



国際秩序の動揺と 米国のグローバル・ リーダーシップの行方

日本国際問題研究所編



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

国際秩序の動揺と 米国のグローバル・ リーダーシップの行方

日本国際問題研究所編



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所が令和2～4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「国際秩序の転換期における日本の秩序形成戦略－台頭する中国と日米欧の新たな協調」のサブ・プロジェクトの一つとして実施してきた研究プロジェクト「国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方」における3年目の成果をとりまとめたものです。

米国と中国との戦略的競争は多方面にわたり、一層激化しています。また、ロシアによるウクライナ侵略が米国の外交や内政に影響を及ぼす状況も続いています。そうした中、米国の国内における政治的分断は進む一方の様相を呈しています。

このような厳しい内外の情勢にバイデン政権はどのように対応しているのか、本プロジェクトは、バイデン政権における米国の外交と内政をめぐる諸問題について分析し、現況を的確に把握することに努めた研究成果です。

なお、ここに表明されている見解は、すべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。本報告書がわが国の外交政策に寄与することを心より期待します。本報告書に対する忌憚なきご意見、ご批判をいただければ幸いです。

このサブ・プロジェクトの主査を務めていただいた慶應義塾大学の中山俊宏教授が、令和4年5月1日に急逝されました。ここに改めて追悼の意を表します。また、令和4年5月から本サブ・プロジェクトの主査をお引き受けいただいた久保文明防衛大学校長をはじめ、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

令和5年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

目 次

第 1 章	バイデン政権における外交と内政のつながり	舟津奈緒子	1
	国際協調路線と同盟国および友好国との連携		1
	インド太平洋地域と対中戦略の重視		2
	深刻な党派対立と党内対立		4
	アメリカの内向き志向と「中間層のための外交」		6
	むすびにかえて		7
第 2 章	2022 年中間選挙における極端派の動向	待鳥 聡史	9
	——民主党最左派に注目して——		
	はじめに——極端派への注目		9
	1. 極端派はなぜ二大政党にとどまるのか		10
	2. 民主党における左派勢力		12
	3. 2022 年中間選挙における民主党最左派の動向		13
	おわりに——極端派はアメリカ政治に何をもたらすのか		14
第 3 章	バイデン大統領と連邦学生ローン返済免除プログラム	梅川 健	19
	大統領は「決められない政治」を打開できるか		
	はじめに		19
	1. バイデン大統領による政策形成：連邦学生ローン返済免除		21
	2. 大統領による政策形成を阻む訴訟		23
	おわりに		25
第 4 章	アメリカの対外認識	森 聡	29
	——2022 年から 2023 年春にかけてのアメリカ世論の動向——		
	はじめに		29
	1. 民主党と共和党の対外認識		29
	2. ウクライナ戦争		33
	3. 中国		35
	おわりに		38

第5章 ウクライナ支援に対する日本の有権者の支持.....飯田 健... 43

はじめに... 43

1. 性別、年齢、支持政党とウクライナ支援に対する支持... 44
 2. 「同盟のジレンマ」、民主主義への支持、ロシアに対する脅威認識... 47
 3. 分析... 48
- まとめ... 52

第6章 アメリカにおける分極化と同盟国からの信頼.....小濱 祥子... 57

はじめに... 57

1. 分極化の二つの諸相：対外政策の観点から... 58
 2. サーベイ実験の手法... 59
 3. 分極化と同盟国からの信頼... 60
- おわりに... 61

第7章 国際関係に関与する州と地方政府.....梅川 葉菜... 65

はじめに... 65

1. 連邦政府と州政府の外交権限... 66
 2. 州や地方政府が国際関係に関与している背景... 68
- おわりに... 70

第8章 民主主義への攻撃としての国際的デジタル介入.....渡辺 将人... 73

—アメリカが抱える脆弱性のジレンマ—

はじめに... 73

1. 目的としての「民主主義」への攻撃... 74
 2. 既存のプラットフォームを利用した攪乱活動... 75
 3. 偽のニュースメディアによるオペレーション... 81
 4. アメリカ社会の脆弱性とジレンマ... 85
 5. 対応をめぐり考慮すべき要因... 87
- おわりに... 89

第 9 章	アメリカの台湾政策 (2022)	佐橋 亮	95
	1. 全般的な関係強化...		96
	2. 台湾海峡「危機」...		98
	3. バイデン政権の台湾姿勢の本質...		100
	おわりに...		102
第 10 章	2024 年に向けての米国政治の動向と日米関係	久保 文明	107
	はじめに...		107
	1. バイデン政権の対中国・ロシア政策...		108
	2. 2022 年中間選挙の含意...		109
	3. 2024 年大統領選挙との関連で...		112
	4. 2024 年に向けての日本の選択...		114
	おわりに...		116

第1章

バイデン政権における外交と内政のつながり

舟津 奈緒子

米国では2021年1月20日にジョセフ・バイデン Jr. が大統領に就任し、バイデン政権が発足したが、バイデン政権は外交と内政において難しい舵取りを強いられている。本稿では、バイデン政権の外交と内政を振り返り、両者のつながりを考察したい。

国際協調路線と同盟国および友好国との連携

バイデン政権は2021年1月20日の就任以来、トランプ前政権がアメリカ第一主義（アメリカ・ファースト）を標榜し、単独主義的な行動を取ったこととは対照的に、同盟国や友好国との協調や共働を重視する方針を明確にしている。バイデン大統領は外交に関する様々な演説で「アメリカは戻った（America is back.）」という一文を多用し、政権交代に伴ってアメリカ外交が単独主義から国際協調路線へ転換したことを強調している。

バイデン政権が国際協調路線を実行するにあたっては、同盟国や友好国との協調や共働をその柱としている。こうした同盟国や友好国との協調を柱とした国際協調路線をコアリッション（連合）・アプローチと呼ぶ論もあり¹、実際にバイデン政権の発足直後から次々とアメリカとその同盟国や友好国の連携に関する動きが見られた。

例えば、2021年3月12日にはインド太平洋地域における民主主義国間の協力枠組みである日米豪印4か国のQUADの初の首脳会談がオンラインで開催された²。新型コロナウイルス感染症対策のためにオンラインでの開催となったが、QUAD協議が初めて首脳レベルでの会談に格上げされたことは重要である。

そして、QUAD首脳会談の直後にはアントニー・ブリンケン国務長官とロイド・オー

ステイン国防長官が日本³と韓国⁴を訪問し、それぞれの外務大臣、防衛大臣との2 + 2 会談を実施した。さらに、2021 年 9 月 15 日にはインド太平洋地域の平和と安定を図るための米英豪の 3 か国による安全保障の新しい枠組みである AUKUS が創設されている⁵。

また、2021 年 9 月 24 日には、アメリカの主催でワシントン DC において QUAD の首脳会談が初めて対面で開催されている⁶。

QUAD の動きは 2022 年に益々活発となり、2 月に対面での外相会合、3 月にオンラインでの首脳会合、5 月に対面で 2 回目となる首脳会合、9 月に再び外相会合を開催しており、4 か国の緊密な連携が目立っている。

こうした同盟国や友好国との連携を基本とした多国間の枠組みを重視する一連の動きからは、バイデン政権によるトランプ政権のアメリカ第一主義との決別が明らかである。

インド太平洋地域と対中戦略の重視

バイデン政権は 2022 年 2 月 11 日にインド太平洋戦略を発表した⁷。このインド太平洋戦略はとりわけアメリカにとってのインド太平洋地域の戦略的重要性が強調されている。

同戦略では、インド太平洋地域が世界の半数を超える人口を擁し、世界の GDP の 6 割の経済規模をなし、世界経済の成長の 3 分の 2 を占め、地理的には世界の海洋の 65% と大陸の 25% を占めていると具体的に数字を挙げ、この地域がアメリカの繁栄と発展にとって不可欠な地域であることが強調されている。

これに加えて、アメリカがインド太平洋地域に注力する理由として、インド太平洋地域が中国からの挑戦を受けており、中国のこの地域に対する抑圧と攻撃に対処する必要性を述べている。アメリカのインド太平洋地域に対する取り組みが今後 10 年間のうちにこの地域の法と規範が維持できるかどうかにかかっていることも強調している。バイデン政権にとってのインド太平洋地域の戦略的重要性が強調されており、さらに、ここでもアメリカ 1 か国で対処するのではなく、インド太平洋地域における同盟国やパートナー国との共同目標であることも強調されている。

そして、バイデン政権の外交において中国を念頭に置いて、この地域を重視していると説明されている点も重要である。2021 年 3 月 3 日には、バイデン政権の発足後

で初めての外交・安全保障政策に関する政権の公式文書である国家安全保障戦略暫定方針⁸が公表されたが、この国家安全保障戦略暫定方針ではアメリカが中国との戦略的競争の真ただ中にあると規定されている。

さらに、国家安全保障戦略暫定方針では中国をアメリカにとって「経済的、外交的、軍事的、技術的能力を結集し、安定的かつ開放的な国際システムに挑戦することができる唯一の競争相手」と明確に位置付けている。「唯一の競争相手」と規定することで、対中政策がバイデン政権の外交の基底をなしていくことが見て取れる。そして、こうしたバイデン政権の方針は2022年2月のロシアによるウクライナ侵略後も変わらず、10月に発表された国家安全保障戦略⁹にも引き継がれている。

対中戦略については、バイデン政権が人権や民主主義的価値の擁護を外交政策の柱に据えており、この点に鑑みて厳しい対中観を維持している。この点はトランプ前政権の対中観を継承していると言えよう。ただし、中国共産党の統治そのものに批判的であったトランプ前政権とは異なり、バイデン政権は中国との決定的な対立を避け、中国との対話の努力を模索するため、中国の共産主義体制という統治モデル自体への言及は避けながら、人権や民主主義的価値の擁護を外交政策の柱に据えている点がトランプ前政権との相違点である。

前述の国家安全保障戦略暫定方針においても、国内外における人権の擁護がバイデン新政権の優先政策として掲げられており、人権や民主主義的価値の擁護を外交政策の柱に据えていることが明らかである。

対中政策においてもこのイシューを基本とする姿勢であり、バイデン政権は政権発足以来中国の人権状況をめぐって香港民主派やウイグル族、チベット族などの少数民族に対する弾圧があると中国の取り組みを強く非難し、このような中国における人権状況を容認しないという強い姿勢を示し続けている。

例えば、2021年2月10日には就任間もないバイデン大統領と習近平国家主席との間で電話による首脳会談が持たれたが、バイデン大統領は習国家主席に香港や新疆ウイグル自治区における人権の取り扱いについて、アメリカが持つ主要な懸念事項であると直接伝えた¹⁰。2021年12月6日には中国の人権に対する取り扱いを非難し、2022年北京で開催される冬季オリンピックについてアメリカの政府関係者を北京五輪に派遣しない外交的ボイコットを発表している。

バイデン政権の民主主義的価値を重視する外交姿勢とそれに基づく対中政策には、人権や民主主義的価値の擁護に対するアメリカ国民の高い支持があることと、アメリカ議会においても超党派の支持を得やすいということがその理由に挙げられる。

例えば、ピュー・リサーチセンターが2021年2月1～7日に実施した調査では「中国と聞いたときに何を最初に思い浮かべるか?」という問いに対して、「人権」という回答が20%で最も高く、「経済」(19%)、「政治体制」(17%)、「脅威」(13%)、「米中関係」(12%)が続いている。また、同調査では、「中国との経済的な関係を損なっても、アメリカは中国の人権状況の改善に取り組むべき」と回答したアメリカ人が70%にも上っている。この回答の内訳を支持政党別に見ると、自らを共和党支持者および共和党支持寄りであると見做す人では72%、民主党支持者および民主党支持寄りであると見做す人では69%がそのように回答している¹¹。つまり、支持政党別の政治的分極化が激しい近年のアメリカにおいて、人権や民主主義的価値の擁護は支持政党の別なく、アメリカ人全般からの支持が得られるということである。

加えて、内政において、民主党と共和党の分断が益々進む一方、政権与党である民主党内の中道派と左派との分断も深まるなかで政策遂行に困難を極めているバイデン政権が、人権や民主主義的価値の擁護については対立する共和党や民主党左派からも支持を得やすいということも重要である。

2022年8月2日、以前から中国の人権問題を重視していた民主党のナンシー・ペロシ下院議長が台湾を訪問したが、共和党上院トップのミッチ・マコネル院内総務をはじめとする共和党議員の有志議員26人がペロシ下院議長の台湾訪問を支持する声明を発表した。人工妊娠中絶、移民、銃規制、インフレ等が争点となって、内政における激しい対立が続いている中で、自由と民主主義的価値の擁護という目的の下、ペロシ下院議長の台湾訪問がアメリカ議会における民主党と共和党の一体感を構築したとも言える。

深刻な党派対立と党内対立

バイデン政権が政策を遂行する上での難しさには、大きく2つがあろう。

第一に、民主党と共和党の党派対立の先鋭化である。2020年11月3日に実施された大統領選挙においてバイデン大統領は大統領に選ばれ、同時に、バイデン大統領が所属する民主党は連邦議会の上院、下院で多数党となった。しかし、上下両院において多数党であるからバイデン政権の政策運営は安定しているかというところではない。

なぜなら、法案の成立を担う連邦議会の議席の内訳を見てみると、2021～2023年

の第117議会では上院（定数100議席、任期6年）では民主党と共和党がともに50議席の同数であり、上院では採決が可否同数の場合に議長役のカマラ・ハリス副大統領が決定投票を行うためにかろうじて民主党が過半数を握るという構図にある。そして下院（定数435議席、任期2年）では民主党が222議席、共和党が211議席であり、民主党はわずか11議席差の僅差で多数党になっており、薄氷の上の多数党を維持している構図であった。

また、政権発足から2年が経った2022年11月8日に行われた中間選挙では、上院では政権与党の民主党が主導権を維持したが（民主党51議席、共和党49議席。2022年12月からは民主党50議席、共和党49議席、無所属1議席）、下院では共和党が222議席を獲得し、民主党は213議席となり、共和党がわずかに優位となった。中間選挙を経て、下院での多数党という立場を共和党に渡すこととなり、バイデン大統領が公約実現のために必要な協力を共和党から益々得られない状況が続いている。

民主党と共和党の分極化は近年の米国政治を大きく特徴づけるものであり、分極化に基づく党派対立は先鋭化を極め、両党の政治的な妥結が困難になっている。例えば、新型コロナウイルス感染症対策では、マスク着用や職場におけるワクチン接種の義務化などをめぐって両党の考えの差は大きく隔たっていた。

また、民主党と共和党の党派対立の先鋭化を象徴する例は政権の移行時にも見られた。トランプ前大統領が大統領選挙における不正を主張し、自身の敗北を認めず、バイデン大統領への円滑な政権交代プロセスを妨げる異例の事態が続いた。

これに加えて、2021年1月6日にはトランプ前大統領の主張を信じる暴徒が大統領選挙の結果を正式に確定する予定であった連邦議会議事堂へ乱入し、議会を占拠する事件が起こった。この議会占拠事件はアメリカのみならず世界中に大きな衝撃を与えたが、共和党からは一部を除いてトランプ前大統領に対する大きな批判が上がらなかった。そして、トランプ前大統領が1月20日のバイデン大統領の就任式に出席しなかったことも政治の分極化を考えるうえで象徴的であった。

さらに、2022年11月の中間選挙の大きな争点は、人工妊娠中絶、移民、銃規制、インフレ等の国内問題であり、これらのイシューをめぐって民主党と共和党の激しい対立には歩み寄りの余地が見出せない状況が依然続いている。

第二に、党派対立に加えて、バイデン大統領が民主党内の分裂にも悩まされる事態に陥っている点である。

バイデン大統領の当初の目玉政策はコロナ禍で疲弊するアメリカ経済を立て直すための約2兆ドルにも及ぶ大型の景気刺激政策であった。具体的には、老朽化した道路

や橋などを整備するインフラ投資法として、そして、環境対策・子育て支援などの社会福祉政策のための歳出・歳入法であり、これら二つの看板法案の早期の成立を目指していた。両法案の成立には困難を極めたが、財政規律を重視する共和党からの反対が強かったことは予想される範囲内の事態であった。しかし、僅差であっても上下両院で多数党を擁する民主党所属議員からは賛成を得ることが期待されたが、これが難航を極めた。財政支出の規模が不十分であると主張する民主党左派議員と財政規律を求める民主党中道派議員の妥協がなされなかったためである。

さらに、党派対立の深刻化に加えて、党内の分裂という新たな分断がアメリカ政治に与える影響の大きさは今後も無視できない。

そして、これは共和党の側にも言えることであり、2022年の中間選挙を経て、下院多数党となった共和党のケビン・マッカーシー氏は下院議長選出にあたって、党内のトランプ氏を支持するグループからの強硬な反対にあい、下院議長選出に必要な過半数の支持を獲得することに大きな困難と長い時間を経て、漸く2023年1月7日に下院議長に選出された。下院議長選出の投票が10回以上繰り返されるのは164年ぶりの異例の事態であり、共和党の側にも党内の分裂という現象が起こっている。2023～2025年の第118議会のみならず、今後のアメリカ政治を考える上では党派対立と同様に、民主党、共和党ともに、党内対立にも目を配る必要がある。

アメリカの内向き志向と「中間層のための外交」

バイデン政権はその外交の特徴として「中間層のための外交」を謳っている。これは平均的な収入を得る勤勉なアメリカ市民が外交政策の犠牲にならないように、彼らに裨益する外交政策を取るというものである。バイデン大統領は「中間層のための外交」とは内政と外交を結びつけるものであると説明している¹²。これには、とりわけ、2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、長期化した対テロ戦争に疲弊してきたアメリカ国民への配慮が見て取れる。

バイデン政権は、同時多発テロ事件から10年を迎えるという節目の直前である2021年8月30日にアメリカ軍をアフガニスタンから撤退させたが、アメリカ軍の撤退もアメリカ国内で強まっている非介入主義と無縁ではない。アメリカにおいて非介入主義的な動きはオバマ政権時より顕著になり、トランプ政権時に明確となったが¹³、バイデン政権発足後もこの傾向はアメリカ国内で続いており、バイデン政権もこれに

配慮せざるを得ないと見られ、これがアメリカの中間層に裨益する外交政策を取るというロジックにつながったと考えられる。

ただし、非介入主義やアメリカの内向き志向についてはそれが実際に何を表しているのかについて注意深く見る必要がある。例えば、2021年10月7日にシカゴ・グローバル評議会が発表したレポート「中間層のための外交－アメリカ人の考えるもの－」によると、アメリカは国際問題に対して積極的な役割を果たすべきであると考えているアメリカ人は64%にも上っている。前年の2020年の68%から4ポイント下がっているとはいえ、果たすべきではないという回答の35%を大きく上回っている（2020年は30%）。同レポートでは「アメリカが国際社会で影響力を維持するためにどの分野が重要であるか？」という問いについての回答で非常に重要であると考えてる分野の上位5位は上から順に、「公教育の発展」（73%）、「アメリカ国内の民主主義の強化」（70%）、「アメリカの経済力の維持」（66%）、「アメリカの軍事力の優越性の維持」（57%）、「1月6日の議会襲撃事件のような政治的暴力を防ぐこと」（54%）となっている¹⁴。

つまり、アメリカの国際問題に対する責任を果たす役割の維持には賛意が集まっているが、そのアプローチの方法について、国内の問題を解決することで指導力を発揮したいということが現在のアメリカ国内の世論であることが読み取れる。これが内政と外交を結ぶバイデン政権の「中間層のための外交」の背景にあるのだろう。

むすびにかえて

「外交は内政の延長線上にある」と言われるが、これまでみてきたように、国内政治において、バイデン政権は共和党との激しい党派対立に加え、民主党内の左派と中道派の党内対立にも目を配りながら政権運営を行う必要がある。加えて、政権野党である共和党も保守派と中道派の党内対立が深刻である。こうした状況の下、2024年の大統領選挙では民主党、共和党のいずれが勝利する場合も国内アジェンダの優先が欠かせないだろう。

そして、このような米国の不安定な国内政治の様相は、バイデン政権が長期的な戦略的競争相手と規定する中国との大国間競争や日本をはじめとする同盟国との関係にも大きな影響を及ぼす。さらに、民主主義のリーダーを自認してきたアメリカの国際的なイメージにも影響する。アメリカの外交は同盟国のみならず、国際社会全体に大

きな影響を及ぼすが、その行方を考察する上では、アメリカ内政の丁寧で精緻な分析が欠かせない状況が続くだろう。

—注—

- 1 シーラ・A・スミス「バイデン政権：インド太平洋地域におけるコアリッション・アプローチ」日本国際問題研究所編『国際問題 No.701 (2021年6月)』(日本国際問題研究所、2021年)、pp41-52.
- 2 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- 3 <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>
- 4 <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>
- 5 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aucus/>
- 6 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>
- 7 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- 8 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- 9 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>
- 10 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/>
- 11 <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>
- 12 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/memorandum-revitalizing-americas-foreign-policy-and-national-security-workforce-institutions-and-partnerships/>
- 13 舟津奈緒子「トランプ大統領とアメリカ共和党」日本国際問題研究所編『平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業「トランプ政権の対外政策と日米関係」』(日本国際問題研究所、2019年)、pp63-64.
- 14 <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/2021-chicago-council-survey>

第2章

2022年中間選挙における極端派の動向

——民主党最左派に注目して——

待鳥 聡史

はじめに——極端派への注目

2022年中間選挙は、上院で民主党が多数派を維持する一方、下院では共和党が過半数の議席を占めた。インフレ昂進などに伴うジョー・バイデン（Joe Biden）政権の不人気と、若年有権者の投票率上昇や人工妊娠中絶などの権利保障が後退する懸念が交錯し、民主党が最終盤に巻き返したとはいえ、23年からは2年ぶりの分割政府が生じることになった¹。大統領1期目の中間選挙で分割政府となるのは、バラク・オバマ（Barack Obama）、ドナルド・トランプ（Donald Trump）両政権に続いて3政権連続である。2期目の中間選挙で分割政府となったジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）両政権を含めれば、中間選挙において政権党が後退し議会の少なくとも一院で少数派となるのは、もはや現代アメリカ政治の常態というべきなのだろう。

近年、二大政党の双方が党内的な結束を強めつつ反対党とのイデオロギー的対立を深める、分極化傾向が顕著になっている。分極化するほど議会内で超党派の多数派形成がなされる可能性は低下するため、政権党が議会で多数を占められない分割政府の場合に、政策過程の行き詰まりが生じやすくなる。このことを考えれば、分割政府がバイデン政権にとっての痛手となるのは明らかである。

分極化の原動力として注目すべきは、二大政党のそれぞれに存在する極端派（extremists）の存在である。ここでいう極端派とは、党内主流派よりも強い主張、すなわち共和党であればより保守的な、民主党であればよりリベラルな政治的立場を打ち出し、党内外を問わず異なる立場の勢力に対して敵対的な姿勢を示すグループを指

す。極端派は、党内で日常活動の中心的役割を担い、予備選挙において大きな存在感を発揮する活動家（activists）との関係が深い。活動家は、特定の政治的立場に強くコミットメントを与えており、非妥協的であるために、支持する極端派の党内影響力拡大に貢献していると考えられる²。

現在の極端派の最も著名な例が、共和党におけるトランプ派であることは、改めて指摘するまでもないだろう。前大統領であるトランプの主張に共鳴し、彼の支援を得て当選を目指そうとする共和党候補者、およびその支持者のことを、ここでは便宜的にトランプ派と呼んでおきたい。アメリカでときに揶揄的に使われる“MAGA Republicans”と、ほぼ重なると考えて差し支えない。トランプ派、あるいは MAGA Republicans は、今日の共和党支持者の 35% 程度ではないかと思われるが、今回の中間選挙でトランプの支持を受けた当選者は、上院で共和党全体の獲得議席 20 に対して 17 議席、下院で 221 議席に対して 150 議席で、党員全体より高い比率になっている³。その多くは予備選挙時点からトランプの支持を得ていた。

しかし、極端派は共和党のみに存在するわけではない。民主党にも党内主流派よりもリベラルな主張を行う最左派勢力があって、近年注目されるようになってきている。以下では、極端派が二大政党の外部に出ず、内部で伸長しようとするのはなぜかについて少し理論的に検討した上で、民主党における最左派勢力の動向について分析を行うことにしよう。

1. 極端派はなぜ二大政党にとどまるのか

極端派の伸長さらには乗っ取りが持つ意味を考えるためには、アメリカの大統領制の特徴を踏まえる必要がある。大統領制は、アメリカの政治制度の柱である権力分立の、連邦政府次元における具体的な姿である。権力分立に基づく政治制度とその運用が、アメリカ合衆国憲法の制定に大きく貢献したジェイムズ・マディソン（James Madison）にちなんで「マディソン主義（Madisonian）」と呼ぶことから明らかなように、近代国家における大統領制を通じた権力分立は、合衆国憲法をその制度的起源とする。

しかし、大統領制には多数のヴァリエーションが存在することは今日広く知られており、アメリカは大統領制のルーツ国ではあるが、典型例とまでは言い難くなっていることも確かである⁴。その大きな理由は、アメリカの大統領制は他の多くの国と比

べて大統領の権限が乏しいことと、議会選挙が小選挙区制によっていることに求められる。18世紀末に誕生した大統領制は、その後の政府の役割拡大などに対応すべく、行政部門を率いる大統領の権限を強め、議会にはそれを多様な政治勢力によって抑制するよう比例代表制など比例性 (proportionality) の高い選挙制度と組み合わせるケースが多くなった。今日、アメリカの大統領制はむしろ外れ値に近い。

大統領の権限と議会の選挙制度という二点において特徴的なアメリカの大統領制は、政治過程に以下のような特徴をもたらした。すなわち、大統領選挙を戦うために形成された全国的な二大政党が議会選挙でも中心になること、大統領選挙の勝利は二大政党の大きな目標だが大統領ポストを得るだけでは政策の実現にはつながらないことである。アメリカほどの人口や面積を持つ国の場合、国内の多様性が高まるために、小選挙区制の議会選挙は選挙区ごとの有力二候補の対決しかもたらさず、本来はカナダなどのように地域政党などが多く形成される可能性が高い。大統領選挙の存在がそれを抑止しているが、社会経済的多様性から全国的二大政党の内部の結束は弱く、必然的に党内分派が生じることになる。岡山裕が指摘するように、アメリカの二大政党は本来的に「テント」なのである⁵。

したがって、党内分派が形成され、分派相互間の対立や競争が存在することは、アメリカの政党にとってはむしろ常態である。その裏返しとして、政策実現のための多数派形成は超党派で行われることが想定されていた。超党派の多数派形成は、一方において政党の存在意義をヨーロッパの教科書的な近代政党とは異ならせたが、他方においては厳格な権力分立の下での政策過程の行き詰まりを抑止する効果をもたらしていた。分割政府になっても重要立法は可能であるというデイヴィッド・メイヒュー (David Mayhew) の古典的見解は、今や十分な説得力を持つとは言い難いが、このような政党政治のあり方を前提にすれば容易に了解可能であろう⁶。

1990年代以降誰の目にも顕著になった政党間関係の分極化、すなわち政党間対立の激化と政党内対立の弱まりは、権力分立制や超党派の多数派形成と組み合わせられた二大政党制というアメリカ政治の基本的条件を、大きく変化させた。超党派の多数派形成ができないのであれば、少数党や党内少数分派であることの価値は大きく低下する。逆に、党内多数派を握り、議会多数党や政権党の地位を確保できるようになれば、自らの望む政策を実現できる可能性は著しく高まる。結果として、党内分派相互間の競争は対立するグループを根絶やしにして党内覇権を握る動きに変わり、自らのグループが圧倒的な多数派となるよう党を乗っ取ることが追求されることになる。アメリカの政党は、多様な立場のグループが集い共存するテントから、不寛容で一枚岩

的な戦闘集団へと転じたのだといえよう。

極端派が伸長する現象は、現在だけ見られるものではない。2010年代初頭には、ティーパーティー運動が共和党内で台頭する動きが見られた。同じく共和党において、1990年代半ばにニュート・ギングリッチ（Newt Gingrich）らの台頭に際して進められた基本政策確立の試みも、乗っ取りに近いものだったと考えるべきなのだろう。そして、民主党における党内最左派も、その勢力からいって実際の乗っ取りは不可能であろうが、行動様式としては共通するところが大きい。

2. 民主党における左派勢力

ニューディール期以降、社会経済的弱者の利害関心を表出する政党であった民主党は、1960年代末以降に大きな転機を迎える。すなわち、一方においては公民権運動やヴェトナム反戦運動などの社会運動・学生運動からの支持者の流入があり、他方においてはアメリカ経済の不振や国際的地位低下に伴って再分配政策を展開するための資源の枯渇とケインズ主義への懐疑に直面したことで、党内の関心事が社会文化的争点へと移行したのである。1970年代以降、民主党が大統領選挙で勝利を収めるためには、再分配政策を中心とする社会経済面でのリベラルな主張を抑制し、マイノリティの権利保障といった文化面での特徴を打ち出すのが一般的となった。

1990年代のビル・クリントン（Bill Clinton）政権は、折からの冷戦終結や情報通信革命の流れに乗りつつ、グローバル化や自由貿易の推進によってアメリカ経済を活性化させる立場をとった。この立場は知的財産や金融といった領域で多くの実りをもたらし、少なくともマクロ経済的にはアメリカの国際的地位を大きく回復させる効果につながった。国内においても社会保障制度改革を推進し、国防費の抑制などとの相乗効果もあって、連邦政府財政を大幅に改善した。クリントン政権の8年間で、民主党＝社会経済的リベラル＝保護主義や野放図な再分配、といった構図を払拭したことは間違いない。また、グローバル化の進展はアメリカ社会の多様性を強めることにもつながったので、社会文化面でリベラルでありつつ高い統治能力を示す、新しい民主党像を打ち出すことにもつながった⁷。

同じ時期には、イギリスの労働党やドイツの社会民主党など、ヨーロッパ諸国における社会民主主義政党が政権に復帰し、グローバル化への積極的な対応と、それを起点とした合理的な再分配政策の展開や寛容な社会規範の形成に力を注いでいた。いわ

ゆる「第三の道」による中道左派のリヴァイヴァルともいえる現象が、先進各国に見られていたのである。

それが暗転するのは、2008年のリーマンショック以降のことである。グローバル化や国際金融市場の急速な発展が、社会経済的弱者には必ずしもプラスに作用しないことが明らかになり、中道左派リヴァイヴァルは大きな曲がり角に直面した。加えて、文化面でのリベラル化を推進する動きは、しばしば伝統的な社会規範や価値観を持つ工場労働者や農業労働者と相容れない面があり、それに対するリベラル側の不寛容な姿勢とも相まって、文化戦争的な様相を呈することになった⁸。

民主党の場合には、伝統的支持層と新しい支持層の双方をつなぎとめていたオバマの大統領退任によって、その問題が一気に顕在化したといえよう。2016年大統領選挙において、バーニー・サンダース（Bernie Sanders）が若者からの支持を集めて当初の予想をはるかに超えた善戦を続けたことや、反対に民主党の伝統的支持層である高齢の（元）工場労働者などの一部をトランプに奪われたことは、その表れであった。そして、サンダース支持派の流れは今日まで続き、2020年大統領選挙では反トランプを旗印にバイデン当選を支えたが、党内左派は民主党において無視できない影響力を持つに至っている。

