

# トランプ政権の対外政策と日米関係

令和2年3月



公益財団法人日本国際問題研究所  
The Japan Institute of International Affairs

## はしがき

本報告書は、当研究所が平成 29～31 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「『自由で開かれた国際秩序』の強靱性—米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト」のサブ・プロジェクトの一つとして実施してきた研究プロジェクト「トランプ政権の対外政策と日米関係」における 3 年目の成果をとりまとめたものです。

「自由で開かれた国際秩序」を主導してきた米国に、「アメリカ・ファースト」を掲げ、諸外国との対立も辞さない一方で国際秩序の重要性に大きな関心を払わない姿勢を示すトランプ政権が誕生した影響はきわめて大きく、我が国の同盟国である米国の政策動向は我が国の安全保障と経済の安定的発展に直接的に影響を及ぼし得ます。

本プロジェクトは、トランプ政権誕生によって米国の内政と外交にいかなる変化が見られたのか、そして、自由と民主主義を標榜してきた米国の国際社会における役割が質的に転換するのか否かを見極めるという問題意識に立って進められており、トランプ政権の内政と外交をめぐる諸問題について分析し、現況を的確に把握することに努めた研究成果です。

なお、ここに表明されている見解は、すべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。本報告書がわが国の外交実践に多く寄与することを心より期待します。本報告書に対する忌憚なきご意見、ご批判をいただければ幸いです。

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者各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

令和 2 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所  
理事長 佐々江 賢一郎

## 研究体制

- 主査： 久保 文明 東京大学教授／日本国際問題研究所上席客員研究員
- 副主査： 中山 俊宏 慶應義塾大学教授／日本国際問題研究所上席客員研究員
- 委員： 会田 弘継 青山学院大学教授  
梅川 健 首都大学東京教授  
高畑 昭男 白鷗大学教授  
前嶋 和弘 上智大学教授  
宮田 智之 帝京大学准教授  
森 聡 法政大学教授  
安井 明彦 みずほ総合研究所欧米調査部部长  
渡辺 将人 北海道大学准教授
- 委員兼幹事： 中山 泰則 日本国際問題研究所所長代行  
中野 大輔 日本国際問題研究所研究調整部長  
舟津奈緒子 日本国際問題研究所研究員
- 担当助手： 井原 弥生 日本国際問題研究所研究助手

(敬称略、五十音順)

# 目 次

序論：各章の要旨	……………1
第1章 トランプ政権を取り囲む思想潮流を考える －反レーガン主義とポスト・リベラルの興隆	会田 弘継……………7
第2章 「道義的現実主義」外交の検証	高畑 昭男…………… 17
第3章 トランプ外交とシンクタンク －保守派専門家の動向を中心に－	宮田 智之…………… 25
第4章 トランプ政権の対中認識	舟津奈緒子…………… 33
第5章 先端技術をめぐるトランプ政権の政策	森 聡…………… 39
第6章 2020年米国大統領選挙の外交的含意	中山 俊宏…………… 51
第7章 トランプ政権と議会 －USMCAをめぐる政治過程を事例に－	渡辺 将人…………… 61
第8章 トランプ政権の経済・通商政策	安井 明彦…………… 71
第9章 トランプ政権にみる大統領の通商権限	梅川 健…………… 79
第10章 さらに顕著になった「危機に瀕するアメリカのメディア」現象	前嶋 和弘…………… 87
総論 トランプ政権3年間の軌跡 －イデオロギー的分極化と収れん	久保 文明…………… 97



## 序論：各章の要旨

本報告書は、外交・安全保障調査研究事業費補助金（発展型総合事業）サブ・プロジェクトI「トランプ政権の対外政策と日米関係」において、トランプ政権発足後の約3年間を振り返り、トランプ政権下のアメリカの外交および内政に関する分析をまとめたものである。3年計画で実施される本プロジェクトにおいて、これまで継続して分析を行った論考について収録しているが、ここでは読者の便宜のため、本報告書にある11の論考について、各章の簡略な要旨を掲載している。

### 第1章 トランプ政権を取り囲む思想潮流を考える –反レーガン主義とポスト・リベラルの興隆

本章は、トランプ政権を取り囲む思想的潮流として、2016年大統領選の時に現れたトランプ支持のイデオログたちが政権を思想的に誘導しようとしている状況や、いわゆるネオコンサーヴァティヴと呼ばれた思想集団の凋落があったことを指摘し、トランプ政権3年目は、こうした変化が一段と激しくなり、ついには1950年代に始まった「戦後保守思想運動」の政治的決算としての「レーガン主義」を全否定する動きが、ほかならぬ保守思想界内部から出現していることと、トランプ時代の新しい保守思想形成を目指す会合「国民保守主義会議」に多数の保守系公共知識人が集まった点に注目し、保守思想界における再編過程の動きが加速したと論じている。そして、中期的な国際社会への影響として、経済グローバリゼーションと「自由な国際秩序」を否定する思想が保守派知識人の間で強まっており、さらにこれが民主党系の左派とも共鳴している点に注意を促し、これらによって長期的には日本や世界への影響が出てこようと結んでいる。

(会田 弘継)

### 第2章 「道義的現実主義」外交の検証

本章は、トランプ政権の掲げる「道義的現実主義」外交を検証している。トランプ大統領は1期目前半に「道義的現実主義」を指針とする外交・安全保障政策を打ち出し、国際秩序の維持や一定の国際協調を意識した共和党主流派型の路線に接近し、孤立主義的な道と一線を画し、協調と秩序維持へ回帰したことは重要な進化であったと指摘している。しかし、トランプ外交には価値、道義、理念といった基盤が見あたらず、実績面ではトランプ大統領の気まぐれと予測不能な言動に振り回されがちで、世界の期待と程遠い情勢が続いたと論じている。そして、そうした情勢下でも、日本政府がトランプ政権と一貫して緊密な共同関係を涵養し、維持できていることは、世界的に見ても稀有な成功であると論じ、「世界の中の日米同盟」を掲げる日本には、米国と世界の協調を回復するために一層活躍できることが多々ありそうだと結んでいる。

(高畑 昭男)

### 第3章 トランプ外交とシンクタンク –保守派専門家の動向を中心に–

本章は、ドナルド・トランプ政権の誕生というアメリカ政治の地殻変動によって、政策専門家の世界、なかでも保守系シンクタンクをも揺るがしていると指摘している。過去40

年以上にわたり、保守系シンクタンクは保守派の政治インフラの要として大きな存在感を發揮してきたが、有力保守系シンクタンクの一枚岩の構造が動揺する一方で、排外主義や非介入主義の台頭といった、新たな現象が観察できるとしている。特に、長く非主流であった反イスラム・反移民を掲げる排外主義や、軍事力の抑制的行使などを提唱する非介入主義の台頭に着目し、現時点でその行き着く先について予想することは難しいものの、保守系シンクタンクの本格的な「再編」が始まった可能性は否定できず、その「再編」はアメリカの政策専門家の世界において新たな時代の幕開けを告げることになるのかもしれないと論じている。

(宮田 智之)

#### 第4章 トランプ政権の対中認識

本章は、トランプ政権のインド太平洋地域に対する外交について、対中認識がその基軸となっていると考察し、トランプ政権における対中認識はこれまでの政権が継続してきた関与政策から外れるものであり、アメリカの対中外交の転換点となるものであったと論じている。さらに、こうした政府の中国に対する姿勢に議会も超党派で賛意を示し、厳しい対中認識が全政府的に広がっていることが見て取れると指摘している。また、対立の分野は経済、安全保障、技術、政治的影響、さらには、人権や基本的自由をめぐるイデオロギー的な対立にも及び、先鋭化し、長期化する懸念が持たれると論じている。他方で、トランプ政権の政策立案にポピュリズム的な性格が残されていることも否定できず、対中政策を含む外交・安全保障政策においてもトランプ大統領の取引主義が完全に消えたとは言えないとし、2020年11月の大統領選挙を控えたトランプ大統領が対中政策の策定においても原理原則に基づかず、取引主義的な観点に傾く可能性も未だ否定できない点にも注意を促している。

(舟津 奈緒子)

#### 第5章 先端技術をめぐるトランプ政権の政策

本章は、米国において対中アプローチが関与路線から競争路線へと転換されたとされる中で、トランプ政権と連邦議会が軍事技術、産業技術、情報通信技術の分野において、中国への対抗策を打ち出し、米国に重要な変化が生じつつあると論じている。第一に、米国内で「対中アレルギー反応」とでもいうべき現象が発生している。第二に、軍事・産業・情報通信の各分野において、政府が民間企業との連携を深める官民パートナーシップが活性化され、AIなどをはじめとする先端技術を国家戦略事業化する動きが起こっている。第三に、中国への対抗と米国内からの中国の排除という線で、安全保障の論理と産業振興の論理が表裏一体を成す形で対中技術競争が推し進められている。そして、米国が中国との技術競争を繰り広げていくとすれば、日本との共同研究や共同開発についても、手放して歓迎するというよりも、是々非々となる可能性があり、いかなる条件の下でどのような機会があるのかを慎重に見極めていく必要があると指摘している。

(森 聡)

## 第6章 2020年米国大統領選挙の外交的含意

本章は、2020年米国大統領選挙は、冷戦後に米国が直面した9・11同時多発テロ、リーマン・ショック（世界金融危機）、新型コロナ・ウイルス危機という三つの危機のうち、三つ目の危機の真っ只中で行われることになることと指摘している。そして、コロナ危機は、世界が深く繋がってしまったことの帰結である一方、その効果はそのつながりを拒絶する危機でもあるとし、世界が「コロナ後」も繋がりを続けることを選択するのか、それともコロナ以前からあった、「主権主義」の方向に舵を切るのかの岐路に立っていると論じている。2020年米国大統領選挙はこのようなコンテキストの下で実施され、トランプ大統領は主権主義の源泉でもある一方、バイデン前副大統領はアメリカがかつて担っていた役割をもう一度引き受けさえすれば、「リベラル・インターナショナル・オーダー」を再構築できるというメッセージを掲げているとし、対外政策は大統領選挙において決定的な要素ではないと指摘しながらも、2020年の大統領選挙が今後のアメリカの対外関与のあり方に大きな痕跡を残す選挙になることは間違いなさそうだと論じている。

(中山 俊宏)

## 第7章 トランプ政権と議会 – USMCA をめぐる政治過程を事例に –

本章は、アメリカ・メキシコ・カナダ協定（USMCA）の実施法案の成立を事例として、トランプ政権下におけるアメリカ連邦議会の合意形成と分極化の併存状況を概観し、USMCAの事例によって、連邦議会とトランプ政権との超党派合意が経済的な分野においては例外的に実現する可能性もあることを指摘している。他方、合意は有権者の分極化のなかでは選挙区においてマイナスに映ることが少なくないため、文化社会争点が利用されるねじれた構図が継続するであろうと論じている。例えば、「女性、人種マイノリティ、移民の敵」であるというトランプ定義は、利益が錯綜する雑多な民主党をまとめあげるには便利な記号である一方、トランプ大統領も支持基盤としてキリスト教保守を重視し、人工妊娠中絶の非合法化を悲願とする福音派有権者への期待値をますます高めている。つまり、超党派で合意するためには、他方でそれ以上に対立を演出するための油を注ぐ必要性が生じており、部分的な超党派合意と引き換えに分極化が深化していく構図は避け難く、短期的には思わぬ超党派合意が実現する土壌はあるものの、政治コストとしての分極化が超党派合意の機会自体を根絶するまでに深化する可能性は小さくないと結んでいる。

(渡辺 将人)

## 第8章 トランプ政権の経済・通商政策

本章は、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大や急速な原油安等による米国経済への打撃がトランプ政権の米国第一主義の功罪が問われる機会になっており、ドナルド・トランプ大統領の再選を左右する要因になりかねないと論じている。特に、新型コロナウイルスの感染拡大によって、トランプ政権の政策的な対応余力が低下している点を指摘している。具体的には、金融政策ではゼロ金利への距離が縮まり、財政政策では減税や歳出拡大による財政赤字の拡大が進んでおり、政策による対応の余地が小さくなっている点を挙げている。さらに、米国経済が新型コロナウイルスの世界的な感染拡大や急速な原油安による危機に直面しようとしており、2020年は有権者が、米国第一主義が経済に与えた影響を



含め、トランプ政権の経済・通商政策に対する評価を下す年となり、これが今後の米国の経済政策の方向性を占う契機となろうと論じている。

(安井 明彦)

## 第9章 トランプ政権にみる大統領の通商権限

本章は、通商政策の決定に対するアメリカ大統領が有する権限を分析し、アメリカ大統領は、他国と新しく通商協定を結ぶ際には議会に抑制されるところが大きい、いったん他国との協定が成立した後にはその運用について相当の裁量を持つと結論付けている。そして、トランプ政権が議会との交渉が巧みではない政権であるため、これまで基本的には大統領が単独で決定できる領分で積極的に活動してきたが、2020年の大統領選挙の結果誕生する次の政権が保護貿易主義的、自由貿易主義的のどちらであるにせよ、議会におけるイデオロギー的分極化が鎮静化しなければ、他国と新たな協定を結ぶという形で通商政策を前進させることに、大統領はおそらく苦勞することになるだろうと論じている。

(梅川 健)

## 第10章 さらに顕著になった「危機に瀕するアメリカのメディア」現象

本章は、トランプ政権下において、政治とメディアとの関係が前の諸政権とは比べものにならないほど、変化したと論じている。そして、アメリカの政治報道をめぐる環境の劣化は過去にも進んでいたが、トランプ政権でこれが一気に進み、今や「危機に瀕した」といっても過言ではないと指摘している。その要因として、トランプ政権時代のメディアとの関係を端的に表す「フェイクニュース現象」、常態化するイデオロギー的分極化がメディアを「味方のメディア」と「敵のメディア」に分ける現象を挙げている。そして、フェイクニュースと分極化の中、メディアに対する信頼度すら分極化している現象が続いており、2020年現在のアメリカの政治とメディアとの関係は危機的であると論じ、もはや有権者がメディアリテラシーを高めていくほか有効な対策はないだろうとし、政治とメディアとの関係に係るディストピア的な状況が当面は続いていくのかもしれないと結んでいる。

(前嶋 和弘)

## 総論 トランプ政権3年間の軌跡—イデオロギー的分極化と収れん

本章は、トランプ政権の3年間の内政と外交を振り返り、トランプ政権下で進んだイデオロギー的分極化とその収れんについて論じている。トランプ大統領については真正面から対立する2つの評価が存在するとし、一つはイデオロギーに基づくものであり、それと強く関連して人種・ジェンダーに関する大統領の言動に由来すると説明し、民主党支持者やリベラル派からきわめて低い評価がなされている一方で、トランプ大統領が連邦最高裁判所判事に新たに保守派2名を成功裏に指名したのみならず、多数の保守派下級審判事も任命して、司法部を長期にわたって保守派の牙城とすることに成功したことと、規制緩和と大減税という成果をあげ、共和党支持者と保守派からは高い評価を得る傾向があると論じている。ただし、政策レベルでみると、保護貿易主義の高まりや対外介入への消極姿勢、インフラ投資に対する基本的に前向きな姿勢など興味深いイデオロギー的収れんが起きていると注意を促している。そして、2020年大統領選挙については、好調だった経済は大統

領と与党共和党に追い風となりつつも、他の大統領には見られなかった複合的な批判および否定的見方が、どのように作用するかを注視していく必要があることに加えて、新たな要因とし、コロナ・ウイルスによる感染症問題にトランプ大統領が首尾よく対応していけるかどうか論点に挙がってこようと指摘している。また、トランプ政権の対中政策について、民主党の厳しい部分（通商面）と、共和党の厳しい部分（安全保障面）の両方を備えていると指摘し、外交においても内政と同様に共和党的なものや民主党的なもの、折衷的なものが見て取れると論じている。

（久保 文明）



## 第1章 トランプ政権を取り囲む思想潮流を考える ——反レーガン主義とポスト・リベラルの興隆

会田 弘継

### はじめに

長引くアフガニスタン・イラクでの軍事行動、リーマン危機で噴出した格差問題をはじめとする米国経済の諸矛盾を背景にしたトランプ政権の出現は、同じ背景から生まれたオバマ前政権以上に米国の変化を印象づけている。オバマ前政権はそれまでの民主党政権と一定の継続性のうえで改革を目指したのに対し、トランプ政権は2016年以前の共和党保守政権と断絶するようにして出発していることが、急激な変化を感じさせる一因だ。その断絶は個々の政策の内容もさることながら、政権が国民に向けて見せるスタイルや、使うレトリックに強くあらわれている。それらが米国はこれまでと違う方向に向かっているという印象を国民と世界に与えている。印象には自己実現を図る側面があり、米国社会全体も変わりだしている。

そうした連鎖が起きる以前から、背後では民衆レベルでの社会思想の変化が起きていた。社会思想の変化には、主として国民経済の状況が反映されている。その変化に連動して、より自覚的に、明瞭に言語化された政治思想や経済思想、さらには宗教思想の変化も起きている。これらの変化には、米国の対外姿勢の転換も伴う。外からは米国が「国のかたち」を変えていくようにも見える。共和党側だけでなく、民主党側にも同様に変化が起きている。2016年、2020年と2回にわたり、大統領候補選びで民主社会主義者を自称するバーニー・サンダース（Bernie Sanders）候補が善戦したことがその象徴であり、これも上記のような構造の中で起き、同根の変化ともいえる。ただ、現時点ではトランプ大統領の下で共和党が行政府を動かす、立法府や司法府でも右派が大きな影響力を維持しているから、米国の政策面での変化は保守派主導で生じている。その保守派そのものも変容している。

本プロジェクトにおいて筆者は、トランプ政権1年目、2年目についてそれぞれ「外交思想」を考察し論じてきた。上述のような思想の変化に伴う外交政策の転換については、昨年の報告で若干の指摘をした。すなわち、2016年大統領選の時に現れたトランプ支持のイデオログたちが、あらたな論壇誌を起こすなどして、政権を思想的に誘導しようとしている状況や、いわゆるネオコンサーヴァティヴ（略称ネオコン）と呼ばれた思想集団の凋落である<sup>1</sup>。

トランプ政権3年目は、こうした変化が一段と激しくなり、ついには1950年代に始まった「戦後保守思想運動」(G. ナッシュ)の政治的総決算としての「レーガン主義(Reaganism)」を全否定する動きが、ほかならぬ保守思想界内部から出現した。また、こうした動きを受けて、トランプ時代の新しい保守思想形成を目指す会合「国民保守主義会議(National Conservatism Conference)」が2019年7月に開かれ、保守系公共知識人らが500人も集まった。有象無象が政治目的で集まる保守政治活動会議(CPAC)でなく、公共知識人がこれだけ大きな動きを起こしたのは戦後保守思想運動において異例だ。戦後保守思想史研究の第一人者であるジョージ・ナッシュ(George H. Nash)は2016年春にトランプが共和党の大統領候補争いで躍進していた時点で、保守思想界はかつてない内乱状態となり決着が見通

せないと指摘し、再編過程に入ったとの見方を示していた<sup>2</sup>。その動きが一段と加速したのがトランプ政権3年目である。

さらに政権3年目末期の2020年1月末から始まった米国内における新型コロナウイルス感染の急速な拡大は、グローバリゼーションによるヒト、モノ、カネの動きに急ストップをかけ、2008年のリーマン危機どころか1920年代末の大恐慌のような事態を招来しかねない。その場合、トランプ政権や「国民保守主義会議」の目算を超えて、米国の反グローバリズムの流れが強まり、米国と世界は変貌していく可能性もある。

本稿ではそうした問題も視野に入れながら、トランプ政権の外交思想そのものではなく、それに大きな影響を与える保守思想界で「国民保守主義会議」開催に至るまでに起きた事態を時系列的に分析し、長期的に外交への影響や意味合いを考えるうえでの枠組みを提供したい。

### 1. T. カールソンの市場原理主義批判

振り返ると、2019年7月の「国民保守主義会議」に至るまでの保守論壇における出来事は、まるで計画されたように進んだ。水面下でさまざまなやりとりがあったと想定される。ナッシュの指摘する再編過程は19年が明けてすぐの1月2日、視聴率の高い保守系FOXニュースのゴールデンアワーの政治トーク番組「タッカー・カールソン・トゥナイト」で、加速した。人気政治コメンテーター、タッカー・カールソン（Tucker Carlson）が自身の見解を述べる「モノローグ」に普段の倍以上の時間を費やし、激しい「市場原理主義」批判を繰り広げた。

カールソンの批判は次のような内容だ。米国の市場経済がもたらす「格差」のため米国の「家族」は崩壊し、労働者階級は貧困のため結婚さえできない状況がもたらされる一方、絶望から薬物濫用まで起きている。かつては大都市中心部のスラム化に伴って起きた諸問題が農村部にまで広がった。富裕層のエリートたちは労働者を踏み台にして脱工業化経済の中で繁栄を享受し、労働者の苦境には見て見ぬふりをしている。「すさまじい怠慢ぶりだ」と、カールソンは激越なまでにエリートらを批判した。女性の権利拡大とか環境保護などはエリート世界の話で、まずはまともに家族生活のできる米国を取り戻せ、とカールソンは訴えた。特に批判の対象とされたのは、「小さな政府」や規制緩和といった、いわゆるネオリベラル経済政策を主導してきたリバタリアン（自由至上主義者）らだった<sup>3</sup>。

カールソンは前年10月に『愚者の船』（*Ship of Fools* 未訳）を出版、そこでこうした主張を繰り広げて、単に経済政策についてリバタリアンを批判するだけでなく、アフガニスタン・イラク戦争をはじめ冷戦以降の対外介入政策も「愚か者」が始めた「愚かな戦争」と非難<sup>4</sup>。対外介入を主導してきたウィリアム・クリストル（William Kristol）やマックス・ブート（Max Boot）ら著名なネオコン公共知識人らを糾弾した。カールソンは同書で、トランプ大統領が米国民によって選ばれたのは「利己的で愚かな指導者らの利己的で愚かな決定が何十年も続いた結果」であり、「幸福な国はドナルド・トランプを大統領に選んだりしない。絶望している国だから選んだのだ」と述べている。また、共和党だけでなく、民主党に対しても「金持ちの政党だ」と厳しい批判を投げつけている<sup>5</sup>。

カールソンの「モノローグ」を受けて4日後、保守派論客J.D. ヴァンス（James David Vance）も保守系論壇誌『ナショナル・レビュー』への寄稿で、市場経済を過度に重視する

従来の保守主義に疑問を呈するなど、主要メディアも含めてさまざまな反響が起きた<sup>6</sup>。ヴァンスは中西部ラストベルトの貧困崩壊家庭からはい上がって、自身の半生を『ヒルビリー・エレジー』（原著2016年、邦訳2017年）<sup>7</sup>という本にまとめて注目され、その後、保守側の論客として活躍している。

カールソンとヴァンスはともに「国民保守主義会議」に合流することになり、カールソンは「大企業は家族を嫌う」というテーマで基調講演のうちの一つを、ヴァンスは「リバタリアニズムを超えて」というテーマで全体会議講演を受け持つことになる。同会議は、後述するように米国保守思想界に生まれた新しい諸潮流の合流の場となる。カールソンやヴァンスは、とりえあえず2016年大統領選挙前後に興隆した「右派ポピュリスト」ないしは「ナショナリスト＝ポピュリスト」の代表例とみるのが妥当であろう。

左派ポピュリストと右派ポピュリストの境はあいまいで、たまたま共和党支持者あるいは民主党支持者として生きてきたか、あるいはそのどちらかになる社会的環境にいたか、などによるところが大きい<sup>8</sup>。一方はトランプ嫌い、他方はサンダース嫌いだが、リバタリアンのネオリベラル政策やネオコンの対外介入を批判し、米国の労働者階級を重視する主張はきわめて近似する。カールソンに対しては、保守派内部から「バーニー・サンダースやエリザベス・ウォーレンと同じではないか」という批判が出た<sup>9</sup>。

実際、左右ポピュリストの共闘のようなことも起きている。政治専門紙『ザ・ヒル』のネットテレビ部門で2018年に始まり、オルタナティヴ・メディアの政治トーク番組として人気急上昇している「ライジング (Rising)」は、左右のポピュリストを代弁する男女ホスト、クリスタル・ボール (Krystal Ball) とサーガー・エンジェティ (Saagar Enjeti) が民主・共和両党の既存エリート (「エスタブリッシュメント」) を批判しまくり、右はトランプ、左はサンダースを応援する。ホスト2人は2020年2月に共著『2020年ポピュリスト・ガイド』を出している。共同見解としての「序文」で、左右のポピュリストである2人は、2017年1月トランプ大統領の就任演説でキーワードとなった「アメリカの殺戮 (American carnage)」を、米国の労働者階級の状況を示す「真実」だとし、そこに至った責任は民主・共和両党の無策にあると断罪している。また、左右のポピュリストは「社会通念 (conventional wisdom)」を打破して、労働者の利益を守るように二大政党を改革すると宣言している<sup>10</sup>。左右のポピュリズムに共振するところがあるのは、その発生にまで遡っていえることかもしれない (注8参照)。

## 2. 「無効なるコンセンサス」

「国民保守主義会議」が開かれる前に保守思想界の再編に絡んで起きた重要な出来事としてはさらに、2019年3月21日付で保守カトリック系論壇誌『ファースト・シングス (First Things)』に掲載された「無効なるコンセンサスに抗して (Against the Dead Consensus)」という声明があり、米国の保守思想の変容を象徴している<sup>11</sup>。声明は、大学教授やシンクタンク幹部らを含む15人が署名している。ほとんどが、日本ではこれまで注目されてこなかった知識人だが、ニューヨーク・タイムズ専属の保守派コラムニスト、ロス・ダウサットは「著名な保守派言論人」と形容している<sup>12</sup>。注目されるべき何人かがおり、うち1人は後述するノートルダム大学教授のパトリック・デニーン (Patrick Deneen) だ。

声明は前文でまず、「2016年大統領選は、米国の保守派知識人の間で長い間隠されてき

た深刻な思想的分断をさらけ出した」と前置きする。この「隠されていた思想的分断」が何を指すかは、検討の余地がある（のちに検討する）。つまり、戦後保守派知識人がリベタリアン、伝統主義者、新保守主義者（ネオコン）…という水と油ほどに思想傾向が異なる集団の連合体であったことは知られており、「長く隠されていた」とは言い難い。保守派知識人には2016年大統領選で、トランプが巻き起こした政治的反乱を強く支持した者、いやいやながら投票した者、「トランプ絶対反対」の立場をとり、民主党のヒラリー・クリントン候補に投票した者に分かれた、と声明は続ける。「しかしながら、2年以上を経て、われわれ（注・15人の署名者）は一致して声を上げる。『トランプ以前の保守主義のコンセンサスに戻ることはあり得ない。それは2016年に崩壊した』」。戻ろうとするのは誤りであり、有害だとまで言う。

そのコンセンサスについて、声明は次のように言う。古いコンセンサスに基づく保守主義により「ルールに基づく国際秩序を拡大」して共産主義に勝利し、全体主義から「人間の尊厳」と「自然権」を守った。ただ、「個人の自立（individual autonomy）」を指針として仰ぐという点ではリベラリズムと一致することが多かった。個人の自立を重視するあまりに、保守主義が忌み嫌う専制を生み出してしまったのは皮肉だ――。

その「専制」については、声明は次のように説明する。こんにちの米国の公共哲学は「人間生命の神秘について、その概念を定義する」のは個々人の権利であるとみなし、リベタリアン保守のアンソニー・ケネディ（Anthony Kennedy）元最高裁判事はそうした言葉を用いて、妊娠中絶の「合憲的権利」を支持する意見を述べた。だが人間存在の意味についてそこまで解釈の余地を広げると、他者の自由を破壊するばかりか生命を奪う（中絶は胎内児の生命を奪う）ことまで許しかねない――。

このあたりの議論はやや哲学的で、ここで「リベラリズム」という言葉で扱っているのは、民主党左派の「大きな政府」的思想を指すリベラリズムでなく、「個人の自立」すなわち個人主義に基づく自由主義である。リベタリアニズムはその延長としての極端な自由主義として位置づけられる。声明はさらに、旧来の保守主義のコンセンサスが金科玉条（sacred dogmas）としてきたものとして、「あらゆる分野での自由貿易、国境を越えた人の自由な移動、『小さな政府』の目的化、万能薬としての技術進歩」を挙げる。「家庭の安定」や「共同体の連帯」について口先だけは守ると言ってきたが、これらは衰退していると懸念する。さらに保守主義は「日常生活のポルノ化」「死の文化」「競争信仰」にも屈してきたと批判する。

以上が声明の現状認識で、続いて本文となり、これまでの保守コンセンサスは「第一義的なこと（the first things）」の追求をやめてしまったが、声明署名者らはそれらの追求を続けるとして6項目を挙げている。

6項目は次の通りだ。①個人的富の追求ばかりの無情社会に反対②米市民の側に立つ③人間の尊厳の絶対的護持④専制的自由主義に対し抵抗⑤労働者のための国家⑥家庭こそ大切――いずれも平たい言葉で書かれており、さらに各項目の説明がある。①では、独身者や夫婦だけの高学歴者ではなく、子どものある家族やその信仰、「政治的共同体」を重視。ポルノ、デザイナーベイビー、性とジェンダーの切り離しなどを「解放」と見なす勢力は「人間性剥奪」を行っているとして拒否する姿勢を示す。②で具体的に示されているのは、移民制限だ。③では、妊娠中絶反対、ネオリベラル経済政策（経済リベタリアニズム）反対

が強調されている。④では「イデオロギー化した自由主義」によって外交を行い、それに振り回されれば、結果は国内外とも専制政治になると警告する。⑤では、トランプの出現で、共和党が経営者よりも労働者重視の政治運動に目覚めたことを歓迎している。⑥は、グローバリゼーションという「ユートピア思想」は世界的規模の専制（universal tyranny）をもたらすと警告し、そうした思想に対抗する「新たなナショナリズム」を支持すると宣言している。声明は最後に、トランプ現象をどう評価するかにかかわらず、こうした問題をさらけ出したことは事実で、それに向き合わなければならないとし、「レーガン主義」の立て直しを図る勢力とは縁を切ると述べている。ここで声明が「コンセンサス」と呼ぶのは「レーガン主義」であることが明確にされる。

6項目を中核とするこの声明の思想史的な解釈は次のようになろう。レーガン主義は、本項冒頭で述べたように米国の戦後保守主義運動の総決算と位置づけられている。既述のように戦後保守主義運動とは、①リバタリアニズム②伝統主義③ネオコン——の連合体である<sup>13</sup>。ただし、レーガン時代に至るとネオコンが圧倒的な優位を示すようになり、ネオコンと経済リバタリアニズムが中心的な思想となった。他方、民主党も1980年代以降は中道化（右傾化）路線を歩み、対外政策においては少なからずネオコン的な民主主義拡大・介入路線、経済政策においては「小さな政府」論や規制緩和論の影響を受けざるを得なかったのが冷戦後の米国政治である。9・11テロ（2001年）——アフガン・イラク戦争——リーマン危機（2008年）を経て、このネオコン対外介入路線と経済リバタリアニズム（いわゆるネオリベラル政策）は破綻したと、米国民に受け止められ、改革への要求が高まった。初の黒人大統領として改革への期待を担ったオバマの登場はその帰結であり、医療保険制度改革などが行われたが、中産階級の所得は伸びず、貧富の格差は縮まらない。破壊的なトランプが登場したのは、そうした背景があったからだ。カールソンの言葉を借りれば、「絶望している国」だからトランプを選んだということだ。2016年9月、のちに一時トランプ政権高官となるマイケル・アントン（Michael Anton）が書いたエッセー「フライト93選挙」で訴えたのは、その「絶望感」である<sup>14</sup>。

こうした国民の抱くパーセプション（印象）ないし社会思想状況の中で、それに応えるように知識人社会での思想再編が本格化し、まずレーガン主義の中核である新保守主義と経済リバタリアニズムが排撃された。声明項目で見ると、前者は④⑥で、後者は①②③⑤⑥で否定されている。特に前文と④⑥による、個人主義に基づくイデオロギー化した自由主義の否定、そうした自由主義による「国境なき世界」（グローバリゼーション）という「ユートピア思想」がもたらすのは「専制」（tyranny）であるとする考え方は、20世紀後半、特に冷戦後に米国が進めてきた政策を根本的に否定している<sup>15</sup>。さらに言えば、単に新保守主義と経済リバタリアニズムだけでなく、ルイス・ハーツが『アメリカ自由主義の伝統』で述べたような、建国以来の自由主義の伝統をも否定しようとする側面がある。声明の前文でいう「長い間隠されてきた深刻な思想的分断」とは、建国思想をめぐるものと考えられる。もう一つ重要なポイントは、自由主義が帰着した「国境なき世界」がもたらした「専制」に対抗するために「新しいナショナリズムを支持する」としていることだ。これらの点については次節で詳述する。

声明に署名した「著名な保守派言論人」の主なメンバーを挙げると、ノートルダム大学教授パトリック・デニン、保守系論壇誌『アメリカン・コンサーヴァティヴ』編集者ロッド・



ドレーアー、クレアモント研究所副理事長マシュー・ピーターソン、ニューヨーク・ポスト紙オピニオン欄編集長ソーラブ・アーマリらである。声明に表れたような反自由主義（リベラリズム）の思想傾向は「ポスト・リベラリズム」と呼ばれ、それを支持する「ポスト・リベラル」たちも7月の「国民保守主義会議」に合流していく。

### 3. ハズニーとデニーンの本

ナショナリスト＝ポピュリストを代表するタッカー・カールソンの著書『愚者の船』は著者が人気政治評論家だったこともあって評判になったが、同じ2018年に出版され、保守系知識人に衝撃を与え、主流派メディアも含めて大きな論議を巻き起こした本がさらに2冊あった。著者の1人は「国民保守主義会議」の主催者であり、もう1人とともに全体会議で講演を行うことになる。これら2冊は今後も、保守主義再編に絡めて論議され続けられると思われるので、その概要とこにち的意味について考察しておく。

まず『ナショナリズムの美德』(The Virtue of Nationalism)<sup>16</sup>。2018年9月に出版された。著者はイスラエル系米国人の政治学者・宗教学者ヨラム・ハズニー (Yoram Hazony)。「国民保守主義会議」を主催した「エドマンド・バーク協会」(2019年1月発足)の会長である。ハズニーは同書で次のように主張する。ナショナリズムが否定的に見られるようになったのは、この三、四十年のことだ。それまでは支配された民族に「独立と民族自決」を与える「解放する力」と見なされていた。W. ウィルソン米大統領の「14箇条」とF.D. ルーズベルトとW. チャーチルの「大西洋憲章」は、20世紀に英米の革新派が国際社会の針路を示したもののだが、虐げられた民族の民族自決と独立を約束するナショナリズムを承認した点に意義があった。人類の歴史は、エジプト、バビロニア、ローマといった帝国の支配に立ち向かった古代イスラエルから始まり、常に「ナショナリズムと帝国主義」の闘争である。「自由主義に基づく国際主義 (liberal internationalism)」こそ、現代の「帝国主義イデオロギー」であり、ナショナリズムから正当性を奪い去ろうとしている、と論じる。ハズニーはナチズムもナショナリズムなどではなく、アリア人種優越論に基づいた帝国主義思想だったとみなす。

ハズニーによれば、20世紀にナチズムとソ連という帝国主義が敗れたあと、帝国の専制への警戒が緩み、ナショナリズムによる独立維持の意志の弱まりが見られ、そこに表れた新たな帝国の専制がグローバリズムだという。その帝国を生み出す思想的枠組みを「自由主義体系 (liberal construct)」と呼ぶ。「個人の自由 (individual freedom)」を政治秩序の基礎とするもので、ジョン・ロックの『統治二論』の第二論に依拠しているという。個人主義に基づく自由主義 (liberalism) を批判して、その結果としてのグローバリズムを否定する思想は、「無効なるコンセンサス」声明と共通する。ただ、ハズニーの場合は、ユダヤ教と(国民国家形成の基礎となった)プロテスタントを援用して、ナショナリズムを説くのに対し、声明に署名した15人の場合はカトリック思想を基礎に反グローバリズムの立場をとっていると思われる。この点は以下にパトリック・デニーンの本について論じる中で考察する。

ハズニーの『ナショナリズムの美德』が出版されたのは2018年9月はじめだったが、同年10月22日、トランプ大統領はテキサス州ヒューストンでの中間選挙応援演説で突然、「使ってはいけない言葉だが、私のことを本当はなんだと思う？ ナショナリストなんだ。

分かったか。ナショナリスト！ この言葉を使え！ この言葉を使え！」と叫び、聴衆ばかりかメディアを驚かせた。10月23日付のニューヨーク・タイムズ紙は「この言葉を使え！ トランプが『ナショナリスト』を自称」という長文の記事で、米国の政治家が自称するのに使用を避けてきた言葉をトランプが堂々と使い出したことへの驚きを示し、背景を分析している<sup>17</sup>。ただ、NYT記者は、このころすでにトランプ支持の保守派知識人の間でハズニーの新刊が大きな波紋を広げていたことに気付いていない。この演説は、トランプ周辺でナショナリズムに関する議論が起きていたことを想像させる。ハズニー自身ただちに、トランプの演説を「ホワイトナショナリズム（白人民族主義）」と結びつけるNYTの分析を批判するエッセーを、『タイム』誌に寄稿している<sup>18</sup>。

次に『ナショナリズムの美德』と並んで注目され、声明「無効なるコンセンサスに抗して」や「国民保守主義会議」と密接な関係を持つ重要な書籍として、パトリック・デニーン著『リベラリズムはなぜ失敗したのか』（*Why Liberalism Failed*, 原著2018年、邦訳2019年）について考察してみたい。ノートルダム大学教授のデニーンは「国民保守主義会議」全体会合での講演者の一人となる。保守系知識人であるが、この本についてはニューヨーク・タイムズも好意的に書評し、オバマ前大統領も自身のフェイスブックへの投稿で「思索を迫る本」と評価した<sup>19</sup>。ここにはポピュリストとは別の次元での、左右の共振が見られる。

同書は現在の米国の左右の思想を厳しく断罪するだけでなく、合衆国建国の礎となった近代リベラリズム（自由主義）をベーコン、ホップズ、ロックといった初期の啓蒙思想家にまでさかのぼって批判。個人主義に基づく自由主義に代えて、小さな「共同体」の復権から政治を立て直すよう訴える。約500年近く前に生まれた政治哲学としての自由主義は「成功したがゆえに失敗」し、「非自由主義的所産」をもたらしている。非自由主義的所産とは、激しい貧富の差や教育格差、白人労働者の苦境や若者の抱える負債であり、モラルの崩壊だ、とデニーンはいう。

