

国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 米国の対外政策に影響を与える 国内的諸要因

平成28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の平成 27 年度外務省外交・安全保障研究事業（発展型総合事業）「国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係」研究プロジェクトにおけるサブ・プロジェクト I 「米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因」の成果として取りまとめたものです。

2014 年中間選挙によって上下両院で共和党が過半数を占め、2015 年のオバマ政権は「レームダック」となったといわれましたが、オバマ大統領は再選を考えずに済む「フリーハンド」を手に入れ、本報告書で取り上げたように移民法改正やキューバとの国交正常化、イランとの核合意など、大統領令や大統領権限などを行使した「レガシー作り」の他、中国の海洋進出・軍事費増大を前に、航行の自由作戦を開始し、中露を念頭に中期的なオフセット戦略の策定に着手すると共に、新しい通商枠組みである TPP（環太平洋パートナーシップ協定）の交渉妥結にも尽力しました。

本サブ・プロジェクト I では、2016 年選挙を視野に入れながら、こうした米国の対外政策および政治基盤に影響を及ぼしうる米国国内の諸要素に焦点を当てた研究を行いました。

本報告書に表明されている見解はすべて参加された各執筆者のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、我が国にとって最も重要な同盟国である米国の今後の対外政策に関する研究の一助となれば幸いです。

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 28 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

- 主 査： 久保 文明 東京大学教授／日本国際問題研究所客員研究員
- 副主査： 中山 俊宏 慶応義塾大学教授／日本国際問題研究所客員研究員
- 委 員：
- 飯田 健 同志社大学准教授
 - 泉川 泰博 中央大学教授
 - 梅川 健 首都大学東京准教授
 - 高畑 昭男 白鷗大学教授
 - 西山 隆行 成蹊大学教授
 - 藤本 龍児 帝京大学准教授
 - 前嶋 和弘 上智大学教授
 - 宮田 智之 日本国際問題研究所若手客員研究員
 - 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長
 - 山岸 敬和 南山大学教授
 - 渡辺 将人 北海道大学准教授
- 委員兼幹事：
- 山上 信吾 日本国際問題研究所所長代行
 - 前川 信隆 日本国際問題研究所研究調整部長
 - 松本 明日香 日本国際問題研究所研究員
- 担当助手： 松井 菜海 日本国際問題研究所研究助手

(敬称略)

目 次

序論：要旨

久保 文明／松本 明日香 …… 1

第一部 対外政策の基盤となるマクロレベルの動向

第1章 米国の国内問題におけるイデオロギーの展開：政治・社会における分極化、
多文化主義

前嶋 和弘 …… 11

第2章 米国の経済・人口動態・財政等の状況

安井 明彦 …… 21

第二部 対外政策をめぐる政治過程

第3章 米国の対外政策における制度的機能不全：大統領権限、議会と行政のねじれ

梅川 健 …… 31

第4章 米国政府の官僚機構と対中政策

泉川 泰博 …… 43

第5章 米国の「オフセット戦略」と「国防革新イニシアティヴ」

森 聡 …… 53

第6章 アメリカの通商政策における政治過程—オバマ政権下の TPP を中心に—

渡辺 将人 …… 69

第7章 オバマ政権下における武力行使に対する世論の制約

飯田 健 …… 81

第8章 米国シンクタンクの 501 (c) 4 団体化とその背景

宮田 智之 …… 101

第9章 米国の対外政策におけるエスニック集団

—親イスラエル、キューバ系、中華系を中心に—

松本 明日香 …… 111

第10章 共和党大統領候補と外交・安保論

高畑 昭男 …… 123

第三部 政治基盤に影響をあたえる諸アクターの志向と動向

第 11 章 「オバマケア狂騒曲」とアメリカ政治

山岸 敬和 …… 135

第 12 章 米国政治における移民問題の影響

西山 隆行 …… 145

第 13 章 文化戦争による分裂：同性婚／中絶／福音派

藤本 龍児 …… 159

総論：米国の外交政策の変容と日米関係の展望

久保 文明 …… 179

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／松本 明日香

本サブ・プロジェクト I では、米国の対外政策に影響を及ぼす米国国内の諸要素に焦点を当てた研究を行った。「オバマ後」を視野に入れつつ、第一に対外政策をめぐるイデオロギー的潮流とマクロレベルの経済・社会状況、第二に政策決定過程における各種政治組織や世論や各種団体の動向、第三に政権基盤を揺るがすミクロレベルの各種争点について、党派的观点に留意しながら分析した。

第一の課題は、外交政策形成の基盤となるマクロレベルの動向を分析することである。米国内政治および対外政策におけるイデオロギー的潮流や経済・財政・人口動態の情勢などを俯瞰する。

第二の課題は、対外政策をめぐる各種政治過程を分析することである。まず、党派対立・両極化が進む中、米政府の制度的機能不全や各政府組織間の関係性をおさえる必要がある。次に、政治過程への市民の参入が盛んである米国では、対外政策決定過程をみる上で世論や各種団体の動向をおさえなければならない。

第三の課題は、政治基盤に影響を与えるミクロレベルの諸アクターの志向と動向を具体的に分析することである。2016 年の大統領・議会・知事選挙で政治争点となりうる格差と福祉に関する利益団体と各階層、主要な人種・民族、文化対立に関する公共宗教等の動向をおさえる。

選挙戦が本格化してからは、民主・共和両党の候補者の公約等にも着目する。最終的に、米国内における政権基盤や外交政策の動向を分析した上で、2016 年選挙の結果が日米関係や対中政策を含む対外政策にいかなる影響を与えるかを検討する。

以下は各章を一部抜粋の上で作成した要旨である。

第一部 対外政策の基盤となるマクロレベルの動向

第1章 米国の国内問題におけるイデオロギーの展開：

政治・社会における分極化、多文化主義

(前嶋 和弘)

本章は現在のアメリカ政治がどの方向に向かっているのかを読み解く鍵となるのが、政治・社会における政治的分極化 (political polarization: 両極化) と多文化主義であるとして、マクロな観点から分析している。政治的分極化とは、国民世論が保守とリベラルという 2 つのイデオロギーで大きく分かれていく現象を意味する。保守層とリベラル層の立ち位置が離れていくだけでなく、それぞれの層内での結束 (イデオロギー的な凝集性) が次第に強くなっているのもこの現象の特徴でもある。本章は、1. 多文化主義と政党再編成、2. 世論よりも先行する政策エリートの分極化、3. 政治情報の分極化を分析した。政治参加からガバナンスのあり方まで、長期的には「政治的分極化」はアメリカの政治過程を変貌させつつある。「政治的分極化」は政党を中心に置きながらも、政党だけでなく、世論や政治報道など社会全体を巻き込む大きな変化であり、根は深い。さらに短期的なティーパーティ議員らの躍進もあり、「動かない政治」、「決まらない政治」が固定化しつつある。それが、対中関係を含む、外交や安全保障問題に対しても影響を与えている事実には注意を払わねばならないと結論付けられている。

第2章 米国の経済・人口動態・財政等の状況

(安井 明彦)

本章はマクロな観点から米国の経済・人口動態・財政の状況を日本、中国などと比較しながら分析している。米国経済は、金融危機の後遺症から抜け出してきた。中長期的な視点では、先進国には珍しく、人口が増加を続けると見られている点が、米国経済の強みとなる。財政に関しては、高水準に達する債務残高や、医療費の増加等の問題はあがあるが、少なくとも金融危機時に急上昇した財政赤字の水準は、既に歴史的な平均にまで低下している。米国の国力低下を指摘する向きはあるが、経済面の基本的なシナリオとして、米国の「没落」を描くのは行き過ぎだろう。注意する必要があるとすれば、たとえ米国の「没落」がなかったとしても、中国などの「他国の成長」が続いた場合に、米国の相対的な地位は低下し得ることであると喚起されている。

第二部 対外政策をめぐる政治過程

第3章 米国の対外政策における制度的機能不全：大統領権限、議会と行政のねじれ

(梅川 健)

本章は、アメリカの対外政策の形成における大統領と議会の関係を確認した上で、グアantanamo収容所閉鎖と、イラン核合意を具体的事例として取り上げながら、大統領と議会の対立の様相を概観している。本章で取り上げられたグアantanamo収容所閉鎖問題は、議会の反対によって大統領の政策課題が頓挫している事例である。ただし、ここ数年のオバマ大統領の署名時声明を見ると、議会による反対をなんとかして乗り越えようとする意志を見て取ることができると筆者は指摘している。また、イラン核合意については、オバマ大統領は議会の反対にもかかわらず、解除権限を用いることで、制裁解除になんとかこぎ着けており、議会との関係性に苦慮する姿が描かれている。

その苦慮する背景として、本章はアメリカでは厳格な三権分立制が採用されており、対外制裁においても、大統領は議会と権限を分有しており、それゆえに、大統領と議会との協調関係が築けなければ、イデオロギー的分極化が進展する議会内に深い分断線が引かれ、議会が一丸となって大統領を支えるということが難しくなっているためであると説明している。さらに、2010年以降、オバマ大統領は分割政府状況に直面しており、オバマ大統領は国内的条件が極めて不利な中で対外政策を決定してきたことを指摘している。国内の政争こそが、オバマ外交を理解する上での手がかりになると結論付けられている。

第4章 米国政府の官僚機構と対中政策

(泉川 泰博)

本章はアメリカの官僚機構は、対中外交・安全保障政策にどのような影響を与えているのかを現地調査の知見なども含めながら詳らかにしている。外交政策の実務家はもちろん、また外交政策を研究する専門家にとっても、政府内組織間の対立や協調が政策アウトプットに少なからぬ影響を与えることは常識である。このことは、アメリカの対中政策に関しても当てはまるはずであるが、これまで十分に研究されてきたとは言えない。そこで本章では、アメリカの対中国政策形成過程において政府の官僚機構がどのような働きをしているのかについて分析している。特に、国務省、国防総省、NSCというアメリカ政府の主要な3つの安全保障官僚機構の特徴を明らし、それらの相互作用がどのようにアメリカの対中政策に影響を与えるのかを明らかにしようとした。

本研究の過程では、既存のモデルでは十分に把握しきれていない側面が少なくとも2つ

あることが明らかになってきている。第 1 に、組織の SOP や文化、さらには組織間の相対的影響力などで政策ダイナミクスはかなり規定されるものの、そうしたダイナミクスは、鍵となる職位を占める個人や彼らの間の関係によって変容しうる、ということ。第 2 に、単に国務省、国防総省および NSC の間の対立のみならず、それぞれの組織内部の下位組織間の対立や、省庁をまたいだ下位組織間の相互作用が政策に少なからぬ影響を与えることがあるという知見が提示されている。

第 5 章 米国の「オフセット戦略」と「国防革新イニシアティブ」

(森 聡)

本章で詳細に分析されているように、2014 年 11 月にヘーゲル国防長官（当時）が国防革新イニシアティブ（Defense Innovation Initiative、以下 DII）を始動させ、そこに含まれる一連の取り組みを通じて、やがて「第三のオフセット戦略（third offset strategy、以下 TOS）」を生み出すとの方針が発表された。

著者は DII・TOS を取り巻く構造的要因には、推進要因も減速要因もあり、スムーズに進んでいくとの保証はどこにもなく、予断を許さないとする。しかし、アメリカの国防コミュニティには、中国やロシアとの戦略的競争で優位に立ち、アメリカを今後とも軍事面における圧倒的な一等国としていくべきとの「文化」が根強く存在し、組織文化の抵抗や国際情勢への対処といった減速要因を乗り越えていこうとするモメンタムが存在するのでもまた事実であるので、不必要に DII や TOS の行方を悲観する必要はないとしている。同時にこれは米軍の姿や行動が変わることを意味しているので、同盟国である日本にも直接的な影響が及ぶことになろうと注意を促している。

第 6 章 アメリカの通商政策における政治過程－オバマ政権下の TPP を中心に－

(渡辺 将人)

本章では通商政策における政治過程を検討するが、オバマ政権下における TPP（環太平洋経済連携協定）とその 2016 年大統領選挙への含意の事例を取り上げている。

2015 年 10 月 5 日、ジョージア州アトランタにおける交渉で、世界の国内総生産の 4 割を占める 12 カ国による大筋合意が実現したが、この TPP が発効すればアメリカにとっては NAFTA（北米自由貿易協定）以来の大規模な貿易協定となり、オバマ政権にとっても遺産の 1 つとなる。しかし、大筋合意までの道筋は容易ではなく、議会における批准には困難が予想されている。しかも、それらの原因の多くが種々の国内的要因による。そこで本章では国内の諸要因をオバマ政権下の TPP を事例に確認した上で、TPP が 2016 年大統領

選挙にどのような影響をもたらしているのか検討し、アメリカにおける通商政策と内政要因として避けて通れない選挙との関係を理解する手がかりを浮き彫りにした。

第7章 オバマ政権下における武力行使に対する世論の制約

(飯田 健)

本章は、近年のアメリカにおける対外政策についての有権者の態度が何によって影響を受けているのか検証している。アメリカが世界において積極的に活動すべきではないと考える非介入主義的な有権者の割合は、2000年代以降急激に増加している。なぜ、アメリカの有権者は近年「内向化」しているのかを、サーベイデータを用いて分析するとともに、そうした世論を所与のものとして、個別具体的な状況において何が原因でアメリカの有権者での武力行使反対の意見が弱まるのかインターネットサーベイ実験を通じて検証した。

その結果、サーベイデータ分析では、アメリカに対する世界の尊敬が小さくなっていると感じる有権者ほど、また中国と比べてのアメリカの経済力あるいは軍事力が弱いと思っている有権者ほど、非介入主義的な態度をもつことが示された。さらに、インターネットサーベイ実験では、日本に好意的な印象をもつ被験者の間では、国連関係者の懸念が表明された場合には、東シナ海でのアメリカによる武力行使への反対が弱まるとの結果が得られた。

これらの結果は今後のアメリカの対外政策および日本の対外政策に重要な示唆を与える。アメリカと日本の両国のいずれにせよ、武力行使を行うのであればますます国内世論や国際社会に配慮しなければならなくなっている、ということはこの研究は示している。

第8章 米国シンクタンクの 501 (c) 4 団体化とその背景

(宮田 智之)

なぜ米国シンクタンクの 501 (c) 4 団体化という現象が注目されるのか。それは、501 (c) 3 団体としては非常に難しいと考えられている広範な政治的活動が 501 (c) 4 団体においては可能になるからであり、たとえば、大々的なロビーイングといった活動に従事できるようになる。しかし、極めて重要な変化であると考えられるものの、非常に新しい現象であるため、501 (c) 4 団体化に焦点を当てた考察はこれまでのところジャーナリストの分析を含めて皆無である。そこで、本章においてアメリカのシンクタンクの歴史的展開を簡単に概観した後、501 (c) 4 団体化とその背景について考察している。501 (c) 4 団体化という現象がアメリカの政治社会の統合ではなく、分断を加速させているという、シンクタンク批判をさらに高めることは否定できないであろう。

第9章 米国の対外政策におけるエスニック集団 —親イスラエル、キューバ系、中華系を中心に—

(松本 明日香)

強力な「エスニック・ロビー」が背後に存在すると言われてきたアメリカの対キューバと対イラン外交において、このほど大きな政策の転換が見られた。これまで各「エスニック・ロビー」はどのような成果を挙げているのか、そして今回はなぜ同じように機能しなかったのだろうか。これらに答えるにあたり、本章は構成員、資金面、活動内容の大きく3つの要因を仮説として考える。伝統的に強力とされた「親イスラエル」、「キューバ系」、「中華系」のエスニック集団において、冒頭に挙げた3要素において、それぞれ変容が見られることが明らかになった。一方、オバマ政権のイランとキューバに関する政策変更は、議会の反対を大統領権限で押し切ったところがあり、完全にエスニック・ロビーの影響を脱したとは言いきれない。一方で、トランプは選挙活動費を自腹で賄うとも宣言しており、外交政策への理解にはおぼつかない点が指摘されるものの、エスニック・ロビーの影響を免れうる特異な候補ではある。今後の大統領選挙では、外交政策の変更に伴うエスニック集団の動きはひとつの注目点となろう。

第10章 共和党大統領候補と外交・安保論

(高畑 昭男)

本章は、孤立主義から介入主義まで共和党の幅広い外交・安保思想の類型や特徴などについてあらためて整理し、それぞれに導かれるアメリカ外交や国際関与の姿を探っている。その上で、2016年大統領選に向けた今後の展開や現時点の見通しについても展望している。共和党の外交・安保思想の類型には多くの先行研究があるが、ここでは以下の6つの類型が検討された。

- (1) リアリスト (現実主義者)
- (2) 保守強硬派
- (3) 新保守主義 (neo-conservative)
- (4) 孤立主義者 (1) (paleo-conservative)
- (5) 孤立主義者 (2) (libertarian, paleo-libertarian)
- (6) 宗教保守 (evangelical)

さらに本章はミードによる外交・安保思想の4類型を整理している。

- (1) ハミルトン主義 (Hamiltonian)
- (2) ウィルソン主義 (Wilsonian)

(3) ジェファソン主義 (Jeffersonian)

(4) ジャクソン主義 (Jacksonian)

著者の紹介によると、ミードは最近のオバマ外交の最大の問題点として、国際社会の改革というリベラル型の「ウィルソン主義」を掲げる一方で、実際の外交では対外関与を縮小し、最小コストで済ませようとする「ジェファソン主義」の行動から抜け出せないために、二律背反となって破綻していると批判している。共和党大統領候補のほぼ全員が「強いアメリカ」や「強力な国防」、「国防予算の拡大と充実」を外交・安保政策の筆頭に掲げていることは単に「反オバマ」というだけでなく、「弱いアメリカ」という対外イメージを招いてしまったオバマ外交全般に対する共和党側の反発の強さを象徴しているといつてよいと結論づけている。

また、レーガン候補の時に乱暴にみえる発言が物議をかもしることが多々あったが、実際面では政策知識人層が着実に安定した政策を用意していたことによって、レーガン政権の成功が導かれたといえることを振り返り、その意味でトランプ候補およびその選挙戦の動向に関しては、どのような政策スタッフまたは政策知識人層を用意できるかがこれから問われていくのではないかと提起している。

第三部 政治基盤に影響をあたえる諸アクターの志向と動向

第11章 「オバマケア騒曲」とアメリカ政治

(山岸 敬和)

2010年3月に成立した、患者保護および医療費負担適正化法 (Patient Protection and Affordable Care Act: 通称オバマケア¹⁾) が成立するとすぐに、「オバマケアを破棄せよ (Repeal Obamacare)」というスローガンを掲げる共和党保守派と、オバマケアの定着・改善を目指す民主党リベラル派の激しい政治的攻防戦が始まった。本章は、いわば「オバマケア狂騒曲」がなぜ法案成立以降ずっと続いているのかを考察した。

第1にアメリカ医療政策史の特徴として、1930年、40年代までに民間保険が大きな柱として成長したということが特徴として挙げられる。第2に経済問題に関して、50人以上の従業員を持つ雇用主に対して医療保険の提供を義務付けているが、これまで医療保険を提供してこなかった小規模の企業にとって大きな財政負担となる点が指摘されている。第3に財政問題に関して、雇用主に対する義務付けが結局延期された。第4に、貧富の格差問題として、分厚い中流階級を維持しようとする努力がなされてきていないと指摘する。第5に、宗教・政治文化問題、第6に低保険者問題、第7に無保険者問題、第8に政治的

に脆弱な点を理由として挙げている。

オバマケアを定着させるためには民主党候補者が当選して次の一手を差さなければならないが、財源などのことを考えると大胆な政策を行うことは難しい。他方、共和党候補者が当選しても、オバマケアに対する魅力的な代替案がないように見える。となると、次期政権がどちらになってもオバマケアが抱える問題点は大きく改善されずに継続され、「オバマケア狂騒曲」は続くことになるのかもしれないと著者は概観している。

第12章 米国政治における移民問題の影響

(西山 隆行)

本章では、近年のアメリカでは中南米系、アジア系、黒人の全てにおいて、民主党に政党帰属意識を持つ人は、共和党に政党帰属意識を持つ人よりも多いことが指摘された。その結果、共和党は白人の政党、民主党はマイノリティの政党という傾向が顕著になりつつある。民主党も、近年はマイノリティに目を向けすぎて、白人票をとることができなくなっていることを自覚している。そのため、クリントンやオバマの大統領選挙時に見られたように、民主党が白人対策を講じていると思われる現象もみられるようになっている。

一方で、移民の子孫ではないが共和党を支持する人も徐々に増えつつある中で、今後のアメリカの人種とエスニシティをめぐる政治の在り方は、共和党の選択に大きく左右されると本章は解説している。たとえばメキシコ系移民に関して、国籍の出生地主義原則を定めた合衆国憲法修正第14条の規定をめぐっては、トランプ、カーソン、クルーズが批判しているものの、ブッシュとルビオは同規定の支持を表明していると分断を本章は紹介している。共和党が移民問題を白人の多数派にアピールすることを目的として使い続けられれば、アメリカ政治は人種により分断され続けるだろう。その一方で、共和党がより広範な人々を対象として穏健な戦術をとるならば、移民を統合し、人種的分断が少ない政治が招来されるだろうと著者は纏めている。

第13章 文化戦争による分裂：同性婚／中絶／福音派

(藤本 龍児)

アメリカの分裂は、「大きな政府 vs 小さな政府」や「貧困層 vs. 富裕層」などの対立として捉えられることが多く、「民主党 vs 共和党」と関連付けて説明されるが、本章はより深い文化的次元、奥底には宗教的次元における対立を紐解いている。具体的には、第1に同性婚、第2に中絶、第3に政治とのかかわりを深めていった福音派、宗教右派から宗教左派までをめぐる文化戦争を、歴史的にさかのぼって現在まで描いている。政治的な動き

としては、カーター大統領の施策に失望した福音派がモラル・マジョリティとして結集し、レーガン大統領に流れ込み、ブッシュ大統領期に再興し、オバマ大統領が福音派の若者を掴むが、最後に切り捨ててしまう様子を分析している。また、最後に、福音派と対立する層ですら「世俗派」とは言い難い点を指摘し、アメリカの公共宗教のあり方を概観している。

総論：米国外交政策の変容と日米関係の展望

(久保 文明)

本章は、研究会主査より、各国内要素が対外政策にどのように影響を与えるかの含意を導く総論となっている。まず、オバマ政権のもとで外交政策が変化してきたことが解説されている。オバマ政権のもとで、ジョージ・W・ブッシュ前政権の外交政策が、少なくともその基調において大きく変化し、さらにオバマ政権の過去7年においても一定の変化が見られ、また一期目と二期目の違いが顕著であると指摘されている。オバマ政権は地球温暖化での国際的合意達成、核開発をめぐるイランとの妥協、キューパとの国交回復、TPP交渉妥結などの成果を誇示している。それに対して、シリア情勢、あるいはイスラム固については、有効な対策を打ち出せていないと評されている。

次いで、オバマ政権下の日米関係の変化について総括している。TPPや日米の安全保障協力の枠組みなどにおいて進展がみられたものの、このような進展の効果を相殺するほどの国際環境の悪化についても留意しておく必要があると指摘している。

最後に大統領選挙における日米関係を含む外交論争には若干の懸念材料が存在することに留意を促している。第1に、アメリカに存在するグローバル化への反発について注意する必要があるだろうとしている。TPPの行く末が注視される。第2に、トランプ現象が様々な意味で懸念される。日米関係についての誤認が多い。第3に、他方で、多数の大統領候補の中で対日政策に強い関心を示してきたマルコ・ルビオ候補が共和党内での指名争い緒戦のアイオワで、2位のトランプに肉薄する3位に入り、善戦したことは喜ばしいものの、撤退してしまっており、やはり日本に対する理解が今後の懸念材料となっている。

第一部

対外政策の基盤となる マクロレベルの動向

第1章 米国の国内問題におけるイデオロギーの展開：政治・社会における分極化、多文化主義

前嶋 和弘

はじめに

現在のアメリカ政治がどの方向に向かっているのかを読み解く鍵となるのが、政治・社会における政治的分極化（political polarization：両極化）と多文化主義である。政治的分極化とは、国民世論が保守とリベラルという2つのイデオロギーで大きく分かれていく現象を意味する。保守層とリベラル層の立ち位置が離れていくだけでなく、それぞれの層内の結束（イデオロギー的な凝集性）が次第に強くなっているのもこの現象の特徴でもある。この現象のために、政党支持でいえば保守層はますます共和党支持になり、リベラル層は民主党支持で一枚岩的に結束していく状況を生み出している。政治的分極化現象はここ40年間で徐々に進み、ここ数年は、ちょうど左右の力で大きく二層に対称的に分かれた均衡状態に至っている。

1. 多文化主義と政党再編成

分極化については、過去10年間の政党や議会研究の最も重要な研究対象の一つとなっており、様々な分析がなされてきた¹。分極化の大きな理由の一つとしてまず挙げられるのが、1960年代や70年代の多文化主義的な考え方を受容する社会への変化である。多文化主義的な動きには、1960年代なら公民権運動に代表されるような人種融合的な政策、70年代から80年代にかけての男女平等憲法修正条項（Equal Rights Amendment：ERA）をめぐる女性運動、60年代から現在まで続く女性の権利としての妊娠中絶擁護（プロチョイス運動）、あるいは、90年以降の同性婚容認といったものが挙げられる。このような各種の社会的リベラル路線を強く反映した争点に対しては、国民の一定数は積極的に受け入れるのに対し、ちょうど反作用といえるように保守層の反発も強くなっていく。

さらに、第二次大戦前後のニューディール政策以降続いてきた所得再分配的な考えに基づく政府の強いリーダーシップによる福祉国家化（経済リベラル路線）についても、国民世論は大きく分かれていく。リベラル層は支持しているものの、保守層は強く反発し、「レーガン革命」以降の「小さな政府」への志向が強まっていく。保守派（伝統主義者）とリベラル派（進歩主義者）の間における、価値観の衝突である「文化戦争（culture war）」が国民世論を分断させていくようになる。妊娠中絶、同性婚、銃規制、移民、政教分離、地球

温暖化などの「くさび形争点 (wedge issues)」は、この文化戦争の戦いの中心に位置する²。

このような世論の変化を背景に、政党支持についても 1970 年代後半以降再編成が進んでいく。それ以前の南部は南北戦争以前から続く、民主党の地盤であった。民主党内でも保守を掲げる議員が南部に集まっており、東部のリベラルな民主党議員と一線を画する「サザン・デモクラット (Southern Democrats)」として党内の保守グループを形成していた。しかし、1980 年代以降、キリスト教保守勢力と緊密な関係になった共和党が南部の保守世論を味方につけ、連邦議会の議席を伸ばし、州政府も圧倒する。こうして、「サザン・デモクラット」に代わり、南部の共和党化が一気に進んでいく。東部の穏健な共和党の議員が次第に引退するとともに、「民主党＝リベラル＝北東部・カリフォルニアの政党」「共和党＝保守＝中西部・南部の政党」と大きく二分されていく。

2. 世論よりも先行する政策エリートの分極化

これまで述べたような「世論の分極化」という国民側の変化以上に、議員や政党指導部のような政策エリートの方の分極化の方が激しいという研究者の指摘も少なくない³。実際に政策エリートの分極化は国民に先んじる形で進んできた。

分かりやすい例が、連邦議会下院選挙区割りが生み出した党派性の強い議員の増加である。毎 10 年ごとの国勢調査を基にした選挙区割り改定を担当するのは各州議会でも多数派を取っている政党であり、各州の多数派党は自分たちにとって有利な選挙区割りを行うケースが目立ってきた。ゲリマンダーに近い区割りの選挙区は議員の政治イデオロギーの純化を意味し、当然ながら、民主・共和どちらかの政党との凝集性は極めて高くなる。このようにして、分極化が進んでいくというメカニズムがある。

また、1980 年代末から連邦選挙規制法の枠外にある献金の総称であるソフトマネーが政党に入り込むことによって、政党の全国委員会の権限が一気に大きくなっていった⁴のも分極化の要因の一つと考えられている。政党本部と地方組織の提携が緊密化し、候補者のリクルート活動から、選挙、立法活動のすべての段階に全国政党が関与し、統一的な戦略を組むようになってきた。日本などの議院内閣制の国に比べると、アメリカの政党は法案投票で党内がばらばらになるのは日常茶飯事だったが、全国政党組織の活性化で、共和党は共和党で、民主党は民主党で結束する形となっていた。

その中で重視されたのが政治マーケティング的な手法であり、議会内では対立党との異なる点を強調し、自分たちの政党への国民からの支持を高めていく議会戦略も第 104 議会 (1995 年 1 月から 1997 年 1 月) でのニュート・ギングリッチ (Newt Gingrich) 下院議長のところから完全に定着していった。また、これ以前にも 1980 年代のレーガン大統領のあた

りから、テレビなどのメディアを通じて国民に直接に訴えて世論の支持を取り付けることで議会の対立党を動かそうとする「ゴーイング・パブリック戦略 (going public strategy)」が一般的になっていた⁵。アメリカの政治システムは、大統領と議会との権力分立が基本となっているが、上下両院のどちらか、あるいは両方の多数派が大統領の政党と異なるという分割政府 (divided government) の場合、大統領の政策運営が大きく滞ってしまう。この事態を回避するのが、大統領の「ゴーイング・パブリック戦略」だが、議会の方も次第にテレビのスクリーンの向こう側にいる支持者に向けて、大統領やその党を強く非難するようになったことで、政治そのものがより劇場的になっていった。

3. 政治情報の分極化

政治の劇場化とともに、2000年代に入ってから、政治の各種情報が左右の政治的な立場を明確にしたものになっていく。つまり、「分極化」が政治情報にも及んでいく。典型的な政治情報の分極化は、ケーブルニュースの24時間ニュース専門局が目立っており、FOXNEWSが右、MSNBCが左、MSNBCほどではないものの、CNNも左のそれぞれの政治的な立場を明確にした情報提供が大きく台頭してきた⁶。この3つのケーブルニュース局は、新聞や地上波の3大ネットワークニュースのイブニングニュースなどを押さえ、アメリカの国民が最も利用する政治情報源となっている。選挙においては、候補者や政党は好意的なメディア機関と親密になり、否定的な報道については「偏向」を指摘する。大統領や連邦議会、官僚も効果的なガバナンスを希求する一環として、少しでも自らにとって有利な報道をするメディアを厳選する傾向にある。各種利益団体や一部のシンクタンクも、「味方のメディア」と「敵のメディア」を峻別し、提供する情報を大きく変えている。さらに、保守のティーパーティー運動、リベラル派のウォール街占拠運動のいずれも、近年の左右の政治運動が拡大していく際には、保守、リベラルのそれぞれのメディアが政治的なインフラとなっていた。

アメリカの政治報道の客観性追求は、かつては規範そのものであり、「正しい政治情報」が民主的な政治過程を支える基盤そのものであったが、その状況が大きく崩れていった。ケーブルニュース局に加え、2000年代に入り、様々なインターネット情報サイトが登場し、右と左のそのニーズに合った政治情報が作り出され、どちらかの党派性に沿った言説がさらに拡大再生産されていくという構図が明確になっていった。アメリカの分極化に関する各種調査を行っているピューリサーチによれば、保守層とリベラル層の政治情報源が明らかに異なっている。たとえば、「やや保守層」の情報ソースは、Wall Street Journal などだが、それよりも保守となるとFOXNEWS、Drudge Report (インターネットの保守系政治ゴ

シップサイト)。最右翼が、Breitbart (インターネットの保守系政治ゴシップサイト)、Rush Limbaugh Show (保守系トークラジオ番組) などから政治情報を得ている。一方、リベラル側については、「やや左」の層はNBC、CBS、ABCの3大地上波ネットワークニュースなどを情報源としているが、それより左になるとCNN、MSNBC、Buzzfeed (ゴシップサイト)、PBS、BBC アメリカ、Huffington Postなどを情報源とし、最左翼はニューヨーカー (文芸・情報雑誌) とSlate (ニュースサイト) から情報を得ている⁷。

このような政治情報の提供者の分極化に加えて、ソーシャルメディアが爆発的に普及し続けており、政治報道は瞬時に広く伝播するようになってきているという影響は大きい。ソーシャルメディアでは、左右いずれかのオンラインでは自分の支持する情報を好んで伝える「選択的接触 (selective exposure)」の傾向があるため、世論の分極化もさらに進んでいる傾向が明らかになっている。「政治的分極化」はメディアが生んだのか、あるいは「政治的分極化」の帰結が「メディアの分極化」となったのかという議論はあるものの、「敵か味方か」の二元論で政策を論じれば、民主・共和両党の間での妥協が難しくなるのはいうまでもない。

特定の立場に立脚した政治情報とそれを増幅するソーシャルメディアが爆発的に増えていく政治環境が成り立つ中、政党、連邦議会、大統領、官僚、利益団体、シンクタンク、市民団体などの様々なアクターが自らを有利に報じるメディア機関を厳選し始めるなど、政治参加からガバナンスのあり方までが変わりつつある。

4. 動かない議会とティーパーティー運動

こうして、この30年間でアメリカの政治的環境は大きく変わっていった。世論の変化や政党再編成の結果を反映して、連邦議会内では、民主党と共和党という2つの極で左右に分かれるのと同時に、党内の結束も強くなっていった。主要な法案の賛否については、自分の政党でまとまる「政党結束投票 (party unity vote)」の率は、1970年代には民主党も共和党も、上下両院で5割から6割程度にとどまっていた。つまり、同じ政党内でも半分近くが法案の賛否で分かれていたことになる。しかし、分極化が進む中で、ここ数年は9割近くが自分の政党と同調することが一般的になっている⁸。

厄介なことに、ここ数年、両党の議席数は比較的近い。特に上院の場合、対立党を止めるためのフィリバスター (filibuster：議事妨害) も頻繁に使われるようになってきた。どちらの党が上下両院で多数派を取ったといっても、60議席がなければ、議事妨害中止 (クローチャー：cloture) ができない。つまり、41議席があれば、少数派党は多数派党の主導の法案をほぼ完璧に封じることができる。過去20年間で多数派党が上院で60議席以上を

とったのは、オバマ政権初期の111議会（2009年1月から2011年1月）の中のものか月の数しかなく⁹（無党派だが民主党と統一会派をとる2議員を含む）。実際、ここ数年は主要な政策の立法化が止まる「グリッドロック」が続くという構造となっている。民主党と共和党とが激しくぶつかり合い、この「政治的分極化」がここ数年間で極まり、全く妥協できない状況が続いている。かつては民主・共和両党ともに中道保守的な傾向があり、両党の間の妥協は比較的容易だったのはおとぎ話のようである。

妥協が見いだせないまま、議会は停滞する。ティーパーティー運動の台頭で共和党が下院で多数派を奪還した2010年中間選挙以降、民主党と共和党の対立激化で、法案が立法化される数もここ数年、大きく減っている。第112議会（2011年1月から2013年1月）の284、113議会（2013年1月から2015年1月）の296は、南北戦争以降、最低のワースト1、2の数を記録している。

これまで論じた長期的な分極化の構造に加えて、上述のティーパーティー運動こそ、議会の膠着状態を生み出した短期的な元凶であるといっても過言ではなかろう。この運動に支持され、「反医療保険改革」「反増税」「小さな政府」を主張する候補者たちが2010年中間選挙で下院を中心に議席を奪って以来、議会の状況が大きく変わった。このティーパーティー議員たちは、いずれも共和党の議員だが、共和党の穏健派の議員とは明らかに一線を画していた。一言でいえば、民主党側との妥協を一切許さない強硬姿勢を行動原理とする議員たちであった。ティーパーティー議員たちは、当初は「下院ティーパーティー議員連盟（Congressional Tea Party Caucus）」として、その後は「下院自由議員連盟（Congressional Freedom Caucus）」として、共和党内保守をけん引していく。「下院自由議員連盟」は、民主党との妥協を図っているとして何度もジョン・ベイナー（John Boehner）下院議長降ろしを企て、2015年秋のベイナー議長退任後にはポール・ライアン（Paul Ryan）新議長を擁立するなど、議会内での勢力を伸長させてきた。

5. 「新孤立主義」と分極化

外交政策を進める上でも分極化は影響を及ぼしている。分極化の影響は外交政策の国内政治化でもある。外交政策についても、国内政治と同じように、世論重視という傾向が徐々に強くなっている。実際、分極化を背景に、ここ数年だけでも、シリア・アサド政権への攻撃、イスラム国やウクライナ問題など様々な安全保障政策についても議会や世論が大きく分かれ、オバマ政権の足を引っ張る形となっている。分極化を背景にした議会の反発があるため、例えば、イラク、シリア内で増殖するイスラムに対しても空爆を中心にした対応にとどまり、本格的に地上軍をなかなか派遣できる状況が生まれない。もし、本格介入

した場合、泥沼化は避けられず、世論や議会の大きな反発が予想されるためである。長期化したイラク、アフガニスタン両戦争で疲弊したアメリカ国内には、現在、厭戦気分が蔓延している。第二次大戦以降の冷戦期から比較的長い間、大統領の外交政策に対して、議会はできるだけ、それを受け入れ、対立を避けようとする「冷戦コンセンサス（Cold War Consensus）」が存在したが、それは完全に過去の話となっている。

共和党内の最保守であり、分極化の“鬼っ子”ともいえる存在として2011年以降急成長したティーパーティー運動は、「小さな政府」を強く求め、政府支出の削減を大きく主張してきた。このように、この財政健全化の中での国防予算はかつてのような聖域ではなくなっている。第112議会の最終段階の2012年末から2013年年明けにかけての「財政の崖（fiscal cliff）」をめぐるオバマ政権と共和党との交渉は、ティーパーティー議員を中心とする反発で困難を極めた。「財政の崖」とは、財政的な非常事態のことであり、（1）ブッシュ前政権時代に時限立法として延長されてきた所得税やキャピタルゲイン・配当税などの大型減税（ブッシュ減税）の失効と、（2）財政赤字問題の今後の対応を決めた「2011年予算管理法」に定められた実施予定の自動一律歳出削減のスタート期限が2012年末に同時に迎える、という2つの要因があった。ティーパーティー議員の意向を反映し、増税に反対し社会保障削減を強く主張する共和党と、富裕層への増税を公約としてきたオバマ政権が対立し、「財政の崖」を回避するための話し合いは難航した。

結局、「財政の崖」協議は期限ぎりぎりに、超富裕層の減税措置の停止を見返りにブッシュ減税を恒久化する形で何とか回避された。しかし、一律歳出削減は2013年3月1日まで先送りされただけであり、3月には結局、歳出を自動削減する強制削減措置が発動された。このように、ティーパーティー運動は安全保障も揺るがす存在になっている。

「世界の警察官を辞めたのではないか」とも非難される現在のオバマ政権の外交政策の行動原理の背景には、分極化で生まれた「新孤立主義」といった状況がある。オバマ外交を「現実的」とみる民主党支持者が少なくないのに対して、共和党支持者の多くは「弱腰」とみる。両者間の共通理解は極めて少ない。一方で、ロシアや中国の思惑に対して、どうしても後手となってしまっているオバマ外交を不安視する見方も2016年初めの段階では少しずつ広がりつつある。

一方で、外交政策の国内政治化で世論が重視されるということは、もし政治的争点に対する賛否が分かれていない場合には、うまくいき、そうでない場合には頓挫してしまう。例えば、キューバとの国交回復は世論の流れを見ても容易に想像できた。2015年2月の調査では、キューバに対するアメリカ国民の好感度はギャラップが好感度に対する統計を取り始めた1996年以降、最高を記録している。国交回復を打ち上げた後も、国交回復と経済

制裁解除を望む声はさらに増えているため、キューバとの関係改善については今後も比較的うまく進んでいくのではないかと想像できる。逆に、世論の反対が大きい環太平洋戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Partnership: TPP）は今後、議会の承認で大きな困難を極める可能性もある。「TPPの問題点」としてアメリカのメディアが共通して挙げている中には、海外への雇用流出、労働環境の悪化、ゆるい環境規制、ジェネリック医薬品の導入の遅れ、為替操作に対する措置機能の欠如など、リベラル派にとっては納得できない争点が多く、民主党内の反対が強い。

6. 妥協ができない政治への不満と分極化の今後

現在のアメリカ社会には、政治に対する強い不満が渦巻いている。その背景には政治的分極化による妥協ができない政治の中、法案がまとまらない機能不全にある。景気は回復しているが、各種世論調査では「アメリカのこれから」に対する強い不満がみえる。オバマ大統領はさしずめ、「分極化」の時代の「国民が統合できない象徴」となっている。

アメリカ社会に巣食う閉塞感や政治不信は非常に大きい。2014年11月の中間選挙では、共和党が躍進し、それまでも多数派だった下院で議席を伸ばしたうえで、8年ぶりに上院でも多数派を奪還した。さらに、全米の多くの州で同時に行われた知事選などでも共和党が優勢だった。民主党・オバマ政権に対する批判が共和党の躍進を支えている。ただ、出口調査の結果などをみると、オバマ批判だけでなく、連邦議会に対する不満も非常に高いという非常に異質な選挙であったことが明らかになっている。そもそも、2014年中間選挙では歴史的に低い投票率を記録したほか、中間選挙後も勝ったはずの共和党指導部に対する強い不満が世論調査ではうかがわれる。

それでは分極化は今後どうなっていくのだろうか。研究者の中には、分極化を長期的なスパンの中で考えてその意味を考えようとする見方もある。議会研究者のローレンス・ドット (Lawrence Dodd) は、政党中心の政治と委員会中心の政治の両極で揺れ動くと指摘する。ドットの説を説明すると次のようになる。まず、国民を割るような政治的な争点が浮上した場合、賛否それぞれの主張を代弁してくれる政党を国民は2つに分かれて支持する。しかし妥協がないまま政策は膠着してしまうため、結局、政策は生まれない。そのため、この膠着状態を合理的に回避するため、国民は分極的な行動を辞め、政策を効率的に生み出す議会の委員会中心の政治を志向するようになる。「政党中心の政治」が政治的分極化であり、「委員会中心の政治」が超党派の政治であり、この両者は循環的 (cyclical) であるという説である¹⁰。

ドットの説は、アンソニー・ダウンズ (Anthony Downs) の合理的選択理論¹¹を現在の分

極化の分析に応用したものである。ドッドによると、過去にも南北戦争以降のリコンストラクション期にも分極化が進み、その後、委員会中心の政治になっていったという例もある。ただ、一方で、民主党が東部のリベラル派とサザン・デモクラットが共存した時代の方が例外的である、という他の研究者の見方もある¹²。ただ、議員にとっては、そもそも「動かない」連邦議会への国民世論の批判がこれだけ強い中、超党派の妥協を訴えていくことは、自分の議席を守るために合理的な選択という見方もできるであろう。

このような純粋な理論的な議論以外でも、分極化の今後について、様々なシナリオが考えられている。長期的に考えれば、現在、拮抗している民主党と共和党のバランスが変わっていく要因はいくつかある。その代表的なものが移民の存在である。アメリカを目指す移民の数は現在、歴史上、最も多くなっており、一種の移民ブームとなっている。2001年から2010年までの10年間に永住権を与えられた移民の数は1050万人を超えており、10年単位ではアメリカの歴史上もっとも多くなっている¹³。

もちろん、既に共和党は必死にヒスパニック系やアジア系のつなぎとめを急いでいる。また、移民は一枚岩ではない。ヒスパニック系の中でも、特に、革命をきっかけに移ってきたキューバ系の中には反共主義の人も多く、共和党支持は根強い。2016年の大統領選挙の共和党候補者指名争いに立候補をしているマルコ・ルビオ (Marco Rubio)、テッド・クルーズ (Ted Cruz) 両上院議員もキューバ系である。しかし、例えば、ユダヤ系のように所得や社会的な階層が高くなっていても、毎回の大統領選挙では7割が民主党候補に投票しているケースもあり、ヒスパニック系全体の政党支持態度というのはなかなか変わらないかもしれない。そうすると、ヒスパニック系移民やアジア系移民が増えていけば、当面は低賃金労働を行う層となるとみられているため、所得再分配的な政策に積極的な民主党の支持層が増えていくと考えられるかもしれない。そうなるに膠着していた共和党と民主党のバランスが変わるだけでなく、それぞれの党が推進する政策そのものを大きく変えていく可能性がある。

おわりに

本稿で述べたように政治参加からガバナンスのあり方まで、長期的には「政治的分極化」はアメリカの政治過程を変貌させつつある。「政治的分極化」は政党を中心に置きながらも、政党だけでなく、世論や政治報道など社会全体を巻き込む大きな変化であり、根は深い。さらに短期的なティーパーティー議員らの躍進もあり、「動かない政治」「決まらない政治」が固定化しつつある。それが、対中関係を含む、外交や安全保障問題に対しても影響を与えている事実には注意を払わねばならない。

—注—

- ¹ たとえば、McCarty, Nolan, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal (2008), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, MA: The MIT Press; Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope (2010), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. New York: Longman; Poole, Keith T. and Howard Rosenthal (2007), *Ideology & Congress*, 2nd ed. Piscataway, New Jersey: Transaction Publishers, Persily, Nathaniel ed, (2015), *Solutions To Political Polarization in America*, New York: Cambridge University Press などがある。
- ² Hunter, James Davison (1991), *Culture Wars: The Struggle to Define America*, New York; Basic Books など「文化戦争」議論の先鞭をつけた。
- ³ たとえば、The MIT Press; Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope (2010), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. New York: Longman などが代表的である。ただ、一連の著作を通じてフィオリナは「アメリカ国民は分極化されたのではなく、よりよく分類されただけである」と主張している。
- ⁴ 前嶋和弘 (2011)『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、124-125
- ⁵ Kernell, Samuel (2006), *Going Public: New Strategies Of Presidential Leadership*, 4th ed. , Washington, DC: CQ Press
- ⁶ 前嶋『アメリカ政治とメディア』48-75
- ⁷ <<http://www.journalism.org/2014/10/21/political-polarization-media-habits/>>2016年1月11日にアクセス
- ⁸ コングレッションナル・クォーターリーのデータによる。<<http://media.cq.com/votestudies/>> (2016年1月11日にアクセス)。
- ⁹ 多数派党が60議席を確保することはまれであり、開始時でみれば第95議会（1977年1月から1979年1月）までさかのぼる。ただし、本稿で指摘した通り、当時は多数派党の民主党内がサザン・デモクラットとそれ以外の対立があり、政党でまとまるのが非常に難しかった。
- ¹⁰ Lawrence C. Dodd (2015), “Congress in a Downsian World: Polarization Cycles and Regime Change,” *Journal of Politics*, 77(2):311-323
- ¹¹ Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- ¹² Frances E. Lee の “Roundtable on Larry Dodd's Congress in a Downsian World: Polarization Cycles and Regime” (Annual Conference of the Southern Political Science Association, January 8, 2016)での指摘。また、同じく Frances E. Lee (2009) *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U. S. Senate*, Chicago; IL: University Of Chicago Press にも同様の指摘がされている。
- ¹³ <<http://www.census.gov/population/intmigration/>> 2016年1月11日にアクセス

第2章 米国の経済・人口動態・財政等の状況

安井 明彦

はじめに

米国経済は、金融危機の後遺症から抜け出してきた。2015年12月の連邦公開市場委員会（FOMC）による金融政策の変更は、そのことを示す象徴的な出来事であった。中長期的な視点では、先進国には珍しく、人口が増加を続けると見られている点が、米国経済の強みとなる。財政に関しては、高水準に達する債務残高や、医療費の増加等の問題はあるが、少なくとも金融危機時に急上昇した財政赤字の水準は、既に歴史的な平均にまで低下している。

米国の国力低下を指摘する向きはあるが、経済面の基本的なシナリオとして、米国の「没落」を描くのは行き過ぎだろう。注意する必要があるとすれば、たとえ米国の「没落」がなかったとしても、中国などの「他国の成長」が続いた場合に、米国の相対的な地位は低下し得ることである。

1. 米国の経済

(1) 政策が支えた金融危機からの脱却

「今回の行動は、異例の7年間の終わりを意味する。」

2015年12月16日、米連邦準備制度理事会（FRB）のジャネット・イエレン（Janet L. Yellen）議長は、FOMCが政策金利であるフェデラル・ファンド（FF）金利の誘導レンジを引き上げることを決定した後の記者会見で、このように述べた。米国が利上げを実施するのは9年半ぶりのことであり、2008年12月から7年間続いた金融政策の緩和局面は転換点を迎えた。2015年7月に米下院金融サービス委員会で行われた公聴会で、イエレン議長自らが「金融危機のトラウマが癒えてきたことを示すシグナルになる」と述べていた金融政策の転換に、ようやく米国はたどり着いた。

イエレン議長が述べたように、FOMCによる金融政策の転換は、米国経済が金融危機の後遺症から抜け出してきたことを示す象徴的な出来事である。金融危機に直面した米国は、大胆な財政・金融政策によって、まずは経済の回復を図った。経済の回復が進むと、その次の段階として、膨らんだ財政赤字を減らすことで、財政政策の正常化が目指された。その後を追うように、緩和的な運営が続いてきた金融政策も、2015年12月の金融政策の変更により、正常化への歩みが始まったことになる。

金融危機からの回復過程において、公的部門による財政出動から民間部門主導の成長へとバトンが受け渡されていった様子は、実質国内総生産（GDP）の推移に見て取れる。2007年第4四半期に実質 GDP がピークをつけた後、金融危機が進行する過程では、まずは実質国内民間最終需要が落ち込む一方で、政府部門の実質消費・投資が増加した。その後、実質国内民間最終需要は2010年頃から回復基調となり、2012年には危機前のピークを超えるまでに回復する。他方で、政府部門による実質消費・投資は、2009年から2010年にかけて高い水準となった後に、民間部門の回復と入れ替わるように低下傾向に転じ、2012年第4四半期には危機前のピークを割り込んでいる。

金融危機からの回復では、財政政策のみならず、緩和的な金融政策が果たした役割も大きい。アラン・ブラインダー（Alan S. Blinder）等の研究によれば、2009年から2012年の間に、財政・金融政策による対応は、米国の実質 GDP を16.0%押し上げている。このうち、6.4%が金融政策の効果であり、2.9%が財政政策による効果である（残りは両者の相乗効果）。こうした政策対応が行われなかった場合、景気後退の期間は2倍以上の長さとなり、約2倍の雇用が失われていた計算になるという。こうしたことからブラインダー等は、「全体としてみれば、政策対応は大きな成功だった」と総括している¹。

（2）現状と今後の課題

こうした政策の支えもあり、米国の実質 GDP の水準は、2011年半ばには金融危機前のピークを上回るまでに回復した。個別の需要項目では、個人消費、設備投資が危機前のピークを上回り、米国経済の成長をけん引している。危機の源泉となった住宅投資は回復に転じており、政府部門における緊縮財政の一巡も、経済の回復にとって好材料となっている。

回復の重荷となってきた家計のバランス・シート調整は、ほぼ終了していると考えられる。可処分所得対比で見た家計の債務残高は、歴史的なトレンドを下回る水準にまで低下している。歴史的な低金利に支えられ、家計の債務返済負担が可処分所得に占める割合も、低水準となっている。

一時は財政赤字が膨らんだ政府部門でも、バランス・シート調整は進んでいる。急ピッチで進められた財政赤字の削減は、一時的には米国経済の成長に対する強い逆風となったが、2014年前後には緊縮財政は一段落している。むしろ足元では、それまでに定められた財政緊縮策が見直されるなど、財政規律の弛緩が感じられる。

同じように金融危機を経験した英国、日本、ユーロ圏といった主要先進国と比べても、危機からの米国の回復は力強い。中国をはじめ、金融危機直後の世界経済をけん引してきた新興国の景気に陰りが見える中、2016年の世界経済においては、米国にそのけん引役が

期待される展開となっている。2016年1月に発表された国際通貨基金（IMF）の見通しでは、2016年の米国の実質GDP成長率を2.6%と予測している。これは、主要な先進国の中では、もっとも高い成長率である。

成長への体勢が整ってきたかに見える米国経済だが、今後に関しては3つの注意すべき要因がある。

第一に、国際経済の変化である。米国経済が安定的な成長を続ける上でのリスクとしては、中国をはじめとする新興国経済の減速、原油安、ドル高、さらには金融市場の混乱といった、必ずしも米国の財政・金融政策だけでは制御しきれない国際的な要因が存在する。実際に、2015年8月に中国の株安をきっかけとして発生した国際的な金融市場の混乱は、FOMCが2015年9月に利上げを見送る大きな要因となった。米国の政策だけでは制御できない国際経済上の論点については、各国間の国際的な政策協調が必要となる。そこでは、米国の国際的な指導力が問われることになるだろう。

第二に、潜在成長率の低下である。金融危機後の米国では、経済の潜在成長率が低下している。たとえ米国経済の成長が持続したとしても、その成長力には物足りなさが残る可能性がある。米議会予算局（CBO）によれば、金融危機前の2002年から2007年にかけては年平均2.7%であった米国の潜在GDP成長率は、金融危機を受けた2008年から2015年にかけては同1.4%にまで低下している。2016年から2026年については同1.9%にまで回復すると見込まれているものの、1950年から2015年にかけての同3.2%よりは低水準に止まる²。ローレンス・サマーズ（Lawrence H. Summers）による「長期停滞論」とも通じる論点であるが、金融危機によって発生した深刻な需要不足が、設備投資と労働力の減少を通じて、供給力の悪化につながっていることが一因だと見られている³。

今後については、企業による設備投資やイノベーションなどが、潜在成長率回復の鍵を握る。サマーズ等のように、何よりも需要の回復が先決であるとして、緊縮財政を改め、公共投資等を拡充するべきとの意見も聞かれる。

第三に、所得格差の存在である。トマ・ピケティによって指摘されたように、米国では所得格差が高水準にある⁴。富裕層の所得が米国全体の所得に占める割合は、大恐慌後に低下した後、1970年代頃までは横ばいで推移したが、1980年代頃から増加基調に転じている。金融危機前の段階では、大恐慌前夜に匹敵する水準となっていた。大恐慌の際と同様に、金融危機によって富裕層の所得は減少し、格差は一時的に縮小したが、金融危機後の景気回復の局面では、再び格差は拡大に転じている。

格差の功罪については、米国では長年の論争がある。市場経済の必要悪とする見方もあるが、近年では格差が経済に与える悪影響に改めて関心が集まっている。まず、成長力の

観点では、貯蓄率が高い富裕層に所得が偏ることで、より均等に所得が配分された時と比べて、消費の水準が低位となる可能性が指摘されている。また、所得が伸び悩んだ中低所得層が無理に借入れを増やすことにより、金融危機の温床を作るという議論がある。さらに、政策運営の点では、格差拡大への不満の高まりにより、ポピュリスト的な政策など、経済成長を阻害するような政策が推進され易くなることが問題視されている。その一方で、格差の拡大には富裕層の政治的な発言力を増す効果があり、結果的に、さらに格差を拡大させるような政策が目指され易くなるとも指摘されている⁵。

米国経済における金融危機後の景気拡大は、2016年1月で79カ月目を迎えた。拡大期間の長さは、既に金融危機前の景気拡大期（73カ月）を超えている。次の景気後退局面が訪れるまでに、どこまで成長力が高まり、そして、成長の成果はどのように配分されるのか。金融危機を抜け出した米国経済だが、課題は残されている。

2. 米国の人口

(1) 人口動態は米国経済の強み

人口動態は、米国経済の強みの一つである。先進国としては例外的に、米国では人口が増加を続けると見込まれている。人口が増加を続けることは、米国経済の成長率を下支える力となる。

米国の人口増は、中国とは対照的である。中国の人口は、2030年頃には減少に転じると予測されている。絶対的な人口の数で米国が中国を追い抜くわけではないが、経済成長の観点からは、人口の増加が続くというトレンドが重要な意味を持つ。国際連合が2015年に発表した予測に基づき、2100年の人口を2000年と比較すると、米国については約1億7,000万人の増加が見込まれるのに対し、中国では約2億7,000万人の減少が見込まれている⁶。ちなみに日本の場合には、既に人口の減少が始まりつつあるが、2100年の人口は2000年対比で約4,000万人の減少が予測されている。

同じく国連統計に基づき、世界の人口ランキングを見ると、2015年時点で人口数が1位である中国は、2050年時点ではインドに次ぐ2位となる。2100年についても、その順位は変わらない。一方の米国は、2015年の3位から2050年には4位となり、2100年でも4位を維持する見込みである。米国に変わり、2050年以降の上位3国にはナイジェリアが入るが、そもそも2100年の人口ランキングの上位30か国に入る先進国は、米国の他には日本（30位）を数えるのみであり、その日本も、2015年の11位からは大きく順位を落とす。ここでも、先進国ながらも高順位を保つ米国の特異さが際立っている。

他の先進国と同様、米国も高齢化は進んでいる。しかし、その速度は緩やかである。む

しろ高齢化の速度は、中国の方が速い。少なくとも人口予測の観点から見た米国は、中国よりも「若く成長する国」としての位置づけを鮮明にしていく見込みである。国連の予測によれば、現役人口に対する高齢者の比率では、2040年代前半に中国が米国を上回るようになる。中位年齢で比較しても、2020年代前半には中国が米国を上回ると予測されている。

(2) 国内から見た論点

国際比較から離れ、米国単体の問題として人口の推移を考えた場合、二つの特徴が指摘できる。

第一に、現在の米国が、世代交代を経験していることである。アメリカ進歩センター(CAP)の試算によれば、既に2000年の段階で、米国で最大の人口数を抱える世代が、ベビー・ブーマー世代(1946~1964年生まれ)から、ミレニアル世代(1981~2000年生まれ)へと交代している⁷。有権者に限れば、2016年の時点で、ベビー・ブーマー世代とミレニアル世代がほぼ同程度の割合になる見込みである。ベビー・ブーマー世代は、1990年にそれ以前に生まれた世代とほぼ同程度の人口数となっている⁸。有権者で見ると、ベビー・ブーマー世代が最大勢力となったのは1992年である。奇しくも1992年の大統領選挙では、ベビー・ブーマー世代初の大統領となるビル・クリントン氏(William Jefferson Clinton)が当選しており、有権者のみならず、大統領についても世代交代が起きている。

