

# 国際秩序の動揺と 米国のグローバル・リーダーシップの行方

令和4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、当研究所が令和2～4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「国際秩序の転換期における日本の秩序形成戦略－台頭する中国と日米欧の新たな協調」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「国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方」における2年目の成果をとりまとめたものです。

米国と中国の戦略的競争は、異なる価値観に基づく統治モデルを有する大国間のせめぎあいの様相を呈しており、インド太平洋地域において最も先鋭化するとともに、軍事・安全保障分野に加えて先端技術のサプライチェーンや戦略的資源の確保を巡っても、一層激化しています。また、令和4年2月末にはロシアによるウクライナ侵略が始まり、米国をはじめとする国際社会は前例のない経済制裁を中心に様々な措置をとってきています。そうした中、米国内における政治的分断は進む一方の様相を呈しています。

このような厳しい内外の情勢にバイデン政権はどのように対応しているのか、本プロジェクトは、バイデン政権における米国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各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

令和4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：	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
委員兼研究顧問：	久保 文明	防衛大学校校長／ 日本国際問題研究所上席客員研究員
委員：	飯田 健	同志社大学教授
	梅川 健	東京都立大学教授
	梅川 葉菜	駒澤大学准教授
	小濱 祥子	北海道大学准教授
	佐橋 亮	東京大学准教授
	待鳥 聡史	京都大学教授
	森 聡	法政大学教授
	渡辺 将人	北海道大学准教授
委員兼幹事：	市川とみ子	日本国際問題研究所所長
	永瀬 健介	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
	小山亜紀子	日本国際問題研究所研究助手

## 目 次

第1章	バイデン政権が向き合った三つの危機 ——そして、新たに加わったウクライナ危機	中山 俊宏……………1
第2章	長い民主化と政党政治	待鳥 聡史……………9
第3章	対外政策に関する米民主党内の認識	森 聡……………17
第4章	アメリカの同盟コミットメントに対する日本の 有権者の信頼 ——国問研・シカゴ共同世論調査データの計量分析	飯田 健……………23
第5章	アメリカの台湾政策（2021～22）	佐橋 亮……………33
第6章	米国中華系社会の変容 ——台湾系、移民社会の国際性、メディア—	渡辺 将人……………41
第7章	バイデン政権の内政と外交 ——政権発足1年を振り返る	舟津奈緒子……………55
第8章	バイデン政権とアメリカ議会： 拮抗する上院でいかにフィリバスターを回避するか	梅川 健……………61
第9章	現代アメリカの地方自治と州の専占	梅川 葉菜……………69
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……………77



## 第1章 バイデン政権が向き合った三つの危機 ——そして、新たに加わったウクライナ危機

中山 俊宏

### はじめに

バイデン政権はそもそも大きな期待が寄せられた政権ではない。トランプ時代の喧騒の後、アメリカを落ち着かせる役割を期待された政権だ。しかし、その一方で直面している課題は大きかった。その大きさは、かつてフランクリン・D・ルーズベルト大統領が向き合った規模に相当するとさえいわれた。バイデン政権の一年目は、この矛盾する事態をどう調整するかに終始した。その矛盾を解決できないまま、低支持率のまま二年目に入って程なく、さらに大きな問題に向き合うことになる。冷戦後最大の国際政治上の事件ともいわれるウクライナ戦争だ。場合によっては、バイデン政権はウクライナ戦争と戦後の新たな秩序構築をどう処理したかで記憶される政権になるかもしれない。またひとつ大きな課題を背負い込んでしまったバイデン政権は、残された三年をどう乗り切るのか。本稿はバイデン政権の一年と、一年経過した時点で発生したウクライナ危機のアメリカ政治への影響を考察する。

### なかなかこない「パンデミック後」

バイデン政権は発足時、大きく分けて三つの重要な課題に直面していた。一つ目の課題は、パンデミックだろう。アメリカは、他の国と比べても、パンデミックの被害が格段に大きかった<sup>1</sup>。トランプ政権下発生したパンデミックにアメリカは適切に対処できなかった。バイデン政権はまずはこの問題に取り組むことが要請された。政権が発足してすぐは、ワクチン接種の規模とスピードにおいて、アメリカの底力を感じた人は少なくないだろう。しかし、バイデン政権が果敢に導入したコロナ対策は、党派対立という政治的な壁と新種の株（デルタ株、オミクロン株）の出現の前に、失速してしまう<sup>2</sup>。

特に2021年の独立記念日の日に、コロナからの独立が近いと大統領自身が述べ、その後、まもなくデルタ株が流行すると、もともとあったコロナをめぐる党派的な対立がさらに苛烈になっていった。2021年の感染状況がトランプ期よりもさらに悪いという状況が明らかになると、マスクやワクチンに対する敵意が公然と表明されるようになり、もはやコロナ対策が公衆衛生の問題ではなく、党派的な立場表明をめぐるものになってしまった。

2022年2月現在、オミクロン株をめぐる状況は沈静化の方向に向かっており、新種の株の出現は当然人々の意識にはあるものの、それでもパンデミック後の状況に人々は視線を向けつつある。そのことを象徴的に示したのが、バイデン大統領が、3月1日の一般教書演説をマスクなしで行ったことであろう<sup>3</sup>。しかし、パンデミックという共通の「敵」を前にしても結束できなかったどころか、分断がさらに深まったことの負のインパクトは大きい。

### 極限化する分断

バイデン政権に突きつけられた二つ目の課題は、アメリカを分断する深い傷を癒すこと

だった。それは、表面的には、民主党と共和党を分ける政治的分断だが、その根底には、人種、ジェンダー、そしてアメリカ社会そのもののあり方をめぐる深い社会的、文化的亀裂があった。もはや、アメリカは「ひとつ」たりえないのではないかという不安が、アメリカを覆うようになっていた。2020年の大統領選挙におけるバイデンの勝利で、バイデンになんらかのマンデートが与えられたとするなら、それはアメリカを「癒す」ことだっただろう。しかし、当然のことながら、アメリカが直面する分断は、ひとりの大統領が癒せるような傷ではない。

2021年1月6日のトランプ派による議会乱入暴動事件（MAGA 反乱）は、多くの人に衝撃を与えた。それはトランプを支持する人にとっても衝撃だっただろう。この事件は、選挙に勝利したことの意味をはっきり確定することができなかったバイデン政権に期せずして正当性を付与した。「平常への復帰」というミッションだ。1月20日の就任式はまさにこのミッションを象徴するかのようになり、コロナで聴衆の数が限られていたこと、さらにMAGA 反乱直後で警備が著しく厳しかったことを除けば、壇上で行われた式典そのものは、至って普通だった<sup>4</sup>。

しかし、政権発足から一年経過して、アメリカを覆う分断の影が薄くなったとはとてもいえない。それを端的に示しているのは、MAGA 反乱の評価である。事件直後は、MAGA 反乱を肯定的な文脈で捉える声はほとんどなかった。しかし、1年経って、MAGA 反乱を「市民的不服従」、もしくは「解放闘争」の文脈で捉え直そうとする動きさえ出てきている<sup>5</sup>。それが一部の周縁勢力（フリンジ）に限られた現象ならば、重要度は低いだろう。しかし、その中心に前大統領がいて、その人物が次の大統領選挙への出馬を視野に入れているという事を考えると、一部のフリンジに限られた動きとしては退けられない。その背景には、バイデン政権は、不正な選挙で勝利したという根強い信念がある。公共宗教研究所（Public Religion Research Institute）の調査によれば、共和党員の68%が、勝利がトランプから奪われたと信じている。これは、選挙からほぼ一年を経て発表された調査に基づく数字だ。「ビッグ・ライ（大いなる嘘）」 [= 選挙が不正だったという説] を信じる共和党員の割合は、「支持政党なし層」の21%、民主党員の6%に比べると格段に高い<sup>6</sup>。

現在、アメリカを二極に引き裂く遠心力はさらに強くなり、人々の意識に深い痕跡を残すようになってきている。無論、比喩的な意味においてであるが、人々は「内戦（シビル・ウォー）」という言葉さえ用いて、現況を理解するようになってきている<sup>7</sup>。ある意味、バイデン政権の最大のミッションは、この分断の克服であったかもしれないが、政権発足から一年して、事態が改善しているようには見受けられない。

### 国際社会からの信頼の回復

政権が直面していた三つ目の課題は、アメリカの世界との関わりを立て直すことである。トランプ政権は、「アメリカ・ファースト」を掲げ、これまで長らくアメリカ外交を支えてきた考え方そのものをリセットした。それはトランプ大統領個人の思いつきを超えて、アメリカ社会に漂う閉塞感と国際社会に対する苛立ちと共振し、ひとつの世界観をかたちづくった。アメリカ・ファーストは、アメリカはもはや「自由で開かれた国際秩序（リベラル・インターナショナル・オーダー）」といった抽象度の高い目的を支えるいわゆる「オーダー・ビルディング・ビジネス」からは手を引き、他の国と同様に剥き出しの（もしくは狭義に

定義された) 国益を基準にして行動させてもらおうし、その意味において、アメリカは「普通の大国」になったという宣言であり、居直りであった。その概念的な中心は「国家主権」であった。この世界観は、トランプ大統領が行った3回の国連総会演説で的確に表現されている<sup>8</sup>。アメリカがやっていることに対して口出ししない限りにおいては、他国が何をやっていようと基本的には口を出さない、そういう宣言に等しかった。無論、あらゆる外交ドクトリン同様、例外的事例はあった。しかし、これが基本姿勢であった。

こうした基本認識を前提に、トランプ政権はこれまでアメリカが引き受けてきた責任や義務をリリースしようと試み、イラン核合意(JCPOA)、パリ協定、環太平洋パートナーシップ(TPP)などから離脱した。さらに、第二次対戦後アメリカが築いてきた同盟網への不信感も露わにした。日米同盟は、トランプ・ショックの直撃を免れることができたものの、北大西洋条約機構(NATO)や米韓同盟はそういうわけにはいかなかった。さらに、トランプ大統領の、権威主義体制のリーダーたちとの関係も、これまでのアメリカの大統領との間では想定できないような性質の関係になった。これは、フリーダムハウスの2019年の年次報告書のカバーに端的に表現されている。それは、「自由(freedom)」という文字が、権威主義国のリーダーたちが焼べる焚き火で燃やされ、その火でマシュマロを焼いているトランプ大統領を描いたイラストの表紙だ<sup>9</sup>。アメリカ・ファーストは、そのロジックの根幹に「勢力圏」的な発想を内包している。アメリカに固有の「使命的民主主義」は、勢力圏を乗り越えて介入しようとしていく傾向をもつが、主権を軸にアメリカの対外政策を再定義したトランプ外交は、結果として「勢力圏」的な発想を肯定することになり、それゆえ権威主義体制のリーダーとの「良好」な関係に至る。トランプ政権と権威主義体制の親和性は、トランプ大統領個人の性向というよりかは、アメリカ・ファーストから論理的に導き出される帰結であると考えた方がいいだろう。

外交通を自称するバイデン大統領は、こうしたトランプ外交を単に形の上ではなく、その思想的根拠も含めてリセットしようとした。それが、バイデン外交の「統合原則」とでもいふべき、「ミドルクラス外交」だ<sup>10</sup>。これは時として、民主党版のアメリカ・ファーストとも呼ばれるが、アメリカ・ファーストを生み出した土壌を無視して、旧来の国際主義を蘇生することが不可能だとの前提に立った上で、新しい国際主義を蘇生しようとする試みであって、トランプ外交のような「国家主権」の礼賛ではない。それは、アメリカ・ファースト後の国際主義の新しいあり方を模索するものであった。しかし、当然のことながら、一年目にその課題を成し遂げたとは言い難い。

むしろ、逆行するような動きの方が目立ってしまった。滑り出しは悪くはなかった。いち早く「国家安全保障戦略の暫定的な指針」を発表し、準備万端であるとの印象を与えた<sup>11</sup>。さらに、中国との「戦略的競争(strategic competition)」を軸にアメリカの対外政策を再構成しようとする動きは、高く評価された。コロナ禍の制約で、大統領自ら積極的に外遊し、関係再構築に取り組むという場面はあまりなかったものの、それでもアメリカのイメージの立て直しを図り、それなりに成功したかに見えた。特に、トランプ政権と違い、「プロフェッショナル」が戻ってきたとの印象を強く植えつけた。日本でも、2020年大統領選挙に向けた動きの中では、想定されるバイデン政権の中国に対する「あまさ」への懸念が広がっていたが、そうした懸念は政権発足後数ヶ月であまり聞かれなくなった。巨大な国内問題に向き合わざるをえないバイデン政権は、対外政策は後回しにせざるをえないだろう

という見方が優勢だっただけに、このフォーカスは、諸外国から歓迎をもって迎えられた。

しかし、こうした好評価を一気に、不安の方向に向かわせたのが、8月のアフガニスタンからの米軍の撤退だった。バイデン大統領が、アフガニスタンからの撤退を決断した理由自体は分からなくはない。方向性としては、アメリカ国民もそれを支持していた。さらにいえば、それはトランプ政権が敷いた道筋でもあった。バイデン大統領にとって、これ以上、米軍がアフガニスタンに留まるというオプションはなかった。ミドルクラス外交の根幹には、ポスト・トランプ的状况のなか、アメリカの対外政策を一般のアメリカ人にとっても有意義なものにするという発想がある。そのためには無駄なものを削ぎ落とさなければならない。アメリカにはできることと、できないことがあり、できることのうち戦略的に重要性のあるものに意識と資源を集中させるべきだという発想だ。こうした世界観の中で、アフガニスタンに留まるというオプションはなかった。これ自体は理解できる。しかし、アメリカが撤収すればどうなるかという見通しがある程度見えながらも、撤収してしまうという居直りに、多くの国が不安を感じたことは否めないだろう。バイデン大統領は、アフガニスタンからの撤退の日程を現地の情勢に照らし合わせてではなく、政治日程であるかのように確定し、それを貫き通し、その結果、アメリカの撤退と同時に、西側世界が20年かけてどうにか支えてきたアフガニスタンの市民社会が崩れ、タリバンの支配を呼び込んでしまった。それでもなお、自分の判断が正しかったと押し通すバイデン大統領にアメリカの国際主義の翳りを見た人は少なくないだろう。

### 低迷する支持率

こうしたことが積み重なり、バイデン政権の支持率は、過去の同時期の政権のものと同様でもはっきりと低迷している。8月に不支持が支持を上回ってからは、それが反転することはなく、支持率は40%台前半に留まっているという状況だ<sup>12</sup>。そもそもバイデン政権に対する期待は高くはなかったが、直面した問題はいずれも、バイデンが与えられたマנדートよりも大きく、その意味で構造的な制約があるともいえよう。つまり直面する問題に真剣に取り組もうとすると、大胆な取り組みにならざるをえず、実際にそうした政策を導入しようとする、バイデン政権にはそもそもそんな大きなことに取り組むマנדートが与えられていないという批判が生まれ、それが政策的停滞を産むという循環だ。ビルド・バック・ベター法案をめぐる状況は、まさにバイデン政権がこうした負の循環を抜けられないことの象徴となっている。

この低迷する支持率の背景には、常に前大統領の影が見え隠れしている。本稿執筆時点(2022年2月下旬)では、2024年の大統領選挙に向けた見通しはまったく不確定ではあるが、共和党の一部勢力の中には、はっきりと「トランプ待望論」がある。さらに、その背景には、バイデンは高齢のため再選を狙うべきではないという根強い不安、しかし、カマラ・ハリス副大統領への不安が場合によってはバイデンへの不安よりもさらに強いという事情があるなか、仮にバイデンが再選を狙わない場合、誰が民主党から出馬するのかという問題があり、アメリカ政治は不透明感を増していくだろう。このトランプの影と民主党が抱える不安は、アメリカ政治の予測可能性を著しく低いものにしていく。2022年の中間選挙は民主党が上下両院で多数派の地位を失う可能性が高い。さらに2024年の大統領選挙に向けた態勢が不透明であれば、バイデン政権は深いレイムダック、いわば「ディープ・レイムダック

ク」状況に陥っていく可能性が高い。そうした不安をバイデン政権は拭えないでいる。

### ウクライナ危機の政治的影響

そうしたバイデン政権への不安が恒常化していたタイミングで発生したのがウクライナ危機だった。バイデン政権は、それだけでなく、未曾有のパンデミック、内戦状況と形容されるような党派的な分断、そしてトランプ前政権が破壊したアメリカの国際的関与の再構築という大きな課題を引き受けていた。それぞれが、政権が丸ごと全勢力を傾けて取り組むような大きな課題だ。そこに降り掛かってきたのが、この危機だった。しかも、それはフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が述べたように、「ヨーロッパに戦争が戻ってきた」と形容されるような歴史的事態であり、この戦争への対応が、場合によってはバイデン政権の意味それ自体を決定しかねないような危機であった。

本稿では、ウクライナをめぐる状況そのものを分析することはしないが、そのアメリカ政治にとっての含意を論じる。バイデン政権は、一貫して、ウクライナに米兵を投入することはないと主張し、はっきりと NATO 加盟国と非加盟国の間に線引きをした。このことについては賛否両論ある。なぜやらないことばかりを強調したのか。あらゆるオプションをテーブルの上に残しておくというのが常套手段ではないのか。アメリカはロシアに抑止されることを事実上受け入れ、米がロシアを抑止することを放棄したというような批判だ。それぞれ一理ある。さらにいえば、プーチン大統領が今回の暴挙にでた理由は複合的であろうが、その一つにプーチン大統領がいまのアメリカをどう認識しているかという要素がある。それは、他ならぬ最高司令官としてのバイデン大統領がどういう優先順位を基準に行動を定めるかということに関する「読み」である。バイデン大統領は、政権が発足して以来、優先順位の最上位に中国をおき、そのことをプーチン大統領にも直接伝えている。ロシアとは友好国にはなれないが、アメリカの地位を脅かす存在ではなく、「地域的にアメリカ苛立たせる存在 (regional annoyance)」ではあるが、ロシアからは戦略的挑戦は受けていないという立場であった。「国家安全保障戦略の暫定的な指針」にもそのような傾向は明らかだ。そこに、アフガニスタンからの「(プーチンの目から見た) 無様な撤退」、そしてミドルクラス外交を重ね合わせると、もし行動をとるとしたら、中間選挙を控え介入を忌避する民主党員の視線を気にして身動きの取れないであろう、いましかないとプーチンが考えたとしても不思議ではない。その意味で、バイデン政権が今回の危機を呼び込んだということではないが、プーチンがいましかないと考えたことの一端を構成していそうなことは確かだろう。

しかし、バイデン政権の発想を再構築すると、おそらく現状でウクライナに米兵を投入する可能性はほぼ皆無に近いという政治的判断があり、さらにプーチン大統領が今回は冒険的な行動に出る可能性が高いというインテリジェンスがあり、実際にそれが起きた時にアメリカが行動を取れないという状況を晒し、アメリカの決意への不安がその時点で世界的に高まるという状況よりも、アメリカは直接介入することはないという状況を明示しつつ、西側を中心に同盟国やパートナー国と連携しつつ外交攻勢に出るとというのがバイデン政権の発想だったということではないか。結果として、ロシアのウクライナへの侵略を止めることができなかったことを考えると、このバイデン政権の方針が甘かったことは否定できない。しかし、政治的な制約を考えると、あの時点ではバイデン政権として取りえたオ

プシオンとしては、この方針しかなかったということになろう。むしろ、ロシアの攻勢に対して、西側からさまざまな意見が聞こえてきたにもかかわらず、一枚岩の結束を保てたことを高く評価する声もある。

戦況は不透明だが、ロシア軍のウクライナ侵攻のペースが予想されたよりも遅く、ウクライナ軍が必死に抵抗する様子が伝えられているなか、米国は経済制裁を強め、追加的な軍事支援の措置を次々と打ち出してはいるものの、一部のグループを除けば、「介入」という論調が強くなっているという兆候はない。ゼレンスキー大統領の米連邦議会における演説後も、それは大きくは変わっていない。危機前は低迷していたウォロディミル・ゼレンスキー・ウクライナ大統領が、戦時大統領として豹変し、国民的英雄となりはしたものの、アメリカがウクライナに直接介入することは現時点では考えにくいだろう。

バイデン政権は、ウクライナ問題はアメリカにとって死活的な安全保障上の利益がかかっている問題ではないという立場を事実上一貫してとってきた。これは、ウクライナ問題が重要ではないということではない。現に直接介入以外は、できる限りの支援をし、介入の度合いを深めている。しかし、ロシア（より正確に言えばプーチン）にとってウクライナが持つ意味と、アメリカにとってウクライナが持つ意味を比較すると、格段に前者の方が重く、そのことを見透かされている限り、「決意の競争」をしても、アメリカは不利なゲームを戦わざるをえない。

アメリカにとって、計算外だったのはゼレンスキー大統領の存在だけだろう。アメリカは、今次ウクライナ危機に関して、事態を驚くべき確度で把握していた<sup>13</sup>。ドイツやフランスなどはほぼ一貫してアメリカが過剰反応していると見ていた。ウクライナでさえそうだった。その意味で、アメリカは「意図」のレベルで、プーチン大統領の動きを掴んでいるかのように見えることがあった。しかし、コメディアン出身のゼレンスキー大統領が、ウクライナの英雄に豹変することは想定外だったはずだ。またウクライナ軍と人民の抵抗と決意が、同様に想定外に無様だったロシア軍を撃退することも想定していなかっただろう。この組み合わせによって、死活的な安全保障上の権益が脅かされてはいないという事実は変わらないまま、顔の見えるリーダーであるゼレンスキー大統領とウクライナ国民の勇敢な抵抗との間で、アメリカのとるべきポジションを定めあぐねているというのが現状だろう。

ウクライナ危機が、アメリカの政治状況にどのような影響を及ぼすかはまだ不確定だ。アメリカが直接参戦しているならば、最高司令官のもとに結集する効果が見られることが多い。ただし、湾岸戦争時のジョージ・H・W・ブッシュ大統領の時のように、その効果は一時的で、再選に繋がらないケースもある。今次戦争は、アメリカの戦争ではない。しかし、この戦争は、冷戦後最も重要な国際政治上の事件であることについては大方が一致している。バイデンが、非介入の立場を貫き通すのか（おそらく貫き通すだろう）、事態が長期化し、ヨーロッパが火薬庫となったウクライナを構造的に内部に抱え込むことになるのか、それともロシアの勝利に終わるのか。ただし、ロシアの勝利といってもさまざまな形があろう。これらのケースについて、バイデン大統領が適切に対応していないという印象が蓄積していけば、それだけでなくも難題を抱える民主党政権の維持は難しくなる。

ただし、別の方向に作用する場合もありうる。それは、フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が述べたように、ヨーロッパに戦争が戻ってきたこと、そして映像やソーシャ

ルメディアを通じて人々の日常が引き裂かれ、戦禍に巻き込まれている人々の様子が日々伝えられることによって、戦争では「リアル」に人が死ぬという事実が改めて認識され、軽々しく大統領を選べないという感覚の方にアメリカが傾いていく場合である。これは2024年の大統領選挙への出馬が取り沙汰されているトランプ大統領にはおそらく不利に作用する。この戦争によって、トランプ大統領とロシアとの関係に人々は一瞬躊躇するだろう。ロシアによるウクライナ侵略後も、トランプ大統領は、ロシアについては批判的なことを述べても、プーチン大統領の直接批判は控えているかのようである。ことの深刻さは、政治は「ツイート」することではないという当たり前の事実を人々に気づかせるきっかけになるかしのれない。

こうしてみると、本来、政権発足の日に、トランプ時代を終えるという最大のミッションを終えたはずだったバイデン政権は、未曾有の課題に向きあっているといえる。パンデミックは収束に向かいつつあるように見える一方で、新たな変異株の可能性が常に指摘されている。分断は一向に終わる気配はなく、人から敵視されないことが唯一の強みであるかのように思われたバイデン大統領は、共和党の敵意の前にアメリカをひとつにまとめられることができずにいる。対外政策についても、ウクライナ戦争が発生したことにより、政権の本来のフォーカスであった対中戦略がぼやけてしまっている。

長期的には、対中戦略競争が最重要課題だという認識は変わらないだろう。中国とロシアの違いはなんといっても、中国はアメリカとのパワーギャップを縮めているという圧倒的事実がある。さらに、プーチン後のロシアは大きな変化が期待できそうであるのに対し、中国の場合はレジームの問題であり、習近平後が楽観できるわけではない。しかし、二正面で中露と対峙できないアメリカは、短期的な脅威であるロシアの方に意識を振り向けざるをえない。そうした状況の中で米中関係がどのように変容していくか、ウクライナ危機がどういうかたちで収束していくのか、そこにアメリカがどういうかたちで関わるのか、さらに中国がウクライナ戦争を経て、ロシアとの関係をどのように位置づけていくかなどを正確に浮かび上がらせ、理解していくことが今後の課題となっていくだろう。

## — 注 —

- 1 ジョンズ・ホプキンス大学のコロナ・ウイルス・リソース・センター (<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>) のデータを参照。
- 2 Victoria Knight, “The Vaccine Rollout Was a Success. But Events Within and Beyond Biden’s Control Stymied Progress.” *Kaiser Health News* (online), December 20, 2021 <<https://khn.org/news/article/biden-covid-vaccine-2021/>>.
- 3 Megan Messerly, “The masks come off at Biden’s State of the Union Address,” *Politico* (online), March 1, 2022 <<https://www.politico.com/news/2022/03/01/state-of-the-union-2022-masks-00013054>>.
- 4 中山俊宏「バイデン政権発足の意味」日本国際問題研究所『国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方（令和2年度米国研究会）』報告書 <[https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02\\_US/01-nakayama.pdf](https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02_US/01-nakayama.pdf)>.
- 5 Sam Tanenhaus, “Jan. 6 wasn’t an insurrection. It was vigilantism. And more is coming,” *Washington Post*, December 10, 2021 <<https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/12/10/january-6-vigilantes-insurrection/>>.
- 6 “Competing Visions of America: An Evolving Identity or a Culture Under Attack? Findings from the 2021 America Values Survey,” Public Religion Research Institute, online, November 1, 2021 <<https://www.prii.org/>>.

- research/competing-visions-of-america-an-evolving-identity-or-a-culture-under-attack/>.
- 7 中山俊宏「きたるべきアメリカにおける『内戦（シビル・ウォー）』」SPF アメリカ現状モニター（オンライン）、笹川平和財団（2022年1月18日）<[https://www.spf.org/jpus-j/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail\\_113.html](https://www.spf.org/jpus-j/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail_113.html)>。
  - 8 特に2018年9月の国連総会演説はアメリカ・ファーストの核心を見事について演説となっている。Donald J. Trump, “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly” Trump White House Archives, online, September 15, 2018 <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>>.
  - 9 “Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat,” Freedom House, Online (2019) <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019\\_FH\\_FITW\\_2019\\_Report\\_ForWeb-compressed.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf)>.
  - 10 森聡「バイデン政権の『中間層のための対外政策』—アメリカ市民の対外観と政権の外交構想」日本国際問題研究所『国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方（令和2年度米国研究会）』報告書 <[https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02\\_US/10-mori.pdf](https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02_US/10-mori.pdf)>
  - 11 *Interim National Security Strategic Guidance*, White House (March 2021) <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>.
  - 12 “How Popular/Unpopular is Joe Biden?” FiveThirtyEight <<https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/>>.
  - 13 Julian E. Barnes and David E. Sanger, “Accurate U.S. intelligence did not stop Putin, but it gave Biden bit advantages,” *New York Times*, February 24, 2022 <<https://www.nytimes.com/2022/02/24/world/europe/intelligence-putin-biden-ukraine-leverage.html>>.

