

## 第一章 総説

久保文明

### はじめに

現在、アメリカはさまざまな側面で激変の最中にある。そのうちのいくつかは相互に関連しているが、無関係のものも多い。本プロジェクトは、アメリカの内政外交の理解にとって、また同時に日本にとって、重要と思われるいくつかの側面をとりあげ、分析した。

#### 1. ティーパーティの台頭と共和党保守派のジレンマ

国内政治では、徹底的に歳出削減を求めるティーパーティの台頭が重要である。運動としての勢いは2010年当時より弱まったかもしれないが、連邦議会（以下、単に議会）の勢力としては定着し、制度化された影響力を持つに至っている。とくに下院共和党議員団での影響力には侮りがたいものがある。また、2012年選挙においても、共和党の大統領候補指名争い、あるいはインディアナ州上院議員選挙の例のように、同党予備選挙において、ティーパーティは重要な勢力であった。

周知のとおり、2011年の8月2日は、連邦政府の債務限度引き上げの最終期限であった。すなわち、この日までに議会が限度額引き上げの決議を可決しない限り、連邦政府は債務不履行となり、連邦債の利払い、あるいは連邦政府職員の給与の支払いが滞ることなどが予想された。それまでは政治問題化することなく引き上げられていた債務限度額がここに来て一挙に深刻な政治問題となったのは、ティーパーティの台頭ゆえである。ティーパーティ系議員は、歳出削減など彼らの要求が満額受け入れられない限り、引き上げには賛成しないという態度を表明した。そして、共和党保守系議員のほとんどもこれに同調した。

ここではかろうじて暫定的な妥協が成立した。借入限度額は引き上げられる一方で、一定額の歳出削減の実施が決定し、さらなる歳出削減については超党派の特別委員会を立ち上げてそこで成案を得る。万が一にも妥協が成立しないということがないために、そして万が一妥協案が本当に成立しない場合に備えて、議会はここでありえないほど厳しい歳出の強制的な一律削減措置を決定した。それは2013年1月から発動され、10年間で1.2兆ドルを削減する。その内訳は国内経費と国防費をほぼ半分ずつとする、というものであった。

2012年末には2年前に丸ごと延長されたブッシュ減税が失効することにもなっていた。その他の減税失効と歳出削減が重なることによって、アメリカではいわゆる「財政の崖」(fiscal cliff) が同国経済に与える負の衝撃が懸念された。

その後、ブッシュ減税については、再選されたオバマ大統領と下院共和党の激しい対決と交渉の結果、年収450万ドル以上の富裕な世帯を除いて、減税措置の延長が決定された。歳出の強制的な一律削減については、一度実施が2カ月間延期された後、2013年3月1日より実施に突入した。同年3月半ば現在、2013会計年度について、3月半ばで失効する暫定予算のその後について、民主党・共和党の間で緊迫した交渉が行われている。連邦政府の借り入れ限度額の方も、再び13年夏には引き上げられる必要がある。

これまでの経緯をみる限り、下院の共和党保守派は、そのごく一部の議員ではあれ、ミドルクラスのためのブッシュ減税を維持するために富裕者の増税を受け入れた点で、若干の柔軟性を示した。ただし、全米税制改革協議会（Americans for Tax Reform）の会長であるグローヴァー・ノークウィスト（Grover Norquist）がこの妥協案への賛成投票は、同団体が長年行っている増税拒否の誓約（増税法案に賛成投票しない誓約と引き換えに同団体は議員に支持を表明している）に違反しないとみなす方針を表明したにもかかわらず、ほとんどの下院共和党議員は妥協案に反対の態度を貫いた。増税の問題について、ノークウィストより多数の共和党議員の方が徹底的に原則的な立場を貫いたというのは、まことに興味深い現象である。

今後の強制的な一律歳出削減措置、予算、連邦政府借り入れ限度額引き上げなどの問題で、共和党保守派の議員はどのような行動をとるであろうか。一切の増税拒否という点であまりに硬直的な態度を取り続けると、広範な世論の支持を失う危険もある。2014年の中間選挙、そして16年の大統領選挙を睨みながら、共和党はどのような戦略を採用するのだろうか。