第二に、移民の存在感の大きさである。言うまでもなく、移民の流入は、米国の人口増を支えてきた大きな要因である。今後についても、米国が先進国でありながら人口増を期待できる背景には、移民の存在がある。ピュー・リサーチ・センターによれば、1965年から2015年にかけての米国の人口増のうち、約55%がその間に流入してきた移民(及びその子孫)によるものである⁹。今後については、人口増に占める移民の存在感はさらに高まると見られている。2015年から2065年にかけての米国の人口増のうち、約88%がその間に流入してくる移民(及びその子孫)によるものになるという。

移民の流入は、米国の人種構成に大きな影響を与えてきた。1980年代後半から現在にかけて、米国に流入する移民のなかで最も大きな割合を占めてきたのがヒスパニックである。その影響もあり、米国の人口に占めるヒスパニックの割合は、1965年の4%から2015年には18%へと上昇している。前述のピュー・リサーチ・センターの試算によれば、1965年から2015年にかけてのヒスパニックの人口増のうち、約76%がその間に流入してきた移民(及びその子孫)によるものだという。

最近の米国では、これまでとは異なった移民の流れが生じている。まず、米国に流入する移民の数は、2000年から2005年頃をピークに、やや減少傾向にある。また、流入して

くる移民の構成として、ヒスパニックの割合が低下し始める兆しがある。とくに最も大きなヒスパニック系移民の流出元であったメキシコについては、2005～2010年、及び、2009～2014年の期間において、移民の流れが米国からの流出超になっているという¹⁰。

入れ替わるように流入数が増加しているのが、アジア系の移民である。米商務省センサス局は、2013年には中国がメキシコに替わって米国に流入する移民の最大の出身国になったと発表している¹¹。2015年の時点では、移民に占めるヒスパニックの割合が47%、アジア系が26%であるが、2065年になると、ヒスパニックの割合が31%であるのに対し、アジア系が38%となり、移民の最大勢力は逆転する見込みである¹²。

移民の流入により、米国の人口に占める白人の割合は、50%を割り込んで減少していくと予測される。2015年の時点では、人口に占める白人の割合は62%であり、これにヒスパニック（18%）、黒人（12%）、アジア系（6%）が続く。2050年前後には、白人の割合は50%を割り込むと見られており、2065年の時点では、白人の46%に対し、ヒスパニックが24%、アジア系が14%、黒人が13%の比率になるという。

移民の増加は、米国の人口増を支え、ひいては、米国経済の強みの一つとなっている。その一方で、移民の増加がもたらす米国の人種構成の変化は、白人の存在感低下と相まって、不法移民対策の強化を求める声の高まり等につながっており、ともすれば移民に対して厳しい政策を生む素地ともなりかねない状況にある。米国の成長力の低下は、移民に対する吸引力の低下を意味しており、これに政治的な「反移民」の潮流が加わる場合には、米国経済の強みの一つが弱体化する懸念が指摘できよう。

3. 米国の財政

(1) 順調に進んだ財政赤字の削減

金融危機で大きく膨らんだ米国の財政赤字は、足下では歴史的な平均を下回る水準にまで縮小している。米国の財政赤字は、金融危機時の2009年度にGDP比で9.8%まで拡大したものの、その後は減少傾向をたどり、2015年度には同2.5%まで縮小した。これは、過去50年の平均（同2.8%）を下回る水準である。

財政赤字で見ると、金融危機の影響は一時的に止まった。国債関連経費を除いた財政収支（プライマリー・バランス）について、金融危機前後の長期予測を比較すると、金融危機直後の収支こそ実績が金融危機前の予測より悪化しているものの、2040年度前後の収支見通しに関しては、金融危機前後でほぼ同じ水準となっている。言い換えれば、金融危機への対応で膨らんだ財政赤字は、長期的には危機前に予測されていた水準に復帰すると見られている¹³。

米国は、大規模な財政再建策の実施によって、財政赤字の削減に成功した。2010年代に米国で実施された財政再建策は、GDP比で比較すると、1990年代の財政再建策に遜色のない規模であった。財政赤字は景気が好調であったこと等によっても縮小するが、金融危機後の財政赤字の縮小に関しては、政策（財政再建策）による影響が景気による影響を上回っている。過去に米国で財政赤字が縮小した時期を振り返ると、1990年代後半の財政再建は景気主導の側面が強く、政策主導の財政再建はクリントン政権下の1993～1995年に実現して以来のことである。

2010年代の財政再建には、二つの特徴がある。第一に、結果的に、超党派の取り組みとなったことである。2010年代の財政再建策は複数の法律によって構成されており、これらに対する議会での投票行動を平均すると、民主党・共和党の双方が同程度の比率で再建策に賛成票を投じている。米国では党派対立が厳しさを増しており、「決められない政治」と問題視されることが珍しくない。財政運営においても、法定債務上限の引き上げが遅れ、米国債のデフォルトが懸念されたり、期限までに予算が成立せず、政府機関が一時閉鎖に陥ったりする等の混乱が生じてきた。しかし、財政赤字の削減に至った経緯を事後的に振り返ると、結果的には超党派で大規模な財政再建が実行された構図が浮かび上がる。

第二に、財政再建策の中身では、裁量的経費の削減に重きが置かれた。裁量的経費には、毎年の歳出上限が設けられた上に、全ての分野を対象とした強制削減が実施されている。1990年代以降の財政再建と比較しても、2010年代の財政再建における裁量的経費削減への依存度の高さは際立っている。

裁量的経費の削減に関しては、国防費も聖域とはならなかった。他の裁量的経費と同様に、国防費は強制削減等の対象となった。但し、戦後の国防費削減は、米国財政の歴史では珍しくない。国防費を実質値で比較すると、今回のテロ戦争後の国防費削減の度合いは、過去に行われた戦後の国防費削減の度合いを大きく上回るわけではない。軍事力への影響を測るに当たっては、総額での削減規模だけでなく、人件費、研究開発費等、細目での検討が必要であろう。

（2）現状と今後の課題

このように、財政赤字（フロー）の観点では、米国財政は金融危機の後遺症から脱しているが、その一方で、いまだに金融危機の爪痕が鮮明なのが、米国の債務残高（ストック）である。金融危機によって上昇した米国の債務残高の水準（GDP比、以下同じ）は、その後も目立った低下傾向を見せていない。むしろ今後の米国の債務残高は、歴史的な高水準への上昇が見込まれている。

債務残高の歴史的な高水準への上昇は、金融危機前には見込まれていなかった展開である。金融危機前の長期見通しでは、米国の債務残高の水準は、2030年度頃にかけて一旦低下し、上昇傾向に転ずるのは、それ以降になると予測されていた。CBOによる2039年度の債務残高に関する予測を比較すると、金融危機前の2007年の予測がGDP比で23%であったのに対し、危機後の2014年の予測では、同106%と大幅に修正されている。

見逃せないのは、今後の米国の債務残高の上昇が、大きな戦争を見込んでいないという点で、これまでの米国の経験と大きく異なっていることである。米国における過去の債務残高の上昇は、戦争の影響を受けている場合が多かった。債務残高がGDP比で100%を超えるとすれば、第二次世界大戦当時以来となる。

今後の米財政で重荷となるのは、医療費の増加である。2015年6月に議会予算局(CBO)が発表した米国財政の長期予測によれば、米国は今後も財政赤字が続き、債務残高のGDP比は、2015年度の74%から2090年度には181%へと2倍以上に膨れ上がる。歳出の内訳を見ると、2015年度の米国財政では、医療費(GDP比で5.2%)が公的年金(同4.9%)を初めて上回る。2090年度になると、医療費の水準(同13.3%)は、公的年金(同6.5%)の約2倍に達する見込みである¹⁴。

米国財政における医療費負担の増加は、三つの要因によってもたらされる。第一に、米国民の高齢化により、高齢者向け公的医療保険(メディケア)の受給者が増加するのみならず、平均年齢の上昇によって、一人あたりの医療費が上昇する。第二に、年齢の影響を除いたとしても、医療サービスの利用度合いやコスト等の変化により、一人当たりの医療費が上昇する。第三に、オバマ政権による医療制度改革(オバマケア)の結果として、低所得向け公的医療保険(メディケイド)の加入者や公的保険市場(エクスチェンジ)に関する補助金を受ける民間保険加入者が増加する。CBOによれば、2040年度までの医療費の増加のうち、高齢化と高齢化の影響を超えた一人当たり医療費の上昇がそれぞれ4割強、オバマケアの影響が1割強を占めるという。

医療費の抑制は、米国財政の健全性のみならず、財政面での自由度の低下を避けるためにも、極めて重要な課題である。CBOの長期予測に基づけば、2030年頃の米国では、「公的年金・医療・利払い費」といった過去の法律で用途が決められている費用だけで、歳入を使い果たすようになってしまう。現役世代による裁量の余地が消失してしまう構図であり、「死者による支配(Dead Men Ruling)」との形容すら聞かれる¹⁵。当然のことながら、安全保障環境に応じた国防費の増額等にも多大な影響を与え得る状況であり、米国の国際的な指導力を損ねる要因にもなりかねない。

既に述べたように、足下の米国では財政の健全化が進んでおり、財政赤字がGDP比で再

び増加に転ずるのは、2020年代に入ってからになると見られている。一層の財政再建を急ぐ政治的な機運は乏しく、2016年の大統領選挙では、むしろ財政規律の弛緩が感じられるような公約が目立っている。しかし、長期的な観点では、いずれ米国の財政が深刻な課題に直面することは明らかである。ある程度の余裕がある段階で、将来に備えることが出来るのか。金融危機から抜け出してきた米国が抱えるもう一つの課題である。

—注—

- ¹ Alan S. Blinder and Mark Zandi, *The Financial Crisis: Lessons for the Next One*(Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2015)
- ² Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026*(Washington: Congressional Budget Office, 2016)
- ³ Lawrence H. Summers, “U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound,” *Business Economics*, Vol.49, No.2(2014)
- ⁴ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*(Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014)
- ⁵ Didi Kuo, “Polarization and Partisanship,” *American Interest*, Vol.11, No.2 (October 10, 2015)
- ⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition*(New York: United Nations, 2015)
- ⁷ Ruy Teixeira, William H. Frey and Rob Griffin, *States of Change: The Demographic Evolution of the American Electorate, 1974–2060*(Washington: Center for American Progress, 2015)
- ⁸ それ以前の世代 (Greatest Generation, Silent Generation) は、まとめて集計・比較している。
- ⁹ Mark Hugo Lopez, Jeffrey Passel and Molly Rohal, *Modern Immigration Wave Brings 59 Million to U.S., Driving Population Growth and Change Through 2065*(Washington: Pew Research Center, 2015)
- ¹⁰ Ana Gonzalez-Barrera, *More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.*(Washington: Pew Research Center, 2015)
- ¹¹ Eric Jensen, *China Replaces Mexico as the Top Sending Country for Immigrants to the United States*(Washington: United States Census Bureau, 2015)
- ¹² Lopez et al, *Modern Immigration Wave Brings 59 Million to U.S., Driving Population Growth and Change Through 2065*
- ¹³ Congressional Budget Office, *The 2014 Long-Term Budget Outlook*(Washington: Congressional Budget Office, 2014)
- ¹⁴ Congressional Budget Office, *The 2015 Long-Term Budget Outlook*(Washington: Congressional Budget Office, 2015)
- ¹⁵ C. Eugene Steuerle, *Dead Men Ruling: How to Restore Fiscal Freedom and Rescue Our Future*(New York: The Century Foundation Press, 2014)

第二部

対外政策をめぐる政治過程

第3章 米国の対外政策における制度的機能不全：大統領権限、議会と行政のねじれ

梅川 健

はじめに

1947年に連邦議会の上院外交委員長に就任した共和党のアーサー・ヴァンデンバーグ (Arthur Vandenberg) は、「政争は水際で止めなければならない」と他の議員を説得し、民主党のハリー・トルーマン (Harry Truman) 大統領に協力するよう促した¹。ヴァンデンバーグは、偉大な上院議員として名を残し、先に挙げた彼の言葉は、ワシントンで繰り返し引用されるとともに、ときにはアメリカ政治における内政と外交の関係を示す言葉としても用いられてきた。

しかしながら、今日のアメリカ外交は、ヴァンデンバーグの理想からはかけ離れている。オバマ大統領と共和党が多数派を占める議会は、対外政策をめぐり激しく対立している。国内の政争こそが、オバマ外交を理解する上での手がかりになるのである。

本章では、アメリカの対外政策の形成における大統領と議会の関係を確認した上で、グアンタナモ収容所閉鎖と、イラン核合意を具体的事例として取り上げながら、大統領と議会の対立の様相を見ていくことにする。

1. 三権分立制と外交における大統領のリーダーシップ

(1) 大統領と議会に分有される権限

アメリカ政治において、対外政策を主導するのは大統領だという理解がある。例えば、アメリカ政治学には、「二つの大統領制論 (two presidencies theory)」という議論がある。これは、外交に関する情報の入手能力について、大統領が議会に比べて優位にあるために、対外政策に関する意思決定において、大統領がアドバンテージを握る傾向にあると主張する。また、法学の分野には、大統領こそが外交を担う唯一の機関だとする「唯一の機関論 (sole organ theory)」がある。この理論は、1800年のジョン・マーシャル (John Marshall) 下院議員の発言に由来し、その後、1936年の連邦最高裁判決でも繰り返された²。

アメリカにおける政治学と法学の蓄積は、外交における大統領の優位性を指摘しながらも、大統領が外交を単独で担うわけではないことも明示している。「二つの大統領制論」は、議会が外交に役割を果たすことを前提とした上で、対外政策形成における大統領の優位性を指摘している。「唯一の機関論」は大統領が交渉の単一の窓口となることを示すのみで、

大統領に排他的に對外政策を決定する権限があるとはしていない。このどちらの議論も、アメリカにおいて對外政策の形成にあたる主役の一人たる大統領に光をあてると同時に、議会というもう一人の主役の存在を知らせている。

「合衆国憲法」は、日本では内閣が一元的に担う外交について大統領と議会に権限を分割している。例えば、開戦の宣言は議会の権能であり、軍の統帥権は大統領にある。また、条約を締結する権限は大統領にあるが、その批准には上院の3分の2の承認が必要とされている。大使の任命にあたっては、大統領には指名権があるものの、上院による承認が必要とされる³。

以上の権能は、大統領と議会の協力が必要とされているものであるが、それぞれの部局が単独で保有する権限もある。例えば、大統領には外国大使を接受することが認められているのに対し、議会には通商を規制する権限と関税を設定する権限が独占的に与えられている。日本との違いが特に際立つのは、通商と関税について、大統領には憲法上の権限が付与されていないという点だろう。大統領が、他国と通商関係を結ぼうとする場合には、常に議会からの授権が必要とされるのである⁴。2015年には、TPPに関する交渉権を大統領に与えることをめぐって、議会が紛糾したことは記憶に新しい⁵。

「合衆国憲法」の規定によると、大統領が単独で決定できる事項は驚くほど少なく、アメリカの大統領の権限は日本の首相と比べた場合にはあくまでも小さいものに過ぎない。このように「合衆国憲法」に定められている権限の分割は、まさに建国の父たちの意図したものであった。彼らは、大統領を国王のような絶対的な権力者にせぬよう、連邦政府内部で権限を慎重に分割したのであった⁶。

つまり、アメリカにおける對外政策の形成は、日本とは異なったメカニズムによって進んでいくのである。連邦議会が重要な役割を果たし、その力は、對外政策における急激な変化を推し進めることもあれば、必要とされる変化を押しとどめることもある。

(2) イデオロギー的分極化の進展と大統領

これまで述べてきたように、アメリカの政治制度は外交に関わる権限を厳格に分割している。冒頭にあげた「政争は水際で止めなければならない」という言葉の背景には、このような制度的な特徴があったのである。共和党のヴァンデンバーグが、民主党のトルーマン大統領に協力しなければならないと同僚議員を説得したことに象徴的であるように、アメリカが一枚岩となって對外政策を打ち出すためには、分権的な政治構造を乗り越え、大統領と議会が協力する必要がある。

それゆえに、大統領と議会との協調関係が崩壊すれば、大統領は對外政策を主導するこ

とが困難になる。今日のアメリカでは、大統領と議会との恒常的な協力関係の構築を難しくするような政治状況が生じている。すなわち、イデオロギー的分極化の進展である⁷。

現在のアメリカ政治の特徴は、民主党と共和党がそれぞれ、リベラルと保守という政策的イデオロギーに整序されていることにある。先に挙げたヴァンデンバーグが上院議員を務めた時代には、両党に穏健派が存在しており、連邦議会において超党派的な合意を形成することが可能であった。ところが、1970年代後半になると、両党から穏健派議員の姿が消えて行き、民主党はリベラル派、共和党は保守派から構成される政党へと変容していった。両党の政策選好は乖離していき、超党派による合意形成は困難になっていった。両党が、イデオロギー的に分極化したのである⁸。

現在の共和党は、ティーパーティ運動といった保守的な支持基盤に支えられていることもあり、オバマ政権に特に非協力的である。共和党指導部の間には、オバマ政権に協力しないことで大きな損失が生じたとしても、それは政権にとってのマイナスであり、共和党にとっては次の選挙の好材料となりうるという考えさえ見られる⁹。近年のオバマ政権下では、成立した法律数が少ないことが知られている¹⁰。

さらに、オバマ政権では法律数だけでなく、成立した条約の数が際立って少ない。ニクソン政権からジョージ・W・ブッシュ政権にかけて、各政権が結んだ条約の平均数は86であるが、オバマ政権1期目には23の条約が結ばれたに過ぎず、この数は20世紀から今日にかけての最低数である¹¹。

つまり、オバマ政権は対外政策を形成するにあたって、本来は必要不可欠である議会からの協力を取り付けることが困難な状況に直面しているのである。他方で、アメリカの大統領の前には解決すべき外交上の課題が山積している。オバマ大統領は議会と対立しながらも、効果的な政策を打ち出す必要性に駆られているのである。以下では、グアンタナモ収容所閉鎖問題とイラン核合意をめぐる大統領と議会との対立を取り上げ、現在のアメリカ政治が直面している制度的機能不全の様相を描き出すことにしたい。

2. 署名時声明にみるグアンタナモ収容所をめぐる対立

(1) グアンタナモ収容所をめぐる対立

オバマ政権発足当初、グアンタナモ収容所の閉鎖は、ジョージ・W・ブッシュ政権が残した負の遺産の清算を目的とするものであった。しかしながら、今日ではグアンタナモ収容所が存続しているという事実がイスラム国やアルカイダのような集団を活気づかせ、アメリカの安全にとって脅威となりうると考えられている¹²。グアンタナモ収容所の閉鎖は、今日的な対外政策の一部を構成しているのである。

グアンタナモ収容所は、ブッシュ大統領の主導した「テロとの戦争」の中で、キューバから租借するグアンタナモ海軍基地に開設された。グアンタナモには特殊な来歴がある。米西戦争の結果として、アメリカはキューバからグアンタナモを租借し、当該領域に対する「完全なる管轄権と支配権」を獲得するも、「究極的な主権」についてはキューバに残した。この結果、グアンタナモは「いずれの国の国内法によっても規律されることのない領域」としての性質を帯びた。ブッシュ政権にとってテロリストないしは敵性戦闘員と見なされる者を拘禁する場所として、うってつけだったのである¹³。

ブッシュ政権において、グアンタナモ収容所における拷問の疑いが問題になったことは記憶に新しい¹⁴。ブッシュ政権では、司法省法律顧問室が中心となって、グアンタナモ収容所の拘禁者に対して、人身保護令状の保障は及ばないとする法律意見書を出し、「拷問」についての狭い定義を作り上げていたのである¹⁵。

オバマ大統領は就任直後の2009年1月22日に、グアンタナモに関する一連の行政命令を発布した。行政命令13491では、拘禁者に対する尋問方法について、米軍のフィールドマニュアルに従うように制限を課し、ブッシュ政権において行われていたとされる「拷問」を禁止するとともに行政命令13492では少なくとも1年以内のグアンタナモ収容所の閉鎖を定めた¹⁶。

さらに、オバマ大統領はグアンタナモ収容所の拘禁者に対する様々な行為を正当化していた司法省法律意見書を撤回させた。2009年5月には、非公開であったブッシュ政権期の拷問メモを公開するなどして、オバマ政権は路線の転換を明瞭に打ち出したのであった¹⁷。

行政命令を出し、司法省の方針を転換させるということは、大統領の権限によって可能な事柄である。問題は、グアンタナモ収容所の閉鎖であった。オバマ大統領は行政命令によって具体的な政策を定めたのであるが、予算を決定する権限は議会が握っている。グアンタナモ収容所の閉鎖は、予算が議会によって認められない限り実行不可能であった。オバマ大統領は自らが理想とする対外政策の実行のためには議会の説得が必要であった。

しかしながら、オバマ大統領の行動に議会が呼応することはなかった。2009年10月に、議会は2010会計年度安全保障関連歳出予算案を審議し、グアンタナモ収容所の拘禁者の移送を禁じる条文を盛り込んだのであった¹⁸。結局、約束の1年を過ぎてもグアンタナモ収容所は閉鎖されなかった。

その後も議会はグアンタナモ収容所の閉鎖に協力することはなかった。2010年の末に、改めて反対が示された。「2011会計年度国防授權法」に、グアンタナモの収容者を米国内に移送することを禁じる条文と、特別の条件を満たさない限り他国への移送も認めないとする条文を盛り込んだのである¹⁹。

オバマ政権は、収容者を米国内もしくは他国に移送することでグアンタナモ収容所の閉鎖を進めようと考えていたが、議会が待ったをかけていた。議会には、収容者を本土へと移送することがアメリカにとって新たな脅威となるのではないかという恐怖と、そのような脅威を許容したとして選挙に悪い影響が出るのではないかという恐れが広がっていた²⁰。

(2) オバマ大統領による署名時声明

それでは、オバマ大統領は自らの政策であるグアンタナモ収容所の閉鎖について、非協力的な議会に対してどのように対応していたのだろうか。ここでは、収容所の閉鎖を妨げようとする立法に対して、大統領が付与していた署名時声明（Signing Statement）に着目することにした。

署名時声明とは、大統領が法案に署名する際に付与する公文書であり、『週刊大統領文書集』と『大統領公文書集』に加え、『制定順法令集』に収録される。大統領はこの文書の中で具体的な条文について言及し、その文言が曖昧であるとして特定の解釈を与えたり、あるいは条文の違憲性を指摘し、それに従わないことも宣言する。署名時声明という文書において、大統領は非協力的な議会が可決した法案の修正を試みるのである²¹。

グアンタナモ収容所の閉鎖を妨げようとする規定は、国防授權法に繰り返し挿入されているので、ここではそれらの法律に対して付与された署名時声明を見ていく。オバマ政権は当初は議会との協調を目指すものの、独力で課題を解決する方向へと方針転換していくのである。

まずオバマ大統領が署名時声明を付与したのは、先に挙げた「2011 会計年度国防授權法」であった。この法律ではグアンタナモ収容者の米国内移送が禁止されると同時に、他国への移送も厳しく制限された。オバマ大統領は署名時声明の中で、これらの規定が「外交と安全保障に関わる政策を形成する大統領の憲法上の権限を侵害している」と厳しく批判している。このような問題があったにもかかわらず、オバマ大統領が拒否権を行使しなかったのは「2011 会計年度における軍事行動を確かなものとするため」であった。オバマ大統領はこの署名時声明を、「これらの規定を将来に削除するために、議会と協力していく」と結んでいる²²。つまり、2011 年 1 月の段階では、オバマ政権は議会と協調することでグアンタナモ収容所の問題を解決することを目指していたのだといえる。

この傾向は、2011 年 4 月に制定された「2011 会計年度継続歳出予算法」でも同様である。収容者の米国内への移送が禁じられ、外国への移送が制限された。この法律への署名時声明においても、大統領は議会との協力によって将来的にこれらの条文を削除し、グアンタナモ収容所の閉鎖を実現するのだとしている²³。

この傾向に変化が生じるのは、2011年12月31日に「2012会計年度国防授権法」に対して付与された署名時声明においてである。この法律においても先に述べたのと同様な収容者の移送を禁じる条文があった。オバマ大統領はこの署名時声明において「私がこの法案を支持するといっても、その全てに合意するわけではない」と述べ、議会の非協力的な態度を非難し、特定の条文に対する解釈を施している²⁴。

例えば、同法の第1027条では収容者の米国内への移送がいかなる理由であれ禁止されているが、この条文に対しオバマ大統領は「安全保障上の問題であるだけでなく、権力分立の原則にも違反している」と述べている。収容者の移送の禁止が権力分立原則に違反しているという主張は初めて現れたものである。これは、テロ容疑者を国内に移送して訴追することは国家の安全を守ることに直結しており、それゆえに移送の決定は大統領の権限に含まれるのだという主張である²⁵。

オバマによればその他にも、「外交を決定する大統領の憲法上の権限を侵害している」条文があり、それらの条文については「執行の手続きや、大統領の行政長官としての権限や軍の最高司令官の権限を用いることによって、できるだけ弊害の少ないものへと変えていく」ことを宣言している²⁶。この署名時声明において、オバマ大統領は非協力的な議会の説得ではなく、大統領の権限によってグアantanamo収容所閉鎖問題に対処するという新しい方針を打ち出したのである。

オバマ政権が単独での対処を目指すようになったということは、「2014会計年度国防授権法」、「2015会計年度国防授権法」と「2016会計年度国防授権法」に対する署名時声明からも見てとることができる。いずれの署名時声明でも、収容者の移送を禁じる条文について「権力分立原則に違反しており、政権としては、条文が憲法上の問題を生じさせないように執行する」と宣言している²⁷。

2011年の二つの署名時声明に見られるオバマ大統領の方針転換は、なぜ生じたのだろうか。オバマ大統領が2011年秋のホワイトハウスでの会議で語ったとされる言葉に手がかりがある。オバマ大統領は議会による反対に対抗するために、より積極的に執政権を行使する必要があると述べたという。2011年夏の債務上限引き上げ問題において、前年の中間選挙で当選した多くのティーパーティー系の共和党議員が期限ぎりぎりまで反対を続けたことを受けて、オバマ大統領は議会と協力関係を築くことが困難だということ認めるようになっていた²⁸。

グアantanamo収容所閉鎖は、オバマ政権にとって発足当初からの政策課題であったが、今日まで実現にいたっていない。その原因は議会による協力が得られなかったことに求められる。オバマ大統領の署名時声明における変化は、議会との協調関係を構築することの

難しさを認識した結果であり、今後は大統領独自の権限による問題解決が図られる可能性が示唆されている。

3. イラン核合意をめぐる対立

2013年11月、アメリカ、イギリス、フランス、ロシア、中国、ドイツとイランの間で、イランに対する経済制裁を解除するかわりに、イランの核開発能力を制限するという内容で交渉がまとまり、一時的制裁解除についての合意がなされると同時に、共同行動計画が発表された²⁹。

イランに核兵器の取得を断念させることは、「核なき世界」を目指したオバマ大統領にとって大きな外交上の業績になる。オバマ政権はイラン交渉の進展を2期目の外交目標として設定したものの、議会の多数派を占める共和党の支持を得ることはできなかった。共和党の中には、イランへの経済制裁の解除は宥和政策であり、イランの秘密裏の核開発を助長するのだという主張が見られた³⁰。例えば、共和党のトム・コットン（Tom Cotton）上院議員は、核交渉は「イランを世界で最悪のテロ支援国家にし、イランに核兵器を保有させることになる」のであり、「その危険な帰結は、アメリカとイスラエルのような同盟国を危険にするのみならず、世界全体を危険にするだろう」と述べている³¹。

イランに対する経済制裁の解除にあたって、議会の協力は必須であった。経済制裁は議会が管轄する通商の制限にあたり、立法によって定められているためである。例えば、「イラン制裁法」、「イラン脅威削減及びシリア人権法」や「イラン制裁、アカウントビリティ及び投資引上法」などが、イランに対する経済制裁を定めている³²。オバマ大統領がイランに対する制裁を完全に解除するためには、議会によるこれらの法律の改正が必要であったが、議会が大統領に協力することはなかった。

議会からの協力が期待できないと考えたオバマ政権は、イラン核交渉について議会からの横やりを恐れ、議会を関与させないという方針で進めた。2014年の冬、オバマ政権はイランとの交渉結果を条約の形にするつもりはないと繰り返し主張した。条約の形にすれば、上院による承認が必要となるためである³³。

そのような中で、2015年5月に、「イラン核合意審査法」を成立させた。この法律は、イラン核交渉の最終合意が形成され次第、その内容を議会に通知し、議会は60日以内に合意内容を不承認とするかどうかを判断できる、というものであった。オバマ大統領はこの法律に反対しながらも署名し、この出来事は議会の勝利として報道された³⁴。

「イラン核合意審査法」によって、オバマ大統領は核交渉を行っている各国首脳の中で最も弱い立場へと追いやられた。交渉についている国の中に、交渉の結果を議会がブロッ

クする権利を主張しているところはなかったのである³⁵。しかしながら、議会にとってイラン交渉への関与は譲れないものであった。例えば、民主党のベンジャミン・カルダン (Benjamin L. Cardin) 上院議員は「議会だけが、制裁についての恒久的な変更の権利を持っている」と強く主張していた³⁶。

イラン核交渉は、2015年7月14日に最終合意へと辿り着いた。いざ、最終合意が成立し、議会が内容の審査を始めると、「イラン核合意審査法」の機微が問題となった。法律では、議会は、「合意内容を承認する」のではなく、「合意内容を不承認とする」ことが合同決議の形でできるとされていた。合同決議とは、大統領署名によって法的効力を持つものであり、大統領には拒否権の行使が認められる。つまり、議会が最終合意の内容を不承認とするためには、大統領による拒否権が予想されるために、決議を大統領に送付するための上下両院の過半数では足りず、拒否権を覆すための両院の3分の2の票が必要だったのである³⁷。

結局、両院で共和党が多数を占めていたものの、3分の2の票を固めることはできず、議会による最終合意の否決には至らず、その内容をアメリカは履行できることになった³⁸。さしあたってのアメリカの義務は、経済制裁の解除であるが、これについては議会による立法が定めているところであり、法改正が必要となる。しかしながら、現在のような分割政府では、そのような法改正は望めそうにない。

そこでオバマ大統領が用いたのは、イラン制裁を定める法律に規定されていた、大統領に一任された制裁解除権限 (waiver authority) であった。これらの規定は、制裁の解除がアメリカにとっての利益になると大統領が判断した場合に、一時的に制裁を解除できると定めている³⁹。10月18日、オバマ大統領はこれらの権限に依拠して、一時的な制裁解除の決定を、大統領覚書 (presidential memorandum)⁴⁰の形式で、国務省、財務省、商務省とエネルギー省に通達した⁴¹。

イラン核合意においても、オバマ大統領は、議会からの協力が得られない状況において、大統領権限を用いて政策の実現に向けて行動しているのである。ただし、現在の制裁解除の措置はあくまでも大統領による判断に依拠しているため、次期大統領選出まで包括的な法改正が行われない場合には、次の大統領が制裁を復活させるということもありうる。そうなれば、イラン核合意の枠組からアメリカが離脱することにもなるだろう。

おわりに

アメリカでは厳格な三権分立制が採用されており、対外制裁においても、大統領は議会と権限を分有している。それゆえに、大統領と議会との協調関係が築けなければ、満足に

政策を形成できないという事態に直面する。アメリカの制度は、本来的に制度的機能不全に陥りやすい構造をしているのである。

現在のアメリカでは、イデオロギー的分極化が進展することによって議会内に深い分断線が引かれ、議会が一丸となって大統領を支えるということが難しくなっている。さらに、2010年以降、オバマ大統領は分割政府状況に直面している。オバマ大統領は国内的条件が極めて不利な中で対外政策を決定してきたのである。

本稿で取り上げたグアタナモ収容所閉鎖問題は、議会の反対によって大統領の政策課題が頓挫している事例である。ただし、ここ数年のオバマ大統領の署名時声明を見ると、議会による反対をなんとかして乗り越えようとする意志を見て取ることができる。また、イラン核合意については、オバマ大統領は議会の反対にもかかわらず、解除権限を用いることで、制裁解除になんとかこぎ着けており、議会との関係性に苦慮する姿があった。

アメリカの大統領は、国際政治においてリーダーシップを発揮することを求められながら、いかに議会を説得するかという難題に直面しているのである。アメリカの対外政策について評価を下す場合には、常に、国内状況についても目配りをしていく必要がある。

—注—

- ¹ U.S. Senate, “Arthur Vandenberg: A Featured Biography.”
<http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/Featured_Bio_Vandenberg.htm> 2016年1月11日アクセス。
- ² Aaron Wildavsky, “The Two Presidencies,” *Society*, Vol. 35 (1998); ブッシュ政権は、「唯一の機関論」を用いて、9.11後の様々な外交上の決定を推し進めた。オバマ政権においても、ジョン・ケリー(John Kerry) 国務長官が、「唯一の機関論」を主張している。Louis Fisher, “Presidential Unilateral Actions: Constitutional and Political Checks,” *Congress & the Presidency*, Vol. 42 (2015).
- ³ 「合衆国憲法」第2条。
- ⁴ 「合衆国憲法」第1条、第2条。
- ⁵ Jonathan Weisman, “Trade Authority Bill Wins Final Approval in Senate,” *New York Times*, June 24, 2015.
- ⁶ 梅川健『大統領が変えるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』(東京大学出版会、2015年) 5頁。
- ⁷ Nolan M. McCarty, Keith T. Poole and Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches* (Cambridge: MIT Press, 2006).
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Theda Skocpol, *Obama and America's Political Future* (Cambridge: Harvard University Press, 2012), 21-24.
- ¹⁰ Chris Cillizza, “Yes, President Obama is right. The 113th Congress will be the least productive in history,” *Washington Post*, April 10, 2014.
- ¹¹ Lyn Ragsdale, *Vital Statistics on the Presidency 4th edition*, (Washington D.C.: CQ Press, 2014), 448-463.
- ¹² Charlie Savage, “Vote Hurts Obama’s Push to Empty Cuba Prison,” *New York Times*, December 22, 2010.
- ¹³ 木村元「グアタナモの拷問被害者による損害賠償請求事件」『GEMC ジャーナル』1巻(2009年) 68頁。
- ¹⁴ 梅川『大統領が変えるアメリカの三権分立制』182-189頁。
- ¹⁵ 横大道聡「アメリカの「テロとの戦争」と OLC の役割」『鹿児島大学法学論集』45巻2号(2011年) 95-96、105-109頁。

- ¹⁶ 井樋三枝子「アメリカ グアンタナモ収容所被拘禁者の取扱いに関する大統領令」『外国の立法』4月号(2011年)。
- ¹⁷ 横大道「アメリカの「テロとの戦争」と OLC の役割」、113-114 頁。
- ¹⁸ “On Motion to Instruct Conferees: H R 2892 Making appropriations for Homeland Security FY 2010,” Govtrack.us, <<https://www.govtrack.us/congress/votes/111-2009/h746>> 2016 年 1 月 10 日アクセス。}
- ¹⁹ Charlie Savage, “Vote Hurts Obama’s Push to Empty Cuba Prison,” *New York Times*, December 22, 2010.
- ²⁰ Peter Finn and Anne E. Kornblut, “Guantanamo Bay: How the White House lost the fight to close it,” *Washington Post*, April 23, 2011.
- ²¹ 署名時声明について詳しくは梅川『大統領が変えるアメリカの三権分立制』を参照。
- ²² Barack Obama, “Statement on Signing the Ike Skelton National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011,” January 7, 2011. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=88886>> 2016 年 1 月 10 日アクセス。
- ²³ Barack Obama, “Statement on Signing the Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011,” April 15, 2011. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=90269>> 2016 年 1 月 10 日アクセス。
- ²⁴ Barack Obama, “Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012,” December 31, 2011. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=98513>> 2016 年 1 月 10 日アクセス。
- ²⁵ Ibid.
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ Barack Obama, “Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014,” December 26, 2013. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=104530>> 2016 年 1 月 10 日アクセス；Barack Obama, “Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015,” December 19, 2014. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=108083>>, 2016 年 1 月 10 日アクセス；Barack Obama, “Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016,” November 25, 2015. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=111267>> 2016 年 1 月 10 日アクセス。
- ²⁸ Charlie Savage, “Shift on Executive Power Lets Obama Bypass Rivals,” *New York Times*, April 22, 2012.
- ²⁹ Thomas Erdbrink, “Iran Welcomes Start of Nuclear Deal,” *New York Times*, January 19, 2014.
- ³⁰ David E. Sanger, “Obama Sees an Iran Deal That Could Avoid Congress,” *New York Times*, October 19, 2014.
- ³¹ Jonathan Weisman and Peter Baker, “Obama Yields, Allowing Congress Say on Iran Nuclear Deal,” *New York Times*, April 14, 2015.
- ³² イラン制裁を定める法律について、詳しくは以下の議会調査局の報告書を参照。Kenneth Katzman, “Iran Sanctions,” *CRS Report*, January 21, 2016. <<https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>> 2016 年 2 月 17 日アクセス；Dianne E. Rennack, “Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions,” *CRS Report*, January 22, 2016, <<https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/R43311.pdf>> 2016 年 2 月 17 日アクセス。
- ³³ David E. Sanger, “Obama Sees an Iran Deal That Could Avoid Congress,” *New York Times*, October 19, 2014.
- ³⁴ “A Reckless Act in the Senate on Iran,” *New York Times*, April 14, 2015.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ Jonathan Weisman and Peter Baker, “Obama Yields, Allowing Congress Say on Iran Nuclear Deal,” *New York Times*, April 14, 2015.
- ³⁷ Jennifer Rubin, “Will the GOP take a win on Iran?” *Washington Post*, April 24, 2015.
- ³⁸ David M. Herszenhorn, “House Rejects Iran Nuclear Deal,” *New York Times*, September 11, 2015.
- ³⁹ U.S. Department of the Treasury and U.S. Department of State, “Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5+1 and the Islamic Republic of Iran,” January 20, 2014. <<http://www.state.gov/p/nea/rls/220049.htm>> 2016 年 1 月 11 日アクセス。
- ⁴⁰ 大統領覚書は、行政命令とは異なる大統領の命令である。行政命令は、全てに通し番号が振られ、連邦官報に記載され、大統領による命令の根拠法が明示されるが、大統領覚書には番号は振られず、大統領が必要だと認めた場合にのみ連邦官報に記載される。行政命令と大統領覚書の際だった違いとして、大統領覚書の場合、大統領による命令の根拠法が明示されないという点が挙げられる。Kenneth S. Lowande, “After the Orders: Presidential Memoranda and Unilateral Action,” *Presidential Studies Quarterly*, 44(4) (2014), 735.
- ⁴¹ Barack Obama, “Presidential Memorandum - Preparing for Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015 (JCPOA),” October 18, 2015.

<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/18/presidential-memorandum-preparing-for-implementation-of-the-joint-comprehensive-plan-of-action>> 2016年1月11日アクセス。

第4章 米国政府の官僚機構と対中政策

泉川 泰博

はじめに

アメリカの官僚機構は、対中外交・安全保障政策にどのような影響を与えているのか。外交政策の実務家はもちろん、また外交政策を研究する専門家にとっても、政府内組織間の対立や協調が政策アウトプットに少なからぬ影響を与えることは常識である。このことは、アメリカの対中政策に関しても当てはまるはずであるが、これまで十分に研究されてきたとは言えない。そこで本論では、アメリカの対中国政策形成過程において政府の官僚機構がどのような働きをしているのかについて分析する。

そうした分析を行う上で、本論では2つの形で研究の領域を絞り込むことにしたい。まず第1に、本論では外交・安全保障政策の立案に焦点を当て、同政策に大きな影響を与える政府機関——国務省、国防総省（ペンタゴン）、および国家安全保障会議（NSC）——に注目することとする。安全保障政策における経済要因の重要性の高まりが指摘されるなか、こうした限定的なアプローチをとることには批判があるかもしれない。しかし、ある元米政府高官によれば、外交・安全保障政策の立案においては、今なお経済官僚組織の役割は限定的であるとのことであり、本論がとるアプローチにも一定の合理性があると思われる¹。逆に、NSCは厳格な意味での官僚組織とは言えないという指摘もあるかもしれない。ただ、今日の外交・安全保障政策の立案においてNSCの役割は看過できず、またその在り方に関して近年様々な論議がなされていることに鑑みて、本論で取り上げることとした²。

第2に、本論においては、政策過程で官僚機構が果たす役割に関する主要な分析枠組みが注目するいくつかの要因にとくに注目して分析を行う。それらの枠組みとは、グラハム・アリソン（Graham Allison）が提示した2つの理論モデル——組織プロセスモデルおよび官僚政治モデル——および、ジェームス・ウィルソン（James Wilson）の論じた官僚文化モデルである³。組織プロセスモデルは、各官僚組織を外交政策の立案・実施における主たるアクターにとらえ、その標準的行動手順（Standard Operation Procedure / SOP）が政策を規定するというモデルである。これに対し、官僚政治モデルは、各官僚組織の長を主なアクターとして、政府の決定する政策は、個人的および組織的利益を代表する各組織の長が妥協できる産物として外交政策を捉える。他方、ウィルソンの官僚文化モデルは、各組織に与えられた任務や使命が、その組織の歴史的経緯の中で培われる組織文化をはぐくみ、各組織はそうした組織文化に基づいた行動をとると指摘する。本論は、こうした複数の分析

枠組の相対的優位を検証することを目的とするのではなく、それらが扱う要因やアクターに注目すれば、アメリカの対中政策決定のダイナミクスをどのように分析できるかを示そうとする。

以下ではまず、3つの組織に関して、その基本的特徴をそれらの組織文化や SOP などの観点を加味して説明する。次には、オバマ政権の中国政策に関して、前述した要因やアクターこれらの組織がどのような相互作用があったのかについて、簡潔にまとめる。最後には、現段階における本研究の発見および今後の研究の方向に関して述べる。

1. 外交・安全保障に関する官僚組織の特徴

本節では、本論で取りあげる3つの政府組織の特徴と各々に関してよく指摘される問題について簡潔に記す。

(1) 国務省 (The Department of State)

言うまでもなく、国務省は伝統的にアメリカの外交政策上最も重要な役割を果たしてきた。その任務は、外国に対してアメリカを代表し、また相手国の国内情報を収集・分析して、必要な時に国益を実現するための交渉の窓口になる、などである⁴。しかし、冷戦時代以降、アメリカ外交に占める軍事力の役割が高まるのに反比例して、その重要性は徐々に低下してきた⁵。オバマ政権が誕生した際には、前政権時代の政策が過度に軍事的色彩を帯び、それがイラク戦争につながったとの反省から国務省の復権を主張したが、金融危機から派生する財政問題にも足をすくわれ、大きな改善策はとられていないまま今日に至っている。

国務省の重大なミッションは他国とのパイプ役となることであり、このためどのような相手国に対しても（むしろ敵対的国家に対してこそ）交渉のパイプを維持することを主張する傾向が強い。また、相手国の内政を的確に把握するよう努め、かつ相手国政府内外の様々なグループや重要な個人とのコンタクトを維持しようとするため、相手国内の穏健派や強硬派についてよく把握している。このため、アメリカが採ろうとする政策が相手国にどのように受け止められるかについて予測する能力は高い。一方で、アメリカの内政に対する感度は鈍いという指摘がある。ある元国務省 OB は、その例として、韓国系アメリカ人団体による慰安婦問題や日本海名称問題に関する活発な活動が日韓関係ひいては日米関係に悪影響を及ぼすことに気づくのが遅れたことを指摘した⁶。

これらの傾向は、国務省に対する批判を招きやすい。相手国とのパイプを維持する姿勢は、アメリカ国内の強硬派などには宥和的姿勢と見なされることが多く、とくに共和党から弱腰外交と批判される傾向がある。また、相手国の事情に精通しているがために、他の

政府組織および政府外の勢力から、アメリカではなく他国の利益を代表していると揶揄されることも少なくない。(国務省最大の弱点は、国内において支持母体となる国内勢力がほとんどないことであろう。)

また、組織の特徴として、下部組織間の対立が激しいことがある。たとえば、中国課は戦略的・包括的外交関係の観点から対中関係における人権問題を扱おうとするが、人権局はこれに対して省内で激しく対抗しようとする。一般的に国務省内では、いわゆる地域局が機能的部局よりも優勢であるため、こうした場合には最終的には地域局の意見が通ることが多いようである。しかし、大統領による政治的任命によって鍵となるポストを特定のイデオロギーを持つ人物が占めると、こうしたダイナミクスが変わることもある。

(2) 国防総省/ペンタゴン (The Department of Defense / Pentagon)

国務省とは対照的に、国防総省は冷戦中から徐々に、外交・安全保障政策形成過程におけるその役割を高めてきた。組織的にも、冷戦期の軍事戦略のグローバル化と高度化によって制服組および私服組とも拡大基調が続き、現在ではアメリカ連邦政府最大の官僚組織に成長した⁷。こうして巨大な組織となったペンタゴンは、退役軍人や軍関係者の家族などを含む極めて強固な内政上の支持基盤をも得ることとなった。この点に関しても、国内基盤の極めて脆弱な国務省とは対照的である。こうした軍関係者は概ね共和党支持者が多く、また共和党も外交における軍事力を重視する思想的傾向から、軍に対しては好意的である。

国防総省の組織は極めて複雑で、陸海空の3軍(組織上は海兵隊は海軍に属する)、統合参謀本部(Joint Chiefs of Staff/JCS)および各司令部などのいわゆる軍組織と、国防長官府(Office of the Secretary of Defense)があり、後者はさらに国務省の地域局に当たる部署、管理部門、および調達局などから構成されている。こうした複雑な組織構成のため、省内の意思伝達や統合性に関しては、国務省以上に構造的な問題に苛まれている。

このことは、省内の下部組織を統一する官僚文化を見出すのを困難とするが、同省の政策プロセス上見られる特徴をいくつか挙げることは可能である。第1に、その組織の根本ミッションから、相手国の国内事情よりも自国にとっての軍事的合理性を追求する傾向がある。第2に、対外関係においては、敵国との関係改善よりも同盟国との結束や信頼の維持に重点を置く傾向がある。これらの傾向が、政府内の政策調整プロセスで国務省との対立を生みやすいことは容易に想像できよう。

なお、ペンタゴンと言えば、軍相互間のライバル感情や対立が取りざたされることが少なくない。しかし、筆者がインタビューした元政府関係者や研究者によれば、近年では、軍の統合関連のポジションに就いた経験が昇進においても評価される人事システムが定着

してきたため、少なくとも軍の統合に関する意識は随分と改善されたということであった⁸。

(3) 国家安全保障会議 (The National Security Council / NSC)

国家安全保障会議は、1947年の国家安全保障法によって設置された大統領直属の安全保障に関する調整機関である。その主要な任務は、各省庁間の政策調整と政策履行の監視、および大統領に対してその立場を中心に据えた視点からの政策的助言を与えることである。近年では、「NSC=外交安全保障政策立案の中心機関」というイメージで語られることが多い⁹。しかし現実には、元NSCの実務者もNSCの在り方を研究する学者やシンクタンク関係者も、同組織が政策を「立案」するのは、危機対応などの例外的状況を除いて望ましくないという論者が多い¹⁰。これは、NSCは他の省庁に比べて人的にも資金的にも限界を抱えているうえ、NSCが過度に政策を一定の方向に導こうとすると他の省庁のスタッフの意欲を削ぎ、政府内の不和や望ましくない政策アウトプットを増やすリスクが高まるためである。よって、他省庁が本来持つ政策分析・立案能力を活かしながらいくつかの政策オプションをまとめ、そのなかから大統領がベストな政策を選べるよう補佐する、というのがNSCの理想とされる。

とはいえ、今日のニュースサイクルの加速と多様なイシューに関する政策調整の必要の高まりなどによってNSCに期待される役割は高まり続けているのが現状であり、上記のような理想を実現しにくくなっているのも事実である。実際、国家安全保障担当補佐官が政府の政策をPRするためにメディアに登場する機会も格段に増え、NSCも広報担当官を置くようになってきている。また、NSCが大統領のお膝元の機関であることから、外国政府が国務省や国防総省をバイパスしてNSCの上級スタッフに直接アプローチすることも少なくない。このような理由に加え、テロやサイバーなどの新たな問題への対処の必要などもあって、NSCのスタッフや予算は近年増加の一途を辿り、組織の肥大化が問題視されるようになってきている¹¹。

また、NSCが大統領の意思決定の補佐を主任務とすることから、その組織は異なる大統領の政策決定スタイルによって柔軟に変更され、従来は政権交代によってNSCの組織や運営方法は大きく変わることも少なくなかったし、それが当然だと考えられてきた¹²。しかし、ここ20年ほどは今日ではジョージ・H.W.ブッシュ (George H. W. Bush) 大統領時代のNSC (国家安全保障担当補佐官はブレント・スコウクロフト/Brent Scowcroft) がNSCの理想形であるとの認識が広がり、その組織と政策調整プロセスが基本的に踏襲されてきている。政策調整プロセスには4つのレベルがあり、上から各省庁のトップおよび国家安全保障担当補佐官からなるPrincipal Committee (PC)、各省庁の副長官および国家安全保障担当

副補佐官からなる Deputy Committee (DC)、次官補 (Assistant Secretary) レベルで構成される NSC の上級部長が加わる Interagency Policy Committee (IPC)、および副次官補 (Deputy Assistant Secretary) レベルと NSC の部長級で構成される Sub-IPC がある¹³。通常は、下位のプロセスで解決できない問題は、徐々に上位の調整プロセスに預けられ、決定を仰ぐことになる。ただし、これらで扱われるイシューや、それぞれの運営・召集方式（とくに下位の IPC, Sub-IPC）などは、相変わらず政権ごとにかなり異なる。

2. オバマ政権の中国政策に見る官僚政治のダイナミクス

オバマ政権は、中国政策に関して極めて明確なアイデアを持って発足した。大統領選挙中、アジア政策に関するオバマ候補のアドバイザーを務めたジェフリー・ベーダー (Jeffrey Bader) によれば、2つの前政権が中国に対して当初は強硬な政策を追求したものの結局協力を模索する羽目になったことを教訓として、オバマ候補は選挙期間中から中国に対する強硬なレトリックを使うことを極力避け、関与政策に基づく対中国外交を円滑に始められるよう備えていた¹⁴。前政権末期に発生した金融危機を乗り越えるためにも中国の協力関係が必要であったのも、この決意を補完したと思われる。新政権は、NSC のベーダー・アジア上級部長を中心とし、また主要省庁の鍵となるポストにはホワイトハウスの意向を忠実に政策に反映しようとする人物を任命して、こうした政策を追求する体制を整えた¹⁵。

ただし、こうしたホワイトハウス主導のやり方は、他の省庁の反発を招いたようである。既に中国の海洋進出や急激な軍備近代化に懸念を持っていたペンタゴンのスタッフは、オバマ政権の中国への積極的姿勢が顕著であったため、自らの主張を貫くことができなかった。それでも、2009年秋のオバマ大統領訪中の際に発表された米中共同声明の表現（とくに台湾に関して）が中国に妥協的であると政府内で不満を表明したと言われている¹⁶。他方、国務省はホワイトハウスが追求する関与政策に反対したわけではないが、NSC が過度に政策をコントロールしようとする点に関しては、ペンタゴンと不満を共有していた。こうした NSC 主導の対中関与政策路線に対抗するため、国務省及びペンタゴンの対中慎重派は、より現実主義的なヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) 国務長官とロバート・ゲーツ (Robert Gates) 国防長官の関係を軸として、対中政策を含む様々な問題で協力することになった。2009年以降中国の南シナ海での活動がアグレッシブになったことを受けたクリントン長官による2010年7月アセアン地域フォーラム (ASEAN Regional Forum/ARF) の場での「南シナ海での航海の自由はアメリカの国益」との発言の背景には、こうした事情がある¹⁷。

しかし、国務省とペンタゴンとの関係も、問題によって協力と対立が混在していた。2010年3月に韓国の哨戒艇天安が沈没し46名が死亡した事件で原因が北朝鮮艦の魚雷によるものと断定され、ペンタゴンは韓国との結束を示して北朝鮮への示威行動として黄海沖での米韓合同軍事演習を行おうとした際に、中国側が黄海での大規模な演習に反対し、国務省に伝えてきた。最終的には、7月に場所を朝鮮半島東に移して1回目の演習を行い、10月に2回目の演習を黄海で行うこととなったが、この際、同盟国との結束を重視するペンタゴンと、中国との窓口となった国務省の間の調整は容易ではなかった模様である¹⁸。この他にも、国務省チャイナデスクには中国からことあるごとに南シナ海などでの米軍の偵察活動に対する苦情が寄せられ、国務省関係者がペンタゴンと中国との間で板挟みになることが少なくない。

他方、オバマ政権はこれまで2度の台湾への武器輸出に関する決定を下しているが、これに関しては、国務省とペンタゴンの立場は一致する面が少なくないようである。一般的にはペンタゴンが国務省に比べてより積極的に台湾に武器を売却しようとするように思われがちであるが、複数の元政府関係者がこの見方は不正確だと指摘した¹⁹。というのも、中台間の軍事バランスの急激な変化と中国の軍事技術の向上によって、よく話題になるF-16 戦闘機の台湾への移転にはペンタゴンでも支持する者が少なくなっているためである²⁰。軍事関係者は、中国に遠慮するというよりも軍事的費用対効果の観点から、より目立たないが台湾側の防衛力強化に有効なアイテムを推奨する傾向が強い。このプロセスが困難になる状況は、軍事産業などの利益団体が議会を動かそうとする際に生じやすい。ただし、ペンタゴンの中でも調達部門は、その時々政権・組織リーダーなどの考え方や方針によって、より論争を招きやすいアイテムの売却を進めようとすることがある。

前述したクリントン長官の南シナ海発言に象徴されるように対中国外交のアプローチを修正したかに見えたオバマ政権であるが、2期目に入ると再び中国政策の軟化が指摘されるようになった。そのことを示す出来事が、スーザン・ライス (Susan Rice) 国家安全保障担当補佐官が2013年11月に行った演説である。この中でライス氏は、習近平政権が米中関係に言及する際に好んで用いる「新型大国関係 (new model of major power relations)」を「今後操作化していく」と述べ、同盟国に懸念を抱かせた。これは、クリントン国務長官やゲーツ国防長官らを支えた対中現実主義者らが政権外に出てアジア政策に関する空白が生じ、結果としてホワイトハウスとNSCにおける「対中国なかれ主義者」の影響が相対的に高まった結果だと思われる。しかし、結局中国の南シナ海での行動の更なる活発化と、中国による度重なるサイバー攻撃などによって中国に対する懸念が高まった結果、中国に対するアメリカの政策が再び硬化してきたことは周知のとおりである。

なお、オバマ政権の NSC に関しては、極めて評価が低い。その理由は、数少ないオバマ大統領の側近がホワイトハウスから「政治主導」で外交安全保障政策を管理しようとする余り、国務省やペンタゴンに対して過度に介入する傾向が強いことにある²¹。また、このことと関連してか、オバマ政権の NSC は前政権と比べても人員が増加した一方、経験不足のスタッフも多いため、政策調整プロセスの混乱や会議の非効率的な運営などの問題が指摘されている²²。近年の NSC の事情に詳しい論者は、通常 2 期目の政権は 1 期目の失敗から「学習」して政策プロセスの管理が上達するのに、オバマ政権では 2 期目でさらにマイクロマネジメント、戦略的アプローチの欠如、過度の省庁への介入などの問題が悪化していると、厳しく批判している²³。周知のとおり、クリントン氏、ゲーツ氏、レオン・パネッタ (Leon Panetta) 元国防長官などの前高官がそれぞれの著書の中でホワイトハウスによる過度の政策介入を批判しており、最近では、チャック・ヘーゲル (Chuck Hagel) 前国防長官が、グァンタナモ基地の捕虜移転問題やシリア問題に関する NSC からの圧力と過度の介入や、NSC 主導の政策調整会議の非効率性を痛烈に批判している²⁴。こうしたことに鑑みれば、前述した NSC の問題はあながち的外れではなく、その理想像からはかけ離れたものになっていると言える。

3. 結論

本研究では、アメリカ政府の主要な 3 つの安全保障官僚機構の特徴を明らかにし、それらの相互作用がどのようにアメリカの対中政策に影響を与えるのかを明らかにしようとした。研究過程での暫定的な結論ではあるが、これらの官僚機構の相互作用が米中政策に与える影響を理解することは、研究者には看過されがちだが軽視すべきではない問題である。これは、官僚政治や各機関の SOP が独立変数として対米政策を規定するという意味ではない。もちろんそうした場合もあろうが、国際システム要因や国内政治、利益団体などがアメリカの対中政策に影響を及ぼすにしても、それらの要因は必ず媒介変数としての政府内政策プロセスを経て政策になる。そして、媒介変数がどう作用するのかは、政府内組織が織りなすダイナミクスによって規定されるのである。その意味で、アリソンの 2 つの理論モデルやウィルソンの重視する官僚組織文化などの要因は、アメリカの対中政策を理解する上でも重要な視角を提供する。