3. 2022年中間選挙における民主党最左派の動向

民主党の左派は複数のグループから構成される。最左派は2016年大統領選挙以降サンダースを支持してきた民主社会主義派（Democratic Socialists of America: DSA）であろう。しかし、民主社会主義はもともとアメリカ社会党であり、民主党の党内分派と呼ぶのはやや無理がある。また、近年拡大したとはいえ勢力としてもなお小さく、今回の中間選挙でも支持を与えているのは大多数が州議会議員候補者である。

そのため以下の分析では、民主党の支援団体としてより大規模に活動している政治活動委員会「アメリカのための民主主義（Democracy for America: DFA）」からの支持がある候補に注目する⁹。この団体は2004年大統領選挙におけるハワード・ディーン（Howard Dean）の選挙運動組織から出発したものである。ディーンは指名獲得には至らなかったものの、大学生らの支持を集めて、初期の予備選挙などでは台風の目のような存在となった。

DFA ウェブサイトに掲げられた主要争点としては、気候変動を止める、所得不平

等と闘う、企業権力と闘う、金権政治の打破、ウォール街の説明責任確保、正義の側に立つ、無謀な戦争をさせない、がある。経済のグローバル化を峻拒しつつ、恐らくは金融や情報分野での大企業の税負担を大幅に上げて再分配政策を展開すること、地球環境やマイノリティの権利保障など社会文化的な課題への関心が深いことが窺われる。現在はサンダースが役員を務めており、ニューヨーク州選出の連邦下院議員であるアレクサンドリア・オカシオ＝コルテス (Alexandria Ocasio-Cortez)、マサチューセッツ州選出の連邦上院議員であるエリザベス・ウォーレン (Elizabeth Warren) など、民主党内最左派の政治家に支持を与えている。

今回の中間選挙において、DFA が支持したのは上院で4候補、下院で34候補であった。内訳は、現職が上院1名、下院15名、新人同士の争いとなる選挙区 (open seat) の候補が上院1名、下院13名、現職に挑む新人 (challenger) の候補が上院2名、下院6名である。これらの候補者のうち、11月の本選挙において民主党候補になったのは、上院が4名全員、下院が23名 (現職13名、新人10名) であった。最終的には、上院が現職1名、下院が現職12名と新人8名が当選を果たした。

以上の簡単なデータから見ると、2022年中間選挙における民主党最左派の伸長は目立ったものではなかったと考えられる。候補者の人数がそもそも共和党におけるトランプ派に比べて大幅に少なく、現職議員の多くは再選立候補に際して DFA からの支持を求めている。民主党内において DFA が極端派扱いされていることが窺われ、実際にも支持を与えた現職議員のうち下院で3名が予備選挙か本選挙で敗北している。連邦議会選挙においては現職が圧倒的に有利であることはよく知られており、今回も再選を目指した現職の当選率は上院で100%、下院で94.5%に達した¹⁰。この値と比べた場合、DFA の支持はプラスに作用しなかったと見るべきであろう。ただし、下院では新人同士が争った選挙区で8名の当選者を出しており、党内での存在感が完全に失われたわけではない。最左派の支持層には若年有権者が多いことが推認されるため、2024年大統領選挙に向けて、議員数以上の影響力を持つ可能性もある。

おわりに——極端派はアメリカ政治に何をもたらすのか

極端派の伸長は、アメリカ政党政治の基本的条件の変化を示している。大統領選挙に勝つためだけであれば、党内に多様なグループの存在を認め、それらが協力し合うことで無党派層にも訴求できる公約を掲げることが最適なのであり、長らく二大政党

にはそのようなダイナミクスが作用してきた。それは、ヨーロッパの組織政党を標準と見なす考え方からは異端視されながら、連邦議会における多数派形成の流動性につながることで、政策過程の行き詰まりを避ける効果を持っていた。

これに対して極端派が目指すのは、連邦議会における党内の結束の向上にある。理念や体系的な政策の下に結束し、反対党との安易な妥協や党内分派の存在を許容しないことにより、大統領選挙に勝つだけでは政策の実現ができないという権力分立制の制約を克服することが、その終局的な目標だとも考えられよう。大統領制の政策過程とは、結局のところ議会における多数派形成をいかに行うかが鍵を握っており、アメリカのように議会の権限や自律性が大きい場合には、その意味は一層強まる。1980年代にレーガン政権誕生の原動力となった共和党保守派が、90年代に議会共和党に目を向けたことは示唆的である。

それだけに、極端派の台頭がアメリカ政治に与える影響は大きい。今回の中間選挙は、本稿で取り上げた民主党最左派だけではなく、共和党のトランプ派も伸び悩んだことは、既に広く知られているところである。しかし、両党内における極端派の存在感は依然として大きく、分極化傾向が反転したといえる状況にはない。分割政府になったこととあわせ、今後のバイデン政権が政策実現を図るための手段は大統領令の活用などの単独行動（unilateral action）によるしかなくなる可能性が高い。単独行動への依存はオバマ政権やトランプ政権にも見られた¹¹。しかし、現在は連邦最高裁もまた保守化傾向を強め、政党政治の分極化に関与しており、バイデン政権による単独行動の一部は連邦最高裁に退けられるとも考えられる。そうなった場合には、政策過程の行き詰まりはいっそう打開困難となるだろう。

さらに、共和党のトランプ派や民主党の最左派のような極端派が二大政党を乗っ取る場合には、統一政府（政権党が両院において多数党である場合）と分割政府（政権党が少なくとも一院において少数党である場合）の政策過程は大きく異なったものとなり、統一政府における極端な政策の推進と分割政府における激しい行き詰まりが、アメリカ政治の常態になるであろう。かつてイギリスにおいて財政政策や金融政策の“stop-go”（あるいは“stop and go”）と呼ばれる頻繁な転換が行われ、それがマクロ経済の疲弊をもたらしていると指摘された。アメリカの場合にも政策の振幅が著しく拡大し、近似した悪影響が生じる恐れは決して小さくない。それは外交・安全保障政策にまで大きな影響を及ぼしうる。

その延長線上に、極端派の乗っ取りに伴う統一政府と分割政府の対照性の強まりが、アメリカの政治制度、ひいては民主主義体制への信頼を損ねる危険性にも留意す

べきであろう。トランプや彼の支持者が民主主義の破壊者であるという指摘は、既に多く見られる¹²。その指摘には首肯できるところも多いが、より深刻なのは、二大政党の双方が極端派に乗っ取られてしまうことである。分割政府化や連邦最高裁の介入を伴って政策過程が完全に行き詰まる場合にも、統一政府であって一方の極端派の主張が次々に政策となる場合にも、国内の有権者の多数派の不信感は著しく高まり、世界的な民主主義体制への評価の低下も招きかねない。

そう考えるとき、今後のアメリカ政治の鍵は、二大政党内部における極端派の伸長をいかに抑えるかにあるといえよう。トランプやその支持者の動向だけではなく、民主党における最左派の動きにも、引き続き注目する必要がある。

—注—

- 1 なお、日本ではしばしば上下両院の多数党が異なることに注目して「ねじれ議会」といった表現が用いられる。しかし、問題は両院の多数党が異なることではなく、政権と議会（少なくとも一院）の多数党が異なることなので、やや不正確な理解と表現である。
- 2 Seth E. Maskett, *No Middle Ground: How Informal Party Organizations Control Nominations and Polarize Legislatures* (University of Michigan Press, 2009).
- 3 トランプが支持した候補者や当選者については、デジタル政治百科事典バロットペディアによる。いずれも11月27日午前時点での未確定議席（上院ジョージア州選挙区、下院カリフォルニア州第3選挙区）を除く。<https://ballotpedia.org/Endorsements_by_Donald_Trump>
- 4 Scott Mainwaring, and Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997).
- 5 岡山裕『アメリカの政党政治——建国から250年の軌跡』（中公新書、2020年）。
- 6 David Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations* (second edition) (New Haven: Yale University Press, 2005).
- 7 西川賢『ビル・クリントン——停滞するアメリカをいかに建て直したか』（中公新書、2016年）。
- 8 渡辺靖『分裂するアメリカ』（岩波新書、2022年）。
- 9 以下、本節の叙述とデータは特記しない限りDFAウェブサイトによる。<<https://www.democracyforamerica.com>>
- 10 数値は非常利団体オープン・シークレットによる。<<https://www.opensecrets.org/elections-overview/re-election-rates>>
- 11 梅川健「大統領による政策形成と「大統領令」」平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書『米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因』（日本国際問題研究所、2017年）。
- 12 スティーブン・レビツキー、ダニエル・ジブラット『民主主義の死に方——二極化する政治が招く独裁への道』濱野大道訳（新潮社、2018年）[Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracy Dies* (New York: Crown, 2018)]。ラリー・ダイヤモンド『侵食される民主主義（上）（下）』市原麻衣子監訳（勁草書房、2022年）[Larry Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy*

from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency (New York: Penguin Press, 2019)]。

第3章

バイデン大統領と連邦学生ローン 返済免除プログラム： 大統領は「決められない政治」を打開できるか

梅川 健

はじめに

2022年アメリカ中間選挙の結果、民主党は下院では少数党に転落したものの、上院では多数党の地位にとどまった。ただし、多数党といえども50議席に過ぎず（クリステン・シネマ議員が民主党を離党したため）、票決において賛否が同数となった場合には上院議長である副大統領が票を投じることができるという規則によって、副大統領カマラ・ハリスの票を加えて、民主党は上院の過半数を保持することになった。

上院における多数党と少数党の拮抗という状況は、今回が初めてではない。2020年大統領選挙に伴って行われた上院改選の結果もやはり、民主党と共和党が上院議席を50対50で分け合うというものであった。

他方、下院においても、共和党が222議席と多数党となり、民主党との議席差は9議席となった。改選前は民主党が多数ではあるが議席差は9議席と拮抗しており、これが逆転した形である。

もっと視野を広げると、アメリカ連邦議会の上下両院いずれにおいても、民主党と共和党の議席差は近年、拮抗する傾向にあり、1990年代以降の新しい現象である。アメリカの歴史をひもとけば、二大政党のどちらかの政党が長く連邦議会において優位を保ち、ある時の選挙で優勢な多数派が入れ替わり（これを決定的選挙と呼ぶ）、また長期的に多数党の地位を保持するというサイクルが繰り返されてきたが、近年ではこの傾向が消失し、二大政党の議席数が拮抗するという新しい状況が生じている。

この現象を連邦議会の拮抗化と呼ぶ¹。

さらに、1970年代から今日にかけて、連邦議会では民主党と共和党の間で政策の考え方が乖離し、それぞれの政党内では凝集性が増すという、イデオロギー的分極化現象が進行している²。二大政党の議席数の拮抗化とイデオロギー的分極化の同時進行によって、現代のアメリカ連邦議会では超党派的な合意が困難になっているのである。

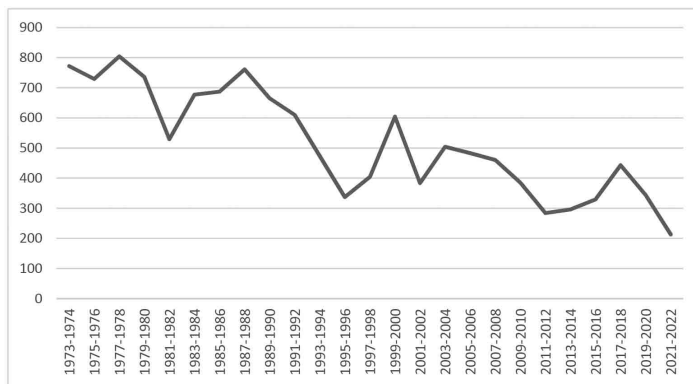
これに加え、上院と下院の多数党と大統領の所属政党が食い違う分割政府も、近年のアメリカでは頻繁に現れる。バイデン大統領は2021年の就任から2022年中間選挙による改選までは統一政府の状況にあったが、新しい議会では分割政府に直面することになる。

アメリカにおいて立法による政策形成がいかに困難になっているかは、図で示すように会期毎の成立立法数の推移からも理解できる。最近の立法数はとくに減少傾向にある。

今日のアメリカ政治は、二大政党の勢力拮抗化とイデオロギー的分極化の同時進行、さらに頻出する分割政府といった政策決定を阻むような条件が重層的に存在しており、「決められない政治」が常態となっている³。他方で、連邦政府が解決すべき課題は、解決能力に陰りが見える中で減るわけではない。連邦政府による問題解決能力の限界を前にして、大統領は対応を迫られるわけである。

それでは、大統領は、どのように「決められない政治」を打開しようとしているの

図 会期毎に成立した法律数 (1973 - 2022)



出典：The Brookings Institutions, Vital Statistics on Congress (<https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>) より作成

だろうか。本稿では、バイデン大統領の打ち出した連邦学生ローン返済免除プログラムを例に論じることにしたい。

1. バイデン大統領による政策形成：連邦学生ローン返済免除

議会と協力して立法によって政策を実現するという望みが薄い中で、近年の大統領が頼るのは、議会を迂回した政策形成の方法である。例えば、行政命令や大統領覚書などの大統領令がその代表である⁴。

バイデン大統領の大統領令の中でも、2022年8月24日に打ち出した連邦学生ローン返済免除は議論を呼ぶものだった⁵。バイデン大統領は演説の中で「連邦議会が教育省に与えた権限に基づいて、連邦学生ローンの債務1万ドルを免除する」と宣言した。この宣言は、行政命令や覚書のような形式をとっておらず、口頭によるものであったが、大統領令の一種として理解してよいだろう⁶。

アメリカには2022年8月時点で、連邦政府を貸し手とする連邦学生ローンの借り手が4500万人おり、その総額は1.6兆ドルに及ぶという。これらの借り手のうち、返済義務のない連邦奨学金（ペルグラントと言う）を受給している者については2万ドルを、非ペルグラント受給者については年収12万5000ドル未満であれば1万ドルまでの返済を免除するというのが、バイデン政権の打ち出した政策であった⁷。バイデン大統領にとって、連邦学生ローンの返済免除は、選挙戦中からの公約であるとともに、エリザベス・ウォーレン議員といった民主党左派の念願でもあった。

新型コロナウイルス感染症が広がる中、トランプ政権とバイデン政権のいずれも、連邦学生ローンの返済を一時的に猶予するという政策を採用してきた、今回のバイデン政権による新しい政策は、債務の免除という点で画期的であった。ただ、債務の免除といっても、連邦政府としては貸している金額の回収をあきらめるということになり、返済されるはずであったローン残高は今後、実質的に連邦財政で肩代わりされることになる。言い換えると、学生ローンの返済義務が、それぞれの借り手から、広くアメリカ国民へと移されるのである。それゆえに、バイデン政権の学生ローン返済免除には共和党を中心に反対も強い。後で述べるように、訴訟が提起されることになる。

今回の政策変更は、多額の学生ローン返済を抱える若年層にとってはありがたいものであるのは間違いないが、そもそも、大統領には学生ローンの返済免除を決定する権限はあるのだろうか。例えば、ナンシー・ペロシ民主党下院議長は2021年7月27

日に、「一般的に、米国の大統領が債務免除の権限を持っていると考えられているが、そうではありません。(債務返済を) 延期することはできるが、免除する権限はない。議会の決定が必要なのです」と述べており⁸、債務免除は大統領の自明の権限ではなかった。

バイデン政権において実際に学生ローン業務を担当する教育省が、この点について司法省に問い合わせており、司法省による回答が『司法省法律顧問室意見書 (Opinions of the Office of Legal Counsel)』にて示されている。同意見書は、大統領を始め、各省庁からの憲法解釈・法律解釈の問い合わせを受けて書かれる法律文書であり、大統領や各省庁は、この法律意見書によって、これから実施しようとする政策の合憲性・合法性についてのお墨付きを得ることができる。また、同意見書は、政権を超えて参照されるものであり、行政組織内に蓄積される判例集のような役割も持つ。

さて、バイデン大統領が演説で学生ローンの返済免除を発表する前日の8月23日に、この件についての司法省法律顧問室意見書が出されている⁹。法律顧問室の結論は明快で、「2003年学生高等教育支援法 (The Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003；頭文字からの連想でHEROES法と呼ばれる) は、新型コロナウイルスのパンデミックに対応するために、連邦学生ローン債務の元本残高の返済義務を削減または廃止する権限を教育長に与えている」というものであった。

同法はその制定時期からもわかるように、テロとの戦争の中で作られた法律である。連邦議会は、国家緊急事態に対応するために、教育長官に学生ローンを「免除または修正 (waive or modify)」する権限を与えたのであった。ただし、司法省法律顧問室によれば、HEROES法の前身である2001年高等教育救済機会法 (Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2001) では、教育長官は「2001年9月14日に大統領が宣言した国家非常事態に対応するため」に特定の権限を与えられていたのに対し、HEROES法では、「大統領が宣言した国家緊急事態に対応するため」に教育長官に権限を与えているという。すなわち、HEROES法はテロとの戦争にかかわる非常事態宣言に限らず、いかなる非常事態宣言であっても教育長官による権限が発動できるように変更されているのである。

トランプ政権下の2020年3月20日、教育長官ベツツイ・デヴォスは、新型コロナウイルスのパンデミックについて発出された国家緊急事態を根拠とし、HEROES法の権限を行使し、連邦政府が保有するローンを持つ米国内のすべての借り手に対して、学生ローンの返済義務を一時的に停止するとともに、利払いを免除した¹⁰。3月27日、議会は新型コロナウイルス支援・救済・経済保障法 (Coronavirus Aid, Relief,

and Economic Security Act of 2020) において、返済の一時停止を2020年10月1日まで延長するように教育長官に指示している。同法が命じる期間が過ぎると、デヴォス教育長官は再びHEROES法の権限を行使し、2020年12月31日まで返済猶予期間を延長した¹¹。

トランプ政権は、学生ローンの返済の一時停止を繰り返したが、債務免除には踏み込まなかった。教育省内の法律顧問から教育長官へ宛てた覚書では、HEROES法の権限によっても学生ローンの元本を取り消す(cancel)ことはできないと解釈していた¹²。

今回のバイデン政権の施策は、同じ権限を用いて、返済義務の一時停止ではなく完全に免除しようとするものである。はたしてHEROES法の規定で、免除までできるのだろうか。

バイデン政権の司法省法律顧問室によれば、トランプ政権の教育省法律顧問による法解釈は間違っているという。「免除または修正(waive or modify)」とは、字面のとおり、法律が教育長官に対し、法的義務を免除する権限と、放棄しない程度に削減する権限の両方を付与していると解釈すべきだとする¹³。これまでは「修正」権限が使われて返済義務の猶予がなされていたが、これからは「免除」権限を用いてローンの免除を行えるということである。

この法律顧問室意見書は、トランプ政権が踏み込まなかった連邦学生ローンの返済免除もHEROES法によって可能であると、教育省にお墨付きを与えたのである。この意見書が教育省に送付された翌日にバイデン大統領による発表があったことを考えると、法的な問題がクリアされたことに大きな意味があったものと思われる。

2. 大統領による政策形成を阻む訴訟

連邦議会による立法が困難であるときに、アメリカ大統領は議会を頼らずに、自らの権限で政策を決定しようとする。今回の場合は、HEROES法に規定されている権限に従来とは異なる解釈を施して、事態を打開しようとした。ただし、アメリカ政治は大統領による決定がそのまま最終的な効力を持つとは限らない。大統領の決定に疑義がある場合、議会による調査や、司法の場での審議などが行われる。学生ローン返済免除プログラムについては、反対派が裁判所に訴え出た。

バイデン大統領によって打ち出された学生ローン返済免除プログラムは、共和党か

らの大きな反発を呼び、2022年9月29日には、6州（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）の共和党所属の州司法長官らが、バイデン政権を相手取って訴訟を起こした¹⁴。

訴えでは、学生ローンの返済免除は「経済的に賢明でなく、不公正である」だけでなく、大統領権限の濫用でもあると言う。HEROES法は「9/11テロ攻撃のような緊急事態に見舞われた個人」を救済するための法律であり、「いかなる法令も、バイデン大統領が何百万人もの個人を、自発的に引き受けたローンの支払い義務から一方的に解放することを認めてはいない」。さらに、HEROES法を可決した「議会は、連邦国庫におよそ5兆ドル以上の損失をもたらすことになる政権の全面的な債務帳消しのようなものを許可していると考えていたとは、考えにくい」と言う。他には、HEROES法が債務免除を認めていない根拠として、先に紹介したトランプ政権下のデヴォス教育長官宛ての覚書と、ペロシ下院議長の発言を挙げている¹⁵。

この訴訟ではHEROES法の「免除と修正」条項の解釈が焦点になるものと思われたが、連邦地方裁判所は州司法長官6名に原告適格がないとして訴えを退けている¹⁶。アメリカでは法律によって守られるべき利益が侵害されている場合に、原告適格があり、訴えが受理されるという仕組みになっており、大統領に権限濫用の疑いがあったとしても、実際の損害がないと見なされれば裁判所による判断を受けることはできない。6名の州司法長官の訴えの中には被害についての陳述はほぼ見つからず、やや勇み足の訴状であったと言えよう。

ただし、原告適格が必要というアメリカの司法の原則から逸脱するような判決が、2022年11月10日、テキサス州フォートワース地区連邦地方裁判所によって下された。減税を掲げる保守系団体であるジョブ・クリエイターズ・ネットワーク（Job Creators Network）¹⁷が原告となり、バイデン政権の教育省を訴えたこの訴訟では、原告は、「すべての立法権は議会に与えられているにもかかわらず」、バイデン政権は「4000億ドル規模の学生ローン返済免除プログラムを創設」しようとしており、「議会の立法権を憲法に違反して行使しようとしている」と主張した¹⁸。

ジョブ・クリエイターズ・ネットワークによる訴えも、先の6名の州司法長官の訴えと同様に、被った損害についての主張は薄いものだったが、連邦地方裁判所のマーク・ピットマン判事は原告適格についての審査をすることなく、原告の訴えを認める判決を下した。ちなみに、このピットマン判事は2019年にトランプ大統領によって任命された判事である¹⁹。この連邦地方裁判所判決に対して教育省は上訴しているが、同時に、返済免除申請のためのウェブサイトを休止している²⁰。

2022年11月14日には、先に挙げた6名の州司法長官による新たな訴えに対して、第8区連邦控訴裁判所が、バイデン政権による学生ローン返済免除プログラムの全米での差し止め命令を行っている²¹。今回の差し止め要求では、州司法長官たちは損害を被った原告を見つけ出し、原告適格を承認された。ミズーリ州に本社を置く大手ローン債権回収会社であるミズーリ高等教育ローン公社がバイデン政権によるプログラムによって収入を失うというのだ²²。

連邦控訴裁判所はこの差し止め要求を認め、2022年11月現在、バイデン大統領肝いりの政策は停止している。バイデン政権はこの差し止めを解除すべく、連邦最高裁への申し立てを準備している。なお、教育省は連邦学生ローンの借り手に対しては、最長で2023年8月末までという新たな返済猶予期限を設定することで、返済免除申請者の間の混乱を最小化しようとしている²³。

おわりに

バイデン政権による学生ローン返済免除プログラムは、近年のアメリカの「決められない政治」状況を打開しようとする動きであったと言える。もっとも、このような大統領の挑戦はバイデン大統領に限ったものではなく、例えば、オバマ大統領による「若年層向け強制送還延期プログラム（DACA）」も、議会による立法ができない中で、大統領に与えられたとする権限を用いたものであった²⁴。

これら的大統領による議会を迂回した政策決定は、二大政党の合意が困難な政策をするという点で意義があるが、両党の合意が困難であるがゆえに、反対政党からの強い反発を生む傾向にある。さらには、大統領が単独で決定できるということは、次の大統領選挙で政権交代が生じた場合には、政策の転換も容易になされるという不安定性がある。

さらに、バイデン政権による学生ローン返済免除プログラムについては、現在債務を抱えている者の救済にはなるが、将来の学生ローン債務者におよぶものではない。やはり、安定的で持続的な政策変更には、議会との協力による立法が必要となるが、2022年中間選挙で下院を失ったバイデン政権には荷が重いかもしれない。

- 1 梅川健「ドナルド・トランプは大統領制を変えたのか？」東京財団政策研究所監修、久保文明編『トランプ政権の分析：分極化と政治的収斂の間で』（日本評論社、2021年）、1 - 22頁；Frances E. Lee, *Insecure Majorities: Congress and the Perpetual Campaign* (The University of Chicago Press, 2016).
- 2 久保文明「現代アメリカ政治の地殻変動：二大政党主流派連合の変容」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）。
- 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：分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）。
- 4 同上。
- 5 Remarks by President Biden Announcing Student Loan Debt Relief Plan, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/25/remarks-by-president-biden-announcing-student-loan-debt-relief-plan/>
- 6 アメリカの報道では日本語の「大統領令」に相当するのは“presidential action”や“executive action”という言葉であり、バイデン大統領による学生ローン返済免除についてもこの言葉が使用されている。Daniel Dale, “Fact check: Biden falsely claims he got student debt forgiveness passed by Congress,” CNN, October 24, 2022. <https://edition.cnn.com/2022/10/24/politics/fact-check-biden-student-debt-congress-passed/index.html>
- 7 “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/>
- 8 “Pelosi: Biden Lacks Authority to Cancel Student Debt,” U.S. News, July 28, 2021. <https://www.usnews.com/news/education-news/articles/2021-07-28/pelosi-biden-lacks-authority-to-cancel-student-debt>
- 9 “Use of the HEROES Act of 2003 to Cancel the Principal Amounts of Student Loans,” *Opinions of the Office of Legal Counsel*, Vol. 46, August 23, 2022. <https://www.justice.gov/olc/file/1528451>
- 10 “Federal Student Aid Programs,” 85 Fed. Reg. 79856, 79862, December 11, 2020.
- 11 “Use of the HEROES Act of 2003 to Cancel the Principal Amounts of Student Loans,” p. 6.
- 12 Memorandum for Betsy DeVos, Secretary of Education, from Reed D. Rubinstein, Principal Deputy General Counsel, Department of Education, “Re: Student Loan Principal Balance Cancellation, Compromise, Discharge, and Forgiveness Authority.” (Jan. 12, 2021) <https://static.politico.com/d6/ce/3edf6a3946afa98eb13c210afd7d/ogcmemohealoes.pdf>
- 13 “Use of the HEROES Act of 2003 to Cancel the Principal Amounts of Student Loans,” p. 11.
- 14 State of Nebraska et al v. Biden et al, Case: 4:2022cv01040 (District Court, E.D. Missouri), September 29, 2022. https://content.govdelivery.com/attachments/ARAG/2022/09/29/file_attachments/2283559/09.29.22%20Complaint%20-%20Neb.%20v.%20Biden%20Student%20Loan.pdf
- 15 Ibid.

