

バイデン大統領とねじれ議会：中間選挙前後で政権運営はどう変わったのか

21世紀政策研究所研究委員（東京大学大学院法学政治学研究科・教授）

梅川 健

はじめに

バイデン大統領が2021年1月に大統領に就任した際、上下両院は民主党が多数派を占めていた。2022年の中間選挙によって、民主党は下院の多数派を失った。現在の状況はバイデン大統領の任期終わりまで続く。

アメリカでは大統領の所属政党と、上下両院の多数派が同じ場合には統一政府、上下両院のどちらかでも多数派が異なる場合には分割政府と呼んでいる。後者は日本風にいえば「ねじれ議会」となる。ただし日本との違いもある。日本のねじれ国会は、衆参両議院の多数派が異なる場合を言うが、衆議院の多数派の支持がなければ内閣は倒れる。他方でアメリカの場合、上下両院の多数派が大統領の所属政党と異なっても政権は続く。大統領と議会は別々に選出され、互いに責任を負わない大統領制を採用しているためである。

2023年1月からバイデン大統領が直面する「ねじれ議会」は、上院の多数派を民主党が占めているだけましても言える（高官人事の承認は上院の専権事項）が、法律の制定という政策変更の王道は滞っている。2021年から2022年にかけての統一政府状況では、365本の法案が議会を通過し、大統領の署名をもって法律になったが、ねじれ議会（分割政府）となった2023年1月から10月現在にかけて、成立した法律は19本にすぎない¹。現在の連邦議会は25年1月まで続くものの、統一政府状況にあった21-22年のような数の法律が成立する見込みはない。バイデン政権のパフォーマンスは、中間選挙を前後して大きく異なっているだけに、政権を評価するにあたっては分けて考えた方がよい。

・2022年中間選挙まで、統一政府における成果

バイデン政権の最初の2年間、すなわち統一政府での立法成果は高いものだったと評価できる。過去の政権と比べて数の上で突出しているわけではないが、質的に重要な法律がいくつも制定された。2021年3月には、コロナ対応のためのアメリカ救済法(American Rescue Plan Act)が制定され、1人当たり1400ドルの国民向け直接給付、連邦失業給付の延長や、子供の貧困対策などを含む、総額1.9兆ドルという大規模な経済対策がなされた。11月には、超党派インフラ投資法(Bipartisan Infrastructure Law)を成立させ、1兆ドル規模の予算で、アメリカの道路、橋、鉄道を修繕し、高速インターネット網を整備することとした。

2022年8月にはインフレ抑制法(Inflation Reduction Act)とCHIPSおよび科学法(CHIPS & Science Act)を制定している。インフレ抑制法の中では、クリーンエネルギーに対する税額控除を梃子にした気候変動対策も打ち出された。CHIPSおよび科学法は、現代の戦略物

¹ LegiScan <<https://legiscan.com/>>.

資である半導体についての研究・開発・製造を米国内で促進し、従来の中国依存からの脱却を促す法律であり、対中関係を見据える重要な立法であった。

以上は主として経済に関する法律だが、社会争点についての成果もある。2022年12月には結婚尊重法(Respect for Marriage Act)を制定した。2015年に連邦最高裁はオーバーゲフェル判決において、憲法修正14条の定める法の下での平等の原則により、同性婚は異性婚と同じく保護されなければならないとした²。この判決によって全ての州で同性婚が合法化されたが、これに対する連邦政府の対応が結婚尊重法である。この法律は、連邦政府が同性婚(と異人種間結婚)を異性婚と同様に扱うことを定めており、オーバーゲフェル判決の内容を立法化したものであった。

ここまで見てきたように、2021年から2022年にかけて上下両院の多数派に支えられたバイデン大統領は、立法において成果を上げたと言って良い。付け加えておくべきは、同時期、上院と下院では僅差で多数派を維持していたに過ぎないということだろう。上院では民主党50議席、共和党50議席の同数(ただし同数の場合は副大統領が一票を投じるという規定により民主党多数)、下院では民主党222議席、共和党211議席という拮抗状態だった。この僅差を立法成果につなげることができたという点で、バイデン大統領の最初の2年間は評価されてよい。

立法ではないものの上院の承認を必要とする人事では、とくに連邦裁判所人事においてバイデン政権は実績を重ねた。ひとえに、上院で民主党が多数派を占めていたことがこの理由である。アメリカの連邦裁判所判事の任期は終身であり、空席がなければ人事を進めることができない。空席をいかに埋めるのかが大統領にとって重要となる。バイデン大統領は連邦最高裁判所判事1名(ケタンジ・ジャクソン)を含む139名の人事を2023年8月までに済ませている³。このペースは同じ時期のトランプ政権とほぼ肩を並べるものである(なお、トランプ政権の裁判官人事は、過去30年で最も順調であった)。最長で2期8年という時間制限のある大統領と異なり、連邦裁判所判事は終身でその地位に留まるため、大統領は自分と考えの近い裁判官を任命することで、自らの政策的立場をワシントン政治に残そうとする。

連邦裁判官以外の政治任用職についてはどうだろうか。大統領は政権交代にともないおよそ4000の連邦官職の人事にあたる。その中でも重要な官職については上院の承認を必要とする。これら上級職の人事の進み具合は、過去30年の政権と比べた場合は平均を下回るものの、トランプ政権よりも良いペースだった⁴。上院の多数派が僅差であったことを考え

² Obergefell v. Hodges, 576 U.S. 644 (2015).