しかし、このことを理解する上で、既存のモデルでは十分に把握しきれていない側面が少なくとも 2 つあることが本研究の過程で明らかになってきた。第 1 に、組織の SOP や文化、さらには組織間の相対的影響力などで政策ダイナミクスはかなり規定されるものの、そうしたダイナミクスは、鍵となる職位を占める個人や彼らの間の関係によって変容しう

る、ということがある。たとえば、国務省内では、いくら人権局が中国に対して人権問題に関して強硬姿勢をとるよう求めても、チャイナデスクはより包括的な観点から対中政策を運営することを主張し、後者の姿勢が政策に反映されることが多い。しかし、大統領によって任命された国務副長官が新保守主義者であれば、人権局は省内で強力な後ろ盾を得ることができたりするのである²⁵。第2に、単に国務省、国防総省およびNSCの間の対立のみならず、それぞれの組織内部の下位組織間の対立や、省庁をまたいだ下位組織間の相互作用が政策に少なからぬ影響を与えることがある。前述の国務省内の対立の例はほんの一例で、ペンタゴンあるいはNSCにおいてさえも異なるイシューを扱う部門が激しく対立することは少なくないことを、筆者がインタビューした複数の元政府関係者が指摘した。

最後に、こうした研究を更に発展させるとすれば、より多様な政府組織が中国に関する政策にどのようにアプローチする傾向があるかを調査する必要があるだろう。というのも、中国の台頭によって、アメリカの対中政策は以前にもまして多様な側面での組織間調整が必要になってきているためである。たとえば、財務省が人民元の為替レートの問題に関して鍵となるのはもちろんであるし、サイバー問題に関しては司法省の役割も重要となる。地球環境問題について米中協力を進める際には国務省のみならず環境保護庁（Environmental Protection Agency / EPA）も役割を果たす。また、中国からの輸入食品や商品の欠陥などが政治問題化することも少なくないので、そうした場合に備えて食品医薬品局（Food and Drug Administration / FDA）が中国の当局と日ごろから連携を取る必要も高まっている。現在米中の間には約100もの公式の政府間対話が存在すると言われている。そうした状況下、政府内組織相互でどのような対中政策の調整が行われているのか、そのどこに問題があるのかを分析することは、困難ではあるが極めて重要な課題と言えよう。

—注—

- ¹ 元米政府関係者へのインタビュー、2015年10月16日。たしかに財務省、商務省などの役割は増大しているものの、その立場はあくまで短期的かつ特定のイシューのみに偏ったものであるので、中長期的視野から外交・安全保障政策を考慮する際にはあまり影響力を発揮できていないとのことであった。
- ² NSCの役割に関する近年の分析としては、Richard A. Best Jr., *The National Security Council: An Organizational Assessment* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2011); Jack A. LeCuyer, *A National Security Staff for the 21st Century* (Washington, DC: Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, December 2012); Shawn Brimley et al., *Enabling Decision: Shaping the National Security Council for the Next President* (Washington, DC: Center for a New American Security, June 2015). なお、少し古いながらも参考になる。I. M. Destler and Ivo Daalder, *A New NSC for a New Administration* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2000).
- ³ Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971); Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 2nd Edition

- (New York: Addison-Wesley Longman, 1999); James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989).
- ⁴ Jerel A. Rosati and James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy* 5th Edition (Boston: Wadsworth Publishing, 2010), chap. 5. 同書は、本論で扱う問題に関する代表的研究書かつ教科書であり、特に別の参考文献や情報源が示されていない場合、本書に依拠した記述である。
- ⁵ この経緯の詳細に関しては様々な書物が出版されているが、比較的新しくかつ詳細な説明として、Stephen Glain, *State vs. Defense: The Battle to Define America's Empire* (New York: Crown, 2011)がある。
- ⁶ 元政府関係者へのインタビュー、2015年10月9日。
- ⁷ Rosati and Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, chap. 6.
- ⁸ 元政府関係者および研究者とのインタビュー、2015年10月7、13日。
- ⁹ David Rothkopf, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power* (New York: Public Affairs, 2006).
- ¹⁰ 注2を参照。
- ¹¹ Karen DeYoung, "The White House Tries for a Leaner National Security Council," *The Washington Post*, June 22, 2015.
- ¹² Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder: Westview, 1980).
- ¹³ LeCuyer, *A National Security Staff*; Brimley et al, *Enabling Decision*.
- ¹⁴ Jeffrey Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2012).
- ¹⁵ 元政府関係者へのインタビュー、2010年10月7日。
- ¹⁶ James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Penguin Books, 2012), 182.
- ¹⁷ *Ibid.*, 242-247.
- ¹⁸ 元政府関係者へのインタビュー、2015年10月7日。
- ¹⁹ 元政府関係者へのインタビュー、2015年10月7、23日。
- ²⁰ 中国のミサイル技術の向上によって台湾の空軍基地の滑走路をかなり正確に破壊することが可能になり、台湾側がこうした滑走路の抗堪性や復旧能力を高めても、戦闘機が発着できなくなるリスクが高まった。このため、高額なF-16の売却はコストの割に合わなくなりつつある。
- ²¹ Karen DeYoung, "How the Obama White House Runs Foreign Policy," *The Washington Post*, August 4, 2015; David Rothkopf, *National Insecurity: American Leadership in an Age of Fear* (New York: Public Affairs, 2014), chap. 6.
- ²² Mann, *The Obamians*; Rothkopf, *National Insecurity*.
- ²³ Jeffrey Goldberg, "A Withering Critique of Obama's National Security Council," *The Atlantic*, November 12, 2014, available at <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/11/a-withering-critique-of-president-obamas-national-security-council/382477/>. 2015年11月9日アクセス。同記事は、Rothkopfへのインタビュー。
- ²⁴ Dan De Luce, "Hagel: 'The White House Tried to 'Destroy' Me,'" *Foreign Policy*, December 18, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/12/18/hagel-the-white-house-tried-to-destroy-me/>. 2016年1月10日アクセス。
- ²⁵ ジョージ・W・ブッシュ政権時には、強硬派のジョン・ボルトン (John Bolton) が軍備管理担当の国務次官に任命されたことで、これに似たダイナミクスが北朝鮮の核問題に関する政策において見られた。

第5章 米国の「オフセット戦略」と「国防革新イニシアティブ」

森 聡

はじめに

2014年11月15日にカリフォルニア州シミ・ヴァレーのレーガン大統領図書館で開催されたレーガン国防フォーラムにおいて、ヘーゲル（Chuck Hagel）国防長官（当時）は、基調講演を行い、国防省が国防革新イニシアティブ（Defense Innovation Initiative、以下 DII）を始動させ、そこに含まれる一連の取り組みを通じて、やがて「第三のオフセット戦略（third offset strategy、以下 TOS）」を生み出すとの方針を発表した¹。オフセット戦略とは、兵器、システム、作戦概念を新たな形で組み合わせることで敵国の軍事的優位を相殺して余りある軍事的能力を確保し、もって抑止力を生み出す戦略を指し、DII は、TOS を生み出すための国防省全体による組織的な「革新」の取り組みを指す。ワーク（Robert O. Work）国防副長官によれば、TOS は、特に通常戦力によって他の大国を抑止することに主眼を置いており、ここでいう「大国」とは、アメリカに通常戦力で対抗可能で、有効な核報復能力を保有する国、すなわち中国とロシアを指している²。

1950年代にアイゼンハワー政権が、通常戦力面で NATO 軍よりも優位にあったワルシャワ条約機構軍を、アメリカの核戦力と、いわゆるニュールック戦略によって抑止し、東側の優位を相殺したのが「第一のオフセット戦略」である。「第二のオフセット戦略」は、1970年代にソ連が核戦力面で対米パリティを達成しつつある事態を受けて、アメリカが、当時の先端技術や指揮統制ネットワークを精密誘導兵器システムとして統合し、これを FOFA（Follow-on-Forces Attack）ないしエアランドバトル（AirLand Battle）と呼ばれる作戦概念と組み合わせるなどして、NATO 軍が対ソ抑止力を回復させた一連の取り組みを指している³。（なお、オフセット戦略という用語を「相殺戦略」と訳すと、カーター政権期の核戦略の考え方である *countervailing strategy* と混同されるので、本稿ではオフセット戦略と表記する。）

次節で述べる通り、TOS は中国やロシアとの戦略的競争においてアメリカが軍事的優位を確保していくための能力を開発するための戦略である。TOS が、国防省や連邦議会で継続的な推進力を得れば、将来の米軍ひいては在日米軍の姿や行動様式を変えていくポテンシャルを孕んでおり、日本としてもその展開を注視していく必要がある。また、アメリカと中露が、全面戦争に及ばない状況が続く中で、互いの戦力やその組成、ドクトリンの変化を見ながら、自らの軍事的能力を変容させ、相互に作用し合っていくという、「長期的な

平時における戦略的競争（long-term peacetime competition）」は、日本を取り巻く戦略環境に多大な影響を及ぼすのは間違いない（こうした相互作用においていかなる軍事バランス上の要素が戦略的競争の軸として問題になるのかを検討するのがネット・アセスメントと呼ばれる分析の核心にある）。つまり TOS の行方や、アメリカと中露との戦略的な相互作用は、日本の中長期的な国家安全保障戦略の検討において不可欠の要素を成すものと考えられる。TOS の全容が明らかにされることはまずないであろうし、今後その内容が変化していく可能性も十分あるが、本稿では、これまでの DII や TOS に関連する国防省首脳陣による各種の政策演説や、ワシントンの国防戦略専門家らの議論などを通じて明らかにされている DII ないし TOS の基本的な考え方や内容、その課題をまとめる。

1. 国防革新イニシアティブ (DII)

(1) 戦略環境をめぐる国防省の認識

国防省が DII を推進する背景には、アメリカの戦略環境に係わる次のような情勢認識がある。第一に、これまでアメリカが独占してきた先端兵器技術が、新興国やテロ組織などの非国家主体に拡散する時代が到来しているとの認識がある⁴。すなわち、アメリカがイラクやアフガニスタンで地上軍による各種の安定化作戦に多大なリソースを費やしている間に、中国のみならずロシアといった大国が巨額の資金を投じて兵器の近代化を進め、特に中国がいわゆる領域拒否・接近阻止（anti-access/area denial、A2/AD）能力を急速に増強させたことにより、アメリカの軍事的優位が削がれつつあるとの警戒感が高まった。ヘーゲル長官は、新世代の航空機や潜水艦、高精度の長射程ミサイル、対艦ミサイルや空対空ミサイル、宇宙・サイバー・電子戦兵器などを競争相手国による兵器近代化の例として挙げている⁵。第一のオフセット戦略が朝鮮戦争、第二のオフセット戦略がベトナム戦争の終わる前後の時期から開始された事実を照らせば、オフセット戦略は、国防予算の配分の論理的前提を、局地的な地上戦という有事（ないし準有事）から、平時における大国間の戦略的競争へと切り替えていく取り組みとみることもできよう。

競争相手国による兵器の近代化が、アメリカにとってどのようなインプリケーションを持つのかということについては、アメリカの軍事的優位が損なわれることにより、同盟国を防衛するコミットメントのクレディビリティが損なわれたり、国際法やその他の原則を支える決意を疑われたり、敵国に対する抑止力を減じたりする、といった戦略的な影響が懸念されている。また、敵国が近代化された兵器を持つことは、アメリカの軍事行動を制限、すなわち米軍に相応の打撃を与えられるような状況を作り出しかねないので、そうした状況下で戦闘状態に入れば、米軍部隊に多大な犠牲が出るという軍事的な影響も当然懸

念されている。国防省としては、相手と対等な条件で戦う状況で兵員を戦闘に送り込みたくないとの考えが当然あり、こうした考えが TOS の背後には存在する⁶。

第二に、兵器の近代化を今後進める際に活用される技術が、他国ないし他の主体にも広くアクセス可能な状況で存在しているとの認識がある。ワーク副長官は、今日の軍事技術の頒布状況は、冷戦期よりも、むしろ戦間期のそれに近いと指摘している⁷。戦間期においては、航空機や無線技術をはじめとして、その当時は新しいとされた各種技術がすでに広く活用可能な状況が存在しており、そこで問われたのは、誰もが知っている技術をいかに巧みに組み合わせて兵器化するか、それをいかに独創的な作戦概念と結びつけて軍事的優位を作り出すかということであった。

(2) 全般的な目標

以上のような情勢認識の下に、国防省では、アメリカの軍事的優位をいかに保持していくかということが問われ、当初 A2/AD 環境を克服するためのエアシーバトル構想といった新たな作戦概念が登場し、それが JAM-GC (Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons) なる作戦概念へと更新されつつある。他方で、2014 年に至って、作戦概念の刷新だけに限定されない、より根本的な次元における「革新」を通じた軍事的優位の回復を目指すという観点から、国防省は TOS とそれを生み出すための DII という取り組みを始動させた。DII の全般的な目標は、アメリカの軍事力の近代化を進めるとともに、「革新」を通じて作戦面そして技術面での優位を維持することだとされている。ここで鍵となってくる「革新」とは、技術やシステムを新たな作戦概念と結びつけることを意味しているが、技術は全く新しいものだけではなく、既存の技術を新たな方法で活用することも含まれている。そして、これはこれまでに実施されてきた様々な研究・開発上の取り組みなども含まれている。

なお、ヘーゲル長官は、国防予算に制約が生じている中で、長期的な国防上の課題に対応していく際には、単に兵力規模を増大させたり、現行システムに敵国よりも多額を費やして優位に立つといった方法には限界があるので、従来とは異なった方法で対応しなければならないと述べている。このことから、国防予算の削減が国防省を「革新」へと推し進めている面もあることが窺える。国防予算上の制約は、TOS の主たる推進要因ではないが、推進を補助する役割を事実上担っているとみられる。

(3) 取り組み

DII は、TOS を生み出すことを目的としているが、そこには、パワー・プロジェクショ

ン能力を確保するために技術、システム、そして作戦概念を三位一体として結合するという TOS の核心部分に係わる研究・開発上の取り組みと、その TOS を現実化し支えていくのに必要な制度面での改革の取り組みとがあると見受けられる。

(a) 研究・開発上の取り組み

まず TOS に直接的に係わる取り組みには、短期と長期の二通りのものがある。短期的には、2014 年から 5 年程度の期間（国防予算計画 FYDP の射程 5 年に対応）をかけて、戦略的能力室（Strategic Capabilities Office）を中心に、既存の戦力を革新的な方法で運用する方がゼロベースで検討される。長期的な取り組みは、10 年あるいはそれ以上の期間（二サイクル目の FYDP に対応）を視野に、将来運用する能力を開発するための国防投資のあり方も含めて、「戦略的ポートフォリオ・レビュー（Strategic Portfolio Review）」なる作業を通じて検討されることになっている⁸。

また、これらの取り組みを専門技術的な見地から推進ないし支援する組織は複数あるとみられるが、これまで直接的に関与していると公式に確認されているのは、次の二つである⁹。第一に、兵器取得・技術・ロジスティクス（Acquisition, Technology and Logistics, AT&L）担当の国防次官ケンドール（Frank Kendall）の下に設置された「長期研究開発計画プログラム（Long-Range Research and Development Planning Program, LRRDPP）」がある。この組織では、最先端の技術やシステムを駆使したイノベーションを特定し、それを開発して配備にまで導く作業が進められる。LRRDPP は、2030 年頃にアメリカに軍事的優位をもたらすような技術の軍事利用構想を検討しており、宇宙（space）や水中（undersea）、航空優勢と攻撃（air dominance and strike）、防空とミサイル防衛（air and missile defense）といった分野に係わる技術と、その他の技術に基づいた各種構想を検討している¹⁰。ここで模索されているのは、①比較的成熟した技術を、従来にはないユニークな方法で活用することによって全く新たなシステム上の能力を生み出す構想、②開発まもない技術を急速に成熟させることによって新たな軍事的能力を生み出す構想、③非軍事目的で使用されている技術を軍事転用することによって新たな軍事的能力を生み出す構想などが検討されており、民間からも構想を募集している¹¹。この LRRDPP は、第二のオフセット戦略を進めた部署の名称であり、それが復活したということで米国防戦略コミュニティの注目を集めた。

第二に、同じく AT&L 担当国防次官が管理する国防科学理事会（Defense Science Board, DSB）という、主として国防に係る科学技術などを専門とする科学者によって構成される諮問組織がある。後述するように、DSB は、たとえば自律型兵器システムの運用のあり方などについて AT&L 担当国防次官から諮問を受け¹²、検討結果（後述）を報告書として提

出するなどしている。

前述の通り、DII は実質的には、国防省内の様々な部署や個人によって支援されることになる。国防省では、ワーク副長官を責任者とする「高度能力・抑止パネル (Advanced Capability and Deterrent Panel)」が運営協議体として組織され、政策部門、情報部門、各軍、統合参謀本部、研究開発・兵器取得部門などの責任者が出席して、組織全体の取り組みを調整している。国防長官はパネルに対し、米軍の競争上の優位 (competitive edge) に対する挑戦課題を診断したり、それに備えるための新たな方法を提言するように要請している。ここで言うところの挑戦課題には、財政面での制約のみならず、現在米軍が必要としている技術の多くが、国防省の研究機関や従来の軍需産業が開発を独占できるようなものに限られないという事実も含まれている。そこには、いまや国防省が独占できる先端技術などというものは殆ど無いばかりか、かつてのように新技術を生み出して管理する能力も国防省にはないという認識があり、民間セクターや大学機関からの提案を積極的に掘り起こしたいとヘーゲルは述べている。

事実、国防省は新技術を獲得するために、省外へのアウトリーチを組織的に実施し始めた。たとえば、アメリカの IT 企業が集結するカリフォルニア州シリコンバレーに出先機関「国防革新ユニット (Defense Innovation Unit Experimental, (DIUx))」を試験的に設置し、これまで国防との関係がほとんど無かった情報技術関連の企業との接触を増やそうとしている¹³。また、これまで中央情報局 (CIA) が技術開発を行っている有望な企業に投資するために設立し、活用してきた投資会社 In-Q-Tel に、国防省も出資し、民間企業が開発する技術を刈り取るという発想に立った取り組みも展開している¹⁴。

(b) 制度的改革

このほか DII に関連する改革として注目されるのは、いわゆる兵器取得プロセスの改革 (acquisition process reform) がある。国防先端技術事業庁 (DARPA) 長官プラバカー (Arati Prabhakar) 女史は、かつて DARPA は研究・開発に投資すれば、そこから生まれた革新的技術によって 10~30 年間は軍事的優位を確保できるという自信を持てたが、今日の世界においては、様々な新しい技術はグローバル化によって瞬く間に世界中に拡散していく時代となり、それは人類にとって好ましいことではあるが、国家安全保障という観点からは難しい問題を引き起こす面もあると述べている¹⁵。つまり、民間部門の技術は、アメリカ政府のみならず、他国の政府もアクセス可能となる。

アメリカにとって、こうした技術伝播のトレンドには、二つのインプリケーションがある。第一に兵器技術の吸収という観点からすれば、新技術が生み出されるたびにそれを取

り込んでいけるような兵器を当初から設計することが求められる。第二に、研究・開発・調達に係わる制度という観点からすれば、技術の特定からプロトタイプ型の生産、そして量産から配備までの過程を、いかにスムーズでスピーディに進められるような制度を整えるかが重要な意味を持つてくる。長期戦略を念頭に置きながら、その中に、短期サイクルで生み出される民間の技術革新を捕捉し、それをどのように兵器化プロセスに効率的に取り込むかが重要なポイントになるといわれている。ある兵器が研究・実験から調達・配備に至るまで一般に30年かかるといわれるが、技術革新のサイクルとそれが伝播する速度が速まり、競争相手国がそれを軍事転用するのに要する期間も早まるとすれば、技術面で優位に立つためには、競争で優位に立つための兵器を短期間で開発できるようにしなければならない。研究・開発をめぐるグローバルな環境が変化し、いまや多くの先端技術やイノベーションは、公共セクターではなく、民間セクターで生み出されているため、米国防省は、いかに素早く兵器の開発から取得と配備にまで至るかを敵国と競争することになる。

こうした取り組みは、ケンドール国防次官が中心となって、**Better Buying Power 3.0**（以下 **BBP3.0**）なるイニシアティブとして進められている¹⁶。これは従来煩雑だった兵器取得プロセスをストリームラインし、軍事産業と政府の双方にとって兵器取得のインセンティブを高めようとする改革努力を指す。この中には、モジュール型とオープン型の設計構造の一層の活用、企業に対する兵器所要条件の早期開示、民用品調達への障害の除去、世界各地における技術の探索とアウトリーチの活性化など数々の取り組みが含まれる。

兵器取得プロセスを改革すべきとの点については、国防専門家の間ではほぼコンセンサスがあるようだが、兵器調達をめぐる政治過程には様々な権益が絡んでくるため、その改革には容易ならざるものがあるといわれる。これまでも改革の必要性が長年叫ばれていながら殆ど進んでこなかった実態があるので、はたして本当に改革は実現するのかという冷めた目で見ると専門家も少なくないようである。従来の兵器取得プロセスに強い不満を持っていたマケイン（John McCain）上院共和党議員は、国防授權法に兵器取得プロセスの改革を盛り込み、国防長官官房ではなく、各軍が開発から取得までのプロセスを一貫して管理する責任を負い、実際のコストが、当初コストの15%を超過した場合、超過額の3%を罰金として、全省用のプロトタイプ生産のための基金に払い込み、当該兵器開発事業の責任をAT&L 担当国防次官に取り上げられるという体制を作った¹⁷。この改革は論争を呼んでいるようだが、今後はたしてコスト抑制や兵器取得の迅速化といった期待される効果を生むかどうか注目される。

また、**BBP3.0**には、兵器のプロトタイプ生産を拡大する方針も盛り込まれている。これには、国防予算が制約される中で、先端的な研究開発を継続し、兵器の量産に至る前の段

階にあたるプロトタイプ型の兵器を各種生産し続けることによって、いざという時に量産に移行できる体制を整えるとともに、国防産業の技術基盤を保全する意義があるとされている。

DIIに係わる制度的改革ということでは、2014年11月15日付でヘーゲル長官が国防省・米軍の各方面責任者に対して発出したDIIに関する覚書には、以下のような指示が出されており（下記は覚書の抜粋）¹⁸、組織改革や人材育成もその柱に据えられている。これは単に先端兵器で新たなシステムを構成し、新たな作戦概念に基づいて運用すれば足りるのではなく、それに実効性を与えるためには、ヒトや組織までもが変化に適応しなければならないとの考え方を反映している。

- 21世紀においては、管理職や指導者の養成方法を見直す機会を、リーダーシップを修得する慣行に結びつけることが求められている。
- 新たな長期研究開発計画プログラム（LRRDPP）は、アメリカの軍事能力を維持し高度化する革新的な技術とシステムを特定、開発、配備する。
- 強化されたウォーゲームは、戦略目標を達成する代替的な手法を開発そして試行し、将来の安全保障環境について一層明快な検討を可能にする。
- 新たな作戦概念は、リソースをより大きな戦略的効果を伴って活用し、出現しつつある脅威により革新的な方法で対応することができるのかを模索する。
- この取り組みは、特に政策、兵器取得・技術・ロジスティクス、情報、統合参謀本部、各軍の省など、多くの国防省の部門が関与することになる。
- 最後に、[国防省の]ビジネス慣行の検討をさらに重ね、外部評価や集中的な内部監査を通じて、より効率的で効果的な方法を見つける必要がある。

以上の通り、DIIは裾野の広い取り組みであり、TOSを生み出すのに必要な研究・開発上の取り組みだけではなく、兵器調達制度や人材育成に至るまで、それを支えるための国防省と米軍組織全体の革新を含むものである。

2. TOSの要素

先に述べた通り、TOSが結晶化するためには、技術、システム、作戦概念という、少なくとも三つの要素が結びあう必要がある。

（1）技術

技術については、既に広く存在する技術は当然活用されるであろうし、ヘーゲル長官は2014年11月の演説では、ロボット技術（robotics）、自律型システム（autonomous system）、小型化技術（miniaturization）、ビッグデータ、3Dプリンティングのような先端製造技術

(advanced manufacturing) に言及した。アメリカの国防戦略コミュニティでは、これが人工知能を搭載した小型の無人兵器を示唆しているのではないかとの憶測が流れたこともある。たとえば、米海軍関連の研究機関で議論された構想の中には、人工知能を搭載した多数の小型無人機を、多数の無人潜水艦に搭載し、米海軍の潜水艦戦力の圧倒的優位を活かして無人潜水艦を敵国沿岸域にまで侵入させ、潜水艦から小型無人機を打ち上げ、膨大な数の小型無人機の「スウォーム (swarm=群れ)」を作り出し、これを使って敵国のセンサー類その他を襲い、キル・チェーンを破断するための様々な攻撃を仕掛けるといったものもあるそうである¹⁹。この場合、現在の大型無人機のように、一人のパイロットがジョイスティックで無人機を一機操縦するのではなく、マウスで数十機もの小型無人機を操作するような、多機操縦 (multi-aircraft control) が必要となってくるが、多機操縦に対しては、空軍の組織文化的な抵抗もあるといわれている²⁰。

(2) システム

システムについていえば、ワーク副長官は2015年11月の政策演説の中で、LRRDPP及びDSBの自律型システムに関する2015年夏期研究からのインプットを得て、何通りかのシステム編成概念を考案し、その中でも特筆すべきものとして二つ挙げている²¹。すなわち、「ヒト・機械協働 (human-machine collaboration)」と「ヒト・機械戦闘連携 (human-machine combat teaming)」である。いずれも詳細が明らかにされているわけではなく、抽象的な説明に留まっているが、前者の「ヒト・機械協働」は、あくまで人間がコンピュータの支援を得て判断を下すような兵器システムの方が、完全に自律化された兵器システムよりも優れた結果を出せるとの考え方である。ワーク副長官の説明振りが示唆するところによれば、アメリカは、自国の社会で教育を受けて生きてきた人間をシステムに組み込むことによって、中国やロシアといった権威主義国家が発揮しえない特性ないし優位を獲得できるという発想に立っているようである（そこには権威主義国家が完全自律型兵器システムへといずれ移行していくとの見通しがないしは想定が伏在しているような印象を受ける）。また、後者のヒト・機械連携戦闘は、有人システムと無人システムを組み合わせるといった発想を指している。

(3) 作戦概念

作戦概念については、これまでエアシーバトルと呼ばれていたものが、JAM-GCへと発展的に更新されるプロセスが始まったようである²²。2015年1月に四軍が了解覚書を取り交わし、JAM-GCの検討作業に入ったということであり、一般にこの作業は約1年半かけ

て行われるそうである。したがって、最も早ければ2016年夏にも策定される可能性があるが、作業が遅延する可能性も当然ある。また、ヘーゲル長官によるDIIの覚書にもあるように、新たな作戦概念も模索されている。差し当たってはA2/AD環境を克服なり打破することが課題とされるのはほぼ間違いなく、現在国防省、米軍、国防戦略コミュニティでは、比較的安価な方法としてウォーゲームを積極的に活用すべきとの気運が高まっており、ワーク副長官もウォーゲーミングの重要性を強調している²³。

先述の通り、短期的には、既存の兵器システムをこれまでにない方法で運用するような作戦概念（operational concept ないし Concept of Operations）が模索される。これは国防省・米軍でいずれかの部署が一元的に行うというよりも、様々な場所・形態で検討作業が進められると思われる。ここでは、既存の兵器を新たな運用法によって強化する米海軍水上艦隊の事例と、新技術を新たな概念に基づいて運用する小型無人機の「スウォーム」の事例を挙げる（後者は作戦概念よりも下位の戦術的なレベルにおける運用概念と見受けられるが、革新に向けた構想の好例なので紹介する）。

たとえば米海軍では、現代のA2/AD環境において水上艦隊が攻撃能力を高めるための概念、「分散型攻撃性（distributed lethality）」の検討を進めている²⁴。冷戦終結後にアメリカが圧倒的な海軍力を保有し、アメリカのシー・コントロールに挑戦する勢力がいなくなったために、対潜水艦戦（ASW）や対水上艦隊戦（ASUW）に係わる能力が相対的に弱まり、その結果、水上艦隊では、攻撃重視の発想から防御重視の発想が広がり、自らの安全を確保可能な海域からトマホークを撃つなどのタスクを得意とする戦力へと変容していった。A2/ADという挑戦課題に直面した米海軍水上艦隊は、これをパワー・プロジェクションの前提となるシー・コントロールをめぐる争いと認識し、様々な水上戦力（巡洋艦、駆逐艦、沿海域戦闘艦、強襲揚陸艦など）の攻撃能力を高め、もって敵に一層の防御面へのリソース投資を強いるという観点からDLの概念を検討している。米海軍の水上戦闘群（SAGs）が、攻撃能力を高めるのみならず、分散したフォーメーションで敵国の部隊を索敵して撃破する“hunter-killer SAGs”という運用法を組み合わせることが想定されている（潜水艦も連携することが想定されている）。また、水上艦隊がこうした能力を保有することは、通常戦力による抑止力の向上やエスカレーション・コントロールにも貢献するとされている。

上記の水上艦隊によるDL概念の事例は、既存の兵器を強化して従来とは異なる方法で運用することによる「革新」を目指すものだが、新技術を新たな方法で運用する「革新」として、前述したスウォームがある。新アメリカ安全保障センター（CNAS）研究員で、2008年から2013年まで国防長官官房で無人・自律型兵器システムに関する政策を担当していたシャーリ（Paul Scharre）が、2014年10月にCNASから発出した報告書『戦場にお

けるロボット技術Ⅱ：スウォームの到来』が、管見の限り最も詳細な解説を行っており、国防省内での検討内容や課題を少なからず反映しているものとみられる²⁵。ここで想定されているのは、従来のような有人システムがネットワークを通じてデータを長距離交換しながら戦うシステムではなく、自律型で小型の無人システム同士（上記報告書では無人航空機が想定されている）がデータを共有しながら、互いの行動を調整・同期させつつ攻撃・防御を行うシステムで、操縦要員は指揮レベルで小型無人機を管理するような指揮統制モデルが必要とされる。つまりスウォームなる概念は、軍事的能力の質的優位を、従来のように個別兵器の性能本位で定義するのではなく、人工知能や小型化技術などによって可能になった兵器の集団行動に基づいて定義することで編み出されたものである。こうした小型の自律型無人システムが3Dプリンティングその他の方法によって安価に確保できるようになるとすれば、攻撃アプローチに係るコストと対抗措置に係るコストの相対的な比率である「コスト交差比率（cost-exchange ratio）」においてもアメリカが優位を確保できると考えられている。ただし、こうした先端技術とシステムを組み合わせ、さらにそれに対応した作戦概念を策定して米軍の運用にまで結びつけるまでには、組織文化による抵抗をはじめとして、様々な障害を乗り越えねばならず、その道のりは険しくないとはいえない。

3. おわりに——今後の課題

(1) DII・TOSの持続力

ワーク副長官は当初、TOSは冷戦期のようにソ連という単一の敵だけを念頭に置いた取り組みにはならず、おそらく伝統的な国家主体からテロ組織のような非国家主体まで、複数数の相手を想定しなければならないだろうと述べていたが、2015年後半には、大国を通常戦力で抑止するのがTOSの主たる目的であると、きっぱりと述べるようになった。中国とロシアが戦略的競争の主たる相手となるのは間違いなく、両国との戦略的競争に向けて米国防省が動き始めたとみていだろう。問題は、DIIやTOSに含まれる考え方が、オバマ政権以降も国防省内で生き残るかどうかということであろう。この点について、大規模組織の保守的な文化と、国防予算上の制約、他の戦略課題への対応という三つの角度から簡単に分析を試みたい。

第一に、大規模組織の保守的な文化は、「革新」を拒んだり、停滞させりする要因として作用しうる。上述の通り、TOSやそれを生み出すためのDIIに含まれる取り組みは、国防省と米軍という巨大な軍事組織に対して変化を求めるものである。国防長官や副長官の号令で、組織全体が従来存在しなかったような発想や慣行を生み出して、しかもそれを組織として受容するといったことは容易ではない。オバマ政権第1期目で政策担当国防次官を

務めたフローノイ (Michèle Flournoy) によれば、国防省内にある主流の文化 (発想や慣行) を覆すことは到底できないので、いかにして革新を引き起こすような垂流の文化を根付かせ、それを広げていけるかが組織運営という観点からみた「革新」のカギになる²⁶。オバマ政権の任期満了まで一年を切った現在、次期政権下においても引き続き DII や TOS が追求されるかどうか注視していく必要がある。

第二に、国防予算上の制約は、組織文化の抵抗を乗り越えようとする「革新」の気運を高める要因となりうる。2015年10月26日の連邦議会における予算合意により、2016財政年度と2017財政年度の米国防予算の本体予算 (base budget) は、合計550億ドル増額されることが決まった。しかし、これに先立つ2013年度から2015年度の国防予算は、強制削減の発動や暫定予算 (継続決議) の乱発などの影響により、予算上の混乱が発生した。2013年に発動された強制削減は、戦争予算と兵員の人件予算が保全されたことにより、運営・維持 (O&M) 予算が削減され、演習・訓練の規模や頻度が低下し、即応態勢が損なわれているとの強い危機感が広がった。2013年にいわゆるライアン・マーレー超党派予算法 (Ryan-Murray Bipartisan Budget Act) が採択され、2014年度と2015年度の予算上限額を当初予定されていた上限額から引き上げることになったが、この両年度は、運営・維持予算を維持するために投資予算 (研究・開発予算や調達予算) を運営・維持予算に振り替える「リプログラミング」が実施され、兵器調達などが制約されることになった²⁷。この一連の過程で各軍は、予算を保全するために、自らの今日的な存在意義を正当化するために、様々な改革に取り組まざるを得なくなり、これが「革新」を推進する一因にもなっていると考えられる。例えば、A2/ADの一部を構成する対艦ミサイルが脅威としてクローズアップされる中で、前述した水上艦隊は、A2/AD環境下において自らの将来的な有用性を主張できなければ、予算を思うように確保できなくなりかねないため、DL概念などを編み出して「革新」に取り組む姿勢を示す動機がとりわけ強いとみることもできる。

第三に、仮に国防予算上の制約が緩和されるとしても、短期的な国防上の需要によって、DII や TOS に固有の中長期的な取り組みに必要なリソースが減少し、推進力が損なわれる可能性がある。これはかねてから存在する構造的な問題であり、予算制約の有無にかかわらず、アメリカが地域紛争などに直接的に関与している場合には、短期的な目前の軍事的需要に予算が向けられ、中長期的な研究・開発や調達に向けられる予算がその分だけ減ってしまい、戦略の策定や実行に支障が及ぶことが国防省でも懸念されている。ウクライナやIS、あるいは今後中東で武力紛争が発生して、アメリカが何らかの形で軍事的関与を深めれば、その規模次第では、TOS が推進力を失う可能性がないとはいえない。

以上のように、DII・TOS を取り巻く構造的要因には、推進要因も減速要因もあり、ス

ムーブに進んでいくとの保証はどこにもなく、予断を許さない。ただし、アメリカの国防コミュニティには、中国やロシアとの戦略的競争で優位に立ち、アメリカを今後とも軍事面における圧倒的な一等国としていくべきとの「文化」が根強く存在し、組織文化の抵抗や国際情勢への対処といった減速要因を乗り越えていこうとするモメンタムが存在するのにもまた事実であるので、不必要に DII や TOS の行方を悲観する必要はない。

(2) TOS のインプリケーション

TOS を生み出すための取り組みが始動してはいるが、先にも述べた通り、それが最終的にどのような内容になるのかは、現時点で見通すことは容易ではない。ワシントンの国防系シンクタンクは、様々な構想をオフセット戦略の案として提示しているが、いずれもそれぞれの機関の試案であって、国防省内部の構想をそのまま反映したものとみるべきではないだろう。たとえば、戦略・予算評価センター研究員で元海軍省次官のマーティナーージュ (Robert Martinage) は、『新たなオフセット戦略に向けて』と題する報告書を発表しているが、これも試案であって、国防省が最終的にいかなる TOS を編み出すかは分からない²⁸。また、前述の通り、LRRDPP をはじめとする諸機関では、10 年ないしそれ以上の期間を視野に入れた長期的な研究・開発も進められるのであり、そこからいかなる技術をどのような兵器システムとして編成し、いかなる作戦概念の中で運用することになるのかを現時点で正確に見通すのは容易ではない²⁹。

ただし、全く未知の技術をこれから開発するというよりも、既知の先端技術を兵器や作戦概念と結びつけて軍事利用するという意味でのイノベーションを目指すともいわれているので、ヘーゲルの挙げた技術を予備的に特定して研究を行っているともみていいものと思われる。この中でも人工知能がいかなる兵器システムにどのように組み込まれるかは、TOS の一つの大きな柱になるとみられるほか、攻撃的なサイバー戦能力の開発も重要な要素になるとの予想もある。先述の人工知能を搭載した小型無人機のケースでは、個々の機体がセンサーで集めたデータを瞬時に小型無人機のスウォームで共有し、そのデータを人工知能が処理してスウォームの動きを統制することが想定されており、従来にはない攻撃能力が生み出されることになる。指向性エネルギー兵器 (DEW) やレイルガンといった攻撃兵器は、長年の開発過程を経てきており、技術的にも成熟してきている。これらの兵器は、コスト交差比率を劇的に好転させることが期待されている。

また、ヘーゲル長官は小型化技術や 3D プリンティングにも言及しているが、これは、将来的な兵器のコストを低下させていくことを示唆している。小型化技術でいえば、高価で重厚長大な長距離ステルス爆撃機 (LRS-B) を A2/AD 環境に投入するよりも、相対的に

安価な小型無人機を投入する方が低コスト・低リスクで同じ目的を果たせる可能性もある。また、3Dプリンティングはいまや金属でも可能となっており、複雑な構造を持つ兵器が、これまで考えられないほど簡単に量産できるような体制が生まれる可能性がある。

つまり、アメリカの国防エスタブリッシュメントは、新技術の開発や兵器取得プロセスの改革といった幅広い取り組みを通じて、競争相手国に対する軍事的優位を確保して**通常戦力に基づく抑止力を向上**させるのみならず、競争相手国よりも低コストで軍事的優位を確保しながら長期的な戦略的競争に挑むべく、**コスト交差比率における優位を追求**しているのである。TOSには、こうした二つの重要な含意があり、それは米軍の姿や行動が変わることを意味しているので、同盟国である日本にも直接的な影響が及ぶことになろう。

したがって、日本が日米同盟の強化を通じて抑止力を向上させていく際には、TOS・DIIは見落とすことのできない重要なアメリカの取り組みとなる。日本政府としては、短期的には、国防省における技術・システム・作戦概念という中核的な各要素をめぐる検討作業に関与する糸口を探り、同盟国として協働可能な作業を特定していくべきであろう。また、中長期的には、様々なハードルはあるだろうが、共同技術開発などを通じて、たとえば防衛装備庁が米国防当局の担当部門に深く関与し、様々な接触を通じて国防省が中長期的に目指す戦力組成や作戦概念に関する情報や理解を絶えず更新していく必要がある。そして、そこから得られる各種のインプリケーションや将来における米軍の姿や作戦行動のあり方を踏まえて防衛予算の適切な配分や投資先を検討していくことが必要となるだろう。

—注—

¹ U.S. Department of Defense, “Reagan National Defense Forum Keynote: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel,” November 15, 2014. < <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635> > accessed on November 16, 2014.

² U.S. Department of Defense, “Reagan Defense Forum: The Third Offset Strategy: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work,” November 7, 2015. < <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/628246/reagan-defense-forum-the-third-offset-strategy> > accessed on November 10, 2015.

³ 第一のオフセット戦略がオフセットという考え方の起源であるかのように語られるが、第二のオフセット戦略が、現在語られているオフセットなる考え方の実質的な起源になっていると考えられる。というのも、基本的には、戦略環境のトレンド（通常戦力面での軍事バランスの悪化）を踏まえて技術とシステムと作戦概念を意識的に組み合わせた第二のオフセット戦略をめぐる考え方や取り組みが、現在語られているオフセットの考え方の原型とみられ、第一のオフセット戦略は、ワルシャワ条約機構軍の通常戦力面での優位を、アメリカが既存の核戦力を用いて相殺したという点において発想が似通っているとみなされて、遡って第一のオフセット戦略と位置付けられるようになったと見受けられる。

⁴ こうした認識は真新しいものではなく、精密誘導技術などの先端技術が拡散するとの見通しは、1990年代から指摘されてきた。ただし、実際の拡散のペースは当初予想されていたよりも遅いと理解があった。ところが21世紀に入ってから、中国がいわゆる領域拒否・接近阻止（A2/AD）能力を急速に

- 増強させていることが明らかになるにつれ、A2/AD をアメリカの軍事的優位への挑戦とみなす見方が広がった。
- ⁵ U.S. Department of Defense, “Reagan National Defense Forum Keynote: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel.”
- ⁶ 第二のオフセット戦略が推進された際にも、NATO 正面でソ連に対する抑止が破れる恐れが生じて、有事が発生した際に、前方展開部隊を単なる「トリップワイヤー」として犠牲にすべきではないとの考え方があったと言われる。
- ⁷ U.S. Department of Defense, “Reagan Defense Forum: The Third Offset Strategy: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work.”
- ⁸ U.S. Department of Defense, “Reagan Defense Forum: The Third Offset Strategy: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work.”
- ⁹ ワーク副長官が政策演説で言及している。
- ¹⁰ Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, “Memorandum for Secretaries of the Military Departments et al., Subject: Long Range Research and Development Plan (LRRDP) Direction and Tasking,” October 29, 2014. <
http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/LRRDP_DirectionandTaskingMemoClean.pdf>
accessed on December 10, 2015.
- ¹¹ U.S. Department of Defense, “Long Range Research and Development Plan (LRRDP) Request for Information,” undated,
<https://www.fbo.gov/index?s=opportunity&mode=form&tab=core&id=ec12c43fba164547b4103cda56cb8717&_cview=0> accessed on February 1, 2015.
- ¹² Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, “Memorandum for Chairman Defense Science Board, Subject: Terms of Reference – Defense Science Board 2015 Summer Study on Autonomy,” November 17, 2014, <
http://www.acq.osd.mil/dsb/tors/TOR-2014-11-17-Summer_Study_2015_on_Autonomy.pdf> accessed on December 10, 2015.
- ¹³ Sydney J. Freedberg Jr., “‘We’re Allowed to Fail’: Pentagon’s Silicon Valley Outpost Truly Experimental,” *Breaking Defense*, October 29, 2015.
- ¹⁴ U.S. Department of Defense, “Reagan Defense Forum: The Third Offset Strategy: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work.”
- ¹⁵ Sydney J. Freedberg Jr., “Adversaries Will Copy ‘Offset Strategy’ Quickly: Bob Work,” *Breaking Defense*, November 19, 2014,
<<http://breakingdefense.com/2014/11/adversaries-will-copy-offset-strategy-quickly-bob-work/>> accessed on November 24, 2014.
- ¹⁶ Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, “Memorandum for Secretaries of the Military Departments et al., Subject: Implementation Directive for Better Buying Power 3.0 – Achieving Dominant Capabilities through Technical Excellence and Innovation,” April 9, 2015, <
[http://www.acq.osd.mil/fo/docs/betterBuyingPower3.0\(9Apr15\).pdf](http://www.acq.osd.mil/fo/docs/betterBuyingPower3.0(9Apr15).pdf)> accessed on December 10, 2015.
- ¹⁷ Aaron Mehta and Joe Gould, “McCain Wins Big with Acquisition Reform,” *Defense News*, October 5, 2015,
<<http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/2015/10/05/mccain-wins-big-acquisition-reform/73217188/>> accessed on December 12, 2015.
- ¹⁸ Secretary of Defense, “Memorandum for Deputy Secretary of Defense et al., Subject: The Defense Innovation Initiative,” November 15, 2014, <<http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/OSD013411-14.pdf>>
accessed on November 16, 2014.
- ¹⁹ 連邦議会スタッフに対する筆者インタビュー、2014年11月15日。
- ²⁰ Paul Scharre, “How to Lose the Robotics Revolution,” *War on the Rocks*, July 29, 2014.
- ²¹ U.S. Department of Defense, “Reagan Defense Forum: The Third Offset Strategy: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work.”
- ²² 国防省エアシーバトル室スタッフによる説明は次を参照。Terry S. Morris, Martha VanDriel, Bill Dries, Jason C. Perdew, Richard H. Schulz, Kristin E. Jacobsen, “Securing Operational Access: Evolving the Air-Sea Battle Concept,” *The National Interest*, February 11, 2015. 2015年11月時点までの経過に関するエアシーバトル室へのインタビューは、次を参照。Harry J. Kazianis, “Air-Sea Battle’s Next Step: JAM-GC on Deck,” *The National Interest*, November 25, 2015.

- ²³ ワーク副長官は、戦間期の米海軍における海軍航空隊、水上艦隊、潜水艦隊の三つのコミュニティのうち、前者がウォーゲームを活用して独創的な運用を検討していたので、戦時においていち早く活躍できたのに対し、後二者は従来の発想に囚われていたために、日本の艦隊を相手に苦戦することになったという事例を引き合いに出している。Robert O. Work and General Paul Selva, “Revitalizing Wargaming is Necessary to be Prepared for Future Wars,” *War on the Rocks*, December 8, 2015.
- ²⁴ Vice Admiral Thomas Rowden, Rear Admiral Peter Gumataotao, and Rear Admiral Peter Fanta, “Distributed Lethality,” *Proceedings*, Vol.141, No.1 (January 2015) ; Scott C. Truver, “Navy’s Distributed Lethality will Reshape Fleet,” *Breaking Defense*, October 9, 2015. この概念は、米海軍大学（NWC）で2015年に三度に渡って開かれたワークショップでも検討が進められた。Daniel L. Kuester, “‘Distributed Lethality’ concept gains focus at NWC,” U.S. Naval War College, October 29, 2015, <<https://www.usnwc.edu/About/News/October-2015/-Distributed-Lethality--concept-gains-focus-at-NWC.aspx>> accessed on December 12, 2015.
- ²⁵ Paul Scharre, *Robotics on the Battlefield Part II: The Coming Swarm*, October 15, 2014, <http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_TheComingSwarm_Scharre.pdf> accessed on November 30, 2014.
- ²⁶ Michèle Flournoy at the Center for a New American Security Inaugural National Security Forum, Panel on “Defense Innovation,” December 14, 2015, <http://www.cnas.org/event/inaugural-national-security-forum#.VpS1FI9OITU> accessed on December 20, 2015.
- ²⁷ Robert Hale, *Budgetary Turmoil at the Department of Defense from 2010 to 2014: A Personal and Professional Journey*, The Brookings Institution, August 2015, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/08/budget-turmoil-department-of-defense-hale/dod_budgetary_turmoil_final.pdf> accessed on December 2, 2015.
- ²⁸ Robert Martinage, *Toward a New Offset Strategy: Exploiting U.S. Long-term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, October 27, 2014, <<http://csbaonline.org/publications/2014/10/toward-a-new-offset-strategy-exploiting-u-s-long-term-advantages-to-restore-u-s-global-power-projection-capability/>> accessed on November 28, 2014.
- ²⁹ ちなみに、第二のオフセット戦略の際のイノベーションのための投資は、精密誘導兵器システム以外に、1980年代初頭のステルス戦闘機の実戦配備にも結びついた。しかし、国防省は1989年までステルス技術について一切言及せず、その成果が組み込まれたF-117ナイトホークは1991年の湾岸戦争で初めて公式に存在が確認された。敵国を抑止するという目的からすれば、新兵器をデモンストレーションするのが理に適っているが、それをどのようなタイミングで実施するかは、すぐれて戦略的・政治的な判断による。

第6章 アメリカの通商政策における政治過程 —オバマ政権下の TPP を中心に—

渡辺 将人

はじめに

通商政策は、アメリカの種々の対外政策の中でも、とりわけ国内的諸要因の影響が複雑に絡む領域である。本章では通商政策における政治過程を検討するが、オバマ政権下における TPP(環太平洋経済連携協定)とその 2016 年大統領選挙への含意の事例を取り上げる。2015 年 10 月 5 日、ジョージア州アトランタにおける交渉で、世界の国内総生産の 4 割を占める 12 カ国による大筋合意が実現したが、この TPP が発効すればアメリカにとっては NAFTA(北米自由貿易協定)以来の大規模な貿易協定となり、オバマ政権にとっても遺産の 1 つとなる。しかし、大筋合意までの道筋は容易ではなく、議会における批准には困難が予想されている。しかも、それらの原因の多くが種々の国内的要因による。そこで本章では国内の諸要因をオバマ政権下の TPP を事例に確認した上で、TPP が 2016 年大統領選挙にどのような影響をもたらしているのか検討し、アメリカにおける通商政策と内政要因として避けて通れない選挙との関係を理解する手がかりを浮き彫りにする。

1. アメリカ特有の政治制度による制約

通商政策を策定し交渉を行うのは大統領と行政部であるが、合衆国憲法において通商に関する権限を与えられているのは連邦議会である。政府間の交渉では通商代表部(USTR)など政府が中心的な役割を担うが、合意を法律として発効させるには議会の批准が必要となる。この過程で様々な内政の諸要因が影響を与える¹。

現代アメリカの政党は日本や欧州の政党の多くと比べてはるかに脆弱な存在で、政党が候補者の指名機能を持っていない。政党の候補者を直接予備選挙によって有権者が直接決める。有権者の支持さえあれば、政党の執行部の方針に反発する候補が当選することもある。候補者を誰が公認するか、選挙資源を誰が用意してくれるかが、議員の行動を規定するとすれば、選挙区に背いてまで党に忠誠を示し続けることの意味は少ない。大統領が推進する通商政策に賛成しても、それが選挙区の多数の意向に反していれば再選には逆効果である。

有権者にとって通商問題の関心事は雇用の増減に収斂しがちであり、民主党議員ならば、雇用創出への期待と失業懸念に対する選挙区内の世論に配慮することが必須になる。また、

経済的利益と無関係なイデオロギーが混入するのも、アメリカの通商政策の特質であるが、例えば人権団体、環境保護団体などが貿易協定の参加国の人権状況、環境問題への姿勢から反対することがある。

他方、共和党側でも、言論の自由、反連邦主義、反大企業などの視点からリバタリアン的な有権者が貿易協定に疑念を持つことも皆無ではない。通商問題では反対派の有権者集団が、支持政党を横断して複雑な連合を築くことも珍しくない。かつての中国への最恵国待遇更新問題、WTO加盟問題では、人権団体、消費者団体、環境保護団体、労働組合、反共主義者、宗教保守が保守・リベラル混合で反対したが、オバマ政権下における TPP 反対運動においても、保守・リベラル横断的な動きが表面化した。

2. 保護貿易をめぐる歴史的経緯と世論

伝統的に民主党は保護貿易主義に傾斜しがちであったが、超党派で自由貿易を築こうとした政権がなかったわけではない。1990年代のクリントン(Bill Clinton)政権である。ニューデモクラット運動の躍進の成果でもあった²。クリントン政権は緊縮財政、規制緩和による経済の安定成長で税の増収を実現し、1998年には財政収支の黒字転換を行い「第三の道」と称された。1994年に発効した北米自由貿易協定(NAFTA)では、アメリカ、カナダ、メキシコの加盟3カ国間で関税を10年から15年の期間に撤廃することを決めた。しかし、成果については賛否両論があり、後の TPP の反対勢力を生む原因にもなった。また、ニューデモクラット運動も、イラク戦争への賛成を経て2010年代に運動は停滞する。だが、保護貿易傾向の増大自体は、このニューデモクラットの失速とは別に、構造的に進行しているとの指摘もある。例えば、ストラッツ(Andris Strazds)とグレネス(Thomas Grennes)は、競争力の喪失(とりわけ鉄や自動車等の産業の衰退)³、製造業における雇用喪失、所得格差の増大、環境問題の深刻化、ポピュリズム政治の活性化が背景にあると述べる⁴。

他方、自由貿易に肯定的な見方をする民主党支持者も少なくない。民主党予備選挙に投票することが見込まれる有権者を対象にしたピューリサーチセンターの調査(2015年9月)⁵では、貿易を拡大する候補者を45%が「支持するだろう」と回答しているのに対して、「支持しないだろう」は19%に過ぎず、投票基準ではないとしている人が34%いる。無条件の自由貿易主義者が多数派というわけではないが、保護貿易を金科玉条の原理原則にする民主党の印象とはほど遠い。すなわち、理念としては民主党支持者も概ね「貿易賛成」という考えを示している。

対照的に興味深いのは、同じピューリサーチセンターが2014年4月に発表した調査だ⁶。民主党支持者で「貿易は良いこと」と回答した人は過半数の71%で、「TPPは良いこと」

とした人も59%で、いずれも共和党支持者（前者が68%、後者が49%）よりも多い。しかし、個別の質問になると「貿易が雇用を生む」と回答した人は19%、「貿易が賃金を引き上げる」は14%しかおらず、貿易の効果、とりわけ雇用や賃金に及ぼす影響には相当程度の不信感があることがわかる。また、共和党支持者もそれぞれ24%、21%と低い数字であり、共和党支持者だからといって自由貿易の効果に楽観的ではないことを示している。

3. 通商政策をめぐる国内要因：オバマ政権下のTPPの事例

(1) TPA 法案成立の遅延

TPP 合意に先立って、オバマ政権は2012年3月に米韓FTAを発効させている。米韓FTA自体は、2007年6月にブッシュ政権が韓国と合意したものであるが、ブッシュ政権期間中には批准が実現していなかった⁷。TPPは米韓FTAに次いでオバマ政権の重要成果となる課題だったが、政権は多方面からの連合による反対勢力に悩まされ、2016年1月時点でオバマ政権中の批准の確実な見通しが立っていない。

オバマ大統領は共和党議会指導部と超党派で大統領貿易促進権限（Trade Promotion Authority：TPA）を成立させることを目指した。同法案と労働者支援法案（Trade Adjustment Assistance：TAA）を一括審議する手法を選び、2015年4月16日に超党派議員により提出された。同法案は上院で賛成62、反対37となり、審議打ち切り動議を採択できる60票を上回ったことで可決した（5月22日）。しかし、下院では両法案の採決が別々に行われたことから、6月12日にTPAが賛成219、反対211で可決した一方で、TAAが賛成126、反対302で否決される波乱を生じさせた。TAA否決は、下院民主党のTPP反対派の戦略によるものだったが、その意図は時間を稼ぐことにあった。TPP合意に加え、批准まで長引けば、2016年の大統領選挙キャンペーン期間に突入し、オバマ政権の批准の能力が低下すると考えられた。ある議員は「時間は我々の側に味方している」と述べ、2016年の選挙期間に引きずり込めば、大統領選挙候補者、連邦議会選挙候補者は反対に回る公算が高いと見積もられた。そこで下院指導部はTPAとTAAに反対するよう議会内で広報活動を水面下で進めた⁸。

共和党議会指導部はTPAとTAAの分離作戦に切り替え、下院で賛成218（民主28）・反対208（共和50）で可決させ（6月18日）、上院でも賛成60（民主13）・反対38（共和5）により可決にこぎ着けた（6月24日）。交渉妥結に不可欠な同法案の成立を経て10月5日のTPP閣僚会合大筋合意が実現されたが、TPA法案の通過に2カ月を要したことで、民主党下院反対派の思惑通り、2016年選挙の中で批准を急ぐことが困難となった

(2) 民主党側：TPP 反対をめぐるリベラル派コアリション

民主党リベラル派は TPP に反対する上で「反 NAFTA」を戦略の基軸に据えた。教本になったのはエリザベス・ウォーレン事務所が発行した「破られた約束：貿易協定における労働基準の遵守に失敗した数十年」という小冊子である。過去 20 年間の自由貿易協定にはいずれも類似の労働・環境への配慮が謳われたが、それらはすべて守られてこなかったので TPP も同じ過ちになるという論理展開である⁹。興味深いのは、下院エネルギー・商業委員会のランキング・メンバーが「関税に特化した法案なら賛成してもよい。TPP は貿易とはそもそも無関係で、巨大企業の利益と前述の諸問題に関する協定」とも述べるように、反対派は保護貿易主義と見なされることを拒絶していることだ¹⁰。

TPP 反対のリベラル派連合は主として労働組合、環境保護団体、消費者団体、人権団体などであるがここでは TPP に焦点を絞った反対活動を大規模に展開しているという点で、人権団体を除く 3 つの団体の主張に注目する。

(a) 労働組合：アメリカ労働総同盟・産業別組合組織 (AFL-CIO)

アメリカ労働総同盟・産業別組合組織（以下 AFL-CIO と略記）は「米中経済関係：TPP は解決策ではない」と題した報告書を 2015 年 5 月 21 日に発行した。TPA 法案が議会に提出され上院で可決するのが 5 月 22 日であり、TPA 法案の阻止に向けて対議会ロビイングを意識したタイミングであることが分かる。同報告書は中国との経済関係を TPP 反対の主要な理由にしている点に特質がある。報告書は、第 1 に、TPP 加盟国と中国経済はサプライチェーンで既に深い関係にあるため、中国は TPP に参加しないままで利益だけを得ること、第 2 に中国の賃金上昇とアメリカ経済の製造業復活に TPP が悪影響を及ぼすこと、第 3 に中国政府が TPP をアジア経済へのさらなる進出基盤に利用しようと考えているため、TPP は中国経済へのカウンターバランスとはならないとの主張を展開している¹¹。また AFL-CIO は別の報告書「TPP：アメリカの労働法に適合しない 4 つの国」を発行し、人権が守られておらず、強制労働もあるとしてメキシコ、マレーシア、ヴェトナム、ブルネイを名指しで指摘した¹²。