本書ではリベラリズムという言葉は多義的に使われる。デニーンが批判を加えているのは、伝統的規範から解き放たれ、自由な意思を持ち合理的判断をする個人が「社会契約」で国家に生命、財産権の保護を委任する一方で、自由と富の拡大を追求する仕組みだ。そのうち「古典的リベラリズム」とされるのは、市場原理主義で個人に自由と平等の機会をもたらそうとする立場で、「リバタリアニズム」とも呼ばれる。これに対し「革新的リベラリズム」は政府の規制の力で社会・経済的平等を保障し「自立した個人」をつくらうとする。後者はこんにち一般に「リベラル」と呼ばれる人々の立場だ。両者は左右に分かれ対立しているようで、実はひそかにつながって近代リベラリズムを形成し、国家権力と個人主義の両方を拡大強化してきた。その発展過程で、国家と市場が「自然」と「文化」を破壊してきたとデニーンは主張する。この近代リベラリズムに対置して、デニーンは「リベラルアーツ（教養教育）」の語源となった古代ギリシャ・ローマの「自由」を賞揚する。それは「欲望や欲求からの自由」を意味し、その自由すなわち自制を教えるのがリベラルアーツであった、という。

既述のように、デニーンのように近代自由主義（リベラリズム）を否定する思想家たちを「ポスト・リベラル」と呼ぶ。著者の主張はカトリック思想に基づく共同体主義（コミュニタリアニズム）だとみなされている。プロテスタンティズムと個人主義に基づいて生まれたとされる米国でこうした思想が台頭していることは、注目されてよい。

本稿では詳述できないが、デニーンは米国カトリック教会内の2つの潮流の影響を受けている。一つは、同じノートルダム大学の名誉教授で世界的に著名な共同体主義者アラスデア・マッケンタイア (Alasdair MacIntyre) の思想と、カトリック教会内の統合主義 (integralism) である。後者は政教統合をめぐる思想で米国カトリック内ではごく少数派だ。しかし、『民主的資本主義の精神』(1982年、邦訳未刊)の著者マイケル・ノバック (Michael Novak, 1933-2017) を代表例とする自由主義に寛容で、冷戦期にネオコンなどと連携してきた有力なカトリック保守派論客らが亡くなったことで、影響力を増している<sup>20</sup>。

## おわりに

本稿では2019年7月の「国民保守主義会議」に至るまでのメディア、知識社会での重要な出来事について分析した。紙幅の関係で、言及できない出来事もあった。声明「無効なるコンセンサスに抗して」の署名者の一人ソーラブ・アーマリと、そのコンセンサス (レーガン主義) 時代の代表的論壇誌『ナショナル・レビュー』記者デヴィッド・フレンチ (David French) の間の論争も、その一つだ。「国民保守主義会議」には、①本稿で論じたタッカー・カールソンらのナショナリスト=ポピュリストの系譜、②「無効なるコンセンサス…」署名者をはじめとする「ポスト・リベラル」の系譜のほか、すでに2018年度の本報告で言及した、③ジュリアス・クレイン (Julius Krein) が主宰する論壇誌『アメリカン・アフェアーズ』に依拠する公共知識人ら、④トランプ政権になって影響力を増している西海岸のシンクタンク、クレアモント研究所に依拠する学者・研究者ら、が中心的な役割を果たした。③④は、いわゆる「シュトラウス派」だ。会議から排除されたのは、ネオコン系知識人、経済リベタリアン系知識人である。冷戦期の保守思想連合では、伝統主義者系がトランプ時代の再編の動きの中に残っている。また旧来の保守派の生き残り戦略が働いている気配もある。会議の内容と、その後の展開については紙幅の関係で稿を改める。

2019年度報告で触れたように、ネオコン系保守の代表的存在でウィリアム・クリストルが1995年に創刊し、一時は最有力の保守系論壇誌だった『ウィークリー・スタンダード』は発行部数半減のうえに親会社が資金を引き揚げ、2018年末に廃刊となった。ネオコン衰退を象徴する出来事であった。クリストルは民主党の大統領候補選で積極的に動き回り、中道派のバイデン候補を支援している。トランプ派勢力とは敵対関係だ。

トランプ時代の保守再編でもう一つ重要なことは、マルコ・ルビオ (Marco Rubio) 上院議員を軸に形成されたリフォーモコン (Reformocon, 改革派保守) と呼ばれる集団の動きだ。2016年大統領選でルビオが敗北したことで、リフォーモコン運動は衰退したように見えたが、反レーガン主義の流れの中で、政府の役割を見直すかたちで再興しつつある。特に「産業政策」導入によって、レセフェール資本主義を改造し、製造業復活で労働者階級を救済しようという動きを作り出しており、トランプ派のポピュリストや、カトリックの多いポスト・リベラル知識人と共闘する構えを見せている。これも稿を改めたい。

ポスト・リベラルとルビオ上院議員周辺にはカトリックという共通項もある。ルビオは現在の米国の資本主義の課題に立ち向かうに当たって、19世紀末に当時の資本主義を批判したローマ教皇レオ13世の「回勅」に言及したこともある。米国のカトリック信者は約7千万人、国内人口の4分の1に近づいている。現在、米国最高裁の判事は長官を始め9人中5人、数え方によっては6人がカトリックであり、連邦議会下院議長、民主党の最有力

大統領候補もカトリックという状況だ。今後の米国の思想潮流、とくに保守側を考えるとカトリック思想界で起きている現象に目を向けることが重要になってくる。

中期的な国際社会への影響としては、経済グローバリゼーションと「自由な国際秩序」を否定する思想が保守派知識人の中で強まっており、さらに民主党系の左派とも共振していることを見逃すわけにはいかない。長期的に日本や世界への影響が出てこよう。新型コロナウイルス感染の帰趨次第では、左右で共振するグローバリゼーション否定の思想は、直ちに激しく世界を揺さぶりかねない。

### — 注 —

- 1 久保文明ほか『トランプ政権の対外政策と日米関係』（日本国際問題研究所、2019年）、pp. 7-14
- 2 George H. Nash “The Conservative Intellectual Movement in America: Then and Now” *National Review Online* April 26, 2016  
<<https://www.nationalreview.com/2016/04/conservative-intellectuals-george-nash/>>, accessed on March 12, 2020
- 3 タッカー・カールソンの2019年1月2日のMonologueは以下のサイトで視聴可能である。  
<[https://www.realclearpolitics.com/video/2019/01/03/tucker\\_carlson\\_we\\_are\\_ruled\\_by\\_mercenaries\\_who\\_feel\\_no\\_long-term\\_obligation\\_to\\_the\\_people\\_they\\_rule.html](https://www.realclearpolitics.com/video/2019/01/03/tucker_carlson_we_are_ruled_by_mercenaries_who_feel_no_long-term_obligation_to_the_people_they_rule.html)> accessed on March 12, 2020. また同サイトに英文transcriptも掲載されている。
- 4 カールソンが批判するのは経済におけるリバタリアンの政策で、非介入姿勢をとるリバタリアンの外交政策ではない。
- 5 Tucker Carlson *Ship of Fools* (Free Press, 2018), p. 3, p. 28
- 6 J.D. Vance “Health of Nations” *National Review* January 7, 2019  
<<https://www.nationalreview.com/2019/01/tucker-carlson-health-of-nations-markets/>> accessed on March 12, 2020
- 7 J.D. ヴァンス『ヒルビリー・エレジー：アメリカの繁栄から取り残された白人たち』関根宏光ほか訳（光文社、2017年）  
J.D. Vance *Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis* (Harper, 2016)
- 8 「ポピュリズム」というあいまいな言葉を、米国史と米国政治の文脈で使用する際、この言葉の発祥の背景となった1890年代の中西部・南部の農民運動「人民党（People’s Party）」のポピュリズムを念頭に置くのが良いと思われる。歴史家リチャード・ホーフスタッター（1916～1970年）は、この時代を起点として叙述を始める『改革の時代』（1955年）で、ポピュリズムを米国の政治風土に特有の現象として扱い、①中央に対する地方の反感②エリートに対する民衆の反抗・懐疑③外来のものに対する土着主義（ネイティビズム）④革新性——が特徴であると見た。つまり、④革新性と③反動（ネイティビズム）が同居している現象である。どちらが強くなるかで右派、左派と分かれるが、①②は共通する。
- 9 Ben Shapiro “America Needs Virtue Before Prosperity” *National Review Online*, January 8, 2019  
<https://www.nationalreview.com/2019/01/tucker-carlson-populism-america-needs-virtue-before-prosperity/>, accessed on March 13, 2020
- 10 Krystal Ball and Saagar Enjeti *The Populist’s Guide to 2020: A New Right and New Left are Rising* (Strong Arm Press, 2020) p. 9
- 11 “Against the Dead Consensus” *First Things*, March 21, 2019  
<https://www.firstthings.com/web-exclusives/2019/03/against-the-dead-consensus> accessed on March 16, 2020
- 12 Ross Douthat “What Are Conservatives Actually Debating?” *The New York Times*, June 4, 2019
- 13 米国の戦後保守思想史の決定版ともいえる *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945* (1976; 3rd ed. 2006) の著者 George H. Nash は、これらに加え④冷戦期反共産主義⑤宗教右派、を加えた5潮流で戦後保守思想を考えている。ただ、知識人運動という視点から見た場合、④は5つの潮流全体に流れる思想傾向であり、⑤は少数の理論派知識人を戴く大衆（政治）運動と見るのが適切ではないかというのが筆者の立場だ。知識人運動としては①～③が大潮流と考える。
- 14 冷戦期の保守主義と民主党の中道路線が行き詰まる過程については、会田弘継『破綻するアメリカ』

(岩波書店、2017年)第5、6章を参照。Publius Decius Mus “The Flight 93 Election” *Claremont Review of Books* Sept. 5, 2016 は Michael Anton が匿名で書いたエッセーで、2016年の状況を9.11テロの際にテロリストに乗っ取られ、ペンシルベニア州の草原に突っ込んだユナイテッド航空93便にたとえた。ハイジャックという危機的状況で、乗客らが操縦席を奪還しようとしたのと同様に、絶望的状況にある国家の破滅を逃れるには国家の操縦席であるホワイトハウスをトランプでもいいから奪還するほかないと主張した。

<<https://claremontreviewofbooks.com/digital/the-flight-93-election/>> accessed on March 15, 2020

- 15 グローバリゼーションがもたらす専制という議論は、フランスの哲学者アレクサンドル・コジェーヴとドイツからアメリカに亡命したレオ・シュトラウスが第二次世界大戦前後にかけて書簡で議論した「普遍同質国家」における専制の問題とかかわる。『ファースト・シングス』の声明にはシュトラウス派の牙城クレアモント研究所の関係者も加わっている。
- 16 Yoram Hazony *The Virtue of Nationalism* (Basic Books, 2018)
- 17 Peter Baker “‘Use That Word’: Trump Embraces the ‘Nationalist’ Label” *The New York Times* Oct. 23, 2018 米国では政治家は nationalist という言葉を避け patriot を使うのは、ホワイトナショナリズムや極右と結びつく言葉だからである、と解説している。
- 18 Yoram Hazony “How Americans Lost Their National Identity” *Time* Oct. 23, 2018  
筆者はトランプのヒューストン演説の前後に中西部に滞在、保守系学者から今後の保守主義の方向を示す本として Hazony の本の寄贈を受けた。
- 19 オバマ前大統領は『リベラリズムはなぜ失敗したのか』を2018年の夏の読書に推薦した。思索を迫る本だが必ずしもすべてに同意しているわけではないと留保もしている。  
<https://www.facebook.com/barackobama/posts/10155941960536749> June 16, 2018  
accessed on March 17, 2020
- 20 米国カトリック教会内の思想闘争については、カトリック系メディアで散発的に報じられてきた。米国外でもイエズス会系の報道には米国のカトリック統合主義派とプロテスタント福音派の連携に対する批判的論調も見られる。闘争の概観は最近では以下の記事が詳しい。Park MacDougald “A Catholic Debate over Liberalism” *City Journal* Winter 2020

## 第2章 「道義的現実主義」外交の検証

高畑 昭男

### はじめに

ドナルド・トランプ政権の1期目後半にあたる2019～20年にかけての外交は、失望と忍耐、衝撃と困惑が錯綜し、前半に続いて波乱に富んだ展開となった。北朝鮮の非核化問題は、2018年に史上初の米朝首脳会談によって華々しいスタートを飾ったものの、その後の実質的進展はないに等しい。トランプ大統領は2019年前半に直接対話を二度も重ねたが、北朝鮮の抵抗に阻まれたまま越年し、失望と停滞の外交を強いられた。

中国との制裁関税のぶつけあいによる貿易戦争は、2020年1月に至って「第1段階」と呼ばれる合意文書の署名が行われた。だが、関税合戦に一定の歯止めがかけられただけで、中国に強く求めた構造改革問題の解決には踏み込めなかった。人権や安全保障などの分野では数多くの対立が残され、「新冷戦」と呼ばれる両国の対立はさらに深まった。その直後には中国・武漢市で発生した新型コロナウイルスの感染が急速に6大陸へと拡がり、中国発の同時株安が世界経済を揺るがす事態に発展したほか、感染源をめぐる対立も先鋭化した。

中東では、イランとの危険な対立がエスカレートし、パレスチナ問題では極端にイスラエル寄りの和平構想を進めようとしたために、いずれも世界に衝撃と困惑を広げた。政権当初からの欧州同盟・パートナー諸国との不協和音は依然収まらず、ロシアとの戦略的関係も険悪化をたどった。

トランプ外交の数少ない成果となる可能性があるのは2020年2月、アフガニスタンの旧支配勢力「タリバン」との和平合意調印にこぎつけ、18年に及ぶアフガン戦争の終結に向けて踏み出したことである。だが、永続的解決のかなめとなるアフガン政府とタリバンとの和解協議は難航が必至である。トランプ氏の大統領再選を意識した「公約達成のための合意にすぎない」との見方も多く、情勢をむしろ泥沼化させる危険もはらんでいるとも指摘された<sup>1)</sup>。

トランプ大統領は1期目前半に「道義的現実主義 (principled realism)」を指針とする外交・安全保障政策<sup>2)</sup>を打ち出し、国際秩序の維持や一定の国際協調を意識した共和党主流派型の路線に接近した。その支柱となった「米国の国家安全保障戦略2017年版」(NSS2017)と「2018年版国家防衛戦略」(NDS2018)において、中国、ロシアの両大国を「国際秩序の改変をめざす現状変更勢力であり、長期にわたる戦略的競争相手」と位置づけ、イラン、北朝鮮を「ならず者国家」として、いずれも同盟・パートナー諸国と連携して対抗する戦略を基盤に据えた。孤立主義的な道と一線を画し、協調と秩序維持へ回帰したことは重要な進化であった。だが、実績面では大統領の気まぐれと予測不能な言動に振り回されがちで、世界の期待とは程遠い情勢が続いた。

### 1. 北朝鮮の非核化とボルトン氏解任

トランプ大統領は、オバマ前政権の「戦略的忍耐」政策を破棄し、経済制裁の強化と軍事的威嚇を交えた「最大限の圧力」政策に転じた。圧倒的な軍事力による先制攻撃オプション

ンを含む強硬対応をちらつかせつつ、北朝鮮の金正恩朝鮮労働党委員長との個人的関係を築いて説得し、非核化に応じるならば体制の保証や経済支援を行うという戦略である。金正恩政権はこれを受けて核・長距離弾道ミサイル実験の中止を表明し、初の首脳会談では、体制の「安全の保証」や「朝鮮半島の非核化」を含む共同声明が採択された。

2019年2月の2回目の首脳会談（ハノイ）で、米側は①核開発計画の完全な申告と査察、②保有する核兵器の米国移送、③全ての核開発計画の中止、④全ての核関連施設の廃棄、⑤核開発に携わる科学者・技術者の配転——を求めた。これらの「非核化5項目」を履行すれば、見返りに①朝鮮戦争の終戦宣言、②連絡事務所の相互設置、③経済支援——などを北朝鮮に約束する手筈だった<sup>3</sup>。ところが、金正恩氏は「一方的な非核化は呑めない」と鋭く反発し、寧辺の核施設を廃棄する代わりに経済制裁の事実上の全面解除を要求したため、会談は物別れとなった。

トランプ大統領は4カ月後の6月、20カ国・地域（G20）首脳会議（大阪）の帰路に立ち寄った南北軍事境界線上の板門店で金正恩氏と再会し、「非核化をめぐる実務者協議の再開で合意した」と発表した<sup>4</sup>（米朝両政府は正式な首脳会談ではなく、単に面会としている）。

この間に政権内では、実務者協議で北朝鮮の歩み寄りを引き出すために、①寧辺に加えて、米国が把握する秘密の核施設なども廃棄する（寧辺プラスα）、②核・ミサイルを現状で凍結する、③経済制裁は非核化まで解除しない代わりに、人道支援や南北の限定的な経済交流を拡大する、④連絡事務所の相互設置——などの譲歩案を練った<sup>5</sup>。

だが、この案では当初掲げた「完全（Complete）かつ検証可能（Verifiable）で、不可逆的（Irreversible）な非核化（Denuclearization）＝CVID」に結びつかない。何よりも、核保有の現状凍結を受け入れることは、北朝鮮が事実上の「核保有国」であることを公認し、米国が主導してきた核不拡散体制の重大な例外を認めることになりかねなかった。大統領の意向を忖度して案をまとめようとするポンペオ国務長官に対し、「完全な非核化」にこだわるジョン・ボルトン大統領国家安全保障担当補佐官が強く反対したために、外交・安保チームに亀裂が生じた。ボルトン氏は板門店にも同行せず、9月に至って大統領から解任された（ボルトン氏は「自ら辞任した」と語っている）。

トランプ政権で3人目の国家安全保障担当補佐官となったボルトン氏は、対北朝鮮、イランの強硬派で知られ、ブッシュJr政権で国務副長官などを歴任し、道義的現実主義の忠実な担い手といえる存在だった。いわゆる「リビア方式」による完全な非核化を主張し、2019年に北朝鮮が短距離ミサイル発射を繰り返した際にも、「大きな問題ではない」と容認したトランプ氏に盾突いて、「国連安保理決議違反である」と明言してはばからなかった。このほか、イランの挑発行動への対抗策やアフガン和平交渉についても大統領と対立したことが解任につながったという<sup>6</sup>。後任のロバート・オブライエン（Robert C. O'Brien）補佐官は、国連外交に携わった以外に目立った経歴はなく、「目立たない補佐官」とされている<sup>7</sup>。外交・安保政策のかなめとなる重要ポストが3年足らずの間に4人も目まぐるしく差し替えられたことはいかにも一貫性と安定感を欠く人事であった。

こうした政権内の暗闘が北朝鮮側を力づけたことは想像に難くない。約1カ月後の同10月、ストックホルムで実務者協議が7カ月ぶりに再開されたが、北朝鮮代表は初日夜の協議後、「米側は手ぶらで現れた。協議は決裂した」と一方的に発表し、協議は1日で終わった。以後も再開のめどは立っていない。北朝鮮がこうした挙に出たのは、再選に向けて功を急

ぐトランプ氏の足元を見た揺さぶりとの見方が多い。「非核化まで制裁を解除しない」との一線はとりあえず堅持されているものの、トランプ氏は大統領選が終わるまで首脳会談を望まない意向（CNN 報道）とされ、2020年2月に行った一般教書演説でも北朝鮮に全く触れなかった。

## 2. 米中「新冷戦」の深まりと拡大

道義的現実主義の下で戦略的に最も大きな政策転換が行われたのは米中関係である。2018年10月、マイク・ペンス副大統領が行った「政府の対中国政策」と題する演説<sup>8</sup>を機に、両国関係は「新冷戦」<sup>9</sup>と呼ばれるようになった。この1年後の2019年10月、ペンス氏は再び対中政策演説に臨み、対立の緩和に向かうどころか、むしろ新冷戦がさらに拡大・深化しつつあるとの厳しい認識をあらためて強調した<sup>10</sup>。

ペンス氏は南シナ海、台湾、尖閣諸島などの具体例を挙げて「この1年で隣国への中国の行動はさらに挑発的になった」と語り、香港の逃亡犯条例改正に反対する抗議運動の抑圧や、新疆ウイグル自治区の人権弾圧について「中国共産党は世界に類のない監視国家を建設している」、「少数民族の宗教的・文化的アイデンティティを根絶しようとしている」などと非難した。中国が軍事利用を念頭に、広域経済圏構想「一带一路」を使って「世界中の港に足場を築いている」と指摘し、中国通信機器大手の「華為技術（ファーウェイ）」などによる不法行為にも言及した。米国は「対中関係の根本的な再構築」を進めており、「もはや経済的関与だけで中国共産党の権威主義体制を自由で開かれた社会に転換できるとは期待していない」と述べた。「中国の発展の封じ込めは目指していない」、「指導部と建設的関係を望みたい」とも付け加えたが、全体の真意が包括的かつ具体的な中国批判にあることは隠しようがなかった。

副大統領というペンス氏の立ち位置は、政権と議会をつなぎ、国内の対中強硬派を代弁する急先鋒にあたる。取引きを優先しがちな大統領とどこまで意思統一が図られているかは明らかでないが、2年続きの対中演説は、新冷戦の対立が経済分野だけでなく、軍事・安全保障、地政学的競争、自由・人権、次世代通信技術（5G）を含む技術覇権などあらゆる分野に及んでいることを余すところなく示したとあってよい。

この時期のもう二つの特徴は、台湾の安全保障に集中した動きが米議会で活発化したことと、米中の角逐の場が国際機関に拡大したことである。

台湾に関しては、2018年3月に米台高官交流の推進を目的とした「台湾旅行法」が成立していたが、同年8月にも台湾関係法（1979年）に基づく武器売却や台湾旅行法に基づく軍高官の往来など防衛協力強化をうたった「国防授權法2019」が成立し、さらに12月には台湾への関与や日米、インド、豪州4カ国による安保対話の促進を明記した「アジア再保証イニシアティブ法」が成立した。2019年には、習近平・中国国家主席が台湾統一に「武力使用の放棄は約束しない」（1月）などと演説したことに米下院が反発し、5月に台湾向け武器売却の常態化、米台貿易協議の再開、台湾の国際機関加入支援を含む「台湾保証法案」が全会一致で可決された。

2020年に入っても動きは衰えず、3月には中国の外交圧力に屈して台湾と断交する国々の増加を防ぐための「台湾同盟国際保護強化イニシアチブ法案（TAIPEI 法案）」が下院で全会一致で可決された<sup>11</sup>。同趣旨の法案が上院でも可決されており、成立すれば台湾と断



交した国への経済支援を削減したり、台湾の国際機関加入を支援できるようになる。

第二の国際機関における角逐については、象徴的な事例が2020年3月に起きた。国連専門機関の一つである「世界知的所有権機関」(WIPO: World Intellectual Property Organization)で行われた次期事務局長選挙で、米欧日が推薦したダレン・タン氏(シンガポール知的財産権庁長官)が中国政府の推す王彬穎 WIPO 事務次長(中国出身)を破って当選したのである<sup>12</sup>。

WIPOは世界の特許や商標などの知的財産権の保護と公正な利用を図ることを目的として設立された。下馬評では2009年から事務次長を務める王氏の当選が確実とされていたのに対し、政権の対中最強硬派で知られるピーター・ナバロ大統領補佐官(通商担当)が英紙への寄稿で、「米国で摘発された偽造・模造品の85%に中国が関与し、中国の偽造品はアフリカ諸国の伝統産品も脅かしている」と指摘し、「4300万件もの世界の特許・商標関連資料を取り扱うWIPOは宝の山であり、中国を代表する人物に管理を任せるのは重大な過ちだ」と訴えた<sup>13</sup>。米メディアには、「鶏小屋にキツネを放つよりもひどく、銀行強盗を銀行の頭取に据えるようなものだ」と、強盗になぞらえた過激な論調も登場した<sup>14</sup>。国際社会が注視する中でのトランプ政権の勝利だった。

角逐はこれだけではない。計15の国連専門機関のうち中国出身者は2013年以降、国連食糧農業機関(FAO)、国際民間航空機関(ICAO)、国際電気通信連合(ITU)、国連工業開発機関(UNIDO)の4機関で事務方のトップを占め、7つの機関でナンバー2を務める。中には「一带一路」との連携を公然とアピールしたり、中国企業を擁護するなど中国の利益を代弁する言動も目立つという<sup>15</sup>。ナバロ氏によれば、同一国の出身者が同時期に二つ以上の国連専門機関で事務方トップを務める例は現状で中国以外にない。2021年にかけては、さらに国際労働機関(ILO)、国際農業開発基金(IFAD)、世界観光機関(WTO)、国連教育科学文化機関(UNESCO)、国連工業開発機関(UNIDO)の5機関で事務局長ポストが改選される。ナバロ氏は、中国が途上国支援を通じて票固めを行い、自国または中国の息のかかった国の人材を送り込むことによって「国連専門機関を支配する遠大な戦略を進めている」と指摘している<sup>16</sup>。

こうした角逐の伏線となったのは、2019年6月に行われたFAOの次期事務局長選だった。米国が推した候補は中国の農務官僚に圧倒的大差で惨敗を喫し、トランプ政権は国連組織内に浸透する中国の影響力の大きさに衝撃を受けた。ポンペオ国務長官らはWIPO事務局長選に向けて特命チームを編成するなど巻き返しに全力を傾け、欧州、日本などにも根回しを重ねて雪辱に成功したという<sup>17</sup>。

このように、対中国では、ホワイトハウス、国務、国防省に加えて、産業スパイやサイバー攻撃などについては司法省が、貿易・経済は商務省、通商代表部が手分けしてあたり、「政府を挙げた取り組み」が進められている。議会でも超党派で政府をバックアップする態勢にある。米中関係において政府、議会が一体となって総力戦の様相を強めているのはかつてない事態で、まさに新冷戦が先鋭化しつつあるといつてよい。

一方、新型コロナウイルス問題は、予期せぬ波紋も広げている。中国の工場閉鎖などによって米国製品のサプライチェーン(部品供給網)が寸断されたために、構造的な経済リスクとして、サプライチェーンの対中依存度に警戒と関心が高まっている。国際政治学者ウォルター・ラッセル・ミードが米紙のコラム記事<sup>18</sup>でこの問題を指摘したところ、中国

当局の怒りを買って、北京常駐記者が退去させられる事件も起きた。サプライチェーン問題は、米中経済の「デカップリング」論にもつながり、ウイルス感染の収束後も長く尾を引く可能性がある。

### 3. 中東の冒険

トランプ政権がイランとの核合意（JCPOA）<sup>19</sup> から離脱し、制裁再開に踏み切った以降、米・イラン関係は険悪化の一途をたどった。イランは世界の原油輸出ルートの要衝であるホルムズ海峡の封鎖を示唆したために、2019年前半には外国タンカーが正体不明の勢力に攻撃される事件<sup>20</sup> やイラン革命防衛隊によるタンカー拿捕事件などが続発した。9月の国連総会直前には、イランと敵対するサウジアラビアの石油施設が攻撃され、石油生産の約半分（世界生産量の約5%）が生産停止に陥る事件も起きた。

トランプ氏の対イラン戦略は、北朝鮮と同様に、威嚇と制裁による「最大の圧力」を通して首脳対話に持ち込み、核開発問題に長距離ミサイルの開発や国外の武装勢力支援などを加えて、新たな包括的交渉を開くことにあった。世界の首脳が集まった9月の国連総会一般討論では、マクロン仏大統領が両国の仲介を試みる一幕もあったが、イランのロウハニ大統領は「制裁下で対話はできない」とし、トランプ氏との直接会談を拒否した。

2020年1月、米軍がイラン革命防衛隊の精鋭「コッズ部隊」のソレイマニ司令官らを殺害したことで緊張は頂点に達したが、イランによる報復攻撃は限定的なものにとどまり、双方が抑制的対応を維持した。とはいえ、関係が安定化したわけではない。イラン政府は「核合意の規制は有名無実化した」として、ウラン濃縮を徐々にエスカレートさせた。トランプ政権もイランが対話の前提とする制裁解除に応じる構えはない。2月に行われたイラン国会選挙では、反米を掲げる保守強硬派が勢力を増し、ロウハニ大統領が首脳対話に応じる道は一層狭くなった。

イラン問題の背景には、核・ミサイル開発や武装勢力支援などを通じて中東全域に勢力の拡大を図るイランを「地域不安定化の元凶」と位置づける基本認識がある。歴代政権がパレスチナ和平を中東安定化の最優先課題としてきたのに対し、トランプ大統領はイラン問題を最優先課題とし、イランを「共通の敵」とするイスラエルとサウジアラビアと連携して封じ込める戦略にシフトした。

一方、パレスチナ問題でトランプ大統領はエルサレムを「イスラエルの首都」と承認（2017年12月）し、米国大使館をエルサレムに移転（2018年5月）するなど、極端にイスラエル寄りの政策を進めてきた。2020年1月には、パレスチナ和平に向けた「平和から繁栄へ」と題する和平案<sup>21</sup> を公表した。ジャレッド・クシュナー上級顧問がまとめた和平案は、形の上ではイスラエル領と切り離して「パレスチナ国家」を建設するという「2国家併設構想」に沿っているが、パレスチナ人にとって余りにも不利な点が多いとして、パレスチナ自治政府は受け入れはもちろん、話し合いすら拒否している。欧州連合（EU）も「和平案は国際的合意の基準から逸脱している」（ボレル外交安全保障上級代表）と突き放しており、国際社会の賛同がすみやかに得られる見通しはない。

### 4. 欧州——遠い信頼回復

トランプ大統領と欧州の同盟・パートナー諸国との関係は、就任早々から険悪だった。

地球温暖化防止をめざすパリ協定やイラン核合意の離脱が「独善的行動」として欧州側の怒りを買ったばかりでなく、北大西洋条約機構（NATO）首脳会議や先進国首脳会議（G7）でも不信と失望を招いてきた。同盟国の防衛費増額に関するトランプ氏の要求や、ドイツなどがロシアとの間で進める「ノルドストリーム2」（海底パイプラインでロシアの天然ガスを輸入する計画）への反対は、内容的には正論であろう。だが、独善的な印象が先行したこともあって、欧州の共感を得られず、G7サミットは、メルケル独首相らとの口論風景が年中行事化した印象がある。

2019年11月、ホルムズ海峡の安全確保を目的とした米国主導の「海洋安全保障構想」（センチネル作戦）がスタートした際も、米国以外で参加したのは英、豪、サウジなど6か国にとどまり、イランとの関係に配慮した仏、独、日本は参加を見送った。また、中国経済の構造改革を求めて挑んだ貿易戦争でも、米国に同調する国は皆無だった。5Gをめぐる情勢も同様で、2020年2月、米国はミュンヘン安全保障会議にポンペオ国務長官とエスパー国防長官を送り込んで「華為技術」の製品排除を訴えたが、欧州の足並みはそろわず、対中包囲網を築けなかった<sup>22</sup>。また3月には、新型ウイルス問題で英国を除く欧州諸国からの入国禁止措置で、欧州との距離を広げた。

## 5. おわりに——日米同盟をどう生かすか

トランプ政権が掲げる道義的現実主義の諸原則は、共和党保守の伝統的な主流派型路線と大きな違いはない。主流派型の主たる源泉をたどれば、1980年代のレーガン大統領が掲げた「力による平和」（Peace through Strength）外交に行き着く。レーガンはソ連の拡張主義と闘う道義的基盤に「自由、民主主義、人権、法の支配、自由競争」などの価値を据えて冷戦外交を推進した。これらはアメリカの価値であると同時に、国際社会の普遍的価値でもあることは言うまでもない。だからこそ、欧州や日本を含む同盟・パートナー諸国がこぞって同調、支持、共感を寄せ、艱難辛苦を超えて西側を一致団結させる絆となったのである。これらの価値と道義こそ、米国を「盟主」とする国際協調と平和秩序を支えた大黒柱といってよい。

同じ「力による平和」を掲げるトランプ大統領とレーガンとの決定的違いは、こうした価値、道義、理念といった基盤がトランプ氏には見あたらないことだろう。この欠落が本人の資質に起因するものなのか、21世紀に一変した時代環境のせいなのか、米国の相対的な力の衰えによるのか、あるいはそれら全ての複合的結果であるのかはわからない。だが、米外交を迷走させ、外部の目に予測不能や気まぐれと映る言動が同盟諸国を困惑させる理由を探っていくと、レーガンにあってトランプにない「価値と道義観」に行き当たることが多いのは事実であろう。

そうした情勢下でも、日本政府がトランプ政権と一貫して緊密な共助的關係を涵養し、維持してきていることは、世界的に見ても稀有な成功である。中国に向き合う上で日米が掲げる「自由で開かれたインド・太平洋（FOIP）構想」も、もとは2016年に安倍晋三政権が提示した。今は豪州、インド、東南アジアに加え、英仏など欧州にも同調と共感の輪を拡げつつある。もちろん、気まぐれや欠落の穴埋めに走る政権スタッフや同盟国の苦悩は想像に絶するし、日本だけでできることでは到底ない。しかし、「世界の中の日米同盟」を掲げる日本には、米国と世界の協調を回復するために一層活躍できることが多々ありそ

うだ。これまでもそうであったように、今後もその道は予想以上に多く開かれていると考えたい。

— 注 —

- 1 David E. Sanger, “After 18 Years, Is This Afghan Peace, or Just a Way Out?”, *The New York Times*, Feb. 29, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/02/29/world/asia/trump-taliban.html>
- 2 「道義的現実主義」の詳細な内容については、高畑昭男「トランプ政権の対外関係と『道義的現実主義』の展望」『トランプ政権の対外政策と日米関係』平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（日本国際問題研究所、2018年）と「トランプ流『道義的現実主義外交』の展開」同平成30年度報告書（同、2019年）を参照。
- 3 “The day North Korea talks collapsed, Trump passed Kim a note demanding he turn over his nukes,” *CNBC News*, Mar. 30, 2019. <https://www.cbc.com/2019/03/30/with-a-piece-of-paper-trump-called-on-kim-to-hand-over-nuclear-weapons.html>
- 4 「米朝首脳が板門店で会談…非核化協議へ交渉チーム」、『読売新聞』、2019年7月1日。
- 5 Michael Crowley and David E. Sanger, “Trump Officials Are Split Over Approach to North Korea Talks,” *The New York Times*, June 30, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/07/01/us/politics/trump-bolton-north-korea.html>  
および Edward Wong, “In New Talks, U.S. May Settle for a Nuclear Freeze by North Korea,” *The New York Times*, July 1, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/06/30/world/asia/trump-kim-north-korea-negotiations.html>
- 6 ボルトン氏は和平協議のためにタリバン指導者らで大統領山荘「キャンプデービッド」へ招待するという大統領の構想に真っ向から反対したためにトランプ氏の怒りを買ったとされている。  
“John Bolton’s firing ends Donald Trump’s hawkish phase,” *The Financial Times*, September 11, 2019. <https://www.ft.com/content/09430634-d3f1-11e9-8367-807ebd53ab77>
- 7 John Hudson and John Wagner, “Trump realigns national security team with a low-profile adviser,” *Washington Post*, September 18, 2019. [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-taps-robert-c-obrien-to-replace-john-bolton-as-national-security-adviser/2019/09/18/5e629724-da18-11e9-bfb1-849887369476\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-taps-robert-c-obrien-to-replace-john-bolton-as-national-security-adviser/2019/09/18/5e629724-da18-11e9-bfb1-849887369476_story.html)
- 8 戦略的転換の背景と演説の詳細は高畑「トランプ流『道義的現実主義外交』の展開」を参照。“Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” The White House, October 4, 2018.
- 9 Walter Russell Mead, “Mike Pence Announces Cold War II,” *The Wall Street Journal*, October 8, 2018. <https://www.wsj.com/articles/mike-pence-announces-cold-war-ii-1539039480>
- 10 Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture, Conrad Hotel, Washington, D.C., October 24, 2019. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>
- 11 「米下院、TAIPEI 法案を可決 台湾と断交する国の拡大阻止」、『産経新聞』、2020年3月6日。
- 12 Nick Cumming-Bruce, “U.S.-Backed Candidate for Global Tech Post Beats China’s Nominee,” *The New York Times*, March 5, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/03/04/business/economy/un-world-intellectual-property-organization.html>
- 13 Peter Navarro, “US: Don’t give China control of intellectual property group,” Opinion, *The Financial Times*, February 23, 2020. <https://www.ft.com/content/91adbb98-532b-11ea-a1ef-da1721a0541e>
- 14 Josh Rogin, “Putting China in charge of the world’s intellectual property is a bad idea,” Columnist, *The Washington Post*, Jan. 31, 2020. [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/putting-china-in-charge-of-the-worlds-intellectual-property-is-a-bad-idea/2020/01/30/51c1b688-43a6-11ea-aa6a-083d01b3ed18\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/putting-china-in-charge-of-the-worlds-intellectual-property-is-a-bad-idea/2020/01/30/51c1b688-43a6-11ea-aa6a-083d01b3ed18_story.html)
- 15 「銀行強盗が頭取に 中国 WIPO トップ就任許さず 米国など巻き返し」、『産経新聞』、2020年3月7日。
- 16 Navarro, “US: Don’t give China control of intellectual property group.”

