

論 説

第118議会，下院共和党多数派，分割政府
における予算編成過程

河 音 琢 郎

1. 問題意識と課題

2022年11月の中間選挙結果を経て翌23年1月に始まったアメリカ連邦政府の第118議会において、下院議会の構成は共和党222議席、民主党213議席という僅差——党派投票で共和党は自党票を4しか落とせない状況——で多数派の地位を奪還し、政権と議会両院は、民主党統一政府から、下院が共和党、上院及び政権が民主党という分割政府へと転換した。今議会の一大特徴は、下院共和党の内紛と混迷が際だっている点にある。下院共和党多数派議会は、開廷早々議長選出に難渋した。15回の本会議投票を経てケヴィン・マッカーシー（Kevin McCarthy, カリフォルニア州）をなんとか選出したものの、マッカーシー議長は、いかなる超党派の妥協をも許さないフリーダム・コーカス（以下FCと略）をはじめとした強硬派議員の圧力の下議会運営に苦心し、10月にはアメリカ連邦下院史上初めての議長解任という憂き目に遭うこととなった。マッカーシーの後継者選びも混迷を極め、議長候補者が週ごとに変わるなか、ようやく選出されたマイク・ジョンソン（Mike Johnson, ルイジアナ州）新議長の手腕が目下問われている。

下院共和党の混迷の影響を被った一大政策分野は予算編成過程である。毎年度の予算額と予算配分を定める歳出予算法は、必ず期限内に定められなければならない（期限に間に合わない場合は暫定予算法を定めなければならない）¹⁾ という意味でマスト・パス法と呼ばれる。今議会では、連邦政府の法定債務上限額の引上げもまたマスト・パス法²⁾であった。分割政府下では、マスト・パス法制定には超党派での何らかの妥協が必須となる。こうした性格を利用して、マスト・パス法案を人質にとって自身の要求を対抗政党の民主党や自党内の執行部に突きつけ押し通そうとする、いわゆる瀬戸際政治が分割政府下における共和党の常套手段となってきた。その結果、連邦政府機関の閉鎖、政府債務不履行の危機等避けるために政権・議会がリソースを費やして政策形成が滞るといふ「決められない政治」が近年の予算編成過程の常態となっている。第118議会においても、連邦政府法定債務上限への対応、2024年度歳出予算法の策定において、下院共和党の瀬戸際政治が展開されている。

ただし、今議会における下院共和党議会によって展開されている予算編成過程は、単にこれまでの瀬戸際政治の展開にとどまらず、下院の共和党内の内紛と混迷が前面に出ているという点で新たな様相を呈している。一般に、共和党による瀬戸際政治の展開は、①強硬派による共和党執

行部への党派的要求の突き上げと党内でのとりまとめ、②共和党執行部による党派間での瀬戸際政治の展開、③最終的な超党派での妥協の成立と共和党内強硬派の反発、と言う3つの局面に分けて理解されうる。これらの局面ごとで見ると、今議会においては、①の局面で党内のとりまとめがきわめて不安定であること、さらには③の局面における超党派合意への反発が強く、これが①での党内の内紛をさらに増幅して収束のメドが立たないことが特徴となっている。

現在の下院議会の党派間構成が共和党の僅差での多数派であることにより強硬派議員たちが執行部に反発しやすい環境となっていることが、上記の状況を生み出していることは論を待たない。しかしながら、今議会の議席構成のみに還元できない、下院共和党内部の構造変化が及ぼしている諸要因についても検討する必要がある。それゆえ本稿では、下院共和党の内部構造がどのように変化しているのか、そのメカニズムに焦点を当て、今議会における下院共和党議会の予算政治を分析したい。

より具体的に本稿では、今下院共和党の内部構造を分析するにあたって、第1に、共和党のイデオロギーの凝集性の焦点がどこにあるのかという論点と、第2に、下院共和党議員の行動に及ぼすトランプ要因、さらに第3に執行部主導の「政党政府」³⁾に対する非執行部共和党議員からの反発、という3点に着目して検討を進めたい。

第1の論点について言えば、下院共和党をとりまとめる紐帯が、伝統的な「小さな政府」の実現という政策内容によるものなのか、民主党との合意を拒否すると言う政治的戦略によるものなのかということである。Grossman and Hopkins (2016) が指摘するとおり、利益集团的組織原理をなす民主党に対して、共和党はイデオロギーを紐帯とする組織という側面が強い (pp. 110-128)。予算政治においては、減税と財政支出の削減による「小さな政府」の実現がそのイデオロギー的紐帯をなしてきた。しかしながら、とりわけトランプ政権以降、社会保障年金、メディケアをはじめとする義務的経費は支出削減の対象から外され、共和党が打ち出す財政改革路線は政策的リアリティを失うものとなっている。明確な政策的代替案が打ち出せない下、共和党のイデオロギー的紐帯は超党派合意を拒否するアンチ民主党の様相を強めており、そのことが共和党内の内部対立の激化につながっているのではないかと。それゆえ、今議会の下院共和党において、政策的要因と超党派合意の拒否に固執する政治的要因とがどのように働いているのかを検討課題としたい。

第2の論点は、今期下院共和党議員の立法行動におけるドナルド・トランプ (Donald J. Trump) 前大統領の影響である。今次のマッカーシー議長解任について、Skocpol (2023) は、マッカーシーはじめ、ポール・ライアン (Paul Ryan, ウィスコンシン州、元議長)、エリック・カンター (Eric Cantor, ヴァージニア州、元院内総務) らヤング・ガンズと呼ばれた下院共和党執行部が、草の根と一部財界によって主導されてきたティーパーティー運動に依存して議会運営を進めてきた帰結だと論じている。Skocpol の主張は下院共和党執行部とティーパーティー運動との関係を言い当てている点で興味深い。他方でティーパーティーが開いた右派ポピュリズム運動を今日ではトランプが掌握していると言うトランプの影響力を看過しているようにも思われる。それゆえ、今議会の下院共和党議員の行動様式に対して、トランプ要因がどれほど働いているのかを検討する。

第3は、党派間対立の下で進んできた執行部主導の予算政治に対する反発の強まりである。

FCら強硬派は、執行部批判に当たって、執行部主導の議会政治により一般議員、さらには彼ら彼女らが代表する選挙区の有権者がないがしろにされてきたことを錦の御旗としている（Freedom Caucus (2022a)）。待鳥（2023a, b）は、マッカーシー議長解任を念頭に置いて、今下院共和党の混迷が、党派間の分極化と執行部主導の政党政府とのジレンマに起因すると論じる。執行部主導の政党政府に対する反発が下院共和党において強まっていることはその通りだが、こうした動きを主導しているのは下院共和党内の反執行部勢力であり、FCをはじめとした執行部批判の真の含意が、伝統的な委員会政府への復権を意味しているのかは必ずしも明確ではない。それゆえ、今下院共和党議会における執行部批判の真意が政党政府の変革を目指すものであるのかどうかを検討される必要がある。

以上3点の問題意識の下、叙述は以下の構成で進める。第1に、第118議会における下院共和党多数派議会の予算政治について、マッカーシー議長選出に際して制度化された下院規則と予算政治の制度構造、政府債務上限問題に対する対応と2023年財政責任法（Fiscal Responsibility Act of 2023, 以下FRAと略）制定に至るプロセス、2024年度歳出予算編成をめぐる政策プロセス、という3つの画期別にその概要を述べる。その上で、第118議会において下院共和党の内紛を招いた主たる予算立法における下院共和党議員の投票行動を分析し、⁴⁾ 予算編成過程における下院共和党内紛のメカニズムについて考察する。

2. 2023年の下院共和党多数派議会と予算編成過程

2-1 マッカーシー議長選出と下院予算編成規則

下院議長選出をめぐる共和党の混乱

冒頭でも述べたとおり、第118議会の下院は、僅差での共和党多数派という構成となった。中間選挙の結果を踏まえ、下院共和党内において執行部外にあったFCメンバー7名が第118議会共和党議員に対してレター文書を送った。その概要は、下院議長をはじめ執行部の権限を制限し、歳出予算法をはじめとした立法審議プロセスを一般共和党議員に開放すること、バイデン政権下での放漫財政に歯止めをかけるために債務上限法をはじめとしたマスト・パス法を瀬戸際政治のために活用するというものであった（Perry, et. al. (2022)⁵⁾）。レター文書が立てた御旗は、これまでの執行部主導の超党派政治が一般下院議員の意見表明や修正動議を阻んできたとして、執行部主導政治から国民の代表たる一般議員の意向が反映される議会運営に転換し、そのことを通じて支出削減をはじめとした保守のアジェンダを実現するというものである。

FCメンバー約20名はマッカーシーの議長就任に反対の姿勢をとり続け、前述のレター文書に盛り込まれた内容を取引材料としてマッカーシーと交渉し、15回にわたる本議会選挙の末、マッカーシー議長就任に際して以下のような譲歩を勝ち取った（No Labels (2023)）。

- ① これまで党内議員の過半数が必要であった議長解任動議を1議員でも行える。
- ② 委員会配置のFC主導への構成変更。
- ③ 国境警備法案、コロナ規制廃止法案、下院議員の任期制限法案の本会議上程の確約。

- ④ 連邦職員⁶⁾の給与等を自由に削減できる予算案の修正を要求可能にすること（いわゆるホルマン・ルールの復活）。
- ⑤ 2022年度歳出予算レベルでの24年度歳出予算案への上限設定。

マッカーシー議長の取引と今下院議会の予算編成ルール

うち、⑤の予算編成過程について、マッカーシー議長選出に際して取り決められたルールは以下5点であった（Raynolds (2023b)）。

- 1) 予算改革（支出削減）抜きでの無条件の法定債務上限引上げを拒否すること。
- 2) 10年以内で均衡予算達成を保証する2024年度予算決議の採択。
- 3) 2022年度歳出予算レベルでの24年度歳出予算法の上限設定。
- 4) 23年度歳出予算法で立法化された支出増加分（バイデン政権の財政立法によるもの）の撤回。
- 5) 包括歳出予算を採らず、12本の個別歳出予算法を策定し、審議に際して広範な議員の参加、修正案提出を保証すること。

