

トランプ政権の対外政策と日米関係

平成31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 29～31 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てき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」における 2 年目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国際秩序の重要性に大きな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動向は、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進められており、本報告書は、政権発足から 2 年が経ったトランプ政権について、その外交、内政のみならず、メディアや論壇、あるいは政治制度自体との関係をも分析し、米国の現況を的確に把握することに努めたものです。トランプ政権による 2 年間の政策の積み重ねや、2018 年 11 月の中間選挙を経た米国の政治状況を理解することは、トランプ政権のあり方のみならず、米国に何が起こっているのか、そして、米国がどこに向かおうとしているのかを探るための手がかりであり、ここに収められた各論文は、その作業に努めた過程でもあり、成果でもあります。

なお、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、本報告書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 31 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

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： 中山 泰則 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 続・トランプ政権の外交思想を考える —2年目の「アメリカ第一主義」	会田 弘継……………7
第2章 トランプ流「道義的現実主義」外交の展開	高畑 昭男……………15
第3章 トランプ政権の国防戦略と「戦略的競争」	森 聡……………23
第4章 トランプ政権の経済・通商政策	安井 明彦……………33
第5章 トランプ政権と連邦議会をめぐる動向	中山 俊宏……………41
第6章 トランプ政権とアメリカ民主党 —2020年大統領選挙に向けて—	渡辺 将人……………49
第7章 トランプ大統領とアメリカ共和党	舟津 奈緒子……………61
第8章 トランプ政権とシンクタンク —岐路に立つ保守派、巻き返すりベラル派—	宮田 智之……………67
第9章 トランプ政権とメディア：分極化の中での「劇場」の日常化	前嶋 和弘……………75
第10章 危機と大統領権限：トランプ大統領と国境の壁	梅川 健……………85
総論 トランプ大統領の予測不可能性とトランプ政権の対中政策	久保 文明……………93

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、トランプ政権の2年目に焦点をあてながら、内政・外交にわたって分析を継続した。外交分野においては、思想的背景、「道義的現実主義」外交の実際、国防戦略、通商政策、および対中政策を取り上げ、内政分野では、経済政策、議会との関係、民主党・共和党の動向、シンクタンクとメディアの状況、大統領権限のあり方などの論点を取り上げた。漏れている問題も存在するが、全体としてはかなり包括的にトランプ政権の政策実績、政権運営、および政権を取り囲む政治状況について分析を展開できていると思われる。

序論においては、2019年春にいたるまでの重要な転換あるいは変化について、可能な限り以下の章と重複しない限りにおいて、時系列を崩して何点か指摘しておきたい。

本報告書が対象としている2017年1月の政権発足以来19年春までの展開において、大きな出来事の一つは、特別検察官ロバート・ムラーの報告書が19年3月後半に提出されたことであろう。その政治的影響についてはまだ確定的な評価を下し難いものの、その結論がトランプ大統領にとって最悪のものでなかったことは確かであろう。今後、議会侮辱罪等をめぐる下院との多数の衝突は予想されるものの、トランプ大統領就任以来つきまどってきた弾劾裁判有罪による解任の可能性が、基本的にはかなり小さくなったことは否定しえない。逆に、攻める側の民主党にとっては、今後困難な選択を強いられる可能性が大きいであろう。

第二の重要な展開は、2018年中間選挙の結果である。一方で、歴史的なパターンどおりであるとはいえず、下院で逆転を許し、民主党多数体制となったのは、スキャンダルの多いトランプ政権にとっては大変な痛手である。他方で、過去のパターンを基準とすると、大敗を喫しなかったことはトランプ政権にとって朗報であった。上院で共和党が多数党の座を維持したことにより、例えばトランプ政権は連邦司法部の保守化を、これまで通り進めることができる。

第三に言及すべき「事件」は、2018年12月22日に始まり、35日間にも及んだ連邦政府の部分的閉鎖である。予算案が可決されないが故の連邦政府閉鎖には前例があるものの、これまでは基本的に議会主導のものであった。それに反して、今回の閉鎖は、大統領主導であり、その原因が、大統領が米墨国境線上の壁構築のための予算を要求している点で、異例の事態と形容することが可能である。この結果、大統領の支持率は一時的に低下したが、19年春には好調な景気にも支えられて、再び上昇基調に転じている。結局、トランプ大統領にとっては大きな政治的打撃にはならなかったといえよう。

第四点としては、2018年9月5日に『ニューヨーク・タイムズ』に掲載されたコラムがいうところの「二元的大統領制」(two-track Presidency)を指摘できよう。当該コラムは匿名で掲載された。同紙は著者が誰であるかを知りつつ、例外的に匿名での掲載を許可した。著者はトランプ政権内の閣僚級の人物であることまではわかっている。著者はトランプ大

統領の予測不可能な決定スタイルと全体的な非道徳性を批判しつつ、彼を下で支える「大人」(adult)たちの存在と貢献を訴えた。その際、著者が使用した言葉が「二元的大統領制」であり、それは予測不可能な大統領と、真剣に政策を検討し実施しようとしている著者を含めた「大人」からなる。この点は、トランプ政権の決定や行動を理解・分析する際に重要な要素である。ある決定は多分に大統領の気紛れに発し、しかしいくつかの決定は専門家の助言と判断に基づいている。

第五点としては、外交政策、とくに対中国政策が大きく転換した。2018年10月4日に行われたペンス副大統領の演説は中国批判一点に絞ったと表現してもよいものであった。これは最近の米中関係の歴史において、1970年代以来初めての大きな変化となる可能性もある。対北朝鮮、対イランなどにおいても重要な決定が行われた。ただし、これらについては、以下の章でかなりの程度具体的に取り上げられているので、ここでは重要性の指摘だけに留めたい。

最後の論点として、とくに政権2年目との強い関わりはないものの、ポピュリズムとエリートイズムの相克について触れたい。トランプ候補はとくに外交・安全保障政策に関しては、NATOの価値を否定するなど、外交エスタブリッシュメントと異なるポピュリズム的立場に立って大統領に当選した。大統領就任後、マティスらを国防長官に起用するなど、一定程度エスタブリッシュメントと妥協し、あるいは取り込まれたように見えた。今でも日本との同盟に対する立場は、エスタブリッシュメントに近い。しかし、通商問題ではいきなり制裁関税を課し、あるいは外交・安全保障政策ではマティス国防長官を更迭して、シリア撤退をいきなり表明するなど(その後一部修正された)、ポピュリスティックな傾向をかなり残存させていると思われる。今後注視を要するのが、まさにトランプ大統領のこの部分ではないかと思われる。最終年度に向けての研究課題の一つとしていきたい。

なお、本報告とともに各報告に基づく論説も、当研究所のホームページにおいて掲載されている。ぜひこちらも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 続・トランプ政権の外交思想を考える―2年目の「アメリカ第一主義」 (会田 弘継)

本章は、「アメリカ第一主義」を掲げ、ポピュリズムの波に乗って現れたトランプ政権の外交の思想傾向の変容について考察している。トランプ政権発足から間もなく、現実主義の大物閣僚が政権を去り、現実主義が凋落し、それに対する官僚の抵抗が見られ、現実主義とトランプ大統領のアメリカ第一主義(ポピュリスト・ナショナリズム)とのせめぎ合いが続いていると考察している。あわせて、ネオコンの凋落等、論壇における変容を検証し、アメリカの政策形成においては、政権官僚のみならず、議会スタッフやシンクタンクなど幅広い知識社会が参画するため、論壇誌や新聞コラムなどの議論に大きな意味があると指摘している。

第2章 トランプ流「道義的現実主義」外交の展開

(高畑 昭男)

本章は、トランプ外交の変遷を考察し、2017年国家安全保障戦略（NSS2017）や2018年国家防衛戦略（NDS2018）が示すように、米国の戦略的争点が中国、ロシアとの地政学的闘争に大きく転換したことを明らかにしている。オバマ政権が「地政学的視点を欠く」と批判されてきたのに対し、トランプ政権が地政学的視点から外交、軍事、政治、経済にわたる総力戦態勢で臨むことに転じた点を重視し、トランプ外交が、道義的現実主義の下に伝統的な共和党保守本流の外交に近づいていると説明する。しかし同時に、トランプ大統領の言動によって一貫性と連続性を欠いた迷走に陥る局面が未だあることに対する注意も喚起している。

第3章 トランプ政権の国防戦略と「戦略的競争」

(森 聡)

本章は、トランプ政権2年目に次々と公表された主要な戦略文書より、トランプ政権が中国とロシアを戦略的競争相手と位置付けていることが指摘できるとし、トランプ政権下において、主要ドメインで有利に競争するために必要な能力や戦略、組織再編などの取り組みが進んでいることを説明している。トランプ政権における国防戦略が大国間競争に絞られたと述べ、さらに今後は、2020年の大統領選挙が迫る中で、リソースの手当てを含め、国防戦略が必要な規模とスピードで実行されるかどうかには注意を払う必要があると結んでいる。

第4章 トランプ政権の経済・通商政策

(安井 明彦)

本章は、米国第一主義の下での経済・通商政策について、減税や規制緩和など米国経済を強くする政策と厳しい移民政策や保護主義的な通商政策などの閉鎖的な政策という二本の柱があると考察している。そのうえで、2018年の中間選挙で民主党が下院の多数党を獲得し米国政治が新たな局面を迎える中で、第一の柱である米国経済を強くする政策については、議会による財政審議の遅延により、その実施が難しくなる可能性を指摘している。また、もう一つの柱である閉鎖的な政策については、トランプ大統領と民主党が共鳴し、保護主義的な通商政策が強まるリスクがあると注意を喚起している。

第5章 トランプ政権と連邦議会をめぐる動向

(中山 俊宏)

本章は、2018年の中間選挙で民主党が下院で多数派の地位を奪還したことによってトランプ政権と議会がどのように対峙していくのかについて分析している。特に、下院で多数党を奪還した民主党が、下院主導の調査や公聴会などトランプ政権に対する抑制と均衡のメカニズムをフル稼働するだろうと指摘し、2020年の大統領選に向けて、当面、政治的な策士でもある老練なペロシ下院議長とトランプ大統領の対決が続くことになるだろうと考察している。また、民主党の左傾化が強調されがちである一方で、これは必ずしも民主党の実態を十分に反映しておらず、2018年の中間選挙で民主党が共和党の議席から反転さ

せた議席の多くは、これまで共和党穏健派がおさえてきた議席だったことを挙げ、下院民主党の多数派が穏健派の存在に支えられていることと、共和党の保守化が進んだことへの注意を促している。

第6章 トランプ政権とアメリカ民主党－2020年大統領選挙に向けて－

(渡辺 将人)

本章は、現在の左傾化の進むアメリカ民主党において、リベラル派内で労働組合の影響力が縮小し、文化的リベラル派が台頭している点を指摘している。また、穏健派が資金的に西部ハイテク基盤に依存することで、穏健派の変質も余儀なくされると示唆し、「アイデンティティ政治」の奥に、学歴・所得の差がもう一層の分断として控え、これが2020年の候補者指名に影響を与えかねないと分析している。さらに、「女性」、社会主義に拒絶反応のない若年リベラル層である「新たな左派」、軍やインテリジェンス出身の愛国心の強いグループである「プラグマティスト」を民主党の新たな三大潮流と位置付けている。2020年の大統領選候補を決する民主党予備選挙については、リベラル系候補の数が増えてリベラル票の分散が続けば、穏健派の空席を誰が支配するのかが、その趨勢を占う鍵となると考察している。

第7章 トランプ大統領とアメリカ共和党

(舟津 奈緒子)

本章は、トランプ大統領が共和党における保守派のうち、財政保守派、保守強硬派、キリスト教保守派からの支持の獲得に成功したと分析し、さらに、トランプ大統領に批判的だった新保守主義に代表されるエスタブリッシュメントと目されたグループや中道・穏健派が党内で退潮したこと、9割という共和党支持者からの圧倒的な支持によってトランプ大統領の存在感が増したことを背景に、共和党におけるトランプ党化ともいえる現象が進んでいると考察している。また、2020年の大統領選に向けたトランプ大統領と共和党の課題について、大統領選の趨勢を握るスイング・ステートである中西部が分極化の進むなか未だ共和党支持と民主党支持の間で揺れ動いている点、人口動態の変化により南部に民主党支持者が増えてきていることに関連し、人種的マイノリティをどのように獲得していくかという点、共和党支持者の高齢化が進むなかで若年層をいかに取り込むかという点を挙げている。

第8章 トランプ政権とシンクタンク－岐路に立つ保守派、巻き返すリベラル派－

(宮田 智之)

本章は、トランプ政権が共和党政権でありながら、保守系シンクタンク関係者が極めて少ない状況からスタートしたが、トランプ政権が外交・安全保障の分野において孤立主義的主張を後退させ、「力による平和」にかなりの程度立脚するようになったことや経済政策において保守派の目指す大型減税が実施されたことにより、保守系シンクタンクがトランプ政権に歩み寄る環境が出てきたと分析している。加えて、共和党員からのトランプ支持の高さも影響し、保守系シンクタンクの再編と呼べる事態が生じる可能性を指摘している。また、保守系シンクタンクの再編とともに、2020年の大統領選を意識して、リベラル系シ

シンクタンクがその政治インフラの拡充に努める可能性も挙げ、トランプ時代はシンクタンクの世界に大きな変化をもたらす可能性があるとは結んでいる。

第9章 トランプ政権とメディア：分極化の中での「劇場」の日常化

(前嶋 和弘)

本章は、政治的分極化、メディア不信の構造化、デジタルメディアの台頭という3つの点から、アメリカ政治が自分に都合の悪い情報を「フェイクニュース」というレッテルを貼り、劇場的な大立ち回りが展開される場になっていることを検証している。また、これらの背景にあるのはアメリカ社会・政治の大きな分断であると考察するとともに、このような政治の言説の「劇場化」がトランプ大統領だけでなく、民主党の方にも顕在化している点にも注意を払わねばならないと指摘している。

第10章 危機と大統領権限：トランプ大統領と国境の壁

(梅川 健)

本章は、トランプ大統領が大統領選挙戦から主張してきた南部国境における壁建設を主な事例として、トランプ大統領が緊急事態宣言によって、その実現を試みていることを検証している。このほかにも、大統領の行政命令や覚書、布告、署名声明など、大統領が議会の協力を得られなくとも単独で政策を実現できるツールがあることを指摘し、このようなユニラテラルな大統領制に今日のアメリカの統治構造の特徴があると分析している。さらに、大統領が危機を認定することによって、これらの大統領単独による政策形成が図られている点にも注意を喚起している。

総論 トランプ大統領の予測不可能性とトランプ政権の対中政策

(久保 文明)

本章は、原則を欠くトランプ大統領に対して、大統領を除いた政権幹部、議会も含めたアメリカ政府、あるいはシンクタンク等に所属する外交専門家を対比させた「二元大統領制」という考え方が、トランプ政権の根本的性格に通ずるとし、今後も二元大統領制の混乱と予測不可能性が続いていくことを示唆している。そして、このような予測不可能性を前提としつつ、トランプ政権の対中政策について、2017年国家安全保障戦略、政党政治における中国の捉え方、中国のアメリカ観、トランプ政権の全政府的アプローチという特徴、さらに、レーガン期の対ソ政策を前例として比較する多層的な論点を用いて分析し、トランプ政権の対中政策の解明に多くの重要な視座を提供している。

第1章 続・トランプ政権の外交思想を考える — 2年目の「アメリカ第一主義」

会田 弘継

はじめに

「アメリカ第一主義」を掲げ、異様なポピュリズムの波に乗って現れたトランプ政権の外交はどのような思想傾向をのぞかせているか。昨年度は政権発足から約14カ月の時点までで区切って分析を試み、その期間についての一定の結論を導き出した(『トランプ政権の対外政策と日米関係』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」)¹。本稿では、その後の約1年を分析対象に加えて、思想傾向の変容を考察する。

昨年論考では、いくつかの論点を提示して判断基準とした。第一に、どの新政権でも見られる選挙モード(campaign mode)から統治モード(governing mode)への転換である。これを思想傾向の言葉で置き換えると、前者はポピュリスト・モード(populist mode)であり、後者は現実主義モード(realist mode)となる。大統領選挙中は大衆受けのする過激なレトリックで政策を売り込むが、いざ政権が発足して国内外の政治的現実と直面すれば、おのずと着実な政策を選択するようになる。これは、近年のどの政権についてもあてはまる。大統領を取り囲む人材も、選挙参謀型(politico)から実務型(technocrat)へと入れ替わって、政策が履行される。こうした変容はトランプ政権でも起きていたかどうかを検証した。

第二に、上記のような変化とは別に考えるべき思想的な潮流がトランプ政権に流れ込んでいるとしたら、どのようなものであるかを考察した。そうした潮流は選挙中のポピュリスト・モード、政権発足後の現実主義モードとどうかかわるのか、検討してみた。選挙中のポピュリズムを方向付けた代表的存在はスティーヴン・バノン(Stephen Bannon)であり、彼は新設の首席戦略官というポストに就いて初期の政権運営で大きな力を振るった。その思想形態は「ポピュリスト・ナショナリズム」と呼ぶのが相応しく、「(国家)主権(sovereignty)」への強いこだわりが見られた。このバノン型思考が、政権の要職についたジェームズ・マティス(国防長官)やレックス・ティラーソン(国務長官)ら、いわゆる「大人たち(grown-ups)」の現実主義と争ったが、バノンは早くに政権を去り(2017年8月)、現実主義が政権の基調となるとみる分析が現れた(後述)。日本でもそのように見る傾向が強かった。

現実主義、ポピュリスト・ナショナリズムの他に注目されたのは、2016年の大統領選からトランプ支持の論調を張っていたイデオログたちである。彼らの中には政権入りした者もいたが、多くは政権外で新たな論壇誌を興すなどして、思想的誘導を試みた。一方で、ネオコンサーヴァティヴ(略称ネオコン)は大統領選中から反トランプの論調を主導していた。これは「シュトラウス派(Straussians)」と呼ばれる思潮内部で「内戦」が起きたと解釈された。トランプ支持のシュトラウス派は経済ナショナリズムや国境管理強化を是として、ポピュリスト・ナショナリズムの傾向を見せるグループと連動する状況がみられた。こうした動きは、米国を筆頭とする先進国経済・社会が陥った深刻な構造的ジレンマから生まれた衝動(ポピュリスト・ナショナリズム)ないしは思索(トランプ支持のシュトラウス派思想)であり、歴史的必然性を秘めている。

1年目のトランプ政権を見ると、どの新政権にも見られる現実主義者の台頭が起きたが、たとえその中でバノンのようなポピュリスト・ナショナリストらが政権を去っても、現実主義は「危うい状態」に置かれているというのが、2018年3月時点での筆者の結論であった。では、政権2年目の思想状況をどう捉えたらよいのか、以下で考察する。

1. 現実主義者の凋落とトランプ「1強」

政権発足から間もない2017年夏、反トランプを掲げたネオコン論客のひとりエリオット・エイブラムズ（Elliott Abrams）は、トランプ政権の外交について、大統領の言葉のレトリックとは違って、伝統的な方向を向いており、ますますその方向に向かうだろうと予測した（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」）²。

こうした分析の背景には、発足したばかりのトランプ政権の閣僚（級）人事の顔ぶれがあった。ジェームズ・マティス（James Mattis）国防長官、ハーバード・マックマスター（Herbert McMaster）大統領補佐官（国家安全保障担当）、ジョン・ケリー（John Kelly）国家安全保障長官（後に大統領首席補佐官）ら元軍人組、レックス・ティラーソン（Rex Tillerson）国務長官やゲラリー・コーン（Gary Cohn）国家経済会議（NEC）委員長ら財界重鎮組らが、重厚な布陣を敷き、大統領のツイッターなどでの不規則発言とは一線を画すように、現実的な政策を進めていった。他方、大統領のポピュリズムと波長が合うバノンやセバスチャン・ゴルカ（Sebastian Gorka）大統領副補佐官、あるいは選挙モードのまま政権入りしたラインス・プリーバス首席補佐官やショーン・スパイサー報道官らは2017年夏までに次々と政権を去っていき、小規模な政変が起きた状態となった。その結果、現実主義者の優位が確立したように見えた。

その後、間歇的にトランプ大統領と現実主義の「大人たち」との確執が報じられた。「大人たち」はトランプ氏の能力を疑問視する発言を繰り返した。著名な記者ボブ・ウッドワードが2018年9月に出版した内幕暴露本『FEAR 恐怖の男トランプ政権の真実』で描き出したように、コーン NEC 委員長が米韓自由貿易協定（FTA）破棄の書簡をこっそり大統領のデスクから除けたり、といった「サボタージュ」がたびたび起きていたと思われる³。

そうした状況の末に、2018年春にはティラーソン国務長官、マックマスター大統領補佐官、コーン NEC 委員長が相次いで退任。同年12月にはマックマスターの後任となったケリー大統領補佐官の辞任に続いて、ついに代表的「大人たち」のうち最後まで政権に残っていたマティス国防長官が「解任」され、主要閣僚（級）に大統領に逆らって現実主義を強く打ち出すような人物は、ほとんど見当たらない状況に至った。

現実主義者らに代わって主要閣僚（級）となったのは、マイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官、ジョン・ボルトン（John Bolton）大統領補佐官（国家安全保障問題担当）らであり、彼らはナショナリスト的傾向の強いタカ派の思想の持ち主といえる。経済外交面でも、財界重鎮グループから政権入りして残留している現実主義的なムニューチン財務長官に対し、ロバート・ライトハイザー（Robert Lighthizer）通商代表や、一時は脇に追いやられていたピーター・ナバロ（Peter Navarro）大統領補佐官、クドロー（Larry Kudlow） NEC 委員長（コーンの後任）ら通商強硬派（trade hawks）の優位が目立つようになってきた。閣僚（級）の主流は現実主義者ではなくタカ派となり、彼らは大統領に対してはイエスマンの顔を見せながら、後述するように巧妙に立ち回っている。

さらに、マティス国防長官やケリー首席補佐官の後任は議会承認を必要としない代行を置く状態となっている。政権発足2年での閣僚（級）の退任は13人に及び、オバマ、息子ブッシュ両政権に比べてずっと多い（ブルッキングス研究所報告）⁴。また上院の承認を必要とする約700の主要高官ポストのうち、まだ150以上が指名さえ行われず、承認待ちも130以上に及んでいる（2019年3月上旬現在、ワシントン・ポスト紙調べ）⁵。こうした状態全般が指し示すのは、政権におけるトランプ「1強」体制だ。

初期トランプ政権における現実主義者の大統領に対する抑制効果は、選挙中の公約実現の比率にも見られた。選挙公約はポピュリスト・モードで行われるから、選挙に勝利して実際に政権に就くと放置されるものもかなり出てくる。典型的なのは在イスラエル米大使館のエルサレムへの移転だ。これは1995年に連邦議会によって移転が決められたから、クリントン大統領以降、息子ブッシュ、オバマ両大統領も実施を選挙公約にしてきた。しかし、実際は現実主義的判断から先送りされていた。

政治ニュースサイト『ポリティファクト』によれば、トランプ政権の1年目の公約実現率は妥協して実現したものを含め15%程度だった。政権二年目では28%、実現に向かって動き出しているものを入れると56%に及び、ポピュリズム的公約が2年目に入って急速に実現されたり、実現に向かっていたりしていることがうかがえる⁶。これも、トランプ大統領に対する現実主義の抑止が効かなくなっている証左といえそうだ。

2. 官僚の抵抗、1930年代への回帰

確かに、閣僚の入れ替えを見ても、トランプ政権は2年目の末までに様相をがらりと変えた。中間選挙もあったため、現実主義モードから選挙モードすなわちポピュリスト・モードに転換し、このまま2020年大統領選に突っ込んでいきそうな気配である。マティス国防長官の「解任」がその象徴であり、ダメ押しのように見える。では、このトランプ「1強」的なポピュリスト・モードで、これからのトランプ政権外交は「アメリカ第一」色をさらに強めて、世界に大きな混乱をもたらすのか。まず、そうではないと見る分析を紹介する。

政権1年目の半ばに、トランプ外交は大統領のレトリックとは違って、伝統的な現実主義的方向を向いており、今後ますますそうなると予測したネオコン論客エリオット・エイブラムズの、政権2年目末の分析を見てみよう。外交専門誌『フォーリン・アフェアーズ』2019年1,2月号が掲載した論文で、エイブラムズは「(大統領の)演説と政府の行動はまったく別物だ」と述べ、依然、大統領の使うレトリックと違い、実際の政策は伝統的な方向を向いているという見方をとっている⁷。

これはトランプ政権に限らず、歴代の米政権で起きていたことだとして、エイブラムズは典型例としてジミー・カーター（Jimmy Carter）大統領の選挙公約であった在韓米軍撤退を挙げる。当時、中央情報局（CIA）や国防総省が「遅延策、骨抜き策、緩和策などを可能な限り行う延命策を開始」（国防総省高官）、最終的に大統領に撤退を断念させた。エイブラムズは、どこの国でもある官僚機構による政策継続性が米国でも働いているとし、トランプ政権の事例として、対ロシア政策を挙げている。トランプがロシアのプーチン大統領に対し融和的な姿勢をとろうと、政権の対ロ政策はオバマ政権時代よりも強硬になっているとエイブラムズは見る。また、2018年9月にニューヨーク・タイムズ紙が掲載した匿名の政府高官の寄稿が示したように⁸、政権内で伝統的共和党政策を守ろうと抵抗を続け

る勢力があることも、政策継続性が強い証左として挙げている。

そのエイブラムズ自身、ネオコン論客としては異例ながら、ベネズエラ特別代表としてトランプ政権入りし、混迷するベネズエラ情勢に対処することになった。上記の論文で描いた抵抗分子的な活動をするのかどうか、注目したいところだ。

昨年筆者の論考では、エイブラムズの2017年夏の論文と併せて、やはりネオコン論客であるエリオット・コーエン (Eliot A. Cohen) のトランプ外交分析 (米誌『アトランティック』2017年10月号) も検討した。当時のコーエンは、エイブラムズ同様にトランプのレトリックと実際の外交政策にはギャップがあり、比較的現実主義的な政策がとられていると見ていた。ただ、エイブラムズと違ってレトリックが「多大な害を及ぼしている (profoundly toxic)」と批判した。トランプはツイッターの乱用でまともな世界観もない状態を見せつけ、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、それが米国の外交に長期的なダメージを与えると見た⁹。

コーエンもやはり、政権2年目末に『フォーリン・アフェアーズ』にトランプ外交分析を寄稿しているが、エイブラムズに比べて悲観的だ。現状分析ではエイブラムズと似た点が多い。特に、ポンペオ国務長官やボルトン大統領補佐官の立ち回り方を評価している。二人は伝統的共和党の外交政策に近い考えを持っており、他方で大統領に耳障りでない物言いを心得ているから、巧妙に伝統的政策を大統領にとらせるように仕向けているという¹⁰。確かに、マティス解任の原因になったシリア撤兵問題でも、ボルトンは撤兵計画にイスラム国 (IS) の完全壊滅などの条件を付すことで、トランプの顔を立てながら、全面的撤兵を先延ばしする巧妙な立ち回りをしている。

コーエンも、これまでの伝統がトランプの主張するような国際システムの急激な改変を妨げていると見る。これまでやってきたことの「惰性」がトランプを抑え込む力として働いているという。しかし、米国が今日まで続いてきた戦後世界システムをつくり出すきっかけとなった悲惨な第二次世界大戦と冷戦を直接知る世代が消えていくにしたがって、そのシステムを維持していこうという意欲を失わせるだろうと懸念する。第二次世界大戦前の米国でアメリカ第一主義を生み出したような、経済的にかわり以外に世界に関与しようとしないうる米国に戻っていくのではないかと見る。トランプ政権は右派のアメリカ第一主義だが、次は左派のアメリカ第一主義が現れるかもしれない。やがて、「疲弊した中道のアメリカ第一主義」が出現し、1930年代の (孤立主義の) 米国のようにになっていくのではないかと見る。

2017年の時点でのエイブラムズとコーエンの分析を1年後に再検討し、さらに2018年末に彼らが行った分析を比較すると、ともに汲むべき点はあるが、コーエンのトランプ外交分析に軍配を上げ、その将来予測の方をより重視して良いと思われる。つまり、現実主義の大物閣僚がほぼ政権を去った後のこれからは、現実主義とトランプのアメリカ第一主義 (ポピュリスト・ナショナリズム) との闘いは、トランプ対官僚機構のレベルで続く。だが、その官僚機構は、半ば意図的な人事の滞留で機能が損なわれている。さらに2020年大統領選挙が近づくとつれ、すでに2018年初めから勢いを増してきているポピュリスト・モードが激しくなり、アメリカ外交が迷走を続ける可能性が高い。

3. クラウトハマーの死の意味

エイブラムズやコーエンが、米国の伝統的外交政策として頭に描いているのは、キッシンジャーが念頭においた19世紀欧州のパワーバランスによる現実外交ではなく、人権や民主主義の価値観を重視するレーガン外交以降のネオコン型外交である。1980年代以降、共和・民主いずれの政権を問わず、これがアメリカ外交の主流となってきた。しかし、トランプは一時北朝鮮を批判したのを除けば、とりたてて人権を前面には打ち出さない。ペンス副大統領の中国政策演説や国務省などの報告書に人権問題が取り上げられても、トランプ自身は距離を置いている。近年の海外での戦争にアメリカを引き込んだのは人権や民主主義を前面に掲げるネオコン外交だと見て、嫌っている。そうしたネオコン嫌悪が、アメリカ第一主義の一側面を形成している。

政策形成が政権官僚だけでなく、議会スタッフやシンクタンクなどを巻き込み、幅広い知識社会の参画で行われる米国では、論壇誌や新聞コラムなどで戦わされる議論や、それを導く思想潮流が大きな意味を持つ。論壇の動向は外交思想潮流を考えるうえで重要だ。

そうした潮流の変化を象徴する出来事が、トランプ政権2年目にいくつかあった。ひとつは、ワシントン・ポスト紙などを舞台に1980年代から活躍してきたピューリッツァー賞受賞の保守派コラムニスト、チャールズ・クラウトハマー(Charles Krauthammer)の死去だ(2018年6月21日)。68歳。まだ書き続けられる年齢だった。オバマ大統領が初当選した年における保守論壇創設者ウィリアム・バックリー・ジュニア(William Buckley, Jr.)の死去もそうだったが、トランプ政権下でのネオコンの代表的論客クラウトハマーの死も「時代の終わり」を象徴している。

もともと民主党員でカーター政権に加わり、1980年に進歩派の『ニューリパブリック』誌に寄稿し始めた。同年大統領選ではウォルター・モンデール(Walter Mondale)副大統領のスピーチライターを務めた。83年から『タイム』誌に寄稿し始め、レーガン政権によるアフガニスタンや中南米の反共産主義勢力支援外交を「レーガン・ドクトリン」と名づけて支持、明晰で論争的な筆致を買われ85年から『ワシントン・ポスト』紙の専属コラムニストとして30年以上にわたり活躍した。両親はナチスを逃れてきた欧州からのユダヤ系移民。進歩派から強硬な反共保守へと「転向」した軌跡という点からも、典型的なネオコンである。クラウトハマーの「家族の記憶」に代表されるような意識が、戦後世界システムを支えてきたアメリカの主流外交思想の根底にある。それが消え去って行く中でトランプのアメリカ第一主義が現れ、アメリカは第二次大戦参戦前の状態に回帰するというのが、前節で見たコーエンの主張であった。

クラウトハマーの死去の意味を考えてみたい。1989年末に米国とソ連(当時)の間で冷戦終結が宣言される前から、米国の在り方をめぐる大論争が始まった。嚆矢は同年夏に発表されたフランシス・フクヤマ(Francis Fukuyama)の論文「歴史の終わりか?」である。今日から見ると、もう一つ重要な論文があった。フクヤマ論文と同じ『ナショナル・インタレスト』誌に冷戦終結の直後に掲載された「アメリカ第一主義」を主張するパトリック・ブキャナン(Patrick Buchanan)の論文「一にも、二にも三にもアメリカ」である¹¹。

「歴史の終わり」の概念に対しては誤解が多いが、リベラル・デモクラシー(自由主義的民主政)への世界の政治制度の収斂が主張の核である。これがネオコンによる世界民主化路線の拠り所となった。

これに対しブキャナンは米国の世界的な役割は終わったとして、保護主義・孤立主義を主張。米国が冷戦期に築いた同盟関係など「自由な国際秩序」を清算し、疲弊した米国を立て直すよう主張した。この「冷戦後論争」の最初の激突は1991年の湾岸戦争であり、ブキャナンの介入反対に対し、フクヤマ思想を背景とするネオコンの立場から開戦を最も強く訴えたのがクラウトハマーであった。同戦争勝利により、クラウトハマーは論壇の寵児となり、持論である米国の「一極支配」を主張し続けていく。他方、論争で敗れたブキャナンは92年大統領選をはじめ90年代を通して大統領職を狙うが、挫折を重ねた。

クラウトハマーは2001年の9・11テロ後もイラク侵攻・民主化を主張する急先鋒となり、外部からの体制転換強制について否定的なフクヤマと激しい論争が起き、二人は袂を分かった(04年)¹²。だが、一時は短期で大勝利したかに見えたイラク戦はアフガン戦とともに泥沼化し、国民の厭戦気分の中、08年大統領選で反戦を打ち出すオバマ大統領が登場した。それだけではない。その年のリーマン・ショックによる金融危機でグローバル経済の矛盾も顕在化し、ティーパーティー運動による右派ポピュリズムの胎動が始まり、90年代に消え去ったはずのブキャナンの「アメリカ第一主義」が甦った。その波に乗ってトランプが登場する。

ブキャナンとトランプの主張はうり二つであることは今年の論考でも指摘した。冷戦終結直後のクラウトハマー「米国一極支配」vs. ブキャナン「アメリカ第一主義」論争は、当初の20年間前者が優位で進んだ後、トランプ登場で後者優位に転じたところで、クラウトハマーが去った。その死去が象徴的である所以だ。

4. 『ウィークリー・スタンダード』廃刊とネオコンの凋落

もう一つ、トランプ時代の外交思潮の変化を象徴する出来事が2018年末に起きた。1990年代半ば以来、アメリカの保守派の論調をリードしてきたオピニオン誌『ウィークリー・スタンダード』が18年12月半ば、廃刊に追い込まれたことだ。ネオコンの代表的論客ウィリアム・クリストルらが1995年に創刊して以来、ネオコン路線の牽引車となり、2001年の9・11テロ後の対イラク開戦を主導する論陣を張った。当時は保守論壇全体のリーダー役だった。

2016年大統領選でクリストルを中心とするネオコン主流派は「反トランプ路線」を牽引した。人権と民主主義拡大のために対外軍事介入も厭わないネオコンと、「アメリカ第一主義」で対外非介入を原則とするトランプ路線が水と油なのは歴然だ。

16年大統領選中はまだ保守主流派メディアはネオコン路線だったが、政権が誕生すると多くはさっさとトランプ路線へと寝返っていった。その中で『ウィークリー・スタンダード』は反トランプの気骨を見せ続けた。しかし、同誌を保守系メディア王ルパート・マードックから10年前に買い取ったコロラド州のメディア企業が、販売部数低下を理由に廃刊を決めた。代わって、親トランプの論陣で勢いを増す傘下の新興週刊紙『ワシントン・イグザミネーター』に資金を回すという¹³。