- 17 Rogin, “Putting China in charge of the world’s intellectual property is a bad idea.”
- 18 Walter Russell Mead, “China Is the Real Sick Man of Asia,” *The Wall Street Journal*, Feb. 3, 2020.  
<https://www.wsj.com/articles/china-is-the-real-sick-man-of-asia-11580773677>
- 19 正式名は「包括的共同行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action：JCPOA）」。2015年7月、国連安保理常任理事国にドイツを加えた5カ国とイランが合意した。イランの核開発を制限する見返りに経済制裁を段階的に解除する内容。
- 20 2019年6月13日、安倍晋三首相が米・イラン関係を仲介するためテヘランを訪問中に日本とノルウェーのタンカーが攻撃された。米英はイランの責任と断定したが、イランは否定している。
- 21 *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, White House, Jan. 28, 2020.  
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>
- 22 「対ファーウェイ 5G 安保認識に溝…ミュンヘン会議」、『読売新聞』、2020年2月17日。

## 第3章 トランプ外交とシンクタンク —保守派専門家の動向を中心に—

宮田 智之

### はじめに

ドナルド・トランプ（Donald Trump）政権の誕生というアメリカ政治の地殻変動は、政策専門家の世界、なかでも保守系シンクタンクをも揺るがしている。2016年大統領選での対立から、共和党政権でありながら保守系シンクタンク関係者が現政権で少ないことは周知の事実である。こうした中で、現在トランプ政権への対応をめぐり有力保守系シンクタンクの姿勢は分かれている。同時に、長く非主流であった集団が勢いづいており、反イスラム・反移民を掲げる排外主義や、軍事力の抑制的行使などを提唱する非介入主義が台頭しつつある。後者については、2019年末にクインジー研究所（Quincy Institute for Responsible Statecraft）というシンクタンクが設立されている。保守系シンクタンクが大きな岐路に立たされていることは明らかであり、政権4年目を迎えて、そうした状況がより鮮明になってきた。そこで、本稿ではトランプ時代の保守系シンクタンクの動向について考察したい。

### 1. 冷遇される保守系シンクタンク

2016年大統領選でトランプが掲げた「アメリカ・ファースト」は、保護主義や孤立主義を意味し、「小さな政府」、「自由市場」、「強固な国防」といった保守主義原則に正面から挑戦するものであった。そのため、共和党エスタブリッシュメントの間で「ネバー・トランプ派」が形成されたが、その中核を占めたのは保守系シンクタンクなどで活動する外交専門家であり、彼らは「トランプは大統領に適さない」とする反対書簡を二度にわたり発表したものであった。

トランプは、忠誠心を何よりも重視する人物である。そのため、「ネバー・トランプ派」の参加者リストはそのままトランプ政権の「ブラックリスト」になった。すなわち、反対書簡に名を連ねた者や、名を連ねていなかったとしてもトランプに批判的な発言を行った者は政権人事において悉く排除された。「ネバー・トランプ派」に参加した人々の中には、その後、反対書簡から距離を置く者や翻意する者が少なからず現れたが、トランプはそうした者たちも決して許さなかった。トランプの側近が推薦する人事案であっても、候補者が反対書簡に署名していれば拒否するという徹底ぶりであり、2018年夏にマイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官がアメリカン・エンタープライズ公共政策研究所（American Enterprise Institute for Public Policy Research, 以下 AEI）のダニエル・ブルーメンソール（Daniel Blumenthal）を国務次官補（東アジア・太平洋担当）の候補の一人として検討した際も、ブルーメンソールが反対書簡の署名者であった事実が災いして、この人事案は流れてしまった<sup>1</sup>。

トランプは、典型的なポピュリストであり、専門家を軽視するような言動をしばしば見せる。こうした元来の性格に加え、「ネバー・トランプ派」に対する激しい怒りを有している。そのため、トランプ政権では現在に至るまで保守系シンクタンク関係者は少なく、なかでも外交安全保障のポストではわずかである。

【トランプ政権の保守系シンクタンク関係者（外交安全保障関連ポスト。退任者を含む）】

＜ヘリテージ財団＞：マーク・エスパー (Mark Esper) 国防長官（前陸軍長官）、ジャスティン・ジョンソン (Justin Johnson) 国防長官次席補佐官、リサ・カーティス (Lisa Curtis) NSC 上級部長（南・中央アジア担当）＜AEI＞：ジョン・ボルトン (John Bolton) 前大統領補佐官（国家安全保障問題担当）、ロバート・カレム (Robert Karem) 前国防次官補（国際安全保障担当）＜フーヴァー研究所 (Hoover Institution)＞：ジェームズ・マティス (James Mattis) 前国防長官、キロン・スキナー (Kiron Skinner) 前国務省政策企画局長 ＜ハドソン研究所 (Hudson Institute)＞：クリストファー・アシュリー・フォード (Christopher Ashley Ford) 国務次官補（国際安全保障・不拡散担当）＜安全保障政策センター (Center for Security Policy)＞：チャールズ・カッパーマン (Charles Kupperman) 前大統領次席補佐官（国家安全保障問題担当）、フレデリック・フライツ (Frederick Fleitz) 前 NSC 首席補佐官 ＜ジョン・ヘイ・イニシアチブ (John Hay Initiative)＞：ブライアン・フック (Brian Hook) イラン問題担当特使（元国務省政策企画局長）＜プロジェクト 2049 (研究所 (Project 2049 (Institute) )＞：ランドール・シュライバー (Randall Schriver) 前国防次官補（インド太平洋安全保障担当）＜民主主義防衛基金 (Foundation for Defense of Democracies)＞：リチャード・ゴールドバーグ (Richard Goldberg) 前 NSC 部長（対イラン大量破壊兵器担当）。

2. 保守系シンクタンクの動向

(1) ヘリテージ財団とハドソン研究所

同じ共和党政権でも保守系シンクタンク関係者を多く起用したレーガン (Ronald Reagan)、ブッシュ (George W. Bush) 両政権と全く対照的であるが、正にこの異質とも言えるトランプ政権に対して、有力保守系シンクタンクの姿勢は分かれている。すなわち、トランプ政権との関係を強化しようとする動きと、一定の距離を置く動きが見られる。

まず、なぜ「ネバー・トランプ派」の拠点の一つであったにもかかわらず、トランプ政権に接近する動きが見られるのか。一つの理由は、トランプ政権が公約の一部を修正させた影響である。外交安全保障の分野でも、大統領選終盤から唱えるようになった「力による平和」の側面が強まり、保守系シンクタンクにとっても歩み寄ることが可能になったと言える。もう一つの理由は、共和党政権へのアクセスの必要性である。保守系シンクタンクの場合、共和党政権に「近い」と評価されれば、多くの寄付が集まりさらなる成長を遂げることができる。その反面、共和党政権から距離があると認識されれば、大口支援者から敬遠され、規模の小さいシンクタンクでは苦しい状況に追い込まれてしまう<sup>2</sup>。

いずれにせよ、親トランプ路線へと転換した保守系シンクタンクの筆頭としては、ヘリテージ財団が挙げられる。ヘリテージ財団がトランプ寄りの姿勢に転換したのは早く、2016年春である。以来、ジム・デミント (Jim DeMint) 所長（当時）の号令のもと保守系シンクタンクとしては唯一のトランプの「応援団」となり、反対書簡にもヘリテージ財団研究員は一人も署名しなかった。2018年1月に所長がケイ・コールズ・ジェームズ (Kay Coles James) に交代しても親トランプ路線は堅持され、トランプ外交についてはジェームズ・カラファノ (James Carafano) らが積極的に擁護してきた。また、政府高官を招いたイベントを頻繁に開催することでトランプ政権との距離をアピールし、2017年秋にはトランプ本

人のスピーチを実現させた。こうして、トランプ政権に最も近いシンクタンクとの評判を確立することに成功した。

ハドソン研究所も、トランプ政権との関係で注目を集めている保守系シンクタンクであり、2018年秋のマイク・ペンス（Mike Pence）副大統領による対中演説の舞台にもなったことは広く知られている。また、本年3月、所長のケネス・ワインスタイン（Kenneth Weinstein）が駐日大使に指名されたが、この事実もトランプ政権への近さを端的に物語っている。もっとも、ハドソン研究所については元々複数の研究員が反対書簡に署名し、ブライアン・マクグラス（Bryan McGrath）に至っては呼びかけ人の一人でもあったが、2016年大統領選後にトランプ側近と距離を縮めることに成功した。その立役者の一人であったと見られるのが、対中強硬論者のマイケル・ピルズベリー（Michael Pillsbury）であり、政権移行期に対中政策に関する助言を通じてステイブ・バノン（Stephen Bannon）をはじめトランプ側近にとって欠かせない存在となった。また、こうした動きと並行して、他の研究員らもトランプ外交を積極的に評価する主張を行うようになった<sup>3</sup>。

無論、ヘリテージ財団やハドソン研究所にしてもトランプ政権に多くの人材を送り出しているわけではなく、主たる人材供給源と表現することは適切ではない。その一方で、3年目に入った頃から退任した高官がこれらシンクタンクに流れる動きが生じており、それはハドソン研究所で顕著に見られる。たとえば、H・R・マクマスター（H.R. McMaster）元大統領補佐官（国家安全保障問題担当）、ジョン・ラーナー（Jon Lerner）元国連次席大使、ナディア・シャドロウ（Nadia Schadlow）元大統領次席補佐官（国家安全保障問題担当）、ヘザー・ナウアート（Heather Nauert）前国務省報道官、ロバート・スポルディング（Robert Spalding）元NSC上級部長（戦略担当）、ティム・モリソン（Tim Morrison）前NSC上級部長（欧州担当）らが加入している。また、ヘリテージ財団には国務省政策企画局長を退任したキロン・スキナーが客員フェローとして移籍している<sup>4</sup>。今後、こうした退任したトランプ政権高官の受け皿としての機能がさらに強まるのかも注目される。

なお、ヘリテージ財団やハドソン研究所の他では、民主主義防衛基金も2016年大統領選後にトランプ政権との距離を縮めた保守系シンクタンクである。民主主義防衛基金は、大富豪のシェルドン・アデルソン（Sheldon Adelson）やバーナード・マーカス（Bernard Marcus）らの支援を受け、親イスラエルの姿勢から対イラン強硬論を唱えていることで知られる。イラン核合意への反対運動を先導し、トランプ政権の対イラン政策の立案においても所長のマーク・ドゥボウィッツ（Mark Dubowitz）が関与していると報じられている<sup>5</sup>。

## (2) アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所

ただし、すべての有力保守系シンクタンクがトランプ政権への接近を図っているわけではない。AEIはそのような保守系シンクタンクの一つである。確かに、ジョン・ボルトンら関係者をトランプ政権に送り出しており、必ずしも非協力的な姿勢を貫いているわけではないが、一定の距離を取り続けていることも事実である。

元々前所長のアーサー・ブルックス（Arthur Brooks）がトランプを嫌悪していたと言われているが、その後任にもマイケル・ブルームバーグ（Michael Bloomberg）ニューヨーク市長のもとで福祉政策を担当したロバート・ドアー（Robert Doar）が選出された<sup>6</sup>。トランプ政権との関係強化を目指すのであれば、このような人事はまず行われまいであろう。同



様に、トランプ政権との距離感は AEI 所属の外交専門家の顔ぶれにも表れている。ハル・ブランドズ (Hal Brands) らはトランプ外交に批判的な論考を定期的に発表しているし、2019 年末には反対書簡の署名者の一人であったコリ・シャキ (Kori Schake) が外交防衛政策研究部長に就任した。シャキは早速トランプ外交を批判する考察を発表している<sup>7</sup>。AEI では、老舗の保守系シンクタンクとして、トランプ政権を積極的に擁護することが保守主義運動全体にもたらす負の影響を強く危惧しているのかもしれない。また、外交安全保障の分野を見ても、確かにトランプ外交は「力による平和」の性格が強まったとはいえ、トランプ自身の孤立主義的・保護主義的な衝動は消えたわけではなく、定期的に噴出する。そうした衝動がアメリカと国際社会との関係に大きなダメージを与えているとの批判も研究所内部で広く共有されているものと考えられる。

いずれにせよ、長年保守系シンクタンクは一枚岩となって共和党政権を支え続けてきた。しかし、以上のようにトランプ政権との関係では有力保守系シンクタンクの姿勢は分かれている。このような現状は軽視されるべきではない。

### 3. 排外主義の台頭

今日、トランプ現象を受けて、長く保守派内で非主流の立場であった反イスラム・反移民を掲げる排外主義が台頭している。フランク・ギャフニー (Frank Gaffney) の安全保障政策センターと、デヴィッド・ホロウィッツ (David Horowitz) のフリーダム・センター (David Horowitz Freedom Center) は、バノンらトランプ側近との関係を通じて 2016 年大統領選の時から陣営内部に深く浸透し、トランプ政権の政策にも関与してきたと考えられる。一時政権入りし、ジョン・ボルトンを支えたチャールズ・カップパーマンとフレデリック・フライツの二人は、安全保障政策センター関係者であり、フライツは NSC 首席補佐官退任後、同センター所長に就任している。また、ホロウィッツはイスラム圏諸国からの一時入国禁止令などを主導したスティーブン・ミラー (Stephen Miller) 大統領上級顧問に極めて近い人物である<sup>8</sup>。

これまで、こうした排外主義勢力は人権団体から批判されるだけでなく、保守派の中でも長く敬遠されてきた。しかし、トランプの登場以降、保守派内部において急速に存在感を増大させている。そのことを象徴するのがギャフニーの復活である。ギャフニーは、1990 年代保守派を代表する安全保障政策の専門家として活躍したものの、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降、反イスラムの主張を繰り返すようになってしまったことで、「イスラモフォビア」の代表と目されるようになり、政界の表舞台から姿を消してしまった。ある著名な保守主義者がムスリム同胞団の工作に関与しているといった陰謀論まで広め、保守政治行動会議 (Conservative Political Action Conference, 以下 CPAC) への出入りを禁じられたこともあった。そのギャフニーがトランプ中枢との関係を通じて復活を果たしたのであり、保守派内部で再び頭角を現している。2016 年から CPAC に再び参加できるようになったことはその証しである<sup>9</sup>。

このギャフニーの事例は、排外主義勢力を拒絶してきた保守主義運動の変質を示すものと言えるかもしれない。セバスチャン・ゴルカ (Sebastian Gorka) とキャサリン・ゴルカ (Katharine Gorka) を取り巻く変化も、そうした可能性を示す類似の事例であろう。ゴルカ夫妻は元々、バノンらが主導する反イスラムのネットワークの中で活動していた専門家で

あるが、その外ではほぼ無名の存在であった。しかし、トランプ政権入りを果たしたことで、二人は突如注目を集めるようになり、政府を離れて以降も保守派の主要な団体との関係を深めるようになった<sup>10</sup>。たとえば、セバスチャン・ゴルカは、ヘリテージ財団との間で一時コンサルタント契約を結び、妻のキャサリン・ゴルカに至っては本年1月に同財団の「市民社会等」研究部長に就任している。以上のギャフニーやゴルカ夫妻に事例が示すように、明らかに「フリンジ」が保守派内部での地位を上昇させつつある<sup>11</sup>。

#### 4. 非介入主義の広がり

##### (1) 外交エスタブリッシュメントとシンクタンク

非介入主義勢力が活気づいている現状も忘れてはならない。非介入主義は、軍事力の抑制的行使などを提唱し、主に孤立主義者、リバタリアン、リアリスト、そして反戦左派から構成される。これまで外交政策コミュニティにおいて少数派であったが、トランプの「アメリカ・ファースト」に体现される内向き志向と呼応しながら、そうした声が徐々に広がりつつある。

今日のアメリカ政治の特徴の一つに、分極化が指摘される。しかし、非介入主義者は、外交安全保障の分野については例外であり、アメリカの卓越性の維持や世界的関与の重要性を説き、場合によっては軍事力の行使も躊躇すべきではないとする声が、民主、共和両党の外交専門家の間で広く共有されていると考えている。国際政治学者のスティーブン・ウォルト (Stephen M. Walt) によると、介入主義を肯定する声は、政府機関、大学、メディアなど広範囲に広がり、シンクタンクの世界でもイデオロギーを問わず支持されている。これに対して、軍事力の抑制的行使を求める声は弱く、シンクタンクではリバタリアンのケイトー研究所 (Cato Institute)、リアリスト系のセンター・フォー・ザ・ナショナル・インタレスト (Center for the National Interest)、左派の国際政策センター (Center for International Policy) などが挙げられるに過ぎない<sup>12</sup>。

こうした外交専門家の「実態」に対する危機感は、オバマ政権後半辺りから徐々に広がっていき、トランプの登場を境に対抗勢力の育成を目指す動きへと発展していった。そして、そのリーダー格の一人がコーク兄弟の兄チャールズ・コーク (Charles Koch) であった。コーク兄弟は言わずと知れた共和党を支える大富豪であり、リバタリアンの立場から様々な政府規制の撤廃を目指してきた。ケイトー研究所はその戦いの先兵であり、コーク財団 (Charles Koch Foundation) の莫大な助成を受けながら、エネルギー規制や気候変動対策などを批判してきた。このように、コーク兄弟の関心は基本的に国内経済政策に向いていたが、近年外交安全保障分野への資金提供にも力を入れ始めている<sup>13</sup>。

##### (2) クインジー研究所の誕生

こうして、コーク財団の支援のもと2019年末に誕生したのが本稿の冒頭で紹介したクインジー研究所である。研究所の名は、モンロー宣言の事実上の起草者であり、「アメリカは怪物を、退治すべく、海外に出ていくことはない」という有名な言葉を残したジョン・クインジー・アダムズ (John Quincy Adams) 第6代大統領からとっている。「リアリズムと抑制」を標榜し、軍事色を弱め外交に多くの資源を投入すべきであると訴えるとともに、「終わり

のない戦争」を終わらせ、世論や活動家の声にも耳を傾ける「外交の民主化」を唱えている<sup>14</sup>。

クインジー研究所の創設メンバーは、イラク戦争反対を唱えた保守主義者のアンドリュー・ベイセヴィッチ (Andrew Bacevich)、元全米イラン系アメリカ人評議会 (National Iranian American Council) 会長のトリタ・パルシ (Trita Parsi)、カーネギー国際平和財団 (Carnegie Endowment for International Peace) のスザンヌ・ディマジオ (Suzanne DiMaggio)、歴史学者のステイブン・ワーサム (Stephen Wertheim) らである。また、バーニー・サンダース (Bernie Sanders) 陣営で外交アドバイザーを務めるマット・ダス (Matt Duss) も非公式に関わっている。これらの事実が端的に示すように、クインジー研究所は左右両派の非介入主義者の結集を目指しており、そのような点はコーク財団とともにリベラル派の大富豪であるジョージ・ソロス (George Soros) の財団が資金源であるということにも表れている。コークとソロスは本来水と油の関係である。もっとも、イラク戦争反対を訴えた事実が象徴するように、ソロスも軍事力を積極的に行使することについては反対の立場であり、その点ではコークと大きな違いはない。とはいえ、従来のアメリカ政治の常識では考えられなかったコークとソロスが手を組んだのであるから、設立の準備段階からクインジー研究所に対して多くの関心が集まったのは当然のことであった<sup>15</sup>。

無論、クインジー研究所には早くも外交エスタブリッシュメントから厳しい声が向けられている。ネオコンのビル・クリストル (Bill Kristol) は「1920年代、30年代に回帰しようとする動きである」と非難し、AEIのハル・ブランズはジョン・クインジー・アダムズを非介入主義の体現者と位置付けていることに対して、「膨張主義者としての顔」を無視していると批判している<sup>16</sup>。

このように、早くも多くの批判が生じるほど関心を集めているが、実はクインジー研究所ほど注目されていないものの、同研究所に先駆けてディフェンス・プライオリティーズ (Defense Priorities) というシンクタンクが2016年に誕生している。ディフェンス・プライオリティーズは、2016年大統領選でランド・ポール (Rand Paul) 支持のスーパー PAC を運営したエドワード・キング (Edward King) という人物が率いている。ケイトー研究所とも関係があり、クリストファー・プリブル (Christopher Preble) やダグ・バンドウ (Doug Bandow) が関与し、以前ケイトー研究所の防衛研究部長を務めていたチャールズ・ペーニャ (Charles Pena) は上級研究員として在籍している。また、コーク財団の姉妹団体であるチャールズ・コーク・インスティテュート (Charles Koch Institute) のウィリアム・ルーガー (William Ruger) も参加している<sup>17</sup>。

このように、非介入主義の専門家が強化されてつつある。しかし、これら集団が直ちに外交政策論議を先導するような存在になるとは到底考えられない。そもそも、クインジー研究所やディフェンス・プライオリティーズの常勤研究員数はいずれも20名にも満たず、大勢の研究員を擁する主要なシンクタンクと比べると明らかに弱小である。クインジー研究所関係者も圧倒的な力の差を十分に理解しており、ベイセヴィッチも「長い戦いになる」と認識している<sup>18</sup>。そこで、まずインフラの拡充に力を入れており、その一環として横の繋がりの強化を活発に行っている。たとえば、クインジー研究所では、国際政治学者のジョン・ミアシャイマー (John Mearsheimer)、ステイブン・ウォルト、パトリック・ポーター (Patrick Porter)、モニカ・トフト (Monica Toft) らを客員フェローとして招いて

いる。また、既存の団体との連携にも積極的であり、ケイトー研究所やパトリック・ブキャナン（Patrick Buchanan）が2002年に創刊した『アメリカン・コンサーヴァティブ（The American Conservative）』などとは既に外交シンポジウムを開催している<sup>19</sup>。

最後に、紙幅の都合により本稿では取り上げることはできないものの、現在タッカー・カールソン（Tucker Carlson）やヨラム・ハズニー（Yoram Hazony）らが「ナショナル・コンサーヴァティズム」という新たな思想を作り出そうとしている。クインジー研究所などの非介入派の動きが、こうしたカールソンらの主張と共鳴することは十分考えられる<sup>20</sup>。

## おわりに

過去40年以上にわたり、保守系シンクタンクは保守派の政治インフラの要として大きな存在感を発揮してきた。しかし、トランプの登場というアメリカ政治の地殻変動を前にして、保守派専門家の世界が大きな岐路に立たされている。トランプの軍門に下り、多くが「トランプ派」に転向した保守系メディアほど劇的な変化ではないにせよ、有力保守系シンクタンク一枚岩の構造が動揺する一方で、排外主義や非介入主義の台頭といった、新たな現象が観察できる。現時点でその行き着く先について予想することは難しいものの、保守系シンクタンクの本格的な「再編」が始まった可能性は否定できない。

言うまでもなく、保守系シンクタンクの「再編」は、アメリカのシンクタンク全体にも何らかの影響をもたらす可能性がある。100年を超えるアメリカのシンクタンク史は、主に二つの時代に分けられる。すなわち、客観的な政策研究等を志向するシンクタンクが主流を占めた1960年代までの「中立系シンクタンクの時代」と、特定のイデオロギー・原則に立脚するシンクタンクが続々と生まれた1970年代以降の「イデオロギー系シンクタンクの時代」の二つに分けられる<sup>21</sup>。言うまでもなく、後者の時代を先導したのは保守系シンクタンクである。過去40年余りに及ぶ保守系シンクタンクの圧倒的存在感を考えるならば、その「再編」はアメリカの政策専門家の世界において新たな時代の幕開けを告げることになるのかもしれない。

## — 注 —

- 1 宮田智之「「ネバー・トランプ派」外交専門家のその後」東京財団政策研究所ウェブサイト（2018年10月2日）<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=85>>2020年3月1日アクセス。; David Nakamura, “These Republicans signed the ‘never Trump’ letters in 2016. Now some are having second thoughts,” *The Washington Post*, July 13, 2019< [https://www.washingtonpost.com/politics/these-republicans-signed-the-never-trump-letters-in-2016-now-some-are-having-second-thoughts/2019/07/12/a7e7a49a-a3ed-11e9-bd56-eac6bb02d01d\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/these-republicans-signed-the-never-trump-letters-in-2016-now-some-are-having-second-thoughts/2019/07/12/a7e7a49a-a3ed-11e9-bd56-eac6bb02d01d_story.html)>2020年3月1日アクセス。
- 2 これは、正しくネオコン系シンクタンクの外交政策イニシアチブ（Foreign Policy Initiative, 以下FPI）が経験した事態である。関係者が反トランプの急先鋒であったことから、2016年大統領選後、大口支援者が寄付の中止を決断したことで解散に追い込まれてしまったと言われている。Rosie Gray, “A Right-Leaning Foreign-Policy Think Tank, Shuts Down,” *The Atlantic*, Jun 29, 2017<<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/06/a-right-leaning-foreign-policy-shuts-down/532311/>>2020年3月1日アクセス。
- 3 宮田智之「トランプ政権とシンクタンク－岐路に立つ保守派、巻き返すリベラル派－」『トランプ政権の対外政策と日米関係』平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業（日本国際問題研究所、2019年）、68-69頁。

- 4 Hudson Institute, <<https://www.hudson.org/experts>>2020年3月1日アクセス ; Heritage Foundation, <<https://www.heritage.org/about-heritage/staff/experts>>2020年3月1日アクセス。
- 5 Gardiner Harris, “He Was a Tireless Critic of the Iran Deal. Now He Insists He Wanted to Save It,” *The New York Times*, May 13, 2018< <https://www.nytimes.com/2018/05/13/us/politics/mark-dubowitz-iran-deal.html>>2020年3月1日アクセス ; James Garden, “This Think Tank Is Pushing Regime Change in Iran-and the White House is Listening,” *The Nation*, July 12, 2018 < <https://www.thenation.com/article/archive/think-tank-pushing-regime-change-iran-white-house-listening/>>2020年3月1日アクセス。
- 6 宮田「トランプ政権とシンクタンク」、67-68頁。
- 7 Kori Schake, “Trump has made his Cabinet pointless,” *Bloomberg*, February 26, 2020<<https://www.aei.org/op-eds/trump-has-made-his-cabinet-pointless/>>2020年3月5日アクセス。
- 8 宮田「トランプ政権とシンクタンク」、69頁。
- 9 ギャフニーは、米中関係に関しても存在感を増大させており、2019年春に、バノンらとともに「現在の危機に関する委員会：中国（Committee on the Present Danger: China）」の創設に参加している。この団体は中国の体制変革を目指しており、対中最強硬派と言える。「現在の危機に関する委員会：中国」については次の論考を参照。佐橋亮「アメリカと中国（5）一枚岩ではない対中強硬論」東京財団政策研究所ウェブサイト（2019年4月26日）<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3089>>2020年3月1日アクセス。
- 10 セバスチャン・ゴルカは2017年8月まで大統領次席補佐官を務め、キャサリン・ゴルカは2019年8月まで税関・国境警備局報道官等を務めた。
- 11 Max Greenwood, “Gorka Contracted to deliver Heritage Foundation speeches,” *The Hill*, November 28, 2017<<https://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/362163-gorka-working-at-the-heritage-foundation>>2020年3月5日アクセス ; Heritage Foundation, <<https://www.heritage.org/about-heritage/staff/experts>>2020年3月5日アクセス。
- 12 Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions: America’s Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018), pp.114-118, p.285.
- 13 宮田智之「非介入派を支えるコーク財団－クインジー研究所の誕生」東京財団政策研究所ウェブサイト（2019年8月27日）<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3211>>2020年3月1日アクセス。
- 14 Nahal Toosi, “How a stronger anti-war movement rallied to stop a march to war with Iran,” *Politico*, January 19, 2020<<https://www.politico.com/news/2020/01/19/anti-war-movement-iran-100809>>2020年3月6日アクセス
- 15 宮田「非介入派を支えるコーク財団」。
- 16 Toosi, “How a stronger anti-war movement rallied to stop a march to war with Iran” ; Hal Brands, “John Quincy Adams isn’t who you think he is,” *Bloomberg*, February 8, 2020<<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-02-08/john-quincy-adams-isn-t-who-you-think-he-is>>2020年3月6日アクセス。
- 17 宮田「非介入派を支えるコーク財団」。
- 18 Toosi, “How a stronger anti-war movement rallied to stop a march to war with Iran.”
- 19 Quincy Institute for Responsible Statecraft, <<https://quincyinst.org/experts/>>2020年3月1日アクセス ; The American Conservative, <<https://www.theamericanconservative.com/articles/watch-live-now-tacs-regime-change-foreign-policy-conference/>>2020年3月6日アクセス。
- 20 この新たな思想形成の動きについては次の論考を参照。会田弘継「アメリカが心酔する「新ナショナリズム」の中身」東洋経済オンライン（2019年6月27日）<<https://toyokeizai.net/articles/-/288843>>2020年3月6日アクセス。
- 21 宮田智之『アメリカ政治とシンクタンク－政治運動としての政策研究機関』（東京大学出版会、2017年）。

## 第4章 トランプ政権の対中認識

舟津 奈緒子

### ●はじめに

2017年1月にドナルド・トランプが第45代アメリカ合衆国大統領に就任し、アメリカにトランプ政権が誕生した。アメリカではオバマ前大統領の時代から軍事力行使を肯定する外交・安全保障エスタブリッシュメントの影響によってアメリカが終わりのない戦争に陥り、アメリカの国力を削いでいるとの声が広がり、外交・安全保障政策をめぐる非介入主義<sup>1</sup>の動きが強まっている。アメリカ第一主義（アメリカ・ファースト）を唱え、トランプ大統領も選挙戦において従来のいわゆる「外交・安全保障エスタブリッシュメント」を批判しており、トランプ大統領の外交・安全保障政策が従来のアメリカ外交と一線を画すものになるのか、その結果として一体どのような外交・安全保障政策になるのか注目を集めた。

他方、改革・開放路線に則って社会主義体制を維持しながら市場重視の経済政策に転換することによって、2001年の世界貿易機構（WTO）加盟以降、目覚ましい経済成長を遂げ、2010年には国内総生産（GDP）で日本を抜きアメリカに次いで世界第2位となった中国の国際社会における存在感の急速な高まりは著しく、アメリカが今後、中国とどのように向き合っていくのかはアメリカ外交の大きな課題である。本稿ではトランプ政権のアジア外交を分析し、その軸となっているトランプ政権の対中認識について考察するものである。

### ●「インド太平洋」地域の重要性

「ピボット・トゥ・アジア（Pivot to Asia）」、「リバランス・トゥ・アジア（Rebalance to Asia）」という語を使い、アメリカ外交にとってのアジア外交の重要性を説いたのはバラク・オバマ前政権であったが、トランプ政権の外交政策にとって、この地域の重要性が損なわれていっているということは決してない。トランプ政権においてもこの地域の重要性は大きい。それはトランプ政権の外交・安全保障政策に表れており、とりわけ、アジア外交の重要性はトランプ政権が推進している一連の「自由で開かれたインド太平洋」をめぐる一連の政策に反映されていると言っていいだろう。

大統領就任前に政治経験のないトランプ大統領による外交政策がどのような方向性になるのか大きな注目を集めていたが、トランプ政権2年目あたりからトランプ政権の外交・安全保障政策を示す戦略文書が発出され、その外交戦略の輪郭が見え始めてきた。2017年12月にホワイト・ハウス国家安全保障会議（NSC）から「国家安全保障戦略（NSS2017）」<sup>2</sup>が、2018年1月に国防総省から「国家防衛戦略（NDS2018）」<sup>3</sup>（要約版のみ一般公開）が発出された。注目されるのは、これら二つの外交・安全保障政策に関わる政府の公式文書（NSS2017およびNDS2018）において、これまで使用されてきた「アジア太平洋」に代わって、「インド太平洋」という呼称が新たに使用されるに至ったことである。「自由で開かれたインド太平洋（Free and Open Indo-Pacific）」という呼称は、安倍総理大臣が2016年8月の第6回アフリカ開発会議で行った自由で開かれたインド太平洋に係る演説<sup>4</sup>において、アジアとアフリカをつなぐ二つの海洋とこれら二つの大洋がつなぐ二つの大陸の自由と繁栄の重

要性を強調して使用されたものであるが、これに呼応するかのように、トランプ政権になってアメリカ政府においても従来のアジア太平洋からインド太平洋へと政府の公的文書に呼称の転換が見られたことである。つまり、アメリカ政府において地域概念の転換が見られたことが言える。

これら二つの政府の公式文書に加えて、2018年5月30日にはジェームズ・マティス国防長官（当時）が軍司令官交代式において、アジア太平洋軍（PACOM）をインド太平洋軍（INDOPACOM）へと名称変更することを発表した。この名称変更の理由として、マティス国防長官はインド洋と太平洋の連結性の重要性が増していると説明し、地域概念の広がり  
の必要性を説いたのである。

さらには、アメリカ政府の「自由で開かれたインド太平洋」戦略の下、アメリカのインド太平洋地域に対する開発援助政策にも変化が見られた。2018年10月、ビルド法（BUILD法、Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018）<sup>5</sup>が成立し、新たな開発金融機関（DFI）が成立した。これは共和党と民主党の超党派によって議会で可決され、トランプ大統領の署名によって成立したが、ビルド法によって、これまでは政府系開発金融機関「海外民間投資公社（OPIC）」と国際開発庁（USAID）が実施してきた「開発信用保証メカニズム（DCA）」が統合され、最大で600億ドルもの資金を投入し、インド太平洋地域におけるインフラ構築支援を開始することとなった。インド太平洋地域にまたがる国々には大きな経済格差と、開発支援の必要性が認められることがその理由となっている。高いインフラ需要が大きな理由であることに疑いの余地はないが、この地域で中国が進める一帯一路構想に対する危機感がその目的の背後にあることも指摘されている。

その根拠として、前出の国家安全保障戦略が挙げられよう。まず目を引くのが、アメリカ政府の包括的な外交・安全保障政策の指針を示す国家安全保障戦略における地域別戦略を著す項目において、インド太平洋地域が最も初めに記載されている点であり、この一点を以ってしても、トランプ政権の外交・安全保障政策におけるこの地域の重要性が見て取れる。そして、そのインド太平洋地域の項目において、中国のインド太平洋地域に対するインフラ投資と貿易戦略は中国を中心とする経済圏の創出といった中国による地政学的な野心に基づいていると警鐘が鳴らされていることは重要な点であろう。さらには、中国が主導するアジアインフラ投資銀行（AIIB）は一帯一路構想と深く結びついているものであり、第二次大戦終了以降、米国が主導し、展開してきた既存の国際システムに挑戦するものとして捉えられていることが読み取れる。とりわけ、中国によるアジアインフラ投資銀行を用いた、いわゆる「借金外交」による地域秩序の崩壊と中国優位の地域の再編成についての警戒感が強くにじみ出ているものであり、中国が急速に高めた経済力を背景に地政学的な観点においても国際社会に対する戦略的な挑戦を行っているという認識がトランプ政権下のインド太平洋戦略に流れていると言えよう。

安全保障に目を向けても、アメリカのインド太平洋戦略において、南シナ海における「航行の自由作戦」の重要性が謳われており、アメリカは中国の一連の南シナ海や東シナ海における海洋進出を既存の秩序を書き換える一方的な現状変更の行動として批判している。また、アメリカ、インド、オーストラリア、日本による4か国の協力体制であるクアッド協力<sup>6</sup>もアメリカの自由で開かれたインド太平洋戦略の安全保障協力の一例として挙げられるが、これは安全保障の面においても台頭する中国を念頭に置き、インド太平洋地域に

における中国との関係管理という側面が指摘される。つまり、アメリカの自由で開かれたインド太平洋戦略には、経済、安全保障、政治的影響力などのあらゆる分野において急速に台頭する中国に対してアメリカがどのように向き合うべきかという点が主題として通底していると言えるだろう。

### ●トランプ政権の対中認識

トランプ大統領は大統領選挙期間中から、そして大統領に就任してからも、急速な経済成長を遂げている中国に対して一貫して厳しい姿勢を示してきた。トランプ大統領の関心の根底にあったのはアメリカの多額の対中貿易赤字を背景とした通商をめぐる対立であり、トランプ政権に特徴的な取引主義や経済ナショナリズムに基づくものであったと言える。アメリカの対中貿易赤字の是正を目指す通商上の中国との対立は「貿易戦争」とも形容されることがあるが、政権初期には中国をめぐる争点はまだ通商分野における対立に留まっており、経済のほか、安全保障や政治的影響力を含めたあらゆる分野にまたがる包括的な対中政策全般の基調は定まっていなかったと言えるだろう。

大きな転換点は、前項でも挙げられた2017年末の国家安全保障戦略と2018年初の国家防衛戦略であると指摘される。政権発足から1年ほどを経て、これらのトランプ政権の外交・安全保障政策を示す戦略文書が発出され、そこにおいて通商上の対立を超えたトランプ政権による包括的な対中認識が明らかになったのである。とりわけ、外交政策のまとまった概要が示されている国家安全保障戦略はトランプ政権に特徴的な大国間競争の様相が強く表れており、そこにはトランプ政権の競争的・二元的世界観が色濃く反映されている。むしろ、対中認識もその競争的・二元的価値観に基づいて評価されているという例にもれていない。国家安全保障戦略では、明示的に中国とロシアを「現状を変更する勢力」と規定し、政府の公式文書としては初めて、中国がアメリカの主要な競争相手とみなされていることが著されている。「現状を変更する勢力」の意味するところは、具体的には国際社会におけるアメリカの影響力を含めたアメリカの国力と利益に挑戦し、アメリカの安全と繁栄を傷つけようとする勢力と説明されている。アメリカが政府の公式文書に中国をそのような「修正主義国家」として明示することの重みは非常に大きく、アメリカの対中認識、および、それに基づく対中政策がトランプ政権においてリセットされ、大きく転換した重要な節目と指摘できるだろう。

政権2年目に入ると、この傾向はより強調されていった。2018年10月には、マイク・ペンス副大統領がワシントンD.C.にあるシンクタンクのハドソン研究所においてトランプ政権の対中政策に係るスピーチを行った<sup>7</sup>。ペンス副大統領のスピーチは中国をあらゆる面においてアメリカの競争相手とみなすというトランプ政権の対中認識の基調を繰り返すものであった。国家安全保障戦略や国家防衛戦略で述べられていた中国が抱える諸問題を改めて指摘するとともに、中国の急速な経済成長と中国国務院が2015年6月に発表した産業政策「中国製造2025」に対する強い警戒感に端を発し、中国の知的財産の取り扱いをめぐる懸念が強調されている。とりわけ、知的財産の取り扱いをめぐっては、次世代の国際競争力のかなめとなる人工知能(AI)やIT、宇宙産業等の幅広い分野にまたがる軍事力に転換可能な技術力への懸念が示されている。政権発足時に見られた貿易赤字をめぐる議論から、ここでは知的財産や次世代先進技術をめぐるパワーの競争という文脈で、中国がアメ



リカの競争相手であると語られている。このペンス副大統領による演説は中国批判という一点に絞られたと表現してもよいものであり、トランプ政権が発足して以来、アメリカで高まってきていた中国に対する警戒感と不信感が強く表明され、トランプ政権による対中強硬論が強調されるとともに先鋭化されたかたちで表れたものと言えるだろう。なお、続く翌年の2019年10月にもペンス副大統領はウィルソン・センターにおいて対中政策に係る演説を行っている<sup>8</sup>。2018年演説に比べると、若干トーンが弱まっているものの、基本的に中国をアメリカの競争相手とみなす基調が貫かれている。

ここで、アメリカの対中政策を振り返ると、1969年に発足したニクソン政権においてリチャード・ニクソン大統領（当時）がヘンリー・キッシンジャー国家安全保障問題担当大統領補佐官（当時）とともに、二国間関係の改善を果たして以降、中国の経済発展に伴って、米中間の貿易や投資が緊密化し、経済を中心として米中関係の緊密化が進んでいったという経緯がある。アメリカと中国の間には民主主義体制と社会主義体制という政治体制の違いはあれど、基本的には経済関係の推進を梃子として二国間関係の管理を図るものであった。ここでアメリカの対中政策の基調となっているのは中国に対する「関与」である。冷戦終結以降は1989年の天安門事件や1995～1996年の台湾海峡危機を経ても、この関与の傾向は損なわれず、第二次ブッシュ政権下でのロバート・ゼーリック国務副長官（当時）による「責任あるステーク・ホルダー論」<sup>9</sup>はアメリカの中国に対する関与政策の文脈上に理解されるものと言えるだろう。また、「ピボット・トゥ・アジア」、[リバランス・トゥ・アジア]の語に代表されるオバマ前政権によるアジア政策もアメリカの対中関与政策の枠組みの中で理解できるものであり、オバマ前政権がそのアジア外交の柱の一つとして掲げていた環太平洋パートナーシップ（TPP）協定は中国を包囲する、あるいは封じ込めるといった排除の論理ではなく、究極的には中国のTPPへの参加を歓迎する文脈であった<sup>10</sup>。