本部政策局長 (Policy Director) のシルバース (Damon Silvers) は、AFL-CIO としては環太平洋における貿易協定に反対しているわけではなく、「企業支配によるグローバリゼーションへの反対」であることを強調している。同氏は「TPP は貿易協定ではなく、重大な影響は関税に関するものではない。むしろグローバル・ガバナンス協定と呼ぶべき」と述べる。グローバリゼーションへの姿勢は、民主党内で自由貿易協定への賛否を分ける分水嶺となっている。グローバリゼーションを善し悪しで分類し「悪いグローバリゼーション」

には抵抗すると唱えるのが労組ならば、ニューデモクラットとオバマ政権の現実路線派はグローバリゼーションを不可避と捉えて対応する。総じて浮き彫りになるのは、労働組合だけでは自由貿易協定反対の力としては脆弱である現実への認識と、広範囲のリベラル派コアリション形成の意図である。シルバースは、21世紀の「ニューディール連合」としての進歩派コアリション形成上の「鍵」となるイシューは、1：気候変動、2：経済格差（賃金上昇の停滞）、3：人口動態変化（白人比率減少）、4：性意識の変化（ジェンダー、LGBTの問題）と総括した¹³。

(b) 環境保護団体：シエラクラブ (Sierra Club)

環境保護団体のシエラクラブは「不当な協定：TPPが気候を危機に陥れる背景」と題した報告書を2013年12月に発行した。興味深いことにシエラクラブはTPPにも自由貿易にも反対ではないと述べており、環境に関する条項を強化するように原案の作成過程に影響を与えることが狙いだった。実際、オバマ政権や議会と緊密な話し合いを継続し、環境への配慮を盛り込む要請を続けていた。また、シエラクラブは当初からTPAのみに反対しており、TPA通過後にはじめてTPPにも反対表明している。

反対理由の骨子は、1：不透明性（交渉過程への影響力行使が困難で、過去の協定例から推測するしかない）、2：環境条項の不備、3：ISDS条項（環境政策への悪影響）、4：天然ガス輸出増に伴うフラッキングの環境負荷（世界経済の40%が突如として天然ガスに容易にアクセス可能となった際の負のインパクト）である¹⁴。

シエラクラブは戦術面で労働組合に似た手法を採用し、教育的イベント（teach-ins）、議員とのタウンホールミーティング、ボランティアによる議員への電話攻勢、数万規模の電子メール送信、ローカルの地域からの圧力を実行した。TPP適用外（TPP-Free Zone）の決議案を市議会を通じた市との連携も模索した。例えば、ニューヨーク市では2015年4月18日にTPP-Free Zone決議案を市議会で通過させている。同様の決議案はサンフランシスコ、シアトル、マディソン、バークレー、ロサンゼルス、コロンバスなどで通過している¹⁵。

(c) 消費者団体：パブリック・シチズン (Public Citizen)

TPP反対の消費者運動の中心的な役割を担っているのが、パブリック・シチズン (Public Citizen) のグローバル・トレード・ウォッチである。パブリック・シチズンの組織の顔であるロリ・ワラック (Lori Wallach) が議会で議員に網羅的にロビイングする一方で、フィールドチームによる草の根作戦が広範に展開された。興味深い戦術としては、ソーシャルメ

ディア利用で、Twitter Storm と呼ばれる、1-2時間の間に同テーマをツイートし、表示順位を上げて宣伝する方法で、同団体の広報によれば 800 万の閲覧を獲得したとされる。同団体は医薬品の保存データ問題を重用視しているが、癌患者・HIV感染者が薬へのアクセスを求める声明動画を収集・拡散するなどの活動も行った。また、国際キャンペーン (International Campaign) と称して TPP のみならず TTIP、TAFTA について各国の反貿易協定の団体と緊密に連携するというグローバル展開が新しい傾向である。大統領選挙サイクルであることも重視し、特定の大統領候補者を支持しないが、候補者陣営への情報提供とプッシュは行うとしている。Buy America、Buy Local などのアメリカ製品購入促進運動も同時に推進している¹⁶。

(3) 共和党側：ティーパーティーの一部が反対

ビジネス界は概ね TPP 賛成であるが、とりわけ米国商工会議所 (US Chamber of Commerce)、全米製造業者協会 (National Association of Manufacturers)、ビジネスラウンドテーブル (Business Roundtable) が賛意を示した。産業的には、航空宇宙、IT ハイテク関係、石油・天然ガス、農業 (大豆、トウモロコシ、果物)、保険・金融、アパレルが主たる受益者となると見られている。

しかし、共和党にも TPA 反対派は存在する。共和党連邦上院では、2016 年の大統領選挙への立候補者 2 名を含む 5 名の議員が最終的に TPA 法案に反対した¹⁷。ティーパーティー・ネーション (Tea Party Nation) など反対派の主な関心事は、主権、憲法、州権、海外企業優遇、インターネットおよび宗教の自由、透明性、中国問題などに収斂されているが、TPA 反対が主軸で、TPP にも反対するとは限らない。反 TPP 系のティーパーティーが主催する「オバマトレード・ドットコム」(obamatrade.com) は、TPP は中国にとっての門戸開放になるとして中国警戒論を振りまいている。「中国はヴェトナムが TPP 加盟国として享受するアメリカ市場へのアクセスを周辺から横取りするために、ヴェトナムに数十億ドルを投資していると報じられている」とした上で、「中国はヴェトナムの輸出で利益を得て、軍事的、経済的な地域での影響力を増す」と警戒する。また、「もし中国が TPP への参加を表明したら完全には拒絶できない」として、台湾が参加を求めたら中国政府は「1 つの中国」を主張して参加を求めてくると述べている¹⁸。

ただ、ティーパーティー内には自由貿易派も存在する。ケートー研究所のリンチカム (Scott Lincicome) と ワトソン (Bill Watson) は、ティーパーティーの名をかたり「オバマトレード」に反対している保護貿易主義者は、反グローバリストの左派とナショナリストの右派と足並みを揃えていると激しく批判した¹⁹。他方、フリーダムワークス

(FreedomWorks)、繁栄のためのアメリカ人 (Americans for Prosperity) 等は産業界の意向を睨み慎重な姿勢を示している。

(4) オバマ政権経済チームとニューデモクラット

リベラル・保守双方に反対勢力が存在する向かい風の中、大統領の支持基盤のリベラル派と対立するリスクを受け入れ、オバマ政権は TPP を推進した。戦略的には外交チームによるアジア重視政策が土台にあったが、経済政策的には政権の経済政策チーム内で、財政健全化と経済成長こそが民主党に残された道だと考えるニューデモクラットが水面下で影響力を発揮した。「1990年代のニューデモクラットでもしかしたら最も重要な人物」とローゼンバーグ (Simon Rosenberg) が評価するルービン (Robert Rubin) と近い専門家集団が政策発足時から相当程度の影響を与えた²⁰。

政権外からも内政的側面で TPP への支持を高めるため、ニューデモクラットからの対オバマ政権へのインプットが適宜行われた。例えば NDN は、オバマ政権へのメモランダムと政権の経済チームへの助言において、クリントン政権時の NAFTA との差異を強調した²¹。「中国の最恵国待遇更新や NAFTA が容易だったのは、自由貿易は賃金を上げると言えば国民は信じたからで、15年間も賃金と所得が停滞したままで広範囲の貿易自由化を売り込むのは困難」であるとして、外部環境の違いを強調した。また、ニューデモクラットは、オバマ大統領自身による自由貿易の売り込みを強く求めた。「ビル・クリントンは、自分は自由貿易主義者と公言し続けたが、オバマは2014年になって突然言いだした。韓国・コロンビア・パナマとの FTA 発効は小規模で注視されず、労組の反発も限定的だった。主要なオバマの演説で自由貿易を本格的に強調していない」として、TPP 大筋合意前にメディアの注目度が高い舞台で、自由貿易肯定の立場を明確化する必要性をローゼンバーグは訴えた²²。

(5) TPP 批准への2016年選挙の影響

2015年11月5日、オバマ大統領は議会に TPP 法案の署名意図を通知した。署名まで90日を要し、その後に批准法案の提出、90日以内の採決という流れとなる。オバマ政権と共和党議会指導部の駆け引きが焦点となるが、2016年大統領選挙および連邦議会選挙が本格化しているため、マコーネル共和党上院院内総務は大統領選挙後の審議を表明しており、2016年4月の審議は困難な情勢である²³。

民主党予備選挙では、最左派のサンダース (Bernie Sanders) が、反ウォール街、反大企業優遇、反 TPP を訴え、若年層やリベラル層に情熱的な支持を得ている。労働組合を始め

とするリベラル票の獲得と特別代議員でもある党内リベラル派公職者の囲い込みのためには、国務長官としては TPP を推進してきたヒラリー・クリントンも TPP への否定的見解を示さざるを得ず、TPP 大筋合意から 2 日後の 10 月 7 日、クリントンも TPP に懸念を表明した²⁴。アジアにおける影響力を発揮するには、まず何よりも中間層の雇用を安定させてアメリカ経済を立て直すことが先決とクリントンは述べ、アジア重視策への逆行ではないかという批判を退けた。この中間層重視の論理は TPP 合意以前から適宜演説で繰り返されてきていたもので、クリントン陣営としては国内向けのメッセージとしては一貫性を担保し、リベラル派の支持を得た格好であり、国務長官時代の方針からの転換のマイナスの印象は最小限に食い止められたように見える。共和党側では、候補者の乱立から穏健派候補の一本化に手間取り、トランプ (Donald Trump)、クルーズに予備選での台頭の機会を与えたが、両者はいずれも TPP に反対し、保護貿易的な色彩を強めている²⁵。

批准に影響を与える諸要因としては、第 1 にタバコ産業が懸念要素になっている。タバコが ISDS 条項から除外されたことに、ノースカロライナ州選出のティルズ (Thom Tillis) とバー (Richard Burr)、ケンタッキー州選出のマコーネル (Mitch McConnell) 院内総務らが、タバコ農家利益の点で不満を表明した。民主党下院 (TPA 支持 28 名) にもタバコ州の議員がいるため、TPP で態度を変える可能性がある。また、第 2 に知的財産分野 (製薬) も影響を与えている。バイオ医薬品のデータ保護で「実質 8 年」で譲歩した結果に、ハッチ (Orrin Hatch) 財政委員長が反発し、再交渉を要求した。下院共和党のライアン (Paul Ryan) 下院議長、ブレイディ (Kevin Brady) 歳入委員長の今後の言動も注視される²⁶。

下院民主党の賛成票 (TPA 支持 28 名) プラスアルファで 218 を上回れるかどうか、TAA には賛成投票した 12 名 (Hoyer, Clyburn ほか) が TPP には賛成するかどうか目点になる。ヘリテージ・アクションが TPA 反対も自由貿易には賛成するなど、主要シンクタンクの動向も完全には定まっていない。

そして何よりも大統領選挙の結果により、レガシーをめぐる駆け引きが活発になるのは避けられないだろう。オバマ政権期間中に TPP が発効すればオバマのレガシーになるが、次の政権に持ち越せば、オバマは政府間の合意までの立役者に過ぎなくなる。大統領選挙勝者と議会多数派動向次第で、レガシーの「奪い合い」と法案通過の確実性を天秤にかけた選択になる。次期大統領が共和党で議会多数派が両院ともに共和党だった場合、批准は次期政権に持ち越される可能性が高い。しかし、TPP に反対している候補が予備選挙緒戦で善戦しており、共和党の誰が大統領になるか次第で揺れる。次期大統領が民主党で議会多数派が両院共に共和であれば、次期大統領の姿勢次第となる。次期大統領が民主党で議会多数派が共和と民主で分かれた場合、レイムダックセッションでの批准の可能性もある。

次期大統領が共和党で議会多数派が両党で割れた場合、やはりレイムダックセッションでの批准の可能性はある。

おわりに

本章ではTPPを事例としてアメリカの通商政策における政治過程と内政要因を検討してきた。リベラル派内に「保護貿易主義者」扱いへの拒否感があること、理念としての「貿易賛成」と貿易の効果（雇用・賃金）に対する不信の間には大きなギャップが存在すること、経済回復の実感が満たされないままNAFTAへの否定的感情が反TPPの原因になっていること、反TPP「リベラル連合」（労組、環境、消費者団体ほか）が司令塔のウォーレン上院議員派と連動して相当程度の影響力を持っていること、ティーパーティーは自由貿易派と保護貿易的ナショナリストと連携する反対派に分裂していること、などを指摘した²⁷。また、党内少数派化している民主党「ニューデモクラット」が経済政策では一定の影響力を保持していること、そして大統領選挙（2016年）における経済ポピュリズム競争で、TPPが「踏み絵」争点の1つとなり、批准は選挙前には困難の見通しであることも記した。反TPP的な経済ポピュリズムは、2016年大統領選挙においては民主党のみならず共和党の一部にも蔓延しており、メディア報道の焦点次第では、批准までの間にTPPに対する国民世論に否定的な度合いが増しかねず、今後も注視が求められよう。

—注—

- ¹ アメリカの通商政策の政治的含意については、以下が網羅的。西山隆行「TPP締結に向かいだしたアメリカ？」アジア太平洋研究所『日本の対アジア太平洋外交政策と通商政策のあり方研究会報告書——TPPをめぐる外交と国内政治（2014年度）』2015年、9-16頁。
<http://www.apir.or.jp/ja/research/files/2015/05/2014_research_report_Oyane.pdf> 2015年11月30日アクセス。
- ² 1984年大統領選のモンデール（Walter Mondale）敗北に危機感を抱いたアル・フロム（Al From）により1985年に民主党指導者会議（DLC）が創設され、西部や南部の議員や州知事などを中心に43名の民主党政治家が参加した。同会議ではゲッパート（Dick Gephardt）、ナン（Sam Nunn）、クリントンらが議長を歴任し、1989年には同会議のシンクタンクとして進歩的政策研究所（Progressive Policy Institute: PPI）設立された。1992年のクリントンの大統領選挙当選はその延長線上にある。1996年にはニュー・デモクラティック・ネットワーク（NDN）、1997年には連邦下院にニュー・デモクラット・コアリション（NDC）、2000年に連邦上院に上院ニュー・デモクラット・コアリション（SNDC）が創設されている。
- ³ 全米鉄鋼労働組合（USW : United Steelworkers）や全米自動車労働組合（UAW : United Auto Workers）はかつて民主党内で自由貿易推進派であった。
- ⁴ Andris Strazds and Thomas Grennes“*The Rise and Fall of Protectionism in the United States*” *EconoMonitor*, July 9, 2015.
<<http://www.economonitor.com/thoughtsacrossatlantic/2015/07/09/the-rise-and-fall-of-protectionism-in-the-united-states/>> accessed on December 5, 2015.
- ⁵ <<http://www.people-press.org/2015/10/02/contrasting-partisan-perspectives-on-campaign-2016/>> 2015年10月10日アクセス。

- ⁶ <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/01/08/americans-agree-on-trade-good-for-the-country-but-not-great-for-jobs/>>2015年10月10日アクセス。
- ⁷ 米韓 FTA についてはさしあたり以下を参照。渡辺将人「オバマ政権の対韓国政策」『オバマ政権のアジア戦略』久保文明編（ウェッジ, 2009年）168-215頁。
- ⁸ 下院議会指導部が回覧した同僚議員への「警告」と題されたメモランダムには以下のように記されていた。「TAA への反対=悪しき TPA ファーストトラック法案の阻止：あなたの TAA への反対票が現在のバージョンの TPA を阻みます。もし好ましくない TPA 法案に反対しているならば、TAA に反対票を投じて下さい。両法案は1つのパッケージにされているため、TAA が否決されれば、TPA も行き詰まり、大統領は署名できません。これは鍵となる投票であり、様々な団体に投票行動が評価されます。共和党指導部は TAA が否決されれば、TPA に投票せずに週末は議会に残らないことを示唆しています。この投票は、より良い TAA とより公正な貿易法案を獲得するための機会なのです」
- ⁹ “Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements” (Prepared by the Staff of Sen. Elizabeth Warren). <<http://www.warren.senate.gov/files/documents/BrokenPromises.pdf>>2015年9月5日アクセス。David Dayen, “Elizabeth Warren Sees Broken Promises in Obama’s Trade Agenda”, *New Republic*, May 18, 2015. <<https://newrepublic.com/article/121825/elizabeth-warren-broken-promises-over-free-trade>>2015年10月2日アクセス。
- ¹⁰ 下院エネルギー・商業委員会所属の民主党連邦下院議員へのインタビュー（2015年9月28日）。消費者問題、人道問題（新薬データの保護期間）、労働者権利（ヴェトナムの最低賃金問題）、人権（マレーシアの女性人身売買）、移民問題（メキシコ不法移民の原因としての NAFTA）などを主要な関心事として指摘した。また、透明性の欠如も問題視された。TPP 交渉の資料に関しては、議員本人のみ閲覧可能だが、記録および持ち出しが不可で、スタッフとの仕事上の議論もままならない状態にもかかわらず、他方で企業ロビイストには詳細が漏れている現状を厳しく指摘した。
- ¹¹ “The US-China Economic Relationship: TPP is Not the Answer”, <<http://www.aflcio.org/content/download/156731/3897641/TPPChinaReport.pdf>>2015年11月30日アクセス。
- ¹² Charlie Fanning, “TPP: Four Potential Partners Don’t Comply with International Labor Rights”. Feb. 23, 2015. <<http://www.aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/TPP-Four-Potential-Partners-Don-t-Comply-with-International-Labor-Rights>> 2015年10月2日アクセス。“The Trans-Pacific Partnership: Four Countries that Don’t Comply with U.S. Trade Law,” AFL-CIO. <<http://www.aflcio.org/content/download/150491/3811471/file/TPPReport-NO+BUG.pdf>>2015年10月2日アクセス。
- ¹³ AFL-CIO デイモン・シルバースとのインタビュー（2015年9月29日）。労組の最近の傾向の1つであるが、カトリック受けする信仰基盤のレトリックへの配慮も見られる。貧しい人が安価なジェネリック薬品にアクセスできるかどうかは人道問題であり、「ローマ法王も TPP に懐疑的である」とシルバースは付け加える。そして、気候変動への配慮が不十分であることは、オバマの中国との気候変動をめぐる合意のレガシーを損ねるとも述べ、環境問題への配慮を渗ませた。
- ¹⁴ “Raw deal: How the Trans-Pacific Partnership Could Threaten Our Climate” Sierra Club, December 2013. <https://www.sierraclub.org/sites/www.sierraclub.org/files/trade_downloads_raw-deal-report.pdf>2015年10月2日アクセス。
- ¹⁵ シェラクラブ Responsible Trade Program 担当者とのインタビュー（2015年9月30日）Park MacDougald, “NYC Goes TPP-Free”, *Sierra Club Compass*, April 30, 2015 <<http://www.sierraclub.org/compass/2015/04/nyc-goes-tpp-free>> 2015年9月25日アクセス。
- ¹⁶ グローバリ・トレード・ウォッチ International Program Associate 担当者とのインタビュー（2015年10月3日）。Memo: “Administration Desperate for Trans-Pacific Partnership Deal: There May Be an Announcement, But a Real Deal? One that Could Pass in an Election Year?” Public Citizen, September 25, 2015.
- ¹⁷ 2015年6月の TPA 法案に賛成した共和党上院議員は、コリンズ(Susan Collins)、クルーズ(Ted Cruz)、ポール(Rand Paul)、セッションズ(Jeff Sessions)、シェルビー(Richard Shelby)の5名である。クルーズは5月の法案には賛成した。また、リー(Mike Lee)は5月の法案に反対したが、6月の法案には投票しなかった。コリンズは穏健派だが地元メーン州の運動靴メーカー「ニューバランス」社の雇用が関係しているとされている。
- ¹⁸ “Obamatrade: an Open Door for China”, OBAMATRADE: Congress Has to Pass it to Find Out What’s In It. <<http://obamatrade.com/obamatrade-an-open-door-for-china/>>2015年11月3日アクセス。

- 19 K. William Watson, “Labor Unions, Not Tea Party, Are Leading against Obama’s Trade Agenda”, CATO AT LIBERTY, November 12, 2014.
<<http://www.cato.org/blog/labor-unions-not-tea-party-are-leading-fight-against-obamas-trade-agenda>>2015年10月13日アクセス。
Scott Lincicome and Bill Watson, “Don’t Drink The Obamatrade Snake Oil: Misinformation About ‘Obamatrade’ and Bad Journalism Shouldn’t Scuttle A Rare Moment of Free-Market Bipartisanship”, *The Federarist.com*, November 10, 2014.
<<http://thefederalist.com/2014/11/10/dont-drink-the-obamatrade-snake-oil/>>2015年8月20日アクセス。
- 20 フロマン (Mike Froman) USTR 代表は元ルービンの首席スタッフでビル・クリントンのインナーサークル人物であり、ファーマン (Jason Furman) 大統領経済諮問委員会 CEA 委員長も同じくルービン財務長官のスタッフであった。ゼンツ (Jeff Zients) 国家経済会議 NEC 委員長もビジネス界の人物で政界経験がなかった。政権の経済チームに労働経済学者がいたことはなく、現在も皆無である。
- 21 1993年には「ファーストトラック」が1年前に通過し、議会はNAFTA自体を批准できた。テキストが開示され、議員は影響を精査、大統領も穀物など産品別の配慮をすることができた。NAFTAにはペロシ (Nancy Pelosi) も賛成している。TPPでは政府間の合意が成立しない段階でファーストトラックの議会投票を行ったことで、現実的な取引 (practical bargaining) ではなくイデオロギー的な論争に陥ったとの指摘もある。以下参照。Lydia DePillis, “Why NAFTA Passed and the Trans-Pacific Partnership Failed: The Efforts on Both Sides Looked the Same, But Underlying Economic and Political Circumstances Were Different”, *Washington Post*, June 17, 2015.
<<https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/06/17/why-nafta-passed-and-the-trans-pacific-partnership-failed/>>2015年10月1日アクセス。
- 22 NDN 代表サイモン・ローゼンバーグとのインタビュー (2015年9月29日)。Dann Roberts, “Moderate ‘New Democrats’ Fear Bernie and Hillary are Running Too Far to the Left”, *The Guardian*, November 8, 2015.
<<http://www.rawstory.com/2015/11/moderate-new-democrats-fear-bernie-and-hillary-are-running-too-far-to-the-left/>>2015年9月3日アクセス。
尚、TPA 法案に賛成した民主党上院議員はベネット (Michael Bennet : Colorado)、キャントウェル (Maria Cantwell : Washington)、カーペンター (Tom Carper : Delaware)、クーンズ (Chris Coons : Delaware)、ファインスタイン (Dianne Feinstein : California)、ハイトキャンプ (Heidi Heitkamp : North Dakota)、ケイン (Tim Kaine : Virginia)、マクカスキル (Claire McCaskill : Missouri)、マーリー (Patty Murray : Washington)、ネルソン (Bill Nelson : Florida)、シャヒーオン (Jeanne Shaheen : New Hampshire)、ワーナー (Mark Warner : Virginia)、ワイデン (Ron Wyden : Oregon) の13名である。ニューデモクラットカリベラル派かよりも、地元州の産業に左右されるが、ワシントン州の2名はボーイング社の利益と雇用と無関係ではない。
- 23 Paul Kane and David Nakamura, “McConnell Warns That Trade Deal Can’t Pass Congress Before 2016 Elections”, *Washington Post*, December 10, 2015.
<https://www.washingtonpost.com/politics/mcconnell-warns-that-trade-deal-cant-pass-congress-before-2016-elections/2015/12/10/b8151f26-9f66-11e5-8728-1af6af208198_story.html>2015年9月27日アクセス。
Vicki Needham, “House Democrats call TPP ‘Too Big’ To Pass Congress”, *The Hill*, November 18, 2015.
- 24 10月7日放送のPBS「NEWS HOUR」におけるインタビューに答える形でクリントンは以下のように述べた。「アメリカの良質な雇用創出、賃金上昇、安全保障の強化に資する貿易協定でなければいけないと当初から申し上げてきた。だからこそ、まだ (現行の TPP は) この高い基準を満たすものではないと信じている」「為替操作についての取り決めがないことを懸念している。操作に関係しているとりわけアジアの国にアメリカの職は奪われている。製薬会社がさらに利益を上げ、患者や消費者の受益が減ることも懸念している」
- 25 Seung Min Kim, “Trade pact backers hit 2 big hurdles: Donald and Hillary: Presidential politics complicate Barack Obama’s push to ratify one of the biggest trade deals in history”, *Politico*, November 9, 2015.
<<http://www.politico.com/story/2015/11/senate-trade-trans-pacific-partnership-obama-215610#ixzz40F2maKdI>>2015年10月2日アクセス。
- 26 Vicki Needham, “Five Groups That Could Determine the Fate of TPP”, *The Hill*, November 28, 2015.
<<http://thehill.com/policy/finance/261333-five-groups-that-hold-the-fate-of-tpp>> 2015年9月29日アクセス。
- 27 中国要因ではオバマ政権、労組、ティーパーティーが別々の見解を示している。

第7章 オバマ政権下における武力行使に対する世論の制約

飯田 健

はじめに

本稿では、近年のアメリカにおける対外政策についての有権者の態度が何によって影響を受けているのか検証する。アメリカが世界において積極的に活動すべきではないと考える非介入主義的な有権者の割合は、2000年代以降急激に増加している。こうした非介入主義的な世論の存在は、「弱腰」外交に対する共和党からの批判にもかかわらず、バラク・オバマ大統領の支持率が低下していないことの一つの原因とも考えられる。なぜ、アメリカの有権者は近年「内向化」しているのだろうか。

先行研究では、政策についての世論の決定要因として主に政治家などの政治エリートが有権者に与える影響に着目してきた。しかし近年政治エリートの間で非介入主義は増大しているわけではないことから、この要因によっては急速な世論の内向化は説明できない。そこで本稿では、有権者の間での国際社会におけるアメリカのパワーの相対的低下の認識、とりわけ世界におけるアメリカへの尊敬を源泉としたソフトパワー低下認識に着目し、経済力、軍事力、ソフトパワーの三つの点においてアメリカの影響力が弱まっているとの認識をもつ有権者ほど、非介入主義的な意見をもつことをサーベイデータの分析を通じて示す。

さらにはこうした一般的に内向的な世論を前提として、個別具体的な状況においてどのような場合にアメリカの有権者の中でアメリカの対外武力行使への反対が弱くなるのか、2013年11月の中国による東シナ海での防空識別圏設定の時に実施したインターネットサーベイ実験によって検証する。こうした問題関心は、近年の中国の軍事的・経済的台頭に直面したアメリカの対外政策と、日米同盟を強化しようとする日本の対外政策にとって示唆を与えるものである。

1. アメリカ世論の「内向化」

2013年9月10日、オバマはテレビ演説の中で、「アメリカは世界の警察官ではない」と宣言した¹。さらにその言葉を継いで、「しかしながら、あまり大きくない努力とリスクで子供たちがガスで殺されるのを止め、それによってアメリカの子どもたちを長期にわたってより安全にすることができる場合には、そのようにすべきだと信じる」と述べたものの、この演説はアメリカによる軍事介入についてのオバマの消極的な姿勢を表すものとして、

世界中で衝撃をもって受け止められた。

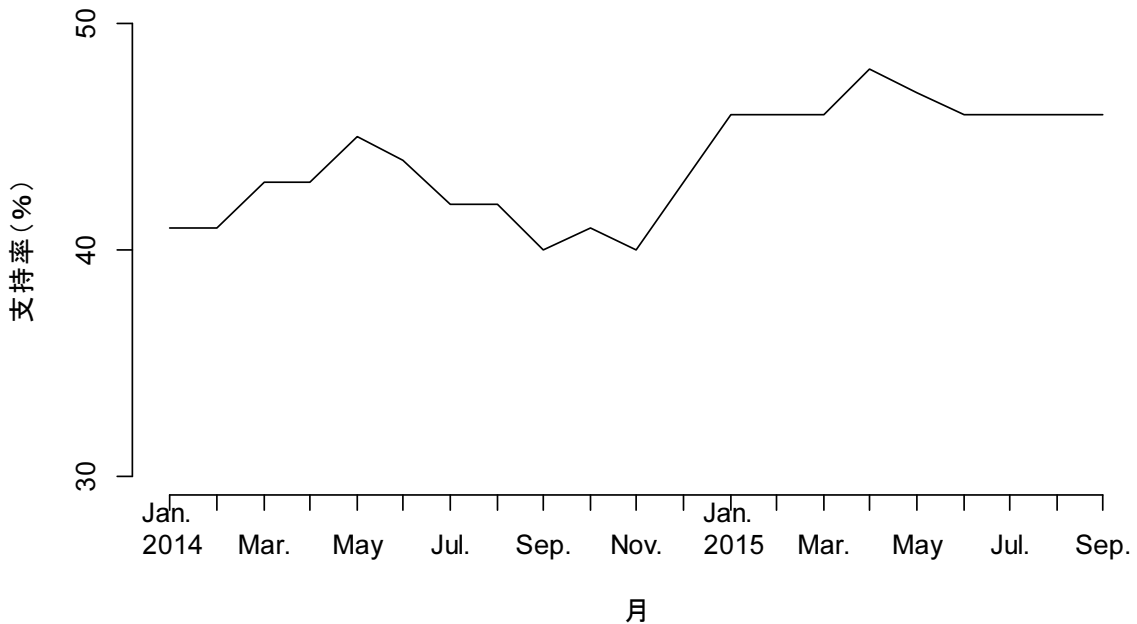
年が明けて2014年、ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant) は占領地域を急速に拡大させるなど攻勢を強め、ISIL の部隊は2014年6月初旬にはバグダッドから北西に約400キロに位置する石油生産の重要拠点であるモスルを制圧した。これに対してアメリカでは共和党を中心としてオバマの責任を問う声が高まった。例えば、2014年6月12日、共和党のジョン・ベイナー下院議長は記者会見の席で、「テロリストたちがバグダッドから100マイルまで迫っているとき、大統領は何をしているのか—昼寝だ」とオバマのISIL に対する弱腰を批判した²。

こうした事態を受けて、先の演説からちょうど1年後の2014年9月10日、オバマはシリア領内でのISIL に対する空爆の承認、イラク領内での空爆の拡大、イラク軍を支援する米軍要員の増派を指示した³。しかし一方で、その1週間後の9月17日、フロリダ州タンパのマクディール空軍基地を訪れた際、前線への地上部隊派遣を明確に否定するなど、依然として本格的な介入には慎重な姿勢を見せていた⁴。

結局その後も空爆の拡大にもかかわらずISIL の勢力は衰退することなく保持され、ますますオバマのこうした消極的な対外政策は、2016年大統領選挙を見据えた共和党内の有力候補者の恰好の批判の的となっている。例えば、ジェブ・ブッシュ元フロリダ州知事は、ヒラリー・クリントン国務長官とオバマにISIL 台頭の責任があると主張したし⁵、リック・サンタラム元上院議員は「大統領の政策がISIS を作り出した」⁶と主張するなど、オバマの対外政策批判を強めている。

しかし、こうした批判にもかかわらず、好調な経済ともあいまってオバマの支持率は長期的には下落していない。例えば図1に示したGallup の世論調査の結果推移によると、ISIL が攻勢を強める中、大統領支持率は2014年初めの40%台前半から、2015年中ごろの40%台半ばへと若干の上昇傾向すら見られる。

図1. オバマ大統領の支持率、2014年1月～2015年9月



データ出所：Gallup (<http://www.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx>)

この原因の一つとして、アメリカ世論の「内向化」が挙げられる。2000年代以降世論の「内向き」志向が急速に強まっており、例えば The Chicago Council on Global Affairs の世論調査では毎回「世界の問題に積極的な役割を果たす (we take an active role in world affairs)」ことか、あるいは「世界の問題にかかわらない (we stay out of world affairs)」ことのどちらかがアメリカの将来にとって最善かがたずねられているが、アメリカは世界の問題にかかわるべきではないと考える非介入主義的な回答者の割合は、2002年には25%だったのが2014年には41%となっており、1947年の調査開始以降最高の値を記録している (Smeltz and Daalder 2014)。また同様に、Pew Research Center の世論調査でも、「アメリカは国際的に干渉せず、他の国には自分で最善を尽くさせるべきである (the U.S. should mind its own business internationally and let other countries get along the best they can on their own.)」との意見に同意する有権者の割合は、2002年には30%だったのが、2013年には52%にまで増加しており、こちらも過去最高の値を記録している (Dimock, Doherty, and Horowitz 2013)。つまり、このように世論がそもそもアメリカの積極的な対外関与を望んでいないため、対外政策に対する「弱腰」との批判にもかかわらず、オバマの支持率は下落しないのである。

2. 「内向化」の原因

では、なぜ有権者の中でこのような「内向き」志向が強まっているのであろうか。先行研究によると、一般的に政策についての世論は政治家など国内の政治エリートの影響を強く受けるが (e.g., Zaller 1992; Berinsky 2009; Baum and Groeling 2010)、この影響はとりわけ対外政策についての世論の形成において顕著である。有権者は直接海外での出来事を知ることができないし、それを理解するための認知的コストが高い。そのため、海外での出来事を知る際は、自分が支持する政党の政治家やよく視聴するマスメディアからの情報に依拠し、結果としてそれらに沿って意見は分かれることになる。例えば Zaller (1992) によると、ベトナム戦争時、民主・共和両党で戦争の遂行について合意があった時期には世論は割れなかったが、民主・共和両党で意見の対立が生じると、それに合わせて世論も変化し、有権者レベルでもベトナム戦争をめぐる対立が激しくなった。

しかし、The Chicago Council on Global Affairs 2014 のサーベイデータによると、政治エリートと一般有権者との間では、「世界の問題にかかわらない」ではなく、「世界の問題に積極的な役割を果たす」を支持する割合に大きな隔たりが存在し（政治エリート：93%に対し、一般有権者：58%）、政治エリートの意見の変化により近年の有権者レベルでの「内向化」を説明することはできない。つまり、政治エリートの意見が非介入主義的になったから、一般有権者の意見も非介入主義的になったとはいえない。したがって、世論の内向化については通常考えられる政治エリートの役割は小さいといえるだろう。

もう一つ別の説明として考えられるのが、「海外の声」の影響 (Chapman 2011; Grieco et al. 2011; Hayes and Guardino 2013) である。世論研究、とりわけ対外政策についての世論研究においてはこれまで「海外の声」の影響は軽視されてきた。それは、アメリカの有権者にとって「海外の声」は基本的にアメリカの国益に沿っておらず信用に値しないものと考えられてきたからである (Mermin 1999; Entman 2003)。

しかし一方で近年、対外政策についての世論形成における外国からの影響、海外がアメリカの行動をどう評価するかについての認識に着目した研究が増えてきている。例えば、アメリカがかかわる武力紛争時において、国連安保理の支持が無い場合、武力行使への有権者の支持が下がることが示されている (Chapman 2011; Grieco et al. 2011)。また、イラク戦争開戦前、マスメディアで流れたイラク侵攻に批判的な意見の多くのソースは海外であり、それは実際イラクへの武力介入への不支持の割合を増やしたとされる (Hayes and Guardino 2013)。

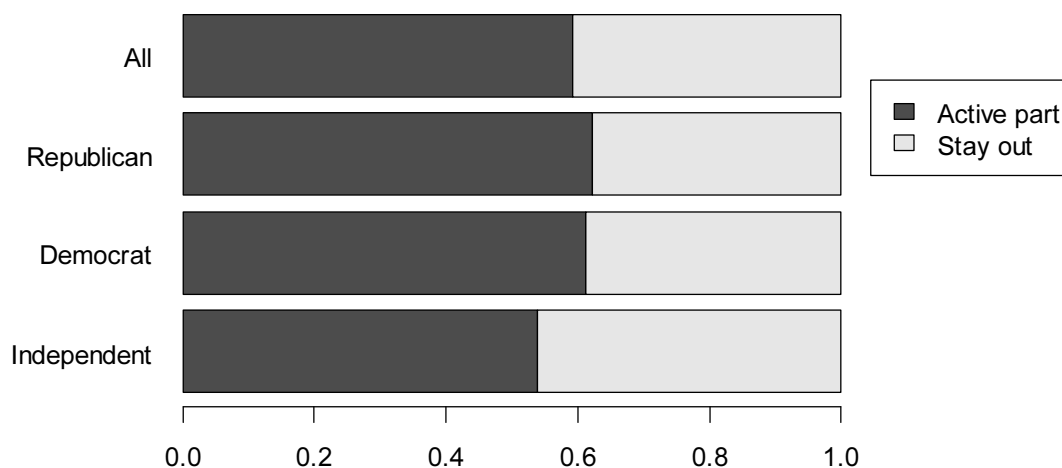
ただし、こうした対外政策世論に対する外国からの影響に着目した研究はまだ始まったばかりであり、「海外の声」が有権者の一般的な非介入主義に与える影響や、さらには「海

外の声」が個別具体的状況において武力行使についての世論の賛否に影響力を発揮する条件については、まだ十分研究が進んでいない。以下、サーベイデータの分析とインターネットサーベイ実験によってこれらの点の検証を試みる。

3. サーベイデータ分析

まずは Chicago Council の 2014 年のサーベイデータを用いて、有権者の一般的な非介入主義的傾向の原因について分析してみよう。図 2 は、非介入主義を測定する質問について、全体および党派別の分布を示したものである。これによると、先述したとおり、「世界の問題にかかわらない (“Stay out”）」との回答の割合は、2000 年代以降増加しているものの、それでも 2014 年時点において「世界の問題に積極的な役割を果たす (“Active part”）」との回答の割合よりも低くなっており、後者の割合は 6 割近くとなっている。

図 2. 非介入主義の政党帰属意識別割合



データ出所：The Chicago Council on Global Affairs

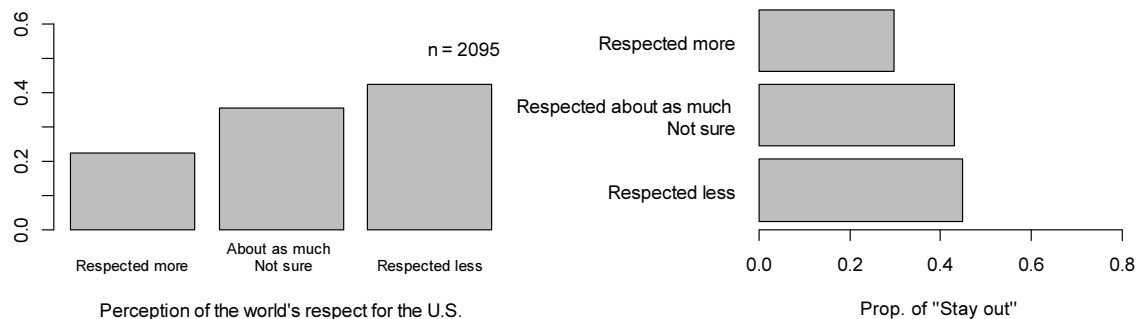
しかしこれを党派別に見ると、民主党支持者、共和党支持者の間ではともに積極的な役割を期待する回答が 6 割以上に上るものの、政党帰属意識をもたない無党派層の間では、5 割弱が「世界の問題にかかわらない」と回答している。つまり、イデオロギーに関係なく、党派性を持つ有権者よりも、党派性をもたない有権者の方が非介入主義的な態度をもつ傾向にある。

さて、このような非介入主義的態度の有無を説明するのに、どのような独立変数が考えられるであろうか。それは何よりもアメリカのパワーに対する認識である。冷戦終結後、アメリカの一極集中が進むかと思われたが、実際には中国の台頭や、イラク戦争に端を発

する中東の混乱などを受けて、アメリカの世界に対する影響力は低下してきているといわれる。このように世界におけるアメリカのパワーが低下していると感じている有権者ほど、アメリカの世界において果たすべき役割を限定的に考える傾向があると考えられる。

ここで、国のパワーは大きく3つに分類される。第一に、ソフトパワー、すなわちその国が発信する価値や倫理観の影響力である。Chicago Council のサーベイでは、「10年前と比べて今日、アメリカは世界において尊敬されていると思うか、尊敬されていないと思うか、同じくらい尊敬されていると思うか」がたずねられているが、その回答分布を示したのが図3左である。これによると、10年前と比べて今日、「尊敬されている」と考える回答者の割合は23%と最も少なく、次いで「同じくらい」が32%、「尊敬されていない」が43%となっており、相対多数の有権者が10年前と比べてアメリカの世界からの尊敬が低下していると認識している。この主要な原因の一つは、イラク戦争である。Chicago Council の2014年のサーベイではイラク戦争の評価がたずねられているが、イラク戦争を「悪夢」と考える回答者ほど、アメリカは10年前と比べて世界で尊敬されていないと認識する顕著な傾向がある。

図3. 世界からの尊敬認識と非介入主義

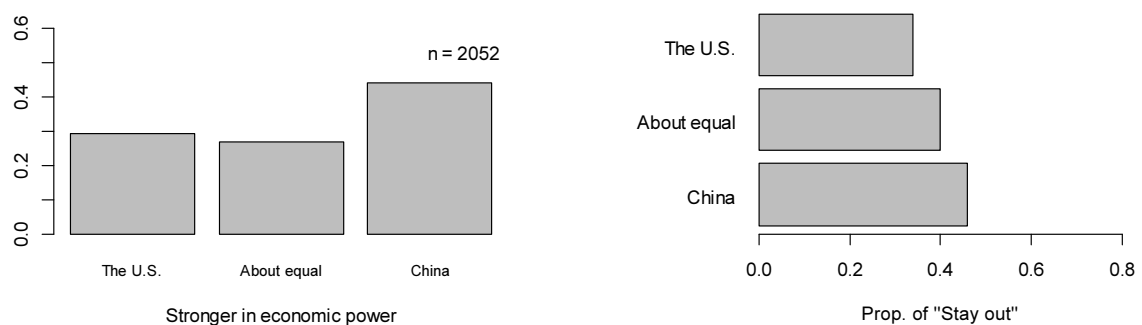


データ出所：The Chicago Council on Global Affairs

また、図3右に示されるように回答グループごとに内向き志向の度合いを見てみると、「尊敬されている」と考える回答者の42%、「同じくらい」の35%、「尊敬されていない」の22%がアメリカは世界の問題にかかわるべきではない、と答えている。つまり、世界におけるアメリカへの尊敬の相対的低下を認識する有権者ほど、内向き志向が強いのである。アメリカに対する世界からの尊敬の大きさは、アメリカがもつ価値観の影響力、すなわちソフトパワーの大きさを反映するものと考えられることから、これを言い換えるなら、アメリカのソフトパワーの低下を認識する有権者ほど、内向きになるということである。

もちろん経済力や軍事力といったより伝統的なパワーの低下認識も、世論の内向き志向に影響を与えているであろう。Chicago Council のサーベイでは、「現時点において、アメリカと中国のどちらの国が経済力の点において強いと感じるか」がたずねられているが、その回答分布を示したのが図4左である。これによると、現時点において「中国の方がアメリカよりも経済的に強い」と考える回答者の割合は44%と最も多く、次いで「同じくらい」が27%、「アメリカの方が中国よりも経済的に強い」が29%となっており、多くの有権者はアメリカの相対的な経済力について自信を失っていることがうかがえる。もちろん、依然としてGDP規模でアメリカは中国の1.77倍（2013年、IMF）と十分優位にあることから、この認識は必ずしも正しいとは言えないが、少なくともこれは過去10年間の比較でアメリカの4倍近くの経済成長率を示す中国の経済的台頭を反映したものとは言えるであろう。

図4. 経済力バランス認識と非介入主義



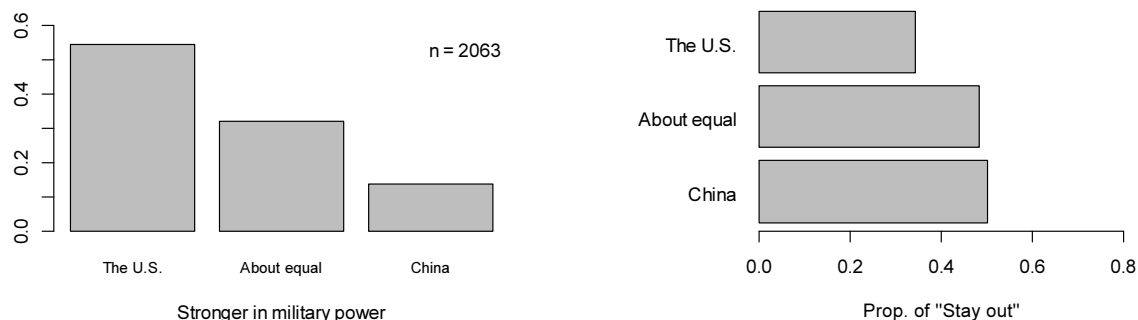
データ出所：The Chicago Council on Global Affairs

さらに図4右に示したとおり、回答グループごとに内向き志向の度合いを見てみると、「中国の方がアメリカよりも経済的に強い」と考える回答者の46%、「同じくらい」の40%、「アメリカの方が中国よりも経済的に強い」の34%がそれぞれアメリカは世界の問題にかかわるべきではない、と答えている。つまり、アメリカの経済力の相対的低下を認識する有権者ほど、内向き志向が強くなっているのである。

最後に、Chicago Council のサーベイでは、「現時点において、アメリカと中国のどちらの国が軍事力の点において強いと感じるか」がたずねられているが、その回答分布を示したのが図5左である。これによると、現時点において「中国の方がアメリカよりも軍事的に強い」と考える回答者の割合は14%と最も少なく、次いで「同じくらい」が32%、「アメリカの方が中国よりも軍事的に強い」が54%となっており、さすがに過半数の有権者は

アメリカの相対的な軍事力に自信をもっている。とはいえ、中国の約3倍にもなるアメリカの軍事支出の規模（2014年、SIPRI推計）を考えると、この数字は低すぎるとも言える。

図5. 軍事力バランス認識と非介入主義



データ出所：The Chicago Council on Global Affairs

また図5右にあるとおり、回答グループごとに内向き志向の度合いを見てみると、「中国の方がアメリカよりも軍事的に強い」と考える回答者の50%、「同じくらい」の48%、「アメリカの方が中国よりも軍事的に強い」の34%がアメリカは世界の問題にかかわるべきではない、と答えている。つまり、アメリカの軍事力の相対的低下を認識する有権者ほど、内向き志向が強いのである。

さらに、これらの独立変数相互の影響を考慮しつつそれぞれが独立変数に与える影響も推定する必要がある。例えば、経済力が弱いと感じるから、尊敬されていないと感じ、また経済力が弱いと感じるから、非介入主義的な態度をもつという関係があるなら、尊敬されていないと思うことが非介入主義に影響を及ぼしているように見えても、経済力の相対的低下認識の影響を考慮すると、それは実は「見せかけ」のものであり、実際には量変数は無関係なのかもしれないのである。

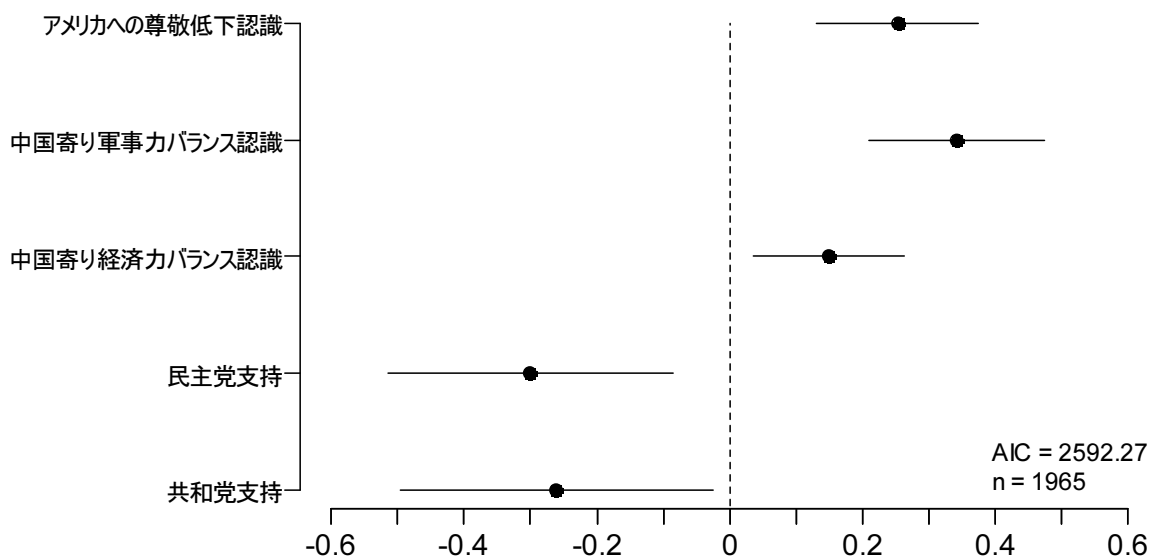
こうした可能性を考慮するために、非介入主義を従属変数、尊敬低下認識、中国寄り経済力バランス認識、中国寄り軍事力バランス認識を独立変数とした多変量解析を行う。従属変数について、「世界の問題にかかわらない」との回答を1、「世界の問題に積極的な役割を果たす」との回答を0とコード化する。独立変数について、尊敬低下認識は「尊敬されている」を1、「同じくらい」を2、「尊敬されていない」を3、また経済力低下認識と軍事力低下認識は「アメリカの方が中国よりも強い」を1、「同じくらい」を2、「中国の方がアメリカよりも強い」を3とそれぞれコード化する。その他、統制変数として民主党支持ダミー（1：民主党支持、0：それ以外）および共和党支持ダミー（1：共和党支持、0：そ

れ以外) をモデルに含める。推定法は従属変数が二値変数であるため、ロジット推定である。

図6はその結果を示したものである。各黒円は係数の推定値、その両側に伸びる横棒は係数の推定値の95%信頼区間を表す。横軸は係数の推定値の値を表し、その中心にある“0”の値を横棒がまたいでいなければ、その係数の推定値は5%水準で統計的に有意である。

この図によると、尊敬低下認識、中国寄り経済力バランス認識、中国寄り軍事力バランス認識のすべてが5%水準で統計的に有意な正の影響を非介入主義に与えている。すなわち、アメリカが10年前と比べて尊敬されていないと感じる有権者ほど、アメリカの経済力の相対的低下を認識する有権者ほど、アメリカの軍事力の相対的低下を認識する有権者ほど、非介入主義的な態度をとる。また、民主党支持と共和党支持は5%水準で統計的に有意な負の影響を非介入主義に与えている。すなわち、無党派層に比べて党派性をもつ有権者は非介入主義的な態度をとりにくい。

図6. 非介入主義のロジット分析

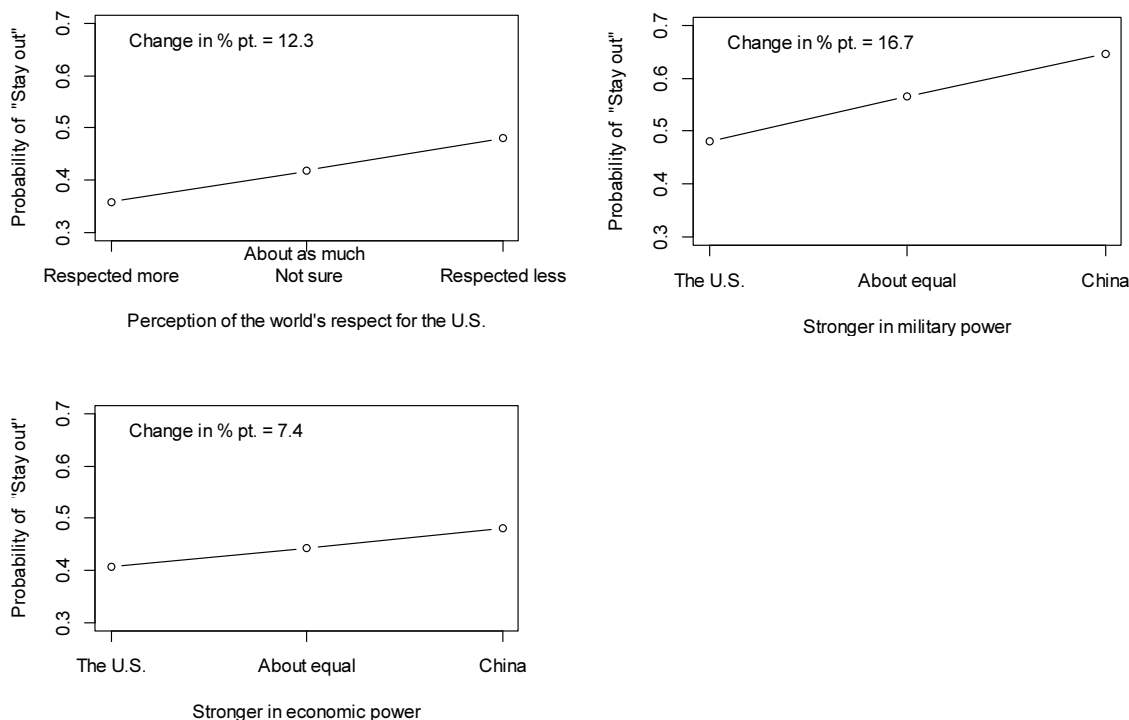


データ出所：The Chicago Council on Global Affairs 2014
従属変数=非介入主義 (1 if “Stay out”, 0 if “Active part”)
黒点は各係数の推定値、横棒はその95%信頼区間を表す。

尊敬低下認識、中国寄り経済力バランス認識、中国寄り軍事力バランス認識の3つの独立変数が相互の影響や党派性の影響を考慮してもなお、それぞれ非介入主義に正の影響を及ぼしているとして、それぞれが非介入主義に対して実質的にどれくらいの影響力をもつであろうか。ロジットモデルは非線形モデルであるため、ある独立変数の影響力は別の独

立変数の値に依存する。したがって図7は、図6での推定結果をもとに、一つの独立変数以外の独立変数の値をすべて平均値に固定した上で、その一つの独立変数の値が3段階で変化するときどの程度、非介入主義的な態度を取る推定確率が変化するかを示したものである。

図7. 推定結果にもとづくシミュレーション



対象となる独立変数以外を最頻値に固定。

図7左上は、尊敬低下認識についてみたものであり、それ以外の変数の値をすべて最頻値に固定した上で、尊敬低下認識の値が「尊敬されている」の場合、非介入主義的な態度をとる推定確率は35.7%、「同じくらい」の場合、41.8%、「尊敬されていない」の場合、48%であり、尊敬認識が非介入主義に与える影響力の最大値は、 $48 - 35.7 = 12.3\%$ である。

次に図7左下は、中国寄り軍事力バランス認識についてみたものであり、それ以外の変数の値をすべて最頻値に固定した上で、中国寄り軍事力バランス認識の値が「アメリカの方が強い」の場合、非介入主義的な態度をとる推定確率は40.6%、「同じくらい」の場合、44.3%、「中国の方が強い」の場合、48%であり、影響力の最大値は、 $48 - 40.6 = 7.4\%$ である。質問の形式が異なるので、尊敬低下認識との比較は難しいが、形式が同じ経済力バランス認識と軍事力バランス認識の影響力を比較すれば、後者の方が前者よりも大きく、軍事力低下の認識の方が、経済力低下の認識よりも大きな影響を非介入主義の形成に与えて

いるといえる。

最後に図7右上は、中国寄り経済力バランス認識についてみたものであり、それ以外の変数の値をすべて最頻値に固定した上で、中国寄り経済力バランス認識の値が「アメリカの方が強い」の場合、非介入主義的な態度をとる推定確率は48%、「同じくらい」の場合、56.5%、「中国の方が強い」の場合、64.7%であり、影響力の最大値は、 $64.7 - 48 = 16.7\%$ である。

以上のことから、ソフトパワー、経済力、軍事力を含めたアメリカのパワーの相対的低下の認識は、アメリカの有権者の間での内向き志向が強まる有力な一つの原因であると考えられる。これは今後、経済面でも軍事面でも中国が伸長していく場合、アメリカの有権者はますます内向的になる可能性が高いということを意味する。

4. アメリカの有権者は日本のための武力行使を容認するのか

さて、こうした世論の内向化を基調として、個別具体的な事件においてどのような状況下でアメリカの有権者は、アメリカ政府による対外武力行使を容認するのであろうか。この問題はとりわけ日本をはじめとするアメリカの同盟国にとって切実な問題である。例えば、2013年11月23日、中国は尖閣諸島周辺を含む東シナ海上空に防空識別圏を設定したが、このとき日本の政府、マスメディア、有権者はアメリカ政府がどのような対応を取るのか、どの程度中国を非難するのか、どの程度日本の立場に同調してくれるのか、注視した。

防空識別圏とは、各国が防空上の必要性から領空とは別に設定した空域のことを意味する。そこでは常時防空監視が行われ、強制力はないが、あらかじめ飛行計画を提出せずここに進入する航空機には識別と証明を求められる。さらに領空侵犯の危険がある航空機に対しては軍事的予防措置などを行使することもある。こうした中国による東アジアでの現状変更の動きに対して、当然アメリカは日米同盟に則り、日本の側に立った対応を示してくれるはずである。とはいえ、中国との経済関係を考慮すると、どの程度アメリカが日本の肩をもつのかどうか不安もあった。

そのような中、安倍首相は「中国による力を背景とした現状変更の試みには、わが国の領海領空を断固として守り抜く決意で対応する」と述べ、さらに「同盟国であるアメリカと密接に連携協議しており、関係国とも協力し国際社会と連携しながら中国側に自制を求めていく」（2013年11月25日）とアメリカとの連携を協調した。そしてそれに応えるかのように、アメリカのB52爆撃機2機が11月26日、尖閣諸島付近で飛行訓練を行い、防空識別圏を通告なしで飛行した。また、直後に来日したジョー・バイデン副大統領は「私

は安倍首相に、我々の同盟姿勢は不動であり続けると申し上げた」と話し、「アメリカの私たちは、深く、一方的に東シナ海の現状を変更しようとする試みを懸念している」(2013年12月3日)と、中国をけん制したことに対して日本では安堵が広がった。最終的に、2014年3月、日米は国連経済社会理事会の専門機関の一つである国際民間航空機関(ICAO)の場で、中国による防空識別圏の設定は国際法、とりわけ海洋法に反するとして非難するに至り、この問題についてのアメリカの立場は明確なものとなった。

このように、将来予見しうる中国との更なる摩擦において、果たしてアメリカが日米同盟に則り、最も極端な場合、武力行使も含めて日本のために中国に対抗してくれるのか、との懸念は日本にとって非常に大きなものである。そして当然、アメリカ政府の対外政策意思決定は国内世論の制約を受ける。

このような問題関心の下、筆者は中国による防空識別圏設定から約2か月後の2014年1月21日から2月14日の期間、アメリカの有権者を対象にインターネットサーベイ実験を実施した⁷。この実験は、委託調査会社に登録されたパネルから人種、性別、年齢によって有意抽出した18歳以上の有権者からなる割り当て標本に対してインターネットを通じて行われた。

実験ではまず、被験者を無作為に4つのグループに分けた。こうした無作為化により、あらゆる点において統計的に有意な差は無いと考えられる4つのグループが形成されるため、異なる情報が与えられたグループの間で従属変数の値を比較することで、他の要因の影響を考慮した上でもなお、各情報刺激が従属変数に影響を与えるのか因果効果を厳密に分析することが可能となる。まずは各グループに次のような共通のリード文を与える。

“On November 23, 2013, China set up an air defense identification zone (ADIZ) in the East China Sea covering the disputed territories with Japan, South Korea, and Taiwan. ADIZ is an international airspace demarcated outside the territorial airspace for the purpose of identification and early warning. According to international practice, a country can identify and verify aircraft entering its ADIZ, and then may take necessary measures for defense.”

