

トランプ政権の対外政策と日米関係

平成30年3月



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、当研究所が平成 29 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「『自由で開かれた国際秩序』の強靱性—米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト」のサブ・プロジェクトの一つとして実施した研究プロジェクト「トランプ政権の対外政策と日米関係」の成果をとりまとめたものです。

「自由で開かれた国際秩序」を主導してきた米国に、「アメリカ・ファースト」を掲げ、諸外国との対立も辞さない一方で秩序の重要性にさしたる関心を払わない姿勢を示すトランプ政権が誕生した影響はきわめて大きく、我が国の同盟国としてアジア太平洋地域における秩序の構築と維持を担ってきた米国の政策は、我が国の安全保障と経済の安定的発展に直接的に影響を及ぼし得ます。トランプ政権誕生を可能とした米国内部にいかなる質的变化が起こっているのか、そして、トランプ政権下において、自由と民主主義を標榜してきた米国の世界における役割が本質的に転換するのか否か、見極める必要があります。

本サブ・プロジェクトは、こうした問題意識に立って、米国国内の世論調査や地方を含む米国各地における実地調査を活用することで、トランプ政権誕生の背景にある米国の現況を的確に把握することに努めています。米国の対外政策の基盤を成す米国の現況およびその対外政策を解明しようとするもので、ここに収められた各論文は、1年間の研究の成果です。

ここに表明されている見解はすべて執筆者個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、この研究成果がわが国の外交実践に多く寄与することを心より期待するものであります。

最後に、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。

平成 30 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

- 主査： 久保 文明 東京大学教授／日本国際問題研究所上席客員研究員
- 副主査： 中山 俊宏 慶應義塾大学教授／日本国際問題研究所客員研究員
- 委員： 会田 弘継 青山学院大学教授
梅川 健 首都大学東京教授
高畑 昭男 白鷗大学教授
前嶋 和弘 上智大学教授
宮田 智之 帝京大学講師
森 聡 法政大学教授
安井 明彦 みずほ総合研究所欧米調査部部长
渡辺 将人 北海道大学准教授
- 委員兼幹事： 相 航一 日本国際問題研究所所長代行
中川 周 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

(敬称略、五十音順)

目 次

序論：要旨

久保 文明／舟津 奈緒子……………1

第1章 トランプ政権の外交思想を考える - 『バノン後』の変化を見る

会田 弘継……………9

第2章 トランプ政権の対外関係と『道義的現実主義』の展望

高畑 昭男…………… 19

第3章 2017年国家安全保障戦略にみるトランプ政権の世界観

森 聡…………… 29

第4章 トランプ政権とメディア：『フェイクニュース』は必然か

前嶋 和弘…………… 37

第5章 トランプ政権とアメリカ民主党 - ポストオバマ時代の方向性 -

渡辺 将人…………… 49

第6章 トランプ時代の保守系シンクタンク

宮田 智之…………… 61

第7章 退役軍人のアメリカ政治における役割

中山 俊宏…………… 69

舟津 奈緒子… 74

第8章 トランプ大統領の権限：何ができるか、限界はどこか

梅川 健…………… 81

第9章 トランプ政権の経済・通商政策

安井 明彦…………… 89

総論 トランプ政権 14 か月の軌跡

久保 文明…………… 97

序論：要旨

(各章の一部抜粋に編集上適宜加筆修正しています)

久保 文明／舟津 奈緒子

外交・安全保障調査研究事業費補助金（発展型総合事業）サブ・プロジェクトI「トランプ政権の対外政策と日米関係」においては、主として発足1年目のトランプ政権の内政・外交を分析するとともに、野党民主党、メディア、シンクタンク、および退役軍人の動向あるいはそれらとの関係も考察した。政権発足当初には見えてこなかったトランプ政権の性格や特徴が、ここにきてある程度浮かび上がってきたように思われる。

日本にとって死活的な重要性をもつ外交・安全保障政策においては、激しい人事の入れ替わりの後、ポンペイオ国務長官、ボルトン国家安全保障担当大統領補佐官、そして引き続き大統領の信頼の厚いマティス国防長官がチームの中核を担うことになった。2017年末に公表された『国家安全保障戦略』はマクマスター前国家安全保障担当大統領補佐官が大きく関与する形で作成され、彼はすでに政権を去ったものの、基本的な性格は保持されるものと予想される。その方向性はいわゆるバノンのものではなく、伝統的な共和党の保守強硬派路線であると言ってよかろう。これは道義的現実主義、あるいは原則に立脚した現実主義と称されることもある。法の支配の理念に基づいた国際秩序を維持するうえで、これは歓迎されるべきことであろう。

ただし、トランプ政権はイランとの核合意を破棄する一方で、北朝鮮との首脳会談をやや唐突に受け入れた。その後中止を表明したものの、一転して再び実現の方向に向かいつつある。このように、基本原則が見えにくく、予想可能性が低い状態は、一年目から引き続いて現段階でも続いているといえよう。

国内政策においては、最高裁判所のみでなく控訴裁判所・地方裁判所を含め、連邦司法部の人事において着実な成果を上げているほか、減税を達成し、政権発足以来最大の成果として誇ることになった。好調な経済とともに、トランプ政権への支持を押し上げている。それに対して、オバマケアの廃棄は、達成されたわけではないものの、共和党はその一部を縮小したことで勝利とみなし、いわば撤退し始めた。オバマ政権発足以来アメリカの内政の最重要政策であったオバマケアはやや後景に退き始めたといえよう。

それに対して、にわかに中心に躍り出てきたのが一連の通商政策である。日本も対象となっている鉄鋼・アルミニウムのほか、自動車輸入に対する関税適用の可能性も報道されている。しかも、それは安全保障上の理由からである。トランプ大統領は周辺の予想以上に選挙戦の公約の達成に固執しているとみてそれほど間違いではないであろう。

本報告書は、このように急速に変化するトランプ政権とそれを取り囲むアメリカ政治の分析集である。

なお、研究会での報告については、当研究所のホームページにおいて、コラムとして掲載されている。ぜひこちらをご参照いただければ幸甚である。

以下は各章を一部抜粋の上で作成した要旨である。

第1章 トランプ政権の外交思想を考える - 『バノン後』の変化を見る

(会田 弘継)

本章は、認識や思考の変化が長期的に重要な意味を持つのが政治や国際関係であり、それゆえ、外交思想の検討の必要性があるという認識の下、トランプ政権の外交思想を考察している。トランプ政権の対外関係についての認識や思考には、(1) 安全保障や国際経済のエスタブリッシュメントを軸とした実践的な現実主義 (realism) の思考、(2) バノンらが大統領選を通じ煽動したポピュリスト・ナショナリズム (populist nationalism) の衝動に制約される思考、(3) 一部のシュトラウス派知識人 (Straussians) がイデオログとなって政権内外から加える思想的誘導、の3つが政権発足前後に流れ込んでいる、と分析している。(1) の実践的な現実主義の思考とは、イデオロギーでなく結果 (重視) を指針とする。具体的には、「アメリカ・ファースト」の外交における実践としての国家安全保障と経済的繁栄の追求であり、同盟国や友好国との絆が要となっている。(2) のポピュリスト・ナショナリズムは、経済ナショナリズムを前面に出す傾向があり、レトリック上はグローバリゼーションに対置し、「(国家) 主権 (sovereignty)」の回復が強調される。(3) のシュトラウス派知識人によるイデオログとは、これまでの保守リベラルの思想枠である「小さな政府・規制緩和・自由貿易」を否定し、「経済ナショナリズム・国境管理・『アメリカ・ファースト』外交」を求めていく点に特徴がある。また、シュトラウス派とは亡命ユダヤ人政治哲学者レオ・シュトラウス (Leo Strauss, 1899 - 1973) の系譜にある知識人集団で、このうちネオコンと対峙した西海岸派と呼ばれるグループが、トランプ陣営に付き、支援する動きが見られた点にも注意を促している。

さらに、ポピュリスト・ナショナリズムは1970年代から続く先進国経済・社会の構造的変化がもたらした「破断界」的状況が生んだ政治的現象で、アメリカ一国では解決しようもなく、現実主義が当面の弥縫策を提供するだろうが、アメリカ経済に揺らぎが出るごとに、グローバリゼーションを忌避し「主権 (sovereignty) 回復」を図ろうとする動きが登場するのは、今のところ避けられそうにないと考察する。それゆえ、状況の思想的な整理とそれに基づく政策優先順位の提示が必要で、それを行うのがシュトラウス派になるのか、それとももっと大きな知的枠組みがどこかで生まれるのかは見通せないと記述し、「バノン」後に興隆した現実主義は常に危うい状態にあると見ておくべきである、と結論付けている。

第2章 トランプ政権の対外関係と『道義的現実主義』の展望

(高畑 昭男)

本章は、「道義的現実主義」をキーワードとして、発足1年のトランプ外交をふり振り返りつつ、トランプ政権の対外関係の変化やその示唆するものを検証している。発足時の政権人脈からは、バノン首席戦略官を筆頭に、ジェフ・セッションズ司法長官、スティーブン・ミラー上級補佐官らを含む「バノン派」(Bannonites) の人脈とトランプ氏の長女イヴァンカとその夫君ジャレッド・クシュナー夫妻を軸とする「ジャーヴァンカ (Jarvanka、夫妻のファーストネームをつなげた造語) 派」の人脈が拮抗していた点に注目し、「ニューヨーク・リベラル」とも称される穏健な現実主義と国際関与主義を志向する「ジャーヴァンカ派」が孤立主義や対外不介入主義を貫く「バノン派」との綱引きに勝利し、これに軍人出身で共和党主流派系の現実主義的な路線を志向する当時のハーバート・マクマスター国家安全保障

担当補佐官（陸軍中将）、ジェームズ・マティス国防長官（元海兵隊大将）、ジョン・ケリー国土安全保障長官（元海兵隊大将）らの軍人系の人脈が共闘するかたちとなり、結果的に Bannon 派の影響力を大きく削減する方向に働いたと分析している。そして、2017年12月18日に発表された2017年版「米国の国家安全保障戦略」(NSS)が、自由、民主主義、人権といった米国の価値観とそれらの価値観が他国に与える影響力について改めて強調していることから、トランプ政権の外交が、一国主義的なマイナス・イメージを刷新し、世界のリーダーにふさわしい協調的姿勢と諸国の共感と信頼を得る方向へ踏み出す意欲を示したものと考察している。

トランプ氏の掲げる「道義的現実主義」外交は、現状では依然として「米国第一主義」のレトリックの枠内にとどまっており、Bannon 派にみられた孤立主義、一国主義、撤退主義的な色彩を完全に払拭したものとはいえないし、偏狭なゼロサムゲームにとらわれた「経済的ナショナリズム」の性向もまだ濃厚と言わざるを得ないことも指摘している。しかし、NSSにみられたように、「アメリカ・ファースト」の旗の下で、現実の外交行動として共和党主流派型の外交路線にシフトしていこうとする着実な動きも認められる点を取り上げ、同盟・パートナー諸国と連携して実際の行動に移していくなれば、国際社会にとっても「偉大なアメリカの再建」につながる可能性を秘めているといえるだろう、と結んでいる。

第3章 2017年国家安全保障戦略にみるトランプ政権の世界観

(森 聡)

本章は、2017年12月18日に発出された『国家安全保障戦略』(NSS2017)からトランプ政権の対外認識を探っている。NSS2017から見て取れるトランプ政権の世界観は、(1)競争的・二元的な世界観、(2)大国間協調の可能性と利益の重視、(3)経済分野における競争観、(4)世界における米国の役割に分けられるとしている。第一に、主権国家が並存する中での競争という世界観であり、このような競争的・二元的な世界観はイデオロギー的な対立から導かれたものではなく、あくまで冷戦後の米国自身の「戦略的な自己満足 (strategic complacency)」から導かれたものであることを説明している。第二に、それでもなお、大国間協調の余地が残されており、米国の利益を軸にして米国の対外関係を再編するというのがトランプ政権の基本姿勢であると説明している。第三に、しかし、経済的文脈における米国の利益に関しては米国の同盟国が公正で相互主義的 (fair and reciprocal) な関係を築いた同志諸国に自動的に含まれているわけでない点を指摘している。さらに、第四に、世界における米国の役割について、「米国の価値を他国に押し付けることはしない」ものの、市場経済、公正で相互主義的な貿易、民間セクターの活動、法の支配などを、自国の文化に応じた形で実現しようとする意欲ある提携国 (aspiring partners) に対してパートナーシップを提供するものであると説明している。

加えて、地域戦略に関するセクションでインド太平洋地域がトップに挙げられている点を挙げ、中国や北朝鮮という脅威に対応するうえで同盟国が決定的に重要との理解が示されていることを指摘している。しかし、他方で、北朝鮮や貿易をめぐる問題では、トランプ大統領がある時点で競争相手国による特定の対応の約束と引き換えに当初の目標を下方修正し、圧力をかける競争的アプローチを控えるという合意 (ないし取り引き) に達する可能性も排除できない、と注意を喚起している。

第4章 トランプ政権とメディア：『フェイクニュース』は必然か

(前嶋 和弘)

本章は、アメリカで「フェイクニュース」が生まれやすい状況について、(1) 政治的分極化、(2) メディア不信の構造化、(3) デジタルメディアの台頭という3つの要因で説明し、これら3つの要因の背景としてアメリカ社会・政治の分断を指摘している。つまり、1960年代ごろから徐々に進行してきた保守派とリベラル派の間の強い政治的分極化の固定化とともにアメリカ政治のアクターが「大統領とその政党」対「対立党」という議院内閣制と同じ構造になりつつあること、その原因として1980年代後半の規制緩和により政治報道がマーケティングされ、メディアが左右の政治的立場の応援団の役目（アドボカシー化）を果たすことになったこと、インターネットの普及により読者や視聴者の側が自分の政治的立場に都合の良い情報だけに優先的に接する「選択的接触」が進み、敵側の情報をフェイク（虚偽）と思いこむ傾向が強くなっていることを挙げ、「フェイクニュース」が必然的に生まれてしまう構造を明らかにしている。

さらに、「フェイクニュース」そのものについて、ニュースが本当に嘘であるケース、自分の政治的立場からは受け入れがたい内容のニュースに対する「嘘」というレッテル貼りであるケース、政治メディアのエンターテインメント化の中で風刺としてあえて「フェイク」と自らを名付けるようなケースがあると指摘している。そして、トランプ氏の登場以来、ジャーナリズムそのものの信頼が傷つけられていることにも注意を促し、現状ではこれら問題に対する有効な対策は有権者がメディアリテラシーを高めていくほかはないのだろうと結んでいる。

第5章 トランプ政権とアメリカ民主党－ポストオバマ時代の方向性－

(渡辺 将人)

本章は、イデオロギー的には保守とリベラルに分類しきれない「ハイブリッド」なトランプ大統領の出現に伴い、民主党が従来から抱える内部の問題、すなわち、民主党が今後の方向性をめぐって大きく割れていることが奇しくも鮮明に浮き彫りになっている点を明らかにしている。さらに、こうした現状分析に基づき、2018年中間選挙および2020年大統領選挙に向けた民主党の支持者連合形成の問題を検討し、民主党はトランプ大統領の反不法移民、人種差別的な言説を批判する「文化戦争」に焦点を絞らざるを得ない状況に追い込まれてきたが、これは2016年のヒラリー敗北と同じ「いつか来た道」であり、トランプ大統領には望む所ではないだろうか、と指摘している。

筆者は2018年中間選挙について、上院は民主党が2議席で逆転できる僅差であるものの改選対象議席が少ない共和党は防戦に資源を集中できる一方、下院は民主党の倍近くの30人以上の共和党議員が引退する予定であるため、再選率の高い下院では現職が有利であり、民主党には議席差を縮める好機でもであると分析する。そして、トランプ支持者が党派的な支持基盤に進化するかは未知数であり、トランプ個人に熱狂しつつも共和党には興味が薄い彼らを中間選挙でも吸収し続けられるかは大きな課題になるため、地元利益が投票行動に反映されがちな議会選挙で、「反トランプ」を選挙区横断テーマとして全国化できるかが、民主党にとって鍵になると考察している。

第6章 トランプ時代の保守系シンクタンク

(宮田 智之)

本章は、トランプ政権と保守系シンクタンクの関係や保守系シンクタンクの現状について考察している。まず、アメリカにおいてシンクタンクは政府高官の供給源の一つであり、新政権が発足する際に数多くのシンクタンク関係者が政府高官に任命されるが、トランプ政権では発足から一年余りが経過しても保守系シンクタンク関係者を積極的に起用していない点を指摘する。このような状況について、筆者は2016年大統領選挙の影響、すなわち、2016年の共和党候補争いで保守派シンクタンクの専門家の中で反トランプの動きが形成されていったことが影響していると分析している。

さらに、保守系シンクタンク関係者がトランプから距離を置く中で、ヘリテージ財団だけはこうした動きに加わらず、「新政権に大きな影響力をもつシンクタンク」と評され注目を集めた事例を取り上げている。しかし、ヘリテージ財団関係者の政権入りも少ないという事実から、トランプ氏やその側近の間ではシンクタンクに対する関心そのものが低いと指摘し、通常、共和党政権一年目では保守系シンクタンクは活気づくものだが、ヘリテージ財団を含め保守系シンクタンクが活気付いているとは言えない現状を挙げ、トランプ時代はレーガン政権やブッシュ政権とは対照的に保守系シンクタンクにとって試練の時となりつつあると結論付け、過去の共和党政権下では見られなかった事態が生じていると説明している。

第7章 退役軍人のアメリカ政治における役割

(中山 俊宏)

(舟津 奈緒子)

本章は、退役軍人がアメリカ政治においてどのような役割を果たしているのかを歴史的経緯および各種データから考察している。アメリカでは大統領をはじめとして、アメリカ全体で戦没将兵と退役軍人に最大限の敬意を払うことを指摘する一方で、退役軍人をひとつの政治集団に見立てることが難しいことを説明する。なぜなら、退役軍人の態様がアメリカの実態を反映し、多様化していくとともに、退役軍人を一枚岩の集団としてとらえることが難しいからである。例えば、近年、一般に退役軍人の立場は、共和党のアジェンダに近いと評されるが、これも退役軍人としての属性というよりも、元々の傾向であり、労働者としての境遇が、民主党を支持することに向かわせるというような因果関係は必ずしも認められないとし、従軍経験があるからと言ってタカ派的な政策に親和性がある、あるいは、従軍経験により反戦をうたうリベラル的な政策を志向する、というように、単純な図式を当てはめることは難しいと考察する。今のところ退役軍人たちの党派的組織化に帰結する兆候はないが、政治的な存在感は増していくだろうと示唆し、退役軍人を取り巻く政治状況や退役軍人と政治の関係性に注目することには、一定の意義があると結んでいる。

第8章 トランプ大統領の権限：何ができるか、限界はどこか

(梅川 健)

本章は、統治構造からみる大統領の権限とその権限を失う可能性について、合衆国憲法から検証している。すなわち、大統領の権限は憲法上どのように規定され、どのような形

態で行使されるのか、大統領はどのように権限を失うのかについての検証である。筆者はまず、アメリカ大統領の権限は合衆国憲法第2条で規定され、大統領は法執行の責任者であり、法律の制定については限られた権限しか持たない点を確認している。次に、大統領は法執行の責任者だが、執行すべき法の内容は議会が決めるため、行政長官としての大統領が立法による政策実現を目指す場合には、議会との協調関係が必須となる点を指摘する。また、トランプ大統領の就任以来、注目を集める「大統領令」には、(1) 行政命令 (executive order)、(2) 大統領覚書 (presidential memorandum)、(3) 布告 (proclamation) があることを説明し、トランプ大統領が就任直後に行政命令を多用するのは、オバマ前大統領と共通した特徴である点にも注意を促している。さらに、筆者は弾劾と罷免によって大統領がその地位と権限を失う可能性について検証する。

これらの考察によって、トランプ大統領の1年目は、「アメリカ・ファースト」を唱え、TPPとパリ協定から背を向け、人種差別的な言動を繰り返し、メディアを「フェイクニュース」と呼んで攻撃するなど、これまでの大統領には見られないような行動が繰り返され、アメリカ大統領職の威信は大きく傷つけられた一方、言動や振る舞いの特異性に比べると、トランプ大統領による権限行使が従来の大統領からそれほど逸脱しているわけではないことを明らかにしている。つまり本章は、トランプ大統領の就任から、1人の大統領によって政治が混乱状況に陥るというアメリカ政治の脆弱性と、とはいえ大統領の専制にはいたらないという統治構造の頑強性という二点を明らかにしている。

第9章 トランプ政権の経済・通商政策

(安井 明彦)

本章は、トランプ政権による経済・通商政策について政権発足1年目の成果と課題を振り返り、2年目以降の論点を探るものである。筆者は政権発足1年目の2017年のトランプ政権による経済・通商政策の公約実現を見通す際には二つの焦点があったと指摘している。それらは、第一に、大型減税、インフラ投資、規制緩和等の米国経済に有益な政策と環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定からの離脱等の保護主義的な通商政策や厳格な移民政策等の有害な政策の双方があり、そのどちらが中心になるのか、という点である。第二に、拡張的な財政政策や保護主義的な通商政策などトランプ政権の公約には民主党に近い内容が含まれたが、実際の政策運営における共和党・民主党との距離感はどうなるのか、という点である。第一点に関してははっきりとした結論が出なかったとし、第二点に関しては多くの期間において共和党に頼った議会運営が展開され、それがトランプ政権の限界ともなると指摘している。同時に、この限界が今後の公約実現に向けたトランプ政権の議会対策を複雑にするものであり、議会運営の巧拙は今後も重要な意味を持つてくると分析している。

また、筆者はトランプ政権の1年目の経済・通商政策には二つのかい離があったとも考察している。第一のかい離はトランプ大統領の派手な言動と地味な実績とのかい離であり、第二は政策運営の停滞と好調な経済のかい離である。つまり、政権誕生後もトランプ大統領の派手な言動は続いたが、1年目に実現された公約は決して多くなかったこと、米国の景気拡大期間が2017年12月で102カ月となり、過去三番目の長さとなったことである。さらに、「忘れられた人々」が提起した問題が解決されたわけではないことに注意を促し、

トランプ大統領が掲げた「『忘れられた人々』のための政治」という公約と、実際の政策運営とのかい離を指摘し、景気に陰りがみえてきたとき、もしくは、2020年の大統領選挙に向けて、この第三のかい離がどのように展開し、どのような意味を持ち得るのかを、しっかりと見据えていく必要があると提起している。

総論 トランプ政権 14 か月の軌跡

(久保 文明)

本章は、トランプ政権 14 か月の内政と外交、そして日米関係を概観するものである。まず、内政に対しては、真正面から対立する二つの評価軸があると指摘している。一つはイデオロギーに基づくものであり、産業寄り、差別的として、民主党支持者やリベラル派からきわめて低い評価がなされている見方である。これに真っ向から対立する見方として、好調な経済や保守派のゴースッチ氏の連邦最高裁判事指名、規制緩和と大減税に対する共和党支持者と保守派からの高評価を挙げている。そして、こうした二つの評価軸が存在すること自体が、アメリカにおけるイデオロギーと政党による分断状況の象徴、かつ、その反映であると説明している。さらに、トランプ大統領をめぐるのは、ワシントンあるいはサンフランシスコなどに住む政治・経済・文化における高学歴エリートとラストベルトや南部農村部に住む非エリートの間での対立という対立軸もあることを指摘し、他の大統領には見られなかった複合的な批判および否定的見方が混在していると分析している。

外交については、三つの観点から「トランプ外交」を説明する。一つ目は、孤立主義であり、トランプ大統領が選挙戦を通じて「アメリカ第一主義」(America First) と呼んだものである。ただし、それは外交・安全保障政策についての孤立主義と通商政策における保護貿易主義に分けられる点に注意を喚起している。二つ目は、「力による平和」(Peace through Strength) というスローガンに表れる、外交・安全保障政策についての国際主義への転換である。三つ目は、それでもなお残る保護主義であるが、トランプ外交においては、本来は同盟を重視する力の外交と同盟国も区別しない保護主義が混在し、外交論として整理されていないことに問題があると指摘している。さらに、トランプ政権の外交・安全保障政策の基本方針を示す3つの文書である国家安全保障戦略、国防戦略、核態勢再評価の大きな特徴として、トランプ政権が中国とロシアに厳しい姿勢を見せている点を考察する。特に、対中観について、中国政策について、民主党の厳しい部分(通商面)と、共和党の厳しい部分(安全保障面)の両方を備えていると指摘したうえで、安全保障と通商問題で厳しい対応を取りつつ、人権問題には強い関心を示していないと分析している。日米関係については、2017年2月の首脳会談以来、日米関係は当初の不安を乗り越え、安全保障面では円滑な展開を示してきたと述べ、同年11月に東京で開催された首脳会談において、北朝鮮政策について圧力強化で歩調を合わせたほか、日本が2016年8月にアフリカにて打ち上げた方針である「自由で開かれたインド太平洋戦略」で一致した点にも注意を促している。また、安倍首相はトランプ大統領と個人的に親密な関係を築いてきたことが良好な日米関係に資してきたことに触れる一方で、TPP離脱や鉄鋼関税などで明らかなように、個人的関係でもって対応できる範囲にも限界がある点も指摘している。

第1章 トランプ政権の外交思想を考える —— 「 Bannon 」 後の変化を見る

会田 弘継

はじめに

アメリカ社会が地殻変動を起こしたかのような異様なポピュリズム¹の波に乗って現れたトランプ大統領の共和党政権は、発足直後、大統領令などを使って矢継ぎ早に環太平洋経済連携協定（TPP）離脱、一部イスラム教諸国市民の入国一時制限など選挙中に「公約」した政策を実施した。一方、政権発足第一日目に中国を為替操作国に指定し、中国製品への関税35%引き上げなどを行うという公約は1年を経ても実施されていない。地球温暖化防止対策の「パリ協定」からは脱退を宣言し、イランとの核合意についても見直し要請を表明した。ただ、実態は前者の場合、脱退は早くも2020年末で、その後も州や企業レベルではかなり多くが協定合意の実施を続ける意向を示している²。後者も「破棄」に至ったわけではなく、合意に基づく対イラン制裁緩和は続いている。

過去のどの新政権についても言えることだが、大統領選挙期間中は選挙運動のレトリックとして強気の政策が分かりやすく提示されるが、実際に政権が始まるとそれらは往々にして引込められたり、妥当な政策に修正されて実行されたりする。つまり、選挙モード（campaign mode）から統治モード（governing mode）へ移行する。また、二大政党のいずれかを問わず、近年の大統領選では多かれ少なかれ、ポピュリスト的な選挙戦が展開され³、選挙に勝利して政権運営に移行していけば、安定的な事案処理が優先されて現実主義的な政治が進む。つまり、ポピュリスト・モード（populist mode）から現実主義モード（realist mode）に移るということになる。

トランプ政権も発足1年は、この一般的なパターンを踏襲した。上記の公約実施の例を見ても、選挙で大衆煽動ないし迎合を目的になされた公約は、米国自体への実害が限定されアナウンス効果の高いものは「実行」されているが、国内外の政治経済や秩序を破壊的に揺さぶるものは実行を避けたり、アナウンス効果だけを巧妙に狙って、実行には慎重な姿勢だったりしている。前者の典型例はTPP離脱であろう。TPPは署名されただけで発効していなかったから実施段階にはなく、離脱しても実際に米企業に直接的被害が生じたわけではない。将来期待された効果（あるいは被害）がなくなっただけといえる。トランプ政権のポピュリスト的公約の実現にはそうしたものが多い。政治ニュースサイト『ポリティファクト』によれば、政権発足から1年以上たった本稿執筆時点での選挙中の公約実現率（妥協したものも含め）は16%となっている⁴。またアメリカの三権分立や連邦制度が、急激な変化を抑え込む役割を果たしている側面もうかがえる。

こうした事実を総合すると、騒がれているほどにトランプ政権がアメリカを実際に変貌させてしまったわけでもない。レトリックと実際の間には大きなギャップがある。ただ、実際の変化は別にして、認識や思考の変化が（時には実体の変化より）長期的に大きな、重要な意味を持つのが政治や国際関係であり、そこに（外交）思想の検討の必要性が出てくる。

一方、政権1年目は統治モードの現実主義へ向かう傾向を示したが、2018年3月前半のゲーリー・コーン（Gary Cohn）国家経済会議（NEC）委員長の辞意表明、レックス・ティラー

ソン (Rex Tillerson) 国務長官、ハーバート・マクマスター (Herbert McMaster) 大統領補佐官 (国家安全保障担当) の解任で、現実主義を動かしてきた中心人物らが去り、政権は再び選挙モードのポピュリズム色を強め、通商政策や対北朝鮮政策などで大きな変動を見せる様相が出てきた。政権はこうした2極の振り子運動を続ける可能性が想定される。

1. 現実主義とポピュリズムのせめぎ合い

この政権の場合、公約実現が遅れているもう1つの背景がある。選挙期間中に保守系も含めて主要なメディアやシンクタンク、アカデミアなど政権に必要な人材を提供するプールとなっている各組織と激しく対立した経緯があり、また既存の政府機構を意図的に無視しようとする衝動も一時は働き、いまだに省庁の幹部ポストのかなりが埋まっていない。特に外交の要である国務省は2300人の人員削減が見込まれ、新政権に反発するキャリア職員の退職も相次いでいる⁵。

そうした中で確保された閣僚級人材は、選挙中からの支援者だった少数 (セッションズ司法長官ら) を除くと、異例な大統領の能力 (欠如)・性格を承知で、アメリカ国家や経済、ないしは共和党や保守思想運動のために何事かを成し遂げようとする意識の高い人物が急ぎょ掻き集められた気配がうかがえた。政権形成段階ですでに現実主義的な「統治モード」が働き出していたのは明らかで、ウォール・ストリートから招かれたコーン NEC 委員長、スティーヴン・ムニューチン (Steven Mnuchin) 財務長官、エネルギー業界出身のティラーソン国務長官、ペンタゴン (国防総省) 制服組のジョン・ケリー (John Kelly) 大統領首席補佐官、ハーバート・マクマスター大統領補佐官 (国家安全保障担当)、ジェームズ・マティス (James Mattis) 国防長官といった布陣は、共和党主流派の大統領が選んでもおかしくない重厚な顔触れだ。

これら現実主義的な大統領府高官・閣僚たちとトランプ大統領の間には激しい確執が起きていると定期的に報じられ、コーン、ティラーソン、マクマスターの辞任・解任に至ったのは前述の通りだ。選挙モード (ポピュリスト・モード) で力を振るい、そのまま政権になだれ込んで政権発足直後に大きな影響力を持ったグループの方も政権発足後半年余りで政権を去ったり、格下げの処遇を受けたりした。典型例であり、また意味が大きいのはスティーヴン・バノン (Stephen Bannon) 首席戦略官の政権内での凋落と政権離脱 (2017年8月)、さらにマイケル・ウルフ (Michael Wolff) 著の内幕暴露本『炎と怒り』発刊 (2018年1月)⁶を通じてのトランプ大統領との決定的亀裂だ。ポピュリストたちの失脚で、現実主義が隆盛とみられたが、18年3月のティラーソン解任、後任にナショナリストの傾向が強いマイク・ポンペオ (Mike Pompeo) 中央情報局 (CIA) 長官を指名するなどの人事で、再びポピュリスト的な選挙モードへの転換がみられる。

バノン型の思想傾向は一般的に「ポピュリスト・ナショナリズム」と呼ばれ、今日の文脈ではいわゆる「オルタナ右翼 (Alt-Right)」との親近性が注目されている。バノンは政権発足当初の矢継ぎ早の大統領令発布によるポピュリスト的公約の実施の仕掛け人だが、その後、上記の現実主義派、同派に近いジャレッド・クシュナー (Jared Kushner) ら親族グループとの確執・抗争の中で、当初の圧倒的に優位な立場を失っていった。ただ、トランプ自身は「ポピュリスト・ナショナリズム」の力を借りて大統領に当選したことは理解していたから、選挙モードを意識する限り、政権を離脱したバノンとの連絡が続いた。それが、『炎

と怒り』出版で選挙モードにおいても自分をむしろ不利に追い込むと知って、バノンとの亀裂を決定的にしたのが現状だ。

こうしたポピュリスト・ナショナリズム派の政権内での凋落と並行して起きたのが、ラインス・プリーバス（Reince Priebus）首席補佐官（ケリー現首席補佐官の前任）、ショーン・スパイサー（Sean Spicer）報道官の更迭や辞任（2017年7月）だ。彼らはバノンらポピュリストとは違う、選挙対策を得意とするポリティコ（政治屋）であり選挙モードの人材だ。バノンらと並行して起きた彼らの政権離脱は、選挙モード（ポピュリスト・モード）から統治モード（リアリスト・モード）の流れで捉えられる。

ネオコン論客のひとりエリオット・エイブラムス（Elliott Abrams）は、こうした流れを捉えてトランプ政権の外交は大統領のレトリックとは違って、ほとんど伝統的な方向を向いており、今後もますますその方向に向かうと2017年夏の段階で予測した。同政権の外交は驚くほどに常識的（standard）だとまで言っていた（外交専門誌『フォーリン・アフェアーズ』掲載エッセー「伝統主義者トランプ」）⁷。

2. オバマに始まるトランプ外交

事態はそれほど単純でなかったことは2018年3月のティラーソンらの人事で明らかになった。ただ、確かにレトリックにとらわれ、実態を見ず、一種の「空騒ぎ」の状況がある。政治や外交（国際政治・安全保障）におけるレトリック、認識や思考の変化が持つ重要性は冒頭指摘した通りだ。やはりネオコン系の論客で共和党政権の安全保障政策で要職を歴任したエリオット・コーエン（Eliot A. Cohen）は、国際関係におけるレトリックが及ぼす被害の大きさについて実例を交えながら説明している（米誌『アトランティック』2017年10月号）⁸。

トランプ政権の対外政策について、大統領選中の公約をこっそりと縮めたり、棚上げしたりして「言葉の割には、やっていることはたいしたことはない」とコーエンも認める。しかし「外交は言葉であり、トランプの言葉の多くは多大な害を及ぼしている（profoundly toxic）」と批判する。特に、これまでの大統領には例のなかった恒常的なツイッター発信は、まさに「ティーンエイジャーの大言壮語」で、大統領としてのトランプが自身の「怒り、不安、妄想」をさらけだし、まともな世界観もない状態を見せつけている。そのことによって、トランプ自身は超大国アメリカの大統領としての国際政治における「指導力と道義的に優位な立場（moral high ground）」を放棄したと見られている。各国指導者はトランプの言うことを「真に受けない」か「危険とみなす」か、いずれかの対応をとっている。また、大統領の心理を読み、逆にそれを操作（manipulate）するのに利用している。

コーエンはこうした状態が、中国主導のアジア・インフラ投資銀行（AIIB）へのカナダの参加（2017年3月）や日本・欧州連合（EU）経済連携協定の妥結（同12月）を促したとみる。はずれてはいないだろう。ただしコーエンは、既にトランプ政権発足以前、オバマ政権時代にアメリカ外交は「大きな問題」を抱え込み、たとえ有能で洗練された大統領がオバマ後に選ばれていても大弱りだったはずだと見ている。つまり、中国の興隆や敵対的ロシアの復権の動き、2008年金融危機後の先進諸国全体の信頼喪失の中で、オバマ政権がとった内向きの「縮減政策（retrenchment）」と、対シリア政策での失態などがすでにアメリカの国際的威信（global standing）を傷つけ、指導力喪失が始まっていたところにトラ

ンプ大統領の登場で事態が悪化しているという構図だ。コーエンの見方では、オバマもトランプも実は実質は同じで、程度の差の問題ということになる。オバマ政権の内向き政策はその前のG・W・ブッシュ政権で用意されたと見る。全体としては、むしろ、背景で起きている（アメリカ国内問題も含めた）世界の構造変化の方が重要だという主張だ。

3. 3つの思想傾向

トランプ政権の特質をさらにさかのぼって考えるとすれば、冷戦終結直後の外交方針をめぐる論争、なかでも1992年大統領選の共和党候補争いに出馬し善戦した保守派論客パトリック・ブキャナン（Patrick Buchanan）の「アメリカ・ファースト（米国第一）」をスローガンとした孤立主義回帰を訴えた選挙戦までたどっていくことができる。ブキャナンとトランプの主張を並べて比較すると、まったく相似なのに驚かされる⁹。この時点でブキャナンが巻き起こしたポピュリズムによって問い掛けられた問題が伏流となって時代の底を流れていたのを、トランプ（ないしはその選挙戦を最終的に取り仕切ったバノン）が掘り起こしたと考えるべきだ。とすれば、今日「ポピュリスト・ナショナリズム」（「トランプイズム」あるいは「バノニズム」という言葉も使われる）と呼んでいる潮流ないし一種の思想傾向（impulse）はかなり根深く、バノンらが政権を離脱したからといって消えることはなく、政権内の奥底あるいは大統領としてのトランプの内面に居座っていると見た方がいい。

ペンタゴン系・ウォール街系の実践的な現実主義（realism）と上記の「ポピュリスト・ナショナリズム」の他に、もう1つ注目すべき動きは、保守系知識社会内部の論争に関するものだ。選挙戦中のトランプ陣営に対しては、共和党歴代政権の外交を支えてきた知識人集団が早くから批判を繰り広げ、公開書簡などで政権を批判、参加を拒む姿勢を示してきた¹⁰。主として理論的に現実主義外交を唱えるリアリスト系とネオコン系が大半である。その一方で、一部のアメリカ政治観察者が注目したのは、トランプ候補を支持する知識人らの出現だ。詳細は稿を改めざるを得ないが、戦後アメリカ保守思想潮流におけるシュトラウス派（Straussians）の内紛ともかかわって起きた事象で、一部のシュトラウス派知識人を軸とした知識人125人は2016年秋の大統領選挙本選挙中にトランプ支持の声明を連名で発表していた¹¹。こうした流れの中で、一部シュトラウス派が政権入りし、トランプ時代の新しい政策理論構築を目指す論壇誌『アメリカン・アフェアーズ』も創刊された（2017年2月）。

以上を勘案すると、トランプ政権の対外関係についての認識や思考には、少なくとも3つの思想潮流ないし衝動が政権発足前後に流れ込んでいると仮説を置くことができる。すなわち、①安全保障や国際経済のエスタブリッシュメントを軸とした実践的な現実主義（realism）の思考、②バノンらが大統領選を通じ煽動したポピュリスト・ナショナリズム（populist nationalism）の衝動に制約される思考、③一部のシュトラウス派知識人（Straussians）がイデオログとなって政権内外から加える思想的誘導——である。本稿執筆時点では上記のように軍人や実業界出身の閣僚らが牽引する（学術的というより）実践的な現実主義が優位な状況から、ポピュリスト・ナショナリズムへの回帰が始まっている。一時的に現実主義が優位になるのはノーマルな現象で、どの政権でもそうした道筋をたどるが、長期的には②や③が認識や思考のかたちを変容させ、実践的な現実主義の方がその変容に枠を嵌められて動くことになる可能性がある。また、③で指摘したようなイデオログは、選挙モードでは明快なメッセージを発する上で政治家に利用されるが、統治モードでは逆

に邪魔とされ、政権を去る者が出てくるのが通例だ。ただ、政権の非常時などに俄然活発に動き出し、逆に政権を振り回す事態が生じる。G・W・ブッシュ政権における9・11テロ後の政権内外のネオコン集団の専横が典型例である。

