

# アメリカ連邦議会における財政調整 「制度」の転用の「過程」

— ブッシュ（子）・オバマ・トランプ政権の重要立法の比較事例研究（二） —

松 本 俊 太

目次

第1節 はじめに

第2節 制度の概説

第3節 仮説と方法（以上、第72巻第3号）

第4節 比較事例研究

4-1 ブッシュ政権の減税

4-2 オバマ政権の医療制度改革

4-3 トランプ政権の税制改革

4-4 3つの事例の要約

第5節 おわりに（以上、本号）

## 第4節 比較事例研究

前節で提示した3つの仮説を検証するために、立法過程の比較事例研究<sup>1</sup>を行うのが、本節の課題である。事例の選択の基準は明確である。本稿が選択した事例は、財政調整法という形式による立法が、（財政赤字削

---

1 以下の事例の記述は、事実関係については、とくにことわりのないかぎり、各年の *CQ Almanac* および *CQ Weekly* を参照している。

減を目的とした) 予算編成以外で、かつ、フィリバスターを回避することを目的に行われた全ての事例(ただし、トランプ政権期まで)である。その数は4本であるが、最初のブッシュの減税法案2本は、話としては連続しているため、1つの事例として扱う。またこの事例選択は、仮説の独立変数である分極化の程度と、従属変数であるアクター(議会内政党・大統領・上院多数党指導部)の行動それぞれに散らばりをもたせていることにも成功している。もっとも、本節の事例を説明する独立変数は、これだけではない。議事日程や他の議案との兼ね合いなどの外的な要因で立法の帰趨が左右されることもあれば、Lowi(1964)以降が問題にしているように、政策自体の特性が立法過程を決めることもある。これら他の変数を考慮してもなお、分極化の程度が複数の事例を一貫して説明することを示すには、紙幅を費やして丁寧に事例を記述することが必要となる。

個別の事例に入る前に、3つの事例に共通する前提を2点述べておく。まず、合衆国憲法の規定上、立法はあくまでも議会の権限があり、実態としてもそうなっている。が、本稿の事例は、いずれも、党を代表して選挙を戦い勝利した大統領が公約として掲げたアジェンダを立法化するものであるから、事実上の立法過程は大統領側から始まっている。そして、各種の非公式なリソースを駆使して議会を説得することでアジェンダを立法化するのだから、大統領にとっては、リソースが豊富な就任直後こそが立法の最大のチャンスである(Light 1999)。3つの事例は、全て、そのような状況下で立法が始まっている。

もう1点、財政調整法による法案の成立が行われる前提として、上下両院の党派構成が問題になる。ここでの直接の関心は上院であるが、下院でも過半数を確保していなければ、党派的な対立を解消できない法案は下院で廃案となる。それ以前に、財政調整法を作成する(予算委員会が各委員会に法案作成の指示を出す)前提となる予算決議も成立しづらい。また、上院で大統領与党が60議席を確保している場合は、素直にクローチャーを可決すれば済むのだから、財政調整法を用いる必要がそもそもない。実際、財政調整法を用いた党派的な立法が行われた本稿の事例全てにおいて

て、議会の党派構成は、上下両院の多数党が大統領与党であり、かつ上院で 60 議席の特別多数を有していない（オバマケアの事例では、途中で 60 議席から 59 議席に減少した）状況となっている<sup>2</sup>。

#### 4-1 ブッシュ政権の減税

ブッシュが共和党候補として大統領選を戦っていた 2000 年ごろは、財政問題といえば、赤字ではなく、黒字の配分をどうするかという問題であった。そして減税は、レーガン以降の共和党の「小さな政府」路線の中核をなす政策である。クリントン政権期には、上下両院で多数党であった議会共和党の減税案に対して、クリントンが拒否権を行使することが何度か繰り返された<sup>3</sup>。ブッシュも、黒字は政府ではなく勤勉な納税者のものであり、政府は国民の金をもらいすぎている・無駄使いをしている、といった主張を繰り返し（e.g., ブッシュ 2011, 320-321）、個人所得税の一律削減と個人にかかる諸々の税率の変更・税控除を中心とした、10 年間で 1 兆 6,000 億ドルにもおよぶ減税を、教育改革と並ぶ最優先の立法アジェンダと位置づけていた。

しかし、選挙公約だったからだといって、これが最初から党派的な争点だったわけではない。まず、ブッシュは、「思いやりある保守主義」（compassionate conservatism）を掲げ、（少なくとも選挙期間中は）中道的な立場を主張した。加えて、本選挙の開票結果をめぐる混乱、いわゆる「ブッシュ vs ゴア事件」により党派間の争いが深刻になったことをう

---

2 この一致は偶然ではない。クリントン政権から現在のバイデン政権までの 5 代全てにおいて、政権最初の 2 年がこのような党派構成となり、ブッシュを除く 4 代では、その直後の中間選挙で 1 つ以上の院の過半数を失って分割政府となっている。その原因として、アメリカの選挙政治で古くから指摘されている、surge and decline (e.g., Campbell 1960) という現象がある。これは、大統領選挙と同時にされる議会選挙においては、勝利した大統領の党の議員は票と議席を得やすい (surge) のが、その 1 期後の議会選挙 (中間選挙) ではその効果がなくなる (decline)、というものである。そして、上院は 1/3 ずつ改選されるので、そのような効果は限定的なものになるため、議席を増やして多数党にはなっても、60 議席までは超えにくい。

3 その中には、財政調整法の形式で議会を通過した法案 2 本も含まれる。

けて、まずは両党の融和を促すことが求められる立場になった。議会にも同様の認識が共有されていた。また、この頃はまだ、就任直後の大統領を議会も世論も歓迎する、「ハネムーン」という慣習を守る雰囲気も残っていた。減税についても、財政黒字の使い道として、減速の兆しがみられた景気への対策として減税を行うこと自体は、当初から超党派の合意があった。連邦準備制度理事会のアラン・グリーンスパン (Alan Greenspan) 議長のお墨付きもあった (CQ Almanac 2001, 18-4)。以上のことから、当初は、第 107 議会 (2001-2003 年)<sup>4</sup> の初期に減税法案が成立する見通しは明るかった。

政権側と議会共和党は、予算決議とは別に、そして予算決議の成立を待たずに、通常の立法として減税法案を進める戦略をとった。ところが、この減税法案の作成作業が議会で進むうちに、次第に党派的な対立がみられるようになった。その原因の 1 つは減税の規模とその内訳 (最富裕層も減税の対象になっていたことなど) であるが、もう 1 つは、政権も多数党も共和党であったことである。このことが逆説的に、まずは特別多数を必要としない下院で、ほぼ全ての民主党議員を揃って反対に回らせた<sup>5</sup> のである。ブッシュ政権の発足の直後から、政権側と議会共和党指導部は、立法アジェンダを大統領の選挙公約であり有権者の注目度も高かった教育改革と減税に絞ること<sup>6</sup>、保守層にアピールする方向性の改革を行うこと、