しかし、これまで見てきたように、トランプ政権における対中認識はこのような伝統的なアメリカの対中関与政策の文脈から外れており、中国をアメリカの競争相手であると明確に規定している。トランプ政権はアメリカの対中関与政策を放擲し、アメリカの伝統的な対中政策を大きく転換させたと言えるだろう。

さらに、注意すべき点が三つ挙げられる。一点目は、トランプ政権の対中認識において中国の「シャープ・パワー」<sup>11</sup>に対する警戒論が高まっている点である。「シャープ・パワー」とは権威主義国家がパブリック・ディプロマシーの領域を超えて、様々な手段を用いて外国に対するプロパガンダや干渉工作を行うものという概念であり、例えば、クリストファー・レイ連邦捜査局（FBI）長官は中国が中国語学習や中国文化を学ぶ場としてアメリカの大学などに提供している「孔子学院」が中国のアメリカにおける世論に対する宣伝工作部隊の一部であるとし、警鐘を鳴らしている。さらに、トランプ政権における知的財産権や先端技術をめぐる対中警戒感や不信感も「シャープ・パワー」という面からも説明できよう。例えば、中国企業が5Gや先端技術を用いたサービスや製品やアプリケーションなどによってアメリカ人利用者の個人情報の収集を行ったり、アメリカ人利用者に対して中国に利するような宣伝活動をアメリカで行うことに対する警戒感が高まっている。2018年8月に対米外国投資委員会（CFIUS）の権限を強化するために、外国投資リスク審査近代化法（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018）<sup>12</sup>および輸出管理改革法（Export Control Reform Act of 2018）<sup>13</sup>が制定され、中国の通信機器大手の華為技術

(ファーウェイ)と中興通迅(ZTE)など中国企業5社からの政府機関の製品の調達を禁じる国防権限法が成立したが、これには先端技術分野をめぐる競争のみならず、これら先端技術を用いた情報戦の様相もあることが見て取れ、そこにはアメリカの中国のシャープ・パワーに対する警戒感があるだろう。二点目は、トランプ政権における厳しい対中政策が超党派の支持を得ていることである。党派的分断が深刻な現代のアメリカ政治において<sup>14</sup>、厳しい対中認識で一致している点は注目に値しうると言える。例えば、2018年3月にアメリカと台湾の高級官僚の相互訪問を促進させる台湾旅行法(Taiwan Travel Act)<sup>15</sup>が成立した。また、2018年12月には台湾への防衛装備品の売却推進を含むアジア再保証イニシアティブ法(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)<sup>16</sup>が成立している。台湾は中国の「一つの中国」のかなめであり、トランプ政権下における米台間の関係強化は厳しい対中認識に基づくものである。そして、これらの法案の成立に見られるように、議会も超党派で政権に歩調を合わせており、行政府および立法府が多方面から中国に対して厳しい措置を次々と打ち出す全政府的なアプローチが取られている点が指摘できる<sup>17</sup>。そして、三点目は、トランプ政権が人権や基本的自由の観点からも対中批判を強めている点である。トランプ政権はチベットおよびウイグルにおける少数民族の人権に係る問題で中国批判を強めているのみならず<sup>18</sup>、2019年11月には、中国が香港に高度の自治を保証する一国二制度を守っているかどうかについてアメリカに毎年の検証を求める香港人権・民主主義法案(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)<sup>19</sup>が成立した。このような人権や基本的自由といった「価値」をめぐるイデオロギー対立が先鋭化すれば、米中対立は本格化し、長期化することが予想される。加えて、2020年初以降、猛威をふるう新型コロナウイルス感染症の発生源や対応をめぐるアメリカの対中不信の深まりと米中対立の先鋭化に拍車がかかるものと懸念される。

### ●むすびにかえて

これまで見てきたように、トランプ政権における対中認識はこれまでの政権が継続してきた関与政策から外れるものであり、アメリカの対中外交の転換点となるものであった。さらに、こうした政府の中国に対する姿勢に議会も超党派で賛意を示し、厳しい対中認識が全政府的に広がっていていることが見て取れる。また、対立の分野は経済、安全保障、技術、政治的影響、さらには、人権や基本的自由をめぐるイデオロギー的な対立にも及び、先鋭化し、長期化する懸念が持たれる。新型コロナウイルス感染症をめぐる米中間の不信も懸念される。

他方で、トランプ政権の政権立案にポピュリズム的な性格が残されていることも否定できないとも付言したい。それは外交・安全保障政策についても例外ではなく、インド太平洋地域に対する外交・安全保障政策において最も顕著に表れているのが対北朝鮮政策であると指摘できよう。例えば、北朝鮮の非核化をめぐることは、2018年6月のシンガポールおよび2019年2月のハノイにおける2度にわたる前代未聞の米朝首脳会談を経ても、日本を含む同盟国をはじめ、国際社会が望んできた北朝鮮による非核化の道程は見えてこなかった。そればかりか、トランプ政権は二度の米朝首脳会談を経て、北朝鮮の短距離弾道ミサイル発射を事実上容認する姿勢さえ見せた。つまり、トランプ政権におけるポピュリズムとエリートイズムの相克<sup>20</sup>は依然として残存しており、対中政策を含む外交・安全保障政

策においてもトランプ大統領の取引主義が完全に消えたとは言えないという懸念が残っている。外交・安全保障政策における基本原則が見えにくい状況は払拭できず、予測可能性が低い状態が続いているため、2020年11月に大統領選挙を控えたトランプ大統領が対中政策の策定においても原理原則に基づかず、取引主義的な観点に傾く可能性も未だ否定できないのである。投票を前に佳境を迎える大統領選挙において、対中政策がどのように議論されていくのか、そして、そこに表れるであろうトランプ大統領の対中認識に引き続き注目したい。

— 注 —

- 1 アメリカの外交・安全保障政策をめぐって、「軍事力行使を肯定する外交・安全保障エスタブリッシュメントの影響によって、アメリカが終わりのない戦争をたたかっている」とし、アメリカの非介入を主張するもの。非介入をめぐる傾向はオバマ前政権時代から見られ、左右を問わず、アメリカの有権者に広く共有されていると指摘される。
- 2 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 3 <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 4 [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/17\\_hakusho/honbun/b1/s1\\_1.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/17_hakusho/honbun/b1/s1_1.html)  
 なお、安倍総理による演説全文は次の通り。[https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/page4\\_002268.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/page4_002268.html)
- 5 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>
- 6 アメリカ、インド、オーストラリア、日本の4か国によるインド太平洋地域における法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の確保に向けた取り組みで、インド太平洋地域における航行の自由、海洋安全保障の確保、テロ対策、災害対応などでの協力が目指されている。
- 7 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>
- 8 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>
- 9 <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>
- 10 例えば、オバマ大統領による対中関与の姿勢は2009年11月の東京におけるスピーチ（<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>）に表れている。
- 11 <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>
- 12 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5841?q=%7B%22search%22%3A%5B%22FIRMA%22%5D%7D&s=1&r=1>
- 13 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040>
- 14 前嶋和弘「トランプ政権とメディア：分極化の中での「劇場」の日常化」、『平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業 トランプ政権の対外政策と日米関係』（日本国際問題研究所、2019年）、pp 75-78.
- 15 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535>
- 16 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>
- 17 久保文明「トランプ大統領の予測不可能性とトランプ政権の対中政策」、『平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業 トランプ政権の対外政策と日米関係』（日本国際問題研究所、2019年）、pp 96-97.
- 18 例えば、2019年6月に国防総省が発出した「インド太平洋戦略報告（Indo-Pacific Strategy Report）」（<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>）において、国家安全保障戦略と同様に中国を「修正主義国家」と定義し、中国の新疆ウイグル自治区の少数民族の人権問題に対して警鐘を鳴らしている。
- 19 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3289>
- 20 久保文明「外交論の諸潮流とイデオロギー」、『アメリカ外交の諸潮流ーリベラルから保守までー』（日本国際問題研究所、2007年）、pp 7-8.

## 第5章 先端技術をめぐるトランプ政権の政策

森 聡

### はじめに

ワシントンは、対中アプローチを関与路線から競争路線へと転換したといわれて久しい。米国が中国の変革を導けるとの楽観が減退する中で、中国が米国の価値規範に違反する行為を重ねた結果、中国を現状変革国家とみなす見方がワシントンで主流化した。また、米中貿易関係の現状を否定する米国内の勢力がトランプを通じて対中経済関係の再編を追求し、中国との貿易関係に利害を有する米国のビジネス界が追加関税という手段に強く反対しなかったため、緊張を高めて経済的な不利益やリスクを引き起こす追加関税という圧力手段もやむなしとする見方が、やはりワシントンで主流化した。他方、軍事・経済・情報通信の分野における中国の台頭に対してのワシントンの反応は、米国の技術的優位の劣化に対する危機感に根差していると指摘されている<sup>1</sup>。

このような背景の下、ワシントンでは軍事技術、産業技術、情報通信技術の分野において、中国との競争が切迫しているという危機感が急速に高まり、米国に不利といわれる形勢を変化させるべく、トランプ政権と連邦議会は中国への対抗策を打ち出している。ワシントンの競争路線における技術面での取り組みは、大別すると、①中国による米国製技術へのアクセスを制限しようとするものと、②米国自身が技術革新を促進しようとするものとに分けられる。本章では、これらの取り組みを叙述したうえで、その結果として米国に生じている変化を指摘して結ぶことにしたい。なお、本章では、以下の各種の取り組みを、分野別に総攬しやすくするために、表の中で要点を列挙する形式をとる。

<表：米国による技術競争上の取り組みの概要>

	中国による技術アクセスの制限	米国政府による技術開発の促進
軍事技術	a) 関税圧力を通じた産業政策・慣行の是正要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT企業へのアクセス</li> <li>• 先端技術の軍事利用</li> </ul>
産業技術	b) 対米投資規制、対中輸出管理 c) ヒトを通じた技術流出の規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 重点技術開発の国家戦略策定</li> <li>• 重点技術への優先投資</li> </ul>
情報通信技術	d) 個別企業等の制裁 e) 米国政府からの中国製情報通信機器等の締め出し	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 民間企業主導の5G構築事業の推進</li> <li>• 国家スペクトラム戦略の策定</li> </ul>

### 1. 中国による米国製技術へのアクセスの制限

米国政府は、中国が米国製の機微技術や知的財産を不当に入手する手段を封じるために、対中交渉や国内における規制強化、防諜などを強化するなど、広範な取り組みを展開して対応している。

また、情報通信技術の分野では、個別の中国企業に対する輸出規制を敷いたり、中国製機器・サービスの排除に向けた取り組みが進められている。連邦議会による法律の制定を

<表：対中技術流出の阻止その1>

<p><b>a) 関税圧力を通じた産業政策・慣行の是正要求</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 米国政府は、追加関税によって中国に圧力を行使しながら、米国企業に対する技術の強制移転や、サイバー手段を通じた機微技術・知的財産等各種データの窃取などの非合法的ないし不当な活動を停止するように要求。</li> <li>• 外国企業を事実上締め出していくような、補助金や外国企業から得た技術によって中国企業にテコ入れし、国内・国際市場で優位に立たせるといった産業政策の目標の変更を要求。</li> </ul> <p><b>b) 対米投資規制と対中輸出管理の強化</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 米国政府は、中国による米国製の重要技術へのアクセスを制限する措置を講じている。</li> <li>• <u>中国による対米投資規制の強化</u>：連邦議会は、2018年8月に外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）を制定して、財務省が主務官庁にあたる対米外国投資委員会（CFIUS）の権限を強化した。外国主体による米国の機微技術や重要インフラ等に関連する投資への規制を強化した。</li> <li>• <u>対中輸出管理の強化</u>：輸出管理改革法（ECRA）は、重要技術の米国外への流出を規制する商務省主管の輸出管理枠組みを恒久法で担保。ECRAは、新興技術（emerging technology）と、基盤技術（foundational technology）の管理を強化する権限を商務省に与え、同省は規制対象候補の新興技術として14の分野を発表し、規制ルールの策定を進めている。</li> </ul> <p><b>c) ヒトによる技術流出の規制</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>司法省</u>：2018年11月に「中国イニシアティブ」なる取り組みを開始し、産業スパイの摘発を強化するとともに、敵対相手に取り込まれる研究者など「非伝統的収集者（non-traditional collectors）」への対策をとる。</li> <li>• <u>国務省</u>：2018年6月より、ロボット技術、航空工学、先進製造技術などの分野で米国の大学院に留学しようとする中国人留学生に対するビザ発給を年次更新制に切り替え、事実上厳格化している。</li> </ul> <p><b>d) 個別企業等への制裁</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 米国政府は、特定の主体を標的にする手段として、対敵制裁法（CAATSA）や国際緊急経済権限法（IEEPA）などに基づく制裁があり、制裁対象リストへの記載に基づいて、中国の企業・団体等を輸出・再輸出の規制対象に指定できる。</li> <li>• <u>商務省産業安全保障局（BIS）</u>：技術の末端使用の検証ができない対象者を指定する検証不能リスト（Unverified List）や、米国の外交上、安全保障上の利益を損なう恐れのある対象者を指定するエンティティ・リスト（Entity List）、そして輸出管理規則に違反した対象者を指定する拒否人物リスト（Denied Person List）を管理。</li> <li>• <u>財務省外国資産管理室（OFAC）</u>：資産を凍結される特別指定人物リスト（Specially Designated Nationals List）を管理。</li> </ul> <p><b>e) 米国からの中国製情報通信技術の締め出し</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>2019年度国防授権法の第889条</u>：華為技術やZTEを含む中国企業五社を名指しして、2019年8月からそれら企業と子会社・関連会社の製造している通信・映像監視の機器・サービスを米政府調達の対象から除外し、さらに2020年8月からは、当該5社の製品・サービスを実質的・本質的に利用している企業との契約・取引を米国政府に禁じるという措置を定めた。</li> <li>• <u>2018年連邦調達サプライチェーン安全保障法</u>：連邦政府調達安全保障会議（FASC）を設置。FASCは、必要に応じて全省庁に対し、特定機器・サービスを調達対象から排除する命令や、情報通信システムそのものから機器等を除去する命令を勧告できる。</li> <li>• 「<u>情報通信技術・サービスのサプライチェーンの安全保障</u>」に関する行政命令（2019年5月）：国家緊急事態宣言を出して、「外敵」の支配下にある主体が開発・提供する情報通信技術・サービスの取得を米商務長官による許可制とした。</li> <li>• 米国政府は、華為技術を米国における5Gネットワーク構築事業の入札に参加させない決定を下している。</li> </ul>
--

受けて、関係省庁はその実施に向けた対応を取り始めている。

なお、中国によるデータ窃取を阻止する取り組みとして、米国政府は広く第三国の政府に対して、華為技術製の5G関連機器のリスクについて警鐘を鳴らしているのは周知の通りである<sup>2</sup>。また、5Gの標準規格をめぐる中国の攻勢を念頭に、米国政府は5Gネットワークに関するリスク管理の重要性を訴える働きかけを行い、5Gに関する「プラハ提案」を支持して、諸外国に対してそこに定められたリスク管理や各種のセキュリティに関する指針に沿って5Gネットワークの開発に取り組むよう促している<sup>3</sup>。米国は、中国では政府と企業との間に司法が介在せず、中国企業は透明性やグッドガバナンスを欠いているとして、ベンダーとしての信頼が足りないという立場をとっている<sup>4</sup>。さらに、中国製の海底ケーブルについても、米国政府は他国政府と連携して、事業展開を阻止する動きに出ていると報じられている<sup>5</sup>。

## 2. 米国政府による技術開発の促進

### (1) 軍事技術

米国政府による軍事技術の研究・開発の取り組みは、米国防省が中心になって、伝統的な防衛産業とは異なる、新興企業への関与を深めながら進められている。国防省は、2015年4月に国防イノベーション実験ユニット（DIUx）を創設して<sup>6</sup>（2018年8月にDIUとして常設化）、従来国防との関係がほぼ皆無だったICT企業やスタートアップ企業等に接触し、新規の先端技術を国防利用するための新たな体制を組むなどして対応している<sup>7</sup>。また、従来中央情報局が技術開発のために運用してきた投資ファンドIn-Q-Telに国防省も出資し、ベンチャー・キャピタルなどとも提携しながら、先端技術の開発に取り組むスタートアップ企業への投資を通じて、民間セクターからの各種技術の取り込みを進めている<sup>8</sup>。さらに、国防長官に国防分野におけるイノベーションの方策を提言する国防イノベーション理事会（DIB）を設置して、民間の有識者が国防省全体のイノベーションについて、様々な提言を行っている<sup>9</sup>。このほかにも各軍の研究所やイノベーション推進拠点（例えば空軍はAFWERXなる部門を2017年に創設）、そして国防高等研究計画局（DARPA）などでも、産官学連携を促進しながら先端技術の軍事利用が模索されている。紙幅の都合で具体的な事例まで挙げることはできないが、例えば以下のような方法で先端技術を国防目的に活かす試みが模索されている。

特にAIについて国防省は、統合AIセンター（JAIC）を創設して、AI導入に伴う組織的な環境整備を本格化させたほか、AIを国防省に導入するための指針となる『2018年国防省AI戦略』を策定した<sup>10</sup>。また、DARPAは既存の予算に加えて、さらに20億ドルの予算を「AI Next」なる事業に投じて次世代のAI開発を進めているほか、陸軍（Army Asymmetric Warfare Group）、海軍（Navy Digital Warfare Office）、空軍（Air Force Rapid Capabilities Office）もそれぞれの拠点でAIの軍事利用に関する研究・開発を進めている。このほか上記全ての技術の実用化に不可欠となるのが、先進半導体技術（Advanced Microelectronics Technology）である。この分野でもDARPAが産官学連携を促進する形でERI（Electronic Resurgence Initiative）と称する次世代先進半導体の開発事業を始動しているほか<sup>11</sup>、ポーター（Lisa Porter）研究・工学担当国防副次官によれば、国防省はMINSEC（Microelectronics Innovation

<表：先端技術の活用・構想例>

<p><b>1. AI・機械学習</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>情報・偵察・監視 (ISR)、状況把握 (SA)</b>：各種センサーが集約する膨大な画像・音声データを機械学習に利用してパターンを認識する。無人機が収集したフルモーション・ビデオの画像データをアルゴリズム戦軍種間チーム (AWCFT) がAIを利用して処理・解析する。米軍特殊部隊が差し押さえたデータ端末の情報を解析する。様々なドメインのデータを集約・処理して可視化するなど。</li> <li>・ <b>サイバー</b>：サイバー攻撃を受けたシステムの脆弱点を特定し修復するとともに、攻撃元に対する反撃を行う。米政府機関に送信されてくるメール等に埋め込まれたマルウェアを探知して排除する。</li> <li>・ <b>メンテナンス・補給</b>：兵器システムの部品のセンサーで摩耗度を恒常的に検知し、故障を起こす前に予測的にメンテナンスを実施する。軍需物資のある地点から別の地点まで輸送する際の最適なルートを特定。</li> <li>・ <b>電磁スペクトラム</b>：抗争領域における電磁スペクトラムへのアクセスを動的かつ効果的に管理する。</li> <li>・ <b>指揮判断補佐</b>：多数のドメインにおける極めて複雑な作戦行動上の選択肢を特定して指揮官に示す。</li> <li>・ <b>自律型兵器</b>：AIを搭載した無人兵器が、ネットワークが劣化・切断された状況においても、作戦行動を続行する。</li> <li>・ <b>スウォーム技術・戦術</b>：AI搭載型の小型無人システムが、大群を成して自律的に作戦行動をとる。</li> </ul> <p><b>2. 量子技術</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>量子通信</b>：解読不能な暗号を組み、安全な通信手段を確保する。</li> <li>・ <b>量子コンピューティング</b>：広範にわたる暗号を解読し、敵対相手の通信にアクセスする。</li> <li>・ <b>量子レーダー</b>：光子の性質を利用して、ステルス技術を使った兵器システムなども探知する。</li> </ul> <p><b>3. 極超音速</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>極超音速滑空体 (HGV)</b>：ミサイルによって発射され、マッハ5以上で大気圏外縁部を滑空し攻撃する。</li> <li>・ <b>極超音速巡航ミサイル (HCM)</b>：スクラムジェット・エンジンでマッハ5以上で巡航し攻撃する。</li> </ul> <p><b>4. 指向性エネルギー</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ミサイル飽和攻撃やスウォーム攻撃に対して、一発当たりの単価が低いレーザーによる迎撃手段を提供。</li> </ul>
---

for National Security and Economic Competitiveness) なるデータ保護に力点を置いた新たなマイクロエレクトロニクスのサプライチェーン安全保障のアプローチを導入した<sup>12)</sup>。

**(2) 産業技術**

米国においては、政府が産業に介入して振興する産業政策を伝統的に忌避する傾向が強く、このため「中国製造二〇二五」に類する、政府主導の総合的な産業戦略が策定されることはあまりなかった。他方、これまで米国政府が特定の重要技術の研究・開発に投資し、その商業化を促進してきたのもまた事実である<sup>13)</sup>。ただし、米国の研究・開発投資に占める連邦政府の投資額と民間セクターの投資額の相対比は、1980年代以降、民間が連邦政府を上回る傾向が続いてきた<sup>14)</sup>。中国が産業競争相手として登場したことによって、米国政府による研究・開発投資を増額する必要性が叫ばれるようになった。

トランプ政権の大統領府科学技術政策局（OSTP）によれば、トランプ大統領は目下、以下の四つの先端技術が米国の将来的な繁栄に大きな影響をもたらすと判断の下、研究・開発体制を強化している。

＜表：トランプ政権が重点投資している技術＞<sup>15</sup>

- |  |
|--|
| <p><b>1. 人工知能（AI）</b>：医療、食糧生産、製造業、金融業、住居、観光など、広範にわたって社会生活やビジネスに変革をもたらしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大統領は、NSS2017や2020年度研究・開発予算において、AIに関する取り組みを優先課題とした。</li> <li>・ 大統領は、連邦政府によるAI開発に関する取り組みを策定し調整するための委員会を組織した。</li> <li>・ トランプ政権は、AIの普及と機械化の進行が労働者に及ぼす影響に対応すべく、米国労働者のための国家評議会（National Council for American Worker）を設置した。</li> </ul> <p><b>2. 先進製造</b>：新規の製造技術は、生産性を向上させ、技術的に優れた製品を生産し、全く新たな産業を興すことによって、米国の競争力を強化し、米国経済を持続的に成長させる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大統領は、『先進製造に関する国家戦略計画』を策定することにより、製造業における雇用を増大させ、強靱なサプライチェーンと強い製造業基盤及び防衛産業基盤を確保することに焦点を絞った。</li> </ul> <p><b>3. 量子情報科学（QIS）</b>：QISにより、コンピューターがこれまでにない程の労働量を請け負い、従来以上に困難な課題に対応できるようになる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大統領は、国家量子イニシアティブ法を施行し、QISの開発を加速するとともに、連邦政府によるQISの研究・開発に関する全省的な調整メカニズムを整備した。</li> <li>・ 大統領は、「量子情報科学のための国家戦略概観（National Strategic Overview of Quantum Information Science）」を発出し、QIS産業エコシステムを構築するための量子経済開発コンソーシウム（Quantum Economic Development Consortium）を含む、連邦政府のQIS関連の取り組みを主導。</li> </ul> <p><b>4. 5G</b>：後述</p> |
|--|

また、トランプ政権の2020年度研究・開発予算案をみると、産業分野ではAI、量子技術、戦略的コンピューティング、無人システムとネットワーク、産業ロボット技術、先進材料、先進医薬、半導体製造、宇宙関連技術、エネルギー技術、保健関連技術、農水産業関連技術などが重点分野として挙げられている<sup>16</sup>。特にAIについては、その汎用性に鑑み、ホワイトハウスが省庁横断的な取り組みを主導している。2018年5月に国家科学技術会議の下にAI省庁間特別委員会（Interagency Select Committee on AI）を設け、同委員会は、『AI研究・開発に関する国家戦略計画』でAIの研究・開発に関する連邦政府の優先事業をとりまとめた<sup>17</sup>。大統領も2019年2月11日付で「AIに関する米国のリーダーシップの維持」と題した行政命令第13859号を発出し、技術開発、技術基準開発、人材育成、プライバシーの保護等、米国のAI研究・イノベーションを促進する国際環境の醸成と、戦略的競争相手や敵国からの重要AI技術の防護といった指針を示している<sup>18</sup>。

さらに、国家科学技術会議（NSTC）下の技術委員会に所属する先進製造小委員会は、2018年10月に『先進製造における米国のリーダーシップのための戦略』なる報告書を出した。この報告書は、関係省庁が官民パートナーシップを通じて多様なステークホルダーを結集し、大規模なコンソーシウムを形成することによってリソースを共有し、特定の先進製造技術に焦点を絞った開発事業を推進して、それらの分野における米国のリーダー



シップを確立するという米国政府の方針を謳っており<sup>19</sup>、先進製造技術の国家戦略事業化を進めている。

### (3) 情報通信技術

先にみた通り米連邦議会は、中国製の情報通信機器・サービスを米連邦政府のITシステムから排除する方針を2019年度国防授權法の第889条で定めたが（2018年8月に制定）、それを代替する米国製のITシステムを構築するための取り組みは、すでに2017年から始められていた。トランプ大統領は、2017年4月28日付の行政命令第13794号で、連邦政府の情報技術システムの刷新を検討する米国技術評議会（American Technology Council）を設置し、同年5月11日付の行政命令第13800号で、連邦政府と重要インフラのネットワークのサイバーセキュリティ強化策の検討を命じた<sup>20</sup>。ATCは、同年6月に18名のIT企業トップと3名の大学総長らと拡大会合を持ち、その後全米100社以上からパブリック・コメントを集約した上で、2017年12月13日付で『連邦政府IT近代化に関する大統領への報告』なる報告書を提出した<sup>21</sup>。この報告書では、連邦政府のITシステムの刷新とサイバーセキュリティを強化すべく、連邦政府のITシステムに高度なセキュリティを組み込んだクラウド・コンピューティングを導入し、政府用アプリを整備するための50件の行動計画が示され、連邦政府のITシステムを米国製に切り替えていくための取り組みが始まっている。

また、米国は5Gにおいて出遅れているといわれているが、米国企業は5Gネットワークを展開し始め、政府は5Gネットワーク構築を促進するための作業を進めている。国家安全保障会議事務局（NSC）内では当初、中国その他の敵対勢力から米国の5Gネットワークを防衛し、5Gの分野で中国と競争することを念頭に、5Gネットワークを米国政府主導で構築・管理して、政府所有の5Gネットワークを民間業者にリースする方式が選択肢として検討された<sup>22</sup>。しかし、この構想は2018年1月にリークされ、5Gネットワークの開発を政府主導で進めるか、民間セクター主導で進めるかとの論議が政府外にも広がり、産業界やFCC委員、カドロー（Larry Kudlow）国家経済会議議長ら政権関係者からも、政府主導案に対する反発が出た<sup>23</sup>。最終的にトランプ大統領は2019年4月12日にFCCパイ（Ajit Pai）委員長とともに記者会見を開き、民間セクター主導で5Gネットワークを構築する方針を発表した<sup>24</sup>。

その民間セクターでは、米通信大手スプリント、AT&T、ヴェライゾンが、ノキア、エリクソン、サムスンから供給を受けながら5Gネットワーク事業を手掛けている。5Gの分野では今後2,750億ドル規模の投資が行われる見通しで、遠隔医療や先進製造から教育、娯楽、自動運転、スマートシティまで、幅広い分野で5Gの活用が進んでいけば、少なくとも300万人の雇用と5,000億ドルの経済効果が生み出されると見込まれている<sup>25</sup>。5Gネットワークは、すでに全米10州以上で使用が開始されており、2019年末までに92地域で展開される予定である<sup>26</sup>。また、5G関連のデバイスについても、クアルコムが2019年中に30以上のデバイスを発売し、インテルも2019年下半期に5G用の最新チップセット（大規模集積回路）を供給すると発表した<sup>27</sup>。

こうした民間企業による5G事業の展開を促進すべく、連邦政府は、FCCが5Gファースト・プランなる3つの取り組みを進めている<sup>28</sup>。第一に、これまで連邦政府の管理下にあった無線スペクトラムを、5Gの商業利用のためにオークション制で開放している。第二に、

5G無線基地局を設置する許認可手続を連邦・州・地方レベルで簡素化している。第三に、光ファイバー等の敷設を加速すべく規制を緩和する一方、情報通信機器のサプライチェーンへのリスクを排除するのに必要な規制を整備するなど、従来の情報通信関連規制を改革している。また、トランプ大統領は、2018年10月25日付の大統領覚書で、国家スペクトラム戦略の策定を指示し、目下スペクトラムを管理する政府の方針が省庁間タスクフォース等で検討されている<sup>29</sup>。さらに、国防省も5G開発のための産官学連携を即するために国家スペクトラム・コンソーシウム（National Spectrum Consortium）を創設し、5年間で12.5億ドルを投入する取り組みを開始した<sup>30</sup>。

このほか米国の国家安全保障と緊急事態対応に係る情報通信システム（NS/EP）のリスク管理法やイノベーション支援、対応業者の多様化のための方策については、トランプ大統領が2018年8月に国家安全保障電信諮問委員会（NSTAC）に検討を指示し、NSTACは検討結果と提言を報告書にまとめて、2019年9月に大統領に提出した<sup>31</sup>。NSTACは、米国の5Gネットワークのインフラ整備の環境が不十分だとして、以下のような提言を行っている。

また、ワシントンは比較的安価な中国製の情報通信機器・サービスが諸外国に普及していけば、米国の安全保障上の利益に影響が出るとの懸念を有している。第一に、米国政府は中国電信、中国聯合通信、中国移动通信、華為技術、ZTEなどの中国企業が、5G技術、地上・海底の光ファイバーケーブル、衛星測位システム北斗とリンクしたリモートセンシング・インフラなどの情報通信インフラを、世界規模で諸外国に普及させている動向を警戒している<sup>32</sup>。これら「デジタル・シルクロード」構想に沿った中国の事業は、受入国に恩恵をもたらす一方で、中国独自の技術基準を浸透させ、諸外国からの技術やデータの移転を促進し、一部の国に政治的検閲のための手段を提供しうるものとして懸念している<sup>33</sup>。また、それ以上に米国は、中国の情報通信機器を導入する諸国と機微な情報を共有したり、安全に通信したりすることが難しくなることを懸念している。

第二に、5Gの規格を定めるプロセスで、中国が影響力を増していることをワシントンは懸念している。5Gの規格は、3GPP（3rd Generation Partnership Project）などの場で、技術的見地からの客観的に検討・策定され、国際電気通信連合（ITU）で標準規格として承認されることになっている。5Gについては、中国が標準規格をめぐる攻勢を組織的にかけて<sup>34</sup>、規格策定過程を有利に運ぼうとしているといわれ<sup>35</sup>、特に3GPPで中国が、技術水準によらずに、政治的な判断に基づいて自国の規格を普及させようとしているとの疑念が抱かれている<sup>36</sup>。標準規格が設定されると、それを満たす技術に関する標準必須特許（SEP）が巨大な収益の流れを生み出すため、その商業的な影響が大きいといわれる。

第三に、権威主義体制の第三国に、中国がネット検閲や社会監視などに使用される情報通信システムを提供することによって、人権を侵害する政策が持続する傾向を助長しているとの懸念がある。中国が自国内でこうした先端技術を利用して人権を侵害しているとする批判もあるが、さらに類似の政策をとる第三国政府に同様のシステムを輸出・提供することによって監視・検閲・インターネットへのアクセス制限などを通じた抑圧を促しているとして、こうした「デジタル権威主義」の蔓延に対する懸念と批判が強まっている<sup>37</sup>。

<表：米国の5G事業を強化するためのNSTACの提言> <sup>38</sup>

<p><b>短期の政策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ベンダーの多様化を促進すべき</b>：同盟国政府に対して、単独サプライヤーによる機器への依存を控えるように働きかける。欧州のオープンな無線アクセスネットワーク（O-RAN）のベンダーに、研究・開発事業を米国で実施するよう促すインセンティブを提供する。スタートアップ企業にO-RAN開発を促す。よりオープンで安全な5Gネットワーク・デザインを促進するための5G機器コンソーシアムの形成を促す。</li> <li>• <b>RANのオープンな基準の使用と相互運用性の向上を奨励すべき</b>：O-RANプラットフォームの使用と、キャリア企業によるその採用を強く奨励し、キャリア企業に、複数のベンダーを相互運用してサービスを提供させるような実質的なインセンティブを与える。</li> <li>• <b>標準規格設定の取り組みへの積極的な参加を奨励すべき</b>：米国企業や大学研究機関などが、3GPPその他の標準規格設定の取り組みに積極的に参加するように、税制面での優遇等のインセンティブを提供する。</li> <li>• <b>米国製技術の採用を奨励すべき</b>：政府及び民間セクターが米国で開発される技術を採用・使用するインセンティブを用意する。</li> <li>• <b>5Gの展開と連携を容易化すべき</b>：小型無線基地局の設置を阻む障害を取り除き、従来以上の規模のスペクトラムを商業用に提供する。</li> <li>• <b>政府全体の5G戦略を管理すべき</b>：複数のセクターに横断的に関与し、政府全体の5G戦略の管理する責任を担う部署を決定ないし創設する。</li> </ul> <p><b>長期の政策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>重要な経済上のインセンティブを提供すべき</b>：5Gエコシステムの整備、研究・開発、標準規格にまつわる民間セクターのイノベーションを促すための税制上のインセンティブなどを設ける。</li> <li>• <b>産業界の行動を引き出すべき</b>：企業が、広範で多様なサプライチェーンの整備、サプライチェーンの強靱性向上のための長期戦略の策定などに取り組むようなインセンティブを設けるとともに、欧州や西側のO-RANベンダーが研究・開発のリソースや施設を米国に移設し、米国市場の課題解決に向けて取り組むよう仕向けるインセンティブを提供する。</li> <li>• <b>専門家を育成しイノベーションを促進すべき</b>：奨学金等を通じて無線技術、無線分野のソフトウェア開発やサイバーセキュリティの研究を活性化し、オープン・ソフトウェアのフォーラムに専門家を参加させる。ポスト5Gの開発に向けた無線技術のイノベーションを米国企業に促す。</li> <li>• <b>知的財産を保護し、輸入管理制度を利用すべき</b>：米国製技術の知的財産権の保護を強く求め、5Gサプライチェーンの多様性のための国内的な供給元を支える必要に応じて輸入管理制度を利用する。</li> </ul>
---

## おわりに

ワシントンが対中技術競争に乗り出したことによって、米国にいくつかの重要な変化が生じつつある。第一に、NSS2017が中国を現状変革国家と公式に宣言したことで、米国内では「対中アレルギー反応」とでもいうべき現象が発生している。中国製の情報通信機器の排除や、中国人留学生に対するビザ発給制限、中国に技術を流出する研究者の取り締まりといった取り組みなどは、国家安全保障という名目の下で、米国の開放性を制限する効果をもたらしつつある。中国が米国内で各種の宣伝工作を繰り返していたことが明るみに出たことによって<sup>39</sup>、こうした拒絶反応は一層強まっているように見受けられる。

第二に、軍事・産業・情報通信の各分野において、政府が民間企業との連携を深める官民パートナーシップが活性化され、AIなどをはじめとする先端技術を国家戦略事業化する

動きが起こっている。国防省はIT企業やスタートアップ企業との関係を拡大・深化させているし、米国政府はAI、先進製造、量子技術といった分野で産業戦略を策定して、産官学連携を後押ししている。5Gネットワークについては、政府開発案こそ退けられたものの、国家スペクトラム戦略を策定し、国防省が産官学連携を促進しながら、米国製5Gシステムの構築を進めている。米国政府が産業を全面的に統制することはないものの、冷戦期のスプートニク・ショック後のソ連との宇宙技術競争や、1980年代の日本との半導体技術競争の時のように、コンソーシウムを結成して研究・開発を積極的に推進し、米国の技術競争力にテコ入れする体制が生まれつつあり、先端技術産業についての政府と企業・市場との関係が緊密化する兆しが見て取れる。

第三に、公共機関のITシステムにおける中国製機器・サービスから米国製機器・サービスへの置換などの例のように、中国への対抗と米国内からの中国の排除という線で、安全保障の論理と産業振興の論理が表裏一体を成す形で対中技術競争が推し進められている。トランプ政権は、中国を公式に現状変革国家と位置付けたことにより、米国内の中国のプレゼンスをリスクとみなし、それを安全保障の論理で排除することによって、米国産業を振興する機会を作り出している面もある。興味深いのは、こうした現象が、鉄鋼やアルミといった伝統的な製造業に限らず、連邦政府のITシステム近代化や5Gの例のように、情報通信システムなどの先端技術分野についてもみられるということであろう。

米国が中国との技術競争を繰り広げていくとすれば、日本のような同盟国との共同研究や共同開発を歓迎しそうではあるが、技術振興と技術競争が、国家的な取り組みとして、経済・産業面での米国の国際競争力を強化していく意図の下に進められるとすれば、日本との共同研究や共同開発についても、手放しで歓迎するというよりも、是々非々となる可能性があり、いかなる条件の下でどのような機会があるのかを慎重に見極めていく必要があるだろう。

(以上)

## — 注 —

- 1 米国の対中政策の転換とその諸相については、次の拙稿を参照。森聡「米国の対中政策における競争と交渉（上）（下）」、『東亜』2020年1月号・3月号。
- 2 U.S. Department of State, “U.S. Policy on 5G Technology – Briefing by the Deputy Assistant Secretary for Cyber and International Communications and Information Policy,” August 28, 2019. David E. Sanger et al, “America Pushes Allies to Fight Huawei in New Arms Race with China,” *The New York Times*, January 26, 2019. また、元軍高官らも共同声明で中国製5G機器のリスクに紙面広告を出して警告している。Ellen Nakashima, “Current, Former Pentagon Leaders Sound Alarm on Chinese Technology in 5G Networks,” *The Washington Post*, April 3, 2019.
- 3 Government of the Czech Republic, “Prague 5G Security Conference announced series of recommendations: The Prague Proposals,” Press Advisory, May 3, 2019 ; U.S. Department of State, “U.S. Policy on 5G Technology,” Foreign Press Center Briefing, August 28, 2019.
- 4 Ibid.
- 5 Jeremy Page et al, “America’s Undersea Battle With China for Control of the Global Internet Grid,” *Wall Street Journal*, March 12, 2019.
- 6 Defense Innovation Unit Experimental, “DIUx Reports First Quarterly Results,” Q4-2016, at <https://www.diu.mil/library>.