4. エスタブリッシュメントの実践的現実主義

従って、エイブラムスのように現状での現実主義優位によるトランプ政権の外交の「常識化」を楽観せず、コーエンが観察するような長期的な変容も念頭に外交思想（対外観）を考察するなら、①～③それぞれの内実に分け入る必要がある。その際に明確な世界観が欠如するトランプ大統領自身を、どう見るかといえば、状況次第で3つの潮流のいずれかを受け入れる（あるいはそれらに利用される）、「媒体（vehicle）」に過ぎないと思えるのが妥当であろう。ただし、この媒体にはすでに選挙戦過程と冷戦後史を通じて②の「ポピュリスト・ナショナリズム」を受容しやすい素地ができあがっていると考えるべきだ。したがって機会主義者であるトランプは、ナショナリズムを利用するポピュリストが大衆動員をかけて政権外から圧力をかける事態が起きれば、再び2016年の大統領選の時のように簡単に靡いていく懸念は常にある。

①の閣僚やホワイトハウス高官によるエスタブリッシュメントの実践的現実主義は、政権の統治モードが進んで上述のバノンらポピュリストや選挙対策要員（ポリティコ）の勢いが退潮になるに従って、実際の政策のみならず、明確な言語表現となって現れだしている（思想表明）。典型的な一例はティラーソン国務長官（当時）が就任後に国務省職員に対して行った基本方針演説だ（2017年5月3日）¹²。長官はそこで「自由、人間の尊厳（human dignity, 人権）」といった基本的価値観は実践外交を導く指針ではあるが「価値観と政策は別だ」と強調している。価値観は変わることはないが、政策は状況に応じて変えていく必要があるとも述べている。また「アメリカ・ファースト」の外交における実践とは、国家安全保障と経済的繁栄の追求であり、その要は同盟国や友好国との絆だという論理を展開している。ネオコンとリベラル（左派）タカ派の人権外交・民主化拡大路線を排除し、同盟重視による国益追求という「常識」路線だ。

こうした現実主義路線は、政権が統治モードを進めて行くに従って、実際の政策や政策表明に反映されだしているのは、本稿冒頭に示した通りだ。2017年12月に公表されたトランプ政権の『国家安全保障戦略（NSS）』も「アメリカ・ファースト」を看板に掲げながら、ただちに冒頭で「アメリカ・ファーストの国家安全保障戦略」とは「原則に貫かれた現実主義（principled realism）による戦略であり、イデオロギーでなく結果（重視）を指針とする」と定義し、「アメリカ・ファースト」というポピュリスト的スローガンを現実主義で換骨奪胎している。実際に中身も中国・ロシアに対し厳しい対決姿勢を示し、「力による平和」を掲げ、同盟国を重視する「常識」に立ち戻った内容だ。他方で後述するように、「主権（sovereignty）」の保護・強化といった表現が55ページに及ぶ本文中に繰り返し現れ、また自由貿易（free trade）という言葉は二度しか使われていないのに対し、公正貿易（fair trade）ないし不公正貿易（unfair trade）は8カ所も登場するなど、ポピュリズムの影響の痕もレトリックに残っている¹³。これが2018年3月の現実主義後退以降意味を持つことになるかもしれない。

5. ポピュリスト・ナショナリズムの世界観

首席戦略官を務めていたバノンが体现し、政権発足直後の矢継ぎ早の大統領令発布などにドライブをかけたポピュリスト・ナショナリズムの思想傾向ないしは衝動（impulse）は、どのように考えたらいいのか。トランプ政権の統治モードへの移行による現実主義の優位と、それに伴う選挙モードのポピュリズム後退はバノンの政権離脱からトランプとの決定的決別とみられる現状にまで至って、一見、現実主義路線が盤石になったかに見える。エリオット・エイブラムスはすでに昨夏時点で、トランプは伝統的な現実主義外交に戻ったとみなしたが、エリオット・コーエンは時間軸を長くにとって、アメリカの対外関係にはもっと本質的な転換が起きており、トランプはツイッター発信をはじめさまざまなかたちでその転換を早めているとみた。

選挙モード（ポピュリスト・モード）は中間選挙（2018年）、大統領選挙（2020年）……と今後繰り返される選挙モードの中で再び一定程度興隆する可能性がある。その時に興隆の重要な要件となるのは、2016年の大統領選の時と同様に国民の置かれている経済的状况だ。これは、産業構造転換とグローバリゼーションによって根源的な問題に直面しており、保護主義政策や一時的財政出動による弥縫策では本質的な解決は望めない¹⁴。

ポピュリスト・ナショナリズムの対外観が持つ傾向をバノンの思考（バノニズム）を腑分けして考えてみる。まず、大きな特徴として経済グローバリゼーションがアメリカの下位中間層の苦境（失業や低賃金）の背景であるという確信のもと、経済ナショナリズムを前面に出す傾向がある。レトリック上はグローバリゼーションに対置し、（国家）主権（sovereignty）の回復が強調される。これがTPP離脱、北米自由貿易協定（NAFTA）見直しや世界貿易機関（WTO）脱退可能性の示唆などとなって表出し、見直し協定妥結や脱退といった事態は現実には生じていなくても、アメリカの指導力に対する信頼性欠如や制度の揺らぎをもたらしている。

さらにカトリックのバノンは現代の資本主義社会がユダヤ・キリスト教の倫理基盤から乖離したという危機意識を表明している。これはティーパーティー運動の中に組み込まれている宗教右派との連携の中でとられている政治的ポジションの可能性も排除できない。また、グローバリゼーションに反発する一方で、中国・ロシアに典型的に見られる国家資本主義（State Capitalism）に対する強い嫌悪も示す。国家資本主義は縁故資本主義化しやすく、富の偏在を生じさせる点を批判している。特に中国に対する反感を強く出す傾向がある。また、明らかに「文明の衝突」観を持ち、「イスラム聖戦ファシズム」との全面戦争の可能性を考えている。ウィリアム・ストラウスほかの『フォース・ターニング』という本を読み、映画までつくって、その終末論と循環論が混交する歴史認識に感化されており、現代アメリカが破局の直前の混迷状態にあると認識している——¹⁵。

こうしたポピュリスト・ナショナリズムを一定のかたちで言説化したバノニズムが、バノンとトランプの決裂が決定的になったとされる後、新たなポピュリズム・ナショナリズムの再帰現象の中でどのような影響力を保持し続けるか、予想しがたい。ただ、2016年大統領選を通じて台頭したポピュリスト・ナショナリズム（いわゆるオルタナ右翼も含まれる）に、強い影響を与えたのがバノンであることを考えると、上記のような思想傾向は伏流化して、ことある毎に顕在化する恐れがある（ブキャナンからトランプへの事例参照）。また、トランプ自身や政権の思考の中に埋め込まれ、無意識のうちにレトリックの中に現

れることも考えられる。バノン政権離脱からひと月たった2017年9月19日、トランプは国連総会演説で、ポピュリスト・ナショナリズムのキーワードとされる「(国家) 主権 (sovereignty)」を10回前後使って、その「保護」「支持」などを訴えている¹⁶。

現実主義のキーワードが「国益 (national interest)」だとすれば、「主権」はポピュリスト・ナショナリズムと、次に概観するトランプ政権支持の一部のシュトラウス派知識人にとってもキーワードでもある。

6. シュトラウス派と『アメリカン・アフェアーズ』

2016年2月、米大統領選挙の二大政党による候補者選び（予備選挙）が始まった段階で、トランプ候補は大部分の共和党エリートから忌避されていた。なかでもネオコン知識人グループとの対立は激しかった。そんな中で、『ジャーナル・オブ・アメリカン・グレイトネス (JAG)』というタイトルのオンライン論壇誌が現れ、数人の論客がラテン語のペンネームで125編に及ぶ論評を掲載し同年6月には忽然とサイトが消えた。論調は、トランプの主張を概ね支持するものだった。そのJAGの主張は、はじめは保守論壇に、やがてさらに広く波紋を広げていった。

JAGは、翌2017年2月、トランプ時代の新たな政治思想形成を標榜して創刊された季刊論壇誌『アメリカン・アフェアーズ (American Affairs)』の前身であった。同誌を創刊し編集長となったのはハーバード大で政治哲学を学んだ、当時31歳のジュリアス・クレイン (Julius Krein)。JAGを主宰したのもクレインだった。JAGでクレインとともに最も活発な論陣を張ったのは現在、トランプ政権の国家安全保障会議 (NSC) で戦略コミュニケーション担当の大統領副補佐官を務めるマイケル・アントン (Michael Anton) である。アントンは西海岸におけるシュトラウス派の牙城とされるクレアモント・マッケナ大学大学院で学んでいる。シュトラウス派とは亡命ユダヤ人政治哲学者レオ・シュトラウス (Leo Strauss, 1899 - 1973) の系譜にある知識人集団で、ネオコンの中核にもなって、現実政治に関わる者も多い。うちネオコンと対峙した西海岸派と呼ばれるグループが、トランプ陣営に付き、支援する動きが見られた。詳細は拙著『破綻するアメリカ』に譲るが、ネオコンのシュトラウス派と西海岸派の対立はアメリカの『近代性』をめぐる評価の違いだとされる。また、西海岸派はシュトラウス学で独特のリンカーンやアメリカ建国期に関する思索を行ったハリー・ジャッファ (Harry V. Jaffa, 1918 - 2015) の影響で、独特の思想的なアメリカ・ナショナリズムを形成していった。

クレインやアントンの対外関係観の一端はオンライン論壇誌JAGの「創刊の辞 (Our Mission Statement)」に示されている (2016年2月)。JAGは①世界経済フォーラム (ダボス会議) など経済グローバル化を推進する組織への反対、②外交・安保における民主主義拡大や人道介入は「アメリカの国益に反する」ので明確に否定、③多国籍企業の「寡頭支配」によって推進されているのがグローバリズムと多文化主義であり、その下でアメリカ市民は経済的困窮に置かれ、自由の束縛も受けていると認識——その結果、①経済ナショナリズム、②国境管理、③「アメリカ・ファースト」外交、を求めていくと宣言した¹⁷。

JAGではラテン語名を使い匿名で論陣を張ったクレインらは、その1年後に本格的論壇季刊誌『アメリカン・アフェアーズ』を創刊した。第1号 (2017年春号) の創刊の辞と第2号 (同夏号) の「政策宣言 (Our Policy Agenda)」ではあらためて、これまでの保守リベ

ラルの思想枠はもう用をなさないで、思想の組み替えを行うと主張、アメリカ保守主義の中核をなしてきた「小さな政府・規制緩和・自由貿易」のネオリベラル政策を全面否定した。戦後保守主義の大転換ともいえる宣言だ。『アメリカン・アフエアーズ』のもとに集まる知識人たちが、政権内に入り込んだアントンらと連携し、果たして新しい共和党の保守主義を形成できるか、今後とも注視する必要がある¹⁸。

7. おわりに

トランプイズムやバノニズムと呼ばれるポピュリスト・ナショナリズムは、拙著『破綻するアメリカ』の第1章で示したような1970年代から続く先進国経済・社会の構造的変化がもたらした「破断界」的状況が生んだ政治的現象で、アメリカ一国では解決しようもない。現実主義は当面の弥縫策を提供するだろうが、アメリカ経済に揺らぎが出るごとに、グローバリゼーションを忌避し「主権 (sovereignty) 回復」を図ろうとする動きが登場するのは、今のところ避けられそうにない。その状況に政治的表現を与えるバノンのような存在は、繰り返し現れることになる。状況の思想的な整理と、それに基づく政策優先順位の提示が必要で、それを行うのが『アメリカン・アフエアーズ』のようなシュトラウス派になるのか、もっと大きな知的枠組みがどこかで生まれるのか、見通せない。ただ、1970年代以降を考えるとネオコンサーバティズムの台頭が示したように、シュトラウス派の影響の大きさを見逃すわけにはいかない。「バノン」後の興隆は、常に危うい状態にあると見ておくべきだ。その危うさは2018年3月のティラーソン国務長官解任などの人事で、早くも露呈した。

(了)

一注一

- 1 ポピュリズムはさきわめてあいまいな概念である。本稿では、リチャード・ホーフスタッターが『改革の時代』で使った概念を念頭に論じる。ポピュリズムは19世紀末のアメリカの人民党 (People's Party) 運動から生まれた言葉であり、アメリカ固有の現象として考えるときには、その原点から分析しているホーフスタッターの定義がもっとも適切に思われる。ホーフスタッターは「革新主義 (Progressivism)」を扱う中で、ポピュリズムの特徴として「革新性」を前提としたうえで、①中央に対する地方の反感②エリートに対する民衆の反抗・懐疑③外来のものに対する土着主義 (ナティヴィズム) —— を上げている。③はポピュリズムにつきまとう反動性 (排外主義) である。
リチャード・ホーフスタッター『アメリカ現代史 - 改革の時代』清水知久ほか訳 (みすず書房、1967年) 2-3、56
- 2 国際 NGO である WWF ジャパンの小西雅子によれば、トランプはパリ協定離脱を表明したが手続き上米国は2020年11月までは締約国のままである。従ってそのままルール作りに参加している。また大統領 (連邦政府) の決定にもかかわらず、州・都市・大学・企業などが2500以上の主体が「協定参加継続 (We Are Still In)」のイニシアティブを立ち上げており、併せると人口の50%、GDPの54%、温室効果ガス排出量で35%がパリ協定を実施することになる。これは日本の排出量の倍の規模という。小西雅子「COP23で見た紛糾と対話」『世界』第903号 (2018年1月) 21-24
- 3 ビル・クリントンの1992年の大統領選でのスローガンは“Putting People First”だった。トランプの“America First”と大差ない。
- 4 “Tracking Trump's Campaign Promises” *Politifact* の Trump-O-Meter Scorecard 参照。それによると2018年2月2日現在、守られて実施された公約 (Promises Kept) は8.9%、妥協 (Compromise) は5.9%となっている。<<http://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/trumpometer/>>, accessed on February 2, 2018
- 5 米紙ワシントン・ポストの公開データベース Trump administration appointee tracker によると2018年1

月31日現在で上院での承認を要する主要635ポストのうち承認済みは246、まだ任命さえ済んでいないポストが239ある。<https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/?utm_term=.d7359745db3a>, accessed on February 2, 2018

当初、政権の最重要ポストであるホワイトハウスの首席戦略官となったスティーヴン・バノンが「国家行政組織の脱構築（解体）」を公言していた。国務省の人員削減については注8のEliot A. Cohen記事参照。

- 6 Michael Wolff, *Fire and Fury* (New York: Henry Holt Co., 2018)
- 7 Elliott Abrams “Trump the Traditionalist: A Surprisingly Standard Foreign Policy” *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 4 (July/August 2017)
- 8 Eliot A. Cohen “How Trump Is Ending the American Era” *The Atlantic*, October 2017 issue <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/10/is-trump-ending-the-american-era/537888/>> accessed on February 2, 2018
- 9 会田弘継「右からの反乱に揺さぶられるアメリカ」『中央公論』第107巻（1）（1992年1月）128 - 146
- 10 “Open Letter on Donald Trump from GOP National Security Leaders” *War on the Rocks*, March 2, 2016 <<https://warontherocks.com/2016/03/open-letter-on-donald-trump-from-gop-national-security-leaders/>> accessed on February 2, 2018
Eliot A. Cohenら122人が署名した。
- 11 “Scholars and Writers for America” American Greatness, September 28, 2016 <<https://amgreatness.com/2016/09/28/writes-scholars-for-trump/>> accessed on February 2018 西海岸シュトラウス派の重鎮であるClaremont McKenna CollegeのCharles Kesler教授ら125人がトランプ支持を表明した。
- 12 Rex W. Tillerson, “Remarks to U.S. Department of State Employees” State Department, May 3, 2016 <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/05/270620.htm>> accessed on February 2, 2018
- 13 The White House, *National Security Strategy of The United States of America*, December 2017
- 14 会田弘継『破綻するアメリカ』（岩波現代全書、2017年）23 - 63
- 15 同上 103 - 140
- 16 “The Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United States General Assembly,” The White House, September 19, 2017
- 17 “Our Mission Statement” *JAG Recovered*, <<http://jagrecovered.blogspot.jp/p/our-mission-statement.html>> accessed on February, 2018
JAGはネット上から消滅したが、愛読者らによってほとんどが回復されて読める。
- 18 “Our Mission Statement,” *American Affairs*, vol.1, no.1, (Spring 2017) 3-6, “Our Policy Agenda,” *American Affairs*, vol.1, no.2, (Summer 2017)3-8

第2章 トランプ政権の対外関係と「道義的現実主義」の展望

高畑 昭男

はじめに

ドナルド・トランプ大統領は2017年1月の政権スタートにあたって、「米国第一主義」(America First)を政権運営の基盤とし、外交・安全保障政策では「力による平和」を基軸とする「アメリカ第一の外交政策」(America First Foreign Policy)¹を掲げてきた。一方では孤立主義的な色彩の濃い「米国第一主義」のレトリックを掲げ、他方では共和党主流派の伝統である国際関与主義につながる「力による平和」を並立させたことについて、当初から「木に竹を接ぐ」²のような違和感や不透明さが指摘されていたことは言うまでもない。実際、トランプ大統領は就任直後から環太平洋経済連携協定(TPP)からの「即時・永久離脱」、イスラム圏7カ国からの難民・旅行者らの入国禁止、さらにはメキシコ国境の壁建設などを命じる大統領令を矢継ぎ早に発令し、国際社会に多大な混乱と懸念をもたらしたのは周知の通りである。これらの初期の対外行動は米国の利益を至上原理とした一国主義的行動であり、まさに「アメリカ・ファースト外交」と言ってよいものであった。

だが、同年末頃から政権発足1年の節目にかけて、対外政策には徐々に偏狭かつポピュリスト的な色彩とは異なる現実主義的な変容の芽も見え始めた。その第一のキーワードとなるのは、大統領が掲げる「道義的現実主義」(principled realism)であろう³(訳語は在日米大使館文書に拠った)。「道義的現実主義」なるものがトランプ語録に登場したのは2017年5月、中東歴訪中のサウジアラビアで行った演説だが、当時は中東和平に関する政策路線の一部とみられただけでなく、その内容も確たるものではなかった⁴。

しかし、2017年12月に公表された「米国の国家安全保障戦略」(National Security Strategy of the United States of America、以下NSSと略称)⁵においては、価値と道義に基づく対外関与や国際協調を志向する概念が際立っていた。また、経済・通商面においても、スイスで開かれた世界経済フォーラム年次総会(ダボス会議)において、かつて大統領自身が「永久離脱」を宣言した筈のTPPを含めて、多国間の自由貿易枠組みへの参加に柔軟に臨む立場を表明して注目された⁶。

このような対外関係上の変化について、政権2年目のトランプ外交が当初の国益追求一本槍でなく、国際協調も意識した共和党主流派型の現実路線へ徐々に軌道を修正していく兆しではないかとの見方も出始めている。変化の背景には、「米国第一主義」の旗頭を務め、思想的な推進役でもあったスティーブン・バノン前大統領上級顧問・首席戦略官が2017年8月にホワイトハウスを去った事実が影響しているとされ、対外政策路線をめぐる政権内の権力闘争を描いた暴露本も出版された⁷。本稿では「道義的現実主義」をキーワードとして発足1年のトランプ外交をふり振り返りつつ、トランプ政権の対外関係の変化やその示唆するものをみていきたい。

1. 政権人脈と路線対立——「バノン派」vs「ジャーヴァンカ派」

発足1年の政権内の暗闘を描いた上記の暴露本『炎と怒り』によると、スタート時の政権においては一方にバノン首席戦略官を筆頭に、ジェフ・セッションズ司法長官、ステー

ブン・ミラー上級補佐官らを含む「バノン派」(Bannonites)の人脈が結集し、他方でトランプ氏の長女イヴァンカとその夫君ジャレッド・クシュナー夫妻を軸とする「ジャーヴァンカ(Jarvanka、夫妻のファーストネームをつなげた造語)派」の人脈が拮抗し、互いに対外政策の決断を下すトランプ大統領に対する影響力を激しく競い合った。同書に描かれた個々のエピソードがどこまで正確な事実であるかはここでは問わないが、対外政策決定プロセスに関して孤立主義や対外不介入主義を貫く「バノン派」に対し、しばしば「ニューヨーク・リベラル」とも称される穏健な現実主義と国際関与主義を志向する「ジャーヴァンカ派」との綱引きによって、トランプ氏の決断が左右されてきたことは想像に難くないところである。

その一例として2017年4月、シリアのアサド政権が自国民に化学兵器を使用して多数の婦女子を殺傷させたことに対する懲罰として、米国がシリア軍基地などに巡航ミサイル攻撃を行った事件が挙げられる。この時、バノン首席戦略官は「シリアを攻撃しても一切米国の得にならない」などと主張して、攻撃絶対反対の不介入主義を押し通そうとした。これに対し、イヴァンカ氏らは国際条約にも違反する化学兵器の使用を許してはならず、人道主義の観点からも攻撃を決断するよう父トランプ氏に助言したとされ、その経過がメディアにも報じられている⁸。

両派の激しい確執は、誰がどのように、どんな手順で外交政策を決めるのかなどをめぐって、ホワイトハウスに大きな混乱をもたらした。政策決定プロセスが無秩序化してしまったことに対し、当時のラインス・プリーバス大統領首席補佐官は全てを統率すべき地位にあったにもかかわらず、人脈的に「外様」の存在であったために混乱を打開できず、なすすべを知らない状態に陥った。結果的にプリーバス氏はバノン派、ジャーヴァンカ派の双方から「無能」呼ばわりされ、大統領からもうとまれて、最後は辞任に追い込まれてしまった(2017年7月)。

一方、軍人出身で共和党主流派系の現実主義的な路線を志向するハーバート・マクマスター国家安全保障担当補佐官(陸軍中將)、ジェームズ・マティス国防長官(元海兵隊大將)、ジョン・ケリー国土安全保障長官(元海兵隊大將)らは、バノン派とは政策路線を共有できない以上、「ジャーヴァンカ派」の影響力を利用せざるを得ない状況に置かれた。とりわけ軍人系や現実主義派にとって幸いなことは、ケリー国土安全保障長官がプリーバス氏の後任として大統領首席補佐官に就任し、「規律の回復」に取り組むようになったことだ。これ以降、政策に関する助言も含めて、大統領と親しく面談するには全てケリー首席補佐官を通すことが内規として確立されたという。リベラル色の伴うイヴァンカ夫妻と軍人系の人脈は、必ずしも対外政策路線で完全に一致するわけではなかったが、「非バノン」という面では共闘しやすく、結果的にバノン派の影響力を大きく削減する方向に働いたものともみることができる。

2. 国家安全保障戦略と「道義的現実主義」

(1) アメリカの価値観を挿入

トランプ政権下で初めてとなる2017年版「米国の国家安全保障戦略」(NSS)が発表されたのは2017年12月18日である。オバマ政権時の2015年以来となる新たなNSSには「新

時代の新たな国家安全保障戦略」という銘が打たれ、トランプ大統領による序文には、「わが政権のNSSは米国民とその生活様式を守り、われわれの繁栄を促し、力を通じて平和を維持し、アメリカの世界における影響力を向上させるための戦略的構想を提示するものである」⁹と記されている。

トランプ氏が「力による平和」を包括的な形で打ち出したのは、大統領選挙戦中の2016年9月の遊説演説¹⁰であり、政権発足後も「力による平和」を外交・安全保障戦略の基軸に据えてきた。しかし、その内容においては「米国第一主義」を旨としていただけに、1980年代のレーガン路線のように共和党主流派による本来の「力による平和」路線と比較した場合、国際社会の共感を得ると共にその指導力の源泉となるべき価値や道義、あるいは理念といった要素が欠落していた。このため、トランプ流の「力による平和」路線を同盟・パートナー諸国や広く国際社会からみた場合には、常に米国の利益のみが優先され、その突出した力（軍事力）を誇示していくだけの「ひとりよがり」のマイナス・イメージが少なからず存在したことは否めない。

ところが、NSSにおいてトランプ大統領は、近年の世界が「異常なほどの危険と脅威に満ちている」とし、具体的に▽核・ミサイル開発を進める北朝鮮やイランの独裁政権、▽イスラム過激派テロ、▽米国の指導力を阻害して既存の秩序の改変をたくらむ修正主義勢力（中国やロシアを指す）——などを挙げている。その上で、米国が国際社会を挙げてこれらの危険や脅威に正面から取り組み、「諸国が主権と独立を確保し、共にそれぞれの文化や夢を追求し、繁栄と自由と平和を高めていく世界」（大統領による序文）を理想に掲げている。その実現のために、「現実的な視点で世界をとらえ、米国と同盟・パートナー諸国に有利な力の均衡を達成する。諸国を奮起させ、共に高めていくわれわれの価値観とその力を見失うことはない」（同）とし、自由、民主主義、人権といった米国の価値観とそれらの価値観が他国に与える影響力について改めて強調している。これがトランプ氏のいう「アメリカの世界における影響力」の具体的な意味であり、この構想を国家的な戦略として推進することをNSSの目標に設定している。

トランプ氏はこれまでに何度も「力による平和」に言及してきたが、国際社会を指導し、世界の平和と繁栄の秩序を維持していくための指導原理や大義についてはもちろん、そのための価値や理念についてもこれほど整理された形で提示したことはなかった。例えば、シリアに対する巡航ミサイル攻撃の際にも、当時のトランプ氏が攻撃を正当化する理由として強調していたのは、危険な化学兵器の使用を黙認することが「米国や米国民の利益に反する」というもので、あくまで「米国の利益」しか眼中になかったとあってよい。だが、今回のNSSに盛り込まれた価値や理念は国際社会の側にあった一国主義的なマイナス・イメージを刷新するものであり、世界のリーダーにふさわしい協調的姿勢と諸国の共感と信頼を得る方向へ踏み出す意欲を示したものともいえるだろう。

(2) 道義的現実主義

NSSの発表に際して、ホワイトハウスの国家安全保障会議（NSC）がホームページで公表した解説と「ファクトシート」¹¹によれば、大統領が国際社会で強力な指導力を発揮するために、NSSでは、

- ① 米国の国土、国民、その生活様式を守る

- ② 米国の繁栄を促進する
- ③ 力による平和を維持する
- ④ 米国の影響力を向上させる

——の4点を米国の死活的な国益であり、新戦略の4本柱を構成していると説明している。さらに、これらの基盤となる外交・安全保障思想を「道義的な現実主義」と規定し、次のようにそれを定義づけている。

「この戦略は、グローバルな競争を見据えている点で現実主義的である。国際情勢において力が果たす中心的な役割を認識し、主権国家が世界平和のための最良の希望であると確認し、米国の国益を明確に定義している。この戦略はまた、米国の価値観を促進することが世界に平和と繁栄をもたらすための鍵であるとの認識を根拠にしている点で、道義的である」。

さらに、この「道義的現実主義」を推進し、米国の影響力を向上させるためのターゲットとして以下を列挙している。

IV. 米国の影響力を向上させる

- ◆ 戦略は、世界における米国の地位に影響を与える重大な課題および潮流に対応するものである。それらには以下のものが含まれる。
 - 中国やロシアなど技術、宣伝、強制力を用い、米国の国益や価値観と対極にある世界を形成しようとする修正主義勢力
 - テロを広め、隣国を脅かし、大量破壊兵器を追求する地域の独裁者
 - 歪曲したイデオロギーの名の下に憎悪をあおり、罪なき人々への暴力を扇動するジハード（聖戦）テロリスト、および薬物や暴力を地域社会にまん延させる国際犯罪組織
- ◆ 戦略は大統領の道義的な現実主義という概念を明確にし、前進させる。
 - 戦略は国際政治において力が果たす中心的な役割を認識し、強い主権国家が世界平和のための最良の希望であると確認し、かつ米国の国益を明確に定義している点で現実主義的である。
 - 戦略はまた世界各地に平和と繁栄を広める米国の価値観を前進させることを根拠とする点で道義的である。¹²

このように、トランプ大統領がNSSで提示した「道義的現実主義」とは、国際政治のゼロサムゲームの現実を直視しつつ、同時にいわゆる「アメリカの価値」や道義を指導原理として外交・安全保障政策を進めるものといえる。イラク戦争を主導した新保守主義（ネオコンサーバティズム）ほどには価値と道義の追求に執着はしないが、無価値的に国益を追求する極端な現実主義とも一線を画すものと位置づけられる。

新NSS発表を受けて翌2018年1月にマティス国防長官が公表した「国家防衛戦略」(以下、国防戦略と略称)¹³と合わせると、トランプ政権はアジア太平洋などで急速に軍備を拡大し、海洋進出を進める中国や、欧州諸国への脅威感を高めているロシアを「米国主導の国際秩序に挑む現状変更勢力」と位置づけている。米国の国防における最優先分野を従来の「テロとの戦い」から中国、ロシアとの長期にわたる大国間の競争へと転換する戦略的転換を

明示している点でも注目される。とりわけ国防戦略では、中国を最大の脅威とみなし、「インド太平洋地域の覇権を狙い、将来的に米国の地位に取って代わろうとしている」と明記した。陸海空、宇宙、サイバーなどの各領域で米国を脅かす存在と位置づけ、日本などの同盟・パートナー諸国との連携強化を通じて厳しく対抗していくと共に、自由や民主主義という共通の価値に基づく国際秩序を維持していく姿勢を明らかにしている。

3. 思想的位置づけ

(1) 「非オバマ」+ 「非ブッシュ Jr」

それでは、この「道義的現実主義」外交は共和党の外交思想の類型において、どのあたりに位置づけられるのだろうか。1985年にワシントンDCに設立されたレーガン主義を掲げるシンクタンク、「セルース公共政策研究財団」(Selous Foundation for Public Policy)のホセ・アゼル・マイアミ大学教授によると、アメリカの外交思想には、民主党リベラル派から共和党右派までの左右を問わず、「理想主義」(idealism)と「現実主義」(realism)という相反する二つのアプローチに大別できる¹⁴。このうち、理想主義は自由や民主主義という米国の価値を世界に広げることを米外交の目的とし、人道的介入や国家建設(再建)のために必要な軍事的介入をいとわない。「米国の外交政策を決定する要因は、米国の国益の最大化ではなく、道義的に最善の行動をとることである」とする。

これに対して、現実主義のアプローチは国益の最大化を米外交の使命とし、道義的原則や価値は問わない。道義的原則と国益が一致しない際には迷わず国益を優先する。現実主義外交はしばしば道義的にふさわしくない専制・独裁政権とも取引をし、合意を結ぶこともいとわない。アゼル教授によると、オバマ政権が米国の利益のために専制的なイラン政府と核合意を結んだり、キューバ政府と国交回復を行ったりした現実的アプローチにトランプ氏は強く反発している。他方、極端な理想追求に走ってイラク戦争に踏み込んだブッシュ Jr 政権に対しても、同様に批判的であるとする。トランプ外交とは、自由と民主主義を世界に広げる大義を掲げてイラク開戦に踏み切ったブッシュ Jr 政権のような理想主義を排すると同時に、道義や原則を無視してイラン、キューバに接近したオバマ政権のような現実主義にも同調しないというものであると説明している。

このように、トランプ大統領の「道義的現実主義」は、米国の価値の拡大に一定の外交的目標を置くものの、その達成手段は現実的かつ漸進的であり、必要以上の軍事、財政、人的資源の投入は控える——というものであるという。こうした原則が実際の行動で現れたトランプ外交の例として、アゼル教授は以下の3つを挙げている。

- ① シリアに対する巡航ミサイル攻撃が限定的かつ目標を厳選した上で行われ、不要なエスカレートを避けるよう配慮されていたこと。
- ② 2017年4月、アフガニスタン国内に拠点を築こうとした「イスラム国」勢力の秘密トンネル網を破壊するために、米軍が「大規模爆風爆弾(Massive Ordnance Air Blast Bomb: MOAB)」を初めて実戦使用したこと。MOABは米軍が開発した史上最大規模の通常爆弾で、核爆弾を除いては最大級の威力を持つため、「全ての爆弾の母(Mother of All Bombs)」と呼ばれる。秘密トンネル網の深さや規模を勘案してMOABが最適の兵器と判断され、使用に際してはアフガニスタン政府と緊密に調整して、無関係の民

間人に被害が及ばないように細大の注意が払われたという。

- ③ 2017年6月16日、オバマ前政権による対キューバ政策の見直し策を発表したこと。キューバ国内の人権侵害を強く非難し、さまざまな規制措置を講じることで対キューバ対決路線を明示したが、正常化された米・キューバ関係は当面維持することで急激な政策変更は回避し、漸進的に進める意図がうかがえる。

このような分析に従うと、トランプ氏の「道義的現実主義」は共和党保守の外交思想の中では、道義や価値の追求を最優先する新保守主義とは一線を画すものの、対外不介入、孤立主義を掲げる「旧世代保守」(paleo-conservative)や、バノン派を中心とする「米国第一主義」とは明確に異なる。トランプ氏は依然として「米国第一」を掲げているものの、「道義的」な要素を勘案すると、価値と理念による国際関与を掲げる共和党主流派（これには新保守主義の一部も含まれる）の外交思想と共通する要素は少なくない。「共有の価値に立脚した道義的現実主義」に言及したサウジアラビア演説からNSSを経て、トランプ氏の外交路線が徐々に共和党主流派に歩み寄りつつあるように見えるのは、このためだろう。

(2) ドクトリンとしての「道義的現実主義」

一方、保守系シンクタンクの「フーバー研究所 (Hoover Institution on War, Revolution and Peace)」が主宰するオンライン・ジャーナル、「ストラテジカ」(Strategika)においても、トランプ氏の「道義的現実主義」に関する考察が行われている¹⁵。

この中で、かつてドイツの高級外交誌『ディー・ツァイト』(Die Zeit)編集長を務めた外交専門家のヨセフ・ヨッフエによれば、外交ドクトリンとして見た「道義的現実主義」は「歴代大統領の多くがうなずきそうな巧みな表現の組み合わせ」とし、対シリア・「イスラム国」政策(空爆の多用)にしても対イラン政策(オバマ政権による核合意を非難するが、合意破棄には至らない)にしても、「オバマ・プラス」(オバマ外交に内容を追加するだけ)にとどまっている、とやや辛口の批判を加えている。しかしその一方で、オバマ氏が米国の力に対する信頼を失って内向きの外交的撤退路線(retrenchment)に流れたのに対して、「トランプ氏は米国の力(の効用)を信じ、それを世界に発揮しようとしている」と評価している。「アメリカ・ファースト」の雄叫びはかまびすしいが、実際の行動面では慎重にリスクを計算し、欧州でもアジア太平洋でも同盟国への誓約を再確認するなど「決して孤立主義的ではない」とみている¹⁶。2年目に入ったトランプ外交の見通しについては、米国が自ら築いてきた自由貿易体制を阻害する「悪いトランプ」と、自由貿易の価値を再確認する「良いトランプ」のいずれが制するかに注目したいという。

また、新保守主義系のロバート・コーフマン(Robert G. Kaufman)は、トランプ氏がバノン氏を解任し、選挙戦中の孤立主義的な路線と決別して、価値を共有する同盟諸国と共に、中国やロシアに対抗して国際秩序の再建に取り組み始めたと評価する。国際社会から撤退し、超大国の「尊大さ」を問題視する姿勢において、オバマ氏もバノン氏もアメリカを弱体化させた点で「同罪」とみなすコーフマンは、トランプ氏の「価値の共有に根ざす道義的現実主義」路線が①国際政治をゼロサムゲームと規定し、リベラル国際主義者やポストモダン論者らの幻想を排除している、②国際秩序に対する最大の脅威が地球温暖化や破綻国家にあるのではなく、中国やロシアとの大国間競争にあると認識している、③同盟

の意義を評価した上で、主権国家の自立義務をもとに加盟諸国による同盟への貢献を強く求めている——等の点で、「アメリカ・ファースト」を叫ぶトランプ氏のレトリックに迷わされることなく、「言葉よりも実際の行動を評価すべきである」と指摘している¹⁷。

(3) 対イラン政策

トランプ大統領は2017年12月6日、エルサレムをイスラエルの首都と認め、米国大使館を移設すると宣言した。エルサレムの地位を曖昧にしてきた歴代政権の方針の大転換を意味する決定として国際社会に物議をかもし、国連総会で反対決議を突き付けられた。このイスラエル優遇姿勢に関して、コーフマンは「根底には中東地域におけるイランの勢力圏拡大を阻止するという大きな戦略がある」と指摘している。オバマ大統領はイランの核保有を防ぐために米欧ロシア6カ国を通じた核合意をまとめたが、そのプロセスにおいてオバマ政権はイスラエル、サウジアラビア両国との関係を冷却化させ、結果的にイランの地域的影響力の拡大に手を貸したとする。

トランプ氏が対イラン核合意に強い不満を表明してきたのは周知の通りだが、一気に合意破棄に踏み込まないのは、漸進的な姿勢の結果だろう。まず2017年5月の中東歴訪においてサウジを中心とする親米アラブ諸国との関係を改善させ、これに続いてオバマ氏と個人的にもそりが合わなかったネタニヤフ・イスラエル首相との関係もより親密なものに転換させている。これらは、いずれも米国の仲介によってスンニ派アラブ諸国のリーダーであるサウジアラビアとイスラエルとの関係を改善させ、イスラエルとスンニ派アラブが共にトランプ政権と手を組んでイランの勢力拡大を阻止する戦略とみられる¹⁸。

(4) 危険な「経済ナショナリズム」

その一方で、コーフマンらは、TPP 離脱等に象徴される「経済ナショナリズム」については「政治をゼロサムゲームとみなす極端な思考を経済にもあてはめようとしている」と批判的であるのは当然といえる。「公正」と「相互主義」を他国に求めること自体は間違っていないにせよ、自由貿易が米国の長期的利益にかなう点を見過ごしてはならない。行き過ぎると、道義的現実主義をゆがめる結果になるという。

4. おわりに

トランプ氏が掲げる「道義的現実主義」外交は、内向きな「米国第一主義」のレトリックに束縛されているせいか、バノン派型の孤立主義、一国主義、撤退主義的な色彩をまだ完全に払拭するには至っていない。経済・通商面においても、偏狭なゼロサムゲームにとらわれた「経済的ナショナリズム」の性向が濃厚と言わざるを得ない。TPP や地球温暖化防止に向けたパリ協定に復帰する可能性も、国際協調へ向けて明確な軌道修正を約束するものとはいえないのが現状だ。

にもかかわらず、2017年後半以降の対外政策や行動に現れた変化を追っていくと、ブッシュ Jr 政権時代までの一貫した共和党主流派の国際関与外交路線に近づきつつあるように見えるのは上述の通りである。2018年2月に公表された2018年版「核戦略体制見直し報告」(2018 Nuclear Posture Review : NPR) においても、同盟国に対する拡大核抑止を強化する措置を打ち出すなど、同盟・パートナー諸国との協調と連携の強化へ踏み出す姿勢を裏付け

る報告として評価できよう。

実際にトランプ政権の外交・安全保障政策を担っているマティス国防長官やマクマスター国家安全保障担当補佐官ら軍人系の政権幹部、関与主義のニッキー・ヘイリー国連大使らを中心に、レトリックではなく、現実の行動として共和党主流派型の外交路線にシフトしていこうとする着実な動きに今後も注目していく必要がある。

