月から2013年1月）の283、113議会（2013年1月から2015年1月）の296は、南北戦争以降、最低のワースト1、2の数を記録している。オバマ政権最後の2年間の114議会（2015年1月から2017年1月）は329とやや持ち直しているものの、同じく分割政府だったG・Wブッシュ政権の最後の2年間の110議会（2007年1月から2009年1月）の460に比べると少ない。トランプ政権最初の2年で統一政府だった115議会（2017年1月から2019年1月）では442と増えたが、分割政府となった116議会（2019年1月から2021年1月）は344と減っている。バイデン政権最初の2年の117議会（2021年1月から2023年1月）は統一政府だったが両党の差が超僅差だったため、362にとどまっている。そして現在の118議会（2023年1月から2025年1月）では記録的に少ない。この論考を書いている9月末の段階で118議会は10カ月近く審議が進んだが、立法化された法案はわずか13しかない¹。

政策形成のモデルとして広く知られているジョン・キングダンの「政策の窓 (Window

¹ 議会図書館のサイト <https://www.congress.gov/>による。

of opportunity)」によると、「政策課題の認識（争点の流れ：problem stream）」「政策案の形成（政策案の流れ：policy stream）」「政治的決定（政治の流れ：political stream）」というそれぞれ異なる3つの「流れ」がある。政策形成はこの3つの流れが「合流」して初めて成立する可能性が出るため、「政策の窓が開く」ことになる²。

実際に「政策の窓が開く」とときには、大統領と議会が協力できる段階であり、非常に重要な争点が浮上したときや超党派的に合意が取れる争点になっているかどうかのポイントとなる。しかし、この「大統領対議会」というそもそもの権力の分立、相互の抑制（チェック・アンド・バランス）という均衡状況を破ることは現在のアメリカ政治ではなかなか難しい。「大統領＋議会内の大統領の所属政党」対「対立党」という政党対政党のいがみ合いでの均衡状況となっている。バイデン政権においては政治上の対立から「政策の窓が開く」機会が極めて少なくなっているのが現状である。

4 2023年以降（2）：「超僅差」が生んだ下院共和党内の対立

第118議会は開始早々で上述の「超僅差」が多数派となった下院共和党側を大きく揺るがしている。下院は2年ごとの議会の開始に伴い、投票で議長を選ぶ（上院のほうは上述のように副大統領が議長となる）。「選ぶ」といっても、いつもは極めて形式的なものであり、それまで多数派党だったなら下院議長を務めていた議員が議長に再選される。それまで少数派党だったら、党内トップの院内総務だった議員が下院議長になる。

第118議会の場合も議会開始日の1月3日に、それまで少数派党だった共和党の院内総務だったマッカーシーが下院議長に問題なく選出されるはずだった。しかし、ふたを開けたら状況は大きく異なっていた。共和党側は222議席あるため、5人までは離反してもマッカーシーが選ばれるはずだったのだが、それ以上の19人が反旗を翻したことで1923年以来100年ぶりの再選挙に突入した。この19人は共和党内で最も保守的な態度を貫いている自由議連（全45人）の一部だ。

マッカーシーに入れなかった理由は、「マッカーシーは既存のエスタブリッシュメント勢力に取り込まれた政治家」「アメリカ第一主義を貫く本当の保守が必要だ」というものだった。自由議連の主張の多くは、他の共和党議員と大きくは変わらない。多様性や移民に反対し、妊娠中絶に否定的な福音派の意見を重視し、徹底した予算削減を訴える小さな政府支持者である。掲げている「アメリカ第一主義」も共和党議員の多くが共有する。ただ、他の共和党議員と異なるところは徹底してポピュリスト的である点だ。

議長選出の投票は1月3日に3度繰り返されたが終わらず、3度目にはマッカーシーに票を投じていた自由議連の議員1人が反対に回ったため、反対派20票と逆に増えてしまった。2日目（1月4日）に3度、3日目（1月5日）に5度それぞれ投票は続けられたが、反対20票は変わらなかった。途中からは下院議員でないトランプに投票する議員すら現れた（規則上は下院議員でない人物に投票することも可能である）。

²キングダム、ジョン（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策』笠京子訳、勁草書房

この段階で動いたのが、自由議連が信奉するトランプだった。マッカーシーはトランプと良好な関係を築いており、そのマッカーシーを救うため、トランプは自身の SNS でのマッカーシー支持だけでなく、マッカーシーに対して反対している何人かの自由議連所属議員に個人的に電話し、翻意を促した。マッカーシー自身や側近も自由議連との妥協を図った。その結果、4 日目（1 月 6 日）にはようやくこの日 3 回目の投票でマッカーシーへの投票は 4 票伸びて 216 票となった。ただ、それでも過半数を超えなかった。続く 4 回目の投票では、6 人が投票の分母から抜かれる「出席票」という棄権票を出すことで、マッカーシーはかろうじて過半数票を確保し、議長に選出された。4 日間、計 15 回も下院議長選挙が繰り返されたのは 163 年ぶりだった。

