

「ねじれ」状況下の米国連邦議会

委員部第四課 松井 新介
(前在米国日本国大使館二等書記官)

1. はじめに

2009年1月のオバマ政権発足時、米連邦議会では上下両院共に民主党が過半数を占めていた。こうした議会における会派構成を背景として、オバマ大統領及び議会民主党は、2008年大統領選時の公約であった景気刺激策や医療保険制度改革等の諸施策を推進し、2009年3月には約8,000億ドル規模の経済対策を内容とする2009年米国再生・再投資法案、2010年3月には医療保険制度改革法案（いわゆるオバマケア法）が上下両院で可決され、オバマ大統領の署名を経て成立した。一方で、「小さな政府」を志向する財政保守派を中心に、こうした諸施策を推進するオバマ大統領及び議会民主党に対する不満が鬱積し、2010年11月の中間選挙に向けて「ティーパーティー運動」が一大旋風を巻き起こし、中間選挙の結果、ティーパーティー運動の主張に沿った極端に保守的な候補を多数擁立した共和党が躍進し、下院で過半数を奪還した。このため、米国は大統領と上院は民主党、下院は共和党が多数派という「分割政府（divided government）」となり、こうした状況はオバマ大統領が再選を果たした2012年大統領選と同日に行われた連邦議会選挙でも解消されず、現在に至っている。

米国において、大統領の所属政党と議会の上下両院又は上下院の一方の多数派が異なる状況は「分割政府」と呼ばれるが、1945年1月に始まった第79議会以降、現在の第113議会までの35の議会期¹のうち21議会期（計42年間）で「分割政府」を経験しており、「分割政府」自体は特異な事例ではない。一方で、「分割政府」の中でも、上下両院の多数派が異なるいわゆる「ねじれ」状況に限ると、1945年以降では、わずか3期間（1981～87年（レーガン政権）、2001～03年（ブッシュ（子）政権）、2011年～（オバマ政権））に限られた事象となっている。

本稿では、2011年以降の「ねじれ」状況下における議会の特徴とともに、現在の議会の特徴をもたらしている制度的及び政治的な要因について紹介する。

図表1 連邦議会の会派構成(オバマ政権発足以降)

	上院		下院	
	民主	共和	民主	共和
111議会 (2009～10年)	59	41	257	178
112議会 (2011～12年)	53	47	193	242
113議会 (2013～14年)	55	45	201	234

※各議会期冒頭における会派構成。網掛けは多数派
(出所)上院及び下院資料より作成

¹ 米連邦議会では、奇数年の1月3日から2年間を一つの議会期（Congress）、議会期の最初の1年は第一会期（1st Session）、次の1年は第二会期（2nd Session）とされており、1789年の第1議会から通算して、現在は第113議会となっている。