- 16 Annie Nova, “Biden administration stops taking student loan forgiveness applications,” *CNBC*, November 11, 2022. <https://www.cnn.com/2022/11/11/biden-administration-stops-taking-applications-for-student-loan-forgiveness.html>
- 17 “Fighting against government overreach in the Biden administrations student loan bailout,” <https://jcnf.org/fighting-against-government-overreach-in-the-biden-administrations-student-loan-bailout/>
- 18 Myra Brown et al v. U.S. Department of Education et al, Case: 4:22-cv-00908 (District Court, N.D. Texas), October 10, 2022. <https://int.nyt.com/data/documenttools/gov-uscourts-txnd-368635-37/783b89ccac53b289/full.pdf>
- 19 Annie Nova, “Biden administration stops taking student loan forgiveness applications,” *CNBC*, November 11, 2022.
- 20 Alex Gailey, “What Borrowers Need to Know After the Biden Administration Closed Its Student Loan Forgiveness Application,” *Time*, November 17, 2022. <https://time.com/nextadvisor/in-the-news/biden-administration-stops-accepting-student-loan-forgiveness-applications/>
- 21 State of Nebraska et al v Biden et al, No. 22-3179 (8th Cir. 2022), November 14, 2022. <https://ecf.ca8.uscourts.gov/opndir/22/11/223179P.pdf>
- 22 Annie Nova and Dan Mangan, “Federal appeals court blocks Biden student debt relief program nationwide,” *CNBC*, November 14, 2022. <https://www.cnn.com/2022/11/14/biden-student-loan-debt-relief-plan-appeals-court-rules.html>
- 23 Department of Education, “The Biden-Harris Administration’s Student Debt Relief Plan Explained,” <https://studentaid.gov/debt-relief-announcement#the-biden-administrations-student-loan-debt-relief-plan>
- 24 梅川健「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界：トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社、2018年）、54-55頁。

第4章

アメリカの対外認識 —— 2022年から2023年春にかけての アメリカ世論の動向——

森 聡

はじめに

本章では、2022年から2023年春にかけてアメリカで実施された世論調査の結果を涉猟しながら、有権者の視点からアメリカの対外認識に迫り、その輪郭を叙述することを目的とする。まず民主党と共和党の対外認識の特徴を明らかにした上で（第1節）、ウクライナ戦争に対する見方（第2節）、中国に対する見方（第3節）を整理し、若干のインプリケーションを簡単に論じて結ぶ。

1. 民主党と共和党の対外認識

党派的な政治が行われるアメリカにおいて、かつて「政治は水際で止まる」といわれていた時代があったが、政治的分極化が深まり続ける今日、大統領も連邦議会も対外政策にまつわる主要な問題で、国内の有権者の意向や反応を無視することは難しい。世論調査の結果を見る限り、民主党と共和党の対外観には大きな違いがある。以下、いくつかの主な調査結果をみてみたい。

(1) 国際問題への対応におけるアメリカの役割

2023年2月1日から23日にかけてギャラップ社が実施した世論調査は、国際問

題においてアメリカがいかなる役割を果たすべきかという質問に対して、①主導的な役割を果たすべき、②主導的ではないが大きな役割を果たすべき、③限定的な役割を果たすべき、④何の役割も果たすべきではないという選択肢が用意されるという内容で、下記の調査結果が出た。

＜世界においてアメリカが果たすべき役割＞¹ 単位：％

	主導的役割	大きな役割	限定的な役割	何もしない
全体	20	45	27	7
共和党支持者	22	39	28	10
民主党支持者	19	56	22	3
支持政党なし	19	42	29	9

主導的役割ないし大きな役割を果たすべきとする意見は、共和党支持者が61%、民主党支持者が75%で、限定的な役割ないし何の役割も果たすべきではないとする意見は、共和党支持者が38%、民主党支持者が25%となっており、民主党の方が一般的に対外関与に積極的である。こうした結果は、2022年5月16日から22日にかけてピュー・リサーチ・センターが実施した世論調査の結果ともおおむね符合している。ピュー・リサーチ・センターの調査では、①海外の問題よりも国内の問題に関心を集中させるべき、②国際問題に積極的になることがアメリカの未来にとって最善である、という2つの選択肢が用意され、下記の調査結果が出ていた。かなり端的な選択肢による回答であるが、共和党支持者の約6割が内向きで、民主党支持者の約6割が外向きという各党内のムードが特徴的に表れているといえる。

＜アメリカに関心を向けるべきなのは海外か国内か＞² 単位：％

	国内問題に専念すべき	国際問題に積極的にかかわるべき
全体	51	48
共和党支持者	65	34
民主党支持者	39	60

また、この同じピュー・リサーチ・センターの調査では、アメリカが直面する問題に関して、諸外国と協調することによって解決できるものは多いか少ないかという質問も設けられていた。上記のような対外観を反映して、共和党支持者の59%は少ない、民主党支持者の67%は多いと回答しており、多国間主義への関心の違いが浮き彫りになっている。

さらに、同調査では、諸国家が互いに協力するうえで重要なのは、共通の問題か、あるいは共通の価値観かという興味深い質問も設けられた。下記の結果を見ると、共和党でも民主党でも共通の価値観こそが諸国家を糾合するとみている支持者が多数派であるが、共和党支持者（65%）の方が、民主党支持者（53%）よりも共通の価値観が重要な意味を持つとみていることが分かる。共通の問題と回答した人々との相対的な割合をみれば、共和党はおよそ2対1、民主党はほぼ拮抗している。

＜諸国家を糾合するうえで重要な要因とは何か＞³ 単位：%

	共通の問題	共通の価値観
全体	41	58
共和党支持者	34	65
民主党支持者	46	53

上記の調査結果は、民主党と共和党の伝統的な対外観を反映している。すなわち、民主党支持者の約6割は、諸国家に共通の国際問題に取り組むことがアメリカの発展のために必要という認識の下で、政治体制を問わずに利害を共有する国々と多国間協力を進めていくべきとの見方をとっている。これに対して共和党支持者の6-7割は、国内問題に専念すべきとの認識を有しており、国際問題に取り組む場合には、価値観を共有する国々との協力を重視する見方をとっている。なお、民主党支持者の4-5割は、どちらかといえば、共和党支持者の見方に近いという点も看過されるべきではない。バイデン政権の国家安全保障戦略が、「民主主義対専制主義」という価値観外交のレトリックを前面に押し出しつつ、文字通り「共通の問題（shared problems）」と称する地球規模課題に取り組む姿勢をとるのは、民主党内に、共通の問題を相対的に重視する勢力と、共通の価値観を相対的に重視する勢力を抱えているからであると考えられる（上記の世論調査結果で浮かび上がる民主党と共和党の対外観が歴史的にいかに生成されたか、またそれが対中関係に対する見方にどのように投影されているかは拙稿⁴をご参照願いたい）。

(2) 優先的に取り組むべき国際問題

では民主党支持者と共和党支持者は、それぞれいかなる国際問題に取り組むべきだと考えているのだろうか。シカゴ世界問題評議会が2022年7月15日から8月1日にかけて実施した世論調査は、各党支持者が重視すべきと考える対外政策上の優先目標とは何かを示している。アメリカの対外政策において最も重要で優先されるべき課

題はどれかという質問に対して、①アメリカの物理的防衛を確実にする、②地球規模課題に関する国際協力を主導する、③世界貿易におけるアメリカの経済的利益を追求する、④世界における民主的な価値や理念を守る、⑤世界における潜在的な侵略国を掣肘するという選択肢が用意され、下記のような調査が出た。

＜アメリカの対外政策上の優先目標＞⁵ 単位：%

	本土の物理的防衛	地球規模課題	貿易と経済的利益
全体	30	24	20
共和党支持者	48	9	23
民主党支持者	16	34	16
支持政党なし	29	26	22

	民主的価値の防衛	侵略国の掣肘
全体	15	9
共和党支持者	10	10
民主党支持者	23	9
支持政党なし	12	9

また、モーニング・コンサルト社が2023年1月に発表した対外政策上の優先課題に関する世論調査の結果は、おおむね上記のような問題関心に対応している。民主党支持者と共和党支持者が重視すべきと考えている優先課題は大きく乖離していることが窺える。最優先課題は、民主党が気候変動、共和党が移民となっているが、互いの優先課題への関心は低く、40%前後の差がついている。すでによく知られている通り、気候変動へのアメリカの取り組みは、政権党が交替するたびに方針を転換するため、持続性・一貫性を著しく欠いている。他方、全体的な優先度では中位にあるサプライチェーンの確保について、民主党（28%）と共和党（31%）は同程度の関心を向けしており、他の政策課題との比較における相対的な優先度は低いとはいえ、一方の党が党派性の強いアプローチに力を入れて他方の党が反発するといった力学が作用する可能性が比較的低いと考えられる。

なお、ロシアによるウクライナ侵攻に関しては、民主党では6番目の課題（32%）であるが、共和党では13番目の課題（16%）となっている。また、米中関係に関しては、共和党では5番目の課題（31%）であるが、民主党では12番目の課題（23%）である。世界的に注目されているこれらの問題は、必ずしも有権者にとって最大の関心事ではない。もしアメリカ市民の関心が高く、当該課題に関する取り組みに強いこだわりが

＜アメリカの対外政策上の優先課題＞⁶ 単位：％

	全体	民主党	共和党	ポイント差
気候変動	39	60	17	43
移民	45	27	66	39
麻薬取引	41	25	55	30
テロリズム	49	39	62	23
感染症防止	32	40	24	16
ウクライナ	24	32	16	16
人権	25	32	18	14
イラン核合意	18	15	25	10
民主主義擁護	14	18	9	9
サイバー攻撃	41	37	45	8
米中関係	27	23	31	8
偽情報防止	23	25	18	7
経済危機防止	32	35	28	7
プラインテン	30	28	31	3

あれば、ワシントンがそうした有権者の意向に拘束される面も出てくるだろうが、そうではないということは、政治的に動く余地が実はそれなりにあるということだろう。なお、全体的な関心の高さでみれば、①テロリズム（49%）、②移民（45%）、③麻薬問題（41%）、④サイバー攻撃（41%）、⑤気候変動問題（39%）、⑥感染症防止（32%）、⑦経済危機防止（32%）がトップ6を占めている。「大国間競争」の主役ともいえるアメリカでは、依然として有権者の全般的な意識がテロリズムと移民に向いているのは皮肉といえよう。

2. ウクライナ戦争

ロシアがウクライナへの侵略を開始してから1年が過ぎたが、各国政府によるウクライナ支援疲れが出てこないのかが注目されつつある。シカゴ世界問題評議会が2022年3月と2022年11月に実施した世論調査によれば、ウクライナ支援全般に関しては、引き続きアメリカの有権者は意気軒昂であるが、軍事援助に限って言えば、支援の気運は徐々に低下してきている。

<アメリカのウクライナ・ロシア政策への支持>⁷ D=民主党 R=共和党 単位：%

	2022年3月	2022年11月
ロシアに対する経済・外交面での制裁を強化する	— —	D 83 R 73
ウクライナ難民をアメリカに受け入れる	D 84 R 65	D 83 R 59
ウクライナに経済援助を供与する	D 85 R 74	D 81 R 50
ウクライナ政府に武器や軍事物資を追加で供与する	D 83 R 80	D 76 R 55
ロシアから自国を防衛するウクライナ政府を支援すべく米兵を派遣する	D 42 R 34	D 34 R 26

民主党と共和党で比較すると、前述のように対外関与に前向きではない共和党の方が、経済援助と軍事援助に関する意欲を減退させている。2022年3月から11月にかけて、経済援助支持は74%から50%へ、軍事援助支持は80%から55%へ大幅に低下している。ケヴィン・マッカーシー（Kevin McCarthy）新下院議長が、ウクライナ支援に関して、「白紙の小切手は切らない」と発言したことは広く知られているが、それはこうした党内の雰囲気为背景に発せられた言葉だと考えられる。

また、シカゴ世界問題評議会は2022年11月18日から20日にかけて実施した調査において、対ウクライナ政策に関するアメリカのアプローチに関し、①アメリカの各家庭がガソリンと食糧に一層高い代金を支払うことになるとしても、アメリカは必要な限りウクライナを支援すべき、あるいは、②アメリカの各家庭が支払うコストが大きくなりすぎないように、たとえウクライナが領土の一部を失うとしても、アメリカはウクライナにできるだけ早く和平で決着するように促すべき、という選択肢を設けた。その調査結果は下記の通りとなった。

<ウクライナに対するアメリカ有権者の考え方>⁸ 単位：%

	コストを支払ってでも必要な限り支援すべき	コストを抑えるために早期に和平するよう促すべき
全体	48	47
民主党支持者	61	36
共和党支持者	33	63
支持政党なし	46	46

上記の結果からも、ウクライナ支援に関して、民主党支持者の約6割が積極的な姿勢をとっているのに対し、共和党支持者の約6割が消極的な姿勢をとっていることが分かる。アメリカのウクライナ政策のあり方としてどれが好ましいかという別の質問に対して、共和党支持者の43%は「ウクライナへの支援を段階的に縮小していくべき」、28%は「現行水準の支援を無期限に続けるべき」、「ウクライナに有利な形でできるだけ早く戦争を終わらせるために、アメリカとその同盟国は軍事的に介入すべき」と回答した。この点、民主党支持者の53%は現行水準の支援を無期限に続行と回答し、次いで25%が軍事介入すべき、19%が支援を縮小すべきと回答した。ロシアがウクライナで大攻勢をかけた場合に、共和党支持者がウクライナ支援を強化すべきという意見に再び回帰するのかどうかは不明である。しかし、現時点でウクライナ支援に消極的な姿勢をとっている共和党支持者らが、ウクライナに不利な戦況が立ち現れた時に、「これまでの支援が水泡に帰した」、「戦況を打開できないウクライナにこれ以上税金を使って支援することはアメリカの利益に合わない」、「バイデン政権による不適切なウクライナ支援が招いた事態だ」などといった立場をとる可能性は排除されないとはいえよう。

ところで、アメリカ人のロシア観が悪化したのは言を俟たない。ロシアに好感を持っていた共和党支持者は、2021年には25%であったが、2023年には6%へと低下した。民主党支持者は、2021年の時点で16%にとどまっていたが、2023年にはやはり共和党と同じく6%にまで低下した⁹。また、ロシアがウクライナを侵略したことを受け、ロシアの軍事力を致命的な脅威とみなすアメリカ有権者の意見は、2014年2月の32%から2023年2月の51%にまで上昇した¹⁰。

3. 中国

ギャラップ社によるアメリカの対中観に関する定期的な世論調査によれば、中国に対する見方は引き続き悪化の一途を辿っている。中国に関して、否定的な意見を持つアメリカ人は、2017年には47%だったが、2022年には82%にまで増えた¹¹。また、習近平中国国家主席に対するアメリカ人の見方も悪化しており、好感を持っているアメリカ有権者が2017年の35%から2022年3月の10%まで減り、嫌悪感を持っているアメリカ人は2017年の61%から2022年3月の89%にまで増えた¹²。

アメリカの有権者が中国をいかなる存在として捉えているかは、シカゴ世界問題評

議会の世論調査結果が興味深い傾向を明らかにしている。「一般的にみて、アメリカと中国との関係を最も適切に叙述しているのはどれか」という質問に対して、①同盟国、②必要なパートナー（戦略的に協力しなければならない国）、③競争相手（競争する必要のある国）、④敵対相手（紛争状態にある国）、⑤分からない、という選択肢を用意して、2022年3月25日から同28日にかけて調査が実施され、②③④を選択した回答者が以下のように分布していることが明らかにされている。

＜アメリカと中国との関係に関する見方＞¹³ 単位：%

	パートナー国	競争相手国	敵対国
民主党支持者	25	30	15
共和党支持者	17	34	35
支持政党なし	24	31	19

上記の結果を見ると、民主党支持者の間では、中国をパートナー国とみなす勢力と競争相手国とみなす勢力がほぼ拮抗する形で、全体の約6割を占めている。バイデン大統領が、「中国との衝突を避けながら競争する」という基本姿勢をとるのは、こうした党内の対中観をとることで党内の支持を糾合するためであると考えられる。

これに対して共和党支持者の間では、中国を敵対国とみなす勢力と競争相手国とみなす勢力がほぼ拮抗する形で、全体の約7割を占めている。共和党の方が一般的に中国に対する見方は厳しいため、下院で多数党となった共和党は、バイデン政権の対中姿勢が生ぬるいものであるとして突き上げていく可能性もあろう。

中国の何を問題視しているかということについては、シカゴ世界問題評議会が2022年7月15日から8月1日にかけて実施した世論調査が示唆に富んでいる。回答者には、①中国が自国内で民族的・宗教的少数派をどう扱うかは、中国内政の問題であって、アメリカには無関係である、②自国民を弾圧する政府は他の政府と比べて、外国に対して攻撃的になる可能性が高い、③アメリカは、たとえアメリカの影響力の減退を招くとしても、自国周辺の地域で強い影響力を持つ中国やロシアのような国と共存することを学ぶべき、という3つの見解について、それらに同意するか反対するかという質問が尋ねられた。

民主党と共和党それぞれの支持者の約9割が、中国やロシアの政府が自国内で人権侵害に及んでいるので、外国に対して攻撃的な姿勢をとる可能性が高いとの想定を持っている。その一方で、あくまで中露との共存の道を模索すべきとする意見は、民主党支持者の60%、共和党支持者の55%の支持を得ている。また、中国の内政に口

＜中国に対するアメリカ人の見方＞¹⁴ 単位：%

	全体	民主党	共和党	支持政党なし
中国内政に口出しすべきではない	43	38	48	43
自国民を弾圧する政府は外国に対して攻撃的になりがちである	85	88	88	82
中露と共存することを学ぶべき	60	60	55	63

出しすべきではないとする意見は、民主党支持者の38%、共和党支持者の48%の支持を得ている。

警戒すべきとの見方と共存すべきとの見方の双方を有するアメリカ有権者は、中国の何を脅威とみなしているのだろうか。ギャラップ社が2023年2月1日から23日にかけて実施した世論調査によれば、共和党支持者の約8割は中国の軍事力と経済力を脅威とみなしている。これに対して同様の脅威認識を抱く民主党支持者は約5割となっている¹⁵。また、シカゴ世界問題評議会が2022年3月と7月に実施した調査によれば、民主・共和両党それぞれの支持者は、「向こう10年間でアメリカの死活的利益に対して潜在的で死活的な脅威となりうるのはどれか」という質問に対して、①中国の領土的野心、②世界的な大国への中国の発展という選択肢が示され、下記のような脅威認識が明らかになった。

＜アメリカに対する中国の脅威＞ 単位：%

	中国の領土的野心	世界的な大国へと中国が発展
全体	52	57
民主党	50	46
共和党	62	75
支持政党なし	48	55

ここで懸念されている「領土的野心」は、やはり台湾が念頭にあると思われる。2022年7月15日から8月1日にかけて実施されたシカゴ世界問題評議会の世論調査によれば、この時点でアメリカ人の76%が、中国はロシアによるウクライナ侵攻を先例とみなし、台湾侵攻に勢いづくとする見方をとっていた¹⁶。同じ調査では、もし中国が台湾を侵略したらアメリカはいかに対応すべきかという質問に対し、下記のような結果が出た。

＜中国が台湾を侵略した場合のアメリカの対応＞¹⁷ 単位：%

	2022年7月
中国に対する経済・外交面での制裁を強化する	D 79 R 77
台湾からの難民をアメリカに受け入れる	D 75 R 57
台湾政府に武器や軍事物資を追加で供与する	D 69 R 62
台湾の周囲に中国が海上封鎖を敷かないように米海軍を活用する	D 64 R 62
中国に対して台湾が自らを防衛するのを助けるために台湾に米兵を派遣する	D 41 R 39

上記から明らかなのは、中国による台湾攻撃が発生する以前の時点においては、民主党支持者も共和党支持者も、4割程度しか直接武力介入を支持していないということである。こうした世論調査の結果は、アメリカは台湾が中国から武力攻撃を受けた際には、ウクライナと同様の対応をとるのではないかという憶測を生み出しかねない。しかし、派兵という選択肢が武力攻撃発生後も4割程度に留まるのか、あるいは武力攻撃が発生すると、この数字が急激に上昇するのかが、実際のところ蓋を開けてみないと分からない。武力攻撃とひとくちに言っても多様であるし、アメリカや各国政府のナラティブ、それをメディアがどう報じるかなどによってアメリカ世論は影響を受ける可能性があり、世論はあくまで可変的であるということを忘れるべきではないだろう。

おわりに

バラク・オバマ（Barack Obama）政権が「アジアへのリバランス」を謳ってから10年経ったが、2014年にロシアがクリミアを併合したり、中東でイスラーム国が出現して猛威をふるったりしたが、中国による現行秩序への挑戦がいよいよ鮮明になって、ドナルド・トランプ（Donald Trump）政権で「中国との戦略的競争」が本格化した。バイデン政権は、中国を最優先課題としているのは疑いようのない事実である。しかしながら、ロシアによるウクライナ侵攻の影響で、やはりアメリカ市民は目下、ヨーロッパに最大の関心を向けている。党派に大きな差はなく、アメリカの軍

事安全保障にとって最も重要な地域はどこかという質問に対して、ヨーロッパ（50%）に次いで、アジア（21%）は中東（19%）とほぼ同程度の関心対象地域として位置づけられている。

そのアジアで、アメリカは強大化を続ける中国と向き合うわけであるが、中国の台頭に諸外国とともに向き合うに際して、アメリカはどのような役割を果たすべきだとアメリカ人は考えているかといえば、下記のようなシカゴ世界問題評議会の世論調査結果がある。

<中国の台頭に向き合う際のアメリカの国際的役割>¹⁸

	主導的役割を果たす	補助的役割を果たす	一切役割を果たさない
全体	35	53	12
民主党支持者	33	57	9
共和党支持者	42	45	13
支持政党なし	32	13	14

上記結果に顕著なのは、民主党支持者の57%と共和党支持者の45%が、中国に向き合うに際してアメリカは補助的な役割を果たせばよいと考えている事実であろう。つまり、中国と対峙するにあたっては、他の国が主導的役割を果たすべきだとアメリカの有権者は考えている。一方、共和党支持者の42%は、アメリカが主導的な役割を果たすべきだと考えており、共和党内では、アメリカがどこまでリーダーシップを果たすべきかをめぐって論争があるとみられる。アメリカは地域的なバランスにおいて補助的な役割を担えばよいとする勢力が、共和党でも民主党でも主流を占める時代が到来していることを同盟国日本として理解しておく必要がある。民主党支持者は、対外関与に積極的なものの、気候変動問題や感染症対策、テロリズムなどに主たる関心向け、中国とは「衝突せずに競争」し、中国に向き合うに際しては補助的な役割を担うという基本的な意識を持っている。一方の共和党は、移民やテロリズム、麻薬問題といったアメリカ国内の安全に関心を傾けており、中国に厳しい見方をとりながらも、中国に向き合うに際しては、主導的な役割を担うか補助的な役割を担うかをめぐって迷いを持っている状態である。

分極化によって民主党と共和党の政治的な対立が深まっていくと、政治指導者は党内盤盤をできるだけ強固に保つために、党内の意向や志向に配慮せざるを得なくなる。民主党と共和党それぞれの党内で、国際主義的な勢力と一国主義的な勢力が混在する時代においては、一方でアメリカ政府が発出・展開する戦略や政策を見ながら、大統領

領の政策判断に作用すると考えられる世論の動向に、過小評価も過大評価も控えて冷静に目を配る必要がある。アメリカの対外政策を分析するにあたっては、アメリカ政治の複雑な多元性を読み解く能力がこれまで以上に問われるといえよう。

(以上)

— 注 —

- 1 Jeffrey M. Jones, “Fewer Americans Want U.S. Taking Major Role in World Affairs,” Gallup, March 3, 2023 <<https://news.gallup.com/poll/471350/fewer-americans-taking-major-role-world-affairs.aspx>> アクセス 2023 年 3 月 3 日
- 2 Laura Silver, “Americans are divided over U.S. role globally and whether international engagement can solve problems,” Pew Research Center, June 10, 2022 <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/06/10/americans-are-divided-over-u-s-role-globally-and-whether-international-engagement-can-solve-problems/>> アクセス 2023 年 3 月 3 日
- 3 Ibid.
- 4 森聡「リベラル国際主義への挑戦—アメリカの二つの国際秩序観の起源と融合」『レヴァイアサン』第 58 号（2016 年春）23 - 48 頁；森聡「米中関係—三つの外交エリート勢力の『反中コンセンサス』と二つの国際主義』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。
- 5 Dina Smeltz, Ivo H. Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Emily Sullivan, “2022 Survey of Public Opinion on US Foreign Policy,” Chicago Council on Global Affairs, October 20, 2022 <<https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/2022-chicago-council-survey>> アクセス 2022 年 3 月 5 日
- 6 次をもとに作成。Jason I. McMann, “Measuring Americans’ Views on Isolationism, Multilateralism and the Country’s Most Pressing Foreign Policy Challenges,” U.S. Foreign Policy Tracker, Updated January 11, 2023 <<https://morningconsult.com/united-states-foreign-policy-tracker/>> アクセス 2023 年 3 月 5 日
- 7 Dina Smeltz and Emily Sullivan, “A Year in, Americans Still Support Ukraine,” The Chicago Council on Global Affairs, February 2023 <<https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/year-americans-still-support-ukraine>> アクセス 2023 年 3 月 6 日
- 8 Dina Smeltz, Craig Kafura and Emily Sullivan, “Growing US Divide on How Long to Support Ukraine,” The Chicago Council on Global Affairs, December 5, 2022 <<https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/growing-us-divide-how-long-support-ukraine>> アクセス 2023 年 3 月 7 日。
- 9 Jeffrey M. Jones, “Americans’ Favorable Rating of Russia Sinks to New Low of 9%,” Gallup, March 13, 2023 <<https://news.gallup.com/poll/471872/americans-favorable-rating-russia-sinks-new-low.aspx>> アクセス 2023 年 3 月 13 日
- 10 Ibid.

- 11 Christine Huang, Laura Silver, and Laura Clancy, “China’s Partnership with Russia Seen as Serious Problem for the U.S.,” Pew Research Center, April 28, 2022 <<https://www.pewresearch.org/global/2022/04/28/chinas-partnership-with-russia-seen-as-serious-problem-for-the-us/>> アクセス 2023 年 3 月 13 日
- 12 Craig Kafura, “Partisan Divides on China Continue to Grow,” The Chicago Council on Global Affairs, April 27, 2022 <<https://globalaffairs.org/commentary-and-analysis/blogs/partisan-divides-china-continue-grow>> アクセス 2023 年 3 月 13 日
- 13 Ibid.
- 14 Craig Kafura, “American Views of China Remain at Record Lows,” The Chicago Council on Global Affairs, October 13, 2022 <<https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/american-views-china-remain-record-lows>> アクセス 2023 年 3 月 13 日
- 15 Megan Brenan, “Record-Low 15% of Americans View China Favorably,” Gallup, March 7, 2023 <<https://news.gallup.com/poll/471551/record-low-americans-view-china-favorably.aspx>> アクセス 2023 年 3 月 7 日
- 16 Dina Smeltz and Craig Kafura, “Americans Favor Aiding Taiwan with Arms but Not Troops,” The Chicago Council on Global Affairs, August 2022 <<https://globalaffairs.org/sites/default/files/2022-08/2022%20CCS%20Taiwan%20Brief.pdf>> アクセス 2023 年 3 月 7 日
- 17 Ibid.
- 18 Kafura, “American Views of China Remain at Record Lows.”

第5章

ウクライナ支援に対する日本の有権者の支持

飯田 健

はじめに

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻開始以来、西側諸国は積極的にウクライナに対する軍事・非軍事分野での支援を行っている。とりわけそれを主導するアメリカは、M142高機動ロケット砲システム（HIMARS）などの武器供与を中心に2022年9月までに合計680億ドル相当の援助を決定しているが、これは各国からのウクライナ支援額全体の実に62%を占めている¹。アメリカによる同盟国に対する呼びかけに応じ、日本も医療用資機材等の物資の提供、人道支援、穀物輸出促進支援、財政支援、ウクライナからの避難民の受け入れなど非軍事面でのウクライナ支援を行っている²。

こうした日本によるウクライナ支援について日本の有権者はどのような態度をもっているのだろうか。そして、その態度はどのような要因によって規定されているのだろうか。これらの問いに答えるため本稿では、同盟上のシニアパートナーであるアメリカに「見捨てられる恐怖」とアメリカの紛争に「巻き込まれる恐怖」、民主主義への支持、ロシアに対する脅威認識に着目しつつ、2022年9月に日本国際問題研究所とシカゴ・グローバル問題評議会が日本の有権者を対象に共同で実施した世論調査（以下、国問研・シカゴ共同世論調査）のデータを用いて、日本によるウクライナ支援に対する有権者の態度について検証する。

先に主な結果について述べると、アメリカに「見捨てられる恐怖」をもつ有権者ほど、民主主義の普遍性についての信念をもつ有権者ほど、またロシアの脅威を認識する有権者ほど軍事的支援を含むより高度なウクライナ支援を支持する一方、アメリカがカ

かわる紛争に「巻き込まれる恐怖」をもつ有権者ほど軍事的支援を含むより高度なウクライナ支援を支持しないという傾向がみられた。この結果は、日本の有権者の間には、アメリカが主導するウクライナ支援に協力することで有事の際にアメリカに「見捨てられる」リスクを減らそうとする姿勢と、アメリカが主導するウクライナ支援に協力することでアメリカがかかわる紛争に「巻き込まれる」ことを警戒する姿勢が存在することを示唆する。

1. 性別、年齢、支持政党とウクライナ支援に対する支持

本稿が分析の対象とする国間研・シカゴ共同世論調査は、日本リサーチセンター(NRC)に委託し、住宅地図を用いた無作為抽出回答者パネルであるNRCのリサーチパネルから性別、年齢、居住地域、都市規模により層化抽出された2,000名の18歳以上の日本国民を対象として2022年9月1日～6日の期間、オンラインで実施された。分析においては、2020年国勢調査をもとに母集団の性別、年齢、教育程度で重み付けを行っている。

この調査ではウクライナ支援全般のあり方に関して、「日本は、たとえ結果として高騰するガソリンや食料品の価格を日本の家庭が支払うことになったとしても、必要なだけウクライナを援助するべきだ」という意見と、「日本はたとえそれが、ウクライナが領土の一部を失うことを意味するとしても、日本の家庭に対する負担がそれほど大きくならないように、できるだけ早く和平を実現するようウクライナに促すべきだ」という意見の、どちらがより自分の考え方に近いか二者択一で回答を求めている。すなわち、この質問においてはウクライナが戦争を継続するために支援することと、それによって生じる日本国民の生活への負担の増加とのトレードオフを前提に、いわば自らの生活を犠牲にしてでもウクライナを援助する気持ちがあるかどうか問われている。回答者全体では、家庭の負担増になるとしても必要なだけウクライナを援助するべきとの前者の意見を選ぶ割合が44.7%だったのに対し、家庭の負担増になるくらいならウクライナに和平の実現を促すべきとの後者の意見を選ぶ割合が55.3%と、自らが負担するコストを考慮した場合には必ずしもウクライナ支援に積極的でない日本の有権者の態度がうかがえる。

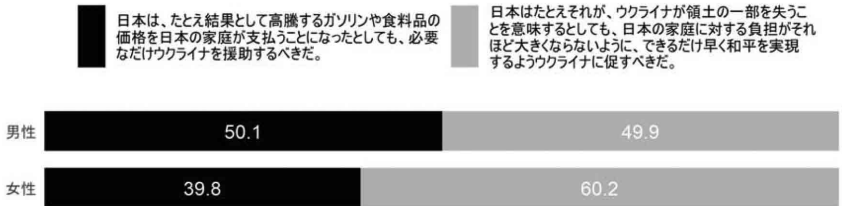
この質問に対する回答が性別、年齢、世帯収入、教育程度、支持政党でどのように異なるのか確認したところ、性別、年齢、支持政党で統計的に有意な違いがみられた。

まず性別で分けたものが図1である。これによると、家庭の負担増になるとしても必要なだけウクライナを援助することを支持する割合は、男性が50.1%に対して女性が39.8%と、男性の方が女性に比べて自らが負担するコストを意識した場合でもウクライナ支援に積極的な態度を示していることがわかる。

次に、この質問に対する回答を年代で分けたものが図2である。これによると、必要なだけウクライナを援助することを支持する割合が、例えば20歳代以下では34.4%であるのに対し、70歳代以上では53.8%と、年齢が高くなるにつれウクライナ支援への積極的な姿勢がみられる。

図1. 性別とウクライナ支援全般についての考え方

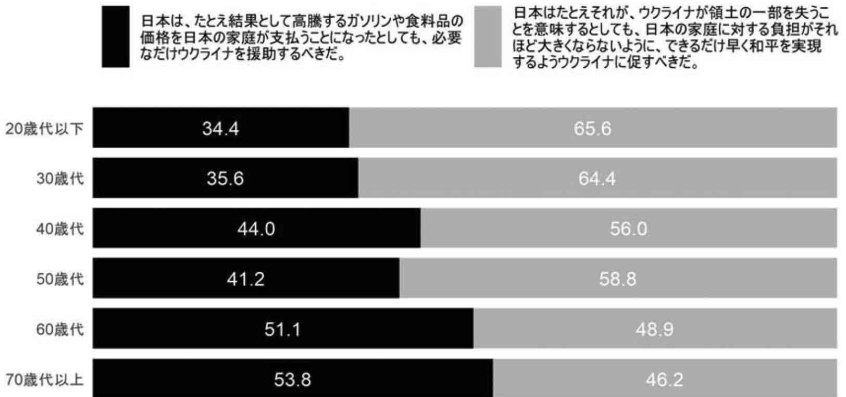
ウクライナ情勢に関して、以下の文章のうちどちらがあなたの考え方により近いですか。(%)
n = 2,000



$$\chi^2(1) = 21.357, p = 0.000$$

図2. 年齢とウクライナ支援全般についての考え方

ウクライナ情勢に関して、以下の文章のうちどちらがあなたの考え方により近いですか。(%)
n = 2,000

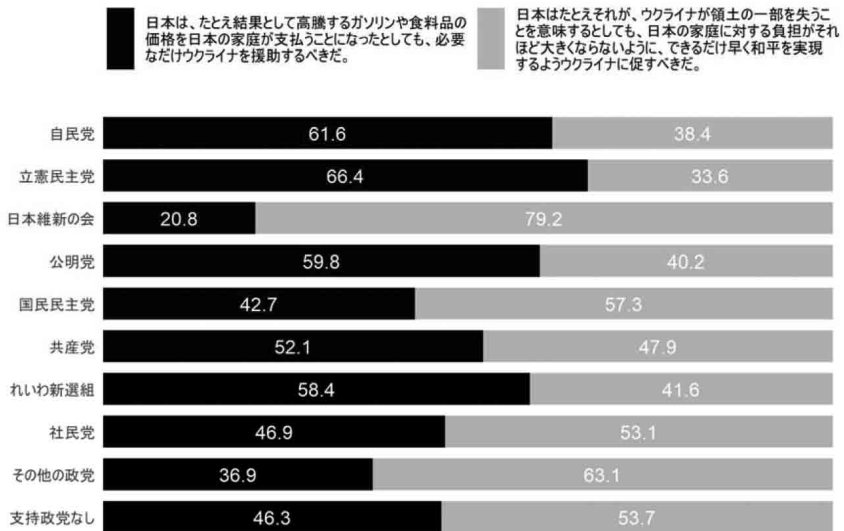


$$\chi^2(5) = 44.147, p = 0.000$$

さらに、同じ質問に対する回答を支持政党別に分けたものが図3である。これによると家庭の負担増になるとしても必要なだけウクライナを援助することを支持する割合は立憲民主党支持者が66.4%、自民党支持者が61.6%、公明党支持者が59.8%、れいわ新選組支持者が58.4%と高い値を示している一方で、日本維新の会の支持者は20.8%と際立って低い値となっている。これは、日本維新の会の母体である大阪維新の会の設立者である橋下徹氏が、例えば2022年3月20日のロシア国防省によるマリウポリのウクライナ軍に対する降伏要求をウクライナ側が拒否したことについて、自身のTwitterで「一番悪いのはプーチン。しかしゼレンスキー大統領のこの戦争指導も最悪だ。戦う一択になるとこうなってしまう。なぜマリウポリ市民とゼレンスキー政権幹部や国会議員とを入れ替える交渉をしないのか」³などと、妥協を拒否し抵抗を続けるウクライナを批判するような発言を行っていることと関係があるかもしれない。また、図3からは党派性によりウクライナ支援全般に関する意見は分かれているものの、それは与党支持対野党支持、保守対リベラルという単純な立場の違いによるものではないということを示している。