『ウィークリー・スタンダード』の廃刊は、保守派内部で進行するメディアの影響力の再編を示す典型的事例だ。1960年代末から始まったネオコンの興隆が半世紀以上を経て衰退の兆しを見せている。ネオコン系論壇誌などに代わって影響力を持ち始めたのは、トランプ派メディアだ。『ワシントン・イグザミネーター』や『ブライトバート・ニュース』のような

新興のメディアもあれば、『ニューヨーク・ポスト』紙のように旧来のメディアがトランプ色を強めているケースもある。本格ネオコン系をのぞいて、従来の保守系紙誌の多くはトランプ系に転向したといってもよい。その思想傾向は、トランプのツイッターに象徴的に表れているような衝動的なポピュリスト・ナショナリズムである。その衝動の奥底を探ると、政権を去ったもののトランプ大統領と一定の連絡を保ちながら、国際的な右派ポピュリズムの連携を図ろうとしているスティーヴン・バノンの思想的影響がうかがわれる。

昨年の拙稿の第5節でも説明したが、バノンの思考（バノニズム）の概略は以下のようなものである。①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、②経済ナショナリズムを前面に出し、グローバリゼーションに対して（国家）主権（sovereignty）の回復を強調、③中国に典型的に見られる国家資本主義（State Capitalism）に対する強い嫌悪と文明衝突の歴史観、④現代アメリカが破局直前だという終末論的認識——である¹⁴。これらを下敷きにポピュリズム独特の排外思想が加わってトランプとその支持者のポピュリスト・ナショナリズム（トランピズム）が形成されている。

おわりに

トランプ登場を歴史的な転機、あるいはチャンスととらえて、アメリカ国家の転換や改造を目論む知識人らが集まってつくる論壇誌やオピニオン・サイトも現れた。1960年代末からネオコン系メディアが現れて、その後徐々にアメリカの社会思想を変えていったのと似た現象といえる。

もっとも論争を巻き起こしたのは、2016年2月にネット上に忽然と現れ、約150編の匿名のオピニオン・エッセーを次々と発表し4カ月後に再び忽然と消えたオピニオン・サイト『ジャーナル・オブ・アメリカン・グレートネス』（通称JAG）だ。JAGの論客たちは、トランプ現象を①経済ナショナリズム、②国境管理、③アメリカ（の国益）第一の外交——の3つ要素から成ると要約した。これらによって国境を越えたグローバル社会で自己利益のみを追求するエリート・テクノクラート支配層＝魂のない「経営者階級（managerial class）」を打破しようとするのが、いま起きているトランプ現象の根底の意味だと結論づけた。左派の反グローバリズムとほとんど変わらない論調だ。

匿名論客らのリーダーであったハーバード大政治学博士号取得のジュリアス・クレインは2017年春に論壇誌『アメリカン・アフェアーズ』を創刊。高度な政策論争を繰り広げている。オンラインではJAGの後継としては政治ブログ・サイト『アメリカン・グレートネス』が発足、親トランプ派の論客たちが論陣を張り続けている。こうした再編の結果、アメリカの社会思想が変貌し、アメリカの政治や外交に大きな変化の兆しが出てきている。

変貌した論壇での議論が何を目指しているのか、紙幅が尽きたので次の論考の対象としたい。最後に指摘しておきたいのは、政権が公表する戦略文書（『国家安全保障戦略』など）と同じ程度に、変貌していく論壇での議論が重要であるということだ。政府文書は、本稿で指摘したような政策継続性を狙う官僚組織とトランプ（とその側近）との思想闘争の傷跡を示すようなものである。法で決められているから出されるが、それが政策の方向性全体を示すと考えると誤る。米国の主要メディアがそうした報告書について特異な背景がない限り、おごりな報道しかしないのは、理由がある。トランプ外交の行方を探るには、

インターネット時代にますます輻輳する多様なメディアでの論争から、思想潮流をつかみ出すほかに道はない。

— 注 —

- 1 久保文明ほか『トランプ政権の対外政策と日米関係』（日本国際問題研究所、2018年）、pp. 9-18
- 2 Elliott Abrams “Trump the Traditionalist: A Surprisingly Standard Foreign Policy” *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 4 (July/August 2017)
- 3 Bob Woodward *Fear-Trump in the White house* (Simon and Schuster, 2018), pp. xvii-xxiii
- 4 Kathryn Dunn Tenpas “Tracking turnover in the Trump administration” (Brookings Institute, January 2019) <<https://www.brookings.edu/research/tracking-turnover-in-the-trump-administration/>> accessed on March 18, 2018
- 5 “Tracking how many key positions Trump has filled so far” *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/?utm_term=.decf631c3bd4> accessed on March 18, 2018
- 6 “Tracking Trump’s Campaign Promises” PolitiFact <<https://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/trumpometer/>> accessed on March 18, 2018
- 7 Elliott Abrams “Trump Versus The Government” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1, 2019, pp. 129–137.
- 8 A Senior Official in the Trump Administration “I am Part of the Resistance Inside the Trump Administration” *The New York Times*, Sept. 5, 2018
- 9 Eliot A. Cohen “How Trump Is Ending the American Era” *The Atlantic*, October 2017 issue
- 10 Eliot A. Cohen “America’s Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump Era” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1, 2019, pp. 138–146.
- 11 Patrick J. Buchanan “America First—and Second, and Third.” *The National Interest*, no. 19, 1990, pp. 77–82.
- 12 Francis Fukuyama *America at the Crossroads* (Yale University Press, 2006). pp. ix–xiv (Preface), pp. 1–65 (Chapter 1, 2) にフクヤマとクラウトハマーの確執が描かれている。
- 13 “The Weekly Standard, Pugnacious to the End, Cease Publication” *The New York Times*, December 14, 2018
- 14 会田弘継『破綻するアメリカ』（岩波現代全書、2017年）、pp. 103 – 140

第2章 トランプ流「道義的現実主義」外交の展開

高畑 昭男

はじめに

ドナルド・トランプ大統領は政権発足1年を間近に控えた2017年12月、「米国の国家安全保障戦略2017年版」(National Security Strategy of the United States of America、以下NSS2017と略称)¹を公表し、政権スタート時に掲げた「米国第一主義」(America First)と「力による平和」の理念を微妙にかみ合わせた「道義的現実主義」(principled realism)²をトランプ政権の外交・安全保障戦略の指針とする姿勢を明らかにした。

政権初期(NSS2017公表以前)のトランプ外交には、▽環太平洋経済連携協定(TPP)や地球温暖化防止のためのパリ協定の離脱、▽イスラム圏からの渡航者の入国禁止、▽北大西洋条約機構(NATO)を含む同盟の軽視と冷淡な対応——などのように、偏狭な一国主義的行動が際立っていた。政権の出だしは全体が内向きの孤立主義的な思考とポピュリスト的な熱気にどっぷりとつかっていたといつてよい。

しかし、「米国第一主義」の旗頭とされたスティーブン・バノン大統領上級顧問・首席戦略官の解任(2017年8月)を転機に、対外政策には同年秋頃から米外交の伝統というべき価値と道義に基づく積極的な対外関与や同盟・パートナー諸国との協調を志向する現実的な軌道修正がみられるようになった。こうした軌道修正の理念的基盤となったのがNSS2017に集約された「道義的現実主義」である。その編纂にあたっては、軍人出身で共和党主流派型の現実外交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)や、同盟を重視するジェームズ・マティス国防長官らを中心とした外交・安保チームの影響力が大きかったとされる。続く2018年1月、マティス長官が発表した「2018年版国家防衛戦略」(2018 National Defense Strategy)³においても、国際秩序をめぐる中国やロシアとの地政学的闘争を21世紀の戦略課題の核心に据えた上で同盟・パートナー諸国と連携していく方向が明確に提示されている。

このように政権2年目のトランプ外交は、道義的現実主義の下で国際平和秩序の維持や一定の国際協調を意識した伝統的な共和党主流派型路線へ徐々に近づいていった。当初危惧された孤立主義的な道と明確な一線を画し、中国、ロシア、イラン、北朝鮮などの国々を「国際秩序を乱し、米国や同盟・パートナー諸国に挑戦する勢力」⁴と位置づけて同盟諸国と共に対抗していく戦略を基盤に据えたことは、日本にとっても国際社会にとっても重要な進化だったといえよう。

だが、その後の展開は順調と呼ぶには程遠い。とくにトランプ氏の破天荒な言動に振り回される例が多く、波乱と起伏に富んでいるのが実情だ。実際、NSS2017公表から半年もたたない2018年3月、マクマスター補佐官は辞任に追い込まれ、また同年末には大統領が唐突に発表したシリア駐留米軍の撤退決定をめぐって、マティス国防長官も政権を去ってしまった。トランプ外交の主なかじ取り役はマクマスター氏の後任のジョン・ボルトン補佐官やマイク・ポンペオ国務長官らに委ねられたものの、見通しは依然として明快でない部分が少なくない。本章では、2年目以降のトランプ外交をふり返りつつ、その示唆するものや今後の見通しなどについて探っていく。

1. 米朝首脳会談

政権2年目のトランプ外交で最も劇的な展開を見せた一つは2018年6月、北朝鮮の金正恩朝鮮労働党委員長との間で行われた史上初の米朝首脳会談であろう。オバマ前政権は北朝鮮に対して「核開発放棄を確約するまで相手にせず、対話にも応じない」とする「戦略的忍耐」政策をとってきたが、トランプ大統領はこれを「無為無策に等しく、この間に北朝鮮は核・ミサイル能力をさらに発展向上させてしまった」と厳しく批判してきた。

2017年春以降、トランプ政権は「北朝鮮の非核化に向けて、最大限の圧力を加える」という「最大限の圧力」政策を採用し、先制攻撃オプションの検討も含めた強硬姿勢を示す一方で、完全な非核化に応じるならば本格的な経済支援も用意するという硬軟両様の未来を金正恩政権に提示した。中国、ロシアを対北制裁包囲網に取り込み、レトリックにおいても「米国にこれ以上脅しをかけないほうがいい。世界が見たこともないような炎と怒りを浴びることになる」（米メディア会見）、「米国と同盟国を守るためなら、北朝鮮を完璧に破壊する以外に道はない」（2017年9月の国連総会一般演説）などと威嚇する発言を繰り返したほか、金融制裁を含む米国独自の制裁強化を命じた大統領令（同年9月）、「テロ支援国」再指定（同11月）などの強硬策を矢継ぎ早に実行していった。

こうした姿勢に迫られて、金正恩政権は文在寅・韓国大統領との南北対話に乗り出し、平昌冬季五輪への選手団派遣（2018年2月）、南北首脳会談（同年4月）を経て、初のトランプ・金正恩会談の実現に至った。会談では、北朝鮮体制の「安全の保証」や「朝鮮半島の非核化」を柱とする共同声明⁵が採択された。だが、2019年2月に2回目の米朝首脳会談がベトナムのハノイで開かれたものの、北朝鮮は寧辺の核施設の廃棄に応じる見返りとして国連安保理による対北朝鮮経済制裁の事実上の全面解除を米国に求めたために、予定された共同声明調印はキャンセルされ、物別れに終わった。

このため、最大の眼目である非核化については実現のめどが立たず、非核化の基本原則とされた「完全（Complete）かつ検証可能（Verifiable）で、不可逆的（Irreversible）な非核化（Denuclearization）＝CVID」は、「最終的かつ完全に検証された非核化（Final, Fully Verified Denuclearization）＝FFVD」という表現に緩められた⁶。それでも、2017年9月の核実験以降は核・長距離弾道ミサイルの実験は一切行われていない。結果的にトランプ政権が危惧した事態は凍結状態で回避され、オバマ政権時代と比べて一步改善されたことは事実である。今後は、非核化プロセスが長期化しかねない中で「最大限の圧力」を安易に緩めず、目先の妥協に流されないことが課題といえよう。

2. 中国政策の大転換と「新冷戦」

米朝関係はトランプ氏のパフォーマンス的側面を含めて世界の耳目を集めたが、長期・戦略的意味においてははるかに重要な変化が対中国政策で展開された。NSS2017と2018年版国家防衛戦略は、「米国の繁栄と安全にとって最重要の課題は、国際秩序の改変をめざす現状変更勢力（中国、ロシア）との長期かつ戦略的な競争である」⁷と位置づけ、米国の戦略的焦点を中国、ロシアとの地政学的闘争に大きく転換させた。

中でも、中国については「南シナ海などで軍備を急速に拡大し、近隣諸国を威圧し、インド太平洋の地域覇権を築いた上で、将来的に地球規模で米国にとって代わる優位を狙っている」⁸と指摘し、「最大の戦略的競争相手」と規定した。オバマ政権が「地政学的視点

を欠く」と批判されてきたのに対し、トランプ政権が地政学的視点から外交、軍事、政治、経済にわたる総力戦態勢で臨む姿勢に転じたことは重要であり、対中政策の転換をめぐっては議会でも超党派の支持が寄せられている。

こうした戦略的大転換を内外に鮮明に印象づけたのが2018年10月、マイク・ペンス副大統領が行った「政府の対中国政策」と題する演説⁹である。

米中国交正常化以来、歴代政権は中国の「改革開放」路線をほぼ一様に肯定し、世界貿易機関（WTO）などの国際システムに組み込むことによって、中国が「責任ある大国」に変身することを期待してきた。これに対し、ペンス氏は「歴代政権の期待は誤っていた。そうした日々は終わり、トランプ政権は全く新しいアプローチをとる」と断言した。

さらに、「中国は政治、経済、軍事、宣伝の道具を総動員して米内政に干渉し、米国の民主主義と自由、政治、教育に影響を与えようとしてきた」と厳しく非難したのをはじめ、知的財産の窃盗、途上国に対する「債務のわな（借金漬け外交）」、南シナ海の軍事拠点化、日本の尖閣諸島など近隣諸国の威圧、少数民族の信教の自由と人権の抑圧など、あらゆる分野の中国の問題行動を詳細に列挙した上で、「彼ら（中国）は失敗する。われわれは威圧されたり、撤退したりしない」と、正面から勝負を挑む姿勢を明らかにした。

激しい言葉をちりばめたペンス演説は、貿易摩擦をめぐる経済・通商分野だけでなく、軍事・安全保障や外交、政治、人権分野も含めて全面的に対決していく政策の表明と受け止められ、中国に対する「新冷戦宣言」とみる識者が多かった¹⁰。

トランプ大統領は2018年7月～9月にかけて、3段階で総額2500億ドル相当の中国製品に対する制裁関税を発動したほか、司法省に中国の産業・経済スパイ行為を捜査する特別チームを編成し、同年10月には中国国家安全省幹部を逮捕・起訴するなど国ぐるみの産業スパイ摘発に拍車をかけている。中国に対する制裁関税は、欧州や日本を標的にした鉄鋼・アルミ関税と混同してとらえる向きもあるが、トランプ政権としては「中国政府は中国進出を図る米国企業に企業秘密の提出を強要し、米企業の買収や技術窃盗を通じて最先端の米国技術を入手し、軍事転用を図っている」（ペンス演説）との理由に立っていることをおさえておく必要がある。

対中政策の転換にあたっては、制裁関税の「仕掛け人」と呼ばれる対中最強硬派のピーター・ナバロ大統領補佐官（通商担当）の存在が大きいという。知的財産権と産業スパイの関連では2018年12月、米国の要請に基づいて中国通信機器大手「華為技術」（ファーウェイ）の孟晩舟・副会長兼最高財務責任者（CFO）がカナダ国内で逮捕され、世界を驚かせた。孟副会長と同社は2019年1月、対イラン制裁違反と米通信会社から企業秘密を盗んだ罪で起訴¹¹された。

「華為技術」に関しては、次世代高速通信規格「5G」をめぐる米中の技術覇権問題もからんでいる。2019年2月、ポンペオ国務長官は「華為技術」の5G通信システムは「中国人民解放軍によって設計され、機密情報流出のリスクが高い」とし、同社製品を政府などの情報システムに利用している国との協力関係を停止する考えを表明した。日本や欧州などの国々にも同社製品の排除を求め、米中の対決分野は拡大の一途をたどった。

このほか、トランプ政権は南シナ海の軍事拠点化の対抗措置として、米軍艦船による「航行の自由作戦」を実施している。また、中国の巨大経済圏構想「一帯一路」に対抗してインド太平洋諸国の成長支援のための基金を設立するなど経済、通商、司法、軍事、外交分

野で多面的な取り組みが進行した。

3. 欧州——信頼喪失の危機

欧州の同盟・パートナー諸国とトランプ大統領の関係は、二つの「離脱」をめぐる出足からつまづいただけでなく、伝統ある大西洋同盟の重要な基盤である相互の信頼を喪失しかねない険悪な状態が続いた。

トランプ氏は2017年6月、地球温暖化防止をめざすパリ協定からの離脱を発表、2018年5月にはイランの核保有を防ぐためのイラン核合意（JCPOA）¹²からも離脱を宣言した。同年8月、自動車などを対象とした対イラン制裁を再開し、同11月には制裁対象をイラン原油、イラン中央銀行、金融機関、海運などに拡大した。いずれの離脱も大統領選の公約を実行したに過ぎないが、欧州側にとってはオバマ前政権以来の米欧協調の象徴であり、欧州連合（EU）諸国にとって大切な価値や利害をはらんでいた。二つの離脱はトランプ氏の気質や品性を象徴する独善的行動と映り、欧州各国の政府、世論から怒りの声が上がったのは言うまでもない。

トランプ氏はイラン核合意について▽査察検証体制が十分でない、▽長距離弾道ミサイル開発が規制対象でなく、野放しにされている、▽核開発の規制は有期限であり、期限満了後は核兵器開発を再開できる——などの点を挙げて、「最悪のディール（取引）」と批判してきた。米務省などによれば、2018年初めの数カ月にわたって、米政府はこれらの問題の修正を求めて英、仏、独政府と交渉を重ねたが、合意が得られなかったためにトランプ氏が最終的に離脱を決断したという¹³。

また、トランプ氏は2017年5月と2018年7月、いずれもブリュッセルで開かれたNATO首脳会議で米欧の信頼を揺るがす言動を繰り返し、欧州の失望と不信を招いた。初の首脳会議参加となった2017年の演説では、欧州同盟国の大半が国内総生産（GDP）の2%に相当する国防支出の目標を達成していない事実について「（米国を除く）28加盟国のうち23カ国が財政的義務を果たさず、米国有権者に借りを重ねている」と、「ただ乗り」を厳しく批判した。一方で、歴代米大統領が必ず言及する習わしになっていた「米国は欧州を守る」（集団防衛）という誓約に言及せず、各国を深く失望させた¹⁴。しかも、「米国民への借り」という同盟国批判は、NATOの拠出金制度と各国独自の国防支出目標を混同したものとされ、同盟の仕組みに関するトランプ氏の無知を露呈したものと報じられた。

翌2018年の首脳会議では、開幕直前に行われた記者会見で同盟国ドイツのメルケル政権がバルト海の海底パイプライン経由でロシアの天然ガスを輸入する「ノルドストリーム2」計画を進めている問題をやり玉に挙げ、「米国はロシアの脅威から欧州を守ろうとしているのに、ドイツはロシアに巨額の金を与えている」と非難しただけでなく、「ドイツはロシアの捕虜（captive）になり下がった」とののしった¹⁵。

拠出金に関する無知はさておき、欧州同盟諸国の国防支出が目標を下回っている問題がNATOの積年の課題となっていたのは事実であり、トランプ氏が率直に取り上げたこと自体は間違っていない（トランプ発言以後、GDP比2%の国防支出を達成する同盟国が増えた）。また、ロシアにエネルギー依存を深めるドイツの戦略的リスクについても、NATO全体で論議すべき課題といえる（米国はオバマ政権時代からウクライナやポーランドなど旧東欧諸国と共にノルドストリーム2計画に反対してきた）。

それにもかかわらず、トランプ氏が欧州で反発を招いた背景には、「NATOは遺物と化している (obsolete)」(大統領選挙中)、「NATO 離脱はいつでも可能だ」といった同盟軽視発言にあり、その度にマティス国防長官やポンペオ国務長官らが欧州側に「同盟重視」を保証する説明行脚に追われた。個人的にうまが合わないとされるメルケル氏とは、先進国首脳会議 (G7) などでも激論を交わす姿が報じられてきた。こうした言動が累積して、結果的に米欧の相互信頼を損なっていることは否めない。

4. ロシア——募る不信と緊張

トランプ氏の対ロシア観やプーチン大統領との関係には、不透明な部分が少なくない。「ロシア疑惑」捜査をめぐる内政上の思惑に加えて、対口外交上も矛盾した言動が多いからだ。トランプ氏は大統領選挙戦中から「プーチン氏 (ロシア大統領) とはうまくやっていると」、「ロシアとは協力すべきだ」などと、プーチン氏に対する個人崇拜ともいえる感情や親近感を表明してきた。自陣営内にロシア関連の利権を持つ怪しい人材を抱えてきたのも周知の通りである。

2018年7月、ヘルシンキで初の米露首脳会談が開かれた際、事前に「プーチン大統領は競争相手だが、私の敵ではない。できればいつか友人になりたいと思っている」とすり寄った。会談後のプーチン氏との首脳共同会見では、ロシア疑惑捜査をめぐるトランプ氏が身内である米国情報機関よりも、プーチン氏の発言を優先するような発言をしたため、内外から批判を浴びた (トランプ氏は翌日、発言を撤回した)¹⁶。

一方で、トランプ政権は2018年3月、クリミア半島併合問題で親ロシア派武装勢力との紛争が続いているウクライナ政府に対し、オバマ政権が控えていた殺傷兵器 (対戦車ミサイルなど) の売却を決定したほか、ウクライナ軍と米軍による初の共同空軍演習も行った。同年4月には、ロシアの脅威を懸念するバルト3国首脳をホワイトハウスに招いて新たな軍事支援パッケージを約束するなど、外交・軍事両面でロシアに対する牽制を強めてきた。同じ時期には、英国で起きた元ロシア人スパイ暗殺未遂事件をめぐる、英国などEU諸国と連帯して、在米ロシア外交官の追放に踏み切った。

これらの措置は「ロシアは米国の国際的指導力を傷つけ、同盟・パートナー諸国との関係を分断させようとしている」(NSS2017) との認識に基づく道義的現実主義外交に沿った政策展開といえる。米ロの対立は、クリミア問題にとどまらず、中東・シリア、サイバー攻撃による米内政への干渉など多面におよぶ。直近では、ロシアとの間で結ばれた中距離核戦力 (INF) 全廃条約の離脱をロシア側に通告 (2019年2月) したことで、対立の構図は欧州を巻き込んだ核戦略の分野に広がった。

にもかかわらず、トランプ氏は、クリミア半島問題で主要国首脳会議 (G8) から追放されたロシアを「G8に復帰させるべきだ」と述べたり、「クリミア半島にはロシア系住民が多いのだから、ロシアのものだ」と放言したりしてきた。政権の政策とトランプ氏自身の言動の矛盾やギャップの大きさが政策に不透明感を与え、トランプ氏的外交指導力が問われる結果となっている。

5. おわりに 「大統領 vs その他」の齟齬と迷走

トランプ外交の最大の問題は、気まぐれ (erratic) や予測不能 (unpredictable) と呼ばれ

る大統領の言動と、政権の政策とがしばしば重大な矛盾をもたらしてきたことにある。トランプ氏は就任前から公式声明や演説を通さず、連日のようにツイッターなどで政策に関する重要発言を連発する奇抜なスタイルで世間を騒がせてきた。

例えば就任前の2016年12月、トランプ氏は台湾の蔡英文総統と次期大統領としては異例の電話会談を行った。米メディアのインタビューなどで「なぜ『一つの中国』政策に縛られなければならないのか」「全ては交渉次第だ」などと、米外交の大原則となっている「一つの中国」政策の見直しを示唆し、中国政府にショックを与えた。この問題は2017年2月、習近平・中国国家主席との電話会談でトランプ氏が「一つの中国」の原則を尊重すると述べたことで一応収まったものの、2カ月後の同年4月、フロリダ州の大統領別荘で初の米中首脳会談が開かれた際に、中国側は気が気でなかったという。

NSS2017以後もこうした「迷走」は後を絶たない。その最たる例が2018年12月、トランプ大統領が唐突にシリア駐留米軍の撤退をツイッターで発表したことである¹⁷。

そもそもトランプ政権の中東政策は、イランがロシアと提携して中東全域に勢力圏を拡大するのを阻止することが大きな狙いの一つであった。イランのシーア派政権は、米国とイスラエルを敵視しており、イランがアサド政権のシリアやレバノン経由で地中海に進出すれば、イスラエルとの間で一触即発の直接対決リスクが高まるためだ。

トランプ大統領がイラン核合意（JCPOA）離脱に踏み切った2018年5月、ポンペオ国務長官は「新たな対イラン戦略」を公表した¹⁸。新戦略の骨子は、強力な経済制裁を通じてイラン包囲網を構築し、核・長距離ミサイルの開発を阻止する。一方で、イランが非核化と長距離ミサイル開発放棄に応じ、中東や欧州などでのテロをやめるならば、米国との関係を正常化し、経済支援にも応じる——というもので、対北朝鮮政策と似たような「最大限の圧力」を柱としている。

この新戦略にとって軍事面の急所といえるのが、シリア北東部一帯を中心に勢力を持つクルド人の存在である。米国はオバマ政権時代から、クルド人勢力を主体とする「シリア民主軍（Syrian Democratic Forces：SDF）を支援し、米軍部隊約2000人を投入しているが、その目的はイスラム過激派組織「イスラム国」を打倒するだけではない。シリア北東部の領域は、イランにとって地上ルートでシリアを経由してレバノンや地中海に至る軍事補給線（回廊）の要衝にあたっている。この地域をSDFのクルド人勢力と協力して米軍が軍事支配していけば、イランの武装勢力による回廊の支配と地中海進出を阻止することが可能である¹⁹。

ところが、トランプ氏はクルド人勢力を「テロ組織」として敵対するトルコのエルドアン大統領との電話会談の最中に、以前からの持論である「シリア駐留米軍の早期撤退」を思いついて、ツイッターで発表してしまったという。ポンペオ国務長官やマティス国防長官（当時）、ボルトン補佐官らには寝耳に水の話であっただけでなく、「イスラム国」掃討とイラン抑止作戦で共闘中のSDFや欧州同盟諸国にも一切の事前通告もなかったという。駐留米軍撤退は、SDFを見殺しにし、アサド政権やロシア、イランを喜ばせるばかりでなく、トランプ政権の対イラン新戦略を台無しにしかねない決定であった。

このように、政権2年目以後のトランプ外交は、道義的現実主義の下に伝統的な共和党保守本流の外交に近づいたものの、トランプ氏自身の奇抜な言動によって一貫性と連続性を欠いた迷走に陥る局面も少なくない。そのことが同盟・パートナー諸国との相互信頼を

傷つけ、ひいては米国の指導力や国際秩序の維持にとってマイナスとなっている。道義的現実主義外交の成果と本質が問われる前に、このことをトランプ氏自身が深く内省する必要があるだろう。

— 注 —

- 1 <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>. 報告全文 National Security Strategy of the United States of America は以下のサイト。
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>
- 2 「道義的現実主義」の具体的な内容などについては、高畑昭男「トランプ政権の対外関係と『道義的現実主義』の展望」『トランプ政権の対外政策と日米関係』平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（日本国際問題研究所、2018年）を参照。また、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。
▽在日米国大使館「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/>
▽「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/>
- 3 「国家防衛戦略」はNSSに基づいて国防総省が具体的な実施方針などを示す国防戦略文書。軍事・安全保障上の機密を多く含むため、公表されるのはその要約である。<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 4 NSS2017（注1）pp.25-26. 中国とロシアを「米国の価値や利益とは正反対の世界の構築をめざす現状変更勢力（revisionist powers）」とし、イラン、北朝鮮については「米国と同盟諸国に脅威を与えるならず者国家（rogue states）」と位置づけて、同盟諸国と協力して侵略を抑止・撃退する対象としている。
- 5 米朝首脳共同声明。Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit, The White House, June 12, 2018.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>
- 6 2018年7月5日ロイター電「米政府、北朝鮮の非核化巡り態度軟化の兆し 国務長官の訪朝控え」によると、トランプ政権は韓国の助言を踏まえてCVID要求を撤回し、FFVDを7月以降の国務省声明に記載するようになった。<https://jp.reuters.com/article/northkorea-usa-idJPKBN1JV01C>
- 7 2018年版国家防衛戦略（注5）p.2.
- 8 Ibid., p.2.
- 9 “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” The White House, October 4, 2018.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>
- 10 Walter Russell Mead, “Mike Pence Announces Cold War II,” *The Wall Street Journal*, October 8, 2018.
<https://www.wsj.com/articles/mike-pence-announces-cold-war-ii-1539039480>
- 11 「米、ファーウェイ副会長起訴 身柄引き渡し正式要請へ」『産経新聞』2019年1月30日など。
- 12 正式名称は「包括的共同行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action：JCPOA）」。
- 13 *Midterm Assessment The Trump Administration’s Foreign and National Security Policies*, The Foundation for Defense of Democracies (FDD), January 31, 2019. pp.15-16.
<https://www.fdd.org/wp-content/uploads/2019/01/fdd-report-trump-midterm-assessment.pdf>
- 14 “Donald Trump tells Nato allies to pay up at Brussels talks,” *BBC News*, 25 May 2017 などの報道。
<https://www.bbc.com/news/world-europe-40037776>
- 15 Remarks by President Trump and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at Bilateral Breakfast, Chief of

Mission Residence, Brussels, Belgium, July 11, 2018.

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-bilateral-breakfast/>

- 16 Louis Nelson, “Trump says summit with Putin ‘may be the easiest’ of European meetings,” *Politico*, July 10, 2018 08:27 AM EDT:「トランプ外交 同盟国困惑 敵擁護、味方批判」、『読売新聞』、2018年7月19日。
<https://www.politico.com/story/2018/07/10/trump-putin-meeting-2018-706141>
- 17 “Trump to Withdraw U.S. Forces From Syria, Declaring ‘We Have Won Against ISIS’”, By Mark Landler, Helene Cooper and Eric Schmitt, *NYT*, Dec. 19, 2018.
<https://www.nytimes.com/2018/12/19/us/politics/trump-syria-turkey-troop-withdrawal.html>
- 18 “After the Deal: A New Iran Strategy,” Remarks by Mike Pompeo, Secretary of State, The Heritage Foundation, Washington, DC, May 21, 2018
<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>
- 19 Ibid., *Midterm Assessment The Trump Administration’s Foreign and National Security Policies*, FDD(注13) p.12.

