

## 第8章 バイデン政権とアメリカ議会：拮抗する上院でいかにフィリバスターを回避するか

梅川 健

### はじめに

2022年1月20日、バイデン大統領が就任してから1年が経った。内政での目立った成果として、2021年3月に成立した米国救済計画法や11月に成立したインフラ投資法を挙げることができる。また、派手さはないものの、今後に影響力を残すものとしては、連邦裁判官の着実な任命がある。この中で、超党派の支持によって成立したものは、インフラ投資法のみ（上院で69対30、下院で228対206）であり<sup>1</sup>、米国救済法と連邦裁判官人事は党派的に進められてきた。

他方で内政における失敗もあった。ビルド・バック・ベター法案はバイデン大統領が1年目の看板政策として掲げながらも、2022年2月時点で成立の目処が立っていない。共和党優位州ですすむ投票権の制限に対抗するための投票権法案も1月に頓挫してしまった。

この1年は上下両院で民主党が多数を占める統一政府状況にあったのだから、これらの立法でも成果が挙げられてもよかったようにも思われる。不調の原因として、バイデン政権のアジェンダを妨げた中道派の民主党上院議員のジョー・マンチンとキルステン・シネマの名前が繰り返し挙げられてきた。たしかにこの二人の意向は、上院の構成ゆえに大きな影響力を持つことになった。

2021年から始まった第117議会は、下院は民主党222議席、共和党211議席の民主党多数で、上院は48名の民主党議員と2名の無所属議員、50名の共和党議員から構成されている。一見すると上院は共和党多数だが、2名の無所属議員については民主党議員とともに議員コーカスを構成しており、この2名が48名の民主党議員団と行動を共にすることで50対50の拮抗状態が生じる。上院の議決が50対50に割れた場合に限り、上院議長、すなわち副大統領が投票できるという規定が合衆国憲法にあるため、副大統領カマラ・ハリスの票を数えて、上院は民主党多数とされている<sup>2</sup>。

過半数を維持するためには民主党から1名の離反も許されない状況である。それゆえに、バイデン政権の推進する政策に異を唱える民主党議員の説得に、多大な労力がかけられてきた。なお、大統領にも政党指導部にも連邦議会議員に特定の投票行動を強制することはできない。大統領は政党の党首ではなく（そもそも民主党にも共和党にも党首はいない）、政党指導部は議員に党議拘束をかけられない。ゆえに、上院で50番目の民主党議員の動向が政策の命運を握ることになった。

さて、ここまでアメリカ連邦議会上院が単純多数で作動するかのように書いてきたが、少し立ち止まりたい。そもそも上院において、単純多数にはどのような意味があったのだろうか。上院では延々と発言を続ける議事妨害（これがフィリバスターと呼ばれる）が可能であり、フィリバスターをやめさせるための討論打切動議（クローチャーと呼ばれる）には60票が必要とされる。すなわち、上院での議決には51票の単純多数ではなく、60票の特別多数が必要だというのが、アメリカ連邦議会上院についての教科書的理解であったはずである。

ところが、バイデン政権1年目で焦点となった上院議員は単純多数を確保するために必要な50人目（副大統領の票を足して51票となる）であり、特別多数のための60人目（現在の第117議会であれば共和党議員になる）ではない。これには理由があり、実のところ近年の上院では「50人目」の価値を上昇させる制度運用・制度改革が進み、いわば「多数決主義化」が進んでいる。

このような変化は、より大きなアメリカ政治の変化、いわば地殻変動に対応したものと考えることができる。近年のアメリカ政治の特徴は、民主党がリベラルに、共和党が保守に整序されるイデオロギー分極化と、連邦議会における二大政党の勢力拮抗化であり、上院において60票をまとめることは著しく困難になっている<sup>3</sup>。

そこで議会上院では状況を打開すべく、議会内制度を運用・改革してきた。具体的には、乗り越えるには特別多数を必要とするフィリバスターをいかに制限、回避するかが、近年の上院の審議過程にとっての課題になってきたのである。本稿では、フィリバスターを制限、回避する手法として、フィリバスター規則の改正と、財政調整プロセスに着目する。