すぐに決まらなかった分、トランプの影響力の低下を指摘する声もあったが、トランプは 2024 年の大統領選挙には出馬しているが、現職ではない。そもそも行政府のトップだった大統領が立法府の議会の選挙に口をはさむようなことはありえない。日本でいう「派閥の領袖」のような制度や慣習はないため、トランプが異例の救済をしたとみた方がいい。

いずれにしろ、自由議連は下院議長選を通じて、マッカーシーに直言できるような立場になってしまった。はっきり言えば、これまでは考慮の対象でもなかったこの最右翼の連中に、共和党下院の政策が左右されるようになった。自由議連は国際協調よりもまずは「アメリカ第一主義」で排外的だ。そして多様性に強く反対し、リベラル派を強く批判する。共和党内でさえ妥協を拒むことから分かるように、民主党側との妥協を一切しようとしな。それがウクライナ追加支援に与える影響も今後目立ってくるだろう。

5 2023 年以降 (3) : 攻守交替

自由議連の躍進もあって共和党が多数派を奪還した下院では民主党との「攻守交替」の局面が目立っている。2021 年 1 月 6 日の議会議事堂襲撃事件に対して、昨年まで下院では民主党が主導し、厳しい追及を進めてきた。下院議会襲撃特別委員会は 2022 年 12 月 19 日に最終会合を開き、トランプ前大統領が暴動の主要な扇動者であるとして反乱の扇動など 4 つの容疑で刑事訴追すべきだと勧告した。

しかし、2023 年からは流れが一気に変わっている。「政治利用」のために FBI (連邦捜査局) を動かして 2021 年 1 月の連邦議会議事堂襲撃や 2022 年夏のトランプの重要文書持ち出し疑惑捜査などを行わせたとして、民主党やバイデン政権を追及する委員会が設立された。その名称は「連邦政府の武器化 (weaponization) に関する特別小委員会」という、議会の委員会名としてはあり得ないような物々しさである。

さらに下院共和党側はすでにバイデン大統領の弾劾の準備を進めてきた。バイデン大統領の息子のハンター氏のウクライナや中国でのビジネスをめぐる大統領の利益相反や、「非合法移民を多数入国させた」という移民問題、さらには拙速な 2021 年夏のアフガニスタン撤退など、弾劾の理由がすでに具体的に議論されている。

大統領弾劾は下院で過半数があれば、上院に訴追できる仕組みだ。数的には共和党側だけが固まれば、それは可能である。しかし、弾劾裁判を行う上院の方では100%阻止される。それは上院でのハードルが高く、最終的に3分の2の賛成が必要であり、僅差の上院で弾劾が通るのはあり得ないためだ。それが分かっている、それでも共和党支持者向けのPRとしてバイデン弾劾の動きを進めようというのが下院共和党指導部の狙いである。

バイデン弾劾以外にも共和党側が攻める構造が目立っている。共和党側は高いインフレなどの経済政策に焦点を当て、バイデン政権の「無能ぶり」に絞る戦略を打ち出している。また、全国の民主党の首長の犯罪政策の甘さも厳しく指摘し続け、固定支持層を固める動きに出ている。

共和党側の「2020年選挙否定派」も健在だ。「2020年選挙否定派」とは文字通り2020年の選挙結果を否定する候補者たちであり、「民主党が不正をして選挙を盗んだ」と声高に主張している。7月に行われたCNNとSSRNの調査では共和党支持者と無党派の共和党寄りの場合、69%が選挙否定派だった³。

6 2024年選挙に向けて

2024年大統領選は前大統領のトランプが22年11月15日にフライング気味で再出馬を表明したため、なし崩しのように既に2024年の大統領選に突入した。民主党でもバイデン大統領は再出馬を表明した。両候補ともに現時点では党内では敵なしという状況である。そうなると2024年は2020年と同じ「バイデン対トランプ」の戦いとなる。

ただ、バイデンの年齢問題やトランプに対しての刑事訴追という大きな不安定要素がある。さらに「バイデン」「トランプ」という言葉は、対立党内の怒りを引き出すため、味方だけでなく敵の結束も固める象徴ともなる。分極化の時代を象徴するような感情的な対立構造が前面に出るのが24年の大統領選挙になるのかもしれない。

³ <https://s3.documentcloud.org/documents/23895856/cnn-poll-on-biden-economy-and-elections.pdf>