- 
- 4 合衆国憲法の規定上、会期 (Congress) は 1 月 3 日の正午に始まるため、このように表記しているが、実質的には、奇数年が 1 年目・偶数年が 2 年目の 2 年間である。ただ、重要法案の採決が、その最後の 2 日半の期間にまでずれ込むことも起こる。
- 5 下院ではブッシュの提案を数本の別々の法案として審議・採決を行ったが、提案の主要な部分に関する法案に対しては、10 人を除く民主党議員が反対票を投じた。賛成に回った 10 人は、選挙区事情が厳しい (すなわち減税法案に賛成するよう選挙区から圧力がかかっている) 議員である。
- 6 減税法案とは対照的に、教育改革は超党派的に進められた (Fontier and Ornstein 2003, 145-153)。このように政権側の立法戦略が異なるものになったのは、前者は元々議会共和党が強く求めていたものであったために民主党との妥協は政権の弱さとうけとられかねなかったのに対し、後者は、どちらの党でも党内が割れるイデオロギー的な争点を含んでいたことと、それ故に、政権側がこの法案を中道派や無党派層にアピールするために用いる判断を下したことである (Sinclair 2004, 111-117)。

そして、中道派にキャスティング・ヴォートを握られて法案の内容面で妥協することを避けるために多数主義的な議事手続を採用することについて、緊密に協力し合ったのである (Owens 2004, 140-142)。ブッシュにとっては、前職のテキサス州知事の経験から (e.g., Fontier and Ornstein 2003, 141-145)、民主党議員といっても、指導部とはなく一部の中道派議員としか連携するつもりは最初からなかったし、共和党保守派との関係を大事にするのは、先々代の大統領である父 (George H. W. Bush) の経験から得た教訓であった (Sinclair 2004, 111)。下院の共和党指導部も同じような認識であった (Owens 2004, 142; Sinclair 2004, 111-117)。

結果、大半の下院民主党議員は、共和党が、自分たちを法案作成作業から排除していると主張するに至った。とくに下院では、本会議で民主党側から出された修正案について、1つを除き審議から除外する議事規則が採用されたり、民主党の中道派ですら、政権や議会共和党側からの相談が一切なかったり、であった (Sinclair 2004, 112-113)。他方、共和党議員は、直接的には議会指導部の方針に従った。が、多数の共和党議員が、その決定の背後には大統領がいることに言及している (*CQ Almanac* 2001, 18-5)。

そして、下院の減税法案とは別に(ブッシュの減税法が主な論点ではあったが) 成立した予算決議を受けて、上院でも、財政調整法の形式による法案の編成作業が始まった。ただそれは、あくまでも予算に関わる法だからであり、最初からフィリバスターの回避を狙ったものではなかった。むしろ上院は、財政委員会がより穏健な法案を超党派で作成し、少なくともある程度の民主党中道派の賛成を得ることを目指していた。予算決議こそ、トレント・ロット (Trent Lott; R: MS) 院内総務の判断で、予算委員会を経ずに本会議に提出されることになったが、減税法案を所管する財政委員会では、チャールズ・グラスリー (Charles Grassley; R: IA) 委員長と、マックス・ボークス (Max Baucus; D: MT) 少数党筆頭委員による妥協案の作成が進められた<sup>7</sup>。上院案は、富裕層への減税に反対する民主党議員の修正案をはねつけて、本会議を 62 対 38 で通過した。賛成したのは、

共和党議員全員と民主党議員 12 人である。

焦点は、より改革の規模が大きく政権案寄りの下院案と、穏健で民主党中道派の一部も合意している上院案、そして非公式ながら政権側の意向の三者を調整する両院協議会に移った。この両院協議会を速やかに開くことについては、ブッシュからの圧力があつた (Sinclair 2004, 114)。

ところがここで、これまでの立法過程の前提を覆す出来事が起こつた。減税法案が上院を通過した翌日の 5 月 24 日、共和党中道派のジム・ジェフオーズ (Jim Jeffords, R: VT) 議員が、2001 年 5 月末の休会明けに共和党から無所属 (民主党との院内会派) に転じることを表明し、そのことによって、上院で共和党が少数党に転落することになったのである。ジェフオーズが離党を決断した理由は、まさに共和党の減税法案、および、それをめぐる議会内および党内の意思決定過程への不満であつた<sup>8</sup>。

結局、両院協議会で、ジェフオーズが離党して共和党が少数党に転落する前に、上院案をわずかに修正した案で、両院の共和党指導部が折れた。背後には、妥協しても法案の成立を優先させよという政権側の意向と、上院での超党派の合意を尊重せよとの上院議員からの圧力があつた (CQ Almanac 2001, 18-9)。結局、減税法案は、財政調整法の形式をとつたものが、5 月 25 日に両院協議会で合意された。翌 26 日には上下両院の本会議でそれぞれ可決され、6 月 7 日にブッシュが署名したことにより、最終的に Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001 と名付けられた法案が成立した。

以上、この事例をまとめると、最終盤で財政調整法を用いた点を除けば、ニュー・ディール期以降に確立した「現代大統領制」の時代に典型的な、超党派かつ政権と議会の妥協による立法過程 (松本 2017) であつた。財政調整法を使って速やかに立法が成立したのも、元々共和党が多数党の地

---

7 その背景には、ボーカスが保守的なモンタナ州選出で、しかも 2002 年に再選を控えていたという事情もあつた。

8 他に、ジェフオーズが、大統領就任後のブッシュから受けた扱いの悪さに不満を抱くようになっていたとの指摘もある (Draper 2007, 116-117)。

位をちょうど維持できる 50 議席しか有していなかった上にそこから 1 議席を失うという、非常に偶発的な要素が強かった。もう 1 点指摘しておくべきは、法案の内容である。減税の規模がブッシュの選挙公約であった 1 兆 6,000 億ドルには及ばない、1 兆 3,000 億ドルとなったことや、ブッシュの提案からかけ離れて、上院の民主党中道派の意向を汲んだ低所得者向けの減税の割合が大きくなったことである。中でも本稿にとって最も重要な点は、財政調整法の形式をとったことにより、「バード・ルール」の制約上、サンセット条項が設けられ、10 年の時限的なものとなったことである。法案が成立した際に、ブッシュは、未来の議会も大統領も、この減税を延長するであろうと述べていたが (*CQ Almanac* 2001, 18-9)、それは簡単には実現しなかった。10 年度の 2010 年に 2 年間の延長こそ行われたが、さらにその 2 年後・2012 年末の、いわゆる「財政の崖」問題の遠因となったのである。ブッシュも議会共和党も、10 年後にはさらに分極化が進行していることを見通せなかったのである。

最後に、その次の第 108 議会 (2003-2005 年) で、2003 年 5 月下旬に成立した、3,500 億ドルの減税を定めた法案・Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003 の立法過程について、簡単に述べておく。2001 年の減税法案の成立以降、アメリカ政治を取り巻く状況は劇的に変化した。2001 年 9 月 11 日に発生した同時多発テロ事件である。これを受けてブッシュの支持率は急騰し、その余勢を駆って、中間選挙で大統領与党が議席を減らすパターンを覆し、第 108 議会では共和党の統一政府が復活した。もう 1 つの変化は、財政である。2001 年の減税による歳入減に加え、「テロとの戦い」からイラク戦争に至る過程で生じた戦費から、2001 年の頃のような財政黒字の状況ではなくなっていた。

以上のような事情から、共和党の統一政府といえども、通常の立法で成立させるためには、一部の上院民主党議員と妥協して 60 票を得る必要があったが、それは 2001 年の減税法案の場合と比べても、最初から困難であった。したがって、この立法は、主には、大幅な減税を強硬に推進する下院共和党と穏健な上院共和党との争いとなった。最終的には、両院協議