図3. 支持政党とウクライナ支援全般についての考え方

ウクライナ情勢に関して、以下の文章のうちどちらがあなたの考え方より近いですか。(%)
n = 2,000



$\chi^2(9) = 57.304, p = 0.000$

なお調査では、具体的なウクライナ支援策への賛否を問う質問として、「ウクライナからの難民を日本に受け入れる」、「ウクライナに対して経済援助を行う」、「ロシアに対する経済的・外交的制裁を現在よりも強める」、「ウクライナ政府に対して武器や軍事物資を提供する」、「ロシアに対してウクライナ政府が自国を防衛するのを助けるために自衛隊をウクライナに送る」という5項目についても賛成、反対の二者択一でたずねている。この5項目のうち、最初の3項目は非軍事分野、後の2項目は軍事分野の貢献であり、特に最後の項目は現行法が許容しない支援のあり方である。以下の分析ではこれらの質問に対する回答も分析対象に加える。

2. 「同盟のジレンマ」、民主主義への支持、ロシアに対する脅威認識

理論的にウクライナ支援への有権者の支持を規定しうる要因として、ここでは次の3つの要因に着目する。第一に、アメリカに「見捨てられる恐怖」とアメリカの紛争に「巻き込まれる恐怖」である。同盟関係においては、自国が第三国から攻撃されるなど有事の際に、パートナーに見捨てられるリスクが必然的に存在する一方で、そのリスクを減らそうと関係の緊密化を行うと、今度はパートナーがかかわる紛争に巻き込まれるリスクが高まるという意味でジレンマが存在する⁴。これをアメリカが主導するウクライナ支援に当てはめると、アメリカが主導するウクライナ支援に協力することは、日本にとって有事の際にシニアパートナーであるアメリカに「見捨てられる」リスクを減らすことに繋がる一方で、アメリカ主導のウクライナ支援に積極的にかかわることで、今後エスカレートする可能性のあるアメリカとロシアとの紛争に「巻き込まれる」リスクを高めることになるといえるだろう。したがって、「見捨てられる」ことを恐れる有権者ほどウクライナ支援に積極的になる一方、「巻き込まれる」ことを恐れる有権者ほどウクライナ支援に消極的になると考えられる。

日本の有権者のウクライナ支援への態度に影響を与えうる要因として第二に、民主主義に対する支持が考えられる。アメリカのバイデン大統領は2022年3月1日の一般教書演説において、ロシアによるウクライナ侵攻に触れ「民主主義と専制主義との間の戦いにおいて、民主主義諸国は立ち上がり、世界は明確に平和と安全の側に立つことを選んでいる」⁵と発言するなど、西側諸国によるウクライナ支援を民主主義の擁護と結び付けて論じている。こうしたアメリカによる「民主主義のための戦い」の

主張は当然、世界の国々はすべて民主主義国となることが望ましい、との民主主義の普遍性に関する信念を前提としているが、こうした民主主義の普遍性、およびそれを前提とするアメリカの介入に対する疑念も存在している。例えばウクライナ戦争に関して、元外務省の田中均氏は「日本にとっても普遍的価値は致命的に重要」としながらも、「米国も民主主義国が連帯して専制主義国を追い詰め、民主化することができると考えているわけではないだろう」、「“バイデン大統領の戦い”にどこまで付き合うのか、日本にとっても注意が必要だ」と、アメリカの理念に日本が付き従うことへの警戒心を表明している⁶。つまり、アメリカ主導のウクライナ支援に積極的な態度をとるかどうかは、どの程度、普遍的な価値である民主主義の擁護というアメリカの理念に同意できるかということにかかっているだろう。このことから、民主主義の普遍性を信じる有権者ほどウクライナ支援に積極的になると考えられる。

最後に、ロシアに対する脅威認識が日本の有権者のウクライナ支援に対する態度を規定している可能性がある。ロシアは日本との領土問題を抱える隣国であり、日本にとって潜在的な脅威となっている。そうしたロシアがウクライナ侵攻という力による現状変更を試みたことは日本の有権者に大きな衝撃であったことは想像に難くない。実際、2022年9月の国問研・シカゴ共同世論調査でも、今後10年間での日本の安全保障上の脅威としての「ロシアの領土的野心」について60.5%が「脅威としては致命的」と回答しているが、これは14項目のうち「中国の領土的野心」の61.5%に次ぐ2番目に高い値となっている。こうしたロシアの勢力拡大に対する脅威認識は、日本の有権者にとってロシアの勢力がこれ以上伸長し日本にまでその影響が及ぶを防ぐためにウクライナの抵抗を支援する動機となるであろう。このことから、ロシアに対して脅威を感じる有権者ほど、ウクライナ支援に積極的になると考えられる。

3. 分析

前節で提示した、日本の有権者のウクライナ支援への支持態度を規定する要因に関する仮説を検証するために、ここではウクライナ支援への態度を従属変数とするロジットモデルを用いた多変量解析を行う。従属変数のウクライナ支援は次の6つである。第一にウクライナ支援全般についての考え方であり、家庭の負担増になるとしても必要なだけウクライナを援助するべきとの意見と、家庭の負担増になるくらいならウクライナに和平の実現を促すべきとの意見の二者択一において前者を選んだ場合

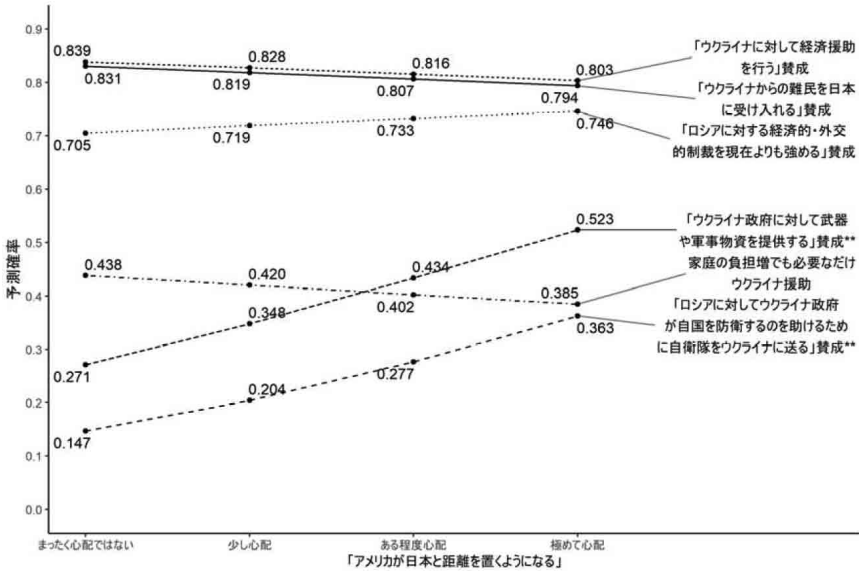
1、後者を選んだ場合0とコーディングする。あとの5つは具体的なウクライナ支援策への賛否であり、「ウクライナからの難民を日本に受け入れる」、「ウクライナに対して経済援助を行う」、「ロシアに対する経済的・外交的制裁を現在よりも強める」、「ウクライナ政府に対して武器や軍事物資を提供する」、「ロシアに対してウクライナ政府が自国を防衛するのを助けるために自衛隊をウクライナに送る」という5項目について、それぞれ賛成した場合1、反対した場合0とコーディングする。

次に独立変数について、「見捨てられる恐怖」と「巻き込まれる恐怖」は、それぞれ「アメリカが日本と距離を置くようになる」ことと「アメリカと他国との間の紛争に日本が巻き込まれる」ことが10年以内に起こることについて、「まったく心配ではない」を1、「少し心配」を2、「ある程度心配」を3、「極めて心配」を4と、恐れる度合いが強いほど数値が大きくなるようにコーディングする。民主主義への支持は、「民主主義はすべての国家にとって最善の政治体制である」という意見か、「一部の国家にとっては、民主主義は最善の政治体制とはいえない」という意見のどちらに自分の考え方が近いか二者択一でたずねた質問において、民主主義の普遍性を信じる前者の意見を選んだ場合1、民主主義の普遍性を信じない後者の意見を選んだ場合0とコーディングする。ロシアに対する脅威認識は、今後10年間で日本の安全保障上の脅威としての「ロシアの領土的野心」について、「脅威としてはまったく重要ではない」と回答した場合1、「脅威としては重要だが致命的ではない」と回答した場合2、「脅威としては致命的」と回答した場合3と、脅威認識が強いほど数値が大きくなるようにコーディングを行う。

最後に統制変数として、性別、年齢、世帯収入、教育程度、支持政党を投入し、独立変数の係数の推定を行う際にこれらの影響を考慮する。また、4つの独立変数についても同時に式に含めるため、これらの変数の影響を相互に考慮したうえでの推定を行うことになる。これにより例えば、ロシアの脅威を強く感じるからアメリカに「見捨てられる恐怖」を抱き、かつウクライナ支援に積極的になるといった可能性を考慮したうえで、「見捨てられる恐怖」がウクライナ支援への態度とどのように関連するか確認することができる。なお紙幅の都合で、分析で用いた変数の記述統計および全体の推定結果は省略し、式に投入したほかの独立変数と統制変数の影響を統制したうえで、ある独立変数の値を変化させた場合の、従属変数であるウクライナ支援に積極的な立場をとる予測確率の変化のみ図示する。

図4は横軸に「アメリカが日本と距離を置くようになる」ことについて心配する度合いを表す回答を配置し、縦軸にウクライナ支援に関する6つの従属変数それぞれに

図4. 「見捨てられる恐怖」とウクライナ支援への支持

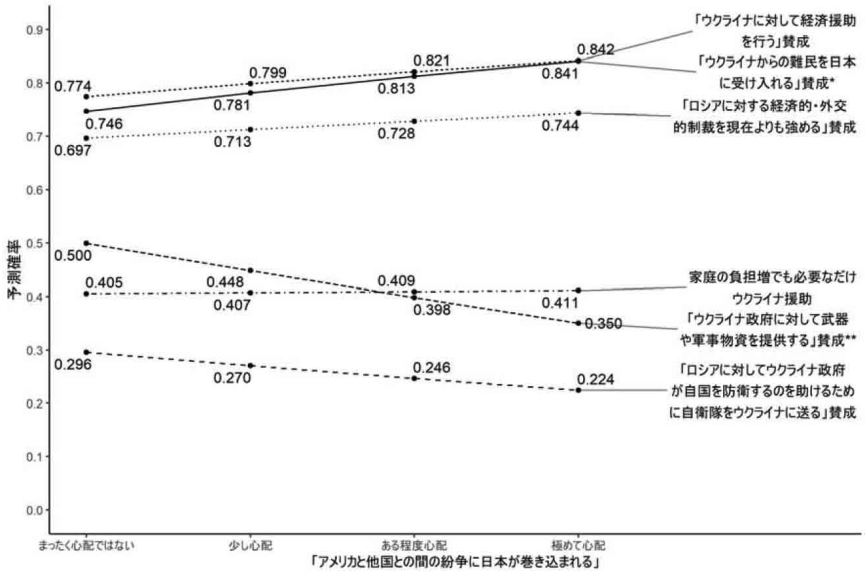


注：ロジットモデルの推定結果にもとづく予測確率の値を計算するにあたっては、図の横軸に配置された独立変数以外の独立変数の値はすべて平均値に固定した。 $*p < 0.05$, $**p < 0.01$

ついて積極的な回答を行う予測確率を配置したものである。図中の数値は、各回答が与えられた際に従属変数の質問で支援に積極的な回答を行う予測確率を示している。これによると、「アメリカが日本と距離を置くようになる」ことについて「まったく心配ではない」と回答した場合、「ウクライナ政府に対して武器や軍事物資を提供する」ことに賛成する確率は0.271なのに対し、「極めて心配」と回答した場合、それが0.523まで有意に上昇している。また同様の傾向が「ロシアに対してウクライナ政府が自国を防衛するのを助けるために自衛隊をウクライナに送る」についても確認できる。一方で、非軍事的なウクライナ支援である残りの4つについては、そのような傾向は確認できない。

次に図5はアメリカがかかわる紛争に「巻き込まれる恐怖」が大きくなるにつれ、ウクライナ支援に関する6つの従属変数の質問においてどのように積極的な立場をとる予測確率が変化するか図示したものである。これによると、「アメリカと他国との間の紛争に日本が巻き込まれる」ことについて「まったく心配ではない」と回答した場合、ウクライナへの武器や軍事物資の提供に賛成する確率は0.500なのに対し、

図5. 「巻き込まれる恐怖」とウクライナ支援への支持



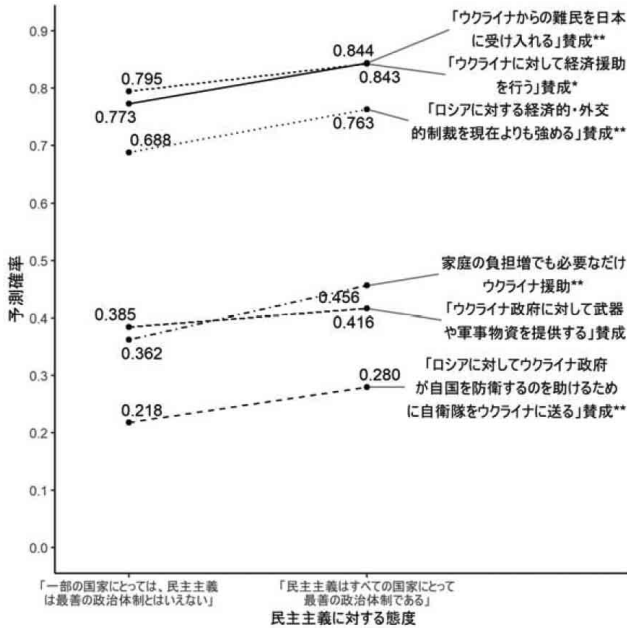
注：ロジットモデルの推定結果にもとづく予測確率の値を計算するにあたっては、図の横軸に配置された独立変数以外の独立変数の値はすべて平均値に固定した。* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

「極めて心配」と回答した場合、それが0.350まで有意に低下している。ただし自衛隊のウクライナ派遣についてはそのような傾向は確認できない。またこれとは反対にウクライナからの難民受け入れという比較的難易度の低い援助については、「巻き込まれる恐怖」が大きくなるにつれ、それを支持する確率が有意に上昇している。

いずれにせよこの結果から、日本の有権者はアメリカとの関係を強化する狙いから軍事的なウクライナ支援を支持している一方、アメリカの紛争に巻き込まれることを回避したいという動機で軍事的なウクライナ支援に反対していることがうかがえる。

さらに図6は民主主義の普遍性を信じる場合と、民主主義の普遍性を信じない場合とで、ウクライナ支援に関する6つの従属変数の項目においてどのように積極的な立場をとる予測確率が変化するのか図示したものである。これによると、民主主義の普遍性を信じる場合、そうでない場合と比べて、ウクライナへの武器や軍事物資の提供以外についてはすべてウクライナ支援に賛成する確率が有意に高くなっている。このことから、民主主義の普遍性を信じる有権者ほど、アメリカが掲げる民主主義の擁護のためにウクライナ支援に積極的な姿勢を示していると思われる。

図 6. 民主主義に対する態度とウクライナ支援への支持



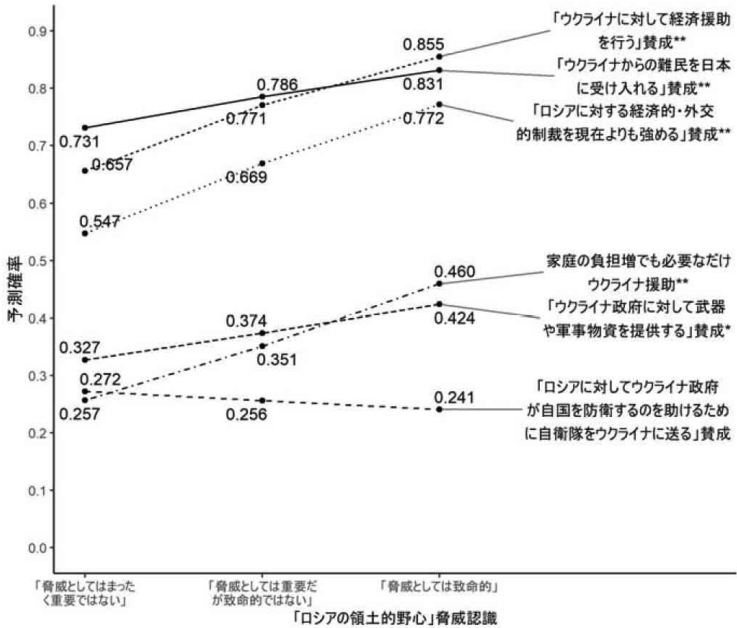
注：ロジットモデルの推定結果にもとづく予測確率の値を計算するにあたっては、図の横軸に配置された独立変数以外の独立変数の値はすべて平均値に固定した。* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

最後に図7はロシアに対する脅威認識が大きくなるにつれ、ウクライナ支援に関する6つの従属変数の項目においてどのように積極的な立場をとる予測確率が変化するか図示したものである。これによると、自衛隊のウクライナ派遣という最も難易度の高い援助を除くすべての項目でロシアの脅威認識が大きくなるにつれ、ウクライナ支援への支持が有意に高まっていることがわかる。ここから、日本の有権者は自国の安全保障上の懸念からロシアの勢力拡大を阻止する目的で、ウクライナ支援に積極的な姿勢をとっていることがうかがえる。

まとめ

本稿では、2022年国問研・シカゴ共同世論調査データを用いて、日本の有権者の

図7. ロシアに対する脅威認識とウクライナ支援への支持



注：ロジットモデルの推定結果にもとづく予測確率の値を計算するにあたっては、図の横軸に配置された独立変数以外の独立変数の値はすべて平均値に固定した。* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

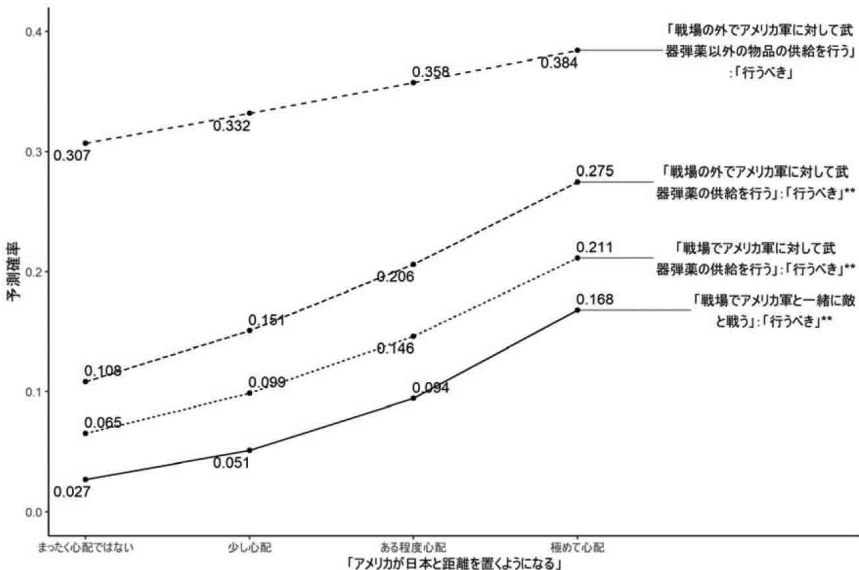
ウクライナ支援に対する態度を規定する要因について検証を行った。その結果、さまざまな要因の影響を考慮してもなお、同盟上のシニアパートナーであるアメリカに「見捨てられる恐怖」を抱く有権者ほどとりわけ軍事面でのウクライナ支援に積極的な態度をもつ一方、アメリカがかかわる紛争に「巻き込まれる恐怖」を抱く有権者ほど軍事的なウクライナ支援に消極的な姿勢をもつことが示された。さらに、民主主義の普遍性を信じる有権者およびロシアの脅威を感じる有権者ほど概してウクライナ支援に積極的であった。

こうした結果は、理論的に予想されるとおり、日本の有権者はアメリカとの関係で「見捨てられる恐怖」、「巻き込まれる恐怖」を意識しながら日本の対外政策について態度を形成していること、民主主義を擁護するためにウクライナを支援するというバイデン大統領のフレーミングが日本の有権者の間で有効であるということ、そして日本の有権者は、日本の安全保障上の懸念からロシアの脅威を減ずるためにウクライナ

によるロシアに対する抵抗への支援を支持しているということを示唆する。

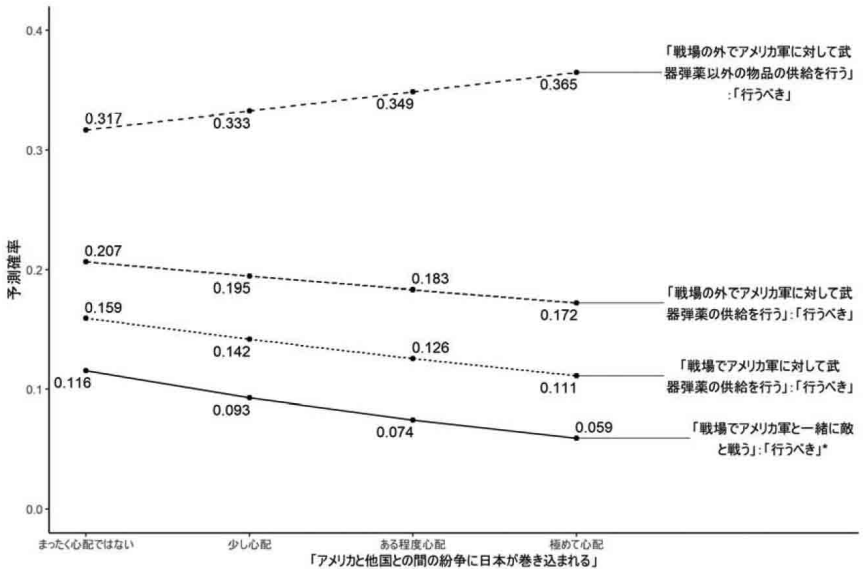
ただし「見捨てられる恐怖」と「巻き込まれる恐怖」について、Izumikawa (2010) など先行研究では、アメリカが軍事的優位性を保ち積極的に介入を行っていた冷戦期において、日本の有権者の「巻き込まれる恐怖」が、日本の軍事的役割の拡大に対する強い歯止めとなっていたことが主張されているが⁷、本稿の分析からは少なくともアメリカ主導のウクライナ支援という現代の文脈において「巻き込まれる恐怖」よりもむしろ「見捨てられる恐怖」によって軍事面での日本の役割の拡大についての態度が規定されていることが示唆された。実際、図8、図9にあるとおり独立変数、統制変数はそのままに従属変数を自衛隊の役割拡大への態度に変えた分析の結果によると、「見捨てられる」ことを恐れる有権者ほど、現行法が許容しない高度に軍事的なものも含め全体的にアメリカ軍との協力における自衛隊の役割の拡大に賛成する傾向がある一方で、「巻き込まれる」恐怖によっては、そこまで明確に自衛隊の役割の拡大に関する意見は分かれていない。今後そのパワーが相対的に低下し介入にますます消極的になると予想されるアメリカを前に、日本の有権者はむしろ日米同盟の重要性

図8. 「見捨てられる恐怖」と自衛隊の役割拡大への支持



注：ロジットモデルの推定結果にもとづく予測確率の値を計算するにあたっては、図の横軸に配置された独立変数以外の独立変数の値はすべて平均値に固定した。* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

図9. 「巻き込まれる恐怖」と自衛隊の役割拡大への支持



注：ロジットモデルの推定結果にもとづく予測確率の値を計算するにあたっては、図の横軸に配置された独立変数以外の独立変数の値はすべて平均値に固定した。* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

を認識し、自衛隊の軍事的役割の拡大を許容していくことになるのではないだろうか。

—注—

- 1 Mark F. Cancian. 2022. “Aid to Ukraine Explained in Six Charts.” CSIS November 18, 2022. <https://www.csis.org/analysis/aid-ukraine-explained-six-charts> (2022年11月23日最終閲覧)
- 2 「日本はウクライナとともにあります」首相官邸ウェブサイト、2022年9月26日。 <https://www.kantei.go.jp/jp/headline/ukraine2022/index.html> (2022年11月23日最終閲覧)
- 3 橋下徹氏 Twitter (2022年3月21日19:05投稿) https://twitter.com/hashimoto_lo/status/1505848132294561797 (2022年11月23日最終閲覧)
- 4 Glenn H. Snyder. 1984. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics* 36(4): 461-495.
- 5 “President Biden’s State of the Union Address.” The White House, March 1, 2022. <https://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2022/> (2022年11月23日最終閲覧)
- 6 田中均【ダイヤモンド・オンライン】民主主義vs専制主義、「バイデン氏の戦い」に日本はどこまで付き合うか」国際戦略研究所 (2022年6月15日) <https://www.jri.co.jp/page>.

jsp?id=102918 (2022 年 11 月 23 日最終閲覧)

- 7 Yasuhiro Izumikawa. 2010. "Explaining Japanese Antimilitarism: Normative and Realist Constraints on Japan's Security Policy." *International Security* 35(2): 123-160.

第6章

アメリカにおける分極化と同盟国からの信頼

小濱 祥子

はじめに

近年のアメリカでは、さまざまな政策分野・領域において政党間の分極化が進んでいる¹。これは外交政策についても例外ではなく、最近の調査・研究は、依然として超党派合意の存在する領域もあるとしながらも、脅威認識や対中政策といった重要な争点領域において分極化が進みつつあると指摘している²。

そうした分極化は、アメリカの対外政策に少なからぬ影響を与えていることが明らかにされてきた。例えば、2022年3月に公刊された *International Politics* 誌の『分極化とアメリカの外交政策：アイディア、政治制度、政策的含意』と題する特集号には、アメリカ国民の対外政策に対する支持態度（例えば国外での武力行使を支持するか否か）が分極化から受ける影響、分極化が議会における対外政策形成にいかなる影響を与えているか（例えば超党派の議員による海外視察の減少など）を検証する論文が多く掲載されている³。

それに対し、分極化がアメリカ以外の国々とりわけ同盟国にどのような影響を与えているのかを厳密に検証した研究は、それほど多くないように思われる。多くの論者が、分極化によってアメリカの国際社会における影響力や諸外国との関係が損なわれかねないと警鐘を鳴らしているが⁴、それはアメリカの対外政策の変化によるのみ起こるのではなく、諸外国の対米政策や対米感情の変化によっても引き起こされるはずである。それならば、アメリカの分極化が諸外国においてどのように受け止められているのかを検証することには意味がある。例えば、アメリカの同盟コミットメントに対する信頼や、経済的なパートナーとしてのアメリカへの期待、国際社会における

リーダーシップをめぐる評判などに、揺らぎは生じているのだろうか。

同盟関係において、相手国のコミットメントの程度に対する人々の信頼は、国際的な出来事や各有権者の属性によって変動する。例えば、2021年度の国問研・シカゴ共同世論調査に基づく分析によれば、日本の有権者において、①アメリカの軍事力が中国よりも強いと考える人、②日米同盟が日米両国に利益をもたらしていると考え人、③中国を致命的な脅威だと考える人、④男性、大卒以上の人ほど、尖閣有事の際にアメリカが武力介入を行うと思うと回答する人が有意に多かった⁵。さらに2022年の同調査では、「ロシアによるウクライナ侵攻に対してアメリカが直接の軍事介入を行わない」というジョー・バイデン大統領の発言を読んだ群と読まなかった群では、前者の方が日米同盟に対するアメリカのコミットメントへの信頼が高かった⁶。ウクライナ戦争にアメリカの軍事資源を割かないことが、かえって東アジア地域におけるアメリカのコミットメントへの信頼を高めたのだと推測される。このように同盟国の市民は、さまざまな要素を考慮しながらアメリカの同盟コミットメントを評価している。

果たしてアメリカにおける分極化は、同盟コミットメントに対する信頼を損なうことにつながるのだろうか。本稿では、同盟国市民のアメリカに対する信頼などに分極化が与える影響を検証した最新の研究の知見を紹介し、その日本への含意を考察する。

1. 分極化の二つの諸相：対外政策の観点から

アメリカにおける政党間の分極化とは、おおまかに言えば、民主党と共和党という二大政党が、中心から二つの極に向かって遠ざかりつつある現象を意味する。しかし、二大政党がどの次元において遠ざかりつつあると考えるのかによって、分極化の理解は異なってくる。ここでは対外政策を考える上で重要な二つの諸相について確認する。

一つ目は、イデオロギーや政策選好に関するものである⁷。経済的な次元において、共和党支持者は小さな政府を求め、民主党支持者は再分配政策を重視する傾向にある。文化的な次元では、共和党支持者が伝統的な価値観を支持するのに対し、民主党支持者は個人の選択を重視する立場を支持する傾向が強い。このように保守・リベラルを両極とする軸の上で、共和党と民主党支持者の立ち位置は互いに遠ざかりつつある。これは中道派の減少や超党派立法の減少へとつながる。

こうした政策選好の次元における、いわゆるイデオロギー的分極化 (ideological polarization) は、同盟国がアメリカのコミットメントやパートナーシップを考える上で、重要な考慮要素となり得る。なぜなら、政権や議会の多数党が交代することによって、アメリカの対外政策に長期的な不確実性がもたらされ、それが同盟国からの不信を招く可能性があるからである。日本の例で言えば、オバマ政権の合意した環太平洋パートナーシップ (Trans-Pacific Partnership: TPP) 協定について、共和党多数の上院が批准のための投票を拒否し、次のトランプ政権による TPP 離脱表明へとつながったことを想起すれば分かりやすい。

もう一つは、社会的なアイデンティティに関するものである⁸。現代のアメリカにおいては、民主党支持者と共和党支持者のそれぞれが、同じ政党の支持者をポジティブに見る一方で、異なる政党の支持者に対してはネガティブな感情を持ちがちであると指摘されている。このようにアイデンティティのレベルで政党間の溝が深まり、政党をまたぐようなアイデンティティが力を失っていることをもって分極化が進行していると論じることもできる。これを感情的分極化 (affective polarization) という。