2018年1月30日、トランプ大統領が上下両院合同会議で行った政権初の一般教書演説でも、こうしたシフトがより具体的な形で示されたといってもよいのではないか¹⁹。大統領は核・ミサイル開発を進める北朝鮮の行動が米国だけでなく国際社会全体にとっていかに脅威であるかを強調し、中国を名指しして長期的な競争相手として対抗していく姿勢を明確にした。(ロシアに関しては明確ではなかった。)一般教書演説でこうした内容を支えた論理は、第二次大戦以後、米国が指導し築いてきた国際社会の平和と繁栄の秩序を堅持し、挑戦者に立ち向かい、そのために「強い米国の力」を再建する積極的な国際関与の姿勢といってもよい。それはバノン派が主張してきた孤立・不介入の姿勢とは対照的であった。トランプ氏が「アメリカは強さと自信を国内で再建しつつあり、海外でも我々の力を回復しつつある」という演説を見掛け倒して終わらせず、同盟・パートナー諸国と連携して実際の行動に移していくならば、国際社会にとっても「偉大なアメリカの再建」につながる可能性を秘めているといえるだろう。2018年3月、トランプ大統領はティラーソン国務長官とマクマスター国家安全保障担当補佐官を解任し、それぞれの後任にマイク・ポンペオ中央情報局(CIA)長官とジョン・ボルトン元国連大使を指名した。新たな外交・安保チームの下で5月にも予定される米朝首脳会談は、トランプ流の「道義的現実主義」外交の最大の試金石となる。(終わり)

一注一

- 1 トランプ大統領が就任当日発表した基本政策文書の「米国第一の外交政策」“America First Foreign Policy,” White House HP
<https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>
- 2 筆者の前回報告 高畑昭男「第4章 トランプ新政権と共和党の外交・安保思想」を参照。
- 3 原文 principled realism の日本語訳「道義的現実主義」は、以下の在日米国大使館 HP 所載の NSS に関する説明文およびファクトシートによった。
▽在日米大使館「新時代の新たな国家安全保障戦略」
<https://jp.usembassy.gov/ja/new-national-security-strategy-new-era-ja/>
▽および「国家安全保障戦略 ファクトシート」
<https://jp.usembassy.gov/ja/national-security-strategy-factsheet-ja/>
▽なお、上記ファクトシートの原文は、以下のホワイトハウス国家安全保障会議(NSC)のサイトに掲載されている。
Fact Sheets, President Donald Trump Announces a National Security Strategy to Advance America’s Interests, Issued on: December 18, 2017, National Security Council
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/>
- 4 President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit, Issued on: May 21, 2017, Remarks as prepared for delivery.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>

- 5 <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>. 報告の全文は以下のサイトにある。
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>
- 6 Remarks by President Trump to the World Economic Forum, Issued on: January 26, 2018, World Economic Forum Congress Centre, Davos, Switzerland.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-world-economic-forum/>
- 7 Michael Wolff, *Fire and Fury*, Little, Brown (2018/1/5)
- 8 “Ivanka Trump influenced my father to launch Syria strikes, reveals brother Eric,” by Simon Johnson, scottish political editor, *The Daily Telegraph*, Apr. 11, 2017.
<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/10/ivanka-trump-influenced-father-launch-air-strikes-against-assad/>
- 9 注3NSSの大統領による序文。
- 10 Donald J. Trump, Military Readiness Remarks at the Union League of Philadelphia, PA, September 07, 2016. 筆者の前回報告「トランプ新政権と共和党の外交・安保思想」も参照。
<https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-military-readiness-remarks>
- 11 注3のNSCのHPを参照。
- 12 訳文はいずれも注3の在日米大使館文書に拠った。
- 13 国防戦略は一部に機密が含まれるために一般向けにはその概要（抜粋）しか公表されていない。以下の国防省HPによる。
<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 14 Jose Azel, “Trump’s New Foreign Policy of Principled Realism,” Selous Foundation for Public Policy Research, July 3, 2017.
<http://sfppr.org/2017/07/trumps-new-foreign-policy-of-principled-realism/>
- 15 Hoover 研究所が主宰する外交・安全保障問題の歴史的考察と検証を中心としたオンライン・ジャーナル。
“The Practice of Principled Realism,” *STRATEGIKA*, Issue 45, Sept. 28, 2017.
<https://www.hoover.org/publications/strategika/issue-45>
- 16 Josef Joffe, “Of Allies and Adversaries: Donald Trup’s Principled Realism,” *STRATEGIKA Issue 45*, pp.1-4.
<https://www.hoover.org/research/allies-and-adversaries-donald-trumps-principled-realism>
- 17 Robert G. Kaufman, “Two First Quarter Cheers for Trump’s Principled Realism, *STRATEGIKA Issue45*. pp.5-7.
<https://www.hoover.org/research/two-first-quarter-cheers-trumps-principled-realism>
- 18 Ibid.
- 19 Remarks by President Trump in State of the Union Address, January 30, 2018, U.S. Capitol, Washington, D.C.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address/>

第3章 2017年国家安全保障戦略にみるトランプ政権の世界観

森 聡

はじめに

トランプ政権は、2017年12月18日に『国家安全保障戦略』(NSS2017)¹を発出した。政権が発足した年にNSSを発出するのはこれが初めてであり、文書の長さでも55頁と、他のNSSを抜いた。トランプ大統領は、これまで「米国第一」や「力による平和」といった標語を使って自らの対外関与アプローチを形容しようとしてきたが、その全体像は判然とせず、それゆえにNSS2017がいかなる枠組みを示すかに注目が集まった。

NSSは、歴代の政権でホワイトハウスの国家安全保障会議事務局(NSC)がとりまとめてきたが、NSS2017の場合も、H・R・マクマスター(Herbert R. McMaster)国家安全保障担当大統領補佐官(当時)の監督の下、N・シャドロウ(Nadia Schadlow)大統領次席補佐官らNSCスタッフが中心になって起草・策定されたといわれる²。NSS2017は、このNSC内のNSS担当チームが、伝統的なワシントンの国際主義に立った米国の対外関与路線を、「米国第一」というトランプ大統領のスローガンとできるだけ整合させようとした産物である。したがって、NSS2017には、トランプ大統領の発言と一致しない部分と一致する部分の両方が含まれている。

このためNSS2017の発出を受けて、米国のメディアや外交・安全保障・戦略分野の専門家らは、様々な反応を示した。通例であれば、政権2年目以降にNSSが発出され、それまでに行われた政策演説で言及されてきたテーマがNSSにまとめられることが多いので、NSSが戦略の体を成していないといった一般的な批判やコメントが出る程度で、大きな論議を呼ぶこともあまりない(NSSの中身が注目を集めた近年の例としては、先制行動に言及した2002年のG・W・ブッシュ政権のNSSくらいであろう)。オバマ政権期、とりわけ第二期目には、各種の危機や国際問題に対するオバマ大統領の抑制的な対応への不満が、NSS2015で示された対外観への批判として顕われたりした。しかし、今般のNSS2017に対しては、そもそもそこに含まれている方針を大統領が全て理解しているわけでもなければ、受け入れているはずもないので、その意味するところはかなり限定的なのではないか、などといった批判の類が多く見られた。

こうした文書のそもそもの意義に向けられた批判は、ありふれたものだったが、NSS2017に固有の反応だったともいえる。そこには、トランプ氏の予測不能な言動や大統領としての資質を疑う見方、選挙期間中の公約やその当時物議をかもした主張こそ大統領が真に重視する政策課題なのであって、そこから一見して乖離するNSS2017は、政権内に入り込んだ外交・国防エスタブリッシュメントが大統領の「米国第一」を糊塗しようとしたものに過ぎないといった懐疑的な見方が表れていた。NSSの発出にあたってトランプ大統領本人が記者会見を開き、NSS2017の主要なテーマから外れるような発言を行ったために、こうした疑念がさらに深まった感もある。かねてからトランプ氏の一連の主張に批判的だったブルッキングス研究所の専門家T・ライト(Thomas Wright)は、NSS2017が米国を取り巻く戦略環境を概ね正しく捉えているとしながらも、NSS2017がトランプを否定し、トランプはNSS2017を否定したと述べている³。

では、そもそもNSSはいかなる意義を持つ文書なのだろうか。この点に関する外交問題評議会のM・ブート（Max Boot）の説明は、簡便明快である。

NSSに意味があるとすれば（意味があるかどうかは必ずしも明らかではないが）、それは政策立案者の選択肢を拘束するからではない。危機に直面して、NSSを参照することによってそこに対応策を見出した政策決定者などいない。NSSは、支出や調達に関する決定を左右する重要性を持つものでもない。NSSは、真の戦略文書のように、目的と手段を釣り合わせることによって、いずれの政策的取り組みに資金を付けるべきかないし外すべきかの判断を方向づけることすらしない。NSSは実際のところ、手に入りたい能力の一覧表であり、脅威の一覧表でしかない。それでもNSSに注意を払う価値があるのは、それが日々せまられる無数の問題に関する判断に、いくぶんかの知的な一体性をもたらそうとする政権の試みを示すものだからである⁴。

つまり、トランプ政権に限らず、そもそもNSSは政策を拘束するものではないので、NSSに書かれている内容が、大統領による政策判断を左右するかどうかを問うことにあまり意味はない。むしろ政権が各種の政策課題や国際問題をとらえる文脈を示唆するものとしてNSSは位置づけられるべきであろう。換言すればNSS2017は、トランプ大統領本人の政策綱領というよりも、トランプ政権が〈政権〉として政策課題や国際問題にどのような姿勢で向き合いたいかを示したものであり、それらにまつわる個別の事案について大統領がどう判断し具体的に対応するかは別問題ということである。個別具体的な対応策に関するトランプ氏の判断がNSSに示された方向性から乖離することがあり得るのは、国際関係も国内政治も絶え間なく変転するからであり、これはあらゆる大統領や政権について言えることである。トランプ政権の場合、そこに大統領ファクターが通常よりも大きな振れ幅をもたらす要因として加わったという印象が強いということであろう。

以上を踏まえたうえで、本章では、NSS2017から見て取れる対外認識とはいかなるものかを分析し、必要に応じて前政権との対比も示してみたい。NSS2017は、①米国の市民・本土・生活様式の保護（安全保障）、②米国の繁栄の促進（経済）、③力による平和の維持（軍事）、④米国の影響力の推進（国際協調・価値）という4つの全般的な取り組みに関するセクションと、地域別の取り組みをまとめたセクションから構成されている。各セクションに割かれた頁数は、第一の柱が8頁、第二の柱が7頁、第三の柱が11頁、第四の柱が6頁、地域戦略が9頁となっている。以下、これらのセクションに横断的にみられるいくつかの特徴的な対外認識を検討する。紙幅の都合で、NSS2017の全てを分析することはできないので、主なポイントに絞って検討したい。

1. 競争的・二元的世界観

まずNSS2017の披露した世界観は、主権国家が並存する中で競争するというものであり、多くの評者はこれをホップズ的と形容した⁵。これは米国の安全と繁栄が世界の安全と繁栄と密接不可分であるとした前政権の世界観とは対照的である。こうしたホップズ的世界において、「修正主義国家」である中国とロシアは、米国のパワー、影響力、利益に挑戦し、米国の安全と繁栄を損なおうとする修正主義国家、悪漢国家である北朝鮮とイランは、地

域を不安定化させ、米国と同盟国を脅し、自国民を虐待し、ジハーディスト・テロリストと国際犯罪組織といった越境主体は国境を超えて脅威をもたらしており、これら3種類の敵対主体は積極的に米国人に危害を及ぼそうとしているとの脅威認識をNSS2017は示した⁶。

そして、これらの敵対主体をめぐる諸問題は、「本質的に、抑圧的な体制を肯定する者と、自由な社会を支持する者との間の政治的な争いである」⁷として二元的な世界観を示すのみならず、これらの敵対主体が知的財産権と個人情報情報を窃取し利用したり、米国の政治過程に干渉し、航空・海運セクターを標的とした活動を行い、重要インフラをリスクにさらすなどして、「米国流の生活様式の基礎を脅かしている」⁸とした。これらの認識は、米ソ冷戦が始まりつつあった1947年3月にH・トルーマン（Harry S. Truman）大統領が連邦議会の上下両院合同会議で行った、いわゆるトルーマン・ドクトリンで示された世界観を彷彿させる。

ただし、トランプ政権がトルーマン政権と決定的に異なるのは、こうした競争的・二元的な世界観が、全体主義と反全体主義といったイデオロギー的な対立から導かれたものではなく、あくまで米国自身の「戦略的な自己満足（strategic complacency）」から導かれたものと位置付けている点である。この戦略的な自己満足は冷戦後に生まれたものであり、米国の軍事的優位が保障されているとの思い込みと、自由主義的な民主主義の拡大という形での諸外国の包摂は、国際関係を変質させ、競争が平和的な協力によって取って代わられるという思い込みという二つの要素を指している⁹。「これらの競争は、競争相手国に関与し、国際機関や世界貿易にそれらの国を取り込んでいけば、無害なアクターや信頼に足るパートナーになるという前提に立ってきた過去20年あまりにわたる政策を見直す必要を提起している」¹⁰と述べて、とりわけ後者の思い込みは過ちであり、今こそ決別すべきとしている点は、NSS2017の中でも注目を集めた箇所であった。ここはトランプ政権が、前政権ないしクリントン政権やブッシュ（子）政権に対してアンチテーゼを打ち出そうとする意識が際立ったところともいえよう。

ただし、こうした議論は新しいものではない。オバマ政権2期目の2014年以降、すなわちロシアがクリミアを併合してウクライナ東部への干渉を開始し、中国が南シナ海で人工島を造成し米国を標的としたサイバー攻撃を活発化させてからは、中露に対抗的な姿勢で臨むべきとの論議はすでに高まっていた。中露が米国主導のリベラル国際秩序に編入されうるとする「一体化の神話（convergence myth）」を放棄すべきとの主張は、イシュー別に中露との協力をなお模索しようとするオバマ政権の政策路線へ向けられた厳しい批判となって表れていた¹¹。NSS2017は、中国やロシアへの期待が大きく減退し、いまや大国間協調を前提とした戦略は適切ではなくなったとするワシントンの主流意見を反映し、そこからさらに踏み込んで、上記のような競争的・二元的な世界観をとり、「大国間競争が復活した」¹²との認識を示したのである。

2. 大国間協調の可能性と利益の重視

しかし、他方で注目すべきなのは、NSS2017が大国間協調の余地がまだ残っていることを指摘している点である。序論の「競争的な世界」と銘打たれた節の末尾において、「競争は常に敵対を意味するわけではなく、競争が不可避免的に紛争につながるわけでもない」¹³としている。こうした視点は、さらに第3章「力によって平和を守る」でも登場する。そ

ここでは、中国がインド太平洋地域で米国を追い出し、国家主導型経済モデルを拡散し、地域を自らに有利な形へと再編することを追求し、ロシアは大国としての地位の復権と、国境周辺での勢力圏の確立を模索しており、中露は米国の価値や利益とは相反する世界を形成しようとしていると、その対抗的な意図を解釈している。しかし同時に、「これら両国の意図は必ずしも確定したものではない。米国は相互の利益になる諸分野で両国と協力する用意がある」¹⁴とも述べている。また、同じ節の末尾においても、「米国は、突出した軍事力を保有し、それを同盟国や米国のパワーのあらゆる要素と結合させることによってもたらされる強い立場（position of strength）に立って、競争相手国との協力も模索する」¹⁵としている。したがって、NSS2017が大国間競争を基調とした対外アプローチを唱えているのは事実であり、とかくそこに目が向きがちであるが、同じ文書が大国間協調の可能性を排除していないということも見落とすべきではない。つまり、トランプ政権は、中露と競争して強い立場、すなわち影響力を行使できる立場に立って、米国の政策課題が中国やロシアのそれと重なる場合には、自らが望ましいと考える方法で当該課題について中露の協力を引き出そうとするアプローチをイメージしていると考えられる。

上記に示したNSS2017の一連の認識から明らかなのは、トランプ政権が米国の利益を重視した対外関与アプローチをとろうとしているということであろう。NSS2017は、序論の冒頭部分において、「道義的な現実主義（principled realism）」の戦略である性格づけ、「イデオロギーではなく、結果（outcome）に導かれた戦略である」としている。ここで言われている「結果」とは具体的にいかなるものかは定義されていないが、イデオロギーといった価値規範ではないとすれば、トランプ政権が解釈する米国の利益と理解されるべきであろう。米国の利益を軸にして米国の対外関係を再編するというのがトランプ政権の基本姿勢であり、競争はイデオロギーに基づいて無条件に行われるものではなく、米国の利益を実現するのに必要な強い立場を確保するための手段として、パワーの増強や圧力を伴う競争が位置付けられているとみてよさそうである。

3. 経済分野における競争観

上記のように米国の利益を軸にした視点は、NSS2017の第二章「米国の繁栄の推進」に色濃く出ている。経済的文脈における米国の利益は、貿易上の公正で相互主義的（fair and reciprocal）な関係として定義され、それは平等な条件下での市場アクセスと経済成長のための機会均等と説明されている¹⁶。こうした考え方の下でNSS2017は、「公正で自由な市場経済の原則を尊重する国との経済的競争と、そうした原則をないがしろにする国との経済的競争を区別する」としている（注：本邦では、reciprocalを互惠的と訳す向きがあるが、トランプ大統領の東京での記者会見での説明を聞く限り、貿易の恩恵が双方向的であるというニュアンスよりも、貿易慣行について相手国に相応の対応をとるという意味合いでこの用語は使用されているので、本章では「相互主義的」と訳す）。価値を共有し公正で相互主義的な関係を築いた同志諸国（like-minded states）との経済的競争は健全であり、貿易不均衡が生じている分野で特に競争に力を入れ、知的財産権、電子商取引、農業、労働、環境といった分野で高水準に達する二国間の貿易・投資協定を追求するとしている¹⁷。他方、トランプ政権は、不公正な優位を得るためにルールに違反した国に対しては、強制行動（enforcement action）を追求するとされている¹⁸。後者の代表格は、中国とみて間違いはない。

ここで注目すべきなのは、米国の同盟国が前者—公正で相互主義的な関係を築いた同志諸国—に自動的に含まれているわけではないという点である。NSS2017において同盟国という用語は合計77回登場するが、第二章ではわずかに6回しか登場しない。うち1回は歴史的な文脈における言及（17頁）、1回は実質的に経済的原則を共有する同志諸国を指すための言及（18頁）、3回はエネルギー安全保障の文脈における言及（23頁）であり、いわゆる同盟国との協力に言及しているのはイノベーション面での協力に言及する箇所（20頁）だけである。つまり米国の同盟諸国の中には潜在的に、トランプ政権の定義する「公正で相互主義的な関係を築ける相手」とみなされる国とそうでない国があり、後者にあたるとみなされた同盟国は、強制行動の対象とされる。事実、北米自由貿易協定（NAFTA）や米韓自由貿易協定（KORUS）の再交渉をみるに、同盟国に対しても容赦なく通商外交攻勢をかけている。同盟国を経済的な競争相手国としてみなすこと自体は特異なことではないが、これまでのNSSにはなかった言及のされ方であるといえよう。

他方NSS2017は、経済分野において米国が、先進民主主義国家（industrialized democracies）や他の同志諸国と連携しつつ、経済的侵略に対抗すると述べている¹⁹。ここでの同志諸国も、公正で相互主義的な経済秩序のルールを守り現代に適したものとすうえで協力できる相手国を指している。これらの国々とは、公正な貿易を実現するための強制行動で歩調をそろえたり、貿易・投資プロジェクトにおける透明性や国際基準の遵守を担保するための多国間の取り組みを進めたりするとされている²⁰。なお、念のために付言しておきたいが、安全保障分野における同盟国やパートナー国は、「米国のパワーを増幅（magnify）する」存在であり、連携すべき相手として位置づけられ、同時に共通の脅威から防衛する責任について応分の負担を負うことを期待されているとNSS2017は述べている²¹。

4. 世界における米国の役割

これまでトランプ氏が米国の対外関係について語る時、価値や秩序といった用語に言及することが少なく、各国の主権を強調する世界観を披露してきたため、トランプ政権が世界における米国の役割をどう定義するのかに注目が集まっていた。NSS2017の第四章「米国の影響力の推進」は、まず出だしにおいて、米国の自由な政治・経済制度が普及することを自動的に保障する歴史の弧ないし道筋（arc of history）などといったものはなく、普及するかどうかの成否は米国自身の行動に懸かっているとす。これは、人類は大国間戦争や貧困といった問題を克服する歴史的潮流にあるので、個別の国際問題に過剰に反応し、国家間の競争や対立を引き起こすことによってその潮流を乱すべきではないとの世界観を持っていたといわれるオバマ大統領ないしオバマ政権への明確なアンチテーゼである。

ではNSS2017は、米国の自由な政治・経済制度を積極的に普及する方針を表明しているのだろうか。この点について、NSS2017は、「米国の価値を他国に押し付けることはしない」ものの、市場経済、公正で相互主義的な貿易、民間セクターの活動、そして法の支配などを、自国の文化に応じた形で実現しようとする、意欲ある提携国（aspiring partners）に対してパートナーシップを提供すると説明している²²。これは他国の政治体制を転換するような武力介入などは行わないものの、市場経済型民主国家モデルを目指そうという意思を示す国に対しては、「民間投資や民間セクターの活動を惹きつけるような援助アプローチ」をとる形で支援の手を差し伸べるという基本姿勢を示している。

ただし、ここで言われる米国の開発援助は、いわゆる民主主義の推進そのものを目的としているわけではない。被援助国が、収奪的な国への従属や依存を拒否し、米国と利益を共有する被援助国が強い主権国家へと変わることによって、米国からの輸出先やビジネス相手国となることが目指されている。また、脆弱な国家については、それらがジハード・テロリストや国際犯罪組織の温床とならないようにするために米国は援助を実施するとしている²³。つまり、開発援助の目的は、端的に言えば、米国の利益を共有する国を増やし、テロの温床を減らすことにあると理解できよう。

NSS2017は「道義的な現実主義」なる戦略として性格づけられているのは前述した通りだが、それは、「世界の平和、安全、繁栄は、国内で自国民を尊重し、海外で平和を普及させる強い主権国家に懸かって」おり、「米国の原則は、世界に善をもたらす悠久の力である」といった理解に拠って立っていると説明されている²⁴。ここで言及されている「原則」は、実は厳密に定義されているわけではないが、序論の説明を追っていくと、米国市民（the people）に帰属するところの主権であり、その自由と独立を保障する制度や伝統、また法の支配といった諸原則を指すとされる²⁵。これまでの歴代政権であれば、類似の内容に言及するときには、「普遍的価値（universal values）」という用語を使用してきた。しかし、NSS2017は、これらを「原則」と呼び、米国が自らの歴史的な取り組みによって勝ち取ったものと捉え、これらを米国の「原則」としている点は特徴的である。「米国の価値を唱導する」と題された第四章最終節は、蛇足の感が否めないものの、宗教の自由、表現の自由、報道の自由、集会の自由、法の前での平等といった個人の権利が列挙され、「米国の自由は、世界の大半にとってインスピレーションを与えるものであり、米国は常に自由を追い求める者と共にある。我々は世界各地において自由と機会の灯火であり続ける」としている。そこには一見して受動的な姿勢、あるいは不干渉を想起する姿勢が垣間見える。

しかし、同節末尾に示された優先的な行動では、「我々は、米国の利益に脅威を及ぼしたり、価値に反する国家や指導者を、外交、制裁その他の手段を用いて孤立させる。我々は悪に直面してなお沈黙を守ることはない。我々はジェノサイドや大量虐殺の実行犯の責任を追及する」としており、米国の利益と価値に挑戦する相手に対しては、厳しい対応を能動的にとる姿勢が示されている²⁶。NSS2017の第三章「力による平和の保全」は、軍事力と外交力の強化を謳っているが、経済外交に関する箇所では、制裁をはじめとする経済的な諸手段は、同志諸国と連携することによって、共通の脅威に対抗するものと説明されている²⁷。人権侵害の事案について対応を全く控えるかといえば、必ずしもそうとは言えない。ここはまさにトランプ氏のイメージとの乖離が大きいところであるが、トランプ政権によるシリア攻撃の事例にもみられたように、時と場合によっては武力の行使も選択肢に含まれうるとみておくべきであろう。

おわりに

NSS2017の地域戦略に関するセクションでは、インド太平洋地域がトップに挙げられた。重要ではない地域を冒頭で論じるとも思われなため、トランプ政権はインド太平洋地域を重要地域と位置付けているとみていいだろう。そこでは中国と北朝鮮が問題として取り上げられているが、中国については、経済的な見返りや制裁、影響力を浸透させる工作、軍事的な威嚇といった手段を用いて、他国に自らの政治・安全保障アジェンダを受け入れ

させたり、インフラ投資や通商戦略を駆使して地政学的な目標を追求したり、南シナ海の要塞の軍事化によって自由な交易や他国の主権を脅かしたり、中国軍の近代化によって地域への米国のアクセスを制限するといった行動を問題視し、中国が地域を圧倒することは、インド太平洋地域の多くの国の主権を損なうリスクを引き起こすとの見方を示している²⁸。

中国や北朝鮮という脅威に対応するうえで同盟国が決定的に重要との理解が示され、NSS2017は日本について、「決定的に重要な同盟国である日本の強いリーダーシップを歓迎し支持する」と述べているほか、日米豪印協力の強化を模索する意向も表明した²⁹。本章で論じた米国の世界観に照らせば、核弾頭搭載の大陸間弾道ミサイルの開発によって米国本土の安全を脅かそうとしている北朝鮮や、諸外国の主権を損ない、不公正な貿易慣行に及び、個人の各種の自由を制限している中国は、トランプ政権の競争の対象となる。気候変動問題やグローバル経済の管理などに重きを置いた協調重視の対中姿勢をとったオバマ政権と比べて、トランプ政権は米中関係の緊張を伴うアプローチをとるとみられる。それはすでに、北朝鮮と取引のある中国企業に対する二次制裁や、通商法第301条に基づく調査開始や日米欧によるWTOでの中国の提訴といった行動にも表れている。

トランプ政権は、各種の手段を動員した競争を展開して「強い立場」を確保し、自らの目標を競争相手に強いようと試みるだろう。しかし、本章でみたように、トランプ政権は、「結果」を重視するという基本方針に導かれており、また中露と共通利益を追求する余地があることを明らかにしていることから、北朝鮮や貿易をめぐる問題では、トランプ大統領が諸般の事情を踏まえて、当初の目標を下方修正しそれを満足できる「結果」と判断すれば、ある時点で競争相手国による特定の対応の約束と引き換えに、圧力をかける競争的アプローチを控えるという合意（ないし取り引き）に達する可能性も排除できない。他方、主権を重視するというトランプ大統領本人も言及してきた論理に基づけば、インド太平洋地域において中国が経済的・政治的影響力を拡大・浸透させようとする取り組みに対抗・競争するようなトランプ政権の戦略は、ある時点で「結果」を得るという類のものではなく、影響力をめぐる絶え間ない競争の展開を意味するので、持続する可能性が高いといえるかもしれない。

(2018年3月27日脱稿)

— 注 —

- 1 *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, December 2017 <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> 2018年12月19日最終アクセス。(以下、NSS2017。)
- 2 各所でこの事実に言及されているが、例えば次がある。Kori Schake, “How to Grade Trump’s National Security Strategy on a Curve,” *Foreign Policy Online*, December 19, 2017, <<http://foreignpolicy.com/2017/12/19/how-to-grade-trumps-national-security-strategy-on-a-curve/>> 2018年1月14日最終アクセス；Max Boot, “Trump Security Strategy a Study in Contrasts,” *Council on Foreign Relations website*, December 18, 2017, <<https://www.cfr.org/expert-brief/trump-security-strategy-study-contrasts>> 2018年1月12日最終アクセス。
- 3 Thomas Wright, “The National Security Strategy Papers Over a Crisis,” *The Atlantic*, December 19, 2017 <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/trump-national-security-strategy/548756/>> 2018年1月10日最終アクセス。
- 4 Boot, “Trump Security Strategy a Study in Contrasts.”

- 5 NSS2017に好意的な見方をとる評者も、批判的な見方をとる評者も、NSS2017がホッブズ的世界観に拠って立っているとみる点で一致している。Elliott Abrams, “The Trump National Security Strategy,” Council on Foreign Relations website, December 26, 2017 <https://www.cfr.org/blog/trump-national-security-strategy> ; Melvyn P. Leffler, “Trump’s Delusional National Security Strategy,” Foreign Affairs Online, December 21, 2017 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-12-21/trumps-delusional-national-security-strategy>> いずれも2018年1月13日最終アクセス。
- 6 この認識は随所に登場するが、例えば次の箇所がある。NSS2017, pp. 2-3, 25.
- 7 NSS2017, p. 25.
- 8 NSS2017, p. 7.
- 9 NSS2017, p.27.
- 10 NSS2017, p. 3.
- 11 代表的な論者として、前述のブルッキングス研究所のライトがいる。Thomas J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, New Haven: Yale University Press, 2017.
- 12 NSS2017, p. 27.
- 13 NSS2017, p. 3.
- 14 NSS2017, p. 25.
- 15 NSS2017, p. 26.
- 16 NSS2017, p. 4.
- 17 NSS2017, pp. 19-20.
- 18 NSS2017, p. 19.
- 19 NSS2017, p. 19.
- 20 NSS2017, p. 20.
- 21 NSS2017, p.4.
- 22 NSS2017, pp. 37-39.
- 23 NSS2017, p. 39.
- 24 NSS2017, p. 1.
- 25 Ibid.
- 26 NSS2017, p. 42.
- 27 NSS2017, p. 34.
- 28 NSS2017, p. 46.
- 29 NSS2017, p. 46.

第4章 トランプ政権とメディア：『フェイクニュース』は必然か

前嶋 和弘

はじめに

2017年は「フェイクニュース」という言葉が、世界中に一気に浸透した1年だった。日本でも怪しげな情報を「フェイクニュース」と冗談半分で日常的に呼ぶようなことも広がっている。アメリカでは特に「フェイクニュース」が生まれやすい状況にある。というのも、極端な政治的分極化での左右対立の中で、ちょっとした誤認や誇張、さらには正確と思われるようなレベルの情報ですら「偽り」と決めつけられてしまうためである。

それでは、なぜ、こうした「フェイクニュース」が増殖していくような時代が到来したのか。本稿では次の3つの点について考えてみたい。3点とは（1）政治的分極化、（2）メディア不信の構造化、（3）デジタルメディアの台頭である。3つに共通している時代の背景にはアメリカ社会・政治の大きな分断である。さらに、この分断は、メディア不信そのものを深刻化させている。

1. アメリカの政治とメディアを取り巻く環境

(1) 政治的分極化

国民世論が左右に分かれていく政治的分極化は60年代ごろから徐々に進行してきた。ジョージ・W・ブッシュ政権、オバマ政権、トランプ政権と続く中、近年は極めて顕著となり、固定化されつつある。現在のアメリカは南北戦争以来の国が2分されている状況であるといっても過言ではない。政治的分極化が進む中、議会内ではイデオロギー的凝集度が強くなった。政党間の対立激化の過程で、アメリカ政治のアクターが「大統領とその政党」対「対立党」という議院内閣制と同じ構造になりつつある。

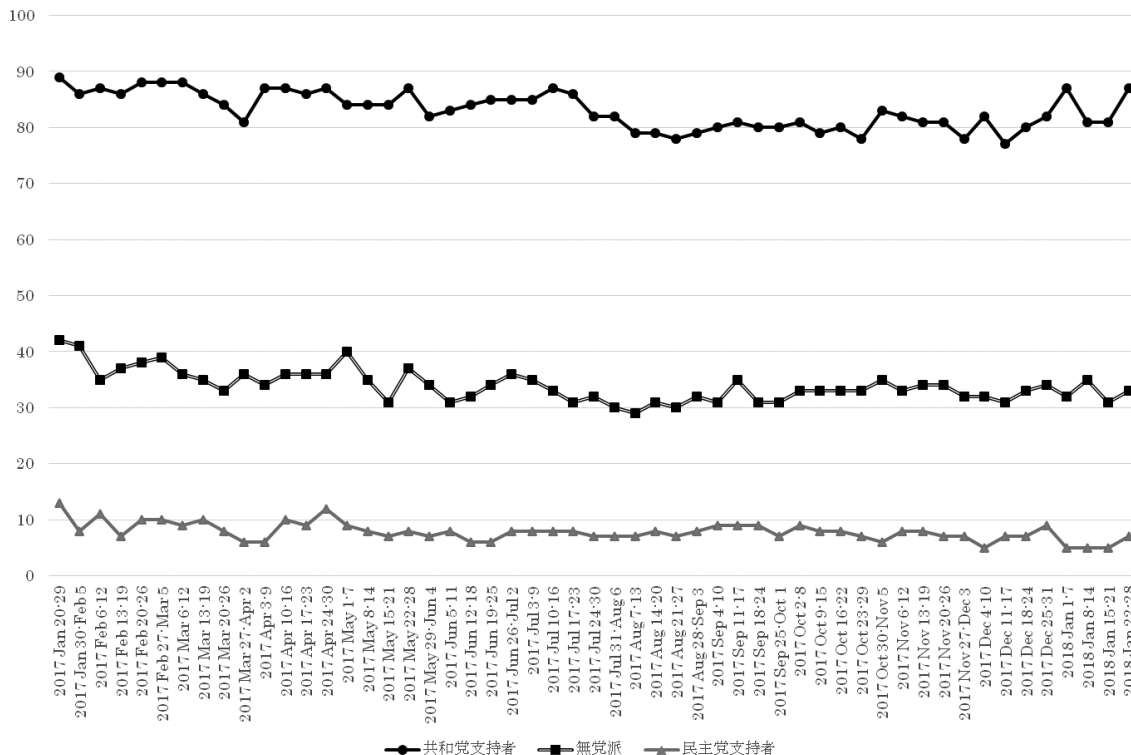
国民の分断がどれくらい進んでいるのかは、大統領の支持・不支持の傾向をみれば明らかである。世論調査会社のギャラップが2018年1月22日から28日にかけて行った調査の場合、トランプ大統領の支持率は38%で、不支持率は過半数を超える57%となっており、19ポイントも不支持の方が多い¹。トルーマン政権の途中から始まった同社の支持率調査の中でも、就任2年目の1月の時点としては、トランプ大統領の支持率は際立って悪く、最低である。

しかし、党派別にみると、状況は全く異なってみえる。同じ調査では、共和党支持者でトランプ氏を支持する人は87%なのに対し、民主党支持者で支持すると答えた人は7%で、なんと80ポイントも差がある。無党派が33%で、ちょうど両者の中間に位置している（図1）。

このように国民が大きく割れる状況はオバマ政権でも同じであり、民主党支持者から8割以上の支持を集めたが、共和党支持者からの支持は10%強だった。この分断がトランプ政権になり、拡大しつつある。各種世論調査の結果からオバマ大統領もトランプ大統領も、支持者からは「最高の大統領」、不支持者からは「最低の大統領」とみられていることが解る。

政治的分極化は進んだが、中道派そのものが消えたわけではない（中道派の3分の1は

図1 トランプ大統領の党派別支持率（ギャラップ）



民主党寄り、3分の1は共和党寄りで、やや民主党寄りの層が多いと思われる)。しかし、全体の10分の1程度の「本当の中道派」の投票率は極めて低い。それもあって2極化された政治がクローズアップされる結果になっている。

(2) メディアの分極化

アメリカでは世論の分極化とともに、政治情報の分極化も目立って進んでいる。その原因として考えられるのが、1980年代後半の規制緩和である。特に、放送における公平性の原則「フェアネス・ドクトリン」が1987年に放棄されたことであろう。これにより、政治報道がマーケティングされ、オーディエンスが誰であるかが詳細に分析されていった。その際、徐々に政治イデオロギーに合わせた報道の「市場」が開拓されていった。市場開拓に伴い、比較的政治色が目立つ政治情報番組が目立っていく中、「メディアの分極化」といえる状況が作られていく。

この「メディアの分極化」にはいくつかの段階がある。まず、保守派のニーズに合った政治情報番組がなかった中で、1990年台に保守系のトークラジオ（聴取者参加型で政治問題や社会問題を話し合うラジオ番組）で一大ブームとなっていた。保守派の不満のはけ口として台頭してきたといっても過言ではない。最も代表的なラッシュ・リンボウに加え、ショーン・ハニティら保守派のトークラジオホストは、政治アクターの一人として、言動そのものが注目されるようになっていった。この動きを見て、1996年にCATV・衛星放送の24時間ニュース専門局（「ケーブルニュース」）として開局したFOXNEWSは、保守の

立場を鮮明にした「報道」の提供を開始した。ハニティらトークラジオホストもそのまま司会に起用したため、“テレビ版保守派トークラジオ”そのものだった。

トークラジオにしる、FOXNEWSのいくつかの番組は「報道」というよりも過度の演出や断言も含まれている「政治ショー」といった方が正確であり、政治的には偏っているものの、視聴・聴取側にとっては分かりやすい。それもあって、保守派の国民を中心に情報源として定着していく中、例えば、FOXNEWSの視聴者数は、老舗のCNNを超え、24時間ニュース専門局の雄としての地位を築いていった。

さらには、2007年に保守派のルパート・マードックの「ウォールストリートジャーナル」紙の買収などによって、同紙の政治的立場も前よりも保守化したといわれている。既存の報道機関が比較的反リベラル寄りであるといわれる中、それまで「未開拓」だった保守メディアが「売れる」ことが実証されていった。

ケーブルニュースの中で視聴者数で常にトップを走り続けていたFOXNEWSに対し、同じ96年に開局したが大きく出遅れていたMSNBCは15年ほど前から急にリベラル色を前面に出した放送に切り替え、左派の視聴者を開拓していった。また、いくつかのリベラル派の政治トークラジオ番組も定着していった。

このようにメディアにとって、どちらかの側のアドボカシーをする方が経営的に理にかなう構造（「儲かる構造」）となっており、左右どちらかの2極政治の中に意図的に入り込み、左右の政治的立場の応援団の役目（アドボカシー化）が進んだ。ピューリサーチセンターの調査によると、2016年選挙の際、政治情報のソースとして「ケーブルニュース」をあげる人が最も多かった²。しかし、保守のFOXNEWSとリベラルのMSNBCでは、例えばオバマケアの評価について正反対のように分かれている。真実であるかどうかより、いかに自分の「顧客」（視聴者）にとって受け入れられやすいかが報道の基準になっているかのようである。

政治報道のマーケティング化はオーディエンスに向けた選挙（キャンペーン）の永続化という現象も生んでいる。これにより「選挙（キャンペーン）と統治は異なる」とされていた時代が終わった。クリントン以降の各政権の場合、大統領のメディアに対する姿勢は選挙期間中と変わっていない。

(3) デジタルメディアの台頭

さらにインターネットの普及が政治情報の質だけでなく、政治情報の伝播のパターンも大きく変貌させた。まず質については、多チャンネル化やインターネット上の政治情報の多様化で、取材報道する記者の数が圧倒的に足りなくなっている。記者教育が十分でなければ、誤報も生み出しやすくなっている。さらに、ケーブルニュースやインターネットにしる、瞬時に情報を提供しないといけない時代に入り、その分、情報を確認する時間も少なくなるほか、情報そのものも薄くなりがちである。

政治情報の伝播のパターンについてはさらに深刻である。国民が大きく分断しているため、リベラル派、保守派のいずれも、自分たちにとって受け入れやすい情報を優先的に取り込み、そうでない情報は信じないという傾向が強くなっているためだ。「選択的接触（selective exposure）」によるタコツボ化が進み、それがメディア不信を深めている。「選択的接触」とは読者や視聴者の側は、自分の政治的立場に都合の良い情報のみに優先的に接