バイデン政権1年目の成果として挙げたもののうち、インフラ投資法は超党派合意によるものであったが、米国救済法は財政調整プロセス（reconciliation process）に由来し、裁判官人事はフィリバスター改革に由来する。また、失敗としてあげたビルド・バック・ベター法案は財政調整プロセスに、投票権法案はフィリバスター改革に関係している。

## 1. 上院におけるフィリバスターとは何か

アメリカの連邦議会上院のフィリバスターはしばしば、熟議をつくすべきという上院の理念を体現しているかのように語られる<sup>4</sup>。『スミス都に行く』という1939年の古典映画のクライマックスが、上院議員となった主人公によるフィリバスターであることを知っている人も多いだろう。

しかしながら、フィリバスターという制度は建国期には存在しないものであった。むしろ、建国の父祖の中には、特別多数を警戒する意見もあった。アレグザンダー・ハミルトンは『ザ・フェデラリスト』第75篇において、「どの議院の決議であれ、その過半数以上を必要とするすべての規定は、直接的には連邦政府の運営を妨害する傾向をもち、間接的には多数者の意見を少数者の意見に従わせる傾向をもつ」としており、特別多数について否定的であった<sup>5</sup>。

また、建国当初の上院と下院で採用されていたトマス・ジェファソンの手による『議事規則集』では、「何人も、見当違いな発言、質問と関係のない発言、余分な発言をしてはならない」としており、議事妨害は御法度であった<sup>6</sup>。具体的にそのような発言を遮るための規則として、上院と下院のいずれにも“previous question”とよばれる討論打切動議の規則があった。下院には現在もこの規則が残っており、ゆえに下院では多数党が議事進行をコントロールできる。他方で上院は規則集を整理する過程で、1806年にこの規則を削除した<sup>7</sup>。

上院規則集からは、議員の発言時間を制限する規定がなくなり、延々と発言を続けるというフィリバスターが可能となった。フィリバスターは上院規則で正面から認められたわけではなく、それを阻止する規定の不在によって可能になったのである。

ただし、1806年の規則変更でただちに上院にフィリバスターがあふれたわけではなく、増加したのは19世紀末から20世紀初頭にかけてだった。この変化に対応するように、

1917年に特別多数による討論打切動議の規則が導入されている。このときの規則では3分の2の議員、すなわち67票が必要とされた。フィリバスターはその後、南部議員による1964年公民権法や1965年の投票権法への反対のために熱心に利用された。バラク・オバマは、「フィリバスターとは人種差別を存続させるための制度であった」といみじくも述べている<sup>8</sup>。1975年には規則改正がなされ、5分の3すなわち60票へとハードルが下げられた。同時に、フィリバスターを実行するために、上院議員は実際に議場で発言を続けなくともよくなり、単にフィリバスターすると宣言すればよい（これはステルス・フィリバスターとも呼ばれる）とされた<sup>9</sup>。

フィリバスターは上院の多数党に特別多数を求め、少数党を利する制度として存続してきた。なおかつ、合衆国憲法に規定はなく、歴史的由来も偶然によるものであることを踏まえると、正統性には疑問符がつく制度かもしれない。

## 2. フィリバスターが撤廃された連邦裁判官人事

連邦裁判官人事は、大統領が空席の裁判官候補を指名し、上院が承認するというプロセスを踏むが、従来は人事の承認についてもフィリバスターが可能であった。イデオロギー的分極化の進展により、連邦裁判官人事も対立の争点となり、議会における勢力拮抗化の進行により、承認人事が滞るようになった。

バイデン政権は連邦裁判官人事では好調であった。バイデン大統領は就任から1年の間に、連邦地方裁判所と控訴裁判所について、合計で81名を指名し、42名の承認を得ている。同じ条件で比べると、トランプ大統領は69名指名で22名承認、オバマ大統領は33名指名で12名承認、ブッシュ大統領は65名指名で27名承認となる。歴代の大統領のなかで、バイデン大統領の成績を上回るのはケネディ大統領のみである<sup>10</sup>。

バイデン大統領の数字の大きさに目を引かれるが、4年前にはトランプ大統領による裁判官人事も注目されていた。上がらない立法成果と対比して、連邦裁判官人事が進んでいたためである<sup>11</sup>。この背景には、両政権が周到に裁判官人事を準備しているということもあるが<sup>12</sup>、ここでは上院の制度変更を指摘しておきたい。