第3章 トランプ政権の国防戦略と「戦略的競争」

森 聡

はじめに

トランプ政権2年目の2018年1月からの約1年間に、戦略文書が次々と発出された。また、2019年国防授權法（NDAA2019）が、異例の速さで超党派により2018年8月に可決された。国防省は、2017年12月の『国家安全保障戦略』（NSS）で示された「大国間競争（great power competition）」に対応するための取り組みを本格化させるにあたって、2018年1月の『国家防衛戦略』（NDS）では、修正主義国家との「長期的な戦略的競争の復活（reemergence of long-term, strategic competition）」こそが、米国が向き合うべき中心的な挑戦課題であるとの認識が示された。本章では、この戦略的競争なる概念が、主要な戦略や取り組みにいかに関与しているか、それらの戦略ないし取り組みでいかなる指針が出されたかを跡付けることにしたい。

1. NDS と国防予算

NDSは、『四年毎の国防見直し（QDR）』に代わって、国防省が連邦議会の指示の下に策定する文書であり、その要旨公開版が一般向けに開示されている。¹ 国防省は、全ての競争ドメインにおいて、米国の比較優位が劣化しているとの基本認識の下、いくつかの基本的な命題を示している。ここでは網羅できないが、主要な認識や方針は以下の通りである。

第一に、想定する敵について、NDSは中国、ロシア、北朝鮮、イラン、テロリストを主要な挑戦相手と位置づけており、中国とロシアという大国との競争に重点を置くことを明確にした。² このことはすなわち、米国が中東にプレゼンスを維持しつつも、インド太平洋と欧州に戦略的関心を集中させることを意味している。

第二に、戦力規模の想定について、有事では、大国一カ国を打倒し、他の地域において機会主義的な侵略を抑止しつつ、急迫したテロおよび大量破壊兵器（WMD）の脅威を粉砕することが目指される。他方、平素においては、インド太平洋、欧州、中東における侵略を抑止し、テロとWMDの脅威を削ぎながら、武力紛争に満たないレベル（いわゆるグレーゾーン³）においても米国の利益を守る。⁴

第三に、近代化を目指す分野について、核戦力、宇宙・サイバー戦能力、C4ISR、ミサイル防衛、統合戦能力、前方機動展開能力、戦力態勢の強靱性、高度な自律型システム、兵站・補給能力などが挙げられている。⁵

第四に、戦力を運用するための作戦構想については、新たな技術が戦場で利用されることを踏まえて、敵がいかにそれらを活用して新たな作戦構想を構築するかを想定し、米軍の比較優位と殺傷性を高めるような作戦構想を編み出す必要性が指摘されている。動的戦力運用（Dynamic Force Employment）は、米軍部隊を戦略環境の形成と有事への準備に柔軟に運用するための考え方であり、グレーゾーンと戦争において米軍が任務達成のために部隊をいかに運用するかを定めた世界運用モデル（Global Operating Model）とともに、米軍部隊の運用構想として定められた。GOMにおいては、武力紛争未満で対抗するための接触（contact）、敵の侵略を遅らせ弱め拒否する制止（blunt）、勝利に要する部隊を派遣し

て紛争のエスカレーションを管理するための増派 (surge)、そして本土防衛 (homeland)、という4層で構成されている。⁶

第五に、人的育成策について、専門軍事教育 (PME) プログラムでは、戦場における通信の劣化・喪失を念頭に、部隊指揮官らが戦闘概念に沿って独立した行動をとるために必要な能力の養成が目指される。また、PMEは、軍種間のみならず、米軍と同盟国・パートナー国の軍隊との信頼と相互運用性を高める手段としても利用される。⁷

第六に、同盟を強化し、パートナー国を拡大する方針を堅持することが明確にされた。米国は同盟国・パートナー国と、権威主義的な傾向に立ち向かい、過激なイデオロギーに対抗し、不安定に対する防波堤となることにおいて共通の利益を有しているとの理解に立って、地域的な協議メカニズムと計画の共同策定を拡大し、相互運用性を深めていく方針が示されている。⁸

NDSの内容は、言うまでもなく国防予算による裏付けなくして実現しうるものではない。2019NDAAは、2019年度の国防予算を6,860億ドル (本体予算は6,170億ドル、戦争予算は690億ドル) とし、前年度から40億ドル増額するにとどまった。軍種別では空軍が841億ドルで一番予算を獲得しているが、前年度からの伸び率は、諸軍種の中で最小 (6パーセント) となった。費目別では運用・維持予算がやはり一番大きい割合 (約4割) を占め、調達は21パーセント (1,317億ドル)、研究・開発は15パーセント (910億ドル) となった。調達ではF35諸型、F/A18、フォード級空母、新造艦13隻、SM6などが占め、研究・開発ではB21ステルス爆撃機、コロンビア級原子力潜水艦 (SSBN)、MQ25無人給油機、地上配備型ミッドコースシステム (GMD)、地上配備戦略抑止力 (GBSD)、空中発射型長射程核巡航ミサイル (LRSO)、長距離対艦ミサイル (LRASM) などに予算が振り向けられている。⁹

連邦議会が設置したNDSの第三者評価委員会は、国防予算は今後年間3～5パーセントの伸び率を維持しなければ、NDSの目的を達成することはできないとしているほか¹⁰、一部の専門家は、そもそもNDSが中露との戦略的競争に焦点を絞っていながら、必要な予算・リソースを捻出するためにどこから予算・リソースを引きはがすのかを必ずしも明示していないため、国防予算の配分もメリハリのない内容になっていると指摘する。¹¹

2. 核戦略

トランプ政権は、2018年2月に『核態勢見直し (NPR)』を発出し、米国の保有する核兵器には、米国及び同盟国への核・非核攻撃を抑止する役割があるとの立場を示した。核兵器は、あらゆる侵略行為を防止するものではないが、核・非核攻撃の抑止 (多種多様な敵に対して、その目的を攻撃によって達成することはできないということを認識させる)、同盟国への安心供与 (同盟国を防衛するのみならず不拡散にも役立つ)、抑止失敗時への対応 (米国の重要な利益を守るためにのみ核兵器を使う)、不確実性への備え (将来環境が不確実な中でリスクを減らす) などを通じて、抑止と安定に貢献するものとして説明されている。¹²

また、三種の核戦力 (トライアド) を堅持する方針が確認され、それらの近代化のためのプログラムが示された。海上の核戦力については、現在14隻のオハイオ級SSBNが運用されており、今後少なくとも12隻のコロンビア級SSBNがそれに取って代わることになっ

ている。地上の核戦力については、目下 400 基の単弾頭型のミニットマンⅢミサイルが地下サイロに配備されているが、GBSD プログラムを開始して、2029 年からミニットマンⅢの置換を開始するほか、450 ヶ所あまりの ICBM 発射基地の整備も進める。空中の核戦力については、現在 46 機の B-52H 爆撃機と、20 機の B-2A ステルス型戦略爆撃機が運用されているが、すでに次世代の戦略爆撃機 B21 レイダーの開発プログラムに着手しており、2020 年代半ば頃より既存の爆撃機を置換することが目指されている。核爆弾については、B83-1 及び B61-11 が運用されており、2020 年頃に新開発される B61-12 爆弾の性能が証明されるまでは、運用が継続される。また、B-52H に長らく搭載されてきた空中発射型核巡航ミサイル (ALCM) の後継となる LRSO 巡航ミサイルを開発するプログラムが進められている。また、戦術核兵器についても、F-15E ならびに同盟国の核・非核両用戦術航空機 (DCA) の老朽化に伴い、F35 に戦術核を搭載するための近代化の取り組みが行われているほか、核兵器運用のための指揮・統制・コンピュータ (NC3) の近代化とサイバー防護を進める取り組みも進められている。¹³

さらに、2018 年の NPR では、低出力の核兵器ないし戦術核兵器を、柔軟な核オプションとして位置づける方針を打ち出した。こうした方針は、ロシアが限定的な核の先制使用によって、危機発生時や低次の紛争において優位を獲得できるとの認識を有している可能性を念頭に置いて出されたものである。すなわち、ロシアが戦術核を量と種類の両面で増強したとしても、米国が抑止されることはないことを示し、ロシアのような国が米国の意図を読み誤らないようにすべく、低出力の核戦力を整備していくという考え方に立っている。具体的には、戦術核兵器搭載型 F35 の導入が進められているほか、短期的には少数の潜水艦発射型弾道ミサイル (SLBM) への搭載、長期的には潜水艦発射型巡航ミサイル (SLCM) への搭載が目指されている。核搭載 SLCM は、核報復オプションに柔軟性と多様性をもたらすのみならず、ロシアに対して非戦略核兵器の削減に向けた交渉を促す効果も期待できるとしている。¹⁴

2018NPR は、核兵器に関する国際協定についても、基本的な立場を示している。第一に、米国は包括的核実験禁止条約 (CTBT) の批准は追及しないとしている。第二に、中距離核戦力全廃 (INF) 条約については、ロシアの条約違反を米国が無期限に甘受することはないとしたうえで、地上発射型の中距離通常弾頭ミサイル・システムのための軍事概念とオプションを検討すべきとしていた。第三に、核兵器禁止条約は、国際安全保障環境を変革せずして核軍縮を実現するという、非現実的な期待に基づいたものとして拒絶している。¹⁵ なお、その後トランプ政権は、2019 年 2 月 2 日付でロシアに対して、INF 条約を破棄する旨通告して条約義務の履行を即日停止したため、同条約は 6 ヶ月後に失効することとなった。射程 500 ～ 5,500 キロの地上発射型の弾道ミサイル (GLBM) と巡航ミサイル (GLCM) の配備禁止が解除されるのを受けて、西太平洋地域へのインプリケーションは限定的とする見方がある。他方、グアム、日本、フィリピン、オーストラリア北部などに地上発射型ミサイルを配備すれば、米軍の打撃力が向上するのみならず、ミサイル攻撃を任務とする海空軍部隊が他の所要任務に従事することが可能になったり、中国内陸部が射程圏内に入ることにより、中国が軍事予算を攻撃兵器から防衛システムに振り向けざるを得なくなるといった効果もあると指摘する米専門家も出てきている。¹⁶

3. ミサイル防衛戦略

米国のミサイル防衛システムは元来、北朝鮮やイランといった、いわゆる悪漢国家による限定的なミサイル攻撃から国土を防衛することを目的に整備されてきた。中国やロシアといった大国による戦略核攻撃に対して米国は、自国の核抑止を主たる防衛手段としている。2019年1月にトランプ政権が発表した『ミサイル防衛見直し』は、こうした基本的な戦略の継続を前提としながらも、北朝鮮とイランによるミサイル攻撃の脅威に続いて、ロシアと中国のミサイルがもたらしている脅威を並記し¹⁷、弾道ミサイル、巡航ミサイル、無人航空機、そして極超音速滑空体（HGV）などの経空脅威に対して、各種の対抗手段を整備していく方針を確認した。

ロシアと中国は、それぞれかねてから弾道ミサイルと巡航ミサイルを多数保有して、米国を脅威に晒してきたが、近年注目を集めているのが、マッハ5以上で大気圏上層部縁辺を飛翔するHGVである。プーチン露大統領が2018年3月初旬の年次教書演説において、新型大陸間弾道ミサイルRS28サルマトや、原子力エンジンで射程距離が無制限のステルス巡航ミサイルなどに言及したことをきっかけに注目が集まった。RS28の射程は11万キロで、ロシアから南極経由で欧米を攻撃できるのみならず、核弾頭を15基搭載可能で、その中には「アヴァンガード」なるHGVも搭載可能と説明されている。また、中国もDFシリーズの弾道ミサイルに搭載可能なDF-ZF（WU-14）なるHGVの開発を進めているといわれる。また、ロシアと中国は、大気吸引型のラムジェット・エンジンもしくはスクラムジェット・エンジンを搭載した超音速ないし極超音速の巡航ミサイルの開発にも力を入れているとも伝えられている。アンダーソン（James H. Anderson）戦略・計画・能力担当米国防次官補は、中露による先進的な巡航ミサイルと極超音速兵器、そして北朝鮮とイランのICBMこそが主たる脅威であると説明し、多層的なMDシステムを構築していく方針を明らかにした。その具体的な要素や取り組みには、①レーダーとセンサーの性能強化による探知・追尾能力の向上、②GBIの増加と、新たな迎撃体（MOKV）の開発、③UAV搭載の小型の高出力レーザー、④F35に対するミサイル追尾能力とブーストフェーズにおけるミサイル迎撃能力の装備、⑤イージス・システム搭載の海軍艦艇を38隻から60隻に増加、⑥ミサイル追尾のための宇宙配備型センサーの強化、⑦宇宙空間におけるミサイル迎撃システムの研究、⑧2020年までにSM3ブロックII AによるICBM迎撃実験を実施、⑨SM6の防御及び攻撃作戦への活用などが含まれている。¹⁸

こうした取り組みは、一見して新たな能力整備の取り組みに映るが、もともと米本土防衛用の地上配備迎撃ミサイル（GBI）を2023年までに20基増やして64基まで増強することなどが決まっており、今般のMDRは、既存プログラムを中止したり、新規プログラムを開始するものでもないことから、装備プログラム面で大きな変更が加えられたわけではない。おそらく唯一と言っていい新たな装備面での要素は、宇宙配備型センサー層（SSL）の整備であろう。飛来するミサイルの識別と、ミッドコースでの追尾能力が、地上と洋上のセンサーでは限界があるため、宇宙配備のセンサーで能力向上を図るのがその狙いである。他方、宇宙空間におけるミサイル防衛システムそのものの整備については、連邦議会でも疑念を唱える有力者などもあるため、その実現は未知数である。宇宙分野での能力整備について、配備目標時期やアーキテクチャーのフレームワークが示されていないのも、その影響といえるかもしれない。

とはいえ、米軍が2020年までにSM3ブロックⅡAにICBM迎撃能力を持たせ、GBIを20基増加し、さらにICBMやそのおとり、対抗手段に対して使用するMOKVなる新たな迎撃体を開発していくとすれば、それに中国軍が反応することになる。中国は、移動型やサイロ配備型で新しい多弾頭搭載式のものも含めて75～100基のICBMを保有しているほか、4隻の晋級SSBNそれぞれに12発のCSS-NX-14なるSLBMを搭載しているの、米国に対して約125基の核ミサイルを発射する能力を持っているほか、HGVや終末誘導機動弾頭(MaRV)を開発しているとされている。¹⁹かつて中国は、敵に核攻撃や核恫喝を躊躇させるのに必要な最低限の損害を与える対価値攻撃を実行する核攻撃能力に基づく「最小限抑止(minimum deterrence)」の考え方を採用していると捉えられていたが²⁰、米国の防衛能力が強化されていけば、報復によって敵に耐え難い損害を与える第二撃能力(敵の先制攻撃に対する残存性と敵のミサイル防衛システムを突破する能力)を保有する「確証報復(assured retaliation)」への移行が加速していき、これがやがてインドさらにはパキスタンにも波及していくとする見方もあるが²¹、こうした動きがどの程度の規模と速度で展開するかを現時点で見通すのは困難である。

4. サイバー戦略

国防省は、これまで2011年と2015年にもサイバー戦略を発出してきたが、サイバー態勢見直し(Cyber Posture Review)を実施し、その結果を踏まえて、2015年版戦略を置換する新たなサイバー戦略を策定し、2018年9月にその要旨を公表した。²²サイバー軍は、戦略軍の隷下で能力の構築を進め、2018年5月に6,200名あまりの要員から成る133のサイバー任務部隊として完全な作戦能力を獲得し、ナカソネ(Paul M. Nakasone)将軍を司令官に迎えて正式に統合軍として機構化された。²³

この新しいサイバー戦略においても、中国とロシアが戦略的な脅威を及ぼし得る存在として位置づけられ、サイバー作戦について、より殺傷性の高い戦力の構築、サイバー空間における競争と抑止、同盟とパートナーシップの拡大、組織の改革、人的能力の開発を一般的なアプローチとして示した。より具体的なアプローチのうち主なものを挙げると、まず平時においては次のようなものがある。第一に、情報を収集し、危機あるいは紛争時に使用する軍事的サイバー能力を整えるべく、サイバー空間における作戦を展開する。これはサイバー空間におけるISR活動と、ターゲティング情報の収集を意味すると考えられる。第二に、武力紛争に満たない状況における悪意のあるサイバー活動を、その発信源において破壊もしくは阻止するために前方で防衛する(defend forward)(後述)。第三に、米国の軍事的優位に資するネットワークとシステムの安全、強靱性を向上させる。ここでは、国防省の軍事ネットワークのみならず、国防省管理下でない国防重要インフラ(DCI)と国防産業基盤(DIB)を構成する企業等も防衛対象とされている。第四に、米国防省は、他省庁、産業界、諸外国の当局と協力して、共通の利益を追求する。また、有事においては、攻撃的なサイバー能力と革新的な作戦構想を駆使して、紛争の全スペクトラムでサイバー作戦を展開する。同盟国やパートナー国との関係では、サイバー・キャパシティの強化、サイバー共同作戦の拡大、双方向の情報交換の増大などの取り組みが進められる。²⁴

この戦略が発表された当時注目を集めたのは、「前方防衛」なる概念であり、その定義が明確にされなかったことから、憶測や議論を呼んだ。前述の通り、「前方防衛」は、武力紛

争が発生していない状況下において「前方」、すなわち外国のネットワークに侵入してサイバー作戦を行うことを意味しており、こうした活動は、実態として真新しいものではない。例えば、国家安全保障局（NSA）は、かつて「テイラード・アクセス作戦」と呼ばれていたサイバー作戦を、中国人民解放軍総参謀部第3部（サイバー手段を駆使した情報窃取活動を担当する部門）のデジタル・インフラに対して仕掛け、中国軍によるサイバー関連活動の実態を把握し、その情報を利用して中国軍による米国のネットワークへの侵入を阻止した事案もあると伝えられている。²⁵しかし、平素から米サイバー軍が、悪意のあるサイバー活動に対して米国のネットワーク外で対処することを今般のサイバー戦略で正式な作戦上の概念として位置づけたことは新たな展開であり、サイバー空間における米軍の抑止力を高めようとする狙いがあると考えられる。

また、「前方防衛」する対象となる「悪意のあるサイバー活動」が、米国防省のネットワークを狙うものに限定されるのか否かについて、サイバー戦略は、「我々は、国防省を狙うサイバー空間での作戦を阻止あるいは劣化させるために前方で防衛し、我々は国防省、DCI、そしてDBIのネットワークとシステムのサイバーセキュリティと強靱性を強化するために協力する」とするのみで、必ずしも明確ではない。

さらに、サイバー作戦の実行についてはオバマ政権が、国防省のみならず、国務省や情報機関も意思決定に参画することを大統領政策指令第20号（PPD-20）²⁶で定めていたが、2018年8月に、トランプ大統領がPPD-20を撤回する指示を出したと伝えられた。²⁷この点についてNDAA2019の第1632条は、連邦議会が国防長官に、米国と同盟国を防衛するために、サイバー空間における隠密な活動あるいは作戦を含む、サイバー空間における軍事活動あるいは作戦を実施する権限を認めるとする文言を採用しており、特に「サイバー空間における隠密な活動あるいは作戦」は「伝統的な軍事活動（traditional military activity）」として理解されるとしている。このことから、NDAA2019によって米軍は、武力紛争に満たない状況においてサイバー作戦を、関係省庁との協議を経ずに、専権事項たる軍事活動して遂行できるようになったと考えられる。そうだとすれば、米軍は従来よりも柔軟に国外のネットワークでサイバー作戦を展開できるようになったといえよう。

武力紛争に至らない状況下で、米軍が「前方防衛」型のサイバー作戦を展開した時、被侵入対象国は、それがサイバー・インテリジェンス活動なのか、あるいはサイバー攻撃の準備行動なのかを判別できないため、最悪の事態を想定して反応し、それがエスカレーションを引き起こすのではないかとする指摘が出ている。²⁸他方、こうした懸念に対しては、サイバー軍が交戦規則（ROE）を適切に定めれば、エスカレーション・リスクをかなりの程度管理することは可能であるとする反論があるほか、情報機関がサイバー軍と緊密に連携して、アトリビューション情報などを十全に共有したうえでサイバー軍がサイバー作戦を遂行することこそが重要とする指摘もある。²⁹

5. 宇宙軍創設案

当初トランプ政権は、2018年8月のペンス副大統領の演説を通じて、陸軍、海軍、空軍と並ぶ宇宙軍と宇宙軍省を創設する構想を打ち出した。³⁰しかし、連邦議会では共和・民主両党から異論が出されたことを受けて、当初の構想を後退させ、まず同年12月にトランプ大統領が国防長官宛の覚書で、戦闘軍（unified combatant command）としての宇宙軍（統合

宇宙軍 = USSPACECOM) の設立を指示した (議会承認は不要)。³¹ この覚書では、戦略軍に与えられていた宇宙関連の権限を統合宇宙軍に移管するなどして、戦闘軍としての機構化を図った。次いで 2019 年 2 月に、トランプ大統領は宇宙政策指令第 4 号 (SPD-4) を発出して、国防長官に対し、宇宙軍の概要を示すとともに、その創設のための立法勧告をとりまとめるように指示した。³² これを受けて、国防省は同月に宇宙軍創設のための法案を公開し³³、空軍省隷下に宇宙軍を創設する構想の概要 (宇宙軍構想概要) も打ち出した。³⁴

宇宙軍構想概要によれば、やはり中国とロシアによる対宇宙戦能力の強化が、米国と同盟国の宇宙における行動の自由を制約しているほか、企業が新たな技術や能力を宇宙で展開していることにより、宇宙における米国の利益が広がっている。こうした宇宙環境の変化や戦争の性質の変化に適応すべく、70 年以上も前に創設された空軍を再編し、その内部に宇宙軍を創設するというのが趣旨である。³⁵ 空軍省には、宇宙担当空軍次官が創設され、これまで各軍に分散していた宇宙関連活動の権限がすべて宇宙軍に集約されるほか、宇宙軍参謀長 (Chief of Staff) は統合参謀本部で宇宙軍を代表することになる。³⁶ ただし、国防省内には、いずれ適切な時機が到来すれば、陸軍省・海軍省・空軍省と並立する宇宙軍省構想を復活させるという考え方もあるといわれる。³⁷

宇宙軍はフォースプロバイダーとして部隊の編成、訓練、装備供給にあたり、統合宇宙軍がフォースユーザーとして、宇宙空間での作戦任務にあたることになる。宇宙軍は、宇宙作戦を遂行し、米軍の全部隊に対して宇宙作戦面での支援を行うほか、宇宙関連の軍事調達を一手に所管し、宇宙分野の文民・制服要員のキャリア整備にあたる。³⁸ 統合宇宙軍の部隊は、宇宙状況監視 (SSA)、衛星操作と世界規模で統合された宇宙軍部隊の指揮・統制、世界規模ないし地域単位の統合作戦を可能ならしめる宇宙での軍事作戦、陸・空・海・サイバー軍部隊への宇宙支援、宇宙輸送作戦、宇宙における核爆発探知、宇宙空間での優位獲得のための迅速で持続的な攻撃・防御作戦などの任務を遂行することになる。³⁹

宇宙軍の立ち上げは、2020 会計年度から 2024 会計年度にわたる 5 年間をかけて行われるが、宇宙軍の予算の 95 パーセントは、既存の予算の振り替えで手当てされることが想定されている。まず 20 年度に 200 名規模の宇宙軍本部を立ち上げ、21 年度と 22 年度に各軍からの任務移管が進められ、23 年度と 24 年度にさらなる組織構築が進められることになっており、5 年間での予算増は、国防省予算全体の 0.05 パーセント (年間 5 億ドル) と見積もられている。⁴⁰

宇宙軍創設のための予算案は、行政予算管理局を経て大統領の 2020 年度予算案に組み込まれ、連邦議会での審議に付されることになるが、スミス (Adam Smith) 下院軍事委員会委員長は、2018 年 11 月の中間選挙直後に、宇宙軍構想に反対する立場を表明していた。⁴¹ また、空軍長官ウィルソン (Heather Wilson) も異論を唱えて、トランプやシャナハン (Patrick Shanahan) 国防長官代行と対立していたと伝えられている。⁴² 他方、共和党議員の中には、18 年夏の時点で反対していたものの、中間選挙後に立場を変えて、構想を支持する立場に変わった議員もいると伝えられている。⁴³ 下院に超党派で支持が存在するのは事実で、テネシー州選出のクーパー (Jim Cooper) 民主党下院議員やアラバマ州選出のロジャーズ (Mike Rogers) 共和党下院議員らは、トランプの宇宙軍構想を支持している。さらに、世論調査によれば、民主党支持者の 69 パーセントは構想に反対し、共和党支持者の 68 パーセントは構想を支持している。⁴⁴ 今後、連邦議会における予算や関連法案の審議で、宇宙軍創設

の是非が問われることになる。

おわりに

トランプ政権が2018年1月から2019年2月にかけて公表した主要な戦略では、中国とロシアを戦略的競争相手と位置付けて、主要ドメインで有利に競争するために必要な能力や戦略、組織再編を進める取り組みが示されていた。国防省の焦点は、いまや完全に大國間競争に絞られ、政策的課題も明確にされてきており、今後はそうした取り組みを裏付けるリソースが手当てされるか否かが注目される。2019年1月からの連邦議会では、民主党が下院を支配したということもあり、非国防予算を重視する勢力と、国防予算を重視する勢力との間の駆け引きが熾烈になっていくと見込まれる。予算が制約されるからこそ、国防戦略は多種多様な取り組みにおいて優先順位付けするものでなければならないというのは常々言われる事であるが、マティス国防長官が政権を去った現在、シャナハン長官代行がメリハリのある戦略の実行を切り盛りできるかどうか不透明である。新興技術の登場によって、抑止を構成する「力」の実態が変わりつつある現在、従来路線の延長を脱するようなイノベーションを実現できるかどうかは、米国の中長期的な軍事的ポジションを大きく左右する重大な問題である。イデオロギー的分極化が進み、2020年の大統領選挙が迫る中で、米国の国防戦略が必要な規模とスピードで実行に移されるかどうかは、日本をはじめとする米国の同盟国にとっても切実な問題であり、その経過と動向に引き続き十分に注意を払う必要がある。

(了)

一注一

- 1 U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (2019年3月9日アクセス)
- 2 *National Defense Strategy*, pp. 1-2.
- 3 米国防当局は近年、いわゆるグレーゾーンを競争 (competition) と呼称している。
- 4 *National Defense Strategy*, p. 6.
- 5 *National Defense Strategy*, pp. 6-7.
- 6 *National Defense Strategy*, p. 7.
- 7 *National Defense Strategy*, p. 8.
- 8 *National Defense Strategy*, pp. 8-9.
- 9 Congressional Budget Office, *Long-Term Implications of the 2019 Future Years Defense Program*, February 2019, at <https://www.cbo.gov/system/files?file=2019-02/54948-FYDP.pdf>; 同補足資料、at https://www.cbo.gov/system/files/2019-02/54948-Supplemental_Data.xlsx (2019年3月9日アクセス)
- 10 National Defense Strategy Commission, *Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission*, p.52, at <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-11/providing-for-the-common-defense.pdf> (2019年3月9日アクセス)
- 11 Susanna V. Blume and Lauren Fish, "2019 President's Budget Request for Defense: Conclusions and Next Steps," Center for a New American Security, March 22, 2018, at <https://www.cnas.org/publications/reports/2019-presidents-budget-request-for-defense>
- 12 U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, pp. 19-24, at <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

- 13 *Nuclear Posture Review*, pp.44-58.
- 14 *Nuclear Posture Review*, pp.52-55.
- 15 *Nuclear Posture Review*, p.72.
- 16 Eric Sayers, “The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty and the Future of the Indo-Pacific Military Balance,” *War on the Rocks*, February 13, 2018, at <https://warontherocks.com/2018/02/asia-inf/> (2019年3月9日アクセス)
- 17 U.S. Department of Defense, *Missile Defense Review*, January 2019, pp. II-III, at <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>.
- 18 David Vergun, “DOD Official Describes Missile Defense Strategy,” U.S. Department of Defense, January 29, 2019, at <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1743058/dod-official-describes-missile-defense-strategy/> (2019年3月9日アクセス)
- 19 *Missile Defense Review*, p.III.
- 20 Jeffrey Lewis, “Minimum Deterrence,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 64, No. 3 (July/August 2008), pp.38-41, at <https://tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2008.11461156> (2019年3月9日アクセス)
- 21 Joy Mitra, “The US 2019 Missile Defense Review: A View from Asia,” *The Diplomat*, January 25, 2019, at <https://thediplomat.com/2019/01/the-us-2019-missile-defense-review-a-view-from-asia/> (2019年3月9日アクセス)
- 22 U.S. Department of Defense, *Cyber Strategy*, September 2018, at https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF (2019年3月10日アクセス)
- 23 U.S. Department of Defense, “Cyber Mission Force Achieves Full Operational Capability,” U.S. Cyber Command News Release, May 17, 2018, at <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1524747/cyber-mission-force-achieves-full-operational-capability/> (2019年3月10日アクセス)
- 24 *Cyber Strategy*, pp.1-2.
- 25 Ben Buchanan, “The Implications of Defending Forward in the New Pentagon Cyber Strategy,” Council on Foreign Relations Blog, September 25, 2018, at <https://www.cfr.org/blog/implications-defending-forward-new-pentagon-cyber-strategy> (2019年3月10日アクセス)
- 26 “Presidential Policy Directive/PPD-20,” at <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-20.pdf> (2019年3月10日アクセス)
- 27 Dustin Volz, “Trump, Seeking to Relax Rules on U.S. Cyberattacks, Reverses Obama Directive,” *The Wall Street Journal*, August 15, 2018, at <https://www.wsj.com/articles/trump-seeking-to-relax-rules-on-u-s-cyberattacks-reverses-obama-directive-1534378721> (2019年3月10日アクセス)
- 28 Buchanan, “The Implications of Defending Forward in the New Pentagon Cyber Strategy.” ; Patrick Barry, “The Trump Administration Just Threw Out America’s Rules for Cyberweapons,” *Foreign Policy*, August 21, 2018, at https://foreignpolicy.com/2018/08/21/the-trump-administration-just-threw-out-americas-rules-for-cyberweapons/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%20Picks%20%208/21/2018%20-%20Brand%20South%20Africa&utm_keyword=Editor#39;s%20Picks%20OC (2019年3月10日アクセス)
- 29 Erica D. Borghard and Shawn W. Lonergan, “What Do the Trump Administration’s Changes to PPD-20 Mean for U.S. Offensive Cyber Operations?” Council on Foreign Relations Blog, September 10, 2018, at <https://www.cfr.org/blog/what-do-trump-administrations-changes-ppd-20-mean-us-offensive-cyber-operations> (2019年3月10日アクセス)
- 30 The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Future of the U.S. Military in Space,” August 9, 2018, at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-future-u-s-military-space/> (2019年3月10日アクセス)
- 31 The White House, “Text of a Memorandum from the President to the Secretary of Defense Regarding the Establishment of the United States Space Command,” December 18, 2018, at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-memorandum-president-secretary-defense-regarding-establishment-united-states-space-command/> (2019年3月10日アクセス)
- 32 The White House, “Space Policy Directive-4,” February 19, 2019, at <https://velosteam.com/wp-content/uploads/2019/02/SPD-4.pdf> (2019年3月10日アクセス)
- 33 Legislative Proposal to Establish the Space Force under Title XVII, at <https://media.defense.gov/2019/Mar/01/2002095010/-1/-1/1/UNITED-STATES-SPACE-FORCE-LEGISLATIVE-PROPOSAL.PDF> (2019年3月)

月10日)

- 34 U.S. Department of Defense, *Strategic Overview of Legislative Proposal for U.S. Space Force*, February 2019, at <https://media.defense.gov/2019/Mar/01/2002095012/-1/-1/1/UNITED-STATES-SPACE-FORCE-STRATEGIC-OVERVIEW.PDF> (2019年3月10日アクセス)
- 35 U.S. Department of Defense, *Strategic Overview*, p.1.
- 36 U.S. Department of Defense, *Strategic Overview*, p.6. なお、航空宇宙局 (NASA)、海洋大気庁 (NOAA)、国家偵察局 (NRO) は、これまでと変わらず別機構として存続する。
- 37 Valerie Insinna, “Trump officially organizes the Space Force under the Air Force ... for now,” *Defense News*, February 19, 2019, at <https://www.defensenews.com/space/2019/02/19/trump-signs-off-on-organizing-the-space-force-under-the-air-force-for-now/> (2019年3月10日アクセス)
- 38 U.S. Department of Defense, *Strategic Overview*, pp.4-5.
- 39 U.S. Department of Defense, *Strategic Overview*, p.4.
- 40 U.S. Department of Defense, *Strategic Overview*, p.9.
- 41 Marina Koren, “Trump’s Space Force Faces an Uncertain Fate,” *The Atlantic*, November 9, 2018, at <https://www.theatlantic.com/science/archive/2018/11/space-force-trump-democrats-congress/575359/> (2019年3月10日)
- 42 Lara Seligman, “Before Resigning, Air Force Secretary Heather Wilson Irked Trump,” *Foreign Policy*, March 8, 2019, at <https://foreignpolicy.com/2019/03/08/before-resigning-air-force-secretary-heather-wilson-irked-trump-pentagon-mattis/> (2019年3月10日)
- 43 オハイオ選出の共和党下院議員で、戦略軍小委員会委員を務めるターナー議員 (Mike Turner) は宇宙軍に対する立場を反対から賛成に変えた。Valerie Insinna, “Trump officially organizes the Space Force under the Air Force ... for now.”
- 44 Marina Koren, “Trump’s Space Force Faces an Uncertain Fate.” 同記事は、トランプの選挙対策陣営は、18年8月にトランプ支持者らに宇宙軍のエンブレム候補集をメールで送り、そのいずれかを選ぶと、献金できるサイトに飛ぶというシステムで献金を募っていたと報じている。

第4章 トランプ政権の経済・通商政策

安井 明彦

はじめに

2018年の米国は、12月22日から始まった政府機関の一部閉鎖が解消されないまま、幕切れとなった。政府機関の閉鎖は翌2019年の1月25日まで解消せず、史上最長の長さを記録している。その主たる原因となった議会民主党との対立により、1月29日に予定されていたドナルド・トランプ（Donald J. Trump）大統領の一般教書演説が、1週間遅れの2月5日に延期される等、2019年の政策運営についても、その前途が危ぶまれる幕開けとなった。

議会との対立による政策運営の停滞・混乱という幕切れは、2018年のトランプ政権の経済・通商政策を象徴するとともに、2019年以降の課題を示唆する展開であった。2017年の就任以来、2年間をかけてフルセットで展開してきた「米国第一主義」は、2018年の中間選挙で、民主党が下院の多数党を獲得したことにより、新たな局面を迎えている。米国第一主義の一つの柱である米国経済を強くする政策については、議会による財政審議の遅滞を背景として、その実施が難しくなる可能性がある。一方で、もう一つの柱である閉鎖的な政策では、トランプ大統領と民主党が共鳴し、さらに保護主義的な通商政策が強まるリスクが指摘されよう。特に中国に対する政策に関しては、技術・安全保障等の構造的な観点から、トランプ大統領の思惑にかかわらず、議会において超党派の問題意識が広まっている点には注意が必要である。

本稿では、2017年から2018年にかけてのトランプ政権の経済・通商政策を振り返ったうえで、2019年の課題を整理する。

1. 2017～2018年の実績と米国経済への影響

(1) 米国第一主義の完成と重点の変化

2017年に発足したトランプ政権は、経済・通商政策の枠組みとして、米国第一主義を掲げてきた。発足から2018年までの2年間を経て、米国第一主義はフルセットで展開されるまでに至っている。

米国第一主義には、二つの柱がある。第一は、米国経済を強くする政策である。具体的には、減税や規制緩和が含まれる。第二は、閉鎖的な政策である。その代表格は、厳しい移民政策であり、保護主義的な通商政策である。

米国第一主義には、重点の変化がみられる。2017年から2018年の序盤にかけては、米国経済を強くする政策が先行した。2017年12月には、トランプ大統領の公約である大型の減税が成立した¹。また、2018年2月の財政合意では、2018・2019年度の歳出上限が引き上げられている²。

2018年の中盤以降は、財政運営は停滞局面に入る。議会予算局（CBO）の試算によれば、2018年4月から2019年1月までの間に、向こう10年間の財政赤字予測額が、約1.2兆ドル減少している³。このうち、政策変更による減少は約0.8兆ドルとされているが、そのほとんどは、災害対策等の緊急費用が前年度を大きく下回った点に理由がある。言い換えれ

ば、財政運営の停滞が財政赤字の減少に反映されていることになる。

対照的に、2017年後半から2018年序盤までの財政赤字の変化には、積極的な財政出動の結果が反映されていた。CBOによれば、2017年6月から2018年4月にかけて、向こう10年間の財政赤字予測額が、約1.6兆ドル増加している。その内訳では、減税による増加が約1.4兆ドル、歳出拡大による増加が約0.7兆ドルとされていた⁴。

経済を強くする政策と入れ替わるように、2018年から本格化したのが、保護主義的な通商政策である。2018年には、通商法を利用した関税の引き上げが始まった。2018年3月には、知的財産権の侵害を理由に、中国に対して通商法301条の発動を表明、7月には輸入額340億ドル相当の品目を対象に、25%の追加関税措置が講じられている。その後、対象品目は拡大され、9月末までには輸入額2,500億ドル相当の品目に対して、追加関税措置が発動された。また、2018年3月には、通商法232条に基づき、国家安全保障上の理由から、鉄鋼・アルミ製品に輸入制限措置を発動している。通商法232条に関しては、2018年5月には、自動車・同部品に関する輸入制限措置の検討が始められている。

通商法の発動を脅しに使いつつ、通商交渉も本格的に動き始めた。2018年9月には、米韓自由貿易協定(FTA)の改定協定が署名されている。北米自由貿易協定(NAFTA)の再交渉についても、その後継である米墨加協定(USMCA)が、2018年11月に署名された。日本との間では、2018年9月に物品貿易協定(TAG)の交渉開始で合意しており、トランプ政権は、EU、英国との通商交渉とともに、2019年10月に交渉開始の意図を米議会に通知している。中国との間でも、断続的に交渉が続けられており、トランプ政権は、2019年3月までに両国間で合意が出来なかった場合には、追加関税を引き上げる方針を明らかにしている。

こうした動きとは対照的に、2017年の通商政策は、そこまで本格的には保護主義的な公約を実行に移してはいなかった。就任直後に環太平洋パートナーシップ(TPP)協定から離脱した以外には、2018年まで大きな動きはみられなかった。

このように、トランプ政権の経済・通商政策は、2018年の序盤までは、経済を強くする政策が先行した一方で、2018年に入ってから、保護主義的な通商政策に重点が移行していった。政権発足から2年間を経て、米国第一主義の二本柱がフルセットで展開されたことになる。

(2) 米国第一主義と米国経済

米国第一主義が経済に与える影響は、その二つの柱のうち、どちらに重点が置かれるかによって変わってくる。米国経済を強くする政策が優先された場合には、経済にとってはプラスの効果が大きくなりやすい。その一方で、閉鎖的な政策が主軸となる展開では、経済にとってマイナスの効果が懸念される。

2017年から2018年にかけての米国第一主義の重点の変化は、それが経済に与える影響の変化を連想させる。2017年においては、保護主義的な通商政策が本格化しない一方で、2017年12月に成立した大型の減税や、2018年2月の財政合意による歳出拡大など、景気を押し上げる政策が決定された。消費者・企業マインドが好調であったことも、トランプ政権の政策によるプラスの効果が生まれやすい環境となった。

2018年に入ると、米国第一主義のマイナス面が目立ち始める。中国に対する関税の引き

上げ等は、先行きに対する不透明感を醸成した。2018年の平均では、通商政策の不透明性を示す指数が、2017年の平均の2倍以上の水準にまで急上昇している。

こうした変化に敏感に反応したようにみえるのが、米国の株価の動向である。ダウ工業株30種平均は、トランプ大統領の就任日から1年間で約30%上昇している。しかし、2年目には大きく下げる局面もあり、2019年1月末の株価は、わずかながら1年前を下回った。