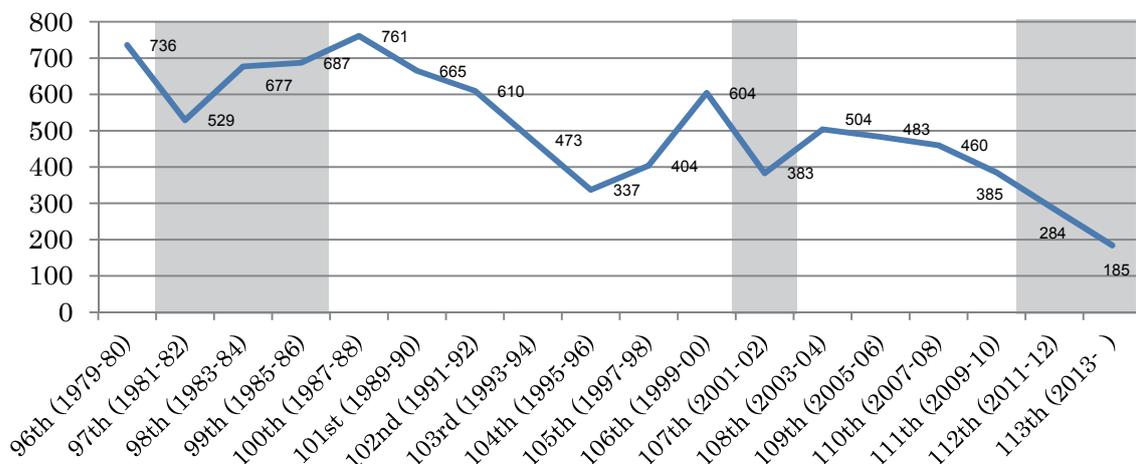
2. 「ねじれ」状況下の米連邦議会

(1) 低迷する法案成立数

現在の議会の特徴の一つとして、法案成立数の少なさが挙げられている。2010 年中間選挙を経て共和党が下院で多数派となって初めて迎えた第 112 議会（2011～12 年）の法案成立数は 284 本と 1945 年以降では最も少なく、報道等では「最も生産性の低い議会」との評価が多く見られたが、現在の第 113 議会（2013～14 年）における 2014 年 9 月末時点での法案成立数は 185 本にとどまっております、11 月の選挙前後に予定されている休会のため、実質的な残り会期が 1 か月程度となっていることを踏まえると、第 113 議会の法案成立数は第 112 議会の記録を下回ることが見込まれている。1990 年代半ば以降の各議会会期における法案成立数は 400～500 本程度で推移しており（図表 2 参照）、第 112 議会以降の落ち込みが目立つ状況となっている。

また、各議会会期の総提出法案数に占める成立法案数の割合は、同じく「ねじれ」状況にあったレーガン政権期には 6%（1981～86 年の平均）、ブッシュ（子）政権期には 4% であったのに対して、オバマ政権では 2%（2011 年以降の平均）と、過去と比較して低くなっているなど、以前の「ねじれ」状況と比べても、法案を成立させることが困難になっていることがうかがえる。

図表 2 米国における成立法案数の推移



※表中の網掛けは上下両院で多数派が異なる期間
 (出所)米議会図書館データベースより作成

(2) 債務不履行（デフォルト）の危機と一部政府機関閉鎖

こうした法案成立数の低下だけではなく、第 112 議会以降、財政上の諸課題への対応を中心として、議会における意思決定が迅速に行われず、あるいは法案審議の先行きを予見することが困難になっているといった事例が散見される。

ア 債務不履行の危機

米国では、国公債の発行に関して、我が国のように毎年度の発行限度額を法定するのではなく、総債務残高の上限額を法定するという制度がとられており、債務不履行の事態を招かないためには法定の債務上限額に達する前に議会で法改正を行い、債務上限を

引き上げる必要がある。オバマ政権下では、これまで5回の引上げを行ってきたが、このうち2011年8月及び2013年10月の引上げに際しては、引上げ幅や付随条件等をめぐり上院案と下院案の一本化に向けた協議が難航し、債務不履行が現実にかき起すのではないかと世界的な注目を集める事態に至った。最終的には、いずれの場合も、米財務省が示した最終期限の前日に合意が成立し、債務不履行の危機は回避されたものの、米国の格付け会社スタンダード・アンド・プアーズが、2011年8月、米国債の格付けを歴史上初めて「AAA」から「AA+」に下げるとの決定を行い、その理由の一つとして、「米国の政策決定及び政治機構の効率性、安定性、予見可能性が以前よりも弱体化している」ことを挙げるなど²、米議会の意思決定能力に疑問符が付されることとなった。

イ 一部政府機関閉鎖

米国の会計年度は10月1日より翌年9月30日までとなっており、年度末となる9月30日までに翌年度の予算関連法案を成立させる必要があるが、2014米会計年度予算については、民主党及び共和党間の協議が難航し、2013年9月30日までに関連法案を成立させることができず、新会計年度が始まる10月1日より16日間、一部の例外を除き行政機関や国立公園等を始めとする政府機関が閉鎖され、約80万人の連邦機関職員が一時帰休を命じられるという事態に至った。一部政府機関閉鎖は、1995年12月から96年1月にかけての26日間の閉鎖以来17年ぶりの事態であり、「ねじれ」状況の下、議会における意思決定が困難となっている状況が浮き彫りとなった。