(2013年11月23日、中国は、日本、韓国、台湾と紛争のある領域を含む防空識別圏(ADIZ)を東シナ海に設定しました。防空識別圏は識別と早期警戒のために領空の外側に設けられた国際的な空域です。国際的慣習上、国は防空識別圏内に入る航空機を識別し、確認を求めることができ、さらには防衛上必要な措置をとることができます。)

その上で、各グループにはそれぞれ異なる情報刺激が与えられた。まず「アメリカ政府

関係者の懸念1」刺激のグループには、次のような情報刺激が与えられた。

“U. S. officials expressed concern that this only served to undermine security and increase tension in the region.”

(アメリカ政府関係者は、これはその地域における安全保障を損ね、緊張を高めるだけだとの懸念を表明しました。)

また、「日本政府関係者の懸念」刺激のグループには、次のような情報刺激が与えられた。

“Japanese officials expressed concern that this only served to undermine security and increase tension in the region.”

(日本政府関係者は、これはその地域における安全保障を損ね、緊張を高めるだけだとの懸念を表明しました。)

さらに、「国連関係者の懸念」刺激のグループには、次のような情報刺激が与えられた。

“United Nation’s officials expressed concern that this only served to undermine security and increase tension in the region.”

(国連関係者は、これはその地域における安全保障を損ね、緊張を高めるだけだとの懸念を表明しました。)

さらに、「アメリカ政府関係者の懸念2」刺激のグループには、次のような情報刺激が与えられた。

“U.S. officials expressed concern that this only served to undermine American national security and increase tension in the region.”

(アメリカ政府関係者は、これはその地域におけるアメリカの国家安全保障を損ね、緊張を高めるだけだとの懸念を表明しました。)

これらを見てわかるとおり、各グループに与えられた情報刺激の違いは、基本的にアメリカ政府関係者、日本政府関係者、国連関係者の「誰が」中国による防空識別圏設定に懸念を表明するかである、ただし、「アメリカ政府関係者の懸念2」では、アメリカ政府関係

者が東アジア地域における単なる「安全保障」が損なわれるのではなく、「アメリカの国家安全保障」が損なわれることに懸念を表明している。

このようにグループごとに異なる情報刺激が与えられた後、次のような共通の質問がたずねられ、回答選択肢が、「どちらでもない」を含む「強く支持する」から「強く支持しない」の5段階で与えられる。

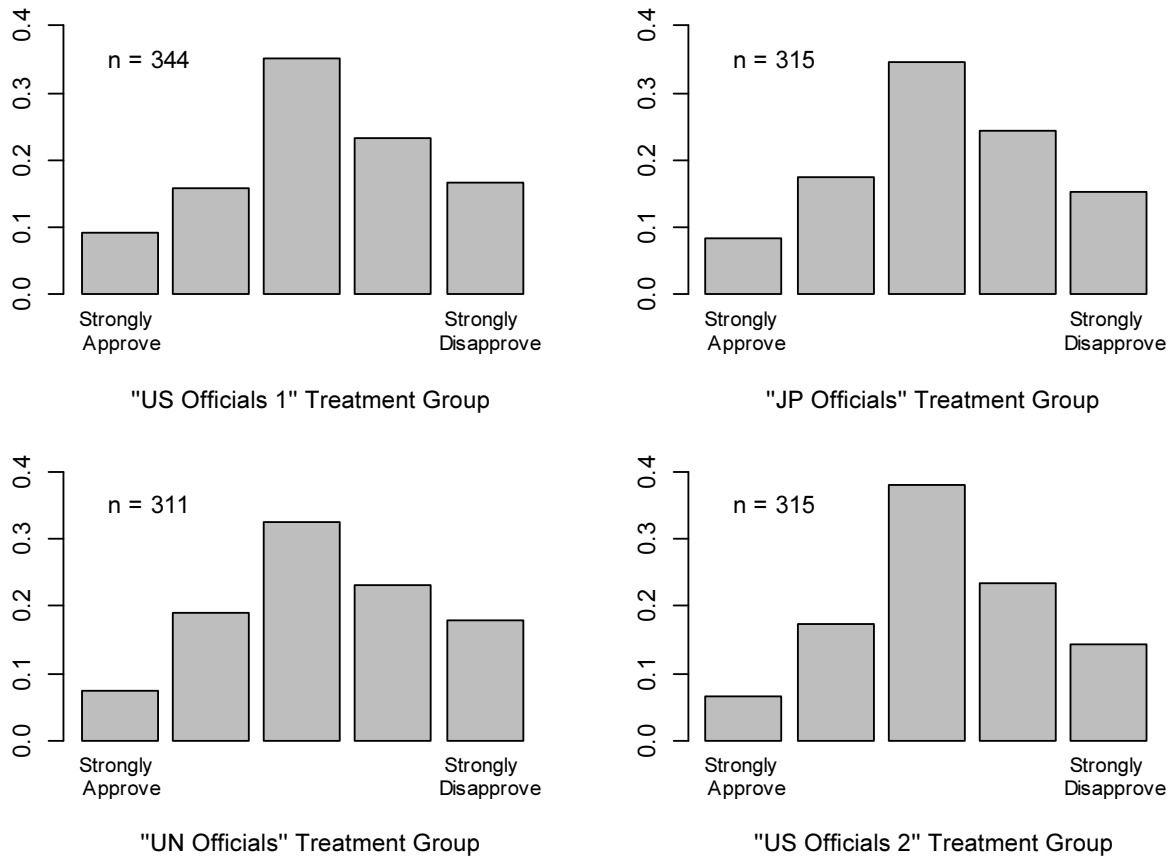
“Do you approve or disapprove of the use of military force by the United States as a means for resolving this matter?”

(あなたは、この事態を解決するための手段として、アメリカによる武力行使を支持しますか、それとも支持しませんか?)

以上、要するにこの実験で検証するのはアメリカ政府関係者、日本政府関係者、国連関係者の「誰が」この事態に懸念を表明するかによって、被験者の武力行使への反対の減り方に違いがあるか、である。とりわけ関心となるのが、日本政府関係者および国連関係者の「海外の声」が、アメリカによる対外武力行使へのアメリカの有権者の反対を和らげるかどうかである。なお、実験が行われた後、実験の意図を被験者に説明し、さらには「国連関係者」からの懸念の表明は実際には無かった点について伝えるなどディブリーフィングを行っている。また、以下の分析では情報刺激を適切に受け取っていることを保証するため、あまりにも短い時間（他の質問も含めたサーベイ全体で5分未満の回答時間）しかかけなかった被験者を除外する。

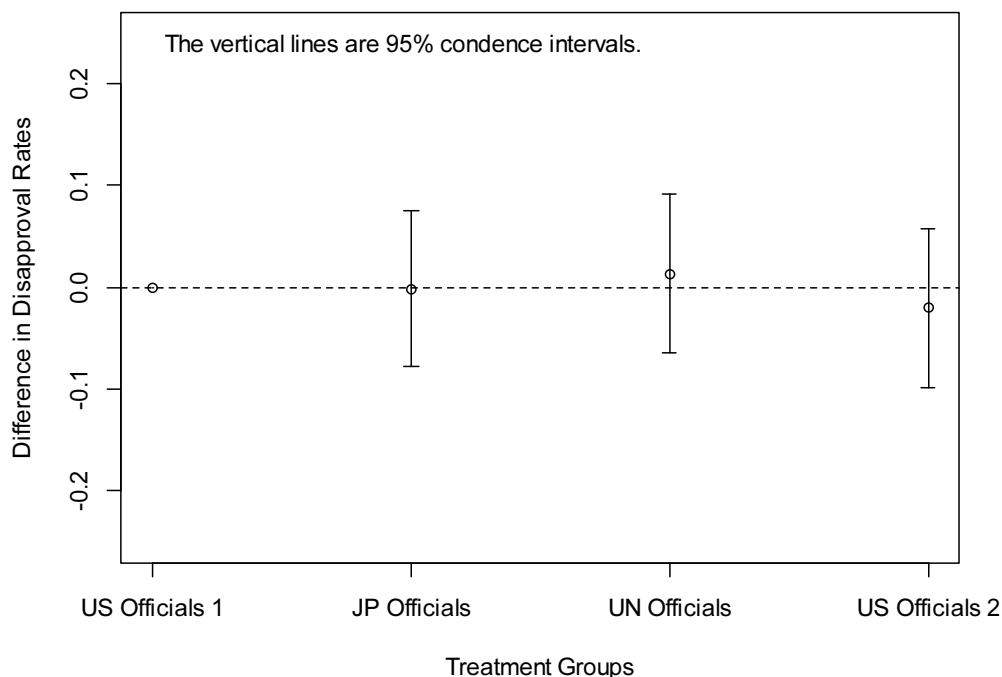
まずは、異なる情報刺激を与えた4つのグループごとに回答分布を示したものが図8である。これによると、どのグループも最も頻度が高い回答は「どちらでもない」であり、全体としても目に見えて大きな分布上の違いは無い。つまり「誰が」中国の防空識別権設定に懸念を表明するかは、被験者の対外武力行使への態度形成に影響を与えないようである。

図8. 実験群ごとの回答分布 (全体)



さらに図9は、「アメリカ政府関係者の懸念1」のグループとそれ以外の3つのグループとの、「やや支持しない」、「強く支持しない」の割合(%)を合計した値、つまり武力行使不支持割合の差を表したものである。縦軸はグループ間の武力行使不支持割合の差のパーセンテージポイントを表したものであり、横軸は各グループを示している。黒円は「アメリカ政府関係者の懸念1」グループとその他3つのグループとの武力行使不支持割合の差のパーセンテージポイントを示したものであり、横軸の最初の値である「アメリカ政府関係者の懸念1」は、参照カテゴリなので当然「差」は“0”である。また黒円に付随する縦棒は武力行使不支持割合の差の95%信頼区間であり、これが0をまたいでいなければ、そのグループ間の差は5%水準で統計的に有意ということである。

図9. 実験群間の不支持率の差 (全体)

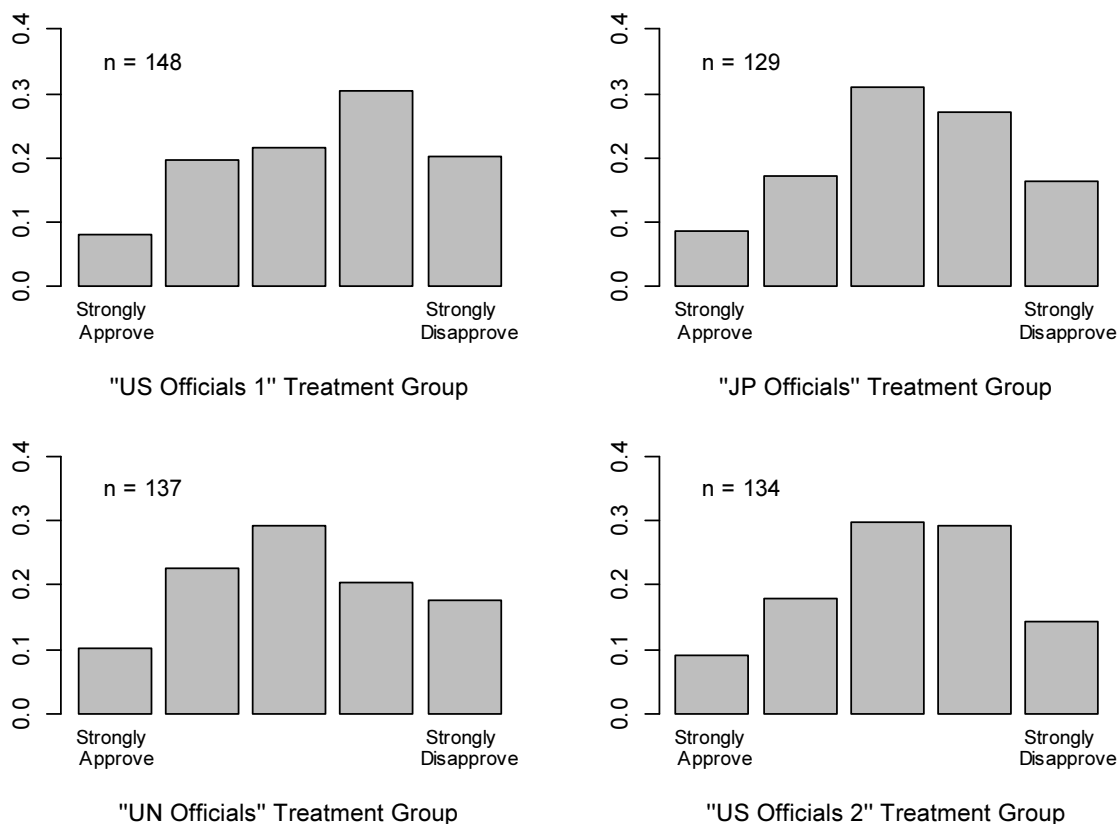


この図を一見してわかるとおり、「アメリカ政府関係者の懸念1」グループとその他の3つのグループ間での武力行使不支持割合の差で、5%水準で統計的に有意なものは一つも無い。つまり、「誰が」中国による防空識別圏設定に懸念を表明するかで、被験者の武力行使不支持割合に違いは出ないのである。

とはいえ、この結果はあくまで全体の被験者によるものであった。ここでは、そもそも日本に対して最初から好意的な印象をもっている被験者に限った分析を行ってみよう。というのも、今回の件でのアメリカによる武力行使によって恩恵を蒙るのは基本的に日本であり、日本に良い印象をもっている被験者の間では、情報刺激に対する感度が高くなると考えられるからである。

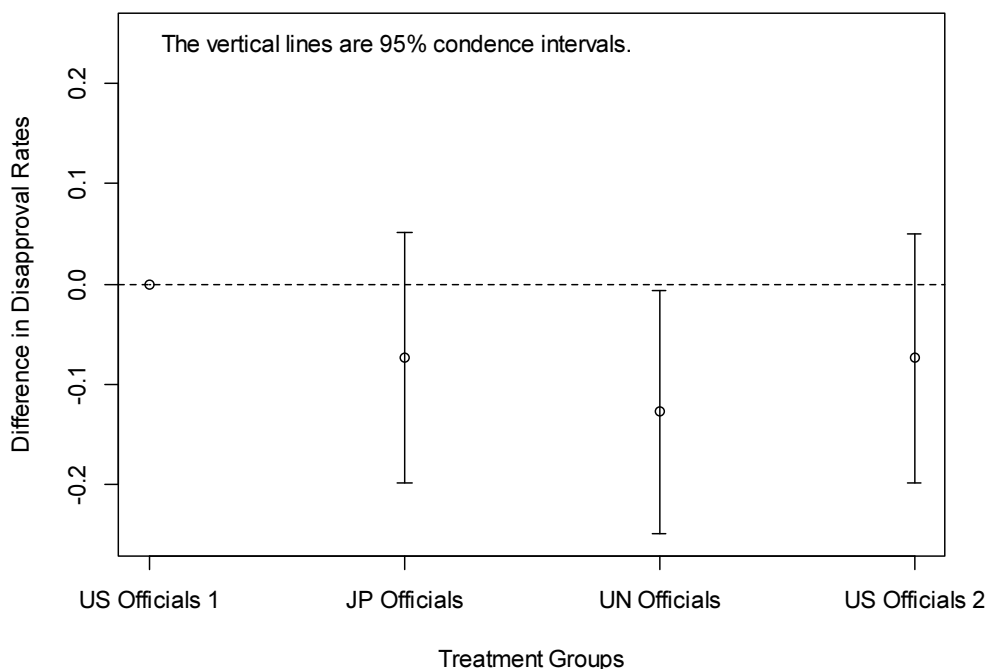
図10は、調査に含められている別の質問で日本がアメリカに良い影響を与えていると回答した被験者のみを対象とした、アメリカの武力行使の支持/不支持についての回答分布を示したものである。これによると、グループごとの分布の形状の違いが、図9のそれよりもかなり顕著であることが見て取れる。特に「アメリカ関係者の懸念1」のグループでは最頻値が真ん中の「どちらでもない」ではなく、「やや支持しない」となっている。

図 10. 実験群ごとの回答分布（日本に好意的な被験者のみ）



さらに、図 11 は、「アメリカ政府関係者の懸念 1」のグループとそれ以外の 3 つのグループとの、「やや支持しない」、「強く支持しない」の割合（%）を合計した値の差を表したものであるが、「アメリカ政府関係者の懸念 1」のグループと比較して、「国連関係者の懸念」のグループでは、12.7 ポイント武力行使不支持割合が低く、この差は 5%水準で統計的に有意である。つまり、日本に好意的な印象をもつ被験者の間では、国連関係者からの懸念が表明された場合、アメリカ政府関係者から懸念が表明された場合と比べて、有意に武力行使不支持割合が下がるのである。また日本に好意的な印象をもっている被験者の間では、それ以外の「日本政府関係者の懸念」グループおよび「アメリカ政府関係者の懸念 2」グループでも、5%水準で統計的に有意ではないものの、「アメリカ政府関係者の懸念 1」のグループと比べて、武力行使不支持割合が低くなっている。

図 11. 実験群間の不支持率の差（日本に好意的な被験者のみ）



以上の実験結果から得られた含意は、日本に対する好意的な感情が広く存在することを前提として、国際社会から懸念が表明された場合には、アメリカの武力行使に対する有権者の反対が弱まる、というものである。これはつまり、アメリカの有権者の間で積極的対外関与を嫌がる「内向き」志向が強まっている中、政府による国外での武力介入が有権者に容認されるためには、アメリカの武力行使によって恩恵を被る国がアメリカの有権者に好意的に評価されていること、そしてその恩恵を被る国だけでなくより広く国際社会からの要請があることが重要であるということを示唆する。

おわりに

本稿では、オバマ政権下で進行する世論の内向化の原因についてサーベイデータを用いて分析するとともに、そうした世論を所与のものとして、個別具体的な状況において何が原因でアメリカの有権者での武力行使反対の意見が弱まるのかインターネットサーベイ実験を通じて検証した。その結果、サーベイデータ分析では、アメリカに対する世界の尊敬が小さくなっていると感じる有権者ほど、また中国と比べてのアメリカの経済力あるいは軍事力が弱いと思っている有権者ほど、非介入主義的な態度をもつことが示された。さらに、インターネットサーベイ実験では、日本に好意的な印象をもつ被験者の間では、国連関係者の懸念が表明された場合には、東シナ海でのアメリカによる武力行使への反対が弱まるとの結果が得られた。

これらの結果は今後のアメリカの対外政策および日本の対外政策に重要な示唆を与える。第一にアメリカについて、今後中国の経済面および軍事面での国際的存在感が増大することで、ますますアメリカの有権者がアメリカの対外関与を嫌う傾向が強まるものと予測される。そのような中で、世界の問題に積極的に関与しないという非介入主義的な対外政策はアメリカ有権者の間でより受け入れられやすくなるであろう。また時としてアメリカが対外的な介入を行っていくためには、アメリカ政府は単独行動主義的な態度を取るのではなく、国連の枠組みを利用し、国際社会からの支持を得ようとするのがますます必要となってくるであろう。

第二に、アメリカにおけるこのような内向きの世論の存在を前提とすると、武力行使などアメリカの支援を期待する日本をはじめとする同盟国も、アメリカ政府だけでなくアメリカの有権者や、国際社会に対して働きかける必要が増してくるであろう。つまり有事の際、アメリカに「見捨てられない」ためには、せいぜいアメリカの有権者の間でのその国に対する好意的な感情を醸成しようとするのである。またその上で、国際的には、他の国々からの理解が得られるように努める必要がある。

いずれにせよアメリカと日本の両国とも、武力行使を行うのであればますます国内世論や国際社会に配慮しなければならなくなっている、ということをこの研究は示している。

【参考文献】

- Baum, Matthew A. and Tim J. Groeling. 2010. *War Stories: The Causes and Consequences of Public Views of War*. Princeton University Press.
- Berinsky, Adam J. 2009. *In Time of War: Understanding Public Opinion, From World War II to Iraq*. University of Chicago Press.
- Chapman, Terrence L. 2011. *Securing Approval: Domestic Politics and Multilateral Authorization for War*. University of Chicago Press.
- Dimock, Michael, Carroll Doherty, Juliana Menasce Horowitz. 2013. "Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips: America's Place in the World 2013." Pew Research Center. (<http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>)
- Entman, Robert M. 2003. *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. University of Chicago Press.
- Grieco, Joseph, Christopher Gelpi, Jason Reifler, and Peter Feaver. 2011. "Let's Get a Second Opinion: International Institutions and American Public Support for War". *International Studies Quarterly* 55: 563-83.
- Hayes, Danny and Matt Guardino. 2013. *Influence from Abroad: Foreign Voices, the Media, and U.S. Public Opinion*. Cambridge University Press.
- Mermin, Jonathan. 1999. *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Vietnam Era*. Princeton University Press.
- Smeltz, Dina and Ivo Daalder. 2014. "Foreign Policy in the Age of Retrenchment: Results of the 2014 Chicago Council Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy." The Chicago Council on Global Affairs. (http://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2014_CCS_Report_1.pdf)
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge University Press.

—注—

- ¹ “Remarks by the President in Address to the Nation on Syria.”
(<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria>).
- ² “John Boehner Slams President Obama for ‘Taking a Nap’ on Iraq.”
(<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2014/06/john-boehner-slams-president-obama-for-taking-a-nap-on-iraq/>).
- ³ “Statement by the President on ISIL.”
(<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>)
- ⁴ “Remarks by the President at MacDill Air Force Base.”
(<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/17/remarks-president-macdill-air-force-base>)
- ⁵ “Jeb Bush Blames The Rise Of ISIS On Obama, Clinton.” *Huffington Post*, August 11, 2015.
(http://www.huffingtonpost.com/entry/jeb-bush-foreign-policy_55caaea5e4b0f1cbf1e6c486)
- ⁶ “Rick Santorum: President Obama created ISIS.”
(<http://www.washingtonexaminer.com/rick-santorum-president-obama-created-isis/article/2564856>)
- ⁷ この実験は、早稲田大学日米研究機構アメリカ政治経済研究所が実施した Waseda American Voter Survey 2013 (WAVS2013)の一環として行われた。この調査は、吉野孝（早稲田大学、調査代表者）、飯田健（同志社大学（当時、神戸大学））、今村浩（早稲田大学）、川岸令和（早稲田大学）、中山俊宏（青山学院大学）、前嶋和弘（文教大学）、松本俊太（名城大学）、渡辺将人（北海道大学）の研究者グループによって、文部科学省科学研究費補助金・基盤研究（B）「危機のアメリカ『選挙デモクラシー』：社会経済変化と政治的対応」の研究の一環として実施されたものである。本研究における分析はすべて著者の責任によって行われたものであり、これらのデータを収集した研究者グループに責任はない。この調査について詳しくは早稲田大学日米研究機構のウェブサイトを参照。

第8章 米国シンクタンクの501(c)4団体化とその背景

宮田 智之

はじめに

アメリカのシンクタンク世界では、1970年代以降特定イデオロギーを掲げるシンクタンクが拡大を遂げた。まず、保守主義原則への支持を掲げるシンクタンクが急増し、90年代後半に入るとこれに対抗する狙いからリベラル系のシンクタンクも相次いで生まれるようになった。その結果、現在保守、リベラルのイデオロギー系シンクタンクがアメリカのシンクタンクの圧倒的多数を占めているという状況である。

こうしたイデオロギー系シンクタンクの拡大傾向は現在まで続いているが、その一方でここ最近一部のイデオロギー系シンクタンクの間で生じている変化は注目される。アメリカにおいてシンクタンクは政府や企業などから独立した非営利団体である。具体的には、シンクタンクは内国歳入法上の第501条(c)項3号団体(以下、501(c)3団体)であるが、イデオロギー系シンクタンクの間で同法第501条(c)項4号団体(以下、501(c)4団体)を併設する例や、501(c)4団体として発足する例が現れている。

たとえば、保守系のヘリテージ財団(Heritage Foundation)は、2010年春に姉妹団体として501(c)4団体のヘリテージ・アクション・フォー・アメリカ(Heritage Action for America, 以下ヘリテージ・アクション)を設立し、リベラル系のアメリカ進歩センター(Center for American Progress, 以下CAP)に至っては2003年の創設と同時に、アメリカ進歩センター・アクション・ファンド(Center for American Progress Action Fund, 以下CAPアクション・ファンド)という501(c)4団体を立ち上げている。

それでは、なぜ501(c)4団体化という現象が注目されるのか。それは、501(c)3団体としては非常に難しいと考えられている広範な政治的活動が501(c)4団体においては可能になるからであり、たとえば、大々的なロビーイングといった活動に従事できるようになる。しかし、極めて重要な変化であると考えられるものの、非常に新しい現象であるため、501(c)4団体化に焦点を当てた考察はこれまでのところジャーナリストの分析を含めて皆無である。

そこで、本稿においてアメリカのシンクタンクの歴史的展開を簡単に概観した後、501(c)4団体化とその背景について考察してみたい。

1. アメリカのシンクタンクの歴史的展開

(1) 中立系シンクタンクの時代

アメリカのシンクタンク史は、20世紀初頭から1960年代までの「中立系シンクタンクの時代」と、上述した70年代から現在までの「イデオロギー系シンクタンクの時代」に分けることができる。

まず、20世紀初頭、ロックフェラー（Rockefeller Foundation）やカーネギー（Carnegie Corporation）をはじめとする大型財団の支援のもと、ラッセル・セージ財団（Russell Sage Foundation）、カーネギー国際平和財団（Carnegie Endowment for International Peace）、ブルッキングス研究所（Brookings Institution）の前身組織が生まれた。これらは、科学や専門的知識の社会的有用性を高く評価した20世紀初頭の革新主義の精神を体現し、あらゆる党派・集団からの中立を強調するとともに、客観的で独創的な研究を志向したが、このような特徴はその後のシンクタンクにも受け継がれていった¹。

1920年代には全米経済研究所（National Bureau of Economic Research）や外交問題評議会（Council on Foreign Relations）が生まれ、1940年代には経済開発委員会（Committee on Economic Development）やランド研究所（RAND Corporation）といったシンクタンクが設立されたが、いずれも当代一流の専門家を結集し、高度な研究を目指した。また、これらのシンクタンクでは研究成果を学術書並みの長文の報告書として発表することが一般的であった。

正に「学生のいない大学」であり、日々の政策論議に関わろうとする姿勢は乏しく、政治家が飛びつくような政策論や政策アイデアを次々と生み出すようなことはしなかった。そのため、時の政権との繋がりから個々の政策研究機関に時折光が当たることはあっても、現在とは異なりアメリカ政治においてシンクタンクは日常的に目立つような存在ではなかった²。そのことを象徴するものとして当時「シンクタンク」という用語は一般に流通していたものの、それは政策研究機関のみを指すものではなかった。

(2) イデオロギー系シンクタンクの時代

70年代以降、イデオロギー系シンクタンクの時代に突入するが、無論、それは上記で挙げた中立系シンクタンクの地位低下を意味するものではなかった。実際、毎年発表されている『世界のシンクタンク・ランキング（Global Go To Think Tank Index Report）』においてその上位をブルッキングス研究所やランド研究所などが占めているように、現在でも代表的な中立系シンクタンクはアメリカ国内はもとより国外でも高く評価されている³。このように高い評価を受けている理由の一つとしてはイデオロギー系シンクタンクが続々と誕生

する状況が、逆に特定イデオロギーに立脚しない中立系シンクタンクへの信頼を一層高めている可能性がある。とはいえ、今日アメリカのシンクタンクにおいて保守、リベラルのイデオロギー系シンクタンクが圧倒的多数であることは事実であり、その割合は八割以上に達する⁴。

広く知られているように、イデオロギー系シンクタンク時代の先導役となったのは保守派であり、ヘリテージ財団に代表される「限定的政府」や「自由市場」、そして「強固な国防」等の原則を支持するシンクタンクが急増していった。同時に、以前から細々と活動を続けていた、アメリカン・エンタープライズ研究所 (American Enterprise Institute; 以下 AEI) や、フーバー研究所 (Hoover Institution) といったシンクタンクも強化されていった。特に AEI の成長ぶりは目覚ましく、70 年代が終わる頃には AEI の年間予算はブルッキングス研究所を上回るほどであった⁵。

保守系シンクタンクはそのイデオロギー性に加えて「アドボカシー・タンク」としての性格も有し、それ以前のシンクタンクとは異なり目の前の政策論議に影響を及ぼすことに強い関心があった。長文の報告書ではなく簡潔平易な分析ペーパーを作成し、それらを政治家らに売り込んでいったのはその証であり、また自らの研究員が新聞やテレビで論評を行うことも奨励したのであった。こうして、シンクタンクは日々のアメリカ政治との関係でより目に見える存在となっていき、やがてアメリカ政治の動向を左右するアクターのひとつと認識されるようになったのである。「シンクタンク」が政策研究機関のみを指すようになったのも、これ以降のことである。なお、簡潔平易な分析ペーパーの作成やメディアでの解説などは、その後保守系以外のシンクタンクにも普及していき、現在ではほとんどの中立系シンクタンクもこうした活動に従事している⁶。

90 年代後半に入ると、保守派に対抗する狙いからリベラル派の動向が活気づく。「積極的な政府」、「社会正義」、「プログレッシブな政策」等を掲げるシンクタンクが設立されるようになり、ブッシュ (George W. Bush) 政権発足と前後して、CAP、ニュー・アメリカ財団 (New America Foundation)、デモス (Demos)、サード・ウェイ (Third Way)、新アメリカ安全保障センター (Center for a New American Security)、トルーマン・プロジェクト (Truman National Security Project) などが生まれる。

過去 40 年余りで、アメリカにおいてイデオロギー系シンクタンクが拡大を遂げたのは、保守派、リベラル派が共に、シンクタンクを自らの政治的インフラストラクチャーの要として位置づけたからであった。保守派は 1964 年大統領選挙における保守派の英雄バリー・ゴールドウォーター (Barry Goldwater) の惨敗から自らのアイディアを広める基盤が脆弱であることを痛感し、シンクタンクをはじめとするインフラ整備を意識的に進めるように

なった。リベラル派もアメリカ政治の保守化が一層顕著になった 90 年代後半、強力な保守派のインフラとは対照的に自らのそれがあまりにも弱いと認識するに至り、シンクタンクなどの設立に力を入れるようになった。以上の結果、今日アメリカでは保守・リベラルのシンクタンクが圧倒的多数を占めているのである⁷。

2. イデオロギー系シンクタンクをめぐる現状

(1) 501 (c) 4 団体化

近年、イデオロギー系シンクタンクの一部で 501 (c) 4 団体化とも呼べる現象が進行しつつあることは注目される。

冒頭で述べた通り、シンクタンクは法的には 501 (c) 3 団体である。501 (c) 3 団体は、税制面でもっとも優遇されている免税団体であり、法人税の免除に加えて寄付金控除対象団体としての資格が与えられている。また、助成財団は事実上 501 (c) 3 団体への支援に特化していることから、財団の大型助成も期待できる。ただし、これだけの優遇措置が認められる反面、501 (c) 3 団体に対しては高い公益性が要求され、政治活動に関してはさまざまな制約が課されている。組織として選挙に関与することは固く禁じられており、特定候補を応援することは断じて許されない。ロビーイングに関する制約も厳しく、公然と特定法案の賛否を訴えることは不可能に近い⁸。

これに対して、501 (c) 4 団体は税制上の特典は法人税の免除のみであるが、その分、501 (c) 3 団体と比べると政治活動への規制は弱い。ロビーイングはグラスルーツ・ロビーイングを含め、ほぼ無制限に行うことができる。選挙との関連でも、特定候補の当落を直接訴えることは不可能であるものの、党派的な方法により候補者を採点することや意見広告は可能である。このように、501 (c) 3 団体では非常に難しいと考えられている政治活動を 501 (c) 4 団体は展開することができる⁹。

501 (c) 4 団体を併設しているシンクタンクとしては、ヘリテージ財団と CAP のほかに、競争的企業研究所 (Competitive Enterprise Institute)、アメリカン・アクション・フォーラム (American Action Forum)、超党派政策センター (Bipartisan Policy Center) があり、それぞれ競争的企業のためのアメリカ人の会 (Americans for Competitive Enterprise)、アメリカン・アクション・ネットワーク (American Action Network)、超党派政策センター・アドボカシー・ネットワーク (Bipartisan Policy Center Advocacy Network) を有している。501 (c) 4 団体として発足したシンクタンクとしては、サード・ウェイとトルーマン・プロジェクトが挙げられる。なお、超党派政策センターを除き、すべてイデオロギー系シンクタンクである。

(2) ヘリテージ・アクションとCAPアクション・ファンドのケース

では、501(c)4団体において具体的にどのような政治的活動が可能なのか、ヘリテージ・アクションとCAPアクション・ファンドの例を通じて紹介したい。

ヘリテージ・アクションは2010年春に設立され、以来、マイク・ニードハム(Mike Needham)という30代の若手指導者が率いている。オバマ(Barack Obama)政権の政策課題に反対していることは言うまでもなく、共和党議員に対しても厳しい態度で臨み、ヘリテージ・アクションの方針とは異なる立場をとった共和党議員に対しては激しく非難することもある。そのため、共和党議員との間で摩擦が生じることもある。また、ほとんどの選挙区に「センチネル(sentinel)」という活動家を配置しており、彼らを動員して各地で集会などを開催することで、共和党議員を草の根からの圧力にも晒している¹⁰。

2013年春、長年ヘリテージ財団所長を務めたエドウィン・フルナー(Edwin Feulner)が退任し、後任に議会共和党保守派のリーダー格であったジム・デミント(Jim DeMint)上院議員が就任する。このデミントの後押しを受けて、ヘリテージ・アクションの活動はさらに勢いづくが、とりわけ同年秋の17年ぶりとなる連邦政府機関の一時閉鎖に際しては、その影響力が注目されることになった。

ヘリテージ・アクションは、オバマケアを廃止に追い込むべく、実施予算の削除という立法戦略を考案し、他の保守派団体と連携しながら、二期目のオバマ政権発足直後から多くの共和党議員に対して右戦略を支持するよう執拗に要求していった。また、2013年の夏になると、デミントは上院議員のテッド・クルーズ(Ted Cruz)とともに九もの都市を遊説し、草の根保守層の間で反オバマケアの機運を盛り上げていった。そして、こうしたヘリテージ・アクションをはじめとする保守派団体の動向が予算の不成立を招いた要因の一つになったと指摘された¹¹。

CAPは、2003年の設立と同時に、CAPアクション・ファンドを立ち上げている。ヘリテージ・アクションのように、CAPアクション・ファンドもロビーイングに従事している。たとえば、他のリベラル派団体と協力して、オバマケアの成立や同性愛者の軍務禁止法(Don't ask, don't tell)廃止のために莫大な資金をロビーイングに費やしたと言われている¹²。

ただし、CAPアクション・ファンドは「リベラル派のメッセージ・マシーン」としてより大きな存在感を発揮している。なかでもシンクプロGRESS(Think Progress)というブログを通じて、リベラル派の主張やアイデアを宣伝しているだけでなく政敵批判も盛んに行っていることで知られ、共和党政治家は勿論のこと、保守派を代表する人物への攻撃も行っている¹³。

オバマ政権初期に、チャールズ・コーク (Charles Koch) とデイビッド・コーク (David Koch) のコーク兄弟がティーパーティ運動との関わりから頭角を現すと、CAP アクション・ファンドはリベラル派の先頭に立ってコーク兄弟批判を展開し、以来、同様の批判を繰り返している。また、ラスベガス・サンズ社 (Las Vegas Sands) 会長でコーク兄弟と同じく保守派の富裕層を代表し、共和党系スーパーPAC 支援者としても知られる、シェルドン・アデルソン (Sheldon Adelson) も以前から CAP アクション・ファンドに睨まれている一人である¹⁴。

3. 501 (c) 4 団体化の背景

(1) シンクタンクとしての「限界」

以上のように、一部のイデオロギー系シンクタンクの間で 501 (c) 4 団体化という現象が生じている背景としては、今日の政治環境のもとでシンクタンク本来の活動の「限界」が認識されつつあることが指摘できよう。

イデオロギー系シンクタンクは、政策研究および関連した活動を通じて特定勢力のインフラの中核として機能してきた。ヘリテージ財団は正にその象徴であった。保守主義原則に基づき研究を行い、その研究成果を短文のレポートなどで果敢に売り込んだ。同時に、保守派の土壌の拡大にも力を入れ、若手や無名の専門家を積極的に取り込みながら人材の育成に努めてきた。こうした活動によって、ヘリテージ財団は長年にわたり保守主義運動を先導する存在であり続けてきたのである¹⁵。

しかし、現在アメリカ政治では党派イデオロギー的分極化が一層激しさを増している。ブッシュ政権の後半、イラク反戦論が盛り上がったようにリベラル派が勢いづき、オバマ政権が発足すると間もなくティーパーティ運動という草の根保守の運動が各地で台頭した。このように、党派イデオロギー的分極化がさらに進む中で、ある種の問題意識が生まれたように思われる¹⁶。すなわち、政策研究・提言というシンクタンク本来の活動に従事しているだけでは、今後も保守主義運動のリーダーであり続けることは困難であるとの問題意識が生まれた。

ただし、501 (c) 3 団体のヘリテージ財団がより政治的な活動に手を広げることは難しい。そこで、501 (c) 4 団体の併設を決断したのだろうと思われる。501 (c) 4 団体は、ロビーイングに関してほぼ縛りががないため特定の政策案の推進・反対をより効果的に推進でき、そのために草の根を結集・動員することも可能である。さらには、特定候補の当落を直接訴えることはできないにせよ、意見広告などを通じて選挙情勢においても一定の影響を及ぼすことが可能である。このように、501 (c) 4 団体をもつことで、ヘリテージ財団は保

守主義運動のリーダーとしての存在感を引続き確保できると判断したものと考えられる。

(2) 資金源の影響

イデオロギー系シンクタンクの資金源の中で短期的な目標を追求する傾向が生じており、こうした傾向も501(c)4団体化を促している可能性がある。

かつて、イデオロギー系シンクタンクの資金源はインフラ整備に資金を投下することに専念していた。なかでも、スケイフ (Sarah Scaife Foundation)、オーリン (John M. Olin Foundation)、ブラッドレー (Lynde and Harry Bradley Foundation) といった、いわゆる保守系財団は保守派のインフラを充実させることが自らの使命であるとして、団体の立ち上げからその後の活動に至るまで支援する「戦略的フィランソロピー」を展開したのであった。こうした保守系財団の貢献については、今日保守主義者だけでなく、リベラル派の活動家たちも認めている¹⁷。

しかし、ここ最近イデオロギー系シンクタンクの大口支援者の中で、インフラ整備という中長期的な目標よりも、短期的な目標に強い関心を示す傾向が生じている。その最たる例がコーク兄弟である。コーク兄弟も長年自らの財団を通して保守派のインフラ整備に深く関わってきた。たとえば、ヘリテージ財団などとともに保守系シンクタンクを代表する、ケイトー研究所 (Cato Institute) は二人の支援のもと、70年代後半に誕生している。しかし、近年コーク兄弟はオバマ政権の政策課題の阻止といった短期的な目標に執着するようになってきており、繁栄のためのアメリカ人の会 (Americans for Prosperity) やティーパーティ・ペイトリオッツ (Tea Party Patriots) といったティーパーティ系の団体に多額の資金を提供していることで知られる¹⁸。

このように資金源が自己主張を一層強める中、その支持を確保する上でも501(c)4団体は有力な手段として捉えられている可能性がある¹⁹。なお、ヘリテージ・アクションもコーク兄弟からの財政的支援を受ける団体の一つである²⁰。

おわりに

勿論、中立系シンクタンクについては考え難いものの、上記の背景を考えれば、保守、リベラルのイデオロギー系シンクタンクの間で今後501(c)4団体化が広がっていくことは十分考えられる。そして、この現象が拡大を続けるようであれば、「政策研究とその提言」に従事しているという、シンクタンクの定義自体を再考せざるを得なくなるかもしれない。

その一方で次の点も忘れてはならない。アメリカ政治の党派イデオロギー的分極化との関連で、イデオロギー系シンクタンク、特に先行した保守系シンクタンクは右分極化を助

長している主たる要因の一つであるとの批判を浴びてきた。党派的な活動を繰り返すヘリテージ・アクションやCAP アクション・ファンドがこのような批判をさらに強めることは間違いなく、既に一部のジャーナリストらによって厳しい見方が提示されつつある。ある論者は「シンクタンクの政治化」であり、シンクタンクという価値を低下させてしまうといった批判を表明している²¹。要するに、501 (c)4 団体化という現象がアメリカの政治社会の統合ではなく、分断を加速させているという、シンクタンク批判をさらに高めることは否定できないであろう。

—注—

- 1 Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp.34-41.
- 2 久保文明「米国政治における政策知識人-そのあり方をめぐって」筒井清忠編『政治的リーダーと文化』（千倉書房、2011年）、205-206頁。
- 3 Think Tanks & Civil Societies Program, 2014 Global Go To Think Tank Index Report <<http://gotothinktank.com/2014-global-go-to-think-tank-index-report/>>, accessed on January 10, 2016.
- 4 以下の資料やインターネット情報等をもとに計算した。Lynn John Hellebust and Kristen Page Hellebust, *Think Tank Directory: A Guide to Independent Nonprofit Public Policy Research Organizations*, Second Edition (Kansas: Government Research Service, 2006).
- 5 John B. Judis, *The Paradox of American Democracy: Elites, Special Interests, and the Betrayal of Public Trust* (New York: Routledge, 2001), pp.124-125.
- 6 Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, pp.67-71; Thomas Medvetz, *Think Tanks in America* (Chicago: University of Chicago Press, 2012), pp.107-111.
- 7 政治インフラについては次の文献を参照。久保文明編『アメリカ政治を支えるもの-政治的インフラストラクチャーの研究』（日本国際問題研究所、2010年）。
- 8 阿部齊、久保文明『国際社会研究 I 現代アメリカの政治』（放送大学教育振興会、2002年）、152-155頁。
- 9 同上。
- 10 Lee Edwards, *Leading the Way: The Story of Ed Feulner and the Heritage Foundation* (New York: Crown Forum, 2013), pp.359-363.
- 11 Sheryl Gay Stolberg and Mike McIntire, “A Federal Budget Crisis Months in the Planning,” *New York Times*, October 5, 2013; Julia Inoffe, “A 31-Year Old Is Tearing Apart the Heritage Foundation,” *New Republic*, November 25, 2013.
- 12 Bryan Bender, “Many D.C. think tanks now players in partisan wars,” *Boston Globe*, August 11, 2013.
- 13 Ben Smith and Kenneth P. Vogel. “CAP news team takes aim at GOP,” *Politico*, April 12, 2011.
- 14 宮田智之「ティーパーティー運動の一つの背景-コーク (Koch) 兄弟についての考察-」久保文明、東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編『ティーパーティー運動の研究-アメリカ保守主義の変容』（NTT出版、2012年）、84-86頁; Ryan Erickson, Lauren Harmon, and Tiffany Germain, *The ‘Sheldon Adelson Primary’* <<https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/04/SheldonAdelsonPrimaryFinal2.pdf>>, accessed on January 10, 2016.
- 15 Edwards, *Leading the Way*, pp.94-96.
- 16 Inoffe, “A 31-Year Old Is Tearing Apart the Heritage Foundation”.
- 17 宮田智之「政治インフラの形成と財団」久保編『アメリカ政治を支えるもの』、24-37頁。
- 18 宮田「ティーパーティー運動の一つの背景」、80-84頁。
- 19 最近の保守派、リベラル派の富裕層の動向については次の文献を参照。Kenneth P. Vogel, *Big Money: 2.5 Billion Dollars, One Suspicious Vehicle, and a Pimp-on the Trail of the Ultra-Rich Hijacking American Politics* (New York: Public Affairs, 2014).

²⁰ Anna Palmer, “Koch Bros. donate to Heritage Action,” Politico, October 9, 2013.

²¹ Tevi Troy, “Devaluing the Think Tank,” National Affairs Winter 2012, pp. 75-90; Bender, “Many D.C. think tanks now players in partisan wars”.

第9章 米国の対外政策におけるエスニック集団 —親イスラエル、キューバ系、中華系を中心に—

松本 明日香

はじめに

強力な「エスニック・ロビー」が背後に存在すると言われてきたアメリカの対キューバと対イラン外交において、このほど大きな政策の転換が見られた。これまで各「エスニック・ロビー」はどのような成果を挙げていたのか、そして今回はなぜ同じように機能しなかったのだろうか。これらに答えるにあたり、大きく3つの要因が仮説として考えられる。

第1に、アメリカの政治学者である故・ロバート・ダール（Robert Dahl）が「多元的民主主義のディレンマ」として指摘したように、アメリカ合衆国は多様な価値観や文化・知識や労働力を包含するその多元性ゆえに経済的活力および政治的柔軟性を維持してきた一方で、公的アジェンダが一部の強力な市民団体の主導で形成される側面をも有してきた¹。多くの人々は無関心であるものの、ある少数派にとって重要な特定の問題については、少数派がそこに力を注ぐことで政策に大きな影響を与えることができる。これは、「言論の自由」と「結社の自由」が保障されているからこそといえる。

第2に、アメリカの自由主義経済的な資本主義が民主主義制度に与える影響である。ヴェーバー（Max Weber）は近代資本主義を成立させた原動力はプロテスタンティズムであったと指摘するが²、一方で現在、米国の大統領選挙および連邦議会選挙における寄付・献金への規制は弱く、特定集団が政治に影響力を行使しやすいことの要因の一つとなっている³。特に、個人献金に加えて、企業や組合も政治行動委員会（Political Action Committee: PAC）を通して一定額までの献金が可能であったが、2010年にシチズンズ・ユナイテッド対連邦選挙委員会（Federal Election Commission: FEC）の判例が米国最高裁で裁決され、企業、組合、個人が、候補者とは独立に活動をすれば政治献金額に制限がなくなった結果、スーパーパックと呼ばれる政治行動委員会が生まれ、2012年選挙で献金規模は大幅に拡大した。

第3に、アメリカ合衆国が移民により成り立ち、かつ、排他的な移民政策を乗り越えながら「移民の国」として成立してきたこと⁴、特定の外交政策アジェンダにおいても、一部の市民団体としてエスニック集団が影響力を行使してきた⁵。少数派のエスニック団体が政治的・社会的に働きかけることを慣用的に「エスニック・ロビー」と言うが、議会への実際の「ロビー活動」でくくれる域を超え⁶、働きかける対象は行政府、市民、有識者、メ

ディアにおよぶ。一方で、多様な移民を受け入れてきたアメリカには、母国を含めた国際環境に関心を強く持つ層がいたが、同化が進んだ一般市民においては、どうしても関心の比重が内政に寄るのである⁷。

本稿では、これら3つの観点でもって、第一に大きな変化の見られた中東和平・イラン核交渉と親イスラエル団体、第二に反カストロ政権・国交正常化交渉とキューバ系団体、第三に東アジアの安全保障環境において大きな影響を与えうる中台問題と中華系団体についても、米国の外交政策と民族問題の関係について検証していく。具体的には、これまでの米国の対外政策に伴う法律や議員の動向、PACと世論の推移、近年のエスニック集団の変化をおさえる。

1. 親イスラエル団体とアメリカの対イスラエル・対中東政策

アメリカの対イスラエル・対中東外交をみると、イスラエルへの経済・軍事援助や準同盟国扱いなどの特別待遇が特徴的なものとして浮かび上がってくる。もちろんイスラエルの地政学上の重要性や、アメリカとの価値観の共有なども背景にあるが⁸、それにしてもその待遇は突出している。第一に軍事援助としては、USAIDによると、1967年に対イスラエル援助額に大きな増加があり、1971年6億3450万ドル、2011年約30億ドル（米国の直接対外援助内で2位）と高い水準を示してきた。第二に、準同盟化としては、1971年のニクソン・キッシンジャー外交による「了解事項の覚書」をはじめ、1988年「合意覚書」を交わして豪、エジプト、日韓に並ぶNATO以外の主要同盟国に位置づけと強化されている⁹。第三に、特別待遇としては、最上級の米国製武器の直接取引が可能で、NPT（核不拡散）の網から逃れている。国連安保理拒否権行使において米国はイスラエル側に立つ場合が多い。

それを支えてきたとされる「イスラエル・ロビー」の特徴を、ユダヤ系の国際政治学者であるジョン・ミアシャイマー(John Mearsheimer)とスティーブン・ウォルト(Stephen Walt)が、イラク戦争への米国とユダヤコミュニティの対応を顧みて、イギリスの雑誌に掲載した論文を改稿して纏めた¹⁰。彼らの議論は当然ながら保守的なユダヤ系団体を中心に激しく批判をされているが¹¹、批判論文へこたえる形で彼らは何度か著作において改訂を行っているので、一番新しい版を中心に扱う。

ミアシャイマーらによると、「イスラエル・ロビー」はユダヤ系と親イスラエルの非ユダヤ系を含むとされる。ユダヤ系の全体的傾向としては、第一に、国内では少数派であるため政治的代表として選出されるものは比較的少数だが、献金額が多く政治的影響力が強いことが挙げられる。ユダヤ系は人口の3%弱にもかかわらず、民主党の大統領選挙候補者

への個人献金の20～60%をユダヤ系が占めている。責任政治センター（Center for Responsive Politics）によると、ユダヤ系 PAC は2012年中間選挙で連邦議会議員立候補者に約300万ドルを寄付している（60%民主党候補、40%共和党候補）¹²。さらに行政府への働きかけがある。大統領や政府高官は、市民からの投書やメール、多数の議員が署名した書簡を受け取る。また、大統領選挙でも接戦になるとユダヤ系支持は資金面や組織票において重要になる。

第二に、ユダヤ系は知識層に属する人が多く、政治任用される政府高官や大学、シンクタンクやジャーナリストなどにも多く見られる¹³。米国籍外も含むが、ノーベル賞受賞者の20%はユダヤ系である。選挙対策の陣営内に優秀なユダヤ系が多数参画しており、当選後に政治任用されることも多い。外交政策シンクタンクへの寄付も盛んで、ワシントン近東地域研究所（WINEP）はユダヤ系最大手ロビー団体である AIPAC 元会長ワインバーグが設立している¹⁴。ブルッキングスの中東政策センター創設のため、子供向け映画や日本アニメ配給で財をなした米・イスラエル二重国籍であるハイム・サバン（Haim Saban）が寄付をしている。CAMERA（the Committee for Accuracy in Middle East Reporting in America）等がメディア上での言説をチェックしている¹⁵。

第三に、ユダヤ系は娯楽産業で成功をしているものも多く、そのような人材を通じて世論への間接的・直接的な影響力の行使が可能となっている。米国映画業界は、東欧やロシア出身のユダヤ系によって、「20世紀フォックス」、「ワーナー・ブラザーズ」、「コロンビア映画」、「MGM」、そして「アカデミー賞」と基礎が築かれてきた¹⁶。イスラエルやユダヤ系の表象への影響はもちろん、前掲のサバンを始めとした政治的な活動もあり、多額の資金を投入してテレビCMを打ったり、米・イスラエル交流に援助したりなどして世論への働きかけも行っている。

イスラエル・ロビーは単一のまとまった団体ではなく、さまざまな団体や個人から成るが、基本的にアメリカの対イスラエル支援を支持し、イラン革命後のイランを敵視している。ユダヤ系団体としては最大手のアメリカ・イスラエル公共問題委員会（American Israel Public Affairs Committee : AIPAC）は、豊富な資金力とネットワークを生かした各方面への働きかけに定評がある¹⁷。全米主要ユダヤ人団体代表会議（CPMAJO）には、50を超える団体が代表を送っているが、イスラエル強硬派政党に傾いてきているとされる。また、近年活発化している諸外国に対する親イスラエ尔的な働きかけにおいては、米国ユダヤ人協会（American Jewish Committee : AJC）が大きな役割を担っている¹⁸。さらに、核をなしているのはユダヤ系アメリカ人であるが、非ユダヤ系も含み、「自由で民主的な」価値観に基づく、新保守主義の団体もある¹⁹。そして、非ユダヤ系グループにもかかわらず、

教義の中でユダヤ人がイスラエルに帰還する必要があるとして、アメリカのイスラエル支援を支持するキリスト教シオニストのグループもある²⁰。これらのグループは基本的に、アメリカが対イラン制裁を緩めると、イランに資金的な余裕ができ、それが核開発に費やされ、結果的にイスラエルがイランによる核攻撃の危険にさらされるとみなす傾向にある。

それにもかかわらず、現オバマ政権はイランの核開発の停止と引き換えに経済制裁を緩めるイラン核合意を実現した。国連安保理常任理事国にドイツを加えた6か国（P5+1）とイランは、2年近くにわたって続けてきた交渉を経て14日、ようやく画期的な最終合意に達し、7月20日に国連安全保障理事会は、イラン核合意を承認する決議を全会一致で採択し、イラン制裁解除への道を開いた。これに対して、アメリカ国内の親・イスラエル・ロビー各団体は基本的に交渉に懐疑的な立場を表明していた²¹。

そこで、オバマ政権の中東関係政策を実行する体制を確認し、さらに、議会においてどのように「イスラエル・ロビー」を回避したのかを分析してみよう。オバマ政権の中東関連のポストを追ってみると、AIPACの前会長が創始した近東研究所の共同設置者であったユダヤ系のデニス・ロス（Dennis Ross）が政権発足当時から中東担当補佐官としてイラン制裁を統括してきたが、2011年に辞任した。後任には、イラン人の妻を持ち、イラン系アメリカ人評議会顧問委員であるジョン・リンバート（John Limbert）が就いている。また、大統領特別補佐官（中東、北アフリカ、湾岸地域担当）は、ユダヤ系にもかかわらずクリントン政権でイスラエル・パレスチナ和平交渉に尽力したロバート・マリー（Robert Malley）である。また、議会においてはリー・ハミルトン（Lee Hamilton）元下院議員が、米イラン関係修復を求めるイラン系アメリカ人評議会会長と親しく、イラン問題でのオバマ大統領の相談役として重要な役割を担ってきた。

当初、議会内ではイラン核合意への反対が多数派であったため、大統領が合意を結んできたとしても、議会は合意不承認決議を行うと予想された。そうすると大統領は当然議会の合意不承認決議に対して拒否権を発動するのだが、さらに議会側が大統領の拒否権を覆すためには「両院で3分の2以上」による決議が必要であり、実質的に、この票数が集まるかどうか焦点であった。オバマ大統領は、核合意が成功しない場合はイランが核開発を続け、最終的にイスラエルのイランに対する先制攻撃を招き、「イラク戦争の二の舞」になるとして民主党系議員の説得にあたり、その結果、合意が議会によって覆されるのを避けることに成功した。この時、オバマ大統領が支持を求めたのは、Jストリートなどのリベラル系ユダヤ人団体であった²²。近年、アメリカのイスラエル支援を支持しつつも、「二国共存」によるパレスチナ問題解決やイランとの交渉に賛同するリベラル系の親・イスラエル・ロビー団体が生まれつつあり、このJストリートもそのような団体の一つで、クリ

ントン政権の対中東政策を支えた投資家のジョージ・ソロスが、2008年に創始した政治資金団体（PAC）である。

では、今後対イラン外交はどのように展開していくのだろうか。これに関する各大統領候補の見解をみても、民主党のヒラリー・クリントン前国務長官やバーニー・サンダース元上院議員は合意を評価している一方で、ジェブ・ブッシュ元フロリダ州知事やドナルド・トランプをはじめとする共和党の候補者は、一様に合意反対もしくは修正を要求している。大統領選挙をめぐって、各イスラエル・ロビー団体が、どのような行動をとるのかが注目される。