## 第2章 長い民主化と政党政治

待鳥 聡史

### はじめに

アメリカ合衆国憲法が採用する権力分立は、多元主義の理念を基礎としている。多元主義は、異なった立場をとる様々なアクターが政治的に競争することで、短期的には勝者と敗者が生まれても、長期的には特定の立場に偏らない意思決定がなされることを望ましいとする。それは、多数派の意向を政治的意思決定に反映させることを基本原理とする民主主義とは、明らかに異なった考え方である。そのため、合衆国憲法制定以降のアメリカ政治のダイナミクスの一つは、多元主義と民主主義の間に生じることになった。

今日の両者の関係は、多元主義と民主主義の共存における民主主義の優位の確立として特徴づけられる。それは、公職者の選出方法や選出母体のあり方を中心として、連邦制や連邦政府内部の権力分立の変化を含む、広範かつ長期的な過程により生じたものであった。その過程は、アメリカ政治の「長い民主化」だと呼ぶこともできる<sup>1</sup>。

本稿では、このような「長い民主化」とアメリカの政党の関係はいかなるものだったのか、それが現代政治にどのような影響を及ぼしているのかについて、検討することにした。要旨をまとめておけば以下のようなになる。アメリカの「長い民主化」は、基幹的な政治制度を大きく変えず、その運用を変えることで進められてきたという特徴を持つ。政党間競争や政党組織のあり方はそれに適合的だったが、近年のイデオロギー的分極化により従来の適合性は失われつつある。そのことは政党の逆機能とも呼ぶべき現象を生み出し、アメリカの民主主義の安定性にとってのリスク要因になると考えられる。

### 1. 長い民主化と体制信頼の確立

#### (1) 長い民主化

アメリカ政治の「長い民主化」は、具体的にはどのような展開をたどったのだろうか。

最初に変容を経験したのは選挙制度である。大統領の選出方法と連邦議会議員の選出方法のそれぞれが、100年以上の期間を経て変化していった。そこでの基本的方向性は、一般有権者の意思すなわち民意の反映を強めることであった<sup>2</sup>。

大統領の選出方法については、まず1804年の合衆国憲法修正第12条により、大統領と副大統領が別個の投票によって選出されることで、両者とも同一政党に所属する可能性が飛躍的に高められた。その後、1820年代から30年代にかけて正副大統領候補者の選定が各州の政党組織に委ねられるようになった。さらに、40年代に入ると選挙人が自由意思により投票先を選定することは認められなくなり、州の一般投票において最高得票を得た候補に投票することが実質的に義務化された。20世紀後半までには各州政党組織における候補者選出が幹部による話し合いではなく予備選挙によることが一般的となって、一般有権者（党員）の意思を反映させた選挙という民主主義的理念がほぼ貫徹するに至った。

連邦議会議員の選出方法は、有権者資格の拡大、上院議員の直接選挙制への移行、投票価値の平等の実現という3段階で変化した。有権者資格の拡大は、ジャクソニアン・デモクラシー期の白人男子普通選挙の実現、20世紀前半までに生じた（白人）女性への参政権

付与、さらに20世紀後半の非白人への参政権付与へと進み、その後も有権者年齢の引き下げなどが続いた。上院議員の直接選挙制への移行は、1913年の合衆国憲法修正第17条によって実現した<sup>3</sup>。投票価値の平等は、州政府による選挙区割りの問題として長らく事実上放置されてきたが、1960年代の連邦最高裁判決以降、厳格に求められるようになった。

連邦制や連邦政府内部での権力分立については、連邦制次元では連邦政府への、連邦政府内部の次元では大統領への、それぞれ集権化が生じた。ここで集権化とは、連邦政府や大統領が行使できる権限の範囲が拡大し、影響力を強めたことを指す。

合衆国憲法は当初、連邦政府の権限が及ぶ事項を限定列挙することで、州政府との厳格な分業を試みた。しかし、19世紀後半の産業革命を経て、社会経済活動が広域化し、それに伴う政策課題も全米化することによって維持が困難になった。連邦政府による州政府の権限が及ぶ領域への関与は、19世紀末に始まり、とくにニューディール以降にはごく一般的となった。財政的にも、第二次世界大戦後には連邦政府から州政府、さらに地方政府への補助金支出が常態化した。政府間関係論がいうところの協調的連邦制の成立である<sup>4</sup>。なお、これらの変化の背景には連邦最高裁による憲法解釈の変化があったことは、改めて指摘するまでもないだろう。

連邦政府内部での権力分立の変容とは、とりもなおさず現代大統領制の成立を指す。現代大統領制とは、社会経済的課題への取り組みにおいて大統領と行政部門が主導的地位を占め、連邦議会や連邦最高裁、州政府など他の政府部門がそれを実質的に追認する政策決定のあり方を指す<sup>5</sup>。革新主義期から行政部門の役割拡大は目立つようになり、連邦政府でも1921年予算・会計法による大統領予算制度の創設などがなされていた。しかし、権力分立に決定的変化をもたらしたのは、やはりニューディール期のことだといえよう。大恐慌や第二次世界大戦といった未曾有の国家的危機に対応するために、連邦制次元での連邦政府への集権化と並んで、連邦政府内部では大統領とその下にある行政官僚制の役割が著しく拡大したのである。

## (2) 体制信頼

選挙制度における一般有権者の意思のより直接的な反映、および権力分立における連邦政府と大統領への集権化は、アメリカ政治の基本原則を1世紀以上の時間をかけて多元主義から民主主義の共存と、そこでの民主主義の優位へと変化させることにつながった。

ロバート・ダール (Robert Dahl) の古典的な議論に代表されるように、第二次世界大戦後も1960年代半ばまでは、ここまで述べてきた「長い民主化」の意味は十分に認識されていたわけではない。むしろ、多元主義と民主主義は初めから矛盾なく共存し、それがアメリカ政治の安定をもたらしていると考えられてきた<sup>6</sup>。多元主義に対しては、実際にはエリートや利益集団による少数者支配に陥っているとの批判はあったが、民主主義との原理的な緊張関係や歴史的相克を踏まえたものではなかった<sup>7</sup>。

さらに、この時期までに形成された民主主義体制への信頼は、アメリカの有権者の間に長く継続することになった。短期的あるいは具体的な政治変動にかかわらず、民主主義体制を支える基本的価値への有権者の評価が極めて安定的であることは従来から繰り返し指摘されてきたが、同じ傾向は今日も継続している。

たとえば、2021年3月にグリネル大学とセルザー社が行った共同世論調査では、「言論

の自由」「平和的な権力移行」「自由で公正な選挙」「[[個々人の] 平等な処遇」という4つの基本的価値について「極めて重要」と回答した有権者はいずれも80パーセント以上、「ある程度重要」まで含めると95パーセントを超えている<sup>8</sup>。トランプ政権期の2018年に行われた、ジョージ・W・ブッシュ研究所、フリーダム・ハウス、ペン・バイデン・センターの共同世論調査でも、「民主主義の下で生活することがどの程度重要か」という問いに対して、60パーセントの回答者が「最重要」（重要度の10段階評価で10）、17パーセントが「非常に重要」（同8～9）、7パーセントが「重要」（同6～7）と回答していた<sup>9</sup>。

本来、「長い民主化」により多元主義から民主主義へと中核的な原理が変化することは、政治体制の根幹にかかわる理念的な転換だったはずである。しかし、アメリカの場合にはそれが長期間にわたって進められたことと、多元主義の制度的表現としての合衆国憲法を全面的に明文改正するのではなく、解釈や運用を通じた実質的意味の憲法改正を通じて実現した。そのため、アメリカの政治体制は当初から民主主義であったという一種の「神話」が生まれ、それが強固な体制支持の安定的継続につながったといえるだろう。それは、アメリカ政治にとって最も重要な資産であり続けてきたと考えられる。

## 2. 二大政党制の特徴

### (1) すべてを覆う「テント」

アメリカ政治において、「長い民主化」とともに多元主義と民主主義の間の原理的な緊張関係を緩和する役割を果たしてきたのが、政党である。そこには、アメリカの政党組織が持つ特徴が作用していた。岡山裕は、アメリカの政党が「柔構造を持ち政治全体を緩やかに覆う」存在であると指摘し、ティップ・オニール（Tip O'Neill）の表現を借りつつ「テント」（天幕）の下に様々な理念や利害関心を持った人々が集う「出入りも自由ならどこで何をしようとかまわない」組織なのだ論じる<sup>10</sup>。

もちろん、どこで何をしようとかまわないとしても、構成員である個々人が全く異なる利害関心を持つわけではない。テントの下には多数のグループ（分派）が存在し、そこに集う人々の間には共有された目標が存在する。だが、それは特定の州や地域といった地理的に狭い範囲か、あるいは特定の政策課題のみに関心があるといった限定がそれぞれにあり、グループを束ねる理念や目標は長らく存在してこなかった。

グループ内部をまとめる要因は多くあるが、歴史的には官職割り振りなどを含む利益配分が大きな意味を持ってきた。国政でも地方政治でも、政治権力をめぐって争い、勝利した側が支持者（グループの構成員）に対して利益配分を行うのがアメリカの政党間競争の基本的構図であり、だからこそ政党は人々の社会生活にまで広く影響を及ぼす存在となった。政党がそのような役割を果たすのだとすれば、勝者がすべての資源（利益配分の原因）を握るのが期待されるのは自然で、文字通りの勝者総取りにつながる二大政党制と適合的になる。同時に、敗者となった政党は単に資源配分に加われないだけで、その存在が否定される必要もない。

もっぱら政治権力の獲得とそれを通じた利益配分を行うための二大政党間競争を促す効果を持ったのが、選挙制度である。連邦議会や多くの州議会の選挙が小選挙区制であることは、それぞれの選挙区において有力な候補者が2名になることにつながり、二大政党制にとって有利な条件となる。さらに、大統領選挙は全米を単一の選挙区として1人の当選

者を出すため、どこでも同じ有力な候補者2人の争いになる。このことは、候補者を出せる政党の数を絞り込む効果以上に、全米で同じ名称の政党が存在する効果を強く持つ。先に述べたように、本来は理念も利害関心も一致しない複数のグループが同一の政党名でまとまるのは、大統領選挙を戦い、勝利を収めるためなのである。

## (2) 「テント」の効果

一般に、権力分立の下での政策決定には部門間協調（あるいは異なるレベルの政府間協調）が必要とされるが、その際に政党の存在は大きな意味を持つ。そこで想定されている政党は、20世紀のヨーロッパ各国に形成された組織政党を典型例とする、理念や体系的な政策の下にまとまったプログラム政党である。政党が持つまとまりが、バラバラになりやすい部門間関係や政府間関係を橋渡しすることが期待される。

しかし、このような政党にはマイナス面もある。その1つが、部門間や政府間の対立にもつながりやすいことである。プログラム政党の理念や政策のまとまりは、たとえば大統領と議会多数党のように、権力を分割して担っている部門を異なった政党が主導する場合に、深刻な対立を引き起こす場合がある。もう1つには、政党の分裂につながりやすいことが指摘できる。理念や政策の合致を重視する政党の場合には、とりわけそれがイデオロギー（体系的な世界観）から導かれるものであるほど、路線対立が深刻化しやすい。見解の相違が「正統」をめぐる争いになるからである。このような政党は、比例代表制など多党制を導きやすい選挙制度の下では、容易に分裂することになる。

アメリカの政党は「テント」であること、すなわちプログラム政党ではないことによって、これらのマイナス面を回避してきた<sup>11</sup>。権力分立の下での部門間協調については、本稿にいう「長い民主化」により、一般有権者の意思を直接的に反映する大統領が政策過程を主導することで、実現の可能性が高まった。言い換えれば、多元主義による民主主義の抑制機能を弱めることで、柔軟な多数派形成を通じた部門間協調の余地を拡大したのである。その際に政党が「テント」であれば、多数派形成の柔軟性は保たれやすい。このことは、多元主義と民主主義の緊張関係を曖昧にし、両者が重合的に体制信頼の基盤を作り出すことにつながった。

さらに、党内分派の存在を広く受け入れる組織的特徴は、二大政党の分裂とそれに伴う第三党以下の小政党の伸長を抑制した。アメリカ政党史においても第三党が登場し、短期間であれば一定の存在感を示したことはあるが、現在までのところ、第三党から出発して二大政党を構成するようになったのは共和党のみである。南北戦争後には第三党から二大政党に成長した実例は皆無であり、同じく二大政党制の歴史が長いイギリスで、20世紀前半に自由党から労働党へと第二党が交代したこととは好対照をなす。大統領選挙の存在や、議会選挙などで小選挙区制が徹底していることの効果は大きいですが、二大政党を割る誘因がほとんど作用しなかったことも明らかである。

## 3. 分極化の影響

### (1) プログラム政党の出現

アメリカの政党が持つ特徴について、ここまで述べてきた理解が成り立つとすれば、近年の政党間関係の分極化はどのように捉えることができるだろうか。

一面において、分極化はアメリカの政党がプログラム政党になることを意味する。先にもふれたように、プログラム政党とは、一定の理念や体系的な政策の下に結束して活動する政党を指す。アメリカの政党は、党員になることは有権者登録に際して予備選挙に参加する政党を選択する程度の意味しかなく、党費も存在しないなど、依然として20世紀ヨーロッパ諸国に見られた組織政党とは異なる面を持つ。しかし、組織政党における党員を活動家に、党費を寄付に読み替えれば、今日のアメリカの政党がプログラム政党や組織政党に近似しつつあると考えることができる<sup>12</sup>。

しかし同時に、プログラム政党でありながら党内分派が存在することも、別の特徴として指摘すべきであろう。プログラム政党は理念や政策の一貫性とそれに基づく党内結束を重視するため、党内対立が分裂につながりやすい。しかし、議会の選挙制度や大統領制であることにより、アメリカの二大政党には分裂への強い抑止も作用する。結果として、二大政党はいずれも党内に排他的な分派を抱えやすくなる。そのような分派のいずれかが多数派を確保すれば、特定の理念や政策を強く打ち出すことにつながる。逆に分派の競争や対立が続けば、党内事情による政策過程のデッドロックがもたらされることになる。かつては相互不干渉を大原則としていた「テント」が、排他性を帯びて競争関係に入ってしまったともいえる。

これらの結果として、政策過程における多数派形成のあり方が根本的に変化した。このような変化は、従来は政党ではなく議会の委員会が多数派形成の鍵を握っていたこと（委員会政府）との対比で、条件付き政党政府の成立とまとめられることが多い<sup>13</sup>。最近では単に政党政府と呼ぶことも珍しくない。プログラム政党化により、政党が多数派形成に大きな役割を果たすようになったこと、それは分極化の時代にはさらに際立っていることは確かである。だが、プログラム政党でありながら分裂が制度的に抑止されるために、かえって多数派形成を制約している面があることは、しばしば見落とされている。

## (2) 侵食されるシステム支持

分裂が強く抑止された二大政党がそれぞれプログラム政党化し、政党間関係が分極化することは、今日のアメリカ政治に大きな影響を与えている。分極化は現在のジョー・バイデン（Joe Biden）政権以前から強まっており、とくにドナルド・トランプ（Donald Trump）政権期に世界的にも広く注目されるようになった。しかし実際には、21世紀のアメリカ政治の基調というべきものであり、論者によっては1960年代に始まる共和党の保守化や70年代以降の民主党のリベラル化の強まりに起源を求めることも珍しくない<sup>14</sup>。バイデン政権の場合、政党間対立に加えて民主党内のリベラル派と中道派の対立にも制約を受けているが、これも明らかに「分裂できないプログラム政党」の影響である。

アメリカの政党が経験しているこのような変化は、多元主義と民主主義の緊張関係を曖昧にして体制信頼を作り出してきたことに、どのような影響を与えているのだろうか。既に言及したように、アメリカの有権者の間では、多元主義（自由主義）と民主主義が結合して生まれた現在の民主主義体制に対する基本的な信頼は、今なお揺らいではない。近年、多くの論者が民主主義の「危機」や「終焉」に言及する<sup>15</sup>。それが民主主義体制の基本理念が有権者に拒絶されることを指すのであれば、アメリカはそのような状態にはない。

しかし、民主主義体制の下にある具体的な政治制度とその機能については、有権者の評

価は極めて厳しくなりつつある。ジョージタウン大学のベイカー基金と大規模データ研究所、およびナイト基金が支援して行っている「アメリカ人の制度信頼調査」の第1波（2018年実施）は、アメリカ政治を構成する諸制度に対する有権者の信頼度は、従来も必ずしも高くなかったが、その状態が継続していることを明らかにしている<sup>16</sup>。同様の傾向は、個々の制度ごとに信頼度を尋ねる調査を長く継続しているギャラップ社のデータにも表れている。1975年と2021年を比較すると、たとえば連邦議会を「極めて」あるいは「おおむね」信頼するという回答者が40パーセントから12パーセントに、最高裁判所については49パーセントから36パーセントに、それぞれ低落している。この調査によれば、労働組合や公教育、さらに大企業や教会・宗教組織への信頼度もおしなべて低下傾向にある<sup>17</sup>。

これらのデータからは、個別の制度不信の域を超えて、民主主義体制を支えるインフラストラクチャーへの総体的な評価が悪化していることが窺われる。それは体制信頼の弱まりではないが、民主主義体制を具体化した政治・経済・社会のシステムへの信頼や支持の低下だということはできるだろう。このようなシステム支持の低下傾向は対外影響力認識ともつながりがあり、シカゴ・グローバル評議会が2021年に実施した世論調査においては、アメリカが国際社会において影響力を維持するために必要なこととして「公教育の改善」を挙げる回答者が73パーセント、「国内の民主主義強化」を挙げる回答者が70パーセントに達し、それぞれ第1位と第2位を占めるに至っている<sup>18</sup>。

## おわりに

本稿では、アメリカ政治の歴史的な特徴を「長い民主化」として析出し、それが多元主義と民主主義という本来異なる原理の共存と、その下での民主主義の優越であったこと、そこには理念や政策的関心の多様性から「テント」に例えられる政党のあり方が関わっていたこと、しかし近年の分極化によって「分裂できないプログラム政党」が政党間さらに政党内で競争するようになり、多元主義と民主主義の共存関係を弱めていることを明らかにしてきた。

アメリカの有権者は「長い民主化」によって成立した多元主義と民主主義の共存を常態として認識し、その共存を前提として民主主義体制への信頼を作り出してきた。体制信頼は現在も揺らいでいないが、政治過程の行き詰まりにより、具体的な政治制度やシステムへの支持は弱まる傾向にある。アメリカの民主主義は危機にあるとはいえないが、要注意の状態なのは確かなのであろう<sup>19</sup>。

だとすれば、このような状態を打開する方策として、「分裂できないプログラム政党」の変化が期待されるのは当然だともいえる。その際に「分裂できない」ことを変化させるべきなのか、「プログラム政党」であることを変化させるべきなのかは、考え方の分かれるところである。

分裂できないことを問題視する立場からは、二大政党制から多党制への転換が主張される。学術的な知見を踏まえた議論においても、たとえばリー・ドラットマン（Lee Drutman）が近年の著作で主張するように、アメリカの民主主義を守るには多党制が必要だという見解は存在する<sup>20</sup>。党内対立が激しければ政党を割ればいだろうし、その結果として多党制になれば議会での多数派形成にも複数のパターンが生まれるはずで、分極化が政策過程に与える影響も緩和することができる。それは、体制信頼と制度不信のギャツ

プを解消することにもつながるはずである。

しかし実際問題としては、多党制への移行は当面想定しがたい。二大政党内部の理念的なまとまりが強まっている昨今、政党を分裂させる誘因は乏しい。政治に必要な資金が著しく増大したことなどもあって、政党そのものが一種の産業になって分裂しづらい事情もある。選挙制度をはじめとして制度的要因も、二大政党制に適合的である。とくに大統領制を継続する限り、仮に何らかの理由で多党制が成立したとしても、大統領選挙に際しては協力する二大政党ブロックが形成されるであろうし、それは今日の二大政党とほぼ同じではないかという疑問も容易に喚起される。

アメリカの政治的伝統や制度構造に即した解決策は、多党制への移行ではなくプログラム政党からの脱却、すなわち二大政党が「テント」に回帰し、政策過程の流動性を回復することなのであろう。それもまた決して容易な道のりとは言い難いが、メディアやシンクタンクなど関連業界を含めた産業としての構造変革を通じて、展望を開くことは不可能とまではいえない。その実現を自らの歴史的使命と認識して行動する、複数の政治指導者の登場が望まれるのかもしれない。

#### — 注 —

- 1 近似した見方を提示するものとして、Francisco E. Gonzalez and Desmond King, “The State and Democratization: The United States in Comparative Perspective,” *British Journal of Political Science*, 34 (2004), pp.193-210.
- 2 行論や紙幅の都合上、以下の本稿では州政府や地方政府の選挙制度については取り上げない。
- 3 ただし、上院定数が各州2人で、下院を含めワシントン DC からの選出がないことなど、依然として民主主義の原理に反する制度も残されているとも指摘される。Steven L. Taylor, Matthew S. Shugart, Arend Lijphart and Bernard Grofman, *A Different Democracy: American Government in a Thirty-One-Country Perspective* (New Haven: Yale University Press, 2014).
- 4 Joseph F. Zimmerman, “National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century,” *Publius*, 31 (2001), pp.15-30.
- 5 以下では大統領の下にある政府部門を「行政部門」とする。岡山裕が指摘するように、厳密には「執行部門」とすべきかもしれないが、本稿の行論上はいずれでも大きな問題がないと判断し、分かりやすさを優先した。岡山裕「権力分立——なぜ大統領は「行政権」を持たないか」久保文明・中山俊宏・山岸敬和・梅川健（編）『アメリカ政治の地殻変動——分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）16～29頁。
- 6 ロバート・A・ダール（河村望・高橋和宏監訳）『統治するのはだれか——アメリカの一都市における民主主義と権力』（行人社、1988年）。
- 7 セオドア・ロウイ（村松岐夫監訳）『自由主義の終焉——現代政府の問題性』（木鐸社、1981年）、フロイド・ハンター（鈴木広監訳）『コミュニティの権力構造——政策決定者の研究』（恒星社厚生閣、1998年）。
- 8 Grinnell College News “Most Americans Agree on Four Foundations of Democracy, but Execution of Those Ideals Receives Failing Grades,” March 31, 2021, based on the Grinnell College National Poll (Grinnell-Selzer) <<https://www.grinnell.edu/poll>>, accessed on January 17, 2022.
- 9 Freedom House, The George W. Bush Institute, and The Penn Biden Center, The Democracy Project <<https://global.upenn.edu/penn-biden-center/democracy-project>>, accessed on January 17, 2022.
- 10 岡山裕『アメリカの政党政治——建国から250年の軌跡』（中公新書、2020年）5頁。
- 11 Alan Ware, “American Exceptionalism,” in *Handbook of Party Politics*, edited by Richard Katz and William Crotty (Los Angeles: Sage, 2006).
- 12 このことがアメリカの政党論にいう「責任政党」化を意味するのかどうかは、論者によって見解が分かれるところである。たとえば以下の諸研究を参照。岡山裕「アメリカ二大政党の分極化は責任政党

化につながるか」日本比較政治学会（編）『政党政治とデモクラシーの現在』（ミネルヴァ書房、2015年）29～55頁；Nicol C. Rae, “Be Careful What You Wish For: The Rise of Responsible Parties in American National Politics,” *Annual Review of Political Science*, 10(2007), pp.169-191; Mark Wickham-Jones, “What Did They Wish For? Party Government, Polarization and the American Political Science Association,” *Journal of American Studies*, 54(2020): E14, 1-10.

- 13 David W. Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).
- 14 たとえば、西川賢『分極化するアメリカとその起源——共和党中道路線の盛衰』（千倉書房、2015年）。
- 15 代表的な論者として、たとえばスティーブン・レビツキー・ダニエル・ジブラット（濱野大道訳）『民主主義の死に方——二極化する政治が招く独裁への道』（新潮社、2018年）、デイヴィッド・ランシマン（若林茂樹訳）『民主主義の壊れ方——クーデタ・大惨事・テクノロジー』（白水社、2020年）。
- 16 The Knight Foundation and Georgetown University, American Institutional Confidence Poll <<https://www.aicpoll.org>>, accessed on January 17, 2022. なお、この調査はパネル調査であり、2021年に第2波が実施されているが、本稿執筆時点では結果やデータは未公表である。
- 17 The Gallup Poll, Confidence in Institutions <<https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx>>, accessed on January 17, 2022.
- 18 The Chicago Council on Global Affairs, 2021 Chicago Council Survey <<https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/2021-chicago-council-survey>>, accessed on January 17, 2022.
- 19 サミュエル・ハンティントン（Samuel P. Huntington）がかつて指摘した、理念対制度のギャップが拡大した状況であることは間違いない。Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*. (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981).
- 20 Lee Drutman, *Breaking the Two-Party Doom Loop* (New York: Oxford University Press, 2020).

## 第3章 対外政策に関する米民主党内の認識

森 聡

### はじめに

シカゴ世界問題評議会（CCGA）は2022年1月に、対外政策（対外関与全般、国防支出、気候変動、不法移民、中東政策）に関する民主党支持者の意識調査の結果を発表した<sup>1</sup>。この調査は2021年7月7日から26日にかけて実施されたものであり、民主党内のリベラル派と穏健派との間に、対外政策をめぐるいかなる認識の一致と不一致があるかに光を照らしている。バイデンは2022年秋に中間選挙、2024年秋には大統領選挙を控えているが、政治的分極化が進む環境にあっては、民主党内の支持を固めなければならず、党内の分裂回避は重要な政治課題となる。そこで本章では、CCGAによる調査結果を紹介する形で、対外政策に関する民主党内の見方を整理して、そのインプリケーションを検討する。

このCCGA調査では、回答した民主党支持者のうち、約6割はリベラル派（若干リベラル＝17パーセント、リベラル＝33パーセント、極めてリベラル＝9パーセント）を自任し、40パーセントは穏健派（穏健＝33パーセント、保守＝7パーセント）を自任していた<sup>2</sup>。リベラル派は穏健派と比べて、全般的に年齢層が若くて教育水準が高く、自らは中間層の上流、または上流層に属しているとの自己認識を有しているほか、リベラル派の57パーセントは白人で、穏健派はより多様な人種（37パーセントが白人、28パーセントがヒスパニック、27パーセントが黒人）で構成されている<sup>3</sup>。

### 1. 対外関与のあり方

バイデンが「中間層のための外交」を掲げ、これがトランプの「アメリカ第一」と重なるところがあるので、民主党もいまや内向きだとする見方があるが、一般的な対外関与のあり方に関する民主党支持者の姿勢は外向きである。世界の諸問題に積極的に関わることがアメリカの未来にとって良いことであるとする見方は、リベラル派で74パーセント、穏健派で60パーセントに及んだ<sup>4</sup>。また、アメリカが単独で諸外国を主導するのではなく、アメリカが他の諸国とともにリーダーシップを発揮することが望ましいとする見方も、リベラル派で79パーセント、穏健派で76パーセントを占めた。

一方、アメリカ例外主義については、リベラル派と穏健派との間に不一致がある。穏健派の66パーセントが、アメリカには固有の特質があり、それがアメリカを世界各国の中でも特に偉大な国にしているとしたのに対し、リベラル派の58パーセントは、アメリカが他国よりも優れているとは思わないと回答した<sup>5</sup>。

### 2. 対外政策上の優先課題

まず対外政策において優先すべき課題について、リベラル派も穏健派もおおむね一致しているが、若干の違いもみられる。

重要性に関する認識がほぼ重なっているのは、パンデミックやサイバー攻撃への対処、核兵器の拡散防止、米国における雇用の確保などである。他方、5位以下では若干の違いもみられる。穏健派は、安全保障や外交への関心が高いからか、5位に「国際テロリズム」、

<表1 上位7つの対外政策目標><sup>6</sup>

優先度	リベラル派	穏健派
1	気候変動の抑制 (88%)	サイバー攻撃の防止 (82%)
2	パンデミックの防止・対処 (87%)	パンデミックの防止・対処 (79%)
3	サイバー攻撃の防止 (82%)	核兵器の拡散防止 (76%)
4	核兵器の拡散防止 (78%)	米国における雇用確保 (75%)
5	米国における雇用確保 (70%)	国際テロリズムとの闘い (74%)
6	世界の飢饉への対処 (69%)	気候変動の抑制 (64%)
7	他国における人権の推進と保護 (65%)	世界における米国の地位向上 (60%)

7位に「世界における米国の地位向上」がランクインしているのに対し、リベラル派はやはりトランスナショナル課題への関心が強く、6位に食糧問題（世界の飢饉への対処）、7位に人権問題が入っている。

### 3. 気候変動問題への取り組み

上記の表が示す結果で興味深い点は、気候変動と人権という民主党の看板政策について、リベラル派と穏健派とでは、それらの重要性に関する認識が異なっているという点であろう。リベラル派の88パーセントが気候変動の抑制を重視して優先度が1位となっているのに対し、穏健派は64パーセントが気候変動の抑制を重視して優先度を6位としている。また、人権外交についても、リベラル派の65パーセントが重視しているのに対して、穏健派は39パーセントしか重視しておらず<sup>7</sup>、ランク外となっている。

近年、民主党内ではリベラル派の勢力が増しているといわれているので、バイデンとしては、気候変動を軽視するわけにはいかないであろう。またそれ以上に、気候変動問題を重視する民主党支持者も全般的に増加傾向にあり、2012年当時、リベラル派の58パーセントと、穏健派の37パーセントしか気候変動の抑制を重視していなかったが、2021年にはリベラル派の88パーセント（30パーセント増）、穏健派の64パーセント（27パーセント増）がこの問題が重要だと回答していることから、民主党のアジェンダとしての重みが明らかに増している。こうした傾向も影響してか、気候変動に対する国際的な取り組みをアメリカが主導していくべきとの意見は、リベラル派の間で92パーセント、穏健派の間で67パーセントが支持している。さらに、気候変動に関するパリ協定への加盟についても、リベラル派の93パーセント、穏健派の79パーセントが支持している<sup>8</sup>。

## 4. 国防費の削減と米軍部隊の派遣

### (1) 国防費の削減

穏健派とリベラル派の意見が分かれるのは、軍事問題である。海外で影響力を保つために軍事的な優位を持つことが肝要とする意見は、穏健派で66パーセントを占めたのに対して、リベラル派では41パーセントに留まった<sup>9</sup>。CCGAが2020年7月に実施したサーベイでは、リベラル派は国防予算の削減に前向きであるのに対して、穏健派はそうでもないことが明らかにされていた。この調査結果によれば、リベラル派の58パーセントが国防予算の削減に賛成であったのに対し、同じ意見の穏健派は24パーセントに留まった。このとき

穏健派の40パーセントは、国防予算を現行水準で維持するのが好ましいと回答している<sup>10</sup>。2010年から約10年間の傾向をたどると、リベラル派で国防予算削減に賛成する意見は、42パーセントから58パーセントに増加してきたのに対し、穏健派の国防予算削減論は34パーセントから24パーセントに減少してきており、アメリカを取り巻く安全保障環境やアメリカの対外政策に占める軍事力の役割に関する見方が、リベラル派と穏健派との間で乖離してきたことが示唆されている。

## (2) 海外派兵

他方、興味深いのは、攻撃を受けた同盟国やパートナー国を敵から防衛するために米軍部隊を派兵することについては、穏健派よりもリベラル派の方が前向きということである。アメリカが武力を行使する可能性のあるケースを複数挙げて、各ケースで米軍部隊の派兵に賛成とする意見は、下記のような結果となっている。

<表2 米軍部隊の派遣に賛成する意見の割合><sup>11</sup>

単位：%

	リベラル派	穏健派
ロシアがラトビア、リトアニア、エストニアのような NATO 同盟国を侵略したら	73	48
北朝鮮が日本を攻撃したら	70	53
北朝鮮が韓国を侵略したら	69	49
イランの核兵器取得を阻止するために	63	73
ロシアがウクライナの東部以外を侵略したら	60	47
中国が台湾を侵略したら	58	38
アフリカでテロ対策を実施するために	52	52
イラクとシリアでイスラム過激派と戦うために	50	52
イスラエルが隣国に攻撃されたら	40	44

