

第10章 バイデン大統領の統治戦略をめぐって ——フランクリン・D. ローズヴェルトかトルーマンか

久保 文明

はじめに

バイデン大統領は就任以来一年少々が経過したところであるが、外交・内政にわたって、そのリーダーシップ、とくに統治戦略の特徴を、そのイデオロギー的方向性に着目し、歴史的文脈の中で位置づけてみたい。

周知のように、バイデン大統領は国内政治では民主党左派に近い路線を採用してきたが、外交政策では、民主党としては中国に対してかなり強硬な方針を打ち出した。すなわち、歴史的な文脈をある程度無視して乱暴な例えを使えば、内政についてはフランクリン・D. ローズヴェルト (FDR)、外交についてはハリリー・S. トルーマンに擬^{なぞら}えることが、そのリーダーシップを理解するための一助になると思われる。むろん、歴史において完全な同一性はありませんので、以下の試論は、あくまでバイデン大統領の政策選択を解釈するための一つの手がかりに過ぎない。

1. 国内政策

(1) フランクリン・D. ローズヴェルトを彷彿とさせる野心的な国内計画

バイデン大統領は就任早々、アメリカ救済計画 (American Rescue Plan) を打ち上げ、2021年3月にそれを成立させた。1.9兆ドルに上る超大型の景気刺激策であった。ただし、これはバイデン大統領が提案した三つの巨大な国内政策の一つに過ぎなかった。すなわち、バイデン大統領はさらにアメリカ雇用計画 (American Jobs Plan) とアメリカ家族計画 (American Families Plan) を提案したのである。前者はインフラ投資と気候変動の影響を緩和する措置を盛り込むものとされ、後者は福祉政策を含む社会政策である。前者のインフラ関係部分はその後インフラ法案となり、後者は、そこから零れ落ちた気候変動や福祉政策を含めてアメリカ再建計画 (Build Back Better) として再編された。前者は当初2.3兆ドルが提案され、後者の1.7兆ドルと合計すると4兆ドルとなった。

これらの提案はきわめて野心的であり、また壮大であるがゆえに、民主党内左派を喜ばせ、バイデンについてFDRあるいはリンドン・B. ジョンソンに擬^{なぞら}える論評が登場したのである¹。

(2) 議会審議の現実と民主党の内部対立

ただし、そのような賞賛と祝福の雰囲気が続いたのは基本的に、アメリカ救済計画を順調に成立させた2021年3月から数か月後までのことであった。その理由の一つは、残された二つの法案成立について共和党の協力は得られず、議会での可決に難渋したことによる。しかしより印象的であったのは、夏から秋にかけて露呈された民主党内の分裂の深刻さであった。そして左派は、この時期に急速にバイデンへの批判を強めていった。

周知のように、下院では僅差でありながらも、民主党は一応望んだ法案を可決する態勢を整えていた。問題は上院であり、とくに同党に所属するジョー・マンチン上院議員 (ウ

エストヴァージニア州) とキルステン・シネマ上院議員 (アリゾナ州) による抵抗である。同時に注目すべき点は、民主党内の左右対立の激しさであった。

最終的にいわゆるインフラ法案となって採決された法案は、一部の共和党議員からの支持も得ており、その意味で超党派的な性格を有していた (トランプ政権時代から、インフラ法案通過の可能性は指摘されていた)。しかしながら、民主党左派下院議員はアメリカ再建計画を何としてでも成立させるために、インフラ法案をある意味で人質にとり、その採決を遅延させた。すなわち、アメリカ再建計画を成立させないと、インフラ法案も葬り去ると脅したのである。また、彼らによるマンチン＝シネマ両上院議員に対する個人攻撃も熾烈をきわめた。

結局、周知のとおり、インフラ法案は採決が大幅に遅れたものの、ようやく 2021 年 11 月 15 日に成立した。その後、バイデン政権と民主党は規模を縮小してアメリカ再建計画の可決に全力を注いだ。結局上記二名の上院議員を説得することができず、大幅な縮小を受け入れざるを得なくなった。