こうした感情的分極化は社会の分断をもたらし、外交政策への超党派的な支持の基盤を掘り崩す可能性がある。感情的分極化が進むと、人々は政策内容やイデオロギーによって外交政策への支持態度を決めるのではなく、自身の支持する政党が政権を握っているかどうかによって支持態度を決める傾向が表れると考えられる。すなわち、例え同じような外交政策であっても自身の支持政党が政権にある時には支持していたのに、対立する政党が政権をとった場合には一転して否定的な態度をとるといったことである。感情的分極化が超党派的な外交政策の基盤を弱体化させることにより、同盟国の間ではアメリカのコミットメントやパートナーシップ、あるいはグローバルなリーダーシップへの期待が弱まるかもしれない。

2. サーベイ実験の手法

こうしたイデオロギー的分極化や感情的分極化が、同盟国の市民にどのように受け止められるのか、デューク大学の Rachel Myrick はサーベイ実験の手法を用いて分析した。

サーベイ実験とは、インターネット上で実施される実験のことで、実験刺激を与えた実験群と与えない統制群の違いを比較することによって、実験刺激の平均的な因果

効果を測ろうとする手法である。近年では国際政治学においても積極的に使われるようになって⁹。

具体的には、調査用ウェブサイトに回答者を誘導した上で、それぞれの人に実験刺激を与えるか与えないかを無作為に決定し、その後全員に共通の質問、上述の論文の場合であれば、アメリカに対する評価に関する質問に回答してもらう。実験群と統制群の間で共通質問への回答に差があれば、その差が実験刺激の平均的な効果だと推定される。

Myrickの研究では、アメリカにおけるイデオロギー的分極化あるいは感情的分極化の存在を示すような文章を用意し、回答者に対して、①どちらの文章も見せない(統制群)、②イデオロギー的分極化に関する文章のみを提示(実験群1)、③感情的分極化に関する文章のみを提示のいずれかを無作為に割り当てた(実験群2)。例えば、実験群1の回答者には、「共和党支持者と民主党支持者は政治的な争点についてますます異なる意見を持つようになっていきます」、実験群2の回答者には「アメリカ人は対立する政党の支持者をますます嫌うようになってきています」といった文章が提示された。

その上で、すべての回答者に対し、①アメリカが現在の同盟コミットメントを果たすと考えるか、②アメリカが将来にわたって信頼できるパートナーだと考えるか、③アメリカにグローバルなリーダーシップを期待するかについて7件法で尋ねている。この問いに対する回答の平均値をそれぞれの統制群・実験群について計算し、比較することによって、イデオロギー的分極化や感情的分極化のもつ影響をそれぞれ明らかにすることができる。

3. 分極化と同盟国からの信頼

実験の結果、分極化は既存の同盟コミットメントへの信頼には影響しない一方で、イデオロギー的分極化は将来のパートナーシップへの期待やグローバル・リーダーシップについての評判を損なうことが分かった。

まず、イギリスをはじめとする諸外国に対するアメリカの同盟コミットメントに関しては、イデオロギー的分極化と感情的分極化のいずれにも統計的に有意な影響は見られなかった。すなわちイギリスの人々は、分極化が進行しようとも、アメリカは同盟国としての義務を果たすはずだと考えているということである。

それに対し、アメリカが将来にわたり信頼できるパートナーであるかどうかには、イデオロギー的分極化が負の影響を与えることが分かった。つまり、政党間での政策選好が大きく異なることで、政権交代や議会多数党交代による長期的な不確実性が高まると、アメリカとの間で新たな国際的合意を結んだり、パートナーシップを築いたりすることに対してのためらいが生まれることが示唆されている。つまり AUKUS のような新たな安全保障の枠組みの構築にあたって、不安を抱く人が増えるということである。こうした傾向は、前述のような TPP での苦い経験を有する日本では、イギリスよりもさらに大きいかもしれない。それに対し、感情的分極化と将来のパートナーシップへの期待の間に有意な関係は見られなかった。

さらに、イデオロギー的分極化はグローバルなリーダーシップに関する評判も損なうことが示された。他方で、感情的分極化にはそうした効果がないことも明らかになった。イデオロギー的分極化が進むことによって、アメリカにリーダーシップを期待する人が減るのは、政党間のイデオロギー的分断が、これまでのリベラルな国際秩序に対するアメリカのコミットメントを弱めていると考える人が多いからだと推測される。それとは対照的に、イギリスの人々は、アイデンティティのレベルにおける分断が、外交政策に波及するとは感じていないことも伺える。

ただし、イデオロギー的分極化の持つ負の効果については、注意が必要だという。例えば、イデオロギー的分極化について意識することによって生じる負の効果は5%前後（例えば、アメリカは国際政治において正しいことをするという文章に同意する確率が5%前後減少するということ）であった。それでも、分極化について認識することが、アメリカの将来のパートナーシップやリーダーシップへの信頼や評判を少なからず損なうというのは重要な発見であろう。

おわりに

現代アメリカ政治においては政党間の分極化がイデオロギーや政策選好およびアイデンティの次元で進行しており、こうした状態がすぐに解消されるとは考えづらい。外交政策については現在でも超党派の合意の存在する領域が残されているものの、いくつかの重要な争点については政党間の分断が深まりつつある。

本稿では、そうした分極化が同盟国の市民のアメリカに対する信頼にどのような影響を与えるのかについて、イギリスにおいて実施されたサーベイ実験の結果を紹介し

た。この実験調査は三つの重要な知見を提供している。第一に、分極化を認識することによってアメリカの既存の同盟コミットメントに対する信頼が損なわれることはなかった。第二に、イデオロギー的分極化は、アメリカの今後のパートナーシップやリーダーシップへのネガティブな態度を導くことが示された。第三に、アメリカのコミットメントやパートナーシップに関するいずれの指標に対しても、感情的分極化の効果は見られなかった。すなわちイギリスの人々の多くは、政権交代や議会多数党の交代によって生じる政策形成・執行における長期的な不確実性が、アメリカとの将来の連携を難しくし、国際社会でのリーダーシップに影を落とすと感じているものの、現在の同盟コミットメントについては、どちらの政党が権力を握ったとしても、果たされると考えるということである。

こうした知見を日本に適用するにあたってはいくつかの留保が必要だと思われる。まず米英関係や北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）と日米同盟では、条約の性質や置かれている戦略的な環境が異なる。米英関係は「特別な関係」とも称され、また NATO は加盟国が相互に防衛の義務を負う集団安全保障体制である。それゆえ、NATO の同盟コミットメントをめぐる問題は、アメリカがコミットメントを果たすかという問題と並んで、イギリスがどこまでコミットメントを果たすかという問題でもある。それに対し、アメリカが片務的に防衛の義務を負う日米同盟にあっては、アメリカが本当に日本を守ってくれるのかといった「見捨てられ」の問題や、アメリカの軍事行動に日本が「巻き込まれる」問題が議論になりがちである。よって、日本とイギリスでは、アメリカの分極化のもつ含意が異なってくることも考えられる。例えば、日本においては、分極化が現在の同盟コミットメントに対する不信へと繋がる可能性もあり得るだろう。この点は、日本における調査によって検証される必要がある。

もう一つは、感情的分極化の効果についてである。感情的分極化の効果がそれほど見られなかった理由として、アメリカにおいて生じている感情的分極化が、他国の市民から見て理解の難しい現象であるからという可能性も否定できない。例えば日本においては、アメリカのように政党帰属意識を自身のアイデンティティの一部として持っている人はそれほど多くなく、ましてや対立する政党の支持者に嫌悪感を抱くということについて実感を持って想像することは難しいかもしれない。

この点とも関連するが、分極化がアメリカのコミットメントに与える影響について、同盟国の人々がどのように受け止めるか、アメリカ人自身がどのように考えるか、さらに政策エリートが実際にどのように行動するかが食い違う可能性は十分にある。例

例えば、アメリカの政策エリートから見れば盤石であるような同盟コミットメントも、同盟国側から見ればそうではないといったこと、またその逆のパターンも起こり得る。そうした食い違いは、アメリカと同盟国との連携の障害となるかもしれない。それゆえアメリカの分極化が諸外国においてどのように受け止められているのかを知ること、分極化がアメリカの外交政策やアメリカ市民の外交観にいかなる影響をもたらしているのかを知ることと同様に重要である。日本における分極化の受け止められ方について、今後の研究の進展に期待したい。

—注—

- 1 分極化についての研究は数多いが、近年の代表的な著作としては次のものがある。Nolan McCarty, *Polarization: What everyone needs to know* (New York: Oxford University Press, 2019). 政治アクターや政治インフラ、さまざまな争点領域ごとに分極化や政策的取れんについて包括的に分析した業績として、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）。
- 2 例えば、シカゴグローバル問題評議会が毎年実施している外交問題に関する次のような世論調査を参照。Dina Smeltz et al., “Divided We Stand: Democrats and Republicans Diverge on US Foreign Policy,” (The Chicago Council on Global Affairs, 2020), https://globalaffairs.org/sites/default/files/2020-12/report_2020ccs_americadivided_0.pdf（最終閲覧日 2022年12月9日）。2020年度の国問研米国研究会報告書に所収の拙稿では、この調査を元に対日政策に関連のある事項につき超党派的な合意と政党間の分断について概観した。小濱祥子「米国市民の対日認識と世論調査」『国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方』（日本国際問題研究所、2021年）第六章、https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02_US/06-kohama.pdf（最終閲覧日 2022年12月9日）。
- 3 Special Issue on “Polarization and U.S. Foreign Policy: Ideas, Institutions, and Policy Implications,” *International Politics* 59 (2022), <https://link.springer.com/collections/iddbghgcjb>（最終閲覧日 2022年12月9日）。
- 4 例えば、Kenneth A. Schultz, “Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy,” *The Washington Quarterly* 40 (2017): 7-28 や Stephen M. Walt, “America’s Polarization is a Foreign Policy Problem, Too,” *Foreign Policy* (March 11, 2019), <https://foreignpolicy.com/2019/03/11/americas-polarization-is-a-foreign-policy-problem-too/>（最終閲覧日 2022年12月9日）など。
- 5 詳しくは以下の論稿を参照。飯田健「アメリカの同盟コミットメントに対する日本の有権者の信頼——国問研・シカゴ共同世論調査データの計量分析」、『国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方』（日本国際問題研究所、2022年）第4章、https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R03_US/01-04.pdf（最終閲覧日 2022年12月9日）。
- 6 <https://www.jiia.or.jp/research/US-JapanReport2023.html>
- 7 これについて研究したものとしては、Nolan McCarty, Keith Poole, and Howard Rosenthal,

Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches (Cambridge: MA, The MIT Press, 2006) などがある。

- 8 これに関しては例えば以下のような研究がある。Shanto Iyengar et al., “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States,” *Annual Review of Political Science* 22(7): 129-146.
- 9 日本語で読める研究の一例として、拙稿「日米関係——同盟をめぐる世論と政治エリート」、久保ほか前掲書、254-265 頁や「核抑止制度をめぐるサーベイ実験：第二撃の実行条件」、鈴木基史・飯田敬輔編『国際関係研究の方法——解説と実践』（東京大学出版会、2021 年）、285-308 頁、小濱祥子・稲増一憲「広報外交の政治心理学実験：見えない危機における政府発言の効果」、大淵憲一編『紛争と和解を考える：集団の心理と行動』（誠信書房、2019 年）98-121 頁などがある。

第7章

国際関係に關与する州と地方政府

梅川 葉菜

はじめに

アメリカ外交を考える際には、日米を問わず、一般に、連邦政府がそのアクターとして想定される。そのため、州や地方政府が国際関係に果たす役割については注目されない傾向にある。確かに、合衆国憲法上の連邦政府と州政府の権限関係からは、外交が連邦政府の専権事項のようにみえるので、国際関係において州や地方政府が果たす役割は乏しいように思える。

しかしながら、州政府が国際関係において建国以来重要な役割を果たしていることはしばしば指摘されてきた¹。また近年、国際関係における州や地方政府の重要性について一層注目を集めるようになってきている²。

実際、2022年2月24日に突如として勃発したロシアのウクライナ侵攻を受けて、カリフォルニア、コロラド、インディアナ、マサチューセッツ、ミネソタ、ニュージャージー、ニューヨーク、ノースカロライナ、オハイオ、ワシントンなどの州が、ロシア企業やロシアの国営企業、その関連会社との関係を断つべく様々な措置を講じ、国際社会によるロシアに対する経済制裁の重要なアクターとして存在感を高めている³。

例えば、世界で5番目の経済規模を誇っているカリフォルニア州は、同州と取引するすべての企業に対し、連邦政府の経済制裁を遵守するよう求め、契約相手が義務を履行していない場合、同州はその契約相手との契約を打ち切るとした。さらに加えて、同州と500万ドル以上の契約を結んだ業者に対しては、ウクライナにおけるロシアの行動に対応するための「その他の措置」についても詳述するよう求めている。「その他の措置」とは、ロシア企業への新規投資や金融取引を行わないこと、ロシアやロ

シア企業への技術移転を行わないこと、ウクライナ政府や国民に直接支援を行うことなどである⁴。ロシアへの経済制裁だけでなく、ウクライナへの支援についても同様に、カリフォルニア、オハイオ、ユタ、ウェストバージニアなどの州が、医療品や防弾チョッキなどの物資の提供をおこなっている⁵。

他にも、州や地方政府は、外国と協定を結び、非民主的な外国政府に制裁を課し、外国に代表団を派遣し、海外に非公式な外交事務所を設置し、姉妹都市関係を築き、温室効果ガスの排出を制限し、サイバーセキュリティを強化し、非核地帯を設定し、不法移民の保護もしくは排除を宣言している。

本論では、外交権限に乏しいように思われる州や地方政府が国際関係に関与している背景を概観することで、州や地方政府が国際関係に果たしうる役割を考える視座を提供したい。

1. 連邦政府と州政府の外交権限

(1) 広範な権限が付与されている連邦政府

合衆国憲法は、アメリカの外交政策を担う主たる権限を連邦政府に与えている。第1条8節では、関税や輸入税の賦課徴収、諸外国との通商規制、帰化、戦争布告、陸・海軍の創設と維持、必要かつ適切なすべての法律の制定などの権限が連邦議会に付与されている。第2条2節では、陸・海軍などの最高司令官、連邦上院議会の助言と承認のもとでの条約締結、大使などの外交使節や領事の指名と連邦上院議会の助言と承認のもとでの任命、などの権限が大統領に付与されている。また第3条3節では、大使その他の外交使節の接受の権限が大統領に認められている。

さらに、判例の積み重ねによって外交に関わる連邦政府の権限は広く理解されてきた。「重要で、複雑で、繊細で、多様な問題を抱えるこの広大な対外領域では、大統領だけが唯一、合衆国の代表として発言し、また意見を聴取する権限を持っている」⁶とされ、大統領に広範な権限が認められてきた⁷。たとえば、第2条2節の外交使節の指名・任命および第2条3節の他国の外交使節の接受という権限から、大統領には、外国政府を承認し、他国と一般的に外交を行うという暗黙の権限があるとされている⁸。それから、同節の軍の最高司令官としての権限からは、軍事力を行使する権限が生じているとされる⁹。

(2) 様々な制約が課されている州政府

他方で、合衆国憲法は、大別して四つの方法で州に制約を課している。それらは、禁止条項、専占 (preemption)、休眠外国通商条項 (dormant foreign commerce clause)、休眠外交法理 (dormant foreign affairs doctrine) である。

禁止条項は、第1条10節にて示されている。そこでは、州政府が、他国との条約の締結、同盟もしくは連合の結成、輸入品への関税の賦課などを行うことを禁じている¹⁰。

専占は、第6条2節のいわゆる最高法規性に由来し、明示的専占と黙示的専占に分けられる。同節では、合衆国憲法、連邦法、条約が、矛盾する州法に対して優先されることが定められている。このことから、連邦議会は明示的に専占する旨を文言に加えた連邦法を制定することができる¹¹。また、明示せずとも、黙示的に専占することも認められている。黙示的専占には、連邦法と州法が対立する場合 (抵触による専占) や、州法が連邦法の目的に対して障害をもたらす場合 (障害による専占) や、連邦法が全分野を占有している場合 (分野占領による専占) などがある¹²。ただし、いずれの場合においても、その前提として、連邦法の制定が不可欠である。

休眠外国通商条項は、前述した合衆国憲法第1条8節での諸外国との通商を規制する権限から派生したものである。合衆国憲法が諸外国との通商を規制する権限を連邦議会に割り当てていることから、州はそれを妨げてはならないとして、連邦議会がこの権限を行使していない場合 (すなわち休眠中) であっても、州が外国通商に対して差別をしたり、過度の負担を課したりする権限は暗黙のうちに制限されるとされる¹³。

休眠外交法理は、合衆国憲法が上述した様々な外交権限を連邦政府に与えていることから、州はそれを妨げてはならないとして、連邦政府が外交権限を行使していない場合 (すなわち休眠中) であっても、連邦政府が担うとされている外交分野に州が介入してはならないとする法理である¹⁴。

なお、地方政府の権限については、そもそも合衆国憲法に規定はなく、地方政府自体が州の創造物とされ、州に裁量が委ねられている。

以上からは、外交権限は連邦政府の専権事項とされており、それゆえ、州や地方政府が国際問題へ関与することは極めて困難なように思える。それでもなお、なぜ州や地方政府は国際関係に関与しているのだろうか。また、なぜわざわざ関与するのだろうか。

2. 州や地方政府が国際関係に関与している背景

(1) 合衆国憲法における「外交」の位置付けの不明確さ

第一に、合衆国憲法における「外交」の位置付けの不明確さが指摘できる。一般に外交と呼ばれているものは憲法上の個別のカテゴリーではないし、そもそも「外交 (foreign affairs)」という言葉自体、合衆国憲法にない。

さらには、それにもかかわらず、外交については司法府の介入すら難しい。合衆国最高裁は、連邦裁判所の司法権の行使を限定する要件、いわゆる司法判断適合性 (justiciability) の法理を形成してきた。すなわち、以下の四点である。

- ① 合衆国最高裁が扱う問題は具体的事件性・争訟性 (case or controversy) がある問題でなければならない。
- ② 当事者適格 (standing) のある当事者によって提起された事件でなければならない。
- ③ 問題を取り上げて解決するに適時な事件でなければならない。何らかの理由で裁判の時点において当該紛争を取り上げる意義をもたないとされると、裁判所は判断を留保することになる。そのための法理として、成熟性 (ripeness) とムートネス (mootness、すでに訴訟不適となったこと) という法理がある。
- ④ 政治的問題 (political question) であって、他の政治的部門に解決を委ねるべき問題については、裁判所は判断を控える。¹⁵

これらの要件はいずれも、とりわけ外交分野が満たすことが困難だとされる¹⁶。

それもあって、州政府に制約を課している法理の不完全性もしばしば指摘される。上述した専占、休眠外国通商条項、休眠外交法理については、判例の積み重ねによって構築されてきたものの、しばしば、曖昧であるとか、見解が分かれているとか、十分に議論されていないといった言及がなされている¹⁷。

(2) 世界との結びつきの深まり

第二に、第二次世界大戦後の国際的な経済的相互依存性の高まりや、近年のグローバル化が、州や地方政府の国際関係への関与を深めたことも指摘できる¹⁸。第二次世界大戦後に国際的な経済的相互依存性が高まったことで、州の経済が国際経済の影響を強く受けるようになり、州政府は諸外国との緊密な経済関係を構築する必

要に迫られた¹⁹。

さらには、その後のグローバリゼーションにより、経済に限らず、かつては州や地方レベルの問題とされてきた様々な事柄が国境を越えた問題とみなされるようになった。州や地方政府は、そうした課題が自らの市民に影響を及ぼすとき、ただ傍観しているわけにはいかず、住民の利益を守るべく行動することが求められた。その結果、州や地方政府が関与しているあらゆる領域が国際関係と不可分のものとなった²⁰。

(3) 州政府の政治組織としての機能の強化

第三に、第二次世界大戦後の州政府の政治組織としての機能の強化も州政府が国際関係に影響を持つようになった要因である。国際経済問題への州の関与を監督すべく、各州で専門の州執行機関や州議会の委員会が設置されていった。また、州を代表して他の政府との交渉に当たる外交官としての州知事の役割も強化された。さらには、州の事実上の外交事務所が諸外国に設置されていった。それから、全米知事協会の下に常設の国際貿易や国際関係を担う委員会が設置されたように、州間で国際関係を協力して取り組むための組織も結成されていった²¹。

(4) 「決められる」州政治

第四に、分極化に起因する連邦レベルでの政治停滞の一方で、州レベルではどちらかの政党が優位な場合が多いため政策決定が容易な点が指摘できる。1970年以降、ほとんどの期間において、過半数の州で一政党が優位を築いている²²。

なお、ここでいう一政党が優位な状態とは、一政党の勢力だけで立法可能な状態を指す。州法案は州議会上下両院を通過した後に州知事の署名によって成立する。もし州知事が法案の署名を拒否した場合、州議会上下両院の特別多数による再可決によって成立する。なお再可決に必要な票数は州により異なる。そのため、一政党が優位な状態とは、「州議会上下両院の多数党と州知事の所属政党が一致した統一政府である」か「州議会上下両院の多数党が州知事の署名拒否を乗り越えるのに十分な議席を確保している」のいずれかを満たしていることを指す。

また、こうした一政党が優位な州は、1990年代後半から徐々に増加傾向にあり、2019年からは40州を超えている²³。とりわけ近年は州内の政党のイデオロギー的同質性が一層強まったとされるので²⁴、一政党の勢力だけで立法可能な状態は「決められる政治」であることを強く示唆している。

このような「決められない」連邦政治と「決められる」州政治という状況に加え、現

代は、州政治家が連邦政治の政策争点や政治状況に強く影響を受けるようになった²⁵。したがって、州政治家は、連邦で争点となっているの政策を州レベルで実現する誘因があるので²⁶、非民主的な外国政府に制裁を課したり、温室効果ガスの排出を制限したり、非核地帯を設定したり、不法移民の保護もしくは排除に積極的に乗り出す。その際、連邦政府の政策方針と異なっている場合や、連邦政府が党派対立により膠着状態に陥って政策決定がなされていない場合に、メディアや世論の注目を一層集める。

(5) 「決められる」地方政治

地方レベルの政治も州政府と同様に「決められる」政治の傾向が強い。ただし、地方政治は連邦政治や州政治とやや異なる特徴を有しているため、特定の政党が優位か否か、という観点から「決められる」政治状況にあるかどうかを見極めることは難しい。一般に、連邦政治や州政治における政治的代表性を説明する際には、党派性、イデオロギー、世論が主要な役割を果たすとされるのに対し、地方政治については、持ち家の有無、人種や民族の区分、地方政治制度の重要性などが強調される場合が多いからである²⁷。

既存研究によれば、とりわけ地方議会議員選挙において競争性が乏しく²⁸、地方政治においては対立する争点が少なく、地方特有の一致した利害に基づいて政策が行われる²⁹。そのため、移民問題における「聖域都市」など、しばしば連邦レベルの政治とは異なる態度を示すこともあり、注目を集める。

おわりに

本論では、州や地方政府は、合衆国憲法の文面以上に、国際関係に関与する余地があり、関与する動機もあることを概観した。本論では十分には扱えなかったが、そうした州や地方政府の関与の重要性や意味は、連邦政府の政治状況に大きく左右される。すなわち、連邦政府の方針と一致していない場合や、そもそも連邦政府が政策を決定できていない場合、州や地方政府による国際関係への関与は一層注目に値するものとなる。もし2024年大統領選挙で孤立主義的傾向の強い人物が大統領職を得た場合、州や地方政府による国際関係への関与に一層の関心が集まるかもしれない。なぜなら、経済規模の大きい州や地方政府は、その経済力ゆえに国際関係に与える影響が大きいだけでなく、リベラルな傾向が強いからである。

—注—

- 1 John Kincaid, 1984, “The American Governors in International Affairs,” *Publius*, 14(4): 95-114; Sarah H. Cleveland, 2002, “Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories, and the Nineteenth Century Origins of Plenary Power over Foreign Affairs,” *Texas Law Review*, 81(1): 1-162; David J. Seipp, 2006, “Our Law, Their Law, History, and the Citation of Foreign Law,” *Boston University Law Review*, 86: 1417-1446. Cleveland は、19 世紀における移民や外国人の扱いについて、Seipp は、19 世紀における外国法の扱いについて、それぞれ、州政府や地方政府が積極的な役割を果たしてきたことを論じている。
- 2 Michael J. Glennon and Robert D. Sloane, 2016, “*Foreign Affairs Federalism: The Myth of National Exclusivity*,” Oxford University Press; 西住祐亮「州政府・地方政府による国際問題への関与」久保文明、21 世紀政策研究所編『50 州が動かすアメリカ政治』（勁草書房、2021 年）223-238 頁。
- 3 Lindsay B. Meyer, Paul A. Debolt, Dismas Locaria and Anna Perina, “Do You Contract with State Governments? If So, Beware of Emerging State Sanctions’ Obligations Related to Russia and Belarus,” *Venable*, June 3, 2022, <<https://www.venable.com/insights/publications/2022/06/do-you-contract-with-state-governments>>, accessed on November 29, 2022.
- 4 Gavin Newsom, “Governor Newsom Orders State Agencies to Ensure Contracts Comply with Sanctions on Russia, Calls on California Businesses and Organizations to Support Ukraine,” March 4, 2022, <<https://www.gov.ca.gov/2022/03/04/governor-newsom-orders-state-agencies-to-ensure-contracts-comply-with-sanctions-on-russia-calls-on-california-businesses-and-organizations-to-support-ukraine/>>, accessed on November 29, 2022.
- 5 Maeve Reston and Eric Bradner, “US governors look for ways to aid Ukraine, from field hospital kits to rebuilding funds,” *CNN*, March 17, 2022, <<https://edition.cnn.com/2022/03/17/politics/governors-aide-to-ukraine/index.html>>, accessed on November 29, 2022.
- 6 *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936).
- 7 Zachary D. Clopton, 2012, “Foreign Affairs Federalism and the Limits of Executive Power,” *Michigan Law Review First Impressions*, 111: 1-9 に詳しい。
- 8 *Zivotofsky v. Kerry*, 576 U.S. 1 (2015).
- 9 *Prize Cases*, 67 U.S. (2 Black) 635 (1863); *In re Neagle*, 135 U.S. 1 (1890).
- 10 なお、同節では、州が条約 (Treaty) を締結することを禁じる一方で、連邦議会の同意のもと、州が外国と協定 (Agreement or Compact) を結ぶことは認めている。1955 年以降、州が外国と結んだ協定は 340 を超える。Duncan B. Hollis, 2010, “Unpacking the Compact Clause,” *Texas Law Review*, 88(4): 741-806.
- 11 *Shaw v. Delta Air Lines, Inc.*, 463 U.S. 85 (1983).
- 12 *Arizona v. United States*, 567 U.S. 387 (2012); *Crosby v. National Foreign Trade Council*, 530 U.S. 363 (2000); *American Insurance Association v. Garamendi*, 539 U.S. 396 (2003).
- 13 *Japan Line, Ltd. v. Cnty. of L.A.*, 441 U.S. 434 (1979); *Barclays Bank PLC v. Franchise Tax Bd.*, 512 U.S. 298 (1994); Anthony J. Colangelo, 2010, “The Foreign Commerce Clause,” *Virginia Law Review*, 96: 949-1041 に詳しい。
- 14 *Zschemig v. Miller*, 389 U.S. 429 (1968).

- 15 樋口範雄『アメリカ憲法（アメリカ法ベーシックス 10）』（弘文堂、2011年）、138頁。
- 16 Louis Henkin, 1996, “*Foreign Affairs and the United States Constitution*, 2nd ed.,” Oxford University Press.
- 17 Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution*; Colangelo, “The Foreign Commerce Clause”; Glennon and Sloane, *Foreign Affairs Federalism*; 松山祐平、2021年、「アメリカ憲法における外交権限と州の権限—連邦権限の排他性とサブナショナルな条約の実施—」『福岡大学法学論叢』66(3)。
- 18 関連して、州や地方政府の経済規模の大きさもまた、世界との結びつきを強めている要因として考えられる。西住祐亮「州政府・地方政府による国際問題への関与」。
- 19 Kincaid, “The American Governors in International Affairs.”
- 20 Glennon and Sloane, *Foreign Affairs Federalism*; Jean Galbraith, 2017, “Cooperative and Uncooperative Foreign Affairs Federalism,” *Harvard Law Review*, 130(8): 2131–2161.
- 21 Kincaid, “The American Governors in International Affairs.”
- 22 詳細は梅川葉菜「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）70-83頁が詳しい。Carl Klarner, “State Partisan Balance Data, 1937 - 2011,” *Harvard Dataverse* <<https://doi.org/10.7910/DVN/LZHMG3>>, accessed on February 15, 2022（2011年までのデータ）；National Conference of State Legislatures, “State Partisan Composition”（2012年以降のデータ）。
- 23 Ibid.
- 24 Daniel J. Hopkins, 2018, “*The Increasingly United States: How and Why American Political Behavior Nationalized*,” University of Chicago Press.
- 25 Hopkins, *The Increasingly United States*.
- 26 梅川葉菜「連邦制：連結される連邦と州の政治」。
- 27 Sarah Anzia, 2021, “Party and Ideology in American Local Government: An Appraisal,” *Annual Review of Political Science*, 24:133-150.
- 28 David Schleicher, 2007, “Why Is There No Partisan Competition in City Council Elections? The Role of Election Law,” *Journal of Law and Politics*, 23(4): 419–474.
- 29 Amalie Sofie Jensen, William Marble, Kenneth F. Scheve and Matthew Slaughter, 2021, “City limits to partisan polarization in the American public,” *Political Science Research and Methods*, 9(2): 223-241.