このうち、2)に関しては、下院議会が予算決議を採択できないまま歳出予算編成に突入したため実現を見ていない。しかし、それ以外の取り決めはマッカーシー議長の議会運営に大きな制約となった。すなわち、1)については法定債務上限引上げをめぐる立法過程において、3)、4)については2024年度の歳出予算法の編成において、下院共和党の取り決めとして破ることのできない誓約となった。これらの取り決めがどのように扱われたのかについては次項以降で検討していく。

5)については若干解説が必要であろう。アメリカ連邦議会では、各行政・立法機関別の12本に分かれた歳出予算法（レギュラー歳出予算法と呼ばれる）が、歳出予算小委員会での審議を経て歳出予算委員会に付され、本会議にかけられることとされている。しかしながら、党派間対立の激化により、超党派合意を必須とするレギュラー歳出予算法の制定は困難を極め、21世紀、とりわけ2011年のオバマ政権・下院共和党分割政府以降、ほぼ全ての歳出予算法を一本化してオムニバス法として政権・議会指導部で立法化することが常態となっている（表1）。包括歳出予算法はほとんど審議時間を与えられず、修正動議も許されない下で立法化されてきた。

今回FCがマッカーシー議長に課されたルールは、オムニバスでの歳出予算法の策定を許さず、レギュラー歳出予算法での立法化を義務づけるとともに、個々の法案の審議時間の確保（最低72時間以上）、修正提案の原則許可というものであった。一見すれば執行部主導から一般議員のオープンな審議を確保するプロセスへの転換と言えそうである。しかしながら、皮肉にもレギュラー歳出予算法のオムニバス化を余儀なくされてきた要因がもつばら共和党内の強硬派の瀬戸際政治を回避するためであったこと、さらにはレギュラー歳出予算法に立法行為を限定する今議会のルール改正により歳出予算の編成過程が一向に進まず、立法の停滞を招いていると言う側面を有している。こうした論点については、党派間対立が常態化している下での議会運営という新たな論点として後に検討したい。

表1 暫定歳出予算法と包括歳出予算法の立法状況：1998-2023会計年度

会計年度	大統領	暫定歳出予算法		包括歳出予算法			
		立法数	会計年度から開始の遅延日数	通常歳出予算法の本数			包括歳出予算法の成立日
				会計年度で開始された歳出予算法	成立した通常歳出予算法の本数	包括歳出予算法に統合された本数	
1998	クリントン	6	57	1	13	0	
1999		6	21	1	5	8	10/21
2000		7	63	4	8	5	11/29
2001		21	82	2	8	5	10/27 ; 12/21
2002	G. W. ブッシュ	8	102	0	13	0	
2003		8	143	0	2	11	2003/2/20
2004		5	123	3	6	7	2004/1/23
2005		3	69	1	4	9	12/8
2006		3	92	2	11	0	
2007		4	365	1	2	0	
2008		4	92	0	1	11	12/26
2009		2	162	3	0	12	9/30 ; 2009/3/11
2010		オバマ	2	79	1	6	6
2011	8		365	0	1	0	
2012	5		84	0	0	12	11/18 ; 12/23
2013	2		365	0	0	12	2013/3/26
2014	4		110	0	0	12	2014/1/17
2015	3		76	0	0	12	12/16
2016	3		78	0	0	12	12/18
2017	3		217	0	0	12	2017/5/5
2018	トランプ	5	174	0	0	12	2018/3/23
2019		3	138	5	0	7	9/19 ; 2019/2/15
2020		2	81	0	0	12	12/20
2021		5	88	0	0	12	12/27
2022	バイデン	4	166	0	0	12	2022/3/15
2023		3	90	0	0	12	12/29

注：1. アメリカ連邦予算の会計年度は、暦年で前年の10月1日開始、9月30日終了である。

2. グレーで示した会計年度は、政権、議会両院が統一政府であった年度。

3. 2013年度は、レギュラー歳出予算法の一部が暫定予算となって未決となった。

出所：CRS, *Appropriation Status Table, various issues*, より作成。

2-2 法定債務上限引上げをめぐる立法過程

2023年早々に連邦政府債務残高が21年12月に定められた法定債務上限額31.4兆ドルに達するのはほぼ確実で、第118議会において法定債務上限引上げをめぐる対応が喫緊の課題となることは必至であった。現にジャネット・イエレン財務長官（Janet L. Yellen）は、1月19日に連邦政府債務残高が法定債務上限額に達したことを明らかにし、その後財務省は緊急措置（extraordinary measure, EM）と呼ばれる国債増発なしでの政府内部資金のやりくりで財政運営する債務発行停止期間（Debt Issuance Suspension Period, DISP）に入るが、そのやりくりも6月中旬には涸渇するであろうことを議会に通達した（Yellen（2023b））。

政府債務上限引上げをめぐる下院共和党内の調整

前節に見たとおり、支出削減なしでの債務上限引上げは認められないとの下院共和党の取り決めに従い、マッカーシー議長はバイデン政権との交渉を求めた。他方で、バイデン政権は無条件での法定債務上限引上げ以外の交渉には応じない姿勢を曲げず、度重なるマッカーシーからの交渉要求に一切応じなかった。バイデン大統領が強気の姿勢を取ったのは、2011年のオバマ政権と下院共和党議会との交渉が泥沼化したことを繰り返したくないとの思いとともに、内紛の様相を強める下院共和党が債務上限引上げの取引条件をとりまとめることはできないだろうとの見込みが働いていた（Romm, et. al.（2023））。

案の定、マッカーシー議長は共和党内の予算要求のとりまとめに難渋した。バイデン政権が2022年までに成立させた支出プログラムを「Wokeプログラム」だとしてそのカットのため法定債務上限引上げを瀬戸際政治に活用せよとの強硬派から、それらの支出削減にリラクトな民主党との接戦区から選出された穏健派まで、下院共和党内はまとまらなかった。3月10日にはFCが予算プランを提示した（McPherson（2023）、Freedom Caucus（2023））。同プランは、社会保障年金、メディケア、国防費には手をつけませんが、向こう10年間の均衡予算を残りの支出プログラムの削減のみで実現するというもので、超党派はおろか共和党内すらまとめられない内容であった。

FCの予算プランは、同日に提出されたバイデン政権の予算教書への対抗案として出されたもので、詳細な内容は以下の通りであった。第1に、歳出予算法について、向こう10年間にわたり、2022会計年度水準を基準として増加率を毎年1%に制限する上限を設定し、均衡予算を達成する。第2に、2024会計年度の歳出予算は、大学教育ローンの返済猶予の停止、COVID-19対策の未使用金の回収、内国歳入庁の予算をはじめインフレ低減法によって設けられた各種プログラムのカット等により1,310億ドルの支出削減を行う。第3に、上記10年間の均衡予算達成において社会保障年金、メディケアは削減対象から外す。第4に、その他再生可能エネルギーに対する規制や補助金の停止、福祉プログラムへの勤労要件の厳格化、メキシコとの国境警備の強化、コロナ・ワクチンの強制から銃規制強化に至るまでバイデン政権下で行われてきた「Wokeプログラム」の撤廃等も歳出予算編成で盛り込む。下院共和党では、FCの予算プランをどこまで取り入れるかを中心に、法定債務上限引上げの条件づけ法案をめぐる党内交渉が行われることとなる。

下院共和党案の概要

マッカーシー議長は4月19日に条件つき債務上限引上げの下院案、上限設定・支出削減・成長法案（Limit, Save, Grow Act）をようやく提示し、FC議員をはじめ4名の党内からの離反者を出

表 2 第118議会における主要予算立法の投票結果：2023年11月30日時点

No.	採択・ 成立日	法案名	投票の種類	下 院										上 院						備 考						
				共和党					民主党					共和党			民主党									
				賛成		反対		乗権 計	賛成		反対		乗権 計	賛成		反対		賛成			反対					
				計	FC	計	FC		計	FC	計	FC		計	FC	計	FC	計	FC							
1	4月26日	支出上限、支出削減、成長法(下院法定上限引上げ法案)	採 択	217	46	4	3	1	0	0	211	2	217	215	3											
2	5月31日	財政責任法 (FRA)	審議打切動議	189	19	29	27	4	3	52	158	3	241	187	7											
3			採 択	149	10	71	38	2	1	165	46	2	314	117	4	17	31	1	46	5	0	63	36	1	P.L.118-5	
4	9月29日	国境警備強化付きCR	採 択	198	31	21	17	2	1	0	211	1	198	232	3											否 決
5	9月30日	無条件第1次CR (11/17まで)	両院とも審議打切動議+採択	126	1	90	46	5	2	209	1	2	335	91	7	39	9	1	49	0	1	88	9	2	P.L.118-15	
6	10月3日	マッカーシー議長解任決	採 択	8	6	210	42	3	1	208	0	4	216	210	7											
7	11月2日	イスラエル支援補正歳出予算	採 択	214	47	2	1	5	1	12	194	6	226	196	11											
8	11月14日	第2次CR (1/19と2/22の2段階)	採 択	127	4	93	45	1	0	209	2	2	336	95	3	38	10	2	49	1	0	87	11	2	P.L.118-22	

出所：Clerk of the U.S. House, U. S. Senate (2023), より作成。

しつつも、僅差の党派投票で可決を得た（表2のNo.1）。その概要は以下の通りである。

1. 法定債務上限引き上げ額を1.5兆ドルとし、2024年3月末ないしは国債残高が新規法定債務上限に達するかいずれか早い時期まで債務上限法をペンディングする。
2. 2022年度の歳出予算額を上限として2024年度歳出予算法に設定する。
3. メディケイド受給に勤労要件を義務づけるとともに、フードスタンプ（SNAP）、生活保護（TANF）受給の勤労要件を厳格化する。
4. 大学教育ローンの返済猶予の停止。
5. インフレ低減法に盛り込まれた再生可能エネルギー優遇措置の撤廃。

FCが求めた内容の一部をオミットしているものの、2022年度歳出予算ベースでの24年度歳出予算法の策定という主要な柱を残しつつ、債務上限のペンディング期間を短期に設定し、再度瀬戸際政治を行う余地を残している点で、マッカーシーがFCの要求にほぼしたがった格好となっている。