会（および政権側の調停）を経て、上下両院で可決済の穏健な予算決議とそれに伴う財政調整法の枠内の減税額でまとまった。ブッシュも、1月に7,260億ドルの減税を提案こそしていたが、今回は議会の裁量に任せるスタンスをとり、減税の規模が提案の半額未満であったにもかかわらず、これを受け入れた。財政黒字がなくなった状況下での今回の財政調整法は、減税分の歳入減を何かで埋め合わせなければならなかった。ブッシュにとっては、そのために別のところで増税することは、有名な父の“Read My Lips”の公約破りを容易に想起させる、政治的なコストが高い行為であった（*CQ Weekly* May 17, 2003, 1169）。2001年の場合は先の選挙での最優先の公約であったのが、今回はそうした事情がなかったこともあった。議会共和党も、上院の穏健派を説得することができないことと、他の議案が詰まっていることから、上院の指導部はもちろん、強硬派も、財政調整法によって成立させ、重要な減税の案件は翌年以降に先延ばしにすることを主張し（*CQ Weekly* May 24, 2003, 1247-1248）、それが通ることとなった。

#### 4-2 オバマ政権の医療制度改革

後に「オバマケア」と呼ばれるようになる、国民皆保険に極力近い状態を目指す新たな医療制度を導入する改革は、第111議会（2009-2011年）の大部分を費やして立法が行われ、2010年3月に成立した。一部は、通常の立法である「患者保護並びに医療費負担適正化法」（PPACA: Patient Protection and Affordable Care Act）としての、そして一部は、財政調整法（Health Care and Education Reconciliation Act of 2010）としての成立である。その立法過程の、とくに前半については、筆者は既に、本稿とは別の理論（大統領の立法活動と議員の党派的な行動の関係）を検証するための事例研究を行っている（松本2015; 2017）。したがって、ここでは、先の論考と重複し、かつ本稿の課題である財政調整制度の使用に直接関連しない部分は、極力省略する。

1期目の連邦上院議員を務めていたオバマ（D: IL）は、党派的な対立

からの“Change”を訴えることを看板に大統領選に出馬し、当選した。が、選挙戦略だからかそもそも個別の政策への関心が高くなかったからか、選挙期間中は医療制度改革をあまり積極的に訴えることはなかった。改革案自体は、元々は、共和党のミット・ロムニー（Mitt Romney）がマサチューセッツ州知事時代に同州で導入したものを基調とする、超党派で受け入れられる可能性をもっていたものであった。オバマも当初は立案過程を議会に丸投げし、超党派的な立法を期待していたし（オバマ 2021, 79）、とくに上院では、財政委員会の超党派の6人が主導する立法の可能性が高かった。

上下両院ともに民主党が多数党であったため、次年度に向けた予算決議は既に4月に成立しており、財政調整制度を使って医療制度改革を成立させる前提は、早くから整備されていた。しかし、当初は、この手法が使われることについては否定的な見方が主流であった。その最大の理由は「バード・ルール」である。医療制度については、本稿の他の事例である税制よりも、規制的・行政的な手段など、財政と関係ないために財政調整法に盛り込めない規定が多い。その線引きも曖昧であるため、法案の内容とバード・ルールの整合性をどう解釈するか、および、上院のParliamentarian（議事規則や先例などについて補佐する職員）がどういう見解を出すと読むかが問題となった。それ以上に、医療制度改革を財政調整法の形式で成立させることは、財政調整制度の趣旨を逸脱するものである。第103議会（1993-1995年）のクリントン政権の医療制度改革の過程でも、バード・ルールを設けたバード本人が釘を刺したことから、この手法は最初から除外されていた（松本 2017, 145-146）。今回もバードはこの手法に反対している（*CQ Weekly* August 3, 2009, 1848）<sup>9</sup>。オバマも、上院議員時代の

9 この頃にはバードは90歳を超えており、健康状態が懸念されていた中、2010年6月に死去している。ちなみに、バードの後任を選出するウェストヴァージニア州の連邦上院補欠選挙は、同州の現職知事であったジョー・マンチン（Joe Manchin; D: WV）が立候補・当選している。当選後のマンチンは、重要な案件について党の方針に従わないことも珍しくないことから、後に上院全体のキャスティング・ヴォートを握る場面が多くなる（とくに民主党が50議席で

2005年に、「政策転換のためには間違った方法である」と批判している（山岸 2014, 188）。

2009年夏ごろには、上院の民主党の議席は、フィリバスターを回避できる60議席に達していた。仮に民主党から反対票が出ても、それを相殺するだけの共和党議員が賛成に回れば、通常の立法で法案を通過させることは可能であった。その風向きが変わったのは、9月の休会明けである。1つは、上院財政委員会による法案作成が進まないことに、オバマがついにしびれを切らしたことである。9月初旬に、オバマは、同委員会における両党のトップをホワイトハウスに呼び出し、どのように法案の内容に妥協しても共和党のグラスリーは賛成票を投じないことを直に確認し、それを民主党のポーカス委員長に自覚させた（オバマ 2021, 119-120）。もう1つは、9月9日に、オバマが議会に出向いて医療制度改革を訴える異例の演説を行ったことである。この演説以降、共和党議員の態度が硬化し、共和党議員からの一切の賛成票を得られる見通しがなくなった。オバマの視点からみれば、この立法活動は、ニュー・ディール期から分極化がはじまるまでの「現代大統領制」の時代のような介入を行ったことによる失敗である。

ここでオバマと議会民主党が選んだのは、民主党内から反対票が出ないことに専念し、下院で過半数の票を固め、上院でも民主党の60票で法案を通すことであった。下院案は11月7日・上院は12月24日に、それぞれの本会議を通過している。

上院は、ハリー・リード（Harry Reid; D: NV）院内総務が、個別の上院議員を説得したり、選挙区利益を盛り込む案を提示したり、といった多数派工作を行っていた。そうした上院での多数派形成によって、上院案と下院案には、埋めがたい隔たりが生まれた。同法は非常に複雑で長大であるので、ここでは最重要の点のみを述べておくと、「パブリック・オプショ

---

多数党であったバイデン政権期）。それは、民主党内では最も保守的であることその他には、熟議と個人主義を重んじる分極化以前の上院のあり方を体現していたバードの衣鉢を継いでいると見ることもできるだろう。

ン」と呼ばれる、政府が提供する医療保険の導入の是非であった<sup>10</sup>。下院案には含まれていたパブリック・オプションが、上院案で削除されたことについて、リベラル派を中心として下院議員は不満を表明した。しかし、これを削除してようやく、上院で 60 票を固めることができたのも事実であった。

ところが、この両院案の調整がオバマの主導下で行われている最中、上院民主党は、この 60 票を突如失うことになった。年が明けた 2010 年 1 月 19 日に、(皮肉にも長年にわたって医療制度改革を推進してきた、しかもマサチューセッツ州選出の) エドワード・ケネディ (Edward Kennedy, D: MA) 上院議員の死去に伴う補欠選挙で、医療制度改革に強硬に反対する共和党候補に議席を奪われたことが原因である。ここにきて医療制度改革法案は進退窮まった。仮に上下両院の民主党で合意に至ったとしても、その修正案をめぐって共和党側が行使するフィリバスターを覆せなくなったからである。そして、もはや医療制度改革が党派的な争点となっていたので、第 112 議会での立法を諦める<sup>11</sup>ことは、第 103 議会のクリントンの二の舞にしかならない。共和党も、1 人でも賛成に回ると 60 票が確保されるため、党内の引き締めにも余念がなかった。