第8章

民主主義への攻撃としての国際的デジタル介入

——アメリカが抱える脆弱性のジレンマ——

渡辺 将人

はじめに

本研究「国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方」では、3年度に渡って外国勢力のアメリカ政治過程への影響を検討してきた。まず2021年にはアメリカの政治過程のオンライン化と外国からの政治過程への介入手法について概観した（「外国勢力によるアメリカの政治過程への介入：メディア環境の変容と中国の事例を中心に」）¹。続く2022年にはアメリカの中華系社会を事例に扱い、グローバルな性質を有するソーシャルメディアがエスニックメディア環境にもたらしている質的变化や中華系政治家の選挙戦との関係性を考察した（「米国中華系社会の変容：台湾系、移民社会の国際性、メディア」）²。

2023年の本稿では、前述の2本の論考を踏まえた上で、外国とりわけ中国からのアメリカ政治へのサイバー経由の介入の近年の性質を総括する³。アメリカ政治への外国の介入というと2016年大統領選挙でのロシアの介入に象徴される特定候補者（当時はトランプ候補）を支援するオペレーションや直接的なハッキングを想起されがちだが、2018年選挙サイクル以降は選挙制度や民主主義の信頼を破壊するためにアメリカの分断を増幅する中長期の情報戦が水面化で進行している。その過程では中国語など多言語を巧みに駆使したアメリカ移民社会への浸透から2大政党の政争に至るまでアメリカ内政の隅々を対象にしたアピールと、アメリカの威信を国際社会で失墜させるグローバルサウスやアメリカの同盟国向けの国際的アピールが並走しており、インフルエンサー・オペレーションは幅広い展開を見せている⁴。

1. 目的としての「民主主義」への攻撃

前掲拙稿（2021年）で示したように、アメリカ国家情報長官室（ODNI）は外国による選挙への介入を2分類している⁵。第1に選挙誘導（election influence）である。アメリカの選挙に直接、間接に影響を与えることを意図した外国政府や外国政府の代理アクターによる工作活動だ。工作対象には候補者、政党、有権者と彼らの選好や政治過程が含まれる。第2に選挙干渉（election interference）である。選挙人登録、投票と開票、結果発表など選挙の技術的側面に働きかける工作である。第1の選挙誘導の概念を拡張すると、選挙期間に限定されない政治過程全体を対象とした工作も対象となる。2020年大統領選挙、2022年中間選挙、いずれにおいても選挙自体を無効化する大規模ハッキングなどの「サイバー攻撃」は確認されていないが、ロシアや中国由来のアカウントによる政治過程の攪乱活動はむしろ巧妙さを増している。狭義の「サイバー攻撃」には該当しなくてもアメリカ国内の自由な表現空間で広がる「言論活動」が、外国勢力から間接、直接に行われていた場合、民主主義社会はそれをどこまで「規制」できるのかの本質論も問われる。

外国勢力のオンライン上のオペレーションは概して二正面で展開されている。

第1のフロントは、長期的にアメリカ国内の政治対立を過熱させ、分断を煽ることでアメリカ政治を機能不全に陥らせる行為である。FDD（Foundation for Defense of Democracies）のストランダー（Ivana Strandner）の言葉を借りれば、「オペレーションのゴールは政治的などちらか一方をプロモートすることではなく、アメリカをなるべく分断させる」ことにある⁶。スタンフォード大学 Internet Observatory とアトランティック・カウンシル Digital Forensic Research Lab で運営される EIP（Election Integrity Partnership）は、外国の対米インフルエンス・オペレーションを2023年までの5年間観察した結果として、アメリカ国内で分断を深めるイシューに関して偏った世論を強めることにこうしたオペレーションの目的があると分析している⁷。なるほど、政治的分極化が著しい社会は、自陣営擁護と敵対陣営攻撃に躍起になるあまり、政治的な防御や攻撃の「材料」の由来を詮索する余裕が生じにくいし、武器になるなら怪しい由来不明な情報でも活用するインセンティブがある。その性質に付け込んでオペレーションは内政的な左派、右派の分断に訴求する形式で展開されている。

オペレーションの主軸の第2フロントは、アメリカや民主政治への信頼度を低下させ、ひいては反米、嫌米世論を拡散する行為だ。アメリカ国内向けに行われる作戦と異なり、アメリカと同盟国の分断やアメリカへの離反を誘発するために関係諸国向け

に行われる活動だが、非米同盟を活性化するためにグローバルサウス向けに重要性を増している。このフロントでは、民主主義やアメリカを直接的に批判するよりも、特定イシューへの賛否を梃子にすることが多く、分断社会を外部からさらに分断させる策でもある。拙稿（2022年）でウー（Michelle Wu：吳弭）とヤン（Andrew Yang：楊安澤）の選挙戦の事例から確認したように、アメリカのエスニック社会は移民出身国・地域と切り離せない。特に近年のエスニックメディアは外国勢力がその主張をアメリカ国内に持ち込む窓口を活用したり、編集方針の急激な変容が外国の統治体制の変化や対米姿勢で生じることもある。独立した香港発新聞だった「星島日報」が、大陸の圧力増大の中で自由な編集権を失いつつあるのは好例だ⁸。2021年司法省は外国エージェント規制法に同紙を登録するに至った。同年カリフォルニア州知事のニューサム（Gavin Newsom）は同紙との昵懇の関係が報じられ、「親中メディア」に好意的な中国寄りと保守メディアで断罪された。だが、ニューサムなどサンフランシスコの政治家にとって同紙は広東系が主流の在米華人の長年の心の拠り所の印象しかなく、特定の外国ましてや中華人民共和国とは無関係という意識だった。米中関係や香港情勢の変化はアメリカ国内の移民社会と政治家の関係性にも微妙な修正を迫っている⁹。

2. 既存のプラットフォームを利用した攪乱活動

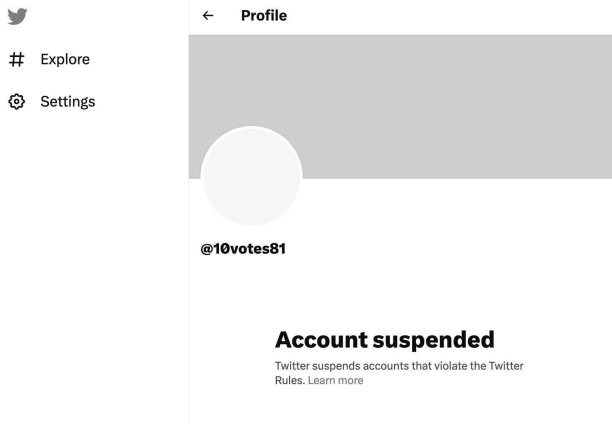
外国勢力による既存プラットフォームやアウトレットを使用したオペレーションでは、YouTube、Twitterなどアメリカ製の国際的プラットフォームが活用される。同一アカウントがTikTok、Reddit、Twitter、YouTubeなど複数のプラットフォームで連動する容態は「ネットワーク」と呼ばれるが、こうした「ネットワーク」の中には、アメリカの保守・リベラルいずれかの社会運動を形成し、それが保守・リベラルの活動家や政治家に「仲間」として受容される現象まで生じている。外国勢力を運営する政治活動がアメリカ国内に浸透しやすくなったのは組織運営がバーチャルだけで済むオンライン・キャンペーン時代特有で、デモや集会など実体の対面活動が政治運動の基本だった時代には不可能だった。2022年10月末、Twitter社は2022年中間選挙を睨んで活発な動きを示した中国とイランに技術的にリンクされる6つのデータセットを提供した¹⁰。それに基づき、EIPが6つの主要なネットワークの存在を明らかにした¹¹。そのうち代表的なネットワークを以下に紹介する。

(1) 左派を対象とした活動

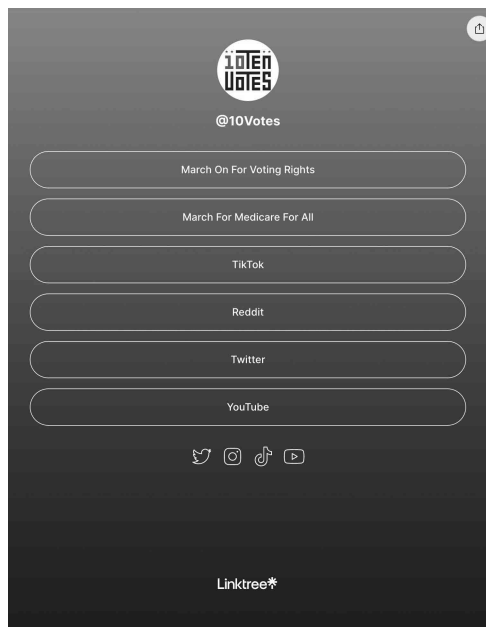
複数の左派向けオペレーションの中で特筆すべきは2021年12月から2022年9月まで活発に活動していた10Votes Network (Twitter社のコードネームMENA3)と称されるものである。同ネットワークのうち10Votes81という代表的アカウントは(図1)、フォロワー数こそ2,244と小規模ながら左派コミュニティ内では高いリプライ率などエンゲージメントの高さを誇っていた。Linktreeページ(図2)では「投票権のための行進」「メディケア拡大のための行進」といったデモを主催する実在の左派系団体と繋がることでアカウントの信憑性を増していた。現にこれらの団体は10Votesをアメリカの左派系支援団体と認定し、海外オペレーションと気がつかずにロゴ掲載まで許して謝意を示していた(図3)。

10Votes Networkはアメリカの左派活動家に訴求する上で巧妙にコンセプトが作り込まれていた。10Votes81という名称は1981年にバーニー・サンダースが初回選挙で10票の僅差で勝利した事実由来している。左派のアイコンであるサンダースを団体名にして持ち上げ、投票呼びかけ運動を偽装した。熱心で純粋な左派有権者は騙されやすかったものと見られ、「10Votesが言うように」と10Votesアカウントのリベラル発言を熱心に引用ツイートする左派活動家が増えていった。

10Votes81はハッシュタグにも左派の信頼を勝ち得る工夫を凝らした。メディケア、学生ローンの減免など左派の関心争点に同情を示し、2022年中間選挙の焦点となった人工妊娠中絶にも寄り添った(#StopRepublicanAbortionBans)。また、応援している候補として左派系議員を列挙した(John Fetterman, Jamaal Bowman, Jan Schakowsky, Senator Ed Markey, Senator Jeff Merkley, Peter Welch, Nina Turner, Alexandria Ocasio-Cortez, Marie Newman)。さらに民主党内改革や左傾化を鼓舞する反エスタブリッシュメントのキーワードを散りばめた(Our Revolution, Democratic Coalition, the Teamsters, Occupy Democrats)。秀逸なのは二大政党の争いだけでなく党内分裂を拡張する刺激を突いている点である。例えば、10Votesは民主党中道派を攻撃する急進左派言論に特徴があった。穏健派上院議員のマンチン(Joe Manchin)、シネマ(Kyrsten Sinema)は中傷の標的にされ、口に共和党(GOP)とガムテープを張り付けたように見える刺激的「ミーム」(自作画像や動画)が拡散された(図4)¹²。民主党議員の党内系譜や政策的な立ち位置の把握も正確で、この種の「ミーム」も自然な作られ方だった。活動家が同志たちによるものと思い込むのも致し方がない。風刺の作風の模倣はもとよりアメリカ政治に対する知識も付け焼き刃には見えず、アメリカ国内の協力的主体も否定できない。アカウント削除の報道まで左派内でオペレー



(図1) Twitter に差し止められた 10Votes アカウント (筆者による画面撮影)



(図2) 10Votes Network の Linktree (筆者による画面撮影)

ションと見抜かれる様子はなかった。本稿執筆時点（2023年1月現在）でも各種団体支援リストにロゴが残されており、この種のオペレーションへの緊張感の欠如も浮

OUR PARTNERS

BECOME A PARTNER



Now Endorsed By:

Single-Payer Action Network WV

THE RAGTAG BAND

GREEN PARTY of Allegheny County

EVERYBODY IN, NOBODY OUT.

ACT UP PHILADELPHIA

PROGRESSIVE CAUCUS

Medicare for All

TEN DEMANDS FOR JUSTICE

PANA

10TEN VOTES

Green Party San Diego

GREEN PARTY NJ

THE LEAGUE
OF REVOLUTIONARIES FOR A NEW AMERICA

MARCH FOR M4A

M4M4ALL.ORG JULY 24, 2021 #M4M4ALL

(図3) 「投票権のための行進」(上)と「メディケア拡大のための行進」(下)の協賛団体一覧。SEIU、AFL-CIOといった労働組合など伝統的なリベラル系団体に紛れて10Votesのロゴが掲載されている(筆者による画面撮影)



(図4) シネマ議員とマンチン議員の口に「GOP (共和党)」と貼り付ける加工を施した風刺画像の「ミーム」を 10Votes は拡散した (画像出典は EIP 報告書 “Assessing Inauthentic Networks Commenting on the US Midterms”)

き彫りになっている。

EIP が発表した他の幾つかの左派系ネットワークの中には Florida Anti-Rubio Network (APAC1) と名付けられた、特定の対中強硬的な共和党議員の落選活動に狙いを定めたものもあった。2022 年 4 月から 10 月まで同アカウント群は活動していたが、フロリダ州のリベラル派を偽装していた。銃規制と中絶の権利を唱え、Planned Parenthood の 2022 年 5 月の集会告知を共有し、ハッシュタグ #Floridiansactnow、#RubioChildrenKiller、#NRABloodMoney でツイートを繰り返した。本ネットワークは Facebook でも広範に活動し、META 社の削除対象になっている¹³。

(2) 右派を対象とした活動

右派向け工作の代表例は 2022 年 3 月から 9 月まで活発だった Conservative #LeadFromWithin Network (Twitter 社のコードネーム APAC2) と称されるネットワークで、全 22 アカウントで合わせて 25 万 5604 というツイート数に達していた。

中でも高いエンゲージメントを記録していたのは、2 万 6000 フォロワー、18 万リツイート、40 万「likes」を獲得していた「Ultra MAGA BELLA Hot Babe」と

いうアカウントである。散発的に自動生産される bot とは異なり、明確な人物像を伴った影響力のあるアカウントに育てられていた。ちなみに「ウルトラ MAGA（超 MAGA）～」とはトランプ支持派・MAGA 系有権者の間で共有されているアカウント上の自称法である（例：MAGA Bob = MAGA の Bob）。同アカウントは女性名 BELLA に“Hot Babe”を加え、白人女性の顔写真が使用され女性を押し出した設定だった。BELLA と Hot Babe の間に果物のオレンジの絵文字アイコンを挟んでいるが、これも MAGA 支持者に好まれるアイコンであり、MAGA 系アカウントの模倣として完成度が高かった（図5）。



（図5） Ultra MAGA BELLA ・ Hot Babe アカウント。「自分の国を嫌うのは両親を嫌いなが実家に住み続けるようなものだ。家を出ていきどこか他の場所で幸せに暮らせばいい（拳のグーの絵文字アイコン）」。ツイート内容は反移民的な思想に訴求するもので、語調や絵文字の使い方も MAGA 支持者風で実に手が込んでいた（Twitter より）

MAGA 系有権者に限った習性ではないが、陰謀論的な刺激を伴う言説はエスタブリッシュメントに反発を持つ少数派の怒りの心理に訴求しやすく、無防備かつ好意的に受容される現象は左派系活動家に引けをとらない。Twitter で誰かが MAGA 的言説を唱え、トランプ前大統領を持ち上げる「ミーム」を提供すれば、アカウントの正体に疑念が挟まれることなく相互フォローで拡散が始まる。「Trump Train トランプ・トレン」と呼ばれるトランプ支持者同士のフォローが「Ultra MAGA BELLA」を瞬く間に人気アカウントに押し上げていった。

現在、同アカウントは停止・削除され過去ツイートを見ることはできないが、他の MAGA 系アカウントによるリツイートやリプライの跡を見る限り「Ultra MAGA BELLA」が外国の介入オペレーションであると一切疑わずに受容していた様子が分かる。中国の工作アカウントだったことが「ワシントンポスト」で報じられてからは¹⁴、

「Ultra MAGA BELLA」のリツイートは汚点的痕跡となり揶揄の対象になった。「Ultra MAGA BELLA は正しい」とコメントしたアカウントは「お前も中国のスパイか?」とコメントされ、トランプ支持をアピールする類似アカウントも疑惑の目で見られている。5.8万フォロワーを擁する「Bella Loves USA」（星条旗とオレンジのアイコン付き）は「Ultra MAGA BELLA」と酷似しているが2022年末時点では削除は免れた。無論、オペレーションの全てをTwitter社やメタ社が検知できるわけではないし、外国工作風を装い攪乱する愉快犯アカウント削除を「冤罪」に含むかはケースバイケースであろう。

オペレーションの「ネットワーク」が右左どちらかだけで完結せず、右派向けネットワークの中に左派系工作が混在した事例もある。Conservative #LeadFromWithin Networkでは、アカウント名「Salome Cliff」だけが、トランプをマイノリティの迫害者だと批判し、バイデンを「落ち着いていて、穏やかで、冷静」であると持ち上げ、民主党寄り言説を繰り返した。中国と関係のあるアカウントでは「Ultra MAGA BELLA」に次ぐ注目を集めたが、フォロワー数自体は7000程度で、エンゲージメント規模でも「Ultra MAGA BELLA」の1%にも及ばなかった。右派ネットワーク内に左派アカウントを敢えて混ぜるオペレーション上の意図は不明である。

3. 偽のニュースメディアによるオペレーション

拙稿（2022年）で見たように、新華社、CGTNなど国営メディアに加えて、アメリカの移民社会に溶け込んでいるエスニックメディアや移民ルーツ言語のメディアの報道も移民有権者やエスニック属性候補者のブランディングや批判などアウトリーチに援用される。さらに本稿で報告しておきたいのは、偽のニュースメディアが多言語で国際展開するオペレーションである。ニュースに部分的に偽の事実を混ぜるのではなく、メディア自体を偽装してしまうこの手法は、大手メディアではない無名の独立系メディアがウェブ上に増殖したことで大変容易になった。2022年8月、Google傘下でサイバーセキュリティを提供するMandiant社は、中国の政治的な利益を戦略的に支えていた72の偽のニュースサイトを確認したと発表した¹⁵。世界各地で11の言語で独立系ニュースメディアを偽装しているインフルエンス・オペレーションは、中国のPR会社であるShanghai Haixun Technology Co., Ltd（上海海迅科技有限公司）によるものであるとMandiantは推測している。Mandiantによればほぼ全てのサイト

が中国語の HTML テンプレートで構築されており、表向きには別のサイトによるドメインの共有も見られた¹⁶。関連ニュースを扱う本物のニュース媒体にリンクしていたほか、非政治的な一般話題も織り交ぜ、中国やロシアの国営メディアからの転電記事を含むなどニュースに厚みをつけて信憑性を高めていた。当該地域の無名ウェブメディアに相当詳しくなければ、偽サイトと即断しにくく、各国向けに「現地ネットメディアによると」と翻訳で紹介されるリスクも小さくない。

(1) 新疆ウイグル問題の事例

Mandiant が詳報したオペレーション HaiEnergy の名称は習近平時代の中国共産党を称揚する概念「正能量」（ポジティブ・エネルギー）に因んでいる¹⁷。このオペレーションは新疆ウイグル自治区に対する国際的イメージの再構築に特別に注力していた。この種の案件では国際世論作りのキーパーソンの信頼性を崩す個人攻撃が定石であるが、新疆の人権状況の告発で知られるドイツ人研究者ゼンツ博士（Adrian Zenz）が標的にされた。「ドロステン（Jonas Dorosten）」というアカウントの Twitter（2021年12月8日）が、ゼンツ博士がルビオ（Marco Rubio）上院議員とバノン元大統領首席戦略官（Steve Bannon）から共産主義被害者記念財団（VOC）を介して財政支援を受けている証拠として、議員らの親書写真をアップロードすることでキャンペーンは始まった。Mandiant は明らかな英語の文法的な誤りから3通の手紙を偽造と推定したが、安保専門メディア Defense One の取材に対してゼンツ博士は「ルビオにもバノンにも会ったことも手紙を受け取ったこともない」として手紙が偽造であると述べている。ゼンツ博士は共産主義被害者記念財団（VOC）への協力で謝金を得たことは認めつつ、金額が不正確だと訴えた。つまり活動と関係団体は正しく、不正確な金額を記した手紙が捏造だった。部分的に事実を仕込む点で巧妙な手法である¹⁸。

この告発アカウントのツイートを HaiEnergy オペレーションの一環である偽ニュースサイト「Swiss Zeitung」などが記事化して拡散した¹⁹。その上で、満を持して中国国営メディア『チャイナ・デイリー』が2022年5月24日付で大々的に報じるに至った²⁰。ウイグルの人権問題をめぐりアメリカが主導する国際的批判への反論記事である。ただ、「ドロステン」名アカウントによるゼンツ博士の資金源疑惑は前半で言及しつつ、記事大半は NED（National Endowment for Democracy）批判に終始した。NED 提供のプログラムや財政支援に中国封じ込めの政治的意図が混在するという主張である。ウイグルの実態については詳細に争わず、この問題に関与する人物や団体が米政府の財政支援を受けたことを証明し、背後にアメリカ政府の対中戦略があ

ることを匂わせた。ソーシャルメディア発言の記事化は、一般の眩きを恣意的に抽出して記事のトーンに利用する、日本でもまとめブログやネット記事で目にする手法と類似する。ソーシャルメディア上の情報をいくつかの（偽の）ニュースサイトが紹介し、それを国際的な国営メディアやエスニックメディアが最終的に記事化するという3ステップの間接手法は、情報の信憑性の演出上効果的であるだけでなく、最終アウトレットのメディア（この場合『チャイナ・デイリー』）を偽ニュース製造当事者にさせない仕組みでもある。同紙が中国の立場を擁護する政治的バイアスを有することは周知の通りだが、記事は極力第三者的な体裁を装って書かれている。

(2) 香港、台湾、ウクライナなどの諸事例

HaiEnergy オペレーションによる偽ニュースサイトは他の国際問題も扱っていた。香港問題では、2021年の選挙制度改革で候補者の擁立過程に中国が支配的な影響を及ぼすようになったことを香港の安定化として擁護する「報道」がなされた。MandiantはEGYPTDAILYという偽ニュースサイトがアラビア語で香港の改革を支持する記事を拡散していた様子を伝えている。2022年8月のペロシ（Nancy Pelosi）下院議長（当時）の台湾訪問に際しては、偽のニュースサイトにペロシは台湾に近づくべきではないと主張する複数の記事が確認されている。台湾の報道機関を偽装した偽ニュースサイトでは、ポンペオ元國務長官の2022年3月の台湾訪問を金銭や大統領出馬を目的としたものとして中傷する記事もあった。また、ウクライナに存在するアメリカの生物研究所なる場所での実験でウクライナ人が多数死亡したとするウクライナ語の記事も出るなど、アメリカへの信頼を挫くオペレーションは多方面に複数言語で行われた²¹。

このうち台湾をめぐるオペレーションは2023年1月にGoogle社が発表した親中ディスプレイフォメーションのキャンペーン「Dragonbridge」とも連動している。Googleは2019年以降、新型コロナウイルス対策、ウクライナ侵攻などについて主として中国語話者向けのYouTube、ブログ、AdSenseのアカウントを10万以上削除した。2022年のペロシ訪台で工作的アカウントの活動が急激に増し、台湾近海における中国の軍事演習と足並みを揃えて「Dragonbridge」のチャンネルでは台湾統一を主張するコンテンツが溢れた（図6）。2022年中間選挙に向け、アメリカ国内に分断を抱えたままで他国の内政干渉に熱心になる矛盾を揶揄するコンテンツも見られた。GoogleのThreat Analysis Group（TAG）の分析によれば、この時期のアカウントの活動は平時と異なりハッシュタグやタイトルが不自然に統一された²²。こうした

アカウントの活動と政府の報道官発ツイートのような公的メッセージが一致し過ぎれば、一連のオペレーションへの政府関与を公式には認めない中国政府の立場を不利にしかねないが（図7）、台湾問題に限ってはオペレーション上の自然さを装うよりも、なり振り構わず明確なメッセージを打ち出すことを優先したものと見られる。



Hua Chunying 华春莹

@SpokespersonCHN

China government official

Is this the kind of democracy #Pelosi has been advocating around the world? Why not show more care about her own people and spend more time in improving her own constituency?

ツイートを翻訳



午後0:57 · 2022年8月10日

509 件のリツイート 85 件の引用ツイート 2,365 件のいいね

（図6）上：Google社が公表した、台湾周囲で中国が軍事演習を開始した際に「Dragonbridge」で一斉にアップされた軍事的な動画の一部。Google社 Threat Analysis Group（TAG）のリリースより²³。

（図7）下：4枚の写真のホームレスが写った写真キャプションは「ペロシの選挙区：カリフォルニア州12区」。書き込みは「これが#Pelosiが世界で主張する民主主義か？自分の国民の面倒を見て自分の選挙民の状況改善に時間を注いだらどうか」（Twitter²⁴）

4. アメリカ社会の脆弱性とジレンマ

これらの外国勢力の介入への対応に苦慮する背景には、アメリカ特有の3つの脆弱性のジレンマがある。

(1) 分極化のジレンマ

第1に、深まる政治の分極化が、外国介入を促進している。主体不明な発信も競争に役立つ材料なら浸透する。アメリカや台湾のように二項対立の政治風土は対立の火に油を注ぐ手法が特に入り込みやすい。本稿で観察した諸事例に補足して述べれば、セキュリティに問題のある外国製プラットフォームの浸透が止まらない構造にも間接的ではあるが分極化が影響を与えている。中国製のTikTokは2022年末によく連邦議会が政府のデバイスでの共有を禁じたが、民間での規制はトランプ政権で頓挫した。TikTok規制は共和党の反中政策という色がつき、バイデン政権は前政権の大統領令を取り下げて包括的なセキュリティ対策を追求する方針に切り替え、TikTokを悪魔化することを避けた²⁵。背景にはアメリカの若年層への浸透が不可逆的なほどに進み、2020年以降の民主党選挙で不可欠のアプリになっている事情もある。保守派がwoke派と呼ぶ「新世代左派」が特に好んで政治メッセージを発信する「左派アプリ」としてTikTokは定着している²⁶。TikTokerはリベラル若年層の代名詞で、投稿動画の批判レビューは人気保守系YouTuberの定番コンテンツと化し、TikTokの使用率が反トランプの証になっている²⁷。アプリまでイデオロギー色にまみれるのはアメリカ的現象である。そもそもTikTokやHUAWEIなどのプラットフォームや通信事業者規制は、個人情報や政府・民間企業の漏洩防止や中長期のサイバー防衛には重要でも、外国勢力の政治介入対策には直接効果がない。本稿で見てきたように、介入の多くがアメリカ生まれの既存の国際的なプラットフォームを活用して行われているからだ。TikTokが締め出されても介入は消えない。ユーザーや政党が党派アプリとして好む問題以外に、TikTokとの業務提携や案件で利益を得る米系企業やクリエイターの利益が臨界点を超えた場合、ビジネスの論理から完全な禁止が遠のく可能性も予見できる²⁸。

(2) 表現の自由のジレンマ

第2に、表現の自由への強い防衛意識からアカウント停止やサイバー監視にはハードルがあることだ。グレート・ファイアーウォールのある中国のような社会であれば

外国製のサービスを締め出して自国産のサービスに限定して利用者を監視することも容易である²⁹。しかし、外国勢力の意図が関係したソーシャルメディアの活動があったとして、それがアメリカの投票システムをハッキングしたり報道を差し替えたりする威力的な妨害ではなく「政治言論」であれば規制が難しい。Twitter社は2022年の工作アカウントの大規模削除でも、プラットフォームの操作とスパムのルールに違反する行為を削除したと発表している³⁰。アカウントの大半が中国発であることを技術的に探知したと明かしているが、それを削除の主因にはしていない。今後、極右、極左的なツイートは外国政府の工作の可能性があるから即削除となれば言論規制につながりかねない。さらに言えば、主体が政府機関ではなく個人であった場合の問題も残る。政府の意図を忖度して自ら自主的に行うソーシャルメディアでの発言が国外、あるいは留学生や移民コミュニティ発であった場合、それは純然たるアメリカ政治に対する一個人の意見であり、移民の場合はアメリカ市民権も有する。

(3) 移民社会のジレンマ

第3に、移民社会であることの影響である。移民ネットワークを介した外国勢力の浸透に脆く、また英語以外の言語を経由したコミュニティ内部のインフルエンサー活動は表には可視化されにくい。移民社会の自治はアメリカ社会の伝統でもあり、エスニックメディアにしても多言語使用にしても、多様性の象徴として尊重される。しかし、中華系は代表例だが移民の複雑なルーツアイデンティティの内訳や変容は別のエスニック集団や主流の白人社会には可視化されず、浸透度合いもリスクも正確には把握されていない。さらに何を持って「外国勢力の介入」とするのかの線引きが極めて難しい。デジタル介入の警戒対象であるロシア、中国、イランでなくても、伝統的に東欧系からユダヤ系とイスラエルの関係まで、エスニックロビーはアメリカ外交の裾野の一部で、亡命的な移民社会が出身国の民主化を外から支援する還流もあった。拙稿（2022年）の台湾系の政治参加も好例だ。アメリカの政治家は和平外交でも移民のバックチャンネルに依存し、選挙では選挙区の票のためにアウトリーチで移民を鼓舞してきた。移民の出身由来の政治性や外交への影響は否定できないのだ。外国勢力とたまたま利益が重なる個人が自主的に発信した場合、例えば当該人物が留学生や駐在員ではなく、市民権を有する移民で政治表現としての発信を個人や組織で行った場合「外国介入」なのか不明確だ。移民やエスニックメディアを無闇に締め付ければ移民ヘイト行為として予備選挙で貶められるため、民主党政治家は移民社会内部の調査には及び腰になる。共和党は他方で移民社会へのパイプが薄く、他言語話者もスタッ

フに少なく動向のフォローに難がある。非英語圏からの政治介入での偽情報検知は、英語母語話者にはあり得ない文法や語彙の不自然さを基準の1つにしてきたが、その方法では検知できないほど近年の書き込みは米語（英語）が自然になり、アメリカのローカル政治や文化理解が熟練の域に達している。移民社会の中にアメリカ人の協力者がいれば、技術的、地理的に「外国」から仕掛ける必要はない。政府機関が直接的に手を下さない移民ネットワークを駆使した間接手法は、移民の出身国・地域との途絶えない関係性のジレンマをデジタル時代に掘り起こした。

5. 対応をめぐり考慮すべき要因

(1) ファクトチェックの限界性

「フェイクニュース」対策の文脈で論じられるファクトチェック等はこの種の外国勢力からのデジタルのオペレーションには歯が立たない点も悩みの種である。

第1に、イデオロギー的に情熱的な支持者は事実関係の判明で立場や支持を変えない。2016年大統領選挙の後、民主党クリントン（Hillary Clinton）陣営のラピッド・レスポンス対策の拠点だった「コレクト・ザ・レコード」を牽引した人物は、「いくら情報が誤りで、こちらが正しいと提示しても、ほとんどの有権者は正誤に関心を持たなかった」として、ファクトチェックが焼け石に水だったと筆者に回顧している。ベンガジ事件について膨大な検証冊子を発表したのが、ヒラリーを嫌う集団は民主党内でも誰も冊子を読まなかった³¹。例えば「オバマはトカゲ人間」（Ultra MAGA BELLA Hot）という荒唐無稽なものから出生疑惑のパーサー論まで偽情報には幅があれどもオバマ（Barack Obama）を嫌う人々はオバマのハワイの出生証明書を見ても、別のオバマ否定情報を検索して求めるだけだ。左右両極に限らず、キリスト教から憲法修正2条の銃所持の信念まで様々な原理主義を補強する情報は、既存の信念に合致すれば真偽は問われない。極端な信念の周辺に潜入して分裂を増幅する外国オペレーションの方程式を崩すには、ファクト提示自体には効果がない。

第2に、出典確認主義の陳腐化である。剽窃確認アプリやWikipediaの編集方法ではないが、ウェブ空間の出典の有無だけを基準にすると相互リンク的に出典を自作自演で捏造するケースでは「出典は存在する」として網からこぼれ落ちてしまう。事例で挙げたウイグル問題は好例だが、ソーシャルメディアのアカウントに何か第一声を語らせ、それを偽のニュースサイトが扱い、最終的に実在する国営メディアが触れる