CCGA アナリストのスメルツとサリヴァンは、リベラル派が同盟国の防衛に前向きなのは、その多くが他国で人権を推進・保護すべきだと考えていて、攻撃するのがロシア、北朝鮮、中国といった人権侵害で非難される国々だからではないかという見方を示している<sup>12</sup>。たしかにこうした解釈も可能であろうが、武力行使にまつわるコストやリスクに関する評価の仕方が、穏健派とリベラル派との間で違いがある可能性もある。すなわち、安全保障環境の厳しさを認識して、国防費を維持ないし増額すべきと考えている穏健派は、武力紛争に関するコストやリスクの高さを十分認識しているのに対して、気候変動などのトランスナショナルな問題に意識が向いているリベラル派は、武力紛争のコストやリスクについて同水準の認識を必ずしも有していない可能性がある。このため、そうしたコストやリスクを勘案する度合いが低いまま、人権侵害という道徳的な見地に立った介入の必要性に重きを置いて回答していると思われる。したがって、いざ武力紛争が起こって、コストやリスクが現実化して具体的に認識され、例えば長期にわたる戦費支出や人命の犠牲などを理解すれば、リベラル派の態度が変わる可能性もあるとみておいた方がいいかもしれない。

### (3) ウクライナの事例

表2によれば、ロシアがウクライナの東部以外の地域を侵略したら、リベラル派の60パーセントと穏健派の47パーセントは派兵すべきという意見となっている(2021年7月時点)。その後、ウクライナ危機は高まりをみせ、2022年2月8～11日に実施されたCBS-YouGovの世論調査によれば、民主党支持者のうち、58パーセントはウクライナを支持すべき、37パーセントは紛争に関わるべきではないとする意見を持っていた<sup>13</sup>。「ウクライナへの支持」の具体的な形態が設問では示されていないので、派兵の是非に関するリベラル派と穏健派の支持の程度は確認できないが、約4割が介入に反対していることは注目すべきであろう。

なお、2月20～24日にかけて『ワシントンポスト』紙とABCが実施した合同調査によれば、その後の展開を受けて、経済制裁が現実的な対応策として浮上し、これについて民主党支持者の79パーセントが賛成と回答している<sup>14</sup>。今後ウクライナでの犠牲者が増えて、現地の惨状が伝えられていく中で、リベラル派と穏健派がそれにどう反応していくかが注目されよう。かつてイスラム国が出現し、シリアとイラクに版図を急速に拡大した際、アメリカ世論は空爆に消極的だったが、アメリカ人ジャーナリストがイスラム国によって殺害され、ヤジディ教徒が包囲されて虐殺の危機に瀕しているという報道が広がると、アメリカ世論が変化し、空爆に賛成する意見が過半数を占めるに至った経緯もある。このため、個別具体的な出来事がもたらすインパクトにも注目していく必要がある。

## 5. 対中アプローチ

CCGAが2022年1月に発表した世論調査結果には、対中認識は含まれていなかったが、2021年12月に発表した調査結果<sup>15</sup>は民主党と共和党の対中認識に焦点を絞るものであった。それは民主党内のリベラル派と穏健派を明確に分けて調査を行ったものではなかったが、民主党内の意見の違いを示すデータを含んでいたため、ここで紹介しておきたい。

まず中国をどのような存在とみなしているかということについては、表3のような結果が出ていた。共和党支持者の42パーセントが中国を敵対国、35パーセントがライバル国とみていたのに対して、民主党支持者の35パーセントは中国をライバル国とみなし、28パーセントは戦略的に協力すべき提携国とみていた。

<表3 アメリカの対中観><sup>16</sup>

単位：%

	紛争状態にある 敵対国	競争すべき ライバル国	戦略的に協力 すべき提携国	利益と価値を 共有する同盟国
共和党	42	35	11	1
民主党	17	35	28	3

こうした対中観の違いは、中国の勢力増大にいかに向き合うべきかとの質問に対する回答結果にも表れている。中国の勢力増大を「積極的に食い止めるべき」とする意見は、民主党支持者の間では49%に留まり、残りの51%は「友好的な協力と関与の政策をとるべき」としていた<sup>17</sup>。類似の構図は、2021年2月にCCGAが公表した政策エリートと一般市民を対象に行った世論調査結果(2020年7月と8～9月に実施)にも表れていた。「勢力を増

大きさせる中国に対してアメリカはいかに向き合うべきか」という質問に対して、共和党エリートの88%と一般支持者の64%が「積極的に食い止めるべき」と回答した。一方、民主党内では、エリートの44%と一般支持者の36%が「積極的に食い止めるべき」と回答したのに対し、エリートの56%と一般支持者の60%は「友好的に協力し関与すべき」と回答していた<sup>18</sup>。つまり、共和党の大半が敵対・競争すべき相手と中国をみる路線でまとまっているのに対して、民主党内では、競争路線と協調路線に分かれており、おそらく前者は穏健派、後者はリベラル派の見方が反映されているとみられる<sup>19</sup>。

## おわりに

上記以外で、穏健派とリベラル派との間に温度差がある政策争点として、対イラン政策がある。イラン核合意に参加すべきとする意見は、リベラル派で81パーセントであるのに対して、穏健派では60パーセントとなっている<sup>20</sup>。また、「イランが核兵器の開発を再開したら、いずれの選択肢を支持するか」という質問に対しては、外交努力の続行（リベラル派＝89パーセント、穏健派＝84パーセント）、より厳しい経済制裁の実施（ともに82パーセント）、イランのコンピューターシステムに対するサイバー攻撃の実施（リベラル派＝62パーセント、穏健派＝63パーセント）では、リベラル派と穏健派は意見が一致している。しかし、イランの核施設に対する空爆という選択肢については、穏健派の57パーセントが賛成だったのに対して、リベラル派は42パーセントしか賛成していない<sup>21</sup>。また、イランの核施設を破壊するために米軍部隊を送り込むという選択肢については、穏健派の53パーセントが賛成したのに対して、リベラル派は27パーセントしか賛成しなかった<sup>22</sup>。

以上の一連の調査結果をみると、民主党内のリベラル派と穏健派とのギャップは、人権外交、国防予算、海外派兵、対中アプローチといった分野に存在している。これらが全て交錯するのが台湾問題である。民主党の穏健派は、各種の分野で中国との戦略的競争を唱える一方で、リベラル派は人権などの問題で中国を問題視するものの、前述したように、国防費の増大を忌避し、外交による懸案の解決に固執する傾向が強い。バイデンは、競争路線を唱える民主党穏健派の政策エリートを政権の中核に据えているが、民主党内を割らずに各種の国内法案を連邦議会で可決させていくためには、外交でリベラル派の要請にも配慮し、党内に亀裂を入れない外交を展開する必要に迫られている。バイデンとサリヴァンは、政策・戦略と政治の交点に立って、米中関係の「ガードレール」や、中国との「責任ある競争（responsible competition）」を展開するという常套句を使い、米中間の緊張関係が過度に激化するのを避けようとする姿勢をとっているものと考えられる。こうした民主党内の分裂を回避するための外交路線やレトリックが、中国側にバイデン政権の弱みの顕現とみなされれば、足元を見られることになるため、そうした抑止の劣化につながらないような難しい舵取りが求められることになるだろう。

## — 注 —

<sup>1</sup> Dina Smeltz and Emily Sullivan, “Liberal and Moderate Democrats: How Different Are They in Views on Foreign Policy?,” Chicago Council on Global Affairs, January 2022 <<https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2022-02/Democratic%20Divisions%20Brief.pdf>> 2022年2月26日アクセス。

- 2 Smeltz and Sullivan, “Liberal and Moderate Democrats,” p.2.
- 3 Ibid., p.3.
- 4 Ibid., p.4.
- 5 Ibid.
- 6 Ibid., p.7.
- 7 Ibid., p.6.
- 8 Ibid., p.8.
- 9 Ibid., p.5.
- 10 Ibid.
- 11 Ibid., p.6.
- 12 Ibid.
- 13 Jennifer de Pinto, “Between Russia and Ukraine, Americans say either stay out or side with Ukraine,” CBS News poll, February 11, 2011 <<https://www.cbsnews.com/news/ukraine-russia-u-s-involvement-opinion-poll-02-2022/>> 2022年2月27日アクセス。
- 14 Scott Clement, Emily Guskin and Dan Balz, “Post-ABC poll finds bipartisan support for sanctions on Russia as it invades Ukraine,” *The Washington Post*, February 25, 2022 <<https://www.washingtonpost.com/politics/2022/02/25/ukraine-poll-post-abc/>> 2022年2月27日アクセス。
- 15 Craig Kafura and Dina Smeltz, “Cooperation, Competition, or Confrontation? Republicans and Democrats Split on China Policy,” The Chicago Council on Global Affairs, December 2021 <<https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-12/Final%20China%20Brief.pdf>> 2022年2月27日アクセス。
- 16 Craig Kafura and Dina Smeltz, “Cooperation, Competition, or Confrontation? Republicans and Democrats Split on China Policy,” The Chicago Council on Global Affairs, December 2021, p.3.
- 17 Ibid. pp.6-7.
- 18 Craig Kafura, Dina Smeltz, Joshua Busby, Joshua D. Kertzer, Jonathan Monten, Jordan Tama, “Divisions on US-China Policy: Opinion Leaders and the Public,” The Chicago Council on Global Affairs, February 1, 2021, pp.3-4.
- 19 詳しくは次を参照。森聡「第19章 米中関係—三つの外交エリート勢力の『反中コンセンサス』と二つの国際主義」、久保文明他編『アメリカ政治の地殻変動』東京大学出版会、2021年。
- 20 Smeltz and Sullivan, “Liberal and Moderate Democrats,” p.12.
- 21 Ibid.
- 22 Ibid.

## 第4章 アメリカの同盟コミットメントに対する日本の有権者の信頼 ——国問研・シカゴ共同世論調査データの計量分析

飯田 健

### 1. 本稿の目的

本稿の目的は、アメリカの同盟コミットメントに対する日本の有権者の信頼と関連をもつ要因を明らかにすることである。同盟関係において、相手国が義務を履行するかどうかは自国にとって大きな懸念事項である。例えば、自国が攻撃された際、相手国が共同でその防衛にあたる義務を負っていたとしても、実際に攻撃があった場合に相手国がその義務を履行するかどうかという点で不確実性が残る。このように同盟関係には、相手国の同盟へのコミットメントの程度についての不信感に起因する「見捨てられの恐怖」が必然的に存在している (Snyder 1984; Snyder 1997)。

こうした議論はとりわけトランプ政権以降の日米関係によく当てはまる。トランプは2016年大統領選挙のキャンペーン期間中から、NATO、日米同盟、米韓同盟を含むアメリカの同盟全般に対する不信感を表明するなど、アメリカの対外関与に疑問を呈する発言を行っていた。また、シンガポールで2018年6月に行われた米朝首脳会談でトランプは北朝鮮の最高指導者である金正恩との友好関係を強調するなど、日本の安全保障の脅威に対する融和的な態度を示していた。またバイデン政権において、2021年8月のアフガニスタンからの米軍完全撤退に伴いアフガニスタンが再びタリバンの支配下に戻ることを許したことは、往々にして対外関与についてのアメリカの消極的な姿勢の表れと理解された。さらに、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻においても、アメリカはこれまでウクライナを支援してきたにもかかわらず、ウクライナと同盟関係にないことを理由に直接的な軍事的介入を行わないことを強調するなど、1990年8月のイラクによるクウェート侵攻に端を発する湾岸戦争で見せた「世界の警察」としてのイメージとは異なる姿を見せた。

このような対外関与に消極的に見えるアメリカの姿勢は日本の有権者の間でのアメリカの同盟コミットメントへの信頼を損なう可能性が高い。一方で、近年中国は尖閣諸島周辺海域など海洋進出を活発化させており、例えば2018年の内閣府の世論調査によると日本が戦争を仕掛けられたり戦争に巻き込まれたりする危険があると回答した割合は85.5%にのぼるなど<sup>1</sup>、日本の有権者の脅威認識は高い水準にある。以上のような背景をふまえ、本稿では日本国際問題研究所とシカゴ・グローバル問題評議会 (the Chicago Council on Global Affairs) が2021年12月に日本の有権者を対象に共同で実施した世論調査データ<sup>2</sup> (以下、国問研・シカゴ共同調査) の分析を通じて、中国が日本に対して紛争を仕掛けた場合にアメリカが軍事介入することへの日本の有権者の信頼、つまりアメリカの同盟コミットメントへの信頼がどのような要因と関連しているのか探索的に明らかにする。

### 2. データ

国問研・シカゴ共同調査は、2021年12月20日から24日にかけて、2,000人からなる標本に対してインターネット上で実施された。対象となった標本は、(株)日本リサーチセンター (NRC) のインターネット調査パネルに登録した日本人有権者を、母集団の代表とな

るよう、性別（男性／女性）、年齢（18-19歳／20-29歳／30-39歳／40-49歳／50-59歳／60-69歳／70歳以上）、居住地域（北海道・東北／関東／東海・甲信越・北陸／関西／中国・四国・九州）、都市規模（政令指定都市／15万以上市／15万未満市・郡部）で層化した割当標本である。なおこのNRCのインターネット調査パネルは2か月に1回住宅地図を用いて無作為抽出された対象者に対して実施されている訪問留置調査の回答者から構成されている<sup>3</sup>。

調査項目はシカゴ・グローバル問題評議会が近年アメリカの有権者を対象に実施した世論調査の質問文を日本の文脈に置き換えて日本語訳したものが中心であり、内容は多岐にわたる。本稿ではこれらの調査項目を用いて、予め明確な仮説を設定することなくアメリカの同盟コミットメントへの信頼を従属変数とする多変量解析を行う。アメリカの同盟コミットメントへの信頼は、「中国が尖閣諸島をめぐる日本との軍事紛争を開始した場合」にアメリカが「武力介入を行うと思う」か、それとも「武力介入を行うと思わない」かたずねた質問への回答によって測定する。「武力介入を行うと思う」との回答はアメリカの同盟コミットメントを信頼していることを意味し1とコーディングする一方、「武力介入を行うと思わない」との回答は信頼していないことを意味し0とコーディングする。

独立変数には、米中の軍事力／経済力差の認識、日米同盟の利益の認識、中国に対する脅威認識の調査項目を用いる。米中の軍事力／経済力差の認識については、軍事力および経済力の点でアメリカと中国のどちらが強いかたずねた質問に対して、「中国」との回答を1、「ほぼ互角」との回答を2、「アメリカ」との回答を3と、アメリカの方が中国より強いと認識するほど値が大きくなるよう軍事力および経済力のそれぞれについてコーディングした。日米同盟の利益の認識については、日米同盟に対する見方についてたずねた質問に対して、「日米同盟はもっぱら日本に利益をもたらしている」、「日米同盟はもっぱらアメリカに利益をもたらしている」、「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしていない」との回答を行った場合に1、それ以外を0としたダミー変数をそれぞれ用いる（参照カテゴリを「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしている」とする、3つのダミー変数群）。中国に対する脅威認識については、「世界的な大国としての中国の台頭」について、「脅威としてはまったく重要ではない」との回答を1、「脅威としては重要だが致命的ではない」との回答を2、「脅威としては致命的」との回答を3と、脅威認識が強くなるほど値が大きくなるようにコーディングした。

さらに国問研・シカゴ共同調査では一部、無作為化実験の要素を取り入れており、回答者を無作為に2つのグループに分け、1つのグループ（統制群）には特に情報を付け加えることなく尖閣有事の際のアメリカの軍事介入の可能性についてたずねる一方、もう一つのグループ（処置群）には、「アメリカは2001年、アフガニスタンに米軍を派遣しタリバンを排除し、2021年に完全撤退」したとの情報を付け加えたうえで同じ質問をたずねた。この実験の背景には、同盟関係において保護国の軍事的に強気な姿勢は被保護国への安心供与に繋がるとの理論的前提（e.g., Snyder 1961; Schelling 1966）から、反対に米軍のアフガニスタンからの撤退という弱気な姿勢がアメリカの同盟コミットメントに対する日本の有権者の信頼に負の影響を及ぼすのではないかと予測がある。

最後に、統制変数として性別、年齢、世帯年収、教育程度、政党支持を加える。性別は、男性を1、女性を0とするダミー変数としてコーディングする。年齢は年齢の値をそのま

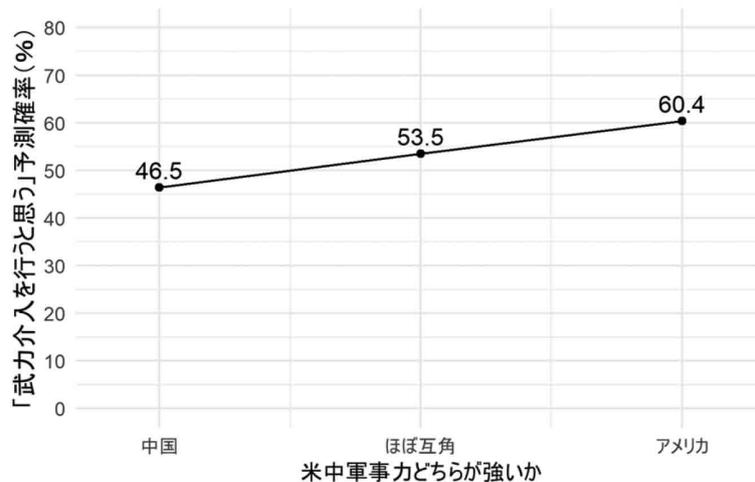
ま用いる。世帯年収は1,000万円以上を1、それ以外を0とするダミー変数としてコーディングする（参照カテゴリである「それ以外」には「わからない」、「答えたくない」も含む）。教育程度は、大卒以上を1、それ以外を0とするダミー変数としてコーディングする（参照カテゴリである「それ以外」には「わからない」、「答えたくない」も含む）。政党支持は、「自民党」、「立憲民主党」、「日本維新の会」、「公明党」、「国民民主党」、「共産党」、「れいわ新選組」、「社民党」、「NHKと裁判してる党弁護士法72条違反で」（N党）、「その他の政治団体」のそれぞれを支持する場合1、それ以外を0とする10個のダミー変数としてコーディングする（参照カテゴリは「特に支持している政党はない」および「わからない・答えたくない」）。記述統計は補遺にある表A1のとおりである。

### 3. アメリカの同盟コミットメント信頼に関連する要因

アメリカの同盟コミットメントに対する日本の有権者の信頼を従属変数とするロジスティック回帰モデルの推定結果は補遺の表A2のとおりである。これによると独立変数の影響をそれぞれ統制したとき、米中の軍事力差の認識、日米同盟の利益に関する「日米同盟はもっぱらアメリカに利益をもたらしている」ダミー変数、「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしていない」ダミー変数、男性ダミー変数、大卒以上ダミー変数、自民党支持ダミー変数、N党支持ダミー変数の推定値がそれぞれ少なくとも5%水準で統計的に有意となっている。一方で、米中の経済力差、アフガニスタンからの米軍完全撤退の情報刺激、年齢、世帯年収によっては、アメリカの同盟コミットメントに対する信頼に有意な違いは見られない。以下では、統計的に有意な推定値を示した独立変数の値が異なることによって、尖閣有事の際、アメリカが「武力介入を行うと思う」と回答する予測確率がどのように異なるか図示することで、有意な係数の推定値を示した独立変数がアメリカの同盟コミットメントに対する信頼にどのように関連するか検討を行う<sup>4</sup>。

図1は、米中の軍事力差の認識とアメリカの同盟コミットメントへの信頼の関係を示したものである。これによると、米中の軍事力についてアメリカの方が強いと回答した場合、

図1. 米中の軍事力差の認識とアメリカの同盟コミットメントへの信頼

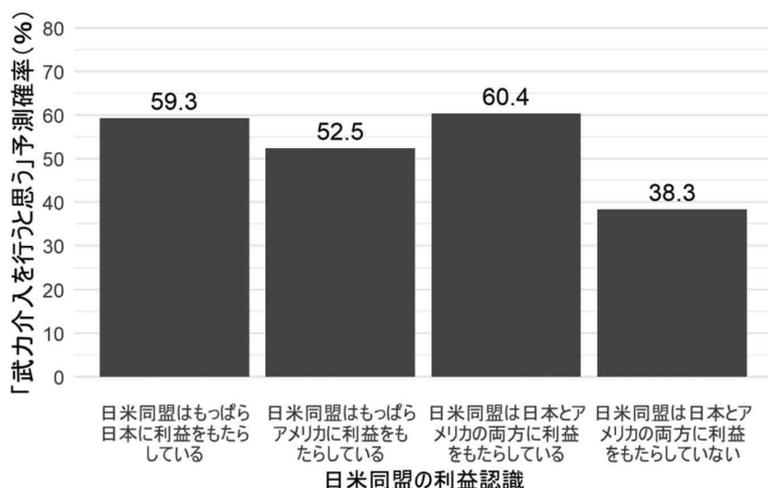


注：他の独立変数についてはすべて中央値あるいは最頻値に固定している。

尖閣有事の際アメリカが「武力介入を行うと思う」と回答する予測確率が60.4%となる一方、中国の方が強いと回答した場合、それが46.5%と、米中の軍事力差の認識によって最大約14ポイントの差が生じており、軍事力での中国に対するアメリカの優位を認識するほどアメリカの同盟コミットメントへの信頼が高いことがわかる。

図2は、日米同盟の利益の認識とアメリカの同盟コミットメントへの信頼の関係を示したものである。これによると、「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしていない」と回答した場合、尖閣有事の際アメリカが「武力介入を行うと思う」と回答する予測確率が38.3%となる一方、「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしている」と回答した場合、それが60.4%と、日米同盟の利益の認識によって最大約22ポイントの差が生じており、日米同盟の日米双方への利益を認識するほどアメリカの同盟コミットメントへの信頼が高いことがわかる。また、「日米同盟はもっぱらアメリカに利益をもたらしている」と回答した場合は「両方に利益をもたらしている」と回答した場合と比べて有意にアメリカの同盟コミットメントへの信頼が低くなっている。

図2. 日米同盟の利益の認識とアメリカの同盟コミットメントへの信頼

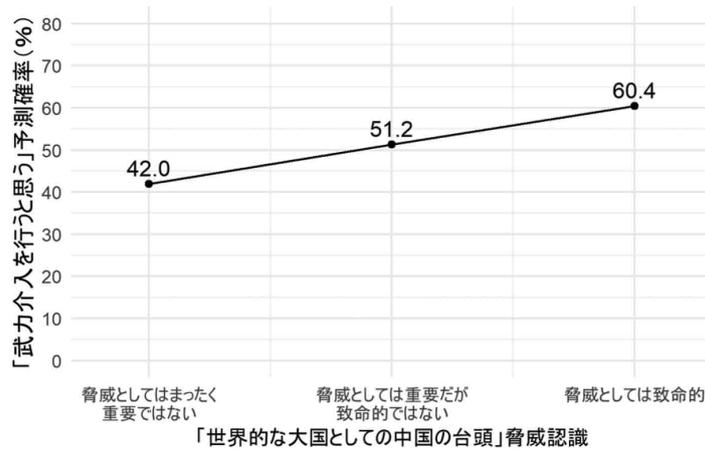


注：他の独立変数についてはすべて中央値あるいは最頻値に固定している。

図3は、中国に対する脅威認識とアメリカの同盟コミットメントへの信頼の関係を示したものである。これによると、「世界的な大国としての中国の台頭」に対して「脅威としては致命的」と回答した場合、尖閣有事の際アメリカが「武力介入を行うと思う」と回答する予測確率が60.4%となる一方、「脅威としてはまったく重要ではない」と回答した場合、それが42.0%と、中国に対する脅威認識によって最大約18ポイントの差が生じており、中国の脅威を強く認識するほどアメリカの同盟コミットメントへの信頼が高いことがわかる。

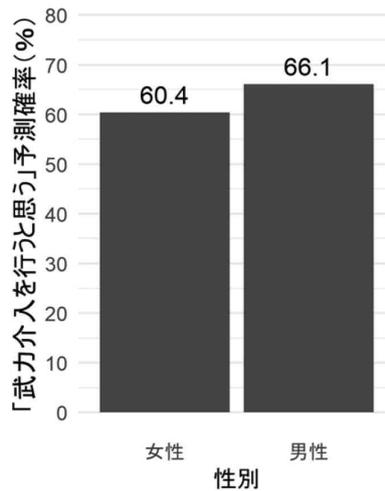
図4は、性別とアメリカの同盟コミットメントへの信頼の関係を示したものである<sup>5</sup>。これによると、男性の場合、尖閣有事の際アメリカが「武力介入を行うと思う」と回答する予測確率が66.1%となる一方、女性の場合、それが60.4%と、性別によって最大約6ポイントの差が生じており、男性ほど女性と比べてアメリカの同盟コミットメントへの信頼が

図3. 中国に対する脅威認識とアメリカの同盟コミットメントへの信頼



注：他の独立変数についてはすべて中央値あるいは最頻値に固定している。

図4. 性別とアメリカの同盟コミットメントへの信頼



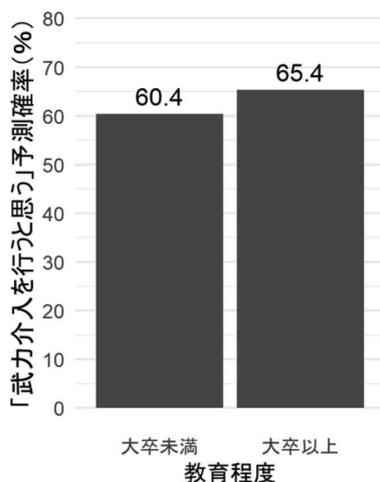
注：他の独立変数についてはすべて中央値あるいは最頻値に固定している。

高いことがわかる。

図5は、教育程度とアメリカの同盟コミットメントへの信頼の関係を示したものである。これによると、大卒以上の場合、尖閣有事の際アメリカが「武力介入を行うと思う」と回答する予測確率が65.4%となる一方、大卒未満の場合、それが60.4%と、教育程度によって最大5ポイントの差が生じており、大卒以上の回答者は大卒未満の回答者と比べてアメリカの同盟コミットメントへの信頼が高いことがわかる。

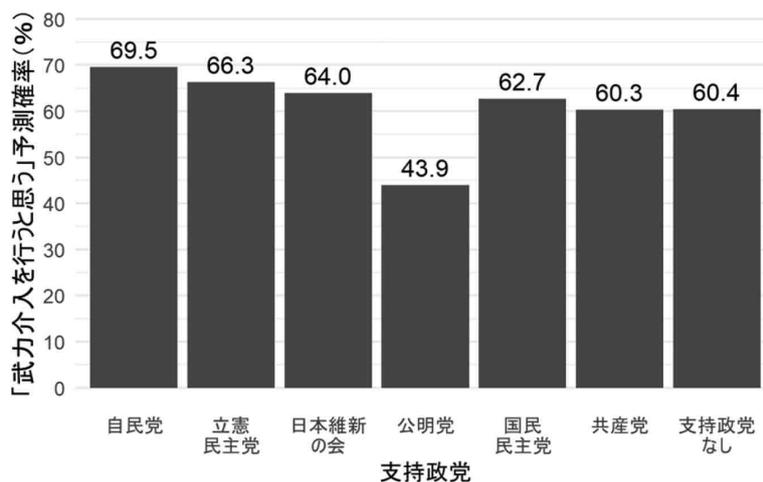
最後に図6は、支持政党とアメリカの同盟コミットメントへの信頼の関係を示したものである。これによると、最も信頼が高いのが自民党支持者で、尖閣有事の際アメリカが「武力介入を行うと思う」と回答する予測確率が69.5%となる一方、最も低い公明党支持者の場合、それが43.9%と、支持政党によって最大約26ポイントの差が生じている。とはいえ自民党支持者は支持政党を持たない回答者と比べて有意に高い信頼をもつものの、立憲

図 5. 教育程度とアメリカの同盟コミットメントへの信頼



注：他の独立変数についてはすべて中央値あるいは最頻値に固定している。

図 6. 支持政党とアメリカの同盟コミットメントへの信頼



注：他の独立変数についてはすべて中央値あるいは最頻値に固定している。また、支持率 1% 未満の政党については図に含めていない。

民主党や共産党などの野党支持者が無党派層と比べて有意に高い、あるいは低い信頼をもつという関係は見られない。

#### 4. まとめ

本稿では、国問研・シカゴ共同調査データを用いてアメリカの同盟コミットメントへの信頼と関連する要因について、明確な仮説を設定せず探索的に検討を行った。分析の結果、軍事的に中国よりもアメリカが強いと認識する有権者ほど、日米同盟が少なくとも日本の利益になっていると考える有権者ほど、中国を致命的な脅威と考える有権者ほど、男性ほど、大卒以上の学歴をもつ有権者ほど、自民党支持者ほど、尖閣有事の際、アメリカが武力介入することへの信頼が高かった。

こうした結果について詳しく解釈することは筆者の専門を超えるが、少なくとも方法論的な観点から、こうした変数間の関係は必ずしも因果関係を意味していないということが指摘できる。例えばこの分析の結果は、アメリカの中国に対する軍事的優位性を高く見積もることが原因で、アメリカがそのような軍事的に劣る中国に対しては臆さず軍事介入するはずだと考える、という因果関係を必ずしも意味するものではなく、単にアメリカに対して好意を抱く人が、アメリカの中国に対する軍事的優位を信じ、かつアメリカの同盟コミットメントを信頼するという意味で、いずれも自身の願望の投影である可能性がある。こうした因果関係を検証するうえでの困難はサーベイデータ分析に必然的に伴うものであり、アメリカの同盟コミットメントへの信頼にまつわる因果関係を厳密に検証するためには、理論的検討にもとづき予め仮説を設定し、その仮説を検証する目的で実験や疑似実験などリサーチデザインを組む必要がある。本稿の分析はあくまでそうしたより厳密な仮説検証型の分析の予備的作業である。

