

序論：要旨

(各章の一部抜粋に編集上適宜加筆修正しています)

久保 文明／舟津 奈緒子

本サブ・プロジェクト I においては 2016 年度の大半、オバマ政権の動向と成果、そして同時進行していた大統領選挙、とくにトランプ旋風を分析対象として、研究活動を遂行してきた。周知のように、同年 11 月 8 日の投票日に勝者となったのはドナルド・トランプ候補であった。

したがって、報告書の内容は、大方の関心に少しでも応えられるよう、多くの章において、定期的実施された研究会での報告とは異なり、本年 1 月 20 日に発足したトランプ政権についての分析となっている。時間的制約も大きく、また分析材料も出揃っていない中での執筆となったが、トランプ政権初発時の分析としてはその性格や特徴の理解に貢献できる部分もあると考える。

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

具体的には、米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因に焦点を当て、対外政策の基盤となるマクロレベルの動向、対外政策をめぐる政治過程、政治基盤に影響をあたえる諸アクターの志向と動向の分析を行った。いずれも、2016 年の大統領選挙の過程と結果に注目し、今後の見通しに対する検討も行った。

第一の課題である対外政策の基盤となるマクロレベルの動向分析では、米国におけるイデオロギー的潮流の変化と対外政策をめぐる動向をおさえ、政権基盤を揺るがす各種争点を分析した。特に、トランプ大統領誕生を可能にした米国におけるイデオロギーの展開を検証し、そうしたイデオロギー的潮流の変化の下敷きとなった政治、社会、経済の諸要因を併せて考察した。

第二の課題である対外政策をめぐる政治過程では、米国で進む深刻な党派対立・両極化の背景には何があるのかという問題意識の下、外交政策、安保政策、通商政策、紛争介入政策の分析を行った。また、大統領による政策形成として近年、存在感を増す「大統領令」の分析も行った。さらに、市民社会の政治過程へ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各種団体の動向をおさえることは不可欠であり、シンクタンクの動向、エスニック集団の影響についても検討した。

第三の課題である政治基盤に影響をあたえる諸アクターの志向と動向では、医療保険制度改革をめぐる論点を検証し、米国社会におけるマイノリティや文化戦争、宗教復興、反グローバリズムの動きを政治基盤に影響を及ぼすミクロレベルの諸アクターとして取り上げ、これらが政治に対して果たした役割を分析した。

これらの分析や検討を踏まえ、最後に、米国の外交政策が大統領選挙を経て、どのように変容していったのか、そして、そのような外交政策の変容が日米関係の今後の展望にどのような影響を及ぼしうるのかを分析した。ここでは、権利と義務において非対称的な同

盟である日米同盟が、2016年の大統領選で顕著であったポピュリズムに対して抱える政治的脆弱性についても検討している。

以下は各章を一部抜粋の上で作成した要旨である。

第1章 トランプ現象とアメリカのイデオロギー的地平

(中山 俊宏)

本章は、2016年米国大統領選挙におけるトランプ候補勝利の意味を考察している。ドナルド・J・トランプという特異な個人と切り離せないことも確かである一方、トランプという個人を超えた現象として読み解いていく視点の重要性を指摘している。そして、トランプ大統領がミシガン、オハイオ、ペンシルバニア、ウィスコンシン白人ブルーカラー層の叫び声を聞き取ったことに着目し、この「叫び」を聞き逃さなかった点が決定的だったと分析する。しかし、この層を取り込んでしまったことによって、長期的には共和党のあり方を大きく変えていく可能性がある点にも注意を促している。さらに、共和党を特徴づける従来の保守主義とトランプ現象との間の隔たりを検証し、米国の保守主義は「小さな政府」「伝統的な価値観」「強いアメリカ」という場合によってはベクトルの異なる三つのメッセージが時に対立しつつも並行する形で形成されてきたと概観し、これらが冷戦時代に「反共」というコンテクストで発生したものであったと説明している。そして、これらの「三つの柱」とトランプ大統領の間にまったく整合性がないことに着目し、トランプ現象とはアメリカが直面している問題と党派的な対立とが合致しなくなっていることの狭間に生じた現象であると分析している。さらに、トランプ大統領の勝利は従来の勝ち負けを超えたエモーショナルなものであり、「トランプ運動」の周辺には異質な存在への違和感を刺激する排除の論理があると指摘する。しかし、トランプ大統領自身が排外主義者というよりも、おそらくトランプ大統領がそのような負の衝動に訴えることの危険性を十分認識しておらず、支持基盤を活性化させるために安易に用いてしまうことがあるためだと説明する。そのうえで、トランプ政権で最大の問題になりうるのは、個々の政策というよりもトランプ大統領の発揮するリーダーシップのあり方に関わるものになっていく可能性が高いと考察している。