三段階式のように、複数のニュースサイトで取り扱い、それを実在の支援者や偽サイトを見分けられない一般のブログが取り扱えば、その時点で外国勢力が直接手を下していない「出典」の創生になる。一般のアカウントがフォローしたり引用したりし、それを偽のニュース記事が引用すれば、オリジナルの捏造アカウントのフェイク情報が表面的にはロングリングされる。リツイートが増えてしまえば一般市民の関心の高さが、時には国際的に既成事実化してしまう。ゼンツ博士の事例でも、捏造された手紙とは別バージョンのものが複数拡散していれば、本物の存在をめぐる憶測を否定しにくくなっていく可能性はある。偽ニュースサイトではないイノセントな一般主体が畏にはまり引用すれば、最終的に取り扱う外国系メディアの記事も何から何まで事実誤認とは決めつけにくくなる。外国系メディアの背景に無知な地方メディアなどが、それを引用したりすれば情報のロングリングはさらに上流へと突き進む。外国勢力の意図が絡んでいたのかもしれないが、これだけ多くの一般の人がソーシャルメディアで引用し、アメリカのメディアも触れているのだから、という既成事実が完成する。

第3に、事実認定でウェブ上の情報を判断することに伴う価値的な難しさだ。例えば、ウイグル問題では人権概念など価値的な衝突が存在する。収容施設の存在は中国政府も否定していない（教育・訓練施設としている）。その先の善悪に関しては、内政干渉、国家を統合するために言語や文化の多様性を制限すること、自由などについて本質論には普遍的価値が絡む。事実と目的を分けられた場合、目的は価値論になる（例えば、政府による共通語の強制は事実として認めても、それを伝統文化の抑圧と捉えるか、労働者への雇用支援という経済的論理で語るのかなど）。同じ事実やエビデンスから正反対の解釈が導き出されるほど価値基準が違う主体には、事実認定による牽制も偽情報拡散の意欲を削ぐことにならない。荒唐無稽なプロパガンダではなく事実に関しては正確な報道を心がけ、テーマ選択や角度の付け方でメッセージを浸透させる中国国営メディアやその影響を受けるエスニックメディアの巧妙さに「偽情報」の烙印が通用しない。

(2) ビッグテック規制と経営方針の影響

GAFAM へのビッグテック規制動向が依然として流動的である。米議会では 2022 年中にビッグテック規制法案 The American Innovation and Choice Online Act (AICO) が進展を見せなかった。シリコンバレーに利害のあるカリフォルニア州以外の民主党議員、トランプのアカウント停止に怨恨を抱く MAGA 派共和党議員の奇妙な連合が法案を支持しているがビッグテック側の巨額の広告戦で規制への世論の関心が下火に

なったのが一因だ。表現の自由のフロントでは、経営動向が今後を左右する。Twitter社による2022年中間選挙前の大規模な不審アカウント削除は、マスク（Elon Musk）の最高経営責任者就任と入れ違いで、駆け込みで行われた。国内の表現の自由への尊重と外国勢力への厳しい制限はダブルスタンダードのリスクを抱えるため、今後も似たようなモニターと削除が行われるのかは不透明だ。Twitter社の大量解雇に象徴されるマンパワー問題も予断を許さない。外国発のアカウント検知や削除の自動化と経験と高度な技術を伴う人力への依存度合いの詳細は明らかにされていないが、今後も2022年以前と同水準でアカウント駆除が行えるのか不透明だ。外部のリサーチ機関との協働による補完が一層重要になるが、データ提供はプラットフォームの任意だ。

(3) オペレーションの効果の不透明性

本稿で縷々記述したオペレーションは効果面では未知数である。結果に及ぼす効果を他の要因との比較で分析するには手間もかかるが、とりわけ共和党と民主党の双方の急進派を焚きつける行為は、安全保障上のアメリカに対する攻撃や、経済戦争上の経済的損失を与える行為とは性質が違い、アメリカに内在する既存の活動と峻別しにくい。現状、洪水的な量重視のオペレーションには効果が見えない。Googleが凍結した親中オペレーションに関連した5万6,771のチャンネルのうち58%が登録者ゼロ、動画の48%が再生数ゼロだった。83%の動画が100再生以下、95%のブログが10以下のPVだった。濫造のかつ時限的なオペレーションではなく、既存のインフルエンサーにメッセージをサブリミナルに代弁してもらおう方がニュートラルな説得効果がある³²。介入効果は試行錯誤の実験の最中にあると言える。不審なアカウントが見つかるたびに削除され、動きを悟られたと感じた外国勢力側がアカウントや偽ニュースサイトを自主的に閉鎖することで、オペレーションが途絶えることも効果を統一的に測りにくい一因である。

おわりに

4節で見たアメリカ社会特有の3つの脆弱性は他方でそれぞれ「強み」も内包している点も最後に指摘しておきたい。第1にアメリカほど分極化が激しいと政治言論の過激さや過剰さは日常的で、特定の大統領や政治家への攻撃や荒唐無稽な陰謀論も、激しい政治対立と過激な言論の中では影が薄くなることだ。第2に、表現の自由や

ジャーナリズムが成熟した社会では、デジタル空間におけるカウンター言論も自由である。特定の外国の立場を過度に反映した言説は自律的に牽制されることも少なくない。第3に、エスニック集団内外のサブカテゴリー的な分断が、外国勢力による移民コミュニティでの支配的な影響の確立を阻む自浄作用になっている側面もある。ウクライナ系移民がロシアのオペレーションを敏感に検知し、香港民主派移民や台湾系（とりわけ民進党寄りの緑系）コミュニティは中国語の不自然なオペレーションにも英語話者の白人には見えない防戦を担う。一枚岩ではない移民社会の多様性の強みだ。

いずれにせよ、本稿で見たようなオペレーションの存在がサイバーセキュリティや国際政治に敏感な一部の知識層や海外に関心のある層以外のアメリカ人有権者に幅広く知られた時、地方政党、有権者、候補者、プラットフォーム、移民コミュニティやエスニックメディアなどがアメリカの民主主義の健全な堅持との兼ね合いでどのような姿勢を見せるのが注目される。日本からはそうしたアメリカ社会の各アクター側の対応や反応を含めて包括的に観察していく必要がある。多言語でのアメリカ国内外のソーシャルメディア動向のフォローを含め、地域研究者やサイバー対策専門家の連携がこれまで以上に求められよう。

— 注 —

- 1 渡辺将人「外国勢力によるアメリカの政治過程への介入：メディア環境の変容と中国の事例を中心に」『国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方』2021年報告書、日本国際問題研究所（2021年10月）39-50。<https://www.jiia.or.jp/research/JIIA_us_research_report_2021.html>
- 2 渡辺将人「米国中華系社会の変容：台湾系、移民社会の国際性、メディア」『国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方』2022年報告書、日本国際問題研究所（2022年3月）41-54。<https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R03_US/01-06.pdf>
- 3 本稿では中国由来の介入を中心に扱うが、ロシアからの介入など他国の例については、小泉悠、栗原響子、小宮山功一朗『偽情報戦争：あなたの頭の中で起こる戦い』（ウェッジ 2023年）も参照されたい。選挙介入については以下が包括的。川口貴久、土屋大洋「デジタル時代の選挙介入と政治不信：ロシアによる2016年米大統領選挙介入を例に」『公共政策研究』第19号、2019年12月、40-48頁。川口貴久「ロシアによる政治介入型のサイバー活動：2016年アメリカ大統領選挙介入の手法と意図」SPF 国際情報ネットワーク分析 IINA、2020年3月30日<https://www.spf.org/iina/articles/kawaguchi_01.html> 中国の「戦狼外交」については以下参照。加茂具樹・阿古智子・桑原響子・国際問題研究所ウェビナー「中国戦狼外交の表裏：対外行動に影響を及ぼす要因」（2020年9月28日開催）<<https://www.jiia.or.jp/column/digest-report-on-webinar-200928.html>> <<https://www.youtube.com/watch?v=epasU3kFCog>>

- 4 本稿のインフルエンサー・オペレーションに関しては米中対立の構造把握が必須であり、佐橋亮『米中対立：アメリカの戦略転換と分断される世界』中公新書（2022年）を始め本プロジェクトの執筆陣による他章の論考、また国際問題研究所「中国研究会」による報告書が示唆的。バイデン政権の外交と内政の隣接性については以下参照。佐橋亮、鈴木一人編『バイデンのアメリカ：その世界観と外交』東京大学出版会（2022年4月）
- 5 “Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections” National Intelligence Council (March, 10, 2021) 2021年1月7日に大統領のほか議会指導部などに提示されたインテリジェンス機関の報告書の機密版を調整した公開版 (Declassified by DNI on 15 March 2021) <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>>
- 6 “Russia and China are fueling web wars to divide Americans” FDD, December 27, 2022. <<https://www.fdd.org/analysis/2022/12/27/russia-china-web-wars-divide-americans/>>
- 7 “Assessing Inauthentic Networks Commenting on the US Midterms” EIP (Election Integrity Partnership) Nov 1, 2022. <<https://www.eipartnership.net/blog/inauthentic-foreign-networks>>
- 8 渡辺将人『メディアが動かすアメリカ：民主政治とジャーナリズム』筑摩書房2020年。
- 9 Sam Dorman, “Gavin Newsom praised Chinese outlet designated foreign agent, with reported ties to communist party” Fox News, August 30, 2021. <<https://www.foxnews.com/politics/gavin-newsom-chinese-newspaper>> エスニックメディアと「星島日報」については『メディアが動かすアメリカ』参照。
- 10 Twitter社のYoel Roth (Head of Safety & Integrity) およびVijaya Gadde (Legal, Policy and Trust & Safety Lead) によるブログ (August 24, 2022) . <https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2021-expanding-access-beyond-information-operations->
- 11 “Assessing Inauthentic Networks Commenting on the US Midterms” EIP (Election Integrity Partnership) Nov 1, 2022.
- 12 Ibid.
- 13 Ben Nimmo (Global Threat Intelligence Lead) and David Agranovich (Director, Threat Disruption), “Removing Coordinated Inauthentic Behavior From China and Russia”, Meta, September 27, 2022. <<https://about.fb.com/news/2022/09/removing-coordinated-inauthentic-behavior-from-china-and-russia/>>
- 14 Naomi Nix, Jeremy B. Merrill, and Joseph Menn, “MAGA porn, hate for Trump: China-based accounts stoke division: A fake China-based account called MAGA ‘Hot Babe’ was among nearly 2,000 that sought to influence America’s midterms and were removed by Twitter” Washington Post, November 1, 2022. <<https://www.washingtonpost.com/technology/2022/11/01/china-midterms-twitter-networks/>>
- 15 Ryan Serabian and Daniel Kapellmann Zafra, “Pro-PRC “HaiEnergy” Information Operations Campaign Leverages Infrastructure from Public Relations Firm to Disseminate Content on Inauthentic News Sites”, Aug 4, 2022. <<https://www.mandiant.com/resources/blog/pro-prc-information-operations-campaign-haienergy>>
- 16 trademasdaily.comは「TMK Daily」（英語サイト）だが、automobile.trademasdaily.comのサブドメインは「Focus on Russia」（ロシア語）であった。
- 17 Mandiantはこれまでもレアアース産業をめぐるオペレーション（DRAGONBRIDGE）を詳報している。

- 18 Patrick Tucker, “Chinese Disinformation Group Targeted Pelosi’s Taiwan Visit: Efforts to attack critics of the PRC online have expanded in recent months”, Defense One, August 4, 2022. <<https://www.defenseone.com/technology/2022/08/chinese-disinformation-group-targeted-pelosis-taiwan-visit/375377/>>
- 19 Ryan SeraBian and Daniel Kapellmann Zafra
- 20 Mark Pinkstone “Rumormongers' agenda in fabricating lies about Xinjiang” CHINA DAILY, May 24, 2022. <<https://global.chinadaily.com.cn/a/202205/24/WS628c141aa310fd2b29e5e7b1.html>>
- 21 Ryan SeraBian and Daniel Kapellmann Zafra
- 22 Google 社の Zak Butler (Sr. Strategist, Trust & Safety) および Jonas Taeye (Threat Analysis Group) による調査報告 “Over 50,000 instances of DRAGONBRIDGE activity disrupted in 2022”, January 26, 2023. <<https://blog.google/threat-analysis-group/over-50000-instances-of-dragonbridge-activity-disrupted-in-2022/>>
- 23 Ibid.
- 24 <<https://twitter.com/SpokespersonCHN/status/1557214563669458944?s=20&t=N9t4Uf1g9rxrAIMqcuHiA>>
- 25 Noah Berman, “The U.S. Government Banned TikTok From Federal Devices. What’s Next?”, CFR, January 13, 2023. <<https://www.cfr.org/in-brief/us-government-banned-tiktok-federal-devices-whats-next>>
- 26 渡辺将人「2022 年中間選挙を目前に控えて」SPF アメリカ現状モニター 2022 年 10 月 19 日 <https://www.spf.org/jpus-insights/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail_124.html> 渡辺将人「米政治メディアのデジタル化再考：米中メディア研究にもたらず変容」Journalism 2023 年 1 月号。
- 27 例えば保守系 YouTuber ベン・シャピロのチャンネル。Ben Shapiro, “LOL: Ben Shapiro REACTS to INSANE Woke TikToks |Volume 5,” YouTube, December 5, 2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=po1cS4BsrSM>>
- 28 分極化にはアメリカのメディア報道に依存すると傾向性を見落とす可能性を誘発するデメリットもある。Twitter がデータセットを公開したことで判明した「ネットワーク」の中に 10Votes Network のように左派系候補者陣営や活動家が仲間として受け入れてしまっていた「ネットワーク」も存在したが、「ワシントンポスト」や主要メディアは MAGA 系の介入例を中心に報じ、民主党政治が外国勢力に攪乱されている事実を過小評価するダウンプレイ的な報道偏向が認められる。2022 年中間選挙の民主党善戦に水を差す事実を避けたいであろうし、既存の活動や団体に疑心暗鬼になることはムーブメントの情熱を減じる恐れもある。イデオロギー的に分散したメディア報道、党派と距離のある中立的な研究プロジェクトの分析を支えに実態把握をしておく必要があるだろう。
- 29 以下でも同種の問題が指摘されている。小泉悠、栗原響子、小宮山功一朗『偽情報戦争：あなたの頭の中で起こる戦い』2023。
- 30 “Platform manipulation and spam policy” Twitter 社の Platform integrity and authenticity より <<https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/platform-manipulation>>
- 31 匿名の元クリントン陣営スタッフへのインタビュー（2018 年 3 月 6 日）/ 民主党戦略家アイザック・ライトへのインタビュー（2018 年 3 月 7 日）
- 32 渡辺将人「米中華系社会の変容：台湾系、移民社会の国際性、メディア」の注で紹介したイ

ンフルエンサーも参照。とりわけ以下。香港のジェイ・ロウ（J Lou）（<https://www.youtube.com/c/JLou0/featured>）のほか、中国語学習チャンネル Chinese with Jessie など（<https://www.youtube.com/@ChinesewithJessie/videos>）。後者は江西省出身の中国人女性が広東語母語の仲間と発信するもの。この種の中国語母語話者による語学チャンネルは日本にも多く存在し、むしろ政治性と無縁であるため中華文化への親しみを増す文化交流の効果を伴っている。ただ、Chinese with Jessie チャンネルは中国政府のコロナ対策の成果など政治的な内容をランダムに挟み込む。

第9章

アメリカの台湾政策（2022）

佐橋 亮

アメリカが台湾に向かい合う姿勢は変わった。それは対中戦略の変化を一つの背景とするが、台湾における民主主義の発展、半導体受託製造能力を中核とする高度な技術力の賜物でもある。トランプ政権がその動きに先鞭をつけたが、バイデン政権も台湾に対する長年の自主規制を取り払い、その関係構築は実に堂々としたものだ。

こういった関係性の変化、アメリカの台湾政策の変化を認めた上で、それでも変わらないものもある。アメリカ政府関係者が政府機関の建物中で台湾の政府関係者と面会するようになったにせよ、アメリカは未だ中華民国を承認しているわけではない。台湾関係法等によってアメリカの台湾関与の基礎は構築されているが、それを超えるような約束が新たに定められたわけでもない。そして、アメリカ政府は、中国との衝突回避を念頭に、アメリカの台湾政策が根幹から変化したという印象を作らないように配慮を欠かさない。

重要な変化が起きていることは事実であり、その背景と含意を分析することは必要だが、変化が起きていない点、注目があたりづらい点にも注目することでこそ、問題の本質には迫れるものである。

だからこそ、昨年、2021年度の報告書では、バイデン政権の最初の一年間が台湾政策を大方の予想以上に強化するものであり、「一つの中国」政策の形骸化が進展したこと、他方で「一つの中国」政策の中核は「戦略的曖昧性」とともに公式に放棄されることはなかったことを指摘した。加えて、ロシアによるウクライナ侵略の影響は台湾への安心供与としての高官訪問や支援の強化だけでなく、米国の戦略的関心とリソースの分散を招くという点で注目されていることを述べた。

2022年夏にはナンシー・ペロシ米下院議長が訪台し、台湾周辺では人民解放軍に

よる大規模な演習が実施された。米政府高官が相次いで台湾における有事の可能性に言及しただけでなく、バイデン大統領が、少なくとも個人的には確信を持って台湾防衛、さらには台湾の独立をめぐる踏み込んだ発言をしている¹。ほかにも、多国間演習リムパックへの台湾参加こそなかったが、米台には新たな経済交渉の枠組みが正式に稼働した。台湾の防衛力強化を図る法案も、国防授権法に組み込まれ成立した。米軍をはじめとした米国政府と同盟国の台湾有事を念頭に置いた軍事的調整、また外交面での調整も続いているかにみえる。

しかし、それでもアメリカの台湾政策は基本的枠組みにおいては変わっていない。バイデン政権が中国との衝突回避を望んでいること、中国との交渉を模索していることも事実だ。あえてワシントンにありふれた言葉を使えば、「競争」も「共存」も、というのがバイデン政権の姿勢だ²。夏前にも明確であった交渉姿勢は、両国における政治の季節が過ぎ去った後に対面での首脳会談という形で結実し、それ以降も閣僚級での接触が続いており、アメリカ政府は一部の省庁を除けば、中国に関する発言にかなりの配慮をみせている。

台湾が政治的、経済的に重要な価値を持つとの認識の一方で、米中関係の安定性を完全に犠牲にしてまで台湾との関係強化を追求するという立場が支配的になっているわけではない³。だからこそ、バイデン政権と共鳴するように、議会指導部も台湾との象徴的な関係構築よりも防衛力強化を優先させた。

本章では、以上のような変化と不変化の両面を念頭に置きながら、2022年におけるアメリカの台湾政策を分析してみたい。

1. 全般的な関係強化

バイデン政権の基本的な政策文書において、台湾に関する記述が厚みを増してきた経緯については、すでに昨年度報告書にまとめられている。とくに注目すべきは、台湾の民主主義、および経済面での死活的な重要性に触れた国家安全保障戦略（暫定版）（21年3月）と、同盟に並ぶパートナーのなかに台湾を明確に位置づけたインド太平洋戦略（22年2月）が注目される。それらの文書からは、過去40年にわたってみられた、アメリカの「一つの中国」政策のために台湾政策にかけられた自主規制のような慎重さはみられない。むしろ、ストレートに台湾の重要性を述べる姿勢が見てとれた。

2022年における政権の中国政策演説の代表例は、5月のバイデン大統領のアジア歴訪直後に行われた、プリンケン国務長官によるものだ。この演説は、「一つの中国」政策の継続という枠組みの中で、台湾の防衛能力への支援に触れ、台湾の民主主義、経済上の価値に言及している。六つの保証を基本文書に数え入れることははっきりと定着しているが、行政府がそのように表現することは実は最近の現象だ。なお、5月には、国務省ウェブサイトにおいて、台湾の独立を支持しないという表現が抜け落ちたこともあり話題となったが、この演説では明確に台湾の独立を支持しないという表現がみられた（なおウェブサイトもその後、元の表現に戻っている）。

台湾への言及は、原稿において三段落に及ぶが、その最終段落は若干目を引くものである。米国は、中国による台湾への外交圧力を軍事的圧力と並べて取り上げており、それへの対抗措置として同盟国との外交的な連携を提起している。

我々の政策に変化はないが、変わったのは、北京が台湾と世界各国との関係を断とうとしたり、国際組織への参加を妨害したりするなど、威圧的な態度を強めていることだ。また、解放軍空軍の航空機をほぼ毎日台湾の近くに飛ばすなど、北京はますます挑発的な言動を行っている。こうした言動は地域を深刻に不安定化させるものであり、誤算を招き、台湾海峡の平和と安定を脅かす危険性がある。バイデン大統領とインド太平洋地域の同盟国やパートナーとの議論から分かるように、海峡の平和と安定の維持は米国だけの関心事ではなく、地域と世界の安全保障と繁栄にとって不可欠な国際的関心事である⁴。

この箇所にもあるように、同月にバイデン大統領は岸田首相、韓国の尹大統領との首脳会談において、台湾海峡の平和と安定の重要性を相次いで確認した。翌月にもG-7首脳会談において同様の趣旨が確認されている。

翌月1日には、米台のあいだに「21世紀の貿易に関する米台イニシアティブ」が立ち上げられる方針が発表されている⁵。この枠組み自体は、バイデン大統領が東京にて立ち上げを発表したインド太平洋経済フレームワーク（IPEF）に台湾が招かれないということを補完する意味合いがあり、必ずしも積極的な意味で台湾との経済協力が模索されているとの解釈とはならない。

米中での対話の模索もこの時期に続いていた。6月にはオースティン国防長官、サリバン大統領補佐官、翌月にはプリンケン国務長官が相次いで中国のカウンターパートと会談を行っている。5月のプリンケン演説も、実のところ中国への対話の呼び水

とも評価する向きがあった。

この時期に対話が模索された背景は、ロシア・ウクライナ戦争における中国の対露関係への牽制や、台湾も念頭に置いた両政府間の緊急的なコミュニケーションの確保だけでなく、インフレが続くアメリカ経済を鑑みて、中国との報復関税措置を相互に解決に向かわせられないか、といった点も大きかった。そういった雰囲気が明確に反映されたのかは判断できないが、6月末に開始されたリムパックに台湾はいかなる形でも参加することはなかった。

とはいえ、7月も下旬になると、ペロシ下院議長の台湾訪問の可能性が取り沙汰されるようになり、対話の雰囲気は霧消していく。

2. 台湾海峡「危機」

ナンシー・ペロシ下院議長は、カリフォルニア州北部、サンフランシスコを地盤に持つ政治家であり、天安門事件後に中国政府に批判的な在米中国人とともに行動し、対中強硬論でならしてきた人物である。政治キャリアの頂点にあるなかで、台湾への訪問を模索した。

22年春の訪台はペロシにコロナウイルスへの感染が認められて延期されたが、夏の訪問が具体化してくると、政府との軋轢が生じていく。7月19日にフィナンシャルタイムズ紙に訪台計画が掲載されたが、それは政府側のリークともみられる⁶。バイデンも20日には米軍に慎重論があるという言い方で反対を示唆した。しかし、米中首脳会談(28日)も一つの原因だが、中国の反対、また中国への配慮によって議会の外遊、さらにはアメリカという国の行動が制約されるという印象への批判が高まり、バイデン大統領と政府は容認に傾いた。ペロシ下院議長は、民主党の議員数名を伴って⁷、8月2日深夜、台北の松山空港に降り立ったのである⁸。

8月は中国において北戴河会議が開かれる政治の季節であり、とくに2022年は習近平の三選がかかった重要な年にあたったが、延期の後に8月が訪台の時期に選ばれた背景は、議会が夏休みの休会であったからに過ぎない。蔡英文がペロシと同じ女性リーダーであったことや、台湾における人権問題への取り組みが政治的にアピール材料になることも重要だった。このようにアメリカ政治の特殊な事情が作用した8月の下院議長訪台であった。

アメリカ政治の観点から言えば、ペロシ訪台が実現した背景として、①三権分立の

なかで連邦議会が行う外遊を行政が無理に止めることは難しいこと、②連邦議会において1979年の米華断交・台湾関係法の制定以降、台湾との関係構築に強い支持が超党派的に存在していることを押さえておく必要がある。中国にはペロシが大統領と同じ民主党であり、クリントン政権期にGINGRITCHE下院議長（共和党）が台湾に訪れたことと異なり、与党として止めるべきとの主張もあったようだ。しかし、アメリカの政党のあり方は議院内閣制のそれと大きく異なり、ここでより重要なのは、大統領と連邦議会の関係性だった。

中国にとって、まずこの訪問は政治的に厄介なものであったことは想像に難くない。ただ、これに危機を機会に変える重要な意味合いを持たせたことも、また確かだろう。

そもそも、中国の観点に立てば、過去数年にわたって、米台だけでなく、欧州各国や日本が台湾との関係強化に突き進んできた状況は望ましいものではなかった。各国に釘を刺すような強い行動をみせる必要は認識されていたのではないか。

ペロシ議長が台湾を離れたあと、8月4日から軍事演習が開始された。かねて計画が存在していたかのような、大胆でありつつ綿密な内容だった。台湾海峡の中間線を実質的に否定する動きでもあった⁹。2019年3月にJ-11が中間線を通り過ぎて以来、中間線周辺での軍事行動は活発化していたが、中間線を軽視する動きはここに定着することになった。加えて、台湾周辺を取り囲んだ軍事演習の実施は、有事における日米の動きを牽制する意味を持つものであった。そして、大規模な演習を国際的な批判にもかかわらず実施したことによって、中国は今後の各国の台湾との関係強化にレッドラインを引こうとした。

演習の規模は大きく、その常態化が予想される中で、アメリカの戦略国際問題研究所は第四次台湾海峡危機というプロジェクトページを公表した。果たして、2022年8月は「危機」として記憶されていくべきものだろうか。

本章の見立ては、ペロシ訪台から演習に至った一連の経緯は、米中台関係の節目として記憶されていくことは間違いがないものの、少なくとも54-55年、58年、95-96年と並べるほどの直接的な武力行使の可能性が高まっていたとはいえないというものである¹⁰。

2022年において当初から明確だったのは、米中台のいずれのアクターも最初から軍事衝突をする意志を持たず、政治的な目的に沿った行動をしていたことが相手にも伝わっていたということだ。それでも、事態が深刻に思われた背景は、過去40年の米中関係においても今がもっとも戦略的な不信が相互に強く、この夏を過ぎた後も短中期的に事態の改善に明るい展望が描けなかったことにある¹¹。

過去の危機と比べても、緊張が解けるためのきっかけが得づらく、むしろ台湾リスクが高まったまま継続することに、少なくともアメリカ側の懸念があった。だからこそ、たとえば保守論客のリチャード・アーミテージ、ザック・クーバーは共著のオピニオンを発表し、台湾政策法案が台湾との政治関係において象徴性を重視するような内容を持つことに力強く反対したのである¹²。

なお、本章では過去2年にわたって続けられてきたバイデン大統領による「失言」については詳述を避ける。おそらく大統領の個人的な思い込みが投影されているとみられるが、一部の発言の際には、少なくとも政権の一部が事前、または事後にそれを活用しようとしているようにも見える。しかし、個人的な思い込みと政権としての判断の峻別にかかわる検証は、資料的制約から現時点では不可能である¹³。

3. バイデン政権の台湾姿勢の本質

アメリカが台湾問題に軍事的な解決を与えようとしていると日本で解釈されているのではないかと懸念を覚えるときがある。しかし、言うまでもなくアメリカは、台湾の政治的、経済的価値を認めつつも、問題の「管理」にこれまでと異なる対応が必要だと考えて動いているに過ぎない。議会には、中国との対立関係そのものをイデオロギー的に捉え、その文脈に台湾を置こうという向きもあるが、少なくとも行政府、政権中枢の考えは管理のアップデートというものだ¹⁴。

この点を的確に表現しているのは、2022年末に公表された「台湾のロングゲーム」というフォーリン・アフェアーズ論文であり、著者はジュード・ブランシェット（戦略国際問題研究所）とライアン・ハース（ブルッキングス研究所）だ。ハースはオバマ政権後期に国家安全保障会議で中国・台湾問題を担当していた。

米国が直面しているのは防衛要素を伴う戦略的問題であり、軍事的な解決を与えるべき軍事的問題ではない。米国が軍事的解決に焦点を絞れば絞るほど、自国の利益だけでなく、同盟国や台湾自身の利益に対するリスクも大きくなる。ペンタゴンやワシントンのシンクタンクで行われるウォーゲームは、中国政府がもたらす短期的な脅威と課題から焦点をそらす危険性がある。

米国の政策を評価する唯一の尺度は、台湾海峡の平和と安定の維持に役立つかどうかであり、台湾問題を完全に解決するとか、台湾を永久に米国陣営にとどめるかど

うかというものではない。このように考えれば、真の目的は明らかになる。北京と台北の指導者に時間が味方してくれることを納得させ、紛争を回避することである。米国が行うすべてのことは、この目標に向けられたものであるべきだ¹⁵。

ブランシェットとハースが主張するように、問題を管理するためには中国、台湾にアメリカの意図を明確に伝える必要があるということになる。実際に、彼らの論文が提案している内容は、伝統的な「二重の抑止」論を彷彿させるところもある。また、兩岸問題が民主主義と権威主義の戦いというフレームワークに簡単に落とし込むべきものではないと明確に主張している。最近、偽情報などの問題に関連して、非地域専門家からそのような問題設定が見られることを意識したものだろう。

バイデン政権の22年後半の動きは、彼らの論文が示唆するところに似ている。国家安全保障戦略や核態勢見直し（NPR）、また国防総省の中国軍事力報告が強調するのは戦略的な課題としての中国であり、もちろん中国の軍事的能力に対応した軍事的対応が提案されるにせよ、台湾問題を正面に据えているとは言えない。むしろ、米中首脳会談や以降の政府間協議にみられるように、関係の破綻を避けるための外交的手段が強調され、中国における人権問題に関して積極的発言を控えていた。

12月に下院を通過した2023年度国防授權法には、台湾政策法案として上院外交委員会を通過していた内容が部分的に盛り込まれることになった。重点は台湾の防衛力強化であり、それは「台湾のリジリエンス強化法」という名称にも表れている。5年間で最大100億ドルの財政支援（海外軍事資金FMFによる）に加え、認知戦や経済的強要行為（economic coercion）への対応も加えられた。台湾の国際組織における地位向上、台湾とのフェロウシップについても改めて強調されている¹⁶。

議会はメネンデス上院外交委員長の新 YORK タイムズ紙への寄稿にもみられるように、台湾への関与の砦になることを自認している。「米国は世界の警察官ではない。しかし、自分たちの未来を自分たちで決められるようになることだけを望んでいる台湾の人々の側に立つ道徳的な義務があることは確かだ。」¹⁷ それでも、メネンデスは台湾政策法案を、中国を刺激する内容ではなく台湾への防衛支援を重視するように転換させたのである。

議会には、共和党のホーリー上院議員（モンタナ州）のように、ウクライナよりも台湾への武器供与を優先すべきと明確に立場を表明する者もいる¹⁸。連邦議員の訪台は続いている。それに加えて、台湾に関連した法案の提出数は急増している¹⁹。とはいえ、結果的に採択される内容に抑えが効いていることが重要だ。