2. キューバ系とアメリカの対キューバ外交

アメリカとキューバは、キューバの共産化に伴うキューバ国内のアメリカ資本の国有化以来、50年以上国交断絶（外交関係遮断）状態にあった。さらに、キューバはアメリカによってテロ支援国に指定され、出入港禁止を含む、厳しい経済制裁が課せられていた²³。

この厳しい対キューバ政策を支えてきたと言われるのが、キューバ系アメリカ人ロビーであり、これらはキューバに近いフロリダ州、次いでニュージャージー州に集中しており、特にこれらの州における選挙に影響を与えてきた。初期のキューバ系「亡命者」はカストロ政権の共産化によって地位や資産を奪われた富裕層や知識層が多く、アメリカに亡命後も比較的早い段階で生活水準を高めることができたため、資金力もあった。彼らを中心とするキューバ系団体の中では、共和党系のキューバ系アメリカ人財団（Cuban American National Foundation : CANF）が最大規模である²⁴。CANFは、対キューバ制裁関連法案であるヘルムズ・バートン法案の草案作成から関わり、1996年には議会を通過、成立させた実績がある。CANFは直接政治献金できないが、関係者が直接、またPACなどを通して間接的に連邦議員、大統領候補、政党に政治献金することで、制裁強化支持者を支援し、反対派を落選させるように取り組んできた²⁵。具体的には、CANF関連PACは1979年から2000年までの22年間でおよそ130万ドルを連邦議員、大統領候補、政党等に政治献金してきた。トリチェリ法案をめぐって、法案を提出したトリチェリ上院議員（Robert Torricelli）はCANF関係PACより11万8900ドル（1979-1996）を少なくとも得た。フロリダ州選出下院議員19人中18人が賛成している。対キューバ制裁のヘルムズ・バートン法案をめぐって、CANF会長は支持を証言していたが、最終的に法案に署名したクリントン大統領は過去20年で民主党としては初めてフロリダ州を獲得している。法案を提出したヘルムズ上院議員（Jesse Helms, Jr.）は、CANF関係PACより6万1697ドル（1979-1996）を得た。

ところが、オバマ政権においてこうした流れを断ち切るようにキューバ国交正常化交渉

が実を結び²⁶、さらに次の段階として経済制裁撤廃が焦点となっている。1年半以上の水面下での交渉後、2014年12月17日に米・キューバ同時合意発表（「国交正常化交渉を開始する」）がなされた。2015年4月15日にテロ支援国家指定解除通告、議会の大きな反対もなく45日後5月29日に発効された。また、経済制裁の一部緩和、人的交流・ビザ拡大もされ、2015年6月30日までに大使館再開合意、2015年8月14日にはケリー国務長官によって首都ハバナで米大使館開館式典が行われ、国交が「正常化」した。

これには、さまざまな理由があるが²⁷、キューバ系移民と国内世論の変容も土台にあると考えられる。近年、アメリカ国民世論の対キューバ認識は大きく軟化しており、フロリダ国際大学の世論調査によると、キューバ系移民の反カストロ感情でさえ、賛否が拮抗するほどにまで低下してきている。また、未だ流入の続くキューバ移民は、現代では経済難民的な側面もあり、社会福祉政策に重点を置く民主党を支持するものが増えている。また、新しい移民は母国のキューバに対して穏健な立場なものが多く、キューバに積極的に関与していく政策提言に熱心なキューバ・スタディ・グループ（Cuba Study Group）などの団体が新しく立ち上げられている²⁸。一方で、CANFによる献金額はヘルムズ・バートン法成立以降大幅に減少し、加盟者数も減少してきており、以前より主張も穏健化している。

ただし、今後、さらなる「完全正常化」のためには、米国の対キューバ経済制裁の解除、グアタナモ海軍基地の返還、民主化条項の撤廃もしくはキューバの民主化が必要であるとされるが、こちらは前途多難といえる²⁹。対キューバ経済制裁を定めたトリチェリ法やヘルムズ・バートン法の改正や撤廃の権限を持つ議会では、対キューバ融和策に反対を示す共和党が多数を占め、大統領選挙に出馬しているキューバ系移民三世の共和党上院議員マルコ・ルビオを中心に、依然としてキューバとの関係性の正常化に反対している。他に大統領選挙候補の中では、マイアミで事業をしており、キューバ系からの支持が見込める共和党のジェブ・ブッシュが正常化に反対、民主党のヒラリー・クリントンは賛成しているため、2016年の大統領・議会選挙の結果が、今後のキューバとのさらなる完全正常化の成否に影響するものと見込まれる。ただし、共和党候補のドナルド・トランプは、移民問題に厳しい姿勢を見せるにもかかわらず、キューバとの国交正常化自体には賛成している³⁰。

3. 台湾系・中国大陸系移民とアメリカの対中台政策

東アジアに目を転じてみると、1949年に大陸に中華人民共和国（以下、中国）が新しく建国され、米中衝突のリスク回避及び中ソ対立によるソ連牽制のために、1971年から72年にかけて米国は中華人民共和国との「米中接近」を行い、国交樹立交渉に向けて公式に取り組むという大きな政策変更をし、1979年に米国は台湾に所在する中華民国（国府とも

いう。以下、台湾)との国交を断絶した。しかし、これに伴い米華相互防衛条約を破棄したにもかかわらず、1979年4月、米議会は兵器売却を含む台湾関係法を成立させた。アメリカにとって台湾は、「北東アジアと東南アジアの結節点に位置し、台湾海峡とバシー海峡の二つのチョークポイントに接する戦略的要衝」とみなしていた側面もちろんあるが、台湾系アメリカ人の強い働きかけを受けて、米議会在大幅に法案を書き換えたのであった³¹。さらに、1995年クリントン政権では、李登輝総統に対してニューヨークにあるコーネル大学の同窓会での演説を許可してビザを認めたことに対して、中国が猛反発して1996年に台湾海峡ミサイル危機が起これ、これを受けて1997年に米議会はミサイル防衛法案米台 ABM 防衛協力法を可決するなど、台湾との一定の関係性は維持されてきた。

ただし、その後1999年から2000年には、中国が急激な経済成長を背景にWTO加盟交渉を進めていたことを受けて、ヘルムズ議員の台湾安全保障強化(TSEA)法案は棚上げとされ、2001年の中国WTO加盟後、急激な米中貿易拡大が進んだ。中国大陸系アメリカ人は台湾系のロビーイングへの取り組みに危機感をおぼえ、次第に米国における草の根アプローチを進化させ、未だ国力や移民自体の規模と不釣り合いとも言えるが、着実に地位を向上させた。本節では、これら大陸系、台湾系を合わせた中華系移民の構成の変遷と、両組織の米国内での取り組みについて詳らかにする。

中華系移民自体は³²、日系移民以前からの古い歴史を有し、排斥移民法や黄禍論などの試練を乗り越えつつアメリカに定着していった。1949年に共産党一党独裁政権が樹立後、国民党と共に多くの難民が大陸から台湾へ移った。当時、米国は台湾に所在する中華民国のみを認めて、大陸に所在した中華人民共和国は認めていなかったため、移民人数を各国ごとに決めていたが、割り当てでは台湾も大陸も同じ枠内での扱いであった。大陸の共産党政権は1977年まで米国への移民を公的には禁止していたため、台湾からの移民がほぼ米国の移民受け入れ枠を使用することができた。特に1952年および1965年に米国の移民法が改正されると、台湾からの移民が急激に増えた。1979年に米国は台湾との国交を破棄したが、米国で台湾関係法が成立したことにより、台湾系は大陸系とは別の移民枠でもって引き続き受け入れられた。台湾系アメリカ人は母国の存続の危機感に裏打ちされてか、アジア系の中で一番高い比率で学位を有し³³、収入中央値もアジア系の中で一番高い³⁴。台湾からの移民は広東を中心とした大陸から直接移ってきた華僑や華人と異なり、広東語を話すものの割合は限定的であるため、いわゆるチャイナタウンではなく、直接郊外または「リトル・台北」と呼ばれるエリアなどへ移住するが多い。やがて1980年代に台湾の社会・経済情勢が安定してくると、移民の増加は鈍化していき、2010年時点で23万382人から91万9000人程度と推定される³⁵。一方で、共産党政権が正式に許可した1977年以降、中

国大陸からの移民も増加してきており、現在はアジア系最大の430万人以上となっている³⁶。

古くは「チャイナ・ロビー」は台湾系を指し、1949年以降の中華人民共和国の非承認などを巡って、ジャッド元下院議員（Walter Judd）らが率いる「百万人委員会」などが大きな勢力であったが、60年代後半から70年代前半にはいったん勢力が低下した³⁷。その後、ニクソン大統領とキッシンジャー大統領補佐官主導の米中接近に反発して、台湾は米国内および台湾系アメリカ人への働きかけを強化していった。その流れの中で、北米調整評議会（CCNA）は台北経済文化代表事務所（TECRO）となった³⁸。そもそも米国の台湾へのコミットの一部は台湾の民主化のためであったとも評されるが、台湾の民主化後には台湾政党代表が乱立してメッセージの一貫性が損なわれてきた。台湾総合研究院（TRI）は李登輝の国民党政府、民主進歩党や国民党と親民党（PFP）野党連合の意見を反映する団体であり³⁹、台湾長老派教会は国民党台湾政府への反体制派の団体⁴⁰、台湾人公共事務会（FAPA）は反国民党・台湾独立・中道左派などといった状況である⁴¹。また、蒋経国国際学術交流基金（CCKF）が1989年に創設されたが⁴²、これは台湾教育部が5300万ドルの助成金を提供したものである。

TECROとFAPAは米台関係の維持・向上のためのレセプション、夕食会、台湾視察旅行をコーディネートしている。これまで有力な議会人脈を形成すべく先を見通して投資を行ってきた。議会では、上院外交委員会委員長、下院アジア太平洋小委員会委員長、下院国際関係委員会委員、行政府では新進の州知事が将来的に指導者になると予測を立て、たとえば、1980年代にアーカンソー州知事時代のクリントンを台湾に4回招いている。1992年テキサスの議員団が兵器会社のリストラを示唆した際には、ブッシュ大統領に兵器売却の圧力をかけている。1995年李登輝訪問時には新聞社編集局、民主党州知事など幅広く根回ししたが、それ以前から、連邦議会と州議会に古典的ロビーもおこなっていた。

一方で、中国共産党は歴史的にキッシンジャーやブレジネフスキーなど米政権トップレベルとの関係に頼っていたが、李登輝総統訪米や台湾関係法に対する取り組みを目の当たりにして、中国系アメリカ人を軸としたアメリカ国内での支持基盤を広げることの必要性を感じたとされる⁴³。米中貿易全国委員会（the US-China Business Council: USCBC）は、米中両国に事務所を有する有力な大陸系団体で、2003年には温家宝首相訪米時に夕食会を開催している⁴⁴。100人会（Committee of 100）は大陸系アメリカ人が天安門事件後1990年に結成された⁴⁵。総会には400人近くのビジネス、政治、芸能等における有力な大陸系アメリカ人らが集まる。華美協進社は社会文化的理解育成を促進しており⁴⁶、また2006年から米国内各地に孔子学院を2015年時点で100以上開設している⁴⁷。また、中国大使館は「同胞部門」という部署を設け、現地中国系アメリカ人社会との関係強化をはかっている⁴⁸。

大陸系の取り組みにおいては献金と買収が多く見られ、台湾系と異なり、時にアメリカ政府や一般市民に警戒された。一例として、2005年のユノカル事件が挙げられる。2005年に中国海洋石油総公司（CNOOC）がアメリカ石油企業ユノカル（Unocal Corporation）の買収を試みたところ、米国では安全保障環境を損なうと警戒され、米国ビジネス団体も動かなかった⁴⁹。その後、米中関係へのネガティブな印象を改善すべく、「ブランド・チャイナ」という、法律で許された、あらゆる方法でロビー活動を実行するプログラムが検討された⁵⁰。これは米国のPR企業ヒル・アンド・ノウルトン（Hill & Knowlton）が作成し、コンサルティング会社であるキッシンジャー・アソシエイツが協力した。

政治献金においては、たとえばクリントン家が運営する慈善団体・クリントン財団に対して⁵¹、2013年に、中国系企業・日林実業集団（Rilin Enterprises）から寄付金200万ドルが寄せられた。広報担当はCBSの取材で寄付した事実を認めたが、「数多くの寄付者のひとつにすぎない」と強調した。米中関係専門家ジム・マンは、「クリントン財団は間接的に政治的な影響力を持っている。だから人々は財団に献金する」と述べている⁵²。なお、クリントン財団は選挙ではなく慈善事業のためとして、外国政府から4200万ドル、外国組織や個人から1.7億ドルの寄付を受けている。

以上のように、「チャイナ・ロビー」として台湾系が70年代後半から80年代にかけて議会を中心に大きな成功を収めたが、その後、共産党政権下の大陸系も再び移民してきており、いまだ国力の割には効果的でない側面も見られるが着々と力を伸ばしている。

おわりに

本稿では、伝統的に強力とされた「親イスラエル」、「キューバ系」、「中華系」のエスニック集団において、冒頭に挙げた構成員、資金面、活動内容の3要素において、それぞれ変容が見られることが明らかになった。一方、オバマ政権のイランとキューバに関する政策変更は、議会の反対を大統領権限で押し切ったところがあり、完全にエスニック・ロビーの影響力を脱したとは言い切れない。一方で、トランプは選挙活動費を自腹で賄うとも宣言しており、外交政策への理解にはおぼつかない点が指摘されるものの、エスニック・ロビーの影響を免れうる特異な候補ではある。今後の大統領選挙では、外交政策の変更に伴うエスニック集団の動きはひとつの注目点となろう。本稿ではビル・クリントン大統領期およびG・W・ブッシュ大統領期、および現・オバマ政権期を中心に分析したが、2016年度は各候補の外交公約とエスニック集団の関係性も分析予定である。

—注—

- ¹ Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Heaven: Yale University Press, 1983), 1.
- ² マックス・ヴェーバー『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』大塚久雄訳（岩波文庫、1989年〔初出：1904-05年〕）。
- ³ David Rothkopf, “America’s credibility takes another blow,” *Foreign Policy* (January 22, 2010) <http://foreignpolicy.com/2010/01/22/americas-credibility-takes-another-blow/>
- ⁴ 米国は「移民国家」とはいわれるものの、日系や中華系を含むアジア系移民を排斥するための「移民法」が施行されるなどの厳しい時期もあり、また現在でも後述でドナルド・トランプの発言にみられるように移民排斥が時折顔をのぞかせることがある。詳細は貴堂嘉之『アメリカ合衆国と中国人移民—歴史のなかの「移民国家」アメリカ』（名古屋大学出版会、2012年）。
- ⁵ David M. Paul and Richel Anderson Paul, *Ethnic Lobbies and US Foreign Policy* (Lynne Rienner Publishers: UK, 2009); Thomas Ambrosio, *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy* (Praeger: Westport, 2002); Tony Smith, *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy* (Harvard University Press, Cambridge, 2000).
- ⁶ 政治団体として1995年ロビー活動・公開法に基づく議会登録を正式にしている団体はわずかで、一般的な「エスニック・ロビー」団体はアドボカシー団体（advocacy group）とも呼称される。「エスニック・ロビー」は外交政策に影響を与えるが、国外政府から政治団体への献金は違法であり、「外国代理人登録法(Foreign Agents Registration Act)」に登録が必要である。
- ⁷ リーマンショック後、経済問題がアメリカ国民にとっての第一の関心事項となってきた。ただし、近年は「テロ」も大きな関心と呼んではいるが、いまだにオバマ大統領が専念すべき政策は国内67%、外交20%となっている。Pew Research Center, “Public’s Policy Priorities Reflect Changing Conditions at Home and Abroad: Fewer Cite Economy; More Prioritize a Stronger Military” (JANUARY 15, 2015) <http://www.people-press.org/2015/01/15/publics-policy-priorities-reflect-changing-conditions-at-home-and-abroad/>
- ⁸ Chicago Councilによると2014年時点においても、イスラエルとパレスチナで紛争が起こった際にどちらにシンパシーを感じるかの調査において、米国民は51%イスラエル、14%パレスチナであると評している。
- ⁹ 準同盟については、池内恵「同盟国を求めて—米国の中東政策の難問」『アメリカにとって同盟とはなにか』（日本国際問題研究所、2013年）も参照。
- ¹⁰ ジョン・ミアシャイマー、スティーブン・ウォルト『イスラエル・ロビーとアメリカの外交政策』（副島隆彦訳、講談社、2007年）; John Mearsheimer and Stephen Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (Farrar, Straus and Giroux, 2007).
- ¹¹ 批判記事が掲載された新聞は『ウォールストリート・ジャーナル』、『ワシントン・ポスト』、『エルサレム・ポスト』など、肯定的評価が掲載された新聞は『ニューヨーク・タイムズ』、『イギリスの『ファイナンシャル・タイムズ』、『ナショナル・インタレスト』、『ネイション』など、大きく分かれた。著名な研究者による批判としては、たとえば、米国内で反ユダヤ的な扱いを経験したことがあるユダヤ系の政治言語学者のノーム・チョムスキーのものがある。チョムスキーはミアシャイマーらと同様にイラク戦争に対して批判的、かつイスラエル政府やその支持者、同政府に対するアメリカの支援などに批判的であり、「ロビー」が存在することや中東政策の特異性を認めつつも、本件を立証するにあたって、エネルギー問題や安全保障を含めた米国の「国益」に基づいた中東政策と、ロビー活動ゆえの中東政策を峻別することが困難であると評している。Noam Chomsky, “The Israel Lobby?” *ZNet* (March 28, 2006). <https://chomsky.info/20060328/>
- ¹² Center for Responsive Politics <http://www.opensecrets.org/>
- ¹³ Pew Research Center, “A Portrait of Jewish Americans” (October 1, 2013). www.pewforum.org/2013/10/01/jewish-american-beliefs-attitudes-culture-survey/
- ¹⁴ WINEP <http://www.washingtoninstitute.org/>
- ¹⁵ CAMERA http://www.camera.org/index.asp?x_context=24
- ¹⁶ Sarah Blacher Cohen, ed. *From Hester Street to Hollywood: The Jewish-American Stage and Screen* (Indiana University Press, 1983).
- ¹⁷ AIPAC <http://www.aipac.org/>
- ¹⁸ 日本で開催されたAJC理事長講演会（2015年10月12日）での質疑応答においてAJC側はAIPACとの棲み分けについて説明。 <http://www.ajc.org/>

- 19 リーダー的専門家マックス・ブートは、「(イスラエルは) 自由で民主的な価値観を共有している」ため、「イスラエルを支援することは新保守主義の最重要協議である」とした。
- 20 天啓史観 (dispensationalism) では、イスラエルにユダヤ人が集合することが教義に含まれるため、イスラエルでの建国自体は支持されている。キリスト教右派がイスラエルをテーマにした大規模な議会への直接ロビーを行った証拠はないが、議員個人の発言としては時折みられる。また、米国の中で多数派といえる福音派において、ユダヤ系アメリカ人よりも、イスラエル建国支持率が高いことは特筆すべきである。Pew Research Center, “Survey of U.S. Jews” (2013).
- 21 本論稿に掲載した各団体ホームページを参照。
- 22 J Street <http://jstreet.org/>
- 23 David Bernell, *Constructing US Foreign Policy: The Curious Case of Cuba* (Routledge Studies in US Foreign Policy, 2011)
- 24 キューバ系アメリカ人財団 (Cuban American National Foundation : CANF) <http://canf.org/>
- 25 詳細は Kami Hedeaki. “Ethnic Community, Party Politics, and the Cold War: The Political Ascendancy of Miami Cubans, 1980–2000.” *The Japanese Journal of American Studies* 23 (2012); 山岡加奈子 「米国の対キューバ経済制裁_ヘルムズ・バートン法成立以降の米国政府内の議論を中心にー」『アジア経済』アジア経済研究所 41_9 (2000年9月) p.27-57.
- 26 オバマ政権が大きな契機となった側面については、松本明日香 「アメリカの対キューバ国交正常化交渉開始の契機」『アメリカ研究』(2016年) を参照。
- 27 安全保障環境に関するキューバの重要性は、松本明日香 「米州の集団安全保障体制—米州機構と米州相互援助条約の進展と動揺」久保文明編『アメリカにとって同盟とはなにか』日本国際問題研究所監修、(中央公論新社、2013年)。地域主義的なキューバの重要性については、遅野井茂雄 「孤立していたのは米国だった? : 対キューバ政策「大転換」の背景」『フォーサイト』(2014)。
- 28 Cuba Study Group <http://www.cubastudygroup.org/>
- 29 なお、キューバは共産党が承認した名簿に市民が選挙をする「民主制」をとっていると主張している。
- 30 トランプのインタビューは以下。 “Donald Trump on His Nuclear Doctrine, Democracy Promotion And Why He Refuses To Use Term ‘Supreme Leader’” *The Daily Caller* (September 7, 2015). <http://dailycaller.com/2015/09/07/donald-trump-on-his-nuclear-doctrine-democracy-promotion-and-why-he-refuses-to-use-term-supreme-leader/#ixzz3l9Obgeml>
- 31 阿部純一 「溶解する米台『非公式』同盟」『アメリカにとって同盟とはなにか』第8章、日本国際問題研究所監修、久保文明編 (中央公論新社、2013年)。
- 32 台湾系アメリカ人の呼称は「Taiwanese American」、中国大陸系アメリカ人は「Mainland Chinese American」などであるが、中華系アメリカ人またはアメリカの華人は「Chinese American」となる。
- 33 2010年米国国勢調査によると、大学学位保持率は上から順に、台湾系アメリカ人 73.6%、インド系アメリカ人 71%、中国大陸系アメリカ人 51.8%、日系アメリカ人 47.4%である。比較対象として、米国平均は 28.2%、非ヒスパニック系白人 29.5%である。
- 34 2009年米国国勢調査によると、台湾系アメリカ人の平均収入は\$68,809 であり、米国平均の4倍ほどである。
- 35 前者の人口は “Asian Alone or In Combination with One or More Other Races, and With One or More Asian Categories for Selected Groups,” United States Census Bureau, United States Department of Commerce (2011).
- 36 後者の人口は “Numbers of Overseas Taiwanese,” Overseas Compatriot Affairs Commission, Taiwan (2010). US census, “Number of Asians of Chinese, except Taiwanese, descent in the U.S.” (2013).
- 37 Stanley D. Bachrack, *The Committee of One Million: “China Lobby” Politics, 1953-1971* (New York: Columbia University Press), 218-275.
- 38 Taipei Economic and Cultural Representative Office in the U. S.; 駐米台北経済文化代表處 http://web.roc-taiwan.org/us_en/index.html
- 39 台湾総合研究院 (TRI) <http://www.tri.org.tw/english/>
- 40 台湾長老派教会 <http://english.pct.org.tw/>
- 41 台湾人公共事務会 (FAPA) <http://fapa.org/new/>
- 42 蔣経国国際学術交流基金(CCKF)<http://www.cckf.org/>
- 43 ケント・カルダー 『ワシントンの中のアジア—グローバル政治都市での攻防』ライシャワー東アジア研究センター監修・監訳 (中央公論新社、2014年) 166-167頁。移民送り出し国の移民対策全般についての概観は以下を参照。松岡泰 「移民問題の諸相—移民送り出し国の移民対策を中心に」久保文明、松岡泰、西山隆行、東京財団 「現代アメリカ」プロジェクト編著 『マイノリティが変えるアメリカ政治: 多民族社会の現状と将来』(NTT出版、2012年)。

- ⁴⁴ 米中貿易全国委員会 (USCBC) <https://www.uschina.org/>
- ⁴⁵ 100 人会 (Committee of 100) <https://committee100.org/>
- ⁴⁶ 华美协进社(華美協進社 CHINA INSTITUTE IN AMERICA) <http://www.chinainstitute.org/>
- ⁴⁷ 孔子学院 http://english.hanban.org/node_10971.htm
- ⁴⁸ カルダール、前掲。
- ⁴⁹ Washington Post, “Chinese Drop Bid To Buy U.S. Oil Firm” (August 3, 2005).
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/02/AR2005080200404.html>
- ⁵⁰ Joshua Cooper Ramo “BRAND CHINA (淡色中国),” *The Foreign Policy Centre* (February 2007).
<http://fpc.org.uk/fsblob/827.pdf>
- ⁵¹ クリントン財団 <https://www.clintonfoundation.org/>
- ⁵² CBS news, “Chinese company pledged \$2 million to Clinton Foundation in 2013” (March 16, 2015)
<http://www.cbsnews.com/news/chinese-company-pledged-2-million-to-clinton-foundation-in-2013/>
すべてのリンクへの最終アクセス確認は 2016 年 1 月 11 日。

第10章 共和党大統領候補と外交・安保論

高畑 昭男

はじめに

共和党は2008年、2012年の大統領選で惨敗を重ね、オバマ大統領に2期8年の政権担当を許してしまった。外交・安全保障政策においても最近まで内部で足並みの乱れが続き、「反オバマ」という以外に目立った焦点がないままに流れてきた。2016年大統領選に向けて一時は17人もの大統領候補が乱立するなど、「烏合の衆」といった観もあった。

この背景には、対外関与・介入を嫌う草の根保守「茶会運動」が依然として議会共和党の根強い支持基盤となっていることが第一に挙げられる。これに加えて、2001年の9/11同時多発テロ以来足かけ15年の長きに及ぶ対テロ戦争（イラク、アフガニスタン戦争を含む）をめぐって国民全体が厭戦気運に包まれていること、さらにはポピュリズム感覚で世論の支持を集めた大富豪ドナルド・トランプ候補による「トランプ旋風」の存在も、共和党に対する「混迷」のイメージに拍車をかけてきたといえる。

一方、世界情勢は2013年9月にオバマ大統領が「世界の警察官」を放棄する演説¹を行って以来、ロシアによるウクライナ・クリミア半島併合や、イスラム過激派組織「イスラム国」の台頭をはじめとするシリア問題や中東情勢の混迷、東アジアにおける中国の強引な海洋進出などに見られるように、国際秩序の乱れが急速に目立ち始めた。これを契機に、共和党内ではこうした国際環境の劇的な劣化の原因を「オバマ政権の国際関与の縮小と撤退にある」とする意見が高まり、「強いアメリカの再生」や1980年代のロナルド・レーガン政権による「力による平和」といった共和党保守の外交・安保路線への回帰を求める声が多くなり出始めた。一方では従来のように孤立主義に立つ流れも依然として存在している中で「ポスト・オバマ」のアメリカ外交を展望するには、共和党の外交・安保思想にどんな流れがあり、何をめざそうとしているかを改めて探ることが現段階の急務といえよう。

本章では、孤立主義から介入主義まで共和党の幅広い外交・安保思想の類型や特徴などについてあらためて整理し、それぞれに導かれるアメリカ外交や国際関与の姿を探る。その上で、2016年大統領選に向けた今後の展開や現時点の見通しについても展望していきたい。

1. 共和党の外交・安保思想の類型

共和党の外交・安保思想の類型には多くの先行研究があるが、ここでは最も分かりやすい分類として、以下の6つの類型を検討する²。

(1) リアリスト (現実主義者)

一般にリアリストの外交はニクソン・キッシンジャー型の外交を志向し、いわゆる「保守穏健派」の思想と重なる部分も少なくない。レーガン政権(1981～89年)以前の共和党外交の主流派的存在であり、現状維持をめざして勢力均衡や交渉・妥協を重視する。国際協調を意識し、国連などの国際機構や同盟関係を活用し、武力行使には慎重といえる。こうした点から政策面では下記の保守強硬派、新保守主義と対立することが少なくない。該当する人物像を挙げるならば、ブッシュ父子両政権にわたって政策顧問役を務めたブレント・スコウクロフト(Brent Scowcroft)や、G.W.ブッシュ政権1期目の国務長官だったコリン・パウエル(Colin Powell)らは、キッシンジャー路線の流れを汲む典型的なリアリストと位置づけられる。

(2) 保守強硬派

保守本流を自認し、対外的脅威に力の行使で対処する志向が強く、レーガン流の「力による平和」を掲げる。同盟国や国益を重視する半面、国連など国際組織を通じた国際協調には懐疑的で、単独行動主義的傾向が強い。紛争解決後の国家建設支援、経済支援、人道的介入には否定的である。保守大衆層にアピールしやすいポピュリズム的政治文化を反映している。レーガン政権の国防長官を務めたキャスパー・ワインバーガー(Caspar W. Weinberger)、G.W.ブッシュ政権のディック・チェイニー副大統領(Richard Cheney)、イラク戦争を指導したドナルド・ラムズフェルド国防長官(Donald Rumsfeld)らはその典型といえる。

(3) 新保守主義 (neo-conservative)

「力」(軍事力)に「道義(正義、道徳性)」重視を加えた「力と道義による秩序」を志向する。1960～70年代に民主党タカ派の一部が転向した。第二次大戦期にナチス・ドイツやソ連から米国に亡命・逃避したユダヤ系知識人が多く、強烈な反全体主義、反共、反専制思想が根底にある。自由、民主主義、人権などアメリカ型価値の拡大と敷衍が米国や世界全体の利益になると考え、こうした思想を実現するために、アメリカが「善意の覇権(benevolent hegemon)」の役割を背負うことも否定しない。ユダヤ系は米国社会において

少数派であることから、政策を実現する政治的な「腕力」には乏しい。このため新保守主義者の多くは、政策立案面に特化した知識人・専門家（ポリシー・インテレクチュアル）として「保守強硬派」と行動を共にすることが多く、過去の政権においてもそうした例が目立つ。雑誌『ウィークリー・スタンダード（The Weekly Standard）』のウィリアム・クリストル（William Kristol）や著名なコラムニストのロバート・ケーガン（Robert Kagan）らはそうした政策知識人の代表格であり、G.W.ブッシュ政権のラムズフェルド国防長官の下でイラク戦争を推進したポール・ウォルフowitz国防副長官（Paul D. Wolfowitz）、チェイニー副大統領の首席補佐官を務めたルイス・リビー（I. Lewis Libby, Jr.）、ジョン・ボルトン国務次官（John Robert Bolton）らも新保守主義者の典型といえよう。

（４）孤立主義者（１）（paleo-conservative）

新保守主義との対比で「古式、旧世代（paleo）の保守」と呼ばれる人々を指す。彼らは「超保守主義」と呼ばれることもある。第二次大戦まで保守の主流を占め、最後まで参戦反対を唱えた「アメリカ・ファースト委員会」（America First Committee）などの組織に結集して、対外非介入・孤立主義を説いた。国際機構には懐疑的で、国際協調や同盟を忌避し、「海外に出て行って、怪獣退治などをしようなどと考えるはならない」（第6代ジョン・Q・アダムズ大統領の名言）を引用することが多い。コラムニスト出身でニクソン、フォード、レーガン政権のスピーチライターや広報担当補佐官を務めたパット・ブキャナン（Patrick Buchanan）は自他共に認める「超保守主義者」である。

（５）孤立主義者（２）（libertarian, paleo-libertarian）

「経済保守」、「リバタリアン」とも呼ばれ、徹底した「小さな政府」を求める思想に立ち、アメリカの経済的国益にそぐわない対外関与の排除を掲げる。自由貿易やアメリカ経済に有用な移民の受け入れは支持する半面、「世界の警察官」の役割や同盟の維持に反対する。北大西洋条約機構（NATO）や日米同盟などの脱退や解消を主張し、草の根保守「茶会運動」の支持も厚い。今回の大統領選に出馬しているランド・ポール（Randal Paul）や、その父親で連邦下院議員を務めたロン・ポール（Ronald Paul）は典型的なリバタリアンである。

（６）宗教保守（evangelical）

キリスト教信仰の自由を最大の目的とする。武力介入には慎重だが、「信教の自由」の信念と道義に基づく対外支援や介入を支持する。信教の自由、中絶や人身売買禁止といった

価値を掲げて、スーダン、中国、北朝鮮などへの働きかけには積極的である。

2. ミードによる外交・安保思想の4類型

次に、アメリカの対外関与のあり方や国際秩序をめぐる構想を比較検討するために、民主党リベラルから共和党保守まで横断的な分析を試みた米政治学者ウォルター・ラッセル・ミード（Walter Russell Mead）の提唱する4類型をみてみよう³。ミードは2002年に出版した自著において、外交・安全保障政策思想に関して建国時代の政治指導者や歴代大統領の名を冠した以下の4類型を提起している。

（1）ハミルトン主義（Hamiltonian）

共和党の富裕層に多くみられ、アメリカの経済的繁栄やビジネス権益の拡大を最大の国益とする。連邦政府と巨大企業の緊密な同盟・連携が国内の安定と対外的行動のカギであるとし、アメリカに有利な条件の下にグローバルな経済制度を構築し、その中に中国などの潜在的競争相手も取り込んでいくような外交をめざす。「建国の父」の1人で、強力な連邦政府の下で財政・金融制度などの整備に力を尽くした連邦主義者、アレクサンダー・ハミルトン（Alexander Hamilton）の名を冠しているように、経済的国益の達成を最優先し、安全保障面では勢力均衡による持続的で安定した関係を志向する。

（2）ウィルソン主義（Wilsonian）

国際機構や制度を志向する点はハミルトン主義と似ているが、ウィルソン主義者は経済の代わりに自由、人権、法治主義といったアメリカの政治・社会的価値観を軸に据える。その普及や拡大を国際社会におけるアメリカの道徳的義務であり、また国益と考え、これを通じて法の支配に基づく国際平和秩序の創出を志向する。ウィルソン主義には保守とリベラルの流れがあり、リベラル派のウィルソン主義は軍事援助よりは経済援助を、単独行動主義よりは国際協調主義を選択しようとする。一方、保守のウィルソン主義は、必要であれば「力」（軍事力）を行使してアメリカの理想や価値を広げようとする。G.W.ブッシュ政権の新保守主義者らがイラク戦争で実現しようとした「レジームチェンジ」政策はこうした保守ウィルソン主義の表れと分析された。

（3）ジェファソン主義（Jeffersonian）

ウィルソン主義とは反対に、アメリカ的価値を他国に押しつけようとせず、むしろアメリカの自由と民主主義を国内で確実にすることに多くの関心を払うべきであるとする。当

然ながら、直接的な自衛戦争を除いては対外介入や戦争を忌避し、ハミルトン主義やウィルソン主義に対しては、アメリカを外国との好ましからざる同盟関係に巻き込んだり、戦争の危険を増大させるものとして忌避してきた。対外関係、国際情勢を冷静かつ現実的にとらえ、最も低コストの外交を志向する点において、共和党の「リアリスト」(現実主義者)に近い類型ともいえる。

(4) ジャクソン主義 (Jacksonian)

大衆を扇動する荒削りな「ジャクソン流民主主義」(Jacksonian democracy)などの言葉で知られる第7代アンドリュー・ジャクソン大統領(Andrew Jackson)の名にふさわしく、ポピュリスト的で反知性主義的な思想といえる。国際秩序の構築には関心が薄く、アメリカの安全と独立、経済的繁栄や名誉の防衛を第一とし、脅威に対しては力づくで対処する。共和党の外交思想では保守強硬派に近く、草の根保守「茶会運動」の考え方と共通する要素も少なくない。

ミードによれば、これらの4類型のうちで「ハミルトン主義」と「ウィルソン主義」の2つの潮流は「グローバリスト」(国際主義)的であり、残る「ジェファソン主義」と「ジャクソン主義」は「ナショナリスト」(アメリカ中心主義)的な色彩が濃い。それぞれに保守(共和党)、リベラル(民主党)の類型が存在し、例えばリバタリアンを例にとると、国内では個人の自由を束縛する「大きな政府」を拒否し、外交・安保においては軍の肥大化や外交・国防支出の増大につながる積極的関与を否定する。他国との同盟はアメリカを戦争に巻き込むリスクを高めるとして、同盟関係の解消を主張することにつながっている。

3. オバマ外交＝「弱いアメリカ」への批判

こうした分析を踏まえて、ミードは最近のオバマ外交の最大の問題点として、国際社会の改革というリベラル型の「ウィルソン主義」を掲げる一方で、実際の外交では対外関与を縮小し、最小コストで済ませようとする「ジェファソン主義」の行動から抜け出せないために、二律背反となって破綻していると批判している⁴。それによれば、オバマ外交はかつてカーター政権がめざした外交路線と似通っており、アメリカに進歩的で改革主義的な外交が必要と認識しているという。しかしながら、現実の行動ではリスクやコストを極力回避する姿勢が強いために、どちらも成功していないと指摘する。オバマ大統領個人についても、軍産複合体や軍の肥大化を嫌い、対外介入が続いて国内の市民の自由やプライバシーがその影響を受けることを恐れる。また、「アメリカ例外主義」思想のような積極的関与を忌避し、紛争や対立に巻き込まれることを懸念して思い切った行動をとることができ

ないという。

オバマ大統領は2013年9月、シリア政府が「化学兵器を使用した」との理由でいったんは「限定的軍事介入を決断した」としながら、議会の承認を取り付けようとして土壇場で介入を中止する「レッドライン」騒動に至り、その際の全米テレビ演説で「世界の警察官」を放棄すると言明した。ミードはこの一連の経過について、オバマ氏の行動はバランスを維持しようとしてあらゆる面で中途半端になり、結果的に「前言を翻した大統領」、「弱いアメリカ」といったイメージを対外的に広げ、対外軍事介入について強力な後ろ盾となり得るジャクソン主義的な保守大衆層からも見放されてしまったという。こうしたオバマ外交の弱さに対して、共和党保守の側からも「アメリカの弱さはかえって（他国の冒険主義を引き出す）挑発となる」（マルコ・ルビオ候補）といった批判を浴びる結果になったのは周知の通りである。

4. ネオコン系外交知識人の動向

2016年1月時点で共和党から少なくとも12人の候補者が予備選・党員集会へ向けてしのぎを削っているが、このうちリバタリアンのランド・ポール、女性候補のカーリー・フィオリナ、ポピュリスト的人気の高いドナルド・トランプを含めて、ほぼ全員が「強いアメリカ」や「強力な国防」、「国防予算の拡大と充実」を外交・安保政策の筆頭に掲げている。このことは単に「反オバマ」というだけでなく、「弱いアメリカ」という対外イメージを招いてしまったオバマ外交全般に対する共和党側の反発の強さを象徴しているといつてよい。

だが、そうはいつでも個別に政策路線の詳細をみると、現時点では具体的な点で曖昧な部分も少なくない。大づかみにいえば、全体としてリアリスト（現実主義）、保守強硬派、新保守主義の三派が交じり合っている上に、テッド・クルーズのように宗教保守を基盤とする人もいる。そこで、以下では、各候補・陣営の政策立案作業や政策面の助言などを担う知識人や専門家（ポリシー・インテレクチュアル）の動向をみていくことにする。

（1）「ジョン・ヘイ・イニシアチブ」（John Hay Initiative）

共和党における外交・安保分野の政策知識人の動向として今選挙で最大の特徴を挙げるとすれば、過去の共和党政権に参画した経験も豊かな人材を含めて、知名度も高い知識人・専門家を網羅した「ジョン・ヘイ・イニシアチブ」（以下、JHIと略称する）⁵と呼ばれる政策集団が創設されており、共和党の外交・安保政策に関する論議で隠れた影響力を発揮しつつあることである。

JHI は、リンカーン共和党大統領の個人政策秘書に採用され、後にセオドア・ルーズベルト大統領の国務長官となったジョン・ヘイにちなんで命名された。前回 2012 年大統領選でオバマ氏に敗北したミット・ロムニー共和党大統領候補（Willard Mitt Romney）陣営に結集した新保守主義者らが選挙後もそのネットワークを維持し、2016 年大統領選挙をにらんだ政策集団として立ち上げたものである。

JHI を立ち上げる中心となったのは、▽キャリア外交官出身で G.W.ブッシュ政権のチェイニー副大統領補佐官や駐トルコ大使、国防次官などを歴任したエリック・エーデルマン（Eric Edelman）、▽元国務次官補でロムニー陣営の上級外交顧問を務めたブライアン・フック（Brian Hook）、▽イラク戦争を推進した元国務長官外交顧問のエリオット・コーエン（Eliot Cohen）の 3 人で、いずれも新保守主義者として知られる。彼らはロムニー候補の敗北後、陣営の顧問・補佐官グループを解散させずに、「次期大統領選（2016 年）に向けた共和党候補の外交・安保政策の形成に指導力を発揮しよう」と思い立った。ジョン・ヘイの知名度や格式の高さに加えて、保守本流という位置づけをアピールすることによって、共和党保守の外交政策を実現するために穏健派から強硬派まで幅広い保守層の結集を図る狙いがうかがえる。

組織・運営の中心は上記の新保守主義者が担っているが、参加している政策知識人層は新保守主義者だけではない。2013～14 年にかけて、リアリストから宗教保守まで保守各層の人材を広く集め、総勢 250 人を超える専門家集団を抱えている。対テロ、イラン問題から、中国、ロシア問題、宇宙・サイバー分野まで計 20 以上の分野別に専門家を揃えているという。外交・安保政策に関する政策提言を隔週発行し、さらに会員向けに「The Hay Bulletin」という週刊ニューズレターも配布している。

また、参加する各陣営には依頼に応じて政策助言者らを派遣し、候補者が行う外交演説の草稿を作成するなど手厚い政策指導を重ねている。既に撤退した候補も含めて、これまでにジェブ・ブッシュ、スコット・ウォーカー、マルコ・ルビオ、レッド・クルーズ、リンジー・グラハム、カーリー・フィオリーナ、クリス・クリスティーらの陣営に協力してきた実績があるとされる。

先に触れたように、エーデルマン、コーエン、フックは G.W.ブッシュ政権に参画した新保守主義者であり、とりわけコーエンはイラク戦争を積極的に推進した 1 人だ。これらの新保守主義者たちはイラク戦争を長期化させ、多くの米兵犠牲者を出す結果となった責任を問われ、民主党はもとより共和党内でも集中的批判を浴びて孤立化し、国民的支持を失った形となった。だが、そうした事実や批判を教訓として、今回は JHI を通じて穏健派やリアリストも取り込み、共和党保守の大同団結と政策面の統合・調整役を率先して担うこと

によって、その指導力を再生しようという狙いも感じさせる。

このほか、JHI にはコラムニスト、ロバート・ケーガンらが主宰する政策集団「フォーリン・ポリシー・イニシアチブ」(Foreign Policy Initiative) が側面支援しているのをはじめ、同じブッシュ政権に参画して初代国土安全保障省長官を務めたマイケル・チャートフ (Michael Chertoff) が率いる政策助言集団の「チャートフ・グループ」も連携している。知識人・専門家の中にはそれぞれに活動拠点を置いている人も少なくない。

(2) JHI の外交・安保構想

JHI は設立以来、リバタリアンのランド・ポール、一匹狼のドナルド・トランプ両陣営を除くほぼ全ての共和党陣営に対して、舞台裏から政策的助言と人材を提供する「黒子的存在」であった。しかし、2015年9月28日、独自の外交・安保政策提言書として『世界を指導する：混迷する世界に向けたアメリカの外交政策（仮訳）』（*Choosing to Lead: American foreign Policy for a Disordered World*）を JHI の名で公刊し、表舞台にデビューを飾っている⁶。提言書は全文約 450 頁の分厚いものであり、内容も以下のように広範な分野と地域を網羅している。

▽「21世紀に向けた同盟政策」▽「欧州外交」▽「アジア太平洋」▽「中東」▽「アメリカ」▽「軍事即応態勢と軍の近代化」▽「対テロ」▽「イラン」▽「ロシア」▽「北朝鮮」▽「対中経済政策」▽「中国との軍事競争」▽「新たな対中戦略」▽「サイバー抑止力」――

中でも注目すべきは、アメリカにとって安全保障・経済の両面で 21 世紀最大の戦略的ライバルと目される中国に関して、アジア太平洋全般、経済、軍事、戦略という 4 章を投じて総合的・多角的に対応を検討していることである。対テロ、ロシア、中東といった項目以上に米中関係のあり方を JHI が最重視していることがうかがえる。

(3) 穏健派・中間層のとりこみと連携

JHI を運営するコーエン、エーデルマン、フックの 3 人は、上掲書の公表と相前後して「アメリカ外交を刷新する時」⁷と題する論文を政治経済サイト「リアル・クリア・ワールド」に発表し、その中で「アメリカ外交は理念型か利益追求型かの二者択一であってはならず、両者を同等に追求しなければならない」としている。また、「新たなアメリカ外交にとって第一となる原則は分別 (prudence) を旨とすることであり、アメリカ本来の超党派外交を取り戻すべきである」と強調している。そこには、先に述べたようにイラク戦争で「レジーム・チェンジ」などの理念の追求に走って世論から見離された新保守主義者たち

の反省の一端がうかがえよう。「軍事力や征服による政体変更などは求めず、思慮分別のある戦いを考える」といった表現もみられる。提言書全体を通じて、①国防の立て直し、②ソフトパワーの活用を通じて思想の闘いに挑む、③21世紀にふさわしい同盟ネットワークの再構築とアジア重視——などを柱としており、穏健派・中間派を取り込む意欲がうかがえる一方、自由、民主主義といった価値を重視する新保守主義の基本は維持されている。

5. 終わりに——大統領選に向けて

2012年大統領選の敗北以降、共和党内の外交・安保論議は、アメリカの対外関与を縮小・撤退させる「孤立主義」か、「積極関与の復活」か——の対立軸を中心にさまよい続けてきたが、オバマ大統領が対シリア介入をためらって「世界の警察官」を放棄した2013年秋から「イスラム国」が国家樹立宣言を行った翌2014年6月のあたりを境に、徐々に「強いアメリカの再生」を掲げる意見が優勢に転じるようになった。

2015年においては、リバタリアンの孤立主義を掲げてきたランド・ポールもオバマ外交を「リスク回避」、「内向的」と批判したほどだ。また、独自の戦いを展開するトランプも、政策面では「国防面で最大の打撃力と臨戦態勢を整える」などと「強いアメリカ」を標榜している。積極的関与の度合いとその内容については、陣営によってかなりの幅と色合いの差が存在するものの、総じて「強いアメリカの再生」をアピールするようになっている。その背景には、JHIなどの政策集団や政策知識人らの舞台裏の行動が一定の影響力をもたらしたことによって、共和党保守の足並みが揃いつつあるといえるのではないかと。例えば、ジェブ・ブッシュは外交演説の中で以下のように述べている⁸。

▽ アメリカは世界から撤退する余裕などない。世界の自由を守る戦いから手を引いたら、戦いはアメリカ本土に到達する

▽ 歴代大統領は（オバマ氏を除いて）「善意の力」を信奉し、世界的責任を果たしてきた

▽ 勝利の戦略は比類なき軍事力（の堅持）にある

また、マルコ・ルビオも演説で以下のように主張している⁹。

▽ 「強いアメリカ」が戦争を防ぐ。弱いアメリカは危険を呼び込む

▽ オバマ氏はアメリカが一步退いて指導力を他国に委ねれば世界はよくなり、アメリカが世界に好かれると勘違いをした

▽ 私のドクトリンは1に強いアメリカの再興、2にアメリカ経済の防衛と拡大、3にアメリカの価値と道義の推進にある

2016年2～3月の時点では、トランプ陣営の動向が共和党内の波乱要素または「台風の

目」として注目されている。トランプ本人の発言も、時に過激であったり、無知で常識を逸脱しているように見え、保守大衆層のポピュリズム感覚を扇動しているように映ることは否定できない。しかし、政策路線に関する発言の全てが無意味とは言い切れず、たとえば中国の通商・通貨政策を強く批判し、「通貨操縦国家」と指定して政策の是正を要求していることや、北朝鮮の核・ミサイル開発に対して中国に外交的影響力を発揮させるように圧力を加えることなど、他の共和党候補と比較して共通する要素も少なくはない。トランプ陣営のキャンペーンや発言内容などはかつて対ソ強硬論で米世論を刺激した「レーガン流」の模倣を意識しているようにもうかがえる。

しかしながら、当時のレーガン陣営が政策知識人・専門家層に新保守主義やリアリストを含めて有能な人材を着実に抱え込んでいた事実と比較して、現在のところトランプ陣営にはそうした政策的な層の厚さがみられない。そのことに大きな問題がある。1980年大統領選においても、レーガン候補の時に乱暴にみえる発言が物議をかもしることが多々あったが、実際面では政策知識人層が着実に安定した政策を用意していたことによって、レーガン政権の成功が導かれたといえる。その意味でトランプ候補およびその選挙戦の動向に関しては、どのような政策スタッフまたは政策知識人層を用意できるかがこれから問われていくのではないかと。(終わり)

—注—

- ¹ Remarks by the President in Address to the Nation on Syria, at The White House, September 10, 2013. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria>>, accessed on Jan. 10, 2016.
- ² 『G.W.ブッシュ政権とアメリカの保守勢力』、(JIA 現代アメリカ 6. 2003年)、『アメリカ外交の諸潮流』、(JIA 現代アメリカ 8. 2007年)などを主に参照。
- ³ Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Routledge., 2002.
- ⁴ Walter Russell Mead, “The President Falls Through the Ice,” *The American Interest*, September 13, 2013. <http://www.the-american-interest.com/2013/09/13/the-president-falls-through-the-ice/>, accessed on Jan. 10, 2016.
- ⁵ ジョン・ヘイ・イニシアチブ (JHI) の詳細に関しては以下のサイトを参照。<<http://www.choosingtolead.net/about-jhi/>>, accessed on Jan. 11, 2016.
- ⁶ JHI, *Choosing to Lead: American foreign Policy for a Disordered World*. JHI は自らの HP を通じて電子書籍形式で無料配布している。フォーマットもアマゾン・キンドル版、アップル用、汎用フォーマットを用意するなど広範な国民・有権者に浸透を図っている。<<http://www.choosingtolead.net/book/>>, accessed on Jan. 11, 2016.
- ⁷ Eliot Cohen, Eric Edelman & Brian Hook, “It Is Time to Redirect a Failing American Foreign Policy,” *Real Clear World*, October 5, 2015. <http://www.realclearworld.com/articles/2015/10/05/it_is_time_to_redirect_a_failing_american_foreign_policy_111482.html>, accessed on Jan. 11, 2016.
- ⁸ 2015年8月10日にジェブ・ブッシュが行った外交演説。“The text of Jeb Bush's foreign policy speech given tonight at the Reagan Library in California,” *Tampa Bay Times*, August 11, 2015.

<<http://www.tampabay.com/blogs/the-buzz-florida-politics/full-text-of-jeb-bushs-foreign-policy-speech/2240942>>, accessed on Jan. 11, 2016.

⁹ ルビオが2015年5月13日に行った外交演説。This Is How America Should Lead, Marco Details His Foreign Policy Vision.

<<https://marcorubio.com/issues/this-is-how-america-should-lead/>>, accessed on Jan. 11, 2016.