もっとも、こうした株価の変化とは対照的に、米国の経済が堅調に推移してきたのも事実である。景気拡大期間は9年を超え、2019年7月には史上最も長い拡大期間に到達する可能性が濃厚である。

このように、これまでのトランプ政権においては、株価と経済の動きは必ずしも一致しない面がある。そのうえで、これから米国第一主義が経済に与える影響を考えるにあたっては、三つの点に注意が必要である。これらの点を勘案すると、株価の変動のみならず、実際の経済に与えるマイナスの影響が深刻化するかどうかは、2019年以降の政策運営に左右される面が大きいことが分かる。

第一に、経済を強くする政策によるプラスの効果は、後年度まで続く。減税が成立したのは2017年12月だが、実際の減税の規模は2019年度にかけて拡大していく。また、2018年2月の財政合意においては、2018年度のみならず、2019年度についても、歳出の上限が引き上げられている。

このように考えると、少なくとも2019年までは、米国第一主義によるプラスの効果が期待できる。2018年には保護主義への傾斜が始まったが、経済を強化する政策が先行したことによって、保護主義によるマイナスの影響を相殺する余裕が生まれた面がある。

もっとも、2020年以降については、減税や歳出拡大の効果がはく落する。追加的な財政出動が行われないのであれば、保護主義によるマイナスの影響を相殺する効果は期待できなくなる。

第二に、保護主義的な通商政策については、トランプ大統領の過激な発言は目立ったものの、実際の関税の引き上げ幅は、そこまで大きくなかった。米国全体の関税率の変化に引き直した場合、2018年における関税率の引き上げ幅は、大恐慌時のスムート・ホーリー法当時の3分の1程度に止まっている。

むしろ2018年時点での保護主義によるマイナスの影響としては、関税の引き上げによる実際の悪影響というよりも、先行きの不透明性が高まることにより、企業や消費者の心理が悪化する点が懸念材料であった。国際通貨基金（IMF）の試算においても、貿易摩擦が経済に与える影響が大きくなるのは、実際の関税の引き上げのみならず、企業心理の悪化が投資の消極化につながった場合や、金融市場が混乱した場合であるとされている⁵。そうしたなかで、米国の消費者信頼感指数は、高水準であるとはいえ、2018年後半には下落傾向を示している。

2019年については、いよいよ貿易摩擦のエスカレートが懸念される。トランプ大統領が示唆していたように、中国からの全ての輸入品について関税が引き上げられたり、自動車・同部品に対する高関税が発動されたりした場合には、関税の引き上げ幅はスムート・ホーリー法当時を大きく上回る。既に揺らぎ始めている消費者や企業の心理にも、一層の悪影響が及びかねない。

第三に、米国経済に影響を与えるのは、トランプ政権の経済・通商政策だけではない。

既に中国経済や半導体市場は減速局面にあり、経済への逆風として意識されている。トランプ政権の経済・通商政策は、中国経済や半導体市場の減速と直接的に関係があるわけではないが、これらの停滞局面が続くと考えられる2019年の前半においては、保護主義的な通商政策等が、両者の調整期間を長引かせるリスクがある。

2. 2019年の課題

(1) 「片翼の米国第一主義」

2019年以降のトランプ政権の経済・通商政策では、米国第一主義をフルセットで展開することが難しくなる可能性がある。米国第一主義は片翼をもがれ、経済に対してマイナスの影響が強くなりかねない。

2018年までと2019年の大きな違いは、議会の勢力図の変化である。2018年11月に投開票が行われた中間選挙では、下院で民主党が多数党となった。これによって、トランプ政権の議会対策は、著しく難易度が高まった。

共和党が下院の多数党を失った意味は大きい。上下両院で共和党が多数党だった時期でも、上院で少数党の議事進行妨害（フィリバスター）を阻止できる議席数があつたわけではない。しかし、上下両院で多数党を確保していたために、議会におけるアジェンダ設定では、共和党が主導権を握っていた。また、減税・義務的経費（年金・医療保険）の改革や、規制の見直しに関しては、上院の過半数で実行できる特例も利用できた⁶。

議会運営が難しくなった場合、トランプ政権の米国第一主義で犠牲になりやすいのは、経済を強くする政策である。2017～2018年にみられたように、経済を強くする政策の多くでは、財政が活用される。財政を動かすためには立法手続きが必要であり、議会との調整を避けるわけにはいかない。

議会対策が難しくなり、経済を強くする政策が進め難くなった場合には、米国第一主義は閉鎖的な政策に偏った「片翼飛行」になる。経済に与える影響という観点では、マイナスの影響が大きくなりやすい。

米国第一主義が片翼飛行を避けられるかどうかは、トランプ政権と民主党の歩み寄りにかかっている。インフラ投資や中間層減税等のように、トランプ政権と民主党の距離が近く、経済にプラスとなる可能性が高い政策は存在する。

もっとも、政治的な環境という点では、三つの点で歩み寄りには容易ではない。

第一に、中間選挙後の米国では、2020年の大統領選挙が視野に入る。トランプ大統領の再選阻止が至上命題となる民主党としては、たとえ政策面で方向性が一致している場合でも、大統領の手柄になるような局面では、協力を拒む力学が働きやすい。それだけでなく、ロシア疑惑に関する調査の進展等、トランプ大統領と議会の関係を険悪にさせるイベントも想定される。実際にトランプ大統領は、民主党が疑惑の捜査に力を入れるのであれば、その他の案件でも協力には応じられないと発言している。

第二に、政治家同士の対立に止まらず、世論の分断が著しい。一例をあげると、民主党を支持する人たちと、共和党を支持する人たちでは、何を優先課題にするべきかという点について、全く異なった見解がある。ピュー・リサーチセンターが2019年1月に実施した世論調査によれば、民主党の支持者においては、医療費や教育、環境といった問題への関

心が高い。一方で、共和党支持者の関心は、テロ対策や経済、軍事、移民といった論点にある⁷。これまでのトランプ大統領の実績に関しても、共和党支持者はおしなべて高い評価を与えており、民主党に歩み寄るような路線変更を求める気配は感じられない。

第三に、トランプ政権の人事が、議会との調整への障害になりかねない。スタッフが手薄であるために、秩序だった政策立案が難しくなるだけでなく、綿密な議会对策を講ずる余裕が生まれ難い可能性がある、トランプ政権では、スタッフの退任率が高く、閣僚の入れ替わりも激しい。2019年が始まるにあたっては、主要な閣僚やスタッフが代行のままであり、正式な指名承認が終わっていない場合が少なくない。

(2) 財政運営の課題

トランプ政権と議会の調整が難航した場合、難しくなりやすいのは財政運営である。過去の経験でも、上下両院で多数党が異なる「ねじれ議会」は、財政運営の混乱を招きやすかった。実際に、米国の経済政策の不透明性を示す指数をみると、前回「ねじれ議会」だった2010年代の前半には、財政政策の不透明性が極めて高かった。

前回の「ねじれ議会」は、財政運営を巡る三つの試練に直面している。第一は、2011年の夏に、政府債務上限の引き上げが難航したことである。米国債の格付けが引き下げられたこともあり、株式市場等が大きく動揺した。第二は、2012年末の「財政の崖」である。大型の減税が期限切れを迎え、実質的な増税になる可能性が懸念された。第三は、予算編成の遅れによる政府機関の閉鎖である。2013年10月には、16日間の政府機関の閉鎖を経験している。

2019年の米国は、当時と同じ三つの試練に直面する。まず第一に、冒頭にも述べたように、2019年が幕を開けた時点では、既に昨年からの政府機関の閉鎖が続いていた。2019年10月に始まる2020年度についても、予算審議が間に合わなければ、再度の政府機関の閉鎖となる。

第二に、債務上限の引き上げである。米国の債務上限は、2019年3月まで適用が停止されている。適用が再開された後も、ある程度の期間においては、財務省によるやり繰りが可能だが、2019年の夏から秋にかけては、上限の引き上げが必要になる。

第三に、財政の崖である。米国は、金融危機後の財政再建の過程において、毎年度の裁量的経費に上限を設けている。その後、財政再建が進んだこともあり、歳出上限は2年ずつ引き上げられてきたが、2020年度に関しては、まだ上限が引き上げられていない。このまま歳出上限が引き上げられなければ、2020年度の歳出は2019年度から急減してしまい、意図せざる緊縮財政となる。

注意する必要があるのは、債務上限の引き上げと2020年度予算、そして、2020年度予算に関する歳出上限の引き上げが、2019年の夏から秋にかけて同時に論点となる可能性があることだ。論点が大きくなるだけに、株式市場等の混乱を招きやすくなる一方で、交渉決裂による経済のダメージが大きすぎるために、むしろ交渉が決着しやすくなる可能性も指摘できよう。

トランプ政権と民主党が歩み寄れるとすれば、財政赤字は拡大の方向に向かう可能性が高い。両者の方向性が一致しているのは、インフラ投資や中間層減税等、財政赤字を拡大させる政策が多い。その一方で、財政赤字を減らすような政策に関しては、所得再配分に

関する見解の違いから、トランプ政権と民主党の距離は大きい。具体的には、トランプ政権が弱者保護に関する歳出の削減を提案してきた一方で、民主党は富裕層や企業への増税を考えている。

インフラ投資等の方向性が一致している分野についても、実際の歩み寄りには容易ではない。前述の政治的な環境はもとより、具体的な方法論についても、意見の相違があるからだ。例えばインフラ投資では、トランプ政権が州・地方政府や民間の資金を活用しようとしている一方で、民主党は連邦政府による財政負担を重視している。

(3) 通商政策の課題

財政運営ではトランプ政権と民主党の対立がリスクとなるが、通商政策には異なったりリスクがある。トランプ政権と民主党が共鳴し、保護主義的な傾向が強まる可能性である。民主党がトランプ大統領の政策運営を批判する場合でも、その保護主義的な傾向を諷めるといよりも、より強硬な政策を求めた批判となる展開が想定される。場合によっては、トランプ大統領というよりも、議会における保護主義の強さを警戒しなければならなくなる可能性すらありそうだ。

議会においては、共和党よりも民主党の方が保護主義的な傾向が強い。1990年代から現在までの下院における投票行動を分析すると、共和党の議員に関しては、自由貿易に賛成するような投票を行う割合が、一貫して高い水準にある。これに対して民主党では、そうした投票を行う割合が、明らかに低下傾向にある。

なかでも注目されるのが、USMCAの議会承認である。民主党のなかには、メキシコによる労働・環境基準の順守等を巡り、何らかの追加的な措置を求める声がある。通商協定の議会承認は、貿易促進権限（TPA）によって迅速な手続きが約束されているものの、かつて民主党が多数党だった時代には、FTAの議会承認に対するTPAの適用を見送った経緯がある。議会がUSMCAの議会承認を渋った場合、トランプ政権はNAFTAからの脱退をほのめかし、議会に圧力をかける可能性がある。そうなれば、北米における自由貿易圏の消滅が懸念される展開になりかねない。

中国との関係でも、かねてから民主党は厳しい見解を示してきた。例えば下院議長となったナンシー・ペロシ（Nancy Patricia Pelosi）は、長年にわたって中国の人権問題を問題視してきた。また、上院のリーダー（院内総務）であるチャック・シューマー（Charles Ellis “Chuck” Schumer）は、中国の為替操作に対抗する法案の主唱者として知られてきた。

もっとも中国との関係に関しては、党派の違いを問わず、技術や安全保障といった構造的な論点を中心に、厳しい意見が共有されている点に注意が必要である。実際に、中国を事実上の標的とした対米投資の審査強化やハイテク製品等の輸出規制等は、議会において党派の違いを超えた圧倒的な多数の賛成で可決されている⁸。2019年の3月が期限とされる中国との交渉においても、トランプ大統領には中国による輸入の拡大等を中心とした妥結を許容する気配があるのに対し、むしろ議会等では構造問題を含めた抜本的な解決を求める声が強いように感じられる。

おわりに

2019年の経済・通商政策の動向に関しては、これを2020年の大統領選挙の文脈で捉え

る視点も有益であろう。トランプ大統領にとっては、経済実感の悪化は再選の大きな障害になる。こうした現実が、対中交渉等における妥協を優先し、経済への打撃を避けようとする判断につながる可能性がある。その一方で、米国第一主義が2016年の大統領選挙を支えた公約だったのも事実であり、コアな支持者を引き留めるためには、通商政策面での成果を誇示する必要もありそうだ。

見逃せないのは、2020年の大統領選挙に向かい、民主党が打ち出してくる政策である。特に通商政策に関しては、現時点では民主党の方が保護主義的な傾向が強い。2020年の大統領選挙でも、保護主義の強硬さが競われるようであれば、トランプ大統領の再選如何にかかわらず、世界経済にとっては難しい状況が続きかねない。

その一方で、民主党の支持者のあいだには、特に若年層を中心に、グローバル化に前向きな傾向が強い様子がうかがえる。民主党がグローバルな政党に脱皮するのであれば、米国の通商政策を巡る構図は大きく変化する。通商政策以外の分野でも、最近の民主党には、公的保険に一本化した国民皆保険制（Medicare for All）や、気候変動対策を軸とした経済システムの改革（Green New Deal）等、大胆に大きな政府に踏み込もうとする気配がある。「トランプ後」の米国を占う上でも、民主党の動向に注目する必要があるようだ。

— 注 —

- 1 Tax Cuts and Jobs Act (P.L.115-97)
- 2 Bipartisan Budget Act of 2018 (P.L.115-123)
- 3 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029* (Washington, Government Printing Office, January 2019)
- 4 その他には、経済見通しの変更により、財政赤字が約1.1兆ドル減少する等の変化があった。Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028* (Washington, Government Printing Office, April 2018)
- 5 International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth* (Washington, International Monetary Fund, October 2018)
- 6 前者は財政調整法（Budget Reconciliation Act）、後者は議会審査法（Congressional Review Act）を用いた手続き。
- 7 Carroll Doherty, Jocelyn Kiley and Bridget Johnson, *Public's 2019 Priorities: Economy, Health Care, Education and Security All Near Top of List* (Washington, Pew Research Center, January 24, 2019)
- 8 John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 (P.L.115-232)

第5章 トランプ政権と連邦議会をめぐる動向

中山 俊宏

はじめに

2018年の中間選挙で民主党は下院で多数派の地位を奪還し、トランプ政権最初の2年の「統一政府」の一角に風穴をあけることに成功した。上院は共和党が多数派を維持したものの、民主党は下院で41議席を獲得、議席数を241に増やし、歴史的勝利と形容してもおかしくない結果を手にした。上院は構造的に民主党にとって不利な戦いを強いられる上に、今次選挙においては、改選議席33議席中、24議席が民主党が保有する議席であり、うち10議席が2016年の大統領選挙においてトランプ候補が獲得した州だった。こうした圧倒的に不利な状況であったにもかかわらず、二議席の損失ですんだことは、最適の結果ではないまでも、民主党にとっては許容範囲内の敗北という見方もできよう。

今次中間選挙のプロセスで、民主党の側では三人の「スター」が誕生した。いずれも接戦州か、共和党が優位に立っていると見なされてきた州の候補であった。それは、テキサス州上院選において現職のテッド・クルーズに挑んだ3期目の下院議員、ベト・オルーク、ジョージア州議会の少数派院内総務で知事選に臨んだステイシー・エイブラムズ、そして同様にフロリダ州の知事を目指したタラハシー市長のアンドリュー・ギラムだ。オルークとエイブラムズは40代、ギラムにいたってはまだ30代。エイブラムズとギラムはアフリカ系、オルークはRFKやオバマを想起させるスター性が抜群の候補だった。#MeToo運動が勢いづくなかで、アフリカ系女性候補のエイブラムズに対する期待はとりわけ高く、オルークは民主党の勢いそのものを象徴する候補になっていった。

しかし、結果として、この三人はいずれも惜敗してしまう。選挙当日、結果がテレビやインターネットを介して伝えられると、当初の熱気は失望に変わり、「トランプ」の壁は高く、なかなか乗り越えられないという虚脱感が蔓延した。たしかに民主党は下院は奪還したものの、この選挙の結果は2020年大統領選挙におけるトランプ大統領の再選を否定するものではないという失望感が、各地の選挙会場から伝わってくる雰囲気だった。しかし、これは三人のスターの敗退による過剰反応という側面が強く、選挙から数週間し、選挙結果の全貌がよりはっきり見えてくるとともに、「歴史的」もしくは「ブルーウェーブ」と評しても遜色ない民主党の勝利のかたちが明らかになってくる。

敗退した三人のうち、オルークは三月中旬に大統領選への出馬を表明、筆頭候補とまではいかないが、主要候補の一角を占め、オバマの再来と期待されている。エイブラムズは、二月のトランプ大統領の一般教書演説への民主党の返答（State of the Union Response）の役割をになった。現職の政治家でない人物が、この役割を引き受けることは稀であり、アフリカ系アメリカ人女性としては初であった。エイブラムズは、三月中旬の時点で、まだ大統領選に出馬表明さえしていないジョー・バイデン前副大統領候補のランニングメイト（副大統領候補）として噂さえされている¹。ギラムは当面は2020年大統領選挙に向けて有権者登録活動に専念するという。

こうして第116議会（2019年1月3日～2021年1月3日）は、下院民主党による攻勢の予感とともに始まった。トランプ政権は、上下両院とも共和党が多数派だった最初の2

年間とは、違った政権運営を余儀なくされることになる。

1. 下院議長職をめぐる攻防

第116議会にむけて民主党が最初に直面した選択は誰を下院議長（Speaker of the United States House of Representatives）に選ぶかという問題だった。当然、筆頭候補は第115議会の下院少数派院内総務を務めていたナンシー・ペロシー下院議員（カリフォルニア州12区選出）だった。しかし、彼女は79歳と高齢であること、さらに下院民主党が多数派だった第110議会と第111議会において、すでに一度、下院議長を務めていたため、党内に少数ながらも強い反対意見があった。

この背景には、新たに選出された下院議員の多くが、理由はさまざまだが、当選した際にはペロシーを下院民主党のリーダーとして支持しないということを掲げていたという状況があった。よく知られているように、ペロシーは、サンフランシスコ選出の左派系として、共和党の格好の攻撃の対象となる²。たしかに全体としてみてもペロシーの好感度は決して高くはない。2018年8月、中間選挙のおよそ三ヶ月前の世論調査では、ペロシーを下院民主党のリーダーとして維持すべきだと答えた人は全体のおよそ27%にすぎず、民主党員の間でもわずかに半数を超えるにすぎないという数字だった³。また同年6月の時点で、すでに、ペロシーを下院民主党のリーダーにすべきでないと主張していた民主党の下院議員候補が20名にも上っていた⁴。よって、下院議長として選出されるために必要な218票（下院総議席数435の過半数）を果たして確保できるかどうか、疑問の声が上がっていた。

反対の声は、党内穏健派からも、新たに選出され左傾化を強める新人候補たちの間からも上がった。穏健派の論拠は、ペロシーを下院議長にしてしまうと共和党に格好の標的を与えてしまうというものだった。オバマ前大統領が政治の表舞台から姿を消したいま、保守派からの攻撃の対象としてペロシー以上に目立つ存在はいなかった。左派からしてみると、ペロシーは十分にトランプに敵対的ではなく、ながらくワシントンの空気を吸い続けてきた彼女はもはや彼らの新しいリベラリズムを担えないという感覚だった。このペロシーに対する「反乱」は、中間選挙のあとほどなくして氣勢を上げたが、ペロシーの多数派工作と懐柔策の前に、結局は頓挫し、ペロシー下院議長選出が既定路線となっていく。ペロシーは、第116議会における下院議長の役割を「次世代のリーダーにつなぐ」ことと位置づけ、四年で退任することを確約し、民主党内で概ね支持を取り付けることに成功し、議長職を確保した⁵。

連邦政府閉鎖と下院議長の招待によって実現する下院本会議場における一般教書演説（State of the Union Speech）について、トランプ政権との対決姿勢を鮮明に打ち出したのも、民主党の中での支持を固めるという発想があったのは間違いないだろう。結局、「反ペロシーの乱」は具体的な対抗馬の名前もほぼ上がらず、ペロシーの政治手腕が不満分子を圧倒した感があった。

なお、共和党の方はポール・ライアン前下院議長の退任に伴い、ケビン・マッカーシー議員（カリフォルニア州23区選出）が下院少数派院内総務に選出された。マッカーシーは、前任のライアン議員と同様、党内の穏健な保守派と、より対決的なフリーダム・コーカスとの間で難しい舵取りを強いられるだろう⁶。

2. 民主党内穏健派の存在

一般に、今回の選挙によって民主党の左傾化がすすんだと評価されがちだが、それは必ずしも実態とは合致しない。むしろ、全体としてみるならば、第116議会における下院民主党の多数派は、穏健派の存在に支えられているとさえいえる。民主党が、共和党の議席から反転させた議席の多くは、これまで共和党穏健派がおさえてきた議席だった⁷。むしろ、こうした共和党内の穏健派の存在が消滅し、共和党の保守化（もしくは「トランプ党化」といった方が正確かもしれない）がすすんだことの方が現時点では、重要な構造的変動とさえいえるだろう⁸。民主党の左傾化が現象として発生していることは疑いないが、それはもともと民主党がかなり優勢な選挙区で起きている現象であり、構造的変動とまではいえない。ただし、左傾化の動きを過小評価していいということではないだろう。とりわけ議会から離れ、一般の民主党員の間の変向を見ると、明らかに左傾化の兆候が見られる⁹。この左傾化については次節で触れる。

現在、民主党下院内の最大派は左派系のプログレッシブ・コーカスだが、穏健派のニューデモクラッツは僅差で2番目の勢力であり、なんとといっても第116議会でメンバーを30名増やしている¹⁰。下院で民主党が多数派を維持するためには、この穏健派勢力が獲得した議席を守ること、つまり、民主党の方に流れたインディペンデント（支持政党なし層）、ならびに一部の穏健な共和党員を引きつけ続けられるかが決定的に重要になる。ペローシ下院議長をはじめとする民主党下院指導部が弾劾について一貫して慎重な姿勢をとり続けているのは、左派の勢いに任せて弾劾の方向に向かうことの危険性、そしてそれが穏健派の離反を加速させてしまうことを認識しているからだろう。

3. 民主党下院における左傾化の傾向

現在、議会でもっとも目立つ議員をあげると言われれば、間違いなくアレクサンドリア・オカシオ＝コルテス下院議員（ニューヨーク州第14区選出）の名前があがるだろう。昨年の中間選挙で初当選を果たした29歳の新人下院議員だ。ソーシャルメディアを巧みに使いこなし、多文化主義的傾向と社会民主主義的傾向を強める民主党内左派のシンボリック的存在となっている。コルテスは、デモクラティック・ソーシャリスト・オブ・アメリカ（DSA）のメンバーであり、アメリカ政治が左旋回すべきだと躊躇なく語る。2016年のサンダース・キャンペーンにかかわった彼女は、その延長線上に自らのキャンペーンを定置し、さらにプエルトリコにルーツをもつ彼女は、多文化主義の方向にも舵を切った。

従来、新人議員はおとなしくしているのが常だが、同期の新人議員とともに、これまでの慣習を無視し、その存在感を示している。特に同期の新人女性議員、とりわけイルハン・オマル下院議員（ミネソタ州第5区選出）とラシーダ・トゥレイブ下院議員（ミシガン州第13区選出）の二人のイスラム教徒の女性下院議員、そしてデブ・ハーランド（ニューメキシコ州第1区選出）とシャリース・デイビッツ（カンザス州第3区選出）の二人のアメリカ先住民の女性下院議員らとともに、大きく変わる民主党のうねりの「メディア的中心」にいる。共和党は、この動きに狙いを定め、民主党はますます「社会主義政党化しつつある」というメディア・キャンペーンを張っている¹¹。2020年に向けて、そうした共和党の攻勢はますます加速していくだろう。こうした傾向を受けて、一部民主党の候補は、あえて自分は「キャピタリスト（資本主義者）だ」と宣言するという妙な状況になっている。もし

くはそれとは反対に、「あなたはキャピタリストですか」と問われ、勢いを増す左派のことが頭をかすめるのか、答えに窮するというような場面も見られる。これらは、すべて勢いを増すコルテス的な傾向を、大統領候補たちが気にしているという兆候だろう¹²。

政策的知見はまだなく、議会運営についてもまだ経験の浅い彼らが今後、民主党の中でどのような影響力を発揮することになるかはまだ未知数だ。しかし、民衆党を支持する有権者層に左傾化傾向が見られ、これが安定したひとつの潮流となるとすると、大きな構造変動にいたるかもしれない。コルテス議員は、早速二月上旬に野心的なゴールを設定した「グリーンニューディール案」を公表し、その実現可能性については疑念が呈されているものの、それが左右の大統領候補を峻別するリトマス試験紙のような役割を担いつつあるのは象徴的な事象だろう¹³。

4. 上院の動向

上院については、中間選挙で民主党の議席だったミズーリ州、ノースダコタ州、フロリダ州、インディアナ州の4州を共和党が奪取、一方で共和党の議席だったネヴァダ州とアリゾナ州を民主党が獲得し、どうにか共和党が議席53、民主党が議席47という配分になった。両党院内総務は変わらず、共和党はミッチ・マコーネル（ケンタッキー州選出）、民主党はチャック・シューマー（ニューヨーク州選出）が務める。下院で民主党が多数派になったことによって主戦場は下院となったが、最高裁判事の承認をめぐるプロセスがもし仮に再度動き出すようなことがあれば、すでにトランプ政権に入って保守派優位の方向に大きく傾いた最高裁は、圧倒的に保守派優位になる。これはアメリカの政治的、社会的、さらには文化的地平にも大きな影響を及ぼすことは確実で、高齢のギンズバーグ判事の健康不安が拭えないなか、潜在的には巨大な案件である。

上院には、第115議会の時から共和党に所属していながらトランプ政権について批判的な発言をする議員が少なからずいた。その筆頭は、ジョン・マケイン議員（アリゾナ州選出）だが、2018年に病に倒れた。他にも、ジェフ・フレーク議員（アリゾナ州選出）、ボブ・コーカー議員（テネシー州選出）、リサ・マコウスキー議員（アラスカ州選出）、スーザン・コリンズ議員（メイン州選出）などがいた。サウスカロライナ州のリンゼー・グラハム議員は、当初トランプ批判の急先鋒だったが、いつのまにかトランプ大統領の懐に入った（特に盟友だったマケイン議員亡き後はそれに加速がかかった）とのもっぱらの評判だ¹⁴。また、コーカー議員、フレーク議員は引退し、共和党上院でトランプ政権に抗する声が先細りしつつある。他方、新たにユタ州から選出されたミット・ロムニー議員は、議員に就任する直前の2019年1月1日、ワシントンポスト紙にトランプ大統領に批判的なオプエドを寄せた¹⁵。

上院で、トランプ政権と距離を置こうとする共和党議員の活動は、時としてトランプ政権に対して牽制球を投げることもありうる。メキシコ国境と不法移民に関連して、非常事態を宣言したことに対し、一部共和党上院議員が寝返り、議会としてその宣言を拒絶、これに対しトランプ大統領が拒否権を発動しなければならなくなった事態は彼らの動きによるものである。今後、このような事態が常態化するとは思えないが、一定の均衡メカニズムとして作用するだろう。

5. 外交安全保障政策への含意¹⁶

外交安全保障政策については、大統領の専権事項なので、議会における力関係の変容がストレートに政策の変化に帰結することはない。トランプ政権になってからは、トランプ外交を牽制してきたのは、「大人たち (adults in the room)」と言われた MMT 三人衆、マティス国防長官、マクマスター大統領補佐官 (安全保障担当)、ティラーソン国務長官の三人だった。ここにジョン・ケリー首席補佐官も加えることができるだろう。しかし、この4人はマティス国防長官を最後に2018年いっぱいまでトランプ政権を去った。「大人たち」がいなくなったことの危機感は国内外で強く感じられている。しかし、そもそも大統領が任命した補佐官や閣僚に、政府の対外政策のストッパーの役割を期待することは矛盾している。そもそもこの役職に就く人は、大統領が求める政策を執行するために着任したはずだ。ある種の牽制役をトランプ政権の最初の2年 MMT が果たすことができたのは、いわばたまたまに過ぎない。しかし、マティス退任後は、政府内で「落ち着くべきところに落ち着かせる力学」が作用することは想定しにくくなった。ジョン・ボルトン大統領補佐官 (安全保障担当) やマイク・ポンペオ国務長官は、政権内ではいわゆる「大人たち」とは異なった役割を担っているようだ。

このことも作用してのことだろう、国内政策についてはほとんど異をとなえることがなかった議会共和党が、外交安全保障政策については、是々非々でトランプ政権と事を構えるようになってきている。それは第115議会の時から見ることができた傾向だが、第116議会になりより鮮明になった。すでに言及した非常事態宣言についてもそうだろう。直接、外交安全保障政策に関わるものではないが、ことは大統領の権限に関わるものである。最終的に12名の共和党議員が寝返ったのは、予想を超えていた。2020年に選挙を控えている議員が最終局面で日和らなければ、人数はもうすこし増えていたはずだ。

さらに NATO やアジアの同盟国を「安心 (reassure)」させる法案や、シリアやアフガニスタンからの米軍の早急な撤退を抑制する法案が、共和党の方から提出され、超党派的な支持を得ている。とりわけ米国が支持するイエメンへのサウジアラビアの軍事介入につき、戦争権限法 (War Powers Act) に依拠し、議会として支持できないということを明確にしようという動きがあることは特筆すべきことだろう。

これらの動きとはまったく別個の動きとして、前述のオマル下院議員やトゥレイブ下院議員をはじめとする数人の新人議員が BDS 運動を支持し、そのことが大きな論争を巻き起こしている¹⁷。BDS 運動とは「ボイコット (Boycott)、投資撤収 (Divestment)、制裁 (Sanctions)」の頭文字をとって名づけられたイスラエルに政治的・経済的圧力をかけるための運動であり、イスラエル支持一辺倒だった連邦議会を揺るがしている。これらの運動が反シオニズムにあたり超党派的な批判的になっている。民主党の変容によって発生した摩擦のひとつだろう。

おわりに

アメリカで連邦議会の評価は決して高くはない。ギャラップが行なっている「制度への信頼 (Confidence in Institutions)」に関する調査ではいつでも最底辺に位置している¹⁸。2018年には「とても信頼できる」と「信頼できる」と答えた人を合わせてもわずか11%に過ぎない。その議会に、トランプ政権に対するカウンターバランスを期待するのは矛盾

しているようだが、一方でアメリカ人の政治的バランス感覚が作用し、中間選挙では二院のうち下院を民主党に与えた。

これから2020年の大統領選挙の民主党の候補が絞り込まれるまでは、ナンシー・ペロシ下院議長と下院民主党がトランプ政権に待ったをかけるために、あらゆる制度的手段を行使してくるだろう。弾劾も排除はされないが、弾劾については、すでに言及したように、かなり慎重になるように思われる（モラー報告の発出、およびバー司法長官の判断で、弾劾の可能性は遠のいた）。米国政治は、もともと物事がなかなか決まらないようにできている。それは、抑制と均衡の仕組みがいたるところに埋め込まれているからだ。米国といえば、ナイーブなまでに楽観的な民主主義国というイメージが定着しているかもしれない。しかし、米国ははじめて国民主権という原則の下に国をつくり、本当にそれでうまくいくかどうかという根深い不信感があった。

とにかく、ものごとがすぐに決まるようでは危険だ、ゆっくりと慎重に決定を下していかなければならない、そういう「保守的思想」、もしくは民主主義に対するある種の不信感が国の制度の中に組み込まれている。だから大げさに言えば、政府の一部門でも押さえれば、すくなくとも、物事を止めるか、スローダウンさせることができる。大統領といえば「世界で最も力を持つ人物」と評されることもあるが、実はその大統領は「世界で最も強い権限を持つ議会」と対峙している。つまり、アメリカの政治制度は、トランプのような大統領を想定していたとさえいえるかもしれない。

下院で多数党になった民主党は、過去二年、少数党であった民主党とはまるで様変わりし、抑制と均衡のメカニズムをフル稼働させるだろう。その結果、トランプ政権は、下院主導の調査や公聴会に頭を悩ませることになるのは確実だ。老練なペロシ下院議長によって率いられる民主党はトランプ政権にとっては頭の痛い存在になるはずだ。ペロシはサンフランシスコ選出のリベラル派として知られるが、リベラル派である以前になによりも政治的な「策士」である。2020年大統領選挙に向けて民主党の候補が出揃うまでは、当面、ペロシ下院議長とトランプ大統領の対決ということになるだろう。

— 注 —

- 1 Mike Allen, “Biden advisers debate Stacey Abrams as ou-of-the-gate VP choice,” *AXIOS*, March 21, 2019 <https://amp.axios.com/2020-presidential-election-joe-biden-stacey-abrams-vp-54472f8f-5bb2-4d1f-bc7c-0544a09ebba5.html?utm_source=twitter&utm_medium=twsocialshare&utm_campaign=organic&__twitter_impression=true>, accessed on February 21, 2019.
- 2 サンフランシスコ周辺のベイエリアが、いかに民主党に傾斜しているかについては、以下の研究を参照。Eric McGhee and Daniel Krimm, “California’s Political Geography,” Public Policy Institute of California (February, 2012) <<https://www.ppic.org/publication/californias-political-geography/>>, accessed on February 21, 2019.
- 3 “Poll: Three-quarters of Americans say Nancy Pelosi should be replaced, including half of Democrats,” *The Hill*, August 9, 2018 <<https://thehill.com/hilltv/what-americas-thinking/401175-poll-three-quarters-of-americans-say-nancy-pelosi-should-be>>, accessed on February 21, 2019.
- 4 Elena Schneider and Heather Caygle, “Democratic Candidates Vow to Dump Pelosi,” *Politico*, June 20, 2018 <<https://www.politico.com/story/2018/06/20/pelosi-democrats-candidates-midterms-655484>>, accessed on February 21, 2019.