台湾に関連して戦略的な理由から支持が厚いことは言うまでもなく、その背景には政治、経済、地政学にわたる理由があることは繰り返し強調してきた。問題はそれが、アメリカにとっても必要な、米中関係がそれなりに安定した状況（そのなかでアメリカ企業や社会が裨益するだけでなく、政治、安全保障面、グローバルな協力でも利益がある）を犠牲にしてまで台湾に関与する状況とはどのようなものか、という点に尽きる。

今の対中戦略の中軸は、とくに経済、科学技術を念頭に、中国よりも常にアメリカが先を走っている状況を確認することにあり、米優位の形で軍事的な安定、政治的影響力を実現することにある。ブルッキングス研究所の研究者たちの言葉を用いれば、そういった条件さえ確保できれば、すなわちアメリカに「優位性（edge）」があれば、アメリカは中国と「共存（coexist）」できると考えられている²⁰。関与論とは全く異なるが、こうした思考様式と、それに基づいた対中戦略は、トランプ政権（とくに末期）の考えやイデオロギー対立論ともだいぶ趣が異なる。

平時における台湾の防衛力強化に議会だけでなく政権からも支持があることと、米中台関係の均衡を崩すほどの政治的な動きを米国が率先して行うことの違いには大きな違いがある。後者に対して、ワシントンで広範な支持があるとまでは全く言えない。

おわりに

アメリカの台湾政策の狙いが問題の解決ではなく管理だとしても、そのためには米軍のインド太平洋における態勢を見直すこと、また台湾の防衛力を向上させることが必須であることには広くコンセンサスが存在している。イーライ・ラトナー国防次官補が2023年に米軍の態勢が十分なものに整えられると主張しているにせよ、実際には人民解放軍の成長ペースに対応できるほどアメリカが早く動けるかといえば、それは楽観を許さない²¹。

中間選挙において、僅差ながら下院多数派を形成することになった共和党は、23年1月に下院議長を選出することに大きく困難があったことにみられるように、党内対立に苛まれている。保守強硬派はウクライナ支援にも消極的であったように、対外姿勢ではいわゆる国際主義とは大きく異なる。マッカーシー院内総務が議長に就任すれば台湾を訪問する公算が高いと言われ、バイデン政権中枢はこうした議会の強硬

論とは距離を保ち、むしろ苛立ちさえ隠さなかった。ただ、保守強硬派によって共和党の議論が分裂していくことは国際主義に基づいた外交政策を阻害することになるため、それを望んでいるわけでもないだろう。

果たして、第 118 議会において、台湾に関わる立法がどのような影響を受けてくるのか。議会民主党、共和党の大半に存在する支持を阻害するほどに極端な考えが影響を及ぼすとは考えづらいものの、予断は許されない。もちろん、それは理論的な可能性の一つに過ぎず、別途考えておくべき可能性は議会が「一つの中国」政策の根幹にかかわるような内容を議決することだろう。アメリカの、議会による刺激的な政策変更、また大統領の軽率な発言が有するほど水面に波紋を引きおこす要素はない。

台湾はどちらかといえば、過去数年の米中台関係の激変の中で受け身の対応であり、台湾の政界、経済界は慎重さを貫いてきた。中国は、軍事的圧力と政治工作を強化しながら、強制力を働かせつつ、軍事力を行使せずとも状況を変えることに主たる狙いを依然置いているようにも見える。アメリカの台湾政策、また中国政策には今後も精緻な分析が求められよう。

— 注 —

- 1 海軍作戦部長、統合参謀本部議長の発言は以下。“CNO Speaks at Atlantic Council’s Commanders Series,” U.S. Navy, October 19, 2022. <<https://www.navy.mil/Press-Office/Press-Briefings/display-pressbriefing/Article/3195802/cno-speaks-at-atlantic-councils-commanders-series/>> Secretary of Defense Lloyd J. Austin III and Army General Mark A. Milley, Chairman, Joint Chiefs of Staff, “Hold a Press Briefing Following Ukrainian Defense Contact Group Meeting,” Department of Defense, November 16, 2022. <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3220910/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-and-army-general-mark-a-milley-chairman/>> バイデン大統領による、台湾の独立に係わる発言は以下。“Biden tells 60 Minutes U.S. troops would defend Taiwan, but White House says this is not official U.S. policy,” CBS News, September 18, 2022. <<https://www.cbsnews.com/news/president-joe-biden-taiwan-60-minutes-2022-09-18/>>
- 2 参考として、以下。David M. McCourt, “Knowing the PRC: America’s China Watchers between Engagement and Strategic Competition,” Wilson Center, 2022.
- 3 もちろん、台湾が有する経済的な価値を再認識する動きは止まらない。新しいビジネス環境に適応しようとする TSMC 社は米国工場での生産レベルを引き上げるとも発表している。
- 4 Anthony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” U.S. Department of State, May 26, 2022. <<https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>>

- 5 アメリカ政府と台湾は、11月に USTR 主導で貿易に関するイニシアティブの議論を正式に発足させるだけでなく、サプライチェーンの強靱化などをめぐりフェルナンデス国務次官による協議も複数開いている。
- 6 Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “Nancy Pelosi’s Plan to Visit Taiwan Prompts Outrage from China,” *Financial Times*, July 19, 2022.
- 7 なお、ペロシが民主党議員のみを伴ったことは共和党のマッカーシー下院内総務（当時）によって強く批判された。
- 8 Paul Mozur, Amy Chang Chien, and Michael Shear, “Nancy Pelosi Arrives in Taiwan, Drawing a Sharp Response From Beijing,” *The New York Times*, August 2, 2022.
- 9 台湾の防空識別圏だけでなく、中間線を越えた人民解放軍の行動は活発化している。夏以降にも、たとえば 2022 年 12 月のクリスマス周辺に、47 機（台湾国防部発表）の軍用機が中間線を突破している。
- 10 1962 年を危機と呼ぶことが少ないのも、背景は異なるにせよ、可能性という観点からの判断とすることで同様であろう。なお、過去の台湾海峡危機、および 1962 年については、拙著を参照されたい。佐橋亮「米中関係と危機：政治的意思による安定とその脆弱性」東大社研・保城広至編『国境を越える危機・外交と制度による対応—アジア太平洋と中東』東京大学出版会、2020 年。
- 11 ボニー・グレイザーのような保守的な中国専門家も、明確にペロシ訪台への反対論を採っていた。Bonnie Glaser and Zack Cooper, “Nancy Pelosi’s Trip to Taiwan Is Too Dangerous,” *The New York Times*, July 28, 2022.
- 12 Richard L. Armitage and Zack Cooper, “Getting the Taiwan Policy Act Right,” *War on the Rock*, August 29, 2022. <<https://warontherocks.com/2022/08/getting-the-taiwan-policy-act-right/>>.
- 13 バイデン大統領による、いわゆる台湾防衛に係わる「失言」は以下の通りである。“Full transcript of ABC News’ George Stephanopoulos’ interview with President Joe Biden” ABC News, August 19, 2021. <<https://abcnews.go.com/Politics/full-transcript-abc-news-george-stephanopoulos-interview-president/story?id=79535643>>; “Remarks by President Biden in a CNN Town Hall with Anderson Cooper,” The White House, October 21, 2021. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/22/remarks-by-president-biden-in-a-cnn-town-hall-with-anderson-cooper-2/>>; “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference,” The White House, May 23, 2022. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/23/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-fumio-kishida-of-japan-in-joint-press-conference/>> 注 1 でも触れたが、台湾独立に係わる発言は以下。“President Joe Biden: The 2022 60 Minutes Interview,” CBS News, September 18, 2022.
- 14 なお対中強硬論者のなかには、オリアナ・マストロ（スタンフォード大学）のように、台湾有事が確実に切迫していると唱える者もいる。
- 15 Jude Blanchette and Ryan Hass, “The Taiwan Long Game: Why the Best Solution Is No Solution” *Foreign Affairs*, January/ February, 2023.
- 16 “Chairman Menendez Announces Historic Inclusion of Taiwan Legislation in Annual Defense Bill,” United States Senate Committee on Foreign Relations, December 7, 2022. <<https://www.foreign.senate.gov/press/dem/release/chairman-menendez-announces-historic-inclusion-of->

taiwan-legislation-in-annual-defense-bill>

- 17 Bob Menendez, “This Is How the U.S. Will Stand With Taiwan,” *The New York Times*, August 3, 2022. <<https://www.nytimes.com/2022/08/03/opinion/taiwan-us-defense-china.html>>
- 18 Jared Gans, “Hawley presses Blinken to prioritize arming Taiwan over Ukraine,” *The Hill*, December 6, 2022. <<https://thehill.com/homenews/senate/3763834-hawley-presses-blinken-to-prioritize-arming-taiwan-over-ukraine/>>
- 19 第116議会(2020-21年)において提出された台湾に関する法案は91件で第117議会(2021-22年)では153件と急増している。それ以前は99-00年の72件が最多であった。
- 20 Ryan Hass, Patricia M. Kim, and Jeffrey A. Bader, “A Course Correction in America’s China Policy,” Brookings Institution, November 2022. <<https://www.brookings.edu/research/a-course-correction-in-americas-china-policy/>>
- 21 Phelim Kine and Lara Seligman, “Why the U.S. isn’t ready for a fight in the Indo-Pacific” *Politico*, December 27, 2022.

第 10 章

2024 年に向けての米国政治の動向と日米関係

久保 文明

はじめに

現在、第二次世界大戦後の国際政治秩序はいくつかの点で大きく動揺しつつある。

第一に、ロシアがウクライナを侵略して、力づくで現状を変更している。核武装した軍事大国によるこれほど大規模かつ本格的な侵略が持つ衝撃は筆舌に尽くしがたい。

第二に、中国の変化が重要である。今世紀初頭、多くの識者は中国の体質と進路に不安を感じながらも、基本的には経済的に成長するとともに国内体制・対外政策双方が穏健化していき、国際秩序に従う国になることを期待した。その期待は見事に裏切られたとってよかろう。こんにち、獲得した経済力・軍事力・技術力等を梃に、中国はかなり一方的に国際秩序を掘り崩そうとしている。それはとくに南シナ海と東シナ海での行動において顕著である。

第三に、ロシアのウクライナ侵略を中国が正面から批判していないことも、事態の深刻さを増幅している。たしかに中国のロシアに対する協力は例えば武器の提供には及んでいないように見え、限定的ではある。にもかかわらず、両国が一定の協力関係と共同戦線を形成しながら、米国、NATO、そして既存の国際秩序に挑戦していることは否定し難い。

第四に、北朝鮮が2022年に入って夥しい数のミサイル発射を実行しているが、中国・ロシアは北朝鮮非難の国連決議に拒否権を発動するなど(例えば2022年5月27日)、少なくとも結果的には北朝鮮の行動をかなりの程度容認している。いうまでもなく、北朝鮮によるミサイル発射継続そのものが、国際秩序の脆弱性を示している。

このような状況で、米国が第二次世界大戦後の国際秩序を維持するために、どの程度指導力を発揮するかが問われている。これが第五点である。

2016年にアメリカ・ファーストをスローガンに掲げるドナルド・トランプが大統領に当選したことは、このような文脈で衝撃であった。トランプは選挙戦中からNATOを「時代遅れ」と一蹴し、日本と韓国に対して核武装してもよいから自分で守れと発言した。大統領就任後でもトランプ大統領は、日本は米国防衛義務が課せられておらず、不公平であるから日米安保条約を廃棄すべきではないかと側近に語っていた。さらにTPPの協議と気候変動に関するパリ協定からも離脱した。

むしろ、トランプ大統領の外交安全保障政策のすべてが、国際秩序擁護に否定的あるいは消極的というわけではない。日米の同盟協力は彼の在任中強化されたし、米国の国防費は増加した。また対中政策に関しては、結果的に同政権期にその基調が顕著に硬化したことは否定しがたい。ただし、トランプ大統領自身は米国の対中貿易赤字に過剰な関心を寄せており、さらに深刻なことに、習近平国家主席に対して自分の再選を助けるよう要請したことが伝えられるなど、当該政策の動機に無原則性・不透明性・予測不可能性が付きまとっていた。

1. バイデン政権の対中国・ロシア政策

2021年に発足したバイデン政権は、発足早々の同年2月にロシアと新戦略兵器削減条約（START）を合意し、また同年8月にはアフガニスタンから撤退するなど、同じ民主党のオバマ政権と同様の、世界への関与からの撤退傾向を示した。2020年の民主党の大統領選挙公約においても、中国の挑戦は軍事的なものだとは思わないと表明し、軍事費削減方針も示していた。

しかしながら、政権発足後、バイデン大統領は結果的に中国に関する限り、かなりの程度トランプ政権の政策を受け継ぐことになった。トランプ政権期、バイデン氏が野にある時に「自分が大統領になればすぐに撤廃する」と叫んだ制裁関税も、そのまま残している。むしろ、民主主義対独裁（autocracy）といったより原則論的、イデオロギー的な対立軸で中国を位置づけ、またNATO加盟国、日本・韓国・オーストラリアなどの同盟国を巻き込み、多国間協定の結束を固めながら、中国に対峙しようとしており、その手法は、ときにアドホックに見えたトランプ政権の対中政策よりかなり体系的であるともいえる。

2022 年 2 月にロシアがウクライナ侵略を開始した際、バイデン政権に対しては、ロシアの抑止に失敗したとの批判も浴びせられた。たしかに 2021 年 12 月、バイデン大統領は米国がウクライナ防衛のために米軍を派遣することはないと発言しており、それはおそらく不必要にプーチン大統領に、米国不介入についての安心感を与えるものであった。しかしながら、侵略開始後は、多数の NATO 構成国と共同してロシアに対する制裁を科し、ウクライナに対する武器提供を含むさまざまな支援も提供した。その意味で、バイデン政権は現在は明確に法の支配に基づいた国際秩序擁護の立場に立っている。

しかも、その意思は基本的には議会にも共有されている。

2022 年 5 月、米国では武器貸与（レンドリース）法が復活し、ロシアによる軍事侵攻を受けるウクライナや近隣の東欧諸国に対して、2023 年 9 月まで軍事物資を貸与する手続きを簡略化し、迅速に提供できるようにした（1941 年に制定されたかつての武器貸与法はイギリス・ソ連などに支援を与えた）。この法律は、上院では全会一致、下院では賛成 417 票・反対 10 票という圧倒的多数の賛成で可決された。

同月、下院は 368 票対 57 票、上院は 86 票対 11 票で、400 億ドル規模のウクライナ支援法案を可決した。バイデン政権が要求したのは 330 億ドルであったが、議会がそれを増額したうえで圧倒的多数で可決した。議会はすでに 3 月に 136 億ドルの支援を可決していて、今回は追加支援となる。米議会が承認した外国政府に対する支援としては、少なくとも過去 20 年間で最大規模となる。

世論調査においても、米国がウクライナに軍を投入して支援することについての支持は少ない水準にとどまっているが、武器支援及び財政支援については、過半数を超える支持を安定的に獲得している。

中間選挙後、このような状況に変化はあるだろうか。

2. 2022 年中間選挙の含意

(1) 下院における共和党多数体制の出現

周知のとおり、中間選挙の結果は、上院で民主党が多数党の座を維持し（民主党 51 議席、共和党 49 議席、しかし 2022 年 12 月に入ってからキルステン・シネマ議員<アリゾナ州>が民主党離脱を表明し、民主 50、共和 49、無所属 1 となる）、下院では共和党が逆転して多数党の座を奪還した（共和党 222 議席、民主党 213 議席）。

2022 年中間選挙の結果の評価は、何を軸にするかで変わって来る。上院・下院それぞれの多数党の座を競い合う選挙という観点から評価すれば、下院での逆転を勝ち取った共和党の勝利ということになる。

それに対して、下院において、とくに大統領の支持率が 50% を割る場合には与党が大敗する傾向が大きいことを考慮すると、そして直前の予想が共和党への強い追い風 (red wave) の到来であったことを思い出すと、異なる評価となる (上院についても同様の傾向が存在するが、議席数が少ないため、また政党が抱える改選議席数に偏りがあるために、多数の例外が存在する)。すなわち過去にみられた法則性および期待値を評価基準とすれば、今回の結果は、民主党の善戦ということになる。政治の世界では、しばしば期待値も「現実」を構成する。

どちらの評価も、重要な帰結をもたらす。下院で共和党が多数党になったことは、2023 年 1 月から 2 年間、バイデン政権が民主黨らしい政策 (規模の大きな再分配的政策や大胆な気候変動対策など) を可決することはほぼ不可能になったこと、および共和党主導で下院はバイデン政権のさまざまな「スキャンダル」(バイデン大統領次男ハンター・バイデン氏とウクライナ・中国の関係について、アフガニスタン撤退の経緯について、不法移民急増の理由についてなど) を調査するであろうことを意味する。

下院における共和党多数体制は外交政策にも含意をもつ。下院議長のケヴィン・マッカーシー議員は、早期に台湾を訪問する可能性がある。対中政策については、下院の共和党がこれまで以上に強硬な政策を求める可能性が大きい。それに対して、ウクライナ支援については、マッカーシー議員が「白紙小切手は切らない」と発言していることから推測できるように、下院共和党が金額の縮小あるいはより厳しい条件付けを要求するかもしれない。

投票日前には、民主党側でもウクライナ支援に不満が表明された。30 名ほどの民主党進歩派議員連盟所属下院議員が書簡を發出して抗議の意を表したのである。ただし、党内でも強い批判に晒され、この書簡はすぐに撤回された。この一件によって、民主党左派にも不満が蓄積していることが暴露された。要するに、二大政党制の右端 (共和党) と左端 (民主党) に、ウクライナ支援への潜在的反発が潜んでいる。

先に見たように、2022 年中バイデン政権と議会は、米国政治には稀なほど超・超党派主義 (super bipartisanship) を実践してウクライナ支援を実施してきた。ただ、そのなかでも少数の反対者はほとんどがトランプに近い共和党議員であった。そのような文脈で考えると、2023 年以降、とくにインフレーションの悪化などとともにウ

クライナ支援疲れが顕著になると、下院を中心にウクライナ支援の規模が縮小されていく可能性は存在する。

(2) 民主党の「善戦」

同時に、民主党が「善戦した」側面も存在する。こちらの側面が持つ含意の一つは、バイデン大統領再選出馬について、民主党内が以前より前向きになったことであろう。同時に、本中間選挙での共和党内の候補者選考過程に深く介入したあげく、多数の「支持」候補が本選で敗北する結果に終わったトランプ前大統領の評価は、共和党内で急落した。

民主党は多数のメディア・専門家が予想し、民主党自身怖れていた共和党の圧勝を阻止することに成功し、下院では議席減少をほぼ最低限に留めることに、そして上院では、十分ありうると予想されていた共和党の逆転を許さず、選挙結果のみでは議席を1つ積み増しする成績を残した。奇妙なことに、民主党内では「勝利感」すら漂っている。

この文脈における勝者は、バイデン大統領であろう。選挙前には、高齢と低い支持率を理由としてバイデン大統領の再選出馬を望まない意見が党内で強かったが、投票日以降、再選を容認する雰囲気が強まっているようである。敗者はトランプ前大統領であろう。トランプ氏が支持した多数の候補者はその「資質」が疑問視されて、当選可能な選挙区においても落選した。党内有力政治家のみならず、従来のトランプへの大口献金者やメディア関係者も距離を置き始めている。

もう一人、ロン・デサンティス知事（フロリダ州）も中間選挙での勝者とみなしてよいであろう。自らの再選を圧勝で勝ち取っただけでなく、トランプ後の共和党内トランプイズムの担い手として急速に株が上がりつつある。

(3) 分析

2022年中間選挙において、インフレーションが民主党にとって最大の弱点であったことは否定できない。さらに犯罪率の高まり、あるいは不法移民の大量流入も共和党が喜んで話題にした争点であった。

通常、中間選挙では与党が敗北する。この傾向は特に下院で顕著である（下院での例外は20世紀初頭以来1934年、1998年、2002年のみ）。それは与党支持者の投票率が低いのに対し、野党支持者が抗議と怒りの票を投じて投票率を達成するからである。しかしながら、本中間選挙においては、やや異例なことが起きた。それは「野党」

的行為主体による行動・政策・イニシアティブが与党のそれに匹敵あるいは上回るほど顕著となり、その結果、与党支持者も「抗議と怒り」の強い投票意欲を持ったことである。

具体的には、第一に、2022年6月に連邦最高裁判所がドブス判決において、1973年のロー対ウエイド判決を覆し、人工妊娠中絶可否の判断を州政府に押し戻したことが、多数の民主党支持者、とくに中絶における女性の選択権を重視する有権者を怒らせた。

第二に、トランプ前大統領が選挙戦で活発に活動したことが、かえって民主党支持者を刺激した。トランプ前大統領が正式に2024年大統領選挙への出馬表明したのは投票日後であったものの、出馬することが当然視されるような活動ぶりであった。これに対して、民主党は2021年から、2021年1月6日に起きた連邦議会議事堂襲撃事件に関する下院調査委員会を拠点にして、執拗にトランプ氏の関与について、大統領在任中の閣僚・補佐官らも含めて明らかにしてきた。バイデン大統領自身、選挙戦の終盤の22年11月2日に民主主義を争点にする演説を行い、アメリカ民主主義にも迫る危機を強調した。これらの調査・活動が一定の功を奏した可能性がある。

傍証でしかないが、ニューヨーク州ではインフレと犯罪率の上昇が目立つ争点となり、民主党は下院でも議席を減らし、州知事選挙も辛勝となった。それに対して隣のペンシルベニア州では、すでに州議会上下両院にて共和党が多数党の座を確保しているため、今回の選挙で州知事に共和党候補が当選した場合、中絶禁止の決定が生み出される可能性が否定しがたい状況であった。これも理由の一部となって、同州では民主党は善戦した。

3. 2024年大統領選挙との関連で

(1) 中国・ロシアへの対応

2023年から始まる新議会は、外交・安全保障政策にどのような影響を及ぼすであろうか。

下院議長のケヴィン・マッカーシー議員は、既述したように早期に台湾を訪問するとの観測が存在する。これに象徴されるように、共和党多数の下院は、強硬な対中政策を主導することによって、バイデン政権と対抗すると予想される。

奇妙なことに、対ロシアでは民主党の方が、ウクライナ支援への強い姿勢から見ら

れるように強硬であるが、対中国では逆転し、共和党の方が厳しい政策を支持している。ただし、民主党も親中国というわけではないので、あまり劇的な対決とならない可能性が多い。

(2) 2024年大統領選挙との関連で

日本と世界にとって、そして法の支配に基づく世界秩序にとって、きわめて重要な意味を持つのが、2024年大統領選挙である。バイデン大統領が再選を目指しても、必ずしも当選確実ではない。出馬しない場合、民主党の候補者選びは激しい対立状況になるであろう。

トランプ前大統領は本中間選挙投票日後に2024年の再出馬を表明した。今回の選挙では推薦候補が振るわず、党内での影響力は下降線を辿っているものの、依然として本命であることは否定できない。対抗馬の筆頭はフロリダ州知事のロン・デサンティス氏であるが、彼の外交観は未知数である。法の支配に基づく国際秩序を擁護する姿勢という観点からは、トランプ氏ないしトランプ的外交観の持ち主がホワイトハウスに復帰すると、大きな懸念を抱かざるを得ない。

プーチン大統領がエネルギーを武器にして狙っているのも、米国・欧州そして日本・オーストラリアなどにおけるロシアに批判的な政府の基盤を掘り崩すことである。このような状況で、誰が米国大統領に選出されるかは、国際政治の展開に対してきわめて重要な含意をもつ。

(3) 日本への含意

日本としても、2024年大統領選挙で起こりうることに對して、一定の備えをしておく必要がある。2017年からのトランプ政権期には、安倍元首相との個人的関係も要因となって、大きく暗転することはなかった。2024年にトランプ再選の場合、このようなことが再現される可能性もあるが、逆の可能性、すなわちドイツのメルケル前首相のように、トランプ氏と険悪な関係になってしまう場合もありうる。

現段階で、共和党内でトランプ氏を凌ぐ支持を記録する世論調査すら登場しているデサンティス知事であるが、その外交観について日本や同盟国が過度に心配する必要はないかもしれないが、未知数であることは否定できない。ニッキー・ヘイリー元国連大使、マイク・ポンペオ前国務長官などの場合、保守強硬派に近い外交政策を推進すると予想される。

民主党においても、バイデン大統領が不出馬となった場合、現段階で有力視されて

いる後継候補は存在せず、後任候補選びは混戦となるであろう。その場合、近年党内で左派の影響力が増していることに留意する必要がある。これは、左派系候補が勝利する可能性が小さくないことと同時に、民主党大統領に指名される者が左派系でない場合でも、バイデン候補がそうであったように、左派からの一定の支持を獲得するために左派に相当の政策的譲歩を行わなければならないかもしれない。例えば、バイデン候補は、中国の脅威について「軍事的なものではない」と政策綱領で書くことを容認し、また軍事費削減を公約せざるをえなかった（実際にはバイデン政権下で軍事費は増加した）。

比較的有力視されている民主党大統領候補にカリフォルニア州知事のガヴィン・ニューサムがいるが、かつてサンフランシスコ市長時代に同性婚を認めた過去のイメージと裏腹に、シリコンヴァレーの価値観に近く、ビジネス寄りであるとの評価も存在する。しかし、彼のような候補であっても、党内選考で勝ち抜くには、左派に対して相当の譲歩をせざるをえないかもしれない。

4. 2024年に向けての日本の選択

2024年に、内向きないし孤立主義的外交観をもった大統領が当選することそのものに対して、日本ができることはほとんど存在しない。ただし、その可能性を見据えて、一定の準備を進めることは可能である。それはとりわけ、同盟関係を緊密化・深化させて、米国にどのような政権が成立しても、大統領の一存で日本との同盟関係を弱体化させることは決して容易でないと思えるほどの認識と状況を作り出すことを目標とすべきであろう。

第一に、自主的な防衛強化の試みを加速する必要がある。これは決して日本が米国との同盟から離れることを意味するわけではない。もし米国が依然として国際主義的であれば、同盟はさらに強固になる。しかし、米国にトランプ（的）政権が復活し、日本の首相との個人的関係も良好でない場合、そして大統領の外交安全保障チームも一体となって内向きの外交を実践し始めた場合、自衛努力の強化は日本の安全保障にとって最大のかつ不可欠の自衛手段となる。

第二に、自衛隊と米軍の間でも、協力関係を一層緊密化すべきであろう。2023年1月11日に発表された日米安全保障協議委員会（2+2）共同発表においては、「同盟の現代化」の項目の下に、(1) 同盟における調整、(2) 平時における同盟の取組、(3)

同盟の抑止力・対処力、(4) 宇宙・サイバー・情報保全、そして(5) 技術優位性の確保を列挙している¹。日本はこれらを完全に実施した上で、さらにその先を見据えるべきであろう。すなわち、このような方向での努力は、自衛隊・米軍の関係において、日本を米国にとって不可欠のパートナーとするという点で重要である。さらに、さまざまな分野の装備において相互運用性を高めることも有益であろう。

第三に、日本を米国にとって、より魅力的な同盟国とすることも肝要である。現在日本が進めている防衛力の強化は明らかにこれに資する。バイデン政権が進める中国・ロシアに対するさまざまな施策についても、可能な範囲で支持するのみならず、積極的に対等なパートナーとして指導力を発揮すべきである。これはすべて、米国にとって、日本をアジアにおける欠かすことのできない同盟国として超党派で認識してもらうためである。

自由で開かれたインド太平洋（FOIP）構想推進、クアッド協力体制の強化などはすでに実施されているが、最先端半導体技術の中国への流出阻止など、経済安全保障面での協力の推進も検討すべきであろう。あるいは軍事・民生双方にまたがる宇宙開発についても、日本が不可欠のパートナーとなるべく協力を強めるべきであろう。

第四に、以上の問題関心とも関連して、日本がアメリカに対して比較優位をもつ技術の保持ないし増加も、同盟国日本の価値を高めるためには不可欠の手段であろう。台湾がもつ半導体の技術はその好例である。あるいは準天頂衛星のように、米国のGPSを補完し、緊急時には日米総体としての抗堪性（resilience）を強化するような分野を維持・増加させることも、すなわち米国が必須とみなす高度技術を多数持つことも重視すべきである。

第五に、日米同盟は狭い意味での戦略的利益の合致にのみ基盤を置いたものではなく、社会が立脚する価値観や国民レベルでの相互の信頼感や好意にも基づいている。日本は同盟国としての日本の価値について、日本文化などととも、米国に対して効果的な方法で発信し続ける必要がある。

一般的な広報と別に、党派を問わず米国の外交安全保障コミュニティおよびジャーナリストに対して、同盟国日本の価値、とりわけ2022年の安全保障政策の大きな転換の意義を訴え続けることも不可欠である。トランプ支持者の中にも、対中戦略上日本の協力を不可欠と考える専門家は少なからず存在するであろう。

第六に、米国以外の友好国を確保し、また増やすことも重要である。オーストラリア、カナダ、英国、フランス、ドイツなどがとくにその候補である。むろん、これらの国々との関係は、米国との同盟関係に取って代わるものではない。にもかかわらず、

日本の外交・安全保障政策が多数の国々から支持されていることを示すことができるのは、それ自体、広い意味での抑止力になろう。この文脈で、岸田首相が2022年6月にNATO首脳会合に出席し、事務総長の冒頭発言に続いて最初に発言したことも大きな意義をもつ。ASEAN諸国等との関係も重要であるが、紙幅の関係でここでは省略する。

おわりに

以上例示的に示した施策は、米国に孤立主義的政権登場という事態に備えたものであるが、そうでない場合にもこうした試みが無に帰することはなく、国際主義的政権が継続した場合、むしろより大きな果実をもたらすであろう。2024大統領選挙の結果についての懸念が杞憂に終われば、それは何よりである。

今後約2年間の日本が行う米国への働きかけは、日本の安全保障にとってのみならず、法の支配に基づく世界秩序の将来に対しても、大きな意味をもつであろう。

—注—

1 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100444893.pdf>>

研究体制

「国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方」研究会

主査：	久保 文明	防衛大学校校長／日本国際問題研究所上席客員研究員
委員：	飯田 健	同志社大学教授
	梅川 健	東京大学教授
	梅川 葉菜	駒澤大学准教授
	小濱 祥子	北海道大学准教授
	佐橋 亮	東京大学准教授
	待鳥 聡史	京都大学教授
	森 聡	慶應義塾大学教授
	渡辺 将人	北海道大学准教授

(敬称略、五十音順)

委員兼幹事：	市川とみ子	日本国際問題研究所所長
	尾崎壮太郎	日本国際問題研究所研究調整部長
	舟津奈緒子	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	井原 弥生	日本国際問題研究所研究助手
	横地 真子	日本国際問題研究所研究助手

国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方

発行：	2023年3月31日
編者：	(公財)日本国際問題研究所
	公益財団法人 日本国際問題研究所
	〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1 虎の門三井ビル3階
	TEL：03-3503-7261 (代表) FAX：03-3503-7292
	URL： https://www.jiia.or.jp
	ISBN978-4-8193-0034-6

表紙写真：ライター／アフロ



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

ISBN978-4-8193-0034-6