第三部

政治基盤に影響をあたえる 諸アクターの志向と動向

第 11 章 「オバマケア狂騒曲」とアメリカ政治

山岸 敬和

はじめに

2010年3月、患者保護および医療費負担適正化法（Patient Protection and Affordable Care Act：通称オバマケア¹⁾）が成立した。オバマケアには三つの柱がある。第一に、個人に対する保険加入の義務付け（individual mandate）、そして50人以上の従業員を持つ企業に対する保険提供の義務付け（employer mandate）である²⁾。第二に、民間保険プランを購入する者のための医療保険交換所の設置と、タックス・クレジットという形での財政補助の提供とである。第三に、貧困者向けの医療扶助プログラムであるメディケイドの対象者を拡大するということである。これらによって無保険者を減らすことで、皆保険の状態を達成するというのがオバマケアの主な目的であった。しかし、オバマケアが成立するとすぐに、「オバマケアを破棄せよ（Repeal Obamacare）」というスローガンを掲げる共和党保守派と、オバマケアの定着・改善を目指す民主党リベラル派の激しい政治的攻防戦が始まる。

共和党は2010年の中間選挙で反オバマケアを主要な旗印として戦い、上下両院で多数党となった。しかし、ここから共和党は守勢にならざるを得ないような状況が続く。2012年6月には、オバマケアの個人に対する保険加入の義務付けに対して保守派が起こした訴訟に最高裁が合憲の判断を下した。同年11月に行われた大統領選挙では、オバマ大統領が再選された。その間には約100にもものぼるプログラムが少しずつ開始され、その受益者も増えてきた³⁾。2013年末には、医療保険交換所を運営するウェブサイトの問題が生じるなどの騒動が起こったが、2014年1月には個人への義務付けが開始された。

このようにオバマケアが成立後すぐに反対運動を始めた共和党ではあったが、時間が経つにつれプログラムは次第に定着し、反対運動は次第に収束していくという見方もあった。しかし、未だ保守派の反オバマケア運動の勢いは下火になったとはいえない。2016年1月にも、オバマケアを骨抜きにする法案を共和党が多数を占める議会が通過させ、バラク・オバマ（Barack Obama）大統領が拒否権を発動するという出来事が起こったばかりである。

このような動きは、共和党の「最後の悪あがき」であるとはいえない。共和党は、未だに「オバマケアを破棄せよ」というスローガンについて、それが有権者にアピールするものであると考えているのである。

本稿では、まずはアメリカの医療政策の発展を概観しながらその特徴について述べる。次に、オバマケアをめぐる議論の中でも、経済問題、財政問題、貧富の格差問題、宗教・

政治文化問題、低保険者問題、無保険者問題に関係するものを論じる。最後に、オバマケアが2016年の大統領選挙にどのような影響を与える可能性があるのかについて述べる。これらを通して、いわば「オバマケア狂騒曲」というものがなぜ法案成立以降ずっと続いているのかを考えたい。

1. アメリカ医療政策史の特徴

アメリカの医療政策史を振り返ると、1930年、40年代までに民間保険が大きな柱として成長したということが特徴として挙げられる。

民間保険の成長は1930年代に本格的に始まった。その背景として、病院経営者や医師などが運営に関与する民間保険プラン（病院サービス保険としてブルークロス、医師サービス保険としてブルーシールド）が登場したことが大きい。それまでは、アメリカ医師会などは民間保険会社によるプランなどについて、医師と患者の関係性に立ち入るいわば部外者になるとして強硬に反対してきた。しかし医療提供者自らが運営するようなプランの登場を受けて、医師会もその反対姿勢を少しずつ軟化させていったのである⁴。

民間保険の拡大をさらに後押ししたのは第二次世界大戦と戦後再建期であった。第二次世界大戦期には連邦政府のインフレ抑制政策の結果、多くの企業が民間保険を給与外手当として提供し始めた。そして戦後には、労働組合や医師会などが、ハリー・トルーマン（Harry Truman）大統領が推進する皆保険案への代替案として民間保険の拡大を積極的に支持する戦略を取り始めたため民間保険加入者が増加した。ジェイコブ・ハッカー（Jacob Hacker）は、イギリスやカナダと比較すると、アメリカでは皆保険導入のための運動が広まる以前に民間保険が拡大していたことが1950年代以降に皆保険を導入するための運動が広まるのをより困難にさせたと主張する⁵。

1960年代になるとジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）政権、リンドン・ジョンソン（Lyndon Johnson）政権が、それぞれ「ニューフロンティア（New Frontier）」、「偉大な社会（Great Society）」というスローガンを掲げ、社会政策改革を訴えた。高齢者向けのメディケアと貧困者向けのメディケイドという公的プログラムは、この中で成立した主要な医療政策である。

しかし、これらは民間保険が中心となる医療制度を大きく変えるものではなく、補完するものであったといえる。すなわち、アメリカ市民の中でも民間保険に入ることができない者が多い二つのグループを対象とすることによって、民間保険を柱として維持しながら、皆保険により近づけようとしたのである⁶。

しかし、民間保険の拡大にも限界があった。多くの人々は、雇用を通じて民間保険に加

入っていた。そして多くの場合、保険料の一部（企業によっては全額）が雇用主によって提供された。他方、自営業者のような個人で保険に加入する人々の中には加入できない者が多くいた。個人で加入する場合には、高齢であったり既往症があったりするなど健康リスクが高い者には法外な保険料が設定されることが頻繁に起こったからである。これがいわゆる保険会社による「サクランボ狩り⁷」である。企業単位で保険者と契約する場合にはこのようなことは起きにくいだが、個人単位でプランに加入しようとする者は、保険者に対してはより弱い立場に立たされるのであった。

この民間保険の限界への対処策として、個人で加入する人々には保険加入を義務化すると同時に、保険を購入するために医療保険交換所を設定し、財政補助を与えるということがオバマケアの主要な方策の一つになったのである。したがって、オバマケアは日本のような法律によって設立されている公的プログラムに全国民を加入させるようなものではなく、既存の「民間保険の購入」というものが柱となる医療保険システムに応急的な措置を施したものであると言ってもよい。

以下では、オバマケアが成立後から直面してきている主要な問題を取り上げる。

2. 経済問題とオバマケア

オバマケアは、50人以上の従業員を持つ雇用主に対して医療保険の提供を義務付けているが、これまで医療保険を提供してこなかった小規模の企業にとってはこれは大きな財政負担となる。もし義務付けに従わない場合には、従業員一人当たり 2000 ドルのペナルティが課される⁸。

保守派を中心に、このような状況に直面する中小企業の経営者は、雇用の拡大を控えるようになると主張する。その結果、アメリカで雇用を生み出す大きな源となっている中小企業の活動はオバマケアによって抑えられることになり、アメリカ経済全体にも悪影響を与える、というのが保守派の議論である。他方、リベラル派は、労働者の健康レベルが上がると、企業の生産性が向上すると主張する。

3. 財政問題とオバマケア

雇用主に対する義務付けは 2014 年に開始される予定であったが、完全施行は 2016 年まで延期された。経営者側のこの義務付けへの反対は強く、今後も再延期される可能性もある。このような政治判断によるプログラムの変更は、他にも例があり、それがオバマケアの財政を悪化させることが予想される。

オバマケアは成立時点では 10 年間で総額約 1 兆円の費用がかかるとされていた。その財

源には、メディケアの合理化によって4165億ドル、高所得者のメディケア社会保障税の増税で2100億ドル、医療業界からの拠出（医療機器の消費税増税を含む）で1070億ドル、ペナルティの支払いによる690億ドル、高額保険プランに対する消費税（いわゆるキャディラック・タックス）で320億ドルなどが含まれていた⁹。だから、雇用主への義務付けがもし再び延期されたり、中止されたりしてしまえば、企業が支払うペナルティという形の歳入にも影響を及ぼすのである。

財源に悪影響を及ぼすプログラムの変更を党派を超えて行おうとする例は他にもある。例えば、2013年に施行されていた医療機器に対する新たな2.3%の消費税については、2015年12月に2年間実施が停止されることが決められた。また、2018年から開始されるキャディラック・タックスを廃止しようとする議論も現在なされている。前者については、病院・医師団体や医療機器業界のロビー活動が影響しているし、後者については労働組合が反対運動の中心になっており、これらのグループからの支援が選挙で重要な意味を持つ議員がその意向に沿った形の投票行動をとるのである¹⁰。

このように、民主・共和両党から、自らの支持団体からの働きかけを受けて、オバマケアの一部を変更しようとする動きは今後も続くと思われる。それによって、当初計画していた財源の確保が困難になり、それが国家財政に悪影響を及ぼすことにつながっていくのである。

4. 貧富の格差問題とオバマケア

2000年に入ってから、貧富の格差が拡大している点について多くの研究者から指摘された。その一つにトマ・ピケティやエマニュエル・サエズなどによる研究があった。2003年の論文の中で彼らは、1913年から1998年にかけて所得上位0.1%の収入が全所得に占める割合を算出した。彼らは、大恐慌前夜にはその数字が約3.2%となり、その後1970年代にかけて約0.5%にまで低下したが、それからまた上昇傾向となり、1998年には2.5%までになったと指摘した。そしてそれは、上位1%が占める割合も大恐慌直前の数字近くに押し上げた¹¹。

貧富の格差というのはいわばアメリカンドリームと表裏一体のようなものであるため、その存在自体が悪であるとする考え方は強くはない。しかし、貧富の格差の程度が危険な状態にあるかもしれないという認識が、2000年代になって少しずつ広がっていったのは事実である。

このような認識の広まりは、2009年頃から広まった「ウォール街を占拠せよ (Occupy Wall Street)」運動となって実体化した。運動に参加した者たちは「私たちは残りの99%だ (We

are the 99%)」というメッセージを掲げ、所得上位1%のような富裕層に富が極端に集中している事は問題であるとし、連邦政府がより積極的な所得是正政策を取るべきであると訴えた。

このような貧富の格差問題と関連して指摘され始めてきたのは、中流階級が縮小しているという問題である。シーダ・スコッチポルは、アメリカの社会・経済政策の主なもの、若年者層、高齢者層、貧困層、富裕層を対象とするものであり、分厚い中流階級を維持しようとする努力がなされてきていないと指摘する¹²。

このような社会政策の刷新を望む動きが盛り上がってきている中でオバマケアは成立した。貧困層が対象となるメディケイドが連邦貧困ラインの133%の所得までの者を含むようになったことや、医療保険交換所でプランを購入する者へ財政的補助を提供することなどは、オバマケアが富の再分配機能を持っており、中流階級にもある程度の配慮をしているプログラムであることを示している¹³。

しかし、雇用主に対する義務付けが施行されると、新たに医療保険の費用を負担することになる中小企業は結局労働者の賃金を圧縮することになり、総合すると労働者にとってはそれほど大きな恩恵とはならないとする議論もある¹⁴。

5. 宗教・政治文化問題とオバマケア

オバマケアは無保険者の削減を主要目的とするがゆえに「義務付け」が大きな争点になっているということを述べた。しかし、その政治的争いは「宗教の自由」と「女性の自由」との間に対立軸を作り出し、またアメリカ政治においては伝統的な「大きな連邦政府」と「小さな連邦政府」という考え方の対立に深く関係する¹⁵。

宗教の自由と女性の自由の対立は、オバマケアが保険プランの給付内容に連邦政府が規制を設けることができるとしているからである。より具体的には、オバマケアは女性ならではのサービスも給付内容に含むべきであるとし、その中に避妊関連サービスも含むとされていた。これにカトリック教会などのキリスト教関連団体が反発したのである。

キリスト教関連団体は、教義に反するような行為を推奨するようなサービスを給付内容に含む保険プログラムを提供することを連邦政府によって義務付けられるのは宗教の自由に反するとする¹⁶。他方、女性権利団体などは、女性には女性ならではの医療サービスを受ける権利があり、それを連邦政府が保証すべきであると主張する。

この避妊サービスをめぐる対立と重なる問題といえるが、オバマケアをめぐる政治的争いは政府権力に対する考え方、いわゆる政治文化が大きく関わっている。アメリカは、イギリスの強大な国家権力から独立を果たす時に、国内に強大な権力が再び生まれな

な、言葉を替えれば連邦政府権力からアメリカ市民の自由を守ろうとする政治システムを生みだした。

それが連邦政府の権力を州政府の権力で抑制しようとする連邦制であり、連邦政府の中で一つの機関が絶大な権力を保持しないようにするための厳格な三権分立制である。このできるだけ連邦政府権力を抑制すべきであるという考え方（アメリカでは保守主義と呼ばれる考え方）は、アメリカは特別な使命を持った特別な国であるという「アメリカ例外主義（American Exceptionalism）」と深くつながっている¹⁷。

それに対して20世紀になって出てきたのは、市民の自由を守るためには連邦政府権力は必要である、という考え（アメリカでリベラリズムと呼ばれる考え方）である。これが「大きな連邦政府」の考え方の流れを形成している。

オバマケアの成立過程でも執行過程でも、この政治文化をめぐる争いは大きく影響している。保守派は、オバマケアによって、連邦政府予算が膨らみ、連邦政府職員が増え、連邦政府による規制が増えることに対して、それは建国の理念に反するとして市民の警戒心を煽る。他方、リベラル派は医療サービスを受けることは基本的人権であるとし、それを保証するためには連邦政府の介入は正当化されるとする。

この政治的争いを考える時に重要なのは、アメリカ政治の大きな流れである。現在の状況というのは、「大きな連邦政府」への支持が広がっていた1930年代から1960年代のような状況ではない。アメリカ市民の多くは、セーフティネットの脆弱さに不安をいだきながらも、だからといって「大きな連邦政府」という考え方を全面的に受け入れるような世論の流れにはなっていない¹⁸。

6. 低保険者問題とオバマケア

低保険者（under-insured）問題というのは、保険を持ったとしても、それが保険としての役割を果たさず、病気にかかると最悪は破産にまで追いやられてしまうという問題である。マイケル・ムーア（Michael Moore）監督がドキュメンタリー映画『シッコ（SICKO）』で取り組んだ問題がこれである。

低保険の特徴は、免責額の大きさである。高いものは6000ドル以上の免責額が設定されているものもある。もし免責額が6000ドルのプランに入ると、自己負担額6000ドルをもしもの時のために準備しておかないといけない¹⁹。このようなプランは保険料が安い。しかし、いざという時のための貯蓄がなければ、病気になったら財政的に窮地に追い込まれてしまう危険性を持つ。

保守派は、このような仕組みは、個人が医療費に対してより敏感になり、自分の健康管

理により注意を払うようになり、さらには医療サービスの質と価格を吟味するようになり全体的に個人的にも医療経済的にも良い結果をもたらすとする。

他方、リベラル派は、このような自己破産の可能性がある保険はできれば避けたい。しかし、無保険者を解消すると同時に低保険問題の解決を行うことは財政的にできないために、今のところ高免責額が設定してある保険プランの撤廃などの主張は大きくなっていない。免責額を抑えようとするとも保険料が高くなり、財政補助を受けても保険に加入できない者が出てきてしまうからである。

しかし中長期的に考えると、オバマケアによって手にしたプランでも自己破産が起こるような問題が大きくなると、オバマケア自体の正当性も危うくなる。

7. 無保険者問題とオバマケア

それでは無保険者問題はオバマケアによって解決に至るのかといえば、これもそうでもない。

保険の加入は義務付けられているが、それに反した時に支払うとされるペナルティを免除するための規定が用意されている。免除される主なグループには、保険料（財政補助後）が世帯収入の 8%以上であった者、不法に居住している者、財政的に困難だった者、ホームレスだった者、宗教上の理由で社会保障に反対する者、近親者が亡くなった者、6 ヶ月以内に自己破産した者などが入る²⁰。

このような免除規定もあり、議会予算局の 2015 年に行われた予測によると、2025 年においても 2700 万人の無保険者が残る²¹。これは、オバマケアが成立しなかった場合と比較すると 2500 万人も少なくなっていると前向きな評価をしているが、それでも 2025 年になっても人口比約 8%もの無保険者が残るとするのは、無保険者問題の解消を主目的としたオバマケア全体のイメージが向上しない一因となっている。

8. 政治的に脆弱なオバマケア

オバマケアは時間が経つにつれ定着していくと予想する者は、オバマケアの受益者がそれを守るために政治的に働きかけるであろうと考える。しかし、オバマケアはその構造ゆえに政治的に脆弱にならざるを得ないだろう。

まずは、医療保険というのは年金などと違って、ある一定の年齢を超えたらある程度の収入が保証されるというようなものではない。極端な例では、生涯にわたって医療サービスをほとんど受けられないような人々は存在する。さらに若年層は医療保険を必要だと思わない者が多い。大多数の人にとっては、医療保険というのは、時々お世話になる、そしてい

つお世話になるのか予想できないこともあり、それを継続させるために時間やお金を使って政治的な働きかけるようなことは起きづらいであろう。

また、オバマケアから大きな恩恵を被る者の多くは、貧困層よりも少しだけ収入が高いという層であり、さらに個人で保険に加入している自営業者などである。このような人々が組織化した政治運動を起こすことは、労働組合に入っている人々と比べるとより困難であるといえる。さらに、前述したように、医療保険交換所でプランを購入しても、免責額が高い場合にはある程度の支出を要求される。恩恵は被っているが、その有り難みがわかりにくいプログラムが、強固な支持連合を作り出すというのは考えにくい。

最後に、労働組合があまりオバマケアからの利益を受けていないというのは重要な点である。前述したように、大企業で働くような労働者のほとんどは雇用を通じて保険に加入しているため、オバマケアによる医療保険交換所の設立もメディケイドの拡大もその恩恵を受けることがない。受益者の多くが労働組合員ではない者なのである。したがって、連邦政府によるセーフティネットの拡充という意味では労働組合は賛成するが、実際に利益を被ることがあまりないためその支持も消極的なものに留まらざるを得なくなるのである。

このように、オバマケアはそのプログラムの構造ゆえに強固な支持連合を生み出しにくいと言えるのである。

おわりに：2016年大統領選挙とオバマケアの未来

現在続いている「オバマケア狂騒曲」は2016年の大統領選挙にどのように影響するであろうか？特定の候補者には踏み込まないが、最後に民主党と共和党が直面する状況についてまとめて本稿を閉じたい。

民主党（特にリベラル派）の狙いは、オバマケアの問題が露呈することによって、人々が連邦政府のより積極的な介入を希望する流れに変わっていくことである。トム・ダシュル（Tom Daschle）は、「人々はオバマケアに不備が多い事をすぐに理解するだろう。その時が、連邦政府がより積極的に医療分野に介入するための機会となるであろう²²」と述べた。

しかし、オバマケアを拡充するためにさらに増税するというのは政治的に困難であることを民主党も認識している。さらに民主党の重要な支持団体である労働組合は、キャディラック・タックスの廃止を迫るなど、オバマケアのさらなる充実を目指す民主党の足元をすくいかねない状況になっている。

他方、共和党（特に保守派）は、2016年初頭までの動きを見ていると、オバマケアの不備を追及することによって、有権者を動員することが主目的になっている。それはある程

度成功している部分もあるが、2016 年の大統領選挙に向かって、共和党から具体的な代替案を提示しなければならない。

保守派シンクタンクのアメリカン・エンタープライズ公共政策研究所ジョー・アントス (Joe Antos) は、「共和党はオバマケアを人々から取り上げるということしか訴えてきていない。大統領選挙に向けては、人々に代わりに何を提供するのかを明らかにしなければ守勢に回らざるを得なくなる²³」と述べる。

オバマケアは未だに強力な政治連合を生み出していない。オバマケアを定着させるためには民主党候補者が当選して次の一手を差さなければならないが、財源などのことを考えると大胆な政策を行うことは難しい。他方、共和党候補者が当選しても、オバマケアに対する代替案を提供するための魅力的な新たな政策アイデアが未だ浮かんできていないように見える。となると、次期政権がどちらになってもオバマケアが抱える問題点は大きく改善されずに継続され、「オバマケア狂騒曲」は続くことになるのかもしれない。

—注—

- ¹ 「オバマケア」という用語は、元々は反対派による造語であった。しかし 2012 年に最高裁で合憲判決が出されて以降、オバマ大統領も次第にこれを使うようになった。しかし、最近はやび使用を控えるようになってきている。アメリカにおける報道では、保守的なメディアは「オバマケア」、リベラルなメディアは「ACA」と呼ぶことが多い。本稿では、日本のメディアなどでオバマケアという言葉が広く、中立的に使用されていることも鑑み、「オバマケア」という言葉を使用する。
- ² プログラムの内容については以下を参照。David Nather, *The New Health Care System: Everything You Need to Know* (New York: St. Martin's Press, 2010); 天野拓『オバマの医療改革—国民皆保険制度への苦闘』勁草書房、2013 年。
- ³ その中には、26 歳までは保護者の保険プランに扶養として入ってもよいとする、既往症を持つ者に対して法外な保険料を請求することを保険会社に対して禁じるというようなものが含まれた。
- ⁴ アメリカ医療制度の歴史の詳細については、以下を参照。山岸敬和『アメリカ医療制度の政治史—20 世紀の経験とオバマケア—』(名古屋大学出版会、2014 年)。
- ⁵ Jacob S. Hacker, “The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy,” *Studies in American Political Development* 12 (Spring 1998): 57-130.
- ⁶ 1960 年代の改革については以下を参照。Theodore Marmor, *The Politics of Medicare* (New York: A. de Gruyten, 2000).
- ⁷ 以下を参照。李啓充『アメリカ医療の光と影—医療過誤防止からマネジドケアまで』医学書院 2000 年、第三章；天野拓『現代アメリカの医療政策と専門家集団』慶應義塾大学出版会 2006 年、229—32 頁。
- ⁸ 最初の 30 人まではペナルティが免除される。
- ⁹ 天野拓『オバマの医療改革』、99-102 頁。
- ¹⁰ 議会での動きについては以下を参照。Brian Faler, Next Big Obamacare Battle: “Cadillac Tax,” *Politico* <<http://www.politico.com/story/2015/04/obamacare-health-care-cadillac-tax-116659>>, 2015 年 4 月 8 日アクセス；Isaac Stanley-Becker, “Fight over Affordable Care Act Turns to Medical—Device Tax,” *The Wall Street Journal* <<http://www.wsj.com/articles/fight-over-affordable-care-act-turns-to-medical-device-tax-1436209691>> 2015 年 7 月 8 日アクセス。
- ¹¹ Thomas Piketty and Emanuel Saez, “Income Inequality in the United States,” *The Quarterly Journal of Economics* 118 (1)(February 2003): pp. 1-39.

- ¹² Theda Skocpol, *The Missing Middle: Working Families and the Future of American Social Policy* (New York: W. W. Norton, 2000).
- ¹³ メディケイドの拡大については、連邦貧困ラインの 133%までと言われたり、138%と言われたりする。法律には 133%までと明記されているが、実際には新たな算出方法に基づくことになったため実際には 138%となっているためであり、どちらの数字も正しいと言える。
- ¹⁴ ジョー・アントス氏への聞き取り調査 (2015 年 1 月 5 日)。
- ¹⁵ 「大きな政府」「小さな政府」とすると、アメリカ人は政府権力に対して全て反対していると考えてしまうが、アメリカ人の連邦政府権力に対する考えは、州政府や市政府に対する考えとは一般的に日本人が考えるよりは違いが大きいと言える。したがって、ここでは敢えて「大きな連邦政府」「小さな連邦政府」としている。
- ¹⁶ カトリック教会と連邦政府との関係性については以下を参照。John T. McGreevy, *Catholicism and American Freedom: A History* (New York: W. W. Norton & Company, 2003).
- ¹⁷ アメリカ例外主義については以下を参照。Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism* (New York: W. W. Norton, 1996).
- ¹⁸ 近年の連邦政府権力についての世論の変化については以下を参照。Joy Wilke, “Americans’ Belief that Gov’t is Too Powerful at Record Level,” *Gallup*
<<http://www.gallup.com/poll/164591/americans-belief-gov-powerful-record-level.aspx>>2013 年 9 月 24 日アクセス。
- ¹⁹ 自己負担額を準備しておくために、税の優遇措置の対象である医療貯蓄口座 (Health Saving Account) というものが準備されている。企業でこの高免責額のプランを採用しているところなどは免責額相当を企業側が支給するようなどころもあるが、個人で加入する者にはそのようなサポートは存在しない。
- ²⁰ Healthcare.gov “Exemptions from the Requirement to have health insurance”
<<https://www.healthcare.gov/health-coverage-exemptions/exemptions-from-the-fee/>>2015 年 6 月 1 日アクセス。
- ²¹ Congressional Budget Office, *Effects of the Affordable Care Act on Health Insurance Coverage*
<<https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/43900-2015-03-ACAtables.pdf>>2015 年 3 月 10 日アクセス。
- ²² トム・ダシュル氏への聞き取り調査 (2013 年 2 月 25 日)。
- ²³ ジョー・アントス氏への聞き取り調査 (2015 年 1 月 5 日)。

第12章 米国政治における移民問題の影響

西山 隆行

1. 移民国家アメリカの変容

(1) 中南米系・アジア系の増大

アメリカは移民の国というナショナル・アイデンティティを持ち、建国期以来多くの移民を受け入れてきた¹。近年、アメリカにやってくる移民に大規模な変化がみられるようになってきている。かつてアメリカに移民してくる人々の大半はヨーロッパ出身だった。しかし、1965年の移民法改正の影響もあり、近年では中南米やアジア出身の移民が増大している。

ピュー・リサーチ・センターの調査によれば、1960年には総人口の85%を占めていた白人（中南米系を除く、以下同様）の割合は2011年には63%に低下しており、2050年には47%にまで低下すると予想されている。一方、中南米出身者は、1960年には人口の3.5%しか占めていなかったのが、2011年の段階では17%になっており、2050年には29%にまで増大すると予想されている。なお、アメリカの黒人は、1960年には人口の11%だったが、2011年では12%、2050年になっても13%とほぼ横ばいで推移すると予想されている。中南米系人口がすでに黒人人口を上回っていることは特筆に値するだろう。最後に、アジア系については、2011年段階では人口の5%程度とまだ少ないが、その増加率は高い²。

20年ほど前までは、アメリカと言えば白人の国家というイメージを持つ人が多かったように思われる。白人を一つの人種・民族集団ととらえるとするならば、2050年になっても白人が最大の人種・民族集団であることは違いないが、その割合が50%を下回ることに驚く人も多いだろう。

(2) マイノリティと二大政党

このように非白人人口が増大し、人口構成が大規模に変化すると予想される中で、民主、共和の二大政党も取り組みを迫られるようになると思われる。

近年、民主党が人口の増大しつつある非白人の票を確保できている一方で、共和党は非白人票をあまり獲得できていない。オバマが再選を果たした2012年の大統領選挙では、民主党に投票した人のうち白人が56%、非白人が44%だったのに対し、共和党はその90%近くを白人の票に依存しているのである³。

表 1 大統領選挙における中南米系の投票先（太字は勝利した大統領）

	民主党候補	共和党候補
1980	ジミー・カーター 56%	ロナルド・レーガン 35%
1984	ウォルター・モンデール 61%	ロナルド・レーガン 37%
1988	マイケル・デュカキス 69%	ジョージ・H・W・ブッシュ 30%
1992	ビル・クリントン 61%	ジョージ・H・W・ブッシュ 25%
1996	ビル・クリントン 72%	ボブ・ドール 21%
2000	アル・ゴア 62%	ジョージ・W・ブッシュ 35%
2004	ジョン・ケリー 58%	ジョージ・W・ブッシュ 40%
2008	バラク・オバマ 67%	ジョン・マケイン 31%
2012	バラク・オバマ 71%	ミット・ロムニー 27%

（出所）Mark Hugo Lopez, & Paul Taylor, “Latino Voters in the 2012 Election: Obama 71%; Romney 27%,” Pew Hispanic Center, November 7, 2012

また、表 1 は、今日最大のマイノリティ集団となった中南米系の大統領選挙の際の投票先を示している。これを見れば、中南米系は一貫して共和党よりも民主党を支持していることがわかるだろう。ただし、その一方で、中南米系がある程度共和党に投票した場合、共和党候補が勝利していることも理解できるだろう。

このようなデータを踏まえて、今日のアメリカの二大政党は、共和党が白人の政党なのに対し、民主党はマイノリティの政党だと述べる人もいる。また、以後マイノリティ人口が増大していくことを考えるならば、今後共和党に対して民主党が優位に立つようになると予測する人もいるのである。

（3）大統領選挙におけるマイノリティの影響力増大？

大統領選挙においてマイノリティの影響力が増大しているという考え方は、2004 年、2008 年、2012 年の大統領選挙の結果を見れば、説得力があるようにも見える。

なお、アメリカの大統領選挙は、全 50 州とコロンビア特別区（ワシントン DC）に割り当てられた大統領選挙人の票をめぐる争われる。コロンビア特別区には 3 人の、各州には連邦上院議員の数（一律 2 名）と連邦下院議員の数を合わせただけの大統領選挙人が割り当てられている。連邦下院は、10 年ごとに行われる人口統計調査の結果を踏まえて、全 435 人が人口比に応じて各州に割り当てられるので、人口の多い州には多くの大統領選挙人が割り当てられている。大半の州が勝者総取り方式を採用しているため、一票でも多く

の票を獲得した候補が州の全ての大統領選挙人の票を獲得することになる⁴。

共和党のジョージ・W・ブッシュが勝利した2004年と比較すると、2008年と2012年に民主党のバラク・オバマが勝利することができた理由を推測することができる。すなわち、2004年には民主党は北東部と西海岸、中西部の一部の州でしか勝利できなかったのに対し、2008年と2012年には、従来は共和党に投票していた南部と西部の州のいくつかで勝利した。サンベルト地帯において中南米系人口が増大したことが、その背景にあるといえるだろう。この結果を見ると、マイノリティが民主党を支持している以上、人口動態の変化に伴い、民主党優位の状態が続くと考える人がいても不思議ではない。

ただし、2008年と2012年の投票行動を詳細に見ると、それとは異なる可能性も見て取ることができる。すなわち、2008年にはオバマが白人、マイノリティ双方の多数の支持を得て勝利した州が多かったのに対し、2012年には、白人の多数が共和党候補を支持したものの、マイノリティのおかげで勝利することができた州が増大しているからである⁵。

これは、民主党は2008年、2012年の大統領選挙に続けて勝利したものの、白人の支持は低下したことを示唆している。また、民主党の勝利がマイノリティに依存している以上、マイノリティの票が共和党に移動したり、あるいは、マイノリティの投票先が変わらない場合でもその投票率が低下すれば、民主党が勝利するのが困難になる可能性を示している。

このように考えると、以後の大統領選挙の結果を予想する上では、移民問題に対する二大政党の対応に着目する必要があることがわかるだろう。

2. 移民問題をめぐる政治過程

(1) 移民政策をめぐる対立の構図⁶

移民政策は、相矛盾する利益や理念が激しくぶつかり合う争点であり、様々な領域に影響が及ぶ。文化的には、移民の国アメリカという理念を尊重すべきだとする人は移民に好意的な態度を示すのに対し、移民はアングロ・プロテスタントの人々が歴史的に築き上げてきたアメリカ的信条の基盤を掘り崩すと考える人々は移民に批判的な態度をとる。

経済面では、往々にして貧困な国から渡米する機会が多いこともあり、移民は労働賃金を下げる傾向がある。それを好ましく考える経営者は移民受け入れに積極的になる一方、賃金低下に不満を抱く労働組合などは移民受け入れに消極的な立場をとることが多かった（なお、最近では労働組合の加入率が著しく低下していることもあり、労働組合は移民労働者を組合に入れた方がよいという計算から、以前と比べると移民受け入れに寛容になっている）。

軍事・安全保障面では、移民は違法薬物をアメリカに持ち込むのではないかとの懸念が

示されたり、移民を装ってテロリストが入国する危険があると懸念する人もいる。この懸念は、2001 年の 9.11 テロ事件、さらには、2015 年のフランスのテロを受けて増大している。

このように、移民問題に対する態度は複雑に入り組んでいるため、二大政党は伝統的に、移民問題に対して明確な態度を示すのに困難を伴ってきた。民主党系、共和党系、ともに、移民に対し好意的な態度を示す人、批判的な態度を示す人々が存在したからである。

表 2 移民への対応と政党

		民主党系	共和党系
移民に	好意的	リベラル・コスモポリタン	ビジネス志向保守主義者
	批判的	経済的保護主義者	文化的保守主義者

(出所) 西山隆行「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」『甲南法学』第 54 巻 1・2 号 (2013 年) 6 頁。

表 2 は、その関係を単純化して示したものである。民主党系で移民に好意的な立場を示すリベラル・コスモポリタンと呼ぶべき人々の代表例は、ジョン・F・ケネディやバラク・オバマだろう。一方、民主党系で移民に批判的な態度を示す経済的保護主義者については、白人のブルーカラー労働者の人々、利益団体としては労働組合が典型的な例である。共和党系で移民に好意的な態度を示すビジネス志向保守主義者は、企業経営者、例えば 2001 年から大統領を務めたジョージ・W・ブッシュや、2008 年の共和党大統領候補となったミット・ロムニーなどが好例である。一方、共和党系で移民に批判的な人としては、パット・ブキャナンやティーパーティー派などが例として挙げられるだろう。

(2) 呉越同舟的連合と包括的アプローチ

表 2 に見て取れるように、移民に対する対立軸は民主、共和両党の党派と一致していない。これは、移民改革に対する賛否が党派を横断することを意味している。このような中で移民改革を達成するには、多様な立場の人や集団を取り込む、呉越同舟的な連合を形成する必要がある。

そのような呉越同舟的連合が成功した例として挙げられるのが、1986 年にレーガン政権下で通過した移民改革統制法 (IRCA) である。この法律は、膨大な量の不法移民がアメリカ国内に存在するというアメリカ社会の現状を踏まえて、①300 万人の不法移民に合法的地位を与える、②以後の不法入国を防止するために国境警備を強化する、③不法移民であることを知って労働者を雇用した者に罰則を与える、という 3 つの原則を含むものだった。

アメリカは諸外国と比べて党議拘束が弱いこともあり、この改革案であれば民主、共和両党からある程度の支持者を確保することができて、法案を通過させることができたのだ。

この実例を踏まえ、それ以後に移民法改革を目指す人々は、IRCAと同様に、複数の課題を取り込んだ包括的な法案の構築を模索した。しかし、IRCAに代表される包括的アプローチは、とりわけ共和党内で評判が悪かった。共和党は、IRCAを通過させることにより、中南米系移民、とりわけ、合法的地位を与えられた300万人のうち一定数が共和党を支持するようになることを期待していた。しかし、実際には合法的地位を与えられたかつての不法移民の大半は、民主党支持者となってしまったのである。

そのため、共和党は、徐々に包括的移民改革法を模索するよりも、国境警備を強化するとともに、すでにアメリカ国内に居住している不法移民を国外退去処分にするのを優先するよう提唱するようになったのである。

(3) 2012年大統領選挙と共和党の変化の模索⁷

2012年の大統領選挙は、このように共和党内で文化的保守主義者が力を増していく中で戦われることになった。とりわけ、共和党の候補となることを目指す人々は、文化的保守主義者の支持を獲得することが必要と認識するようになった。

アメリカの政党は、候補の公認決定権を持っておらず、連邦議会議員や大統領などの公職を目指す人は予備選挙や党員集会で勝利して、党の候補になる必要がある。予備選挙や党員集会は平日に行われることも多いため、その投票率は一般的に低く、党員集会の場合は1~2%となることもある。そのような際に投票する人々は、活動家など、特定の争点に熱心に関心を示す人であることも多く、移民問題についても極端な立場を示す人が多い。

2012年大統領選挙で共和党候補となったロムニーは、本来は移民に対して好意的な立場をとるビジネス志向保守主義者だった。しかし、共和党候補となるために徐々に移民に対する立場を硬化していく必要に迫られ、最終的には不法移民の自発的な国外退去を求める発言を繰り返すようになった。その結果、本来ならばロムニーは中南米系からある程度の支持を獲得できたはずの候補であるにもかかわらず、結果的には中南米系の票の27%しか獲得することができなかった。

表1でみたように、中南米系は一貫して共和党より民主党を支持しているものの、中南米系が比較的多くの票を共和党候補に投じた選挙では、共和党候補が勝利している。例えば、ロナルド・レーガンは1980年と1984年には中南米系の票をそれぞれ35%、37%を、W・ブッシュは2000年と2004年にそれぞれ35%、40%を獲得して、本選挙に勝利してい

る。

このことを踏まえて、2012 年大統領選挙以後、共和党主流派の中に、以後の大統領選挙で勝利するためには中南米系の支持獲得を目指すべきとの見解が強まっていったのだった。

(4) 中南米系、アジア系の政党支持

中南米系の支持獲得を模索すべきだという共和党主流派の戦略には、それが現実的に可能だと考えるに足る根拠があった。というのは、表 3 から見て取れるように、中南米系、アジア系ともに、基本的には民主党を支持する傾向が強いものの、政党帰属意識を持たないか、持っても弱い人が多いからである。民主党、共和党のいずれも支持していない人は、中南米系の場合は 56%、アジア系の場合は 57%に及んでいる。

表 3 中南米系とアジア系の政党帰属意識

		中南米系	アジア系
無党派	政党帰属意識なし	38%	36%
	積極的無党派	17%	20%
民主党支持		34%	30%
共和党支持		10%	14%

(出所) Marisa Abrajano, and Zoltan L. Hajnal, *White Backlash: Immigration, Race, and American Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 2015), p. 214.

このような政党支持の在り方もあって、人口規模が比較的大きくなっている中南米系の政党支持も流動的になっている。世論調査の結果を分析した研究によれば、「共和党が中心となって市民権取得を含む包括的移民改革法を通した場合に共和党候補に投票するか」との問いに対し、オバマに投票した中南米系の人のうち 43%が共和党候補に投票すると回答している。また、「不法移民に市民権獲得の可能性を認める共和党候補と、それに反対する民主党候補のいずれに投票するか」との問いに対し、オバマに投票した中南米系の 61%が共和党候補に投票すると回答している⁸。

また、州以下の選挙の結果を分析した研究によると、中南米系は基本的には民主党に投票する傾向が強いものの、中南米系候補が存在する選挙では、党派にかかわらず中南米系の候補に投票する傾向が強い⁹。もちろん、州以下のレベルの選挙と同様の現象が連邦の選挙でも発生するかは不明ではあるものの、共和党主流派が中南米系の支持獲得を目論むのは当然だと言えるだろう。

中南米系は経済的な理由からアメリカに移民してきた人が多いものの、キューバ系については政治難民として入国した人の割合が高い。キューバに対しては民主党よりも共和党の方が強硬な立場を示していることもあり、伝統的にキューバ系は共和党を支持する人が多い¹⁰。このような状況を踏まえて、共和党主流派は、包括的移民改革に積極的な立場を示すとともに、キューバ系の候補を積極的に擁立するなどすれば、中南米系が共和党候補を支持する可能性も十分にあると考えたのである。

(5) 2013年包括的移民改革法案

2013年になると、共和党主流派は従来の方針の変更を目指し、包括的移民改革法案の成立を目指すようになった。民主、共和両党の有力者からなる「八人衆（ギャング・オブ・エイト）」と呼ばれる人々が、超党派的に移民改革に取り組むようになり、不法移民への合法的地位付与と国境管理強化の両立を図る法案が出され、上院を通過したのである。

しかし、共和党が多数を占め、ティーパーティに代表される文化的保守主義者が大きな存在感を示す下院では、国境取り締まり強化のみを実現するよう主張され、同法案は下院を通過しなかった。

なお、2016年大統領選挙で共和党の有力候補とみなされている、マルコ・ルビオとテッド・クルーズの2013年の包括的移民法案への対応は興味深いものだった。

ルビオは2011年からフロリダ州選出の上院議員を務めていた。両親ともにキューバからの移民であり、キューバ系が多く居住するマイアミで大きな存在感を示している。中南米系の支持獲得を目指す共和党主流派や、包括的移民法改革を目指す民主党議員にとって、ルビオの経歴は魅力だった。ルビオは、2010年の連邦上院議員選挙では文化的保守主義者の影響が強いティーパーティの支持を得て勝利したものの、八人衆に協力して法案成立に向けて尽力した。実際、法案が上院を通過する前後には、数多くのテレビ番組に出演し、法案の利点を説明する役割を果たした。しかし、ルビオを支持したティーパーティの間で反発が強まっていく中で、ルビオは徐々に立場を曖昧にしていったのである¹¹。

一方のクルーズは、2013年からテキサス州選出の上院議員を務めている人物であり、その父親はキューバ系移民である。クルーズはティーパーティからの信頼が厚く、2013年にオバマ政権の予算案に反対するべく連邦議会上院でフィリバスターを発動し、21時間連続してスピーチを行った強硬派である。クルーズは、上院の移民法案に反対の立場を示し、不法移民に合法的地位を与える代わりにゲスト・ワーカーのカテゴリーを設け、彼らには市民権獲得の可能性を認めないようにするという修正案を提示した。しかし、この策も文化的保守主義者の支持を得ることができず、近年では、その修正案は民主党を困惑させる

ためにとった措置だと主張するようになっている¹²。

(6) オバマの行政命令¹³

2013年の移民法改革をめぐる一連の動きは、共和党主流派が移民政策の変更を試みたにもかかわらず、文化的保守主義者の抵抗が極めて強いこと、また、共和党主流派にそのような保守派の反発を抑える力がないことを明らかにした。このような中で、当初は民主、共和両党の協力を得て包括的移民改革を実現するよう目指していたオバマは、その実現が困難だと痛感することになる。その結果、オバマは、2014年に行政命令を出すことによって移民法の在り方を変革しようと試みるようになった。

なお、オバマはそれに先立つ2012年にも、移民に関連して行政命令を出している。

2012年の行政命令は、16歳の誕生日より前に入国した31歳未満の者で、2007年7月15日以来アメリカに不法滞在している者のうち、犯罪歴がないなどの一定の要件を満たした者に、2年間の合法的な滞在と労働を認めようとするものである。ただし、そのような若者に合法的地位は与えるものの、市民権を与えるわけではない。

2014年の行政命令は、2012年の行政命令をさらに推し進めたものであり、アメリカ市民と合法的滞在者の親、370万人と、100万人の若者に対し、国外退去処分を3年間免除するとしている。アメリカ国内に5年以上滞在している不法移民が対象とされ、犯罪歴がないことを証明するとともに、税の未納分を支払うことが条件である。彼らには国内で合法的に労働することも認められるものの、市民権が与えられるわけではないし、オバマケアの補助金も受けることはできない。

オバマが行政命令を出す根拠の一つとしてあげたのは、議会が移民法を執行するのに十分な財政的資源を政府に与えていないということだった。行政命令の目的は、法を適切に執行することにある。議会の決定はしばしば妥協の産物であり、とりわけ重要な部分について曖昧な文言が使われていることも多い。また、法執行に関して十分な予算が割り当てられるのも稀である。このような制約の中で効果的に政策を実施するには、行政部が裁量をきかせて政策の執行基準を明確化することが必要だと考えられており、連邦最高裁判所も行政裁量の合憲性を認めている。移民政策についてこのような裁量をきかせることは、レーガンやブッシュ親子など、歴代の共和党大統領も採用してきた手法である。

このオバマの行政命令に対して共和党は猛反発し、連邦予算を通すことを拒否して連邦政府の閉鎖も念頭に置きながら抗戦すべきだとの主張もなされた。しかし、その共和党の戦略には、困難が伴っていた。オバマは行政命令を、移民政策を実施するための予算不足への対応策として提起しているので、議会が予算を停止したり減額したりすると、政権は

より国外退去処分を行わなくなると考えられるためである。その結果、議会は予算は通すものの、不法移民に関連する法を執行する国土安全保障省の予算については2月までのみ承認するという、形式的な抗議をするにとどまったのだった。

これに対し、本格的な抗議をしたのが、州政府である。すなわち、テキサス州と他25州が、オバマ政権が適切な裁量の幅を逸脱した行政命令を出したとして、禁止命令を求めて裁判所に提訴したのである。州や市などの政府は住民の移動を拒否することができないにもかかわらず、連邦の方針に従って、あるいはそれを破って流入してきた移民に対して、医療、教育などのサービスや法執行の費用を負担しなければならない、連邦の政策のコストを一方的に払わされているとの不満がその背景にあったと考えることができる。そして、連邦控訴裁判所が禁止命令を認めたため、オバマ政権は最高裁判所への提訴をしており、2016年夏までには決着がつくと考えられている。

3. 2016年大統領選挙と白人のバックラッシュ

(1) トランプ現象と共和党候補のバンドワゴン

移民問題は当初、2016年の大統領選挙の重要問題になるとは想定されていなかった。移民問題が争点になる場合には、合法移民に対するサービス支出が問題になる場合もあれば、不法移民に対する取り締まりが問題になることもあった。アメリカ国籍を持っている中南米系の人々は、合法移民は言うに及ばず、不法移民、さらには以後不法に越境してきたいと考えている人々と関係の深い人も多かった。そもそも、有権者の多くが中南米系アメリカ人、合法移民、不法移民を明確に区別していない以上、移民や不法移民に対して批判的な議論が展開されるようになると、中南米系アメリカ人の人々が不快を感じる可能性が高かった。

先ほど説明したとおり、移民問題は党派を横断する争点であり、民主、共和両党内に、移民に好意的な人々と批判的な人々を抱えている。しかし、近年の民主党内では、移民に批判的な立場をとる人々が減少していた。経済的保護主義者は、白人のブルーカラー労働者と労働組合が中心となっていた。そのうち、白人ブルーカラー労働者は1980年代以降、主として黒人の福祉受給者に対する反発をもとに、政党支持を民主党から共和党に変えるようになっていた。一方の労働組合については、近年の労働組合加入率の低下を受けて、人口が増大しつつある移民労働者を労働組合の構成員にするよう模索するようになり、移民に対して敵対的な態度をとらなくなってきた。このように移民に批判的な立場をとる勢力が弱体化した結果、民主党は移民に好意的な態度をとるのが容易になっている。

それに対し、共和党は、党内に移民に批判的な立場を示す人が多い。とはいえ、共和党

も人口が増大しつつある中南米系の支持をある程度は確保したいと考えていたため、できるだけ移民問題を争点化しないように努めるはずだと考えられたのだった。

しかし、移民問題を積極的に取り上げたドナルド・トランプの支持率が上昇するという、共和党主流派にとって想定外の事態が発生した。トランプは、6月の出馬表明の際に、メキシコからの移民について、「麻薬や犯罪を持ち込む。彼らは強姦魔だ」と述べ、不法移民の流入を防ぐために米墨国境に「万里の長城」を建設すると公約した。トランプは後に、万里の長城建設費用はメキシコ政府に払わせると述べるようになった。また、アイゼンハワー政権期に行われた不法移民掃討作戦であるウェットバック作戦を称賛するとともに、自らが大統領になればオバマ大統領が出した行政命令も撤回し、アメリカ国内に存在する不法移民をすべて強制送還させると宣言した。

米墨国境経由で麻薬がアメリカに流入しているのは事実であるものの、麻薬はごく一部の密売人によって持ち込まれているのであって、メキシコからの移民の犯罪率を取り立てて高いわけではない¹⁴。すでに米墨国境地帯の大部分にフェンスが立てられていることを考えると、さらに巨額の費用をかけて万里の長城を設置することに意義があるとは考えにくいし、メキシコ政府にその費用を負担するインセンティブも義務もない。このように、トランプの発言には問題が多い。しかし、アメリカの政党の候補は予備選挙や党員集会で決定されるため、政党は候補者選定権を持たないし、基本的には出馬を希望する人に立候補をやめさせることもできない。

共和党主流派が対応に困っている中、トランプが移民問題を取り上げて移民を批判すればするほど支持率を上昇させるのを見て、他の候補も移民問題を積極的に取り上げるようになった¹⁵。例えば、黒人で、著名な元神経外科医でもあるベン・カーソンは、米墨国境にフェンスをたて、4分の1マイルごとに国境警備隊員を配置すると約束した。さらには、コヨーテと呼ばれる密入国斡旋人が地下通路を作ってそこから人々を不法に越境させようとする可能性があるとして述べ、地下通路を発見して破壊するため、兵器を搭載したドローンを搭載して空爆を行うとも述べるようになった。

他の候補はトランプやカーソンほど過激な立場はとらないものの、国境警備の人員の増強と技術強化を通して、米墨国境地帯のセキュリティを強化するべきと主張するようになった。また、政府関係者が移民の法的地位を調べるのを容易にするとともに、地方政府が連邦の移民法を執行しない「逃げ込み場」となるのを阻止するための措置をとると主張するようになった。なお、国籍の出生地主義原則を定めた合衆国憲法修正第14条の規定をめぐっては、トランプ、カーソン、クルーズが批判しているものの、ブッシュとルビオは同規定の支持を表明している。

(2) 世論の動向

このような共和党候補の立場は、アメリカの一般有権者の意向とは合致していない¹⁶。

2015年9月に行われた世論調査の結果をしてみると、国境フェンスの建設については、白人が54%、共和党支持者は73%が支持しているものの、アメリカ国民全体では46%が支持しているに過ぎない。黒人の支持率は33%、中南米系の支持率は25%、民主党支持者の支持率は29%、無党派層の支持率は44%である。

アメリカ国籍の出生地主義原則については、共和党支持者の支持率は44%にとどまるものの、全体の支持率は60%に及ぶ。中南米系の支持率は79%、黒人の支持率は70%に及ぶが、白人の支持率は53%にとどまっている。民主党の支持率は75%、無党派層の支持率は58%である。

また、一定の要件を満たした不法移民への合法的滞在許可については、アメリカ国民全体の74%が支持している。中南米系は87%、黒人は83%、民主党支持者の80%が支持しており、白人の支持率も68%、共和党支持者の支持率も66%に及ぶ。ただし、彼らに市民権を付与することについては、民主党支持者の場合は57%、中南米系は62%が支持しているものの、世論は全体的に否定的な反応を示している。

世論調査の結果を見ると、共和党候補の対応は共和党支持者の傾向にある程度合致している。そのため、投票率が低く、活動家の参加率が高い党内候補選出段階では共和党候補の戦略には合理性がある。しかし、投票率が高く、無党派層の支持獲得も目指さなければならぬ本選挙段階では、この戦略は否定的な影響を及ぼす可能性もある。

(3) 共和党の戦略の合理性？

では、今日の共和党候補の戦略には、合理性があるのだろうか。以後マイノリティ人口が増大するにつれて、マイノリティの支持を得ている民主党が有利となり、共和党が大統領選挙で勝利する可能性が低下するとしばしば指摘されている。共和党候補の戦略を批判する人々が念頭に置いているのは、このような議論であろう。

中南米系などのマイノリティの人口が増大しつつあるのは紛れもない事実である。しかし、今日、白人は有権者の75%（人口の63%）を占めており、短期的には、白人の投票行動が重要な意味を持つ。白人のバックラッシュに関する研究によれば、マイノリティ人口、とりわけ、中南米系移民の人口が多い州では、白人による反発が共和党に大きな力を与えていることが明らかにされている¹⁷。

(4) 不法移民に対する見方と政党支持

この問題は不法移民に対する見方と政党帰属意識の関係を検討すればよりはっきりする。

不法移民に対する見方と政党帰属意識の関係について調査した研究によると、不法移民に好意的な立場をとる人は民主党を、否定的な立場をとる人は共和党を支持する傾向がある。しかも、これは単なる相関関係ではなく、移民に対する認識が党派支持に影響を及ぼしている。もちろん、移民に対する態度が政党支持を規定しているわけではないが、移民に対する態度は独立に政党支持に影響を与える変数なのである¹⁸。

なお、この調査によれば、有権者は不法移民、移民、中南米系という言葉を区別して用いているわけではなく、それらの用語を入れ替えても同様の結果がみられるという。その一方で、有権者はアジア系については異なった態度を示しており、アジア系に好意的な立場をとる人は共和党を支持する傾向がみられるという。同調査は、アジア系はモデル・マイノリティと見なされていることがその背景にあるのではないかと推測している¹⁹。

また、不法移民に対する態度と共和党への投票率の関係を分析した研究によれば、大統領選挙、連邦下院議員選挙、連邦上院議員選挙のいずれの場合でも、不法移民に対して否定的な態度を示す者は共和党候補に投票する傾向があることを示している。これについても、単なる相関関係ではなく、不法移民に対する態度が共和党への投票につながるという関係性が見いだされている²⁰。

不法移民に関する世論の意識と共和党候補の間にずれがあるのは確かだが、以上の結果は、反不法移民の風潮を作り出せば、白人が共和党に投票する状況を作り出せる可能性があることを示唆している。

1970年代と80年代には、中南米系を除いた場合でも白人は民主党支持者が多かったことがわかる。しかし、1990年代以降、中南米系を除く白人は、共和党を支持する傾向が顕著に強まっている²¹。民主党が移民に寛大な態度を示す一方で、共和党が移民に強硬な態度を示すようになったことが、この傾向を強化していると推測することができるだろう。

民主党も、近年はマイノリティに目を向けすぎて、白人票をとることができなくなっていることを自覚している。そのため、民主党が白人対策を講じていると思われる現象もみられるようになっている。例えば、クリントン政権期以降の民主党が、社会福祉の受給に際して福祉受給者に勤労を要求するようになったことはその表れだと言えるだろう。また、オバマも大統領就任前から、黒人のライフスタイルを批判する演説を繰り返していた。それも広義の白人対策だったということもできるのかもしれない。

4. 今後の展望

本稿でみてきたように、近年のアメリカでは中南米系、アジア系、黒人の全てにおいて、民主党に政党帰属意識を持つ人は、共和党に政党帰属意識を持つ人よりも多い。その結果、共和党は白人の政党、民主党はマイノリティの政党という傾向が顕著になりつつある。

有権者が政党支持別に分かれて対峙することは、一面では、健全な民主主義社会においては望ましいことである。しかし、その政党間の亀裂が人種やエスニシティなど、人々のアイデンティティと密接にかかわり、自らの選択によって変更することができない属性に関する亀裂と一致する場合、望ましくない結果を招来する可能性がある。人種やエスニシティに基づく党派対立が激化している今日の状況は、好ましい状態だとは言えない。

しかし、今後、政党帰属意識や投票行動は変化する可能性もある。本稿では主に中南米系についての分析を行ってきたが、他の興味深い事例として黒人について簡単に言及しておきたい。近年ではアフリカやカリブ海諸国出身の黒人移民が増大しており、全ての黒人の一割を占めるに至っている。彼らは出身国ではエリートに属しており、その価値観は、奴隷の子孫である黒人よりも、共和党の白人のそれに近いと言われている²²。例えば、共和党のW・ブッシュ政権で国務長官を務めたコリン・パウエルはジャマイカ系である。また、2016年大統領選挙で共和党候補となることを目指しているベン・カーソンのように、移民の子孫ではないが共和党を支持する人も徐々に増えつつある。

このように考えれば、今後のアメリカの人種とエスニシティをめぐる政治の在り方は、共和党の選択に大きく左右されると想定できる。共和党が移民問題を白人の多数派にアピールすることを目的として使い続ければ、アメリカ政治は人種により分断され続けるだろう。その一方で、共和党がより広範な人々を対象として穏健な戦術をとるならば、移民を統合し、人種的分断が少ない政治が招来されるだろう。

共和党のポール・ライアン下院議長は、2017年になるまでは、移民政策について行政府と協調することはないと宣言している。その根拠は、オバマ政権の移民政策を信頼することができないからだという²³。

このライアンの発言に対し、移民問題研究センター所長のクリコリアンは、以下のような懸念を示している。すなわち、もし民主党が大統領選挙に勝利すれば、ライアンはその後にも移民法改革について行政府と協調しないかもしれない。しかし、共和党候補、特にルビオが大統領になれば、ライアンは移民法改革の実現を目指すのではないかというのである²⁴。

このように、2016年大統領選挙の結果は、移民国家アメリカの将来を考える上で大きな意味を持つ可能性があるといえるだろう。

—注—

- ¹ アメリカの移民と政治の関係については、西山隆行『移民大国アメリカの苦悩(仮題)』(ちくま新書、近刊予定)で詳述する予定であり、詳細については同書を参照していただきたい。また、本稿の作成にあたり多くの新聞報道等を参照したが、様々な記事で言及されている事柄については特段の脚注を付さない。
- ² Paul Taylor, and D’Vera Cohn, “A Milestone En Route to a Majority Minority Nation,” *Pew Social & Demographic Trends*, November 7, 2012.
- ³ Chris Cillizza, “The GOP’s Demographic Problem — in 1 Chart,” *Washington Post* November 12, 2012.
- ⁴ アメリカ政治の基本的特徴については、西山隆行『アメリカ政治—制度・文化・歴史』(三修社、2014年)を参照のこと。
- ⁵ William H. Frey, “Can a Trump-style Republican survive America’s ‘Diversity Explosion?’” *Brookings Institution*, <<http://www.brookings.edu/blogs/the-avenue/posts/2015/09/15-trump-republican-diversity-explosion-frey>>, 2015年11月20日アクセス。
- ⁶ (1)と(2)で記されるアメリカの移民問題をめぐる政治の特徴については、西山隆行「移民政策と米墨国境問題—麻薬、不法移民とテロ対策」久保文明・松岡泰・西山隆行・東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編著『マイノリティが変えるアメリカ政治—多民族社会の現状と将来』(NTT出版、2012年)、西山隆行「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」『甲南法学』第54巻1・2号(2013年)の記述に基づいている。
- ⁷ 西山隆行「2012年アメリカ大統領選挙とマイノリティ—政党政治のゆくえ」『甲南法学』第53巻4号(2013年)。
- ⁸ Marisa Abrajano, and Zoltan L. Hajnal, *White Backlash: Immigration, Race, and American Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 2015), pp. 213-214.
- ⁹ Matt A. Barreto, *Ethnic Cues: The Role of Shared Ethnicity in Latino Political Participation*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2010).
- ¹⁰ Lisa Garcia Bedolla, *Latino Politics*, (New York: Polity, 2009), pp. 119-149.
- ¹¹ Jeremy W. Peters, and Ashley Parker, “Marco Rubio’s History on Immigration Leaves Conservatives Distrustful of Shift,” *New York Times*, November 14, 2015.
- ¹² David A. Fahrenthold, et al., “Seven key questions on immigration, and how top GOP candidates answer,” *Washington Post*, November 15, 2015.
- ¹³ オバマの行政命令とその意味については、西山隆行「オバマ大統領が目指す移民改革—行政命令で“強行”した背景」*The PAGE*, 2014年12月19日、<<http://thepage.jp/detail/20141219-00000002-wordleaf>>2016年1月10日アクセス。
- ¹⁴ 米墨国境付近の麻薬問題については、西山「移民政策と米墨国境問題」。
- ¹⁵ 共和党候補の移民政策の比較については、Fahrenthold, et al., “Seven key questions on immigration.”
- ¹⁶ 以下の世論調査結果については、“On Immigration Policy, Wider Partisan Divide Over Border Fence Than Path to Legal Status: 60% of Public Opposes Ending ‘Birthright Citizenship,’” *Pew Research Center*, October 8, 2015.
- ¹⁷ Abrajano and Hajnal, *White Backlash*.
- ¹⁸ *Ibid.*, pp. 63-87.
- ¹⁹ *Ibid.*, pp. 54-55.
- ²⁰ *Ibid.*, pp. 88-111.
- ²¹ *Ibid.*, pp. 80-81.
- ²² 松岡泰「黒人社会の多元化と脱人種の政治—1990年代以降を中心に」久保、他編著『マイノリティが変えるアメリカ政治』。
- ²³ Nicholas Fandos, “Paul Ryan Says He Won’t Work With Obama on Immigration Reform,” *New York Times*, November 1, 2015.
- ²⁴ David Weigel, “Ryan says ‘no’ on immigration deal, but conservatives still fret,” *Washington Post*, October 27, 2015.