また、一部政府機関閉鎖により、国立公園や博物館等の閉鎖に伴う観光客減等の経済面のみならず³、オバマ大統領が、10月上旬にインドネシアで開催されたAPEC首脳会談やブルネイで開催された東アジアサミットを始めとするアジア歴訪を取りやめるなど、外交面にも影響を及ぼすものとなった。

ウ その他

債務上限引上げ問題や一部政府機関閉鎖など世界的にも注目を集めた事例のほかにも、本稿では詳述を避けるが、(1)所得税、社会保障税等の減税措置の失効(2011年12月末)と10年間で1.2兆ドルの歳出削減措置の発動(2012年1月1日)の期限を同時に迎え、急激な財政引締めにより米国経済のみならず世界経済への悪影響が懸念された「財政の崖」問題への対応、(2)総合的な農業政策を規定した2008年農業法案の失効(2012年9月)を目前に控える中での新たな農業法案の取扱いをめぐる協議、(3)2012年9月に発生し米国東部のニュージャージー州やニューヨーク州に甚大な被害を及ぼしたハリケーン・サンディに関する復旧・支援のための補正予算の審議など、議会における「ねじれ」状況を背景として、米国民の生活に大きな影響を及ぼす法案の審議が停

² Standard & Poor's "United States of America Long-Term Rating Lowered to 'AA+' On Political Risks And Rising Debt Burden; Outlook Negative" (2011.8.5). また、バーナンキFRB議長(当時)は、2011年8月に行われた講演において、「(2011年8月の債務上限引上げのための)交渉は金融市場とともに、経済を混乱させた」との発言を行っている。(2011年8月26日にワイオミング州で開催されたシンポジウムでの発言。原文は、<http://federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20110826a.htm>より入手可能)

³ 例えば、スタンダード・アンド・プアーズは、一部政府機関閉鎖により240億ドルの経済的損失があったと試算している。(Standard & Poor's, 'Impact Of The Debt Ceiling Debate On The U.S. Economy—Getting Worse By The Day' (2013.10.16))

滞した事例が散見される。

(3) 議会支持率の低迷

こうした中、有権者の議会に対する見方は非常に厳しいものとなっており、1974年以降実施されているギャラップ社の世論調査によれば、一部政府機関閉鎖直後の2013年11月の議会支持率は9%となり、調査開始以来最低の数字を記録した。その後も議会支持率は依然として低い水準で推移しており、2014年10月に公表された最新の世論調査結果でも14%と、民主党が上下両院で過半数を維持していた2009年の平均支持率(30%)の約半分にとどまっている⁴。

3. 背景

(1) 制度的要因

「ねじれ」状況下で議会がこうした状況に陥っている背景の一つとして、大統領制の下での厳格な三権分立や、上下両院が対等の関係にあるという米国連邦議会の特徴が挙げられる。我が国や英国など議院内閣制をとる国々では、内閣は議会(特に下院)の多数派により構成され、制度上も、何らかの形で下院の優越が認められているのが一般的である。これに対して、大統領制をとる米国では、大統領は4年に一度の選挙により議会の構成とは関係なく選出され、大統領に法案提出権が認められないなど行政権と立法権はそれぞれ厳格に独立しており、大統領の意思を議会における立法過程を通して実現する制度的な手立ては整っていない。また、上院と下院の間に優劣の関係はなく、上院と下院の意思が異なる場合には、両院協議会などを通して根気よく両院の意思の一本化を図るほかは制度上、法案等を成立させる術はない。