(3) 議席差と「コートテール」

さて、バイデン大統領を FDR に擬えた場合の最大の政治条件の違いは議会の状況、すなわち与党の議席数にある。1933 年に始まった議会では上院において民主党 58 議席、共和党 36 議席、その他 1 議席、欠員 1 議席、下院では民主党 311 議席、共和党 117 議席、その他 5 議席、そして欠員 2 議席であり、民主党はともかく共和党を圧倒していた。なおかつ、民主党の議席は 1932 年選挙で激増していて、それはまさに候補者 FDR のコートテール効果 (大統領候補者の人気によって所属する政党の議会候補者も多数当選すること) であった。

それに対して、2020 年選挙において、バイデン自身僅差の勝利を取めたに過ぎなかったが、上院では民主党・共和党は同数の 50 議席ずつ (民主党には同党と会派を組む無所属 2 名を含む。副大統領カマラ・ハリスが議長を務めるため、可否同数の場合のみ 1 票を投ずることができる)、下院でも民主党 222 議席、共和党 211 議席、欠員 2 議席であり、まことに僅差である。

以下は 1920 年選挙以来、大統領 1 期目の下院における与党議席増加率を図示したものである。いかに、バイデンの 2020 年の「成績」が芳しくないかが一目瞭然であろう。ちなみに、図で最下位の J.F. ケネディの立法的成果も貧弱であった。

2. 左派路線採用の理由

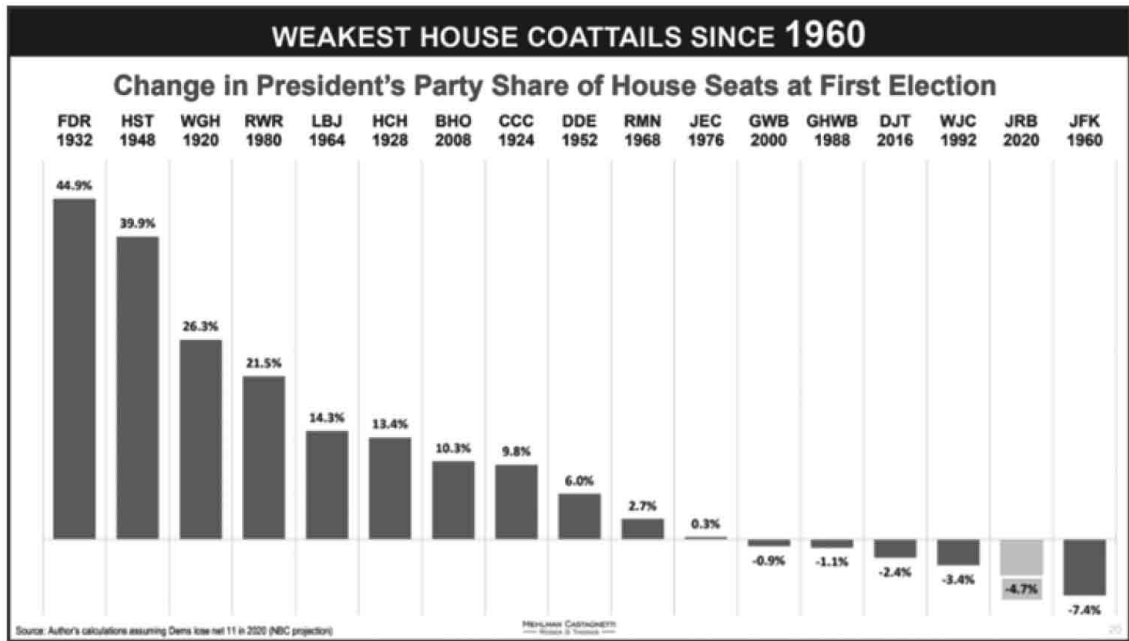
(1) 民主党の左傾化

ところで、バイデン大統領がきわめて野心的な立法計画を提示するにあたって、このような拘束条件を認識していなかったはずはない。それにもかかわらず、なぜ彼は、議会状況から考えるとあまりに壮大で現実離れしたとも見える巨大な立法計画を打ち上げたのであろうか。