バイデン政権、マッカーシー議長の交渉とFRAの成立

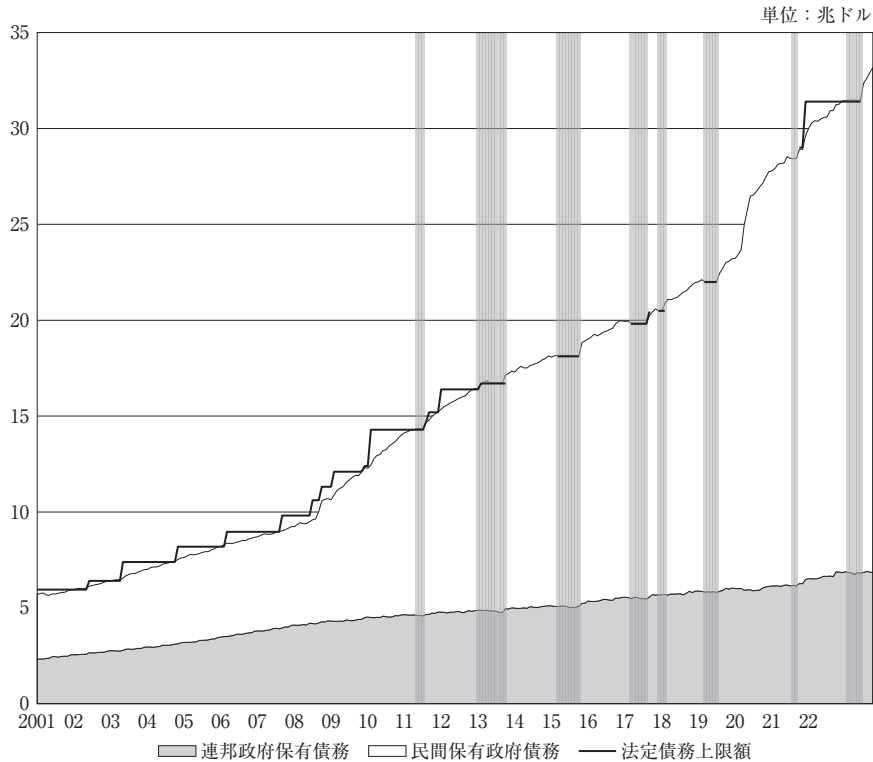
バイデン政権にとって想定外であった下院案の成立と、連邦財源の枯渇が当初より早めの6月1日となるとのイエレン財務長官の5月1日付の声明により、バイデン政権は一転交渉拒否の姿勢を転換し、急遽5月9日に上下両院両党幹部との協議がもたれることになる（Romm, et. al. (2023), Yellen (2023a)）。債務上限問題をめぐる論戦はデッドロック状況から一変し、超党派妥協の内容をめぐるチキンレースへと移る。⁸⁾

バイデン大統領がマッカーシーを含む議会指導部と会談したのは5月9日と16日の2度だけで、超党派合意案の作成はもっぱら政権と下院共和党スタッフの交渉に委ねられた。交渉の中心的な論点は、法定債務上限のペンディング期間と2024年度歳出予算法の支出削減の規模であった。うち前者についてはこの問題を2024年大統領選の政争にしないとの観点から、大統領選挙後とすることで早期に合意がはかられたものの、後者については最後までチキンレースが続けられた。最終的に5月27日のバイデン、マッカーシーの電話会談で基本合意が成立し、財政責任法（FRA）としてとりまとめられ、同法はスピード審議の上で、上下両院で採択・可決され、バイデン大統領の署名を経て5月31日に成立した。下院投票では、FC議員をはじめ多数の共和党離反者を出し、民主党議員の全面賛成に依存しての採択・成立となった（表2のNo.3）。

FRAの主要規定は以下の通りである。

1. 法定債務上限の効力を2025年1月1日まで停止する。1月2日以降は1月1日時点での政府債務が法定債務上限額となる。
2. 非国防歳出予算に2024・25年度の2年間の支出上限を設定する（国防費と退役軍人経費は対象外）。26-29年度については国防関連費を含む歳出予算全体の支出上限を設定する。24年度の支出水準は、7,040億ドルとする。この額は、共和党が求めた6,890億ドルよりは高いが、議会予算局（CBO）推計のベースライン、7,570億ドルよりは低い。この歳出上限額での歳出予算法の採択を担保するため、一定のペナルティ措置が盛り込まれた（この点については後

図1 連邦政府債務残高と法定政府債務上限額の推移：2001-2023年9月



注：グレイで示した期間は財務省による緊急財政措置（Extraordinary Measure）が採られた期間を指す。
 出所：U. S. Department of Treasury, Bureau of the Public Debt, *various issues*, Jan. 2001-Sept. 2023, より作成。

述する)。

3. 24年度非国防関連歳出予算の支出削減のため、以下の削減措置がとられる。

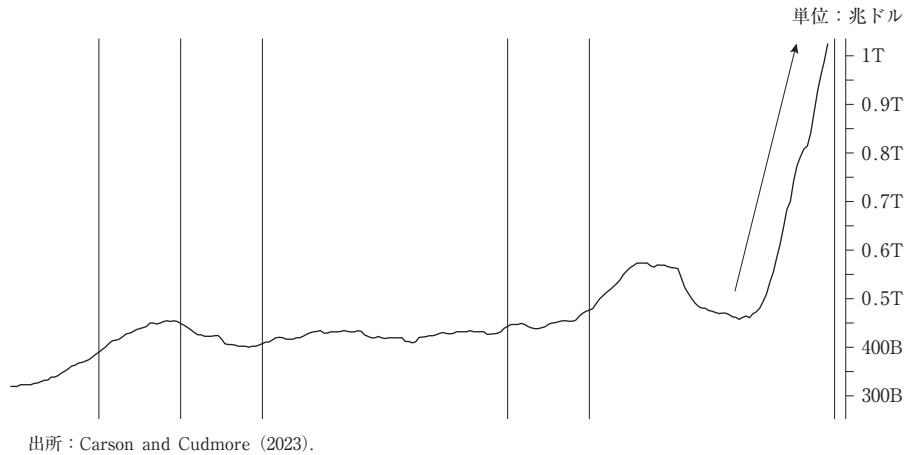
- インフレ低減法で増額された内国歳入庁の予算を10年間で100億ドル削減する。
- COVID-19 救済関連予算のうち未使用分を回収する。
- フードスタンプ (SNAP), 生活保護 (TANF) への就労要件対象者を拡大する (現行49歳までから54歳まで対象年齢を引き上げる)。
- 大学教育ローンの返済猶予を8月末で停止する。

FRA 成立により財務省はかろうじて国債増発の権限を得て、金利高による国債利払費増による支出増への対応が可能となった (図1, 図2を参照⁹⁾)。

FRA の評価と限界

FRA の政治的な評価は、大統領選挙後までの長期の法定債務上限のペンディングを、相対的に少額の支出削減規模で勝ち取ったバイデン大統領の勝利とする見方が多い (Baker (2023) など)。他方でバイデン政権は、難航が予想される2024年歳出予算法において、下院共和党をとりまとめなければならないマッカーシーの立場にも配慮しなければならなかった。24年度歳出予算編成をFRAの規定にしたがった形で進めることを担保するために、FRAは歳出予算法が制定されな

図2 国債利払い費の推移：2004-2023年



った場合に備えて以下のようなペナルティ条項を設けている。すなわち、本年12月末までに議会在全ての歳出予算法を立法化できなかった場合には、非国防費と民生費の支出上限割合が非国防費優位に変更される。さらに、24年4月でも歳出予算法が制定されなかった場合には、1月時点の修正支出上限額での一律削減措置が講じられる（Lynch (2023), p.2）。

この条項は、バイデン政権のスタッフであるシャランダ・ヤング（Shalanda Young, 予算担当補佐官）が下院共和党議会の強硬派の反発を抑える目的で挿入したものであった（Tankersley (2023)）。ただし、こうしたペナルティ措置を意に介することなく、下院共和党は、FCが掲げ、下院案として成立させた、2022年度水準を支出上限とする24年度歳出予算の編成に奔走する。期限が迫るにしたがってこのペナルティ条項が何らかの影響を及ぼす可能性はあるものの、少なくとも現段階においては下院共和党のFRAを無視した歳出予算編成への歯止めとはなっていない。また、マッカーシーを下院共和党内の騒乱から守ることもできなかった。結果、下院共和党の瀬戸際政治は2024年度歳出予算法の編成過程へと舞台を移して展開していくことになる。以下節を改めて考察していきたい。

2-3 2024年度歳出予算法の策定と暫定予算、補正予算編成

下院共和党議会による歳出予算編成

前述したFRAの制定を受けて、予算政治のメイン・アリーナは2024年度歳出予算編成へと移った。前述の通り、バイデン政権と民主党はFRAの支出上限に即した歳出予算編成へと下院共和党を向かわせるため、FRAにペナルティ規定を設けたものの、下院共和党はFRAで定められた支出上限を無視し、下院共和党が定めた2022年度予算をベースとした歳出予算を基準として、民生経費を大幅にカットする歳出予算配分（302(b)配分と呼ばれる）を歳出予算委員長が提示し、歳出予算委員会で速やかに可決した。これに対抗する形で、上院歳出予算委員会では、FRAの支出上限に即した歳出予算配分が提示され、これも速やかに委員会を通過した（表3）。

FRAに依拠した上院案と2022年度歳出予算ベースで民生支出の削減を求めた下院案とのギャップは大きい。表4は、上下両院の歳出予算委員会での12本の歳出予算法の支出配分を示したも

表3 2024年度歳出予算法案の下院での審議状況：2023年11月30日時点

	下 院					
	法案 No.	歳出予算委員会		本会議		
		採択日	採 択	採択日	採 択	修正案数 ⁺
農 業	H. R. 4368	6/14	34-27	9/28	191-237否*	27(27)/48(48)
商務・法務・科学	H. R. 5893	—				
国 防	H. R. 4365	6/22	34-24	9/28	218-210	25(24)/36(31)
エネルギー・水資源開発	H. R. 4394	6/22	34-24	10/26	210-199	19(17)/43(39)
金融・一般政府	H. R. 4664	7/13	34-26	—		54(53)/69(68)
国土安全保障	H. R. 4367	6/21	33-25	9/28	220-208	28(28)/48(44)
内務・環境	H. R. 4821	7/19	33-27	11/3	213-203	58(58)/81(80)
労働・医療・人的サービス・教育	H. R. 5894	—				
立法府	H. R. 4364	6/21	34-27	11/1	214-197	1(1)/1(1)
軍事建設・退役軍人	H. R. 4366	6/13	34-27	7/27	219-211	10(9)/13(12)#
外 交	H. R. 4665	7/12	32-27	9/28	216-212	18(17)/50(48)
運輸・住宅・都市開発	H. R. 4820	7/18	34-27	—		26(25)/44(42)
安全保障関連小計（外交除く）		3		3		
民生費・外交関連小計		7		4		
合 計		10		7		