第2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、政治・社会における政治的分極化（political polarization: 両極化）と多文化主義が、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と分析している。分極化の要因として、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の変化や保守派（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、さらに、ケーブルニュースの24時間ニュース専門局、インターネット情報サイト、ソーシャルメディアの登場を挙げ、分極化した政治情報の氾濫の中で、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ことを指摘してい

る。これは、政党のみならず、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、その結果、「動かない政治」「決まらない政治」が固定化しつつあることを明らかにしている。そして、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んでいる。

第3章 米国の所得格差と2016年の大統領選挙

(安井 明彦)

本章は、2016年の大統領選挙は所得格差への関心が高まると同時に、その拡大傾向が続く中で行われたことを検証している。米国で格差が論じられる際には、貧困の問題として論じられる場合と、所得の伸び悩み等の中間層の問題として論じられる場合が混在していたが、オキュパイ・ウォール・ストリート運動等をきっかけに、これまで分断されてきた貧困の問題と中間層の問題が糾合され、格差の概念が広がりを持った可能性を明らかにしている。そのうえで、2016年大統領選挙の底流となった論点を解く鍵は格差の固定化にあると言ってよいと述べている。トランプ大統領の勢いを支えた原動力は、所得格差の拡大という一つの現象に対する不満というよりも、変化を制御できない状況への憤りであり、技術革新やグローバル化、さらには移民の増加や社会的価値観の変化を前に、労働者階層の白人が自己決定権の喪失を感じていることにあると示唆している。さらに、所得格差、さらにはモビリティの問題は、息の長い論点になりそうだと提起している。

第4章 トランプ新政権と共和党の外交・安保思想

(高畑 昭男)

本章は、トランプ大統領の掲げる「米国第一主義」が、近年の共和党主流派や「保守本流」と呼ばれる人々の外交・安保思想と比べて、多くの点でかけ離れていると結論付けている。トランプ大統領が掲げる外交・安保政策は、内向きな「米国第一主義」と価値や理念を欠いた「力による平和」のちぐはぐな組み合わせであり、トランプ新政権の構成と人脈もトランプ大統領の外交・安保政策と「一枚岩」といえる陣容ではないと指摘している。つまり、外見上は大統領選だけでなく、連邦議会選、州知事選においても共和党が三勝した結果となったものの、外交・安保思想に関する限り、トランプ大統領と議会共和党との間や、多くの政策知識人らとの間には、依然として大きな食い違いが残されていると説明する。そのうえで、トランプ大統領から、21世紀の国際社会において米外交が何のために、どのような国際秩序をめざすのか、その力をいかなる目的に用いるのか—といった「価値、道義、理念」にかかわるものについての説明が一切語られていない点に注意を喚起している。

第5章 個人レベル・政府内要因からみたトランプ政権の外交政策

(泉川 泰博)

本章は、個人レベルとしてのトランプ大統領の政治的信条、そして、国内レベル要因としての外交・安全保障関連政府組織やそのリーダーの特徴とそれらのトランプ政権内での予想される位置づけについて分析している。トランプ政権においては、政治経験がなく個性の強いトランプ大統領のもとに、いくつかの異なる思想、属性をもつグループが存在していることを説明し、こうした状況では、余程効果的な政策決定スタイルが確立されなけ

れば、政策競争が混乱を生じさせる危険性が高いと指摘する。さらに、トランプ大統領個人の世界観や信条がどのように影響を及ぼすのかという点にも着目する必要があると結んでいる。

第6章 トランプ政権の対外関与構想—「力による平和」と「アメリカ第一」について

(森 聡)

本章は、トランプ大統領本人や閣僚指名者などが明らかにしている考え方や方針などに基づいて、トランプ新政権の対外政策がどのような方向性をとるかを見通すことを試みている。「力による平和」と「アメリカ第一主義」というトランプ政権の対外関与の構想や指針が、政策としていかに展開されるかは、政権内の官僚政治の力学、連邦議会や世論との関係、諸外国との相互作用等の影響を受けながら規定されていくため、現時点で見通すのは難しいことわったうえで、対外政策の文脈における「アメリカ第一主義」は、必ずしも全方位的な関与後退や孤立主義を標榜するものと断定できないこと、アメリカが世界の主要国との二国間取引を通じて、経済・安全保障上の利益がアメリカの労働者層に有利に配分される政治的合意を試みるものであって、その目指すところは、「再交渉された覇権 (renegotiated hegemony)」であり、これが「力による平和」の本質であると結論付けている。