³ “Federal judges nominated by Joe Biden,” Ballotpedia <https://ballotpedia.org/Federal_judges_nominated_by_Joe_Biden>.

⁴ Kathryn Dunn Tenpas, “Tracking President Joe Biden’s Cabinet and appointees,” Brookings, November 2021 <<https://www.brookings.edu/articles/tracking-president-joe->

れば、バイデン政権の高官人事は及第点だったと言えよう。

もちろん、バイデン政権の最初の2年間で失敗がなかったわけではない。2022年8月に打ち出した連邦学生ローンの免除措置をめぐってバイデン大統領の政策は実現を阻まれている。2022年当時、アメリカには連邦学生ローンの借り手が4500万人おり、ローン総額は1.6兆ドルに及んだ⁵。このローンの返済を、借り手の状況次第で免除するとバイデン大統領は宣言した。議会との共同行為である立法ではなく、大統領が単独で政策決定する大統領令による政策変更であった。

大統領は行政長官であり、行政組織による法執行を監督する立場にある。法律の執行といっても、法律があらゆる状況について事前に定めておくことは不可能なので（あるいは議会が詳細を煮詰めず行政組織に丸投げするので）、その場その場での法解釈が必要となる。この法解釈によって実質的に新しい政策を打ち出すというのが、近年の大統領に共通する特徴である。大統領令は、ありうる法解釈の幅を利用して、大統領が新たな政策を実現するための手段となっている。

それでは果たして、大統領に連邦学生ローンの免除を決定できるのか。バイデン大統領は2003年学生高等教育支援法に根拠を求めた。同法は、大統領が宣言する国家非常事態に対応するために、教育長官に学生ローンの「免除または修正(waive or modify)」する権限を与えており、バイデン大統領はその権限を行使するように教育長官に命じたのであった（なお、トランプ政権は同条項に基づいて、コロナ禍という国家非常事態において学生ローン返済を一時的に猶予していた）。

しかしながら、バイデン大統領による政策変更には共和党からすぐに反対の声があがり、訴訟が提起された。現在のアメリカでは、州が連邦政治においても重要なアクターとなっている⁶。とくに州政府の公選職で、州の利益（と自分の名声）のために訴訟を提起する州司法長官の役割が重要で、共和党の州司法長官であれば民主党大統領の政策に挑戦することが政治的得点になるという状況が生まれている。まず学生ローン免除について反応したのは、ネブラスカ、ミズーリ、アーカンソー、アイオワ、カンザス、サウスカロライナの共和党州司法長官たちだった。この訴訟は勇み足であり、バイデン大統領が権限を濫用しているという州司法長官たちによる訴えは、原告適格がないとして退けられた。

その後、州内の債権回収会社が学生ローン免除により金銭的損害を受けることを理由に、

bidens-cabinet-and-appointees/#pace>.

⁵ “FACT SHEET: President Biden Announces Student Loan Relief for Borrowers Who Need It Most,” The White House, August 24, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/24/fact-sheet-president-biden-announces-student-loan-relief-for-borrowers-who-need-it-most/>

⁶ 梅川葉菜「連邦制：連結される連邦と州の政治」久保文明・中山俊宏・山岸敬和・梅川健編『アメリカ政治の地殻変動：分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）

州司法長官らは新たな訴訟を起こした。こちらは原告適格が認められ、2023年6月、9名の裁判官のうち6名が保守派から構成される連邦最高裁判所は、バイデン政権による解釈が誤っているとして免除措置を取り消した⁷。こうして、バイデン大統領の選挙公約でもあった学生ローン問題対策は、共和党と裁判所から待たがかけられることになった。

立法ではなく大統領令というアプローチは、時間のかかる議会審議を迂回し、迅速に決定できるという利点があるものの、議会の説得をしないという点に、そもそもの不安定さがある。民主党と共和党の政策的立場が隔たるようになったイデオロギー的分極化状況が、アメリカの三権分立制と組み合わせることで、大統領に対する強い抑止機能を果たしている。

大統領が自らの政策を滞りなく実現するためには、たとえ大統領令であったとしても相手政党の黙示的同意が必要となるということをこの事例はよく示している。同意が広く存在する場合には、大統領による政策決定力は強く見えるものの、黙示的同意を必要とするという点で、その強さには限界があると言える。