基本的には、民主党内左派を意識した行動であることは間違いないが、その理由をさらに分析してみたい。

第一に指摘できるのは、民主党そのものの左傾化である。1993-2001 年のビル・クリント

図1 大統領第1期目の下院選挙における与党議席占有率の変化（1920-2020）



Source: Mehlman Castagnetti, Nov. 10, 2020
<https://mehlmancastagnetti.com/wp-content/uploads/2020-Election-Mehlman.pdf>

ン政権期の民主党では、中道派が圧倒的優位を獲得していた。民主党が2回連続して大統領選挙で勝利したのも1964年以來のことであり、保守化したアメリカにおいて大統領選挙での勝ち方の手本を民主党員に示したのがクリントンの中道路線であったといっても過言ではない。

しかし、その後民主党内のイデオロギー的潮流は大きく変化した。多数の要因があるが、ここではとりあえずイラク戦争の重要性を指摘するにとどめたい。この時ヒラリー・クリントンやジョー・バイデンらは上院での武力行使決議に賛成した。しかし、民主党内ではハワード・ディーンが2004年大統領候補指名争いの緒戦で善戦したように、反戦派が勢いづいていた。2008年にヒラリー・クリントンがバラク・オバマに敗北した理由の一部も、彼女がイラク戦争に賛成し、その後もその立場を撤回しなかったからである。同時に、ビル・クリントン政権時代に推進されたNAFTA（北米自由貿易協定）、福祉改革、金融規制の緩和などに対する反発も、民主党内では強まっていた。

2016年初めのアイオワ州民主党員集会参加者の43%が自分を社会主義者であるとみなしていた²。

実際、2016年の民主党大統領候補指名争いではバーニー・サンダースが予想を超えて善戦し、ヒラリー・クリントンを苦しめた。オバマケアを評価せずひたすら国民皆保険制度を追求し、またオバマ大統領が政権末期に力を入れたTPP（環太平洋経済連携協定）実現に正面から反対した。

ちなみに、近年、民主党左派の間ではニューディールというシンボルがしばしば好ましいイメージで愛用されている。ニューディールは彼らにとって、アメリカの資本主義に対して急進的、根本的な改革を加えた成功物語を意味していることがその重要な理由である。

(2) 左派との妥協

第二の理由は、このような左傾化した民主党において、2020年に大統領候補の指名を勝ち取るには、一定程度左に寄らないと、また彼らの協力なしには本選挙での勝利もありえないという判断が、中道派バイデンとその側近の間には存在したはずである。実際のところ、バイデンはアイオワ・ニューハンプシャー・ユタ諸州での党員集会ないし予備選挙で苦戦したものの、黒人下院議員の支持を得たサウスカロライナ州予備選挙で勝利して、指名に大きく近づいた。その後も、新型コロナ危機と党内での強烈な反トランプ機運の中で左派候補サンダースの早期撤退を促すために、協議を通じて政策内容で譲歩した。その結果、党の政策綱領は左派にとってはかなり満足できるものになった側面がある。公式に指名を獲得した後も、バイデン陣営は本選挙勝利に向けて選挙戦での左派からの協力を重視した。これは、2016年の本選挙において、ヒラリーがサンダース派からの協力をほとんど得られなかったことの教訓でもある。

(3) オバマ大統領時代の教訓

第三に、バイデン大統領が副大統領として間近で目撃し、その結果得たオバマ政権時代8年間の教訓も、一定の役割を果たしていると思われる。オバマ大統領は持論の超党派協力の信念に基づき、2008年金融危機への対応策として提案した大型景気刺激策において、共和党からの協力も期待した。すなわち、当初からその規模を縮小して提案するとともに、中身もおよそ三分の一を減税にするなど、少なくともその意図において、共和党議員の賛成を得るための呼び水を大量に含ませた。にもかかわらず、共和党議員からの支持はほとんど得られず、むしろミッチ・マコネル共和党上院少数党院内総務は徹底的な非協力を宣言した。

民主党内左派は、このようなオバマ大統領の最初から戦いを放棄する妥協的姿勢に不満であった。彼らは、オバマ大統領はそもそも戦おうともしないと批判した。サンダース支持者が、オバマケアに十分敬意を払わず、またTPPを正面から否定した伏線として、このような経緯が存在していたのである。