- 7 最初の DIUx は 2015 年 4 月にシリコンバレーに設置され、その後マサチューセッツ州ボストンとテキサス州オースチンにも設置された。DIUx は、軍事作戦上の課題に対応する可能性を秘めた技術を開発している民間企業と国防省との間の橋渡し役を果たすのみならず、個別の技術開発プロジェクトに国防省の投資予算を付ける役割も果たしている。U.S Department of Defense, “Secretary of Defense Speech – Remarks on Opening DIUx East and Announcing the Defense Innovation Board,” July 26, 2016.
- 8 In-Q-Tel, “How We Work,” at <https://www.iqt.org/how-we-work/>.
- 9 Aaron Mehta, “Defense Innovation Board Lays Out First Concepts,” *Defense News*, October 5, 2016.
- 10 U.S. Department of Defense, Memorandum from the Deputy Secretary of Defense, “Establishment of the Joint Artificial Intelligence Center,” June 27, 2018 ; Idem, *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy*, February 2019.
- 11 Defense Advanced Research Projects Agency, D60 Symposium, September 5, 2018.
- 12 Lisa Porter, “The Defense Department’s New Thinking on Microelectronics Security,” U.S. Defense Department Science Blog, September 10, 2019.
- 13 Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, 2015.
- 14 “Figure 4-4 U.S. total R&D expenditures, by source of funds: 1953–2015,” in National Science Board, *Science and Engineering Indicators 2018*, p.27.
- 15 次の資料を参照。The White House, Office of Science and Technology Policy, “America will Dominate the Industries of the Future,” February 7, 2019.
- 16 The White House, “Memorandum on FY2020 Administration Research and Development Budget Priorities,” July 31, 2018.
- 17 Select Committee on Artificial Intelligence, *The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan: 2019 Update*, June 2019.
- 18 Executive Order 13859, “Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence,” February 11, 2019.
- 19 National Science and Technology Council, Subcommittee on Advanced Manufacturing, *Strategy for American Leadership in Advanced Manufacturing*, October 2018, p.8.
- 20 “Establishment of the American Technology Council,” Executive Order 13794 of April 28, 2017, *Federal Register*, May 3, 2017 ; “Strengthening the Cybersecurity of Federal Networks and Critical Infrastructure,” Executive Order 13800 of May 11,, 2017, *Federal Register*, May 16, 2017.
- 21 American Technology Council, *Report to the President on Federal IT Modernization*, undated ; The White House, *Final IT Modernization Report*, December 13, 2017.
- 22 1950 年代にアイゼンハワー政権が州際高速道路の整備を国家事業として進めた過去の例を手掛かりに、政府主導の 5G ネットワーク構築案が組み立てられた。リークされた NSC の資料は、次のサイトで閲覧可能。Jonathan Swan et al, “Trump team considers nationalizing 5G network,” *AXIOS*, January 28, 2018, at <https://www.axios.com/trump-team-debates-nationalizing-5g-network-f1e92a49-60f2-4e3e-acd4-f3eb03d910ff.html>.
- 23 Larry Downes, “The U.S. Government Shouldn’t Run the Country’s 5G Network,” *Harvard Business Review*, April 30, 2019.
- 24 The White House, “Remarks by President Trump on United States 5G Deployment,” April 12, 2019.
- 25 Meredith Attwell Baker, “Testimony before the U.S. Senate Committee on Commerce, Science & Transportation,” February 6, 2019.
- 26 The White House, “Remarks by President Trump on United States 5G Deployment.”
- 27 Baker, “Testimony.”
- 28 Federal Communications Commission, “FCC’s 5G FAST Plan,” at <https://www.fcc.gov/5G>. このほか FCC は、204 億ドルの地方デジタル機会基金（Rural Digital Opportunity Fund）を設けて、地方の 5G ネットワーク整備にテコ入れしている。
- 29 The White House, “Presidential Memorandum on Developing a Sustainable Spectrum Strategy for America’s Future,” October 25, 2018.
- 30 National Spectrum Consortium website, at <https://www.nationalspectrumconsortium.org/> (accessed March 3, 2020).
- 31 National Security Telecommunications Advisory Committee, *Report to the President on Advancing Resiliency and Fostering Innovation in the Information and Communications Technology Ecosystem*, September 3, 2019.

- <sup>32</sup> U.S. Department of Defense, *China's Expanding Global Access Report*, p.13.
- <sup>33</sup> Ibid.
- <sup>34</sup> McCarthy, *U.S.-China Technology Competition*, p.12.
- <sup>35</sup> Eurasia Group, *The Geopolitics of 5G*, November 15, 2018.
- <sup>36</sup> James A. Lewis, "5G: The Impact on National Security, Intellectual Property, and Competition," Senate Committee on the Judiciary, May 14, 2019.
- <sup>37</sup> U.S. Department of State, "Prepared Statement of Robert Strayer, Deputy Assistant Secretary of State for Cyber and International Communications and Information Policy," U.S. Senate Committee on the Judiciary, May 14, 2019; The White House, "Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China" October 4, 2018.
- <sup>38</sup> National Security Telecommunications Advisory Committee, *Report to the President*, pp. A11-A14.
- <sup>39</sup> 例えば、次の報告書は注目を集めた。Larry Diamond and Orville Schell eds., *China's Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Hoover Institution Press, 2019.



## 第6章 2020年米国大統領選挙の外交的含意

中山 俊宏

### はじめに

2020年米国大統領選挙は、冷戦後にアメリカが直面した3つ目の危機の真っ只中で行われることになる。振り返ってみると1990年代は、アメリカを中心とする単極世界が当然視され、アメリカの存在そのものを脅かすような「実存的脅威」もなく、景気も90年代後半になると「ITバブル」で沸き、「悩み少なき時代」だった。2000年の大統領選挙が争点不在の選挙で、ジョージ・W・ブッシュ・テキサス州知事とアル・ゴア副大統領の「人柄（どちらとビールを飲みたいか!）」が真剣に議論されていたことがそのことを象徴していた。

その予定調和を打ち破ったのが、2001年の9・11同時多発テロだった。これが最初の危機だ。9・11は、たしかに冷戦が終わり、森の中を徘徊する「熊（=ソ連）」の脅威は消滅したものの、足下に「毒蛇や蠍（=暴力的非国家主体）」が蠢いているという状況をアメリカに認識せしめた。9・11は、ブッシュ政権が発足したその年に起き、結果として9・11への広義の対応がブッシュ政権を規定することになった。9・11とそれが引き起こした行動の連鎖は、結果として90年代の単極世界という構図を揺るがしていく。力の圧倒的優位だけでは、世界を制御できないという当たり前の事実を、9・11がつくり出した状況はアメリカに突きつけることになる。21世紀に入ってから、アメリカはずっと9・11に端を発した構図に絡めとられている。

そのブッシュ政権二期目の最終年の2008年に、2つ目の危機であるリーマン・ショック（世界金融危機）が発生する。これはアメリカ型の「投機的な資本主義（speculative capitalism）」の在り方に大きな疑問を投げかけた。当時、中国がリーマン・ショックをアメリカの衰退の兆候とみなしたことはよく知られている。米中協力を基軸ととらえたオバマ政権は（それはしばしばG2と呼ばれた）、発足当初、中国に手を差し伸べた。しかし、事実上、その手が払われたのはこうした中国の対米認識が背景にある。リーマン・ショックは、ブッシュ政権最終年、そしてオバマ政権一年目にかけて、世界経済に甚大な損傷を与えた。政権発足前のブリーフィングで、リーマン・ショックをめぐる現状につき説明を受けたオバマ政権高官は、どうしようもない「深淵」を覗き込んだようだったと回顧している<sup>1</sup>。オバマ政権は、政権発足当初はこの危機への対応に奔走することになる。2008大統領選挙への影響ということであれば、現職（=ブッシュ政権）が再選をねらう選挙ではなかったので、直接的なものではなかったが、一般にマケインの「猪突猛進型」に対して、オバマの「落ち着きぶり」が有利に作用したと評された<sup>2</sup>。

そして、3つ目の危機が2020年の新型コロナ・ウイルス危機だ。この3つの危機はそれぞれその性質も発生した要因も大きく異なるが、それぞれ世界がつながっていたことから派生した危機であるといえる。しかし、3つ目の危機は、いまだ進行中でその衝撃の大きさは正確に測ることはできないものの、人の移動という点でも、経済へのダメージという点でも、さらに安全に関するパーセプションを根底からひっくり返したという点でも、先行する2つの危機よりも大きな痕跡を残す可能性が高い。

コロナ危機は、世界が深くつながってしまったことの帰結だが、その効果はその繋がり



を拒絶する危機である。世界は「コロナ後」もつながり続けることを選択するのか、それともコロナ以前からあった、「主権主義」の方向に舵を切るのか、世界はいま岐路に立っているといえる。2020年米国大統領選挙はこういうコンテキストの下で実施される。一人は主権主義の源泉でもあり（トランプ大統領）、もう一人は（やや楽観的に過ぎると思わざるをえないが）、アメリカがかつて担っていた役割をもう一度引き受けさえすれば、「リベラル・インターナショナル・オーダー」（アメリカが優位に立つ、つながった世界）を再構築できるというメッセージを掲げている（バイデン前副大統領）。

もはや、「単極構造」という言葉自体が使われなくなって久しいが、9・11、リーマン・ショックで「アメリカ後の世界」（ザカリア）が垣間見えた。それでもアメリカの国際社会における圧倒的なプレゼンスに対する認識が根本から揺らぐにはいたらなかった<sup>3</sup>。しかし、コロナ危機はどうか。一部の識者は、アメリカが対応を誤れば、コロナ危機が米中の覇権争いの分水嶺になる可能性を指摘している<sup>4</sup>。

### 1. アメリカへの不安

現在、国際政治の構造変動がいくつかの次元で起きている。ひとつは、大国間競争の再燃である。それは、主権の衰退（＝グローバリゼーション）という潮流に対する主権国家の反撃だともいえる。さらに主権のぶつかり合いが、伝統的な空間に加え、新しい空間で発生している。それは、サイバー空間や宇宙空間における競争と対立だ。他方で、こうした主権のぶつかり合いとは相容れないポストモダンな問題群に直面している。気候変動やパンデミックがそれにあたる。それが、実存的危機だと認識されて久しいが、ここにきてその脅威の度合いは一気に烈度を増大させている。気候変動やパンデミックは、主権主義とは逆の方向の取り組みを要請しているものの、世界はそうした方向には向かっていない。つまり、グローバル化が進む中で主権主義が復活し、そのことが、人類が種として直面する問題に対して取り組むことを阻んでいるという構図だ。こうした捻れが国際協調や国際協力を難しくし、新型コロナ・ウイルス危機という未曾有の脅威を前にしても、主権主義に対する巻き返しが起きているようには見えない。そしてこうした動きの背景に大きな影を落としているのが、「アメリカへの不安」、もしくは「アメリカが退くこと（リトレンチメント）への不安」である。

「アメリカへの不安」はなにもいまに始まったことではない。国際社会において、アメリカの果たす役割が大きければ大きいほど、必然的に「アメリカがそれまで引き受けてきた役割を放棄したら」という不安は存在し続けてきた。つまり、「アメリカへの不安」は、現実にアメリカが「退却（リトレンチ）」しているかどうかという問題と同時に、諸外国の認識の次元で発生している問題として捉えなければいけない。当然のことながら「アメリカが退いているかどうか」という問いに対して、明快な答えを出すことはできない。それは、時の政権の気質、政策の次元、世論の次元（もしくは国民の気分の次元）、平時か、それともなんらかの事案が発生しているかどうか、その事案が起きた場所、性質によって大きく変わってくるからだ。

ただ、ここ数年、「リトレンチメント」をめぐる議論が内外で活発化しているという事実は、アメリカ国内にそうした傾向、そして国際社会にそうした不安があり（もしくはアメリカと敵対する国にとっては「期待」かもしれない）、その不安自体がある種の力学をつくりだ

しているということも否定できない事実だ。フォーリン・アフェアズ誌2020年3月・4月号の特集が「カム・ホーム、アメリカ？（Come Home, America?）」であったことはいみじくもこのことを象徴している<sup>5</sup>。

日本には、この「アメリカの不安」に関し独特のバイアスがある。それは、日米同盟の取り決めによって、米軍が日本国内に駐留しているため、「アメリカのプレゼンス」という時、アメリカが物理的に存在しているかどうかという次元で考えがちだということだ。それゆえ、同盟が堅調だということをもって（そして、事実、日米同盟それ自体は悪い状況にはない）、「アメリカへの不安」を封印しがちな傾向がある。しかし、アメリカが日米同盟をはじめとする同盟に手をつけはじめたら（もしくは同盟へのコミットメントを手放しはじめたら）、それは末期的症状に近い。「アメリカへの不安」というのは、狭義の同盟へのコミットメントではなく、もう少し広範な現象への反応としてとらえるべきだろう。

この「アメリカへの不安」を具体的な数字で見えていくと、トランプ時代に入って不安は明らかに加速している。世界の主要国を対象にピュー・リサーチ・センターが行った調査によれば、「トランプ大統領は信頼できるか（confidence in Trump）」という設問に対し、29%が「信頼できる」、64%が「信頼できない」と返答している。日本は平均よりは高いものの、「信頼できる」が36%と決して高くはない。同じ調査で行われた「アメリカの好感度（view of the U.S.）」は、54%が好印象を持ち、38%がそうではないと答えている。日本に関して言えば、68%が好印象を持ち、かなり高い方に属している<sup>6</sup>。いまのところ日本を含む世界は、トランプ政権の評価とアメリカそのものの評価を切り離しているといえる。さきにも述べた日本固有の傾向としては、日本はアメリカの対中政策のみを抜き出し、アメリカの対外政策を評価する傾向があるので（無論、アメリカの対中政策が日本にとって重要なのは言うまでもないが）、手持ちの数字はないものの、アメリカの対中政策に強い関心を寄せる日本の外交安全保障コミュニティのトランプ評価は一般的な評価よりも高い可能性は十分ありうる。

ではこうした不安は、トランプ政権に対する固有の反応なのだろうか。少なくとも2020年3月の時点で民主党の筆頭候補であるジョー・バイデン前副大統領は、トランプ以前（＝オバマ時代）に回帰すれば問題は解決するとの立場だ。しかし、「アメリカへの不安」は、トランプ時代以前にも存在し、むしろ憂慮すべきなのは、外形的な違いにもかかわらず存在するオバマ時代とトランプ時代の連続性である。

## 2. 不安の源泉

まずはオバマ政権、トランプ政権、それぞれに対する固有の不安について見ていこう。「オバマへの不安」は、いくつかの要素に還元できる。まずは、政権発足当初の米中G2論への傾斜、カイロ演説、そして核なき世界といった主張に見られる「対話可能性への（ナイーブな）期待」があげられるだろう。世界は、オバマ大統領の「対話可能性」に向けたアメリカの新たな役割の模索に期待はしたものの、本当にアクションが伴うのかとの疑念を向けてきた。さらに、オバマ政権はともするとアメリカの「卓越的地位（プライマシー）」の維持・追求を放棄しているのではと思わせる場面が多々あった。それはG2論もそうだったし、気候変動をはじめとするグローバル・イシューの優先順位が上がったことによって、プライマシーの追求が、それらの問題の解決には資さないとの認識があった。そして、お

そらくもっともインパクトがあったのは、シリア介入をめぐる「レッドライン発言」と非介入の決断だ。

「トランプへの不安」は、「新主権主義」の一言に集約できる。トランプ政権のラディカルな「アメリカ第一主義（アメリカ・ファースト）」の追求は、対外政策を短期的な損得勘定に還元し、アメリカがこれまで引き受けてきた「リベラル・インターナショナル・オーダー」の担い手としての役割を放棄し、同盟を「約束」ではなく、「負担」とみなす一貫した傾向、そしてほぼすべての国際的な取り決めを、アメリカを拘束するものとして退けようとする傾向を加速させている<sup>7</sup>。

こうみると、それぞれの政権に対する不安は、まったく異なったベクトルのものである。しかし、不安の源泉が大きく異なるにもかかわらず、両者はアメリカにおけるある種の傾向の表象であり、「アメリカが退くのではないか」という不安を惹起している。では、オバマ外交とトランプ外交の具体的な連続性とはいかなるものか。それは5つくらいの点に絞り込むことができる。誤解のないようにいえば、ここでは、あえて外形的な連続性を強調しているのであって、両政権の対外政策が質的に同じだということを主張しようとしているわけではない。特に目立つ違いは、多国間外交への姿勢、そしてグローバル・イシューズへの取り組みの違いだろう。特に、現在、人類がパンデミックに立ち向かおうとする中、これらの違いは、アメリカに対するパーセプションを本質的に変える重要な違いではある。

しかし、ここではあえてその連続性を強調してみることとしたい。それは、「不安の源泉」がトランプのみに帰せられる現象ではないからだ。まずはなによりも、「無駄な介入はしない」という点があげられる。もちろん、「無駄な介入はしない」というのは当然のことであるが、その問題意識が先鋭化するあまり、それが結果として「退却のメッセージ」として流通してしまうということだ。オバマ外交は2000年代の「過剰な介入」をリセットすることそれ自体が最重要目標だった。それは、地理的には中東から退き、対外政策の手段としては、ハードパワー傾斜から、ソフトパワーをより重視するという考え方だった。オバマ政権は、自らの外交原則を「バカなことはしない（Don't do stupid shit）」としたが、それはそれとして当然であるが、結果として「リトレンチメント」のメッセージとして伝播してしまった<sup>8</sup>。

トランプ外交には、ソフトパワー重視という発想はないが、2001年以来続く介入主義を終結させるという問題意識においては一貫している。2016年大統領選挙の際、トランプは共和党の候補でありながら、イラクへの介入を失策として一貫して批判してきた。当時、トランプ候補が競っていたのは、いずれも対外強硬派（ルビオ、グラハム、ブッシュなど）だった。トランプ大統領の外交演説には、頻繁に「終わらない戦争（endless war）」に対する批判が盛り込まれるが、時に無原則に映るトランプ外交の核心には非介入主義がある。それは、世界を自分の姿に似せて作り替えるという「ウィルソンの衝動」の拒否である<sup>9</sup>。動機は異なるものの、結果として両政権共に、非介入主義という強いベクトルが内在しているという点において共通しているといえるだろう。

2つ目の共通項は、同盟国やパートナーにより大きな負担を求めるという点である。アメリカのメディアは、トランプ政権が冷戦を一緒に戦い抜いたNATOを軽視していることさら批判するが、NATO諸国に国防費をGDP比で2%まで引き上げることを要求したのはなにもトランプ政権がはじめてではない。NATOに対する不満はすでにジョージ・W・ブッ

シュ政権時代から表明されていたことでもあった。オバマ政権の時も、ロバート・ゲーツ国防長官がNATO諸国にとりわけ厳しかったことはよく知られている。オバマ大統領自身、同盟国の多くが本来自分たちで引き受けなければならない負担を避け、アメリカの提供する安全にタダ乗りする「フリーライダー」だと見なしていた<sup>10</sup>。トランプ大統領も、アメリカが維持する同盟網がアメリカの安全保障に資するものではなく、それを重荷と見ていることは周知の事実だ。その同盟がどちらにとってより不可欠かという観点から、「責任分担」という発想ではなく、「損得勘定」でなるべく多くの負担をアメリカのプレゼンスに依存している同盟国の側が引き受けるべきとの発想である。ここでも同盟国やパートナー国への負担要求に至った発想は異なれど、その帰結に連続性を見てとれる。

3つ目の共通項は、オバマ大統領もトランプ大統領も外交安全保障エリートに対して不信感を有していることである<sup>11</sup>。オバマ大統領は、世界でなにかが起きると、アメリカが介入すべきだと条件反射的に提言する外交安保エリートに対する不信感をもっていた。オバマ大統領は、アメリカが強い槌（ハンマー）をもっているからといって、常にそれを振り下ろさなければならないとは限らない、むしろ、強いハンマーを持っているとすべての問題が釘に見えてしまうと、介入に傾斜する左右の外交安保エリートたちを批判していた。具体的な介入の形態は違えど、アメリカの介入を求めるという点においては左右の外交安保エリートたちの発想は同種だった。それは、「アメリカン・プライマシー」の維持という観点に立った発想だった。オバマ（および側近のベン・ローズ）はこうしたワシントン周辺のシンクタンクの面々を「blob（Blob；役立たず）」と呼んでシニカルに見ていた<sup>12</sup>。特に、リビアへの介入に躊躇した際、そしてシリアに介入しないと決断した際、左右の外交安保エスタブリッシュメントから、「リーダーシップの放棄」だとして強く批判されたことが強く印象に残っていたようだ。

トランプ大統領について言えば、エスタブリッシュメント批判が、トランプ流ポピュリズムの中核的アジェンダのひとつであることは周知の事実である。トランプ大統領が、アメリカの官僚機構を「ディープステート（deep state）」として批判していることはよく知られているが、その中核にはアメリカの対外政策を支える外交エスタブリッシュメントがいる。特に国務省に対する不信感は露骨だ。こうして両政権とも、通常みられる対外政策の継続性（continuity）そのものを重視する傾向が尊重されないという特徴を有していた。

この延長線上には、4つ目の共通要素として「規格外の対外政策」の追求という要素をあげることができる。もちろん、「規格外の対外政策」は、それがうまく機能すれば停滞する問題状況を打開する糸口にもなりうる。オバマは、当初は中国と組めるかどうか模索し、その後、キューバ、イランと交渉をすすめた。「核なき世界」やシリアへの非介入などの事例も「規格外」といえるだろう。トランプは、一貫して規格外の対外政策を掲げている。政権発足当初は、外交安保人事についてはマティス国防長官、ティラーソン国務長官、マクマスター安全保障担当大統領補佐官をはじめとして、外交安保エスタブリッシュメントも十分に容認できる人材の任命だったため、外交におけるトランプ主義は抑制されているという評価もあったが、一期目後半になると、外交安保エスタブリッシュメントは事実上、政権内からパージされてしまった<sup>13</sup>。トランプ外交にあって、TTP、パリ協定、イラン核合意（JCPOA）などエスタブリッシュメントが推した政策を反故にし、反対に彼らが抵抗した北朝鮮との対話などに取り組んだ。世界は、これまでもアメリカに振り回されてきた

が、両政権の下で予測可能性が低下し、アメリカへの信頼が大きく低下したことは間違いない。

こうして対外的な責任を手放し、国内に目を向ける、いわば「ネーション・ビルディング・アット・ホーム」に専念するというのが5つ目の共通項だ。たしかに国内フォーカスとはいっても、両政権のベクトルはかなり異なっている。オバマの場合は、過剰介入を是正し、そのリソースを国内に向けるということだった。その結果が、政権発足後すぐに取り組んだオバマケア（医療保険制度改革）だった。リーマン・ショック直後だったことも、一度大きく広げたウイングを一回たたもうという問題意識を加速させた。トランプの場合、2000年代の過剰介入の是正というよりも、すでにその前から直感的に对外関与に強い不信感を持っていた。アメリカが不公正な競争と異質なものの侵入によって国のかたちが変わりつつあるという危機感が、メキシコ国境に壁を建設するという政策的主張となった。この直感は1980年代以来のものだ。この壁の建設は、外からの侵入を断ち、アメリカの国のかたちを守るという意味において、トランプ流の「ネーション・ビルディング・アット・ホーム」だということもできる。

こうした両政権の外形的な違いにもかかわらず見出すことができる連続性は、アメリカが对外関与に後ろ向きになりつつあることを示している。ここでは詳述する紙幅はないが、非介入を訴えるクインシー研究所（Quincy Institute for Responsible Statecraft）が2019年12月に設立されたのも、こうした兆候のひとつであろう<sup>14</sup>。さらにいえば、外交安全保障コミュニティを支えるエリートたちが、アメリカの对外関与を訴えても、国民の気分はそうした場所にはないことを示唆している。シカゴ・グローバル・アフェアズ評議会が行った世論調査などでは、アメリカ国民が依然として国際主義を支持しているとの結果が出ているが、そうした結果にもかかわらず、アメリカ国民は従来の意味での国際主義を掲げてはいない大統領を党派の違いにもかかわらず連続で選出していることの意味は真剣に受け止めるなければならないだろう<sup>15</sup>。

### 3. 孤立主義への回帰か

では、アメリカが19世紀的な孤立主義に回帰するのかといえば、それはそれで現実性がない。19世紀の孤立主義は、当時のアメリカの国力に見合った対外政策を模索した結果のものでもあり、それをいまの状況に重ね合わせるの適切ではないだろう。いまアメリカが陥っている状況は、依然として軍事的にも経済的にも十分なパワーがあるにもかかわらずそれをどのように行使していか定まっていない状況であり、さらになぜアメリカだけが特殊な役割を引き受けなければならないのかという違和感の増大である。オバマ外交とトランプ外交はまったく異なった形状をしていたにもかかわらず、その違和感とうまく噛み合ったということである。さらにアメリカ自身が、对外関与の目的、そしてその手段について迷うなか、おそらくアメリカがプライマシーを実現して以来、はじめてそのプライマシーに対する挑戦者が現れ、その挑戦の意味をアメリカがいまだ明確に対象化していないのが、いまの状況だ。その意味では、現在の状況は決して孤立主義への回帰ではないが、アメリカが对外関与を積極的に続けるその根拠が希薄になっているということだろう。

こうした状況のなか行われている2020年大統領選挙は、外交が中心的な争点となっているわけではない。新型コロナ・ウイルス危機によって、対外政策はさらに周縁に押しやら

れてしまった感がある。しかし、新型コロナ・ウイルス危機は、国際政治の場面ですでに起きていたことを加速させる効果をもっている可能性がある<sup>16</sup>。それが米中の覇権競争にどのような影響を与えるかはいまだ未知数ではあるが、ポスト・コロナの世界で、アメリカはいままでどおりの覇権的地位を享受できるかといえば、この危機がどう収束するかにもよるが、楽観はできない。仮にワクチン開発競争でアメリカが中国に負けるというようなことになれば、それは「第二次スプートニク・ショック」というような効果をもつだろう。ただ、スプートニク・ショックの場合は、アメリカはそのショックを梃子にして巻き返したが、いまのアメリカにそれが可能だろうか。アメリカは、コロナ危機そのものには時間がかかるかもしれないが打ち克つだろうが、マクロで考えるならば、こういうケースはアメリカの敗北ということになるだろう。

民主党予備選挙の方は、3月上旬、新型コロナ・ウイルス危機で選挙プロセスが圧倒される前に事実上、ジョー・バイデン前副大統領で決まる方向に大きく動いた。バーニー・サンダース上院議員が民主党の大統領候補になることに対する懸念がバイデン支持の大きなうねりを生み出したといえる。仮にサンダースが、民主党の大統領候補になっていたならば、民主党は従来の意味での国際主義を放棄したというメッセージを世界中に伝える効果をもったであろう。サンダースとトランプの対決になっていたならば、どちらが世界により多くの責任を分担させることができるかということをめぐる競争になっていたかもしれない。

しかし、民主党はギリギリのところでサンダースをはっきりと押しとどめた。バイデンは、超党派的な対外政策を目指し、外交安保の「オールド・ハンド（もしくはオールド・ハンド・グループの新世代）」を呼び戻そうとするだろう。トランプは、実績を伴うアメリカ第一主義を掲げ（無論、その評価は大きく分かれるだろうが）、バイデンは従来の国際主義への回帰を訴え、少なくとも対外政策に関していえば、いわば2016年大統領選挙の対立の構図にも似た論争になっていくだろう。

しかし、新政権が発足する2021年1月は、2017年1月の状況とは大きくかけ離れている。新型コロナ・ウイルス危機の後遺症もまだまだ生々しいだろう。もしくはまだ完全に危機そのものから抜け出ていないかもしれない。こうした状況の中、どちらのメッセージが響くのか。2016年以上に、国を外に対して閉ざすというアメリカ第一主義のメッセージが響くかもしれない。再選を目指す大統領として、トランプ大統領は決して強い候補ではない。しかし、彼が掲げたメッセージが期せずして、アメリカが直面する現状と再度、共鳴し合う可能性は否定できないだろう。バイデンの国際主義のメッセージは、おそらく頭で正しいということは理解できても、ポスト・コロナ危機の状況と共鳴し合うメッセージとして提示できるかどうかについては大きな疑問符がつく。

冷戦後の3つの危機は、それぞれアメリカの相対的な力を奪ってきた。9・11はアメリカの単極支配が永続的ではないことに気づかせ、リーマン・ショックはまさにその揺らぎと捉えられた。新型コロナ・ウイルスで傷ついたのはなにもアメリカだけではないが、それがアメリカにおける新主権主義を勢いづかせる効果をもつならば、もはやバイデン的な「古き良き国際主義」はまったく空虚に響くことだろう。

## むすび

対外政策は、戦争の渦中にある時などを除けば、大統領選挙において決定的な要素ではない。近年では2004年の大統領選挙、そして2004年ほどではないにせよ2008年がある程度そういった側面を有していた。2004年はイラク介入の是非が問われ、2008年はブッシュ政権そのものの介入主義的な対外政策が問われた。2020年の選挙はどうか。具体的な争点はないかもしれない。しかし、アメリカの世界との関わり方ということが背景をなすことは十分にありうるだろう。

さらに、トランプ大統領自身も述べているように、いまアメリカは（そして世界は）、単なる比喩を超えて、文字通りある種の戦争状態下にあるという認識が広まっている。そうしたなか、大統領がどのような決断をくださかということに国民の視線が平時以上に向かうだろうことは想像にかたくない。そこで作用するのが「戦時大統領効果」であれば現職有利に働くであろうし、今後失策が目立っていくようなことがあれば挑戦者に有利になっていくであろう。それは、内政的な政策選択の問題というよりも、国家的な生存の危機に立ち向かうリーダーシップのあり方をめぐる問題である。その意味において、2020年大統領選挙は、若干ねじれたかたちではあるが、アメリカが戦争を行っているときに実施される選挙と似たような展開になっても不思議ではない。

しかし、そもそもこれから危機の最中、選挙キャンペーンがどのように展開していくのか、予備選挙のプロセスがどのようにすすみ、夏に行われる党大会がどうなるのか、果たして本選挙は通例通り行われるかなど不透明な点があまりに多い。もうすでに選挙戦の「無人化」という今まで想定できなかった状況を引き起こしている。両候補が、新型コロナ・ウイルスの年齢的なリスク・グループに属しているというのも懸念材料だ。

そうでありながらも、2020年の大統領選挙は、今後のアメリカの対外関与のあり方に大きな痕跡を残す選挙になりそうなことは間違いなさそうだ。

## — 注 —

- 1 Timothy Geithner, *Stress Test: Reflections on Financial Crises* (New York: Broadway Books, 2014).
- 2 Jesse Helcomb, “How the Lehman Bros. crisis impacted the 2008 presidential race,” Pew Research Center, September 19, 2013 <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/09/19/how-the-lehman-bros-crisis-impacted-the-2008-presidential-race/>>.
- 3 Fareed Zakaria, *The Post American World 2.0* (New York: W. W. Norton & Company, 2011),
- 4 Mira Rapp-Hooper, “China, America, and the International Order After the Pandemic,” War on the Rocks, March 24, 2020 <<https://warontherocks.com/2020/03/china-america-and-the-international-order-after-the-pandemic/>>.
- 5 フォーリン・アフェアズ誌のエディターであるギデオン・ローズは、冒頭の特集の説明で、「気分が沈んでいるアメリカは、かつて引き受けていた自らのグローバルな役割について再考している」と述べている。Gideon Rose, “Come Home, America?” *Foreign Affairs* (March/April 2020), P.8.
- 6 Pew Research Center, “Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable,” January 8, 2020 <<https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/>>.
- 7 中山俊宏「アメリカ・ファーストの系譜——それはトランプを超える現象なのか」『論究ジュリスト』No. 30 (2019年夏号)。
- 8 David Rothkopf, “Obama’s ‘Don’t Do Stupid Shit’ Foreign Policy,” *Foreign Policy*, June 4, 2014 <<https://foreignpolicy.com/2014/06/04/obamas-dont-do-stupid-shit-foreign-policy/>>.

- 9 Tony Shaffer, “Donald Trump is Ending Endless Wars,” *The Hill*, February 19, 2020 <<https://thehill.com/opinion/international/483676-donald-trump-is-ending-endless-war>>; Arthur Herman, “Trump Banishes Woodrow Wilson’s Ghost,” November 27, 2017, Hudson Institute Website <<https://www.hudson.org/research/14025-trump-banishes-woodrow-wilson-s-ghost>>.
- 10 Julian Borger, “Trump re-election could sound death knell for NATO, allies fear,” *The Guardian*, December 3, 2019 <<https://www.theguardian.com/world/2019/dec/02/nato-donald-trump-second-term>>; Thom Shanker, “Defense Secretary Warns NATO of ‘Dim’ Future,” *The New York Times*, June 10, 2011 <<https://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html>>; Mark Landler, “Obama Criticizes the ‘Free Riders’ Among America’s Allies,” *The New York Times*, March 10, 2016 <<https://www.nytimes.com/2016/03/10/world/middleeast/obama-criticizes-the-free-riders-among-americas-allies.html>>.
- 11 Gideon Rachman, “Trump, Obama and their battle with the ‘blob’,” *Financial Times*, December 2, 2019.
- 12 David Samuels, “The Aspiring Novelist Who Became Obama’s Foreign-Policy Guru,” *The New York Times*, May 5, 2016.
- 13 Eliot Cohen, “Trump’s Lucky Year,” *Foreign Affairs* (March/April 2018), pp. 2-9.
- 14 クインシー研究所の設立の問題意識については、その設立に関わったワーサムの論考を参照。Stephen Wertheim, “Why America Shouldn’t Dominate the World,” *Foreign Affairs* (March/April 2020), pp. 19-29.
- 15 Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Lily Wojtowicz, “America Engaged: American Public Opinion and US Foreign Policy,” The Chicago Council on Global Affairs, October 2, 2018.
- 16 Richard Haass, “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It,” *Foreign Affairs*, April 7, 2020 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>>.