共和党保守派は、急激な歳出削減が経済に負の影響を与えても、あるいは連邦債の信用を揺るがすことになったとしても、超富裕者に対するごく僅かの増税にも反対を貫きとおすのであろうか。とくに、地元の有権者に、ワシントンで絶対妥協しないと公約で当選してきたティーパーティー系議員は、政治が機能不全に陥ったとしても、まさに妥協しない政治を今後も貫き通すのであろうか。

## 2. 共和党と国防費削減のジレンマ

あるいは、中東・アジアで依然として深刻な安全保障上の問題が存在する中、議会は、そしてとくに共和党は、国防費の大幅な削減をそのまま放置するのであろうか。

共和党では伝統的に国防タカ派が主流であった。ところが、これまたティーパーティーの台頭とともに、いわば歳出削減タカ派(budget hawk と呼ばれる)が一挙に成長し、党内で大きな発言力を得るに至った。ランド・ポール（Rand Paul）上院議員ら、リバタリアンの傾

向の議員は後者に傾斜している。国防費の削減については、党内で国防タカ派が歳出領域において柔軟性を確保すべく、法律の改正を目指しているが、その部分だけ修正する法案が容易に成立するか、楽観はできない。これがアメリカの国防政策に大きな影響を与えることだけは確かである。

ウォルター・ラッセル・ミード (Walter Russell Mead) は、ティーパーティー系議員の外交観は二つに分かれると指摘している。一つはペーリンの新保守主義的外交観であり、力の外交の支持者である。もう一つはリバタリアン的な孤立主義者である。ロン・ポール (Ron Paul) 前下院議員が典型であろう。あるいは、ポール議員ほど確信をもった孤立主義者は少なく、単に内政中心主義者、あるいは外交に無関心であるという議員も少なくないであろう。いずれにせよ、共和党が長年、かなりの程度国防費増額で固まってきたことを思い起こすと、これは非常に大きな変化であろう (Walter Russell Mead, “The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism,” *Foreign Affairs*, March /April, 2011.)。

すでに述べたように、2013年3月1日に発動された歳出の強制削減の約半分を国防費が占める。「我々は賭けに負けた」。与党・民主党のコノリー (Gerry Connolly) 下院議員の弁である。民主議員の多くは国防の弱体化を嫌う共和が最後は折れ、オバマ (Barack H. Obama) 氏の求める一部増税を受け入れるとみていた (日本経済新聞、2013年3月20日「米財政協議、オバマ (Barack H. Obama) 氏 2014年の野心」、[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS06047\\_Y3A310C1SHA000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS06047_Y3A310C1SHA000/))。結局、今日の共和党は国防費を救うことより、強制的一律削減の実施を選択したのである。

### 3. 共和党と通商問題

また、おそらくはやはりティーパーティーの台頭と関連して、2010年後半、複数の世論調査が、民主党支持者より共和党支持者の方が保護主義的であることを報告していた。これは長らくアメリカ政治で固定的であったパターンと異なっている。この新しい現象は今後も続くのであろうか。また、この有権者レベルでの新しい傾向は、議員の投票行動にも影響を及ぼしているのであろうか。いずれ近い将来、共和党議員の方が民主党議員より保護主義的であるという議会が常態化する日が来るのであろうか。

第二次世界大戦後、共和党保守派は軍事でタカ派、そして国際通商では自由貿易派であった。軍事費も聖域としないティーパーティー系議員は、上で見たように、すでに多数登場している。この変化は通商政策にも及ぶであろうか。

現在のところ共和党支持者の保護主義化は今後長く残る傾向となるかは不明である。また、この傾向は、少なくとも現段階では議員にまでは及んでおらず、議員団としては依然

共和党の方が自由貿易的であると見てよさそうである。この点は、たとえば環太平洋連携協定（TPP）が議会で採決されるときに、どの程度の確率で可決されるかどうかに関わってくる。上院は概して超党派で自由貿易支持がかなり強いが、下院では多数党によって異なってくる。現在のように、一般的には共和党多数の方が自由貿易的であろう。米韓自由貿易協定も、2007年から議会で審議されながら、民主党多数であった07年から10年まではほとんど審議が進んでいなかったが、共和党多数になった11年に承認されている。