注：+修正案は、採択された修正案/提案された修正案を示している。うちカッコ内は共和党議員から提案・採択された修正案である。上院からの修正案は含んでいない。

*下院農業歳出法案は9月28日に採択に付されたものの、反対多数で否決されたため成立していない。

#下院軍事建設・退役軍人歳出予算法案（H. R. 4366）に対しては、207の上院からの修正提案がなされているがここではそれらを省いている。

出所：CRS, Appropriation Status Table, FY2024, より作成。

のである。上院歳出予算委員会の配分を FRA の定めた各行政機関への配分額と考えると、下院配分案がいかにかき離れたものであるのかは明白である。下院案の象徴的な特徴を取り上げると、第1はバイデン政権のいわゆる「Woke プログラム」への切り込みであり、金融・一般政府での内国歳入庁予算の削減、内務・環境での再生可能エネルギー支援や司法省予算の削減、労働・医療・人的サービス・教育での福祉関連予算の削減が目立つ。第2に、対外援助をはじめとした外交予算に対しても削減を求めており、これまで共和党の聖域であった国防関連予算についても、国境警備強化を求めた国土安全保障予算の大幅増額を除いては、わずかな増加要求にとどまっている点も特徴的である。

今第118議会の歳出予算法策定のもう一つの特徴は、前述のとおり12本の個々のレギュラー歳出予算法案として策定されることとされ、包括歳出予算法案の策定を下院が禁じたことである。この下院規則の影響は歳出予算編成の下院の先議権という形で上院の歳出予算編成にも影響を及ぼす。レギュラー歳出予算法の審議においては、下院の先議権が認められているため、下院の歳出予算法の審議・議決を待ってからしか上院（本会議）は歳出予算法に取り組めない。しかも、上院の歳出予算法の策定は、下院がレギュラー歳出予算法案の策定プロセスにしたがう限り、議

表4 2024年度歳出予算302(b)配分: 両院歳出予算委員会

単位: 10億ドル, %

	下院		上院 (FRA)		下院—上院 (金額)		上院案からの 増減率	
	予算権限	支出	予算権限	支出	予算権限	支出	予算権限	支出
農業	18	26	26	28	-8	-2	-30.8	-7.1
商務・法務・科学	59	80	70	88	-11	-8	-15.7	-9.1
国防	826	790	823	804	3	-14	0.4	-1.7
エネルギー・水資源開発	52	63	57	66	-5	-3	-8.8	-4.5
金融・一般政府	11	30	17	35	-6	-5	-35.3	-14.3
国土安全保障	83	84	38	47	45	37	118.4	78.7
内務・環境	28	46	57	82	-29	-36	-50.9	-43.9
労働・医療・人的サービス・教育	150	241	195	261	-45	-20	-23.1	-7.7
立法府	7	7	7	7	0	0	0.0	0.0
軍事建設・退役軍人	156	153	154	151	2	2	1.3	1.3
外交	41	61	58	65	-17	-4	-29.3	-6.2
運輸・住宅・都市開発	65	180	88	179	-23	1	-26.1	0.6
安全保障関連小計 (外交除く)	1,065	1,027	1,015	1,002	50	25	4.9	2.5
民生費・外交関連小計	431	734	575	811	-144	-77	-25.0	-9.5
合計	1,471	1,757	1,590	1,813	-119	-56	-7.5	-3.1

出所: U.S. House, Appropriation Committee (2023), U.S. Senate, Appropriation Committee (2023), より作成。

決された下院案に対する修正案として上院で採択されたものを, 下院が承認する形で両院歳出予算法の一歩化がはかれる (Schick (2007), pp. 255-256, Saturno and Lynch (2023), p. 7)。包括歳出予算法を禁じるという今議会での下院規則は, 下院の歳出予算法の実議権を復権させた。

しかしながら, レギュラー歳出法案の国会議審議においてマッカーシー議長をはじめ共和党議会はそのとりまとめに難渋した。表3にある通り, 夏期休庭前までに国会議を通過したのは軍事建設・退役軍人歳出予算法案の1本のみと言う状況にあって, マッカーシー議長は, レギュラー歳出予算法の下院通過追求と同時に, 9月末の会計年度をまたいだ暫定歳出予算案 (Continuing Resolution, 以下CRと略) の策定の二兎を追わざるをえなくなる。

うち, レギュラー歳出予算法については, 比較的FCら強硬派の要求を盛り込みやすい国防, 国土安全保障, 外交関連予算に加え, 農業法案を9月末に下院国会議採択に持ち込むものの, 可決されたのは前3法案のみで農業歳出予算法案は否決された。現11月末段階で上院との調整がついたのは軍事建設・退役軍人歳出予算法案の1本のみである。(表3)。

第1次CR策定とマッカーシー議長解任

民主党多数派の上院およびバイデン政権との超党派合意が不可欠なCRについて, マッカーシー議長はさらに難渋した。夏期休庭中に無条件でのCR採択には反対するとのFCからの声明 (Alfaro (2023)) を受け, マッカーシーはFCをはじめとした強硬派議員との折衝を続け, バイデン大統領の弾劾手続きの開始 (目下形式的なものにとどまっている) なども交えながら, FCらが求めていた国境警備強化を盛り込んだCR案を下院国会議に上程するものの, FCら強硬派議員の

反対に遭い否決される。この結果、すでに上院超党派執行部が提示していた無条件CRにマッカーシーは乗らざるを得ず、民主党票に依存した形で11月17日を期限とする無条件CRを採択、可決し、連邦政府機関閉鎖は¹⁰⁾ 実際で回避された(表2のNo.5)。無条件CR採択に反発したFC議員からマッカーシー議長解任動議が提出され、下院民主党と一部のFCをはじめとした共和党議員の賛同により、マッカーシー議長は下院史上初の解任の憂き目を見ることとなった(表2のNo.6)。

ジョンソン新議長下の予算編成過程

マッカーシー議長解任により下院議会は空転し、新議長選出に3週間を要して下院共和党はようやくジョンソンを下院議長に選出するものの、ジョンソン新議長は、これまでのレギュラー歳出予算法案の策定、11月17日後の第2次CRの採択に加え、下院空転中に勃発したハマス・イスラエル戦争への対応を含めた対外援助増額の補正予算という3重の課題に取り組まねばならなかった。

ジョンソン新議長の下、下院共和党はレギュラー歳出予算法案の審議、採択に奔走するも、11月末の現時点で4本を追加可決するにとどまり、残る5本の歳出予算法案のうち2本(商業・法務・科学、労働・医療・人的サービス・教育)は本会議上程もできず、レギュラー歳出予算の策定プロセスは暗礁に乗り上げている(表3、なお、上述の通り上院とのすりあわせで一本化された歳出予算法案は1本のみである)。

こうした事態にジョンソン新議長はFCをはじめとした強硬派の反対に遭いながらも、民主党との超党派での第2次CRの採択でしのぎを得ない状況が続いている。ジョンソン議長は、翌2024年1月19日と2月2日との二つの時期に切り分けたCRを提示した。懸案となって本会議でまとめられていない農業歳出予算法案と商業・司法・科学歳出予算法案との2法案の期日を取って分けることでFCら強硬派議員に瀬戸際政治の機会を複数設けることにより強硬派の合意を勝ち取ろうとしたものの(Firestone (2023))、そうしたその場しのぎの対応に強硬派は納得せず、共和党内から多くの反対を出す形となった(表2のNo.8)。

11月末現在、喫緊の課題である外交補正予算の早期可決と、レギュラー歳出予算法案の第2次CR期限までの採択が実現できるかどうかが目下問われている状況にある。前者について言えば、下院共和党の混迷と空転が世界情勢とアメリカの安全保障政策にまで影響を及ぼしている点で特筆すべき状況である。バイデン政権は秋の早い段階からウクライナ戦争に伴う援助予算が不足することを踏まえ、補正予算での増額を議会に要請していた。これに10月のハマス・イスラエル戦争が加わることにより、バイデン大統領はウクライナ援助、イスラエル支援、パレスチナに対する人道援助、台湾支援を包括化した援助予算の補正予算の早期採択を議会に¹¹⁾ 要請している。上院もほぼこのバイデン提案に歩調を合わせている。これに対して、ジョンソン議長率いる下院共和党はイスラエル支援のみに限った補正予算を主張し、イスラエル支援予算も財源確保のため国内歳入庁の予算削減によって賄うべきと主張し、別個の補正予算を採択している。これに加えて、下院共和党は、増額が必至とされる2024年度国防予算権限法案にも難色を示している(Bolton (2023))。下院共和党の予算政治が、単に国内問題のみならず、国際情勢とアメリカの国際的プレゼンスにも大きな影響を及ぼしているという新たな状況が生じている(国防予算権限法は12月22日に成立したが、その他の法案はすべて越年となった)。

後者の歳出予算編成については、当面的に第2次CRで越年したものの、現段階で残りのレギュラー歳出予算法案が前進する気配は見られない。ジョンソン議長による第2次CRはその場しのぎの先延ばし以上の意味をもたず、歳出予算の策定が越年必至となったことによりFRAに定められたより厳しい支出上限が発効する下、さらなる隘路での立法プロセスを余儀なくされている。

3. 予算立法への投票行動と下院共和党の内部構造

3-1 瀬戸際政治の変容——政策内容の希薄化と非妥協の自己目的化

今第118議会における下院共和党の予算政治の第1の特徴は、瀬戸際政治の目標がどこにあるのかという点に関わる。すなわち、共和党が瀬戸際政治によって勝ち取るべき財政的な政策目標がリアリティを欠き、希薄化する一方で、非妥協の政治自体が自己目的化しているということである。