## 第7章 トランプ政権と議会 —USMCA をめぐる政治過程を事例に—

渡辺 将人

### はじめに

2020年1月29日、トランプ大統領はアメリカ議会で可決したアメリカ・メキシコ・カナダ協定（以下 USMCA と略記）実施法案に署名した。2019年の議会民主党とトランプ（Donald Trump）大統領の関係はメディアの報道量だけで判断すれば弾劾に終始したかに見える。しかし、弾劾の裏側では北米自由貿易協定（以下 NAFTA と略記）を修正した USMCA 実施法案可決に向けた調整がトランプ政権と議会民主党の間で続けられていた。2012年以降アメリカは全体としては自由貿易への賛成世論が主流化しているが、個々の貿易協定については利益主体によって賛否に濃淡がある。トランプ大統領はアメリカの国内利益優先を唱え 2016 年大統領選挙中から NAFTA 見直しを主張してきたが、2020 年再選選挙を目前にして USMCA 批准に向けて民主党の協力を引き出すことに成功した。

民主党リベラル派は USMCA に対しては環太平洋パートナーシップ協定（以下 TPP と略記）とは異なる分裂的な姿勢を示した。2015年から2016年にかけて激しく展開した TPP 反対運動では、労働組合、環境保護団体、消費者団体が足並みを揃え、「リベラル派連合」が形成された。しかし、USMCA では主要な全国労働組合組織と消費者団体が賛成に回ったが、環境保護団体が反対を貫き、労働組合の賛否も産業別に一部割れる事態が生じた。このことが 2020 年大統領選挙の民主党候補の態度表明にも微妙な影響を与えた。また、ペロシー（Nancy Pelosi）下院議長が USMCA 実施法案の可決を優先した背景には、2019 年秋に党内圧力に押される形で踏み切った大統領弾劾裁判の影響も絡んでいた。本稿は USMCA をめぐる政治過程とりわけ議会民主党と民主党の支持基盤の動向を事例として検討し、トランプ政権下におけるアメリカ連邦議会の合意形成と分極化の併存状況を概観するものである。

### 1. USMCA に対する超党派の賛成

大きなトレンドとして存在するのは貿易を利益と考える割合がかつてない数字で上昇し、貿易を脅威と捉える割合が減少している流れである。2020年2月のギャラップ調査では79%が貿易を「アメリカの輸出増により経済成長を推進する機会」と捉えていて、貿易を経済への脅威と考えている割合は18%となり、2016年の34%から半減している<sup>1</sup>。しかし、本研究会のこれまでの拙稿でも指摘してきたように個々の貿易協定については賛否が割れる<sup>2</sup>。TPP に関しては雇用や賃金への正の効果に対する実感不足から民主党を中心に反対の動きが強まり、労働者層を支持基盤にするトランプ大統領も離脱を決めた。他方で USMCA に関しては超党派の世論が肯定的姿勢を示している。ギャラップの2020年2月前半調査における賛否はアメリカ人全体では賛成80%・反対13%であったが、党派別内訳は、共和党支持者は賛成88%・反対6%、民主党支持者では賛成73%・反対20%、無党派層が賛成78%、反対14%となっている<sup>3</sup>。反対世論は民主党側に多いがその割合は決して大きくはない。

USMCA の違いは第 1 に TPP のような 10 か国以上の多国間協定ではないことだ。トランプ政権は協定当事国の数が少数に限定されている協定には前向きな姿勢を示しており、貿易協定そのものを全面否定している政権ではない。第 2 に既存の協定の修正協定であることだ。修正協定は現行の協定で利益を得ていると感じている集団は協定の利益の維持を望む立場から賛成に回るし、現行の協定に反対していた集団は少しでも問題点を改善する可能性を望み前向きな協力を行いやすい。そのため、かつて NAFTA に反対していた集団ほど USMCA に関しては高い関心を示した。無論、後述するように NAFTA に反対していた集団のすべてが USMCA の賛成に転じたわけではないが、トランプ政権の NAFTA 見直し自体を肯定的に捉える姿勢は民主党にも強かった。結果、議会で超党派の協力が実現したが、TPP 反対運動と同種のリベラル連合の形成は一部困難化した。

特筆すべきは、この貿易協定をめぐる議会における超党派合意の裏では、大統領弾劾に関する激しい党派対立が並行的に進行していたことだ。一方で特定法案について超党派成果が部分的に積み重ねられ、他方で左右双方の支持基盤に向けて過度な分極化がアピールされる状況が継続した。トランプ政権と民主党議会指導部の全面对立だけでは捉えきれないトランプ大統領と議会の関係性を象徴したと言える。

民主党穏健派、リベラル派双方に、USMCA に協力的になり得る政策上の理由が存在した。穏健派シンクタンクの進歩的政策研究所は USMCA 推進の政策提言「Getting to “Yes” on the USMCA」において、中国が「一帯一路」で野心的に市場と資源を開拓し、アメリカの多国籍企業が戦略的に中国から距離を置き始める中で、メキシコが魅力的な代替になり得ると主張した。その上で NAFTA のコアなメカニズムを残す USMCA 無しには、カナダとメキシコとの貿易は高関税で立ち行かなくなると指摘した。トランプ政権は USMCA が批准されなければ NAFTA を消滅させるとの脅しを議会との交渉カードに用いていたが、実際に NAFTA 失効前に USMCA が批准されなければ、最大 5% の輸出減、最大 1.2% の GDP 減、最大 360 万の雇用消滅、最大 15 万 7000 の製造業雇用に悪影響を及ぼすと試算された<sup>4</sup>。ピーターソン国際経済研究所の分析は、民主党が議席を持つ 21 の下院選挙区がメキシコとカナダへの輸出の依存度が高く、テキサス州（依存度順に 29、16、33、15、7、32、34、9、18、35 区）、ミシガン州（13、9、5 区）、イリノイ州（2、14 区）、カリフォルニア州（21 区）、バーモント州（全州区）、アリゾナ州（1、3 区）、ワシントン州（2 区）、ルイジアナ州（2 区）に及んでいるとしている<sup>5</sup>。

他方、民主党が USMCA に拘泥した政治上の背景には、ペローシ下院議長の本優先関心事が USMCA であったことも関係していた<sup>6</sup>。2019 年の第 116 議会では、民主党は主要課題として、USMCA のほか薬価引き下げ、予算、オバマケアの延長などを抱えていたが、このうち超党派で実現度が高いのが USMCA であった。進歩的政策研究所の前掲提言もリベラル派の関心事に配慮して、USMCA が厳しい労働と環境基準を実現する好機であると強調した。下院で 2019 年 1 月以降、多数党となった民主党は立法成果への責任を抱えたが、後述するように弾劾に踏み切ったことでその重圧は一層増した。2018 年中間選挙においてトランプ優勢選挙区で勝利した民主党新人議員は、弾劾への地元の反発を相殺できる立法成果を欲していたからである。

## 2. USMCA をめぐるリベラル派支持基盤の賛否

2015年に反TPP連合で堅く結束した労働組合、環境保護団体、消費者団体のうち、USMCAに賛意を示したのは労働組合、消費者団体で、環境保護団体は反対を貫き、労働組合も一部産業の組合は反対に回った。労働組合と環境団体の足並みが揃わないことは民主党内の古典的な亀裂であり、連帯を組んだ反TPP運動がむしろ例外的であったと言える。しかし、NAFTAが発効した1990年代には現在ほど深刻視されていなかった気候変動問題が、環境保護団体を連帯に取り込むことを難しくさせている。無論、利益団体の賛否は政策的な基準で絶対的に決まるものではなく、政権と議会の窓口役の関係性、同じく議会と利益団体の関係性など政治的な要因に左右されやすい。USMCAでは民主党議会執行部の重要度は後述の弾劾との絡みでもトランプ支持者と重なる労働者層であった。しかし、労働と環境では民主党の象徴的勝利を刻印するほどの交渉成果を引き出しにくいいため、議会民主党の作業部会は薬価引き下げにつながるバイオ薬品が焦点になると考えた。

トランプ政権内の経済チームが保護貿易派とウォール街派に割れる中で、ロス（Wilbur Ross）商務長官と並ぶ保護貿易派の顔であるライトハイザー（Robert Lighthizer）USTR（通商代表部）代表は民主党労組派に信頼を得ていた<sup>7</sup>。USMCA作業部会に加わっていたある議員は2018年秋の中間選挙前の段階から「オバマ政権のUSTR代表よりもトランプ政権の代表のほうがはるかに優秀で手強い」と述べ、ライトハイザーとの協力関係に意欲を見せていた<sup>8</sup>。ライトハイザーは共和党自由貿易タカ派や製薬会社と一時的に緊張関係に陥っても、民主党とUSMCA推進連合を形成するほうがトランプ政権として実を取ることにすると判断し、民主党作業部会への譲歩も辞さなかった。共和党政権の通商代表と民主党リベラル派の共闘という人的要因もUSMCA実施法案可決の政治過程では無視できないが、これもトランプ政権の特質の一端とも言えよう。以下、アジェンダごとに各団体の賛否状況を簡単に確認する。

### (1) 労働組合

労働に関するトランプ政権と議会民主党の合意の目玉は、徹底した監視とルール遵守をめぐる即時対応体制の確立だった。監視に関しては、メキシコの労働改革を監視するためのアメリカの省庁間連携組織の設立、議会への進捗報告義務、メキシコの労働改革の実施過程を示す基準の設定と基準に達しない場合の強制的な対応、メキシコ現地で労働状況を確認する「労働アタッシュェ」の投入などを決めた。また、ルール遵守の速やかな対応を担保する枠組みは、工場単位での実施、米墨間のすべての物品とサービスを対象とし、独立した労働専門家による検証、組合組織や団体交渉が認められない状況のままで生産された物品とサービスへの罰則である<sup>9</sup>。

これを前進と前向きに評価した米国労働総同盟・産業別組織（AFL-CIO、以下AFL-CIO）のトラムカ（Richard Trumka）会長は「労働者が心から支持できる合意に達した」と所感を表明した<sup>10</sup>。労働組合が貿易協定を支持するのは2001年の米ヨルダン自由貿易協定以来のことで極めて異例である。しかし、すべての労働組合が同意したわけではない。政権と議会との合意には、北米で製造される自動車の鉄鋼の7割以上を域内原産品とする方針が盛り込まれたことで鉄鋼産業の全米鉄鋼労働組合（The United Steelworkers）は賛意を示したが<sup>11</sup>、国際機械工組合（International Association of Machinists）は航空宇宙産業の雇用がメ

キシコに流出しかねないとして反対した<sup>12</sup>。

## (2) 「環境保護団体」

環境に関するトランプ政権と議会民主党の合意の焦点は、徹底した監視と新たなアカウントビリティにあった。監視に関しては省庁間連携組織を設置して、同組織がカナダとメキシコの環境情勢のアセスメントを行い、環境に関する義務の実施を監視するなど、協定参加国の環境対策の強化履行のためのより適切な連携の土台を提供すると決めた。また、メキシコの環境法と規制および実施を常に監視する「環境アタッシュ」をメキシコシティに駐在させるとしている。新たなアカウントビリティとして、合法的に栽培・飼育された動植物しかメキシコとの貿易で認めない新たな税関の検証メカニズム、米墨国境の環境汚染を指摘する北米開発銀行の権限付与なども盛り込まれた<sup>13</sup>。

しかし、これに対して環境保護団体は納得できるものではないとして USMCA 反対の意志を表明した。シエラクラブ(Sierra Club)ら環境保護団体<sup>14</sup>は気候変動への対応不足と大気・水の汚染に関する基準が甘いことが、政権との交渉失敗と判断した理由であった。シエラクラブら 10 団体は下院議員への公開書簡(2019年12月13日付)で「最終合意は気候への脅威」として修正が主要な環境団体が求める基準に達していないと批判し、議員に反対票を投じることを求めた<sup>15</sup>。環境保護団体の連合は USMCA を「トランプ版 NAFTA」と呼び、「グリーン・ニューディールを実現したいならトランプの汚染促進 NAFTA を拒否せよ」のスローガンの下に反 USMCA ロビイングを展開していた。「汚染のアウトソーシングが企業の気候対策の抜け穴になる点」「グリーン関連の製造業や雇用へのインセンティブの減退」「石油やガスへの依存度上昇」「企業への新規規制に遅延と弱体化を招く」など論点は多岐にわたるが、いずれの面でも修正案は及第ではないとされた<sup>16</sup>。既存の産業や企業の雇用維持重視か、新たなグリーン・ニューディール関連雇用への期待かで、労働組合と環境団体の方向性もすれ違いに終わった。

## (3) 「消費者団体」

消費者関連の議題でのトランプ政権と議会民主党の合意成果は処方薬の問題であった。議会の立法権限の維持、バイオ医薬品データが 10 年間保護される条項の削除のほか、ジェネリック医薬品競争や薬価引き下げの障害の原因とされる既存の薬品の新たな使用方法について特許を認める条項の削除などで合意した。また、公正な競争の確保なども盛り込まれた<sup>17</sup>。

消費者団体パブリック・シチズン(Public Citizen)は修正成果を評価し、声明で「問題点がないわけではないが、トランプの 2018 年の NAFTA2.0 の修正は NAFTA よりも優れたもので、人々の生活を向上させるものだ」と指摘し、巨大製薬会社に高額な薬価を維持させていた NAFTA の改善にトランプは失敗したが、議会民主党の努力で修正案は満足いくものであるとの見解を示した<sup>18</sup>。薬価の引き下げは従来から消費者団体の主要課題の 1 つであったが、それを USMCA の修正を介して実現する方向性が特別な成果として認知された。バイオ医薬品データ保護期間は 10 年をどれだけ年数的に短縮できるかが焦点と見られていたが、議会民主党は条項の削除にこぎ着けたことでこの点を USMCA の建設的成果と位置づけた<sup>19</sup>。

### 3. トランプ大統領に対する弾劾との関係性

ロシアの選挙介入を理由にトランプ大統領の正統性を問題視してきた民主党急進左派は当初から大統領弾劾を訴えていたが、党内势力的には10%以下の少数派であった。ワシントンのトランプ・インターナショナル・ホテルが外国政府に利用されていた利益相反疑惑も、弾劾に至るほどの事案と民主党内の多数派は考えなかった。民主党内で真剣に弾劾が想定され始めたのは、モラー（Robert Mueller）特別検察官が捜査報告書を公開した2019年4月以降であった。2016年大統領選挙にロシアがどの程度関与していたか明らかにされたことで、民主党内の弾劾支持派議員が急激に70人規模に伸びた。しかし、賛同議員も弾劾で大統領を辞任させることで一致したわけではなく、報告書に照らして大統領の行動が違憲かどうかを調査する必要を認めただけだった。民主党議会幹部の見積もりではモラー報告書を読んだのはアメリカ人のごく僅か数%程度に過ぎず大半は無関心である上に、モラー報告書の公開後も民主党議員の賛同者は90人以上に広がる気配がなかった<sup>20</sup>。

そもそも最大の弾劾反対論者はペロース下院議長であった。ペロース周辺によると理由は大きく3点存在した。第1点は、大統領の弾劾は極限まで控えるべきだという慎重論である。アメリカ大統領弾劾は歴史的にも4例しかない上に弾劾は分極化を確実に増す。民主党が政治的利益だけに走っているとしてトランプ大統領に攻撃の口実を与えることは必至であった。第2点は、モラー報告書の分かりにくさの問題であった。大統領有罪の決定的なエビデンスと子どもにも説明できるくらい分かりやすい違法性が認められる必要があるとペロースは考えていた。第3点は、下院で多数派を握った民主党としての立法責任である。下院多数党の民主党議会で主要な立法成果が皆無ではいられないが、弾劾には凄まじい人的、時間的コストを要し、対立の増幅は超党派の合意形成や法案可決を困難にする。

「道義的にはすぐにでも大統領を弾劾するのが正しい。しかし、気候変動、医療保険、インフラ投資など民主党のアジェンダを推進するには下院の多数派の維持が欠かせず、弾劾は労働者、高齢者、移民の利益を犠牲にする。究極の選択だった」とペロース議長の胸の内を知る下院議長室の関係者は語る<sup>21</sup>。弾劾はトランプ支持者の怒りを招き共和党の草の根動員率を高めかねず、弾劾には綿密な党内コンセンサス形成が不可欠だと考えられた。2018年中間選挙でトランプ支持率が高かった州で当選した脆弱な新人議員（「フロント・ライナー議員」）の再選を危うくさせる問題も浮上した。ペロースは当落線上にいる1年生議員に配慮し、2019年9月、ある議会内の議員会合で「あなた方が嫌がるうちは勝手に弾劾に動かない。全員が今こそ弾劾すべきだと主張するなら動く。もし弾劾は避けたいと言うのなら、あなた方の決断に従う」と語ったが、1年生議員らは尻込みの姿勢を見せたという。彼らは「弾劾は自分の選挙区では理解されない」「誰もモラー検察官の報告書を読んでいない」「大統領の何が問題なのか一般市民は理解していない」「説明しても理解してくれない」等々の反発を示した<sup>22</sup>。

この新人議員団の尻込みを激変させたのがウクライナ問題の露見だったが、それは地元の有権者に分かりやすい問題だったからだ。民主党執行部の幹部補佐官はこう説明する。「平均的なアメリカ人はロシアがアメリカの友達ではないと理解している。ウクライナがロシアに攻撃されている。ウクライナはアメリカにロシアからの防衛で協力してほしいと願っている。安全保障と引き換えに政治的な頼みごとをしたのはおそらく悪いことだとテレビを見ている人も理解できた」<sup>23</sup>。満を持してフロント・ライナー議員7人が連盟で「ワ

シントンポスト」に9月24日付でコラムを投稿し、弾劾への決意を表明した<sup>24</sup>。このコラムが号令となり、下院での弾劾賛同者が3日以内に219人に膨れ上がった。下院で必要な218人を超え、世論調査での弾劾支持も過半数に迫ったところで、ペロシーは弾劾を決断した。

共和党側の反応は冷静であった。まず、トランプ大統領弾劾の超党派性の欠如があった。ニクソン弾劾の際に憲法上の危機であるとしてニクソン（Richard Nixon）に辞任を水面下で促したのは共和党上院議員達だったが共和党はトランプ大統領擁護で概ね足並みを揃えた。そして、政治化の度合いの強さである。クリントン弾劾よりもはるかに政治化した弾劾だと共和党は考えた。特に民主党現職上院議員にウォーレン（Elizabeth Warren）、ハリス（Kamala Harris）など複数の大統領選挙の予備選候補者が存在していたことが問題視された。大統領選挙の一環で弾劾を訴えることは、下院の決定に対して陪審員的に中立な判断を下す上院議員の役割として似つかわしくないと考えられたからだ。弾劾には上院で67票が必要であったが、選挙が近くなればなるほど、再選を控える議員は地元の圧力で身動きが取れなくなるだけに、共和党から大量の造反を引き出すのは困難であった。さらに、民主党、共和党の相打ち的な性格であった。ウクライナ疑惑の裏が明かされる過程でバイデン（Joe Biden）元副大統領の息子の関与が明らかになり、大統領選挙の主要候補の関与に民主党側の攻撃は歯切れが悪くなることを共和党は期待した。そして最後に、大統領本人が辞める意志は一切ないことが共和党内には伝わっていたことだ<sup>25</sup>。

民主党は上院で共和党議員20人を造反させなければならなかったが、民主党議会幹部は2019年10月時点で既に次のように悲観的な指摘をしていた。「新たな事実が出て来なければ、可能性のある上院議員に絞って説得を続ける方針だが、20人ぐらいの狭間の上院議員で決まる。だが、大統領の支持率が極端に急降下しない限り可能性は低く、民主党も織り込み済みである」<sup>26</sup>。弾劾の動力として付言しておかねばならないのは、2020年大統領選挙をめぐる含意である。2008年におけるイラク戦争への賛否、2016年におけるTPP賛否のような決定争点が不足する中、民主党はトランプ信任選挙を目指した向きもある。しかし、結果として弾劾裁判過程で世論は変化せず、民主党大統領選挙でも主要な議題にならずに終わった。だが、トレード・ワークス・フォ・アメリカ（Trade Works for America）共同議長のコックス（Phil Cox）が述べるように、弾劾の深みに嵌ることでUSMCAのトランプ政権との交渉で合意する動機が増し、弾劾は皮肉にもUSMCA実現の梃としては意味があったとの見方もある<sup>27</sup>。

#### 4. 2020年大統領選挙との関係性

上院少数党の民主党上院議員の賛否は結果には影響を与えないものの、2020年民主党指名争い始動とUSMCAをめぐる議会投票が重なったことで、民主党候補は同法案への賛否を有権者に示す必要性が生じ、予備選挙ディベートでも言及を余儀なくされた。無論、USMCA自体は2016年におけるTPPほどには社会関心事にはなっていない。2020年2月ギャラップ調査によると46%がUSMCA関連のニュースを把握しているものの、そのうち熱心に確認しているのは12%に留まっている<sup>28</sup>。しかし、特別な関心を持っていたのはリベラル派内の少数の強固な反対派で、USMCA賛否を踏み絵にした環境団体の落選活動は民主党候補者に静かな恐怖を与えた。

上院で反対票を投じた10名は、共和党側は自由貿易と減税を原則とするトゥーミー (Pat Toomey) のみで、残り9名はサンダース (Bernie Sanders)、シューマー (Charles Schumer)、ジルブランド (Kirsten Gillibrand)、ブッカー (Cory Booker)、ハリス、マーキー (Ed Markey)、ホワイトハウス (Sheldon Whitehouse)、リード (Jack Reed)、シャーツ (Brian Schatz) らの民主党議員であった。いずれも気候変動対策への不満が主な原因であり、環境保護団体の基盤が強い州の意向と各自の支持基盤をそのまま反映した。格差是正を訴えるサンダースは労働者利益とは親和性があるが、労働組合のような古いマシーン政治を支えてきた組織との相性はバイデン程に良好ではない。サンダースのコアな支持層は労働組合員ではなく、文化的に社会主義を理想とする高学歴層である。そのため AFL-CIO が賛成に回った USMCA に反対することはさほど問題とはならず、協定の修正内容に不満を示して反対を貫くことは弱者のための妥協なき奮闘と言うことも可能であった。サンダースを大統領選挙で支持する下院議員のトライブ (Rashida Tlaib) は自身のミシガン州13区が前述のカナダ・メキシコへの輸出依存度が3番目と高く、同州の議員団に足並みを揃えて USMCA に賛成票を投じた<sup>29</sup>。その点、サンダースの地元バーモント州全州区も12番目の輸出依存度であることを考えると、サンダース陣営の気候変動と高学歴リベラル層重視は鮮明である。

また、民主党大統領候補の中で USMCA に賛成を示したのはバイデン、クロブシャー (Amy Klobuchar)、ブーデジェッジ (Pete Buttigieg) から穏健派で、彼らは理想的な協定として賛美することはしないものの労働基準の強化を評価して賛成した。態度を変えたのはウォーレンであった。ウォーレンは NAFTA の問題点を支柱に反 TPP 運動の設計図を描いた張本人で、ウォーレン事務所の指導力で「反 TPP リベラル連合」が集った<sup>30</sup>。オバマ政権期に TPP 推進に協力した穏健派のローゼンバーグ (Simon Rosenberg) は、雇用喪失の原因がオートメーションではなく貿易政策だと思い込んでいる時点でウォーレンが「グローバルな貿易政策への無知と孤立主義的な外交観」を露呈していると批判していた<sup>31</sup>。ウォーレンは USMCA について11月末の段階では「アウトソーシング抑止効果はなく、賃金上昇や雇用増加にもつながらない」と否定していた。しかし、1月になって突如、修正は前進したと述べ賛成に回った<sup>32</sup>。労働者票獲得の必要性のほか陣営に USMCA 賛成派の重要議員が参加したことも微妙な影響を与えた。例えば、ウォーレン陣営で候補者代理人として遊説演説を引き受けたシャコウスキー (Jan Schakowsky) は USMCA 作業部会・処方薬部会責任議員でもあり、同議員らペロシ派の支援を受けるには、候補者の信念で USMCA 反対に固執することが組織的には困難化していた。ウォーレンが抱え込んだ問題は複合的であった。

第1に態度保留により曖昧な姿勢を示したことで政治的計算を信念よりも優先したと捉えられたことだ。法案の慎重な精査は法律家としても研究者としてもウォーレン的な誠意であったが、決断力や指導力のアピール合戦である大統領選挙ではマイナスにしかならなかった。第2に、かつて NAFTA の二の舞への警告で TPP 反対の理論構築をした議員であるにもかかわらず、肝心の NAFTA 修正案に明快な賛否を早期に示せなかった問題だ。改善内容を見届ける必要はあったし、ウォーレンの反対票を望む環境保護団体の支持者も多く、いずれにせよ上院議員として育ててきた支持基盤の全員を満足させられないジレンマを抱えた。第3に、サンダースとの差異化圧力である。サンダースの出馬可能性を現実視



していなかったウォーレン陣営は、リベラル票の奪い合いに無策であった。サンダースとの差異化を目指せば目指すほどリベラル基盤の信頼が崩れていく。無論、サンダースが USMCA 反対を頑固に貫くのであれば、サンダースが失う票を奪うメリットはあった。労働組合と消費者団体の支援や連携を視野に、気候変動重視の有権者を諦める判断である。本選勝利の可能性と統治能力のある現実的候補への脱皮にも資するはずであった。

しかし、この戦略は穏健派候補が早期に敗退し、サンダースとの一騎打ちにならなければ効果的ではなかった。2020年民主党指名争いではアイオワでブーデジェッジが勝利し、バイデンがネヴァダ州以降に勢いを盛り返したことで、サンダースとの対比でウォーレンが貿易協定賛成派の受け皿になる意義は薄れた。バイデンやブーデジェッジらが堂々と USMCA 賛成を示し、サンダースが反対を貫く一方、ウォーレンの態度保留は不信感を招いた。環境保護を重視する進歩的なリベラル派からは裏切り者と見られ、労働組合からもウォーレンの労働者利益観への疑念を招く結果になった。これは純粋に政治的な相対性の問題であり、ウォーレンの法案吟味の慎重さが政策的に誤っていたわけではない。そもそもサンダースの出馬がなければウォーレンは当初から反対を貫き環境保護団体を味方にくらせたし、バイデンらが早期撤退していれば遅まきながらも賛成で現実路線をアピールできた。しかし、いずれの路も途絶え、ウォーレンは「スーパーチューズデー」後に撤退を表明した。ウォーレンに限らず民主党 USMCA 賛成派にとって厳しいのは、超党派での合意実現とトランプ政権への協力を天秤にかけた場合、選挙戦の過程では後者がマイナス材料になりやすい構造だ。トランプ大統領は案の定、USMCA をトランプ政権の成果として強調し、署名式に議会民主党関係者を招くことはしなかった。

## おわりに

TPP 反対で形成されたりベラル連合は USMCA では足並みを乱し部分崩壊した。TPP はその必要性自体に否定的な集団が多かったため、修正ではなく阻止が単純に目的となり、リベラル連合の足並みは乱れなかった。他方、USMCA はリベラル連合の一部に NAFTA のマイナス面を改善する好機と認識された。背後にあった政治的な理由は、トランプ大統領が従来の共和党大統領と異なり、国内の労働者層を支持基盤に抱え、経済政策では超党派のハイブリッド性を有していることのほか、弾劾が同時進行することで双方に USMCA で合意をまとめる動機が増したこと、ライトハイザー通商代表と議会民主党の作業部会が緊密な協力関係を形成した要因も存在した。

トランプ政権との超党派合意は経済的な分野では例外的に実現する可能性もあることを USMCA の事例は示した。しかし、有権者の分極化のなかで合意は選挙区ではマイナスに映ることが少なくない。そのため文化社会争点を利用されるねじれた構図は継続するであろう。2020年一般教書演説はトランプ大統領が保守系ラジオ司会者のラッシュ・リンボーに勲章を与えるなど保守派を喜ばせる「党イベント」と化した。対するペロシ下院議長もテレビカメラを意識して演説原稿を破り捨てるパフォーマンスを行った。支持基盤向けに党派対立を過剰に演出する必要性にますます迫られている。実際、文化争点では修復し難い分断が鮮明になりつつある。「女性、人種マイノリティ、移民の敵」であるというトランプ定義は、利益が錯綜する雑多な民主党をまとめあげるには便利な記号である。トランプ政権との部分的な合意点を全体では覆い隠し、個別選挙区や利益団体向けには立法成

果としてアピールする綱渡りを行うには、文化争点で大統領との対立を強調するのが民主党リベラル派の議会や選挙区での振る舞いになっている。他方、トランプ大統領も支持基盤としてキリスト教保守を重視し、人工妊娠中絶の非合法化を悲願とする福音派有権者への期待値をますます高めている。つまり、超党派で合意をするためには、それ以上に対立を演出するための油を注ぐ必要性が他方で生じており、部分的な超党派合意と引き換えに分極化が深化していく構図は避け難い。短期的にはトランプ政権のハイブリッド性を梃に思わぬ超党派合意が実現する土壌はあるものの、政治コストとしての分極化が超党派合意の機会自体を根絶するまでに深化する可能性は小さくない。

### — 注 —

- 1 Saad, Lydia, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade”, February 26, 2020. Gallup 調査 <<https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx>>
- 2 「アメリカの通商政策における政治過程：TPPをめぐる内政要因を中心に」『米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因』報告書, 日本国際問題研究所 (2017年5月) 71-82頁
- 3 Saad, Lydia, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade”, February 26, 2020. Gallup 調査
- 4 Gerwin, Ed, “Getting to “Yes” on the USMCA: Maintaining and Modernizing North America’s Economic Platform”, Progressive Policy Institute, July 2019. <[https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2019/07/PPI\\_Getting-to-Yes-on-the-USMCA-V6-1.pdf](https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2019/07/PPI_Getting-to-Yes-on-the-USMCA-V6-1.pdf)>
- 5 Hufbauer, Gary Clyde and Zhiyao (Lucy) Lu, “USMCA Needs Democratic Votes: Will They Come Around?”, Peterson Institute for International Economics, May 15, 2019. <<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/usmca-needs-democratic-votes-will-they-come-around>>
- 6 民主党ナンシー・ペロシー下院議長室補佐官とのインタビュー (2019年10月17日)
- 7 ヘリテージ財団上級研究員らとの意見交換 (2019年1月25日)
- 8 民主党連邦下院議員とのインタビュー (2018年9月21日)
- 9 US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People in the New North American Free Trade Agreement” <<https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/USMCA%20win%20factsheet%20.pdf>>
- 10 “AFL-CIO Endorses USMCA After Successfully Negotiating Improvements”, AFL-CIO, December 10, 2019. <<https://aflcio.org/pressreleases/afl-cio-endorses-usmca-after-successfully-negotiating-improvements>>
- 11 “USW Supports Adoption of Improved USMCA”, The United Steelworkers, December 10, 2019. <<https://m.usw.org/news/media-center/releases/2019/usw-supports-adoption-of-improved-usmca>>
- 12 “Machinists Union Opposes USMCA”, International Association of Machinists and Aerospace Workers, December 10, 2019. <<https://www.goiam.org/news/imap/machinists-union-opposes-usmca/>>
- 13 US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People in the New North American Free Trade Agreement”
- 14 足並みを揃えた環境保護団体は以下の通り。“Earthjustice”, “Food and Water Action”, “Friends of the Earth”, “Greenpeace”, “League of Conservation Voters”, “Natural Resources Defense Council”, “Oil Change International”, “Sunrise Movement”.
- 15 Frazin, Rachel, “Green Groups Urge Lawmakers to Oppose USMCA”, *The Hill*, December 13, 2019. <<https://thehill.com/policy/energy-environment/474504-green-groups-urge-lawmakers-to-oppose-usmca>>
- 16 “Oppose Trump’s NAFTA” Sierra Club サイト上で議会への圧力を呼びかける告知 <<https://www.sierraclub.org/trade/oppose-trumps-nafta>>
- 17 US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People

- in the New North American Free Trade Agreement”
- 18 “Redo of USMCA Better Than Original NAFTA After Yearlong Effort to Improve Trump’s 2018 Deal: Unions, Consumer Groups and Congressional Democrats Achieve Removal of Big Pharma Giveaways and Strengthening of Labor, Environmental Standards and Enforcements”, Public Citizen, December 10, 2019.  
<<https://www.citizen.org/news/unions-consumer-groups-and-congressional-democrats-achieve-removal-of-big-pharma-giveaways-and-strengthening-of-labor-environmental-standards-and-enforcement/>>
- 19 Weixel, Nathaniel, “Democrats Declare Victory for Eliminating Drug Protections in Trade Deal, *The Hill*, December 10, 2019.  
<<https://thehill.com/policy/healthcare/473953-democrats-declare-victory-for-eliminating-drug-protections-in-trade-deal>>
- 20 民主党下院議員首席補佐官とのインタビュー（2019年10月16日）
- 21 民主党ナンシー・ペロシー下院議長室補佐官とのインタビュー（2019年10月17日）
- 22 下院民主党 USMCA 作業部会担当補佐官とのインタビュー（2019年10月15日）
- 23 民主党下院議員首席補佐官とのインタビュー（2019年10月16日）
- 24 Cisneros, Gil, Jason Crow, Chrissy Houlahan, Elaine Luria, Mikie Sherrill, Elissa Slotkin, and Abigail Spanberger, “Seven Freshman Democrats: These allegations are a threat to all we have sworn to protect”, *Washington Post*, September 24, 2019.
- 25 保守系批評家ジョン・ギジとのインタビュー（2019年10月17日）、テイモシー・ヘーグルアイオワ大学政治学部教授とのインタビュー（2020年2月4日）、共和党上院議員補佐官とのインタビュー（2019年10月14日）
- 26 民主党下院議員首席補佐官とのインタビュー（2019年10月16日）
- 27 Niquette, Mark, “USMCA Advocates See Impeachment as Leverage to Pass Trade Deal”, *Bloomberg.com*, October 29, 2019.  
<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-29/usmca-advocates-see-impeachment-as-leverage-to-pass-trade-deal>>
- 28 Saad, Lydia, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade”, February 26, 2020.  
Gallup 調査
- 29 Manes, Nick, “11 Michigan Lawmakers Vote for USMCA Trade Agreement: Trump-Backed Deal Clears the U.S. House”, *Michigan Advance*, December 20, 2019  
<<https://www.michiganadvance.com/2019/12/20/11-michigan-lawmakers-vote-for-usmca-trade-agreement/>>
- 30 “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>>  
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>>
- 31 サイモン・ローゼンバーグ NDN 会長, 元ビル・クリントン大統領選挙陣営とのインタビュー（2019年10月16日）
- 32 Lindsay, James M. “Campaign Foreign Policy Roundup: Elizabeth Warren Endorses the USMCA”, *Council on Foreign Relations*, January 10, 2020.  
<<https://www.cfr.org/blog/campaign-foreign-policy-roundup-elizabeth-warren-endorses-usmca>>

## 第8章 トランプ政権の経済・通商政策

安井 明彦

### はじめに

2020年の米国経済は、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大という予想外の試練に直面した。3月初旬には、これに急速な原油安が重なり、米国経済の先行きがにわかに怪しくなった。2020年11月3日に投開票が行われる大統領選挙についても、感染拡大等による米国経済への打撃の大小が、ドナルド・トランプ（Donald J. Trump）大統領の再選を左右する要因になりかねない。

見逃せないのは、新型コロナウイルスの感染拡大が、思わぬ形でトランプ政権の米国第一主義の功罪が問われる機会になっていることだ。米国第一主義の結果として、金融・財政政策の双方において、感染拡大への効果的な対応が難しくなっている可能性があるからである。

トランプ政権による米国第一主義のもとでは、就任初年の2017年に実現した減税による景気の押し上げ効果が、2018年以降に本格化した保護主義的な通商政策によるマイナスの効果を相殺してきた。2019年においては、懸念された財政運営における議会との対立が回避されたのみならず、年末までには中国との貿易摩擦がピークを越えたこともあり、トランプ大統領にとっては、好調な経済が再選の追い風となり得る環境が整いつつあるようにみえた。

そうしたなかでの新型コロナウイルスの感染拡大は、米国経済の先行きを怪しくするのみならず、米国第一主義の代償を浮き彫りにしつつある。具体的には、政策的な対応余力の低下である。金融政策では、2019年後半に米連邦準備理事会（FRB）が3回の利下げを行っており、ゼロ金利への距離が縮まっていた。財政政策では、景気拡大が続いているにもかかわらず、減税や歳出拡大によって、財政赤字が大きく増加している。いずれの政策においても、対応の余地が小さくなった状態で、新型コロナウイルスや原油安による危機に直面しようとしている。

それだけでなく2020年は、大統領選挙の投開票が行われる年であり、米国第一主義の是非が論点になるタイミングだった。実際に、保護主義的な通商政策の功罪や、所得格差の拡大等の構造的な問題は、大統領選挙の論点になっている。

本稿執筆時点では、新型コロナウイルスの影響を論ずるだけの材料がそろっていない。ひとまずは就任以来のトランプ政権の経済・通商政策を振り返ったうえで、今後の課題と注目すべき論点を整理しておきたい。

### 1. 米国第一主義の展開と米国経済への影響

#### (1) 米国第一主義の変遷

2017年に発足したトランプ政権は、経済・通商政策の枠組みとして、米国第一主義を掲げてきた。米国第一主義は、減税や規制緩和による国内経済の強化と、通商政策・移民政策等における閉鎖的な政策の二本柱で構成されている。

2017年のトランプ政権発足から2019年までの3年間を通じて、米国第一主義の軸足は移り変わってきた。先行したのは、経済を強くする政策である。トランプ政権の下では、2017年12月に大型の減税が実現している<sup>1</sup>。また、2018年、2019年の二度にわたり、裁量的経費に設けられた歳出上限が引き上げられた<sup>2</sup>。歳出上限は金融危機後の財政再建策の一環として設けられていたが<sup>3</sup>、トランプ政権下での二度にわたる引き上げによって歳出の急激な減少（いわゆる「財政の崖」）が回避され、財政政策は景気を後押しする役割を担うことが可能になった。さらに、歳出上限の引き上げにあわせ、懸念材料であった債務上限の引き上げも混乱なく進められており、上下院で多数党が異なる「ねじれ議会」であるにもかかわらず、財政政策の不確実性は高まらなかった。

2018年に入ると、米国第一主義のもう一つの柱である閉鎖的な政策のうち、保護主義的な通商政策が本格化していく。2018年3月には、知的財産権の侵害を理由に、中国に対して通商法301条の発動が表明され、同年7月には第一弾の追加関税措置が発動された。同じく2018年3月には、通商法232条に基づき、国家安全保障上の理由から、鉄鋼・アルミ製品に対する輸入制限措置が実施されている。このほか、日本との通商交渉や、北米自由貿易協定（NAFTA）の改定交渉なども進められた。諸外国には米国への対抗措置を発動する動きがあり、議会予算局（CBO）による2019年1月の報告書によれば、米国が輸入品の約12%において関税を引き上げたのに対し、米国の輸出品の約9%弱が相手国による関税引き上げの対象となった<sup>4</sup>。

トランプ政権の閉鎖的な通商政策は、2019年にピークを迎えた後に、2020年にかけて小康状態に向かっている。中国との通商摩擦は年後半にかけて激化したものの、12月中旬には中国による米国製品の輸入増等を定めた「第一弾合意」が米中間で成立している。また、中国以外の国との交渉についても、2019年9月には日米物品貿易協定への署名が行われ、2020年1月にはNAFTAを改定した米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）の実施法案が米議会で可決されている<sup>5</sup>。

もっとも、米国の対外通商関係が、トランプ政権の発足時点に回帰したわけではない。CBOによる2020年1月の報告書によれば、米国が関税を引き上げた輸入品は全体の約17%、関税を引き上げられた輸出品は同じく同9%強となっており、2019年1月の水準を上回っている<sup>6</sup>。ピーターソン国際経済研究所によれば、中国に対する平均関税率は、2019年9月の21%をピークとして、2020年2月には19%強にまで引き下げられたが、2018年の3%強と比較すれば、はるかに高い水準のままである<sup>7</sup>。

## (2) 米国第一主義と米国経済

米国第一主義が経済に与える影響は、これらの二本柱の力関係によって決まる。トランプ政権の下では、財政政策が先行して景気の拡大を支えた一方で、2018年以降に本格化した保護主義的な通商政策が、次第に景気の足かせとなっていった。

トランプ政権下の経済成長率は、政権発足当時の予測を大きく上回っている。2017年1月時点のCBOの予測では、2018、2019年の実質GDP成長率は、それぞれ2.0%、1.7%とされていた。同じくCBOによる2020年1月時点での実質GDP成長率に関する実績・予測では、2018年（実績）が2.9%、19年（予測）が2.3%とされている<sup>8</sup>。

成長率が上振れた一因は、拡張的な財政政策にある。CBOは、2017年の減税によって、

実質 GDP の水準が約 0.7% 引き上げられると試算している (2018 ~ 2028 年の平均)。また、2017 年 1 月の予測には、歳出上限の引き上げが織り込まれておらず、その後の引き上げによる歳出の拡大が、成長率の上振れにつながった。

その一方で、2018 年から本格化した保護主義的な通商政策は、三つの経路で景気に逆風となった。第一に、米国の関税引き上げにより、消費財や資本財の価格が上昇し、消費者・企業の購買力が低下した。第二に、通商政策に伴う不確実性の高まりにより、企業が新たな投資を手控えた。第三に、相手国による関税の引き上げにより、米国の輸出条件が不利になった。輸入品の購入が国産品に置き換えられたり、関税による歳入が増えたりするといったプラスの効果はあるものの、CBO の試算によれば、トランプ政権による関税の引き上げは、2020 年の実質 GDP を約 0.5% 引き下げる結果をもたらすという<sup>9</sup>。

タイミングとしても、保護主義的な通商政策によるマイナスの影響は、減税効果の剥落にあわせるように顕在化する。CBO によれば、減税による成長率の押し上げ効果は 2019 年が最大となる。一方で、通商政策による下押し効果は、2020 年の前半にピークになると試算されている。

見逃せないのは、短期的な経済成長率だけでなく、中長期的な米国経済の成長力への影響である。2017 年の減税には、限界税率の引き下げ等により、労働者の勤労意欲を刺激すると同時に、企業による投資を促進する効果が期待された。これらが実現すれば、米国の潜在成長率は引き上げられる。こうした効果への期待もあり、2018 年 4 月の CBO の経済見通しでは、2019 年から 2022 年にかけての潜在実質 GDP 成長率が、それまでの 1% 台後半から、2% をやや上回る水準に引き上げられた。

しかし、こうした効果が十分に発揮されたとは限らない。その後の保護主義的な通商政策による不確実性の高まりが、企業に新規の投資を躊躇させたからだ。世界経済の減速懸念もあり、企業による有形資産への投資の伸び率は、2017 年の第 4 四半期に盛り上がった後、2019 年第 4 四半期にかけて低下傾向をたどった。大企業の組織であるビジネス・ラウンドテーブルによる加盟企業の最高経営責任者 (CEO) に対する調査でも、「米国での投資を増やす」と回答する割合は、2018 年第 1 四半期をピークに低下を続けている。