- 5 Tal Kopan, “Nancy Pelosi agrees to House speaker term limits to win over Dem Opponents,” *San Francisco Chronicle*, December 12, 2018 <<https://www.sfchronicle.com/politics/article/Nancy-Pelosi-agrees-to-House-speaker-term-limits-13461870.php>>, accessed on February 21, 2019.
- 6 Todd S. Purdum, “Kevin McCarthy’s Pyrrhic Victory,” *The Atlantic*, February 3, 2019 <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/02/kevin-mccarthy-takes-reins-house-gop-leadership/581866/>>, accessed on February 21, 2019.
- 7 E.J. Dionne Jr., “A bigger challenge to Democrats than socialists: Their liberal Republicans,” *The Washington Post*, March 3, 2019 <https://www.washingtonpost.com/opinions/a-bigger-challenge-to-democrats-than-socialists-their-liberal-republicans/2019/03/03/31d78192-3c89-11e9-a2cd-307b06d0257b_story.html?utm_term=.18420af46da2>, accessed on February 21, 2019.
- 8 共和党のトランプ党化については、中山俊宏「トランプ党化する共和党—アメリカにおける保守主義運動の変質、もしくは終焉」『世界』（2018年12月号）、195—204頁。
- 9 William A. Galston, “The liberal faction of the Democratic Party is growing, new polling shows,” The Brookings Institution, January 11, 2019 <<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2019/01/11/the-liberal-faction-of-the-democratic-party-is-growing-new-polling-shows/>>, accessed on February 21, 2019.
- 10 “New Democrat Coalition Inducts 30 Members-Elect and Elects New Leadership,” New Democrats Coalition, November 20, 2018 <<https://newdemocratcoalition-himes.house.gov/media-center/press-releases/new-democrat-coalition-inducts-30-members-elect-and-elects-new>>, accessed on March 28, 2019.
- 11 Noah Wall, “The Democratic Party is in a socialist spiral,” *Washington Examiner*, February 20, 2019 <<https://www.washingtonexaminer.com/opinion/the-democratic-party-is-in-a-socialist-spiral>>, accessed on February 21, 2019.
- 12 Tim Harris, “John Hickenlooper: ‘Silly Question’ to Define Candidates with Capitalist or Socialists ‘Labels,’” *Real Clear Politics*, March 10, 2019 <https://www.realclearpolitics.com/video/2019/03/10/hickenlooper_silly_question_to_define_candidates_with_capitalist_or_socialist_labels.html>, accessed on February 21, 2019.
- 13 Brett Samuels, “What key 2020 candidates are saying about the Green New Deal,” *The Hill*, February 10, 2019 <<https://thehill.com/policy/energy-environment/429342-what-key-2020-candidates-are-saying-about-the-green-new-deal>>, accessed on February 21, 2019.
- 14 Mark Leibovich, “How Lindsey Graham Went From Trump Skeptic to Trump Sidekick,” *The New York Times*, February 25, 2019 <<https://www.nytimes.com/2019/02/25/magazine/lindsey-graham-what-happened-trump.html>>, accessed on February 21, 2019.
- 15 Mitt Romney, “The President Shapes the Public Character of the Nation. Trump’s Character Falls Short,” *The Washington Post*, January 1, 2019 <https://www.washingtonpost.com/opinions/mitt-romney-the-president-shapes-the-public-character-of-the-nation-trumps-character-falls-short/2019/01/01/37a3c8c2-0d1a-11e9-8938-5898adc28fa2_story.html?noredirect=on&utm_term=.78512e831dfe>, accessed on February 21, 2019.
- 16 Cf., Toshihiro Nakayama, “US Foreign Policy: The Hill Strikes Back,” *The Diplomat*, February 6, 2019 <<https://thediplomat.com/2019/02/us-foreign-policy-the-hill-strikes-back/>>, accessed on February 21, 2019.
- 17 Emma Green, “Ilhan Omar Just Made It Harder to Have a Nuanced Debate About Israel,” *The Atlantic*, February 11, 2019 <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/02/ilhan-omar-bds/582520/>>, accessed on February 21, 2019.
- 18 “Confidence in Institutions,” Gallup <<https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx>>, accessed on February 21, 2019.

第6章 トランプ政権とアメリカ民主党 - 2020年大統領選挙に向けて -

渡辺 将人

はじめに

現在のアメリカ民主党についての党内外の関係者の見解で共通しているのは「左傾化」である。2020年大統領選挙においても、民主党では左派的な候補者が目立っている。前年度の本研究会の報告¹でも紹介したように、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(Elizabeth Warren)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」²。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と筆者は述べたが、案の定ウォーレンは2020年に立候補している。

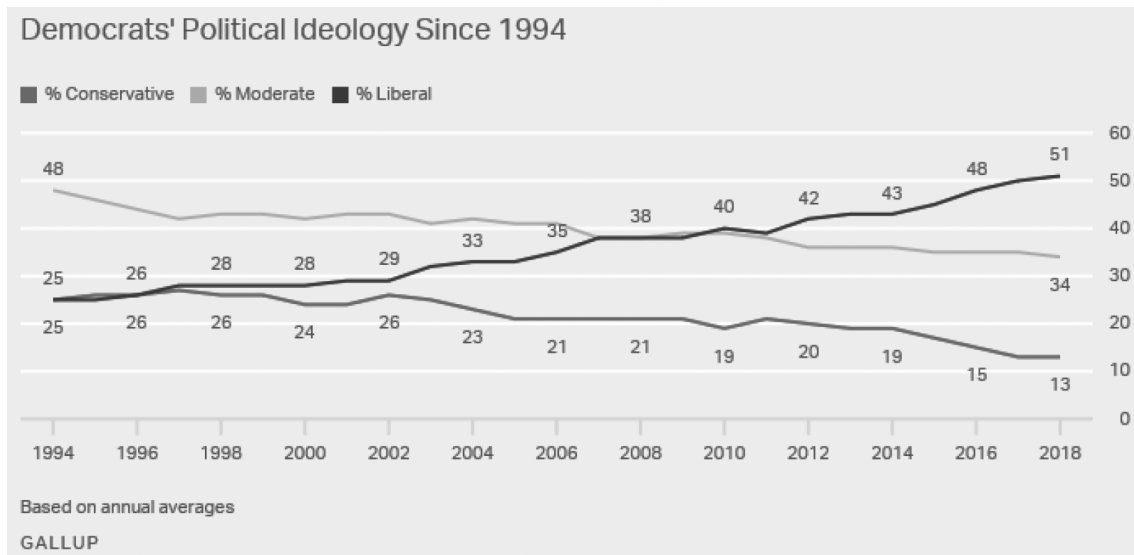
民主党の総リベラル化現象にも見える情勢の裏で、民主党内のリベラル派と穏健派の対立軸の性質が変容している。民主党内で白人労働者票の取り戻しについては、労働組合を支持母体にする労組系のリベラル派が僅かにそれを唱えるに留まり、白人労働者票を放棄することはやむを得ないという気配が強い。かつての中道系「ブルードッグ」の基盤だった文化的に保守的な地域がトランプ(Donald Trump)大統領に抱え込まれる中、1990年代にも増して西部ハイテク基盤に民主党が資金面で依存することで、穏健派の変質も変容を余儀なくされている。リベラル派内で労働組合の影響力が縮小し、文化的リベラル派が台頭しているが、「アイデンティティ政治」の奥に、学歴・所得の差がもう一層の分断として控え、これが2020年の候補者指名に影響を与えかねない。本稿はこうしたアメリカ民主党の現在地をリベラルの動向に焦点を絞って考察するものである³。

1. 民主党における穏健派とリベラル派

(1) 「リベラル」認識と党内の振り子の歴史

民主党支持者に自己認識を「リベラル」「穏健」「保守」の3つから選ばせるギャラップ調査によると、2018年に初めて「リベラル」が51%と過半数に達した。2002年から2014年まで「リベラル」の割合は1ポイントずつ毎年増加し、2014年以降は平均2ポイント増えている。1990年代のクリントン政権期は「保守」と答える民主党支持者が「リベラル」とほぼ同数の25%ぐらい存在し、時期によっては「リベラル」を上回っていた。大半の50%弱は「穏健」であった。ところが「穏健」が急速に下降し、現在は30%台(34%)に落ち込んでいる⁴。支持者の認識レベルではたしかに左傾化が進行している。ただ、ピューリサーチセンターの2018年3月公表の別の調査では、「リベラル」は46%に留まり、「穏健」37%、「保守」15%で⁵、「調査によっては過半数を超えた」と理解すべきであろう。また、アメリカ全体では「リベラル」は26%で「保守」「穏健」がそれぞれ35%で、(1990年代に

比べると「リベラル」が10ポイント近く増えているものの) アメリカ全体が急激に左傾化しているわけではない。起きているのは民主党内の左傾化である。無党派の増大とも軌を一にしており、真ん中の有権者が民主党支持を標榜しなくなり、党がイデオロギー的に純化されていることも関係はしているだろう。その度合いが共和党よりも強いとの見方もある⁶。



(表1) ギャラップ「1994年以降の民主党支持者の政治的イデオロギー」(保守・穏健・リベラル) 2019年1月8日

興味深いのは2016年大統領選挙での民主党敗北後もリベラル化の勢いは止まらないことだ。それどころか2016年に予備選挙で敗退したサンダース (Bernie Sanders) が再出馬を表明している。これまでは大統領選挙での敗北が反省材料になり、軌道修正が行なわれることがあった。例えば、穏健派のニューデモクラット運動は1970年代以降の急進的な左傾化への反省が生み出したものだ。民主党は1984年の大統領選挙で女性の副大統領候補を選出するまでに左傾化したが、白人労働者層や無党派層の反発を招き1980年から3回連続で大統領選挙に敗北した。その後のクリントン (Bill Clinton) 政権期のリベラル派は周辺的な存在であった。第1に経済が良好だったこと、第2に大統領選挙における民主党の連敗の記憶が生々しく、中道化で手に入れた民主党政権をリベラル派の巻き返して失いたくないという政権維持願望、そして第3にギングリッチ (Newt Gingrich) 革命やトークラジオ全盛で社会の保守性が依然強く、軍で同性愛者と名乗って勤務することもできない時代であった。アメリカ民主党の歴史的な左傾化は2000年代中盤以降に急加速で進み、それ以後は穏健派の大きな復権が見られない。

(2) リベラル主流化の源流はイラク戦争

クリントン政権期の経済が好調でリベラル派の説得力が減退していたにもかかわらず巻き返しを実現したのは、皮肉なことに9/11テロが原因である。社会のセキュリティ意識の高まりは党派を超えて拡散した。ニューデモクラットには、民主党が対テロで強い姿勢をとらなければ、9/11のような惨事を再び招きかねず、その失態は民主党の政権奪取を永久に阻むとの問題意識があった。2004年大統領選挙でDLC (民主党指導者会議) はイラク戦争

を当然のように擁護した。しかし、イラク戦争の泥沼化による戦死者の増大から、民主党内で反戦リベラル的な世論が普段は愛国的な労働者層にまで浸透した。

これを受け、まず2004年大統領選挙で「旋風」を起こしたディーン（Howard Dean）が、2005年に民主党全国委員会の委員長に、2006年中間選挙勝利後の2007年にペロシ（Nancy Pelosi）が下院議長に就任した。周辺の極左勢力だった彼らが相次いで要職に就いた。つまり、2005年から2007年までの時期に穏健派が衰退し、リベラル派が「反戦」を理由に台頭した。その流れに便乗して2008年大統領選挙のオバマ（Barack Obama）勝利は生じた。イラク戦争への賛否歴が予備選挙の焦点となり、その点で「無傷」だったオバマに有利に作用したからだ。9/11とイラク戦争はW・ブッシュ（George W. Bush）政権の評価を決定した要因だが、実は民主党の穏健派とリベラル派の勢力関係をも定義したのである。オバマ政権1期目の2011年、DLCは組織的に解消されている。9/11が起きていなければ穏健派はイラク戦争に賛否の立場を取る必要もなく、リベラル派の全国委員会委員長や下院議長誕生は夢物語で、オバマ政権も生まれていない。いくら「民主的社会主義」による格差社会への覚醒がサンダース運動に火をつけたと言っても、現在のリベラル主流化の源流にあるのは、賛否が割れる経済・通商政策ではなく、9/11とイラク戦争であった。これは、党内の勢力関係の転覆には一定の統合的「外圧」が必要だったことを示唆する⁷。

他方、ブッシュ政権の戦争で民主党が受動的に左傾化したとの見方があるとはいえ、リベラルにとっての副産物も少なくなかった。久保文明編『米国民主党—2008年政権奪回への課題』（日本国際問題研究所、2005年）には的中した2つの予言が収録されている。いずれも2004年のディーン旋風の遺産に関する指摘だ。久保文明の聞き取りに対してNDN会長のローゼンバーグ（Simon Rosenberg）がディーン旋風を「革命」として高く評価しているほか、砂田一郎がディーン選挙運動が民主党に残した遺産は「この運動がリクルートした多数の若い新しいタイプの活動家」、そしてより重要な遺産は「インターネットによる資金集めとヴォランティア動員のノウハウ」と記している⁸。仕掛人はトリッピ（Joe Trippi）であった。本書は2005年刊だが、その後の2008年にディーン陣営の元スタッフが手がけたオンライン選挙でオバマが勝利した。尚、ディーン陣営のノウハウがオバマ以後の民主党のオンライン選挙と若年層動員の基礎となったことを体系的に明らかにしたクレイス（Daniel Kreiss）の研究は2012年刊であった⁹。

2. 民主党の新たな三大潮流

上記のようにリベラル派台頭の胎動を2000年代半ばには見通していたローゼンバーグによれば、トランプ政権以後の民主党内には三大潮流が顕著である¹⁰。それらは「女性」、「新たな左派」、「プラグマティスト」だが、それぞれに異なる可能性と課題を抱えている。

(1) 「女性」

第1に「女性」である。2018年中間選挙では「# Me Too」運動の追い風もあり「エミリーズ・リスト（EMILY's List）」と民主党が女性候補を積極支援した。全得票におけるジェンダーの比率は女性52%・男性48%で、前回の中間選挙の女性51%・男性49%と比べると僅かな伸びに見えるが、ポイントは政党別のジェンダーギャップだ。女性票は民主党59%、共和党40%と顕著な差がついた¹¹。2014年中間選挙では女性票のうち51%を民主党が獲得、

2016年大統領選挙では女性票のうちクリントン（Hillary Rodham Clinton）が54%だったことを考えると、女性の民主党支持が急増していることは明らかである。議会の女性議員は217人で全体の24%に達した¹²。しかし、釘を刺しておかなければならない問題もある。

第1に、セクシャルハラスメントや性的暴行という疑惑を抱える最高裁判事の就任と引き換えに、その怒りがエネルギーになっての女性躍進であることだ。1991年のアニタ・ヒル（Anita Hill）事件の翌年に下院で24人の女性が当選、上院の女性数も3倍増する「女性の年」が実現した。2018年も性的暴行疑惑があったカバノー（Brett Kavanaugh）判事の承認を阻止できなかったことで民主党は女性票の怒りを引き出す戦略に切り替えた。1992年、2018年いずれの「女性の年」も保守派の判事の就任とトレードオフで実現したもので、トランプ政権になって2名の保守系判事就任を許したことの絶対合法判決転覆への将来的な含意を考えれば、女性議員の躍進程度では民主党女性への見返りとしてはあまりに小さ過ぎると言えよう。

第2に、2019年の第116議会において連邦下院女性議員のうち89名が民主党で共和党は13名に過ぎないことだ。政党別のジェンダーギャップを反映した形での女性議員増で、超党派での女性の躍進ではない。そもそも民主党は、同じ候補者の資質であれば女性候補者を擁立する戦略で、女性候補者で埋め尽くした。候補者をできる限り女性にする意図的な戦略があった上での「女性躍進」であり、民主党が下院で善戦すれば自動的に女性議員が増える仕組みだった。

第3に、世代間のジェンダーをめぐるアイデンティティの差異だ。若年世代は2016年に圧倒的にサンダースを支持し、「女性初の大統領」に関心を示さなかったように、フェミニズム第2波を経験した世代とは異なる新たなジェンダー意識も顕在化している。既存の政治を打破する反エスタブリッシュメント意識が強いが、ベビーブーマー世代のようなジェンダー争点へのこだわりは薄い。LGBTの権利の浸透で男女分類のジェンダー属性に多様化も影響している¹³。

ところで、人工妊娠中絶についてロバーツ首席判事は穏健な判断を示す可能性があり、すぐに最高裁が中絶を非合法化することは考えにくい。トランプ政権下でさらに1名の判事人事が起きたらその限りではない。無論、仮に最高裁で判決が出ても、州ごとの戦いの幕開けであり、20数州ごとに割れて州法をめぐる争いが続くと思われる。

(2) 「新たな左派」

第2に「新たな左派」である。「社会主義」に拒絶反応のない新世代でもあり、若年リベラル票と置き換えてもよい。リベラル派の若年層の政治意識は益々高まっているが、その矛先は必ずしも民主党の党勢拡大ではなく、継続的なサンダース支持に向いている。民主党の戦術的課題は従来、若年票獲得の足腰だったカレッジ・デモクラットの形骸化である。そこで中間選挙に向けてのイニシアチブとして、民主党の政治活動に参加している学生にその資金を「奨学金」という形で出すという新たな取り組み「ブルー・フューチャー」が起動している。学生はキャンパスでの草の根活動プランを予算3000ドルを上限に考案し、それに同団体がコンペ方式で予算配分する方式だ。2018年夏までに15州38団体から申請があり、州と選挙区の激戦度を考慮して配分した¹⁴。こうした試みがどの程度、若年票に反映するのかが注目点であったが、結果、2018年中間選挙では、18歳から24歳の最も若い層

では、民主党 68%、共和党 31%、25 歳から 29 歳の層でも民主党 66%、共和党 33% で、若年層の民主党支持は色濃くなった¹⁵。しかし、高学歴の「新たな左派」は党内分裂の要因でもあり、これについては後に詳述する。

(3) 「プラグマティスト」

そして第3に「プラグマティスト」である。2016年選挙当選組の下院議員で軍やインテリジェンスなど出身の愛国心の強いグループだ。外交・安保でも強い「マスキュラー」なリベラルとして、数世代後には彼らが主流になるとも期待される。彼らを「穏健」「中道」と呼ばない行為は従来の枠組み内で穏健派の勢いを巻き返していくことの断念とも受け止められるが、なるほど雲行きは怪しい。下院議長の選抜でモルトン（Seth Moulton）下院議員ら新世代10数名がペロシ就任反対の造反を起こしたが、党内から大きな支援を集めることができず敗北した。

第1に、トランプ大統領にとって初めての経験となる民主党多数派の議会下院との交渉を民主党に有利に運ぶ上で、実績と経験で民主党の危機を乗り切ることができる人物が下院議員を務めるべきとの議論が党内で有力だったことだ。元下院議長のペロシがその適役として説得力を持った。経験豊富な議員に反乱派の理解者がおらず、これといった有力な対抗馬を立てることができなかつた。

第2に、若手の結束で「世代間対決」の構図に持ち込むことができなかつたことだ。2018年中間選挙の当選組には多くの「若手」がいる。高齢のペロシが再び議長席に座ることに違和感があつて当然であるが、サンダース派と称されるオカシオ・コルテス（Alexandria Ocasio-Cortez）らも反ペロシの動きに距離を置き、反ペロシ運動は党内で孤立した。これについては反乱の中心がモルトンなど党内「保守派」だったことが関係している。コルテスらはシニアか若手かの世代交代よりも、リベラルな議長を求めるとしてイデオロギーを優先した。民主党内の世代交代願望は、リベラル路線を犠牲にするほどの優先事項とはまだ捉えられていない。

第3に、「女性」要因である。前述のように「女性」が三大潮流の1つになっている党内で、下院議長にも女性が望ましいという声が肥大化したのは自明の流れであつた。「女性蔑視」のトランプには強い女性を対決させよ、という期待論が沸騰し、ペロシ周辺もジェンダーを強調して党内支持基盤を固めた。ペロシに近いリベラル派戦略家は「反ペロシを完全に粉砕した。彼らを潰した。新人がプログレッシブに集った。反執行部運動は彼らが中道的過ぎてうまくいかない」と結論付ける¹⁶。

3. 「アイデンティティ政治」

前回の報告でも指摘した、自集団の自己主張だけを野放図に拡大する民主党の「アイデンティティ政治」の問題は深刻化している¹⁷。民主党候補者は「反トランプ」結束上は便利なのでこれに麻薬のように依存しがちである。リラ（Mark Lilla）が民主党再興のために米論壇で展開している主張が民主党の政治家やスタッフなど現場には理想論に過ぎないと受け止められているのは、アメリカの選挙政治が既に「アイデンティティ政治」と不可分の関係にあるからだ。政党は伝統的にエスニック集団を選挙民として重視し、候補者とコミュニティとのリエゾン行為「エスニック・アウトリーチ」を定着させている。すなわち

リラの指摘を敷衍すればアウトリーチの再検討の必要もある。

なるほど民主党の政治家が安易に「アイデンティティ政治」で票を取ろうとする問題は、ウォーレンの「先住民 DNA 騒動」でも露見している。先住民の血が入っていると主張してきたウォーレンに対し、トランプ大統領は「ポカホンタス」と小馬鹿にしてきた。先住民かどうか真偽も問われ、2018年10月半ばにウォーレンは遠い祖先に先住民がいるとしたDNA鑑定を突如公開した。だが、先住民の「チェロキー・ネーション」からはDNA鑑定について「不適切で間違っている」と反発される事態を招いた。部族は独自の基準を持っており、部族の市民の名誉を傷つけるものだと先住民の指導者が声明で痛烈な批判を加えたのだ。マイノリティ属性の政治利用が先住民文化への理解不足で頓挫した格好だが、DNA鑑定の結果を公開したビデオ映像が選挙の「生き立ちビデオ」風だったことから批判を浴びた¹⁸。

「アイデンティティ政治」を悪魔化してマイノリティの影響力を減じる策はとらず、経済格差是正で二極化克服を目指せというハーバード大学のレビツキー (Steven Levitsky) やジブラット (Daniel Ziblatt) の処方箋のほうが党内では多数世論に近い。マイノリティの影響力を削いでも、民主党を白人中心の共和党に似た政党にするだけだという彼らの主張は、現在の民主党には馴染みやすい¹⁹。

4. 教育・所得をめぐる分断

(1) 都市部の住宅問題と経済力による分断

注目すべきはリラが指摘する「アイデンティティ政治」の提唱主体は必ずしも当該のエスニック集団とは限らないことだ。熱心な「アイデンティティ政治」の活動家は、白人の高学歴層だからだ。つまり、民主党を分断する、より深刻な問題は、教育・所得をめぐる格差である。大卒・中間所得以上の層は白人であり、黒人やヒスパニック系の多くは非大卒層に属する。彼らは人種・エスニック的にはマイノリティだが、経済的な安定を求めているため、「アイデンティティ政治」よりも白人労働者の苦境に共感を抱く。沿岸部や大都市に住み、ライフスタイルとして環境保護やニューエイジ文化を好み、LGBTの権利に賛同する富裕な「リムジン・リベラル」は以前から存在したが、エドソール (Thomas B. Edsall) が指摘するように民主党内の教育・所得格差の拡大は都市部への富裕層の集中に見られる。都市部の不動産の高騰で高所得層しか都市に住めなくなり、リベラル都市の高学歴・高所得化が加速している。スタンフォード大学の政治学者ケイン (Bruce Cain) がエドソールに述べたところによれば、「アーバン・リベラル・ホワイト」は人種的な正義にはうるさいという自己認識を持ちながらも、他方で自分の地域のことになると「NIMBY」(Not in my backyard) 精神を発揮し、極めて狭量になる傾向がある。2000年代までは都市部に黒人が流入し、白人が郊外に逃げるといったパターンが顕著であったが、ニューヨーク、ボストン、サンフランシスコ、シアトル、ワシントンDCなどでは高学歴層の流入の一方、貧困層が追い出される逆転現象が起きている²⁰。

住宅問題は1つの例であるが、エドソールは「民主党の連合内で、経済と人種の分断をめぐる亀裂が広がるなかで、人種的、エスニック的なマイノリティの犠牲の上に高所得層が党内で権力を増大させている」と述べる。労働組合が縮小して低所得層の人種マイノリティ

の声の代弁者が党内で少なくなり、「アッパーミドルクラスの白人」が主導する民主党の改革運動に黒人もヒスパニック系も関心を示さなくなっていると批判している。なるほどサンダース運動に人種マイノリティは概して冷淡である。「アイデンティティ政治」とは言っても、マイノリティのアイデンティティを重視している価値観を標榜したい高学歴白人リベラルと、実際の生活に汲々としている当の人種マイノリティとの溝は深い。なぜならば、おそらく白人高学歴層が知るマイノリティは一流大学の同級生や弁護士事務所の同僚で、彼らはマイノリティ内ではごく一部のエリートだからだ。ポリティカル・コレクトネスを優先することが人種マイノリティの尊厳を守ることだと信じる白人高学歴リベラルは「アイデンティティ政治」の隠れた担い手であり、当の人種マイノリティはむしろ経済を優先にしてほしいと願うねじれた構造が党内に生じているのだ。

世論調査専門家ウィンストン (David Winston) が名付ける「DILEs」(Democrat / Independent Liberal Elites) には2つの特徴があるという。1つは、宗教性が薄く極めて世俗的であること。2つ目は、候補者評価において属性の多様化(何らかの点でマイノリティであるかどうか)と、政治的なエスタブリッシュメントでないこと(アウトサイダー)を重視することだ²¹。

しかし、これらの特徴はマイノリティ当人である黒人やヒスパニック系との連携に障害になる。1つ目に関しては、黒人は教会をコミュニティの基盤にした敬虔な集団でヒスパニック系もカトリック信徒であるがゆえに、彼らは人工妊娠中絶や同性愛に寛容ではない。ヒスパニック系をめぐるカトリック信仰は、合法移民の一部が強い共和党支持者である理由でもある。2つ目については、人種マイノリティや新移民は実際に地域に利益を還元してくれる権力を持つ政治家を好む傾向があることだ。「文化的多様性」の建前よりも「明日のパン」が重要な彼らにとって、政治の「インサイダー」は頼れる存在である。連邦議会のシニオリティ原則の下では、利益誘導上の権利を増すには、自分の選挙区の議員を複数再選させ「インサイダー」にさせていくことが大切である。そのため明日の生活や地域の職の安定が喫緊の課題であることが多い非大卒・マイノリティ労働者にとって、「アウトサイダー」による政治改革に付き合うことは、経済的利益の短期的な放棄に他ならない。

(2) 「実行力」と「象徴的勝利」の対比

亀裂の好例が2018年中間選挙におけるニューヨーク州14区の連邦下院選挙であった。現職のクロウリー (Joe Crowley) は当選10回のベテランで、将来の下院議長候補の1人とも目されていたが、この現職にオカシオ・コルテス (Alexandria Ocasio-Cortez) というプエルトリコ移民の血を引く若き活動家が予備選挙で挑戦し、15ポイントの大差で勝利した。しかし、若者の政治改革の美談としてメディアで報道されたこの選挙については、地元民主党では複雑な異論が噴出している。そもそも現職のクロウリーは穏健派ではなくリベラル派であり、ワシントンの民主党執行部での出世も見込まれた彼を引きずり下ろすことに何の意味があったのかという問題である。フリードランダー (David Freedlander) が指摘するように、「社会的民主主義者」というコルテスの看板の印象とは異なり、選挙区内でも最も高学歴で所得の高いプリシント (投票区) でコルテスは70%の得票で圧勝し、他方でクロウリーは黒人のみならず、ヒスパニック系地域でコルテスを上回る支持を獲得している。コルテスの膝元でもあるブロンクスのパークチェスターはヒスパニック系と黒人の集住地

域だが、ここで25ポイントの差でクロウリーが勝利している。フリードランダーは、民主的社会主義者を自称する若きラティーノであるオカシオ・コルテスは民主党の多様性やブルーカラー労働者のおかげで連邦議会に送り込まれたわけではなく、貧困層を街から追い出す大卒の上流組の支持を集めて当選したと手厳しい²²。

クロウリーとコルテスは、ローカルの政策では住宅政策などで違いもあるが、最低賃金は15ドルが理想と考え、基本は反トランプ政権で概ね政策では一致している。しかし、コルテスとその支持者は「象徴的勝利」(symbolic wins)を優先し、当選回数を順調に重ねる「実行力」の政治(get-it-done politics)を切り捨てた。地元の代表が誰で、長年どのような利益をもたらしたのか、そしてシニオリティ制度に基づく議会の制度とは何なのか、これらに何の知識もない若者が、現職の政治家は私利私欲にまみれていると決めつけがちだ。候補者が若くマイノリティに属する特徴を持っていれば、ソーシャルメディアを駆使して現職の落選運動に加勢させる。こうした地元利益を長期的に考えない動きに不満を持つ黒人とヒスパニック系が、反オカシオ・コルテス、反サンダースの連帯を強めつつある。この構造はリベラル基盤の都市部の地方政治に円心状に広がっており、ニューヨークでもクロウリー派だった州議会議員が、「自分の地方議員が誰かも知らないミレニアル世代」に落選させられている²³。

コルテスら若手議員とその支持者の若い活動家にとっての「エリート」とは政党のエスタブリッシュメントであり、そうした「インサイダー」を「アウトサイダー」で置き換えることが善であると信じている。しかし、人種マイノリティや貧困層にとっての「エリート」とは依然として高学歴・高所得者のことであり、当選回数を重ねる重鎮政治家は利益を配分してくれる善なる存在である。彼らにとっては政治「インサイダー」は実行力ある尊敬の対象であり、実際の政治力を党内や議会内で持ち得ない若い「アウトサイダー」を象徴的に称賛する行為は、経済的な余裕がある理想的な高学歴者の道楽に見えるかもしれない。学歴と所得に基づく上流と下流の分裂は民主党が支配的な「青い州」の都市部では日常的な光景になりつつある。

5. 2020年に向けての民主党戦略

民主党の方向性を決定付けるのは、ペローシ下院議員体制下で何を優先するかだ。懸案はトランプ大統領の弾劾である。2018年中間選挙で民主党は「関税」と「弾劾」の2つの話題を避けた。前者は労働組合がトランプ関税を一部評価していたからで、後者は執行部が弾劾に後ろ向きで公約化することを拒んだからだ。ペローシ議長就任後の議会でも、この中間選挙の方針は尾を引いている。民主党議会指導部はあくまで象徴的なジェスチャーに留めたい意向だ。

ただ、弾劾のジェスチャーだけを取り、左派支持基盤をなだめ満足させることと、本気で戦略を立てて弾劾にひた走る(政治的資源を弾劾に湯水のように充当する)ことは次元が異なる行為である。民主党指導部はメディアでの発言を通して「弾劾に意欲」を見せ続ける必要がある。しかし、三分の二の賛成が必要な上院が共和党多数である以上、共和党主流派がトランプに反旗を翻して民主党に味方しない限り弾劾は実現しない。「検察官の調査結果を見て」という慎重な判断が執行部の大勢だが、「調査結果」のポイントは共和党主流派が大統領を見限るほどの問題が露見するかどうかであり、それを民主党執行部は見極めた

いという状況である。民主党が調査の刃を鋭くするかどうかは共和党主流派のトランプ政権への態度次第と言える。共和党がトランプ政権を守り抜く方針であれば、執行部は立法成果を優先したい考えだ。これは下院多数派を握ったことの責務をどう定義するかの議論で、責務を弾劾の発議にみるか、立法のイニシアチブにみるか、の見解の違いである。中山俊宏が紹介するアップルbaum (Yoni Applebaum) のような前者の論理も当然存在する²⁴。

他方、政治資源を弾劾に費やせば、時間と労力が奪われるだけでなく、共和党との超党派路線に水を差し、立法成果は出しにくくなる。また、保守派のトランプ擁護運動の台頭も懸念点だ。1990年代末にクリントンが弾劾の危機に瀕したとき、大統領擁護の草の根運動が激化し、後に「ムーブ・オン」というリベラル派の全国組織に発展した。さらに言えば、トランプ以上に保守的なペンス (Mike Pence) 副大統領が昇格就任することも民主党には悪夢である。トランプを仮想敵に大統領選挙を戦いたい「生かさず殺さず」の戦術もある。あくまで民主党のゴールは2020年大統領選挙で、そこからの逆算を考えることになる。

民主党議会筋によれば、ペローシの優先事項は、オバマケアと社会保障、インフラ投資、包括的移民改革である。移民改革では、移民判事を増やす上に「スマート・ボーダー」、すなわちフェンスや壁ではなくセンサーやドローンを張り巡らすことでコスト削減と両立した不法移民対策やドリーマーの救済を目指すとしている。そのほか、薬価引き下げ、政治改革などにも関心を広げ、気候変動、グリーンニューディール、中南米などへの対外援助も視野にある²⁵。要すれば、超党派での実績積み上げが2020年選挙勝利の鍵だと考えているが、弾劾の姿勢にどこまで「付き合う」かは、ウォーターズ (Maxine Waters) から弾劾強硬派の出方が鍵になる。トランプへの憎悪がエネルギーの源である彼らと支持基盤が不満を爆発させれば、単なるジェスチャーでは収拾がつかなくなる可能性も否定できない。

結語にかえて一穏健派と本選挙戦略

政治運動や党内派閥としての穏健派は衰退の一途を辿っているが、それは穏健な有権者の消滅を意味しない。本稿冒頭で紹介したギャラップの調査では「リベラル」認識が党内で過半数に達したとはいえ、残りの47%は「穏健」「保守」に属する。ウォーレン、ハリス (Kamala Harris) らのリベラル系の主要候補では、穏健な有権者を満足させられないとして、ブラウン (Sherrod Brown) の出馬を待望していたある民主党戦略家は「ウォーレンは大学教授のエリート色が強過ぎる。中西部の重要州で確実に勝てるのは、農村に親和性のあるポピュリストでないといけない」と述べる²⁶。他方、インドとジャマイカ移民2世のハリスは属性の多様性の副作用も抱えている。議会発行の「アジア太平洋諸島系議員録」はハリスを「アジア系議員」と分類しているが²⁷、黒人社会は彼女を黒人と見ている。ハリスはどこかで「黒人宣言」に追い込まれる可能性があるが、アジア系社会は失望するだろう。

民主党候補はリベラル系が勝利するとの見立てが強いが、無党派を取り込む本選挙での脆弱性と表裏一体である。過度にリベラル色が強ければ、無党派は棄権に傾く。トランプ大統領が何らかの理由で再選を目指さないか、共和党がケーシック (John Kasich) のような中道的な候補を選出したら、それこそ無党派は共和党に傾く。「反トランプ」でリベラル系の候補が乱立しているが、民主党内に精緻な本選挙戦略はまだ整っていない。サンダースが善戦することがあれば民主党内はさらに割れる可能性がある。オバマ政権の黒人の元高官が指摘するように、元クリントン支持者は2016年のサンダースへの妨害を赦していな

いからだ。彼らはサンダースが善戦すれば徹底的に報復する構えだ²⁸。

そもそも本選挙以前にリベラル系だけの支持で民主党の指名獲得が困難な現実もある。民主党内の「非リベラル」が54%は存在すると見積もる *FiveThirtyEight* のペーコン Jr (Perry Bacon Jr.) によれば、その内訳は、1：非大卒白人（30%）、2：黒人（22%）、3：ラティーノ（21%）、4：大卒白人（16%）、となっている²⁹。彼らの間で「穏健」と自己認識する理由には差があり、黒人やヒスパニック系は信仰が主な理由だが、農村の非大卒白人は銃規制への反対などを重視しがちだ。大卒白人の穏健派の中には、リバタリアン的な傾向がある富裕層が少なくない。彼らをすべて満足させる候補は存在しない。バイデン (Joe Biden) 待望論はその延長で浮上したものだ。オバマ政権の副大統領として黒人受けは悪くなく、非大卒の白人労働者好みで、カトリック信徒として信仰心もある³⁰。進歩的リベラルではないが、外交エリートや政策コミュニティのスタッフも少なくなく安定感がある。年齢と「過去の人物」という印象を乗り越えれば可能性はあるとの見方だ。

いずれにせよ、リベラル系候補の数が増え続け、支持母体が重なり票を食い合う中（とりわけウォーレンとサンダースの二重出馬は双方にとって自殺行為）、穏健派の空席を誰が支配するかが相対的に民主党予備選挙を占う鍵になる。リベラル系の票の分散が続けば、少数の穏健派が思いのほか利益を得る可能性もある。