するという現象である。「選択的接触」によって、読者や視聴者の側は敵側の情報を一切信じない、敵側の情報をフェイク（虚偽）と思いこむ傾向が強くなっている。

既存のメディアの選択でもこの傾向は見えるが、もともとはテレビなどの選択に使う用語だったのだが、SNSの時代となり、選択がさらに容易にそして瞬時になった。新聞やテレビなら、さまざまな情報が個人の好みを超えて否応なしに目に入ってくるが、インターネットという媒体の特性は最初から好きな方にしか目がいかない。さまざまな情報を突き合わせて物事を考えていくのではなく、自分に都合の良い情報を選択的に選んでいく。つまり、その情報が真実かどうかよりも「信じたい情報」かが優先されてしまう。このようにして、「選択的接触」の度合いはオンライン上ではけた外れに進んでいる。

さらに、リベラル側の情報の暴露を狙ったサイトを保守派が意図的に政治情報インフラとして使ってきた事情もある。代表的なものが、『ドラッジ・レポート』であり、1998年1月に伝えた当時の現職大統領であるビル・クリントンのモニカ・ルインスキーとの不倫のスクープで一躍世界的に知られるようになった。新聞や雑誌が情報の裏をしっかりとる前にこのスクープを掲載したことで知られているように、『ドラッジ・レポート』は客観性や真実であるかどうかの情報の裏付けが極めてあいまいなまま保守派に有利となるような情報が提供されている。また、『ドラッジ・レポート』の編集者の一人が発足させたのが『ブライトバート・ニュース』である。編集責任者であったスティーブ・バノンが2016年夏にトランプの選挙責任者に就任したことで、『ブライトバート・ニュース』の名前も広く知られるようになった。バノンはトランプ当選後、今後の新政権の核となる首席戦略官に任命され、既に解任されているが、バノンとともに『ブライトバート・ニュース』は世界的に知られる存在となった。『ブライトバート・ニュース』には、「脱真実」的な怪しげな情報や、「オルト・ライト」を特徴づける白人至上主義的な情報も数多い。

そして、何よりも、インターネットの時代には、ニュースフィードがされるという事実も大きい。例えば、『ブライトバート・ニュース』そのものへのアクセス数自体は限られていたとしても、ツイッターのリツイート、フェイスブックのフィード機能のアルゴリズムによる自動転載でブライトバートに掲載された情報がどんどん拡散していく。

このようなアルゴリズムを分析する専門企業が選挙コンサルティングをしている。例えば、統計学、パターン認識、人工知能等のデータ解析の技法を大量のデータに網羅的に適用するデータマイニングとデータ分析を手法とする専門企業であるケンブリッジ・アナリティカはトランプ候補陣営の運動に加わっていた³。

そもそも、インターネットやソーシャルメディアの普及により全国民の集合知が生まれ出されるというのは幻想である。実際には正しい情報でも「フェイク」と感じ、虚偽の情報でも「正確」とであると信じるような世論の土壌がアメリカにはできてしまっている。

2. 3つの「フェイクニュース」

アメリカにおけるこのような政治とメディアを取り巻く環境の中、「フェイクニュース」は必然的に生まれてしまう構造になっている。ただ、そもそも「フェイクニュース」の定義そのものが大きく分けて3つあり、それぞれは質的に大きく異なっている。その3タイプはいずれも現在のアメリカ政治の文脈においては必然的に大きくなっているのも特徴である。

(1) 虚偽のニュース

まず、単に情報が嘘である場合である。「脱現実」現象を象徴する事件として一躍世界的に有名になったのが、首都ワシントンのピザ店が児童買春組織の拠点になっているという陰謀論に関連する発砲事件である。「民主党の大統領候補であるヒラリー・クリントンと陣営幹部がこの児童買春に加わっている」という話が大統領選挙戦の直前に保守系サイトやソーシャルメディアを通じて広がった。そして、選挙後の12月4日に、銃を持った男がこのピザ店に乱入したことで一気に「通常のニュース」になった。男は数回発砲し、負傷者はいなかったものの、45分もの間、店に籠城。警官とのやり取りの後、身柄を拘束され、テレビや新聞が「嘘の情報を信じた男が児童たちを助けようと乱入した」とこぞって伝えた。法廷で男は「子供たちを助けたかった」と弁明している。そのピザ店は地下鉄駅の近くで人通りも多く、筆者も過去に頻繁に前を通ったことがあるが、児童買春組織の拠点になっているような雰囲気は全くない。いずれにしろ、大統領選挙をめぐる陰謀説がこれだけ大きくなってしまったのは事実である。

このピザ店をめぐる話の他にも、2016年10月には、「ドナルド・トランプの集会に入り込み、トランプへの抗議運動をしていた人物は、クリントン陣営から3500ドルを受け取った回し者」という作り話が既存のテレビ局サイトに似せた嘘のサイトに掲載された。それをトランプの次男のエリックが「ついに真実が明らかになった」とツイートし、その事実がさまざまな既存メディアでも報じられることで有名になってしまった。このほかにも、「厳しくトランプを批判していたローマ法王が最後にはトランプ支持を表明した」「オノ・ヨーコとヒラリー・クリントンは1970年代に性的な関係があった」「クリントンはイスラム国に武器を売却した」「クリントンの電子メール問題を追っていたFBI捜査官が殺された」「ビル・クリントンの隠し子が“父”に会おうとしている」などのデマが2016年選挙の間にはソーシャルメディアで流布した。

この虚偽の情報の拡散元はロシアを筆頭にした外国による介入の可能性が高いとみられている。アメリカではここ1年、2016年大統領選挙でロシアがネット上で拡散させたと思われる様々な虚偽の広告の解明が進んだ。この広告とは民主党のヒラリー・クリントン候補を意図的に陥れる内容だった。その中には、クリントンとムスリム過激派との関連などをほのめかせるものや、上述の夫のビル・クリントン元大統領の隠し子という明らかな嘘も多数含まれていた。この虚偽の広告がフェイスブックなどを通じて一気に拡散していく仕組みが明らかになっている。連邦議会が明らかにしたところによると、アメリカ国民の中で延べ1億5000万人が広告を見たとされている。この1億5000万人という数は2016年の大統領選挙で実際に投票した人数よりも多い。

この広告が選挙の結果を左右したかどうかは結論付けられてはいない。しかし、2016年の大統領選の結果は非常に僅差だったため、少しの影響が大きな差を生み出した可能性もある。また、この広告にトランプ陣営が関与していたのかどうかはまだ明らかでないが、これこそが一連のロシア疑惑の中核の一つと考えられている。

一連のロシアのサイバープロパガンダに対して、アメリカの選挙が極めて無防備であるという世論が高まっており、2018年の中間選挙に向けてフェイスブック、ツイッター、グーグルは対策を急いでいる。同じようにロシアは2016年6月、イギリスで、EUからの離脱を問う国民投票が行われた際、ロシア政府との関連が指摘されるロシアの企業がツイッ

ターの偽アカウントを使い、離脱を支持する投稿を繰り返していたと指摘されている。

ロシアを筆頭にした外国による介入の可能性以外にも虚偽情報が広がる要因には、営利目的（ウェブでの広告課金）や愉快犯がいるのも付け加えておきたい。いずれにしろ、情報戦がSNSで非常に容易になったのは事実である。組織的なサイバープロパガンダにしろ、一種の愉快犯にしろ、虚偽の情報をネット上で拡散させることで様々なメリットがあるのは事実であろう。

(2) 「嘘」というレッテル貼り

次に「理解したくないニュース」「別の政治的立場からのニュース」に対して、これを虚偽のものに見立てる「フェイク」もある。このレッテル張りは上述のように政治的分極化、メディアの分極化で極めて顕著になっているのが特徴的である。

自分にとって都合の悪い報道の内容を「嘘」と断言する際にも「フェイクニュース」という言葉が使われるようになった。

自分の政治的立場からは受け入れがたい内容のニュース（イデオロギーに基づくニュース）の場合は、分極化、メディア不信、デジタルメディアの台頭があいまって「味方のニュース以外はフェイク」とする環境が広がっている。

いうまでもなく、トランプ大統領の言動がこの代表的なものである。トランプ氏にとってみれば、自分に否定的な報道機関を「フェイク」と呼べば、上述の共和党支持者のメディア不信が目立つ中、支持者たちは強くトランプ氏に共感するという構図となっている。

2017年1月、当選後初めて開かれた記者会見で、トランプ氏はCNN記者を「フェイクニュースだ」と切り捨て、質問を受け付けなかった。トランプ政権の場合、こういった傾向が非常に強く、いくつかの報道機関を名指しして「偽ニュースだ」と衝撃的な発言を繰り返している。

MSNBCやCNN、ニューヨークタイムズなどのリベラル色が強い報道機関のニュースがトランプ氏の標的となった。トランプ氏が「フェイク」と叫ぶ報道の中には、確かに誤報や誇張表現もあったが、そもそも真偽を確認するのが難しいものも少なくない。報道の内容の真偽はおいておきながら、まずは「嘘」とレッテル貼りをすることが自分を守ろうとするトランプ氏の戦術でもある。2016年の大統領選でトランプ氏の当選を十分に予想しきれなかったという負い目がどこか報道機関側にあるのも事実である。トランプ氏の「フェイクだ」という挑発に対しての追及がどことなく弱い気がするの、この負い目が根底にあるのかもしれない。

保守派から見ればMSNBCは「フェイク」、リベラルから見ればFOX NEWSは「フェイク」となる。こちらで正しいものが向こうでは正しくない。そんな一種のパラレルワールドが存在するかのようである。そして、異論はあるが、新聞や地上波などを含めると、既存のメディアの多くが「リベラル寄り」であるとされるため、保守派の不満が高まっているという構図である。

トランプ氏はさらに、2017年8月には自分のフェイスブックに、「リアルニュース」と名付けた約1分半の動画を掲載した。この動画はニュース番組形式であり、トランプ氏が信じる「リアル」を伝えることを目的とし、制作させた。内容はトランプ支持者の元CNNのコメンテーターが「トランプ大統領は経済を正しい方向に戻している」とし、トランプ

政権の経済面での実績をたたえることに終始した。大きな話題とはならなかったため、第2弾の配信はなかったものの、トランプ大統領流の情報戦を既存のメディアに仕掛けたという意味でも興味深い。必然的にここ数年間のアメリカ政治の状況に極めて顕在的になっている。

このよう状況の下、トランプ政権とメディアは「奇妙なウィン・ウィン関係」にある。すなわち、トランプ政権がメディアを叩けば叩くほどトランプ支持者は喜び、逆にトランプ不支持者はメディアをより支持するという構図が出来上がっている。また、トランプ大統領は自分に好意的なメディアでのみ独占インタビューを許すなど、メディアのコントロールに長けている。政権中枢の能動的なメディア戦略として報道官が情報のスピンドルコントロールを行うのは一般的だが、トランプ政権の場合、トランプ大統領自身がスピンドルクターになっている。

(3) 風刺としての「フェイク」ニュース

さらに、フェイクニュースには、風刺としてあえて「フェイク」と自らを名付けるようなケースもある。「風刺としてのフェイクニュース」の背景にあるのがメディアのエンタメ化である。

CATV局であるコメディ・セントラルは、その名のとおり、一日中、他愛のないお笑い番組を流し続けている。この局のもっとも代表的な番組といえる『ザ・デイリー・ショー』は政治や社会のニュースをパロディにする「フェイクニュース」を集めた番組である。

この「お笑い番組」にはG・Wブッシュやオバマ両大統領の他、「本当の政治家」が司会者のスタンドアップ・コメディアンとのジョーク交じりのインタビューを受け話題を生みづづけてきた。2016年選挙ではNBCの老舗のコメディ番組『サタデー・ナイト・ライブ』にトランプ、ヒラリー・クリントン、サンダースら主要候補が登場し、自らのパロディである寸劇を行ったことで、このこと自身が政治ニュースを作り出し続けてきた。

『ザ・デイリー・ショー』や『サタデー・ナイト・ライブ』などは、政治メディアのエンターテインメント化を象徴しているといえる。これについては、メディアのエンタメ化は政治報道の劣化を進めたと非難される一方で、「風刺としてのフェイクニュース」は政治学の中でも政治参加を促進させる可能性があるものとして2000年代以降には数多くの研究がある。

これは皮肉でもあるが2009年のタイム誌の世論調査では風刺ニュース番組『ザ・デイリー・ショー』の司会を務めるコメディアンジョン・スチュアートが「ウォルター・クロンカイト以来、最も信頼できる“ニュース・キャスター”」であると回答された。オバマ前大統領を含む、政治家もこのような風刺ニュース番組に進んで出演しているという事実もある。

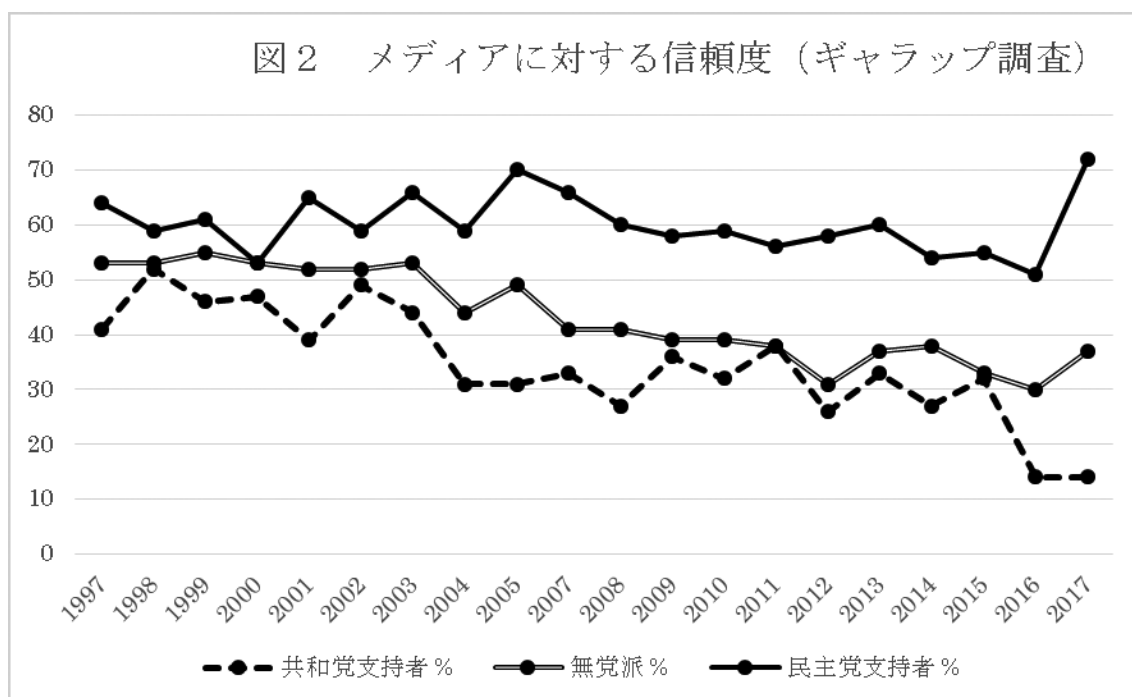
3. 構造化するメディア不信

(1) メディアに対する信頼度すら分極化

「フェイクニュース」が増えれば、必然的にメディア不信が進んでいく。アメリカ国民のメディアへの信頼度が急激に低下している。2017年9月6日から10日にかけて行ったギャラップの別の調査によると「新聞やテレビ、ラジオなどのメディアを信頼するか」という

質問に対して、「とても信頼する」「信頼する」と答えた国民は、2017年の場合、民主党支持者の中では72%だったが、共和党支持者の間では14%にとどまった（全体では41%）。2016年の同様の調査では、メディアを「とても信頼する」「信頼する」と回答した民主党支持者51%、共和党支持者は2017年と同じ14%であり（全体では32%）、トランプ政権になり、民主党支持者と共和党支持者の間での報道機関に対する信頼度の差が広がっている（図2）⁴。メディアに対する信頼度すら分極化しているのが現状である。

現在のような党派性を含んだギャラップのメディアに対する信頼度の調査は1997年から2006年を除き毎年行われている。1997年の前には1972年、74年、76年に行われており、党派性別ではなかったが全体では「とても信頼する」「信頼する」と答えた国民は、それぞれ68%、69%、72%だった⁵。当時はウォーターゲート事件の前後であり、メディア信頼度が極めて高かったといえるが、30ポイント以上低い現在とは隔世の感がある。



2017年の両者の58ポイントもの差を見ても、共和党支持者の既存のメディアに対する強い反発が見て取れる。各報道機関が「リベラル寄り」であるという見方もできる。共和党支持者のメディア不信の度合いは、未曾有とっていいほど極めて深刻である。この既存のメディア不信こそ、「フェイクニュース」現象を引き起こした元凶でもあると考えられる。メディア不信の背景には前述の規制緩和やメディアの分極化が大きいのはいうまでもない。

アメリカの場合、公的な機関に対する信頼度は他国と比べても低く、たとえば連邦議会の支持率は2017年の場合、19%にとどまっている。ただ、他の公的な機関に比べてもメディアの信頼度の急激な降下は目立っている。ジョナサン・ラッド（Jonathan Ladd）の調査によれば、2010年における他の機関（大統領、議会、最高裁、軍、大企業、宗教団体、労組、科学者、教員）への信頼度が50%を超えているのに比べて、メディアへの信頼度が約30%

と際立って低いのが特徴である⁶。

メディアのアドボカシー化とともに、メディアのエンタメ化が一気に進んでいったのもメディアへの信頼を落としている。衛星中継やインターネット等の技術の進展がメディアのエンタメ化に拍車をかけた。90年代のO・J・シンプソン裁判、クリントン元大統領の不倫問題に関する報道はいずれもメディアのエンタメ化を象徴する事件である。さらに、2004年にイラク戦争に関して大量破壊兵器がイラクに存在していなかったことが明らかになり、メディア不信の傾向が決定的となった。

(2) ファクトチェックの限界

メディアに対する信頼度が低くなっている中、ニュースの真偽を確認するファクトチェックという試みに注目が集まっている。

諸説あるが、現在の形に似たファクトチェックはCNNが1990年代初めにニュース番組内の一つのコーナーとして導入されたといわれている。政治家や識者の様々な発言や政府の方針、メディアの報道などの真偽をジャーナリストたちが集めた情報で確認するのは今も変わらない。

ファクトチェックは過去25年ほどの間に完全に定着するとともに、爆発的に普及したインターネットにも場所を移している。現在はテレビ、ラジオ、新聞だけでなく、「ハフィントン・ポスト」などのネットメディアや政治ブログ、非営利の「メディア監視団体（メディア・ウォッチ・グループ）」などが様々な形式のファクトチェックを行っている。また、名称も様々だが、裏付け情報を取るという基本姿勢は変わっていない。

基本的には、ファクトチェックは通常の報道よりもさらに俊敏に情報を提供する「ジャーナリズムの進化形」と考えられる。報道に客観性を持たせ、民主主義を情報面で支えるツールがファクトチェックの位置づけである。テレビ、ラジオの多くは自分たちの報道と連動させ、ファクトチェックを提供している。『タンパベイ・タイムズ』の有名な「ポリティファクト」のようにネットの情報で新聞を補完しようとする例もある。

しかし、政治的分極化やメディアの分極化の中、ファクトチェックそのものの中立性もなかなか担保できないのが実情である。というのも政治報道には価値判断がからみ、世論からの影響も受け、完全な中立が難しいためだ。ファクトチェックを行う機関や団体そのものも、中立とはいいがたい団体も少なくない。「メディア・リサーチ・センター」「アキュラシー・イン・メディア」などの保守派の団体は民主党の政治家やリベラル派の識者の発言を狙い撃ちしているほか、リベラル色が強い報道機関の報道を徹底的に批判する。一方、「メディア・マターズ・フォー・アメリカ」、「FAIR」、「センター・フォー・メディア・アンド・デモクラシー」などのリベラル派のメディア監視団体は共和党の政治家に非常に厳しく、保守派の報道機関に非常に批判的である。

メディア監視団体の多くは、実際には保守系とリベラル系に分かれており、各団体を支援する市民が政治イデオロギーごとに分かれて、それぞれの自分と立場を同じくする団体を支持する傾向がある。そして、それぞれのアドボカシー活動を続けている。CNNでファクトチェックのコーナーを始めたブルックス・ジャクソン氏が創設した「ファクトチェック・ドット・オルグ」のような比較的客観派として知られているメディア監視団体もあるがこれはむしろ少数派かもしれない。

『タンパベイ・タイムズ』の「ポリティファクト」に代表されるように、報道機関が情報の真偽を検証する動きも出ているが、そもそも報道機関に党派性があるという上述の問題に突き当たってしまう。

このようにファクトチェックをする側にも政治的な意思が入り込む。むしろ、ファクトチェックが自分たちのイデオロギーにあわない報道を叩くアドボカシーになっており、アドボカシーをしないと運営資金が集まらないという現実がある。

4. 「構造化」するフェイクニュースと私たち

本稿では日常化しているともいえる「脱真実（ポスト・トゥルース）」の現在を、アメリカの例を中心に検証した。現在のアメリカではフェイクニュースが増殖しやすい土壌が形成されているといえる。そもそも報道について、何が「正しく」て、何が「正しくない」のか。実際に「嘘」なのか、「特定の政治的な立場の人物にとって都合の悪いもの」なのか。アメリカでは、この差が分かりにくくなっているという構造的な背景がある。その背景とは、保守派とリベラル派の間の強い政治的分極化に他ならない。このように「フェイクニュース」を生み出す環境はアメリカでは構造化されている。「フェイクニュース」は国民の分断だけの問題ではなく、論じてきたような規制緩和以降の政治情報の変化も大きい。報道側の立場で見れば、トランプ氏の登場以来、アメリカでは「フェイクニュースだ」というトランプ氏の叫びの前に、ジャーナリズムそのものの信頼が傷つけられてもいる。

「フェイクニュース」現象はアメリカだけにとどまらない。アメリカとは大きく状況は異なっているものの、デジタルメディアの登場によって、言論の自由と民主主義がもたらす「より良い統治」の関係性が揺らいでいるのは日本も同じである。分極化にしろ、メディア不信にしろ、放送のアドボカシー化にしろ、ネット時代の情報発信や記者教育の難しさなどは日本などの国でもすでに少しずつ進みつつある。日本でも流行語大賞にノミネートされたように、「フェイクニュース」という言葉は完全に定着した。

多くの国のリーダーがアメリカの状況を見てメディアをコントロールする手法を学ぶ傾向があり、日本も例外ではない。トランプ政権のメディア叩きのような動きは、既に海外に伝播している。メディアを選別し、自分に都合良く報道しろという脅しで、反対するメディアとの決別宣言とも言える。ジャーナリストも権力の監視の役割を続けていくであろうが、懸念されるのは脅しに屈するメディアが増えることである。

本稿でふれたファクトチェックの隆盛には、保守とリベラルの2つの極に分かれる「政治的分極化」や「メディアの分極化」の中で、メディアの言説や政治家の発言が信じられなくなっているという、アメリカ政治の病理的な問題も見え隠れしている。同時に、日本で急に目立つようになったファクトチェックに対する礼賛は、まだ、日本のメディアが客観性を担保している証拠である、といったら、それは皮肉だろうか。

日本では、ニュースを取捨選択するキュレーションのニーズも高まっており、ニュースキュレーションが新しいビジネスモデルとして成り立ってきている。筆者自身も『ニュースピックス』などでキュレーターとしての活動をしている。ただ、どうしてもバイアスが入る余地を感じているのは本音である。

「客観報道」はますます難しい時代になっていくのかもしれない。「脱真実」は日本でも、

ますます現実化していくのだろうか。いずれにしろ、私たち有権者がメディアリテラシーを高めていくほか有効な対策はないのだろう。

— 注 —

- 1 <http://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx> (2018年1月20日にアクセス)
- 2 <http://www.journalism.org/2016/02/04/the-2016-presidential-campaign-a-news-event-thats-hard-to-miss/> (2018年1月20日にアクセス)
- 3 <https://cambridgeanalytica.org/> (2018年1月20日にアクセス)
- 4 <http://news.gallup.com/poll/216320/republicans-democrats-views-media-accuracy-diverge.aspx> および <http://news.gallup.com/poll/195542/americans-trust-mass-media-sinks-new-low.aspx> (いずれも2018年2月1日にアクセス)
- 5 <http://news.gallup.com/poll/143273/trust-mass-media-pdf.aspx> (2018年2月1日にアクセス)
- 6 <http://press.princeton.edu/titles/9607.html> (2018年1月20日にアクセス)

第5章 トランプ政権とアメリカ民主党 —ポストオバマ時代の方向性—

渡辺 将人

はじめに

アメリカ民主党はニューディール期を経て、大都市の移民、ブルーカラー労働者層に根を張る政党として多数党の地位を確立した。支持基盤のニューディール連合の構成員は、南部白人、カトリック信徒、労働組合員、アフリカ系、そして知識人と実に多様であった。しかし、1960年代以降の民主党内では、公民権運動、ヴェトナム反戦運動、女性解放運動に加え、ニューポリティクスと呼ばれる高学歴層による環境保護運動、消費者運動などが台頭した。それ以来、民主党内には労働者層とニューポリティクス系の対立が抱え込まれた。1990年代以降はクリントン政権の成立と共に活性化した中道路線の穏健派と伝統的なリベラル派の間で路線争いも展開されてきた。

民主党は「小さな政府」を標榜する共和党と差異化をすることで、これらの「内紛」を棚上げしてきた。しかし、2016年大統領選挙で共和党の指名を勝ち取ったトランプ(Donald J. Trump)が、「小さな政府」を旨とする財政的に保守的な人物ではなく、保護主義的で労働者寄りのメッセージを掲げたことから、民主党を支持してきた中西部の労働者層にもトランプ支持が一部で広がり、民主党は特別な対応を迫られた。その結果として民主党は2016年大統領選挙以降、文化的なリベラル路線を明確にしつつある。この路線はトランプ政権包囲網を形成する上で効果的である一方で、労働者票喪失リスクも否定できない。本稿ではイデオロギー的には保守とリベラルに分類しきれない「ハイブリッド」なトランプ大統領の出現に伴い、民主党が従来から抱える内部の問題が奇しくも鮮明に浮き彫りになっている現状を指摘し、2018年中間選挙、2020年大統領選挙に向けた民主党の支持者連合形成の問題を検討する。

1. オバマ政権以降の文脈

(1) オバマ政権の成果

ポストオバマ時代を見通す上で、まずオバマ政権を総括しておきたい。トランプ政権の誕生はオバマ政権の性質と無縁ではなく、両者は完全に断絶しているわけではないからだ。オバマ(Barack Obama)はブッシュ政権のイラク戦争への世論の反発を追い風に当選した。「内向き志向」が有権者の要求であると理解し、内政中心政権として出発した経緯がある。その内政の成果は、第1に医療保険改革、第2に経済再建(7870億ドルの大型景気刺激策、自動車産業救済)、第3に社会文化での変革(LGBTの諸権利増進、退役軍人感情を突破しての在任中広島訪問)などに集約される。政権の元高官の内部評価でも、経済再建を最大の成果として強調する元高官もいるものの、主たる成果は医療保険改革で一致している¹。外交では、政権1期目初動のアジア重視策のほか、イラク撤退を実現させた。ビン・ラディン容疑者の殺害も象徴的だったが、これは同政権の安保をめぐる弱腰感を戦争以外の方法で払拭し、テロ対策の一区切りの演出で内向き中心政策に支持を得る内政成果でもあった。

その他、キューバ国交正常化、イラン核合意、COP21 パリ協定を成し遂げたほか、貿易では米韓 FTA を成立させ、TPP を批准一歩手前まで推進した。

(2) 分極化とイデオロギー対立

他方、これらの成果とは別に、トランプ政権の前哨にもなった2つの問題も指摘しておきたい。第1に、アメリカで拡大する政治的な分極化とイデオロギー対立の深まりが克服されなかった点である。2008年大統領選挙では、旧来の党派対立を超克する「党内第三極」の改革者としてオバマは台頭した。2009年1月の就任演説では「我々が今問うているのは、政府が大きすぎるか、小さすぎるかではなく、役に立つのかどうかということだ」と述べ、脱イデオロギー対立を強調した。しかし、トランプ政権発足から1年が経過した時点においても、アメリカ政治の分極化は深まる一方であり、オバマが理想とした状況とはほど遠い現状にある。その原因はオバマ政権の選択にも辿れる。2009年のオバマ政権発足以降、保守派からの強い反発は同政権の「大きな政府」路線に向けられた。医療保険改革法の成立、大型景気刺激策、ゼネラルモーターズ社の救済に象徴される自動車産業の立て直しなど、オバマ政権1期目で繰り出された諸政策は、リベラルな有権者にとっては主要成果であるが、保守の有権者にとっては怒りの種であった。なかでもオバマケアは最大の分断要因であった²。結果として、2010年中間選挙で民主党は大敗し、オバマ政権の立法成果は民主党が上下両院で多数派を維持していた1期目最初の2年間に限定された。それ以後は、再選と2期目の支持率維持のため「経済ポピュリズム」的なメッセージを駆使することに終始し、分割政府の「動かない政治」のもとで立法成果を出す打開の知恵は編み出せなかった。

(3) ティーパーティ運動と反エスタブリッシュメントの萌芽

トランプ政権の前哨としてオバマ政権期に深まった問題の2点目は、ティーパーティ運動に象徴される草の根保守の活性化と保守側の「反エスタブリッシュメント」気運であった³。1970年代以降の候補者中心選挙運動様式の過程で「空中戦」を重視してきた共和党にとって、草の根の集票ネットワークはこれまでキリスト教保守の教会組織に限られていたが、ティーパーティ運動は共和党にとって新たな草の根の基盤を提供した⁴。他方、ティーパーティは党の分断要因を生成するリスクにもなった。ティーパーティ運動はオバマ政権への反発で全米規模に拡大したが、そもそもは2000年代末のジョージ・W・ブッシュ(George W. Bush)政権のイラク戦争長期化や金融機関救済での公的資金投入に不満を募らせていたリバタリアンの運動が源流である⁵。W・ブッシュ政権以後の共和党を「小さな政府」に引き戻す内乱でもあり、反エスタブリッシュメント的な性質が濃厚であった⁶。

2010年以降、元来は財政保守・リバタリアン運動で、安保面では孤立主義的でありながら自由貿易的だったティーパーティ運動に変化が生じ始めた。運動の全国化により、南部・中西部から社会保守・宗教保守系が合流し、社会・文化保守のキリスト教保守や反移民層のプアホワイトに裾野が拡大した。軍事的には関与主義のネオコン・親イスラエル派も合流し、孤立主義的な傾向が薄まった。合流したプアホワイトの雇用と利益を重視する立場から、部分的に保護貿易的に変質した。これが後に、保守側の反TPP派である「反TPPティーパーティ」を形成した⁷。言い換えれば、「反オバマ」で大同団結していた保守運動の一角

が崩れ、保守主義の柱である「小さな政府」の制約が緩んだ結果、文化保守系が力を持った。2016年大統領選挙の予備選挙では、元ティーパーティー活動家にはクルーズ（Ted Cruz）を支持する者もかなりいたが、トランプ支持に回る者も多数生じた。トランプ旋風は突如として発生した現象ではなく、ティーパーティーが播いた「反エスタブリッシュメント」のルーツを部分的には継承していると捉えることも不可能ではない。

トランプ旋風を下支えした主流派への不満要因は、要すれば（1）ネオコンとブッシュ家によるイラク戦争、（2）共和党主流派の移民制度改革への協力に集約される。前者については主流メディアが2016年の共和党本命がジェブ（Jeb Bush）であると報道し続けたことで、反エスタブリッシュメントの怒りを増幅させた。後者については、2013年に超党派の移民制度改革法案が上院を通過したことが火種の遠因であった⁸。これに対する反不法移民の有権者の反乱は、2014年中間選挙におけるカンター（Eric Cantor）下院院内総務への落選運動に結実し、メディアの次元ではネットを中心に反主流メディアの台頭も生んだ⁹。2010年に共和党が打ち出した「アメリカへの誓約（A Pledge to America）」の誓約綱領に人工妊娠中絶などの社会問題への言及がなされず、宗教保守には不満を残していた矢先であった¹⁰。2014年中には移民制度改革で共和党にくさびを打ち込むことを狙っていたオバマ政権は、カンター落選でその機会を失った¹¹。結果、未解決の移民問題は2015年から始動した2016年大統領選挙過程で、トランプの格好の集票争点になった。オバマ政権はそれ以外にも、民主党内の石炭州議員の造反で環境エネルギー法案を断念し、銃規制も失敗に終わった。外交では「戦略的な忍耐」と称された北朝鮮問題の棚上げ、IS台頭、シリア対応での混乱、アフガニスタン残留、米ロ関係の悪化、中途半端に終わったアジア重視（Pivot to Asia）、TPPの議会批准などで行き詰まった。

2. トランプ政権下の民主党

（1）共和党分裂頼みの民主党

2016年11月、ペロシー（Nancy Pelosi）米下院院内総務周辺の民主党議会幹部はトランプ政権について予期される問題について、「第1に気候変動（パリ協定脱退）、第2に最高裁判事（保守系判事就任）。オバマケアは部分修正に留まり、不法移民の強制送還も壁建設も困難。民主党は共和党の穏健派から造反者を引き出す議会工作を続ける」との予測をしていた¹²。税制改革法の成立を除けば、この見立ては政権1年目については概ね正しかった。ゴースッチ（Neil McGill Gorsuch）最高裁判事が承認され、パリ協定離脱が表明されたものの、トランプ支持者への主な約束である移民問題（国境の壁）、オバマケア改廃は1年目に実現しなかった。また、トランプ大統領の就任1年目の支持率は、戦後に調査が始まって以来最も低い。1年目に50%に1度も届かなかったのはトランプだけであり、30%から40%台を低空飛行している。ただ、トランプの支持率は動きが少なく概ね一定であるという特徴がある。過去数十年の大統領の就任1年目と比べても、10ポイント程度の変動の幅におさまっているのはトランプだけで、ロシア関連のスキャンダルが発生し、政権の高官が次々と辞任するなかでも支持率が乱高下していないのは興味深い。大統領選挙から1年のタイミングで行なわれた世論調査では、トランプに投票した人の82%が同じようにトランプにまた投票したいと回答している¹³。

トランプ大統領は政権1年目、連邦裁判所に執行を差し止めされたものの、イスラム圏からの入国禁止措置、またパリ協定からの離脱表明など、選挙中の「トランプらしさ」を維持する振る舞いで支持基盤を喜ばせることに注力したが、他方で共和党の伝統的な支持層を満足させることにも配慮した。福音派キリスト教徒は保守系の最高裁判所の判事が承認されたことを評価し、オバマケアの代替法案にトランプ政権が執着したことは、「小さな政府」を旨とする共和党内での信任を得る効果はあった。しかし、共和党主流派とトランプ大統領の距離感が実際に縮まったわけではなく、大統領の不用意な発言には共和党の地方幹部や主流派議員の多くも不快感を抱いている。公に大統領批判をする共和党議員の多くが引退を決めた議員に限られているのは、トランプ支持者の反発を買えば予備選挙での落選運動に発展しかねないからだ。共和党主流派の感情が表面化することは少ない¹⁴。民主党はこうした共和党内に燻る大統領への反発を梃にしたい構えだが、実際に弾劾にまで発展してペンス（Mike Pence）副大統領が政権を継承するシナリオに対しては、ペンスが真性の宗教保守系であることからリベラル派を中心に一定の警戒感も存在する。

(2) 2つの方向性と消去法の文化的リベラル路線

民主党内ではトランプ政権1年を経ても旧クリントン支持層の多くが頭を切り替えられず党の結束に注力できていない状態にあるが、それはクリントンが一般投票数では上回った点、トランプ政権のロシア疑惑のほか、2016年選挙の「戦犯」探しが内部で激化していることと連動している。クリントン陣営内部の記録を許されていたジャーナリストらによる書籍が、2017年に入ってから陣営内部の問題を暴露したことで、2008年のクリントン陣営の問題にも類似した陣営内外の民主党幹部の確執が後味の悪さを際立たせている。異例の若さで選対本部長に就任したムック（Robby Mook）と旧世代のポDESTA（John Podesta）ら幹部級の対立がその中心だが、多勢に無勢でムックが責任の全てを背負わされた感はある¹⁵。また、タンデン（Neera Tanden）が率いる民主党系のアメリカ進歩センター（Center for American Progress: CAP）がクリントン陣営の非公式のブレイン組織の印象が根強かったことで、民主党系シンクタンクの勢力図再編の可能性もある。リベラル派と反グローバリズム派が党内で力を持てば、同センターはいっそう内政シンクタンクの色彩を強めかねない。既に同センターからアジア専門家の他シンクタンクへの人材流出も起きている¹⁶。

民主党にとってより本質的な問題は、民主党が今後の方向性をめぐって大きく割れていることにある。1つは、女性、LGBT、人種的なマイノリティなどを党の顔にした、多様性に寛容な「文化的なリベラルな路線」であり、もう1つは、経済格差に焦点を絞り、白人労働者層を取り戻す路線である。現時点で、民主党は1つ目の選択肢に大きく踏み出しているように見える。2017年のトランプ大統領就任式以来、2年連続で組織された「反トランプ」デモが、「労働者の行進」ではなく「女性の行進」だったことは象徴的である。通商や経済に有権者の関心を向ければ、トランプ批判の歯切れが悪くなり、結束が揺らぎかねない。TPP離脱やNAFTA再交渉に関しては、民主党支持の労働者や、環境団体など反グローバリズムのリベラル派は、本音ではトランプ政権を評価しているし、トランプ政権が次の課題として掲げるインフラ投資に関しても、労働者の利益からは攻めにくい。民主党は、消去法で、大統領の反不法移民や人種差別的な発言への攻撃に焦点を絞る戦略を採用している。

しかし、これは2016年にクリントン陣営が押し出し、失敗した路線でもある。2016年民主党大会の公式プログラム冊子では、オバマ政権の成果の継続、女性政治家の活躍に焦点が合わせられ、労働者に特化した企画は皆無だった¹⁷。結果、文化争点に焦点を絞ったアウトリーチは、同性婚や人工妊娠中絶に反対するカトリックの離反を招いた¹⁸。オバマ陣営が2012年再選選挙で、「ビン・ラディンは死にGMは生き残った」をスローガンに、「愛国」と「雇用」で白人労働者にアピールし、カトリック票を取り込んだのと皮肉にも対照的であった¹⁹。元民主党全国委員会顧問のクレマーは「愛はヘイトに勝つ (Love trumps hate)」などの陣営スローガンについて、「トランプを貶めることには成功したが、人はネガティブ・キャンペーンだけでは投票しない。なぜ候補者が大統領になりたいのかポジティブな変革のメッセージの考案が必要であった」と2016年の選挙戦を反省するが、これはそのままトランプ政権下の民主党にも当てはまるだろう²⁰。