ところが、さらに皮肉なことに、この 60 議席を失ったことが、最終的には民主党を結束させ、法案の成立に至らしめることになった (Jacobs and Skocpol 2011, 73-77)。この、絶体絶命から逆転勝利に至る、いささかドラマティックな経緯は、以下のとおりである。

上院で 60 議席を失った段階で、民主党に残された選択肢は、既に上院を通過している案を下院がそのまま飲む、または、一旦下院で上院案を成立させ、両院の民主党の合意を反映させた財政調整法を後から成立させる

---

10 他には、妊娠中絶のための医療保険の使用や、補助金支給などをカバーするための財源などである。

11 共和党も飲めるほどに内容を後退させた法案を 1 から審議することも考えられ、オバマも最後の手段としてこれを準備していたが、やがて、この手段で得られるものは政策的に、または (かつ) 政治的に悪いものであるとの判断に至り、これをとりやめた (Rom 2012, 160; Sinclair 2012, 214)。

かの、いずれかしかなかった。前者の方法は、上下両院の案に隔たりが大きい、下院で一定以上の民主党議員が反対に回れば否決される。となると、後者の方法しかない。政権内では、議会对策担当の補佐官がその方法の可能性を既に指摘していた（オバマ 2021, 138-139）。50人以上の上院民主党議員も、財政調整法による下院案寄りの修正を支持する意思を下院側に示していた（Jacobs and Skocpol 2011, 74）。しかし、その方法でも、後から出される財政調整法案を上院が本当に可決させられるのか、下院民主党の間では不信感が広がっていた（*CQ Weekly* March 1, 2010, 493-494）<sup>12</sup>。下院で元々の上院案が否決された場合、または上院で財政調整法案が否決された場合、医療制度改革は失敗に終わるので、リスクのある選択でもあった。そして、多数派工作の対象は、財政調整制度によるフィリバスターの回避に直接関わる上院ではなく、下院の民主党であるという、イレギュラーな状況を作り出すことにもなった。

ここで影響力を行使したのが、オバマとナンシー・ペロシ（Nancy Pelosi; D: CA）下院議長である。オバマは、上院案を下院の採決にかけることについてペロシに依頼した。ペロシは、上院案や上院民主党に対する不満を一通り吐き出した後、「ここまでできたら、もう諦めるには遅すぎます」と述べ、のちに下院民主党議員に対して行う主張を試すかのように、「もしここで諦めたら、共和党のひどい振る舞いに対して褒美をやるようなものです。違いますか？ 彼らを満足させるつもりはありません」と答えている（オバマ 2021, 139-140）。こうしてオバマは、下院指導部の説得に成功した。オバマは続けて、まずは2月22日に、これまで法案の詳細に立ち入るのを控えていた姿勢から転じて、上下両院の案の折衷的な政権案を公表し（最大の相違点であったパブリック・オプションは、上院の意向に沿って含まれず）、つづいて、25日に、上下両院の両党のトップを含む

---

12 それ以外にも、バード・ルールの規定により、財政に直接関連しない上院案の修正ができなくなった。たとえば、下院のプロ・ライフ派議員が反対していた、人工妊娠中絶への医療保険の使用に関する条項などである（Jacobs and Skocpol 2011, 76）。

超党派の議員を招いて改革案について議論する「サミット」を開き、これをテレビ（議会専門のケーブルテレビのチャンネルである C-SPAN）で公開させた。

そして、財政調整制度を使用する最終判断を下したのも、オバマである。まず政権内で、財政調整制度による上院案の一部の修正は（法的に）可能であることを確認し（オバマ 2021, 142）、そして、サミットが不首尾に終わった、すなわち、上院の 60 票を必要とする通常の立法では成立しないことを見届けた上で、オバマが 3 月 3 日のテレビ向け演説で表明した。その後はオバマが先頭に立って、個別の下院民主党議員を説得し続けた（その詳細は、Sinclair 2012, 215-216; 山岸 2014, 191-193）。

3 月 21 日に下院で採決されるまで、賛成票が反対票を上回るかどうかは不確実であった。結果、わずか 7 票差で上院案は可決され（民主党からの反対票は 34 票）、医療制度改革本体は、23 日のオバマの署名により成立した。これを修正する財政調整法案も、21 日に下院で 9 票差で、続く 25 日に上院が 56 票の賛成票で（民主党からの反対票は 3 票）で可決し、医療制度改革の立法は終わった。

以上みたように、財政調整制度を使用する判断について影響力をもったのは、議員よりも上下両院の指導部であり、そして、その議会指導部を動かしたのはオバマであった。オバマが主導権を握ることになった理由は、上下両院の民主党だけでは話し合いをまとめられなかったことと、オバマが内容で大きく妥協してでも立法の実績をあげることを重視したことであった。元上院議員のオバマは、この、財政調整制度を使って財政に関連しない立法を党派的に行う手法は邪道であるとわかっていながら、「党の顔」としての役割を全うすべく、最後は邪道を選んだのである。

この「邪道」は、重要立法において使用されたが故に、その後は、次の事例でもみるように、「先例」として定着してゆくことになる。そして、この法案の通し方が共和党との遺恨を生んでしまった。その後、オバマ政権期を通じて議会共和党はオバマケアの撤廃を求める法案を作成しつづけたし、続くトランプ政権のトップ・アジェンダとして残った。優秀な法律

家であり行政官であったオバマの医療制度改革の立法過程は、その場を勝ちきる目的には合理的な選択であったが、オバマが大統領に当選した際に最も訴えていた、党派的な対立からの“Change”は、他ならぬオバマ自らの所業によって、潰えたのである。

#### 4-3 トランプ政権の税制改革<sup>13</sup>

税制改革については、トランプも不法移民の問題やオバマケアの撤廃とともに、主要な選挙公約にしていたが、より積極的だったのは議会共和党の方であった。議会共和党の案は、2014年に下院歳入委員会が作成した案を事実上のひな形とするものである(河音 2020, 128-129)。とくにポール・ライアン(Paul Ryan, R: WI)下院議長は、大学時代にリバタリアンの政治哲学と新自由主義的な経済学を学んだ、筋金入りである。2015年に前任者ジョン・ベイナー(John Boehner; R: OH)の自発的な辞職という予期せぬ形で議長に就任する以前は、予算委員長・歳入委員長を歴任する財政の専門家であり、ライアンにとって、税制改革はライフワークであった。その税制改革が実現された根本的な原因は、2016年11月の大統領選挙と議会選挙の結果、10年ぶりに共和党の統一政府となったことである。

トランプが大統領に就任するまでの経緯については、ここで紹介するまでもないが、先の2本の事例と平仄を合わせるといってもあるので、ごく簡単に述べておく。トランプは、これまで公職の経験をもたないこと・既存メディアやSNSを通じて、過激な政策的主張だけでなく、「政治的正しさ」(political correctness)に抵触する言動や他者に対する誹謗中傷を繰り返していたこと、そうした攻撃が予備選挙を戦った対立候補をはじめ既存の共和党の政治家にも向いていたことなどから、共和党でも異端の泡沫候補の扱いであった。共和党の議会指導部との関係も、選挙期間中を