いうまでもなく、2017 年の減税は米国の財政赤字を拡大させる要因となった。財政赤字の拡大は政府債務の水準の上昇につながり、いずれは金利の上昇等を通じて潜在成長率を押し下げかねない。このように高い代償を支払ったにもかかわらず、保護主義的な通商政策による不確実性の高まりが障害となり、2017 年の減税は最大限の効果を発揮できなかったといえよう。

## 2. 今後の課題と注目すべき論点

### (1) 政策対応の余地

2020 年の米国では、新型コロナウイルスの感染拡大によって、米国第一主義の代償の重さが問われかねない事態が発生した。具体的には、三つの点において、これまでのトランプ政権の政策運営によって、政策対応の余地が狭まっている可能性が浮上している。

第一に、金融政策である。冒頭に述べたように、2019 年後半には FRB が三度の利下げを行っている。世界経済の減速懸念が主因だったとはいえ、通商摩擦による不確実性の高

まりが、利下げの決定を後押しした側面は否めない。かねてからFRBはマイナス金利に消極的な姿勢を示しており、ゼロ金利に近づいている状況では、金利による対応は限界に近い。

第二に、財政政策である。2017年の減税と、その後の歳出上限の引き上げを主因として、トランプ政権下では財政赤字が拡大している。2020年度の財政赤字は1兆ドルを超え、トランプ政権が誕生した2017年1月時点のCBOの予測を、5割近く上回る見込みである。また、債務残高は国内総生産(GDP比)で80%を上回り、第二次世界大戦以来の水準となっている。

好景気であり、かつ、大型の戦争を行っていない状況での財政赤字の拡大は異例である。通常であれば、景気が好調な際には、財政赤字は減少に向かいやすい。所得や企業収益の増加にともなって税収が増加する一方で、失業保険などの歳出が減少するからである。実際に、財政赤字のうち、景気に連動して変動する「ビルト・イン・スタビライザー」と呼ばれる部分は、金融危機時の2010年をピークに減少傾向にあり、2018年第2四半期以降は黒字を計上している。

トランプ政権下では、減税や歳出拡大といった政策決定が、こうした景気の面での追い風を上回る規模となり、財政赤字が就任時の予測を大きく上回る結果となった。CBOによる2018～2027年度の財政赤字額(累計)の見通しは、2017年1月から2020年1月までの間に、約1兆7,000億ドル増加している。好景気や低金利等の経済的な要因が、同じ期間に財政赤字の見通しを約2兆5,000億ドル引き下げている一方で、減税や歳出拡大が財政赤字を約4.2兆ドル拡大させている。

一般的に、財政赤字の拡大と、これに伴う債務残高の上昇は、裁量的な政策の発動を難しくするといわれる。いわゆるフィスカル・スペースの問題であり、金利の上昇等による経済への悪影響や、財政状況の悪化に政治家が慎重になることなどが指摘されている<sup>10</sup>。

もっとも、米国の場合には、こうした一般的なフィスカル・スペースの問題は軽微かもしれない。米国債への世界的な需要は強く、長期金利は低位で推移している。財政赤字の拡大に対する政治家の警戒感は低く、トランプ政権下での財政赤字の拡大は、その証左ともいえる。新型コロナウイルス等への対応に関しても、早急な景気対策を検討する動きが、既に3月初旬には本格化している。

財政による機動的な対応を難しくし得るのは、党派対立の厳しさだろう。裁量的な財政政策の発動には、議会による立法が必要となる。下院で民主党が多数党である以上、超党派の協力が不可欠となるが、民主党とすれば、新型コロナウイルス対策で景気を支えれば、トランプ大統領の再選に協力することになりかねない。そうした政治的な計算こそが、機動的な財政政策の発動の障害になる。

政策を通じた対応余力に関する第三の論点は、実務能力や大統領・政府に対する信頼の劣化である。「ディープ・ステート」との言葉に象徴されるように、トランプ政権は官僚組織を好まず、専門家を軽視する傾向にあった。また、トランプ大統領による不規則発言等により、大統領に対する有権者の評価が二分化しており、幅広い層から信頼を得難い状況がうまれている。さらに、国際社会においても、米国のリーダーシップに対する信頼は低下傾向にある。

こうした制約要因の深刻度を定量化するのは難しいが、効果的な政策対応の余地を狭めているのは間違いない。世論調査では、トランプ大統領を「誠実でない」「信用できない」

とする回答が、概ね6割程度を占めてきた<sup>11</sup>。キニピアック大学が2020年3月上旬に実施した世論調査によれば、新型コロナウイルスに対する医療機関の対応については、7割弱が「信頼している」と回答している一方で、連邦政府の対応に関しては、同様の回答は5割強にとどまっている。トランプ大統領の対応についても、「支持しない」という回答(49%)が、「支持する」との回答(43%)を上回っている。

新型コロナウイルスによる被害がなければ、こうした政策余力の問題は表面化しなかったかもしれない。財政政策等の効果が十分に発揮できない結果になっていたとはいえ、曲がりなりにも米国経済は史上最長の景気拡大を実現し、雇用市場も堅調だったからである。今後に関しても、新型コロナウイルスによる被害がどこまで広がるかは未知数であり、政策余力の大小が問われない展開もあり得よう。しかし、たとえ今回は米国経済が危機的な状況を免れたとしても、いずれ危機対応の余力を問われる機会が訪れ得ることは、忘れるべきではないだろう。

## (2) 保護主義的な通商政策の行方

トランプ政権下における政策対応余地の縮小は、金融政策や財政政策によって、保護主義的な通商政策による経済への下押し効果を埋め合わせた結果と捉えることが可能である。トランプ政権による保護主義的な通商政策の是非が問われ得る局面といえるが、今後の展開に関しては、二つの点が注目される<sup>12</sup>。

第一に、議会の対応である。トランプ大統領は、通商法301条や232条などを積極的に活用し、保護主義的な通商政策を進めてきた。議会がこうした法律を修正し、大統領に与えた権限を取り戻そうとした場合には、大統領主導の保護主義を抑制する力になり得る。

大統領の権限に歯止めをかけようとする気配はある。通商法232条に関しては、大統領による発動を制限する法改正が提案されている<sup>13</sup>。また、USMCAの実施法案の審議に関しては、とくに共和党の上院議員から、議会との協議が不十分であるとの批判がきかれた。

一方で、共和党の議員からは、さらに通商政策における大統領の権限を強めようとする法案も提案されている<sup>14</sup>。「小さな政府」を持論としてきた共和党が大統領の権限強化を提案するのは違和感があるが、ピュー・リサーチセンターによる世論調査でも、「大統領が議会や司法を気にする必要が低下すれば、より効果的な問題解決が可能になる」と答える割合が、とくに共和党支持者のあいだで高まっている<sup>15</sup>。

第二の論点は、民主党の方向性である。伝統的に民主党は保護主義的な傾向が強く、とくに対中政策では共和党と民主党の強硬な姿勢が共鳴している。トランプ大統領の通商政策に関しても、中国に対して同盟国による共同戦線を構築できていない点や、関税の引き上げによって米国経済に負担をかけている点など、その手法を批判する傾向は強いものの、正面から自由貿易を擁護する主張はきかれない。

その一方で、世論調査などでは、民主党支持者のあいだで自由貿易に好意的な意見が増加しており、その割合が共和党支持者を上回る構図が続いている。共和党と比較すると、一般的にグローバル化に好意的な若年層が支持者に多く、民主党が自由貿易に好意的な政党に変わっていく可能性が指摘できる。

ここで見逃せないのは、有権者における通商政策の優先度の低さである。民主党の支持者にとっては、気候変動や格差問題の方が、通商政策よりも優先度が高い。そのため、た



とえ自由貿易に対する拒否感が低下したとしても、より優先度の高い問題との兼ね合いから、保護主義的な政策を選択する展開が想定される。USMCAの実施法案に関する議会審議では、トランプ政権が労働・環境基準に配慮した追加交渉を行ったことが、超党派の賛成による成立を可能にした。今後の通商政策の進め方に関して、一つのモデルケースといえるかもしれない。

### (3) 成長と分配

米国経済の構造的な課題としては、成長と分配のバランスがある。既に述べたように、新型コロナウイルスの感染拡大に見舞われる前の段階では、トランプ政権下の米国経済は、就任時の予想を上回る成長を実現していた。その一方で、格差の是正という観点では、必ずしも進捗はみられていない。

トランプ大統領は、2020年2月に行った一般教書演説で「世界でもっとも豊かで包摂的な社会を築きつつある」と述べたように、中間層などで所得が増えている点を強調してきた。確かに、2018年の実質中位所得は、前回の景気拡大期のピークを上回り、1999年以来の水準にまで上昇している。また、たびたびトランプ大統領が指摘するように、黒人、ヒスパニック、アジア系の失業率は、統計開始以来の最低水準にまで低下している。

もっとも、成長の恩恵が幅広い国民に広がっている一方で、格差自体は是正されていない。CBOの試算によれば、米国の所得に占める上位20%の取り分は、2016年の47.6%から2021年には48.8%に上昇し、上位1%の取り分は、同じ期間に12.5%から13.4%に上昇する見込みである。その一方で、中位20%の取り分は、同じ期間に14.7%から14.3%に、下位20%の取り分は同じく7.7%から7.5%に減少するという<sup>16</sup>。

このように格差が拡大している背景には、そもそもの所得において富裕層の取り分が増加しているだけでなく、トランプ政権の下で財政を通じた所得再配分機能が弱まってきたという事情がある。トランプ政権の下では、財政が格差の大きさを示す指標であるジニ係数を押し下げる度合いが、歳出・歳入の双方で低下している。政権の期間を通じて財政による所得再配分効果が低下したのは、1980年代のロナルド・レーガン（Ronald W. Reagan）政権以来である。このうち、歳出を通じた格差是正効果の低下には、景気拡大の長期化によって失業保険等の受給者が減少したことが反映されている面があるが、歳入による格差是正効果の低下は、2017年の大型減税が主因となっている。

2016年の大統領選挙では、格差の固定化を背景とした「アメリカン・ドリームの喪失」が、トランプ大統領が勝利する一因になったといわれてきた。今回の選挙への影響は未知数だが、世論調査をみる限りにおいては、アメリカン・ドリームの回復はおろか、喪失感はさらに深まっている様子がうかがえる。ウォールストリートジャーナルが2019年8月に行った世論調査によれば、「子世代の暮らしは自分たちよりも良くなる」と答えた回答は27%にとどまり、2017年8月の35%を下回った。一方で、「良くならない」との回答が67%に達しており、2017年8月の61%から上昇している。

こうしたなかで、2020年の大統領選挙では、民主党の各候補が、財政による所得再配分機能を強化する方針を打ち出してきた。2020年の大統領選挙に向けた民主党の予備選挙は、ジョー・バイデン（Joseph R. Biden, Jr.）氏等の中道派と、バーニー・サンダース（Bernard Sanders）氏等のリベラル派が競う展開となった。このうち、サンダース氏等のリベラル派

は、資産課税の導入等を通じて、財政による所得再配分機能を強化する姿勢を鮮明にした。また、バイデン氏等の中道派についても、2017年減税の高所得層向け部分の廃止等を提案する等、リベラル派とは程度の差こそあれ、所得再配分機能を強化する方向性では一致している。

それどころか、バイデン氏に代表される中道派の提案は、前回の大統領選挙であれば、リベラル派といっても良い内容である。タックス・ポリシー・センターの試算によれば、バイデン氏の税制改革案は10年間で約4兆ドルの増税であり、2016年の大統領選挙における民主党のヒラリー・クリントン(Hillary R. Clinton)氏による提案の約3倍の規模となる。所得上位1%における増税の割合に関しても、クリントン氏の提案が所得の7%強であったのに対し、バイデン氏の提案は約17%となっている<sup>17</sup>。

### おわりに

大統領選挙の投開票が行われる年は、それまでの政権政党の実績を振り返ると同時に、今後の政策の方向性について、二大政党が議論を戦わせる機会である。2020年の大統領選挙でいえば、トランプ大統領の米国第一主義が経済に与えた影響に有権者が評価を下し、今後の米国の経済政策の方向性を占う契機となるはずだ。

新型コロナウイルスの感染拡大は、そうした常識的な構図に投げ込まれた変化球である。危機への対応を迫られるなかで、米国第一主義に対する評価についても、本稿で論じた政策対応の余地との関連等、新たな視点からの考察が必要とされている。本稿では触れる余裕がなかったが、今回の新型コロナウイルスの感染拡大は、国際的なサプライチェーンのあり方や、危機に強い統治体制のあり方等、様々な論点への波及が想定される。原油安を含めた米国経済への影響が注視されるのはもちろんだが、危機的な状況を脱した後の展開についても、注意深く見守る必要がありそうだ。

### — 注 —

- 1 Tax Cuts and Jobs Act (P.L.115-97).
- 2 Bipartisan Budget Act of 2018 (P.L.115-123)、Bipartisan Budget Act of 2019 (Public Law 116-37).
- 3 Budget Control Act of 2011 (P.L. 112-25).
- 4 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029* (Washington: Government Printing Office, January 2019).
- 5 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act (Public Law 116-113)
- 6 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030* (Washington: Government Printing Office, January 2020).
- 7 Chad P. Bown, *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart* (Washington: Peterson Institute for International Economics, February 2020).
- 8 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028* (Washington: Government Printing Office, April 2018).
- 9 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030* (Washington: Government Printing Office, January 2020).
- 10 Christina D. Romer and David H. Romer, “Fiscal Space and the Aftermath of Financial Crises: How It Matters and Why”, *BPEA Conference Drafts* (Washington: The Brookings Institution, March 2019).
- 11 Aaron Blake, “As Markets Tank over Coronavirus, Trump’s Tanking of His Own Credibility Haunts Him”, *The*

*Washington Post*, March 10, 2020.

- 12 安井明彦「トランプ政権の通商政策と国内政治の変化」『国際問題』第689号（2020年3月）。
- 13 Bicameral Congressional Trade Authority Act of 2019 (H.R.940) 等。
- 14 United States Reciprocal Trade Act (H.R.764).
- 15 Carroll Doherty, Jocelyn Kiley and Bridget Johnson, *Republicans Now Are More Open to the Idea of Expanding Presidential Power* (Washington: Pew Research Center, August 2019).
- 16 Congressional Budget Office, *Projected Changes in the Distribution of Household Income, 2016 to 2021*, December 2019.
- 17 Richard Auxier, Len Burman, Jim Nunns, Ben Page and Jeff Rohaly, *An Updated Analysis of Hillary Clinton's Tax Proposals* (Washington: Tax Policy Center, October 2016). Gordon B. Mermin, Surachai Khitatrakun, Chenxi Lu, Thornton Matheson and Jeffrey Rohaly, *An Analysis of Former Vice President Biden's Tax Proposals* (Washington: Tax Policy Center, March 2020)

## 第9章 トランプ政権にみる大統領の通商権限

梅川 健

### はじめに

アメリカ大統領は通商政策の決定について、どのような権限を持つのだろうか。近年のトランプ大統領による鉄鋼・アルミ製品に対する関税の引き上げや、中国との間での「貿易戦争」を見ると、大統領の権限は強いように思える。他方、オバマ政権時代を思い起こせば、大統領は TPP 交渉に入ることにさえ苦勞していた。このギャップをどのように理解すればよいのだろうか。はたして、通商にまつわる大統領権限は強いのか、弱いのか。

結論を先回りして述べれば、アメリカ大統領は、他国と新しく通商協定を結ぶ際には議会に抑制されるところが大きい。いったん他国との協定が成立した後はその運用について相当の裁量を持つ。つまり、アメリカ大統領の通商権限は、他国との取り決めを設ける段階か、その運用段階かによって大きく異なる。オバマ大統領が TPP 交渉に入るための権限を議会から譲り受けることに苦勞し、トランプ大統領が鉄鋼・アルミ製品の関税引き上げを議会に諮ることなく可能であったのはそのためである。

本稿では、アメリカ大統領と議会の関係が 20 世紀を通してどのように変化してきたのかを概観し、その上で通商権限に焦点をあて、合衆国憲法がどのように定めているのか、20 世紀を通してどのように変化してきたのかを論じる。その後、トランプ政権が通商権限をどのように行使してきたのかを明らかにする。

### 1. 大統領権限の歴史の変遷

アメリカ大統領の権限は、およそ 230 年前に成立した最古の成文憲法典である合衆国憲法によって規定されている。憲法上の大統領権限の規定は変化していないものの、歴史の流れの中で大統領と議会の関係は変化してきた。19 世紀から 20 世紀にかけて、アメリカ政治の重心は議会から大統領へと移り、フランクリン・ローズヴェルトが今日まで続く大統領中心の政治を作り上げた<sup>1</sup>。

ただし、ローズヴェルトの時代と現代では大きく異なる点がある。1930 年代から 70 年代にかけて、大統領と議会は国内的には「大きな政府」という大目標を共有し、対外的には第二次世界大戦と冷戦を共に戦った。両者は時には激しく対立することもあったが、大枠では協調的な関係にあったと言える。

大統領と議会が目的を共有していたこの時代、議会にとっての合理的な方策は、大統領に決定権を委譲することだった。アメリカの政治制度は合衆国憲法の定めるところにより厳格な三権分立制がとられており、いかなるアクターも単独では物事を決定できないように設計された。これは独裁者の登場を防ぐためには効果的な仕組みだったが、権力を分有するアクターが目標を同じくする場合には、決定に時間がかかるという側面が問題視されるようになる。

建国の父祖はあえて「決められない政治」という仕組みを望んだのだが、1930 年代以降、議会から大統領への権限委譲という形で「決められる政治」への転換が図られた。これが、いわゆるニューディールや「偉大な社会」、あるいはリベラル・コンセンサスの時代<sup>2</sup>の政

治である。この政治の仕組みは協調的大統領制とも呼ばれる<sup>3</sup>。

ところが、大統領と議会の長期に渡る蜜月関係は、現代のアメリカ政治的特徴付ける民主党と共和党のイデオロギー的分極化が始まる70年代に終わりを迎える<sup>4</sup>。民主党がリベラルに、共和党が保守の政党へと整序されると、議会内で激しい党派対立が生じるようになり、大統領は議会からの支持を取り付けることが難しくなる。このような中、1972年にウォーターゲート事件が起き、議会は大統領に権限を与えすぎたことを反省し、大統領権限の抑制に乗り出すようになった。議会から、かつてのようには権限が委譲されない中で、人々からの期待を集める大統領がなんとかして政策を実現しようとするのが、今日のアメリカ政治の特徴である。このような政治のしくみは、大統領を単独行動に駆り立てる点を重視し、ユニラテラルな大統領制と呼ぶこともできる<sup>5</sup>。

## 2. 合衆国憲法は通商・関税をどのように定めているか

合衆国憲法は、通商と関税についての権限を、大統領ではなく議会に与えている。合衆国憲法第1条8節1項は関税について、「合衆国の債務を弁済し、共同の防衛および一般の福祉に備えるために、租税、関税、輸入税および消費税を賦課し、徴収する権限」を議会に与えている。さらに、8節3項にて、「諸外国との通商、各州間の通商およびインディアン部族との通商を規制する権限」も議会に与えている。つまるところ、合衆国憲法は大統領に国際貿易について何の権限も与えていない。大統領は、外国政府と通商についての交渉役になることはできても決定権を持たず、あくまでも決定権者は議会であるとされた<sup>6</sup>。

合衆国憲法がこのような仕組みになっている理由は、建国の父祖たちが、通商・関税の決定権を持つ国王が自らの懐具合のためにそれらの権限を濫用した歴史を踏まえたためである。それゆえ、議会が通商・関税について決定権を持つという仕組みが生まれることになった。この仕組みが、今日のアメリカの通商・関税政策のわかりにくさの根本的な原因となっている。

## 3. 20世紀における通商・関税権限の変遷

合衆国憲法は議会に通商と関税の権限を与え、議会は20世紀初頭までのおよそ150年にわたり関税を直接に決定してきたのである。この時代、関税は議員たちの票取引の対象となっていた。それぞれの議員は選出選挙区の産業保護のために高関税を求める。選出選挙区の主要産業が異なる議員たちは、お互いの産業を守るために票を交換し、結果として保護主義的な高関税の体系が作り上げられていった。

1930年に成立したスムート・ホーリー法はこの仕組みの中で生まれた。1929年の大恐慌に対応するために制定されたこの関税法はあらゆる品目について高関税をかけた。この関税法は、その後の世界恐慌の原因となったとも考えられている。スムート・ホーリー法は、選出選挙区の利益を守ろうとする議員たちに関税を直接決定させれば、最終的には保護主義に至るという教訓をアメリカに残した<sup>7</sup>。

この反省の中から、1934年相互通商協定法が制定された。大統領が先頭にたち、それを議会が支えるという協調的大統領制の枠組の中にこの法律は位置づけることができる。相互通商協定法において、議会は大統領に一定の条件のもと、一定の範囲内で関税を引き下げる権限を与えた。大統領は、同法が認める範囲内であれば、議会に諮ることなく、他国

と相互的な関税引き下げを合意することができるようになった。同時に、議会は大統領による交渉に対して異を唱えることはできないとされた。

ただし、この法律によって大統領が通商・関税政策に支配的な地位を築いたわけではなかった。1934年法は時限立法であり、再授權を望む大統領は議会の意図から外れないように他国と交渉する必要があった。時限法の頻繁な更新という形で、議会は大統領に裁量を与えると同時に、その行動をコントロールしようとしたのである<sup>8</sup>。

この仕組みは通商の中心が関税であった時代には機能したものの、1960年代になると問題に直面した。通商交渉において、アンチダンピングや安全性基準といった非関税障壁が議論の俎上に上るようになったのである。非関税障壁については、関税と異なり、何についてどの程度の交渉を認めるかについて事前に法律に書き込むことは難しかった<sup>9</sup>。

そこで、非関税障壁についても対応できるような仕組みが考案された。1974年通商法で定められたファスト・トラック (fast track, 迅速審議手続き) の仕組みである。ファスト・トラックでは、議会は大統領に対して関税と非関税障壁についての交渉権を与える。大統領は授權された交渉権に基づいて他国と協定を結ぶ。大統領は議会に協定案を示し、模擬マークアップと呼ばれる場で議会との折衝を重ねる。その後、大統領は議会に協定案を提出し、議会は協定案に対して承認もしくは不承認の決議を行う。承認の場合には、議会は大統領がとりまとめた協定案に修正を施すことができない。また、不承認の場合には、協定案はそのまま廃案となる<sup>10</sup>。

ファスト・トラックの仕組みでは、議会は事前に広範な交渉権を大統領に与えるが、その内容について最終的に判断する権限を留保する。いわば、議会は後部座席から運転席に座る大統領を操作しようとしているのである。このような仕組みを、一般的に議会拒否権 (legislative veto) と呼ぶ。協調的大統領制での反省から議会在大統領を抑制しようと試みる70年代に、様々な法律分野で導入された仕掛けである。例えば、1973年戦争権限法では大統領による軍隊派遣の後、議会承認が得られなければ撤兵しなければならない、と定められた<sup>11</sup>。1974年通商法は、大統領がアドバンテージを握りすぎているという議会による巻き返しという一連の流れの中に位置づけることができるのである。

ファスト・トラックという名称は、2002年超党派貿易促進権限法 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002) 以降、貿易促進権限 (trade promotion authority) に改められ、現在は2015年貿易促進権限法のものがある。2015年法ではこれまでにない規定が盛り込まれ、議会の権限がより強化された。まず、いかなる議員も米国通商代表部にアクセスし、大統領が交渉中の内容についてブリーフィングを受けることが可能になった。また、従来法では大統領が協定案の情報提供などを怠った場合には、上院と下院がともに手続不承認決議 (Procedural Disapproval Resolution) を可決すれば、迅速審議手続きが適用されなくなると規定されていたが、2015年法からはどちらか一院が協議・法令遵守決議 (Consultation and Compliance Resolution) を可決すれば迅速審議手続きが適用されなくなるとされた<sup>12</sup>。

現在、トランプ大統領が新しく他国と通商協定を結ぼうとすれば、2015年法が適用される。この法律は大統領に他国との通商交渉を認めるものの、従来の法律よりも議会による介入を容易にしておき、大統領に議会の意向を尊重するように方向付けている。大統領が新しく他国と通商協定を結ぶ場合には、大統領には裁量はあるものの、議会が重要な権限

を掌握しているといえる。

#### 4. トランプ大統領はどのような権限を行使しているのか？

それでは、いったん他国と協定が結ばれ、通商関係が生じている場合、大統領にはどのようなことを行う権限があるのだろうか。既存の制定法は、かなり広範な裁量を認めている。ここでは、主要な法律である1962年通商拡大法、1974年通商法、1977年国際緊急経済法に焦点をあてながら、トランプ政権の通商政策を見ることにしたい。

1962年通商拡大法の中でも特に232条がトランプ政権で耳目を集めている。232条は、輸入品が安全保障上の脅威であると商務長官が認識した場合、商務長官は大統領に輸入制限についての提案をし、大統領はその提案を受け入れるか決定すると定める<sup>13</sup>。大統領による関税引き上げを許すこの規定はそもそも、冷戦中に共産主義諸国からのさまざまな輸入を制限するために設けられたものであった。冷戦が終わり30年がたとうとする今でも、有効な法律として合衆国法典に残存しているのである。トランプ政権における鉄鋼製品とアルミ製品についての関税引き上げはこの枠組みの中で行われることになる。

2018年3月8日、トランプ大統領は大統領布告9705号において、「鉄鋼製品の輸入がアメリカの安全保障を脅かしている」とし、1962年貿易拡大法232条に基づいた輸入制限を実施するために、輸入鉄鋼製品に対して25%の追加関税を設定すると宣言した<sup>14</sup>。この布告では、ウィルバー・ロス商務長官からの報告と提案を受け入れて命令するという形式を取った。なお、ロス商務長官は突然、鉄鋼についての報告書を大統領に提出したわけではなく、トランプ大統領は2017年4月の大統領覚書によってロスに鉄鋼製品がアメリカの安全保障にとって脅威となっているかの調査を命じている<sup>15</sup>。就任間もない頃から、安全保障上の脅威の認定による大統領権限の発動に、トランプ政権が注目していたことは強調しておきたい。

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

なお、アルミニウム製品についても同様の内容の布告9704号が出されており、こちらには10%の追加関税をかけると宣言している<sup>16</sup>。2018年には鉄鋼とアルミ製品に対する関税に関する布告が繰り返し出されているが、後に出される布告には特定の国を例外扱いするという規定が盛り込まれている。安全保障上の脅威を認定することによって使用可能となる権限が、他国との通商交渉をめぐるトランプ流の「ディール」に用いられたと言える。

232条の対象として考慮されているのは鉄鋼・アルミ製品だけではない。2018年5月23日には、ロス商務長官は輸入自動車も安全保障上の脅威か調査を開始している。2017年4月の大統領覚書では他に、飛行機、船舶、半導体の調査も示唆している。

さて、同盟国や友好国からの鉄鋼・アルミ製品への高関税設定はそれ自体として重大な出来事だが、ここでの大統領権限の用いられ方もやはり特徴的である。1962年に制定された通商拡大法は、冷戦に対応するための法制であった。ある輸入製品がアメリカの安全保

障にとって脅威だと大統領が認定した場合にはただちにその規制を可能とする。通商拡大法は「安全保障上の脅威」を大統領が認定した場合に、特定の権限行使が可能になるという仕組みである。さらに、この法律は大統領による認定と対応に対して、議会による対抗措置を定めていない。大統領の権限が相当強く設定されていると言えるだろう。

2019年11月15日、アメリカで通商にかかわる係争を担当する国際貿易裁判所 (Court of International Trade) は 232 条による鉄鋼追加関税について、トランプ政権に不利な判決を下した。トランプ大統領は大統領布告 9772 号によって、トルコからの鉄鋼輸入製品に対して 25% の追加関税を賦課したが、これに対してトルコから鉄鋼製品を輸入している Trance Pacific 社がアメリカ政府を提訴した<sup>17</sup>。裁判所は原告の二つの主張を認めた。まず、大統領布告 9772 号は、トルコからの輸入について追加関税を課すことについて正当化しておらず、合衆国憲法修正第 5 条の法の適正手続き違反だという主張である。次に、大統領布告 9772 号による追加関税の賦課が、232 条の定める期日に遅れているという主張である<sup>18</sup>。

国際貿易裁判所は判決の中で、大統領による 232 条の運用を批判した。「232 条は、大統領に国家安全保障上の危機について言及することを求めているだけでなく、その危機を解消するための措置を実行することを求めている」。すなわち、232 条はただ輸入制限のために用いられるのではなく、危機を解消するために用いられなければならないと裁判所は述べているのである。国際貿易裁判所の判決は鉄鋼製品に関するものであったが、232 条の定める手続期限という制限は、日本の自動車に対する輸入制限をかける際にも同様の問題を引き起こす可能性があるものであり、今後のトランプ政権による 232 条の運用を難しくしたのではないかという指摘もある<sup>19</sup>。

1974 年通商法も、やはり現在有効である。201 条と 301 条が有名だろう。201 条では、特定の輸入品がアメリカ産業にとって深刻な打撃になると国際貿易委員会 (USITC, United States International Trade Commission) が判断した場合、大統領には一時的な関税引き上げが認められる。301 条では、協定国が協定内容に違反していると米国通商代表部が判断した場合、協定の停止もしくは輸入制限など、さまざまな制限をかけることができる。協定違反としては例えば、知的財産権の侵害や不公平な輸入慣行などが挙げられる。トランプ政権は中国との関係で 301 条を用いている。

中国に対して 301 条を適用するというアイディアは、突発的なものではなかった。大統領選挙中の 2016 年 6 月 28 日のペンシルヴァニア州での演説を見ると、トランプ陣営は早くもこのアイディアに行き着いていたと思われる。この演説ではトランプは中国との「不公平な貿易」を批判し、「もし中国が違法な行動を改めなければ、私はすべての合法的な大統領権限を用い」、その方法には「1974 年通商法 201 条、301 条、それに 1962 年通商拡大法 232 条も含まれる」と述べている<sup>20</sup>。

1977 年国際緊急経済法も重要である。これは、大統領が国家緊急事態を宣言することによって、特定国家からの輸入を制限できるという法律である。アメリカには多様な緊急事態法制があるが、その一環である。同法は、2019 年にメキシコとの間で発動される直前の状態にまで至った。トランプ大統領は、メキシコ大統領に対して、不法移民の流入に手を打たなければ緊急事態を宣言するという脅しをかけ、メキシコ側から譲歩を引き出すことに成功している<sup>21</sup>。

これらの法律はいずれも冷戦期に大統領に緊急の対応を可能とするために制定されたも



のである。近年では、時代の異なる現代に、冷戦期の権限が必要なのかという声が議会から上がるようになってきている。ただし、仮に議会が党派対立を乗り越えて権限を縮小する法案を通すことができたとしても、大統領には拒否権の行使が可能であるため、そのような法律の制定はおそらく難しいだろう。

## おわりに

本稿では、アメリカの通商政策に存在する二つの位相について論じ、トランプ大統領がどのように通商に関する権限を行使してきたのかを論じた。ここまで見てきたように、大統領が新しく通商協定を他国と結ぼうとする場合、議会は大きな力を持つ。この構造はトランプ政権でも変わってはいない。トランプ政権は議会との交渉が巧みではない政権であり、ここまでの4年間、基本的には大統領が単独で決定できる領分で積極的に活動してきた。

他方で、通商政策にも議会の協力を必要としない領域が存在する。いったん結ばれた協定を変えることなく、既存の法律が大統領に認める権限を行使する場合、議会は大統領の行動をほとんど抑制することができない。トランプ政権が議会との交渉を苦手とし、保護主義的な通商政策を好むという特徴と相まって、トランプ政権の通商政策の重点は議会の介入が難しい既存の権限の利用に置かれることになった。

議会との協調が難航するというのは、1970年代以降のユニラテラルな大統領制にまつわりつく構造的問題である。ここに、大統領と政権の保護主義的性質が重なり、現在のトランプ政権のような既存権限の活用（あるいは濫用）という現象に結びつく。2020年大統領選挙の結果誕生する次の政権が保護主義的・自由貿易主義的であるかは通商政策に重大な変化をもたらすが、どちらにせよ、議会におけるイデオロギー的分極化が沈静化しなければ、他国と新たな協定を結ぶという形で通商政策を前進させることに、大統領はおそらく苦勞することになるだろう。

## — 注 —

- 1 梅川健「大統領権限の変遷」久保文明、阿川尚之、梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界』（日本評論社、2018年）、36-38頁。
- 2 待鳥聡史『アメリカ大統領制の現在：権限の弱さをどう乗り越えるか』（NHK出版、2016年）、73頁。
- 3 梅川健「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」『アメリカ大統領の権限とその限界』、48頁。
- 4 イデオロギー的分極化とは、民主党がリベラルに、共和党が保守の政党へと整序されることを意味する。民主党は従来、南部保守派を構成要素としていたが、1964年公民権法を民主党のリンドン・ジョンソンが成立させるとその支持を失った。この南部白人層の支持は、共和党のリチャード・ニクソンが南部戦略によって取り込んだ。この結果、共和党は保守的な政党に、民主党はリベラルな政党へと変容していった。梅川「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」、50頁。
- 5 同上、51頁。
- 6 Caitlain Devereaux Lewis, “Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties, *CRS Report*, R44707, (2016), 2.
- 7 Harold Hongju Koh, “Congressional Controls on Presidential Trade Policymaking after *I.N.S. v. Chadha*,” *Yale Law School Legal Scholarship Repository* (1986), 1194.
- 8 *Ibid.*, 1196.
- 9 Ian F. Fergusson and Christopher M. Davis, “Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions,” *CRS Report*, R43491 (2019), 2.

- 10 Fergusson and Davis, “Trade Promotion Authority,” *CRS Report*, R43491 (2019), 25.
- 11 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）、53頁。
- 12 Fergusson and Davis, “Trade Promotion Authority,” *CRS Report*, R43491 (2019), 25-27.
- 13 19 U.S. Code § 1862; 商務長官に安全保障上の脅威の有無を尋ねるリクエストは、大統領でなくても、誰でも行うことができる。商務長官はそのようなリクエストがあった場合には必ず調査を実行しなければならないと定められている。
- 14 Donald Trump, “Proclamation 9705 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Steel into the United States,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018, 11625.
- 15 Donald Trump, “Memorandum on Steel Imports and Threats to National Security,” April 20, 2017. <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700259/pdf/DCPD-201700259.pdf>>.
- 16 Donald Trump, “Proclamation 9758 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Aluminum into the United States,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018, 11619.
- 17 Transpacific Steel LLC v. United States, No. 19-00009 (Ct. Int'l Trade 2019) <<https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/19-142.pdf>>.
- 18 Ibid., 6-10.
- 19 滝井光夫「不可能になった232条による自動車輸入規制」2019年12月5日。 <<http://www.iti.or.jp/flash446.htm>>.
- 20 Full Transcript: Donald Trump’s Jobs Plan Speech,” *Politico*, June 28, 2016 <<https://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891>>.
- 21 “Escalating U.S. Tariffs: Timeline,” *CRS Insight*, IN10943 (2019).