一方で、国問研・シカゴ共同調査データで行われた、アフガニスタンからの米軍撤退によるアメリカの同盟コミットメントへの日本の有権者の信頼への影響を検証するための無作為化実験の結果によると、アフガニスタンからの米軍撤退に関する情報刺激は、アメリカの同盟コミットメントへの信頼に対して有意な影響を与えていなかった。つまり、アフガニスタンからの米軍撤退の情報の有無にかかわらず、回答者のアメリカの同盟コミットメントの信頼レベルに有意な違いはなかった。とはいえ、この結果は実験デザインに起因する可能性もある。前述のとおり実験ではアフガニスタンからの米軍撤退について処置群に割り当てられた回答者に対して、「アメリカは2001年、アフガニスタンに米軍を派遣しタリバンを排除し、2021年に完全撤退」したとの情報を与えたが、この情報の与え方だとアフガニスタンでの米軍の活動が成功したのか失敗したのか定かではない。その是非については議論があるだろうが、例えば「アフガニスタンの統治に失敗し、見捨てた」との価値判断を伴う情報を明確に与えたなら、アフガニスタンの米軍撤退の情報刺激によりアメリカの同盟コミットメント信頼レベルに対し負の影響が見られたかもしれない<sup>6</sup>。またロシアによるウクライナ侵攻に対してアメリカが直接軍事的介入を行わないことはアフガニスタンからの米軍撤退よりも、アメリカの同盟国の間でのアメリカのコミットメントに対する信頼をより低下させる可能性も考えられる。今後、こうした点についても厳密に検証する必要があるだろう。

## 補遺

表 A1. 記述統計

変数	ケース数	平均値	標準偏差	中央値	最小値	最大値
アメリカの同盟コミットメントへの信頼	2000	0.554	0.497	1	0	1
米中の軍事力差の認識	2000	2.572	0.624	3	1	3
米中の経済力差の認識	2000	2.360	0.767	3	1	3

変数	ケース数	平均値	標準偏差	中央値	最小値	最大値
日米同盟の利益の認識「日米同盟はもっぱら日本に利益をもたらしている」	2000	0.060	0.005	0	0	1
日米同盟の利益の認識「日米同盟はもっぱらアメリカに利益をもたらしている」	2000	0.366	0.011	0	0	1
日米同盟の利益の認識「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしていない」	2000	0.090	0.006	0	0	1
中国に対する脅威認識	2000	2.489	0.611	3	1	3
アフガニスタンからの米軍撤退情報刺激	2000	0.500	0.500	0.5	0	1
男性	2000	0.482	0.011	0	0	1
年齢	2000	52.710	17.395	53	18	84
世帯年収1,000万円以上	2000	0.078	0.006	0	0	1
大卒以上	2000	0.398	0.011	0	0	1
自民党支持	2000	0.246	0.010	1	1	11
立憲民主党支持	2000	0.066	0.006	0	0	1
日本維新の会支持	2000	0.089	0.006	0	0	1
公明党支持	2000	0.018	0.003	0	0	1
国民民主党支持	2000	0.015	0.003	0	0	1
共産党支持	2000	0.028	0.004	0	0	1
れいわ新選組支持	2000	0.010	0.002	0	0	1
社民党支持	2000	0.005	0.002	0	0	1
NHK と裁判してる党弁護士法 72 条違反で支持	2000	0.008	0.002	0	0	1
その他の政治団体支持	2000	0.003	0.001	0	0	1

表 A2. ロジスティック回帰モデルの推定結果

独立変数	推定値	標準誤差	p 値
定数項	-1.791	0.341	0.000
米中の軍事力差の認識	0.282	0.084	0.001
米中の経済力差の認識	0.007	0.068	0.915
日米同盟の利益の認識「日米同盟はもっぱら日本に利益をもたらしている」	-0.045	0.209	0.830
日米同盟の利益の認識「日米同盟はもっぱらアメリカに利益をもたらしている」	-0.325	0.105	0.002
日米同盟の利益の認識「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしていない」	-0.899	0.185	0.000
中国に対する脅威認識	0.373	0.081	0.000
アフガニスタンからの米軍撤退情報刺激	-0.030	0.095	0.748
男性	0.243	0.100	0.015

独立変数	推定値	標準誤差	p 値
年齢	0.004	0.003	0.143
世帯年収 1,000 万円以上	0.174	0.182	0.339
大卒以上	0.212	0.101	0.037
自民党支持	0.402	0.121	0.001
立憲民主党支持	0.256	0.197	0.195
日本維新の会支持	0.150	0.171	0.380
公明党支持	-0.667	0.379	0.078
国民民主党支持	0.096	0.387	0.804
共産党支持	-0.005	0.288	0.986
れいわ新選組支持	-0.347	0.480	0.469
社民党支持	-0.313	0.656	0.634
NHK と裁判してる党弁護士法 72 条違反で支持	1.505	0.682	0.027
その他の政治団体支持	0.769	1.126	0.495
ケース数	2000		
対数尤度	-1291.765		

### 一注一

- 1 内閣府「平成 29 年度自衛隊・防衛問題に関する世論調査」<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bouei/index.html> (2022 年 3 月 16 日閲覧)
- 2 この共同調査の報告書は 2022 年春に日英両言語で公表される予定である（本稿執筆時の 2022 年 3 月中旬時点では未公表）。
- 3 なおこうした確率標本パネルは、アメリカにおいて一般的にインターネット調査に用いられる Ipsos 社の確率標本パネルである KnowledgePanel と同様のものである。
- 4 ロジスティック回帰モデルの推定結果にもとづく予測確率の計算を行う際には非線型の当てはめを行うため、関心となる独立変数以外の独立変数についてはその値を固定する必要がある。ここでは、関心の対象となる独立変数以外の値を中央値あるいは最頻値に固定しており、米中の軍事力差の認識は「アメリカ」、米中の経済力差の認識は「アメリカ」、日米同盟の利益の認識は「日米同盟は日本とアメリカの両方に利益をもたらしている」、中国に対する脅威認識は「脅威としては致命的」、性別は女性、年齢は 53 歳、世帯年収は「1,000 万円未満」、教育程度は「大卒未満」、政党支持は「特に支持している政党はない」となっている。
- 5 仮説検証型の分析においては、統制変数の係数を解釈することは適切ではないが、ここではアメリカの同盟コミットメントへの信頼に関連する変数に関する探索的な分析を行っているため、統制変数の係数についても解釈を行う。
- 6 ただし、アフガニスタンからの米軍撤退のインプリケーションをより明確に理解できると考えられる大学卒業以上の回答者に対象を絞っても、情報刺激の有意な効果は認められなかった。

### 参考文献

- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Snyder, Glenn H. 1961. *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Snyder, Glenn H. 1984. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics* 36 (4): 461-495.

第4章 アメリカの同盟コミットメントに対する日本の有権者の信頼

Snyder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca. New York: Cornell University Press.

## 第5章 アメリカの台湾政策（2021～22）

佐橋 亮

### はじめに

昨年度の報告書では、トランプ政権期を中心に、近年においてアメリカの台湾政策が変化し、米台両政府が接近している背景を読み解こうとした。とくに、アメリカが台湾に見いだす戦略的価値が従来考えられてきた戦略的視点を超えて政治・経済の両面にわたって拡大していること、また中国の軍事行動や政治工作活動が活発化していくなかでアメリカの台湾接近が強まっている構図が見いだせることを説明した。このようなアメリカの政策変化の兆しは2015年頃より見られたが、トランプ政権の中盤以降はとくに顕著であった。

2021年にバイデン政権が発足したが、対中戦略全般において、技術上の覇権確保、情報空間の安全確保、また自由主義的な国際秩序の擁護といった目的を前政権と共有している。たしかに政策を説明する上で使用する概念は異なり、バイデン政権は多国間主義を活用しようとする姿勢でも前政権との違いを作ろうとしているにせよ、経済・科学技術における優越性を確保するために様々に規制を活用しようとする点で、両政権には共通性が多い。そして、台湾の重要性を評価し、台湾有事に備えを進めるという点でも、バイデン政権は前政権の問題意識を引き継ぎ、政策を発展させているところが大きい。過去5年余りにわたって続いてきた台湾政策の新たな位置づけは、目立った親台派が政権内にいないなかでも定着している感がある。

こういった状況をどう評価すればよいのだろうか。政府間の関係が目立った形でも行われるようになり、従来のアメリカ・台湾政策が根底から変化したという解釈も存在している。たとえば、21年末の民主主義のためのサミットに台湾から閣僚級のオードリー・タン氏をオンラインとはいえ参加させ、また22年1月には頼清徳・副総統のホンジュラス訪問時にカマラ・ハリス副大統領が言葉を交わした。アメリカのリードにより、台湾海峡の平和と安定に関してG7各国や韓国なども共同声明で言及する動きを21年にみせた。

しかし、2021年～22年の動きは、近年の変化の上にあることは明確だとしても、1970年代に構築されたアメリカの基本的な姿勢を大きく塗り替えるほどのものとはなっていない。台湾有事への備えが加速し、また米台における政府間交流も大胆なものになったとはいえ、いまだにアメリカの「一つの中国」政策は維持されている。アメリカの有事における立場も、少なくとも公式には曖昧なままに保たれている。こうした背景には、中国に対する過度な刺激を避け、衝突を回避するために中国にも安心を供与する<sup>1</sup> 必要が認められていること、また台湾の行動を制御し挑発的な行動を抑え、かつ軍事力増強の努力を果たさせることが、依然としてアメリカの政策目標であることがある。台湾有事が、実際に発生してしまえば長期化し、戦略的な失点になるという見方もある。

少なくとも、2021年でアメリカの台湾政策が転換したという見方は難しい。もちろん、一部の動き、たとえばバイデン大統領による失言と思える発言や、政策的立場を正統化するために行われた国防総省高官の発言を取り上げれば、アメリカの台湾政策が他の同盟国と同様のものになると主張することはできるが、それらの発言は政策そのものを示すものとは言えない。

本稿は、以上のような視点に立って、バイデン政権下におけるアメリカの台湾政策の展開を整理するものである。

## 1. 政権発足後の動き

2021年1月、指名公聴会に挑んだブリンケン国務長官候補、オースティン国防長官候補はそれぞれ、台湾に関して印象的な発言を残した。ブリンケンは、台湾とは「接触する余地がまだまだ大きい」、「台湾は世界において大きな役割を果たすようになった」と発言し、今後台湾との協力の余地を広げていくことへの意欲を示した。オースティンは、政権としても繰り返し使用していくことになる、米台関係のことを「岩のように堅い（rock-solid）」という表現をしている。

そして1月20日、連邦議会議事堂襲撃事件から2週間という厳戒ムードで行われたバイデン大統領の就任式において、蔡英文総統に近い蕭美琴・駐米代表が出席する。これは大統領就任合同委員会からの正式な招待によるものであり、1979年の断交後初めて公式に台湾からの代表が就任式に出席したことになる。バイデン政権が対中・台政策の大枠を維持し、米台の緊密な関係を保っていく意志を示す材料となった。

就任式前後には台湾海峡付近における人民解放軍の活動が活発化しており、国務省は声明を出している。それは、中国政府に軍事的、外交的、経済的な台湾に対する圧力をやめ、意味のある対話に民主的に選ばれた台湾の代表と挑むように求めるものであった。台湾の防衛力整備への支援を継続すると触れた上で、台湾へのコミットメントが「岩のように堅い」と表現している。

さらに同文書は、米中関係の基礎文書として「6つの保証」についてもあえてふれている。「6つの保証」は、1982年にレーガン政権が台湾への武器売却をめぐり中国と新たなコミュニケを交わすにあたり、台湾側に口頭で与えた内容であり、武器売却を中国側と協議しないなど台湾への配慮を前面に押し出した内容である<sup>2</sup>。これまで「6つの保証」は議会の決議等では明示されるものの、政府が基礎文書のひとつとして言及することはまれだったが、バイデン政権は繰り返し言及していくことになる。

3月に公表された国家安全保障戦略（暫定版）でも、台湾が「先進的な民主主義であるだけでなく経済、安全保障における死活的なパートナー」との記述がされている。トランプ政権期より台湾をめぐる記述はかなり変化してきたが、この記述では経済における重要性が強調されている点で新しさがある。

ブリンケン国務長官は国際社会において、「一つの中国」政策と矛盾しない範囲で、台湾の正当な代表が認められるべきとの立場を取っており、世界保健総会（WHA）への参加を支持するとの立場を5月に公表している。

またトランプ政権末期にポンペオ国務長官は、台湾政府関係者と米連邦職員との接触に関する取扱規程を廃止する旨公表したが、バイデン政権はそれも踏襲した。4月に国務省が発表した内容は、「一つの中国」政策との両立を図りつつ、たとえばアメリカの国務省職員や外交官が台湾の政府関係者とアメリカ政府の建物内でも会えることを許した。これは「一つの中国」政策で本来行うべき以上のことを「自主規制」しているとの指摘に対応したものである<sup>3</sup>（これを受けて、たとえば2021年には、台北駐日経済文化代表処の謝長廷代表が5月に駐日アメリカ大使公邸を訪問、8月にはグリーン臨時代理大使が謝代表公邸

を訪問している。これは断交後初めてである）。

## 2. 台湾海峡有事への警戒

2021年3月、インド太平洋軍司令官のデービッドソン海軍大將は上院公聴会において、六年以内に人民解放軍による台湾侵攻があり得るとの発言を行った。

それを一つの嚆矢として、アメリカと同盟国の間で台湾海峡の平和と安定を期すために、外交的な努力により抑止を図る試みが増えていく。4月の日米首脳会談、米韓首脳会談、5月のG7首脳会談などの共同声明が台湾海峡の平和と安定を言及したことは、たしかに画期的なものであった。日本政府が台湾海峡についてアメリカ政府と声明を出すことは稀であり、首脳会談の共同声明としてみれば1969年の佐藤・ニクソン共同声明以来であった。その他には、2005年2月の日米安全保障協議委員会（いわゆる「2+2」会合）の共同声明では共通戦略目標として「台湾海峡を巡る問題の対話を通じた平和的解決を促す」という内容が含まれているが、ほかには目立った例がない。

この時期、プリンケン国務長官はNBCテレビの「ミート・ザ・プレス」に出演、サリバン大統領補佐官（国家安全保障担当）もアスペン研究所で演説し、両者とも台湾海峡における現状への一方的な変更に対抗するという従来の表現で中国への牽制をみせている。7月にはオースティン国防長官も東南アジア歴訪のさなかに、現状への一方的な変更を誰も望んでいない、アメリカは台湾を支持し自衛のための能力にコミットしていると発言している。

台湾有事を念頭にメッセージを出すというバイデン政権の構えはその後も変わらない。アフガニスタン撤退がその稚拙な方法で批判された後、火消しを行うためにバイデン大統領はNATO加盟国への北大西洋条約第5条の集団防衛への保証を行い、続けて日本や韓国、台湾にも同様だと発言した<sup>4</sup>。これは明らかな失言と思われるが、台湾への安全を保証する必要が政府内で議論されていたことを思わせる。そしてサリバン大統領補佐官は、改めて発言する場があったときに、台湾やイスラエルという非同盟国にも従来通りコミットメントを与えていくとの発言をしている<sup>5</sup>。

こうした立場の表明、外交的な取り組みによる広義の抑止にかかわる努力に加えて、バイデン政権は抑止、さらに有事発生を念頭に置いた軍事的な取り組みを加速させているようだ。それらは明確な形で公に示されることはまれだが、米軍の台湾海峡周辺における活動量が増加している事実からだけでなく、台湾有事における同盟の役割等をめぐり議論が具体化しつつあるようにみえることから推察できる<sup>6</sup>。

例年公表される、国防総省の中国安全保障レポートは11月に公表された。2020年に公表された人民解放軍の2027年までの近代化（知能化）が達成されれば、「台湾有事の際に北京がより信頼できる軍事オプションを提供する可能性がある」と明記されている。さらに以下のように、中国の狙いをまとめている。

中国人民解放軍は、台湾の独立への動きを抑止し、必要であれば台湾に独立を断念させるために、台湾海峡における有事に備え続けている。また、台湾を武力で中国に統一し、同時に、米国や他の友好的なパートナーなど、台湾のために第三者が介入することを抑止、遅延、拒否するための準備も行っていると思われる。中国は、台湾と蔡

英文政権に圧力をかけ、ワシントンと台北の関係接近に不快感を示す包括的なキャンペーンの一環として、台湾付近での軍事行動や、台湾有事に備えた軍事訓練を執拗に行っている。中国軍は2020年を通じて、台湾の防空識別圏への飛行を繰り返し、島嶼奪取作戦などの戦闘訓練を行うなど、台湾海峡およびその周辺での挑発的な行動を強めた。2020年には、中国は台湾海峡の「中間線」の存在を公に否定した。中間線とは、誤算を減らし、偶発的な危機を回避するために数十年にわたって両者の間で交わされてきた暗黙の合意である<sup>7</sup>。

報告書は、解放軍が軍事オプションに踏み切る状況、その後の軍事介入のシナリオなどについても詳述している。例年以上に台湾有事をかなり前面に押し出した編集にもみえる<sup>8</sup>。

### 3. 米台交流の強化

アメリカ政府や連邦議会と台湾との交流も増えた。先鞭をつけたのは、クリス・トッド元上院議員、リチャード・アーミテージ元国務副長官ら元政府高官の訪問だった。この訪問はバイデン大統領の要請で実行されたと報道されている<sup>9</sup>。それだけではなく、6月には3名、11月には6名の連邦議員（上下両院）が超党派として台湾を訪問している。どちらのケースでも、軍用機が一部の旅程で使用されている。なお米軍に関しては、10月にウォール・ストリート・ジャーナル紙が、1年にわたり米海兵隊が台湾において合同訓練を行っていると報道した<sup>10</sup>。

アメリカは台湾関係法に基づき、台湾への武器売却を継続している。バイデン政権は2021年8月、22年2月にわたり行っている。2021年8月は、M109 155ミリ自走榴弾砲（M109A6 パラディン）を40両など（7.5億ドル）、22年2月はペイトリオット・システムの改修（1億ドル）という内容である。なお、2回目の武器売却にあたっては、中国政府はロッキード・マーティン社、レイセオン社への反外国制裁法に基づく制裁を行う旨公表している。

経済面では、6月に米台の貿易協議が開始されているが、それだけに留まらず、いわゆる経済安全保障（サプライチェーン見直し）にからみ、台湾のTSMC社のアメリカ・アリゾナ州におけるファブ（半導体製造工場）建設の実現に向けた動きが見られている。バイデン政権にとっては、半導体のサプライチェーンの改善だけでなく、工場建設、および稼働後の両方において新規雇用が生まれるという宣伝材料でもあったが、建設は現在当初の予定より半年遅れていると報道されている<sup>11</sup>。なお、TSMC社に対するアメリカ政府の圧力行使とも言える行動はトランプ政権、バイデン政権にかかわらず続いている。たとえば、同社はサムスン電子、ルネサスエレクトロニクスなどと並び、アメリカ商務省からサプライチェーンを開示するように21年秋に求められている。さらにTSMC社の顧客に米商務省のエンティティリストに含まれている中国企業（たとえばスーパーコンピューター関連）が含まれていることも、TSMC社に対する米政府の圧力になっている<sup>12</sup>。

2020年以降、台湾との関係接近を図るリトアニアに対して中国による経済強要行為が行われており、台湾はリトアニアへの経済支援を10億ドルの資金供与や2億ドルの輸出信用保証などで図っている。バイデン政権もそれにならうかのように、リトアニア支援の姿勢を示している。22年2月には経済成長・エネルギー・環境担当国務次官がリトアニアを

訪問している。リトアニアに米輸出入銀行が6億ドルの輸出信用保証を与える内容に合意がみられる<sup>13</sup>。

米市民のあいだで台湾への見方が変わっていることも、こうした米台の交流を下支えする。シカゴ国際問題評議会による2021年夏の調査では、中国の侵攻が発生した場合に台湾を防衛すべきと答える市民が半数近くと発表されている。主な内容としては、台湾を独立国として承認すること（賛成69%、以下同様）、台湾の国際機関への参加を支援すること（65%）、米台自由貿易協定を締結すること（57%）、米国が台湾と正式な同盟を結ぶこと（53%）、中国が侵略してきた場合の台湾防衛にコミットすること（46%）がある。台湾有事における米軍派遣については従来よりも大幅に数字が伸び、52%の支持となっている。共和党員が民主党員よりも台湾への米軍派遣への支持が若干高い傾向も示されている<sup>14</sup>。

#### 4. さらに踏み込んだ対応をどう読むべきか

バイデン大統領は11月の米中オンライン首脳会議においても、台湾に関して「一方的な」変更に対抗する旨の発言をしたとされる。習近平は、台湾独立を支持するなどの「火遊び」をやめるべきと応じたという<sup>15</sup>。

実際には、アメリカ政府は中国政府よりは台湾海峡に関して発言や行動を抑制しているところもある。「一つの中国」政策を少なくとも法的な立場としては変化させておらず、政府内外に存在する戦略的曖昧性を見直し論を採用していない。他方で中国は、たとえば6月15日には28機の軍用機を台湾空域に侵入させているように、挑発的と受け止められる行為を続けている。

だが、徐々にアメリカ政府も、従来の慎重さをもたない動きを見せている。2021年12月に上院で証言したラトナー国防次官補の発言（準備書面）は、台湾を「第一列島線の死活的な結節点（node）」、またアメリカの同盟ネットワークの「アンカー（anchor）」として、台湾が死活的に重要な意味合いをもっている」と強調するものだった<sup>16</sup>。

2022年1月に、ホンジュラスにおけるカストロ大統領の就任式に出席するためアメリカに途中立ち寄った頼清徳・副総統は、短いロサンゼルス滞在の間に、エドワード・マーキー上院外交委員会東アジア・太平洋・国際サイバー政策小委員会委員長を含む、17名の議員とのオンライン会談を行った。さらに、就任式ではカマラ・ハリス副大統領と、公式な会談ではないものの言葉を交わしている。

2月に公表されたインド太平洋戦略も、中国による台湾への圧力への警戒を示しただけでなく、同盟国とパートナーを列挙した中に含まれている。具体的には、「（連合形成のための）このような努力は、最も親密な同盟やパートナーシップから始まり、それらを革新的な方法で更新しています。私たちは、オーストラリア、日本、韓国、フィリピン、タイとの5つの条約に基づく同盟関係を深め、インド、インドネシア、マレーシア、モンゴル、ニュージーランド、シンガポール、台湾、ベトナム、太平洋諸島など、地域の主要パートナーとの関係を強化しています」と指摘されている（同盟、パートナーはそれぞれアルファベット順となる）。そして、次のようにも指摘する。「アメリカは利益を守り、自国と同盟国、パートナーに対する軍事侵略を台湾海峡を含めて抑止し、能力、作戦概念、軍事活動、国防産業、強靱な戦力態勢を育てることで地域の安全保障を促進する。」台湾海峡の平和と安定について言及した箇所では、台湾の国防努力支援に触れたうえで、「台湾の将来が、台湾に住む人々

の希望と最善の利益に基づいて平和的に決定される環境を確保する」としている。この表現自体はクリントン政権期以来のものだが、兩岸対話の懲慚という要素が抜け落ちていることは注目に値する<sup>17</sup>。

議会ではさらに厚い台湾への支持が超党派で存在している。2022年度国防授權法には多国間軍事演習への台湾参加を推奨する内容が含まれている。なお、議員の提出法案レベルで見ればさらに踏み込んだ内容もある。たとえば、11月2日にホーリー上院議員が提出した2021年台湾武器法案（未成立）は、新たに「台湾安全保障支援イニシアチブ」を設立し、「非対称」な台湾の防衛を支援するために年間30億ドルの安全保障支援を提供することを謳った。なお台湾がGDPの3%以上を防衛費に充てることを前提条件としている（ホーリー議員は6月にも台湾防衛法案を上程している）。

とはいえ、これらの動きも象徴的な動きの域をでていない。「一つの中国」政策の形骸化という言い方は可能だが、バイデン政権は中国との衝突回避という目標と両立可能な範囲内において台湾との関係強化、また安全保障政策における台湾有事への備えを進めている。戦略的あいまい性も完全に、公に放棄されたわけではない。

## おわりに

今後の注目点としては、2022年に台湾が環太平洋合同軍事演習リムパックに参加するか、政府高官の訪問があるか、台湾との経済協議が進展を見せていくか、という点があるだろう。なお、台湾のCPTPP参加について、アメリカ政府は支持する姿勢をみせている。

ロシアのウクライナ侵攻への対処が求められるなか、米中大国間競争や台湾との問題といった戦略的焦点がぼやけるとの考えを、トランプ政権で国家防衛戦略を担当する国防次官補代理を務めたエルブリッジ・コルビーらが展開している<sup>18</sup>。これには、大西洋協議会およびジョージタウン大学教授のマシュー・クロニツヒなどの反対論もある<sup>19</sup>。クロニツヒは中露に対して全面的に冷戦的な構えを西側諸国が採るべきという議論を立てており、コルビーらの議論は中国に専念するために優先順位を明確にすべきであり、ロシア問題の負担を欧州にシフトすべきという主張である。こういった論争の背景には、アメリカの戦略資源の有限性をめぐる立場の相違もある。

ロシアのウクライナ侵攻後、アメリカは自軍の派遣こそしないものの、ウクライナへの武器供与やロシアへの経済制裁、中東欧への増派を行っている。台湾にはマレン元統合参謀本部議長をはじめとする超党派の元政府高官を派遣した。だが、それはアメリカのコミットメントを保証するだけでなく、台湾に一層の国防努力を求めるものでもあった。

最後に幾つかの思考実験を展開して本論を締めくくりたい。

将来的な台湾への関与縮小の可能性はあるのだろうか。現時点では政策への影響は薄いものの、昨年度報告書でも論じたように、オフショア・balancingの立場に近いものからは、台湾有事への関与を行うべきではないとの主張がいまだに大きい。アフガニスタン撤退によってテロとの戦いから抜け出たばかりの米社会において、ウクライナ情勢の展開が対外関与をめぐる世論にどのような影響を与えるのかは未知数だ。さらに言えば、コルビーらの議論は、実のところ現地の同盟国・パートナーの自助努力を不可欠な要素とみている。東アジアの安定がアメリカの戦略利益であることは彼らも否定しないが、彼らの議論からは日本や台湾がみせる防衛努力次第ではアメリカのコミットメントが縮小すること

を否定できない。その意味では、ニクソン・ドクトリンに近い響きを感じ取ることができる。

他方で、台湾をめぐる急速に、これまでのような制約抜きに、米台関係が緊密化するシナリオはあるのだろうか。もちろん、それもある。たとえば、中国による離島侵攻や、台湾社会に対する相応な規模でのサイバー攻撃の発生などは米台関係を接近させるに十分な推進力を作り出すだろう。またそうした事態の発生は、日本における台湾有事への議論を活性化させることにもつながると推測できる。

## 参考文献

- 小笠原欣幸「台湾をめぐる『21年体制』の形成」中曽根平和研究所コメンタリー、2021年12月15日。  
 佐橋亮「アメリカの台湾政策」令和3年度・日本国際問題研究所現代アメリカプロジェクト報告書。  
 同「米中経済対立とバイデン政権」丁可編『米中経済対立』日本貿易振興機構アジア経済研究所（近刊）  
 福田円「バイデン政権の「一つの中国」政策と台湾海峡情勢」日本国際フォーラム、2021年8月20日。  
 Hal Brands and Michael Beckley, “Washington is Preparing for the Wrong War with China,” *foreignaffairs.com*, December 16, 2021.  
 Derek Grossman, “Biden Administration shows unwavering support for Taiwan,” *THE RAND BLOG*, October 20, 2021.  
 The House of Commons Library, “Taiwan: Relations with the United States,” June 24, 2021.  
 David Keegan, “Strengthening Dual Deterrence on Taiwan: The Key to US-China Strategic Stability,” *Stimson Center*, July 6, 2021.

## — 注 —

- 1 国際政治学におけるリアシュアランスの一般的な訳語が安心供与である（再保障という訳語もある）。抑止と対になる概念となる。
- 2 Ned Price, Department Spokesperson, U.S. Department of State, “PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability,” January 23, 2021. <<https://www.state.gov/prc-military-pressure-against-taiwan-threatens-regional-peace-and-stability/>>.
- 3 公式な発表は以下の通り。U.S. Department of State, “New Guidelines for U.S. Government Interactions with Taiwan Counterpart,” April 9, 2021. <<https://www.state.gov/new-guidelines-for-u-s-government-interactions-with-taiwan-counterparts/>>.
- 4 “Full transcript of ABC News ‘George Stephanopoulos’ interview with President Joe Biden,” ABC News, August 19, 2021. <<https://abcnews.go.com/Politics/full-transcript-abc-news-george-stephanopoulos-interview-president/story?id=79535643>>.
- 5 10月にも、バイデン大統領はCNNのタウンホール・ミーティングで台湾防衛の意思を問われて、台湾防衛には「米国はそうするコミットメントがある」としている。なおホワイトハウスはすぐに発言を修正している。“Biden vows to protect Taiwan in event of Chinese attack,” CNN, October 22, 2021. <<https://edition.cnn.com/2021/10/21/politics/taiwan-china-biden-town-hall/index.html>>.
- 6 日米同盟において台湾を念頭に置いた協力の姿を描いた1つの現実的な論考はRANDのジェフリー・ホーナンによるものだ。Jeffrey W. Hornung, “Taiwan and Six Potential New Year’s Resolutions for the U.S.-Japanese Alliance,” *War on the Rock*, January 5, 2022. <<https://warontherocks.com/2022/01/taiwan-and-six-potential-new-years-resolutions-for-the-u-s-japanese-alliance/>>.
- 7 Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2021,” November, 2021, p.99.
- 8 報道は中国が核弾頭を2027年までに700発、2030年までに1000発という目標を持っているという内容に注目している。また専門家は新興技術の軍事応用に関する記載に注目を与えている。Michael C.