(3) サンダース=ウォーレン派の「党内外圧」の残存

トランプ政権1年が過ぎて奇妙なのは民主党とリベラル派内におけるサンダース (Bernie Sanders) 人氣が途絶えていないことである。その母体はウォーレン (Elizabeth Warren) 連邦上院議員の支持層と連動している。2015年初頭までの各種世論調査を見ればわかるように、リベラル派は当初はサンダースではなくウォーレンの立候補を待望していた。民主党戦略家は「サンダース旋風はエリザベス・ウォーレンなしには生まれなかった」と口を揃えるが、オバマ大統領に近いある民主党戦略家は次のようにウォーレンを描写している。「サンダースは知識人進歩派 (an intellectual progressive) だが、ウォーレンは経験的進歩派 (an experiential progressive) だ。破産した人々の声にずっと耳を傾けてきた。医療、破産、離婚という3つが障害になっていること、銀行のシステムが中間層を破壊したことを見てきた。サンダースは知識人だが、ウォーレンは格差を生きてきた。経験してきた。それは違う意味での正統性を醸し出す」²¹。

サンダースやウォーレンを支持する活動家達の真の狙いは、選挙に勝利することではなく選挙運動を通してリベラル派の支持基盤を活性化し、党内の政策を左に引き寄せることにある。そのため2016年選挙敗北後もミッションは継続中であり勢力を弱めていない。2017年8月、リベラル派の全米年次会合のひとつである「ネットルーツ・ネーション」(Netroots Nation) においてウォーレンは次のように発言し、1990年代のクリントン政権の中道化を痛烈に批判した。「民主党は福祉改革や犯罪防止法案の時代には戻りません。それはあり得ません」「我々は今日の民主党の押し掛け客 (gate-crashers) ではないのです」「我々は民主党のなかの一派ではありません。今日の民主党の心と魂の体現者です」²²。2020年大統領選挙キャンペーン「Warren 2020」の始動を期待させる発言に党内には動揺が走ったが、政敵を党内中道派に据えることで党内分断を誘発する行為はトランプ政権と共和党を利するだけかもしれない。

3. 今後の民主党の展開

(1) 民主党中道化をめぐる動向

サンダース=ウォーレン派の勢力増大は、民主党内穏健派、ニューデモクラットの衰退

と裏表の関係にある。2000年代半ば以降、ニューデモクラット運動は低迷を余儀なくされた。その理由は必ずしも経済政策をめぐる論争ではなく、イラク戦争という外交をめぐる要因であった。2004年大統領選挙で穏健派のDLC（民主党指導者会議）はイラク戦争を擁護した。その後急速に拡大したイラク戦争への国民世論の反発を読み誤ったと言える。イラク戦争の泥沼化による戦死者の増大から、民主党リベラル派内では反戦リベラル的な意見が拡散し、民主党内でニューデモクラットは支持基盤を失っていった。オバマ政権1期目の2011年、DLCは組織的に解消されている。ただ、党内の経済論争でニューデモクラットの優劣に決着がついたわけではなく、彼らの理念は経済面ではオバマ政権でも生き残った。リベラル派を支持基盤にしていたはずの同政権も、労組や人権団体、議会下院民主党と対立しながらも、TPP推進など貿易政策では中道性を維持したのは記憶に新しい。

トランプ政権誕生後、思想レベルと組織レベルの二正面で改めて民主党中道化への模索が行なわれている。思想レベルでこの動きを牽引するのはコロンビア大学教授のリラ(Mark Lilla)である。リラは「アイデンティティ政治を排して権力奪取に集中せよ」と提唱する。それはイラク戦争賛同の失敗で頓挫した「安保に強い民主党」の再興でも、自由貿易肯定による経済的中道化でもなく、マイノリティの権利に拘泥した民主党の「運動の政治」への痛烈な批判であるところに特質がある。その主張は概ね3点に集約される。

第1に、アドボカシー目的の選挙参加の否定である。リラはマイノリティ集団の利益を増進させるためには、民主党候補が選挙で勝利することが大切であり、「我々の選挙運動におけるレトリックは、勝利に焦点を絞るべきであり、そうしてこそはじめて彼ら（マイノリティ集団）を救うことができる」と唱えている。リラによれば個別の集団が個別の争点に拘泥している現状の問題点は政党軽視であり、政党政治が最優先になるべきであり、民主党の議席増による権力奪取を訴える。アメリカのデモクラシーの特質に、予備選挙を介した政治参与の間口の広さがあり、実際に大統領選挙の指名争いのアイオワ党員集会ではメディアに広く報道されることから、政治的主張の伝播を目的とした「アドボカシー」候補も多数立候補する。リラはマイノリティ集団など個別利益を押し殺してでも、本選で共和党に勝つための運動に力を注ぐべきとの考えであり、これはある意味では選挙過程における「アドボカシー」機能が草の根デモクラシーを支えてきた歴史の否定でもあり、活動家層の反発は自明だが、アイオワ党員集会や予備選挙を専門とするアメリカの政治学者も賛同し難いかもしれない。

第2に、アメリカ全体の中での現実的な票差を認識する必要性である。これはリラがアメリカは全体としては保守的な国であると考えていることに端を発している。とりわけキリスト教保守派の影響力を過小評価してはならないとリラは示唆する。「アメリカ人の4人に1人が福音派である。アメリカ人の37%が南部に住んでいる。農村に住んでいるアフリカ系アメリカ人は17%に過ぎない」「トランスジェンダーのアメリカ人は、アメリカ人全体の0.5%以下にしか過ぎない。民主党が熱心に動員しようとしている対象は選挙民集団としての体を成していない」と述べるリラは、民主党のリベラル派が動員対象としている人種的なマイノリティやLGBTなどの集団は人口的に僅かに過ぎない上に、彼らに特化したキャンペーンが福音派キリスト教徒など保守的なアメリカ人を離反させるという主張だ。一理あるが、他方で集票対象の価値というのは、票の量的な数だけには表れない、ネットワークや資金力、活動家としての情熱に裏打ちされた政党への忠誠心（例えば公民権運

動以降のアフリカ系)なども絡んでおり、民主党のマイノリティ集票の現場からは異論もあるだろう。

第3に、運動の政治の限界の強調である。リラは「運動の政治」(Movement politics)は人々を「政治的立場の面で過激化させ、お互いに政治的な厳しい基準を相手に押しつけ合いがちになる」と主張し、「運動の政治」自体を否定する発言もしている。これは1960年代以降、運動の政治によって社会変革を目指してきた民主党リベラル派にとって存在価値そのものを否定されたように受け止められかねない大胆な指摘である²³。

リラはリベラル系メディアから批判の集中砲火を浴び、現時点では異端的な暴論として紹介されている状態で、リラの考えが民主党内で広く浸透する気配はない。だが、こうした主張が出ざるを得ない背景は、直近の民主党政権とも関係している。2008年のオバマ勝利当時、「黒人大統領」誕生で人種問題が万事解決したかのような言説や幻想も流布された。しかし、オバマは自らの多文化的なアジア太平洋ルーツを極力封印し、「人種ニュートラル」路線に徹した。「人種の棚上げ」とも言うべき処世術を政権にも持ち込んだとすれば、人種問題は可視化を抑制されただけで、容易に再燃しても不思議はない²⁴。現にオバマ政権末期に「Black Lives Matter」運動が台頭し、トランプ政権1年目にはシャーロットビル事件、NFL国歌斉唱問題などが頻発している。トランプ大統領が煽るこの問題に正面からアイデンティティ政治で対抗すれば、出口のない「文化戦争」に巻き込まれていく。この点ではリラの警鐘は的を射ている面がある。

他方、組織レベルでは、旧ニューデモクラットの中心的人物であるマーシャル (Will Marshall) が代表を務める「ニュー・デモクラシー (New Democracy)」が2017年夏に創設された。主要目的として第1に2018年および2020年の選挙に向けてイノベーションに満ちた政策綱領を練るために現職公職者を結集すること、第2に地方、州、連邦レベルの民主党が敗北している選挙区で候補者が勝てるように支援すること、第3に現実的な民主党指導者、理念、候補者の市民連合を草の根で組織することとしている。その政策的な主張を見ると「反ビジネス」ではなく、工業社会から知識社会への転換を受け入れて成長戦略を探る経済理念、同盟とリベラルな国際主義を軸に安保第1主義を掲げる外交など、かつてのニューデモクラットの再興を窺わせる。ビルサック (Tom Vilsack) 元農務長官など古株の穏健派から若手の下院議員まで38名が同組織の「指導者」として賛同を表明している。また、民主党穏健派シンクタンク「NDN」のサイモン・ローゼンバーグは、「トランプ支持者を見捨てるか取り戻すかという選択肢の立て方は間違っている」として、白人労働者票奪還の自明性を強調し、愛国心にも訴求する軍歴のある若手候補のリクルートに力を注ぐ構えである²⁵。

(2) 2020年大統領選挙に向けて

さて、それでは2020年大統領選挙に向けて民主党内で期待されている候補はどのような顔ぶれであろうか。政党関係者への聞き取りとゼンガール (Jason Zengerle)、ブレイク (Aaron Blake) らの分類を基に以下で整理を試みた²⁶。

第1に、「2016年に彼なら勝てた (B.W.H.W.) (“Bernie Would Have Won” “Biden Would Have Won”) 候補」の2人である。サンダースは反民主党・社会主義路線改革で無党派に訴求力がある。また、2016年の出馬を見送ったオバマ政権の副大統領のバイデン (Joe

Biden) はラストベルトの白人労働者に支持基盤を持ち、中道アピールが利点とされている。しかし、両者共に2020年時点で79歳、78歳という年齢に達する。

第2に、「政党内 ポピュリスト (Party Populists) 候補」である。サンダースの政党への帰属の薄さを嫌う民主党リベラル派の期待を一身に集めるのが、反大企業、金融規制の闘士であるウォーレンで、「女性初」大統領の願望も代弁する。しかし、2020年時点で71歳となる。他に同系統で民主党のポピュリスト派に労組地盤を持つブラウン (Sherrod Brown) オハイオ州選出上院議員のほか、2016年選挙でサンダースを支持したマークリー (Jeff Merkley) オレゴン州選出上院議員がいる。ちなみに2020年にはそれぞれ68歳、64歳である。

第3に、「民主党エスタブリッシュメント候補」である。肉食主義者にしてLGBT支持も強いブッカー (Cory Booker) ニュージャージー州選出上院議員が筆頭であるが、2013年にイヴァンカ・トランプ (Ivanka Trump) 夫妻から資金提供を受けた過去が取沙汰されている。2020年に51歳となる。ウォール街と近いギリブランド (Kirsten Gillibrand) ニューヨーク州選出上院議員、穏健派のクロブッチャー (Amy Klobuchar) ミネソタ州選出上院議員、インドとジャマイカからの移民2世という特異な生い立ちから「女性版オバマ」とも称されるハリス (Kamala Harris) カリフォルニア州選出上院議員なども台頭しており、年齢は2020年にはそれぞれ53歳、60歳、56歳である。

第4の集団が「新世代 (Millennial) 候補」である。ニューデモクラット派が支援しているモルトン (Seth Moulton) マサチューセッツ州選出下院議員は退役軍人の穏健派で愛国心を持つ民主党という新世代の代表である。他に、ヒスパニック系でオバマ政権の住宅長官を務めたカストロ (Julian Castro)、為替操作や貿易の面で対中強硬派であるライアン (Tim Ryan) オハイオ州選出下院議員、やはり保護貿易色が強く“Buy America”運動も提唱しているマーフィー (Christopher Murphy) コネチカット州選出上院議員がいる。いずれも2020年時点で42歳、46歳、47歳、47歳という若さが売りである。

第5に、「州知事・市長系候補」が存在する。ニューヨークの政治名門クオモ家の一人にしてクリントン政権住宅長官でもあるクオモ (Andrew Cuomo) ニューヨーク州知事、大統領選挙への初挑戦は1976年である古参のブラウン (Jerry Brown) カリフォルニア州知事、ビル・クリントンの腹心で元DNC委員長も務めたマコーリフ (Terry McAuliffe) 元バージニア州知事、アフリカ系でオバマ流のカリスマで知られるパトリック (Deval Patrick) 元マサチューセッツ州知事、本人は反対していたものの知事在任中に大麻合法化が実現されたヒッケンルーパー (John Hickenlooper) コロラド州知事、ユダヤ系 (母方) とイタリア系メキシコ人 (父方) のルーツが異色のガルセッティ (Eric Garcetti) ロサンジェルス市長、ルイジアナ州の政治名門ランドリュエ家のランドリュエ (Mitch Landrieu) ニューオーリンズ市長などがある。このうちパトリック元知事は、退任後の投資会社ベインキャピタルへの転身が批判されている。また、ブラウン知事、ガルセッティ市長の地盤であるカリフォルニア州が予備選順位の繰上を検討していることも注目されている。2020年時点での年齢はブラウン知事82歳、ガルセッティ市長の49歳が高齢、若年で両極で目立っているが、それ以外は全員60代となっている。

第6に、「2016年大統領選挙の敗者候補」である。2016年の民主党予備選挙で敗退したオマーリー (Martin O'Malley) 元メリーランド州知事は、2020年時点で57歳とまだ若い。副

大統領候補だったケイン（Tim Kain）バージニア州選出上院議員はも 2020 年はまだ 62 歳である。

第7に、「民主党版のトランプ型候補」という仮称の集団が指摘できよう。トークショー司会者で慈善家のウィンフリー（Oprah Winfrey）はアフリカ系女性であるが、2008年の大統領選挙の予備選挙中は女性よりもアフリカ系のアイデンティティを優先してクリントンではなくオバマを支援して潮目を変えた。2020年には66歳になる。ザ・ロックの呼称で親しまれるプロレスラーで俳優のジョンソン（Dwayne Johnson（The Rock））は選挙年に48歳である。他に、NBA オーナーのキューバン（Mark Cuban）、スターバックス社長のシュルツ（Howard Schultz）、facebook 創業者のザッカーバーグ（Mark Zuckerberg）ら実業家の名前も挙っているが、最年少は2020年時に僅か36歳のザッカーバーグである。コメディアンフランケン（Al Franken）ミネソタ州選出上院議員を期待する声もあったが「Me too」運動の一環による女性問題の露見で2018年1月に辞任した。

おわりに

民主党は、ある種の消去法で、大統領の反不法移民、人種差別的な言説を批判する「文化戦争」に焦点を絞らざるを得ない状況に追い込まれてきた。しかし、これは2016年のクリントン敗北と同じ「いつか来た道」であり、トランプ大統領には望む所ではないだろうか。トランプ大統領は政権1年目、オバマケア、不法移民対策という重要公約で保守的な支持基盤を失望させるたびに、人種問題など文化的対立の先鋭化に救われてきた。例えば、DACAに関する民主党議会幹部との妥協姿勢とオバマケア撤廃法案の難航が支持層を怒らせていた2017年9月下旬、NFLで国歌斉唱時の起立を拒否した選手を大統領が糾弾したことでトランプ支持者の大統領批判が止んだ。同選手がアフリカ系だったことで人種問題化し、民主党も「文化戦争」に引きずり込まれた。民主党リベラル派はトランプ政権期が「アメリカ戦後史で最も進歩派が活性化する時期」と期待するが、これは白人労働者層の民主党離れが本格化し、「文化リベラル政党」に変質することと裏表でもある。2018年1月の一般教書演説では多数の民主党議員が欠席する異例の事態となったが、参列した民主党女性議員は黒人女性レシー・テイラー（Recy Taylor）の他界を受け、揃って喪服に彼女のバッジを身につけた。テイラーは1944年に白人男性にレイプ被害を受けた黒人女性であり、民主党がトランプ政権を「人種差別・性差別」政権と位置づけるフレームの強調は鮮明だ。

2018年中間選挙では、上院は民主党が2議席で逆転できる僅差であるものの改選対象議席が少ない共和党は防戦に資源を集中できる。下院では、民主党の倍近くの30人以上の共和党議員が再選を求めない予定で、下院の再選率は高く現職が有利なことから、民主党には議席差を縮める好機でもある。トランプ支持者が、党派的な支持基盤に進化するかは未知数であり、トランプ個人に熱狂しつつも共和党には興味が薄い彼らを中間選挙でも吸収し続けられるかは大きな課題になる。地元利益が投票行動に反映されがちな議会選挙で、「反トランプ」を選挙区横断テーマとして全国化できるかが民主党にとっては鍵になるだろう。民主党、共和党の双方に重複して誘引力を有する大統領の出現で、民主党の支持者連合の形成に新たな工夫が求められている。これが支持基盤の組み替えによる政党再編にまで転化するのかどうかについては2018年中間選挙の帰趨を見極める必要がある。

— 注 —

- 1 匿名のオバマ政権高官（経済官庁）とのインタビュー（2017年3月6日）、匿名のオバマ政権高官（ホワイトハウス）とのインタビュー（2017年3月9日）、「大統領の情熱はアメリカ国内の政治的な語りのトーンを変えたいという大きな目的がまずあった。その上で、投票権、医療保険、貧困などにとりわけ関心があった。刑務所の人権などにも関心があり、わざわざ視察に出かけている」と述べるある元高官は「それだけに最も残念だったのは、グアタナモ収容所。閉鎖できなかった」とも指摘している。
- 2 成立時の2010年から賛否が拮抗していた同法については、成立後も溝が埋まらず、主要な世論調査では2014年時点でも不支持が53%と支持41%を上回ったPew Research Center, “ACA at Age 4: More Disapproval than Approval, But Most Opponents Want Politicians to Make Law Work” (March 20, 2014) <<http://www.people-press.org/2014/03/20/aca-at-age-4-more-disapproval-than-approval/>> 2014年4月25日アクセス。
- 3 Tea Party 運動は2009年初頭から全米で数万人規模の集会を開くまでの勢力となり、2010年の中間選挙で共和党の下院での勝利にも貢献した。全米に点在する広域性、特定の政治指導者の不在、合衆国憲法の信奉などが特徴であるが、運動の特徴と起源については『ティーパーティー運動の研究—アメリカ保守主義の変容』久保文明編著（NTT出版、2012）、『分裂するアメリカ』渡辺将人（幻冬舎、2012）等を参照。
- 4 ティーパーティ関連の組織は2008年のオバマ選挙の基礎となったコミュニティ・オーガナイズングの始祖ソウル・アリンスキー（Saul Alinsky）の手法まで導入している。例えば、「フリーダムワークス」は、2010年中間選挙で、フロリダ、オハイオ、ペンシルバニア、ニューヨークの各州での GOTV 活動を重視し、アリンスキー手法で地上戦スタッフを訓練した。
- 5 例えば、ポール（Rand Paul）連邦上院議員は Paul, Rand (2011) *The Tea Party Goes to Washington*. Center Street. で「オバマがブッシュより酷いことが証明されたことは間違いない。しかし、だからといって、ブッシュが望ましいわけでもない。クリントン（Bill Clinton）のほうが支出を抑制できた分、まだブッシュよりましだと考えるべきである」と記している（p.48）。
- 6 ティーパーティの分裂については Mead, Walter Russell (2011) “The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism.” *Foreign Affairs* (March / April).
- 7 渡辺将人「アメリカの通商政策における政治過程：TPPをめぐる内政要因を中心に」『米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因』報告書、日本国際問題研究所（2017年3月）71-82頁
- 8 マケイン、ルビオなど共和4人と民主4人計8人の超党派提案。国境警備強とビザ発給枠拡大（産業競争力強化）と抱き合わせの法案で、ポール・ライアン、エリック・カンターら議会指導部も協力し、FOX NEWS も好意的な報道を行なった。
- 9 保守系政治批評家ジョン・ギジとのインタビュー（2014年12月2日）。カンターは超党派での移民改革法に賛同しながら、選挙期間中は上院の同改革案を「オバマとリードの法案」として批判するなど、二枚舌が問題視され、ワシントン偏重で選挙区活動を軽視したことも原因であった。
- 10 “A Pledge to America” (September 23, 2010) <<http://www.gop.gov/resources/library/documents/pledge/a-pledge-to-america.pdf>>（2010年12月15日閲覧）
- 11 オバマ政権議会担当高官とのインタビュー（2014年1月3日）、連邦下院議員（民主党）とのインタビュー（2014年4月15日）。包括的移民改革については『マイノリティが変えるアメリカ政治—多民族社会の現状と将来』久保文明、松岡泰、西山隆行（NTT出版、2012）等を参照。
- 12 匿名の下院幹部議員首席補佐官とのインタビュー（2017年11月17日）
- 13 “How unpopular is Donald Trump?” *FiveThirtyEight* <<https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/>>2018年1月20日アクセス。Shepard, Steven. “Trump voters: We’d do it again” *POLITICO*, November 9, 2017. <<https://www.politico.com/story/2017/11/09/trump-voters-polling-election-244644>>2018年1月20日アクセス。
- 14 筆者が2017年9月に参加した中西部共和党の会合にもその空気は鮮明に表れていた。反移民の急先鋒でトランプ大統領に失望を隠さない下院議員のお藤元でもあるアイオワ州の会合では、アーンスト（Joni Ernst）上院議員が基調演説を行なったが、最高裁判事承認を成果としてアピールするに留まった（税制法案はその時点では実現していなかった）。外交での「リーダーシップの復活」も謳ったが、リバタリアンに気を遣ってか、あくまで「アメリカ第1」による限定関与と同盟国負担増の強調で、「孤立主

- 義ではなくアメリカ第1」とした。政権の対外関与への疑念を払拭することに共和党議員は躍起になっている。
- 15 Allen, Jonathan and Amie Parnes, *Shattered: Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*. 2017. Crown.
- 16 CAPの東アジア担当研究員だったハーディング (Brian Harding) は、2018年2月からCSIS 東南アジアプログラムの副ディレクターに移籍している。
- 17 2016年民主党全国大会公式プログラム「2016 Democratic National Convention in Philadelphia: Official Program」p.10-33.
- 18 「反戦選挙」にはできないサイクルで、経済を争点化せず、LGBTや女性が「ヘイト」をはね除ける選挙をメッセージの中心に据えることは、カトリック票、すなわち白人労働者向けアウトリーチを放棄したことと同義であった。クリントンのカトリック票46%という得票率は、民主党候補としては1988年の大統領選で敗北したデュカキス以来の低さであった<<http://us.cnn.com/election/2016/results/exit-polls/national/president>> 2016年1月25日アクセス。
- 19 マイク・ラックス、元クリントン大統領補佐官とのインタビュー (2016年3月11日)、サイモン・ローゼンバーグ NDN 代表、元ビル・クリントン大統領選挙陣営とのインタビュー (2016年11月15日)
- 20 ロバート・クレーマー民主党全国委員会コンサルタントとのインタビュー (2016年11月15日)、ルイス・ミランダ民主党全国委員会メディア局長とのインタビュー (2016年9月29日)
- 21 ピーター・ジャングレコ、元オバマ陣営上級コンサルタント・民主党戦略家とのインタビュー (2016年2月4日)、Lizza, Ryan. (2015) “The Virtual Candidate: Elizabeth Warren isn’t running, but she’s Hillary Clinton’s biggest Democratic threat” *The New Yorker*, May 4. ウォーレンのことをりざは「バーチャル候補者」と称したが、サンダースは、反格差、反ウォール街をめぐる「表の候補」で、ウォーレンが「見えない候補」として、ヒラリーと民主党中道派を左に引き寄せる「党内外圧」を与えた。
- 22 Martin, Jonathan, “Elizabeth Warren Takes Aim at Moderates and Generates Chants of ‘Warren 2020’” *New York Times*, August 12, 2017.
<<https://www.nytimes.com/2017/08/12/us/politics/elizabeth-warren-democrats-liberals.html>>2017年10月15日アクセス。
- 23 *The New Yorker* のデイビッド・レムニックの質問に答えるリラ (August 25, 2017)
<<https://www.newyorker.com/news/news-desk/a-conversation-with-mark-lilla-on-his-critique-of-identity-politics>>2017年11月10日アクセス。Lilla, Mark (2017) *The Once and Future Liberal: After Identity Politics*, Harper.
- 24 渡辺将人「オバマをめぐる人種アイデンティティ再考」『學士會会報』924号 (2017年5月) 40-43頁
- 25 “New Democracy Mission and Strategy” (New Democracy ウェブサイトより)
<<http://newdemocracy.net/about/>>2017年12月5日アクセス。
Kilgore, Ed. “Do the New Democratic Centrists Come in Peace?” *New York*, August 28, 2017.
<<http://nymag.com/daily/intelligencer/2017/08/do-the-new-democratic-centrists-come-in-peace.html>>2017年12月5日アクセス。
Kane, Paul. “Centrist Democrats begin pushing back against Bernie Sanders, liberal wing” *Washington Post*, August 10, 2017
<https://www.washingtonpost.com/powerpost/centrist-democrats-begin-pushing-back-against-bernie-sanders-liberal-wing/2017/08/10/6e1ea684-7d19-11e7-83c7-5bd5460f0d7e_story.html?utm_term=.c12f0e50060b>2017年12月5日アクセス。
サイモン・ローゼンバーグ NDN 代表、元ビル・クリントン大統領選挙陣営とのインタビュー (2017年9月26日)
- 26 Blake, Aaron, “The top 15 possible 2020 Democratic nominees, ranked” *Washington Post*, (September 8, 2017)
<https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/09/08/the-top-15-possible-2020-democratic-nominees-ranked/?utm_term=.460569e1aff6>2017年12月1日アクセス。
Zengerle, Jason “Who Can Beat Trump in 2020?”
<<https://www.nytimes.com/interactive/2017/09/30/opinion/who-can-beat-trump-in-2020.html>>2017年12月1日アクセス。

第6章 トランプ時代の保守系シンクタンク

宮田 智之

はじめに

アメリカにおいてシンクタンクは政府高官の供給源の一つであり、特に新政権が発足する際には、数多くのシンクタンク関係者が政府高官に任命される。しかし、トランプ(Donald Trump)政権では事情が異なる¹。かつてのレーガン(Ronald Reagan)政権やブッシュ(George W. Bush)政権のように、通常共和党政権では多数の保守系シンクタンク関係者が要職に引き抜かれるが、トランプ政権では発足から一年余りが経過しても保守系シンクタンク関係者を積極的に起用しているとは言い難い。保守系シンクタンクは「冷遇」されているとも言えるが、そのような状況に直面している理由の一つとしては、2016年大統領選挙の影響が指摘できる。

選挙戦中、保守系シンクタンクなどに在籍する共和党系の専門家の多くは「トランプは大統領に適さない」と批判の声をあげて、反トランプの立場を鮮明にした。なかでも、外交安全保障の専門家はトランプに反対する書簡を二度にわたり公表したが、トランプや側近たちはそのような「反逆行為」を許さなかった。反対書簡に署名した人物や、トランプに批判的な言動を行った人物を、政権に迎えることを悉く拒んだのである。

確かに、トランプ政権から保守系シンクタンク関係者が完全に締め出されているわけではない。しかし、過去の共和党政権と比べるとトランプ政権では保守系シンクタンク関係者が乏しいことは事実であり、特に外交安全保障関連の高官ポストに任命された者は極めて少ない。

そこで、本稿ではまず2016年大統領選挙における保守系シンクタンク関係者の活動を簡単に振り返った上で、トランプ政権と保守系シンクタンクの関係や、保守系シンクタンクの現状について考察してみたい。

1. 2016年大統領選挙と保守系シンクタンク

2016年の共和党候補争いでは、トランプの勢いが増すにつれて、ジェブ・ブッシュ(Jeb Bush)、マルコ・ルビオ(Marco Rubio)、テッド・クルーズ(Ted Cruz)といった各陣営に散らばっていた専門家の中で、反トランプの動きが盛り上がるようになり、いわゆるネバー・トランプ派が形成されていった。特に、外交安全保障の専門家の動きは活発であり、同年3月には歴代の共和党政権高官が中心となりトランプに反対する書簡が公表された。無論、このようなことは、前代未聞の出来事であったが、賛同者の中には、アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所(American Enterprise Institute for Public Policy Research, 以下 AEI)、フーヴァー戦争・革命・平和研究所(Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 以下フーヴァー研究所)、ハドソン研究所(Hudson Institute)、外交政策イニシアチブ(Foreign Policy Initiative, 以下 FPI)、民主主義防衛基金(Foundation for Defense of Democracies, 以下 FDD)、ジョン・ヘイ・イニシアチブ(John Hay Initiative)といった、保守系シンクタンクに所属する専門家も数多く含まれていた。その後も8月に同様の反対書簡が発表され、夏場以降も共和党系専門家はトランプに対して徹底抗戦を続けた。

このように、保守系シンクタンク関係者はトランプから距離を置いた。とはいえ、すべての保守系シンクタンク関係者がトランプに批判的であったわけではなく、少ないながらもトランプ陣営と密接な関係をもっていたシンクタンクもある。たとえば、フランク・ギャフニー（Frank Gaffney）率いる安全保障政策センター（Center for Security Policy）はその反イスラムの姿勢からトランプ陣営と繋がりをもっていた。また、大手保守系シンクタンクでは、ヘリテージ財団（Heritage Foundation）が比較的早い時点よりトランプの「応援団」として機能していた。

確かに、当初ヘリテージ財団もトランプに対して批判的であったことは事実である。姉妹団体のヘリテージ・アクション・フォー・アメリカ（Heritage Action for America, 以下ヘリテージ・アクション）は、2015年11月に発表した報告書の中でトランプの公約について厳しい評価を下していた。しかし、予備選挙が始まるとまもなく、所長のジム・デミント（Jim DeMint）の号令のもとトランプに急接近していく。2016年2月に急逝したアントニン・スカリア（Antonin Scalia）連邦最高裁判所判事の後任人事案や経済政策などをめぐり具体的な助言を提供するとともに、ヘリテージ財団チーフ・エコノミストのステイブン・ムーア（Stephen Moore）がトランプ陣営の経済チームに参加するなど、トランプ陣営との関係を急速に深めていった。ヘリテージ財団関係者の中で反対書簡に署名した者が一人もいなかったのも、こうしたトランプ陣営への接近と無関係ではなかった。政権移行期間中も存在感を発揮し、エドウィン・フルナー（Edwin Feulner）、エドウィン・ミース（Edwin Meese）、ケイ・コールズ・ジェームズ（Kay Coles James）、ジェームズ・カラファノ（James Carafano）らをトランプ陣営の政権移行チームに送り込んだ。このような関係性から、やがてヘリテージ財団は「新政権に大きな影響力をもつシンクタンク」と評され注目を集めたが、それはヘリテージ財団が一気に成長を遂げたかつてのレーガン時代を彷彿とさせるものであった²。

2. トランプ政権と保守系シンクタンク

上述した通り、トランプ政権では政府高官に起用された保守系シンクタンク関係者は少ない。多数の保守系シンクタンク関係者を含むネバー・トランプ派の人々はトランプ政権内の「ブラックリスト」に掲載され徹底的に排除されたが、国務副長官人事はそうしたトランプ政権の厳しい姿勢を象徴するものであった。当初、国務副長官人事では歴代共和党政権で高官を歴任し、倫理・公共政策センター（Ethics and Public Policy Center）所長を務めたこともあるなど保守系シンクタンクと関わりの深いエリオット・エイブラムス（Elliott Abrams）が有力視されていた。しかし、エイブラムスがある雑誌上で行った批判的発言をトランプ本人が知り、この人事案は却下されてしまったのである³。この例のように、大統領選挙で刃向かった人々は徹底的に排除された。

ただし、トランプ政権が保守系シンクタンクを冷遇している理由は、ネバー・トランプ派に対する怒りだけではない。この点に関連して注目されるのは、トランプ政権ではヘリテージ財団関係者も少ないという事実である。実際、「トランプ政権に大きな影響力を及ぼすシンクタンク」と注目されたにもかかわらず、ヘリテージ財団から政権入りを果たしたのは10名程度にとどまっている。この数字が多くないことは、過去の例と比べれば一目瞭然である。たとえば、ブッシュ政権ではAEIから20名以上が政権入りしたとされ、オバ

マ (Barack Obama) 政権に至ってはリベラル系シンクタンクの筆頭であるアメリカ進歩センター (Center for American Progress, 以下 CAP) から 40 名近くが政権入りを果たしたと言われている⁴。

トランプ政権と保守系シンクタンクの間を考えると、トランプや側近の間でシンクタンクの世界に対する関心が低いことの影響も無視できない。政権発足直前、『ワシントン・ポスト (Washington Post)』紙コラムニストのジョシュ・ロギン (Josh Rogin) は、「トランプがシンクタンクの死 (the death of think tanks) をもたらす可能性」と題する記事を執筆し、トランプ自身が政策の分野で顕著な実績のある人物よりもビジネスで成功を収め莫大な富を築いた人物を好んでいることや、側近たちがシンクタンクを統治に失敗したワシントン政界の一部と見なしていることなどを挙げて、シンクタンク関係者が政府要職に起用される見込みは低いと指摘した⁵。「シンクタンクの死」という表現自体は大げさであるとしても、ヘリテージ財団でさえも人材供給源として機能しているとは言い難い状況は、単にネバー・トランプ派に対する怒りだけでなく、ロギンも指摘しているように、シンクタンクの世界に対する関心の低さも大きく影響しているものと思われる。

なお、アメリカの大富豪では、ワシントン政界への影響力を確保する手段の一つとしてシンクタンクとの関係を重視している者は少なくない。近年では、そうした代表例がチャールズ・コーク (Charles Koch) やデビッド・コーク (David Koch) のコーク兄弟、そしてジョージ・ソロス (George Soros) であり、彼らは自らの財団などを通してシンクタンクに多額の資金を提供してきた⁶。ヘッジファンドのルネッサンス・テクノロジーズ社 (Renaissance Technologies) 最高共同経営者であり、現在トランプやスティーブ・バノン (Steve Bannon) との近さからにわかに注目を集めているロバート・マーサー (Robert Mercer) も、ここ数年で保守系シンクタンクに対して莫大な資金提供を行っていることで知られる。娘のレベッカ・マーサー (Rebekah Mercer) は、ヘリテージ財団などいくつかの保守系シンクタンクにおいて理事を務めている⁷。

しかし、トランプに関しては実業家人生において、ワシントンの政策コミュニティに深く関わりシンクタンクに多額の資金を提供したという話を聞いたことがない。このような経歴も、トランプ自身のシンクタンクに対する関心の低さを生んでいるのかもしれない。

【トランプ政権における主な保守系シンクタンク関係者】⁸

ヘリテージ財団	イレーン・チャオ (Elaine Chao) 運輸長官 ラッセル・ヴォート (Russell Vought) 行政管理予算局副長官 リサ・カーティス (Lisa Curtis) 国家安全保障会議上級部長 (南・中央アジア担当) ポール・ウィンフリー (Paul Winfree) 国内政策会議副議長 ジェームズ・シャーク (James Sherk) 国内政策会議補佐官 (労働政策担当) マーク・エスパー (Mark Esper) 陸軍長官 ジャスティン・ジョンソン (Justin T. Johnson) 国防副長官特別補佐官 ニーナ・オーチャレンコ (Nina Owcharenko) 厚生長官上級顧問 ⁹ ロジャー・セベリーノ (Roger Severino) 厚生省公民権局局長
---------	--

AEI	ベッツィ・デヴォス (Betsy DeVos) 教育長官 ¹⁰ ケビン・ハセット (Kevin Hassett) 大統領経済諮問委員会委員長 リチャード・バークハウザー (Richard Burkhauser) 大統領経済諮問委員会委員 ロバート・カレム (Robert S. Karem) 国防次官補 (国際安全保障問題担当) スコット・ゴットリーブ (Scott Gottlieb) 食品医薬品局長官
フーヴァー研究所	ジェームズ・マティス (James Mattis) 国防長官
ジョン・ヘイ・イニシアチブ	ブライアン・フック (Brian Hook) 国務長官上級政策顧問
ハドソン研究所	クリストファー・アシュリー・フォード (Christopher Ashley Ford) 国務次官補 (国際安全保障・不拡散担当)

3. 保守系シンクタンクの現状

(1) マンハッタン政策研究所、FDD、ハドソン研究所の動向

これまで共和党政権の発足に際して、保守系シンクタンクは多くの人材を引き抜かれることで政権中枢に近いと評され、潤沢な寄付を確保し、さらなる成長を遂げるという恩恵を享受してきた。要するに、シンクタンクにとって政権中枢へのアクセスを持つかどうかは極めて重要な問題であるが、『ニューヨーク・タイムズ (*The New York Times*)』紙のバリ・ワイス (Bari Weiss) は、いくつかの保守系シンクタンクの間でトランプ政権との関係改善を意図しているかのような動きが見られると指摘し、その具体例として、マンハッタン政策研究所、FDD、ハドソン研究所などの動きを紹介している。

ワイスによると、マンハッタン政策研究所では、機関誌『シティ・ジャーナル (*City Journal*)』誌上で、トランプ政権についての論評を控える傾向が生じているとされる。また、研究員が反対書簡に署名したFDDでは、選挙後に幹部から「我々は8年間荒野にいたが、ようやく政権へのアクセスを手に入れる機会を得た。この機会を逃してはならない」という指示が下り、政権批判を行うことがより難しい状況になったと言われている。さらに、同じく研究員数名が反対書簡に署名したハドソン研究所では、昨年10月に開催したシンポジウムに、レオン・パネッタ (Leon Panetta) やデビッド・ペトレイアス (David Petraeus) とともに、バノンが招待されている。しかし、こうしたトランプ政権を強く意識し、同政権に歩み寄っていくかのような動きに対しては内部で不満の声がないわけではなく、退職する者も出ているという。マンハッタン政策研究所では20年以上も在籍したソル・スターン (Sol Stern) が抗議の辞職を行い、FDDでも少なくとも二名が同研究所を離れている。また、ハドソン研究所ではバノンを招いたことに対して、ロナルド・ラドッシュ (Ronald Radosh) やガブリエル・シェーンフェルド (Gabriel Schoenfeld) らベテランの研究員が公然と不満を表明するという事態にまで発展している¹¹。

(2) FPIの解散

政権中枢へのアクセスが乏しいことは「影響力」がないと見なされかねず、大口の寄付

を確保することがより困難になる。アメリカのシンクタンクは非営利団体であり、財団や企業経営者などからの寄付金への依存度が非常に高い。そのため、比較的新しいシンクタンクや規模の小さいシンクタンクにとって、大口の寄付を確保できないことは直ちに存続の危機に立たされることになる。2017年夏のFPIの解散はそのことを端的に物語っている。

FPIは、2009年に著名な新保守主義者のビル・クリストル（Bill Kristol）やロバート・ケーガン（Robert Kagan）らによって設立されたシンクタンクであり、オバマ政権時代、保守派を代表するシンクタンクとして、外交安全保障の分野で頭角を現した。しかし、トランプ政権が発足して半年が経過した頃に解散が発表される。その背景には、ある大口支援者の動向が影響を及ぼしていた。すなわち、ヘッジファンドのエリオット・マネジメント社（Elliott Management Corporation）創設者のポール・シンガー（Paul Singer）が「投資」に見合う成果が保証されないとの理由から寄付の大幅削減を決めたことで、FPIは解散に追い込まれたと見られている。実は、コーク兄弟をはじめ他の共和党系大富豪と同様、シンガー自身も元々はトランプに批判的であったが、選挙後にトランプと会談し、「和解」が実現した。そのようなシンガーにとって、ケーガンをはじめ関係者がネバー・トランプ派に参加し、そのためトランプ政権へのアクセスが皆無のFPIの価値は極めて低く、以上の決断に繋がったものと考えられる¹²。

(3) ヘリテージ財団の「混乱」

通常、共和党政権一年目では保守系シンクタンクは活気付くものだが、上記の例のように現在保守系シンクタンクは活気付いているとは言えず、過去の共和党政権下では見られなかった事態が生じている。ヘリテージ財団において生じた「混乱」もそうした事例の一つである。