このような事情を熟知していたバイデンとしては、仮に成算がなくても戦う姿勢を示し、また現実的でないと思われる政策であっても、それを追求し続ける姿勢を取り続けると、左派は納得しないとの結論を引き出さざるを得なかったのであろう。あるいは、戦い続けたとしても達成できないことがあるという、冷厳な事実を左派に教える必要性すら感じたかもしれない。

そもそも民主党は、まことに僅差でオバマケアを可決できたに過ぎない。その後、2010年中間選挙で共和党が下院で多数党の座を獲得するとともに、様々な形でオバマケアは弱体化されていき、民主党としてはまさに防戦一方であった。すなわち、守るだけで精一杯の状況であったにもかかわらず、皆保険を求めることの非現実性を、バイデンは強く感じていたと想像できる。

バイデンが打ち上げた国内計画が質量とも、議席差が許容する以上のものであることは、本人が十認識していた可能性すら存在する。ある意味で、一年目の様々な試みは、左派に対するアリバイ作りであり、同時に彼らに対する啓蒙・教育期間でもあった。

3. 外交

(1) 内政と外交

バイデンは、選挙戦の時から外交においても左派に相当の配慮をしてきた。2020年8月に採択された民主政策綱領では、中国について厳しい言葉も含まれているが、同時に中国からの挑戦は軍事的なものではないと信ずるとし、新冷戦の罠に陥ってはならないとも記していた。また、サンダース議員らの要求に応じて、国防支出を減らす方針も明記した。

また、バイデン外交を示す標語として頻繁に使用される「ミドルクラスのための外交政策」が意味するところも、少なくともその一つは、左派が強く反対するTPPのような自由貿易協定には容易に賛成しないということである。

ただし、内政では左派に大幅な譲歩と配慮をしたがゆえに、バイデンは外交ではむしろそれゆえに、左派から一定の裁量の幅を獲得したといえよう。

(2) バイデンの中国観

バイデンの転換はとくに対中国政策において大きかった。副大統領時代、バイデンがとくに中国に厳しい発言をした例は多くない。むしろ、習近平との個人的関係を重視していたように見える。基本的にオバマ政権の対中政策のコンセンサスの中にいたとみてよいであろう。

トランプ大統領が中国に制裁関税をかけ始めた際には、中国はそれほど悪い国ではないと反発し、また自分が大統領になれば対中制裁関税はすぐに撤廃するとも述べたこともあった。ただし、民主党指名争いが本格化した2020年2月25日の民主党候補者の討論会では習近平のことを“thug”と呼び、中国の指導者に対する否定的な感情を露わにした³。

バイデンは2017年1月から野にありながら、また19年から20年にかけての選挙戦において専門家・側近から助言を得つつ、その中国観を大きく変えていったと思われる。

また、党内事情を総合的に俯瞰しつつ、外交においては、政権獲得までは左派への配慮を十分に示す一方で、内政ではほぼ全面的に左派寄りの路線を鮮明にするという方針を採用したと推測される。当選後は、内政については既定方針通りであるが、外交ではとくに中国については強硬路線に旋回する選択肢を用意していたと思われる。そして、これが実践された。ジョン・ケリーやスーザン・ライスでなくトニー・ブリンケン、ジェイク・サリヴァンらを外交安全保障チームのトップに据えたのは、まさにそのような意図の表れである。ただし、内政については、左派路線に最後までこだわるというより、前述したようにまずは「戦う姿勢」を示し、それで成功すればよし、議会審議が行き詰まった場合には撤退し、中道路線に旋回することもシナリオの一つとして含まれていたと思われる。内政で左派路線を採用した理由の一部が、外交でオバマ路線を大きく右旋回させることについて、若干なりとも左派からの抵抗を減らすことを目的としていた可能性も存在しよう。同時に、内政においては、そろそろ中道路線に転換する時期が来ているのかもしれない。

むろん、現実の展開はバイデン大統領の予想と相当異なった面もあった。アフガニスタン撤退による旧政権の崩壊はその最たるものであろう。内政では、議会審議の難渋は想定内であったとしても、ワクチン接種に対する抵抗の激しさと接種率の伸び悩み、あるいは激しいインフレの生起は予想されていなかったであろう。そして今次、ロシアによるウクライナ侵略が起きた。