- Horowitz and Lauren A. Kahn, “DoD’s 2021 China Military Power Report: How Advances in AI and Emerging Technologies Will Shape China’s Military,” Council on Foreign Relations, November 4, 2021. <<https://www.cfr.org/blog/dods-2021-china-military-power-report-how-advances-ai-and-emerging-technologies-will-shape>>.
- 9 『日本経済新聞』2021年4月14日。
- 10 Gordon Lubold, “U.S. Troops Have Been Deployed in Taiwan for at Least a Year,” *Wall Street Journal*, October 7, 2021.
- 11 “Construction of TSMC’s U.S. chip plant delayed by labor crunch, COVID” *Nikkei Asia*, February 15, 2022. なお、CHIPS法に基づいた補助金を具体化させるためのイノベーション・競争法案は、上院案（USICA）の通過後、下院での審議が遅れていたが、2022年2月に下院民主党案（COMPETES）が通過している。上下両院案の調整を踏まえ、22年の春から夏の間には一本化して成立するとも言われている。その内容で食い違いなどもあるが、半導体製造に関する補助金540億ドルについては概ね合意が見られている。
- 12 “TSMC faces pressure to choose a side in US-China tech war,” *Financial Times*, April 16, 2021.
- 13 “US Counters China’s ‘Economic Coercion’ Against Lithuania in Taiwan Dispute,” VOA, February, 4, 2022.
- 14 なお、台湾への武器売却については支持、不支持が拮抗している。また台湾防衛の事前コミットについても、46%の支持の一方で40%が意見無し、12%が反対という点も興味深い。この世論調査結果をもって台湾防衛に厚い支持が米社会にあるという解釈とまでは言えないだろう。Dina Smeltz and Craig Kafura, “For First Time, Half of Americans Favor Defending Taiwan If China Invades,” The Chicago Council on Global Affairs, August 2021. <<https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-08/2021%20Taiwan%20Brief.pdf>>.
- 15 “Biden-Xi talks: China warns US about ‘playing with fire’ on Taiwan,” BBC, November 16, 2021.
- 16 筆者が昨年度報告書などでも紹介しているように、台湾の民主主義、経済における台湾の重要性についても明確に述べている。Statement by Ely Ratner, Assistant Secretary of Defense, before the 117<sup>th</sup> Congress, Committee on Foreign Relations, US Senate, December 8, 2021. <[https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120821\\_Ratner\\_Testimony1.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120821_Ratner_Testimony1.pdf)>.
- 17 The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 11, 2022.
- 18 Elbridge Colby and Oriana Skylar Mastro, “Ukraine is a Distraction from Taiwan,” *The Wall Street Journal*, February 13, 2022.
- 19 Matthew Kroenig, “Washington Must Prepare for War With Both Russia and China,” *Foreign Policy*, February 18, 2022.

## 第6章 米国中華系社会の変容 —台湾系、移民社会の国際性、メディア—

渡辺 将人

### はじめに

バイデン政権始動1年目、アメリカ移民社会ではアジア系市民に対するヘイト犯罪の急増とアジア系政治家の台頭という、相反する2つの事象が同時期に起きた<sup>1</sup>。2021年11月、ボストン市長選挙で元市議会議員のミシェル・ウー（Michelle Wu：吳弭）が勝利し、人口50万人以上の大都市で初のアジア系にして女性の市長が誕生した。一方、2020年大統領選挙民主党予備選で初の本格的アジア系候補として旋風を起こした実業家のアンドリュー・ヤン（Andrew Yang：楊安澤）が、ニューヨーク市長選挙にも参戦した。だが、ユニバーサルベーシックインカム論で注目を浴びた2019年の勢いは失い<sup>2</sup>、予備選初回投票4位で惨敗した。奇しくも「台湾系」という共通点を持つ両者は、アジア系からの支持では明暗が分かれた。渡来時期、階層、言語など複数の要因で分派する中華系の多様性とも表裏一体であるが、アメリカ移民社会におけるTaiwaneseはアジア系の中でも特に政治的に複雑な性質を有している。ヘイト犯罪への対抗言説をめぐる人種アジェンダ設定という内政上でも、米中関係の行方に絡む外交上でも、中華系社会の政治的変容は重要な鍵を握る。

筆者はヤンが市長選に出馬したニューヨークにおいて、遡ること2000年に同州民主党選挙陣営（大統領選挙、連邦上院選挙の合同本部）のアジア系とりわけ中華系移民に対するアウトリーチ担当者として現場に関与して以来、都市部中華系社会で現地調査の定点観測を20年間継続してきた。ボストンではウー陣営の選挙戦前哨期に在外研究で滞在し、ハーバード大学の協力で中華系社会の調査を実施した。また台湾メディアや中国メディアの受容分析に関しては台湾での現地調査も遂行した。近年の中国強国化、台湾の民主社会の成熟、双方に絡む技術進歩<sup>3</sup>などで、北米華人社会も変化の波にさらされている。2016年大統領選挙でのロシアによるサイバー攻撃以降、海外からの干渉が民主主義の危機をもたらしているが<sup>4</sup>、アメリカ内部の移民社会でマイノリティ政治が自律的にもたらす間接的影響の検討はまだ少ない。本稿ではウーとヤンの2名の候補をめぐるヘイト犯罪への対抗言説を対比的に検討する上で、中華系社会と台湾系の再考を行う。その上でグローバルな性質を有するソーシャルメディアがエスニックメディア環境にもたらす質的变化から、移民社会と国際政治の関係性も考察する。

### 1. 中華系移民の系譜と変容

中国人・華人のアメリカ移民とりわけ1882年制定の排華移民法に至る詳細は日系移民史同様に豊富な先行研究の蓄積があるが<sup>5</sup>、初期移民が後の中華系社会の性質を定義したことは再確認しておきたい。華人移民は、1868年のハワイへの日系官約移民に先立ち、ゴールドラッシュを契機に清末の1849年に本格化した。台山など四邑と呼ばれる広東南西部沿岸地域と珠江デルタ地域の出稼ぎ男性に移民が集中していたが、排華法で新規移民が長く途絶えた。それにより同質的な広東系の華人空間が形成された。北京語と意思疎通困難な広東語が、北米華人社会の共通語としてアメリカにおける「中国語」となったことで、階層

(商人、労働者、留学生知識層等々)とは別に言語の違いが移民世代ごとに中華系の分派要因となった。

排華法以後、中華系移民史は一挙に東アジア情勢の激変期に突入した。中国の政体が変わり、次なる渡航の波は中華民国から訪れた。1895年日本台湾統治開始、1911年辛亥革命、1912年中華民国樹立、1937年盧溝橋事件を経て、太平洋戦争中の1943年に排華法が廃止された。1945年台湾光復、同年の国際連合設立で中華民国は常任理事国となり、国共内戦を経て1949年中華人民共和国が建国された。アメリカ初期移民は同郷団体としての中華会館を軸に広東語社会を築いたが、チャイナタウンに国民党の支部が設立され、華人社会に別の軸が生まれた。だが、ジーン・ラウ・チン (Jean Lau Chin) が指摘するように中華民国からの初期流入者の多くはエリート層の留学生で、大陸横断鉄道敷設に尽力した広東系労働移民の子孫とは社会経済的な階層差があった<sup>6</sup>。非広東語話者は Chinese にあらずの言語断絶も深く、お互い居住地を分離した。結果、大陸の共産化も手伝い、大陸文化の流入は国民党一党体制時代の台湾経由の回路に限定され、広東語と広東文化は旧チャイナタウンでは主流の地位を維持した。

1965年アメリカ移民法改正でアジアからの移民が増加するが、1971年台湾国連脱退・中国国連加盟、1972年ニクソン訪中、1978年米中国交正常化、1979年台湾関係法の流れの中で台湾移民が増加した。1987年台湾戒厳令解除を経て、日本統治以前から台湾に根を張る本省人のアメリカ移民も増加した<sup>7</sup>。1990年代には李登輝政権のもとで台湾民主化が一層進展し2000年に陳水扁政権が誕生する。アメリカ各地でキリスト教会や国民党ブラックリストの潜伏活動家が連帯して民主化運動を外から支援した<sup>8</sup>。かつて日本人駐在員街だったニューヨークのフラッシングは第2チャイナタウンの「リトル・タイペイ」として隆盛を極めた。日本語が母語の李登輝世代の高齢層移民も増え、同地「台湾会館」は蔡英文など台湾総統が訪米で詣でる「聖地」として定着した<sup>9</sup>。しかし、台湾の民主化で国民党と民進党に対米窓口が分裂し、台湾ロビーがワシントンで弱体化した逆説性をケント・カルダー (Kent Calder) は指摘する<sup>10</sup>。なるほど台北経済文化代表処 (TECRO) とは別に、非公式の「政党外交」が盛んなのは、正規の外交関係が失われる以前から国民党が華人社会で発揮した牽引力と無関係ではない。そもそも中華民国の国旗は依然として国民党旗 (青天白日満地紅旗) であり、台湾の二大政党は非対称性の歴史を引きずる。国民党系の「藍」陣営と民進党系の「緑」陣営の対立が、後述するように中華アイデンティティと台湾アイデンティティへの軸足の比重をめぐってアメリカの移民社会の政治にもそのまま持ち込まれている。

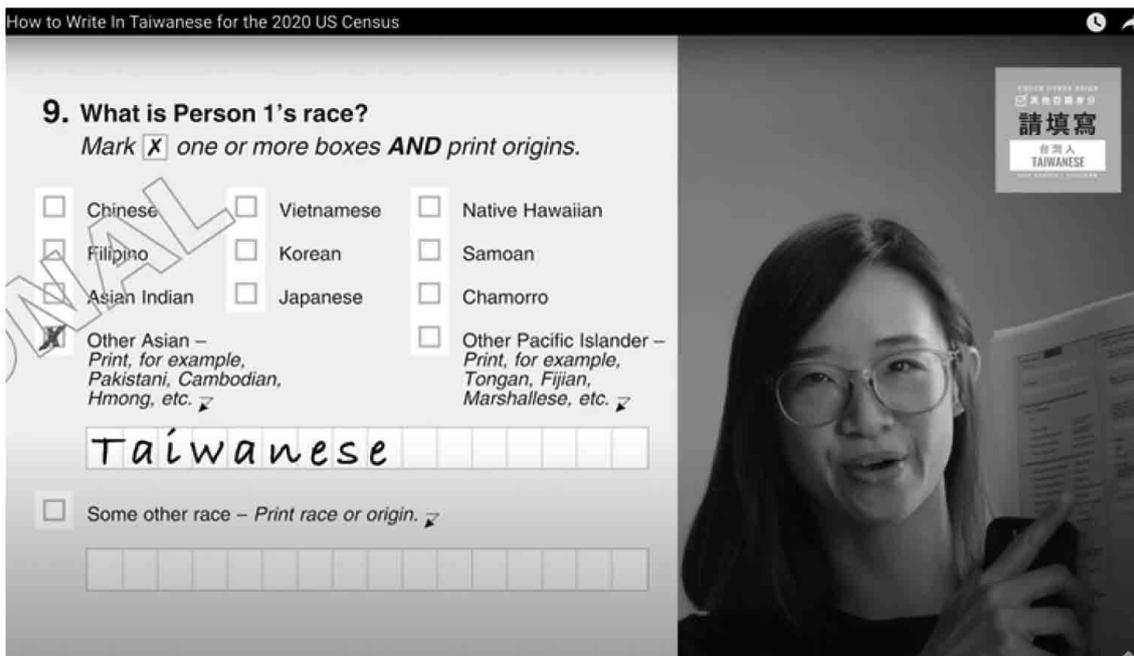
フラッシングを1980年代以降育ててきた台湾系重鎮の言葉を借りれば、アメリカ華人社会は「China without communism」(共産主義の不在以外は全部チャイナ) という世界だった<sup>11</sup>。1989年の天安門事件を境に大陸の留学生が相当数永住し、政治亡命を口実にした非合法の労働移民も1990年代に増加した。その華人社会の長年の「柱」にも変化が及んでいる。福州語や他の方言話者も増加する中、簡体字も浸透している。音声メディア主体の時代、北米の若年層華人は繁体字へのこだわりを旧世代ほどに持たない。2010年代中期以降の中流以上の留学組や経済新移民の政治観が決定的に違うことがむしろ重要な点だ。中国が強大になって以降の移民特有の出身国への肯定感とも言える。2015年にアメリカ政府は中国の消費力に期待して10年ビザを許可し、2017年までに大量の中国人が渡来した。以前の

大陸移民は労働移民が中心だったが、留学生は自由や民主主義を尊重する傾向が強かった。しかし、SNSの発展で祖国と切り離される「リセット」感が失われつつある。民主主義国に出ていく者も祖国にネット経由で繋がりが続け、滞在先でのサイバー相互監視の緊張感も相まって、長く北米に居住してもかつてのようには民主主義に感化され難くなった<sup>12</sup>。技術発展で海外留学や移住の政治的含意が様変わりしつつある。

## 2. 国勢調査と選挙陣営のアウトリーチ分類の乖離

2000年の選挙陣営で筆者がアジア系集票で移民社会を扱う上で、台湾系が極端に難題だったのは、存在を統計的に把握する困難さにも一因があった。2020年時点、国勢調査ではアジア系は太平洋諸島系以外では Asian Indian、Chinese、Filipino、Japanese、Korean、Vietnamese の6集団しか選択肢としては記載されていない。Other Asian を選ぶことも可能だが、「例えば」で記される事例集団は Hmong、Laotian、Thai、Pakistan、Cambodian など調査ごとに揺れる。Taiwanese が示されたことはない<sup>13</sup>。1985年以降、外省人系に続く波として渡来した本省人系の台湾移民は国勢調査の是正を求めるロビー活動を展開し、実際2000年からは台湾系が集計分類では記載されている。しかし、調査時の選択肢には依然として入らない。現在に至るまで、「国勢調査では、その他を選び Taiwanese と記載しましょう」というキャンペーンを10年ごとに繰り返している<sup>14</sup>。自由記述で Taiwanese と書けることを知らない新移民もいるからだ。国勢調査は複数回答を許しているが、その意図が明確に示されていないので、Other Asian に印 (Taiwanese と記入)、Chinese に印、Chinese と Other Asian の両方に印、などの選択自体が回答者の解釈に丸投げされている。調査の力点を移民社会側がどう定義するかで回答が左右される。ロビー活動やキャンペーンに効果があると考えられている理由はそこにある。

図1：動画「How to Write In Taiwanese for the 2020 US Census」  
Taiwanese American Citizens League, 2020/1/20 (YouTube 画面より)



ピューリサーチセンターは、台湾系の2019年時点の人口を最小19万5000人、最大69万7000人と見積もる。数字に幅があるのは国勢調査の人種調査に「アンセストリー」「出生地」「前世代の血統や出生地」の質問を加えると数字が跳ね上がるからだ<sup>15</sup>。しかし、これも完璧ではない。アンセストリー（祖先・血統）をどこまで遡るかは自己判断だからだ。台湾アイデンティティが強い人は、遺伝子上福建の閩南系だからとChineseに分類されることには抵抗感がある。他方、親や祖父母の出生地を加味すれば外省人ルーツの移民は大陸が故郷になる。純粋なTaiwaneseは原住民（先住民）だけになってしまい質問の意味をなさない。ともすればほぼ全ての台湾移民がChineseのサブカテゴリーであることを再確認するエビデンスに寄与する調査になってしまう。案の定、2021年4月にピューリサーチセンターが公表したレポート<sup>16</sup>に対して、台湾系エスニック・メディア「TaiwaneseAmerican.org」編集長レオナ・チェン（Leona Chen）を筆頭に台湾系指導者ら500名以上が公開文書で抗議をした。Taiwaneseを単独で分類せずにChineseの大集合に含む集計方法に謝罪と訂正を求めたのだ<sup>17</sup>。チェンの言い分は台湾系という存在が歴史的に消滅される動力にさらされているので守る必要があるというもので、Chineseとだけはせめて分けて欲しいという、「名指し」よりも「名乗り」を意識した概念だった<sup>18</sup>。台湾系に関しては歴史的解釈や自己アイデンティティがあまりに複雑に絡んでいる。「家族が移民前に永住していた地」や「自分を何系であることを大切にしたいか」の自己アイデンティティを調べる方が、Taiwaneseという集団の実勢を炙り出すには効果的なはずだが、国勢調査で選択肢に含めることの外交上の含意を国務省は懸念する。調査時の外交関係が民族単位を規定するのか、文化や誇りの集団記憶が規定するのか、本質的な問いである。

他方、選挙では現実的な有権者のアイデンティティを探り、それに訴求する集票協力の要請を水面下で動かす。現実には即したアメリカのエスニック意識の情報は、地方政党の選挙内部のアウトリーチの知見に蓄積されてきた。例えば筆者の虎の巻はニューヨークの民主党本部内部で引き継がれていたアジア系重要人物の極秘リストだった。票の積み増しに欠かせない主要協力者の名簿である。中華系の名前がアルファベット表記で漢字表記ではなかったのは筆者以前の担当者が漢字や中文が理解できなかったからだ。実はここに地域指導者の情報提供をもとにChinese、Taiwaneseの裏分類が付されていた。英文苗字表記でも広東語読み、北京語読みの類推は可能だった。外交的中立性や人口動態管理上の指標ではなく、有権者の「誇り」「名乗り」に寄り添うことが要諦の選挙では、名簿の裏分類が筆者の中華系社会へのアプローチのコンパスになった。台湾もアメリカも二重国籍を認めていることもアウトリーチを複雑にした。出身地と地続きで繋がりが続け、選挙のたびに台湾に投票に行く習慣が今日まである。つまり、台湾での支持政党とアメリカでの支持政党を二重に保持している。イスラエルとユダヤ系市民の関係などには見られるものの、海外の政党支持態度にまで気を遣うアウトリーチは移民慣れしている都市民主党内でもレアケースで、筆者はニューヨークに居ながらにして台湾政治への猛烈な実地学習を求められた。

最もデリケートで分類が難しかったのは、台湾移民だが親や本人の故郷ルーツが大陸で、中華民国アイデンティティからChineseを名乗る外省人系だった。世代的に年配層ほど台湾は暫定的な居場所（台湾省）という考えでChineseを名乗るが、これは無論、中華人民共和国系のChineseとは異なる。ただ、言語や階層の分裂線はあれども、アメリカ華人社会では中華の伝統への誇りや帰依という点でむしろ大陸系と重なる。Taiwaneseという統治

時代の日本文化の影響も帯びる記号には距離を置き、Chinese 回答が「血統」では正しいとの解釈も根強い。「出身地は台湾でもアイデンティティは華人 Chinese」という集団は、第一波の広東系移民とも、本省人系の台湾移民とも違い、ボタンの押し方が実に難しく、筆者が陣営で作成した広報文の中文翻訳での表現選択や献金イベントの席次にしても面子に徹底して気を遣う必要があった。さらに客家は外省人系と本省人系に横断的に溶け込んだサブカテゴリーでありながら誇りや結束は強く独自の言語（客家語）を持つなど扱いがこれまた複雑だった。筆者は陣営内の中華系スタッフの勢力にも配慮しつつ、別グループのコミュニティ指導者から複数意見を聴取することで、中華色の濃度に配慮をした<sup>19</sup>。

こうした理由から、地方選挙では候補者としてアジア系選挙区で中華系票をまとめるには、数の論理や分裂要因の抑止の観点からも、台湾系候補ならば外省人系のルーツを持ち、過度に台湾アイデンティティを押し出さないバランスが落とし所となってきた。Chinese 全体を称揚できた方が旧来の広東移民や大陸新移民を糾合しやすい。連邦下院議員グレース・モン（Grace Meng：孟昭文）は山東省に祖父母のルーツを持つ台湾移民2世だが、彼女をはじめ近年台頭する台湾系政治家の多くはこの枠に該当する。ミシェル・ウーとアンドリュー・ヤンとの違いの一つにこの点が微妙な関係を及ぼしていた。

### 3. 「台湾系」政治家をめぐる解釈

2021年にボストン市長に就任したミシェル・ウーはハーバード大学ロースクールで師事したエリザベス・ウォーレン（Elizabeth Warren）上院議員の支援で当選した「ウォーレン・デモクラット」である。異人種間結婚によるダイバーシティの象徴で市議時代から育児支援、移民向け多言語支援、医療などで評価を得た。白人票に強い穏健派対抗馬に対してウーは白人とマイノリティ支持を横断的に集めた。中華系は統一的に支援し、2019年段階からチャイナタウンにはウーの写真付きポスターが方々に掲げられていた。マイノリティ候補の選挙鉄則に自身の属性集団の票固めは水面下で、表看板の支持は別母体からという交互戦術がある。ウーも白人や黒人の支持議員や顧問らを一覧で公表した<sup>20</sup>。晩年期以前のダニエル・イノウエ（Daniel Inouye）上院議員と日本との関係に見られたように、マイノリティ政治家には出身国の代弁者と誤解されないように外交を避ける事情も生じる。その意味では、米中対立やワシントンの対米ロビー活動と、アメリカ地方都市の移民社会は違う力学で成立している。ヘイト犯罪への対抗では増え続ける大陸系移民との連帯の必要性も増している。ウーはあくまでボストンの地方政治家であり対中政策への明言はしていない。台湾系政治家の誕生は外交上の台湾優遇への直結を約束しない。生い立ち紹介が主で外交に期待値を膨らませない台湾側の冷静な報道にもその認識は表れていた<sup>21</sup>。

ウーはシカゴ育ちだが父方が北京出身の外省人の移民2世で、母の影響で中華の伝統文化に親しみ上海で数ヶ月過ごした経験もあるという。中国語の流暢さには台湾メディアも太鼓判を押す<sup>22</sup>。市長選のウー陣営ウェブは、中文翻訳で簡体字を押し出した。興味深い戦略はYouTube動画演説で簡体字と繁体字の字幕を1本の同じ動画に入れた方針だ。中華系対象のアウトリーチでは、どの移民家庭にどちらの文字版動画をメールするか1つで政治的な意味を持ってしまう。送り先を間違えれば相手のアイデンティティ次第ではマイナス効果になるため、実に考え抜かれた高度な折衷案だった。

ボストンの英中二言語新聞「舢舨：Sampan」編集部のリンメイ・ウォン（Ling-Mei

図2:



- (左) 動画「《屬於大家的波士頓》—— 吳弭波士頓市長競選影片」Michelle Wu, 2020/9/15 (YouTube 画面より)
- (右) Michelle for Mayor のウェブサイト。ウー陣営のキャンペーンでは通常は英語だけで作成するヤードサインに中文併記版「請選吳弭為波士頓市長 (ボストン市長にミシェル・ウーを当選させて下さい)」を作成し、アフリカ系や白人の若者が配布することで移民の味方の候補であることをアピールしたが、同時にアジア色を包み隠さずに強調した。ボストン市というダイバーシティのある都市型選挙区だからできることで、同じことは南部や中西部、また連邦上院や州知事選レベルの規模の選挙区では集票にマイナスに作用する可能性もある<sup>23</sup>

Wong) が指摘するようにボストンには早期からハドソン通りに党支部が置かれてきた国民党の伝統があるが<sup>24</sup>、ニューヨークでも筆者の経験上 2000 年当時でも台湾系が政治家を目指すには「中華系候補」として出馬するのが常だった。2000 年選挙の裏では、ジョン・リウ (John Liu: 劉醇逸) のニューヨーク市議選擁立が水面下で動いていた。中華系は彼の選挙運動をヒラリー＝ゴア陣営に便乗させる暗黙の「取引」を求め、筆者ら陣営は相乗り運動がある程度「黙認」して中華系の選挙協力を引き出した。台湾移民のリウは出自を誇示しなかった。TAIWAN を無闇に押し出せば中華系社会で亀裂を招き票集めにはマイナスになりかねない。台湾はワシントンでは共和党の外交パイプを重視しつつ、国内政治ではアジア移民の一員として民主党に溶け込んできた。CBS Evening News のアンカーを務めたコニー・チャン (Connie Chung) は中華民国の駐在外交官の娘で文献によっては台湾系と紹介されているが、本人は一貫して Chinese と名乗っている。政治とは距離を置いてきたチャンだが、2020 年大統領選挙では民主党バイデン候補支持を訴える投票勧誘広告に協力した<sup>25</sup>。また、台湾からフロリダ州に移住した一家の実話を基礎にしたテレビコメディシリーズ「Fresh Off the Boat」(渡米したばかり) の原作者エディ・ファン (Eddie Huang) も同じく大陸出身の台湾人の 2 世である。彼がホストを務めるリアリティショーでは台湾里帰りの延長で祖先を辿り大陸中国ロケを行うなど「中華アイデンティティ」を押し出している。

#### 4. 「アジア系ヘイト」とステレオタイプ問題

こうした背景に鑑みるとアンドリュー・ヤンは異色の台湾移民 2 世候補だった。台湾雲林県出身の父は地元が誇る秀才で<sup>26</sup>、画家の母は日本統治時代に育った自分の両親の思い出を芸術雑誌に語り、本省人の価値観が強い家庭で育ったことが窺える<sup>27</sup>。ヤンは第 1 に、出自に絡む海外問題に介入せずにコミュニティ実績を優先する、というマイノリティ政治

の暗黙の鉄則に従わなかった。ヤンは2019年段階から増えたメディア露出の中であえて香港民主派デモの勇気を称え<sup>28</sup>、中国の信用スコア制度や新疆ウイグル自治区の人権問題についてネット番組で語るなど踏み込んだ対中姿勢を示した<sup>29</sup>。第2にアジア系の自画像観にアメリカ移民社会との齟齬が生じ、中華系社会の票の取りまとめに失敗した。親子二代で理系秀才のヤンの運動のスローガンは「Math」で、数学が得意なアジア系へのステレオタイプ、いわば「モデルマイノリティ」イメージを拒絶せずに社会的上昇への挑戦を鼓舞した。物議を醸した2020年4月「ワシントンポスト」寄稿では、コロナ禍での差別に打ち勝つため「ウイルスではなく、ウイルス解決策になろう」として American-ness の誇示を訴えた<sup>30</sup>。大統領選挙撤退直後で戦略の切り替えが不十分だったかもしれない。大統領選挙では妥当な愛国心や「統合」の強調は、地方エスニック政治では過度にカラーブラインドで「脱人種」的な同化強制にしか映らず逆効果になる。

しかも、アジア系へのヘイト犯罪の拡大はヤンの想定甘さを目立たせた。民間団体「Stop AAPI Hate」には2020年5月から2021年9月までに1万370件のアジア系対象のヘイト犯罪例が報告されている（62.9%が言葉の暴力で、物理的な攻撃は16.1%）。職場や交通機関での差別など公民権法違反は11.3%に達した<sup>31</sup>。カリフォルニア州立大学サンバーナーディーノ校の調査では、主要6都市でのアジア系に対するヘイト犯罪が2021年に前年比で46%増加し、ニューヨーク133件、サンフランシスコ60件、ロサンゼルス41件にのぼった<sup>32</sup>。

トランプ大統領による「チャイナウイルス」言説がアジア系への憎悪を生んだ背景にはいくつかの要因が絡む。第1にアジア系が見えない少数派として周縁的存在であることだ。アメリカのアジア系移民の排斥史に鑑みた移民国家像の修正の必要性は貴堂嘉之などの先行研究が示す通りである<sup>33</sup>。アジア系内の経済格差や多様性を無視した「モデルマイノリティ」論は他集団からの誤解を増幅した。かつて1992年ロサンゼルス暴動で韓国系が黒人に受けた被害に象徴されるようにマイノリティ内の憎悪も特徴の一つである。経済的、医療的な格差がコロナ禍の下でこの問題を肥大化させた。第2に、古い世代の欧州移民や黒人奴隷と異なり、海外の出身地域との継続的な親族上の結び付きも強く、これがヒスパニック系の新移民同様にアメリカ「同化」を拒む異質性として見られがちなことだ。言語も宗教も風貌も異なる集団を「アジア太平洋諸島系」という国勢調査用語で便宜的に括る定義の強調が、内部の多様性への理解度を他集団からかえって奪ってきた皮肉もある<sup>34</sup>。中国政府・中国共産党と中国人一般の違い、外国人と中華系アメリカ人市民との違い、中華系市民内の多様性、さらには東アジア系やアジア系全般との違い、これら4層にアメリカ社会が正確な知識を備えていない。ヤンの母であるナンシー・ヤン(Nancy L. Yang:陳玲銖)は、2020年大統領選挙のヤン撤退後に「多くのアメリカ人が中国と台湾の区別もついておらず、コロナ禍でアメリカ人の反中感情が高まったことでアンドリューは割り食った」と述べている<sup>35</sup>。

アジア系の投票促進団体や公民権活動家は、アジア系ヘイト犯罪をバネにアジア系政治家の底上げ、特に2.4%という市政公職におけるアジア系率をそれ以外の公職の6%並みには引き上げることを目論んだ。全米100都市でアジア系市長は5人だけでいずれもカリフォルニア州だった。「永遠の外国人」の地位に置かれてきたアジア系の地位向上には政治家の数を増やすのが現実的だとして、2000年民主党選挙でのアジア系集票で最も筆者に献身的に協力してくれた公民権弁護士のエリザベス・オーヤン(Elizabeth OuYang)のほか、アジ

アジア系投票支援団体 APIAVote のクリスティーナ・チェン (Christine Chen)<sup>36</sup> などアジア系市民の政治参加に関するキーパーソンが一致してアジア系市長の輩出がアジア系差別を止める鍵だと呼びかけた<sup>37</sup>。ウー陣営はヘイト犯罪に毅然とした態度を示す一方、黒人支援を念頭に人種別経済格差の是正を主要課題に掲げた。アジア系、進歩派、若年層の基礎票を土台に、黒人とアジア系の人種的少数派同士の不毛な対立の解消を心がけた<sup>38</sup>。