2013年には、上院で多数党であった民主党は控訴審判事と地方裁判事の審議について、討論打切動議を単純多数で行えるように変更した。党派対立によって人事が滞ることへの対処として、多数党だけで決定できるように制度を変えたのである。共和党はこの変更に腹を立てたが、2017年、上院で多数派を占める共和党のミッチ・マコネル院内総務は、最高裁判事の審議においても同様に討論打切動議を単純多数で行えるよう変更した<sup>13</sup>。バイデン大統領とトランプ大統領の記録した就任1年目の裁判官人事の記録は、これらのフィリバスター改革の恩恵を受けていたといえる。

## 3. フィリバスターに阻まれた投票権法案

2022年1月19日、上院は下院を通過済みの投票権法について採決を行い、同法は頓挫した。2020年の大統領選挙において敗北を認めようとしなかったトランプ大統領の姿勢を受けて、多くの共和党優位州では投票権を制限する立法が制定されてきた。これらの州法は、例えば期日前投票の制限であったり、郵便投票に対する制限、投票所の削減などによって、主として民主党の支持層となる人種集団や貧困層による投票を困難にするものであつ

た。この動きに対し、バイデン大統領と議会民主党は協力し、2021年中に投票権法案を審議しようとしたものの、共和党のフィリバスターによって4度も退けられた<sup>14</sup>。

そこで、議会民主党は上院院内総務のチャック・シューマーが中心となりフィリバスターを回避して法案を審議する方法を模索した。民主党中道派にはフィリバスターの包括的制限に反対する中道派議員たちがいたために、シューマー院内総務は投票権法に限った規則変更という路線をとり、民主党上院議員のマーク・ケリー、ダイアン・ファインスタインとクリス・ターンズらの支持を取り付け、2022年1月19日の採決に臨んだ<sup>15</sup>。

この日、上院では投票権法案に限って、フィリバスターを実行するためには単なる宣言ではなく、「実際の演説を伴うフィリバスター (talking filibuster)」を必要とするという動議について審議された。この動議は、フィリバスターに係わるルール変更に反対する民主党のマンチン議員とシネマ議員の反対により、48-52 という結果で否決されることになった<sup>16</sup>。

#### 4. 財政調整プロセスによって成立した米国救済法

連邦議会上院において法案審議を円滑に進めるためには、フィリバスターを阻止する討論打切動議のために60票が必要となるが、例外的に、単純多数で決定できるケースもある。

そのような例外が、予算作成過程にふたつある。ひとつは、予算決議であり、もうひとつは財政調整指示 (reconciliation directive) に基づく法案、いわゆる財政調整法案 (reconciliation bill) の審議である。「1974年議会予算・執行留保統制法」によって、前者は上院での審議時間が50時間に、後者は20時間に制限されているために、フィリバスターの余地がなく、単純多数によって可決できるようになっている<sup>17</sup>。

予算決議と財政調整プロセスについて簡単に説明しておきたい。アメリカでは会計年度毎に議会が法律の形で予算を作成する。大統領は毎年、予算教書を議会に送っているものの、議会にとって大統領の要望は参考意見にとどまる。議会としての予算の大枠は、予算決議によって示される<sup>18</sup>。

上院と下院で予算決議が議決されると、その内容に従って両院の各委員会は予算法案を作成し、その内容をそれぞれの本会議で審議し、さらに上下両院で法案内容をすりあわせ、大統領署名と進んでいく。他方で、予算決議の示す予算枠組みと既存法が合致しないことが多々ある。そのような場合には、予算決議の中に財政調整指示が書き込まれ、所轄委員会は該当する既存法を修正するように求められる。財政調整指示に従って委員会が作成した修正案を統合したものが、財政調整法案である<sup>19</sup>。

財政調整法案は、上院のフィリバスターを回避できるという点で便利であるものの、いつでも、どのような政策に対しても用いることができるわけではない。予算決議中の財政調整指示に基づくために、これまで、財政調整法案はひとつの予算決議にたいして1本のみが審議されてきた<sup>20</sup>。また、財政調整法案で修正可能な事柄は、あくまでも財政に関係する必要がある。また、財政調整法案はあくまでも法案であるために、大統領署名を必要とする。大統領に拒否権を行使された場合には、両院の3分の2の同意による拒否権の乗り越えが可能ではあるものの、財政調整プロセスが選択される背景にはそもそも特別多数が見込めない場合が多いため、拒否権を覆すことは難しい。