— 注 —

- 1 渡辺将人「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」『平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業：トランプ政権の対外政策と日米関係』pp. 49-59.
- 2 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。
- 3 アメリカ政治における民主党の「リベラル派」と日本における「リベラル」という言葉が指し示す意味は実際には多くの相違点を抱えているが、アメリカの「リベラル」が変容しているとすれば、そこに日本の「リベラル」を結びつけることは二重の誤解を招きかねない。
- 4 Saad, Lydia, “U.S. Still Leans Conservative, but Liberals Keep Recent Gains” January 8, 2019. <<https://news.gallup.com/poll/245813/leans-conservative-liberals-keep-recent-gains.aspx>> 2019年3月1日アクセス
- 5 Pew Research Center, “Steady increase in share of Democratic voters describing themselves as liberals; conservatives continue to dominate among Republican voters”, March 20, 2018.
<http://www.people-press.org/2018/03/20/wide-gender-gap-growing-educational-divide-in-voters-party-identification/1_3-21/>2019年2月28日アクセス
- 6 Velencia, Janie, “Most Democrats Now Identify As ‘Liberal’”, *FiveThirtyEight*, January 11, 2019 <<https://fivethirtyeight.com/features/most-democrats-now-identify-as-liberal/>>2019年3月4日アクセス
- 7 TPPを支持するような自由貿易路線が完全に党内で敗北したわけではなく、イラク反戦の勢いがあったことでリベラルが主流化したというのは、現在のサンダース的な民主的社会主義の旋風の中で忘却されがちである。
- 8 久保文明「二〇〇四年の敗北と民主党穏健派の苦悩」、砂田一郎「二〇〇四年選挙で活力を取り戻したリベラル派」久保文明編（2005）『米国民主党—2008年政権奪回への課題』日本国際問題研究所。
- 9 Kreiss, Daniel. 2012. *Taking Our Country Back: The Crafting of Networked Politics from Howard Dean to Barack Obama*. New York: Oxford University Press.
- 10 サイモン・ローゼンバーク NDN 会長、元ビル・クリントン大統領選挙陣営へのインタビュー（2018年9月27日）、（2019年1月24日）

- 11 2018 年中間選挙 CNN 出口調査 <<https://edition.cnn.com/election/2018/exit-polls/>>2019 年 3 月 1 日アクセス
- 12 ピューリサーチセンター調査 <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/15/the-changing-face-of-congress/>>2019 年 3 月 1 日アクセス
- 13 このほかに指摘すべき点としては、「# Me Too」が政界では、共和党公職者の追い落としよりも、身内の民主党政治家を失脚させる効果に傾いていることがある。フランケン (Al Franken) をセクシャルハラスメントで議員辞職に追い込んだのは民主党女性議員団だった。これを 1 議席が貴重な上院における民主党現職抹殺の「オウンゴール」と見るか自体が、党内での踏み絵になった。他方、支持基盤が違う論理で動いている共和党政治家には効果が及ばない。トランプ大統領やカバノー判事もセクシャルハラスメントではびくともせず、政治家や裁判官の宗教的敬虔さよりも政策の実現を優先する判断が保守派には目立つ。
- 14 「ブルーフューチャー」ウェブサイト <<http://ourbluefuture.us/about-us/student-organizers/>>2019 年 3 月 2 日アクセス
- 15 44 歳以下でみても民主党 61%、共和党 36% であり、45 歳以上でようやく共和党支持が多数派になる。共和党支持層の高齢化を顕著に示す傾向だ。しかも、CIRCLE によると 18 歳から 29 歳までの若年層の投票率が 31% と激しい伸びを示している。2014 年の 21% から 10 ポイントの上昇である。党への帰属意識はともかくとして、若年層好みの政党が民主党である傾向は変わらない。CIRCLE 調査 <https://civicyouth.org/young-people-dramatically-increase-their-turnout-31-percent-shape-2018-midterm-elections/?cat_id=408>2018 年 11 月 10 日アクセス
- 16 ロバート・クレーマー民主党全国委員会コンサルタントへのインタビュー (2019 年 1 月 22 日)
- 17 渡辺将人「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」、『リベラル再生宣言』(早川書房, 2018 年)
- 18 Herndon, Astead W. “Elizabeth Warren Apologizes to Cherokee Nation for DNA Test”, *New York Times*, Feb. 1, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/02/01/us/politics/elizabeth-warren-choerokee-dna.html>> 2019 年 2 月 10 日アクセス
- 19 Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt, (2018). *How Democracies Die: The International Bestseller: What History Reveals About Our Future*, Crown. 『民主主義の死に方』(新潮社, 2018 年)
- 20 Edsall, Thomas B. , “The Democrats’ Gentrification Problem”, *New York Times*, April 19, 2018. <<https://www.nytimes.com/2018/04/19/opinion/democrats-gentrification-cities-voters.html>>2019 年 3 月 7 日アクセス
- 21 Winston, David “Placing Priority: How Issues Mattered More than Demographics in the 2016 Election”, December 2017. <<https://www.voterstudygroup.org/publications/2016-elections/placing-priority>> 2019 年 3 月 3 日アクセス
- 22 Freedlander, David, “The Democrats’ Culture Divide”, *Politico Magazine*, November/December 2018.<<https://www.politico.com/magazine/story/2018/10/30/democratic-party-culture-divide-wars-working-class-blue-collar-221913>>2019 年 2 月 26 日アクセス
- 23 民主党連邦下院議員へのインタビュー (2019 年 1 月 22 日)
- 24 中山俊宏「弾劾 (Impeachment) について語り始めたアメリカ」[SPF アメリカ現状モニター] 2019 年 2 月 7 日 <https://www.spf.org/jpus-j/investigation/spf-america-monitor-document-detail_16.html>2019 年 3 月 1 日アクセス
- 25 民主党連邦下院議員首席補佐官へのインタビュー (2019 年 1 月 25 日)
- 26 民主党戦略家へのインタビュー (2019 年 1 月 22 日)
- 27 Office of the Historian and Office of the Clerk, United States House of Representatives (2017), *Asian and Pacific Islander Americans in Congress 1900-2017*, p.566.
- 28 オバマ政権元高官へのインタビュー (2019 年 1 月 23 日)
- 29 Bacon Jr., Perry, “Can A ‘Moderate’ Win The 2020 Democratic Primary?”, *Five Thirty Eight*, February 7, 2019. <<https://fivethirtyeight.com/features/will-there-be-a-moderate-lane-in-the-2020-democratic-primary/>>2019 年 3 月 9 日アクセス
- 30 本稿では検討の紙幅がなかったが、カトリック票は 2020 年大統領選挙に向けて鍵になる。リベラル系のカトリック信徒は移民政策、人道的外交、再分配重視の経済では「反トランプ」としているものの、LGBT については見解保留、中絶合法廃止は強く願う立場で、カバノー最高裁判事の疑惑でも、その就任に伴うオバマケアや移民など他の政策で保守的な見解を示す「悪影響」を考慮して反対した者が多

かった。相変わらず安定的な民主党支持者とは言えず、女性運動が全面に出れば中絶をめぐる党内対立の火種になる。

第7章 トランプ大統領とアメリカ共和党

舟津 奈緒子

はじめに

トランプ大統領と共和党との関係を考慮するにあたり、トランプ政権1期目の前半の2年間で我々が目にしているものは、共和党における構造変動とも呼べるものであろう。それは、共和党におけるトランプ大統領への支持の強化や「トランプ的なもの」の拡大であり、共和党のトランプ党化ともいえる現象である。2017年1月に就任したトランプ大統領は、大統領選挙中からこれまでの共和党の政策と乖離するような政策を打ち出しており、共和党の大統領として党とどのような関係を築いていくのかが注目された。しかし、大統領就任以降、トランプ大統領は、共和党における保守派の複数のグループ、そして、共和党支持者からの圧倒的な支持を得ている。さらに、党内においてトランプ大統領に批判的な勢力が弱体化し、共和党におけるトランプ連合の強化とも言える動きが進んでいる。

本稿では、これらの共和党のトランプ党化とも言える現象について、その過程や要因を考察し、今後の見通しについてもふれることとしたい。

1. 共和党における保守派勢力からの支持の拡大

アメリカ政治には従来保守とリベラルの二大潮流があり、言うまでもなく、共和党は保守の政党である。保守を特徴付けるものとして、「小さな政府」、「強固な国防」、「反共主義」、「キリスト教に基づく伝統的価値観」等が挙げられる。ここでは、共和党に「トランプ的なもの」が浸透した理由として、トランプ大統領が、共和党における「小さな政府」を志向する勢力、「強固な国防」を求める勢力、そして、「キリスト教保守派」、という3つのグループからの支持を得たことを挙げたい。

まず、第一に、トランプ政権は、2017年12月末に税制改革法案を成立させた。大型減税はトランプ大統領の大統領選挙中からの公約であり、大統領選挙中の公約を実現することによって、トランプ大統領は大統領選挙期間中からの共和党支持者からの支持を強化させたと言える。さらに、共和党において「小さな政府」を志向する財政保守派の存在は大きく、2017年末の減税が、共和党における「小さな政府」を志向する財政保守のグループを満足させたことで、トランプ大統領が党内の財政保守派からの支持を得ることに成功したと考えられる。

次に、外交・安全保障政策に目を転ざると、トランプ大統領が大統領選挙期間中から掲げていたスローガンである「力による平和 (peace through strength)」に基づく姿勢が挙げられる。トランプ政権による外交・安全保障に関する公的文書である「国家安全保障戦略 (NSS2017)」¹が2017年12月にホワイトハウスの国家安全保障会議事務局 (NSC) から、「国家防衛戦略 (NDS)」²が2018年1月に国防省から発出されたが、これらの文書には大国間競争の様相が強く表れており、トランプ政権が中国とロシアを主要な競争相手とみなしていることがわかる。こうした外交・安全保障政策は、冷戦期において軍縮や軍備管理ではなく、軍事力の強化によりソ連と対峙したレーガン政権によって採用された保守強硬派の政策³との親和性が高い。トランプ政権が実際に「力による平和」にのっとり外交・

安全保障政策を進められるかどうかは、これらを裏付ける予算手当を確保できるかにも拠るが、少なくとも考え方の点で力の重視を明確にしたことは、「強固な国防」を求める保守強硬派からの支持につながったと言えるだろう。

さらに、トランプ大統領がキリスト教保守派からの支持を固めた点も重要である。アメリカは建国の歴史からして宗教とは切っても切り離せず、政治における宗教の影響や役割も無視できない。特に、1964年の大統領選における共和党のバリー・ゴールドウォーター候補の敗北以降、党内において急速に進んだ保守主義とキリスト教理念との結びつきによって、保守の党としての共和党を考える際には、キリスト教保守派の動向は看過できなくなっている。この点において、トランプ大統領が2017年1月の大統領就任以降、保守派のニール・ゴースッチ氏とブレット・カバノー氏を連邦最高裁判事に任命したことは、キリスト教保守派がトランプ大統領を支持する大きな要因の一つとなったと指摘できよう。人工妊娠中絶の是非、同性婚の是非、LGBTと呼ばれる性的マイノリティの権利擁護および拡大は、アメリカにおいて国論を二分する、政治的、そして、社会・文化的な争点である。キリスト教保守派にとって、これらの争点が、キリスト教に基づく伝統的価値観に照らし合わせて妥協のできない点であることも事実だ。それゆえ、このようなアメリカのありようを規定し、国論を二分する政策の是非は、連邦最高裁の判断にまでもつれこむことが多く、連邦最高裁判事の判断は重要な意義を持つ。加えて、連邦最高裁判事が、自らが引退を申し出ない限りにおいて終身制であることを合わせ、連邦最高裁判事の9名の定員のうちの保守派とリベラル派の連邦最高裁判事の数の均衡が、今後数十年に亘ってアメリカ社会に影響を及ぼすことになる点はきわめて重要である。トランプ大統領が2017年1月の大統領就任以降、保守派のニール・ゴースッチ氏とブレット・カバノー氏を連邦最高裁判事に任命し、それぞれが2017年4月と2018年10月に就任したことにより、連邦最高裁判事9名のうちの5名が保守派判事となったことによって連邦最高裁判事のバランスが保守派に傾いたことは、キリスト教保守派がトランプ大統領を支持する要因の一つとなったと指摘できる⁴。

表 連邦最高裁判事

任命した大統領	トランプ		オバマ		ブッシュ(子)		クリントン		ブッシュ(父)
連邦最高裁判事	ブレット・カバノー	ニール・ゴースッチ	エレナ・ケーガン	ソニヤ・ソトマイヨール	サミュエル・アリート	ジョン・ロバーツ	スティーブン・ブライヤー	ルース・ギンズバーグ	クラレンス・トーマス
判断の傾向 (保守/リベラル)	保守	保守	リベラル	リベラル	保守	保守	リベラル	リベラル	保守
就任時期	2018年10月	2017年4月	2010年8月	2009年8月	2006年1月	2005年9月	1994年8月	1993年8月	1991年10月
年齢 (2019年3月末時点)	54歳	51歳	58歳	64歳	68歳	64歳	80歳	86歳	70歳

(出所)アメリカ合衆国連邦最高裁ウェブサイト(<https://www.supremecourt.gov/about/biographies.aspx>)および各種報道より作成

また、トランプ大統領は2017年12月にエルサレムをイスラエルの首都と公式に認定すると発表した。これにより、2018年5月にアメリカ大使館をこれまで大使館が設置されていたイスラエルの商都テルアビブからエルサレムに移転する記念式典が開催され⁵、アメリカ政府はその円滑な移転に努めている⁶が、周知のように、エルサレムはキリスト教のみならず、ユダヤ教、イスラム教も聖地としている。特に、エルサレムの位置付けをめぐるイスラエルとパレスチナ間の紛争は深刻であり、国際社会はエルサレムの位置付けについて慎重な対応を行ってきた。このため、国連や諸外国から多くの懸念が表明されるなど、この問題は国際政治上、きわめて重要な問題である。しかし、それと同時に、トランプ大統領と党内のキリスト教保守派からの支持との関係をめぐって、アメリカ国内政治を考え

る上でも大きな意義を持っている点も指摘できる。キリスト教保守派のうち、アメリカの最大の宗教勢力である福音派は、キリスト教シオニズムを支持しており、この世の終わりに救われるためには、古代イスラエル王国を復活させ、そこにユダヤ教徒を帰還させることで、ユダヤ教徒の帰還を支援するキリスト教徒も救われる、という考え方を支持している⁷。すなわち、トランプ大統領の親イスラエル政策が、福音派の信仰に合致している点で、トランプ大統領が彼らからの支持を得ることができたことが指摘されよう。加えて、敬虔なキリスト教保守派を自認するペンス副大統領⁸の存在も大きく、これらより、トランプ大統領が、福音派を含むキリスト教保守派からの支持を得たと言えるだろう。

このように、「小さな政府」を志向するグループ、「強固な国防」を志向するグループ、そして、「キリスト教保守派」のグループという、3つのグループからの支持を得ることによって、大統領就任以降の2年間で、共和党内における「トランプ連合」とも言えるトランプ大統領支持の動きが強化されたと言えるだろう⁹。

2. 共和党におけるエスタブリッシュメントおよび中道・穏健派の影響力の衰退

続いて、なぜ、共和党において保守派のグループの影響力が伸張したのかについて考えたい。前項のとおり、共和党は保守の党ではあるが、党内には中道派、穏健派と呼ばれるグループも存在する。また、トランプ大統領の政策に批判的な発言をする議員も少なからず存在する。しかし、トランプ大統領就任前後の共和党を見ると、これまで党内の主流と目され、政策決定において重要な役割を果たしてきたエスタブリッシュメントや中道派、穏健派と言われるグループが退潮してきていることに目が引かれる。

そもそも、2016年の大統領選挙は、政治のプロであるワシントンのインサイダーへの反発の高まりが、アウトサイダーに希望を見出す動きにつながったことで、これまで全く政治経験の無いトランプ大統領の誕生を実現させたという側面が大きい。有権者のワシントン政治に対する反発は強く、例えば、世論調査会社のギャラップによる信頼度調査¹⁰によると、特に、議会への信頼度は、他の制度や公共団体・施設に比べて際立って低い。また、2018年の中間選挙において、中道・穏健派として知られる上院議員の議席が減ったことも重要な指摘であろう。すなわち、2018年中間選挙での上院の改選議席は35議席であったが、そのうち共和党の改選議席は9議席であり、この共和党改選議席の9議席のうち、中道・穏健派として知られるボブ・コーカー議員（テネシー州選出）とジェフ・フレーク議員（アリゾナ州選出）が引退した。また、かつて大統領選挙にも出馬した大物議員であり、トランプ大統領批判の象徴的存在でもあったジョン・マケイン議員（アリゾナ州選出）が逝去のため議会を去った。これらは、今後の議会との関係を含め、トランプ大統領の政治運営を考えるうえで、大きな意義を持つ。共和党における「トランプ的なもの」に対する防波堤の弱体化を招くからだ。

さらに、共和党における思想潮流に目を転ずると、オバマ前政権やブッシュ前々政権によるイラクおよびアフガニスタンへの介入に対する批判的な考えが、共和党員や共和党支持者に広がっていたことが挙げられる。長期化する対テロ戦争に対する厭戦気分が、軍事力の行使を伴う非民主的体制の民主化という「介入主義」への疑問を惹起し、こうした共和党員や共和党支持者の「介入疲れ」が、トランプ大統領の提唱するアメリカ第一主義（アメリカ・ファースト）に共鳴したと言えるだろう。介入主義は、民主主義の拡大をアメリカ

カの国益とみなし¹¹、非民主的体制を民主化するという「ネーション・ビルディング」に主眼を置くという、外交における道徳的要素を重視する新保守主義（ネオコン）の思想に基づくが、ここで強調したいのは、新保守主義がシンクタンクや大学に所属する政策専門家や政治思想家等の知識人集団に主導され、共和党においてトランプ大統領批判の急先鋒のグループであるという点である。新保守主義の代表的知識人であり、トランプ大統領に批判的な論陣を張っているビル・クリストル氏が創刊した政治誌「ウィークリー・スタンダード」が、トランプ政権の誕生から約2年後の2018年末に廃刊に至った¹²ことは、近年の共和党におけるエスタブリッシュメントである新保守主義の退潮とアメリカ第一主義を進める政治のアウトサイダーであるトランプ大統領の台頭を考える上で象徴的である。

また、エスタブリッシュメントの退潮については、共和党支持者の間にグラスルーツの保守主義の素地があることも付言したい。特に、2009年春から始まったティーパーティー運動¹³の影響は、ティーパーティー運動が政治の素人であるというグラスルーツに対する強い誇りを持ち、専門家に対する徹底的な不信を表明するという点において、無視できない点であろう。

3. 「トランプ・ブランド」にのみ込まれる共和党

トランプ大統領と共和党との関係を考える上で、共和党支持者からのトランプ大統領に対する極めて高い支持率は、強調してもしきれない点である。ギャラップによると、アメリカの有権者全体からのトランプ大統領に対する最新（2019年3月1日～10日）の支持率は39%だが、このうち、共和党支持者からの支持率はなんと90%にも上る。ちなみに、民主党支持者からの支持率は4%である。これらの支持率の数値は、トランプ大統領が就任した2017年1月から大きな変化はなく、この傾向は常態化していると言える¹⁴。

こうした共和党支持者からのトランプ大統領に対する圧倒的な高さの支持が、党内におけるトランプ大統領の立場を強くしていることは言うまでもない。9割という抜きん出た高さの支持率を前に、トランプ大統領の就任以降、共和党議員の間ではトランプ大統領を表だって批判する空気はしばみ、トランプ大統領に妥協したり、トランプ大統領を支持する動きが拡大している。また、トランプ大統領自身もこれを意識し、党内における自身の存在感を高めていることがうかがえる。

このような傾向は、2018年の中間選挙で顕著であった。例えば、フロリダ州知事選を制したロン・デサンティス候補のようなトランプ大統領の政策やスタイルに極めて親和的な「ミニ・トランプ」と称された候補者の存在が挙げられる。また、テキサス州上院選で、2016年の大統領選でトランプ大統領と熾烈な共和党候補指名争いを演じたテッド・クルーズ候補が、中間選挙ではうってかわって、トランプ大統領が駆け付けた応援演説でトランプ大統領を賞賛し、接戦を制したことも記憶に新しい。さらに、大統領制のアメリカでは、大統領と議会はそれぞれが三権分立の一角を成し、お互いにチェック・アンド・バランスを図ることが期待されているが、トランプ大統領は、「共和党候補への投票は、私への投票と同じである」と応援演説で全米に遊説し、「共和党の顔」としての自らを際立たせることに成功した。

加えて、トランプ大統領は公式文書ではなく、自らのツイッターによって、重要な政策や政府高官の人事を発表することが多いが、これも、いわばトランプ大統領の独壇場とも

言える状況を作り出し、自らの存在感を高めることに一役買っていると言えるだろう。このようなトランプ大統領と共和党との関係について、トランプ大統領の下でホワイトハウスに勤務した元政府高官は、「共和党はトランプ大統領を受け入れ、承認した」と語り¹⁵、いみじくも、強大な「トランプ・ブランド」が共和党をのみ込んでいっている状況を描写している。

おわりに－2020年大統領選挙に向けて

これまでみてきたように、トランプ大統領が共和党における存在感を増してきたことを踏まえ、それでは、共和党をのみ込んだと言えるトランプ大統領の今後の政治運営は、どのようなものになるだろうか。トランプ大統領にとっては、何といても、2020年の大統領選における勝利が目標となり、そのためには、まずは共和党员からの自身への支持に気を配っていくことが予想される。そして、トランプ大統領の政策は共和党で伸張する保守派の期待に応えるものが多かったが、党内の自らへの支持を盤石なものとするために、この傾向が強まることが予想される。また、中間選挙で多数党が民主党となった下院をはじめ、議会に対する対応は大きな課題となろう。

次に、トランプ大統領が、共和党候補となり再選を目指すと仮定して、トランプ大統領の再選の可能性はどうであろうか。これについては、議論の余地が大きいだろう。まず、トランプ大統領に対する評価が、共和党支持者と民主党支持者との間で真っ二つに割れている点である。この傾向は、政治的分極化の進む今日において、埋めがたい分裂であり続けることが予想される。これに関して、2018年の中間選挙で、「ラスト・ベルト（錆びついた工業地帯）」と呼ばれる、かつて製造業がさかんで、2016年の大統領選でトランプ大統領誕生の立役者となった中西部のスイング・ステート（接戦州）であるウィスコンシン州、ペンシルバニア州、ミシガン州が、いまだ共和党と民主党との間で揺れ動いている点は重要である。中間選挙では、これら3州で民主党が上院選と知事選の両方を制した。大統領選の趨勢を握るスイング・ステートが接戦州であり続けているという事実は、再選を目指すトランプ大統領にとって頭の痛い問題であろう。

また、保守層が伝統的に多い「サン・ベルト」と呼ばれる南部諸州において、民主党支持者の多いヒスパニック系の人口増加に伴う人口動態の変化によって、有権者の投票行動に変化が見られている点も課題となろう。例えば、2018年の中間選挙では当選には至らなかったが、テキサス州選出上院選でのベト・オルーク候補、ジョージア州知事選で初のアフリカ系の女性知事を目指したステイシー・エイブラムス候補、フロリダ州知事選で初のアフリカ系知事を目指したアンドリュー・ギラム候補の善戦は、「サン・ベルト」の変化を伝えている。共和党が人種的マイノリティをどのようにして獲得していくのかは、大きな課題である。

さらに、共和党支持者の高齢化が進むと指摘される中で、若年層をいかに取り込むかも、今後の重要な課題となるであろう。

— 注 —

- 1 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 2 <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 3 久保文明「外交論の諸潮流とイデオロギー」、『アメリカ外交の諸潮流－リベラルから保守まで－』（財団法人日本国際問題研究所，2007年），pp 25-42.
- 4 高齢のギンズバーグ連邦最高裁判事の健康問題がクローズアップされるのは、まさに連邦最高裁をめぐる保守派とリベラル派の均衡によるものである。
- 5 <https://il.usembassy.gov/president-announced-the-designation-of-a-presidential-delegation-to-the-state-of-israel/>
- 6 <https://il.usembassy.gov/on-the-merging-of-u-s-embassy-jerusalem-and-u-s-consulate-general-jerusalem/>
- 7 松本佐保「キリスト教シオニスト」、『熱狂する「神の国」アメリカ 大統領とキリスト教』（文藝春秋，2016年），pp171-201.
キリスト教シオニズムは、人間が神によって最終的に救われるまでの過程は、聖書に書かれた神と人間との契約に基づいており、その過程においてはイスラエルにおけるユダヤ教徒の国家建設があるとするデイスペンセーション主義という考え方に基づき聖書を解釈する。
- 8 <https://abcnews.go.com/Politics/trumps-vp-pick-mike-pence-introduces-america-christian/story?id=40756471>
- 9 保守派の特徴をなす「市場原理」については、トランプ政権が通商政策において、TPPからの離脱やNAFTA再交渉等、マルチの枠組みを否定し、二国間交渉による姿勢や「反自由貿易」的な動きが際立っている。この共和党の「反自由貿易」の傾向に関しては、今後の推移とその分析が待たれる。
- 10 <https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx>
- 11 高畑昭男「新保守主義の思想と外交」、『アメリカ外交の諸潮流－リベラルから保守まで－』（財団法人日本国際問題研究所，2007年），pp 181-206.
- 12 https://twitter.com/BillKristol/status/1073614214764380169?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1073614214764380169&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.cnn.com%2F2018%2F12%2F14%2Fmedia%2Fweekly-standard-end%2Findex.html
- 13 久保文明「はじめに－ティーパーティー運動とアメリカ政治の変容」、『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），pp iii-x.
共和党支持者の間で広まったティーパーティー運動は、1773年のボストン茶会事件にちなんで命名されたが、その名前にある“TEA”には「もう課税は十分だ（“Taxed Enough Already.”）」の意義が込められ、小さな政府を志向している。それと同時に、政治の素人であるというグラスルーツに対する強い誇りと専門家に対する徹底的な不信という特徴が挙げられる。
- 14 <https://news.gallup.com/interactives/185273/presidential-job-approval-center.aspx>
同サイトでは、人種、年齢、性別、収入、支持政党等のセグメント別によるトルーマン大統領以降の歴代大統領に対する支持率を見ることが可能である。
- 15 ホワイトハウス元高官とのミーティング（2019年3月26日）。

第8章 トランプ政権とシンクタンク －岐路に立つ保守派、巻き返すリベラル派－

宮田 智之

はじめに

2016年大統領選で保守系シンクタンクなどに在籍する共和党系専門家の多くは、トランプ（Donald Trump）に抵抗した。トランプが掲げた「アメリカ・ファースト」が、長年にわたり彼らが推進してきた、「小さな政府」、「自由市場」、「強固な国防」といった政治原則に反していたからであり、なかでも外交の専門家たちは二度にわたり反対書簡を発表するほどであった。トランプは忠誠心を何よりも重視する。そのため、「反逆行為」に加担した者たちを決して許さず、政権人事から徹底的に排除することで応じた。その結果、共和党政権でありながら、トランプ政権では保守系シンクタンク関係者が極めて少ない¹。

しかし、あれほど激しく抵抗したにもかかわらず、今日保守系シンクタンク関係者は一枚岩となってトランプ批判を大々的に展開しているわけではない。トランプ政権から距離を置くシンクタンクがある一方で、トランプ政権に接近するシンクタンクもある。このような現状が、今後「保守系シンクタンクの再編」をもたらすかもしれない。

シンクタンクの歴史を見ると、政権奪還を目指して野党勢力の専門家の動きが活発化する傾向があるが、現在も「反トランプ」の旗のもとで2020年大統領選に向けたリベラル派の動きが盛り上がりつつある。リベラル系シンクタンクは各民主党候補へのアプローチをすでに開始しており、前オバマ（Barack Obama）政権高官を中心にトランプ外交に対抗することを目的とした団体も結成されている。その一方で、先の中間選挙を受けて民主党左派が一層勢いづく現状が、リベラル系シンクタンクに大きな課題を突き付ける可能性がある。

本稿では、トランプ政権下の保守系及びリベラル系シンクタンクをめぐる現状について考察したい。

1. 主要保守系シンクタンクの動向

(1) トランプ政権から距離を置く動き

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）は、トランプ政権から一定の距離を置く保守系シンクタンクの一つである。トランプに体现されるものを積極的に擁護することの負の影響を強く懸念しているものと考えられる。

無論、トランプ政権ではベッツィ・デヴォス（Betsy DeVos）教育長官やケビン・ハセット（Kevin Hassett）大統領経済諮問委員会委員長をはじめ AEI 出身者が数名いる。また、ジョン・ボルトン（John Bolton）大統領補佐官（国家安全保障問題担当）も AEI 出身者である。したがって、トランプ政権に非協力的な態度を貫いているわけではない。

とはいえ、AEI がトランプ政権を積極的に擁護するような姿勢を打ち出していないことも確かである。アーサー・ブルックス（Arthur Brooks）所長はトランプに批判的であるとされ、

研究員レベルでもトランプに批判的な人物が少なくない。また、先ごろブルックスの後任が発表されたが、この人事もトランプ政権から距離を置いていることを示す一つの証しである。

本年1月、福祉・貧困問題の専門家であるロバート・ドアー（Robert Doar）が、今夏新所長に就任することが発表された。ドアーは2014年よりAEIに在籍し、それ以前はマイケル・ブルームバーグ（Michael Bloomberg）ニューヨーク市長時代に同市人事局長を務め、ジョージ・パタキ（George Pataki）ニューヨーク州知事時代は同州の福祉政策を統括していた²。このようなドアーの経歴を見ても、この先AEIがトランプ政権に接近していくとは考え難く、現地シンクタンク関係者の間では今回の人事について「トランプ後」を見据えた動きではないかといった見方もある³。

その他の保守系シンクタンクでは、倫理と公共政策センター（Ethics and Public Policy Center）もトランプ政権から距離を置いている。同センターには、反トランプの急先鋒であることで知られる、ピーター・ワーナー（Peter Wehner）やユヴァル・レヴィン（Yuval Levin）らが在籍している。

（2）トランプ政権に接近する動き

一方で、ヘリテージ財団（Heritage Foundation）とハドソン研究所（Hudson Institute）がトランプ政権寄りの姿勢を打ち出している代表的な保守系シンクタンクである。

ヘリテージ財団は、ジム・デミント（Jim DeMint）前所長の号令のもと2016年春先よりトランプ陣営に接近し、連邦最高裁判事の人事案をはじめ政策的助言を提供するとともに、同陣営の経済チームではスティーブン・ムーア（Stephen Moore）が活躍した。また、選挙後はエドウィン・フルナー（Edwin Feulner）やケイ・コールズ・ジェームズ（Kay Coles James）らヘリテージ財団幹部が、トランプ陣営の政権移行チームに参加し、政権発足後も2017年秋にヘリテージ財団でトランプの演説を実現させるなど、現政権との関係をアピールしてきた。ヘリテージ財団の政策提言の6割以上が一年目のトランプ政権によって採用されたとの報告書まで発表している⁴。なお、2018年1月にケイ・コールズ・ジェームズが新所長に就任したが、トランプ政権寄りの姿勢に大きな変化はない。

ハドソン研究所は、大統領選後、トランプ政権寄りに転じ、やがて対中強硬論の舞台としてトランプ政権に活用されるようになった。昨年秋のマイク・ペンス（Mike Pence）副大統領による包括的な対中演説はその象徴であった。中国研究部長のマイケル・ピルズベリー（Michael Pillsbury）は、このトランプ政権とハドソン研究所を結ぶパイプ役の一人であり、政権移行期からスティーブン・ Bannon（Stephen Bannon）との関係を通じてトランプ側近に対中政策に関する助言を提供するようになったとされる。トランプ自身も「中国研究の権威」と呼ぶほど、ピルズベリーは政権中枢で高く評価されている⁵。

では、元々政策的立場に大きな隔たりがあり、且つトランプが政権人事で保守系シンクタンク関係者を「冷遇」しているにもかかわらず、なぜ以上のような動きが見られるのか。

まず、トランプ政権の政策の一部が修正された影響が挙げられる。外交・安全保障の分野においてそれは顕著であり、孤立主義的主張が後退し、代わって選挙戦終盤から主張するようになった「力による平和」にかなりの程度立脚するようになった⁶。経済政策でも保守派の目標である大型減税が実施された。このような政策面での一部変化が、保守系シ

シンクタンクにとってトランプ政権に歩み寄る環境を与えたと考えられる。

また、政治的な要因も重要であると考えられる。すなわち、①政権中枢へのアクセスの必要性、②大口支援者の影響、③共和党内におけるトランプ支持の高さである。政権中枢への近さは「影響力」があると見なされ、数多くの寄付を確保できる。言い換えると、政権中枢へのアクセスを持つかどうかは死活的な問題であり、保守系シンクタンクにとって共和党政権と密接な関係を築くことは何よりも重要である。また、ロバート・マーサー（Robert Mercer）に代表されるように、トランプ支持の共和党系大富豪の中には保守系シンクタンクと関係を持っている者が少なからずおり、そうした大口支援者からの「圧力」も無視できない。さらに、共和党内の8割以上がトランプを熱狂的に支持する中、トランプ政権に公然と反旗を翻すことは決して容易なことではない。

2. クレアモント研究所、CSP、フリーダム・センター

主要な保守系シンクタンク以外では、規模は小さいながらも2016年の時点からトランプ陣営と足並みを揃え、存在感をますます増大させているシンクタンクもある。

「西海岸」のシュトラウス派の牙城と称される、クレアモント研究所（Claremont Institute）はその一つである。2016年大統領選の最中に発表されたマイケル・アントン（Michael Anton）の論文はクレアモント研究所の書評誌に掲載された。「フライト93選挙（The Flight 93 Election）」と題された同論文は、トランプを積極的に支持する稀有な知識人のケースとして多くの注目を集めた。その後、アントンはトランプ政権で大統領次席補佐官（戦略コミュニケーション担当）を一年弱務めた後、現在はクレアモント研究所とヒルズデール大学（Hillsdale College）付属のアラン・カービー・センター（Allan P. Kirby Center）の双方で研究員を務めている。また、クレアモント研究所には、同じく早くからトランプを高く評価したチャールズ・ケスラー（Charles Kesler）もいる。このような関係から、クレアモント研究所は「トランピズムの知的基盤」とも言われている⁷。

安全保障政策センター（Center for Security Policy, 以下CSP）や、フリーダム・センター（David Horowitz Freedom Center）といった、排外主義的なシンクタンクも存在感を増大させている。これらシンクタンクは、反イスラムや反移民の立場から長く保守派内でも敬遠され、その影響力は極めて限定的であった。しかし、その反イスラムの姿勢のゆえに、2016年大統領選ではスティーブン・バノン、ジェフ・セッションズ（Jeff Sessions）、スティーブン・ミラー（Stephen Miller）をはじめとするトランプ側近と結びついた。また、マイク・ポンペオ（Mike Pompeo）やボルトンもCSPと以前より関係を有していることで知られる⁸。なお、2018年春から半年間、国家安全保障会議首席補佐官を務めたフレデリック・フライツ（Frederick Fletiz）や、先日国家安全保障問題担当大統領副補佐官に任命されたチャールズ・カッパーマン（Charles Kupperman）はCSP関係者である⁹。