2017年春、デミント所長の解任が突如発表され、ワシントン政界で激震が走った。解任の理由は諸説あり、デミント指揮下でヘリテージ財団が政治化し研究活動が軽視されたとの不満が内部で爆発したという説や、トランプ支持の態度が弱いとして理事のレベッカ・マーサーらが主導した「クーデター」説、そしてヘリテージ・アクションの「改革」に乗り出そうとして同アクションを率いるマイク・ニーダム（Mike Needham）と衝突し敗れたという説まである。ただし、ヘリテージ財団の政治化自体はヘリテージ・アクションが設立された2010年頃より、すなわちデミントが所長に就任する数年前より始まっていたことである。また、ヘリテージ財団を事実上トランプの「応援団」に変えたのはそもそもデミントの決断である。そのため、デミントがニーダムとの権力闘争に敗れたという見方をとる者が少なくない模様¹³。

いずれの見方が正しいにせよ、デミント解任後、前所長のフルナーが暫定的に所長に復帰するとともに、後任人事をめぐる動きが始まったが、最終決定に至るまでに実に多くの人物の名が浮上した。報道されているだけでも、シカゴ・カブス共同オーナーで商務副長官候補にもなったトッド・リケッツ（Todd Ricketts）、立法担当大統領補佐官のマーク・ショート（Marc Short）、アメリカ立法交流評議会（American Legislative Exchange Council）所長のリサ・ネルソン（Lisa Nelson）、ロッキード・マーティン（Lockheed Martin）幹部のデビッド・トゥルリオ（David Trulio）、下院共和党フリーダム・コーカス（Freedom Caucus）会長のマーク・メドウズ（Mark Meadows）下院議員、『ヒルビリー・エレジー（Hillbilly Elegy）』著者のJ・

D・ヴァンス (J.D. Vance)、そしてベン・サス (Ben Sasse) 上院議員といった名前が挙げられた。バノンの名前が報じられたこともあった¹⁴。

これらの顔ぶれを見ると、バノンは勿論のこと、リケッツらトランプに近い人物が多く見られる。ヘリテージ財団の親トランプ路線を見れば容易に理解できるが、その一方でサスのように大統領選挙で反トランプの急先鋒として名を馳せた人物も候補に挙げられた。サスの名が挙げられた真相は不明であるが、『ポリティコ (Politico)』紙は、ヘリテージ財団の内部で一時トランプから距離を取ろうとする向きがあったのではないかと分析している¹⁵。なお、最終的に2005年からヘリテージ財団の理事を務め、フルナーの信頼が厚いケイ・コールズ・ジェームズが新所長に選出された。ただし、ジェームズの選出については「つなぎ」人事という報道もあり、近い将来所長人事が再び行われる可能性がある¹⁶。

ヘリテージ財団は、2017年10月に同財団でのトランプのスピーチを実現させたのに続き、つい先日発表したレポートでは政策提言の六割以上がトランプ政権によって採用されたと宣伝するなど、トランプ政権との蜜月ぶりを強調している¹⁷。しかし、トランプ政権に多くの人材を送り込めずにいる上に、所長解任と後任人事の迷走という混乱まで生じた。ヘリテージ財団が強調するほど、同財団を取り巻く状況も必ずしも順風満帆ではないのかもしれない。

おわりに

レーガン政権やブッシュ政権とは対照的に、トランプ時代は保守系シンクタンクにとって試練の時となりつつある。大統領選挙での軋轢やトランプ自身の性格などが影響して、発足から一年以上が経過しても政府高官に任命された保守系シンクタンク関係者は決して多いとは言えない。また、上述した通り、保守系シンクタンクの中には歩み寄りの姿勢を見せているところもあるが、トランプ政権はそれに応えているとは言い難い。保守系シンクタンクが冷遇されている状況は今も続いている。

もっとも、トランプ政権は長年保守系シンクタンクなどが提唱してきた政策を採用するようになってきている。外交安全保障では、「力による平和」に見られるように、トランプ政権はヘリテージ財団などに代表されてきた保守強硬路線をより強く主張するようになり、経済政策でも保守派の念願であった大幅減税を実現させた。しかし、政策面では両者の関係は部分的には近づいてきてはいるものの、政策の立案・推進において保守系シンクタンクが深く関与したという形跡がさほど見られないのも事実である。今後トランプ政権と保守系シンクタンクの関係に変化が生じるかもしれないが、少なくとも現時点ではヘリテージ財団を含む保守系シンクタンクの影響力を強調することは賢明ではないだろう。

— 注 —

- 1 過去の政権とシンクタンクの関係については、宮田智之『アメリカ政治とシンクタンク—政治運動としての政策研究機関』（東京大学出版会、2017年）。
- 2 宮田智之「トランプ政権とシンクタンク」『UP』（2017年9月号）、8－10頁。宮田智之「2016年大統領選挙と保守系シンクタンク」日本国際問題研究所編『平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業 国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 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)、104 - 106 頁。
- 3 宮田「トランプ政権とシンクタンク」。
 - 4 横江公美『第五の権力 アメリカのシンクタンク』（文藝春秋、2004年）、66 頁。宮田『アメリカ政治とシンクタンク』、81 - 82 頁。
 - 5 Josh Rogin, “Trump could cause ‘the death of think tanks as we know’,” *The Washington Post*, January 15, 2017.
 - 6 コーク兄弟については、宮田智之「ティーパーティー運動の一つの背景－コーク（Koch）兄弟についての考察」久保文明・東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編『ティーパーティー運動の研究－アメリカ保守主義の変容』（NTT 出版、2012年）。
 - 7 Ade Adenji, “Meet the New Best Friend of Conservative Policy Group: Robert Mercer,” *Inside Philanthropy*, April 12, 2015.
 - 8 保守系シンクタンクで客員研究員を務めていた者や、以前に保守系シンクタンクに在籍していた者を含む。なお、運輸次官補に指名されている、マンハッタン政策研究所（Manhattan Institute for Policy Research）のダイアナ・ファーチゴット・ロス（Diana Furchtgott-Ross）を含む数名が、現在上院での承認を待っている。また、AEI のジョン・ボルトン（John Bolton）は、H・R・マクマスター（H. R. McMaster）の後任として4月上旬に国家安全保障問題担当大統領補佐官に就任する予定である。一方、トランプ政権における保守系以外のシンクタンク出身者は次の通り。ブルッキングス研究所（Brookings Institution）：フィオナ・ヒル（Fiona Hill）国家安全保障会議上級部長（欧州・ロシア担当）、アトランティック・カウンシル（Atlantic Council）：ジョン・ハンツマン（Jon Huntsman）駐露大使、トーマス・ボサート（Thomas P. Bossert）大統領補佐官（国土安全保障担当）、欧州政策分析センター（Center for European Policy Analysis）：A・ウェス・ミッチェル（A. Wess Mitchell）国務次官補（ヨーロッパ・ユーラシア問題担当）、マケイン・インスティテュート（McCain Institute for International Leadership）：カート・ヴォルカー（Kurt Volker）ウクライナ問題担当特使。プロジェクト2049研究所（Project 2049 Institute）：ランドール・シュライバー（Randall Schriver）国防次官補（アジア・太平洋問題担当）。
 - 9 ウィンフリーとオーチャレンコは既に退任しており、ヘリテージ財団に復帰している。
 - 10 デヴォスは政権入りするまで AEI の支援者で同研究所の理事も務めていた。
 - 11 Bari Weiss, “The Trump Debate Inside Conservative Citadels,” *The New York Times*, November 2, 2017.
 - 12 Josh Rogin, “Conservative national security think tank shutting down,” *The Washington Post*, June 29, 2017; Rosie Gray, “A Right-Leaning Foreign Policy Think Tank Shuts Down,” *The Atlantic*, June 29, 2017.
 - 13 Philip Wegmann, “Coup at the Heritage Foundation? Jim DeMint said to be out after tangling with Heritage Action CEO Mike Needham,” *The Washington Examiner*, April 28, 2017; Daniel Drezner, “What in the world is happening at the Heritage Foundation,” *The Washington Post*, May 1, 2017.
 - 14 Robert Costa, Ashley Parker and John Wagner, “Heritage Foundation Considers top White House aide, Cubs co-owner as next leader,” *The Washington Post*, October 17, 2017.
 - 15 Eliana Johnson, “Sasse rebuffs Heritage for top job,” *Politico*, August 1, 2017
 - 16 Costa, Parker and Wagner, “Heritage Foundation Considers top White House aide, Cubs co-owner as next leader.”
 - 17 Jeremy W. Peters, “Heritage Foundation Says Trump Has Embraced Two-Thirds of Its Agenda,” *The New York Times*, January 22, 2018.

第7章 退役軍人のアメリカ政治における役割

中山 俊宏

退役軍人とアメリカ政治

アメリカは、それぞれ5月と11月に戦没将兵追悼記念日（Memorial Day）と復員軍人の日（Veteran's Day）を祝い、大統領をはじめとして、アメリカ全体で戦没将兵と退役軍人に最大限の敬意を払う。退役軍人省（U.S. Department of Veterans Affairs）によると2016年の退役軍人の総数はおよそ2040万人にのぼる¹。これは18歳以上の人口のおよそ一割弱に相当する。軍での勤務を共有するこの規模の集団が一定の政治的性向を有しているとすると、かなり大きな政治的影響力を有していることになる。

しかし、退役軍人をひとつの政治集団に見立てることは現実的ではない。それは、退役軍人を一枚岩の集団としてとらえることが難しいからだ。一言に軍務経験といっても、その態様は多様だ。職業軍人と一時的に軍に籍をおいた場合では、軍に対する見方にかなり大きな幅がある。また、いつ軍隊に入っていたか、戦場に派遣されたか、されていないか、どのような任務についていたかでも当然差がでてくるだろう。全体としてみると、特定の争点、とりわけ、退役後の生活に直接かかわるような年金や医療の問題に関しては退役軍人としてはっきりとした傾向があるものの、その他の政治的争点については、アメリカ全体の多様性を反映していることが多い²。それは、人種構成やジェンダー構成に関し、退役軍人の構成がますますアメリカ全体の多様性を反映するようになっているからだ。

しかし、全米退職者協会（American Association of Retired Persons）や全米ライフル協会（National Rifle Association of America）のような強固な利益団体にはなりえなくても、退役軍人の政治的態度にある一定のパターンがあることは確認されているし、またアメリカの政治生活において、退役軍人であることの強みが存在することははっきりとしている。アメリカにおいて、政治的なキャリアを歩んでいこうと想定した時、なにかはっきりとした問題を起こしていない限り、軍人として国に仕えた経験がマイナスに作用することはとうてい考えにくい³。

一定のパターンといえば、最近の例としては、トランプ大統領の支持率を見てみると、退役軍人は平均よりもかなりはっきりとトランプ大統領を支持していることがわかる⁴。ピュー・リサーチ・センターが行った調査によれば、18歳から49歳までの退役軍人のうち、半数近くがトランプ大統領の仕事ぶりを評価しているのに対し、50歳以下の成人でトランプ大統領を評価している人の割合は三分の一弱に過ぎない。しかし、これも軍での経験がトランプ大統領に対する支持に帰結したのか、それともそもそもトランプ大統領を強く支持するグループと軍に勤務することをキャリアとして選ぶグループが重なりあうのかといえば、後者の方が実態に近い。したがって、軍での経験それ自体が、ある種の政治的なトリガーになったとはいえない。

また、近年、一般に退役軍人の立場は、共和党のアジェンダに近いと評されるが、これも退役軍人としての属性というよりも、元々の傾向であり、労働者としての境遇が、民主党を支持することに向かわせるというような因果関係は必ずしも認められない。むしろ、退役軍人の態様がアメリカの実態を反映し、多様化していくとともに、退役軍人、イコー

ル共和党支持という図式は成り立ちにくくなっているとも言われる。実は、軍は公民権を定着させる上で、一貫して重要な役割を果たしてきている。軍に勤務することを通じて、アメリカのマイノリティーは、アメリカ社会における正当な立場を獲得してきた。また、社会保障の拡充などについても、退役軍人の存在は、むしろ「リベラル」なアジェンダを後押ししてきた経緯がある。

また、軍人としての経歴を前面に打ち出して政治の道を歩みだした政治家の数は枚挙に遑がない。しかし、これも歴史を通じて一貫しているわけではない。建国期のアメリカを振り返ると、たしかに初代大統領は独立戦争の英雄、ジョージ・ワシントンだったが、当時は軍人が過度に力を持つことに対する警戒感も強く、退役軍人であることが必ずしもプラスには作用しなかった。これがプラスの要素に転化するのには、一般投票が政治的に意味を持ち始めたアンドリュー・ジャクソン大統領のころだったといわれる⁵。しかし、20世紀後半になると、退役軍人であることの政治的意味合いも大きく変わり、多くの政治家が軍歴を強調するようになる。クリントン大統領以前は、軍での経験は政治家としての要件に近かった。第二次大戦中の欧州戦線の連合軍最高司令官だったアイゼンハワー大統領などはその際たる例だろう。しかし、「アイク」自身は、自らの軍歴をことさら強調したわけではなく、むしろ、この点に関しては寡黙だったが、あえて強調する必要もなかった。ケネディ大統領、ブッシュ大統領（父）にしても、太平洋戦争時の軍歴は、彼らが政治家になる以前の最重要のキャリアである。キューカー教徒だったニクソンも、自らの信仰を棚上げし、軍務についた。1972年の選挙で反戦候補だったジョージ・マクガバン候補にしても、76年の選挙でデタント外交を訴えたカーター大統領にしても、軍での勤務経験があったからこそ、そうした立場が取れたと言っても言い過ぎではないだろう。2018年の中間選挙では、軍歴を強みとする女性候補が数人出馬するが、これも新しい傾向だろう⁶。しかし、2004年の大統領選挙で自分の軍歴を前面に押し出して選挙戦を組み立てたジョン・ケリー候補とそのケリー候補を批判した退役軍人グループ「真実のためのスイフトボート退役軍人（Swift Boat Veterans for Truth）」との対立の例もあるように、同時期の軍での経験がむしろ党派対立の源泉になることもある。スイフトボート退役軍人のケリー候補に対する批判は執拗で効果的だった。

こうした事例からもわかるように、「退役軍人、すなわち共和党、保守派、タカ派（イコール、トランプ支持）」という単純な構図では退役軍人と政治の関係を必ずしも適切には説明できない。直感的な印象とは反対に、民主党の政治家の方が、軍歴が強みになるという見方もできる。というのも、現在の民主党は、どちらかといえば「平和の党（弱腰の党）」と見なされがちだが、「反戦平和主義」の立場からそうした主張をするのではなく、軍務経験を持ちながら平和のメッセージを唱えるというその構図が、選挙において有利に作用するからだ。それは特に共和党寄りの選挙区において有効に作用する。2006年の中間選挙で民主党から出馬した退役軍人は当時、「Fighting Dems」と呼ばれた⁷。

最近の傾向としては、軍、そして退役軍人のアメリカ社会そのものへの影響力が減退しているとの見方もある。軍が「市民としての義務（civic duty）」の象徴であった時代は過ぎ去りつつあり、アメリカ国民全員が共通に担う責務であるよりかは、ある特定の集団が過度に担う負荷と見なされるようになってきているということだ。そうであるがゆえに、タテマエの部分で「civic duty」の言説はいままで以上に維持されつつも、実態はそれとは乖

離しつつある。

また、外交・安全保障政策に関して、かつては「政治は水際で終了する（politics stops at the water's edge）」といわれ、党派政治が入り込む余地が少なかったが、ベトナム戦争、冷戦の終焉、そして対テロ戦争を経て、もっとも強い党派対立を引き起こす問題になってしまった感が強い。9.11 テロ以降は、特に苛烈な党派対立を引き起こしている。その結果、軍とアメリカ社会の関係が変容し、そのことを象徴するかのようになり、クリントン大統領以来、4人の大統領（クリントン、ブッシュ、オバマ、トランプ）が、最高司令官でありながら、軍に正式に属した経験がないという事態になっている（ブッシュ大統領の場合はテキサス州兵空軍 [Texas Air National Guard] に所属）。また、徴兵制が廃止されたのは1973年だが、それ以降、軍での経験がある連邦議員の数は減少してきたが、9.11 世代が軍から退任する時期になり、若干の増加が見込まれている⁸。これまで議会における退役軍人の存在は、外交・安全保障政策に関する超党派的合意の基盤を形成してきたが、新しい世代の退役軍人たちが、いまの分極化を加速させるのか、それともそれを乗り越える力学を形成していくのが注目されるどころだろう。

退役軍人の政治的影響力

退役軍人は、アメリカで超党派的な支持を受ける数少ないグループである。1930年には退役軍人の福利厚生に特化した退役軍人省が設立され、さまざまな便益が退役軍人に提供されている。復員軍人援護法（GI Bill of Rights）[1944年]は、本来ならば連邦政府の肥大化を忌避する保守派からも支持され、超党派的に支持されている。同法は、多くの退役軍人に高等教育の門戸を開き、退役後の兵士たちの生活を支えている。通常、こうした便益を享受するにはかなりの政治的組織化と働きかけが不可欠である。建国期にシンシナティ協会（Society of the Cincinnati）[1783年]が設立されて以来、1899年には対外戦争退役軍人会（Veterans of Foreign Affairs）が、1919年には米国在郷軍人会（American Legion）が設立されている⁹。しかし、これらの組織が明示的に党派的な姿勢をとることは稀だった。というのも、退役軍人をサポートしていくことに関して、党派対立が全くなかったとまでは言えないものの、彼らをサポートしていかなければならないということについては、概ねコンセンサスがあったからだ。

退役軍人の最大の強みは、やはり国のために命を賭して仕えたという「象徴的な強み」だろう。この強みは徴兵制から志願制に移行してより一層強くなったといえる。その「象徴的な強み」が、社会の周縁にいた集団に正当性を付与し、アメリカをより包摂的な社会にしていった効果は無視できない。こうしたアメリカ社会の変容という一般的傾向に関して、退役軍人が集合として果たした役割についてはほぼコンセンサスがある。参政権の拡大、社会保障政策の拡充、人種融合、そして近年ではジェンダーに関する意識の変容に関して、軍は大きな役割を果たした¹⁰。

しかし、最近の研究によれば、退役軍人が政治的ブロックとして投票するという傾向は見られないということが明らかになっている¹¹。彼らは、非退役軍人の同じカテゴリーのグループと比較すると投票する可能性が高いものの、特定の争点に関する態度ということになると、エスニシティ、ジェンダー、宗教、社会経済的階層の方が重要な因子として作用する。それでも依然として、退役軍人がブロックとして投票するという前提が選挙のた

びに唱えられるが、決定的なのは、退役軍人組織に所属する退役軍人の数がかなりはっきりと減少していることだ¹²。それは、退役軍人組織の性格が、かつての同胞組織から、より垂直的な性格の組織に変容していったからだと言われる。

これは、徴兵制が廃止されたことにより、全人口に占める退役軍人の割合が減少していることの自然な帰結ではあるが、それでも退役軍人が関わる案件は、引き続き政治的には重要な意味合いを持ち続け、それを軽視することは政治的には選択しえないオプションである。退役軍人が関わる問題が明らかになれば、その問題は他の問題と比較すると迅速に処理され、しかるべき人物が責任を取ることになる。2014年に退役軍人が関わる医療問題が明らかになると、それは一躍政治的スキャンダルになり、エリック・シンセキ退役軍人省長官は責任を取って辞任に追い込まれた。それは、退役軍人が「政治力」を有しているからというよりも、アメリカ社会全体として退役軍人へのサポートに関しては、コンセンサスがあるからだ。

対テロ戦争に参加した退役軍人

それぞれの世代の退役軍人たちは、それぞれ固有の状況に直面した。第二次大戦の退役軍人たちは「偉大な世代 (greatest generation)」(トム・ブロコウ)として、その存在を讃えられ、彼らの帰還は戦勝パレードで迎えられた。ベトナム戦争の退役軍人たちは、「間違った戦争」に加担したとして時に厳しく糾弾された。先に言及したジョン・ケリーは、ベトナム戦争退役軍人として「戦争に反対するベトナム帰還兵 (Vietnam Veterans Against the War)」を率い、反戦運動に身を投じることによって、政治的存在感を示した。

200万人にも及ぶイラク戦争とアフガン戦争の退役軍人たちもまた、固有の状況に直面している。この戦争は、志願兵のみによって戦われた初めての長期戦だった。そして、この戦争を戦った兵士たちは、これまでの戦争と比べてもはるかに短いサイクルで、そして複数回、戦場に派遣された。そして、人員不足ゆえに、州軍 (National Guard) が、これまででは見られなかったようなかたちで戦場に派遣された。州軍の場合、通常退役軍人が享受できるサービスを受けられず、このことは大きな問題となっている。またこの戦争は、初めて本格的な規模で女性の退役軍人を生み出した。数多くの女性が負傷し、亡くなっている。これは今までにはない状況だ。また戦場における医療技術の飛躍的な発展によって、多くの負傷した兵士が一命をとりとめたが、しかし、それは多くの深刻な後遺症を持った退役軍人を生み出すことにもなってしまった。また対テロ戦争は、これまでの戦争とは異なり、いつ終わるともわからない果てしない戦争である¹³。

このため、この戦争の退役軍人は、これまでの退役軍人より以上に、心と体に深い傷を負っているともいわれる。彼らの多くは、これまで以上に、一般社会に復帰するのに苦労し、離婚、自殺、暴力事件など、多くの問題を引き起こしている。志願制になったゆえに、ごく一部の人が、かつての「civic duty」を引き受け、そうであるがゆえに、彼らの行為は圧倒的に讃えられつつも、彼らの存在自体はアメリカ社会全体の中では、マージナルな存在になっているという矛盾に満ちた状況が進展している。トランプ大統領のアメリカ・ファーストのメッセージの中に見出すことができる、「孤立主義的傾向」は、ワシントンの外交安保エスタブリッシュメントは秩序とか規範を語るが、実際に戦場に行って戦うのは自分たちだというトランプ支持者たちの間で渦巻く不満をうまく吸収しているといえよう。

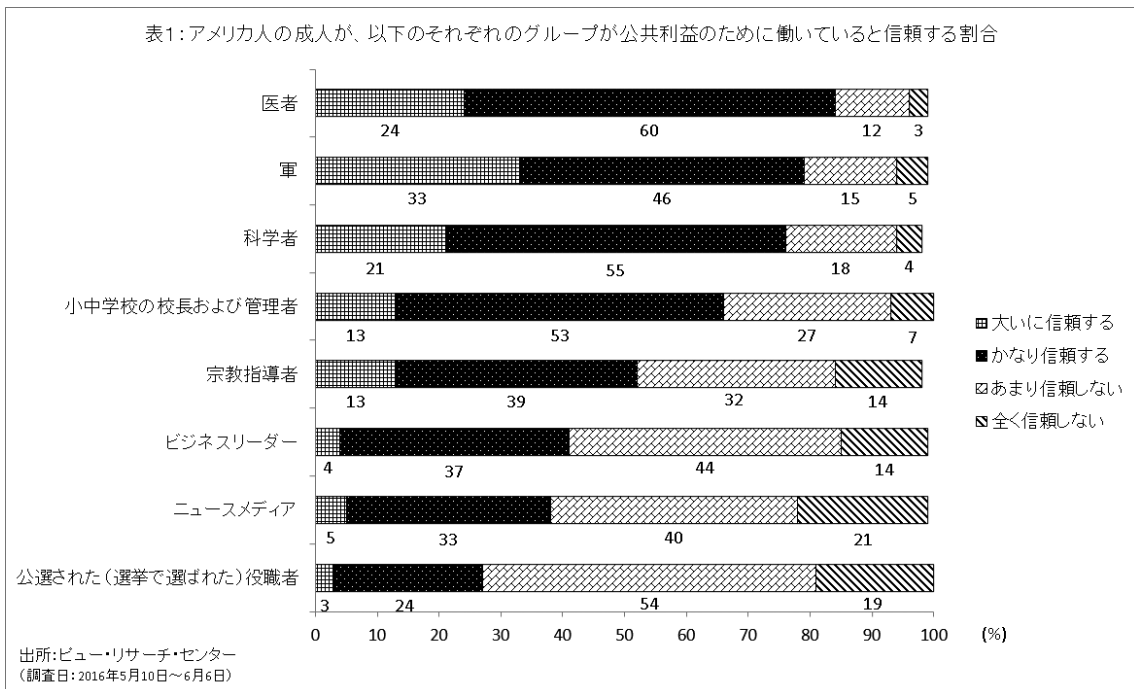
2018年の中間選挙では、数多くの退役軍人たちが候補として名乗りを上げている。彼らが当選すれば、対テロ戦争の退役軍人たちが直面する問題が、より本格的に取り上げられることになるだろう。2001年以来続いている戦争のアメリカ社会に対する負荷はかなり蓄積している。これが退役軍人たちの党派的組織化に帰結する兆候は今のところないが、政治的な存在感は増していくだろう。

舟津 奈緒子

アメリカ社会における軍の位置—退役軍人に寄せられる高い敬意と信頼

本稿では、これまであまり実情の見えてこなかった退役軍人のアメリカ政治における役割を考察するにあたって、主にデータ上からその現状を読み解くことを目的とする。なぜ、このような考察を行うのか。それはアメリカ社会における退役軍人の存在の大きさにある。そして、アメリカ政治を読み解くうえで、そのような集団が政治に果たしている役割があるのか、ないのかを検証することを目指す。

まず、第一に、退役軍人のみならず、アメリカにおいて軍に対する国民の敬意や信頼がきわめて高いことを改めて認識する必要があるだろう。例えば、5月最終月曜日は戦没将兵追悼記念日（Memorial Day）、11月11日は復員軍人の日（Veteran’s Day）として国民の祝日と規定されている。アメリカにおいて学費の高さに批判が集まる高等教育においても従軍経験者には一般の学生より低い学費を設定する高等教育機関も多い¹⁴。また、現役、退役に関わらず軍人に対して割引を適用する商業施設や商店も多数存在する¹⁵。つまり、軍はアメリカ社会において一定の尊敬と支持を受けるグループであると言える。こうしたことはデータからも見てとれる。表1は、世論調査に定評のある米国のシンクタンクのピュー・リサーチ・センターが行ったアメリカの成人が公共利益のために働いていると信頼する社会的な存在はどういったグループであるかを調べたものである。「大いに信頼する」と「かなり信頼する」を合わせた肯定的な信頼度において軍は最も信頼度の高い医者に次いで2番目のグループに位置している。この調査では軍に対する「大いに信頼する」と「かなり信頼する」を合わせた肯定的な信頼度は79%と8割に迫る勢いである。そして、3番目に科学者が続く。「大いに信頼する」と「かなり信頼する」を合わせた肯定的な信頼度が半数以下しか集まらず、「あまり信頼しない」と「全く信頼しない」を合わせた否定的な信頼度



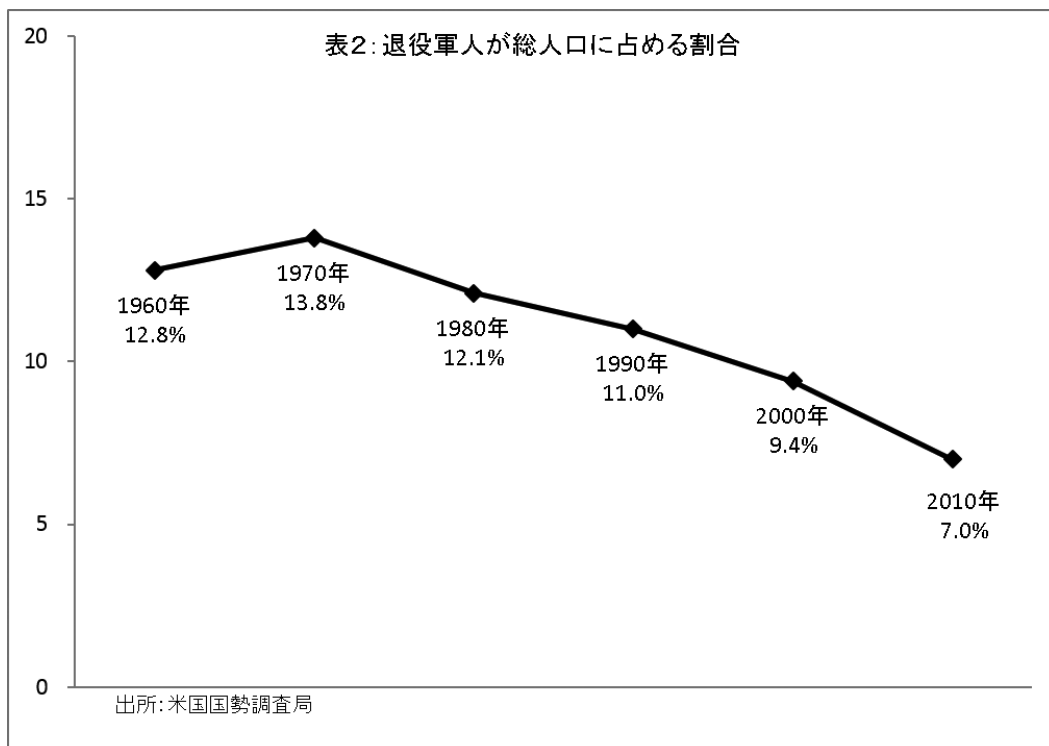
が半数以上を占める下位に位置するビジネスリーダーやニュースメディア、そして「あまり信頼しない」と「全く信頼しない」を合わせた否定的な信頼度が7割を超えた最下位の公選された（選挙で選ばれた）役職者に比べると、いかにアメリカ国民が軍に対する信頼についてきわめて高い評価を与えているかがわかる。

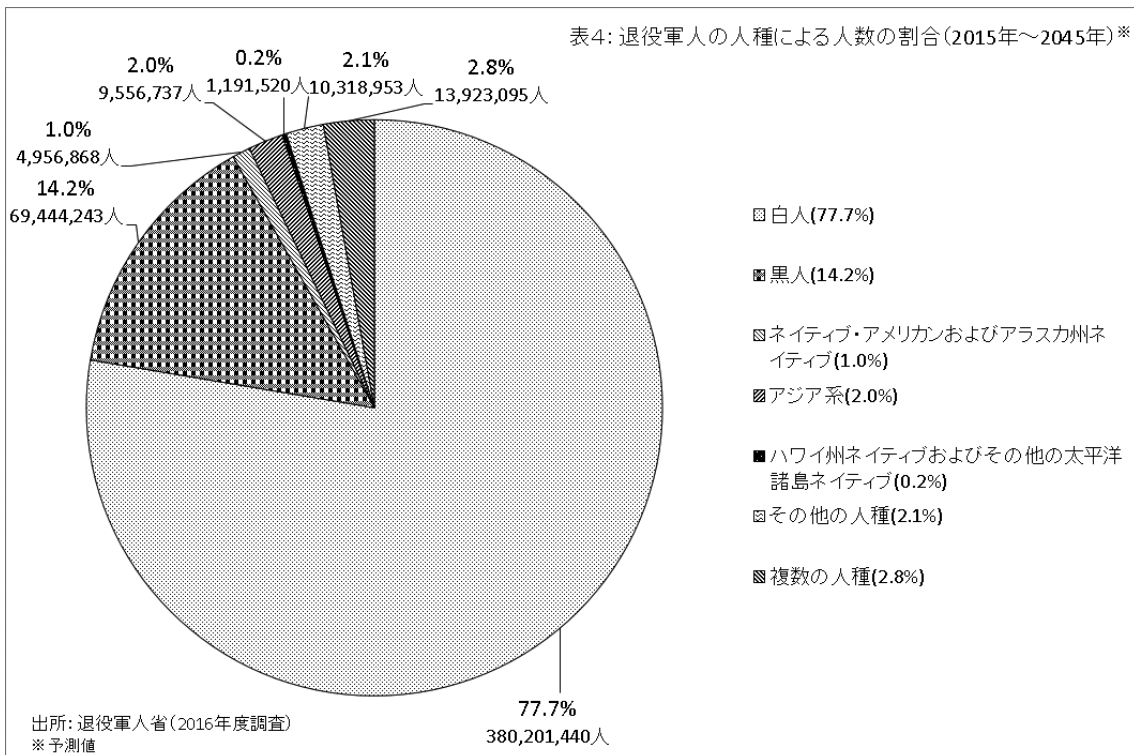
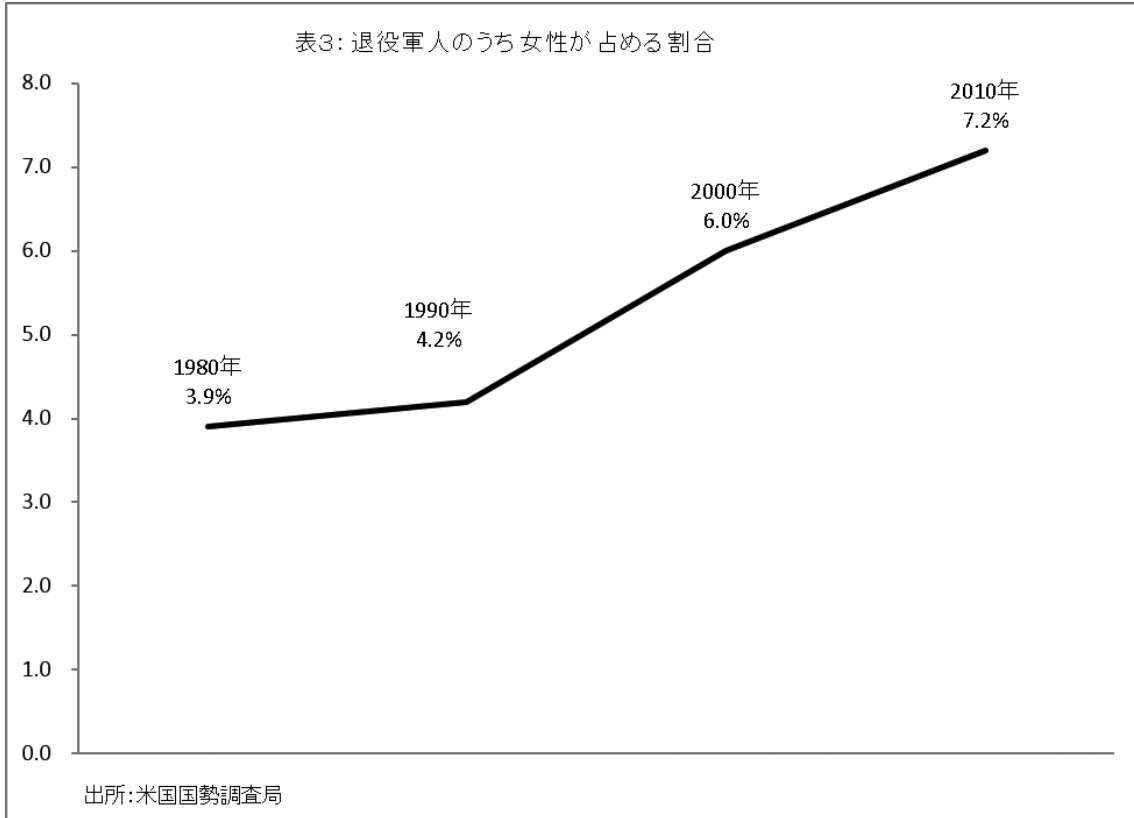
社会構成上は小さく、多様性に富みつつあるグループ

ただし、退役軍人がアメリカ社会全体においてはかなり少数派の存在であることにも留意する必要がある。表2の米国国勢調査局の調査が示すとおり、かつての徴兵制が1973年に廃止されて以降、この傾向が続いており、退役軍人省は2045年までに現状より約4割の減少を予測するなど¹⁶、減少の傾向は今後も続いていくことが予想されている。つまり、退役軍人は高い敬意と評価を得ており、1930年には退役軍人省が設立されるなどアメリカ社会から退役軍人に対するサポートへのコンセンサスには揺るぎがないが、退役軍人そのものがアメリカの社会構成上におけるグループとしてはかなり小さい集団なのである。

次に、退役軍人がジェンダーや人種といった社会構成でどのような特徴を持っているのかを見てみると、アメリカ社会が多様性を増すにつれ、彼らの多様性も増してきていることがわかる。米国国勢調査局によると退役軍人に占める女性の割合は1980年には3.9%だったのが2010年には7.2%に上昇しており、増加傾向にある（表3）。また、退役軍人省の予測によると人種構成も多様化が進んでいくことがうかがえる（表4）。

地域的な特徴に目を転ずると、退役軍人省によれば退役軍人の居住地は全米に拡散しており、居住地に関する地域の選好性もみえてこない¹⁷。こうした様々な要素を考慮すると、退役軍人を一括りの集団として捉えることが難しい現状が浮かび上がってくる。