これまで、いくつもの重要な法律が財政調整法案として成立している。福祉から労働へという社会福祉の転換点となった1996年個人責任・就労機会調整法や、ジョージ・W・ブッ

シュ大統領の大型減税として知られる 2001 年経済成長・減税調整法、2003 年雇用・成長・減税調整法はいずれも財政調整法案であった。また、オバマ大統領のレガシーであるオバマケアに関連する 2010 年医療保険・教育調整法と、トランプ政権の数少ない立法成果として知られる 2017 年税制改革法も、やはり財政調整法として成立している<sup>21</sup>。それぞれの政権の顔ともいえるような主要な立法成果が、実は通常法案としてではなく、上院で特別多数を必要としない財政調整プロセスによるものであったことは記憶されてよい。

そして 2021 年 3 月 11 日に成立した、1.9 兆ドル規模の新型コロナ対策立法である米国救済計画法もやはり財政調整法として成立した。なお、上院では予算決議は 51 対 50 で通過し、財政調整法案は 50 対 49 で通過している<sup>22</sup>。

## 5. 財政調整プロセスでも頓挫したビルド・バック・ベター法案

それでは、ビルド・バック・ベター法案はどうだろうか。2021 年 11 月には 1.2 兆ドル規模のインフラ投資法案が超党派で成立しているが、バイデン大統領が就任以来求めてきた気候変動対策や社会保障制度改革のための支出（計画当初は 3.5 兆ドル規模）については財政調整プロセスを用いながらも実現していない。

下院は 2021 年 11 月 10 日に、2.15 兆ドル規模に縮減したビルド・バック・ベター法案を通過させているが<sup>23</sup>、上院ではやはりマンチン議員が反対を表明し、財政調整法案を可決するための単純多数の確保ができない状況にある。

民主党議員の造反ゆえに、大統領肝いり政策が実現しない、という報道でも繰り返された説明に立ち戻るわけだが、そもそもなぜ、民主党の 50 番目の議員がキャスティングボートを握ることができるのかという理由は、財政調整プロセスという連邦議会の独特の仕組みにあったわけである。

## おわりに

本稿では連邦議会上院に着目し、バイデン大統領のアジェンダがどのように実現したのか、しなかったのかについて論じてきた。上院でフィリバスターを乗り越えるための討論打切動議に必要な 60 議席を持たない民主党は、この一年、確保している 50 議席でなんとか法案を成立させようとしてきた。

上院を多数決主義に近づけようとする動きは近年進んでおり、連邦裁判官人事におけるフィリバスター改革はバイデン大統領による裁判官人事に有利に働いた。他方で、一般的な法案の審議には今でも討論打切動議のために特別多数が必要となる。そこで、バイデン政権が活用してきたのは、単純多数によって議決できる財政調整プロセスであった。ただし財政調整も万能ではなく、予算決議による財政調整指示を根拠に、1 会計年度あたり 1 度しか用いることができず、少なくとも単純多数は確保しなければならない。

民主党の 50 票をまとめるというところで、バイデン政権はつまづくことになった。フィリバスター改革や財政調整プロセスによって、上院は多数決主義化が進んでいるものの、あるいはそれゆえに、バイデン政権は党内一致の重要性の重みが増すことになったと言えよう。

2022 年の中間選挙によって議会の構成は変わり、おそらく民主党は多数党の地位を失うだろうが、第 117 議会においては上下両院で多数党にとどまる。今後、バイデン大統領が