---

13 改革案の起源から成立した法案に至るまでの内容の変遷については、邦語では、河音(2020)が最も参考になる。

通じて最悪であった。しかしトランプ当選後は、議会指導部は融和的な態度に転じざるを得なかった。本稿第2節で述べた、「与党の大統領化」<sup>14</sup>である。指導部以下の議会共和党は、政策の細かい内容にも、それを実現するために踏まねばならない法や先例といった手続にも無関心<sup>15</sup>で、あらゆる行動が自らの権力の維持を動機とするトランプに振り回される4年間は迎えることになった。

今回の税制改革の柱は、他の先進国よりも税率が高いままになっていた法人税の税率（累進制で最大35%）の低減や個人所得税の減税を中心とする各種の減税と、国際課税（国境を越える経済活動への課税）の制度の改革である。そして論点は主に2つであった。第1に、法人税の税率について、トランプは、選挙時には15%という大幅な変更を表明していたが、議会側は、より現実的な20%を提案していた。第2に、その減税による税収減を補うための手段である。トランプも議会共和党も、オバマケアを撤廃させることによる歳出削減をもくろんでいたが、下院共和党は、この他に、「国境調整税」<sup>16</sup>と通称されるものの導入を税制改革案の中核に据えていた。この国境調整税に対して、政権側は、トランプは制度が複雑であるという理由で、スティーヴン・ムニューチン（Steven Mnuchin）財務長官は、経済に負の波及効果をもたらすという理由で、それぞれ反対していた（*CQ Almanac* 2017, 16-5）。つまり、同法案の立法過程は、政権と議会共和党は改革を行うことについては合意をしていたが、その程度や内容については、時間のかかる調整が必要となる、というのが当初の見立て

14 この「与党の大統領化」は、既存のアクターが大統領の方針に従うことだけでなく、組織の改編や人の入れ替わりも伴う。ライアンは、第115議会が終了した2019年初頭に議長のみならず連邦議会議員からも（早くも48歳で）リタイアし、その1年後にトランプを強烈に批判する発言を行っている。

15 トランプ政権初期の内情については、ウッドワード（2018）が詳しい。

16 国境調整税のしくみをごく簡単に説明しておく、連邦政府が輸入品に課税し、逆に輸出品に関しては、これまでどおり付加価値税（日本でいう消費税）を課さないというものである。そのねらいは、減税分を補うこと自体の他、法人税率の低い外国に籍や生産拠点を移しているアメリカ企業に不利な取り扱いをすることで企業のアメリカ国内への回帰を促すこと（そして、アメリカで法人税を払うようにさせること）である。

であった。

2017年4月26日に政権案が公表された。が、政策の細部よりも有権者や議員・専門家等の政治的な反応を優先するトランプらしく、出されたのはわずか1枚の簡条書きハンドアウトだった。そこから夏ごろにかけて、政権側と議会共和党指導部の間で、国境調整税の問題を中心とした調整を行っていたが、大きな進展はなかった。その間議会はオバマケアの方に集中していた。しかし、一連のオバマケア撤廃法案の成立の見通しが明るくないことをうけた7月27日<sup>17</sup>に、上下両院の共和党トップと歳入を所管する委員長の計4名の議会メンバーと、政権側からムニューチンとゲイリー・コーン (Gary Cohn) 国会経済委員長、計6人 (Big Six と呼ばれた) が減税法案について合意に至ったと公表された。懸案の国境調整税も、この段階で法案に盛り込まれないことになった。

そして、オバマケア撤廃法案が頓挫した以上、減税は絶対失敗できない案件になった (Nelson 2018, 90-97)。トランプにとっては就任1年目に立法の実績がないことは避けねばならないことだったし、議会にとっては、税制改革をふくむ財政調整法案の中に、せめて一部でも、オバマケアを修正するものを盛り込みたかったのである。

この合意を起点として、引き続き Big Six を中心とした、上下両院の共和党と政権側の3者の交渉と並行して、議会内でも立法が進められた。まず議会共和党は、下院は10月5日・上院は19日に、それぞれ予算決議を可決し、26日に、下院が、両院協議会で調整する時間を惜しんだトランプとライアの圧力によって、上院案を丸呑みする形で、予算決議を成立させた (Nelson 2018, 92)。繰り返すが、事前に予算決議を成立させておくことが、財政調整制度による立法の前提である。オバマケア撤廃でも国境調整税でも財源を得られなくなったため、この予算決議において、

---

17 実際に、翌28日に、全ての民主党議員 (無所属含む) の他、共和党のスーザン・コリンズ (Susan Collins; R: ME)、リサ・マーカウスキー (Lisa Murkowski; R: AK)、ジョン・マケイン (John McCain; R: AZ) の3議員の反対により、上院本会議で否決されている。

今後 10 年間で 1.5 兆ドルの赤字増が盛り込まれた。減税法案は、この赤字の枠内で作成されることになった。以上のお膳立てが整った上で、税制改革法案の本体である、2017 年減税雇用法 (Tax Cuts and Jobs Act of 2017)<sup>18</sup> は、11 月 2 日に下院案が正式に提出され、その後速やかに上下両院の共和党の単純多数で可決成立し、最後に大統領が署名したのが 12 月 22 日である。大規模な税制改革でありかつ大統領の主要な選挙公約としては、異例の速さで議会を通過したのである。

この立法について、本稿が問題にしている、財政調整手続・フィリバスター・クローチャーとの関連で指摘すべきことは、3 点である。第 1 に、政権も議会共和党も、最初から、この減税法案とオバマケア撤廃法案の 2 つの内容を予算決議案に盛り込むことで、財政調整法による党派的な成立を念頭に置いていたことである<sup>19</sup> (*CQ Weekly* January 9, 2017, 28, 36)。税制改革は、2012 年末の「財政の崖」問題が部分的とはいえ超党派で解決し、その際に個人所得税の減税が恒久化されていた。その際に、次は法人税に取り組む必要性が議会では認識されており、その当時は超党派での立法の雰囲気もあった。2015 年には、上院財政委員会が超党派で同じような報告書をまとめている (河音 2020, 129-131)。しかし、2016 年選挙の結果、民主党が嫌悪すらするトランプが自らの選挙公約にしたことと、上下両院も共和党が多数党となったことから、民主党からの協力は一切得られないことが明らかになった (*CQ Almanac* 2017, 16-5)。トランプ本人の意図や行動がどうあれ、結果としてトランプが税制改革に関心を示したことが原因となって、財政調整法に頼る他なくなった、というのは否めない。

- 
- 18 財政調整法に基づく法案の正式名称は、Act to provide for reconciliation pursuant to titles II and V of the concurrent resolution on the budget for fiscal year 2018 である。
- 19 オバマケアとの関連でいうと、先の事例でオバマが議会民主党に指示して財政調整法で通させた、無保険者への罰金や低所得者への補助金の部分を覆すのには成功した。が、財政調整法による成立に伴うデメリットとして、通常の立法で成立していた「病歴のある人の保険加入」などは、バード・ルールに引っかかるため覆せなかった (中林 2017, 159-160)。

現に、この法案の立法過程において、民主党との調整はほとんどなかった。上院民主党に対しては、オバマケア撤廃法案が全て廃案になった8月ごろに、トランプが一部の上院民主党議員に少し接触したりしたが、上院民主党指導部から出された税制改革のための原則は一切考慮されなかった。いわんや、より党派的な対立が激しく指導部の権限が強い、そしてトランプとあからさまに不仲なペロシ院内総務<sup>20</sup>率いる下院民主党をや、である。