第7章 大統領による政策形成と「大統領令」：オバマからトランプへ

(梅川 健)

本章は、トランプ新政権が発足直後から精力的に行政命令 (executive order) と大統領覚書 (presidential memorandum) によって大きな政策変更を実現しようとしていることを踏まえ、行政命令と、オバマ政権末期から大統領から行政組織に向けて多用されるようになった大統領覚書という2つの命令形式の違いについて説明している。行政命令の特徴は、大統領が法執行を行政組織に命じるにあたって、その根拠となる法律を明示しなければならないものであり、大統領が議会から独立して権力を行使することを可能にするものではなく、議会による事前の承認に基づく権力行使にすぎないものである。他方、大統領覚書は行政命令と異なり、連邦官報への記載義務がなく、また、法執行を命じるにあたって必要とされる根拠法を明示する必要もなく、多くの大統領覚書は「合衆国憲法と制定法の定め」を理由として下している。つまり、根拠法を示す必要がないにもかかわらず、両者は同じ効果を持つとされるため、大統領覚書は大統領にとって大きなメリットとなると指摘している。そして、オバマ政権が政権末期に明らかだったアメリカ連邦政府の制度的機能不全を打開するために大統領覚書を重用するようになったこと、トランプ大統領は大統領覚書と行政命令の両方を使用していることを検討し、オバマ大統領は大統領覚書によって本来は認められていない権限を主張したという点で従来の三権分立の枠組みに挑戦したと言え、トランプ大統領の行政命令には根拠法を挙げつつもその根拠が論争的な点に特徴があると指摘している。

第8章 アメリカの通商政策における政治過程—TPPをめぐる内政要因を中心に—

(渡辺 将人)

本章は、アメリカの通商政策を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と説明している。TPP（環太平洋パートナーシップ協定）は、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つとなる予定であったが、2016年大統領選挙では2大政党の候補者がともに TPP に反対し、トランプ大統領は2017年1月の就任早々に TPP 離脱の大統領令に署名した。そして、トランプ大統領の掲げる TPP 反対、NAFTA 再交渉などは「保護貿易ポピュリズム」と言え、地政学的な含意は明示的ではなく暗黙に共有される性質ゆえに、その含意の理解は TPP 賛成が多いはずの共和党側でも安保専門家などに限定されていることを深刻な懸念であると論じている。また、民主党リベラル派は、反移民・マイノリティ、最高裁判事指名などの「文化戦争」では「反トランプ」を強めても、経済政策では「ニューデモクラット」退潮傾向の中、トランプ政権の党外支持勢力となる余地を部分的に残しており、トランプ政権の保護貿易路線を強める要因になりかねないと指摘している。

第9章 2016年アメリカ大統領選挙と日米同盟・TPP に対する世論の支持

（飯田 健）

本章は、2016年大統領選挙の1週間後の2016年11月15日から11月17日の期間、アメリカのインターネット調査会社（Qualtrics 社）に登録されたパネルから居住地、性別、年齢によってアメリカの有権者の代表となるように有意抽出した18歳以上の有権者からなる割り当て標本を対象に行ったインターネット上のサーベイから、日米同盟および TPP に関する世論の動向を分析したものである。日米同盟については、同盟維持への広範な有権者の支持がみられたのみならず、日米同盟を維持することについてトランプ氏に投票した有権者の間でさえも異論がなかった。しかし、日米同盟に反対する理由づけとして「不公平な経済的負担」の方が「不公平な防衛負担」よりも支持を下げるという結果が得られた点に注意を促している。そして、TPP に関するトランプ政権に対する世論の制約については、政権発足後、トランプ氏が従来の自由貿易のあり方を見直すことに対して世論の強い抵抗はなく、それは支持者向けのアピールとしても効果的であると分析している。むしろ、これをしないことは自由貿易による雇用の流出を懸念するトランプ支持者にとっては大問題であり、政権の命運を左右しかねず、就任直後に TPP 離脱を定めた大統領令へ署名したトランプ大統領の動きは必然的であったと結論付けている。