民主党内の中道派議員と、本稿では扱うことができなかつた左派議員をまとめ上げられるかが、今後の立法成果を左右することになるだろう。

— 注 —

- 1 Emily Cochrane, “Senate Passes \$1 Trillion Infrastructure Bill, Handing Biden a Bipartisan Win,” *The New York Times*, November 15, 2021. <<https://www.nytimes.com/2021/08/10/us/politics/infrastructure-bill-passes.html>>, accessed on February 18, 2022.
- 2 “Members of the U.S. Congress,” Congress.gov. <<https://www.congress.gov/members>>, accessed on February 18, 2022.
- 3 梅川健「大統領制：分極化の進展と議会を迂回する大統領」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』（東京大学出版会、2021年）、35頁。
- 4 Chatherine Fisk and Erwin Chemerinsky, “The Filibuster,” *Stanford Law Review*, Vol. 49, 1997.
- 5 アレグザンダ・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェイムズ・マディソン『ザ・フェデラリスト』齋藤眞、武則忠見訳（福村出版、1991年）、366頁。
- 6 Fisk and Chemerinsky, “The Filibuster,” 189.
- 7 Sarah A. Binder, “Testimony: The History of the Filibuster,” Brookings. <<https://www.brookings.edu/testimonies/the-history-of-the-filibuster/>>, accessed on February 18, 2022. サラ・バインダーによれば、規定削除の提案をしたのは当時の副大統領アーロン・バーであった。バーは1804年に決闘でハミルトンを殺害した人物でもある。
- 8 “Obama’s Filibuster Swipe,” *Wall Street Journal*, July 30, 2020. <<https://www.wsj.com/articles/obamas-filibuster-swipe-11596150793>>, accessed on February 18, 2022.
- 9 “Filibusters and Cloture in the Senate,” CRS Report, April 7, 2017, RL30360, 9. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30360>>, accessed on February 18, 2022.
- 10 Russell Wheeler, “Biden’s first-year judicial appointments—process,” Brookings, January 26, 2022. <<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2022/01/26/bidens-first-year-judicial-appointments-process/>>, accessed on February 18, 2022.
- 11 梅川健「トランプ政権の裁判官人事はなぜ迅速なのか」東京財団、2019年12月23日。<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3303>>, accessed on February 18, 2022.
- 12 トランプ政権は裁判官候補の選出に、フェデラリスト協会という保守派法曹団体に力をかりていた。Ian Millhiser, “What Trump has done to the courts, explained,” *Vox*, September 29, 2020. <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/12/9/20962980/trump-supreme-court-federal-judges>>, accessed on February 18, 2022.
- 13 “Filibusters and Cloture in the Senate,” 9; 松本俊太「バイデン政権と議会：本当に異例のことは何か？」『国際問題』No.701（2021年）、21頁。
- 14 Li Zhou, “Democrats’ failure on filibuster reform will haunt them,” *Vox*, January 19, 2022. <<https://www.vox.com/2022/1/19/22881837/senate-filibuster-vote-voting-rights-joe-manchin-kyrsten-sinema>>, accessed on February 18, 2022.
- 15 Marianne Levine and Burgess Everett, “Senate Dems’ filibuster ambitions fall short,” *Politico*, January 19, 2022. <<https://www.politico.com/news/2022/01/19/democrats-senate-rules-change-527366>>, accessed on February 18, 2022.
- 16 Ibid.
- 17 Congressional Budget Act of 1974, Sec. 305(b)(1), Sec. 311(e)(2).
- 18 なお、予算決議という仕組みを導入したのも、先の議会予算・執行留保統制法であり、それ以前の議会は、議会として予算の全体像を準備するということをしておらず、大統領の予算教書の示す全体像が頼りであった。74年法は、予算作成における大統領と議会のパワーバランスを変更するものだったと言える。
- 19 “The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration,” CRS Report, January 25, 2021, R44058. <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R44058.pdf>>, accessed on February 18, 2022.
- 20 “New guidance on reconciliation could be a game changer for Democrats,” PBS, April 7, 2021. <<https://www>>.

pbs.org/newshour/politics/new-guidance-on-reconciliation-could-be-a-game-changer-for-democrats>, accessed on February 18, 2022.

- 21 “Budget Reconciliation Measures Enacted into Law: 1980-2021,” CRS Report, July 28, 2021, R40480. <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R40480.pdf>>, accessed on February 18, 2022.
- 22 S.Con.Res.5, 117th Congress. < <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-concurrent-resolution/5>>; H.R.1319, 117th Congress. <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319>>, accessed on February 18, 2022.
- 23 H.R.5376, 117th Congress. <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/>>, accessed on February 18, 2022.