このため、上下両院で多数派が異なる「ねじれ」状況が生じた場合、民主党、共和党の間で妥協が困難な内容を含む法案については、2.(2)で紹介した事例のように合意が形成されるまでに時間を要することとなる。また、例えば、米国における最大の論点の一つである移民制度改革について、2013年6月に上院において超党派の合意に基づく包括的移民制度改革法案が可決されたにもかかわらず、下院では今日まで審議が行われなかった状況が見られるなど、一方の院が可決し他の院に送付した法案について、審議を行わず、事実上、法案を長期にわたり棚上げすることも可能となっており、こうしたことが法案成立数の減少の一因となっていると考えられる。

(2) 政治的要因

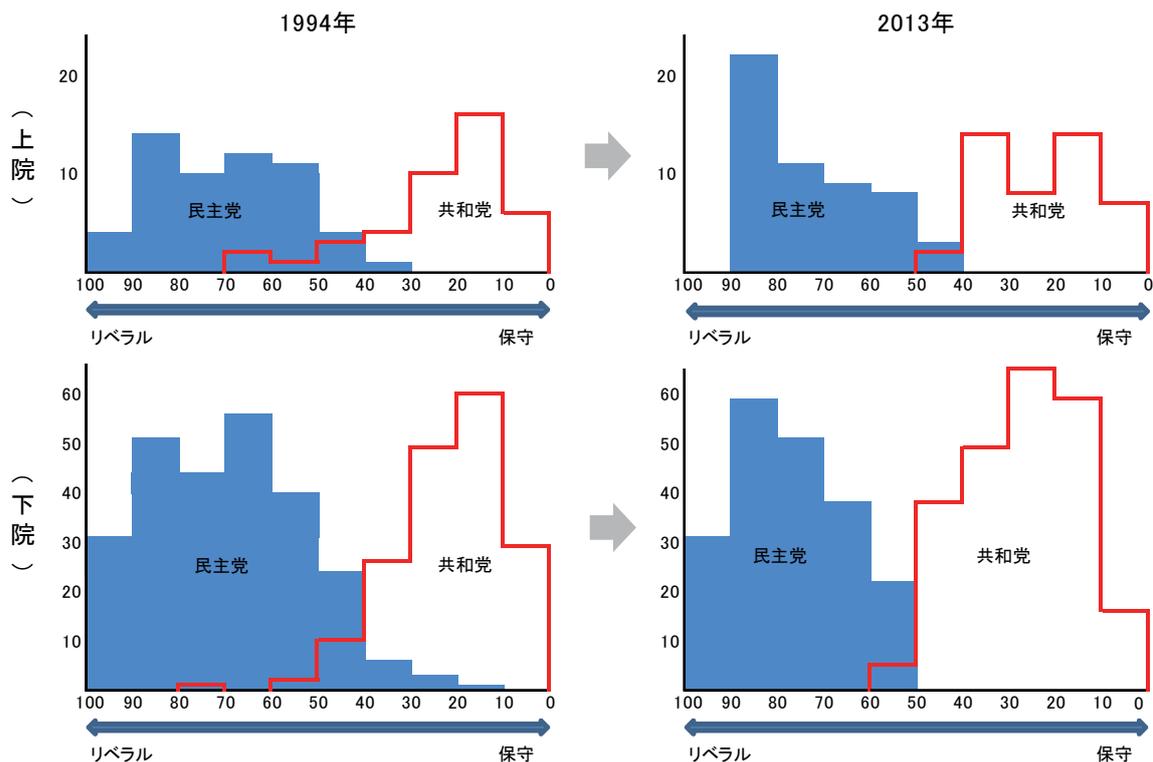
こうした制度的要因を挙げることができる一方で、図表2で示したように、現在の「ねじれ」状況下における法案成立数は、過去の「ねじれ」状況にあった議会に比べて著しく少ないといった傾向を有しており、この背景には、上記のような制度的要因のほか、上下両院における妥協を困難にしている政治的要因の存在が指摘されている。

⁴ Rebecca Riffkin, “Weeks Before Elections, Congressional Approval Still Low” (Gallup, 2014.10.17)などを参照。