第10章 2016年大統領選挙と保守系シンクタンク

（宮田 智之）

本章は、大統領選挙は政府において実際に政策立案に携わりたいと考えるシンクタンク研究員にとっても重要な機会であると指摘し、トランプ現象はシンクタンクの観点からも異例であったと説明している。トランプ候補は、共和党の伝統的な立場から大きくかけ離れた主張を掲げたため、保守系シンクタンクなどにいる専門家の多くはトランプ氏を避け、外交政策の専門家に至っては「反トランプ派」を公然と形成するという事態にまで発展した。このように、ほとんどの保守系シンクタンク研究員がトランプ陣営から距離を置中、ヘリテージ財団（Heritage Foundation）と安全保障政策センター（Center for Security Policy）の2つのシンクタンクが共和党予備選挙の段階からトランプ陣営と深い関係を築き、大き

な影響力を及ぼしたと述べている。つまり、トランプ現象をめぐる保守系シンクタンクは「分裂」したと指摘し、アメリカのシンクタンクの世界で圧倒的多数を占める保守系やリベラル系といったイデオロギー系シンクタンクと特定政党との緊密な関係を挙げ、これらのシンクタンクは政治との距離が近く、それ故に政治環境の激変に左右されやすいと結論付けている。さらに、シンクタンクの専門家は選挙のみならず、統治の場面でも欠かせない存在であるとも指摘し、これまでのところトランプ政権の人事において保守系シンクタンクの研究者らが起用されたケースは非常に少ないと述べ、トランプ現象の特異性を明らかにしている。

第11章 トランプ新政権誕生と米外交政策の大転換—中・台・露・親イスラエル団体を中心に

(松本 明日香)

本章は、トランプ新政権の誕生をめぐる各エスニック集団の関与や関与のメカニズムを考察している。対中台政策をめぐる台湾系と中国大陸系移民の攻防、ロシア系人脈とロシアによる2016年大統領選挙への関与と対露政策転換の可能性、親イスラエル派とアラブ系の攻防による対イスラエル・対中東政策の揺り戻しを概観し、トランプ候補当選の背景として、オバマ政権で見られた新しいエスニック集団へのバックラッシュおよび伝統的に強力とされたエスニックロビーを拒否する姿勢が見られたことを挙げている。しかし、トランプ大統領や閣僚のロシアへの繋がりが対露政策に影響を与えている点、さらに、トランプ候補が選挙活動費を自腹で賄うため旧来のエスニックロビーの影響を免れうる特異な候補であった点も指摘している。しかし、同時に、トランプ新政権がエスニック集団や外国政府または新しい移民からの影響をより巧妙な形で受けていることも検証している。

第12章 ウクライナ問題をめぐるアメリカの国内政治—2016年アメリカ大統領選挙との関係に注目して—

(西住 祐亮)

本章は、2016年の大統領選挙で共和党のトランプ候補が勝利し、紛争介入政策の領域においても米国の政策転換を予測する見方が散見されるなか、ウクライナ問題を政策の変化が注目される事例の一つになろうと指摘している。ウクライナ問題は、第一に重要性を増す対露政策の中で引き続きウクライナ問題が中核的な位置を占めるであろうという点、第二にウクライナ問題が共和党内の対立の火種になっているという点において、アメリカの国内政治をみるうえで重要であるとしている。しかし、ロシア寄りと目されながらも承認公聴会でロシアへの警戒姿勢を強調したティラーソン国務長官が今後どのような姿勢を見せていくのか、オバマ政権がウクライナ政策の中核に位置づけた2015年2月調印のミンスク合意をトランプ新政権がどのように引き継いでいくのかなど注目すべきポイントはあるものの、トランプ新政権のウクライナ政策を見通すことは困難であり、介入推進と介入反対の力関係の推移に着目することが、見通しの足掛かりになると結んでいる。

第13章 トランプ新政権とオバマケア

(山岸 敬和)

本章は、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）の成果と問題点、2016年大統領選挙におけるオバマケアをめぐる論点、トランプ新政権下でどのように変化する可能性があるのかについて検証している。アメリカでは、1980年代から無保険者の増加傾向が続き、人口比での無保険者の割合が2007年には15.4%となったが、オバマケアの本格施行が始まった2014年以降大きく低下し2015年には9.1%にまで低下したと述べている。しかし、オバマケアが設定する医療保険取引所の持続可能性の問題、保険料の上昇や医療費の増大の問題、多くの免除項目が含まれているがゆえにオバマケアによっても結局は皆保険を実現できないという問題が残り、オバマケアに対する有権者の支持は2016年12月に至っても43%と低いままであると指摘し、オバマケアがすでに行き詰まりの状態であったと分析している。そして、大統領選でオバマケアについての議論が深まらなかったこと、トランプ新政権下では共和党がオバマケアの代替案をまとめられるかどうか大きな課題であることを挙げ、オバマケア成立後もアメリカの医療問題の根本は解決していないと結論付けている。