#### 4. 「アラブの春」とオバマ政権

国際環境の変化も大きい。その代表例は「アラブの春」を経験した中東であろう。アメリカおよびイスラエルと一定の協力関係を維持したエジプトのムバラク政権は倒れ、民主的な選挙による政権が誕生した。エジプト国内の安定化もまだ見通しが立たない。アメリカが、かつてアラブ諸国の中で仲介役を務めてくれたエジプトと、どのような関係を構築できるかは、アメリカの中東外交にとって、最も重要な課題の一つである。

周知のように、オバマ政権はリビアのカダフィ（Qadhafi, Muammar Mohammed Abu Minyar）政権に対しては、NATO 諸国と共同で武力介入に踏み切った。他方で、シリアでの内戦はますます深刻になっているが、直接的な介入は控えている。今後のアメリカの中東外交はどのように展開されるのであろうか。民衆の民主主義を求める大規模な運動が発生した際、既存の政権を支持するか、民主化運動を支持するか、さらには軍事的介入にまで踏み切るか。この違いをもたらす基準は何であろうか。そしてそれは矛盾のないものであろうか。

また、オバマ政権は核開発を進めるイランに対して、どのような政策を展開するのであろうか。一期目においてはイスラエルのネタニエフ（Benjamin Netanyahu）首相との齟齬が顕著であった。2013年3月半ばに、オバマ大統領は2期目最初の外遊として中東を選択し、イスラエルを訪問した。当然、イランは最重要な議題の一つである。

なお、イラクからの撤退は完了し、アフガニスタンからは2014年に撤退を完了する予定となっている。米軍撤退後のアフガニスタンの将来も、オバマ政権にとって頭の痛いところであろう。

#### 5. 対中国政策の変化

中国を要因とする東アジア情勢の変化もここ数年急を告げている。協調・協議を基調として開始されたオバマ政権の対中国政策は遅くとも2010年7月、ヒラリー・クリントン（Hillary Rodham Clinton）国務長官がハノイで開催されたアセアン地域フォーラム（ARF）

外相会談で、名指しこそしなかったものの、中国に辛辣な内容となっていた演説を行った頃までには大きな変容を遂げていた。その背景要因としては、中国が、フィリピン・ベトナムなども領有権を主張している南シナ海の南沙諸島・西沙諸島に対する領有権を強め、のみならず実力行使による現状変改を行いつつあること、そして中国指導部がアメリカに対してこの問題が優先事項であることを2010年春に伝えていたからであった。そしてアメリカにとって、東シナ海での問題も、力によって現状を変更すべきでないという原則との関連で見れば、基本的に同じ問題であるといえよう。

アメリカでは中国の将来、とりわけ経済発展と国際社会の関係について、豊かになるにつれ国際規範を内面化するという楽観的な見方と、そうはならないと見る悲観論が競合してきたが、近年、後者の見方が著しく支持を拡大しているように見える。オバマ大統領が宣言した「アジアへの回帰あるいは再転換」も含めて、現在のアメリカの対中国政策を分析することは、喫緊の課題と言えよう。

## 6. 「アジア回帰」の現実

「アジア回帰」そのものも、精査の必要がある。とくに冒頭で触れた厳しい財政的制約、否、急激な削減の中で、それは単なるレトリックに留まるのであろうか。それはどの程度の財政措置によって裏付けられているのであろうか。また、どの程度、実際のアメリカ軍の配備計画に反映されていくのであろうか。一律強制削減が大きな問題になる前までは、国防長官レベルでは、アジア関係の国防予算は削減されないとの発言が頻繁になされていた。しかし、最近は、配備に深刻な影響があると警告する発言の方が目立っている。しかも、この問題は、単に予算や兵器の性能だけの問題でなく、とくに中国の軍事的台頭との関係で、どのような作戦をアメリカが採用するかにも深く関わっている。

ちなみに、先に述べたハノイでの演説において、クリントン国務長官は、アメリカも航行の自由（freedom of navigation）を断固主張する点で利害当事者であること、アメリカは領土紛争を仲介する用意があること、そして紛争は交渉によって平和的に解決されなければならないことを主張していた。

## 7. 国連海洋法条約批准問題

この点に関係して興味深いのが、航行の自由の問題である。長年アメリカは国連海洋法条約への批准を拒否してきたことはよく知られているが、近年、軍を中心に批准支持が広がっている。これも、南シナ海、あるいは尖閣諸島領有問題が存在する東シナ海の問題と無縁ではないであろう。アメリカは、とくに2010年以来、航行の自由を前面に掲げて、中