ア 党派対立の高まり

具体的には、民主党及び共和党間の党派対立がかつてない高まりを見せていることが挙げられる⁵。法案等の審議において上下両院のいずれの優越も認められていない米国においては、特に「ねじれ」状況における法案の成立のため、両党の合意を得ることが必要となるが、近年では、党派対立が高まる中でそうした合意形成の基盤が失われつつあるとの指摘である。党派対立の高まりは従来から指摘されていたところであるが⁶、現在の米国議会における民主党及び共和党間の党派対立の高まりはかつてない水準に達していると見られている⁷。例えば、政治専門誌『National Journal』が全議員の政治的な立場をそれぞれの投票行動の分析に基づき数値化した調査によれば、調査開始の1982年には最もリベラルな共和党議員と最も保守的な民主党議員の間には、上院で58名、下院で344名と各議院の過半数の議員がいたのに対して、1994年には上院で34名、下院で252名に減少し、2013年には上院で0名、下院で4名となり、両党の議員の立場が乖離する傾向にあることが鮮明になっているとされる（図表3参照）⁸。

図表3 上下院議員の党派的な分布



(出所) National Journal誌 “Vote Rating” 1994年版及び2013年版より作成

⁵ Thomas Mann and Norman Ornstein, “It’s even worse than it looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism” (Basic Books 2012 (Kindle Edition)) 44 頁などを参照。

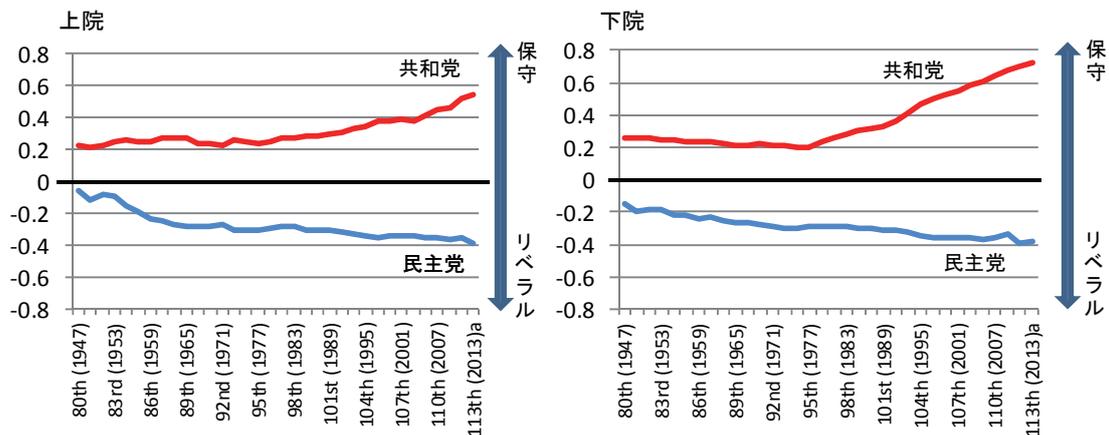
⁶ 例えば、廣瀬淳子『アメリカ連邦議会 - 世界最強議会の政策形成と政策実現』(公人社 2004 年) 158 頁。

⁷ Christopher Hare, Keith T. Poole and Howard Rosenthal “Polarization in Congress has risen sharply. Where is it going next?” (Washington Post 2014. 2. 13), Josh Kraushaar “The most Divided Congress Ever, At Least Until Next Year” (National Journal, 2014. 2. 16) などを参照。

⁸ Josh Kraushaar 前掲注 7。

さらに、こうした全体的なトレンドに加え、下院共和党内において保守化が急速に進行しているとの指摘がある。図表4は、上下両院における両党それぞれの全体的な立場を数値化した調査によるものであるが、これによれば、1990年代以降、両党間の乖離が大きくなるとともに、特に下院共和党における保守化が進んでいることが分かる。2001～09年の共和党政権下では、共和党内の保守化の問題が顕在化することはなかったが、民主党のオバマ政権下において、上下両院の多数派が異なる「ねじれ」状況となる中、特に下院共和党内の保守化が進んだことにより、民主党との合意形成が困難となる事態が生じている。特に、共和党内には、2010年中間選挙においてティーパーティー運動の支援を受けた議員を中心に税負担や歳出の増加を一切認めず、債務不履行や一部政府機関閉鎖も辞さないとする財政問題に関して極端に保守的な立場をとる議員が相当数存在しており、こうした議員が、民主党側との妥協に一切応じる姿勢を見せないことが、議会内における合意形成を一層困難なものとしていると見ることができる。