第14章 マイノリティをめぐる政治状況

(西山 隆行)

本章は、2016年大統領選とマイノリティをめぐる政治状況との関連を考察している。トランプ候補が勝利したのは、トランプ氏が白人（中南米系の白人を除く）の票を確保したことが大きな要因だったとしている。労働者階級の白人が移民批判を繰り返すトランプ氏を支持した背景としては、多文化主義と福祉国家への反発があると説明する。その要因として、近年のアメリカでは、中南米とアジア出身の移民が増大しており、白人の人口が2040年代には半数を下回ると予測されている点を挙げている。経済的な格差は固定化し、社会的流動性が小さくなり、貧しい人も刻苦勉励すれば豊かになれる、あるいは、自らは豊かになれなくても子どもは豊かになる可能性があるというアメリカン・ドリームは、もはや真実ではないことが明らかになっていること、特に、白人がこうした社会状況に絶望している度合いが極めて高いことに注目している。アメリカでは伝統的に勤労倫理が重視されていて、福祉国家に依存することに対する反発が強く、公的扶助政策の拡充に最も強く反対しているのは、郊外や農村地帯に居住する相対的に貧しい白人労働者であることも挙げている。併せて、敗北したクリントン候補が中南米系と女性の票を十分に固めることができなかったことも検証し、クリントン氏敗北の要因として、黒人が公民権運動のような集団としての一体感を持たせるような集団体験を持っているのに対し、中南米系にはそのような体験があるわけではなく、むしろ、徐々に社会経済的地位などの内部の多様性に基づいて投票行動を変える可能性が十分にあるという可能性、そして、大学生など比較的若い世代の人々の中には、初の女性大統領を目指すという考え方自体を古いととらえる人を見受けられたことを指摘している。

第15章 トランプ現象の震源：反グローバリズム？ / 文化戦争 / 宗教復興

(藤本 龍児)

本章では、トランプ現象と呼ばれているものは、アメリカだけでなくヨーロッパにも起こっており、広範囲にわたる地殻変動によるものと考えなければならないと提起している。そして、トランプ現象の震源の一つは「反グローバリズム」であるとされ、もっぱら下層中産階級の経済貧困や格差の問題として説明されているが、トランプ現象がそのままグローバリズムを否定するものだとは考えられないと考察している。なぜなら、一口に反グローバリズムと言っても、経済的次元とそれ以外の政治的、社会的、文化的次元は分けて考えなければならず、トランプ現象を一過性の反動現象としてかたづけるわけにはいかないからである。そのうえで、アメリカであれ、ヨーロッパであれ、グローバリズムによって産業構造は地盤沈下し、文化戦争によって国民国家に亀裂がはしり、宗教復興によって市民社会の土台が崩れてきたことに着目し、トランプ現象は、それらが重なりあい、作用しあう地殻変動によって起こっているとすれば、時代の全体的潮流そのものが変わってきたのだらうと示唆している。

総論 トランプ大統領の対外政策と今後の日米関係—あるいはポピュリズムに対する脆弱性をいかに克服するか？

(久保 文明)

本章は、2016年の大統領選を振り返り、まず、トランプ候補が共和党内で強烈な反不法移民の立場をとり、保護貿易主義と孤立主義を煽ると指名が獲得できることを実証したと指摘している。次に、トランプ氏の国際政治観について特徴的なのは、それが、お金の損得勘定の軸からのみ成り立っていて、価値観や戦略目標の共有などの要素が欠落していた点だと分析する。さらに、トランプ新政権下における今後の日米同盟の行方について、日米同盟が権利と義務について非対称的な同盟であり、両国が異なった内容の権利と義務を約束し合っている点に注意を促し、2016年の大統領選挙が教えてくれたことは、権利と義務において非対称的な同盟である日米同盟が、ポピュリズムに対して抱える政治的脆弱性であると考察している。他方、2017年2月10日から11日にかけて行われた日米首脳会談は、日本からするとほぼ満額回答を得たものとなり、トランプ氏が前言に囚われることなく、学習し、変化する能力があることを示した点も指摘している。そして、原則の欠如こそがトランプ外交の原則との論評が出始めている現在、予測不可能性は同盟国にとっても依然として頭痛の種であると示唆する。しかし同時に、同盟には逆境のときもあるが、辛抱強い説得と日米双方の努力の積み重ねが必要であろうと結んでいる。そして、日米首脳会談によって、短期的な危機はとりあえず去ったのかもしれないが、中長期的な懸念まで払拭されたわけではない点に、引き続き注意を喚起する必要があることを指摘している。