第13章 文化戦争による分裂：同性婚／中絶／福音派

藤本 龍児

はじめに

アメリカは、あらためて「分裂」の危機に瀕しつつある。

アメリカの分裂は、近年では「大きな政府 vs. 小さな政府」や「貧困層 vs. 富裕層」などの対立として捉えられることが多い。また、それらが「民主党 vs. 共和党」の対立に結び付けられ、「リベラル vs. 保守」という枠組みのもと、政治的、経済的次元で論じられてきた。実際、2016年の大統領選挙においても、下層中産階級（Lower-middle class）の不満や不安が「反既成政治・反主流」という形で噴き出している。そうした格差の問題は、ヨーロッパや日本にも通じる大きな問題にちがいない。

しかし、アメリカの分裂は、より深い文化的次元からも生じている。具体的には、中絶や同性婚など価値観をめぐる対立であり、それが「文化戦争」と呼ばれるものにほかならない。そして、そのさらに奥底には宗教的次元が横たわっている。例えば、選挙の出口調査によれば、少なくともここ二十年間で「ゴッド・ギャップ（God Gap）」が生じている¹。「ゴッド・ギャップ」とは、教会の礼拝によく出席する人は共和党に投票する傾向にあり、あまり出席しない人は民主党に投票する傾向にある、ということである。これは、どの教会や教派に所属するかということとは関係がない。いずれに属しているにせよ、宗教への関与の度合いが政党支持を左右する、ということである。とくに2004年の大統領選挙では、イラク戦争の渦中にあつたにもかかわらず、同性婚などの価値観をめぐる問題のほうに重視された。そこでは、宗教保守層である「福音派」の多くが共和党に投票したのである。この「福音派の勝利」と言われた選挙以降、民主党は、宗教票を取込むことを課題とするようになっていく。オバマも、当初は次のように言っていた。

中絶の問題について意見が一致することはないでしょう。しかし、望まない妊娠を減らすという点では同意できます。……同性婚についても意見が分かれるでしょう。しかし、ゲイやレズビアンの人たちにも、愛する人を病院で見舞い、偏見から自由な人生を過ごす権利があることには賛同できると思います。（指名受諾演説「アメリカの約束」2008年8月28日）

このようにオバマは、中絶や同性婚の問題に中立的な立場をとって文化戦争の融和をは

かり、福音派の一部から支持を得ることに成功した。Yes, We can! に象徴されるように We を強調し、様々な分裂回避を課題としたオバマにとって、これは一つの成果であったと言えよう。

ところが 2012 年 5 月、オバマ大統領は、明確に「同性婚」に賛成することを表明した。リベラル派の支持を固めるために、宗教保守層を切り捨てたのである。これは、オバマが文化戦争の回避という課題に挫折した、ということにほかならない。

そして 2015 年 6 月には、連邦最高裁が「同性婚を禁止する州法は違憲」というオーバーグフェル判決をくだした²。この判決により、全ての州で「同性婚」が許可されることになったのである。しかし、これで「同性婚」の問題が決着したわけではない。判決では、9 人の連邦最高裁判事が「5 対 4」に割れた。2015 年のピューリサーチセンターの世論調査でも、賛成が 55%、反対が 39%となっている。この反対勢力は、あとで見るように、根強いものと考えられる。とすれば、この判決によって「文化戦争」による亀裂はむしろ深くなった、と言えよう。そしてその亀裂は、宗教的次元から生じていると考えられるのである。

こうした文化戦争によるアメリカの分裂については、どのような見方をすればよいのだろうか。一般には、「世俗主義 vs. 原理主義」「世俗派 vs. 信仰派」といった対立図式が、「民主党 vs. 共和党」に結び付けられて論じられている。しかし、そうした解釈の仕方には、大きな問題が含まれていると言わねばならない。また、宗教勢力や原理主義を担う勢力として、「福音派」が注目されている。しかし、これもまた、誤解されることの多い概念である。

本報告ではまず、とくに 2012 年以降にアメリカの分裂を促進している「同性婚」の問題について振り返る。次に、同性婚だけでなく文化戦争全体の動向を見通すためにも、これまで中心的な争点となってきた「人工妊娠中絶」をめぐる経緯を見ていく。もちろん、それらにかんする多くの事例について、一つひとつ詳しく見ていくことはできない。しかし、代わりに、利益団体の運動や議会での攻防、大統領の施策、連邦最高裁の判決、連邦と州の関係、世論の動向など、多様な側面を見ていく。最後に、そこへ福音派の展開を重ね合わせ、文化戦争の全体的な流れを描くことにしたい。そうすれば、オバマ以後の文化戦争を展望するための視座が得られる、と考えるからである。

1、文化戦争と同性婚

「文化戦争 (Culture War)」を、たんに文化的価値観をめぐる対立や闘争だとすれば、アメリカでは、植民地時代からそれを繰り返してきたと言えよう。しかし、とくに 1960

年頃からは、社会的には移民文化やセクシュアリティの多様性が増加し、思想的には人権擁護などのリベラル化が進んだことによって新たな局面に入っていた³。具体的には、人工妊娠中絶や同性愛、公立学校における祈り、移民、銃規制などをめぐり、大きく二つの陣営に分かれて対立するようになったのである。そうした多様性をめぐる闘争は、1980年代末頃から1990年代に最も盛んになっていった⁴。

それを受けて1991年、宗教社会学者であるジェームズ・ハンター (James Hunter) が、*Culture Wars: The Struggle to Define America* という本を書き、「文化戦争」という見方を提唱したのである⁵。

この言葉は1992年、パット・ブキャナン (Pat Buchanan) が使ったことによって、広く一般にも用いられるようになった。ブキャナンは、CNNの政治討論番組『クロスファイアー』の初代司会者として有名になり、この1992年と1996年の大統領選挙に共和党から立候補している。共和党全国大会の基調演説でブキャナンは、「文化戦争」という言葉を用いて人工妊娠中絶や同性婚、ポルノなどをやり玉にあげた。そして、キリスト教的価値観を掲げて「私たちの文化を、そして私たちの国を取り戻さなければならない」と激しく訴えたのである。

こうした姿勢は、右派の不寛容な態度として、民主党からはもちろん、共和党内の穏健派からも警戒された。しかしこれを、たんに過激な候補者の独自の主張として片づけるわけにはいかない。実際1992年の共和党の綱領でも、例えば、同性愛者の軍への入隊にたいしては「秩序と規律」のために反対する、と謳われている。また、これ以降、文化戦争という言葉は、左右立場を問わず使われるようになった。文化戦争が、アメリカの分裂を生じさせるとともに、それが深刻な問題として続いていることを表していると言えよう。

文化戦争は今世紀に入り、オバマによっていったんは融和が図られたが、まもなくそのオバマ自身によって再燃させられることになる。その火種となったのは「同性愛」や「同性婚」であった。それらの問題は、何を争点としてあらそわれ、どのような経緯をたどってきたのだろうか。

二つのうちではまず「同性愛」の問題が、1969年のストーンウォール事件を契機に広く認識されるようになった⁶。この事件は、ニューヨークのゲイバー「ストーンウォール・イン」に警察が踏み込み捜査をし、それに対して起こった暴動のことである。すでに触れたように、1960年代のアメリカでは、リベラリズムが急進化し、ヒッピー・ムーヴメントや性の解放、ドラッグなど、既存の秩序に激しく挑戦する「対抗文化 (counter culture)」が席捲した。それに伴いニューヨークなどには、同性愛者が集う場所も次第に形成されていき、市当局や警察との緊張が高まっていた。なぜなら当時のアメリカには、「同性愛」を禁

止する「ソドミー法」があったからである。ソドミーとは、聖書の「創世記」に出てくる古代の町「ソドム」に由来している言葉にほかならない。ソドムの住民は、同性愛などの罪悪のため、神によって滅ぼされたという。そのような名称の法律で禁じられていたことから、当時の「同性愛」とキリスト教的価値観の関係が分かるだろう。

ストーンウォール事件以後、同性愛者の「解放」を求める運動が活発になり、1970年代中頃からは、人権運動の潮流にのって同性愛者の「権利」を求める運動が展開されていく。1980年には、同性愛者のための政治団体として「ヒューマン・ライツ・キャンペーン (HRC : Human Rights Campaign)」が結成された。その後 HRC は、アメリカ有数の権利擁護団体に成長していく。

とはいえ当時はまだ、同性愛者に厳しい時代が続いた。1980年代前半には、同性愛者のあいだで HIV 感染者が急増し「エイズは同性愛者の病気」という偏見が広がったのである。また 1986年のバウワーズ判決では、「5対4」という僅差でソドミー法が合憲であるとされた⁷。それに対して 1987年には、ニューヨークで「アクトアップ (ACT UP : AIDS Coalition to Unleash Power)」が結成されている。アクトアップは、HIV感染者の権利拡大を目指す組織であるが、同性愛者を支援する団体ともなった。また、この頃には、軍隊における同性愛者の権利も主張されるようになっていく。当時の軍においては、同性愛者は入隊できず、入隊後に発覚すれば除隊を余儀なくされていたからである。

あとで見るように、こうした同性愛をめぐる一連の運動にたいしては反対勢力も形成され、政党を動かすまでになっていく。例えば先に触れたように、1992年の共和党綱領では、同性愛者の軍への入隊にたいして反対が表明された。ただし、それらの反対は過激な調子を帯びており、広い支持を得られたわけではなかったことにも留意しなければならない。

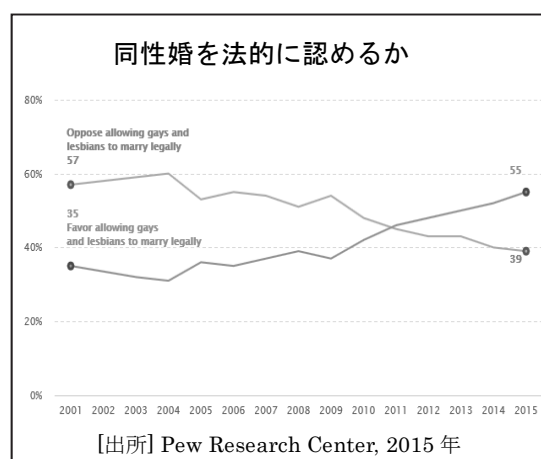
そうしたことも影響して 1992年の大統領選挙で勝利したのは、民主党のビル・クリントンであった。選挙中クリントンは、軍における同性愛者の服務禁止を撤廃するという公約を掲げ、同性愛者からの支持を集めることに成功している。しかしこの公約は、大統領就任後、軍の幹部や保守勢力から反対されて実現できなかった。代案として出されたのが 1994年の「DADT : Don't Ask, Don't Tell」規定である。この DADT は、同性愛者であるかどうかについては「訊くな、言うな」ということであり、公にならなければ、軍においても同性愛者を容認する、という妥協策であった。

このように「同性愛」への支持は少しずつ拡大していったと言えるだろう。しかし、それでも「同性婚」への支持は、あまり拡大していなかったと言わざるをえない。例えば 1996年、ハワイ州で同性婚が認められそうな情勢になり、それを危惧した連邦議会は「結婚防衛法 (DOMA : Defense of Marriage Act)」を可決した。DOMA とは、結婚を「一人の男

性と一人の女性の法的な結合」と定めた連邦法のことであり、反同性婚の法案にほかならない。1994年の中間選挙では共和党が大勝しており、連邦議会がDOMAを可決するのは当然だと言えよう。しかし、同性愛を支持していたはずのクリントン大統領も、拒否権を発動せず、署名してこれを成立させたのである。この法案の成立を受け、同性婚の禁止を法制化した州は37州にもものぼった。

しかしDOMAの成立は、かえって同性婚を求める運動に火をつける。2000年にはヴァーモント州の議会が、全米で初めて「シヴィル・ユニオン (Civil Union)」を認める法案を通過させた。シヴィル・ユニオンとは、同性愛者カップルに、遺産相続など、異性婚の夫婦と同等の権利を認める法律である。厳密には結婚ではないとされ、DOMAには抵触しないとされた。

2003年には、ようやく連邦最高裁判所がローレンス判決で、ソドミー法に「6対3」の違憲判決をくださった⁸。また同年には、マサチューセッツ州で、州裁判所が同性婚を認める判決を出した⁹。これにより2004年には、いよいよ全米で初めて「同性婚」が合法化されることになったのである。DOMAがあるので連邦法上では認められないが、マサチューセッツの州法上で「結婚」と認められる形となった。



それに対してブッシュ大統領は、同性婚を禁止する憲法修正を目指すようになる。しかし、大統領選があった2004年と、ブッシュ再選後の2006年に提出された憲法修正案は、いずれも両院で否決された。この頃には、「同性愛」のみならず「同性婚」への理解も進んできたと言えよう。そのことは上の世論調査からも確認できる。

こうした潮流のなか2008年の大統領選挙では、オバマが中立の立場をとりつつも、DADTの撤廃を公約として掲げた。DADTは当初、同性愛者に配慮してつくられたものであったが、セクシュアリティを監視し、自らを偽らせるものであり、差別の温床となっていたからである。実際、制定以来、除隊させられた兵士はおよそ1万4千人にのぼった。オバマは、大統領就任後しばらく手間取ったものの、2010年12月には「DADT」を廃止する法案に署名し、翌2011年9月には完全撤廃が実施された。またこの年、オバマは、それまで支持していたDOMAを違憲だと言い始める。

そして、先にみたように2012年、「同性婚」支持を表明することになるのである。続いて2013年には、連邦最高裁がDOMAを違憲とするウィンザー判決を出した¹⁰。かくして

ついに2015年、連邦最高裁で、同性婚を認めるオーバーグフェル判決が出たのである。

このように同性婚が許容されるようになってきた理由には、いまやアメリカ最大のLGBT (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender) 権利擁護団体となったHRCなどのロビー活動が大きかったことは間違いない。しかし、それもさることながら、広く社会的に権利擁護運動が展開されることによって「同性愛」を公表できる環境が整備された、ということの効果も大きかったと考えられる。2013年にCNNなどが実施した調査によると、家族や友人に同性愛者がいるアメリカ国民は、57%にのぼった¹¹。同性愛者が身近にいることがわかれば、戸惑うことはあるにしても、考える機会が増えることは確かであり、理解が深まりやすいと言えるだろう。例えば、同性婚に反対していた共和党のある議員は、息子から同性愛者であるとカミングアウトされ、次第に姿勢を転換し、ついには同性婚の合法化を積極的に進めるようになった¹²。さきほど挙げた世論調査でも、2015年の時点で賛成が55%、反対が39%となり、同性婚を支持する人びとが増加している傾向が確認できる。

しかしそれでは、同性婚への理解と支持は、このまま拡大していくのだろうか。そのことを考えるために、また何より、文化戦争の全体的な動向について考えるためにも、人工妊娠中絶の問題について見ていきたい。

2、文化戦争と人工妊娠中絶

人工妊娠中絶の問題は、文化戦争のなかでもひととき激しく争われてきた、と言ってよいだろう。その争いは、女性の選択権を至上のものとするプロチョイス (pro-choice) 派と、生命を至上のものとするプロライフ (pro-life) 派に分かれて争われている。

1960年代の反体制運動やカウンター・カルチャーのなかでは、性の解放と同様に女性解放運動も盛んになり、中絶の自由をうったえる運動も起こっていった。1967年には、「全米女性機構 (NOW : National Organization for Women)」が設立される。NOWは、広く女性の権利を訴え、その一環として中絶の自由化を推進していった。また1969年には、プロチョイスを専門に活動する「全米中絶生殖権行動連盟 (NARAL : National Abortion and Reproductive Rights Action League)」が設立される。これらのプロチョイス団体の運動によって、州レベルでは中絶を認める動きも出るようになっていった。そうした動きと並行して1960年代後半には、民主党が中絶を認める方針を取り始め、1972年の民主党綱領では、女性の権利や中絶の自由化が謳われるようになるのである。

そして1973年、連邦最高裁判所で、この問題の焦点となるロウ判決が出た¹³。これは、(母体の生命を救済する場合をのぞき) 中絶を禁止したテキサス州の州法を違憲としたものである。「妊娠を継続するか否かにかんする女性の決定はプライバシー権に含まれる」と

され、中絶は憲法によって保障された権利であるとされた。

この判決では、妊娠期間を三つに分ける「トライメスター (trimester)」という枠組みが提示された。妊娠第一期（～3ヶ月）には、危険性が低いので、女性と主治医が相談のうえで自由に中絶について決定できる。第二期（4ヶ月～24週）には、母体の健康を保護するために州による規制を認める。第三期（24週～）には、胎児が「ヴァイアビリティ (viability)」を得るので、胎児の生命を保護するために（母体に危険がある場合をのぞいて）州による規制や禁止を認める、とした。ヴァイアビリティとは、胎児が母体外でも生きていける「生存可能性」のことである。

このロウ判決では、「7対2」と大きな差がついたが、これで決着がついたわけではなかった。逆に、熾烈な文化戦争が繰り広げられるようになっていく。ロウ判決に反発してプロライフ派が形成され、社会運動やロビー活動が拡大していくことになったのである。例えば1973年、ロウ判決が出た半年後には「全米いのちの権利委員会 (NRLC: National Right to Life Committee) が設立された。NRLCなどのプロライフ団体は、ロウ判決の破棄や、中絶禁止のための憲法修正を最終目標として掲げ、まずは公的資金から中絶費用を支出することの禁止などを訴えるようになる。この運動が全米各地に広がるにつて、人工妊娠中絶の問題は、州議会議員選挙、連邦議員選挙、そして大統領選挙で大きな争点となり、議員のなかにもプロライフ派が増えていく。

1976年には、連邦議会で「ハイド修正条項」が成立した。これは、低所得者向けの公的医療保険制度「メディケイド」のなかで、緊急性のない中絶に公金を支出することを禁じるものである¹⁴。また、同年におこなわれた大統領選挙でも、人工妊娠中絶は政治問題として取り上げられ、民主党は中絶を支持し、共和党は綱領で中絶反対をうたった。後でみるように、この選挙では、中絶などのモラル・イシューが影響してカーターが勝利したが、プロライフ派の満足のいく結果は得られなかった。この頃からプロライフの組織は、政治への関与を強めていく。

共和党は1980年、党の綱領に、公金支出の禁止や中絶規制のみならず、初めて中絶禁止のための憲法修正を掲げた。そしてその後のレーガンーブッシュ政権では、大統領府によって中絶規制がなされていく。連邦資金を（治療薬開発のための）胎児組織研究に支出することの禁止、妊娠や避妊にかんするカウンセリングの禁止、中絶や避妊を支援する外国団体への資金援助の禁止（メキシコシティ・ポリシー）、中絶薬 RU-468 の輸入禁止などである。このようにロウ判決以降、プロライフ派が攻勢をつよめ、文化戦争は深刻化していったのである。

この頃には司法の場でも、ロウ判決をめぐる攻防は激しくなっていた。保守的な州では、

中絶を規制しようとする州法が次々に制定され、それらの合憲性をめぐる訴訟が連邦最高裁まで持ち込まれるようになったのである。1983年のアクロン判決では、中絶を規制するオハイオ州法を違憲とした。この州法は、15歳未満の少女が中絶を望むばあい、医師は、親や裁判所から同意を得なければならない、ということを決めたものである¹⁵。続いて1986年のソーンバーグ判決では、中絶前に医者が詳しくそのリスクを説明するように定めたペンシルバニア州法が違憲とされた¹⁶。

これらの結果をみる限り、中絶規制を目指すプロライフ派は敗北してきたようにみえるだろう。しかし、注目しなければならないのは、アクロン判決は「6対3」、ソーンバーグ判決は「5対4」というように賛否が推移している、ということである。ロウ判決が「7対3」だったことからすれば、次第にプロライフ派が盛り返していることが分かるだろう。

そして1989年のウェブスター判決では、いよいよ一定の中絶規制が合憲とされた。「5対4」の判決で、賛否が逆転したのである。生命は受胎の時から始まるとし、公的資金や公的施設の使用を禁止するミズーリ州法が合憲とされた。また、この州法では、妊娠20週以降にヴァイアビリティの検査を義務づけていた。これは、ロウ判決で示されたトライメスターに依拠せず、ヴァイアビリティをいっそう重視した判決であると言える。これにより、ロウ判決が破棄されるまでではなかったものの、ある種の中絶規制が合憲となり州の権限が強くなったのである。

こうした司法判断の変化は、政治的観点からみて、「大統領の判事指名による連邦最高裁の保守化」という説明がなされることが多い。レーガン大統領は、1981年にサンドラ・オコーナー (Sandra O' Connor)、1986年にアントニン・スカリア (Antonin Scalia)、1988年にアンソニー・ケネディ (Anthony M. Kennedy) の三人を任命することができた。さらに、その後も、ロウ判決を支持していた判事が引退し、ジョージ・H・W・ブッシュ大統領が、1990年にデイビッド・スーター (David H. Souter) を、1991年にクラレンス・トマス (Clarence Thomas) を任命することができた。これにより、保守派とされる判事が5名、リベラル派とされる判事が2名となり、場合によっては「7対2」で、ロウ判決が覆される、という予想もされたのである。

ところが1992年のケイシー判決では、「5対4」でロウ判決が維持された。「ロウ判決を覆すことは、法廷の正当性を著しく損なう」と考えられたからである¹⁷。ただ、中絶の危険性や代替方法についてのカウンセリングをおこなうこと、中絶の予約から手術までに24時間を設けること、ティーンエイジャーのばあいは父母のいずれか、あるいは裁判官に同意を得ること、という条件は合憲とされた。これはすなわち、政治的な予測を覆し、連邦最高裁が「中道化」したということを示している。中道派を形成したのは、レーガンやブッ

シュに任命されたオコーナー、ケネディ、スターの三人であった。

このケイシー判決にたいしてプロライフ派は、ロウ判決が覆されるだろうと期待していただけに、大いに不満をもった。しかも、この判決が出された1992年の大統領選では、民主党のクリントンが勝利した。ゆえに、プロライフ派の不満はさらに高まり、過激な行動をとる者まで出てきた。1993年3月、フロリダ州で中絶医が射殺される事件が起きたのである。それまでも、「オペレーション・レスキュー」という団体が、暴力までではないにしろ直接的な行動にでていた。人垣で中絶クリニックを取り囲んで座り込み、訪れる妊婦に中絶を思い止まらせようとするのである。また、中絶をおこなうクリニックやプロチョイス団体に、脅迫や侵入、放火などをする事件も起きていた。しかし殺人は、この時が初めてであった。むろん、ほとんどのプロライフ派は、暴力に訴えない。しかし、その後も「プロライフ派による殺人」という逆説的な事件が起き、中絶反対運動の評判を落としたのである。

そのように一部のプロライフ派が過激化している間にも、クリントン大統領によって、プロチョイスの政策が進められている。1993年、ロウ判決から20年目の記念日に、レーガン-ブッシュ政権によって設けられた大統領府の中絶規制が解除された¹⁸。また、1994年には「クリニックへの自由なアクセス法 (FACE: Freedom of Access to Clinic Entrances Act)」が定められた。このFACEによって、中絶クリニックを包囲するなどの直接行動は取り締まられることになったのである¹⁹。またクリントン大統領は、1993年にはルース・ギンズバーグ (Ruth Ginsburg) を、1994年にはスティーブン・ブライヤー (Stephen G. Breyer) を最高裁判事として任命することができた。ギンズバーグ判事は、中絶反対のホワイト判事と交代し、ブライヤー判事は、ロウ判決の多数意見を書いたブラックマン判事の後任となったので、一人リベラル派が増え「6対3」でプロチョイス派の優位が大きくなったことになる。

しかしながら実のところ、ウェブスター判決とケイシー判決が出てからは、各州の権限が拡大し、中絶は制限されるようになっていた。各州の中絶規制はそれぞれであるが、大まかには、公的資金や公的施設の使用禁止、予約から手術までの待機時間の設定、中絶を回避させるためのカウンセリングの義務などである。

さらに1994年の中間選挙では、上下両院で共和党が圧勝し、中絶に反対する政策を次々と打ち出すようになった。なかでもNRLCなどのプロライフ派は、「部分出産中絶禁止法 (PBAB: Partial-Birth Abortion Ban Act)」の成立を目指すようになる。「部分出産中絶」とは、医学用語ではなく、プロライフ派による造語にほかならない。該当する手術方法は想定されていたが、それとは別に、独自の絵図を用いて繰り返しその手術方法が説明され

た。胎児の一部を母体の外に出し、子宮のなかに残された頭部をつぶして除去する、というものである。残酷な中絶方法だという認識が広まり、規制を支持する人びとが増えていった。それに対して NARAL などのプロチョイス派は、次のように反対した。PBAB は、胎児に障害が見つかった場合に仕方なくとられる方法で、しかも妊娠第三期におこなわれる非常に稀な術例である、と。この法案は、1997 年までに二回ほど提出され、議会で可決された。しかし、DOMA の時とは違って、二回ともクリントン大統領が拒否権を発動し、廃案になった。法案については、プロチョイス派が勝利したと言ってよいだろう。

ただし、この間、プロチョイス派の信頼を失墜させる出来事があったことに注目しておかなければならない。全米中絶医師連合の事務局長が、テレビ番組のインタビューで、PBAB のような手術は滅多におこなわれないと述べたが、それは嘘だった、と告白したのである。実際には、第二期におこなわれているものが何千件もあると判明した²⁰。この告白によって、プロチョイス派のなかにも、PBAB に反対するものが出てくる。何より（プロライフ派が主張していたように）手術数を意図的に操作したのではないにせよ、プロチョイス派にたいする一般国民の信頼が損なわれる結果になってしまったのである。

そして 2003 年、あらためて PBAB 法案が提出され、議会で可決された。上院では、賛成 63 票のなかに民主党議員による 17 票も含まれていた。そして今度は、ブッシュ大統領が署名して成立するに至ったのである。さらに 2007 年のゴンザレス判決では、ロウ判決が破棄されることはなかったものの、PBAB 法が「5 対 4」で合憲とされた²¹。

こうした経緯からすれば、ロウ判決以降、大きな流れとしてはプロライフ派が優勢に文化戦争を進めてきた、と言えるだろう。ただし、ロウ判決が維持されていることからして、プロチョイス派が敗北したとも言えない。2015 年の世論調査をみても「全てあるいはほとんどのケースで中絶を法的に認める」は 51% で、「認めない」は 43% であった。



このように人工妊娠中絶の問題を確認してくると、今後の反同性婚運動の展開についても、大まかな予想ができるだろう。プロライフ運動の展開からすれば、反同性婚の運動も、同性婚を禁止する憲法修正やオーバーグフェル判決の破棄を大きな目標とし、当面は同性婚をあらゆる形で規制していく形で進められる、という予想である。

もちろん、同性婚と中絶をまったく同様に捉えることはできない。しかし、文化戦争の問題としては、この二つを同じ大きな枠組みのなかに位置づけてもよいと考えられる。と

いうのも、反対勢力の中心となっているのが共通して「福音派」だからにほかならない。いずれの問題でも、反対勢力はおおよそ4割であるが、その核には宗教的価値観があると考えられるのである。そこで最後に、これまで確認してきた二つの文化戦争の経緯に、福音派の動向を重ねて見てみたい。

3、文化戦争と福音派

もともと「福音派 (evangelical)」は、カトリックに対するプロテスタントを意味していた。しかし、アメリカのプロテスタント教会は、1920年代から1930年代にリベラル派と保守派に分裂していく。1942年には、保守的な信仰理解をもつ教会が集まって「全米福音派連盟 (NAE : National Association of Evangelicals)」を結成した²²。ただ NAE には、福音派を多く擁する南部バプティスト連盟 (SBC : Southern Baptist Convention) が加盟していない。また 1950年代からはビリー・グラハム (Billy Graham) の活躍もあって、福音派はさまざまな垣根を越えて広がっていく。現在ではカトリック信者のなかにも福音派を自称するものが出てきた。これらのことを踏まえると、所属する教会や教派、あるいは組織によって福音派を理解することは難しい、ということが分かるだろう。

ゆえに現代の福音派は、ひろく「保守的な信仰理解を共有する教派横断的集団」のことを指す、と考えなければならない。福音派に確固とした条件はないが、宗教的な体験に基づいて精神的な生まれ変わりをする経験、すなわち「ボーン・アゲイン (born again)」の経験をもつことが特徴として挙げられる²³。福音派の規模は、ボーン・アゲインだけを条件とすれば成人の40%にもものぼり、少し厳格にとらえてもおおよそ30%とするのが適当だと考えられている²⁴。

福音派は、1970年代に勢力を伸ばしてきた。この背景には、1960年代のリベラリズムの進展や対抗文化にたいする反感がある。つまり、中絶や同性婚を求める運動の基盤じたいに反感をもっているのである。

福音派の影響力が明確に発揮されたのは1976年の大統領選挙であった²⁵。この際、ジミー・カーターが大統領候補として初めて「ボーン・アゲイン」を公言し、福音派を自称したのである。また、民主党の綱領にうたわれた中絶支持にも反対した。そうして福音派からの期待を受け、下馬評を覆して大統領選に勝利したのである。ゆえに、この年をタイム誌は「福音派の年」と呼んだ。

ところがカーターは、就任後、プロライフとプロチョイスの両陣営に配慮するようになる。一方で、中絶手術にたいする政府資金の使用を停止し、他方で、プロライフ派が嫌う学校での性教育を推進したり、避妊薬を支給する方針を打ち出したりした。そして、つい

には「ロウ判決を覆す憲法修正は望ましくない」という考えを明らかにするようになる。中絶にたいしてカーターは、道徳上で積極的に賛成することはできないが、法律上で完全に禁止するのは行き過ぎだ、というように考えていたと言えるだろう。性教育や避妊薬についての政策も、中絶をなるべく減らそうとするものだったのである。

しかし福音派は、あくまでロウ判決を覆すことを目指しており、カーターに失望せざるをえなかった。そして、そのころ中絶や同性愛に対して明確に反対するようになっていた共和党に流れ込んでいくのである²⁶。ゴッド・ギャップは、この頃に始まったと考えてよいだろう。

こうして福音派は政治とのかかわりを強めていく。1977年にはジェームズ・ドブソン (James Dobson) が「フォーカス・オン・ザ・ファミリー (FOF : Focus On The Family)」を設立し、やがて共和党との関わりを強くしていった。1979年には、大統領選挙を控え、宗教右派の最大組織「モラル・マジョリティ (Moral Majority)」が結成される。指導者のジェリー・ファルウェル (Jerry Falwell) は、ヴァージニア州リンチバーグにあるバプティスト教会の牧師であり、テレビで伝道をおこなうテレヴァンジェリストとして有名になっていた。そこで、ニューライトと呼ばれる共和党保守派がファルウェルに接近し、モラル・マジョリティを結成させたのである。ファルウェルは、ラジオやテレビを通じて伝統的な家族の重要性を説き、反中絶、反同性愛、公立学校における祈りの復活などを強く主張した。十代の妊娠や、貧困にあえぐシングルマザーが増えていたこともあって、道徳的健全さを取り戻すべきだ、というファルウェルの主張には共感が広く集まるようになる。支持者は、福音派を中心に、カトリック、ユダヤ、モルモンの保守派にも広がっていった。そして1980年の大統領選挙では、レーガンを支援し、大きな存在感を示したのである。

1983年にはドブソンも、FOFの政治活動をになう団体として「家族調査評議会 (FRC : Family Research Council)」を設立した。こうして政治化した一部の福音派は、「宗教右派 (Religious Right)」や「原理主義者 (Fundamentalist)」と呼ばれるようになっていく。ここでは、福音派が必ずしも宗教右派や原理主義者と同じではない、ということに留意しておかなければならない。メディアなどでは、特定の政治問題にラディカルにかかわるグループが目立つが、積極的に政治にかかわらない福音派も多いし、考え方も一様ではない。

とはいえ、モラル・マジョリティは過激な主張をくりひろげた。そして、ロビー活動の経験や技術に乏しかったこともあって、1980年代後半になると支持者を減らしていった。当然、ファルウェルの影響力も落ちていく。代わりに、1990年代から宗教右派の代表的指導者になったのは、パット・ロバートソン (Pat Robertson) であった。ファルウェルと

同じくテレヴァンジェリストであり CBN という放送局を所有して、そのメイン番組である「700クラブ」で有名になった。1988年には、共和党の大統領候補に名乗りをあげ、結局敗退したものの、1989年には選挙中に作り上げた各地の草の根組織を統合して「クリスチャン連合 (Christian Coalition)」を創設する。そうすることによって共和党にたいする影響力を確立させたのである。

公立学校における祈りの復活や反中絶、反同性愛といった点では、他の宗教右派の主張と変わらないが、強硬路線はとらず、家族の絆や教育の向上、治安の維持や減税など、他の保守層でも共感できる主張を前面に出した。中央政界に働きかけるロビー活動よりも、各地でセミナーを開催して政治活動家を養成し、地方選挙や教育委員会の選挙で大きな影響力を発揮するようになっていった。また、選挙ガイドを配布し、争点にかんする候補者の判断を明らかにして、誰に投票すべきか、ということをつかりやすく示した。

このように 1990年代には、宗教右派による政治運動が本格化し、ゴッド・ギャップが大きくなっていく。先ほどふれたように、1994年の中間選挙では共和党が大勝し、中絶規制のながれを推し進めたが、それを担ったのがこのクリスチャン連合だったのである。

ところが、この大勝に気を大きくした共和党の保守派は、強引に政策を進めるようになり、共和党の穏健派や国民の中間層から忌避されるようになっていく。国民は 1980年代からの強硬な保守化に嫌気がさしてきたと言えよう。かといって、それ以前の急進的なりべラル化を進めることもためられる。そうした情勢にあってクリントンは、あらためて中道路線に舵を切った。それはすなわち、福音派にも一定の配慮をせざるをえなくなった、ということである。かくして 1996年には、DOMA 法案に拒否権を発動することなく署名することになったのであった。

DOMA の成立は、宗教右派の運動の成果と言えるだろう。しかし、その頃には、共和党でも中道化の流れが生まれて穏健派が息を吹き返し、クリスチャン連合からは距離を置き始めるようになった。しかも、1996年の大統領選挙と 1998年の中間選挙では民主党が勝利し、宗教右派の勢いは衰えていく。かくして同性婚の支援運動は、DOMA の打算的な成立によって逆に勢いづき、その後の同性婚合法化の流れをつくっていったのである。

このとき、一般的には「宗教右派は終わった」と言われ、合わせて宗教の影響力も低下したと考えられるようになった。しかし、注意しなければならないのは、ここで衰退したのはあくまで宗教右派であり、福音派ではなかった、ということである。

2000年の大統領選挙ではブッシュが勝利したものの、大接戦の末の辛勝だった。そして選挙後には、かなりの数の福音派が投票しなかったことが判明する。これは、当初ブッシュが穏健派として宗教色を強く出していなかったことにくわえ、福音派を動員するための政

治組織つまり宗教右派が弱体化していたからであった。しかし、決して福音派が衰えたわけではなかった。そこでブッシュは、就任後に宗教色を鮮明にするようになり、また共和党は、カール・ローヴ（Karl Rove）を中心にして福音派の再組織化に着手する。おかげで2002年には「アーリントン・グループ」が発足することになった。これは、全米のおよそ70の主要な宗教右派団体が定期的集まる懇話会である。ここでは、ファルエルやロバートソンに続くリーダーとして、ドブソンが注目された。

このように福音派の再組織化が進んでいるところへ2004年、幸か不幸かマサチューセッツ州で同性婚が合法化されたのである。これへの反感をうまく政治に結び付ける回路が形成されていたので、同年の大統領選挙では福音派が大挙して投票した。ゆえに、ブッシュの再選は「福音派の勝利」と呼ばれたのである。すでに見たように、同性婚を禁止する憲法修正案は廃案になったが、福音派が改めて大統領選を左右するまでの影響力をもったことは大きいと言わなければならない。2004年以降、民主党が宗教票の獲得を目指すようになったのは、そうした背景があったからなのである。

また2005年には、宗教右派が、連邦最高裁判事の指名に大きくかかわった。宗教右派は、中絶に寛容な判決を出した過去があるとして当初の有力候補に反対したのである。これを受けてブッシュ大統領は、改めて保守派であるジョン・ロバーツ（John Roberts）を指名し、しかも最高裁の首席判事として任命することになった。続いて2006年には、ロウ判決に反対していたサミュエル・アリート（Samuel Alito）を就任させることができた。この時点で最高裁は、ロバーツ、スカリア、トマス、アリートが保守派、スティーブンス、ギンズバーグ、スーター、ブライヤーがリベラル派というように分かれ、判決は中道派のケネディの判断で決まる傾向が生じた。かくして先に見たように2007年、PBABを合憲とするゴンザレス判決が「5対4」で合憲とされたのである。司法の場でも、福音派の影響力が発揮されたと言えよう。

ところが、そのように改めて存在感を示した福音派も、イラク戦争に疑問がもたれるようになる頃からは、別の相貌を見せるようになってきた。たんに中絶や同性婚、進化論などに反対するだけの勢力と見なされることに嫌気がさし、地球温暖化や貧困問題、エイズ問題を積極的に取り上げていく福音派が出てきたのである。そうした動きは、とくに若い世代から支持を集めた。2006年には、クリスチャン連合でも、連合の新しい目的に地球温暖化の問題を掲げるかどうかで対立が生じている。

こうしたグループの代表的な指導者としては、例えばジム・ウォリス（Jim Wallis）が挙げられる。ウォリスは『Sojourners』を主宰し、同性愛や中絶問題だけに固執する宗教右派を厳しく批判して、貧困問題や平和問題に積極的に関わっている。他にもリチャード・

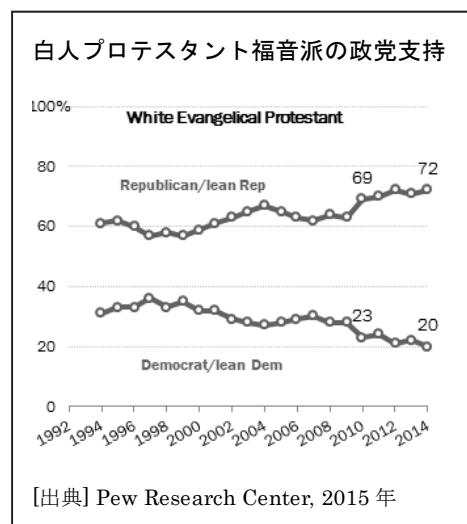
サイジック (Richard Cizik) は、同性婚は認められないが、シヴィル・ユニオンであれば認められる、と言うようになった。そして長くつとめた NAE の副会長を辞め、「ニュー・エヴァンジェリカルズ (NEP : New Evangelical Partnership)」というグループを立ち上げた。NEP の動きにたいして宗教右派の指導者は批判を展開し、結束力を弱めていく。そして 2008 年の大統領選では、自分たちが支援する共和党候補選に迷走し、統一候補を決められない、という事態に陥っていったのである。

それに対してオバマは、冒頭でみたように、文化戦争においては中立的な立場をとり、新しい福音派のグループに働きかけていった。かくして、若者を中心とした福音派の一部がオバマの支援にまわったのである。これは、ゴッド・ギャップに反して、民主党を支持する福音派が出てきたということにほかならない。ゆえに、そのグループが「宗教左派 (religious left)」などと呼ばれて期待を集めることになった。

期待が大きかったのだろう、宗教左派には、近代主義を認めるリベラル派までもが含められて論じられることもあった。しかし、リベラル派と福音派とは信仰理解が大きく異なる。それに、新しい問題に取り組むようになった福音派のグループも、プロライフなどの従来の主張を転換したわけではなかった。したがって、それらをまとめて「宗教左派」と呼ぶのはかなり無理があり、政治勢力としても一つのまとまった集団になっているとは言いがたい。事実その後、ゴッド・ギャップが解消されることはなかった。かくしてオバマは、リベラル票を固めるために、福音派を切捨てることに踏み切ったのである。

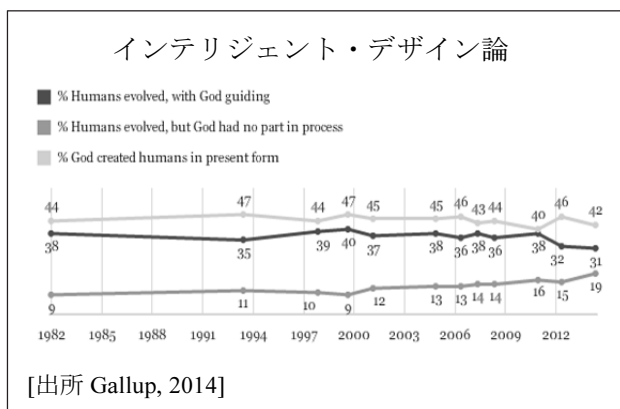
これは、宗教による分裂が、社会だけでなく政党対立においても深まった、ということである。しかし、こうした対立を「世俗主義 vs. 原理主義」や「世俗派 vs. 福音派」という図式で理解することは適切ではないと考えられる。第一に、これまで確認してきたように「福音派」という概念は、あいまいな使われ方をしている。過激な政治活動をおこなう宗教右派や原理主義と同一視されることが多いし、逆に、「宗教左派」などのように近代主義的なリベラル派と一緒にされることがある。実に多様な相貌をもつ福音派については、かなり慎重な判断が求められると言えよう。

第二に他方で、福音派と対立する陣営を「世俗派」とみなすのも精確ではない。まして、宗教を強く否定するような「世俗主義」はアメリカではほとんど見られない²⁷。アメリカ



では、いまだに神を信じる国民が90%近くおり、それに基づく社会的影響も日本人が思うより遥かに大きい。例えば、2014年のギャラップの調査によると、神が人間を造ったとする「創造説」を信じる国民は42%いた。こうした調査結果は近年、日本でも時おり紹介されるようになり、「アメリカでは進化論を信じる人が6割しかいない」と言われて、奇異の目で見られる。しかし、これもまだ精確な認識とは言えない。詳しくみていくと、進化論を信じているが、その過程は神によって導かれた、と考える国民も31%にのぼっているのである（インテリジェント・デザイン論）。日本人のように、神の存在なしで人間は進化してきた、と考えるアメリカ国民は19%に過ぎないのである。アメリカでは現在でも、宗教が広く深く浸透している、と考えおかなければならない。

こうした「公共宗教」の存在をふまえると、文化戦争によるアメリカの分裂は、「宗教リベラル vs. 宗教保守」という枠組みで理解するのが適切だと考えられる²⁸。ひろく宗教的世界観が共有されながらも、それに



ついての考え方が「リベラル派」と「保守派」に分かれている、ということである。もちろん、これは、大枠での捉え方にすぎない。しかし、文化戦争や宗教によるアメリカの分裂を理解しようとするれば、その枠組みを基本にすえ、そのうえで、慎重に検討していくのが適切だと考えられるのである。

おわりに

以上で見てきた文化戦争の全体像は、今後のアメリカの分裂についてはもちろん、2016年の大統領選挙を見通すための視座にもなると考えられる。2016年1月の時点では、民主党のバーニー・サンダース（Bernie Sanders）と共和党のドナルド・トランプ（Donald Trump）が、それぞれ予想外の人気を得ている。それは、両党内のなかに生じている「反主流」という分裂を示していると言えよう。そしてその背後には、富裕層と貧困層の格差による分裂がある。この分裂が、予想以上に今回の大統領選に表れているのである。そうした情勢のなかで同性婚や人工妊娠中絶などの文化戦争の問題は、際立ったかたちでは表面化していない。あるいは、表面化するにしても、そうしたモラル・イシューやソーシャル・イシューは、経済格差を覆い隠すために利用されているにすぎない、と考えられる傾向にある。しかし、本報告で確認してきたことからすれば、文化戦争が現代アメリカを大

大きく左右してきたことが分かるにちがいない。したがって、経済格差の問題とは別に、文化戦争による分裂をふまえておかなければならない、と考えられるのである。

事実、主要な候補はすでに早くから大統領選挙をにらみ、文化戦争をめぐる問題に着々と手を打ってきている。例えばヒラリーは、挫折後のオバマの方針を引き継いでいると見てよい。そもそもヒラリーは、DADTやDOMAを擁護し、同性婚を支持してこなかった。しかし2013年には、ウィンザー判決が出ることを見越したうえで、まず夫であるビル・クリントンが「DOMAを覆すときだ」として自己批判をおこなった²⁹。そして、まもなくヒラリーもDOMAにたいする反対を表明したのである。それが功を奏して2016年1月19日、HRCは、ヒラリーを支持すると宣言した。とくに民主党の予備選においては、誰がHRCの支持を取り付けるかということは大きな意味をもつ。

それに対して共和党では、いかに福音派の支持を取りまとめるか、ということが課題になる。その点、テッド・クルーズ(Ted Cruz)は、人工妊娠中絶や同性婚に反対し、信教の自由の問題にも取り組んできた実績がある。大統領選への出馬表明(2015年3月)の舞台としても、南部ヴァージニア州のリヴァティ大学を選んだ。この大学は、ファルウェルが1971年に設立してから、福音派の重要拠点となっている。そこでクルーズは、父親のボーン・アゲインの体験を演説に取り入れるなどして、福音派の推す第一候補として期待されるようになったのである。2016年1月26日には、FRCの現会長であるトニー・パーキンス(Tony Perkins)も、クルーズへの支持を表明した。

一方トランプは、人工妊娠中絶や同性婚を容認していた過去があり、福音派の支持を取りつけるのは難しい、と考えられていた。ところが2016年1月19日、リヴァティ大学で講演し「私は、キリスト教を守る。私たちはキリスト教のもとに団結すべきだ」と訴え、福音派の一部から肯定的な評価をえることに成功したのである。1月26日にはファルウェル・ジュニア(Jerry Falwell, Jr.)が、トランプ氏への支持を表明した。その支持が広範囲に及ぶとは考えにくいだが、トランプにしても福音派を敵にまわすことはできないのである。また同様に、たとえ共和党の主流派がトランプを倒すべくマルコ・ルビオ(Marco Rubio)などのもとに集結できたとしても、同時にどれだけ福音派の支持を取り付けられるか、ということが一つの鍵になるだろう³⁰。

本来、同性婚を認めるオーバーグフェル判決が出たことからすれば、2004年のように福音派が大きな存在感を示す可能性は少なくない。しかし、いまのまま統一候補を立てられないようであれば、2008年の大統領選挙と同じ結果を招くことになるだろう。かつてのファルウェルやロバートソンのように強力なリーダーは、今はいない。たとえリーダーがいなくとも、福音派がどれほどまとまった行動をとれるか。それが、2016年の大統領選挙

の鍵の一つになることは間違いないだろう。

しかし、本当に注目すべきなのは、そこではない。文化戦争の展開をみれば、半世紀近く、どれだけ福音派がアメリカ社会に影響力をもってきたか、ということが分かる。政治組織としての宗教右派は、情勢により盛衰を繰り返す。しかし、福音派は、ときに多様な相貌をみせながら、アメリカ社会に厳然と厚い層を形成している。今回、文化戦争に即して見てきた福音派の展開も、その厚い層の一端を描いたに過ぎない。しかも、福音派と対立している勢力さえ、日本人が考えるような世俗派や世俗主義者ではない。であるからには、オバマ以後の文化戦争について、ひいてはアメリカ社会の今後について一定の見通しをもつには、アメリカの宗教的基盤についての認識が欠かせないと考えられるのである。

—注—

¹ John C. Green, *The Face Factor*, Praeger Publishers, 2007.

² *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. ____ (2015).

³ この頃「多文化主義」という新たな思想が登場する。それまでの多様性を尊重する思想は「文化多元主義」であるが、この二つを混同する議論も多い。この点については、藤本龍児『アメリカの公共宗教：多元社会における精神性』（NTT出版、2009年）183頁～を参照。

また、ひろく社会や政治、司法までを巻き込んでいく原因を遡れば、1930年代のニューディールと、それによって成立した「ルーズベルト・コート」にたどり着くと考えられる。とくに、1947年の *Everson* 判決の影響が大きい。この判決では、アメリカで初めて「政教分離（separation of church and state）」の理念が憲法解釈として謳われた。これが、「公立学校における祈り」の問題を始め、宗教にまつわる文化戦争を引き起こしていくのである。詳しくは、藤本龍児「アメリカにおける国家と宗教：リベラル・デモクラシーと政教分離」『宗教研究』日本宗教学会、第89巻、第2集（2015年9月）、323-350頁を参照。

⁴ トッド・ギトリン『アメリカの文化戦争—たそがれゆく共通の夢』（彩流社、2001年）も参照。

⁵ James Davison Hunter, *Culture Wars: The Struggle to Define America*, Basic Books, 1991.

⁶ 同性愛者の権利擁護運動そのものは、1950年代から「マタシン協会」（1950年結成）や「ピリティスの娘たち」（1955年結成）によって始められていた。

⁷ *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186 (1986).

⁸ *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003).

⁹ *Goodridge v. Dept. of Public Health*, 798 N.E.2d 941 (Mass. 2003).

¹⁰ *United States v. Windsor*, 570 U.S. ____ (2013).

¹¹ 「米国人の57%、『家族や友人に同性愛者』米世論調査」

CNN.co.jp <<http://www.cnn.co.jp/usa/35029968.html>>2016年2月10日アクセス。

¹² “Rob Portman’s gay marriage stance under fire in Ohio,” *The Washington Times*, Monday, November 10, 2014 <<http://www.washingtontimes.com/news/2014/nov/10/rob-portmans-gay-marriage-stance-under-fire-in-ohi/>> accessed on February 10, 2016.

¹³ *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).

¹⁴ 1980年のハリス判決では、ハイド修正条項について争われ「5：4」で合憲とされた。*Harris v. McRae* 448 U.S. 297 (1980).

¹⁵ *Akron v. Akron Ctr. for Reprod. Health* 462 U.S. 416 (1983). 同じく1983年のアシュクロフト判決では、少女に親の同意を義務とするミズーリ州法を合憲とした。これは、少女の判断能力が裁判所に認定されれば親の同意は不要、という手続きが備わっていたからである。*Planned Parenthood Assn. v. Ashcroft* 462 U.S. 476 (1983).

¹⁶ *Thornburgh v. Amer. Coll. of Obstetricians* 476 U.S. 747 (1986).

¹⁷ *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992).

¹⁸ 2001年ブッシュ政権になり再び成立したが、オバマ政権により廃止された。

¹⁹ しかし、その後も暴力事件は起きており、近年では、プロチョイス派による傷害や殺人も発生した。2009年には、ミシガン州の高校前で中絶反対の活動をしていた男性が、走行中の車から数回射たれて死

亡した。また2012年には、ワシントンDCにあるFRC（後述）に銃弾が撃ち込まれ、警備員や団体職員が傷を負った。”*Liberal Activist Shoots Security Guard at Pro-Life Group’s Office*”

LifeNews.com<<http://www.lifenews.com/2012/08/15/security-guard-shot-at-pro-life-groups-dc-headquarters/>> accessed on February 10, 2016.

²⁰ 緒方房子『アメリカの中絶問題：出口なき論争』（明石書店、2006年）240-242頁。

²¹ *Gonzales v. Carhart* 550 U.S. 124 (2007).

²² このあたりの詳細は、青木保憲『アメリカ福音派の歴史：聖書信仰にみるアメリカ人のアイデンティティ』（明石書店、2012年）を参照。

²³ 福音派の定義は統一されていないが、代表的なものとしては、David W. Bebbington, *Evangelicalism in Modern Britain: A History from the 1730s to the 1980s* (Unwin Hyman, 1989) pp.1-19を参照。また、福音派の多様性については、Mark A. Noll, *American Evangelical Christianity: An Introduction* (Blackwell, 2001)を参照。

²⁴ 例えば、Robert D. Putnam and David E. Campbell, *American Grace: How Religion Divides and Unites Us* (Simon & Schuster, 2010)を参照。

²⁵ 選挙と宗教の関係については、渡辺将人『現代アメリカ選挙の変貌：アウトリーチ・政党・デモクラシー』（名古屋大学出版会、2016年）89-105頁を参照。

²⁶ 福音派の政党支持については、飯山雅史『アメリカ福音派の変容と政治：1960年代からの政党再編成』（名古屋大学出版会、2013年）が詳しい。

²⁷ 世俗主義については、藤本龍児「二つの世俗主義：公共宗教論の更新」島菌進・磯前順一編『宗教と公共空間：見直される宗教の役割』（東京大学出版会、2014年、51-90頁）を参照。

²⁸ 公共宗教については、藤本龍児『アメリカの公共宗教：多元社会における精神性』（NTT出版、2009年）参照。

²⁹ Bill Clinton, “It’s time to overturn DOMA,” *The Washington Post*, March 7, 2013を参照。

³⁰ 2016年の大統領選挙では、最高裁判事の人事についても争点になると予想される。2016年2月13日、スカリア判事が急死したからである。オバマ大統領は2009年に、女性で3人目、ヒスパニック系では初めてとなるソニヤ・ソトマヨール（Sonia Sotomayor）を最高裁の判事に任命できた。続いて2010年には、女性で4人目となるエレナ・ケーガン（Elena Kagan）を任命できた。ただし、これらはリベラル派の判事の退任にともなう任命であったため、最高裁に大きな変化はなかった。しかし、スカリア判事は保守派であり、後任がリベラル派の判事となれば、最高裁の勢力バランスが変わることになる。

総論：米国外交政策の変容と日米関係の展望

久保 文明

1. オバマ外交の軌跡

バラク・オバマ政権のもとで、ジョージ・W・ブッシュ前政権の外交政策が、少なくともその基調において大きく変化したことは否定しがたい。それを象徴するのがイラク戦争に対する評価である。ブッシュ政権はそれを開始し、オバマ政権はイラクから撤退した。しかも、これがオバマ外交の最優先課題であった。

ただし、オバマ政権の過去7年においても、一定の変化が見られる。一期目と二期目の違いが顕著であるが、それぞれの期間においても変化が観察される。

一期目において、たとえば対中政策は対話を重視する姿勢から始まったが、すでに2010年7月には、ヒラリー・クリントン国務長官による南シナ海の領土問題に関する演説に示されるように、かなり強硬な方針に変わっていた。アジアへのピボット（ないしリバランス）の方針もこの文脈で公表された。

アフガニスタンに対しては、増派の方針で臨み、2011年にはオサマ・ビンラディン殺害という成果を得たが、その後、駐留規模縮小に徐々に舵を切った。

二期目に入り、ケリー国務長官のもとで、微妙な変化が見られた。アジアへのリバランスへの言及頻度は減り、また、「それは中国を標的にしたものでない」と何回となく釈明された。あるいは、そこから安全保障的側面を除去して、TPPこそがアジアへのリバランスの中核であるとの説明もなされた。

オバマ外交にとって大きな転機は、2013年夏であった。シリアのアサド大統領に対してオバマ大統領はあらかじめ、化学兵器使用は「レッドライン」を越えることになるとの警告を与えていたが、同年8月、レッドラインはあっさりと越えられてしまった。オバマ大統領は空爆を表明したが、同時に議会の承認を求めると宣言した。結局議会の同意は得られず、空爆も行われなかった。この事件の後、オバマ大統領の外交は、それまで以上に頑なに武力行使に慎重になり、それをオバマ外交の重要原則に昇華させたように思われる。

その後、2014年にロシアによるクリミア奪取、ウクライナ東部への介入、シリア・イラク地域でのイスラム国の台頭などが生起したが、いずれの場合も、オバマ大統領は早々に地上軍投入の可能性を強く否定した。この姿勢が、いわば象徴的にオバマ外交についての印象を多くの人々に焼き付けることになった。

と同時に、オバマ外交の評価においては、オバマ大統領が交渉によってイランの核兵器

開発を一時的にせよ阻止し、またキューバとの国交回復を達成したことも視野に入れる必要がある。ロシアに対する制裁は極めて強力というほどではないが、原油価格の低迷と重なり合って、ロシアに大きな打撃を与えていることも確かであろう。

このような中で展開されている大統領選挙であるが、そこにおける外交論争の様相には若干の懸念材料が存在する。オバマ政権は地球温暖化での国際的合意達成、核開発をめぐるイランとの妥協、キューバとの国交回復、TPP 交渉妥結などの成果を誇示している。それに対して、シリア情勢、あるいはイスラム国については、有効な対策を打ち出せていないといつてよいであろう。

共和党のタカ派大統領候補は対中東政策として、「絨毯爆撃」(テッド・クルーズ上院議員)、より大規模な戦闘用地上部隊の活用(マルコ・ルビオ上院議員)などの提案をしているものの、共和党全体としてのまとまりがあるわけではない。党内には、ランド・ポール上院議員(大統領選挙からはすでに撤退)に代表される孤立主義的な感情も強い。ドナルド・トランプも、イスラム国の資金源を断つための油田空爆を語りつつ、イラクやアフガニスタンにつき込んだ巨額の費用を全くの無駄であったと断言し、このような感情を共有している。彼は、その金は国内のインフラ強化に使われるべきであったと述べる。

ルビオが新保守主義あるいは保守強硬派の外交論を体系的に展開している一方で、ジェブ・ブッシュは保守強硬派のほかにリアリスト系助言者も含んだ外交チームを作っており、そのトーンはルビオと異なっている。

2. 日米関係の大きな変容

2009年1月にオバマ政権が成立した際、対日政策には一定の重要性が与えられていた。国務長官クリントンが最初に訪問したのは日本であり、ホワイトハウスの最初に招かれた外国からの賓客は麻生首相であった。しかし、その後、日本に民主党政権が誕生し、日米関係は動揺した。

ただし、2011年3月11日の東日本大地震の際に展開されたアメリカ側のトモダチ作戦は、日本側に感謝の念を強く残し、日米関係を恒久的な形で強化したといえよう。また、2010年8月に尖閣問題が浮上した後、クリントン国務長官とロバート・ゲーツ国防長官は、日米安全保障条約第5条によるアメリカの日本防衛義務が尖閣諸島に適用されることを公言して、中国を牽制した。

2012年12月の安倍内閣誕生後、日本側は特定秘密保護法の制定、国家安全保障会議の強化、武器輸出三原則の柔軟化、防衛費の増額、集団的自衛権の再解釈などを実現し、日米同盟強化のための長年の課題を一挙に達成した。2014年4月のオバマ大統領訪日の際、

大統領も尖閣防衛義務を明言して、関係強化を図った。13年末安倍首相が靖国神社を参拝したことによって生まれたアメリカ政府内外の反発は、その後安倍首相によるキャンベラ演説、バンドン演説、15年4月のアメリカ議会での演説、そして同年8月14日の終戦70周年記念談話などによって、相当程度和らいだといえよう。

また、TPP（環太平洋経済連携協定）の交渉が妥結したことは、1980年代から90年代前半にかけての激しい通商摩擦を思い起こすと、その意義はきわめて大きい。正式に発足すれば、日米の同盟関係は、安全保障だけでなく、政治、経済、文化などを連ねる重層的なものとなる。

他方で、このような進展の効果を相殺してしまうほどの国際環境の悪化についても留意しておく必要がある。

北朝鮮による核ミサイル開発はますます進展しており、それを阻止する有効な手段は容易に見つからない。北朝鮮が必要とする食糧・エネルギーの多くを提供する中国の対応が鍵を握るが、強い対応を示す兆候は依然として見られない。中国は、アメリカ、韓国、日本などの失望を買い、ますます強い批判を受けるに至っている。

日本にとって、尖閣諸島をめぐる状況は依然として危険であり、緊張に満ちているといえよう。日本側による、アメリカ側による、そして日米合同のさまざまな対応策にも関わらず、尖閣諸島周辺での中国の行動を抑止するという点では、十分な効果を発揮していないことを銘記する必要がある。

とくにアジアにおいては、南シナ海での中国の行動をいかに抑止するかという点が、ますます深刻な問題となりつつある。アメリカが昨年10月末と本年1月末にそれぞれ、「航行の自由作戦」を実施し、中国による領有権に挑戦した。これはアメリカでないと容易に実行できない作戦であった。

日本が今後、どのような形で南シナ海の問題にかかわり、さらにより直接アメリカと協力できるかが、重要な検討課題となるであろう。

3. 終わりに――アメリカ大統領選挙がもつ日米関係への含意

第一に、アメリカに存在するグローバル化への反発について、留意する必要がある。日本とアメリカはフランスやイタリアと並んで、世界において、経済のグローバル化にもっとも消極的な国でもある(Pew Research Center, "Faith and Skepticism about Trade, Foreign Investment," <http://www.pewglobal.org/2014/09/16/faith-and-skepticism-about-trade-foreign-investment/>)。

連邦議会では、民主党の8割以上は自由貿易に消極的であると推測される。国務長官と

して TPP を推進したヒラリー・クリントンが現時点では反対と言い、それでも民主党予備選挙の緒戦で苦戦している理由の一つは、現在のアメリカに存在する自由貿易に対する警戒感の表れである。共和党側では逆に 8 割前後が賛成と推測できるが、茶会党系の議員が台頭したため、反対派が増加傾向にある。彼らは共和党議員の中では内向き志向、内政志向が際立って強い。大統領選挙投票日後のいわゆるレイムダック議会（本年 12 月末まで）において可決されれば、ベストのシナリオに近く、来年以降に持ち越される可能性も小さくない。

第二に、トランプ現象が様々な意味で懸念される。メキシコからの不法移民を露骨な形でスケープゴートにする手法、イスラム教徒移民そのものを一時的にせよ禁止するという提案、あるいは第二次世界大戦中の日系人収容についても肯定的な例として触れた発言などは、日本を含む国際社会に懸念を与えている。これまでのアメリカ政治で、「反不法移民」の態度は共和党保守派に濃厚に見られたが、単刀直入に「反移民」を提唱した点で、トランプは共和党の路線からも大きく逸脱している。

日本については、中国とともに、アメリカから職を奪っている国として、トランプによって何回となく言及されている。さらに、トランプは、日米同盟は、日本にアメリカ防衛義務がないがゆえに不公平であると指摘している。事実誤認に基づく発言が目立つ。

トランプが当選する可能性を完全に排除することはできない。と同時に、このような発言をするトランプに高い支持率を与える共和党の動向も、注視していく必要がある。

第三に、他方で、多数の大統領候補の中で対日政策に強い関心を示してきたマルコ・ルビオ候補が共和党内での指名争い緒戦のアイオワで、2 位のトランプに肉薄する 3 位に入り、善戦した。ニューハンプシャーでは不振であったが、外交タカ派としての戦いぶりを見ておく必要がある。全体として、外交について、とりわけアジアや対中政策に踏み込んで発言する大統領候補が少ない中、ルビオはどちらについても頻繁に言及しており、本人の関心も強いと想像される。