図表4 上下両院における党派性の推移



(出所)ブルッキングス研究所(米国シンクタンク)公表資料(Vital Statistics on Congress)より作成

こうした傾向は、下院における採決結果からも見て取ることができる。図表5は、上記2.(2)で紹介した諸問題に関連する法案の採決結果であるが、近年、下院では、多数派である共和党の過半数の議員が、下院共和党指導部が民主党側とまとめた妥協案に反対票を投じるという、政党政治の原則の例外とも言える事例が頻出している。例えば、昨年10月の一部政府機関閉鎖に終止符を打った2014年継続歳出予算法案の採決結果を見ると、下院共和党のうち賛成票を投じたのは87名にとどまり、144名が反対票を投じている。また、2014年2月の債務上限延長法案の採決では、反対票を投じた下院共和党議員は199名に上った一方で、賛成票を投じたのは28名にとどまっている⁹。2011年以降の連邦議会を振り返ると、下院共和党指導部が、オバマ政権及び上院民主党とまとめた妥協案に対して党内の議員に賛成票を投ずるよう説得することに失敗し、解決が

⁹ 従来、下院には多数派の過半数の賛成を得られない法案は本会議における採決に付してはならないという「ハスタート・ルール」と呼ばれる慣例があったが、現在のベイナー下院議長は、議会に求められる諸問題に対処するために、このルールを維持できなくなっている。

先延ばしにされ、債務不履行の危機や一部政府機関閉鎖などを招き、最終的には民主党の大多数の議員と少数の共和党議員の賛成により法案が可決されるというパターンが半ば定着しているようにも見受けられる。

こうした状況に鑑み、長年の経験を有する米国議会政治の研究者からは、現在の米国議会における政治的停滞の責めを民主党及び共和党の双方に帰することはできず、主に下院共和党に問題があるといった見方も示されるようになってきている¹⁰。

図表5 2. (2)に掲げた諸事案の関連法案に関する下院における採決結果

法案名	法案の概要		賛成	反対
2011年予算管理法案 (2011.8)	段階的な債務上限引上げを認めるとともに、中期的な歳出削減方法の検討を議会に命ずること等を内容とする。	共和	174	66
		民主	95	95
米国納税者救済法案 (2013.1)	「財政の崖」問題への対処法案。減税措置の恒久化、強制的歳出削減措置発動の延期等を内容とする。	共和	85	151
		民主	172	16
2013年災害救援歳出法案 (2013.1)	ハリケーン・サンディの被災地の復旧支援のための補正予算法案。	共和	49	179
		民主	192	1
2014年継続歳出予算法案 (2014.10)	一部政府機関閉鎖への対処法案。2014米会計年度予算及び債務上限引上げ等を内容とする。	共和	87	144
		民主	198	0
暫定的債務上限延長法案 (2014.2)	2015年3月まで債務上限の適用を免除すること等を内容とする。	共和	28	199
		民主	193	2

※各法案とも、下院共和党指導部と民主党の間での合意に基づく法案

(出所) 議会図書館データベースより作成

イ オバマ政権の議会アプローチ

こうした構造的な問題に加え、両院の合意形成を困難にしている要因として、オバマ政権の議会に対するアプローチがあるとの指摘がある。

2008年の大統領選挙でオバマ大統領が圧勝し、上下両院において民主党が多数派となる中で召集された初めての議会(第111議会)において、オバマ政権は、共和党の意見に耳を傾けることなく、共和党に対して「われわれには票がある、ほうっておけ」という態度で臨んでいたとされる¹¹。オバマ大統領の選挙公約である景気対策を中心として議会に最初に提出された2009年米国再生・再投資法案の下院での採決において、大統領選及び上下両院選挙での民主党の圧勝の余韻が残る中にもかかわらず、下院における採決に際して共和党の賛成票を一票も得ることができなかったことは、第1期オバマ政権におけるこうした議会へのアプローチがうまく機能していなかったことの一端を示しているということができよう¹²。また、こうしたオバマ政権の議会へのアプローチは、共和党を味方につける好機を逃したのみならず、2008年の選挙を通して意気消沈してい