例えば、2011年にバラク・オバマ（Barack H. Obama II）政権とジョン・ベイナー（John Boehner, 元オハイオ州）下院議長との間で繰り広げられた債務上限引上げ交渉では、下院共和党は連邦予算の大部分を占める社会保障年金やメディケアを含めた支出削減を民主党に対して突きつけた。当時そうした大規模支出削減を訴えたのは、今議会で解任の憂き目に遭ったマッカーシーをはじめとしたヤング・ガンズ（Young Guns）¹²⁾と呼ばれるメンバーであった。ヤング・ガンズは、ティーパーティー運動の草の根に依拠してベイナー下院議長を瀬戸際政治へと向かわせ、結局のところ彼らの要求はオミットされることとなったものの、共和党の財政改革のグランド・デザインと位置づけられていた（Ryan, Canter and McCarthy（2010））。

これに対して、とりわけトランプがその支持基盤を意識して社会保障年金とメディケアには手をつけまいとの立場を鮮明にして以降、共和党が求める支出削減の対象はもっぱら歳出予算に限定され、その政策的実現可能性はますます非リアルなものとなっている。表4にあるとおり、今議会において下院共和党が提示した2022年度水準での歳出予算の凍結という提案も現行予算からの大幅削減となっており、その実現が国民経済・社会に及ぼす影響を考えれば、実現可能性を欠いたものと言わざるを得ない。結果、下院共和党の要求は、この間バイデン民主党統一政府下で実現されたプログラムを撤回するという単なる反対以上の意味をもたないか、中絶やLGBTQ問題等の予算自体とは関係の薄い党派的な社会問題を持ち出す傾向が強く、財政問題での政策提起としては希薄化している。

下院共和党が瀬戸際政治によって勝ち取るべき政策目標がリアリティを欠き、アンチ「Wokeプログラム」を対象としたトリビアルな問題に収斂することにより、瀬戸際政治自体が自己目的化する結果となっている。そのことにより、いずれ超党派合意へと転じなければならない党執行部との対立が深まることとなり、下院共和党の内紛へとつながっている。

3-2 選挙区地盤とトランプ・モーメント

今下院議会の共和党の内紛を考える上での第2の論点は、トランプの影響力についてである。

表5 第118議会の下院共和党議員の各種別での予算関連への立法行動

単位：%

下院共和党議員の種別	現職議員比率	2020年選挙否定決議に賛成		2020年大統領選でのトランプの-margin	2022年下院選挙margin	予備選でトランプを推薦した議員比率	予算関連3法への賛否		
		全議員中	現職議員中				3法全てに反対	2法以下に反対	計：3法いずれかに反対
フリーダム・コーカス議員：49名	81.6	69.4	85.0	23.6	35.5	79.6	69.4	30.6	100.0
うちトランプの推薦あり：39名	89.7	79.5	88.6	23.4	37.1	100.0	66.7	33.3	100.0
うちトランプの推薦なし：10名	50.0	30.0	60.0	24.4	26.0	0.0	80.0	20.0	100.0
3法全てに反対したFC以外の議員：25名	76.0	44.0	57.9	19.9	31.5	68.0	100.0	0.0	100.0
うちトランプの推薦あり：17名	82.4	52.9	64.3	21.2	33.5	100.0	100.0	0.0	100.0
うちトランプの推薦なし：8名	62.5	25.0	40.0	17.3	27.2	0.0	100.0	0.0	100.0
2法以下に反対したFC以外の議員：35名	82.9	54.3	65.5	24.8	41.2	62.9	0.0	100.0	100.0
うちトランプの推薦あり：22名	100.0	68.2	68.2	27.6	45.9	100.0	0.0	100.0	100.0
うちトランプの推薦なし：13名	53.8	30.8	57.1	20.2	33.3	0.0	0.0	100.0	100.0
3法に反対したFC以外の議員計：60名	80.0	50.0	62.5	22.8	37.2	65.0	41.7	58.3	100.0
うちトランプの推薦あり：39名	92.3	61.5	66.7	24.8	40.5	100.0	43.6	56.4	100.0
うちトランプの推薦なし：21名	57.1	28.6	50.0	19.1	31.0	0.0	38.1	61.9	100.0
3法全てに反対しなかった議員：113名	86.7	32.7	37.8	16.8	26.9	54.0	0.0	0.0	0.0
うちトランプの推薦あり：61名	93.4	45.9	49.1	23.1	31.2	100.0	0.0	0.0	0.0
うちトランプの推薦なし：52名	78.8	17.3	22.0	9.3	21.8	0.0	0.0	0.0	0.0
全共和党議員全体：222名	83.8	45.5	54.3	20.3	31.4	62.6	26.6	22.5	49.1
うちトランプの推薦あり：139名	92.1	59.7	64.8	23.7	35.5	100.0	30.9	25.2	56.1
うちトランプの推薦なし：83名	69.9	21.7	31.0	13.6	25.0	0.0	19.3	18.1	37.3

注：予算関連3法とは、財政責任法（FRA, P. L. 118-5）、第1次暫定歳出予算法（P. L. 118-15）、第2次暫定歳出予算法（P. L. 118-22）を指す。

出所：Ballotpedia (2023a), Ballotpedia (2023b), Ballotpedia (2022), Desilver (2023), Moore (2022), Clerk of the U. S. House of Representative, より作成。

以下、今期下院共和党議員の行動様式と予算政策内容の二つの側面に区別して考察していきたい。

選挙地盤とトランプの影響力

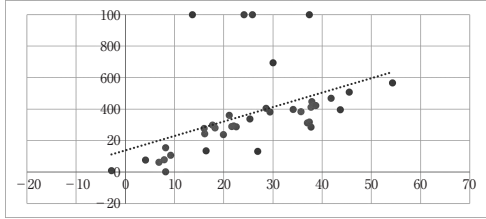
まずは、下院共和党議員の予算立法に対する投票動向とそれに対するトランプの影響について検討する。具体的には、今議会における予算関連立法のうち、超党派投票で立法化された3つの法律——FRA（表2のNo.3）、第1次CR（表2のNo.5）、第2次CR（表2のNo.8）——に対する下院共和党議員の投票行動を3つのグループに大別し、それぞれの特徴を検討する。以上の3法を選定した理由は、これら3法が今議会においていずれも瀬戸際政治の展開された後に下院執行部が超党派による妥協に訴えた予算法案であるからである。3グループとは、①瀬戸際政治の中軸となっているFC議員¹³⁾、②FC以外で上記3法に反対した議員、③上記3法全てに反対しなかった議員である。その上で、予備選挙段階と本選挙段階に分けて各議員の選挙に及ぼすトランプの影響力を見るために、予備選挙段階でのトランプからの推薦の有無、2020年大統領選挙時における各議員の選挙区におけるトランプの勝利margin¹⁴⁾、各議員自身の2022年本選挙での勝利marginを選挙地盤の堅さとトランプの影響を測る指標とする。以上の分類と指標を一覧にしたのが、表5、図3である。