第2に、では、誰が共和党内で財政調整法の利用を主導したかである。この件に関する力関係は、少なくとも、議員が議会指導部に従ったのは間違いない。まず、この法案は、従来の委員会→本会議→両院協議会を経る従来の立法過程ではなく、議会指導部が（共和党所属の委員長も交えながら）トップダウン式に、かつ党派的に推進させた。このような立法過程は、分極化した議会では珍しくないが（e.g., Sinclair 2016）、トップダウン式に決められる予算決議が前提となる財政調整制度の特性上、これを使うという判断が通ったということは、必然的に、指導部の意向が通ったということである。

ただ第3に、この法案の内容をめぐる議会指導部とトランプの力関係は微妙である。法案の内容については痛み分けの面が大きい一方、財政調整制度を使うという判断の部分は、トランプに主導権があったといえる。その理由は以下のとおりである。まず、トランプは、減税の財源について、最初は曖昧な態度をとり、その後は、少なくとも短期的な財政赤字拡大には寛容な姿勢を示していた（*CQ Weekly* May 22, 2017, 30）。だが、この問題の権威であるライアン下院議長は、元より均衡財政派である。上院院内総務のミッチ・マコーネル（Mitch McConnell; R: KY）も、税収の増

---

20 トランプとペロシの関係を示す有名なエピソードとして、民主党が多数党となった次の第116議会（2019-2021年）で、2020年初頭にトランプが議会で行った恒例の一般教書演説において、下院議長に復帰していたペロシが冒頭に握手を求めたのをトランプが無視し、トランプの演説の直後にペロシがトランプの演説原稿をその場で破り捨てる、というやりとりがあった。

減の額は一致させねばならないと述べていた (*CQ Weekly* May 22, 2017, 31)。また、下院は恒久的な案を通すことを志向していた<sup>21</sup> (*CQ Weekly* June 26, 2017, 21) し、上院は一部民主党議員との調整を模索していた。これらの議会の方針を実現させるには、その分だけ法案の作成に時間を費やす。この議会の姿勢を受けて、最も法案の成立を急ぐようになったのは、オバマケア撤廃法案が廃案になった以降のトランプである。その手段として、予算決議案が財政赤字を許容するものになった一因は、トランプが国境調整税を拒んだからであることは否めない<sup>22</sup>。立法を急ぐかわりに、トランプは、政策の中身には理解も関心も示さなくなった。最終的に法人税の税率が 21% になったのも、ライアンや上院の提案を丸呑みしたからである<sup>23</sup> (ウッドワード 2018, 413-414) し、トランプのコアな支持層である衰退産業の労働者向けの減税については、議会主導の案によって概ね骨抜きにされた。トランプにしてみれば、本当に中産階級に対する利益になる政策かどうかはどうでも良く、そのように自分の業績として売り込むことができることこそが大事だったのである。

#### 4-4 3つの事例の要約

以下、第3節で提示した3つの仮説に沿って、3つの事例の要約を述べ

- 
- 21 ただ、下院共和党も必ずしも一枚岩ではなかった。下院共和党内では、2010年頃に発生した「茶会運動」(Tea Party Movement)の流れを汲み、党内で異端視されていた議員集団「フリーダム・コーカス」(House Freedom Caucus)が、一定の勢力をもっていた。彼らは、トランプが出てきたことによって影が薄くなった感があったが、その後はトランプの最大の味方になった。とくにその筆頭格であったマーク・メドウズ (Mark Meadows; R: NC) に至っては、任期途中の2020年3月にトランプの首席補佐官に指名され、議員を辞職し、首席補佐官に就任した。そのフリーダム・コーカスは、一時的な減税を志向するトランプの方針を支持していた (*CQ Weekly* June 26, 2017, 9)。
  - 22 第2節で述べたように、財政規律に乏しい議会に対して政権側が介入してきたのが、アメリカ連邦政府の予算編成の歴史であった。この立場が逆転していることもまた、トランプの異端ぶりの一端であるといえよう。
  - 23 にもかかわらず、トランプは、「20を得るために15と言っていたのだ」という自慢をしている (Nelson 2018, 93)。

表 1：3 つの事例の要約

| 事例                          | 減 税   | 医療制度改革   | 税制改革   |
|-----------------------------|---|--|--|
| 議会                          | 第 107 議会  | 第 111 議会   | 第 115 議会   |
| 大統領：大統領与党                   | ブッシュ：共和党  | オバマ：民主党  | トランプ：共和党   |
| 統一政府か分割政府か                  | 統一政府 → 立法終了後に分割政府   | 統一政府   | 統一政府   |
| 大統領与党の議席数：下院<br>(定数 435) *1 | 221 ~ 223   | 253 ~ 258  | 235 ~ 241  |
| 大統領与党の議席数：上院<br>(定数 100) *1 | 49 ~ 50   | 57 ~ 60  | 50 ~ 52  |
| 立法過程の要約                     | 下院では民主党を排除したことで民主党はほぼ全員が反対。上院は財政調整制度を使い、超党派での法案作成と民主党中道派の賛成による成立。 | 超党派による法案成立を構築。オバマが介入することで共和党が硬化 → フォイリバスター回避に必要な 60 議席を失う → 財政調整制度を使う。 | 最初から財政調整法による単純過半数での成立が念頭に置かれていた。                   |
| 仮説 1：財政調整法の形式による法案成立の必然性    | 共和党上院議員の離党という偶発的な要因により財政調整制度が使われた。                                | 立法過程の最終盤でそれ以外に法案を通す選択肢がなくなり、最後の手段として使われた。                              | 最初から上院で 60 票を確保できる見通しもなければ、その可能性の模索もほばなかった。        |
| 仮説 2：大統領の介入                 | 元々ブッシュは政権案に沿った立法を成立させることを志向。財政調整制度の使用は最終的にはブッシュの意向だが、本意な選択。       | 最後の手段としてオバマが議会民主党に指示。  | そもそもトランプは、上院における特別多数ルールの意義を理解せず。とにかく立法の実績を必要としていた。 |
| 仮説 3：多数党指導部個人の判断            | 最終盤を除いて、上院財政委員会案に基づく超党派の立法の可能性があった。                               | 前半は上院財政委員会が独自にうごいていた局面があった。  | 議会内では党指導部が立法過程を主導。ほば一貫して委員会や一般議員の意向は反映されず。         |

\*1：院内会派を組んでいる無所属議員を含む  
出典：筆者作成

る（ただし、2003年の2度目のブッシュ減税については省略）<sup>24</sup>。表2は、この3本の事例をまとめたものである。

まず、「仮説1」は明らかに支持される。立法過程の初期条件である、元々の議会内の党派的对立の程度が、ブッシュ政権期→オバマ政権期→トランプ政権期と、時期を追うごとに強くなっている。それを見越して、大統領と大統領与党による法案の通し方、すなわち、財政調整制度の使われ方も異なる。ブッシュの場合は非常に偶発的な要因により、オバマの場合は意識こそしていたが最後の手段として、トランプの場合は、最初からそれを念頭に置いて、それぞれ財政調整法による法案の成立を選択したのである。とくに、多数党が財政調整制度を使う判断を下す最も直接的な原因は、少数党からの賛成票が得られないことで60票を確保できないことと、多数党から反対票が出ないことで過半数は確保できることの2つである。財政調整法の使用は、党派的对立が生み出す帰結の典型である。