¹⁰ Thomas Mann and Norman Ornstein, 'Let's just say it: The Republicans are the problem.' (Washington Post 2012.4.28) 及び Mann and Ornstein 前掲注5などを参照。

¹¹ ボブ・ウッドワード(伏見威蕃訳)『政治の代償』(日本経済新聞出版社、2013年)35頁。

¹² この点に関する経緯については、同上第1章及び第2章に詳しい。

た共和党を団結させ、活気づかせ、結果として、ティーパーティー運動の台頭、2010年中間選挙における下院での共和党の勝利につながり、現在の「ねじれ」状況を招いた一因となったとされる。

「ねじれ」状況となった2011年以降も、こうしたオバマ政権の議会アプローチは改善しておらず、同じく「ねじれ」状況下で大統領であったレーガン大統領や上下両院ともに共和党が多数派となっていた「分割政府」状態で大統領であったクリントン大統領と比較して不十分であり、議会の多数派との信頼関係を構築できていないことが、2.で紹介したような政治的停滞の一つの要因との指摘が見られる¹³。

4. おわりに

以上のように、現在の米国議会は、上下両院において多数派が異なる「ねじれ」状況の下、民主党及び共和党の間での党派対立の高まりを背景の一つとして、意思決定過程が不安定化しており、特に財政問題への対応をめぐることは、債務不履行の危機や一部政府機関閉鎖を招くなど、度重なる混乱を通して市場からもリスク要因の一つとして捉えられるようになってきている。

また、党派対立の高まりは、選挙制度や選挙資金制度、「ゲリマンダリング」とも呼ばれる選挙区割り、メディアの在り方など様々な要因に根差したある種構造的なものと考えられており¹⁴、図表4で示した長期的なトレンドからも推察されるよう、一過性のものでなく、今後、中長期にわたり継続していくものと考えられる。3.(1)で述べたように、大統領制をとる米国での「ねじれ」状況の下での意思決定は、我が国のような議会制民主主義をとる国と比較して、より困難が多いものであり、今後の米国議会が、党派対立を内包しつつ、いかに意思決定を行っていくかが注目される。

当面は、2014年11月4日(火)に投開票が行われる中間選挙において、こうした「ねじれ」状況が解消されるかが注目される。しかしながら、下院では共和党が過半数を維持することがほぼ確実な状況となっており、仮に上院において共和党が多数派を奪還し、「ねじれ」状況が解消されたとしても、大統領の所属政党と議会の多数派が異なる「分割政府」の状況は継続することとなる。いずれにせよ、オバマ大統領は、残り2年間の任期中、議会との関係では引き続き厳しい政権運営を強いられることとなり、2012年大統領選挙で公約として掲げた包括的な移民制度改革といった大きな政治的成果を残せるか不透明な状況にある。

(まつい しんすけ)

¹³ 例えば、同上151～153頁。また、クリントン政権時代に上院共和党序列第1位の共和党院内総務を務め、1996年の大統領選挙で共和党候補にもなったドール元上院議員が、オバマ大統領はより多くの時間を議会への働き掛けに費やすべきであるといった趣旨の発言をするなど、オバマ大統領に議会とのより多くのコミュニケーションを求める声は多い。(ドール元上院議員の発言については、Kevin Robillard, 'Dole: Obama Should Communicate More With Congress' (Politico 2013.5.26)などを参照。)

¹⁴ Mann and Ornstein 前掲注6第2章などに詳しい。