国にその遵守を働きかけている。そうである以上は、アメリカ自身も批准した方が、はるかに説得力があるということになる。

2012年には、結果的に批准には至らなかったものの、批准成功の可能性も指摘されるようになった。これも、それほど目立たないものの、近年の大きな変化の一つである。

現在では、批准反対派は、共和党内の保守強硬派に限定されつつあるとも言えよう。

## 8. サイバーセキュリティ問題の深刻化

サイバーセキュリティの重要性は、近年一挙に増している。国防問題とも直結する問題であり、同時に、攻撃者がだれか特定しにくいこと、特定できたとしてどのように対応すべきか、困難な問題があることも特徴である。防御するだけなのか、それとも「反撃」すべきなのか、反撃するとして、それはサイバー空間に限定されるのか、それとも伝統的な武力行使まで含むのかなど、さまざまな深刻な問題が横たわっている。

言うまでもなく、サイバーセキュリティは米中関係だけの問題ではない。ただし、米中間の緊張を増す要因になっていることも確かである。2010年1月、クリントン国務長官はインターネットの世界で「鉄のカーテン」が降りつつあると語り、中国によるインターネットを介してのさまざまな行動に警告を発した。最近では、アメリカのセキュリティ関係企業のマンディアントが2013年2月18日に公開した、アメリカなどに対するサイバー攻撃の調査報告書が注目を集めている。同報告書は数多くの「証拠」を提示して、攻撃の実行部隊が事実上、中国人民解放軍であると指摘している。さらに、オバマ大統領は同年3月14日、就任したばかりの習近平国家主席との初めての電話会談で、サイバー攻撃の問題を米中間の懸案事項として提起した（読売新聞、2013年3月19日）。このような「祝い」の場において提起する程度に深刻で緊急の問題となっていると解することもできよう。

このような状況において、とりあえず、オバマ政権がどのようなサイバーセキュリティ対策を講じているかを知ることの重要性は否定できないであろう。

## 9. シェール革命の含意

アメリカのエネルギー事情の変化も、アメリカの内政・外交に大きな含意を持つ。シェールガス及びシェールオイルの産出量が急速に拡大しつつあるため、価格、輸出入などに大きな変化をもたらしている。当然天然ガスの価格は下がり、それと連動して石炭価格も下落している。その石炭は近年ヨーロッパに輸出されるようになった。アメリカの原子力発電にとって厳しい環境であることは間違いない。また、石油に依存するヨーロッパは、気候変動に対する態度を変える可能性があるのだろうか。

将来的にアメリカの中東からの原油輸入は大きく減る可能性がある。長年の夢であった中東の石油依存からの脱却すら不可能ではない。アメリカが原油輸出国になる可能性すらそれほど小さくはない。アメリカは中東から戦略的に解放されるのであろうか。アメリカの中東への関与は大きく縮小するであろうか。あるいは逆に、たとえばサウジアラビアから石油を買わないアメリカは、同国に対する影響力をその分失うのであろうか。

経済的な含意は極めて大きい。エネルギーコストが小さくなったため、製造業がアメリカに回帰しつつある。それに加えて、安全保障政策や、世界の地政学にも影響を与えるであろう。原油輸出に外貨収入を依存しているサウジアラビアやロシアにとっては、大きな脅威であろう。

2012年夏に公表された第三次「アーミテージ・ナイ・レポート」においては、日米同盟を、エネルギー面での同盟にも深化させることが提案されている。日本としては、アメリカからの天然ガスの輸入について、当然ながら、早期に、また多数の許可をエネルギー省から得たいところである。ちなみに、現行の法律は、天然ガスの輸出を自由貿易協定締結国に制限し、それ以外の国に対してはエネルギー長官の個別許可としているが、同レポートでは、全面的に同法を改正し、同盟国には特別な配慮をするように議会に求めている。

シェールガスおよびオイルは、言うまでもなく本報告書で扱った他の変化ととくに因果関係を持つものではない。ただし、最近偶然実現したわけではなく、1970年代以来のアメリカ人による技術開発の成果である。安価な天然ガスと石油は、ひいては、巷でしばしば喧伝される「アメリカ衰退論」に対する大きな反論材料ともなろう。