「仮説2」は、少なくとも見かけ上はそのとおりになっている。財政調整制度の使用を非公式に後押ししたのは大統領であり、しかもその傾向は後の事例になるほど強まっている。ただし、この事例研究では、これが個別の立法に関わる文脈や、やはり個別の大統領の特性など「他の条件」を完全に統制できているわけではない。議会に対する大統領の行動の原因は、個々の大統領特有のスタイルなのか、大統領一般に共通する傾向なのかは、実は事後的にしかわからない<sup>25</sup>。そうはいつても、3人の大統領を並べた

24 この立法については、2001年の減税からの継続性の側面が強いため、他の3つの立法と比較可能となる前提が異なるため、仮説の検証からは外した。1つは、2001年の減税が、財政調整法の制約上、10年の時限立法となったことから、2003年の減税も同じ手法が踏襲されたことである。もう1つは、他の3つの立法が、大統領の選挙公約を実現に移すためのものであったのに対して、2003年の減税法案の場合は、既に公約は達成されていたことから、その分だけ大統領に立法を成功させる動機が小さかったことである。

25 とくにジャーナリズムは、文脈や大統領の個性を（センセーショナルに）強調する傾向にある（とくに現職や直近の大統領に対して）。本稿の事例研究自体が、そうしたジャーナリスティックな二次資料の引用に偏っている懸念もある。

ときに、共通する傾向やその強化がみられるなら、「他の条件を一定にしても」、仮説2を支持する知見であると読み取れる可能性は、その分だけ高くなる。とくに、最後のトランプの事例は、全般的に極めて独断的で、議会共和党に対しても強くあたっていた大統領であるにもかかわらず、この事例に関しては、議会共和党と協力して行動していたことは指摘できる。「トランプですら」財政調整制度の使用を優先させるかわりに、そのデメリットには目をつぶり、様々な他のことを妥協することで、議会共和党と取引したのである。

「仮説3」も支持される。多数党指導部と多数党一般議員（とくに委員長）との関係においては、次第に指導部の意向が勝るようになっていく。ただし2つ留保をつけておく。1つは、指導部の判断といっても、実証分析上最も重要かつ難しい課題である、議会指導部の裁量の基となっているパーソナリティの部分については、そういった部分が事例を説明しているという事実をあまり見いだせなかった。財政調整制度の使用に関しては、指導部個人個人の個性というよりも、第3節で指摘した「党としての権力的な目標」という、「新しい政党理論」がいう指導部一般の合理性に基づくものと言った方がよい。もう1つ、より重要な点は、3つの事例を通じて、大統領と議会指導部が争う場合は、大統領の意向が勝つ、ということである。とくに、大統領は、上下両院の大統領与党がまとまっていない場合に調停する役割と、党の顔として（内容面で妥協してでも）選挙公約を形にする役割の2つを全うするために、財政調整制度を使う動機を、指導部よりももつ。この点は今後の研究課題として重要であるので、次節で改めて指摘する。

## 第5節 おわりに

本稿の議論を要約する。まず本稿は、本来は財政赤字を解消するための財政調整制度が、これを直接の目的としない法案を、特別多数の賛成を迂回するという党派的な目的に転用されてきていることを記述し、「それはなぜか」、という問いを立てた（第2節）。つづいて、そのこたえは、ア

アメリカ政治における二大政党の分極化であること、より具体的には、議員の分極化・「与党の大統領化」・議会指導部の権限強化の3点であることを論じ、3つの仮説を導出した(第3節)。これら仮説の検証である、ブッシュ・オバマ・トランプの3人の大統領が掲げた最大の立法アジェンダの比較事例研究は、いずれも就任直後の統一政府の状況下で、財政調整制度を使って、重要立法が党派的に成立していること、そして、その傾向が次第に強くなっていることを明らかにした(第4節)。

本稿の知見がさらにもつ含意、および今後の長期的な研究課題は、主に3点である。1つは、比較の観点から見たアメリカの議会—執政関係である。筆者はこれまで、アメリカは特殊な国であり比較になじみにくいという立場をとってきたが(松本 2017, 4-11)、政党が強くなり、それに伴って制度やその運用の変化が進んできた現在では、事情が変わってきている。特殊アメリカ的であった、大統領が超党派的に国をまとめる「現代大統領制」が限界に達していることや、それにかわる大統領制の形などは、すでに他の論者も指摘していることであるが(e.g., 砂田 2004; 待鳥 2016)、筆者としては、ここで、他国の政党政治との類似性がみえてきたことを指摘しておきたい。その1つの可能性は、統一政府の状況下での「疑似的な議院内閣制」の登場である<sup>26</sup>。つまり、大統領が選挙公約を掲げて、当選後は公約の実現のために立法を行う、イギリス型の「責任政党政府」(American Political Science Association 1950)が実現される可能性である。そして、本稿が論じたように、すでに一部その兆しが見られる。かつての「責任政党政府論」は大統領の役割を考慮していなかったしそれが批判されていたが、ここに「与党の大統領化」というピースが加わった。「与党の大統領化」は、共和党内でも強い批判を受けていたトランプの下ですら進んでいる。選挙公約を掲げて当選した大統領が、議会の大統領与党を使って党派的に法案を成立させる。そして党派的に通された法案は、政権と議会多数

---

26 あるいは、大統領が政党を掌握することを通じて権力を行使する、他国の大統領制に近いのかもしれない。

党が変わると覆されるといったことも含めて、ウェストミンスター型民主主義の理念型と共通する現象が現れてきた。そうした通され方をする重要法案が、4年あるいは8年に1回のものであっても、最重要の立法は、政策的にも政治的にも、長期的な影響力をもつ。以上の傾向は今後も続くこと筆者は予測する。

2点目は、理論・方法論に対する含意である。立法過程は、大体は筋書き（理論）どおりに進む（だから立法過程の計量分析は理論どおりの知見を出力する）。しかし、とくに重要な立法においては、しばしば予期せぬドラマが生まれる。その筋書きのなさの源が、以前は個々の議員の判断に基づく多数派形成の動向だったのが、議会指導部や大統領の裁量に移行してきている。最も制度の意義が強調され、大統領や議会内政党の指導者といった「人」の要素が軽視されてきたアメリカ連邦議会研究においてすら、トップの裁量の影響力が観察されることは、その他各国の議会研究においても指導者個人に着目した研究を促す。筆者も広い意味では制度論者ではあると認識しているが、理論的に単純であることと、それが現実を正しく説明することはトレード・オフの関係にあるのであり、何でも制度で説明しようとする議論は、バランスを欠いている。制度はそれ自体が効果をもつのではなく、アクターがそれをどう使うかが大事であり、それを新制度論（合理的選択制度論）の牙城であったアメリカ連邦議会研究の場において論じることで、新制度論を補うためには（エリートについても）行動論的な研究を行うことが有用であると本稿は主張する<sup>27</sup>。そして、そうした政治的な行動の積み重ねが制度を形成する。アメリカの議会制度は、そのように発達してきた。本稿が論じてきた財政調整制度の「転用」の「過程」は、その最新の一例である。

第3に、政治経済学的な課題である。本稿はあくまでも意思決定を説明

---

27 他方で、バード・ルールという制度の枠内でしか財政調整制度の転用はできないという、制度の影響力を示す知見も、本稿の事例研究は明らかにしている。ただし、バード・ルールの解釈には曖昧な部分があり、そこに党派的な闘争の余地も残っている（Smith 2014, 189-193）。