図3 トランプの予備選時の推薦の有無別、主要予算3法への態度別の共和党下院議員の選挙地盤の状況

単位：%

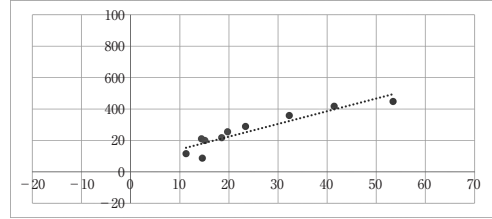
トランプの推薦を受けた議員

FC議員：39名

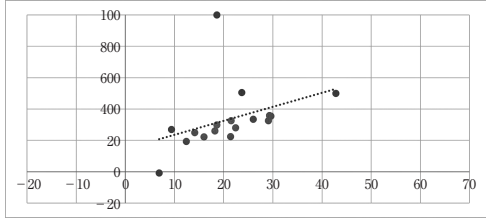


トランプの推薦を受けなかった議員

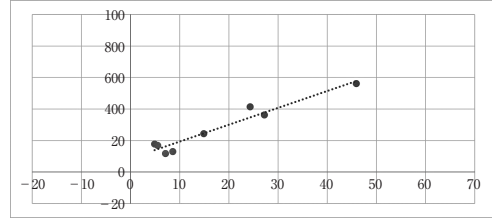
FC議員：10名



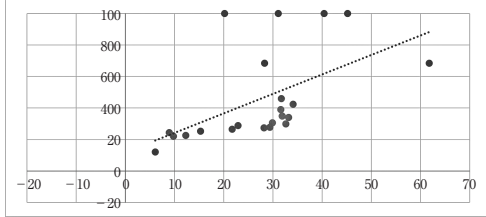
FC以外で3法全てに反対した議員：17名



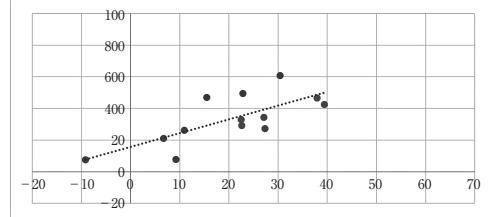
FC以外で3法全てに反対した議員：8名



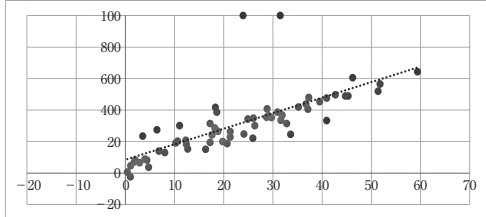
FC以外で2、1法に反対した議員：22名



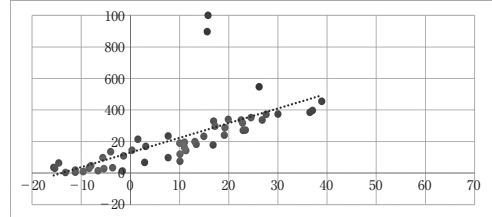
FC以外で2、1法に反対した議員：13名



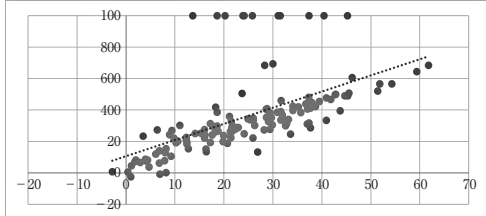
3法に反対しなかった議員：61名



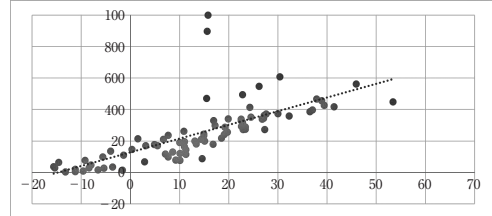
3法に反対しなかった議員：52名



共和党議員全体：139名

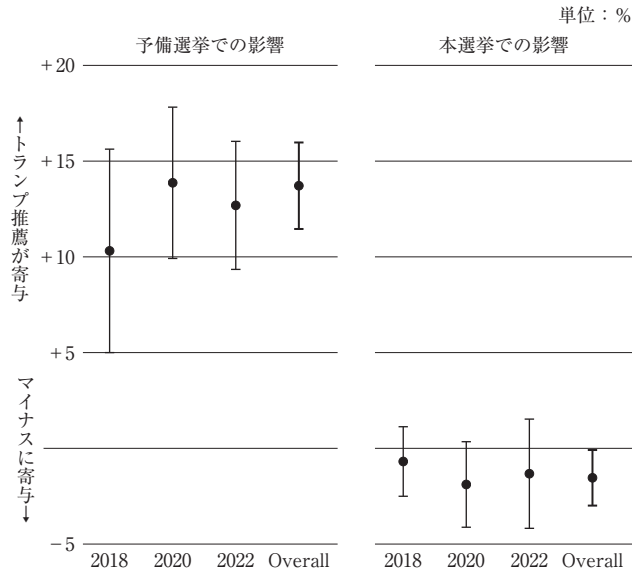


共和党議員全体：83名



注：横軸は、2020年大統領選挙の各下院選挙区（2022年時点の選挙区）でのトランプの勝利マージン比率、縦軸は、2022年中間選挙における下院共和党議員の勝利マージン比率を示している。
出所：表5に同じ。

図4 トランプの推薦が予備選挙、本選挙に及ぼした影響



出所：Bump (2023)。

一般に、各共和党議員にとってトランプおよびその支持基盤に依拠することは、予備選挙段階ではプラスの効果を得られるものの、本選挙ではむしろマイナスに作用する傾向にある（図4、Bump (2023)）。それゆえ、トランプの推薦の有無は、議員候補者から見れば、予備選挙段階でトランプの影響力を得るための指標となり得る。しかしながら、Heseltine (2023) によれば、トランプは自身の政治基盤強化のために当選可能性の高い議員を推薦する傾向にあり、トランプ退陣後その度合いは高まっているという（pp.5-6）。すなわち、トランプの推薦の有無は、もっぱら各議員の予備選挙段階での影響を図る指標にはなり得るものの、下院候補者ではなくトランプの利害によって推薦が行われている可能性を考慮しておく必要がある。この点でトランプの推薦を得ていても、2022年中間選挙（本選挙）での勝利マージンが大きい候補者は、おおむねトランプと支持層を同じくするか、トランプの動向を気にする必要がない議員であると考えられる。

さらに、各下院選挙区における2020年大統領選挙でのトランプの勝利マージンは、本選挙でのトランプのマイナス影響の度合いを示す指標と言えよう。以上に加えて、各候補者のトランプへのイデオロギー的親和度の参考として、2020年大統領選挙を不正とする下院決議（2021年1月6日に実施、否決されている）における賛否も表5には載せている。

以上を踏まえて、表5、図3を見ると、以下3つの特徴を指摘することができる。

第1に、FC議員と、それ以外で予算関連3法（全てないしはいずれか）に反対票を投じた議員とは、予備選挙でのトランプからの推薦獲得比率、2020年大統領選挙でのトランプの勝利マージン、2022年本選挙での自身の勝利マージンいずれにおいても下院共和党議員平均を上回り、両者は同じ傾向を示している。そもそも選挙地盤の強い議員が、FCに所属するか否かにかかわらず、超党派法案を拒否する傾向にあることが分かる。また、トランプの推薦の有無別に見ると、FC議員およびその他の3法に反対した議員とともに、推薦を受けた議員の方が勝利マージンは相対的に高い。このことは、トランプの予備選挙での推薦がもっぱらトランプ側の利害に基づいている

ことを示していると思われる。

第2に，2020年大統領選挙でのトランプ勝利マージンが低いかマイナスである選挙区の議員で超党派予算3法に反対した議員はほぼ皆無である¹⁵⁾。また，超党派予算3法に反対しなかった議員113名は，トランプの勝利マージン，自身の本選挙勝利マージンともに他の議員よりも低く，うち予備選挙でトランプの推薦を受けなかった議員52名の選挙区のトランプ勝利マージンは9.3%と極端に低くなっている。

第3に，以上2点を総合してみると，予算関連3法に反対した議員，予算関連3法に反対しなかった議員の相違は，大統領選挙でのトランプ勝利マージン，自身の勝利マージンともに，選挙地盤が堅いか否かにあり，堅い選挙地盤を有する議員が超党派法案を拒否する傾向にあり，その範囲はFCに限らず下院共和党のほぼ半数にまで広範囲にわたっている。トランプの推薦の有無は，予備選挙での議員のトランプ依存度を示すものとはいえず，トランプの利害を反映したものと解釈すべきであろう。ただし，超党派立法を拒否する議員のトランプとのイデオロギー的親和性は高く，超党派を許容する議員は選挙地盤上もトランプと距離を置く傾向が強いと言える。

トランプ治世下での共和党の変容

次に，政策内容面におけるトランプの影響について検討しよう。第1に，下院議会の構成において超党派での妥協を拒否する議員とトランプとの親和性が高いという上記の傾向を意識しているかどうかは不明だが，トランプは，今期の議会予算過程において，超党派的妥協の拒否を一貫して主張し，瀬戸際政治を煽ってきた。この点で，トランプは今期の下院共和党における瀬戸際政治への固執と超党派を模索する執行部への反発と行動をともにしてきたと言える。

第2に，2016年大統領選挙とその後のトランプ政権下において，トランプは自身の支持基盤を意識して，ヤング・ガンズらをはじめとする従来の共和党の財政路線から転換し，連邦支出において相当割合を占める社会保障年金，メディケアを支出削減の対象からオミットすることを明言した。前節に見たとおり，この路線転換により共和党の支出削減の対象は歳出予算プロセスに限定され，財政赤字削減・財政健全化に果たす作用はきわめて限定的で，支出削減を通じた財政再建という共和党の政策提案はますます非リアルとなった。

第3に，トランプが訴えた「アメリカ第一主義」は草の根共和党支持者の内向き世論を背景に孤立主義の傾向を強めた。こうしたトランプのアメリカ第一主義とその支持基盤の孤立主義的傾向は，下院共和党にも一定の影響を及ぼしていると考えられる。今議会では，従来なら速やかに超党派で補正予算として採択されてきた外交・安全保障関連予算が下院共和党内での反発によって滞るといった新たな事態が生まれている。ウクライナへの追加支援，ハマス・イスラエル紛争勃発に対するイスラエル増額支援，パレスチナに対する人道支援等の補正予算が，もっぱら下院共和党の混迷により滞っていることはその典型である。さらに，国防省はウクライナ戦争とハマス・イスラエル戦争により予算増額が当面的に求められているものの，CRにより昨年度踏襲の予算執行を余儀なくされ，他の国防経費の節減により対応しているという（Seligman (2023)）。

3-3 執行部主導に対する反発の顕在化

最後に，執行部主導の議会運営からの転換というFC議員の主張から予算政治における下院共和党の内紛構図について考えてみよう。執行部主導の議会，政党運営から議員と有権者の手に主

導権を取り戻すと言う彼らの提起は、政党運営、予備選挙のプロセス、下院規則にまで広範囲に及んでいるが、本稿の中心対象である予算編成過程においては、執行部主導の包括歳出予算法を禁じ、12本のレギュラー歳出予算法の策定と本会議における議員の参加の保証に集約される（Freedom Caucus (2022a, b), Reynolds (2023)）。この規則変更が下院の予算編成のみならず、上院との調整も含めた議会予算編成全体に大きな変化をもたらしていることは前章にてすでに論じた。ここで考察すべきは、執行部主導型予算編成への反発によってもたらされた今期の歳出予算編成過程の基本的性格である。

執行部主導型予算政治に対する反発を考える上で、待鳥 (2023a, b) の論考が参考になる。待鳥は、党派間の分極政治の進展とその下での執行部主導型の政党政府のジレンマがマッカーシー解任をもたらした主要因だとする。すなわち、党派間の分極化が進んで超党派での妥協が困難となる一方で、政党執行部に政策形成とりまとめの過大な負担がかかるようになっており、マッカーシーの議長解任はその典型的な帰結であると言う。

待鳥の議論は、今日の共和党の内紛が執行部主導型政治への反発に起因しながらその調整を政党執行部が引き受けなければならないジレンマと位置づけている点で的を射ている。しかしながら、彼の政党執行部主導の政治を理論的に表現した政党政府とは1970年代当時の委員会政府の対立概念である。ここで問題となるのは、今議会で強硬派が提起し実践している執行部主導の議会政治（すなわち政党政府）への反発が意味しているのは委員会政府への回帰なのかと言う点である。

歳出予算法について言えば、12本のレギュラー歳出予算プロセスの義務づけは、共和党執行部から歳出予算委員会に予算編成権限を委譲することを意味しない。FCが要求したのはレギュラー歳出予算法を本会議で審議に付すことであり、個々の議員の修正要求を本会議審議で取り上げることである。委員会政府から政党政府への転換は、委員会による閉じられた審議過程に対する委員会外の議員の反発に端を発して委員会に代替して選択された代替手法であった（藤木 (2016), pp. 81-82)。委員会政府というクローズドな議会の政策決定の改革が政党政府を導いた訳である。執行部主導政治を批判しているFCらが求めているのはより一般議員に開かれた歳出予算プロセスであり、クローズドな委員会政府への復帰ではない。すなわち、今下院議会で試みられているのは、より開かれた歳出予算プロセスという新しい試みだと言うことになる。しかしながら、理念的には歳出予算編成のより開放的な転換が提起されつつも、そのようなプロセスは果たしていかに統治されるのだろうか。超党派の妥協政治を拒否すること自体を自己目的化しているFCら強硬派議員においてそのような具体的なプランは皆無である。

今下院において試みられているのは、少なくとも理念的にはより開放的な議会運営を唱いつつも、具体的な議会運営の統治手法を欠いている。その結果、今期下院の新たな予算編成過程の試みは共和党と下院議会の混迷を生み出す元凶の一つとなっている。