主要保守系シンクタンクと比べるとはるかに規模が小さく、知名度も決して高くないものの、このようなシンクタンクがトランプ側近の背後に控えていることは忘れるべきではない。

3. リベラル派の動向

(1) 2020年大統領選に向けた動き

1970年代以降の保守派の台頭においてシンクタンクは不可欠な存在であったが、1990年代後半にこの保守派の経験をモデルに、リベラル派も自らの政治インフラの拡充に乗り出していった。こうして、G.W.ブッシュ（George W. Bush）政権期に強化されたリベラル系シンクタンクが2008年大統領選でオバマ陣営を支え、同政権のための人材供給源として機能したことは周知の事実である。2016年大統領選でも、ヒラリー・クリントン（Hillary Clinton）陣営にリベラル系シンクタンクから数多くの人材が集結した。クリントン政権が誕生していれば、リベラル系シンクタンクから多くの人材が政府要職に起用されていたであろうことは間違いない。

リベラル派を代表してきたアメリカ進歩センター（Center for American Progress, 以下CAP）は、すでに2020年大統領選に向けた動きを開始している。その一例として、アイデア・カンファレンス（Ideas Conference）という年次大会が挙げられる。2017年より開催しており、大統領選への立候補に意欲を見せる民主党議員を中心に多数の民主党政治家を招いてきた。第一回大会では、エイミー・クロブチャー（Amy Klobuchar）、キアステン・ジリブランド（Kirsten Gillibrand）、カマラ・ハリス（Kamala Harris）、エリザベス・ウォーレン（Elizabeth Warren）、コリー・ブッカー（Cory Booker）が参加した。二回目となる昨年の大会では、これらの政治家に加えて、シェロッド・ブラウン（Sherrod Brown）、フリアン・カストロ（Julian Castro）、バーニー・サンダース（Bernie Sanders）らも登壇した。以上の顔ぶれからアイデア・カンファレンスは注目され、保守派が毎年開催している保守政治行動会議（Conservative Political Action Conference, 以下CPAC）に匹敵するとして、早くも「左派のためのCPAC」とも呼ばれている¹⁰。

2020年を意識したその他の動きとしては、2018年2月にメディケア・エクストラ・フォー・オール（Medicare Extra for All）という医療保険改革案を発表しているが、これは元々サンダースが提唱者となり、現在民主党内で急速に支持が広がっている、メディケア・フォー・オール（Medicare for All）に類似するものである。また、アレクサンドリア＝オカシオ＝コルテス（Alexandria Ocasio-Cortez）が唱えている、グリーン・ニューディール（Green New Deal）についても、ニーラ・タンデン（Neera Tanden）現所長とジョン・ポDESTA（John Podesta）前所長の連名で称賛する声明文を発表している¹¹。

今後、他のリベラル系シンクタンクも2020年大統領選を意識した動きを行なっていくものと予想される。なお、民主党候補の中にはリベラル系シンクタンクと以前より密接な関係を築いている者もいる。ウォーレンは、いずれもニューヨークに本部を構え、民主党左派に近いローズヴェルト研究所（Roosevelt Institute）とデモス（Demos）と関係が深い。ウォーレンの娘（Amelia Warren Tyaji）はデーモスの理事でもある¹²。ハリスは、トルーマン・センター（Truman Center）の顧問に名を連ね、妹のマヤ・ハリス（Maya Harris）は、2016年大統領選でクリントン陣営の政策顧問を務める前はCAPに在籍していた¹³。サンダースについては、その実態は不明であるものの、地元のヴァーモント州で夫人のジェーン・サンダース（Jane Sanders）が立ち上げたサンダース・インスティテュート（Sanders Institute）というシンクタンクがある¹⁴。

(2) 外交専門家の動き

2018年初頭には、オバマ政権で高官を務めた外交専門家が中心となり、ナショナル・セキュリティ・アクション（National Security Action）という団体も生まれている。創設者は、副大統領補佐官（国家安全保障問題）をはじめ要職を歴任したジェイク・サリヴァン（Jake Sullivan）と、オバマ政権で大統領副補佐官（戦略コミュニケーション）を務めたベン・ローズ（Ben Rhodes）である。

ナショナル・セキュリティ・アクションは、「アメリカのグローバルなリーダーシップの推進に力を入れるとともに、アメリカの安全を危険に晒し、且つ世界におけるアメリカの強さを損なっているトランプ外交に反対する」ことを使命としており、民主党を代表する専門家50名以上が参加している。CAP、ニューアメリカ（New America）、サードウェイ（Third Way）など既存のリベラル系シンクタンクに所属する研究員も参加している¹⁵。ナショナル・セキュリティ・アクションが従事している主な活動は、外交政策に関する専門知識や情報、そして人材を民主党候補に提供することである。先の中間選挙でも各民主党候補に向けてこれら支援を行っていたが、2020年ではより大々的に展開するものと予想される¹⁶。

民主党系外交専門家の動きでは、ペン・バイデン・センター（Penn Biden Center for Diplomacy & Global Engagement）の誕生も忘れてはならない。ペン・バイデン・センターは、2018年にバイデン（Joseph Biden）前副大統領によって創設され、ナショナル・セキュリティ・アクションのメンバーでもあるアントニー・ブリンケン（Antony Blinken）前国務副長官らが運営している。大統領選にバイデンが出馬すればそのまま同陣営の外交チームを構成する可能性が高い¹⁷。

【ナショナル・セキュリティ・アクションのメンバー（一部）】

ベン・ローズ、ジェイク・サリヴァン、アントニー・ブリンケン、ビル・バーンズ（Bill Burns）、カート・キャンベル（Kurt Campbell）、トム・ダシュル（Tom Daschle）、トム・ドニロン（Tom Donilon）、ミシェル・フロノイ（Michèle Flournoy）、フィリップ・ゴードン（Philip Gordon）、キャスリーン・ヒックス（Kathleen Hicks）、コリン・カール（Colin Kahl）、ハロルド・コー（Harold Koh）、デニス・マクドノー（Denis McDonough）、サマンサ・パワー（Samantha Power）、ペニー・プリツカー（Penny Pritzker）、スーザン・ライス（Susan Rice）、ウェンディ・シャーマン（Wendy Sherman）、アン＝マリー・スローター（Anne-Marie Slaughter）、ジェームズ・スタインバーグ（James Steinberg）など。

4. 民主党左派の影響

このように、リベラル派の動きが活発化しつつあるが、その一方で先の中間選挙を受けて一層勢いづく民主党左派が、リベラル系シンクタンクの活動にどのような影響を及ぼすのかも重要である。

CAPが、メディケア・フォー・オールやグリーン・ニューディールへの支持を表明したことは、明らかに民主党左派を意識した動きである。また、中間選挙後にはジョージア州知事選で健闘した、ステイシー・エイブラムス（Stacey Abrams）を同センターの理事に迎えたが、これも党内左派を意識した動きである¹⁸。CAPがリベラル派を代表するシンクタンクの地位を獲得することができたのは、2003年の創設以来、左派から穏健派に至る民主

党内の人材を幅広く吸収してきたからであり、民主党政権高官に代表される穏健派や、環境保護運動などの活動家たちを抱え込んできたからであった。しかし、民主党左派が一層勢いづく中で、果たして今後もそうした等距離外交を展開し続けることができるのかどうか注目される。

また、民主党左派のエネルギーによって、ナショナル・セキュリティ・アクションも難しい局面に立たされるかもしれない。その顔ぶれをみれば明らかなように、ナショナル・セキュリティ・アクションは民主党穏健派に属する団体である。そのため、外交政策や通商政策めぐって民主党左派と対立するという場面は十分考えられる。

2020年に向けて、リベラル系シンクタンクはこれまでほとんど経験することのなかった党内対立に直面するかもしれない。

おわりに

トランプ時代はシンクタンクの世界に大きな変化をもたらす可能性がある。なかでも、保守系シンクタンクでは再編と呼べる事態が生じるかもしれない。ここ最近も、主流メディアで、ニスカネン・センター（Niskanen Center）と呼ばれるシンクタンクが取り上げられている。ニスカネン・センターは、ケイトー研究所（Cato Institute）の研究者であったジェリー・テイラー（Jerry Taylor）が2015年に創設したシンクタンクである。しかし、リベタリアンのケイトー研究所とは異なり、気候変動対策に取り組む必要性を提唱するなど中道右派の立場を掲げるシンクタンクである。また、ニスカネン・センターが2020年に向けてトランプに批判的な保守派の拠点になるのではないかといった見方もある。テイラーは「トランプ化」が進む共和党の現状に対して強い懸念を抱いているとされ、そのため、ビル・クリストル（Bill Kristol）らとともにネバー・トランプ派の再結集を図るのではないかと言われている¹⁹。もっとも、シンクタンク事情に精通する人々の中にはニスカネン・センターの影響力を疑問視する者もある。アメリカ社会の分断が進むトランプ時代であるからこそ、逆に主流メディアにとって中道を掲げトランプに批判的なシンクタンクは魅力的であり、過度に取り上げているのではないかといった声もある²⁰。とはいえ、上述した保守系シンクタンクの動きなどとともに、ニスカネン・センターの例も軽視できないことは確かである。

いずれにせよ、リベラル派を含めてトランプ時代はシンクタンクにとって大きな分岐点となる可能性は決して小さくない。

— 注 —

- 1 宮田智之「トランプ時代の保守系シンクタンク」日本国際問題研究所編『平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業 トランプ政権の対外政策と日米関係』（日本国際問題研究所、2018年）、61-66頁。
- 2 Robert Costa, “AEI names Robert Doar as new president as conservative movement tries to find its way in Trump era,” *The Washington Post*, January 18, 2019.
- 3 シンクタンク関係者とのインタビュー（2019年2月11日）。
- 4 宮田「トランプ時代の保守系シンクタンク」。
- 5 Alan Rappeport, “A China Hawk Gains Prominence as Trump Confronts Xi on Trade,” *The New York Times*, November 30, 2018; Ben Schreckinger and Daniel Lippman, “The China hawk who captured Trump’s ‘very, very

- large brain’,” *Politico*, November 30, 2018.
- 6 久保文明「トランプ政権 14 か月の軌跡」『トランプ政権の対外政策と日米関係』、98-99 頁。
 - 7 アントンヤクレアモント研究所については、会田弘継氏の次の論文を参照。会田弘継『破綻するアメリカ』（岩波書店、2017 年）。
 - 8 宮田智之「保守系シンクタンクの現状」東京財団政策研究所 Web 論考（2018 年 7 月 4 日）<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=72>>
 - 9 Karen DeYoung, Greg Jaffe, John Hudson and Josh Dawsey, “John Bolton puts his singular stamp on Trump’s National Security Council,” *The Washington Post*, March 4, 2019.
 - 10 CAP Ideas Conference, <<https://capideas.org/>>; David Weigel, “Democrats, including 2020 some hopefuls, to gather at ‘Ideas Conference’,” *The Washington Post*, March 1, 2018.
 - 11 Center for American Progress, <<https://www.americanprogress.org/press/release/2018/02/22/447082/release-cap-proposes-new-medicare-extra-plan-guarantee-universal-health-coverage-americans/>>; <<https://www.americanprogress.org/press/statement/2019/02/07/465988/statement-caps-john-podesta-neera-tanden-praise-green-new-deal-resolution/>>
 - 12 Gideon Lewis-Kraus, “Could Hillary Clinton Become the Champion of the 99 percent?” *The New York Times*, July 23, 2016; Demos, <<https://www.demos.org/board-trustees>>
 - 13 Truman Center, <<http://trumancenter.org/about/board-leadership-staff/>>
 - 14 Sanders Institute, <<https://www.sandersinstitute.com/about/fellows>>
 - 15 National Security Action, <<https://nationalsecurityaction.org/who-we-are>>
 - 16 Christiano Lima, “Obama alums form group to target ‘reckless’ Trump foreign policy.” *Politico*, February 27, 2018; Anne Gearan, “Democrats marshal strike force to counter Trump on national security in 2018, 2020 elections,” *The Washington Post*, February 27, 2018.
 - 17 Penn Biden Center for Diplomacy & Global Engagement, <<https://global.upenn.edu/penn-biden-center>>
 - 18 Center for American Progress, <<https://www.americanprogress.org/press/statement/2018/12/19/464502/statement-stacey-abrams-joins-center-american-progress-board-directors/>>
 - 19 Jennifer Rubin, “Searching for a sane center-right,” *The Washington Post*, February 6, 2019; David Brooks, “A New Center Being Born,” *The New York Times*, December 20, 2018; David M. Drucker, “Little-known DC think tank becomes brain trust of ‘Never Trumpism’,” *Washington Examiner*, February 1, 2019.
 - 20 シンクタンク関係者とのインタビュー。

第9章 トランプ政権とメディア： 分極化の中での「劇場」の日常化

前嶋 和弘

はじめに

トランプ政権が発足して2019年1月で3年目に入り、報道機関と政権との関係には一定の方向性が明らかにみえる。その方向性とは「味方のメディア」と「敵のメディア」と峻別し、「味方」の媒体の中で、「敵」を「フェイクニュース」と攻撃することに他ならない。徹底的にたたき相手には「敵のメディア」だけでなく、政権に批判的な政治家や識者も含まれるのは言うまでもない。自分に対する反対勢力にこの劇場的な大立ち回りの日常化こそ、トランプ政権のこれまでの象徴ともいえる。

人々の代表でもある報道機関との関係は民主主義の健全性を図る意味で重要である。その意味では、トランプ氏のこの言動は実に嘆かわしい。ただ、それでもその行動原理には、トランプ氏なりの合理性がある。それについて本稿は次の3つの点について考えてみたい¹。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・政治の大きな分断がある。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. 政治的分極化、メディアの分極化

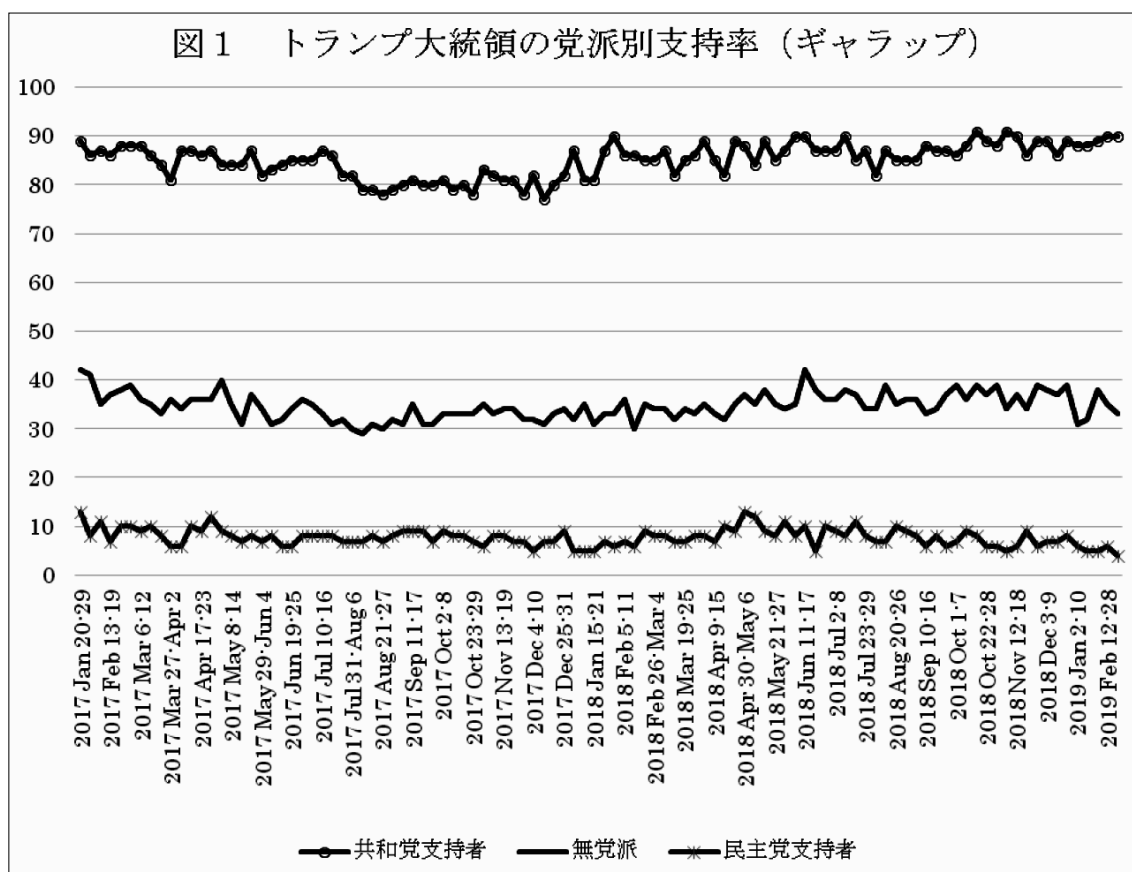
現在のアメリカの政治の状況を最も的確に表す言葉が、政治過程全般が保守とリベラルに分かれる「政治的分極化」現象であろう。国民世論が左右に分かれていく政治的分極化は60年代ごろから徐々に進行してきた。ジョージ・W・ブッシュ政権、オバマ政権、トランプ政権と続く中、近年はそのペースが極めて速くなっている。現在はアメリカ政治がかつて経験したことがないレベルの政党間の対立激化が深刻化している。

保守とリベラル（あるいは共和党と民主党）の支持の数は均衡状況である。アメリカ国民は政党でいえば「共和党支持」「民主党支持」「無党派」とそれぞれほぼ3分の1ずつ分かれているが、「無党派」はその3分の1が「共和党寄り」「民主党寄り」であり、本当の無党派はほとんどいない。この「共和党寄り」「民主党寄り」を合わせれば、いまちょうど国民が大きく二つに割れる中、固定化されつつある。政治的分極化が進む中、議会内ではイデオロギースの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。

国民の分断がどれほどなのかは、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2019年3月1日から10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39%で、不支持率は過半数を超える57%となっており、18ポイントも不支持の方が多い²。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3年目の1月の時点の支持率は、オバマ氏が47%、G・Wブッシュ氏が65%、クリントン氏が45%、G・H・Wブッシュ氏が85%、レーガン氏が41%、カーター氏が43%、ニクソン氏が50%、ケネディ氏が67%、アイゼンハワー氏が69%と過去の大統領と比べると、トランプ大統領の支持率は最低ではある³。

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「共和党支持者である」とする人の場合、「トランプ氏を支持する」としたのは90%とこれ以上ないレベルで高い。これに対し、「民主党支持者である」とする層の中で「トランプ氏を支持する」と答えた人は4%で、なんと86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）。図にもあるように「共和党支持者」と「民主党支持者」のトランプ大統領への評価は2年以上たってもほとんど変わっておらず、両者には平均して78ポイントの差がある。ただ、2018年9月から2019年3月初頭までの半年に限っては、両者の差は平均82ポイントと開く傾向にある。2019年3月1日から10日の調査の86ポイント差は、ちょうど中間選挙があった2018年11月5日から11日に並び、政権発足以来、過去最大の差となっている。

G・H・W ブッシュ氏の場合には1991年1月17日に始まった湾岸戦争直後であるため、この中では極めて異例といえる高さであるため例外として、分極化以前の大統領をみると、クリントン、レーガン、カーター、ニクソン各大統領は40%台から50%台の支持率だった。全体の支持率では最低だが、熱烈な支持層を持つという意味ではトランプ氏は底堅い支持を持っているともいえる。



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、民主党支持者からは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%強であり、両者の差は7割弱だったことを考えると、分断がトランプ政権になりさらに大きくなっている。各種世論調査の結果からトランプ大統領は、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分かる。

(2) 政治的分極化と2018年中間選挙

2018年11月6日の中間選挙の結果も政治的分極化を反映するものとなった。トランプ政権最初の2年間は上下両院とも共和党が多数派の「統一政府」だったが、民主党が下院で多数派となったため、2019年1月からの116議会では上下両院がねじれる「分割政府」になっている。

中間選挙では大統領に対する世論の「疲れ」もあり、大統領の政党（与党）が過去の例でも大きく議席を減らし、対立党（野党）が議席を増やすのが法則だ。過去と同じように、野党・民主党の方は躍進した。下院で「過去の野党平均」の29を超える39議席（2019年3月20日現在、残り1議席が未決）を超え、知事選でも7つの州で民主党知事を誕生させた。特にペンシルバニア、ミシガン、ウイスコンシンというラストベルト3州での知事選での勝利は大きい。この3州では大統領選挙で長年民主党が勝利してきたが、2016年には共和党・トランプ氏がいずれも勝ち抜けており、3州での民主党の勝利はラストベルトがまだ民主党勢力内であることを意味している。中間選挙の出口調査をみると、何といても投票率が急伸したのが大きい⁴。前回の2014年の中間選挙に比べ、女性、若者の民主党への投票の伸び、郊外居住者の共和党から民主党へのシフトなどが目立っている。対立をおおるトランプ氏に疲れ、反発する有権者が同党に投票したと考えられる。

一方、共和党の方も善戦はしたため、どちらの政党が「勝った」とも言い切れない微妙な結果となっている。過去の例では平均して与党は6つほど減らすはずの上院で、逆に議席増となった。今回の選挙では上院の方はたまたま改選35議席のうち、26が民主党の議席だったこともあり、そもそも共和党は圧倒的に有利だったこともある。それでも劣勢が伝えられていたインディアナ、ジョージア、テキサス各州でも何とか議席を確保している。この3州では共和党の上院議員候補がトランプ氏の遊説に頼りきった。特にテキサス州では、2016年大統領選挙共和党予備選ではトランプ氏の最大のライバルとなり、「嘘つき」と罵り合った現職のクルーズ候補がトランプ氏の応援演説を懇願し、実際に演説以降、逆転した形となった。このテキサス州に加え、フロリダ州の場合、上院議員選挙でも州知事選でも共和党候補が僅差だが、民主党候補に競り勝った。いわゆる南部の「サンベルト」を代表する両州ではいずれも民主党支持が目立つヒスパニック系の数が増えつつあり、人口動態が大きく変化しつつあるがそれでも、共和党が強いことを示している。

今回のこの中間選挙のこの結果は、おそらくここ数年目立っている政治的分極化が全く終わる気配がないということを示している。ねじれる「分割政府」はそのまま政治の膠着状況となり近年は全く動かない政治が続き、それが国民の政治不信を招いてきた。その結果といえるのが、アウトサイダーに希望を見出そうという動きである。2016年のトランプ氏の勝利であり、民主党予備選のサンダース氏の躍進だった。分極化の頂点で生まれたのがトランプ政権といっても言い過ぎではなからう。

世論は割れる分、議会は妥協しにくくなっている。かつては議会では共和党と民主党が妥協をしながら政策を形成したが、現在は党を超えた協力は主要法案ほど難しくなっている。分断の中、「分割政府」になることは政権運営が一気に難しくなることを示している。議会の多数派党が変われば、下院の場合は議長も委員長も変わり、政策の優先順位も変わる。共和党主導の上院と民主党主導の下院との差が大きくなっていく。分極化が進む中、近年の大統領の躓きは中間選挙をきっかけにすることも少なくない。前任のオバマ氏がま

さにそうだった。オバマ政権の時は、政権発足後2年間は上下両院とも多数派は民主党の「統一政府」でオバマケア、大型景気刺激策、ウォール街改革という3つの大きな法案を民主党主導議会とともに成立させたが、2010年の中間選挙で共和党に下院の多数派を奪還され、状況は一変した。再選後を含め、その後の6年間のオバマ政権の形容詞は「なにもできない政権」だったのは記憶に新しい。トランプ政権の今後の2年もオバマ政権と同じ道をたどるかどうかは予断を許さない。ただ、妥協できない政治の中での今回の中間選挙の結果は、「決まらない政治」の基調が続くことになる。アメリカでは民主的な政治システムそのものが大きな曲がり角に立っている。

(3) 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ろう。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）が一大ブームとなっていった。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。

トークラジオにしろ、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、同紙の政治的立場が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は視聴者数で常にトップを走り続けていたFOXNEWSに対し、同じ1996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⁵。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。

(4) 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ろ、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も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

『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（バノンは現在、『ブライトバート・ニュース』の役職からは離れている）。

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⁶。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」が生み出されるというのは幻想であるかもしれない。

2. 分極化の中での「劇場」の日常化

(1) 「フェイクニュース」化する政治情報

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たように、ここ数年、「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。ただアメリカの場合には上述のように世論の分断とメディアの分断という2つの背景がある。

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。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。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」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。その意味ではアメリカでは「フェイクニュース」が生まれやすいのは構造的な問題でもある。

保守派から見ればMSNBCは「フェイク」、リベラルから見ればFOXNEWS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。

(2) レッテル張りの「劇場」

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、前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。

「味方のメディア」と「敵のメディア」を峻別し、「味方」の媒体の中で、「敵」を「フェイクニュース」と攻撃する。徹底的にたたき相手には「敵のメディア」だけでなく、政権に批判的な政治家や識者も含まれる。分極化の中での相手を非難する「劇場」が日常化しているのがトランプ政権である。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。

トランプ大統領の場合は、テレビだけでなく、ツイッターという「指先介入」を使って、自己演出する。舞台はアメリカでなく世界中であり、日本を含む各国は大統領の280字に一喜一憂する。我々は政権発足以来（あるいは2016年の選挙戦から）ずっとこの「トランプ劇場」を見続けてきた。

(3) メディア不信と分極化

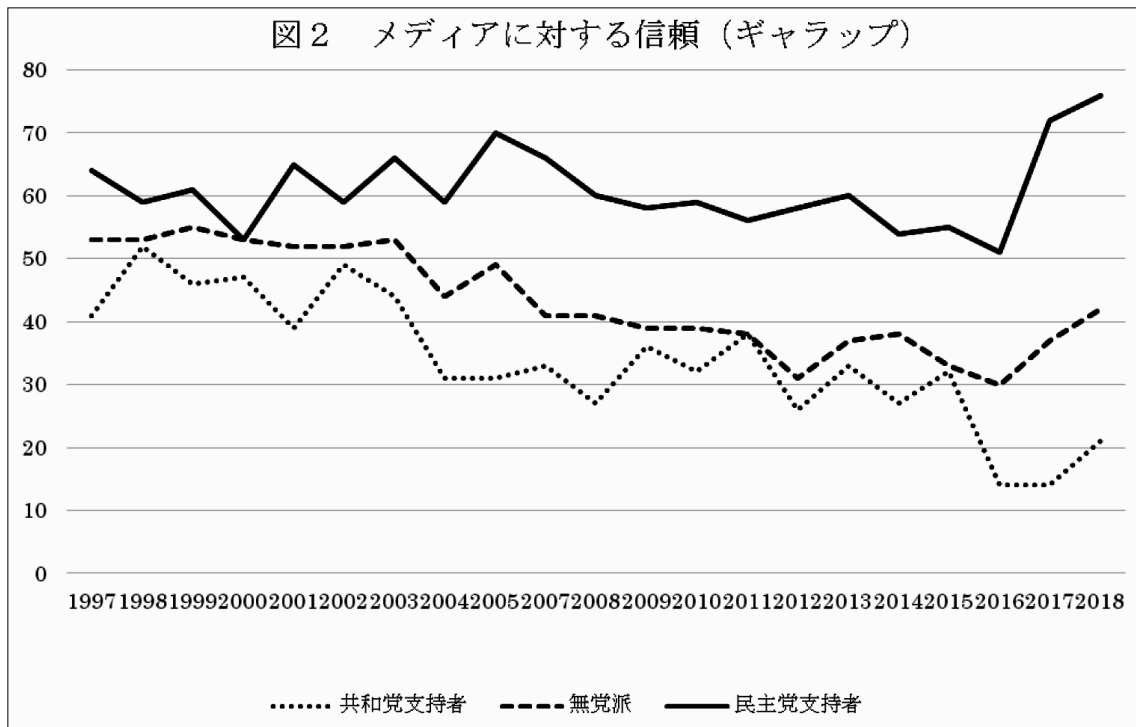
「敵のメディア」をたたき派手な「トランプ劇場」にはトランプ氏なりの合理性がある。というのも、メディアに対する信頼度すら分極化しているためである。

2018年9月4日から12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、「十分信頼する」「信頼する」と答えた国民は、民主党支持者の中では76%だったが、共和党支持者の間では21%にとどまった（全体では45%）。2017年の同様の調査では、メディアを「十分信頼する」「信頼する」と回答したのは民主党支持者72%、共和党支持者は2016年と同じ14%であり（全体では41%）、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非常に大きい（図2）⁷。

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⁸。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、現在とは隔世の感がある。

アメリカ国民のメディアへの信頼度はトランプ大統領が当選した2016年が全体で32%（共和党では14%、民主党で51%）と最低だった。これに比べると2017、18年の調査では改善はしているといえるが、逆に党派的な差は大きくなってしまっている（2016年は37、17年は58、18年は55ポイントの差があった）。

民主党支持者と共和党支持者の間での信頼度の差が大きいのは「既存のメディアはリベラル派に加担している」という一連の「リベラルバイアス」論に基づいているのだろう。この議論は古くは、リクター（Robert Richter）ら「メディアと公共問題センター（Center for Media and Public Affairs）」に所属する3人の研究者によってまとめられた1986年の『メディア・エリート（The Media Elite）』という著作に端を発する。3人は1980年、主要新



聞社のほか、『タイム』などの雑誌、ABCなどのテレビの全国ネットワークの記者や編集担当の管理職計 238 人に面接調査し、その結果、圧倒的に自分を「リベラル」と回答する記者が多く、過去の投票でも民主党に投票していたほか、回答者の 9 割が妊娠中絶に賛成し、8 割がアファーマティブ・アクション（少数民族などに対する積極的差別是正措置：affirmative actions）に賛成していたという⁹。その後、FOXNEWS の登場など、保守メディアが増えた中、ジェーミーソン（Kathleen Hall Jamieson）らの保守バイアスについての研究も増えている¹⁰。

「リベラルバイアス」論の正誤の判断は難しいが、いずれにしろ、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。また、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¹¹。

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も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。1990 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、メディア不信が決定的となった。

(4) 「劇場」の日常化

自分に都合が悪い情報を「フェイクニュース」というレッテルを張り、劇場的な大立ち回りが展開されるのが2019年現在のアメリカの政治になっている。まさに、「脱真実（ポスト・トゥルース）」の時代である。人々の代表でもある報道機関と政治の関係は民主主義の健全性を図る意味でとても重要であり、民主主義の劣化になりかねない。

ただ、このような状況の下、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コン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クターになっている。

注意しないといけないのは、これがトランプ大統領だけではなく、2018年中間選挙で多数派を奪還した民主党の方にも顕在化している点である。2019年初めの政府一部閉鎖問題でのペロシ下院議長や、新人議員だが非常に注目されているオカシオ・コルテス下院議員の言動はトランプ氏と同じ土壌で戦っているようにも見える。

さらに、世界各国の政治の言説も「劇場化」が飛び火している。例えば、日本の政治情報についてもオンライン上で二分化する端緒がみえている。かつて日本の政治報道については、報道機関が中立で左右の政治集団に影響力があるとする「メディア多元主義モデル」が熱心に繰り返された¹²が、現在はこれがどこまで有効かどうかかなり、疑問ではある。

一方で、ニュースを取捨選択するキュレーションや「ファクトチェック」を行うニーズも日本でもアメリカでも高まっているものの、どうしてもバイアスが入る余地がある。実際、アメリカの場合、ファクトチェック機関の多くがかなりの政治的な色を持っているのも事実である¹³。

アメリカにおける政治とメディアの今後の関係性は、日本をはじめとする世界の民主主義の流れを占う意味でも、より注視すべきであろう。

「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か。

— 注 —

- 1 本稿は基本的には「トランプ政権とメディア：『フェイクニュース』は必然か」（日本国際問題研究所『トランプ政権の対外政策と日米関係』、2018年、37-47）の各種データをアップデートしたほか、内容を適宜修正している。
- 2 <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>（2018年3月22日にアクセス）
- 3 同。
- 4 フロリダ大学のマイケル・マクドナルド准教授のUnited States Elections Projectの推計では50.3%となっている。この投票率はまだ低いようにみえるが、4年前の中間選挙では同じ調査で36.7%だったことを考えると、実に13.6ポイントも高く、驚異的な急伸といっても過言ではない。この調査が8

- まったのが2000年の大統領選挙だが、中間選挙に限れば、2010年が41.8%、2006年が41.3%、2002年が40.5%と常に4割程度であったことを考えると2018年選挙の伸びが目立っている。<http://www.electproject.org/home/voter-turnout/voter-turnout-data> (2018年3月22日にアクセス)
- 5 <http://www.journalism.org/2016/02/04/the-2016-presidential-campaign-a-news-event-thats-hard-to-miss/> (2019年1月20日にアクセス)
 - 6 <https://cambridgeanalytica.org/> (2018年1月20日にアクセス)
 - 7 <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2019年2月1日にアクセス)
 - 8 <http://news.gallup.com/poll/143273/trust-mass-media-pdf.aspx> (2019年2月1日にアクセス)
 - 9 Lichter, Robert. Stanley Rothman, and Linda Lichter (1986), *The Media Elite: America's New Powerbrokers*. Bethesda, MD: Adler & Adler.
 - 10 Jamieson, Kathleen Hall and Joseph N. Cappella (2008.), *Echo Chamber: Rush Limbaugh and the Conservative Media Establishment*. New York: Oxford Univ Press
 - 11 <http://press.princeton.edu/titles/9607.html> (2019年2月20日にアクセス)
 - 12 蒲島郁夫、竹下俊郎、芹川洋一『メディアと政治』改訂版、有斐閣2010年。特に第1, 2章
 - 13 前嶋和弘『アメリカ政治とメディア：「政治のインフラ」から「政治の主役」に変貌するメディア』北樹出版、2011、特に第2章。

第10章 危機と大統領権限：トランプ大統領と国境の壁

梅川 健

はじめに

2019年2月15日、ドナルド・トランプ大統領は国家緊急事態を宣言した（「緊急事態」は「非常事態」とも訳されることがある）。アメリカの南部国境において安全保障上の危機が生じているという理由であった¹。ひとたび緊急事態が宣言されれば、大統領は危機に対応するための軍事建設プロジェクトを実行することが法制上可能となる²。トランプ大統領は緊急事態に使用可能となる大統領権限を用いることで、大統領選挙戦から主張してきた南部国境における壁建設を推し進めようとしている。

現在の議会は下院の多数派を民主党が占めるが、2018年中間選挙以前の両院の多数派を共和党が占めていた時期でさえ、トランプ大統領が求めた建設予算を認めなかったことを考慮すれば、緊急事態宣言による壁建設は、大統領による単独行動主義的な振る舞いが一線を越えたように見える。

ただし、トランプ大統領が議会を迂回するように政策を実現しようとしたことは初めてではない。むしろ、議会の協力を必要としない形での政策実現は、トランプ大統領が政権に就いてからの一貫した戦略とさえ言える。特に、アメリカ連邦法には、大統領が国益の侵害や安全保障上の脅威、あるいは緊急事態を認定することによって使用可能になる大統領権限が膨大にあり、それらの活用がトランプ政権では目立つ。