(3) トルーマンとの重なり

トルーマンとの比喩は、トルーマンがFDRの対ソ政策を、バイデンがオバマの対中政策を強硬な方向に転換した部分で、一定の妥当性をもつであろう。ただし、トルーマンは北朝鮮による韓国攻撃に対して韓国防衛のため参戦したのに対し、バイデンはウクライナのための参戦はしていない。その意味ではこの比喩にはもとより大きな限界がある。むしろ、1950年当時のアメリカと北朝鮮の軍事力と、こんにちのアメリカとロシアの軍事力の差の違いは、北朝鮮に中国を加えても極めて大きく、同列には論じがたい。

なお、トルーマンは対ソ連政策を変更したものの、それは戦争を仕掛ける政策ではなかった。具体的政策あるいは対応策としては、ベルリン封鎖に対する空輸措置、マーシャル・プラン、そしてNATOの結成などであり、基本は経済的手法も援用しながら、同盟網の形成によってソ連のさらなる膨張を阻止しようとするものであった(封じ込め政策)。ただし、北朝鮮による韓国攻撃の際には介入した(朝鮮戦争)。ただし、その介入の程度はソ連との本格的な核戦争に至らない程度に抑えられた。

バイデン政権は中国を唯一の競争相手と定義した上で、日本との同盟の強化、QUAD(米日豪印4か国)の結束強化、AUKUS(米英豪)の創設などを実施した。トランプ政権がアメリカの長年の対中政策の基調を転換したことは間違いないが、それはトランプ大統領の予測不可能な発言や行動に象徴されるように、予測可能性、原則、体系性に欠ける嫌いがあった。それを象徴する事例は、習近平国家主席との会談において、自らの再選を助けてくれと語ったことであろう。

それと比較すると、バイデン政権の対中政策の方が、より明確な原則に立脚しているといえよう。それは、まず中国に対抗するためにアメリカの軍事的資源を東アジアに集約し、同時にアメリカ単独でなく可能な限り多数の同盟国・友好国とともに中国に強力なメッセージを突きつけて、その行動変容を促そうとしている。むしろ、これだけで期待される結果が得られる保証はないため、経済安全保障などを含めて軍事的側面からも中国への対抗措置を実施している。

おわりに——根強い左派からの批判と外交政策の自律性

いうまでもなく、このようなアプローチが左派からの支持を得ているわけではない。むしろ、バイデン政権の対中強硬路線は民主党左派からの批判に晒されている。この文脈では、対中国強硬策は中国系アメリカ人に対する差別と偏見を助長するという批判が重要である。司法省が、2022年2月にトランプ政権期から実施してきた「チャイナイニシアティブ」の中止を公表したのも、このような発想と関係していると思われる⁴。また、左派は人権や気候変動では中国に厳しい態度をとり、経済制裁等を支持する傾向があるものの、それは必ずしも軍事的措置に行きつくとは限らず、むしろそれには反対する傾向が強い。そもそも彼らは軍事費の削減を要求しており、また海外での軍事行動に反対している(ただし、議会は最終的に軍事費の若干の増額を決定した)。

左派の一部はラーム・エマニュエルの駐日大使指名にも反対した。彼がシカゴ市長時代、黒人問題で適正な対応をしなかったというのが理由である。

ただし、ここで指摘するまでもなく、外交・安全保障政策においては、内政よりも大統領が得ている裁量の範囲が広く自律性が高い。底流としては左派の根強い批判が存在し、

またそれは時に議会審議などでも表面化するものの、バイデン大統領は基本的にはこれまで進めてきた方針に立脚して外交政策を推進することが可能であろう。

— 注 —

- 1 Biden Wanted an F.D.R. Presidency. How's He Doing So Far? - The New York Times (nytimes.com), The Unusual Group Trying to Turn Biden into FDR - POLITICO, Opinion: The three striking similarities between FDR and Biden - CNN など。
- 2 This number proves Bernie Sanders can win Iowa - The Washington Post
- 3 Joe Biden Calls China's Xi Jinping a 'Thug' - Bing video
- 4 「チャイナイニシアチブ」終了へ 米司法省、「偏見助長」の批判受け：朝日新聞デジタル (asahi.com)