4. 暫定的な結論——下院共和党内紛のメカニズム

2024年度予算編成過程は目下進行中であり、第2次CRの成立によって2024年に越年することは確実となった。また、ウクライナ戦争、ハマス・イスラエル戦争への支援をはじめとした補正

予算も前途遼遠の状況にある。よって本稿の結論は、2023年11月末までの予算編成過程を対象とした暫定的な結論にとどまらざるを得ない。それでも、今期下院共和党議会の予算編成過程の特徴と下院共和党内紛の構図はおおむね以下3点にまとめることができる。

第1に、共和党の内紛は、FCのみならず広範な下院共和党議員が非妥協的な予算政治を志向している結果である。こうした議員は、選挙区において堅い地盤を有しており、その支持基盤もトランプとイデオロギー的親和性が高い。こうした議員たちの要求は予算の総体には直接関わりのない、文化的、社会的なトリビアなイシューに固執し、非妥協性自体が自己目的化する傾向が強い。この結果、下院共和党の内紛と混迷が生じていると考えられる。

第2に、下院共和党の混迷には、トランプ要因が議会政治への関与、共和党の政策イデオロギーの変容という両面で一定の影響を果たしている。この点で、今議会をティーパーティー運動の延長線上に位置づける Skocpol (2023) の見解に対しては、トランプ・モーメントを下院共和党変節の一つの画期として位置づけ直す一定の修正が必要ではないか。

第3に、レギュラー歳出予算プロセスへの回帰という今議会の予算政治は、執行部主導の政党政府的な予算政治からの転換の端緒となる可能性を有しているものの、その着地点は明確ではない。執行部主導の予算政治に代替する運営手法がない状態で個々の議員に予算過程へのコミットメントを開放していることが、今期の共和党議会の内紛と混迷を深める一要因となっている。

以上はあくまでも暫定的な結論であり、目下進行中の予算編成過程、さらには2024年選挙の結果をも踏まえて最終的な結論が吟味される必要がある。また、今日の共和党の内紛状況打開の方向性については、本選挙での帰趨がほぼ決まるような選挙区割りとなっていることをはじめとした選挙制度の問題 (秋山 (2022), Seabrook (2022)) や、今日の政党制度それ自体の問題 (Drutman (2020)) という視点からも考察する必要がある。これらの検討は今後の課題としたい。

注

- 1) アメリカ連邦議会の歳出予算法の制定過程及びそれらを含めた予算関連立法のmast・パス法としての性格について、より詳しくは、河音 (2021), pp. 110-113, p. 119, White (2005), p. 165 を参照されたい。
- 2) 法定債務上限は連邦政府の国債発行残高の絶対額の上限を定めたもので、連邦政府は法定上限額を超える国債発行を許されていない。仮に国債発行が不可能となれば、アメリカ連邦政府が債務不履行に陥ることになり経済社会に甚大な影響を及ぼすことから、政府債務上限法は債務不履行を避けるために必ず通さねばならないという意味でmast・パス法に位置づけられる。法定債務上限とその引き上げをめぐる近年の動向についてより詳しくは、河音 (2016), pp. 88-89, Driessen and Lynch (2023) を参照されたい。
- 3) 政党政府とは、政党執行部に議会運営を委ねる政治運営のあり方で、1970年代まで支配的であった委員会政府に対立する概念である (待鳥 (2009), pp. 31-32, Rohde (1991))。
- 4) 本稿執筆時点 (2023年11月末) において、2024年度歳出予算法や補正予算法は最終決着を見ていない。そのため本稿の分析は、11月末までの事態を対象とした考察となる。
- 5) 下院共和党議員宛に送られたこのレター文書は、FCが2022年中間選挙に際して公表したメモ (Freedom Caucus (2022)) を基にして、第118議会冒頭の下院議長選挙をにらんで共和党執行部批判に焦点を絞ったものであった。レター文書起草の中心となったのはチップ・ロイ (Chip Roy, テキサス州) であったと言われている。その後の下院議長選挙においてもロイが中心となってマッカーシーとの交渉を取り仕切り、マッカーシー議長承認との取引を引き出したとされている (Lowry

- (2023))。
- 6) ホルマン・ルールとは、歳出予算法策定にあたり、特定の連邦職員の給与や特定プログラムの金額を変更できるとするものであり、1876年に下院議員であったウィリアム・ホルマン (William S. Holman, インディアナ州) が提示したことに由来する。ただし、ホルマン・ルールの内容はときどきの下院規則で頻繁に変更されており、FC が要求した規則は、共和党が多数派であった第115議会 (2017-18年) に定められたルールの復活である。具体的内容は、下院が特定の連邦職員の給与の減額、特定プログラムの減額、財務省によって支払われる特定の年金の減額を可能とするというものである。ホルマン・ルールについてより詳しくは、Saturno (2023) を参照されたい。
 - 7) 2023年2月1日にマッカーシー議長とバイデン大統領は債務上限引上げに関して1時間強の会談を行っているが、そこではお互いの立場表明にとどまり、交渉以前の段階であった (Rosenberg (2023))。
 - 8) 今回の政府債務上限引上げ交渉は本論で述べたとおり、バイデン政権とマッカーシー議長との交渉を通じてFRA 実現となったが、そのプロセスにおいては、共和党、民主党双方各派から様々な代替案が出された。民主党からは、下院共和党の立法提案を免責嘆願 (discharge petition) によって葬り去ると言う案 (Lills (2023)、下院共和党の切り崩しが必要でかつ共和党案の成案以降しか行動に移せないとの理由から採用されず)、そもそも法定債務上限の規定自体が合衆国憲法修正第14条の定めた「合衆国の公的債務の有効性は疑われてはならない」と言う規定に基づけば違憲であるから、法定債務上限が違憲であることを政権なり民主党が宣言して法定債務上限規定そのものを葬り去ってしまう案が出された (Tribe (2023)、Millhisser (2023)、Sanders (2023)、ただし違憲宣言は共和党側からの訴訟が起こされることは必至で喫緊の課題への対応としては得策ではないとされた)。対する共和党からは、国債残高が法定債務上限を超えた際に、連邦政府の支出の優先順位づけを立法化する案が検討された (Stein, Caldwell and Meyer (2023))。ただしこの案も、技術的に不可能であることに加え、立法化のメドは立たないことから却下されている。
 - 9) 図1に明らかな通り、FRA 成立以降国債残高は急増を見た。これはもっぱら高金利・インフレ経済下での国債費の増加によるものである。今後国債費の増加による財政赤字の拡大、政府債務の増加はより加速することが確実視されている (図2)。この点で、イエレン財務長官が指摘したデッドラインまでにFRA 成立がなんとか間に合ったとの評価も成り立つが、政府債務急増に対する具体的な対応策では、バイデン政権・民主党、共和党ともに同じ土壌に立つことはままならず、放置されているのが現状である。こうした経済・財政実態の変化に対する予算政治の対応については今後の検討課題としたい。
 - 10) マッカーシーはなぜ無条件CRに転換したのか。マッカーシー自身の公式見解は、CRが成立せず連邦政府機関閉鎖となった場合、下院共和党がその責を問われるためCRはいかなる形であれ通過させねばならないというものである (Kapur (2023))。ただし、マッカーシーが超党派での無条件CR提示、採択路線によって自身が解任に遭うことはない想定していた可能性も、逆に解任に遭ったとしても下院共和党の責を問われることを回避するために超党派路線に転換することを決意していたとの解釈も成り立つ。この点について実態は明確ではない。
 - 11) バイデン政権は、これらの援助増額を議会が超党派で合意しやすいように、南部の国境警備予算を付け加えることで共和党に配慮した提案を行っている (The White House (2023)) が、下院共和党との溝は埋まらないままである。
 - 12) ヤング・ガンズを中心メンバーとなったのは、マッカーシーに加え、ベイナー辞任後下院議長の座についたライアン、当時下院共和党院内幹事の座にあったカンターであった。その後カンターは2011年の超党派合意の張本人として2014年の中間選挙予備選挙でティーパーティー派候補に敗北し、ライアンも下院共和党トップからの辞任とともに議会を去り、今回マッカーシーが下院議長解任となった。こうしたヤング・ガンズの趨勢を、Skocpol (2023) は、ティーパーティー運動と結託して執行部にのし上がりながら、ティーパーティーやそれを継承しているFCら強硬派によってその地位を奪われ

- るという、ティーパーティー以来の共和党のリーダーシップの悪しき典型だと評している。
- 13) FC は会派のメンバーを公表していないため、本稿では Desilver (2023) が FC ないしはそのシムパとしてリストアップしている議員49名を FC 議員としている。
- 14) 2020年と2022年とでは一部の州において選挙区割りの変更となっているが、区割り変更の影響はここでは捨象している。2020年大統領選挙でのトランプの勝利マージンは、2022年中間選挙での区割りに基づいたものである (Ballotpedia (2023b))。
- 15) バイデン勝利選挙区で3法に反対票を投じている唯一の例外はジョージ・サントス (George Santos, ニューヨーク州) である (FRA と第2次 CR に反対)。ちなみにサントスは詐欺、窃盗、虚偽報告などで刑事追迫され、2023年12月1日に下院議会を除名されている。

[参考文献]