本稿では、トランプ大統領がどのようにそれらの権限を活用してきたのかについて論じるとともに、危機における大統領権限が、アメリカの統治構造にどのような特徴をもたらしているかを明らかにする。議論は、2017年の入国禁止令、2018年の鉄鋼・アルミ関税引き上げ、2019年の南部国境における壁建設へと進む。

1. 「国益にとって有害」：入国禁止令

2017年1月27日、トランプ大統領は就任式からすぐに、イスラム教徒が多数を占める特定7カ国からの入国の一時禁止と世界中からの難民受け入れの一時停止を定める行政命令13769号を出した³。いわゆる入国禁止令であり、政権1年目の騒々しい幕開けとして記憶されている。この入国禁止令はこの後2回修正版が出されているが、いずれも、大統領が特定の外国人の入国を制限できる根拠は、1972年移民国籍法に求められた⁴。

同法の212条(f)項には、特定の外国人の入国がアメリカの国益に有害であると大統領が認める場合には、大統領が必要だと判断する期間において、入国を禁止することができると定められており、これがトランプ大統領による命令の根拠だった。

ここで重要な点は、特定の外国人の入国がアメリカの国益にとって有害であるかどうかの認定方法を、移民国籍法はなんら定めておらず、一度なされた認定に対して議会が異を唱える手続きも用意されていないということである。そもそも移民国籍法が念頭に置いていたのは冷戦期の状況であり、大統領が迅速に国益の侵害の認定し、対抗措置をとれるようにすることに注意が払われていたといえる。冷戦は過去のものとなったが、大統領に与えられた裁量は今日まで継続している。

入国禁止令をめぐる訴訟は最終的に 2018 年 6 月 26 日の最高裁判決によって決着しているが、この中で最高裁は、移民国籍法 212 条 (f) 項が広範な裁量を大統領に与えており、大統領はその裁量の範囲内で合法的に入国を制限していると判断した⁵。すなわち、国益にとって有害であるかの認定、それに対応するための入国制限はいずれも移民国籍法が大統領に認めた権限の行使であることについて、連邦最高裁判所はお墨付きを与えたのである。過去の法制は現在の大統領に、何が国益にとって有害かを単独で認定する権限と、入国制限についてほぼ自由に決定する権限を与えているのである。

2. 「安全保障上の脅威」：鉄鋼製品とアルミ製品への高関税

2018 年 3 月 8 日、トランプ大統領は大統領布告 9705 号において、「鉄鋼製品の輸入がアメリカの安全保障を脅かしている」とし、1962 年貿易拡大法 (Trade Expansion Act of 1962) 232 条に基づいた輸入制限を実施するために、輸入鉄鋼製品に対して 25% の関税を設定すると宣言した⁶。

1962 年貿易拡大法 232 条は、輸入品が安全保障上の脅威であると商務長官が認識した場合、商務長官は大統領に輸入制限についての提案をし、大統領はその提案を受け入れるか決定すると定める⁷。先の布告では、ウィルバー・ロス商務長官からの報告と提案を受け入れて命令するという形式を取っている。なお、ロス商務長官は突然、鉄鋼についての報告書を大統領に提出したわけではなく、トランプ大統領は 2017 年 4 月の大統領覚書によってロスに鉄鋼製品がアメリカの安全保障にとって脅威となっているかの調査を命じている⁸。就任間もない頃から、安全保障上の脅威の認定による大統領権限の発動に、トランプ政権が注目していたと言えよう。

アメリカが輸入している鉄鋼製品の多くは同盟国や友好国からのものであることを考えれば、それがアメリカの国家安全保障を危うくしているというトランプ大統領の主張は奇妙な響きをもつが、布告にはその理由も示されている。アメリカでは大量の鉄鋼製品の輸入によって国内の鉄鋼生産施設が閉鎖に追い込まれ、将来起こりうる緊急事態に対応するのに必要な鉄鋼製品を国内で生産する能力が失われつつある。この状況こそが安全保障にとっての脅威だという論法である。

なお、アルミニウム製品についても同様の内容の布告 9704 号が出されており、こちらには 10% の関税をかけると宣言している⁹。2018 年には鉄鋼とアルミ製品に対する関税に関する布告が繰り返し出されているが、後に出される布告には特定の国を例外扱いするという規定が盛り込まれている。安全保障上の脅威を認定することによって使用可能となる権限が、他国との通商交渉をめぐるトランプ流の「ディール」に用いられたと言える。

さて、同盟国や友好国からの鉄鋼・アルミ製品への高関税設定はそれ自体として重大な出来事だが、ここでの大統領権限の用いられ方もやはり特徴的である。1962 年に制定された貿易拡大法は、冷戦に対応するための法制であった。ある輸入製品がアメリカの安全保障にとって脅威だと大統領が認定した場合にはただちにその規制を可能とする。この方式は、先に挙げた移民国籍法と似通っている。移民国籍法が「国益にとって有害」と大統領が認定した場合に一定の権限行使を可能としているのと同様、貿易拡大法は「安全保障上の脅威」を大統領が認定した場合に、特定の権限行使が可能になるという仕組みである。さらに、どちらの法律も大統領による認定と対応に対して、議会による対抗措置を

定めていない点でも共通している¹⁰。

3. 「緊急事態」と大統領権限：南部国境の壁

(1) 緊急事態法制の歴史的背景

トランプ政権は1年目に移民国籍法の手続きにある「国益にとって有害」な状況を認定し、2年目には貿易拡大法にある「安全保障上の脅威」を認定し、議会の同意を必要とすることなく、自らの望む政策の実現を試みた。こういった大統領が危機を認定することで、権限行使が可能となるという法律群の一翼に、緊急事態法制がある。

緊急事態は、政府が行使できる権限をあらかじめ定め、制限する立憲主義と難しい関係にある。政府の権限は制限され、その濫用は防がねばならないが、同時に政府には体制が崩壊しかねない危機に対応できるだけの十分な権限がなければならない。将来起こりうる危機は、予想がつかないからこそ重大な危機になるわけで、事前に憲法典に対応のための権限を列挙することはできない。それではと、あらゆる危機に対応できるよう政府に無制限の権限を与えたとすれば、憲法典はもはや権力を制限できない。

憲法典に平時の政府権限と緊急時の政府権限を別々に書き込むという対応をとる国もあるが、アメリカ合衆国憲法には緊急時の包括的な政府権限は定められていない¹¹。それではアメリカ大統領は危機に際して無力であったかということ、そうではない。議会は建国期から緊急事態において大統領が行使できる権限を制定法の形で個別に定めてきた。適当な制定法が存在しない場合には、大統領は憲法典に列挙されている明示的な権限を行使するため、ならびに憲法典に認められている職務を遂行するために、黙示的な権限が認められていると主張し、行動することもあった¹²。

20世紀初頭には、大統領が布告によって緊急事態を宣言すると、それまでに定められている緊急事態に関するあらゆる権限の行使が可能になるとされた¹³。第二次世界大戦から冷戦期にかけて、緊急事態に対応するための権限を大統領に授権する法律の数は増えていき、1970年代には470を数えるほどになっていった¹⁴。このような、大統領が巨大な権限を行使して緊急事態に対処するという図式は、1970年代に限界を迎える。

(2) 1976年国家緊急事態法の制定

1972年のウォーターゲート事件以降、アメリカでは大統領への権限集中を見直す動きが生まれ、議会による大統領権限の抑制が始まった。いわゆる「復権する議会」の時代の到来である。1973年戦争権限法や1974年執行留保統制法といった重要立法の後に、1976年国家緊急事態法が続いた。これらの法律には共通した仕組みが存在する。戦争権限法では、大統領が行う軍事行動に対して、議会は両院共同決議（concurrent resolution）によって撤兵を命じることができるとされた。両院共同決議とは上院と下院の過半数の投票によって成立する決議であり、大統領には送付されず、署名も必要としない。議会だけの決議で、大統領の決定を覆すことができるのである。戦争権限法は議会に軍事政策における強い権限を与えることを目的としていた¹⁵。

執行留保統制法は、大統領による予算の不執行に対して、議会に対抗措置を与えた。この法律は、大統領が既に決定している予算を執行しない場合には、議会に通知するよう義

務づけ、議会は投票によって執行を求めることができるようになった¹⁶。

戦争権限法と執行留保統制法には、大統領の行動を議会が投票によって取り消す手続きが設けられている。これを議会拒否権と言い、ウォーターゲート事件以降、大統領権限を抑制するために頻繁に用いられるようになった。

国家緊急事態法は、それまでの緊急事態法制を整理するとともに、議会拒否権の規定を設けていた。国家緊急事態法はまず、1976年当時に継続していた緊急事態を2年以内に終了させるものとした。次に、国家緊急事態法は、大統領に緊急事態を宣言する裁量を与えるが、宣言の中で具体的にどの法律のどの条文の権限を行使するかを明示しなければならないとした。同法以前には、緊急事態を宣言すればありとあらゆる緊急事態法の権限を行使できたが、これを制限したのである。また、国家緊急事態法は、緊急事態が基本的には1年で終了するものとした（ただし大統領は1年の延長を繰り返し宣言できる）。最後に、議会は6ヶ月毎に存続する緊急事態を終了させるべきかについて投票を行わなければならないとされた。この票決は両院共同決議の形式をとり、大統領の同意を必要とせず、上下両院の過半数の票によって緊急事態の終了が可能となった¹⁷。

1976年国家緊急事態法は、戦争権限法に始まる一連の法律の流れの中に位置づけられる。それゆえに、これらの法律に共通する議会拒否権に対する1983年の連邦最高裁判所の違憲判決（チャダ判決）の影響を被ることになった。この判決では議会拒否権規定は実質的な立法であるにもかかわらず、大統領への送付を伴わないために違憲であるとされた¹⁸。これを受けて、大統領の同意を必要としない両院共同決議を用いるとする条文の多くが、大統領署名を必要とする両院合同決議（joint resolution）へと書き換えられた。国家緊急事態法もやはり両院合同決議に修正されている。

チャダ判決以前は議会が上下両院で過半数の票さえ取りまとめられれば大統領の決定を覆せたのに対し、違憲判決以降は大統領による同意が必要になったのである。さらに、これは通常の立法と同じ手続きなので、大統領には拒否権の行使が可能となる。議会には大統領拒否権を乗り越えることも可能だが、それには両院で3分の2の特別多数が必要となる。国家緊急事態法の場合も同様で、大統領の宣言した緊急事態を終了させるためには、大統領署名か、もしくは3分の2の特別多数の票が必要となった。70年代の立法の多くが議会拒否権規定を失うことで大統領権限の抑制に失敗したのと同様の経路を、国家緊急事態法も辿ったのである。

1976年国家緊急事態法が制定されてから59の緊急事態が宣言され、そのうち32が今日まで継続している。2019年のトランプによるものを除くと、緊急事態は平均して9.6年持続し、25の緊急事態は10年以上継続している。最長は1979年に宣言されたイランに対するもので、39年間継続している¹⁹。

2019年2月現在、緊急事態における大統領権限について規定する連邦法は123にも及ぶ。内容は多岐にわたっており、軍事施設の建設、公有地の利用、公衆衛生・貿易・農業・輸送・電信の規制、さらには公務員への給与支払いスケジュールの調整なども大統領が行使可能な権限として見つかる²⁰。

1976年に制定された国家緊急事態法は、現在も緊急事態法制の要である。ただし、大統領の緊急事態宣言に対する議会による抑制手段としてではなく、大統領が自由に緊急事態に関係する権限を行使するための手続き規定としての役割を果たしており、大統領が緊急

事態権限という工具箱にアクセスするための経路となっている。

(3) トランプ大統領の緊急事態宣言

トランプ大統領は2019年2月15日に緊急事態を宣言した。大統領就任後、継続している緊急事態の延長については行ってきたが、新たな緊急事態の宣言は初めてだった。トランプ大統領によれば、南部国境は「犯罪者、ギャング、麻薬の侵入地点」であり、南部国境を越えようとする「膨大な非合法移民（unlawful migration）は長く続く問題」である。このような状況は「国境の安全にとって危機であるばかりでなく、人道上の危機でもあり、国家安全保障の核心的利益を侵害しており、緊急事態を構成している」²¹。

トランプ大統領はこのように緊急事態を認定した後に、緊急事態において発動可能となる二つの権限の行使を宣言する。一つは合衆国法典第10編12302条に定める予備役を動員する権限²²であり、もう一つは第10編2808条の定める軍事施設の建設を命じる権限²³である。2808条は緊急事態に際して、「国防長官は他の法律の条項を参照することなしに、軍事施設の建設に着手してもよい」とするとともに、予算については既存の軍事予算の中から用いることができるとする。すなわち、壁建設を用途としない国防総省予算の流用が可能となる。

アメリカにおいて予算の決定は議会の専権事項であり、大統領は法案の形で送付される予算案に署名をすることしかできない。予算流用についても制限がかけられている。そのような中で、緊急事態を宣言することによって、軍事施設建設を用途とする予算を、議会が意図していない壁建設に流用することが可能になるのである。

2019年2月のホワイトハウスの資料では、トランプ政権は総額で81億ドルを壁の建設に充てられるとしているが、緊急事態によって可能となる予算流用が賄うのは、そのうちの36億ドルである。2019年初頭の35日にわたる政府閉鎖の後、議会はトランプ大統領による壁建設予算の一部を認めており、これが13.75億ドルになる。残りの31億ドルについて、トランプ政権は緊急事態宣言とは無関係の、通常法律の二つの規定の運用によって捻出しようとしている。まず、合衆国憲法第10編284条の規定であり、これは他の省庁からの依頼があった場合に、麻薬密売ルートを遮断するためのフェンスと電灯設備の建設を米軍に認める規定で、これには麻薬対策予算の25億ドルが流用可能だとする。次に第31編9705条であり、これは財務省没収基金（Treasury Forfeiture Fund）からの6億ドルの供出である。これらはいずれも緊急事態を宣言することなく運用可能な資金である²⁴。

トランプ大統領による非常事態宣言と壁建設プロジェクトに対しては、既にいくつかの訴訟が起こされている。カリフォルニア州のハビア・ベセラ州司法長官を中心に16州による訴訟、国境地帯の土地所有者を原告とする差止訴訟などである。トランプ大統領は、緊急事態を宣言するというスピーチの中で、訴訟の可能性にも言及し、下級審では負けるだろうが最高裁では勝つだろうと自信をのぞかせている²⁵。今後は、裁判所の判断が壁建設の進展に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

(4) トランプ大統領の緊急事態の宣言はどこが新しいのか

壁を建設するための予算流用を目的としたトランプによる緊急事態の宣言は、これまで大統領による緊急事態の宣言とどのような違いがあるのだろうか。国境の壁を軍事施設

だと見なせば、2001年から2013年にかけてトランプ大統領が行使したのと同様の権限によって18の建設プロジェクトが実行されている²⁶。トランプ大統領は南部国境の状況を緊急事態だと認定することで緊急事態のハードルを下げたのではないかと考えられるが、バラク・オバマ大統領は新型インフルエンザの大規模感染に対して緊急事態を宣言している²⁷。

トランプ大統領による緊急事態宣言は、やはり議会に認められなかった予算を無理矢理に捻出しようとしているところに特徴がある。選挙キャンペーン中から訴えていた壁の建設は、2018年中間選挙前の共和党が両院の多数派を占める議会によっても、下院多数派を民主党が奪還した議会にも十分には認められなかった。1976年国家緊急事態法が制定されてからこれまで、どの大統領も、議会が否決した特定の政策の資金捻出のために、緊急事態を宣言したことはなかったのであり、この点でトランプ大統領は従来の大統領の先例から一步を踏み出したと言える。

おわりに

今日のアメリカの統治構造の特徴は、大統領が議会の協力が得られなくとも単独で政策を実現しようとするユニラテラルな大統領制にある。大統領の行政命令や覚書、布告、あるいは署名時声明といった道具がそのような大統領単独での政策形成を助けていることが、既に指摘されている²⁸。

本稿では、それらの道具に加えて、大統領が危機を認定することによってアクセス可能になる権限が膨大に存在することを指摘した。移民国籍法では「国益の侵害」を、貿易拡大法では「安全保障上の脅威」を認定することで、大統領は議会から事前に授けられた権限を行使した。これらの危機の認定と対応する大統領権限については、法制上十分な整理がなされておらず、今後、その全体像の把握が必要である。

他方、より重大な危機である緊急事態については、1976年国家緊急事態法の制定により整備された。本来は、議会が大統領による緊急事態の宣言を抑制するための法律だったが、そのための仕掛けである議会拒否権が1983年の最高裁判決で違憲だと認定されたことによって性質を変え、大統領が緊急事態によって惹起される権限にアクセスすることを円滑にする仕組みへと変容した。

現在では123を数える法律が緊急事態における大統領の権限を準備しており、大統領はどのような状況が緊急事態か、どの権限を用いるかを、議会からの制限なく認定し、決定することができる。議会は、緊急事態において大統領が制約なく動くことのないように、詳細な権限を定めてきたものの、それがかえって大統領による恣意的な権限行使を助けるという皮肉な結果になっている。

トランプ大統領は就任直後から、危機を認定することによって議会の同意を取り付けることなしに政策実現を試みてきた。この傾向は、トランプ大統領の個性にも理由を求めることができるかもしれないが、アメリカの統治構造がそのような大統領の振る舞いを可能にしているという点も忘れてはならないだろう。

— 注 —

- 1 Donald Trump, “Proclamation 9844 of February 15, 2019: Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States,” *Federal Register*, February 20, 2019, Vol. 84, No. 34, 4949.
- 2 10 U.S.C. § 2808.
- 3 Donald Trump, “Executive Order 13769: Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States,” *Federal Register*, February 1, 2017, Vol. 82, No. 20, 8977.
- 4 入国禁止令の変遷については、梅川葉菜「州司法長官たちによる訴訟戦略と大統領」久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界：トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社、2018年）が詳しい。
- 5 Trump v. Hawaii, 585 U.S. ____ (2018).
- 6 Donald Trump, “Proclamation 9705 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Steel Into the United States,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018, 11625.
- 7 19 U.S. Code § 1862.
- 8 Donald Trump, “Memorandum on Steel Imports and Threats to National Security,” April 20, 2017 <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700259/pdf/DCPD-201700259.pdf>>.
- 9 Donald Trump, “Proclamation 9704 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Aluminum Into the United States,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018, 11619.
- 10 大統領が関税引き上げに用いることが可能な法律として、1974年貿易法（Trade Act of 1974）が存在する。同法は輸入品がアメリカの安全保障を害すると大統領が認定する場合、150日以内に限り15%の関税引き上げが可能となるが、150日の経過後は議会からの承認が必要とされている。また、国際緊急経済権限法（International Emergency Economic Powers Act of 1977）も大統領に関税の引き上げを認めているが、それには緊急事態の宣言が必要となる。緊急事態の宣言を必要とせず、議会からの制約も受けないという点で、貿易拡大法232条はトランプ大統領にとって都合のよいものであった。
- 11 例外的に、緊急時において人身保護令状の発出を停止する権限が明示されているが、これは大統領ではなく議会に与えられている。
- 12 “National Emergency Powers,” *CRS Report*, 98-505, (2019), 4. <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/98-505.pdf>>
- 13 Ibid, 5.
- 14 Bruce Ackerman, “The Emergency Constitution,” *Faculty Scholarship Series*. Paper 121 (2004), 1078.
- 15 梅川健「大統領の戦争権限」『アメリカ大統領の権限とその限界』、164-165頁。
- 16 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）、51頁。
- 17 Ackerman, “The Emergency Constitution,” 1080.
- 18 チャダ判決と議会拒否権については、梅川健『大統領が変えるアメリカの三権分立制』、第3章を参照。
- 19 Brennan Center for Justice, “A Guide to Emergency Powers and Their Use,” (2019). <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legislation/Emergency%20Powers_Printv2.pdf>.
- 20 注19の資料では、緊急事態における大統領権限を定める123の全ての法律についてリスト化されている。
- 21 Donald Trump, “Proclamation 9844 of February 15, 2019: Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States,” *Federal Register*, February 20, 2019, Vol. 84, No. 34, 4949.
- 22 10 U.S.C. § 12302.
- 23 10 U.S.C. § 2808.
- 24 The White House, “The Funds Available to Address the National Emergency at Our Border,” February 26, 2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/funds-available-address-national-emergency-border/>>.
- 25 David A. Graham, “Trump’s Bizarre, Rambling Announcement of a National Emergency,” *The Atlantic*, February 15, 2019. <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/02/trump-emergency-declaration/582904/>>.
- 26 The White House, “The Funds Available to Address the National Emergency at Our Border”.
- 27 オバマ大統領による緊急事態宣言は、患者の権利やプライバシーを守る連邦法の規定を一時的に適用除外にするために必要だったとされる。Jackie Calmes and Donald G. McNeil Jr., “H1N1 Widespread in 46 States as Vaccines Lag,” *New York Times*, October 24, 2009.
- 28 梅川健「大統領権限の変遷」「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」『アメリカ大統領の権

限とその限界』を参照。

総論 トランプ大統領の予測不可能性とトランプ政権の対中政策

久保 文明

1. 「二元的大統領制」

2018年9月5日、『ニューヨーク・タイムズ』には前代未聞の論説が掲載された¹。それはトランプ政権高官によって執筆されたものであったが、匿名で同紙に掲載されたのである。「私はトランプ政権内の抵抗運動に属している」と題する論説は、ほぼ全面的にトランプ大統領に批判的な点で、まことに衝撃的である。同紙は著者が誰であるか知りつつ、異例なことながら匿名での掲載に応じた。(当然ながら、トランプ大統領は激怒し、政権内では「犯人」探しが始まった。誰であるか、まだ判明していない)

その中で、著者は大統領がいかに十分な知識を持たないまま衝動的な決定を行っているかについて告発している。重要な決定であっても、一分後に大統領の態度が変わっていないという保証はないとも指摘されている。

しかし、そのような中であって、政策のプロである「大人」(adult。ここではこの反対語である child、kid、baby といった言葉は使われていない)は、政権内で抵抗運動を形成し、大統領による不適当な決定を覆すべく努力している、とこの論説は主張する。この結果登場したのが本論説の著者がいうところの「二元的大統領制」である。それは衝動的な決定をするトランプ大統領と、それを抑制しようとする大人たちから成る。

このような政権の根本的性格は、2018年11月の中間選挙を経ても、とくに外交・安全保障・通商政策では大きく変わっていない。例えば、中国との通商摩擦において、トランプ大統領がどこでどのように妥協するかはまったく予測不可能である。EU、カナダ、メキシコ、韓国などと同様、最初は強面であっても意外にすぐ妥協に応じるかもしれない。あるいは、中国だけは例外かもしれない。それは対北朝鮮においても同様であるが、19年2月末のベトナムでの首脳会談では、トランプ大統領は妥協でなく決裂を選択した。

原則を欠く言動が目立つトランプ大統領に対して、大統領を除いた政権幹部、議会も含んだアメリカ政府、あるいはシンクタンク等に所属する外交専門家は、全体として中国に対して、10年前より相当厳しい認識を持つ方向に変化したといえよう。例えば2017年12月に公表された『国家安全保障戦略』とそれに続く『国防戦略』などの一連のトランプ政権の公式文書では、中国とロシアについて、現状を変更しようとする競争相手と定義し、厳しい認識を示している。2018年10月4日に行われたペンス副大統領による演説は、対象を中国に絞り、しかもきわめて体系的かつ徹底的に中国を批判したものであった。ポンペオ国務長官、ボルトン国家安全保障担当大統領補佐官からなるトランプ政権の外交安全保障チームは概して対中タカ派である。ライトハイザー通商代表部代表やナヴァロ国家通商会議委員長ら通商チームら対中強硬派の発言力が強いことは改めて指摘するまでもない。

ちなみに、通商問題では、他の争点では概してトランプ大統領に正面から批判的な民主党議員も、政権の強硬な姿勢を支持する傾向が強い。本来自由貿易主義者が多い共和党では、共和党支持者の90%弱がトランプ大統領を支持していることに示されているように、トランプ人気が高いため、自由貿易主義者も沈黙する傾向がある。

対中国政策はまだいい方かもしれない。ロシアについては、民主党も含めて厳しい眼差しが注がれている中、トランプ大統領のみはプーチン大統領に好意的発言を連発している。

大人とそうでないトップからなる二元的大統領制の混乱と予測不確実性はさらに続くことになる。それでも、一定数の大人が限定的ながら影響力をまだ保持していることが救いかもしれない。

以下、このような予測不可能性を前提としつつ、トランプ政権の中国政策について、いくつかの論点を提示していきたい。

2. 国家安全保障戦略（2017）の特徴

2017年の12月から翌年2月にかけて、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。ここではとくに国家安全保障戦略について触れるが、基本認識は後の2つの文書においてもほぼ同じである。

そこでの議論の大きな特徴は、協力の可能性を残しつつも、中国とロシアを「現状改変勢力」と定義して、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る）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。

中国について、これと異なった見方を提供したのは、1969年に発足したニクソン政権であろう。ニクソン大統領は中国を、最低限でも交渉可能な相手、場合によっては潜在的な協力者とみなして接近したが、その結果ニクソン大統領の訪中を実現し、関係改善を果たすことに成功した。

冷戦終結後、とりわけソ連崩壊後、ロシアに対してアメリカは、ロシアの核不拡散を主な目的にして、ロシア支援すら行い、その民主化の進展を期待した。プーチン大統領が登場した後ですら、2001年9-11テロ事件後にプーチン大統領がアメリカのテロとの戦いに協力姿勢を示したこともあり、アメリカの対ロ政策はそれほど敵対的ではなかった。

中国に対しては、1989年の天安門事件以降しばらく厳しい関係が続いたが、90年代前半からアメリカの経済界からの投資が膨らみ始め、米中関係の緊密化が進んだ。アメリカの中には中国に対する人権批判は残り、ときにアメリカの議会では激しい論争を引き起こしたものの、アメリカは中国の世界貿易機構（WTO）加盟に賛成するなど、その態度は基本的に友好的であった。2001年に発足したジョージ・W. ブッシュ政権は、政権発足以前から対中強硬策を用意していたが、それは9-11事件で大きく転換した。

そのような意味で、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あろう。

ただし、今後の論点として、保守強硬派や新保守主義者（ネオコン）が主張するように、アメリカが中国とロシア両国を同時に競争相手としてみなし続けるのか、あるいはいわゆるリアリスト的発想に依拠して、中国を牽制するためにむしろロシアとは協力しようとするのか、あるいは少なくとも両国の関係強化を防ぐことをどの程度優先するのかといった問題については触れられておらず、現時点では議論はまだまだ尽くされていない。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。

3. 政党政治における中国

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。

共和党側に目を転ざると、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、ニクソン政権崩壊後、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、彼らは中国にも厳しい見方をしている。さらに、新保守主義は、道徳的な視点も加えて、すなわちその非民主的な性格に対する道徳的・倫理的な非難を含めて、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、当然ながら否定的である。

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、上述のリアリストと並んで、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。

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）と、共和党の厳しい部分（安全保障）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）の折衷的なこととよく符合している。

冷戦終結後のアメリカで、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。

ちなみに、これまで良好な米中関係を支持してきたアメリカの経済界は、少なくとも部分的にトランプ政権の強硬な対中政策を、経済面を含めて支持しているように見える。中国政府に対する不満が累積してきた結果であろう。この変化は、アメリカの対中政策を分析する際に重要な含意を有しているように思われる。

4. 中国のアメリカ観

中国は、今次のトランプ政権の突然の一方的制裁関税に、相当虚を衝かれたといえよう。これまでも、アメリカから厳しい中国批判が投げかけられたことはあった。軍事力拡大、南シナ海での活動、チベット、台湾、人権、通商など、それは多岐にわたる。たとえば、1996年にクリントン政権が台湾海峡に空母2隻を中心とする艦隊を派遣したことなどは、例外的に強い対応であったといえよう。しかし、これすら、その後のクリントン政権の中国接近によって、中国が解釈する教訓は異なったものになった可能性がある。

中国からみると、強制的技術移転、知的所有権の軽視ないし無視、サイバーでの企業秘密の窃盗などについて、あるいは南シナ海での埋め立て、建設、基地化について、オバマ政権までのアメリカは警告を發し、南シナ海での航行の自由作戦などをたしかに実施したものの、現実には制裁を実施してまで中国を制止しようとしたことはなかった。とくに2008年の金融危機以降、中国は、アメリカが衰退基調に入ったと結論付けていたようであり、この二つが相まってアメリカの対応について過度に楽観視していた可能性は小さくない。

そのような中国からすると、いきなり制裁関税をかけるトランプ政権の手法は異例であり、驚き以外の何物でもなかったと推測される。たしかに、アメリカの多元的で分節化した政治制度の下で、なおかつこんにちの政治的分極化の下、容易に国論は統一されない。国際問題に対しても、当初の対応は微温的で緩慢ですらある。勢い、他国はアメリカの対応について過小評価しがちである。1941年に日本は、孤立主義と国際主義の間を揺れていたアメリカについて、精神において軟弱であるがゆえに、緒戦で大敗を喫すると和睦を申し出てくると期待した。1950年、スターリンはアメリカが北朝鮮による韓国侵攻に応戦してきて驚愕した。スターリンが理解するところのアメリカの国益に無関係な地域で、なぜアメリカが介入するのか、スターリンには理解できなかった。実は47-48年あたりから、アメリカはソ連観を大きく変えつつあった。1962年のキューバ危機の際のフルシチョフも同様かもしれない。

すでにオバマ政権時代、オバマ大統領自身は中国に対して依然抑制的であったものの、国防総省、司法省などはきわめて批判的であった。そして議会在2000年に設置した米中経済安全保障再評価委員会は、長年中国に関して強い警告を發していた。このような「兆候」があったにせよ、突然対中姿勢を硬化させたアメリカの姿に中国は驚愕しているであろう。

5. 全政府的アプローチ (the whole of the government approach)

トランプ政権の対中政策の特徴の一つは、多方面から中国に対して厳しい政策を採用し

ていることである。それは全政府的アプローチ（the whole of the government approach）と形容することも可能であろう。

トランプ大統領自身の関心はもっぱら通商問題に集中している。とりわけアメリカが中国に対して抱える巨額の貿易赤字そのものがトランプ大統領にとって大問題である。しかし、2018年から19年にかけて行われている米中貿易交渉においては、アメリカ側はより広範な問題を取り上げている。それは、外国資本に対する投資の規制、外国企業に対する強制的な技術移転、自国企業と外国企業に対する内外無差別原則の無視ないし軽視、あるいは知的所有権の侵害・盗取などである。通商問題には、高度技術分野の国有企業への補助金や、中国政府による人民元安への誘導も含まれる。

トランプ政権は、高度技術をめぐる中国の能力、とくにその獲得方法と安全保障上の含意にも神経をとがらせている。政権と議会が、アメリカへの投資と半導体等アメリカの高度技術製品の中国への輸出に制限をかけ、またファーウェイの製品を政府調達から排除する決定を行ったのも、そのような懸念に基づいている。そこには、通商代表部だけでなく、商務省も関与している。司法省も、国家安全保障部のもとで中国による産業スパイ活動を重点的に捜査・摘発している。

いうまでもなく、軍事的脅威に対してもアメリカは警戒している。そこには極超音波兵器、宇宙あるいはサイバーでの能力などが含まれる。南シナ海の島々における埋め立てと軍事基地化が止まることがない点にもトランプ政権は批判を強めており、航行の自由作戦を継続している。国務省もこれまでより強硬な対中政策を推進し、中国からの一部の留学生に対するビザについてその期間を短縮している。ポンペオ国務長官は、中国による一帯一路構想に対抗すべく、インド太平洋重視の姿勢を示し、デジタル・コネクティビティを重視したインフラ構築支援を開始することを表明した。基本的に海外援助に消極的なアメリカ議会であるが、政府系開発金融機関「海外民間投資公社（OPIC）」や米国務省傘下の国際開発庁（USAID）が実施してきた「開発信用保証メカニズム（DCA）」を統合し、新たな開発金融機関（DFI）を設立することを規定した法案「BUILD（Better Utilization of Investments Leading to Development） Act of 2018」を超党派で可決し、2018年10月5日に大統領の署名をえて成立した²。冷戦終結以来、海外援助の削減に熱心であったアメリカ議会としては、かなり画期的な方針転換であると考えられる。

議会は台湾旅行法を成立させて台湾への関与を強化するとともに、チベットおよびウイグル問題での中国批判を強めている。同法をはじめ、国防権限法やアジア再保証イニシアティブ法の制定などに見られるように、議会も超党派で政権に歩調を合わせている。

以上すべてを包括するように、そして徹底的に中国を批判したのが、副大統領ペンスの2018年10月4日の演説であった。

冒頭で示唆したようなトランプ大統領自身にまつわる予測不可能性は残ったままであるが、近年、アメリカの行政府・立法府がここまで歩調を合わせて中国に厳しい措置を次から次へと打ち出すことはなかったといえよう。

6. レーガン政権の対ソ政策 - 前例として

このような全政府的アプローチには、中国が対象ではなかったが、前例がないわけではない。

1980年代前半、レーガン政権はソ連に対し、包括的かつ全政府的アプローチを採用して攻勢を強めた。その最大の柱は国防費の大幅増額と核兵器の増強であった。なおかつ、レーガン大統領は多くの側近の慎重論を振り切って戦略的防衛構想（スターウォーズとも呼ばれた）を実施した。

レーガン政権はさらに、ソ連が介入したアフガニスタンにおいて最大限の痛手を負うことを意図して、パキスタンを通じてソ連に抵抗していたムジャヒディンに対してチェコスロヴァキア製武器を提供した。それはついに、高性能のスティンガー・ミサイルの供与にまで至った。

レーガン政権はさらにサウディアラビア等からコーランを入手して、アフガニスタン北部国境から、ソ連領内のイスラム教地域に送り込み、そこの住民たちがイスラム教に覚醒することを促した。バチカンを通じてポーランドの反政府勢力・連帯を支援したことも知られている。当時、ヨーロッパ諸国はソ連との間で天然ガス・パイプラインの敷設を計画していたが、レーガン政権はこれを阻止・遅延させようとして、ヨーロッパの関係国に働きかけていた。さらにサウディアラビアの協力を求めながら、原油価格の低下を試みていた。これはソ連の貴重な外貨収入源を標的にしたものであった。

むろん、1980年代前半のソ連とこんにちの中国の間には、大きな違いが存在する。したがって、アメリカ側の対応策も当然異なってくる。しかし、ここで紹介したレーガン政権の対ソ政策は、軍事、文化、経済、政治等、広範な分野にわたって攻勢をかけている点で、現在のトランプ政権の全政府的な対中アプローチに似た部分があるといえよう。ただし、大きな違いは、レーガン政権には大統領と側近の間にかんがりの程度の目標の共有があり、また両者の間に信頼関係が存在していたのに対し、トランプ政権においてはその点に疑義が存在することであろう。

7. 終わりに

トランプ政権の突然の攻勢の効果は、中国が提示しようとしている様々な譲歩案から判断すると、とりあえずは小さくないようである。むろん、早計な判断は禁物である。しかし、対中政策に対する一つの壮大な実験の例としては、どの程度熟慮の結果であったかどうかは別にして、意外に重要な先例を残したと言えるかもしれない。

— 注 —

¹ <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>

² <https://sustainablejapan.jp/2018/10/11/opic-usaid-new-dfi/34889>