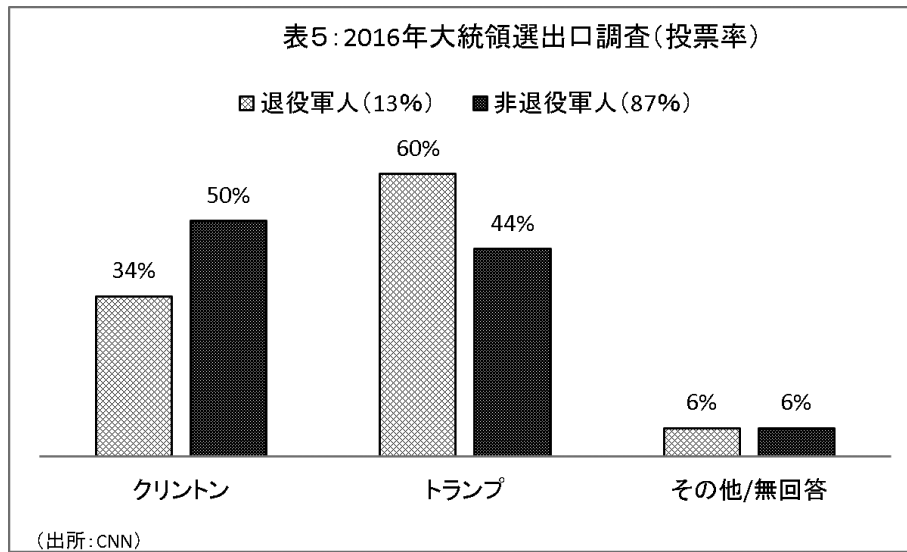




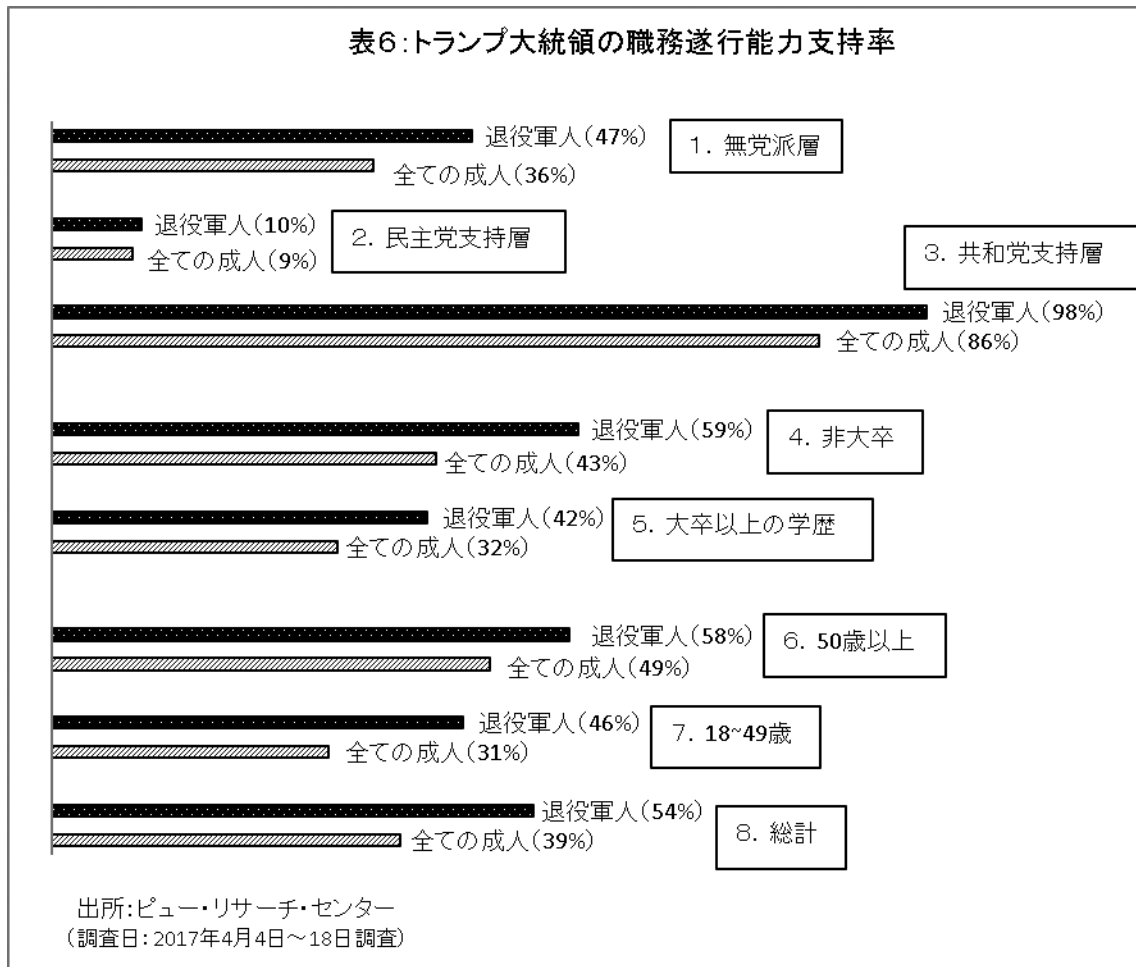
退役軍人と政治の関係性

それでは、退役軍人と政治の関係性はどうか。退役軍人にある一定の政治的選

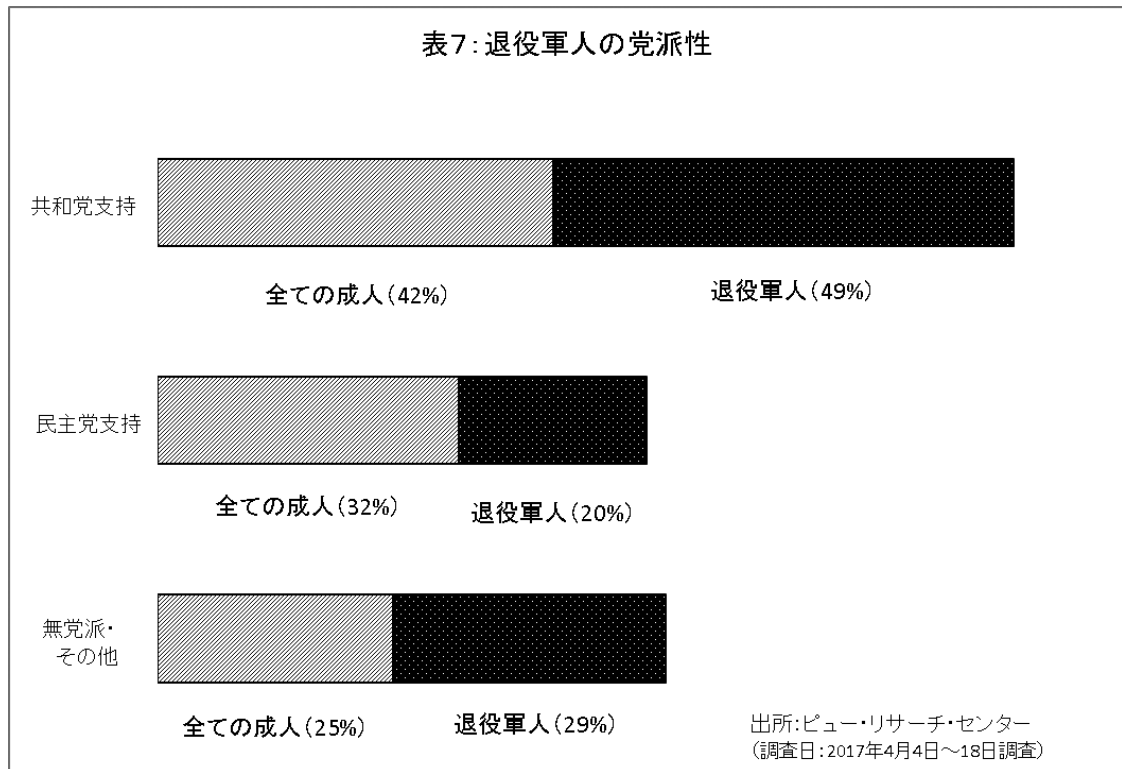
好性がみられるのだろうか。注目を集めた2016年の大統領選挙では、CNNによる出口調査によると、退役軍人には概してトランプ大統領支持の傾向がみられる（表5）。



ピュー・リサーチ・センターによるトランプ大統領の職務遂行能力に対しても同様の結果がみられる（表6）。



同じく、ピュー・リサーチ・センターによる退役軍人の党派性を問う調査をみると、若干の共和党支持の傾向がみられる（表7）。



しかし、これらの調査結果でその差に圧倒的な差異が認められるわけではなく、退役軍人がトランプ大統領や共和党の政策に圧倒的な支持を与えているとは言い難い。

また、従軍経験のある議員数が大きく減ってきている傾向にある点も指摘しておきたい。表8にあるとおり、2017年1月3日~2019年1月3日の第115議会では、上院、下院ともにその割合は約2割にとどまっている。

表8: 第115議会(2017年1月3日~2019年1月3日)
総議員数に占める退役軍人の議員数

上院(定数:100)

	退役軍人の議員数	所属政党の議員数	所属政党議員数に占める割合(%)	総議員数に占める割合(%)
共和党	14	51	27	14
民主党	7	47	15	7
無所属	0	2	0	0

下院(定数:435)

	退役軍人の議員数	所属政党の議員数	所属政党議員数に占める割合(%)	総議員数に占める割合(%)
共和党	63	238	26	14
民主党	19	193	10	4
欠員	0	4	0	0

(出所)www.veteranscampaign.org

ピュー・リサーチ・センターの調査によると、1965年～1975年にかけては、上院、下院ともに、少なくとも7割の議員が従軍経験を有していた。なお、その割合が最も高かったのは、上院では1975年の81%、下院では1967年の75%である¹⁸。こうした議会における退役軍人数の減少傾向を考慮すると、退役軍人の声を法案作成に反映させる状況は小さくなってきていると言えるだろう。

これまで見てきたことを総合すると、退役軍人と政治の関係を考える時に、従軍経験があるからと言ってタカ派的な政策に親和性がある、あるいは、従軍経験により反戦をうたうリベラル的な政策を志向する、というように、単純な図式を当てはめることは難しいだろう。軍務経験がある一定の政治的思考を持つにいたると見做せるだけの十分な材料は存在せず、現時点で退役軍人を利益団体のように一つの政治集団と見做すこともできない。また、議会における退役軍人のプレゼンスも小さい。しかし、だからと言って退役軍人がアメリカ政治に及ぼす影響や退役軍人と政治の関係性を全く無視してしまうのは危険だろう。2018年の中間選挙では、民主党がより多くの退役軍人を擁立するという報道もあり¹⁹、明確な党派性を見出すことの難しい退役軍人であるが、これまで見てきたようにアメリカ社会で存在感を持っていることは確かである。退役軍人を取り巻く政治状況や退役軍人と政治の関係性に着目することには、一定の意義があると考えられる。

— 注 —

- 1 https://www.va.gov/vetdata/veteran_population.asp
- 2 Cf., Stephen R. Ortiz and Suzanne Mettler, *Veteran's Policies, Veterans's Politics: New Perspectives on the Veterans in the Modern United States* (Gainesville: University Press of Florida, 2015); Max Bergmann, Sean E. Duggan, Peter M. Juul, and Lawrence J. Korb, *Serving America's Veterans: A Reference Handbook* (Santa Barbara: ABC CLIO, 2009).
- 3 Cf., Jeremy M. Teigen, *Why Veterans Run: Military Service in American Presidential Elections, 1789-2016* (Philadelphia: Temple University Press, 2018).
- 4 Shiva Maniam, "U.S. Veterans are Generally Supportive of Trump," Pew Research Center (May 26, 2017), retrieved on March 1, 2018 from <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/26/u-s-veterans-are-generally-supportive-of-trump/>.
- 5 William Pencak, "Veterans in Politics," in William Pencak, ed., *Encyclopedia of the Veteran in America* (Santa Barbara: Greenwood, 2009), p. 320.
- 6 Margaret Talbot, "The Women Running in the Midterms During the Trump Era," *New Yorker* (April 18, 2018), retrieved on March 1, 2018 from <https://www.newyorker.com/news/news-desk/2018-midterm-elections-women-candidates-trump>.
- 7 以下のウェブ・アーカイブを参照。<https://web.archive.org/web/20060607232029/http://www.democrats.org/page/content/fightingdems/index/>
- 8 Rebecca Burgess, "Veterans in the 115th Congress," American Enterprise Institute (November 18th, 2016), retrieved on March 1, 2018 from <http://www.aei.org/publication/veterans-in-the-115th-congress/>.
- 9 シンシナティ協会 (<https://www.societyofthecincinnati.org>) は、対外戦争退役軍人会や米国在郷軍人会とは異なり、独立戦争における兵士の功績を讃える記念団体的色彩が強い。当初は、給料の未払いなど、独立戦争に参加した兵士の不満を集約する組織だったが、ワシントンの働きかけにより、記念団体的色彩を強めていった。
- 10 Pamela S. Karlan, "Ballots and Bullets: The Exceptional History of Right to Vote," *University of Cincinnati Law Review* 71 (2003), p. 1345-72; Theda Skocpol, "America's First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil War Veterans," *Political Science Quarterly* 108, no. 1 (1993), pp. 85-116.

- 11 Jeremy M. Teigen, “Veteran’s Party Identification, Candidate Affect, and Vote Choice in the 2004 U.S. Presidential Election,” *Armed Forces and Society* 33, no. 3 (2007), p. 24.
- 12 Kristi Garabrandt, “Veteran service organizations see declining numbers,” *The News Herald*, December 18, 2017.
- 13 Lawrence J. Korb, “Introduction,” in Bergmann, Duggan, Juul, and J. Korb, *op. cit.*, pp. 1-7.
- 14 例えば、大学ランキングで定評のある時事解説誌の U.S. News & World Report は軍務経験のある学生に対する優遇措置を講じている大学についてのランキングも発表している。(https://www.usnews.com/best-colleges/rankings/national-universities/veterans)
- 15 例えば、レジャー施設のウォルト・ディズニー・ワールド (https://disneyworld.disney.go.com/special-offers/military-multi-day-tickets/) やレンタカーサービスのエイビス (https://www.avis.com/en/offers/partners/veterans-advantage) など枚挙にいとまがない。
- 16 退役軍人省 (https://www.va.gov/vetdata/veteran_population.asp)
- 17 退役軍人省 (https://www.va.gov/vetdata/veteran_population.asp)
- 18 “The changing face of Congress in 5 charts” *Pew Research Center*, February 2, 2017. (http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/02/the-changing-face-of-congress-in-5-charts/)
- 19 “With an eye on the House, Democrats turn to veterans for 2018 races” *NPR*, September 8, 2017. (https://www.npr.org/2017/09/08/549172533/with-an-eye-on-the-house-democrats-turn-to-veterans-for-2018-races)

第8章 トランプ大統領の権限：何ができるか、限界はどこか

梅川 健

はじめに

2016年1月20日、ドナルド・トランプ（Donald Trump）が大統領に就任した。自分ならアメリカを再び偉大にできる。選挙中、そう言ってアメリカ国民の期待を煽った。果たして、トランプに投票した人々の期待はかなえられただろうか。経済状況は上向きであり、トランプ大統領もそれを誇っている。ニール・ゴースッチ（Neil Gorsuch）最高裁判事の任命は保守派を喜ばせた。12月の税制改革は大きな立法成果だった。

しかし、トランプが実現すると約束した政策課題のほとんどは、就任1年を過ぎても未だに成し遂げられていない。就任100日目までに成立させるとした10の法案に限っても、税制改革1つだけが300日を超えてようやく成立したのみである。トランプ大統領にとって、歯がゆい1年だっただろう。なぜ大統領の自分が命じたことが実現しないのか、疑問に思ったかもしれない。

トランプ大統領の就任は2つのことを明らかにした。1人の大統領によって政治が混乱状況に陥るというアメリカ政治の脆弱性と、とはいえ大統領の専制にはいたらないという統治構造の頑強性である。トランプ大統領が引き起こした政治の混乱については他に譲るとして、本稿では統治構造からみる大統領の権限について論じたい。

大統領の権限は憲法上どのように規定され、どのような形態で行使されるのか。そして、大統領はどのように権限を失うのか。

1. 憲法が定める大統領権限の限界

アメリカ大統領の権限は合衆国憲法第2条で規定されている。1節1項は「行政権は1人の大統領に属する」と定め、3節は「大統領は法が誠実に執行されることに責任を持つ」とする。すなわち、大統領は法執行の責任者である。

強い権限のように見えるが、注意が必要である。アメリカの大統領は法律の制定については限られた権限しか持たない。大統領は教書の形で議会に政策課題を提示することはできるが、日本の首相のように法案を提出することはできない。大統領には上下両院を通過した法案に署名もしくは拒否をする権限が憲法上与えられている（署名時声明¹という例外的方法もあるが）。

大統領は法執行の責任者だが、執行すべき法の内容は議会が決める。憲法制定者たちは1人の掌中に権限が集中することのないように連邦政府を設計したのである。それゆえ、行政長官としての大統領は、立法による政策実現を目指す場合には、議会との協調関係が必須となる。

外交と戦争についても、大統領は議会と権限を分有している。2条2節1項は大統領の最高司令官としての地位を定め、1条8節11項は議会に戦争を宣言する権限を認めている。また、2条2節2項では、大統領は他国と条約を締結できるが、上院議員の3分の2の同意が必要だと定める。つまり、大統領の専権事項だと思われがちな外交と戦争についても、やはり大統領は議会の協力を必要とするという仕組みとなっている²。

合衆国憲法は、1人ですべてを決めることのできる存在が生まれぬように設計されたのである。もしも歴代の大統領の権限が強く見えたとしたら、それは、大統領が議会に後ろから支えられていたからである。三権分立制という抑制と均衡の仕組みは、大統領を強くも弱くもする。

それでは、トランプ大統領はそのような仕組みの中で、どのように振る舞ったのだろうか。次節では、就任直後に彼が用いた「大統領令」に焦点を当てることにしよう。

2. 大統領令の仕組み

(1) 3種の大統領令

大統領は、法が誠実に執行されることに責任を持つ。ただし、大統領が議会の意図通りに、いわば機械的に法律を執行することにはならない。議会が法案を審議し、大統領に送付するとき、法執行の方法が具体的に定められているとは限らない。例えば、専門的な事柄については、議会で条文を詰めずに、行政組織が判断できるようにすることがある。あるいは、議会内で議論がまとまらないときには、多数派形成のために、条文を曖昧にすることもある。議会は意図的、あるいは結果的に、行政に裁量を与えるのである。

この裁量の範囲内で法律が執行されるよう、大統領は行政組織を監督する。大統領自身が、具体的な執行方法を行政官に命じることもある。この命令を「大統領令」と言う。大統領の命令は、基本的に行政組織に向けて発令されるものであり、アメリカ市民の権利や義務を変更するものではない（それには立法が必要となる）。大統領令には、行政命令（executive order）、大統領覚書（presidential memorandum）と布告（proclamation）がある。

行政命令は、最も典型的な大統領の命令形式である。例えば、トランプ大統領が2017年1月27日に出した入国禁止令も行政命令だった³。行政命令は、「1935年連邦官報法（Federal Register Act of 1935）」によって、連邦官報への記載が義務づけられた（ちなみにこれ以前、連邦政府に官報はなかった）。行政命令には番号が振られ、記録される。効力は命令を下した大統領の退任後も継続する。撤廃するには、新しい行政命令が必要となる。

行政命令の形式と発令手続きについては、1962年にジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）大統領の行政命令11030号が定めた。これにより、行政命令には根拠となる条文の明示が必要とされた。発令手続きは、行政管理予算局が起草し、司法長官が合法性を審査し、連邦官報局が形式を確認し、最後に大統領が署名するものとされた。この手続きは基本的に今日まで同一である⁴。

なぜ、行政組織による執行方法を、わざわざ大統領自身が命令するのか。各省庁で決めればよいではないか。このような疑問が浮かぶかもしれない。ここには、アメリカの「行政手続法（Administrative Procedure Act）」が関係している。通常、省庁で執行方法を新しくする場合には、利害関係者に対する通知と意見募集が必要になる。他方で、行政命令は行政手続法の対象にならず、迅速に実行に移せる。これが行政命令の利点である。

ただし、大統領の行政命令が必ず効力を持つとは限らない。法律の認める裁量の範囲を、大統領が不注意にも、あるいは意図的に踏み越えることもありうる。その場合は、新しい執行方法によって被害を受ける者が、裁判所に申し立てることができる。裁判所は、行政命令を差止めることができるし、その違法性・違憲性を判断することもできる。

議会にも行政命令への対抗手段はある。裁量の根拠となっている法律を修正・撤廃してしまえばよい。手続きとしては新しい立法の制定となり、大統領署名が必要となる。大統領は拒否権を行使することができるので、自らの裁量を失うような法案には反対するだろう。つまり、議会が大統領の裁量に手を入れようとするれば、予想される拒否権を覆すために上下両院で3分の2の議員の連合を形成しておく必要がある。実際のところ、立法による行政命令への対抗のハードルは高い。

大統領覚書は、バラク・オバマ（Barack Obama）大統領が好んで用いるようになった形式である。行政命令に行政権濫用のイメージがつくようになり、代替手段として覚書を用いたのである。覚書も、行政命令と同じく、行政組織に命令を下すものだが、連邦官報に記載する必要はない。番号も振られない。根拠法を示す必要もない。にもかかわらず、行政命令と同じ効力だとされる。この点で、大統領にとって使いやすい道具といえよう。ただし、覚書の場合は行政手続法の対象になるようである⁵。また、覚書も行政命令についてと同様の手段を用いて、裁判所と議会は対抗できる。

布告は大統領がアメリカ市民に向けたメッセージで、多くは儀礼的なものである。ただし、憲法もしくは制定法が許す場合には、大統領は市民に実質的な影響を与える。最も有名な布告は、エイブラハム・リンカーン（Abraham Lincoln）大統領による「奴隷解放宣言」である。これは、最高司令官としての地位を根拠に発令された⁶。

(2) トランプ大統領の大統領令

トランプ大統領の就任後、「大統領令の乱発」という言葉をよく目にした。本当だろうか。ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）以降の大統領を対象に、就任1年目について計測してみると、表1のようになる。1月と2月には、トランプ大統領の行政命令の数は確かに多いが、オバマ大統領と並んでいる。就任直後に行政命令を多用するのは、オバマと共通した特徴だといえよう。オバマも就任直後に行政命令を多用した大統領であったことは記憶されてよい。

表1 就任年の行政命令数

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
レーガン	2	7	6	3	1	6	4	3	8	5	1	4
G・H・W・ブッシュ	1	1	4	5	0	1	6	4	4	1	2	2
クリントン	2	4	3	4	4	3	2	4	11	5	8	7
G・W・ブッシュ	2	5	1	4	6	4	2	1	4	6	5	14
オバマ	9	7	2	1	1	1	1	0	2	5	4	6
トランプ	7	8	8	10	3	3	3	3	3	3	0	4

(出所) American Presidency Project より筆者作成。

トランプ大統領がオバマ大統領と異なるのは3月と4月も継続的に行政命令を用いた点である。就任から4ヶ月の間をみると、たしかに大統領令の「乱発」という状況が生じていたといえよう。ただ、5月以降についてはそれまでの大統領との差はみられなくなる。

行政命令は立法と異なり、議会に相談する必要がない。法律が認める範囲内とはいえ、執行方法を変えることで政策を変更できる。就任後、すぐに成果が欲しい大統領にとって、行政命令は魅力的である。とくに、政権交代後の大統領は、前政権による行政命令の修正・撤廃に意欲を燃やす。これに一段落付けば、傾向に変化が生まれてもおかしくはない。また、トランプ政権の場合、後に述べるように、入国禁止令という肝いりの政策で行政命令の脆さを実感したことも関係しているかもしれない。

トランプ大統領の行政命令の中には重大な政策的影響を伴うものもあった。政権1年目を象徴する入国禁止令を取り上げておきたい。

2017年1月27日に発令された行政命令13769号⁷は、イスラム教徒が多数を占める7カ国⁸の国籍保持者の入国と、あらゆる国からの難民受け入れを停止した。入国管理のオペレーションを司る国土安全保障省との事前の調整が上手くなされず、大きな混乱を引き起こしたことは記憶に新しい。

なぜ大統領はあのような混乱を引き起こせたのだろうか。大統領権限から考えてみたい。そもそも、大統領には特定の属性をもった人物の入国を禁止する権限はあるのだろうか。実は、合衆国憲法上の権限は議会にある。その権限を、「1952年移民国籍法」で大統領に授権しているという構造である。同法212(f)項に、「大統領が必要と認める場合には…(中略)…大統領が必要と認める期間につき、入国を停止することができる」と定められている⁹。つまり、トランプ大統領は形式的には、議会から過去に授権された権限を行使したに過ぎない。

ただし、大統領に権限があるからといって、それがただちに効力を持つわけではないということが、入国禁止令をめぐる一連の流れでよく示された。ここで簡単に経緯をまとめておきたい。先の行政命令13769号による入国禁止措置は、2月7日に連邦控訴審によって差止められた。それを受けて、トランプ大統領は新しく行政命令13780号を3月6日に発令した¹⁰。これによって入国禁止対象国を、特定6カ国に限定¹¹するも、3月29日にハワイ州連邦地方裁判所に差し止められた。

トランプ政権はこの差止めを不服として裁判所に申し立てた。6月26日、最高裁は入国禁止令の差止めを解除し、限定的な執行を認めた。具体的には、特定6カ国の国籍保持者であり、かつ、アメリカと「真正な関係」にない者の入国が禁止されることになった¹²。

9月24日、トランプ大統領は三度目の入国禁止令を出し¹³、入国禁止の対象国を変更した¹⁴。この入国禁止令についても差止め訴訟が起こされたが、12月4日、連邦最高裁が差止めを認めず、ついに執行される運びとなった。これにより、6月の最高裁判断は更新され、対象国の者は「真正な関係」がアメリカとあろうとも入国できないこととなった¹⁵。

ただし、この最高裁の判断は、差止めの可否についてのものであり、入国禁止令そのものの合法性を判断したものではない。最高裁は、控訴審に早急に合法性判断をするようにも求めている。2018年中に最高裁に上訴され、入国禁止令についての最終的な判断が下される可能性が高い。

入国禁止令の一連の流れからは、法律によって大統領に授権されている権限の行使であっても、反対する者による対抗が可能だというアメリカの政治の特徴が浮かび上がってくる。入国禁止令では厳格な三権分立制の作動が確認されたといえよう。

3. 大統領が権限を失うとき

(1) 弾劾制度

アメリカ大統領は、弾劾によってその地位と権限を失う。合衆国憲法2条4節は、「大統領、副大統領および合衆国のすべての文官は、反逆罪、収賄罪その他の重大な罪または軽罪につき弾劾の訴追を受け、有罪の判決を受けたときは、その職を解かれる」と定める。1条2節5項は、連邦議会下院に訴追権限を与え、同条3節6項は、上院に弾劾裁判を行う権限を与えている。下院が起訴し、上院が裁くという仕組みであり、有罪には上院出席議員の3分の2の同意が必要とされる。つまり、近年の党派対立が激しい議会状況にとっては、高いハードルとなっている。

これまでの歴史で、弾劾裁判を受けた大統領は2名いる。アンドリュー・ジョンソン（Andrew Johnson）とビル・クリントン（Bill Clinton）である。ジョンソン大統領は、人事に関する法律違反、議会侮辱などの理由で起訴されるも、上院で無罪とされた。これらは反逆罪でも収賄罪でもないので、仮にジョンソンが有罪となっていた場合、「重罪および軽罪」の適用による大統領弾劾の先例となり、容易に大統領が弾劾されるようになっていたかもしれない¹⁶。

クリントン大統領は、モニカ・ルインスキー事件をきっかけとした大陪審での偽証と司法手続きの妨害を訴因として起訴された。偽証も司法妨害も重罪にあたる。結果的に、どちらの訴因についても有罪に必要な3分の2には届かず、無罪となった。このとき上院は共和党55議席、民主党45議席という状況であった。

訴追されながらも弾劾裁判前に辞任した大統領としてリチャード・ニクソン（Richard Nixon）がいる。ニクソン大統領は、下院に訴追された後、上院での有罪が確実視されたために辞任し、有罪判決を逃れた。

弾劾について、憲法は大統領側に対抗手段を用意していない。大統領には恩赦権があるが、弾劾の対象者には用いることができないとされる（合衆国憲法2条2節1項）。ニクソン辞任後に大統領に昇格したフォードは、ニクソンが大統領の職にあった全期間を対象に「完全な恩赦」を与えているが、既にニクソンは大統領ではなかった¹⁷。もっとも、この恩赦のおかげで、ニクソンは退任後、職務中の行為について連邦法違反で訴追されることを免れた。

就任1年目のトランプ大統領は、上下両院を共和党が占めるという統一政府状況にあった。FBI長官ジェームズ・コミー（James Comey）の罷免や、ロシア疑惑が弾劾すべき「反逆罪、収賄罪、重罪および軽罪」にあたるのかどうかは、2018年の中間選挙以降に明らかになるのかもしれない。

(2) 憲法修正25条4節：職務遂行不能な大統領の解任

実は、弾劾の他にも、大統領を解任する方法が用意されている。これまでに一度も使われたことはないが、憲法修正25条4節は、大統領が身体的もしくは精神的に職務を執行できない状態にあるときにその任を解くための手続きを定めている。この手続きは1967年の憲法修正で成立した。ケネディ暗殺や冷戦がその背景にあった。大統領が職務を執行できない状態に陥ると、国家の危機に直結する可能性があったのである。政治的な理由で大

統領を解任するための手段として設けられたわけではないが、憲法条文はこれまで何度も、導入意図とは異なる目的で運用されてきたことも忘れてはいけない。

同条4節1項は、「副大統領に加え、行政各部の長の過半数もしくは連邦議会が法律で定める機関の長の過半数が、上院の臨時議長および下院議長に対し、大統領がその職務上の権限および義務を遂行できない旨を書面で通告したときは、副大統領は、直ちに臨時大統領として、大統領職の権限および義務を遂行するものとする」と定める。

具体的な手続きは明らかではないが、大統領が職務遂行できないと閣僚の過半数が判断した場合には、副大統領に大統領の権限が委譲されるという仕組みである。寝室でテレビを見ながらツイッターをする大統領の職務遂行能力に、不安を覚える閣僚もいるかもしれない。

修正25条は興味深いことに、職務不能と判断された大統領と閣僚の間に意見の対立がある場合には、議会が最終的に判断するという手続きまで設けている。「大統領が上院の臨時議長および下院議長に対し、職務遂行不能状態は存在しない旨を書面で通告したときは、大統領はその職務上の権限および義務を回復する」が、これに対して、「副大統領に加え、行政各部の長の過半数もしくは連邦議会が法律で定める機関の長の過半数が、4日以内に、上院の臨時議長と下院議長に対し、大統領がその職務上の権限および義務を遂行できない旨を書面で通告したときは、この限りでない」。このときには、連邦議会は上下両院での3分の2の票決をもって、大統領の職務遂行不能を決議することができる。

この規定は、未だに用いられたことはない。もし仮にこの手続きによって大統領が罷免されるとしたら、アメリカの政治制度が議院内閣制に少し近づくのかもしれない。

おわりに

トランプ大統領の1年目は、騒々しいものであった。「アメリカ・ファースト」を唱え、TPPとパリ協定から背を向けた。人種差別的な言動を繰り返し、特定のメディアを「フェイクニュース」と呼んで攻撃した。これまでの大統領には見られないような行動が繰り返された。アメリカ大統領職の威信は大きく傷つけられた。

他方で、言動や振る舞いの特異性に比べると、トランプ大統領による権限行使は、従来の大統領からそれほど逸脱しているわけではない。入国禁止令には、議会が大統領に与えた権限の行使という側面もあった。その他の行政命令も、オバマ大統領による政策変更に対するさらなる変更というものもあった。オバマ大統領が大統領権限によって実現した政策を、トランプ大統領は巻き戻しているのである。

トランプ政権はまだ1年目であり、今後どのような道をたどるかはわからない。ワシントンのアウトサイダーであったトランプとその側近たちが、だんだんとその仕組みに馴染んでいくのかもしれない。トランプ政権は大統領権限を拡張する新しい手法を見つけ出すかもしれない。そうなれば、トランプ大統領はアメリカの統治構造そのものに大きな影響を与えることになるだろう。

参考文献

- 阿川尚之. 2013. 『憲法で読むアメリカ史（全）』ちくま学芸文庫。
 ————. 2017. 『憲法で読むアメリカ現代史』NTT出版。
 梅川健. 2015. 『大統領が変えるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』東京大学出版会。
 ————. 2016. 「大統領制」山岸敬和・西川賢編『ポスト・オバマのアメリカ』大学教育出版。
 斎藤眞. 2017. 「アメリカ大統領職の変質 素描（I）」『ポストモダンの大統領の登場？』古矢旬・久保文明監修『アメリカを探る』みすず書房。
 中林美恵子. 2017. 『トランプ大統領とアメリカ議会』日本評論社。
 待鳥聡史. 2016. 『アメリカ大統領制の現在：権限の弱さをどう乗り越えるか』NHK出版。
 松本俊太. 2017. 『アメリカ大統領は分極化した議会で何ができるか』ミネルヴァ書房。
- Cooper, Phillip J. 2002. *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action*. University Press of Kansas.
 Halstead, T.J. 2006. “An Overview of the Presidential Pardoning Power,” *CRS Report for Congress*, RS20829.
 Howell, William. 2003. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton University Press.
 Jacobson, Gary. 2017. “The Triumph of Polarized Partisanship in 2016: Donald Trump’s Improbable Victory,” *Political Science Quarterly*, Vol 132, No 1.
 Love, Margaret Colgate. 2010. “The Twilight of the Pardon Power,” *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 100. Issue. 3.
 Lowande, Kenneth S. 2014. “After the Orders: Presidential Memoranda and Unilateral Action,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol.44.
 Mayer, Kenneth. 2001. *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*. Princeton University Press.
 Rottinghaus, Brandon and Adam L. Warber. 2015. “Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency.” *Presidential Studies Quarterly* Vol 45, No 2.

一注一

- 1 署名時声明（signing statement）とは、大統領が法案に署名しつつも、その一部について執行拒否を宣言する文書である。カーター政権期から発展し、継続的に用いられてきた。トランプ大統領も用いている。詳しくは、梅川健『大統領が変えるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』（東京大学出版会，2015年）を参照。
- 2 もっとも、アメリカの歴史を紐解くと、宣戦布告によって始まった戦争は5つしかなく、武力行使容認決議などで代替されてきた。外交については上院の批准を必要としない行政協定が用いられ、制憲者の意図通りには統治構造が機能していない。ただし、これらの憲法外の方法についても、議会の承認や黙認が必要とされるという点では、やはり大統領と議会の協調関係が前提となっていると言える。
- 3 Donald J. Trump, “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” January 27, 2017, *Federal Register*, Vol. 82, No. 20, 8977-82.
- 4 Phillip J. Cooper, *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action* (University Press of Kansas, 2002), 17. ただし、トランプ大統領は行政命令で根拠法を明示しなくなっており、この手続きから逸脱するようになっている。
- 5 梅川健「大統領制」山岸敬和・西川賢『ポスト・オバマのアメリカ』（大学教育出版、2016年）。
- 6 阿川尚之『憲法で読むアメリカ史（全）』（ちくま学芸文庫、2013年）222頁。
- 7 Donald J. Trump, “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” January 27, 2017, *Federal Register*, Vol. 82, No. 20, 8977-82.
- 8 イラク、イラン、リビア、ソマリア、スーダン、シリア、イエメン。
- 9 Section 212 (f); 8 U.S.C. 1181.

- 10 Donald J. Trump, “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” March 6, 2017, *Federal Register*, Vol. 82, No. 45, 13209-19.
- 11 行政命令 13769 号からイラクを除外し、イラン、リビア、ソマリア、スーダン、シリア、イエメンの国籍保持者の入国を禁止した。
- 12 トランプ政権は「真正な関係」を狭く解釈し、アメリカに両親、配偶者、婚約者、子ども、子どもの配偶者、きょうだいがいる者としたが、その後の裁判所判断により、祖父母や孫、おじ、おば、甥、姪などにも拡張された。梅川葉菜「トランプ政権と州司法長官の対立：入国禁止令を事例に」東京財団アメリカ大統領権限プロジェクト
<https://www.tkfd.or.jp/research/america/7e40uo#_ednref15>2018年1月28日アクセス。
- 13 Donald Trump, “Presidential Proclamation Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry Into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats,” September 24, 2017. <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-enhancing-vetting-capabilities-processes-detecting-attempted-entry-united-states-terrorists-public-safety-threats/>>, accessed on January 28, 2018.
- 14 スーダンを除外し、イラン、リビア、ソマリア、シリア、イエメンに、チャドと北朝鮮を加えた。さらに、ベネズエラの政府職員の一部についても入国が禁止された。
- 15 ただし、実際の運用は入国を希望するものの属性によって異なる。例えば、イラン国民は学生としては、厳格なスクリーニングを受けることになるが入国できるとされた。Adam Liptak, “Supreme Court Allows Trump Travel Ban to Take Effect,” *New York Times*, December 4, 2017.
- 16 アメリカの歴史の中で、弾劾手続きは 62 回を開始され、19 回の弾劾裁判に至った。その内訳は、連邦裁判所判事 15 名（内 1 人は最高裁判所判事）、陸軍長官が 1 名、上院議員が 1 名、大統領が 2 人である。阿川尚之『憲法で読むアメリカ現代史』（NTT 出版、2017 年）210 頁。
- 17 Gerald R. Ford, “Proclamation 4311: Granting Pardon to Richard Nixon,” September 8, 1974. *American Presidency Project*.
<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4696>>, accessed on January 28, 2018.