- 秋山信一 (2022) 「2022年中間選挙：党利党略の区割り変更、勝敗固定化、民意を分断」『毎日新聞』1月8日。
- Alfaro, Mariana (2023) “House Freedom Caucus Says It Won’t Support Stopgap Funding Bill without Conditions,” *The Washington Post*, Aug. 21.
- Austin, D. Andrew (2022) *The Debt Limit Since 2011*, Congressional Research Service, R43389, Dec. 23.
- Baker, Peter (2023) “The Calm Man in the Capital: Biden Lets Others Spike the Ball but Notches a Win,” *The New York Times*, June 2.
- Ballotpedia (2023a) “Election Results, 2022: Congressional Margin of Victory Analysis,” *Ballotpedia*, Jan. 12 (https://ballotpedia.org/Election_results,_2022:_Congressional_margin_of_victory_analysis#5%_to_15%).
- Ballotpedia (2023b) “Election Results, 2022: Comparison of 2020 Presidential and 2022 U.S. House Midterm Results,” *Ballotpedia* (https://ballotpedia.org/Election_results,_2022:_Comparison_of_2020_presidential_and_2022_U.S._House_midterm_results).
- Ballotpedia (2022) “United States House Republican Party Primaries, 2022,” *Ballotpedia* (https://ballotpedia.org/United_States_House_Republican_Party_primaries,_2022).
- Bolton, Alexander (2023) “Defense Bill, Passed 62 Years in a Row, Faces Partisan Minefields in Senate, House,” *The Hill*, Nov. 30.
- Brooks, Emily (2022) “Seven Hard-Line House Republicans Lay out Speaker Demands Amid McCarthy Opposition,” *The Hill*, Dec. 9.
- Bump, Phillip (2023) “Trump Endorsements Helped Win Primaries, and Lose in November,” *The Washington Post*, Sept. 6.
- Carson, Ruth and Mark Cudmore (2023) “US Government’s Debt Interest Bill Soars Past \$1 Trillion a Year,” *Bloomberg*, Nov. 7.
- Clerk of the U.S. House of Representative, *Roll Call Votes, various issues* (<https://clerk.house.gov/Votes>).
- Congress.Gov, *various issues* (<https://www.congress.gov/>).
- Congressional Research Service (CRS), *Appropriation Status Table, various issues* (<https://crsreports.congress.gov/AppropriationsStatusTable>).
- Desilver, Drew (2023) “Freedom Caucus Likely to Play a Bigger Role in New GOP-Led House: So Who Are They?” *Pew Research Center*, Jan. 23.
- Driessen, Grant A. (2023) *The Debt Limit*, Congressional Research Service, IF10292, Sept. 15.
- Driessen, Grant A. and Megan S. Lynch (2023) *Discretionary Spending Caps in the Fiscal Responsibility Act of 2023*, Congressional Research Service, IN12168, June 28.

- Drutman, Lee (2020) *Breaking the Two-Party Doom Loop: The Case for Multiparty Democracy in America*, Oxford University Press.
- Emma, Caitlin and Jennifer Scholtes (2023) “How the Debt Deal Has Upended Congress’ Spending Timeline,” *Politico*, June 26.
- Firestone, David (2023) “These Are the Fights That Many House Republicans Really Want,” *The New York Times*, Nov. 16.
- 藤木剛康 (2017) 「決められない政治——政策形成プロセスの変容と経済政策」 谷口明丈, 須藤功編『現代アメリカ経済史——「問題大国」の出現』有斐閣, pp.71-101。
- Grossmann, Matt and David A. Hopkins (2016) *Asymmetric Politics: Ideological Republicans and Group Interest Democrats*, Oxford University Press.
- Heseltine, Michael (2023) “Assessing Trump’s Presidential Endorsements While in and out of Office (2018-2022),” *Electoral Studies*, Vol. 85, pp.1-18.
- Kapur, Sahil (2023) “Trump Breaks with McCarthy, Pushing Republicans to Shut Down the Government,” *NBC News*, Sept. 26.
- 河音琢郎 (2021) 「財政政策——巨額の財政赤字をどうするのか」 河崎信樹, 河音琢郎, 藤木剛康編著『現代アメリカ政治経済入門』ミネルヴァ書房, pp.107-125。
- 河音琢郎 (2016) 「財政政策——『決められない政治』とその場しのぎの予算編成」 河音琢郎, 藤木剛康編著『オバマ政権の経済政策——リベラリズムとアメリカ再生のゆくえ』ミネルヴァ書房, pp.81-109。
- Lynch, Megan S. (2023) *Discretionary Spending Caps in the Fiscal Responsibility Act of 2023*, Congressional Research Service, IN12168, June 28.
- Lowry, Rich (2023) “The Republican Who Knew What He Was Doing,” *Politico*, Jan. 11.
- 待鳥聡 (2023a) 「分極化時代の下院議長：(2)制度から考える」 日本国際問題研究所『研究レポート』10月25日 (<https://www.jiia.or.jp/research-report/us-fy2023-02.html>)。
- 待鳥聡 (2023b) 「分極化時代の下院議長：(1)歴史から考える」 日本国際問題研究所『研究レポート』10月17日 (<https://www.jiia.or.jp/research-report/us-fy2023-01.html>)。
- 待鳥聡 (2009) 『「代表」と「統治」のアメリカ政治』講談社。
- McCormick, Liz Capo, Erik Wasson, Christopher Condon, and Alexandre Tanzi (2023) “US Budget Deficits Are Exploding Like Never Before,” *Bloomberg/Business Week*, Aug. 24.
- McPherson, Lindsey (2023) “Freedom Caucus Lays out Debt Limit, Spending Demands,” *Roll Call*, Mar. 10.
- Millhiser, Ian (2023) “How Does the 14th Amendment Apply to the Debt Ceiling?” *Vox*, May 11.
- Moore, Elena and Haidee Chu (2022) “Tracking Trump’s Endorsements: Here’s How His Picks Have Fared in Primaries,” *National Public Radio*, Sept. 8.
- No Labels (2023) “Five Facts on Kevin McCarthy’s Grand Bargain,” *Real Clear Policy*, Jan. 13.
- 岡山裕 (2023) 「政党内・政党間の妥協はどこまで可能か——米国第118連邦議会の展望」 日本国際問題研究所『国際問題』No. 712, 4月, pp.15-24。
- Perry, Scott, Chip Roy, Dan Bishop, Andrew Clyde, Paul Gosar, Eli Crane and Andy Ogles (2022) *Dear Colleague: Letter to House Republican Representatives in the 118th Congress*, Dec. 8, retrieved from Solender (2022).
- Reynolds, Molly E. (2023a) “This Is What’s Become of the House,” *The New York Times*, Nov. 17.
- Reynolds, Molly E. (2023b) “The McCarthy Deal Is Guaranteed Fiscal Brinkmanship,” Brookings Institution, *Fix Gov*, Jan. 12.
- Rohde, David W. (1991) *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago University Press.
- Romm, Tony, Marianna Sotomayor, Leigh Ann Caldwell, Tyler Pager, Jeff Stein and Rachel Siegel

- (2023) “‘You Don’t Have Another Option’: Inside the Biden, McCarthy Debt Ceiling Deal,” *The Washington Post*, June 3.
- Ryan, Paul, Eric Cantor and Kevin McCarthy (2010) *Young Guns: A New Generation of Conservative Leaders*, Threshold Editions of Simon & Schuster.
- Sanders, Bernie (2023) “Biden Must Resist Republican Debt Ceiling Demands: Here’s What He Needs to Do Instead,” *Fox News*, May 24.
- Saturno, James V. (2023) *The Holman Rule (House Rule XXI, Clause 2(b))*, Congressional Research Service, R44736, Jan. 10.
- Saturno, James V. and Megan S. Lynch (2023) *The Appropriations Process: A Brief Overview*, Congressional Research Service, R47106, May 17.
- Schick, Allen (2007) *The Federal Budget: Politics, Policy, Process, 3rd ed.*, Brookings Institution Press.
- Seabrook, Nick (2022) *One Person, One Vote: A Surprising History of Gerrymandering in America*, Pantheon.
- Seligman, Lara “‘We’re Taking It out of Hide’: Pentagon Says It Has No Money for Middle East Buildup,” *Politico*, Nov. 28.
- Skocpol, Theda (2023) “Kevin McCarthy’s Downfall Is the Culmination of the Tea Party,” *Politico*, Oct. 5.
- Solender, Andrew (2022) “Right-Wing Demand List Further Complicates McCarthy’s Speaker Bid,” *Axios*, Dec. 8.
- Stein, Jeff, Leigh Ann Caldwell and Theodoric Meyer (2023) “House Republicans Prepare Emergency Plan for Breaching Debt Limit,” *The Washington Post*, Jan. 13.
- Tankersley, Jim (2023) “Biden’s Debt Deal Strategy: Win in the Fine Print,” *The New York Times*, June 3.
- Tribe, Laurence H. (2023) “Why I Changed My Mind on the Debt Limit,” *The New York Times*, May 7.
- U. S. Department of Treasury, Bureau of the Public Debt, *Monthly Statement of the Public Debt, various issues*, Jan. 2001-Sept. 2023.
- U. S. House, Appropriation Committee (2023) *Amendment in the Nature of a Substitute to the Report on the Interim Suballocation of Budget Allocations for Fiscal Year 2024: Offered by Ms. Granger of Texas*, June 15.
- U. S. House, Freedom Caucus (2023) *Shrink Washington, Grow America*, Mar. 10 (<https://twitter.com/freedomcaucus/status/1634205313623572480?fbclid=IwAR3olkHaZKdLHkiBpTSaayyIgr14dLi73LQuLlx9o7C1Bbcu6NYZLJJp4k0>).
- U. S. House, Freedom Caucus (2022) *House Freedom Caucus: Restoring the People’s Voice in Congress*, Retrieved from the Official Web Site of Rep. Scott Perry, July 25 (https://perry.house.gov/uploadedfiles/hfc_rules_reforms_proposal_7.25.2022.pdf).
- U. S. Senate, (2023) *Roll Call Votes 118th Congress-1st Session* (https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/vote_menu_118_1.htm).
- U. S. Senate, Appropriation Committee (2023) *Chair’s Proposal: Allocation to Subcommittee for Fiscal Year 2024*, June 22.
- The White House (2023) *Fact Sheet: White House Calls on Congress to Advance Critical National Security Priorities*, Oct. 20 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/20/fact-sheet-white-house-calls-on-congress-to-advance-critical-national-security-priorities/>).
- White, Joseph (2005) “Making Connections to the Appropriations Process,” in Paul S. Herrnson, Ron-

ald G. Shaiko and Clyde Wilcox, eds., *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington, 2nd ed.*, CQ Press, pp.164-188.

Yellen, Janet L. (2023a) *Letter to the House Speaker*, U.S. Department of Treasury, May 1 (https://home.treasury.gov/system/files/136/Debt_Limit_Letter_Congress_Members_05012023.pdf).

Yellen, Janet L. (2023b) *Letter to the House Speaker*, U.S. Department of Treasury, Jan. 13 (<https://home.treasury.gov/system/files/136/Debt-Limit-Letter-to-Congress-McCarthy-20230113.pdf>).

*全ての Web サイトについては、2023年11月30日時点で閲覧確認済みである。