その意味では、アジア系ヘイトへの怒りの輪をプラスに転化できず中華系をむしろ敵にしまったヤンの事例は逆噴射的な自滅であり、アジア系候補の失敗例として示唆的である<sup>39</sup>。「ワシントンポスト」寄稿で「第二次世界大戦中、日系アメリカ人はアメリカ人であることを示すために可能な限り高いレベルで軍役に志願した」とイノウエ時代の日系人部隊を例に示したことも悪手だった。閩南系の本省人家庭の素朴な日本をめぐる心境だったとしても、軍役が主流アメリカ人への条件かのような比喩に聞こえ、強制収容経験から政治参加を尻込みしてきた日系人にも複雑な感情を与えた。案の定、批判は内側から巻き起こった。2020年に中華系新移民や学生が立ち上げた中文メディア「心声 Project」(かつての「WeChat Project」)は、ヤン批判コラムを Instagram で拡散し、ネガティブキャンペーンを広げた<sup>40</sup>。上記のコメディアンのエディ・ファンもヤンを SNS 上で批判して衝突するなど台湾系票は割れた。オバマがかつて「ブラック・イナフ」ではないと身内の黒人指導者に批判されたのと同じで、「アジア・イナフ」「チャイニーズ・イナフ」のリトマス試験紙が際立った。

結果としてそれらのアメリカ移民社会内の内部批判を追う形で、中国も「白人討好者(白人に媚びる者)」との呼称でヤン批判報道を展開した。例えば「新民周刊」は、黒人のヤン批判を紹介した上で、志願兵英雄ではなく強制収容被害者としての日系人史を強調し、人種民族横断的な包囲網を印象付けてヤンへの反論を展開した<sup>41</sup>。中国政府系メディアは、アジア系ヘイト犯罪には特別な力を割いて報じてきた<sup>42</sup>。事実関係は正確でフェアな報道だが、ニュースの選択と総量にメッセージは滲む。人種差別や連邦議会乱入事件などアメリカの民主主義の陥穽が中国政府系メディアには好都合な批判材料になっている好例でも

図 3:



- (左) 動画「Andrew Yang se postula para alcalde de Nueva York」2021/05/04 (YouTube 画面より)  
 ヤン陣営はヒスパニック系対策にも手を広げスペイン語の CM 動画も流した。市民とチャイナタウンで交流するヤン (写真内右)。
- (右) 「吳弭宣誓就任波士頓市長, 成為首位華裔女市長」東方卫视环球交叉点 2021/11/17 (YouTube 画面より)  
 ウーの勝利演説の中国語部分を原音で報じる上海・東方衛視。論調は祝福一色。

ある。そうした中、中国政府系メディアや中国寄りの香港メディアなど海外中文メディアは、白人候補を出しぬくアジア系の快進撃という文脈でウーの勝利を好意的に報じた<sup>43</sup>。台湾系政治家の躍進に画一的に警戒感を顕にせず、台湾系（中国台湾地方の出身と必ず記す）の台頭を広義の中国が承認されている証拠として語るナラティブに転化している。ヤンについても大統領選挙出馬初期には「米中関係を重視している」などの見出しで好意的に報じていた。中華民国（Republic of China）のChinaが示すものをめぐる台湾内の認識の対立軸に中華人民共和国（People's Republic of China）は外交や台湾メディアでの「認知戦」で上手に乗じてきた。アメリカ華人社会は旧広東系と台湾移民の華人連帯と台湾移民内の対立が複雑な二層構造を形成してきたが、こと自由と反共では全体主義への拒絶感から中国の「認知戦」に一定の防波堤を築いてきた。しかし、中流大陸系の増加とソーシャルメディアが新たな変化をもたらしている。

### 5. エスニシティをめぐるメディア環境の変容：中華系の事例

インフルエンサー・オペレーションズの観点から述べれば、中国が持つアセットは全世界に広がる移民社会だが、英語世界から可視化されにくい漢字文化圏も武器だ。だが、権威主義的な愛国的報道を海外向けに繰り返せば、祖国の政治的不自由さに関心が向き民主社会の移民同胞の支援は得られない。また、特定のエスニック集団の印象を祖国が過大な宣伝で高めれば海外介入色をいたずらに強める。台湾系のアイデンティティを活性化し、中華系各派の統合が「反共」を起点に勃興する可能性もある。アジア系、中華系の大きな一家の強調はアジア系や民主党にとっても望ましいことだが、中国政府にとっても総論としては利益となる。

中華系エスニックメディアは乱立時代を経て、台湾系「世界日報」と香港系「星島日報」と大陸系メディアに収斂している。聯合報系で国民党色が強かった「世界日報」は近年では民進党支持の読者にも寄り添う構えを強めるが北米編集部の反共哲学は不変である。それに対して米国版「星島」の編集独立性は香港情勢を経て縮小されていく懸念がある。むしろ財政的にはアジア系非営利団体の助成で運営されているローカル利益本位の地域メディアが移民社会の共通情報基盤になる可能性がある。「大紀元」など法輪功系メディアは反中報道で意気軒昂だが、宗教系だけが中国共産党批判の中文メディアを代表することは望ましくないとの問題意識も北米中華メディア界内には存在する<sup>44</sup>。民主主義の希求が、特定の信仰理由に収斂することで説得性を逆に失う懸念による。そうした中、大陸新移民に民主主義に親しんでもらう狙いでVOA（Voice of America）中文チャンネルが簡体字字幕中心の放送にシフトしているのは興味深い<sup>45</sup>。

他方、国境を感じさせないボーダーレス性がソーシャルメディア時代に年々加速している。中華系の英語発信インフルエンサーの国籍や発信元はYouTubeやInstagramでは容易に判断が付きにくい。GoogleはYouTubeのタイトルに自動翻訳を試験的に実装し始めており、簡体字、繁体字の文字も書き手の属性判別に意味をなさない。フィリピンのCHInoyTV（菲華テレビ台）の情報は華人社会に国際的に重宝されているが、同局サイトで紹介される人気YouTuberらは家族ルーツや中国語の方言、政治性などにかなりの違いが実はあるにもかかわらず「Chinese Vlogger」で片付けられている<sup>46</sup>。世界の英語視聴者にChineseの配信者が拡散されていくことは、アジア系や中華系への偏見を取り除く正の効果もあれば、媒体名なき

主体不明の娯楽配信に込められるサブリミナルな政治性に無防備にさせる効果もある<sup>47</sup>。

同サイトで紹介されている中で最も政治的なのは中国西安生まれで幼少期に両親とアメリカに移住したマイク・チェン (Mikey Chen) であろう。147万人登録<sup>48</sup>を誇る食がテーマのチャンネルだ。YouTubeでは稀にしか政治的動画を流さないが、Instagramには天安門事件の写真をアップするなど反中国共産党色が強い<sup>49</sup>。2021年にコメディアンで人気YouTuberの「アンクル・ロジャー」ことナイジェル・シー (Nigel Ng) がチェンと過去に共演した動画を削除する騒動が発生した。シーは福建由来の中華系マレーシア人である。中国向けの動画配信に活動を拡大するため、Weiboで「彼(チェン)の政治思想や過去の中国に対する誤った考えを知らなかった」と謝罪してチェンとの縁を切った<sup>50</sup>。削除動画(餃子の作り方)に政治性が皆無だったことから、シーの中国市場への過剰な旋回が論争化した。普段の動画に反中色がないチェンを被害者として擁護する声が広がり、かえってチェンのInstagramやTwitterの書き込みが拡散したため、シーの行為は個人的な対中忠誠の誇示に終わり、中国政府にも有難迷惑だったかもしれない。

政治学者のジェニファー・パン (Jennifer Pan) が明らかにしたように、権威主義体制が海外製を排除して国産プラットフォームだけで運用できる技術力がある場合には情報統制を徹底させつつ、ネットの利便性の恩恵を効率的に享受できる<sup>51</sup>。本件が示唆するのは、SNSや動画時代のエスニックメディアは容易に国境を越えるため、他愛のない娯楽配信にまで政治的分断が侵入し、国際的に華人の間で北京への態度の踏み絵を迫られる現象である。海外視聴者や外国政府の意向に配慮して言論を弱める萎縮は新兆候だと言える。ネット空間がボーダーレスであることの逆作用で、紙媒体や閉じられた空間での放送の方が言論の自由が維持できた問題を示唆する。bilibiliなど中国の動画市場を視野に入れる華人YouTuberは早晩「選択」を迫られ、これが中期的に北米移民社会の有権者のSNS世論も徐々に変質させていく潜在性は否定できない。

## おわりに

本稿では、台湾系としての属性、アジア系内、移民祖先に関係する海外反応の3層からウーとヤンの特質を比較検討した。かつての地方選挙ではアメリカ移民社会の中のエスニックメディア報道の掌握が全てで、政党のアウトリーチもチャイナタウンの中華系新聞社のスピン操作が主眼だった。しかし、ネットで海外と「地続き」になると移民の出身地発の報道にも有権者は影響を受ける。発信元が不明だったり遠隔地だと陣営側からの訂正依頼も一苦勞である。それだけにTVBSなど国民党系から「三立新聞台」など民進党系まで、台湾メディアが超党派で好意的にウーを報じたことは彼女に有利に働いた。だが、仮にアジア系ヘイト犯罪が早期に収束し、香港や新疆ウイグル自治区の問題にプレスの関心が向いた場合、また恩師ウォーレンが政権で外交関連の要職を得ていたら弟子のウーも対中政策への発言を迫られたかもしれない。ヤンが中国メディアのスケープゴートになったことも結果としてウーを相対的に救った。そのヤンは落選後、民主党を離党した。2020年アイオワ党員集会でヤン陣営スタッフと筆者は同じ宿舎だったが、そもそも支持集団「Yang Gang」からして白人若年層主体で旧式のエスニック政治と離れたことでニューハンプシャーまで善戦できた面もある。移民社会で中華系を代弁する「顔」になる道は険しく、超党派路線が適しているかもしれない。

バイデン政権は外交的に対中強硬路線を前政権から維持したまま国内的には分断の修復を謳って誕生したが、その甲斐もなくアジア系ヘイトが吹き荒れた。新型コロナウイルスをめぐる起源問題の煽りはトランプ政権由来だが、経済や都市政治対策はバイデン政権にも責任はある。とりわけアジア系に対するアメリカの大多数の無知を抱えたまま、対中外交を展開することは今日のメディア環境では副作用が無視できない。反権威主義と反中国ましてや反アジア系を混同させない輪郭作りは中華系指導者の責任でもある。アジア系特に中華系は白人優位のアメリカで排外主義の犠牲になり、権威主義や人権侵害に抗う価値観を歴史的に紡いできた。この記憶をアジア系の団結から他のマイノリティとの共闘、そして国際的な人権にまで関心が拡大できるかは、エスニック集団の複雑性やメディア環境の変容が壁になり容易なことではないだろう。

### 一注一

- 1 インドとチベットからの移民を両親に持つ初のアジア系市長 (Aftab Pureval) がシンシナティ市で誕生した他、シアトル市でも母方が日系人の市長 (Bruce Harrell) が誕生するなどアジア系ルーツの候補者の躍進が目立った。
- 2 Andrew Yang, *The War on Normal People: The Truth About America's Disappearing Jobs and Why Universal Basic Income Is Our Future*, Hachette Books, 2018. アンドリュー・ヤン『普通の人々の戦い: AI が奪う労働・人道資本主義・ユニバーサルベーシックインカムの世界へ』早川健治訳 (那須里山舎 2020 年)
- 3 オードリー・タン (唐鳳) 台湾政府行政院政務委員へのインタビュー (2021 年 7 月 20 日)。
- 4 川口貴久、土屋大洋「デジタル時代の選挙介入と政治不信: ロシアによる 2016 年米大統領選挙介入を例に」『公共政策研究』第 19 号、2019 年 12 月、40-48 頁。
- 5 主要な研究に貴堂嘉之『アメリカ合衆国と中国人移民: 歴史のなかの「移民国家」アメリカ』(名古屋大学出版会 2012 年) など。アメリカ移民社会全体については西山隆行『移民大国アメリカ』(ちくま新書 2016 年) が包括的。アジア系移民についてはブルース・カミングス『アメリカ西漸史』(東洋書林 2013 年) も参照。
- 6 Jean Lau Chin and Daniel Lee. *Who Are the Cantonese Chinese?: New York City Chinatown During the 1940s-1960s*. Createspace Independent Pub, 2015. p. 59., Xiaojian Zhao, *The New Chinese America: Class, Economy, and Social Hierarchy*. Rutgers University Press, 2010.
- 7 台湾政治については日本には先駆的かつ網羅的な専門研究が多数蓄積されている。例えば以下。若林正文『台湾の政治: 中華民国台湾化後の戦後史』(東京大学出版会 2008 年)、松田康博『台湾における一党独裁体制の成立』(慶應義塾大学出版会 2006 年)、小笠原欣幸『台湾総統選挙』(晃洋書房 2019 年)、川島真、清水麗、松田康博、楊永明『日台関係史 1945-2020 増補版』(東京大学出版会 2020 年)。
- 8 許信良 (亞太和平研究基金会董事長) へのインタビュー (2021 年 5 月 19 日)、邱義仁 (台湾日本関係協会会長) へのインタビュー (2021 年 5 月 14 日)
- 9 田中道代『ニューヨークの台湾人: 「元大日本帝国臣民」たちの軌跡』(芙蓉書房出版 1997 年)
- 10 Kent E. Calder, *Asia in Washington: Exploring the Penumbra of Transnational Power*, Brookings Institution Press, 2014. ケント・カルダー『ワシントンの中のアジア: グローバル政治都市での攻防』(中央公論新社 2014 年)
- 11 「世界日報」編集幹部へのインタビュー (2017 年 9 月 29 日及び 2019 年 12 月 27 日)、ピーター・トゥー (杜彼得) (法拉盛華人工商促進会) との意見交換 (2019 年 12 月 27 日)。
- 12 1990 年代後半のクリントン政権期、共産圏の留学生受け入れと送り返しの往復で民主化を促す「法の支配」計画はアメリカ政府内で様々なバリエーションで検討されていたが、今振り返れば SNS 以前、中国が自前の中文の SNS プラットフォームで自国民を滞在地にかかわらずサイバー空間で囲い込める時代を想定しない楽観的計画だった。
- 13 国勢調査局が公開している 1790 年から 2010 年までの調査分類表 <[https://www.census.gov/data-tools/demo/race/MREAD\\_1790\\_2010.html](https://www.census.gov/data-tools/demo/race/MREAD_1790_2010.html)>

- 14 Amy-Xiaoshi Depaola, “Taiwanese American? Mark ‘Other Asian’ on the 2020 Census.”, *AsAmNews*, March 3, 2020. <<https://asamnews.com/2020/03/03/taiwanese-americans-call-for-inclusion-and-recognition-from-us-census/>>
- 15 Jeffrey Passel, “How many Taiwanese live in the U.S.? It’s not an easy question to answer” Pew Research Center, September 8, 2021. <<https://medium.com/pew-research-center-decoded/how-many-taiwanese-live-in-the-u-s-its-not-an-easy-question-to-answer-315c042839dc>>
- 16 Abby Budiman and Neil G. Ruiz, “Key facts about Asian origin groups in the U.S.” Pew Research Center, April 29, 2021. <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/29/key-facts-about-asian-origin-groups-in-the-u-s/>>
- 17 Chen, Leona, “Response to Pew Research Reports Hiding Taiwanese Identity: “We made it count. Now tell our stories.””, May1, 2021. *Taiwanese.American.org* <<https://www.taiwaneseamerican.org/2021/05/pew-research-center-taiwanese-american-statement/>>
- 18 Claire Wang, “Taiwanese in U.S. insist their identity is not a ‘political choice’— but must be a census option”, *NBC News*, September 25, 2021. <<https://www.nbcnews.com/news/asian-america/taiwanese-us-insist-identity-not-political-choice-must-census-option-rcna2225>>
- 19 渡辺将人『アメリカ政治の現場から』（文藝春秋 2001）では限定記述。アジア系アウトリーチの詳細については渡辺『現代アメリカ選挙の集票過程』（日本評論社 2008 年）。
- 20 Michelle For Mayor “Endorsements” <<https://www.michelleforboston.com/endorsements>>
- 21 錢怡君（TVBS《新聞大白話》アンカー）へのインタビュー（2021年6月21日）  
李涛（元 TVBS 総経理 兼《2100 全民開講》アンカー）へのインタビュー（2021年6月24日）
- 22 ウーの中国語は舌の使い方や子音が英語母語話者特有で、一部漢字の読み方と声調は大陸式、抑揚が台湾式とハイブリッドで、演説ではやや大陸色が混じるが、カジュアルな会話では台湾色が濃くなるとの指摘もある。連邦下院議員のグレース・モンがしばしば受けている中国語が下手だという批判はウーにはない。台湾の主要メディア TVBS は「流暢に中国語を話すウー（“能說一口流利中文的吳弭”）」と報じた。陳佳伶〈哈佛出身台湾二代移民 吳弭照顧病母意外從政〉,《TVBS 新聞網》, 2021年11月3日 .  
<https://news.tvbs.com.tw/world/1625216>
- 23 支援者が自由に使える草の根ツールキットのロゴにはウーの漢字名を土台のデザインにしたものも用意された。 <<https://toolkit.michelleforboston.com/>>
- 24 Ling-Mei Wong（黄靈美）へのインタビュー（2019年12月22日）Wing-Kai To and Chinese Historical Society of New England, *Images of America: Chinese in Boston: 1870-1965*, Arcadia Publishing, 2008. p.58.
- 25 “Connie Chung on the 2020 Election [Traditional Chinese]” New American Voices < <https://www.youtube.com/watch?v=eqKk4cIfqQc>>
- 26 彭子珊〈媽媽適度「閉嘴」 反川普的楊安澤 衝破華人政治天花板〉,《天下雜誌》706期, 2020年9月7日 .  
<https://www.cw.com.tw/article/5101824>
- 27 溫蒂・卡帕瑞莉（Wende Caporale）〈專欄：畫家的一天〉,《國際藝術家雜誌》第100期, 台灣粉彩畫協會 .  
<http://www.pat.org.tw/board-show01.php?id=204> 〈打臉李佳芬！顏擇雅：雲林子弟正在選美國總統〉,《三立新聞網》, 2019年11月2日 <https://www.setn.com/news.aspx?newsid=634414&from=search&key=%e9%9b%b2%e6%9e%97%e4%ba%ba%e5%9c%a8%e9%81%b8%e7%be%8e%e5%9c%8b%e7%b8%bd%e7%b5%b1>
- 28 Washington Post Live, “Andrew Yang says he believes most Americans stand with Hong Kong protesters, applauds NBA response”, The Washington Post, October 22, 2019. <[https://www.washingtonpost.com/video/postlive/wplive/andrew-yang-says-he-believes-most-americans-stand-with-hong-kong-protesters-applauds-nba-response/2019/10/21/6f08f391-953d-40e5-8371-e0c9c659a18e\\_video.html](https://www.washingtonpost.com/video/postlive/wplive/andrew-yang-says-he-believes-most-americans-stand-with-hong-kong-protesters-applauds-nba-response/2019/10/21/6f08f391-953d-40e5-8371-e0c9c659a18e_video.html)>
- 29 H3 Podcast Highlights, “Andrew Yang On The Threat Of China”, 2019/12/21 <<https://www.youtube.com/watch?v=sbnU6SLp3Ac>>
- 30 Andrew Yang, “Opinion: Andrew Yang: We Asian Americans are not the virus, but we can be part of the cure”, *The Washington Post*, April 1, 2020, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/04/01/andrew-yang-coronavirus-discrimination/>>
- 31 Stop AAPI Hate, “National Report (Through September 2021)” November 18, 2021 <<https://stopaapihate.org/national-report-through-september-2021/>>
- 32 Center for the Study of Hate and Extremism at California State University, San Bernardino, “Report To The Nation: 2022 Preview - Hate Crimes Up 46% in Major American Cities For 2021” February 2022. <<https://www.scribd.com/document/556298632/Report-to-the-Nation-2022-Preview-Hate-crimes-up-46-in-major-American>>

- cities-for-2021>
- 33 貴堂嘉之 (2012 年)
- 34 他方でアジア系ヘイトを受けてアジア系の多様性を掘り下げる以下のような記事も増えた。Li Zhouli, “The inadequacy of the term “Asian American” vox.com, May 5, 2021 < <https://www.vox.com/identities/22380197/asian-american-pacific-islander-aapi-heritage-anti-asian-hate-attacks>>
- 35 雲林縣政府〈第一位參選美國總統的台裔企業家 楊安澤〉. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sktfzjd2yMEJ:https://ws.yunlin.gov.tw/Download.ashx%3Fu%3DLzAwMS9VcGxvYWQvMC9yZWxm aWxILzk1NDAvMzg1Ni81M2ZkMWE1ZC04N2M4LTrkMjYtYWEzMC01YzU4ZmQ1NjhhMWQucGRm%26n%3D44CK5Yid5b%252BD44CL5qWK5a6J5r6k56%252BHLnBkZg%253D%253D+&cd=17&hl=ja&ct=clnk &gl=jp>
- 36 渡辺将人『現代アメリカ選挙の変貌：アウトリーチ・政党・デモクラシー』（名古屋大学出版会 2016 年） p 246.
- 37 Daniel Lam, “Amid Anti-Asian Hate, AAPI Candidates Aim To Smash Stereotypes And Lead Their Cities”, NPR, August 2, 2021. <<https://www.npr.org/2021/08/02/1015631075/anti-asian-hate-aapi-candidates-stereotypes-bamboo-ceiling>>
- 38 Michelle For Mayor, Closing the Racial Wealth Gap, <<https://www.michelleforboston.com/issues/#closing-the-racial-wealth-gap>>
- 39 Emma G. Fitzsimmons, “Yang’s Latest Endorsement Shows Momentum With a Key Voting Bloc”, *New York Times*, May 10, 2021, Updated Oct. 4, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/05/10/nyregion/andrew-yang-grace-meng-endorsement.html>
- 40 曉慧〈美國亞裔群體需要比楊安澤更好的人選〉,《Xīn Shēng Project 心聲》, January 18, 2021. <https://www.xinshengproject.org/post/andrewyang-chinese2>. “The Asian American Community Deserves Better Than Andrew Yang” < <https://www.xinshengproject.org/post/andrew-yang>>
- 41 笑飲〈如何看待杨安泽的“羞耻感”？〉,《新民周刊》,2020 年 4 月 6 日. <https://posts.careerengine.us/p/6053caf7511e9c232cecc49c4>
- 42 “Anti-Asian hashtags grew after Trump tied COVID-19 to China” CGTN, March 24, 2021. <<https://news.cgtn.com/news/2021-03-24/Study-Anti-Asian-hashtags-grew-after-Trump-tied-COVID-19-to-China-YSYBvLQp8Y/index.html>> Pan Zhaoyi “Chart of the Day: stop Asian hate crimes, how's it now?” CGTN, April 10, 2021. <<https://news.cgtn.com/news/2021-04-10/Chart-of-the-Day-stop-Asian-hate-crimes-how-s-it-now--Zk0tALU1dC/index.html>>
- 43 〈吳弭強勢問鼎 美國波士頓現首位華裔美女市長〉,《香港商報網》,2021 年 11 月 3 日. [http://www.hkcd.com/hkcdweb/content/2021/11/03/content\\_1303439.html](http://www.hkcd.com/hkcdweb/content/2021/11/03/content_1303439.html) 〈【交叉點評】吳弭宣誓就任波士頓市長, 成為首位華裔女市長〉,《東方卫视环球交叉点》,2021/11/17. <https://www.youtube.com/watch?v=CHZk5gDDTyM>
- 44 「世界日報」編集幹部へのインタビュー（2017 年 9 月 29 日及び 2019 年 12 月 27 日）,「星島日報」編集幹部へのインタビュー（2017 年 9 月 28 日及び 2020 年 12 月 30 日, New York City)
- 45 《美国之音中文网》<https://www.youtube.com/c/Voachinesixinwen/videos>  
エスニックメディアについては以下も参照。渡辺将人『メディアが動かすアメリカ：民主政治とジャーナリズム』（ちくま新書 2020 年）。
- 46 Mary Matias, “5 Chinese Vloggers to Watch During the Lockdown” December 4, 2020 <<https://www.chinoy.tv/5-chinese-vloggers-to-watch-during-the-lockdown/>>
- 47 ウェイリー・ホアン (Weylie Hoang) (172 万人登録) はカリフォルニア州オークランド在住のファッション系ユーチューバーだが、祖母に広東語でレシピを学びながら広東料理を紹介する広東語限定動画も適宜挟み込むなどルーツには強いアイデンティティを持つ (<https://www.youtube.com/channel/UCz5ppm1BYc7tgUYIel3EWJw>)。フォン兄弟 (Fung Bros.) (218 万人登録) は広州・香港出身の父と山東省出身で東京在住歴もある母を持つワシントン州生まれの兄弟コメディアンにしてラッパーで、アジア系のアイデンティティは強く、中華系や中国語の多様性などを積極的に扱うチャンネルで知られる (<https://www.youtube.com/c/fungbros/videos>)。ジェイ・ロウ (J Lou) (37.5 万人登録) は、在香港の香港人だがフランス人の父と香港人の母を持ち、香港式広東語が母語の多言語話者であるが、英国訛りではない英語がメインのため発信都市が分かりにくい。オープニングの CG の言語リストで北京語のシンボルに青天白日旗ではなく五星紅旗を掲げていることで勘所がある人には政治的立場が分かる。香港が 2019 年以降の状況にある中で、政治から距離を置き続けることが逆に大きなメッセージになっ

ている面もある (<https://www.youtube.com/c/JLou0/featured>)。ネッシー (Nessie) (32.45 万人登録) は個人的な趣味の韓国文化の紹介から始まったシドニー在住の中華系オーストラリア人のチャンネルで政治性は皆無だが北京大学留学の様子なども動画化している ([https://www.youtube.com/channel/UCnjzykC0v\\_6LFxf5WndmWA](https://www.youtube.com/channel/UCnjzykC0v_6LFxf5WndmWA))。2020 年 5 月から始まったのがアメリカ風英語でアメリカ国内からの発信にも見える中国語学習チャンネル Chinese with Jessie (3.26 万人登録) だが、実は江西省出身の中国人女性が広東語母語の仲間と広東省深圳から送るチャンネル。中国は視聴が公式には不可能な YouTube だが撮影した動画を YouTube で発信することは可能である。中国語母語話者による語学チャンネルは日本にも多く存在し、むしろ政治性と無縁であるため中華文化への親しみが増す文化交流の効果を伴っている。ただ、Chinese with Jessie チャンネルは中国政府のコロナ対策の成果など政治的な内容をランダムに挟み込む ([https://www.youtube.com/channel/UCI\\_EXjUIOC1caoKECKrOT7Q](https://www.youtube.com/channel/UCI_EXjUIOC1caoKECKrOT7Q))。

48 本稿での YouTube 登録者数はいずれも 2022 年 2 月時点。

49 “Hong Kong Protests Explained” Mikey Chen, September 30, 2014. <<https://www.youtube.com/watch?v=1XTnm8yjRCg>>

50 Tom Grundy, “ ‘Uncle Roger’ apologises and deletes video featuring fellow YouTube star who criticised China” January 13, 2021. *Hong Kong Free Press (HKFP)* <<https://hongkongfp.com/2021/01/13/uncle-roger-apologises-and-deletes-video-featuring-fellow-youtube-star-who-criticised-china/>>

51 Jennifer Pan, “How Market Dynamics of Domestic and Foreign Social Media Firms Shape Strategies of Internet Censorship”, *Problems of Post-Communism*, pp. 167-188. 24 Aug 2016. 渡辺将人「メディアの見えない地域性：デジタル時代の米中の事例から」『Journalism』373号(2021年6月) pp. 34-39.

