
第1章

バイデン政権における外交と内政のつながり

舟津 奈緒子

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、バイデン政権が発足したが、バイデン政権は外交と内政において難しい舵取りを強いられている。本稿では、バイデン政権の外交と内政を振り返り、両者のつながりを考察したい。

国際協調路線と同盟国および友好国との連携

バイデン政権は2021年1月20日の就任以来、トランプ前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こととは対照的に、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している。バイデン大統領は外交に関する様々な演説で「アメリカは戻った（America is back.）」という一文を多用し、政権交代に伴ってアメリカ外交が単独主義から国際協調路線へ転換したことを強調している。

バイデン政権が国際協調路線を実行するにあたっては、同盟国や友好国との協調や共働をその柱としている。こうした同盟国や友好国との協調を柱とした国際協調路線をコアリッション（連合）・アプローチと呼ぶ論もあり¹、実際にバイデン政権の発足直後から次々とアメリカとその同盟国や友好国の連携に関する動きが見られた。

例えば、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QUADの初の首脳会談がオンラインで開催された²。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ことは重要である。

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

ステイン国防長官が日本³と韓国⁴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 が創設されている⁵。

また、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ている⁶。

QUAD の動きは 2022 年に益々活発となり、2 月に対面での外相会合、3 月にオンラインでの首脳会合、5 月に対面で 2 回目となる首脳会合、9 月に再び外相会合を開催しており、4 か国の緊密な連携が目立っている。

こうした同盟国や友好国との連携を基本とした多国間の枠組みを重視する一連の動きからは、バイデン政権によるトランプ政権のアメリカ第一主義との決別が明らかである。

インド太平洋地域と対中戦略の重視

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⁷。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。

同戦略では、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% を占めていると具体的に数字を挙げ、この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。アメリカのインド太平洋地域に対する取り組みが今後 10 年間のうちにこの地域の法と規範が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のインド太平洋地域の戦略的重要性が強調されており、さらに、ここでもアメリカ 1 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点も重要である。2021 年 3 月 3 日には、バイデン政権の発足後

で初めての外交・安全保障政策に関する政権の公式文書である国家安全保障戦略暫定方針⁸が公表されたが、この国家安全保障戦略暫定方針ではアメリカが中国との戦略的競争の真ただ中にあると規定されている。

さらに、国家安全保障戦略暫定方針では中国をアメリカにとって「経済的、外交的、軍事的、技術的能力を結集し、安定的かつ開放的な国際システムに挑戦することができる唯一の競争相手」と明確に位置付けている。「唯一の競争相手」と規定することで、対中政策がバイデン政権の外交の基底をなしていくことが見て取れる。そして、こうしたバイデン政権の方針は2022年2月のロシアによるウクライナ侵略後も変わらず、10月に発表された国家安全保障戦略⁹にも引き継がれている。

対中戦略については、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維持している。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。

前述の国家安全保障戦略暫定方針においても、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。

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。

例えば、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¹⁰。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、アメリカ議会においても超党派の支持を得やすいということがその理由に挙げられる。

例えば、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¹¹。つまり、支持政党別の政治的分極化が激しい近年のアメリカにおいて、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るということである。

加えて、内政において、民主党と共和党の分断が益々進む一方、政権与党である民主党内の中道派と左派と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、人権や民主主義的価値の擁護については対立する共和党や民主党左派からも支持を得やすいということも重要である。

2022年8月2日、以前から中国の人権問題を重視していた民主党のナンシー・ペロシ下院議長が台湾を訪問したが、共和党上院トップのミッチ・マコネル院内総務をはじめとする共和党議員の有志議員26人がペロシ下院議長の台湾訪問を支持する声明を発表した。人工妊娠中絶、移民、銃規制、インフレ等が争点となって、内政における激しい対立が続いている中で、自由と民主主義的価値の擁護という目的の下、ペロシ下院議長の台湾訪問がアメリカ議会における民主党と共和党の一体感を構築したとも言える。

深刻な党派対立と党内対立

バイデン政権が政策を遂行する上での難しさには、大きく2つがあろう。

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日に実施された大統領選挙においてバイデン大統領は大統領に選ばれ、同時に、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。しかし、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。

なぜなら、法案の成立を担う連邦議会の議席の内訳を見てみると、2021～2023年

の第117議会では上院（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議席差の僅差で多数党になっており、薄氷の上の多数党を維持している構図であった。

また、政権発足から2年が経った2022年11月8日に行われた中間選挙では、上院では政権与党の民主党が主導権を維持したが（民主党51議席、共和党49議席。2022年12月からは民主党50議席、共和党49議席、無所属1議席）、下院では共和党が222議席を獲得し、民主党は213議席となり、共和党がわずかに優位となった。中間選挙を経て、下院での多数党という立場を共和党に渡すこととなり、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益々得られない状況が続いている。

民主党と共和党の分極化は近年の米国政治を大きく特徴づけるものであり、分極化に基づく党派対立は先鋭化を極め、両党の政治的な妥結が困難になっている。例えば、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た。

また、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上がらなかった。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。

さらに、2022年11月の中間選挙の大きな争点は、人工妊娠中絶、移民、銃規制、インフレ等の国内問題であり、これらのイシューをめぐって民主党と共和党の激しい対立には歩み寄りの余地が見出せない状況が依然続いている。

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。

バイデン大統領の当初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。

さらに、党派対立の深刻化に加えて、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。

そして、これは共和党の側にも言えることであり、2022年の中間選挙を経て、下院多数党となった共和党のケビン・マッカーシー氏は下院議長選出にあたって、党内のトランプ氏を支持するグループからの強硬な反対にあい、下院議長選出に必要な過半数の支持を獲得することに大きな困難と長い時間を経て、漸く2023年1月7日に下院議長に選出された。下院議長選出の投票が10回以上繰り返されるのは164年ぶりの異例の事態であり、共和党の側にも党内の分裂という現象が起こっている。2023～2025年の第118議会のみならず、今後のアメリカ政治を考える上では党派対立と同様に、民主党、共和党ともに、党内対立にも目を配る必要がある。

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¹²。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¹³、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ているアメリカ人は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？」という問いについての回答で非常に重要であると考えてる分野の上位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¹⁴。

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。

むすびにかえて

「外交は内政の延長線上にある」と言われるが、これまでみてきたように、国内政治において、バイデン政権は共和党との激しい党派対立に加え、民主党内の左派と中道派の党内対立にも目を配りながら政権運営を行う必要がある。加えて、政権野党である共和党も保守派と中道派の党内対立が深刻である。こうした状況の下、2024年の大統領選挙では民主党、共和党のいずれが勝利する場合も国内アジェンダの優先が欠かせないだろう。

そして、このような米国の不安定な国内政治の様相は、バイデン政権が長期的な戦略的競争相手と規定する中国との大国間競争や日本をはじめとする同盟国との関係にも大きな影響を及ぼす。さらに、民主主義のリーダーを自認してきたアメリカの国際的なイメージにも影響する。アメリカの外交は同盟国のみならず、国際社会全体に大

きな影響を及ぼすが、その行方を考察する上では、アメリカ内政の丁寧で精緻な分析が欠かせない状況が続くだろう。

—注—

- 1 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.
- 2 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- 3 <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>
- 4 <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>
- 5 <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-aucus/>
- 6 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>
- 7 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- 8 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- 9 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>
- 10 <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/>
- 11 <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>
- 12 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/memorandum-revitalizing-americas-foreign-policy-and-national-security-workforce-institutions-and-partnerships/>
- 13 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.
- 14 <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/2021-chicago-council-survey>