## 第10章 さらに顕著になった「危機に瀕するアメリカのメディア」現象

前嶋 和弘

### はじめに

発足から4年目を迎えたトランプ政権の様々な功罪が論じられる中でも、政治とメディアとの関係は前の諸政権とは比べものにならないほど、変化したといえる。アメリカの政治報道をめぐる環境の劣化は過去にも進んでいたが、トランプ政権で一気に進んだ。今やアメリカの政治報道は「危機に瀕した」といっても過言ではない。

本稿では「フェイクニュース現象」「危機に瀕するアメリカのメディア」「『メディアを中心に動く政治』という規範、そしてその揺らぎ」「アメリカの政治過程におけるメディアの今後」という3点について論じる。

### 1. 「フェイクニュース現象」という病巣

トランプ政権時代のメディアとの関係を最も端的に表すのが、「フェイクニュース現象」という言葉であろう。

フェイクニュースとは本当の「間違い (misinformation)」だけを意味しているわけではない。トランプ政権の場合、自分にとって納得のいかない、不都合な情報に対して、「嘘」という「意図的な政治 PR 情報 (disinformation)」のことを強く意識し、この言葉を使っている。自分に対して厳しい態度のメディアをたたく常套句だ。トランプ氏の当選以来、この言葉はアメリカだけでなく、世界に流布し続けている。

ただ、効果的に流布させるにはそれなりの条件がある。その条件は2つある。まず、政治的な立場をもっている受け取り手が数多く存在し、世論操作のための「政治 PR 情報」が広く受け入れられやすい状況になっている点である。後述する「政治的分極化 (political polarization)」がトランプ政権になってますます進んでいるアメリカはまさにこの世論的な分断の土壌が成立している。

もう1つの条件は、技術的な変化である。ここ20年間アメリカで顕著になっているのが、政治的な偏りも少なくないケーブルニュースの情報とソーシャルメディアが融合している現状である。どちらも相互に作用し、情報拡散とそれを基にした一種のコミュニティ形成が行われている。

特に、ソーシャルメディアの技術発展は開発者の意図しない状況をも生み出している。いわゆる「フィルターバブル (filter bubble) 現象」である。検索サイトやソーシャルメディアの広告に代表されるように、インターネットでの情報は利用者それぞれに合わせたパーソナル化のフィルターがかかっている。利用者に合わせて情報の提供手段である「アルゴリズム (algorism)」が情報をパーソナル化のフィルターにかけ続ける。その結果、利用者はさらに自分の興味関心に合うものだけに囲まれていく。

こうして、ソーシャルメディアの利用が深化すればするほど、各ユーザーが見たいものを選択し、見たくないような情報を排除していくフィルターのために、自分が見たい情報しか見えなくなる状況に陥っている。まるで「泡」(バブル)の中に包まれたように、特

定の傾向を持つ情報だけに囲まれ、それには合致しない傾向を持つ情報は遮断されている。この「フィルターバブル現象」が「政治 PR 情報」が広がってしまう温床になっている。

通常のメディアでも「見たいものを見て、見たくないものを除外する」という利用者にはある種の心理傾向がみられる。この傾向をこれまでのメディア研究では「選択的接触 (selective exposure)」と呼んだ。ただ、現在の場合、自分で選択するのではなく、アルゴリズムに選ばれた情報に囲まれてしまっている。能動性は少なく、さらに圧倒的な情報の中で特定の情報に囲まれてしまう情報分断の傾向が構造化しているといえる。

その構造の中で、自分にとって「納得のいかない、不都合な情報=フェイク」と認識されていく。「政治的分極化」と「フィルターバブル現象」がトランプ政権の「意図的な政治 PR 情報」の流布である「フェイクニュース」現象を支えている。

フェイクニュースの社会的影響については、「フィルターバブル」の当然な帰結として、より情報が「たこつぼ化」していくことが挙げられる。民主主義国家においては、事実に基づいて議論をすることが前提になっている。見解の対立があること自体は悪いことではないが、そもそも事実の認識についてあまりにも食い違いがあると対話すら不可能になる。

その対立をめぐって事実ではない情報も飛び交い、その結果、「是か非か」といった極論の中、話し合いができずに妥協ができなくなる、中道的な意見がより少なくなっていく傾向も顕著となってしまふ。事実ではない「政治 PR 情報」も飛び交い、アメリカの政治的分極化の傾向が一層加速化する。

2016年の大統領選挙では、選挙直前には、主要メディアの選挙ニュースよりも、偽の選挙ニュースの方がフェイスブックで多くのエンゲージメントを獲得していたことが分かっている<sup>1</sup>。フェイクニュースの研究をしたオルコットとゲンツコウによると、選挙前3カ月間で、トランプ氏に有利とみられる115のフェイクニュースが約3,000万回もシェアされたほか、クリントン氏に有利とみられる41のフェイクニュースのシェアも約800万回あったという<sup>2</sup>。

そもそも、「フェイクニュース」を信じ拡散しやすいのは、やはり、自分で情報を検証したり、情報を疑ったりということが、教育の中で身に付いていない層とみることができる<sup>3</sup>。ポピュリズム的な言説になびきやすい層であろう。

このように分かりやすいが実現が難しい主張が全面に出てしまう中、解決すべきことがなかなか進まず、社会に対する不満は保守派もリベラル派も高まってしまふ。情報の質が落ちることで政治が達成できる政策の質も落ちてしまふ。

現在のアメリカの状況はこの悪循環に完全にはまってしまっている。誤解を恐れずに言えば、アメリカの現在の言論の分離的状況は南北戦争状況と同じである。議会の分断状況を見ても、それを裏付けることができる<sup>4</sup>。昔は武器を持って戦ったが、今はネット上で相手を罵倒するような状況が進んでいる。

そして解決策はなかなかみえない。というのもアルゴリズムという技術の問題でもあるためだ。何らかの外部の存在（例えば政府規制）が主観的判断でアルゴリズムを強制的に変えてしまうことは、情報統制に等しい。実際にアルゴリズムが変えられ、インターネットの検索サイトが提供する情報が異なってしまうという世界は「表現の自由」を重視するアメリカ社会では考えにくい。表現の自由が手厚く保障されていることから、対策に対しても慎重な姿勢にならざるを得ない。

解決策の1つである、いわゆる「ファクトチェック」のような、規制当局ではなく、第三者が内容を監視する点も有効とは言いにくい。アメリカの場合、ファクトチェックをする機関が中立ではないと指摘されることが非常に多い。特に、利益団体などと一体化した機関もあり、色がついてしまう可能性がある<sup>5</sup>。

既に画面や映像などを加工する技術は広がっている。複雑なものは「ディープフェイク」、簡単なものは「チープフェイク」といわれているが、それを確認するための労力も余分にかかる。さらに、今後、技術的にはますます巧妙になっていくと考えられており、真偽の監視は常に十分ではない。

さらに複雑であるのが、アメリカが「表現の自由」を重視するがゆえに、他国からの意図的な「政治PR情報」が流布してしまうという問題であろう。その結果、アメリカの民主主義を損なうだけでなく、安全保障にとっても大きなマイナスとなる。

代表的なものが、ロシアからの介入である。2016年のアメリカ大統領選の際にロシアが各種の偽情報を拡散したことはその後の調査で明らかになっていった。その後も、アメリカの政治を混乱させるために意図的に選挙への介入を続けている。2020年選挙でもサンダース陣営を支持する各種工作を行っていることが明らかになっている。

外国の放送局に対して、アメリカは比較的容易に放送免許を与えることも少なくない。例えば、ロシアのRTや中国のCGTNなど「外国の放送」が合法的にケーブルテレビや衛星放送のチャンネルの1つとして入り込んでいる。また、地上波の免許を持って放送されているケースもある。例えば、「ラジオ・スプートニク」がカンザスシティで放送されることになり、プロパガンダに対する警戒感も広がっている<sup>6</sup>。

「フェイクニュース」の問題は上述のように政治的分極化と表裏一体の部分も側面もある。政治的な知識やメディアリテラシーを高めるといった根本的な課題もある。表現の自由に留意しつつも、個人がフェイクニュースを見破り拡散させないようにすべきなのだが、それがアメリカの社会で定着していくには時間がかかるであろう。

規制が難しい分、政治的分極化もトランプ政権時代のみの問題ではなく、かなり長期化する可能性もある。

## 2. 常態化する分極化とメディア

トランプ政権が発足して2020年1月で4年目に入り、「味方のメディア」と「敵のメディア」と峻別が続いている。「味方」の媒体の中で、「敵」を「フェイクニュース」と攻撃することに他ならない。徹底的にたたき相手には「敵のメディア」だけでなく、政権に批判的な政治家や識者も含まれるのは言うまでもない。自分の反対勢力に対するこの劇場的な大立ち回りの日常化こそ、トランプ政権のこれまでの象徴ともいえる。

その背景にあるのが、いうまでもなく、政治的分極化である。アメリカではここ20年間で世論が大きく保守とリベラルの左右に分かれる分極化現象が極めて深刻になっている。国民世論が左右に分かれているこの現象は近年、そのペースが極めて速くなっており、トランプ大統領に対しても、アンチ・トランプとトランプ応援団が激しく対立しているように、現在はアメリカ政治がかつて経験したことがないレベルの政党間の対立激化が深刻化している。

国民の分断がどれほどなのかは、大統領の支持・不支持の傾向をみれば明らかである。

世論調査会社のギャラップが2020年3月3日から12日にかけて行った調査の場合、トランプ大統領の支持率は44%で、不支持率は過半数を超える52%となっている<sup>7</sup>。しかし、党派別にみると、状況は全く異なってみえる。同じ調査では「共和党支持者である」とする人の場合、「トランプ氏を支持する」としたのは91%と極めて高い。これに対し、「民主党支持者である」とする層の中で「トランプ氏を支持する」と答えた人は7%で、84ポイントも差がある。「共和党支持者」と「民主党支持者」のトランプ大統領への評価は2年以上たってもほとんど変わっていない。

保守とリベラル（あるいは共和党と民主党）の支持の数は均衡状況である。アメリカ国民は政党でいえば「共和党支持」「民主党支持」「無党派」とそれぞれほぼ3分の1ずつに分かれているが、「無党派」はその3分の1ずつが「共和党寄り」「民主党寄り」であり、本当の無党派はほとんどいない。この「共和党寄り」「民主党寄り」を合わせれば、いまちょうど国民が大きく二つに割れる中、固定化されつつある。政治的分極化が進む中、議会内ではイデオロギー的凝集度が強くなった。政党間の対立激化の過程で、アメリカ政治のアクターが「大統領とその政党」対「対立党」という議院内閣制と同じ構造になりつつある。

政治情報については、規制緩和の影響もあって、アメリカのメディアはこの世論の分断という変化に合わせながら、左右の政治的イデオロギーにその報道を呼応させるようにしていった。真実は1つであるはずなのに、メディア自身も分極化し、保守向けの政治情報、リベラル向けの政治情報が提供されるようになってしまっている。保守のFOXNEWSとリベラルのMSNBCでは、例えばオバマケアの評価について正反対のように分かれている。真実であるかどうかより、いかに自分の「顧客」（視聴者）にとって受け入れられやすいかが報道の基準になっているかのようである。

ピューリサーチセンターの調査によると、共和党支持者に最も信頼されている情報源がFOXNEWSであり、約3分の2（65%）が「信頼している」と回答している。これに対し、民主党支持者の間で最も信頼されている情報源がCNNである（67%が「信頼している」と回答）。さらに共和党支持者にしる、民主党支持者にしる、穏健派（moderate）層を抜くとその差はさらに多くなる。例えば、共和党支持者のうち、保守層についてはニューヨークタイムズを信頼しているのは10%だが、リベラルな民主党支持者については66%が信頼している<sup>8</sup>。

この世論の分断を背景にして、トランプ大統領は「敵のメディア」の筆頭格であるニューヨークタイムズたたきを続けてきた。その代表的な例が2020年2月末に起こした訴訟である。この訴訟は、2017年3月に掲載された記事に対して、「名誉毀損」で提訴したものである。

この訴訟は、ニューヨークタイムズがトランプ大統領のロシア疑惑についてまとめた論説（Op-ed）に対するものであり、具体的には、ニューヨークタイムズは、トランプ陣営に対する「悪意」があり、過去60年一貫して民主党候補を支持してきたとし、モラー報告書（19年4月）が出る直前の3月にこの記事を出した点も問題であると主張している。

この訴訟については「トランプ政権発足後、メディアを相手にした初めての訴訟」という意味では重要だが、モラー報告書は「共謀を立証するには証拠不十分」という結論だった点を考えても、かなり無理筋の主張ではある。ただ、それ以上に支持者へのアピールの側面が強い。

### 3. 2020年大統領選挙とメディア

トランプ大統領の再選をかけた戦いが過熱していく中、再度アメリカのメディアに対する2020年大統領選挙での状況を確認してみたい。

#### (1) 「フェイク」の日常化

上述のように「ディープフェイク」「チープフェイク」などの動画や写真の加工が容易になるとともに、「フェイク」の日常化がさらに進んでいる。

2020年大統領選挙民主党予備選に関連して、2020年3月7日にホワイトハウスのソーシャルメディア担当のダン・スカビーノがツイッターに投稿した民主党のバイデン前副大統領が話している様子の動画が加工されていたとして、大きな話題となった。

この動画ではバイデンが演説で言葉に詰まり、「我々はトランプ氏を再選させることしかできない」と述べた場面がアップロードされている<sup>9</sup>。その上にはトランプ大統領がバイデンを指して使う「スリーピー・ジョー（眠たいジョー）」の言葉も添えてあった。

しかし、実際にはバイデンはこの言葉に続いて、「円になって銃撃戦をやったところで。前向きな選挙戦にしなければ」と語っており、発言は「民主党の内部で争い続けると、トランプ氏を利するだけだ」と訴える内容だった。

このツイートに対し、ツイッターは3月8日、トランプ大統領の関係者が投稿した動画について「改変されたメディア (“manipulated media”）」と警告をつけた。しかし、その警告はその後すぐに何らかの理由で取り外されている。

いずれにしろ、既に大きく拡散した後の対応であったため、「焼け石に水」とみるのか「やることに意義がある」とみるのか見方は分かれる<sup>10</sup>。

#### 画像



スカビーノがツイッターに投稿した民主党のバイデン前副大統領が話している様子の動画、日本時間3月9日の左側のものには“manipulated media”という警告がついている。右側は3月10日版

#### (2) 練りこんだ「総力戦」

トランプ大統領はおそらく過去のどの大統領よりも自分がどのように映っているかを意



識しながら、政策や選挙戦を行っている。特に共和党支持者からの視線については常に強く意識している。それはソーシャルメディアの利用もそうだが、例えば「無料メディア」である通常の報道を徹底的に活用しながら自己PRを続けている。典型的なものが、選挙集会のタイミングである。意識してアイオワ、ニューハンプシャー、ネバダなどの各州での民主党の集会に合わせて、集会そのものを行っている。参加者は多くはなくても「メディアイベント」というイメージ拡散装置であり、民主党への報道が少なくなるように意図して行っているはずである。

2016年選挙では、ペンシルバニア州やミシガン州などのラストベルトやフロリダ州などの激戦州で勝利し、選挙人投票ではトランプ氏は勝ち抜いたものの、一般投票では全米総計で300万票もクリントン氏に大きく及ばなかった。この奇跡に近い勝利を繰り返すのはそもそもかなり困難であり、それもあって、トランプ大統領については練りこんだ「総力戦」を行わないといけない必然性がある。

トランプ陣営は大統領就任当日の2017年1月20日に再選出馬手続きを連邦選挙委員会に終えている<sup>11</sup>。出馬手続きをすることで、公式サイトなどを通じた早期の献金集めが可能となるだけでなく、支持者を前にした選挙集会も行うことができる。さらに、有権者データ集めも可能である。現職大統領が出馬手続きをするのは多くが就任3年目あたりであり、筆者の知る限り、就任当日に再選出馬手続きを行った大統領はトランプしかいない。

ウェブ献金などで一気に時代を変えたオバマ氏の2008年選挙以来、アメリカの選挙はデータの時代になった。「選挙マーケティング」の最近のポイントがビッグデータの分析であり、献金者や集会に集まる人たちの年齢、性別、職業、住所などの属性を聞くことで、選挙戦略を組み立てていく。オバマ氏の2回の選挙で集めた各種データは政党全国委員会が受け継いだ点で民主党はデータの戦いで、圧倒的に有利だった。

データ戦で有利な戦いを行うクリントン側に対し、データの不正使用で今はすでに廃業した「ケンブリッジ・アナリティカ」という企業などと契約し、トランプ陣営は必死に対抗する。しかし、結局はデータよりも、どちらかといえば、トランプは自分のテレビ界で培った人々を熱狂させる演説で何とか勝利をもぎ取ったといえる。

ただ、2020年には、現職であることで優位に、いち早く選挙戦を展開することでデータ集めも進めており、献金にしろ、集会にしろ、様々な機会を使ってデータを蓄積していった。

これだけ選挙を意識している大統領は過去にいないかもしれない。早めに再選出馬手続きをすることで、トランプお得意の支持者を前にした選挙集会も行うことができる。ただ、それだけではない。何と云っても、苦勞をして何とか対抗の民主党候補のヒラリー・クリントンを破った2016年の反省から、少しでも早く選挙対策を進めたかったのが本音だろう。データの戦いにおけるその選挙対策の中でもトランプ氏が重視したのは有権者データ集めである。

### (3) 民主党支持者の中でのメディア利用の差異

2020年民主党予備選の中で、顕在化しているのが、民主党支持者の中でのメディア利用の差異である。2019年10月末から11月にかけて行われたピューリサーチセンターの調査によると、民主党支持者の中で、人種で利用するメディアが異なる結果となっている。例えば白人の場合、FOXNEWSを政治および選挙のニュースの情報ソースとしているのは

17%にとどまるのに対し、アフリカ系は36%、ヒスパニック系も31%とほぼ倍の数となっている（以下いずれも複数回答可）。また、白人はニューヨークタイムズ、ワシントンポスト、NPRについて、それぞれ39%、32%、43%がソースとして利用しているのに対し、アフリカ系は12%、13%、10%と3分の1程度だった。ヒスパニック系についても23%、20%、13%にとどまっていた。一方で、アフリカ系はNBC、ABC、CBSの3大ネットワークのニュースを情報源としている割合が白人よりも多かった。例えばABCの場合、アフリカ系は53%だったのに対し、白人は35%だった。ヒスパニック系はアフリカ系と白人よりも3大ネットワークのニュースを情報源に挙げる数は限られていた（例えば、ABCの場合、ヒスパニック系は31%だった）<sup>12</sup>。

この違いについての理由についての分析まではピューリサーチセンターは行ってはいないが、筆者が想像するに、新聞や電子版の購読料と所得との相関や、「分かりやすさ」などと教育レベルの相関などが考えられる。

一方で同調査では候補者に関する2020年の選挙のニュースを民主党がどれだけ熱心に追っているかについても、人種のばらつきがあることを明らかにしている。「熱心に追っている」と答える層は、アフリカ系よりも白人の方が多かった<sup>13</sup>。

ただ、そもそも共和党と民主党それぞれの支持者の情報ソースの差はもちろん大きい。同じ調査で、ピューリサーチセンターが分類するところの「左寄りの聴衆を持つ情報ソース」のみから情報を得ている民主党支持者は20%、「右寄りの聴衆を持つ情報ソース」のみから情報を得ている共和党支持者は18%だった<sup>14</sup>。上述のフィルターバブル的な現象（ピューリサーチセンターは「メディアバブル」という言葉を好んで使っている）がさらに顕著になっているといえる。

さらに政治ニュースについての解釈も党派的に異なる傾向にある。2020年2月から3月にかけて行われたピューリサーチセンターの別の調査によると、共和党支持者の55%は「過去数週間のニュースはトランプ大統領にとって非常にまたは大部分が良かった」とみているが、民主党支持者の57%は「非常にまたは大部分が悪かった」とみている。ちょうど予備選序盤と重なる時期だが、コロナウイルスに対する懸念が米国で拡大する直前であり、その後の調査の結果でさらに党派的な見方が異なってくるかもしれない。いずれにしろ、情報ソースが異なるため、同じ政治社会状況が全く異なってみえてしまうという現象が明らかである。

#### 4. 危機に瀕するアメリカのメディア

フェイクニュースと分極化の中、メディアに対する信頼度すら分極化しているという現象は引き続き顕著である。例年秋に行われているギャラップのメディアへの信頼についての2019年9月の調査結果によると、「新聞やテレビ、ラジオなどのメディアを信頼するか」という質問に対して、「十分信頼する」「信頼する」と答えた国民は全体では41%であり、16年調査の32%よりは上がっているが、17年調査の45%よりは低い。ただ、支持政党で大きく異なっており、民主党支持者の中では69%だったが、共和党支持者の中では15%と54%もの差があった（前年も55%の差だった。民主党支持者76%、共和党支持者21%）。

民主党支持者と共和党支持者の間での報道機関に対する信頼度の差が非常に大きい<sup>15</sup>。

現在のような党派性を含んだギャラップのメディアに対する信頼度の調査は1997年から2006年を除き毎年行われている。1997年の前には1972年、74年、76年に行われており、党派別ではなかったが全体では「とても信頼する」「信頼する」と答えた国民は、それぞれ68%、69%、72%だった<sup>16</sup>。当時はウォーターゲート事件の前後であり、メディア信頼度が極めて高かったといえるが、現在とは隔世の感がある。

ただ、興味深いのは、ソーシャルメディアサイトへの不信は党派性を超えている点である。例えば、フェイスブックとツイッターの場合、共和党支持者の62%、51%、民主党支持者の59%、46%がそれぞれについて不信感を持っている。ただ、全体として、アメリカの成人の18%がソーシャルメディアを政治の情報源としており、この数字は次第に大きくなりつつある<sup>17</sup>。

そもそも「不信」の1つの原因は、やはりケーブルニュースやインターネットなどから絶えずあふれるように送り付けられる情報の量にもあるかもしれない。上述のピューリサーチセンターの調査によると、アメリカ人の約3分の2である66%は「ニュースに疲れている」と回答している(前年18年の調査でも68%を記録している)<sup>18</sup>。「ニュース疲れ(news fatigue)」という言葉が一種のキーワードとして定着しつつあるといえる。

分極化の中、ニュースに疲れた国民は、政治や選挙ニュースについて他者と話し合うことを止めてしまう。同じ調査では45%が、「直接またはオンラインでの発言で誰かと政治ニュースや選挙ニュースについて話すことをやめた」と指摘している<sup>19</sup>。

人々の代表でもある報道機関との関係は民主主義の健全性を図る意味で重要だが、フェイクニュースの問題からメディアへの信頼などを合わせてみると、2020年現在のアメリカの政治とメディアとの関係はやはり危機的である。ファクトチェックをする側にも政治的な意思が入り込むといった現実を考えると、なかなか改善点はない。私たち有権者がメディアリテラシーを高めていくほか有効な対策はないのだろう。そう思うと、ディストピア的な状況が当面は続いていくのかもしれない。

## — 注 —

- 1 <https://www.buzzfeed.com/jp/bfjapan/fakenews-facebook> (2020年3月10日閲覧)。  
「エンゲージメント」とは「いいね」などのリアクションやシェア、コメントの合計数を意味する。
- 2 Allcott, Hunt and Matthew Gentzkow (2017). Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 211-36.
- 3 アメリカではなく日本のデータではあるが、国際大学グローバルコミュニケーションセンターのInnovation Nippon プロジェクトが6000人を対象に行ったアンケート調査の分析もこれを裏付けている。Innovation Nippon『日本におけるフェイクニュースの実態と対処策』国際大学グローバルコミュニケーションセンター(2020年3月)。この調査では、筆者も識者聞き取り調査の対象となっている。この調査では、メディアリテラシーの関連とみられるが「インターネットの経歴」がフェイクニュース拡散には負の相関があった。また、「子どもの有無」が正の相関があった。フェイクニュースについても、子どもへの影響を気にして反応しやすくなっているとみられている。一方で、年齢については、有意な相関がみられなかった。単純に人生経験が少ないからフェイクニュースを信じて拡散しやすくなる、といったような傾向はなく、メディア利用時間やリテラシーをコントロールすると年齢は有意でなくなっている点は興味深い。
- 4 <https://news.usc.edu/110124/political-polarization-at-its-worst-since-the-civil-war-2/> (2020年3月10日閲覧)。
- 5 例えば、前嶋和弘『アメリカ政治とメディア』(2011)北樹出版、第2章

- 6 <https://www.cbsnews.com/news/russias-radio-sputnik-kremlin-funded-kansas-city-missouri-2020-02-17/> (2020年3月10日閲覧)。
- 7 <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx> (2020年3月19日にアクセス)
- 8 <https://www.journalism.org/2020/01/24/u-s-media-polarization-and-the-2020-election-a-nation-divided/> (2020年3月9日に閲覧)
- 9 <https://twitter.com/DanScavino/status/1236461268594294785> (2020年3月9日、および10日に閲覧)
- 10 <https://www.nytimes.com/2020/03/09/technology/manipulated-biden-video-trump.html> (2020年3月19日に閲覧)
- 11 連邦選挙委員会に提出した書類の内容は次の通り。<https://docquery.fec.gov/cgi-bin/forms/C00580100/1140225/> および <https://docquery.fec.gov/cgi-bin/forms/C00580100/1140262/> (2020年3月1日閲覧)。また下記も参照。<https://theweek.com/speedreads/676391/president-trump-already-filed-reelection-thats-not-normal> (2020年3月1日閲覧)。
- 12 <https://www.journalism.org/2020/03/11/black-and-white-democrats-differ-in-their-media-diets-assessments-of-primaries/> (2020年3月13日参照)
- 13 同
- 14 <https://www.journalism.org/2020/03/04/about-one-fifth-of-democrats-and-republicans-get-political-news-in-a-kind-of-media-bubble/> (2020年3月10日閲覧)。
- 15 <https://news.gallup.com/poll/267047/americans-trust-mass-media-edges-down.aspx> (2020年3月10日に閲覧)
- 16 <http://news.gallup.com/poll/143273/trust-mass-media-pdf.aspx> (2020年2月1日に閲覧)
- 17 <https://www.journalism.org/2020/01/29/an-oasis-of-bipartisanship-republicans-and-democrats-distrust-social-media-sites-for-political-and-election-news/> (2020年3月10日に閲覧)
- 18 <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/26/almost-seven-in-ten-americans-have-news-fatigue-more-among-republicans/> (2020年3月10日に閲覧)
- 19 <https://www.journalism.org/2020/02/05/a-sore-subject-almost-half-of-americans-have-stopped-talking-politics-with-someone/> (2020年3月10日に閲覧)



## 総論 トランプ政権3年間の軌跡 —イデオロギー的分極化と収れん

久保 文明

### 1. 内政

#### (1) 正面から対立する2つの評価

トランプ大統領については真正面から対立する2つの評価が存在する。

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

これに真っ向から対立する見方も存在する。トランプ大統領は連邦最高裁判所判事としてニール・ゴサッチとブレット・カバノーを成功裏に指名したのみならず、多数の保守派下級審判事も任命して、司法部を長期にわたって保守派の牙城とすることに成功した。さらに、多くの規制緩和と大減税という成果をあげた。

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

#### (2) 異なる対立軸の存在—分極化と収れん

ギャラップ社の世論調査によると、トランプ大統領の支持率は2020年に入って、トランプ大統領としては最高値である49%を記録した(その後47%程度で推移)(3月14日現在)。民主党支持者に限るとその数字は7%となる。それに対して共和党支持者は94%が大統領を支持している(無党派の人々の支持率は42%)。まさにアメリカにおけるイデオロギーと政党による分断状況の象徴かつその反映である。ただし、オバマ前大統領の支持率についても、民主党が80%以上の支持率で支え、共和党の支持率は一桁という状況であったので、このような分断状況そのものについては、トランプ大統領だけが特異な現象を提示しているわけではない。

トランプ大統領の支持率の特徴の一つは、かなり狭い範囲でしか上下動を示していないことであろう。ギャラップ世論調査では、最低で35%、最高で49%となっている。例えばオバマ前大統領は就任当初70%近くの支持率を享受していたし、ジョージ・W・ブッシュ元大統領は2001年9・11同時多発テロ事件直後には90%近くの支持率を記録した一方で、2005年に襲来したハリケーン・カトリーナの対応に失敗した後に30%を切る低い数字も出している。

トランプ大統領の支持率については、おおよそ40%台前半で推移してきたため、とくに

それがあまり下がらないことを捉えて、「岩盤のような支持基盤が存在する」と表現されることが多い。それに対して、就任以来経済が基本的に良好であるにもかかわらず、支持率があまり上がらないことについても、説明が必要であろう。

そもそも、トランプ大統領には通常「ハネムーン・ピリオド」などと呼ばれる、就任直後の高い支持率を得ることができる期間が存在せず、当初から50%を切る低い支持率から出発した。そして、その後も、好調な経済にもかかわらず、支持率は特段には上昇せず、ほぼ同じ水準に留まって来た。

注目すべき点として、一つは、今後仮にアメリカ経済がすぐに回復したとして、トランプ大統領の支持率が最終的には同様に上がっていくのかどうかである。もう一点は、逆にコロナ・ウイルス問題などで悪影響を受け、経済が落ち込んだ時、トランプ大統領の支持率はどのような影響を受けるのであろうか、であろう。

なお、トランプ大統領をめぐるのは、既存の保守・リベラルの軸と異なる対立軸も存在する。それはワシントンあるいはサンフランシスコなどに住む政治・経済・文化における高学歴エリートと、ラストベルトや南部農村部に住む非エリートの間の対立である。一部のエリートの共和党支持層も、トランプ大統領の人種偏見を煽りかねない発言や保護貿易主義的な政策については批判的である。自由貿易主義と国際主義を支持する共和党系外交・安全保障専門家はその一つのグループであり、高学歴で比較的裕福な白人女性有権者ももう一つの類型であろう。

トランプ時代においては、アイデンティティを軸とした分極化がこれまで以上に進んだといえよう。学歴があまり高くない（典型的には高卒の）白人は強くトランプ大統領に惹かれた一方で、高学歴の白人女性や少数派の人種・民族に属する人々は、むしろトランプ大統領から離れる、あるいはその言動に反発する傾向が強い。

ただし、トランプ政権期には、政策レベルでみると興味深い収れんが起きていることにも注意する必要がある。

たとえば、保護貿易主義の高まりである。共和党のトランプ政権の下でTPP（環太平洋経済連携協定）からアメリカが離脱し、NAFTA（北米自由貿易協定）を改訂して、これまでよりアメリカに有利なUSMCA（アメリカ・メキシコ・カナダ協定）とした。そしてEU、日本、中国などに対して一方的な制裁関税を課した。これらの政策に関しては、民主党も部分的に賛成できると推測される。少なくとも、共和党政権がこれまでの自由貿易協定に対する前向きな態度を撤回したことの歴史的重要性は大きい。イデオロギー的収れんの一つの事例といえよう。

トランプ政権によって示されている対外介入への消極姿勢もまた、その例である。トランプ大統領は選挙戦時から就任3年目に至るまで、しばしばNATO離脱、日米安全保障条約廃棄、米軍のシリア撤退、朝鮮半島撤退、そしてアフガニスタン撤退を語ってきた（あるいはそのように報道されてきた）。実際、シリアからは部分的に撤退した。国際派エリートのコンセンサスに抵抗し、アフガニスタン戦争とイラク戦争に批判的で厭戦気分の強い世論にアピールしようとするトランプ大統領の姿勢は、これまで共和党のごく一部（ブキャナン派とリバタリアン）と民主党左派・反戦派に支持されていたものの、現在はこれまで以上の広がりを見せている。ワシントンに2019年に新設された「責任ある国家経営のためのクインジー研究所」(Quincy Institute for Responsible Statecraft)は、新しい孤立主義を象

徴するシンクタンクであろう。

トランプ大統領は国内政治においても、たとえばインフラ投資について基本的には前向きであり、原則において民主党と一致する部分が多い（ただし、各論では、大都市での大型公共事業を求める民主党と、環境規制の緩和を求める共和党の相違は残る）。

最近のアメリカにおいてもっとも原理主義的な保守主義（すなわち小さな政府主義）においては、自由貿易主義、徹底的な歳出削減、減税、そして規制緩和を要求していた。茶会党支持者にはその傾向が強く、たとえば銀行救済・景気刺激策・オバマケアのすべてに断固反対した。しかしながら、トランプ大統領と彼を支持する共和党員は、このような原理主義的立場を必ずしも取らない。彼らはむしろ、労働者層に対する一定の支援は必要であり、連邦政府はそこにおいて一定の役割を果たすべきであると考えている。具体的には、低所得労働者に賃金補助を提供する、職業訓練支援を強化する、有給産休制度を導入することなどが提案されている。さらに低所得地域への投資に優遇税制を適用する、あるいは一時評判が悪かった輸出入銀行を活用することなども、言及されている。これらはすべて、絶対的なリバタリアニズムからの脱却、保守主義思想の軟化を示唆している。強調点はある程度異なるものの、マルコ・ルビオ上院議員（フロリダ州）、ジョシュ・ホーリー上院議員（ミズーリ州）、ニッキー・ヘイリー前国連大使らが、この流れに属する。

要するに、トランプ大統領に触発されて、小さな政府主義を金科玉条にしていた保守主義に変化が起り、民主党的思想への歩み寄り、ある意味でイデオロギー的な取れんが起きている。

2016 年の大統領選挙においてトランプ候補はラストベルトの白人労働者層で爆発的な集票力を示したが、そこでもインフラ投資、自由貿易反対、イラク・アフガニスタン戦争への反対、不法移民への強硬な態度を表明していた。一部はアイデンティティ・ポリティックスの点で分極化を加速する立場であるが、むしろイデオロギー的な取れんを示す部分もある。この側面にも十分注目すべきであろう。

### (3) 大統領弾劾

これにもう一つ、トランプ大統領特有の問題として、ロシアとの関係、あるいは司法妨害をめぐって FBI による大統領周辺に対する捜査が進行しており、なおかつ大統領がかなり露骨にこの捜査に対して敵意を示したことである。それはしばしば公私の発言において、あるいはツイートにおいて、示されてきた。トランプ大統領については、イデオロギー、政策、さらには価値観を超えて、大統領としての適格性そのものへの疑念が抱かれていることが大きな特徴である。

周知のように、FBI による捜査は最終的にやや迫力に欠ける報告書の提出で幕を閉じた（2019 年 4 月）。結局、民主党も、これだけでは大統領弾劾に着手することは不可能と判断した。言うまでもなく、その前提として、2018 年 11 月の中間選挙において、民主党が下院で多数党の座を奪還しながらも、上院では共和党が多数党に留まったことが重要である。弾劾および弾劾裁判の行方に対して、この中間選挙の結果が強い影響を及ぼしていたことは言うまでもない。

その後、周知のように、ウクライナ疑惑が発覚して、ロシア疑惑以上の大問題となった。下院の民主党指導部は若手の弾劾論を抑えることができず、上院で有罪判決を勝ち取る勝



算があるわけでもないにもかかわらず弾劾決議可決に突き進み、たしかに下院では可決されたものの、上院では結局有罪票は三分の二の特別多数に足りず、トランプ大統領は無罪となった（2020年2月）。その後、民主党が恐れた通り、月末にはトランプ大統領の支持率はギャラップの調査において就任以来初めて49%という最高値を示し、また共和党に対する好感度も51%を記録し、ジョージ・W・ブッシュ政権一期目に記録されて以来の高い数値となった。

なお、トランプ大統領の支持率は2017年から19年にかけてほぼ40%台前半を推移しており、決して高いとは言えなかった。しかし、まさに支持基盤といわれるラストベルトの白人労働者の間では、熱烈な支持を得ていたことは間違いない。

筆者は2018年3月10日、トランプ大統領演説会を視察したが、演説予定時刻3時間前から数百メートルにおよぶ長蛇の列ができており、開始前も、また演説中も会場は支持者の熱気で溢れていた（3月13日投票のペンシルヴァニア州第18選挙区における下院補欠選挙の応援演説）。トランプ支持者の間における支持は依然として強固であることが感じられた。

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

2020年の大統領選挙において、好調だった経済は大統領と与党共和党に追い風となりつつも、他の大統領には見られなかった複合的な批判および否定的見方が、どのように作用するかを注視していく必要がある。これに加えて新たな要因として、既述したように、コロナ・ウイルスによる感染症問題が発生し、それによる景気後退の懸念も深刻化している。トランプ大統領はこれに首尾よく対応していけるであろうか。

## 2. 「トランプ外交」の変質をめぐって

### (1) 孤立主義

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

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

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

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

## (2) 国際主義への転換?

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

就任後の展開はどうであったろうか。外交・安全保障政策については、政権就任当初、トランプ大統領はアメリカ第一主義 1 を放棄し、「力による外交」を選択したと思われた時期も存在した。しかし、結局それは不徹底なものであり、むしろアメリカ第一主義 1 をかなりの程度維持している。それに対して通商政策については、アメリカ第一主義 2 をそのまま実践している。

2019 年には、日米同盟は日本がアメリカを防衛する義務を負っておらず、不公平である、したがって破棄すべきではないかと側近に語ったことが報道された (<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2019-06-25/PTMUOE6TTDS801>)。シリアから撤退し、それまでの協力国であるトルコを激怒させた。2020 年 3 月にはタリバンとアフガニスタン停戦で合意し、米軍の撤退を開始した。当初トランプ政権の国防長官を務めたマティスとは、アメリカが NATO に留まっている必要性について、また朝鮮半島に米軍を駐留させておく必要性について、意見を異にしていた。結論的には、アメリカ第一主義 1 はトランプ大統領の DNA に組み込まれたものであり、周囲からの説得によって容易に払い落とすことができないものと理解した方がよさそうである。

## (3) 残る保護主義

日本としては、トランプ大統領が政権初年に、とくに日本との関係においてアメリカ第一主義 1 を放棄したように見えたことについては歓迎であるが、その 2 が残ったことについては遺憾ということになる。外交・安全保障政策において、もしトランプ大統領がアメリカ第一主義 1 をさらに徹底して実践していれば、北朝鮮に強い態度で臨むことはなく、尖閣防衛義務も撤回し、南シナ海での航行の自由作戦も実施されなかったことになる。東アジアの国際情勢は、極めて深刻な事態になっていたであろう。

ただし、繰り返しになるがアメリカ第一主義<sup>2</sup>はしっかりと残り、トランプ政権はTPPから離脱し、NAFTAについて再交渉に持ち込んだ。2018年3月には鉄鋼とアルミニウムについて安全保障上の理由として関税を賦課する決定も突然発表した。同盟国の日本もこの対象となる。ここまで保護主義的な政権は、アメリカでは第二次世界大戦後初めてということになる。

そして、日本との同盟についても、すでに述べたように、トランプ大統領は原則的にその意義や価値を高く評価しているわけではない。

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

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

### 3. 対中国政策をめぐって—取れんの一事例として

#### (1) 3つの戦略文書と中国

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

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

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

トランプ政権の対中政策は、アメリカ政治における政策的取れんの事例として興味深い。以下に見るように、民主党もその対中観をかなり変更し、共和党に歩み寄っている。アメリカの政界全体で、中国を見る目が変わりつつあるといえよう。とくに、トランプ政権による中国に対する厳しい通商政策は、一方的制裁関税という手法に対する異論は存在しても、原則的には多数の民主党支持者も受け入れるものである。こちらは、これまで自由貿易主義を奉じてきた共和党側の変化とも言えよう。

## (2) 政党政治の中の中国

今回の対中観は、民主党・共和党それぞれの内部の状況から分析しても興味深い。

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

それに対して、民主党系の外交・安全保障の専門家では、少数の対中タカ派が存在するものの、穏健な関与論をとる者が多数であると言ってよかろう。

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

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

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

## (3) トランプ政権の対中政策の特徴

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

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

#### (4) 中国とロシア

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

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

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

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

### 4. 日米関係をめぐって

#### (1) 同盟の確認

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

#### (2) 「自由で開かれたインド太平洋戦略」

さらに2017年11月に東京で開催された首脳会談において、北朝鮮政策について圧力強化で歩調を合わせたほか、「自由で開かれたインド太平洋戦略」で一致した。ここでのハイライトは、まさにこのインド太平洋戦略での一致であろう。そもそも、これは日本が2016年8月にアフリカにて打ち上げた方針である。アメリカは、アジアへのピボット（のちにリバランス）に見られるように、通常は一方的に大方針を打ち上げ、同盟国を含め他国に支持を求めるが、今回は逆となった。これは珍しいパターンである。

自由で開かれたインド太平洋戦略の中身はまだ必ずしも明確でない。ただし、おおよそ以下のようなものであることは想像可能である。

中心となる国はアメリカ、日本、インド、オーストラリアである。

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

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

こちらでは、日本による経済支援がそれなりの役割を果たすであろう。さらにこれらの地域における人材養成などにおいても、日本の役割は小さくないであろう。日本とアメリカの役割の相互補完性が予想される。アメリカ側も、インフラ支援を含む海外への経済支援の重要性について、中国による一帯一路構想を視野に入れつつ、ある意味で地経学（geo-economics）的観点から、認識を新たにしている面がある。ある意味で、アメリカが地経学の重要性を再発見しつつあると言えよう。

### (3) 個人的関係の限界

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

第二に、通商問題では日本側は、これまでほとんど成果をあげていない。安倍首相による説得にもかかわらず、トランプ大統領は早々に TPP 離脱を表明し、また 2018 年 3 月には日本も対象になりうる形で鉄鋼・アルミニウムに対する制裁関税を公表した。1990 年代以来経験していない形で、日米の通商政策が根底から食い違っている。

第三に、トランプ大統領は依然として、日米同盟に懐疑的であることである。2019 年 6 月、大統領は日米安保条約が不公平であり、破棄すべきではないかと側近に語ったことが報道された。トランプ大統領は安倍首相と多数の首脳会談を行い、おそらくは首相から日米同盟の互恵的側面について十分な説明を受けているはずであるが、それはあまり効果的でない可能性もある。

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