## 第7章 バイデン政権の内政と外交 ——政権発足1年を振り返る

舟津 奈緒子

2021年1月20日に発足したバイデン政権は、この1年間でどのような政策を実行してきたのか。本稿では、バイデン政権の内政と外交を理解し、今後のバイデン政権の政策を考えていく一助とするために、2021年1月20日に発足したアメリカのバイデン政権の約1年間の内政と外交を概観する。

### 党派対立と深まる民主党内の分裂

米国では2021年1月20日にジョセフ・バイデン Jr. が大統領に就任した。バイデン政権が誕生し、政権発足から約1年が経ったが、この1年間のバイデン政権を振り返ると、バイデン大統領は内政において難しい舵取りを強いられている。これには大きく二つの理由があると考えられる。

第一に、民主党と共和党の党派対立の先鋭化である。2020年11月3日に実施された選挙においてバイデン大統領は大統領に選ばれ、バイデン大統領が所属する民主党は連邦議会の上院、下院で多数党となった。上下両院において多数党であるからバイデン政権の政策運営は安定しているかというところではない。法案の成立を担う連邦議会の議席の内訳を見てみると、上院（定数100議席、任期6年）では民主党と共和党がともに50議席の同数であり、上院では採決が可否同数の場合に議長役のカマラ・ハリス副大統領が決定投票を行うためにかろうじて民主党が過半数を握るという構図にある。そして下院（定数435議席、任期2年）では民主党が222議席、共和党が211議席であり、民主党はわずか11議席差で多数党になっており、民主党は上下両院において必ずしも盤石な立場には無いことがわかる。

近年の米国政治を大きく特徴づける民主党と共和党の分極化であるが、分極化に基づく党派対立はますます進んでおり、両党の政治的な妥結が困難になっている。例えば、既に2年にも及ぼうという新型コロナウイルス感染症対策では、マスク着用や職場におけるワクチン接種の義務化などをめぐって両党の考えの差は大きく隔たっている。さらに、民主党と共和党の党派対立の先鋭化を象徴する例は政権の移行時にも見られた。トランプ前大統領が大統領選挙における不正を主張し、自身の敗北を認めず、バイデン大統領への円滑な政権交代プロセスを妨げる異例の事態が続いたことは記憶に新しい。これに加えて、2021年1月6日にはトランプ前大統領の主張を信じる暴徒が大統領選挙の結果を正式に確定する予定であった連邦議会議事堂へ乱入し、議会を占拠する事件が起こった。この議会占拠事件はアメリカのみならず世界中に大きな衝撃を与えたが、共和党からは一部を除いてトランプ前大統領に対する大きな批判が挙がらなかった。そして、トランプ前大統領が1月20日のバイデン大統領の就任式に出席しなかったことも政治の分極化を考えるうえで象徴的であった。このように、民主党が上下両院において多数党の地位を獲得したとはいえ、薄氷の上の多数党を維持している構図にあり、バイデン大統領が公約実現のために必要な協力を共和党から得られない状況が続いている。

第二に、党派対立に加えて、バイデン大統領が民主党内の分裂にも悩まされる事態に陥っている点である。バイデン大統領の目玉政策はコロナ禍で疲弊するアメリカ経済を立て直すための約2兆ドルにも及ぶ大型の景気刺激政策であった。具体的には、老朽化した道路や橋などを整備するインフラ投資法として、そして、環境対策・子育て支援などの社会福祉政策のための歳出・歳入法であり、これら二つの看板法案の早期の成立を目指していた。両法案の成立には困難を極めたが、財政規律を重視する共和党からの反対が強かったことは予想される範囲内の事態であった。しかし、僅差であっても上下両院で多数党を擁する民主党所属議員からは賛成を得ることが期待されたが、これが難航を極めた。財政支出の規模が不十分であると主張する民主党左派議員と財政規律を求める民主党中道派議員の妥協がなされなかったためである。とりわけ、民主党と共和党がともに50議席の同数である上院では、民主党中道派議員のウエストバージニア州選出のジョー・マンチン議員とアリゾナ州選出のキルスティン・シネマ議員が法案成立に激しく抵抗し、マンチン議員とシネマ議員がキャスティングボードを握る形となって連日両議員の動向に注目が集まった。結局、インフラ投資法は予算規模を半減する形で漸く2022年11月15日に成立したものの、歳出・歳入法案についてはマンチン議員とシネマ議員の抵抗も続き、バイデン大統領が目指していた2021年内での成立は適わなかった。この件はバイデン大統領の目玉政策が民主党内の分裂のために適わなかったという点で民主党内の分裂を際立たせる結果となった。党派対立の深刻化に加えて、民主党内の分裂という新たな分断がアメリカ政治に与える影響の大きさは今後も無視できないであろう。

### アメリカの内向き志向と「中間層のための外交」

バイデン政権はその外交の特徴として「中間層のための外交」を謳っている。これは平均的な収入を得る勤勉なアメリカ市民が外交政策の犠牲にならないように、彼らに裨益する外交政策を取るというものである。バイデン大統領は「中間層のための外交」とは内政と外交を結びつけるものであると説明している<sup>1</sup>。これには、とりわけ、2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、長期化した対テロ戦争に疲弊してきたアメリカ国民への配慮が見て取れる。バイデン政権は、同時多発テロ事件から10年を迎えるという節目の直前である2021年8月30日にアメリカ軍をアフガニスタンから撤退させたが、アメリカ軍の撤退もアメリカ国内で強まっている非介入主義と無縁ではない。アメリカにおいて非介入主義的な動きはオバマ政権時より顕著になり、トランプ政権時に明確となったが<sup>2</sup>、バイデン政権発足後もこの傾向はアメリカ国内で続いており、バイデン政権もこれに配慮せざるを得ないと見られ、これがアメリカの中間層に裨益する外交政策を取るというロジックにつながったと考えられる。

ただし、非介入主義やアメリカの内向き志向についてはそれが実際に何を表しているのかについて注意深く見る必要がある。例えば、2021年10月7日にシカゴ・グローバル評議会が発表したレポート「中間層のための外交－アメリカ人の考えるもの－」によると、アメリカは国際問題に対して積極的な役割を果たすべきであると考えるアメリカ人は64%にも上っている。前年の2020年の68%から4ポイント下がっているとはいえ、果たすべきではないという回答の35%を大きく上回っている（2020年は30%）。同レポートでは「アメリカが国際社会で影響力を維持するためにどの分野が重要であるか？」という問いに

ついでに、この調査で最も重要であると考えられる分野の上位5位は上から順に、「公教育の発展」(73%)、「アメリカ国内の民主主義の強化」(70%)、「アメリカの経済力の維持」(66%)、「アメリカの軍事力の優越性の維持」(57%)、「1月6日の議会襲撃事件のような政治的暴力を防ぐこと」(54%)となっている<sup>3</sup>。つまり、アメリカの国際問題に対する責任を果たす役割の維持には賛意が集まっているが、そのアプローチの方法について、国内の問題を解決することで指導力を発揮したいということが現在のアメリカ国内の世論であることが読み取れる。これが内政と外交を結ぶバイデン政権の「中間層のための外交」の背景にあるのだろう。

### 外交は同盟国・友好国との連携を前面に

外交では、バイデン政権がアメリカ第一主義（アメリカ・ファースト）を標榜し、単独主義的な行動を取ったトランプ政権とは対照的に、同盟国や友好国との協調や共働を重視する方針を明確に取っている。そして、トランプ政権からそのまま引き継ぎ、バイデン政権も引き続きインド太平洋地域を重視し、「自由で開かれたインド太平洋」を推進することを強調している。同盟国や友好国との協調や共働の重視については、これをコアリション（連合）・アプローチと呼ぶ論もあり<sup>4</sup>、実際にバイデン政権の発足直後から次々と同盟国や友好国との連携に関する動きがあった。2021年3月12日にはインド太平洋地域における民主主義国間の協力枠組みである日米豪印4か国の民主主義国の協力枠組みであるQUADの初の首脳会談がオンラインで開催された<sup>5</sup>。新型コロナウイルス感染症対策のためにオンラインでの開催となったが、QUAD協議が初めて首脳レベルでの会談に格上げされた。そして、QUAD首脳会談の直後にはアントニー・ブリンケン国務長官とロイド・オースティン国防長官が日本<sup>6</sup>と韓国<sup>7</sup>を訪問し、それぞれの外務大臣、防衛大臣との2+2会談を実施した。さらに、2021年9月15日にはインド太平洋地域の平和と安定を図るための米英豪の3か国による安全保障の新しい枠組みであるAUKUSが創設された<sup>8</sup>。2021年9月24日にはアメリカの主催でワシントンDCにおいてQUADの首脳会談が初めて対面で開催された<sup>9</sup>。これら一連の動きからはバイデン政権がトランプ政権のアメリカ第一主義との決別を明確にしたことと、インド太平洋地域の重視については逆にトランプ政権からそのまま引き継ぎ、バイデン政権も引き続き「自由で開かれたインド太平洋」を推進することが見て取れる。

### 民主主義的価値を重視した外交と対中政策

バイデン政権は2022年2月11日にインド太平洋戦略を発表した<sup>10</sup>。このインド太平洋戦略はとりわけアメリカにとってのインド太平洋地域の戦略的重要性が強調されている。具体的にインド太平洋地域が世界の半数を超える人口を擁し、世界のGDPの6割の経済規模をなし、世界経済の成長の3分の2を占め、地理的には世界の海洋の65%と大陸の25%を占めていると数字を挙げ、インド太平洋地域がアメリカの繁栄と発展にとって不可欠な地域であることが強調されている。これに加えて、アメリカがインド太平洋地域に注力する理由として、インド太平洋地域が中国からの挑戦を受けており、中国のこの地域に対する抑圧と攻撃に対処する必要性を述べている。そのような取り組みが今後10年間のうちにインド太平洋地域の法と規範を維持できるかどうかにかかっていることも強調している。

バイデン政権にとってインド太平洋地域に戦略的重要性は明らかであり、加えて、ここでもアメリカか国で対処するのではなく、インド太平洋地域における同盟国やパートナー国との共同目標であることも強調されている。そして、バイデン政権の外交において中国を念頭に置いて、この地域を重視していると説明されている。

対中政策については、バイデン政権が人権や民主主義的価値の擁護を外交政策の柱に据えており、この点に鑑みて厳しい対中観を持っている。この点はトランプ前政権の対中観を継承していると言えよう。ただし、中国共産党の統治そのものに批判的であったトランプ前政権とは異なり、バイデン政権は中国との決定的な対立を避け、中国との対話の努力を模索するため、中国の共産主義体制という統治モデル自体への言及は避けながら、人権や民主主義的価値の擁護を外交政策の柱に据えている点がトランプ前政権との相違点である。

ただし、トランプ前政権が行ったような中国の共産党指導体制という統治モデルそのものへの言及は避けているものの、2021年3月3日に公表された国家安全保障戦略暫定指針においても、国内外における人権の擁護がバイデン新政権の優先政策として掲げられており、人権や民主主義的価値の擁護を外交政策の柱に据えていることが明らかである<sup>11</sup>。対中政策においてもこの 이슈を基本とする姿勢であり、バイデン政権は政権発足以来中国の人権状況をめぐって香港民主派やウイグル族、チベット族などの少数民族に対する弾圧があると中国の取り組みを強く非難し、このような中国における人権状況を容認しないという強い姿勢を示し続けている。2021年2月10日には就任間もないバイデン大統領と習近平国家主席との間で電話による首脳会談が持たれたが、バイデン大統領は習国家主席に香港や新疆ウイグル自治区における人権の取り扱いについて、アメリカが持つ主要な懸念事項であると直接伝えた<sup>12</sup>。2021年12月6日には中国の人権に対する取り扱いを非難し、2022年北京で開催される冬季オリンピックについてアメリカの政府関係者を北京五輪に派遣しない外交的ボイコットを発表している。

バイデン政権の民主主義的価値を重視する外交姿勢とそれに基づく対中政策には、人権や民主主義的価値の擁護に対するアメリカ国民の高い支持があることと、議会においても超党派の支持を得やすいということにも留意する必要があるだろう。ピュー・リサーチセンターが2021年2月1～7日に実施した調査では「中国と聞いたときに何を最初に思い浮かべるか?」という問いに対して、「人権」という回答が20%で最も高く、「経済」(19%)、「政治体制」(17%)、「脅威」(13%)、「米中関係」(12%)が続いている。また、同調査では、「中国との経済的な関係を損なってでも、アメリカは中国の人権状況の改善に取り組むべき」と回答したアメリカ人が70%にも上っている。この回答の内訳を支持政党別に見ると、自らを共和党支持者および共和党支持寄りであると見做す人では72%、民主党支持者および民主党支持寄りであると見做す人では69%がそのように回答している<sup>13</sup>。つまり、人権や民主主義的価値の擁護は支持政党の別なく、アメリカ人全般からの支持が得られやすい。とりわけ、前述のとおり内政において民主党と共和党の分断が益々進む一方で政権与党である民主党内の左派と中道派の分断も深まるなかで政策遂行に困難を極めているバイデン政権が、対立する共和党や民主党左派からも支持を得やすいイシューであるという点は重要であろう。こうしたことから、アメリカが唯一の戦略的競争相手として中国に向き合う際に、バイデン政権が人権や民主主義的価値の擁護をその柱にする姿勢は今後も変わらな

いとみられる。

### むすびにかえて

2022年2月24日にはロシアがウクライナに軍事侵略する事態が起これ、国際情勢は緊張の度合いを高めている。バイデン政権は、政権2年目はこの大きな国際情勢の変化に対応しながら内政と外交にあたり、2022年11月8日の中間選挙を迎えることになる。これまでみてきたように、内政においては激しい党派対立と民主党内の分裂に悩まされ、政策遂行の難しさに直面している。また、コロナ禍からの経済回復は軌道に乗っているとはいえず、ウクライナ危機の影響もあり、多くのアメリカ人の生活に必須のガソリンの価格をはじめインフレ傾向が益々強まっており、経済政策も難航するであろう。外交においては政権発足から約1年間はインド太平洋地域に集中してきたが、ウクライナ危機を経て、その注力すべき対象地域は拡大せざるを得ないだろう。そして、ウクライナ危機を経て、アメリカの非介入主義的な動きに変化が起これるか、その場合、「中間層のための外交」はどのような分野にスポットライトが当たるのであろうか。そして、それらは中間選挙で有権者からどのような評価を得るのであろうか。バイデン政権の2年目の政策を丁寧に見ていきたい。

### — 注 —

- 1 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
- 2 舟津奈緒子「トランプ大統領とアメリカ共和党」日本国際問題研究所編『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）、pp63-64.
- 3 [https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-10/ccs2021\\_fmcc\\_0.pdf](https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-10/ccs2021_fmcc_0.pdf)
- 4 シーラ・A・スミス「バイデン政権：インド太平洋地域におけるコアリション・アプローチ」日本国際問題研究所編『国際問題 No.701（2021年6月）』（日本国際問題研究所、2021年）、pp41-52.
- 5 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- 6 <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>
- 7 <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>
- 8 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aukus/>
- 9 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>
- 10 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- 11 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- 12 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/>
- 13 <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/06/pressing-china-on-human-rights-even-if-it-hurts-economic-relations-has-americans-bipartisan-support/>



## 第8章 バイデン政権とアメリカ議会：拮抗する上院でいかにフィリバスターを回避するか

梅川 健

### はじめに

2022年1月20日、バイデン大統領が就任してから1年が経った。内政での目立った成果として、2021年3月に成立した米国救済計画法や11月に成立したインフラ投資法を挙げることができる。また、派手さはないものの、今後に影響力を残すものとしては、連邦裁判官の着実な任命がある。この中で、超党派の支持によって成立したものは、インフラ投資法のみ（上院で69対30、下院で228対206）であり<sup>1</sup>、米国救済法と連邦裁判官人事は党派的に進められてきた。

他方で内政における失敗もあった。ビルド・バック・ベター法案はバイデン大統領が1年目の看板政策として掲げながらも、2022年2月時点で成立の目処が立っていない。共和党優位州ですすむ投票権の制限に対抗するための投票権法案も1月に頓挫してしまった。

この1年は上下両院で民主党が多数を占める統一政府状況にあったのだから、これらの立法でも成果が挙げられてもよかったようにも思われる。不調の原因として、バイデン政権のアジェンダを妨げた中道派の民主党上院議員のジョー・マンチンとキルステン・シネマの名前が繰り返し挙げられてきた。たしかにこの二人の意向は、上院の構成ゆえに大きな影響力を持つことになった。

2021年から始まった第117議会は、下院は民主党222議席、共和党211議席の民主党多数で、上院は48名の民主党議員と2名の無所属議員、50名の共和党議員から構成されている。一見すると上院は共和党多数だが、2名の無所属議員については民主党議員とともに議員コーカスを構成しており、この2名が48名の民主党議員団と行動を共にすることで50対50の拮抗状態が生じる。上院の議決が50対50に割れた場合に限り、上院議長、すなわち副大統領が投票できるという規定が合衆国憲法にあるため、副大統領カマラ・ハリスの票を数えて、上院は民主党多数とされている<sup>2</sup>。

過半数を維持するためには民主党から1名の離反も許されない状況である。それゆえに、バイデン政権の推進する政策に異を唱える民主党議員の説得に、多大な労力がかけられてきた。なお、大統領にも政党指導部にも連邦議会議員に特定の投票行動を強制することはできない。大統領は政党の党首ではなく（そもそも民主党にも共和党にも党首はいない）、政党指導部は議員に党議拘束をかけられない。ゆえに、上院で50番目の民主党議員の動向が政策の命運を握ることになった。

さて、ここまでアメリカ連邦議会上院が単純多数で作動するかのように書いてきたが、少し立ち止まりたい。そもそも上院において、単純多数にはどのような意味があったのだろうか。上院では延々と発言を続ける議事妨害（これがフィリバスターと呼ばれる）が可能であり、フィリバスターをやめさせるための討論打切動議（クローチャーと呼ばれる）には60票が必要とされる。すなわち、上院での議決には51票の単純多数ではなく、60票の特別多数が必要だというのが、アメリカ連邦議会上院についての教科書的理解であったはずである。

ところが、バイデン政権1年目で焦点となった上院議員は単純多数を確保するために必要な50人目（副大統領の票を足して51票となる）であり、特別多数のための60人目（現在の第117議会であれば共和党議員になる）ではない。これには理由があり、実のところ近年の上院では「50人目」の価値を上昇させる制度運用・制度改革が進み、いわば「多数決主義化」が進んでいる。

このような変化は、より大きなアメリカ政治の変化、いわば地殻変動に対応したものと考えることができる。近年のアメリカ政治の特徴は、民主党がリベラルに、共和党が保守に整序されるイデオロギー分極化と、連邦議会における二大政党の勢力拮抗化であり、上院において60票をまとめることは著しく困難になっている<sup>3</sup>。

そこで議会上院では状況を打開すべく、議会内制度を運用・改革してきた。具体的には、乗り越えるには特別多数を必要とするフィリバスターをいかに制限、回避するかが、近年の上院の審議過程にとっての課題になってきたのである。本稿では、フィリバスターを制限、回避する手法として、フィリバスター規則の改正と、財政調整プロセスに着目する。

バイデン政権1年目の成果として挙げたもののうち、インフラ投資法は超党派合意によるものであったが、米国救済法は財政調整プロセス（reconciliation process）に由来し、裁判官人事はフィリバスター改革に由来する。また、失敗としてあげたビルド・バック・ベター法案は財政調整プロセスに、投票権法案はフィリバスター改革に関係している。

## 1. 上院におけるフィリバスターとは何か

アメリカの連邦議会上院のフィリバスターはしばしば、熟議をつくすべきという上院の理念を体現しているかのように語られる<sup>4</sup>。『スミス都に行く』という1939年の古典映画のクライマックスが、上院議員となった主人公によるフィリバスターであることを知っている人も多いだろう。

しかしながら、フィリバスターという制度は建国期には存在しないものであった。むしろ、建国の父祖の中には、特別多数を警戒する意見もあった。アレグザンダー・ハミルトンは『ザ・フェデラリスト』第75篇において、「どの議院の決議であれ、その過半数以上を必要とするすべての規定は、直接的には連邦政府の運営を妨害する傾向をもち、間接的には多数者の意見を少数者の意見に従わせる傾向をもつ」としており、特別多数について否定的であった<sup>5</sup>。

また、建国当初の上院と下院で採用されていたトマス・ジェファソンの手による『議事規則集』では、「何人も、見当違いな発言、質問と関係のない発言、余分な発言をしてはならない」としており、議事妨害は御法度であった<sup>6</sup>。具体的にそのような発言を遮るための規則として、上院と下院のいずれにも“previous question”とよばれる討論打切動議の規則があった。下院には現在もこの規則が残っており、ゆえに下院では多数党が議事進行をコントロールできる。他方で上院は規則集を整理する過程で、1806年にこの規則を削除した<sup>7</sup>。

上院規則集からは、議員の発言時間を制限する規定がなくなり、延々と発言を続けるというフィリバスターが可能となった。フィリバスターは上院規則で正面から認められたわけではなく、それを阻止する規定の不在によって可能になったのである。

ただし、1806年の規則変更でただちに上院にフィリバスターがあふれたわけではなく、増加したのは19世紀末から20世紀初頭にかけてだった。この変化に対応するように、

1917年に特別多数による討論打切動議の規則が導入されている。このときの規則では3分の2の議員、すなわち67票が必要とされた。フィリバスターはその後、南部議員による1964年公民権法や1965年の投票権法への反対のために熱心に利用された。バラク・オバマは、「フィリバスターとは人種差別を存続させるための制度であった」といみじくも述べている<sup>8</sup>。1975年には規則改正がなされ、5分の3すなわち60票へとハードルが下げられた。同時に、フィリバスターを実行するために、上院議員は実際に議場で発言を続けなくともよくなり、単にフィリバスターすると宣言すればよい（これはステルス・フィリバスターとも呼ばれる）とされた<sup>9</sup>。

フィリバスターは上院の多数党に特別多数を求め、少数党を利する制度として存続してきた。なおかつ、合衆国憲法に規定はなく、歴史的由来も偶然によるものであることを踏まえると、正統性には疑問符がつく制度かもしれない。

## 2. フィリバスターが撤廃された連邦裁判官人事

連邦裁判官人事は、大統領が空席の裁判官候補を指名し、上院が承認するというプロセスを踏むが、従来は人事の承認についてもフィリバスターが可能であった。イデオロギー的分極化の進展により、連邦裁判官人事も対立の争点となり、議会における勢力拮抗化の進行により、承認人事が滞るようになった。

バイデン政権は連邦裁判官人事では好調であった。バイデン大統領は就任から1年の間に、連邦地方裁判所と控訴裁判所について、合計で81名を指名し、42名の承認を得ている。同じ条件で比べると、トランプ大統領は69名指名で22名承認、オバマ大統領は33名指名で12名承認、ブッシュ大統領は65名指名で27名承認となる。歴代の大統領のなかで、バイデン大統領の成績を上回るのはケネディ大統領のみである<sup>10</sup>。

バイデン大統領の数字の大きさに目を引かれるが、4年前にはトランプ大統領による裁判官人事も注目されていた。上がらない立法成果と対比して、連邦裁判官人事が進んでいたためである<sup>11</sup>。この背景には、両政権が周到に裁判官人事を準備しているということもあるが<sup>12</sup>、ここでは上院の制度変更を指摘しておきたい。

2013年には、上院で多数党であった民主党は控訴審判事と地方裁判事の審議について、討論打切動議を単純多数で行えるように変更した。党派対立によって人事が滞ることへの対処として、多数党だけで決定できるように制度を変えたのである。共和党はこの変更に腹を立てたが、2017年、上院で多数派を占める共和党のミッチ・マコネル院内総務は、最高裁判事の審議においても同様に討論打切動議を単純多数で行えるよう変更した<sup>13</sup>。バイデン大統領とトランプ大統領の記録した就任1年目の裁判官人事の記録は、これらのフィリバスター改革の恩恵を受けていたといえる。

## 3. フィリバスターに阻まれた投票権法案

2022年1月19日、上院は下院を通過済みの投票権法について採決を行い、同法は頓挫した。2020年の大統領選挙において敗北を認めようとしなかったトランプ大統領の姿勢を受けて、多くの共和党優位州では投票権を制限する立法が制定されてきた。これらの州法は、例えば期日前投票の制限であったり、郵便投票に対する制限、投票所の削減などによって、主として民主党の支持層となる人種集団や貧困層による投票を困難にするものであつ

た。この動きに対し、バイデン大統領と議会民主党は協力し、2021年中に投票権法案を審議しようとしたものの、共和党のフィリバスターによって4度も退けられた<sup>14</sup>。

そこで、議会民主党は上院院内総務のチャック・シューマーが中心となりフィリバスターを回避して法案を審議する方法を模索した。民主党中道派にはフィリバスターの包括的制限に反対する中道派議員たちがいたために、シューマー院内総務は投票権法に限った規則変更という路線をとり、民主党上院議員のマーク・ケリー、ダイアン・ファインスタインとクリス・ターンズらの支持を取り付け、2022年1月19日の採決に臨んだ<sup>15</sup>。

この日、上院では投票権法案に限って、フィリバスターを実行するためには単なる宣言ではなく、「実際の演説を伴うフィリバスター (talking filibuster)」を必要とするという動議について審議された。この動議は、フィリバスターに係わるルール変更に反対する民主党のマンチン議員とシネマ議員の反対により、48-52 という結果で否決されることになった<sup>16</sup>。

#### 4. 財政調整プロセスによって成立した米国救済法

連邦議会上院において法案審議を円滑に進めるためには、フィリバスターを阻止する討論打切動議のために60票が必要となるが、例外的に、単純多数で決定できるケースもある。

そのような例外が、予算作成過程にふたつある。ひとつは、予算決議であり、もうひとつは財政調整指示 (reconciliation directive) に基づく法案、いわゆる財政調整法案 (reconciliation bill) の審議である。「1974年議会予算・執行留保統制法」によって、前者は上院での審議時間が50時間に、後者は20時間に制限されているために、フィリバスターの余地がなく、単純多数によって可決できるようになっている<sup>17</sup>。

予算決議と財政調整プロセスについて簡単に説明しておきたい。アメリカでは会計年度毎に議会が法律の形で予算を作成する。大統領は毎年、予算教書を議会に送っているものの、議会にとって大統領の要望は参考意見にとどまる。議会としての予算の大枠は、予算決議によって示される<sup>18</sup>。

上院と下院で予算決議が議決されると、その内容に従って両院の各委員会は予算法案を作成し、その内容をそれぞれの本会議で審議し、さらに上下両院で法案内容をすりあわせ、大統領署名と進んでいく。他方で、予算決議の示す予算枠組みと既存法が合致しないことが多々ある。そのような場合には、予算決議の中に財政調整指示が書き込まれ、所轄委員会は該当する既存法を修正するように求められる。財政調整指示に従って委員会が作成した修正案を統合したものが、財政調整法案である<sup>19</sup>。

財政調整法案は、上院のフィリバスターを回避できるという点で便利であるものの、いつでも、どのような政策に対しても用いることができるわけではない。予算決議中の財政調整指示に基づくために、これまで、財政調整法案はひとつの予算決議にたいして1本のみが審議されてきた<sup>20</sup>。また、財政調整法案で修正可能な事柄は、あくまでも財政に関係する必要がある。また、財政調整法案はあくまでも法案であるために、大統領署名を必要とする。大統領に拒否権を行使された場合には、両院の3分の2の同意による拒否権の乗り越えが可能ではあるものの、財政調整プロセスが選択される背景にはそもそも特別多数が見込めない場合が多いため、拒否権を覆すことは難しい。

これまで、いくつもの重要な法律が財政調整法案として成立している。福祉から労働へという社会福祉の転換点となった1996年個人責任・就労機会調整法や、ジョージ・W・ブッ

シュ大統領の大型減税として知られる 2001 年経済成長・減税調整法、2003 年雇用・成長・減税調整法はいずれも財政調整法案であった。また、オバマ大統領のレガシーであるオバマケアに関連する 2010 年医療保険・教育調整法と、トランプ政権の数少ない立法成果として知られる 2017 年税制改革法も、やはり財政調整法として成立している<sup>21</sup>。それぞれの政権の顔ともいえるような主要な立法成果が、実は通常法案としてではなく、上院で特別多数を必要としない財政調整プロセスによるものであったことは記憶されてよい。

そして 2021 年 3 月 11 日に成立した、1.9 兆ドル規模の新型コロナ対策立法である米国救済計画法もやはり財政調整法として成立した。なお、上院では予算決議は 51 対 50 で通過し、財政調整法案は 50 対 49 で通過している<sup>22</sup>。

## 5. 財政調整プロセスでも頓挫したビルド・バック・ベター法案

それでは、ビルド・バック・ベター法案はどうだろうか。2021 年 11 月には 1.2 兆ドル規模のインフラ投資法案が超党派で成立しているが、バイデン大統領が就任以来求めてきた気候変動対策や社会保障制度改革のための支出（計画当初は 3.5 兆ドル規模）については財政調整プロセスを用いながらも実現していない。

下院は 2021 年 11 月 10 日に、2.15 兆ドル規模に縮減したビルド・バック・ベター法案を通過させているが<sup>23</sup>、上院ではやはりマンチン議員が反対を表明し、財政調整法案を可決するための単純多数の確保ができない状況にある。

民主党議員の造反ゆえに、大統領肝いり政策が実現しない、という報道でも繰り返された説明に立ち戻るわけだが、そもそもなぜ、民主党の 50 番目の議員がキャスティングボートを握ることができるのかという理由は、財政調整プロセスという連邦議会の独特の仕組みにあったわけである。

## おわりに

本稿では連邦議会上院に着目し、バイデン大統領のアジェンダがどのように実現したのか、しなかったのかについて論じてきた。上院でフィリバスターを乗り越えるための討論打切動議に必要な 60 議席を持たない民主党は、この一年、確保している 50 議席でなんとか法案を成立させようとしてきた。

上院を多数決主義に近づけようとする動きは近年進んでおり、連邦裁判官人事におけるフィリバスター改革はバイデン大統領による裁判官人事に有利に働いた。他方で、一般的な法案の審議には今でも討論打切動議のために特別多数が必要となる。そこで、バイデン政権が活用してきたのは、単純多数によって議決できる財政調整プロセスであった。ただし財政調整も万能ではなく、予算決議による財政調整指示を根拠に、1 会計年度あたり 1 度しか用いることができず、少なくとも単純多数は確保しなければならない。

民主党の 50 票をまとめるというところで、バイデン政権はつまづくことになった。フィリバスター改革や財政調整プロセスによって、上院は多数決主義化が進んでいるものの、あるいはそれゆえに、バイデン政権は党内一致の重要性の重みが増すことになったと言えよう。

2022 年の中間選挙によって議会の構成は変わり、おそらく民主党は多数党の地位を失うだろうが、第 117 議会においては上下両院で多数党にとどまる。今後、バイデン大統領が

民主党内の中道派議員と、本稿では扱うことができなかつた左派議員をまとめ上げられるかが、今後の立法成果を左右することになるだろう。

— 注 —

- 1 Emily Cochrane, “Senate Passes \$1 Trillion Infrastructure Bill, Handing Biden a Bipartisan Win,” *The New York Times*, November 15, 2021. <<https://www.nytimes.com/2021/08/10/us/politics/infrastructure-bill-passes.html>>, accessed on February 18, 2022.
- 2 “Members of the U.S. Congress,” Congress.gov. <<https://www.congress.gov/members>>, accessed on February 18, 2022.
- 3 梅川健「大統領制：分極化の進展と議会を迂回する大統領」久保文明・中山俊宏・山岸敬和・梅川健編『アメリカ政治の地殻変動』（東京大学出版会、2021年）、35頁。
- 4 Chatherine Fisk and Erwin Chemerinsky, “The Filibuster,” *Stanford Law Review*, Vol. 49, 1997.
- 5 アレグザンダ・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェイムズ・マディソン『ザ・フェデラリスト』齋藤眞、武則忠見訳（福村出版、1991年）、366頁。
- 6 Fisk and Chemerinsky, “The Filibuster,” 189.
- 7 Sarah A. Binder, “Testimony: The History of the Filibuster,” Brookings. <<https://www.brookings.edu/testimonies/the-history-of-the-filibuster/>>, accessed on February 18, 2022. サラ・バインダーによれば、規定削除の提案をしたのは当時の副大統領アーロン・バーであった。バーは1804年に決闘でハミルトンを殺害した人物でもある。
- 8 “Obama’s Filibuster Swipe,” *Wall Street Journal*, July 30, 2020. <<https://www.wsj.com/articles/obamas-filibuster-swipe-11596150793>>, accessed on February 18, 2022.
- 9 “Filibusters and Cloture in the Senate,” CRS Report, April 7, 2017, RL30360, 9. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30360>>, accessed on February 18, 2022.
- 10 Russell Wheeler, “Biden’s first-year judicial appointments—process,” Brookings, January 26, 2022. <<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2022/01/26/bidens-first-year-judicial-appointments-process/>>, accessed on February 18, 2022.
- 11 梅川健「トランプ政権の裁判官人事はなぜ迅速なのか」東京財団、2019年12月23日。<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3303>>, accessed on February 18, 2022.
- 12 トランプ政権は裁判官候補の選出に、フェデラリスト協会という保守派法曹団体に力をかりていた。Ian Millhiser, “What Trump has done to the courts, explained,” *Vox*, September 29, 2020. <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/12/9/20962980/trump-supreme-court-federal-judges>>, accessed on February 18, 2022.
- 13 “Filibusters and Cloture in the Senate,” 9; 松本俊太「バイデン政権と議会：本当に異例のことは何か？」『国際問題』No.701（2021年）、21頁。
- 14 Li Zhou, “Democrats’ failure on filibuster reform will haunt them,” *Vox*, January 19, 2022. <<https://www.vox.com/2022/1/19/22881837/senate-filibuster-vote-voting-rights-joe-manchin-kyrsten-sinema>>, accessed on February 18, 2022.
- 15 Marianne Levine and Burgess Everett, “Senate Dems’ filibuster ambitions fall short,” *Politico*, January 19, 2022. <<https://www.politico.com/news/2022/01/19/democrats-senate-rules-change-527366>>, accessed on February 18, 2022.
- 16 Ibid.
- 17 Congressional Budget Act of 1974, Sec. 305(b)(1), Sec. 311(e)(2).
- 18 なお、予算決議という仕組みを導入したのも、先の議会予算・執行留保統制法であり、それ以前の議会は、議会として予算の全体像を準備するということをしておらず、大統領の予算教書の示す全体像が頼りであった。74年法は、予算作成における大統領と議会のパワーバランスを変更するものだったと言える。
- 19 “The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration,” CRS Report, January 25, 2021, R44058. <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R44058.pdf>>, accessed on February 18, 2022.
- 20 “New guidance on reconciliation could be a game changer for Democrats,” PBS, April 7, 2021. <<https://www>>.

pbs.org/newshour/politics/new-guidance-on-reconciliation-could-be-a-game-changer-for-democrats>, accessed on February 18, 2022.