・2022年中間選挙後、ねじれ議会に苦慮するバイデン大統領

バイデン大統領の政策実現能力は、2022年の中間選挙で下院の多数派を失って以降、著しく低下した。2023年1月に共和党多数の新議会が招集されると、バイデン政権に手詰まり感が生まれた。民主党のバイデン大統領が法律制定を主導したくとも、下院の共和党多数派は民主党大統領の言葉に耳を貸さない。ここ30年ほどで、民主党と共和党の政策的立場は大きく異なるようになり、中道派の議員は数と勢力を減らしている。

他方で、議員から有権者に視点を移してみると、近年は、民主党支持者と共和党支持者の間で、お互いを信頼できないという雰囲気醸成されている（これは感情的分極化と呼ばれる）。すなわち、共和党議員が民主党大統領を支えるというインセンティブは生まれにくい環境になっている。

予想にたがわず、下院共和党はバイデン大統領の政策を積極的に進めることはなかった。2023年1月から10月にかけて成立した法律の数はわずか19本であった。問題は、この中に2023年10月から始まる2024年会計年度の予算法は含まれていないことである。アメリカでは予算は法律の形で成立するので、議会は予算法案を作成・審議し、大統領に送付する必要がある。しかし今年は予算法が間に合わなかった。そこで、正式な予算法ができあがるまでの「つなぎ予算」を9月30日になんとか成立させたが、その期限も11月17日までであり、それまでに次のつなぎ予算か、正式な予算を成立させない限り、政府閉鎖に陥る。綱渡りの議会運営と言えよう。予算法は連邦政府の基盤に関わる法案なので、他の法案審議をも妨げることになっている。バイデン大統領が現在の議会状況で、立法成果を上げることは難しいだろう。

膠着した議会は外交・安全保障分野にも影響を及ぼしている。従来、国内政治について限

⁷ Biden v. Nebraska, 600 U.S. ____ (2023)

界を抱える大統領であっても、外交・安全保障政策では自由にリーダーシップが振るえると考えられてきた。「政争は水際で止めなければならない」とは、上院外交委員長を務めた共和党のアーサー・ヴァンデンバーグ議員が1947年に述べた言葉であり、今もワシントンの不文律のひとつであることは間違いない。しかしながら、連邦議会における分極化の進展とともに、この不文律は忘れられつつある。近年の党派対立は、外交・安全保障政策においてさえ、大統領の手足を縛るように作用している。

バイデン大統領が直面しているウクライナ戦争で、その傾向は顕著である。2022年2月24日にロシアがウクライナに侵攻した時点と比べ、2023年10月現在では、とくに下院の共和党保守派（トランプ派とも言える）がウクライナ支援に消極的になってきている。大統領は外交政策の方針を決定できるが、それが国庫からの支出を要する際には、議会が作成する予算法が必要とある。すなわち、政府の財布を握る議会は、大統領が主導する外交・安全保障政策に大きな影響力を持つのである。ここでも民主党と共和党の分断が問題になる。

イスラエルもバイデン大統領の頭を悩ませる問題になっている。バイデン政権の方針はイスラエル支持であり、議会の民主党と共和党の大勢も同様であるが、民主党左派（プログレッシブ派とも呼ばれる）の中には、親パレスチナの立場をとる議員もいる⁸。バイデン大統領の議会運営はまず民主党の支持を必要とするが、今後、左派との調整も必要となる。

バイデン大統領がアメリカとしての外交方針を打ち出しても、連邦議会が素直に支えてくれない。それゆえに、アメリカが国際政治においてリーダーシップを執ることも難しくなる。そのような状況にアメリカ大統領は置かれているのである。

おわりに

今後、二大政党の分極化という現象が解消される見込みはあるのだろうか。民主党と共和党がそれぞれ一枚岩であるというわけでもないことは先に述べた。民主党と共和党は、互いの政策的立場を違えつつ、その内側でさらに分かれつつある。民主党内で主流派に対して左派（プログレッシブ派）が、共和党内でも主流派に対して右派（トランプ派）が台頭しつつある。二大政党制から四大勢力政治へと転換すれば、現状の分断線がもたらす膠着状態から脱却できる可能性はある。しかしそのためには、民主党と共和党の境界をまたいで勢力同士が協力する必要がある。

二大政党の分極化が始まる前であれば、政党をまたいだ協力に現実味があったが、両党の隔たりが大きな現在において、超党派の協力体制の構築は難しいだろう。そのため、二大政党の政策的立場が離れ、なおかつ、両党が強い急進派を抱えるという、大統領にとってより

⁸ Karoun Demirjian, “Democratic Rifts Over Israel Burst to the Forefront in Congress,” *The New York Times*, October 30, 2023. <<https://www.nytimes.com/2023/10/30/us/politics/democrats-israel-gaza.html>>

対処にしにくい状況が生まれつつある。この統治困難な状況が、バイデン政権の現在の任期の最終年かつ大統領選挙年である 2024 年にどのような影響をもたらすか、注視する必要がある。