第9章 トランプ政権の経済・通商政策

安井 明彦

はじめに

2017年におけるドナルド・トランプ（Donald J. Trump）政権の経済・通商政策は、12月末の税制改革成立によって、有終の美を飾った。法案提出から2カ月弱での成立は、大統領と議会多数党を同じ政党が担当していたからこそ可能となった迅速な動きだった。

もっとも、税制改革の成立に至るまでの経済・通商政策の運営は難航した。多くの政権が就任1年目の夏頃までには最初の大きな課題を立法化してきたなかで、年末になって最初の成果をあげたトランプ政権は、極めてエンジンのかかりが遅かった。

2017年初を振り返ると、トランプ政権による経済・通商政策の公約実現を見通す際には、二つの焦点があった。第一に、米国第一主義の原則に基づく経済・通商政策には、米国経済に有益な政策と、有害な政策の双方が含まれているという矛盾があり、そのどちらが中心になるのか、という点である。第二に、拡張的な財政政策や保護主義的な通商政策など、トランプ政権の公約には民主党に近い内容が含まれたが、実際の政策運営における共和党・民主党との距離感はどうなるのか、という点である。

2017年を総括すると、第一の点については、エンジンのかかりが遅かったことに示されているように、ほとんどの期間において、いずれの政策も本格的には稼働しなかった。また、第二の点については、民主党との協働は極めて限定的であり、必ずしも強力ではない共和党に頼ったことが、トランプ政権の限界ともなった。

結果的に、2017年のトランプ政権の経済・通商政策は、二つの乖離を生んだ。第一に、トランプ大統領の派手な言動と地味な実績との乖離であり、第二に、政策運営の停滞と好調な経済の乖離である。

トランプ政権が2年目に進むにあたって、経済・通商政策における二つの焦点は引き継がれる。そして、2017年にみられた二つの乖離が今後も続くのかどうか、経済面からみた注目点となる。

本稿では、「二つの焦点と二つの乖離」を切り口に、2017年のトランプ政権の経済・通商政策を振り返る。そのうえで、2018年以降の論点を整理する¹。

1. トランプ政権の公約と1年目の評価

(1) 二つの焦点

トランプ政権の経済・通商政策の運営には、二つの焦点があった。米国第一主義が抱える矛盾の帰結と、共和党・民主党との距離感である。

第一の焦点である米国第一主義が抱える矛盾とは、米国第一主義を判断基準とした経済・通商政策には、米国経済に有益な政策と、有害な政策の双方が含まれることを指す。こうした矛盾は自国を第一に考える経済・通商政策の必然であり、トランプ政権の公約も例外ではなかった。

米国経済に有益な政策とは、自国の経済を強化する政策である。この点に関し、トラン

プ政権の公約には、三つの柱があった。第一に、大型の減税である。トランプ大統領の当初の公約では、向こう10年間で約9.5兆ドルの減税が提案されていた²。第二はインフラ投資であり、トランプ大統領はやはり10年間で1兆ドルのインフラ投資促進を公約している。第三は規制緩和であり、環境・エネルギー分野など、広範な分野での規制緩和が公約となっていた。これらの公約についても、減税が格差に与える影響や、規制緩和が地球温暖化問題に与える影響など、注意すべき論点はある。しかし、経済成長の観点では、米国の経済活動を促進し、成長に向けた足腰を強くする政策として位置づけられる。

その一方で、米国経済にとって有害な公約が、閉鎖的な経済・通商政策である。自国を第一に考える政策は、自国（もしくは自国民）を保護する色彩を強めやすい。トランプ政権の経済・通商政策でいえば、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定からの離脱等の保護主義的な通商政策であり、厳格な移民政策である。

閉鎖的な政策は、米国経済にとって有害である。今日の経済はグローバルなつながりを強めており、閉鎖的な経済・通商政策は、米国経済の効率性を損ねる結果となる。モノ、サービス（通商政策）、そしてヒト（移民政策）の移動に対する「壁」を国境に築けば、輸入される原材料や消費財、さらには、移民が一翼を担う労働のコストが上昇する。保護主義を例にとれば、関税の引き上げによって工場が米国外から米国内に回帰したとしても、生産コストの上昇が米国の消費者にとって損失となるため、米国経済への総合的な効果はマイナスとなる。

経済への影響という観点では、米国第一主義が抱える矛盾が、どのように帰結するかが焦点だった。実際の政策運営において、米国経済に有益な政策が中心となるのか、それとも、有害な政策が中心となるのかによって、自ずと経済への影響は変わってくる。日本からの視点としても、米国経済が強くなることはビジネス・チャンスの増加につながる一方で、トランプ政権が米国経済を傷つける展開は、日本経済にとっても好ましくない。

経済・通商政策におけるトランプ政権の第二の焦点は、共和党・民主党との距離感であった。トランプ大統領の公約には、伝統的な共和党の主張というよりも、民主党の主張に近い内容が含まれていた。例えば、インフラ投資を促進したり、公的年金やメディケア（高齢者向け公的医療保険）の削減に反対するといった、やや拡張的な財政政策である。また、共和党が伝統的に好む減税に関しても、富裕層への増税を示唆するなど、民主党的な所得再配分の色彩が感じられた。さらに、伝統的に共和党は自由貿易の立場だが、トランプ大統領の通商政策は保護主義的であり、民主党に近かった。

民主党に近い主張が公約に含まれていたという事実は、公約実現に向けたトランプ政権の議会対策を複雑にする。共和党・民主党との距離感をどう取るかが、トランプ政権の議会運営の巧拙を決める要因になると言っても良いだろう。民主党に近い点に着目すれば、民主党への協力を要請しやすくする面が指摘できる。その一方で、共和党と相容れない公約がある点に着目すれば、大統領と議会の多数党が一致しているにもかかわらず、議会運営に手こずる可能性も示唆される。

前述の米国第一主義が抱える矛盾と併せて考えると、トランプ政権の経済・通商政策が経済に与える影響を考えるうえで、議会運営の巧拙は重要な意味を持つてくる。議会運営が上手くいかなかった場合には、経済にとって有害な政策が先行するリスクがあるからだ。減税やインフラ投資など、経済に有益な政策は財政を利用する機会が多い。財政を使うに

は議会の立法が必要であり、これらはトランプ政権だけで実行できるわけではない。一方で、閉鎖的な政策に関しては、通商協定の破棄や一定の条件のもとでの関税の引き上げ、さらには大統領令による入国制限など、議会の関与を経ずに行政府が実行できる部分がある。トランプ政権が議会運営に失敗すれば、減税やインフラ投資は実行できず、議会に頼らずに実行できる保護主義や厳格な移民政策だけが進んでいくリスクがあった。

(2) 2017年の実績

2017年におけるトランプ政権の経済・通商政策の実績を振り返ると、第一の焦点であった米国第一主義が抱える矛盾の帰結に関しては、はっきりとした結論が出なかった。2017年の多くの期間において、経済にとって良い政策も悪い政策も、大きな進展はみられなかったからである。一方で、第二の共和党・民主党との距離感に関しては、多くの期間において共和党に頼った議会運営が展開され、それがトランプ政権の限界ともなった。

トランプ政権の経済・通商政策運営は、極めてエンジンのかかりが遅かった。2017年12月末には、公約である税制改革が成立したものの、11月に税制改革の議会審議が本格化するまでのあいだには、良くも悪くも目立った公約の進展はみられなかった。

経済に有益な政策でいえば、たしかに税制改革の実現は大きな成果だが、インフラ投資は2017年中に議論すら始められておらず、これまでの政権よりもスタートは遅かった。バラク・オバマ（Barack H. Obama）政権の景気対策（就任1年目の2月に成立）や、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権の大型減税（同6月成立）、さらにはビル・クリントン（William Jefferson Clinton）政権の財政再建策（同8月成立）のように、過去の政権は就任1年目の夏頃までには最初の大きな課題を立法化しており、1年目の後半には二つ目の大きな課題に取り組み始めるのが通例だった。

経済に有益な政策の実現を遅らせたのは、議会運営の躓きである。致命的だったのは、就任後の最初の課題に、オバマケアの改廃を選んだことだろう。オバマケアの廃止はオバマ政権時代からの共和党の主張であり、米国第一主義というよりも積み残し案件としての性格が強い。にもかかわらず、共和党にはオバマケアを廃止した後の代替案に関する合意がなく、議会審議は長引いた。ようやく2017年5月に下院で改廃案が可決されたものの、7月には上院で否決されてしまい、時間を浪費する結果となった。

一方で、議会を経由せずに実現できる公約も、規制緩和を除けば、なかなか進まなかった。背景には、人事の整備が遅れるなど、行政機関を満身に機能させられないトランプ政権の未熟さがあった。2017年に限れば、米国経済に有害な政策が先行するという懸念は杞憂に終わった。

通商政策に関しては、TPP協定からの離脱こそ実行されたが、それ以外の公約は道半ばで一年が終わった。強硬な対応を公約していた対中政策では、為替操作国への指定は行われず、通商法301条に基づく調査開始等、制裁につながり得る手続きは開始されたものの、結論は2018年に持ち越された。北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉も結論には至らず、米韓自由貿易協定に至っては本格的な再交渉すら始まらなかった。

厳格な移民政策も、本格化は遅れた。メキシコ国境への壁の建築では、「メキシコ政府に費用を負担させる」という公約が宙に浮いている。大統領令によって難民や移民の入国を制限しようとする試みはあったが、司法判断により修正を迫られている。

全般的に歩みが遅かった経済・通商政策のなかで、例外的に進展がみられたのが規制緩和である。規制緩和に関しては、議会を通じた取り組みと、議会を経由せずに実行できる取り組みが、同時並行で進められてきた。議会を通じた取り組みとしては、議会審査法（CRA）を活用し、オバマ政権時代の規制を廃止に追い込んでいる。また、議会を経由しない取り組みとしては、オバマ政権時代から用意されてきた規制の施行を見送る等、新規規制の件数を大きく減らしている。さらには、証券取引委員会（SEC）や商品先物取引委員会（CFTC）に規制緩和派のトップを送り込むなど、人事を通じて緩和的な行政運営への布石が打たれている。

第二の焦点である共和党・民主党との距離感に関しては、多くの期間において共和党に頼った議会運営が主軸となった。

2017年の議会運営においては、トランプ政権が民主党との協調を選んだのは、わずかな機会に限られた。9月にトランプ政権は、2018年度の暫定予算と法定債務上限の一時的な適用停止について、議会共和党の反対を押し切って、民主党との合意を結んだ。また、オバマ政権時代から実施されてきた若年の不法移民に関する本国送還の猶予措置（DACA）についても、2018年3月で廃止する方針を示しつつ、その後継となる立法措置に関し、民主党と協力する可能性をほのめかしている。しかし、この期間を除けば、トランプ政権と議会民主党の協力関係は希薄だった。

共和党に頼った議会運営が成果を生んだのが、税制改革の迅速な審議である。トランプ政権の税制改革は、11月2日に法案が提案された後、上下両院での審議を経て、12月22日に成立している。減税に止まらず、租税優遇措置の統廃合等、複雑な利害が絡む構造改革を含む税制改革としては、異例の早さである。同じように税制の構造改革が行われた1986年の税制改革は、1985年12月初めに法案が提案されたものの、成立にこぎ着けたのは、約11カ月後の1986年10月末のことだった。

もっとも、共和党に頼る議会運営は、トランプ政権の限界ともなった。規制緩和と税制改革を除けば、議会での公約実現は遅々として進まなかった。多数党とはいえ、決して議会共和党の立場は強くなかった。とくに上院における共和党の議席数は52に止まり、少数党による議事進行妨害（フィリバスター）を阻止できる60票を自力では確保できなかった。数少ない成果である規制緩和と税制改革が、いずれもフィリバスターが使えない特殊な手続きを利用できた分野であるのは偶然ではない³。

それだけでなく共和党には、党内の意見の対立がある。上院と比較すれば民主党との議席差が大きい下院においても、フリーダム・コーカスに属する議員等との意見調整は容易ではない。下院で共和党がフリーダム・コーカスへの配慮を重視した場合には、法案が保守的な内容に傾斜する結果となり、上院において中道派の共和党議員の支持を得るのが難しくなることも、多数党としての共和党の力が盤石ではない理由である。

共和党に頼った成果である税制改革にも、民主党からの協力が得られなかったことによる限界が表れている。フィリバスターが使えない特別な手続きを利用するにあたっては、11年目以降は減税にならない税制改革とする必要があった。そのため、個人所得税率の引き下げ等、今回の税制改革には、多くの時限減税が含まれている。2001年、2003年にジョージ・W・ブッシュ政権下で成立した減税も、同じ理由で時限減税となっており、後年に減税措置を延長するかどうか、大きな争点となっている。

共和党に頼った議会運営は、大統領と議会多数党が同じ政党になった場合の宿命ともいえる。選挙で大統領と議会の多数党を獲得した以上、支持者は党派色の強い政策の実現を期待する。対立政党に歩み寄るには、不向きな環境である。

過去を遡っても、政権が議会で対立政党に協力を仰ぐのは、対立政党が多数党であった場合が多い。そうした組み合わせのもとでは、政権は対立政党の協力を得なければ立法作業を進められない。大統領と議会多数党が異なっていた1997年の財政均衡法や2002年の減税は、超党派の賛成により大差で可決されている。一方で、大統領と議会多数党が同じだった1993年の財政再建法や2001年、2003年の減税、2010年のオバマケアなどは、少数党からの賛成は限定的であり、いずれも僅差で可決されている。

(3) 二つの乖離

2017年の米国には、二つの乖離が発生した。第一に、トランプ大統領の派手な言動と地味な実績との乖離であり、第二に、政策運営の停滞と好調な経済の乖離である。

第一の乖離については、既に述べた通りである。政権誕生後もトランプ大統領の派手な言動は続いたが、1年目に実現された公約は決して多くなかった。むしろ、議会運営の難航に加え、ロシア疑惑等の問題が継続するなど、政策運営には不透明さがつきまとった。経済政策の不透明性を計量化した経済政策不確実性指数（Economic Policy Uncertainty Index）は、2017年の平均で143.3を記録している。大統領選挙の年だった2016年（145.1）と同程度となる高水準であり、それに先立つ2014年（92.5）、2015年（112.9）を上回っただけでなく、金融危機直後だったオバマ大統領就任初年の2009年（125.9）よりも高かった。

その一方で、米国経済は順調に回復を続けた。米国の景気拡大は、2017年7月で9年目に入った。2017年12月現在で、景気拡大期間は102カ月となり、過去三番目の長さとなっている。このまま拡大が続けば、2018年5月には過去二番目、そして、2019年7月には過去最長の景気拡大となる。

金融危機からの回復という点でも、米国は他の先進国と比べて力強い回復をたどっている。金融危機前後で各国・地域の実質GDP（国内総生産）の水準を比較すると、危機前の景気のピークを14%上回る水準にまで成長している。ユーロ圏、日本も回復はしているが、危機前のピークとの対比では5%増に止まっている。

株式市場も好調だった。ダウ工業株30種平均は、トランプ大統領の就任から2017年末までに、約25%上昇している。就任から1年目の年末までの上昇率を近年の大統領と比較すると、金融危機からの急回復局面だったオバマ大統領（約31%）には届かないものの、ジョージ・W・ブッシュ大統領（約5%減）、クリントン大統領（約16%）、ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）大統領（約23%）を、いずれも上回っている。

2. 2年目以降の論点

(1) 二つの焦点の行方

2年目以降のトランプ政権についても、経済・通商政策に関する二つの焦点は引き継がれる。そのうえで、1年目にみられた二つの乖離が継続するかが注目点となる。

二つの焦点のうち、米国第一主義が抱える矛盾の帰結については、米国経済に有益な政

策と、米国経済に有害な政策が、いずれも動き出す可能性がある。

米国経済に有益な政策に関しては、2017年末に成立した税制改革が、2018年から実施に移される。10年間の減税規模は約1.5兆ドルとなり、かなりトランプ大統領の公約（同9.5兆ドル）よりも小さくなった一方で、当初の2年間の減税規模が大きくなっており、多少なりとも景気を下支える効果が予想される。とくに企業部門に関しては、最高税率が引き下げられたのみならず、これまでよりも海外に留保している利益を低税率で米国に送金できるようになったうえに、設備投資費用の即時償却が盛り込まれている。こうした措置が設備投資の増加につながり、生産性の上昇などを通じて、米国経済の成長力を高めることが出来るかどうか焦点となる。

経済に有益な政策では、いよいよインフラ投資が動き出すか否かが注目される。トランプ大統領は、2018年の重要課題の候補として、インフラ投資を挙げている。かねてからトランプ大統領は、オバマケアの改廃と税制改革を終えた後に、インフラ投資に取り組む方針を示していた。時期こそ遅れたが、税制改革の次にインフラ投資に取り組むことは、トランプ政権の既定路線だった⁴。

一方で、経済に有害な政策も、いよいよ動き出す可能性がある。通商政策では、中国に対する強硬姿勢が本格化する可能性を懸念する声が強い。通商法301条に基づく知的財産権の扱いに関する調査は、2018年8月が調査結果の報告期限となる。また、中国だけが対象ではないが、通商拡大法232条に基づく安全保障への影響を理由とした鉄鋼・アルミ製品の輸入に関する調査は、2018年1月に調査結果の報告期限を迎える。

既存の自由貿易協定（FTA）の見直しも正念場である。NAFTAは2018年第1四半期に再交渉を終えることが目指されている。原産地規則の取扱いなど、交渉は難所に差し掛かっており、交渉を有利に進めるために、トランプ政権が離脱を表明する展開が懸念されている。米韓自由貿易協定についても、修正などに関する交渉が2018年1月から開始される。

移民政策に関しても、重要な決断が待ち受ける。既に述べたように、トランプ大統領は、若年の不法移民に関する本国送還の猶予措置（DACA）を、2018年3月で終了させる方針を明らかにしている。立法措置によって継続できなかった場合には、大量の不法移民が本国送還の対象となり、大規模な混乱が発生しかねない。H-1Bなどの就労ビザ改革についても、2017年には発給の厳格化を視野に入れた改革の方針が明らかにされた程度だったが、2018年には実行段階に移る可能性が指摘できよう。

第二の焦点である共和党・民主党との距離感に関しては、何が優先課題に選ばれるかによって、風向きは変わり得る。インフラ投資が優先課題とされた場合には、民主党との協働の可能性が生まれてくる⁵。その一方で共和党には、公的扶助などの社会保障制度の見直しによる歳出削減を求める声もある。後者は民主党が強硬に反対する課題であり、こちらが優先課題となった場合には、民主党との協力は難しくなる。

ワイルド・カードは、移民問題である。そもそもトランプ大統領は移民への厳しい姿勢で知られるが、DACAの延長は民主党との協調の機会にもなる。それをきっかけに、ジョージ・W・ブッシュ政権やオバマ政権も実現できなかった移民制度改革に成功すれば、まさにトランプ大統領のレガシーとなるだろう。

(2) 二つの乖離の行方

二つの乖離のうち、第一の乖離については、上述のように、派手な言動に実際の言動が追い付いてくる可能性が指摘できる。より大きな論点は、いざ政治が動き出した時に、どのように経済が反応するかである。とくに、経済にとって有害な政策が本格化した場合には、米国経済が混乱する可能性がある。保護主義的な通商政策については、NAFTA 再交渉などが正念場を迎える 2018 年第 1 四半期が試金石となりそうだ。

もちろん、政治が動き出すのではなく、停滞や混乱が深刻化する可能性もある。とくに中間選挙で民主党が議会の多数党となった場合には、政治の混乱が深まろう。その場合においても、政治と経済の乖離が続くかどうか焦点となる。

興味深いのが、1990 年代のクリントン政権の経験である。2017 年における政治と経済の乖離は、クリントン大統領と類似している。就任 1 年目のクリントン大統領は、数々のスキャンダルに見舞われたうえに、トランプ大統領と同様に上下両院で自らの政党（この場合は民主党）が多数党を占めていたにもかかわらず議会運営に苦慮するなど、円滑な滑り出しではなかった。大統領支持率も、ギャラップ社の世論調査によれば、1993 年 6 月には 30% 台にまで低下している。これは、2017 年 6 月のトランプ大統領の支持率と、ほぼ同じ水準である。

その一方で、当時の米国経済は拡大が続いた。株式市場についても、9 月初旬まではトランプ政権とほぼ同じペースで上昇を続け、年末時点でも就任時点を上回る水準となった。

クリントン政権においては、2 年目以降も政治と経済の乖離が続いた。民主党は 1994 年の中間選挙で議会の多数党を失い、クリントン大統領は 1996 年に再選こそ果たしたものの、1998 年には下院で弾劾されている。その一方で、1990 年代後半の米国経済は好景気が持続した。景気拡大が途切れるのはジョージ・W・ブッシュ政権となった 2001 年 3 月のことであり、それまでに景気拡大期間は過去最長の 120 カ月を記録した。

中間選挙での敗北や弾劾の可能性がある一方で、景気拡大期間は史上最長をうかがうなど、トランプ大統領の現状には 2 年目以降のクリントン政権と重なり得る要素がある。同時に、クリントン政権の後期には、アジア通貨危機などの国際的な課題に米国が対処しなければならなかったことも、忘れてはならないだろう。

おわりに

トランプ政権には、もう一つの乖離がある。それは、『「忘れられた人々」のための政治』という公約と、実際の政策運営との乖離である。トランプ大統領が共和党に頼った経済・通商政策運営を進めるなかで、白人ワーキング・クラスに向けた政策が主軸となることはなかった。トランプ政権を批判する勢力においても、選挙直後のように「忘れられた人々」を意識した政策の必要性を論じる雰囲気は薄れ、むしろ、より一層の自由貿易推進の必要性などが唱えられている。自由貿易の負の側面や格差の固定化といった問題について、踏み込んだ議論が行われる気配は感じられない。

しかし、「忘れられた人々」が提起した問題が解決されたわけではない。景気に陰りがみえてきたとき、もしくは、2020 年の大統領選挙に向けて、第三の乖離がどのように展開し、どのような意味を持ち得るのかを、しっかりと見据えていく必要があるようだ。

— 注 —

- 1 本稿では2017年末を区切りとしており、その後の進捗には触れていない。
- 2 Jim Nunns, Len Burman, Jeff Rohaly and Joe Rosenberg, *An Analysis of Donald Trump's Tax Plan*, Tax Policy Center (December 22, 2015)。その後、公約は改定され、10年間の減税額は約6.2兆ドルとなった。Jim Nunns, Len Burman, Ben Page, Jeff Rohaly and Joe Rosenberg, *An Analysis of Donald Trump's Revised Tax Plan*, Tax Policy Center (October 11, 2016)
- 3 規制緩和におけるCRA (Congressional Review Act)、税制改革におけるReconciliation Actを利用すれば、いずれもフィリバスターの対象とならず、上院過半数での可決が可能。
- 4 オバマケア改廃は単体では未成立だが、税制改革法によって保険加入への義務付けが廃止された。税制改革法に署名した後にトランプ大統領は、「インフラ投資に先に取り組むこともできたが、簡単な課題は取っておきたかった。(インフラ投資は)速やかに実現できるだろう」と述べている(Chris Gordon, "Infrastructure Rebuilding Is Trump Administration's Next Big Push", *The Wall Street Journal*, December 24, 2017)。
- 5 インフラ投資に関しては、議会民主党と協力するというよりも、民主党支持者にトランプ大統領を支持させるための案件として捉えられている面がある(Ted Mann, "U.S. Sets January Push for \$1 Trillion Infrastructure Revamp", *The Wall Street Journal*, December 10, 2017)。

総論 トランプ政権 14 か月の軌跡

久保 文明

1. 内政

(1) 正面から対立する 2 つの評価

トランプ大統領については真正面から対立する 2 つの評価が存在する。

一つはイデオロギーに基づくものであり、それと強く関連して人種・ジェンダーに関する大統領の言動に由来する。曰く、トランプ大統領の政策は地球温暖化問題に対応しようとするパリ協定離脱、企業優遇策との批判もある法人税減税などに見られるように、きわめて産業界寄りである。また、就任当初目指した中東諸国からの入国制限策もイスラム教徒に対して差別的であり、人種問題に関しても白人の差別主義者に対して過度に批判を抑制しているように見える。この結果、民主党支持者やリベラル派からはきわめて低い評価がなされている。

これに真っ向から対立する見方も存在する。そもそもアメリカ経済は現在長期拡大中で絶好調であり、失業率も 4.1% と低く、完全雇用状態にある。連邦最高裁判所判事としてニール・ゴサッチを早々かつ成功裏に指名したのみならず、多数の保守派下級審判事も任命して、司法部を長期にわたって保守派の牙城とすることに成功した。さらに、多くの規制緩和と大減税という成果をあげた。

このような観点から、概して共和党支持者と保守派はトランプ政権を高く評価する傾向がある。

(2) 異なる対立軸の存在

ギャラップ社の世論調査によると、トランプ大統領の支持率は 40% であるが(3月24日)、民主党支持者に限るとその数字は 7% となる。それに対して共和党支持者は 87% が大統領を支持している(無所属の人々の支持率は 34%)。まさにアメリカにおけるイデオロギーと政党による分断状況の象徴かつその反映である。ただし、オバマ前大統領の支持率についても、民主党が 80% 以上の支持率で支え、共和党の支持率は一桁という状況であったので、このような分断状況そのものについては、トランプ大統領だけが特異な現象を提示しているわけではない。

ただトランプ大統領をめぐっては、既存の保守・リベラルの軸と異なる対立軸も存在する。それはワシントンあるいはサンフランシスコなどに住む政治・経済・文化における高学歴エリートと、ラストベルトや南部農村部に住む非エリートの間での対立である。一部のエリートの共和党支持層も、トランプ大統領の人種偏見を煽りかねない発言や保護貿易主義的な政策については批判的である。

(3) FBI 捜査の影

これにもう一つ、トランプ大統領特有の問題として、ロシアとの関係、あるいは司法妨害をめぐって FBI による大統領周辺に対する捜査が進行しており、なおかつ大統領がかな

り露骨にこの捜査に対して敵意を示していることである。それはしばしば公私の発言において、あるいはツイートにおいて、示されてきた。トランプ大統領については、イデオロギー、政策、さらには価値観を超えて、大統領としての適格性そのものについての疑念が抱かれていることが大きな特徴である。

FBIによる捜査の進み具合によっては、弾劾という事態がないわけではない。ただし、とくに本年の中間選挙において民主党が多数党に復帰した場合、下院の過半数による弾劾決議可決はあり得ても、出席上院議員三分の二以上の賛成による大統領の有罪・解任は、極めて困難である。しかも、ここに来て、経済政策についての評価が高まるにつれ、共和党の中間選挙での支持率が上昇傾向にある。CNBCによると、ポリティコ・モーニング・コンサルト・サーヴェイ (the Politico/Morning Consult survey) の調査では、共和党に投票するが39%、民主党に投票するが38%であり、ここ数か月で初めて共和党支持が民主党支持を上回った (<https://www.cnn.com/2018/02/14/2018-midterm-elections-republicans-take-lead-on-a-generic-ballot.html>)。中間選挙では通常与党がとくに下院では議席を減らす傾向があるが、ここに来て共和党にとって一筋の光が見えてきたことも確かである。下院では議席減を少なめにとどめ、上院では民主党の改選議席の多さに付け込んで、多数党の座を守りきる可能性も出てきたとみられる。

ちなみに、筆者が本年3月10日に視察したトランプ大統領演説会では、演説予定時刻3時間前から数百メートルにおよぶ長蛇の列ができており、開始前も、また演説中も会場は支持者の熱気で溢れていた(3月13日投票のペンシルヴァニア州第18選挙区における下院補欠選挙の応援演説)。トランプ支持者の間における支持は依然として強固であることが感じられた。ただし、民主党候補の僅差での勝利に終わった結果からも示唆される通り、トランプ支持がそのまま中間選挙での共和党候補者支持につながるわけではないようである。

同様に、支持者との会話から感じられたのは、トランプ政権が課した鉄鋼関税が、ペンシルヴァニア、オハイオなどの州で、きわめて強く支持されていることであった。3月11日に行われた民主党候補コナー・ラム氏を支援する全米統一鉄鋼労組UMWA (United Mine Workers of America) の集会においても、それは同様であり、たとえトランプ大統領を支持しなくても、鉄鋼関税は歓迎という組合員が圧倒的多数であった。

本年の中間選挙、そして20年の大統領選挙ともに、好調な経済は大統領と与党共和党に追い風となりつつも、他の大統領には見られなかった複合的な批判および否定的見方が、どのように作用するかを注視していく必要がある。

2. 「トランプ外交」の変質をめぐって

(1) 孤立主義

2016年11月8日に実施されたアメリカの大統領選挙において、ドナルド・トランプが当選したことは、日本政府にとっても大変な驚きであった。のみならず、トランプの選挙戦での言動を前提にすると、日本の安全保障にとって深刻な事態が生ずることすら懸念された。

トランプ候補は選挙戦中、北大西洋条約機構(NATO)は時代遅れであり、日本・韓国

はアメリカに頼らず自分で防衛するべきであると述べた。日本と韓国については、後に否定したものの、核武装しても構わないとまで述べた。40年前ならいざ知らず、今日のアメリカにはそのようなことをする余裕はもはやないと主張であった。とくに日本については、車等の輸出によってアメリカで大量の失業を引き起こしながら、アメリカに国防を担当させているとして、厳しく批判した。選挙戦のさ中の2016年3月にワシントンポストの記者に、尖閣諸島についてはどのように対応するか尋ねられた時、トランプは「自分は答えたくない」と語って、回答を回避した。

もしトランプ大統領が、このような発言に見られる通りの外交を実践していたら、世界各地で深刻な事態を引き起こしていた可能性がある。尖閣諸島に関しては、中国による領海侵犯がより大胆に行われるようになり、南シナ海での行動もより積極的になった可能性がある。北朝鮮すら、より強気の行動に出たであろう。あるいはウクライナ問題を中心として、ヨーロッパ諸国が抱くロシアに対する緊張感はさらに高まっていたかもしれない。

トランプ候補は選挙戦中、自らの外交政策を「アメリカ第一主義」(America First)と呼んだ。中身を分析すると、それは外交・安全保障政策についての孤立主義(アメリカ第一主義1)と、通商政策における保護貿易主義(アメリカ第一主義2)に分けることができる。ここまで述べてきたのはアメリカ第一主義の第一の側面についてであり、第二の側面については、TPP(環太平洋経済連携協定)離脱、NAFTA(北米自由貿易協定)や米韓自由貿易協定再交渉などの公約の中心であった。

(2) 国際主義への転換

ただし、トランプ候補は以上と同時に、「力による平和」(Peace through Strength)というスローガンを使った外交演説も選挙戦中に行っていた。これはレーガンの力外交であり、軍拡路線によってソ連に正面から対抗した外交を意味する。まさにアメリカ第一主義1と対極に立つ概念であり、この二つは原理原則のレベルでは両立しにくい。トランプ政権がどのような外交を展開するか、まことに予想のつきにくい状況にあった。

就任後の展開はどうであろうか。外交・安全保障政策については、基本的にはアメリカ第一主義1を放棄し、「力による外交」を選択した。ただし、通商政策については、アメリカ第一主義2をそのまま実践している。

NATOに対しては評価すると公言し、また日本や韓国との同盟関係も確認するとともに尊重していく方針を表明した。北朝鮮と対決する政策もその一部ということになる。

(3) 残る保護主義

日本としては、アメリカ第一主義1の放棄については歓迎、その2が残ったことについては遺憾ということになる。外交・安全保障政策において、もしトランプ大統領がアメリカ第一主義1を実践していれば、北朝鮮に強い態度で臨むことはなく、尖閣防衛義務も撤回し、南シナ海での航行の自由作戦も実施されなかったことになる。東アジアの国際情勢は、極めて深刻な事態になっていたであろう。

ただし、繰り返しになるがアメリカ第一主義2はしっかりと残り、トランプ政権はTPPから離脱し、NAFTAについて再交渉に持ち込んだ。本年3月には鉄鋼とアルミニウムについて安全保障上の理由として関税を賦課する決定も突然発表した。同盟国の日本もこの対

象となる。ここまで保護主義的な政権は、アメリカでは第二次世界大戦後初めてということになる。

問題は、本来は同盟を重視する力の外交と同盟国も区別しない保護主義が混在し、外交論として整理されていないことにある。この状態はいつまで続くのであろうか。

また、外交安全保障チームのメンバーの入れ替わりも激しい。ティラーソン国務長官が更迭され、ポンペオ CIA 長官が後任に指名された。また、マクマスター安全保障担当大統領補佐官に代わって、ボルトン元国連大使が指名された。一般的に保守強硬派色を強めつつあるが、この路線で安定するか、まだ予断を許さない。

3. 対中国政策をめぐって

(1) 3つの戦略文書と中国

2017年の12月以来、トランプ政権の外交・安全保障政策の基本方針を示す3つの文書が公表された。国家安全保障戦略、国防戦略、核態勢再評価がそれである。ここでの詳細な紹介は省くが、その大きな特徴は、協力の可能性を残しつつも、中国とロシアに厳しい姿勢を見せていることであろう。旧ソ連を含めると、米国政府の公式の外交文書（最初の国家安全保障戦略は1987年に発表されているので、それ以前のさまざまな文書も含めて）においてロシアについて厳しい言及があるのは、冷戦時代には普通のことであった。中国についても、朝鮮戦争、文化大革命、あるいはベトナム戦争の時期まで遡れば、厳しい評価が見られる。

しかし、冷戦終結後、ロシア・中国双方について同時にここまで厳しい評価を下した安全保障関係のアメリカの行政府の公式文書は初めてではなかろうか（ただし、2000年に議会に設置された米中経済安全保障再評価委員会（U.S.-China Economic and Security Review Commission）はその発足以来、毎年公表される報告書において中国に厳しい姿勢を示してきた）。

そして、トランプ政権は上の国家安全保障戦略において、中国につき、米国を追い落とそうと企図し、経済的な侵略を働く「修正主義国家」と位置づけた（注2）（詳細は森聡「トランプの対中アプローチはどこまで変わるか（前編）」参照。（<https://www.spf.org/jpus-j/investigation/spf-america-monitor-document-detail007.html>））。

(2) 政党政治の中の中国

今回の対中観は、民主党・共和党それぞれの内部の状況から分析しても興味深い。

民主党内で中国に厳しい見方をしているのは、労働組合、環境団体、そして人権団体である。労働組合は、当然ながら雇用の流出と廉価な製品が流入することを嫌っている。中国では人件費が安いというのに、労働組合を自由に結成することができず、アメリカの労働組合はそのような国と対等な形の競争は不可能であると論ずる。環境団体は中国の環境規制が緩いことそのものに加え、そこにアメリカ企業が生産拠点を移転させることを批判的に見ている。そして人権団体は、中国における言論、政治活動、そして信仰の自由が厳しく制約されていることを批判している。

それに対して、民主党系の外交・安全保障の専門家では、少数の対中タカ派が存在する

ものの、穏健な関与論をとる者が多数であると言ってよからう。

共和党側に眼を転ずると、対中強硬派がたしかに目立つ。外交・安全保障の専門家では、ニクソン＝キッシンジャー的なリアリストは比較的柔軟な対中政策を支持するものの、ここ半世紀で党内において大きく影響力を失ってきた。それに対して、こんにちではレーガンの力による外交を信奉する保守強硬派が強い影響力を獲得しており（まさに「力による平和」）、彼らは中国にも厳しい見方をしている。さらに、イラク戦争後影響力を落としたとはいえ、新保守主義（あるいはネオコン）は、道徳的な視点も加えて、中国に厳しい態度を示す。宗教保守勢力が中国を見る目も否定的である。

それに対して、共和党内で長年もっとも親中派であったのは、1990年代から中国に投資し、莫大な利益を得てきた経済界であった。経済界は同時に中国との自由貿易も支持してきた。

要は、民主党・共和党とも対中政策に関して一枚岩ではなく、親中派・反中派両方を中に抱え込んでいることである。ただし、野党であるときには与党の対中政策に異を唱えるグループ（通常は反中派）の見解がより目立つことになりがちである。

(3) トランプ政権対中政策の特徴

今回のトランプ政権の対中政策は、このような文脈で見ると興味深い。中国政策について、民主党の厳しい部分（通商面）と、共和党の厳しい部分（安全保障面）の両方を備えているからである。これは、トランプ大統領の政策が内政においても、共和党的なもの（減税、銃所持、規制緩和など）と民主党的なもの（インフラ投資）の折衷的であることとよく符合している。

これまで、安全保障と通商の両面で中国に厳しい政策を採用した政権はないのではなかろうか。クリントンは政権発足当初通商で厳しい態度をとったが、第二期には中国との関係改善を重視した。ジョージ・W・ブッシュ政権は2001年9月11日のテロ事件まで短期間強硬な対中政策を外交・安全保障面で推進したが、その後軟化した。対中政策としてはロバート・ゼーリックによる責任あるステークホルダー論が知られているが、それは厳しい警告を含みつつも関与を基調とするものであった。オバマ政権も、基本的には関与と協力を基本としていた。

ただし、さらに強硬な対中政策を想像した場合、現在のトランプ政権の対中政策には、安全保障政策でより強硬にといった意味で、つまりその程度という意味でなく、その要素という意味において、実はまだ欠けているものがある。

それは人権であろう。

上述のクリントン政権は実は1993年に人権問題と、中国に最恵国待遇を供与するかどうかの問題を絡めて、中国に人権問題の解決を迫った。結果としては、中国はまったく譲歩せず、クリントン政権が一方向的に撤退することになったが、アメリカが中国に対して人権問題で正面からその改善を迫った珍しい例であることは確かである。

その後、ブッシュ、オバマ両政権も、人権問題については、それほど迫力はなかったものの、一定程度の批判はつねに行ってきた。トランプ政権においても、たとえばティラーソン国務長官が昨年10月にCSISにおいて行ったインド政策についての演説において、民主主義、法の支配、普遍的価値、規則に基づいた国際的秩序といった米印に

共通する価値観に触れる一方、それを基準にして中国を批判した（注2, https://sis-prod-s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/171018_An_Address_by_U.S._Secretary_of_State_Rex_Tillerson.pdf?00nMCCRjXZiUa5V2cF8_NDiZ14LYRX3m）。ただ、その批判は主として国際秩序との関係でなされていて、国内の人権問題に深く立ち入ったものではない。むしろ、国家安全保障戦略等の文書が人権について深入りしないのは驚きではない。ただ、トランプ政権の対中政策の全体的基調について、安全保障と通商問題で厳しい対応を取りつつ、人権問題には強い関心を示していないと特徴づけることは可能であろう。

(4) 中国とロシア

もう一つ興味深い点は、上記の3つの戦略文書がロシアと中国双方に厳しい批判をしている一方で、その先の戦略についてはまだ踏み込んだ言及がないことである。周知のように、1970年代から80年代末の冷戦終結にかけて、レーガン政権初期を除外して、アメリカはソ連を主要敵とみなし、中国については、ときに準同盟国として処遇するなど、異なった対応を示してきた。

こんにち、異論はあるものの、多くの専門家は、中国の方が本質的かつ長期的にはアメリカにとってより大きな脅威であるとみなしている。そうであれば、中国に対抗するための米中協力というのがあるのであろうか。あるいは、そこまで行かないものの、中口の協力を阻むことは、これからのアメリカ外交の重要な目標となるのであろうか。

今般公表された国家安全保障戦略との関連でもう一つの論点を付け加えれば、本文書はトランプ大統領の公約を反映して、雇用の確保を重視する重商主義的記述が目立つ。執筆者としても苦労した部分であろう。ただ、実践においても問題となっているように、同盟を重視する力の外交と、同盟国と非同盟国を区別しない保護貿易主義をどのように仕分けし、外交論として整理していくかについても、現段階では明らかでない。

以上の点に関して、トランプ政権が近いうちにどのような原則・方針を表明していくか、あるいはしないかは注目に値する。

4. 日米関係をめぐって

(1) 同盟の確認

2017年2月の首脳会談以来、日米関係は当初の不安を乗り越え、安全保障面では円滑な展開を示してきた。首脳会談では、日米同盟はアジア太平洋地域における平和、繁栄、および自由の礎であることを確認し、同時にアメリカ側は核・通常戦力によって日本を防衛すること、そしてアメリカの日本防衛義務を規定した日米安全保障条約第五条が尖閣諸島に適用されることも確認した。さらに南シナ海において、力によって現状変更を行うことに反対することでも両国は一致した。トランプ大統領は日米首脳共同記者会見において、米軍を受け入れたことについて日本に謝意も表した。これらは、2016年の大統領選挙戦中の発言を全面的に撤回したものであった。

(2) 「自由で開かれたインド太平洋戦略」

さらに同年11月に東京で開催された首脳会談において、北朝鮮政策について圧力強化で

歩調を合わせたほか、「自由で開かれたインド太平洋戦略」で一致した。ここでのハイライトは、まさにこのインド太平洋戦略での一致であろう。そもそも、これは日本が2016年8月にアフリカにて打ち上げた方針である。アメリカは、アジアへのピボット（のちにリバランス）に見られるように、通常は一方的に大方針を打ち上げ、他国に支持を求めるが、今回は逆となった。これは珍しいパターンである。

自由で開かれたインド太平洋戦略の中身はまだ必ずしも明確でない。まさに本年から来年にかけて、その具体的な内容が固まっていくものと推測される。

ただし、おおよそ以下のようなものであることは想像可能である。

中心となる国はアメリカ、日本、インド、オーストラリアである。

中国による南シナ海での活動を念頭に置いて、海洋秩序、海洋における法の支配、航行および上空通過の自由の維持・擁護、力による一方的な現状変更への反対などを目的の一つとしている。アメリカの軍事力がここでは重要な役割を果たす。日本はベトナムやフィリピンの海上警察の能力を強化することで貢献できる。ただし、次に指摘するように、この方針は、安全保障のみ、あるいは中国封じ込めのための概念ではない。

この戦略は、アジア・アフリカをつなぐインフラ整備も視野に入れている。日本がこれを最初に公表した地がアフリカであることがその象徴である。

こちらでは、日本による経済支援がそれなりの役割を果たすであろう。さらにこれらの地域における人材養成などにおいても、日本の役割は小さくないであろう。日本とアメリカの役割の相互補完性が予想される。

(3) 個人的関係の限界

ただし、トランプ政権下の日米関係のすべてが順調なわけではない。第一に、2018年に入って急に米朝首脳会談の予定が公表されたことは波乱要因である。日米を中心とした制裁が効果を現した可能性もある。しかし、アメリカが日本にとって不満足な妥協をする可能性も否定できない。

第二に、通商問題では日本側は、これまでほとんど成果をあげていない。安倍首相による説得にもかかわらず、トランプ大統領は早々にTPP離脱を表明し、また本年3月には日本も対象になりうる形で鉄鋼・アルミニウムに対する制裁関税を発表した。本年に入って大統領自身がTPP復帰の可能性を何度か示唆しており、また関税についてもこれからの交渉次第ではある。しかし、少なくとも2018年3月末現在、日本は鉄鋼・アルミニウム関税の適用免除にはならないようである。1990年代以来経験していない形で、日米の通商政策が根底から食い違っている。

このような中で、安倍首相はトランプ大統領と個人的に親密な関係を築いてきた。これが上述のようにすべての問題を解決したわけではないが、原則や価値観を重視しない政治家に対して、人間関係は重要な判断基準となりうるので、日本にとって貴重な資産ではある。ただし、問題は、個人的関係でもって対応できる範囲にも限界があることである。すでにこの点はTPP離脱や鉄鋼関税などで明らかである。首脳間の個人的関係でもってどの程度関税、貿易、北朝鮮などのさまざまな問題に対応できるかについては、今後とも注視していく必要がある。