するものであり、財政赤字やマクロ経済実績といった、政治経済学が関心をもつ従属変数は説明していない。が、経済変数を説明するのに "politics matters" というなら、意思決定に関する検討がその土台となる。一昔前は個別利益を追求する議員を大統領や議会指導部が抑えていたのが、今は、それぞれの政党が代表する利益と政党間の非妥協的な態度が財政赤字を生んでいる。同じ財政赤字でもそれが発生するメカニズムが異なるのである。大統領や議会指導部が財政赤字の原因となっているという主張は、今後厳密に検証せねばならない課題だが、その理由として1つ言われているのは、1980年代にいざ財政赤字が発生してみたところ、危惧されていたよりも経済的な弊害が見られなかった、そのため世論も財政赤字を理由に議員を非難することがなくなってきた（Gilmour 2011, 513）ことである。共和党は、支出削減は言うものの、ブッシュ（父）が再選に失敗したトラウマもあるのか増税はタブーであり、「レーガノミックス」的な、減税による税収増に固執している。民主党も、超富裕層への増税は主張するものの、低所得者層への減税を主張したり既存のプログラムの削減には反対したりしている。どちらの党もまともに財政赤字と向き合うのではなく、互いに非現実的な主張をして、できないことを対立する政党の責任にして済ませる、という姿勢が目立つ。分極化にはプラスの影響もマイナスの影響もあると言われるが、後者の方のリストに、財政赤字を加えることができるのかもしれない。今後の研究課題である。

（附記）

本研究は、文部科学省科学研究費「アメリカ連邦議会指導部の強化と立法過程の行動論的分析」（2016-2019年度 基盤研究（C） 研究代表者：松本俊太・名城大学法学部教授 課題番号 16K03496）および同「アメリカ連邦議会内の政党組織の発達とその帰結：「疑似的な議院内閣制」への変化」（2022-2025年度 基盤研究（C） 研究代表者：松本俊太・名城大学法学部教授 課題番号 22K01346）による研究成果の一部である。また、本稿は、3本の口頭報告、(1) 国立国会図書館調査及び立法考査局講演「21世紀の大統領と連邦議会：100日と2年とその後」（2018年8月20日）、(2) 慶應義塾大学法学研究科・比較政治セミナー「量が質に転化したのか？

アメリカ連邦議会の分極化と議会内政党の変化」(2018年10月6日)、および、それらを基にした(3)日本比較政治学会2020年度研究大会報告「アメリカ連邦議会における財政調整「制度」の転用の「過程」：ブッシュ(子)・オバマ・トランプ政権の重要立法の比較事例研究」(書面による開催)を大幅に加筆したものである。それぞれの口頭報告の場で有益なコメントをくださった方々に、この場を借りて感謝申し上げる。

### 引用文献

- American Political Science Association. 1950. "Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties." *American Political Science Review* 44-3: Supplement.
- Campbell, Angus. 1960. "Surge and Decline: A Study of Electoral Change." *Public Opinion Quarterly* 24-3: 397-418.
- Campbell, Colin and Bert A. Rockman eds. 2004. *The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects*. Washington D.C. CQ Press.
- CQ Almanac*, 2001; 2003; 2009; 2010; 2017. Washington D.C.: CQ Press.
- CQ Weekly*, 2001; 2003; 2009; 2010; 2017.
- Dowdle, Andrew J., Dirk C. van Raemdonck and Robert Maranto eds. 2012. *The Obama Presidency: Change and Continuity*. New York: Routledge.
- Draper, Robert. 2007. *Dead Certain: The Presidency of George W. Bush*. New York: Free Press.
- Fortier, John C. and Norman J. Ornstein. 2003. "President Bush: Legislative Strategist." In Greenstein, Fred I. ed. 2003: 138-172.
- Gilmour, John B. 2011. "The Congressional Budget Process." In Schickler and Lee eds. 2011: 498-523.
- Greenstein Fred I. ed. 2003. *The George W. Bush Presidency: An Early Assessment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jacobs, Lawrence R. and Theda Skocpol. 2011. "Hard-Fought Legacy: Obama, Congressional Democrats, and the Struggle for Comprehensive Health Care Reform." In Skocpol and Jacobs eds. 2011: 53-104.
- Light, Paul C. 1999. *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory." *World Politics* 16-4: 677-715.
- Morgan, Iwan and Philip Davies. 2004. *Right On?: Political Change and Continuity in George W. Bush's America*. London: Institute for the Study of the Americas.
- Nelson, Michael. 2018. *Trump's First Year*. Charlottesville: University of Virginia Press.
- Owens, John E. 2004. "American-Style Party Government: Delivering Bush's Agenda, Delivering the Congress's Agenda." In Morgan and Davies eds. 2004: 131-160.
- Rockman, Bert A., Andrew Rudalevige, and Colin Campbell eds. 2012. *The*

- Obama Presidency: Appraisals and Prospects*. Washington D. C.: CQ Press.
- Rom, Mark Carl. 2012. "President Obama's Health Care Reform: The Inevitable Impossible." In Dowdle, Raemdonck and Maranto eds. 2012: 149-161.
- Schickel, Eric and Frances E. Lee eds. 2011. *The Oxford Handbook of American Congress*. New York: Oxford University Press.
- Sinclair, Barbara. 2004. "Context, Strategy, and Chance: George W. Bush and the 107th Congress." In Campbell and Rockman eds. 2004: 105-132.
- Sinclair, Barbara. 2012. "Doing Big Things: Obama and the 111th Congress." In Rockman, Rudalevige, and Campbell eds. 2012: 198-222.
- Sinclair, Barbara. 2016. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress (Fifth Edition)*. Washington D.C.: CQ Press.
- Skocpol, Theda and Lawrence R. Jacobs eds. 2011. *Reaching for a New Deal: Ambitious Governance, Economic Meltdown, and Polarized Politics in Obama's First Two Years*. New York: Russel Sage Foundation.
- Smith, Steven S. 2014. *The Senate Syndrome: The Evolution of Procedural Warfare in the Modern U.S. Senate*. Norman: University of Oklahoma Press.
- ウッドワード, ボブ (伏見威蕃訳. 2018.). 『恐怖の男——トランプ政権の真実』. 日本経済新聞出版社.
- オバマ, バラク (山田文・三宅康雄他訳. 2021.). 『約束の地 大統領回顧録I 下』. 集英社.
- 河音琢郎. 2020. 「アメリカ 2017 年減税・雇用法 (いわゆるトランプ減税) の企業課税、国際課税面の意義と課題」. 『国際経済』 71: 121-143.
- 砂田一郎. 2004. 『アメリカ大統領の権力』. 中央公論新社.
- 中林美恵子. 2017. 『トランプ大統領とアメリカ議会』. 日本評論社.
- ブッシュ, ジョージ・W・ (伏見威蕃訳. 2011.). 『決断のとき [下]』. 日本経済新聞出版社.
- 待鳥聡史. 2016. 『アメリカ大統領制の現在：権限の弱さをどう乗り越えるか』. NHK 出版.
- 松本俊太. 2015. 「医療制度改革において大統領は重要か？：ビル・クリントンとバラク・オバマの比較」. 『名城法学』 65-1/2: 193-222.
- 松本俊太. 2017. 『アメリカ大統領は分極化した議会で何ができるか』. ミネルヴァ書房.
- 山岸敬和. 2014. 『アメリカ医療制度の政治史 20 世紀の経験とオバマケア』. 名古屋大学出版会.