- 21 “Budget Reconciliation Measures Enacted into Law: 1980-2021,” CRS Report, July 28, 2021, R40480. <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R40480.pdf>>, accessed on February 18, 2022.
- 22 S.Con.Res.5, 117th Congress. <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-concurrent-resolution/5>>; H.R.1319, 117th Congress. <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319>>, accessed on February 18, 2022.
- 23 H.R.5376, 117th Congress. <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/>>, accessed on February 18, 2022.



## 第9章 現代アメリカの地方自治と州の専占

梅川 葉菜

### はじめに

近年、日本でも注目を集めた「聖域都市」、すなわち非合法移民に寛容な地方政府は、時として連邦政府とは反する政策を貫くこともあり、アメリカの住民自治を体現したものとして理解されている。こうした連邦レベルでも争点となっている事柄について地方政府が独自に実施する事例は他にもあり、最低賃金の引き上げ、銃規制の厳格化、地元警察予算の削減、コロナ禍対策の厳格化、LGBTQ への寛容な政策、南部連合のシンボルの撤去、使い捨てのレジ袋やストローの使用規制強化など枚挙に暇がない。

その一方で、こうした地方政府の振る舞いを取り締まる存在として州政府が台頭していることについては、日本ではあまり知られていない。すなわち近年、州政府が、地方政府のリベラルな政策の導入に対して、事後的に覆すもしくは事前に阻止するために、地方政府に従来は認めていた自治権を制限する、という現象が様々な政策分野で見られるようになった。例えば、上述した「聖域都市」については、現在までに12州で、連邦移民法執行機関との協力を拒否または制限する政策を地方政府が実施することを禁ずる州法が定められている<sup>1</sup>。こうした州法は聖域都市の政策の幅を大きく制約し、非合法移民の脅威となっている (Hall, Mann-Jackson, and Rhodes 2021)。

こうした州政府による地方政府の自治権の制限は専占 (preemption) と呼ばれ、近年、アメリカでも多くの注目を集めるようになり、研究も盛んに行われている (Swanson and Barrilleaux 2018; Crosbie, Schillinger, and Schmidt 2019; Fowler and Witt 2019; Flavin and Shufeldt 2020; Diller 2020; Goodman, Hatch, and McDonald, III 2021 など)。

本章では、アメリカの地方自治について概観し、上述した政治現象を理解する一助としたい。それにより、連邦・州・地方の三層構造の理解こそがアメリカ政治を分析する上で不可欠であることを確認する。

### 1. アメリカの地方自治

#### (1) デイロン・ルール (Dillon's Rule)

一般に、アメリカには地方自治の伝統が長きにわたって存在していると考えられることもあって、地方政府が多くの権限を有するようにならざるを得ない。しかしながら、合衆国憲法は地方政府 (郡や、一般に郡の下位区分である市町村、そして学校区など特定の目的のための特別区などの政府) がどのような権限を有するのかということについては言及していない。合衆国憲法において唯一、地方政府の権限について関係している箇所は、連邦政府の権限と州の権限を定めている憲法修正第10条である。そこには、「憲法が合衆国に委任せず、合衆国が州に禁じない権限は、各州または人民に留保される」とだけ規定されている。すなわち、合衆国憲法は連邦政府と州政府のみに主権を認め、地方政府は主権を有する主体としてみなしていないようである。

このことは、合衆国最高裁も重ねて認めている。1982年、合衆国最高裁は、1886年の同裁判所の判断を引用する形で次のように述べている。すなわち、「合衆国の地理的範囲内の

すべての主権は、連邦政府または州政府のいずれかにある。主権という広い範囲に存在するのは、この二つだけである。市、郡、その他の立法機能を持つ組織体は存在するかもしれないが、それらはすべて、これらのうちのいずれか一方に由来し、あるいは従属する形で存在する」<sup>2</sup>。

それでは、地方政府はどのような存在なのか。上で引用した最高裁判決から推察されるように、一般に地方政府は、法的には州の創造物であるとされ、州に従属するものと考えられている。この考えが定着するに至ったのは、1903年と1923年の合衆国最高裁判決であった<sup>3</sup>。例えば、1903年のアトキン事件判決において合衆国最高裁は、地方政府は「州の権限の一部を行使するための州の創造物、すなわち単なる政治的下位区分である」との見解を示している。こうした見解は、1868年にアイオワ州最高裁判所でジョン・ディロン裁判官が提示したことにちなみ、ディロン・ルールと呼ばれている<sup>4</sup>。

## (2) ホーム・ルール (home rule)

他方で、地方政府が一切の自治権を有さないわけではないことにも注意が必要である。19世紀末頃、州政府の過剰な介入に反発した地方政府やその住民により、地方政府の自治権を主張する運動（通称、ホーム・ルール運動）が各地で起こされた。その結果、20世紀初頭に多くの州で州憲法や州法において、一定の条件を備える地方政府に対する、州政府の介入を制限・禁止する規定や、州憲法や州法に違反しないことを条件に、地方政府に自治憲章を制定する権利を認める規定が定められ、地方政府の自治が保障されるようになった。現在、ほとんどの州において、一定の条件を満たした地方政府は、州憲法や州法などによって州政府から付与された範囲内で自治権が保障される。こうした歴史的経緯から、地方政府の自治権は一般にホーム・ルールと呼ばれる。

なお、自治権を得ている地方政府がどれほど一般的なのかを検討することは非常に難しい。州によって地方政府に対する自治権の付与の程度が異なるため、地方政府が自治権を有するかどうかを判断するための一定の基準や合意された基準がないからである。また、州が州憲法や州法によって地方政府の自治権を保障していたとしても、多くの場合、自動的に州内の全ての地方政府に自治権が付与されるわけではなく、希望する地方政府もしくはそこに暮らす住民たちによる請願と州による承認が必要とされるため、実態の把握が一層困難となっているからである。それならば、自治憲章の有無が地方政府の自治権の有無を判別する指標として代替できると思われるかもしれない。一般に自治憲章を定めた地方政府 (chartered local government) の方が、そうではない地方政府 (general law local government) の方が広範な自治権を有するからである。しかしながら、自治憲章がないからといって必ずしもその地方政府が自治権を有さないとは限らないため、自治憲章の有無を代替指標として用いることも妥当ではない。

## 2. 州による専占

### (1) 専占とは何か

一般に専占は州・地方関係ではなく、連邦・州関係で論じられることが多い。すなわち連邦法による専占である。これは、合衆国憲法第6章第2項に基づき、連邦法に反する州法は無効とされる、というものである<sup>5</sup>。また、連邦法の制定によりその分野の法規制が

すべて連邦法による趣旨のものであると解される場合にも、その分野が連邦法に専占されたとしてその分野についての州法の定めが無効とされる<sup>6</sup>。本章ではこうした連邦による専占ではなく、州による専占を扱う。

州の専占については、明確な定義はない。州法による専占もあれば、州裁判所による専占もある。こういった制度が専占とみなされるかについての明確な共通理解がないため、研究者の間でも問題視されている（Goodman, Hatch, and McDonald, III 2021）。本章は厳密な分析ではないため、州政府が地方政府の権限を制限する措置を講じたとき、州政府が地方政府の自治権を専占したとみなす。

したがって州の専占は、地方政府の行動を州政府の意向に沿うよう強制する措置ともいえ、地方政府を制御したい政治アクターにとり、リベラル派、保守派を問わず魅力的な手段の一つと考えられる。例えば、地方政府が最低賃金を設定する権限についての州の専占を考えてみたい。アメリカ国内の最低賃金は連邦公正労働基準法（The Fair Labor Standards Act）により定められており、いかなる州政府も地方政府も同法に基づいて定められる連邦裁定賃金以下に最低賃金を定めることは許されない。ただし州政府は、連邦最低賃金を上回る州独自の最低賃金を設定することはできる。すなわち州政府は、連邦最低賃金をそのまま州内に適用する（21州）か、もしくはそれを上回る州独自の最低賃金を設定する（29州）かのどちらかを選択できる<sup>7</sup>。実はこの選択により、州による最低賃金の設定権限の専占の果たす役割が異なってくる。前者の州において専占が導入されている場合（20州）<sup>8</sup>、地方政府は連邦最低賃金よりも高い最低賃金を設定する裁量が認められず、労働者には不利に働く。それに対して後者の州において専占が導入されている場合（7州）<sup>9</sup>、地方政府は州独自の最低賃金よりも低い最低賃金（ただし連邦最低賃金よりは高い）を設定する裁量が認められず、労働者には有利に働く。そのため前者は共和党や経済界といった保守派が支持し、後者は民主党や労働者といったリベラル派が支持する傾向にある。実際、連邦レベルにおいても民主党が最低賃金引き上げを強く求め、2019年（Raise the Wage Act of 2021, H.R. 603）と2021年（American Rescue Plan Act of 2021, H.R. 1319）に関連法案が下院で可決されたものの、いずれも上院において共和党の反発を受けて廃案もしくは該当箇所が削除された。

本章で注目したい専占は、州政府が地方政府のリベラルな行動を保守的な州政府の意向に沿うよう強制するために用いられる専占である。なぜなら州政府が、地方政府のリベラルな政策の導入に対して、事後的に覆すもしくは事前に阻止するために、地方政府に従来は認めていた自治権を制限する、という現象が近年になって様々な政策分野で見られるようになったからである。

なお、州政府と地方政府の間で優位な政党が異なることは決して珍しいことではない。例えば、全米の人口上位100都市のうち、共和党優位州<sup>10</sup>にある都市数は50であり、そのうち民主党優位な都市<sup>11</sup>は29ある。反対に民主党優位州にある都市数は39であり、そのうち共和党優位な都市数は10ある。すなわち全米の人口上位100都市だけでも、州政府と地方政府の間で優位な政党が異なる都市が39もある。

## (2) 具体例：警察予算の削減

2021年6月、テキサス州は警察予算を削減した人口25万人以上の地方政府に罰則を課

す州法（HB1900）を制定し、同年9月に施行した。この法律により、警察予算を削減した地方政府は、10年間、新たな地域の編入が禁じられた。また、過去30年以内に編入された地域では、住民が先の編入を無効にするかどうかを決める選挙を行うことも義務づけられた。さらに、固定資産税の引き上げや、地方政府が運営する公営の公共料金の値上げも禁止された。また、地方政府はテキサス州公安局に、警察予算から削除された金額と同額の売上税収入を提供することが義務づけられた。

実際のところ、この州法は人口90万人以上を抱えるオースティン市を狙い撃ちしたものであった。2020年5月にミネソタ州ミネアポリスで起きたジョージ・フロイド殺害事件をきっかけとして全米にBlack Lives Matter運動が広まり、警察予算の削減を含む様々な警察改革が連邦、州、地方レベルを問わず訴えられる中、オースティン市でも、市警による非武装の黒人やヒスパニックの男性の殺害やその他の不祥事などもあり、警察改革の機運が高まった。その結果、同年8月に同市は、2020-2021会計年度の警察予算を約1億4200万ドル削減することを決議したのだった。

オースティン市の警察予算削減にすぐさま反応したのが、テキサス州知事のグレッグ・アボットであった。彼は同市が「公共の安全よりも政治的議題を重視している」<sup>12</sup>と非難し、州議会の次の会期でこの問題を取り上げることを表明した。その成果が冒頭の州法（HB1900）であった。同法においては、新会計年度の警察予算が前年度会計年度予算だけでなく前々年度会計年度予算よりも高くない限り、新会計年度の警察予算が削減されたものとみなされる。すなわちオースティン市がこの事実上の罰則を回避するには、2021-2022会計年度の警察予算を、警察予算を削減した2020-2021会計年度のそれはもちろんのこと、警察予算削減前の2019-2020会計年度のそれすらも上回る必要があった。オースティン市の警察予算削減を狙い撃ちしたものであるのは明らかだった。最終的にオースティン市は、2021-2022会計年度の警察予算を過去2会計年度のいずれよりも増額させることを決定したのだった。

### 3. 近年の州と地方の対立の台頭

#### (1) 全体像

こうしたテキサス州と同州オースティン市の対立は、全米で争点化している警察改革についての党派対立の文脈に位置づけられる。警察改革についての党派対立を概観すると、民主党は警察による人種差別と過剰な暴力の防止のために警察改革を求め、それに対して共和党は治安維持の能力の確保のためなどとして警察改革には反発する、という構造であった。連邦レベルでも同様の対立が生じており、例えば主に民主党からの支持を受けて警察改革のための法案（George Floyd Justice in Policing Act of 2021, H.R. 1280）が下院は通過したものの、上院にて共和党の反発を受けて頓挫した。

テキサス州に目を向けると、州政府は共和党が優位なのに対して、オースティン市は民主党が優位な状況にあった。州知事が共和党所属であり、州議会上下両院はいずれも共和党が多数を占めていた。それに対してオースティン市は、市長が民主党所属であり、市議会は民主党員のみで構成されていた。党派対立が共和党優位の州政府と民主党優位の地方政府の間で生じていたのである。

重要なのは、こうした現象が決して例外的なものではなく、むしろ2010年以降急速に、

連邦レベルで党派対立に沿って争われている様々な争点が、保守的な州とリベラルな地方の間での党派対立として生じるようになった、ということである。一般に人口の多い都市部は民主党が優位な傾向にあり、それは共和党の強い州、いわゆるレッド・ステート (red state) でも変わらない。そのため共和党が優位な州において、州政府と対立する地方政府は都市部に多い。そのこともあり近年、州政府が、都市部の地方政府のリベラルな政策の導入に対して、事後的に覆すもしくは事前に阻止するために、地方政府に従来は認めていた自治権を専占 (preemption) して制限する、という事例が多数見られるようになった。警察予算削減についてはテキサス州含めて4州で地方政府の自治権を専占する州法が成立している<sup>13</sup>。

2010年以降に顕著に地方政府が州政府に妨げられるようになったリベラルな政策としては、警察予算の削減以外にも、労働者の権利保護、社会問題、環境保護、コロナ禍対策など多岐にわたっている。いずれも連邦レベルで党派対立に沿って争われている争点としてよく知られている。労働者の権利保護については、前述した最低賃金の他にも、企業に対する雇用者への有給休暇の提供の義務付け (23州)、企業に対する雇用者へのより安定的で予測可能なワークスケジュールの提供の義務付け (9州) などを地方政府が実施することが州政府により制限されている<sup>14</sup>。社会問題については、開発業者に対して市場価格より安く販売または賃貸される住宅の割合を確保することの義務付け (3州)<sup>15</sup>、LGBTQへの差別防止のための規制 (3州)<sup>16</sup>、南部連合のシンボルの撤去<sup>17</sup>、非合法移民への寛容な措置 (いわゆる聖域都市化)<sup>18</sup>、公的もしくは関連する民間企業の採用応募の際に犯罪歴を尋ねることの規制 (いわゆる Ban the Box 法、3州)<sup>19</sup> などを地方政府が実施することが州政府により制限されている。環境保護については、使い捨てのレジ袋やストローの使用規制 (14州)<sup>20</sup>、地方政府による水圧破碎による天然ガス採掘などの規制 (5州)<sup>21</sup>、化石燃料の使用の規制 (20州)<sup>22</sup> などを地方政府が実施することが州政府により制限されている。コロナ禍対策については、マスク着用の義務付け (少なくとも4州) や州基準よりも厳しい行動規制 (少なくとも8州) などを地方政府が実施することが州政府により制限されている<sup>23</sup>。

## (2) 台頭の背景として考えられるもの

このような政治現象の台頭には、いくつかの理由が考えられる。厳密な検証をするには紙幅に限界があるため、2点ほど指摘するに止める。まず、分極化に起因する連邦レベルでの政治停滞の一方で州レベルでは共和党が優位な州政府が増大していることが指摘できる。2010年以降、共和党優位州の数は増加し、26にのぼっている (民主党は17)<sup>24</sup>。この数は過去50年で最も多い。政治停滞下にある連邦レベルよりも、共和党が優位な州レベルで政策実現を目指す方が、保守的な政治アクターにとって現実的な手段のように思われる。

それから、全米規模の保守的な利益団体の強い影響力もまた、州政府によるリベラルな地方政府の政策を制限する専占の広がりをもたらしただものと考えられる。アメリカ立法交流評議会 (American Legislative Exchange Council)、州政策ネットワーク (State Policy Network)、繁栄のための米国人の会 (Americans for Prosperity) などが、地方政府によって多種多様な規制が導入されることを嫌う企業や社会問題について保守的な立場をとる人々の支援を得て、リベラルな地方政府の行動を制限すべく活発に活動しているとされている<sup>25</sup>。

なかでもアメリカ立法交流評議会は、保守的な州議会議員、連邦議会議員、企業の代表者たちを構成員として、小さな政府、自由市場、分権的な連邦体制などをモットーに掲げ、長らく保守的なイデオロギーに基づく州法案の素案、いわゆるモデル法案の作成と普及活動に邁進してきた。近年はそこにリベラルな地方政府の行動を制限する専占のためのモデル法案の作成と普及活動も含まれるようになり、その影響力は非常に強いとされる<sup>26</sup>。

### おわりに

本章からは、連邦レベルで党派対立に沿って争われている様々な争点、州と地方の間でも同様の党派対立に沿って争われていることが明らかにされ、連邦・州・地方の三層構造の理解こそが現代アメリカ政治の理解にとって重要なことが示された。

19世紀前半にアメリカを訪れたアレクシ・ド・トクヴィルは、当時のアメリカを見て、民主主義が多数者の専制へと向かわない処方箋として、地方自治、陪審制、自発的結社の三つを見出した。翻って本章で明らかにされた近年の地方自治の制限という政治現象は、現代アメリカの民主主義にとっていかなる意味を持つのだろうか。

### 参考文献

- 梅川葉菜「連邦制：連結される連邦と州の政治」久保文明、中山俊宏、山岸敬和、梅川健編『アメリカ政治の地殻変動：分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）。
- Crosbie, Eric, Dean Schillinger, and Laura A. Schmidt, 2019, "State Preemption to Prevent Local Taxation of Sugar-Sweetened Beverages," *JAMA Internal Medicine*, 179(3): 291-292.
- Diller, Paul A., 2020, "The Political Process of Preemption," *University of Richmond Law Review*, 54:343-404.
- Flavin, Patrick and Gregory Shufeldt, 2020, "Explaining State Preemption of Local Laws: Political, Institutional, and Demographic Factors," *Publius: The Journal of Federalism*, 50(2): 280-309.
- Fowler, Luke and Stephanie L. Witt, 2019, "State Preemption of Local Authority: Explaining Patterns of State Adoption of Preemption Measures," *Publius: The Journal of Federalism*, 49(3): 540-559.
- Goodman, Christopher B., Megan E. Hatch and Bruce D. McDonald, III, 2021, "State Preemption of Local Laws: Origins and Modern Trends," *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(2):146-158.
- Hall, Mark A., Lilli Mann-Jackson, and Scott D. Rhodes, 2021, "State Preemption of Local Immigration 'Sanctuary' Policies: Legal Considerations," *American Journal of Public Health*, 111(2): 259-264.
- Swanson, Jeffrey and Charles Barrilleaux, 2018, "State Government Preemption of Local Government Decisions Through the State Courts," *Urban Affairs Review*, 56(2): 671-697.

### — 注 —

- 1 Catherine E. Shoichet, "Florida just banned sanctuary cities. At least 11 other states have, too," *CNN*, June 14, 2019 <<https://edition.cnn.com/2019/05/09/politics/sanctuary-city-bans-states/index.html>>, accessed on February 15, 2022.
- 2 *United States v. Kagama*, 118 U.S. 375, 379 (1886); *Community Communications Co. v. Boulder*, 455 U.S. 40 (1982).
- 3 *Atkin v. Kansas*, 191 U.S. 207 (1903); *Trenton v. New Jersey*, 262 U.S. 182 (1923).
- 4 *City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad Co.*, 24 Iowa 455 (1868).
- 5 田中英夫『英米法辞典』（東京大学出版会、1991年）656頁。
- 6 *Id.*

- 7 Drew Desilver, “When it comes to raising the minimum wage, most of the action is in cities and states, not Congress,” *Pew Research Center*, March 21, 2021 <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/03/12/when-it-comes-to-raising-the-minimum-wage-most-of-the-action-is-in-cities-and-states-not-congress/>> accessed on February 15, 2022.
- 8 Id.
- 9 Id.
- 10 共和党の勢力のみで州法の制定が可能な場合、共和党優位州とみなす。具体的には、「州議会上下両院の多数党と州知事の所属政党が共和党の統一政府である」か「州知事の所属政党が共和党でなくとも州議会上下両院それぞれの共和党員の議席数が州知事の署名拒否を乗り越えるのに十分である」かのいずれかの状況を指すものとする。反対に民主党の勢力のみで州法の制定が可能な場合、民主党優位州とみなす。共和党優位州／民主党優位州の分類は以下のデータを参考に筆者が行った。National Conference of State Legislatures, “State Partisan Composition,” <<https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/partisan-composition.aspx#>>, accessed on February 15, 2022.
- 11 地方政府の優位政党の判別については、首長権限が強い Mayor-Council 型の地方政府（人口上位 100 都市のうち 48 都市）の場合は首長の所属政党とし、地方議会の権限が強い Council-Manager 型の地方政府（45 都市）の場合は地方議会の多数党とし、混合型や委員会型（計 7）は除いた。地方議会の権限が強い地方政府において、地方議会議員の党派性が示されていない場合、議会が選出した首長の所属政党を地方議会の多数党とみなした。数値は以下のデータを参考に筆者が算出した。Ballotpedia, “Largest cities in the United States by population” <[https://ballotpedia.org/Largest\\_cities\\_in\\_the\\_United\\_States\\_by\\_population](https://ballotpedia.org/Largest_cities_in_the_United_States_by_population)>, accessed on February 15, 2022; Ballotpedia, “List of current city council officials of the top 100 cities in the United States” <[https://ballotpedia.org/List\\_of\\_current\\_city\\_council\\_officials\\_of\\_the\\_top\\_100\\_cities\\_in\\_the\\_United\\_States](https://ballotpedia.org/List_of_current_city_council_officials_of_the_top_100_cities_in_the_United_States)>, accessed on February 15, 2022.
- 12 Greg Abbott, Press Release, “Governor Abbott Statement On Austin City Council Decision To Defund Austin Police Department,” August 13, 2020.
- 13 Liz Crampton, “States passed 243 policing bills — and left activists wanting,” *Politico*, May 26, 2021 <<https://www.politico.com/news/2021/05/26/states-policing-bills-490850>>, accessed on February 15, 2022.
- 14 National League of Cities, “City Rights in an Era of Preemption: A State-by-State Analysis, 2018 Update,” 2018, pp.6-9; Economic Policy Institute, “Workers’ rights preemption in the U.S.,” 2019 <<https://www.epi.org/publication/preemption-in-the-south/>>, accessed on February 15, 2022.
- 15 National League of Cities, “City Rights in an Era of Preemption: A State-by-State Analysis, 2018 Update,” p.23.
- 16 Id., p.10-11.
- 17 Economic Policy Institute, “Workers’ rights preemption in the U.S.”
- 18 Catherine E. Shoichet, op. cit.
- 19 Temple University, Center for Public Health Law Research, “State Preemption Laws,” November 1, 2021 <<http://lawatlas.org/datasets/preemption-project>>, accessed on February 15, 2022.
- 20 Tyler Wells Lynch, “All Politics Is Not Local: Conservative state legislatures are acting aggressively to preempt local ordinances,” *Sierra*, March 10, 2020 <<https://www.sierraclub.org/sierra/all-politics-not-local>>, accessed on February 15, 2022.
- 21 Id.
- 22 Rebecca Leber, “An ‘attack on American cities’ is freezing climate action in its tracks,” *Vox*, September 29, 2021 <<https://www.vox.com/22691755/gas-utilities-fight-electrification-preemption>>, accessed on February 15, 2022.
- 23 David Gartner, “Pandemic Preemption: Limits on Local Control Over Public Health,” *Northeastern University Law Review*, 13(2):733-766.
- 24 詳細は梅川（2021）が詳しい。Carl Klarner, “State Partisan Balance Data, 1937 - 2011,” *Harvard Dataverse* <<https://doi.org/10.7910/DVN/LZHMG3>>, accessed on February 15, 2022（2011年までのデータ）；National Conference of State Legislatures, “State Partisan Composition”（2012年以降のデータ）。
- 25 Alexander Hertel-Fernandez, “What liberals get wrong about conservative state dominance — and why it matters,” *Vox*, April 1, 2019 <<https://www.vox.com/polyarchy/2019/4/1/18290858/democrats-republicans-state-legislatures>>, accessed on February 15, 2022.
- 26 Local Solutions Support Center, “The Threat of State Preemption” <<https://www.supportdemocracy.org/what-is-preemption-2020>>, accessed on February 15, 2022.



## 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<sup>なぞら</sup>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<sup>なぞら</sup>える論評が登場したのである<sup>1</sup>。

#### (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

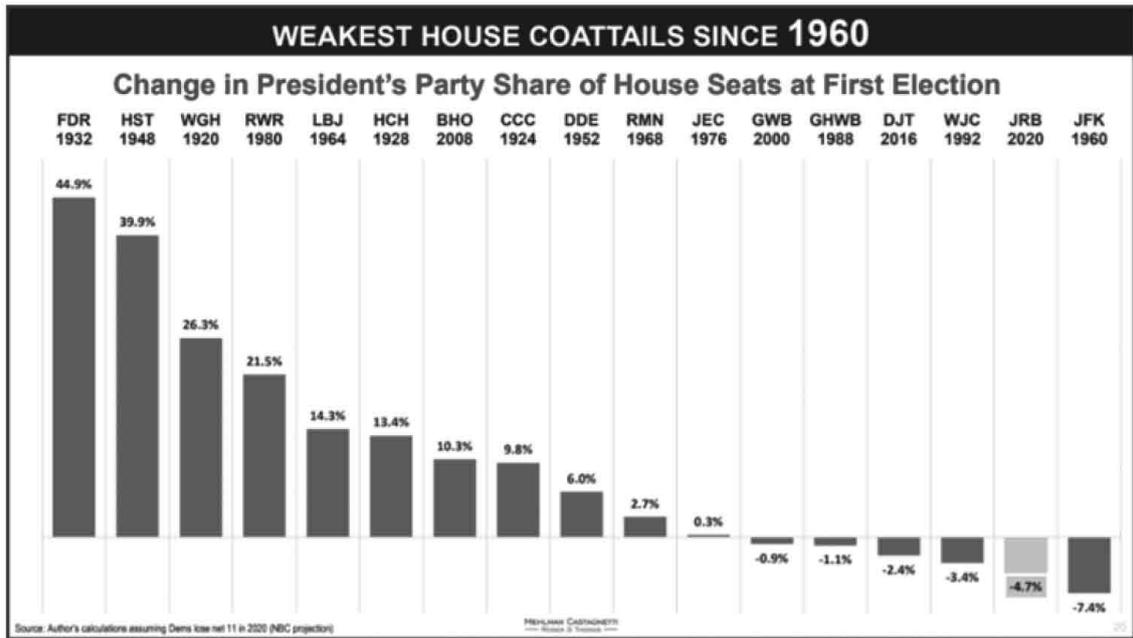
### (1) 民主党の左傾化

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<sup>2</sup>。

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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>。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)

## 国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方

---

発行 2022年3月

編者 (公財) 日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1 虎の門三井ビル3階

TEL: 03-3503-7261 (代表) FAX: 03-3503-7292

URL: <https://www.jiia.or.jp>

